

## 調 查 報 告

壹、案由：據報載，國內童星面臨「工時過長過晚」、「工作環境危險」、「傷害兒少身心」、「影響就學權益」等四大危機，究相關法規是否周全完善？主管機關有無善盡職責？均有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

據報載，國內童星面臨「工時過長過晚」、「工作環境危險」、「傷害兒少身心」、「影響就學權益」等四大危機，本案委員爰自動調查。由於「童星」乙詞並非法律用詞，亦無相關明確規定，惟國民教育法第2條規定：「凡6歲至15歲之國民，應受國民教育…」且勞動基準法（下稱勞基法）第45條亦規定「雇主不得僱用未滿15歲之人從事工作。但國民中學畢業或經主管機關認定其工作性質及環境無礙其身心健康者，不在此限。」爰本調查所稱之童星，遂以未滿15歲而擔任電影、電視、廣告…等表演工作者為主，合先敘明。

本案經函請行政院勞工委員會（下稱勞委會）、內政部、教育部、法務部及臺北市政府說明到院，並諮詢立法院王委員育敏、行政院羅政務委員瑩雪及富邦銀行公益慈善基金會白董事長秀雄等3位專家學者，並詢問行政院內政衛福勞動處、勞委會、內政部、教育部、臺北市政府及新北市政府相關業務主管人員後，業已調查竣事，爰臚列調查意見如下：

- 一、我國童星確實面臨「工時過長過晚」、「工作環境危險」、「傷害兒少身心」及「影響教育權益」等情，惟現行法規對於童星之保障，規範不足，復執行過於被動，均屬欠當：

(一)我國童星面臨之危機：

1、內政部於 101 年 7 月 4 日以内授童字第 1010840295 號函復本院表示，無論是哪一類的童星，都是提早進入職場，表演工作步調及壓力與一般工作性質差異較大，對小孩身心健康與學業等勢必有所影響，經初步蒐集國內外童星案例，歸納出幾點可能需注意事項：

- (1) 身體健康：國外對於兒童演員的工作時數嚴格限制，但台灣大多只憑業界共識，為配合其他演員時間、演出效果、演出進度、成本等，超時、熬夜恐怕在所難免。
- (2) 人身安全：為求戲劇效果，情節通常異於一般情境，拍攝（或錄影）現場是否有做好防護措施以防意外，拍攝過程有無危害兒童之安全，是否有情色、暴力介入等，需要注意。
- (3) 心理建設：小孩一旦成名，隨之而來的金錢收入、名氣光環如何處理是大學問。少年得志、提早享受名利對於幼小心靈是好是壞值得關注。
- (4) 教育權益：小孩演戲以後如何兼顧課業也是問題，國外要求片場安排師資就地教學，台灣的童星必須兩頭奔波，身心負擔不小。
- (5) 財產管理：賺來的錢如何運用才不會落人話柄也是困擾，國外有地方規定必須設立基金儲存所得，未來全歸小孩運用，值得借鏡。

2、案例：

- (1) 臺北市政府於 93 年 12 月 30 日北市社六字第 09341993903 號公告哇哈哈製作有限公司、許振隆、許毓娟等違反兒童及少年福利法（下稱兒少福利法）。

- <1>臺北市政府社會局於 93 年 7 月 12 日接獲市民電話反應，電視節目「小鬼當家」單元，招募家有 5 歲以下兒童之家庭參加錄影，節目中家長及主持人皆裝扮恐怖，致使幼童多受驚嚇、畏懼。
- <2>臺北市政府審認「小鬼當家」單元，錄製過程兒童受到驚嚇、哭叫，危害兒童身心，確有違反當時兒少福利法第 30 條第 11 款：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：…十一、利用兒童及少年拍攝或錄製暴力、猥褻、色情或其他有害兒童及少年身心發展之出版品、圖畫、錄影帶、錄音帶、影片、光碟、磁片、電子訊號、遊戲軟體、網際網路或其他物品」之規定，依當時兒少福利法第 58 條第 1 項及臺北市政府處理違反兒童及少年福利法事件統一裁罰基準等規定，處哇哈哈製作有限公司罰鍰 10 萬元整，並公告姓名。
- <3>另臺北市政府審認主持人許振隆及許毓娟 2 人於「小鬼當家」單元中，多次以可怕人物扮相驚嚇、威嚇參與節目錄製之兒童，危害兒童身心健康發展，違反當時兒少福利法第 30 條第 14 款：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：…十四、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為…」之規定，依同法第 58 條第 1 項及臺北市政府處理違反兒童及少年福利法事件統一裁罰基準等規定，並酌予考量其工作性質及配合錄製等因素，分別各處罰鍰 3 萬元整，並公告姓名。

(2) 臺北市政府社會局於 95 年 12 月 26 日分別以北市社六字第 09542804500 號及第 09542804600 號公告錦樂大眾傳播有限公司（下稱錦樂公司）違反當時兒少福利法。

<1> 95 年 10 月 11 日中國時報 D1 版報導「黑貓大旅社」戲劇，拍攝車禍戲危險鏡頭，由演員抱著 5 個月大嬰兒滾地演出；翌（12）日中國時報 D1 版報導「黑貓大旅社」戲劇拍攝 10 歲男童墜谷戲之危險鏡頭。

<2> 臺北市政府社會局召開專案會議決議，認錦樂公司提供對嬰兒及男童不友善的環境及驚嚇、恐懼的情境氛圍，對嬰兒及男童未來身心健康發展實有影響之虞，違反當時兒少福利法第 30 條第 3 款：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：…三、利用兒童及少年從事有害健康等危害性活動或欺騙之行為。…」，依同法第 58 條第 1 項，分別處以 3 萬元罰鍰，並公告公司名稱。

(3) 臺北市政府社會局 96 年 8 月 31 日北市社六字第 09639329902 號公告白金國際音樂製作股份有限公司（下稱白金國際公司）違反兒少福利法。

<1> 96 年 3 月 15 日 Yahoo 奇摩新聞網報導「小淘氣家族…常常通宵達旦採排，…每次都練 10 個小時，錄音從 10 點錄到零晨 4 點…」係白金國際公司以 3 名年齡分別為 7、9、10 歲之兒童組成「小淘氣家族」進軍歌壇，其中 2 名兒童設籍桃園縣，1 名設籍臺北市。

<2> 臺北市政府審認，3 名兒童因夜間排練危害其睡眠，影響翌日精神及注意力，又密集排

練、表演及奔波，缺乏休息，已逾該年齡兒童身體所能負荷，對兒童身心健康發展實有影響，白金國際公司及經紀人陳澤繼先生，業已違反當時兒少福利法第 30 條第 3 款規定，爰依同法第 58 條第 1 項各處以罰鍰 3 萬元整，並公告姓名。

〈3〉另考量 3 名兒童父母事後皆能善盡父母親職，留意其子女成長，爰行政指導 3 名兒童之家長配合改善兒童排練之時間，避免影響其身心健康。

(二)我國現行法規針對童星權益之保障並無特別規定，其適用之相關法令如下：

(1)勞動權益部分：

〈1〉勞基法第 1 條規定：「為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制定本法。…」第 44 條規定：「15 歲以上未滿 16 歲之受僱從事工作者，為童工。童工不得從事繁重及危險性之工作。」第 45 條規定：「雇主不得僱用未滿 15 歲之人從事工作。但國民中學畢業或經主管機關認定其工作性質及環境無礙其身心健康者，不在此限。前項受僱之人，準用童工保護之規定。」第 46 條規定：「未滿 16 歲之人受僱從事工作者，雇主應置備其法定代理人同意書及其年齡證明文件。」第 47 條規定：「童工每日之工作時間不得超過 8 小時，例假日不得工作。」第 48 條規定：「童工不得於午後 8 時至翌晨 6 時之時間內工作。」第 77 條規定：「違反…第 44 條第 2 項、第 45 條、第 47 條、第 48 條…

規定者，處 6 個月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 30 萬元以下罰金。」第 79 條規定：「有下列各款規定行為之一者，處新臺幣 2 萬元以上 30 萬元以下罰鍰：一、違反…第 46 條…規定。」及勞委會 77 年 7 月 5 日台（77）勞動 3 字第 12704 號函釋，勞基法第 45 條第 1 項但書「經主管機關認定其工作性質及環境無礙其身心健康者」，係指由主管機關對於事業單位所擬僱用 15 歲以下兒童所擔任之工作及與該工作有關之周遭環境，應詳為審慎研酌有無對該兒童身體健康或心理發展產生不良影響者。按勞基法對於童星並無特別規定，且該法適用之對象僅具僱傭關係者，是以對於具有僱傭關係童星之工作權益保障，主要規範於該法第 44 條至第 48 條，違反該等規定者依同法第 77 及 79 條之規定處罰。

<2> 兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少權法，原名兒童及少年福利法，100 年 11 月 30 日更名）第 1 條規定：「為促進兒童及少年身心健全發展，保障其權益，增進其福利，特制定本法。」第 48 條規定：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，應禁止兒童及少年充當前條第一項場所之侍應或從事危險、不正當或其他足以危害或影響其身心發展之工作。任何人不得利用、僱用或誘迫兒童及少年從事前項之工作。」第 49 條規定：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：…三、利用兒童及少年從事有害健康等危害性活動或欺騙之行為。…六、剝奪

或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會。…十一、利用兒童及少年拍攝或錄製暴力、血腥、色情、猥褻或其他有害兒童及少年身心健康之出版品、圖畫、錄影節目帶、影片、光碟、磁片、電子訊號、遊戲軟體、網際網路內容或其他物品。…十七、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。」第 96 條規定：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，違反第 48 條第 1 項規定者，處新臺幣 2 萬元以上 10 萬元以下罰鍰，並公布其姓名。違反第 48 條第 2 項規定者，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，公布行為人及場所負責人之姓名，並命其限期改善；屆期未改善者，除情節嚴重，由主管機關移請目的事業主管機關命其歇業者外，命其停業 1 個月以上 1 年以下。」第 97 條規定：「違反第 49 條第 1 款至第 11 款或第 15 款至第 17 款規定之一者，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。但行為人為父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，經命其接受親職教育輔導且已依限完成者，不適用之。…」爰兒少權法旨在保障兒童及少年成長所需之普遍性兒少權益與福利措施，對童星未有直接或特別規範，惟違反該法第 48 條及第 49 條之規定者，依同法第 96 及 97 條之規定處罰。

## 2、教育權益部分：

### (1) 接受義務教育：

國民教育法第 2 條規定：「凡 6 歲至 15

歲之國民，應受國民教育」，是以國民小學階段屬義務教育，應入學而未入學者應依據強迫入學條例強迫入學，以保障包括童星在內之全國適齡學童就學權益。至於學生入學以後，如果因為表演時間過長等因素而致輟學者，亦應依強迫入學條例規定辦理。

(2) 請假：

依據地方制度法第 18 條規定：「下列各款為直轄市自治事項：…四、關於教育文化及體育事項如下：(一)直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。…」及第 19 條規定：「下列各款為縣(市)自治事項：…四、關於教育文化及體育事項如下：(一)縣(市)學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。…」故學生請假准駁與否，應由各地方政府訂定相關之學生請假及出勤管理規則，並由學校依地方政府之相關規定本權責審認。

(3) 成績：

- <1>國民教育法第 13 條第 2 項規定：「國民小學及國民中學學生修業期滿，成績及格，由學校發給畢業證書。」
- <2>國民教育法第 13 條第 1 項規定：「學生之成績應予評量，其評量內容、方式、原則、處理及其他相關事項之準則，由教育部定之；直轄市、縣(市)政府應依準則，訂定學生成績評量相關補充規定。」
- <3>各直轄市、縣(市)訂定之成績補充規定，學生之出席率會影響日常生活表現成績，未達該直轄市、縣(市)所訂之出席率標準時，將無法領取畢業證書。

### 3、財產權益部分：

兒少權法第 72 條規定：「有事實足以認定兒童及少年之財產權益有遭受侵害之虞者，直轄市、縣（市）主管機關得請求法院就兒童及少年財產之管理、使用、收益或處分，指定或改定社政主管機關或其他適當之人任監護人或指定監護之方法，並得指定或改定受託人管理財產之全部或一部，或命監護人代理兒童及少年設立信託管理之。前項裁定確定前，直轄市、縣（市）主管機關得代為保管兒童及少年之財產。第一項之財產管理及信託規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。」

(三)我國現行法規對於童星之保障，規範不足，執行過於被動：

#### 1、勞動權益：

<1>如無僱傭關係則不適用勞基法：

勞委會於 101 年 7 月 12 日以勞動 3 字第 1010131844 號函復本院表示，有關勞基法對童星工作權益之保障，主要規範於該法第 44 條至第 48 條，針對童工之年齡、工作性質、法定代理人之同意、工作時間及夜間工作禁止有相關規定。又勞基法係以僱傭關係為前提，童星若與事業單位未具僱傭關係者，並無該法之適用。查新北市政府於 101 年 7 月 5 日函復本院之說明，目前童星與經紀公司或經紀人簽經紀合約者為大多數，由經紀人安排表演活動，其經紀合約及活動契約型態多屬委任、居間或承攬契約。是以，多數童星未能獲勞基法之保障，亦即勞基法未能確保非僱傭關係之童星之工作權益。

<2>縱適用勞基法者，該法之規範仍顯不足：

- 勞委會於 101 年 5 月 2 日以勞動 3 字第 1010130744 號函復本院檢附之「台灣、新加坡、美國（聯邦、加州）及日本童工保護規定比較表」，新加坡之就業法、兒童及青少年雇用規定，對不同年齡有不同工作時間之規範，同時其工作時間包括上課時間，且明訂工作 4 小時休息 30 分鐘；而美國公平勞動基準法對於童工工時規定，區分為「上學期間」及「非上學期間」；美國加州勞動法典則對於不同年齡的兒童訂有特別之規定，如出生後 15 日至 6 個月兒童，一天不得工作超過 2 小時，每次工作不得超過 20 分鐘，不可暴露大於 100 燭光超過 30 秒、6 個月至 2 歲兒童，一天可工作 2 小時…等；日本勞動基準法之規定，則包括在學時間。反觀我國勞基法之規定，僅規範童工每日之工作時間不得超過 8 小時，該 8 小時並未包括上學時間，致童星放學後尚得再工作 8 小時，可能嚴重影響其休息時間；又對不同年齡之童星，均適用同一套工時和標準之保障，未能考量同年齡孩子的身心發展特性和需求，是以，我國勞基法對於童星之工作權益之保障顯有不足。
- 另前揭勞委會 77 年 7 月 5 日台（77）勞動 3 字第 12704 號函釋雖說明勞基法第 45 條第 1 項但書「經主管機關認定其工作性質及環境無礙其身心健康者」，係指由主管機關對於事業單位所擬僱用 15 歲以下兒童所擔任之工作及與該工作有關之周遭環境，應詳為審

慎研酌有無對該兒童身體健康或心理發展產生不良影響者，惟僅表示「應詳為審慎研酌」，未見具體規範，是有不足。

<3>被動處理，復以事後處罰而非事前預防，保障不足：

- 勞基法第 45 條第 2 項但書雖有事前核備之機制，惟兒少權法並無事前核備之規定。是以前揭臺北市政府及其社會局公告之案例，童星被設計以驚嚇及威嚇兒童方式錄製多集節目、拍攝危險墜谷戲、車禍戲及通宵排練等，對於該等工作性質、環境及時間，該府均以違反兒少福利法處理，而該等案件或因相關媒體報導，或因民眾電話反應，始進行相關查處。顯見，有關童星事件，往往於發生重大問題，經人檢舉或媒體報導後才進行事後調查，無法事前預防。
- 勞基法第 72 條規定：「中央主管機關，為貫徹本法及其他勞工法令之執行，設勞工檢查機構或授權直轄市主管機關專設檢查機構辦理之；直轄市、縣（市）主管機關於必要時，亦得派員實施檢查。」臺北市政府於本院約詢提供之書面說明「有關曾否就童星之工作派員進行勞動檢查」表示，該府勞工局未接獲檢舉案件，故未派員實施勞動檢查。顯見，該府勞動檢查之實施係屬被動。
- 新北市政府於本院約詢提供之書面說明表示，目前台灣影視市場價錢仍列為藝人最高機密，為保護藝人身價，幾乎所有表演與活動契約，均明列「合約內容不得對外公開」條文，否則將賠償一定懲罰性金額；因此除

非法院因糾紛事件調閱，一般都不會將合約（含影本）交由第三者。又童工核備機制係由雇主主動核備，若雇主未依法核備，因童星演出時間、地點較不固定，致該府勞工局不易掌握轄內事業單位僱用童星之情形，是以該府除未能主動取得童星之合約，復無法掌握轄內事業單位僱用童星之情形，自無從判斷童星有無僱傭關係，更何況提供勞基法之相關保障。

## 2、教育權益：

現行法規對童星教育權益之保障，雖於兒少權法第 49 條規定任何人不得剝奪或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會，同時並有強迫入學條例、學生請假及成績評量等相關規定，及教育部於本院約詢提供之書面說明表示，學校在考量學生請假准駁與否時應考量家長（監護人）是否已涉及以請假方式妨礙學生就學權益，如有，則不應准假，及學生若因請假過多導致學習落後者，該部亦已強化國中小教師補救教學知能，可及時提供是類學生必要之學習協助。然勞基法第 47 條僅規定童工每日之工作時間不得超過 8 小時，例假日不得工作，致童星仍可能於每日上學後再工作 8 小時，或因其非屬僱傭關係不受勞基法之規範，而有童星除上學外，尚須於課後或例假日工作，且工作時間長，無法休息，恐因負荷太重而影響學習效果及健康之情事。爰童星雖在接受國民教育之機會、請假及學習落後方面已有相關規範或處置，惟目前仍未能事前防範影響童星學習效果之情事，仍有未妥。

（四）綜上，我國童星確實面臨「工時過長過晚」、「工

作環境危險」、「傷害兒少身心」及「影響教育權益」等情，惟現行法規針對童星權益之保障並無特別之規定，致對童星之保障，規範不足，復執行過於被動，均屬欠當。

二、保障童星權益問題，其權責機關之歸屬，相關機關各持本位，呈現不同意見，另對強化童星權益之保障，部分機關業有相關建議，行政院允宜協調各機關，研謀周妥之處理：

(一)各機關對保障童星權益之意見：

1、勞委會於101年7月12日勞動3字第1010131844號函復本院表示，勞基法係為以僱傭關係為前提保障勞工權益，規定勞動條件最低標準，事業單位僱用童星違反該法，依法可對事業單位予以處罰，惟實務上童星之勞務給付型態非均屬僱傭關係，且多為父母為其安排及接洽工作，對於童星權益之保障，並不能單就其工作內容、工作時間該如何規範為著墨，應以兒童及少年權益本身為全方位考量，包括父母之照顧義務、如何不影響其受教權利，以及如何顧及其身心健全發展等。且兒少權法第48條及第49條業就上開事項有相關規定。基此，該法主管機關應針對童星權益相關保障予以研議。

2、臺北市政府於101年4月25日以府社兒少字第10135668800號函復本院略以：兒少權法第7條規定，「主管機關及目的事業主管機關均應辦理兒童及少年安全維護及事故傷害防制措施；其權責劃分如下：1、主管機關：主管兒童及少年福利政策之規劃、推動及監督等相關事宜。…4、勞工主管機關：主管年滿15歲或國民中學畢業少年…勞動條件維護等相關事宜…。」基上，兒

童及未滿 15 歲之少年相關權益之保障宜由兒少權法主管機關研擬相關法規並介入處理。鑒於兒少權法第 48 條及第 49 條就兒童或少年工作之規範態樣、模式、對象(包含父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人)均較勞基法廣泛，宜由兒少權法為擬訂規範之主體。

- 3、內政部於 101 年 7 月 4 日以内授童字第 1010840295 號函復本院表示：兒少權法係屬對我國全體未滿 18 歲以下之兒童及少年之基本福利與權益之保障，對於童星因特殊工作性質所產生之工時、場所、內容、教育等勞動權益的維護，恐難提供勞動條件之預防保護措施。又童星面臨四大危機起因於其特殊工作性質，建議能於勞動法規中預為規範，輔以兒少權法及國民教育法等為基本保障，對於童星保護則能提供完整。且現行的勞基法，其立法目的在於保障勞工最低勞動標準，早年係依據製造業廠場背景所制定，其適用對象顯見已不足因應現今產業結構變化迅速且型態多元，建議勞工主管機關適時檢討相關勞動法規並參酌其他國家於勞基法中增訂有關兒童及少年從事演藝工作保障的相關規定，俾能彈性回應就業結構的變化，使勞工保障及社會保障更符合新型就業模式及非僱傭關係勞工之需要。

(二)相關機關對保障童星權益之建議：

- 1、內政部於本院約詢提供之書面資料表示，童星工作型態種類多元且多變，為能提供完全保障，除配合現今各類勞動型態檢修勞動法規外，定型化契約、主管機關共同審核機制加上個案定期評估等機制，確實能提供完整保障，該部建議如下：

<1>定型化契約：

透過工作契約限定童星的工時和工作範圍，保護他們的家庭和學校生活不受到影響，保障上學權利和正常作息，契約內容至少包括：工作時間的限制、工作內容的範定、工作場所應特別提供的條件、酬勞最低標準等。

<2>事先審核機制：

規範雇主僱用 15 歲以下的童星，應先向勞工主管機關申請核備，勞工主管機關會同教育及兒童福利主管機關綜合判斷無影響後才可核准。

<3>個案定期評估：

針對審核通過之童星，除督責縣市政府與檢查機構實施勞動檢查外，並可會同社工人員或教師，定期評估孩童的身心學業狀況，必要時提供輔導諮詢，以避免童星權益受損。

2、臺北市政府於 101 年 7 月 10 日以府授勞動字第 10101975100 號函復本院有關「童星工作有無事前申請核准及須經相關主管機關共同審核後核准之必要」表示，目前國內藝文表演環境對兒童相關發展影響尚未有自律或他律機制，目前僅有兒少權法、勞基法等採保護方式約制，難免於法律約制程度及手段上莫衷一是，且涉及全國一致性，由任一機關辦理皆反不利兒童正向發展，需跨域整合以能竟全功。

(三)綜上，我國現行法令面及執行面對於童星權益之保障均有不足，勞委會、內政部及臺北市政府雖就相關法令應如何訂定提出不同見解，惟對權責機關之歸屬，相關機關各持本位，呈現不同意見。另對加

強童星權益之保障，內政部提出除配合當今各類勞動型態檢修勞動法規外，並建議定型化契約、主管機關共同審核機制加上個案定期評估等機制，而臺北市政府亦認需跨域整合，爰行政院允宜協調各機關，研謀周妥之處理。

調查委員：沈美真

楊美鈴

程仁宏