

113年9月18日

社會福利及衛生環境委員會、教育及文化委員會聯席會議



被遺忘的角落:安置於成人機構中 176名特殊需求兒少調查案

(本案以「特殊需求兒少」統稱「家外安置兒少中有發展遲緩議題或領有身心障礙證明者」)

調查委員：葉大華、蘇麗瓊





臺灣兒童權益聯盟

112年2月13日

兒權盟與立委吳玉琴、陳以信委員辦公室
以及民間團體、專家學者進行公聽會



民間團體表示：

「特殊需求兒少被安置在非屬安置兒少的其他成人機構，
沒人照顧他們課業，也沒有跟同儕互動的機會，**明顯忽**
視兒少的教育教養、休閒娛樂與成長發展等權利；而
在安置特殊需求兒少時，常有需求資源政府支持不足
的問題.....並不符兒少最佳利益。」



《CRC》、 《CRPD》、 《聯合國兒童替代 性照顧準則》

我國《兒少權法》、
施行細則、兒少替代
性照顧政策

針對暫時或永久剝奪其家庭環境的兒童，國家應負義務：

- ◆ 應給予特別的保護與協助
- ◆ 應設法支援各項工作使兒童處於或重新回到家庭照顧
- ◆ 應確保替代性照顧能促進安置兒童全面和協調發展
- ◆ 應特別注意緊急安置和機構安置，至少每年1次，以兒童最佳利益為考量，評估兒少是否仍有必要安置
(2017CRC國際審查結論性意見)

- 家外安置是最後手段。
- 當兒少在家庭遭受虐待或未獲適當的照顧時，地方主管機關應予保護、安置或輔導，而安置方式及原則依序為親屬、第三人、寄養家庭、兒少安置機構或其他機構。
- 政府應確保所提供的安置措施為適當、符合兒少最佳利益並定期評估。



背景:家外安置兒少概況

◆家外安置兒少人數約占全國兒少之1.3%。

年度	家外安置兒少	特殊需求兒少
110	4,855人	718
111	4,588人	993
112	4,590人	1,243

特殊需求兒少
逐年增加

◆兒少家外安置方式：
□以兒少安置機構為主，約占5成左右
□其次是寄養家庭，占35%

年別		合計	親屬	居托人 家育員	寄養家庭	團體家庭	兒少安置機構	其他
110	人數	4,855	252	-	1,633	51	2,545	374
	占比	100	5	-	34	1	52	8
111	人數	4,588	244	89	1,582	100	2,369	204
	占比	100	5	2	35	2	52	4
112	人數	4,590	286	136	1,587	123	2,197	261
	占比	100	6	3	35	3	48	5

發現:特殊需求兒少中有**15%**被安置在成人機構

- **法源依據:**《兒少權法》第56條第1項規定，兒少有未受適當之養育或照顧、有立即接受醫療之必要而未就醫等情形者，地方政府應予保護、安置或為其他處置。因此，地方政府對於這類依法應保護之兒少，除依同條第5項規定辦理家庭寄養，或交付適當之親屬、第三人、兒少福利機構或其他安置機構教養外，衛福部指出兒少因受虐造成重大傷害或因身心障礙致其有高度醫療及護理照護需求，經評估有提供其他處置之必要者，實務上得依其醫療及照護需求安排入住一般護理之家、長照機構、精神復健機構或身心障礙福利機構等。

發現:特殊需求兒少中有**15%**被安置在成人機構

111年及112年安置在各類成人機構之特殊需求兒少人數統計

年別		合計	身心障礙福利機構	護理之家	精神復健機構	長照機構	其他(醫院)
111	人數	154	63	42	20	17	12
	占比	100.0	40.9	27.3	11.0	13.0	7.8
112	人數	176	61	62	22	17	14
	占比	100.0	34.7	35.2	12.5	9.7	8.0

資料來源：整理自衛福部2次查復資料。

- 惟這類成人機構設置依據、目的及設施設備、專業人力、評鑑項目，並非以兒少身心成長發展需求及其相關權益為著眼，爰兒少安置在這類機構應屬短期、暫時性的過渡措施。
- 以一般護理之家為例，其設置係著眼於提供個案的護理及失能長照等服務。對照兒少安置機構，是以滿足安置對象發展需求及增強其家庭功能為原則，提供生活照顧、心理及行為輔導、就學及課業輔導、衛教指導及性別教育、休閒活動輔導、親職教育及返家準備、自立生活能力養成及分離準備等，相關專業人員皆必須具備與兒少有關的背景或知能。

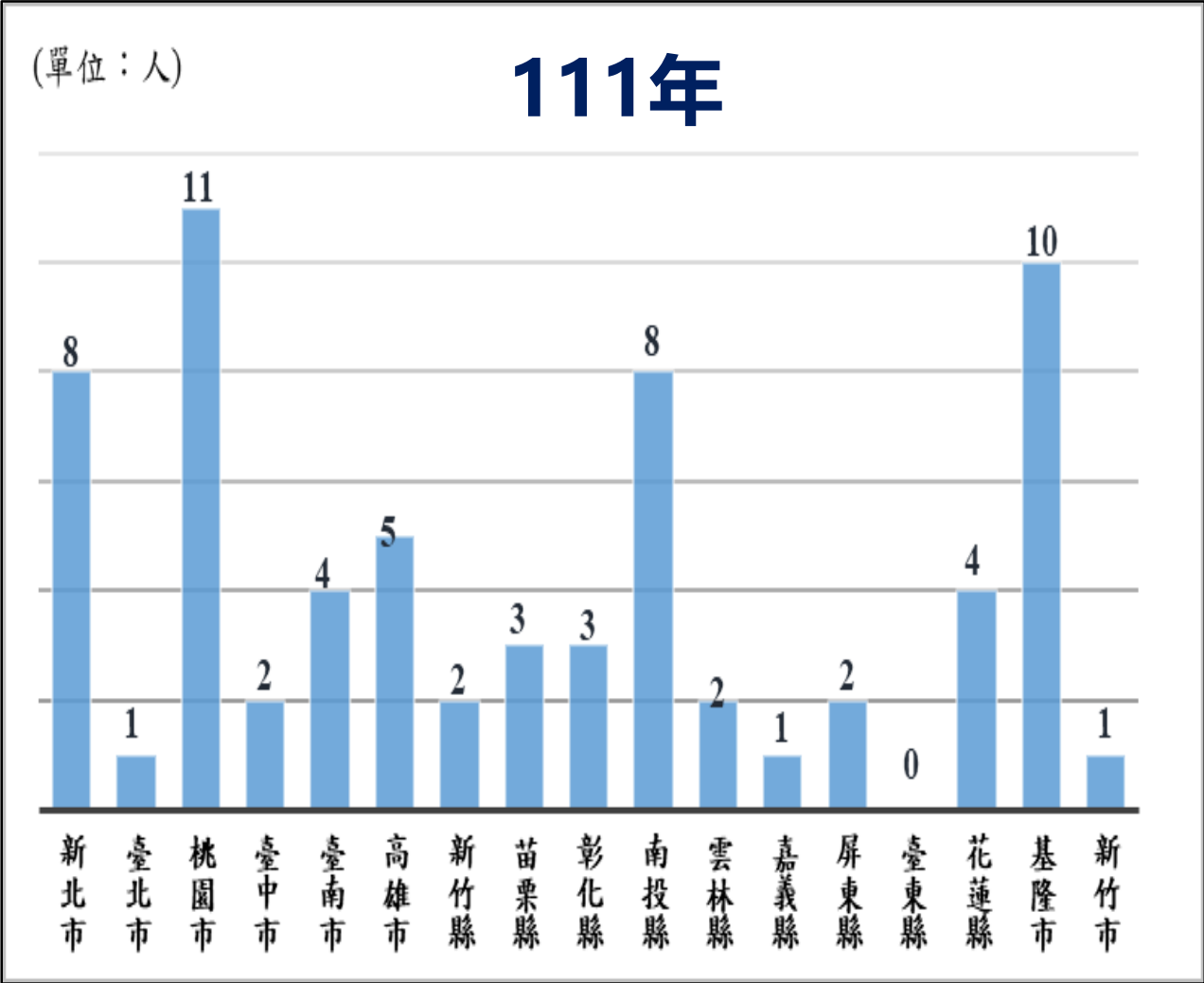
發現:特殊需求兒少安置現況, 明顯違反公約 及替代性照顧準則

- **69.3%**安置時間超過2年(其中有38人(占24.7%)已逾10年)
- **36.3%**為輕度及中度障礙、**超過4成**者為跨轄安置
- **45.5%**者係未滿12歲者、**近9成**為依法保護安置個案
- 依衛福部資料, 有**1/3**者無語言能力

具體個案:

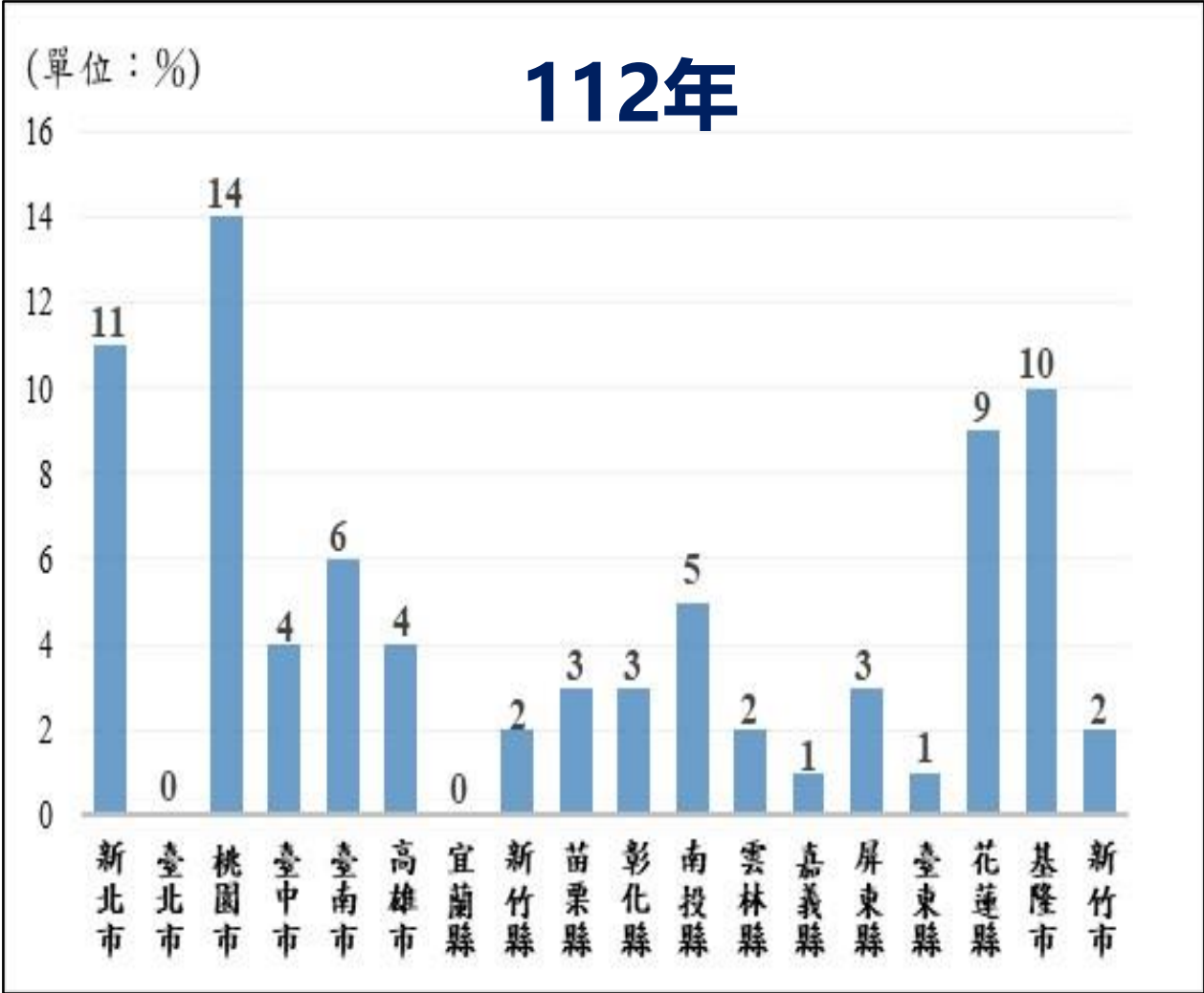
- ◆ 某一般護理之家安置的1位12歲個案, 第1類輕度障礙, 從108年5月間開始家外安置, 迄今已超過5年。
- ◆ 某身障福利機構安置的1位16歲個案, 第1類輕度障礙, 從98年7月間開始家外安置, 迄今已超過15年。
- ◆ 某身障福利機構安置的1位7歲兒童, 家外安置迄今已7年, 但他並無高度醫療或護理照護需求。

調查發現:超過**4成**的特殊需求兒少為**跨轄安置**



■154名特殊需求兒少，有67人**(43.5%)**跨轄安置：

- 以桃園市11人為最多
- 基隆市10人
- 新北市及南投縣均為8人



■176名特殊需求兒少中，有80人**(45.5%)**跨轄安置：

- 以桃園市14人為最多
- 新北市11人
- 基隆市10人
- 花蓮縣9人

詢據專家學者指出：
跨轄安置會有權責不清的狀況，轄管的地方政府主責社工因距離太遠、案量又高，而他轄的地方政府也可能出現「這是他轄個案」的心態，而未給予關注與資源，**最後導致不管是本轄或他轄的地方政府，均出現掌握不足的問題**；另也可能導致「受虐兒少有地方安置、就放在那個地方就好」的現象，**產生不當安置事件的發生。**



發現:成人機構工作人員**欠缺**有關照顧兒少的專業知能

●以本案履勘某家護理之家為例

- 護理人員過去是在醫院服務，**到職之前不知道入住在這家機構還包含兒童**，因此到職後必須自行設法學習有關幼兒照顧與教育的相關知能
- 配置有**7名照服員**，其中**6人為外籍**，尚無法使用國語溝通，僅1人為本國人。

●本案諮詢專家學者也指出

- **照服員到校陪讀**，卻缺乏相關特教知能，需要被增能。
- 兒少放學後回到機構，專業人員也下班了；**安置在護理之家最為不妥**，幾乎只是養著，給兒少的刺激嚴重不足。
- 將特殊需求兒少安置在成人機構並不合法，甚至可說是「**先遭到家庭/照顧者不當對待，之後安置時再遭到政府不當對待**」
- **有些兒少一經被安置在機構後就長期安置到成年都未曾離開**，政府對於這些兒少的安置沒有計畫、沒有期程，是錯誤的方式。

發現:成人機構無力擔負起家長的角色與功能, 未符「家長參與」的教育重要基本原則

《CRC》§28、《基本教育法》§ 8-3、《國民教育法》§48-1

「**家長參與**」是我國教育政策的重要基本原則，完整的國民教育、家庭教育，均應有家長、監護人或實際照顧者的參與，以保障學生學習權及人格權

● 本案諮詢專家學者

兒少在這類機構，「**家長**」的角色因此消失，甚至乏人以家長的立場為孩子爭取相關教育資源，造成**這些兒少變成教育系統中的弱勢**。

● 本案履勘機構訪視

對於成人機構而言，無論是兒少入學手續、參與IEP會議、每日交通接送、親師聯繫溝通、在校突發狀況處理、課業輔導等各種實務工作，**有時未諳相關規定、或因現制尚無明確規範、或能力/人力不足而生「親師合作」窒礙**。

● 本案訪談特教學校代表

機構主責社工與實際照顧者往往不同，當機構未出席IEP會議時，僅能由學校持續溝通。機構沒有人力可以擔負起家長的角色與功能亦屬**侵害兒童教育權**。



調查意見一 (提案糾正衛福部)

從上述各點，顯示衛福部**明顯疏於督導**地方政府負起特殊需求兒少安置資源布建屬地方自治事項之責任，使地方政府未能依CRC國際審查結論性意見及替代性照顧政策，定期評估安置在成人機構之特殊需求兒少相關權益，並確保相關安置措施為適當、符合兒少最佳利益，致無法保障這類兒少全面成長發展的權利。為確保特殊需求安置兒少獲得適當的替代性照顧措施免於遭受不當對待，**行政院允應督同衛福部及地方政府，依公約意旨逐案全面檢視評估現有安置在成人機構特殊需求兒少實際受照顧狀況，積極研謀改善對策。**

發現:特殊需求兒少在成人機構的安置狀態及人數**未臻完整**

衛福部聲稱：自**110年起**各地方社政主管機關依《兒少權法》將安置在成人機構的兒少個案納入兒少安置追蹤系統

但本院實地訪查發現：成人機構提供的安置人數與名單，與衛福部所提名單，有所落差，不少個案並非新收個案，且已**長期安置在該機構**，**卻未列於該部所提名單中**



●----- 衛福部坦言：「111年才要求地方政府在系統登錄個案資料」、「保護資訊系統是由社工登打，.....確實有些案子，**社工忘記點選了，或轉換安置單位時，沒有在系統上做調整**，以致資料變更情形沒有那麼及時」、「113年4月27日要求各地方政府檢視兒少安置追蹤內個案資訊的完整性，後續並規劃各資訊系統的介接比對」

●----- 部分特殊需求兒少是由地方政府以《身權法》第77條規定安置在成人機構，雖然也**屬於「保護安置」個案**，**但非屬兒少保護及脆家的個案**，因此被**排除在兒少安置追蹤系統**



調查意見二（請衛福部確實檢討改進見復）

- 衛福部於111年始要求地方政府將安置在成人機構的兒少個案登錄在兒少安置追蹤系統，又因社工人員作業疏漏，以致該系統名單未臻完整，且該系統與保護系統、脆家平台之間又欠缺勾稽比對機制，致發生疏漏。
- 另部分兒少個案是以《身權法》第77條的保護事由安置在成人機構，但因安置法律依據不同，而被排除在該系統外。112年該部爭取科技發展計畫經費，擬於該系統新增社安網線上報送，以瞭解這類兒少資源運用情形，如未一併納入，不利於掌握家外安置兒少個案狀況及統計分析，亦將影響這類兒少家外安置資源之評估與布建。
- 以上亟待衛福部研議解決對策。

發現:111、112年只有**3家**成人機構申請社安網第二期「特殊需求或身心障礙兒少照顧計畫」

「特殊需求或身心障礙兒少照顧計畫」

- 《聯合國兒童替代性照顧準則》明定替代性照顧措施應根據安置兒的需求，提供相關支持服務。
- 衛福部考量成人機構對於特殊需求安置兒少的身心發展刺激不足，因此提供補助經費，使機構導入外部語言治療、職能治療、心理諮商、輔具設施設備等資源。而申領補助單位，應配合參加相關訓練、督導與查核，以具備基本照顧知能及維護照顧品質。

但是

安置兒少的成人機構

111年有57家、
112年有65家。

這2年都
只有
3家申請

專家學者分析

- 機構或地方政府不願受到管考
- 行政作業繁瑣
- 地方政府未能掌握安置兒少的特殊需求並給予相關補助

衛福部在本院詢問時，自承確有發現問題，因而於113年修正調整該計畫改由縣市政府為申請單位



調查意見三 (請衛福部確實檢討改進見復)

- 衛福部雖自111年起，運用社安網第二期計畫經費，以「**特殊需求或身心障礙兒少照顧計畫**」補助機構導入語言治療、職能治療、心理諮商、輔具設施設備等外部專業服務資源，使兒少在除接受醫療照護外，尚能獲取其他適當的專業服務，惟**111年及112年安置特殊需求兒少的成人機構分別有57家、65家，實際申請該計畫補助卻僅有3家。**
- 該部雖已於113年修正調整該計畫規定，惟鑑於現階段仍有於成人機構接受照護之特殊需求兒少，**衛福部允應通盤檢討所挹注之資源是否足夠促進其身心全面發展。**



發現：「兒童及少年安置服務品質精進計畫」及專業服務費補助，均**未能確實涵蓋安置兒少的成人機構**

1 「兒童及少年安置服務品質精進計畫」

補助機構提供工作人員心理諮商輔導，辦理個案研討、外督、職前及在職訓練等，以提升工作人員專業知能及促進心理健康。

111年及112年
皆僅有1家機構提出申請。並
分獲補助160萬元(111年)、
100萬元(112年)

只有1家
成人機構
申請

2 身心障礙照顧服務資源布建計畫

安置兒少的成人機構有數種類型，**卻僅有身障福利機構，可從此計畫獲專業服務費的補助，其餘則否。**

3 衛福部社家署推展社會福利補助作業要點

補助專業服務費對象為財團法人兒少機構及財團法人附設的兒少機構，主要是為減輕機構營運及人事成本

在成人機構
的兒少照顧者
未能因此受益



調查意見四 (請衛福部確實檢討改進見復)

- 成人機構中的特殊需求兒少，不乏伴隨心理創傷、情感依附、情緒或行為困擾、自傷等議題，其工作人員所需之專業知能及面臨之照顧壓力與挑戰，不亞於兒少安置機構。
- 111及112年這類成人機構**卻僅有1家申請「兒童及少年安置服務品質精進計畫」補助**。又，這類成人機構，除身障福利機構因「身心障礙照顧服務資源布建計畫」而獲有專業服務費之補助，一般護理之家、長照、精神復健機構則未獲補助。
- 為使安置在成人機構之特殊需求兒少均能接受相同之照顧品質，衛福部允應強化對相關成人機構照顧人員之培訓與支持服務資源經費之挹注。

發現:跨專業評估小組(下稱在地評估小組)實際運作, **未如政策預期**

★ 衛福部為回應《CRC》首次國家報告國際審查結論性意見, 111年起修正並轉型「家外安置兒少替代性照顧資源強化計畫」、**112年起補助地方政府建置在地評估小組。**

★ 在地評估小組之任務: **為特殊需求安置兒少及照顧者(包含安置機構)評估需求、連結各方資源。**

運作情形
不如預期

■ 112年安置在成人機構的176位特殊需求兒少, 並非都有納入地方在地評估小組評估:

- **僅82人 (占46.6%)約半數納入評估**
- **且各縣市作法不一**

■ 本案的成人機構及其安置的兒少, **仍多是由主責社工自行評估或透過團體決策會議、個案研討會處理。**



調查意見五 (請衛福部確實檢討改進見復)

- 部分縣市在地評估小組並未如衛福部設定的預期功能，逐案對於安置在成人機構的特殊需求兒少及其機構照顧者，評估其需求與受照顧情形，並給予處遇建議。
- 衛福部允應**確實檢討在地評估小組實際運作情形**，是否能主動檢視特殊需求兒少於成人機構安置情形，以釐清該小組是否能發揮協助成人機構**定期檢視評估特殊兒少需求**、給予指導或引進資源、強化跨網絡合作機制的功能。

發現:成人機構難以發揮如兒少安置機構的教養功能，與學校的親師合作也發生窒礙，難以周全保障這類兒少教育及發展潛能

教育部清查111年有「166」名兒少安置於成人機構

再度凸顯政府未能確實掌握這類兒少

受教狀況		總計	幼兒園	國小	國中	高中	特殊教育學校
在學	人數	119	2	34	15	12	56
	占比	100.0	1.7	28.6	12.6	10.1	47.1
非在學		47					

資料來源：教育部

- 在學119人(71%)，未在學47人(29%)
- 在學者以就讀**特教學校**為大宗，計56人(占47.1%)
- 就讀於一般國小，34人(占28.6%)，
- 就讀一般國中與高中，27人(占22.7%)

● 履勘訪談成人機構工作人員

● 特教學校人員座談

● 諮詢專家學者

- ◆ 地方政府**社工的專業度**，會影響機構在照顧特殊需求兒少時是否流暢。
- ◆ 機構工作人員囿於人力或能力，**無法指導兒少的課業及學習、欠缺交通車及人力協助接送至幼兒園**等。
- ◆ 受限機構人員流動率、內部管理分工方式，兒少較難獲得一致性管教標準及積極性的個別化訓練。
- ◆ 教育部、衛福部雖有研商訂出原則，但地方政府或學校不知道，以致**兒少在校遇有抽痰或插鼻胃管需求的突發狀況，仍有處理標準不一**。
- ◆ 學校班導主要與機構社工聯繫，但簽「聯絡簿」的是機構負責輪值夜間照顧人員，且因機構人員輪班的工作型態，**與學校的聯絡窗口不穩定**，因而產生「親師合作」的困擾。
- ◆ 機構**缺乏特教概念**，對於安置兒少的生活照顧，沒有兼及課綱的目標，產生「與國民教育之間的斷裂」



調查意見六 (函請教育部、衛福部確實檢討改進見復)

- 兒少依法受有國民教育服務與特教資源，**不因其安置在成人機構而有差別對待。**
- 特殊需求安置兒少處於國民教育階段，事涉照顧及教育事項，分屬由**社政與教育部門掌理**，**爰跨部門合作協調更顯重要**，以確實保障其受教權益。
- 特殊需求兒少被安置在成人機構之情況已行之有年，惟地方教育與社政主管機關對於實務困境之掌握度均有不足，**與機構間欠缺協調溝通機制**，**資訊傳達亦有落差**，以致未能確實掌握教育現場遭遇之實務困境，使得**機構第一線照顧人員及學校教育人員長期以來須自行設法協調、解決**，難以周全保障這類兒少教育及發展潛能，**亟待教育部與衛福部予以正視並積極督導改善。**

發現:成人機構中特殊需求安置兒少的**語言治療服務**亟待改善

特殊需求兒少
語言能力概況

本案履勘發現

- 半數不具有語言能力。
- 即使已具有高中學歷者，在接受本院訪談時仍由照顧人員代為回答。

衛福部資料

- 約1/3不具有語言能力。

成人機構 (以代號稱之)	特殊需求安置 兒少	安置兒少無語 言能力
A	20	7
B	8	4
C	4	0
D	14	5
E	17	14
小計	63	30
資料來源：整理自受訪機構及衛福部提供之資料		

語言治療人力
與資源不足

特教學校

- ◆ 只有1位語言治療師，服務學生比為1：238，遠高於在醫院中每位語言治療師每週服務個案量約1：23~30。
- ◆ 目前只有2位語言治療師，人力不足，只能以間接服務為主。兒少生活在機構中無法擴充生活經驗，也是語言治療服務提供的困難原因

教育部資料

- 各縣市專業服務之語言治療師人力配置，以兼任為主、少數為專任。



調查意見七 (函請教育部、衛福部確實檢討改進見復)

- 學齡前之早療服務及國民教育階段之特教支持服務，係特殊需求兒少依法應受保障事項，並應儘早展開且依學生需求連續服務。
- 惟安置在成人機構之特殊需求兒少有1/3者不具有語言能力，特教學校亦反映語言治療人力與資源明顯不足，且成人機構之照顧環境也難以延續兒少在校語言治療訓練的成效。
- 現行各縣市專業服務之語言治療師人力配置，幾乎以兼任為主，且申請社安網補助經費協助導入外部專業資源的成人機構又寥寥可數。
- 教育部與衛福部允應正視上情，應積極合作研議如何使這類兒少獲得適當之語言治療服務，以維護其發展權益。

發現:特殊需求兒少的就業輔導困境，亟待突破

本院實地訪查發現：

部分安置在成人機構的特殊需求兒少，雖具有國民基本教育各階段的學歷，卻缺乏相應的學力，甚至已取得國高中學歷，卻仍欠缺基本生活自理能力，也不具任何溝通能力，致就業銜接困難



從特教學校提供的資料顯示，學生畢業後多是「在家安置/就養」，比例高達約四成五左右。

特教學校在座談時反映：

- 學生多屬智能障礙者，並伴隨多重障礙或肢體障礙，在評量內容及標準均會調整，即與一般學生仍有落差。
- 認知缺損學生學習理解緩慢、記憶力短暫，類化能力更弱，一旦離校一段時間不再學習或練習，多會快速遺忘，甚至退化。
- 雇主通常要求有交通能力、連續工作6~8小時的體力，對這類學生來說有困難。
- 勞政單位就業輔導是由職管員決定是否開案。有時職管員知道孩子待過機構，就會以其家庭支持不夠、孩子狀態不穩定，認定不適合就業。
- 機構擔心兒少外出就業發生危險，也會影響就業輔導工作。



調查意見八

(函請教育部、衛福部、勞動部確實檢討改進見復)

- 部分安置在成人機構之特殊需求兒少，雖具有國民基本教育各階段學歷，卻缺乏相應之學力，甚至已取得國高中學歷，卻仍欠缺基本生活自理能力，也不具任何溝通能力，致就業銜接困難。教育部、勞動部與衛福部允應密切協調合作盤點資源連結情況。
- 另勞動部允應檢討現行就業輔導體系，針對特殊需求兒少之就業轉銜配套措施是否符合公約「合理調整」標準，以突破目前特殊需求兒少就業輔導困境。

- 調查意見一，**糾正**衛福部。
- 調查意見二至五，函請衛福部確實檢討改進見復。
- 調查意見六及七，函請教育部、衛福部確實檢討改進見復。
- 調查意見八，函請教育部、衛福部、勞動部確實檢討改進見復。
- 調查意見、糾正案文及簡報檔，經委員會討論通過後公布。
- 調查報告全文，移國家人權委員會參處。

