

調 查 意 見

壹、案由：據訴，衛生福利部未妥處兒童、少年安置及教養機構工作人員適用勞動基準法後，聘用制度未臻健全，導致機構人力長期不足，衍生諸多問題；另對於該等機構之輔導管理、設置標準及評鑑制度亦未臻健全完善，造成機構服務品質及兒少受照顧權益未獲確保等情案。

貳、調查意見：

「據訴，衛生福利部未妥處兒童、少年安置及教養機構工作人員適用勞動基準法後，聘用制度未臻健全，導致機構人力長期不足，衍生諸多問題；另對於該等機構之輔導管理、設置標準及評鑑制度亦未臻健全完善，造成機構服務品質及兒少受照顧權益未獲確保等情」乙案，經調閱衛生福利部(下稱衛福部)及勞動部相關卷證資料，並於106年7月13日召開諮詢會議，邀請國立彰化師範大學白倩如教授、臺灣高等法院家事調解吳嫦娥委員、玄奘大學張貴傑教授及國立屏東科技大學趙善如教授等蒞院提供專業意見，且訪談國內11位兒童、少年之安置及教養機構(下稱兒少安置機構)及相關協會代表，包括：財團法人私立臺東基督教阿尼色弗兒童之家呂立漢院長、社團法人中華育幼機構兒童關懷協會洪錦芳秘書長、財團法人基督教更生團契附設桃園市私立少年之家張進益執行長、財團法人天主教福利會附設新北市私立約納家園畢國蓮主任督導、社團法人中華育幼機構兒童關懷協會南區工作站黃美環督導、財團法人基督教聖道兒少福利基金會附屬臺北市私立聖道兒童之家黃清塗院長、財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會附設新北市私立大同育幼院黃劍峯院長、財團法人高雄市私

立基督教山地育幼院朱世珍社工師、財團法人臺中市私立慈光社會福利慈善事業基金會附設慈馨兒少之家詹前柏主任、財團法人臺灣省天主教會新竹教區附設德蘭兒童中心趙貞美院長、財團法人高雄市私立慈德育幼院蘇淑慧院長等；復於106年9月4日上午詢問衛福部少年之家黃貞容主任、北區兒童之家劉淑喜主任、中區兒童之家杜慈容主任及南區兒童之家張銀旭主任等；另於當日下午詢問衛福部呂寶靜政務次長、該部社會及家庭署(下稱社家署)簡慧娟署長、勞動部勞動條件及就業平等司謝倩蓓司長、臺北市政府社會局黃清高副局長、桃園市政府社會局劉思遠副局長、高雄市政府社會局葉玉如副局長、國軍退除役官兵輔導委員會(下稱退輔會)就學就業處關永忠代理處長及所屬退除役官兵職業訓練中心(下稱退輔會職訓中心)王昭舉主任、國立空中大學(下稱空大)唐先梅副校長等相關人員，業調查竣事，茲陳述調查意見如下：

- 一、兒少安置依法以家庭親屬為最優先，其次為寄養家庭，無寄養家庭時始應安置於機構中。據衛福部兒少家庭寄養概況統計資料¹，103至105年各年度寄養家庭數均不超過1,400戶，儲備寄養家庭戶均不超過310戶，因數量有限，寄養家庭多僅安置未滿2歲嬰幼兒，滿2歲後通常會轉至安置機構。關於全國安置兒少之實際轉換機構情況，衛福部並無相關統計資料，本院向安置機構數前5大之高雄市、屏東縣、桃園市、臺南市及花蓮縣調閱相關資料，該5縣市104至106年6月共安置4,736人，其中曾被換機構安置者高達22.1%，轉換3次以上者也達1%。多次轉換機構可能剝奪兒少

¹ 資料來源：衛福部網站。查詢路徑：衛福部首頁/統計專區/社會福利統計/福利服務/兒童及少年福利/兒童及少年家庭寄養概況；查詢網址：<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2974-13801-113.html>，查詢日期：106年11月20日。

之原依附關係，對其人格發展及身心有不利影響。衛福部允應正視寄養家庭資源不足、安置兒少多次轉換機構等問題之嚴重性，積極拓展寄養家庭資源，建置兒少轉換機構相關統計資料，與地方政府共同研擬合作以防止多次轉換機構，健全兒少之人格發展。

(一)兒童及少年福利與權益保障法(下稱兒少權法)第6條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」依同法第8條第2款及第7款規定，「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」及「兒童及少年保護業務之規劃事項」均由中央主管機關掌理。同法第13條規定：「主管機關應每四年對兒童及少年身心發展、社會參與、生活及需求現況進行調查、統計及分析，並公布結果。」兒童及少年福利與權益保障法施行細則第10條規定：「直轄市、縣(市)主管機關依本法第二十三條第一項第八款、第五十六條第一項或第六十二條第一項規定安置兒童及少年，應循下列順序為原則：一、安置於合適之親屬家庭。二、安置於已登記合格之寄養家庭。三、收容於經核准立案之兒童及少年安置及教養機構。四、收容於其他安置機構。」依上開規定，兒少因故必須進行安置時，以家庭之親屬為最優先，無合適之親屬家庭時應安置於寄養家庭，無寄養家庭時始應安置於機構中。現今家庭之親屬互助關係已逐漸薄弱，因此要尋得合適之親屬家庭逐漸困難，故多轉為覓求寄養家庭，尤其2歲以下之嬰幼兒，相對不適合機構團體式之照顧，因此以寄養家庭為優先。

(二)依衛福部兒少家庭寄養概況統計資料，103至105年各年度寄養家庭數分別為1,289戶、1,326戶及

1,299戶，儲備寄養家庭戶分別為303戶、307戶及278戶，拓展程度相當有限，甚有減少趨勢，故為求將資源留予其他未滿2歲嬰幼兒，原安置於寄養家庭者滿2歲後，則通常會轉至於安置機構。

(三)關於全國安置兒少實際轉換機構之情況，據衛福部106年8月29日衛授家字第1060600908號函：因兒少安置機構相關統計報表未有受安置兒少轉換安置次數之欄位，爰暫無正式統計數據，未來將納入機構概況、人力配置及離院分析季報表中。衛福部中區兒童之家杜慈容主任於本院約詢時表示：家童約有8成左右有安置經驗，大多自寄養家庭轉來等語。衛福部南區兒童之家張銀旭主任稱：其家童亦約有8成左右有安置經驗，而轉換2至3次安置單位者，約有1至2成之多，主要係自寄養家庭轉至小型安置機構，再由小型安置機構轉至中長期安置機構等語。本院向安置機構數前5大之高雄市、屏東縣、桃園市、臺南市及花蓮縣政府社政機關(單位)調閱相關資料顯示，104至106年6月止，該5直轄市及縣市政府之安置總人數共計4,736人，第1次安置人數3,689人(占77.9%)，第2次安置人數838人(占17.7%)，第3次安置之人數161人(占3.4%)，第4次安置以上人數48人(占1%)，詳如下表所示，顯見國內安置兒少曾被換機構安置者高達22.1%，轉換3次以上者達1%。

縣市別	年別	總安置人數	第1次安置人數(%)	第2次安置人數(%)	第3次安置人數(%)	第4次安置以上人數(%)
高雄市	104年	592	439(74.2%)	115(19.4%)	32(5.4%)	6(1.0%)
	105年	569	372(65.4%)	144(25.3%)	43(7.6%)	10(1.8%)
	106年6月	597	503(84.3%)	61(10.2%)	25(4.2%)	8(1.3%)
屏東	104年	94	67(71.3%)	27(28.7%)	0(0%)	0(0%)
	105年	75	50(66.7%)	25(33.3%)	0(0%)	0(0%)

縣	106年6月	70	49(70.0%)	20(28.6%)	0(0%)	1(1.4%)
桃園市	104年	357	267(74.8%)	83(23.2%)	7(2.0%)	0(0%)
	105年	403	311(77.2%)	71(17.6%)	19(4.7%)	2(0.5%)
	106年6月	238	212(89.1%)	22(9.2%)	3(1.3%)	1(0.4%)
臺南市	104年	262	222(84.7%)	31(11.8%)	9(3.4%)	0(0%)
	105年	279	236(84.6%)	38(13.6%)	5(1.8%)	0(0%)
	106年6月	210	183(87.1%)	23(11.0%)	4(1.9%)	0(0%)
花蓮縣	104年	329	257(78.1%)	61(18.5%)	7(2.1%)	4(1.2%)
	105年	344	267(77.6%)	64(18.6%)	4(1.2%)	9(2.6%)
	106年6月	317	254(80.1)	53(16.7%)	3(0.9%)	7(2.2%)
合計		4,736	3,689(77.9%)	838(17.7%)	161(3.4%)	48(1.0%)

(四)關於安置兒少轉換機構之前5大原因，據衛福部106年8月29日衛授家字第1060600908號函表示：

- 1、經評估有中長期安置之需求，故由緊急安置機構或寄養家庭轉至兒少安置機構。
- 2、寄養家庭或兒少安置機構對於安置對象設有年齡限制。
- 3、部分兒少安置後，出現心理、情緒及行為等問題、身心障礙或其他特殊照顧服務需求，超過原安置機構之照顧量能。
- 4、兒少適應困難、行為偏差、不易管教或有嚴重影響其他安置者之情形，致機構無法提供適切服務。
- 5、因收出養或相關處遇，配合轉換至更適當之安置處所。

(五)本院專家諮詢時，玄奘大學張貴傑教授稱：現在申請寄養家庭者很少了，因為責任重，且在兒少保護安置中界定為短期安置，我國政府對於安置沒有中心思想，究是要讓孩子回家，還是隔離其原生家庭？據悉，一位4到16歲的兒少，就換了7個機構，最後竟逃回大家認為很糟糕的原生家庭等語。社團法人中華育幼機構兒童關懷協會洪錦芳秘書長於本院訪談時稱：兒少不停換機構，愈到後面愈難管

教，愈後面接收的機構當然也就壓力愈大等語。

(六)安置兒少轉換機構之原因，除中長期安置需求外，寄養家庭或兒少安置機構對於安置對象設有年齡限制因素高居第1位，其餘為安置對象行為、適應及機構照顧量能問題。由於兒少大多因失依、受虐、被疏忽、不當對待等因素而進入安置機構，此為不得不之選擇，其身心除留有原生家庭的傷害與情感分離外，尚要立即被迫適應陌生的環境，如已適應一段時間，因其他因素又需再轉換機構時，不但剝奪其原已建立之依附關係，且一再迫使重新融入新環境，對其人格發展及身心影響甚鉅。衛福部呂寶靜政務次長亦稱：在不同機構間轉換安置，對兒少的確有負面影響，關於替代人力、補充照顧等問題，該部會進行檢討調整等語。

(七)綜上，兒少安置依法以家庭親屬為最優先，其次為寄養家庭，無寄養家庭時始應安置於機構中。現今家庭之親屬互助關係薄弱，要尋得合適之親屬家庭逐漸困難。衛福部兒少家庭寄養概況統計資料，103至105年各年度寄養家庭數均不超過1,400戶，儲備寄養家庭戶均不超過310戶，因數量有限，寄養家庭多僅安置未滿2歲嬰幼兒，滿2歲後通常會轉至安置機構。關於全國安置兒少之實際轉換機構情況，衛福部並無相關統計資料，本院向安置機構數前5大之高雄市、屏東縣、桃園市、臺南市及花蓮縣調閱資料顯示，該5縣市自104至106年6月止共安置4,736人，其中曾被換機構安置者高達22.1%，轉換3次以上者也達1%。多次轉換機構可能剝奪兒少之原依附關係，對其人格發展及身心有不利影響。衛福部允應正視寄養家庭資源不足、安置兒少多次轉換機構等問題之嚴重性，積極拓展寄養家庭資源，建置兒

少轉換機構相關統計資料，與地方政府共同研擬合作以防止多次轉換機構，健全兒少之人格發展。

二、據衛福部查復²，至106年6月底止，國內兒少安置機構計123家，總核定床位數5,225床，實際安置人數僅3,310人，高達116家之實際安置人數低於核定床位數。機構人員表示，因聘請不到生活輔導員及保育員，照顧人力不足而無法足額收容。近年來，大學畢業生多無意願投入兒少安置機構服務，地方政府很少辦理專業訓練，衛福部亦很少給予補助。本院約詢時，退輔會就學就業處關永忠代理處長表示願為官兵辦理此專業訓練並給予補助以協助取得專業資格，空大唐先梅副校長亦表示非常有意願受主管機關委託辦理此訓練課程以促進學生取得專業人員資格。衛福部允應提出有效對策，協助地方政府、退輔會及空大等積極辦理兒少安置機構專業人員訓練，使更多有意願且具熱忱者投入機構服務，以充實機構人力資源，解決照顧人力嚴重不足問題。

(一)依兒少權法第8條第3款及第5款規定，「中央兒童及少年福利經費之分配及補助事項」及「兒童及少年福利專業人員訓練之規劃事項」均由中央主管機關掌理。同法第11條規定：「政府及公私立機構、團體應培養兒少福利專業人員，並應定期舉辦職前訓練及在職訓練。」同法第75條第1項及第2項規定：「(第1項)兒童及少年福利機構分類如下：一、托嬰中心。二、早期療育機構。三、安置及教養機構。四、心理輔導或家庭諮詢機構。五、其他兒童及少年福利機構。(第2項)前項兒童及少年福利機構之規模、面積、設施、人員配置及業務範圍等事項之

² 衛福部106年8月29日衛授家字第1060600908號函。

標準，由中央主管機關定之。」同法第78條規定：「兒童及少年福利機構之業務，應遴用專業人員辦理；其專業人員之類別、資格、訓練及課程等之辦法，由中央主管機關定之。」再者，「兒童及少年福利機構設置標準」第22條規定，兒少安置機構應置專任主管一人，綜理機構業務，並應依安置年齡、人數及特定需求等，置一定名額之(助理)保育人員、(助理)生活輔導員、托育人員、社會工作人員、心理輔導人員、行政人員或其他工作人員等。此外，「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」第6條至第9條規定，(助理)生活輔導員及(助理)保育員應具備之資格條件除各相關系、所、學位學程及科畢業者外，主要尚包括高級中等或專科以上學校畢業並取得專業訓練者。

(二)依衛福部106年8月29日衛授家字第1060600908號函，截至106年6月底止，國內兒少安置機構計123家，總核定床位數為5,225床，實際安置人數為3,310人，托育人員、(助理)保育人員實際配置393人，應配置290人，(助理)生活輔導人員實際配置640人，應配置456人，詳如附表一。

經本院研析各機構之安置比率分布，全國123家機構中，僅有1家³之實際安置人數超過核定床位數(超收)，另其中有6家⁴屬於收滿狀態，即實際安置人數等於核定床位數，餘116家之實際安置人數均低於核定床位數，而其中3家⁵停業中，故目前安

³ 財團法人基督教救世軍附設南投縣私立埔里春風少年家。

⁴ 財團法人台灣省天主教會新竹教區附設聖方濟兒少中心、財團法人彰化縣私立慈生仁愛院、財團法人勵馨社會福利事業基金會承辦甜馨家園、財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會附設南投縣私立家扶希望學園、財團法人屏東縣私立慈幼之家、財團法人台灣基督教主愛之家輔導中心附設花蓮縣私立凱歌園少年中途之家。

⁵ 財團法人桃園縣私立丞好家園、財團法人台灣省天主教會新竹教區附設苗栗縣私立聖方濟育幼院、財團法人台灣基督長老教會加利利宣教中心附設台南市私立希望之家。

置人數為零，茲統計實際安置比率如下：

- 1、安置比率>100%：1家
- 2、安置比率=100%：6家
- 3、50%≤安置比率<100%：86家
- 4、0%<安置比率<50%：27家
- 5、安置比率=0%：3家

關於123家兒少安置機構之照顧人力配置情形，托育人員及(助理)保育人員部分有8家機構之實際配人數少於應配置人數，(助理)生活輔導人員部分有6家機構之實際配置人數少於應配置人數，故123家機構中，共計有14家次機構之照顧人力不足，未符合「兒童及少年福利機構設置標準」。

- (三)關於兒少安置機構照顧人力不足問題，據衛福部106年5月31日衛授家字第1060600501號函略以：因工作時間較長，加上部分兒少機構地處偏遠，且多數機構薪資偏低，使得符合資格人員願意投入或留任於機構工作之意願降低。臺灣高等法院家事調解吳嫦娥委員於本院諮詢時表示：兒少安置機構生活輔導員長期以來人力短缺，用人困難，政府應協助機構人力及經費問題等語。社團法人中華育幼機構兒童關懷協會洪錦芳秘書長本院訪談時表示：國內兒少安置機構沒有足夠質量的人力，就算有資源的機構，也聘請不到(助理)生活輔導員、(助理)保育員，人力庫裡沒有足夠人力；現在對於(助理)生活輔導員、(助理)保育員的專業訓練課程太少，目前只有私立文化大學辦理，且以前免學費，現卻要自付，應該要開廣更多認證的資格，以增加人力，總之最希望政府協助解決人力不足問題等語。

- (四)據衛福部106年5月31日衛授家字第1060600501號函：依教育部統計資料，每年大學制社會服務學門

畢業生約4,600名，目前未統計畢業後於兒少安置機構就業情形。惟前開統計資料顯示，截至106年6月底止，國內123家兒少安置機構中，托育人員、(助理)保育人員實際配置393人及(助理)生活輔導人員實際配置640人，總計1,033人，故每年4,600名之畢業生勢必多於機構實際需求人。然財團法人基督教更生團契附設桃園市私立少年之家張進益執行長稱：對兒少機構而言，剛畢業的學生真的不太適任等語；財團法人基督教聖道兒少福利基金會附屬臺北市私立聖道兒童之家黃清塗院長稱：大學制相關科、系畢業學生沒有社會經驗，生命經歷不足，無法面對及處理這些兒少破碎的遭遇，且兒少安置機構工作時間、日夜輪班、福利……等未能符合其需求，因此投入機構服務者少且未必適任，具耐心及服務熱忱，才是真的適合者等語。故我國大學制社會服務學門畢業人數雖多於機構實際需求，惟實際投入此領域服務者少，仍需藉由相關訓練取得資格之人力投入，始能確實符合機構需求。

- (五)據衛福部106年8月29日衛授家字第1060600908號函：前內政部兒童局於90至98年間運用公務預算於「獎補助費」科目項下，補助地方政府、委託設有相關學院、系、所、學位學程、科之高中(職)以上學校或兒少福利業務之團體辦理專業人員訓練課程計46案，總計補助約新臺幣(下同)2,592萬3,750元；自99年後，因歷年持續專業人員訓練，已逐漸滿足兒少安置機構當時人力訓練需求，故發生數次招生人數不足而有無法開課情形，且該部逐年配合統刪調整經費，考量各地方政府對於所轄機構人員培訓需求掌握較正確即時，故近年多由地方政府依兒少權法第9條及「兒童及少年福利機構專業人員資

格及訓練辦法」第19條規定，依轄內機構需求自行規劃辦理專業訓練，近5年僅於101年有一補助35萬元之案例。是關於兒少安置機構專業人員訓練課程，前內政部兒童局有補助地方政府辦理，99年以後，囿於公務預算調整及招生人數不足，除101年外有一補助案例外，不再補助地方政府辦理訓練課程。惟臺北市政府社會局王惠宜科長於本院詢問時表示，該局於104年曾辦理此訓練課程，需結合鄰近縣、市一起招生，人數超過20人才會開班，受訓人員需自費參與，希望未來可以有常態性固定開班等語。

(六)關於尋求其他機關辦理該訓練課程之可行性，據退輔會就學就業處關永忠代理處長於本院詢問時表示：102至106年間，該會所屬地區榮民服務處委託合格之訓練機構辦理「托育人員專業訓練班」，共開辦17班，參訓之退除役官兵計155人、榮譽計473人，訓練後就業人數計272人，該會及所屬職訓中心雖非辦理兒少安置機構專業人員之主管機關，惟為協助解決機構人力不足及輔導退除役官兵適才適所，將調查有意從事是項職類之退除役官兵需求，以委外方式辦理訓練，另將以訓練補助方式鼓勵官兵自行參訓，協助取得專業資格，有效就業等語。另空大唐先梅副校長於本院詢問時說明：該校未曾受委託辦理此訓練課程，惟非常有意願辦理之，若獲主管機關委辦，將依「兒童及少年福利機構專業人員訓練實施計畫」所規範之課程辦理，且促進學生取得專業人員資格與該校發展方向相符，加上該校學生多為中壯年人，不論人格或處事態度較為成熟，因此若能培育使其成為專業人員，將有助於兒少安置機構人力之穩定性等語。故關於兒少安置機構專業人員課程訓練，尚可借助該等機

關、學校之協助辦理之。

(七)綜上，據衛福部查復，至106年6月底止，國內兒少安置機構計123家，總核定床位數5,225床，實際安置人數僅3,310人，高達116家之實際安置人數低於核定床位數。機構人員表示，因聘請不到生活輔導員及保育員，照顧人力不足而無法足額收容。近年來，大學畢業生多無意願投入兒少安置機構服務，地方政府很少辦理專業訓練，衛福部亦很少給予補助。本院約詢時，退輔會就學就業處關永忠代理處長表示願為官兵辦理此專業訓練並給予補助以協助取得專業資格，空大唐先梅副校長亦表示非常有意願受主管機關委託辦理此訓練課程以促進學生取得專業人員資格。衛福部允應提出有效對策，協助地方政府、退輔會及空大等積極辦理兒少安置機構專業人員訓練，使更多有意願且具熱忱者投入機構服務，以充實機構人力資源，解決照顧人力嚴重不足問題。

三、自98至104年止，兒少安置機構經衛福部評鑑為丁等者共8家，其中4家因建築規模未符規定、專業能力及機構環境仍未能改善或自行提出撤銷設立許可等因素，而經地方主管機關廢止設立許可，1家因屆期未改善而由地方政府命其停辦1年，另3家仍然繼續收案營業，主管機關對於被評鑑為丁等之機構，如未發生兒少權法第83條各款所列事由，僅能一再函請機構停止新收個案及列管之，欠缺相關管理及罰則規定，顯有未當。再者，評鑑制度被批評存有增加工作人員負擔、評鑑指標不一、評鑑標準不盡合宜、設施設備指標不符實需、照顧「非行兒童及少年」等高難度個案之機構常被迫關門、評鑑丁等無退場機制等缺失。衛福部允應深入調查研究兒少安置機構評鑑制度之缺失，修訂相關評鑑法規，提出更公平、妥適及務實之

評鑑方式，對於評鑑丁等機構建立適當罰則及淘汰機制，使安置機構均能對兒少提供妥善的照顧與服務。

(一)依兒少權法第8條第4款及第8款規定，「兒童及少年福利事業之策劃、獎助及評鑑之規劃事項」及「中央或全國性兒童及少年福利機構之設立、監督及輔導事項」均由中央主管機關掌理。同法第84條第2項及第3項規定：「(第2項)主管機關應辦理輔導、監督、檢查、獎勵及定期評鑑兒童及少年福利機構並公布評鑑報告及結果。(第3項)前項評鑑對象、項目、方式及獎勵方式等辦法，由主管機關定之。」衛福部依此規定訂定「衛生福利部兒童及少年福利機構評鑑及獎勵辦法」(下稱評鑑及獎勵辦法)以評鑑兒少機構經營管理、建築物環境及設施設備、專業服務及權益保障等事項。依該辦法第3條、第7條及第8條規定，衛福部應成立評鑑小組，負責協調、規劃與執行評鑑及其他有關事宜，評鑑結果分為優、甲、乙、丙及丁等5等次，且以每3年評鑑1次為原則。

(二)據衛福部106年5月31日衛授家字第1060600501號函，該部近10年分別於98、101及104年辦理3次兒少安置機構聯合評鑑，3次評鑑共有8家經評鑑為丁等者，其中4家已經地方主管機關廢止許可設立，另1家目前停業中，另3家仍繼續收案營運中，詳述如下：

1、98年評定結果為丁等者有6家，分別為財團法人私立弘化同心共濟會附設桃園縣私立弘化懷幼院(下稱弘化懷幼院)、桃園縣私立童心家園(下稱童心之家)、財團法人桃園縣私立啟新社福會中壢育幼院(下稱啟新中壢育幼院)、財團法人臺灣省苗栗縣公館教會聚會所附設私立牧羊人之家(下稱牧羊人之家)、社團法人彰化縣基督教新寶社會關懷協會附設彰化縣私立恩惠兒童及少年之家(下稱恩惠之

家)、財團法人嘉義市私立修緣育幼院(下稱修緣育幼院)等；其中啟新中壢育幼院因建築未符規定、桃園縣私立童心家園因自行申請撤銷立案登記、牧羊人之家因發生性侵案件自行提出撤銷設立許可、恩惠之家因面積規模不符規定且專業能力及機構環境不佳等因素，此4家機構經地方主管機關廢止許可設立在案⁶；另弘化懷幼院及修緣育幼院等2家機構經地方主管機關輔導改善後，則續營業迄今。

- 2、另101年並無經評鑑為丁等者，而104年經評鑑為丁等者有2家，分別為財團法人桃園市私立丞好家園(下稱丞好家園)及財團法人基督教救世軍附設南投縣私立埔里春風少年家(下稱埔里春風少年家)，其中丞好家園於該次評鑑後，因屆期未改善完成，且機構工作人員因使用不當管教方式教導院童，有虐待或妨礙兒童身心健康之情事，以及該機構人力長期未補足、機構違建及聯合稽查事項未改善，桃園市政府命其於106年1月23日起停辦一年⁷，該機構目前仍停業中。關於埔里春風少年家，南投縣政府於105年3月31日函知其評鑑結果(丁等)，並請該機構於輔導期間不得新收個案⁸，惟該縣府於105年4月期間發現該機構有超收情況，於105年6月27日再次函請該機構停止新收個案，並列管處理⁹，嗣衛福部於106年2月14日辦理複評，該機構結果仍為不通過，南投縣政府復於106年4月28日函知複評結果，並請該機構就超收部分於106年6月30日前降

⁶ 桃園市政府104年7月24日府社兒字第1040160777號函、苗栗縣政府99年9月6日府勞社福字第0990164433號函、彰化縣政府102年1月3日以府社幼字第1020002521號函。

⁷ 桃園市政府105年10月31日府社兒字第1050270097號函。

⁸ 南投縣政府106年3月31日府社工婦幼字第10500664951號函。

⁹ 南投縣政府105年6月27日府社工婦幼字第1050134414號函。

至核定床位數¹⁰。由於埔里春風少年家104年評鑑時未發現有超收現象，105年4月經南投縣政府發現有超收情況，顯見自評鑑為丁等後，該機構應有繼續新收個案情形，然主管機關僅能一再函請機構停止新收個案及列管處理，顯欠缺相關管理及罰則規定。

(三)關於評鑑為丙、丁等之相關罰則，據衛福部106年3月10日衛授家字第1060600151號函：機構發生疏失及評鑑結果不佳者，依兒少權法第107條或第108條¹¹規定，地方主管機關可處罰鍰、命其限期改善，情節嚴重者，得命其停辦，甚至廢止其許可。惟查該規定係兒少安置機構違反該法第83條第1款至第11款¹²規定情形之下，主管機關始能處以罰鍰、命其限期改善、停辦、公布名稱、廢止設立許可等罰則，然第83條各款並未明列有經評鑑為丙、丁等者。衛福部復表示：評鑑及獎勵辦法第9條及第10條規定，經評鑑為丙、丁等者，該部未頒發獎勵金，

¹⁰ 南投縣政府106年4月28日府社工婦幼字第1060086416號函。

¹¹ 兒少權法第107條：「兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心違反第八十三條第一款至第四款規定情形之一者，由設立許可主管機關處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並命其限期改善，屆期未改善者，得按次處罰；情節嚴重者，得命其停辦一個月以上一年以下並公布其名稱。未經許可從事兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心業務，經當地主管機關或教育主管機關依第一百零五條第一項規定命其限期改善，限期改善期間，有第八十三條第一款至第四款規定情形之一者，由當地主管機關或教育主管機關依前項規定辦理。」第108條：「兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心違反第八十三條第五款至第十一款規定之一者，經設立許可主管機關命其限期改善，屆期未改善者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得按次處罰；情節嚴重者，得命其停辦一個月以上一年以下，並公布其名稱。依前二條及前項規定命其停辦，拒不遵從或停辦期限屆滿未改善者，設立許可主管機關應廢止其設立許可。」

¹² 兒少權法第83條：「兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心，不得有下列情形之一：一、虐待或妨害兒童及少年身心健康。二、供給不衛生之餐飲，經衛生主管機關查明屬實。三、提供不安全之設施或設備，經目的事業主管機關查明屬實。四、發現兒童及少年受虐事實，未向直轄市、縣（市）主管機關通報。五、違反法令或捐助章程。六、業務經營方針與設立目的不符。七、財務收支未取具合法之憑證、捐款未公開徵信或會計紀錄未完備。八、規避、妨礙或拒絕主管機關或目的事業主管機關輔導、檢查、監督。九、對各項工作業務報告申報不實。十、擴充、遷移、停業、歇業、復業未依規定辦理。十一、有其他情事，足以影響兒童及少年身心健康。」

且停止政府資本支出補助1年，而經複評成績為乙等以上者，得解除該停止補助之限制；針對輔導無效或複評未通過者，該部刻正研修兒少權法，增訂罰鍰、停辦，甚至廢止設立許可等裁罰機制等語¹³。故衛福部對於評鑑為丙、丁等之兒少安置機構，經輔導無效或複評未通過者，除停止獎勵外，現刻正研擬罰則及淘汰機制，以確保機構服務品質，保障受照顧兒少之權益。

(四)另衛福部於103年12月8日公告104年度兒少安置機構聯合評鑑實施計畫、作業計畫、評鑑項目內容及機構基本資料調查表，查該評鑑項目計5大項，而相對應之評鑑指標高達152項。本院諮詢之專家學者臺灣高等法院家事調解吳嫦娥委員表示：評鑑制度已使機構成為機器，且該制度明顯已淪為文件比賽，例如：每天要記錄每位兒少的體溫，3年下來的資料相當多，此流於紙本的資料檢查，只是徒增工作人員負擔，而排擠照顧服務之提供，且建管及消防等項目多重複檢查等語。社團法人中華育幼機構兒童關懷協會洪錦芳秘書長於本院訪談時稱：收置160位及16位兒少之機構，其評鑑指標一樣，都是100多項，以一套評鑑標準評比各類型兒少機構，不盡合宜，且評鑑所耗人力及精力太多，增加人員離職率；另評鑑委員間對於評鑑指標之認知不同，例如：是否應增建圍牆問題，委員間有不同認定，致機構無所適從；再者，評鑑為丁等者無退場機制；另照顧特殊兒少較難獲得優或甲等肯定，現行的安置狀況，較難媒合照顧特殊需求兒少的機構，若將特殊保護個案與評鑑加分相關，僅可增加

¹³ 衛福部106年8月29日衛授家字第1060600908號函。

「低困難度」特殊照顧需求個案媒合機率，但「高困難度」個案則更難媒合；政府的評鑑制度，要求兒少保護、機構管理責任，卻未給予應有支持與資源，造成願意安置照顧「非行兒童及少年」¹⁴之機構，動輒因為照顧產生的意外事件而被迫關閉或歇業，影響其他機構也避之唯恐不及，使得較高難度、特殊照顧需求兒少情境嚴重孤立、安置資源匱乏，成為社會福利人球等語。財團法人基督教更生團契附設桃園市私立少年之家張進益執行長稱：政府應該擔任輔導及協助的角色，互相扶持，而不是監督之立場等語。

(五)據衛福部106年8月29日衛授家字第1060600908號函：為規劃107年評鑑指標，社家署業於106年7月19日、8月9日召開研商會議，為使評鑑指標更聚焦於機構照顧品質、專業服務及權益保障面向，並避免平時輔導查核事項與評鑑多所重疊，已規劃將建管、消防及衛生項目移至年度輔導查核辦理，若發現疏失，地方主管機關得依兒少權法規定裁處，將更有助於保障機構人員安全與健康；另關於財務與帳務管理查核，需較長時間核對與釐清，規劃將另案由專業會計事務所辦理之；因此，原本評鑑之152項指標，將可刪減65項，以減輕機構準備評鑑之工作負荷。是衛福部刻正檢討評鑑項目整合與刪減事宜，惟仍應正視機構所提其他意見，加以分析研討。

¹⁴ 「非行少年」(ひこうしょうねん juvenile delinquent)一語源自日本，包括犯罪少年(14至20歲)、觸法少年(未滿14歲犯罪無刑責)及虞犯少年(未來可能觸法)。日本の少年保護手続における用語の一つであり、犯罪少年、触法少年及び虞犯少年を併せていう。少年法1条にいう「非行のある少年」も同義である。同法3条は、「審判に付すべき少年」との見出しの下に非行少年を定義しているが(他に、同法6条1項も「審判に付すべき少年」という表現を用いている。)、厳密にいうと、審判に付すべき少年には、非行少年のほかに、強制的措置許可申請(同法6条の7第2項)がなされた少年と、保護観察所の長が虞犯通告(犯罪者予防更生法42条1項)をなした保護観察対象者も含まれる。資料來源：
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%9D%9E%E8%A1%8C%E5%B0%91%E5%B9%B4>

(六)綜上，自98至104年止，兒少安置機構經衛福部評鑑為丁等者共8家，其中4家因建築規模未符規定、專業能力及機構環境仍未能改善或自行提出撤銷設立許可等因素，而經地方主管機關廢止設立許可，1家因屆期未改善而由地方政府命其停辦1年，另3家仍然繼續收案營業，主管機關對於被評鑑為丁等之機構，如未發生兒少權法第83條各款所列事由，僅能一再函請機構停止新收個案及列管之，欠缺相關管理及罰則規定，顯有未當。再者，評鑑制度被批評存有增加工作人員負擔而排擠照顧服務提供、評鑑委員之評鑑指標不同、以一套評鑑標準評比各類型兒少機構不盡合宜、照顧特殊兒少較難獲得優或甲等肯定、設施設備指標不符實需、照顧「非行兒童及少年」等高難度個案之機構常被迫關門、評鑑為丁等者無退場機制等缺失。衛福部允應深入調查研究兒少安置機構評鑑制度之缺失，修訂相關評鑑法規，提出更公平、妥適及務實之評鑑方式，對於評鑑丁等機構建立適當罰則及淘汰機制，使安置機構均能對兒少提供妥善的照顧與服務。

四、勞動基準法第84條之1明定兒少安置機構照顧人員¹⁵工時不受第32條「雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間1日不得超過12小時」規定之限制，勞動部所訂定之「社會福利服務機構輔導員(含保育員、助理保育員)及監護工工作時間審核參考指引」卻規定「勞工每日正常工作時間不得超過10小時；連同延長工作時間，1日不得超過12小時」，因而引發該指引違背勞基法之質疑，且招致部會相關法令相牴觸而犧牲

¹⁵ 兒少安置機構「照顧人員」主要指：(助理)保育員及(助理)生活輔導員。

個案生存發展權益之批評，洵有欠當。再者，有些兒少安置機構表示：其安置對象與老人或殘障機構不同，不需時時刻刻照護，故照顧人員於夜間睡眠時間不應等同上班時間或計入加班等語。勞動部則稱：應先釐清該時段內是否受雇主指揮監督、是否得自由利用而定，照顧人員如處於備勤狀態無法自由運用，應屬工作時間等語。惟此種解釋過於概括模糊，且許多兒少安置機構不知有此種解釋存在。勞動部允應考量兒少安置機構之特殊性，對於「受雇主指揮監督」、「得自由利用」、「處於備勤狀態」等用語作更明確具體之解釋，並廣為宣導，以解決兒少安置機構照顧人員於待命及睡眠時間是否屬工作時間之相關爭議。

- (一) 勞動基準法(下稱勞基法)第24條規定：「(第1項) 雇主延長勞工工作時間者，其延長工作時間之工資依下列標準加給：一、延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之一以上。二、再延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之二以上。三、依第三十二條第三項規定，延長工作時間者，按平日每小時工資額加倍發給。(第2項) 雇主使勞工於第三十六條所定休息日工作，工作時間在二小時以內者，其工資按平日每小時工資額另再加給一又三分之一以上；工作二小時後再繼續工作者，按平日每小時工資額另再加給一又三分之二以上。(第3項) 前項休息日之工作時間及工資之計算，四小時以內者，以四小時計；逾四小時至八小時以內者，以八小時計；逾八小時至十二小時以內者，以十二小時計。」第30條規定：「(第1項) 勞工正常工作時間，每日不得超過八小時，每週不得超過四十小時。(第2項) 前項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，

經勞資會議同意後，得將其二週內二日之正常工作時數，分配於其他工作日。其分配於其他工作日之時數，每日不得超過二小時。但每週工作總時數不得超過四十八小時。(第3項)第一項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將八週內之正常工作時數加以分配。但每日正常工作時間不得超過八小時，每週工作總時數不得超過四十八小時。」第30條之1第1項第1款及第2款規定：「中央主管機關指定之行業，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，其工作時間得依下列原則變更：一、四週內正常工作時數分配於其他工作日之時數，每日不得超過二小時，不受前條第二項至第四項規定之限制。二、當日正常工作時間達十小時者，其延長之工作時間不得超過二小時。」第32條第1項及第2項規定：「(第1項)雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要者，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將工作時間延長之。(第2項)前項雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間，一日不得超過十二小時。延長之工作時間，一個月不得超過四十六小時。」第36條第1項規定：「勞工每七日中應有二日之休息，其中一日為例假，一日為休息日。」第84條之1規定：「(第1項)經中央主管機關核定公告之下列工作者，得由勞雇雙方另行約定，工作時間、例假、休假、女性夜間工作，並報請當地主管機關核備，不受第三十條、第三十二條、第三十六條、第三十七條、第四十九條規定之限制。一、監督、管理人員或責任制專業人員。二、監視性或間歇性之工作。三、其他性質特殊之工作。(第2項)前項約定

應以書面為之，並應參考本法所定之基準且不得損及勞工之健康及福祉。」

- (二)關於國內兒少安置機構照顧人員【含(助理)保育員及(助理)生活輔導員】之勞動條件規定，原行政院勞工委員會(勞動部之前身，下稱原勞委會)於87年10月7日以台87勞動二字第044756號公告：社會福利服務機構之輔導員、監護工適用勞基法第84條之1工作者。即兒少安置機構照顧人員得由勞雇雙方另行約定，工作時間、例假、休假、女性夜間工作，並報請當地主管機關核備，不受該法相關規定之限制等語。惟該會又於100年函頒「社會福利服務機構輔導員(含保育員、助理保育員)及監護工工作時間審核參考指引」，該參考指引第4點規定勞工每日正常工作時間不得超過10小時；連同延長工作時間，1日不得超過12小時，每月工作總時數不得超過240小時。據衛福部106年5月31日衛授家字第1060600501號函：前開參考指引係原勞委會邀請勞、雇團體、地方勞政機關及學者專家共同研訂，且勞雇雙方依勞基法第84條之1訂定勞動契約，除應參考該法所定之基準且不得損及勞工之健康及福祉外，亦須報請當地勞工主管機關核備，另考量兼顧法令規定與安置個案依附關係及照顧人員面對兒少生活照顧的高壓環境，12小時工時已為每日工時上限，不宜再增加工作時間。勞動部勞動條件及就業平等司謝倩蓓司長亦表示：勞基法第84條之1規定係因部分工作者確有特殊工時規範之必要所定，工時安排應合理化，勞工每日正常工作時間不得超過10小時，連同延長工作時間，1日不得超過12小時，其實待在工作場所的時間是13小時，扣掉1個小時的休息時間，當初訂定「社會福利服務機

構輔導員(含保育員、助理保育員)及監護工工作時間審核參考指引」時，有找社會福利機構一起參與，考量1個月工作時間240小時，已比一般勞工多，所以100年訂定了該指引，保障其健康等語。

(三)惟查，勞基法第84條之1將兒少安置機構照顧人員工時排除第32條「雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間，1日不得超過12小時」規定，勞動部嗣後又以不得損及勞工健康及福祉為由，訂定「社會福利服務機構輔導員(含保育員、助理保育員)及監護工工作時間審核參考指引」，規定勞工每日正常工作時間不得超過10小時；連同延長工作時間，1日不得超過12小時」。該指引規定是否違背勞基法規定，引發質疑；有人批評我國勞基法長久以來均以「生產線作業」環境進行修法，忽略社會福利服務專業性，其中兒少安置照顧更是「替代家庭服務」，非以勞動生產模式來調整工時，在部會相關法令相牴觸情形下，卻犧牲安置個案的生存發展權益¹⁶。

(四)關於兒少安置機構之照顧人員於「待命」、「睡眠」時間是否應計入工作時間問題，本院諮詢時，財團法人臺中市私立慈光社會福利慈善事業基金會附設慈馨兒少之家詹前柏稱：勞基法規定，照顧人員在機構之夜間睡眠時間，都算入工作時間，這對安置機構而言，是很大的困擾等語；另財團法人私立臺東基督教阿尼色弗兒童之家呂立漢亦稱：兒少安置機構非老人養護或身心障礙福利機構，所安置對象並無身體健康問題而需無時無刻照護，故照顧人員於夜間（尤指睡眠時間）陪伴兒少的工時，不應

¹⁶洪錦芳（CCSA中華育幼機構關懷協會秘書長）、鄭偉銘（CCSA中華育幼機構關懷協會研發部組長）、陳康宜（CCSA中華育幼機構關懷協會研發部專員）「以評鑑與人力機制談安置兒少的權益保障」。

等同上班時間或計入加班等語。據勞動部106年8月31日勞動條1字第1060131778號函：勞基法所稱「工作時間」係指勞工在雇主指揮監督之下，於雇主之設施內或指定之場所，提供勞務或受令等待提供勞務之時間；「休息時間」係指勞工得自雇主之指揮、監督脫離，自由利用之時間，因不受雇主支配，得不包括於正常工作時間內，至於兒少安置機構照顧人員夜間睡眠時間是否納入工時，應視個案情形，先釐清該時段內是否受雇主指揮監督，並是否得自由利用而定，機構如使照顧人員於工作場域內且處於備勤狀態，無法自由運用，尚難認非屬工作時間。

(五)綜上，勞基法係規範勞動條件最低標準，保障勞工權益，兒少安置機構照顧人員屬適用該法之工作者，該法第84條之1明定兒少安置機構照顧人員工時不受第32條「雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間1日不得超過12小時」規定之限制，勞動部所訂定之「社會福利服務機構輔導員(含保育員、助理保育員)及監護工工作時間審核參考指引」卻規定「勞工每日正常工作時間不得超過10小時；連同延長工作時間，1日不得超過12小時」，因而引發該指引違背勞基法之質疑，且招致部會相關法令相牴觸而犧牲個案生存發展權益之批評，洵有欠當。再者，關於兒少安置機構照顧人員於「待命」、「睡眠」時間是否應計入工作時間問題，有些兒少安置機構表示：兒少安置機構所安置對象並無身體健康問題，不需時時刻刻照護，故陪伴兒少之照顧人員於夜間睡眠時間不應等同上班時間或計入加班等語。勞動部雖稱：兒少安置機構照顧人員夜間睡眠時間是否納入工時，應視個案情形，先釐清該時段內是否受雇主指揮監督，並是否得自由利用而

定，機構如使照顧人員於工作場域內且處於備勤狀態，無法自由運用，應屬工作時間等語，但此種解釋過於概括模糊，且許多兒少安置機構不知有此種解釋存在。勞動部允應考量兒少安置機構之特殊性，對於「受雇主指揮監督」、「得自由利用」、「處於備勤狀態」等情形作更明確具體之解釋，並廣為宣導，解決兒少安置機構照顧人員於「待命」、「睡眠」時間是否屬工作時間之爭議。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請衛生福利部檢討改善見復。
- 二、調查意見四，函請勞動部檢討改善見復。
- 三、調查意見，函復本案陳訴人。

調查委員：高鳳仙