

织一张接住所有人的社会安全网，谁来接住消磨殆尽的台湾社工？

“社工往往只做一个短期服务，时常看不到改变发生。尽管社工的工作很有意义，却很难得到正向回馈。”



2023年2月5日，新北市。摄：陈焯辉/端传媒

端传媒记者 黄奕潋 发自台北

刊登于 2023-11-16

[# 社会福利](#) [# 小灯泡案](#) [# 社会安全网](#) [# 社工](#) [# 蔡英文](#)

分享全文

➞

🔖

💬0

在台湾，社工领域有个说法：初入行的社工，多数会在三年内转业，但如果可以撑过，通常就会留下来很久。

今年刚进入辅仁大学社工系任教的钟佩怡，曾是这个“诅咒”的经验者，一心想从事助人工作的她，研究所毕业后，如愿当上保护性社工，却也在工作满三年之际，递出辞职信。所幸这个诅咒只有半年效期，置身异地散心的她，仍挂心性侵害领域，便在收拾好心情后，重新归队。

因大四那年在励馨基金会实习的经验，钟佩怡决心以协助不幸少女为志。2006年，她顺利进入桃园家庭暴力及性侵害防治中心（简称家防中心）负责性侵害服务，就算论文以性侵害为题，即使以为自己做好准备，但实务之难，超乎想像。遂在日积月累的困顿疲惫中，败阵而退。

性侵害案件的异质性高，且带着高度创伤的性质，案主也难以对人产生信任。钟佩怡解释，案件可能发生在家内，有的在家外；有可能被强迫，也有人被诱骗，甚至是情人之间，或有暴力相待。处理这类案件，原就有一定的难度与挑战，更不用说，在台湾社会文化下，人们有避谈性的倾向，而在这层层考验下，必须直面创伤核心的社工，常常也要负担相应的痛苦。步步艰难。

尽管这个时代的社工较过往得到比较多的训练与支持，但回顾当时初入行的心情与困境，钟佩怡只有如山的压力。

最实际的压力，就是人力。当时桃园一年约有一千多件性侵害案，负责这类案件的社工缺只有四人，一个人一年约莫要分到两百多案。因此，钟佩怡的手上总是有80到100案同时要处理，一个服务结案就又有有一个服务进来，仿佛案件没有结束的一天。

但她说，压垮她的并非庞大的案量，而是被案量拖垮的服务品质。

“我的个案都需要好好被服务，可是我就算花上365天每天24小时，都没有办法满足她们的需要。”钟佩怡表示，受服务者不必然都会提出需求，但她会因为无法好好服务这些被害人而自责，“我总觉得自己怎么做就是没办法。甚至她们没有办法生活得好，也会觉得是我的错。”

服务量跟服务品质无法平衡，服务对象问题难以解决，都让当时年轻且资历不足的钟佩怡，产生强烈的挫败感，只能藉着离职，逃避这种无能为力。她离职的这一年，是2009年。

曹小妹事件扭转社工人力不足问题

“对保护性制度面的建构与健全来说，曹小妹事件扮演很重要的关键点。”

依据卫生福利部统计，2009年全台湾社工人员人数有6232，任职于公部门者有1947人。社福人力上的不足，令第一线助人工作者心力交瘁，致使人力流失。而屡屡见禁社会案件，更是体制漏洞的显影剂。

2009年到2010年，父亲打死幼儿、母亲携女烧炭自杀等儿虐事件频频发生。这些案件，事前都有警讯，儿少保护单位却未能及时阻止，孩子终究亡命。监察院因而在2010年9月一口气对升格前的桃园县、台中县，以及台中市、南投县政府与内政部提出纠正。其中的母携女自杀案（又称曹小妹事件，注1），更直接促使政府痛定思痛，大幅增加社工人力——这年，社工人力以一年平均多一千人的幅度增加，公部门社工则以每年平均多三百人曲线成长——并给予更多专业训练。

“对保护性制度面的建构与健全来说，曹小妹事件扮演很重要的关键点。”离职一年就又归队的钟佩怡解释，增加人力，意味着每个社工背负的案量减少，也更有时间和空间接受训练，精进自己的能力。而要求社工持续接受训练，也是因这个事件而生的改革。

小灯泡事件

2016年3月28日上午，一名三岁女童（绰号小灯泡）和母亲王婉谕行经台北市内湖区捷运站时，被王景玉尾随，并以菜刀砍向其颈部致死。因其随机性质且作案手段，引发媒体广泛关注。王婉谕案发后投入司法改革倡议，现为时代力量党主席。

曹小妹妹事件发生整整六年后，一名四岁女童在大白天的台北市区遭割喉而死，这起“小灯泡事件”再次对社会造成冲击。甫当选中华民国第14任总统的蔡英文隔日写了一封信给女童的母亲：“我们的社会安全网，有很多破洞。我的责任，就是让每一个可能掉出这张网外的边缘人，都可以被这张网接住，接受公平的教育，拥有稳定的工作，过着正常的生活。”

事件发生后第52天即是5月20日，蔡英文于就职演说上，强调“社会安全网”是施政目标（注2），此后更是年年重申。而社会安全网的精神，便是：“把社会安全网的漏洞补起来，把过去安全网没接住的人找出来。”其最显着的成绩，除了总预算提高外，便是人力进用——至2022年底，社会安全网进用人力有4590，而全国建置的社会福利中心共有156处。

然而，社工人力的增加（注3），是否就是改善流失率的方法？答案恐怕让人失望，因为第一线社工流动率仍高，除了薪资不见调升，业务更为繁重，因而，持续“阵亡”。



2022年2月24日，台北中正纪念堂。摄：陈焯辉/端传媒

超渡社工亡魂

“现在所有的制度都是由上而下的，缺乏由下而上改变的力量。”

2022年7月29日，农历鬼门关开那天，全台湾八个社工及产业工会在卫福部门口以“超渡社工亡魂”的方式召开记者会，呼吁政府听取社工的声音、面对社工困境。

“蔡英文总统在2020年，第二任就职演说中指出，要让社工深入基层，把过去社会安全网没有接住的人找出来。”台北市社会工作人员职业工会副理事长沈曜逸在记者会上批判：“但社工在疫情时被派去分发口罩和便当，个案需要时反倒找不到社工，更不用说要听命长官不合理的要求，根本是为政治服务。”

政府在社工身上加诸此类不合理的任务，却没有相对应资源支援，导致社会工作者精疲力竭，伤痕累累而“阵亡”。沈曜逸举例，社会安全网增加的是社工的人数，其他应当协助的行政、修缮及清洁工的员额却不在此列，社工必须额外负担更多杂务，难以全神专注在本业上。

然这些问题只是其一。根据台北市社工工作人员工会的访谈分析，社会工作者从《社会工作师法》立法以来，到目前社会安全网政策所遇到的状况集中在：负担过多不合理任务、为了达到政府要求指标疲于奔命，社工证照化导致的官僚化，甚至上级没有方向或任意的要求，都是社工“阵亡”的原因。

谈起这场记者会，乃至这个计划的缘起，沈曜逸表示与两年前一场谈论社工中年危机的论坛有关。会后沈曜逸好奇为什么年资超过五年、十年的社工如此稀少？

“因为都死在战场上。”众人回应。沈曜逸听了这句话后便说：死也要有剩余价值，“不如就把尸体摆在卫福部面前。”

玩笑遂成行动，以沈曜逸为首的台北市社工工作人员工会开始针对社工进行调查与访谈，试图了解“横尸遍野”的原因。回应不总是消极，也提供改变的机会：“如果当初如何，我就不会阵亡了。”

“这些声音都很重要，现在所有的制度都是由上而下的，缺乏由下而上改变的力量。”沈曜逸表示，如果制度可以加入更多第一线工作者的声音，也许制度可以变得更好。

因为，在他看来，社工阵亡的主要原因，与“大政府时代”有关，而这甚至是“社会安全网”之前，就已产生的现象。

大政府时代，社工人力增加，负担亦随之沈重

因为政府给的多，要求也就多，如今不仅连不太需要服务的个案都要顾及，让社工更是疲于奔命，过度消耗。

“以前社工虽然薪水很低，但大家还是有空间做自己想做的事。即使报酬不高，但帮助到人的成就感，足以让他撑下去。”沈曜逸表示，一个人会想做助人工作者，一定是生命过程中被帮助过，或被触发，当然，也不乏单纯是就业倾向的，但问题是这个环境跟体制，有没有善待他们，给予空间。

台湾民间的创造力与社会力在解严前后开始蓬勃。至1999年九二一地震发生后，民间的应变与自主动员，便是证明。然而，随着家庭暴力防治等民间倡议逐渐入法后，相关社会议题也就成为政府的责任。本有政策履行任务在身的政府，也无力负担这逐步增加的任务，便将此类工作外包给本就投入于此的民间单位执行。

沈曜逸表示，为了生存，民间单位也就由以募款争取大众认同，转由依赖政府委托案而生的“非政府组织”，不仅得依循政府所订的规则，也要配合政府需要结案。这让社福工作不仅失去了弹性、开创性，丰富度也不如过往，“既然薪水没有提高少，做的又不开心，不如离开。”

“按照社会工作跟历史脉络精神来说，应该是福利多元主义的结果。”钟佩怡也同意这个说法，她表示，公部门会僵化没有弹性，就要借助民间创意，让服务得以多元，“但现在在台湾，民间变成政府的延伸。民间的创造力和原创性就减少了。”

因此，无论是从陈水扁时代的“大温暖”、马英九时代的“马上关怀”，或蔡英文时代的社会安全网计划，不管社工服务的是“高风险家庭”或现在的“脆弱家庭”，基本上服务内容没有多大改变，只是随着计划改变，方法较为不同，案量也更为增加。

沈曜逸更进一步指出，在大政府时代，意味着拥有公权力与资源的政府要承担更多责任，公部门的社工所要负责的案量也随之膨胀；因此，表面上人力增多，但责任重担非但未减，反而加重。

“因为员额增加，应该负责的案量也会增加。”沈曜逸举例，假若原本只有五个人要服务100案，如今增加到10个人有110案，表面上，看起来每个人手上负责的案件是从20案降低到11案，但过去因为人少资源不足，社工就算手上有20案，但仍可依据状况，服务最需要的五案就好，但因为政府给的多，要求也就多，如今不仅连不太需要服务的个案都要顾及，还要应付更多要求和琐事，让社工更是疲于奔命，过度消耗。

为了追求 KPI（关键绩效指标），为了展现成果，绝大多数社工都必须不断填写表格、报告，或参与大大小小会议，而剥夺了他们原本服务个案的时间。而这也是记者会上揭示的社工阵亡原因之一：政府大量方案委托、社会安全网计划以及强调社会工作师全面证照化，迫使社工落入体制工作中的官僚限制，导致社会工作者无法获得多元滋养，灵魂枯竭内耗而亡。

对此，钟佩怡解释，不论是打电话或是量表，都是立意良善，为的是让个案知道自己在等他敞开心房，或者让社工得到指引，协助他们意识到那些是关键讯息，“只是，当这些变成制式规定时，就缺少了社工专业判断的弹性。”钟佩怡认为，这是体制僵化的原因。



2023年6月17日，新北市，乘客在火车上拥抱。摄：陈焯辉/端传媒

台版社会安全网：“筛”出有问题的人

“网里的你我，怎么去接住这些可能发生议题的个人，提供预防、给予支持，甚至作保护或重整。”

“在国外，例如北欧这些福利国家，社会安全网的概念比较像是社会福利要到位，让人民有最低的生活保障，不要贫苦无依。”沈曜逸表示，但在台湾，社会安全网的概念是因“小灯泡事件”而起，因此，为了保障社会的安全，就要让社工进入社区“筛出”有问题的人，像是贫穷、精神病患、有暴力倾向者。

“筛”出有问题的人，是因社会安全网政策而来的任务。

自2012年从事保护性社会工作的阿潘，经历了马英九和蔡英文执政时期，在他看来，社会安全网与过去社福政策最大的差异，就是通报量上升，“以前受到传统文化影响，或说是家丑不外扬，案件就不会被揭露。”

保护性工作可以分成儿童保护、成人保护、老人保护、身心障碍者保护及性侵害被害人服务等。由于保护性工作绝大多数必须透过“通报”这个机制，才能到社工手上，由其进行调查评估，再决定开案处遇与否，或是转介资源。过去多由医院端、警政端通报，如今社会大众普遍知道可以打113自行求助，或他人因路见不平而电话通报，再由社会局（处）受理。

在过往，凡贫穷、酗酒、打小孩、未婚生子、独居老人、独自被留在家的儿童等状况，都不会被当成应该处理的问题，如今都会被拢进社安网里，以做预防性、支持性工作。“这些都不该被看成是问题，而是要被讨论和关照的议题。”阿潘认为，以前社会不关注的暗处，现在都可以被照见，甚至透过家庭功能来维系或重整。

“强化社会安全网计划”的方式，便是重构“以家庭为中心，以社会为基础”的网路，透过体系间有效整合衔接，运用社区资源及早发现高风险家庭或脆弱家庭，并介入关怀以发挥预防功能。

“社安网是从个人中心，转到家庭中心。”阿潘表示，当遇到这些“议题”时，社工会先确认家庭功能如何，若个案会造成家庭负担时，社工才会做介入，进行家庭维系或家庭重置。然而，这些工作不是都只由社工负责，警政、教育、医疗、法律等部门都可能介入参与。社安网的重要策略，即是“整合各个部门”一起工作。

阿潘以失学逃家的少年少女为例解释：这些暴露在风险之中的少年少女，除了少年辅导队，还需要儿童保护社工、心理辅导等警政、社政介入，若受伤或有毒品问题，还要进入医疗卫政，万一触法，少事法官也要加入。然而，这一切都需要经过社工调查，才知道需要有哪些需求，得引入或转介这些资源与团队来一起帮助这个少年。

因此，在阿潘看来，社安网是整合现有所有和安全议题有关的部门，每个部门都有重要角色，即使是学校邻里同学家人都在这张网里头，“所以，要思考的是，网里的你我，怎么去接住这些可能发生议题的个人，提供预防、给予支持，甚至作保护或重整。”

“就像我们现在会讲全人整合医疗，不是心脏有问题找心脏科医生就好，而是会看这整个人身体怎么了，应该如何治疗，甚至涉及心理、社会、灵性等面向。”阿潘因此肯定社安网是一个正确的政策。

他再举例，例如隔代教养小爸爸小妈妈，若只有透过教育端协助，一定无法解决问题，但社安网可以提供更多第一线资源让第一线人员连结运用、提供服务。他认为，与其单打独斗，整合才是对的，“借力使力不费力。”

从第一线社工、督导，直到今日在大学任教的钟佩怡同样肯定社会安全网有正向的功能，社工做不来的，包含医疗、教育等体制的其他人一起来做，“至少让社工不再孤立作战。”

钟佩怡则以精神病患乃至酒精成瘾者为例解释：因为法律没有给予社工手段或武器，面对这类个案，社工他们往往是无能为力的，“如果他们不吃药，不就医，我们也没办法。”而她说，社安网除了既增加保护性社工人力外，编制在卫生局之下心卫社工员额增长更是显着，也补强对心理卫生、需要医疗协助的资源连结。

因此，在钟佩怡看来，心卫社工的加入，除了多了个有共同语言的对话者，让她有了跟精神科医生沟通的方式，也因为社工被赋予的功能是资源连结，让被服务者可以有与社会连结、适应社会的资源，而社安网，正视在这个网路建立的企图，是很明显的。

“其实不只社工需要人力，社安网所需的专业，像警察，公卫护士，也都需要人力。”钟佩怡表示，但遗憾的是，目前的政策似乎还是将重点放在增加社工人力上，但其实协助完整家庭基本功能、以及友善及接纳个案的职业也很重要，若这些能力跟功能都能补足，她相信社安网的效果会更明显。



2023年6月9日，台北市政府。摄：陈焯辉/端传媒

有意义的工作却很难得到正向回馈

“社工往往只做一个短期服务，时常看不到改变发生。尽管社工的工作很有意义，却很难得到正向回馈。”

精神病患或社会边缘人，既是社会安全网推动的脉络，也是与过往社福政策差异之处。

沈曜逸表示，过往，精神病人不是被关在家，就是留在医院，缺乏社区这个中介，因此，复原方式显得很单调，而在社会安全网下，得以在社区增加精神会所，病患也有了新的照护点。

然而，许多问题的解决并不是单靠一个政策就立竿见影。政策背后也可能还有未能顾及的漏洞。例如，当社会安全网的推行，是为了处理社会潜藏的危险时，势必会直接连接到精神疾病，乃至其污名。

“问题可能是，要透过病理化，才可以得到资源。”沈曜逸指出，社会安全网原本应该要做预防工作，但现在的状况，却是把有问题者“筛”出来，为的是犯罪预防，而不是“社会安全网”的预防。他因此反问：难道不是透过列管他们觉得有问题的人，来保障社会安全吗？

阿潘也表示，现在只要有社会事件发生，就会变成政治事件或公关危机，人们只要觉得有暴力，就快速连结到精神疾病，“过去我们会希望精神病患在稳定的状态下，透过社区复原，但现在大家都怕得要死，只想要把他们关起来。这到底是医疗的事？还是司法的事？还是我们的事？”

但凡有不幸的社会案件发生，舆论就会抨击社工办事不力，或是怠惰；即使同处于社会安全网里的学者专家，也会提出批评，认为这些第一线工作者没有尽力，不够积极与进取。

阿潘也提醒，情绪负荷是社工人员看不见的劳动，案件的负荷计量外，不单是体力的耗竭，还有脑力和心力，每当有重大儿虐案，媒体、长官高度关注，大幅压缩社工人员的工作时间，“保护社工的服务对象是人，是相对弱势的人，怎么可能下班后，不在乎呢？绝对是吃饭也想，洗澡也想，睡觉做梦都还在想案件怎么处理。”

“问题是，你有装备吗？”沈曜逸认为社会对社工期待太高，就像以为只要是医生，就都能看病一样，但即使是医护人员面对 Covid-19 也是无能为力，人们却不会批判他们医疗知识不足，却会怪社工不够努力，“没有给社工资源，没有法律让他使用，他手上没有足够的武器。”

沈曜逸以自己服务的个案为例，有个总是睡不好的阿伯被怀疑精神状况有问题，但他访视之后，发现这个人住屋简陋都是老鼠，才导致他睡眠有问题，“他有住宅需求，但我有什么能力帮他连结到社会住宅？当房东不愿让他申请租屋补助，我有没有办法协助他连结到租屋补助资源？”他说，这个人跟现在所有政策的关系都是断裂的，社工也是无能为力。

阿潘认为，社会安全网提供了不少装备和武器，“但问题是，这个装备是否符合实务现场？我们是不是真的知道怎么用？”

他进一步解释，如果这些装备或武器无法被整合、使用，社工也找不到工作的方法，甚至丧失它们的初衷，这就非常可惜。访谈中，我以诸多案例询问受访者问题在那里？为何“漏接”？为何社工做如此决定？得到的回应都是没有配套法律，或是法律限制，或一些技术问题。简言之，这些第一线工作者，空有人，不见得有武器。

此外，许多专家学者，乃至主管如果不仅没有给实务工作者支持，甚至给予许多不适合实实现场理的建议，加上盛行的究责文化，都会让社工颇感挫折，而采取防卫性的社会性工作，或从这样的职场退出。

“究责文化太严重、确实很严重。”钟佩怡提到，疫情三年，社会屡屡给予第一线医护人员肯定与感谢，却没有人看到社工也在防疫队伍之中，无人感谢。

除此之外，在大政府时代，为了让政策更有明确的执行效益，可以被好好评估，第一线工作者时常必须埋首于表格里，不论问题轻重，都打电话给手上的个案，以做指标评估。就这点而言，阿潘与钟佩怡都认为有其必要，因为，有些问题不能只靠主观判断，表格可以协助社工客观评估，“但问题是，社工是否好好理解表格的目的？”钟佩怡进一步表示：以及，是不是被表格框限住，而失去做事的弹性？

阿潘则提醒：“社会工作人的工作，工具有其必要，是辅助、是相对客观、是风险监控，但最终还是要依着社工的专业和阅历来作评估和测量。”

“社工填表格没有问题，很多指标他们依据经验可以自行判断。”沈曜逸认为，问题都是上级，因为上级怕出事，所以常要求社工依照他的指令办事，导致社工宁可不要有自己的意志，“我听你的反正出事你扛。”

而也是社工工会提到的社工阵亡原因之一：社会安全网内的社会工作者为数据服务，不断重复打勾勾游戏及形式主义的网路会议，导致社会工作者脱离服务对象，失去初衷痛苦而亡。

“这个社会到处再发炎，身体发炎，把社工当有效的止痛药，吃下去问题就没有了，但健康要靠体重控制、要肌肉复健。”沈曜逸表示，然而，社工越来越单一化，很像只替政府做事，赶快结案。

对这些问题，钟佩怡不无感慨表示：一个人想要成为助人工作者，都是有使命感的，尽管有些人确实因为钱跟福利才做这一行，但她我相信大多数人都是因为有助人的热情。

“只是，社工往往只做一个短期服务，时常看不到改变发生。尽管社工的工作很有意义，却很难得到正向回馈。”钟佩怡举一个移民国外的社工朋友的例子，她说这个社工是做儿童服务，但她要陪伴够久，要等孩子长大，才能得到感谢，然而，既无选择权，也无自主权的她，在这过程中，热情已被消磨殆尽。

注1：此案发生在2010年4月，案发前，家住台中县、在南投县就学的曹姓女童已向学校发出求救讯号，称母亲买好木炭，有意自杀。尽管校方立即通报，跨县市社工却有所疏忽，曹小妹还是走上死路。

事后县市政府互踢皮球，外界指责不断，但社工界却认为，这个案件究其根柢，实是社工人力不足，专业不够所致。

从台湾防暴联盟于该年（2010）进行了社工工作条件与人力调查可知，光是新竹县政府，就有九成以上社工是约聘雇员工，非编制内的资浅公务员被迫面临高风险个案，导致流动率居高不下，自然无法发挥社工应有的专业水准。

社工人力的补进，遂成当务之急。当时执政的马英九政府于该年底提出“地方政府社工人力倍增计划”，将在2011至2016年增加1462名社工员，且预计自2012年起将60 %的约聘社工逐年纳入正式编制，以纾解社工人员工作负荷，并保障现有约聘社工的权益。

注2：社会安全网的启动时间，应自2018年行政院核定第一期“强化社会安全网计划”开始算起，该计划预定在3年内投入近70亿元，除支持地方政府增设社福中心、也增加逾三千名社工人力；2019年起，民进党政府更是透过“护儿四法”的修订、调高社工人员薪资，以及赓续核定第二期“强化社会安全网计划”，预计于5年挹注超过400亿元，积极布建相关服务资源，强化地方社政能力。

注3：自2010年因曹小妹事件发生起，至13年后的今日，得到不少改善。依据卫生福利部数据，至2022年，强化社会安全网计划实施的第四年，专职社工共有18672人，公部门有7928，而儿少妇女家庭保护领域社工则为4409人。换句话说，光是家防中心社工的人数，是2009年全台社工人数的七成之多，更是当年公部门社工的两倍多。

[# 社会福利](#) [# 小灯泡案](#) [# 社会安全网](#) [# 社工](#) [# 蔡英文](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

端傳媒2023年度用戶調研

填寫問卷，幫我們一起成為更好的媒體

訂閱端傳媒，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。

山而

端傳媒的下一程，需要你的守護。今天就成為訂閱會員，支持我們走下去，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。點擊了解更多[會員計畫](#)