

# 調 查 報 告

壹、案由：據悉，金門縣金東地區一戶家長篤信某宗教，拒讓 4 名子女上學，縣府強迫入學委員會介入協調勸導長達 11 年（自 98 年始），期間金門縣政府教育及社會單位均有介入輔導然無實際成效。本案於 109 年 8 月經家扶基金會陳情抗議並經媒體披露後，相關單位方介入處理，9 月家長始同意申請非學校型態實驗教育計畫。本案相關單位歷經長達 11 年的介入處遇卻無實際進展，仍坐視四名兒童在家自行管教，相關目的事業主管機關是否有違遵循兒少最佳利益原則積極保障四名兒童受教權與發展權？另針對類似相關案例，家長因宗教或個人信念而有不利於兒少最佳利益之決定，在我國社會文化仍有家長責任及管教權價值觀念，政府機關在基於保障兒少權益下，應如何依據相關法令積極作為？認有深入調查之必要案。

## 貳、調查意見：

人民為教育權之主體，教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、愛國教育、鄉土關懷、資訊知能、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民（按「教育基本法」第2條參照）。國民教育階段為教育之基礎、國民素質之基石，尤以義務教育受教權應屬兒少基本權利，期促進身心發展及自我實現，其能培養未來適應社會之能力。爰對於保障兒少生存權利及全面性發展，確保兒少最佳利益，家長及政府機關均應責無旁貸。

本案係金門縣金東地區一戶家長，拒讓4名子女上學，金門縣政府及強迫入學委員會介入協調勸導長達11年，自民國<sup>1</sup>（下同）98年始，期間該府教育處及社會處依據「強迫入學條例」、「兒童及少年福利與權益保障法」（下稱「兒少權法」）進行訪視輔導，然並無實際成效。本案於109年8月經金門家扶基金會陳情抗議並經媒體披露後，相關單位方重啟介入處理，同年9月家長始同意申請非學校型態實驗教育計畫。相關單位歷經長達11年的介入處遇卻無實際進展，僅能坐視4名兒少被家長要求在家自行學習，相關目的事業主管機關是否有違遵循CRC兒少最佳利益原則應積極保障4名兒少受教權與發展權，值得探究。本案凸顯政府雖早已實施義務教育階段強迫入學制度，惟前揭機制如何具體落實及有無缺漏之處？政府如何協助非屬高風險家庭或兒少保護個案家庭學童之教育權？以本案為例，如何落實兒少最佳利益？本院爰立案進行調查。

---

<sup>1</sup> 本案國際性質及涉外資料以公元紀年，餘均以民國紀年。

案經本院分別函請教育部、衛生福利部、金門縣政府、財政部、法務部調查局及臺灣新北地方法院等調閱相關案情卷證資料，經綜整資料及相關議題，並於110年2月4日詢問教育部國民及學前教育署（下稱國教署）戴淑芬副署長、國中小組武曉霞組長及陳嫵妃科長等相關業務人員；同年（月）26日上午詢問國教署彭富源署長、金門縣政府教育處羅德水處長及相關業務主管人員；及於同日下午第2場次座談會議，邀集臺北市政府教育局吳金盛主任秘書、新北市政府教育局丁雅君主任秘書、桃園市政府教育局賴銀奎主任秘書、臺中市政府教育局副局長葉俊傑、彰化縣政府教育處副處長張淑珠、臺南市政府教育局王崑源副局長、高雄市政府教育局陳佩汝副局長等業務主管相關人員，就本相關議題涉及個案實際情形及業務作為等進行座談，提供相關實務經驗分享、辦理困境、議題研析及未來建議。嗣經前揭相關機關於會後補充相關說明及佐證資料到院。復就系爭相關涉及人權與專業議題，業於110年4月12日諮詢學者國立臺北大學社會工作學系胡教授中宜、國立空中大學社會科學系黃助理教授韻如、國立政治大學社會工作學研究所楊所長佩榮。並於110年6月5日諮詢證人，俾汲取案件辦理經驗及專業意見。此外，110年10月13日本案調查委員親赴金門縣案家住處<sup>2</sup>，分別進行案家4名兒少及案母一對一訪談，嗣赴金門縣政府教育處，與相關主管人員及金門縣家扶中心李主任桂平進行座談，釐清案情。本案業經調查竣事，茲列調查意見於后：

- 一、「兒童權利公約」於103年國內法化，規定以兒童最佳利益原則，將兒少自身視為權利持有者，國家教育目標應使兒童潛能獲得最大程度之發展。然本案金門

---

<sup>2</sup> 相關訪談業經案家及其父母同意，並有當事人訪談同意書掃描檔附卷可稽。

縣案家限制 4 名子女分別自 97、99、102 及 105 學年度起，至 109 學年度第 1 學期止，自始且長期均未依法就讀國民中小學或參與法定實驗教育（含在家教育），長達 11 年應受而未受國民義務教育，非屬典型中輟之案件，已違「憲法」、「教育基本法」、「國民教育法」、「強迫入學條例」及「兒少權法」等相關規定；金門縣政府 101 年會議專業意見即指稱，案家溝通成效不彰，復未辦理實驗教育，損及教育基本權明確；且 101 年間案家兒童戶籍遷移至新北市，近 1 年疑行蹤不明且仍未入學狀態，已明確違反「兒少權法」第 49 條相關規定，損及兒童生存及發展權益甚鉅。惟該府遲至 103 年僅由強迫入學委員會通知案家長將會裁罰，期間未即採必要保護等積極措施或訴諸司法解決；況教育部於 103-104 年始回應該府教育處請求，105 年起至 109 年金門縣家扶基金會陳情於媒體披露本案及本院於啟動調查前，於 4 年期間均竟未持續進行督導溝通或評估 4 名兒少之身心發展情形。經查本案長達 11 年未決，金門縣政府教育、社政、民政、衛政等跨局處機關間橫向聯繫不佳，基層訪視教師疲於奔命，凸顯現行未入學學生僅按「強迫入學條例」適用辦理之制度困境。另教育部、金門縣政府就本案對於違反「兒少權法」相關規範未能及時適法處理，亦未符 CRC 應遵循兒童最佳利益及發展最大潛能之原則，核有重大違失

- (一)按「公民與政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights, 簡稱 ICCPR 或公政公約, 下同)、「經濟社會文化權利國際公約」(International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, 簡稱 ICESCR 或經社文公約, 與 ICCPR 合稱兩公約, 下同)及「兒童

權利公約」(Convention on the Rights of the Child, 或稱 CRC) 分別於 98 年及 103 年間由立法院三讀通過並經總統制定公布國內施行法, 已然國內法化<sup>3</sup>。意旨在保障兒童的生存與全面發展, 避免其受剝削、虐待或其他不良影響, 同時確保兒童有權參與家庭、文化和社交生活。依聯合國兒童權利委員會 (Committee on the Rights of the Child) 提出 CRC 之 4 大指導原則, 分別為: 禁止歧視 (第 2 條)、最佳利益原則 (第 3 條)、生存及發展權 (第 6 條), 以及尊重兒童意見 (第 12 條), 貫穿整個公約, 體現「兒童為權利的主體」理念。按 CRC 第 1 條規定:「為本公約之目的, 兒童係指未滿 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。」是其保障對象範圍包括我國義務教育階段之未成年兒少, 我國對於公約之落實, 應按其意旨, 具體保障兒童發聲權利, 並使每個兒少皆有機會發展潛能, 以為成年生活預做準備。

(二)復按 CRC 第 19 條、第 28 條及 29 條相關規定意旨, 國家應具體保障兒童發聲權利, 並使每個兒童皆有機會發展潛能, 以為成年生活預做準備, 允為兒童政策施政重點。餘本案所涉 CRC 及其他國際公約規範之審視重點, 茲摘要如下表。

表1 本案所涉相關國際公約規範之審視重點

| 權利種類      | 受影響對象   | 國際人權公約相關規範                |
|-----------|---------|---------------------------|
| 教育權       | 未滿18歲兒童 | 1、CRC第28條<br>2、ICESCR第13條 |
| 教育目標:最大發展 | 未滿18歲兒童 | CRC第29條                   |

<sup>3</sup> 按:「兩公約施行法」第2條及CRC施行法第2條分別明定:「兩公約所揭示保障人權之規定, 具有國內法律之效力」及「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」。

| 權利種類                       | 受影響對象   | 國際人權公約相關規範  |
|----------------------------|---------|---|
| 兒童最佳利益                     | 未滿18歲兒童 | CRC第3條  |
| 家庭團聚權、<br>不與父母、子女分離<br>之權利 | 未滿18歲兒童 | 1、CRC第9條、第10條<br>2、ICCPR第23條<br>3、ICESCR第10條        |
| 平等權、禁止任何歧<br>視權            | 未滿18歲兒童 | 1、CRC第2條<br>2、ICCPR第2條、第24條、第26<br>條<br>3、ICESCR第2條 |
| 表意權、<br>意見受尊重權利            | 未滿18歲兒童 | CRC第12條、第13條  |
| 健康照護權                      | 未滿18歲兒童 | 1、CRC第24條<br>2、ICESCR第12條                           |
| 免於遭受疏忽虐待<br>或其他不當對待的<br>權利 | 未滿18歲兒童 | 1、CRC第19條第1項<br>2、CRC第19條第2項                        |
| 受教權之最低標準                   | 未滿18歲兒童 | CRC第28條   |

資料來源：本調查整理。

(三)我國為保障國民受教權，「憲法」、「國民教育法」等法令明定6歲至15歲之國民應接受國民教育，分述如下：

- 1、義務教育之意旨於「教育基本法」中揭示，相關規範內涵及權責分工所涉法條整理如下表。

表2 本案所涉國民教育之相關法條規範重點

| 法條名稱 | 條號    | 條文摘要                                       |
|------|-------|--|
| 「憲法」 | 第21條  | 「人民有受國民教育之權利與義務。」                          |
|      | 第158條 | 「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能。」  |
|      | 第160條 | 「6歲至12歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。……」 |

| 法條名稱         | 條號       | 條文摘要  |
|--------------|----------|---|
| 「教育基本法」      | 第4條      | 「人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等。對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應考慮其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展。」              |
|              | 第8條第2項   | 「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害。」   |
|              | 第9條      | 「一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。四、中央教育經費之分配與補助。……」   |
| 「兒少權法」       | 第49條第1項  | 「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：……六、剝奪或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會。」  |
|              | 第97條     | 「違反第49條第1項各款規定之一者，處新臺幣6萬元以上60萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。」  |
| 「強迫入學條例」     | 第8條、第97條 | 地方政府及鄉(鎮、市、區)應組成強迫入學委員會，其包含教育、社政等跨局處成員，針對應入學未入學、中輟或長期缺課之兒少，學校應報請前開委員會進行家訪及勸告，如有社福資源等需求，亦應請社政單位依社福相關法規或特別救助等方式提供案家協助等。 |
| 「強迫入學條例施行細則」 | 第2條      | 「本條例第2條所稱6歲至15歲之強迫入學，其期間自國民滿6歲該年度9月1日開始至滿15歲之該學年度結束為止。同法第9條第1項所稱長期缺課，指全學期累計達7日以上，未經請假而無故缺課者。」                         |



| 法條名稱                       | 條號         | 條文摘要   |
|----------------------------|------------|--|
| 「地方制度法」                    | 第19條       | 地方教育權，如：「縣（市）學前教育、各級學校教育、社會教育之興辦及管理，縣（市）藝文活動，體育活動，社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理等事項，屬縣（市）自治事項。」 |
| 103年11月12日訂定發布之<br>「學生輔導法」 | 第7條<br>第3項 | 「高級中等以下學校之專責單位或專責人員遇有中途輟學、長期缺課、中途離校、身心障礙、特殊境遇、文化或經濟弱勢及其他明顯有輔導需求之學生，應主動提供輔導資源。」         |

資料來源：本調查整理。

2、準此，有關「兒少權法」第49條第1項第6款所指不得剝奪或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會，係為避免父母、監護人或實際照顧者等人不讓孩子就學之情形發生，以保障兒少就學及受教之權益，爰任何有礙於兒少就學或依法接受其他形式之教育等，均屬於此款之範疇無疑。另，針對國民教育權之基本維護事項，教育部應依法整體評估、監督並長期規劃，縣市政府則負有興辦管理之責，共同辦理以積極落實教育權之保障。

3、國民義務教育階段，法已明定各地區強迫入學委員會之權責及應盡事務。按現行我國義務教育階段為6歲以上適齡兒童，針對中輟學生，學校則依法負有通報義務。而違反兒少權法之執行單位為縣市政府社政單位，金門縣社會處亦為該府強迫入學委員會之組成成員之一，爰相關案件會由跨單位聯合評估及協處，俾維護兒少接受國民教育之權利（教育部約詢前說明資料在卷可參）。

（四）經查，本案金門縣家庭4名子女出生年度分別為



<sup>4</sup>(略)，對應國民小學應入學年度則分別為 97、99、102 及 105 學年度，然至 109 學年度第 1 學期止，均自始且長期未依法進入國民中小學校就讀或參與各類法定實驗教育（含在家教育）。是以，個案家長於 11 年期間持續限制渠等子女就學，渠等應受而未受國民義務教育，實已明確違反「憲法」、「教育基本法」、「國民教育法」、「強迫入學條例」及「兒少權法」等相關規定，附卷可稽。茲列舉未入學情形如下：

- 1、個案之出生年月及歷年應入國民小學而未入學情形綜整如下表（出生日略）：

表1 個案應入國民小學而未入學情形表

| 個案 | 國小應入學日期   | 國小應入學學年度 | 實際通報日期   | 通報單位 |
|----|-----------|----------|----------|------|
| 長子 | 97.09.01  | 97       | 98.9.29  | ○○國小 |
| 次子 | 99.08.30  | 99       | 99.9.3   |      |
| 長女 | 102.08.30 | 102      | 102.9.4  |      |
| 三男 | 105.08.30 | 105      | 105.9.14 |      |

資料來源：本調查整理。

- 2、又至 109 年為止，案家前 3 名子女已屆齡國民中學學齡，應入學學年度分別為 103 學年度、105 學年度及 105 學年度，仍因未入學而遭校方通報為輟學或自始未入學。歷程詳如下表：

表2 個案應入國民中學而未入學通報情形表

| 個案 | 國中應入學日期   | 國中應入學學年度 | 實際通報日期   | 通報單位    |
|----|-----------|----------|----------|---------|
| 長子 | 103.09.01 | 103      |          |         |
| 次子 | 105.08.30 | 105      | 105.9.15 | 就學系統2.0 |
| 長女 | 108.08.30 | 108      | 108.9.15 | 學生資源網系統 |
| 三男 | 111.08.30 | 111      |          |         |

<sup>4</sup> 因涉個資，公告版內容略。

資料來源：本調查整理。

3、基此，金門縣案家疑似違反「教育基本法」第 8 條第 2 及第 3 項<sup>5</sup>、「兒少權法」第 49 條、「強迫入學條例」及其相關規範，未依法讓適齡兒童入學情形，均有違 CRC 保障兒童生存權利及全面性發展，及應使兒童潛能獲得最大程度發展之規範意旨，權責機關相關處理措施應以兒童最佳利益為考量出發。

(五)另據教育部函稱，因本個案家長「○○○○」(略)<sup>6</sup>，拒絕帶孩子上學，也不願意申請非學校型態實驗教育，惟經本院調查查無相關宗教信仰資料，另就訪談案母部分，案母表示其所信仰係為一種崇尚自然生活之哲學信念。至於為何拒絕讓其子女到校學習，其表示略以：「長子一開始有申請入學，但因為不知道每學期都要申請，學校說有去註冊就好，後來感覺有點像是被騙去註冊，但不知道註冊就是要上學，沒去就會收到中輟通知。我至今還是覺得莫名其妙，為什麼好好的孩子莫名其妙就變成中輟生？」關於本案例中輟及未入學學生，金門縣政府教育處與學校曾多次辦理中輟專案檢討會議、中輟預防及復學輔導業務聯繫會議，並持續進行家訪以瞭解學生家庭及學習狀況，也曾多次協助該家長申請非學校型態實驗教育，惟個案家長始終拒絕小孩入學亦不願申請非學校型態實驗教育。復依 98 年 12 月 18 日金門縣 98 年度中途輟學學生輔導第 2 次督導會報，針對個案進行討論，略以：「主席指示事項：(三)

<sup>5</sup> 學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害。國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任，並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。

<sup>6</sup> 因涉個資，公告版內容略。

○○國小 2 年級中輟生個案，應予處理之方式：1. 個案係因家長無意願將孩子送學，實已剝奪孩子受國民義務教育之權利，學校應先行文○○公所，請其召開強迫入學委員會做成罰鍰決議強制執行，家長仍未配合，教育局再協調少年保護官循司法程序處理。……」等語。足徵，前於 98 年，○○國小及金門縣政府教育處即已表達尋求強迫入學委員會依法採取強制作為之請求。

(六)惟查，殊不論裁罰之具體結果，針對金門縣政府相關溝通及行政措施無效之情況，該府教育處於辦理強迫入學業務及輔導措施等過程之初，即於 101 年強迫入學委員會暨中輟學學生輔導第 1 次督導會報，及同年度召開專家諮詢會議之相關專業意見等指稱，因主管機關與案家之溝通成效不彰，且家長未能依法配合辦理實驗教育，恐有損及兒童教育基本權等因素，多次建議主管機關應改行其他積極手段介入並處理，以維個案之基本受教育權，惟仍未見該府評估採行，或經社會處認因未有兒虐情形，仍未達兒少權法第 49 條程度等情，是以，相關評估及整合聯繫作為顯過於消極，認事用法疑有違誤。

此有歷次會議紀錄詳如卷證，茲摘錄佐證如下：

- 1、101 年度強迫入學委員會暨中輟學學生輔導第 1 次督導會報，會議紀錄略以：「四、提案討論：(二)說明：建請○○○公所依強迫入學條例第 9 條 3 項，敦促個案父母改善，尚未依限入學，則請社會局依兒童及少年權利保障法第 97 條 1 項處以罰鍰，次依第 64 條提出兒童及少年家庭處遇計畫，甚或再依第 71 條規定，請求法院宣告停止親權。惟上揭之程序是否正當適法，還請主席責成相關單位之法律人提供專業之協助……。2. 教

育局○課長：(1) 日前本局為此個案赴教育部參加會議，……其中台南縣也曾有類似之個案，最終係以請求停止親權判決解決……。(2) ……強迫入學條例與兒少保障法係屬不同之法律，原則上可並行不悖，但以一般之觀感，輕罰未果後重罰較能被接受，所以本案仍請公所先召開強迫入學委員會，如無法解決，再請社會局依兒少保障法之相關規定協助辦理」等語。

- 2、101年7月18日金門縣○○國小中輟學生復學輔導個案研討會會議紀錄載明，「與會人員討論與建議摘錄略以：……本個案家庭採取非主流之方式來教育孩子，依兒少權法規定，任何人不得剝奪兒少接受義務教育的權利，否則可處罰鍰、處以親職教育、甚至停止親權。三、在民法上針對停止親權之認定，得依據監護人是否有意願、有能力照顧孩子，本個案經實際家訪，與實務上停止親權之案例不盡符合，是否符合停止親權之要件，應予以保留。四、國民教育法第4條，有所謂在家自學方案和家長教育選擇權，家長有權利選擇各種形式之教育，因此建議協助家長完成在家自學方案」及「金門縣對於在家自學方案具有前例，建議讓申請過該方案之家長與個案家長進行溝通，給予在家自學的建議和經驗」等語。
- 3、針對金門縣政府強迫入學委員會遲至103年方進行裁罰之因，詢據金門縣政府指稱，「一直不敢用強烈的方式處理，就是深怕該家長會帶孩子們做出遺憾的事情出來，所以一直採用柔性勸導，溫和方式進行。在剛上任100年至101年間均多次訪視，但未做紀錄，在102年至104年間有10次的訪視紀錄……」等語，在卷可參。

(七) 況查，期間案家於 101 年 5 月曾將渠子女之戶籍遷移至新北市，至 102 年暑假再將戶籍遷回金門縣，將近 1 年處於短期行蹤不明，校方經訪視亦未見到兒童，且案家仍未依法於新北市入學就讀，應非屬典型中輟情形，除強迫入學條例外，明確違反兒少權法第 49 條相關規定，損及兒少生存及發展權甚鉅。然該府仍未即依法採必要之強制保護措施，錯失介入時點，無論從教育權之維護或其他社福資源協助顯示力有未逮，整體行政措施流於保守且逐年越趨消極，且未試行或評估採取其他積極性措施，教育、社政、民政、衛政等跨局處橫向聯繫協調不足，在卷可評。茲綜整案家遷移戶籍之事件紀錄情形如下表所示：

表3 個案101年遷移戶籍之案情表

| 日期             | 事件過程及主管機關辦理情形  |
|----------------|--|
| 101年<br>5月1日   | 1. 5月1日經社工訪視，案父表示將遷戶籍及學籍至新北市，本處持續追蹤輔導個案。<br>2. 5月1日簽稿會核民政局查察個案戶籍資料，個案家長移似為躲避行政罰則，已將個案戶籍遷移至新北市。                                   |
| 101年<br>5月2日   | 教育處輔諮中心進行到校服務，與校方共同討論個案轉學籍及後續因應作為。   |
| 101年<br>5月14日  | 教育處輔諮中心進行定期家庭訪視，關懷2位案主狀況，實地瞭解案家小朋友在家自學的狀況與案父母的教育理念。  |
| 101年<br>5月16日  | 教育處輔諮中心與學校討論個案學籍後續轉移問題，了解學校端已經處理的事項，及追蹤學籍轉移狀況。   |
| 101年<br>5月28日  | 教育處輔諮中心進行家訪，關懷案家狀況。  |
| 101年6月         | 1. 以府教學字第 1010043164 號函請新北市查察學籍，個案戶籍 5 月 1 日遷移至新北市，家長於 5 月 7 日至○○國小辦理轉學手續，惟事後遲未接獲轉入學校之回函。<br>2. 案經新北市 6 月 21 日函覆，個案並未進入該市所轄學校就讀。 |
| 102年<br>11月14日 | 1. 家長於 102 年暑假將孩子戶籍遷回金門縣，但仍然拒絕讓孩子接受學校教育。<br>2. 金門縣 102 年第 2 次中輟專案檢討會議，決議與學校協商瞭   |

| 日期 | 事件過程及主管機關辦理情形   |
|----|---|
|    | 解○公所強迫入學委員會相關措施；由強迫入學委員會與學校一起家訪，並請家長提出「非學校型態實驗教育」申請書。 |

資料來源：本調查彙整自教育部及金門縣政府調卷資料。

(八)經詢衛生福利部指出，「101年金門縣政府社會處接獲案子女應入學未入學之通報後，社工人員評估兒少受照顧狀況良好，主要問題為案父母有其自身教育理念及想法，不願讓孩子進入學校教育體系，爰在101-104年期間曾與教育單位、強迫入學委員會、少輔會社工等聯合訪視，期間並曾邀請外聘專家學者協助一同前往案家訪視，召開專家諮詢會議，以輔導案父母申請在家自學方案。惟因案父母雖口頭上曾應允，但實際上卻未有行動，爰依法裁處罰鍰。至104年因評估案家主要問題係輔導案父母申請在家自學，認實無其他兒少受照顧議題，又考量教育處仍續予輔導中，經諮詢外部專家學者後，社會處即先結案。至109年8月金門縣政府社會處接獲通報後，指派兒少保護社工人員到案家調查訪視，並與案父母及4名子女會談，據社工人員調查報告(略)<sup>7</sup>。另依歷次社會處兒少保護個案紀錄顯示，社工員除電訪外，並未能時常進入家庭見到案家，又其內容則多以一般生活照顧為主，關於自學教育之情形則多參採教育處人員之相關意見。然至104年為止，社會處因評估案家主要問題係輔導案父母申請在家自學，實無其他兒少受照顧議題，又考量教育處仍續予輔導中，社會處即先結案，足見，該府對於案家整體發展照顧事項之評估及事證蒐集過於消極，洵有疏忽。

<sup>7</sup> 因涉個資，公告版內容略。



(九)況且，細究本案辦理情形，金門縣○○國小辦理此案入學輔導業務，案生1未就學狀態前後歷時長達11年期間，查會議聯繫紀錄明顯呈現第一線學校在處理是類案件之困境，學校端無論於人力、法令適用或實際強制及輔導作為均有其運作限制。且○○國小透過中輟個案督導相關會議，多次表達請求各主管機關協助辦理或介入，惟金門縣政府過去雖於相關會議中研提意見，然未能積極尋求中央主管機關介入及行政指導意見，整體督導作為有待改進。(下表略)<sup>8</sup>

(十)再查，依歷年督導情形顯示，教育部雖曾於103-104年回應金門縣府教育處之協助請求，然自本案個案1於98年9月通報未依法入學起，教育部遲於101年方介入行政指導，且僅於101年-104年間針對金門縣政府給予個案行政指導及督導意見。本案於105年起至109年8月經金門縣家扶基金會陳情於媒體披露本案及本院啟動調查前之4年餘期間，教育部及金門縣政府竟未持續溝通或評估兒童身心發展之機制，行政作為顯然消極，中央及地方聯繫不佳，可堪認定。茲列歷年督導紀錄情形如下表：

表4 教育部歷年督導紀錄摘要表

| 項次 | 教育部督導日期及內容摘要                   | 金門縣政府相關因應作為摘要   |
|----|--------------------------------|---|
| 1  | 101年3月22日<br>(101年第1次中輟業務聯繫會議) | 召開金門縣101年度強迫入學委員會暨中途輟學學生輔導第1次督導會報，依教育部指示，該府應每季函報○○國小個案後續處理情形，所以請該校先行文○○公所召開強迫入學委員會，依強迫入學條例之相關規定辦理，倘若再未見成效，則請社會局協助，依「兒少權法」採取相關之措施。 |

<sup>8</sup> 因涉個資，公告版內容略。



| 項次 | 教育部督導日期<br>及內容摘要                   | 金門縣政府相關因應作為摘要   |
|----|------------------------------------|---|
| 2  | 101年5月11日<br>教育部函復內政部<br>兒童局督導辦理   | 內政部兒童局101年5月9日函知教育部，金門縣政府社會處已針對案家兄弟進行持續訪視及處遇，請教育部依101年第1次中輟業務聯繫會議中○○國小所提強化策略報告，持續督導主責相關單位依強迫入學條例辦理，爰教育部於101年5月11日函復內政部兒童局，將持續督導該府，並每3個月函報部後續辦理情形。   |
| 3  | 101年9月25日<br>(101年第2次中輟<br>業務聯繫會議) | 召開金門縣101年度強迫入學委員會暨中途輟學學生輔導第2次督導會報，對○○國小個案持續追蹤討論，社會局於9月17日依兒少權法規定處以個案家長6萬塊罰鍰並將裁罰書送達，另○○公所於9月6日及10月15日行勸導警告文書，但個案家長屢次拒收，會議決議請社會局再查察案主有否依限繳交罰鍰，若逾期仍未繳納，則按移行政執行處強制執行；○○公所強迫入學委員會要儘快依強迫入學條例第9條，對案主處以罰鍰，若逾期不繳者，則依同法第12條規定，移送法院強制執行；○○國小行文請個案家長依規定提出在家自學方案；警察局請再持續派員訪視，並施加壓力；民政局請協助對案主之宗教信仰進行瞭解。 |
| 4  | 102年3月26日<br>(102年第1次中輟<br>業務聯繫會議) | 召開金門縣102年度中途輟學學生輔導第1次督導會報，請○○公所強迫入學委員會確實向個案家庭實施罰鍰制度，另請學校持續協助家長申請在家自學。   |
| 5  | 102年9月30日<br>(102年第2次中輟<br>業務聯繫會議) | 召開金門縣102年度中途輟學學生輔導第2次督導會報，請○○國小持續提供家長申請「非學校型態實驗教育」，並做相關追蹤輔導。請○○公所強迫入學委員會機及啟動累罰機制，個案父母若未繳交罰款，依法移送法院強制執行。個案預防針未施打，衛生局有否相關罰則，請確實強制執行。  |
| 6  | 102年12月5日<br>○○國小函報<br>中輟乙案        | ○○國小進行中輟家訪時，會中與家長討論學習計畫，家長仍不改變執意在家生活，會後發函○○公所及金門縣政府並副知教育部國教署，轉知個案因家長堅持執意讓孩子   |

| 項次 | 教育部督導日期<br>及內容摘要                          | 金門縣政府相關因應作為摘要   |
|----|---|---|
|    |   | 在家生活，仍未復學持續中輟，懇請依強迫入學條例第9條第1項規定採取相關措施。  |
| 7  | 102年12月9日<br>教育部函衛生福利部<br>9月30日會議決議事項     | 教育部函文衛福部針對於102年9月30日召開之「102年度第2次國民中小學中輟預防及復學輔導業務聯繫會議」依決議事項辦理。   |
| 8  | 102年12月12日<br>教育部函○○國小及<br>金門縣政府          | 教育部國民及學前教育署來函，要求○○國小依據102年09月30日中輟業務聯繫會議之決議事項辦理並函報中輟個案輔導大事記及相關辦理情形。<br>本案於12/14進行中輟家訪，並轉交申請在家自學規定及表格。   |
| 9  | 102年12月25日<br>教育部國教署函轉<br>金門縣政府彙整併案<br>函報 | 1、學校校長、主任、行政同仁與導師於開學前前往個案家中邀請並告知開學日期與註冊事項，積極邀請復學。<br>2、每日追蹤個案到校情形並登記於班級晨檢簿。<br>3、每月到家進行家訪，了解個案情形並邀請復學。<br>4、每日發文告知相關單位個案未到學。                            |
| 10 | 103年3月28日<br>(103年第1次中輟業<br>務聯繫會議)        | 召開金門縣103年度強迫入學委員會暨中途輟學學生輔導第1次督導會報，請○○公所強迫入學委員會確實向個案家庭施罰緩制度，另請學校持續協助家長申請在家自學。  |
| 11 | 103年9月29日<br>(103年第2次中輟業<br>務聯繫會議)        | 金門縣103年度強迫入學委員會暨中途輟學學生輔導第2次督導會報，請○○公所強迫入學委員會確實查訪，另請學校與輔諮中心持續進行家訪與瞭解，並要求個案進行相關學力測驗，惟皆遭個案父親拒絕。  |
| 12 | 104年3月23日<br>(104年第1次中輟業<br>務聯繫會議)        | 召開金門縣104年度強迫入學委員會暨中途輟學學生輔導第1次督導會報，請教育處持續努力朝在家自學計畫進行；另請社會處除採用罰錢方式外，除現階段兒少保護法律面外，應尋求更強制的作為，且教育部曾電洽說明強迫入學委員會罰錢次數過少，故罰緩強迫入學事宜仍得進行，並結合個案家庭之周遭親情攻勢，來進行勸說以求突破。 |
| 13 | 104年7月28日                                 | 1、104年7月28日教育部國民及學前教育署  |

| 項次 | 教育部督導日期及內容摘要                   | 金門縣政府相關因應作為摘要   |
|----|--------------------------------|---|
|    | 教育部國教署函<br>金門縣政府               | 臺教國署學字第1040063123號函：同意○○國小家訪後再行函報強迫入學委員會執行催告入(復)學事宜。<br>2、104學年9月起，配合學校家訪後再行函報強迫入學委員會執行催告入(復)學事宜。                             |
| 14 | 104年9月17日<br>(104年第2次中輟業務聯繫會議) | 召開金門縣104年度強迫入學委員會暨中途輟學學生輔導第2次督導會報，縣內曾邀請兒童專家針對個案家庭進行訪視，案家無任何虐兒情形，所以無法強制剝奪親權，法律強制執行怕適得其反，但請個案家長申請在家自學，個案家長仍然拒絕，本案仍請各單位持續家訪並輔導之。 |

資料來源：本調查彙整自金門縣政府約詢前說明資料。

(十一)綜上，「兒童權利公約」於 103 年國內法化，規定以兒少最佳利益原則，將兒少自身視為權利持有者，國家教育目標應使兒童潛能獲得最大程度之發展。然本案金門縣案家限制 4 名子女分別自 97、99、102 及 105 學年度起，至 109 學年度第 1 學期止，自始且長期均未依法就讀國民中小學或參與法定實驗教育（含在家教育），長達 11 年應受而未受國民義務教育，非屬典型中輟之案件，已違「憲法」、「教育基本法」、「國民教育法」、「強迫入學條例」及「兒少權法」等相關規定；金門縣政府 101 年會議專業意見即指稱，案家溝通成效不彰，復未辦理實驗教育，損及教育基本權明確；且 101 年間案家兒少戶籍遷移至新北市，近 1 年疑行蹤不明且仍未入學狀態，已明確違反「兒少權法」第 49 條相關規定，損及兒少生存及發展權益甚鉅。惟該府遲至 103 年僅由強迫入學委員會通知案家長將會裁罰，期間未即採必要保護等積極措施或訴諸司法解決；況教育部於 103-104 年始回應該府教育處請求，105

年起至 109 年金門縣家扶基金會陳情於媒體披露本案及本院於啟動調查前，於 4 年期間均竟未持續進行督導溝通或評估 4 名兒少之身心發展情形。經查本案長達 11 年未決，金門縣政府教育、社政、民政、衛政等跨局處機關間橫向聯繫不佳，基層訪視教師疲於奔命，凸顯現行未入學學生僅按「強迫入學條例」適用辦理之制度困境。另教育部、金門縣政府就本案對於違反「兒少權法」相關規範未能及時適法處理，亦未符 CRC 應遵循兒童最佳利益及發展最大潛能之原則，核有重大違失。

- 二、「兒童權利公約」強調應保障兒童整體發展權及適應社會能力。兒童發展權之概念，係以父母責任非僅生存養育，尤應尊重兒童表意權，並視其為獨立個體之概念；本案金門縣○○國小就本案四名學童進行多次家訪觀察及互動經驗，早於 100 年起即陸續指出兒童疑有學習落後或社交困難之疑慮，甚明顯識字率不佳等情事，況教育處於 101 年起進行訪視輔導，社會處則於 101 年起開案兒少保護會談，惟訪視過程均缺乏對 4 名兒少單獨進行學力及身心發展評估，雖未能認定衍生發展遲緩或錯失療育之因果關係，然該府明知個案恐有兒少認知、社會聯繫關係及青春期自我第 2 階段發展等問題，教育處更多次提出應即強制處理、介入及研擬補救措施等評估作為，社會處則以未有兒虐事實否決或認未照顧不周情事，顯示該府跨局處橫向協調不足，致未以兒少最佳利益及發展兒童最大潛能之前提跨局處合作評估，致延誤及時蒐羅兒少身心發展及基本學力狀況，或據以訴諸司法之基礎，實與 CRC、教育基本法及兒少權法之規範意旨均有未合，核有重大怠失

(一)CRC 強調應保障兒童整體發展權及適應社會能力，兒童發展權之概念，係以父母責任非僅生存養育，尤應尊重兒童表意權，並視其為獨立個體之概念（CRC 第 2、3、12、13、28 及 29 條相關意旨參照）。復按我國「憲法」第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」及第 58 條規定：「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能。」保障人民基本受教權益，期發展健全人格。揆諸「教育基本法」之意旨，有關教育目的、發展基本學力及現行學力檢測之相關意涵顯示，政府自應積極保障國民受義務教育之基本權利，並應促進個體自我實現，致力於個人潛能及自我實現開展。相關條文摘要如下表：

表5 教育目的及發展基本學力之相關條文摘要

| 法條名稱    | 條號            | 條文摘要   |
|---------|---------------|--|
| 「教育基本法」 | 第 2 條<br>第1項  | 「人民為教育權之主體。」   |
|         | 第 2 條<br>第2項  | 「教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、愛國教育、鄉土關懷、資訊知能、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民。」 |
|         | 第 2 條<br>第3項  | 「為實現前項教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任。」  |
|         | 第 14 條<br>第1項 | 「人民享有請求學力鑑定之權利。」   |
|         | 第 14 條<br>第2項 | 「學力鑑定之實施，由各級主管教育行政機關指定之學校或教育測驗服務機構行之。」   |
| 「國民小    | 第10條          | 「學校應結合教務、學務、輔導相關處室及家長  |



| 法條名稱                        | 條號 | 條文摘要  |
|-----------------------------|----|---|
| 學及國民<br>中學學生<br>成績評量<br>準則」 |    | 資源，確實掌握學生學習狀況，對學習表現欠佳學生，應訂定並落實預警、輔導措施。學生學習過程中各學習領域之成績評量結果未達及格基準者，學校應實施補救教學及相關補救措施；其實施原則，由直轄市、縣（市）政府定之。」 |

資料來源：本調查整理。

(二)次查，所謂國民教育階段「基本學力」，教育部定義<sup>9</sup>係指「所有學生在學習過後必須具備之最基本的成就表現」。又，地方政府為瞭解所屬國民中小學學生之學習表現，得規劃辦理學力檢測及分析其影響因素，俾據以研擬推動相關支持及改進措施，並實施追蹤檢測，以瞭解前開措施成效。相關研究另指出，「基本學力為學習之關鍵核心知能，作為適應社會生活所必需，銜接下一學習階段之先備能力，是個人自我實現與未來發展之基石，並彰顯國民教育之公平性及正義價值」。摘要如下表：

表6 基本學力之相關內涵摘要

| 基本學力內涵摘要  | 資料來源                              |
|---|-----------------------------------|
| 學力是指某一個教育階段的學生在完成該階段的教育之後，應該具有的知能，而在學力當中，部分知能經實證研究結果是學習其它知能的關鍵，這種關鍵的知能就是基本學力，所以基本能力是最重要、最關鍵的少數知能，它包括學習活動中的認知、情意、技能3個部分。 | 林天佑，民92；引自陳伯璋等，民98。 <sup>10</sup> |
| 就學習的層級而言，基本意指「基礎的」、「為繼續發展必須具備的」；就學習的範圍而言，基本意指「為生活之各方面所必需具備的」。   | 楊思偉，民89。 <sup>11</sup>            |

<sup>9</sup> 教育部國民小學及國民中學補救教學實施方案。

<sup>10</sup> 陳伯璋、林世華、陳清溪、曾建銘（民98）。建立國中小、高中職基本學科能力品管機制之研究報告。載於國家教育研究院。

<sup>11</sup> 楊思偉（民89）。基本能力與基本學力。教育人力與專業發展雙月刊，17(6)。

資料來源：本調查整理。

- (三)對此，由於本案金門 4 兒少自始未受學校正規體系教育，爰未形成學習成果及認知發展之檢測或正式評估，尚難以判斷學力程度，遑論掌握渠等在家學習之實際成效，據以進行相關協助措施。經查，教育部雖指稱，金門縣政府依據相關評量準則、國民教育法及地方制度法相關規定，辦理學力檢測以瞭解學生學力現況，並安排個案進行檢測；然學校經向家長提出學力檢測之要求後，遭家長拒絕，爰個案學力程度僅得由定期家訪時觀察並記錄。惟查，綜整校方訪視及輔導紀錄情形顯示，個案家庭自學之內容顯與正規教育內差異極大，且部分紀錄持續顯示學童認知發展及行為均受影響，即學校於個案訪視過程中，已對於個案學童認知發展程度及社交關係等產生疑慮。雖難以直接遽為因果判斷，然金門縣政府針對基層訪視評估情形，未見據以實施專業評估，及施以積極措施，已損及渠等教育及發展權，實有未當。(下表略)<sup>12</sup>
- (四)況且，本案兒少雖未有學力檢測結果，然參酌歷年教師針對 4 名個案之家訪輔導紀錄中，仍不乏載明各項學力狀況、社會互動發展問題或學習方式等評估隱憂，涉及損害兒少發展權等基本權益之疑慮。(下表略)<sup>13</sup>
- (五)承上，查 103 年 11 月 12 日金門縣政府辦理「3 名○姓兒少保個案專家諮詢會議」紀錄載明略以：「專家建議：……這個案子拖了好幾年，大家都是在『單兵作戰』，建議大家應該是要『聯合作戰』，在做聯

<sup>12</sup> 因涉個資，公告版內容略。

<sup>13</sup> 因涉個資，公告版內容略。



合評估時，要避免案父母對孩子的干擾，不要讓案主看到案父母包括肢體語言、臉部表情等，以避免影響到評估的結果。……」況且，就上述個案3為例，渠本身應具備高度繪畫及學習興趣。然觀察○○國小長期之輔導紀錄，足見學校教師單獨與兒少對談之內容，顯見兒少非全然無赴學校就學之意願或對於同儕相處之興趣，甚至顯示個案認知之學習範圍恐受家長影響而侷限於自家之情形；此外，年紀較大的2名哥哥，相較於2名年紀較小的兒童，則有更明顯排斥家訪的狀況，對於此類家訪之引導及溝通契機，實有待更專業與細緻之評估。

(六)另，據教育部於約詢前提供之說明載明，「有關是否符合兒童最佳利益，應綜合考量學童之身心狀態、對父母之依賴程度、與社會互動情形、相關學力程度等。部分學生與家長，確有實驗教育等相關新興教育理念之需求，爰實務應綜合評估各案例是否確為拒學或屬非學校型態實驗教育之情形」及「以本案為例，學校歷年來皆定期家訪學生，可透過訪視、晤談或測驗等方式瞭解學生受教情形或相關學力狀態，並確保學生有接受教育之情事」，在卷可評。然本案顯示，4名兒少之學習雖以父母影響和主導安排為主，惟學校家訪紀錄亦載明家長以自由接近放任狀態，未見學習指導計畫或方案，家訪時亦多以背誦經書或上網自主瀏覽學習為主，極少見家長實際指導學習；況教育部及衛生福利部立於主管機關立場，復未協助金門縣政府積極評估或蒐集4名孩子的身心發展狀況。爰此，已然錯失評估兒少於幼兒期發展之相關不利狀況，或有無刺激不足等實際情形。又，本案調查委員於110年10月13日赴金門案家住處與4名兒少進行一對一訪談，針對「你

做過測驗嗎」之相關疑問，多表示未曾接受測驗，且有 1 名兒少仍指出「自己(學習程度)比較落後」等語。

(七)此外，CRC 第 12 條認國家應「確保有形成自己意見能力之兒童，有權對影響到其本人的一切事項自由發表自己的意見，對兒童的意見應按照其年齡和成熟程度給以適當的看待。」為達此目的，國家應使「兒童特別應有機會在影響到兒童的任何司法和行政訴訟中，以符合國家法律的訴訟規則的方式，直接或通過代表或適當機構陳述意見。」2009 年 CRC 第 12 號一般性意見針對兒童表意權進一步說明<sup>14</sup>：國家應確保有形成自己意見能力之兒童有權對影響到其本人的一切事項自由發表自己的意見，且國家對於兒童的意見應按照其年齡和成熟程度給予適當的看待。基此，為促進兒童的健全發展，CRC 所保障兒童發表意見的權利，成人必須要適當地予以尊重，國家應規範適度地讓兒童有表達其意見的權利<sup>15</sup>。

(八)惟再查，檢視本案訪視紀錄顯示，家訪之進行多由輔導人員會同案父母觀察或與兒少互動，更多時候如兒童正於休息或外出時間，則僅由訪視人員與案父母面談，未能時常進行兒少單獨訪視或專業評估，復難以理解兒童就學之真意，缺乏探知就學意向及身心狀況之良機，致本案前後歷時 11 年期間，顯亦未符「兒童權利公約」保障兒少教育權及表意權之精神。(下表略)<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> 110年，取自<https://www.cylaw.org.tw/about/crc/28/144>

<sup>15</sup> 兒福聯盟(106年)。兒童的表意權。110年，取自[https://www.children.org.tw/archive/report\\_detail/93/150](https://www.children.org.tw/archive/report_detail/93/150)

<sup>16</sup> 因涉個資，公告版內容略。

- (九)對於兒少就學表意部分，本案調查委員於110年10月13日與4名兒少進行一對一訪談，針對「你是否想上學」之相關疑問，多數表示未曾想過，惟未能指出具體原因；然有1名兒少回答：「小時候想過(上學)」等語，或也有認為「去上學，也可以」之想法，顯示以兒少本身意願而言，並未均自始實際排斥就學。況以本訪談結果顯示，過去各單位雖多次赴案家進行訪視，然歷次訪談多以案父母為主要對象，本次4名兒少多數指出「不曾」與來訪者對談，或者是「老師是跟爸爸媽媽聊天」等語，顯示政府相關措施對於兒少表意權理解仍顯不足，在卷可證。
- (十)再查，金門縣教育處歷年來已多次提出針對本案介入親權或建議尋求司法訴訟及處以兒少權法裁罰之意見，惟該府社會處則以未有兒虐事實或可能引發負面效果作為回應，未見實際參「兒少權法」第49條具體評估後進行之專業判斷歷程。顯見，本案對於強迫入學條例裁罰之外之行政作為實過於消極，致個案問題歷年重複研提卻未見實際具體之評估作為及採行措施以收實效。(下表略)<sup>17</sup>
- (十一)綜上論述，「兒童權利公約」強調應保障兒童整體發展權及適應社會能力。兒童發展權之概念，係以父母責任非僅生存養育，尤應尊重兒童表意權，並視其為獨立個體之概念；本案金門縣○○國小就本案四名學童進行多次家訪觀察及互動經驗，早於100年起即陸續指出兒少疑有學習落後或社交困難之疑慮，甚明顯識字率不佳等情事，況教育處於101年起進行訪視輔導，社會處則於101年起開案兒少

---

<sup>17</sup> 因涉個資，公告版內容略。

保護會談，惟訪視過程均缺乏對 4 名兒少單獨進行學力及身心發展評估，雖未能認定衍生發展遲緩或錯失療育之因果關係，然該府明知個案恐有兒少認知、社會聯繫關係及青春期自我第 2 階段發展等問題，教育處更多次提出應即強制處理、介入及研擬補救措施等評估作為，社會處則以未有兒虐事實否決或認未照顧不周情事，顯示該府跨局處橫向協調不足，致未以兒少最佳利益及發展兒童最大潛能之前提跨局處合作評估，致延誤及時蒐羅兒少身心發展及基本學力狀況，或據以訴諸司法之基礎，實與 CRC、教育基本法及兒少權法之規範意旨均有未合，核有重大怠失。

三、「兒童權利公約」規範國家應以發展兒童最佳潛能為教育目標、維護兒童最佳利益，教育基本法雖保障家長教育選擇權，仍應立基於維護兒童最佳利益及發展兒童最大潛能為優先原則。本案家長未將其子女視為獨立完整個體，甚至視為自身財產之觀念，拒讓子女受義務教育，按 CRC 第 13 號一般性意見，涉有教育忽視 (Educational Neglect)，也抵觸教育法令保障家長教育選擇權之原則；此外 4 名兒少迄未完成法定疫苗接種，涉違反「傳染病防治法」等規定，則損及兒童基本健康權利。經查金門縣政府 102 年及 103 年諮詢會議意見已提出應注意施打疫苗，及渠等均未施打預防接種，恐不利渠等抵抗力等事項，惟該府仍未進行專業評估或調查，於 104 年即逕認毋須按「兒少權法」第 102 條規定命家長接受親職教育輔導，顯見行政人員至案家未諳兒少權利，未能基於兒少最佳利益釐清 4 名兒少權益侵害情形。綜整介入關鍵、權責及時機，彰顯金門縣政府跨局處橫向聯繫不足，未符

「兒少權法」及 CRC 應保障兒童健康權及兒少最佳利益之規範意旨，洵有疏失

(一) CRC 規範國家應以發展兒童最佳潛能為教育目標、維護兒童最佳利益（第3條、28及29條意旨參照）；而教育基本法雖保障教育選擇權，仍應立於合法之基礎。按CRC第13號一般性意見，針對本項暴力之形式提出說明：「(1) 疏忽或疏失之對待：……其態樣包括：……教育之忽略：未使兒童通過入學或以其他方式依法接受教育；……。」復按「憲法」第21條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」及第58條規定：「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能。」針對「家長行使親權」之規定，則按「民法」第1055、1055-1、1055-2條相關規定，在消極方面，家長對子女之管教、監護，需在合理正當的範圍，並不得逾越必要的程度；在積極方面，則指須排除他人危害，解除子女的困苦與危險，以達成照顧、保護、管教、養育、監督等功能。若家長對未成年子女疏忽管教，視情形依法應負民事責任（如停止親權、損害賠償責任、支付未盡教養責任之安置費用）、刑事責任、行政責任（違規處罰）等相關法律責任。準此，縣（市）主管機關針對停止親權及緊急安置之評估，則應按「兒少權法」第56條及71條等規定，主管機關有請求法院進行緊急安置及宣告停止其親權或監護權之權利。

(二) 關於實驗教育之法制演進，我國業於88年修正「國民教育法」第4條第3項規定：「前項國民小學及國民中學，得委由私人辦理，其辦法由直轄市或縣（市）政府定之。」同條第4項規定：「為保障學生學習權，國民教育階段得辦理非學校型態之實驗

教育，其辦法由直轄市或縣（市）政府定之。」同年，「教育基本法」通過，第13條等係明定「實驗教育」為我國教育基本原則之一，從而非學校型態實驗教育、委託私人辦理及實驗教育獲得法律授權之依據。為進一步保障學生學習權，增進家長教育選擇權，鼓勵教育創新與實驗，促進教育多元發展，103年底公布「學校型態實驗教育實施條例」、「公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例」及「高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例」，即所稱實驗教育三法。基於相關規定，家長依其理念得按規定申請實驗教育，並依程序接受專家審議。相關法條如下表：

表7 案涉實驗教育內涵之相關條文摘要

| 法條名稱                      | 條號      | 條文摘要  |
|---------------------------|---------|---|
| 「教育基本法」                   | 第13條    | 「政府及民間得視需要進行教育實驗，並應加強教育研究及評鑑工作，以提昇教育品質，促進教育發展。」   |
| 「高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例」 | 第1條     | 「為保障學生學習權及家長教育選擇權，提供學校型態以外之其他教育方式及內容。」  |
|                           | 第3條     | 「具有國民小學、國民中學或高級中等學校入學資格者，得依本條例規定參與各該教育階段實驗教育。」  |
|                           | 第8條第1項  | 「實驗教育之理念，應以學生為中心，尊重學生之多元文化、信仰及多元智能，課程、教學、教材、教法或評量之規劃，應以引導學生適性學習為目標。」  |
|                           | 第8條第2項  | 實驗教育之教學，應由實質具有與教學內容相關專長者擔任。……」  |
|                           | 第11條第2項 | 「審議會開會時，屬個人實驗教育審議案件者，得邀請申請人列席陳述意見；屬團體實驗教育及機構實驗教育審議案件者，應邀請申請人或其推派提出申請之代表列席陳述意見；必要時，得邀請學生本人、設籍學校代表或學生之法定代理人列席。」 |

| 法條名稱                       | 條號  | 條文摘要  |
|----------------------------|-----|---|
| 「金門縣國民教育階段辦理非學校型態實驗教育補充規定」 | 第4點 | 「學校應於受理個人申請辦理實驗教育計畫後，成立專案小組，由校長擔任召集人召開會議，就各申請案件提供建議，學校應於受理申請截止後，7日內召開專案會議，並填具學校送審表併同申請資料，函送該府。本次申請案其所屬學校皆依規定審查通過後函報本府。」 |

資料來源：本調查整理。

(三)經查，本案總歷時長達 11 年，查閱金門縣政府相關中輟輔導紀錄、強迫入學委員會會議紀錄、跨局處會議及○○國小數年之輔導紀錄等資料顯示，該府為突破家長不願申請非學校型態實驗教育亦不願讓學生至學校就學之情形，曾透過專家會議、提高罰鍰、歷年按月家訪、跨局處研商等多元途徑以使家長得符合相關「強迫入學條例」及實驗教育等相關規定，惟家長過去多表示不願申請，直至 109 學年度始提報實驗教育方案，並經該府 109 年 12 月 9 日核定該家庭 2 名個案學齡兒童之非學校型態實驗教育計畫。(下表略)<sup>18</sup>

(四)次查，案家 4 名子女自始多未施打預防接種，未符「傳染病防治法」<sup>19</sup>等相關規定，金門縣政府教育處 102 年聯繫會議、103 年諮詢會議及 104 年業務聯繫會議，歷次意見提出該府衛生局應注意施打疫苗事項，或因案家均未施打預防接種，恐不利渠等抵抗力等語，惟仍未見積極輔導介入。復未依 98

<sup>18</sup> 因涉個資，公告版內容略。

<sup>19</sup> 按108年6月19日修正之「傳染病防治法」第27條第2項規定略以：「兒童之法定代理人，應使兒童按期接受常規預防接種，並於兒童入學時提出該紀錄。」同條第3項復規定：「國民小學及學前教（托）育機構對於未接種之新生，應輔導其補行接種。」循其立法理由為保護抵抗力較弱之群體（如小學、幼稚園、托兒所等兒童），增列兒童之法定代理人應負使其按期接受預防接種之責及新生入學時應提出有關預防接種紀錄之規定等。基此，衛生福利部擬定預防接種政策，由地方衛生主管機關據以執行，以建立高群體免疫力，預防傳染病之發生、散播及蔓延。



年內政部兒童局時期即推動之「6歲以下弱勢兒童主動關懷方案」，辦理個案主動追蹤輔導或依法催注之作為，亦證權責主管機關於本案兒少身心發展情形尚未能確實掌握評估外，更難謂該府於104年針對個案未完成疫苗接種及相關發展評估下，即逕行認定案家無其他兒少受照顧議題，爰無需社政措施等，並據以結案之判斷妥適性，亦彰機關橫向聯繫不足情形，均未符「兒少權法」及CRC應保障兒童健康權及兒少最佳利益之規範意旨。相關規範及會議內容摘要如下：

- 1、本案涉「傳染病防治法」權責劃分及其相關規定摘要（本案金門縣個案家庭之長子自○○年出生，茲按92年12月16日修正發布之「傳染病防治法」為例摘要如下表）。

表8 案涉「傳染病防治法」權責劃分及相關規定摘要

| 法條名稱                           | 條號          | 條文摘要  |
|--------------------------------|-------------|---|
| 92年12月16日<br>修正發布之<br>「傳染病防治法」 | 第17條<br>第1項 | 「兒童之法定代理人，應負使其按期接受預防接種之責，並妥善保存預防接種紀錄。」  |
|                                | 第17條<br>第2項 | 「國民小學及學前教（保）育機構之新生，應於入學時提出預防接種紀錄；未接種者，應輔導其補行接種；其辦法，由中央主管機關會同有關機關定之。」  |
|                                | 第4條<br>第1項  | 中央主管機關權責，略以：「（一）訂定傳染病防治政策及計畫，包括預防接種、傳染病預防、疫情監視、通報、調查、檢驗、處理及訓練等措施。……」<br>地方主管機關權責則包括：「（二）執行轄區各項傳染病防治工作，包括預防接種、傳染病預防、疫情監視、通報、調查、檢驗、處理及訓練等。……」 |

| 法條名稱  | 條號  | 條文摘要   |
|---|-----|--|
| 91年11月28日<br>發布之<br>「兒童預防接種紀錄檢查及補種辦法」                           | 第6條 | 「國民小學及園、所對未完成預防接種之學生，應配合當地衛生機關採取下列相關措施：……一、書面通知法定代理人或監護人檢查結果及補種事項。二、學生如有其他醫療特殊理由未能完成預防接種者，應連繫或轉介至當地醫療機構做進一步檢查，以決定是否補種。三、協助當地衛生機關辦理補種事宜。」 |
|   | 第7條 | 「當地衛生機關、國民小學及園、所應配合實施預防接種相關之衛生教育及輔導。」  |
|   | 第8條 | 「執行預防接種紀錄檢查及補種工作之相關人員，應將檢查及補種結果分別予以登錄並進行統計。」   |
| 內政部兒童局於98年1月1日推動「6歲以下弱勢兒童主動關懷方案」(業務自102年7月23日由衛生福利部社會及家庭署管轄，下同) | --  | 對象包括「……未按時預防接種、國小新生未依規定入學等特定族群兒童」，加強各該社政、戶政、衛生所(公衛護士)及學校之追蹤輔導機制，主動關懷，以全面篩檢之方式，主動瞭解案家問題，及早介入關懷協助，預防兒虐致死事件之發生。                             |

資料來源：本調查整理。

2、現今提供幼童全面接種之常規疫苗項目有 9 項，共 19 劑次，預防 14 種傳染病。目前法定疫苗接種項目及時程詳如下表：

表9 國民小學、幼兒園、托嬰中心學童及嬰幼兒應完成之疫苗接種項目及時程

| 接種時程        | 接種項目                   |
|-------------|------------------------|
| 出生24小時內儘速接種 | B型肝炎疫苗第1劑              |
| 出生滿1個月      | B型肝炎疫苗第2劑              |
| 出生滿2個月      | 白喉破傷風非細胞性百日咳、b型嗜血桿菌及不活 |

| 接種時程               | 接種項目  |
|--------------------|---|
|                    | 化小兒麻痺五合一疫苗第1劑 (註1)<br>結合型肺炎鏈球菌疫苗第1劑 (註2)                    |
| 出生滿4個月             | 白喉破傷風非細胞性百日咳、b型嗜血桿菌及不活化小兒麻痺五合一疫苗第2劑<br>結合型肺炎鏈球菌疫苗第2劑        |
| 出生滿5個月至8個月<br>(註3) | 卡介苗1劑   |
| 出生滿6個月             | B型肝炎疫苗第3劑<br>白喉破傷風非細胞性百日咳、b型嗜血桿菌及不活化小兒麻痺五合一疫苗第3劑            |
| 出生滿12個月            | 水痘疫苗一劑<br>麻疹腮腺炎德國麻疹混合疫苗第1劑                                  |
| 出生滿12個月至15個月       | 結合型肺炎鏈球菌疫苗第3劑   |
| 出生滿15個月            | 日本腦炎疫苗第1劑、第2劑 (間隔2週)  |
| 出生滿18個月            | 白喉破傷風非細胞性百日咳、b型嗜血桿菌及不活化小兒麻痺五合一疫苗第4劑                         |
| 出生滿27個月            | 日本腦炎疫苗第3劑   |
| 滿5歲至入國小前 (註4)      | 麻疹腮腺炎德國麻疹混合疫苗第2劑<br>日本腦炎疫苗第4劑<br>破傷風白喉非細胞性百日咳及不活化小兒麻痺混合疫苗1劑 |

註：

1. 99年起實施幼兒全面接種五合一疫苗，取代原接種之白喉破傷風全細胞性百日咳混合疫苗 (DTP)及口服小兒麻痺疫苗 (OPV)。
2. 104年起將結合型肺炎鏈球菌疫苗 (PCV13)納入常規接種項目。
3. 105年起將卡介苗接種時程由出生24小時後調整為出生滿5個月至8個月。
4. 國小入學前應完成接種

資料來源：全國法規資料庫。

3、經查 4 名個案多未完成法定疫苗接種項目，且金門縣政府 102 年 9 月 30 日 (102 年第 2 次中輟業務聯繫會議) 紀錄略以：「個案預防針未施打，衛生局有否相關罰則，請確實強制執行」、11 月 28 日 (中途輟學學生輔導第 2 次督導會報) 載明

略以：「個案預防針未施打，衛生局有否相關罰則，請確實強制執行」等語及104年3月23日（104年第1次中輟業務聯繫會議）紀錄略以：「另針對孩童未接受預防注射，衛生局應有作為」，已知悉應依法處理上述問題。然該府衛生局迄未積極依法催種及列入評估事實之基礎，均有未當。茲綜整4名個案之預防接種情形如下表（略）<sup>20</sup>。

（五）另，金門縣政府雖指稱，「依社工110年1月27日家訪所得身高、體重資料，並參考中華民國兒童生長協會7-20歲男女生長與體重曲線圖百分位圖（落於第3-97百分位皆屬正常），案內4名子女成長曲線皆屬正常，僅個案4之身高稍低於第3百分位」等語。惟查，「兒童生長曲線」<sup>21</sup>應於幼兒階段內更利於及早評估判斷<sup>22</sup>，並於適齡期間協助進行檢測追蹤，以免錯過各項發展評估之最佳黃金期間。是以，衛生福利部提供個案身體發展曲線之評估時間為110年本院調查期間中始進行，且兒童生長具連續性，已逾兒童發展評估之期間，顯已未能及時推測個案當時實際發展狀況，亦足證權責機關之違失情形，在卷可參。詳如下表（略）<sup>23</sup>。

（六）深究本案行政機關之處理流程，本院110年4月12日召開諮詢會議，摘述專家學者意見略以：「『兒少權法』第49條第1項第6款的部分，針對教育忽視的部分，稱為『Educational Neglect』的狀況，

<sup>20</sup> 因涉個資，公告版內容略。

<sup>21</sup> 「兒童生長曲線」百分位圖：包括身高／體重與頭圍3種生長指標，分為男孩板與女孩版。生長曲線圖上畫有97、85、50、15、3等5條百分位曲線；百分位圖是在100位同月（年）齡的寶寶中，依生長指標數值由高而低、重而輕，從第100位排序至第1位。資料來源：衛生福利部國民健康署「0-7歲兒童生長曲線」。

<sup>22</sup> 0-5歲之體位，係採用世界衛生組織（WHO）公布之「國際嬰幼兒生長標準」，後方再增加7-18歲「體位標準曲線」；5-7歲銜接點部分，則係參考WHO BMI rebound趨勢，銜接前揭兩部分數據等。資料來源：衛生福利部國民健康署「0-7歲兒童生長曲線」。

<sup>23</sup> 因涉個資，公告版內容略。

教育忽視其實在國內外一直都有一個爭議……在這狀況下，下一步建議應要思考教育和社政介入的應然性，從社政單位的應然面來說，會在於兒少保護這一塊，是針對父母對於兒少的照顧和教養有無疏忽、有無虐待，有無對於孩子生理發展或身心發展有不利的狀態？教育單位這邊為主要的部分，則是以『強迫入學條例』這部分為主，尤其是符合國民教育階段的國中國小。後來實驗教育法後，父母又沒有申請實驗教育，所以依照這個狀況，他們已經違反強迫入學條例，因此我覺得教育和社政都有他們介入的應然性」等語，及「在這個特例上我們真的需要跨局處橫向的做這件事，無法互丟皮球。教育最知道的是每一個年級孩子學習會期待達到的成果，例如低年級、高年級、國中，這是教育單位最清楚，教育也有特教體系，對於各種學習狀態和心智的評估也是專長；社政則對於照顧、家庭了環境、疏忽、虐待最敏感的，所以需要教育做這塊，社政做另一塊……」云云。亦徵，本案之介入方式應涉及跨部會、跨局處聯繫合作，案家信任度及溝通協調問題亦顯非單一機關責任。對此，本院於110年2月26日第2次約詢教育部主管人員，復稱「有的顧慮要在依法行政的層面落實進行，一點是完備行政執行，以及社政單位關心的時候，所引用或關心的項目要不要從整個孩子在這段期間應有健全的發展，而非僅止於有無受到虐待，應要從學習主體的保障出發」。且亦指出本案相關作為不彰致懸而未決之情形，在卷可稽。

- (七)茲以本案金門縣之長期未入學4個案為例，係因家長觀念問題。經查，98年12月18日金門縣98年度中途輟學學生輔導第2次督導會報，針對個案進

行討論，略以：「(略)<sup>24</sup>……並請社會局社工師、家庭教育志工及駐區警員持續前往訪視、勸說，冀望透過多種管道讓個案早日復學。」及 100 年 11 月 24 日 100 年度中途輟學學生輔導第 2 次督導會報，亦有紀載略以：「…… 2. 經多次家訪發現個案不就學的原因來自於家長，(略)<sup>25</sup>……家中 4 個孩子生活作息不正常，且從未施打預防針，而個案在書寫計算能力也明顯的落後同齡學生」等相關資料中，均見個案係因家長自身觀念殊異，長期未依法讓其子女接受義務教育，雖未能據以論斷家長照顧及教養責任不足，然使其子女違法未接受國民義務教育，且主管機關對於其教養歷程及發展狀況也未積極評估調查，致無法掌握案家長是否涉及限制其子女之人身自由，亦徵渠等長期處於教育忽視狀態。

(八) 深究本議題，針對案主群之生活層面及個人發展議題，據金門縣政府 110 年 2 月 26 日於本院約詢後提供補充資料復稱，「109 年重啟兒少保服務開案後，在兒少權益維護上將會更加重視，持續透過訪視關注案家在兒少相關發展上確保案父母有扛起監護及照顧之責任，提供兒少適切資源，並注重兒少健康、休閒、隱私、表意、發展、社交、能力，不足之部分連結相關單位媒合資源挹注，協助兒少權益之維護……。」爰此，整體發展評估尚待後續主管機關積極進行評估協助。

(九) 針對案涉兒少教養狀況及親權之評估，本院於 110 年 2 月 4 日約詢教育部主管人員，復稱「畢竟沒有足夠證據顯示有影響孩子身心健康發展，此與一般教育行政單位在做中輟追輔的案件較不一樣。但我

---

<sup>24</sup> 因涉個資，公告版內容略。

<sup>25</sup> 因涉個資，公告版內容略。

們也會檢討裁罰是否太輕，或當沒有足夠證據影響兒少身心發展，在教育權這部分是否有更強力的措施，這點本部會再檢討……」及「雖然在強迫入學條例和追輔都有相關法令，包括裁罰規定，但要做強制切入時，通常都會以兒童身心發展為考量，如果沒有立即生命威脅和傷害，只針對學習權的解釋，似乎比較困難」等語，可證目前主管機關之認知及作為尚有不足。且揆諸歷年本案各權責機關辦理過程之周折及其法令適用類別，顯示政府於執行面上，無論按「強迫入學條例」規定，及「兒少權法」第49條第1項第6款非屬高風險家庭剝奪國民教育機會之認定及裁罰，均未有共識，主管機關亦迄未提供明確之行政指導及標準作業流程。基此，地方機關認事用法顯不符現狀，工作人員之兒少保護及最佳利益意識觀念亦有未妥，行政流程復難以因應社會變動調整，亟待主管機關積極統籌協調改善，以協助地方解決實務執行面之困難。

- (十) 綜上論述，「兒童權利公約」規範國家應以發展兒童最佳潛能為教育目標、維護兒童最佳利益，教育基本法雖保障家長教育選擇權，仍應立基於維護兒童最佳利益及發展兒童最大潛能為優先原則。本案家長未將其子女視為獨立完整個體，甚至視為自身財產之觀念拒讓子女受義務教育，按CRC第13號一般性意見，涉有教育忽視(Educational Neglect)，也抵觸教育法令保障家長教育選擇權之原則；此外4名兒少迄未完成法定疫苗接種，涉違反「傳染病防治法」等規定，則損及兒童基本健康權利。經查金門縣政府102年及103年諮詢會議意見已提出應注意施打疫苗，及渠等均未施打預防接種，恐不利渠等抵抗力等事項，惟該府仍未進行專業評估或調



查，於 104 年即逕認毋須按「兒少權法」第 102 條規定命家長接受親職教育輔導，顯見行政人員至案家之未諳兒少權利，未能基於兒少最佳利益釐清 4 名兒少權益侵害情形。綜整介入關鍵、權責及時機，彰顯金門縣政府跨局處橫向聯繫不足，未符「兒少權法」及 CRC 應保障兒童健康權及兒少最佳利益之規範意旨，洵有疏失。

四、金門縣該家庭家長因違反強迫入學條例情事，○○國小自 102 年 10 月 1 日起，每日行文該強迫入學委員會，函請依法處以輔導或罰鍰。惟該委員會自 103 年始依法陸續裁罰，4 名個案總計 89 次罰鍰，累計金額約 13 萬 5 千 4 百元，又個案家長同時因違反「兒少權法」第 49 條第 1 項第 6 款及 97 條等相關規定，由金門縣政府社會處分別於 101 年及 104 年依法裁罰，共計 54 萬元，惟案家以脫產、轉移戶籍等方式規避執行，均未如期繳納；該府遲至 109 年 2 月方移送行政執行，未即於 5 年法定時效內辦理，致逾執行期間遭法務部行政執行署臺北分署退案，經查案家直至 110 年 10 月中迄未繳清罰鍰；另該府社會處復未經專業評估或調查結果，即逕認毋須按「兒少權法」第 102 條規定命家長接受親職教育輔導，相關行政程序違法且流於紊亂，均核有違失

(一)國家為落實 CRC 規範意旨，應使每個兒童皆有機會發展潛能，以為成年生活預做準備，並具體保障兒童發聲權利，允為施政重點之一。按「兒少權法」第 49 條第 1 項第 6 款規定：「任何人不得剝奪或妨礙兒少接受國民教育之機會。」等規定。爰家長如有違法拒使子女接受國民教育情事，恐有違反上述規定之虞，主管機關經調查評估後倘認有該當裁罰

要件，依法應依第 102 條規定命家長接受 4 小時以上、50 小時以下親職教育輔導，或依第 97 條裁處家長新臺幣 6 萬元以上、60 萬元以下罰鍰。違反「強迫入學條例」及上述法令之效果如下：

表10 家長無特殊理由違反令子女接受義務教育之效果

| 法規名稱     | 法條       | 內涵摘要  |
|----------|----------|---|
| 「強迫入學條例」 | 第9條第2項   | 「前項適齡國民，除有第12條、第13條所定情形或有特殊原因經鄉（鎮、市、區）強迫入學委員會核准者外，其父母或監護人經勸告後仍不送入學、復學者，應由學校報請鄉（鎮、市、區）強迫入學委員會予以書面警告，並限期入學、復學。」 |
|          | 第9條第3項   | 「經警告並限期入學、復學，仍不遵行者，由鄉（鎮、市、區）公所處1百元以下罰鍰 <sup>26</sup> ，並限期入學、復學；如未遵限入學、復學，得繼續處罰至入學、復學為止。」                      |
| 「兒少權法」   | 第102條第1項 | 「父母、監護人或實際照顧兒童及少年之人有下列情形者，主管機關應命其接受4小時以上50小時以下之親職教育輔導：……四、違反第49條各款規定之一者。」                                     |
|          | 第102條第3項 | 「不接受親職教育輔導或拒不完成其時數者，處新臺幣3千元以上3萬元以下罰鍰；經再通知仍不接受者，得按次處罰至其參加為止。」  |

資料來源：本調查整理。

(二)基此，為維護兒少教育權，父母、監護人或實際照顧兒童及少年之人有違反「兒少權法」第 49 條各款（如：剝奪或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會）規定之一情形者，主管機關（金門縣政府）應命其接受 4 小時以上 50 小時以下之親職教育輔導。

<sup>26</sup> 強迫入學條例所列罰鍰額度1百元以下係以銀元計算，指新臺幣3百元以下。

如面臨法令規定與家長選擇權衝突之時，仍應依上開規定罰鍰，及命家長接受親職教育輔導，不接受親職教育輔導或拒不完成其時數者，得按次處罰，又上述罰鍰如逾期不繳者，應依法移送法院強制執行，以保障兒童學習權。另，地方主管機關針對中途離校學生及其家庭之具體情況，可結合社政單位提供中途離校學生及其家庭相關福利服務。規範如下：

表11 家長親職教育輔導相關規定摘要

| 法規名稱                        | 法條   | 內涵摘要  |
|-----------------------------|------|---|
| 「高級中等學校中途離校學生預防追蹤及復學輔導實施要點」 | 第13點 | 「學生因家庭清寒或發生重大變故，致中途離校、長期缺課或轉學者，學校除依本要點規定辦理外，應檢具該學生及其家庭相關資料，報當地直轄市、縣（市）政府提供必要之救助、安置或其他福利服務；其屬親職功能不彰者，得請家庭教育中心或民間相關團體，提供親職教育或諮詢。」 |
|                             | 第14點 | 「直轄市、縣（市）政府對其轄區所在學校之中途離校學生，得整合其所屬學生輔導諮商中心、該部學生輔導諮商中心、家庭教育中心、勞政、社會福利、衛生、內政與警政機關、公私立機構、法人與團體及學校資源，協助預防、追蹤及復學輔導。」                  |

資料來源：本調查整理。

(三)經查，本案金門縣該公所於101年9月6日及10月15日間行文個案家長勸導警告文書；爾後金門縣○○國小自102年10月1日起，每日皆函請該強迫入學委員會依「強迫入學條例」處以案家輔導或罰鍰等作為。而該強迫入學委員會遲至103年起，方依該條例第9條、「兒少權法」第49條與97條

規定，分別或併案針對該家庭未依法讓 4 名孩童入學接受義務教育等情事進行罰鍰，直至 107 年止，計達 89 次罰鍰<sup>27</sup>，總金額約計 13 萬 5 千 4 百元；惟家長均以脫產、轉移戶籍等方式規避裁罰<sup>28</sup>。是以，上述相關措施未見成效，在卷可稽。茲列 103 年-107 年，本案金門縣該強迫入學委員會之裁罰情形及結果如下表（公告版表略）：

（四）另查，金門縣政府社會處 101 年因本案父母違反「兒少權法」第 49 條，於 101 年 9 月 17 日對案母進行第 1 次裁罰新台幣 6 萬元，案母未繳納，在 101 年 12 月 11 日進行催繳，後於 102 年 2 月 5 日移送強制執行。又因無法進行強制執行，執行署予以結案<sup>29</sup>。復因案父母仍未有積極作為，該府社會處遂於 104 年 3 月 16 日對案父母進行一案一罰共裁罰 6 件，約計新台幣 48 萬元整，並於 108 年 12 月 26 日進行催繳，後於 109 年 2 月 3 日移送強制執行，此有金門縣政府府社婦字第 10801116081 號函及 10900083311 號函等相關公文影本在卷可稽。然，該府雖於 109 年 2 月間移送強制執行，然因逾行政執行法第 7 條第 1 項<sup>30</sup>規定之法定期間，遭法務部行政執行署臺北分署予以退案，略以：「本分署辦理貴機關移送之行政執行事件，於法不合，應予退案……。」此有該分署 109 年 6 月 11 日北執行已 109 年兒童罰執字第 00126082 號函公文影本，附卷可證。

<sup>27</sup> 強迫入學條例所列罰鍰額度 1 百元以下係以銀元計算，指新臺幣 3 百元以下。

<sup>28</sup> 此有教育部調卷回函及金門縣政府相關回復辦理說明附卷可稽。

<sup>29</sup> 因涉個資，公告版部分內容略。

<sup>30</sup> 按行政執行法第 7 條第 1 項規定：「行政執行，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，5 年內未經執行者，不再執行；其於 5 年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自 5 年期間屆滿之日起已逾 5 年尚未執行終結者，不得再執行。」

(五) 對於強制執行移送期間逾期情事，金門縣政府主管及業務相關人員於本院 110 年 2 月 26 日約詢會議中指稱，「強制執行的動作經過評估認為先暫緩，希望讓父母對我們更有互信」、「因為經手太多承辦人，去年到這邊發現快過期，所以才趕快送」及「站在鄉鎮首長立場，就是不要讓他反彈，讓孩子有一個家，也不要與輿論壓力，所以才會無法強制執行」等語。對此，教育部主管人員復稱，「因為鄉公所層級太低，橫向聯繫資源的力道較弱，因此建議強迫入學委員會授權，由府層級長官授權，也會有監督機制，如果是府層級的會議，如果沒有定期強制執行，研考和督導單位會去定期追蹤，不至於像本案延遲這麼久，內控強度會較高」云云，坦承不諱。況至本案調查委委員 110 年 10 月 13 日赴金門縣政府教育處與相關主管人員座談時，該處相關人員亦表示，本案案家迄今尚未完成繳納上述相關罰鍰，亦證歷年相關違失之咎。

(六) 此外，查金門縣政府於歷年辦理本案期間，並未按「兒少權法」第 102 條規定，命案家接受 4 小時以上 50 小時以下之親職教育輔導。對此情形，該府於 110 年 2 月 26 日約詢會議後，補充說明指稱略以：「本府於開案期間未裁處案家強制性親職教育，考量 101 年裁罰後因○○○○(略)<sup>31</sup>，以至於相關不利行政處分對於案家而言並未在意。……」等語，在案可稽。另，衛生福利部主管人員於本院 110 年 2 月 4 日約詢會議時復認，「從地方政府資料並沒有看到有親職教育輔導的部分，因為可能從 101-104 按月家訪過程的互動經驗評估父母配合親職教育

---

<sup>31</sup> 因涉個資，公告版內容略。

的可能性不高，如果裁處強制親職教育後，後來不接受，後面還要罰鍰」等語。亦證，本案關鍵即為家長之教育理念，然該府未經專業評估調查等適法性考量，即逕認本案毋須依兒少權法第102條規定命家長接受親職教育輔導，復未有相當替代性輔導措施，整體程序違法且流於紊亂。

(七)綜上論述，金門縣該家庭家長因違反強迫入學條例情事，○○國小自102年10月1日起，每日行文該強迫入學委員會，函請依法處以輔導或罰鍰。惟該委員會自103年始依法陸續裁罰，4名個案總計89次罰鍰，累計金額約13萬5千4百元，又個案家長同時因違反「兒少權法」第49條第1項第6款及97條等相關規定，由金門縣政府社會處分別於101年及104年依法裁罰，共計54萬元，惟案家以脫產、轉移戶籍等方式規避執行，均未如期繳納；該府遲至109年2月方移送行政執行，未即於5年法定時效內辦理，致逾執行期間遭法務部行政執行署臺北分署退案，經查案家直至110年10月中迄未繳清罰鍰；另該府社會處復未經專業評估或調查結果，即逕認毋須按「兒少權法」第102條規定命家長接受親職教育輔導，相關行政程序違法且流於紊亂，均核有違失。

五、本案屬長期未入學之重大案例，教育部於本院調查期間雖已研議親權與教育權之行政界線，然經清查全國自始未入學及長期中輟中離個案中，其中非屬兒少保護或高風險個案，多半因「家長配合態度不佳」。然政府機關認知落差，兒少權利意識未臻成熟，實際蒐證及訴諸司法情形罕見，追蹤歷時冗長及耗費人力然成效不彰，且「兒少權法」之適用仍有疑義，致基層

無所適從；然依衛福部函釋，家長如因自身信仰、對社會體制不信任、疑似精神疾病或經濟狀況等因素剝奪兒少受教權，得依兒少權法第 71 條向法院聲請停止親權及改定監護人，並非兒少受虐、遭受遺棄等始得聲請。如家長或主要照顧者涉有教育忽略，得依兒少最佳利益原則據兒少權法 71 條積極妥處。故參照 103 年新北市某家長因違反兒少保護教養之義務，業經法院裁定停止部分親權乙案，係採濫用親權及維護兒少最佳利益為立論基礎，該案整體評估歷程及認事用法，均值本調查案及各主管機關參酌研議；另長期未入學及中離、中輟兒少逾齡結案之後續追蹤及輔導配套措施不足、「強迫入學條例」裁罰效力未合時宜，後續整體行政流程、法制研析、評估手段及配套機制促請教育部督同所屬積極檢討改進，以強化跨單位協處，澈底落實 CRC 保障兒童教育目的及潛能發展之精神

- (一) 依我國十二年國民基本教育實施計畫載明略以，政府辦理義務教育的理念，從原本培養忠誠國民的政治單一角度，擴大到培養國家經濟發展所需人力的經濟角度，促進教育機會均等的社會正義角度，以及以學生為本，尊重受教者的學習權等多元角度。另據教育部引用國際趨勢資料指出，聯合國教育、科學與文化組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）於公元 2000 年 4 月「達喀爾行動綱領，全民教育：實現我們集體的承諾」（The Dakar Framework for Action Education for All: Meeting Our Collective Commitments）第 6 條揭櫫：「教育是一項基本人權，也是有效參與 21 世紀迅速全球化的社會與經濟必不可少的手段。」並強調「教育的



發展應由菁英教育轉向全民教育，且應從基礎教育全民化邁向中等教育全民化。」基此，十二年國民基本教育不只數量的普及，從國中教育階段延伸至高級中等教育階段，更應追求品質的提高，發展個人潛能，促進終身學習。

(二)經查 100 學年度至 108 學年度，全國中輟中離生通報總數及國中小長期缺課及長期拒學之數據，分述如下：

1、全國中輟中離生通報總數及國中小長期缺課數據，綜整如下表：

表12 100-108學年度中輟中離通報總數及長期缺課統計表

單位：人

| 態樣\學年度     | 100    | 101    | 102    | 103    | 104    | 105    | 106    | 107    | 108    |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 中輟學生總數     | 5,379  | 4,406  | 4,316  | 4,214  | 3,934  | 3,446  | 3,134  | 3,137  | 3,086  |
| 國中小長期缺課學生數 | 2,067  | 1,664  | 1,784  | 1,859  | 1,745  | 1,897  | 1,630  | 1,796  | 1,819  |
| 中離學生總數     | 16,783 | 23,272 | 23,108 | 21,434 | 21,259 | 20,819 | 18,828 | 16,159 | 15,164 |

註：「長期缺課」按強迫入學條例施行細則第8條之定義略以，本條例第9條第1項所稱長期缺課，指全學期累計達7日以上，未經請假而無故缺課者。

資料來源：本調查整理自教育部調卷資料。

2、其中教育部分析指出，長期缺課之原因以個人因素最多，其次則為家庭因素；因此實務針對不同成因之長期缺課問題允應研謀有效手段解決。茲列 100-108 學年度長期缺課趨勢如下圖所示：

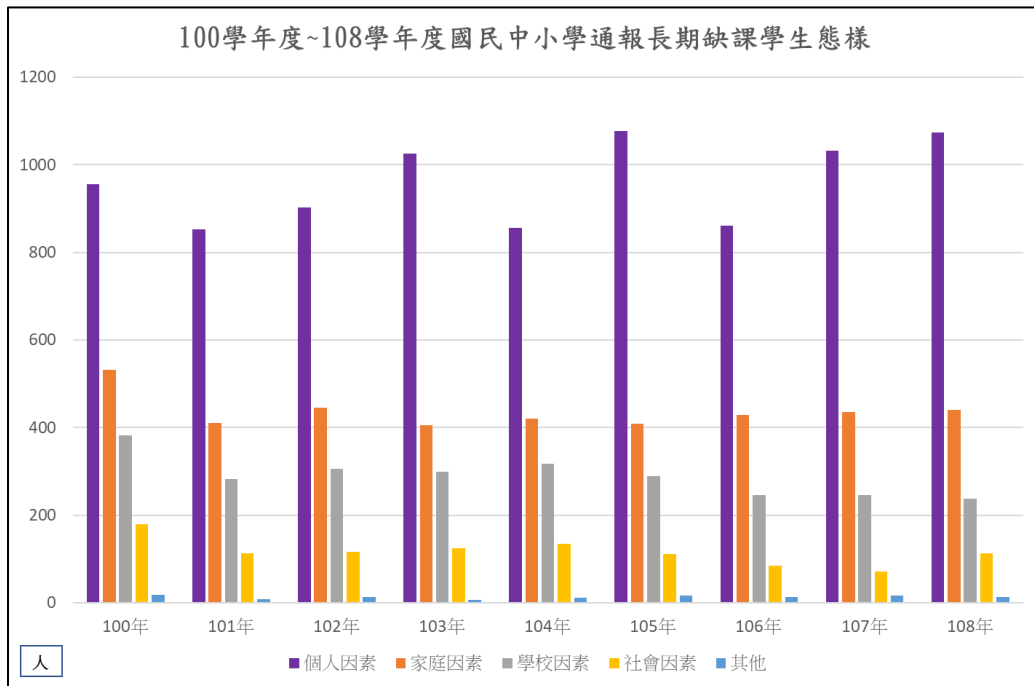


圖1 100學年度至108學年度長期缺課趨勢圖

資料來源：教育部約詢前說明資料。

3、另查，有關長期拒學<sup>32</sup>經比對中輟通報系統，均為義務教育階段為主，且個案均為公立學校，無私立學校，其所屬教育階段及各縣市分布之相關統計如后表所示：

表3 近10年長期拒學所屬教育階段及各縣市分布情形

單位：人

| 縣市分布 | 國小                  |                   | 國中                |                   |
|------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|      | 自始輟學或復學後中輟，並累積達3至5年 | 自始輟學或復學後中輟，並累積達5年 | 自始輟學或復學後中輟，並累積達3年 | 自始輟學或復學後中輟，並累積達5年 |
| 基隆市  | 0                   | 0                 | 0                 | 0                 |
| 宜蘭縣  | 0                   | 0                 | 0                 | 0                 |
| 臺北市  | 0                   | 10                | 0                 | 0                 |
| 新北市  | 2                   | 6                 | 0                 | 0                 |
| 桃園市  | 5                   | 7                 | 0                 | 0                 |
| 新竹縣  | 0                   | 0                 | 0                 | 0                 |

<sup>32</sup> 註：「長期拒學」於本調查之定義為，指自始輟學或復學後中輟、自始離校或復學後中離者，並累積達3年、5年、10年以上者。

| 縣市分布 | 國小                  |                   | 國中                |                   |
|------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|      | 自始輟學或復學後中輟，並累積達3至5年 | 自始輟學或復學後中輟，並累積達5年 | 自始輟學或復學後中輟，並累積達3年 | 自始輟學或復學後中輟，並累積達5年 |
| 新竹市  | 0                   | 0                 | 0                 | 0                 |
| 苗栗縣  | 1                   | 1                 | 0                 | 0                 |
| 臺中市  | 2                   | 1                 | 0                 | 0                 |
| 南投縣  | 0                   | 0                 | 0                 | 0                 |
| 彰化縣  | 1                   | 1                 | 0                 | 0                 |
| 雲林縣  | 0                   | 0                 | 0                 | 0                 |
| 嘉義縣  | 0                   | 0                 | 0                 | 0                 |
| 嘉義市  | 0                   | 0                 | 0                 | 0                 |
| 臺南市  | 0                   | 2                 | 0                 | 0                 |
| 高雄市  | 5                   | 3                 | 0                 | 0                 |
| 屏東縣  | 0                   | 2                 | 0                 | 0                 |
| 花蓮縣  | 0                   | 0                 | 0                 | 0                 |
| 臺東縣  | 1                   | 2                 | 0                 | 0                 |
| 澎湖縣  | 0                   | 0                 | 0                 | 0                 |
| 金門縣  | 0                   | 2                 | 0                 | 0                 |
| 連江縣  | 0                   | 0                 | 0                 | 0                 |
| 合計   | 17                  | 37                | 0                 | 0                 |

資料來源：本調查彙整自教育部第2次約詢前說明資料。

(三)復查，本院經函請教育部清查全國各縣市長期中輟或中離案件者中，「非屬高風險家庭或非屬兒少保個案」<sup>33</sup>之情形，經調查發現，雖然為數不多<sup>34</sup>，然機關學校往往歷時冗長及耗費人力心力，仍效果未彰，況是類個案中屬於「家長難以配合」之狀況層出不窮，教育部對於此類地方政府尚難以解決之案例，亟待全盤檢討以協助徹底解決。茲列本調查綜整各縣市「非屬兒少保個案」之中輟中離案件詳如下表所示：

<sup>33</sup> 兒少保護泛指對未滿18歲者之身心傷害行為，需要國家介入保護兒少。參考來源：衛生福利部。110年，取自<https://www.mohw.gov.tw/dl-53873-1ec63559-9e15-4858-a4aa-2a5e0815986b.html+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw>

<sup>34</sup> 此數據與整體中輟生總數相距懸殊，且部分縣市清查為0，實際與各縣市跨單位轉介兒少案件之認定機制有關，爰此處僅作為案例處理情形之參考，後續相關清查仍待主管機關釐清。

表13 各縣市回復「非屬高風險家庭及非屬兒少保個案」之中輟情形

| 縣市別 | 人數 | 現況發展             | 辦理情形              | 家長配合不佳 |
|-----|----|------------------|-------------------|--------|
| 基隆市 | 1  | 尚未復學             | 申請自學方案<br>並規劃自學課程 | --     |
| 臺北市 | 3  | 尚未復學             | 轉介輔導              | 是      |
| 桃園市 | 2  | 1生尚未尋獲<br>1生尚未復學 | 少年隊協尋中<br>列管追蹤中   | 是      |
| 新竹市 | 1  | 尚未復學             | 輔導自學方案            | 是      |
| 宜蘭縣 | 1  | 持續反覆到校或請假        | 輔導                | 是      |
| 臺中市 | 1  | 通報復學             | 輔導                | --     |
| 南投縣 | 2  | 1生尚未復學           | 持續訪查協處            | --     |
| 雲林縣 | 2  | 尚未復學             | 依強迫入學條例<br>裁罰處理中  | 是      |
| 嘉義市 | 1  | 反覆中輟             | 輔導中               | 是      |
| 高雄市 | 1  | 尚未復學             | 少年隊協尋中            | 是      |

資料來源：本調查整理。

(四)其中針對地方政府執行暫停親權之處分，尤以新北市政府因曾面臨類似案件經驗，針對是類議題更為積極關注，該府茲於110年2月26日本院座談會議前後提供相關補充資料到院。上述相關意見彙整外，衛生福利部110年5月3日函復該府<sup>35</sup>，略以：  
「說明：……三、爰家長因自身信仰、對社會體制不信任、疑似精神疾病或經濟狀況等因素，進而拒絕讓兒少就學、剝奪兒少的受教權一節，係符合兒少權法第49條第1項第6款之情事，各直轄市、縣（市）主管機關接獲前開通報案件，應進行調查以釐清案情事實，經列為保護個案者，也應提出家庭處遇計畫，提供案家相關服務；除此之外，經評估有剝奪家長（部分）親權之必要者，也得逕依兒少權法第71條向法院聲請停止親權及改定監護人，並非兒少受虐、遭受遺棄等始得聲請」及「四、綜

<sup>35</sup> 衛生福利部110年5月3日衛部護字第1100115884號函。

上，考量現行兒少權法第 71 條已明定直轄市、縣（市）主管機關受理家長剝奪兒少受教權的案件，得向法院聲請停止親權及改定監護人等，各直轄市、縣（市）主管機關本得依個案情狀據以落實辦理。」

而教育部 110 年 2 月 4 日於本院約詢復稱「兒童受教權也是基本人權，但要不要施予強烈介入這部分尚沒有足夠法源，等社會接受度再高一點時，如果任何人剝奪孩子受國民教育權，政府要強烈介入的法令面就不會只有身心嚴重傷害的層面，而是以受教權也是人權作考量時，後續在修強迫入學條例時，可以做研議」等語。及針對「錫安山」辦理經驗指出，「錫安山的案子，相同點是當初也是花了 10 年甚至以上去突破他們的心理防衛……但差異在於金門是一個家庭個案，錫安山是好幾戶，有的家長會聽我們說，他們之間也會交流，後來是他們推派代表到教育局對話，我們才把程序溝通完。但金門的案例是到目前沒有突破父母的關卡」。爰此，實有待後續教育部積極會同該衛生福利部協調研議。

- (五)就此議題，本案調查過程中，曾分別函詢教育部及衛生福利部等機關，關於過去辦理是類案件中曾否透過司法訴訟手段之實務情形，上開機關均指稱未有類似前例，或所提出之案例類型與金門縣個案顯不相同，附卷可參。惟經本院函詢臺灣新北地方法院提供 103 年某民事裁定書<sup>36</sup>，係以兒童最佳利益為立場出發，聲請該院裁定變更未成人之監護人等情案（內容略）。是以，茲考量兒童最佳利益原則，父母義務實非僅限於身體照顧，該案整體評估

---

<sup>36</sup> 該案應係不得揭露兒少身分資訊之家事事件，公告版內容略。

歷程及認事用法均值相關單位辦理業務積極參酌。  
以下摘錄該案學校之評估報告(略)<sup>37</sup>。

- (六)此外，依新北市政府 110 年 5 月 6 日新北府教特字第 1100811513 號再函本院略以：「主旨：有關本府建議於相關法規增訂將督促學生受教權之權利暫時移轉予相關單位案……。說明：……二、本府日前曾建議父母或監護人倘因自身信仰等因素拒絕子女受教，建請明文規範將督促學生受教權之權利暫時交付於教育主管機關、社政單位或適切單位或人員，俾利保障學童受教權益。……四、本府建議於強迫入學條例增修以下文字：『學童之父母或監護人長期違反強迫入學條例規定，經所轄學生輔導諮商中心及強迫入學委員會評估，得由教育主管機關單位偕同社政單位將督促學生受教權之權利暫時交付予於教育主管機關、社政單位或適切單位或人員，俾利保障學童受教權益。』」足徵，目前執行非屬兒少事件之親權暫時交付事項仍有認知落差及實務困難，中央主管機關允應儘速會同釐清，強化跨機關協處，以維學生教育權益。
- (七)復針對本案衍生之相關問題，據多位地方教育主管人員指稱，實務針對教育權與親權之界線，及現行行政措施介入之關鍵均有未明，在確保案家安全之前題上，有無相關建議標準或作為，以妥適衡量暫時剝奪親權或安置之行政行為，並以親權角度來看，現行針對家長如有義務教育之協力責任或管教義務不彰，建議採法制化或積極評估手段介入，或建議中央應明定相關法令及作為。經綜整相關困境及具體敘述摘要如后：

---

<sup>37</sup> 因涉個資，公告版內容略。



表14 地方教育局（處）針對本議題之整體困境及建議

| 縣市別   | 其他相關困境及建議   |
|-------|---|
| 金門縣政府 | <p>中輟個案處遇涉及各單位權責，中央為跨部會層級、縣市端亦為跨局處所轄，為促進橫向整合，建議中央可以有單一窗口，裨益協助中輟學生復學輔導措施更具效益。</p>  |
| 新北市政府 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國中小階段：教育法令規範以教育、鼓勵及正向為主，未有強制性規定，在保障受教權上常受到監護權的制肘，若監護人未能盡到其義務時，孩童的受教權常常因監護人狀況而受損。</li> <li>2. <u>建議中央能明定暫時交付學童之受教權予教育主管機關單位或社政單位或適洽單位之規範，俾利保障學童受教權益。</u></li> <li>3. 中途離校學生問題層出不窮又殊異性大，經由導師與學生或家長聯繫時，常有學生失聯、家庭功能不彰等因素，致使中途離校學生多為休學或是放棄學籍。因高級中等階段學生自主性較高，往往在離開學校之後，學校單位在後續追蹤與輔導部分難以發揮成效。</li> </ol> |
| 臺北市府  | <p>制度困境包括因中離生非強迫入學階段，學校雖負有追蹤輔導之責，惟當中離生離校後，與社會連結性較強，且對回歸校園意願低，學校較難施力，有賴各資源單位協助介入，如少年輔導組、社會局提供社區服務、就業服務處針對是類學生提供就業資源等，讓中離生有生活目標，減少社會問題。</p>   |
| 桃園市政府 | <p><u>建議立法增強對家長課與管教責任</u>，依現行法規學校欲輔導學生也可能因家長排斥或消極應對而無從下手，裁罰效果不彰，且多數中輟個案家庭為經濟弱勢，建議有其他規範家長管教責任強制力。</p>  |
| 臺中市政府 | <p>近來因民法、國民中小學學籍管理辦法及「兒少權法」等現行法制規範不一，造成父母離婚或離婚訴訟延伸監護權爭議致影響兒少受國民教育義務教育權利甚鉅，在依法行政的範疇下難以在兒童受教育權利及不與家長分離之權利取得平衡，因監護權爭議致影響學生就學，影響學生受教育權利及不與家長分離之權利之衝突發生時，本局雖已建置<u>父母監護權爭議協助辦理免遷戶籍轉學措施</u>，然仍需家長為子女就學安排達共識且同意始能辦理，爰<u>建請民法及「兒少權法」等相關法規酌修。</u></p>   |
| 彰化縣政府 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 法令層面：<u>學校雖然對於學生「受教權」十分重視，但在父母(監護人)行使親權抵制時，目前並沒有任何法令可以協助教育單位作出明確且符合學生最佳利益</u></li> </ol>  |

| 縣市別 | 其他相關困境及建議   |
|-----|---|
|     | <p>作法的決定。若是類個案未涉及兒少保護相關法令，社福單位也無所依據。大部分都需要透過司法單位對於親權的使用，給予正確的判決才能有所依據。</p> <p>2. 各縣市在跨單位或跨專業的整合上，需要更有機動性的專業小組，可以進入家庭去進行連結或協助。</p> |

資料來源：本調查整理。

(八) 況查，本案針對此類通案性問題，經綜整各縣市提供之資料顯示，許多結案原因均為逾齡結(除)案。然主管機關針對該類自始未入學或長期中輟中離之兒少追蹤案例，因逾齡自動結案之後續追蹤機制闕如。又分別已滿16歲及18歲學童之後續積極輔導作為及實際成效等情均有不明，均待主管機關賡續改善並整合各項困境，以避免落入三不管地帶，俾積極維護兒少就學權益。全國列管中及已解列之新生未入學個案情形表(含本案之個案)如下表：

表15 全國新生未入學個案情形表

| 未入學累積期間   | 個案數            | 主要原因                                     | 現況                                  |
|-----------|----------------|--|-------------------------------------|
| 3年以上未滿4年  | 2              | 自學狀態，原家長不願申請實驗教育。                        | 1位已通過實驗教育計畫審核，另1位 <u>逾齡除案</u> 。     |
| 4年以上未滿5年  | 2<br>(含金門縣個案4) | 1. 家庭環境複雜，不願入學。<br>2. 屬自學狀態，家長原不願申請實驗教育。 | 1. <u>逾齡除案</u> 。<br>2. 已通過實驗教育計畫審核。 |
| 5年以上未滿10年 | 4<br>(含金門縣個案3) | 屬自學狀態，家長原不願申請實驗教育。                       | 其中1名學生尚待確認是否申請實驗教育外，其餘皆已通過實驗教育計畫審核。 |
| 10年以上     | 1<br>(金門縣個案2)  | 屬自學狀態，家長原不願申請實驗教育。                       | <u>逾齡除案</u> 。                       |

資料來源：教育部110年2月26日約詢前說明資料。

(九)此外，揆諸「強迫入學條例」33年06月28日由國民政府制定公布，34年臺灣光復後，36年依「憲法」第21條規定，頒訂「臺灣省學齡兒童強迫入學辦法」，正式實施強迫義務教育，45年公布「學齡兒童強迫入學辦法」，至57年則延長義務教育為9年，並於同年公布「九年國民教育實施條例」，是為九年國民教育之依據，國民義務教育即屬強迫、免費、義務的教育。至71年該條例進行全文修正，循其修法意旨略以：「各條文內容亦多不合時宜，必須配合國民教育法及有關法令規定適時修正」等語，為九年國民教育強迫入學之依據。自103年起，我國實施十二年國民教育迄今，續有延長義務教育之討論。自109學年我國國小(6-11歲)、國中(12-14歲)之學齡人口「粗在學率」<sup>38</sup>已分別達98.14%及98.52%，而「強迫入學條例」雖有其歷史背景及時代意義，惟自33年制定公布、71年配合九年義務教育全文修正迄今，總計歷經5次修正。是以，隨時空環境遞嬗，失學或中途輟學之成因隨之改變，針對該條例主要裁罰規範、實際執行等成效問題，已衍伸諸多爭議，如有不合時宜處或窒礙難行之處，則亟待主管機關積極全盤檢討。

(十)爰此，本院業於110年邀集六都教育局及彰化縣政府教育處主管人員到院參與座談會議，針對地方辦理諸如本案之國民教育未入學、中輟及中離業務所面臨現況提出討論。經本院調查顯示，地方教育主管機關多認現行「強迫入學條例」等辦理中輟生輔導或裁罰之部分法令措施已不合時宜，而各教育局

<sup>38</sup> 粗在學率 = 各該級教育學生人數 ÷ 各該相當學齡人口數 × 100。資料來源：教育部統計網。

(處) 因地方特性或差異，對於罰鍰金額及效力雖尚有爭議及待斟酌細節，然現行實際執行效果均認力有未逮，亟待中央主管機關據以研析相關法制改革之參據，強化組織之功能。茲分項列述之：

表16 教育局(處)針對「強迫入學條例」相關執行意見

| 縣市別   | 相關執行意見(摘略)   |
|-------|--|
| 金門縣政府 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本案窒礙難行之處係實際查訪該案家對於公部門強制性手段並未在意<sup>39</sup>，因此在案家之服務上強制力薄弱，僅能採取柔性勸導、建立信任關係、引入教育資源、提供一般性親職教育，以建構案父母正確認知，且案情未達緊急安置標準之情況下，在社政處遇力道上相對薄弱，以至於處遇進度時程拉長，未來法規上針對此類案父母型態除罰鍰外，是否有其他可行方式處理此類議題。</li> <li>2. 就鄉鎮公所立場來說，處理中輟生的功能非常薄弱，僅僅只能通報、訪視及罰鍰，無其他強而有力的法律約束力，是否應該將處理層級提高到縣級甚至到中央來處理較為妥當。</li> </ol> |
| 臺北市府  | <p>強迫入學條例中罰鍰金額不高，故是類案例中家長於拒學期間若非繳納罰鍰，便是依條例第11條移送法院強制執行，若非兒少保相關情形，難以有進一步強制作為維護學生就學權益，建議可提高罰鍰金額，並強化強迫入學委員會及政府之親權角色。</p>  |
| 新北市政府 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強化各區公所強迫入學委員會功能：除於「強迫入學委員會暨中途輟學學生督導會報」，強化各單位間橫向之聯繫及合作機制，同時於中輟暨高關懷個案會議，請區公所強入會與會，了解合作情形，共同解決生問題。</li> <li>2. 提高罰鍰金額：強迫入學條例罰鍰金額僅300元，對多數家長而言不受影響，依然秉持原有做法，讓學校及區公所等相關人員束手無策，提高罰鍰金額，使家長對適齡學童受教權得以更加重視。</li> </ol>  |
| 桃園市政府 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對經濟弱勢家庭無裁罰效果：許多中輟個案來自中低收入戶，且家庭管教功能薄弱或放任，經濟弱勢家庭支領多項社政補助協助生活，對於強迫入學罰鍰無力或無意願繳納，造成罰鍰無效果。</li> <li>2. 裁罰金額無嚇阻力：對於經濟無虞或持續領補助款家庭，因家長失功能或消極管教個案，僅以強迫入學罰鍰無嚇阻力，</li> </ol>   |

<sup>39</sup> 因涉個資，公告版部分內容略。



| 縣市別   | 相關執行意見(摘略)   |
|-------|--|
|       | <p><u>且針對疑似身心障礙學生繭居在家個案，如家長不配合就醫，學校僅能柔性勸說，無施力點協助個案。</u></p> <p>3. <u>針對親職教育部分，中輟學生家長多功能薄弱且主動改變意願較低，學校難以促使高關懷家長主動參加是類課程，本市鼓勵中輟學生較多學校與家庭教育中心合作辦理親職增能活動，但學校仍僅能柔性勸說建議家長參加。</u></p>   |
| 臺中市政府 | <p>為培育中輟生適性發展，以落實基礎教育及技藝教育，激發學生學習動能，故辦理實驗教育性質之善水國民中小學，提供因家庭功能不彰之學生申請轉介，然依民法規定學生未成年須父母或法定代理人同意始能轉介至善水國民中小學就讀，惟倘遇父母或法定代理人無意願或不同意轉介時，囿於學校並無強制力，亦無法轉介至該校就讀。</p>  |
| 臺南市政府 | <p>1. <u>多數拒學之家庭併有經濟弱勢、隔代教養等問題，無力繳交罰鍰，即便送強制執行，也因金額過於低微，而影響強制執行之期程，而對於無經濟問題之家庭，該罰鍰亦無影響。</u></p> <p>2. 少年事件處理法自 108 年 5 月 31 日修正後，刪除原條文第 3 條第 3 目：「經常逃學或逃家者。」，並交由學校先行，原尚能透過法院之強制手段，對個案生警惕及約束效力，惟條文刪除後，各執行單位皆面臨無強制手段，僅能以勸說方式說服學生入校就讀，爰應訂定相關強制手段。</p> <p>3. 有關親職教育或諮詢措施係由教育局家庭教育中心主政，提供「<u>個別化親職教育專案</u>」，結合中心志工輔導員進行校訪、電訪、家訪等方式，提供必要的家庭教育輔導服務，惟若家庭無意願，亦無法強制服務，建議可訂定法定代理人之義務，強迫接受親職教育。</p> |

資料來源：本調查整理。

(十一)綜上而言，本案屬長期未入學之重大案例，教育部於本院調查期間雖已研議親權與教育權之行政界線，然經清查全國自始未入學及長期中輟中離個案中，其中非屬兒少保護或高風險個案，多半因「家長配合態度不佳」。然政府機關認知落差，兒少權利意識未臻成熟，實際蒐證及訴諸司法情形罕見，追蹤歷時冗長及耗費人力然成效不彰，且「兒少權法」之適用仍有疑義，致基層無所適從；然依衛福部函釋，家長如因自身信仰、對社會體制不信任、

疑似精神疾病或經濟狀況等因素剝奪兒少受教權，得依兒少權法第 71 條向法院聲請停止親權及改定監護人，並非兒少受虐、遭受遺棄等始得聲請。如家長或主要照顧者涉有教育忽略，得依兒少最佳利益原則據兒少權法 71 條積極妥處。故參照 103 年新北市某家長因違反兒少保護教養之義務，業經法院裁定停止部分親權乙案，係採濫用親權及維護兒少最佳利益為立論基礎，該案整體評估歷程及認事用法，均值本調查案及各主管機關參酌研議；另長期未入學及中離、中輟兒少逾齡結案之後續追蹤及輔導配套措施不足、「強迫入學條例」裁罰效力未合時宜，後續整體行政流程、法制研析、評估手段及配套機制促請教育部督同所屬積極檢討改進，以強化跨單位協處，澈底落實 CRC 保障兒少教育目的及潛能發展之精神。

六、本案調查期間，金門縣政府已核定案家 2 名尚在學齡兒少之非學校型態實驗教育計畫，期深入瞭解及協助參與案家自學內容。惟究其計畫書之教育宗旨、具體目標及教材教法尚與過去內容並無顯著差別，相關學習發展歷程及形成性評量尚付之闕如，實難認已符創新及實驗教育之內涵。況案家 2 名已申請在家教育之兒少亦認前後學習方式未有不同，亟待教育部及金門縣政府教育處會同專家賡續評估、追蹤及輔導，以依法落實適性學習，積極維護兒少之基本人權；又該案家長子、次子自始均未入學，迄今均逾 15 歲義務教育學齡，惟礙於個人意願及法令規定，尚未強迫實施評估及輔導措施，整體發展狀況未明，均未落實聯合國「經濟社會文化權利國際公約」及 CRC 之意旨，亦有違「教育基本法」保障內涵及十二年國教之總體精



## 神，教育部應督導金門縣政府儘速檢討改善

- (一)依 CRC 第 5 條規定：「締約國應尊重兒童之父母或於其他適用情形下，依地方習俗所規定之大家庭或社區成員、其法定監護人或其他對兒童負有法律責任者，以符合兒童各發展階段之能力的方式，提供適當指導與指引兒童行使本公約確認權利之責任、權利及義務」。第 28 條係揭示「締約國確認兒童有接受教育之權利，為使此項權利能於機會平等之基礎上逐步實現，締約國尤應：1. 實現全面的免費義務小學教育；2. 鼓勵發展不同形態之中等教育、包括普通教育與職業教育，使所有兒童均能進入就讀，並採取適當措施，諸如實行免費教育以及對有需求者提供財務協助；3. 以一切適當方式，使所有兒童依照其能力都能接受高等教育；4. 使所有兒童均能獲得教育與職業方面之訊息及引導；5. 採取措施鼓勵正常到校並降低輟學率。」另依「兒少權法」相關規定，任何人不得剝奪兒少受國民教育之權利。相關規範及實驗教育之法制詳如前調查意見所述。
- (二)經查，金門縣政府 109 年 9 月 16 日函復資料指出，「依據本府歷年家庭訪視紀錄佐證，本案學生教育方式與非學校型態實驗教育無異，係屬其法定代理人自主實施之不同型態之教育類型，依據『兒童權利公約』第 28 條第 1 項第 2 款『鼓勵發展不同型態』之教育理念，……，其法定代理人於 109 年 9 月 4 日同意申請非學校型態實驗教育。」惟金門縣過去教育輔導訪視之紀錄內容，多指涉「兒童以背經為主」、「未見案父母主動指導」或推測案家係見到訪視人員，方表現學習之狀況……等情形，顯然對案家之實際教育方式及內涵未能認同，茲再對比

案家 109 年 12 月 1 日提出「實驗教育計畫書」，實未見與過去作法有明顯區別或改善，就其教育創新或概念之真實性，有無符合實驗教育內涵，顯不無疑義。茲摘錄個案 3 及個案 4 之「金門縣 109 學年度第一學期高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育計畫書」部分內容及經檢視之疑義如后：

表17 案家實驗教育計畫書之相關內容摘要及檢視情形

| 項次 | 計畫項目                     | 內容摘要              | 本調查檢視之疑義   |
|----|--------------------------|-------------------|--|
| 1  | 申請實施年級                   | (略) <sup>40</sup> | 1. 兒童現階段認知及發展程度、學力情形不明。<br>2. 2名子女教育計畫書之內容幾乎完全一樣。        |
| 2  | 目的<br>(為什麼想要申請非學校型態實驗教育) |                   | 以該家庭長子○○○屆齡大學，目前尚無高中職以上學歷或同等學力鑑定 <sup>41</sup> ，顯不符真實情況。 |
| 3  | 課程內容<br>(教法)             |                   | 教法與109學年度以前家庭輔導訪視之作法並無明顯不同，過去已屢遭教師質疑其成效及教育意義。            |
| 4  | 學習日課表                    |                   | 未見個別學習內容之具體安排。   |
|    | 教學資源<br>(各面向)            |                   | 社區欄、社會欄空白。   |

資料來源：本調查彙整。

(三)對此議題，本院於110年2月4日詢問教育部主管人員雖稱，「後2名進入個人實驗教育型態，依該辦法有規範每學年度結束2個月內要提報告，地方政府在過程中也可以訪視，在這階段是可以著力的部分」、「實驗教育成果報告發現如果學習成果不佳，也可以進行訪視，若仍認為未符合最佳利益，也是

<sup>40</sup> 因涉個資，公告版內容略。

<sup>41</sup> 自學進修高級中等教育學力鑑定考試辦法第5條，參加學力鑑定考試之應考資格如下：……第2項略以：二、普通型高級中等學校畢業程度：(一)年滿十八歲，曾於國民教育階段或高級中等教育階段參與經主管機關核准之非學校型態實驗教育者。(二)年滿二十歲者。

可以中止實驗教育計劃」及「以前是學校單兵去看，但現在會有實驗教育委員會的委員去看，我們看個人自學很多會加入一些自學團體，比較不會有缺乏互動和社會接觸機會，以本案還是媽媽為主」等語。然以本案○○國小教師多年訪視資料顯示，本個案提供之相關書面申請資料多為延續過去之「自學」內容，課程內容亦未強化訪視紀錄多次針對案家社會接觸及社會關係等發展之疑慮，且深究其目標及學習方法之間，仍未見家長提供完整配套措施，況針對兒少之想法及狀態均有未明，實難認定其具創新及實驗教育之關鍵內涵，亟待主管機關審慎檢討並協助改善。

- (四)且依 109 年 11 月 16 日金門縣「109 學年度第 2 學期高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育」申請案審議會議紀錄載明建議事項略以：「應給予學習者形成性評量<sup>42</sup>，學習告一段落後，應找出學習困難之原因；將學習情形雙向回饋給教學者和學生，作為檢討、調整教學與學習之參考。」及本院於 110 年 4 月 12 日諮詢專家意見復稱，「怎麼協助他們在家自學教育中，這個教育措施成效的部分，可能是教育機關要做的，無論家長有意願還是被迫，在家自學教育措施的學習成效評量是政府要做的，才能保障使用這個資源的有效性。」基此，本案家長迄未同意其子女接受基本學力檢測，又多次拒絕訪視老師之測驗評估，該府雖於 109 年 10 月 5 日召開第 2 次研商會議，請金門縣○○國民中學及金門縣

---

<sup>42</sup> 形成性評鑑的實施時機是在方案發展的過程中，目的在發現方案發展中的問題，以使方案趨於完美。在教學方面，形成性評量是設計來測知學生進步情形，僅包括教學的有限部分（如一個單元或一章），用以測量此部分的重要學習結果。其目的在於測驗學生對於所學功課的精熟程度，並提供回饋讓學生了解自己學習錯誤（尚未達精熟程度）的地方。資料來源：國家教育研究院，2000 教育大辭書，形成性評鑑 Formative Evaluation。

○○國民小學分別協助案家2名子女申請非學校型態實驗教育，並通過該實驗教育計畫（自核定起至115年7月31日止），其具體評估方案、訪視計畫及追蹤情形等，涉及教育基本法保障兒童基本學力及CRC規範國家應以發展兒童最佳潛能為教育目標之意旨，為維兒少最佳利益，亟待主管機關儘速積極規劃辦理。

(五)對此，本院110年10月13日訪談案家2名較年幼之兒少，是否知悉已申請在家教育之內容？惟表示「好像不是很清楚」、「不知道」，對於申請前後之學習內容有無不同則稱「不知道」、「沒有」。是以，仍待主管機關審慎參酌改進。

(六)此外，除金門縣個案外，本院於清查各縣市長期未入學個案中，茲於110年2月26日邀集教育部、六都教育局及彰化縣教育處主管代表座談，並於會前提供相關資料綜整研議顯示，實務意見對於此類個案申請實驗教育之疑慮及評估，均待更審慎考量為之。茲摘略各機關對於「現行實驗教育申辦模式，能否有效提供是類部分家長對於相關教育選擇權之需求」議題之相關意見，包括：「家長申請非學校型態實驗教育需規劃完整的課程計畫及教學資源，並經非學校型態實驗教育審議會審查通過後始得實施，另透過定期輔導及訪視等機制，確保學生學習權益。惟有關是類長期未入學學生是否適宜申請實驗教育，仍需衡量個案個殊性後審慎評估」及「欲辦理個人實驗教育者，須符合上開條例之規定，以落實保障學生學習權及家長教育選擇權，反之，恐影響學生受教權益」等語，亟待教育部參酌，以利後續通盤審慎改善。

(七)復參考本院108年度通案性調查研究「我國實驗教

育的實施現況與未來發展」之結論建議指出，「實驗教育據以辦學之特定教育理念，彰顯我國教育民主化之價值，係學生進行學習與教育選擇的核心，惟目前教育部僅以『執特定教育理念』、『可自課程綱要中鬆綁』等條件定義實驗教育，對於實驗教育審議通過基準、品質確保及後設評估機制等，均無著墨，後續應由該部審慎研議並加強宣導，避免教育目的及理念不明確衍生之疑義，並提供學生、家長進行教育選擇之明確參據」及「個人型非學校型態實驗教育申請歸因多元，其辦理品質牽動整體實驗教育專業形象，更實質關乎目前3千餘名學生受教權益之保障，惟各地方政府辦理個人型態實驗教育之審查形式、流程及規範均不明確，缺乏政策宣導與溝通，且有資源不足致訪視輔導困難之情，教育部允宜深入瞭解實務現象與困境，提供合理協助」等語。是針對本案實際辦理及現況問題，主管機關亦得併予參酌上述調查意見考量之。

- (八)經查，本案依103年11月12日金門縣政府「3名○姓兒少保個案專家諮詢會議」紀錄載明略以：「……大家要跟時間賽跑，因為案主1已經13歲了，再過2年，政府單位就沒有公權力去要求他接受教育，希望大家能夠把握時間，儘快協助」等語，足見逾齡未入學兒少仍無具體配套措施。對此，本院經函詢教育部指稱，「個案1、2入學部分，因已逾強迫入學年齡，且皆滿17歲，依『自學進修國民教育學力鑑定考試辦法』，學生可參加自學進修國民教育學力鑑定考試。通過者，由直轄市、縣(市)主管教育行政機關發給學力鑑定通過證書，證明其具有國民小學或國民中學畢業之同等資格，俾進入次一教育階段就讀。惟經洽金門縣政府，個案1、2

並未報名相關鑑定……」等語。顯示，即使案父母於案主 3 及 4 之自學計畫中提出目標包括「就讀台大」等期望，然未見相關銜接體制內教育系統之具體作為，且礙於個人意願及法令規定，尚難命其強迫實施相關評估及輔導措施，主管機關實束手無策，亦徵此類逾齡兒少之就學權益及輔導追蹤措施未允，除未符十二年國教之總體精神，亦有違 CRC 第 28 條國家應保障所有兒童均能進入就讀中等教育，並進一步採一切適當方式，使所有兒少依照其能力都能接受高等教育之相關重要意旨。

(九)綜上，本案調查期間，金門縣政府已核定案家 2 名尚在學齡兒少之非學校型態實驗教育計畫，期深入瞭解及協助參與案家自學內容。惟究其計畫書之教育宗旨、具體目標及教材教法尚與過去內容並無顯著差別，相關學習發展歷程及形成性評量尚付之闕如，實難認已符創新及實驗教育之內涵。況案家 2 名已申請在家教育之兒少亦認前後學習方式未有不同，亟待教育部及金門縣政府教育處會同專家賡續評估、追蹤及輔導，以依法落實適性學習，積極維護兒少之基本人權；又該案家長子、次子自始均未入學，迄今均逾 15 歲義務教育學齡，惟礙於個人意願及法令規定，尚未強迫實施評估及輔導措施，整體發展狀況未明，均未落實聯合國「經濟社會文化權利國際公約」及 CRC 之意旨，亦有違「教育基本法」保障內涵及十二年國教之總體精神，教育部應督導金門縣政府儘速檢討改善。



參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，糾正金門縣政府。
- 二、調查意見一，糾正教育部。
- 三、調查意見二至三，函請教育部檢討改進見復。
- 四、調查意見四、六，函請教育部會同衛生福利部，督導金門縣政府檢討改進見復。
- 五、調查意見五，函請教育部會同衛生福利部檢討改進見復。
- 六、調查意見移請本院國家人權委員會 CRC 獨立評估意見小組參處。

調查委員：葉大華

王榮璋