

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、新北市政府、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府、彰化縣政府、南投縣政府、雲林縣政府、嘉義縣政府、屏東縣政府、臺東縣政府、花蓮縣政府、嘉義市政府。

貳、案由：各地方政府保護性社工人力長期不足，現有人力僅達合理員額數之5成左右，不足逾7百人，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，行政院卻未能積極協調妥謀有效解決方案；復新北市、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兒童及少年保護社工人員案量負擔沈重，每人平均負荷超過100案，甚至有超過300案者，難以落實兒童保護工作；又臺東縣政府明知保護性社工人員之工作負擔沈重，卻未能積極正視並適時處理解決，均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

近年來我國社會變遷快速，家庭照顧功能逐漸弱化，使得缺乏支持資源之弱勢家庭當遭遇危機事件時，所承受之壓力及面臨之不確定性因素更為嚴重，導致家庭暴力、兒童及少年受虐事件頻傳。面對社會與家庭結構之各項轉變及通報案件數量之急遽擴增，政府除在福利政策及服務措施有所回應外，亦須充實合理之社工人力及更紮實之專業訓練。然實際上，各地方政府負責保護性直接個案服務之社工人力，卻未能配合其通報案件成

長量及複雜度，適時合理調整，至今仍是杯水車薪，所背負之保護個案數量早已超過個人所能負荷之程度。影響所及，受虐兒童及少年、家庭暴力及性侵害被害人、身心障礙及老人等弱勢者，未能獲得基本之保護扶助及完善之服務品質。復在缺乏合理之工作條件下，社工人員亦因無法擔負過於沈重之工作，承受嚴重之責難，以致異動頻繁；除造成經驗與專業難以累積與傳承外，亦使新進資淺之社工人員必須一肩挑起職責繁重且緊急危險之各類保護案件，此均直接衝擊保護性業務之效能與品質，並損及弱勢民眾之基本人權。本院鑑於各地方政府從事保護性個案服務之社工人力有所不足，除阻礙專業及經驗之養成與發展外，並危及弱勢民眾之人身安全及人權福祉，認有深入瞭解之必要。案經調查竣事，茲將行政院、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所涉違失臚列如次：

- 一、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，現有人力僅達合理員額數之5成左右，不足逾7百人，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，此在我國宣揚人權治國之際，行政院係國家最高行政機關，猶未能積極協調妥謀有效解決方案，實有怠失：
 - (一)著名當代政治思想家洛爾斯（John Rawls）在其名著「正義論」一書中，針對真平等之內涵，提出兩項檢證原則：第一，每個人都有權利擁有最高度之自由，且所擁有的自由在程度上是相等的。第二，社會經濟上之不平等，則以下列原則處理：1、對處於不利地位者，提供最大之利益；2、它們是隨

附於職位與工作，而這些職位與工作皆是在機會公平均等之條件下，對所有人予以開放。上述第二項原則亦稱為「差異原則」，福利國家論者及新自由主義者常視其為重要理論基礎。其中所細分出之第1項原則，乃係要求改善社會不平等之狀況，使處於最不利地位者，獲得最大可能之利益。換言之，為使社會中地位最低、收入最微薄、財富最少之人民，獲得地位上最大之改善，政府應運用賦稅調節、社會福利等手段，使渠等得到最有利之改善。我國於民國（下同）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。

- (二)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。我國於98年4月22日公布，並自98年12月10日施行之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」第2條規定：「兩

公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」故我國既已通過施行前揭兩公約，亟應落實首揭原則，以保障弱勢民眾之基本人權。況且兒童及少年福利法第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；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。

(三)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，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。加以近年來政府積極宣導防治教育及通報觀念，兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害案件通報數量大幅增加。從內政部統計資料觀之，兒童及少年保護通報案件數從95年之13,986件，一路攀升至99年之27,603件，4年來，通報案量成長將近1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99年之83,041件及10,892件(詳見表1)，案量分別成長49%及65%。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沈重。

表1、95年至100年6月底全國兒童及少年保護、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 |

| 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 |
|------------------|-------------|---------------------|--------|
| 98 | 20,070 | 71,777 | 9,543 |
| 99 | 27,603 | 83,041 | 10,892 |
| 100 (截至6月30日) | 12,128 | 39,726 | 6,585 |

資料來源：內政部

- (四)查目前各地方政府社工人員執行第一線保護個案直接服務（下稱保護性社工人員），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，其法令依據及應辦事項詳見下表2。

表2、各地方政府保護性社工人員應辦事項之法令依據及內容

| 法令規定 | 應辦事項 |
|--------------------------|---|
| 兒童及少年福利法第34條、第36條、第37條 | 受理通報後24小時內進行調查處理、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。 |

| 法令規定 | 應辦事項 |
|-------------------------------|--|
| 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。 |

資料來源：依據內政部書面說明彙整製表。

(五)從上表清楚顯示：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。同時是類社工人員係代表政府對於社會中弱勢之受虐兒童及少年、家庭暴力及性侵害被害人、老人及身心障礙者，依法提供必要協助及保護扶助，以保障其基本人權。惟近年保護案件通報人數急遽增加，此類案件除數量之增加外，在問題之複雜及嚴重等面向，亦有日漸惡化之現象，且多為緊急危機個案。目前各地方政府實際執行狀況為24小時全天候受理前揭案件之通報，主管機關於接獲通報後，必須立即指派社工人員進行調查處理及危險評估，如遇有緊急狀況時，不僅面臨破門搶救人命之狀況，同時必須協調警政人員維護受害者之人身安全、隔離加害人，並協同緊急送醫或安置及聲請保護令等作為。緊接，社工人員需要與案家建立專業合作關係，對案家進行修復，並連結資源解決案家多元複雜之問題，足見其工作職責確屬繁重，益見社工人員乃係執行保護性個案服務之重要資產。

(六)惟在人力不足及新舊案件交雜之下，保護性社工人員為符合調查時限之規定¹，必須疲於奔命於調查案

¹ 以兒童及少年保護通報案件為例，依兒童及少年福利法第34條規定，直轄市、縣（市）政府受理兒童及少年保護案件通報後24小時內，社工人員應進行案件之處理，並於受理案件後4日內提出調查報告。同法第36條及第37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

件，一再承擔無法負荷之重責，遑論後續能夠提供密集且充足之處遇服務。加以在「高案量、高工時、高壓力、高危險」及「待遇低、工作成就低、前途發展低」之工作環境下，保護性社工人員不斷流失，各地方政府遂以新進資淺之社工人員擔負起保護個案服務工作，致使是項業務儼然成為新兵訓練中心，並造成個案緊急處置出現漏洞之隱憂。內政部相關研究²亦明確指出：保護性社工人力負擔過多案量，相對造成個案處遇品質低落，亦引發人力流動頻繁、專業經驗無法累積之後果，以致多起用剛畢業之新手社工人員，此極易因專業敏感度不足，無法及時察覺個案受虐之危急性，錯失救援時機云云。本院前於99年間調查相關兒童保護案件時，亦即發現保護性社工人員在人力及經驗均有不足之下，對於兒童保護通報案件之調查處理，發生危機判斷失誤及未能有效應變，以致一再錯失救援契機之嚴重問題，並提案糾正內政部及相關地方主管機關³。本院復於今（100）年10月間，針對新竹市於

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。

² 內政部家庭暴力及性侵害防治委員會99年度補助社團法人防暴聯盟辦理「保護性社工人力與工作條件之研究」。

³ 「有關曹女攜女燒炭自殺之通報案件，南投縣及臺中縣政府兒童及少年保護社工員危機判斷失誤，續未能有效應變，且未熟稔相關法令及處置作為；南投縣政府未能明確傳達本案危機訊息，且溝通協調混亂脫節，嗣後臺中縣政府於傳遞本案訊息過程中，亦有資訊落差與斷點之情事，致後續接案或協處單位誤判危急程度，而未即採取有效處置作為；臺中縣及臺中市政府於接獲兒童及少年保護通報案件後，均未落實於法定24小時內進行調查處理及4日內提出調查報告；南投縣、臺中市及臺中縣政對於兒童及少年保護通報案件之列管、追蹤及督導機制，顯有重大缺失；臺中市政府對本件跨縣市兒童保護通報個案之調查處理，行事草率敷衍；本案相關地方政府核有上述各項違失，中央主管機關內政部難辭監督不周之咎，均涉有違失，爰依法提案糾正」（派查文號：99年4月20日【99】院台調壹字第0990800313號）、「中壢地區陳某涉嫌打死6歲女兒之案件，桃園縣政府就該兒童保護通報案件之評估、訪視、追蹤列管及督導機制存有諸多違失，對於新進社工人員之職前訓練、評核及見習制度，未臻健全；內政部所屬兒童局明知地方政府以補助款增聘之兒童保護人力工作經驗及專業能力不足，卻未建立妥適之評估機制以謀求改善乙案，均有疏失，爰依法提案糾正」（派查文號：本院99年4月16日【99】院台調壹字第0990800302號函）。

100年5月15日發生未滿2歲盧姓女童遭虐致死案件，就該府負責本案之約聘社工人員因經驗及專業不足，以致評估及處置均發生錯誤，造成無法及時防止本件重大兒虐致死案件之違失，提案彈劾相關主管人員在案。

- (七)再據內政部查復結果，發現地方政府所填報之人力雖達937人，惟在社會行政人力未能同步檢討提升之下，部分人力辦理行政業務，以致實際有從事保護性個案服務之社工人力達832人。又地方政府之分工方式不同，加以部分是類人力兼辦保護性行政業務或其他福利業務，經內政部依每位社工人員所服務個案之類型折算人力後，實際專責從事兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害個案服務之總人力僅達468人，其與該部所推估合理人力相較之下，尚缺731人(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)，所缺人力之比率將近5成。且現有兒童及少年保護社工人力僅達合理員額數之4成，家庭暴力及性侵害防治社工人力僅達合理員額數之6成(詳見表3-1及表3-2)，造成原已窘困之人力更形見肘。

表3-1、各地方政府兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害防治社工人力之配置情形及所差人力 單位：人

| 項目 | | 人數 |
|---------------------------|-----------------|-----|
| 各地方政府填報人力 | | 937 |
| 實際從事保護性個案服務之人力 | | 832 |
| 依服務個案跨類型多寡折算之人力 | 兒童及少年保護 | 259 |
| | 家庭暴力及性侵害防治 | 209 |
| 委外人力 | 兒童及少年保護 | 122 |
| | 家庭暴力及性侵害防治 | 330 |
| 合理員額 <small>(備註2)</small> | 兒童及少年保護(扣除委外人力) | 634 |
| | 家庭暴力及性侵害防治 | 873 |

| 項目 | | 人數 |
|-------|---------------------------------|-----|
| 所差員額數 | 兒童及少年保護 | 375 |
| | 家庭暴力及性侵害防治 <small>(備註3)</small> | 356 |

備註：

- 1、內政部依每位社工人員所服務個案之類型，按比率折算人力，折算後之人力分別為兒童及少年保護社工人力259人，家庭暴力及性侵害防治社工人力209人，兩者人力合計468人。
 - 2、兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害防治社工人力之合理員額，均未含社工督導人力；另家庭暴力及性侵害防治社工人力之合理員額未扣除委外人力。
 - 3、由於家庭暴力及性侵害防治社工人力之合理員額並未扣除委外人力，且苗栗縣、臺東縣、澎湖縣、新竹市及金門縣政府現有之家庭暴力及性侵害防治社工人力（公部門折算後之人力加上委外之人力）超過合理員額數分別為8人、2人、2人、2人及8人，故其目前所差之員額數應調整為0。則各地方政府家庭暴力及性侵害防治社工人力所差員額數，係合理員額873人，扣除現有209名公部門實際人力及330名委外人力後，應再加上22人（8人+2人+2人+2人+8人），始為目前各地方政府所差人力之總數356人。
- 資料來源：內政部依據各地方政府填報之資料彙整製作，另人力折算比率係內政部依每位社工人員所服務個案之類型所設定之。

表 3-2、各地方政府折算後之兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害防治社工人力及目前所差之人力

| 縣市別 | 填報人力 | 實際有從事保護性個案服務之人力 | 依服務個案跨類型多寡折算之人力 | | 委外人力 | | 合理員額 ^(備註1) | | 目前所差之員額數 | |
|-----|------|-----------------|-----------------|------------|---------|------------|--------------------------|-----------------------------|----------|-----------------------------|
| | | | 兒童及少年保護 | 家庭暴力及性侵害防治 | 兒童及少年保護 | 家庭暴力及性侵害防治 | 兒童及少年保護 ^(備註2) | 家庭暴力及性侵害防治 ^(備註2) | 兒童及少年保護 | 家庭暴力及性侵害防治 ^(備註3) |
| 總計 | 937 | 832 | 259 | 209 | 122 | 330 | 634 | 873 | 375 | 356 |
| 臺北市 | 106 | 92 | 46 | 25 | 3 | 32 | 62 | 102 | 16 | 45 |
| 新北市 | 156 | 134 | 36 | 28 | 15 | 35 | 106 | 154 | 70 | 91 |
| 臺中市 | 84 | 81 | 24 | 20 | 16 | 21 | 79 | 102 | 55 | 61 |
| 臺南市 | 48 | 46 | 11 | 9 | 7 | 25 | 43 | 71 | 32 | 37 |
| 高雄市 | 161 | 139 | 40 | 29 | 28 | 23 | 83 | 107 | 43 | 55 |
| 桃園縣 | 44 | 44 | 25 | 15 | 7 | 53 | 57 | 75 | 32 | 7 |
| 宜蘭縣 | 23 | 22 | 13 | 6 | 2 | 9 | 14 | 16 | 1 | 1 |
| 新竹縣 | 24 | 23 | 8 | 8 | 2 | 10 | 16 | 18 | 8 | 0 |
| 苗栗縣 | 31 | 26 | 7 | 11 | 9 | 17 | 13 | 20 | 6 | 0 |
| 彰化縣 | 29 | 29 | 4 | 7 | 2 | 29 | 33 | 48 | 29 | 12 |
| 南投縣 | 24 | 21 | 6 | 6 | 3 | 8 | 13 | 19 | 7 | 5 |
| 雲林縣 | 22 | 19 | 2 | 2 | 8 | 15 | 16 | 24 | 14 | 7 |
| 嘉義縣 | 23 | 14 | 3 | 3 | 2 | 2 | 12 | 19 | 9 | 14 |
| 屏東縣 | 29 | 28 | 8 | 8 | 2 | 13 | 25 | 32 | 17 | 11 |
| 臺東縣 | 15 | 15 | 2 | 3 | 2 | 7 | 12 | 8 | 10 | 0 |
| 花蓮縣 | 19 | 17 | 7 | 1 | 7 | 7 | 14 | 12 | 7 | 4 |

| 縣市別 | 填報人力 | 實際有從事保護性個案服務之人力 | 依服務個案跨類型多寡折算之人力 | | 委外人力 | | 合理員額 ^(備註1) | | 目前所差之員額數 | |
|-----|------|-----------------|-----------------|------------|---------|------------|--------------------------|-----------------------------|----------|-----------------------------|
| | | | 兒童及少年保護 | 家庭暴力及性侵害防治 | 兒童及少年保護 | 家庭暴力及性侵害防治 | 兒童及少年保護 ^(備註2) | 家庭暴力及性侵害防治 ^(備註2) | 兒童及少年保護 | 家庭暴力及性侵害防治 ^(備註3) |
| 澎湖縣 | 17 | 10 | 3 | 3 | 1 | 2 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| 基隆市 | 20 | 20 | 5 | 4 | 2 | 7 | 10 | 15 | 5 | 4 |
| 新竹市 | 33 | 30 | 6 | 10 | 2 | 8 | 12 | 16 | 6 | 0 |
| 嘉義市 | 10 | 9 | 2 | 2 | 2 | 7 | 9 | 10 | 7 | 1 |
| 金門縣 | 17 | 11 | 1 | 9 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 |
| 連江縣 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |

備註：

1、合理員額未含社工督導人力。

2、兒童及少年保護社工人力之合理員額係已扣除委託服務案量後所需人力，家庭暴力及性侵害防治社工人力之合理員額則未扣除委外人力。

3、由於家庭暴力及性侵害防治社工人力之合理員額並未扣除委外人力，且苗栗縣、臺東縣、澎湖縣、新竹市及金門縣政府現有之家庭暴力及性侵害防治社工人力（公部門折算後之人力加上委外之人力）超過合理員額數分別為8人、2人、2人、2人及8人，故其目前所差之員額數應調整為0。則各地方政府家庭暴力及性侵害防治社工人力所差員額數，係合理員額873人，扣除現有209名公部門實際人力及330名委外人力後，應再加上22人（8人+2人+2人+2人+8人），始為目前各地方政府所差人力之總數356人。

4、本表數據以四捨五入計算。

資料來源：內政部依據各地方政府填報之資料彙整製作，另人力折算比率係內政部依每位社工人員所服務個案之類型所設定之。

(八)按兒童及少年受虐、家庭暴力及性侵害等保護案件之個案服務係屬高度人力密集服務，甚至攸關保護個案之人身安全，爰每位社工人員所負擔之案量，應有所限制，始能確保服務之時效與品質。依內政部所定標準，各類保護案件合理案量為：1、兒童及少年保護案件，每人負案量為25案；2、家庭暴力案件，每人負案量為40案；3、性侵害案件，每人負案量為25案。惟目前各地方政府兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害防治社工人員之負案量卻多未達上開標準，每人平均案量分別高達117案⁴及126案⁵，至於各地方政府案量負荷情形如下（詳見表4）：

- 1、在兒童少年保護方面，每人平均案量以雲林縣358案為最高⁶，其餘超過100案者，依序為臺東縣301案、彰化縣270案、花蓮縣194案、新北市189案、屏東縣147案、臺中市132案、臺南市131案、嘉義市129案、高雄市122案、嘉義縣112案、南投縣103案。另臺北市及苗栗縣分別為82案及95案，其餘為70案以下。

⁴ 由於各地方政府對於保護性業務之分工方式不同，且保護性社工人員兼辦其他行政或非屬保護性之福利業務，內政部爰依每位社工人員所服務個案之類型，按比率折算人力後，再以折算後之人力計算每人案量負荷，以反映實際人力狀況及案量負荷情形。則兒童及少年保護社工人員每人平均案量負荷117案=100年截至6月底各地方政府兒童及少年保護總案量30,305案（含新舊案）/公部門現有兒童及少年保護259名社工人力（折算後之人力）。

⁵ 由於各地方政府對於保護性業務之分工方式不同，且保護性社工人員兼辦其他行政或非屬保護性之福利業務，內政部爰依每位社工人員所服務個案之類型，按比率折算人力後，再以折算後之人力計算每人案量負荷，以反映實際人力狀況及案量負荷情形。則家庭暴力及性侵害防治社工人員每人平均案量負荷126案=100年截至6月底各地方政府家庭暴力及性侵害被害人服務總案量67,994案（含新舊案）/現有家庭暴力及性侵害防治539名社工人力（公部門折算後之人力209人加上委外人力330人）。亦即各地方政府家庭暴力及性侵害防治社工人員每人平均案量負荷係在公部門及委外人力均負擔同等案量之下，計算每人平均案量，惟實務執行上，委外人力有承接案量之限制，超過後，即不再續以接案，仍由各地方政府社工人員自行接案，故公部門社工人員實際案量負荷更高。

⁶ 雲林縣政府雖填報實際有從事保護性個案服務之人力為15人，惟該等人力均非專責兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害個案服務，係專責辦理老人及身心障礙保護，或兼辦弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助、高風險家庭處遇，甚至統包所有個案服務（包括保護性個案、經濟扶助、獨居老人、兒童及少年監護權調查等），經內政部按比率折算後，該府兒童及少年保護專責社工人力僅

- 2、在家庭暴力及性侵害方面，每人平均案量以花蓮縣358案為最高，其餘超過100案者，依序為高雄市254案、嘉義縣235案、新北市198案、臺北市168案、新竹縣158案、屏東縣120案、雲林縣113案、臺中市107案、臺南市106案；另苗栗縣、南投縣、臺東縣、嘉義市分別為97案、92案、93案、99案，其餘為80案以下。
- 3、即使以各地方政府實際有從事保護性個案服務之人力（係未經折算之人力，且未含委外之人力）計算案量負荷⁷，每人平均所負擔之保護性個案量仍然相當沈重，以花蓮縣248案為最高，其次依序為臺北市145案、新北市及新竹縣144案、雲林縣139案、彰化縣134案、屏東縣132案、高雄市及苗栗縣130案、嘉義市128案、臺南市109案、嘉義縣108案、桃園縣107案、臺東縣102案；另臺中市及南投縣分別為93案及91案。且上開案量負荷尚不包含弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助、高風險家庭處遇等工作。
- 4、由上可徵，地方政府保護性社工人員明顯不足之困境，益見其工作負荷之沈重。

達2人，故平均案量負荷高達358案。其餘縣市亦有類似之情事，故案量負荷相當沈重。

⁷ 各地方政府實際有從事保護性個案服務之社工人員每人平均保護性案量負荷＝各地方政府兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害被害人服務之合計案量／實際有從事保護性個案服務之人力。以臺北市為例，每人平均保護性案量負荷145案＝兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害被害人服務之合計案量13,322案／實際有從事保護性個案服務之總人力92人（92人係未經折算之人力，且未含委外之人力）。

表4、100年截至6月底各地方政府保護性社工人員之案量負荷情形

單位：案；人

| 縣市別 | 兒童及少年保護 | | | 家庭暴力及性侵害被害人服務 | | | | | | | 兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害被害人服務 | | |
|-----------|-------------------|-----------------|------------|-------------------|---------------|---------------|---------------------|------------|------------|------------|-----------------------|-----------------|------------|
| | 100年截至6月底案量(含新舊案) | 折算後之兒童及少年保護社工人力 | 案量負荷 | 100年截至6月底案量(含新舊案) | | | 折算後之家庭暴力及性侵害社工人力(A) | 案量負荷(B/A) | 加上委外人力(C) | 案量負荷(B/C) | 100年截至6月底案量(含新舊案) | 實際有從事保護性個案服務之人力 | 案量負荷 |
| | | | | 家庭暴力 | 性侵害 | 小計(B) | | | | | | | |
| 總計 | 30,305 | 259 | 117 | 53,776 | 14,218 | 67,994 | 209 | 325 | 539 | 126 | 98,299 | 832 | 118 |
| 臺北市 | 3,753 | 46 | 82 | 6,557 | 3,012 | 9,569 | 25 | 383 | 57 | 168 | 13,322 | 92 | 145 |
| 新北市 | 6,790 | 36 | 189 | 11,120 | 1,332 | 12,452 | 28 | 445 | 63 | 198 | 19,242 | 134 | 144 |
| 臺中市 | 3,162 | 24 | 132 | 3,387 | 1,000 | 4,387 | 20 | 219 | 41 | 107 | 7,549 | 81 | 93 |
| 臺南市 | 1,440 | 11 | 131 | 2,832 | 759 | 3,591 | 9 | 399 | 34 | 106 | 5,031 | 46 | 109 |
| 高雄市 | 4,874 | 40 | 122 | 10,192 | 3,021 | 13,213 | 29 | 456 | 52 | 254 | 18,087 | 139 | 130 |
| 桃園縣 | 1,671 | 25 | 67 | 2,582 | 466 | 3,048 | 15 | 203 | 68 | 45 | 4,719 | 44 | 107 |
| 宜蘭縣 | 600 | 13 | 46 | 535 | 159 | 694 | 6 | 116 | 15 | 46 | 1,294 | 22 | 59 |
| 新竹縣 | 470 | 8 | 59 | 2,051 | 787 | 2,838 | 8 | 355 | 18 | 158 | 3,308 | 23 | 144 |
| 苗栗縣 | 662 | 7 | 95 | 2,252 | 457 | 2,709 | 11 | 246 | 28 | 97 | 3,371 | 26 | 130 |
| 彰化縣 | 1,079 | 4 | 270 | 2,290 | 512 | 2,802 | 7 | 400 | 36 | 78 | 3,881 | 29 | 134 |
| 南投縣 | 620 | 6 | 103 | 1,033 | 257 | 1,290 | 6 | 215 | 14 | 92 | 1,910 | 21 | 91 |
| 雲林縣 | 716 | 2 | 358 | 1,564 | 362 | 1,926 | 2 | 963 | 17 | 113 | 2,642 | 19 | 139 |
| 嘉義縣 | 337 | 3 | 112 | 966 | 210 | 1,176 | 3 | 392 | 5 | 235 | 1,513 | 14 | 108 |
| 屏東縣 | 1,179 | 8 | 147 | 1,920 | 595 | 2,515 | 8 | 314 | 21 | 120 | 3,694 | 28 | 132 |
| 臺東縣 | 602 | 2 | 301 | 643 | 286 | 929 | 3 | 310 | 10 | 93 | 1,531 | 15 | 102 |

| 縣市別 | 兒童及少年保護 | | | 家庭暴力及性侵害被害人服務 | | | | | | | 兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害被害人服務 | | |
|-----|-------------------|-----------------|------|-------------------|-----|-------|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|-----------------|------|
| | 100年截至6月底案量(含新舊案) | 折算後之兒童及少年保護社工人力 | 案量負荷 | 100年截至6月底案量(含新舊案) | | | 折算後之家庭暴力及性侵害社工人力(A) | 案量負荷(B/A) | 加上委外人力(C) | 案量負荷(B/C) | 100年截至6月底案量(含新舊案) | 實際有從事保護性個案服務之人力 | 案量負荷 |
| | | | | 家庭暴力 | 性侵害 | 小計(B) | | | | | | | |
| 花蓮縣 | 1,357 | 7 | 194 | 2,170 | 690 | 2,860 | 1 | 2860 | 8 | 358 | 4,217 | 17 | 248 |
| 澎湖縣 | 40 | 3 | 13 | 138 | 15 | 153 | 3 | 51 | 5 | 31 | 193 | 10 | 19 |
| 基隆市 | 344 | 5 | 69 | 658 | 143 | 801 | 4 | 200 | 11 | 73 | 1,145 | 20 | 57 |
| 新竹市 | 279 | 6 | 47 | - | - | - | 10 | - | 18 | - | - | 30 | - |
| 嘉義市 | 257 | 2 | 129 | 754 | 139 | 893 | 2 | 447 | 9 | 99 | 1,150 | 9 | 128 |
| 金門縣 | 67 | 1 | 67 | 113 | 15 | 128 | 9 | 14 | 9 | 14 | 195 | 11 | 18 |
| 連江縣 | 6 | 0 | - | 19 | 1 | 20 | 0 | - | 0 | - | 26 | 2 | 13 |

備註：

- 由於現行兒童及少年保護工作流程，緊急處遇階段之各項處置作為均由各地方政府兒童及少年保護社工人員依法執行，俟危機程度降低後，始委託民間團體或機構接續提供家庭處遇服務，惟各地方政府兒童及少年保護社工人員仍須擔任個案管理之角色，持續進行追蹤評估，以決定個案是否重返原生家庭或繼續留在原生家庭。當盡一切努力後，倘案家之家庭功能仍無法改善，兒童及少年保護個案返家無望時，是類社工人員除須依法聲請法院停止親權或監護權，與原生父母對簿公堂外，亦須為兒童及少年尋求出養、親屬照顧、長期安置或自立生活輔導等服務之資源，使其等仍能獲得良好妥適之照顧，故計算各地方政府兒童及少年保護社工人員之案量負荷時，未加計委外人力。
- (1) 各地方政府兒童及少年保護社工人員每人平均案量負荷=100年截至6月底兒童及少年保護案量(含新舊案)/公部門現有兒童及少年保護社工人力(折算後之人力)；(2) 各地方政府家庭暴力及性侵害防治社工人員每人平均案量負荷=100年截至6月底家庭暴力及性侵害被害人服務案量(含新舊案)/現有家庭暴力及性侵害防治社工人力(公部門折算後之人力加上委外之人力)，亦即每人平均案量負荷係在公部門及委外人力均負擔同等案量之下，計算每人平均案量，惟實務執行上，委外人力有承接案量之限制，超過後，即不再續以接案，仍由各地方政府社工人員自行接案，故公部門社工人員實際案量負荷更高；(3) 另案量負荷均以四捨五入計。
- 新竹市政府未能填報家庭暴力及性侵害被害人服務之案量，故無法計算該類服務之案量負荷。
- 連江縣政府兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害防治社工人力經折算後為0，故無法計算案量負荷。

資料來源：內政部依據各地方政府填報之資料彙整製作，另人力折算比率係內政部依每位社工人員所服務個案之類型所設定之。

(九)內政部雖於95及96年間分別補助各地方政府增聘320名兒童及少年保護社工人力、190名家庭暴力及性侵害防治社工人力。惟95至99年期間，兒童及少年保護通報案量成長已近1倍，家庭暴力及性侵害通報案量亦已分別成長49%及65%，顯然前揭增聘人力無法因應嗣後每年所增加之通報案量，除疲於處理保護性個案服務外，猶須兼辦其他福利業務，致使人力依舊不足。再查行政院雖已於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」，定於100年增加進用366名約聘社工員，100年至105年完成充實1,462名社工人員，101年至114年逐年納編1,490名社工人員。惟前揭人力進用計畫非全為充實保護性社工人力之措施，應配置人數亦非一次全部到位；加以現有人力僅達合理員額數之5成左右，不足7百餘人，該計畫縱使如期實施，仍難以有效紓緩是類人力不足所造成評估判斷錯誤或無法及時掌握個案人身安全之窘況。顯見行政院未能積極正視地方政府保護性社工人力之合理配置，對於弱勢民眾權益保障之急迫性及必要性。

(十)綜上，首揭兩項國際權利公約已明確揭示兒童及少年有接受保護之權利，並強調人人有享受社會保障之權利，政府自應對於最弱勢之國民，給予最大之保護及扶助，以實踐基本人權之保障。各地方政府第一線執行保護個案服務之社工人員，係代表國家對於社會中弱勢之兒童少年、家庭暴力及性侵害被害人、老人及身心障礙者，依法提供必要協助及保護扶助。惟是類社工人力卻長期處於捉襟見肘之窘境，致使各地方政府僅在調查處理通報案件上，即無法達到法定最低之基本要求，遑論後續能夠妥適展開與推動家庭處遇、追蹤輔導、資源連結與轉介

等各項保護工作，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。此在我國宣揚人權治國之際，行政院係國家最高行政機關，猶未能積極協調妥謀有效解決方案，實有怠失。為能有效改善各地方政府保護性社工人員業務負荷過於沉重，又異動頻繁，造成新進資淺之社工人員必須一肩挑起職責繁重且緊急危險之保護案件，嚴重影響個案權益之問題，行政院亟應速謀對策，例如：擬定專案計畫，以專款及專業加給方式，俾有效解決是類社工人力不足所衍生之問題，並使保護個案及其家庭獲得妥善之保護及扶助。

二、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未能配置合理之兒童及少年保護社工人力，造成是類人員案量負擔沈重，每人平均案量負荷超過100案，甚至有超過300案者，難以落實兒童保護工作，顯見漠視兒童人權，核有怠失：

(一)按兒童及少年福利法第5條規定：「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；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。」同法第6條及第8條復分別規定，直轄市及縣（市）主管機關為直轄市政府、縣（市）政府，並職掌有關兒童及少年保護業務之執行事項。

(二)依據內政部查復表示，下列兒童及少年保護法定應辦事項係屬公權力之行使，其涉及兒童少年人身安全之保護，且緊急安置係對父母親權之干預，對人民權益有重大影響，爰應由公部門社工人員處理，不宜委託民間團體辦理：1、兒童及少年福利法第

34條、第36條、第37條規定，受理通報後24小時進行調查處理、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；2、兒童及少年性交易防制條例相關規定，辦理緊急救援、陪同偵訊、短期收容、中長期安置及輔導處遇等事宜。又兒童及少年保護個案之後續家庭處遇計畫，依法雖可轉介民間團體或機構進行服務，惟社工人員仍須擔任個案管理之角色，持續進行追蹤評估，以決定個案是否重返原生家庭或繼續留在原生家庭。當盡一切努力後，倘案家之家庭功能仍無法改善，兒童及少年保護個案返家無望時，是類社工人員除須依法聲請法院停止親權或監護權，與原生父母對簿公堂外，亦須為兒童少年尋找出養、親屬照顧、長期安置或自立生活輔導等服務之資源，使其等仍能獲得良好妥適之照顧。顯見兒童及少年保護工作歷程之繁重，益見是類案件之個案服務係屬高度人力密集服務，並直接衝擊兒童及少年之人身安全及人權福祉，爰每位社工人員所負擔之案量，應有所限制，始能確保服務之時效與品質。

(三)為能確保兒童及少年保護業務之時效及品質，內政部對於兒童及少年保護案件，訂定每位社工人員合理案量負荷為25案之標準。惟據該部查復結果顯示，100年截至6月底止，各地方政府兒童及少年保護社工人員平均案量負荷⁸超過100案者有新北市、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、花蓮縣及嘉義市等

⁸ 每人平均案量負荷之計算方式同註腳4。

12個縣市政府，並以雲林縣358案為最多，其次依序為臺東縣301案、彰化縣270案、花蓮縣194案、新北市189案、屏東縣147案、臺中市132案、臺南市131案、嘉義市129案、高雄市122案、嘉義縣112案、南投縣103案（同表4）。顯見該等地方政府未能合理配置是類社工人力，造成其案量負擔沈重，嚴重影響個案權益及服務品質。

- (四)再據內政部查復結果顯示，上開12個地方政府實際有從事兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害個案服務之總人力雖可達552人。惟因是類人員並非專責辦理保護性個案服務，尚須兼辦保護性行政業務及其他福利業務，經內政部依每位社工人員所服務個案之類型折算人力後，實際專責人力僅有263人。此外，該等地方政府兒童及少年保護社工人員之實際人力與該部所推估之合理人力相較之下，均有相當之落差，新北市所差員額甚至多達70人，臺中市、臺南市、高雄市、彰化縣亦達55人、32人、43人及29人（詳見表5）。

表5、新北市等12個地方政府兒童及少年保護社工人力之配置情形
單位：人

| 縣市別 | 實際有從事保護性個案服務之社工人力 | 依服務個案跨類型多寡折算人力 | | | 兒童及少年保護社工人力之合理員額 | 兒童及少年保護社工人力所差之員額 |
|-----|-------------------|----------------|----------------|-------------|------------------|------------------|
| | | 合計 | 家庭暴力及性侵害防治社工人力 | 兒童及少年保護社工人力 | | |
| 新北市 | 134 | 64 | 28 | 36 | 106 | 70 |
| 臺中市 | 81 | 44 | 20 | 24 | 79 | 55 |
| 臺南市 | 46 | 20 | 9 | 11 | 43 | 32 |
| 高雄市 | 139 | 69 | 29 | 40 | 83 | 43 |
| 彰化縣 | 29 | 11 | 7 | 4 | 33 | 29 |
| 南投縣 | 21 | 12 | 6 | 6 | 13 | 7 |

| 縣市別 | 實際有從事保護性個案服務之社工人力 | 依服務個案跨類型多寡折算人力 | | | 兒童及少年保護社工人力之合理員額 | 兒童及少年保護社工人力所差之員額 |
|-----|-------------------|----------------|----------------|-------------|------------------|------------------|
| | | 合計 | 家庭暴力及性侵害防治社工人力 | 兒童及少年保護社工人力 | | |
| 雲林縣 | 19 | 4 | 2 | 2 | 16 | 14 |
| 嘉義縣 | 14 | 6 | 3 | 3 | 12 | 9 |
| 屏東縣 | 28 | 16 | 8 | 8 | 25 | 17 |
| 臺東縣 | 15 | 5 | 3 | 2 | 12 | 10 |
| 花蓮縣 | 17 | 8 | 1 | 7 | 14 | 7 |
| 嘉義市 | 9 | 4 | 2 | 2 | 9 | 7 |
| 合計 | 552 | 263 | 118 | 145 | 445 | 300 |

資料來源：依據內政部提供之統計資料彙整製作，另人力折算比率係內政部依每位社工人員所服務個案之類型所設定之。

(五) 綜上，各地方政府對於兒童及少年保護及救助相關事務，依法應優先處理，兒童及少年之權益遭受不法侵害時，依法應予適當之協助及保護。由於兒童及少年保護個案處遇係屬高度人力密集服務，並攸關兒童及少年之人身安全及人權福祉，爰每位社工人員所負擔之案量應有限制，始能確保兒童及少年獲得適時及適當之保護及扶助。惟新北市、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、花蓮縣及嘉義市等12個縣市政府是類社工人員之案量負荷超過100案，甚至有超過300案者，其工作負擔沈重可見一斑。況且上開12個地方政府實際人力與內政部推估之合理人力，確有相當之落差，俱見其人力捉襟見肘之窘態，致使是類人員於緊急救援及安置處遇，已疲於奔命，難有餘力推動其他預防及家庭處遇等工作。顯然上開地方政府未能配置合理之兒童及少年保護社工人力，造成是類人員案量負擔沈重，難以落實兒童保護工作，足見漠視兒童人權，核有怠失。

三、臺東縣政府明知保護性社工人員之工作負擔沈重，卻未能積極正視並適時處理解決，致使是類人員處於案量及業務過多之困境，實有疏失：

(一)據現代婦女基金會等陳訴略以，臺東縣政府1名社工人員於本(100)年2月24日清晨不幸過世，過世前一晚，其仍在備勤，雖因感冒不舒服，仍然堅守崗位、加班工作。2月份以來，其已經加班超過20小時，於23日晚間回到家中，擔心會有緊急案件而不敢上床睡覺，選擇在椅子上稍做休息，不料家人發現其情況不對，緊急將其送往醫院救治，卻仍回天乏術於翌日清晨過世云云。經查：

- 1、該員係於95年12月8日到職擔任該府兒童及少年保護社工人員，迄100年2月止，業已辦理372件保護個案服務處遇、88件交付訪視案，並協助執行100年低收入戶調查訪視139案；另截算100年1月1日其主責之兒童及少年保護案件達107案。
- 2、100年2月23日事發當日，該員係非上班時間出勤案件之備勤人員，是日下午5時許，該員突感身體不適，當時社工督導及同仁雖建議其儘速就醫，惟該員仍勉力完成當日之個案訪視紀錄後，始返家用膳。返家後，其母見該員已現病容，力勸迅速就醫，惟其心繫當日為備勤人員，恐有突發案件無法處理，僅在家休息。直至晚間10時許，該員病情突然加劇，經家人緊急送醫急診，經醫師診斷已引發急性心肌炎併發肺水腫，無法呼吸。惟因該地醫療設備不足，遂緊急轉送高雄長庚醫院，惜於轉診路途中不幸逝世。
- 3、本案經行政院勞工委員會調查後，認定該員所患非職業促發之疾病，惟臺東縣政府表示，該員平日工作勤奮，在如此高負載案件量之下，如有新

進人員遭遇接案疑難時，該員仍主動犧牲個人休假時間協助處理，平日亦常於未經加班申請程序，即進入辦公室處理公務，其克盡職守、兢兢業業之態度，該府社會處同仁皆有目共睹，故社工人員業務之沈重與工作環境之危機，確可能仍是造成該員驟然逝世之遠因等語。

(二)由上可見，該員之死亡經行政院勞工委員會調查，雖非因職業促發所致，惟其案量負荷沈重，確為不爭之事實。再據臺東縣政府提供之資料顯示，95年至100年6月止，該府保護性社工人員離職人數多達27名，其平均流動率為66.9%；且截至100年6月止，該府是類人員平均年資僅1年3個月⁹，足見該府保護性社工人力流動頻繁、難以久任之問題。又目前該府進用9名兒童及少年保護社工人員，服務年資超過3年者僅有2名，其餘均未滿1年。再從通報案件負荷情形以觀，該府95年至99年保護性通報案件數平均以26.91%之年成長率增加，如依中央社會福利績效考核指標所訂開案比率之標準¹⁰，每人平均通報案量負荷均逾62案，遠超過內政部所設之標準。且上開數據，尚不包含受刑人子女轉介、外縣市個案轉介、戶政或相關單位交付訪視、監護權屬及收出養訪視、經濟扶助（含低收入戶）案件訪視工作，在在印證該府是類社工人員之工作負荷確實沈重。

(三)據上，該員係擔任臺東縣政府兒童及少年保護社工人員一職，截算100年1月1日其所主責之兒童及少年保護案件竟高達107案，在如此高負荷案量之下

⁹ 該府一般性社工人員平均流動率為30.7%，平均任職年資為2.8年，相較之下，保護性社工人力之流動率確實高於一般性社工人力，且平均年資亦較之為短。

¹⁰ 性侵害案件開案率應達100%，家庭暴力案件應達80%，兒童及少年保護案件應達70%。

，卻仍須兼辦100年低收入戶調查訪視案件，其工作繁重可見一斑。該員之死亡經調查雖非因職業促發所致，惟其案量負荷沈重，亦須兼辦其他業務，而該府明知保護性社工人員之工作負荷繁重，卻未能積極正視並適時處理解決，實有疏失。

綜上所述，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，現有人力僅達合理員額數之5成左右，不足逾7百人，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，此在我國宣揚人權治國之際，行政院係國家最高行政機關，猶未能積極協調妥謀有效解決方案。復新北市、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未能配置合理之兒童及少年保護社工人力，造成是類人員案量負擔沈重，每人平均案量負荷超過100案，甚至有超過300案者，難以落實兒童保護工作，顯見漠視兒童人權。此外，臺東縣政府明知保護性社工人員之工作負擔沈重，卻未能積極正視並適時處理解決，致使是類人員處於案量及業務過多之困境，均有疏失，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院研擬改進並轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：沈美真、周陽山