

調 查 報 告

壹、案由：邇來發生幼兒遭保母及托嬰中心虐待事件，據悉：「第一、1名3月女嬰遭無照保母虐待淪眼盲遲緩兒；第二、高雄市鳳山區某托嬰中心托育人員不當對待多名幼兒，該中心亦未依法進行通報；第三、新北市板橋區日前發生1名保母疑對收托幼童施虐，造成該童身上出現多處傷勢」，上述事件涉悖於兒童權利公約規範有關保護兒童免於任何形式不當對待之意旨，基於托育服務對象係0至2歲幼童，具有高脆弱性，一旦發生往往遍體鱗傷。究我國現行防範居家托育及托嬰中心發生不當對待幼兒事件之機制及相關法令規定為何？是否落實執行？何以類案仍一再發生？應如何杜絕？事涉兒童權益保障事項，實有調查瞭解之必要案。

貳、調查意見：

聯合國大會（United Nations General Assembly，UNGA）於1989年通過之《兒童權利公約》（Convention on the Rights of the Child，CRC）明確揭示兒童為權利的主體，而非國家、父母的附屬品，其應享有發展權及特別保護權，而我國立法院已於民國（下同）103年5月20日通過《兒童權利公約施行法》，並自103年11月20日起施行，將《兒童權利公約》予以內國法化，宣示我國對兒童基本人權之保障。

《兒童權利公約》第19條第1項，明定了國家應採取一切適當的立法、行政、社會與教育等措施，來保護兒童在接受父母、法定監護人或其他照顧者照顧時，不會遭到任何形式的身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、

不當對待或剝削，包括性虐待。我國《兒童及少年福利與權益保障法》(下稱《兒少權法》)第49條第1項也禁止任何人不得對兒童及少年(下稱兒少)有遺棄、身心虐待，以及不正當的行為。因此，本案所稱「不當對待」包含了前述對兒童一切形式的不當對待事件。

邇來發生幼兒遭保母及托嬰中心虐待事件，例如：案例1，新北市1名3個月大女嬰遭無照保母虐待淪眼盲遲緩兒；案例2，高雄市鳳山區某托嬰中心托育人員不當對待多名幼兒，該中心亦未依法進行通報；案例3，新北市板橋區日前發生1名保母疑對收托幼童施虐，造成該童身上出現多處傷勢；案例4¹，臺中市南屯區某托嬰中心遭家長指控多名托育員涉對多名幼兒施虐，臺中市政府未妥適處理；案例5²，新北市板橋區某托嬰中心發生8個月大女嬰疑因棉被蓋住口鼻，窒息而死。

上述5事件涵蓋居家托育人員(即俗稱保母)、未辦理登記之居家托育人員(即俗稱無照保母)及托嬰中心等場域發生之兒童不當對待事件，悖於兒童權利公約規範有關保護兒童免於任何形式不當對待之意旨，基於托育服務對象為0至2歲幼童，具有高脆弱性，一旦遭受不當對待常遍體鱗傷。究我國現行防範居家托育及托嬰中心發生不當對待幼兒事件之機制及相關法令規定為何？是否落實執行？如何杜絕類此事件一再發生，因事涉兒童權益保障事項，實有調查瞭解之必要，爰立案調查。

本案經調閱衛生福利部(下稱衛福部)、新北市政府、臺中市政府、高雄市政府、臺灣士林地方檢察署(下稱士林地檢署)等機關卷證資料，於111年5月30日詢問臺北市政府副秘書長、新北市政府副秘書長、臺中市

¹ 111年2月23日併案調查。另於111年6月27日接獲該托嬰中心3名受害幼童家長陳訴，再於同年2月29日併案調查。

² 111年4月26日併案調查。

政府副秘書長、高雄市政府副秘書長及基隆市政府社會處科長及業務相關主管人員。復於同年6月17日詢問衛福部社會及家庭署（下稱社家署）署長、保護服務司司長及業務相關人員，並再函請新北市政府、臺中市政府及高雄市政府提供相關卷證。茲據各機關調卷查復及詢問前、後提供卷證等資料³，已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

- 一、衛福部為預防托嬰中心不當照顧情事，已研定落實消極資格審查、列管不適任托育人員與資訊公開、落實執法違反兒虐情事、強化輔導制度、運用在職訓練課程、強制托嬰中心裝設監視器、精進評鑑制度等7項預防機制；對於調查處理托育服務過程中發生不當對待事件，訂有「直轄市縣市政府居家托育服務中心執行業務處理原則」、「居家托育服務中心托育事故傷害事件處理流程」、「居家托育事故防制工作指引」及「直轄市、縣(市)政府辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理原則及流程」、「托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法」等，供地方政府執行依循，透過對於人員或機構之「監督稽查」、「訪視輔導」及「定期評鑑」等作為，以防範托育人員及托嬰中心發生不當對待幼兒事件。惟據本案調查不同縣市發生托育人員（含未辦理登記者）或托嬰中心不當對待幼兒事件，顯示對於提供0至2歲托育照顧服務之機構與托育人員，仍亟待衛福部督促地方政府落實相關稽查與管

³ 衛福部111年5月17日衛部護字第1111460463號函，臺北市政府社會局111年6月28日北市社兒少字第1113097609號函，新北市政府111年3月30日新北府社兒托字第1110467420號、111年6月6日新北府社兒托字第1110948551號、新北市社會局111年7月13日新北社兒字第1111302807號等函，臺中市政府111年3月31日府授社少字第1110061737號、111年6月6日府授社少字第1110130488號、111年6月28日府授社少字第1110166481號、臺中市政府教育局111年7月1日中市教幼字第1110055411號等函，高雄市政府111年4月1日高市府社兒少字第11101185200號、111年6月2日高市府社兒少字第11102443000號、111年6月27日高市府社兒少字第11135378800號等函，士林地檢署110年8月9日士檢卓玉108偵5987字第1109032716號函。

理作為。

- (一) 兒童權利公約為保障兒童生存權及身心健全發展，要求國家各有關機關應隨兒童不同的發展階段建置保護措施，且於適當時機由司法介入⁴，我國於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4條規定：「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。」聯合國兒童權利委員會第13號一般性意見「兒童免遭一切形式暴力侵害的權利」第3段：委員會認為對一切形式暴力的基本預防至關重要，可透過公共衛生、教育、社會服務和其他方針來實施。第5段：委員會認為不論是否發生暴力行為，國家均負有正面和主動的義務，要支持和協助家長及其他照顧者，在其能力和財力範圍內根據兒童能力的發展情況，確保兒童最佳發展所必須的生活條件⁵。是以，政府應防止兒童遭受虐待、傷害、身心暴力等不當對待，且隨著兒童不同的發展階段，提供必要的協助與保護，以確保兒少能獲得充分且必要的發展，並符合兒童最佳利益。
- (二) 據衛福部查復，為預防托嬰中心不當照顧情事，衛福部與地方政府共同就實務運作經驗研訂7項預防機制：落實消極資格審查、列管不適任托育人員與資訊公開、落實執法違反兒虐情事、強化輔導制度、運用在職訓練課程、強制托嬰中心裝設監視器、精進評鑑制度。地方政府據此定期與不定期稽查、訪視輔導、評鑑、辦理在職訓練等方式，積極

⁴ 兒童權利公約第6條、第19條規定。

⁵ 此處係指《兒童權利公約》第18條和第27條。

管理托嬰中心及托育人員，及早預防兒虐事件。

(三)經查，立法院公報第109卷第62期委員會紀錄(109年10月7日)，衛福部於斯時早已就有關預防居家托育人員及托嬰中心不當對待收托之兒童，以及托育機構超收情事，進行檢討，並提出為防止托嬰中心及居家托育人員虐童案件發生，已啟動以下積極作為，期降低發生機率：

- 1、消極資格審核：兒少權法第26條之1明定不得擔任居家托育人員之消極資格，同法第81條明定托嬰中心工作人員於任職前審核其有無不適任之消極資格，爰於109年2月4日訂頒兒童及少年福利機構人員不適任資格認定資訊蒐集及查詢處理利用辦法，透過系統資料比對，進行事前把關。
- 2、落實退場機制：針對違反兒少權法第49條者，已於108年4月24日修法提高罰鍰額度為新臺幣(下同)6萬元以上60萬元以下，並得公布姓名或名稱，且終身或一定期間內不得再擔任居家托育人員或兒少福利機構工作人員。另建置托育人員登記管理資訊系統與相關資訊系統介接以比對資料，將前開人員於系統註記，防止不適任人員任職於幼托機構。
- 3、公布違法人員資訊：為便利家長辨識托育人員有無兒虐紀錄，責請地方政府登錄自101年起違反兒少權法裁罰名冊，108年8月公告資訊於社家署官網，及109年7月同步公告於該部建置之托育媒合平台，供民眾查詢，並由地方政府不定期更新資訊。
- 4、托育資訊公開揭露：新版托育媒合平台已於109年7月上線，增加居家托育人員首次取得登記證書日期、常用語言、收托費用、收托狀態等資訊；

另將托嬰中心許可設立相關資訊公開於網頁，包括負責人姓名、核定及實際收托人數、評鑑等第、工作人員數、收退費等，提供家長作為選擇居家托育人員及托嬰中心之參考。

- 5、加強訪視輔導及在職訓練：地方政府透過定期與不定期查核、訪視輔導、評鑑及在職訓練，提升托育人員照顧服務品質；同時對於有不當照顧之虞者，特別加強訪視輔導頻率。
- 6、運用外部管理機制：依108年4月24日公告之兒少權法增訂第77條之1，明定托嬰中心應裝設監視錄影設備，爰於109年1月2日訂頒托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法，規範托嬰中心設置監視錄影設備之區域、設備功能，應有專責人員維護管理，申請查閱及證據保全規定等。立案之托嬰中心應於同年7月2日前完成設置，該部並要求地方政府於行政查核時，應抽查監視影像，瞭解托育服務情形。
- 7、建立標準作業流程：研訂「直轄市、縣（市）政府辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理原則及流程」，業已討論完竣，刻正進行法制作業程序，以為地方主管機關辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件之準據。對於虐待或不當對待事件，地方政府應視情節輕重要求負責人召開家長說明會或通知家長（包含行政處分），俾利家長掌握資訊，達到共同監督托嬰中心效果。另主管機關視需要啟動輔導處遇機制，並將目睹該事件之兒童一併納入評估及連結相關輔導資源。

(四)俱上可知，衛福部既於109年即已規劃透過消極資格審查、列管不適任托育人員與資訊公開、強化訪視輔導及在職訓練及強制托嬰中心裝設監視器等策

略，防範居家托育人員及托嬰中心發生不當對待幼童事件。亦自108年起委託專家團隊編製「居家托育事故防制工作指引」，並訂有「居家托育服務中心托育事故傷害事件處理流程」，再於109年1月2日訂頒托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法、109年2月12日訂頒「直轄市縣市政府居家托育服務中心執行業務處理原則」；109年11月6日發布「直轄市、縣(市)政府辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理原則及流程」，建立標準作業流程，協助地方政府落實稽查、管理與輔導作為，督導居家托育人員及托嬰中心提供安全托育環境。惟據109年10月7日之會議紀錄記載，會中多名立法委員已針對衛福部所提之防治策略提出質詢，包括：應如何公布裁罰資訊，並和稽查管理與評鑑資訊進行整合，以使資訊更為公開及透明；是否建立吹哨者制度鼓勵檢舉；對於托育人員之情緒管理，有無政策或改善對策等，要求衛福部應再檢討相關制度與措施等情。再據本案調查不同縣市發生托育人員（含未辦理登記者）或托嬰中心不當對待幼兒事件，顯示108年至111年居家托育人員及托嬰中心不當對待事件仍一再發生，且國家人權委員會（NHRC）《兒童權利公約》第二次國家報告獨立評估意見⁶，我國無論是在面對疫情或是因應數位時代影響下的兒童權利保障、預防兒虐及替代性照顧措施，仍有所不足，且托嬰中心及幼兒園兒虐事件頻傳，益證上開制度難謂已落實執行，或仍有檢討調整之必要。

（五）再者，依110年修正之「我國少子女化對策計畫

⁶ 資料來源：國家人權委員會國家報告獨立評估意見
<https://nhrc.cy.gov.tw/monitor/opinion>

(107-113年)(合訂本)」，已將提升嬰幼兒照顧品質列為政策目標之一，並指出「居家托育登記制度雖已法制化，而托嬰中心亦有相關評鑑及輔導機制，然時有照顧疏失或不周的情事發生，影響幼兒健康與安全及家長送托意願」、「地方政府依法自行或委託相關專業機構、團體辦理居家托育服務業務，惟因資源不足或委辦團體專業能力參差不齊，影響居家托育服務中心的督導及服務品質」等實務困境。足證，衛福部實有再強化管理機制及檢討政策制度之必要，以落實督導居家托育人員及托嬰中心提供安全之托育服務環境，促使政府、服務提供者及家長三方共同提升托育服務品質。

(六)綜上，衛福部為預防托嬰中心不當照顧情事，已研定落實消極資格審查、列管不適任托育人員與資訊公開、落實執法違反兒虐情事、強化輔導制度、運用在職訓練課程、強制托嬰中心裝設監視器、精進評鑑制度等7項預防機制；對於調查處理托育服務過程中發生不當對待事件，訂有「直轄市縣市政府居家托育服務中心執行業務處理原則」、「居家托育服務中心托育事故傷害事件處理流程」、「居家托育事故防制工作指引」及「直轄市、縣(市)政府辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理原則及流程」、「托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法」等，供地方政府執行依循，透過對於人員或機構之「監督稽查」、「訪視輔導」及「定期評鑑」等作為，以防範托育人員及托嬰中心發生不當對待幼兒事件。惟據本案調查不同縣市發生托育人員(含未辦理登記者)或托嬰中心不當對待幼兒事件，顯示對於提供0至2歲托育照顧服務之機構與托育人員，仍亟待衛福部督促地方政府落實相關稽查

與管理作為。

二、居家或托嬰中心托育人員發生不當對待幼兒情事，現行法令規範尚無調查期間停止服務之相關規定，地方主管機關僅能以建議方式，請疑似行為人暫停托育服務。行政機關執行兒虐或不當對待案件之行政裁處時，裁處公告行為人或機構負責人姓名，係因權衡相關人之工作權與名譽權，嗣完成行政救濟程序或刑事司法判決後，方確定虐待、傷害等不當對待事實，進而登錄不適任人員及對外公告姓名，衍生管制時間落差，不利民眾知悉、防止其再任及預防不當對待事件再發生之目的。而衛福部雖已於110年1月20日函釋兒少權法第49條第1款第2項「身心虐待」認定原則，應參照兒童權利公約第19條精神及意旨，就具體個案之各項因素，本於兒少最佳利益原則進行認定。然地方主管機關對於裁罰適用仍有疑慮，衛福部允宜研蒐相關實務案例或司法判決，加強溝通、宣導，督促地方政府落實評估及認定，以維護兒少最佳利益。又對於未辦理登記卻提供居家托育服務者，現行法規最高僅裁罰3萬元，未要求公布姓名，亦不利防止違法人員再次違法收托幼兒。復依兒少權法第107及108條規定，現行僅能於命托嬰中心停辦時方能公布機構名稱，然對於限期改善缺失，卻一再反覆出現，資訊公開透明之法源依據闕如，致家長難以判斷托育品質之良窳。此均待衛福部通盤檢討並研修法令，至法令程序完備前，應就實務案例研議相關防治對策，以完善兒少保護。

(一)按兒少權法第49條第1項規定：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：一、遺棄。二、身心虐待。……十二、迫使或誘使兒童及少年處於對其生命、身體易發生立即危險或傷害之環境。……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。」同條第2項規定：「前項行為經直轄市、縣（市）主管機關依第97條規定裁罰者，中央主管機關應建立裁罰資料，供政府機關（構）及其他經中央主管機關同意之機構、法人或團體查詢。」第83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，不得有下列情形之一：一、虐待或妨害兒童及少年身心健康。……十一、有其他情事，足以影響兒童及少年身心健康。」第97條規定：「違反第49條第1項各款規定之一者，處6萬元以上60萬元以下罰鍰，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83條第1款至第4款規定情形之一者，由設立許可主管機關處6萬元以上60萬元以下罰鍰，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1個月以上1年以下，或停辦並公布其名稱及負責人姓名。」第108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83條第5款至第11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3萬元以上30萬元以下罰鍰，並得按次處罰；情節嚴重者，得命其停辦1個月以上1年以下，並公布其名稱。」

(二)托嬰中心發生不當對待事件，判斷行為人、機構違反《兒少權法》之裁罰⁷及對外公告姓名或名稱之評估情形，茲將相關地方政府查復說明，彙整如附表。有關托嬰中心發生不當對待幼兒事件，經地方

⁷ 判斷行為人是否違反兒少權法第49條第1項第2款「身心虐待」或第15款「其他不正當行為」及是否構成同法第83條第1款「妨害兒童身心健康」或第11款有其他情事，足以影響兒童及少年身心健康」。

政府查處，對於托育人員依《兒少權法》第97條規定為「得」公告姓名⁸，與幼兒園相關人員（負責人、其他服務人員）適用幼兒教育及照顧法第46條規定為「應」公告姓名不同⁹，相關地方政府執行情形：

1、新北市政府：

- (1) 新北市社會局依《兒少權法》第97條進行裁罰並辦理公告姓名案件，統計109年至111年6月止計有10件¹⁰（含教師人員、醫事人員及托育人員等）
- (2) 因辦理公告姓名將損害行為人工作權，影響權益甚大，新北市社會局將視案情重大情形辦理公告姓名；另部分案件考量動機、目的、偶發性及影響程度，未公告姓名，惟仍於中央系統註記為「不適任人員」，裁處一定年限不得擔任托育人員，以避免行為人任職其他托嬰中心或從事居家托育服務。

2、臺中市政府：《兒少權法》第97條規定為得公布其姓名或名稱，惟依據臺中市裁罰基準第26項次違反第49條第1項各款規定「第一次處6萬元，並公布姓名或名稱。」故違反第49條規定第1項各款皆應依裁罰基準必須公布姓名。幼兒園相關人員違反前述規定裁罰公告姓名統計如下，109年2件、110年1件、111年（截至6月15日）5件，共8件。

⁸ 兒少權法第97條規定：「違反第49條第1項各款規定之一者，處6萬元以上60萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。」

⁹ 依110年1月27日修正之「幼兒教育及照顧法」第46條規定：「教保服務機構之負責人或其他服務人員，違反第25條第1項規定者，除有兒童及少年福利與權益保障法第49條規定之行為依該法第97條規定處罰外，應依下列規定處罰負責人或其他服務人員，並公布行為人之姓名及機構名稱：一、體罰：處6萬元以上50萬元以下罰鍰。二、性騷擾：處6萬元以上30萬元以下罰鍰。三、不當管教：處6千元以上3萬元以下罰鍰。」

¹⁰ 109年度5件，110年度1件，111年6月止4件。

3、高雄市政府：

- (1) 依《兒少權法》第97條規定，109年至111年5月31日止共計裁罰77件，裁罰對象包含居家托育人員、托嬰中心托育人員、幼兒園教保人員、幼兒園工作人員、補習班或課後照顧服務中心老師、學校教師、教練、坐月子中心照護員等。另裁處前如有釐清案情需要，邀請專家學者及受處分人召開陳述意見及研商會議。
- (2) 其中39件案件因受處分人不當對待情節輕微或已覺察行為屬於不當、已有改善等原因，評估不予公布姓名；另38件案件為不當對待情節嚴重、受處分人不承認管教過當、避免行為人繼續從事涉及兒少照顧等性質之職業，需對社區有預防保護公益性之必要，故公布姓名。

4、基隆市政府：109至111年依《兒少權法》97條規定裁處公布姓名之案件與處理情形，僅109年1件，處以6萬元之罰鍰，並公告其姓名及廢止其登記證書。110年及111年則未有裁處案件。

- (三) 由於托嬰中心如發生重大兒虐案件且經媒體披露，地方政府通常承受立即回應對托育人員及托嬰中心之管理處分，然其執行過程發現，倘受處分托嬰中心或托育人員經行政救濟程序獲撤銷原處分，雖行政訴訟法規定行政救濟期間不停止行政處分¹¹，惟公告名稱及姓名等處分所涉名譽權已無法回復，未來恐將涉及國家賠償相關責任之困境。對此，衛福部表示托育人員疑似不當對待或兒虐等情事，依行政罰法第26條規定¹²，基於涉及該等人員

¹¹ 行政訴訟法第116條第1項規定：「原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。」

¹² 行政罰法第26條第1項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事

之工作權及個人名譽議題，應俟裁罰程序完備確定，據以登錄為不適任人員。至行政管理端，可先調離該等人員於托育現場，暫緩提供服務以避免爭議等語，並於109年6月17日召開相關會議討論，有關直轄市、縣（市）政府依法裁處之行政處分，倘當事人於30日內未提出訴願，直轄市、縣（市）政府應於一週內完成公告程序。惟詢據社家署署長現行法令規範有無將類此人員調離現職等暫時處分之相關規定，其表示：「兒童托育服務法是參照幼照法架構，後續對於行政調查過程中的暫時處分，會再研議。」可證現行法令規範尚無調查期間停止服務之相關規定，地方主管機關僅能以建議方式，請疑似行為人暫停托育服務。

- (四)再據前述地方政府查復，判斷行為人或機構違反兒少權法條款，係依行政自我拘束原則參考機關就同類事件之裁量及行政法院之相關案件判例，審酌行為人行為手段、動機、目的、悔意、所生影響（被害人受害程度）、行為人主管機關之處置等一切情狀，綜合判斷之。然而，當案件涉及司法程序時，地方主管機關對於後續公告姓名及登錄系統管制之作為，顯不一致。此觀本案調查新北市、臺中市及高雄市發生居家托育人員或托嬰中心不當對待幼童個案，因傷害罪涉及刑事案件，家長或地方社政主管機關亦會向地方檢察署告發，尤其部分案件社政主管機關行政調查難以釐清幼兒受傷成因時，於司法判決確定前，對於疑似不當對待幼兒之托育人員，地方主管機關以行政罰法第26條規定，司法判決未定為由，權衡相關人之工作權與名譽權，須嗣完成行政救濟程序或刑事

司法判決後，方確定虐待、傷害等不當對待事實，進而登錄不適任人員及對外公告姓名。然而司法審理程序漫長，將衍生不適任人員管制時間之落差，不利民眾知悉、防止其再任及預防不當對待事件再發生之目的。且現行法令規範，缺乏調查期間停止服務之相關規定，亦不利行政機關管制疑似涉及不當對待之行為人。此有社家署署長於本院詢問時表示，實務上發生居家或托嬰中心托育人員不當對待幼兒事件時，地方政府先進行行政調查，就托嬰中心會先請托嬰中心調離該人員或要求其離職，居家托育服務員則請其暫時停止提供服務等語可證。

(五)此外，本院就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，於108年10月提案糾正衛福部¹³，糾正意見明確指出：「《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，……。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；……。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。」衛福部再於110年1月20日函¹⁴文各地方社政主管機關有關第49條第1項第2款「身心虐待」之認定原則略以，兒少受不當對待

¹³ 108內正0033。

¹⁴ 衛福部110年1月20日衛部護字第1101460013號函。

案件樣態繁複，請參照前開兒童權利公約第19條精神及意旨，就具體個案綜合施虐主體、施虐者與兒少之關係、施虐動機與主觀意圖、虐待行為及受虐結果等因素，本於兒少最佳利益原則進行認定。然迄至111年本院再次調查托嬰中心爆發不當對待幼兒事件，地方政府仍持續建議中央主管機關蒐集各縣市裁處態樣，研訂裁罰基準範例供各縣市參考，並於訂定托育專法時，明定托育場域不當對待案件之案件類型¹⁵、處理機制及處分標準，讓其於案件裁處有明確依據。是以，衛福部雖有相關函釋，惟地方主管機關於執法時裁罰適用仍有疑慮，衛福部於本案調查時表示，考量地方主管機關訂有裁罰基準，可依個案違法情節審酌裁處，倘由中央統一規範，因案情不一恐失裁量彈性，不利實務運用，目前可先蒐集實務意見。地方政府所提建議於「兒童托育服務法」(草案)研訂之事項，正同步研修《兒少權法》有關兒虐相關條文，屆時再視修法條文相互配搭規範之。至於有無發生司法見解與行政機關對於兒虐或不當對待「情節嚴重」之認定有無不同，致使訴願主管機關或行政法院以非「情節重大」而撤銷處分，同時公告姓名部分亦隨之撤銷等情一節，該部未有相關統計資料等語。由於地方社政主管機關於具體個案之判斷，後續將涉及「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，不利於兒少最佳利益之維護，衛福部身為兒少保護

¹⁵ 如「情節重大」之類型。

之中央主管機關，實應正視問題並謀求因應作為，方能督促各地方社政主管機關能公正客觀、妥適執法。

- (六)復據兒少權法第26條第1項規定：「居家式托育服務提供者，應向直轄市、縣(市)主管機關辦理登記。」同法第90條第1項規定：「違反第26條第1項規定未辦理居家式托育服務登記者，處6,000元以上3萬元以下罰鍰，並命其限期改善。屆期未改善者，處6,000元以上3萬元以下罰鍰，並命其於1個月內將收托兒童予以轉介，未能轉介時，由直轄市、縣(市)主管機關協助轉介。」惟據地方政府查復，實務執行之困境，諸如「居家式托育服務屬住家空間較為封閉，實務上較難進入發現收托兒童遭不當對待之情事，另於公寓大廈進行收托之居家托育人員，因多數管理委員會要求訪視輔導員進行家訪須辦理訪客登記及通知居家托育人員，故較難瞭解居家托育人員實際照顧托兒之情形」、「未辦理登記者大多不願配合提供兒童及家長資料，即使提供亦難以查證其身分與親屬關係之真實性」、「未辦理登記者，目前尚未有公權力可強行進入托育地進行稽查，故其仍可規避訪視，稽查部分尚有執行上之困難」，因此建議中央主管機關針對未辦理登記者提高罰則，於管理系統上建制公開名冊供民眾查詢，避免未辦理登記者再次違法收托。再據《兒少權法》第107及108條規定，地方政府執行托嬰中心稽查時，僅能於命機構停辦時公布機構名稱，是以，當機構遭查獲有師生比不足情形，經地方主管機關命限期改善，並改善完成複查，爾後地方主管機關再次查獲相同違規事項，現行法規僅有命限期改善後完成改善之機制，管理強度不足。且對於其他影響家長

判斷托育品質之查核事項（如前述限期改善事項），缺乏明確對外公告之法源依據，似難以有效遏止機構持續違規，亦無法使一般民眾知悉進而提供家長優質選擇。

- (七)綜上，居家或托嬰中心托育人員發生不當對待幼兒情事，現行法令規範尚無調查期間停止服務之相關規定，地方主管機關僅能以建議方式，請疑似行為人暫停托育服務。行政機關執行兒虐或不當對待案件之行政裁處時，裁處公告行為人或機構負責人姓名，係因權衡相關人之工作權與名譽權，嗣完成行政救濟程序或刑事司法判決後，方確定虐待、傷害等不當對待事實，進而登錄不適任人員及對外公告姓名，衍生管制時間落差，不利民眾知悉、防止其再任及預防不當對待事件再發生之目的。而衛福部雖已於110年1月20日函釋兒少權法第49條第1款第2項「身心虐待」認定原則，應參照兒童權利公約第19條精神及意旨，就具體個案之各項因素，本於兒少最佳利益原則進行認定。然地方主管機關對於裁罰適用仍有疑慮，衛福部允宜研蒐相關實務案例或司法判決，加強溝通、宣導，督促地方政府落實評估及認定，以維護兒少最佳利益。又對於未辦理登記卻提供居家托育服務者，現行法規最高僅裁罰3萬元，未要求公布姓名，亦不利防止違法人員再次違法收托幼兒。復依兒少權法第107及108條規定，現行僅能於命托嬰中心停辦時方能公布機構名稱，然對於限期改善缺失，卻一再反覆出現，資訊公開透明之法源依據闕如，致家長難以判斷托育品質之良窳。此均待衛福部通盤檢討並研修法令，至法令程序完備前，應就實務案例研議相關防治對策，以完善兒少保護。

三、地方政府執行轄內托嬰中心稽查之違規事項以人員聘用缺失、照顧人力比不符及監視錄影設備未符規定為主要項目，衛福部於109年1月2日發布「托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法」，明定托嬰中心監視錄影設備之設置、管理與攝錄影音資料之處理、利用、查閱、保存方式與期限等事項，對於托嬰中心未配合調查或隱匿事證者，主管機關得依兒少權法第108條裁處3萬元以上30萬元以下罰鍰。惟相較托嬰中心違反兒少權法第83條第1至4款不當對待幼兒樣態，依同法第107條規定裁處6萬元以上60萬元以下罰鍰，顯難以規範業者確實配合提供監視錄影畫面。又，托嬰中心人員係兒少保護法定責任通報人，相關人員恐因考量聘雇關係，未能落實通報。部分地方政府亦反應公、私立托嬰機構快速成長，致稽查輔導數量、行政作業量倍增等，而有稽查人力不足問題，亦未將防止兒童不當對待之相關指標納入，而難以有效審視托育人力及環境品質之良窳。衛福部允宜正視地方政府面臨執行稽查之難處，督促並協助其落實查核，持續研議修正相關法規、規劃建置吹哨者制度，鼓勵托育機構人員積極通報，以健全兒少保護及保全證據等目的。

(一)為利各地方政府查察托嬰中心能有全國一致性標準，並落實及強化稽查作業，衛福部業於106年委託編製「托嬰中心訪視輔導工作指引」提供地方政府運用。對於地方政府主動稽查托嬰中心之原則，於108年5月1日召開「托嬰中心業務查核、管理及評鑑機制檢討會議」，針對訪視輔導結果欠佳之托嬰中心，配合外聘督導加強密集訪視以協助改善；同時定期或不定期邀集衛生、教育、建管、消防等單位進行聯合稽查，確保托嬰中心於硬體設備及機

構運作皆符規定，俾維持其服務品質之穩定；另地方政府再將涉有違規情事、陳情、輔導改善不積極或評鑑成績不佳之托嬰中心，列入高風險預警案件加強訪視，109年及110年各地方政府主動稽查托嬰中心家數分別為1,393家及1,499家，其中公辦民營（含托育家園）為294家、347家；私立托嬰中心為214家、219家；準公共托嬰中心為885家、933家(如表1)，可知托嬰中心數量逐年增加。109年至110年各地方政府查核轄內托嬰中心統計前三多之違規項目分別為：人員聘用缺失、照顧人力比不符及監視錄影設備未符規定。

表1：109年及110年地方政府主動稽查之托嬰中心家數統計表

縣市	年度	公辦民營 (含托育家園)	私立托嬰中心	準公共 托嬰中心	合計
新北市 社會局	109年	85	34	162	281
	110年	93	32	181	306
臺北市政府 社會局	109年	75	66	111	252
	110年	79	65	121	265
桃園市政府 社會局	109年	48	24	174	246
	110年	70	24	200	294
臺中市 社會局	109年	14	37	124	175
	110年	17	36	127	180
臺南市政府 社會局	109年	6	11	75	92
	110年	7	10	78	95
高雄市 社會局	109年	24	11	44	79
	110年	28	18	42	88
宜蘭縣政府	109年	12	0	6	18
	110年	13	0	7	20
新竹縣政府	109年	3	8	47	58
	110年	3	13	48	64
苗栗縣政府	109年	1	0	12	13
	110年	2	0	14	16
彰化縣政府	109年	0	3	39	42

縣市	年度	公辦民營 (含托育家園)	私立托嬰中心	準公共 托嬰中心	合計
	110年	0	1	22	23
南投縣政府	109年	1	2	2	5
	110年	1	2	2	5
雲林縣政府	109年	0	4	6	10
	110年	0	4	6	10
嘉義縣 社會局	109年	0	2	0	2
	110年	1	2	0	3
屏東縣政府	109年	3	0	9	12
	110年	5	0	11	16
臺東縣政府	109年	4	0	5	9
	110年	4	0	5	9
花蓮縣政府	109年	2	1	3	6
	110年	3	1	3	7
澎湖縣政府	109年	5	0	1	6
	110年	5	0	1	6
基隆市政府	109年	3	1	5	9
	110年	3	1	5	9
新竹市政府	109年	1	10	56	67
	110年	2	10	55	67
嘉義市政府	109年	2	0	3	5
	110年	3	0	4	7
金門縣政府	109年	1	0	1	2
	110年	4	0	1	5
連江縣政府	109年	4	0	0	4
	110年	4	0	0	4

資料來源：衛福部。

(二)鑑於托嬰中心之幼童，係處於易受傷害且無法自我保護與表達之階段，當發生不當對待事件時，及時保全證據，釐清責任歸屬，避免不當行為人或負責人繼續從事兒少相關工作，是達到兒少保護之重要目標，因此為保護幼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，108年4月24日修正公布之兒少權法增訂第77條之1規定：「托嬰中心應裝設監視錄影設備。前項監視錄影設備之設置、管理與攝錄影音資料之處理、利用、查閱、保存方式與期限及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」而衛福部於109年1月2日發布「托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法」，規範托嬰中心設置監視錄影設備之區域、設備功能，應有專責人員維護管理，申請查閱及證據保全規定等事項。且立案之托嬰中心應於109年7月2日前完成設置，並要求地方政府於行政查核時，應抽查監視影像，瞭解托育服務情形。再者，托嬰中心如有未配合調查或隱匿事證者，主管機關得依兒少權法第108條規定辦理。據衛福部查復，截至111年2月，全國托嬰中心設立家數共1,419家¹⁶，均依法設置監視錄影設備。

- (三) 本案新北市、臺中市及高雄市轄內托嬰中心發生不當對待幼兒事件，地方政府調查過程，均透過調閱監視錄影畫面，協助釐清不當對待及照顧情事。且地方政府多將托嬰中心裝設監視錄影設備情形列為稽查項目之一，督促轄內托嬰中心依法設置監視錄影設備並管理相關錄影音資料。惟據地方政府實務執行發現，托嬰中心發生不當對待事件經查證屬實者，涉有違反兒少權法第83條第1至4款情形，依同法第107條規定裁處罰鍰金額為6萬元以上30萬元以下，然而托嬰中心若未配合調查或隱匿事證者，係依同法第108條規定裁處罰鍰金額為3萬元以

¹⁶ 公共托嬰中心暨托育家園為331家、準公共托嬰中心為864家、私立托嬰中心為224家。

上30萬元以下¹⁷，難以規範業者確實配合提供監視錄影畫面。對此，衛福部已研議於「兒童托育服務法」(草案)提高罰鍰額度，惟於草案尚未公布施行前，允宜研議相關配套作為，以協助地方政府強化執行及查核錄影音資料保全證據等作為，確保相關當事人權益。

(四)再者，托嬰中心收托幼兒，因年齡弱勢、自我保護及口語表達能力均有限，當遭遇不當對待或虐待時，若機構內部人員故意無視或隱匿，將導致不當對待行為更不易被發現，此觀兒少權法第53條規定，教育人員、保育人員及教保服務人員均為法定責任通報人員可證。然而就本案調查托嬰中心發生不當對待幼兒事件之具體個案，發現當多名托育人員同時涉有不當對待幼兒情形，相關人員恐因考量聘雇關係、機構經營管理，甚至整體機構托育文化，專業照顧知能不足，未能辨識兒虐態樣，進而落實通報。是以，建置「吹哨者制度」，保護並鼓勵托育機構人員落實通報，相形重要¹⁸。經查，為積極防治兒虐案件，衛福部於108年2月已進行法規檢視，針對鼓勵民眾通報及獎勵機制，提高對兒少不當對待之處罰及與司法單位合作等機制進行研議，另有關機構內人員之吹哨者制度，亦將藉由法務部提案之「揭弊者保護法案」進行落實，有立法院公報第108卷第17期委員會紀錄(108年8月25日)

¹⁷ 兒少權法第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83條第1款至第4款規定情形之一者，由設立許可主管機關處6萬元以上60萬元以下罰鍰，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1個月以上1年以下，或停辦並公布其名稱及負責人姓名。」同法第108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83條第5款至第11款規定之一者，或依第84條第3項所定辦法評鑑為丙等或丁等者，經設立許可主管機關命其限期改善，屆期未改善者，處3萬元以上30萬元以下罰鍰，並得按次處罰；情節嚴重者，得命其停辦1個月以上1年以下，並公布其名稱。」

¹⁸ 資料來源：立法院法制局「預防兒童虐待事件對策之研析」，108年2月。

可證。

(五)由於地方政府執行托嬰中心之輔導、監督、管理及查核事項，係為確保托嬰中心於硬體設備及機構運作皆符合規定，以維持服務品質穩定及兒童安全。惟查，因公、私立托嬰機構快速成長，稽查項目增加，輔導強度¹⁹提升，致使托嬰中心稽查人力負荷重，部分地方政府亦反映有稽查人力不足之問題，並建議中央主管機關爭取專案人力補助，以提高稽查人力配置比，維持輔導管理品質。此據衛福部查復之統計資料，109及110年地方政府稽查托嬰中心人力配置表，稽查人力平均稽查家數最多之縣市，以新竹縣1人稽查64家最高，其次分別為臺中市36家、桃園市29家、新北市28家、新竹市及彰化縣22家等（如表2）可證。再據地方政府執行托嬰中心評鑑之實務經驗指出，現行托嬰中心評鑑指標未有防止兒童不當對待之相關指標，尚無具體事前預防兒虐之功能。並建議應將機構有否不當對待情事、輔導改善情形、人員流動率、托育督導管理之機制等列入評鑑項目等語。

表2：地方政府稽查托嬰中心人力配置統計表

縣市	年別	托嬰中心 家數	稽查 家數	稽查 人力	縣市	年別	托嬰中心 家數	稽查 家數	稽查 人力
新北市 社會局	109年	281	281	10	雲林縣政府	109年	10	10	1
	110年	306	306	11		110年	10	10	1
臺北市政府 社會局	109年	252	252	13	嘉義縣 社會局	109年	2	2	1
	110年	265	265	13		110年	3	3	2
桃園市政府 社會局	109年	123	123	5	屏東縣政府	109年	12	12	2
	110年	147	147	5		110年	16	16	2
臺中市 社會局	109年	175	175	5	臺東縣政府	109年	9	9	2
	110年	180	180	5		110年	9	9	2

¹⁹ 如調閱監視器畫面，需耗費大量時間及人力協助。

縣市	年別	托嬰中心 家數	稽查 家數	稽查 人力	縣市	年別	托嬰中心 家數	稽查 家數	稽查 人力
臺南市政府 社會局	109年	92	92	9	花蓮縣政府	109年	6	6	1
	110年	95	95	9		110年	7	7	1
高雄市政府 社會局	109年	80	79 (備註1)	5	澎湖縣政府	109年	6	6	1
	110年	88	88	9		110年	6	6	1
宜蘭縣政府	109年	20	18 (備註2)	2	基隆市政府	109年	9	9	2
	110年	20	21 (備註2)	3		110年	9	9	2
新竹縣政府	109年	58	58	1	新竹市政府	109年	67	67	3
	110年	64	64	1		110年	67	67	3
苗栗縣政府	109年	13	13	2	嘉義市政府	109年	5	5	1
	110年	16	16	2		110年	7	7	1
彰化縣政府	109年	42	42	2	金門縣政府	109年	2	2	1
	110年	43	43	2		110年	5	5	1
南投縣政府	109年	5	5	1	連江縣政府	109年	4	4	4
	110年	5	5	1		110年	4	4	1

備註：

1. 1家社區公共托育家園於109年12月17日立案，於110年1月正式收托，爰未於109年稽查。

2. 2家中心於109年底立案，故該年度2家未稽查。110年1家停業中。

資料來源：衛福部

(六)有關前述地方政府實務執行遭遇之困境，衛福部之回應，摘要略以：

- 1、依《兒少權法》第23條規定托育服務屬地方社政主管機關法定事項，為協助各地方政府順利推動托育政策，已積極爭取編列預算補助45名專案人力，並依地方政府業務情形進行人力配置。至於人力不足因應之處，仍宜依法回歸由地方政府進行人力增補或調配事宜，或運用自有財源衡酌業務性質、內容委辦部分事項(如訪視輔導及評鑑

等)。

- 2、109年與地方政府共同擬定「托嬰中心行政稽查紀錄表」，擇重要事項查察，期藉由表單簡化紙本檢核文書作業。
- 3、地方政府可參考運用「托嬰中心評鑑指導手冊」，並視需求與實務自行研訂評鑑項目。對於不當對待情事及輔導改善情形，可歸類至「機構行政管理」指標項目查核內容。
- 4、目前正研修托嬰中心評鑑指標，增列托嬰中心除每月召開一次教保或行政會議，並應有追蹤管考機制，以善盡托嬰中心督導管理責任；至於人員流動率可再蒐集意見研議是否納入評鑑指標。

(七)綜上，地方政府執行轄內托嬰中心稽查之違規事項以人員聘用缺失、照顧人力比不符及監視錄影設備未符規定為主要項目，衛福部於109年1月2日發布「托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法」，明定托嬰中心監視錄影設備之設置、管理與攝錄影音資料之處理、利用、查閱、保存方式與期限等事項，對於托嬰中心未配合調查或隱匿事證者，主管機關得依兒少權法第108條裁處3萬元以上30萬元以下罰鍰。惟相較托嬰中心違反兒少權法第83條第1至4款不當對待幼兒樣態，依同法第107條規定裁處6萬元以上60萬元以下罰鍰，顯難以規範業者確實配合提供監視錄影畫面。又，托嬰中心人員係兒少保護法定責任通報人，相關人員恐因考量聘雇關係，未能落實通報。部分地方政府亦反應公、私立托嬰機構快速成長，致稽查輔導數量、行政作業量倍增等，而有稽查人力不足問題，亦未將防止兒童不當對待之相關指標納入，而難以有效審視托育人力及環境品質之良窳。衛福部允宜正視地

方政府面臨執行稽查之難處，督促並協助其落實查核，持續研議修正相關法規、規劃建置吹哨者制度，鼓勵托育機構人員積極通報，以健全兒少保護及保全證據等目的。

四、優質托育環境除建構在基本設施要求外，加強托育人員正確照顧知能及提供情緒支持亦應重視，確實減緩照顧壓力，方能減少不當對待事件之發生，以自根本提升嬰幼兒照顧品質。行政院110年1月29日修正核定之「我國少子女化對策計畫（107年至113年）」，已研定改善托育及教保服務人員薪資保障勞動條件之目標，透過獎勵措施，鼓勵托嬰中心將照顧人力比由1：5調降為1：4，減輕照顧人員負荷等，惟據衛福部社家署109年度委託研究計畫「托育公共及準公共化政策效益評估期末報告」，其中107年至109年「全國托嬰中心托育人員投保薪資分布表」，109年有61.6%托育人員投保薪資未達2萬8,000元。衛福部允宜正視托育人員勞動條件、照顧負荷及機構在人力招募等實務運作困境，督促並協助地方政府強化對於托育人員之情緒支持及輔導措施，落實管理輔導及監督查核等作為並重，確保托育環境品質無虞。

(一)衛福部透過編制「托嬰中心訪視輔導工作指引」、透過「托嬰中心業務查核、管理及評鑑機制檢討會議」，協助地方政府建置稽查管理與輔導托嬰中心之原則及指引，已如前述。然而優質托育環境除建構在基本設施要求外，加強托育人員正確照顧知能及提供情緒支持亦應重視，確實減緩照顧壓力，方能減少不當對待事件之發生，以自根本提升嬰幼兒照顧品質。依兒童及少年福利機構設置標準規定，托嬰中心每收托5名兒童應置專任托育人員1人，未滿5人者，以5人計，是以，現行托嬰中心照顧比為

1：5，詢據地方政府多建議將托嬰中心照顧比降為1：4，並指出「0至6歲兒童照顧服務人員因過往幼兒園不採計托嬰中心之工作年資²⁰，多選擇任職於薪資較高之幼兒園，致使托嬰中心（尤其是私立托嬰中心）面臨難以找到合適之托育人才²¹」、「因托嬰中心與幼兒園性質相近，且幼兒園師生比相對寬裕，教育部自110年起補助非營利幼兒園提升教保人員薪資，使托嬰中心人員流動率增加，影響托育品質之穩定度及優秀托育人才之留任」、「因托育人員與教保人員薪資結構不同，照顧0至2歲嬰幼兒之心力較高，又準公共化托嬰中心收費價格調漲條件嚴格，近年來中央各部會針對托嬰中心設施設有諸多新增之規範²²，惟中央並未如教育部給予幼兒園相關配套之補助，相關成本增加均將排擠托嬰中心調整人事費用，致托育人員流動量甚鉅」等困境。

(二)再據本院歷來調查托嬰中心發生兒虐或不當對待案件²³，發現機構不當對待幼兒態樣常見多名托育人員均涉及不當對待幼兒，托育人員為專業照顧人員，應有義務避免危險發生，並應具備專業照顧知能，惟托嬰中心照顧人力比不符係地方政府稽查主要缺失之一，而照顧服務人力及照顧負荷高度相關，為影響托嬰中心照顧品質之重要關鍵，當照顧人力不足，托育人員恐難顧及個別幼兒狀況與需求，影響照顧服務品質，加以幼童哭鬧導致托育人

²⁰ 依據106年4月26日公布之教保服務人員條例。111年5月31日立法院已三讀通過「教保人員服務條例」，幼兒園園長採計教保員於托嬰中心之工作年資，惟該修正條文施行日期，尚待行政院定之。

²¹ 依據國內專科以上學校教保相關系科認可辦法規定，學校教育係培育教保員，相關課程係以教保專業知能及幼兒園實務經驗為主軸。

²² 如：防焰地墊、監視器之設置等。

²³ 本院108內正0031、108內正0033、110內正0003等糾正文；108內調0089、108內調0092、109內調0011、110內調0013等調查報告。

員情緒管控不佳，又缺乏情緒支持，易生不當對待事件，實不可不慎。此觀衛福部查復，107年至110年兒童被通報遭托嬰中心托育人員或其他工作人員不當對待之保護事件，分別有16人、80人、69人及39人。不當對待行為人係托育人員者分別有15人、39人、29人、24人等資料可證。

- (三) 衛福部自110年8月1日起配合行政院110年1月29日修正核定之「我國少子女化對策計畫」，爭取經費提供托嬰中心照顧比優化獎助措施，針對托嬰中心配合政策將照顧比由1：5降為1：4，由政府協助分擔所增人事及相關成本，藉此全國一致性獎勵機制，降低托育現場照顧人力負擔，建構友善托育人員職場環境，進而提升托育服務品質。並計畫透過上開獎勵措施逐步調降照顧比，後續再配合「兒童托育服務法」(草案)之研訂，藉由法制程序研議將調降後之照顧比入法，以制度化穩定托育人力。
- (四) 另依據衛福部107年7月31日發布之「直轄市、縣(市)政府辦理未滿2歲兒童準公共化服務與費用申報及支付作業要點」規定²⁴，托嬰中心之托育人員投保薪資低於2萬8,000元者，自該要點生效之日(107年8月1日)起3年內，應至少百分之85以上之托育人員投保薪資達2萬8,000元，且4年內應全數符合規定。托育人員之投保薪資已達2萬8,000元以上者，應建立調薪機制，並應於3年內全數達3萬元以上，以保障準公共托嬰中心托育人員薪資待遇並維護其勞動權益。是以，準公共托嬰中心托育人員投保薪資應於111年8月1日全數達2萬8,000元。惟據

²⁴ 「直轄市、縣(市)政府辦理未滿2歲兒童準公共化服務與費用申報及支付作業要點」於110年7月30日修正名稱為「直轄市、縣(市)政府辦理未滿2歲兒童托育公共化及準公共服務作業要點」，並自110年8月1日生效。

衛福部社家署109年度委託研究計畫「托育公共及準公共化政策效益評估期末報告」，其中107年至109年「全國托嬰中心托育人員投保薪資分布表」，109年有61.6%托育人員投保薪資未達2萬8,000元。再者，私立托嬰中心托育人員之薪資，係由勞資雙方依勞動市場現況及勞動基準法相關規定辦理，據勞動部110年職類別薪資調查結果²⁵，受僱兒童照顧人員（含保母）總薪資每人為2萬6,239元²⁶，在在顯示不論準公共或私立托嬰中心，其托育人員薪資仍有待提升。經查教育部訂定公幼及非營利幼兒園敘薪標準，公立幼兒園專科教保人員起薪為3萬6,525元²⁷、非營利幼兒園專科教保人員起薪為3萬5,485元²⁸，此一薪資待遇落差，實可能導致托育人員流向幼兒園，影響托育品質穩定。地方政府亦建議衛福部應比照教育部公立及非營利幼兒園訂定公共托育機構人員敘薪標準及補助，並由中央主管機關補助各類人員薪資調整差額，益證托育人員薪資仍待持續提升，以穩定托育服務人力之發展。鑑於幼兒園及托嬰中心均照顧學齡前兒童，服務性質雷同，實應提供合理且相近薪資待遇，衛福部亦稱將參考非營利幼兒園薪資待遇及部分地方政府調升薪資等做法，同時衡酌具同等學歷人員，不論任職托嬰中心或幼兒園，薪資待遇應相近之原則，

²⁵ 資料來源：勞動部110年職類別薪資調查網站（統計至110年7月）

<https://statdb.mol.gov.tw/html/svy10/1035menu.htm>

²⁶ 經常性薪資為2萬3,903元，非經常性薪資為2,336元。

²⁷ 公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法第13條規定第1項：「教保員、助理教保員、社會工作人員及護理人員之薪資支給基準，規定如附表。但有第2條第4項所定繼續原契約情形者，仍依原規定薪資給付。」

²⁸ 非營利幼兒園實施辦法第21條規定：「非營利幼兒園之教保服務人員、學前特殊教育教師、社會工作人員、護理人員、職員及廚工之服務人員，其薪資支給基準，規定如附表一至附表四。」

持續爭取經費，朝弭平雙方專業人員薪資落差方向努力，俾利托嬰中心人員久任。

(五) 至於提升托育人員專業知能與情緒支持部分，衛福部已進行研修托育人員職前訓練課程，除調整實務操作課程比例外，另加強通報責任知能、認識常見疾病與照護技巧、托育環境安全與評估等課程內涵，同時參考勞動部技術士技能檢定托育人員職類規範，俾利托育人員訓考用合一；同時刻正採購托育人員在職訓練課程研修計畫，重新檢視課程並將增加實務托育照顧技巧與托育人員情緒管理等議題，以強化托育專業知能等語。而部分地方政府亦建置托育人員心理衛生資源，提供心理健康諮詢管道，建立兒虐防治心理衛生機制，或建置工作人員情緒行為評估，透過提供心理情緒與托育行為相關量表，協助人員自我評估情緒狀態並檢視自身托育行為。上述中央與地方對於預防托育人員因照顧壓力產生不當對待幼童行為，協助托育人員情緒管理之相關支持系統與輔導措施，仍有待持續落實執行，提升照顧人員專業知能，減緩照顧壓力。

(六) 綜上，優質托育環境除建構在基本設施要求外，加強托育人員正確照顧知能及提供情緒支持亦應重視，確實減緩照顧壓力，方能減少不當對待事件之發生，以自根本提升嬰幼兒照顧品質。行政院110年1月29日修正核定之「我國少子女化對策計畫（107年至113年）」，已研定改善托育及教保服務人員薪資保障勞動條件之目標，透過獎勵措施，鼓勵托嬰中心將照顧人力比由1：5調降為1：4，減輕照顧人員負荷等，惟據衛福部社家署109年度委託研究計畫「托育公共及準公共化政策效益評估期末報告」，其中107年至109年「全國托嬰中心托育人員

投保薪資分布表」，109年有61.6%托育人員投保薪資未達2萬8,000元。衛福部允宜正視托育人員勞動條件、照顧負荷及機構在人力招募等實務運作困境，督促並協助地方政府強化對於托育人員之情緒支持及輔導措施，落實管理輔導及監督查核等作為並重，確保托育環境品質無虞。

- 五、臺中市政府於110年2月10日接獲通報，A童遭托嬰中心人員不當對待，調查過程雖確認該托嬰中心保存有30日監視器影像，卻未依「直轄市、縣(市)政府辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理原則」複製事件發生日前一個月之監視器畫面資料，及因通報事由已具體載明發現A童不明瘀傷時段，未擴大調查檢視其他空間及是否有其他幼童遭受不當對待，亦未督促托嬰中心業者召開家長說明會。嗣後因A童家長對黃姓托育人員提起司法告訴，司法人員偵查發現尚有其他幼童遭受不當虐待情事，於111年2月通報臺中市政府查處，臺中市政府方重新檢視110年1月27日至29日、2月1日至5日及8日至9日，總計10日507小時之錄影畫面，始發現該托嬰中心有3名托育人員，對其受託照顧之1歲以下幼童，於其腦部及頭骨尚未發展完全易受傷害情況需專業照顧與保護，竟有推打、拉、拖、拍甩、腳推座椅，甚且有將異物塞入幼童嘴巴、摀住幼童口鼻、拉住幼童腳部倒吊並且騰空放手等不當對待多名幼兒行為，嚴重損及兒童受保護及照顧之基本權益。臺中市政府早於110年2月接獲兒虐通報時，未善盡主管機關查處及保護兒童之責任，輕忽該事件並非單一偶發事件，該托嬰中心多名托育人員之不當慣行照顧行為，肇生機構內幼童遭受不當對待，嚴重侵害兒童人權，該府未以兒童權益為首要並積極維護，核有疏失。

- (一)依據《兒少權法》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。」同法第5條規定：「政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量，並依其心智成熟程度權衡其意見；有關其保護及救助，並應優先處理。(第1項)兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護。(第2項)」同法第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。」是以，中央與地方主管機關負有保護兒少權益，促使其身心健康發展，對於兒少保護及救助事項應優先處理，責無旁貸。
- (二)次據衛福部於109年1月2日訂定「托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法」，規定托嬰中心均應設置監視錄影設備，並至少保存30日。復於109年11月6日衛授家字第1090908975號函送「直轄市、縣(市)政府辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理原則」及「直轄市、縣(市)政府辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理流程」，該處理原則第3點規定：「直轄市、縣(市)政府調查案件時，應先複製事件發生日前一個月內之監視器畫面資料，以利保全證據。」該處理流程於事證蒐集及調查階段之注意事項說明，1. 了解疑似遭虐待或不當對待兒童之身心狀況及家長陳述內容。2. 訪談托育人員及托嬰中心負責人了解案件及處理情形。3. 蒐集證據(事件發生日前一個月內之監視器畫面資料、傷勢照、診斷證明書等相關證據)。復據衛福部查復，托嬰中心如有不當對待情事，依前述規定，應先複製事件發生日前一個月內之監視器畫

面，以利保全證據，即保存之檔案皆可視需要檢視調閱查看。地方政府調查不當對待案件時，係依個案實際情況判斷調閱與檢視監視畫面天數，另查調監視器影像時，應注意行為人事件前後幾日之照顧行為，釐清是否為單一偶發事件、慣性照顧行為及機構整體氛圍，並檢視是否涉及其他收托兒童亦有不當對待。

(三)經查，110年2月9日A童家長於晚間幫其洗澡時發現其胸前有瘀青，遂至○○醫療社團法人○○醫院（下稱○○醫院）驗傷，並經醫院診斷為右側前胸壁挫傷、左側前胸壁挫傷。A童家長隨即聯繫托嬰中心，申請檢視監視器畫面，發現9日中午12時許，平常主要負責照顧A童的老師，將其抱至茶水間後，以徒手方式捏及擰轉A童兩側腋下。因此家長於110年2月10日向臺中市政府警察局第四分局○○派出所報案。該府於110年2月17日受理通報後，進行保護案件調查及行政稽查。後續調查確認A童確實遭受不當對待（遭托育人員拍打手臂、推頭部、大力放置於地面及椅子且多次掐捏腋下施力等），依違反兒少權法規定，對該名托育人員及托嬰中心進行裁罰。然臺灣臺中地方檢察署（下稱臺中地檢署）後於111年2月8日通報另名幼童遭托嬰中心2名員工拖行、踢打，由臺中市家庭暴力及性侵害防治中心（下稱臺中市家防中心）社工進行查察²⁹。嗣後民意代表再於111年2月18日召開記者會播放6分鐘之7段影片畫面，指出110年2月間托嬰中心不只1位幼童遭受虐待，托嬰中心3名托育人員不當對待行為，臺中市政府社會局（下稱臺中市社會

²⁹ 111年2月通報事件，3名托育人員涉有不當對待多名幼兒部分，後續已由臺中市政府提起獨立告訴，由臺中地檢署偵辦中。

局)未深入調查，已嚴重失職。案經媒體報導後，臺中市盧市長公開致歉並要求嚴查嚴懲。

(四)據臺中市政府查復就該托嬰中心托育人員不當對待幼兒案件之處理情形摘述如下：

- 1、該府警察局第四分局及○○醫院於110年2月10日通報「關懷e起來」，因10日為春節年假，值班人員評估本件為家外案件，A童於連假期間未至托嬰中心送托，尚無安全疑慮，無緊急派案。並依據衛福部兒少保護通報案件分級分類評估參考手冊評估為二級案件，於上班時間（110年2月17日）依照流程受理通報並分派兒少保護組調查。
- 2、臺中市社會局於110年2月18日至托嬰中心稽查，當日托嬰中心確有保存30日影片，該局並請托嬰中心提供30日之監視器影像資料，托嬰中心當天僅提供110年2月1日至9日監視器影像。後續再提供110年1月27日至29日監視器影像。依通報事實及實地查察，初步認定黃姓托育人員疑似有不當照顧行為（推兒童頭部、掐捏腋下等）。
- 3、臺中市社會局經家防中心調查評估，黃姓托育人員對A童拍打手臂、推頭部、大力放置地面及椅子且多次掐捏腋下施力等不當行為，違反《兒少權法》第49條第1項第15款規定，裁處其6萬元罰鍰並公布姓名。並於案件調查期間建議托嬰中心請黃姓托育人員先行暫停服務，避免造成受托家長疑慮。
- 4、110年2月24日該托嬰中心函報黃姓托育人員於是日離職，臺中市社會局於110年3月5日³⁰同意備

³⁰ 110年3月5日中市社少字第1100025832號函。

查。

- 5、臺中市托嬰中心訪視輔導團於110年3月9日進行實地訪視輔導，臺中市社會局於同年月18日終止托嬰中心準公共化契約。110年3月30日臺中市托嬰中心訪視輔導團再次進行實地訪視輔導，建議托嬰中心召開班親會與家長進行溝通，惟班親會時間多數家長無法配合及受疫情影響，後續取消未召開，托嬰中心已於110年7月13日申請停業（自110年8月1日至111年7月31日止）。
- 6、臺中市社會局再於111年2月8日接獲臺中地檢署通報另名幼童遭不當對待，由臺中市家防中心社工進行查察。同年月18日就立法委員王婉諭記者會反映事項（視為陳情案件），全面檢視110年1月27日至29日、2月1日至5日及8日至9日總計10日507小時之錄影畫面。
- 7、該府對於110年2月通報案件，就黃姓托育人員以違反《兒少權法》第49條第1項第15款規定，依同法第97條裁處6萬元整罰鍰並公布姓名，計10年期間不得擔任兒少福利機構之負責人或工作人員³¹。111年2月通報案件，黃姓、簡姓及林姓3名托育人員，分別違反《兒少權法》第49條第1項第15款規定，依同法第97條分別加重裁處15萬元並公告姓名，計10年期間不得擔任兒少福利機構之負責人或工作人員³²。

（五）俱上可知，臺中市社會局於110年2月10日獲報A童遭托嬰中心托育人員不當對待事件，且事實證據及時

³¹ 托嬰中心以違反《兒少權法》第83條第1款，依同法第107條第1項規定對機構負責人裁處6萬元並命限期改善。

³² 托嬰中心以違反《兒少權法》第83條第1款規定，依同法第107條第1項規定加重裁處30萬元並公告名稱及即日起停辦1年。

間明確，依「直轄市、縣(市)政府辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理原則」及「直轄市、縣(市)政府辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理流程」規定，應充分了解事件狀況及家長陳述內容、蒐集及保全證據，尤應複製事件發生前一個月內之監視器畫面資料，以利保全證據。本案事發日為110年2月9日，臺中市政府警察局第四分局及○○醫院於110年2月10日即進行通報，臺中市社會局先以10日為春節年假，評估本案無安全疑慮，未緊急派案，致使110年2月17日受理通報後，於18日行政稽查並調閱監視錄影畫面時，已與托嬰中心發生不當對待事件日(110年2月9日)有10日之落差；且稽查當日臺中市政府明知該托嬰中心已保存有30日之影片資料，卻未積極取得，僅由該機構提供110年1月27日至29日、2月1日至9日之監視器影像，至本事件於1年後由司法人員通報，並經民意代表揭露尚有其他幼童遭不當對待情事，始重新檢視該期間影像畫面，方獲悉該托嬰中心早有多名托育人員均有不當對待幼童情事，可證該府未能於事件初始即積極保全證據，又未詳予檢視該監視器畫面內容，並擴大調查檢視其他空間及是否有其他幼童遭受不當對待，未釐清確認該事件為單一偶發事件，或該機構內托育人員之慣性照顧行為，確有怠失。

(六)至於本案於111年2月再次調查後，臺中市政府雖已就本事件進行檢討作為、改進策略及懲處，但對於110年2月通報幼兒不當對待案件，未發現其他幼兒受害原因，回復略以：「通報事由已具體載明發現A童不明瘀傷之時段……針對案主瘀傷原因進行約訪及調查，經查調當日錄影畫面，發現黃托育員有

違反《兒少權法》情事。」、「臺中市社會局兒少福利科（下稱臺中市兒少科）於110年2月18日前往稽查時，要求托嬰中心提供30日監視器影片，但因其中13天為假日無收托，認無提供影片必要³³」、「托嬰中心應提供15天收托日影片（110年1月20日至2月9日），但因托嬰中心人員不熟悉監視器設備操作方式，導致無法於18日當天完成複製30日之監視器影音資料，又監視器會自動覆蓋前面的資料以保存最近30日資料」、「扣除連假天數並往前查看相關攝錄影音資料確有困難³⁴」、「於110年3月19日再次檢視家長疑慮片段（110年2月5日及2月8日，即案發前2日），確認其不當行為多與2月9日裁罰事由相同，未有新事證，後於陳情案件列管會議中檢討並解除列管」、「就被害人遭通報之事由進行單一事件調查」、「經檢視當日影像時未見其他幼童遭受不當對待，且未有其他家長反映不當行為，故未再調查其他幼童是否遭受不當對待」等云云置辯，殊不足取。另依衛福部於111年3月9日召開本案件專家諮詢會議指出：「1、本案僅處理檢舉個案，未全面檢視其他兒童受照顧情形，除應釐清相關科室職責，爾後發生類此案件應了解其他兒童狀況。2、監視錄影音資料，依托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法應至少保存30日，即保存之檔案皆可視需要檢視調閱查看。3、依『直轄市、縣(市)政

³³ 110年2月18日稽查起算30日為時間為110年1月20日至2月18日。110年2月10日至2月16日為過年年假，期間無收托，畫面無幼兒活動紀錄，臺中市社會局認無提供必要。

³⁴ 據臺中市政府查復，實務上，若案件發生日與臺中市社會局接獲通報並處理日之間有落差，複製事件發生日前1個月影音資料即受到影響。且托嬰中心監視器影音資料需複製每日10小時以上、每間活動室的監視器通常至少2支以上，因此複製30日影音資料十分耗時，查調影像過程與審閱監視畫面過程亦需耗費相當大量時間及人力；另因行政機關尚無法扣押托嬰中心監視錄影設備，如托嬰中心未提供30日監視器影音資料，臺中市社會局僅得依違反兒少權法第83條第5款「違反法令或捐助章程」命其限期改善，於確保監視影音資料相關證據之完整性似有其困難。

府處理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理原則』，應督導業者召開家長說明會。4、加強府內單位聯繫合作機制，提升工作人員有關兒少保護敏感度，落實影像保存30日規定，並應與家長立場一致，以兒童權益為首要，並積極維護。」等內容，益證該府就本事件處理作為確有疏失。

(七)綜上，臺中市政府於110年2月10日接獲通報，A童遭托嬰中心人員不當對待，調查過程雖確認該托嬰中心保存有30日監視器影像，卻未依「直轄市、縣(市)政府辦理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件處理原則」複製事件發生日前一個月之監視器畫面資料，及因通報事由已具體載明發現A童不明瘀傷時段，未擴大調查檢視其他空間及是否有其他幼童遭受不當對待，亦未督促托嬰中心業者召開家長說明會。嗣後因A童家長對黃姓托育人員提起司法告訴，司法人員偵查發現尚有其他幼童遭受不當虐待情事，於111年2月通報臺中市政府查處，臺中市政府方重新檢視110年1月27日至29日、2月1日至5日及8日至9日，總計10日507小時之錄影畫面，始發現該托嬰中心有3名托育人員，對其受託照顧之1歲以下幼童，於其腦部及頭骨尚未發展完全易受傷害情況需專業照顧與保護，竟有推打、拉、拖、拍甩、腳推座椅，甚且有將異物塞入幼童嘴巴、摀住幼童口鼻、拉住幼童腳部倒吊並且騰空放手等不當對待多名幼兒行為，嚴重損及兒童受保護及照顧之基本權益。臺中市政府早於110年2月接獲兒虐通報時，未善盡主管機關查處及保護兒童之責任，輕忽該事件並非單一偶發事件，該托嬰中心多名托育人員之不當慣行照顧行為，肇生機構內幼童遭受不當對待，嚴重侵害兒童人權，該府未以兒童權益為首要

並積極維護，核有疏失。

六、新北市邇來發生多起不當對待幼兒事件，包括108年1月淡水區1名3個月大女嬰遭未辦理登記之居家托育人員（即俗稱無照保母）虐待，致有嚴重腦傷併發腦部皮質盲及發展遲緩情形；110年12月板橋區1名幼童遭居家托育人員（即俗稱保母）不當對待，身上出現多處傷勢；111年4月板橋區某托嬰中心發生8個月大女嬰疑似因棉被蓋住口鼻窒息而亡，後續稽查亦發現托嬰中心有照顧人力比不足之缺失。另110年10月高雄市鳳山區某托嬰中心發生3名托育人員不當對待多名幼兒且未依法進行通報，經主管機關調查後，雖依違反兒童及少年福利與權益保障法相關規定，依情節輕重裁處罰鍰及公布托育人員和機構負責人姓名，卻發現托嬰中心亦有違法使用空間、未函報變更監視錄影設備專責人員等缺失。新北市政府及高雄市政府雖對於居家托育人員、托嬰中心設有稽查輔導訪視及評鑑等機制，然上開多起不當照顧事件，凸顯現有機制尚難有效防範各場域托育人員之不當行為，地方政府仍有待積極檢討，避免不當托育事件再發生。

（一）新北市政府雖對轄內居家托育人員及托嬰中心設有查核、輔導訪視及評鑑機制，但仍發生多起不當照顧事件，凸顯現有制度均有待落實檢討：

1、為防範轄內各類托嬰中心收托幼兒遭受托育人員不當對待，新北市政府訂定「新北市嬰幼兒托育安全123」計畫，採分級管理如下：

（1）一級預防：以托嬰中心全體工作人員為對象，透過托育環境的維護，提升工作人員托育專業知能與情意態度，以維持良好托育服務品質，並避免不適切行為。包括營造友善托育人員及

嬰幼兒照護環境³⁵、落實適切照護、輔導嬰幼兒方式³⁶、內化托育倫理落實兒童最佳利益³⁷、架構完整監視範圍及調閱制度³⁸、工作人員情緒行為評估³⁹等。

- (2) 二級預防：具體策略在於察覺與介入特定工作人員或即將以不當行為對待嬰幼兒時，採取有效策略，避免問題發生。包括托育人員情緒管控SOP⁴⁰、建置工作同仁協助風險控管SOP⁴¹。
- (3) 三級預防：係指已發生傷害事件，透過處理、管理與控制的機制，降低被害嬰幼兒身心受創的危險，及避免負面事件效應擴大，並進行問題評析及有計畫之介入與改進三級預防具體策略，包括：責任通報機制，向家長說明情形及因應策略⁴²、不適任人員控管⁴³、管理制度檢核，改善及強化管理架構⁴⁴。

2、新北市政府並訂定「新北市托嬰中心管理層級一

³⁵ 如辦理新進人員訓練與在職人員進修、提供「新北市托嬰中心照護環境檢核表」檢視托育環境、落實輔導培力指導並強化共識等。

³⁶ 如辦理研習課程及實務工作坊、提供依「新北市托嬰中心避免不適切照護行為一覽表」檢視行為等。

³⁷ 如建立「新北市托嬰中心專業人員倫理守則」、辦理托嬰中心倫理守則研讀分享討論會、托嬰中心內案例與專業倫理之探討等。

³⁸ 如建立公版監視器安全維護管理守則、監視器、調閱運作流程、監視器錄影系統資料調閱申請書等。

³⁹ 如提供心理情緒與托育行為相關量表，自我評估情緒狀態並檢視自身托育行為。中心主管人員落實平時走動式管理，觀察每位工作人員照護嬰幼兒的行為表現，並定期檢視工作人員自我情緒與托育行為評估情形，列入定期人事管理檢核事項，適時提供協助與輔導等。

⁴⁰ 如提供「托育人員自我負面情緒控管口訣」並於現場張貼、辦理研習課程、工作坊。

⁴¹ 輔導搭班托育人員扮演情緒調節與保護嬰幼兒的角色，同時中心主管人員在發現工作人員有疑似負向情緒行為出現時，應第一時間介入並立即處理或輔導當事人不適當行為、加強宣導「守門人」(含搭班同仁及中心主管人員)角色與義務、發展行為輔導與不適任人員處理機制，並落實於人事評鑑考核規範。中心主管人員針對經常性出現不適切照護行為之托育人員進行行為輔導，並落實於人事評鑑考核規範等。

⁴² 依「新北市嬰幼兒托育安全危機處理機制」落實通報與危機處理機制、依事件嚴重程度，由中心或主管單位成立危機處理小組因應並處理問題、向家長說明情形及因應策略等。

⁴³ 主管單位公告違反《兒少權法》第49條的不適任人員名單，並由衛福部社家署公告「各縣市托嬰中心及托育人員違反兒少相關法則公告專區」人員資料庫以加強交流、控管。

⁴⁴ 落實評鑑、稽查機制等。

覽表」，以加強管理及建立高風險預警查訪機制，針對托嬰中心管理層級分為三級：正常管理（一級管理）、列入輔導管理（二級管理）及加強輔導管理（三級管理）。管理分級指標包括最近1次評鑑等第、限期改善情形、重要事項配合情形及其他（如爭議事件）等事項綜合評估後，做為轄內托嬰中心風險評估及強化管理之參考。新北市政府表示，新北市社會局辦理實地稽查時，對於收托幼兒實際受照顧狀況及有否遭受不適當對待情形，除現場查看班級內活動情形，亦抽看監視錄影設備，包含班級區域、戶外區域、室內公共區域等，並調閱不同時間之影像，以了解托嬰中心嬰幼兒實際受照顧情形。該府資訊中心亦委託廠商協助設置新北市公共托育中心監管雲機制，透過即時保存各中心監視錄影設備所錄製影像，經加密處理後上傳至雲端備份並依法保存30日，並於檔案傳送出現問題時，通知權責單位處理。

3、惟查，新北市邇來包括「居家式托育服務」及「機構式照顧服務」均發生不當對待幼兒事件，分別摘述如下：

(1) 未辦理登記之居家托育人員（即俗稱無照保母）收托幼兒施虐案-新北市一名3個月大的女嬰受虐淪為眼盲遲緩兒

〈1〉查個案女嬰的父母因家庭照顧需求，並考量友人謝姓夫妻平日自行在家照顧其4歲及2歲的兒女，應有照顧嬰幼兒經驗，遂從108年1月18日起將女嬰交給謝姓夫妻每周星期一至五全天24小時照顧，假日則由父母接返自行照顧，並協議支付每月2萬5,000元托育費用，

惟謝姓夫妻並未具有相關居家式托育(保母)之資格。108年2月19日晚間，謝姓夫妻在家中發現女嬰的眼睛上吊、四肢揮舞而送醫院急診，當時初步診療有癲癇抽搐及顱底輕微出血，臉上有一瘀傷，謝姓夫妻當下向醫生表示可能是他們因發現女嬰意識改變，大力捏想刺激女嬰所造成。108年2月20日，醫院急診通報兒少保護案件，由新北市政府家庭暴力暨性侵害防治中心(下稱新北市家防中心)接案處理。女嬰續被診斷出虐待性頭部創傷、癲癇、腦出血、視網膜出血等嚴重傷勢，住院治療至108年3月1日，並且留下腦部萎縮、視皮質盲、腦傷後頑固型癲癇、發展遲緩等後遺症。

〈2〉新北市政府社會局(下稱新北市社會局)於108年2月20日下午5時接獲通報，於次日上午9時填寫突發或緊急事件處理通報單(居家托育服務中心)通報社家署。新北市社會局於108年2月23日派員至謝姓夫妻托育之處進行稽查，謝姓夫妻並未辦理居家式托育服務登記，亦無相關資格，並確實有收托1名三親等外的兒童(即本案女嬰)與收取托育費用之事實，違反《兒少權法》第26條第1項規定，爰依同法第90條第1項規定對謝妻裁罰6,000元整。

〈3〉另涉及違反《兒少權法》第49條不當對待部分，新北市家防中心於108年3月5日調查報告明載，醫院推估女童出血時間約1週內，而事發日為108年2月19日，2月14日至2月17日期間係由父母照顧，因此，女嬰顱內出血原因

尚待釐清；另因後續已進入司法階段，遂於108年3月19日函請士林地檢署如有裁判確定請函知新北市社會局，俾後續辦理裁處。

〈4〉士林地檢署檢察官於110年1月18日以謝妻犯《兒少權法》第112條第1項前段、《刑法》第277條第1項之成年人故意對兒童犯傷害罪嫌，謝夫犯《兒少權法》第112條第1項前段、《刑法》第277條第2項後段之成年人故意對兒童犯傷害致重傷罪嫌，起訴該2人，並各依《兒少權法》第112條第1項前段之規定，加重其刑，移送士林地方法院審理中。

(2) 居家托育人員（即俗稱保母）收托幼兒施虐案
- 新北市板橋區發生保母疑對收托幼童施虐

〈1〉查個案男童父母於110年2月送托劉姓保母，平日僅收托男童並同時照顧自己1歲多的兒子。110年4月男童父母即開始發現男童身體或頭臉部有不尋常的紅腫、外傷，家長詢問保母多回應係男童自己造成之傷、睡覺時之壓痕，或與保母之子玩時弄傷。男童母親於110年12月14日由保母家中接走孩子時，發現男童臉上有許多處紅腫痕跡，額頭有明顯瘀傷且腫起，因此帶男童至醫院急診驗傷並向派出所提出傷害告訴。臺灣新北地方檢察署（下稱新北地檢署）以111年偵字第9086號案件偵辦中。

〈2〉新北市社會局於110年12月15日上午10時接獲板橋南區居家托育服務中心突發或緊急事件處理通報單通報，即於同日下午2時22分填寫突發或緊急事件處理通報單通報社家署。板橋南區居家托育服務中心偕同新北市

社會局，分別於110年12月15及16日派員稽查，並建議劉姓保母暫停托育服務，劉姓保母於110年12月20日辦理暫停托育服務。

〈3〉據新北市家防中心111年1月5日調查報告記載，過去如指甲刮傷、紅腫痕跡，男童父母相信劉姓保母之說詞，係為男童與孩童玩時致傷，未曾向相關單位反映，本次傷勢為眼部紅腫、額頭瘀青等情形，其原因為何，尚需釐清事項；另因本案已進入司法階段，新北市社會局已於111年3月22日函請新北地檢署，如有偵辦結果請函知新北市社會局，以利評估進行裁處。

〈4〉新北市社會局於111年5月26日進行無預警訪視，劉姓保母現場僅照顧自家孩童，並無提供托育服務。因劉姓保母有托育服務登記資格且仍為司法偵辦階段，故新北市社會局將劉姓保母列為板橋南區居家托育服務中心加強訪視對象，持續列管中。

(3) 托嬰中心托育人員不當對待幼兒案-新北市板橋區某托嬰中心發生8個月大女嬰疑因棉被蓋住口鼻窒息而死

〈1〉查111年4月12日下午5時許，該托嬰中心通報新北市政府社會局，有幼兒無呼吸心跳情形，並已送○○○○醫院（下稱○○醫院）急救。女嬰經急救無效身亡。該托嬰中心人員初步向新北市社會局說明托育人員照顧該名幼兒時，有棉被覆蓋幼兒臉上情形。家長已至新北市政府警察局海山分局（下稱海山分局）報案。

〈2〉○○醫院於111年4月12日下午5時10分通報

新北市家防中心，新北市社會局於同年月13日上午8時前往該托嬰中心稽查，經調閱事發日監視器畫面，發現該幼兒於下午1時許仍有活動狀態，接近下午2時托育人員安撫午睡時，持續有將棉被蓋頭並側身以腳置於棉被上10餘分鐘，約下午2時30分左右該幼兒腳有動一下，下午接近3時陸續有其他幼兒起床並將幼兒棉被拉起，畫面幼兒呈現趴姿且無反應，接近下午5時托育人員發現異常，隨即急救並撥打119，救護人員趕到並立即送往○○醫院，惟到院前死亡急救無效。社會局於111年4月13日下午4時許通報社家署。

〈3〉新北市社會局稽查時發現托嬰中心於111年4月12日、13日及28日皆有師生比不符之情形^{45、46}。

(二)高雄市政府亦對所轄托嬰中心設有查核、輔導訪視及評鑑等機制，惟轄內仍肇生托嬰中心3名托育人員頻繁且慣常之拍打、掐捏、搖晃幼童等不當托育行為，嚴重妨害幼童身心健康發展，且該托嬰中心亦有違法使用空間、未函報變更監視錄影設備專責人員等缺失，是該府相關兒少保護措施，尚難有效防範托嬰中心發生不當對待事件，應檢討改進：

1、據高雄市政府查復，針對托嬰中心收托幼兒遭受托育人員不當對待之管理作為，該府採取稽查、訪視輔導及評鑑方式進行預防與監督，稽查部分

⁴⁵ 111年4月12日收托數為58人，依法規規定收托數比托育人員應為12人(不含主管人員)，當日1人請特休，1人請防疫假，現場實際核准托育人員為10人，主管人員代班，經新北市政府稽查發現現場1名具備資格之托育人員未經該府核准，且當日下午主任外出，故有師生比不符之情形。111年4月13日收托幼兒59人，現場實際核准托育人員9人。

⁴⁶ 111年4月28日收托人數為52人，請假5人，現場實際收托47人，現場實際核准托育人員9人(核備15人，當天有6人請假)，不足1人，主管人員代理。

由高雄市社會局人力自行執行稽查作業，訪視輔導及評鑑為委託大專院校專業團隊辦理。摘述如下：

(1) 稽查：

〈1〉透過稽查指標如機構兒童收托情形、工作人員進用情形、突發或緊急事件通報等項目瞭解中心營運狀況，並加強抽看監視錄影設備(包含是否保存30日、是否涵蓋兒童活動範圍且收音是否正常等)、抽看監視錄影畫面，藉此了解托嬰中心照顧比、收托照顧情形。若有重大違規態樣如超收、人力比不符、空間違規、聘用不合格人員、不當照顧行為等，除依法處分外，並加強稽查頻率至改善為止。1個月內複查是否改善，複查未改善依法處罰並再次限期改善，如持續未改善，按次處罰。如複查已改善，3個月內再次複查，若無違規狀況後結案。

〈2〉聯合稽查由高雄市社會局會同市府衛生局、消防局及建築管理處等各目的事業主管機關共同辦理，為確實掌握各托嬰中心執行情形及落實稽查成效，稽查人員不得事先向托嬰中心公布檢查日期及時間，採未預警方式。

(2) 訪視輔導：

〈1〉由高雄市社會局委託嘉南藥理大學(107年-迄今)辦理，聘僱訪視輔導員及外聘專家學者至中心訪視輔導及托嬰中心專業人員在職教育訓練。針對托嬰中心環境設施、照護行為、衛教及行政管理等面向進行查核並提供建議，且列管改善情形。

〈2〉新設立許可之私立托嬰中心，於設立許可後1個月內完成第1次訪視。訪視輔導結果欠佳之托嬰中心，配合訪視輔導專家學者輔導委員進行至少連續2季(次)訪視及後續相關處理事宜，協助其依限改善。及知悉或接獲他人通報托嬰中心有幼兒照顧不周或不利情境，於評估後由訪視輔導員配合訪視輔導專家學者委員進行至少每月一次加強訪視連續3個月，並對該托嬰中心已同意接受電訪之家長進行電話訪談，按其需求連結社福單位資源。另於111年增加預防性訪視指標及訪視輔導成效指標，並依該指標調整訪視規劃。

(3) 評鑑：

〈1〉由高雄市社會局委託屏東科技大學(107年、110年)辦理，受託單位組成專案工作小組及聯合外聘專家學者組成評鑑小組至中心評鑑。針對托嬰中心教保、衛保及行政管理等面向進行評鑑，並公布評鑑結果。評鑑結果列為乙等機構得於評鑑當年度評鑑結果公告後10日內書面提出複評申請；另丙等及丁等托嬰中心，當年度將進行後續輔導，並依據評鑑指標項目全數接受複評。複評前評鑑結果列為乙等以下之托嬰中心，將按季進行訪視輔導。

〈2〉依據高雄市立案托嬰中心實施計畫陸、四、評分等級標準(三)績優排除原則：最近一次評鑑結果取得績優(優甲)等第者，至下次評鑑之期間，如經發現有重大違規事項者，據以撤銷績優(優、甲)等第，降等為乙等等第。

(4) 高雄市社會局除每家托嬰中心每年至少2次聯合稽查外，另為建立高風險預警訪查機制，訂定「高雄市托育服務檢討與策進作為」及高雄市兒童及少年福利機構(托嬰中心)稽查實施計畫：

〈1〉新立案托嬰中心：加強半年內新立案托嬰中心訪視輔導及稽查頻率。

〈2〉高風險預警案件類型：

《1》有違規情事之立案托嬰中心：重大違規態樣如超收、人力比不符、空間違規、聘用不合格人員、不當照顧行為等，除依法處分外，並加強稽查頻率至改善為止。1個月內複查是否改善，複查未改善依法處罰鍰並再次限期改善，如持續未改善，按次處罰。如複查已改善，3個月內再次複查，若無違規狀況後結案。

《2》未立案托嬰中心：針對未立案收托情事，如查證屬實確有違反《兒少權法》之情事，或經社會局主動發掘而查獲未立案收托情事，除立即勒令停止收托，並依《兒少權法》處以罰鍰並公布姓名或名稱外，社會局將於原址原地再次複查，如複查未改善者得依法連續加重裁罰，如已改善者，將每3個月複查一次，經複查3次皆無違法情事，於6個月內再行複查後結案。

2、經查，高雄市鳳山區某托嬰中心收托B童之家長於110年10月1日協助B童洗澡時，發現其身上有瘀傷，同年月4日家長至托嬰中心調閱監視器畫面。經調閱同年9月28日至30日監視畫面，家長發現在9月28日、29日托育人員有不當照顧行

為，並於110年10月5日通報高雄市政府社會局（下稱高雄市社會局）。高雄市社會局兒童及少年福利科（下稱高雄市兒少科）於110年10月5日接獲B童家長投訴，處理情形如下：

- (1) 兒少保護案件通報高雄市家防中心，並請該托嬰中心提供110年9月23日至10月1日期間共7天監視器錄影檔案。經高雄市社會局檢視監視錄影畫面發現該班級有2名托育人員尚涉有對其他6名幼童不當對待情事，如：有頻繁徒手拍打幼童身體、捏臉頰、摀住嘴巴、突然單手抓起幼童使其騰空……等多種不當行為，且幼童多有哭泣之反應。
- (2) 高雄市兒少科及家防中心訪談托嬰中心主管、林姓及陳姓托育人員，請其指認6名幼童提供姓名及家長資料後，於110年10月15日及19日由家防中心社工主動通報該6名幼童⁴⁷。高雄市家防中心於110年10月20日至30日間聯繫6名幼童(含B童)家長進行家庭訪視關心了解幼童身心及家長反應，協助家長將幼兒轉托至其他托育機構、居家托育人員或幼兒園等後續安置相關事宜。
- (3) 經高雄市兒少科與家防中心調查發現，B童家長於110年10月4日填寫監視錄影設備資料查閱申請書及陳姓托育人員離職申請書(上有載明因不當管教申請離職)，文件內皆有該中心黃姓主管核章，表示其知悉有幼童遭受不當對待情事，卻未進行通報。
- (4) 高雄市兒少科於110年10月26日再檢視托嬰中

⁴⁷ 其中1名幼童居住屏東縣，依「社政機關兒童及少年保護事件通報處理、調查及處遇服務作業程序」移由屏東縣政府受理調查。

心其他托育空間自110年9月23日至10月1日期間共7天監視錄影檔案，發現在其他托育空間有另2名幼童(非上述通報之8名兒少)遭另1名葉姓托育人員不當對待，故於110年11月4日進行通報。經高雄市家防中心調查訪視2名遭不當對待幼童之家長及葉姓托育人員，2名幼童分別遭葉姓托育人員捏、推倒在地等行為，實有不當對待之情事。

- (5) 110年10月28日由高雄市社會局局長率隊至該托嬰中心進行稽查，再發現部分幼兒實際照顧者與托育服務契約書及系統所載之主要照顧者不一致，並使用4樓違法空間提供托育服務等缺失。同日高雄市社會局亦派員至該托嬰中心負責人設立之另一家托嬰中心稽查，並無查獲不當照顧之情事，將加強後續稽查頻率。
- (6) 該托嬰中心相關托育人員、主任以違反《兒少權法》相關規定予以裁罰、加重裁罰(因涉刑事案件，俟司法終結結果再依法辦理)、公布姓名等，該機構以違反《兒少權法》規定令其停辦1年並公布機構名稱及負責人姓名。
- (7) 高雄市家防中心於110年11月1日接獲另1名家長通報幼童有不明傷勢，惟經調查後未發現該名幼童遭不當對待。

3、是以，高雄市政府對所轄托嬰中心雖已設有查核、輔導訪視及評鑑等機制，惟依上開不當照顧事件，托育人員雖符合專業人員資格，卻仍肇生頻繁且慣常之拍打、掐捏、搖晃幼童等不當托育行為，是該府相關兒少保護措施，尚難有效防範托嬰中心不當對待事件之發生，應檢討改進。

(三)有鑑於110年1月修正核定之「我國少子女化對策計

畫(107年—113年)」，第四節提升嬰幼兒照顧品質指出：「托育服務是整體幼兒照顧政策重要的一環，目前托育服務供給大多仰賴私部門以市場取向方式營運，可分為『居家式托育服務』及『機構式照顧服務』二類，居家托育登記制度雖已法制化，而托嬰中心亦有相關評鑑及輔導機制，然時有照顧疏失或不周的情事發生，影響幼兒健康與安全及家長送托意願。而地方政府依法自行或委託相關專業機構、團體辦理居家托育服務業務，惟因資源不足或委辦團體專業能力參差不齊，影響居家托育服務中心的督導及服務品質。」再以上述新北市轄內所發生之不當照顧事件包括居家托育人員及托嬰中心，顯示該府雖訂有相關預防管理機制，然不當對待事件頻仍，凸顯現有制度均有待落實及檢討改進，以該府就前述托嬰中心案於111年5月20日召開新北市托育管理檢討與專家諮詢會議，討論議題包含托嬰中心相關管理與培力機制精進空間與政策調整等內容益明。至於高雄市政府於事件發生並接獲投訴後，已由高雄市家防中心將監視器錄影檔案存取於電腦硬碟中並由專人管理，以保全證據，並調取、查閱及保存監視器錄影紀錄，進行案件之調查，確認托育人員除第一案通報B童外，經檢視畫面亦主動發現有其他幼兒遭到不當行為對待並進行通報，由高雄市家防中心啟動調查訪視其他幼兒及其家長，以評估幼兒身心狀況。高雄市政府值此事件後，已檢討要求該府社會局提升稽查次數，托嬰中心由原每年2次，增為每年4次，另亦針對違規事項限期改善，並加強稽查訪視輔導，持續追蹤至改善為止，並要求強化機構內部管控及人員輔導，托嬰中心建立機構督導制度，主管人員以內部督導

會議及邀請外部專家學者提供專業知能，強化托育品質，並於110年度市立托嬰中心評鑑實施計畫評分等級標準，增加績優排除原則⁴⁸、⁴⁹等作為，仍亟待該府落實辦理。

(四)綜上，新北市邇來發生多起不當對待幼兒事件，包括108年1月淡水區1名3個月大女嬰遭未辦理登記之居家托育人員（即俗稱無照保母）虐待，致有嚴重腦傷併發腦部皮質盲及發展遲緩情形；110年12月板橋區1名幼童遭居家托育人員（即俗稱保母）不當對待，身上出現多處傷勢；111年4月板橋區某托嬰中心發生8個月大女嬰疑似因棉被蓋住口鼻窒息而亡，後續稽查亦發現托嬰中心有照顧人力比不足之缺失。另110年10月高雄市鳳山區某托嬰中心發生3名托育人員不當對待多名幼兒且未依法進行通報，經主管機關調查後，雖依違反兒童及少年福利與權益保障法相關規定，依情節輕重裁處罰鍰及公布托育人員和機構負責人姓名，卻發現托嬰中心亦有違法使用空間、未函報變更監視錄影設備專責人員等缺失。新北市政府及高雄市政府雖對於居家托育人員、托嬰中心設有稽查輔導訪視及評鑑等機制，然上開多起不當照顧事件，凸顯現有機制尚難有效防範各場域托育人員之不當行為，地方政府仍有待積極檢討，避免不當托育事件再發生。

七、衛福部就地方政府查處托育人員及托嬰中心發生不當對待幼兒事件，所面臨之實務困境，已研議兒童托育服務法（草案），強化對於居家托育人員及托嬰中

⁴⁸ 110年高雄市立案托嬰中心實施計畫四、評分等級標準(三)。

⁴⁹ 最近一次評鑑結果取得績優（優甲）等第者，至下次評鑑之期間，如經發現有重大違規事項者，據以撤銷績優（優、甲）等第，降等為乙等等第，如違反《兒少權法》第49條或第51條經高雄市家防中心調查確定者。

心之管理。然預防幼童遭托育人員不當對待，除有法令明文規定，以促使整體托育服務政策之規劃完善，並須有足夠經費支持。而我國已面臨少子化衝擊，肇致未來大專院校將面臨生源不足之困境，教育資源與預算之規劃及分配亦將隨之改變，為提高國人生養意願，提升嬰幼兒照顧品質亦刻不容緩，行政院允宜就整體資源與經費配置統籌規劃、檢討並適時滾動修正，並督促所屬落實執行，完善兒少人身安全之維護。

(一) 衛福部就地方政府查處托育人員及托嬰中心發生不當對待幼兒事件，所面臨之實務困境，已研議兒童托育服務法（草案），強化對於居家托育人員及托嬰中心之管理，該部提供草案內容摘要如下：

1、訂定人員資格管理專章：

(1) 消極資格審查：考量托育機構係提供兒童照顧服務，其負責人之良窳將影響服務品質及業務發展，明定負責人、托育專業人員及其他工作人員，終身及一定期間不得提供托育服務，以期降低危害之可能，並保護兒童安全。另一定期間內不得從業部分，由直轄市、縣（市）主管機關審酌案件情節嚴重程度認定。

(2) 禁止不當對待行為：為保障受托兒童權益及安全，爰參照《兒少權法》第49條擬修正版本及兒童權利公約，明定負責人、托育專業人員或工作人員不得對兒童為疏忽照顧、身體暴力、精神暴力、性侵害、性剝削、性騷擾及其他性不當對待行為、剝削或不法利用兒童之勞力、對兒童或利用兒童為犯罪行為及其他不當對待行為等行為。

(3) 調查期間停止服務：對受托兒童有不當行為之托育機構、居家托育人員及其共同居住之人，

倘仍持續收托兒童，不利兒童身心安全，為防堵危害兒童安全事件再發生，並兼顧從業人員工作權，明定涉有不當對待行為時，於行政調查或刑事偵查或法院審理期間，得令其不得新增收托兒童，並暫時停止涉案之托育人員提供服務。

- 2、查閱及保存監視錄影畫面：為避免涉及不當對待案件時，托育機構不配合提供監視錄影畫面以釐清爭議，明定無正當理由未提供攝錄影資料之查閱或保存攝錄影音資料，處6萬元以上60萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期仍未改善者，得按次處罰，其情節重大或經處罰3次後仍未改善者，得依情節輕重停止招收6個月至1年。
- 3、明確托育機構違規經處罰者公告其名稱之規定：托育機構違反規定，經直轄市、縣（市）主管機關處以罰鍰、不得招收、停辦或廢止設立許可者，家長應有知悉之權利，直轄市、縣（市）主管機關應公布其名稱及負責人姓名。
- 4、提高居家托育人員違規之罰鍰額度：為保障嬰幼兒安全以及維護托育品質，明定居家托育人員，應向直轄市、縣（市）主管機關辦理登記後，始得從事居家托育服務，未辦理登記即提供服務者，擬由現行處罰額度6,000元以上3萬元以下，提高為1萬元以上5萬元以下罰鍰，並得公布姓名，使公眾知悉。

(二)由上可知，衛福部為回應社會大眾期待政府強化對於居家托育人員及托嬰中心之管理，完善兒少人身安全之維護，已研擬「兒童托育服務法」(草案)，透過法規據以建構輔導及管理制，然預防幼童遭托育人員不當對待，除有法令明文規定，以促使整

體托育服務政策之規劃完善，並須有足夠經費支持，方能使政策落實及持續推動。行政院110年1月29日修正核定之「我國少子女化對策計畫（107年至113年）」，已研定改善托育及教保服務人員薪資保障勞動條件，並透過獎勵措施，鼓勵托嬰中心將照顧人力比由1：5調降為1：4，減輕照顧人員負荷等，衛福部亦將爭取經費，以弭平同等學歷者，任職托嬰中心或幼兒園之薪資落差。足證，提升托育人員薪資待遇及獎勵托嬰中心降低托育人員照顧比，均須政府持續挹注經費支應，方能維持及落實政策穩定發展。

(三)經查，109年至111年「我國少子女化對策計畫-托育公共及準公共化服務暨托育管理」預算編列情形，為109年32億434萬元、110年56億9,199萬4千元、111年70億7,166萬3千元，雖已逐年持續增加，惟查，加入準公共化托嬰中心之托育人員，其投保薪資雖至少應達2萬8,000元，然實務執行仍有待落實，已如前述。參據審計部110年度中央政府總決算審核報告揭示：「(頁乙-93)二、審計機關重要審核意見(三)幼兒托育及教保服務方面1.政府持續推動托育公共化及準公共政策，惟部分準公共托嬰中心仍未達成托育人員薪資改善目標，……核有(1)社家署自107年8月起推動未滿2歲兒童準公共托育服務，要求參與準公共機制之托嬰中心遵循直轄市、縣(市)政府辦理未滿2歲兒童托育公共化及準公共服務作業要點規定，保障托育人員之投保薪資及建立調薪機制，惟各市縣於110年8月份仍有253家準公共托嬰中心未達成托育人員薪資改善目標，不利穩定托育服務人力發展」。再據衛福部社家署109年度委託研究計畫「托育公共及準公共化

政策效益評估期末報告」，投保薪資2萬8,000元在實務運用上有許多態樣，常見托育人員實質薪資低於投保薪資這種「低薪高報的方式」，以符合準公共化的規定，實不利改善托育人員實質薪資。且私立托嬰中心因屬私人經營，人員薪資及福利皆由負責人依營運成本、照顧人力及服務年資調整給付，加上區域性差異，致各家提供之福利及薪資標準不一。此亦呼應前述地方政府執行轄內托嬰中心稽查之違規事項，以人員聘用缺失、照顧人力比不符為主要項目，凸顯托嬰中心面臨托育人員難以聘任及流動率高等困境，仍不利有效提升嬰幼兒的照顧品質，亦影響幼兒健康與安全及家長送托意願。

(四)再據「我國少子女化對策計畫(107年-113年)」，第一篇第一章第二節少女化現象的影響分析指出，我國少子女化現象，已影響在學人數下降，並衝擊教育體系，如高等教育於86年起到94年間，持續核准新設學校，同步進行高教升格計畫，94年大專院校從137所擴張到162所，招生名額為37萬2,338人，大專院校校數達到高峰。然而生育率於92年快速下降到1.3以下後，其出生嬰兒將成為108年大專院校新生，此後每年學生來源不到25萬人，至111年將剩下20萬人左右，未來10年我國大專院校生源只有現在的6成，近3成大專院校將面臨生源不足的困境。再至159學年度國/高中及大學學齡人口數約為109學年度的5成(分別減少50.4%及57.7%)，後續衍生學校學生人數不足、併校或退場等問題⁵⁰。由於少子女化對策計畫既已明確推估，未來10年近3成大專院校將面臨生源不足之困境，產生併校或退

⁵⁰ 「我國少子女化對策計畫(107年-113年)」核定本第一篇第一章第二節少女化現象的影響。

場等問題，此勢必影響教育資源與預算之規劃及分配。鑑於111年度中央政府總預算案審查總報告（修正本），已明確指出111年度中央及地方政府預算籌編原則，應考量人口年齡結構變動對教育、國防及社會福利政策之影響，審慎規劃收支額度及中長程財務計畫，以因應高齡化及少子女化對財政之衝擊。行政院為減緩少子女化情形，雖已持續營造友善育兒環境，包括逐年增加育兒津貼，擴大幼兒就托補助範圍及金額，提升平價幼托服務供給量等作為，以提高國人生養意願，然而除協助家長降低育兒負擔外，提升嬰幼兒照顧品質亦刻不容緩，對於提供照顧服務之托育人員，其薪資待遇、勞動條件及照顧服務人力比等，除有法令明文規定，以促使整體托育服務政策之規劃完善，更須有足夠經費支持，方能落實執行。參據審計部110年度中央政府總決算審核報告揭示：「（頁甲-62）二、績效審計成果（一）增進財務效能之建議2.我國總生育率持續下滑，政府已修正少子女化對策計畫提高育兒補貼，計畫總經費高達4,851億餘元，惟國人晚婚、不婚問題嚴峻，允宜研謀結合民間資源，並衡量因應低薪、高房價等經濟層面影響因素，精進提升婚姻機會對策；又輿論對於準公共托育與教保服務品質尚有疑慮，亦待賡續輔導改善以奠定國人兼顧家庭與就業之基礎，藉由多管齊下拉升生育率，發揮整體計畫財務效能」、「（頁乙-81）肆、政府推動少子女化對策計畫執行情形……116年18歲（大學入學年齡）人口將首次低於20萬人，未及86年之半數……人口結構轉變影響教育、經濟及醫療體系之穩定與發展，相關因應政策刻不容緩」等內容，益證教保服務品質仍待輔導改善，少子女化問題影響

教育體系之發展等情，此均待行政院就整體資源與經費配置統籌規劃、檢討並適時滾動修正，督促所屬落實執行，完善兒少人身安全之維護。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函請衛生福利部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見五，提案糾正臺中市政府。
- 三、調查意見六，函請新北市政府、高雄市政府確實檢討改進見復。
- 四、調查意見七，函請行政院妥處見復。
- 五、調查意見五，函復陳訴人。
- 六、調查意見經委員會討論通過，並遮隱相關個資後，上網公布。

調查委員：王幼玲、蔡崇義、張菊
芳

附表 地方政府實務執行判斷行為人/機構違反《兒少權法》條款及執行公告姓名情形

縣市	判斷行為人、機構違反兒少權之條款及裁罰	司法判決與公告姓名
臺北市 政府	<ol style="list-style-type: none"> 現行《兒少權法》及民刑法相關法規對「虐待」一詞均尚無明文定義，又「身心虐待」樣態繁雜，考量其構成要件涉及施虐主體、施虐動機、虐待行為及受虐結果等因素，綜合學術理論及實務經驗以個案認定⁵¹。 《兒少權法》第49條第1項第15款規定之立法目的，係因該條前14款未必盡能包括所有違法及不當行為，未免掛一漏萬，或因應社會變遷而有新增危害兒童及少年情事，故在立法技術上訂一概括規定，並由主管機關依個案事實予以認定，俾期全面性的保護兒童及少年⁵²。 另參考相關案件之行政法院判例⁵³，臺北高等行政法院判決略以「細譯兒少保障法第49條第1款至第14款所例示之行為類型廣泛地包含對兒童疏忽、身心暴力、傷害、不當對待或剝削等各種不當對待行為，構成犯罪行為者，亦有未達犯罪程度之不正當對待行為者，而第15款規定屬相對於第1至14款規定例示行為以外之概括規定，核與兒童權利公約第19條第1項規定所揭示締約國應採取一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童免於受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待之意旨相符，以基於兒童最佳利益原則提供最廣泛之保障，斟酌兒少保障法第49條第1款至第14款之行為態樣，均非意外、偶發之行為，甚至具有反覆繼續性，超出一般社會通念所得忍受之範圍，另斟酌其違反之法律效果除依同法第97條可裁處罰鍰並得公布姓名外，依同法第81條尚可能不得擔任兒童及少年福利機構之負責人或工作人員，故對該法第49條第15款所定之「不正當行為」，於具體個案判斷就其行為惡性、情狀與前14款例示之事由自應相當或類似，始能賦予前開相同之法律效果。」 實務上，機關判斷行為人構成《兒少權法》第49條第1項第2款「身心虐待」或第15款「其他不正當行為」而應依《兒少權法》第97條裁處，係依行政自我拘束原則參 	<ol style="list-style-type: none"> 依行政罰法第26條第1項及第2項規定，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。但罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰（如公布姓名），因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處。 實務上，行政調查完畢後即評估裁處，惟若該案同時進入刑事法律程序，雖暫不裁處罰鍰，惟仍會裁處其他種類行政罰（如公布姓名），罰鍰部分則待持續追蹤司法結果後核處。

⁵¹ 內政部兒童局(現改制為衛福部)94年8月30日童保字第0940053333號函參照。

⁵² 內政部兒童局(現改制為衛福部)93年9月29日童保字第0930053316號函釋參照。

⁵³ 例如：高雄高等行政法院107年度訴字第505號判決、臺北高等行政法院108年度訴字第1798號判決

縣市	判斷行為人、機構違反兒少權之條款及裁罰	司法判決與公告姓名
	<p>考機關就同類事件之裁量及行政法院之相關案件判例，審酌行為人行為手段、動機、目的、悔意、所生影響(被害人受害程度)、行為人主管機關之處置等一切情狀，綜合判斷之。</p>	
<p>新北市 政府</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 參酌往例衛福部訴願決定書所載理由略以，有關《兒少權法》第49條第15款所稱之「不正當行為」應綜合其動機、行為態樣、是否具偶發性或意外性、有無反覆性或持續性、兒童之實際年齡及身心發展成熟度等，就個案情節予以客觀判斷。 2. 依據臺灣苗栗地方法院103年度簡字第10號判決：「惟參照民法第1145條第5款規定對於被繼承人有重大之「虐待」情事，所謂虐待係指以身體上或精神上之痛苦加諸於相對人而言（最高法院74年台上字第1870號判例意旨）；再者，司法實務咸認從立法目的、兒童優先及兒童最佳利益原則之觀點，兒童及少年福利與權益保障法第49條（即修正前兒童及少年福利法第30條）第2款所謂「身心虐待」，應指對兒童之身體或心理，施予非意外性、非偶發性之不當對待行為，超出通常管教或體罰之合理範圍，使兒童受有身體或心理之傷害或痛苦而言。」 3. 另衛福部110年11月24日衛部護字第1100147055號函釋示，《兒少權法》第49條第1項第15款「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」之認定，應就具體個案情事，考量是否與同法第49條第1項第1至14款之行為態樣與程度相近，以評估是否構成第49條第1項第15款之規定。爰社會局將依據托嬰中心相關案件樣態，評估托育人員之行為態樣是否構成身心虐待，倘行為態樣非為身心虐待，屬不正當之行為者，且程度相近於身心虐待之程度，則將以第49條第1項第15款之規定進行裁罰。 4. 因托嬰中心違反《兒少權法》第83條第1款時，依同法第107條規定予以裁處罰鍰並命限期改善；另違反《兒少權法》第83條第11款時，則依同法第108條規定應先命限期改善，屆期未改善者始予以裁罰。故因托嬰中心負責人及其主管人員依法應負有善良管理人之注意義務，當中心工作人員有身心虐待或不當對待之情事時，將依其是否落實監督管理等責任判斷，若其未落實，則認定其應受責難程度較高，即以第83條第1款規定裁罰托嬰中心。 5. 針對行為人、托嬰中心或兩者併罰之評估標準及依據，將視兒童所受身心傷害之程度、托育人員行為態樣及托嬰中心管理輔導之機制，依據事件態樣進行綜判。針對 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依行政罰法第26條第1項規定，因托嬰中心不當對待幼童事件大多進入司法程序，依據前揭規定應由刑事法律先行；另幼兒園教保人員倘有不當對待情事，得先命其停職，惟現行《兒少權法》並無針對托育人員相關停職處分規定，爰為及於時效，要求不適任人員離開托育現場，僅得處以其他種類行政罰，例如公告姓名，以維護現場其他嬰幼兒之權益。 2. 針對不適任人員登錄所衍生之時間差，建議中央主管機關應針對發生是類案件，「重大情節」事由予以類型化，地方政府得以憑斷處以其他種類行政罰之可行性。

縣市	判斷行為人、機構違反兒少權之條款及裁罰	司法判決與公告姓名
	<p>行為人、托嬰中心負責人或托嬰中心，得依據前揭規定辦理公告姓名，惟實務上行為人及托嬰中心依前揭規定進行裁罰，大多涉及司法案件，依據行政罰法第26條第1項規定⁵⁴主管機關雖得因應情節重大之案件，依上開法律處以行為人或中心其他種類行政罰，先行公告姓名，惟因訴願或司法程序未結，辦理公告姓名將損害行為人及托嬰中心工作權，影響權益甚大。且「情節嚴重」之認定，司法見解與行政機關不同，過往曾因訴願或司法程序未結，即公告姓名，經行為人訴願後，訴願主管機關或行政法院以非「情節重大」而被撤銷處分，同時公告姓名部分亦隨行政處分撤銷。且托嬰中心因情節嚴重始可命停辦並公布負責人姓名，另停辦亦涉及其餘送托家長之權益，影響甚鉅，仍應視實際案情，有無阻止危害繼續擴大等情形判斷，若如停辦將影響其他送托兒童權益時，應審慎考量。</p>	
臺中市 政府	<ol style="list-style-type: none"> 1. 家防中心針對《兒少權法》第49條第1項第2款及第15款的認定判斷，原則上均會依據動機、頻率、兒少年齡、傷勢程度等面項綜合評估，倘為明顯違反基本生理需求或具體有傷勢，以2款論定；而無傷勢但為慣性行為，則以15款論定。另倘在評估認定仍有疑慮者則召開專家會議決議。 2. 判斷托嬰中心有無違反《兒少權法》第83條第1款情事一節，社會局原則依家防中心調查報告進行處分，倘家防中心調查評估行為人有違反《兒少權法》第49條第1項各款情事，社會局認該機構涉有管理疏失，即依同法第83條第1款處分；倘家防中心調查評估行為人無違反《兒少權法》第49條第1項各款情事，社會局認有疑慮，則召開專家學者會議討論，以客觀確認認事用法適當性。 3. 托嬰中心發生疑似虐待或不當對待案件時，由家防中心進行案件調查，評估行為人是否有《兒少權法》第49條第1項各款行為；機構部分是否違反《兒少權法》第83條各款情形則由兒少科評估認定。 4. 實務上曾有托嬰中心發生不當照顧幼兒案件，經家防中心調查評估該名托育人員(行為人)無違反《兒少權法》第49條第1項各款行為，然兒少科認定托嬰中心有違反《兒少權法》第83條第1款情形，致該案件雖無裁罰行為人，仍有裁罰機構之情形。 	<p>依據行政罰法第26條第1項規定，同一行為不二罰，惟此類型案件經前端調查單位提供相關調查資料，並評估已有違反《兒少權法》之情事，社會局通常按行政罰法第26條第1項後段，先處以其他種類處罰即公告姓名，此處分表示該施虐者為不適任人員，後續將此訊息登錄社會局局網、CRC聯合國兒童權利公約資訊網及托嬰中心及托育人員違法資訊平台。</p>

⁵⁴ 行政罰法第26條第1項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」

縣市	判斷行為人、機構違反兒少權之條款及裁罰	司法判決與公告姓名
<p>高雄市 政府</p>	<ol style="list-style-type: none"> 為判斷是否構成「身心虐待」、「妨害兒童身心健康」及「其他不正當行為」，社會局家防中心透過醫師、心理師、社會工作人員等專業人士組成小組召開研商會議共同討論，或徵詢小兒相關專業醫師等專業人員，依據其致傷程度、對幼童身體、健康、人格發展等是否造成負面影響等，以判斷行為人相對應之法規。 因托育人員係幼童主要照顧者，不當對待多數裁罰對象為托育人員，有關裁罰對象為托嬰中心部分，因托嬰中心的經營管理者，其職責包含確保現場提供專業且合法的托育服務、落實人員管理及督導、強化衛生安全管控及因應現場需求設置相關設施設備等，以達到全面性的管理。於斟酌案情嚴重程度，例如受害幼童人數、不當對待情視嚴重程度及頻率、受托幼童致傷程度、托嬰中心工作人員是否確實通報等，判斷托嬰中心的經營管理者是否盡對其所聘用之托育人員督導管理責任作為依據。倘經認定托嬰中心的經營管理者未有對現場托育人員實際照顧嬰幼兒狀況頻繁監督考核，審視托育服務照顧實際情形等積極作為，則對托嬰中心進行相關裁處。 托嬰中心如發生重大兒虐案件並經媒體披露，部分案件仍須加以調查及釐清托嬰中心管理責任，惟縣市政府承受立即回應對托育人員及托嬰中心之管理處分，公布名稱及負責人、托育人員等姓名，涉及個人名譽權，倘受處分托嬰中心（托育人員）經行政救濟程序獲撤銷原處分，雖行政法規規定行政救濟期間不停止行政處分之規定，惟公告名稱及姓名等處分所涉名譽權已無法回復，未來恐將涉及國家賠償相關責任，於本案案件類型尚無相關配套措施以資因應。 	<p>現行法制同一案件如由家長或地方社政主管機關向地方檢察署告發或提起獨立告訴，進入司法程序後仍需待偵結後再依法辦理，惟如經行政調查確有違反《兒少權法》，經裁處罰鍰或公告姓名、托嬰中心名稱者，則依規定仍予先行，另如需再裁處行為人違反《兒少權法》之兒童及少年福利機構人員不適任期間，則仍需待司法程序偵結後辦理，爰等候司法裁定期間僅能透過行政機制，透過公告姓名之裁處以管制不當對待之托育人員於轄內進入托育職場，但無法透過系統公告制止其於其他縣市竄流，持續於托育領域危害其他幼兒之可能。</p>
<p>基隆市 政府</p>	<p>行為人是否違反《兒少權法》第49條第1項第2款或第15款及是否構成同法第83條第1款接獲通報案件後，除啟動稽查外，亦會透過調閱托嬰中心監視攝錄影音資料及家長端訪談，以釐清事件原因，並請法制單位協助事件判斷。</p>	<p>托嬰中心發生不當對待幼童事件，倘有警調單位介入，原則以司法調查結果為主，另依訴願法行為人對於處分內容不服，得以提起訴願，爰仍會嗣司法調查結果或行為人訴願、行政訴訟程序完成後再行登錄為不適任。</p>

資料來源：彙整自彙整自臺北市政府、新北市政府、臺中市政府、高雄市政府及基隆市政府查復。

