

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部。

貳、案 由：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，致使自立少年獨立生活困難重重，嚴重影響其身心健全之發展，核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

按1966年12月16日聯合國大會決議通過之「經濟社會文化權利國際公約」第10條規定：「本公約締約國確認：一、……。三、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。……。」依我國立法院三讀通過，於民國（下同）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。」故經濟社會文化權利國際公約第10條規定，具有國內法律效力，我國自當遵守。

復按1989年聯合國兒童權利公約明確揭示，兒童¹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93年2月13日行政院修正核定之「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

¹ 本公約所稱之「兒童」，係指所有未滿18歲之人。

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。由上可知，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均能在安全無虞之環境中成長。

惟據報載，部分離開安置機構及寄養家庭之少年，因家庭功能不彰而無法返家，被迫自行獨立生活，或返家後又離家在外自立生活（下稱自立少年）²，缺乏家庭支持、獨立生活能力不足，不但缺乏安全住所、歸屬感，並面臨無錢就學、吃飯、繳納全民健康保險費（以下簡稱健保）等諸多問題³。由於安置在教養機構及寄養家庭之兒童及少年多來自功能失調之家庭，其等未受到家庭適當之養育與照顧，或遭到不當之對待，因此，其等既使離開安置機構或寄養家庭，易因家庭功能不足，而無法返回原生家庭成長，並被迫提早在外獨立生活。但其等在身心發展未臻成熟、就學困難、自立生活能力不足等情之下，在獨立生活過程中，面臨社會適應與生存之諸多困境，均不利於其等身心健康之發展與成長，進而在成人期容易成為遊民、陷入貧窮、或產生偏差犯罪之行為及心理方面之困擾等問題。本院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，致使是類少年無法在安全無虞之環境中成長，認有深入瞭解之必要。案經調查峻事，確認內政部所

² 本案所稱少年，係指12歲以上未滿20歲之人，因依民法第12條規定：「滿二十歲為成年」，而7歲以上之未成年人有有限制行為能力，父母為其法定代理人。又兒童及少年福利法第69條規定，18歲以上未滿20歲之人，於緊急安置等保護措施，準用本法之規定。

³ 據99年3月29日聯合報A5版載，離開育幼院的少年，手上拿著一天僅有的50元，躊躇著究竟要當車錢尋找工作，還是要先填飽肚子云云，此凸顯出自立少年在經濟上所面臨之困境。

涉違失如下：

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：

(一)按兒童及少年福利法第2條規定：「本法所稱兒童及少年指未滿18歲之人；……。」同法第6條第1項及第7條分別規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」「下列事項，由中央主管機關掌理。……：一、全國性兒童及少年福利政策、法規與方案之規劃、釐定及宣導事項。二、對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項。……。」復按兒童及少年福利法施行細則第18條規定：「直轄市、縣（市）發現接受安置之兒童及少年，與其交付安置之親屬家庭、寄養家庭或機構間發生失調情形者，應協調處理之；其不能適應生活者，應另行安置之。」

(二)又聯合國兒童權利公約乃國際人權法上保障兒童人權之基本規範，公約係凝聚該世紀初以來國際社會關懷兒童生存及發展的具體成果，其基本精神旨在呼籲人類社會重視兒童的需求，及兒童應受國家及家庭的照顧及尊重。我國雖非簽約國，但為表達踐行該公約之決心，政府曾於84年9月12日正式對外宣示尊重公約之精神與原則。據該公約第20條明定，當兒童暫時或永久喪失家庭環境，或因顧及其最大利益無法使其留於家庭環境時，國家應給予特別之保護與協助，且應依法確實給予該等兒童相同的替代照顧，而照顧方式包括安排寄養、收養或必要時安置其於適當機構，以盡監護兒童之責任，並確保養育兒童之工作持續不斷。

(三)惟從內政部99年10月15日提供之統計資料發現，94年迄今未滿18歲之少年離開安置機構計有921人(係屬政府委託安置之個案)，其中返家生活者有404人，其餘517人則未返家或返家又獨立生活，而未返家及返家又獨立生活之原因除出養、入獄服刑、結婚、返回安置機構、死亡、就學等外，尚包括：自立生活、失聯。復據內政部彙整提供之各地方政府所填報資料顯示，96至99年6月底期間未滿18歲之少年離開安置機構計有242人，其中返家生活或由親友接回照顧者有136人，其餘106人則未返家，而未返家之原因除轉安置其他機構、轉接受感化教育及就學等外，尚包括：經評估符合自立生活、無法適應安置生活經評估不適合機構安置服務、自行離開機構、重大違規被迫離院、安置期間到期、安置期間達機構收容年齡上限、家長申請自願離院等因素。復據社團法人中華育幼機構兒童關懷協會(以下簡稱CCSA)表示，未滿18歲之少年離開機構自立生活之原因包括：1、就讀建教班或未能繼續升學；2、因違反機構規定、無法適應機構生活等情，機構擔憂影響其他院生、破壞團體生活，故結束安置；3、安置契約到期，雖未滿18歲，但其在機構內屬年齡較長者，故如有緊急個案或年齡較小個案時，即被迫提早自立生活階段；4、原安置理由消滅，故提早自立生活。

(四)由上可知，未滿18歲之少年不乏因與其安置之機構間發生失調情形(如無法適應機構生活、違反機構規定)，而被迫或自行離開機構，惟其原生家庭功能並未改善，故其等離院後未能返家，僅能在外獨立生活，然地方政府卻未體察是類少年在安置機構所遭遇之生活適應問題，並依法協調處理或另行安

置。更有部分未滿18歲之少年在安置機構未有生活適應或違反規範等問題，僅因未能繼續升學、安置期間到期或其年齡達機構收容年齡上限等情事，卻必須離開機構自立生活，惟其尚屬年幼，又無法返家生活，地方政府更應依法另行安置是類少年，而非任由是類少年被迫離開機構在外獨立生活，嚴重影響少年受保護、照顧之權益。

(五)再從內政部於99年10月15日函覆之統計資料顯示，94年迄今未滿18歲之自立少年計有182人，惟其教育程度普遍不佳，國中畢(肄)業者計有19人，高中肄業者計有51人，前揭人數所占比率即達38%，以該等學歷程度，實難在就業市場獲得穩定之工作。其餘未滿18歲之自立少年則多為高中在學者(計有71人)，但仍有學雜費及生活費之問題。此亦可從CCSA實務經驗發現：1、少年未滿18歲進入自立生活者，多數仍應就讀高中職校階段，但自行賺取學費及生活費完全自立，尚有困難，故為經濟因素等而中輟或休學。2、15至16歲之少年工作被視為童工，相關勞動規範及法律均有所限制及保障，以致多數企業及商店不願僱用是類少年；17至未滿18歲之少年求職時，商家則多要求需要監護人協助簽名擔保，惟是類少年即因家庭功能不足，才必須在外自立生活，在此情況下如何能夠尋覓保人；又是類少年常因無駕照、尚未當兵及學歷不足等情，而無法獲得工作機會。3、政府所提供之協助措施多至結束安置後一年，如少年16歲離開機構自立生活，獲得補助一年僅至17歲，17歲少年就業仍屬不易。

(六)由上可徵，未滿18歲之少年離開安置機構或寄養家庭自立生活後，確因其年齡而遭遇諸多困難，益見

其等在身心發展未臻成熟穩定之下，根本未具備獨立生活之條件與能力，況且其等多來自功能失調之家庭，成長過程亦未獲其原生家庭之適當照顧或遭受其父母不當對待，更須政府妥善之保護安置。惟內政部於99年11月8日本院約詢時卻表示，現行法令除法院裁定不准離開安置機構之兒童及少年外，並未規定未滿18歲者不准離院，如經評估其功能狀況良好，均可離開安置機構，且該部相信機構盡力輔導是類個案；又，針對未滿18歲且無自立能力之少年，該部所轄兒童之家可以不讓其離院，惟其他安置機構，該部僅能請其朝此方向努力，盡力挽留個案，另政府應設計多元化的照顧方式，俾利個案能有多種選擇云云。足見內政部未能正視未滿18歲之少年提早自立生活之問題，本於權責善盡監督及協調之責，以促使地方政府依法提供適當保護及照顧，卻任由此等少年在身心狀況尚未健全發展及家庭功能未見改善之前，竟離開安置機構或寄養家庭在外自立生活之情事發生，甚至猶以「現行法令並未規定未滿18歲者不准離院」等語推諉卸責，漠視是類少年之權益。

- (七)綜上，兒童及少年係未滿18歲之人，身心發展未臻成熟穩定，尚未具備獨立生活之條件及能力，父母或監護人應負保護、教養之責任，惟當其原生家庭功能不足，兒童少年無法在家庭受到適當之養育或照顧時，政府依法應提適當之保護、安置，以確保每位兒童及少年均能在安全無虞之環境中成長。惟部分安置機構之少年在未滿18歲且身心發展尚未健全之際，竟非因家庭功能改善而返家生活，而是因生活適應問題、安置期間期滿或達機構收容年齡上限等情，被迫或自行離開機構在外獨立生活，然

內政部未能督導地方主管機關依法善盡保護之責，以妥善處理是類少年於安置機構之相關適應及安置等問題，致使是類少年雖為兒童及少年福利法之保護對象，竟離開機構或寄養家庭自立生活，提早面對各種生活適應問題與困難，卻無法獨自克服種種困境，嚴重影響其受保護、照顧之權益，核有怠失。

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，致相關協助措施紊亂、扶助及協助機制不足，嚴重影響是類少年身心健全之發展，核有疏失：

按兒童及少年福利法第4條規定略以，政府對於需要保護、救助、輔導、治療之兒童及少年，應提供所需服務及措施。同法第19條第1項規定：「直轄市、縣(市)政府，應鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理下列兒童及少年福利措施：一、……。六、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，予以生活扶助或醫療補助。……。八、對於不適宜在家庭內教養或逃家之兒童及少年，提供適當之安置。……。一三、其他兒童及少年及其家庭之福利服務。」同法第36條第1、3項規定：「兒童及少年有下列各款情形之一，非立即給予保護、安置或為其他處置，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：一、兒童及少年未受適當之養育或照顧。二、兒童及少年有立即接受診治之必要，而未就醫者。三、兒童及少年遭遺棄、身心

虐待、買賣、質押，被強迫或引誘從事不正當之行為或工作者。四、兒童及少年遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護者。第一項兒童及少年之安置，直轄市、縣（市）主管機關得辦理家庭寄養、交付適當之兒童及少年福利機構或其他安置機構教養之。」同法第41條規定：「兒童及少年因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭者，其父母、監護人、利害關係人或兒童及少年福利機構，得申請直轄市、縣（市）主管機關安置或輔助。前項安置，直轄市、縣（市）主管機關得辦理家庭寄養、交付適當之兒童及少年福利機構或其他安置機構教養之。……。」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。」準此，地方政府對無法正常生活在原生家庭之少年，應提供適當安置或所需協助，且所應安置或協助對象可至未滿20歲。

又從前揭兒童及少年福利法相關條文，以及「兒童及少年福利機構設置標準」第2條第3款⁴規定等內容，可知安置及教養機構所安置收容之兒童及少年多來自功能失調之家庭，其等並未受到家庭適當之養育與照顧，甚至遭到不當之對待。依據本院諮詢之學者表示，相較於一般家庭兒童少年，離院後個案仍然處於相對弱勢，需要離院準備與支持協助，相關研究即指出，結束安置後之兒童少年教育成就低落、失業率較高、就業訓練不足，以致較可能在成人期成為遊民、較易感受到孤獨感、成為年輕父母、較仰賴政府補助

⁴ 依據「兒童及少年福利機構設置標準」第2條第3款規定，安置及教養機構係指辦理下列對象安置及教養服務之機構：1、不適宜在家庭內教養或逃家之兒童及少年；2、無依兒童及少年；3、未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰；4、依兒童及少年福利法第33條第1項第1款或第2款規定⁴，經盡力禁止或盡力矯正而無效果之兒童及少年；5、有兒童及少年福利法第36條第1項各款規定情事應予緊急保護、安置之兒童及少年；6、因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭之兒童及少年；7、兒童及少年及其家庭有其他依法得申請安置保護之情事者

、高度酗酒或染上毒癮、易有法律糾紛或有偏差犯罪行為、較易有心理健康方面困擾或接受精神治療服務、身體健康較差等危機等語。是以，安置及教養機構之兒童及少年身心發展及支持網絡均處於相對弱勢及孤立無援之處境，離開機構獨立生活勢必較一般家庭之兒童少年更加困難，況且一般家庭之兒童少年，未必年滿18歲即離開家庭獨立生活，既使離家生活亦可仰賴其原生家庭及資源網絡，獲得經濟及心理層面之支持與協助。此外，相關研究亦指出12至18歲之青少年本處於生理發育到心理成熟之狂飆期，身心發展尚未穩定，惟在近來社會快速變遷、價值觀念改變、次級文化衝擊，以及來自家庭、學校、社會等壓力之下，更加造成青少年在心理、生理及社會價值判斷上產生種種適應不良之困擾。凡此俱見政府對於自立少年提供周妥之服務與協助，確有其必要且刻不容緩。

內政部為協助即將結束安置但囿於家庭功能不彰等因素必須在外就學、就業之兒童少年獨立生活，曾於95年10月24日召開「研商少年獨立生活方案推動事宜」會議，其決議略以：請各地方政府掌握即將於明年畢業或安置期滿離院少年人數及名單，並督促機構確實於機構內辦理少年自立生活相關準備工作；另對少年回歸各縣市後，應由各地方政府進行追蹤輔導與自立生活適應協助，各地方政府應掌握名單並確實依法輔導。惟查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，惟其身心發展及自立生活能力未臻健全，僅因年齡屆滿18歲，即離開機構獨立生活，且自立少年在獨立生活過程中，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，然內政部卻未督促地方政府依法善盡保護輔導之責，致相關協助措施紊亂、扶助及協助機制不足，該部

確有下列違失：

(一)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，實有未當：

- 1、從本院諮詢之專家學者意見及CCSA實務輔導經驗顯示，部分自立少年之年齡雖已滿18歲，但卻在心理狀態尚未準備就緒、獨立生活技能不足之下（如缺乏基本自我照顧能力、就業知能、金錢管理觀念、租屋與法律常識等），離開安置機構獨立生活，此均影響其未能順利適應社會生活、人際關係建立亦有困難，因而遭遇諸多挫折與困難。惟查各地方政府委託兒童及少年安置及教養機構辦理兒童少年安置服務契約，部分地方主管機關以個案年滿18歲或安置期間屆滿等情，作為結束安置之一項理由，例如：高雄市、臺中縣⁵、雲林縣及宜蘭縣等政府，於契約書中載明個案年滿18歲為評估結案原因之一；新北市政府明定已滿18歲者，未經該府社工員評估並專案簽報核准者，不予補助；部分地方政府則未於契約中載明結案之原因。復據本院諮詢之民間團體表示，地方主管機關評估個案可結束安置返家，但因其結案評估未臻嚴謹，加以家庭功能尚未恢復完

⁵ 按臺北縣、臺中（縣）市、臺南（縣）市及高雄（縣）市等7（縣）市，自99年12月25日起改制為5直轄市，原「臺北縣」單獨改制為「新北市」；原「臺中縣」與原「臺中市」合併改制為「臺中市」；原「臺南縣」與原「臺南市」合併改制為「臺南市」；原「高雄縣」與原「高雄市」合併改制為「高雄市」，惟本案調查時，前揭地方政府尚未改制升格，故內政部所彙整提供之相關資料，仍以原地方政府之名稱說明其實際辦理情形及相關數據資料，而本報告為免混淆並釐清各該等地方政府尚未改制前之辦理情形，故除臺北縣以新北市表示外，其餘均仍以尚未改制前之地方政府名稱予以說明，以下均同。

善，致使少年離家生活，但其缺乏自立生活之訓練，故常有自立生活困難之情事；又兒童及少年福利法規定保護安置之年齡雖可至20歲，但部分個案在尚未具備自立生活能力之前，或仍在就學階段，地方主管機關卻仍以年滿18歲為由結束安置，且現行相關法令均規定補助對象為未滿18歲之兒童及少年，造成安置個案年齡屆滿18歲時須離開機構之情事，影響少年權益甚鉅等語。

- 2、再據內政部於99年10月15日函覆之統計資料顯示，96年迄今18歲以上離開安置機構之個案計有252人，其中離開機構時之年齡為18歲者即多達152人（占60.3%），而離開機構後未返家之原因多為自立生活。又從本院實地訪查發現，部分地方政府以尊重少年之意願為輔導其自立生活之依循，且目前除臺北市政府已研發訂定少年自立能力之評估指標外，其餘地方政府對於離院少年是否具備自立生活之能力，則普遍缺乏具體評估指標。顯見部分地方政府對於安置機構之兒童少年身心發展狀況及自立生活能力，在欠缺相關評估機制之下，僅能以安置個案之年齡或意願作為離開機構獨立生活之考量基準。惟內政部卻表示，各地方政府是否引用兒童及少年福利法第69條規定續予安置，仍視個案是否符合該項規定情形而定；又各縣市政府之承辦人不同，對於法規解釋亦不同，遂核予個案之福利身分亦有所差異云云。足見現行法規雖未規範年滿18歲即須離開機構，惟因內政部未本於權責善盡監督之責，致使地方政府就安置個案能否離開機構獨立生活之狀況，欠缺有效評估機制，加以安置個案年齡屆滿18歲即未能繼續接受相關補助，變相造成部

分個案於未備妥自立生活能力之前或仍在就學階段，卻必須離開安置機構獨立生活。

- 3、據上，部分自立少年離開安置機構時雖已年滿18歲，惟其身心發展尚未成熟且自立生活能力未臻健全，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，實有未當。

(二)自立少年在獨立生活過程中，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困難，惟內政部卻未積極督導地方政府依法善盡輔導協助之責，致相關協助措施紊亂、扶助及協助機制不足，嚴重影響是類少年身心健全之發展，核有怠失：

- 1、據本院諮詢相關團體、專家學者及實地訪查所得，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，必須在外自立生活，惟未能獲得政府適當之輔導與協助，因而遭遇到經濟、居住、就學、就業、職訓、健保、情緒支持及監護權等諸多問題，茲例舉如下：

(1)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。此外，由於自立少年無法返家生活，必須獨自租屋在外生活，其等為籌措是項費用(含房屋租金及租屋保證金)及生活費，必須工讀或就業，以致學業中斷。

- (2) 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。
- (3) 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陲地位，且自立少年亦因教育程度不足，難有合適之職訓類別。
- (4) 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。
- (5) 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。
- (6) 缺乏資源系統：自立少年或未獲得資源之介入、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，致無法維持自立少年日常生活所需。
- (7) 租屋及證件補發問題：由自立少年未滿20歲，以致在證件補發、低收入申請及簽訂租屋契約等方面，皆有困難。
- (8) 監護權問題：如自立少年之父母或親人有失蹤、失聯、遺棄等情時，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。

- (9) 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。
- (10) 另各地方政府反映自立少年所遭遇之困難如下表：

表1、自立少年所遭遇之困難

縣市別	問題概述
臺北市	個案穩定性、自立生活能力不足為首要困難。
高雄市	1.就學困難：容易因學雜費、生活費、個人壓力承受度不佳等因素而有中輟或休學情形。 2.就業困難：商家多半要求監護人協助簽名擔保。 3.經濟困難：因工作不穩定及缺乏管控金錢能力，致經濟困難。 4.心理情緒問題。
新北市	均在社會適應上遭遇問題。
桃園縣	學費籌措、監護權、求職選擇、家庭負擔等。
新竹縣	個案遭遇的困難各有不同。
苗栗縣	1.就學：學業成績低落。 2.就業：工作意願低落。 3.經濟：因生活費致影響就學。 4.心理情緒：無支持系統，靠自己排解。
臺中縣	滿18歲且未就學之少年無法符合福利補助條件。
彰化縣	1.就業：因學歷致低薪。 2.經濟：若為就學個案，其生活支出均依賴補助，經濟陷困。 3.心理情緒：早熟且情緒受壓抑。
南投縣	1.就學：意願低，性向不清。 2.就業：多為短期、勞力及工作不穩定等 3.經濟：因收入不高影響經濟負擔。 4.心理：缺乏支持系統。

縣市別	問題概述
雲林縣	缺乏支持系統及正式協助管道。
嘉義縣	經濟壓力及無情感支持。
高雄縣	少年準備自立之心理調適、就業方向規劃及階段性經濟無法獨立。
宜蘭縣	1.無就學者其就業方向易搖擺且生活目標不夠具體。 2.亦受同儕影響，交友紊亂致追蹤輔導不易。 3.因無固定生活補助致經濟不穩定。
花蓮縣	1.提供資源輔導其就學、生活費及補助。 2.提供心理情緒支持。
臺東縣	1.至外縣市個案追蹤工作有困難。 2.經濟生活困苦。 3.受挫力低，就業困難，工作無法持續。 4.就學無法持續。 5.社會適應問題。 6.滿18歲，寄養必須結案，追蹤困難。
澎湖縣	1.因經濟問題影響就學。 2.遇問題無人在旁協助。
基隆市	繼續念書需半工半讀，在經濟上匱乏。
新竹市	1.多數少年離開機構主因係年齡到了，而非具備自立生活能力。 2.就學就業過程困難。 3.返家適應困難。
臺中市	就業及經濟問題。
嘉義市	18歲以下自立少年，若非居住於戶籍地因籍在人不在之問題，社工難以協助輔導申請低收入戶。
臺南市	1.離院後轉學學區協調。 2.就業媒合與職業訓練。 3.離院少年年滿18歲後，不適用相關兒童及少年補助規定。

備註：臺南縣、屏東縣、金門縣及連江縣政府或填載「無」、或未填載。

資料來源：內政部

2、復據CCSA提供之書面資料顯示，回顧98年該會自立少年宿舍實際安置10餘名弱勢少年，多自「非

自願」家外安置體系結案，未能返家者有淪為街友，露宿公園、車站、遭性侵害、為營生援交、憂鬱輕生，或流連網咖、饑不成眠、流離失所等。此外，安置個案亦面臨生涯目標茫然與職場適應困難、心理創傷壓力與人際關係疏離、獨立生活技能不足等問題。再據本院諮詢之學者表示，少年國中畢業才15歲，學識不足且無一技之長，不容易找到工作，在職場容易受到壓榨剝削，且迫於房租等經濟壓力，很容易在金錢誘惑驅使下，投入快速賺錢的行業，例如檳榔西施等工作，而個案這些比較偏離常軌的就業情形，並不容易從追輔訪談中瞭解及取得資料；又以美國經驗為例，個案離開安置機構，若欠缺就業能力，或社會關係不佳，無社會網絡支持，自立少年往往淪為街頭遊民。

- 3、由上可徵，自立少年離開安置機構及寄養家庭後在外自立生活，由於缺乏相關協助與支持系統，以致無法獨自處理各項生活及情緒適應問題，因而容易產生偏差或犯罪行為。內政部亦坦承，自立少年因缺乏原生家庭之協助與資源提供，在就學、就業、經濟及心理情緒等方面，確有提供協助之必要，其中就學部分以學費籌措為主要問題；就業方面則因年少且學歷不佳、缺乏一技之長，故較難覓得合適工作；經濟方面則因無家庭資源支持，若無法穩定就業，勢必將缺乏經濟來源；心理情緒方面則因離開機構後，必須獨自生活，遇有挫折只能自行排解等語。足證自立少年獨立生活倍加艱辛與資源窘迫，實有賴政府提供足夠之輔導與協助，方能順利銜接並適應社會生活。惟內政部卻表示，現

行兒童及少年福利法並無明確條文規定應針對「自立少年」提供相關之協助，該部兒童局係應實務所需，於補助作業要點列有「少年自立生活適應協助方案」，鼓勵地方政府結合民間團體提供是項服務云云。又從該部查復結果顯示，各地方政府依其施政優先順序，考量財政情形及轄內物價水平，針對個案需求編列預算或勻支相關經費提供服務，故各地方政府所提供之服務內容未盡相同。同時各地方政府或因轄內無自立生活需求之個案而未提供是項服務，或因轄內無適當團體可結合申請該部兒童局補助辦理是項業務，或因資源多寡不一，致補助項目或標準有所差異（詳見表2）。此外，本院諮詢之相關團體亦表示，地方主管機關以少年滿18歲為由結束安置，故當少年從機構結案之後，地方主管機關後續追蹤輔導及自立生活適應之協助益形重要，但安置機構卻常接到結案之自立少年抱怨地方主管機關社工人員之關心與協助不足等語。顯見內政部未能積極督導各地方政府依法對於自立少年善盡保護輔導之責，以致各地方政府對於自立少年之協助措施紊亂、扶助及協助機制不足。

表 2、各地方政府補助自立少年之相關費用一覽表

各縣市	房租費	生活費	健保費	醫療費	學雜費	職訓及就業交通費	心理諮商費	備註
臺北市	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	該府另補助薪資差額補助、急難救助、穩定就業獎勵金、才能培養及社會參與活動費
高雄市	視個案需要專簽					×	視個案需要專簽	
臺北縣	補助家暴、性侵		✓	補助家暴、性侵被		✓	補助家	

各縣市	房租費	生活費	健保費	醫療費	學雜費	職訓及 就業交 通費	心理諮 商費	備註
	被害人			害人			暴、性侵 之被害人	
桃園縣	×	√	×	×	√	×	×	
新竹縣	×	×	×	×	×	×	×	
苗栗縣	√	視個案需要專簽		√	√	×	×	該府另補助親子鑑 定費、1次制服費
臺中縣	視個案需要							
彰化縣	√	√	√	√	×	√	×	
南投縣	×	×	×	×	×	×	×	
雲林縣	×	×	×	×	×	×	×	
嘉義縣	×	×	×	×	×	×	×	
臺南縣	無個案							
高雄縣	視個案需要			√	視個案需要		√	
屏東縣	×	×	×	×	×	×	×	
宜蘭縣	√	√	√	√	√	√	√	
花蓮縣	√	√	√	√	×	√	×	
臺東縣	×	×	×	×	×	×	×	
澎湖縣	×	×	×	×	×	×	×	
基隆市	×	×	√	√	√	√	視個案需 要	
新竹市	√	√	-	-	-	-	√	
臺中市	√	√	√	√	×	×	√	
嘉義市	×	×	×	×	×	×	×	
臺南市	未填報							
金門縣	×	×	×	×	×	×	×	
連江縣	×	×	×	×	×	×	×	

備註：「√」係指有提供該項補助；「×」係指未提供該項補助；「-」係該等地方政府未填寫是項資料。

資料來源：內政部

4、又內政部於本院詢問時亦稱，自立生活推動，已有兒童及少年福利法第19條、第38條及第41條以為依據等語。是以，內政部身為中央主管機關，自應善盡督導之職責，督促各地方政府依法落實輔導協助自立少年獨立生活。惟內政部竟前以「因現行兒童及少年福利法並無明確條文規定應針對『自立少年』及『機構自收個案』提供相關

協助，基於兒童及少年福利法迄無『自立生活協助』之明確法源，致各地方政府投注資源多寡有其差異，影響整體推動，爰該法修正草案乃朝明訂法源方向予以修正」等語函覆本院，益見內政部始終未能善盡監督之職責，以致地方政府各行其是，未能正視自立少年所面臨之諸多困難，並提供自立少年所需服務。

- 5、再查目前內政部推動實施之「少年自立生活適應協助方案」，雖提供自立少年每人每月房租費3千元、生活費每人每月2千元，至於就學、就業、職業訓練之交通費，則覈實核銷，惟補助期間以一年為限。復據部分地方政府表示，自立少年補助費用及生活費不足，以致經濟開銷需自行籌措，且從各地方政府填報上開自立少年個案所遭遇之困難觀之（詳見表1），自立少年所遭遇之問題多以經濟問題及經濟壓力為主。又從本院諮詢專家學者及實地訪查發現，部分自立少年因收入不敷生活所需，故被迫放棄學業而投入就業市場，卻因學歷不足，而難以獲得適當之待遇，最終產生惡性循環之情事，且自立少年在未有任何外援之情況下，如以學生身分，僅賴政府補助及工讀所得，並無法維持生活所需。再從內政部查復資料觀之，96年迄今未滿18歲即離開安置機構需獨立生活之少年計170人，其主要經濟來源為工作收入(56人)及工作收入加上補助費用(57人)；另18歲以上離開安置機構需獨立生活之少年為163人，主要經濟來源為工作收入，其次為工作加上補助費用、政府補助費。凡此俱見，自立少年無法僅仰賴政府之補助，仍須透過工作收入，始能維持其基本生活所需，遑論能夠繼續

升學，益見政府對於自立少年之扶助確有不足。

6、惟內政部對於上開情事，竟稱「自立少年業已享有政府提供之大部分生活資源，如搭配適當工讀或獎學金，應足以滿足其生活所需」、「我國各縣市之生活水準差異甚大，故不同縣市少年有不同需求水準，8千元生活補助⁶在偏遠鄉鎮已屬有餘，惟在臺北市則恐有不足，爰各地方政府對於自立少年之協助及補助程度有其因地制宜必要，該部兒童局除將辦理說明會，增加各地方政府對彼此福利資源提供情形之了解，以適切提供協助，亦將透過社會福利考核檢視各地方政府辦理情形。」甚至在本院進行調查時，該部經彙整相關資料後始發現各地方政府辦理情形有其殊異，確有再行研議策進作為之必要。且據95至99年度內政部及各直轄市公告之低收入戶最低生活費標準顯示，除福建省金門縣及連江縣外，其餘各地區最低生活費標準均逾9千元。低收入戶之少年尚可獲政府提供學費補助及租金補助等扶助措施，以及每月5千元收生活補助費，足以持續穩定就學。反觀內政部對自立少年僅提供生活費及房租費之補助，每人每月計5千元，然而，自立少年普遍缺乏原生家庭之經濟協助，如欲持續升學，勢必自行打工以解決生活費及學費之不足，但往往為籌措經費而必須放棄學業，足見政府對就學自立少年之協助，遠不如低收入戶之協助。復據本院實地訪視及諮詢專家學者發現，政策面與實務面存有矛盾之處，例

⁶ 8千元係包括中央補助生活費2千元、房租費3千元，以及由地方政府協助申請「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫」之3千元，惟查「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫」之扶助對象為未滿18歲之兒童及少年，且扶助期間以6個月為原則，最多延長補助至12個月。

如：鼓勵自立少年就學，惟每月僅補助生活費2千元，致使個案因生活費不足，必須犧牲學習時間打工以維持其生活需求，甚至部分自立少年因龐大經濟壓力，被迫選擇放棄學業。再以CCSA服務之自立少年為例，僅有14%為全職學生，超過70%之少年處於半工半讀或全職工作中，凡此俱見自立少年所背負之沈重經濟壓力，並處於就學及就業兩難之窘境。足證內政部未能督促地方政府落實對自立少年之生活適應協助，致使自立少年因各地方政府資源及主責社工員之不同，所獲得之扶助亦有所差異。

表3、95至99年度臺灣各地區最低生活費標準：

單位：元/人/月

年度	臺灣省	臺北市	高雄市	臺北縣	福建省金門縣	福建省連江縣
95	9,210	14,377	10,072	-	6,500	
96	9,509	14,881	10,708	-	6,500	
97	9,829	14,152	10,991	-	6,500	
98	9,829	14,558	11,309	10,792	7,400	
99	9,829	14,614	11,309	10,792	7,400	

備註：依據地方制度法規定，臺北縣自97年度起準用直轄市相關規定。

資料來源：內政部社會司網站，檢自：<http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm>

- 7、據上，自立少年在獨立生活過程中，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困難，惟內政部卻未積極督導地方政府依法善盡輔導協助之責，致各地方政府所提供自立少年之服務與協助因資源之不同，而產生程度不一及落差之情事，造成相關協助措施紊亂、扶助及協助機制不足，嚴重影響是類少年身心健全之發展，核有怠失。

總結而論，部分自立少年在身心發展及自立生活能力未臻健全之際，僅因年齡屆滿18歲或有其自立生活之意願，即離開機構獨立生活，且自立少年在獨立生活過程中，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，然內政部卻未督促地方政府依法善盡保護輔導之責，致相關協助措施紊亂、扶助及協助機制不足，嚴重影響個案受保護之權益，核有疏失。

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，實有怠失：

- (一)按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。」準此，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。
- (二)依據內政部於99年6月10日函覆資料顯示，94年至98年原安置於兒童及少年安置教養機構或寄養家庭中未滿18歲且無法返家之少年未能繼續接受安置而必須自立生活之總人數為524人，其等須自立生活之原因主要為屆齡必須離院。惟經本院函請該部進一步說明實情後，該部復於99年10月15日函覆略以：各地方政府所報送原因可發現個案離院原因負責多樣，但並無「屆齡必須離院」之因素，有出入係因前次調查時，各地方政府不熟悉該部兒童局

表格設計提報原因，致該部兒童局彙整時乃說明「須自立生活之原因為屆齡必須離院」，前開524人為接受自立生活服務之總人數，其中以滿18歲者為主，少數為未滿18歲之人。又因現行兒童及少年福利法未明確規定應針對「自立少年」提供相關之協助，爰在本案調查前，各地方政府未曾針對接受自立生活服務之所有個案列冊報送該部兒童局，致難以掌握服務確實資料云云。

- (三)復據內政部於99年10月15日第2次查復資料顯示，各地方政府自96年迄今辦理18歲以上離院個案計235人，未返家少年人數計163人(包含23人返家後又離家自行獨立生活)；但該部在統計自立少年離院原因時，18歲以上離院個案總數卻減少為140人，其中未返家之個案數亦減少為126人；又該部在統計96年迄今教養機構離院個案之年齡分布時，18歲以上離院個案總數竟增加為252人，且其中11個地方政府提供數據係包含返家及未返家之個案，其餘或為地方政府轉介安置機構或寄養家庭之未返家且需參與自立少年方案之離院個案數、或為未返家且參與自立生活方案之離院個案數、或為地方政府兒童少年保護個案結束安置後無法返家且有自立需求之個案數、或為目前可查到之所有離開安置機構或寄養家庭之個案等。再從內政部提供之96年迄今地方政府辦理18歲以上離院個案生活適應協助方案輔導概況資料顯示，經統計分析自立少年之居住狀況及經濟來源後，發現18歲以上自立少年個案總數竟分別為176人及163人。至於各縣市離開寄養家庭之人數統計部分，內政部提供94年至99年6月各縣市離開寄養家庭之人數計有5,075人，惟該部在統計94年至99年6月離開寄養家庭之

原因時，個案總數卻為5,004人，兩者數據顯有歧異之情事。

- (四)由於內政部歷次各項統計數據不一之情事，本院遂於99年11月8日約詢該部相關主管人員時，嚴正提出自立少年統計數據前後不一之質疑與問題，該部坦承表示，有關自立少年個案數之落差，係因部分縣市未確實掌握個案資料，且未落實進行追蹤輔導；復因各縣市對於相關表格填報及欄位解讀不同，致每次填報數據均有所出入，未來該部將建置自立少年資訊平台，以確實掌握個案及執行追蹤等語。由上可徵，內政部所彙整提供之地方政府統計有關自立少年數據資料前後不一、紊亂不全，顯見地方政府未能確實追蹤掌握自立少年之個案資料，益見內政部未有監督作為並欠缺評核機制，以有效督促及掌握地方政府落實追蹤輔導。
- (五)再查內政部曾於95年10月24日召開之「研商少年獨立生活方案推動事宜」會議，當時會議裁示略以，對少年回歸各縣市後，應由地方政府進行追蹤輔導與自立生活適應協助，各地方政府應掌握名單並確實依法輔導。復查內政部兒童局曾於99年2月4日召開「強化兒童及少年安置及教養機構管理機制」會議時，提及目前地方政府未關注自收個案，以致家庭重整服務或高風險家庭未能即時進入案家，使得安置個案返家可能性降低，而安置機構受限於人力，相關追蹤輔導難以展開，使得自收個案成為更為弱勢之一群等語。爰該次會議決議：「各地方政府應將自收個案納入個案管理機制，積極辦理個案輔導、原生家庭輔導及離院追蹤輔導工作。」再據內政部表示，經該部兒童局委託專家學者研究發現，機構自收個案之輔導工作未臻完善，該局即於99年

3月1日函請各地方政府針對機構自收個案納入個案管理機制，積極辦理個案輔導、原生家庭輔導及離院追蹤輔導等工作云云。惟從該部查復資料顯示，地方政府大多僅以每季填報安置概況、人力配置及離院分析季報表等書面資料，瞭解機構個案離院情形，甚至部分地方政府竟稱：機構自收個案毋須通報地方主管機關或由機構機構掌控自收個案實際服務狀況云云，顯未依前揭決議事項及內政部函示內容，落實追蹤輔導工作，致使是類個案成為後續輔導之漏洞。此亦可從內政部兒童局99年度委託辦理之「兒童及少年安置及教養機構離院個案生活現況研究」結果發現，目前中央及各地方政府在離院個案資料之掌握上仍有努力空間，資訊不完整影響服務輸送之規劃與落實，尤其是自行收容個案難以在現有相關數據中予以呈現。足見內政部雖已察覺機構自收個案未受到地方政府之關注與協助，惟該部除召開會議並以行函請各地方政府加強辦理追蹤輔導之外，後續並無其他具體督導作為，以致地方政府未確實追蹤掌握離院少年，遑論適時進行輔導與生活協助。

(六)綜上，由於地方政府未依法落實追蹤輔導工作，致使內政部歷次查復有關自立少年之統計數據資料前後不一、紊亂不全，屢次陳報數據均無確實，顯見內政部身為中央主管機關，卻未督促地方政府依法落實辦理追蹤輔導服務，實有怠失。

四、內政部未積極建立跨部會協調整合機制，針對是類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，洵有不當：

(一)按安置及教養機構之兒童少年多來自功能失調之家庭，其等並未受到家庭適當之養育與照顧，甚至

遭到不當之對待，故以其等身心發展及支持網絡均處於相對弱勢及孤立無援之處境，離開機構後之獨立生活勢必較一般家庭之兒童少年倍加艱辛，亟需多元及全面之輔導與協助。復從本院實地訪查及諮詢專家學者所得，自立少年獨立生活後，所面臨之問題不僅止於經濟及情緒等問題，尚包括居住、就學、求職、職訓、健保等諸多困難，已如前述。因此，自立少年生活適應協助措施實有賴跨部會之合作、協調與整合，方能提供全面性且多元化之協助與照顧措施，有效協助自立少年順利銜接並適應獨立生活。

(二)據內政部表示，該部每季均邀集相關機關召開兒童及少年福利促進委員會，研商相關兒童及少年福利事項，並視需要另行召開研商會議，爰自立少年所面臨之就業、就學及健保等問題除可於前開委員會提案討論外，並曾於95年10月、11月及99年11月各召開1次專案會議，未來亦將視實際需要於兒童及少年福利促進委員會或專案會議中提案請有關單位配合辦理少年自立生活相關事項云云。惟查內政部於95年10月24日及11月6日各召開1次有關自立少年生活適應協助方案之專案會議後，間隔4年於99年11月5日始再次召開專案會議，且該次會議係因應本院進行本案之調查。

(三)復據教育部於本院約詢時表示，如自立少年離院後即通報教育單位，學校即可介入協助，又自立少年涉及個案輔導、學費補助等問題，需要共同之協調體系及處理機制，惟過去此項統整工作做得不好等語。又據行政院衛生署中央健康保險局於本院約詢時表示，未來如有自立少年個案名冊之建檔，即可共同處理健保問題，屆時將比現行社工員以逐案處

理之方式為佳等語。再據行政院勞委會於本院約詢時表示，自立少年應給予特殊身分，由各部會針對其就學、就業、生活扶助等需求，提供整體面之規劃與協助，而非單獨針對某項特殊問題提供協助等語。足見自立少年獨立生活需求所涉及之面向複雜且多元，絕非由單一機關或社工人員，即能有效處理解決。惟因內政部未能積極建立跨部會之協調整合機制，以致自立少年所涉及之各項生活適應問題，欠缺整合及制度性之協助措施，造成自立少年僅能依賴地方政府主責社工員以個案方式不斷地尋求相關單位及資源之協助，難以獲得全面性之協助與照顧，自立生活面臨重重障礙。

(四)據上，內政部身為兒童及少年福利事項之中央主管機關，卻未積極建立跨部會之協調整合機制，俾針對是類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，致使自立少年獨立生活困難重重、艱辛無助，難以促進其身心健全發展，並嚴重影響個案受保護之權益，洵有不當。

綜上所述，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；又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，致相關協助措施紊亂、扶助及協助機制不足，嚴重影響是類少年身心健全之發展；且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，復未積極建立跨部會協調整合機制，針對是類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，均有違失，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。