

## 調查報告

壹、案由：家事事件法施行後，法院所需之社工服務需求遽增，卻無妥適之配套措施，而仰賴原已嚴重不足之地方政府社工人力，致排擠社工原有福利服務及保護工作，相關機關有無怠失乙案。

貳、調查意見：

本院於民國(下同)102年6月7日舉辦「監察院102年婦女人權保障實務研討會」，第三場議題就社政及警政體系檢視婦女人權問題時，婦女救援基金會前董事長葉毓蘭提出有關家事事件法通過施行之後，新增相關制度對於社工服務需求遽增，司法院並未在修法時完備配套措施，仍大量依賴原已嚴重不足的地方政府社工人員，對原有的福利與保護工作形成排擠等情。嗣經102年7月12日本院人權保障委員會第4屆第35次會議，決議推派委員進行調查。

案經函請衛生福利部、司法院少年及家事廳、5個直轄市政府提供相關卷證資料，並請衛生福利部轉請22個地方政府提供統計數據。復於102年11月11日請司法院少年及家事廳、衛生福利部，以及臺北市、臺中市、高雄市、臺東縣政府進行簡報，並邀請慈濟大學社會工作學

系賴教授月蜜、謝律師玉璇，提供專業意見。102年12月31日再對家事事件法之立法過程，以及釐清該法所定有關社工人員陪同在場、訪視調查是否為新增之工作項目，諮詢立法院尤委員美女、王委員育敏及吳委員宜臻。

完成一系列之調卷工作及諮詢會議後，本案於103年2月12日詢問司法院少年及家事廳、衛生福利部，出席人員包括：林秘書長錦芳、少年及家事廳黃廳長梅月、衛生福利部曾政務次長中明、社會及家庭署簡署長慧娟、保護服務司張司長秀鴛、社會救助及社工司江副司長國仁等相關主管及承辦人員，業經調查竣事。茲就全案調查結果提出意見如后：

- 一、**101年6月1日家事事件法施行前，各地方政府整體社工人力即已嚴重不足，迄今尚有1/3人力仍未補充到位；尤其保護性社工人力，迄今仍不足500人左右；惟該法又新增地方政府社工人員之業務範圍，非但造成原已緊縮之人力更加捉襟見肘，亦排擠原有之保護業務及福利服務；司法院事先未能周妥考量並研定配套措施，即倉促施行，難謂允當。**

(一)按家事事件法第11條：「**未成年人、受監護或輔助**

宣告之人，表達意願或陳述意見時，必要者，法院應通知直轄市、縣(市)主管機關指派社會工作人員或其他適當人員陪同在場，並得陳述意見。」同法第16條：「法院得就社會福利主管機關、社會福利機構所屬人員，或律師公會、社會工作師公會或其他相類似公會所推薦具有性別平權意識、尊重多元文化，並有處理家事事件相關知識之適當人員，選任為程序監理人。」同法第106條第1項及第3項規定，法院為審酌子女之最佳利益，得徵詢主管機關或社會福利機構之意見、請其進行訪視或調查，並提出報告及建議；法院認為必要時，得通知主管機關或社會福利機構相關人員於期日到場陳述意見。此即為家事事件法所定地方政府社工人員陪同在場及擔任程序監理人，以及法院得請地方政府進行訪視調查並提出報告及建議之相關規定。另查家事事件法係立法院於100年12月12日三讀通過，總統於101年1月11日公布，司法院定於101年6月1日施行。

**(二)家事事件法除新增法院得選任地方政府社工人員為程序監理人之制度外，法院請地方政府指派社工**

人員陪同在場之事件及協助辦理之事項，已非僅限於原有之民法、兒童及少年福利與權益保障法、家庭暴力防治法等所規定之案件，確有新增地方政府社工人員之業務範圍，並增加服務案量：

1、司法院少年及家事廳認為家事事件法並未新增地方政府社工人員之工作：

102年11月11日司法院少年及家事廳於本院簡報表示略以：社工陪同制度，形式為創新，惟實質係就各該法律原已明定之社政服務，予以彰顯強化其效益，現行民法、兒童及少年福利與權益保障法、家庭暴力防治法等，均早有社工人員陪同之法源依據(詳見附表1)；另家事事件法施行前，針對離婚監護事件、未成年人監護事件及未成年人收養事件，法院依民法第1055條之1、同法第1111條、兒童及少年福利與權益保障法第16至18條，均得命主管機關或社會福利機構進行訪視，提出調查報告及建議，故社工陪同及訪視調查尚非法院於家事事件法施行後，方新增之社工服務需求。該廳復表示：依臺灣高等法院所屬各

法院陳報之101年6月至102年12月社工陪同出庭之統計數據以觀(詳見附表2)，以家庭暴力防治法陪同之保護令事件為最多，未成年監護事件(含親權)居次，監護宣告事件再次之，且未成年監護事件及監護宣告事件須社工人員陪同出庭之案件數，自101年9月起已漸趨平穩，每月平均各約34件及15件；另102年度未成年監護事件、監護宣告事件陪同伴數最多之法院，平均每月各7件、17件。

## 2、惟衛生福利部認為家事事件法確有擴大地方政府社工人員陪同在場或提出訪視調查報告之案件範圍：

- (1)家事事件法施行前，各地方政府依據家庭暴力防治法第13條第4項規定，於保護令事件開庭審理時，被害人得聲請社工人員陪同在場；以及依兒童及少年福利與權益保障法第61條第2項規定，於兒童少年保護安置事件，對於兒童及少年接受訪談、偵訊、訊問或身體檢查，應由社工人員陪同。爰各地方政府指派社工人員

陪同出庭係以家庭暴力事件被害人向法院聲請民事保護令之開庭審理，以及兒童少年保護事件經法院裁定保護安置等案件類型為主。

(2)又，家事事件法施行前，各地方政府依據家庭暴力防治法第13條第4項及第6項、兒童及少年福利與權益保障法第17條、民法第1055條及第1055條之1等規定，針對民事保護令事件、離婚事件之未成年子女權利義務之行使或負擔與兒童及少年收出養事件等，社工人員即會陪同被害人出庭、陳述意見或協助進行訪視調查及提供報告供法院裁定時參考。

(3)然家事事件法施行後，依該法第11條規定，各地方法院於審理家事事件時，請地方政府指派社工人員陪同在場或提出調查報告之案件範圍確有擴大，例如依家事事件法第104條親子非訟事件中(含未成年子女扶養請求、其他權利義務之行使或負擔之酌定、改定、變更或重大事項權利行使酌定事件；變更子女姓氏；停止親權事件；關於未成年子女選任特別代理人事件；交付子女及其他親子非訟

事件)，法院依家事事件法第106條規定，為審酌子女之最佳利益，得徵詢主管機關或社會福利機構之意見，請其進行訪視或調查，並提出報告及建議，上開親子非訟事件除同時屬保護事件，各地方政府原已指派相關社工人員負責個案處遇；因此，如有需要陪同在場或提供訪視報告，即由該名社工人員協助；如係一般性案件(如單純離婚案件等)，地方政府因接獲法院通知指派社工人員陪同在場或進行訪視提出報告等，即須另外指派社工人員協助辦理，此即家事事件法通過後，法院因審理家事事件請地方政府指派社工人力協助進行訪視調查及陪同出庭增加之案件數量。

### 3、地方政府亦認為家事事件法新增地方政府社工人員之工作項目：

部分地方政府於本院簡報會議及函復資料中，指出家事事件法新增社工人員之工作項目：

(1)法院期待社工人員提供非法定業務項目服務

，增加地方政府之業務負荷，例如：兩造當事人心理諮商輔導、非家暴案件之子女會面交往等項目，造成地方政府業務負荷，社工人力及經費亦不足以因應。

(2)家事事件法施行後，增加協助法院進行未成年子女審前會面交往觀察紀錄，造成社工人力不足，影響部分案件訪查進度。

(3)家事事件法施行後，統合法院審理程序，法院運用家事事件法指派社工人員之情形漸增；如該府社工人員接獲法院通知，就「會同開具財產清冊」、「列為輔助宣告之人」、「列為共同監護人」等事件到院陳述意見。

(4)家事事件法施行前，法院請該府指派社工人員陪同在場之案件係以該府保護個案或開案輔導個案為限。惟家事事件法施行後，家事案件中若有未成年人、受監護或輔導宣告之人，法院均會要求該府指派社工人員陪同在場。

(5)家事事件法施行後，該府除法定(家庭暴力防治法、兒童及少年福利與權益保障法、身心障礙者權益保障

法、老年福利法)應由社工人員陪同在場之事項外，家事案件中若有未成年人、受監護或輔導宣告之人，法院均依家事事件法第11條及第186條第2項規定，要求該府指派社工人員陪同在場，並得陳述意見。

(6)家事事件法施行後，法院因案件需要函請地方政府指派社工人員陪同出庭及訪視調查之案件類型，擴大為涉及未成年子女之相關權益案件，如變更子女姓氏、酌定未成年子女探視權、變更子女會面交往方式等或事關繼承、提供訪視或調查報告、開具財產清冊、協助提供個案輔導紀錄與安置紀錄及輔導摘要報告、協助蒐證與取得證據等類型。另除法院交查兒童少年權益相關案件外，尚增加未成年子女審前會面交往觀察評估並提供觀察紀錄，以及成年子女終止收養訪視調查並提供評估報告等。

#### 4、根據衛生福利部調查結果，家事事件法確實增加地方政府社工人員之業務範圍及服務案量

(1)依據衛生福利部於102年1月18日函請各地方

政府填報調查表之結果顯示，101年6至12月地方政府及各地家暴事件服務處之服務量，與同期(100年7至12月)比較整體增加3,755人次(詳如下表1)。其中係屬家事事件法施行後額外增加之業務，包括：代理老人個案出庭、交付子女會面、選定未成年監護人、陪同未成年人出庭、離婚訴訟或改定監護權陪同未成年人出庭及兒童證人出庭等。

表1、101年6月至12月較100年7月至12月地方政府及  
 家暴事件服務處服務增加情形 單位：人次

項目別	成年人事件 (備註1)	兒童少年事件 (備註2)	小計
陪同出庭	336	358	694
其他	2,320	741	3,061
合計	2,656	1,099	3,755

備註1：(1)陪同出庭之成年人事件係包括家暴、性侵害、代理老人個案出庭(擔任老人個案之受監護宣告、輔助宣告之代理人或會同開具財產清冊之人)等。(2)其他之成年人事件係包括擔任老人保護程序監理人、法律服務、其他家事事件諮詢、網絡人員諮詢等。

備註2：(1)陪同出庭之兒童少年事件係包括兒少保、監護權調查(離婚)、終止收出養、交付子女會面事件、選定未成年監護人事件、陪同未成年人出庭、離婚訴訟陪未成年者出庭、臨時兒童證人出庭、親權等。(2)其他之兒童少年事件係包括擔任兒少保程序監理人、監護權案訪視調查、交付子女會面事件訪視調查、離婚、子女監護權等家事事件諮詢等。

資料來源：衛生福利部

(2)再據衛生福利部函請地方政府查復結果顯示，

17個地方政府(5個縣市未查覆)依法院通知指派社工人員陪同出庭之人次，102年較100年增加

58%；法院請地方政府進行訪視調查之人次亦有增加，102年較100年增加7%(詳見附表3)。又，家事事件法施行後，除陪同出庭及訪視調查外，尚有依該法第107條規定辦理交付子女會面交往；依該法第16條、第109、第165條規定擔任程序監理人，以及依該法第168條規定開據財產清冊等事項(詳見附表4)。相關數據均可足徵家事事件法對社工服務之需求，確有明顯增加。

(3)又，司法院雖參酌臺灣高等法院所屬各法院陳報之101年6月至102年12月社工陪同出庭統計數據，認為社工人員陪同出庭之案件數已漸趨平穩；惟前揭數據係以案件為基礎，非以社工人員出庭之次數，且於結案之後始進行統計，爰無法呈現家事事件法施行後增加社工人員出庭次數之實際狀況。

**5、據上所述，家事事件法施行之後，確有新增地方政府社工人員之業務範圍，亦增加其服務案量：**

101年6月1日家事事件法施行前，民法、家庭

暴力防治法、兒童及少年福利與權益保障法相關規定，各地方政府指派社工人員陪同出庭係以家庭暴力事件被害人向法院聲請民事保護令之開庭審理(家庭暴力防治法第13條第4項)，以及兒童少年保護事件經法院裁定保護安置(兒童及少年福利與權益保障法第61條第2項)等案件類型為主。復據家庭暴力防治法第13條第4項及第6項、兒童及少年福利與權益保障法第17條、民法第1055條及第1055條之1等規定，針對民事保護令事件、離婚事件之未成年子女權利義務之行使或負擔與兒童及少年收出養事件等，社工人員即陪同被害人出庭、陳述意見或協助進行訪視調查。然家事事件法制定通過後，法院請地方政府指派社工人員陪同在場之案件類型及協助辦理之事項，已非僅限於前揭原有之民法、兒童及少年福利與權益保障法、家庭暴力防治法等規定之案件，確有新增地方政府社工人員服務之範圍，如一般單純離婚案件，以及依家事事件法107條規定辦理交付子女會面交往；第16條、第109、第165條規定擔任程序監理人

，以及第168條規定開據財產清冊等事項。

(三)全國各地方政府所需社工人力長期嚴重不足，經本院調查後，行政院雖已於99年9月14日核定增加1,492名社工人員；惟核定當時並未考量各地方政府辦理家事事件法所需之社工人力，且參考之保護通報案量及福利人口群，迄今已增加甚多；加以1,492名人力尚有1/3員額未補充到位，保護性社工人力更缺500人左右，以致目前社工人力依舊不足。家事事件法施行後，新增地方政府社工人員之業務範圍，勢必造成原已緊縮之人力更加捉襟見肘，並排擠原有之保護業務及福利服務：

1、行政院於99年9月14日核定增加1,492名社工人員，惟迄今尚有1/3員額未補充到位，且核定當時並未考量各地方政府辦理家事事件法所需之人力：

本院前於98年曾就全國各地方政府所需社工人力長期嚴重不足之問題，立案進行調查。案經本院調查後，行政院雖已於99年9月14日核定「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」，增加

1,492名社工人員，惟該計畫係逐年辦理，並非一次即增補完成<sup>1</sup>，截至103年2月12日止尚缺512人。加以當時該計畫係以99年4月底總人口數、社會福利績效考核績優且社工人力較佳之3個縣市平均每位社工人員服務民眾基準值、人口密度及65歲以上老年人口數；99年3月底身心障礙人數，以及各縣市94至98年保護通報個案平均數等，作為推估社工人力之參考基準，並未考量各地方政府辦理家事事件法所需之社工人力。

**2、行政院核定增加1,492名社工人員所參考之保護通報案量及福利人口群，迄今已增加甚多，1,492名人力勢必不敷所需：**

行政院「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」推估所需社工人力所參考之基礎數據，迄今已增加甚多。例如兒童及少年保護案件通報數從95年之13,986件，增加至102年之40,597件，**增加190.27%**；同期間家庭暴力及性侵害案件通報數亦有增加之趨勢，分別從95年之55,683件及6,602

---

<sup>1</sup> 依該計畫，100年增加進用366名約聘社員工，101年至105年進用1,096名正式社工人員，106年至114年約聘社工人員出缺則改為進用394名正式人員。

件，增加至102年之90,232件及13,928件，增加62.05%及110.97%(詳見下表2)，增加之案量相當可觀，其所增加之工作重擔，遠超過社工人員所能負荷之程度。又，總人口數從99年4月底之23,113,074人，增加至101年12月之23,315,822人，增加202,748人；同期間老年人口數增加128,778人，身心障礙人口數增加53,894人(詳見下表3)。

表2、95年至102年底全國兒童少年保護、家庭暴力及性侵害案件通報數

年別	兒童及少年保護	家庭暴力(不含兒童及少年保護)	性侵害
95	13,986	55,683	6,602
96	19,247	58,363	7,703
97	18,872	62,788	8,521
98	20,070	71,777	9,543
99	27,603	83,041	10,892
100	25,740	78,575	13,686
101	31,353	83,850	15,102
102	40,597	90,232	13,928

資料來源：

- 1、95至99年資料，係根據本院「據現代婦女基金會等陳訴：內政部等相關機關似未有積極改善社工人力不足、建置合理薪酬等作為，致保護性業務社工員長期承受高案量，過度耗損勞力與生命，恐危及受害者權益等情乙案」之調查報告。
- 2、100至102年資料係由衛生福利部提供

表3、行政院於99年9月14日核定「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」推估之基準之基礎數據資料增長情形

項目	總人口數 (人)	社福績效考核 績優且社工人 力較佳3縣市 平均每位社工 服務民眾基準 值 (人)	人口 密度 (人/平方 公里)	老年 人口數 (人)	身心障礙 人口數 (人)
99年 4月	23,113,074	5,460 (註1)	639	2,471,374	1,063,624
101年 12月	23,315,822	5,265 (註2)	644	2,600,152	1,117,518
比較 說明	增加 202,748人	-	增加 5人	增加 128,778人	增加 53,894人

備註：1、臺北市、高雄市及高雄縣。2、臺北市、高雄市。

資料來源：衛生福利部

### 3、各地方政府保護性社工人員係執行第一線保護 個案直接服務，攸關保護個案之生命安全，惟迄 今尚欠500人左右：

- (1) 目前各地方政府保護性社工人員係執行第一線保護個案直接服務，其工作內容主要係依兒童及少年福利法、兒童及少年性交易防制條例、家庭暴力防治法、性侵害犯罪防治法、老人福利法及身心障礙者權益保障法等相關規定。各地方政府保護性社工人員依法應辦事項，均直接涉及受保護者人身安全之緊急處置，是當社工人員判斷錯誤、處理不當、應變不足時，勢必危及個案之生命安全。本院前於100年間調查保護社工人力不足案

時<sup>2</sup>，內政部(原主管業務自102年7月23日改由衛生福利部管轄)推估各地方政府合理之「兒童及少年保護社工人力」、「家庭暴力及性侵害防治社工人力」分別為634人及873人，惟當時兩類社工人力僅達合理員額數之5成左右，不足逾7百人，其中兒童及少年保護社工人力缺375人，家庭暴力及性侵害防治社工人力缺356人。

(2)案經本院提出糾正之後，該部及各地方政府雖已持續充實保護性社工人力，惟迄今是類社工人力配置仍然不足，截至101年12月底尚欠509人(詳見下表)，且衛生福利部於約詢時陳稱102年是類人力增加不多；然通報案量卻又再持續增加(以兒童少年保護通報案件量為例，本院調查當時，99年通報量為27,603件，惟101年及102年已分別增加為31,353件及40,597件)，致使第一線保護性社工人員依舊承擔極大之工作負荷及壓力，因而在工

---

<sup>2</sup> 本院於100年間調查「據現代婦女基金會等陳訴：內政部等相關機關似未有積極改善社工人力不足、建置合理薪酬等作為，致保護性業務社工人員長期承受高案量，過度耗損勞力與生命，恐危及受害者權益等情。」(派查文號：監察院100年4月14日院台調壹字第10008001350號函)乙案後，糾正行政院、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣及嘉義市政府在案。

作耗竭之下，造成人員頻頻異動，專業難以累積；換言之，地方政府保護性社工人員僅為符合法定時限之規定<sup>3</sup>以維護個案之人身安全，即須疲於奔命於調查案件，一再承擔無法負荷之重責，遑論後續能夠對保護個案提供密集且充足之處遇服務，卻必須承擔家事事件法施行後新增之非緊急業務。此如同急診室病患壅塞不已且病況緊急，急診醫師人力已不足，卻又將負責急診之醫師調往門診治療一般性病人，屆時將排擠保護業務之進行，危及保護個案之人身安全。

表4、101年12月底地方政府保護性社工人力配置與尚差人力  
單位：人；%

項目別	內政部於100年間所推估之合理員額(A)	依服務個案類型案量占總案量多寡折算後之人力	所差之員額數(B1)	缺額率(B1/A)
兒童及少年保護性社工人力	634	375	259	41
家庭暴力及性侵害防治社工人力	873	658	250	29

資料來源：本院調查有關保護性社工人力不足案之調查報告中表3-2，以

<sup>3</sup> 以兒童及少年保護通報案件為例，依兒童及少年福利與權益保障法第53條規定、兒童及少年保護通報及處理辦法第4條等規定，直轄市、縣(市)政府於知悉或接獲兒童及少年保護案件通報後24小時內，應立即處理，至遲不得超過24小時，社工人員並應訪視兒童少年進行安全性評估，且於受理案件後4日內提出調查報告。同法第56條及第57條復規定，兒童及少年遭受不當對待，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣(市)主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置；如緊急安置不足以保護兒童及少年者，得聲請法院裁定繼續安置，以3個月為限；必要時，得聲請法院裁定延長之。

及內政部102年4月10日台內童字第1020840075號函附之統計資料，彙整製作。

4、據上，99年9月14日行政院核定增補之社工人力雖能稍微紓解地方政府社工人力不足之問題，惟在保護通報案件大量增加及福利人口群持續增加之下，社工人力依舊不足；況且當時未將各地方政府辦理家事事件法之陪同在場、訪視調查及擔任程序監理人等業務所需要之社工人力，納入推估基準，以致家事事件法施行後，新增地方政府社工人員之業務範圍，且法院通知地方政府指派社工人員陪同在場及訪視調查之案件數亦有增加，使得原已緊縮之社工人力更加捉襟見肘，並排擠原有之保護業務及福利服務。

(四)另查，家事事件法草案立法過程中，立法院曾於100年10月31日、11月14日及17日針對「家事事件法草案」召開3次公聽會，衛生福利部、臺北市政府社會局、新北市政府社會局、民間團體皆有代表出席表達社工陪同制度雖有助於保障未成年子女在家事事件審理程序之權益，惟礙於地方政府社工人力於執行各類保護案件已不堪負荷，各地方法院因審理家

事事件需要，請地方政府指派社工人員辦理陪同出庭及訪視調查等，恐造成社工人員疲於奔命，無法負荷。顯然司法院對於家事事件法之施行所可能加劇社工人力不足之問題，並排擠社工人員既有保護工作與社會福利等情，應可預見，惟卻未能研定相關配套措施或與相關權責機關協商因應作為，即貿然施行，難謂周延允當。

(五)綜上，101年6月1日家事事件法施行前，各地方政府整體社工人力即已嚴重不足，迄今尚未獲有效改善。惟家事事件法新增地方政府社工人員之業務範圍，加以法院通知地方政府指派社工人員陪同在場及訪視調查之案件數亦有增加，非但造成原已緊縮之社工人力更加捉襟見肘，亦排擠原有之保護業務及福利服務。司法院事先未能周妥考量並研定配套措施，即倉促施行該法，難謂允當。

二、家事事件法所定陪同在場及程序監理人等制度，立意良善，惟地方政府社工人員既有工作已負荷沈重，並欠缺相關法律專業知能，由是類人員執行前揭工作，造成該等制度之運作流於形式，難以發揮功能；司法

院允宜通盤檢討並協調社政主管機關研議解決之道，俾落實家事事件法之立法目的。

(一)家事事件法所定未成年人、受監護或輔助宣告之人應有適當人員陪同在場及擔任其程序監理人等制度，立意良善：

1、按未成年人、受監護或輔助宣告之人，表達意願或陳述意見時，必要者，法院應通知直轄市、縣(市)主管機關指派社會工作人員或其他適當人員陪同在場，並得陳述意見，家事事件法第11條定有明文。揆其立法理由謂未成年人、受監護或輔助宣告之人表達意願或陳述意見時，如有適當人員在場陪同，較能緩和其心理壓力而能流露真情、表達真意，其利益良善。

2、復按家事事件法第16條第1項規定：「法院得就社會福利主管機關、社會福利機構所屬人員，或律師公會、社會工作師公會或其他相類似公會所推薦具有性別平權意識、尊重多元文化，並有處理家事事件相關知識之適當人員，選任為程序監理人。」其立法理由略以，程序監理人代受監理

人為程序行為，具有相當程度之公益性及專業性，宜由社會福利主管機關、社會福利機構所屬人員，或由律師公會、社會工作師公會或其他相類似公會所推薦具有處理家事事件相關專業知識適當之人擔任。且程序監理人擔任受監理人與法院間溝通之橋樑，並保護受監理人之利益，協助法院迅速、妥適處理家事事件，自有為受監理人進行程序之權。

(二)惟查，地方政府社工人員既有工作負荷已屬沈重，且在專業養成過程中，又欠缺相關法律專業訓練，造成其陪同在場及擔任程序監理人均流於形式，難以發揮應有之功能：

#### 1、有關地方政府社工人員陪同在場

(1)社工人員陪同制度之目的係為協助未成年人、受監護或輔助宣告之人在家事案件訴訟程序中，透過庭前準備、庭中陪伴、庭後輔導等方式，以穩定、安撫其情緒，並使其陳述得以順暢無礙，有利於法官進行家事事件之審理及裁判。此雖為社工人員具有社會工作專業(如：

同理心技巧)所能發揮，惟據地方政府所提意見，實務上，法院通知地方政府指派社工人員陪同出庭之時程過於短促，又多非屬地方政府開案服務之個案，使得社工人員僅能流於形式陪同個案出庭、協助情緒安撫。

(2)又，家事事件法施行後，地方政府除法定(家庭暴力防治法、兒童及少年福利與權益保障法、身心障礙者權益保障法、老年福利法)應由地方政府社工人員陪同在場之事項外，家事案件中若有未成年人、受監護或輔導宣告之人，法院均依家事事件法第11條及第186條第2項規定，要求地方政府指派社工人員陪同在場並得陳述意見。惟因是類事件多非屬地方政府在案服務之個案，在毫無瞭解個案及其家庭狀況之下，實難以與個案建立專業及信任關係，僅能流於形式陪同個案出庭、協助情緒安撫，甚難為未成年人陳述意見，有失家事事件法之立法目的。

(3)再據臺北市、新北市、臺中市、高雄市、臺南市及臺東縣政府提出以下意見：

- <1>陪同出庭次數增加，加重社工人員之工作負荷，使原有服務提供及業務辦理時間減少。
- <2>涉及家庭暴力案件之保護令及離婚訴訟之監護權調查案，保護性社工人員須分別在聯繫父母兩造及未成年子女，訪視後尚須撰寫評估報告，易影響或耽誤處理緊急個案時效。
- <3>現有社工人員之工作已呈現負荷過重問題，復依家事事件法配合或陪同工作，徒增社工人員之個案負荷量。
- <4>若常因案件需社工人員出庭陳述意見或陪同，交通往返影響社工人員既有之服務及工作時效。
- <5>家事案件不完全為社工人員處遇中之個案，專業關係尚未建立，憑短暫接觸、聯繫，難以周延提出相關評估意見或報告。
- <6>排擠現有之服務情況及時間，陪同效益有限：
- 陪同出庭案件，因等候出庭之時間冗長，影響社工員原訂安排之工作行程。

- 法院臨時通知社工員協助陪同出庭，未獲個案相關資料，且未有充裕時間與個案進行庭前準備及建立信任關係，專業角色無法發揮，亦無法達到預期社工陪同之效益。

<7>依社政專家學者之通論，社工人員每月接案量以不超過25案為宜，惟目前各縣市似乎均超過此標準，社工人員除第一線訪視工作外，尚須肩負龐雜的行政業務，現加上法院交查案件及家事事件法案件，每名社工員負荷之案量，將益形沉重。

<8>任一案件之訪視評估及處遇，為求周妥衡平，往往非拜訪一、二次即可決定。惟臺東縣幅員遼闊，地形狹長，復有海岸山脈居中隔絕，訪視評估之往返交通時程，動輒耗費3~4小時實屬常態；加以諸多當事人常因故未實際居住戶籍所在地，更增社工人員訪視工作難度。

(4)按家事事件法所定之陪同出庭，並非僅為單純

陪伴，其目的係社工人員必須陪同完成整個司法訴訟程序，此涉及庭前之準備(例如：熟悉個案及其家庭狀況、與接觸個案以建立信任關係)、庭中之安撫情緒及協助陳述意見、庭後之追蹤輔導等，此過程必須耗費諸多精力及時間(除前揭工作所耗費之時間，尚包含訪視個案及陪同出庭往返所需之交通時間)。惟在目前地方政府社工人力不足之下(有關各地方政府社工人力不足之問題，已於前揭調查意見一詳述)，社工人員既有社會福利工作即已不堪負荷，疲於奔命，隨著陪同出庭之案件增加，不僅嚴重排擠社工人員既有福利業務及原有個案服務，更難以發揮前揭陪同制度之立法目的。

## 2、有關地方政府社工人員擔任程序監理人

依據臺北市、臺中市、高雄市及臺東縣政府就社工人員擔任程序監理人之問題，於102年11月11日本院簡報會議中提出以下意見：

- (1)程序監理人制度實施後，社工人員需協助程序監理人聯繫訪談個案、相關人及撰寫陳報狀等

，使得既有社工人員壓縮處理其他個案服務時間。

(2) 以社工人員擔任家事事件法，如程序監理人、輔助人等，恐因對法律、法定程序認知不足，難以符合所期待之角色。

(3) 程序監理人須處理出庭、調查及會談等工作，其所耗費時間心力，更讓社工人員工作壓力雪上加霜。

3、根據衛生福利部及司法院之說明，社工人員陪同在場及擔任程序監理人均需要相關法律專業知能，惟社工人員在專業養成過程中，欠缺相關法律專業訓練：

(1) 據衛生福利部表示，有關地方政府社工人員依據法院通知辦理家事事件之陪同在場及擔任程序監理人等工作，專家學者建議是類人員在陪同出庭過程中，從出庭前的準備、出庭中的陪伴，到出庭後的追蹤與協助，主要扮演教育者、情緒安撫者、輔助者、資源資訊提供與連結者、法庭證人、評估者、行政等角色，故在

專業部分需要具備對於不同年齡階層的身心發展(口語表達、行動能力、精神狀態、認知能力)之認識與敏感度、溝通技巧及社會資源連結能力等；在法律方面，則需要瞭解相關社會福利法規內涵與家事、民刑事等訴訟法規、對司法體系的認識，以及社工人員在司法體系中的角色與責任等。復據102年11月11日司法院少年及家事廳簡報資料亦載明：未成年人監護、收養事件因涉及未成年子女之權益，法院如認未成年子女有陳述意見之必要時，社工人員陪同在場可協助未成年子女理解法庭運作，緩和心理壓力。

(2)惟查，現行地方政府社工人員主要包含通過國家考試之社工師，以及國內公、私立大專院校社會工作相關科系(組)畢業之約聘社工員，其等在學校教育養成過程中，依各該學校所規定之必、選修課程，並未包括民刑事等訴訟法規，甚至僅有少部分學校開設家庭暴力學程(如國立暨南大學)或家庭暴力防治相

關課程。以地方政府社工人員在養成教育過程中欠缺相關法律專業訓練之下，即難協助未成年子女理解法庭運作並進而表達真意；況且未成年子女對於法庭運作過程必有諸多疑問及恐懼，惟當社工人員無法為出庭之兒童少年解惑時，又如何能與個案建立信任關係，更遑論能夠符合擔任程序監理人所應有之角色及功能。

**(三)本案諮詢之專家學者憂慮社工人員陪庭所需要之專業知能不足，導致社工陪庭制度流於形式，未能達到實質陪庭之功能及目的：**

本院於102年11月11日召開之諮詢暨簡報會議中，專家學者均肯認社工人員陪同在場及程序監理人制度立意良善，惟仍憂慮社工人員陪同制度雖為過去原本即有進行之法定工作，但家事事件法施行後，兒童少年進入法庭之機會越來越多，除保護性業務之外，親權案件量亦有明顯增加，惟家事事件法過於倉促施行，無法提升社工人員陪庭所需要之專業知能，導致實務運作上社工陪庭制度流於形式

，未能達到實質陪庭之功能及目的。況且親權案件之陪庭制度，確為家事事件法所新增之工作項目，庭前、庭中、庭後之工作，除社工人員需要提升法律專業外，法官亦應強化如何主導決定何種專業人員需要進入各階段工作之能力，司法與社政單位應加強溝通。另就程序監理人制度，專家學者表示，我國對程序監理人未有完整訓練，僅舉辦多場次座談會，程序監理人之專業尚待建立，法院現行流於形式之運作，僅為符合程序上之合法性，建議司法院應重新檢視家事事件法之相關規定；另倘係兒童少年保護案件，由主責社工人員擔任程序監理人，亦有其角色上之矛盾與混淆。

(四)綜前所述，家事事件法所定未成年人、受監護或輔助宣告之人應有適當人員陪同在場及擔任其程序監理人等制度，立意良善。惟地方政府社工人員既有工作負荷沈重，並欠缺相關法律專業知能，由是類人員執行前揭工作，造成該等制度之運作流於形式，難以發揮功能。司法院允宜通盤檢討，並協調社會福利主管機關研議解決之道，俾落實家事事件

法之立法目的。

三、各地方政府依法院通知進行家事事件之訪視並提出報告，係為協助法院作成裁判之目的所需，惟目前地方政府社工人力不足、財政普遍窘困，導致其作成之訪視報告品質不一，難為法院裁判之參考；司法院允宜正視並妥為因應解決，俾落實訪視調查之立法目的。

(一)按現行相關法律規定，法院為審酌各類家事事件中未成年人子女、兒童少年，以及受監護、輔助宣告之人等之最佳利益，得請地方政府或社會福利機構進行訪視或調查，並提出報告及建議：

1、依民法第1055條及第1055條之1規定，對於離婚監護事件、未成年人監護事件，法院為審酌未成年子女最佳利益，得參考社工人員之訪視報告；另依同法第1111條規定，法院為成年人監護宣告之選定及指定前，得命主管機關或社會福利機構進行訪視，提出調查報告及建議。復據兒童及少年福利與權益保障法第17條第2項規定，法院認可兒童及少年之收養前，命直轄市、縣(市)主管機關、兒童及少年福利機構、其他適當之團體或

專業人員進行訪視，提出訪視報告及建議，供決定認可之參考。爰家事事件法施行前，有關離婚監護事件、未成年人監護事件及監護宣告事件、兒童少年收養事件，法院依前揭規定得命地方政府或相關團體機構進行訪視及提出調查報告。

- 2、家事事件法施行後，按該法第106條規定：「法院為審酌子女之最佳利益，得徵詢主管機關或社會福利機構之意見、請其進行訪視或調查，並提出報告及建議。法院斟酌前項調查報告為裁判前，應使關係人有陳述意見之機會。但其內容涉及隱私或有不適當之情形者，不在此限。法院認為必要時，得通知主管機關或社會福利機構相關人員於期日到場陳述意見。前項情形，法院得採取適當及必要措施，保護主管機關或社會福利機構相關人員之隱私及安全。」另同法第119條、第122條第3項及第123條、第176條第1項、第178條、第180條、第183條、第184條第2項及第185條第2項等規定，均有準用第106條之規定。是以，親子非訟事件、收養事件、未成年人監護事件、監

護或輔助宣告事件、親屬會議事件及保護安置事件，法院為審酌子女或受監護、輔助宣告之人最佳利益，得請地方政府或社會福利機構進行訪視或調查，並提出報告及建議。

(二)各地方政府依法院通知進行家事事件之訪視並提出報告，係為協助法院作成裁判之目的所需，惟目前地方政府社工人力不足、財政普遍窘困，導致其作成之訪視報告品質不一，造成訪視調查之立法目的無從落實，亟待司法院予以正視並妥為因應解決：

- 1、依據衛生福利部查復結果，離婚事件之未成年子女權利義務之行使或負擔，以及兒童少年收出養事件之訪視調查等，各地方政府除嘉義市、臺東縣、澎湖縣、金門縣及連江縣等5個縣市係由地方政府自行辦理外，其餘17個地方政府係委託民間團體辦理，委託方案多採案件計酬，平均每案完成訪視調查報告費用為2,000元至3,600元不等。又，地方政府為辦理收養及監護權調查訪視，100年度支出費用達27,163,705元，101年已增加為34,209,630元。地方政府如因現有社工人力無

法負荷而欲將相關訪視調查工作委託民間團體辦理，尚須考量當地相關民間團體之專業素質是否適當，以及地方政府之財政負擔；倘地方政府在法院交查之案件量壓迫下，不得不委託民間團體協助辦理，惟迫於財政困難又無法提供合理之委託費用，造成民間團體不願承接，難免發生訪視調查報告品質參差不齊等情形，致無法達到法院當初交付地方政府協助進行個案訪視調查，係為蒐集更完整資料，以利作出適當判斷之目的。況且從該部函請各地方政府查復之結果顯示，法院請各地方政府進行訪視調查並提出報告之件數確有增加之情形，102年較100年增加7%（同表3），勢必加重地方政府財政負擔（委託辦理者）或社工人員工作負荷（自行辦理者）。

2、司法院雖表示，法律之所以規定得請主管機關進行訪視，除希望主管機關自法定權責角度，提出對事件或受訪視對象最佳利益之客觀看法，供法院裁判參考外，亦隱含藉由訪視調查之連結，讓主管機關就近觀察、及時發現、關照發生家事事

件紛爭之受訪視對象及其家庭之需求，進而本於法定權責，提供所需之社會福利等資源，遂行其法定職務，並妥保受訪視對象之最佳利益。故法院請主管機關進行訪視，形式上似在協助法院，惟本質上，亦係主管機關執行法定權責事項方式之一，屬遂行其法定職務(包含福利行政事項)之一環，所需人力允宜由主管機關本其權責處理云云。惟查：

- (1) 司法院及衛生福利部前揭說明，對於地方政府依法院通知指派社工人員進行訪視及提出調查報告之目的而言，係協助法院蒐集資料，以利法院作出適當判斷，並無爭議。復就民法、兒童及少年福利與權益保障法、家事事件法相關規定之文義觀之，法院為審酌子女、兒童少年、受監護輔助之人之最佳利益，得徵詢主管機關或社會福利機構之意見，亦即法院本於職權得請社會福利機構進行訪視或調查，並提出報告及建議，毋須透過地方政府轉請社會福利機構為之。

(2)其次，地方政府依據法院通知所進行之家事事件訪視調查並提出報告，其訪視調查之發動係法院為審理家事事件之故，並非地方政府為經濟弱勢或有福利需求之民眾，所作之訪視調查。既使地方政府為辦理福利服務業務，指派社工人員或委託民間團體進行相關訪視調查，其目的係為評估福利需求及連結相關福利資源，故其訪視調查之內容、項目及相關建議，自與法院所要求訪視調查之事項及報告之內容，有所不同。爰地方政府依據法院通知進行家事事件之訪視調查，係為協助法院作成裁判所需，屬協助司法事項，應為無疑。況且地方政府社政單位為能主動發掘有福利需求之民眾，自能透過既有之服務輸送管道及相關通報機制，而非透過法院所審理之家事事件。

(3)再者，就訪視調查報告之品質而言，倘由地方政府委託社會福利機構提出訪視調查報告，地方政府無由判斷該調查報告之內容是否有

助於法院作成裁判之參考，亦難以掌握其報告品質；況且司法院亦表示，社工人員係與各地方政府簽約之各社會福利團體所屬人員，依法院之請求就特定家事事件(例如收養、子女監護權)進行訪視並提出報告，法院難以指揮調度等語。若逕由法院委請社會福利機構團體提出調查報告，自得就其調查之事項、報告之內容予以要求，並建立管考機制，督導受委託單位必須符合其要求，以確保訪視調查報告之品質，亦可避免地方政府委託民間團體所作成之訪視調查報告內容最終無法作為法院作成裁判之參考，而造成行政資源之浪費。

(4)復據本案諮詢之專家於102年12月31日本院諮詢會議中亦表示，現行地方政府社工人員或其委託民間團體所作成之訪視調查報告品質不一，且社工人員依家事事件法所進行之訪視調查報告應屬協助司法事項，建議地方法院應置家事調查官，而在未置家事調查官之

過渡時期，雖可由地方政府社政單位委託民間團體辦理訪視調查工作，惟民間團體所作成之調查報告難以控制品質，司法院倘重視裁判品質，應自行編列相關預算委託民間團體協助作成訪視調查報告。

3、有關家事事務法施行前，各地方政府整體社工人力即已嚴重不足，迄今尚有1/3人力仍未補充到位，尤其保護性社工人力，迄今仍不足500人左右；惟該法又新增地方政府社工人員之業務範圍，非但造成原已緊縮之人力更加捉襟見肘，亦排擠原有之保護業務及福利服務等情，已如前述。又查<sup>4</sup>，近年來各級政府稅收成長有限，歲入長年不敷支應年度政事所需，加上特別預算歲入歲出差短，常需仰賴舉借債務支應，致各級政府1年以上非自償性債務餘額，自91年度以降，逐年攀升，至101年12月底止，已高達5兆7,664億餘元(占行政院主計總處預估前3年度GNP平均數之42.3%)

---

<sup>4</sup> 資料來源為本院調查「據審計部100年度中央政府總決算審核報告，現行老年農民福利津貼除加重政府財政負擔外，亦與我國社會福利政策綱領相悖，主管機關迄未研擬以社會保險為主之老年農民經濟安全制度，涉有違失等情乙案」之調查報告(該等數據資料係審計部摘自100年財政統計年報、102年2月財政統計月報，各項數據除特別註明外，91年度為決算審定數，92至100年度為決算數，101年度為預算數等資料提供之)。

；中央政府約36.9%、地方政府約5.4%)，10年來債務累計增加2兆6,009億餘元(詳見下表)公共債務未償餘額迭創歷史新高；又宜蘭縣、新竹市及苗栗縣1年以上非自償性未償債務餘額占總預算及特別預算之比率，仍超過公共債務法債限，且有臺南市等8市(縣)<sup>5</sup>瀕臨債限，顯示各地方政府之財政狀況日趨嚴峻。

表4、各級政府1年以上非自償性債務餘額

單位：新臺幣億元

年度 (月)底 別	總計			中央 政府	直轄市 政府	各縣市 政府	各鄉鎮 市公所
	金額	占前3年度 GNP平均數 之比率	占當年 度GDP之 比率				
91	31,656	31.5	30.4	28,492	2,086	989	87
92	35,120	33.9	32.8	31,247	2,313	1,473	86
93	38,784	36.6	34.1	33,621	3,054	2,013	94
94	41,009	36.8	34.9	35,499	3,109	2,316	84
95	41,866	36.1	34.2	36,229	3,039	2,518	77
96	42,978	35.5	33.3	37,186	3,045	2,678	68
97	43,753	34.7	34.7	37,790	3,101	2,798	62
98	47,443	36.7	38.0	41,277	3,128	2,975	61
99	51,892	39.8	38.3	45,389	3,154	3,305	43
100	54,864	41.3	40.1	47,685	5,289	1,870	18
101年12 月底	57,664	42.3	41.1	50,323	5,457	1,869	14

備註：整理自101年2月財政統計月報，100年以前為決算審定數，101年12月為初估決算數，本表包括非營業基金非自償性債務。

資料來源：本院有關「據審計部100年度中央政府總決算審核報

<sup>5</sup> 依財政部102年1月23日台財庫字第10203611620號函副知審計部，截至101年12月底地方政府1年以上或未滿1年公共債務未償債務餘額預算數或實際數比率接近公共債務法上限者，計有臺南市政府、桃園縣政府、新竹縣政府、雲林縣政府、嘉義縣政府、臺東縣政府、花蓮縣政府、基隆市政府等8市(縣)政府。

告，現行老年農民福利津貼除加重政府財政負擔外，亦與我國社會福利政策綱領相悖，主管機關迄未研擬以社會保險為主之老年農民經濟安全制度，涉有違失等情」乙案之調查報告。

4、由前述可見，在地方政府社工人力不足及財政普遍窘困之下，各地方政府僅就原有社會福利業務之推展及資源配置，即已疲於奔命、左支右絀，實難有餘力投入社工人力或委託經費辦理訪視調查工作以協助法院蒐集資料並作出適當判斷。且臺東縣政府亦明確表示，該縣轄內社會福利團體不多，多項業務均由該府自辦(如未成年子女收出養、監護權訪視等)，如家事事件法之相關案件，再由該府社工人員接手，以該府保護性社工人員每人平均每季案量雖已降至91.3案，但仍高於中央所規定之標準案量<sup>6</sup>，且增加之經費支出，亦非該府所能負擔等語。是以，家事事件之訪視調查工作，不論係由地方政府社工人員自行辦理，或由地方政府委託民間團體為之，均加劇社工人力及資源配置之排擠，以致地方政府僅能勉強應付是項工作，因而影響訪視調查報告之品

---

<sup>6</sup> 參考註腳 1。

質，失去訪視調查之目的，司法院予以正視並妥為因應解決。

(三)鑑於家事事件法設置家事調查官之目的係為協助法院釐清事實並提出報告書，爰司法院允宜儘速完成相關修法工作，俾利完成是項人力之增置：

- 1、少年及家事法院組織法第5條及第13條規定，少年及家事法院置家事調查官；復依家事事件法第18條規定：「審判長或法官得依聲請或依職權命家事調查官就特定事項調查事實。家事調查官為前項之調查，應提出報告。審判長或法官命為第一項調查前，應使當事人或利害關係人以言詞或書狀陳述意見。但認為不必要者，不在此限。審判長或法官斟酌第二項調查報告書為裁判前，應使當事人或利害關係人有陳述意見或辯論之機會。但其內容涉及隱私或有不適當之情形者，不在此限。審判長或法官認為必要時，得命家事調查官於期日到場陳述意見。」其立法理由略以，家事調查官就特定事項調查事實時，並應調查事件當事人或關係人之性格、經歷、身心狀況、家

庭情形、財產狀況、社會文化、教育程度及其他必要之事項，提出報告書以幫助法院釐清事實，爰為第2項之規定；為避免浪費家事調查官人力資源及延宕程序，法院命家事調查官就特定事項調查事實前，應先令當事人或利害關係人以言詞或書狀陳述意見，以掌握事件要旨、引導查明爭點，並應具體指示家事調查官調查方向及重點，但法院就事件性質認為不必要者，則不在此限，爰參考民事訴訟法第288條之體例，訂定第3項。家事調查官之職位與工作，有經驗累積之特性，其調查之事實供法官在處理家事紛爭時參酌，可收妥適、迅速、專業之效果，爰於第5項明定法院認有必要時得命其於期日到場陳述意見。

2、又據司法院表示略以，家事調查官為少年及家事法院新設之法院人員，依家事事件法設計，家事調查官於家事事件審理之各階段，包括調解、家事事件審理、履行確保等階段，承法官之命，就家事事件之特定事項為調查，並提出調查報告、出庭陳述意見、進行履行勸告，或採行引入適當

社會資源、其他必要之協調措施等作為，故是項人員須具有社工、教育、心理、輔導等專業學識知能。家事調查官為輔助法官之重要人員，依法官指示，調查法官所欲瞭解之特定事項、補充調查社工訪視報告未盡或不足部分、勸告父母依執行名義履行義務、協調聯繫或轉介相關社會資源等語。顯然家事事件法設置家事調查官之目的，係為協助法院釐清事實並提出報告書，亦可協調聯繫或轉介相關社會資源。

- 3、惟據司法院查復資料顯示，臺灣高雄少年及家事法院及各地方法院所需家事調查官員額，約152名。該院於少年及家事法院組織法施行後，依相關法規及人事作業程序，向考試院提出家事調查官類科考試需求，並依考試院建議，將臺灣高雄少年及家事法院所需18名家事調查官，分3年提列考試需求，102年考選之6人，將自103年1月底起進行職前訓練。然各地方法院(高雄地方法院除外)部分，囿於組織法定原則，於法院組織法完成增置家事調查官規定之立法程序前，尚無法

提列考試需求。

4、由於家事事件法置家事調查官之立法目的即為協助法院釐清事實，且其權責即需調查事件當事人或關係人之性格、經歷、身心狀況、家庭情形、財產狀況、社會文化、教育程度及其他必要之事項，並提出報告書。是以，未來俟各地方法院均依法配置家事調查官後，訪視調查工作得由家事調查官為之，司法院允宜儘速研擬法院組織法部分條文修正草案，於該法第18條增置家事調查官，並完成各地方法院家事調查官之進用程序，並參考少年調查官之設置模式，由家事調查官負責家事事件之訪視調查工作，以解決目前地方政府囿於社工人力不足及財政困難，導致其訪視報告品質不佳之問題。

(四)綜上，目前地方政府依法院通知進行訪視或調查工作，不論係由地方政府社工人員或委託民間社會福利機構為之，其所作成之訪視調查報告均係為協助法院作成裁判之目的所需，在地方政府社工人力及財政資源困窘下，所作成之調查報告品質不一，法

院裁判參考價值不高，司法院基於裁判品質之考量，在家事調查官人力尚未到位之前，允宜自行編列預算委託適當之社會福利機構團體為之；並儘速研擬法院組織法修正草案，完成增置家事調查官之立法程序。

四、駐法院家事服務中心依法雖應由地方政府自行或委託民間團體設置之，惟因地方囿於財政困難而未能挹注穩定且充足之經費，多數中心僅有1至2名專任社工人力，亟待司法院依法積極編列預算補助之，以落實該中心之立法目的，並減緩家事事件法對於地方政府社工人力之衝擊。

(一)按少年及家事法院組織法第19條之1規定：「少年及家事法院應提供場所、必要之軟硬體設備及其他相關協助，供直轄市、縣(市)主管機關自行或委託民間團體設置資源整合連結服務處所，於經費不足時，由司法院編列預算補助之。」

(二)查駐法院家事服務中心之設置緣起，係立法院第7屆第8會期第14次會議制定家事事件法時，曾附帶決議成立「資源整合連結服務處所」(正式名稱為「○

○市(縣)政府駐法院家事服務中心」，下稱「駐法院家事服務中心」)。嗣經司法院研議後認為，許多家事事件之當事人的確需要更多元的服務與資源，立法院前開附帶決議所示之駐法院家事服務中心設置模式，與運作逾10年之地方政府駐法院家庭暴力事件服務處相近，可作為連結地方政府相關資源之平台，提供當事人更多元的服務或協助，又不致混淆行政、司法之固有權責、角色，確有設置實益，該院爰增訂少年及家事法院組織法第19條之1規定，同時參據附帶決議意旨，促請法院協調地方政府成立該中心。

(三)惟據衛生福利部查復資料顯示(詳見附表2)，地方政府設置駐法院家事服務中心之經費來源，多為公益彩券盈餘(除臺北市476萬餘元【含駐臺灣臺北地方法院及駐臺灣士林地方法院】、臺中市108萬餘元、嘉義市130萬元、花蓮縣127萬餘元外，其餘均未超過70萬元)，財源尚乏穩定，難以擴大推動辦理；既使以公務預算支應者，其經費亦相當有限(除苗栗縣150萬元、南投縣為98萬元、嘉義縣125萬元、臺南市175萬元外，其餘為

40萬至65萬餘元)。且中心社工人力配置亦有所不足，大多僅有1名專任社工人員(包括：桃園縣、新竹縣、臺中市、彰化縣、高雄市、宜蘭縣、澎湖縣)；部分地方政府係由縣府社工人員採輪值方式派駐法院提供服務，此對原已緊縮之地方政府社工人力無異是雪上加霜；甚有地方政府駐法院家事服務中心，係商請其委託辦理家庭暴力相關服務方案之民間團體，以輪值派駐社工人員之方式配合法院開庭時間(每週二次)至法院提供駐點服務。

(四)再據衛生福利部表示，由於地方政府委託民間團體設置駐法院家事服務中心辦理陪同出庭等相關業務，非屬地方政府法定應辦事項，爰各地方政府所能爭取之經費有限，故委託民間團體辦理家事服務中心之人力配置，除考量預估之服務案量及服務提供方式等，最主要還是受限於經費，除臺北市外，多數縣市僅能補助1至2名專任人力等語。加以上開少年及家事法院組織法第19條之1規定，並未明定中央主管機關，衛生福利部爰未編列103年度補助地方政府於各法院設置家事服務中心之經費。

(五)查司法院雖已依少年及家事法院組織法第19條之1第2項規定，於103年度編列1,157.625萬元「補(捐)助駐法院家事服務中心民間團體經費」，規劃補(捐)助「家事事件專案服務費(含陪同出庭、提供資訊諮詢、法令說明等所需之社工及督導人力)」、「運用志工從事諮詢或關懷服務」、「辦理方案督導、訓練、個案研討會或觀摩會」等項目之不足經費。其中「家事事件專案服務費(含陪同出庭、提供資訊諮詢、法令說明等所需之社工及督導人力)」部分，編列1,002萬元，預估可補(捐)助22.5名社工人員及2.5名社工督導所需之費用。惟以上開經費補助之社工人力，各地方政府駐法院家事服務中心平均僅能獲1名社工人力之補助經費，能否有效減緩家事事件法對於地方政府社工人力之影響及衝擊，不無疑義。且在督導方面，少年及家事法院組織法並未明定駐法院家事服務中心之中央主管機關，以致目前中央督導機關及相關督導機制均付之闕如，司法院僅就其補助之民間團體進行相關督導考核，故家事服務中心實際運作能否有效發揮其

功能，恐生疑義。又，依司法院102年12月30日公布之「司法院辦理補(捐)助駐法院家事服務中心辦法」第4條規定，其補助對象為民間團體，惟目前臺東縣及金門縣政府係由縣府社工人員採輪值方式派駐法院提供服務，其能否申請司法院補助經費，亦有疑義。

(六)綜上，駐法院家事服務中心依法雖應由地方政府自行或委託民間團體設置之，惟因地方政府囿於財政困難而未能挹注穩定且充足之經費，多數僅能配置1至2名專任社工人力。司法院雖已依少年及家事法院組織法第19條之1第2項規定，於103年度編列1,002萬元預估補(捐)助22.5名社工人員及2.5名社工督導所需之費用，惟各中心平均僅能獲1名社工人力之經費，尚難有效減緩家事事件法對於地方政府社工人力之衝擊，加以臺東縣及金門縣政府係由縣府社工人員採輪值方式派駐法院提供服務，能否申請是項補助經費，亦有疑義，亟待司法院加以檢討，並積極編列足夠之預算補助中心社工人力，以發揮家事服務中心之立法目的，並減緩家事事件法

對於地方政府社工人力之衝擊。

五、地方政府依據法院通知指派社工人員陪同在場或進行訪視調查並提出報告之事項，係為協助法院對家事事件之審理及判斷，應屬協助司法事項，爰所需社工人力允宜由司法院透過修法以自行或委外方式聘用社工人員，俾建構友善司法環境，使家事事件紛爭獲得圓滿解決，實現柔性司法為民理念。

(一)有關101年6月1日家事事件法施行前，各地方政府社工人力即已嚴重不足，迄未有效改善，惟該法又新增地方政府社工人員之業務範圍，非但造成原已緊縮之人力更加捉襟見肘，亦排擠原有之保護業務及福利服務；復地方政府社工人員既有工作已負荷沈重，並欠缺相關法律專業知能，造成陪同在場及擔序監理人等制度之運作流於形式，難以發揮功能；又，各地方政府依法院通知進行家事事件之訪視並提出報告，係為協助法院作成裁判之目的所需，惟目前地方政府社工人力不足、財政普遍窘困，導致其作成之訪視報告品質不一，難為法院裁判之參考；另地方政府囿於財政困難，而未能對駐法院家

事服務中心挹注穩定且充足之經費駐，多數中心僅有1至2名專任社工人力，能否有效減緩家事事件法對於地方政府社工人力之影響及衝擊，不無疑義等情，已如前述。

(二)按家事事件法有關社工陪同在場及進行訪視調查之工作本質觀之，其目的不論係為協助法庭審理過程進行順利，被陪同人能充分表達真實意見，或係協助蒐集相關資料提供法院審理時參考等，均屬協助法院調查證據以期發現真實，做出妥適判斷，實為協助司法之一環。102年12月31日本院召開之諮詢會議中，諮詢專家亦建議：社工人員專業之養成，宜走向分流專精化之趨勢，倘未能讓社工專精化，社工人員所作成之訪視調查報告品質亦會產生問題，倘司法院力求裁判品質，則司法院不能迴避社工專業問題，宜建置司法社工專業體系等語。

(三)復查，目前教育體系因有社工服務之需求及必要，乃自行配置學校社工人員；醫療體系因有社工服務之需求，亦自行配置醫療社工人員，其他體系亦有設置各自所需專業社工人力者，如警察體系少年輔

導委員會之社工人員、法務部矯正署所屬矯正機關之社工人員。前揭體系對於社工服務之需求，均自行或以委外方式聘用社工人員，並非以通知地方政府指派社工人員協助之方式因應解決之。

(四)再就司法院是否自行設置司法社工人員體制乙節，該院表示，各機關各有其法定權責，鑑於司法與行政不相隸屬，各有其應發揮之功能，司法審判在以其獨立性、客觀性，確保法律有效施行及人民權益，獲致人民信賴，故不宜由法院所屬人員處理社會福利行政相關事宜，並對某一方當事人或關係人為特別行政作為，以避免有司法天平傾斜、行政干預審判或預設裁判立場等誤解云云。惟查，高等法院以下各級法院及其分院置公設辯護人，其係為法院編制內，領受國家薪俸之公務人員。公設辯護人之設置目的即在於維護國民接受公平審判之基本人權，倘刑事被告無資力或其他原因未能選聘律師為辯護人時，國家須為當事人之一方(即被告)提供辯護服務，其辯護服務之工作，既非司法權或司法審判之本質，亦未因此遭質疑司法天平傾斜於被

告或預設裁判立場等誤解，爰司法院以前揭說明作為該院不宜設置司法社工之理由，恐未能成立。

(五)又查，法律扶助乃對於需要專業法律幫助而又無力負擔訴訟費用及律師報酬之人民，予以制度性之援助，以維護其憲法所保障之訴訟權及平等權等基本人權。為落實人民憲法上訴訟權及平等權之保障，經過民間之多方奔走及司法院之支持下，法律扶助法終於92年12月23日經立法院三讀通過，並於隔年經總統公布，嗣後弱勢民眾如有法律上之需求，諸如法律諮詢、法律文件之撰寫，或請律師代理民刑事及行政訴訟，將不再求助無門，由國家(司法院)所捐助設立之財團法人法律扶助基金會予以協助<sup>7</sup>。102及103年度司法院對財團法人法律扶助基金會捐助之預算，分別為896,089千元及946,867千元<sup>8</sup>。顯見法律扶助係對需要專業法律幫助而又無力負擔訴訟費用及律師報酬之人民，政府為落實人民憲法上訴訟權及平等權之保障而成立財團法人法律扶助基金會，並由司法院編列預算捐助之。基此，

---

<sup>7</sup> 本段係參考財團法人法律扶助基金會網站資料(檢自：[http://www.laf.org.tw/tw/a1\\_1.php](http://www.laf.org.tw/tw/a1_1.php))。

<sup>8</sup> 資料來源行政院主計總處網站資料(檢自：<http://ebook.dghas.gov.tw/public/Data/4218113518MMGZMYE4.PDF>)。

法律扶助之目的在於實踐當事人訴訟上之平等權，司法院為此編列預算捐助財團法人法律扶助基金會，為經濟弱勢之民眾提供服務，也未曾有司法天平傾斜於某一方之誤解。

(六)是以，就司法體系而言，法院於審理家事事件過程中，如有藉助社工人員進行相關工作之需求及必要，以供法官裁判之參考並做出妥適裁判，實有必要建置司法社工體制，以發展其專業體系之社工人員。司法院雖囿於中央政府機關總員額及因應新增司法業務，而無法配置司法社工員額，惟可以約聘或委外方式配置司法社工人力，除可讓家事事件所需之社工服務走向專精化發展，有利法官審理家事事件，亦可避免家事事件法造成地方政府社工人力不足之衝擊及排擠地方政府原有之福利服務及保護業務。

(七)綜上，地方政府依據法院通知指派社工人員陪同在場或進行訪視調查並提出報告之事項，係協助法院對家事事件之審理及判斷，應屬協助司法事項，爰所需社工人力允宜由司法院研修家事事件法相關

規定，以自行或委外方式聘用社工人員辦理前揭事項，俾建構友善司法環境，使家事事件紛爭獲得圓滿解決，實現柔性司法為民理念。

六、鑑於各地方政府保護性社工人員係代表國家對於社會中處於弱勢地位之民眾，依法應優先提供必要之保護與扶助，以改善渠等遭受人身威脅之不利處境，衛生福利部允應加強監督各地方政府專責專用是類社工人力，絕對避免兼辦家事事件法施行後與保護個案無關之新增業務。

(一)按「公民與政治權利國際公約」第24條規定略以：

所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、或出生而受歧視。復按「經濟社會文化權利國際公約」第9條及第10條分別規定略以：人人有權享受社會保障；家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關

係而受任何歧視；兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。我國既已通過兩公約施行法，亟應落實首揭原則，以保障弱勢民眾之基本人權。且兒童及少年福利與權益保障法第5條亦已明確規定：「政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量，並依其心智成熟程度權衡其意見；有關其保護及救助，並應優先處理。兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護。」

(二)復按我國於93年2月13日修正核定之社會福利政策綱領已明確揭示：「國家應積極介入預防與消除國民因年齡性別、種族、宗教、性傾向、身心狀況、婚姻有無、社經地位、地理環境等差異，而可能遭遇的歧視、剝削、遺棄、虐待、傷害，以及不正義……。」是以，國家對於最弱勢之國民，應給予最大之保護及扶助。

(三)查兒童及少年福利與權益保障法、兒童及少年性交易防制條例、家庭暴力防治法、性侵害犯罪防治法、老人福利法及身心障礙者權益保障法，均已律定相

關責任通報人員於執行職務時，知悉有受保護之情況者，應即通報當地直轄市、縣(市)主管機關進行調查處理，爰各地方政府保護性社工人員係執行第一線保護個案服務，其法令依據及應辦事項詳見下表：

法令規定	應辦事項
兒童及少年福利與權益保障法第53條、第56條、第57條、第64條、第71條	受理通報後24小時內立即處理、4日內提出調查報告、72小時進行緊急保護安置、聲請法院裁定繼續及延長安置、命家長接受強制親職教育及家庭處遇服務、聲請法院停止不適任父母之親權或監護權等事宜。
兒童及少年性交易防制條例	辦理緊急救援、緊急短期收容、中長期安置及輔導處遇等事宜。
家庭暴力防治法第8條	提供24小時電話專線服務；提供或轉介被害人心理輔導、經濟扶助、法律服務、就學服務、住宅輔導；提供被害人及其未成年子女短、中、長期庇護安置；轉介被害人身心治療及諮商；追蹤及管理轉介服務案件。
性侵害犯罪防治法第6條	提供24小時電話專線服務；提供被害人24小時緊急救援；協助被害人就醫診療、驗傷及取得證據；協助被害人心理治療、輔導、緊急安置及提供法律服務。
老人福利法第41條、第42條、第51條、第52條	老人遭遺棄、疏忽、虐待等情，致有生命、身體、健康或自由之危難，為提供適當之緊急保護及安置措施；並針對違反前揭規定，情節嚴重者，訂有家庭教育及輔導機制，以維護老人權益及生命尊嚴。
身心障礙者權益保障法第76條、第77條、第78條及第80條	辦理24小時輪值受理通報案件、調查處理、緊急保護、庇護安置及後續輔導處遇之直接服務工作。

#### (四)近年來兒童及少年保護、家庭暴力及性

侵害案件通報數量均呈現大幅增加之趨

勢，依據衛生福利部提供之統計資料顯

示，我國雖面臨少子女化問題，兒童及少年人數逐年減少，惟兒童及少年保護通報案件數卻不斷攀升，從93年之8,494件，增加至101年之35,823件，102年甚至達40,597件，9年間增加3.8倍；同期間家庭暴力及性侵害通報案件數亦呈現逐年成長之趨勢，分別從95年之55,683件及6,602件，增加至101年之90,232件及13,928件。惟各地方政府負責處理前揭保護通報案件之社工人力成長卻相當有限，致使其案量負荷日趨沉重。

(五)本院前於100年間調查保護社工人力不足案時<sup>9</sup>，內政部(原主管業務自102年7月23日改由衛生福利部管轄)推估各地方政府合理之「兒童及少年保護社工人力」、「家庭暴力及性侵害防治社工人力」分別為634人及873人，惟當時兩類社工人力僅達合理員額數之5成左右，不足逾7百人，其中兒童及少年保護社

---

<sup>9</sup> 本院於100年間調查「據現代婦女基金會等陳訴：內政部等相關機關似未有積極改善社工人力不足、建置合理薪酬等作為，致保護性業務社員工長期承受高案量，過度耗損勞力與生命，恐危及受害者權益等情。」(派查文號：監察院100年4月14日院台調壹字第10008001350號函)乙案後，糾正行政院、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣及嘉義市政府在案。

工人力缺375人，家庭暴力及性侵害防治社工人力缺356人。案經本院提出糾正之後<sup>10</sup>，該部及各地方政府雖已持續充實保護性社工人力，惟迄今社工人力配置仍然不足，尚欠500人左右，通報案量卻又再持續增加(以兒童少年保護通報案件量為例，本院調查當時，99年通報量為27,603件，惟101年及102年已分別增加為31,353件及40,597件)，致使第一線保護性社工人員依舊承擔極大之工作負荷及壓力，因而在工作耗竭之下，造成人員頻頻異動，專業難以累積；換言之，地方政府保護性社工人員僅為符合法定時限之規定，即須疲於奔命於調查案件，一再承擔無法負荷之重責，遑論後續能夠對保護個案提供密集且充足之處遇服務，亦難以承擔家事事件法施行後新增之業務範圍：

- 1、兒童及少年保護社工人力仍不足259人，不足比率達四成：比較100年6月、101年6月及101年12月等3個時間點之兒童及少年保護社工人力，雖從259人增加至375人，惟仍不足259人，不足比率

---

<sup>10</sup> 同前註腳。

達四成(詳見下表；各地方政府不足情形詳見附表6)。

2、家庭暴力及性侵害防治社工人力仍不足250人，不足比率近三成：比較100年6月及101年12月等2個時間點之家庭暴力及性侵害防治社工人力，雖從539人增加至658人，惟仍不足250人，不足比率達29%(詳見下表；各地方政府不足情形詳見附表7)。

表5、101年12月底地方政府保護性社工人力配置與尚差人力  
單位：人；%

項目別	內政部於100年間所推估之合理員額(A)	依服務個案類型案量占總案量多寡折算後之人力	所差之員額數(B1)	缺額率(B1/A)
兒童及少年保護性社工人力	634	375	259	41
家庭暴力及性侵害防治社工人力	873	658	250	29

資料來源：本院調查有關保護性社工人力不足案之調查報告中表3-2，以及內政部102年4月10日台內童字第1020840075號函附之統計資料，彙整製作。

(六)據衛生福利部查復資料顯示，家事事件法施行後，各地方政府依法院通知指派社工人辦理之事項包括：陪同出庭及陳述意見、訪視及調查報告、辦理交付子女及會面交往、擔任程序監理人、開具財產清冊、其他協助事項等；各地方政府指派之社工人員類型包括保護性社工人員(含兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害防治、老人保護及身心障礙保護等社工人員)

及一般社工人員，其指派原則主要係以法院所通知之當事人倘為地方政府輔導之個案，則直接指派該案之主責社工人員辦理，如非屬地方政府輔導之個案，則依案件屬性指派各福利別社工人員協助。再據衛生福利部查復資料顯示，17個地方政府(5個縣市未查覆)依法院通知指派社工人員陪同出庭之案件數，102年較100年增加58%，其中增加幅度最高分別為身心障礙及老人之監護宣告事件，以及兒童少年及身心障礙者之保護事件；又法院請地方政府進行訪視調查之件數亦有增加，102年較100年增加7%，其中以監護宣告事件及未成年監護事件增加比率最高。由上可見，家事事件法施行後，各地方政府依案件在案與否及屬性，仍有指派保護性社工人員協助之情形；加以地方政府社工人員依法院通知進行陪同出庭及訪視調查之案件明顯增加，勢必加劇保護性社工人力不足之窘境。

(七)綜上，各地方政府執行保護性直接個案服務之社工人員，係代表國家對於社會中處於弱勢地位之民眾，依法提供必要之保護與扶助，以改善渠等遭受

人身威脅之不利處境；惟是類社工人力長期不足，不僅嚴重危及保護個案之人身安全，亦無法落實基本人權之保障。嗣後雖經衛生福利部及各地方政府持續充實，惟是類社工人力仍不足500人左右，導致是類人員仍處於高負荷及高壓力之工作環境。家事事件法施行後新增地方政府社工人員之業務範圍，倘若地方政府將是類人力兼辦家事事件法施行後與保護個案無關之新增業務，勢必排擠保護個案及通報案件之緊急處理及訪視調查。是以，衛生福利部允應加強監督各地方政府專責專用是類社工人力，絕對避免是類人力兼辦該法新增之業務。

#### 參、處理辦法：

- 一、調查意見，函送婦女救援基金會及本案諮詢之專家學者參考。
- 二、調查意見一至五，函請司法院妥處見復；函送衛生福利部參考。
- 三、調查意見六，函請衛生福利部確實檢討改進見復；函送司法院參考。

調查委員 沈美真

杜善良