

我國兒童及少年保護服務執行現況之評析

黃翠紋、葉菴容



壹、前言

兒童與少年是國家社會最寶貴的資產。從人類生命歷程觀之，兒童的身體、智能發展未臻成熟，在人類族群中居於最弱勢。然而此時期卻是個體發展的關鍵期，有其需要完成的特定任務，以培養正向人格和技能，進而順利邁入成人階段。提供兒少妥適的保護與照顧，保障其基本權益是國家社會應有的責任。聯合國兒童權利公約明訂兒少有權接受特別的養護與協助，規範世界各國應有

防止兒少遭受虐待及遺棄的保護措施。然而遺憾的是，近年來我國社會結構快速變遷，親子關係每況愈下，尤其在傳統「不打不成器」、「法不入家門」等根深蒂固觀念影響下，以往父母過當管教子女的問題，已漸演變為嚴重的兒少保護問題。依內政部兒童局所做的統計數字觀之（參閱表 1），兒少保護案件數量自 2004 年的 7,837 人逐年攀升，到 2011 年實際查獲兒少受虐人數為 17,667 人，兒少虐待的情形至今不可謂不嚴重。

表 1 兒童及少年保護案件－受虐兒少按年齡分（人）

別	合計	0-未滿3歲	3-未滿6歲	6-未滿9歲	9-未滿12歲	12-未滿15歲	15-未滿18歲
2004年	7,837	1,151	1,305	1,524	1,816	1,280	761
2005年	9,897	1,445	1,721	1,879	2,050	1,733	1,069
2006年	10,094	1,341	1,626	1,969	2,054	1,890	1,214
2007年	13,566	1,723	1,952	2,512	2,775	2,662	1,942
2008年	13,703	1,561	2,017	2,420	2,760	2,947	1,998
2009年	13,400	1,457	2,063	2,322	2,594	2,993	1,971
2010年	18,454	2,023	2,563	3,085	3,650	4,321	2,812
2011年	17,667	1,669	2,152	2,931	3,471	4,258	3,186

資料來源：內政部兒童局（2012）http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx，
瀏覽日期：2012/07/25。

為利公權力介入保障兒少權益，促進兒少身心健全發展，我國於 1993 年修訂「兒童福利法」即據以訂定通報及緊急保護安置的措施，自此開啓我國在兒少保護法制上之新頁。2003 年為應聯合國兒童權利公約及其他國家有關兒童係指 18 歲以下者之立法例，將「兒童福利法」與「少年福利法」二法整合為「兒童及少年福利法」，冀從法制面落實兒少福利相關法令。而面臨家庭結構、功能轉變，整體社會對於兒少權益的重視程度提高，「兒童及少年福利法」，不僅歷經四次修訂與一次增訂，更鑑於「兒童及少年福利法」側重殘補性之保護服務，期使法令可以朝向更全面完善的「權益法」方向修訂，藉以強化兒少各項權益的保障，於 2011 年 11 月 17 日三讀通過更名為「兒童及少年福利與權益保障法」，並於同月 30 日公布實行。雖政府機關力求符合時代與社會之需，然而此項法案是否足以回應各界的需求，進一步達成有效防制兒少虐待，甚至是致命性兒少受虐案件之目的，仍然還是一段艱辛的路程。

近年來政府為能回應民眾期待，維護兒少權益，推動諸多保護措施，然而其執行成效為何？執行上面臨哪些困境？未來應有的努力方向為何？為能瞭解前述問題，本研究除蒐集相關文獻外，並透過深度訪談的方式，針對 11 位兒少保護社工員或督導進行訪談工作。為使參與本研究的受訪者能涵蓋各個地區，除兒童局外，特擇基隆市、臺北市、新北市、桃園縣、新竹市、臺中市、彰化縣、雲林縣、嘉義縣及高雄市等 10 個縣市的兒少保社工或督導，由筆者至其工作場所進行訪談。另外，為使受訪者能提供豐富的資料，

故以處理兒少保護案件有二年以上工作資歷者為訪談對象，期望可藉由訪談參與者豐富的實務經驗，使本研究更臻完善。本研究進行訪問的時間是 2011 年 12 月至 2012 年 2 月止，每位受訪者訪談進行時間約為 90~120 分鐘。

貳、我國兒少保護措施之執行現況

回顧人類社會對孤苦無依、遭受虐待和疏忽兒少的關心，及其保護政策的發展，大部份是起源自私人、非營利的（nonprofit）組織。在當時，政府所扮演的為消極的功能，僅對赤貧者提供救助，而且此種救助亦基於懲罰性與抑制性的理念，此階段所呈現的乃為「殘補模式」（residual model）觀點。工業化為社會帶來極大的衝擊，原有社會支持網絡已經無法發揮功效，而新的社會問題又逐漸萌芽，政府才轉而積極介入兒少福利的提供。在滿足兒少的需求方面，逐漸邁向「制度模式」，成為福利提供者，至於民間部門的參與空間則愈為縮小。但到了 1990 年代，兒少保護又再次歷經一次主要的變革。今日兒少保護系統的基礎，是在於強調家庭的重要性，以及強調支持和提升家庭功能的需求，並且在可能的情況下儘可能維持家庭的完整性，讓兒少仍然能夠與親生父母親住在一起，而採取尊重家庭與雙親權利取向的政策（Crosson-Tower, 1999；黃翠紋，2000）。同樣地，我國傳統社會中的兒少福利係立基於血緣、地緣關係而有的互助或慈善體系，政府介入的角色十分有限。兒少福利在國民政府遷臺以前，是以民間的社會慈善事業為

主，政府的兒少福利工作僅以孤兒院等救濟性業務為主。隨著社會保險立法的通過，政府在兒少福利領域才開始扮演重要角色（李淑容，1998）。

所謂「措施」係指針對問題的解決辦法，故本文所謂「兒少保護措施」係指：為解決兒少受虐問題而採行的辦法。與國外先進國家相較之下，我國的兒少保護雖起步較晚，但隨著國際間重視兒少權益的觀念導引，再加上社會結構快速改變，兒少保護演進至今，也步入一個全新的境界，而且還在持續不斷的改善。近年來，兒童局為回應當前少子女化現象與兒少福利需求趨勢，並以全面性關照與維護兒少權益的觀點規劃整體性福

利服務，透過有關部會與地方政府橫向聯繫與資源整合提供相關服務（馮燕、李宏文、謝文元，2011；彭淑華，2011；張秀鴛，2010）。有關兒少保護措施，大體上可從二個方面來看，即法制建構--「建構完整兒童及少年福利法規體系」、實務作為--「兒少保護措施」。接著將就此二部份分述如下：

一、建構兒少福利法規體系

依我國目前直接與間接對兒少保護及福利所訂定的法規，可分為四大部分包括：兒少福利相關法規、社會扶助相關法規、民法相關法規以及刑法相關法規（參閱表 2）：

表 2 兒少福利及保護相關法規整理

1.兒少福利相關法規	兒童及少年福利與權益保障法
	優生保健法
	無依兒童及少年安置處理辦法
	兒童及少年醫療補助辦法
	兒童及少年福利機構設置標準
	兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法
	兒童及少年福利法施行細則
	兒童及少年保護通報及處理辦法
	兒童及少年收養資訊管理及使用辦法
	少年安置輔導之福利及教養機構設置管理辦法
2.社會扶助相關法規	特殊境遇家庭扶助條例
	社會救助法
3.民法相關法規	民法第五編繼承
	民法第四編親屬
	民法第一編總則
4.行政法相關法規	戶籍法
	國籍法
5.刑法相關法規	家庭暴力防治法
	性侵害犯罪防治法
	兒童及少年性交易防制條例
	人口販運防制法

資料來源：本研究自行整理自全國法規資料庫。

其中，與兒少保護工作最直接相關的法律為 2003 年將原本各自分立的「兒童福利法」、「少年福利法」予以整合公布實施的「兒童及少年福利法」。但由於我國內部社會變遷速度更甚各國，貧富差距加劇、輟學人數劇增、犯罪年齡下降、家庭組織結構複雜化及網路與傳媒之交叉影響，兒少及其家庭隨之產生的問題與需求，已不是現行僅以福利為立法主體的「兒少福利法」所能因應。政府機關及民間團體不斷推動兒童及少年福利法之修訂，就是希望能使法制面更完善，兒少福利法施行後，歷經五次的修（增）訂，為能更積極保障兒少權益，乃於 2011 年更名為兒童及少年福利與權益保障法，增加兒少法缺漏之權益保障條文，面向包括了身分、健康、安全、教育、成長與發展、文化休閒與社會參與、福利、就業勞動、保護與司法，期盼能擴大保障兒少權益。新上路的「兒童及少年福利與權益保障法」，雖然是以兒少主體權益需求出發，但是徒法不足以自行，如果要徹底落實，勢必需要社會觀念的改變、國家資源的投入，同時並解決城鄉差距帶來的資源分配錯置或不公等諸多問題。

二、現階段兒少保護措施執行

現況與成效

兒少保護案件為家庭暴力型態之一，其防治措施之方向，也與家庭暴力防治方向統合。一般對於家庭暴力預防的策略，大約可以區分為三個階段，即初級預防、二級預防及三級預防。對於不同的家庭暴力發展階段，均需有不同的處理措施（黃翠紋，2004）。

故以下分析將從三級預防觀念出發，分別論述如下：

（一）初級預防層面

初級預防的目的是希望減少引發家庭暴力因素的發生。這些措施經常都是在社會的層級，經由大眾的認知來發起運動或是成立支持的團體，然後透過社會、法律和教育的過程，促進家庭良好的互動及增進其健康，其中又以教育所扮演的角色最為重要。在教育領域，服務的對象是以一般學生為主軸，提供有關兒少保護概念、自我保護意識、技巧等。同時，提供相關人員兒少保護的專業概念、輔導知能，以及提供家長正確的親職教育相關訊息（黃玉輝，2009）。透過教育與宣導，協助消除社會和家庭中對兒少虐待的合理化價值觀。

為達成此目標，近年來縣市政府積極針對社會風氣廣為宣導正確教養態度，除了加強兒少保護的教育宣導，給予父母適當的親職教育、親子關係觀念以外，還開辦「弱勢家庭兒童及少年社區照顧服務」計畫、建立「家庭教育中心」、「早期療育系統」給予家庭協助。其中，在宣導措施之執行上，縣市多用大型宣導、社區活動來推行正確的觀念教育，這樣的宣導行為，在府內各局處及兒少保護網絡間，如學校、警政以及醫療單位等亦行之有年。目前民眾已擁有一般性的兒少保護意識，減少兒少受虐黑數並導致通報案量大增，即是初級預防宣導教育顯著成果之一。例如一位受訪者即表示：

案件量越來越多啊，宣導得太好了吧，現在民眾只要覺有一點點有可能被打的話，就打電話

來通報。(H-10-8)

(二) 二級預防層面

針對常遭遇親子壓力的家庭及短期兒少虐待危機的家庭，協助他們處理家庭常見壓力，除了建立社會支持，降低由社會所造成的壓力以外，更要同時提供家庭情感上的支持（吳秀敏，2004）。然而要準確預測家庭暴力發生的時機並不容易，過去實證研究發現，家庭暴力事件的發生往往是由某些特定因素所誘發而成。若能早期發現促發家庭暴力原因，及改善潛在的暴力行為是較為實在的。在這個層級中，社區、學校、衛生和社會服務機構的人員扮演了很重要的角色，前二者可能與兒少相處時間長，容易發現其生、心理變化，甚者學校老師是除家人之外，兒少最熟悉的重要他人。當兒少受到不當對待，最有可能向其求助（黃玉輝，2009；黃翠紋，2004）。而衛生以及社服機構，可能會因為民眾的報案，而定期的與需要幫助的家庭接觸。此種監督是二級預防中最基本的措施，其目的在於經由縮短及減低家庭的壓力和負面互動過程的頻率，並經由早期的偵測和立即有效的介入措施，以減低危險因素對於家庭的衝擊（黃翠紋，2004）。

將家庭暴力依其風險的層次，區分為高風險和低風險的家庭。其介入措施是對於有限資源彈性和合理分配，及發揮他們最大功效的一種管理工具。這種風險管理措施主要宗旨，乃希望及早發現高風險家庭的存在，並針對其所可能遭遇的各種家庭及成員個人的身心社會問題，提供輔導與協助，藉以有效防範兒少虐待的情事發生。針對所發現或

篩選具有高風險家庭之虞的個案，主動和提前介入此等家庭及個案，有效評量其潛在問題與需求，並提供預防性服務，符合兒少虐待問題需及早預防的旨趣和精神，以免問題發生後無可挽回的傷害與遺憾，和創傷後心理重建的高額治療與服務成本（施教裕、宋麗玉，2006；黃翠紋，2000）。然而這個程序涉及了財政和倫理上的問題，特別是在風險的因素已經確認，而現有的資源卻不足以幫助改善這些家庭內的風險因素時。當降低家庭暴力潛在因素的資源不足時，偵測和評估的成果將無法實現。在確認風險時必須非常地小心，這些評估問題的社會工作者必須接受過良好的訓練，能夠很準確地評估家庭成員存有壓力的不良互動關係，及影響家庭的不利因素為何。

二級預防的目標是希望在問題的早期徵兆發生之時，就可以針對高危險群的個案採取有效的策略，如短期介入或是提供技能來做改變與解除家庭危機或者是改變父母行為。此項工作於我國兒少保護措施推動所展現的作為，最具代表性的就是「高風險家庭篩選轉介及關懷處遇機制」的建構、開辦「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫」以及「六歲以下主動關懷輔導計畫」。至於執行成效，經訪談發現，實務人員皆肯定高風險家庭篩選轉介及關懷處遇機制的成效，在未進入三級預防層次的危機之前，利用這樣的機制篩出高風險的個案，依據個案不同的需要，及早介入輸送所需的資源到家庭，不僅可以避免高風險家庭發生危機進入到兒少保護系統，同時可以提升家庭功能，也可藉由此一機制，發現具有風險的家庭，提早發現

可能為隱性的兒虐黑數個案。另一方面，透過高風險家庭的訪視過程，如果發現已產生兒少受虐情形，可盡早轉介到兒少保護系統，取得處理先機，以防嚴重結果發生。在此同時，家暴中心也可以將兒少保資源投注於高度危機家庭中，以落實預防功能。例如受訪者 A 及 C 即表示：

高風險我覺得也有助於說我們可以早一點發現那種所謂的兒虐黑數，可能藉由高風險家庭去訪視，…可以比較快轉到兒保系統去做處遇。

(A-2-8)

高風險這個方案，還是有差，還沒有介入之前他可能是更加的封閉，…他確實有他防治他變成更嚴重兒保案的功能啦。(C-4-27)

(三) 三級預防層面

管理、處遇和控制問題的發生是此層級措施的介入時機，是在家庭暴力案件已經發生後，而且暴力行為已經成為家庭內份子互動的一個部份。三級預防的介入，是指針對當事人的特別需求或高風險處境，進行當前問題的評析以及有計畫性的介入 (Buzawa & Buzawa, 2003；吳秀敏，2006)。因此，三級預防的目的在於降低被害人身體和心理重複傷害的危險，以便減少被害人傷害、殘廢，或是死亡的機率。此類措施是對於那些有明顯傷害的被害人，將其與暴力家庭隔離或是經由處遇使其回復。儘早偵測出有家庭暴力的高危險群，以便在家庭暴力發生之前，就能夠幫助那些有嚴重問題的家庭。同樣地，對於遭受虐待的兒少而言，及早的預知將有助於干預效果的提升。然而非常不幸地是，大多數的干預策略都是屬於第三層級的預防

策略（刑事司法體系的作為大多數即屬於此層級），充其量只能夠管理和控制家庭暴力的惡化，而不能夠及早的預防它的發生（黃翠紋，2004）。目前各縣市三級預防工作多由家庭暴力及性侵害防治中心或社工科負責，主要推行的措施包含設置「113」全國婦幼保護專線、緊急救援及安置系統、提供個案處遇服務、辦理「施虐者強制性親職教育」、少年自立方案、改訂監護權及收出養等措施。在三級預防的執行成效部份，就訪談對象所提及，如果要將三級預防措施成效予以量化數字來呈現的話，是十分困難的，畢竟影響兒少受虐的因素不斷的在變動，加以政府在各個面向投注不同程度的兒少保護措施，而產生的兒少受虐事件的保護成效，並不能以單一政策措施而論。

可是我覺得這個數很難呈現耶，就像你很難呈現說因為有高風險這個機制導致你這個縣市兒虐的案件減少了，…可是我覺得統計出來也未必能夠說明。(J-2-11)

亦有訪談對象認為，在三級預防層次所採取的措施，多在解決已發生的危機情況，就「防治」這個觀點出發，效益不大，而重在「收拾善後」的效果。而且在這一層次所推動的各項作為，通常都是最花費人力，但效果卻不如預期，「事倍功半」的情形，個案一旦進入三級預防，公權力的介入，會使得家庭功能的耗損以及對整體家庭負面影響較為嚴重。

三級預防…，這是最後一關，而且他成本很高，他真的非常非常的高，但是他高的話成效我真的必須要講，是最差的。(C-1-27)

綜合前述分析，可以將目前政府於兒少

保護工作中所推動的重要措施整理如表 3 所示。從本表可以發現，在第三級預防中所採

行的措施較其他層級來得多元，且在本層級亦需投入最多資源。

表 3 兒少保護措施執行現況

類別	重要措施
初級預防措施	1.加強兒少保護之教育宣導 2.弱勢家庭兒童及少年社區照顧服務 3.建構「家庭教育中心」以及「早期療育系統」
二級預防措施	1.建構「高風險家庭篩選轉介及關懷處遇機制」 2.開辦「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫」 3.開辦「六歲以下主動關懷輔導計畫」
三級預防措施	1.設置「113」全國婦幼保護專線 2.建置緊急救援及安置系統 3.提供個案處遇服務 4.辦理「施虐者強制性親職教育」 5.少年自立方案 6.改訂監護權及收出養 7.其他措施

含：

參、我國兒少保護措施之執行困境

相較於其它保護性工作，兒少保護案件所面臨的困境，非常多樣化。尤其近年來，社會福利需求的擴張，許多社會福利相關法令接踵而生，在專業人力未有相對的增加狀態下，常造成不論是直接服務或間接服務的社工人員皆面臨繁重的工作壓力與挑戰。以下整理受訪者對於兒少保護網絡在工作上容易面臨的困境，主要包括：

一、人力問題

人力問題一直以來是保護性社工困境裡最重要的一個，而人力問題在兒少保護性領域之嚴重性又比成人保護更為劇烈，其中包

(一) 社工流動率高呈現人力不足的情況

訪談對象幾乎清一色提及在縣市運作的狀況處於一個人力短缺的情況，雖然兒童局自 2006 年起協助地方政府增聘 320 名兒少保護專責社工人力，使每名社工員個案負荷量降低，以有充足且專業的人力推動兒少保護工作，但是在社工工作本質的影響以及社會福利措施迅速的擴展下，人員流動一直無法補足個案需求，造成普遍式的人力不足困境。例如，受訪者 D 即表示：

對照歷年案件量的成長速度，兒保案成長速度是很高的，但是我們**人力的補充是沒有立即的得到補充**。(D-2-22) …我們是**流動率還滿高的**。(D-8-2)

(二) 兒少保社工服務年資偏低

由於人力流動率快速，導致許多社工的服務年資都偏低，形成無法將過去接觸個案的經驗累積下來；復以新進社工許多都未有相關的經歷，多半都為相關科系畢業之後就進入兒少保工作服務領域，缺乏相關背景的敏感度，在做個案處遇和評估時的精準度就會有所不足。資深社工認為，對於兒少保案件中一個成熟的社工年資應該累積 3~5 年，才能夠蒐集到各樣式案件來應付面對到的案件型態。然而目前所訪談的縣市中，直接服務社工平均年資都低於這一範圍，顯示出目前我國兒少保護社工服務年資偏低問題的嚴重性。

參差不齊耶，我覺得最多的還是三年以下，還是很吃力…。(C-8-3)

中間其實有一個斷層啦，資深的可能是四年五年，我現在還沒有聽到兒少保超過六年的…資淺的可能就是一兩年。…現在新進來大都是 100 年中之後才補的。(E-8-1)

三年到五年才是一個成熟期。(F-8-2)。

(三) 兒少保社工專業訓練不足

由於人力不足、流動率高的情形，使得處理兒少保案件的社工無法專責，同時也需要處理其他類型的保護性案件，如成人保護性案件，故平時也需對各類型的案件進行課程研習，反而無法達到個案服務的精緻化效果。

現在的社工教育，並沒有專門針對兒保嘛，並沒有專門針對兒保去做專業訓練…再來他的訓練也不足。(A-2-17)

(四) 組織轉型產生的人力調配問題

有部分縣市提及，該縣市在這一兩年面臨合併或升格的組織調整，處於一種轉型階段。人力的部分還未得到法令上的鬆綁，人力資源也未到位，但福利需求卻早已起跑。再加上 2011 年底新的兒童及少年福利暨權益保障法推動之後，對於防治系統有更多的要求，也需要人力來回應。在這樣一個組織轉型的過渡階段，使得原本就吃緊的人力問題更是雪上加霜。例如，D 即表示：

比較大的問題還是在一個人事組織架構問題，我們雖然升格了，但我們的人力配置、規模，法令上的限制還沒有鬆綁。(D-4-13)

二、兒少保工作壓力源多樣化

社工員面臨的壓力源相當多，包括：工作負荷量太大、在工作上缺乏支持網絡致工作士氣無法提升、權益保障不足、對己身安全感到受威脅、工作情境不可控制因素及不可預知性太高，而產生無力感，尤其證照制度施行後又面臨考照的壓力，再再都是讓社工員感受到工作負荷大，無法在社會工作領域發揮專業的阻礙。

負荷量太大，…再加上現在其實沒有做一個危機分級，所以縣市政府社工…就會應接不暇。(A-4-8)

自己主管其實是很支持的，壓力主要還是來自大環境和媒體，民眾的壓力。(E-8-4) …平常的時候就是一些議員的壓力啊。(E-8-5)

人身安全的部分，其實有時候社工自己一個人去訪案是還滿危險的啦。(H-9-6)

那家長跟我們可能是一個很大的衝突，…。(K-3-22)

三、案家動態資料難以完全掌握

保護性案件最關鍵的是：就訪視當下所掌握的資訊來判斷，作為後續家庭處遇計畫之基礎。然而一個家庭的問題，乃是經年累月所產生的，無法在短期的訪視中完全的被蒐集完成。有受訪者即指出：部分案件於事後被檢討時，負責之社工可能會受到「回溯式的責問」，質疑當時的處遇判斷不夠周延。然而社工常為確保案家之家庭功能回復的最大可能性，只能夠就當時允許之情況進行資料蒐集。其次，即便是社工已積極提供協助的情況，案家仍潛伏二次衝突之危機，或是持續產生另一個問題，如此變動不居的本質，影響兒少保護措施介入的成效，使得兒少保業務的難度提高。

很多時候我們會掉入到一個事後判斷…會陷入到一個事後回溯性的檢討。(D-5-12)

經驗很重要啦，雖然這些表就是你填完了，有時候你覺得不足吧或是低分，或他狀況是是在改變的。(K-5-45)

四、兒少保護措施無法確實輸送到每一個案

雖然目前中央推動許多兒少保護性的政策，縣市政府也積極努力落實這些措施，然而這些措施亦可能流於形式，而無法確實地輸送到需要的個案家庭中，發揮實質的功效。另外，政策推動的同時，其背後的良善立意是否在執行的過程中被扭曲了，此舉也會影響到執行人員的意願。

社區化的，可近性要高的，這不是理論，因為他就是生活在那，這麼遙遠他怎麼拿到這些服務呢。(C-2-3)

五、資源不足

資源不足的問題反映在許多部份。第一，安置兒少保個案所需的資源不足，目前大多數縣市皆面臨安置機構或是寄養家庭的床位不足問題，令社工除了評估個案情況，還需要注意安置的床位問題，無法專心處理個案問題。其次，相對人處遇措施常無法落實執行。相對人處遇措施大多集中在醫療院所中，社政單位無法針對案家需要提供服務資源。最常見的就是相對人需要藥酒癮戒治服務以及精神疾病之診斷與治療，社政提出希望醫療單位可以配合提供醫事服務時，醫療單位又常遭遇無法強制相對人就醫之困境。由於無法落實執行相對人處遇措施，致兒少保護問題無法改善。第三，安置機構內部的資源，如輔導、醫療等設施不健全的問題，也令社工產生安置對孩子是否是最佳選擇的疑問。

因為兒童的預算…是很少的，…這種服務輸送的，無論是在人力或預算，都很難到位。

(A-2-20)

強親這一部分經費也是有限，有一些你可能開他個別輔導，你評估需要多一點時數，但因為經費你只能開他八個小時做個八次。(H-2-5)

六、通報精確性不足以致虛擲人力於案件調查工作

在社會大眾的通報意識普遍提高之後，所要面臨的問題則是通報精確性的問題。受訪者遇到許多通報時資料不詳，無法明確找到通報位置，但又礙於法令時間的限制，必須要在 24 小時內確認個案安全；其次，許多通報未確認為兒少保案件就通報進入兒少保

系統，使得兒少保社工需要花大量的時間去做調查確認，虛擲人力於前端調查工作上。

資料不清楚啊...有時候就會有點虛擲這個人力一直在調查。(C-3-14)

通報精確性的問題，...我們真的花時間成本去處理了，發現說他不是屬於兒少保的案件...。(D-2-17)

七、中央缺乏周延全盤配套計畫

近年來，中央推行諸多兒少保方案，但在第一線工作人員的感受上，卻有挖東牆補西牆的感受，缺乏全盤性的規畫和配套措施，只能夠解決眼前較棘手、較具爭議的問題，常使從事兒少保護工作人員無所適從。

沒有一個全盤性的東西。(B-2-2)

都有，但都不足，他都有這些計畫，他有這個防治政策在那個地方，但我覺得實際的落實需要非常非常多的努力。(C-2-7)

我覺得要有一個更周延的一個配套措施，...。(G-5-10)

八、家庭問題多樣化

社會變遷速度快，家庭成員所面臨的壓力大、摩擦多，導致家庭功能失常的數量遽增，加以目前家庭問題多樣、變化莫測，這些問題往往無法以現有的措施解決，亦影響兒少保護措施推動效果。

社會不斷的轉變，其實以前那種非典型的家庭，你會發現其實現在這些家庭很多。(A-12-1)

肆、結語

在政府及民間兒少福利團體共同努力耕

耘下，我國近年來於兒少保護措施推動上有相當多的開展，亦可見其推動效益。但另一方面，從前述之分析，亦可發現，目前我國兒少保護措施仍有諸多問題有待改善，故建議可朝以下方向努力：

一、**持續推展兒少保護教育宣導**：兒少是最易受傷害且難以自我保護之一群，故兒少保護觀念與作法其實應放在成人身上，應加強主要照顧者及其家人之兒少保護教育工作。未來仍應持續強化國人對兒少人權的重視與尊重，協調民間團體以兒少人權議題為主軸，透過多元化媒體管道，教育社會尊重兒少人權，正視兒少受虐問題，全面加強預防宣導工作。

二、**保護性業務的人力資源策略規劃與管理**：社工專業在公部門體系的發展，仍需努力。如果社工養成，仍侷限於「見樹不見林」的微觀層次，社工很難在龐大的國家體制工作。唯有社工養成專業化，其他專業尊重社工的專業，對等的溝通與合作才有可能。「保障兒少人權」是一個普世價值，但兒少保護工作是勞力密集、專業密集的「高成本」服務，政府必須進行人力資源的投資。本研究建議：政府未來仍應持續投入資源進行保護性業務的人力資源策略規劃與管理，從兒少保社工的工作內容、學經歷要求、薪資條件、升遷機會、職前與在職訓練、督導制度、人身安全保障、輪調制度等，做一全盤的檢視與規劃。目前公部門「不同工同酬」的齊頭點式薪給

制度，並不適合保護性社工的業務性質。因此，做出建議如下：(一)鞏固社工員支持系統，包括：落實督導系統、提供兒少保護工作相關之法律資源；營造工作場域的氛圍，建構情緒支持體系，賦予社工合理角色期待。(二)提升保護性社工工作條件，保護性社工對於其安全常會產生疑慮及恐懼，改善措施如：提供意外險、危險津貼或危險加給、提關相關教育課程，以及落實保護性社工之人身安全計畫等。

三、建立有效執行的「強制性親職教育輔導」：有鑑於目前「強制性親職教育輔導」於各縣市之執行常有「呆帳」之情形，亦即：即便開立施虐者需進行「強制性親職教育輔導」，但其執行方法常與其生活相衝突而無法參與，造成執行效果不彰。故有必要全面評估各地方政府現行「強制性親職教育輔導」的執行成效。並改善「強制性親職教育輔導」之執行方式及內容。或可找出目前各地方政府執行的「強制性親職教育輔導」之良善範例，研發更具效果的做法，並據以召開觀摩討論會。

四、控管個案數量：「降低個案量」不僅可以針對危機個案提供密集深度服務、提高服務品質，也可降低社工的流動率，留住有經驗的社工。本研究認為，兒少保體系應擬定在目前人力規模之下，有效降低個案負荷量的策略。本研究提出以下建議：(一)重新

檢視結案標準與程序：本研究於訪談過程中發現，保護性社工手上個案量甚極高。乃因除每月新案之外，還同時背負未結之舊案。本研究建議，兒童局應研訂一參考指標供各地方政府參採，各地方政府亦可依其本身規模、服務能量、外部民間專業服務資源的多寡再微調成該地方政府適用的結案指標，降低個別社工的壓力，也可以更周延地考量結案的適當性。(二)建立個案危險分級制度：可參照家暴防治已行之有年的危險分級制度，以兒少個案的人身安全程度、家庭經濟困難程度、親屬支持系統等面向，制定危險分級量表，並根據此分級結果，調配人力與資源，將有限的人力資源集中高危機個案上，確保兒少的安全，整合現有各項兒少保福利服務，提供個案量身訂做之服務。(三)社工人員配合分級：針對兒少保案件分級的後續動作，則是亦要對處理案件之人員分級，以經驗豐富之資深兒少保社工人力來處理最複雜、最嚴重、處在最危機狀態的個案，如此可以提供高危機家庭優質的服務，也可有效紓解一般保護性業務社工的工作量與工作壓力。然而此一措施是否適合目前社工生態仍需評估，未來若有執行之可能性，處理重度危機案件組的薪資應優於一般社工；為維護重案組成員的身心健康，也應事先設定定期輪調制度。

五、持續建構後送資源：兒童局應會同地

方政府全盤檢視目前各類兒少服務之需求與供給，針對嚴重不足的後送資源，如：寄養家庭、安置機構、藥酒癮戒治等，應策略性以較優厚之委外條件吸引、鼓勵民間專業團體生產該類服務。

六、規劃兒少保護社工階段式訓練課程：

政府應系統性設計督導的教育訓練課程，針對實務上的需求提供教育訓練課程，並且有計畫地培植儲備督導人力。

七、提高通報精確性與案件過濾分級：

由於部份民眾通報案件精確性不足，造成社工人員浪費時間找尋個案所在位置，更有可能錯失搶救兒少保護個案

之黃金時間，甚為遺憾。因此，建議113通報專線之人員，針對有兒少受虐之虞的通報個案，應確實詳詢個案資料，並可於前端過濾案件是否符合兒少保護案件之要件，依案件等級及需要轉給相關處理單位，而非全交由兒少保護社工進行調查，藉以提高案件通報精確性以及進行案件分級工作。

（本文作者：黃翠紋為中央警察大學警察政策研究所教授；葉菴容為中央警察大學警察政策研究所碩士）

關鍵字：兒少保護措施、家庭暴力、三級預防

📖 參考文獻

- 吳秀敏（2004）。預防兒童受虐的家庭教育介入模式與輔導策略。諮商與輔導，220，18-21。
- 李淑容（1998）。政府與民間在兒童福利領域的分工，收錄於二十一世紀基金會主編「兒童福利大體檢」，167-191，臺北：中華徵信所。
- 施教裕、宋麗玉（2006）。「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」執行狀況初探。社區發展季刊，114，103-117。
- 張秀鴛（2010）。當前兒童及少年福利政策之執行成效與策進。兒童福利發展的歷史回顧與展望國際研討會論文集。臺中：臺灣兒童暨家庭扶助基金會。
- 彭淑華（2011）。由蹣跚學步到昂首前行：臺灣兒童保護政策、法規與實務之發展經驗，社區發展季刊，133，273-293。
- 馮燕、李宏元、謝文元（2011）。建國百年來兒童及少年福利的回顧與前瞻。社區發展季刊，133，309-327。
- 黃玉輝（2009）。關懷始於行動·弱勢止於關注--建構三級預防機制，落實學校層級受虐兒童保護工作，竹縣文教，38，25-29。
- 黃翠紋（2000）。警察防處兒童虐待事件之研究--整合性調查團隊之策略。桃園：

中央警察大學出版社。

黃翠紋 (2004)。警察與婚姻暴力防治—現象與對策之實證分析，桃園：中央警察大學出版社。

Buzawa, E. S., & Buzawa, C. G. (2003). *Domestic violence: The criminal justice response* (3rd Ed) .CA: Sage Pub.

Crosson-Tower, C. (1999). *Understanding Child Abuse and Neglect* (4th Ed.). MA: Allyn & Bacon.

Gelles, R. J (1997). *Intimate Violence in Families*. Newbury Park, CA: Sage Pub.

Littell, J. H., & Schuerman, J. R. (2002). What works best for whom? A closer look at intensive family preservation services. *Children and Youth Services Review*, 24(9/10): 673-699.

Ryan, J. P., & Schuerman, J. R. (2004). Matching family problems with specific family preservation services: A study of service effectiveness. *Children and Youth Services Review*, 26:347-372.