

國立臺灣大學法律學院科際整合法律研究所



碩士論文

Graduate Institute of Interdisciplinary Legal Studies

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

兒童少年保護之法制及其實踐困境

-以兒童及少年權益與福利保障法為核心

Child Protective Law and its Difficulties in Practice

- A Study on the Protection of Children and Youths Welfare and Rights Act

周嘉鈴

Chia-Ling Chou

指導教授：李建良博士

Advisor: Chien-Liang Lee, Ph.D.

中華民國 103 年 2 月

February, 2014



國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

兒童及少年之保護法制及其實踐困境  
Child Protective Law and the Difficulties of Its Practice

本論文係周嘉鈴君（學號 R00A41002）在國立臺灣大學科際  
整合法律學研究所完成之碩士學位論文，於民國 103 年 1 月 22 日  
承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授：

李棟良

口試委員：

周嘉鈴

王春升

鄭麗玲

## 誌謝

這是我人生的第二本碩士論文，距離第一本論文竟然已有 12 年之久。

雖然只有短短兩年，但在科法所的每一天都讓我印象深刻，除了在課堂上和老師頻繁的互動、與同學熱烈的討論、許多極富學術意義與實務經驗的研討會，另外自己又很幸運的得到日本大阪法科學院的經費及日本早稻田大學的獎助金，而到國外增長了不少見聞。

這本論文的完成要感謝不少老師，首先是明鏘老師，要不是他在教導行政法的時候，不厭其煩地聽我分享兒少保社工的甘苦談，也不會開啟我寫這本論文的靈感和興趣，而明昕老師願意在下課時間與我討論與論文相關的問題，也讓我獲益不少。泰升老師在「科際整合方法論」的課堂上，不僅不藏私地提供了極為完整的論文架構並協助我確定了研究方向，還擔任了論文的口委，繼續給予論文架構上的指導，並在口試後提供了相關的論文資訊供作參考；麗珍老師在公務纏身下仍願意擔任我這從社工轉換到法律的學生的口委，並在口試時給了我許多的鼓勵；慧玲老師乾脆的答應擔任口委並千里迢迢從嘉義北上，並在口試時贈送了我「推動聯合國兒童權利公約國內法化」的研究報告，讓我對於老師們的認真與熱心感到由衷的敬佩與感動。最後，一定要感謝的是建良老師，如果不是老師願意擔任我的指導老師，又在百忙之餘仍耐心、溫柔的花了很多時間與我討論，還鼓勵我將自身的經驗好好地整理書寫出來，這本論文也無法順利完成。

另外要感謝新北市家防中心的同事們，如果沒有他們每天叨念著現行制度的不完善之處，我也無法每天下班後都可以在家振筆疾書，源源不斷的書寫著兒少保法制實踐的困境。感謝我的父母、婆婆和兄姊們，雖然他們一直都搞不太清楚我在做甚麼，但明顯的對我有著盲目的信心，未曾質疑過我的選擇與決定。

很開心年紀這麼大了，還可以在科法所結交到不少朋友，卓群不僅多方提供協助，還熱心介紹了帥氣的小智和不會說人話的猴子一起玩耍，以恩的陪伴玩樂與溫柔傾聽，婉齊與柏硯熱情的招待，謹睿、信璋、黃瑄、婉寧的關心，學弟妹益利、郁玲的大力協助，都讓我在科法所的生活過得五彩繽紛、順心如意。

還有我的菜刀青，這從小一起長大、比家人還親密的朋友，一直以行動實踐對我的愛與信心，不僅聽我訴說課業的繁重、人際關係的困擾及不時興起的自我懷疑，還不時給我源源不斷的鼓勵和讚美。如果真的有來生而且可以有一個願望，我要當菜刀青的姊姊（菜刀青可是都把年終獎金分一半給她姊的）。

最最後是我在佛前求了 500 年才出現的幼幼，這個充當我的丈夫、床邊心理師、情人、老師、朋友、家人、飯票及管家等等角色的男人，若是沒有他先去台大分班進修，並不吝分享學習法律的心得與樂趣，就不會開啟我學習法律的興趣、促成我考科法所，並在我晚歸或外宿時照顧芸和彧，承擔了絕大多數的家務，讓我不必在家庭和自我實現中作選擇。難怪大家認為我最大的成就就是讓他成為我生命中最重要的人。

寫到這裡，我相信自己因為有這些美好的經驗，有足夠的勇氣和毅力可以在充滿亂流暗潮的律師之洋啟程航行！前進！

## 中文摘要

這篇論文係對於我國兒童及少年保護相關的法制沿革、法制規範與實踐困境作一完整的介紹及探討。藉由了解兒童及少年保護的法制沿革方知中外的兒童人權議題並未受到重視，兒童被視為家長的財產，而非將兒童視為獨立的個體。即便是我們學習的對象--美國，其國會通過聯邦兒童保護法案亦不過是晚近 20 世紀後半的事。

規範我國兒童及少年保護工作的法制中，最重要的法規是「兒童及少年福利與權益保障法」，其他尚有家庭暴力防治法、少年事件處理法、兒童及少年性交易防制條例性、侵害防治法及教育基本法，分別提供安置、保護令、保護管束等方式保護兒童及少年身心安全。

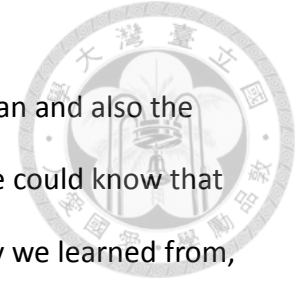
兒童及少年保護工作是一科際整合的服務，除了以家庭暴力暨性侵害防治中心的兒少保社工員為整合、聯繫的窗口外，尚包含了其他社政體系、醫療、教育、司法、心理及警政等專業人員。本文詳盡介紹從社工員接受通報、調查訪談、提供處遇到結案一連串的工作過程，以說明兒少保護法制落實的現況。

由於兒少本身的特質與能力限制、家長捍衛侵權與隱私權的態度、家防中心的相關規定與政策、合作網絡的責任與界限不清、行政體系對社工員的規制與資源的匱乏及司法體系的不足，造成兒少保社工員在實踐上的困境。

本文試著提出解決困境的方案，包含教育的推展、資源的挹注、法規的修訂、社工員的訓練、家防中心的改善及司法體系的支援。然而與其在既定的框架下修修補補、防堵漏洞，或許直接不如跳出框架，採取另一種模式來回應兒少保護議題更能從根本解決兒少保社工員的困境，並達到兒少保工作的目標。

**關鍵詞：**兒童及少年保護、兒童及少年福利與權益保障法、兒少保社工員、實踐困境

# ABSTRACT



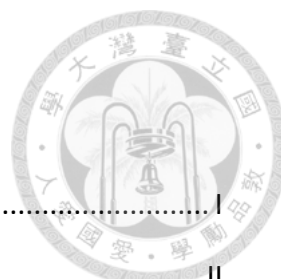
This paper aims to introduce the Child Protective laws in Taiwan and also the difficulties in practice. By understanding the history of the laws, we could know that children's human right had not been an issue. Even US, the country we learned from, just passed the CAPTA in the late 20<sup>th</sup> century. Children were protected because they were viewed as property of adults, not because they were independent individuals.

Child protection is a multidisciplinary service. Except social workers as a communication center, it also includes other professionals or systems, such as public/private social administration organizations, medical, educational, judicial, psychological and policing. This paper introduces in detail from accepting reports to closing the case.

The Protection of Children and Youths Welfare and Rights Act influences child protective services most in Taiwan. Difficulties for social workers result from characteristics of children, values that parents hold, regulations and limitations of the Domestic Violence and Sexual Assault Prevention Center, attitudes and vague boundaries of cooperation networks and , the lack of resources, limitations of administrative system and the insufficient judicial system.

This paper tries to develop programs to overcome the difficulties, including promoting education, enriching resources, revising the law, training social workers, changing the Domestic Violence and Sexual Assault Prevention Center and improving judicial system. However, it may work better to overcome difficulties from root by adopting a whole new model than improving the old model.

**Key words:** child protection, The Protection of Children and Youths Welfare and Rights Act, social worker, difficulties in practice



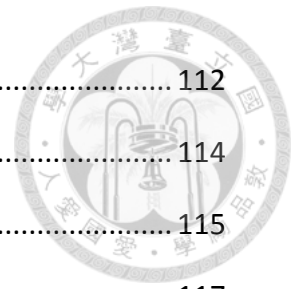
# 目錄

誌謝 .....	I
中文摘要 .....	II
ABSTRACT .....	III
目錄 .....	IV
圖表目錄 .....	VII
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機 .....	1
第一項 前言 .....	1
第二項 兒童及少年保護工作的挑戰 .....	3
第二節 研究目的與研究範圍 .....	6
第三節 研究方法 .....	7
第四節 論文架構 .....	8
第二章 兒童及少年保護之法制沿革與法制規範 .....	9
第一節 兒童及少年保護之法制沿革 .....	9
第一項 1973 年之前 .....	9
第二項 1973 年之後 .....	12
第二節 兒童及少年福利與權益保障法 .....	17
第一項 通報 .....	18
第二項 調查訪談 .....	19
第三項 初步評估 .....	22
第四項 處遇計畫與後續處遇 .....	22
第三節 美國兒童及少年保護法制規範與實踐之比較觀察 .....	23
第一項 兒童保護工作的肇始 .....	24



第二項	兒童保護之法制史 .....	25
第三項	兒童及少年保護之法制實踐 .....	30
第四項	小結 .....	33
第三章	兒童及少年保護法制之實踐現況及困境 .....	35
第一節	兒童及少年保護法制之實踐現況 .....	35
第一項	受理通報 .....	36
第二項	調查訪談 .....	37
第三項	處遇計畫 .....	43
第四項	與網絡成員的合作 .....	50
第二節	兒童及少年保護法制之實踐困境 .....	63
第一項	兒童及少年之特質 .....	64
第二項	兒童及少年之父母 .....	65
第三項	家防中心制度與限制 .....	70
第四項	合作網絡的關係 .....	75
第五項	行政體系之限制與資源匱乏 .....	80
第六項	司法體系的不足 .....	92
第七項	小結 .....	99
第四章	兒童及少年保護法制實踐困境之解決方案 .....	103
第一節	教育的推展 .....	103
第二節	資源之挹注 .....	106
第三節	法規的修訂 .....	107
第四節	社工員的訓練 .....	109
第一項	提升法律素養 .....	109
第二項	增強溝通能力 .....	110
第五節	家防中心的改善 .....	112

第一項	減輕社工員工作負荷 .....	112
第二項	加強社工員之人身安全 .....	114
第三項	增強與網絡的合作 .....	115
第六節	司法體系的支援 .....	117
第一項	具體化法律概念 .....	117
第二項	設置專責法庭與強化對兒少保工作之理解 .....	118
第五章	結論 .....	123
參考書目	.....	129







## 圖表目錄

圖表 1：兒少保護相關法制及其內涵 .....	16
圖表 2：美國兒童保護工作發展歷程 .....	28
圖表 3：兒少保通報及調查流程表 .....	43
圖表 4：兒少保後續處遇流程圖 .....	48
圖表 5：各直轄市、縣（市）政府兒童及少年保護工作流程 .....	49
圖表 6：家庭暴力被害人庇護安置處理流程圖 .....	52
圖表 7：高風險庭評估表 .....	55
圖表 8：高風險家庭篩檢通知處遇流程 .....	56
圖表 9：高風險家庭開案指標、個案分級分類處遇指標及結案指標建議參考表 ..	57
圖表 10：困境示意圖 .....	101
圖表 11：困境解決方案 .....	121



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機


### 第一項 前言

「兒童是國家未來的主人翁」，這句耳熟能詳的口號在國內每個人都能琅琅上口，然而，這句口號究竟僅只是重述了這顯而易見卻容易忽略的事實，還是某種程度間接表明了國家對兒童及少年保護（下稱兒少保）的介入基礎？從將「子女最佳利益」或「子女本位」設定為現代親子法的規範原則來看，可以合理推測此規範原則並非至明之理，故而有其必要在立法規範上一再強調<sup>1</sup>。雖然，在立法規範上確立了國家對於保障兒童及少年權利的重視，然而，根據內政部兒童局的統計資料顯示，我國 18 歲以下的兒童及少年受虐人數從 2004 年的 7,837 人急速增加至 2012 年的 19,174 人，短短 8 年間就增加了 2 倍有餘<sup>2</sup>。況且，這些數字僅是經過正式通報與處理的個案，尚不包含未被通報的隱藏個案。暫且不論這些激增的數字背後成因有多麼複雜多元，可以確定的是，兒少保工作的開展與持續已是刻不容緩。

兒少保工作看似已得到國家關注與重視，但未曾於相關領域工作過，難以體會兒少保工作的困難與阻礙。筆者於新北市家庭暴力暨性侵害防治中心（下稱新北家防中心）擔任兒少保的社會工作者（下稱社工員）整整 4 年，在處理過的上百名個案中，每個案件都有獨特的故事性，但其中一個案件在成案評估時讓筆者印象尤為深刻，因為那是一個讓我備感挫折，卻又因此大受激勵進而跨越心牆的經歷，雖然此後在工作上仍有困頓不解的時刻，但已不再輕易感到害怕退縮，而能夠更積極的思索兒少保的工作目標與方式。猶記當時個案是名就讀小學三年級

<sup>1</sup> 參民法第 1055 條、家事事件法第 110 條、家庭暴力防治法第 44 條、兒童及少年福利與權益保障法第 18 條，皆明文指出須以兒少之最佳利益為優先。


<sup>2</sup> 網路資料來源，內政部兒童局全球資訊網 [http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/internet/main/index.aspx](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx) (最後瀏覽日：2013 年 4 月 28 日)



的女童，通報者是個案的母親（下稱案母），她以猶豫、擔憂的語氣與筆者進行電話會談，並表示個案的父親（下稱案父）對個案要求十分嚴厲，動不動就因為個案在課業上無法達到要求，而以兇惡的語氣一邊責罵個案，一邊以「愛的小手」<sup>3</sup>責打個案，雖不致造成個案身體上傷痕累累，但個案卻因而喪失自信、退縮、惡夢連連，案母在旁規勸多次不但毫無效果，反而被案父責罵縱容個案。案母因無法改變案父管教過當行為，而期待家防中心介入，讓案父得以修正其管教方式，但案母擔憂案父會因家防中心介入而有所反彈，堅持不願提供個案就讀的學校，只提供案父的手機號碼，以致筆者無法依一般程序，先至學校訪視個案後，再與案父聯繫，且由於案母形容案父脾氣暴躁、口舌犀利、極有權威且不容他人反駁，以至於筆者要依照既定程序致電案父時，心懷莫名的恐慌與害怕硬著頭皮撥給案父。果不其然，案父聽到筆者是家防中心社工員要與其討論管教個案的方式後，立即語帶激動地質問筆者：「妳怎麼知道我家的事？誰跟妳說的？妳怎麼會有我的手機？政府可以這樣侵害人民的隱私嗎？」筆者表示資訊來自通報者，而依法是不可透露通報者資訊的，案父聞言立即追問：「法律為何要保護通報者，卻侵害我的權益？洩露了我的隱私，又不給我對質的機會，妳怎麼知道我不是被誣陷？再說，妳又根據哪條法律來過問我的管教方式？妳確定法條有規定我不可以體罰小孩？如果有，那法條有沒有說小孩功課不好、品行變差，政府要怎麼解決、補償我們當父母的？政府只會處罰人民，不會協助人民嗎？」在他一連串毫不止息的質疑下，筆者毫無招架之力，只能以虛弱的語氣表示自己完全是依法行政，案父聞言，立即針對筆者的親身經歷加以質疑：「妳自己以前都沒被打過嗎？妳有因為被打而怨恨自己的父母嗎？妳難道沒因此而感謝自己的父母嗎？妳結婚了嗎？有小孩嗎？妳都不打小孩嗎？妳真的覺得都不打小孩是對的嗎？有可能嗎？」筆者隱約知道不能回答這些問題，因為一旦回答了，就將主導權交給了案父，然後，應該就難達到工作目標了。其實，後來也知道根本不須要回應，因為案父只是想

---

<sup>3</sup>「愛的小手」是指一根在一端裝有一隻塑膠小手的彈性棍子，這種處罰工具在文具店很容易購得，因此成為許多兒少保案件中管教過當的凶器！




要質疑，並非真的想知道我的答案。雖然，筆者一心想要放棄再打電話給案父，要求其提供案主的就學資訊，但在督導的要求下，只好如壞掉的收音機般一再重複表明要訪視個案的立場，最後，案父只同意可以進行家訪，且表示一定會全程錄音錄影，以作為申請國家賠償的證據，聞言至此，筆者立刻因為不想背負嚴重的後果而萌生離職的念頭。幸而在督導的斡旋下，最後終於順利完成校訪，只是案父一再重申若其未成年子女因社工員訪視而心理受創，一定會因此而申請國家賠償。

當初花費了許多時間與精力與督導討論自己的害怕與無力招架的原因，發現問題出在案父的眾多質疑，也是筆者自己的疑惑，筆者擔憂如果自己都不能說服自己，究竟該如何說服案父？因此，為了避免日後出現相同的窘迫情形，筆者只能藉由不斷回溯自己童年時所接受到的管教方式、自己對此的感受與回應，反思這樣的回溯如何回過頭來影響自己在母職上的實踐，最重要的是凡此種種在工作上如何影響自己看待個案。往昔與現今、經驗與理論，於處理個案時交會並衝撞，讓筆者產生了困惑、迷惘與痛苦，開始懷疑起自己對施虐者的要求會不會太嚴厲，會不會他們只是因為不知道有更好的方式管教自己的孩子，只是不加思索直接承襲了當初父母對自己的管教方式？而自己這麼一個外人只透過 1、2 次的訪談與觀察，真的就可以知悉親子之間真實的互動狀態？自己真的可以只是頂著個公務員的身分，就理直氣壯的告訴他們如何管教自己的孩子？究竟合理管教、疏忽與虐待之間的界線在哪裡？兒童權利、父母懲戒權及國家角色與功能，它們之間的關聯為何？是否有著衝突？然而，遺憾的是筆者自己的思考始終渾沌不清且時而反覆。

## 第二項 兒童及少年保護工作的挑戰

社會工作的領域相當廣泛，涵蓋了兒童及少年福利、婦女福利、老人福利、身心障礙、貧窮、家庭、性侵害及家庭暴力（又可細分為兒少保護、婚姻暴力、



老人保護及其他家虐<sup>4</sup>) 等等，其中家庭暴力這一個領域的特性，讓不少社工員又愛又怕，因為，相傳提供家庭暴力防治服務的機構，有鑑於個案問題的複雜度遠勝於其他領域，不僅對社工員的專業度要求極高，也提供了在社工界罕見的完整、紮實的訓練及督導，若能投身此一領域不僅對社會工作的專業養成有所助益，對於自身的修養與成長應該也是無可限量的。然而，雖然在家庭暴力防治領域工作可能有不少益處，但來自於個人、機構及社會層面的壓力卻帶來不少害怕與不安。

美國的文獻<sup>5</sup>指出兒少保工作的挑戰包含 1、敵意：案家很容易對兒少保社工員產生敵意，而社工員第一個反應會是保護自己，甚至以牙還牙。2、抗拒：案家為了爭取主控權或操控性，會以多元的面貌表達抗拒。3、拒絕：其他領域的社工員提供協助時，案家常是充滿感激的，然而兒少保領域的案家卻是以拒絕的姿態。4、隱私界線的侵入：隱私權是美國的核心價值，亦是憲法所保障的權利，兒少保社工員的介入對案家而言正是在破壞其隱私。5、訊問困難：對案家而言訊問即是質疑其能力、價值與權利，因此，社工員訊問案家一定會遭遇案家的防衛心。6、困難決定：兒少保社工員通常必須在時間緊促的情形下作成重要，甚至是攸關性命的決定。7、專業知識範疇廣泛：因為兒少保工作須與多專業合作，社工員必須清楚每一專業的角色與互動應對的方式。8、角色衝突：兒少保社工員一方面提供案家協助，另一方面又基於法律所賦予的權威而進行安置或強制家長接受處遇。


雖然，文獻來自於美國，但其實筆者所經驗的兒少保工作挑戰是大同小異的，詳言之，在個人層面上，社工員可能因為面對個案家中的暴力衝突，而憶起自小的受暴經驗，並為了回應案家的質疑而被不得不釐清對暴力的看法，一再迫使社工員必須去處理未曾面對的創傷經驗和內在衝突<sup>6</sup>。如果社工員僅在電話中遭受挑

---

<sup>4</sup> 指受暴者並非兒少、妻子、老人，而是一般成年人，且施暴者與受暴者之間的關係可能是手足、親戚。

<sup>5</sup> American Humane Association 著，朱淑芳等譯（2011），《兒少保護社會工作》，台北：紅葉文化，頁 67-68。

<sup>6</sup> 創傷經驗來自於自小被責打的經驗；內在衝突則是向來都認同父母以責打的方式管教小孩，但自從擔任兒少保社工員後，卻要告訴家長不可責打兒少，因而產生了內在衝突。



戰，尚可以各種藉口先掛掉電話，但若到個案家裡進行調查，就得直接面對更多樣的挑戰且難以迴避與閃躲。如筆者曾被挑戰：「如果我不開門讓你進來，你會怎樣？妳又能怎樣？」「妳要我上課，我不去，妳敢罰我嗎？」「如果我聽妳的話去上課後，發現老師教的方法不管用，是不是就可以用原來的方式管教小孩？」，諸如此類層出不窮、各式各樣的質疑排山倒海的迎面而來，是兒少保社工員首當其衝的挑戰。


在機構層面上，社工員必須面對與其他同事、督導及機構彼此間不同的價值衝撞，如每個社工員雖然各自處理各自的案件，但在非正式溝通場合時，同事間難免討論起處理案件的方式，即容易發現彼此之間對於暴力的界定與處遇的方向意見並不一致。不過，因為僅是同儕之間的討論，社工員頂多因為彼此間的差異感到有趣，不太會感受到對自身的劇烈衝擊。但若是社工員與督導討論或在正式溝通場合（如個案研討會），社工員即必須說明自己對於個案的判斷與因之而形成的處遇方向，並加以說服督導，若無法回應督導的詢問並提出合理的說明，社工員就必須接受督導所建議的處遇方式，而這樣的接受是令社工員感到不舒服與沮喪的，因為如此一來即表明了自己的專業度不足。

在社會與國家層面，因為媒體的報導方向等種種因素，兒少保社工往往都是兒少虐死案的代罪羔羊，遭受大眾的譴責與檢討的是社工員，而非施暴者或整個社會福利體制<sup>7</sup>。若有自己負責的個案受虐致死，社工員往往已感到十分自責與難過，若再加上社會大眾、學者、教授、政府官員的譴責，一再被要求要檢討自身的處遇過失，即使社工員的抗壓性再大也不免因而身心受創。因此，只要每次有兒虐致死的新聞報導出現，所有的兒少保社工都會心驚膽跳，直到確定不是自己的個案才能鬆一口氣，並同情負責的社工員。其實，即使同是從事社會工作，但

---

<sup>7</sup> 曹小妹妹是 2010 年 4 月 17 日在台中太平市的租屋處被鄰居發現遺體，她因其母親燒炭自殺而一同身亡，事發後新聞媒體及大眾紛紛指責社工處理過於散漫才導致悲劇發生。網路資料來源，曹小妹妹事件

<http://rphone.pixnet.net/blog/post/26098736-%E6%9B%B9%E5%B0%8F%E5%A6%B9%E5%A6%B9%E4%BA%8B%E4%BB%B6> (最後瀏覽日：2013 年 4 月 28 日)



在不同領域亦對兒少保社工員的處遇能力與處遇方向有所不解與質疑<sup>8</sup>，遑論是一般普羅大眾。猶記筆者甫從社工研究所畢業懷著滿腔熱血而欲投身家庭暴力防治領域之際，幾乎身邊友人及老師皆不厭其煩地提醒、警告筆者，若無過人挫折忍耐度及專業素養，千萬不要投身於此，以免身心受創無法全身而退。

筆者工作期間不僅深刻感受暴力文化充斥在台灣社會的各個角落<sup>9</sup>，更感慨挹注於兒少保護案件資源太過稀少，每個社工員身上所背負的個案量遠遠超過其體力、精力所能乘載的底線，更難為的是缺乏社工員介入後其他系統資源的投注與合作以實現其處遇計畫，讓社工員面臨專業枯竭(burnout)及巧婦難為無米之炊的困境<sup>10</sup>。其實，兒少保工作的每一個環節都需要相當高度專業性與經驗，要符合法規的規範、家防中心的規範及來自督導的要求，每位社工員也會因其出身背景、價值觀、專業養成等不同，對於個案的評估及處遇採取相當不同的作法，因而每位社工員會漸漸形塑出屬於自己風格的工作模式<sup>11</sup>。

## 第二節 研究目的與研究範圍

筆者將系統性的整理檢視整個兒少保法制在實踐上所面臨的困境，並自法制制定的脈絡尋求困境的根源。然而，我國相關兒少保法制繁多，散佈在不少法律中，因筆者之時間精力有限，故將焦點置於對受虐兒少的保護，因此，兒少權法即為本文主要探討的法律。本文在描述兒少保法制的實踐困境時，雖因筆者自身工作經驗所限，將以兒少保社工員的立場出發，但最終仍回到以人民的身分加以


---

<sup>8</sup> 非營利組織的社工員或學校社工常致電質疑家暴中心社工員，表示明明個案受暴事實明確，為什麼不立即將個案帶離案家，並要求社工員告知其調查過程與評估結果，而中心社工員受限於機構規定與案主保密等種種考量，往往無法完全回應其質疑，使其更加無法諒解。

<sup>9</sup> 在媒體報導及學校宣導下，大眾對於暴力的認識及敏感度已有所提高，但未必暴力事件即有所減少，可能只是施暴的形式從明顯無法隱藏的肢體暴力，轉化為更精緻幽微並模糊難以辨識的口語及精神暴力。

<sup>10</sup> 參周清玉、曾冠鈞（2011），〈保護性社工人力與工作條件之研究〉，《亞洲家庭暴力與性侵害期刊》，第7期第1卷，頁47-78。研究者與三縣市的保護性社工座談後所列出較重要的社工員工作困境即有44項之多。

<sup>11</sup> 根據某資深兒少保督導的私下分享，養成一個具有自己風格的家暴社工最少需要兩年以上，而兩年也是一個關鍵期，多數社工員會在工作兩年左右考慮離職，另謀他途。



檢視兒少保法制的實踐困境。雖然已有不少社會工作相關文獻投入描述兒少保社工員所面臨的困境，然而一來文獻往往視「法不入家門」為常識，缺乏論證，並樂觀的認為法規的制定自然突破了「法不入家門」、「清官難斷家務事」等守舊觀念<sup>12</sup>，然若法規的制定真能迅速改變人民向來的態度與想法，那麼自兒童福利法於 1973 年制定至今，筆者在進行成案調查時，應該不可能被案父母質疑自己有何權力可干預家務事，而事實上直到目前仍常發生被通報者質疑兒少社工員介入家庭的正當性，並且在距離制定兒童福利法 20 餘年後所制訂的家庭暴力防治法<sup>13</sup>亦面臨了相同的困境，可見視法規的制定即能改變人民的想法態度或許過於天真。二來文獻多將社工員所面臨的困境歸因於兒少保工作的複雜與困難本質，故其建議常會集中在社工員的專業訓練及勞動條件的改善上，雖然無可否認的兒少保工作的本質應是造成困境的一部分，但造成困境的因素未必如此單一，因為所有法制的落實皆需要許多配套措施的設計，否則即會窒礙難行。

兒少保工作並非僅有社會工作此一專業介入，尚有警政、醫療、心理及法院等相關體系參與，因此，筆者期待藉由本論文可以讓其他領域的專業者了解兒少保護工作之特殊性及面臨的困境，並能一同合作建構更為堅實的防護網，以保障國家未來主人翁之人身安全。

### 第三節 研究方法


本文研究方法以文獻研究為主，透過閱讀國內外有關兒童少年保護工作的相

---

<sup>12</sup> 例如陳晉杰（2002），《從社工員角度看我國現行家庭暴力防治法在兒童保護上的運用-以中部四縣市之家庭暴力防治中心》，靜宜大學青少年兒童福利學系碩士班碩士論文，頁 2。

<sup>13</sup> 參陳晉杰（2002），《從社工員角度看我國現行家庭暴力防治法在兒童保護上的運用-以中部四縣市之家庭暴力防治中心》，靜宜大學青少年兒童福利學系碩士班碩士論文，頁 1-2。1995 年 9 月高鳳仙法官以美國 Model Code on Domestic and Family Violence 及澳洲、紐西蘭等國之家庭暴力有關法規及文獻為藍本，完成我國家庭暴力防治法草案，後經由現代婦女基金會極力推動，立委潘維剛等人的支持下，於 1998 年 5 月 28 日通過，6 月 24 日總統令公布施行。因家庭暴力防治法承襲外國制度，為我國過去所無之創新法律制度，關於保護令種類、內容、效力、執行、核發、舉證責任、被害人保護措施、社工員於保護令事件核發過程所扮演之角色等等，遭受多方質疑，故於 2007 年修正。





關論文、專書及實務判決等資料，以描述並分析我國兒少保法制的制定脈絡、法制實踐現況及困境，由於我國相關法制承繼美國，故將輔以美國相關文獻，以期透過比較法的觀察進而了解我國在法制實踐上的困境形成原因，並提出解決困境之方案。筆者因身為兒少保社工員，不僅以自身的體驗，尚可從近身觀察同事而獲得第一手的資料，故本論文可提供最前線兒少保社工員的經驗。

#### 第四節 論文架構

本文將分為五個章節進行討論：

「第一章- 緒論」：書寫本篇論文之研究動機、研究目的、範圍及方法，以說明本文之問題意識並建立本文架構。

「第二章- 兒童及少年保護之法制沿革與法制規範」：首先整理我國自漢人文化、清治時期及日治時期以來對兒少的看法，及在兒少保工作上的實踐情形，並說明與兒少保工作相關的法規依據及其制定沿革，再參酌美國相關法制的變革，以了解兩國在法制定脈絡上的差異。

「第三章- 兒童及少年保護之實踐現況及困境」：檢視兒少保社工員在我國現行兒少保工作之流程，從通報、調查、初步評估、處遇計畫，並分析社工員所遭逢的種種困境。

「第四章- 法制實踐現況之解決方案」：綜合上述所提出的法制定脈絡與現行實踐困境，而提出適切的解決方案。

「第五章- 結論」：總合以上各章節內容而做出總結，除藉由修補原有模式，而讓兒少保在實踐上的困境得以解決外，更試著介紹新的模式，以從根源解決社工員的困境並達到兒少保法制的目標，即維護每位兒童及少年的身心健全。



## 第二章 兒童及少年保護之法制沿革與法制規範

### 第一節 兒童及少年保護之法制沿革

在談兒童及少年保護的法制沿革之前，有必要先理解本文所指「兒童少年」的內涵。觀諸法律對兒少的界定或有不同，相同者係兒少為一定年齡以下之人，再依不同之規範目的而定其年齡界限，或有為保護出發，或有為使其擔負責任使然，皆是立法者之形成自由<sup>14</sup>。然而，以年齡界定兒少僅是出於規範上的簡易，更重要的應是其背後的內涵，經由本文往後的介紹可知作為「兒童」與「未成年人」是不同的：「兒童」是法律規範的主體而享有權利，「未成年人」則是親權規範下的客體。從日治時代以降，台灣繼受日本法中親權的內涵，然而目前我國兒童保護卻是受到美國在兒童權利思潮演變下的影響，兩者所指涉的是同一族群，然而法律所規範或賦予的內容卻大不相同，甚至是衝突的，因此，可想見的是在一個讓父母擁有對子女的某些權利的土地上，制定一部參照美國法制的法律，其卻要求要重視兒童的權利，這兩者一來一往將會引起多少的紛爭！

#### 第一項 1973 年之前

在中國古代並無兒童權利的觀念，而是著重在父母子女關係中，父母對子女的權力。從左傳中「華費遂欲殺讒子華多僚」，可知先秦時期父有權力可殺子，而

---

<sup>14</sup> 兒童及少年福利與權益保障法第 2 條規定：「本法所稱兒童及少年，指未滿十八歲之人；所稱兒童，指未滿十二歲之人；所稱少年，指十二歲以上未滿十八歲之人。」兒童及少年性交易防制條例雖未如兒少權法明確定義兒童及少年，但於第 12 條亦指稱未滿 18 歲之人為兒童及少年，並於第 21 條中將規範擴及於 18 歲以上之人。民法第 12 條規定「滿二十歲為成年」。勞動基準法第 44 條第 1 項規定「十五歲以上未滿十六歲之受僱從事工作者，為童工。」中華民國刑法第 18 條第 1、2 項規定「未滿十四歲人之行為，不罰。十四歲以上未滿十八歲人之行為，得減輕其刑。」而聯合國大會所通過的兒童權利公約(Convention on The Right of The Child)第 1 條則指出兒童係指未滿 18 歲之人。

戰國時期父親可因經濟因素或迷信而殺害或出賣子女，有「產男則相賀，產女則相殺之」，及漢書的「高帝令民，可賣子就食」、「民待賣爵贅子，以接衣食」、「五月初五生男，則妨父；生女，則害母」為例證。東漢到兩晉六朝家長為鞏固家族長久利益，以孝道相逼而宰制子女之教育、婚姻及未來職業；隋唐後藉由科舉制度將「家父長可宰制子女」之觀念深入平民百姓生活，演化為社會之普遍傳統價值<sup>15</sup>。


反觀西歐早期之親子關係亦賦予家父長對子女的絕對性支配權力，從十二銅表法可看出羅馬法規定家長對子女掌有司法審判權、生死之權、認為身體之處罰、出賣、出養、婚配或限制自由，且可將子女交付他人充當為可歸責於子女所造成之損害的賠償，並不存在由國家介入父母濫權之問題。直到羅馬共和末期至拜占庭時期，因國家權力擴張、商業及手工業之經濟發展，和基督教以未成年子女保護為中心等因素影響，國家開始介入家父長權力，包含：禁止家父長行使審判權，使司法權成為國家專有權力；家父長必須極端貧窮方可出賣子女；廢止家父長將交付子女作為損害賠償之填補的權力；子女若受家父長虐待、遺棄或出賣，得請求法院脫離家父長之權力控制；承認子女有取得特有財產之權利；承認父母均為家長權之主體<sup>16</sup>。在兒少人權的發展史上，西歐至此才與中國走向分歧的路途。

其實，在台灣「兒童保護」是很晚近才出現的詞彙，且其概念和現在並不相同。在清治時期政府只救助貧苦無依或患有疾病、身心障礙的兒童，對於受虐兒童並無提供特殊的保護，且兒童在台灣社會被當成財產而變賣，男童交易價格高於女童，女嬰尤無交易價值。父母對子女的懲戒權是沒有界限的，如果兒童因為處罰過當致死，父母並不會被課以刑責，父母甚至可將兒童交予官府，並由官府將之入獄懲罰<sup>17</sup>。

<sup>15</sup> 謝靜慧（2008），《論兒童及少年人身自由之保障-以國家介入保護及司法審查現況為中心》，中正大學法律學研究所碩士論文，頁 11。

<sup>16</sup> 謝靜慧（2008），《論兒童及少年人身自由之保障-以國家介入保護及司法審查現況為中心》，中正大學法律學研究所碩士論文，頁 12。

<sup>17</sup> 劉晏齊（2005），《從救恤到「社會事業」-台灣近代社會福利制度之建立》，臺灣大學法律研究所碩士論文，頁 15-51。



到了日治時期，1920年是一個分水嶺，在此之前兒童仍然可以當成買賣的客體，可能是日本政府將之視為台灣地方特有的習慣，故並未加以禁止，另一方面法院仍然傾向不介入父母對子女的懲戒權。而在1920年之後，法院則傾向否定人身買賣及承認子女懲戒權有其界限。1920年之所以為分水嶺，可能是高級知識分子及法律從業人員紛紛在期刊報紙展現對買賣子女議題的關心<sup>18</sup>。日本政府不僅因為受到日本內地對兒童保護運動的影響，再加上台灣的嬰幼兒死亡率較日本內地及世界先進各國都來的高，才開始致力於發展兒童福利並對兒童進行一般且普遍的照護。1926年的社會課依法所掌12事項中之一即是明確而具體的兒童保護事項，但細觀其內容，可發現雖名之為兒童保護，其實，亦是將所謂的「問題兒童」或「可憐兒童」加以安置而已。全台第一次的兒童保護運動是1930年的5月5日，由台灣社會事業協會都會主辦，教育民眾重視兒童，此外還有兒童健康諮詢所和私立的托兒所。雖然1933年10月在日本實施了兒童虐待防制法，但終至日治結束，在台灣依舊沒有任何保護兒童、防止兒虐的法令<sup>19</sup>。

因此，日治時期對於兒童在教育、衛生、營養上已頗有建樹，對兒童投入相當關注，而立法目的係以未成年人利益為中心的親權制度、少年司法保護法制的高度發展，都可彰顯日治時期對於未成年人權利的保護，然而，這樣的轉變並未影響親子間的權力關係<sup>20</sup>。在西方歐陸法下，親權具有絕對神聖性，「剝奪親權」(parents patriae)<sup>21</sup>是極端的例外，是為捍衛未成年人利益而不得不採取的必要手段，然而，在日治初期的台灣，「剝奪親權」是為了維護家內秩序和捍衛家產，法院的角色是積極介入家庭，以形成父母權利的優位性<sup>22</sup>。

<sup>18</sup> 李燕俐(2005)，〈國家對兒童態度的轉變-以台灣兒童福利行政與法制發展為中心〉，臺灣大學法律研究所碩士論文，頁28-40。

<sup>19</sup> 劉晏齊(2005)，〈從救恤到「社會事業」-台灣近代社會福利制度之建立〉，臺灣大學法律研究所碩士論文，頁53-115。

<sup>20</sup> 綦冠婷(2000)，〈論未成年人權利之保護-以台灣日治時期近代歐陸親權法之繼受為中心〉，臺灣大學法律研究所碩士論文，頁4-6。

<sup>21</sup> Parents patriae 係拉丁字，指當原生父母不能或不履行角色和責任時，由國家代行之。

<sup>22</sup> 綦冠婷(2000)，〈論未成年人權利之保護-以台灣日治時期近代歐陸親權法之繼受為中心〉，臺灣大學法律研究所碩士論文，頁97-98。

## 第二項 1973 年之後



現行兒少權法的演變歷史往前追溯可分為四個階段：第一階段是 1973 年訂定的「兒童福利法」，第二階段是 1989 年訂定「少年福利法」和 1993 年修訂的「兒童福利法」，第三階段是係於 2003 年將「少年福利法」及「兒童福利法」合併立法通過的「兒童及少年福利法」，第四階段即是 2011 年通過的現行法。上述四個階段皆有當時發生的社會案件及獨特的背景脈絡，才導致政府最後以立法或修法的方式來回應社會上對保護兒童及少年的急迫呼聲。

1973 年政府為因應「聯合國國際兒童緊急基金會」的補助制定「兒童福利法」，該法是國內最早完成福利服務立法的法規，可惜被定位為宣示性的法條<sup>23 24 25</sup>，同年七月，內政部發布「兒童福利法施行細則」。該法共分為 5 章，30 條條文，其中保護專章規定於第 3 章共 7 條條文，且由條文觀之，第 18 條禁止對兒童的施虐行為與現行法差異不大，第 19 條至 21 條施虐者主要皆為兒童之養父母，尚未正視父母虐待子女之可能性亦高的情形，且罰則相當輕微<sup>26</sup>，雖有規定禁止對兒童有虐待等不當行為，但並無政府積極介入提供保護措施的條文，因此，該法被評價為「偏重事後補救式的兒童福利措施，對於當時零星發生的兒虐事件介入相當猶豫」<sup>27</sup>。

1989 年訂定的「少年福利法」及 1993 年增修擴大為 6 章 54 條條文的「兒童福利法」，皆與 3 股社會運動有關：1988 年以前雖然台灣媒體開始有兒童虐待的案例報導，但並未引起大眾關注。1988 年後媒體開始大量報導販嬰集團及兒童行乞議題而引起專業團體（如醫師公會）關注，進而發現當時的兒童福利法並無法提


<sup>23</sup> 王惠宜（2009），〈社工服務與法令交互作用之反思〉，《社區發展季刊》，第 128 期，頁 181。

<sup>24</sup> 彭淑華，台灣兒童及少年福利政策與法令制度之發展，「社會福利模式—從傳承到創新」--2011 年兩岸社會福利學術研討會，中華文化社會福利事業基金會主辦，頁 6（2011 年 4 月 15 日-19 日）。

<sup>25</sup> 甯應斌（2010），〈台灣兒福法律與西方 Child Abuse 話語〉，何春蕤（編），《連結性：兩岸三地性/別新局》，頁 215。台北：國立中央大學性／別研究室。

<sup>26</sup> 罰則係第 26 條中規定違反第 18 條及 20 條處以五百元以上五千元以下之罰鍰。

<sup>27</sup> 台灣社會工作專業人員協會（2005），《兒童及少年保護工作指南》，台中：內政部兒童局，頁 2。



供具體確切的保護措施<sup>28</sup>，於此同時「中華兒童福利基金會」（現更名為「財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會」）亦開始關注兒虐相關議題，並舉辦「台灣地區兒童虐待研討會」，正式宣告該會對於本土兒虐事件的深度關懷，並開展國內對受虐兒童的保護工作<sup>29</sup>。民間機構有計畫地派員至美國研習，將美國的保護兒童模式引進國內，因民間機構的投入帶動政府對兒童保護工作的重視。再者，是婦女團體推動的「反雛妓運動」<sup>30</sup>，批判政府防制兒童性虐待的行動不足，敦促政府採行更積極的立法作為與防制作為；最後是聯合國於1989年通過「聯合國兒童權利公約」（UN Convention on the Rights of the Child），明確且廣泛規範了兒童權益，並確立「兒童最佳利益」為處理兒童福利事務之最高原則<sup>31</sup>，為踐行兒童權利公約第19條<sup>32</sup>中防止遭受虐待及遺棄的保護措施而修正部分條文，包括出生通報、兒虐通報、安置保護、獨立告訴、監護權異動及主管機關之權責劃分，更積極的保護兒童權益。另外，本法在罰則部分增加許多項目，且主要針對各種兒虐行為，而非犯罪

<sup>28</sup> 李燕俐（2005），《國家對兒童態度的轉變-以台灣兒童福利行政與法制發展為中心》，臺灣大學法律研究所碩士論文。

<sup>29</sup> 參施慧玲（2004），〈子女本位之親子法〉，《月旦法學教室》，第16期，頁107。王清峰律師主導提出台北律師公會版的兒童福利法修正草案，透過當時的立法委員葉菊蘭、謝長廷與陳水扁的協助推動，在兒童福利法修正審查會的中期排上議程，與「內政部版」以及立法委員林志嘉力主的「兒童福利聯盟版」等兩個草案併案審查。

<sup>30</sup> 參施慧玲（2004），〈子女本位之親子法〉，《月旦法學教室》，第16期，頁108。推動反雛妓運動後，我國即制定了兒童及少年性交易防制條例，其立法過程：民間團體的「雛妓防治法」草案，藉助媒體凝結足夠的輿論壓力之後，在1995年被謝啟大委員選為爭取連任的主打法案。謝啟大委員多次與民間團體代表及學者溝通意見，幾次討論中大家對於以「雛妓」為法案名稱，感到不妥。那時施慧玲老師主張：站在兒童成長發展權益的立場，應該更名為「兒童及少年性剝削防治法」，在規範內容上也應該重視親職教育與家庭重整。而從法案推動的技術層面考量，「兒童性剝削」以及「親職責任」都是聯合國兒童權利公約與各先進國家法制已經確立的法律概念。但到了審查會，「性剝削」立即被多位男性立委指為「字眼太強烈」，因為「父母押賣女兒已經是過去的事」、「現在大多數雛妓都是自願的，沒有剝削的問題」。所以認為「性交易」比較客觀，也因為這樣，嫖客的刑罰當然不應該過重。此外，「那些父母的道德觀有問題，孩子留在他們身邊就完了」，再說，對於那些「道德淪喪的家庭」，也「不宜浪費過多國家資源作福利服務」。在其他立委不堅持此等「小節」的情形下，我國制定了「兒童及少年性交易防制條例」。

<sup>31</sup> 參施慧玲（2004），〈子女本位之親子法〉，《月旦法學教室》，第16期，頁107。於「終止童妓協會」擔任秘書長的施慧玲老師在協會的支持下，利用現有的政府與民間資源，加上先前在國際會議上建立的支持體系，開始展開「台灣加入聯合國兒童權利公約」的社會運動。運動首先得到聯合國兒童權利公約非政府組織（NGO Group for the UN Convention on the Rights of the Child）與一些國際兒童人權團體的「精神支持」，也集結了當時三黨主力立法委員共同參與推動工作，透過他們在立法院的輪番強力質詢與以媒體為後盾的民間壓力，終於促使外交部在1995年正式對國際社會及各國政府宣示尊重並落實公約的決心。

<sup>32</sup> 兒童權利公約第19條規定，簽約國應採取一切立法、行政、社會與教育措施防止兒童在父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時遭受身心脅迫、傷害、虐待、遺棄或疏忽之對待，以及包括性強暴不當待遇或剝削。



行為，故以罰鍰為主，因而本法的意義是「國家對於父母管教的干預，規訓文明現代的父母行為」<sup>33</sup>。

在西方，child abuse 不是一個底層草根產生的語言，是兒童專家、兒童團體、政府官員、社工員與媒體等，在知識/權力局陣中所逐漸形成的話語，並得到中產階級父母的共鳴，最後擴散到全社會<sup>34</sup>。西方的 child abuse 原本即可同時包容虐待與懲戒，因為在西方中產階級的形象中，是不體罰子女的，原因有二，一是文明化的過程中，本來即會避免肢體暴力，而中產階級總是推動文明化過程的先驅，二是有錢有閒的中產階級大可採取循循善誘的方式管教子女，不必以最為省時與便宜行事的體罰方式管教<sup>35</sup>。然而，我國推動修法的團體並未全面直譯 child abuse，因為找不到可以完全對應的中文語詞，「虐待」只能涵蓋部分情形，但在推動立法時，為了顧及中西差異，故只強調兒童遭受虐待的慘狀，以求大眾支持修法通過<sup>36</sup>，但其實法條的規範已落實了西方 child abuse 的話語精神<sup>37</sup>。而法條規範的落實，其實壓迫了底層階級的父母，因為在 child abuse 中還包含疏忽、獨留及未能給予妥適的照顧，而最常違犯的就是底層的父母，因為他們必須忙於生計。

詳言之，1993 年修改的兒童福利法，使我國兒童福利有重大的突破，其中兒童保護工作的建立即是重點之一。在修訂的新法中共有三項突破，第一、規範「任何人」對於兒童不得有虐待等不當行為；第二、關於兒童保護部分主要是參考美國 1974 年 Child Abuse Prevention and Treatment Act(CAPTA)以及 1980 年的 Adoption Assistance and Child welfare Act，可見我國兒童保護工作的運作其實是受到美國經驗的影響<sup>38</sup>；第三、開始於受理通報後 24 小時內立即處理及 4 日內提調查報告之

<sup>33</sup> 甯應斌 (2010)，〈台灣兒福法律與西方 Child Abuse 話語〉，何春蕤(編)，《連結性：兩岸三地性/別新局》，頁 215。台北：國立中央大學性/別研究室。

<sup>34</sup> 甯應斌 (2010)，〈台灣兒福法律與西方 Child Abuse 話語〉，何春蕤(編)，《連結性：兩岸三地性/別新局》，頁 207。台北：國立中央大學性/別研究室。

<sup>35</sup> 甯應斌 (2010)，〈台灣兒福法律與西方 Child Abuse 話語〉，何春蕤(編)，《連結性：兩岸三地性/別新局》，頁 225。台北：國立中央大學性/別研究室。

<sup>36</sup> 甯應斌 (2010)，〈台灣兒福法律與西方 Child Abuse 話語〉，何春蕤(編)，《連結性：兩岸三地性/別新局》，頁 219。台北：國立中央大學性/別研究室。

<sup>37</sup> 甯應斌 (2010)，〈台灣兒福法律與西方 Child Abuse 話語〉，何春蕤(編)，《連結性：兩岸三地性/別新局》，頁 221。台北：國立中央大學性/別研究室。

<sup>38</sup> 參彭淑華 (2006a)，《發展兒童及少年保護個案家庭處遇服務模式之研究》，內政部委託研究

規定。且為配合本法，各縣市政府於 1995 年底成立兒童少年保護通報中心，開辦兒童保護專線，受理受虐兒童通報及救援工作，政府在兒童保護工作上漸漸取代了民間機構，而扮演主導的角色<sup>39</sup>。2000 年成立兒童局<sup>40</sup>，為國內第一個中央兒童福利專責機關，並下設保護重建組專責受虐兒童保護工作。2001 年家庭暴力防治委員會及兒童局成立「113 婦幼保護專線」，提供通報、緊急庇護等相關服務。

由於「少年福利法」和「兒童福利法」這兩套規範內容有許多雷同之處，造成兩套法律、福利措施、預算、人力等資源重疊，因此，為了整合資源、強化政府與民間對於兒少權益的保障，進行兒童及少年福利法的相關條文合併工程，最後於 2003 年制定「兒童及少年福利法」，以提供兒童及少年更連貫、一體的保障。該法共 7 章 75 條，大幅增加兒童及少年遭受不當對待的保護措施，授權主管機關以各種方式支持、輔導甚至強制父母或照顧者善盡保護和教養兒少之責，限制了諸多父母固有的親權行使。「兒童及少年福利法」因其側重殘補性之保護服務，缺乏一般兒童少年成長所需之普遍性兒少權益保障與福利服務理念與措施，故而在學術界及實務界引起諸多爭論，但直至 2008 年 8、9 月僅 2 次修正通過 3 條修正條文<sup>41</sup>。

其實，我國關於兒少保護的法律並不少。基於憲法第 156 條明定：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。」除了前述的法規外，立法院在不同時期制定其他涉及兒少保護的法規，不過因為這些法規在不同時期制定，有些是普通法，有些是特別法，交雜適用下，執法機關難免適用錯誤，而影響人民權益<sup>42</sup>。首先是 1995 年的「兒童及少年性交易防制條例」，規

---

報告，及立法院公報第 80 卷第 86 期的委員會紀錄第 175-176 頁，當時吳伯雄部長的報告指出，我國是參考 1974 年的兒童虐待及處理法（CAPTA）和美國威斯康辛州 1977 年兒童虐待與疏忽法案，對於有機會接觸受虐兒童的專業人士課予報告之責。CAPTA 將會於本章第三節第二項中詳述。


<sup>39</sup> 中華社會行政學會（2002），《五十年來的兒童福利》，台中：內政部兒童局，頁 207。

<sup>40</sup> 施慧玲（2004），〈子女本位之親子法〉，《月旦法學教室》，第 16 期，頁 108。1993 年修正通過的兒童福利法第六條明定「應設置兒童局」為「中央」之「兒童福利主管機關」。但是施慧玲老師卻在 1995 年中還受邀去為「民間團體催生兒童局」的公聽會引言，使其頓時發現過去自己認為只要將法律制定好，政府相關部門即會自動推行相關工作，這種想法過於天真。

<sup>41</sup> 修正條文依序為第 30、58、20 條。

<sup>42</sup> 施慧玲等（2014），《推動聯合國兒童權利公約國內法化》，衛生福利部社會家庭署計畫案，頁 3。

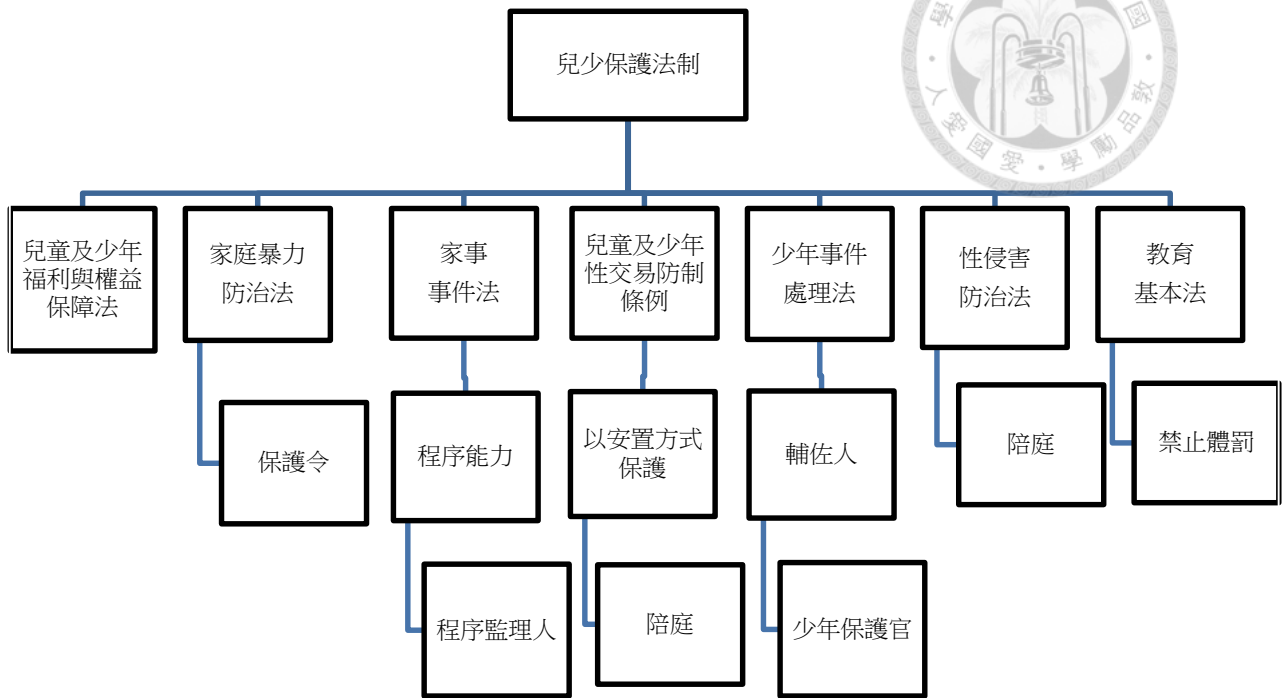




範主管機關應指派社工員於偵查或審判中陪同在場，並以安置作為保護兒少的手段，72 小時內先予以緊急安置，再裁定短期收容，最後進入中途學校，接受 2 年的特殊教育。1997 年的「性侵害防治法」，規範中小學每學年應至少有 4 小時的性侵害防治教育課程，且若受害者為兒少，則主管機關應指派社工員於偵查或審判中陪同在場。同年大幅度修正的「少年事件法」，讓少年得以有輔佐人保障少年在程序上的權利，並由少年保護官執行對少年的保護管束。1998 年的「家庭暴力防治法」亦擴及了對受虐兒童的保護，如第 3 條的家庭成員即包含未成年子女，第 35-37 條則規定法院之裁判應以子女最佳利益為考量，最重要的是關於保護令的聲請，若家長無法改變其不當管教行為，主管機關可為兒少聲請保護令以保障兒少之人身安全並讓家長接受加害人處遇。1999 年制定「教育基本法」，其立法目的雖為「為保障人民學習及受教育之權利，確立教育基本方針，健全教育體制」，並非專為保障兒少權益之立法，但於 2006 年修訂第 8 條第 2 項時，參酌聯合國兒童權利公約前言、第 19 條第 1 項以及第 28 條第 2 項，肯定教育過程中，學生之身體完整性及人性尊嚴應受尊重，並且不受照護者之暴力對待，復而規定「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害。」此即為禁止體罰條款，而實務上法院在兒少遭受非父母以外之人體罰時，曾引用此法條而說明管教不可侵害兒少身心<sup>43</sup>。2012 年施行的「家事事件法」規定 7 歲以下有意思能力的兒少就其身分及人身自由事件有程序能力，法院亦可為其選任程序監理人，以保障兒少的權益。

#### 圖表 1：兒少保護相關法制及其內涵

<sup>43</sup> 參台北高等行政法院 97 年度訴字第 2182 號判決，此判決即引用教育基本法的禁止體罰條款。



## 第二節 兒童及少年福利與權益保障法

為因應全球化下台灣兒童及少年及其家庭之需求變化，台灣少子化之社會環境變遷，並回應當前兒少福利工作之困境，自 2007 年起民間兒童、少年福利與權益相關團體，遂組成兒童及少年福利法民間修法小組，陸續推動修法，終於在民國 2011 年 11 月 11 日中午於立法院完成三讀，於 11 月 30 日由總統正式公告「兒童及少年福利與權益保障法」（下稱兒少權法），總計通過 118 條條文，新增 42 條條文，除第 25、26、90 條條文自公布 3 年後施行外，其餘自公布日施行。這次大幅度的修法工程，除了用以健全原有的福利內容外，更是就收出養制度、網際網路內容及遊戲軟體等之分級管理與規範、兒童少年隱私權保護、高風險家庭通報機制<sup>44</sup>、居家保母托育服務、兒童少年福利機構管理以及專業人員消極資格等進行新增或修正，藉以顯現出國家負起兒少最終的公共照顧之責。於 2012 年 8 月

<sup>44</sup> 高風險家庭的相關規定將於第三章第一節第四項中詳細介紹。



8 日增訂公布第 54-1 條條文<sup>45</sup>，即俗稱的王昊條款<sup>46</sup>。以下就兒少權法中關於兒少保工作的條文說明如次。

## 第一項 通報<sup>47</sup>

兒少保工作在兒少權法中可分為兒少保案件與高風險案件。兒少保案件在兒少權法第 53 條第 1 項規定的通報責任係為責任通報<sup>48</sup>，同條第 2 項則為一般通報。責任通報訂有罰則規定，一般通報則未有罰則規定。第 53 條復規定無論是責任通報者或一般通報者，其身分皆應予以保密。高風險案件的責任通報規定於第 54 條，違反並未有罰則規定。此外法定通報情狀規定於第 53 條第 1 項的兒少保通報、第 54 條的高風險通報及第 54-1 條的王昊條款，至於其他可能通報情狀則規定於第 43 條、47 條第 1 項及 50 條第 2 項。兩者差異在責任通報者發現兒少遭逢法定通報情狀時，即應依法通報，若為其他可能通報情狀，則酌情通知兒少之父母或監護人嚴加管教即可。

---

<sup>45</sup> 此條款之增訂引起不少論戰，反對者有謂此立法方式「獨厚」毒品案件被告；執法人員查訪後於知悉兒童未獲適當照顧時，再通報主管機關介入，此種「二階段」的區分並無實益，應一開始即由社政單位進行查訪、並協助安置或提供其他服務；再者，由執法人員查訪，極易造成家屬誤解、恐慌與抗拒，反難收發現兒童實際生活情形之效；最後把司法人員當社工用的立法，是否有角色衝突之疑、資源錯配之慮？

原文網址：2012-09-26 中國時報葉家興觀念平台－兒少保護也「看報立法」？中時電子報 <http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20120926000456>（最後瀏覽日：2012 年 11 月 2 日）

<sup>46</sup> 新北市新店區一名 2 歲男童王昊遭母親與同居人劉金龍等人殘忍虐打致死。王昊父親因煙毒案入監服刑，獄方當時僅用問卷詢問有無需要照顧兒童，但王父擔心孩子被帶走，回答「不需要」，沒想到竟發生慘案，犧牲了孩子的性命。

原文網址：2 歲童遭毒蟲虐死 王育敏盼「王昊條款」列優先法案 | ETtoday 社會新聞 | ETtoday 新聞雲 <http://www.ettoday.net/news/20120628/66855.htm#ixzz29DvMV3Mr>（最後瀏覽日：2012 年 10 月 14 日）

<sup>47</sup> 關於通報制度的省思可參考余漢儀（1995），《兒童虐待－現象檢視與問題反思》，台北：巨流，頁 157-163。

<sup>48</sup> 責任通報人員包含醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、警察、司法人員、村（里）幹事及其他執行兒童及少年福利業務人員。相較於舊法，新法增加了村（里）幹事此一通報來源。

## 第二項 調查訪談



關於兒少保行政調查規定於兒少權法第 53 條第 3 項<sup>49</sup>的調查訪視時限。1973 年制訂的兒童福利法並未有調查訪視的規定，1989 少年福利法第 22 條第 2 項<sup>50</sup>，出現調查訪視的規定，但並無時限的要求。調查訪視的時限要求最先出現在 1993 年修訂的兒童福利法第 35 條第 2 項<sup>51</sup>，該條項在兒少權法制定時被保留下來。因在兒少權法中對於調查訪視規定過於簡單，故主管機關另外依兒少權法第 53 條第 4 項制定了「兒童及少年保護通報及處理辦法」(下稱兒少保辦法)，然而此辦法第 4 條相較於母法僅增加轄區社工接到派案後，應以當面訪視為調查方式的主要原則<sup>52</sup>，並未增加關於調查訪談的進行步驟等細節，且除了本辦法外，並無其它法規指引兒少保社工員應如何調查通報事件。除調查時限外的規定尚有兒少權法第 70 條第 2 項則要求父母、相關機構人員應配合調查並予以協助；兒少保辦法中第 5 條第 1 項規定主管機關知悉兒少權法第 53 條第 1 項第 1、2 款通報，應立即會同當地警察機關進行調查；高風險案件的訪視暨處遇則規定於兒少權法第 54 條第 2 項。

因為法規只有相當粗略的規範，唯一具體的要求僅有時限的部分，因此，調查中的細節處理全憑社工員的經驗、家防中心的工作規則與督導的指示。然而更重要的轄區社工員如何進行兒少保護事件成案調查、認定(判斷)受理之兒少保護通報事件是否達成案標準，皆未有法律明訂，僅能依循社工督導的專業判斷。其實，兒童局已發展出相關評估指標<sup>53</sup>，只是社工員可能認為評估指標並不適用且相當費

<sup>49</sup> 第 53 條第 3 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關於知悉或接獲通報前二項案件時，應立即處理，至遲不得超過二十四小時，其承辦人員並應於受理案件後四日內提出調查報告。」

<sup>50</sup> 第 22 條第 2 項：「前項警察機關或少年福利機構接獲通知後，應迅即處理，並通知主管機關；處理遭遇困難時，應即交由主管機關處理，並予必要之協助。」

<sup>51</sup> 第 35 條第 2 項：「前項機關或機構發現前項情事或接獲通知後，應迅即處理，不得超過二十四小時，並予必要之協助。主管機關之承辦人員應於受理案件後四日內向其所屬單位提出調查報告。」

<sup>52</sup> 參照兒童及少年保護通報及處理辦法第 4 條：「直轄市、縣（市）主管機關於知悉或接獲前二條通報時，應視需要立即指派社政、衛政、教育或警政單位等處理，至遲不得超過二十四小時。前項處理應以當面訪視到兒童及少年為原則。直轄市、縣（市）主管機關依第一項處理後，應指派社會工作人員訪視兒童及少年進行安全性評估，並於受理案件後上班日四日內提出調查報告。」

<sup>53</sup> 台灣社會工作專業人員協會（2005），《兒童及少年保護工作指南》，台中：內政部兒童局，附錄二及附錄四。



時，不如以其經驗進行評估來的更為妥適，但不使用指標的結果不僅造成各地的開案機制呈現混亂局面，亦無法針對指標進行合理的檢視進而有所改善<sup>54</sup>，更嚴重者可能影響案主的權益。

兒少保社工員完成調查後，將進行相關的處遇計畫，而這些處遇對於施暴者權益或多或少皆有影響，較輕微的是強制讓施暴者接受親職教育講座、心理諮商等等，但嚴重的則是將兒少帶至家外安置，暫時剝奪了主要照顧者的監護權，最後亦有可能永久剝奪其親權，而大大影響了父母與兒少的權益。依行政程序法第 92 條，兒少保社工員的處遇皆可定性為行政處分，而因為行政處分對人民權益影響重大，故要作成行政處分之前，必須先確認法律所欲規範的具體社會事實，才能作成正確且合法的行政處分<sup>55</sup>。兒少保社工員亦不例外，其作成之處遇是根據照顧者是否對兒少施暴及施暴的情狀，而非僅憑個人喜惡或直覺，否則不僅經不起受處分人的質疑，難以貫徹實行，更無法取信於大眾。故社工員應對事實詳實調查後再獲致結論，然後達成行政處分的目的。然而調查事實及證據的過程係屬公權力的干預，尤其兒少保調查必須侵入「家庭」這個最為隱私的領域，其干涉人民權益相當重大，因此，在法治國中即須訂有法制，使政府在合理範圍內，以合法手段及程序取得個人資訊，以滿足政務的需求<sup>56</sup>。我國在行政程序法中並未有規範行政調查的專章，僅在第一章第六節的「調查事實及證據」，訂有第 36 條至 43 條共 8 條條文，其中第 36 條（職權調查）及第 43 條（依調查結果認定事實）是行政調查的一般原則，第 38 條（製作書面紀錄）、39 條（通知相關人到場陳述）、40 條（要求提供文書）、41 條（鑑定）及 42 條（勘驗）是關於調查方式的規定，企圖藉此法規在行政目的之達成與人民權益之維護間有所權衡<sup>57</sup>。我國關於行政調

<sup>54</sup> 彭淑華（2006b），《兒童及少年保護個案家庭處遇服務方案評估報告》，內政部兒童局，頁 76。

<sup>55</sup> 李惠宗（2008），《行政法要義》，台北：元照，頁 260。

<sup>56</sup> 羅傳賢（2000），《行政程序法論》，台北：五南，頁 90。

<sup>57</sup> 關於行政調查之定性問題之討論可參看蔡秀卿（2006），〈行政檢查〉，《東吳法律學報》，第 18 期第 2 卷，頁 64，及李惠宗（2008），《行政法要義》，台北：元照，頁 269。我國並未制訂一部關於行政調查的專門法律，亦未對於行政調查有一般性概念的界定，但其實，我國行政程序法在「調查事實及證據」此一章節中的規定，應可包含於行政調查的概念中。不過若論及如何對之加以定性，因無法直接由法律規定得知，故須透過從體例上觀察。定性之所以重要牽涉到人民救濟的問題，由於行政程序法第二章之後的每一章皆是行政機關的某種行政行為，故若編排上是獨立成

查的定義尚無定論<sup>58</sup>，其中可作為參考的定義為：「行政機關依其職權，運用各種蒐集證據方法，取得相關證據，釐清事實，予以評價，形成心證，並最終做成決定，這之間有關行政機關從事調查之過程，一般可歸諸於行政調查之領域」<sup>59</sup>。

簡而言之，兒少保調查的特性在於因為侵入人民的私領域中，並且調查的對象是牽涉到有血緣或姻親羈絆的家人，及其家庭在歷史上、經濟上及情感上的糾葛，雖調查時應「運用科學邏輯方法並以客觀態度形成實事求是的決定」，不可僅憑個人直覺，但不僅調查過程中常缺乏客觀的資料予以佐證多方不一致的說詞，不時還有親戚及民代議員出面企圖影響社工員的處遇。因此，儘管法規及機構或許可以制定出相當詳盡的工作流程，但因為社工員面對的是活生生、形形色色的人及彼此間複雜隱晦的互動，因此在調查的當下，社工員幾乎只能取決於當場的互動與即時的回饋而決定調查的進行步驟。因此，光就調查訪談上，即可凸顯兒少保社工員相較於其他領域需要更多的專業訓練與經驗累積，以順利開案、完成處遇計畫，進而達成使命。

---

章的，則其屬性應亦為行政行為，而因為行政調查這些條文並非獨立成章，而是在第一章中的某一節，故應是否認行政調查為某種行政行為的。但究竟該定性為何則無法確定。故有論者認為調查證據在法律上是一種事實行為，屬行政機關之裁量行為，人民不得對行政機關是否發動提出不服之表示，但若特定職務具有「保護規範」性質，行政機關調查權限之發動仍有限縮之可能。如若民眾通報兒少受暴情節重大可能面臨生命危險，行政機關即沒有不發動調查證據權限之餘地。不過學者認為行政調查行為通常僅為行政決定手段之一，調查行為本身雖不會直接對人民產生權利義務變動效果，但其調查過程可能侵害人民隱私權、自由權或財產權，或依此調查結果所為之行政決定則對人民產生直接不利之法效果，故從保障人民權益角度出發，行政調查行為無論定性為何，皆應與其他行政行為一樣，對其加以監督、給予人民救濟，才是最為重要的。

<sup>58</sup> 廖義男（2006），《行政調查制度之研討：行政院法制研究會實錄》，台北：行政院秘書處，頁3。行政調查的定義可依行政調查出現在行政程序先後與調查目的之不同，細分為最廣義、廣義、狹義及最狹義，最狹義係指針對個案之取締及准駁，狹義的行政調查除最狹義的之外，尚包含個別之事前監督性調查，廣義的行政調查包含為建立基礎資料所為之一般性調查，最廣義的除了上述行為外，尚包含行政機關對其所屬單位之業務檢查及人事查核等內部調查。

<sup>59</sup> 李震山（2007），《行政法導論》，台北：三民，頁490。另參見洪家殷（2010），〈論行政調查中職權調查之概念及範圍-以行政程序法相關規定為中心〉，《東吳法律學報》，頁5-6。關於現行法關於行政調查的規定，大多散布在個別的行政法規，如直接以調查為目的而立法的飛航事故調查法、社會秩序維護法的「調查」章節、警察職權行使法的「身分查證及資料收集」等等，另外在食品衛生行政、藥品管理行政、消費保護行政也有不少法規與行政調查相關。若一一檢視法規中具有行政機關基於特定目的為蒐集資料意涵的用語，可發現共有調查、檢查、稽查、臨檢、查核、查證、詢問或備詢等不同用語，而兒童及少年福利與權益保障法第70條第1項「直轄市、縣（市）主管機關就本法規定事項，必要時，得自行或委託兒童及少年福利機構、團體或其他適當之專業人員進行訪視、調查及處遇。」，第84條第2項「主管機關應辦理輔導、監督、檢查、獎勵及定期評鑑兒童及少年福利機構並公布評鑑報告及結果。」即為適例。



### 第三項 初步評估

兒少保社工員完成調查訪談後即應進行初步評估。初步評估係指先進行兒少的安全性評估，再評估不當對待的可能原因，最後評估安置的必要性。依兒少權法第 64 條第 1 項規定，兒少若有第 49 條、56 條第 1 項各款情事或為目睹家暴兒少，則被列為保護個案。然而觀諸第 49 條及 56 條第 1 項的各款情事，其實規範內涵並不明確，例如何謂「身心虐待」、「未受適當養育照顧」皆難以界定。因此，在衛生福利部保護服務司的網站上載有兒少保護評估與決策工具<sup>60</sup>，並寫明指標係為便於兒少保社工員於第一次訪視時，依此判定訪視之個案是否為兒少保個案。指標的內容以兒少受虐待暨被疏忽研判指標架構為主，有兒少身體傷害情況、受不當對待狀況、行為狀況、心理/精神/情緒狀況、施虐者/父母/主要照顧者行為與特質，觀察各個類別與項目皆為我國兒少保法制相關規定，或我國常出現的兒少受虐個案特質，以提供社工員評估的依據。此外內政部兒童局在 2004 年出版了「兒童及少年保護工作指南」<sup>61</sup>，在指南中將不當對待區分為身體虐待、疏忽、精神虐待及性虐待，並分別加以定義，以利社工員於初步評估判定兒少是否為保護個案。

### 第四項 處遇計畫與後續處遇

在處遇計畫中，社工員須針對不當對待的成因提供必要的處遇，以終止不當對待的行為，並提供協助與資源以提昇案家照顧品質。兒少權法第 64 條第 1 項規定保護個案主管機關應於 3 個月內提出兒少家庭處遇計畫，第 2 項規定家庭處遇計畫的內容，第 3 項則要求相關人員配合處遇計畫的實施。第 56 條第 1、2 項為緊急安置條款，第 57 條規定了緊急及繼續安置的程序。兒少保辦法第 6 條第 1、2

<sup>60</sup> 參照衛生福利部社會福利司網站  
[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1.aspx?f\\_list\\_no=145&fod\\_list\\_no=1510](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1.aspx?f_list_no=145&fod_list_no=1510) (最後瀏覽日：2013 年 11 月 30 日)。

<sup>61</sup> 兒童及少年保護工作指南網站  
[http://www.cbi.gov.tw/cbi\\_2/upload/7d050e97-8e23-47be-9156-eb11c6a5a76c.pdf](http://www.cbi.gov.tw/cbi_2/upload/7d050e97-8e23-47be-9156-eb11c6a5a76c.pdf) (最後瀏覽日：2013 年 11 月 30 日)。

款規定了緊急安置時通知的對象及方式，第 7 條為繼續安置的通知對象，第 8 條規定向法院聲請繼續安置、延長安置的時間限制。

保護安置係為確保兒少的人身安全與受照顧品質，並藉此引起案家改變的動機<sup>62</sup>。然而即使案父母或者因為法院的強制要求，或者為了能讓被安置的兒少返家，而配合社工員的處遇，但並非等同於真正的改變。因此，即使最後結束安置返家，兒少不久後仍可能再度進入保護體系中。保護安置可分為強制安置及委託安置。若為強制安置則社工員須每 3 個月向法院遞交延長安置聲請書，安置期間兒少親屬可以書面提出親子探視申請。而委託安置則是在兒少家庭遭逢重大變故致兒少無法於家庭正常生活時，由其監護人向主管機關提出申請，故社工員無須向法院遞狀，而兒少監護人亦可隨時終止委託安置。結束安置後，無論強制安置或委託安置的個案，依法得續予追蹤輔導至少 1 年，若安置 2 年以上，社工員應提出長期輔導措施，決定採長期安置、永久安置、出養或少年自立生活方案。

### 第三節 美國兒童及少年保護法制規範與實踐之比較觀察

從上述台灣兒少保法制沿革的描述中，可發現台灣現行的通報制度及安置制度係承襲美國相關制度而來，為了解美國相關法制背後的脈絡、制定理念、價值討論及沿革過程，以作為後續分析台灣兒少保法制實踐上困境之參考，本節將介紹美國兒童保護工作的肇始、兒童保護的法制史及其法制實踐，檢視是否相關制度在移植後出現了水土不服，或者無關於制度實踐的環境，而是因制度本身的設計所生的困境，並以美國在相關制度的檢討與變革，作為我國的借鏡與啟示。基於篇幅與題旨，以下僅提綱式的介紹美國兒少保法制規範與實踐，以供對照。

<sup>62</sup> 曾有案父母整天吵架而波及兒少，社工員屢次邀請他們進行婚姻諮商，他們皆不為所動並一如往昔，後在社工員將兒少安置後，他們為了讓兒少返家而開始積極配合社工員的處遇計畫。



## 第一項 兒童保護工作的肇始



美國號稱是不同種族、文化、族群和宗教的大熔爐，為了確保不同族群能和平共存，聯邦和州政府致力於憲法所賦予的保障，這些保障可讓美國公民在個人生活和家庭生活上不受到不合理的干涉和對待。因為兒童向來必須透過成人才能間接取得權利，美國政府對於為了保護兒童而介入家庭抱持遲疑的態度，一直到相當晚近才開始介入家庭對兒童的教養，並對兒童保護投注心力。美國是依據「剝奪親權」賦予國家制定具體法規，管束父母對兒童的不當行為。聯邦政府直到 20 世紀才取得對家庭干預的權力，在此之前，兒童保護是由私人或慈善的非政府組織及各州政府所進行<sup>63</sup>。

一般認為美國的兒童保護運動肇始是保護動物運動，但實情並非如此。1864 年有位名叫瑪麗（Mary Ellen）的小女孩出生於紐約市，她的父親過世後，母親為了外出工作而將其送至一位女士家中寄宿，後來她的母親無法再支付寄宿費用，那位女士即將兩歲的她送至市政府的慈善部門，該慈善部門未經法定程序即將她託養給麥科馬克夫妻。後來有位經常至社區訪問貧民的惠勒女士發現當時 10 歲的瑪麗外表骯髒瘦弱，手臂及腿上有明顯的瘀青和傷痕，惠勒女士即開始尋找可以保護瑪麗的方法。雖然紐約市有可以將被疏忽兒童家外安置的法律，但紐約市政府卻無意介入，於是惠勒女士向保護動物運動的領袖貝格理事長尋求協助，貝格理事長以在「預防動物虐待協會」的律師身分、媒體關係，終於拯救了瑪麗，並促成兒童保護工作的發展<sup>64</sup>。

<sup>63</sup> 王明仁等（2008），《兒童保護的模式與服務》，台中：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會，頁 6-7。

<sup>64</sup> American Humane Association 著，朱淑芳等譯（2011），《兒少保護社會工作》，台北：紅葉文化，頁 30-32。

## 第二項 兒童保護之法制史



回顧美國歷史上的兒童保護觀點，係歷經傳統觀點(traditional view)、保護觀點(protective view)至解放觀點(liberationist view)，亦即自父母為兒童的保護者，演變至國家對兒童的保護角色，最後是主張兒童應被賦予獨立個別的法定權利<sup>65</sup>。

1891年美國小兒科之父 Abraham Jacobi 寫了關於兒童虐待的法律書籍，呼籲禁止雇用兒童在礦場工作或擔任清掃煙囪的工作。1962年亨利肯普(C. Henry Kempe)醫師的研究團隊於某會議中第1次提及「受虐兒童症候群」(the battered child syndrome)，並說出在急診室及私人診所中所見到的殘暴事實，媒體將之採集成故事，並將嚴重受虐及疏忽兒童的照片置於頭版，大眾的反應雖然是害怕、恐懼、退縮，但提供兒童保護的服務者開始妥協，願意將受虐兒童從施虐者帶離家中，並對施虐者加以懲罰，會議中亦提出研擬兒童虐待防治法律模式，之後短短的5年內被美國各州所採用，並持續改進兒童虐待之通報法，亦不斷發展、加強對於兒童虐待的研究調查及治療能力。1968年亨利肯普醫師的研究團隊出版了「受虐兒童」(the Battered Child)，此書成為美國推展兒童保護防治兒童虐待的經典之作，集合了醫學、心理學、法律、警政及社工等專業領域的經驗，並對兒童虐待的歷史、文化背景、心理動力有深入描述<sup>66</sup>。但總歸說來美國對於兒少受虐問題的成因普遍仍停留在個人及家庭的層次，而非以結構化、制度化及社會的取向看待問題，社會條件如貧窮、缺乏住居和托育從來都不是美國兒童福利服務的焦點<sup>67</sup>。

由於無法在此窮盡介紹美國聯邦政府所通過且為數不少關於兒童保護與權益的法案，本文僅介紹影響我國最為深遠的兩大法案，即1974年通過「兒童虐待預防法案」(The Child Abuse Prevention and Treatment Act, P.C. 93-247, CAPTA)，與1980年的「收養協助與兒童福利法案」(Adoption Assistance and Child welfare Act<sup>68</sup>)。

<sup>65</sup> 余漢儀 (1995)，《兒童虐待—現象檢視與問題反思》，台北：巨流，頁17-19。

<sup>66</sup> Ray E. Helfer & Ruth S. Kempe 著，CCF 兒童福利叢書編譯小組譯 (1994)，《受虐兒童：美國如何防治兒童受虐》，台中：中華兒童福利基金會，頁22、431及譯序。

<sup>67</sup> Gilbert, N. (1997). *Combatting child abuse: International perspectives and trends*. Oxford University Press. P.9

<sup>68</sup> 原文網址：Adoption Assistance and Child Welfare Act of 1980 P.L. 96-272



## 第一款 兒童虐待預防法案 (CAPTA)

此法案係 1973 年第 1 次的國會聽證會以兒童虐待為主題後才通過的。CAPTA 是相當開創性的法案，顯示出聯邦政府關於兒童保護體系的想法已有改變。有鑑於大多數州政府對於介入兒少保案件仍非常被動，極依賴自發性的兒童虐待及疏忽的通報，因此，CAPTA 的主要貢獻是以立法要求州政府執行兒童虐待通報，並指定醫師、護士、教師或警官為法定通報者，而推動 CAPTA 的動力係醫療個案的激增，當時約有 10% 的急診個案出自兒童虐待<sup>69</sup>。因為 CAPTA，中央在健康教育福利部門設立兒童保護的專責機構--「全國兒虐中心」( National Center on Child Abuse & Neglect, NCCAN )，正式開啟建立完備的通報系統及後續保護服務，並協助建立對於特定回報和回應的聯邦標準，讓各州可納入在他們各自的兒童保護法律中。CAPTA 亦是唯一致力於預防、評估、指認和處遇兒童虐待及疏忽的聯邦立法，其主要內容包含提供經費給各州來支援州立兒童保護服務(CPS)的基礎設施及創新<sup>70</sup>，致力於預防及介入兒童虐待的研究，建置國立兒童虐待及疏忽資訊交換所，及建立基本州立基金和示範基金，用以訓練預防及介入兒童不當對待之人力和其他創新方案<sup>71</sup>。政府一年撥款給 NCCAN 超過 2 千 4 百萬美元，但相對於申請單位的數量，獎助金仍顯得太少。在兒虐的整個專業領域，都各自為政，難以協調合作，每個團體都在聯邦兒童虐待法案的定期審定會議期間，告訴國會議員對於修法的意見<sup>72</sup>。

---

[https://www.childwelfare.gov/systemwide/laws\\_policies/federal/index.cfm?event=federalLegislation.viewLegis&id=22](https://www.childwelfare.gov/systemwide/laws_policies/federal/index.cfm?event=federalLegislation.viewLegis&id=22) (最後瀏覽日：2012 年 2 月 24 日)

<sup>69</sup> 王明仁等 (2008)，《兒童保護的模式與服務》，台中：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會，頁 12。

<sup>70</sup> 原文網址：The Child Abuse Prevention and Treatment Act: History & Overview  
<http://www.cwla.org/advocacy/CAPTASummaryandHistory.pdf> (最後瀏覽日：2012 年 2 月 24 日)

<sup>71</sup> 原文網址：Child Abuse Prevention and Treatment Act (CAPTA) of 1974 P.L. 93-247  
[https://www.childwelfare.gov/systemwide/laws\\_policies/federal/index.cfm?event=federalLegislation.viewLegis&id=2](https://www.childwelfare.gov/systemwide/laws_policies/federal/index.cfm?event=federalLegislation.viewLegis&id=2) (最後瀏覽日：2012 年 2 月 24 日)

<sup>72</sup> Ray E. Helfer & Ruth S. Kempe 著，CCF 兒童福利叢書編譯小組譯 (1994)，《受虐兒童：美國如何防治兒童受虐》，台中：中華兒童福利基金會，頁 432。

## 第二款 收養協助與兒童福利法案



此法案在美國是影響兒童福利政策最大的單一法案，推動此法案的動力有二：一是因不少研究顯示長期寄養照顧對兒童有負面影響，因為寄養安置在環境、照顧人力的變動性很大，無法提供安置兒童穩定的生活，而影響其身心發展。再者，長期寄養所需的經費是相當驚人的，於是為了控制介入不當對待兒童的服務經費，政府致力於縮短安置的時間與降低寄養兒童的數量<sup>73</sup>。法案內容包含：1、聯邦政府要求各州發放協助領養金(adoption assistance payments)給領養有資格領取 AFDC（對有子女的家庭的補助計劃）的兒童與有特殊需求的兒童，所謂有特殊需求指的是兒童無法重返原生家庭，或兒童有特殊狀況若不提供協助將無法被安置。2、有領取聯邦政府寄養基金的各州政府，必須盡合理的努力預防兒童被安置，和被安置後能盡快返家。3、參與的各州政府應為寄養服務建立重聚及預防方案。4、各州政府應將兒童安置在最不具限制性的環境，且如果兒童可因此獲益，應盡量接近原生家庭。5、法院或機構應每6個月訪視被安置在非永久安置機構中的兒童，確保兒童最佳利益，並盡速讓兒童返回家庭。6、法院或行政主管機關應在兒童被安置後的18個月內決定兒童未來應返家、被領養或繼續寄養<sup>74</sup>。

該法案根本上改變了兒童保護的觀念，從以往盡可能將受虐兒少帶出家外，改變成盡量讓兒少留在原生家庭中，而將補助經費從家外安置與寄養照顧挪到預防安置與家庭重建的補助。法案中預防安置的想法影響相當深遠，不僅改變政策目標，亦改變了美國兒童福利的服務模式，兒少保社工員不再著力於兒虐調查報告，或將受虐兒童帶離家中，而是評估家庭的需求並提供立即且具深度的服務，避免將兒少帶離家中。為了讓政策與實務運作跟上改變，此法案提出「合理努力」原則，即要求各州政府盡可能防止兒少被帶離家中，即使被帶離家中亦應重建其家庭，使兒少盡速返家。當州立政府在法院要求剝奪家長親權並爭取受虐兒少之

<sup>73</sup> 王明仁等（2008），《兒童保護的模式與服務》，台中：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會，頁13。

<sup>74</sup> 原文網址：[https://www.childwelfare.gov/systemwide/laws\\_policies/federal/index.cfm?event=federalLegislation.vi](https://www.childwelfare.gov/systemwide/laws_policies/federal/index.cfm?event=federalLegislation.vi)  
[ewLegis&id=22](https://www.childwelfare.gov/systemwide/laws_policies/federal/index.cfm?event=federalLegislation.vi)（最後瀏覽日：2012年2月24日）。

監護權時，法院必須判定州政府已付出合理努力防止家外安置。然而因為太過著重「合理努力」，導致個案長時間停滯於法院，非但未加速法院處理兒少保案件速度，反而延長案件審理的時間，因此，1997 年的收養和家庭安全法案（Adoption and Safe Families Act）澄清了「合理努力」的想法，並限定法庭審理案件的期限和更審的頻率<sup>75</sup>。

茲將美國兒童保護工作發展歷程製表如下：

圖表 2：美國兒童保護工作發展歷程<sup>76</sup>

時間	服務發展
1874	因 Marry Ellen 成立「美國防止兒童虐待協會」。
1891	Abraham Jacobi 寫了關於兒童虐待的法律書籍。
1909	聯邦政府舉行白宮兒童會議。
1912	成立兒童局。
1920	成立美國兒童福利聯盟。
1962	C. Henry Kempe 研究團隊發表「受虐兒童症候群」，使兒虐問題受到大眾關切。
1974	國會通過 Child Abuse Prevention and Treatment Act (CAPTA)，開始在兒虐調查與預防處遇方案上編列預算。
1978	通過 CAPTA Reform Act，要求國家建立收養協助計畫，另制定 Indian Child Welfare Act (ICWA)，倡導印地安人家庭及兒童的權益。
1980	通過 Adoption Assistance and Child Welfare Act

<sup>75</sup> 王明仁等（2008），《兒童保護的模式與服務》，台中：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會，頁 13-16。

<sup>76</sup> 資料來源：改編許富盛（2011），頁 14、Ray E. Helfer & Ruth S. Kempe 著，CCF 兒童福利叢書編譯小組譯（1994），《受虐兒童：美國如何防治兒童受虐》，台中：中華兒童福利基金會、美國兒童福利資訊網站 <https://www.childwelfare.gov/pubs/otherpubs/majorfedlegis.cfm>，頁 3 及王明仁等（2008），《兒童保護的模式與服務》，台中：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會，頁 12-17。

1984	通過 Child Abuse Amendments，加強收養計畫的執行。
1988	通過 Child Abuse Prevention, Adoption, and Family Services Act，提供補助經費兒虐和疏忽在法庭審理程序上的研究，及擴大收養機會計畫。
1992	修正 CAPTA，聯邦政府提供經費讓社區進行預防計畫。
1993	通過 Family Prevention and Support Services Program Act，再次強調兒童虐待預防的重要性。
1996	通過 Child Abuse Prevention and Treatment Amendments，在州政府層級承認父母在醫療照顧上有權以宗教信仰模式行之。
1997	Adoption and Safe Families Act，強調寄養家庭的暫時性，讓兒童盡早回歸原生家庭。
1999	通過 Foster Care Independence Act，為年紀較大的青少年提供服務。
2000	通過 Child Abuse Prevention and Enforcement Act，司法體系開始提供福利機構犯罪紀錄以進行兒虐調查。
2001	通過 Promoting Safe and Sable Families Amendments，增加家庭維繫服務的經費補助。
2003	Keeping Children and Families Safe Act 及 Adoption Promotion Act，擴大收養計畫經費。
2006	Adam Walsh Child Protection and Safety Act 及 Child and Family Services Improvement Act
2010	CAPTA Reauthorization Act
2011	Child and Family Services Improvement and Innovation Act

### 第三項 兒童及少年保護之法制實踐<sup>77</sup>



美國兒少保服務主要是由各州政府自行執行，各州政府都有自己的法制、行政架構和方案來滿足兒童與家庭的需求，然而各州政府仍要配合聯邦政府特定的要求和方針，否則無法取得某些方案的相關經費<sup>78 79</sup>。聯邦法律的變動和經費補助的多寡影響了服務體系中哪些服務是被接受或具有優勢的<sup>80</sup>。各州的兒少保服務的差異主要呈現在通報制度的設計上，某些州要求全部公民皆有義務通報可疑的兒童虐待及疏忽事件到兒童保護機構，某些州則是只規定醫療專業人員及執法人員為法定通報者，某些州則另外納入教師、心理師和社工師。另外各州對兒童虐待和疏忽的定義不同、篩檢標準不同、進入調查比例不同、每位社工員所背負的案量亦不同（從 30 案到 162 案），接獲通報到初步處理的反應時間也都不同（從 5 小時到 280 小時）。各州在防治兒童虐待、疏忽的服務上所投注的經費也有所不同。服務體系的差距反映出各州法律、歷史慣例及非營利組織如何參與兒童福利的方式皆大有不同<sup>81</sup>。各州共同的地方是，州立兒保機構少了非營利組織的貢獻是無法有效運作的，有些州甚至是由非營利組織進行最初兒童虐待與疏忽的調查工作，並在法庭上代表州立機構，但變動的聯邦法律及兒童局的監督與要求，則影響了州立機構和非營利組織之間的關係<sup>82</sup>。

---

<sup>77</sup> American Humane Association 著，朱淑芳等譯（2011），《兒少保護社會工作》，台北：紅葉文化，頁 144-231。

<sup>78</sup> 美國兒童福利資訊網站 <https://www.childwelfare.gov/pubs/otherpubs/majorfedlegis.cfm> (最後瀏覽日：2013 年 11 月 15 日)。

<sup>79</sup> Gilbert, N. (1997). *Combatting child abuse: International perspectives and trends*. Oxford University Press. P.13

<sup>80</sup> 王明仁等（2008），《兒童保護的模式與服務》，台中：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會，頁 75。

<sup>81</sup> 王明仁等（2008），《兒童保護的模式與服務》，台中：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會，頁 69-70。

<sup>82</sup> 王明仁等（2008），《兒童保護的模式與服務》，台中：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會，頁 76。



以下將以檢視 California 的通報系統為主，因為它是美國最為龐大的系統，可藉此清楚呈現各州對於兒虐問題的回應方式<sup>83</sup>。因此，以下將以通報系統的介紹為主，其他的階段因為涉及社工專業，並非本文檢視重點。



### 第一款 通報與接案程序

在 California，通報系統是兒童福利服務（Child Welfare Services, CWS）中的方案之一，唯有透過通報才能進入 CWS 中的其他方案。1929 年第一個立法通過強制通報制度的州政府是 California，但該立法是要求醫院為被特意傷害的醫師通報，直到 1963 年強制通報法才特定是為了兒少，被通報的範疇包含了 5 大兒虐基本領域，分別是：1、性侵害、性騷擾和性剝削；2、疏忽；3、情感虐待；4、不法的身體處罰或傷害；5、兒童虐待（身體虐待）。除了以上 5 種型態，其餘的兒虐情狀不須強制通報<sup>84</sup>。1963 年時只有醫師有通報責任，但現在有極多領域的專業人員有通報責任，而一直被批評的是通報的標準和兒少保社工員的標準不同，兒少保社工員要安置兒少必須要用更高的標準<sup>85</sup>。

在此階段，美國相較是下極重視通報者，會與通報者會談，評估其通報動機與提供之資訊，並將調查結果在不違反個案保密原則下回覆通報者，因為回報程序提供機會說明兒保單位的功能，並表示支持通報者維護兒童權益的道德勇氣，若通報者為機構，則可分享資訊並促進機構合作<sup>86</sup>。然而許多責任通報者對於他們所擔負的角色和通報體系的運作方式感到不悅，因為專業助人者在工作關係中，一方面扮演助人者，另一方面卻又扮演警察般的角色，而無法避免的體驗到衝突，他們也因為增加的兒虐通報與缺乏處理通報的資源而感到焦慮。而被通報的家庭

<sup>83</sup> Gilbert, N. (1997). *Combatting child abuse: International perspectives and trends*. Oxford University Press. P.14

<sup>84</sup> Gilbert, N. (1997). *Combatting child abuse: International perspectives and trends*. Oxford University Press. P.16-17

<sup>85</sup> Gilbert, N. (1997). *Combatting child abuse: International perspectives and trends*. Oxford University Press. P.19

<sup>86</sup> American Humane Association 著，朱淑芳等譯（2011），《兒少保護社會工作》，台北：紅葉文化，頁 144-151。



也因為被正式的調查與被指控此感到沮喪與被標籤化，侵蝕了父母對於擔任自身角色的自信與在家中的權威<sup>87</sup>。



## 第二款 調查程序

一旦案件被通報就會被分為 3 個結果：「未發現」，即不可能或不構成兒虐；「證實」，即構成兒虐或疏忽；「未證實」，即非未發現而是未有充分的證據和無法下定論的發現<sup>88</sup>。工作的重點有評估兒童的安全、提供家庭適當的服務、決定通報案件是否成案、規劃兒童及其家庭所需的服務。然而對兒少保社工員而言，成案調查程序是整個兒童保護過程中最令人不舒服、最困難的任務，社工員的造訪與調查會引發案家的危機意識，案家因而有憤怒、敵意、各種防衛性反應。在美國若家訪未遇是不留下紙條的，因為可能會讓案家恐慌，或因此認為社工員尚未調查即已認定其虐待兒少，影響其在社區中名譽<sup>89</sup>。

## 第三款 安全評估、風險評估、家庭評估與調查過程的最後階段

安全評估是考慮兒童的立即性安全，風險評估是建立在安全評估的基礎上，考慮長期的潛在風險，關切的是現在和未來再度受虐的風險，是服務流程的初步階段，通常於 60 日內完成。風險評估完後，調查的過程即告結束，而接續開始全面的家庭評估，運用先前評估所得來的資料，以更寬廣的視野檢視家庭，關注家人之間的關係與保護兒童安全的能力，據此了解案家的整體情況，最後則是決定通報事件是否成案及成案後的處遇方向<sup>90</sup>。美國的評估階段設計得頗為精細，應該是與兒少保護發展歷史較久有關。

<sup>87</sup> Gilbert, N. (1997). *Combatting child abuse: International perspectives and trends*. Oxford University Press. P.29-31

<sup>88</sup> Gilbert, N. (1997). *Combatting child abuse: International perspectives and trends*. Oxford University Press. P.19

<sup>89</sup> American Humane Association 著，朱淑芳等譯（2011），《兒少保護社會工作》，台北：紅葉文化，頁 152-167。

<sup>90</sup> American Humane Association 著，朱淑芳等譯（2011），《兒少保護社會工作》，台北：紅葉文化，頁 195。



#### 第四項 小結

在美國，兒少保護服務也曾受到「法不入家門」的影響，使得政府遲遲未能介入家庭、推展兒少保服務。不同的是，美國聯邦政府雖未直接提供兒少保護服務，但制定了許許多多的法案引領各州政府在實踐兒少保護法制的方向，反觀台灣，並未制訂兒少保護的專法，而是分散在不同的法規中，不僅顯示立法者在制定之初即未有一套完整的規劃，還可能造成法規之間的衝突與不一致，憑添社工員在實踐上的諸多困境。

立法者將美國的兩大關於通報制度與安置服務的法案移植到台灣，因為責任通報制度的採納顯示出政府積極介入的態度，並使受虐兒少不會被緊緊隱藏在神秘的、不透光的名之為「家」的場所中，可以因為通報制度而使家出現一條縫隙，讓兒少得以得到協助。而在安置服務的規範設計上，早期我國在處理兒少受虐案件時也如同早期的美國一般，盡快將兒少帶離家中，後來受到美國 1980 年法案影響，也開始反思、檢討，或許讓兒少離開原生家庭對兒少並非是最好的選擇，也因為這樣的想法，台灣開始重視預防兒少受虐與家庭重建，反暴力教育的宣導與提供家長心理諮商、親職教育及經濟協助，都是因著這樣的想法而出現的。

雖然美國因為 1980 年的法案而對於安置服務有了不同的想法，但在台灣學者的眼中仍然認為美國父母對子女的懲戒權甚為有限，因為父母稍有不慎，兒少即有被社工員強制帶走並安置的可能，父母亦會身陷法網、被科以刑罰之危險，且為保護兒少權利，有強制通報制度，更有矯枉過正之虞<sup>91</sup>。

美國文化其實亦是反對政府介入家庭的，其兒少保社工亦遭遇種種困境，因而，我國的兒少保社工員所遭遇的實踐困境與挑戰，應非因為移植而致的水土不服，而是制度的設計從根本就挑戰了民眾對家庭的想像與捍衛的決心。因此，以下筆者除了分析我國兒少保社工員所遭遇的困境並嘗試提出解決方案外，更試著跳脫原本的制度設計，另外探求一種較少挑戰民眾對家庭的想像，又可達到保護

---

<sup>91</sup> 楊崇森(2013)，〈美國家事法之理論與實際運作(下)〉，《月旦法學雜誌》，第 215 期，頁 104。

兒少的制度，以節省兒少保社工員在克服困境上所耗費的力氣。





### 第三章 兒童及少年保護法制之實踐現況及困境<sup>92</sup>

#### 第一節 兒童及少年保護法制之實踐現況

知悉相關法制的沿革後，更重要的是了解相關法制落實情形，才能分析實務上所面臨的問題，進而發展出因應策略。因此，本節將著重在兒少保社工員接獲通報後，如何依法處理兒少保案件。

我國係由中央制定兒少保相關法律，再由地方政府辦理兒少保業務，監督課責的責任屬於地方民意機關而非司法機關，故民意代表介入時有所聞。因為由地方政府主辦，故受限於各地方政府的財政資源不同、首長施政優先順序不同，以致於兒少保服務的品質各縣市不同<sup>93</sup>。

目前主要執行兒少保業務的是各地方政府的家防中心，其編制方式各地並不相同，臺北市、新北市、高雄市、臺中市、臺南市、桃園縣等六個地方政府編置社政專職人員設立獨立機關辦理家庭暴力及性侵害防治工作，其餘直轄市、縣（市）均以任務編組方式，由社政單位（於社工科或婦幼福利科等）之既有編置或以約聘方式，指派社政人員（綜合規劃組、保護扶助組）辦理，其餘警政（暴力防治組）、衛生醫療（醫療服務組）、教育（部分設立教育輔導組）等網絡成員均為兼任性質，在參與防治業務的積極度上各直轄市、縣（市）均有所不同<sup>94</sup>。全台目前共有 22 個<sup>95</sup>家家防中心<sup>96</sup>。

<sup>92</sup> 本節介紹以新北市家防中心的工作流程為主，每個家防中心的工作流程可能有所不同，但這樣的差異係因各縣市的人口、經費與案件狀況而生，與本文所關注的焦點較無相關。

<sup>93</sup> American Humane Association 著，朱淑芳等譯（2011），《兒少保護社會工作》，台北：紅葉文化，總校閱序。

<sup>94</sup> 參內政部 100 年度社會福利績效考核報告。<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>（最後瀏覽日：102 年 5 月 24 日）。

<sup>95</sup> 台南市政府共有 2 個家防中心，各分屬升格前的台南縣政府及台南市政府，合併後並未裁撤。

<sup>96</sup> 彭淑華（2006a），《發展兒童及少年保護個案家庭處遇服務模式之研究》，內政部委託研究報告，頁 52。該研究報告指出並非各縣市受理通報的窗口皆為家防中心，以新北家防中心為例，為了推動婦幼保護工作，新北市政府社會局自民國 79 年起陸續設置「兒童中心」、「青少年中心」、「婦女服務中心」。1997 年 12 月 31 日性侵害防治法通過，設置「臺北縣性侵害防治中心」，辦理性侵害犯罪防治及被害人權益保護工作。家庭暴力防治法通過後，於 1999 年 6 月 24 日合併成立「家庭暴力暨性侵害防治中心」。2000 年 8 月 2 日正式成為獨立行政機關，組織隸屬社會局。

## 第一項 受理通報




社工員是主要實踐兒少保法制的人員，可分為接案社工與轄區社工。一旦網絡成員或民眾知悉兒少有須保護的情狀，並進行通報後，接案社工即須開始收集案家的相關資料，另外則須要判別是否屬於兒少保的範疇，以決定後續是否進入調查訪談程序。由於家防中心收案的類型除了兒少保外，尚包含老人保護、婚姻暴力、其他家虐及性侵害，故須先加以篩選分類，並將可能需要開案服務的個案一一分派給轄區社工，讓轄區社工進行後續的調查及處遇。2010年筆者在新北家防中心工作時，全部通報案件皆由接案社工進行派案，其派案標準並未明文規定<sup>97</sup>，端視受案社工員的經驗並交由督導覆判。

然而，兒少權法中訂有調查的時限規定，轄區社工在時限內必須完成所有兒少保案件的調查，否則就是違法。在越見沉重的負荷量之下，能達到要求的社工員寥寥可數，因此，為將有限之兒少保社工人力運用在最需要的案件，兒童局遂於2013年5月開始採取兒少通報案件篩檢分類分級機制，將通報案件分類分級，是以所有通報案件若為非兒少保案件，則由受案人員直接將案件派給轄區社工，若為兒少保案件則由督導依案情將案件分類分級後派案。非兒少保之派案標準亦無明確規定，若屬家內案件，只要致傷或持續一段時間被施以精神虐待，則一定派案，若非屬家內案件，則受傷程度重或家長無功能，一定派案轄區。

在兒少通報案件篩檢分類分級機制中，兒少保案件總共分為5類，第1類係指「他機關應依他法規處理之案件」，含校園霸凌、性騷擾、施用毒品，第2類是「行為人非兒少之父母、監護人或實際照顧者之案件」，含校園性侵害、兒少性侵害、兒少不當對待、兒少充當不當對待場所之侍應。第3類是「行為人係兒少之父母、監護人或實際照顧者之案件」，含身體虐待、精神虐待、性虐待、精神虐待及疏忽，並依危險危急程度分為第1級案件與第2級案件<sup>98</sup>。第4類是「資訊不詳、

<sup>97</sup> 較為明確的派案規則為若有兒少受傷則派案，若係青少年的親子衝突，則由接案社工以電話追蹤，其他則交由督導覆判，決定是否派案。

<sup>98</sup> 危險程度較高的第1級案件，調查報告應包含受案評估、安全評估及成案評估，而危險程度較低之第2級案件，則包含受案評估，並於10日內進行成案評估。故相較之下，第1級案件須完全



經查非屬兒少法第 53 條所指通報情事」，第 5 類「其他案件」含歷史性事件、重複通報事件及管轄權屬他縣市案件<sup>99</sup>。雖然並非全部兒少案件都要求社工員必須於 24 小時內見到兒少，4 日內提出調查報告，但通報案件屬於第 3 類的案件仍屬大宗，因此，縱然兒童局擬定兒少通報案件篩檢分類分級機制欲減輕社工員的負擔，能否具有實益仍待觀察。

## 第二項 調查訪談

調查是指訪談、資料收集的過程，藉以判別事實真偽，亦即是否發生對兒少不當對待情狀，以及不當對待情狀如何發生。因此，轄區社工員應該要訪談兒少、家長及其他相關人，進行資料收集並核對覆判相關訊息與陳述內容。調查程序中的工作重點有評估兒少是否安全、提供家庭適切的服務、決定是否成案及規劃兒少與家庭所需的服務，是「整個兒童保護過程中最令人不舒服、最困難的任務」<sup>100</sup>。在兒少保工作流程中，最為核心的即為調查訪談，因為無論是進行成案與否的調查或處遇成果的調查，都是法規明文的要求，也是因其本身的重要性而在工作上所不得不進行的程序之一。不論從筆者自身的經驗出發，或近身觀察同事的工作情形，筆者完全認同前述美國文獻所言，成案調查係最令社工員感到困難的任務，除了因為調查程序並無明文規範可供遵循外，尚可能因為案家的憤怒、敵意及各種防衛性反應<sup>101</sup>而增添難度，且因為成案調查是社工員第一次和施暴者接觸，多多少少會受到通報者或個案說法的影響<sup>102</sup>，致社工員對於施暴者有著難以言喻的

---

符合兒少權法第 53 條第 3 項的時效要求，而第 2 級案件的 4 日調查報告內容較為簡略，完整之評估內容可延宕至 10 日內完成即可。區分為第 1 級與第 2 級案件的判斷標準可參考兒童局訂定的「第 3 類案件分級決策指引」。

<sup>99</sup> 分類分級標準可於衛生福利部網站的投影片中查得：

<http://search.mohw.gov.tw/TSSearch/SearchResult?Keyword=兒少法分級分類&searchTemplate=4>

<sup>100</sup> American Humane Association 著，朱淑芳等譯（2011），《兒少保護社會工作》，台北：紅葉文化，頁 152。

<sup>101</sup> 可參照 American Humane Association 著，朱淑芳等譯（2011），《兒少保護社會工作》，台北：紅葉文化，頁 162-167，有助於了解防衛性反應的成因與應對策略。

<sup>102</sup> 個案或通報者通常會將多年累積的恐懼，透過誇大描述被通報者的施暴行為，將恐懼情緒傳染給社工員。



擔心與害怕，並因而對與施暴者接觸產生抗拒心理。

依「社政機關辦理兒童及少年保護案件通報及調查處理作業程序」<sup>103</sup>規定，遭受虐待之兒少及主要照顧者為必要訪視對象，然而施虐者的調查通常是放在後續處遇中進行的，因為一方面成案與否取決於兒少的說法，另一方面則是調查報告的時間限制<sup>104</sup>，因為施虐者通常會以工作忙碌推遲調查，若評估報告須加入施虐者的說法，幾乎不可能在 4 日內完成報告。另外因為兒少辦法規定以面訪為原則，因此，社工員毫無例外都必須要親眼見到被通報的兒少，藉由觀察他們的外表及發育狀況，了解他們平日的的生活情形，評估他們的受照顧狀況，決定成案後，再連繫主要照顧者或施暴者，最後社工員即須擬定處遇計畫。

調查過程中，兒少保社工員的性別影響著其與家長的互動模式，家長較願意讓初次家訪的女性社工員進入案家，其態度亦較為和緩。男性家長不但會因為避免男性自尊受創而抗拒，亦會以輕佻的挑釁測試女性社工員的底線<sup>105</sup>。此外雖然女性社工員握有公權力，但在面對男性家長時，男性家長擺出攻擊的姿態，女性社工員即對於自身的安危感到擔憂而心生退卻。因此，女性社工員可能會選擇與非施暴者的女性家長工作，並企圖藉由強化女性家長的保護能力或讓家長們彼此約束而達到保護兒少的目標。然而這樣的實務經驗，可能限縮了社工員提供服務的選項，並深化了對母職的期望、父職隱形退位的家庭圖像<sup>106</sup>。男性社工員則因其自身帶有男性與國家權力的權威，並無和女性社工員一樣的問題，但其容易過度認同男性家長，進而在面質家長時，感到困難並擔憂破壞關係。不過僅有在家長與

---

<sup>103</sup> 此一行政規則於 101 年 1 月時頒布，內含受理通報案件處理程序、接案調查程序、調查評估內涵、提出調查報告、成案決定及評估工具，內容頗為詳細，監察院即依此逐項檢視各地家防中心的工作成效。

<sup>104</sup> 雖於 1993 年的兒童福利法即已規定受理通報後 24 小時內立即處理，4 日內提交調查報告，但轄區社工的調查時限卻一直未被要求依照法規。直到民國 101 年，因為頻頻發生重大兒虐事件，監察院遂至全國家防中心查訪，並要求家防中心依法規行事，但或許因為監察委員並無家庭暴力等相關專業知識，故其能監督的事項僅於關於時限的規定而無法就處遇內容提供意見。此一時限要求尚不知對兒少保工作的推展有何助益，但已讓素負有沉重案量的社工員憑添沉重壓力，即使是受案人員亦因轄區社工必須於 24 小時內親訪兒少，而須爭取時間進行分類分級，因而備感壓力。

<sup>105</sup> 余漢儀（2012），《兒童及少年受暴問題之研究》，內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會委託研究報告，頁 51。

<sup>106</sup> 余漢儀（2012），《兒童及少年受暴問題之研究》，內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會委託研究報告，頁 54。

社工員尚未建立工作關係之初，其互動才特別容易複製傳統的社會性別權控關係，一旦建立關係後即端視社工的專業技巧了<sup>107</sup>。

轄區社工之調查流程及技巧依調查對象的年齡、通報來源及受虐狀況不同而有多種不同之排列組合方式。若以個案年齡層分類，可將個案區分為嬰幼兒、學齡兒童及少年。因不同年齡層的個案有其不同特性，故而在成案調查上即有不同的方式與技巧。

### 第一款 針對嬰幼兒

嬰幼兒個案的通報來源，絕大多數係醫療網絡成員及案家鄰居，因嬰幼兒生活圈封閉，故通報來源顯得相對單純。然而完成嬰幼兒個案的調查訪視困難度頗高，一是因嬰幼兒生活圈少有外部體系介入，社工員欲進行調查除了透過案父母外，幾乎無法以別的管道接近嬰幼兒，只要案父母拒絕社工員訪視，社工員即須耗費時間、力氣與案父母拉扯；另一則是因嬰幼兒無法以言詞表達意見，故社工員之評估除了觀察嬰幼兒受照顧之外觀及案父母與嬰幼兒互動情形外，其餘僅能來自於案父母之說詞，在資訊不足的情形下大大增加評估之難度。

醫療體系所通報的嬰幼兒個案通常係因腦傷而入院，轄區社工接到派案後會先聯繫醫院社工，並直接至醫院訪視個案。訪視個案後，對個案之外觀及發育展程度獲得初步印象，再進一步與醫護人員討論個案此次就醫之細節，包含家長如何回應醫護人員的詢問，並請醫護人員提供對個案傷勢之成因的評估，以納入調查的一部分，並盡可能在醫院直接訪談家長<sup>108</sup>，訪談後轄區社工即須決定成案與否，個案出院後，即使社工員認為個案並未受到不當對待，仍須至個案家訪視，確認個案恢復狀況及後續受照顧情形。

成案評估相當困難，因為社工員所能收集到的資訊並不多，且關於傷勢的起

<sup>107</sup> 若與男性家長工作，則應將焦點放在理論和客觀事件的討論，若與女性家長工作，則應將焦點擺在其情緒與感受。余漢儀（2012），《兒童及少年受暴問題之研究》，內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會委託研究報告，頁 52。

<sup>108</sup> 施暴者不只是父母，還有可能是保母、祖父母或個案手足，但無論如何還是會先訪談家長。



因連醫師都不能確定，更何況是社工員！日前新北市家防中心主任因彭姓男童遭其樊姓養母虐死案而遭監察院彈劾，其中一個理由即是明明不斷有民眾發出警告，彭姓男童將會遭其養母虐死，但家防中心卻置之不理。然家防中心主任表示因為無法證明彭童係受虐致傷，且彭童的養母否認施暴，家防中心只好將案件移給地檢署，雖遭起訴但法院判決無罪，最後將該案轉介至家扶中心續追 2 年，也未發現任何不當，根本無法安置<sup>109</sup>。彭童被通報時已經 3 歲，社工員猶仍無法釐清其傷勢成因，遑論是嬰兒個案，更是難上加難！

另外尚有為數不少來自鄰居的通報案，通報內容大同小異，通常是因為鄰居聽到小孩淒厲且持續的哭聲才通報，也有少部分係路人因見到幼兒在公開場合被家長掌摑或責打而通報。由於此種通報來源通常僅提供案家地址，而地址之可信度又低，不是錯誤地址，就是不存在的地址，因此，接案社工員會先以案家地址連上戶政系統，調閱地址上的戶籍資料<sup>110</sup>給轄區社工，但因戶籍資料往往和真正居住人口並不相符，故就算戶籍資料並未顯示案家有嬰幼兒，轄區社工仍須前去案家訪視。若鄰居於夜間或假日通報 113，則 113 會請警員至案家訪查，警員訪查後通常會留下家長的電話，於是通報單會載有案家連繫電話，轄區社工即可事先聯繫案家並要求家訪。但若未有聯繫電話，轄區社工即須依通報單上之地址家訪，而結果常是訪視未遇，此時轄區社工須投遞訪視未遇單<sup>111</sup>後離去。未遇單上載明要求居住者依兒少權法第 70 條第 2 項<sup>112</sup>規定致電家防中心，以配合調查。

---


<sup>109</sup> 自由電子報「養母虐童致死 家防中心主任遭彈劾」

<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/nov/28/today-taipei4.htm>（最後瀏覽日：2013 年 12 月 9 日）

<sup>110</sup> 以往家防中心可以直接跟戶政機關的網路連線，因此要取得案家戶籍資料相當容易，但自 100 年開始因為個人資料保護法的關係，要取得案家戶籍資料必須要填申請表，留下調閱日期、案號、社工姓名及調閱原因。

<sup>111</sup> American Humane Association 著，朱淑芳等譯（2011），《兒少保護社會工作》，台北：紅葉文化出版社，頁 155。作者建議如果家訪未遇，千萬不要留下字條，因為可能因此引起焦慮，也可能造成傷害。因此，其實主管機關可以再審慎考慮是否一定要留下訪視未遇單。

<sup>112</sup> 兒童及少年福利與權益保障法第 70 條第 2 項：「直轄市、縣（市）主管機關、受其委託之機構、團體或專業人員進行訪視、調查及處遇時，兒童及少年之父母、監護人、其他實際照顧兒童及少年之人、師長、雇主、醫事人員及其他有關之人應予配合並提供相關資料。」



往往案家依未遇單要求而致電中心時，其情緒會非常氣憤<sup>113</sup>，其原因包含社工員在缺乏證據的情形下即控訴其對兒少施暴，或因案家根本無嬰幼兒卻收到未遇單而深感行政機關此番作為荒謬、草率，或因社工員之來訪，致鄰居無端揣測而損其聲譽。總之致電者能平心靜氣與轄區社工說明與討論者寥寥可數。若案家表明家中並無兒童，則社工僅能將之結案，若案家有兒童，則無論年齡是否符合，社工員則須堅定表明當面訪視兒少之規定<sup>114</sup>。若案家拒絕配合，則轄區社工員將寄發公文，要求案家於某特定時間帶案主至中心。若案家未到，社工員將再度寄發公文，告知案家若再不予理會，將依法逕行裁罰。若案家配合攜案主至中心，轄區社工會談後，若評估無受暴事實，則予以結案，若有，則提供後續處遇服務。而收到為遇單卻未致電回覆之案家，轄區社工須擇日於不同時段再度家訪，並再度留下訪視未遇單，若案家仍不回電，於6個月後仍無相同地址之通報單即可結案。

## 第二款 針對學齡兒童


學齡兒童為被通報主體大宗，其通報源幾乎全部來自教育體系，偶而有兒童或其手足通報，因此，只要教育體系能與轄區社工合作並提供適當協助，對轄區社工而言無論於成案調查上或後續處遇上皆較為容易。

轄區社工接獲通報後會聯繫學校社會工作人員（下稱學校社工）或輔導主任了解個案受暴情形，評估個案是否有緊急安置之必要，若無，則請其安排社工員與個案會談時間。通常兒少保案件可能會合併有婚姻暴力議題，此種案型最為複雜。首先轄區社工會跟受暴者（因通常係婦女，故下稱受暴婦女）聯繫，了解其需求

---

<sup>113</sup> 案家表示只要看到自己跟中心有所牽連就覺得被汙名化，尤其是「性侵害」3個字更是讓案家難以接受。再看到未遇單上有引法條，就覺得自己已經是違法的犯人，但明明自己並未犯錯，因此更是感到憤怒。

<sup>114</sup> 很多新手社工員無法接受堅持要親訪兒童，第一是因往往致電者已氣憤難當，在社工員耐心解釋下，致電者好不容易願意說明自己家中狀況，並保證家中絕無通報單所述情事後，若社工員再堅持要親訪兒少，分明表示社工員不信任致電者，因而破壞了信任關係。第二則是依過往經驗社工員知悉此種通報來源的資訊錯誤率極高，故社工員不想依極可能發生錯誤的資訊而進行調查，徒增案家困擾。第三則是社工員害怕面對衝突的心理，導致社工員無法開口要求要親訪兒少。



與資源並評估其危險程度，亦同時間接評估兒少個案之受照顧情形，最後告知未來將會與兒童個案及施暴者聯繫。受暴婦女通常有兩種反應，大多數會因為害怕施暴者變本加厲，而請求社工員不要接近施暴者，以免引起其憤怒而遭其報復，少數則會期待社工員出面解救自己及個案。有時受暴婦女亦對兒少施暴，此時案況會更為複雜而難以處理。但無論如何，轄區社工仍會先調查兒童個案，再與受暴婦女會談，了解婦女施暴原因並提供其協助，若婦女之施暴情形大有改善，則社工員工作重點會轉為協助婦女，可能是協助婦女帶著兒少一同離開案家住進庇護所或回娘家，或尋求友人協助。若婦女施暴情形無法改善，則社工員評估受虐兒少並無其他非正式照顧資源下，將考慮緊急安置個案或勸說案父母委託安置兒少。

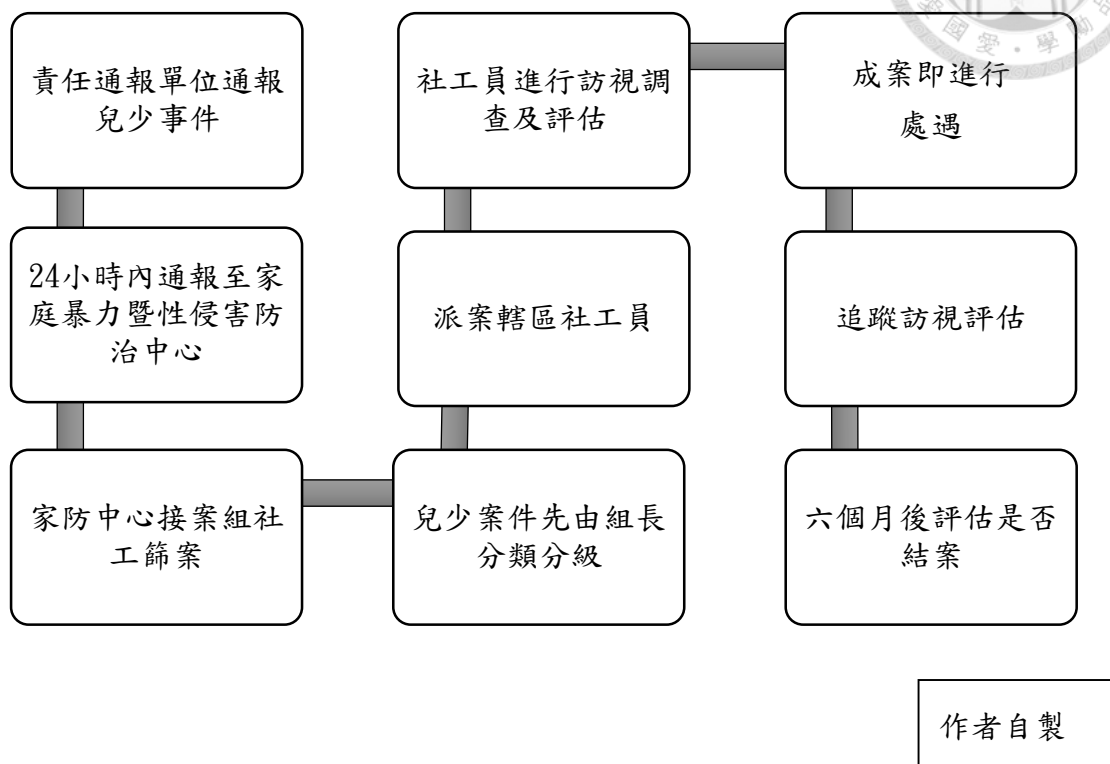
### 第三款 針對少年

少年較兒童更有想法、行動力並更能表達自己，也較受暴婦女少了情感糾結與複雜的考量，故評估其受暴狀況並不特別困難，甚至相對簡單，然而少年有其獨特困難之處，即受暴少年自身多有問題行為，且其問題行為即為受暴原因，因此，少年與家長間的關係更為衝突、緊張，而這樣的親子衝突需要的是外界資源的介入，然而，國內卻極度缺乏協助少年之資源，故如何協助施暴者管教少年係為一大難題，往往轄區社工介入不久後，少年即自行離家出走，旋即再以性交易為案由進入家防中心。轄區社工了解少年受暴狀況後，會告知其評估及後續處遇計畫，社工員會尊重少年意見，若少年受暴狀況尚輕微，而少年又極度拒絕社工員與施暴者聯繫，則社工員亦有可能不連繫施暴者，只追蹤少年情況6個月，若此期間少年未再受暴，社工員將予以結案。若少年受暴情形嚴重，社工員與施暴者會談前，會先知會少年並教導其如何自保。

雖兒少個案類型因其自身特性不同可分為3種，但通報和調查流程大同小異，筆者自行整理通報及調查流程表以供參考：




圖表 3：兒少保通報及調查流程表



### 第三項 處遇計畫

#### 第一款 針對施暴者

轄區社工調查訪談後，決定該通報案件成案，即須擬定處遇計畫，而後續處遇計畫依不同對象有不同的內容。處遇對象可分為施暴者與兒少受暴者。針對施暴者的後續處遇中，最常提供的是親職教育講座，以新北家防中心為例，親職教育講座只有 6 小時，由律師講授兒少權法，諮商師講授兒少身心發展理論與管教技巧。一旦社工員評估施暴者須改善或增進其親職功能，甚至施暴者自認無法改善其管教方式或不知如何改善而自願上課，社工員皆會為其安排上課。當然大部分情形是社工員要求施暴者上課，若施暴者仍未能配合，則社工員可移請社會局兒少科發公文，強制要求施暴者參加親職教育講座，若施暴者仍未能配合，則兒




少科可加以裁處。因為施暴者通常不情願參加講座，不是在課堂上睡覺，就是向講師抱怨兒少的問題行為太嚴重、家防中心社工員的處置不合理或法律的規定不完善，並表達無法接受自己的管教方式竟會被認為是施暴，或認為國家未提供管教上的協助，竟又處罰其盡心的管教。因為親職講座只有短短 6 小時，所以依筆者觀察它的功能多是嚇阻施暴者收斂其不當管教行為，以免日後又被社工員要求上課。

除了親職教育講座之外，針對施暴者的處遇還有親職教育團體及心理諮商。親職教育團體提供給長期施暴、施暴情形嚴重且有能力分享的施暴者，因為符合這樣條件的施暴者並不多見，且參加者都必須連續於每週的固定時段出席，共計 12 次，期間亦不會有新成員加入。因為參加親職教育團體的門檻較多、限制也較多，故親職教育團體較少提供，而會參加的施暴者通常是因為法院在裁定保護令時，有裁定加害人須完成親職教育數小時並請家防中心為其安排，家防中心為讓時數達到法院的要求，而將親職教育團體納入其中。親職教育團體可分為基礎及進階，一旦施暴者完成基礎團體，可自願或經社工員要求參加進階團體。在團體中，施暴者分享自己的親職經驗，並由其他成員給予回饋。不過在團體初期，團體帶領者仍須先處理成員的諸多抱怨及情緒。團體進行 12 次後，帶領者會將施暴者在團體中的表現紀錄及評估給轄區社工以利其後續處遇<sup>115</sup>。

心理諮商多為一對一方式進行，但也有可能會為了改善婚姻關係及親子關係，而讓配偶及兒少一同進入諮商。諮商每週進行 1 次，每次 1 小時，諮商師會與施暴者深入探討施暴者的成長經歷對其管教經驗的影響，與其討論並學習適當的管教方式，諮商師在諮商的過程，亦會不斷與主責社工討論，以達到處遇的最佳成果。最後則是藥酒癮的轉介方案，由主責社工媒合有藥酒癮的施暴者與社區的藥酒癮方案，讓施暴者藉由去除藥酒癮而減少施暴的可能性。

---

<sup>115</sup> 關於參加親職教育團體的效果，據筆者先一位參加的案父表示，參加親職教育團體讓他知道原來自己的管教方式真的太過分，因為連其他成員也譴責他。而兒少則表示案父都自認為去團體就像去學校上課，可以一邊思考一邊學習，而案母亦認為案父經由與他人的互動，而改變了自己的管教方式，比單純聽課的效果好多了。



若施暴者未能配合處遇計畫，除非是由法院裁定的處遇，會牽涉到違反保護令的問題外，家防中心並無直接處罰施暴者的權限，必須移請社會局兒少科對之處以罰鍰，然而家防中心甚少對施暴者加以處罰，因為考量到日後仍須與其繼續工作，若因處罰而抹煞掉工作空間、降低其改變可能性，可謂得不償失。


## 第二款 針對兒少受暴者

與施暴者相比，針對兒少所提供之後續處遇服務較為多元，包含緊急安置、委託安置、協助聲請保護令、心理諮商，轉介其他方案等等。緊急安置係兒少受暴情形相當嚴重，或發生家內亂倫，社工員評估案家並無立即改善之可能，家內亦無可保護兒少之其他人，因而可能造成兒少人身安全有立即危險，社工員僅能將兒少帶離案家並予以安置。帶離兒少時，主責社工會留下緊急安置通知書給家長，並連繫安置機構或管理寄養家庭之機構。安頓好兒少後再連繫家長至中心會談，了解兒少平日受照顧情形，並告知安置兒少之原因與安置流程，家長通常會要求面質兒少或要求與兒少會面，但社工員為讓甫被安置的兒少身心適應，最快在1個月後評估兒少狀態較為穩定並得到兒少首肯，才會安排親子會面。在兒少被安置的同時，社工員須讓家長接受前述的施暴者處遇，並在讓個案漸進式返家<sup>116</sup>後，才可在安置返家評估會議中提出討論，經過與會者<sup>117</sup>的同意下，被安置兒少方能結束安置返家。在安置期間兒少的監護權暫時為地方政府首長所有，與委託安置時，家長仍有監護權是不同的。委託安置係因家長無力扶養兒少而有疏忽兒少之情狀，被通報進家防中心後，轄區社工與家長討論後，認為由政府暫時代為照顧兒少對兒少及家長最為有利，由地方政府與家長簽定委託安置契約。委託安置期限最多為1年，需要延長則要重新申請。

若兒少受暴狀況並未嚴重到需要安置，但可能需要聲請保護令以讓施暴者不

<sup>116</sup> 所謂漸進式返家是指為返家作準備，一開始是1個月1次、每次1個小時的會面時間，再漸進到1個月兩次，然後每個月外出半天，再返家半天，再短期返家過夜，前後期程約需1年的時間，主責社工視情形在旁觀察、評估並記錄。

<sup>117</sup> 通常是行政機關首長、專家學者及諮商師。



得再施暴，或讓施暴者不得再接近兒少（即遠離令），或讓施暴者被法院強制戒藥酒癮，或讓未施暴的一方可以得到暫時監護權。通常主責社工會鼓勵兒少的家人為兒少聲請保護令，以示其捍衛兒少的決心，但若家長仍同住，未施暴的一方不想或不敢激起施暴者的怒氣，而施暴者又極度拒絕與家防中心配合，則主責社工須為兒少聲請保護令。

兒少可能有「轉學籍不轉戶籍」的需求，由家防中心社工員與教育體系合作，在未施暴之家長在帶離兒少後，施暴者雖有監護權亦無法查到兒少的學籍，而無法得知兒少下落，以維兒少與未受暴者之安全，惟此影響到施暴者之監護權，故須盡快聲請保護令以得到兒少之暫時監護權。

此外，兒少與施暴者相同，亦可安排其接受心理諮商或遊戲治療，惟接受諮商多並非為改變其行為，而係因其受不當對待有心理創傷，藉由心理諮商使兒少恢復心理健康。或轄區社工與兒童訪視會談時，發現兒童的語言、動作發展明顯較同齡兒童遲緩或有過動的傾向，而兒童可能因疏忽、受暴而致發展遲緩，或家長因不明瞭兒童係為身心狀況並非有意才有問題行為，而對其不當管教，故須藉由「早療評估」或「身心鑑定」，即早讓兒童接受治療，亦可讓家長知悉兒童的身心狀況而學習照顧與管教兒童的適宜方式。

在少年的部分有「獨立生活方案」，此方案係根據兒少權法第 23 條第 6 款及第 12 款<sup>118</sup>，方案目標為協助原本因年齡屆滿或在機構收容之限制下須離開保護安置系統返回原生家庭，但卻因原生家庭功能不彰、因故無法返回原生家庭或無依之少年，透過相關生活技能的訓練及配套之福利措施的介入，以協助其獨立生活。最後，轄區社工最常轉介的是其他公私部門的物資及經濟協助，如「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助」或「特殊境遇家庭扶助條例」，雖改善案家經濟困境未必一定能直接改善兒少受虐情形，但藉由經濟上的協助或可爭取與案家工作的空

---

<sup>118</sup> 兒少權法第 23 條第 6 款：「對於無謀生能力或在學之少年，無扶養義務人或扶養義務人無力維持其生活者，予以生活扶助、協助就學或醫療補助，並協助培養其自立生活之能力。」第 12 款：「對結束安置無法返家之少年，提供自立生活適應協助。」

間<sup>119</sup>。後續處遇部分因為評估及目標之差異而有不同的處遇流程，以下提供由筆者  
簡化之流程圖表與兒童局版本：



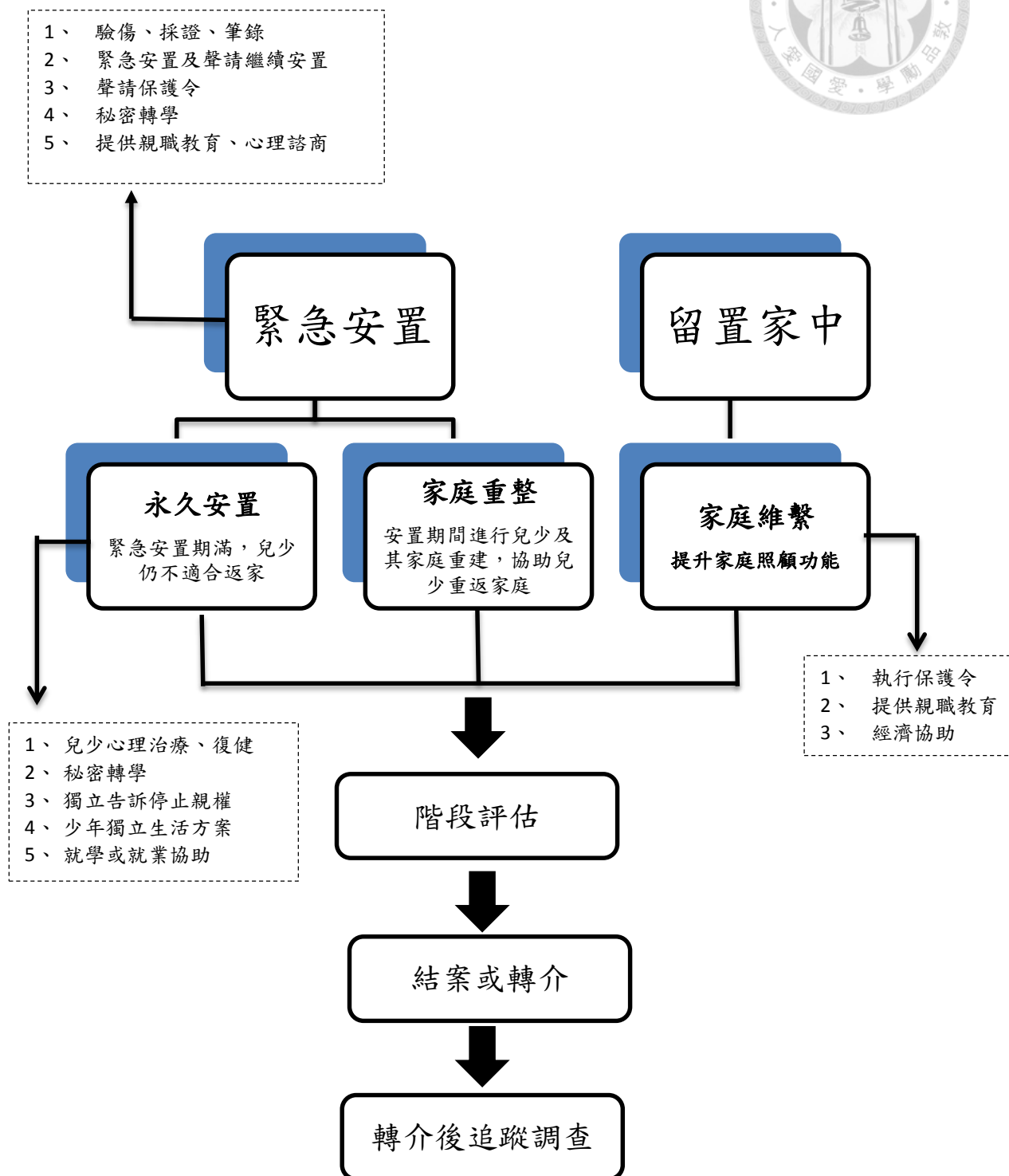
---

<sup>119</sup> 家長可能會看在轄區社工協助其經濟的份上，配合接受相關處遇而改善其管教兒少方式。





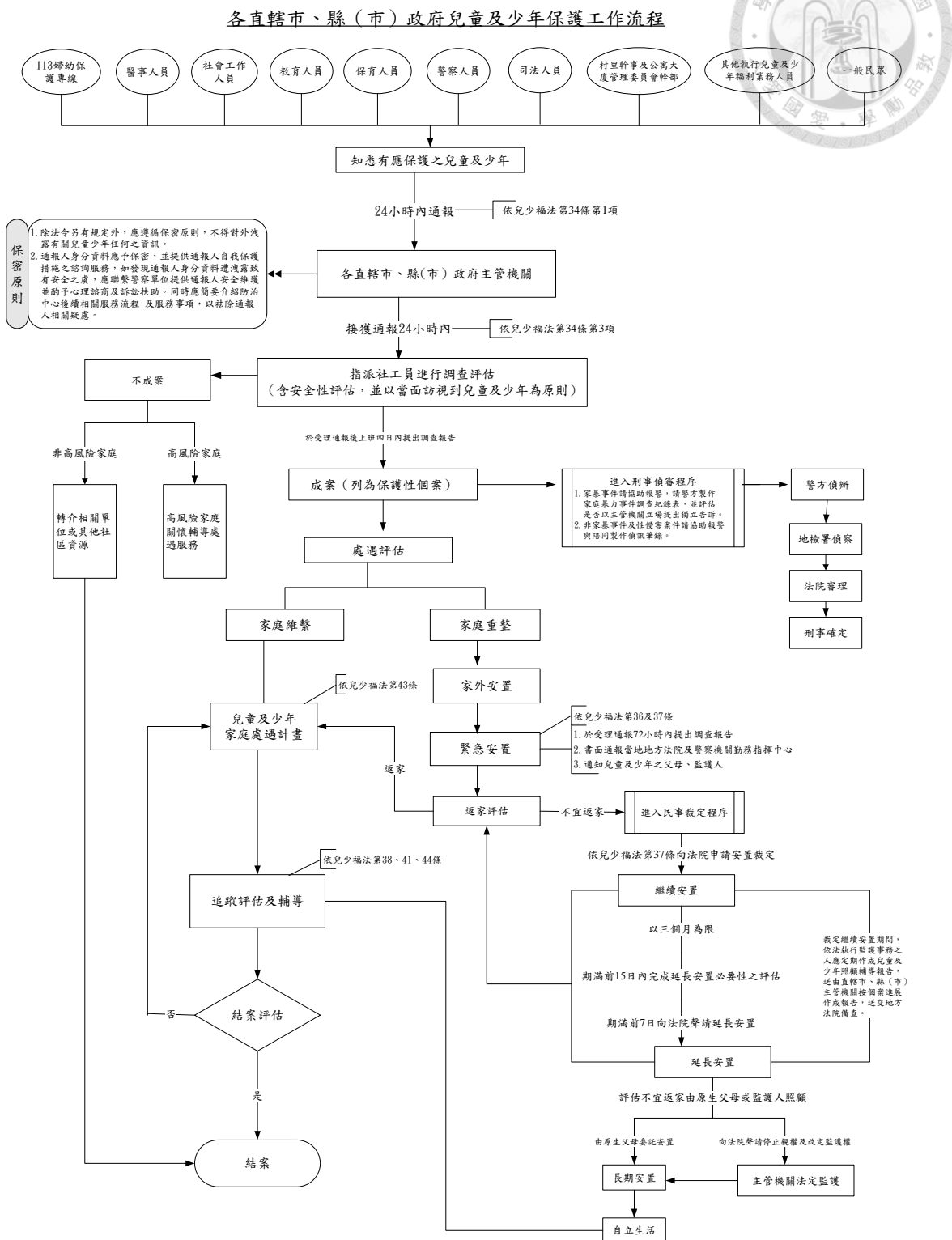
圖表 4：兒少保後續處遇流程圖<sup>120</sup>



筆者自製

<sup>120</sup> 參考王美恩、林玉潔「兒童保護服務」第 53 頁投影片 [www.wagners.com.tw/assist/ME1009.ppt](http://www.wagners.com.tw/assist/ME1009.ppt)

圖表 5：各直轄市、縣（市）政府兒童及少年保護工作流程<sup>121</sup>



<sup>121</sup> 出自內政部兒童局「兒少保護及高風險家庭講義教材」。

## 第四項 與網絡成員的合作

兒少保工作是一科際整合的服務，通常發生兒少保案件的家庭都有著複雜而多元的需求，因此，社工員不僅在調查過程中須與不同體系互動，即使是執行處遇計畫亦無法依靠社工員獨立作業，而須其他體系的協助與配合才能克竟全功。相關體系包含了其他社政體系、教育體系、警政單位、衛生醫療體系及司法單位。

### 第一款 其他社政體系

前述兒少相關處遇中所提及的許多方案，都牽涉到家防中心社工員與其他社政體系的合作，如管理寄養家庭之機構、中長期安置機構、庇護機構<sup>122</sup>及提供經濟協助之機構等等。轄區社工員緊急安置兒少時，會將兒少安置至寄養家庭或安置機構中，若為受暴婦女帶著兒童離家，則可一同住進庇護機構。庇護機構可分為「緊急庇護中心」與「中長期安置中心」，前者安置期限通常為期 2 週，可經評估後延長，後者安置期限則為 3 個月至 2 年。庇護所可提供婦女心理諮商、法律服務（含律師諮詢、聲請保護令、委任律師訴訟、陪同出庭）、就業協助、簡易職業訓練、文康活動、申請經濟補助、就醫協助、親職教育、轉介社會資源及兒童的就學協助<sup>123</sup>。寄養家庭係主管機關委託民間社福團體尋求、培訓並管理，然而由於寄養家庭之入門門檻高<sup>124</sup>，所負責任亦為重大<sup>125</sup>，故寄養家庭一向不敷使用。

<sup>122</sup> 游美貴（2006），《臺灣地區受虐婦女庇護服務轉型之研究》，頁 4。民國 78 年內政部提撥經費協助地方政府辦理受虐婦女庇護所業務，係庇護所在台灣的肇始。但遲至民國 81 年才在台北成立第一個庇護所。即至家庭暴力防治法通過，其第 8 條明定政府應提供庇護服務，地方政府方正視此一服務需求。參財團法人天主教善牧社會福利基金會（2004），《婦女庇護家園經營與輔導手冊》，台北：善牧基金會。台灣第一個庇護所是善牧基金會在北市社會局的委託下成立的「安心家園」，由該手冊可知其理念與精神、服務流程及居住守則。另關於安置的流程可參照衛生福利部「辦理家庭暴力被害人庇護安置處理程序」及圖表 6，網址：  
[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1\\_P.aspx?f\\_list\\_no=143&fod\\_list\\_no=1265&doc\\_no=3216](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1_P.aspx?f_list_no=143&fod_list_no=1265&doc_no=3216)

（最後瀏覽日：102 年 11 月 10 日）

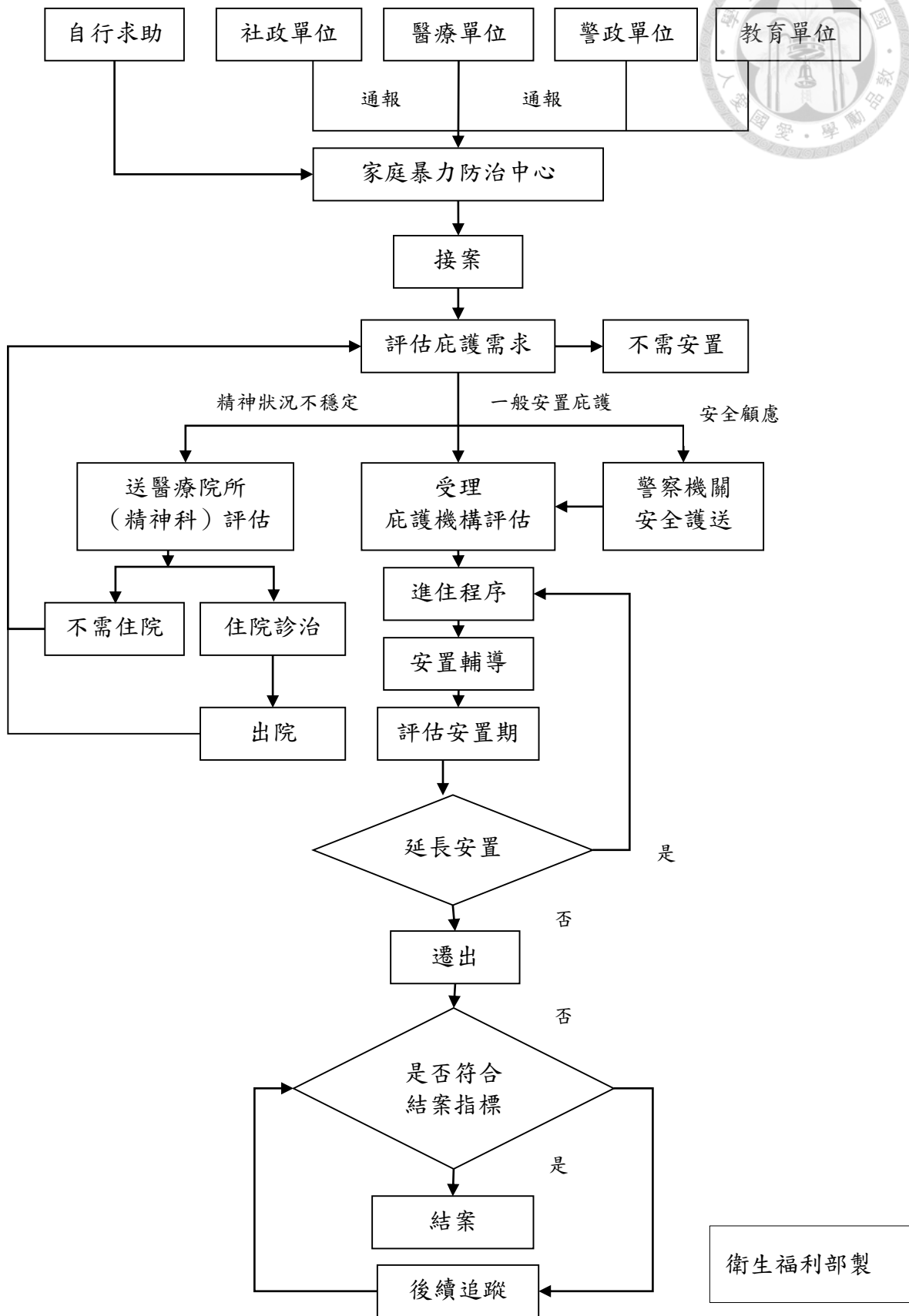
<sup>123</sup> 財團法人天主教善牧社會福利基金會（2004），《婦女庇護家園經營與輔導手冊》，台北：善牧基金會，頁 37-55。

<sup>124</sup> 參考各地方政府的「兒童及少年寄養家庭辦法」可知所有寄養家庭的基本條件：共同生活家屬品行端正、健康良好，無傳染性疾病及其他不良素行紀錄。有固定收入足以維持家庭生活。住所安全整潔，有足夠活動空間。各類家庭之不同條件：1、雙親家庭，夫妻均在 25 歲以上，其中一人 65 歲以下，具國中以上教育程度。結婚 2 年以上相處和諧。2、單親家庭，25~65 歲間，失婚但具照顧子女能力者。3、專業寄養家庭，25~50 歲，高中以上教育程度，曾任托兒所、安置機構保育人員 2 年以上工作經驗。社會工作相關科系畢業，2 年以上社會工作實務經驗。

<sup>125</sup> 除了日常生活中的照顧與教養，尚須配合家防中心及管理寄養家庭之機構的處遇及活動而接送



圖表 6：家庭暴力被害人庇護安置處理流程圖



衛生福利部製

而安置機構因是團體生活，為管理上的考量而訂有許多規則，對許多安置兒少而言是無法忍受的束縛，因而與輔導人員發生衝突後逕自離所並非難以想見，最後可能自行返家、可能流落街頭，並因性交易而再度進入家防中心。兒少保個案一旦進入寄養家庭、中長期安置機構或庇護機構，轄區社工即較少有機會直接接觸個案，而由管理寄養家庭機構的社工員、安置機構社工員或庇護所社工員直接提供個案服務，家防中心社工員雖名之為主責社工員，除非自行至寄養家或機構探視個案，否則通常只藉由親子會面時的觀察、與兒少心理諮商師或與機構社工員聯繫與討論而了解兒少的狀況。

其他社政系統除了在處遇服務中扮演不可或缺的角色外，亦是兒少保案件的通報來源。兒少權法規定了高風險家庭的通報機制，係為回應美國初級預防的觀念，及早主動積極的介入高風險家庭中，以避免兒少保案件的發生。隨著母法制定關於高風險家庭的通報機制，政府推動「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，為因應近2年來許多攜子自殺的案例。高風險案件發生原因多數伴隨著父母失業、疏忽、吸毒、酗酒、離婚等危機事件，在家長不勝壓力負荷下，轉而向兒少施暴發洩，兒少成為家長的出氣筒，引起政府及民間高度關切，政府為及早發現或篩檢具有高風險家庭之虞的個案，主動、提前介入此高風險家庭及個案，評估其潛在的問題與需求，並提供以兒少為中心，家庭為對象之預防性、輔導性及支持性等服務。緣此政府制訂「高風險家庭評估表」、「高風險家庭篩檢通知處遇流程」、「高風險家庭開案指標、個案分級分類處遇指標及結案指標建議參考表」<sup>126</sup>，結合村里幹事、公衛護士教育人員、托育人員、員警、就業服務中心個案管理員、基層小兒科、心理衛生醫事人員等基層人力，運用其執行工作與民眾互動的機會，篩檢因失業、貧困、入監服刑、藥酒癮、精神疾病、婚姻失調等問題致疏忽或虐待兒少的高風險家庭，並立即填寫前揭評估表，轉介地方政府社會局處理<sup>127</sup>。各地方政府對於介入高風險家庭的作法各有不同，有的地方政府會委由民間單位提供高風險家庭服務，而新北市政府則於100年2月25日成立高風險家庭服務管理中

<sup>126</sup> 圖表7、8、9皆出自內政部兒童局「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」。

<sup>127</sup> 王明仁等(2008)，《兒童保護的模式與服務》，台中：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會，頁51。

心，讓該中心成為單一窗口，進行案件服務之分級管派與服務狀況追蹤，另透過各單位主動篩選清查並整合各項資源，提供高風險家庭支持性及整合性的服務。



圖表 7：高風險庭評估表

## 高風險家庭評估表

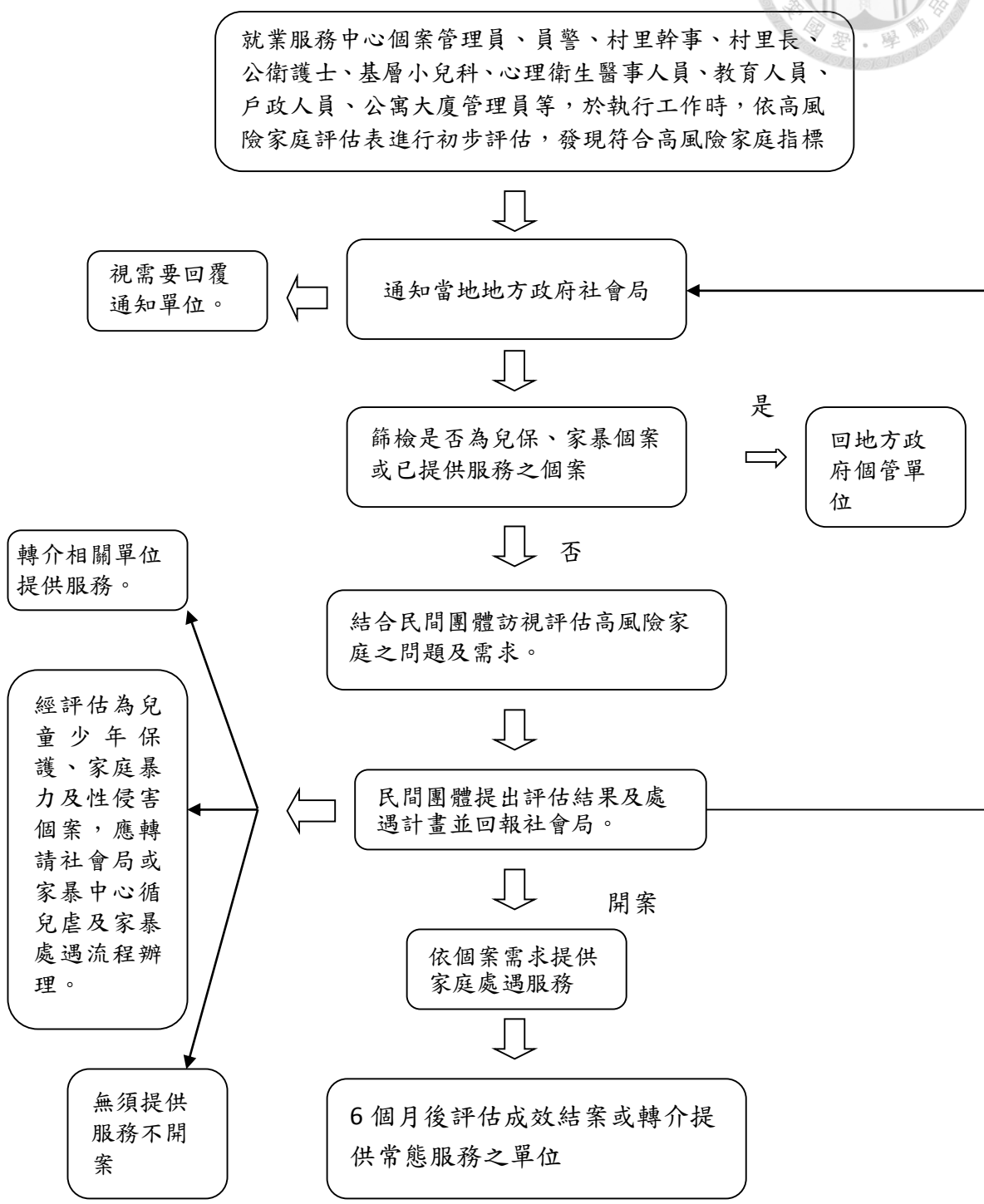
98 年 11 月修正

壹、 被評估者基本資料	主要照顧者姓名：		聯絡電話：		
	身分證字號：		出生年月日：		
	聯絡地址：		鄉(鎮、市、區) 村(里) 鄰		
	縣(市) 鄉(鎮、市、區) 村(里) 鄰		路 段 巷 弄 號 之 樓		
家中兒童少年基本資料					
姓名		性別	出生年月日	就讀學校	與主要照顧者關係
		<input type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女	年 月 日		
		<input type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女	年 月 日		
		<input type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女	年 月 日		
貳、 高風險家庭評估內容	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	一、家庭成員關係紊亂或家庭衝突：如家中成人時常劇烈爭吵、無婚姻關係帶年幼子女與人同居、藥酒癮、精神疾病、犯罪前科等，以致影響兒少受照顧及身心正常發展。			
	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	二、家中兒童少年父母或主要照顧者從事特種行業或罹患精神疾病、酒癮藥癮並未就醫或未持續就醫，以致影響兒少受照顧及身心正常發展。			
	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	三、家中成員曾有自殺傾向或自殺紀錄者，以致影響兒少受照顧及身心正常發展。			
	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	四、因貧困、單親、隔代教養或其他不利因素，以致影響兒少受照顧及身心正常發展。			
	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	五、非自願性失業或重複失業者：負擔家計者遭裁員、資遣、強迫退休等，以致影響兒少受照顧及身心正常發展。			
	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	六、負擔家計者死亡、出走、重病、入獄服刑等，以致影響兒少受照顧及身心正常發展。			
	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	七、其他_____，以致影響兒少受照顧及身心正常發展。			
參、 已獲得資源協助內容	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	一、轉介單位已提供服務，說明：_____。			
	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	二、已接受政府社會福利資源或服務： <input type="checkbox"/> 低收入戶 <input type="checkbox"/> 中低收入兒少生活補助 <input type="checkbox"/> 弱勢兒少緊急生活扶助 <input type="checkbox"/> 身障生活補助 <input type="checkbox"/> 急難救助 <input type="checkbox"/> 其他，請說明			
	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	三、已接受民間社會福利資源或服務，說明：_____。			
	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	四、有親屬朋友支持，並獲得協助，說明：_____。			
肆、 案情簡述	(請具體陳述兒少受照顧、家庭親子互動狀況、經濟及其他特殊狀況)				
伍、 說明	一、本表提供就業服務中心個案管理員、員警、村里幹事、村里長、公衛護士、基層小兒科、心理衛生醫事人員、教育人員、戶政人員、公寓大廈管理員等，於執行工作時，依本表評估內容，發現其中一項者，通知社政單位提供關懷性服務，藉以預防兒童少年受虐及家庭暴力事件發生。 二、如發現個案為疑似兒童保護、家庭暴力及性侵害個案，應逕行循兒虐及家暴處遇流程通報；中輟生個案請通報中輟生通報及復學系統；自殺傾向及自殺個案並請通報自殺防治中心。 三、社政單位接獲轉介時，應對評估人身分予以保密。 四、上述若已通報家暴者，即無須再重複通報高風險，避免一案雙報。				
轉介單位： 評估人： 聯絡電話： 傳真電話： <input type="checkbox"/> 需要回覆處理情形， <input type="checkbox"/> 以電話回覆：_____ <input type="checkbox"/> 以傳真回覆：_____年_____月_____日 <input type="checkbox"/> 不需要回覆處理情形					
.....請回傳轉介單位.....					
處理情形： <input type="checkbox"/> 開案處理，由_____單位提供後續服務。 <input type="checkbox"/> 轉介其他單位，受理轉介單位： <input type="checkbox"/> 無需提供服務，原因： <input type="checkbox"/> 其他_____。 受通知單位：_____ 承辦人：_____ 聯絡電話：_____年_____月_____日					





圖表 8：高風險家庭篩檢通知處遇流程

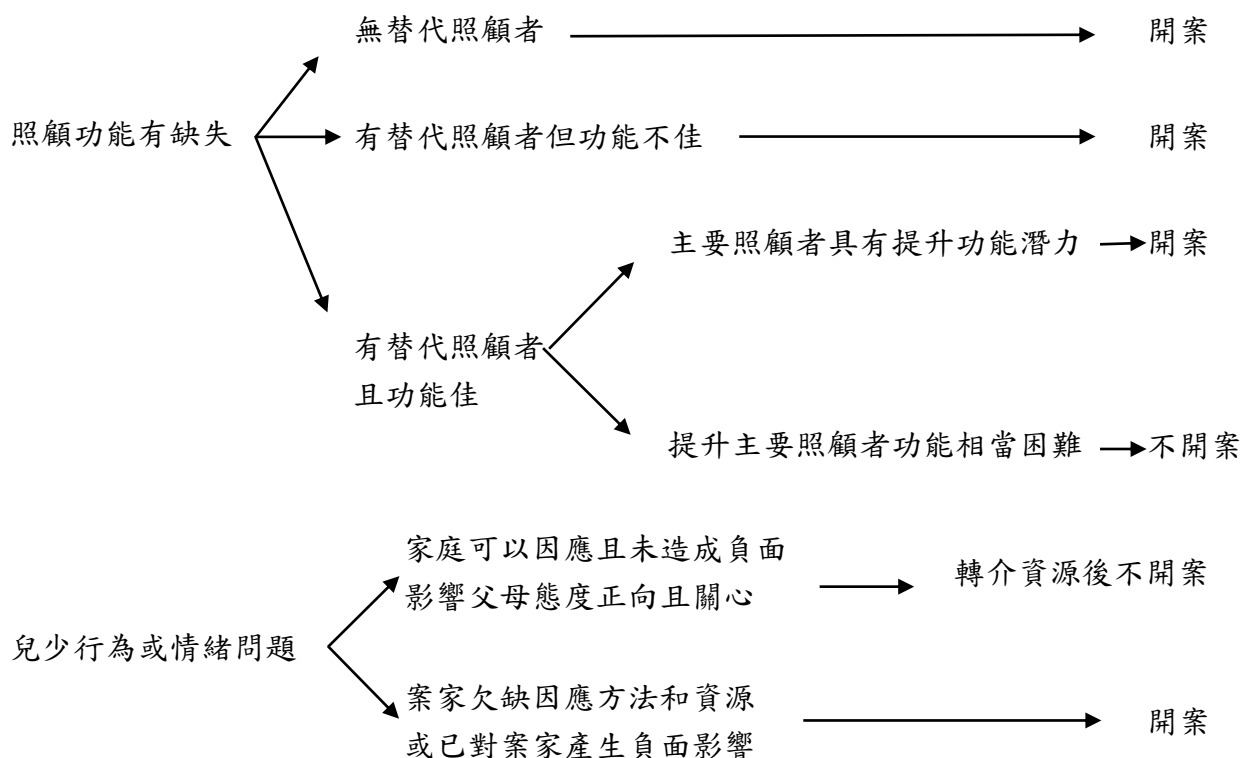




圖表 9：高風險家庭開案指標、個案分級分類處遇指標及結案指標建議參考表

一、建議之開案指標

<p><b>不開案之狀況：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 兒保個案</li> <li>2. 單純經濟個案</li> <li>3. 已接受社福單位協助且可滿足案家需求之個案</li> <li>4. 主要照顧者功能有欠缺，有替代照顧者且照顧功能佳，且提升主要照顧者功能有困難</li> <li>5. 兒少有行為或情緒問題，但家庭可以因應且未對家庭造成負面影響，且父母對兒少之態度正向且表達關心</li> </ol>
<p><b>開案之狀況：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 主要照顧者功能有欠缺，有替代照顧者<b>但是功能不佳</b></li> <li>2. 主要照顧者功能有欠缺，有替代照顧者<b>且照顧功能佳</b>，主要照顧者具有提升功能潛力</li> <li>3. 兒少有行為或情緒問題，家庭欠缺因應方法和技巧</li> <li>4. 兒少有行為或情緒問題，且已對家庭造成負面影響</li> </ol>



## 第二款 教育體系


教育體系在通報及後續處遇中皆負有重要任務，畢竟大部分兒少的大部分時間都在學校度過，教師對於兒少之受照顧狀況理應最為清楚，可及早發現兒少受虐情狀進而通報，故轄區社工頗為仰賴教師提供兒少受照顧情形之相關資訊，決定是否成案並可評估後續處遇之成效。

教育體系除了學校中的教師會直接與家防中心社工員互動外，另一重要夥伴則是學校社工。其實，早在 2003 年 5 月修法時，民間版本即強烈要求設置學校社工，以為強化中輟等非行兒少之輔導、受暴兒少之發現、保護和處遇，然而立委卻擔心造成學校人事系統的衝擊，而僅以附帶決議的方式要求國民中小學應建置社會工作制度。因此，當時學者建議應修訂國民教育法，將學校社工納入<sup>128</sup>。總之學校社工經歷了崛起、高峰、消失又再出現這些歷程，幸而目前國內學校社會工作仍持續進行，其原因和兒少保受重視不無關係。學校社工目前以駐點的方式提供服務，即固定在某校駐點，但須負責鄰近幾所學校的業務。學校社工在學生遇有家庭暴力時須進行初步評估和依法通報。當學生主動求助或由教師轉介，學校社會會先藉由與學生會談評估是否須依法通報，並向學生解釋相關法令及程序，以增加學生的心理準備，如此可讓家防中心社工員的工作更為順暢。然而學校社工畢竟不是家防中心的社工員，並非主管機關，因此，仍以家防中心社工員的評估為主。學校社工依法通報後，除了要面對家長的非難，還要與學校進行溝通<sup>129</sup>。目前學校多肯定學校社工的設置，因為學校社工的任務設計較為中立，可擔任橋樑的角色，對家防中心社工員而言，可能因為學校社工有相同的專業訓練，故較容易溝通合作。

<sup>128</sup> 兒童福利聯盟文教基金會(2004)，「預防性兒童保護服務新趨勢」國際研討會論文集，台北：財團法人兒童福利聯盟文教基金會，頁 19。其他更為仔細的台灣學校社會工作的發展可參考林萬億等(2010)，《學校輔導團隊工作-學校社工師、輔導教師與心理師的合作》，台北：五南出版社，頁 90-105。

<sup>129</sup> 林萬億等(2010)，《學校輔導團隊工作-學校社工師、輔導教師與心理師的合作》，台北：五南出版社，頁 332-339。

### 第三款 警政體系



警政系統因為握有強制力與武力，因而容易讓人聯想到有能力保護他人之人身安全。對受暴個案而言，一旦遭受暴力對待，第一個直覺想到的求助對象即是警察，因此，警政人員是否對家庭暴力的理論及實務有充分認識，對於受暴個案是否能順利進入服務體系，並對體系產生信賴而言有舉足輕重之影響力<sup>130</sup>。對家防中心社工員而言，因其常常與施暴者工作，其人身安全議題近年來因為事件頻傳而較成為關注的焦點，亦成為社工員心中的隱憂，故社工員於執行某些任務時不免期待警員能給予協助，以確保社工員之人身安全。如訪視之施暴者酗酒吸毒、曾毆打家庭成員以外的人等等，則轄區社工極可能希望警察人員支援陪同至案家訪視。然而對警員而言，若無法律明文規定其協助內容，多少會認為不在自己的權責範圍內，因此，極可能雖同意協助但顯得不情願，或以人力不足而拒絕，筆者即曾多次要求警員在深夜時協助載送受暴婦女至庇護所的會合地，但都被以人手不足而遭拒絕。另筆者亦曾於馬路旁試圖將追打個案的加害人拉開，而巧遇正在巡邏的警員，警員問明筆者身分後，立刻責怪筆者介入卻仍讓個案陷入險境，而未提供協助，後雖警員在筆者要求下勉強告誡加害人，但不多久即以有車禍現場要處理而逕自離去，留下筆者自行善後，並告知筆者若真遭逢危險再報警處理，讓筆者事後回想時唏噓不已。

社工員亦可請警員不時到特定被害人家中查察，可對加害人造成一定程度的約制作用。警政人員的另一重要性顯示在執行保護令時，保護令是否能發揮其效果、有效防治家庭暴力，大部分掌握在警政人員是否能確實執行保護令<sup>131</sup>。不過因

---

<sup>130</sup> 筆者曾在參加警政聯繫會議時，聽到一位資深警員發表他最不信任外配，因為外配本來就是為了賺錢才來台，所以會藉由聲請保護令而得以擺脫婚姻。沒想到現場不少警員竟紛紛表示贊同。可以想見，一旦有外配進到警局表示要聲請保護令，有這種想法的警員在態度上應該不會太積極，甚至有可能加以刁難。

<sup>131</sup> 以搬離令為例，案母表示警察會親眼看案父離家，只是警察前腳一走，案父又立即返家。另外有不少案母一見案父再度施暴，立即致電警局，警員即以違反保護令罪移送，足以讓施暴者心生警惕而不敢妄為。

為社政體系和警政體系是平行單位，所以家防中心要以職務協助要求警政體系加以協助，可能必須透過法律或行政命令明文訂定。



#### 第四款 衛生醫療體系

衛生醫療體系亦是重要的通報來源之一，若醫療體系之專業度及敏感度高，大部分的未就學兒少受虐案件皆可因醫療人員發現而被通報。在後續處遇中轄區社工也有相當多的機會與衛生醫療體系合作，尤其是被緊急安置的兒少，會由轄區社工偕同驗傷及後續就診，即使一般個案亦須在醫療體系中接受早療、復健、心理評估及身心發展評估等等。醫療體系提供的驗傷單亦常成為作成行政處分的依據，或司法體系作成裁判的證據之一，但驗傷單通常僅能分析傷勢情狀，無法解釋傷勢來源，亦難以證明兒少的傷勢究竟是因意外造成或受暴所致。另一種會用到的評估單是身心評估，身心評估單亦遭逢相同問題，僅是說明兒少當時的身心情狀，但無法證明其不良的身心情狀是否來自於遭受暴力對待，且評估表中關於兒少的客觀脈絡資訊皆來自於案父母（通常是未施暴的另一方）所述，不難想像對施暴者的描述應皆是不利言詞<sup>132</sup>。因此，對施暴的一方而言，評估表是偏頗難以令人信服。

#### 第五款 司法體系

2002年台北縣發生嚴姓女童虐待案時，學者評論「法庭的判決往往是受關鍵證據的採納、證人出庭表現、律師建構的情境及法官選擇性判法的影響，於是複雜的兒保虐待案件簡化成一個法律的判決議題」<sup>133</sup>，學者所欲指明的應是兒保案件無法僅在司法體系中即可獲得解決，司法體系不過是眾多與家防中心合作的網絡成員之一。在兒少保工作中，司法體系主要是負責裁定緊急安置、延長安置、

<sup>132</sup> 參照最高行政法院 88 年判字第 944 號判決，原告即認為診斷證明書中，醫師主要係對幼童父母之主訴做判斷，卻未對 3 位幼童家庭背景做分析。

<sup>133</sup> 兒童福利聯盟文教基金會（2004），《「預防性兒童保護服務新趨勢」國際研討會論文集》，台北：財團法人兒童福利聯盟文教基金會，頁 87。

處罰加害人、命加害人接受處遇及核發保護令。惟社工與司法體系這兩者所注重的原則有所不同，司法體系強調法律之前人人平等，凡事講求證據及正當法律程序以伸張正義；社工則強調為弱勢倡導，因兒少較成人弱勢，故社工員顯然選擇採取兒少之立場，認為法院不應對兒少與對成人要求置於同等地位檢視其證詞

134。

法院判決所依據的證據來源似乎顯得多元，包含家防中心社工員的調查報告、其他行政機關的報告（如教育單位）、施虐者的證詞、醫師的診斷證明書、諮商師的證詞、個案學校老師的證詞及施虐者親友的證詞等等，然實務上法院所採信的主要證據仍僅來自社工調查報告，最多加上醫院的驗傷單或診斷說明書。尤其法官在行前述的保護令與安置裁定時，所根據之證據及對案情之了解（包含醫師對傷勢來源之看法）皆出自社工員之訪視報告，然而社工員乃被告機關之公務員，其立場是否公正客觀，難免引起施暴者的質疑<sup>135</sup>。由於所依據之證據皆來自於轄區社工的評估，雖一方面顯示法院信任社工員的專業，但另一方面亦顯示法院作為裁定基礎的證據資料太過單一、偏狹，施暴者往往見到裁定書上法院直接引用社工員的評估，即難免對社工員感到憤恨不已，亦認為法院和社工員是一鼻孔出氣，完全不公正客觀，幾乎所有原告皆質疑行政機關在資料收集上係以不利於原告的方向出發，不僅對其不公，違反行政程序法第 36 條，即行政機關在調查證據時應對當事人有利及不利事項一律注意，而且因為只採信與原告關係不佳或利害關係對立之人的說法，更使調查報告顯得偏頗。

如高雄高等行政法院 96 年訴字第 648 號判決，原告認為「兒童少年受虐待暨被疏忽危機診斷表」是行政機關內部制訂，評核人員也來自被告，根本是裁判兼球員，既不客觀也失公正性，同時亦未出示醫療專業鑑定報告，以證明原告行為已對兒童身心造成嚴重傷害，並已達到兒少權法的身心虐待標準，此外，行政機

<sup>134</sup> 兒童福利聯盟文教基金會（2004），《「預防性兒童保護服務新趨勢」國際研討會論文集》，台北：財團法人兒童福利聯盟文教基金會，頁 15。

<sup>135</sup> 參照臺北高等行政法院判決 99 年簡字第 902 號判決。


關竟輕信與其關係不佳或關係疏遠之親友的陳述，而未能充分注意有利原告證據。」  
筆者認為原告關於「兒童少年受虐待暨被疏忽危機診斷表」的抗辯較無理由，因為並非評核人員出自行政機關，即會在勾選診斷表時認定兒少受虐，兩者並無因果關係。另外原告要求應出示醫療專業鑑定報告，證明已對兒少造成身心嚴重傷害，此一要求頗有道理，然兒少身心是否受創，並非短時間內可立即診斷出來，法院或行政機關自得依其他情狀判定。再者，關於證據調查，雖行政程序法第 36 條規定行政機關應有利不利一體注意，但其僅係為原則，實際上難以操作，而行政機關對於何種證據該調查，何種證據又該捨棄不必調查，皆有職權裁量之權，當事人可以建議，但並無左右行政機關之權。因此，上述之判決，原告認為行政機關未能遵循第 36 條原則，恐難成立。

民法 1055 條之 1 規定法院於裁判前必須參考社工員之訪視報告，因而促使司法體系與社工體系頻繁地互動<sup>136</sup>。其實，不論從西方社會工作專業能力之發展，或我國社會工作師法之規範，社會工作與法律的關係是密不可分的，不過兩者之間的關係是一道光譜，有學者認為關於家事事件、兒少保等社會性與公益性偏高，且重視關係維繫之事件，在程序上之設計應偏向社會工作，方能有效回應問題與事件本質<sup>137</sup>。社會工作專業在家事事件程序的功能定位中，筆者認為最重要也最常見的是「陪同及意見陳述者」與「訪視調查者/報告提出者」。在社工員擔任「陪同及意見陳述者」的角色中，法律設計上越來越多元，不只有在家事事件相關程序，尚有人口販運、偵查中的被害人、性侵害犯罪被害人、性交易之兒少等等。若法律規定應有社工員陪同而未有，則構成判決違背法令之得撤銷事由，惟僅有家庭暴力防治法中規定「應陪同」，其他法律則僅規定「得陪同」<sup>138</sup>。在社工員擔任「訪視調查者/報告提出者」的角色中，立法者可能將社工訪視報告列為特定家

<sup>136</sup> 陳竹上、孫迺翊、黃國媛（2013），〈社會工作專業於家事事件程序之功能定位、法律效力及未來展望〉，《月旦法學雜誌》，第 223 期，頁 22。

<sup>137</sup> 詳細的論述可參照陳竹上、孫迺翊、黃國媛（2013），〈社會工作專業於家事事件程序之功能定位、法律效力及未來展望〉，《月旦法學雜誌》，第 223 期，頁 22-26。

<sup>138</sup> 陳竹上、孫迺翊、黃國媛（2013），〈社會工作專業於家事事件程序之功能定位、法律效力及未來展望〉，《月旦法學雜誌》，第 223 期，頁 27-29。



事事件裁判前之法定程序，或將社工訪視報告列為法院的裁量，則法院未請社工員訪視並提出報告，於前者情形將構成判決不適用法規之撤銷事由，於後者則無違法問題。且社工訪視報告對法院裁判結果其實是具有關鍵性的影響力的，曾有相關研究發現訪視報告建議與法院之裁判結果有 9 成一致性。然而，社工訪視報告僅協助法官認定事實，僅供參考無強制拘束力，但若法官預作成不同於社工訪視建議的裁判結果，學者建議仍應回歸直接審理原則，由法院親自與當事人互動形成心證，而不宜將報告建議定性為鑑定意見或書證之證據方法，並將之視為形成心證之關鍵基礎<sup>139</sup>。

不過，因為法院常引社工員的報告作成裁判，一旦當事人對裁判結果不滿，當事人僅能以書狀上訴或抗告，當事人因而可能覺得困難或麻煩，於是當事人的怒氣就會轉向社工員，因為當事人閱讀裁判書時，就會發現法官引用社工員的評估報告，因此，為宣洩怒氣即會打電話怒罵社工員，並向媒體、家防中心或社會局陳情社工員<sup>140</sup>。不僅無端增添社工員的工作負荷，亦讓社工員莫名為法院作為負上背書之責。

## 第二節 兒童及少年保護法制之實踐困境

本節係以家防中心社工員的立場出發，討論與分析兒少保法制在實踐上所遭遇的困境。若從困境來源的角度觀之，可將困境區分為來自兒少本身、兒少父母、家防中心、合作網絡、行政體系及司法體系。

---

<sup>139</sup> 陳竹上、孫迺翊、黃國媛（2013），〈社會工作專業於家事事件程序之功能定位、法律效力及未來展望〉，《月旦法學雜誌》，第 223 期，頁 30-34。

<sup>140</sup> 筆者同事曾因家長爭監護權而被法院要求撰寫訪視報告，結果未爭取到監護權一方的家長，因法院裁定書幾乎全部引用社工員的訪視報告，因而向家防中心陳情，指控社工員調查偏頗。雙方家長不久又因彼此對探視交往方式有異議而告到民事執行法院，法院要求家防中心出具意見書，社工員表示法院應依家長雙方所提證據判斷，書記官解釋並非要卸責或要社工背書，但最後還是發文至中心要求出具報告。





## 第一項 兒童及少年之特質

### 第一款 兒童個案的錯誤認知與能力限制

大部分兒童個案一開始面對社工員，多因為不清楚社工員的意圖而有防衛心理，除非是兒童個案自行通報，否則當社工員依法校訪時，兒童因不知悉社工員的來訪目的，可能是出自想像，亦可能是受到父母的誤導，而認為社工員可能將其父母送入監牢，故而在握有將父母送入監牢之權力的外人面前，承認被不當對待即是背叛父母。因此，最後會選擇對社工員說謊並非難以想見，甚至有時其並非刻意說謊，而是在維護父母的目的下，選擇以不同的角度詮釋。亦有個案擔心是自己做錯事，社工員才會來訪並可能對之加以處罰，因此，即使社工員表明自己的角色是為了協助兒童，兒童在回應社工員詢問時，仍傾向否認遭受父母責打或以「不知道、忘記了」回應<sup>141</sup>。此外兒童個案的表達能力受限於發展階段，本未能如成人般順暢、有條理，若再加上長期的不當對待，其個性可能因而更為退縮、隔離，更不願表達自己內心的感受，故對社工員而言，如何讓兒童個案清楚完整陳述相關案情已是一大挑戰，若再加上兒童個案的詮釋，即讓案情更為隱晦不清、難以辨明<sup>142</sup>。

### 第二款 少年個案的問題行為

少年個案因較兒童個案更有自己的想法，而顯得更難以相處、了解，尤其少年個案若是被通報，被迫進入兒少保系統，其防衛心較兒童個案更為嚴重，需要更長的時間方得以與其建立關係。即便是少年個案自行通報，雖較願意配合社工員，但因其可能早已自行決定社工員應提供協助的內容，因此，除其所要求社工

<sup>141</sup> 社工員往往必須花費一段時間，與兒童建立關係後，兒童才會一改初見面時的沉默寡言，甚至表現出相當活潑、伶牙俐齒的一面。

<sup>142</sup> 筆者擔任社工員與父母訪談時，常被父母提醒千萬不要相信兒童所言，筆者聞言都會不禁感到好笑，因為兒童所言大多是明顯包庇父母，而父母卻常預先表示兒童會誣陷他們。最為困難的是受到性虐待的兒童，本身因信任與背叛的議題，而感到混亂無比，所言的內容又涉及隱私與亂倫忌諱，故常被質疑可信度。



員應直接給予的協助外，對於社工員的其他行為則視為多餘而感到不耐煩、不願配合。若社工員之處遇計畫與其心意相左，少年個案甚至會感到憤怒與被背叛，故而與少年個案建立關係並非易事。

再者，若社工員調查到少年個案被其父母責打的原因後，將發現多來自於其問題行為，問題行為包括翹課、說謊、偷竊、吸毒、打架、與異性不正常交往等等，父母面對這些問題行為通常不是無力管教就是忙於工作而無暇管教。因此，當少年個案發生問題行為，父母在面對警察或老師一再的通知下，往往感到羞愧難當，進而在氣急敗壞下，對少年個案加以責打，以彰顯自己正努力克盡父母之責，而少年個案與其父母的脆弱關係，在被多次因為外人刺激並責打後更形惡劣。社工員的出現往往讓少年個案的父母視為救星，而對社工員寄予厚望，期待社工員能以公權力鎮壓住個案並代為管教。當然社工員不可能照案父母的期待行事，不過在與個案互動，並了解案父母在管教上的苦處後，自然對案父母油然而生同理心，社工員雖然可以理解案父母的氣極敗壞與灰心喪志，但仍須告知其管教方式係為違法，再者，個案的問題行為並非依靠權威壓制即可改變，故而面對少年個案所需的管教技巧較對兒童個案的高出許多，除了需要案父母花費更多時間、耐心與精力學習外，更需要相關福利資源的挹注，如安排與案父母定期討論教養策略的專家等等，僅靠家防中心或學校的親職教育課程是遠遠不夠的。雖然台灣的社會福利資源不足已是常態，但在與各領域相較下，少年領域中的資源匱乏情形相形嚴重許多<sup>143</sup>。因此，少年個案另外也反映出相關資源匱乏的嚴重性。


## 第二項 兒童及少年之父母

### 第一款 親權與隱私權之捍衛

每個父母在計畫生育的時候，心中難免都會想著要如何撫育自己的下一代，

---

<sup>143</sup> 筆者在職時期，北部僅有一家非營利組織提供對少年的關懷訪視，其會定期到案家與少年及其父母會談，但沒想到不久之後此非營利組織即在募款日益困難，政府亦無任何補助下，無法再提供服務。




包含要給孩子吃甚麼、穿甚麼、用甚麼、學甚麼、上甚麼學校、從事甚麼工作、跟什麼樣的對象交往並進而婚姻等等，從最瑣碎細小的事到人生大事，父母都會想握有主導權，且不容外人置喙與探詢，連父母的原生家庭都算是外人，故而即使是兒少的（外）祖父母干涉父母的教養方式，都會讓父母感到不滿，一旦外人加以過問或質疑，幾乎所有的父母都會憤而防衛，遑論是社工員，一個陌生又帶有公權力且被認為企圖懲罰父母的人，侵入家庭並對父母的教養方式加以干涉，更是讓父母難以接受。社工員在面對兒童疏忽的案子時，最容易遭遇父母的抗拒，而社工員也最容易懷疑自己所持的標準與價值觀是否正確，甚至懷疑自己是否將主流的標準強加在案家身上，而成為社會控制的工具。筆者猶記在處理原住民的兒少保護案件時，對於家長讓就讀小學的個案放學後自行和同為小學生的友人去部落的溪邊游泳戲水，去山上跑跳，筆者感到很不安，因為以筆者的觀點來看，這樣的活動其實有相當高的危險性，理應由大人陪同，不該讓兒童單獨前往，然而在聽到家長理所當然地說「平地的孩子就是太缺乏訓練，不如原住民！」，筆者完全無法說出任何擔心的話語，因為一說出口即落入家長的論點。社工員面對原住民時，因為考慮到文化差異，或許還會有所猶豫與反思，但面對漢人家長，即理直氣壯的質疑起家長的照顧方式是有問題、需要改進的。如筆者曾和同事一起家訪時，同事對於案母只顧著與我們會談，卻毫不在意正在學步、一臉髒汗的2歲幼兒自己翻找抽屜玩耍，感到不以為然，認為案母照顧不夠盡心仔細，而多次婉言提醒案母，但案母完全不為所動，並認為這樣放任幼兒探索，才能讓他們健全成長。從筆者的角度觀之，因為筆者的母親有著和案母相同的教養觀，故而筆者並未如同事一般對這名案母有相同的負面評價。

其實，父母捍衛親權與隱私權的心態是其來有自的，現行民法關於親權的內容<sup>144</sup>的規範係源於前文所述的歷史，若比較在西方社會親權的形成，會發現和前述

---

<sup>144</sup>參林秀雄（2012），《親屬法講義》，台北：元照，頁：320-335。親權內容包含了居所指定權、子女交還請求權、懲戒權、法定代理權、子女特有財產之管理、父母對子女特有財產之使用收益權及處分權。



在漢人文化社會親權的形成並無二致，同樣是以家族制度為社會基礎及強調尊長權威的時代，父權宰制了家庭的一切事務，凌駕於其他家族成員權益之上，兒童並無獨立人格，甚至被當為尊長的財產，可以任意處分。不同的是，在西方隨著家族制度崩解及工業社會的到來，兒童虐待問題受到關注，繼十八世紀資本主義所帶來的自由放任秩序，因肯認親權有助於將兒童所造成的社會問題回歸家庭，故兒童雖仍附屬於得以行使親權之人，但其獨立法律人格已漸漸形成<sup>145</sup>。隨著「核心家庭」的出現，西方國家對於此一自然進化的家庭型態，賦予其自治與隱私權，因為法律之規範以息紛止爭為主，故原則上除非有嚴重權利濫用之情形，否則法律尊重並保障夫妻間自己決定其家庭中之配偶關係與親子關係的權利<sup>146</sup>。因此，西方的兒童保護工作同樣遭受「法不入家門」之阻礙。

## 第二款 懲戒權之正當行使

兒少保社工員向來較其他領域的社工員更易遭受到個案的抗拒、憤怒、言語暴力及威脅、肢體暴力與攻擊<sup>147</sup>，其中原因之一除了因為被通報者絕大多數是非自願性案主<sup>148</sup>，另一個原因則可能出自於父母為捍衛其懲戒權，故而雖然社工員代表著公權力，但在進行調查時，家長即易因為上述兩個因素或表現出防衛心，或出於合理質疑，而對於國家干預父母之親權界限提出挑戰，甚至對社工員進行人身攻擊<sup>149</sup>。其實，在兒少保案件中，父母因蓄意虐待兒少而責打致傷、甚至致死的情形並不多見，較常見的情形是父母出於管教的意圖責打兒少，即使兒少因而受傷，


<sup>145</sup> 施慧玲（2001），《家庭、法律、福利國家：現代親屬身分法論文集》，台北：元照，頁 269。

<sup>146</sup> 施慧玲（2001），《家庭、法律、福利國家：現代親屬身分法論文集》，台北：元照，頁 11-12。

<sup>147</sup> 許富盛（2011），《新進兒保社工職業風險因子之研究》，中國文化大學社會福利學系碩士論文，頁 63-66。

<sup>148</sup> 非自願性案主意指個案並非主動求助於社工而成為個案，在家庭暴力及兒少保護領域中，個案絕大部分都是被通報而成為案主的，他們並未意識、無法了解、亦無法接受自己是需要被協助的。因為非自願性案主極為抗拒改變，卻亟需改變，是存在於社工界的普遍議題，已被討論很長一段時間。

<sup>149</sup> 家長易對社工員進行人身攻擊的另一原因尚有前述的性別影響：社工員通常是女性，而被通報者往往是男性，因此雙方的互動也極受性別刻板的影響，被通報者較敢於質疑社工員的決定與說法。



父母亦會認為為了讓兒少改過遷善，讓兒少受傷也是在所難免，故而自己是正當行使其懲戒權，而現今社會仍不少人認同這樣的想法。然而在 2013 年 1 月底一對簡姓夫婦為了管教有偷竊習慣的 11 歲獨子，持藤條輪流抽打其兩小時致死<sup>150</sup>，相信大部分人看到此案件時都可理解，當孩子在屢次管教下仍不斷偷竊，父母會感到多麼氣急敗壞。不過無論再怎麼可以理解，也不至於會認同管教可以剝奪兒少的生命。不過筆者對於現今社會竟然仍舊會發生父母因為以管教之名而責打兒少致死案件，感到難以索解。父母為什麼沒有想過孩子之所以為孩子就是因為他們需要引導與教育，而且明明以責打的方式已不見成效，卻仍偏執的繼續責打，難道沒有意識到這樣的責打就等同是認同暴力、使用暴力，直到最終造成一條寶貴性命的殞落也仍不見反省？極端的案例或許容易區別是管教或虐待，然而在多數情形下，管教和虐待的界限其實是模糊不清的，正因為每個人因為自身文化背景、成長歷程、教養史不同而有不同的標準，連帶地法院的看法不僅和民眾不同，法院內部之間的看法也不甚相同，有可能法院認為是身心虐待的行為，大眾卻認為僅是父母正當行使其懲戒權<sup>151</sup>。

筆者調查訪談父母時最常遇到的質問是：「我又沒把他打殘、打死，只是受點傷不行嗎？受傷跟虐待還差很遠！不然妳告訴我要怎麼打小孩？還是只要沒打出傷痕就可以！」筆者以為這是甫進入此領域的社工員最容易掉入的陷阱，因為社工員若為了回答家長的問題，就會進入和家長討論起如何打小孩的漩渦，而偏離原本設定的會談主題無法脫身。再者，討論如何打小孩並無實益可言，因為打

---

<sup>150</sup> 詳見「兒死前抓藤條 求別打爸媽狂鞭 2 小時 酷刑凌虐」蘋果日報。簡母日前開庭時數度痛哭失聲喊冤：「我們只有這麼一個兒子，我只要他堂堂正正做人，我錯了嗎？」但合議庭昨在判決書引用「孟母三遷」的故事，指孟母的教養方式才對孩子最有利，且符合比例原則，簡姓夫婦以愛之名，卻用幾近刑求凌虐方式管教兒子，實在不符合《刑法》「情可憫恕」的減刑規定。原文網址：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130529/35048076/>（最後閱覽日：2013 年 6 月 20 日）

<sup>151</sup> 如兒少權法於第 56 條第 1 項第 3 款規定，兒少若遭身心虐待，地方政府主管機關應予以緊急保護、安置。法規中的「身心虐待」係為不確定法律概念，所謂的不確定法律概念，有待法院判決之累積加以具體明確化，然而一般而言鮮少兒少保護事件會至法院，除非是極其嚴重虐待案件，否則理應主管機關以行政手段即可處理大多數通報案件，故要藉由累積的判決將不確定法律概念加以具體明確化並不容易。



小孩從來不是目的，只是方法之一，只聚焦在打小孩的方式，前提即是已認可「打」是主要且有效的方式，問題是這樣的前提不應該也不會成立，因為還有更多的管教方式都未被討論到，而討論究竟還有哪些有效又不傷及兒少身心的管教方式才應該是會談的主題。


其實，漢人文化的教育觀與中國家長制、世襲制、封建制、家族主義、宗族主義的歷史發展息息相關。其中對子女的懲戒權是父權最為突出的標誌，作為一家之長的父親對於子女的教育責無旁貸，為彰顯父權之權威性，父親往往採取嚴厲而殘酷的肉體懲罰，如『顏氏家訓』中強調「笞怒廢於家，則豎子之過立見」<sup>152</sup>，而此種思想並未隨著時間的流逝而消失，證據即是在現今社會，大眾仍對「不打不成器」、「棒下出孝子」等說法琅琅上口。根據文獻，「不打不成器」、「棒下出孝子」的說法應來自於傳統的教養觀，其核心思想可再區分為6種，分別是「嚴教觀」：即愛之深，責之切；「懲戒觀」：即殺雞儆猴；「打罵觀」：即不打不成器；「尊卑觀」：天下無不是的父母；「磨鍊觀」：即玉不琢、不成器；「決定論」：虎父無犬子。其中除了「懲戒觀」和「打罵觀」是流俗的觀點外，其他4種可明白見諸家訓之類的典籍<sup>153</sup>。有趣的是，與現代所謂「愛的教育」教養觀有關的說法：「兒童是國家未來的主人翁」，亦同時存在於社會，顯現出大眾對於兒童的看法處於某種矛盾，而傳統的教養觀與新進的教養觀往往產生了衝撞，造成了家庭緊張。

現代關於懲戒權的法規範規定在民法第 1085 條：「父母得於必要範圍內懲戒其子女」。「懲戒係指父母為矯正其子女不當之行為，而施以精神上或肉體上痛苦之懲罰手段。」<sup>154</sup>，又「懲戒權」係屬於親權內容之一，乃父母對未成年子女保護教養權義之個別具體表現，而懲戒之目的在於「子女之性格冥頑者，若不給予

<sup>152</sup> 白話的意思即是在家庭內，如果廢止斥責、體罰等手段，那孩子們的過失馬上就會出現。在《呂氏春秋·孟秋紀·蕩兵》中也有類似說法「家無怒笞，則豎子嬰兒之有過也立見」，意指父母若從不鞭打小孩，便無法禁止孩子的叛逆頑劣。

<sup>153</sup> 彭淑華（1996），〈暫時性疼痛？-論家庭內體罰與身體虐待之關係〉，《律師通訊》，第 201 期，頁 22-23。

<sup>154</sup> 林秀雄（2012），《親屬法講義》，台北：元照，頁：325。



相當之制裁，則難收保護教養之實效。」<sup>155</sup>，且因懲戒乃保護教養子女手段並非目的，故若逾越必要範圍即為虐待而非懲戒了。學者有謂「身體虐待與嚴苛的管教難以釐清，父母或對兒童有照顧責任之人，基於事實需要，即使對兒童採取管教、懲戒及處罰行為，也不可逾越『不傷害兒少身心』的必要範圍，懲戒的合法暴力雖是可被接受的行為，但是一旦逾越必要的範圍且傷害兒少身心健康，則成身心虐待，是文明法治社會無法接受的暴虐行為。管教是很明確的針對兒童的行為不當或偏差之處，予以正確糾正，明示改進的目的與方式，必須與父母期待兒童改進的行為相平衡，須符合比例原則，以愛為出發點，以兒童的利益為最大考量，相對之下，有的父母以自己需要為出發點，來發洩內心的怨懟情緒」<sup>156</sup>。然而如何得知父母是以愛為出發點而非以自己的需要為出發，又為一大難題。此外家長可能藉由社工員的介入，期待將管教難題丟給社工員，從此撒手不管，如前述筆者在討論少年個案問題行為時，家長最易將燙手山芋丟給社工員。

因此，家長在捍衛隱私與親權的心態下，少有一開始即願意配合社工員進行調查會談，即使最後勉強配合了，家長仍會拋出不知如何管教兒少的質疑，且可能會將其責任轉嫁到社工員身上，社工員不僅要處理家長的情緒、與家長討論管教的議題與界限，更要增權(empower)家長使其能負起責任好好管教兒少，社工員的角色同時混有社會控制者及協助者，不僅家長感到困惑，連社工員自己都會感到衝突。

### 第三項 家防中心制度與限制

家防中心帶給社工員的困境主要來自於內部制定的規範與政策，如為應付外界壓力而匆促制訂的違法規範、未提供社工員足夠的督導、值班制度的執行、案件的負荷量過大及社工員人身安全的議題皆導致社工員的困境。

---

<sup>155</sup> 林秀雄（2012），《親屬法講義》，台北：元照，頁：325。

<sup>156</sup> 鄭瑞隆（2006），《兒童虐待與少年偏差：問題與防治》，台北：心理，頁 32-33。




## 第一款 違法規範

理論上，家防中心應作為一個兒少保社工員的後盾，當重大案件發生，外界開始質疑、批判某個社工員的工作狀況時，大眾通常會將焦點從社工員轉移到家防中心上，如果家防中心不能在面對外界壓力時，適時反映社工員所遭遇的困境，藉以得到大眾的關注並獲得改善的契機，反而因為害怕而將壓力轉嫁到社工員身上，並不由分說順應外界的指責要求全部社工員配合，如此一來社工員不僅失去一個堡壘，於此同時也多了一個壓迫的來源。如某家防中心主任因為兒虐致死案遭到監察院彈劾時，監察院經由婦幼系統發現此家防中心的逾期 4 日未繳交調查報告比例高居全國之冠，家防中心主任因受到彈劾而有如驚弓之鳥，為避免再度受到彈劾，於是另行在中心制定規則，要求社工員必須在 3 日內完成報告，並派專人每日以全中心郵件及個別電話催促社工員先行將報告在系統中點交出去讓組長審查，無論社工員是否真的在期限中完成調查，或即便完成調查是否真的完成報告撰寫，皆非中心關注的重點。姑且不論家防中心自訂違反母法的規則，其效力為何，此規則制定的目的竟然只是為了表面功夫，只要作到表面功夫，能安全通過監察院的審視即可，後續引發的效應不在考慮之列，即使讓大眾誤以為社工員不但可以遵行原本法規要求的 4 日期限，甚至還可提早到 3 日內完成，或是讓監督者只注意到時限，其他更重要的諸如資源的困乏、案主權益都視若無睹，又有何妨？

## 第二款 不足的督導

督導因為有教育、支持、陪伴與行政的功能，對社工員的重要性不可言喻，不僅關係到社工員本身的狀態是否能夠穩定、能否發揮所學協助案主，間接的亦影響到案主能接受到的服務品質，而在兒少保領域中，督導對社工員的重要性更勝於其他領域。督導不僅需要了解每個社工員的能力與特質，對於每個社工員手





裡的每個案件也需要有一定程度的掌握，另外對於各個合作網絡、法規、行政事項亦須有一定程度的知悉。筆者當年投身於新北市家防中心，即是因為耳聞此中心的督導都非常資深，其督導能力十分傑出，故在一片社工員紛紛離職的浪潮中，此中心的社工流動率相較之下明顯的低。詳言之，兒少保領域的督導如此重要，原因在於社工員必須透過不斷的討論重新學習暴力的內涵，重新詮釋自己過往的相關想法與經驗，往往以前並不認為責打致傷有何不妥之處，但進入此工作領域之後，即須挑戰原本的想法並試著說服家長。另外要在極短的時間內完成孩子的安全性評估並非易事，所下的決定因為影響的是孩子的一生、一個甚至數個家庭的未來更是艱難，可謂任重而道遠，社工員並不會因為握有大權而沾沾自喜，反而因此感到害怕與不安，故其與督導討論澄清案情、尋求支持是極有必要的<sup>157</sup>。然因為督導不但須要處理社工員的情緒與壓力，同時亦須承受來自外界的壓力，若上級無法給予充分的信任與支持，資深督導只能紛紛求去，甚至轉行，殊為可惜！而未離職的督導可能在耗盡能量之後僅能監督社工員及執行上級的交辦事務，未能盡到最重要的功能。


### 第三款 值班制度

值班制度係指，下班後輪到值班的社工員必須帶著值勤手機回家，一直到隔日上班時間才能關機<sup>158</sup>。值班期間一旦 113 專線接獲民眾通報，原則上會先篩選是否通知值班社工員，但或許是因 113 專線人員的訓練不足，未能充分發揮篩選的機制，以致其幾乎一接到通報就立即通知值班社工員。且原本值班手機號碼是保密的，但後來外洩給警政系統，警員遇到不會處理的案子，第一時間竟亦自行

---

<sup>157</sup> 許富盛（2011），《新進兒保社工職業風險因子之研究》，中國文化大學社會福利學系碩士論文，頁 60、69-74。

<sup>158</sup> 值班的安排方式以新北市家防中心為例，以往一位社工員自星期一晚間開始值班至星期五早上，另外一位則自星期五晚間至星期一早上，後有鑑於壓力過大而將值班時間切割成 4 個時段，分別是星期一、二晚間，星期三、四晚間，星期五晚間至星期六 10 點，星期六 10 點至星期一早上。雖值班制度已造成社工員的壓力，但 103 年初新北市社會局局長仍下令家防中心夜間及假日皆應有同仁在辦公室接聽電話。



連繫值班社工員尋求協助。值班社工員接獲 113 通知後，須立即與個案取得聯繫並進行線上會談，評估是否需要出勤，出勤的原因可能是要緊急安置、以職權安置兒少、陪同進行性侵害或性交易筆錄。若有出勤需求，社工員須再致電值班督導與其討論，獲得允許後再外出到現場處理，事情一旦處理完畢，若尚未到上班時間即返家繼續待命，若已屆上班時間，社工員則照常上班，並繼續處理值班時所接手的所有案件，往往需要會談、連繫其他單位及填寫相關表格等等。然而若其原有的個案發生問題，社工員仍須處理，而呈現蠟燭兩頭燒的窘態，這樣的辛苦是再溫暖的支持都無法撫平的，往往成為壓垮社工員的最後一根稻草。筆者曾見多名同事在值班期間，於平日上班時因為疲倦而情緒崩潰俯案大哭。然而由來已久的值班制度在天折不計其數的兒保社工後仍不見鬆動，社工員只能接受這樣的宿命，並發展出以宗教習俗讓自己面對這樣的壓力，因此，頗有迷信風氣盛行的景況<sup>159</sup>，另外也造成許多社工員即使離職，只要聽到跟值班手機相同的鈴聲響起，即不由自主感到緊張並心跳加速。

#### 第四款 負荷量過大及社工員人身安全議題

各個領域的社工員都有案件負荷量過大的問題，在兒少保領域由於社工員的流動率極高，每個新進人員都要接手離職社工員的舊案<sup>160</sup>，再加上近年來因為政府的宣導及重視，通報案件不斷增多，導致每個社工員在背負舊案的情形下又須同時接受紛至沓來的新案。二線服務的民間單位如管理寄養家庭的機構，與政府簽約時即有配額上限，即一位社工員負責 25 戶或 18 戶，故其負荷量雖仍沉重但較能得到控制，然而政府部門的兒少保社工員不僅要負責有時效性的一線家訪調

<sup>159</sup> 社工員相當忌諱鳳梨及旺旺餅乾，因為擔心這些物品將會招來旺盛的「業務量」。

<sup>160</sup> 工作越久的社工員要離職時面臨的最大挑戰是陳年所累積的舊案，即使很早即決定要離職，也僅能在離職前一個月開始停止接受新案，而專心處理舊案，但因舊案往往多達百案以上，因此，一個月的時間根本處理不完，導致許多社工員離職後還要繼續無薪上班，將個案處理完。當然也有社工員撒手不顧，請完產假就直接離職不再返回。且並非所有的舊案都可以結案，有的需要繼續處理，必須交接給別的社工員，因此，在一個月內的時間裡，離職社工必須要終結自己的舊案又須要交接案件給別人，時間完全不敷使用。



查，且其背案量無上限，並不考量是否能為社工員所負荷，導致每人背負上百案家並非少見<sup>161</sup>。伴隨負荷量過大而來的問題是經常性的加班，超時工作不僅影響到社工員的日常生活，減少和家人朋友之間的互動頻率，也無法培養工作以外的興趣或從事休閒娛樂活動藉以放鬆身心，因而讓社工員的身心持續處於緊繃的狀態，並因逐漸失去與外界的連結而無法從中得到支持，身心狀態都呈現亮紅燈的危險訊號。

案量過於沉重亦間接影響到社工員的人身安全<sup>162</sup>，為強調有效率的處理案件，社工員在家訪時以隻身前往為原則，除非明顯有安全上的議題才會夥同同事前往。社工員的人身安全議題一直相當重大，不時有新聞報導社工員遭受個案侵害<sup>163</sup>。社工員成為案主暴力行為標的之原因相當複雜，一部分可能是因為社工員兼具照顧者與控制者的角色，社工員手上握有案主相當渴望的資源，當案主得不到想要的資源即可能因此感到憤怒，另一部分原因則出自社工人力的不足，而社工員必須在第一線面對視暴力為唯一資源的絕望案主，因此，社工員相較於過去將暴露在更多的暴力情境中<sup>164</sup>。另外，由於法規要求要當面訪視兒少，因此，社工員外出訪視的頻率相當高，雖有公務車，但在使用者眾的情形下，絕大部分社工員只能選擇搭乘大眾交通工具，但一來可能會延長交通時間，導致延時工作、常態性

---

<sup>161</sup> 余漢儀（2012），《兒童及少年受暴問題之研究》，內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會委託研究報告，頁 51。

<sup>162</sup> 中時電子報「無法規防身 新北社工好心酸」

<http://news.chinatimes.com/domestic/11050615/112013111400177.html> (最後瀏覽日：2014 年 1 月 4 日)

<sup>163</sup> 江姓身障者到高市社會局無障礙之家申請補助款，認為遭到刁難，憤而持預藏鐮刀砍殺負責個案輔助的女社工員鄭珮玢 5 刀，刀刀見骨，恐有殘廢之虞。

<http://tw.news.yahoo.com/%E5%AB%8C%E8%A3%9C%E5%8A%A9%E4%B8%8D%E5%A4%A0-%E8%BA%AB%E9%9A%9C%E7%94%B7%E7%A0%8D%E5%A5%B3%E7%A4%BE%E5%B7%A5-213000800.html>

(最後瀏覽日：102 年 8 月 17 日)

一名婦人的低收入戶補助遭註銷，邀王姓女社工到住處溝通，因對方不答應回復補助資格，她立刻「變臉」，拿刀揚言同歸於盡，並持擗麵棍毆打成傷。

<http://www.worldjournal.com/view/aTaiwannews/23095694/article-%E8%A3%9C%E5%8A%A9%E4%B8%8D%E6%88%90%E8%AE%8A%E8%87%89-%E5%A9%A6%E6%A3%8D%E6%AF%86%E5%A5%B3%E7%A4%BE%E5%B7%A5-?instance=twnews2>

(最後瀏覽日：102 年 8 月 17 日)

<sup>164</sup> Newhill, E. C. 著，陳圭如、孫世維譯（2007），《案主暴力與社會工作實務》，台北：心理出版社，頁 258。

加班，或甚至某些偏遠山區並無大眾交通工具，社工員必須自行騎乘機車，因而增高路途中可能發生交通事故的機率。


雖然家防中心為應付外界壓力而匆促制定的違法規範、督導的支持不足、值班制度的執行、社工員的負荷量過大及其人身安全議題都和大環境的政策息息相關，不是單靠改善家防中心的內部制度即可解套，但筆者相信只要家防中心的主事者能正視並關注這些困境，藉由與外界的互動釋放出所遭逢困境的訊息，為社工員的權益倡導(advocate)，並透過內部的調整，其實仍可某種程度的緩解困境，猶如在無垠沙漠中耕耘出一方綠洲。

#### 第四項 合作網絡的關係

兒少保社工員需要與各個網絡成員合作，網絡成員間的合作即是行政程序法第 19 條第 1 項所規範的「職務協助」，學者認為如彼此間為無隸屬關係的行政機關，其職務協助行為應以法律明文定之，因其之間並無相互支援協助之義務<sup>165</sup>。兒少保服務的網絡成員如警政、衛政、醫療及司法體系，因彼此間並未有隸屬關係，故其合作模式應以法律明文定之。

若成員彼此間分工不明確，不僅容易造成紛爭與衝突，且易讓兒少權益消失在責任推卸與擠壓中，如高風險家庭通報所造成的困境，正是在分工上並無明確切割所致。理論上，高風險家庭的服務提供是為了預防兒虐的發生，因此，兒虐家庭一定包含在高風險家庭的範疇內，而高風險家庭則不該再包含兒虐家庭，否則高風險家庭即失去預防的意義了。因此，高風險家庭服務管理中心雖然作為單一窗口，但不應發生將手上的案子分派到家防中心的情形。然而實務運作上卻屢屢發生高風險家庭服務管理中心收到通報後，再將案件分派到家防中心，致家防中心社工員重複收到通報案件，且高風險家庭服務中心為掌控派案，要求被派案的單位皆須回覆高風險家庭服務管理中心，對家防中心社工員而言不免感到不勝

<sup>165</sup> 蔡茂寅、李建良、林明鏞、周志宏（2011），《行政程序法實用》，台北：新學林。頁 57。



其擾，對個案亦未有所助益。因此，高風險家庭服務管理中心的定位不應該是單一窗口，而應該由 113 作為派案中心，所有在兒少權法中規定須通報的案件包含兒少保案件與高風險案件都應該先進入 113，再由 113 人員進行分案派案工作，避免高風險案件與兒虐案件發生重疊之嫌，若高風險家庭服務管理中心發現案家有多重需求，則可逕自再結合區域社會福利中心等相關機構的資源。

教育體系的角色及功能與家防中心社工員過於重疊，學校中的輔導老師及學校社工若發現兒少保案件除了會通報外，亦會進行調查與輔導，因此，三者間的權責如何劃分即至為關鍵。回顧歷史，在 1989 年台北市政府社會局開始設立兒童保護專線，並執行兒少保工作，然因並未有法定的處理流程，社工員每處理一件案件都需要與各系統奮戰，如學校因擔心父母的反應，而堅持社工員須等到兒少離校後才能安置兒少，因此，當時的社工員認為需要有足夠的法令依據始能抵擋當時的社會文化並讓學校得以配合<sup>166</sup>。目前兒少權法第 7 條已羅列各目的事業主管機關負責的事項，並要求其全力配合主管機關，教育部則訂有「各級學校及幼兒園通報兒童少年保護與家庭暴力及性侵害事件注意事項及處理流程」，其中第 5 條規定，學校及幼兒園要提供相關資料、家防中心社工員處理前有醫治必要則應送醫。第 6 條規定學校應結合社政（社工專業）、警政、衛生、教育、司法、民政、新聞等機關，定期召開聯繫會報，加強橫向聯繫機制，並檢討及改進合作模式。第 7 條規定於事件之司法調查過程中，必要時應陪同學生或幼兒，給予心理支持，遇秘密轉學事宜，並應主管教育行政機關協調、聯繫受害學生或幼兒轉進及轉出之學校、幼兒園，進行相關之班級輔導及結合社工訂定個案處遇計畫。筆者認為兒少保案件除了通報外，調查會談、評估及處遇應該都以家防中心社工員為主，故學校通報兒少保案件後，應讓家防中心社工員全權進行調查，如其擬定處遇計畫，則老師及學校社工應加以配合。然而，因為法令明定了網絡間的分工，使得網絡成員過往應該提供的協助縮減至僅剩通報，然後靜候結果。因此，若每個成

---

<sup>166</sup> 王惠宜（2009），〈社工服務與法令交互作用之反思〉，《社區發展季刊》，第 128 期，頁 182。

員只談分工不僅仍會造成困境，也無法處理到家庭真正的核心問題<sup>167</sup>。社工員在網絡合作中面臨了彼此缺乏信任感、分工界線不清、錯誤期待等困境。



### 第一款 缺乏信任感

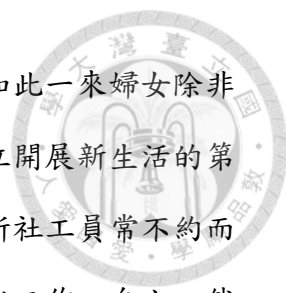
網絡成員因合作模式不同可分為兩種，一是將個案轉介給家防中心社工員，另一則是接受家防中心社工員轉介。當網絡成員將個案轉介給家防中心時，轉介單位會因為出於責任感使然，特別想知道個案的後續處遇情形，因此積極與家防中心社工員聯繫並詢問關於個案的處遇計畫，但家防中心社工員卻常採取盡量不透露個案訊息的態度，如此一來轉介單位即將之解讀為家防中心社工員對自己防備與不信任，而無法理解與接受。對社工員而言，接手個案後，為擬定詳盡的處遇計畫，當然盡可能想從轉介單位得知個案相關資訊，然而，出於個案保密原則及專業自主原則，卻不認為有必要提供後續資訊給轉介單位，擔心其會濫用資訊而為後續處遇增加變數，或逾越界線、干涉社工員的處遇計畫。

### 第二款 分工界線不清

接受家防中心社工員轉介的網絡成員，則認為自己僅負責提供個案某些資源，仍視家防中心社工員為主責社工，因此，一遇到個案處遇問題即立刻找家防中心社工員討論。然而對家防中心社工員而言，轉介往往意味著將個案交給網絡成員續處，因而採取「貴單位認為應該如何處遇就如何處遇」的態度，網路成員因而認為社工員不負責任。舉例而言，社工員將受暴婦女轉介到庇護所時（轉介流程詳見圖表 11），即期待婦女在庇護所社工員的協助下可以脫離暴力，安全而獨立的生活，然而受限於種種因素<sup>168</sup>，庇護所除了因為政府提供經費可讓婦女暫時免費的吃住外，婦女若要獲得其他協助，如經濟補助、兒童托育協助、法律諮詢或

<sup>167</sup> 王惠宜(2009)，〈社工服務與法令交互作用之反思〉，《社區發展季刊》，第 128 期，頁 182-184。

<sup>168</sup> 關於庇護所的服務模式及其困境可參照游美貴(2006)，《臺灣地區受虐婦女庇護服務轉型之研究》。



心理諮商，須視庇護所社工員之能力與意願為婦女連結資源，如此一來婦女除非有可提供其支持的非正式資源系統，如娘家或友人，否則要自立開展新生活的第一步（亦即就業），都將面臨重重的困難。因此，婦女和庇護所社工員常不約而同致電中心抱怨彼此，婦女抱怨庇護所社工員只要求其盡快外出工作、自立，然後離開庇護所，卻未能提供充分的協助。庇護所社工員則抱怨婦女未能如實的配合所內關於團體生活的規定，如未能與其他婦女和平相處、未盡其清掃義務等等，造成庇護所管理上的困擾。對家防中心社工員而言，轉介個案並無法減輕其負荷，可能還因須擔任個案與受轉介單位的溝通橋樑而深感負荷。

惟理想上雖可區分高風險家庭與兒少保家庭，但在實際運作上，兩者重疊性卻相當高，如筆者同事曾收到正在服務個案的高風險通報單，竟因為筆者同事鼓勵案主前往就業服務站尋求就業協助，服務人員一聽聞案主為單親家庭即通報高風險家庭服務管理中心，不僅浮濫為案主貼標籤、弱化案主，亦因筆者同事必須花費額外時間填寫回覆單，而增加其工作負荷。雖高風險家庭服務管理中心可能因擴大篩選機制而保障了兒少權益，卻在體制上有疊床架屋之嫌。

在與教育系統合作時，最早出現合作困境時係在社工員進行調查訪談時，社工員聯繫學校時會事先表明希望學校不要打草驚蛇，萬不可先告知兒少或家長，以免影響其調查之進行。但有時輔導主任或許自認熱心，抑或許教育法規要求其亦須調查，故其不但於通報前已和兒少訪談，甚至已要求家長至校完成訪談。因為在學校調查後往往兒少因自責而感到罪惡與不安，家長因被貼標籤而感到憤怒，故社工員在進行調查時，兒少與家長剛好將其累積的負面情緒得以對社工員發洩，且雖教育體系調查兒少保案件之評估重點、方式與目標和社工員皆有所不同，但對兒少或家長而言並無二致，因而導致他們產生被重複調查的不勝其擾之感<sup>169</sup>，最後社工員往往因遭受兒少及家長拒絕而難以完成任務。因家防中心和教育體系

---

<sup>169</sup> 兒童福利聯盟文教基金會（2004），《「預防性兒童保護服務新趨勢」國際研討會論文集》，台北：財團法人兒童福利聯盟文教基金會，頁 86-87。2002 年台北縣發生嚴姓女童虐待案時，學者余漢儀評論「教育單位並未在第一時間通知社政單位，而是自行盤問女童，這添加往後訪談的困難」，依筆者觀察，時至今日仍不斷有學校發生相同的問題。

是平行單位，故轄區社工員遇此情況無法直接要求教育體系配合，目前解決方式是社工員僅能事後向上級反應，由上級與教育系統溝通，再由教育系統之上級轉知該校可逕讓轄區社工員進行調查而不必介入<sup>170</sup>。



### 第三款 錯誤期待


此外，社工員的不成案評估經常惹惱網絡成員，因為他們將責任通報制等同於服務輸送的連結，為了讓公權力介入，不僅花費時間精力書寫書證，證明個案急需介入<sup>171</sup>，甚至不惜恐嚇社工員要將個案訴諸媒體公評，或讓監察院加以檢視<sup>172</sup>。以安置服務為例，在網絡成員中，只有家防中心社工員有權力可向法院聲請安置兒少，其他網絡成員僅能向社工員建議，故而錯誤期待發生在網絡成員接觸兒少保案件時，即期待社工員可以盡速安置兒少，認為安置可以解決根本問題，保障兒少的安全。筆者每每於夜間假日值班時，接獲 113 電話，其開頭句皆為「社工您好，目前發生一起兒少保案件需要您評估是否安置？」。教育或警政體系與社工員討論個案狀況後，較委婉者會以充滿期待語氣地詢問「社工你看這樣可以安置嗎？」較直接者則會以威脅口吻表示「你現在不安置，到時候出事了，後果全部由你承擔」。網絡成員之所以期待社工員可安置兒少，一方面是可以安撫自己對兒少安危的擔憂，另一方面則可能認定案家已無改變的可能性，唯有將兒少帶離家外才能拯救兒少。因此，一旦社工員未能如網絡成員期待般將兒少安置，網絡成員可能會因此感到憤怒，認為自己的評估與建議未被社工員採納，亦可能認為社工員卸責，無視於兒少發出的警訊，未能正視兒少所遭遇的危險。其實，對社工

<sup>170</sup> 為解決學校先於社工員進行調查，社工員僅能試著從校方立場與其溝通，通常社工員若表明校方的調查不僅會為校方自己帶來過多的工作負荷、遭受家長威脅，更會因此影響日後與家長的關係，減少與家長的工作空間。此種說法大多可以說服校方放棄調查，但仍有學校堅持，最後只好透過社會局出面與教育局協調。但只要每年學校輔導主任換人，相同戲碼會再度重演一次。

<sup>171</sup> 王惠宜（2009），〈社工服務與法令交互作用之反思〉，《社區發展季刊》，第 128 期，頁 183。

<sup>172</sup> 這是筆者某次夜間出勤至派出所時，因為筆者評估不須安置兒少，派出所所長氣憤地對筆者警告的話語。當時因兒少年齡太小，其傷勢又頗為悚目驚心，派出所所長根本無法接受筆者的評估，不僅於眾人面前質疑筆者評估，甚至要筆者在筆錄中載明願意承擔一切風險。經歷這一切，筆者深感自己評估不被重視與尊重，並且因而認為若要完全防堵所有兒少受虐可能，則根本無需社工評估，只要通報單位認為危險則可逕自評估，社工員只要負責提供兒少照顧即可。





員而言，安置兒少，尤其是永久安置兒少，相較於家庭重建或家庭維繫都是較為簡單的選擇，畢竟永久安置兒少後，幾乎就等同於放棄兒少的原生家庭，只要確定兒少得到適切的照顧且安全無虞即可，不必像家庭維繫或家庭重整一樣，必須得先診斷案家的問題，再對症下藥、挹注資源，並確定家長因而改變，而這每一階段都充滿了挑戰性。再者，安置兒少因為影響家長的親權及兒少的權益重大，故社工員須審慎考量並經法院認可。最後，安置的環境其實充滿了變動性，因兒少發展需要穩定的環境與建立依附關係，因此，安置對兒少發展並非全然有益，甚至有時連人身安全都未必有保障，因為寄養家庭和安置機構性侵害及虐待事件時有所聞。

綜上，與網絡成員之合作關係成為困境之一，應該和法律是否有明文規定分工責任較無關聯，而是以責任通報方式進行服務的連結才是問題所在，因此，網絡成員不是僅站在通報的立場，而是應該一起讓服務連續化，讓網絡成員間可以直接對話，找出工作的目標，再分別認領工作項目，也讓家庭清楚各個單位所提供的協助<sup>173</sup>。

## 第五項 行政體系之限制與資源匱乏

我國兒少保工作一開始是由民間機構開始，政府則抱持被動消極的態度，直到制訂相關法規才被迫逐漸主導。或許因為如此，國家未能真正認同兒少保之重要性：一方面國家因有賴社工員為之保障兒少身心安全，所以對於社工員的專業及能力極盡要求之能事，但另一方面，國家卻又吝於給予社工員足夠的工具與配備，十足是「既要馬兒好又要馬兒不吃草」的心態；甚至當兒虐案件發生，國家即迫不及待將社工員推上檯面，使其成為眾之矢的、不折不扣的代罪羔羊。如此一來使得兒少保工作中最重要之一的推手--兒少保社工員，因為國家的規制與資源的不足而面臨最根本的困境。

---


<sup>173</sup> 王惠宜(2009)，〈社工服務與法令交互作用之反思〉，《社區發展季刊》，第128期，頁184。



## 第一款 行政體系規制

國家對於兒少保社工的規制表現在時限的規定與應受的訓練上。目前關於時限上的要求主要在調查報告的提出與延長安置的法庭報告書。目前雖有案件分類分級制度，但並未能根本解決社工員負荷量過大的問題，因為曾發生數起重大兒虐案件，兒少保體制內的成員在當局「不怕一萬，只怕萬一」的心態下，大部分案件都會被歸類為第3類的第1級案件，而因為法規中有明確時限的規定，因此，社工員即使判斷無須即刻親訪，其專業評估亦無人重視與採信，24小時內處理是否具有實益也無人關切。簡言之，社工員在24小時親訪兒少就是合法，未做到就是違法，再多的說明、評估都只是藉口與卸責。而為了監控調查報告完成的時限，兒童局不惜花費人力物力開發了婦幼安全系統，美其名是為了保障婦女及兒少的人身安全，但實際上僅僅作為監控社工員的工具而已，透過系統可明確知悉某特定社工員歷時多久才完成調查報告，且在處遇過程中，社工員進行多少次校訪或電話會談，目前社工員只被監控法規明定的時限，因為光是要求社工員遵守時限規定已是一大工程。可惜，政府並未反思社工員之所以無法達到要求的原因，有可能並非是個人因素，而是體制的限制。而筆者悲觀的預測，或許在不久的將來，無論監測人員是否有能力，都會開始插手社工員的專業評估，屆時社工員將失去自己的專業判斷而徹底淪為國家執行政策的工具。

另外則是安置報告的3個月時限規定，在民國92年5月修法時，官方版及民間協商版皆主張繼續安置以1年為限，且官方版限定延長次數1次，民間版則為兩次。但審查會時，因有委員認為1年的時限過長，有損家長的親權，並擔心社工專業不成熟卻可行使過大的權力，而堅持以3個月為限，但不限延長之次數，以透過更審慎的方式兼顧兒少及家長的權益。雖立委認為此規定可保障家長及兒少的權益，然而學者指出根據普遍的實務經驗，通常需要1年的時間較能完成家庭維繫與家庭重整工作，但因為立委的堅持，使的原本就負荷量就大的法官及社



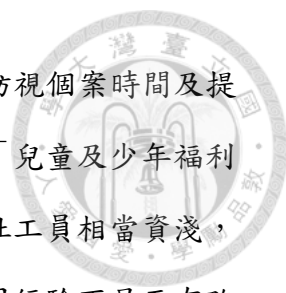
工，更是增添不少壓力<sup>174</sup>。以筆者的經驗觀之，3 個月的時間的確過短，因為被緊急安置且需要延長安置的兒少，通常其家庭問題並不容易解決，且其家長改變意願亦低落，光是要說服家長配合社工員的處遇計畫，恐怕都需要不少時間，更何況有些家長自兒少被安置後，即避不見面亦未申請探視兒少，而被安置的兒少因為都由寄養家庭或安置機構照顧，社工員若未為兒少安排親子探視或心理諮商，根本難以與兒少相見，關於兒少的訊息只能藉由管理寄養家或安置機構的社工轉述，如此一來社工員在撰寫延長安置報告書時難免感到難以下筆。且若社工員手上同時有 6 個安置案，則平均每個月要寫 2 份延長安置的法庭報告書，而且伴隨著法庭報告書，尚有許多行政作業必須完成，可謂瑣碎而費時

關於社工員的訓練，其實在兒少權法第 11 條只規定「政府及公私立機構、團體應培養兒童及少年福利專業人員，並應定期舉辦職前訓練及在職訓練。」法規要求的主體是政府及公私立機構、團體，且未明訂訓練的內容，亦未授權主管機關訂立訓練的期間與內容，然而內政部自行訂立「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」第 21 至 23 條規定，專業人員應參與職前訓練及在職訓練，職前訓練內容包括簡介機構環境、服務內容、經營管理制度及相關法令等；在職訓練每年至少 20 小時，訓練內容應採理論及實務並重原則辦理。在辦法中規範主體轉而變成兒少保社工員，本立意良善，因為足夠的訓練不僅可以保護社工員，使其有足夠專業與能力不被複雜困難的案情擊倒，更重要的是必須對個案負責任。不過現實上因為兒少保社工的工作負荷量及流動率相當大，而舉辦的訓練又不規律亦不密集，因此，社工員是否能符合上述訓練辦法的要求並非操之在己，亦非督導所能左右。故社工員若不能完成訓練，應從體制上設計如何協助社工員有充分的武器，而非以此苛責社工員。

筆者搜尋公務員懲戒案例時，赫然發現為數不多的案例中，出現一則新竹市

---

<sup>174</sup> 兒童福利聯盟文教基金會(2004)，「預防性兒童保護服務新趨勢」國際研討會論文集，台北：財團法人兒童福利聯盟文教基金會，頁 18。



政府社會處處長因監督不周而遭記過兩次<sup>175</sup>，理由係以社工員訪視個案時間及提出訪視報告期間皆逾法律規定期限，且社工員的訓練並未滿足「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」的要求。惟處長抗辯雖然主責社工員相當資淺，但另有搭配資深社工員，因此，不可就此逕行認定主責社工員因經驗不足而有疏失。關於訓練時數不足部分，係因中央所提供的課程不足，而無法讓新進社工員在期限內接受足夠的訓練，故處長認為自己不可歸責。然而種種抗辯並未被接受。依筆者的經驗看來，本案上午受理通報，隔日下午聯繫到個案，雖已逾 24 小時，但能否聯繫到個案本純憑運氣。再者，其評估報告能在 5 日內交出，其實已相當難能可貴了，畢竟兒少保社工員背負的案量並無上限，因此，越是資深越難符合時限的要求，而本案應該是因為社工員為新進人員，案量不多，故能在僅逾越 1 天的時間裡交出報告。處長提及被記過會嚴重打擊第一線社工員的士氣，不無道理，因為社工員妥切處理許多困難個案，都被視為理所當然，極少因而接受表揚與獎勵，然而最後只要結果有差池，無論是否與社工員有關，其處遇方式就會被放大檢視，然後接受監察院的懲處。

另外內政部兒童局針對重大兒虐致死、嚴重虐待及疏忽個案，訂立「重大兒虐個案處理及評估檢討流程」，督促地方政府主管機關於接獲通報 24 小時內成立跨專業評估檢討小組，啟動調查機制，檢視個案通報處遇過程中有無違法及疏失之處，依法追究責任，以達嚇阻及社會教育之效果，並分析導致兒童受虐或疏忽的風險因子，提出改善與強化兒少保護及預防工作之具體建議<sup>176</sup>。然而實施檢討流程的結果，通常僅是懲處社工員，畢竟這是最簡單、立即可行的改正措施，因

---

<sup>175</sup> 參公務員懲戒委員會會議決書 101 年度再審字第 1821 號。案情是 100 年 4 月 21 日時社會處受理盧姓女童受虐成傷案，以輪派方式，由未受職前及在職訓練，甫於 100 年 1 月 1 日受聘至社會處擔任兒少保護案件之社工員於 4 月 22 日下午 4 時 30 分始進行家訪，並至 28 日始提出調查報告，加以社會處專員（同案被付懲戒人，經同案為記過貳次之懲戒處分），未即時導正社工員之評估及錯誤處置，亦未檢視約聘社工督導員之誤判，又未要求立即進行處理，致未能及時防止本件重大兒虐事件之繼續發生，迨預定於同年 5 月 18 日進行第 3 次家訪前，案母於同年 5 月 15 日，因案主身體仍繼續受傷且嚴重，將之送進醫院加護病房，旋於同年 7 月 6 日宣告不治死亡。

<sup>176</sup> 王明仁等（2008），《兒童保護的模式與服務》，台中：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會，頁 56。

此，往往尚未發生重大政策變革與資源重新配置的效果，卻已產生將社工員驅離兒少保領域的效果。

法條除了時限規定造成社工員的困境外，現行的兒少權法第 53 條所列通報範圍及「行為人」的定義過於廣泛，我國「行為人」的範圍並未如英美等國的兒少保護法限縮在「兒少之父母、監護人及照顧者」，致兒少同儕間的霸凌、性騷擾，均被教育單位視為兒少保護案件而通報社政主管機關。其實，家防中心的社工員顧名思義應該處理的是兒少在家中受到家人虐待，若將通報範圍及行為人的範圍如此擴張，不僅讓原本即負有沉重案量的社工員徒增壓力，亦牽涉到與網絡分工的界線問題，雖然規定在兒少權法，但不表示都須要家防中心社工員來處理，網絡成員處理並無不可，如兒少同儕間的霸凌、性騷擾，即可交由教育體系處理，或許更為妥切。


## 第二款 強制通報制

在強制通報的體制下，教育體系可能採取「卸責式通報」的策略，即將貼有「單親」、「低社經家庭」但未有照顧問題的兒少通報為疏忽個案，甚至將有適應困難的中輟生亦列為通報對象，而擠壓了兒少保調查的時間。另外，教育體系亦同時併存抗拒通報的現象，其原因可能是教師不認為被支持或缺乏安全感<sup>177</sup>，擔心一旦通報曝光，將會面臨家長的指責，因而有設置學校社工的需求出現，因為學校社工與家長較無直接接觸，故較不擔憂家長的責難，然而學校社工又會面臨與輔導老師及教師在工作上分工的困難<sup>178</sup>。「預防式通報」係各縣市警察遇到家庭糾紛事件，即要求家防中心社工員前往案家到場處理，亦虛耗了兒少保社工員的服務時間<sup>179</sup>。

<sup>177</sup> 兒童福利聯盟文教基金會（2004），《「預防性兒童保護服務新趨勢」國際研討會論文集》，台北：財團法人兒童福利聯盟文教基金會，頁 185。

<sup>178</sup> 此部分非為本文主題，有興趣者可參考林勝義（2007），《學校社會工作理論與實務》，台北：學富文化及林萬億（2012），《學校社會工作實務》，台北：巨流。

<sup>179</sup> 余漢儀（2012），《兒童及少年受暴問題之研究》，內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會委託研究報告，頁 55-56。



往昔家防中心社工員並不需要處理非家內的兒童受虐案件，但近兩年來為保護兒少權益，只要是兒少受虐，即使是學校教師所為，皆是屬於家防中心社工員的職責範圍內。筆者曾對於連教師施暴案件皆是兒少保社工的職權範圍感到難以索解，而與督導有過一番爭論，督導認為兒少之所以在學校受暴，可能是家庭功能不彰，因此，有必要進行調查，若家長無保護功能或缺乏相關法律資訊，則應增強其保護功能或提供相關訊息，若非家庭功能不彰，則應將調查報告轉給教育體系由其接手處理，使其知悉家防體系的介入，避免教育體系包庇自己人。惟筆者認為若以此邏輯繼續推演，所有兒少的問題皆可回歸家庭功能的檢視，如此一來家防中心社工的工作範圍幾乎無所不包，不僅對於已經分身乏術的社工員來說是雪上加霜，亦有可能跨越網絡其他成員的工作界線，使得彼此的分工更加模糊不清。且若擔憂教育體系自我包庇，尚有不少方式可供改善方式，非僅選擇將重擔加至兒少保社工身上。


有論者提及強調通報只是簡化問題本質，因為容易產生「通報」就能解決所有問題的想像，使社會充斥著「一通電話、救個家庭」的迷思，不斷以「保密防諜、人人有責」的策略將問題個人化，而規避了社會結構與資源問題。不斷宣導通報的同時，社工員疲於找尋孩子，民眾因社工員的訪視而不斷抱怨陳情，社工員困在拯救孩子的社會期待與案家抱怨的泥沼中，動彈不得，最終受害的是那些進入兒保體系、真正需要協助的家庭，因為社工員已經無力加以協助<sup>180</sup>。

### 第三款 代罪羔羊與民意代表的介入

往往大眾談及社工員會立即脫口而出「好有愛心！」，在口氣上顯露出的態度是「這種大家避之唯恐不及的事，竟然有人要做！」，並未肯認社工員所從事的乃為重要之事，僅是表明社工員所從事的是吃力而不討好的事。這種令社工員感到無奈的評論，到了兒少保領域立刻轉換為尖銳的批評與指責。隨著令人心痛的兒

---

<sup>180</sup> 洪娟娟，「難以承受之重：一位兒保督導的觀點」  
<http://www.frontier.org.tw/blog/?p=1123>(最後瀏覽日：2013年8月12日)



虐致死慘案較之以往頻繁發生，「社工體系殺人」、「冷血社工」的批評也隨之甚囂塵上，政府官員、媒體、社會大眾早已習於第一時間站出來指責社工員辦案不力。其實，兒少保工作的是社會問題的最後一道防線，社工員接到案子的時候，問題通常已經累積了相當的程度，因為先前的家庭教育、學校教育、經濟政策、福利政策並未預先介入或加以協助。社工員的專業和能力固然重要，然而運氣和資源更是關鍵，有時接手的時間點剛好聚集天時地利人和，社工員只要稍加施力，事情就有所轉圜；大多數案子需要多方的資源協助，然而缺乏資源的窘境並非因為社工員的介入即有所改善，畢竟社工員能做的是連結資源，一旦資源不存在，也只能徒呼負負，因此，兒少保社工員難以守住最後一道防線幾乎是早已註定的悲劇。自己的案子未上新聞固然值得慶幸，但不免因為同為社工員卻舉國唾棄而有兔死狐悲之感傷。

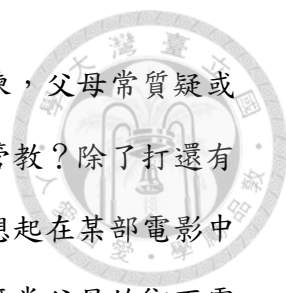
通常社工員緊急安置兒少後，家長會想方設法要帶回兒少，於是家長會自己陳情、會要求村里長、民意代表介入，或讓媒體也跟著起舞。社工員通常只須以書寫報告來面對陳情，然而村里長及民意代表的介入卻嚴重耗損社工員的能量，因為他們帶著他們所謂的民意與權力質疑、檢視社工員所做的每個步驟，企圖以威脅、恐嚇改變社工員的決定。雖然他們的介入最後未能如他們所願，但這過程的角力卻讓社工員筋疲力竭。

#### 第四款 資源與人力匱乏

進入兒少保護體系的家庭除了管教認知及技巧的問題，尚伴隨著盤根錯節的各類需求，如藥酒癮問題處理、精神醫療服務、就業補助、托育保母服務、經濟補助及強制性親職教育。前三項分屬衛政及勞政部門的職責，但卻是兒少保家庭亟需的服務。而非行少年、情緒障礙、肢體障礙等有特殊需求的兒少更是無機構可提供照顧，即使其面臨危急情境，社工員欲緊急安置亦無處可安置<sup>181</sup>。除此之

---

<sup>181</sup> 余漢儀（2012），《兒童及少年受暴問題之研究》，內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會委託



外，更重要的問題可能來自於父母缺乏對管教方式的理解及訓練，父母常質疑或單純詢問社工員：「如果國家不讓我打小孩，那我到底要怎麼管教？除了打還有其他有效的方式嗎？」，每次聽聞這樣的問題，筆者總會不禁想起在某部電影中聽到的對話，如果當律師、會計師、醫師都需要考執照，為什麼當父母的卻不需要執照，畢竟父母的角色比那些專業人員都重要多了。既然前提是每個人只要想當父母就可以當，那麼為了保障兒少的權益，當父母在面臨困難的時候，政府即應介入，提供資源協助，尤其是在管教上的協助，畢竟沒有人天生可以扮演好父母這個角色。

除了現存的服務方案不足，令兒少保社工遭逢巧婦難為無米之炊的困境，其人力不足更是由來已久的問題。社工人力的缺乏已經不是新聞，似乎有了社工此一專業，其人力缺乏問題即如影隨形，兒少保領域的社工人力缺乏情形更為嚴重，美國的兒保社工近來更因而發起罷工運動<sup>182</sup>。檢視相關預算與人力編制，可知政府對此問題關注的程度與提供社工員資源之多寡。美國社工人力之比例為 504:1，每 504 位居民即有一名社工員，英格蘭地區則為 1,130:1，蘇格蘭地區為 1,047:1，我國在 2008 年則是 3,272:1，可見我國社工員案件負荷量之大。監察院於 2010 年 4 月針對中央及地方政府社工人力充實政策執行不彰提出糾正案，監察院的糾正意見指出，中央長期以來未能正視地方政府在社工人力之合理配置上所遭遇的困難，肇致地方政府社工人力業務負荷過於沉重，異動頻仍，嚴重影響服務品質

---

研究報告，頁 31-32。

<sup>182</sup> 洛杉磯縣兒童及家庭服務局（Department of Children and Family Services）數 10 位社工於 2013 年 12 月 3 日在縣府外抗議工作量沉重，要求縣府同意招聘 1400 名社工紓解壓力。他們同時警告，若 4 日與縣政委員會的協商破裂將發動罷工。縣府雇員工會（Service Employees International Union）721 分會 40 多位成員批評，目前社工數量無法應付日趨嚴重的家庭暴力問題，使全縣兒童的安全和健康受到威脅。要求縣府承諾在 2014 年每月持續增聘 35 名社工，並要求縣府強制規定社工的工作量不得超過 30 個案。工會統計，該局目前共 1035 名社工，其中 683 人一人同時處理至少 31 名兒童，有些人甚至兩倍，負擔沉重。

世界新聞網，「家暴增工作重 社工釀罷工」

[http://www.worldjournal.com/view/full\\_lax\\_14/24160548/article-%E5%AE%B6%E6%9A%B4%E5%A2%9E%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E9%87%8D-%E7%A4%BE%E5%B7%A5%E9%87%80%E7%BD%B7%E5%B7%A5?instance=lacrima](http://www.worldjournal.com/view/full_lax_14/24160548/article-%E5%AE%B6%E6%9A%B4%E5%A2%9E%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E9%87%8D-%E7%A4%BE%E5%B7%A5%E9%87%80%E7%BD%B7%E5%B7%A5?instance=lacrima) (最後瀏覽日：2013 年 12 月 6 日)



與個案權益<sup>183</sup>。

2005 年發生邱小妹受虐致死等重大兒虐案件，2006 年即通過「增聘兒少保護社工人力計畫方案」，內政部於 2007 年 6 月函報行政院同意辦理「補助直轄市、縣(市)政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力計畫」，以內政部補助 4 成、地方政府自籌 6 成經費方式，協助 24 個直轄市、縣(市)政府（連江縣無須增加）增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力。預計藉由這兩項計畫，由各直轄市、縣（市）政府增聘 320 名兒少保專責社工，將各直轄市、縣（市）政府兒少保專責社工人力總數擴增至 505 名，使每名社工員個案負荷量降至 30 至 40 名<sup>184</sup>。2009 年度內政部核定補助 23 個直轄市、縣(市)政府進用 171 人，補助經費 4,278 萬 8 千元，2010 年度計 181 人，補助經費 4,278 萬 8 千元<sup>185</sup>。2010 年發生曹小妹案件，當年 9 月即通過「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」，2010 年度各直轄市、縣（市）政府辦理家庭暴力及性侵害防治工作，預計花費經費 9 億 3,281 萬元，為協助地方政府解決家庭暴力及性侵害社工人力不足窘境，紓解保護性社工案件負荷量。由此可知政府對於增加社工人力的態度是被動的，且 2010 年的增聘計畫針對的是所有領域的社工，並非兒少保社工，因此，兒少保社工的人力仍嚴重不足。除了政府並未積極增加社工人力造成人力不足外，兒少保社工的高離職率亦是主因之一，離職原因包含工作上的壓力、敵意的社會氛圍、對社工員安全的威脅、與工作難度不成比例的酬勞及機構缺乏專業督導支持及發展<sup>186</sup>。

### 第五款 行政一體與意見陳述


實務上家防中心可能因施暴者拒絕而無法進行調查，進而根據其他行政單位

<sup>183</sup> 周清玉、曾冠鈞（2011），〈保護性社工人力與工作條件之研究〉，《亞洲家庭暴力與性侵害期刊》，第 7 期第 1 卷，頁 50。

<sup>184</sup> 嚴祥鸞（2007），〈充權(Empowerment)社工作權-先談社工教育的充權〉，《社區發展季刊》，第 119 期，頁 272。

<sup>185</sup> 參內政部 100 年度社會福利績效考核報告。<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>（最後瀏覽日：102 年 5 月 24 日）。

<sup>186</sup> 余漢儀（2012），《兒童及少年受暴問題之研究》，內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會委託研究報告，頁 33。




的調查報告逕自對施暴者裁處罰鍰，施暴者因認為轄區社工員並未進行調查而難以接受裁罰，因而提起訴願及行政訴訟。此時家防中心以行政一體概念抗辯，即平行單位（教育體系）已進行調查並給當事人陳述意見機會，因此，不必再多此一舉進行調查。這樣的說法是有問題的，因為既然社工員所進行的調查亦是行政調查，即當遵守行政程序法中對正當程序的要求，尤其是當事人意見陳述的權利，無關事實是否已完成調查，皆應讓當事人有可以陳述意見之機會，因為這樣的機會將會大大影響形成行政處分之心證，而心證則是左右行政機關是否裁罰施暴者的關鍵。法律之所以賦予人民陳述意見機會，實因陳述意見左右了行政機關的心證，故若非作成行政處分的行政機關給予人民陳述意見機會，對人民而言是沒有意義的，只有作成行政處分的行政機關聽取人民的意見陳述才有意義。然而行政機關要不以認為處罰輕微故不需要給予意見陳述機會，要不即以行政一體為由，認為其他行政機關已完成報告，故根據此一報告作成行政處分即不須要再給予意見陳述機會。然而此部分牽涉到兩個層面的問題，一是行政機關所收集而來的資料可否在行政機關間互用，另一則是是否需要給予意見陳述的機會。

在資料互用上，牽涉到個人資料保護法（以下簡稱個資法）的規定，另一則是行政機關間的職務協助。兒少保社工成案調查所得的資料依個資法的規定，即屬個人資料<sup>187</sup>，因此，於使用成案調查所得資料時即須受到該法的限制，如其第 5 條即為總則性的規定：「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」第 15 條規定：「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。二、經當事人書面同意。三、對當事人權益無侵害。」

以最高行政法院 91 年判字第 2398 號判決為例，社會局認為雖其行政裁罰依

---

<sup>187</sup> 個人資料法第 2 條第 1 款：「指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」底線為筆者所加，表示為成案調查中往往涉及到個人資料項目。



據乃出自教育局委託的五人調查小組之報告，社會局基於行政一體，仍可以該調查報告為裁罰依據。法院採信被告說法，認為教育局與社會局皆為內部機關，在一體依法行政原則下，社會局自可採用教育局之調查報告為裁罰依據<sup>188</sup>。然教育局的調查重點不僅極可能與社會局並不相同，依前述之個資法的相關規定，教育局在蒐集原告資料時，其所告知原告收集資料之使用目的，應並未涵蓋讓社會局對原告進行裁罰，因此，社會局使用調查結果已逾越當初收集時的特定目的。退步言之，即使未逾越特定的使用目的，亦應符合個資法第 15 條的規定，是否為法定職務範圍內，或是否有當事人書面同意，又或者是否對當事人權益無侵害。以本判決觀之，社會局以該調查報告而進行行政裁處，應可為執行法定職務範圍內，除此之外，並無當事人書面同意，亦可能侵害當事人權益<sup>189</sup>。

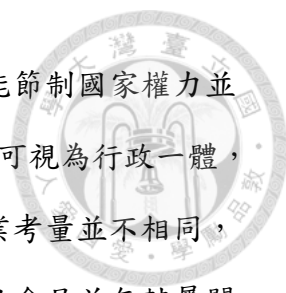
行政機關中的職務協助，規範於行政程序法第 19 條第 1 項，本條項「係指行政機關為完成特定之行政任務，請求另一機關於其權限範圍內，提供必要之協助，以發揮共同一體之行政機能。簡言之，職務協助，乃行政機關於其權限範圍內之互相協助。」<sup>190</sup>學者認為如為無隸屬關係之行政機關，其職務協助行為應以法律明文定之，因其之間並無相互支援協助之義務。推究職務協助之意應為順暢行政程序之進行，絕非是要讓行政機關便宜的措施。以高雄高等行政法院 97 年簡字第 207 號判決為例，縣政府僅依教師成績考核委員會作成的決議，即懲處涉嫌對幼稚園學生有不當管教行為的教師。該教師主張縣政府所作的處分書其所述事實皆係透過媒體或第三者片面轉述推知，因而認為本件行政處分，在程序上明顯存有重大瑕疵。縣政府則以行政一體作為抗辯。被最高行政法院發回後，高雄高等行政法院 100 年簡更一字第 1 號肯認行政一體於本案之適用。然而行政一體在行政組

---

<sup>188</sup> 法院判決如下：「兒童福利法第 36 條規定：主管機關就本法規定事項，必要時得自行或委託其他機關或兒童福利有關機構進行訪視、調查，是被告之調查依法有據，難謂欠缺法律授權。高雄市政府教育局與被告，均為高雄市政府之內部機關，為內部機關之肢體，教育局所做成之調查報告，以及其做成之結論、認定事實、評議之免職處分等事實證據，均足為本府內部其他機關認事用法之基礎，以符市府一體依法行政之原則，該報告更非無公信力。」（粗黑體為筆者所加）


<sup>189</sup> 即原告因社會局直接援用該調查報告，未給予原告陳述意見機會，侵害其權益。

<sup>190</sup> 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏（2011），《行政程序法實用》，台北：新學林。頁 57。



織法應限縮在內部法，即同一個行政機關才有所適用，如此才能節制國家權力並尊重不同專業之考量，然而教育體系跟社會行政體系絕對不可能可視為行政一體，即使是寄養機構和社會局也無法適用行政一體，因為兩者的專業考量並不相同，故法院可能過度擴張行政一體。若以職務協助視之，教育局和社會局並無隸屬關係，故應以法律明文定之較為妥當。

至於陳述意見的給予，如前述係最基本保障人民之規定，除行政程序法第 103 條所規定的情形之外，行政機關皆應賦予人民陳述意見的機會。行政程序法的 103 條規定的情形共有 8 款，每 1 款規定的背後緣由皆有不同，第 1 款是「大量作成同種類之處分」，如稅單或罰單，為求時效自難以一一給予陳述意見機會。第 2 款是「情況急迫，如給予陳述意見之機會，顯然違背公益者」，若給予意見陳述之機會，恐造成行政處分之遲滯而違背公益。第 3 款是「受法定期間之限制，如給予意見陳述之機會，顯然不能遵行者」，如逃漏稅案件即將超過法定核課期間，倘給予相對人陳述意見機會，將無法再行核課，故若給予意見陳述機會而超過法定期間，致行政機關無法作成行政處分，將坐失時機。第 4 款是「行政強制執行時所採取之各種處置」，有鑑於行政強制執行有迅速執行之必要。第 5 款是「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者」，然而學者批評事實得以確認，不代表法律上無爭議而不須給予陳述意見之機會。第 6 款是「限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者」，學者亦批評此一規定並非明確，應由作成行政處分之機關依職權認定是否顯屬輕微，若有爭議則依行政救濟程序，由受理訴願機關或法院判斷之。第 7 款是「相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行程序者」，此一規定係因已給予相對人陳述意見之機會，若再給予意見陳述機會，難免造成冗長之行政程序，然學者批評此一規定並不合理，因為此款給予當事人意見陳述機會之時點乃在行政處分作成後，對於預防行政處分之錯誤並無助益。第 8 款是「為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分」，本款規定乃



在注重時效性與急迫性<sup>191</sup>。對應至兒少保情形，法院可能會認為行政機關可因第 2 款事由，即若不盡快作成行政處分，恐怕無法制止施虐者施虐而影響兒少權益；或第 5 款事由，即兒少受虐客觀事實明確；或第 6 款事由，即行政機關之裁罰不過要施虐者上課數小時或為數不多的罰鍰，對施虐者的權益影響輕微<sup>192</sup>；或第 8 款事由，即為防止施虐者將兒少隱匿而未給予意見陳述機會。

因此，行政機關應更為理解行政一體與意見陳述的規定與背後的意涵，使得程序更為周全、合法，讓施暴者心服口服，避免浪費司法資源，亦免讓社工員在過程中遭受挑戰與質疑。

## 第六項 司法體系的不足

司法體系也是合作網絡的一部分，但因為司法體系有其重要且獨立的角色與功能，故特別於本文另外獨立一項加以討論。筆者蒐尋法院相關判決時發現大部分都是家外的行為人（如機構人員）對兒少施暴，而少有家內施暴的案子，或許是因為家內施暴較容易採取息事寧人態度，不願張揚，故而較不會進入法院爭訟。以下就筆者所蒐集到的相關判決，整理出因為司法體系的不足而造成社工員的困境如下：

### 第一款 未能具體化法律概念

兒少保工作中最重要的法律概念應該是「身心虐待」，因為一旦符合身心虐待的標準，就會啟動後續的處遇程序。而須與身心虐待作一區隔的是正當行使懲戒權，然而目前學術界亦缺乏本土實證研究，無法得知法院或是大眾如何區隔身心虐待與正當行使懲戒權，依筆者的實務經驗得知，絕大多數家長對懲戒權的內

---

<sup>191</sup> 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏（2011），《行政程序法實用》，台北：新學林。頁 195-196。

<sup>192</sup> 高雄高等行政法院 96 年訴字第 64 號判決：「況被告對原告核處需接受親職教育輔導 30 小時之處分，目的在促進原告與余童親子關係之和諧，限制原告權利或自由之內容及程度，顯屬輕微，依行政程序法第 103 條第 6 款之規定，實無先聽取原告意見之必要……」。

涵認識不清，亦對於如何正當行使懲戒權多有不同想法，而與社工員花費大部份的精力爭論不休。因此，本文認為有必要藉由了解懲戒權之內涵，再進一步探討如何正當行使，藉以釐清其與身心虐待之界線，協助相關實務工作者更為洞悉此一問題本質而順利開推展兒少保護工作。

從立法理由觀之，當初立法者認為若法未明訂父母可懲戒未成年子女，將架空親權之行使，且因「必要範圍」乃不確定法律概念，故須依具體事實判斷<sup>193</sup>。在法院判決中，最高法院僅對如何行使懲戒權表示過一次意見：「父母固得於必要之範圍內懲戒其子女，但應為實施保護教養所必要之範圍內行使其懲戒權，若逾此範圍而以傷害身體或危害生命之殘忍苛酷手段而濫用親權，則不獨可為停止親權之原因，且應負刑事責任…」<sup>194</sup>。此後高等法院及地方法院的相關判決皆引此判決說明，懲戒逾越必要範圍是無法阻卻違法，而必須擔負刑責的，如「父母在客觀上具有足夠懲戒理由之前提下，出於教育子女之意思，而在必要限度內，懲戒其子女之行為，即係刑法第 21 條第 1 項依法令之行為而阻卻違法。反之，父母若非出於教育意思，或逾越必要範圍而體罰或毆打其子女，自非依法懲戒之行為，故不能阻卻違法。而所謂『必要範圍』，基於民法賦予父母懲戒權之目的係在於保護教養子女，而非將子女視為父母之財產而得任意加以懲戒，應解為必須在保護教養必要之範圍內，按子女之家庭環境、性別、年齡、健康及性格、過錯之輕重等情狀定其程度（底線為筆者所加），如果逾越必要之範圍為過度懲戒，例如採用傷害身體或危害生命之殘忍苛酷手段時，則為親權之濫用，自非依法懲戒之行為，不得阻卻違法而應負刑事責任，即使父母行使懲戒權之原因肇因於子女之

<sup>193</sup> 參施慧玲（1996），〈父母懲戒權之行使與兒童之教養保護-從台北地方法院檢察署 84 年偵字第 23205 號不起訴處分書談起〉，《律師通訊》，第 201 期，頁 12。「父母保護教養子女之際，難免有子女不遵庭訓之情形，如不能加以一定制裁，親權勢將徒擁虛名，並無實益，本法對父母賦與懲戒權，職此之故。且其所以許其懲戒子女者，原在匡正子女之非行，冀其改過遷善而已；爰特以明文規定，懲戒須止於必要範圍之內，至何謂必要範圍，自屬事實問題，應依子女之年齡、體質、性格等具體的情形決定之。此本條所由設也。」

<sup>194</sup> 最高法院 71 年台上字 7032 號判決。本案事實是上訴人對年僅二歲半之幼兒，僅因其偶而哭鬧不聽制止，即出手猛擊其頭部致死，最高法院認為此作為顯然已逾越其父母懲戒權之必要範圍。

忤逆行為，亦應同此解釋。」<sup>195</sup>。法院明白指出應以具體事實個案判斷父母是否濫用其懲戒權，然而法院究竟如何以子女之家庭環境、性別、年齡、健康及性格、過錯之輕重來判斷父母是否逾越必要範圍，並未有詳細說理。

檢視法院認定是濫用親權之具體情狀的判決並不多，筆者所查詢到的相關判決多是被虐兒少在另一方家長的陪同下至警局提告施暴者傷害罪，其中僅有一屏東地方法院的判決係以社會秩序維護法論刑。判決中的加害人全部是父親，至於被虐兒少因法院並未依照上述的標準加以描寫，故其狀態顯得模糊不清，法院僅著重於施暴的工具與兒少致傷的部位：父親以衣架、手杖、羽毛球拍等物毆打女兒致傷<sup>196</sup>，父親動手掐11歲的女兒頸部致傷<sup>197</sup>、父親持藤條鞭打僅著短衫、身形瘦弱的10歲兒子雙手及身體致傷<sup>198</sup>、父親以掃把抽打17歲兒子<sup>199</sup>、父親持家中之椅子丟擲女兒，並以拳頭接續毆打其頭部，復以雙手將其頭部抓往地面撞擊<sup>200</sup>（所加底線之字句為筆者認為係法院判斷所依據的具體事實）。

檢視上述判決發現，雖法院洋洋灑灑羅列出許多判斷的標準，但法院並未完全照這些標準一一檢視，因為判決多只提及兒少的性別、所犯過錯與父母的責打方式，有的判決甚至連兒少的年齡都未提及，遑論兒少的健康與性格。對法院而言，似乎被責打兒少的身體部位是區分管教與虐待的最重要標準，如以工具或徒手傷害未成年子女之重要部位（指頭部及頸部），無論是否造成重傷，即是無法阻卻違法而應負刑事責任。次要標準則是所持工具及兒少年齡、身材等，最後則以父母之主觀意圖是否出於教育子女之意思來判斷其為虐待或為管教，除了父母的主觀意圖並未出現在大前提中，卻突然出現在涵攝中而顯得突兀外，筆者以為父母是否出於教育之意思僅能以客觀的行為來判斷，因此，若父母手段過於嚴厲，

<sup>195</sup> 臺灣高等法院 89 年度上易字 1485 號判決。

<sup>196</sup> 臺灣高等法院 89 年度上易字第 1485 號。

<sup>197</sup> 臺中地方法院 91 年度沙簡上字第 437 號。

<sup>198</sup> 臺灣屏東地方法院 92 年度秩抗字第 6 號，惟有趣的是本案法院竟然以社會秩序維護法第一項第一款罰鍰六千元。

<sup>199</sup> 臺灣板橋地方法院 92 年度易字第 115 號。

<sup>200</sup> 臺灣板橋地方法院 91 年度易字第 1292 號。


則難以想像其係出於教育之主觀意圖，而恐有懲罰、報復、出氣等無法令法院接受之意圖，所以增加「父母主觀」此一要件最後仍須回歸到客觀行為的判斷。

我國法院對於何謂身心虐待的判斷，仍未形成一致的標準，而且所關注的僅僅著重在身體的虐待，對於其他的虐待形式如心理虐待、疏忽等等未置一詞，可以認為法院對於虐待的看法仍相當保守，如此一來可能會對兒少的保護不夠周全。另外，法院企圖以是否有教育意圖來區分虐待與不當管教，而評斷是否有教育意圖又繫於對身體施以虐待的嚴重度，若責打嚴重，則無可能出於教育意圖，評斷是否責打嚴重又係於是否責打兒少的重要部位，若是重要部位即為責打嚴重。因此，只要父母責打兒少重要部位，即非出於教育意圖，亦即可被認定為虐待。然而如此的評斷標準疑似過於粗糙、武斷，畢竟區分管教與虐待係有實益，因為若父母責打兒少是出自於管教之主觀意圖，則父母應學習如何正確、合理管教兒少。而所謂的正确合理並無標準答案，係與文化和時代背景息息相關。若父母僅是不當管教，則法院應著重於闡明正確合理之標準為何，並給予父母學習的資源與機會。然而若父母僅係為虐待兒少，則為保護兒少身心安全，法院應更為謹慎評估父母是否應繼續行使其親權，並應考慮剝奪其親權。

## 第二款 法院標準不一

筆者整理法院中關於兒虐的判決發現，法院對於兒少受虐之不同來源而有著不同的標準，如法院對判斷父母是否虐待兒少的標準可能最為寬鬆，對學校老師或幼稚園教師則較對父母之標準來的嚴格，最後對安親班的輔導人員之標準最為嚴格。從法制面觀察法院在態度上的差異是極為合理的，因為父母有民法直接賦予的懲戒權，因此，法院在判斷父母是否虐待兒少時，不免考量父母懲戒權的行使界限，因而形成法院干預與父母親權行使之間的拉扯。至於學校教師是否有懲戒權並未如法有明文規定父母有親權般明確，因此，仍處於眾說紛紜的情勢，惟





教育基本法第 8 條第 2 項<sup>201</sup>已明文規定，教師不可體罰，教育部頒布的「教師輔導與管教學生辦法」第 16 條第 1 項、第 17 條第 1 項及第 18 條，就教師管教學生之方法予以明文列舉外，另就所謂其他適當措施之概括教師懲戒權之行使，亦特別指出如有逾越合理必要之範圍，尤其懲戒之內容係直接以學生之身體為對象，或予學生身體上感到痛苦或極度疲勞此類之體罰，若其執行未經適當程序或對學生身心造成傷害時，即屬逾越教師懲戒權之界限。故而法院基本上對學校老師的體罰採取反對態度是可理解的。最後，安親班往往僅與父母有私法上的契約關係，故法院對其是否虐待兒少的標準最為嚴格，亦屬當然。

在高雄高等行政法院 91 年訴字第 350 號的判決中，托兒所的助理保育人員不過因持「愛心拍」拍打兒童之手心，卻因該童突將手縮回，使愛心拍回舉時觸及兒童臉頰，致其顏面紅腫，最後法院認為該保育員以愛的小手嚴重傷及兒童身心，而令其負責。台北高等行政法院 97 年度訴字第 2182 號判決中，案父友人因 10 歲案主行為偏差、屢勸不聽，而以木製鞋拔體罰致其臀部、上臂、大腿及小腿兩側受傷，法院引教育基本法第 8 條第 2 項，認為「體罰足為身心傷害，乃身心虐待之一種，此乃源於人性尊嚴，為憲法保障之基本權。是縱兒童行為有所越軌，即令已達國家對之動用刑罰權藉以再社會化之程度，都不致於動用體罰造成身體傷害，蓋此乃維護基本人性尊嚴之所必須，同理，在於管教兒童亦然。尤其，兒童身心發展未臻成熟，如父母未能陪伴生活，教養人輒以體罰方式管教，除身體傷害外，極易扭曲人格正常發展。原告非王童家長，以體罰方式管教王童，當然造成王童一定心理傷害，其行為復造成王童身體外觀大範圍明顯可見之傷害，自逾越適當、必要及合理之限度，乃對兒童身心虐待無疑，原告非得以合理管教為詞而解免其責。(底線為筆者所加)」本判決中法院之論理其實過於簡單：若加害人非為家長，則其懲戒必然造成兒少之身心傷害，其說法缺少邏輯推演，難以令

---

<sup>201</sup> 學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害。



人信服。

相較之下，在高雄高等行政法院 96 年訴字第 648 號判決中，兒少的母親多次以愛的小手之細柄責打兒少，致其左右手臂、大小腿及右臉頰等挫傷，法院卻未認定該母親虐待兒少：「本院認為原告基於善意教養孩子的立場而對余童加以懲罰，其目的在協助孩子明瞭是非對錯，而非以惡意、不善的動機，反覆無常嚴厲地懲罰小孩，是原告之上揭行為，縱其管教余童之能力及技巧容有不當，而有逾越『合理管教』之範疇，然尚不足達到嚴重影響余童身心發展之情況，究不能因此遽謂已達『身心虐待』，情節嚴重之程度。」法院似乎認為只要家長是出自管教的心態，縱然已非合理管教，但應尚未嚴重影響兒少之身心發展。此即為法院對父母之標準較為寬鬆之例證，若本案係老師出於管教意圖而責打兒少，恐怕法院即會認定兒少身心嚴重受創。

法院的標準不一，意味著社工員在面對不同的兒少受虐源，必須採取不同的標準，否則一旦進入法院，採取一致標準的行政機關即會面臨突襲性裁判。再者，兒少最多的受虐源來自於父母，法院對其父母採取寬鬆的標準，應非兒少之福，且是否嚴重影響兒少身心發展，應非僅以家長的主觀意圖決定，而應以兒少的實際身心反應為準，況且法院的標準並不具體、亦不清楚，社工員即使得知其標準不同亦難與其一致。而且，行政機關有其行政裁量之形成自由，是以兒少是否受虐、施虐者應該受到何種裁罰，除非違法，否則法院應尊重行政機關之判斷不可檢視其裁量的合適性。然而，實務上行政機關和法院對於兒少受虐有不同的判斷，最終決定機關係在法院，如此一來是否與尊重行政機關裁量有所衝突？

### 第三款 法院未有夥伴意識

雖然理論上法院是網絡的成員之一，但事實上因為法院對社工專業與社工員角色的不了解，以及雙方在本質上存有權力的落差，故而雙方與其說是夥伴關係，不如說是上司與下屬的關係，法院不僅未表現出願意理解社工專業的努力，甚至




以法規及強制的態度要求社工員配合，讓社工員為之氣結卻又因無法與法院溝通對話，並要求其改善而深感挫折，因此，多數社工員談及法院即咬牙切齒卻又無可奈何。

筆者所謂的本質上存有權力落差係指法院多以法的強制力落實其意志，而社工員則少有強制力，多為貫徹法院強制力的一環而已，如法院裁定繼續安置，則由社工員負責提供被安置兒少照顧與親子會面等事宜。而權力的落差的展現即在社工員常須配合司法體系的要求，毫無討論的空間，如法院與地檢署在審理及偵辦兒少性侵害事件與保護令調查庭時，常發文要求社工員陪同出庭，因為一般認為社工員陪同出庭可以給予個案心理支持，但往往在開庭時，社工員和個案關係並未建立太久甚至未曾謀面，且在開庭當下，因為時間限制，法官或檢察官並未讓社工員有機會安撫個案，若社工員基於案主權益而發言，還會被當庭制止。若社工員認為兒少的家長有能力陪同兒少出庭，無須社工員陪同，但法院仍不顧社工員意見與家長意願，自行發文要求社工員到庭，法院甚至連兒少涉及其他案件與兒少保無關，亦習慣性的要求社工員陪同出庭。加上因為社工員未有法律相關訓練，在開庭時若法院以法條壓制社工員<sup>202</sup>，社工員即易因而感到手足無措、被羞辱與挫折感。因此，陪庭的工作對社工員而言是無聊、挫折的經驗。

法院除了時不時要社工員陪同出庭或要求社工員當證人外，法院還習慣以社工員的評估報告為判決的依據，原因或許是出自法院的怠惰，因為法院除了要求社工員出報告外，不曾思及以其他的方式作為判決的依據，亦有可能是出自卸責的心態，期待以社工員的報告為法院判決背書，因為只要在判決中敘明引用社工

---


<sup>202</sup> 筆者同事曾因法院發文要求陪同素未謀面的未成年性侵害被害人出庭，出庭時法官要求同事立即轉為證人，並要求同事具結，同事當庭拒絕，法官大怒堅持同事必須具結否則不開始審理案件，同事再度拒絕後，法官即當庭斥責同事，表示同事藐視法庭並將拿刑事訴訟法給同事看，告知同事沒有陪同出庭的說法，只有作證的義務，最後同事因為不想耽誤當事人權益，只好具結轉為證人，書記官事後勸說同事，表示法庭上不可反駁法官的說法，只能遵從。亦有同事有類似經驗，最後法官竟在判決書中提及同事態度不佳、藐視法庭。筆者則是在留職停薪期間，被傳喚當一年多前服務過的個案的證人，縱使筆者表示已經不復記憶，且當初的角色並不適合擔任證人一職，但最後在法院傳喚下，筆者仍只得出席法庭，此次經驗讓筆者深感惶恐，因為只要曾經於家防中心工作過，日後即使離職都有可能被以證人的身分傳喚出庭。



員的評估，往往即可轉移當事人的怒氣。筆者曾被民事強制執行的法官要求撰寫法庭報告書，因為家長對於會面探視方式有不同意見，縱然筆者解釋案主的年齡過小且社工員僅與其互動兩次而無法給予意見，另請法院自行調查相關證據，書記官於電話中表明並非要社工員為法院背書，也答應不為難筆者，但事後筆者仍然收到公文，被要求提供法庭報告書，後筆者回文婉拒，但法院再度來函並以法條警告筆者若不配合將向監察院檢舉。如此一來雙方未曾有夥伴意識亦不可能建立良好的夥伴意識。

## 第七項 小結

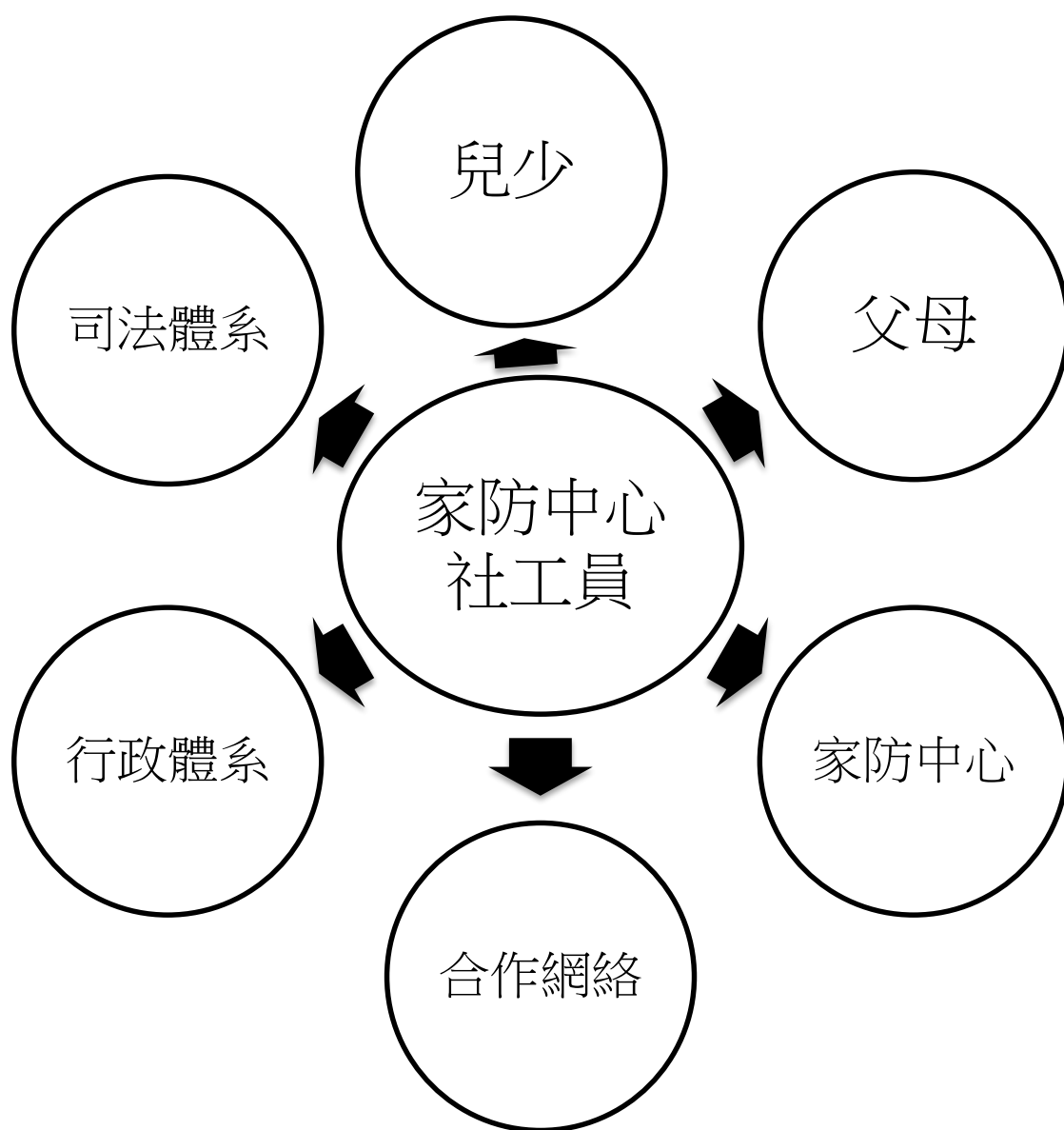
綜合上述，家防中心社工員所面臨的困境有六大來源，分別是兒少本身的特質與限制、兒少父母的防衛與抗拒、家防中心的內部制度限制、合作網絡的界線不清、行政體系的限制與資源匱乏及司法體系的不足，這六大困境來源彼此交織成讓社工員深陷其中、難以動彈的泥淖。一是兒少本身因不理解兒少保工作而產生防衛心理，再加上不善表達，讓社工員於調查訪談時倍增困難；二是兒少的家長除了捍衛自己的隱私權與親權外，又囿於不打不成器等傳統觀念，往往與社工員發生衝突與抗衡，難以配合社工員的處遇計畫而有所改變，易讓社工員感到挫折與無力；三是家防中心內部制訂的違法規範、值班制度、督導不足、沉重案量、忽視社工員的人身安全議題，而使社工員的處境雪上加霜；四是因為兒少保工作是科際整合的服務，往往有賴網絡成員間的合作以達成目標，然而網絡成員之間如何建立彼此的信任感、如何正確理解社工員的角色以避免錯誤期待、工作職責與界限明確的劃分，不僅影響到兒少保社工員的工作進行順利與否，更是影響到個案接受到的服務品質。五是行政體系對社工員在時限與訓練上的規制就像是社工員頭上的緊箍咒，不時提醒社工員依法行政，並依此處罰未能符合法規的社工員，同時因為兒少權法所規範的通報事由太過龐雜，而規範主體又不限於兒少的主要照顧者，在繁重的通報量下，又未能積極提供充足的社工人力與相關資源，



於是兒少保社工員在人力不足、資源匱乏下成為兒虐致死案的代罪羔羊，民意代表的介入更是耗盡社工員僅剩不多的力氣。最後，行政機關在依法對施暴者進行裁罰前，因對「行政一體」和「陳述意見」的內涵有所認識不清，因此，舉著行政一體的旗幟而逕自以其他行政機關所作的調查為裁罰基礎，亦未給予其意見陳述機會，不僅導致施暴者不服而進行訴願、行政訴訟，徒增司法資源的浪費，亦讓社工員在過程中被挑戰及質疑其工作方法。司法體系對於重要的法律概念並未加以具體化，如「虐待」與「懲戒」這兩個在兒少保工作中最重要的兩個亟待澄清的法律概念，觀察現存的判決，法院對這兩個概念並未能畫出清楚的界線，以致在實務上法院在認定是否為對兒少身心虐待行為，對於家長標準顯然較對其他人寬鬆許多。另外雖然法院是兒少保服務的網絡成員之一，但法院向來缺乏夥伴意識，常讓社工員在合作過程中備感挫折與疲憊。



圖表 10：困境示意圖



筆者自製



## 第四章 兒童及少年保護法制實踐困境之解決方案

由前述可知兒少保在法制實踐上面臨了不少的困境，這些困境可能涉及法制規範本身的內容，亦涉及與法制規範無關的部分，然而光是知道困境只是解決問題的開端，提出可能的解決方案，才是本文所關切的。雖然要提出具體可行的方案以克服這些困境並非易事，但筆者仍試著拋磚引玉，期待能引起實務界及學術界的重視與討論。


### 第一節 教育的推展

「十年樹木，百年樹人」，教育永遠是解決問題的根本，唯有觀念改變了，行為才能真正跟著改變。為解決前述困境，最應先著手的即是透過教育將「反暴力」的信念根植社會大眾的心中，因為婚姻暴力、兒童虐待、性侵害甚至校園霸凌、職場霸凌等等，一切都根源自暴力文化，只是以不同的面貌展現：因為恃強欺弱的文化，以致於在各個不同場域，男人可以對女人施暴，成人可以對兒童施暴，較聰明的、較體健的、較美的、較符合主流的或握有權力的人可以對較愚笨的、較體弱的、較醜的、較邊緣化的或較沒有權力的人施暴。

目前在社會教育中推展反暴力是透過紫絲帶運動的推展。紫絲帶運動（Purple Ribbon Campaign）是一個國際間的反暴力活動，透過全球性、草根性，無經費贊助的自發性行動，喚起社會意識，致力於終止對婦女任何形式的暴力，已有超過35個國家參與並推展。紫絲帶象徵「反暴力」，亦象徵「愛與和平」，並傳達「我堅定地相信，我們能夠改變社會對婦女的暴力行為之態度」的強烈信念，是一種教育行動和意識形態的展現<sup>203</sup>。2000年5月，新北市政府為台灣第一個在國內發起紫絲帶運動的地方政府，並自此後每年以徵文、拍攝短片、製作海報標語等不


<sup>203</sup> 台灣大百科全書「紫絲帶運動」<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?!ID=100106>  
（最後瀏覽日：2013年12月22日）





同形式的紫絲帶宣導活動宣揚反家庭暴力理念。除了政府努力與國際接軌，繼續宣揚反暴力精神外，另一負有社會教育重擔的媒體，仍尚有許多改善的空間，媒體為爭取閱聽率，其報導內容充滿血腥、暴力已非「新聞」，然而媒體不僅在報導社會其他案件極盡血腥之能事，在報導兒少保案件時亦將焦點放在兒少如何被虐待致死的細節，不僅讓許多家長誤以為只有殘忍的以香菸燙孩子、拔其指甲、責打致死或以鐵鍊束縛才是虐待、是兒少權法應該介入的，若是有理由的責打，即使因而致傷，亦在父母懲戒權的範圍內，國家不應也不會介入，另外這樣的報導方式也會將兒少受虐的問題個人化，君不見每次報導一批露後，社會大眾即大力譴責加害人，希望對他們處以極刑，再發現只責怪加害人還不夠，最後就會找出社工員這代罪羔羊，社工員被懲戒後，社會的關注也就到此為止了，完全失去對問題全盤理解的可能，殊為可惜。

在學校教育中，依據家庭暴力防治法第 60 條規定「各級中小學每學年應有四小時以上之家庭暴力防治課程，但得於總時數不變下，彈性安排於各學年實施。」因此，除了家防中心會至學校宣傳紫絲帶活動，學校亦會有家庭暴力的防治課程，兒少都知道在受到不當對待時可通報 113，也越來越多兒少會為了自己或手足而通報。然而或許因為法條只要求一學年 4 小時以上，故宣傳重點也僅放在撥打 113 上，但這是遠遠不夠的，還應該讓兒少知悉社工員介入的目標即是為了保障兒少的人身安全，而將兒少帶離家庭是極為審慎的決定，也無可能將家長送入監獄，故兒少儘可不必擔憂而隱忍不說，如此可減少社工員調查時的阻礙並縮短調查的時間。因此，應該增加在學校的教育時數，並加深加廣教育的目標，不須僅侷限在家庭暴力，應該要反對所有形式的暴力，常見的校園霸凌與日漸興盛的網路霸凌並不比家庭暴力來的容易解決或不嚴重，必須透過更多的討論、實踐和法治教育的推展，使兒少理解並認同自身作為一個主體，其想法、人身安全應被重視並被捍衛。許多家長在接受調查時不約而同表示困惑與不甘，因為在他們小時候幾乎都有被吊起來毒打的經驗，也不見有任何人阻止其父母，他們很難理解何以現



下他們也不過以棍子責打其子女而已，竟然還大費周章的被約談。可見自小未被尊重對待的人較難理解應該尊重對待兒少，因此，學校教育絕對值得投注最多資源，讓兒少自小學習反暴力的精神，而目前法條只規範每學年 4 小時是顯然不夠的。

最後是針對家長的親職教育，尤其是關於如何正當行使懲戒權，對許多家長而言是相當重要的議題，因為真正有心要教育的父母，除了要面對用盡心力後仍無法有效管束子女的窘境外，同時還要被貼上施暴者的標籤並背上傷害罪的刑事責任。目前有學校、基金會和家防中心辦理家長的親職教育，筆者建議在講述法律規定的部分，與其講解抽象的法條，不如以筆者所整理的法院判決為例，讓家長清楚的知悉那些受暴情狀曾被認定是傷害，在下次責打前能有所警惕。此外廣為宣傳現存協助家長管教兒少的資源亦相當重要，讓家長不會因無力管教而選擇動手責打。

由於過往文化的傳承，和新進法規的規範價值，在在充滿了衝突與矛盾，每每在社會大眾心中不斷地衝擊，致其疑惑與不解。然依筆者看法，既然立法者已作出價值取捨，亦即以兒少之最佳利益為核心，那麼傳統文化中，視兒少為父母之附屬的看法即須調整並改變。或許反對者會認為，在未取得大部分人民共識前，貿然實行極度超前的法規，不僅成效不彰且會引來民眾的不滿，目前兒少權法即面臨這樣的困境。然筆者以為，涉及重要公益事項及人權，例如兒少的身心健康及安全，是不能等待民眾形成共識的，若只是一味的等待，即可能為了不知何年月能出現的共識，而眼睜睜地犧牲兒少的權益。因此，不如讓法規充作領頭羊，引領著社會變革，然而法規的制定，雖可引入資源，也迫使人民的行為因而改變，然而要形成真正的變革仍僅能透過看似老調重彈的教育，雖然改變是緩慢而隱晦的，卻能夠扎根並充滿力量。

## 第二節 資源之挹注



促成觀念的變革固然重要，但若缺乏資源的挹注，其實是口惠而不實的。舉例而言，社工員對家長表示雖可以理解其在管教兒少上所面臨的困境，但家長仍必須丟掉手上的棍子，斷絕動手責罰兒少的念頭，至於家長究竟要如何面對兒少的管教問題，即非社工員所能協助的範圍，如此一來對從來只知體罰單一管教方式的家長來說，剝奪其唯一的武器與工具，致其在欲管教兒少時束手無策，深感挫折與無助，不免產生怨懟情緒，故而許多家長在得知不可責打兒少後的第一個反應是「現在都不能管小孩了，那孩子以後殺人放火，政府就要負責。」因此，設立一個在家長和孩子關係緊張時，讓家長和孩子可以求助的安全場所，不但提供他們諮詢與討論，有機會一起坐下來理解究竟發生了甚麼事，甚至可以發展出改善目前關係的策略，應該可以避免許多管教過當的事件發生<sup>204</sup>。尤其是家有青少年的家長面對青少年的問題行為最是無助，亟需專家的協助，因為父母往往未能理解青少年的身心狀態，雙方在數度爭執下而互相將對方推走，青少年為渴求家長的關心而以問題行為展現，如此形成惡性循環。因此，在透過專家的協助下，應能讓家長和青少年了解彼此的想法，青少年學會適切的表達自己的想法，父母也學習回應其需求，而逐漸改善其關係。

目前國內應該只有個人諮商室和基金會提供親子關係的諮商，只是據筆者所知費用並不便宜，況且國人並無看心理醫師、接受心理諮商的習慣，甚至連心理諮商的意義與目的都不清楚的情形下，要家長接受所費不貲、不知是否有效的心理諮商，著實有難度。而雖然家防中心提供免費的心理諮商，但一方面因為提供的時機是已經發生兒少保事件而被通報至家防中心，無論是家長還是兒少都會認

---

<sup>204</sup> Kazdin E. A. 著，莊綉雲譯（2009），《正面教養，我把孩子變乖了》，台北：新手父母。本書讓筆者對於父母該如何學習有效的管教技巧深有體會，書中父母透過不斷的嘗試後再與專家討論，經過多次努力最後才能找到較為有效的方式，然而最後的方式也並非能一直有效，總是需要隨著事件的改變、孩子的成長而需要一再調整。光是理論缺乏實踐遠遠不足讓父母可以扮演好父母的角色。

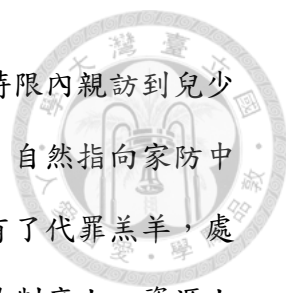
為是懲罰而非協助，而另一方面因為需求者眾，社工員即使已計畫安排心理諮商，也無法立即為家長及兒少找到合適的諮商師，而影響諮商的成效。

對社工員而言，在兒少保工作中，僅靠社工員單打獨鬥是絕不可能達到保護兒少身心安全之目的，因為社工員在評估個案與案家的需求後，更重要的是後續資源的介引入與連結，猶如生病就醫，醫師對症狀的診斷雖然重要，但後續的給藥與治療才能真正使病人痊癒。然而社工員在擬定處遇計畫時常深感難為，因為缺乏太多後續的資源，故在擬定處遇計畫時，社工員只能盡量發揮想像力尋求替代性資源，或努力倡導需要的資源。不過因為兒少保工作往往有急迫性與高壓性，因此，社工員應無心力和時間尋求替代性資源或加以倡導，再者，很多資源是無法替代的，如兒少需要的安置處所。總之，唯有透過事前完善的規劃，投注足夠的資源才能減少家長的無力感與挫折並完成社工員的處遇目標。

目前在服務的提供與設計上，仍偏重事後的補救，缺乏事前的積極的預防措施，但筆者建議應將資源擺放在事前的預防，因若能讓未被通報的家長在感到束手無策時即可被協助，可防兒少受暴於未然，不僅保障了兒少的身心安全，亦減輕社工員的負荷量，而家長在被通報前接受服務的抗拒心理，應遠較被通報後的抗拒心理小，服務成效也應可較為顯著。

### 第三節 法規的修訂

現行法規中關於時限的規定是否有其必要，值得再檢討，因為防杜兒少受虐的發生或擴大，能否藉由時限的規定而達成目標，在邏輯上兩者似乎無必然因果關係，因為影響兒少受虐的發生與擴大的因素過多，社工員介入的時點或許是眾多可能因素之一，而現今法規卻僅要求社工員介入的時間點，且又規範的如此明確、具體，而未及於其他影響因素，其背後原因實在是令人難以索解。然而雖然時限的規定不知是否能達到目標，但可確定的是在社工員人力短缺的情形下，時限的要求不僅僅可能讓社工員分身乏術，而產生壓力與罪惡感，也更深化社工



員為代罪羔羊的窘境：一旦兒少被虐致死，其主責社工又未在時限內親訪到兒少且未能完成調查報告，則外界的矛頭因為有了具體的指責標的，自然指向家防中心社工員，理所當然要其負起所有的責任，而這不幸事件因為有了代罪羔羊，處罰了家防中心社工員，因此事件而起的風波自然漸漸平息，於是制度上、資源上的缺失未能有機會得到改變的機會，於是兒少保社工員人心惶惶、膽戰心驚，不知下一個兒虐致死案會不會就發生在自己的案子中。

兒童局為了減少社工員的負荷，特別制定母法所無的兒少案件分類分級標準，只有被分為第 2 類及第 3 類案件，才須依照母法的時限規定。不過筆者認為從防杜兒少受虐擴大的目的出發，盡快訪視到兒少或有其必要，但出具調查報告即不見得有時限規定的必要，畢竟社工員有無處遇及處遇計畫的合宜跟有無出具調查報告並無密切相關。故不如在母法中，不再規定時限，而明文授權行政機關制定分級分類標準，如此不僅合法，也更為符合將社工人力用在最為急迫的案件的目的是，以免毫無轉圜的餘地，盡可放手讓地方政府依其人力而有彈性的規定，但筆者認為目前的分類分級標準仍過於模糊寬鬆，以致於大多數的案件仍要求社工員於 24 小時親訪到個案，而失去分類分級的初衷。

另外，關於延長安置的時限規範，社工員須每 3 個月書寫法庭報告書向法院遞狀，而這 3 個月的時間過於短暫，規定社工員每 3 個月檢視 1 次被安置兒少是否可返家，對於當初立委所欲維護家長及兒少的權益並無助益，因為即使是法院裁定安置期間內，若經社工員評估認為可讓兒少返家，仍可透過讓社工員撰寫報告予法院變更裁定，而讓兒少提早返家。硬性規定每 3 個月寫 1 次延長安置報告書，不限延長次數，只會增加不少社工員在行政作業上無謂時間及精力上的耗費，而實務上亦發生過社工員忘記遞送延長安置法庭報告書，雖無法得到法院裁定，但又不可能讓兒少結束安置而逕自返家，形成違法安置兒少的狀態。因此，為減輕社工員負荷，減少發生違法安置兒少情事，又不損及家長及兒少權益下，筆者建議以半年為期，讓社工員檢視其處遇計畫應較為合理，且若社工員已延長 4 次，

表示個案需要長期輔導計畫，則延長安置期限可延長至 1 年，甚至可考慮剝奪家長親權。



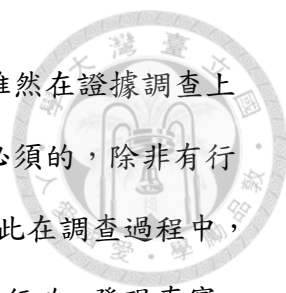
## 第四節 社工員的訓練

### 第一項 提升法律素養

其他領域的社工員未如兒少保的社工員一般頻繁的接觸法律、運用法律所賦予的公權力，因此，兒少保社工員學習法律有其必要性，否則不但不了解有那些可合法保護兒少、要求施暴者改善的方式，在法庭上也可能不知道自己的角色而無法維護個案的權益。

雖然，頗多兒少保相關法制要求社工員陪同個案出庭，然而法律並未寫明陪同的功能和職責何在，法院和社工員本身似乎都認為僅有情感支持的功能而已，因此，筆者常聽聞社工員抱怨出庭很無聊、很浪費時間，然而筆者認為社工員的功能不應也不必只侷限於此，因為更多時候個案需要的是能夠理解法律語言，以維護自己的權益，情感支持的需求反而少見。在筆者多次陪同出庭的經驗中發現，法院似乎無法將法律語言轉換成一般人可以理解的語言，另外，法院受限於時間壓力，亦較無耐心與個案解釋法庭上正在進行的程序，因此，亟需理解法律語言與法律規定的社工員當作個案與法院的橋樑，除了事先告知個案法院將要進行之程序，最好還可協助個案當庭表達自己的意見。因此，為了協助出庭的個案維護自己的權益，社工員應學習基礎的刑法與民、刑事訴訟法。

此外，由判決可知當事人最介意的是社工員在調查證據時偏頗與自己未能得到陳述意見的機會。在證據調查上，雖然行政程序法第 9 條及第 36 條之規定，對當事人有利及不利事項一律注意，不過行政機關本可依職權調查，不受當事人主張所拘束，故而當事人此項主張難以成立，若社工員有在行政法上的相關訓練，則在進行調查時即可與當事人溝通，告知自己將會加以斟酌但不受其拘束，或許




當事人較不會因為自己建議的證據未被調查而感到氣憤。不過雖然在證據調查上社工員可自行斟酌，但讓當事人能有充分意見陳述的機會則是必須的，除非有行政程序法第 103 條各款的情形外才例外不給予意見陳述機會，如此在調查過程中，不僅能彌平當事人對行政機關調查證據偏頗的疑慮，並符合依法行政、發現真實、保障當事人的權益，亦能因減少當事人事後的救濟機率，讓行政機關不至於因此耗損資源及精力進行訴訟。

總而言之，在兒少保領域中，社工員的訓練除了傳統上的社會工作專業，如接案、評估、處遇等等是必須涵括在內之外，為切確採行合法、適宜手段保護兒少，促使施暴者改變，兒少保社工員亦應學習先前述及的兒少保相關法制；而為了確保個案的權益，不讓社工員在出庭時淪為陪襯，社工員對於民、刑實體法與程序法上的相關知識也應有所涉獵。最後社工員在行政法上的訓練相較於其他領域更形重要，因為其他領域所為多是補助准否的行政處分，影響的僅是財產權，然而在兒少保領域中所作的行政處分，不僅可能因當事人被裁處罰鍰而影響財產權，其他尚有強制親職教育、心理諮商、安置兒少等重大影響人民自由、隱私及親權行使的行政處分，故而有必要加強社工員在行政法上的訓練，俾使社工員進行調查時注重當事人之隱私及權利，確保依法行政之正當程序。

## 第二項 增強溝通能力

家防中心社工員在兒少保工作的各個階段皆有機會和多個網絡成員合作，若社工員無法與各個成員順利進行對話並有效溝通，將造成社工員在與網絡合作過程中遭遇阻礙與困境，故而社工員有必要增強其與網絡成員的溝通能力。英特爾創辦人之一安德魯·葛洛夫(Andrew S. Grove)曾說過「決定我們溝通能力的關鍵，並不是我們說得多好，而是聽眾理解多少。假如忘了這個原則，一切溝通的努力都是徒然。」因此，社工員必須有能力將社工專業的語言轉換成對方可理解的語言，以讓網絡成員能夠知悉社工員所說的「處遇」、「家庭動力」等等詞彙究竟是



指什麼，然而除了讓他人能了解自己的領域之外，更重要的是社工員必須擁有跨領域的知識，了解不同領域的基礎、理念與精神，因為不同專業有不同的認知架構，若只以自己專業的架構來思考問題，則永遠無法了解他人的想法，也很難讓其他人了解自己的想法。

筆者曾在參與某次返家評估會議時<sup>205</sup>，自己所提出的評估中指出施暴者已有改變，故應讓案主返家，但參與的律師卻質疑筆者並未提出證據，毫無說服力。筆者猜測律師的意思應是認為光靠筆者與施暴者短短 3 個月的互動（此案為筆者接手的舊案），怎能確定 3 年多來未改變的施暴者真的改變了，於是筆者揣想律師要看到的不是施暴者接受了多少處遇，而是筆者是否累積和施暴者夠多的互動資料，讓律師得以清楚見到施暴者改變的脈絡，儘管筆者談及施暴者改變的契機與其和兒少正向的互動經驗，但顯然是不夠具有說服力的。我和律師在對於何謂有說服力的資料上產生拉扯，所幸諮商師指出本案評估的重點並非在提出施暴者已改變的證據，而是就兒少的年齡與於安置機構的經驗，目前的時機是兒少最後一個返家的機會，若再錯過，兒少即不可能再返家了，並且在雙方皆有強烈意願下，正是可讓其積極使用資源、協助兒少返家適應的契機。聞言我和律師即不再言語，因為我們都明白唯有諮商師是真正從兒少的利益出發，並考量家庭的整體動力才做出決定，而筆者和律師卻被律師的對證據的思維所困住了。

透過這次的經驗啟發筆者深思，其實社會工作的訓練中不乏在溝通能力上的訓練，畢竟社工員不分領域每天都須要與各式各樣的人互動，然而我們學到的或許只是技巧而非精髓，擁有其他領域的知識並不足夠，還要能夠了解其他領域的長處與不足之處，如此才能以更高的格局思考問題並進行溝通，否則很可能不只

---

<sup>205</sup> 在新北家防中心，若社工員評估認為可讓受安置兒少返家，必須事前在返家評估會議中出具報告，詳細說明自己的評估，讓參與的專家決定是否可讓兒少返家。參與的專家有諮商師、律師及外聘的社工督導。筆者未曾參與前，以為返家評估會議是由專家學者針對社工員的評估給予意見、一起討論，藉由各方專業協助社工員針對案主權益作更周全的思考。但參與過後才發現很像是法庭上的攻防戰，社工員作為贊成返家的一方，必須說服其他專家，因為他們站在反方。筆者不是很能理解兒少被允許返家，為何要開心，因為對筆者而言，沒有堅持兒少一定得返家的必要，因此被駁回也不須難過。



在專業語言的叢林中迷失，更可能陷在專業知識的泥沼中動彈不得。然而要培養這樣的能力並不容易也無捷徑，社工員除了學習其他領域的知識架構外，更須要與其他專業經常性的對話與反思，最後方能如前述的諮商師一般，切中溝通的核心，達成工作目標。




## 第五節 家防中心的改善

### 第一項 減輕社工員工作負荷

家防中心雖然一時無法改變政策與制度，但仍應作為社工員的後盾，代表社工員全體，為其困境發聲，不應受制於社會的壓力或體制的壓迫，反過來逼迫社工員順從，否則社工員僅能依靠自己獨立發聲或再另組團體發聲，然而這對於已被常態超時工作壓的喘不過氣的社工員來說，又談何容易。因此，當社工員成為代罪羔羊，或被監察院懲戒時，其實就是爭取改善其困境的最好時機，因為此時社會的焦點都聚集在社工員身上，若能發表合宜有力的聲明稿，則社會大眾不僅可藉此了解兒少保問題的困難與複雜，亦可對社工員的困境有所知悉。在所有困境家防中心首先應披露的，即是社工員的工作負荷量過大，因為這可透過客觀數字而加以展現。

減輕社工員工作負荷的第一步是向中央要求爭取人力與經費，若參照美國的經驗，美國的兒童局下設各式方案，讓州政府自訂方案時能因符合兒童局方案的標準而獲得經費，故我國的衛生福利部保護服務司亦應可參照此運作模式，一方面讓各地方政府皆能獲取經費，另一方面讓地方政府為爭取充足的經費而能配合中央的方針，不致讓各地方政府自生自滅，使兒少權益因為區域不同而有不同的命運<sup>206</sup>。目前兒少保社工員的編制並非皆納入正式編制，約半數以上是約聘社工


<sup>206</sup> 台中市政府「市府向中央爭取檢討員額管控 增加基層社工人力」



員，並且因不同經費來源所給予不同薪水，但相同的是約聘社工員的薪水與福利都較正式編制社工員來的差，造成同工不同酬的不合理現象，故而約聘社工員的流動率較正式編制社工員為高也就不難想像。其實約聘人力容易流失又不容易引進，家防中心亦常為了招募新人與為新人安排訓練耗費不少行政成本。惟正式納編社工員雖較為穩定，但因為目前考試制度都僅有筆試，且職位是透過分發，因此，正式職的社工員並非像約聘的社工員，是自己經過深思熟慮並通過口試才任職的，故在工作上的表現可能較無法適應，卻又因為公務體制的設計而難以脫身。目前兒少保社工員的薪水普遍高於其他領域社工員數千元，而公務體系發展出「高級社會工作師」的職稱，就是為了留住不願意擔任或無法擔任督導的資深社工員，較為優渥的薪水或許可以成為誘因，但因為一線的兒少保工作不僅耗費體力也難以兼顧家庭，致資深社工員或家有幼兒的社工員即使有心要做，最終也只能黯然離開：試想年 4、50 歲的人常常在外奔走，並且在夜晚值班，無法安然入睡是何其疲累，若家中有幼兒，須要固定接送往返幼稚園，往往社工員因臨時狀況外出陪庭或處理案件，而有所延誤，或因為夜間值班而影響幼兒的照顧。

其實，值班制度大可委外，不應讓平時工作壓力極大的社工員工作連續 24 小時。筆者認為可讓 113 專線的社工員負責值班，畢竟 113 的社工員本來就是排班制，且 113 若僅是接受通報，則 113 的功能即被架空，未免可惜，其實只要加以訓練即可勝任值班社工員的工作，並經由主管機關的授權，賦予 113 社工員在須緊急安置兒少時，有法律所賦予的權限，若於白天派案後，主責社工員評估有繼續安置必要，再由其遞交法庭報告書予法院。

最後，經由研究指出社工員的情緒勞務負荷過大會造成工作倦怠及高流動率，一般認為應可藉由督導提供的支持功能來緩解社工員的情緒勞務，然而研究者指出，督導功能的發揮是為了讓社工員能持續工作下去，因此，其情緒勞務只會增加不會降低。為了讓社工員對其情緒勞務有所掌控，並得到及時的協助，家防中



心亦應為社工員配置心理諮商師<sup>207</sup>。筆者認為此一建議頗有道理，因為在實務運作上，督導作為社工員與上級長官的橋樑，雖然可將社工員的心聲傳達給長官，亦須將長官之命令布達，但長官是否會採納社工員的心聲取決於長官，而長官之命令卻必須要求社工員執行，故即使督導再溫暖、支持，對社工員而言仍存有一定的壓力。設置心理諮商師即是由無包袱的第三人，全心與社工員站在一起傾聽其心聲，即使無法為社工員解決問題，但能讓社工員減輕其情緒勞務、獲得力量亦是大有功能。

總之，在編制員額、薪水、工作內容上，家防中心應可再仔細設計，即使無法擴充正式編制，但盡可能讓所有社工員薪水達到一致，並比照警政人員增設各類津貼，在工作內容分類上可再多元化，讓有不同考量的社工員有不同的選擇，再加上諮商師的配置，應能大為減輕社工員的工作負荷。

## 第二項 加強社工員之人身安全

減輕了社工員工作負荷，亦可間接的減少案主對社工員的暴力，但對於全面性的預防案主暴力是不足的。社工員的安全議題之所以重大係因案主對社工員的暴力不僅造成社工員情緒及身體上的創傷，也傷害了案主，使案主失去所需要的資源，甚至是被協助的機會<sup>208</sup>。而兒少保工作相較於其他領域更容易受到案主的暴力，因為兒少保社工員所面對的案主本來就有暴力議題，而社工員帶有公權力的強制介入更易激起案主的怒氣。有效的暴力預防策略應將社工員、家防中心與個案一起納入，共同採取有建設性的行動。文獻中共建議了 12 項策略，其中跟家防中心有關的是：促進與發展安全的工作環境、提供定期與高品質服務的安全訓練、應建立照顧計畫以回應經歷案主暴力的社工員、須發展一套易於使用的系統能即時報告與追蹤發生的暴力事件、在家訪時家防中心須採取危險管理程序、家

---

<sup>207</sup> 鍾揚傑 (2012),《保護性業務社工員感受之督導功能與其情緒勞務相關因素研究》，朝陽科技大學社會工作系碩士論文，頁 140-141。

<sup>208</sup> Newhill, E. C. 著，陳圭如、孫世維譯 (2007)，《案主暴力與社會工作實務》，台北：心理出版社，頁 261。



防中心應與其他在安全與危險管理領域有相互依賴關係的組織建立明確的互助協定等等<sup>209</sup>。

然而，目前台灣在社工員人身安全的議題上是極為不敏感的，以新北市家防中心為例，新北市市議員於 2013 年 11 月 14 日曾指出新北市有 357 名社工，卻是 5 都中唯一無合法人身安全法規的縣市，根本是「血汗社工」；後社會局回應，將著手草擬社工安全法規要點，最慢 2 周後便可公告實施<sup>210</sup>。筆者亦的確在電子信箱中收到社工安全法規，並於同年的 12 月中拿到一罐防狼噴霧劑，然除此之外並未有其他促進社工員人身安全的討論或措施，此議題仍持續被輕忽中。但因為社工員人身安全議題如此重要，筆者建議家防中心應大加著力於此，且回應此議題的策略並非皆須花費大量經費，最重要的是主管營造出樂於討論相關議題的氛圍，認真看待社工員所憂心的事務，傾聽社工員的意見並發揮創意增進社工員的人身安全。因此，家防中心的主管無論是出自社會工作的價值或人道的維護，對於加強社工員的人身安全責無旁貸。

### 第三項 增強與網絡的合作

目前關於主管機關應加強網絡之間合作的法條規定，僅見於家庭暴力防治法第 7 條：「直轄市、縣（市）主管機關為協調、研究、審議、諮詢、督導、考核及推動家庭暴力防治工作，應設家庭暴力防治委員會；其組織及會議事項，由直轄市、縣（市）主管機關定之。」而兒少權法並未有相同的規定。因此，根據家庭暴力防治法，在中央內政部成立家庭暴力防治委員會，由部長擔任主任委員，內政部、法務部、行政院衛生署副首長及司法院民事廳廳長 4 人兼任副主任委員，並遴聘學者專家、民間團體及相關機關代表等共計 21 人組成，每季定期召開跨部

<sup>209</sup> Newhill, E. C. 著，陳圭如、孫世維譯（2007），《案主暴力與社會工作實務》，台北：心理出版社，頁 221-230。

<sup>210</sup> 原文網址：中時電子報「無法規防身 新北社工好心酸」  
<http://news.chinatimes.com/domestic/11050615/112013111400177.html>  
(最後瀏覽日：2014 年 1 月 4 日)

門協調會議，整合警政、司法、衛生醫療、教育、勞工、戶政及新聞等單位，而後來內政部家庭暴力防治委員會與性侵害防治委員會，合併為內政部家庭暴力及性侵害防治委員會。



以新北家防中心為例，目前家防中心除了有自己主辦的網絡聯繫會議外，尚須派員參加政府委外單位及政府單位所舉辦的網絡聯繫會議。家防中心每季召開一次「兒童少年福利政策諮詢委員會暨兒童及少年性交易防制督導會報」，每4個月召開一次「本市家庭暴力暨性侵害防治委員會」，每半年召開一次本市「家庭暴力暨性侵害防治業務擴大聯繫會報」及「本市警政醫療社政聯繫會議」，前者較後者多了司法體系參加。

政府委外單位則每月針對個案討論邀集相關網絡人員（包含家防中心），召開兒童寄養個案研討會、兒保家庭維繫個案研討會、婦保個案研討會、家庭暴力安全防護網評估會議及直接服務聯繫會議。至於政府單位所舉辦，而家防中心須派員參加的有高風險家庭整合型服務方案跨局處會議、治安會報、性別平等教育委員會、少年輔導委員會、婦女權益促進委員會、性騷擾防治委員會、地檢署婦幼安全小組會議。其中的治安會報係根據94年行政院提出的「台灣健康社區六星計畫」<sup>211</sup>中的「社區治安」面向計畫，其中第3個目標即為建立家暴防範系統，認為社區可藉由教育宣導、關懷扶助、通報工作、環境改善等工作防範家暴，其具體作法係透過政府公權力的法律規範條約、民間專業團隊提供的協助，社區組織、居民進行家暴防範的觀念宣導工作，輔導建立社區通報機制，養成社區組織、居民對受害者、家庭第一時間救助的觀念意識，迅速通報給有關協助家暴防範之組織，以遏止事件的發生。最終的目的係鼓勵社區發展成為「無暴力社區」<sup>212</sup>。

總之，為了促進網絡的合作，家防中心或為主辦方或為參與方，或為固定舉辦或為機動性質，林林總總也必須參加近10種不同名目的會議，尚無法確知是否

---

<sup>211</sup> 「六星」以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向作為社區發展的目標。

<sup>212</sup> 參「社區治安 安全生活防治網」<http://www.safemyhome.tw/about.html>（最後瀏覽日：102年12月26日）



真能促進網絡合作，但耗費督導或社工員的能量是確定的。依筆者的經驗，參加聯繫會議可以知悉網絡成員的工作內容，甚至有監督成員工作進度的功能，但離建立誠摯、有效率的合作關係還有很長的路要走。


筆者建議應該建立溝通的機制，並採機動方式，有網絡成員提出議題時再召開會議，視議題性質決定參與的成員，不須因為議題不同而有各式各樣的名目，亦不須僵化的規定召開會議的頻率。溝通的目的除了了解彼此的工作內容，更重要的是確認權責的分工，筆者認為應由法律明文確定家防中心是會議召集人後，應將每次會議方向導向建立分工規則而非僅停留在個案問題的解決，並將規則書面化，將每次所訂立的規則落實，而每次討論的基礎應該建立在這些規則上，否則每次的會議都會出現重複多次的問題而無法改進，進而讓與會者對於會議感到失望。

## 第六節 司法體系的支援

### 第一項 具體化法律概念

由前述筆者所整理的判決可知，在兒少保工作中，法院對於相關的重要法律概念如「身心虐待」，尚未有具體、一致的見解，面對不同施暴來源似乎對於判斷何謂「身心虐待」也有著不同標準，且未見充分說理。姑且不論法院是否有能力區辨「虐待」與「懲戒」，從前述 1993 年兒童福利法的修法歷程中可知，當時修法中夾帶了一般大眾，尤其是底層階級父母可能不會同意的養育觀念。因此，體罰雖被包含在我國法條中的「虐待」中，但卻未在普羅大眾中取得壓倒性的道德共識<sup>213</sup>，導致體罰是否構成虐待仍在牽扯拉鋸中，亦構成兒少保法制在實踐時的困境。而法院的判決有著引領的作用，不僅引領著下級法院的法官跟從，也往往藉由媒體的報導及判決結果的法律效力而對社會風氣產生一定的影響力，例如若民

<sup>213</sup> 甯應斌（2010），〈台灣兒福法律與西方 Child Abuse 話語〉，何春蕤（編），《連結性：兩岸三地性/別新局》，頁 225。台北：國立中央大學性/別研究室。



眾知悉責打兒少致傷，即使是出於管教意圖仍會被認定是傷害而有刑責，則民眾在試圖以責打管教兒少前，即可能會因為考慮到後果而自我約束。因此，法院在充份說理時，應考量到其實西方 child abuse 尚未在台灣民間或通俗的意識形態中生根<sup>214</sup>，故法院應避免將西方 child abuse 的話語全盤接收，以免造成對底層階級父母的壓迫，並於新進的判決中發展出具體可操作的標準，讓法官、社工員、甚至民眾有所遵循。

## 第二項 設置專責法庭與強化對兒少保工作之理解

由於兒少保案件有其特殊性，涉及文化傳統、隱私、性別意識，同時併有民事及刑事案件，若設置專責法庭，則法官較能累積經驗，對受暴者而言不僅可以讓案件一次性解決<sup>215</sup>，節省勞力、時間及費用，法院更可作出適切專業的判決，進而強化司法的效力、增進公眾對司法的信心、改善被害人的參與和滿意度<sup>216</sup>。

早有研究指出司法人員對於社工員的角色和功能認識不清，且司法人員鮮少與社工員對話，對於社工員的專業有所質疑和不正確的期待<sup>217</sup>。因此，司法體系雖與社工體系常有合作機會且合作密切，但一向都是社工員努力去理解、學習司法體系，而司法體系似乎仍不夠了解社工專業的功能，對於兒少保社工員的工作模式與其實踐困境可能也是一知半解，然而這樣的不理解除了造成法院平白浪費


---

<sup>214</sup> 甯應斌(2010)，〈台灣兒福法律與西方 Child Abuse 話語〉，何春蕤(編)，《連結性：兩岸三地性/別新局》，頁 213。台北：國立中央大學性/別研究室。

<sup>215</sup> 筆者近日在陪同出庭保護令時，當庭向審判長表示要增加聲請加害人不得對其未成年子女施暴，但審判長竟然說為避免爭議，此次僅以婦女為主，若要增加未成年子女的保護，必須下次再聲請。筆者感到非常的錯愕，一來是未成年子女真有人身安全的疑慮，如何能要求他們等到下次開庭再說？二來是明明可以以言詞增加的聲請，法院未能節省當事人的勞力時間費用就罷了，竟然還因為怕麻煩而增加當事人的勞力時間費用。

<sup>216</sup> 參照林春燕(2009)，《英國家庭暴力、性侵害及性騷擾防治業務考察報告》，行政院及所屬各機關出國報告，頁 18。英國於 2002 年推出設置家庭暴力專責法庭實驗計劃，將涉及家庭暴力的個案由特設家庭暴力法庭進行單一聆訊，試驗計劃非常成功，相關研究報告表示專責法庭可以達到包括：提高法院及受害人支援服務的效率；簡化訴訟工作及加快案件的處理時間；資訊的分享亦因為案件被集中處理而變得簡易；提高了受害人對制度的參與和滿意程度，爰自 2005 年各地僅 7 個專責法庭，至 2008 年已增加至 104 個。

<sup>217</sup> 張婷雅(2013)，〈性侵害被害人於司法程序之保護-以新竹地區為例〉，玄奘大學法律學系碩士論文，頁 162-163。



社工資源、社工員的挫敗感及兩者在合作時摩擦，更可能對個案權益有所損害。為建立兩者之間的夥伴關係，並考量司法體系與社工之間的權力落差，要求司法體系學習增進理解兒少保工作，光是鼓勵司法人員學習應無所助益，必須從制度上著手才能迫使司法人員有所精進。因此，從其職前訓練開始乃至於在職訓練都應加入相關課程。

司法人員人事條例第 27 條第 1 項明定「司法官考試錄取人員，應接受司法官學習、訓練，以完成其考試資格。」第 28 條亦規定任司法官前應接受職前訓練，第 29 條則是在職訓練的法源：「司法人員在職期間，得視業務需要，施予在職訓練。」雖為促進法院理解兒少保的工作流程及社工員遭遇的困境，在司法官訓練所時即應請資深的社工員為其講課，而其在職訓練亦須讓在民事庭的法官能夠有機會接受更深入的安排，如以座談會方式與資深社工員進行互動，彼此有意見交流的機會。然而觀察司法官職前訓練課程<sup>218</sup>，其實相當多比重仍集中在民刑法學理的闡述，然而這根本是沒有必要的，因為能通過競爭激烈的國家考試的學習法官，其在基礎民刑法學理早就已經融會貫通，他們應該學習的是在法律系所學不到複雜社會現實，其中即包含了未來工作時有所合作的專業，從一開始即讓學習法官對社工專業有某種程度的理解，可開啟法官對社工專業的重視與了解的興趣。不過去年年中某立委有鑑於社會大眾不滿恐龍法官如此之多，而將矛頭指向培育恐龍法官的源頭-司法官訓練所（下稱司訓所），其在新聞稿中指明學習司法官上課總時數共有 1506 小時，但大多為法律理論、司法文書、偵查實務的課程，有關人權、性別、勞工、原住民、環境的議題內容，卻只有 57 小時，僅佔全部時數的 3.78 %<sup>219</sup>，然而文中也指明 2011 年監察院調查報告早已指出司訓所應強化司法倫理、

---

<sup>218</sup> 參林珮瑛（2003），《我國司法官訓練制度之研究》，政治大學公共行政學系碩士論文，可了解關於司法官職前及在職訓練的內容。

<sup>219</sup> 立法院全球資訊網「敲破恐龍蛋孵育所：你所不知道的司法官訓練所」  
[http://www.ly.gov.tw/03\\_leg/0301\\_main/dispatch/dispatchView.action?id=37141&lgn=00008&stage=8](http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/dispatch/dispatchView.action?id=37141&lgn=00008&stage=8)  
（最後瀏覽日：2013 年 12 月 22 日）

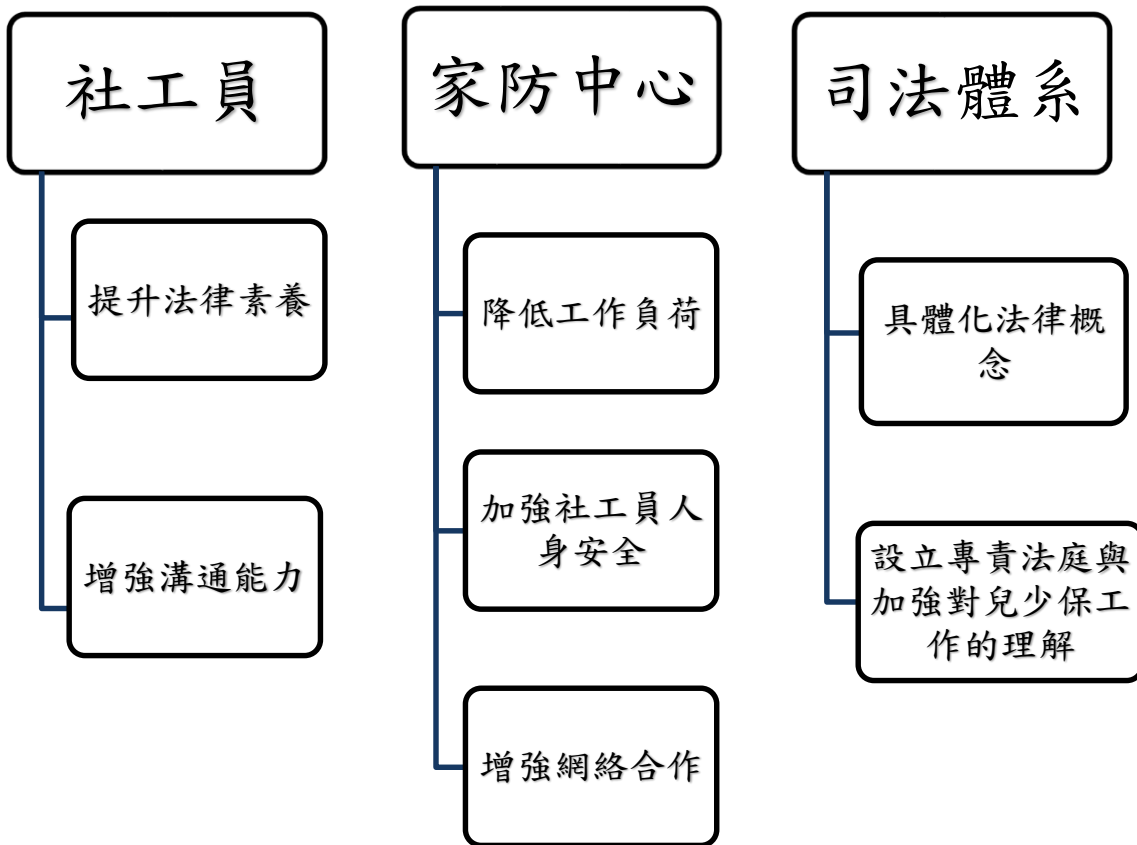


人文素養、人文關懷之課程比例，但其卻完全沒有任何回應。至今距離聲明稿也已經 1 年有餘，尚未有其他新聞顯示司訓所在課程上及管理上有任何改變。因此，筆者認為雖然增強司法體系了解兒少保社會工作很重要，但或許最終仍難以有所改變。





圖表 11：困境解決方案



筆者自製



## 第五章 結論



拯救兒童組織(Save the Children)發起人賈伯(Eglantyne Jebb)於1923年起草「兒童權利宣言」(Declaration of the Rights of the Child)，隨後國際拯救兒童聯盟(International Save the Children Union)通過該宣言，隔年改稱為世界兒童福利憲章(World Child Welfare Charter)，但該憲章並無國際法上的拘束力，一直到1959年，聯合國才通過了「兒童權利宣言」<sup>220</sup>，並於1976年通過「關於國際兒童年」決議，發表「世界兒童白皮書」，開啟一系列以兒童為基本權主體之國際保障規範，其中1989年11月20日通過並於1990年9月2日正式生效的「兒童權利公約」，成為國際社會保障兒童基本權利之共同基準<sup>221</sup>。「兒童權利公約」是國際社會首次以條約方式臚列兒童在政治、經濟、社會、健康及文化上的權利，而目前締約的193個國家皆有義務在國內法層次將之付諸實現，可說是聯合國推動最成功之國際公約<sup>222</sup>。根據此公約之規範內容，兒童並非只享有與成人相同的基本權利，甚至有專屬兒童的權利，如遊戲權，且國家須以立法、行政及其他適當方式確保兒童權益<sup>223</sup>。此公約將「最佳利益原則」列為兒少基本權保障中最重要的價值。

何謂兒少最佳利益，兒童權利公約提出「尊重父母權利與義務」為具體與優先之方法，並要求國家應運用最大可用之資源，採取適當之立法與行政措施，以確保兒童福祉之保護與照顧目的之達成<sup>224</sup>。雖然公約重視兒童權益，但也避免過度強調兒少基本權而減損父母保護功能，因此，在公約第5條規定須尊重不同社會文化背景下之多元家庭型態，且父母得以以符合他們文化背景的方式履行其親職權利，也強調父母共同責任原則及國家權力干預家庭的界限，否則極可能以保護

<sup>220</sup> 施慧玲等(2014)，《推動聯合國兒童權利公約國內法化》，衛生福利部社會家庭署計畫案，頁14-15。

<sup>221</sup> 謝靜慧(2008)，《論兒童及少年人身自由之保障-以國家介入保護及司法審查現況為中心》，中正大學法律學研究所碩士論文，頁15。

<sup>222</sup> 施慧玲等(2014)，《推動聯合國兒童權利公約國內法化》，衛生福利部社會家庭署計畫案，頁14。

<sup>223</sup> 施慧玲(2001)，《家庭、法律、福利國家：現代親屬身分法論文集》，台北：元照，頁285。

<sup>224</sup> 謝靜慧(2008)，《論兒童及少年人身自由之保障-以國家介入保護及司法審查現況為中心》，中正大學法律學研究所碩士論文，頁25。

兒少之名而減輕或脫免了父母的責任<sup>225</sup>。

我國雖因非聯合國成員而無法簽屬兒童權利公約，但秉持「兒童人權無國界」的信念，我國仍應努力邁向該公約前進。我國大法官釋字第 587 號的解釋理由書即引用兒童權利公約，藉以保障非婚生子女身分權及人格權，此後此公約與「兒童最佳利益原則」在我國法上的落實即成為學界與實務界關注的焦點<sup>226</sup>。然而如何有效保護兒少的權利，所牽涉到的層面相當廣泛，從歷史文化、法規的制定到執行人員的素質，環環相扣錯綜複雜，每一個環節都影響重大。根據本文前述分析的困境，困境來源看似多元且獨立，但其實仔細分析下可看出它們之間有著重疊交錯的關係，要克服在相關法制落實中所遭逢的困境，無法採取「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的策略，須要有更全面性的策略。筆者無法同意媒體在每一重大兒虐致死案件發生時，即歸責於兒少保社工的無能，因為即使有設計最完善、執行最佳的兒少保體系，兒少仍可能因受虐或疏忽而死亡，其原因並非出於社工員的單一因素。兒少受虐致死代表社會在發掘高風險家庭與保護兒少的重大失敗<sup>227</sup>。因此，媒體的說法忽略了兒少保工作是一科際整合的服務領域，必須結合各種有關的專業人員，專業人員包含醫療（精神科醫師、內科醫師、小兒科醫師、護理師）、社工員、法官、員警、諮商及臨床心理師，各盡其力，通力合作，並有社政單位進行個案管理與協調聯繫方有可能克竟全功，地方政府及民間機構應經常橫向聯繫、溝通觀念，齊一工作理念與原則，使各專業人員都能協力合作、積極行動，如此兒少保工作方可落實<sup>228</sup>，僅僅指責兒少保社工員，非但模糊焦點而不能看清問題的本質，對於解決問題更是無所助益。


我國雖無統一的兒少保護法，但有一部部分取法自美國的兒少權法，再加上

<sup>225</sup> 謝靜慧（2008），《論兒童及少年人身自由之保障-以國家介入保護及司法審查現況為中心》，中正大學法律學研究所碩士論文，頁 33。

<sup>226</sup> 施慧玲等（2014），《推動聯合國兒童權利公約國內法化》，衛生福利部社會家庭署計畫案，頁 20。

<sup>227</sup> American Humane Association 著，朱淑芳等譯（2011），《兒少保護社會工作》，台北：紅葉文化，頁 308。

<sup>228</sup> 鄭瑞隆（2006），《兒童虐待與少年偏差：問題與防治》，台北：心理，頁 44。




刑法、民法、兒童及少年性交易防制條例與少年事件法，我國兒少保相關的法規應稱足夠，惟彼此的規定可能出現扞格，有必要整體性的檢視與修改，或甚至制定一部兒少保專法。目前影響兒少保最重要的兒少權法內容，仍有可修改的空間，以減少在實踐上的困境與阻礙。在實踐上，因為兒保社工的流動率高，導致資深且經驗豐富的社工員不足，督導系統又未臻健全，更有甚者，國家缺乏堅實有效的家庭照顧政策與方案以支持兒少照顧者。有論者指出針對較低社會經濟地位的危機家庭，應強勢介入採取「緊迫盯人」式的個案介入與處遇<sup>229</sup>，然而所謂的強勢介入不僅將低社經地位的家庭提早貼上家暴的標籤，且可能有違比例原則，為了保護兒童權益而過度侵害家庭的自主與隱私，即便兒童權益有其優先性。

一般說來兒童保護共可分兩種模式，一是法律模式(legal model)，另一則是醫療心理社會模式(medicopsychosocial model)。如果採取法律模式，則家長傷害兒少的行為（無論是出於管教或虐待意圖）就會被視為犯罪，因此，第一個解決方法就是懲罰施暴者，並假設若不懲罰施暴者，就是給予他們傷害孩子的權利。對兒少來說，從家中被帶離，對他們自己而言是一種懲罰，並會因為家長受到懲罰而感到自責，故而親子間既存的緊張關係並不會被緩解。雖然兒少不會再被不當對待，但他們可能會感到罪惡、被拋棄和被處罰，他們的家長也會被標籤化，於是他們經驗到更多的疏離、緊張更多的理由感到自己差勁，更有可能會失控而在未求助的情形下攻擊兒少。而醫療心理社會模式則假設兒虐起因於家庭失功能，施虐者和兒少在他們無法控制的社會和心理因素下被視為受害者。此模式採取不同路徑乃是因為強制通報帶來太多通報、太多未經證實的通報、太多侵入性的調查帶著有害的後果，花費太多資源，卻無法為在危險中的兒少提供協助，經由通報、調查、違反兒少意願將其帶離，確保其安全，比提供兒少及其家庭協助來的更重要。社工員必須花費大部分的時間調查及完成伴隨而來的表格填寫，於是社工員只剩下一點時間和資源扮演治療性角色，兒少處境沒有變得更好，社工員成為代

---

<sup>229</sup> 鄭瑞隆（2006），《兒童虐待與少年偏差：問題與防治》，台北：心理，頁 43。



罪羔羊。醫療心理社會模式則是以提供協助取代懲罰，尊重保密性取代實行控制，強調團結取代通報，機動化家庭的資源取代維持他們的被動，鼓勵各專業合作取代競爭。其想法來自於兒虐其實和一般家長對兒少的態度只有量的差別，而非質的差別，因此，應該提供普遍性的服務給所有需要的人。多專業團隊取向是重要的，可將各專業納入與家庭的決策過程以避免專業分散與競爭的議題。亦應成立中心，提供全年無休的服務，所有家庭都可因為孩子出現問題、擔憂孩子發展、與孩子發生爭吵、只想的到以責打管教等等原因而到中心求助，並且保證為轉介者和施暴者匿名，清楚地和司法體系的功能區分。鄰居不再是想著趕快通報，而是想著要如何協助<sup>230</sup>。


相形之下醫療心理社會模式優點更多，且少了法律模式的弊害。其實兒保工作的偵查功能與提供家庭服務在兒童福利資源的利用上是競爭關係，當資源耗費在偵查上比用在提供家庭服務上多時，表示政治性的決定是要回應「道德上的痛苦」而非考量以寬廣、長期的角度看待問題<sup>231</sup>。筆者曾在評估某個安置案時，發現家長係因經濟壓力無法讓兒少就讀幼兒園，又無其他非正式資源加以協助照顧，且因社會救助法規的不合理標準無法獲得任何經濟協助，以致家長只好帶著兒童上班，兒童因坐不住而頻頻闖禍，亦未能服從管教，家長在疲憊與壓力之下失控責打兒童致傷。筆者認為此案若能在家長求助時即獲得協助，將大為減少兒少受暴的機率，家長亦不至於感到自責與內咎，最後還被迫與兒少分離。或許因為福利經費的考量讓傾心於醫療心理社會模式者不敢採取此模式，但其實法律模式未必較醫療心理社會模式來的節省，因為大量的安置兒少其所花費的成本亦應相當驚人。

目前國內一片人心惶惶，在擔憂被冠上兒少受虐致死的幫兇下，不斷弱化被害人，妖魔化、標籤化及刻板化加害人，而兒少保社工員作為所有社會福利漏洞

---

<sup>230</sup> Gilbert, N. (1997). *Combatting child abuse: International perspectives and trends*. Oxford University Press, p.180-185.

<sup>231</sup> Gilbert, N. (1997). *Combatting child abuse: International perspectives and trends*. Oxford University Press. P.31.



的最後一道防線，往往成為代罪羔羊，其專業評估亦不受重視而被架空。因此，筆者以在兒少保領域素有盛名的督導在曹小妹妹事件後所發表文章作為本文的總結，向所有曾經或現在正在崗位上的社工夥伴致上最深的敬意：「社會工作仰賴『人』來執行助人工作，換言之，社工員是執行保護性工作中最重要的資產。十年來，我深刻體會了培育一個兒少保社工員有多麼不容易，社工員得要應對衝突對立、學習自在行使權力、同理並貼近家長的困難，在模糊不確定情境下得要勇於承擔、並保有希望，此外，還得在錯綜複雜案家情境中找出可工作的空間、協助改變，同時也得面對網絡成員擠壓與轉嫁……」。但，不良決策卻極可能輕易讓保護性工作環境更加惡化，且連帶導致保護性社工人力的耗損終結！」、「我們更應該停下來省思美國的前車之鑑，重新檢視兒保體系真正希望解決什麼議題、並思考兒保工作的範疇與界線，而非不斷加重兒保社工員的負荷與責任，假『保護被害人』之名，行『剝削社工員』之實。」<sup>232</sup>

---

<sup>232</sup> 洪娟娟，「難以承受之重：一位兒保督導的觀點」  
<http://www.frontier.org.tw/blog/?p=1123>(最後瀏覽日：2013年8月12日)







## 參考書目

### 一、政府文書與委託研究

立法院公報第 80 卷第 86 期的委員會紀錄第 175-176 頁。

余漢儀（2012），《兒童及少年受暴問題之研究》，內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會委託研究報告。

林春燕等（2009），《英國家庭暴力、性侵害及性騷擾防治業務考察報告》，行政院及所屬各機關出國報告。

林郁婷（1997），《兒童少年民事保護制度之研究》，司法研究年報第 18 輯第 8 篇，台北：司法院秘書處。

施慧玲等（2014），《推動聯合國兒童權利公約國內法化》，衛生福利部社會家庭署計畫案。

彭淑華（2006a），《發展兒童及少年保護個案家庭處遇服務模式之研究》，內政部委託研究報告。

彭淑華（2006b），《兒童及少年保護個案家庭處遇服務方案評估報告》，內政部兒童局。

游美貴（2006），《臺灣地區受虐婦女庇護服務轉型之研究》，國科會補助專題研究計畫。

### 二、專書

American Humane Association 著，朱淑芳等譯（2011），《兒少保護社會工作》，台北：紅葉文化出版社。

Gilbert, N. (1997). *Combatting child abuse: International perspectives and trends*. Oxford University Press.



- Kazdin E. A. 著，莊綉雲譯（2009），《正面教養，我把孩子變乖了》，台北：新手父母。
- Newhill, E. C. 著，陳圭如、孫世維譯（2007），《案主暴力與社會工作實務》，台北：心理出版社。
- 王行等（2004），《親職暴力處遇：介入與省思》，台北：心理出版社。
- 王明仁等（2008），《兒童保護的模式與服務》，台中：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會。
- 台灣社會工作專業人員協會（2005），《兒童及少年保護工作指南》，台中：內政部兒童局。
- 余漢儀（1995），《兒童虐待—現象檢視與問題反思》，台北：巨流。
- 李惠宗（2008），《行政法要義》，台北：元照。
- 林秀雄（2012），《親屬法講義》，台北：元照。
- 林萬億等（2010），《學校輔導團隊工作-學校社工師、輔導教師與心理師的合作》，台北：五南出版社。
- 林鈺雄（2007），《刑事訴訟法》，台北：元照。
- 財團法人天主教善牧社會福利基金會（2004），《婦女庇護家園經營與輔導手冊》，台北：善牧基金會。
- 財團法人兒童福利聯盟文教基金會（2004），《「預防性兒童保護服務新趨勢」國際研討會論文集》，台北：兒童福利聯盟文教基金會。
- 甯應斌（2010），〈台灣兒福法律與西方 Child Abuse 話語〉，何春蕤（編），《連結性：兩岸三地性/別新局》，頁 206-235。台北：國立中央大學性／別研究室。
- 廖義男（2006），《行政調查制度之研討：行政院法制研究會實錄》，台北：行政院秘書處。
- 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏（2011），《行政程序法實用》，台北：新學林。
- 鄭瑞隆（2006），《兒童虐待與少年偏差：問題與防治》，台北：心理。

羅傳賢，(2000)，《行政程序法論》，台北：五南。



### 三、中文期刊

王惠宜 (2009)，〈社工服務與法令交互作用之反思〉，《社區發展季刊》，第 128 期，頁 181-189。

周清玉、曾冠鈞 (2011)，〈保護性社工人力與工作條件之研究〉，《亞洲家庭暴力與性侵害期刊》，第 7 期第 1 卷，頁 47-78。

施慧玲 (1996)，〈父母懲戒權之行使與兒童之教養保護-從台北地方法院檢察署 84 年偵字第 23205 號不起訴處分書談起〉，《律師通訊》，第 201 期，頁 9-20。

施慧玲 (2004)，〈子女本位之親子法〉，《月旦法學教室》，第 16 期，頁 105-113。

洪家殷 (2010)，〈論行政調查中職權調查之概念及範圍-以行政程序法相關規定為中心〉，《東吳法律學報》，頁 1-42。

陳竹上、孫迺翊、黃國媛 (2013)，〈社會工作專業於家事事件程序之功能定位、法律效力及未來展望〉，《月旦法學雜誌》，第 223 期，頁 21-37。

彭淑華 (1996)，〈暫時性疼痛？-論家庭內體罰與身體虐待之關係〉，《律師通訊》，第 201 期，頁 21-26。

楊崇森 (2013)，〈美國家事法之理論與實際運作 (下)〉，《月旦法學雜誌》，第 215 期，頁 85-105。

蔡秀卿 (2006)，〈行政檢查〉，《東吳法律學報》，第 18 期第 2 卷，頁 43-74。

嚴祥鸞 (2007)，〈充權(Empowerment)社工工作權-先談社工教育的充權〉，《社區發展季刊》，第 119 期，頁 271-281。

### 四、學術論文

李燕俐 (2005)，〈國家對兒童態度的轉變-以台灣兒童福利行政與法制發展為中心〉，



臺灣大學法律研究所碩士論文。

林珮瑛（2003），《我國司法官訓練制度之研究》，政治大學公共行政學系碩士論文。

彭淑華，台灣兒童及少年福利政策與法令制度之發展，「社會福利模式－從傳承到創新」--2011年兩岸社會福利學術研討會，中華文化社會福利事業基金會主辦，頁1-16（2011年4月15日-19日）。

張婷雅（2013），《性侵害被害人於司法程序之保護-以新竹地區為例》，玄奘大學法律學系碩士論文。

黃紀荃（2007），《關務行政調查程序中當事人協力義務之研究-以海關緝私條例為中心》。東吳大學法律學系碩士在職專班比較法學組碩士論文。

劉晏齊（2005），《從救恤到「社會事業」-台灣近代社會福利制度之建立》，臺灣大學法律研究所碩士論文。

慕冠婷（2000），《論未成年人權利之保護-以台灣日治時期近代歐陸親權法之繼承為中心》，臺灣大學法律研究所碩士論文。

謝靜慧（2008），《論兒童及少年人身自由之保障-以國家介入保護及司法審查現況為中心》，中正大學法律學研究所碩士論文。

鍾揚傑（2012），《保護性業務社工員感受之督導功能與其情緒勞務相關因素研究》，朝陽科技大學社會工作系碩士論文。

## 五、網路資料

Adoption Assistance and Child Welfare Act of 1980 P.L. 96-272

[https://www.childwelfare.gov/systemwide/laws\\_policies/federal/index.cfm?event=federalLegislation.viewLegis&id=22](https://www.childwelfare.gov/systemwide/laws_policies/federal/index.cfm?event=federalLegislation.viewLegis&id=22)(最後瀏覽日：2012年2月24日)

Child Abuse Prevention and Treatment Act (CAPTA) of 1974 P.L. 93-247

[https://www.childwelfare.gov/systemwide/laws\\_policies/federal/index.cfm?event=fed](https://www.childwelfare.gov/systemwide/laws_policies/federal/index.cfm?event=fed)



[eralLegislation.viewLegis&id=2](#)(最後瀏覽日：2012 年 2 月 24 日)

The Child Abuse Prevention & Treatment Act: History & Overview

<http://www.cwla.org/advocacy/CAPTASummaryandHistory.pdf>(最後瀏覽日：2012 年 2 月 24 日)

「2 歲童遭毒蟲虐死 王育敏盼『王昊條款』列優先法案」

<http://www.ettoday.net/news/20120628/66855.htm#ixzz29DvMV3Mr>(最後瀏覽日：2012 年 10 月 14 日)

內政部兒童局全球資訊網 [http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/internet/main/index.aspx](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx)  
(最後瀏覽日：2013 年 4 月 28 日)

王美恩、林玉潔編著，「兒童保護服務」

[www.wagners.com.tw/assist/ME1009.ppt](http://www.wagners.com.tw/assist/ME1009.ppt)(最後瀏覽日：2013 年 4 月 28 日)

中時電子報「無法規防身 新北社工好心酸」

<http://news.chinatimes.com/domestic/11050615/112013111400177.html> (最後瀏覽日：2014 年 1 月 4 日)

中時電子報，「葉家興觀念平台－兒少保護也『看報立法』」？

<http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20120926000456>(最後瀏覽日：2012 年 11 月 2 日)

台灣大百科全書「紫絲帶運動」

<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=100106>

(最後瀏覽日：2013 年 12 月 22 日)

台中市政府「市府向中央爭取檢討員額管控 增加基層社工人力」

<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=664283&ctNode=7462&mp=100040>

(最後瀏覽日：2013 年 12 月 22 日)

立法院全球資訊網「敲破恐龍蛋孵育所：你所不知道的司法官訓練所」

[http://www.ly.gov.tw/03\\_leg/0301\\_main/dispatch/dispatchView.action?id=37141&lgno=00008&stage=8](http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/dispatch/dispatchView.action?id=37141&lgno=00008&stage=8) (最後瀏覽日：2013 年 12 月 22 日)



世界新聞網，「家暴增工作重 社工釀罷工」

[http://www.worldjournal.com/view/full\\_lax\\_14/24160548/article-%E5%AE%B6%E6%9A%B4%E5%A2%9E%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E9%87%8D-%E7%A4%BE%E5%B7%A5%E9%87%80%E7%BD%B7%E5%B7%A5?instance=lacrim](http://www.worldjournal.com/view/full_lax_14/24160548/article-%E5%AE%B6%E6%9A%B4%E5%A2%9E%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E9%87%8D-%E7%A4%BE%E5%B7%A5%E9%87%80%E7%BD%B7%E5%B7%A5?instance=lacrim)(最後瀏覽日：2013 年 12 月 6 日)

自由電子報「養母虐童致死 家防中心主任遭彈劾」

<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/nov/28/today-taipei4.htm>(最後瀏覽日：2013 年 12 月 9 日)

「社區治安 安全生活防治網」<http://www.safemyhome.tw/about.html> (最後瀏覽日：102 年 12 月 26 日)

兒童及少年保護工作指南

[http://www.cbi.gov.tw/cbi\\_2/upload/7d050e97-8e23-47be-9156-eb11c6a5a76c.pdf](http://www.cbi.gov.tw/cbi_2/upload/7d050e97-8e23-47be-9156-eb11c6a5a76c.pdf)  
(最後瀏覽日：2013 年 11 月 30 日)

洪娟娟，「難以承受之重：一位兒保督導的觀點」

<http://www.frontier.org.tw/blog/?p=1123> (最後瀏覽日：2013 年 8 月 12 日)

美國兒童福利資訊網站

<https://www.childwelfare.gov/pubs/otherpubs/majorfedlegis.cfm> (最後瀏覽日：2013 年 11 月 15 日)

曹小妹妹事件

<http://rphone.pixnet.net/blog/post/26098736-%E6%9B%B9%E5%B0%8F%E5%A6%B9%E5%A6%B9%E4%BA%8B%E4%BB%B6> (最後瀏覽日：2013 年 4 月 28 日)

衛生福利部保護服務司「兒少保護評估及決策工具」

[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1.aspx?f\\_list\\_no=145&fod\\_list\\_no=1510](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1.aspx?f_list_no=145&fod_list_no=1510) (最後瀏覽日：2013 年 11 月 30 日)

衛生福利部「辦理家庭暴力被害人庇護安置處理程序」

[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1\\_P.aspx?f\\_list\\_no=143&fod\\_list\\_no=1265&d](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOPS/DM1_P.aspx?f_list_no=143&fod_list_no=1265&d)

[oc\\_no=3216](#) (最後瀏覽日：2013 年 11 月 10 日)

