潛龍計畫（臺北市政府社會局輔導未在學少年職業育成實驗方案）之方案評估與分析

吳 正 煌

壹、緒　論

一、緣起：由於民間機構屢次反應，於輔導未在學弱勢少年時，有關職業訓練及就業輔導之資源付之闕如，現有的機制對這些學業低成就甚至是中輟的弱勢少年而言難以運用，因此臺北市政府社會局（以下簡稱本局）特地在九十二年研發了本實驗方案，然因 SARS 之故，導致九十二年在第一次辦理時作業較為倉促，趕在九十二年七月至十二月先以三位少年與天主教善牧基金會合作進行實驗計畫，以累積經驗、建立模式。在九十二年計畫告一段落之後，特地以推動半年的經驗來檢視與評估本計畫內容，加以修正，以使計畫更臻完善，並期在九十三年能擴大試辦，嘉惠更多弱勢少年。

二、研究目的：評估本工作計畫之 SWOT，並檢討計畫內容做為改進參考。

三、研究方法：㈠次級資料分析法：蒐集本計畫相關文書資料進行 SWOT 分析。㈡焦點團體法：邀集參與本計畫之機構主管及社工員，以及兩名教授（臺北大學社會工作系張紉老師及輔仁大學社會工作系許臨高老師）進行計畫檢討。

四、研究限制：由於本方案是全國首創，在世界各國的文獻中亦尚未發現相同方案，故無其它可參考方案資料；而九十二年第一次試辦由於參與人數僅有三人，而到最後持續參與者僅有一人，故能累積的經驗亦屬有限，不過在目前推動的基礎上，仍有許多可參詳之處。

貳、問題背景

一、弱勢少年生涯發展：一般國中畢業或中輟後之弱勢少年，因行為、觀念及生活習慣未能符合職場文化、穩定性不足，知識及技術能力薄弱，致使在職場上不僅難以找尋有助生涯發展之職業，其生活態度及偏差行為亦造成其在職場適應問題重重，此類少年亦常因無法穩定接受一般上課型式之職業訓練或技職教育課程，使其未來生涯發展與規劃遭遇困境。此類少年對就學沒興趣，無法適應學校生活，在外即使能找到工作，也是非其興趣及生涯所寄，不是勞力密集之工作，就是在犯罪邊緣游走，在職場也欠缺支持的力量，復因自身穩定性不足，處理職場人際關係或工作問題欠缺技巧，適應困難重重，最

後遂造成惡性循環、無法於職場久留、遊手好閒或誤入歧途之境遇。

二、職業訓練方面：弱勢少年參加勞工局之職訓或技職教育，因之前未有就業事實，難以領取相關補助，若有薪資所得誘因較能增強其動機，且弱勢少年較難適應集體上課型之職訓，若能針對其職業興趣，進行職場之實務操作對其也較具吸引力。

三、職場方面：對企業而言，提供薪資進用弱勢少年，成本及代價過大，不易媒合，且對於進用弱勢少年之衍生問題心生疑慮，若能增加企業誘因，提供其與少年相處的機會，或因熟識能增加進用的可能。

四、機構輔導方面：機構對弱勢少年的輔導，有時因欠缺實際生活情境而較難收成效；而有關弱勢少年職訓或就業之後送資源嚴重不足；若所輔導少年已就業，機構社工員亦難以與老闆協調合作，提昇輔導效果，有時更因擔心標籤問題，而遲疑是否應讓商家知其為機構開案輔導少年。

參、計畫規劃過程及計畫內容分析

一、計畫規劃過程

㈠九十二年三月，本人提出此方案構想，隨即於科內討論通過，初步先徵詢臺北大學數位教授的意見，接著邀集兩機構代表及張紉老師進行兩次諮詢會議，九十二年四月訂出初步方案內容。

㈡接著進行方案內容規劃幕僚及計畫簽核等作業，因全力投入 SARS 防治工作略有耽擱，決定九十二年仍先行試辦累積經驗、建立模式，五月卅日召開機構說明會並公告計畫，四件申請案中評審委員會通過三件，六月卅日召開記者會，並自七月一日起開始執行九十二年之實驗計畫。

二、計畫內容分析

㈠策略

本計畫係透過政府補助薪資等方式，由福利機構針對所輔導之未在學弱勢少年興趣及生涯發展所需，結合社區企業或商家，提供三個月以上之就業實習機會，並藉由就業實務操作過程中學習職業技能，進行少年之行為輔導及良好生活習性養成教育，減少少年之偏差行為，並藉實務操作過程協助少年育成及內化進入職場所需之合宜觀念、態度及社交技能，以開展弱勢少年之職業育成工作模式，逐步建構職業生涯探索、行為觀念輔導、職業技能學習至媒合後送的資源體系。

㈡服務對象之認定標準

由福利機構輔導設籍並實際居住本市一年以上之十五歲至未滿二十歲未在學少年。

㈢申請補助對象及條件

依法登記之法人、機構、團體及企業商家，且行政組織及財務健全者。

㈣計畫內容摘述

1.針對弱勢少年個別需求媒合提供對其興趣、生涯有利之就業機會，由從事少年輔導工作之福利機構針對少年興趣及生涯發展所需，以個案為單位結合企業商家或非營利組織，擬訂少年工作及配套輔導計畫，給予其三個月以上之就業實習機會，藉由實務操作過程中學習職業技能，

同時進行少年之行爲輔導及生活習性養成教育，此就業期間由本局補助其薪資及勞健保補助費用，俟計畫完成時，福利機構並需輔導少年於原實習企業商家繼續就業或轉介相關企業，並進行三個月之追蹤輔導。

2.少年就業期：由福利機構社工員依少年個別特質及處遇策略彈性訂定，惟需爲期三個月以上。

3.本計畫少年薪資採月薪制，每月最低薪資爲 15,840 元，平均時薪爲 66 元。

4.補助項目及標準如下：

⑴少年個案就業薪資：每案每月最高補助 15,840 元。

⑵少年個案就業投保勞保雇主負擔金額：每案每月最高補助 721 元。

⑶少年個案就業投保健保雇主負擔金額：每案每月最高補助 770 元。

⑷個案管理費：每案每月最高補助 1,500 元。（每月至少提供個案兩次電話輔導或面談訪視服務，方予補助）

⑸全月全勤獎金：每案每月最高補助 2,000 元。

5.本計畫執行接受補助單位需配合事項：

⑴輔導：

福利機構在計畫執行過程中，負責個案管理及行爲輔導，並得視個案狀況，於申請計畫中安排個案每週接受一定或遞減時數之個案、團體輔導或其他活動，以協助少年適應及穩定就業。俟計畫完成時，進行就業轉銜輔導，於原實習企業就業或轉介相關企業。每一個案於計畫期限期滿後，福利機構並應至少進行三個月之追蹤輔導，並於三個月追蹤期滿送交個案追蹤紀錄表予社會局進行結案。

⑵勞動保障：

①本計畫所結合之企業或商家應協助少年個案以員工身分加入勞工保險，計畫期間薪資由本局補助（本局補助 15,840 元），勞保費用自付部分由本局提供少年薪資補助中扣除，雇主部分則由本局另行補貼。健保部分如有需要少年亦可以員工身分在企業加保，自付部分亦由薪資中扣除，雇主部分亦由本局另行補貼。

②本計畫執行過程中，悉應遵照勞動基準法等相關法令規定辦理，並應與少年訂定勞動契約，如有加班則以補休或企業自行支應加班費辦理。

⑶爭議審議：有關福利機構、企業商家及少年個案間衍生之爭議案件，得由本局及學者專家另行籌組爭議審議小組進行調解與仲裁。

⑷變更就業單位：參與本計畫之少年個案經審查通過後，如少年個案要變更就業單位，需由福利機構說明變更原因及必要性，並獲原就業單位同意（請附公文證明），再附變更後就業單位與福利機構共同擬具之申請書、計畫書、個案紀錄表等資料提報本局同意。該年度內每少年個案僅可變更就業單位一次。

⑸退出：參與本計畫之少年個案如經審查通過後，因故需退出本計畫，應由福利機構及企業出具退出同意書及成果概況表等資料提報本局同意。

6.預期成效及評估：

⑴半數參與本方案之個案於原企業或轉介至其他企業繼續就業。

⑵八成以上個案之主責社工員評估認爲參與本計畫之個案生活習慣、態度及穩

定性，較參與之前有顯著改善。

⑶八成以上完成計畫之個案認為參與本計畫對其生涯發展有助益，且習得職業技能。

肆、計畫執行檢討與建議

一、計畫執行檢討（SWOT 分析）

㈠優勢：

1.凡參與必有收穫，確符弱勢少年需求

本計畫推出以後，廣受民間機構及學術界好評，咸認為極具創思及符合當前需求的方案。在 92 年的成效方面，三參與少年中，雖僅一位（草莓，至餐飲店）完成計畫，然另二位在參與計畫後，體認到工作的艱辛和自己的不足，後來皆重新繼續求學，因此本計畫的體驗對其而言，仍有相當助益。在社工專業或輔導領域中，最重視的是每一個案的成長與改變，而非操弄與包裝績效數字，因此無論個案是否從頭到尾完成本計畫，只要參與了本計畫的職場實務操作體驗，對其在生涯規劃的思考與探索上，就會有一定的助益。

2.在增加職場經驗及職業技能學習上確有助益

從草莓的案例中可知，的確增加了少年的職場經驗，並學習到一些職業技能，草莓從不會烹煮到已會煮咖啡、煎蛋、做沙拉等，也熟悉了外場的工作內容，亦有極大意願繼續工作。

3.搭建輔導機構與企業合作平臺，並有配套時間設計

本方案內容設計提供了機構和企業溝通合作的機制，並讓少年可定期於上班時間內至機構接受輔導，增加個案參與輔導活動的意願及有個緩衝的空間，而職場上發生的種種問題，亦可在社工員輔導下一一帶著個案去釐清與面對，社工員更可與企業一起合作去協助個案的成長與改變。

4.可針對孩子興趣進行職業試探與學習

在弱勢少年工作中是否適合設立庇護商店，為一值得深究的問題。由於少年的高度不穩定性增加了庇護商店營運的難度與成本；而不同少年的不同興趣取向，亦難以在單一庇護商店中被滿足，因此本計畫以個案中心的思考，針對少年自己的興趣和性向，進行職種的選擇與媒合，對少年較具吸引力，也使其較有意願參與，即使實際接觸後又覺得不合適，但亦能增加個案的現實感，讓少年更實際的去體會和探索自己的興趣和需求。

5.個別化參與實務操作，有助組織融入

與一般上課式的職訓或技職教育課程相較，個別地至職場情境中以實務操作進行學習，對弱勢少年而言，學習效果較佳且較具吸引力，避免同質性高的個案相互結識之機會，也可減少互相產生負向影響的機會；而個別進入職場，也較有助於個案在職場的組織融入。

6.提供企業誘因，增加接觸機會及接納可能

本計畫由公部門提供計畫執行期的薪資等補助，有助提昇企業進用弱勢少年的意願，並創造企業主與少年接觸的機會，在相處之後，較能瞭解與接納少年。

7.計畫執行彈性大

本計畫對於少年工時、參與計畫期限、工作安排、給薪制度等皆賦予相當彈性（在不違反勞基法前提下），甚至讓參與少年有轉換一次就業單位的機會，讓機構

及企業根據個案狀況有自主空間做較合適的安排，有助計畫執行的順暢。

8.公部門協助媒合

在企業商家媒合工作上，主要是由輔導機構的社工員負責，不過本局會先透過媒體等管道招募愛心企業商家，提供給社工員在媒合選擇上的參考，二方面，如果少年的興趣性向是既有名單或機構現有管道都無法提供的業別，本局也會嘗試和民間一起找市場上較具品牌的企業洽談。由於本計畫是以政府單位的名義推動與結合，故較具公信力，對企業商家而言，較易產生信賴感和合作的意願。

㈡劣勢：

1.92 年籌備期短，機構配合不及

92 年在推動本計畫時，在時間急促及 SARS 防治工作的壓力下，面臨要先於 92 下半年試辦或是逐步規劃至 93 年再辦理的抉擇，最後決定選擇前者，以累積經驗，但由於希望 92 年計畫至少執行半年，比較能看出成效，使得機構在做前置作業的準備與媒合時間相當匆促，原本在五月底召開的說明會中，調查約有 15 名左右的需求，但最後提案申請者僅剩四名，有些機構是少年的意願和聯絡上的問題，甚至有機構是工作媒合好了，少年卻不見了。

2.企業是否願後續協助

雖然本計畫讓企業有意願先給少年機會，但弱勢少年的行爲及性情的不穩定，有時會造成企業在接觸個案之後，反而更加卻步，不願後續自行聘用該少年，或是轉而要求只願收經濟型的個案。

3.媒合作業難度高，企業資源尚不足

至九十二年底本局約招募到七家企業商家提供了約二十個工作機會，然而在招募過程中，企業界的疑慮仍相當多，機構在自行媒合上也遭遇了一些困難，主要是企業主的意願，還有部分社工員對媒合作業不熟悉，而有些少年想去的是攤販類並未立案的商家，由於本計畫要求一定要加入勞保且訂立勞動契約，這些商家雖仍適用勞基法可加入勞保，但因需透過職業公會加保，實務上原本商家都未加保，故因會造成其困擾使得這類商家卻步。整體而言，企業商家的量及業別仍嫌不足，有待開拓。

4.參與個案數少、不穩定、需求不確定

雖然民間單位一再表示有需求，但是由於受輔導少年的不穩定性高、變化性大，其實際有需求人數極難估算，可能要等九十三年執行完後較能粗估其人數。

5.難度最高的群體，成功參與率恐不高

弱勢少年的類別包含甚廣，從中輟生、性交易個案、家庭經濟或功能不佳、未婚懷孕、司法處遇高關懷或高危機的個案，多半伴隨偏差行爲，在輔導上爲難度最高的一群，但也是最需要投入輔導資源的一群，穩定性極爲不足，成功從頭至尾完成本計畫的參與率恐怕不高，遂可能造成本計畫在執行成效上無法提供漂亮的數字。

6.機構社工員角色負擔重

在整個計畫中，機構社工員扮演「個案經理」的角色，從個案的前期評估、職前啓動、企業媒合到就業支援與輔導，一手包辦，又要擔任企業商家和個案間的橋樑，又要向聯繫本局報告執行狀況，角色及任務極爲吃重，但其角色無可替代，而民間機構泰半原本即待遇低工作重，故加入本計畫對社工員的工作量是一大負擔。

㈢發展與成功機會

1.辦理社工員訓練

有鑒於 92 年的經驗，一方面發現社工員在企業、職場及相關法令的瞭解仍有不足，對職業試探的方案操作亦不太熟悉，二則希望能增加和主責社工員直接溝通計畫內容與執行的機會，故在十二月初辦理了社工員訓練，加強其專業知能及對計畫內容的瞭解。

2.彩券基金經費的支持

本計畫經費來源為公益彩券盈餘基金，近年來公部門預算相當拮据，所幸目前彩券基金尚有餘裕可支援此創新方案，為一大助力。

3.民間單位的支持

民間單位對此計畫皆深表肯定，在行動上也多所支持，例如天主教善牧基金會在九十二年時即積極投入申請，中華民國白浪青少年發展協會也率先提供就業機會給少年，對本計畫的推動有極大的助益。

4.九十三年計畫的改良

基於九十二年執行的經驗，在九十三年的計畫中也做了一些改良，將有助未來計畫的推行：

⑴可轉換一次就業單位：因應少年的變異性極大，明文規定參與計畫少年可轉換一次就業單位，賦予更大彈性，也減少個案不必要的挫折。

⑵年齡放寬至未滿 20 歲：原計畫為 15 至未滿 18 歲，在九十三年同意只要對象是機構開案輔導的個案，可放寬至未滿 20 歲，有助提昇計畫參與率及成功率。

⑶獎勵金提高及每月發：92 年在全勤獎勵金的設計為最後才發放，但是為了讓此誘因對少年產生立即的增強效果，改為每月發放，且提高為每月 2,000 元。

⑷提前作業：為了讓機構有充裕的前置作業時間，提前在 11 月初即召開九十三年計畫的說明會，讓機構有三個月左右的準備期，以使申請案案量增加及內容規劃更周延。

⑸計畫執行改為 3 月至年底：將計畫執行期限改為最短三個月至最長至年底，機構可視個案狀況自行決定起訖時間，讓計畫更能貼近個案的實際需求。

⑹取消機構上限：原本限制每機構最多提 3 案，改為不設限，以實質審查代替設限，有助於提案量的增加。

5.已有約 7 家企業加入

目前已有約七家企業商家加入，是本計畫另一大支持的力量，且這七家皆是中小企業，組織運作較具彈性，比較適合本計畫標的的弱勢少年，有助其在職場的適應較為容易。

6.結合青輔會的資源

在辦理社工員訓練的機會中，幸運地結合到青輔會的就業資源，由於該單位在九十二年亦針對弱勢少年推出了「麻吉少年」的職場體驗方案，其經驗對本計畫亦有一些參考價值，而該單位在就業及職涯規劃上亦有一些資源可予結合使用。

㈣威脅

1.本局不熟悉企業資源

由於就業的業務並非本局所主管，所以無論是職場的狀況或企業的資源都非本局所熟悉的，所以在開發企業或媒合工作上需花費許多心力去摸索，而成效尚屬有限；本局也嘗試結合扶輪社等單位以系統性的方式尋求合作，然而仍在努力當中，尚未能開拓大量的企業商家。

2.部分企業主的輔導知能有待增強

本計畫中，少年大部分的時間是在企業商家中，實際在職場上帶領少年的「師父」成爲成敗的關鍵因素，基本上本計畫的精神爲「師徒制」，這位師父無論是企業主本人或某位主管，不僅需有專業知識與技術，對處理少年問題的即時能力亦相當重要，如何累積本計畫的經驗，培訓出可長期合作的師父，也是一項重要的工作。有些人建議可辦理企業主或師父的訓練，然而由於企業人士相當忙碌，時間安排極爲不易，二則少數成功的企業主在心態上很難接受「教育」，這些都是需設法克服的部分。

3.社工員的能力備受挑戰，前置作業難度高

如前所述，社工員在計畫中的角色極爲吃重，除了工作負荷重之外，其專業能力在過程中也備受挑戰，尤其在前置作業中，要讓個案產生就業的意願、瞭解職場的概況、清楚自己的興趣性向、與企業商家洽談、幫個案倡導其權利及兼顧個案自我的成長，挑戰性相當高。

4.孩子的穩定性及意願變異大

弱勢少年的穩定性相當不足，對於做決定或承諾的能力亦不高，時常反反覆覆，若以很嚴厲的態度去應對，只是徒然令其受挫而已。然而此種變數過大，易影響計畫的執行成效，但這也正是要藉由本計畫去輔導少年的目的之一，以本計畫來逐漸協助其建立自信心和穩定性。

5.不合適的職業性向評量工具

目前在學校或輔導工作上使用的各種測驗、量表或興趣組合卡等，對於弱勢少年在使用上並不太好用，因爲有些少年不僅對字義難懂、沒有耐性做題目，有的甚至連字都不太認識，因此對於職業性向的評量，有待開發較淺顯易懂的工具或方式。

6.外界少數人誤以為是中輟生輔導方案

由於本計畫在九十二年在宣導上尚具成效，引起了一些注意，但和外界接觸過程中也發現有一些對本計畫的誤解。最主要的是誤以爲此爲中輟生輔導方案，認爲滿街中輟生，爲何只做這幾個個案；然而中輟生其實已另有一套輔導體系在處理，本計畫並非專屬中輟生的輔導計畫，對象包含甚廣，主要目的是針對機構輔導個案中未在學未就業但有就業意願及需求者，由本計畫提供一適切的後送輔導資源，如果只是要打工者也非本計畫標的（因爲青輔會和勞政體系都已在做少年打工的輔導工作，不宜重複），故符合本條件者人數原本就不會太多。也有家長覺得自己子女閒賦在家，極看不慣，打電話來表示想把子女送來的。然而本計畫一則是要現已在輔導機構開案輔導中，二則要個案有意願，否則只是浪費資源和人力而已。

7.未通過個案的善後

在機構及個案經過一段時間的努力與奔走，提案申請本計畫卻因爲某些因素未能通過時（例如名額限制或內容、目的不符計畫），對個案會有一些負面的情緒和想法出現，此項個案的善後工作對機構而言有些困擾，建議機構在前期媒合作業中，應讓個案及企業都先瞭解此申請計畫也有未必會通過的可能，並預作最壞的打算及應變計畫。

二、建議

㈠目標定位再釐清

由於弱勢少年不穩定性高之故，計畫目標若過於強調職業訓練及就業的部分，易流於僅重視其有否就業或完整參與的數字思考，較難看見本方案在輔導上的助益，若能在計畫目標定位上不以職訓就業爲導向，轉而強調輔導目標，焦點放在個案在計畫過程中的改變，同時增加了正向聯結人士及經驗，減少遊手好閒時間及負向聯結機會等等，將更能彰顯本計畫的效能。

㈡增加機構誘因

要解決社工員的負荷及提昇機構提案申請的意願，可能得從增加機構誘因著手。目前機構每案每月可領 1,500 元，可再考慮是否酌予增加，另外計畫中並要求在計畫結束後須做追蹤輔導，此部分也應編列追蹤輔導費用。

㈢辦理企業支持方案

企業主或帶領少年的「師父」雖然可能難以用訓練的方式進行教育，但是可能可用團體經驗分享等較迂迴的方式進行教育訓練，再加以一些排場的設計安排，提供一些實質的帶領方針及心理支持的管道，讓企業懂得如何合宜地對待這些弱勢少年。

㈣與勞政單位的轉銜

在結合企業資源方面，或許可結合勞工局等勞政單位，尋求協助，擴大合作及參與的企業商家，建立資料庫供機構媒合。而待本計畫推行較爲成熟之後，可轉型爲較以職業媒合、試探及訓練導向的方案，轉由勞政單位承接。

伍、結　語

此一全國首創的方案，在民間單位殷殷企盼下誕生，在政府、企業及社福機構三大部門攜手合作下而順利推行，不過由於目前成效尚屬有限，九十三年將是能否穩定執行下去的關鍵，其成果亦仍有賴三大部門的努力而定。而對於弱勢少年的輔導工作，我們始終是抱著「今天多做一分，明天就少一個陳進興」的心態全力去推動，即使在兒童及少年福利法中已明訂就業輔導爲勞政單位的權責，但本局仍設法研發創新方案，開啓新模式，希望能真正嘉惠這些弱勢少年。在推動過程中也看到許多機構的社工員及民間企業人士勞心勞力，爲弱勢少年付出與奉獻，令人動容，這也正是本計畫賴以推展最重要的基石。

（本文作者現任臺北市政府社會局第六科股長及國立臺灣藝術大學通識教育中心兼任講師）

參考文獻：

一、臺北市政府社會局，九十二年度輔導未在學少年職業育成實驗方案——潛龍計畫，92 年 6 月。

二、臺北市政府社會局，九十三年度輔導未在學少年職業育成實驗方案——潛龍計畫，92 年 11 月。