



## 以人為焦點—— 在兒童安全領域注入專業社會工作精神

林慧華

### 一、前言

社會工作的發展是爲了回應整體社會變遷產生的需求。從最初單純對貧窮問題的回應，以濟貧爲主要工作焦點，發展至今，社會工作所回應之社會問題，其面向之多元已不是十七世紀發展初期所能想像。但究其根本，仍不脫以人爲焦點的主要價值。現今社會由於個人在成長過程中需要不同資源，其基本觀點已不是將個人視爲問題的根本，而是擴及對個人與整個家庭環境或資源條件來瞭解需求之所在。

以 Maslow 的需求層次理論（Need-hierarchy theory）來看筆者關注的兒童安全議題，兒童需要被滿足其在「安全」上的需求強度，是僅次於基本生理需求的，而所謂「安全」的需求，理應包括個人安全、生活穩定以及免受痛苦、威脅或傷害等。但因現今社會變遷快速，相較於十年前的生活，其潛藏於環境中的危機已不可同日而語，這些危機導致許多兒童的生命受到相當的威脅。世界衛生組織在 2008 年的世界兒童傷害預防報告中便指出，全世界每天有超過

2,000 個家庭因爲「非故意」的傷害失去子女。在臺灣，依據衛生署（2010）公布之國人死因資料，0-14 歲兒童的十大死因自 75 年起，就以「事故傷害」佔據第一位至今。

兒童因爲事故傷害死亡或受傷，已是存在已久的事實，但其形成社會問題、引發社會大眾重視，則是從 1990 年代才開始。依據靖娟基金會（2005）統計發現，引發事故傷害的因素中，人爲的錯誤占了 85% 以上，因此「兒童不安全」可說是新興的社會問題，而社會工作也自此開始投入積極維護兒童安全的領域中。

在兒童安全領域的社會工作，同樣從「人在情境中」的觀點探討兒童與其家庭之需求，透過直接服務與間接服務之專業方法，提供各種干預，增進維護兒童安全的各種資源。在這個領域的社會工作者所扮演的角色比傳統更爲多元，不再只是慈善服務，而是以兒童爲焦點，在兒童安全相關的各個領域皆注入社會工作精神，整合包括兒童、家庭、交通、工程、建築、醫療、司法等不同領域的專業知識、尋求整合，提供經過科學鑑定、

專業評估後的服務。

## 二、型塑社會工作新領域—兒童安全

從臺灣社會工作專業化的歷史發展來看，可分成四個階段，從 1949～1974 年的開疆闢土與筭路藍縷的階段，到 1975～1989 年的塑造專業形象的時期，接著是 1990～1999 年，專業發展的黃金十年；之後是專業制度繼續發展至今（莫藜藜，2005）。再看臺灣兒童安全的發展階段，林月琴（2011）認為臺灣政府開始重視兒童安全議題，並開始以法令規範強化對兒童安全的保護可說是從 1992 年開始，此一階段是在當年度發生健康幼稚園遊覽車火燒車事故後，因人命傷亡慘重，政府開始重視車輛的安全，修法將安全門及滅火器、車用電器設備及車內是否有放置易燃物等，納入遊覽車定期檢驗，並限制違規大客車在道路上行駛。對照臺灣社會工作專業化的歷史發展，此階段正是社會工作蓬勃發展的黃金十年，社會工作者因應當時社會問題發展，以其對人的關注及廣納多元的工作方法，為社會工作型塑出一個新領域—兒童安全。

民國 96 年，時值健康幼稚園火燒車事件發生 15 週年，當時社會工作已著力於兒童安全領域十多年，但事故傷害對兒童的致死率仍居高不下。國內推動兒童安全的主要民間團體—靖娟基金會，覺察到在兒童安全推動的困境乃在於國家政策並未充分支援，於是決定以維護兒童基本生存權益為主軸加強對政府單位的遊說。同年 5 月獲得總統府及行政院的積極回應，頒定每年的 5 月 15 日為全國「兒童安全日」，並函示各部會依核定之「兒

童安全實施方案」辦理相關工作，定期管制考核，維護兒童之生命安全，「兒童安全實施方案」自此成為國內推動兒童安全維護及事故傷害防制的重要政策（楊金寶、鄭麗珍，2010），更可說是以社會工作方法投入兒童安全領域的重要進展。

該方案原以三年為一推動期程，99 年起鑑於意外淹水與溺水係造成兒童及少年死亡的重要死因之一，並考量少年在職場就業安全維護之重要性，修正為「兒童及少年安全實施方案」，增列水域安全及就業安全二大面向。整體方案由兒童局規劃及管考，意味著「兒童安全」開始擺脫各部會間的皮球角色，被明確認定為兒童應享有的福利項目之一。此一進步，與國際兒童人權公約中宣示保障兒童「安全權」的內涵逐漸接軌，在長期以殘補式福利為主的政策走向上，有了更積極的作為（楊金寶、鄭麗珍，2010）。

但該方案初期訂定時，並未確定成效評量指標、評估機制等，造成了各級政府在執行績效上各自表述的情況，兒童局在 99 年委託楊金寶、鄭麗珍兩位學者針對該方案進行績效評估研究。該研究發揮社會工作科際整合特色，借用國際安全學校 42 項矩陣指標，修改成為該方案評估指標，以橫軸之結構面、政策面、計畫執行面、紀錄面、評價面、分享面評價該方案之八大安全面向，結果發現政策面和執行面有相當的落差，且政策執行結果鮮少分享，導致方案效益無法擴大。楊金寶、鄭麗珍（2010）認為「兒童安全實施方案」之各項工作其實是分散在各政府部門，兒童局沒有指揮各部門之權力，只負責統籌檢討會議及彙整執行績效之工作，且各

部門在執行兒童安全實施方案之相關工作時，也無相關的管理機制，因此建議成立兒童安全之專責單位，建立事權統一責任分散的管理制度，將所有與兒童安全相關之政策或重疊之部分，重新規劃與思考。

曾華源、白倩如、李仰慈（2010）認為在女性主義、增強權能、優勢觀點等社會工作較為不同取向的服務觀點影響下，社會工作專業越來越強調制度改革、社會倡導和行動；社會工作文獻與民間團體各種聯盟監督政府施政，且不斷指出社會存在的不正義議題。筆者認為「兒童不安全」即是一種社會上存在的不正義，社會工作者面對這個不正義，面對政府的政策、制度與法規對兒童生存權的無感，社會工作運用各種專業工作方法為兒童爭取與倡導更多權益，從制度面改善兒童整體生活環境將是未來相當重要的發展方向。

### 三、社會工作方法運用於推動兒童安全議題

兒童安全維護所涉及的工作範疇、知識領域既多且廣，已非現今社會工作教育所能涵蓋，因此科際整合是必然的作法，而這也是現代社會工作重要的特色之一。目前兒童安全涉及的領域，簡化而言，可以內政部列管之「兒童及少年安全實施方案」的分類來看，包括人身安全、居家安全、校園安全、交通安全、遊戲安全、水域安全、就業安全與其他，共八個面向。以這八個面向的字義來看，其含括內容之龐大已經相當驚人，但就近期媒體報導的事故傷害案例來看，如兒童在百貨公司餐廳受傷之案例，我們卻僅能

將其歸類於其他面向，這樣因陋就簡的方式，導致正確有效的防治策略不易產生，這也是未來社會工作者須持續解決的問題。

以引發臺灣兒童安全發展的重要議題—交通安全為例，道路交通事故一直是兒童事故傷害中造成傷亡最嚴重的一類，而在社會工作尚未介入交通安全領域之前，政府的交通政策仍以成人為優先考量，考量交通流量、成人交通的方便性、車輛的路權等，忽略了兒童也有交通的需求，致使兒童在交通環境中呈現相對的弱勢，無論是搭乘大眾運輸工作或搭乘其他成人的交通載具。此外，交通是一項傳統社會工作未曾涉入的領域，其專業性已是另一門可獨立設置學院、龐大的學科，社會工作者其實無須真正跨入該領域，但卻可運用資源，幫助自己投入兒童交通安全的改善中。

在社會工作介入交通安全領域後，首先讓兒童在交通安全上的需求被看見，導入社會工作「人在情境中」的觀念，讓成人看到兒童在交通情境上的困境，尤其以通學過程的安全需求為主。以靖娟基金會近年所推動的「走路上學環境改善」為例，在推動過程中所遭遇到許多制度性的問題，因為在針對學童通學安全的議題中，目前在制度上仍多有闕漏，針對因為要改善交通環境而必須面臨生活改變者所能提供的支持性要素不足，導致推動不易，社會工作者將此界定為社會問題。一般而言，在認定社會問題時，有四個來源具有極大的影響力，包括政府、專家學者、受影響者本人及大眾傳播媒介，目前政府及專家學者皆已認定學童走路上學的安全係一重要的社會問題，惟受影響之社區居

民尚不認同，因此，社會工作者以社區工作方法，針對社區中的組織、甚至是個人進行協調，以拜會的形式說明計畫、說服改變、爭取合作；以協調會議的方式促進溝通；以聯合會勘的方式提升所有參與者的現實感；甚至出席社區地方大小會議，提供專業意見，投入熱忱紮根於社區，以各種管道灌輸相關人士學童通學安全之觀念、透過潛移默化達至改變（靖娟基金會，2009）。

其次，以居家安全為例，兒童最重要的生活環境非家庭莫屬，但近年來發生太多兒童在家中受傷的案例。排除故意性傷害的兒童虐待、家庭暴力事件，家庭中仍潛藏許多風險會對兒童生命安全造成危害。例如，近年來因為社會的發展，大樓愈蓋愈高、兒童的居家環境不斷往上延伸，但因防護措施不足或成人的疏忽，導致墜樓案件頻頻發生，這可說是新興的社會問題，因此，社會工作開始投入這個問題的解決。

首先，先從風險分析的角度了解居家環境中的危險點，接著開始思考如何針對危險點進行防護。過去建築的設計多以成人需求為考量，諸如如何使生活更方便、如何更具設計美感，因而忽略這樣的環境會對兒童產生怎樣的傷害，許多墜樓案件的發生與建築設計有相當的關係，陽臺圍欄過低、橫向式欄杆引誘兒童攀爬都是極大的風險。因此，社會工作者開始要去說服建築專業考量兒童需求，影響政府的法規，透過建築法規的修訂增加居家環境對兒童的保護性。對此，內政部營建署已於 96 年修正通過建築技術規則，規定設置於露臺、陽臺、室外走廊、室外樓梯、平屋頂及室內天井部分等之欄桿扶

手高度，皆不得低於 110 公分，十樓以上者則不得低於 120 公分。這也是以社會工作解決社會問題的精神投入兒童安全領域的重要成果。

兒童安全專業牽涉之廣，非傳統社會工作所能想像。以遊戲安全為例，遊戲設施安全知識牽涉廣泛，具高度專業性，非一般社政背景之人員所能理解，但在內政部兒童局制定遊樂設施檢核的政策後，地方的執行結果卻與原訂設計出現落差，因為社政人員缺乏安全檢核知識而難以確實管理轄內遊樂設施（林月琴，2011）。這是社會工作介入遊戲安全時的主要困境，但我們仍能透過社會工作方法來解決這個問題，以教育訓練幫助社政人員取得基本知能，以連結資源方式整合其他專業。莫藜藜（2005）認為，經過多年的實務發展，社會工作已經在教育的市場特質展現其實踐性，因為實務工作不斷地要面對新的問題與福利需求，必須有更具體與大量的知識生產來因應和支持實務工作的服務成效。我們期待這個特質的展現也能盡快對兒童安全這個新領域有所回應。

#### 四、社會工作方法運用於服務事故傷害兒童及家庭

前節提到社會工作介入的兒童安全領域，談的偏重於社會工作所謂的間接服務部分，包括觀念的調整、環境的改變、法規的修正等，然於與兒童安全密切相關的直接服務，乃在於針對已發生事故傷害的兒童及家庭提供服務。所謂事故傷害，包含天災，臺灣自從經歷九二一地震及八八風災後，對於創傷後壓力症候群（PTSD）已經不再陌生，

這是大量社會工作者在事件發生後積極投入救援、倡導所獲致的觀念改變。但，除卻大型災難之外，目前一般大眾對於事故傷害受創兒童及其家庭的認識卻尚嫌不足。

一般而言，在事故傷害發生後，多數家長在第一時間只會將焦點放在孩子身體上的傷害，先讓身體上的傷害獲得控制，不致危及生命後，才有餘力關注到其他問題。然而，所謂的其他問題通常也僅止於法律賠償的部分，對孩子受傷後心理的照顧常是被忽略的。但兒童在遭遇到身體上的創傷時，卻時常伴隨著心理上的創傷。依據 DSM-IV 的診斷標準，所謂創傷後壓力症候群會出現的症狀有持續再體驗創傷事件、持續避免與創傷事件有關的刺激或反應麻木、過度覺醒反應。此外，因為創傷事件的發生，家庭成員間的關係也會產生量變及質變，關係的緊密度、深度、方向都會有所改變。此時，社會工作的介入協助是必須的。

以靖娟基金會對事故傷害家庭的服務為例，整體服務乃是以壓力觀點看整個創傷事件，同樣以社會工作「人在情境中」之基本概念為出發點，將不同的人放在他所處的時空環境中，針對他面臨的壓力提出解決方案。創傷事件發生後，家庭系統會立刻失去原來的穩定狀態，此時通常家庭必須設法避免壓力的擴大以至於影響到家庭功能運作時所需要的資源或力量；但同樣的壓力事件發生在不同的家庭並不一定會造成相同的影響，這是因為每個當事人對事件所下的定義不同。以此概念來看創傷後家庭，其壓力源即來自事件後必須面臨的心理、法律及醫療等問題，使原來穩定的生活受到震盪，此時

家庭所具有的資源若不足以應對壓力，則產生的需求即是資訊的提供及情緒的支持。

這類個案通常合併多重問題的發生，包括醫療問題、法律問題、心理問題、甚至包括對政府單位的權益倡導。倡導一詞原用於法庭，被引用到社會工作中後，其重點主要在於為弱勢者代言，表達其心聲及爭取其應有的權利及尊重。針對這些家庭，社會工作者運用社會工作中對於個案「增權」的精神，藉以處理問題中的特殊障礙。因為這些遭受事故傷害的兒童，雖非傳統認為的弱勢族群，有些甚至也許是中產階級家庭，因此容易被排除在目前的社會福利系統之外，但也因此呈現其相對的弱勢。因為許多兒童會因為事故傷害改變其身體功能、外表形象，社會工作者透過增權提昇受創兒童正向的自我概念及自我認知，增強其自信，幫助其家庭獲得更多社會資源，協助提高其對生活的自我決定能力及行動力。於此同時，也結合類似案例，透過團體的力量，協助個人改善其行為。這些家庭在透過增權後，開始能集結力量，願意以自身經驗協助其他因事故傷害受創的家庭，社會工作在此發揮了其重要的委身於公義、減少社會歧視的精神。

## 五、結語

傳統社會工作經常以工作方法、服務對象、案主群、實施領域等各種標準為社會工作的實施做分類，但在實際運作上，這些分類標準總會出現不同盲點或許多的重疊，在兒童安全的各個面向區分上亦有此問題，當我們以兒童的生活環境來看時，可依居家安全、校園安全或公共場所安全來區分，但以

兒童生活中的需求來看時，交通安全、遊戲安全又是極重要的面向，兩種區分方式各有其重疊之處。而這個問題也顯現目前政府進行組織改造的過程中，各類別領域的主體意識導致組織架構的設定出現許多的聲音，甚至在法規訂定上都會出現例如以兒童為主體、或以家庭為主體去含括兒童的爭議，但愈多的分類標準出現，我們也可以樂觀的看待這是社會工作專業化必經的路程，透過不斷的討論、思辨，我們將更清楚社會問題之所在，只要仍是以「人」為我們的焦點，任何的分類方式區劃出的專業領域，都有社會工作者可以介入、改變的空間。

聯合國在1947年進行世界各國的社會工作教育概況調查時，匯整所調查的33個國家的結果，將各國社會工作的發展歸納為三個階段，其中第三階段即是把社會工作視為一種「由政府或私人社團舉辦的專業服務（professional service）」，此種服務是不分性別、年齡與貧富，以協助任何個人發揮其最高潛能，使其獲得最美滿與最有效的生活為目的（李增祿，2009）。因此社會工作不僅僅是在救助，更在於對整個社會制度的改變，藉此平衡整體社會關係。

最近十幾年來，我國社會工作專業化的發展，已到建立專業制度的階段，1997年社

會工作師法三讀通過是一重要的里程碑。而2011年11月「兒童及少年福利與權益保障法」的通過，也讓我們看到社會工作在兒童少年領域的進步。我們開始將兒童視為一完整的人，以兒童本身為關注的焦點，以權益的角度、發展性的觀點看待兒童。因此，兒童安全相關條文首度入法，要求中央各目的事業主管機關、各縣市主管機關皆要辦理事故傷害防制，用更積極的角度維護兒童安全，也規範成人要給予兒童安全的成長環境。

近期一部電影「我們買了動物園」裡的男主角，每每在做選擇的時候，面對各種質疑他：「為什麼要這麼做呢？」的聲音，他最常回答的一句話就是：「為什麼不呢？（Why not?）」而當我們在為個案倡導、面對質疑的時候，也是這一句話讓所有社會工作者勇往直前，因而開啓另一段新的可能性。社會工作重要的價值在於解決社會問題，因為有社會問題需要解決，所以需要社會工作，我們深切期許著未來的日子裡，社會問題真能完全消彌，因此同事們間經常笑稱，我們的工作愈努力，離我們失業的日子就愈來愈近，但我們卻仍樂在其中，不斷前行。（本文作者為靖娟兒童安全文教基金會執行秘書）

**關鍵字：**社會工作、專業化、兒童安全、兒童安全實施方案

## 參考文獻

行政院衛生署死因統計，2011.11.28 取自

[http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2\\_2\\_p02.aspx?class\\_no=440&now\\_fod\\_list\\_no=11397&level\\_no=-1&doc\\_no=76512](http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_2_p02.aspx?class_no=440&now_fod_list_no=11397&level_no=-1&doc_no=76512)

李增祿等（2009）社會工作概論（六版），臺北：巨流。

林月琴（2011）五都十七縣後的兒童安全挑戰，社區發展季刊，第 134 期，頁 54-66。

莫藜藜（2007）臺灣社會工作學科教育的發展與變革的需求，社區發展季刊，第 120 期，頁 30-47。

曾華源、白倩如、李仰慈（2010）社會工作人力質量需求與專業人力資源養成制度之省思，社區發展季刊，第 129 期，頁 76-94。

靖娟兒童安全文教基金會（2005）兒童安全教學小百科，臺北：靖娟兒童安全文教基金會。

靖娟兒童安全文教基金會（2009）臺北市走路上學環境綱要暨改善計畫總結報告。臺北市政府交通局委託研究。

楊金寶、鄭麗珍（2010）兒童安全實施方案之檢討評估研究。內政部兒童局委託研究。

WHO（2008）World report on child injury prevention. Switzerland.