



2018法律扶助國際論壇

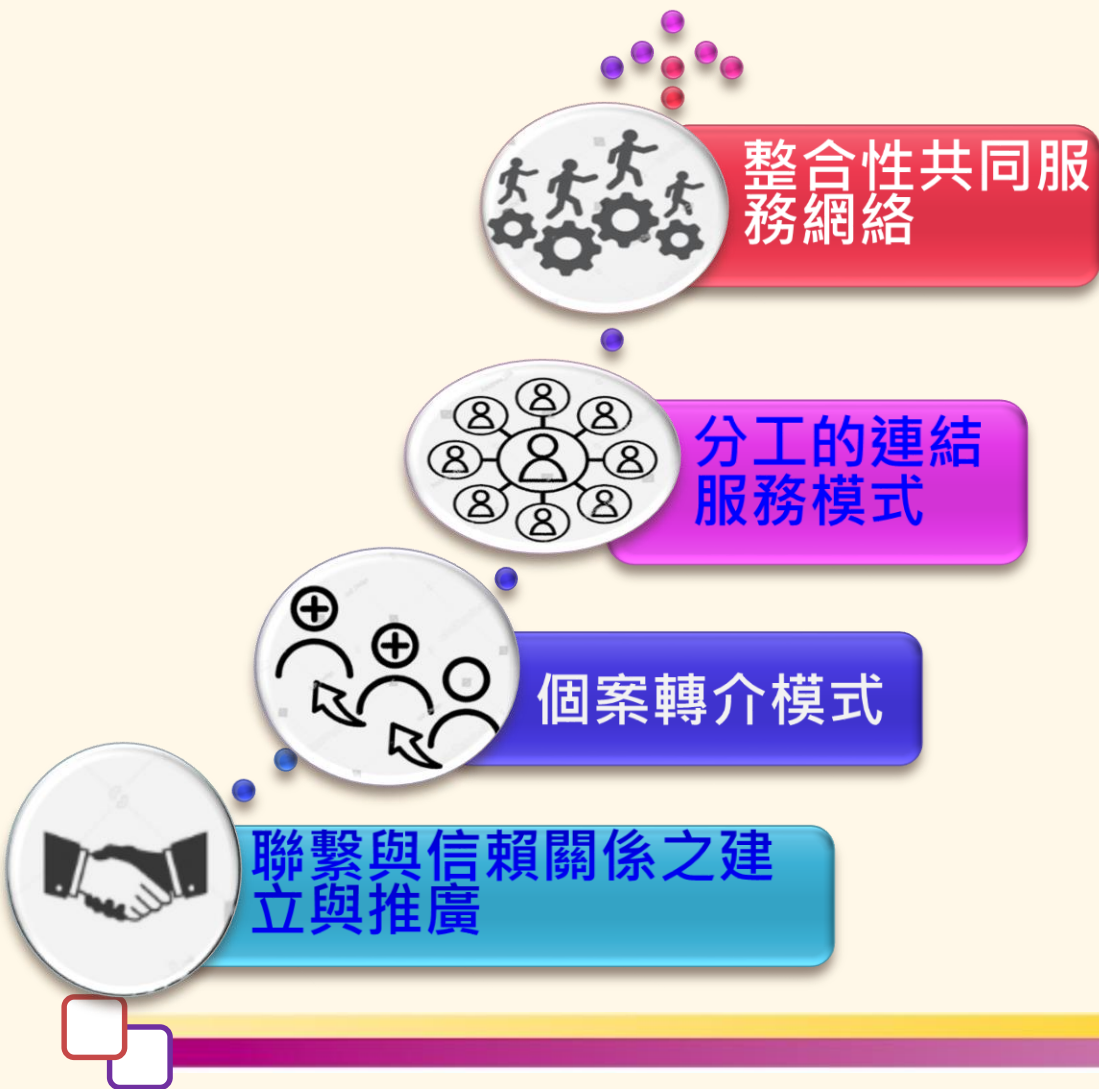
跨界連結與社會資源整合-

以債務清理專案為例探討跨領域服務網絡

報告人：許幼林主任

連結模式的演進過程

日趨緊密的合作關係



不同連結關係有下列指標得以進行比較：

- ◆ 各機關的合作立場
- ◆ 機關間信任度
- ◆ 配合連結關係而調整流程
- ◆ 個案聯繫的持續性
- ◆ 服務合作與銜接的密度

各連結模式之差異比較

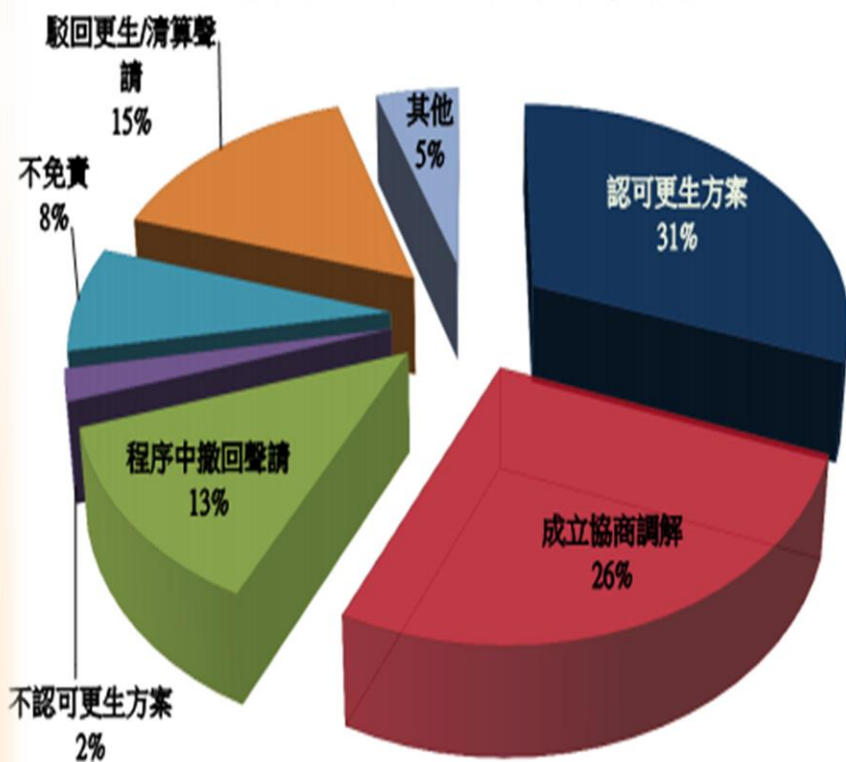
連結模式	關係指標	各機關合作立場	機關間信任度	配合連結調整流程	個案聯繫的持續性	服務合作與銜接密度
 建立聯繫與信賴之推廣模式		機關業務本位立場	無~低	無	無~低	低
 個案轉介模式		機關業務本位立場	低~中	少	低~中	低
 分工的連結服務模式		機關業務本位立場	低~中	少	低~高	中
 整合性的共同服務網絡		個案服務立場	中~高	中~高	中~高	高

合作模式的抉擇-以消債專案合作為例

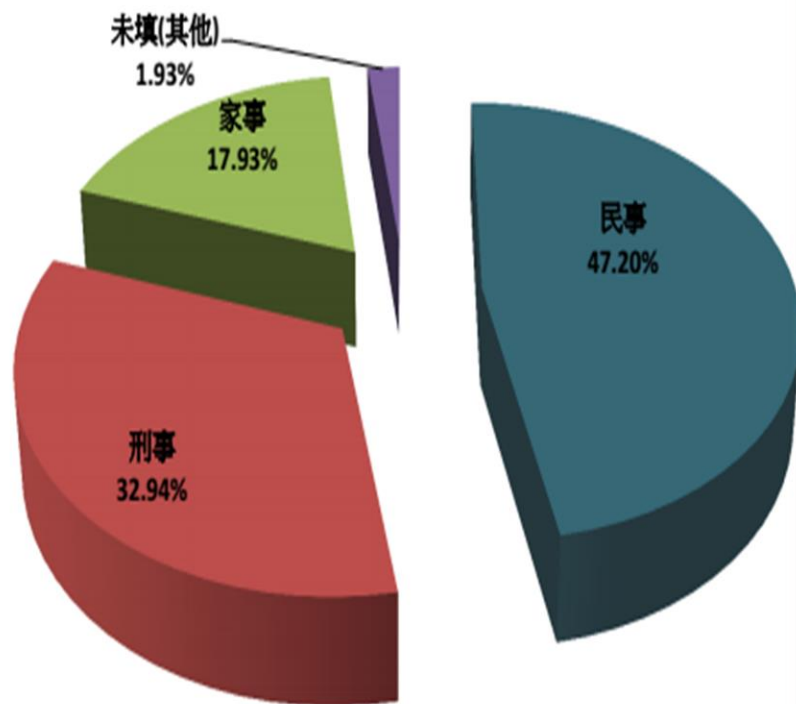
● 債務常有延續性

● 問題常具多元性

重複清理債務之案件分布情形



債務人面臨的其他問題分析



為何需建構整合性共同服務網絡？

✓ 債務人常見特徵-退縮、猶豫、反覆性

※團隊合作&陪伴※



逃避期

[無信心、無希望、
不面對]

需要提供能解決債
務的方法

→告知消債條例



猶豫期

[無信心、有期待、
怕面對]

需要律師專業的諮詢

→律師的專業健檢



面對處理期

[建立信心、有希望、
想面對]

需要友善陪伴、鼓勵

→專業及友善的協助
&支持



理想的合作模式-以消債專案為例

整合性共同服務網絡的運作



透過消債專案團隊合作，能做到....

- ◆ 尋找隱藏的債務人(受扶助人)
- ◆ 共同協助債務人堅持到底，解決債務及其他問題
- ◆ 全面加乘效果-兼備：

『倡議』、『制度改革』、『資源連結』與『個案服務』

理想的合作模式-以消債專案為例

整合性共同服務網絡的運作

- 消債條例再修法
- 推動借貸業法及債務催收法立法
- 加強國家管理責任之倡議

消債條例已多次修法，目前新版草案正待立法院審議。

法規制度變革

- 律師教育訓練
- 推動消債專科律師
- 影響實務見解、營造友善的司法環境

現600多位消債專科律師(成功率較未受扶助者，比例高約20%)

提升品質及成效

每年舉辦至少2-3場債務人說明會，每場50-200人參加、申請扶助。

- 多元宣導管道
- 法律諮詢服務
- 合作舉辦債務人說明會

個案服務擴大

已辦近40場社工課程(上課人次逾千位)

- 社工培力課程
- 跨域人才交流
- 網絡資源相互接軌

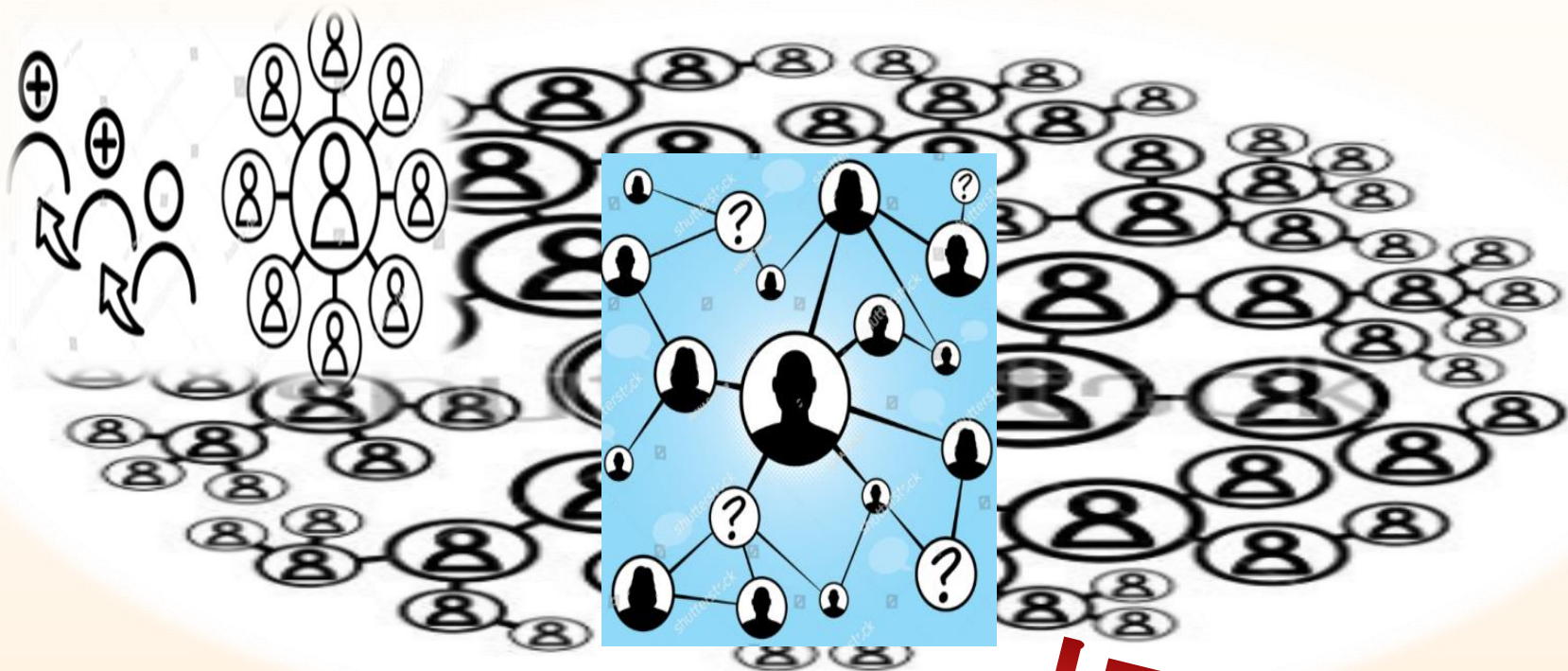
整體社福資源串連



合作單位-靈糧堂的陪伴之路...

- ◆ 整合性服務模式-顧及債務人全面性需求的支持系統
 凝聚律師、醫師、心理師/協談員、財務規劃師、牧師、社工師等專業人員
- ◆ 協助成效-債務人「堅持度高」、「配合度強」

連結模式對於整體資源的影響..



個案轉介&分工的連結服務模式

切割?
分工?

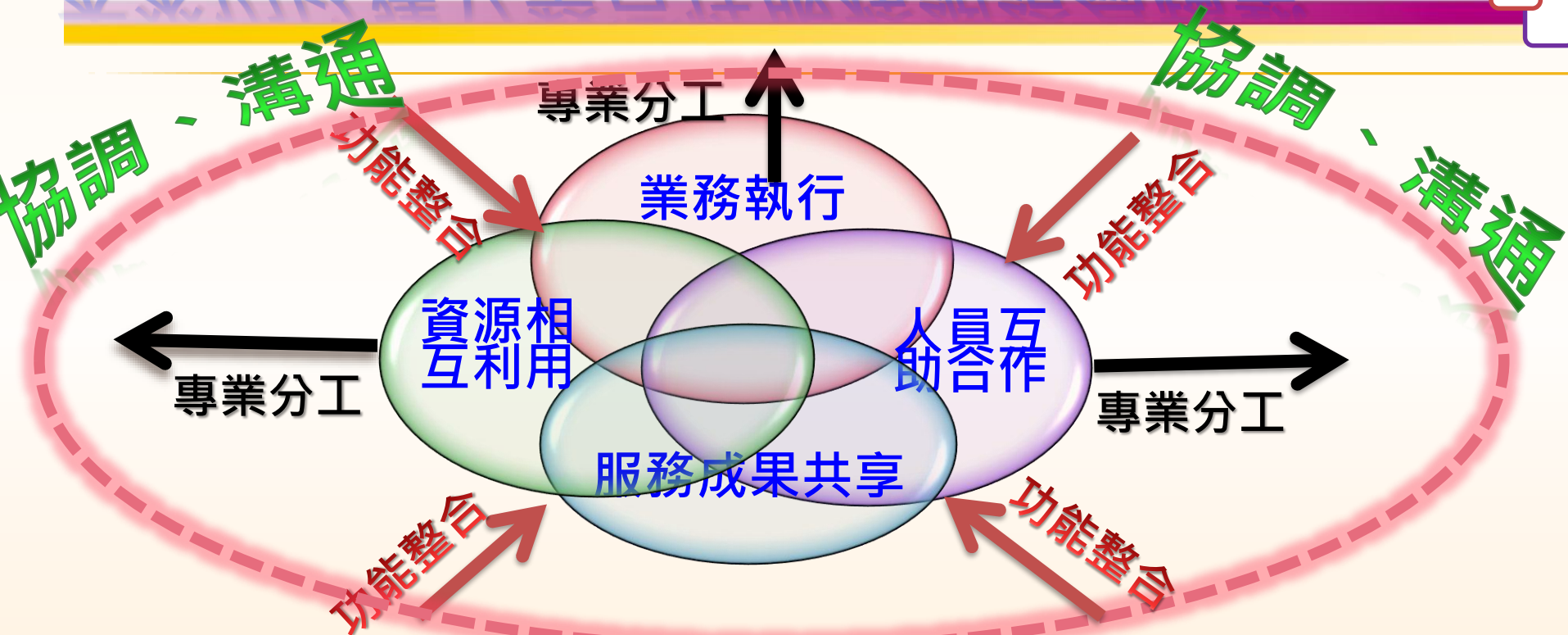
以整體資源有效利用考量...

整合性共同服務網絡

未來趨勢!!



未來仍以建立整合性服務網絡為趨勢



「專業分工」與「功能整合」的拉扯戰

- ◆ 適度摒除機關本位主義
- ◆ 形成集體協力的模式
- ◆ 整體社福資源效益最大化



~報告結束~



財團法人法律扶助基金會國際論壇

【議題三】跨界連結與社會資源整合-從債務清理專案連結 模式探討跨領域服務網絡

財團法人法律扶助基金會：許幼林律師

壹、前言

財團法人法律扶助基金會(下稱本會)自 2004 年開始，正式開辦受理民眾申請，十多年來開展台灣法律扶助工作，希望法律扶助制度不只是「提供特定個案扶助的一般性法律服務」，而能成為對於相關法令制度提出倡議與修法建議的積極性角色，並透過與不同屬性的公部門或民間團體廣泛合作的機會，現已發展緊密程度不同的連結模式與服務網絡，希透過本次論壇能對「法律扶助及社會資源整合及有效配置」再省思。

貳、連結模式的演進過程

本會現有多元化連結，公私部門、非營利組織、社群團體併存，彼此業務、功能常有交疊，逐漸從「業務執行」、「人員互助合作」、「資源相互利用」、「服務成果共享」等層面，自單純轉介關係、演變形成以協力、公私夥伴或協定等多種方式分工，進而建構跨域性個案共同服務網絡，依連結緊密程度不同而有不同的連結模式（參圖 1）：

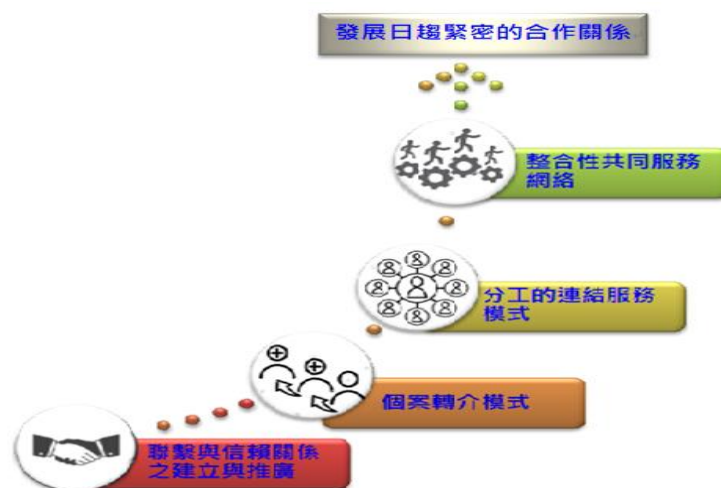


圖 1 各類連結模式

一、【推廣合作關係之建立】建立聯繫與信賴之推廣模式

透過合作辦理活動，讓外部機關團體了解本會及服務內容，包括合作辦理宣導及、法治教育、園遊會、運動會、講座、教會巡迴演講等活動，甚至免費偏鄉法律諮詢。逐漸建立聯繫機制與信賴關係，此種模式最容易建立，亦為合作關係的開端，並能有效擴大弱勢民眾與本會的接觸點，至今仍為本會固定結合地方資源，推廣會務的常見方式。

[特徵]:尚未建立個案服務的連結關係前，組織間合作辦理宣傳及業務推廣活動。

二、【輕度合作模式】個案轉介模式

本會與各地區常接觸無資力、需要法律扶助民眾的社福團體、政府機關、村里辦公室、醫院等單位合作，設聯繫窗口、法律扶助服務推廣及轉介站，除與本會合作提供巡迴或駐點服務、建立聯繫窗口及轉介模式，遇有法律扶助需求的民眾，即會告知本會資訊。現今本會每年5萬餘件的扶助案件中，近8,000件(逾10%)係直接來自於各地法院、檢察署、家暴中心、社福中心、學校、各國在台辦事處、民間養護中心、教會等民間團體社工，以轉介方式獲得本會扶助。

[特徵]:有法律扶助需求個案時，各組織將不屬於該組織專業能力或服務範圍的個案，轉由本會提供協助的流程。

三、【中度合作模式】分工的連結服務模式

私部門、非營利組織、社群團體，與本會簽定正式協定合作，或非正式協力參與等多種形式，遇跨域性問題與事務個案時，本於各自業務及職務內容，以分段分工基礎建立的合作模式。如2009年起，本會與當時之行政院勞工委員會(今為勞動部)簽訂行政委託契約，將該機關主管勞工爭議案件審查及訴訟補助等業務，委託本會，至今已達十年，此模式因自個案服務觀察，二單位內部尚無共同服務的內容，應屬分段分工的連結合作。

[特徵]:各組織以各自業務職掌為出發，針對個案服務，以落實機關任務為目的，所建立的分段分工的合作方式。

四、【高度合作模式】整合性的共同服務網絡

公私部門、非營利組織、社群團體眾多，為能達成組織彼此間的資源有效運用，各機關團體間形成相互依賴的連結關係，相互流通與妥善運用資源，以互補彼此資源之不足，以更促進彼此的創新與協力關係，發展跨域協調的一項重要目標。如本會與卡債自救會、台北

律師公會及台北靈糧堂針對債務人，在整個債務清理過程中，共同提供協助的網絡服務模式。

[特徵]: 以完成個案協助為核心目標，各組織間需克服本位主義，建立高度的互動、協調及互補關係，提供個案最妥適需要的服務為目的。

五、各種連結模式之差異比較

機關團體因各自政策目標，而會建立連結關係，但因目的不同，所生的連結模式亦生迥異(參附表)，各機關團體亦會受程度不同的影響或相應調整，個案服務狀況更會產生差異。

附表 連結模式比較表

關係指標 連結模式	各機關的合作立場	機關間信任度	配合連結關係而調整流程	個案聯繫持續性	服務合作的與銜接的密度
建立聯繫與信賴之推廣模式	機關團體業務角度	無~低	無	無~低	低
個案轉介模式	機關團體業務角度	低~中	少	低~中	低
分工的連結服務模式	機關團體業務角度	低~中	少	低~高	中
整合性的共同服務網絡	個案服務角度	中~高	中~高	中~高	高

參、追求理想合作模式-以消債專案跨域團隊建構的網絡連結為例

在消費者債務清理條例及法律扶助法修法後，本會案件量明顯成長(參圖 2)，截至 106 年為止，曾進行債務清理的債務人共 20 餘萬人，遠低於 95 年官方公布的 70 萬債務人，近 70% 的債務人未曾清理債務問題(參圖 3)，如何發掘深藏於冰山底下的債務人，亟待克服。



圖 2 本會債務清理案件成長情形

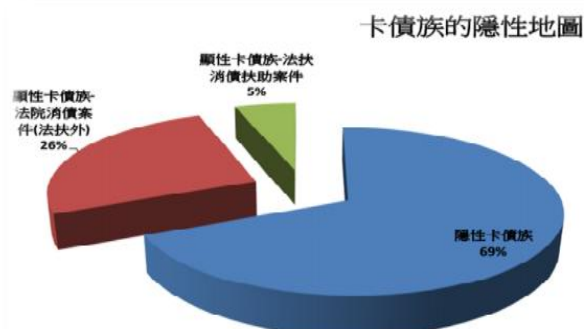


圖 3 顯性/隱性債務人分布圖

一、連結模式發展的目標-幫助債務人堅持到底

本會早期債務清理案件撤回或終止扶助比例高達 50%，近年已漸下降，目前約 20%，許多債務人在獲准扶助後又退縮而決定撤回，或消極不願配合(如不配合提供資料、面談失約、電話停話或失聯)，導致律師無法繼續辦理而回報分會終止扶助。而債務人從隱藏到願意積極處理債務，會在「逃避期」、「猶豫期」及「面對處理期」(參圖 4)間，反覆經歷許多起伏與轉折。

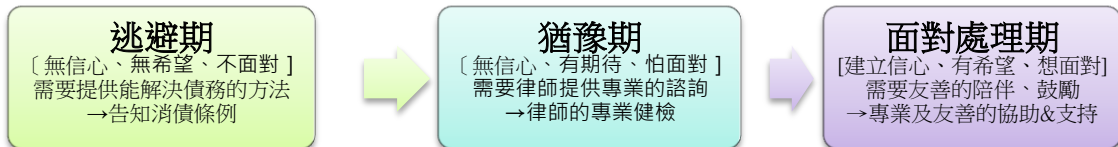


圖 4 債務人面對債務的心理週期

二、債務人常面臨延續性及多元性的問題

從本會扶助債務清理案件已結案 2 萬位債務人結案結果，3,500 多人因債務清理事件再度申請 (參圖 5)，多係因早期更生方案、協商或調解約定還款條件過苛，致債務問題具延續性，需再次聲請債務清理，才可能獲得較好結果。再次進行債務清理之結果，前遭駁回更生或清算聲請者，再次聲請獲有利結果¹比例為 51%、法院前不認可更生方案者，再次聲請而獲有利結果比例為 34.21%、前未獲法院免責裁定者，再次聲請而獲有利結果比例為 38%。

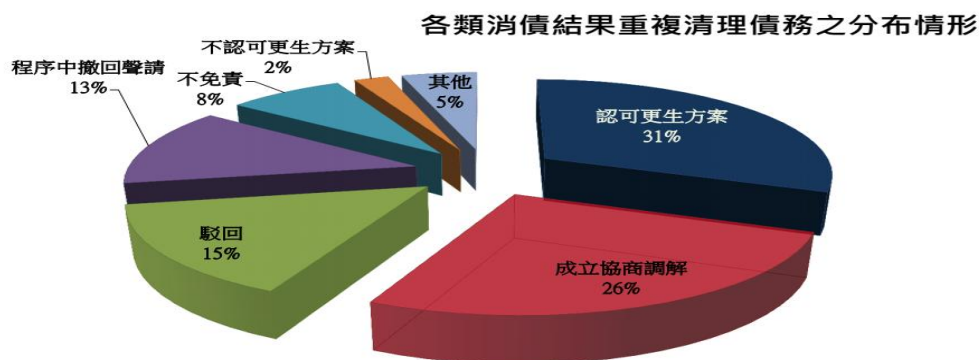


圖 5 各類消債結果重複清理債務清理分布圖

據研究論文在針對債務清理的非營利組織社會效益研究分析結果可知，結案結果為影響消債方案社會效益之關鍵因素，最終法院判決結果為對申請人較有利者，其方案在債務人身上之社會影響力相對提高；但若債務人未獲法院判決認可更生方案或清算免責者，對債務人無法形成正向影響、亦難提高社會及經濟價值上的正面影

¹有利結果係指：獲成立協商調解、認可更生方案、獲免責或復權裁定等結果。

響力，對本會亦無法發揮消債專案成效(藍婉今，2015)²。故為形成正向的社會價值、避免債務人在債務中反覆循環，宜優先建構能妥適清理債務的友善程序。

本會前已結案的 2 萬名債務人中更發現，超過 6,000 人曾因債務以外的問題，尋求法律扶助，每位債務人皆有 2 至 3 件以上案件交疊發生，代表約 1/3 的債務人面臨多重問題，如借貸、債權行為損害賠償及勞工爭議、夫妻財產、扶養..等(參圖 6)，嚴重影響債務人財務收支及生活，突顯社會已存在結構性問題，不容忽視，更顯示社會資源需進行整合，形成密集的跨域連結網絡，確有必要。

債務人面臨的其他問題分析

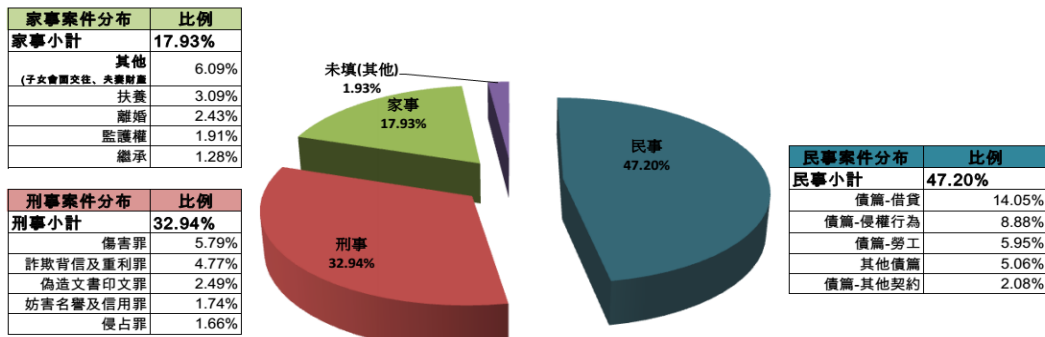


圖 6 債務人面臨之各類問題分析圖

三、消債專案建構的整合性共同服務網絡

自 2014 年開始，本會即開始與卡債受害人自救會、律師公會全聯會債務清理委員會、台北律師公會債務清理委員會、學者及社工共同組成專案小組，4 年來專案小組每 1-2 月會定期召開消債專案會議，從現有制度及法律待變革之倡議、債務清理實務運作的改善監督、個案問題研究及解決、改善扶助品質、擴大服務與資源串連等。



圖 7 消債專案組成之整合性的共同服務網絡

²資料來源：藍婉今(2015)，「非營利組織之社會效益評估－以法律扶助基金會卡債受扶助人為例」，頁 106。

尤其，本會試圖讓債務人鼓起勇氣面對債務的方法，陸續成立助人者電話法律諮詢專線服務(專線號碼:4128518)、社工培力課程，讓社工夥伴更了解法扶資訊、流程，方便協助案主面對並處理法律問題；另與各縣市政府持續洽談辦理債務人說明會、社工培力課程、推動建立一站式服務。希望能廣泛建立支持團隊，更能避免債務人陷於獨自面對債務的絕望處境。



圖 8 共同服務網絡建立管道

四、【靈糧堂個案服務】走向全面性的關懷服務模式

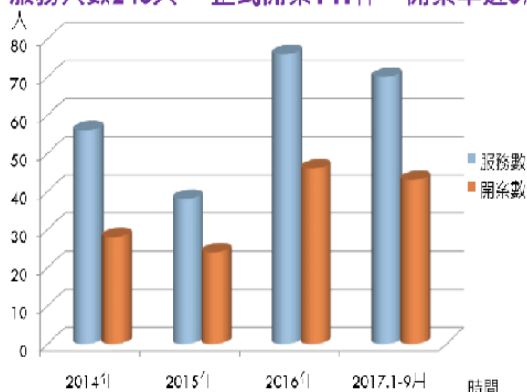


以與本會連結關係密切的卡債自救會及台北靈糧堂社會關懷處，所建立「以滿足債務人的需求為核心」整合性服務模式為例，凝聚包括：律師、醫師、心理師/協談員、財務規劃師、牧師、社工師等專業人員，兼顧債務人在法律、社福、心理、醫療、財務管理、信仰層面的支持系統。而台北靈糧堂社工除熟悉本會申請及審查流程外，對債務清理程序亦已相當熟稔，在本會指派扶助律師後，社工持續與本會扶助律師共同陪伴協助債務人，以法院認可更生方案或清算裁定免責為目標(參圖 9、10)。

台北靈糧堂社工輔導協助下的債務人，最大特點為「堅持度高」與「配合度強」，除開案比例高外，進行債務清理過程，更因有律師與社工協力整理財產及收入狀況、計算收支，在全程陪伴協助下，

產生良性循環，債務人能保持積極態度，更容易走過每一關債務清理程序，成功比例亦高(參圖 11)。

服務人數240人，正式開案141件，開案率近6成



狀態	調解/協商	更生	清算	合計
成功	23	22	10	55
程序中	23	18	24	65
清算不免責	-	-	1	1
撤案	19	-	-	19
終結(死亡)	-	-	1	1
合計	65	40	36	141

圖 11 共同服務網絡建立管道

肆、結論-未來仍以建立整合性服務網絡為趨勢

各機關團體常在「專業分工」與「功能整合」兩個發展面向，互相拉扯，愈向專業分工發展，機關間合作交集將更薄弱；愈朝功能整合展，則交集合作愈發緊密(參圖 11)。緊密的交集合作更需協調、溝通，才能突破隔閡。

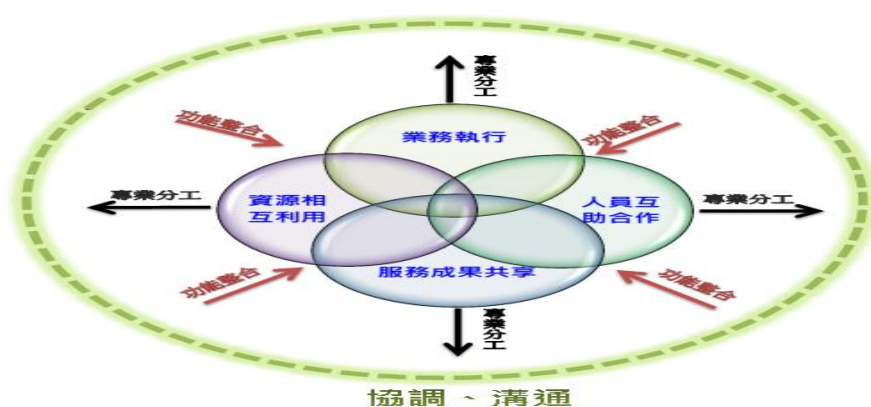


圖 11 共同服務網絡消長圖

若機關團體一直侷限於機關本位，執著專業分工，不願與他機關團體整合，並調整服務範圍及業務流程，弱勢民眾即會因不同面向需求，而需重複奔波在不同機關間，無形中更耗損有限社會資源。

自民眾需求的角度出發，機關團體間能適度摒除機關本位主義，克服溝通障礙、有效整合，找到個案服務的共同責任，形成集體努力協力合作的模式，即跨領域的整合性共同服務網絡，始能促進效率，強化服務之深度與廣度，亦能避免專業分工致生疊床架屋及資源浪費，似乎才能在整體資源投入最小的前提下，尋求最高之服務價值。