

# 社會工作從業人員職場安全的 雇主責任與相關議題探討

吳秀照·陶蕃瀛



## 壹、社會工作與職場安全

社會工作是一個以幫助個人、家庭、團體、社區發揮功能和維護社會健全運作爲目的的職業。通常社會工作者透過和服務對象建立相互信任的夥伴關係（專業關係），經由溝通對話與服務對象重新辨識問題、尋找對應策略與資源、開啓內在能量，並採取行動促成正向改變。社會工作這一個助人自助的服務業，執行過程動態且變化萬千，其特殊性有以下八點：

一、社會工作者的工作對象多元，工作場域範圍寬廣且並非固定，服務提供可能在政府部門或社會福利機構所在地，但更多時候可能發生在服務對象的家庭、工作場所、學校、娛樂場所、發生事故地點或社區裡。

二、社會工作助人，強調先與原本並不熟識的受助者建立友善互信的專業關係。受助者在專業關係的基礎上，在社會工作者陪伴支持下面對困境，做出自我決定。受助者在承擔行動選擇的責任中成

長，得以恢復受損的社會功能，結案的受助者能夠回歸自己的生活常軌。社會工作者必須有能力與服務對象發展專業關係，在信任基礎上建立溝通對話，共同合作朝向服務對象抉擇且社會工作者也認同的目標努力促成改變。

三、這種信任關係雖立基於平等思維的信念而發展，但在行政或現實的社會條件上，社會工作者擁有某些行政的決定權與資源，常有影響弱勢服務對象的資源取得或權利伸張的優勢。

四、由於部分服務的提供必須配合服務對象的生活作息或因突發緊急事件必須及時處理，因此社工人員的工作時間多不規律。而多數政府或民間機構受限於人力，工作時間調整彈性有限。

五、社會工作者的雇主多爲具有公益性質的政府或社會福利機構，且多數服務係採責任制，社會工作者的責任承擔往往並不一致。有些工作性質複雜，且工作量龐大，造成工作者工時過長、身心負荷沉重。

六、地區性的民間社會福利機構或團體多為小型；小型社會福利機構募款不易，多依賴政府方案維持機構運作，所能聘僱人力有限。因此，受僱工作者之工作負荷與薪資待遇、休息休假等往往不成正比。

七、社會工作是一個女性受僱者為多數的職業。在不同的行業之工作場域中，女性工作者會面臨的懷孕、生育、家庭照顧及職場中女性較男性容易面臨的性騷擾或暴力問題，在社會工作場域中亦會發生。因此針對女性從業人員的特殊保障與職場安全健康問題在社會福利服務的場域中必須加以重視。

八、由於專業關係的建立是有效服務的基礎，因此，若服務對象是非志願性案主，有效服務的難度高。社會工作者的職場安全與危害原因若來自服務對象時，其職場安全保障的規劃與執行既要顧及保障社會工作者的人身安全，同時要避免專業關係受到衝擊削弱信任，這種關係上的趨避現象是難題。思考助人工作者的人身安全保障時，同時必須考慮對於專業關係建立與維繫的衝擊。

政府及民間社會工作人員都以助人為目的，常以服務對象的最佳利益為念。但是，在眾多關係人裡該以「誰的最佳利益為重」呢？當社會工作者的雇主（有時政府也是雇主）也主張自己的最佳利益時，社會工作者常常陷入倫理上的困境。當社會工作者具有裁量服務提供及資源分配的建議權或決定權時，例如從事政府保護性業務的社會工作人員可以行使暫停親權或

法令規定的禁制權，於是在服務提供或業務執行過程裡難免因執行業務產生爭議而導致服務風險或危害的發生。另外，多數社會工作人員服務之工作時間、工作地點、工作質量、服務對象問題與需求的不確定性，且部分服務機構擁有的資源能力與提供督導支持能力不足，使得社工人員承擔工作負荷與工作壓力的議題層出不窮，有關社工人員工作負荷與工作壓力的相關研究也不在少數。

上述議題指出了從事社會工作這項職業可能面臨人身安全的風險，以及在職場服務可能因為勞動條件不佳面臨的身心健康與衛生照顧問題。換句話說，社會工作人員作為社會共同生產的一員，也與其它各業勞動者一樣，都會面臨職業上的風險與危害。又因為其工作性質的特殊屬性，從事社會工作的職業風險與危害，需要就社會工作從業者的工作場域與工作執行的特性，深入探討，繼而針對職業風險及安全危害，採取風險評估及具體的防護措施。

我國法令中有關勞動者的職場安全與健康保障，主要依據為民國 63 年訂定的「勞工安全衛生法」。該法為預防職業災害的發生及保障勞工的安全與健康，規範雇主對於受僱勞工工作場所的建築物、設施設備、生產原料等應從事風險評估、安全檢查與防護，以避免勞工在生產作業活動發生意外或職業上所引起的疾病、傷害、失能或死亡等。但是該法制訂的時代背景是在我國工業快速發展、伴隨著重大職災而引起社會關注之際，故法令保障對象主要為製造業、營造業等行業。其後雖然陸

續擴大適用範圍，但仍僅適用於農林漁牧業、礦業及土石採取業、製造業、營造業等 14 行業。其中雖納入醫療保健服務業，但並未納入其他跟社會工作相關的職場，因此多數社會工作人員的工作職場是排除在勞工安全衛生法的保障範圍內。由於「勞工安全衛生法」規範行業有限，且保障對象僅限於受僱勞工，近年來修法建議不斷。在 102 年 6 月，「勞工安全衛生法」經立法院三讀通過，修正為「職業安全衛生法」，並於 103 年 7 月 3 日開始實施。該法適用於所有行業以及各業的工作者，因此，僱用社會工作人員從事社會福利服務的政府、民間社會福利機構或有營利事業登記的商業組織，均含括在法令適用範圍內。

至於社會福利領域針對社會工作人員職場安全與健康的相關規定，在「社會工作師法」中僅有第十九條略為提及：「社會工作師依法執行公權力職務，有受到身體或精神上不法侵害之虞者，得請求警察機關提供必要之協助；涉及訴訟，所屬機關（構）並得提供必要之法律協助」。但此法之規範，僅及於領有證照、執行公權力的社會工作者，並未顧及廣大的民間社會福利部門工作者。另外，在社政體系部分，針對從事家庭暴力及性侵害等保護性業務的社工人員，中央訂有「家庭暴力及性侵害防治社工人員人身安全風險管理與危機處理要點」，多數縣市根據此行政命令雖個別訂定要點，但其適用對象僅及於從事保護性工作者，少數縣市例如新北市將適用對象擴及社會局社工人員。但因該要點為

行政命令，縣市政府基於資源、人力有限或對於社工人員職場安全重視程度不一，是否落實執行不無疑義。而如果相關單位未落實執行，即使因而發生職場危害事件，依相關要點亦無強制性制裁與罰則。臺中市政府故而在 103 年 5 月訂定「臺中市社會工作人員人身安全保障自治條例」（臺中市政府，2013），將適用對象擴及公立福利機構、團體或學校執行社會福利業務人員，並將人身安全定義為包括生命權、身體權、健康權、財產權、自由權、名譽權或其他人格權益等部分，並訂有輕微罰則，企圖透過法律位階之提升，強化社工人員之安全衛生教育、系統性保護支援、主管機關及雇主責任等人身保障。但在我們看來，該法雖然立意良善，但對於人身安全定義太過空泛，對於原先最關注的職場安全與保障之具體需求反而失焦，易流於宣示性立法。

而鑑於近年數件社工人員遭受嚴重的攻擊事件，立法委員們在 102 年 11 月和 12 月間提出三個關心社會工作人員執業安全的法律提案。這三個提案首先提出的是 15567 號提案，由王育敏等七位委員提出的「社會工作人員執業安全條例」草案。第二個是 15595 號提案，由李昆澤等四位委員提出的「社會工作人員執業安全維護法」草案。第三個是 15844 號提案，由何欣純等三位委員提出的「社會工作人員人身安全保障條例」草案。根據立法院網站的資訊，這三個提案在立法院內最近的一次討論是民國 103 年 5 月 26 日下午在社會福利及衛生環境委員會的第 30 次全體委

員會裡併案審查。(立法院, 2014)。

立法院裡排隊審查的議案非常多。許多法律提案因為排不進委員會的審查流程而在立法院裡一輪多年,沒有進展。被政黨、立法委員、媒體重視的議案,或者有利益團體持續遊說的議案比較會持續進展而順利通過。目前社會工作人員人身安全的議題有一定能量的社會關心,相關法案還能夠在立法院裡排進議事流程裡循序漸進。我們也要呼籲社會工作者們能夠持續關心支持社會工作專業人員協會等代表社會工作的專業組織能夠持續發聲關心和遊說立院各政黨的黨團和關心支持的立法委員們。如果社會工作人員人身安全法案能夠通,建立社會工作風險管理與危機處理之預防機制,維護社工人員執業之人身安全與健康的各種措施將形成中央級的政策。在有法律規範下,有法源依據,各級政府都能依法取得人力、物力與財力資源,強化社工人員執業安全的保障網絡、改善環境設施設備、與推動各種保障社會工作人身安全的政策措施。

「職業安全衛生法」可以說是所有工作者的職場安全與健康保障的基本法,而未來若「社會工作人員執業安全維護法」(草案)得以制訂並通過實施,則其將屬於社會工作從業人員職場安全的特別法。本文首先將就勞動部主管、新近正式實施的「職業安全衛生法」中與社會工作、社會福利機構可能相關條文之基本意涵進行介紹說明(由於該法涉及業別複雜,眾多子法才正在一一訂定中,故本文尚未能深入討論)。該法修正後,從過去僅適用的十

四行業擴大適用到所有行業,亦即包括雇用社會工作人員從事工作的所有場所;往後經營社會福利與社會工作相關事業的雇主將負有該法所要求對於受僱者之安全衛生、健康維護、風險預防及危害處置之責任。其次本文將檢視三個關心社會工作人員執業安全併案審查中的法律草案。最後,本文將層次拉高,從較鉅視的觀點引用汪淑媛(2013)的相關研究探討有關社工人員身心安全的議題。雖然該文所謂的「身心安全」與本文根據職業安全衛生法所討論的「職場安全」或目前立法院審查的三個社工人員「執業安全」與「人身安全」並非同義詞,但社會工作人員心理上在從事社會工作的制度環境中所經驗的不安全,往往可能影響其生理健康及工作表現,故該文所提供的視野,在本文探討社工人員的職場安全時,亦值得深思之。

## 貳、「職業安全衛生法」之立法精神與相關條文說明

「職業安全衛生法」之前身雖為「勞工安全衛生法」,但其修法之精神與聯合國早在1976年公布的「經濟社會文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 以下簡稱ICESCR)所提示人人享有安全衛生工作環境之權利有關。其中,在「經濟社會文化權利國際公約」中,對於工作者在工作環境中應享有之人身之安全與健康,分別在該公約第七條及第十二條有明確的宣示:

第七條 本公約締約國確認人人有權

享受公平與良好之工作條件，尤須確保：

一、所有工作者之報酬應使其最低限度均能：

(一)獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；

(二)維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；

二、安全衛生之工作環境；

三、人人有平等機會於所就職業適當升遷至較高等級，不受年資、才能以外其他考慮之限制；

四、休息、閒暇、工作時間之合理規範與薪資給付。

#### 第十二條

一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。

二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：

(一)設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；

(二)改良環境及工業衛生之所有方面；

(三)預防、治療及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；

(四)創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

「經濟社會文化權利國際公約」(ICESCR)及「公民與政治權利公約」(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)在2009年3月經立

法院以條約案方式通過，並於同年的人權日(12月10日)兩公約施行法正式實施(張文貞, 2012)。換句話說，ICESCR中所宣示的所有工作者應享有的基本勞動條件與工作環境之安全衛生、工作場所之職業病防治與醫療照顧服務，均係民眾之基本權利。而「職業安全衛生法」也參採國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)於1981年第155號「職業安全衛生公約」(Occupational Safety and Health Convention)建議使用「職業安全衛生」一詞，以適用於各業經濟活動的所有工作者。

「職業安全衛生法」共55條。條文之第7~9、11、13~15、31條條文定自中華民國104年1月1日施行外，其餘條文自103年7月3日施行(臺中市政府勞工局, 2014)。以下就該法與社會福利部門及機構相關之條文，擇要介紹整理如下，以協助社會福利相關機構及社會工作從業人員對該項法令有所瞭解。

## 一、立法精神

第一條 為防止職業災害，保障工作者安全及健康，特制定本法；其他法律有特別規定者，從其規定。

依本條所稱「職業災害」，係定義於於條文第二條，指因勞動場所之建築物、機械、設備、原料、材料、化學品、氣體、蒸氣、粉塵等或作業活動及其他職業上原因引起之工作者疾病、傷害、失能或死亡。舉例而言，過去曾有社工人員「過勞死」案例，如能舉證、並經鑑定確認社工人員

死亡與過度勞動超過身心負荷而導致死亡有因果關係，則有可能認定為職業災害。再舉例，部分身心障礙福利機構基於僱用或培訓障礙者而設置庇護工場或職業訓練場所，對於工作場所或訓練場地之規劃、設施設備或生產製程之原料、材料或產生之氣體等，機構有責任必須要先評估及消除潛在之不安全及危害，以預防危及工作者之身體健康與安全。而事業單位及雇主有責任防止職業災害之發生，對於工作者之健康與安全保障負有責任，必須合理規範工作時間與提供適當之工作環境、進行工作環境之風險與危害預估與安全防護，以善盡雇主之責任。

另根據條文第二條對於「雇主」之定義，係指職業安全衛生法適用範圍內僱用勞工從事工作之機構事業主或事業經營負責人。由於本法對於工作者之安全衛生保障涵括社會工作人員之勞動場域，因此，從事社會福利事業經營之營利或非營利組織之負責人，均負有防制職業災害之上述責任。而此處所稱「工作者」，不僅包括受僱從事工作以獲致薪資之「勞工」，也包括自營作業及其他受工作場所負責人指揮或監督從事勞動之人員。舉例來說，與機構間無僱傭關係，在機構從事服務的志工或職業訓練機構的學員等，均係此處所指「受工作場所負責人指揮或監督從事勞動之人員」。而此處的工作場所負責人除了指雇主外，也包括在特定工作地點代表雇主從事管理、指揮或監督工作者從事勞動之人。

## 二、各業一體適用為原則，特殊情形得經指定公告適用部分規定

第四條 本法適用於各業，但因事業單位規模、性質及風險等因素，中央主管機關得指定公告其適用本法之部分規定。

修正過後的「職業安全衛生法」適用範圍從指定行業，擴大到所有行業，包括公共行政、批發零售、教育服務、社會福利、娛樂休閒、藝術等業別，全都適用。但是在立法說明中也指出，有些有特殊情形之行業，例如公共行政、海事服務等，得僅適用部分規定。又勞工五人以下之事業，因經營型態單純，亦得指定公告僅部分適用。因此，民間小型的社會福利機構或團體，將來適用之法條究係包括哪些，仍待勞動部指定公告。惟根據立法說明，在此也衍生出下面的問題--許多小型社會福利機構資源有限，將來政府公告部分適用的法條，機構是否有足夠資源及能力負擔？又許多小型機構雖然雇用員工人數在五人以下，但使用大量志工，未來如何認定機構規模以及雇主相關責任，不無疑義。

## 三、規定雇主使勞工免於發生職業災害之一般責任，以合理達到危害預防目的

第五條第一項 雇主使勞工從事工作，應在合理可行範圍內，採取必要之預防設備或措施，使勞工免於發生職業災害。

在本條之立法說明中，舉例記者外勤採訪、保險員至客戶處接洽業務等場所不在雇主所能支配管轄之範圍，雇主或雇主

代理人仍必須在勞工執行職務前，依其執行業務可能存在的潛在危害，事先進行風險評估，採取合理可行作為（例如安全作業指引或實務規範等）。同理，社會工作人員執行工作的範圍廣泛，例如因工作所需的家庭訪視或照顧服務員所提供的居家服務或居家護理均在機構之外，雇主對於社工人員家訪或照顧服務員提供居家服務，應建立執行標準之作業規範，並提供適當之安全衛生訓練。而對於經判定有危害之個案，申請警力陪同或採取可行之替代措施，是雇主必須採取預防措施之責任。在預防職業災害發生上，雇主的一般責任考量要件包括(1)危害確實可能存在(2)危害可經確認(3)該危害會導致或可能導致勞工嚴重之傷害或死亡(4)此種危害情況可以改善或是可以合理達到危害預防目的。

#### 四、健全職業病預防體系，強化勞工身心健康保護

第六條第二項 雇主對於下列事項應妥為規劃及採取必要之安全衛生措施：

一、重複性作業等促發肌肉骨骼疾病之預防。

二、輪班、夜間工作、長時間工作等異常工作負荷促發疾病之預防。

三、執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害之預防。

四、避難、急救、休息或其他為保護勞工身心健康之事項。

本條項第一、二款課予雇主採取必要措施之責任，如作業方法、工作時間管理、人力配置等，須考量勞工身心健康採取合

理之措施，並避免勞工因為工作負荷過重，雇主仍不當指派任務，導致勞工過勞死之情事。若雇主未能克盡該負的預防職責，除依罰則採取三萬元以上至十五萬元以下之罰鍰處分外，若涉及刑法之業務過失，亦將移送司法機關偵辦。

至於本條第三款更與社會工作從業人員執行職務可能遭遇之風險有相當的關係。本款規定要求雇主對於勞工因為執行職務而可能遭受他人對於身體或精神之不法侵害行為必須採取預防措施，如風險危害評估、作業場所動線規劃、緊急應變措施、危害警示措施、消除騷擾或歧視、溝通訓練、建構相互尊重之環境文化等。換句話說，對於具有較高風險之社會工作領域，如保護性工作，雇主在工作環境設計與工作方法規劃與執行等，均應考量社工人員人身安全、精神心理健康等需求，預先妥善規劃。

另外在該法第二十條及二十一條也明列雇主雇用勞工時，應施行體格檢查。若體格檢查發現所僱勞工不適用於從事某種工作，即不得雇用其從事該項工作。且雇主應參採醫師健康評估結果，強化勞工健康管理。

#### 五、增列勞工執行職務面臨立即危險之虞者，得自行退避至安全場所，雇主不得任意採取不利對待。

第十八條 工作場所有立即發生危險之虞時，雇主或工作場所負責人應即令停止作業，並使勞工退避至安全場所。

勞工執行職務發現有立即發生危險之虞時，得在不危及其他工作者安全情形下，自行停止作業及退避至安全場所，並立即向直屬主管報告。

雇主不得對前項勞工予以解僱、調職、不給付停止作業期間工資，或其他不利之處分。但雇主證明勞工濫用停止作業權，經報主管機關認定，並符合勞動法令規定者，不在此限。

本條第一項及第二項所稱「立即發生危險之虞」者，在該法施行細則第二十五條有進一步列舉說明。亦即勞工處於須採取緊急應變或立即避難之情形，如發生大量危害性化學品洩漏或易燃氣體滯留，以致可能發生爆炸、火災、中毒；因強風、大雨或地震可能發生工程或河堤潰決；因隧道等開挖作業而可能導致崩塌等；儲槽或室內通風不良，致可能發生中毒或窒息；高空作業防墜設施未當而致有墜落之虞；以及其他經中央主管機關指定公告有發生危險之虞的情形。

根據施行細則之列舉說明，主要係以製造業或營造業工作者歷來發生之職安危害而有緊急退避之雇主責任或勞工基於事實判斷後採取自行退避措施之規定，條文並未列入在服務產業中，尤其是涉及助人工作者於處理高風險個案過程而致可能發生生命危險之緊急退避規定。不過，有關社會工作從業人員因執行業務而可能遭受威脅、侵害或生命危險事項多有所聞及所見。因此，針對此項規定，尤應在社會工作人員執業安全特別法中有較具體的說明與規範。

## 六、兼顧母性保護與就業平權

在該法條文第三十條規定，妊娠中或分娩後未滿一年之女性勞工，禁止從事危險性或有害性工作，並針對中央指定之事業，雇主應針對母體有健康危害之虞的工作，採取危害評估及分級管理措施。雇主未經當事人告知妊娠或分娩事實而違反規定者，得免於處罰；但雇主明知或可得知者，不在此限。雖然依三十條及三十一條條文所列舉之危險性或有害性工作，係指具有可能傷害母體之礦坑、鉛及化合物、異常氣壓、鑿岩機、有害輻射、一定重量以上之重物處理等工作，但依據本條文之精神，對於懷孕或分娩未滿一年女性之母體健康與安全，應特別關注與保護。

## 七、雇主應承擔安全衛生教育及訓練

根據條文第三十二條及三十三條，明訂雇主必須對受僱勞工提供安全衛生教育以及負責宣導有關安全衛生規定使勞工周知。而根據本法適用之工作者，包括社會福利及社會工作機構招募之志工或參與職業訓練之學員，雇主或工作場所負責人均負有教育及宣導安全衛生之責任。

職業安全衛生法可說是規範雇主必須負有保障工作者職場安全與健康之基本法。但誠如本文一開始即論及社會工作這項助人專業之特殊性，故從事社會工作的職業風險與危害，需要就業別的工作場域與工作執行的特性，更為深入探討。

## 參、社會工作人員執業安全相關法案之探討

三個版本的草案在提案緣由裡都提及社工人員被攻擊或威脅的事件，也都關心社會工作人員執行職務時的人身安全保障、危險預防及風險管理制度的建立，希望社會工作者有安全與尊嚴的工作環境，並賦予主管機關提供(適切)保障的職責。而三個草案之中有兩個在提案緣由裡提及美國的莉莎法(Lisa's Law)，該法在社工人員莉莎因服務對象的暴力致死後，2001年密西根州制訂通過，對於威脅或侵犯社會工作人員安全者課以刑事責任，並增強對社會工作人員家訪的訓練要求，且可以要求警察陪同。

王育敏等國民黨籍委員提出的「社會工作人員執業安全條例」(草案)前在立法院召開過公聽會，廣邀社會工作實務界、學界和各級政府主管單位表達意見(王育敏, 2013)。在王育敏所提的草案裡納入公聽會的結論，並且也將「職業安全衛生法」規範的相關要求納入草案。李昆澤等民進黨籍委員隨後一週提出的「社會工作人員執業安全維護法」(草案)重點在具體期待各級主管機關對於雇主責任的協助。我們認為可能有補強前一個王育敏等委員提案，加強主管機關協助雇主履行職責的意圖。幾週後，臺中市選出的民進黨籍立委何欣純領銜接著提出的「社會工作人員人身安全保障條例」(草案)。這個草案的名稱和內容都和「臺中市社會工作人員人身

安全保障自治條例」高度雷同。

綜合整理歸納三個版本草案的條文，草案關心的課題摘述如後。設置社會工作人員安全防護基金、中央主管機關應對社工人員職務之風險分類分級並公告之、雇主應為社會工作人員購買意外事故保險、雇主應提供風險職務加給、雇主應提供安全的辦公處所和防護設備設施以及訓練、辦公處所建築應符合相關法規之規範(建築法、消防法、災害防救法、身心障礙者權益保障法等)、雇主對辦公處所提供安全防護措施的列舉、安全防護措施應依照社會工作人員職務性質強化、執行高風險職務時雇主應安排的陪同人員或錄影錄音與提供防護器材、社工人員停止執行有立即危險之職務的權利、雇主對社會工作人員職務安全的責任、通報機制、危險事件發聲後的照顧措施、各級主管機關應設社會工作人員安全防護促進小組或委員會審議諮詢及促進社會工作人員的防護事項並處理申訴案件政府得補助為執行本法所衍生出之經費短缺。

我們在本文起頭時就指出八點社會工作執行業務過程動態變化難以預測控制的特殊性。在討論相關草案的立法過程和進度時也指出法案的立法過程需要積極關心和合法遊說。前一段文字指出目前在立法院社會福利及衛生環境委員會的三個相關草案所涉及的議題和層面相當廣，立法後對於社會工作人員人身安全的雇主責任、各級主管機關的責任、和受僱社會工作人員的責任有原則性的規範。我們認為社會工作專業有促進社會制度和環境更健全合

理的自我期許和社會期待。而社會工作人員人身安全相關法案所涉及的議題和社會工作者、和社會工作的機構組織與執業環境都有直接的規範和影響。從立法階段起社會工作者和社會工作者的雇主就應該積極參與提供切合實際的資訊，幫助將來法案能夠順利通過並且能夠有理想性且切實可行，不要通過一個陳義高但難以落實，只是擺著參考參考的法條。

我們期待基層社會工作者能夠聚會討論自身的處境，然後反映給社會工作專業人員協會、各地社工師公會和各地社工工會組織。當然，也要積極參與支持這些組織有資金、人力和能量舉辦座談會、公聽會並和友善關心社會福利的立法委員及其辦公室積極聯繫溝通，表達意見。這個法案的立法過程可以成為社會工作界自我培力、增強立法倡導知識能力和社會關係網的鍛鍊機會。

草案裡明顯的要求機構雇主承擔更多的責任保障社會工作人員的人身安全與身心健康。這勢必會增加許多原本就經費困窘的中小型組織的財務壓力。雇主更需要估算法案對機構組織成本和對行政工作的衝擊，反映給立法者們和各級主管機構知道。小型機構是最能夠快速調整以回應社會新興社會福利需要的組織，小型機構組織如果財務困窘，這種快速調整反應的彈性也會削弱。政府主管機關最優先關心幫助的應該是中小型的社會工作組織，特別是有創新調整能力和彈性的中小型組織。

草案和職業安全衛生法中涉及的所有議題與原則性的規範都需要更多符合社會

工作真實實務世界的資訊和聲音回饋至立法院。舉例來說，五人以下的組織將來部分適用職業安全衛生法的規定有哪些？哪些法條對社會工作者來說是必要的基本保障，但對機構來說卻因此成為財務上的沈重的負擔，需要小型機構主動反應。社會工作機構都會運用志工，如果志工領有微薄福利或車馬費，會不會被認定不算是志工而導致機構不算是五人以下的小型組織呢？而目前政府社會福利服務的提供幾乎百分之八十以上均透過委託或招標交由民間福利、醫療機構執行。在這種契約關係中，政府及民間機構在社會工作人員的安全與健康保障上應各承擔何種責任，亦應透過對話釐定。

#### 肆、續論社工人員「身心安全」相關議題

兩公約中宣示，人人有權享受公平與良好之工作條件。工作者在工作職場享有安全衛生的工作環境只是其一，公平與良好的工作條件還包括平等就業機會與升遷、公平與合理的薪資、合理的生活水平、適當的工作時間與休息、休假等。換句話說，工作者有合宜的工作與生活品質以及身心平衡，是每個社會應努力的目標。今日，社會工作人員的服務提供，有許多已不再是志願性的組合，而是在政府與民間共同形塑的制度環境規範之下執業。我們所共同建制的社會工作環境，相當程度的影響社會工作人員的工作與生活條件。因此，在關注社會工作人員職場安全的同

時，我們不妨更進一步檢視實務工作從業者對於社會工作環境及其身心安全的經驗。

汪淑媛（2013）關於家暴防治社工身心安全影響因素的研究，相當程度的階段性總結至今臺灣地區關於社會工作從業人員身心安全的研究。她根據國內外相關文獻和焦點團體訪談歸納出 21 項影響家庭暴力防治社會工作人員身心安全的潛在影響因子（註 1）。然後以郵寄結構式量表詢問公部門家暴防治中心的工作人員以及中型以上機構的家暴防治的社工員的自身經驗與看法，並就這 21 項因子表達其對身心安全影響程度的意見。根據回收的 301 份有效問卷採因素分析排序與分類其影響程度。這 21 個影響因素經歸納為六組影響因素。汪淑媛綜合資料分析後，顯示勞動條件不佳或低劣對社工人員的身心安全影響最大，其次影響程度由大到小依序為 2.學術界對於實務工作的介入與權力，3.社工專業地位低落，4.服務對象與工作內容繁雜，5.機構主管、督導、與組織氛圍，以及 6.社工員個人因素。

低劣勞動條件威脅家暴社工人員的身心安全位居首要因素，這與文獻資料和過往研究結果相當一致。這個結論產生自勞動條件在臺灣社會工作界已經相對較佳的公部門社工和中型以上社會工作機構的社會工作人員。小型社會工作機構組織社會工作人員的勞動條件只會更差。整體而言，臺灣地區第一線社會工作人員勞動條件的現象有所謂的三高一低：**個案量和責任高、工時高、人員流動率高，但是薪資**

**待遇偏低**。這可是長期存在的現象，整個社會工作界應該笑不出來，並且應該是要認真面對採取行動改善的議題。換句話說，幫助人的社會工作人員也很需要被幫助，並且早就應該積極爭取增加人力、改善待遇。但是多年以來，社會工作界追求社會工作專業化時努力的重點卻非改善社工人員的勞動條件、改善薪水待遇、增加人力降低個案負荷量，反倒有另外一組我們所謂的三高一低持續惡化已經不佳的基層社會工作人力的勞動條件。這個惡化社會工作勞動條件的三高是：高門檻的社會工作證照考試、扭曲的專家高標準實務評鑑、選擇接軌國際高標準的政策決策但卻難接軌國情與實務，例如 ICF；而一低則是實務工作者在社工專業人員組織、社工專業教育與專業發展的決策參與和發言權低。

於是，汪淑媛的研究發現並不意外的出現下述的結果。影響社會工作人員身心安全的因素排名第二的是學術界對實務工作的參與以及權控。汪淑媛說研究所得資料顯示實務界對學術界的整體意見反應如此，令她意外。她客氣而語帶模糊地提醒和建議社會工作學術界的同行對於實務工作者應給予更多的支持，以合作關係取代權威態度。我們要接續探問，社會工作實務界認為社會工作學術界如何威權？如何不支持？不合作？這會是一個有意思但不容易進行的研究問題：**社工學術界與實務界的關係為何**？這當然是一個多層次和多樣化的關係，基本上這種權控關係鑲嵌在一個產官學結構關係網絡裡，高度影響著

社會工作實務界的資源方案獲得、從業資格的認定和服務績效評鑑判定。學術界在各級政府的倚重下，對實務界的介入與影響也許還不到宰制，但其影響力道是實務工作界絕對不會輕忽的。陶蕃瀛（2012，2013）在「社會工作、證照、專精化反思」與「社會工作專精化深化制度性壓迫的思辨」兩篇文章裡對社會工作學術界在社工養成教育的壟斷與鼓吹社工專業證照與專精化證照的迷思與深化制度性對社會工作實務界的壓迫有一番思辨討論。這些研究與論述，雖然可能不是學術界或政府期待發生的結果，但它們的確反映出了部分社會現實，也許值得我們再深思、常對話、並且適度調整現行的制度與作為。

研究裡另外有兩個有意義的發現。一者是社工的年資越久，越不受社工專業地位低的影響力。這一方面可以解釋長期的社會工作歷練能讓社工員由衷欣賞認同自身的工作，比較不需要外界的認可；但是，另一種解釋則是挺不住壓力和對於社工價值認同不強的早就離職流失了，不會有較久的社會工作年資。再者是社會工作內容繁雜使得社會工作服務難以標準化，這導致社會大眾對於社會工作服務的不能標準化難以理解和接受，甚至懷疑社會工作專業的專業程度。

## 伍、結論

大概每一個社會工作人員都暴露在人身安全的職業風險裡。我的第一個工作是縣市政府的社工員，那是民國六十八退伍

後的事情。獲知錄取時我還不會騎摩托車。前一個家扶中心的工作就是因為還沒有機車駕照被婉拒。趕緊在就職前於臺北市懷寧街暗夜車少時練習騎機車，當時摔車身體的傷痛和挫敗不安的心情，此刻浮上心頭。報到後，被分派到新社鄉。第一次騎著公務機車，從豐原騎往新社的忐忑不安，至今難忘。家訪時在山區裡被狼狗追逐。午後大雷雨中騎車，身穿雨衣但仍然全身濕透的經驗，自我安慰這是天將降大任的磨練。被精神狀態不穩定的案主突然揮拳擊打的經驗，我有，許多社會工作人員都有。但是，記憶中我第一次有社會工作者人身安全堪慮的義憤是在民國九十二年 SARS 期間，看到報紙刊載臺北市政府要求社會工作人員在和平醫院及周圍街道、鄰近大樓管制封鎖區內執行物資分派的工作。這一段個人對於社會工作者人身安全的看法，試圖以個人主觀看法模糊地陳述一件事實。社會工作是一門立基於利他和對於人生意義的價值信念而為之的道德實踐職業。許多社會工作者並不介意因為自身選擇的工作而產生的人身安全風險，但是類似 SARS 期間被迫投擲於危險的環境的人身安全問題則是社會工作人員不該也不願接受的。

新近通過並實施的職業安全衛生法，對於社會工作人員的雇主有不同以往的責任要求。本文指出社會工作的獨特性使得職業安全衛生法在社會工作領域實施時會產生什麼爭議實難預測。雇主責任、受僱社工人員的責任、以及不可歸責於雇主也不可歸責於受僱社會工作人員的責任，這

三種責任的界線與重疊的模糊地帶勢必會衍生出許多守法與執法的困難。這需要社會工作人員、專業組織和機構經營管理者積極參與立法過程，發出聲音，表達真誠務實的資訊與意見。一個有理想性、可行又知道如何可行的社會工作人員執業安全的法案才會被制訂出來。

目前社會工作發展在專業化和專精化的努力之外，面對更多的社會工作從業人員之勞動條件的改善、工作者身心安全的關注以及與其他系統合作降低社會工作的風險危害等，更是需要重視的議題。社會

工作是一種職業，一門職業很根本的課題是勞動條件與待遇足以維持合理的生活品質和人身安全。這是社會工作者雇主的責任，但是社會工作人員有正確認識與共同合作的積極行動，才有可能朝向更合理的目標前進。

（本文作者：吳秀照為東海大學社會工作學系副教授；陶蕃瀛為靜宜大學社會工作與兒童青少年福利學系副教授）

**關鍵詞：**社會工作職場安全、社會工作人員安全、職業安全衛生法、社會工作風險管理

## 📖 註 釋

註 1：影響家庭暴力防治社會工作人員身心安全的 21 個潛在影響因子。依有效問卷資料顯示之對影響同意程度由高至低的數值（0-5）排序：1.工作量（3.90）；2.工作內容多元複雜（3.27）；3.機構提供的工作福利與保障不足（3.26）；4.他人不肯定社工的專業（3.21）；5.學術界對實務社工不瞭解與專業權力（3.11）；6.社會工作相關政策與制度（3.06）；7.薪資（2.99）；8.機構組織氣氛（2.94）；9.學術界對實務社工的介入（審查、評鑑、督導、教育、考試、政策立法）（2.86）10.學校教育與實務工作的落差（2.82）；11.媒體（2.71）；12.缺乏符合自己需求的在職訓練（2.67）；13.政治人物、民意代表（2.62）；14.案主相對人（2.48）；15.主管/督導（2.46）；16.人生歷練不足（2.45）；17.自己過去生命中未處理的個人議題（2.38）；18.案主（2.36）；19.社會工作不夠專業、容易被替代（2.36）；20.自己專業能力不足（2.31）；21.同事（1.86）（引自汪淑媛（2013））。

## 📖 參考文獻

王育敏（2013）「濺血事件之後...社工執業安全保障」公聽會記錄。

[www.ly.gov.tw/saveAs.action?id=18&fileName=201306271709560...](http://www.ly.gov.tw/saveAs.action?id=18&fileName=201306271709560...)。2014 年 7 月 8 日瀏覽。

立法院（2014）議案整合暨綜合查詢系統。

- <http://misq.ly.gov.tw/MISQ/IQuery/misq5000QueryMeetingDetail.action?meetingNo=2014052353&departmentCode=4500&meetingTime=103/05/26#>。2013年7月10日瀏覽。
- 臺中市政府（2013）臺中市社會工作人員人身安全保障自治條例。
- <http://210.69.115.31/GLRSout/LawContent.aspx?id=GL002081>。2013年7月10日下載。
- 臺中市政府勞工局（2014）。103年度職業安全衛生法修法重點說明宣導手冊。
- 汪淑媛（2013）影響家暴防治社工身心安全之風險因素分析。*社會政策與社會工作學刊*，17卷1期：175-215頁。
- 張文貞（2012）。兩公約實施兩周年的檢討：以司法實踐為核心。*思與言*，50卷4期，7-43頁。
- 陶蕃瀛（2012）社會工作、證照、專精化反思。*臺灣社區工作與社區研究學刊*，2：1期：65-77頁。
- 陶蕃瀛（2013）社會工作專精化深化制度性壓迫的思辨。*臺灣社會研究季刊*，92期：248-257頁。

### 相關草案參考資料

- 社會工作人員執業安全條例草案。參見立法院議案關係文書，院總第1574號、委員提案第15567號。
- [http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/04/09/LCEWA01\\_080409\\_00048.pdf](http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/04/09/LCEWA01_080409_00048.pdf)。
- 2014年7月10日瀏覽下載。
- 社會工作人員執業安全維護法草案。參見立法院議案關係文書，院總第1574號、委員提案第15595號。
- [http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/04/10/LCEWA01\\_080410\\_00026.pdf](http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/04/10/LCEWA01_080410_00026.pdf)。
- 2014年7月10日瀏覽下載。
- 社會工作人員人身安全保障條例草案。參見立法院議案關係文書，院總第1574號、委員提案第15844號。
- [http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/04/14/LCEWA01\\_080414\\_00070.pdf](http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/04/14/LCEWA01_080414_00070.pdf)。2014年7月10日瀏覽下載。