

調 查 報 告

壹、案由：108年1月爆發多起托嬰中心、幼兒園疑似不當管教、虐待兒童事件，臺中及嘉義等地有幼兒園及托嬰中心將哭鬧幼童綑綁或限制行動自由，與其他幼童隔離。據相關團體陳述，這些虐童事件並非個案。究竟教育和社政主管機關是否善盡職責，確保幼教人員對於嬰幼兒適切的教育和照顧，避免虐待事件一再發生；另管教、保護、照護的行為能否以限制人身自由的方式行之，涉及兒童權利公約相關規定，均有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

本案緣於民國（下同）108年1月間，媒體報導嘉義市私立「愛兒幼兒園」人員用膠帶將2歲幼童綑綁在椅子上限制行動，並拍照PO網，家屬得知後報警偵辦，認涉嫌妨害自由，臺灣嘉義地方檢察署（下稱嘉義地檢署）檢察官偵查結果，予以不起訴處分，告訴人不服，聲請再議，經臺灣高等檢察署臺南檢察分署（下稱臺南高分檢）檢察長駁回，告訴人復向臺灣嘉義地方法院（下稱嘉義地院）聲請交付審判，亦經該院裁定駁回確定，法律扶助基金會、人本教育基金會偕同上開膠帶綑綁幼童事件被害人家屬召開「老師失控 行政失職 司法加油」記者會，主張司法對兒童的保護應等同成人，質疑檢察官缺乏兒童權利公約意識，妨害自由碰到孩童就變調，憂心上開案例恐讓教保服務或托育人員認為這樣的行為沒有刑責，也批評行政機關有行政怠失，未本於行政權責依法認定處罰。另有媒體於108年1月間報導，臺中市「大樹貝兒托嬰中心」人員將1歲10個月幼兒長時間限制在餐椅上，任其拔頭髮、哭喊等情。有鑑於近來托嬰中

心及幼兒園疑似虐童事件頻傳，為瞭解中央及地方相關主管機關是否善盡職責，本院爰主動立案調查。本案經向嘉義地檢署、行政院、衛生福利部（下稱衛福部）、教育部、嘉義市政府及臺中市政府等機關調卷，並就上開2起爭議案件諮詢幼教及法律專家學者，嗣詢問衛福部社會及家庭署（下稱社家署）、該部保護服務司、教育部國民及學前教育署（下稱國教署）、法務部檢察司、嘉義市政府社會處與教育處、臺中市政府社會局與教育局等機關主管人員。已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、嘉義市「愛兒幼兒園」以膠帶綑綁2歲幼童案，嘉義市政府於案發後派員查察始發現行為人不具教保服務人員資格，且該園有超收、未依法辦理保險等違法情事，雖據該府表示，自104學年度起至案發前，每年度均至該園檢查，並無違法情形，惟究係檢查時該園尚無違法情事，抑或檢查時未能發現該園違法，尚非無疑，宜請嘉義市政府深入檢討實務上是否可能出現幼兒園規避檢查之漏洞，精進採取各項督管作為。

（一）幼兒教育及照顧法（下稱幼照法）第41條第1項及第2項規定：「直轄市、縣(市)主管機關應對教保服務機構辦理檢查及輔導，並應對幼兒園辦理評鑑。教保服務機構對前項檢查、評鑑不得規避、妨礙或拒絕。」又依本案行為時幼照法第15條第1項及第3項規定：「幼兒園應進用具教保服務人員資格，且未有第二十七條第一項所列情事者，從事教保服務。……未具教保服務人員資格者，不得在幼兒園從事教保服務。」第18條第3項規定：「幼兒園及其分班除園長外，應依下列方式配置教保服務人員：一、招收二歲以上至未滿三歲幼兒之班級，每班招收幼兒八人以下者，應置教保服務人員一人，九人以上者，應置教保服務人員二人；第一項但書所定

情形，其教保服務人員之配置亦同。二、招收三歲以上至入國民小學前幼兒之班級，每班招收幼兒十五人以下者，應置教保服務人員一人，十六人以上者，應置教保服務人員二人。」第33條第1項前段規定：「幼兒園應辦理幼兒團體保險」。

- (二)經查，嘉義市「愛兒幼兒園」人員於106年3月間某日及同年4月12日，兩度用膠帶將2歲幼童網綁在椅子上限制行動，並拍照PO網，該童家屬得知後，控告相關人員涉嫌妨害自由，嘉義市政府教育處與社會處於媒體報導後，分別派員到園查察，教育處檢視全園環境，發現下手網綁的行為人行政助理趙○○不具教保服務人員資格，且該園有超收、未依法辦理保險等違法情形，爰依行為時幼照法第15條、第18條、第33條規定各處新臺幣（下同）6,000元罰鍰，合計裁罰1萬8,000元。有關是否違反兒少權法部分，由該府社政單位另案調查處理。
- (三)據嘉義市政府表示：該園核定招生人數90人、教保服務人員依法應配置7人，該府106年4月14日前往稽查時，該園實際就學幼生人數92人，超收2人，實際具教保服務資格之人員6人，未具教保服務資格人員1人。有關案發前何以未能及時察覺該園違法的問題，雖據嘉義市政府於本院詢問時表示：自104學年度起至案發前，該府每年度均至該園檢查，並無違反幼照法規定情形，趙員係以職員身分進用，非教保服務人員，無帶班資格，先前到園檢查時，趙員並無違規帶班等情。惟究係檢查時該園尚無違法情事，抑或檢查時未能發現，尚非無疑。
- (四)綜上，嘉義市「愛兒幼兒園」以膠帶網綁2歲幼童案，嘉義市政府於案發後派員查察發現，行為人不具教保服務人員資格，且該園有超收、未依法辦理保險

等違法情事，雖據該府表示，自104學年度起至案發前，每年度均至該園檢查，並無違法情形，惟究係檢查時該園尚無違法情事，抑或檢查時未能發現，尚非無疑，宜請嘉義市政府深入檢討實務上是否可能出現幼兒園規避檢查之漏洞，精進採取督管作為。

二、臺中市「大樹貝兒托嬰中心」將1歲10個月幼童長時間限制在餐椅案，經臺中市政府社政機關調查結果，認為尚不構成兒童及少年福利及權益保障法第49條第1項第2款「身心虐待」或第15款「其他不正當行為」之違法，而未對「行為人」裁罰，雖尚難遽指該府所為之調查認定結果有所違誤，惟查該府原僅以托嬰中心管理不當要求提出改善計畫，嗣後或因輿論關注虐童事件，時隔1個月復改依違反第83條第1款「妨害兒童身心健康」規定裁罰該「托嬰中心」，顯見臺中市政府社政機關於執法上仍有未盡嫻熟之缺失，應請該府督促所屬確實檢討。

(一)依本案行為時適用之兒童及少年福利與權益保障法(下稱兒少權法)第49條第1項第2款及第15款規定：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：……二、身心虐待。……十五、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83條第1款規定：「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。」第97條規定：「違反第四十九條第一項各款規定之一者，處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。」第107條第1項規定：「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。」

(二)經查，臺中市「大樹貝兒托嬰中心」人員於107年10月26日及31日兩度將收托之1歲10個月幼童長時間限制在餐椅上，經家長通報臺中市家庭暴力及性侵害防治中心（下稱家防中心），該府社會局及家防中心派員訪視，並請托嬰中心提供監視錄影檔案進行查證，家防中心調查結果，托嬰中心收托之林姓兒童於107年10月26日當日被限制坐於餐椅，總時數達166分鐘，107年10月31日坐在餐椅上未有托育人員關注，任其拔頭髮、哭喊等情事，造成其不良情緒反應及孤立處境，無法與其他幼兒、托育人員或收托環境有所互動。惟臺中市政府社會局與家防中心評估認為本案未達違反兒少權法第49條各款規定情事，僅認托育人員的托育方式有不適當之處，於108年1月7日函請該托嬰中心提出改善計畫，嗣後，該府社會局重新審視本案，認為該托嬰中心不但未依幼兒照顧專業知能，善盡生活照顧之責，且長時間限制兒童於餐椅上之行為，限制兒童發展學習，有害其身心健全發展，於108年2月19日改依該托嬰中心之行為妨害兒童成長學習及身心健全發展，違反兒少權法第83條第1款規定，依同法第107條第1項規定裁處6萬元並要求立即改善。

(三)有關臺中市政府認定本案未達兒少權法第49條第2款「身心虐待」，亦非屬第15款「其他不當行為」之理由，詢據該府於本院詢問時表示：

- 1、該府針對類此案件是否違反稱兒少權法第49條第1項各款規定情事之評估，係依醫政、警政及相關單位提供資料及該市家防中心綜合調查，依

據動機、方式、部位、頻率及兒少受傷程度等面向之嚴重程度，進行綜合判別。

- 2、依據司法院釋字173號解釋意旨，概括規定係補充例示規定之不足，故概括規定須以類似例示規定之意旨，作為其解釋之根據。準此，兒少權法第49條第15款，係屬同法條第1至14款例示規定下之概括規定，故「不正當行為」應與列舉之同法條第1至14款事由，性質上具相當或類似性。
- 3、本案調查評估結果，「動機」，係為維護案主安全及便宜管理，未有侵害案主及使案主陷於危險之意思表示；「方式」，採用有安全扣環餐椅固定，未有徒手或持工具傷害行為；「創傷反應」，案主拔頭髮行為係過往即有之行為反應，無法認定與其固定在餐椅上有直接相關。臺中市政府社政機關爰認本案托育人員有便宜管理之虞，但並未構成兒少權法第49條第2款及第15款之違法。

(四) 本案行為人是否構成兒少權法第49條第2款「身心虐待」或第15款「其他不當行為」之違法，在兒虐事件頻傳之時空背景下，被害人家屬或一般民眾之認知，或有不同，容有爭議，惟臺中市政府已就本案例的調查評估結果，何以不構成上開規定之違法，說明其所為判斷之理由及依據，本院就此案例詢問衛福部，亦稱尊重地方主管機關本於權責所為之認定，是以，尚難遽指臺中市政府社政機關所為之調查認定結果有所違失。惟該府對於原僅以托嬰中心管理不當要求提出改善計畫，時隔1個月復改依違反第83條第1款「妨害兒童身心健康」規定裁罰該托嬰中心，顯見臺中市政府社政機關於執法上仍有未盡嫻熟之缺失，應請該府督促所屬確實檢討。

(五) 綜上，臺中市「大樹貝兒托嬰中心」將1歲10個月幼

童長時間限制在餐椅案，經臺中市政府社政機關調查結果，認為不構成兒少權法第49條第2款「身心虐待」及第15款「其他不正當行為」之違法，而未對行為人裁罰，雖尚難遽指該府上開調查評估認定結果有所違誤，惟查該府原僅以托嬰中心管理不當要求提出改善計畫，嗣後或因輿論關注虐童事件，時隔1個月復改依違反第83條第1款「妨害兒童身心健康」規定裁罰該托嬰中心，顯見臺中市政府社政機關於執法上仍有未盡嫻熟之缺失，應請該府督促所屬確實檢討。

- 三、嘉義市「愛兒幼兒園」人員以膠帶網綁2歲幼童之行為，顯然不符兒童權利公約對於兒童之教育目標以及在幼兒期落實兒童權利公約之規定意旨，惟本案經嘉義市政府社政機關評估並未構成兒少權法第49條第1項第2款「身心虐待」及第15款「其他不正當行為」之違法，囿於兒少權法並無違法性程度較輕的「不當管教」規定，幼照法又於本案行為後，方於107年6月27日修法明定對「不當管教」行為人進行處罰，嘉義市政府爰未能依法裁罰行為人，復因幼兒園非屬兒少權法所稱兒福機構，故無法以違反該法第83條第1款「妨害兒童身心健康」規定裁罰機構。按兒童權利公約施行法於103年6月4日公布後已施行多年，然相關法令規定於具體個案之適用結果，卻無從追究行為人責任，亦無法就膠帶網綁幼童一事對幼兒園裁罰，此案例的行政調查結果無法對外界明白宣示「限制人身自由或孤立」幼童之行為係屬不當管教，恐難促使教保服務人員及機構警惕改正，實凸顯兒少權法令未盡周延問題，幼兒園雖為教育部主管業務，惟兒少權法為保障兒童權益之基本法，衛福部身為中央社政主管機關，且為行政院兒童及少年福利與權益推動小組辦

理兒童權利公約相關事項幕僚機關，疏於主動積極與教育部跨部會研商兒童保護之立法政策，通盤檢討研議兒少權法與幼照法應否整合問題，儘速完成修法，以周全保護兒童，使其身心健全發展，實難認已善盡中央主管機關職責。

(一)兒童權利公約（以下簡稱CRC）第19條規定：「1.締約國應採取一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時，不受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝削，包括性虐待。2.此等保護措施，如為適當，應包括有效程序以建置社會規劃對兒童及其照顧者提供必要之支持，並對前述兒童不當對待事件採取其他預防方式與用以指認、報告、轉介、調查、處理與後續追蹤，以及，如適當的話，以司法介入。」第28條規定：「……2.締約國應採取一切適當措施，確保學校執行紀律之方式，係符合兒童之人格尊嚴及本公約規定。」第29條規定：「1.締約國一致認為兒童教育之目標為：(a)使兒童之人格、才能以及精神、身體之潛能獲得最大程度之發展；(b)培養對人權、基本自由以及聯合國憲章所揭櫫各項原則之尊重；……」第37條規定：「締約國應確保：(a)所有兒童均不受酷刑或其他形式之殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰。……」

(二)第1號一般性意見（教育目標）：「……2.第29條第1項不僅為第28條所確認的受教育權增加了一個實質層面，反映了兒童的各項權利和固有尊嚴，而且還堅持教育的必要性應以兒童為中心，與兒童友善

並增權¹兒童，該款突出了教育進程應以所述各項原則本身為基礎。每個兒童有權享有的教育是為了培養兒童的生活技能，增強兒童享有全面人權的能力和促進滲透著適當人權價值觀的文化。這一目標是要通過培養兒童的技能、學習和其它能力、人性尊嚴、自尊和自信來增權²兒童。這種“教育”遠遠超過了正規學校教育的範圍，包含著廣泛的生活經驗和學習過程，使兒童能夠個人和集體發展自己的個性、才智和能力，在社會中全面和滿意地生活。……

8. 第二，該條規定高度重視促進受教育權的進程。因此，教育過程所灌輸的價值觀，絕不能妨礙促進享有其它權利的努力，而是應當加強這方面的努力。這不僅包括教學大綱的內容，也包括教育過程、教學方法及開展教育的環境，無論是在家、在校還是在其它地方。兒童不會因為走進了學校大門就失去了人權。例如：提供教育的方式必須尊重兒童的固有尊嚴，使兒童能夠根據第12條第1項，表達自己的意見和參加學校生活。提供教育的方式還必須尊重第28條第2項，反映出的關於紀律的嚴格限制，在學校宣傳非暴力。」第7號一般性意見（**在幼兒期落實兒童權利**）：「……3. 幼兒是權利主體。《兒童權利公約》將兒童界定為“未滿18歲之人，但其所適用之法律規定未滿18歲為成年者，不在此限”（第1條）。因此，幼兒是《公約》所載一切權利的主體。他們有資格受到特殊保護措施，並且依

¹ 經查詢社家署「聯合國兒童權利公約」網站

(https://crc.sfaa.gov.tw/crc_front/index.php?action=content&uuid=5344af55-d148-4dd6-946a-412af8f41afc)，係使用「增權」2字，惟查詢兒童福利聯盟文教基金會「兒童少年權益網」網站(<https://www.cylaw.org.tw/about/crc/28/114>)，則係使用「扶持」2字。

² 經查詢社家署「聯合國兒童權利公約」網站(同上)，係使用「增權」2字，惟查詢兒童福利聯盟文教基金會「兒童少年權益網」網站(同上)，則係使用「扶助」2字。

據其逐步發展的能力，逐步行使其權利。……6. 幼兒期特點。幼兒期是實現兒童權利的一個關鍵時期。在這一時期：(a)不論是從幼兒身體和神經系統的成熟、活動能力、溝通技巧和智力的增加來看，還是從其興趣和能力的迅速轉變來看，幼兒都經歷著人生中發育成長和變化最快的階段；(b)幼兒在情感上形成對其父母或其他養育人的強烈依戀，從後者那裡尋求並得到撫育、指導和保護，此種撫育、指導和保護的給予，以尊重幼兒的個性和能力發展的方式進行；(c)幼兒建立自己與同齡兒童，以及與比其年幼和年長兒童的重要關係。通過這些關係，他們學會商談和協調共同的活動，解決衝突，遵守協議並承擔對他人的責任；……8. ……在幼兒期落實兒童權利，是一種有效手段，有助於防止兒童中期和青春期出現個人、社會和教育問題。」

- (三)我國103年6月4日制定公布、同年11月20日施行之兒童權利公約施行法第1條、第2條、第3條、第4條、第5條第1項條明定：「為實施聯合國一九八九年兒童權利公約（Convention on the Rights of the Child，以下簡稱公約），健全兒童及少年身心發展，落實保障及促進兒童及少年權利，特制定本法。」「公約所揭示保障及促進兒童及少年權利之規定，具有國內法律之效力。」「適用公約規定之法規及行政措施，應參照公約意旨及聯合國兒童權利委員會對公約之解釋。」「各級政府機關行使職權，應符合公約有關兒童及少年權利保障之規定，避免兒童及少年權利受到不法侵害，並積極促進兒童及少年權利之實現。」「各級政府機關應確實依現行法規規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行

公約規定事項，並實施考核；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。」

- (四) 行政院於103年1月29日核定成立兒童及少年福利與權益推動小組，為落實辦理CRC相關事項，由衛福部擔任幕僚機關，辦理協調、研究、審議、諮詢等相關工作。
- (五) 兒少權法第8條第1、2款明定：「下列事項，由中央主管機關掌理。但涉及中央目的事業主管機關職掌，依法應由中央目的事業主管機關掌理者，從其規定：一、全國性兒童及少年福利政策、法規與方案之規劃、釐定及宣導事項。二、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。」
- (六) 嘉義市「愛兒幼兒園」人員兩度以膠帶綑綁2歲幼童案，行為人之作法，涉及人格權之重大爭議，難認符合兒童權利公約相關規定意旨，顯屬不當，惟本案例經嘉義市政府社會處調查評估結果，亦認為尚不構成兒少權法第49條第2款「身心虐待」或第15款「其他不正當行為」之違法。對此，嘉義市政府於本院詢問時說明其調查評估之理由略以：
- 1、兒保社工人員基於專業判斷，衡酌相對人之動機、頻率及造成結果等幾個面向為判斷準據，經查，行為人的動機不是怨恨、敵對、惡意的報復或處罰，而為制止兒童對同學的咬人行為，於情急下的不當管教處理；頻率上非反覆無常；該行為未造成身體致傷，但心理傷害須再追蹤，而經兒保社工人員追蹤案童後續就醫診療情形，尚無法判定案童身心狀況與當次事件有相關性。
 - 2、參照行政法院判決、大法官解釋意旨、專家學者意見，兒少權法第49條第1項第15款應屬第1款至14款例示行為類型之概括規定，同條項第1款至

14款所定之行為態樣，均係非意外性、非偶發性，甚至具有反覆繼續性，超出一般社會通念可忍受，對兒童及少年之身心健全發展造成相當程度之侵害或有重大影響之危險。故第15款規定於具體個案之判斷，須其行為之惡性、情狀(對兒童及少年之身心健全發展造成相當程度之侵害或有重大影響之危險)，始能認定構成該第15款概括事由所定之處罰要件，方得處以與前14款事由相同之法律效果，如此始符合責罰相當原則。第1款至第14款例示行為之共通特質，須使兒童受有身體或心理之傷害或痛苦，不利於身心健全成長，或客觀上使兒童生命、身體、健康陷於遭受惡害之危險，始符合該款規定之行為不正當性。(參照高雄高等行政法院107年度訴字第396號、505號判決意旨)。

- 3、兒少保護案件類型之分類主要係以身體虐待、精神虐待、性虐待及疏忽等為主，本案案童遭安置於教室角落椅子上，被以膠帶綑綁固定，被質疑有侮辱孩子「人格權」議題，該府兒保社工人員遂以精神虐待類型進行評估，從幼兒園所陳述內容，檢視精神虐待主要類型，案童當時之處境，尚符其中「孤立」態樣中，禁錮兒童或不合理地限制兒童在其生活環境中自由活動，惟本案據教保員陳述案童經勸導安撫後，情緒平穩即恢復正常活動，評估行為人並無重複限制的情況或發生有關情況的嚴重事故，尚不構成精神虐待情狀，爰難以認定構成第15款「不正當之行為」。

(七)嘉義市政府業已說明該府社政機關認定本案尚不構成兒少權法第49條第1項各款規定之理由及依據，且此案例經本院詢問衛福部，該部亦未指摘該府所

為的認定及處分有適法性及妥適性問題，是以，尚難遽指嘉義市政府所為之調查認定結果有所違誤。然而，觀諸前揭兒童權利公約對兒童之教育目標以及在幼兒期落實兒童權利公約之規定意旨，本案例中幼兒園以幼童會咬人為由，採取以膠帶將其綑綁在座椅上，將其與同學隔離之作法，顯不恰當，本院諮詢時，即有幼保學者認為，膠帶並非常見的課室器具，擔心不當行為會有後遺症，唯恐被綁的幼兒在「暴力循環理論」下可能會模仿問題的解決模式，而其他目睹的幼兒會不會學習老師以暴力解決的方式，擔心其將來可能出現人際關係、對人不信賴等情緒問題。是以，本案例的行政調查結果，不僅無法藉此向教保服務人員及機構明確宣示管教行為偏差問題，促使改正，按我國兒童權利公約施行法於103年6月4日公布後已施行多年，相關法令規定於具體個案之適用結果，卻無從追究行為人責任，亦無法就膠帶綑綁幼童一事對幼兒園裁罰，實亦凸顯兒少權法令不盡周延問題。

- (八) 綜上，嘉義市「愛兒幼兒園」人員以膠帶綑綁2歲幼童之行為，顯然不符兒童權利公約對於兒童之教育目標以及在幼兒期落實兒童權利公約之規定意旨，惟本案經嘉義市政府社政機關評估並未構成兒少權法第49條第1項第2款「身心虐待」及第15款「其他不正當行為」之違法，囿於兒少權法並無違法性程度較輕的「不當管教」規定，幼照法又於本案行為後，方於107年6月27日修法明定對「不當管教」行為人進行處罰，嘉義市政府爰未能依法裁罰行為人，復因幼兒園非屬兒少權法所稱兒福機構，故無法以違反該法第83條第1款「妨害兒童身心健康」規定裁罰機構。按兒童權利公約施行法於103年6月

4日公布後已施行多年，然相關法令規定於具體個案之適用結果，卻無從追究行為人責任，亦無法就膠帶網綁幼童一事對幼兒園裁罰，此案例的行政調查結果無法對外界明白宣示「限制人身自由或孤立」幼童之行為係屬不當管教，恐難促使教保服務人員及機構確實改正，實凸顯兒少權法令未盡周延問題，幼兒園雖為教育部主管業務，惟兒少權法為保障兒童權益之基本法，衛福部身為中央社政主管機關，且為行政院兒童及少年福利與權益推動小組辦理CRC相關事項幕僚機關，疏於主動積極與教育部跨部會研商兒童保護之立法政策，通盤檢討研議兒少權法與幼照法應否整合問題，儘速完成修法，以周全保護兒童，使其身心健全發展，實難認已善盡中央主管機關職責。

- 四、兒少權法第49條第1項第2款「身心虐待」及第15款「其他不正當行為」，長期缺乏明確認定標準，同法第83條第1款又有「妨害兒童身心健康」之規定，不僅第一線調查處理個案的社工人員有所困擾，受害人家屬亦難信服調查結果，幼教專家則憂心執法人員內心糾結於嚴重影響「行為人」工作權，而改依第83條第1款規定處罰「兒福機構」。衛福部雖稱已於103年10月2日函釋身心虐待之構成要件，惟查該函內容僅在重申前內政部兒童局94年8月30日所為函釋，仍有失明確，又「身心虐待」與「妨害身心健康」的法律上定義或區分標準仍有未明，難期各地社政機關執法標準齊一；嘉義、臺中兩起將幼童以膠帶網綁或長時間限制在座椅的爭議案例，地方社政機關均以行為有無反覆性，研判是否達到兒少權法「身心虐待」程度，然刑法已修法明定「凌虐」行為不以反覆性為要件，行政規定與刑事規定的要件雖不必然相同，惟社政機關

對於違法程度相對較低的行政不法要件，自我要求高於違法程度較高的刑事不法要件，其妥適性如何，又宜否一體適用於各種兒虐類型，尚待深入檢討。衛福部未能確實檢討兒少權法執法情形，釐訂執法標準，行事作為消極，允應加強檢討改善。

- (一)兒少權法第49條第1項第2款「身心虐待」及第15款「其他不正當行為」，並無具體明確的認定標準，此外，同法第83條第1款又有「虐待或妨害兒童身心健康」之規定，按第49條第1項各款與第83條第1款，雖分屬對於「行為人」及「兒福機構」之違法要件規定，然而，疑似虐待或不當管教案件當有行為人，地方社政機關於具體個案中，究應如何判斷何種程度嚴重到構成第49條第1項第2款「身心虐待」或第15款「其他不正當行為」？何種程度構成第83條第1款「妨害兒童身心健康」卻未達第49條第1項第2款「身心虐待」？相關疑義，涉及「應否對行為人加以處罰」、「疑似兒虐案件是否因判斷困難而遁入第83條第1款規定裁罰機構，或因此疏未裁罰機構」以及「不適任人員列管機制是否因而存在漏洞，致循環發生疑似虐童事件」等諸多嚴重問題，各地方社政主管機關能否公正客觀、妥適執法，允為中央社政主管機關應積極面對的重要課題，方能落實對地方執法情形之監督。
- (二)發生在嘉義及臺中的將幼童以膠帶網綁或長時間限制在座椅上的2起爭議案例，地方社政機關均以「動機」、「頻率」、「兒少受傷程度」等面向進行綜合研判，雖非無見，惟行為人出於便宜行事之管教行為，是否即不構成行政責任？身心虐待應否再區分身體虐待或精神虐待等不同類型，釐訂行為應否具有反覆性，以及反覆頻率如何，始應追究行為人之

行政責任？又，刑法第286條亦定有妨害幼童發育罪，而該法已於108年6月19日於第10條第7項明定「凌虐」之意義，行為不以反覆性為要件，刑事規定與行政規定的要件雖不必然相同，惟社政機關對於違法程度相對較低的行政不法要件，自我要求高於違法程度較高的刑事不法要件，其妥適性如何？均有疑義，而相關疑義事涉不適任人員之追蹤列管，衛福部本於中央社政主管機關職責，自有詳加檢討並釐訂執法標準之必要。

- (三)綜上，兒少權法第49條第1項第2款「身心虐待」及第15款「其他不正當行為」，長期缺乏明確認定標準，同法第83條第1款又有「妨害兒童身心健康」之規定，不僅第一線調查處理個案的社工人員有所困擾，受害人家屬亦難信服調查結果，幼教專家則憂心執法人員內心糾結於嚴重影響「行為人」工作權，而改依第83條第1款規定處罰「兒福機構」。衛福部雖稱已於103年10月2日函釋身心虐待之構成要件，惟查該函內容僅在重申前內政部兒童局94年8月30日所為函釋，仍有失明確，又「身心虐待」與「妨害身心健康」的法律上定義或區分標準仍有未明，難期各地社政機關執法標準齊一；又嘉義、臺中兩起將幼童以膠帶綑綁或長時間限制在座椅的爭議案例，地方社政機關均以行為有無反覆性，研判是否達到兒少權法「身心虐待」程度，然刑法已修法明定「凌虐」行為不以反覆性為要件，行政規定與刑事規定的要件雖不必然相同，惟社政機關對於違法程度相對較低的行政不法要件，自我要求高於違法程度較高的刑事不法要件，其妥適性如何，又宜否一體適用於各種兒虐類型，尚待深入檢討。衛福部未能確實檢討兒少權法執法情形，釐訂

執法標準，行事作為消極，允應加強檢討改善。

五、兒童權利公約第5號一般性意見有關執行公約的一般措施，要求締約國建立一級且獨立的協調及監測機構，收集綜合性數據，以制定、實施適當政策。近年兒虐案件頻傳，據衛福部統計，105年至107年經查證屬實的兒少保護案件，保母施虐案件高達45件。兒少權法早於104年2月4日修法明定不得擔任托嬰中心負責人或工作人員之消極任用資格，然徒有立法政策，卻無推動執行之配套措施，對於托嬰中心不適任人員的監督列管久未落實，衛福部延遲多年方務實檢討地方執行疏漏而提出修法草案，兒少權法已於108年4月24日修正增訂第81條第8項有關不適任人員資訊蒐集查詢之授權規定，然截至本院於同年7月1日詢問衛福部時，全國托嬰中心不適任人員資料蒐集查詢系統仍未完成建置及運作，不適任人員恐在托嬰中心之間或托嬰中心與幼兒園之間流竄，衛福部核未善盡中央社政主管機關職責，於資訊系統順利運作前，亟應研謀補救措施。

- (一)兒童權利公約第5號一般性意見(執行CRC第4條、第42條和第44條第6項的一般措施):「9. 委員會所確認的和本一般性意見中所述的一般執行措施，其目的是通過以下手段促進所有兒童充分享有《公約》載列的所有權利。這些手段可以是立法、建立政府一級且獨立的協調及監測機構、綜合性數據收集、提高認識及開展培訓，並制定、實施適當的政策、服務與方案。」
- (二)104年2月4日修正公布的兒少權法第81條即已明定:「有下列情事之一者，不得擔任兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心之負責人或工作人員:一、曾犯妨害性自主罪、性騷擾罪，經

緩起訴處分或有罪判決確定。但未滿十八歲之人，犯刑法第二百二十七條之罪者，不在此限。二、有第四十九條各款所定行為之一，經有關機關查證屬實。三、罹患精神疾病或身心狀況違常，經主管機關委請相關專科醫師二人以上諮詢後，認定不能執行職務。主管機關或教育主管機關應主動查證兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心負責人是否有前項第一款情事；兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心聘僱工作人員之前，亦應主動查證。現職工作人員有第一項各款情事之一者，兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心應即停止其職務，並依相關規定予以調職、資遣、令其退休或終止勞動契約。」³衛福部應積極督促各地方社政主管機關依法落實執行。

(三)近年兒虐案件頻傳，據衛福部統計，105年至107年經各地社政機關查證屬實的兒少保護案件中，保母施虐案件高達45件。惟有關兒少權法第81條規定相關配套措施的辦理情形，詢據衛福部表示略以：104年2月4日修法明定托嬰中心等兒少福利機構人員的消極資格，其查調係本於行政程序法第19條規定，採行政合作方式向持有消極資格事證文件之機關請求職務協助，當時因認即便未修法，實務上尚無窒礙難行之處，爰無立法考量，惟歷經4年實務運作經驗顯示，地方政府透過府內橫向機制查調之作法，仍不及運用資訊化作業更具效益，爰於108年4月24日修法增訂兒少權法第81條第8項：「為辦

³ 108年4月24日修正公布之兒少權法第81條第1項有關兒童及少年福利機構之負責人或工作人員消極資格各款規定，第三、四款修正為「有客觀事實認有傷害兒童少年之虞，經主管機關認定不能執行職務。」有客觀事實認有性侵害、性騷擾、性霸凌行為，經有關機關(構)、學校查證屬實。」

理同條第1項各款不適任資格之認定、資訊蒐集、處理、利用、查詢及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」規定，以更符合實務運作時效。該部社家署刻正研擬「兒童及少年福利機構（含托嬰中心）人員不適任資格認定資訊蒐集及查詢處理利用辦法（草案）」，業於108年6月18日召開研商會議，初步規劃查詢系統及運用情形如下：

- 1、第81條第1項第1款所定曾犯性侵害犯罪防治法第2條第1項之罪、性騷擾防治法第25條之罪、兒童及少年性交易防制條例之罪、兒童及少年性剝削防制條例之罪，經緩起訴處分或有罪判決確定者：擬參考教育部現行查調方式，定期將查詢名冊核轉法務部查詢，相關作業機制尚須與法務部商討。
- 2、第81條第1項第2款及第4款所定有第49條第1項各款所定行為之一以及有性侵害、性騷擾、性霸凌行為，經有關機關查證屬實者：規劃全國兒童少年安置及追蹤個案系統與該部保護資訊系統及教育部不適任教師資料庫系統為資訊介接，俾利查詢機構不適任人員相關資訊，預計於108年7月31日完成。
- 3、第81條第1項第3款所定有客觀事實認具傷害兒童少年之虞，經主管機關認定不能執行職務者：擬規劃於系統內註記為不適任人員及不能執行職務之期間。

(四)按衛福部上開說明，各地方社政主管機關於兒少權法108年修法前，並未落實執行該法第81條有關托嬰中心人員之消極任用資格規定，不適任人員恐在托嬰中心間或托嬰中心與幼兒園間流竄。

(五)綜上，兒童權利公約第5號一般性意見有關執行公約

的一般措施，要求締約國建立一級且獨立的協調及監測機構，收集綜合性數據，以制定、實施適當政策。近年兒虐案件頻傳，據衛福部統計，105年至107年經查證屬實的兒少保護案件，保母施虐案件高達45件。兒少權法早於104年2月4日修法明定不得擔任托嬰中心負責人或工作人員之消極任用資格，然徒有立法政策，卻無推動執行之配套措施，對於托嬰中心不適任人員的監督列管久未落實，衛福部延遲多年方務實檢討地方執行疏漏而提出修法草案，兒少權法已於108年4月24日修正增訂第81條第8項有關不適任人員資訊蒐集查詢之授權規定，然截至本院於同年7月1日詢問衛福部時，全國托嬰中心不適任人員資料蒐集查詢系統仍未完成建置及運作，不適任人員恐在托嬰中心之間或托嬰中心與幼兒園之間流竄，衛福部核未善盡中央社政主管機關職責，於資訊系統順利運作前，亟應研謀補救措施。

六、兒虐案件判斷不易且爭議頻傳，如何及時保全證據，防止行為人及托嬰中心於案發後藉詞規避責任，淪為一方片面之詞，使地方社政機關及刑事偵查機關得以客觀調查，作出妥適之處分，允為重要課題，衛福部對其主管之托嬰中心應否強制裝設監視器問題，長久以來未做周詳政策評估，容任各地方政府本於財政優劣自行評估是否補助業者裝設監視器，迫使地方社政機關對於托嬰中心的督管作為依財政狀況而因地制宜，允非妥適，該部為因應近來社會高度關注兒虐案件，爰於108年提出兒少權法修正草案，該法業於108年4月24日修正增訂第77條之1強制托嬰中心裝設監視器，於立法強制托嬰中心裝設監視器後，有關資訊的蒐集利用維護等配套措施及地方實際執行情形，仍

應請衛福部落實追蹤辦理。

- (一)強制托嬰中心於教室內裝設監視器，能否有效遏阻行為人施虐，或有討論餘地，惟幼童難以清楚描述遭虐過程，被投訴的托育人員及托嬰中心於案發後的說詞不免避重就輕，監視錄影內容對於地方社政機關或偵查機關調查釐清真相，當有助益。有鑑於兒虐案件判斷不易且爭議頻傳，如何及時保全證據，防止行為人及托嬰中心於案發後藉詞規避責任，淪為一方片面之詞，使地方社政機關及刑事偵查機關得以客觀調查，作出妥適之處分，允為重要課題。
- (二)經查，臺中市政府自102年起將監視器列為托嬰中心優先補助項目，藉此鼓勵業者自主裝設，而嘉義市政府則無補助業者裝設監視器之措施。按家長及社政主管機關對於幼兒受到周全監督防護之期許，應為全國一致，不宜任由地方因財政優劣而被迫因地制宜，以免財政困窘縣市的托嬰中心取得不裝設監視器或拒不提供監視錄影內容的藉口。衛福部對其主管之托嬰中心應否強制裝設監視器問題，長久以來未做周詳政策評估，容任各地方政府本於財政優劣自行評估是否補助業者裝設監視器，允非妥適。
- (三)衛福部為因應近來社會高度關注兒虐案件，爰於108年提出兒少權法修正草案，該法業於108年4月24日修正增訂第77條之1強制托嬰中心裝設監視器，於立法強制托嬰中心裝設監視器後，有關資訊的蒐集利用維護等配套措施及地方實際執行情形，仍應請衛福部落實追蹤辦理。

七、教育部對其主管之幼兒園，依兒童權利公約、兒少權法及幼照法規定，本應就其權責範圍內主動規劃辦理維護兒童安全之防制措施，並積極審視主管法令有無

不足之處，且100年6月29日制定公布的幼照法第23條明文要求應於101年1月1日施行日起3年內完成幼兒園教保服務人員資格立法，教育部未能儘速完成幼兒園教保服務人員消極資格立法規劃事宜，亦未主動積極與衛福部研商是否同步立法，104年2月4日修正公布的兒少權法第81條即已明定托嬰中心負責人及工作人員消極資格，幼兒園則遲至106年4月26日制定公布、107年3月22日施行之教保服務人員條例第12條始有教保服務人員消極資格之明文規範，托嬰中心與幼兒園不適任人員的管制時間落差，就建構周全的兒童保護網而言，無異形成漏洞，教育部難辭疏失之責，雖據該部表示，目前已完成全國幼兒園不適任教保服務人員之通報查詢系統之建置，惟仍應請該部持續督促地方主管機關落實辦理。

- (一)CRC第19條規定：「1. 締約國應採取一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時，不受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝削，包括性虐待。2. 此等保護措施，如為適當，應包括有效程序以建置社會規劃對兒童及其照顧者提供必要之支持，並對前述兒童不當對待事件採取其他預防方式與用以指認、報告、轉介、調查、處理與後續追蹤，以及，如適當的話，以司法介入。」兒童權利公約施行法第2條、第3條、第5條第1項明定：「公約所揭示保障及促進兒童及少年權利之規定，具有國內法律之效力。」「各級政府機關行使職權，應符合公約有關兒童及少年權利保障之規定，避免兒童及少年權利受到不法侵害，並積極促進兒童及少年權利之實現。」兒少權法第7條第1、2項規定：「本法所定事項，主管機關及目

的事業主管機關應就其權責範圍，針對兒童及少年之需要，尊重多元文化差異，主動規劃所需福利，對涉及相關機關之兒童及少年福利業務，應全力配合之。」⁴「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」。此外，幼照法於100年6月29日制定公布時即於第23條明定：「幼兒園教保服務人員之資格、權益、管理及申訴評議等事項，於本法施行之日（101年1月1日）起三年內，另以法律規定並施行。」

- (二)104年2月4日修正公布的兒少權法第81條即已明定托嬰中心負責人及工作人員消極資格，教育部對其主管之幼兒園，未能儘速辦理幼兒園教保服務人員消極資格立法規劃事宜，亦未能主動積極與衛福部研商幼兒園與托嬰中心人員消極資格是否同步進行立法管制，遲至106年4月26日制定公布、107年3月22日施行之教保服務人員條例第12條始有教保服務人員消極資格之明文規範。托嬰中心與幼兒園不適任人員的管制時間落差，就建構周全的兒童保護網而言，無異形成漏洞，教育部難辭疏失之責。
- (三)雖據教育部表示，目前已完成全國幼兒園不適任教保服務人員通報查詢系統之建置⁴，惟仍應請該部持續督促地方主管機關落實辦理。

八、立法院107年5月29日三讀通過教育部主管之幼照法修正案時曾附帶決議，請該部研議具體管理措施，要求全國幼兒園應裝設監視錄影系統。對此，教育部於本院詢問時表示，因行政院107年6月29日召開開放政府聯絡人協作會議認為強制裝設監視器未必有助於家長與幼托機構間之互信，故不朝強制或政策鼓勵裝

⁴ 教育部於107年3月29日訂定發布「幼兒園不適任教保服務人員之通報與資訊蒐集及查詢辦法」。

設監視器之政策方向處理。惟查行政院上開聯絡人協作會議係針對托嬰中心與幼兒園應否強制設立可供家長觀看之「即時線上監視系統」之提案進行討論，可否逕以該會議結論遽認行政院認為幼兒園不朝強制或政策鼓勵裝設監視器之方向處理，已有疑義，何況行政院院會甫於108年3月通過衛福部所提兒少權法部分條文修正案，強制托嬰中心裝設監視器，倘認幼兒園不宜強制裝設監視器，應有更確切之理由，爰請教育部仍就本節疑義再詳予檢討評估。

- (一) 衛福部有鑑於近年兒童受虐案件頻傳，各界高度期待能夠透過修法，強力防杜不當對待兒童案件再度發生，爰就托嬰中心不當對待兒童爭議問題，修法授權中央主管機關訂定托嬰中心裝設監視器的管理規範，讓家長能安心送托。108年4月24日修正公布的兒少權法第77條之1第1項規定：「托嬰中心應裝設監視錄影設備。」其立法理由係為「為保護嬰兒安全與發生兒虐案件時得查知相關事實並確保證據之保存，以利責任歸屬，保障當事人家長及托嬰中心雙方權益」。
- (二) 經查，立法院107年5月29日三讀通過教育部主管之幼照法修正案時曾附帶決議，請該部研議具體管理措施，要求全國幼兒園應裝設監視錄影系統。教育部對其主管之幼兒園於兒虐爭議案件頻傳之際，究有無強制幼兒園裝設監視器之必要，固得本於行政權考量決定，然基於保護幼兒園兒童之職責義務，仍應確實針對民意反映詳為政策評估，落實CRC第19條規定：「1. 締約國應採取一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時，不受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對

待或剝削，包括性虐待。2. 此等保護措施，如為適當，應包括有效程序以建置社會規劃對兒童及其照顧者提供必要之支持，並對前述兒童不當對待事件採取其他預防方式與用以指認、報告、轉介、調查、處理與後續追蹤，以及，如適當的話，以司法介入。」

(三) 有關何以幼照法未配合兒少權法同步修法強制幼兒園加裝監視器的疑義，教育部於本院詢問時稱：因行政院107年6月29日召開開放政府聯絡人協作會議認為強制裝設監視器未必有助於家長與幼托機構間之互信，故不朝強制或政策鼓勵裝設監視器之政策方向處理等語。

(四) 惟查行政院上開聯絡人協作會議係針對托嬰中心與幼兒園應否強制設立可供家長觀看之「即時線上監視系統」之提案進行討論，可否逕以該會議結論遽認行政院認為幼兒園不朝強制或政策鼓勵裝設監視器之方向處理，已有疑義，何況行政院院會甫於108年3月通過衛福部所提兒少權法部分條文修正案，強制托嬰中心裝設監視器，倘認幼兒園不宜強制裝設監視器，應有更確切之理由，爰請教育部仍就本節疑義再詳予檢討評估。

九、衛福部與教育部為防範及處理托嬰中心及幼兒園虐待或疏忽兒童情事，雖檢討說明爾後將落實消極資格審核、落實不適任托育人員列管與資訊公開、落實兒虐案件托嬰中心退場機制、強化輔導強度、運用在職訓練課程、落實依法裁罰等改善因應作為，惟仍應關注各縣市行政主管機關之督管輔導資源是否充足。另查，衛福部與教育部對於托嬰中心與幼兒園各自為政的監督管理結果，「不當管教行為有無個人違法責任」、「業者應否強制裝設監視器」等立法政策並不同調，相關政策之執行，是否落實兒童權利公約「以兒

- 童為中心」之精神，似有疑義。行政院允宜督促所屬通盤檢討研議相關問題，並落實執行各項改善措施。
- (一)有關防免托嬰中心及幼兒園發生不當管教或虐童情事的相關機制及檢討改善作為，雖據行政院表示，衛福部與教育部將落實消極資格審核、落實不適任托育人員列管與資訊公開、落實兒虐案件托嬰中心退場機制、強化輔導強度、運用在職訓練課程、落實依法裁罰等多項改善因應作為。惟國立清華大學幼兒教育學系許副教授玉齡於本院諮詢時指出下列問題，宜予重視：
- 1、嘉義的案子，行為人未具備相關托育人員資格，是源自於機構超收學生，因為人手不夠，處理不來，就將職員也納入來照顧幼兒。
 - 2、目前托嬰中心托育人員的薪資與付出的工作時間相比，似乎未達勞動基準法的標準，所以目前幼教整個產業的結構，就是容易發生虐兒事件的環境，很多家長不放心。
 - 3、政府提供在職訓練，托嬰中心托育人員每年必須要上18小時的相關課程，有9大類課程，但是這些課程是否能提供托育人員足夠的幫助，持保留的態度。要真正的提升幼教的專業和經驗，托育人員應該要幼教現場實務及課程理論不斷交錯、互動，且必須具備愛心，了解幼兒的需求。
 - 4、幼教產業過去以來的特性，具備專業訓練的人進入這個產業很謹慎，他知道兒少權法有規範不適任托育人資料庫的建置，或違法就不能再從事相關工作的規定；反而是未具備專業訓練的人一直進入這個產業，因為對經營者的商業考量來說，只要找一個大人照顧幼兒就可以經營。目前在法規上已經有一些前端管制，一是人員的資格，二

是要求機構負責人必須負起監督的責任，機構負責人應即時發現不適當行為，並予以導正。另外相關社政及教育主管機關亦應有所作為，機構也會因此較為警惕。

- 5、有政府補助經費的幼教機構可以用「取消補助經費」來強化管理，但是現行實務的情況是，為「鼓勵」私立幼教機構加入準公共化政策，反而管理作為機制不敢啟動，再加上各縣市管理人員人力薄弱，所以政府的管理作為要介入就會比較困難。幼教產業結構容易發生虐兒環境，且擔心行政機關資源不足，為鼓勵私立幼教機構加入準公共化政策，恐難積極介入管理。

(二)另查，衛福部主管的托嬰中心，按兒少權法相關規定，僅對構成第49條第1項各款嚴重行為者，追究行為人的個人違法責任，而教育部主管的幼兒園，依幼照法第25條規定，則於兒少權法第49條第1項規定之外，另有「體罰、不當管教」等處罰行為人之規定，依現行法令，設若2歲幼兒在托嬰中心遭人以膠帶綑綁，地方社政機關縱認行為不當，如未達兒少權法第49條第1項各款規定，無法對行為人裁罰，倘若該名2歲幼兒身處幼兒園幼幼班，地方教育機關或仍得依幼照法第25條「體罰或不當管教」規定裁罰行為人；又托嬰中心依法強制裝設監視器，幼兒園則無此要求。衛福部與教育部對於托嬰中心與幼兒園各自為政監督管理結果，「不當管教行為有無個人違法責任」、「業者應否強制裝設監視器」等立法政策並不同調，相關政策之執行，是否落實兒童權利公約「以兒童為中心」之精神，似有疑義。

(三)綜上，衛福部與教育部為防範及處理托嬰中心發生

虐待或疏忽兒童情事，雖檢討說明爾後將落實消極資格審核、落實不適任托育人員列管與資訊公開、落實兒虐案件托嬰中心退場機制、強化輔導強度、運用在職訓練課程、落實依法裁罰等改善因應作為，惟仍應關注各縣市行政主管機關之督管輔導資源是否充足。另查，衛福部與教育部對於托嬰中心與幼兒園各自為政的監督管理結果，「不當管教行為有無個人違法責任」、「業者應否強制裝設監視器」等立法政策並不同調，相關政策之執行，是否落實兒童權利公約「以兒童為中心」之精神，似有疑義。行政院允宜督促所屬通盤檢討研議相關問題，並落實執行各項改善措施。

十、「愛兒幼兒園」人員以膠帶綑綁幼童案，家長控訴相關人員涉嫌妨害自由，司法偵審結果認為尚難遽以刑事罪名對行為人加以相繩，固非無見；惟檢察官為公益代表人，法務部對於督促所屬持續精進偵查作為，與社政主管機關共同落實兒童權利公約規定，保障兒童人權，當責無旁貸，本件不起訴處分經幼教團體質疑不符合兒童權利公約精神，另有法律學者見解認為，此類案件宜一併深入蒐證幼兒園或托嬰中心的空間、人力或資源等狀況，斟酌是否諮詢幼教專家意見，協助認定行為人的手段與目的是否符合比例原則，方能判斷阻卻違法，為避免相類案件的偵查結果招致外界誤解成為「可用膠帶綑綁幼童」的宣示，宜請法務部就相關問題深入研議，俾減少爭端。

(一)兒童權利公約施行法第4條及第5條第1項明定：「各級政府機關行使職權，應符合公約有關兒童及少年權利保障之規定，避免兒童及少年權利受到不法侵害，並積極促進兒童及少年權利之實現。」「各級政府機關應確實依現行法規規定之業務職掌，負責

籌劃、推動及執行公約規定事項，並實施考核；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。」檢察官倫理規範第2條及第3條明定：「檢察官為法治國之守護人及公益代表人」、「檢察官應以保障人權、維護社會秩序、實現公平正義、增進公共利益、健全司法制度發展為使命。」

(二)「愛兒幼兒園」人員以膠帶網綁幼童案，嘉義地檢署檢察官偵查結果，以被告所涉妨害自由罪嫌疑不足，而以106年度偵字第3632號為不起訴處分。告訴人不服，聲請再議，經臺南高分檢檢察長發回該署續行偵查，嗣經嘉義地檢署偵查終結（被告增列園長李○○），仍以106年度偵續字第91號及107年偵字第677號為不起訴處分。告訴人不服，聲請再議，經臺南高分檢檢察長以107年度上聲議字第830號處分書駁回再議之聲請，告訴人復向嘉義地院聲請交付審判，亦經該院以107年度聲判字第13號裁定駁回聲請而確定。嘉義地檢署檢察官續行偵查結果，認仍應為不起訴處分之理由，略以：

- 1、被告李○○（園長）部分：被告李○○於警詢及偵訊時均堅稱自己於案發時均未在場，被告郭○○、趙○○於警詢時亦陳稱：案發時係被告郭○○、趙○○在場等語，且依卷附現場照片，亦無法確認被告李○○有在現場與被告郭○○、趙○○共同或教唆其等以膠帶網綁被害人等情。
- 2、被告郭○○（幼幼班教師）部分：被告郭○○於2次案發時雖均在場，惟其否認有參與被告趙○○以膠帶網綁被害人之行為，核與被告趙○○供述情節相符，則難認被告郭○○就被告趙○○以膠帶網綁被害人之行為有何犯意聯絡及行為分擔。

3、被告趙○○（行政助理，不具教保服務人員資格）
部分：

- (1) 被告趙○○辯稱：被害人常有咬人及攻擊行為，於2次案發時分別因被害人站在椅子上干擾其他小朋友畫圖、咬傷及抓傷其他小朋友，始以膠帶將被害人綁在椅子上等語，核與被告李○○、郭○○所述情節大致相符，並有刑事答辯狀所復被害人在學照片、LINE對話紀錄翻拍照片等資料在卷可稽，告訴人於偵訊時亦陳稱：我知道被害人會咬人、抓傷人，被告等有告訴過我，我也曾帶被害人向受傷的小朋友道歉等語，堪認被告趙○○供稱其以膠帶網綁被害人之動機，係在避免被害人攻擊班內其他幼童等語，應值採信。
- (2) 被告趙○○雖無教保服務人員資格，惟其既在「愛兒幼兒園」幼幼班內擔任教師，即對班內幼童有教育及保護、照顧之義務，且幼童年紀尚輕，常難僅以說理方式即可成功管教，多需採取「有形力」方式約束幼童行為，此乃幼童教育、保護之必然。則被告趙○○遇被害人有持續咬傷、抓傷其他班內幼童之情形，為教育被害人其行為有所不當，及保護其他幼童避免遭被害人攻擊，而採取以有形力拘束被害人之行動，應認係出於其教育及保護、照顧幼童之目的所為之必要行為。且依被害人於3月間遭膠帶網綁之照片，顯示被害人雖遭膠帶網綁、固定在椅子上，雙手仍能與其他幼童一樣參與畫圖活動，亦堪認被告趙○○主觀上並無妨害被害人行動自由之不法意識。
- (3) 又同樣採取以有形力拘束被害人之行動，雖並

非僅有使用膠帶綑綁被害人一途，如被告郭○○、趙○○所提出刑事答辯狀所附被害人在學照片，係以雙手環抱被害人方式拘束其行動即為一例，告訴人於偵查時亦陳稱：可以接受老師環抱被害人之方式等語。惟不論係使用膠帶綑綁，或以雙手環抱幼童之方式，均係基於教育、保護及照顧幼童之目的，而以有形力拘束幼童之行動，差別僅在是親自或使用工具為之，如其手段並非顯然逾越教育及保護、照顧之目的範圍，或所採取手段將造成之危害與欲達成目的間顯不符合比例等情形外，實難僅因教師對其教育方式之選擇不同，遽以強制罪之刑責相繩。

- (4) 末查，被告趙○○以膠帶綑綁被害人之行為，客觀上確易招質疑該班教師是否已無心親自教育幼童，寧以膠帶綑綁後，排除於其他班內幼童活動之外，而引起一般民眾之不良觀感，被告李○○於偵訊時亦陳稱其認為被告趙○○之處理方式並不恰當等語，是「愛兒幼兒園」之教師遇有類似被害人般具有攻擊他人習慣之幼童，自應衡量其教育資源、教學目的及保護其他幼童人身安全等因素，為適當之應對、處理，如被告李○○於偵訊時稱：未來發生類似情況，應該請求支援，或先暫停活動，由一名教師安撫該小孩情緒，另一名教師先請其他小孩停止活動等語即是。然因事涉教育專業，除有上述手段逾越目的或手段將造成之危害與目的間顯不符合比例之情況外，實不能僅因事後評斷該等教育方式「不適當」，即不論其是否出於教育及保護、照顧幼童之目的，均以刑法強制

罪加以處罰。

(三)本案引起輿論高度關注，法律扶助基金會及人本教育基金會，主張司法對兒童的保護應等同成人，質疑檢察官缺乏兒童權利公約意識，妨害自由碰到孩童就變調。幼教學者於本院諮詢時，咸認膠帶並非常見的課室器具，以之限制幼兒行動，已違反幼教專業，是否得阻卻違法自非無疑，且此不當行為會有後遺症，唯恐被綁的幼兒在「暴力循環理論」下可能會模仿問題的解決模式，而其他目睹的幼兒會不會學習老師以暴力解決的方式，擔心其將來可能出現人際關係、對人不信賴等情緒問題，難以認同以膠帶網綁幼童的正當性。嘉義市政府於本院詢問時，亦表示本案例中以膠帶網綁幼童係屬不當管教。另國立中正大學法律學系教授盧映潔於本院諮詢時提出見解認為，本案例所涉刑法第302條妨害自由罪與第304條強制罪，第302條規定：「私行拘禁或以其他非法方法，剝奪人之行動自由者」，本條之罪的行為，須使被害人產生喪失行動自由之結果，至於被害人之行動自由喪失時間之久暫，則與本罪之既遂無關，又，本條之罪的故意係行為人對其行為足以剝奪他人行動自由有所認識，並且進而決意以其行為剝奪他人之行動自由的心態，包括直接故意與間接故意；第304條規定：「以強暴、脅迫使人行無義務之事或妨害人行使權利者」，本罪的強暴脅迫手段不必如強盜罪的手段須使被害人達到無法抗拒的程度，只要能夠達到使被害人無法自由地決定某事項的進行，從而接受行為人的意思來進行事項即為已足，認為上開法條的構成要件已經該當，行為人的手段與目的符合比例原則，方能阻卻違法，本案例行為人採取的手段(用膠帶網綁A

童)，對於欲達到之目的(管教、保護及照顧A童或避免傷害其他小朋友)之間，是否符合幼教老師之教育專業上一般會採取的處置？就系爭幼稚園的狀況，行為人採取的手段，對於目的之達成，是否不符合比例原則？由不起訴處分書觀之，似未見檢察官對此詳查，又是否符合比例原則，事涉幼教專業，且擔心本案例招致外界誤解成為「可用膠帶綑綁幼童」的宣示，爰建議法務部或可提出一個指導性的做法，督促檢察官偵辦此類案件時，宜一併深入蒐證幼兒園或托嬰中心的空間、人力或資源等狀況，斟酌是否諮詢幼教專家意見，協助認定行為人的手段與目的是否符合比例原則，方能判斷阻卻違法。

- (四)雖詢據法務部表示：本案嘉義地院107年度聲判字第13號裁定亦肯認被告並無妨害行動自由之犯意，檢察官就行為人之行為是否觸犯刑法上之強制罪，須依罪刑法定原則，逐一檢視是否構成強制罪之主客觀構成要件，該部為檢察行政機關，尊重檢察官對於個案之認定及判斷等語。惟依兒童權利公約施行法第4條、第5條第1項及檢察官倫理規範第2條、第3條規定，檢察官為公益代表人，法務部對於督促所屬持續精進偵查作為，與社政主管機關共同落實兒童權利公約規定，保障兒童人權，當責無旁貸，為避免相類案件的偵查結果招致外界誤解成為「可用膠帶綑綁幼童」的宣示，爰仍請法務部以本案為例形成教材，就相關問題深入研議，加強檢察官對於兒童權利保護之教育訓練，俾日後減少爭端。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請教育部督促嘉義市政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請衛福部督促臺中市政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見三至五，提案糾正衛福部。
- 四、調查意見七，提案糾正教育部。
- 五、調查意見六、八、九、十，函請行政院督促所屬相關部會確實檢討改善見復。
- 六、調查意見，移請本院人權保障委員會參處。
- 七、調查報告，個資遮隱處理後全文上網公布。

調查委員：王幼玲、田秋堃、高涌誠

中 華 民 國 1 0 8 年 1 0 月 日