

## 中央補助地方增聘兒童及 少年保護社工人力政策之探討

簡慧娟·林資芮

### 壹、前言

我國兒童及少年保護工作主要起源於1993年兒童福利法修法，對於受虐兒童新增通報調查、緊急保護、安置等條文，具體賦予地方政府主管機關強制介入保護受虐兒童之公權力，法入家門的觀念也因為兒童保護工作逐漸成為社會共識，進而催生家庭暴力防治法（1998年6月），提供家庭成員更多保護（馮燕，2003）。2003年5月28日公布施行之兒童及少年福利法（以下簡稱兒少福利法），將保護對象擴大為18歲以下之兒童及少年（以下簡稱兒少），除就受虐兒少責任通報、緊急安置等保護工作做了更加周延與詳細的規範，並注入聯合國兒童權利公約「兒童們有權生活在一個充滿愛與關懷的家庭」的理念，增列第43條規定主管機關應對

兒少保護個案提供「家庭處遇服務」，服務單位從兒少個人本身擴及整個家庭，政府一方面必須尊重父母親對兒童們應有的責任，如提供照顧和輔導孩童的責任；另一方面也應提供家長們物質上的援助及家庭支持方案，協助「不適任」的父母改善親職功能，除非因父母嚴重虐待或疏忽，經法院以兒童最佳利益裁定停止父母的親權，否則政府應盡一切努力協助家庭重建，防止兒童和他們的父母分離（聯合國兒童權利公約，1989）。

由上可知，「確保兒童人身安全」不過是兒少保護工作的起始點，「幫孩子重整一個健全的家庭」才是最終服務目標；兒少保護工作「任重而道遠」，地方政府社工人員一路走來，一肩須捍衛著兒少的生命安全，一肩須協助父母或照顧者解決貧窮、失業、婚姻失調、藥酒癮、自

殺、…等問題，即便苦無其他資源支助，仍需披荊斬棘，為受虐兒少闢出一條安全平坦的成長道路；因為，以目前行政組織生態，「維護兒少權益」永遠只是兒少福利主管機關的責任，寄望其他部門釋出或增加更多有助於維護兒少權益的資源，似乎總止於在旁暖身助跑，很難一步到位；「網絡合作」總因各該部門堅守職責本位，固著依法行政，而無法施予社工人員更多籌碼去挽救一個失能的家庭。

而放眼當今社會福利事業版圖，兒少保護、家庭暴力防治等保護性業務「地處邊陲」，縱使攸關人身安全，但相對於廣大的福利人口群，「受虐兒童」畢竟是小眾，且多屬「服務密集」的個案工作，若無足夠的「人力資本」，實難構織出緊密的保護網絡，如此耗費人力成本、又難即時見效的兒少保護及家庭重整工作，很難說服地方民選首長增編預算擴充兒少保護社工人力規模，即便受虐兒少案量逐年成長，但依內政部兒童局（以下簡稱兒童局）2005年調查結果，各直轄市、縣市政府兒少保護社工專責僅51人，兼責256人，每名社工員所負擔兒少保護個案保守估計約60-70人，社工員執行緊急救援及保護安置等危機處遇已疲於奔命，難有餘力推動後續家庭處遇及其他預防性服務方案。

為解決地方政府兒少保護社工人力不足困境，內政部2006年5月29日訂頒「補助各直轄市、縣（市）政府增聘兒童及少年保護社會工作人力實施計畫」，協助地方政府增聘320名兒少保護社工人力（以下簡稱兒保社工人力），所需經費由中央與地方以四六比共同分擔，惟實施迄今，地方政府仍頻頻反映社工人力不足，案量居高不下，尤當發生兒虐致死案件時，總令外界質疑既已增加兒保社工人力，為何仍不足以及時保護這些受虐兒童的安全，特別是立法委員及監察委員，身負監督政府之責，除追查兒保社工或通報人員有否失職，亦關切上開人力地方政府是否有挪作他用、致無法有效防治兒虐問題。

對以上諸多爭議，本文試從該計畫政策發展脈絡，分析其執行現況，並探討其所衍生的實務問題，藉此思考未來兒少保護業務之定位及相關人力規劃。

## 貳、政策發展脈絡

### 一、背景分析

2001年度內政部設置「全國113婦幼保護專線」統一通報窗口，兒少保護案件逐年增加，2009年政府介入保護之受虐兒少計13,624人，約為2001年受虐人數的2倍。

表1

年度別	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
合計	6,927	6,902	8,013	7,837	9,897	10,094	13,566	13,703	13,400

2005年北市邱姓女童遭酒醉父親毆打重傷死亡，接連幾年又發生數起駭人聽聞的兒少受虐（以下簡稱兒虐）致死案件，包括，桃園縣傅姓男童遭母親同居人長期凌虐，死亡時身上多處血腫、瘀燙傷及骨折；北縣吳姓單親媽媽因長期嚴重疏忽，導致女兒營養不良死亡；台中縣黎姓男童

因母親入監服刑交付嬸婆照顧，卻被嬸婆亂棒打死等等；加以卡債風波掀起，討債集團橫行，負債家長攜子自殺事件頻傳，兒童局2001至2009年統計資料顯示兒少因父母或照顧者虐待死亡有46人，遭父母攜同自殺死亡者有87人，總計有133名兒少在父母或照顧者的手上喪失生命。

表2

年度	總計	2005	2006	2007	2008	2009
兒虐致死	46	11	13	9	5	8
攜子自殺	87	16	31	17	16	7
總計	133	27	44	26	21	15

為因應兒虐問題嚴重化，內政部於2006年成立「兒童及少年保護與家庭暴力防治小組」（以下簡稱兒保小組），期廣納各方建言，研擬具體有效之兒虐預防策略，小組委員除建議中央應積極推動各項兒少保護三級預防措施外，對日益增加之兒虐案量，更強調中央應儘速協助地方政府充實兒保社工人力，俾能及時處理兒虐緊急事件，該小組幕僚單位兒童局即據以著手規劃增加兒少保護社工人力相關事宜。

## 一、政策規劃

### （一）前置協商作業

1. 決定以約聘社工人員為人力增加之主要來源

有關增加兒保社工人力一案，初始行政院人事行政局（以下簡稱人事行政局）以地方政府編制員額未有空缺為由，認為宜優先由地方政府釋出公職社工師職缺，部分專家學者基於保障社工人員工作權益立場，亦贊同以公職社工師作為兒保社工人力增加來源，惟經多數地方政府表示，

且高考及格人員係依填選志願分發，流動率較高，未若約聘人員多屬在地人較為穩定；且增設正式編制員額，尚涉組織修編事宜，須經議會審查通過，曠日廢時；爰決定以約聘人員任用方式增加兒保社人力，以解當務之急。

## 2. 放寬地方政府員額總量控管限制

依行政院1983年3月修正發布「行政院暨所屬機關聘用人員注意事項」規定，各機關聘用人員其員額以超過該機關預算總人百分之五為原則。後為配合政府人事精簡政策，該院復於2005年12月發函管制地方政府約聘僱員額零成長，爰為推動是項政策，內政部多次與人事行政局協商，2006年4月，中央協助地方增聘兒保社工人力一案經行政院同意得不受上開二項規定限制。

## （二）研訂實施計畫

為推動是項政策，兒童局研訂「補助各直轄市、縣（市）政府增聘兒童及少年保護社會工作人力實施計畫（草案）」乙種，實施重點摘述如下：

### 1. 各直轄市、縣市政府增聘兒保社工員額計算標準

兒童局係以2005年兒少保護開案數9897人，估算2006年兒少保護整體案量約1萬5,000人（當年度新開案量以1萬人估之，以前年度未結舊案以5000人估之），以每名社工員負擔30案除之，取

得全國兒保社工人數基本值500人，再以各該縣市兒少人口占全國兒少人口比例為加權數，二者相乘核算出各該縣市所應配置之兒保專責社工合理人數，扣除既有兒保社工人數，並查對各地方政府實際需求後，核定補足員額調整為320人（詳表3）。

## 2. 增聘兒保社工人力工作內涵

該計畫規劃初始，增聘兒保社工人力係以執行兒少保護個案工作為主，即指兒少保護三級預防措施中第三級已發生受虐或疏忽等情事之個案處理，惟規劃過程中，考量地方政府財政困難，倘無中央補助經費挹注，勢必無法負擔增聘兒保社工相關人事費用，但其困難點在於地方政府人力規劃本屬地方自治事項，且依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」規定，人事費用非屬中央各部會對直轄市及縣（市）政府計畫型補助款之補助範圍，換言之，依規定內政部係無法編列經費補助直轄市、縣市政府增聘兒保社工人力；是以，決策者認為所增兒保社工人力倘能更廣泛運用於兒少保護二級及初級預防工作層面，將有助於爭取補助經費，爰該計畫報送行政院時，增聘兒保社工人力工作內涵擴及高風險家庭關懷處遇服務及弱勢兒少緊急生活扶助個案訪視業務，此亦引發爾後相關研究認為該計畫既以兒少保護案量推估地方政府所需增聘兒保社工人力，卻擴充其實質工作內涵，導致兒保社

工人力被稀釋（家防會，2009）。

## 貳、執行現況分析

### 3. 經費分攤原則

該計畫所需人事費用，40%係由中央補助各直轄市、縣（市）政府，60%由各直轄市、縣（市）政府自籌經費支應。

### 一、用人進度

該計畫2006年5月29日訂頒後，各地方政府即陸續招募人力，截至2009年底

表3

縣市別	2005年 開案數 (A)	以前年度累 計舊案 (B)=(A)×0. 5	案量合計 (C)=(A)+(B)	縣市兒少人 口數/全國 兒少總人口 數%(D)	兒保專責社工 合理人數 (F)=15000/30× (D)	補足員 額=F-I	現行社工人力		
							總人力 (I)=專 責+兼 責×0.5	專 責	兼 責
合計	9,897	4,949	14,846	100.00%	505	320	185	51	267
台北市	410	205	615	10.31%	45	30	15	15	0
高雄市	254	127	381	6.24%	28	15	13	8	10
台北縣	2,644	1322	3966	15.93%	79	45	34	0	67
宜蘭縣	226	113	339	2.40%	12	8	4	4	0
桃園縣	799	400	1199	9.14%	45	31	14	0	29
新竹縣	160	80	240	2.40%	12	10	2	1	2
苗栗縣	88	44	132	2.50%	12	8	4	4	0
台中縣	770	385	1155	7.62%	38	20	18	2	32
彰化縣	387	194	581	5.85%	29	26	3	0	6
南投縣	220	110	330	2.28%	11	8	3	0	7
雲林縣	279	140	419	3.25%	16	11	5	5	0
嘉義縣	230	115	345	2.19%	11	5	6	1	10
台南縣	366	183	549	4.42%	22	13	9	0	18
高雄縣	971	486	1457	5.05%	32	14	18	0	36
屏東縣	713	357	1070	3.92%	20	16	4	4	0
台東縣	74	37	111	1.04%	7	2	5	0	11
花蓮縣	277	139	416	1.54%	11	6	5	0	9
澎湖縣	20	10	30	0.35%	5	1	4	1	7
基隆市	114	57	171	1.73%	9	5	4	0	8
新竹市	128	64	192	1.85%	9	6	3	1	3
台中市	471	236	707	5.18%	26	22	4	4	0
嘉義市	143	72	215	1.24%	6	3	3	0	5
台南市	153	77	230	3.24%	16	12	4	1	6
金門縣	0	0	0	0.27%	3	2	1	0	1
連江縣	0	0	0	0.04%	1	1	0	0	0

止，排除人力異動因素，未依規定聘足中央補助員額者尙有新竹市（應聘6人，實聘3人）及新竹縣（應聘10人，實聘6人），各地方政府實際聘用計313人。

## 二、2007年服務案量

爲瞭解中央補助地方政府人力後，兒保社工個案負荷有否紓解，兒童局特就各地方政府兒保社工人員2007年服務案量進行調查，依其調查結果，單獨觀察兒少保護業務部分，可發現兒保社工實際服務對象幾乎已包括所有弱勢兒少個案類型，從三級兒少保護、兒少性交易及無依兒少等個案、二級高風險家庭、法院交付收出養及監護權調查個案，至初級弱勢兒少緊急生活扶助個案，整體案量總計有2萬1,495人，且該案量業已扣除委外案量，係指仍由公部門社工背負個案，倘以498名兒保專責社工除之，每名兒保社工平均負荷

43.2案（詳表4），如再侷限於狹義的兒少保護個案，甚已趨近合理個案負荷量25人。

但進一步觀察各地方政府個別服務案量（表4-1）及社工負荷案量（表4-2），又覺差異頗大，未超過20案者有澎湖縣等3縣市，20-30案者有彰化縣等4縣市，30-40案者有桃園縣等6縣市，40-50案及50-60案者各有台北市及高雄市等6縣市，超過60案者尙有台東縣及花蓮縣等2縣市，另同上所述，如侷限在狹義的兒少保護個案，則各縣市兒保社工平均負荷約20-30案左右，尙屬合理案量。

綜上可知，就2007年度服務案量而言，即便納進部分二級或初級預防層面的個案，以498名兒保專責社工人力承接，按理係足以降低兒保社工負荷案量。

然實務上，兒保社工實際負荷遠超過以上所述之合理案量，蓋因近年來社會

表4

兒少保護三級預防措施 服務個案		服務案量 (扣除委外案量)	個案負荷
總計		21,495	43.2
三級	兒少保護個案(人)	12,786	25.7
	兒少性交易個案(人)	520	1
	無依兒少安置處理個案(人)	189	0.4
二級	高風險家庭(戶)	1,639	3.3
	法院交付收出養及監護權調查個案(人)	516	1
初級	弱勢兒少緊急生活扶助(戶)	5,845	11.7

福利業務日益膨脹，地方政府受限於員額總量控管及人事精簡政策，無法依業務需求成長增聘社工人力，中央補助之兒保社工人力，對地方政府長期以來貧瘠的社工人力無疑是場久旱甘霖，況部分縣市政府採轄區分工制度，無所謂依個案類型專業分流，是以，在其他福利業務人力未能同步成長，整體社工人力仍舊不足的情形下，中央補助之兒保社工勢必得分攤其他類型個案工作。

從上開兒童局所查2007年服務案量可知，除台北市、高雄市兒保社工可專責專用外，其餘縣市均須分攤如家暴及性侵害成人保護業務、低收入戶複查、其他經濟扶助業務、1957馬上關懷專案、獨居老人及路倒病人、身障家訪及處遇等業務（詳表5及表5-1），當中，又以每年一度的低

表5

個案類型	接案縣市	總案量	個案負荷
家暴及性侵害成人保護個案	除北高二市、新竹市及金門縣外，餘縣市均需接案	11,153	22.4
低收入戶複查 <sup>2</sup>	桃園縣、台中縣、彰化縣、雲林縣、屏東縣、基隆市、台中市	13,380	26.9
其他經濟扶助個案 <sup>3</sup> 書面審查	宜蘭縣、桃園縣、台中縣、彰化縣、雲林縣、澎湖縣	9,747	19.6
1957馬上關懷個案訪視	台北縣、台中縣、金門縣	1,095	2.2
獨居老人、路倒病人	宜蘭縣、彰化縣、金門縣	184	0.4
身障家訪及處遇	台北縣、台中縣	215	0.4
合計		35,774	71.9

收入戶複查案量最多，達1萬3,380案，以全國498名兒保社工計之，每名兒保社工平均得多接26案，其次為家暴及性侵害成人保護案量最多，達1萬1,153案，每名兒保社工平均得多接22案，總體而言，每名兒保社工所需分攤其他福利類型個案高達71.9人，加上本職所須負責兒少保護案量43.2人，何以有社工負荷百案之說法，不難理解。

### 三、現行人力配置

有關各地方政府增聘兒保社工之運用，由於該增聘人力尚須分攤高風險家庭及弱勢兒少緊急生活扶助個案訪視業務，現行人力配置概可依兒少保護及高風險家庭業務是否歸屬同一單位為分界點：

(一) 兒少保護與高風險家庭業務  
歸屬不同單位

以台北市、台北縣、高雄市、桃園縣及台南市等五縣市為例，其高風險家庭及弱勢兒少緊急生活扶助個案訪視業務係由社工科所管各區社會福利中心負責，部分增聘兒保社工人力係配置於各社會福利中心，其餘人力則進駐該縣市家庭暴力及（暨）性侵害防治中心（以下簡稱家暴中心），除台北縣家暴中心係依轄區分工，主責社工須負責轄區內所有保護性個案業務，包括成人保護（家暴、性侵害）及兒少保護個案外；台北市、高雄市、桃園縣及台南市家暴中心設有兒少保護專組，專責兒少保護個案工作。

(二) 兒少保護與高風險家庭業務  
歸屬同一單位

其餘20縣市蓋因兒少保護與高風險家庭歸屬同一單位，兒保社工均隸屬同一科（室、組），另依各該地方政府組織型態不同，其所屬科別分別有社會工作科、婦幼福利科或社會福利科等三種名稱，至於科層底下的社工派案模式則有種合久必分、分久必合的趨勢，譬如部分縣市以前係採專業分組派案模式，即將社工員分為兒少保護、成人保護、性侵害等專組分組派案，但後來基於地域需求及福利服務輸送的近便性，改採轄區分工模式，俾就近提供民眾所需之福利服務，不過，目前依兒童局2009年調查結果，大致為表6所列三種分工模式：

表6

分工方式	縣市	業務科別
設兒少保護專組（或兒少組）	南投縣、花蓮縣、彰化縣	社工科
	嘉義縣、台東縣、新竹縣、新竹市、基隆市	婦幼科
	嘉義市	社福科
	金門縣、連江縣	社會局（民政局）
依轄區分工、主責社工須負責轄區內所有保護性個案業務，包括成人保護（家暴、性侵害）及兒少保護個案。	宜蘭縣、苗栗縣、高雄縣 <sup>5</sup> 、台南縣	社工科
	澎湖縣	社福科
依轄區分工、主責社工除須負責轄區內所有保護性個案，尚須負責經濟扶助、獨居老人、身障保護等個案性業務。	臺中縣、屏東縣、台中市、雲林縣、	社工科

表5-1

縣市別	服務案量 (扣除委外案量)						
	總計	三級			二級		初級
		兒少保護 個案(人)	兒少性交易 個案(人)	無依兒少安置 處理個案(人)	高風險 家庭 (戶)	法院交付收出養及 監護權調查個案 (人)	弱勢兒少緊急 生活扶助(戶)
	21,495	12,786	520	189	1,639	516	5,845
台北市	1,965	1,458	-	-	170	-	337
高雄市	1,796	999	-	-	67	-	730
台北縣	3,299	2,276	32	19	581	-	391
宜蘭縣	449	237	-	2	-	-	210
桃園縣	1,497	1,044	26	-	114	-	313
新竹縣	476	218	37	28	37	-	156
苗栗縣	665	256	29	2	90	64	224
台中縣	1,875	730	10	-	230	239	666
彰化縣	794	571	11	5	-	145	62
南投縣	394	259	2	-	-	-	133
雲林縣	773	494	7	17	-	-	255
嘉義縣	311	239	2	-	-	-	70
台南縣	866	647	3	-	17	-	199
高雄縣	1,598	535	61	-	272	-	730
屏東縣	1,089	619	36	-	-	-	434
台東縣	481	165	23	2	-	59	232
花蓮縣	500	451	3	-	-	-	46
澎湖縣	95	74	1	-	-	-	20
基隆市	254	207	2	3	14	-	28
新竹市	198	71	29	34	-	-	64
台中市	1,442	763	205	56	42	-	376
嘉義市	217	141	1	1	-	-	74
台南市	404	314	-	20	2	-	68
金門縣	54	19	-	-	3	7	25
連江縣	4	-	-	-	-	2	2

表5-2

縣市別	增聘人力+ 原有人力	個案負荷(扣除委外案量)						
		總計	三級			二級		初級
			兒少保護 個案(人)	兒少性交易 個案(人)	無依兒少安置 處理個案(人)	高風險 家庭 (戶)	法院交付收出 養及監護權調 查個案(人)	弱勢兒少緊急 生活扶助(戶)
總計	498	43.2	25.7	1.0	0.4	3.3	1.0	11.7
台北市	45	43.7	32.4	-	-	3.8	-	7.5
高雄市	31	57.9	32.2	-	-	2.2	-	23.5
台北縣	79	41.8	28.8	0.4	0.2	7.4	-	4.9
宜蘭縣	12	37.4	19.8	-	0.2	-	-	17.5
桃園縣	45	33.3	23.2	0.6	-	2.5	-	7.0
新竹縣	8	59.5	27.3	4.6	3.5	4.6	-	19.5
苗栗縣	12	55.4	21.3	2.4	0.2	7.5	5.3	18.7
台中縣	38	49.3	19.2	0.3	-	6.1	6.3	17.5
彰化縣	29	27.4	19.7	0.4	0.2	-	5.0	2.1
南投縣	11	35.8	23.5	0.2	-	-	-	12.1
雲林縣	16	48.3	30.9	0.4	1.1	-	-	15.9
嘉義縣	11	28.3	21.7	0.2	-	-	-	6.4
台南縣	22	39.4	29.4	0.1	-	0.8	-	9.0
高雄縣	32	49.9	16.7	1.9	-	8.5	-	22.8
屏東縣	20	54.4	30.9	1.8	-	-	-	21.7
台東縣	7	68.7	23.6	3.3	0.3	-	8.4	33.1
花蓮縣	8	62.5	56.4	0.4	-	-	-	5.8
澎湖縣	5	19.0	14.8	0.2	-	-	-	4.0
基隆市	9	28.2	23.0	0.2	0.3	1.6	-	3.1
新竹市	6	33.0	11.8	4.8	5.7	-	-	10.7
台中市	26	55.5	29.3	7.9	2.2	1.6	-	14.5
嘉義市	6	36.1	23.4	0.2	0.2	-	-	12.3
台南市	16	25.3	19.6	-	1.3	0.1	-	4.3
金門縣	3	18.0	6.3	-	-	1.0	2.3	8.3
連江縣	1	4.0	-	-	-	-	2.0	2.0

表6-1

縣市	兒少社 工人力	個案負荷						
		個案負荷 總量	家暴及性侵 害成人保護	低收入戶 複查	其他經 濟扶助	1957 馬上關懷	獨居老人、 路倒病人	身障家訪 及處遇
總計	498.0	71.9	22.4	26.9	19.6	2.2	0.4	0.4
台北市	45	-	-	-	-	-	-	-
高雄市	31	-	-	-	-	-	-	-
台北縣	79	75	59	0	6	6	2	2
宜蘭縣	12	34	34	-	-	-	-	-
桃園縣	45	15	3	10	2	-	-	-
新竹縣	8	-	-	-	-	-	-	-
苗栗縣	12	-	-	-	-	-	-	-
台中縣	38	94	1	70	16	6	-	1
彰化縣	29	460	4	169	274	14	-	-
南投縣	11	31	31	-	-	-	-	-
雲林縣	16	406	81	313	12	-	-	-
嘉義縣	11	28	28	-	-	-	-	-
台南縣	22	-	-	-	-	-	-	-
高雄縣	32	89	89	-	-	-	-	-
屏東縣	20	11	-	11	-	-	-	-
台東縣	7	27	27	-	-	-	-	-
花蓮縣	8	26	26	-	-	-	-	-
澎湖縣	5	12	12	-	-	-	-	-
基隆市	9	75	22	-	54	-	-	-
新竹市	6	-	-	-	-	-	-	-
台中市	26	7	2	5	-	-	-	-
嘉義市	6	23	23	-	-	-	-	-
台南市	16	14	14	-	-	-	-	-
金門縣	3	-	-	-	-	-	-	-
連江縣	1	-	-	-	-	-	-	-

續上表

縣市	服務案量						
	總案量	家暴及性侵害成人保護	低收入戶複查	其他經濟扶助	1957馬上關懷	獨居老人、路倒病人	身障家訪及處遇
總計	35,774	11,153	13,380	9,747	1,095	184	215
台北市	-	-	-	-	-	-	-
高雄市	-	-	-	-	-	-	-
台北縣	5,895	4,632	2	453	452	170	186
宜蘭縣	412	412	-	-	-	-	-
桃園縣	662	115	456	91	-	-	-
新竹縣	-	-	-	-	-	-	-
苗栗縣	-	-	-	-	-	-	-
台中縣	3,558	19	2,657	599	240	14	-
彰化縣	13,349	116	4,898	7,932	403	-	-
南投縣	339	339	-	-	-	-	-
雲林縣	6,497	1,297	5,010	190	-	-	-
嘉義縣	313	313	-	-	-	-	-
台南縣	-	-	-	-	-	-	-
高雄縣	2,844	2,844	-	-	-	-	-
屏東縣	222	-	222	-	-	-	-
台東縣	192	192	-	-	-	-	-
花蓮縣	206	206	-	-	-	-	-
澎湖縣	61	61	-	-	-	-	-
基隆市	677	195	-	482	-	-	-
新竹市	-	-	-	-	-	-	-
台中市	180	45	135	-	-	-	-
嘉義市	137	137	-	-	-	-	-
台南市	230	230	-	-	-	-	-
金門縣	-	-	-	-	-	-	-
連江縣	-	-	-	-	-	-	-

## 參、實務問題探討

### 一、兒少保護社工人力的充足性

內政部繼2006年5月補助地方政府320名兒保社工人力後，復於2007年6月加碼補助地方政府190名家暴及性侵害防治社工人力，有助緩解兒保社工在成人保護業務之負擔，惟該人力在地方政府亦面臨與上開兒保社工相同的處境，蓋因多數地方政府係依轄區分案，特別是保護性業務，無所謂兒少保護及成人保護專組接案機制，依內政部2009年「補助各直轄市、縣市政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力執行成效評估」顯示，專職家暴及性侵害防治社工人數偏低，亦即社工員必須兼辦相關的工作，經訪談結果發現其中有非常多的比例為兒少保護工作，與家暴及性侵害防治社工人力未到位之前，兒保社工須分擔成人保護業務的情形大異其趣，雖該評估就此推論可能係因中央補助之320名兒保社工尚須辦理兒少保護二級及初級預防工作，導致人力被稀釋，促使家暴及性侵害防治社工反倒必須去分擔兒少保業務，但筆者認為或許亦因兒少保護工作乃屬地方政府法定應辦事項較具強制力，所定各項保護措施有其緊急性及時效性，導致社工需花費較多時間比重。

然而，不可否認的是，兒保社工、家暴及性侵害防治社工之所以必須分擔彼此

案量，甚至必須分擔社會救助、老人、身障等個案工作，其最主要的癥結點在於整體社工人力短絀，無法有效回應日益加重之社會福利業務，為此，行政院秘書長2006年11月10日函示略以「內政部應就兒童保護、家庭暴力防治、外籍配偶服務、弱勢家庭脫困、特殊境遇婦女服務及高風險家庭關懷輔導等專案所需人力，整合目前所有社工人員人力，做出總體人力評估，並配合大溫暖社會福利套案之人力規劃一併檢討，不宜再單獨進行人力需求編列，以免零散。」內政部（社會司）爰據以研擬「充實地方政府社工人力配置及進用中程計畫（草案）」，該計畫尚未核定實施前，中央補助地方兒保、家暴及性侵害防治社工人力等專案計畫雖得以延續，但卻無法隨實際案量成長調增補助人力，社工人力左支右絀、捉襟見肘的處境仍難以在短期內有所改善。

再者，「充實地方政府社工人力配置及進用中程計畫（草案）」規劃方向旨在充實地方政府整體社工人力，亦較偏重於一般福利服務輸送所需人力，是以目前擬以社福績效考核前四名縣市之社工人力與人口比作為基礎值，並依各該縣市所占人口比例分五等級加權計算其所需社工人力，惟筆者認為兒少保護、家庭暴力及性侵害防治等保護性個案服務工作，性質與一般性福利服務事項迥異，攸關受虐兒少及家暴被害人生命安全，社工人員乃處於

24小時備勤狀態，所需人力似宜另以各項保護性服務之人力標準另行估算，始能反應實務現況。

## 二、兒少保護社工的工作環境

隨著兒童及少年福利法、家庭暴力防治法、性侵害犯罪防治法等法令之施行與社會環境變遷及民眾權益保障意識提高等因素，受虐兒少黑數逐漸浮現，兒少保護案量也跟著水漲船高，且保護性個案問題複雜度高，個案工作極具專業性，整個法定保護措施及相關服務輸送過程需耗費相當多的人力，況且因涉及兒少生命安全，在現今媒體生態環境下，極易成爲媒體報導關注之焦點，特別是發生兒虐致死案件時，媒體及民眾無不想鉅細靡遺地瞭解事件始末、發生原因、案主本身及案家狀況，甚至關切案發前是否有政府或其他資源的介入或協助，因此，如果是屬於社政主管機關服務的個案，對於主責社工員而言，無論服務有無缺失，皆須面對有形與無形的壓力及責任（林賢文，2004），此外，目前地方政府對於兒少保護社工人力配置及業務分工，並未隨著環境變遷而合理調整，導致案件質量負擔沈重，造成地方政府兒保社工流動率偏高，且從事者普遍爲年輕、剛畢業之新進社工人員的現象；而專業社工人力穩定性低，對社政主管機關而言，也是一大困擾，必須一再地招募人才，訓練新進人員，經驗傳承無法

延續，且因兒少保護個案服務須結合其他網絡單位共同合作，得透過不斷溝通協調相關觀念及處理方法建立合作關係，擔任個案管理者之社工人員一再更迭，將造成資源浪費，無法發揮個案管理資源統整的功能。

再者，現行社工人員的福利制度並不健全，尤其對於從事兒少保護、家庭暴力及性侵害個案服務的社工人員，除了案件量暴增且質量沈重外，還經常必須面對加害人的威脅，人身安全存在一定程度的危險與顧慮（陳圭如，2005）。依2005年內政部家防會所查各地方政府對於社工人員的待遇及福利（詳如表7），發現社工人員之學歷最多爲大學，有779人，其次爲碩士，有102人，專科畢業者有65人，其程度已具相當水準，可能因保護性業務服務，需具備一定之專業度，否則無法對案主進行評估及針對案主需求提供服務有關。社工人員年收入40萬至50萬元者305人爲最多，其次爲50萬至60萬元者266人，再其次爲30萬至40萬元者235人，60萬至70萬元者89人，70萬至80萬元者26人，30萬元以下者有31人，如此可推算社工人員的平均每月薪資約4萬元左右，相對於案件量負荷如此沈重，其薪資仍有大幅改善空間。另外社工人員依法必須陪同驗傷診療、偵訊出庭、提供庇護安置等，不論案件是否於上班或下班時間發生，因此社工人員必須排班輪值出勤，遇有個

案，即時出勤，對個案進行評估及提供庇護安置或陪同驗傷、偵訊等，非屬加班性質，依規定不得支領加班費，亦非於機關單位內值勤，亦不得支領值勤費，經地方政府多次反應函請內政部協調，經行政院人事行政局函釋，社工人員出勤得支領個案處遇費，惟仍有部分縣市財主單位不支持否准社工人員支領該項處遇費，該等防治中心多次函請內政部出面協調未果。社工人員因經常遭受加害人威脅恐嚇，造成人身安全危險顧慮，內政部及地方政府多次要求比照警察人員支領危險津貼，經內政部轉請行政院人事行政局，惟人事行政局以工作性質不符支領危險津貼情形而否准，並建議由地方政府改以投保人身意外保險方式處理。由此可見，社工人員的福利及待遇仍有大幅度改善的空間。

### 三、兒少保護工作之角色定位及相關網絡功能

現行兒少保護工作最主要的法源依據為「兒童及少年福利法」，社工人員扮演著主要執法者的角色，身負「調查」職責，是以社工人員接獲通報後，必須要在法定時間內蒐焦資料評估案情，判定是否屬於兒少保護事件，但實務上有些家庭因孩子受傷狀況不詳，甚且需要醫療專業的協助判準，這樣困難的調查工作，有時很羅生門，需要長時間的觀察才能知道真正的原因，而社工這樣的調查角色經常帶給

家庭不舒服的感受，社工員的介入主要並不是去斷定兒童虐待事件的真實與否，而是要引進資源協助，但是如何帶著瞭解的眼光進入家庭，讓家庭不是感受到被調查而是感到被協助（王惠宜，2009），似乎與法律賦予社工人員調查者的角色有所衝突，是以，兒少保護工作，究竟是要社工人員扮演「類司法調查」的角色，或只是透過立法藉以提供社會福利介入的機會，實應透過法律本質加以省思（余漢儀，1995）。

其次，由於兒少保護個案八成以上施虐者為父母或照顧者，同屬家庭暴力事件，兒少保護工作在保護令聲請、加害人處遇、家暴危險分級等暴力防治層面，必須與「家庭暴力防治法」緊密結合，又，該法旨在防治家庭暴力行為，其福利特質不如兒少保護工作明顯，故其法條內容可以很清楚地範定各網絡單位的功能與角色，例如保護令的審理及裁定是司法機關的責任、家暴被害人的安全維護是警察機關的責任、偵辦家庭暴力罪或違反保護令罪是檢察機關的責任、家暴加害人處遇是衛生主管機關的責任、家暴被害人保護扶助事項則是社政主管機關的責任，網絡各單位各司其職，相互合作；反觀兒少保護工作，雖就其福利介入及家庭支持部分，置於兒少福利法有其必要性，但就安全維護及暴力防治層面，檢警及司法單位的角色就未若家庭暴力防治法來得明顯及強

表7

縣市別	高中職	專科	大學	碩士	博士	其他	社工 相關 資歷 年數	任現 職 年資	年收入(含基本薪資及專業加給)										其他福利					意外險		
									單位：萬元										個案 處遇 費	危 險 津 貼	生 育 補 助	喪 葬 補 助	旅 遊 補 助	其 他	有	無
									~ 30	30- 40	40- 50	50- 60	60 - 70	70 - 80	80 - 90	90 - 100	100 - 110	110 - 120								
台北市	0	3	62	29	0	0	565.6	271	7	21	25	28	7	5	1	0	0	0	5	40	37	72	0	71	23	
高雄市	0	2	67	8	0	0	694.5	275	1	2	20	23	22	9	0	0	0	7	0	64	61	77	13	25	52	
台北縣	0	2	50	18	0	0	394.1	178.1	2	28	35	5	0	0	0	0	0	0	43	47	57	8	29	41		
宜蘭縣	0	3	26	5	0	0	247.7	156.4	0	16	11	5	2	0	0	0	0	0	19	5	25	0	17	17		
桃園縣	0	6	76	7	0	0	741.2	490.7	3	22	30	30	4	0	0	0	45	0	15	12	60	24	39	50		
新竹縣	0	2	27	3	0	0	295.8	179.4	0	10	14	7	1	0	0	0	0	0	5	5	25	0	12	20		
苗栗縣	0	0	26	1	0	0	182.1	104.1	0	9	5	7	5	1	0	0	0	0	26	26	26	19	26	1		
台中縣	0	4	43	7	0	0	593.3	434.7	0	6	7	24	12	1	4	0	0	0	2	2	51	32	8	46		
彰化縣	0	6	15	1	0	0	360	243.8	0	0	6	12	4	0	0	0	0	0	1	0	11	1	3	19		
南投縣	0	2	32	0	0	0	219.4	191.6	0	9	14	4	3	4	0	0	0	0	14	14	28	0	23	11		
雲林縣	0	3	25	1	0	0	183.5	173.9	0	14	4	8	3	0	0	0	0	0	11	7	21	0	16	13		
嘉義縣	3	3	33	1	0	0	381.5	342.1	3	6	8	17	4	1	0	0	1	11	2	13	8	24	27	14	26	
台南縣	0	4	31	1	0	0	286	228	0	0	21	14	0	1	0	0	0	0	36	36	36	0	11	25		
高雄縣	1	9	59	8	0	0	582.5	334.2	3	23	17	22	11	1	0	0	12	0	29	27	54	1	33	44		
屏東縣	2	5	28	3	0	0	242	108.6	8	8	16	6	0	0	0	0	19	2	6	2	18	0	14	24		
台東縣	0	0	12	0	0	1	85.38	58.32	1	6	2	3	0	1	0	0	3	0	2	3	7	5	6	7		
花蓮縣	1	3	20	1	0	0	182.3	172.9	1	8	4	9	2	0	1	0	11	8	15	8	20	9	15	10		
澎湖縣	0	0	9	2	0	0	41.6	36.2	0	0	6	4	1	0	0	0	10	1	1	1	11	0	1	10		
基隆市	0	1	16	0	0	0	158	124.5	0	0	7	10	0	0	0	0	0	0	0	0	17	0	0	17		
新竹市	0	1	21	1	0	0	190.3	58.1	0	4	7	11	1	0	0	0	12	0	16	3	20	3	12	11		
台中市	3	3	68	4	1	0	543.5	390.1	0	26	36	8	6	2	0	0	1	12	6	26	22	45	8	43	36	
嘉義市	0	0	11	0	0	0	103	74.8	0	4	1	6	0	0	0	0	0	0	8	8	10	0	3	8		
台南市	0	1	16	1	0	0	116.4	44.3	2	9	4	2	1	0	0	0	7	0	7	6	11	0	6	12		
金門縣	1	1	6	0	0	1	29	29	0	4	3	1	0	0	0	1	0	3	0	1	1	0	8	0	9	
連江縣	1	1	0	0	0	0	20	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
合 計	12	65	779	102	1	2	7438.5	4701.5	31	235	305	266	89	26	6	1	2	152	24	400	341	726	158	427	534	

註：本表所列人員包括公部門及民間團體辦理保護性業務(含家庭暴力、性侵害、兒童保護及老人保護)之社工人員

烈，是以，社政主管機關必須站在前鋒調查兒少受虐事件的真實性，並扛起保護兒少安全的重責大任。再者，兒少福利法因屬福利立法，社政主管機關被賦予、亦被期待應主導攸關兒少權益所有事務，即便事務本質已超越福利業管範圍；且因該法所管橫跨兒少身分、教育、健康、醫療、福利、……等諸多權益維護，縱使可範定各目的事業主管機關應辦事項，也只能為大原則的規範，無法如家庭暴力防治法一般，可專就暴力防治、被害人安全維護等部分，發展出更細緻的法條內容。

另兒少福利法所定之兒少保護工作，完全係以社政單位為主軸，唯一涉及網絡其他相關單位者僅第34條 法定責任通報人員，以及第37 條因個案需要必請求其他機關協助事項；導致從法制面上來看似乎兒少保護網絡的功能只能侷限在「通報」層面，各網絡單位只要盡責地將疑似兒少保護個案通報給社政主管機關就好，特別是近來未盡責任通報事件逐漸成為媒體追訪、甚為監察院調查重點後，各網絡單位人員益發警覺自己通報角色的重要性，不過，雖然「通報」是各網絡單位相當重要的一項工作，但如果藉由現行兒少保護「通報」網絡，而能再進一步匯集各相關網絡資源，建構一個綿密的兒少保護「資源」網絡及「合作」網絡，由各相關單位的分工合作與協調聯繫，提供更多保護措施及資源協助，相信更有助於兒少保

護工作之落實。

尤以目前實務狀況，施虐者或高風險家庭多有失業、藥酒癮、自殺或精神疾病等問題，但該類問題之輔導、處遇及治療，非屬社工專業，社工必須幫案家連結就業輔導及衛生醫療等資源、惟依社工實務經驗，案家成員有類此特殊問題求助其他相關網絡單位時，各該單位多以「案家成員無求助意願」或「經媒介後，無適合案家成員之服務資源」為由終止相關處遇、治療或輔導等服務；甚有部分單位將「案家成員無求助意願」歸責社工人員，未意識到此等特殊類型問題係本身職掌及所屬專業，是以，社工人員在相關資源有限之困境下，無法徹底解決案家成員失業、藥酒癮、自殺、精神疾病等問題，卻得承擔是類問題傷害兒少之所有責任。

## 肆、代結論與建議

兒少受虐問題樣態日趨多元複雜，加鉅兒少保護工作之艱辛及困難度，益顯兒少保護社工人力的重要性，兒虐致死或攜子自殺等事件促使中央主管機關正視兒保社工人力不足問題，並給予及時回應補助地方320名兒保社工，而此項人力補助，亦促成後續加碼補助家暴及性侵害防治社工人力，以及未來充實地方政府社工人力計畫的政策效應；然投注兒少保護社工人

力後，卻也發現實務執行面的諸多困難與困擾，爰藉由對上開實務問題之探討，筆者嘗試提出下列簡要建議，俾據以思考未來兒少保護工作的定位及相關人力規劃。

### **一、將兒少保護工作劃分為「司法調查」、「暴力防治」及「福利支持」等三大區塊，並建立緊密合作關係。**

兒童及少年保護立法的目的應非使社工人員成為執法人員，而是提供一個合法的理由使專業服務得以有機會介入家庭及時的協助（余漢儀，1995），因此，社工員的介入主要在改善及重整受虐兒少的家庭功能，工作重點在於探究父母為何會不當對待孩子，進而為其引進資源，協助父母解決無法適當照顧孩子的問題，現行社工人員以調查者的角色進入家庭，不但容易破壞助人關係中基本的信任感，亦造成未來進行家庭處遇時無法與父母共同工作，是以，筆者認為社政主管機關的角色應定位在「福利支持」，有關兒少受虐事件的調查及事實認定，可思考朝司法調查面向發展，至於受虐兒少的人身安全，則建議循家庭暴力防治機制由警方介入維護，惟三者間應建立緊密合作關係，始能周延對受虐兒少之保護。

### **二、營造「兒少保護、人人有責」的網絡合作關係**

由於兒少保護個案施虐者與高風險家庭成員特殊類型問題面向十分複雜，對於案家有藥酒癮、精神疾病、自殺風險、失業、經濟困難、婚姻關係不穩定等問題，社工員皆須結合相關資源予以協助，然而實務上卻因個案本身無改變意願，或因轉介資源無法滿足個案需求，致使是類問題無法獲得解決，是以，兒少保護工作既有必要結合司法、教育、警政、民政、醫療、勞工與社會福利資源，未來實應更加積極倡導並營造「兒少保護，人人有責」的網絡合作關係，促使中央及地方兒少保護各相關單位都能按其專業領域協助案家取得資源，不因資源有限、無法滿足個案需求或個案本身無意願而停止協助，惟有同步投入各相關網絡資源，才能給予受虐兒少家庭更為周全的服務，真正發揮家庭重整的功能。

### **三、持續強化兒少保護網絡三級預防人力，並擴充二級及初級預防人力。**

目前兒少保護網絡在社政單位部分，雖可期待未來充實地方政府整體社工人力計畫實施後，兒保社工能回歸專責專用，但基於兒保社工業務之特殊性，筆者認為其人力應另案計之，不宜納入上開整體社工人力充實計畫，此外，由於2006年度兒童局推估案量時，並無調查未結舊案，舊案係以新案半數計之，故當初係以1萬5

千案之案量推動人力，倘改依兒童局所查2008年實際案量2萬8,338案（含新開案量及未結舊案）估之，則兒少保護社工人力需擴增至1,134人，亦即扣除現行498名兒保社工後外，得再增加636人，且此推估僅止於三級介入的兒保社工人力，高風險家庭二級預防社工人力需另依兒少受虐盛行率推估，至於初級預防社工人力需求，則可比照整體社工人力充實計畫，以兒少人口比推估各該縣市所需人力，藉此發展出以社區為基礎的家庭輔導及支持資源。其次，倘期待未來兒少保護工作能發展為具有「資源整合」及「分工合作」等實質功能的網絡體系，則除社政單位所需人力外，亦須考量其他網絡單位所需配合三級預防人力，以第三級預防措施為例，即須考量檢警相關人力的擴充，以有效防治虐兒等暴力事件及緊急介入保護兒少安全；二級預防措施部分，則應對藥酒癮、精神疾病、自殺、失業、貧窮及婚姻失調等結構性問題，由相關主管機關規劃全面性的解決策略，並配置足夠人力資源，避免是類問題惡化造成對兒少的傷害；至於初級預防措施部分，則可從教育層面擴充家庭教育、學校教育及社會教育等相關教育宣導人力，俾建立社會大眾正確教養子女及保護兒少之觀念。

#### 四、建置友善與支持的社工工作環境

社工人員對兒少保護工作而言，是十分重要的人力資本，無論是中央或地方政府，都應努力為社工建置友善與支持的工作環境。首先，鑑於社工人員在助人服務過程中，勢必面臨諸多挑戰，甚至角色衝突，藉助專業社工督導，可輕易獲得解決，透過與督導之諮詢，亦可不斷獲得經驗的傳承，兒少保護主管機關實有必要建置專業督導機制，運用內部同儕督導或外聘專家督導，定期討論溝通，不僅有助兒保社工的專業提升，亦可透過督導機制給予友善支持。其次，為保障社工人身安全，雖以增加支領危險津貼為長期目標，但短期內亦建議地方政府為社工人員購買人身安全意外保險，以保障社工人員之人身安全；而社工人員執行職務時，亦可加強與員警聯，建立聯繫機制，要求員警陪同，以保障社工人員的安全。最後，由於目前社工人員薪資待遇並不高，相關福利制度亦不健全，誘因不大，加上工作質量負荷沈重，造成社工人員流動率非常高，因此為增加誘因，必須提高社工人員福利待遇，工作質量與酬勞相當，使其達到人力市場上合理的水準（司徒賢達，1999），爰筆者建議中央社工主管機關可依各類專業社工的工作性質及困難度，編列一定的支薪標準及福利待遇，以供公私部門社福機構或團體參考，公部門社工人員或社工師尚可為其爭取與職務相當之專業加給，俾以留住優秀人才，避免行政資

源一再花費於訓練新人，工作經驗無法延續。（本文作者：簡慧娟現為家庭暴力及性侵害防治委員會執行秘書；林資芮現為內政部兒童局組長）

## 參考文獻

- 余漢儀(1995)。兒童虐待—現象檢視與問題反視。台北：巨流圖書。
- 司徒達賢(1999)。非營利組織的經營管理。台北，天下遠見。
- 馮燕(2003)。台灣兒童保護工作新發展—從新修訂之「兒童及少年福利法」談起。「預防性兒童保護服務新趨勢」國際研討會，台北：財團法人兒童福利聯盟文教基金會。
- 林賢文(2004)。從兒童受虐致死事件探討社工員之角色與創傷—以台北市為例，「快樂兒童、活力老人、健康社區—建構台灣社會福利的新願景」國際研討會，台北，臺灣社會福利學會年會。
- 陳圭如(2005)。社會工作者遭受服務案主暴力攻擊初探。社區發展季刊，108期。
- 王惠宜(2009)。社工服務與法令交互作用之反思。社區發展季刊，128期。
- 內政部家庭暴力及性侵害防治委員會(2009)。補助各直轄市、縣市政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力執行成效評估。台北，內政部家庭暴力及性侵害防治委員會委託研究報告。
- 聯合國兒童基金會(1989)。兒童權利公約。