

調 查 報 告

壹、案由：幼兒園內收托幼兒遭虐待、不當管教等事件頻生，據悉：「第一、臺北市士林區某私立幼兒園教師涉嫌強迫餵食、毆打等虐待兒童行為；第二、臺北市某幼兒園發生教保員強吻兒童及手捏臀部等疑似性騷擾事件，園方並遲延通報，臺北市政府教育局亦未積極處理；第三、新北市某公立幼兒園發生教師虐打及禁止幼童如廁情事；第四、新北市蘆洲區某幼兒園教保員疑因 1 名女童聯絡簿未簽名、學費袋未裝錢，即在其他幼童面前，對該女童責罵、施暴；第五、高雄市大寮區某幼兒園拍打、不當對待多名幼童；第六、高雄市仁武區某幼兒園教保員在午休時，涉以不當方式對待多名幼兒，情節重大；第七、高雄市鳳山區某私立幼兒園教保員及助理教保員涉以不當方式對待多名幼兒案；第八、臺中市某私立幼兒園教保員涉長期對至少 10 名幼童施暴、不當對待」，上開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。究我國現行防範幼兒園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：

《兒童權利公約》(The Convention on the Rights of Child，下稱《CRC》)第19條第1項明確揭示，國家應採取一切適當的立法、行政、社會與教育等措施，保

護兒童於接受父母、法定監護人或其他照顧者照顧時，不受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。

《CRC》第13號一般性意見書進一步指出，因為這些行為不僅有損兒童的生命權、生存權，更損及其發展權¹，而負責保護兒童不受一切形式暴力的國家各級當局，若缺乏履行公約義務的有效手段，包括未能通過或修訂法令規定、執行不夠充分與欠缺評估、提供資源不足、預防與查明能力不足，以致直接或間接對兒童造成傷害，也是一種疏忽²。

近年政府為解決少子女化問題並解決家長的育兒負擔，積極擴展平價教保服務，惟幼兒園不當對待幼兒事件，層出不窮，此悖於《CRC》上述有關保護兒童免於任何形式不當對待的規範與意旨，本院爰立案調查。而依《CRC》第13號一般性意見書闡明「適當保護措施」，應包括預防，以及用以指認、報告、轉介、調查、處理與後續追蹤，爰本案分從前端的預防機制及事件發生後的應對處理，檢視目前政府對於幼兒園不當對待幼兒事件所採取的相關措施及執行現況。

本案經向臺北市政府、新北市政府、高雄市政府及臺中市政府調閱有關本案8家幼兒園發生教保服務人員(下稱教保人員)³不當對待幼兒事件(詳見下表)相關卷證資料，並就涉及共通問題及中央主管機關監督管理作為等事項，函請教育部及衛生福利部(下稱衛福部)說明及提供相關統計資料。

編號	本案涉及的幼兒園不當對待事件
案1	臺北市私立○○幼兒園(下稱A幼兒園)教保員涉嫌強迫餵食、

¹ 參照《CRC》第13號一般性意見書第62段。

² 參照《CRC》第13號一般性意見書第32段。

³ 依據《幼兒教育及照顧法》第3條第5款規定，教保服務人員包含提供教保服務的園長、教師、教保員及助理教保員。

編號	本案涉及的幼兒園不當對待事件
	毆打等虐待兒童行為。
案2	臺北市○○非營利幼兒園(下稱B幼兒園)教保員強吻兒童及手捏臀部等疑似性騷擾事件。
案3	新北市立○○幼兒園(下稱C幼兒園)教師責打及禁止幼童如廁情事。
案4	新北市私立○○幼兒園(下稱D幼兒園)教保員疑似因1名女童聯絡簿未簽名、學費袋未裝錢，即在其他幼童面前，對該女童責罵、施暴案。
案5	高雄市私立○○幼兒園(下稱E幼兒園)教保員拍打、不當對待多名幼童案。
案6	高雄市私立○○幼兒園(下稱F幼兒園)教保員在午休時，涉以不當方式對待多名幼兒，情節重大案。
案7	高雄市私立○○幼兒園(下稱G幼兒園)教保員涉以不當方式對待多名幼兒案。
案8	臺中市私立○○幼兒園(下稱H幼兒園)教保員涉長期對至少10名幼童施暴、不當對待案。

完成調卷之後，於民國(下同)111年3月30日舉辦諮詢會議，邀請財團法人彭婉如文教基金會呂佳旻副主任、財團法人靖娟兒童安全文教基金會林月琴執行長、臺北市立大學幼兒教育學系林佩蓉副教授、國立臺北護理健康大學嬰幼兒保育系段慧瑩副教授、財團法人婦女新知基金會覃玉蓉秘書長及國立臺北護理健康大學嬰幼兒保育系楊金寶教授(以上按姓氏筆畫排列)，提供實務現況問題及專業意見。

嗣為瞭解地方政府第一線執行之困境，於111年5月30日詢問臺北市政府、新北市政府、臺中市政府、高雄市政府、基隆市政府等相關業務主管人員。最後根據上述所得資料，就制度面所涉問題，於111年6月21日詢問教育部、衛福部及勞動部等機關業務主管及承辦人員，並經上述地方政府及機關陸續補充資料到院，已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

甲. 在預防/防範層面

聯合國兒童權利委員會提出《CRC》第13號一般

性意見書⁴，指出所有對兒童施暴的現象都可預防，對一切形式暴力的預防至關重要，並且闡述預防係指跨越政府各個部門廣泛的措施，必須使用切實有效，從而預防與應對一切形式的暴力，委員會並以最強措辭強調，兒童保護必須從積極預防及明令禁止一切形式的暴力開始，而且預防性措施的長期效果最好。

幼兒園係對2歲以上至入小學前的幼童提供教保服務⁵，惟這些學齡前幼童，不僅表達能力有限，更無自我保護的能力，一旦遭受不當對待，身心受到的影響與傷害難以撫平，而且等到政府部門接獲陳情/檢舉並介入調查時，往往已出現身心症狀及身體遭受傷害⁶。而從本案調查的8家幼兒園不當對待幼兒事件即可見到，受害幼童有的身體嚴重瘀傷、有的則就診身心科、不敢上學、不會開口說話、夜間尿床等等(詳見下表)。

編號	受害幼童身心狀況
案1-A幼兒園	2名幼童有嚴重瘀傷，1名幼童因此無法主動開口說話而至身心科就診，1名幼童有嘔吐、頻尿、情緒問題等身心不良反應。
案2-B幼兒園	受害幼童返家後出現連續數日尿床、捧著自己弟弟的臉親嘴、無端拉扯自己母親的頭髮等行為。
案3-C幼兒園	受害幼童的雙臂有瘀傷。
案4-D幼兒園	受害幼童向母親表明不想再上學。
案5-E幼兒園	受害幼童的左胸處有瘀傷。
案7-G幼兒園	受害幼童的臀部有瘀傷。另多名幼童身心受到痛苦或侵害。
案8-H幼兒園	受害幼童有身體瘀傷、紅腫，並心生畏懼產生創傷反應。

資料來源：整理自地方政府及教育部查復資料。

基於幼童的脆弱性，政府更應積極採取有效的預防作為，保護這些幼童避免遭受傷害或不當對待。惟經本院調查，教育部現行採取的相關預防措施，不僅法令規定

⁴ 聯合國兒童權利委員會之所以提出這項一般性意見，係鑑於兒童受暴現象的廣度及強度達到令人震驚的地步，為切實結束有損兒童發展及社會上可能的非暴力的衝突解決辦法的作法，必須大規模加強和擴大各種旨在制止暴力的措施。

⁵ 依據《幼兒教育及照顧法》第3條第1款及第2款規定：「本法用詞，定義如下：一、幼兒：指2歲以上至入國民小學前之人。二、幼兒教育及照顧：指以下列方式對幼兒提供之服務：(一)居家式托育。(二)幼兒園。……。」

⁶ 《CRC》第13號一般性意見書也指出暴力侵害兒童所造成的毀滅性影響(參照第15段)。

未臻周延，執行亦不夠落實與欠缺評估，有悖於《CRC》，茲分述如下：

- 一、《CRC》已揭示國家應採取一切適當的預防措施以防範兒童遭受不當對待，而其中一項手段為查明風險因素及跡象，以便即早啟動預防及干預措施。教育部雖透過評鑑，以及補助人力並督導各地方政府辦理幼兒園稽查工作，惟評鑑方式難以防範及發掘幼兒有否遭受不當對待情形，且地方政府稽查人力共僅有125人(其中2/3的人力仰賴教育部補助)，超過5成者不具專業背景，卻負擔全國6,885家幼兒園(收托58.4萬名幼童)的稽查工作，平均每人負擔多達55家，部分縣市甚至高達70家以上，且除辦理稽查外，尚需負擔相關幼兒教育行政業務，工作負荷可謂沉重。又以目前稽查人力配置之下，主動稽查涵蓋率僅能達到36.7%，部分縣市甚至低於3成，且有15個縣市經由稽查發現違規比率低於5%、甚至掛零，大多地方政府亦未將「幼童有無遭受不當對待」納入檢查項目，凡此俱見現行稽查方式與結果，不足以達到預防的效果，惟教育部對於這項預防機制的執行與成效，卻乏檢討與評估，顯見其未能善盡監督之責，核有違失。

- (一)幼兒園數量及收托幼兒人數均逐年增加，110年學齡前幼童入園率已達到74.8%：

為解決我國少子女化問題，營造友善育兒環境，並減輕家長育兒負擔，教育部依據行政院於107年7月核定的「我國少子女化對策計畫(107年-111年)」⁷，積極擴展平價教保服務，全國幼兒園數量已從107年的6,740家，增加至110年的6,885家，收托幼兒人數亦從107年的53.9萬人，增加至110年的58.4萬人

⁷ 行政院嗣於110年1月29日修正該計畫，並修正名稱為「我國少子女化對策計畫(107年-113年)」。

，幼兒入園率已從64.3%，提高至74.8%(詳見下表1)。

表1 107年至110年2-5歲幼兒入園人數及入園率

單位：人；%

項目	107年	108年	109年	110年
2-5歲幼兒人口數	839,088	838,814	806,435	780,989
幼兒園收托人數	539,229	564,374	583,189	584,183
入園率	64.3	67.3	72.3	74.8

資料來源：整理自教育部查復資料及內政部網站。

(二) 幼兒園收托的幼兒年僅2歲至6歲，具有高脆弱性，表達能力有限，又難以發出求助信號，教育部為防範不當對待事件，採取的防範措施包括透過評鑑與督導各地方政府辦理稽查，惟稽查人力及專業不足，評鑑與稽查的執行方式亦難以有效防範這類事件發生：

《CRC》第13號一般性意見書指出預防手段之一為查明：查明特定個人、兒童群體或照顧者的風險因素，以便啟動專門預防措施，以及查明行為的跡象，以便儘早啟動適當干預措施⁸。

現行《幼兒教育及照顧法》(下稱《幼照法》)第5條、第6條及第41條規定，各地方政府應對幼兒園辦理檢查與評鑑，教育部則負有監督及規劃評鑑之責。

教育部為防範幼兒園發生不當對待幼兒事件，除於106年9月19日訂定公告⁹「107學年至111學年幼兒園基礎評鑑指標」，並督導各地方政府落實稽查，除補助人力進行稽查¹⁰外，並請各地方政府以每年至

⁸ 參照《CRC》第13號一般性意見書第48段。

⁹ 教育部106年9月19日臺教授國部字第1060072651A號函。

¹⁰ 教育部國民及學前教育署為協助各地方政府辦理推動學前教保相關業務，訂定「教育部國民及學前教育署補助直轄市縣(市)政府推動學前教保工作實施要點」，其中補助項目五「加置專案臨時人力及配合幼兒教育及照顧法規定增置之人力」，補助各地方政府增置人力，每人每年最高經費65萬元，補助員額基準係依該地方政府所轄幼兒園數，另考量各地方政府年度執行成效及需求，納入每年度補助員額及經費調整之參據。

少查察80園為原則(若轄內不足80園，則朝全數查察方向辦理)。惟查：

1、評鑑方式難以有校發掘幼兒遭受不當對待情形：

查教育部為防制幼兒遭受兒虐傷害，雖於106年9月19日訂定公告之「107學年至111學年幼兒園基礎評鑑指標」中，將幼兒園內應建立緊急事件處理及通報機制(包括責任通報作業流程)，納入評鑑細項，惟此細項係放於「餐飲與衛生管理」類別的「緊急事件處理項目」之下，且評鑑方式係查閱書面資料，而若無緊急事件個案，即免予檢核紀錄，實難有效防範並即早發掘幼兒遭受不當對待情形。

2、110年各地方政府稽查人力總共僅有125人，卻負擔6,885家幼兒園的稽查工作，其中2/3的人力還是來自於教育部補助經費，且超過5成者不具有專業背景：

- (1) 110年全國幼兒園已增加至6,885家，惟各地方政府總共僅有125名稽查人力，且其中近6成(73人)還是由教育部經費補助進用之人力，顯見地方稽查人力不僅不足，且多仰賴教育部補助，甚至有9個縣市均未自行聘用人力，完全仰賴該部補助人力辦理稽查(詳見下表2)。
- (2) 為查明兒童或照顧者的風險因素及實際虐待行為的跡象，以便啟動預防或干預措施，稽查人員需要具有相關專業及訓練，方能辨識風險與察覺跡象。惟除人力不足的問題外，各地方政府稽查人力中超過5成者未具有專業背景，部分縣市甚至超過7成(詳見下表2)，且教育部對於補助地方增置人力，亦未要求專業條件，則能否透過稽查敏於觀察幼兒受照顧之情形，令人憂

心。

- (3) 又，教育部補助各地方政府增置稽查人力¹¹之標準，係依照其所轄幼兒園數量：①300園以下：最高補助3人。②301園至500園：最高補助5人。③501園以上：最高補助7人。惟據教育部提供的資料顯示，各地方政府實際獲補助增置的人力數不符上述標準，如新北市共有1,135家幼兒園，為全國之冠，卻僅獲5名人力，臺南市有576家幼兒園，卻未獲補助，反觀南投縣、雲林縣、基隆市、新竹市幼兒園均在200家以下，亦獲得4~5名人力補助，而臺中市及高雄市則均獲10名人力(詳見下表2)。

¹¹ 依據教育部表示：為避免地方主管機關行政工作量負荷過重，故僅規範最低查察數量。

表2 110年各地方政府稽查人力及其來源與專業背景

單位：人

縣市別	轄內 幼兒園家 數	稽查 人力數	稽查人力進用來源				專業背景			教育部平均 補助人力與 轄內幼兒園 家數之比例
			地方政府自行進用		以教育部 補助經費	其他	教育相關 科系	非教育 相關科系	非教育 相關科系 占比	
			公務員	約聘僱或 臨時人員						
臺北市	695	14	5	2	7	0	4	10	71.4	1：99
新北市	1,135	12	5	2	5	0	7	5	41.7	1：227
桃園市	624	8	0	3	5	0	6	2	25.0	1：125
臺中市	772	21	7	4	10	0	8	13	61.9	1：77
臺南市	576	6	0	6	0	0	3	3	50.0	-
高雄市	686	12	0	2	10	0	12	0	0.0	1：69
新竹縣	253	5	0	2	3	0	3	2	40.0	1：84
苗栗縣	204	2	0	0	2	0	0	2	100.0	1：102
彰化縣	356	4	0	1	3	0	1	3	75.0	1：119
南投縣	191	4	0	0	4	0	2	2	50.0	1：48
雲林縣	153	4	0	0	4	0	0	4	100.0	1：38
嘉義縣	154	2	0	0	2	0	0	2	100.0	1：77
屏東縣	295	4	0	0	4	0	0	4	100.0	1：74
宜蘭縣	131	5	0	4	1	0	0	5	100.0	1：131
花蓮縣	138	2	0	1	1	0	0	2	100.0	1：138
臺東縣	120	1	0	0	1	0	1	0	0.0	1：120
澎湖縣	27	1	0	0	1	0	0	1	100.0	1：27
金門縣	27	1	0	1	0	0	1	0	0.0	-
連江縣	5	1	0	1	0	0	0	1	100.0	-
基隆市	109	6	0	2	4	0	2	4	66.7	1：27
新竹市	164	9	2	0	5	2	4	5	55.6	1：33
嘉義市	70	1	0	0	1	0	0	1	100.0	1：70
合計	6,885	125	19	31	73	2	54	71	56.8	1：89

資料來源：整理自教育部查復資料。

(4) 針對上述情事，教育部表示略以：後續將針對地方主管機關辦理不當對待幼兒案件業務的承辦人，辦理相關培訓，提升其辨識是否有兒虐事件之危險因子或處置兒虐事件之相關知能，以即早發覺並降低幼兒園不當對待案件之發生率等語；嗣於本院詢問時再表示：對於地方政府補助員額，會再檢討留意，也會進一步提醒及要求應具教育專業背景資格等語。

3、在人力不足之下，平均每位稽查人員負擔稽查55家幼兒園，部分縣市甚至多達70家以上。

(1) 政府為解決少子女化並減輕家長負擔，擴大公共化及準公共幼兒園等事務，以致地方稽查人員除執行稽查業務外，尚需辦理相關幼兒教育行政工作，負擔可謂沉重，地方政府於本院詢問時亦均反映稽查人力除負擔沉重的稽查業務外，尚需兼辦行政工作。

(2) 惟以110年來看，整體上平均每人負擔稽查55家幼兒園，已屬沉重，經進一步觀察各縣市狀況，落差更大，以臺東縣120家為最多(僅1名稽查人力)，其次為苗栗縣102家，另新北市與臺南市分別為95家及96家，而桃園市、彰化縣，嘉義縣、屏東縣、嘉義市均超過70家(詳見下表3)。

表3 110年各地方政府平均每位稽查人力負擔稽查幼兒園家數及主動稽查家數

單位：園；人；%

縣市別	轄內幼兒園家數(A)	稽查人力(B)	平均每人負擔稽查園數(A/B*100%)	主動稽查家數(C)	稽查涵蓋率(C/A*100%)	稽查為不合格之比率
臺北市	695	14	50	223	32.1	16.1
新北市	1,135	12	95	271	23.9	3.7
桃園市	624	8	78	183	29.3	15.8
臺中市	772	21	37	197	25.5	24.9

縣市別	轄內 幼兒園 家數 (A)	稽查 人力 (B)	平均每 人查 負擔 園數 (A/B*100%)	主動 稽查 家數 (C)	稽查 涵蓋 率 (C/A*100%)	稽查 不合 格 之 比 率
臺南市	576	6	96	208	36.1	17.3
高雄市	686	12	57	192	28.0	12.5
新竹縣	253	5	51	144	56.9	20.8
苗栗縣	204	2	102	120	58.8	15.8
彰化縣	356	4	89	60	16.9	5.0
南投縣	191	4	48	113	59.2	0.0
雲林縣	153	4	38	80	52.3	0.0
嘉義縣	154	2	77	83	53.9	1.2
屏東縣	295	4	74	93	31.5	0.0
宜蘭縣	131	5	26	80	61.1	0.0
花蓮縣	138	2	69	82	59.4	0.0
臺東縣	120	1	120	79	65.8	0.0
澎湖縣	27	1	27	27	100.0	0.0
金門縣	27	1	27	25	92.6	0.0
連江縣	5	1	5	5	100.0	0.0
基隆市	109	6	18	107	98.2	4.7
新竹市	167	9	18	85	50.9	2.4
嘉義市	70	1	70	70	100.0	0.0
合計	6,885	125	55	2,527	36.7	9.7

備註：稽查不合格率＝稽查發現違規之家數/稽查家數*100

%

資料來源：本院整理自教育部提供之統計資料。

4、在人力配置不足之下，地方政府主動稽查幼兒園的涵蓋率僅能達到36.7%，甚至有未達3成者；且部分縣市經由稽查發現違規家數的比率偏低，教育部卻未能瞭解原因，顯見該部對於地方執行稽查的成效，欠缺檢討與評估：

(1) 依據教育部查復資料顯示，110年全國共有6,885家幼兒園，惟地方政府主動稽查總計有2,527家，稽查涵蓋率僅達36.7%，甚至有5個縣市稽查涵蓋率未達3成，而這些多屬於轄內幼兒園家數較多的縣市(詳見前表3)。教育部亦坦承：確實有部分縣市比例過低，未來會再訂定合理的比例等語。

- (2) 再據教育部的統計，110年各地方政府總共稽查2,527家幼兒園，其中245家違規，比率為9.7%，惟有10個縣市違規比率掛零，又有5個縣市在5%以下(詳見前表3)。專家學者於本院諮詢會議時亦指出：「各地方政府教育體系對幼兒園的管理人力與投入資源，有落差，稽查及後續輔導亦有落差，部分縣市稽查違法的幼兒園只有幾家，沒有查出來是真的沒有違法嗎？還是查不出來？」惟教育部對於各縣市執行稽查的落差情形，卻無法說明其原因，並於本院詢問時表示：後續將修正地方提送的報表，透過細部資料進一步瞭解等語。
- (3) 由上可見，該部對於地方執行稽查的成效，欠缺檢討與評估。
- 5、各地方政府對於幼兒園主動稽查，有偏重私立者，有偏重公立或非營利者：

目前幼兒園的設立主要包括公立、私立及非營利等型態，而根據教育部的統計資料，近年全國幼兒園以私立幼兒園占最大宗，約6成左右，其次是公立幼兒園，占36%。而在近年政策積極推動之下，非營利幼兒園數量亦逐漸成長，110年占比達4.3%(詳見下表4)。

表4 107年至110年全國各類型幼兒園數量

單位：園；%

年別	公立		私立		非營利		合計	
	園數	占比	園數	占比	園數	占比	園數	占比
107	2,437	36.2	4,175	61.9	128	1.9	6,740	100.0
108	2,449	36.2	4,140	61.2	181	2.7	6,770	100.0
109	2,454	36.0	4,125	60.5	242	3.5	6,821	100.0
110	2,480	36.0	4,111	59.7	294	4.3	6,885	100.0

資料來源：整理自教育部查復資料。

教育部於本院詢問時雖表示：有要求地方政府實地稽查家數至少一半以上是私立幼兒園等語；且110年各地方政府主動稽查亦集中於私立幼兒園(總共稽查2,527家，其中為私立計有1,738家，占68.8%)。惟從稽查涵蓋率來看，部分縣市對於私立幼兒園的稽查涵蓋率，卻是低於公立及非營利幼兒園(詳見下表5)。

表5 110年各地方政府主動稽查各類型幼兒園之家數統計

單位：園；%

縣市別	主動稽查園數			對各類型幼兒園 主動稽查涵蓋率		
	公立	私立	非營利	公立	私立	非營利
合計	710	1,738	79	28.6	42.3	26.9
臺北市	0	219	4	0.0	44.0	8.5
新北市	3	262	6	1.0	31.9	22.2
桃園市	0	183	0	0.0	50.1	0.0
臺中市	12	181	4	4.9	36.0	17.4
臺南市	103	103	2	46.2	30.1	18.2
高雄市	72	111	9	33.0	26.0	22.0
新竹縣	51	92	1	60.7	56.4	16.7
苗栗縣	42	67	11	48.3	65.7	73.3
彰化縣	20	30	10	17.5	13.6	45.5
南投縣	61	49	3	53.5	68.1	60.0
雲林縣	32	45	3	44.4	60.8	42.9
嘉義縣	40	43	0	37.7	93.5	0.0
屏東縣	16	72	5	10.7	57.6	25.0
宜蘭縣	40	35	5	51.3	74.5	83.3
花蓮縣	39	41	2	41.1	100.0	100.0
臺東縣	57	21	1	57.0	100.0	100.0
澎湖縣	22	5	0	100.0	100.0	-
金門縣	19	6	0	90.5	100.0	-
連江縣	5	0	0	100.0	-	-
基隆市	44	55	8	100.0	96.5	100.0
新竹市	16	68	1	57.1	53.1	12.5
嘉義市	16	50	4	100.0	100.0	100.0

備註：稽查涵蓋率=對於各類型幼兒園主動稽查家數/轄內各類型幼兒園家數*100%。

資料來源：整理自教育部查復資料。

6、大多地方政府並未將「幼童有無遭受不當對待」納入稽查項目：

依據教育部查復資料顯示，各地方政府稽查(訪視/查核)紀錄表單，除臺南市、嘉義縣列有「幼童有無遭受不當對待」檢查項目外，其餘皆無。且地方政府於本院詢問時，亦坦承確實目前稽查項目並未包含不當對待，並反映現行稽查項目與內容繁多，在有限的稽查時間中已難以一一見到這些項目及議題，更無暇從稽查現場察覺有無不當對待幼兒的情形。

針對上述情事，教育部於本院詢問時坦承略以：對幼兒園現場實地查核表之查核項目確實較多，多數政府也確實未列入不當對待項目，後續會要求地方政府就相關查核表件，列入觀察不當對待或對幼童訪談事項等語。

(三)綜上，教育部為防範幼兒園收托幼兒遭受不當對待，雖透過評鑑，以及補助人力並督導各地方政府辦理幼兒園稽查工作，惟評鑑方式難以防範及發掘幼兒遭受不當對待情形，且地方政府稽查人力共僅有125人(其中2/3的人力仰賴教育部補助)，超過5成者不具專業背景，卻負擔全國6,885家幼兒園(收托58.4萬名幼童)的稽查工作，平均每人負擔多達55家，部分縣市甚至高達70家以上，且除辦理稽查外，尚需負擔相關幼兒教育行政業務，工作負荷可謂沉重。又以目前稽查人力配置之下，主動稽查涵蓋率僅能達到36.7%，部分縣市甚至低於3成，且有15個縣市經由稽查發現違規比率低於5%、甚至掛零，大多地方政府亦未將「幼童有無遭受不當對待」納入檢查項目，凡此俱見現行稽查方式與結果，不足以達到預防的效果，惟教育部對於這項預防機制的執

行與成效，卻乏檢討與評估，顯見其未能善盡監督之責，核有違失。

二、《CRC》明確要求各國應確保教育機構對兒童執行紀律的方式，須符合兒童的人格尊嚴與公約規定，並禁止體罰及應保證任何兒童不受有辱人格的待遇或處罰，無論多麼輕微、或以兒童最佳利益為由，均不可接受，且為禁止一切形式的暴力，需要規定明確可操作的法律定義。惟現行不僅欠缺清楚明確可操作的法律定義，107年至109年教育部補助辦理正向管教研習課程參訓涵蓋率亦不及2成，實務上仍常見教保人員以執行紀律、遵守規範為理由，對幼兒施以體罰、或有強迫、不當管教、禁止幼兒參加活動等懲罰，亦出言威脅或恐嚇，如「說謊會被剪舌頭」、「吃太慢雷公會生氣」，此均已構成暴力形式，卻不自知，甚至有業者辯稱「打手心不一定就是不當對待，要看下手的力度」，足見教育部的預防措施，未臻周延與完備，以致幼兒遭受不當對待事件，依舊層出不窮。《教保服務人員條例》及《幼照法》甫於111年6月29日修正，明定幼兒園相關人員不得對幼兒有身心虐待、體罰、不當管教或其他身心暴力或不當對待的行為，惟後續亟待教育部儘速訂定明確的操作定義及詳細的輔導管教指引，並進行有效的正面教育與培訓，使幼兒園相關人員有所依循，以杜絕一切形式的不當對待行為。

(一)《CRC》明確要求各國應確保教育機構對兒童執行紀律的方式，須符合兒童的人格尊嚴與公約規定，並禁止體罰及應保證任何兒童不受有辱人格的待遇或處罰，無論多麼輕微、或以兒童最佳利益為由，均不可接受；且為禁止一切形式的暴力，需要對不同形式的暴力，規定明確可操作的法律定義：

- 1、《CRC》第28條第2款及第37條明確要求國家應採取一切適當措施，確保教育機構對兒童執行紀律的方式，必須符合兒童的人格尊嚴與公約規定，並保證任何兒童不受有辱人格的待遇或處罰。
- 2、聯合國兒童權利委員會於第8號一般性意見書，強調確保兒童免遭有辱人格的待遇或處罰，是《CRC》立足的基礎¹²，體罰及其他有辱人格形式的懲罰都是暴力形式，依照公約第19條，各國也都必須採取一切適當的立法、行政、社會和教育措施消除這些行為¹³。另委員會於第13號一般性意見書再次重申一貫秉持的立場是：任何形式的暴力侵害兒童行為，無論多麼輕微，均不可接受；「一切形式的身體或精神暴力」杜絕了任何程度的暴力侵害兒童的合法化空間；頻率、傷害嚴重程度和傷害意向，均不是暴力定義的前提¹⁴。
- 3、《CRC》第8號一般性意見書亦進一步界定「身體」或「肉體」的懲罰，是任何運用體力施加的處罰，且不論程度多輕，都旨在造成某種程度的痛苦或不舒服，大部分情況下是用手或某一器具-鞭子、棍棒、皮帶、鞋、木勺等打(拍打、打耳光、打屁股)兒童，但這也可涉及例如踢打、搖晃或扔擲兒童；抓、捏、咬、抓頭髮或抓耳朵，強迫兒童做不舒服的姿勢、烙燙、辱罵或強迫吞咽。委員會並認為體罰的程度雖有不同，但總是有辱人格，其它一些也是殘忍和有辱人格的非對人體進

¹² 《CRC》第8號一般性意見書第16段指出：在《兒童權利公約》通過之前，《國際人權憲章》，即《世界人權宣言》及《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會、文化權利國際公約》這兩項公約都堅持“人人”都有權得到對他/她的人格尊嚴和人身安全以及依法受同等保護的尊重。委員會在強調各國有義務禁止和消除一切體罰或其他一切有辱人格形式的懲罰時指出，這是《CRC》立足的基礎。每一個人的人格尊嚴是，國際人權法的基本指導原則。

¹³ 參照《CRC》第8號一般性意見書第18段。

¹⁴ 參照《CRC》第13號一般性意見書第17段。

行的懲罰¹⁵，因而是違反《公約》的行為，這些懲罰包括例如貶低、侮辱、毀譽、替罪、威脅、恐嚇或者嘲諷、隔離兒童，均屬違反公約的行為¹⁶。更不能以兒童最佳利益為由，採取有損兒童人格尊嚴及人身安全的舉動，如體罰或其他形式有辱人格的懲罰¹⁷。

- 4、委員會也指出在任何其他情況(包含學校和其他教育機構內)下，任何允許對兒童採用某種(例如，合理、輕微或糾正)程度的懲罰行為，均應禁止¹⁸。且基於兒童的脆弱性，需要獲得更多，而不是更少的法律和其他方面的保護，以免遭受一切形式的暴力侵害¹⁹。
- 5、委員會雖拒絕接受任何對兒童採用暴力和污辱形式懲罰的理由，卻絕不反對正面的紀律概念，兒童的健康發育取決於家長及其他成年人依照兒童不同階段接受能力，給予必要的引導與指導，培養兒童走向對社會負責的生活²⁰。且為了禁止各種環境中一切形式的暴力，國家需要對第19條中所列不同形式的暴力，規定明確的可操作的法律定義，且必須足夠清楚²¹。
- 6、據上所述，《CRC》禁止以紀律為理由，對兒童採用

¹⁵ 其他具體的體罰形式列於聯合國研究暴力侵害兒童行為問題獨立專家的報告中(A/61/299，第56段、第60段和第62段)。

¹⁶ 參照《CRC》第8號一般性意見書第11段、第13號一般性意見書第21段。

¹⁷ 參照《CRC》第13號一般性意見書第61段。

¹⁸ 但令人遺憾的是，委員會也明確指出在許多情況下，包括在家庭內和家中、在一切形式的替代性照顧內、學校和其他教育機構內，在司法體制中、當童工的情況中及在社區中，均會發生對兒童進行體罰和其他殘忍或有辱人格形式的懲罰的情事。

¹⁹ 《CRC》第8號一般性意見書第21段指出略以：一旦認清了這種情況，這種體罰行為顯然與尊重兒童的人格尊嚴和人身安全的平等和不移的權利直接相衝突。兒童的天然特性、兒童最初的依賴性和發育狀況、他們特殊的人的潛力以及兒童的脆弱性，都需要獲得更多，而不是更少的法律和其他方面的保護，以免遭受一切形式的暴力侵害。

²⁰ 參照《CRC》第8號一般性意見書第13段。

²¹ 參照《CRC》第13號一般性意見書第18段。

一切形式的暴力、所有形式的體罰及有辱人格的處罰，亦指出職業工作者的某些行為，也可能會違反兒童不受暴力侵害的權利。而為避免一切形式的暴力，國家需要對公約所列不同形式的暴力，規定明確的可操作的法律定義，且必須足夠清楚。

(二)現行法令欠缺清楚明確可操作的法律定義：

現行《幼照法》第25條雖已規定教保服務機構負責人及其他服務人員，不得對幼兒有體罰、不當管教的行為，惟未包括公約所列的一切形式，亦無清楚明確可操作的法律定義，且該法僅規範「負責人及其他服務人員」。而用以規範教保人員的《教保服務人員條例》(下稱《教保條例》)，卻無上述相關規定，地方政府亦反映現行法規對於學前教育階段的一般性管教措施，欠缺相關規範，讓教保人員無所遵循。

(三)教育部為預防不當對待事件，雖持續補助辦理正向管教研習，惟107年至109年參訓涵蓋率不及2成，且實務上仍常發生教保人員為執行紀律，對幼兒施以體罰、強迫、不當管教等行為，亦出言威脅或恐嚇，此均已構成暴力形式，卻不自知，業者甚至執言「打手心不一定就是不當對待，要看下手的力度」：

- 1、教育部為預防幼兒園發生不當對待幼兒事件，每年持續補助各地方政府辦理教保專業研習課程，並於「教保課程與幼兒學習」規定的辦理項目中，納入有關「課室經營」課程，對教保人員提供正向管教實務教學技巧。
- 2、惟據教育部從校安中心資料庫查詢之資料顯示，幼兒園發生「管教衝突事件」有增加的趨勢，從107年的103件，遽增至109年的625件及110年的

423件。而通報/檢舉遭受教保人員不當對待的幼兒人數，從107年的98人，增加至109年的242人及110年的215人(詳見下表6、7)。

表6 校安通報系統中有關幼兒園涉管教衝突事件統計

單位：件

年別	親師生衝突事件	校務行政管教衝突事件	其他有關管教衝突事件	教師不當管教造成學生身心嚴重侵害之確認事件	教師不當管教造成學生身心嚴重侵害之疑似事件	教師不當管教造成學生身心輕微侵害之事件	其他教師不當管教學生事件(非處罰或違法處罰)	合計
107	34	0	0	0	69	0	0	103
108	52	5	109	0	103	0	0	269
109	113	5	223	4	125	50	105	625
110	98	3	133	6	24	54	105	423

備註：

1. 教育部透過校安通報系統，以幼兒園通報「管教衝突」樣態作為統計，惟不含師長與家長間、行政人員與家長間的衝突事件。
2. 為即時掌握校園安全及災害情事並提供必要協助，減少危害安全事件發生，如發現有錯報、漏報、遲報時，各地方政府應要求通報單位即時更正或補正，爰相關數據滾動修正辦理。

資料來源：整理自教育部查復資料。

表7 107年至110年通報/檢舉遭受幼兒園教保人員不當對待之幼兒人數

單位：人；%

年別	公立		私立		非營利		合計	
	人數	占比	人數	占比	人數	占比	人數	占比
107	26	26.5	71	72.4	1	1.0	98	100.0
108	30	21.0	106	74.1	7	4.9	143	100.0
109	43	17.8	184	76.0	15	6.2	242	100.0
110	53	24.7	146	67.9	16	7.4	215	100.0

資料來源：教育部。

表8 107年至110年經調查確遭教保人員不當對待之幼兒人數

單位：人；%

年別	公立		私立		非營利		合計	
	人數	占比	人數	占比	人數	占比	人數	占比
107	11	28.2	28	71.8	0	0	39	100.0
108	5	9.1	48	87.3	2	3.6	55	100.0
109	12	12.0	85	85.0	3	3.0	100	100.0
110	7	11.7	51	85.0	2	3.3	60	100.0

資料來源：教育部。

- 3、再據該部查復資料顯示，107年至109年全國涉及正向管教的研習雖共有118場次、9,986人次參與，惟參訓涵蓋率僅達17.6%²²，況且其中可能有跨年重複參與的人員，或因教保人員於上班時間無法參訓而多由園長參加²³，因此，實際參訓涵蓋率應更低。
- 4、又從本案調查的8家幼兒園發生教保人員不當對待幼兒事件，可以見到教保人員以維持紀律、或以建立幼兒常規、孩童無法遵守規範等為理由，施以體罰、強迫、禁止、不當管教等處罰，例如：徒手打孩童的臀部、推拉拖孩童、用手指點或推幼童的頭、剝奪幼兒的學習權予以孤立、禁止幼兒參與團體活動、強制要求孩童站立、強迫孩童用餐完再去如廁、因孩童吃飯較慢或便溺而加以責打處罰、強行灌藥……等等行為；甚至有負面管教、威脅或恐嚇的言語，例如：說謊會被剪舌頭、配合剪刀以言語恐嚇、吃太慢雷公會生氣等。甚至有業者事後遭裁罰，竟向主管機關提出陳述意見：「打手心不一定就是不當對待，要看下手的力度」（詳見下表9）。

表9 地方教育主管機關對於本案所涉及8家幼兒園發生不當對待事件的調查結果

編號	地方政府教育主管機關調查結果
案1： A幼兒園	<p>■ 陳姓教保員部分：</p> <p><input type="checkbox"/> 陳員承認有將幼兒帶至隔壁班吃飯、示意對幼兒丟砸鞋子、用手指點孩子的頭及推拉幼兒、以「說謊會被剪舌頭」威嚇言行，監視器畫面也見到陳員使幼兒獨留教室、不得參與團體活動等。</p> <p><input type="checkbox"/> 多名家長及園內教職員工陳述，陳員確有使幼兒身心畏懼的不當方式，如強迫拖拉帶到隔壁班、丟砸鞋子、以不當力道推拉、配合實體剪刀以言語恐嚇</p>

²² 107年至109年共參訓9,986人次/109年教保人員在職人數56,767人*100%。

²³ 地方政府於本院詢問時表示：平時辦理教保員的研習是困境，因此要求園長來參訓。

編號	地方政府教育主管機關調查結果
	<p>，也有剝奪特定幼兒的學習權、予以孤立等行為。</p> <p>■ 簡姓教保員常以「吃太慢雷公會生氣喔」管教幼兒。</p>
案2： B幼兒園	<p>吳姓教保員以言語威嚇幼兒、強制要求特定幼兒站立、對幼兒做出親吻動作。</p>
案3： C幼兒園	<p>■ 受害幼童表示想上廁所，但翁姓教師沒有馬上讓該童如廁；之後該童回到教室站著並拿碗吃飯，又想上廁所，身體便持續搖動、蹲下、跳躍，明顯想尿尿，翁師看到卻也未讓該童如廁及坐下吃飯，反而堅持要該童把飯吃完再去。</p> <p>■ 另翁師雙手扶住受害幼童的雙臂時，施力不當造成有傷痕。</p>
案4： D幼兒園	<p>邱姓教保員在全園體能活動時間，當場問幼童有關火鍋肉片問題，且有動手的動作。</p>
案5： E幼兒園	<p>■ 蘇姓教保員自承於中午用餐至午休期間，以手推拉(如拉衣領及推後肩膀等)4名幼生進教室。另李姓教保員自承偶爾於幼生間發生相互推打時，會以手輕拍幼兒手心，讓幼生感受痛的感覺。</p> <p>■ 查看監視器畫面，發現蘇員、李員不當管教多名幼生之情事，包括對多名幼生推、打、輕拍、拉腳、用寶特瓶輕拍幼生手臂等，約計有22名幼童。</p> <p>■ 對於上述情事，地方教育主管機關對該幼兒園負責人處以停辦1年，惟業者陳述略以：「老師在個案中的行為，其目的或是要為持續秩序、或是要避免危險發生，更多時候是要督促幼童專心，並不是要針對幼童為傷害或暴力行為，且每個行為的期間相當短暫，大多數為幾秒鐘，特別是在事後，從監視器畫面中並沒有發現幼童有感受到不悅或產生哭鬧的反應，……。好比打手心，此種行為在一般家庭、學校經常發生，並不是說有這個動作就一定是不當對待，仍然必須看下手的力度、下手的動作。」</p>
案6： F幼兒園	<p>林姓教保員於中午確實手持嗶嗶玩具槌多次打嚇3名幼生、讓2名幼生站立歷時7分12秒、影響幼生午休睡眠12分鐘等不當行為。</p>
案7： G幼兒園	<p>■ 王姓及陳姓教保員因幼生到戶外廣場活動不久後吵鬧一直說要上廁所，惟在活動前已請該生先上廁所，故認為該生是故意，王員後續有帶該生去廁所，該生亦確實如廁，王員卻因個人情緒加上該生吵鬧而徒手打其屁股，造成該生明顯瘀青外傷。</p> <p>■ 另有多名幼生遭王員與陳員打手、頭、肩膀，例如吃藥時比較慢，遭老師推頭及強行灌藥，動作很慢時遭到打頭、推頭、打手，吃飯吃很慢時被打臉頰等行為。</p>

編號	地方政府教育主管機關調查結果
案：H幼兒園	陳姓教保員對多名幼童有不適當行為，以幼童動作緩慢、便溺及無法遵守規範為由，用多種方式責打處罰及言語威嚇幼童，反覆持續發生，時間長達1年以上。

資料來源：整理自教育部及地方政府提供之卷證資料。

- 5、第一線的專家學者於本院諮詢會議亦提到實務現場的狀況：「其實第一線教保人員並不清楚相關法令規定」、「許多老師不知道一些負向行為其實會涉及體罰或違法」、「教保人員處於許多壓力的情境中，例如小孩不吃飯，有教保人員會要求小孩吃飯，我們看到了就會提醒強迫吃可能會觸犯強制罪，但許多教保人員未必知道與理解。」

(四)教育部已推動完成《教保條例》及《幼照法》的修法，明確規範教保人員、負責人及其他服務人員不得對幼兒有身心虐待、體罰、不當管教或其他身心暴力或不當對待等行為，並預計於111年12月31日前完成修正子法與訂定輔導管教注意事項等：

教育部為保障幼兒權益及安全，加強規範不得對幼兒的行為，已推動《教保條例》及《幼照法》的修法，並於111年6月29日修正公布(施行日期尚待行政院定之)。該2法經參考《CRC》及相關法律，已明確規範教保人員、負責人及其他服務人員不得對幼兒有身心虐待、體罰、霸凌、性騷擾、不當管教，或其他對幼兒的身心暴力或不當對待的行為²⁴。該部後續除將修正該2法施行細則，明定上述行為的定義外，並將訂定輔導管教幼兒注意事項(含示例)，包含一般管教措施、正向管教措施，以及相關阻卻違法事由，使教保人員有所依循。上述各項工作，教育部

²⁴ 參照111年6月29日修正公布的《教保條例》第33條第1項及《幼照法》第30條第1項等規定。

預計於111年12月31日前完成。

- (五)綜上，由於教育部的預防措施，未臻周延與完備，以致屢見幼兒遭到以紀律為理由的不當對待事件。《教保條例》及《幼照法》甫於111年6月29日修正，明定幼兒園相關人員不得對幼兒有身心虐待、體罰、不當管教或其他身心暴力或不當對待的行為，惟後續亟待教育部儘速訂定明確的操作定義及詳細的輔導管教指引，並進行有效的正面教育與培訓，使幼兒園相關人員有所依循，以杜絕一切形式的不當對待行為。

三、《CRC》已揭示國家應對幼兒機構的工作人員提供必要的支持，以防範保護兒童於受照顧時不受到任何形式的不當對待。110年幼兒園教保人員在職人數已達5.8萬人，教育部雖已調整薪資待遇，亦督導地方政府辦理相關情緒管理課程與支持輔導措施；惟相較於教保人員過往有超過5成及教師有8成的在職比率，109年教保人員在職比率(49.9%)尚未顯著提升，且110年私立幼兒園加入準公共幼兒園而受到薪資規範的比率僅達4成，地方政府亦多反映學校培育人力進入幼兒園服務的意願低、教保服務人力難覓等實務困境；而教保人員處於高情緒張力、高負荷的工作環境，卻未能獲得足夠的支持，現行1：8(招收未滿3歲的班級)及1：16(招收3歲以上的班級)的師生比亦多年未做調整，更屢見幼兒園超收及違反人力配置標準，損及幼兒權益及加重第一線教保人員照顧負荷。以上凸顯第一線肩負幼兒教育與照顧的教保人員，其勞動權益保障仍有不足，亟待教育部積極檢討研謀解決對策，以維護教保人員權益並給予適當支持。

- (一)如前所述，《CRC》第19條規定國家應採取一切適當

的立法、行政、社會與教育措施，以保護兒童於受照顧時不受到任何形式之暴力及不當對待，而適當的保護措施應包括向兒童及其照顧者提供必要的支持。而《CRC》第13號一般性意見書進一步定義照顧者包括教育、學校與幼兒機構的工作人員。

(二) 隨著幼兒園家數、幼兒入園人數逐年增加，教保人員在職人數亦隨之增加。依據教育部的統計，109年幼兒園教保人員任職人數總計有5.6萬人，至110年增加至5.8萬人，其中以教保員的3.5萬人為最多，若再加上助理教保員，占比將近7成，其次為公立幼兒園的教師計1.4萬人，占25%左右(詳見下表10)。

表10 109年及110年幼兒園教保人員任職人數

單位：人；%

年別	園長		教師		教保員		助理教保員		合計	
	人數	占比	人數	占比	人數	占比	人數	占比	人數	占比
109	4,342	7.6	14,203	25.0	34,148	60.2	4,074	7.2	56,767	100.0
110	4,379	7.5	14,673	25.2	35,193	60.4	3,986	6.8	58,231	100.0

資料來源：人數由教育部提供；占比則由本院自行計算。

(三) 教育部調整教保人員的薪資待遇，以及持續補助各地方政府辦理相關情緒管理課程與支持輔導措施：

1、教育部為提升教保服務品質、維護教保人員勞動權益，已於《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》、《非營利幼兒園實施辦法》中，訂定公立、非營利幼兒園教保服務人員的薪資支給基準，並修正發布這2項辦法，調整公立幼兒園契約進用人員及非營利幼兒園相關人員的薪資基準(詳見下表11、12)。

表11 公立幼兒園教師及教保員薪資基準

職稱	每月薪資	
教師	學士第1級：4萬3,135元	碩士第1級：5萬30元
教保員	學士第1級：3萬7,180元	碩士第1級：3萬9,240元
助理教保員	3萬1,000元	

資料來源：教育部。

表12 非營利幼兒園教保人員初任的薪資基準

職稱	每月薪資	
教師	學士第1級：約3萬	碩士第1級：約3萬
教保員	6,060元~3萬7,180元	8,240元~3萬9,240元
助理教保員	約3萬元~3萬1,000元	

資料來源：教育部。

- 2、教育部又於私立幼兒園加入準公共幼兒園的要件中，訂有教保人員的薪資規範，幼兒園並應訂定調薪機制，申請加入準公共的幼兒園，教師及教保員第1年月薪資總額應達到2.9萬元以上，110年8月1日以後，若在園內服務滿3年者，月薪至少3.2萬元，在園內服務滿6年者，至少達到3.5萬元，藉此引導私立幼兒園提升教保員的勞動條件。
- 3、此外，教育部為提升教保服務品質，每年持續補助各地方政府辦理教保專業研習課程，於「情緒管理與人際關係類別」規定辦理項目中，納入「情緒覺察與溝通」課程，以提供教保人員正向協同教學技巧，降低工作焦慮及壓力。且該部對於教保人員情緒管理及教保服務工作，亦有相關輔導與支持措施，包括：提升教保服務專業發展與共學、鼓勵教保服務人員社群共學、成立地方教保輔導團提供諮詢、辦理「教保服務機構親職教育」以促進幼兒園與家長建立互信互賴關係。

(四) 惟查：

- 1、相較於教保人員過往有超過5成的在職率，以及公立幼兒園教師有8成的在職率，109年教保員在職率尚未顯著提升，僅達49.9%；地方政府亦反映學校培育人力進入教保服務的意願低、教保服務人力難覓等實務困境。

教育部雖稱：導致幼兒園教保人員流動因素

眾多，尚非僅歸因於薪資待遇等語。

惟據統計資料顯示，教保員在職比率從103年的56.4%，一路降低至106年的43.7%，之後因推動公共化幼兒園及準公共幼兒園，而逐步提升至109年的49.9%，卻仍低於103年及104年的在職比率。對照教師在職比率從103年的77.4%，逐年提高至109年的84%，此或可見到薪資待遇與保障對於教保人員流動的影響(詳見下表13)。

且據地方政府反映：實務上教保人員不僅量不足，也難覓優秀人力，教育部屢屢聲稱每年教保相關系所的畢業生人數足夠，但實際上畢業生多不願從事教保服務工作等語。亦有地方政府指出：幼兒園報送的資料及勞工局的勞動檢查，往往皆是符合相關規定，但仍接獲民眾反映幼兒園會透過各種方式或理由要求教保服務人員繳回薪資(以現金繳回給園方)，或變相要求教保服務人員延長服務時數以獲取薪資等語。

表13 103年至109年教保員及教師在職比率

取得資格年度	教保員在職比率	教師在職比率
103	56.4%	77.4%
104	53.9%	79.3%
105	47.5%	80.9%
106	43.7%	83.2%
107	44.7%	85.7%
108	48.5%	84.4%
109	49.9%	84.0%

備註：公共化幼兒園自106年起持續推動；準公共幼兒園自107年起實施。

資料來源：教育部

2、110年家數最多的私立幼兒園加入準公共幼兒園的比率僅達4成，許多幼兒園教保人員仍僅受到《勞

動基準法》最低工資的保障。

如前所述，幼兒園以私立為最大宗，110年占比6成，教保人員的薪資保障與勞動條件更應加以關注與重視。依據教育部提供的資料顯示，全國私立幼兒園加入準公共的比率雖有提升，惟110年仍有6成者尚未加入，部分縣市加入比率甚至不到4成，包括：新北市、臺北市、臺中市、新竹縣、新竹市(詳見下表14)。而未加入準公共的私立幼兒園教保人員薪資狀況，教育部卻表示：其薪資係依《勞動基準法》規定，由勞資雙方自行議定，故無法提供相關資料等語。

表14 109年及110年各縣市私立幼兒園加入準公共幼兒園之家數及比率

單位：園；%

縣市別	年別	私立幼兒園家數(A)	加入準公共家數(B)	占比(B/A*100%)
合計	109	4,126	1,262	30.6
	110	4,111	1,769	43.0
新北市	109	816	145	17.8
	110	821	217	26.4
臺北市	109	504	108	21.4
	110	498	151	30.3
桃園市	109	367	123	33.5
	110	365	164	44.9
臺中市	109	506	119	23.5
	110	503	158	31.4
臺南市	109	342	81	23.7
	110	342	165	48.3
高雄市	109	433	159	36.7
	110	427	238	55.7
宜蘭縣	109	45	23	51.1
	110	47	31	66.0
新竹縣	109	162	32	19.8
	110	163	54	33.1
苗栗縣	109	103	68	66.0
	110	102	79	77.5

縣市別	年別	私立幼兒園 家數(A)	加入準公共 家數(B)	占比 (B/A*100%)
彰化縣	109	224	99	44.2
	110	220	122	55.5
南投縣	109	69	47	68.1
	110	72	57	79.2
雲林縣	109	74	51	68.9
	110	74	56	75.7
嘉義縣	109	48	32	66.7
	110	46	35	76.1
屏東縣	109	124	87	70.2
	110	125	93	74.4
臺東縣	109	19	9	47.4
	110	19	14	73.7
花蓮縣	109	42	15	35.7
	110	41	36	87.8
澎湖縣	109	5	1	20.0
	110	5	3	60.0
基隆市	109	58	24	41.1
	110	57	32	56.1
新竹市	109	128	16	12.5
	110	128	34	26.6
嘉義市	109	51	20	39.2
	110	50	27	54.0
金門縣	109	6	3	50.0
	110	6	3	50.0

備註：連江縣無私立幼兒園。

資料來源：教育部。

3、教保員研習參訓涵蓋率低，110年僅有4.5%：

如前所述，107年至109年專業研習涉及正向管教課程之參與率不及2成。而107年至109年全國涉及情緒管理的研習雖共有122場次、7,868人次參與，但涵蓋率僅有13.9%²⁵；110年辦理45場次，2,639人次參與，涵蓋率僅有4.5%²⁶。況且地方政府也反映教保人員難以在工作時間參加相關研

²⁵ 涵蓋率=參訓7,868人次/109年全國5萬6,767位在職教保人員*100%。

²⁶ 涵蓋率=參訓2,639人次/110年全國5萬8,231位在職教保人員*100%。

習訓練，因此要求園長參與，顯然教保員實際參訓涵蓋率應更低。

- 4、教保人員處於高情緒張力、高負荷的工作環境，卻未能獲得足夠的支持，師生比亦多年未做調整，更屢見幼兒園超收及違反人力配置標準，不僅損及幼兒權益，亦加重第一線教保人員的照顧負荷：

- (1) 依據《幼照法》第16條規定，除園長外，招收2歲以上至未滿3歲幼兒的班級，每班招收幼兒8人以下者，應置1名教保服務人員；9人以上者，應置2名教保服務人員。而招收3歲以上至入國小前幼兒的班級，每班招收幼兒15人以下，應置1名教保服務人員，16人以上，應置2名教保服務人員。
- (2) 惟第一線專家學者於本院諮詢會議時指出教保人員的勞動處境，亦指出現行師生比已不合理，卻多年未予調整，還要應付準備評鑑考核所需的資料，讓教保人員處於高情緒張力、高負荷的工作環境，卻未能獲得足夠的支持：

「非營利幼兒園會編制有3名人力在辦公室，可以做巡班工作，這對老師是很重要的支持。有情緒不一定會造成兒少不當對待，要教育老師哪件事情就是不能做，察覺無法控制情緒時亦要有換手的資源。非營利幼兒園大部分都是協同教學居多，但許多私立幼兒園是小班制，1位老師要照顧15名孩子，預防機制應先檢視教育環境給第一線老師的支持是否足夠，再來談如何防範不當對待事件。」

「在不合理的師生比下，許多家長對老師仍有

過多的要求，比如水要喝到多少量、吃飯要吃到多少量，亦有家長希望幼兒園所提供的照顧品質，能達到與家裡6、7個人一起照顧的水準，造成老師莫大的壓力。教保政策的走向不應該是從定罪角度來看到不當對待事件，而是應從結構性來改善教保人員處在高工時、高情緒張力、高壓力的工作現場。」

「OECD檢視各國幼教品質，是從結構與互動軟體兩個面向進行評估，在結構面，我國師生比不合理，從40年迄今均維持在1:15，國小的師生比已有調整，反觀幼兒園收托更小年紀的孩童，比例卻無調整與進步；第一線教保人員在現行師生比的負擔下，還要應付評鑑考核需要準備許多文件、照片等，另外還要顧及家長的要求與反映意見，這都會造成第一線教保員的工作負擔與緊張焦慮。加上部分幼兒有特殊需求與議題，第一線教保服務人員必須付出更多的心力提供服務。」

- (3) 教育部以學校空間不足、教保服務人力不足、恐造成私立幼兒園營運衝擊等因素，未能調整幼兒園師生比²⁷，雖非無由，惟所持理由顯非著眼於幼兒受到的教保品質與教保員的照顧負荷。而該部表示正規劃以增置人力方式再增加各園支持人力，以實質減輕各班級教保服務

²⁷ 依據教育部表示，該部業就現行幼照法規範幼兒園之師生比進行檢討，未調整之原因：(1)學校空間不足：現行學齡前各年齡層平均與小學各年級階段平均人口數相當，是以，未來5年學校較難因少子女化因素再有釋放空間之可能。另受少子女化現象影響，近年對於國中小老舊校舍係以拆多建少，教室集中配置、改變低密度使用或無使用需求校舍之用途等原則核予補助，爰學校難再盤點既有校舍及用地做為幼兒園使用空間。(2)教保服務人員人力不足及品質恐受影響：為因應調降師生比例，公立幼兒園將急速大量增班，導致教保服務人力需求大增，在儲備人力不足情形下，無法確保教保服務人員之品質。且亦可能導致私立幼兒園人員流動問題加劇，並連帶影響其教保服務品質。(2)恐造成私立幼兒園營運衝擊：考量私立幼兒園營運成本與利潤均取自家長繳付之學費、雜費及代辦費等，倘配合調降生師比例，勢將增加教保服務人員或減列核定招收人數，其增加之營運成本，恐轉嫁至幼兒家長，加重家長育兒負擔，不利於政府因應少子女化社會結構改變欲營造有利生育、養育、教育環境政策目標之推動。

人員負擔，並將爭取外加預算辦理等語。

(4) 再據教育部查復資料顯示，108年至110年幼兒園違反《幼照法》相關規定而遭裁罰案件總計1,888件，其中違反「招收人數之限制」及「教保服務人力配置」等規定分別有436件及194件，共占1/3，換言之，每3件就有1件是超收或配置人力不足，無異損及幼兒權益，亦加重第一線教保人員的照顧負荷。

(五) 綜上，教育部為提升教保服務品質、維護教保人員勞動權益，雖已調整公立幼兒園契約進用人員及非營利幼兒園教保人員的薪資基準，並於私立幼兒園加入準公共幼兒園的要件中，訂有教保人員的薪資規範，亦持續補助各地方政府辦理相關情緒管理研習課程與支持輔導措施。惟相較於教保人員過往有超過5成及教師有8成的在職比率，109年教保人員在職比率(49.9%)尚未顯著提升，且110年私立幼兒園加入準公共幼兒園而受到薪資規範的比率僅達4成，地方政府亦多反映學校培育人力進入幼兒園服務的意願低、教保服務人力難覓等實務困境；而教保人員處於高情緒張力、高負荷的工作環境，卻未能獲得足夠的支持，現行1：8(招收未滿3歲的班級)及1：16(招收3歲以上的班級)的師生比亦多年未做調整，更屢見幼兒園超收及違反人力配置標準，損及幼兒權益及加重第一線教保人員照顧負荷。以上凸顯第一線肩負幼兒教育與照顧的教保人員，其勞動權益保障仍有不足，亟待教育部積極研謀解決對策，以維護教保人員權益並給予適當支持。

四、勞動部雖已對全國幼兒園勞動條件進行常年專案檢查計畫，109年及110年檢查後發現違規比率達2成，惟這

2年檢查涵蓋率僅達1.2%及1.7%；又，勞動部雖已責成各地方政府將幼兒園列為優先檢查對象，惟幼兒園家數逐年成長，檢查場次卻不增反降，且各縣市執行「學前教育業」勞動條件的檢查場次及發現違規比率，均存有落差，甚至部分縣市發現違規比率掛零，亟待勞動部檢討改進，以確保教保人員勞動權益。

(一) 勞動部雖已對全國幼兒園勞動條件進行常年專案檢查計畫，109年及110年檢查後發現違規比率達2成，惟檢查涵蓋率僅達1.2%及1.7%

勞動部為提供勞工合法的勞動條件與勞動環境，常年規劃「幼兒園勞動條件專案檢查計畫」，並選列僱用勞工人數較多或過往有違規紀錄的幼兒園實施檢查，109年及110年檢查家數分別為80家及120家，發現有違反法令規定的家數分別17家及27家(詳見下表15)，違規比率約有1/5，換言之，每5家中即有1家有違反法令的情形，凸顯勞動檢查的重要性。惟對照該2年全國共有2,800餘家幼兒園，勞動部檢查涵蓋率僅達1.2%及1.7%，各縣市檢查家數分布，亦未能符合轄內幼兒園家數規模，以新北市為例，轄內共有1千多家幼兒園，為全臺之冠，惟109年及110年受檢家數僅分別為10家及7家(詳見下表15)。

表15 109年及110年勞動部「幼兒園勞動條件專案檢查」結果有違反法令一覽表

單位：家

違反法令及條款		109年	110年
勞動 基準法	未依法給付平日延長工時工資(第24條第1項)	4	5
	未逐日記載出勤情形至分鐘為止(第30條第6項)	4	3
	未依法召開勞資會議或違反勞資會議相關規定(第83條)	3	14
	工資未達基本工資(第21條第1項)	2	1
	未依法給付休息日出勤工資(第24條第2項)	2	1

違反法令及條款		109年	110年
	未經工會或勞資會議同意，將8週內之正常工作時數加以分配(第30條第3項)	2	-
	未依法核備工作規則並公開揭示(第70條)	2	1
	工資未全額給付(第22條第2項)	1	2
	未依法給予休息日與例假日(第36條第1項)	-	1
	未依法結清特別休假工資(第38條第4項)	-	1
勞工保險 條例	未投保勞工保險(第6條)	1	1
	未依月薪資總額申報投保勞工保險(第14條)	-	1
勞工退休 金條例	未為所僱勞工申報投保勞工保險(第6條)	-	1
	未依月薪資總額提繳勞工退休金(第14條)	1	1
違反法令家數		17	27
總受檢家數		81	120

備註：因事業單位或有違反多條法令情況，故各項違反法令條款家數加總會大於違反法令家數。

資料來源：勞動部。

表16 109年及110年「幼兒園勞動條件專案檢查」受檢家數於各縣市分布情形

縣市別	109年(家數)	110年(家數)
臺北市	10	7
新北市	10	7
桃園市	10	7
臺中市	7	6
臺南市	7	10
高雄市	7	9
基隆市	2	6
新竹縣	2	5
新竹市	2	5
苗栗縣	2	5
彰化縣	5	5
雲林縣	2	5
嘉義縣	2	5
嘉義市	2	5
屏東縣	3	6
宜蘭縣	2	5
花蓮縣	1	5
臺東縣	1	5
南投縣	1	5
澎湖縣	1	4
金門縣	1	3
總計	80	120

備註：該專案執行單位包括臺北市政府、新北市政府、桃園市政府

、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府、勞動部職業安全衛生署北區職業安全衛生中心、勞動部職業安全衛生署中區職業安全衛生中心及勞動部職業安全衛生署南區職業安全衛生中心。

資料來源：勞動部。

(二) 勞動部雖已責成各地方政府將幼兒園列為優先檢查對象，惟各地方政府執行「學前教育業」勞動條件的檢查場次逐年減少，檢查涵蓋率亦偏低，且各縣市的檢查場次及發現違規比率，亦有落差，甚至有部分縣市發現違規比率掛零：

勞動部為進一步提升對於幼兒園的監督檢查效能，雖已將包含幼兒園在內等社會關注行業，納為重點檢查對象，責請各地方政府於規劃一般檢查時優先選列，並藉由「勞動部補助地方政府辦理督促事業單位遵守勞動條件法令業務考核評鑑實施計畫」，瞭解各地方政府配合辦理情形。

惟從各地方政府對於「學前教育業」執行勞動條件檢查情形顯示，每年檢查場次從108年的680場次，逐年減少至110年的545場次，對照各該年幼兒園家數，檢查涵蓋比率從1成，降至7.9%。且各縣市檢查場次亦有落差，並未隨著轄內幼兒園家數較多，而有提升的趨勢。且經檢查後發現違規的比率，各縣市之間亦有落差，部分縣市甚至掛零(詳見下表17)。

表17 108年至110年「學前教育業」勞動條件檢查情形

縣市別	108年			109年			110年		
	檢查場次	違反場次	違反比率	檢查場次	違反場次	違反比率	檢查場次	違反場次	違反比率
臺北市	42	6	14.3%	43	7	16.3%	16	0	0.0%
新北市	50	5	10.0%	37	10	27.0%	42	12	28.6%
桃園市	81	2	2.5%	25	1	4.0%	32	4	12.5%
臺中市	21	0	0.0%	8	0	0.0%	21	3	14.3%

縣市別	108年			109年			110年		
	檢查場次	違反場次	違反比率	檢查場次	違反場次	違反比率	檢查場次	違反場次	違反比率
臺南市	48	0	0.0%	44	2	4.6%	32	1	3.1%
高雄市	7	1	14.3%	17	2	11.8%	23	4	17.4%
基隆市	9	0	0.0%	5	2	40.0%	18	1	5.6%
新竹縣	52	1	1.9%	28	0	0.0%	16	0	0.0%
新竹市	11	0	0.0%	80	1	1.3%	98	1	1.0%
苗栗縣	106	0	0.0%	21	0	0.0%	20	2	10.0%
彰化縣	5	0	0.0%	8	1	12.5%	18	2	11.1%
雲林縣	7	0	0.0%	3	0	0.0%	33	0	0.0%
嘉義縣	4	0	0.0%	7	1	14.3%	20	1	5.0%
嘉義市	120	0	0.0%	138	0	0.0%	39	0	0.0%
屏東縣	95	3	3.2%	76	1	1.3%	84	5	6.0%
宜蘭縣	21	1	4.8%	4	0	0.0%	11	1	9.1%
花蓮縣	0	0	-	15	1	6.7%	6	1	16.7%
臺東縣	0	0	-	1	0	0.0%	6	1	16.7%
南投縣	0	0	-	2	0	0.0%	4	1	25.0%
澎湖縣	0	0	-	1	0	0.0%	4	0	0.0%
金門縣	1	0	0.0%	1	0	0.0%	2	0	0.0%
總計	680	19	2.8%	564	29	5.1%	545	40	7.3%

備註：本表係以「地方政府勞動條件檢查資訊管理系統」及「勞動檢查機構檢查資訊管理系統」產出初步檢查及違反資料，實際結果仍以地方主管機關公布為準。

資料來源：勞動部。

(三) 綜上，勞動部雖已對全國幼兒園勞動條件進行常年專案檢查計畫，109年及110年檢查後發現違規比率達2成，惟這2年檢查涵蓋率僅達1.2%及1.7%。又，勞動部雖已責成各地方政府將幼兒園列為優先檢查對象，惟幼兒園家數逐年成長，檢查場次卻不增反降，且各縣市執行「學前教育業」勞動條件的檢查場次及發現違規比率，均存有落差，甚至部分縣市發現違規比率掛零，亟待勞動部檢討改進，以確保教保人員勞動權益及教保服務品質。

五、現行法令規定，幼兒園幼兒若遭不當對待時，教保人員為法定責任通報人員，幼兒園亦應分別通報地方教育及社政主管機關；惟實務上，幼兒園發生教保人員對幼兒有不當對待行為時，一旁見狀的其他教保人員或因擔心工作不保、受到同儕壓力而不敢通報，或因欠缺相關知能而未予通報，更有幼兒園延遲通報或隱匿不通報，以致政府相關部門無法即時介入採取適當的預防或干預以避免發展成危機。教育部於111年6月29日修正公布的《幼照法》及《教保條例》中，課以幼兒園相關人員的通報責任，藉此提升通報意識，惟後續如何落實執行及讓相關人員具備有辨識、通報的知能與意願，亟待教育部有效地強化相關教育訓練、保密與保護等配套措施，並確實分析檢討評估成效。

(一)《CRC》第13號一般性意見書指出，有效的預防措施需要所有與兒童有接觸的人認識到一切形式的暴力的風險因素和跡象，並在如何解讀這些跡象方面受過指導，有必要的知識、意願和能力以採取妥善行動(包括提供緊急保護)，才能啟動專門預防措施或適當干預措施²⁸。聯合國兒童權利委員會亦強烈建議國家應建立安全、公眾瞭解、保密、可利用的支持機制，讓兒童、其代表及其他人能夠報告暴力侵害兒童的行為，包括透過開設24小時免費熱線，以及使用其他信息通信技術，並建立相關工作機制，例如為有關人員開展培訓並持續提供支持、不會引起以處罰為主的回應、確保如實報告的專業人員

²⁸ 參照《CRC》第13號一般性意見書第48段。

受到保護等²⁹。

(二)我國現行法令規定，幼兒園幼兒若遭不當對待時，教保人員為法定責任通報人員，幼兒園亦應分別通報地方教育及社政主管機關：

- 1、《兒少權法》第53條規定，教保服務人員為責任通報人員，於執行業務時若知悉兒少有遭受不當對待行為，應立即向地方社政主管機關通報，至遲不得超過24小時。
- 2、《幼照法》第23條第5項規定，教保服務機構之負責人或其他服務人員於執行業務時，知悉有任何人對幼兒有性侵害、性騷擾、性剝削、虐待或損害兒童權益等行為時，除依其他相關法律規定通報外，並應通報直轄市、縣(市)主管機關。
- 3、《性侵害犯罪防治法》第8條第1項規定，教育人員及保育人員於執行職務時知有疑似性侵害犯罪情事者，應立即向當地直轄市、縣(市)主管機關通報，至遲不得超過24小時。
- 4、《教保服務機構不適任人員認定通報資訊蒐集及查詢處理利用辦法》第8條規定，教保人員於執行業務時，知悉其他服務人員有性侵害、性騷擾、性剝削、虐待或損害兒童權益等行為時，應向負責人報告，負責人立即向地方教育主管機關通報，至遲不得逾24小時。

(三)教育部為防範幼兒遭受不當對待，並提升教保人員的專業知能，雖已持續補助各地方政府辦理教保專業研習課程，其中「政策與法令」項目已納入有關《兒少權法》及《家庭暴力防治法》的責任通報與輔導等課程，使幼兒園相關人員當發現或知悉有

²⁹ 參照《CRC》第13號一般性意見書第49段。

兒虐情事時，及早啟動通報機制。惟查：

1、107年至109年參訓涵蓋率僅達4.8%：

107年至109年全國涉及上述兒少保護議題的研習共有42場次、2,745人次參與，參訓涵蓋率僅達4.8%³⁰。

2、實務上仍屢見教保人員因欠缺相關知能或受到壓力而未予通報，更有幼兒園延遲通報或隱匿不通報。

(1) 依據專家學者於本院諮詢會議時指出，其實許多教保人員不瞭解相關法令規定或欠缺知能而未予通報：

「第一線教保人員其實並不清楚相關法令規定，如校安通報有哪些類別、兒少E關懷要通報什麼案件、不適任教保人員通報辦法等，都不是很清楚。本基金會會有法律及社工專業人員，曾為內部教育做了簡報，整理所有通報責任及相關法規形成龐大的列表。第一線工作人員對於這些規定，其實不是都能知道及理解。」

「本基金會基於保護兒童就會通報，惟其實很多其他幼兒園、負責人、資深園長、督導等都不知道要依循哪些法規。本基金會是有資源才能透過教育培訓，協助教保人員理解相關法規，這個是漫長的過程，其他幼兒園未必有這樣的資源及機會，惟這卻是非常重要的。」

而且「上課與實際落實還是有落差，『知道』並不等於『會做到』。」

(2) 教育部亦坦言：教保員可能受到同儕壓力，而未善盡通報責任等語。

³⁰ 參訓涵蓋率=107年至109年參與2,745人次/109年教保人員在職人數5萬6,767人*100%。

(3) 再從本案調查的8家幼兒園發生教保人員不當對待幼兒事件來看，一旁見狀的其他教保人員並未阻止，亦未向園長報告，直到事件爆發、主管機關介入調查後才陳述見到幼兒遭受不當對待，甚至有教保人員不當對待行為長達1年，多名幼兒受害，竟無人通報。而幼兒園亦有延遲通報，甚至隱匿不通報等情事(詳見下表)。

案1： A幼兒園	多名家長及園內教職員工陳述，陳姓教保員確有使幼兒身心畏懼的不當方式，如強迫拖拉帶到隔壁班、丟砸鞋子、以不當力道推拉、配合實體剪刀以言語恐嚇，也有剝奪特定幼兒的學習權、予以孤立等身心虐待行為。
案2： B幼兒園	<ul style="list-style-type: none"> ■ 從課堂在場2位教保人員及班上幼童的反應，推定吳姓教保員對受害幼童做出親吻的動作，可能是平日進行教保服務時習慣的管教方式。 ■ 該幼兒園延遲通報，地方教育主管機關對負責人處3萬元罰鍰。
案3： C幼兒園	該幼兒園延遲通報，地方教育主管機關列入考核函請改善。
案4： D幼兒園	該幼兒園延遲通報，地方教育主管機關對負責人處15萬元罰鍰
案8： H幼兒園	<ul style="list-style-type: none"> ■ 陳姓教保員對多名幼童有不適當行為，以幼童動作緩慢、便溺及無法遵守規範為由，用多種方式責打處罰及言語威嚇幼童；此管教方式係反覆持續發生，時間長達1年以上。 ■ 該幼兒園自110年3月即知幼生被陳員打耳光，卻未通報；又111年1月22日1名幼生的家長曾反映孩子的手有被打的印子，園方僅向家長表述會嚴懲，未依規定通報，直至111年1月24日發生另1名幼生遭陳員打耳光後，該幼兒園始於1月25日將陳員種種不當對待幼生之情事進行通報；且因園方隱匿而致影響多位幼生受害，違規情節重大，地方教育主管機關爰對該幼兒園隱匿陳員對幼兒有不當對待行為、未依規通報等情事，對負責人處15萬元罰鍰。

資料來源：整理自教育部及地方政府提供之卷證資料。

(四) 教育部為預防幼兒園發生不當對待幼兒事件，推動《幼照法》及《教保條例》修法，並甫於111年6月29日公布，其中增訂教保服務機構相關人員知悉

機構內其他人員疑似有不當對待行為應於24小時內通報，並要求教保服務機構的負責人、教保人員及其他服務人員知悉教保服務機構疑似有不當對待幼兒時，應通報直轄市、縣(市)主管機關；而知悉後未依通報規定者，將依《幼照法》及《教保條例》規定進行裁罰，課以教保服務機構相關人員通報的責任，提升其通報意識。惟後續如何落實執行及讓教保人員具備有辨識、通報的知能與意願，教育部允應有效地強化相關教育訓練與保密措施，並確實分析檢討評估成效。

- (五)綜上，我國現行法令規定，幼兒園幼兒若遭不當對待時，教保人員為法定責任通報人員，幼兒園亦應分別通報地方教育及社政主管機關；惟實務上，幼兒園發生教保人員對幼兒有不當對待行為時，一旁見狀的其他教保人員或因擔心工作不保、受到同儕壓力而不敢通報，或因欠缺相關知能而未予通報，更有幼兒園延遲通報或隱匿不通報，以致政府相關部門無法即時介入採取適當的預防或干預以避免發展成危機。教育部於111年6月29日修正公布的《幼照法》及《教保條例》中，課以幼兒園相關人員的通報責任，藉此提升通報意識，惟後續如何落實執行及讓相關人員具備有辨識、通報的知能與意願，亟待教育部有效地強化相關教育訓練、保密與保護等配套措施，並確實分析檢討評估成效。

乙. 事件發生後的應對處理

- 六、《CRC》揭示，國家對於不當對待幼兒事件的調查，應培訓合格專業人員及嚴格的專業調查程序與方法，方能確保正確查明暴力事件。而幼兒園「教保人員」、「負責人及其他服務人員」涉犯不當對待幼兒的行為時，現

行對應處理的法規分別為《教保條例》及《幼照法》，惟該2法對於通報、調查認定的程序與規範，卻不盡一致；且因《教保條例》對教保人員涉犯不當對待的行為，並無罰則，地方教育主管機關經完成調查，須移由社政主管機關依《兒少權法》裁處後，再辦理不適任人員的認定與通報，造成調查、處分及後續防堵措施，因分屬於教育及社政主管機關，而衍生事權不一、各自為政的問題；加上行政怠惰，造成防堵機制的空窗期，讓不適任人員仍能至其他幼兒園繼續任職。而教育部直到110年5月間始訂定「直轄市及縣(市)主管機關處理教保服務機構疑似不當對待幼兒案件注意事項」，惟不具有強制力，任由各地方政府教育主管機關的調查方式與權責單位，各行其是，部分縣市調查/認定委員會的組成及專業背景亦乏明確規範。以上足見現行對於事件發生後的相關應對處理機制未臻周全、落實亦不足，嚴重影響幼童權益，教育部難辭其咎。《幼照法》及《教保條例》甫於111年6月29日修正公布，此次修法後將統一由教育主管機關進行調查處理，而衛福部亦將配合通盤檢討修正《兒少權法》，以避免造成執行上的爭議，惟因施行日期未定，相關法令與配套措施亦猶待修正與建立，亟待教育部及衛福部積極完成，以有效地妥善應對處理不當對待事件。

- (一)《CRC》揭示，國家對於不當對待幼兒事件的調查，應培訓合格專業人員及嚴格的專業調查程序與方法，方能確保正確查明暴力事件。

《CRC》第13號一般性意見書清楚闡明，不當對待事件的調查，無論是兒童、其代表還是外部某一當事方報告的暴力事件，都必須由接受過全面專門培訓的合格專業人員開展調查，且工作方式應

基於兒童權利、為兒童著想。嚴格但為兒童著想的調查程序，有助於確保正確查明暴力事件，並為行政、民事、兒童保護及刑事程序提供證據³¹。

(二)現行處理幼兒園「教保人員」、「負責人及其他服務人員」犯涉不當對待幼兒行為的法規，分別為《教保條例》及《幼照法》，惟該2法對於通報、調查認定的程序與規範，卻未盡一致；又因《教保條例》未對教保人員涉及不當管教行為有相關罰則，地方教育主管機關經完成調查，須移由社政主管機關依《兒少權法》相關規定裁處後，再進行不適任人員的認定與通報，以致調查、處分及後續防堵機制，分由不同機關處理，衍生事權不一、各自為政的問題。

- 1、《幼照法》對於幼兒園內其他人員有非屬情節重大之性騷擾、性霸凌或損害兒少權益等行為，經直轄市、縣(市)主管機關認定有必要予以免職、解聘或解僱，並審酌案件情節，認定1年至4年不得進用或僱用。惟對照《教保條例》第12條規定，對於教保人員涉及非屬情節重大的性騷擾、性霸凌或損害兒少權益的行為，卻未有明確規範。
- 2、又《幼照法》明定幼兒園負責人或其他服務人員不得對幼兒有不當對待行為，且知悉有該行為時，除應依其他相關法律規定通報外，並應通報地方政府(教育主管機關)處理。惟《教保條例》對於教保人員涉及不當管教的行為，未有禁止規範與罰則，亦未課以通報責任，須由地方政府(社政主管機關)依《兒少權法》相關規定處理，且《兒少權法》及《幼照法》對於「教保人員」、「

³¹ 參照《CRC》第13號一般性意見書第51段。

負責人及其他服務人員」違反規定，有不同的裁罰標準(詳見下表)。

身分	不當對待行為		通報責任	
	法令規定	罰則	法令規定	罰則
負責人 其他服務人員	《幼照法》第25條第1項規定，負責人及其他服務人員，不得對幼兒有兒少權法第49條規定、體罰、不當管教或性騷擾之行為	《幼照法》第46條規定，除有《兒少權法》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，並公布其姓名及機構名稱： 1.體罰：處6萬元以上50萬元以下罰鍰。 2.性騷擾：處6萬元以上30萬元以下罰鍰。 3.不當管教：處6千元以上3萬元以下罰鍰。	《幼照法》第23條第5項規定，教保服務機構之負責人或其他服務人員於執行業務時，知悉有任何人對幼兒有性騷擾、性霸凌或損害其行為時，除依其他相關法律規定通報外，並應通報地方政府(教育主管機關)。	《幼照法》第47條第2項規定，教保服務機構之負責人或其他服務人員，違反左列規定者，處3萬元以上15萬元以下罰鍰。
教保人員	《兒少權法》第49條第1項規定，任何人不得對兒少有不正當行為。	《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。	《兒少權法》第53條第1項規定，教保人員執行業務時，知悉兒少有遭受第49條第1項各款之行為者，應立即向地方政府(社政主管機關)通報，至遲不得超過24小時。	《兒少權法》第100條規定，法定責任通報人員違反左列規定而無正當理由者，處6千元以上6萬元以下罰鍰。

資料來源：本院依據《幼照法》及《兒少權法》相關規定製表。

- 3、現行《幼照法》及《教保條例》對於涉犯不當對待的教保人員，並無相關罰則，地方教育主管機關完成調查，須移由社政主管機關依《兒少權法》認定與裁罰後，再進行不適任人員的認定與通報作業，因而衍生事權不一、各自為政、認定歧異

等問題，亦造成後續防堵措施的空窗期：

(1) 以本案調查的A幼兒園為例：

〈1〉地方教育主管機關經調查審議後，認定該幼兒園陳姓教保員確有使幼兒身心畏懼的不當方式，如強迫拖拉帶到隔壁班、丟砸鞋子、以不當力道推拉、配合實體剪刀以言語恐嚇，亦有剝奪特定幼兒的學習權、予以孤立等不當管教，以致有身心虐待的行為，並且受害幼兒確實有因此致傷，以及在事發1年後仍持續就診身心科童等不當影響，因此，應依《兒少權法》予以嚴懲。

〈2〉惟之後地方社政主管機關向地方檢察署進行告發，便未進行行政裁罰，教育主管機關則以社政機關未處罰及司法判決未定，而未通報及登載不適任人員。

(2) 再以本案調查的F幼兒園為例：

〈1〉地方教育主管機關經調查審議後，認定該幼兒園林姓教保員確有不當管教多名幼生的行為，且違規情節重大，惟考量幼生就學權益及園方自省態度，爰對該幼兒園負責人裁處停招3個月之處分。

〈2〉惟之後地方社政主管機關調查後，卻以事證不足，無法認定是否違反《兒少權法》49條規定，因而不予裁處。

(3) 專家學者於本院諮詢會議時亦指出：

「幼兒園發生不當對待事件時，常常因不同人員要用不同法規調查處理，且幼兒園又包含公立、私立、非營利，究竟要如何進行調查，在目前制度上是非常混亂。」

「《幼照法》只規範教保服務機構的負責人及其他服務人員，教保人員若對兒童不當對待則用「《兒少

權法》第49條處理，沒有自己的罰則，這是很弔詭。」

「希望教育部有統籌的法規去處理此類事件，而非讓社會局用違反《兒少權法》第49條第1項第15款不當對待處理，校園體罰及不當對待讓社會局以《兒少權法》的身心虐待來認定處理，根本不會成案。」

- (三)再查，教育部對於幼兒園發生疑似不當對待幼兒案件的因應處理程序，遲至110年5月25日始訂定注意事項，供地方政府依循，惟係屬行政指導，並無強制力，以致各地方教育主管機關的調查方式與權責單位，仍各行其是；且部分地方政府調查/認定委員會的組成，未明定設置辦法，成員專業背景分布亦有不足。

教育部為使各地方政府教育主管機關及幼兒園有更為明確的處理機制與步驟可遵循，由國教署於110年5月25日訂定「直轄市及縣(市)主管機關處理教保服務機構疑似不當對待幼兒案件注意事項」，並函知各地方政府轉請所轄幼兒園據以辦理，惟係屬行政指導性質，無強制性。

又據上述注意事項規定，地方政府主管機關於受理通報案件後，應自行調查，或於3個工作日內，將案件移送有管轄權之機關調查；應於受理案件後30日內完成調查及將調查結果通知遭受不當對待幼兒之家長；調查時得視需要，邀集相關單位及具有相關專業知能之專家學者組成調查小組為之；其中具兒少保護專業素養專家學者人數，不得少於委員總數三分之一。惟查：

- 1、各地方政府現行調查不當對待幼兒案件的方式與權責單位，仍各行其是：
 - (1)多數縣(市)依事件性質及涉案人員身分以個案方式處理：依據《教師法》相關規範，公立幼兒園教師係由學校召開校事會議進行調查

；如事件對象為負責人、園長、其他服務人員或以契約進用之教保服務人員時，則由地方教育主管機關進行調查。

(2) **部分縣市採雙軌併行**：部分縣市採地方主管機關到園訪查及函請幼兒園組成調查小組調查併行，倘案件有明確監視器畫面且幼兒園調查事證明確者，則以幼兒園提出的調查報告為主，並移送社政單位進行相關行政調查。倘案件未有明確事證，且案情尚需釐清時，則由教育主管機關主動籌組調查小組進行調查。

(3) 再從本案調查的8家幼兒園發生教保人員不當對待幼兒事件來看，7件均由地方教育主管機關自行調查，惟其中1件則是交由幼兒園自行調查。另部分事件係由地方教育主管機關自行派員或會同社政單位人員進行調查及檢視監視器畫面，並未邀集相關單位及具有相關專業知能的外部專家學者組成調查小組。

2、**部分地方政府對於調查/認定委員會的組成，既無特定名稱，亦無明定設置辦法，且成員專業背景分布亦有不足，且囿於專業，因而對於不當對待的認定，遭遇困難：**

(1) 依據教育部查復結果顯示，部分地方政府對於幼兒園發生不當對待幼兒事件所組成的調查小組，並無特定名稱，部分則以不適任人員認定委員會，惟即使有名稱，卻無訂定設置要點(詳見下表18)。

表18 各地方政府對於幼兒園發生不當對待幼兒事件組成之調查/認定委員會

縣市別	認定委員會名稱	有無設置要點
-----	---------	--------

縣市別	認定委員會名稱	有無設置要點
臺北市	臺北市教保服務機構不適任人員認定委員會	無
新北市	新北市政府教保服務機構不適任人員認定委員會	有
桃園市	無特定名稱	無
臺中市	臺中市教保服務機構不適任人員認定委員會	有
臺南市	臺南市教保服務機構不適任教保服務人員及其他服務人員認定委員會	無
高雄市	無特定名稱	無
新竹縣	新竹縣政府教保服務機構不適任人員認定委員會	有
苗栗縣	無特定名稱	無
彰化縣	彰化縣教保服務機構不適任人員認定委員會	有
南投縣	無	無
雲林縣	無	無
嘉義縣	無特定名稱	無
屏東縣	屏東縣教保服務機構不適任人員認定委員會	無
宜蘭縣	無特定名稱	無
花蓮縣	無	無
臺東縣	無	無
澎湖縣	無	無
金門縣	金門縣教保服務機構疑似不當對待幼兒案件處理設立認定委員會	無
連江縣	無	無
基隆市	無	無
新竹市	新竹市教保服務機構不適任人員認定委員會	有
嘉義市	無	無

資料來源：教育部

- (2) 再據地方政府於本院詢問時反映其在實務調查及認定上所遭遇的困難包括：①調查小組成員雖具備相關幼教背景，惟並未熟稔所有教保法令及能夠確切掌握調查方法，期待中央建立調查人才庫並提供培訓機制。②教育部國教署

雖以108年1月25日臺教授國字第1070147255號函釋略以，由主管機關就個案違法事實情節輕重及具體事證綜合判斷，惟各地方政府對於不當對待幼生案件，不當對待情形及違法事實相同時，卻未有一致性裁罰基準，造成裁罰輕重不同。

(3) **第一線專家學者於本院諮詢會議中亦指出目前實務現況的問題：**

調查時要依理論法，無法可據，調查過程就會很辛苦，變成用裁量方式，惟裁量經驗值不一定足夠，調查小組組成有時候亦不是完全獨立，雖然資格都符合惟還是有人情壓力，調查進行的場域選擇亦對調查有影響，整個調查歷程中有各種問題及情境發生。現行對過程沒有規範，就是啟動調查機制看符不符合不當對待，就去做懲處裁罰，惟過程細節缺乏考量。

幼兒園除了照顧孩子，還有很多通報、評鑑等紙本作業，非營利幼兒園有行政人力、資源較充沛都甚感負擔，新北市政府對於不當對待事件的調查，係要求幼兒園派出3人組成調查小組完成所有調查及報告，這對園所人力是一項負擔。況且園所進行調查時，根本欠缺有相關經驗，其實不知道該怎麼進行及如何詢問孩子，擔心在過程中讓孩子受到傷害，且由園所擔任調查角色，不僅耗費園所照顧及行政人力，而壓縮人力，亦會遭受質疑(球員兼裁判)。

進行不當對待調查時，許多調查小組、教評會、審查會的成員，其實來自於學校輔導教師、國高中教師，並非幼教人員，亦未具有兒少保護專業，將與教保現場有落差，且由教師調查教師，亦會遭

到球員兼裁判的質疑。

調查委員應具備兒童人權專業知能，亦需要持續接受訓練精進，但實務上許多人其實是不適格擔任調查委員。

目前缺乏好的調查與協調機制，讓教保人員很無助、無法舉證，亦不一定懂法律。在各種疑似不當對待事件中，幼兒與教保人員都是弱勢，很多事件未必是事實，在調查過程中，不當對待定義、家長認知等，都需要釐清。

第一線人員根本擋不住教育局、家長、媒體的壓力，若能建立公允獨立調查的機制，以調查還原真相、找出結構性因素為前提，據以著手改善制度，而非咎責。

(四) 各地方社政主管機關對於教保人員違反《兒少權法》第49條第1項規定者的裁罰單位，亦有不同。

- 1、依據衛福部查復表示：有關兒少保護通報事件，地方社政主管機關(家防中心)係依《兒少權法》、《兒童及少年保護通報與分級分類處理及調查辦法》及《社政機關兒童及少年保護案件通報處理、調查及處遇服務作業程序》，於24小時內進行分級分類處理，及4日或30日內提出調查報告；倘認定違反《兒少權法》第49條第1項規定，則依該法第97條規定裁處，而各地方政府針對違反《兒少權法》第49條進行裁處之權管單位，多數縣市為社會局(處)兒少科、少數縣市為家防中心。
- 2、由上可見，地方社政主管機關對於幼兒園教保人員不當對待幼兒之行為違反《兒少權法》第49條第1項規定時，處以行政裁罰的單位亦有不同。

(五)地方政府以司法未定而暫不做行政裁罰與通報不適任人員，或以未構成刑事責任，認定未違反《兒少權法》第49條第1項規定，此不僅將造成管制措施的空窗期，亦凸顯其消極不作為。

- 1、依據《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。」同條文第2項規定：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」
- 2、再據《幼兒園不適任教保服務人員之通報與資訊蒐集及查詢辦法》第2條規定，教保人員若有《教保條例》第12條第1項各款規定情事之一者，如性侵害(第3、4款)、性騷擾或性霸凌(第5、6、10款)、經地方社政主管機關依《兒少權法》第97條規定裁罰(第10款)、體罰學生或幼兒造成其身心嚴重侵害(第10款)、行為違反相關法規有傷害兒少之虞(第11款)，應即通報直轄市、縣(市)主管機關。且據《幼照法》第23條第4項、《幼兒園不適任教保服務人員之通報與資訊蒐集及查詢辦法》第6條明定，幼兒園進用教職員工前，需向各地方政府查詢確認有無消極資格情事。
- 3、查教育部除執行上述不適任人員的通報及認定、管制機制外，並建置「全國幼兒園不適任教保人員通報查詢系統」，請各地方政府登載不適任人員的資料，讓幼兒園於進用相關人員前，皆應依相關查詢機制處理，另該部建置的各教育場域不適任人員通報及查詢系統，已於109年10月31日與衛

福部不適任托育人員的管理資料庫完成介接，以避免不適任人員於各教育機構重複任職。

4、惟從本案調查的具體事件觀之，幼兒園發生教保人員不當對待幼童時，家長或地方社政主管機關同時向地方檢察署提出告訴，惟部分社政主管機關即以司法判決未定為由，而暫緩對行為人進行裁罰，甚至教育主管機關待上述裁罰完成後，再行認定及通報不適任人員，讓這項管制措施產生空窗期：

(1) 以案8-H幼兒園為例，地方政府社政主管機關經調查後，認定陳姓教保員已構成《兒少權法》第49條第1項第2款對兒童有身心虐待的行為，除加重處18萬元罰鍰及公布其姓名外，並函請司法機關偵辦。

(2) 反觀案1-A幼兒園：

〈1〉經地方政府教育主管機關重啟調查及審查後，認定陳姓教保員確實對幼兒有身心虐待的行為，應依《兒少權法》予以嚴懲，爰移請社政主管機關依《兒少權法》進行裁罰。

〈2〉社政主管機關接獲上述調查結果後，以陳員同時涉犯刑法向地方檢察署告發，之後並以本案已進入司法程序，而未進行行政裁罰。嗣後更以司法未予起訴的結果，評估無具體事證認定陳員違反《兒少權法》第49條規定。

〈3〉至於教育主管機關，明已完成調查並審議認定陳員對幼兒有身心虐待的行為，應依《兒少權法》予以嚴懲，惟事後卻以社政主管機關未依法處罰及司法判決未定等為由，稱難認定陳員符合《幼兒園不適任教保服務人員通

報辦法》第2條規定，而未將陳員通報為不適任人員。

〈4〉該地方政府上述消極的作為，不僅讓不當對待事件發生後未能獲得立即有效因應處理，更造成相關防堵措施的空窗期，讓不適任人員仍能至其他幼兒園繼續任職。

(六)教育部經盤整實務上遭遇困難，推動《幼照法》及《教保條例》的修法工作，並甫於111年6月29日修正公布，此次修法後將統一由教育主管機關進行調查處理，而衛福部亦將配合通盤檢討修正《兒少權法》，以避免法律競合造成執行上的爭議。

1、教育部為解決實務上對於教保人員及其他人員疑涉不當對待、不適任案件之通報、調查及認定程序與規範未盡一致而衍生疑義，修正《教保條例》及《幼照法》，並於111年6月29日修正公布。修正重點及後續配套措施如下：

(1) 建立教保服務機構疑似不當對待幼兒案件之通報、調查、認定等處理機制：對於教保服務機構若發生疑似有不當對待行為，將統一由教育行政主管機關依法進行查處，並增訂教保服務機構相關人員知悉機構內其他人員疑似有不當對待行為應於24小時內通報，直轄市、縣(市)主管機關應於2個工作日內啟動調查程序，並交由所設之認定委員會調查及認定管制期限、調查處理結果應通知家長，以及相關人員應配合調查等規定。因此，此次修法後，幼兒園發生不當對待幼兒事件，不論「教保人員」、「負責人及其他服務人員」的身分，均將統一由教育主管機關進行調查處理、處分。

(2) 該部將依111年6月29日修正之《幼照法》第30

條第4項及《教保條例》第30條第4項等規定³²之授權，訂定教保相關人員違法事件調查處理辦法辦理，將調查處理程序、調查小組組成、消極資格認定(含認定委員會之組成、程序及調查結果之告知)等規定，納入調查處理辦法中。

(3) 建立調查專業人才庫並進行培訓：為協助地方教育主管機關調查認定，正規劃建立教保服務機構發生不當對待案件之調查專業人才庫並進行培訓，以提供地方教育主管機關參考運用，降低調查過程不公之疑慮。

2、另衛福部表示：因應立法院三讀通過「幼兒教育及照顧法」及「教保服務人員條例」修正案，本部刻正通盤檢討修正兒少權法，以避免法律競合造成執行上的爭議等語。

(七) 綜上，幼兒園「教保人員」、「負責人及其他服務人員」涉犯不當對待幼兒的行為時，現行對應處理的法規分別為《教保條例》及《幼照法》，惟該2法對於通報、調查認定的程序與規範，卻不盡一致；且因《教保條例》對教保人員涉犯不當對待的行為，並無罰則，地方教育主管機關經完成調查，須移由社政主管機關依《兒少權法》裁處後，再辦理不適任人員的認定與通報，造成調查、處分及後續防堵措施，因分屬於教育及社政主管機關，而衍生事權

³² 111年6月29日修正之《幼照法》第30條規定，直轄市、縣(市)主管機關知悉負責人或其他服務人員疑似有不當對待幼兒之情形後，應交由所設之委員會調查處理；而該委員會應包括主管機關代表、具兒童保護意識之教保與兒童福利團體代表、教保服務人員團體代表、其他服務人員代表、家長團體代表及相關領域學者專家；其委員會組成、調查處理程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。111年6月29日修正之《教保條例》第33條規定，直轄市、縣(市)主管機關知悉教保服務人員疑似有不當對待幼兒之情形，應交由所設之委員會調查處理，惟公立學校附設幼兒園教師準用教師法之事項，依教師法及其相關規定辦理；而該委員會，應包括主管機關代表、具兒童保護意識之教保與兒童福利團體代表、教保服務人員團體代表、其他服務人員代表、家長團體代表及相關領域學者專家；其委員會組成、調查處理程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

不一、各自為政的問題；加上行政怠惰，造成防堵機制的空窗期，讓不適任人員仍能至其他幼兒園繼續任職。而教育部直到110年5月間始訂定「直轄市及縣(市)主管機關處理教保服務機構疑似不當對待幼兒案件注意事項」，惟不具有強制力，任由各地方政府教育主管機關的調查方式與權責單位，各行其是，部分縣市調查/認定委員會的組成及專業背景亦乏明確規範。以上足見現行對於事件發生後的相關應對處理機制未臻周全、落實亦不足，嚴重影響幼童權益，教育部難辭其咎。《幼照法》及《教保條例》甫於111年6月29日修正公布，此次修法後將統一由教育主管機關進行調查處理，而衛福部亦將配合通盤檢討修正《兒少權法》，以避免造成執行上的爭議，惟因施行日期未定，相關法令與配套措施亦猶待修正與建立，亟待教育部及衛福部積極完成，以有效地妥善應對處理不當對待事件。

七、立法院107年5月29日三讀通過《幼照法》修正案時，曾附帶決議請教育部研議具體管理措施，要求全國幼兒園應裝設監視錄影系統，《兒少權法》亦於108年4月24日修正新增第77條之1規定，要求托嬰中心應裝設監視錄影設備，以保護嬰兒安全與發生兒虐時得查知事實並確保證據的保存。而幼兒園收托的幼童同樣亦具有高脆弱性，需要獲得更多的保護，以免遭受一切形式的暴力侵害，惟是否強制幼兒園裝設監視錄影設備，教育部僅以107年間的協作會議結論、「強化校園安全防護機制」研商會議及訪視結果，即不朝強制裝設監視器的政策方向處理，未再持續積極研議評估可行性及相關配套措施。教育部於幼兒園頻傳不當對待幼兒事件之際，固得本於行政權考量決定是否強制幼兒

園裝設監視設施，惟從實際案件上可看出監視器畫面用於釐清事實有一定程度的幫助，爰請該部積極研議評估全面設置的可行性並妥擬相關配套措施。

- (一)如前所述，《CRC》揭示所謂的適當保護，包含應對兒童不當對待事件採取用以指認、報告、轉介、調查、處理與後續追蹤等措施。《CRC》第8號一般性意見書亦指出兒童的脆弱性，需要獲得更多，而不是更少的法律和其他方面的保護，以免遭受一切形式的暴力侵害。
- (二)鑑於幼兒園虐童案件頻傳，為使幼兒園在發生不當管教案件時，確保證據保存以利責任歸屬，立法院於107年5月29日三讀通過《幼照法》修正案時，曾附帶決議請教育部研議具體管理措施，要求全國幼兒園應裝設監視錄影系統。另《兒少權法》於108年4月24日新增第77條之1規定，要求托嬰中心應裝設監視錄影設備，以保護嬰兒安全與發生兒虐時得，查知事實並確保證據的保存³³。
- (三)教育部雖已於108年5月13日訂定「高級中等以下學校暨教保服務機構監視錄影系統管理具體作法」，提供各地方政府及學校可參酌上開作法，考量地方特性及校園環境因素，擬訂相關具體作為，據以執行，以協助轄屬學校及幼兒園落實校(園)區安全管理，其中要求「監錄系統應持續正常運作，不可無故中斷，所攝錄之資料應保存至少14日以上」、「管理單位應定期檢查及保養維護監視錄影設備，以確保設備之正常運作，如發現異常或故障情形，應

³³ 該條文的立法理由：保護嬰兒安全與發生兒虐案件時得查知相關事實並確保證據之保存，以利責任歸屬，保障當事人家長及托嬰中心雙方權益，爰於第1項規範托嬰中心應裝設監視攝影系統，並於第2項授權中央主管機關就監視錄影設備之設置、管理等事項訂定辦法予以規範。資料來源：GetFile.ashx(lawbank.com.tw)。

立即修復處理。」惟上開作法因乏拘束力，幼兒園如未依上述作法管理監視錄影系統，並無罰則，且從本案調查的8家幼兒園教保人員不當對待幼兒事件，2家幼兒園雖有設置監視器設備，卻不巧的是部分時段的監視器錄影畫面因管理人員操作疏忽而遭到刪除，或是監視器剛好故障待維修等情事。

(四)就強制幼兒園裝設監視錄影設備一事，教育部僅以107年間辦理的開放政府聯絡人第36次協作會議結論、「強化校園安全防護機制」訪視研商會議及實地訪視等，即不朝強制裝設監視器的方向處理，未再持續積極研議評估可行性及相關配套措施：

- 1、因應「請支持立法強制托嬰中心及幼稚園等育兒環境設立線上監視系統」的提議，行政院唐鳳政務委員於107年6月29日召開開放政府聯絡人第36次協作會議，教育部依協作會議相關結論，基於強制裝設監視器，未必有助於家長與幼托機構間之互信，遂不朝強制或政策鼓勵裝設監視器之政策方向處理³⁴。惟上開會議係針對托嬰中心與幼兒園應否強制設立可供家長觀看「即時線上監視系統」之提案進行討論，可否遽認各界尚無具體共識設置監視設備，不無疑義。何況行政院院會於108年3月間通過衛福部所提《兒少權法》部分條文修正案，其中提出強制托嬰中心裝設監視器，並已於108年4月24日修正公布，新增第77條之1規定，要求托嬰中心應裝設監視錄影設備，以保護嬰兒安全與發生兒虐時得查知事實並確保證據的保存。

³⁴ 參考資料來源：公共政策網路參與平臺，
<https://join.gov.tw/idea/detail/d4834778-78aa-4328-b2a0-bcf517880e1c>。

2、除上開政府協作會議之外，教育部表示略以：「該部為檢視幼兒園安全狀況，於107年8月31日邀集警政單位、犯罪預防專家學者、地方政府及幼兒園代表，召開『強化校園安全防護機制』訪視研商會議，針對幼兒園強化校園安全議題進行討論，並於107年9月至12月訪視11縣市、22校，除藉由實地訪視……，同時勘查幼兒園現行監視設備管理相關作法。本案經多次討論，仍認為強制裝設監視器並無法主動防杜兒虐事件，多係提供事後司法取證參考，執行面仍有很多爭議」。於本院詢問時亦表示：該部目前無相關研究。顯見教育部針對強制幼兒園裝設監視錄影設備一事，僅以107年間辦理的相關會議及實地訪視等，即不朝強制裝設監視器之政策方向處理，亦未再持續積極研議分析可行性及相關配套措施。

(五)從實際案例，以及地方政府與專家學者的意見，可看出監視器畫面用於釐清事實有一定程度的幫助：

1、從本案調查的8家幼兒園不當對待事件來看，地方政府經由監視器畫面，發現教保人員對於幼兒確實有不當對待的行為，例如：

- (1) **案4-D幼兒園**：透過監視器看到教保員在學童面前，不僅責罵甲童，亦用手2次揮打甲童，甚至推了身體，整個過程長達10分鐘。
- (2) **案5-E幼兒園**：經查看監視器畫面，發現2名教保人員在1天以內的10時31分至15時5分共有37件不當管教多名幼生之情事，包括對多名幼生推、打、輕拍、拉腳、用寶特瓶輕拍幼生手臂等，約計有22名幼童。
- (3) **案7-G幼兒園**：從監視器畫面，發現2名教保人員不當管教20名以上幼生，樣態包含：捏臉、

拉扯雙臂、打手臂、手心及手背、屁股、肩膀、身體、腳與腿、手掌拍壓頭、推身體、推頭後丟造成幼生跌坐在地，以及拿洗手乳瓶打手部等。

(4) 惟監視器遭刪除或已逾保存時限，則落入各執一詞，家長亦不信任調查結果。

2、再據本院詢問及諮詢結果，雖有部分專家學者表明不同意，認為有侵害隱私權、破壞信任關係的危險，惟部分地方政府及專家學者提出以下意見與建議：

「囿於目前尚未強制規範教保服務機構設置監視器，以致未能有具體事證還原事件發生情形，造成調查過程的困難，建議中央審慎研議於幼兒園的教保活動空間裝設監視器，納入法源。」

「最近參與不當對待的調查，其實(監視器畫面)是可以幫忙釐清不是教保人員犯錯，讓現場不要過多的想像、猜測，很多不當對待事件是發生在誤解中。」

「調查結果必須根據事實，此即是支持裝設監視錄影的原因，不易受到人情、各方說法、民意代表介入等影響，協商過程必須根據明確事證，一起觀看錄影畫面或相關事證的過程，由第三方促進雙方互相理解，教育雙方。」

「監視器的設置並非要全天監看畫面，而是發生事情後可以回應，不然難以釐清真相，沒有證據事實，調查委員很難處理、講不清楚事實，非營利跟公立幼兒園是由政府自辦或規劃辦理，家長的張力會更大，個人認為監視器有其必要。」

(六) 綜上，立法院107年5月29日三讀通過《幼照法》修正

案時，曾附帶決議請教育部研議具體管理措施，要求全國幼兒園應裝設監視錄影系統，《兒少權法》亦於108年4月24日修正新增第77條之1規定，要求托嬰中心應裝設監視錄影設備，以保護嬰兒安全與發生兒虐時，得查知事實並確保證據的保存。而幼兒園收托的幼童同樣亦具有高脆弱性，需要獲得更多的保護，以免遭受一切形式的暴力侵害，惟是否強制幼兒園裝設監視錄影設備，教育部僅以107年間的協作會議結論、「強化校園安全防護機制」研商會議及訪視結果，即評估不朝強制裝設監視器的政策方向處理，未再持續積極研議評估可行性及相關配套措施。教育部於幼兒園頻傳不當對待幼兒事件之際，固得本於行政權考量決定是否強制幼兒園裝設監視設施，惟從實際案件上可看出監視器畫面用於釐清事實有一定程度的幫助，爰請教育部積極研議評估全面設置的可行性並妥擬相關配套措施。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正教育部。
- 二、為有效持續追蹤相關機關防範兒童及少年於教育照顧體系免於遭受一切形式之不當對待，本案調查意見二至七，函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。
- 三、調查報告，移請本院國家人權委員會參處。

調查委員：王幼玲

蔡崇義

張菊芳