

《兒童及少年福利與權益保障法》修正後 安置離院轉銜與照顧政策之變遷

胡中宜

隨著 2011 年《兒童及少年福利與權益保障法》修正通過，其中新增若干離院轉銜與照顧之相關立法，本文主要分析過去我國離院轉銜與照顧政策之變遷與限制，以及政府部門如何因應立法發展與政策規劃，重新檢視政策之實踐。以期建構更趨完善的家外安置離院照顧政策與服務輸送系統。

壹、離院青年的生活困境與離院照顧服務

一、離院青年自立生活的困境

自立少年離開安置機構及寄養家庭後，由於原生家庭功能不足而無法返家，必須獨立在社區生活，若後續未能獲得政府適當之輔導與協助，容易遭遇經濟、居住、就學、就業、職訓、健保、情緒支持及監護權等諸多問題。從國內、外的研究發現離院青年大多出現低教育表現、高失業率、職業準備能力不足、成為遊蕩者或年輕父母的機率高、依賴政府補助度日、高寂寞感、身心健康差、接受精神診療服務、酒精與藥物濫用或是犯

罪行爲等 (Dixon & Stein, 2005; Mendes & Moslehuddin, 2004; Stein, 2004; Stein & Munro, 2008; 胡中宜, 2011; 彭淑華、胡中宜, 2010)。

家外安置服務爲兒童及少年福利服務的最後一道防線，屬於替代性服務，主要是在家庭發生特殊狀況，導致嚴重危害兒童及少年教養的權益或不適宜兒童及少年成長，需要短暫或永久解除親子關係時，將兒童及少年安置於家庭以外之機構或團體。當然，不論各種安置原因，隨著個案的安置時間期滿、屆齡等條件，個案就必須面對結束安置離院的狀況。研究顯示離院青年安置結束的原因經常爲逼不得已的選擇，多數爲已達到法定年齡上限而無法繼續安置，並非原生家庭功能恢復 (Dixon & Stein, 2003)，相較於同儕團體，離院青年因缺少家庭支持而必須提早面對未來生活 (Allen, 2003)。換言之，離開安置系統的青年面臨的不確定性環境，若是缺乏穩定、正向的社會支持系統，對其社會適應將有不利影響。因此，離院轉銜服務的重要性不容小覷。

另外，根據監察院 (2011) 的調查報告

指出，我國離院青年的生活困境包括經濟、就學、就業與職訓、社會適應、心理適應、缺乏資源、證件、租屋、監護權、心理歸屬感等，詳述如下。

- (一)經濟問題：自立少年因原生家庭缺乏主要經濟來源者、或原生家庭之工作人口收入不穩定，致無法提供自立少年經濟協助，尤其當自立少年為全職學生時，由於無法就業，缺乏經濟支持，甚至部分自立少年反而需分擔家庭經濟，而提早進入勞動市場。又自立少年在提早進入勞動市場之情況下，普遍所得低、升遷機會有限。更加不利其人力資本累積，故僅能獲得薪資較低之工作機會，而繼續升學係自立少年解決「社會排除」之管道，但卻迫於經濟壓力，必須提早進入勞動市場，致使自立少年無法繼續就學或升學。而且，自立少年無法返家生活，必須獨自租屋在外生活，其為籌措這些費用（如房屋租金及租屋保證金）及生活費，必須工讀或就業，就容易中斷學業。
- (二)就學問題：經濟不穩定難以支應學費，且半工半讀造成生活忙碌，跟不上學業進度或學業基礎不足，另部分自立少年因無法定代理人，以致學校相關事務必須自行負責處理。
- (三)就業及職訓問題：由於自立少年之教育程度較低，故容易失業、尋職困難、就業穩定性不足、或處於勞動市場之邊緣地位，且自立少年亦因教育程度不足，難有合適之職訓類別。
- (四)社會適應問題：相關資訊不足，影響獨立生活規劃，同時缺乏生活技能，影響獨立

生活能力與人際關係建立困難等。

- (五)心理適應問題：過去創傷經驗持續影響現有生活，挫折忍受度低，並常有負面情緒，如缺少支持系統，將使自立少年表現出較多之沮喪情緒，甚至影響其生活適應及產生偏差行為。
- (六)缺乏資源系統：自立少年因未獲得資源之介入，或其原生家庭暫時無法取得政府正式資源協助，或政府正式資源不足，以致無法維持自立少年日常生活所需。
- (七)租屋及證件補發問題：由於自立少年未滿20歲，以致在證件補發、低收入戶申請及簽訂租屋契約等方面，皆有困難。
- (八)監護權問題：如自立少年之父母或親人有失蹤、失聯、遺棄等情事，而其監護權在法院未改定前，將影響其重要權益，例如：申請助學貸款、簽署手術同意書、車禍和解理賠、健保欠費等，僅能透過民間團體尋求經濟補助。
- (九)缺乏歸屬感：許多自立少年於成長過程多經歷原生家庭之遺棄、疏忽或虐待等，與原生家庭之關係不佳，故自立生活後處於社會孤立之狀況，缺乏情感之依附與支持，往往有無助感。

綜觀上述國內、外文獻，一致地指出家外安置之兒童少年若個人身心創傷議題尚未解決，加上離院之後的社會支持、資源連結降低，極容易出現心理健康、社區適應等問題。因此，政府對於安置離院的青年，相關的離院準備、轉銜與照顧，顯得關鍵與刻不容緩。

二、離院照顧的階段與服務內涵

根據 Dixon 和 Stein (2005) 將離院照顧分為「安置中服務」(through care) 與「結束安置服務」(after care)，前者是指針對 15 歲以上安置青少年邁向自立所需的準備工作與支持性服務；後者是指安置少年正式離開寄養服務或安置機構，由離院照顧工作者提供的個人支持、住宿、財務支持、教育、僱用與訓練、健康及個人發展、監督與評估等服務。在歐洲，以英國為例當地歷經二十年的政策演進，2000 年正式通過《兒童離院照顧法案》，將安置青少年邁向自立生活所經歷的三大階段（離開前、轉銜期、離開後）之各項服務明文立法，並積極結合政府與民間力量投入（彭淑華、胡中宜，2010）。

從國外的離院轉銜政策、法規與實施經驗進行考察，自立生活方案是安置青少年在離開照顧體系前的一個過渡、預備計畫。方案目的是希望藉由服務的提供，協助其學習基本生活技能，在離開機構後不再過度依賴社會救助，順利過渡到成人，達到獨立與自足（DeWoody, Ceja & Sylvester, 1993；Stein & Munro, 2008）。首先，服務的內涵主要涵蓋住屋尋找、財務管理、健康照護、社區資源運用、性/別教育、升學教育、工作計畫、職業訓練、家務管理、旅遊常識、休閒育樂等項目；另外更涉及如何作決定、學習負責任、培養自尊、發展人際關係、建立支持網絡、增進自我認同、與家庭相處、學習與政府部門互動、學習領導技巧、發展對自我的合理期待、有效處理寂寞情緒、靈性發展、樂於助人以及控制衝動情緒等。其次，方案參與的時間至少 3 個月，至多 2 年的訓練，是一項有時間限制的服務；離開方案之後，仍可

接受後續的個案管理、諮商及支持服務（杜慈容，1999）。

反觀國內，目前離院照顧服務主要分為三個階段，一是結束安置準備階段，二是轉銜追蹤輔導階段，三是自立生活關懷階段。首先，「結束安置準備」階段，主要在準備結束安置前半年時間，服務內容包括：結束安置準備會議、家庭訪視服務、結束安置準備輔導會談、自立生活準備風險評估、個別化自立生活服務計畫會議。其次，「轉銜追蹤輔導」階段，主要在結束安置後至年滿 23 歲前，追蹤輔導服務內容包括：就學輔導、就業諮詢與協助、原生家庭聯繫、連結社區資源、危機事件處理、協助社會心理適應、提供經濟補助、志工關懷服務、自立宿舍服務、心理諮商服務，以及召開結束家外安置少年追蹤輔導業務聯繫會報。最後，「自立生活關懷」階段，主要在準備結束追蹤輔導前半年至自立生活後半年，服務內容則包括：結束追蹤輔導準備會談、追蹤輔導結束評估，以及自立生活後續關懷服務（胡中宜，2011）。

貳、過去離院轉銜與照顧政策之限制

內政部兒童局為提倡自立生活方案，補助兒童及少年安置教養機構，以及經直轄市、縣（市）政府層轉之具有專職社工員及良好督導系統，並且接受督導評估的民間團體辦理「自立生活適應協助方案」。2004 年將自立生活準備及自立生活追蹤輔導項目列入補助範疇，2006 年確立地方政府的職責和角色，釐清方案服務的對象，增加補助專業

人員服務費、個別心理輔導與治療費、個案生活費、以及個案就學、就業、職業訓練的交通費等項目。地方政府層面，臺北市首先推行弱勢少年自立生活方案，補助對象的年齡為 18 歲至 23 歲，補助項目包含生活補助費、教育費用、個人成長及社會參與費用，並且設立「培立家園」，提供短期住宿；而高雄市亦實施少年自立生活服務方案，服務對象針對 16 歲以上的保護性個案，補助項目則有薪資差額、學雜費、生活費及租屋費用。民間社福團體則有中華育幼機構關懷協會提供離院服務，自 2007 年開始針對安置結束的青年，提供經濟補助和追蹤訪視，並且承接新北市和高雄市的少年自立生活適應協助方案，以扮演資源提供與資訊溝通平臺的角色。針對準備結束安置、轉銜階段和離開機構的青年，提供不同的服務方案（陳俊仲，2009）。

雖然這些措施陸續進行，不過，仍有若干持續努力之處。根據監察院（2011）的調查報告，針對內政部對於離開安置機構或寄養家庭卻無法返家之少年，未能督促地方政府依法善盡保護安置及輔導協助之責，致使自立少年自立生活困難，影響其身心健全之發展，恐有疏失，依法提案糾正。其中，主要論述如下，依據 1989 年聯合國兒童權利公約明確揭示，兒童應在和平、尊嚴、寬容、自由、平等及團隊精神之下，獲得培育成長。又依據 2004 年行政院修正之「社會福利政策綱領」，揭示政府與社會應協力營造有利於兒童與少年身心健全發展之家庭、學校、社區及社會環境。當原生家庭不利於兒童與少年的身心健康發展時，政府應保護之，並協助

其安置於其他適當之住所，以利其健康成長；不論兒童及少年在自家或家外被養育，其照顧者若有經濟、社會與心理支持之需求時，政府應給予協助。再依據《兒童及少年福利法》第 4 條明載，政府及公私立機構、團體對於需要保護、救助、輔導之兒童及少年，應提供所需服務及措施。不論從國際權利公約到我國福利政策及法律，均強調所有兒童及少年有接受保護之權利，政府應增進兒童及少年福利，以確保每位兒童及少年都能在安全無虞之環境中成長。因此，鑑於內政部及地方主管機關對於離開機構而未能返家之少年，未能依法善盡保護安置及輔導協助之責，所提供之照顧輔導措施亦有不足，致使離院少年無法在安全無虞之環境中成長，認有深入瞭解之必要，案經調查完竣，確認內政部所涉違失如下（監察院，2011）。

（一）內政部未能督促地方政府依法善盡保護之責，致使部分無法返家之少年竟在未滿 18 歲之情形下被迫或自行離開安置及教養機構，提早自立生活，核有怠失。即便部分自立少年離開安置機構時雖已年滿 18 歲，惟其身心發展及自立生活能力未臻健全，甚至尚在就學階段，惟內政部卻未督導地方政府依法善盡保護安置之責，任由部分地方政府僅就其年齡或意願作為離開機構之考量基準，欠缺具體評估指標。

（二）離開安置機構或寄養家庭卻無法返家之部分少年雖已年滿 18 歲，惟因其身心發展及自立生活能力未臻健全，甚至尚在就學階段，故在獨立生活過程中，遭遇經濟、居住、就學、就業、職業訓練、健保

及監護權等諸多困難，惟內政部卻未督促地方政府依法善盡保護輔導之責，導致相關協助措施紊亂、扶助及協助機制不足，嚴重影響離院自立少年身心健全之發展。

(三)內政部未能本於權責督促地方政府確實追蹤掌握自立少年之個案資料，據以依法令規定落實追蹤輔導服務，並作為政策規劃與業務考核之參據，致使歷次所提供之數據資料前後不一。

(四)內政部未積極建立跨部會協調整合機制，針對這些少年所遭遇之各種生活適應問題，提供全面性之協助與照顧措施，致難以促進其身心健全發展。

回顧國內離院轉銜政策與服務的提供，在缺乏明確政策的前提下，使得離院青年仍有許多適應問題。陳俊仲（2009）指出政府逐漸重視獨立生活方案，試圖建構彌補安置歷程的缺口，籌劃「生活技能訓練」、「求職與升學介紹」與「經濟保障」等離院準備，甚至推行自立家園，協助院生全人的發展。但是，實際運作仍有許多挑戰，短缺的人力，缺乏具體的法律規範，呆板的授課方式，方案訓練難以融入機構生活，以及欠缺資訊整合平臺與楷模方案。

另外，胡中宜（2011）的研究提到本地離院轉銜的服務輸送存在若干限制，第一，臺灣離院個案的自立準備服務，過去多以課程、講座方式為主，無法滿足青少年的實際需求。第二，離院政策中的社會排斥，生活津貼偏低實難維持最低生存。第三，縣市政府主責社工員無法有效掌握個案實際社區生活之狀況，以致服務使用中斷。第四，轉銜工作者缺乏職前知能與在職訓練，工作者無

法獲得反思經驗。第五，目前使用的工具多譯介國外的工具量表，實施仍有文化差異的疑慮。因此，實務界目前迫切需要的是如何思考回應上述服務輸送過程中所產生的諸多限制，思考對應策略與策進作為，此舉攸關未來離院轉銜服務的運作與品質。

參、新修法中有關離院轉銜與照顧政策的方向

在監察院的關注、政府的努力以及民間團體的積極倡議之下，上述離院轉銜實務中出現的若干限制包括：結束安置時間過早、缺乏的自立生活能力培訓、後續追蹤輔導時間太短且無法落實，終於在 2011 年 11 月 11 日行政、立法與民間團體的努力下，三讀通過的《兒童及少年福利與權益保障法》有了初步的回應，部分修正條文中回應了這些實際的福利需求。

一、培養家外安置兒少之自立生活能力：此次修法新增離院生活照顧部分，包括第 23 條第 6 項「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」。

二、自立生活兒少之生活適應協助：第 23 條第 12 項「對結束安置無法返家之少年，提供自立生活適應協助」。

三、延長離院追蹤輔導之年限：對於兒童保護個案與犯罪保護之安置輔導個案擴大政府實施離院後追蹤輔導的年限，包括第 59 條「直轄市、縣（市）主管機關對

於安置期間期滿或依前項撤銷安置之兒童及少年，應續予追蹤輔導至少一年」。第 62 條「第一項之家庭情況改善者，被安置之兒童及少年仍得返回其家庭，並由直轄市、縣（市）主管機關續予追蹤輔導至少一年」。以及第 68 條「直轄市、縣（市）主管機關對於依少年事件處理法交付安置輔導或感化教育結束、停止或免除，或經交付轉介輔導之兒童、少年及其家庭，應予追蹤輔導至少一年」。依此，新法調整為至少一年，對離院青年的離院追蹤與福利保障更趨周延。

四、中長期安置兒少應規劃長期輔導計畫：第 65 條「依本法安置 2 年以上之兒童及少年，經直轄市、縣（市）主管機關評估其家庭功能不全或無法返家者，應提出長期輔導計畫」。此新增法條有助於中、長期安置個案，促使主管機關提早提出輔導與評估計畫，以有效掌握安置時程，並提供自立準備與預備成功轉銜。最後，第 111 條「直轄市、縣（市）主管機關依本法委託安置之兒童及少年，年滿 18 歲，經評估無法返家或自立生活者，得繼續安置至年滿 20 歲；其已就讀大專校院者，得安置至畢業為止」，這項新法也避免了年齡過低之青少年過早離開照顧體系的孤立無援。

肆、離院轉銜與照顧政策的規劃與實施

一、少年自立生活適應協助方案之規劃與推動

為使兒童及少年安置教養機構中結束安置，但無法順利返家而必需面對自立生活種種艱難挑戰的少年，能順利自立生活，內政部兒童局補助兒童及少年安置教養機構辦理「自立生活準備方案」，使安置之少年得以習得自立生活所需之生活技能，並協助其心理調適。並運用福利資源提供結束安置或家庭功能不彰，以致無法返家之少年自立生活適應協助、辦理就業輔導，強化少年個人生活能力及結合社會資源網絡，提供少年就業就學機會，降低少年個人生活風險，中央補助經直轄市、縣（市）政府層轉之具有專職社工員及良好督導系統，並接受督導評估之民間團體辦理少年自立生活適應協助方案，補助其專業人員服務費、訪視輔導事務費、訪視交通補助費、電話諮詢事務費、個案房租費、個別心理輔導、社會暨心理評估與處遇、諮商及心理治療費、志工交通費、誤餐費、團體工作輔導費、個案生活費、就學、就業、職業訓練之交通費、專案計畫管理費，針對未滿 20 歲之需服務個案，提供少年自立生活所需之必要服務（兒童局，2011a）。

二、行政部門對於離院個案之服務網絡與輸送

這幾年來，由社會行政機關開始發動企圖形成一個互聯網絡，中央各部會對於離開安置機構或寄養家庭卻無法返家少年積極提供各項相關協助之措施，包括：內政、教育、衛生、勞工、青年輔導等業務部門（引自兒童局，2011b）。

（一）內政部

兒童局補助地方政府結合民間團體，辦理「少年自立生活適應協助補助計畫」，縣（市）政府請確實要求安置機構於兒童少年安置期間即應提供「獨立生活技巧養成及分離準備服務」，尤其對於結束安置預期無法返家少年，應於個案離院前一年加強辦理獨立生活訓練並應通知個案所屬直轄市、縣（市）政府進行離院評估及自立生活能力評估，適合自立生活適應協助方案者，由各直轄市、縣（市）通知本案承辦單位提供自立生活個案統整性服務。另外，縣（市）政府應於年度開始前提供自立少年名冊，由承辦單位進行追蹤輔導。服務對象及其優先順序，1. 以年滿 15 歲以上未滿 18 歲經 2 處以上安置，仍無法適應機構生活，經主管機關評估有需要且具自立生活能力者優先，且應至少服務至其年滿 18 歲。2. 年滿 18 歲結束安置一年內者。3. 結束安置逾一年，經主管機關評估仍有必要提供自立生活適應協助者。服務對象不限設籍地，跨直轄市、縣（市）之個案得由個案戶籍地之受補助單位轉介居住地之受補助單位提供服務，惟不得重複請領相關補助。接受補助之後承辦單位應建立服務區域內就學、就業、租屋及其他相關協助之資源網絡，提供追蹤輔導人員及自立少年使用，補助民間單位提供相關網絡資訊，彙整製作全國自立少年資源手冊，並成立「U POWER 全國自立少年資源中心」網站。

由承辦單位聯結教育部及行政院勞工委員會提供之相關資源以提供學雜費補助、職業訓練及就業媒合協助服務。國中畢業未升學未就業之自立少年，可參加行政院青年輔導委員會委託辦理之「國中畢業未升學未就

業青少年職能培訓輔導計畫」。相關補助包括：個案房租費（每人每月最高 3,000 元）；個別心理輔導、社會暨心理評估與處遇、諮商及心理治療費（每案次最高補助 1,200 元，每案每年最高補助 24 次）；個案生活費（每人每月最高補助 3,000 元）；就學、就業、職業訓練、接受輔導服務之交通費；醫療費、健保費；地方政府協助申請「低收入及弱勢兒童及少年醫療補助」。

（二）教育部

學生遭受家暴安置案件申請就學貸款，依行政院金融監督管理委員會 2004 年研議遭受暴家庭未成年子女辦理學生就學貸款所涉法定代理人事宜，會議決議承辦銀行對持有通常保護令或各地方政府家庭暴力防治中心已出具受暴證明之申請貸款學生，在法定代理人父母之一方及借款學生本人出具同意書或切結書情形下，得受理就學貸款之申請。內政部也於同年函送各地方政府「受暴家庭未成年子女辦理就學貸款轉介單」配合辦理。其次，依據「高級中等以上學校學生就學貸款辦法」第 6 條規定：「申請學生為已成年者，得另覓適當之成年人一人擔任保證人；保證人應為有戶籍登記之中華民國國民」。其次，依據「高級中等以上學校學生就學貸款辦法」第 7 條規定：其他特殊情況經學校認定有貸款必要者，得申請就學貸款。

另外，低收入戶學生每月可貸款生活費 6,000 元，每學期上限為 3 萬元。而且，就弱勢學生提供相關助學措施包括：失業家庭子女補助、工讀助學金、建教合作班學生學費補助、緊急紓困助學金、大專校院弱勢學生

助學計畫、各類學生學雜費減免等，以提供學生就學相關費用或必要的生活協助。

(三) 衛生署中央健康保險局

依《全民健康保險法》規定，無職業未滿 20 歲少年，應依附父母親投保，但符合《健保法施行細則》第 19 條第 1 項所規定之特殊情況，得隨「負扶養義務」之被保險人（如祖父母）投保，若無祖父母可依附投保，則可檢據身分證明文件以第六類被保險人投保。即使少年設籍地為戶政事務所，仍符合健保法第 10 條具有中華民國國籍且在臺灣地區設有戶籍之保險對象，故不妨礙其投保手續之辦理。因此，針對 18 歲以上之自立少年現行以專簽方式協助其就醫，未來將以自立生活方案相關經費予以補助。因此，由內政部提供自立少年個案名冊資料予健保局，健保局會配合予以輔導納保，以保障其就醫權益。

而且，無力繳納健保費，除各級政府提供保費補助外，健保局尚有相關欠費協助措施，包括：1. 低收入戶及特定弱勢者健保費用補助。2. 經濟弱勢民眾健保欠費協助措施（紓困基金申貸、分期繳納保險費、轉介公益團體代繳健保費）。3. 經濟弱勢者醫療保障措施（未加保或欠費之民眾，因急重症需醫療時，只要持有村里長或醫院所出具之清寒證明，即可先以健保身分就醫）。此外，推動「弱勢民眾安心就醫方案」，主動篩選出健保欠費符合 18 歲以下有就醫需求之兒童及少年、近貧戶及《特殊境遇家庭扶助條例》之扶助家庭者，如因欠費而被鎖卡，主動給予解卡，民眾不須申請，以維護弱勢民眾健保

就醫權與健保欠費脫鉤處理。健保局與社政單位、醫院、學校建立互動平臺，健保局各分區業務組亦針對轄區特殊待關懷之弱勢民眾，與社會救助單位、醫院、學校等建立互動平臺，主動給予協助。

(四) 勞工委員會

由於不同職業知識學習有其不同難易與門檻，根據參訓者的基本職能，開設多元類別之職業訓練課程，包括門檻較低之基礎養成課程及難度較高之知識及技術性課程等，自立少年有參加意願，均可依各該先備知識條件供應其合適之訓練職類。對於需要職涯發展輔導之自立少年，可透過三合一就業服務系統，以個案職業輔導方式，評量出個人職業能力、興趣偏好，並釐清職業目標及技能需求，選擇適性的職訓參加職業訓練，紮實的打下自身之技能，先取得職業進入之機會，未來再藉由不斷學習累進提升職能，或可透過回流教育或參加進階之職業訓練，強化本身之職能，以提升自我選擇進階工作之條件。另外，自立少年參加職業訓練局相關職業訓練，其訓練費用由政府補助 80%至 100%，如符合《就業服務法》第 24 條特定對象（例如負擔家計婦女、身心障礙、原住民、生活扶助戶中有工作能力者、更生受保護人等）之失業者，得另發給職業訓練生活津貼。

另外，為協助少年職業生涯規劃及建立正確職業觀念，各就業服務機構提供職業心理測驗，協助其瞭解職業性向，並設置個案就業服務員，提供就業諮詢、安排參加就業促進研習，協助瞭解勞動市場資訊及現況，以促其適性就業。針對青少年之就業，結合

民間團體資源，辦理弱勢少年職業興趣探索及職業觀念建立等就業準備相關課程及活動，於個案參與職場學習過程中，提供輔導協助服務，裨益順利且穩定就業。或是透過事業單位或團體提供職場學習及再適應之機會，協助弱勢少年（未升學未就業、偏遠地區或高危機高關懷少年）就業準備及就業適應，使其重返職場。另外，運用就業啓航計畫提供津貼補助措施，協助年滿 15 歲至 18 歲未升學且具就業意願之少年就業適應及準備，鼓勵民營事業單位或民間團體提供工作機會，進而達穩定就業之目的，以安定其生活。

(五) 青年輔導委員會

以青年為服務對象，規劃及推動相關職能培訓輔導計畫，參訓對象較為多元，包含高中、職休學、退學，國中畢、結業，國中中途輟學且年滿 16 歲。有鑑於國中畢、結業或高中、職休學退學，未升學未就業且未參加職訓屬於就業弱勢者，其中包括自立少年為對象，參訓學員於培訓中或結訓後，有就學意願或急需立即就業以及需要輔導考取證照者，輔導員會協助轉介媒合適切的單位或資源，以利學員順利轉銜。

伍、離院照顧政策與服務輸送的相關議題

一、安置與離院照顧政策的多重排除

回顧國內的安置與離院照顧歷史，從安置期間社會資本累積的薄弱、實用主義的升學科系選擇，乃至於離院後的經濟剝奪、邊

緣的勞動條件、健康保險的納保限制、居住安排的困境，形成一道多重排除的弱勢困境（胡中宜，2011；陳俊仲，2009）。因此，除了強調個體增能的工作外，重新檢視安置與離院政策中的社會排除效應，才能提供離院青年更為友善的生活環境。

二、長期輔導計畫之評估與設計

在彭淑華、胡中宜（2010）針對離院青年的調查研究顯示，受訪個案平均在安置機構近 7 年時間，此結果與家外安置之效率與家庭復原、家庭重整工作之速度有關。因此，突顯計畫性的離院準備以及中長期輔導計畫的評估勢在必行，避免縣市政府主責個案管理社工員的流動與交接間隙，忽略已經進入安置體系的個案，缺乏追蹤聯繫與動態評估，導致安置時間過長的困境，未來政府主責社工如何針對安置 2 年以上之安置個案擬訂長期輔導計畫，以及安置機構與離院照顧機構彼此分工合作將左右服務輸送的成敗。

三、安置期間自立生活能力培養

迄今，仍有許多安置機構並未實施系統性的自立生活能力培訓，使得部分非預期性結案之個案離院後，不論是返家生活或獨立居住之適應狀況均不是很好。尤其，在寄養家庭系統與近年試辦的「團體家庭」（group home）方案為例，多半未具體落實或是普遍實施（胡中宜，2010）。此外，過去家族主義式的機構照顧環境中，權力與控制影響少年對自立生活的想像，且過度代理的服務輸送忽略少年主體的參與及詮釋，因此，如何重新定義與建構自立意涵，且思考自立準備工

作中的助人角色變得重要（莊耀南，2011）。最後，訓練什麼？如何訓練？由誰訓練？如何確認自立生活能力培訓對安置兒少有其改變？都是未來重要議題。

四、離院後追蹤輔導模式之建構

新修法規中並未明定追蹤輔導的工作模式，授權各縣市政府辦理，實務上的操作可能發生是否有足夠的非營利福利組織專責承接各縣市政府委託出來的離院照顧服務方案？若無足夠的機構承接，對兒童權益保障與專業發展的衝擊亦需後續觀察。由安置機構負責追蹤輔導，若在無法增聘充足人力下，恐又窒礙難行。若由各縣市主管機關自行辦理，衝擊各縣市政府目前現有的社工人力規劃與業務執行，除非增設公職社工師專責處理，否則現有的兼辦性質業務終究難逃無法有效追蹤個案，不清楚個案落腳何處的窘境，更遑論提供必要且有時效的支持服務。

五、離院後續追蹤輔導服務年限

此次修法第 59 條、第 62 條、第 68 條擴大追蹤輔導時間雖延長為「至少一年」，但各縣市政府實際上會「擴大實施」還是「保守追蹤」？延續追蹤每增加一年，擴大的經費勢必是縣市政府必須規劃與考慮的，尤其在縣市財政緊迫的縣市，是否有餘力增加一年以上的輔導期程，有待後續觀察。反觀，英國、美國早已立法明定政府離院照顧服務應提供至 21 歲，二地皆明確規範出轉銜照顧之法定年齡，相較我國寬鬆之立法，恐會出現「一國數制」的差別排除。

六、離院後追蹤輔導服務之流程

目前許多機構開始關注在離院轉銜階段投入更多工作與關注，但各縣市仍有許多差異，縣市政府自己後追？委由專責單位承接？還是委請安置機構辦理後續輔導？服務流程各有不同。此外，許多民間安置機構開始將安置過程「階段化」，並依據不同安置階段設定不同的處遇目標，邀請家屬、主責社工、離院照顧單位，距離個案離院前，提早舉辦評估會議，共同研議未來的計畫（陳怡芳、胡中宜、邱郁茹、李淑沛，2012）。因此，政府部門應積極規劃一套完整的離院轉銜服務之流程與機制，確認各單位之職責與分工，將有助於離院轉銜工作的推展。

七、離院個案資料庫之建立機制

根據過去《兒童及少年福利法》第 38 條第 4 項及第 41 條第 4 項分別規定「直轄市、縣（市）主管機關對於安置期間期滿或依前項撤銷安置之兒童及少年，應續予追蹤輔導一年」；「第一項之家庭情況改善者，被安置之兒童及少年仍得返回其家庭，並由主管機關續予追蹤輔導一年」。同法第 69 條規定「十八歲以上未滿二十歲之人，於緊急安置等保護措施，準用本法之規定」。因此，地方政府對於離開安置機構及寄養家庭之個案，應進行追蹤輔導 1 年。但是在監察院（2011）的調查報告中指出內政部未能本於權責督促地方政府確實追蹤掌握自立少年之個案資料，據以依法令規定落實追蹤輔導服務，並作為政策規劃與業務考核之參據，致使歷次所提供之數據資料前後不一。顯示各縣市政府對於應追蹤輔導之個案，在個案資料掌握不易

的基礎下，實難提升離院照顧服務之品質。

八、離院評估指標之建立與發展

進入家外安置機構或家庭的個案通常依法有其標準，唯進入後何時離開，除了家庭功能改善或是轉介原因消失外，安置過程中的服務介入與個案的成長與改變有何關係，在過去的實務中並未多加著墨。因此，建立離院評估指標有其重要性，有助於在評估安置階段成效與針對離院後續生活安排進行規劃。

陸、結論與建議

隨著《兒童及少年福利與權益保障法》的修正通過，相關新增修的條文著實地強化

了我國現階段的離院轉銜與照顧政策，包括安置階段的自立培訓與長期輔導計畫的擬定、離院後續追蹤的時限延長、以及提供自立生活適應協助的服務，都對這群「家外安置」個案有其助益，有效增強離院後社區適應，避免因為資源缺乏、資本累積薄弱，導致其生活困頓再度流落街頭，甚而發生危險行為。不過，隨著新法的公布與實施，如何重新檢視離院轉銜中的各項政策實施成效以及服務輸送，確實達到福利的近便性與有效性，將是未來政策及實務發展的觀察重點。

（本文作者現為國立臺北大學社會工作學系副教授）

關鍵字：兒童福利、安置照顧、自立生活、離院照顧、離院轉銜

📖 參考文獻

- 杜慈容（1999）。《童年受虐少年獨立生活經驗探討：以臺北市少年生活方案為例》。國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 兒童局（2011a）。《少年自立生活適應協助方案推動情形》。兒童局網頁
(http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/doc/doc_detail.aspx?uid=250&docid=1394)
- 兒童局（2011b）。《中央部會對於離開安置機構或寄養家庭卻無法返家少年之相關協助措施》。兒童局網頁
(http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/doc/doc_detail.aspx?uid=250&docid=1394)
- 胡中宜（2010）。離院少年自立生活準備的服務內涵與標準。《青年研究學報》，13（1），179-189。
- 胡中宜（2011）。臺灣離院青少年自立生活轉銜服務之發展與評析。《青年研究學報》，14（2），143-153。
- 莊耀南（2011）。《「自立生活」對歷經機構安置青少年之意涵》。國立臺灣大學社會工作研究所碩士論文。
- 陳怡芳、胡中宜、邱郁茹、李淑沛（2012）。《安置少女自立生活能力培訓方案及其成效分析：以善牧基金會德心之家為例》。「2012年臺灣社會福利學會年會暨國際研討會」。嘉義：

- 國立中正大學。
- 陳俊仲（2009）。《育幼機構院生的多重弱勢歷程研究：兒童保護或社會排除》。國立中正大學社會福利學系碩士論文。
- 彭淑華、胡中宜（2010）。《兒童及少年安置及教養機構離院個案生活現況研究》。內政部兒童局委託研究計畫。
- 監察院（2011）。《自立少年獨立生活照顧糾正案文》。監察院網頁
(<http://www.cy.gov.tw/mp1.htm>)。
- Allen, M. (2003). *Into the mainstream: Care leavers entering work, education and training*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- DeWoody, M., Ceja, K., & Sylvester, M. (1993). *Independent living services for youths in out-of-home care*. Washington, DC: Child Welfare League of America.
- Dixon, J. & Stein, M. (2003). Leaving care in Scotland: The residential experience. *Scottish Journal of Residential Child Care*, 2(2), 7-17.
- Dixon, J., & Stein, M. (2005). *Leaving care: Through care and aftercare in Scotland*. London: Jessica Kingsley.
- Mendes, P. & Moslehuddin, B. (2004). Graduating from the child welfare system: A comparison of UK and Australian leaving care debates. *International Journal of Social Welfare*, 13, 332-339.
- Stein, M. (2004). *What works for young people leaving care?* Ilford: Barnardos.
- Stein, M., & Munro, E. (2008). *Young people's transitions from care to adulthood: International research and practice*. London: Jessica Kingsley.