

調 查 報 告

壹、案 由：據悉，新北市樹林文林公共托育中心之三名托育人員，強制將大烏龜放置在林童面前之桌上，再以強暴之方式，將林童頭部往後仰，並固定林童頭部，將小烏龜放置在林童腳邊，及手上、臉上及身上，任由烏龜爬行，以此強暴、脅迫之方式，使林童忍受讓烏龜在身上爬行之無義務之事等情。為查明新北市政府社會局對於公共托育中心及人員之管理及監督有無違失？有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

聯合國於西元1989年11月20日通過「兒童權利公約」(The Convention on the Rights of Children)，並於西元1990年9月2日正式生效，我國於民國(下同)103年5月20日通過兒童權利公約施行法，並於103年6月4日公布，自103年11月20日起施行，使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。

兒童權利公約於第6條第2項揭載：「締約國應盡最大可能確保兒童之生存及發展。」同法第19條第1項明示：「締約國應採取一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時，不受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝削，包括性虐待。」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項亦明定：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：……二、身心虐待。……十五、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。」

上揭法律強調任何人不得以任何形式行為傷害兒童及少年，國家並應擔負保護兒童生存發展並免受任何形

式侵害之責任。於此，109年5月間卻仍發生新北市政府設置之公共托育中心托育人員涉不當對待多名幼童，該托育中心三名托育人員更因強制將烏龜放置在幼童面前之桌上，再以強暴之方式，將幼童頭部往後仰，並固定幼童頭部，將小烏龜放置在幼童腳邊，及手上、臉上及身上，任由烏龜爬行，以此強暴、脅迫之方式，使幼童忍受讓烏龜在身上爬行之無義務之事於109年9月由臺灣新北地方檢察署以涉犯刑法第304條第1項¹強制罪嫌起訴。本院為查明主管機關之管理及監督有無違失，認有深入調查之必要，爰主動立案調查。

本案經本院分別函請衛生福利部²（下稱衛福部）、新北市政府³就有關事項進行說明併附佐證資料到院及函請臺灣新北地方檢察署⁴（下稱新北地檢署）、臺灣新北地方法院⁵（下稱新北地院）提供相關卷證資料，復綜整前揭調查所得疑點於110年2月8日詢問衛福部、新北市政府社會局（下稱新北市社會局）等機關相關業務主管人員，並經前揭機關補充資料查復到院⁶，已調查竣事。茲臚列調查意見如下：

- 一、本案托育中心為新北市設置委託民間單位辦理之公設民營公共托育中心，於106年8月23日立案，獲108年評鑑優等，卻於109年4月20日至109年5月26日共26日之工作日監視器畫面中，多達21日出現數名托育人員對多名幼童、

¹ 刑法304條第1項規定：「以強暴、脅迫使人行無義務之事或妨害人行使權利者，處三年以下有期徒刑、拘役或九千元以下罰金。」

² 衛生福利部109年11月17日衛授家字第1090908982號函、110年2月2日衛授家字第1100900111號函。

³ 新北市政府109年11月4日新北府社兒托字1092126163號函、109年12月21日新北府社兒托字第1092437585號函、110年2月2日新北府社兒托字第1100186721號函。

⁴ 臺灣新北地方檢察署109年10月30日新北檢德和109偵32453字第1090111051號函、109年12月22日新北檢德和109偵32453字第1090130918號函。

⁵ 臺灣新北地方法院109年12月21日新北院賢刑確109審訴2104字第77696號函。

⁶ 新北市政府110年2月26日新北府社兒托字第1100349417號函、衛生福利部110年3月9日衛授家字第1100900247號函。

同日數次、持續數日施以不當對待行為，包含對幼童拉扯、拖行、壓制、拍打、懸空搖晃等，影響多名幼童出現驚嚇、畏懼、半夜哭鬧、拒學等不穩情緒，對受害及目睹幼童心理傷害難以估算，相關行為皆於教室公共空間發生，中心人員察而未覺未報，顯將相關行為視為常態，顯有不當對待之結構性問題，新北市政府作為公共托育中心設置機關，未能遏止是類事件發生，嚴重損及民眾對政府督辦公共托育之信任，於監督管理上核有怠失，責無旁貸。

(一)按兒少權法第23條規定：「直轄市、縣（市）政府，應建立整合性服務機制，並鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理下列兒童及少年福利措施：……三、辦理兒童托育服務。……」及同法第75條第1項、第3項規定：「兒童及少年福利機構分類如下：一、托嬰中心。……五、其他兒童及少年福利機構。」、「兒童及少年福利機構，各級主管機關應鼓勵、委託民間或自行創辦；其所屬公立兒童及少年福利機構之業務，必要時，並得委託民間辦理。」次按新北市公共托育中心設置及管理要點所示，公共托育中心係新北市政府為營造友善托育環境、減輕家庭照顧兒童之負擔、促進家庭功能而特別設置。其包含托嬰中心及社區親子服務空間，公共托育中心經營得委託民間以非營利方式辦理。爰本案新北市樹林文林公共托育中心即係新北市政府以政府委託民間之方式，將經營托育中心所需之「日間托育」、「社區親子服務活動及親職教育（親子館）」、「服務空間規劃及設施設備配置」專業服務依據兒少權法、政府採購法及其相關子法規定，委託民間單位「新北市土城幼兒教保協會」辦理。

(二)本案幼童遭不當對待事件緣起與經過概述：

- 1、本案緣於樹林文林公共托育中心可愛班家長因發現幼童情緒不穩，於109年5月27日向托育中心主任提出調閱監視畫面要求。家長109年6月2日到中心查閱時，隨機觀看畫面，即發現有托育人員不當對待幼童行為，遂通知班內其他家長前來檢視監視器，中心主任表示部分影片遭其誤刪，家長遂報警協處，新北市社會局當日知悉後業管單位、副局長皆到場了解原委。
- 2、家長因擔心影像證據滅失，求助新北市議員，爰109年6月3日議員於質詢時指出此托育人員不當對待幼童事件，議會並就影片遭刪一事，決議由新北市政府警察局（下稱**新北市警察局**）協助復原，當日此事件立即引發多家媒體報導。
- 3、新北市社會局於109年6月3日裁罰可愛班3名托育人員及受託單位新北市土城幼兒教保協會監督不周；6月4日裁罰中心主任及護理師未盡通報責任，並稽查受託單位新北市土城幼兒教保協會承接之其他3處托育中心，查無特殊事項。
- 4、109年6月5日新北市社會局撤銷樹林文林公共托育中心原評鑑優等等第並列入輔導，並新增裁罰甜蜜班1名托育人員跨班不當對待。新北市社會局並以涉犯刑法第286條第1項⁷對4名托育人員提起刑事告發。
- 5、新北市社會局於109年6月7日、6月8日辦理2場家長座談會，會中家長提出觀看監視器畫面之需求，惟新北市社會局已將監視器硬碟及相關證據隨告發狀全數提交予新北地檢署，遂無法提供家長觀看。

⁷ 刑法第286條第1項規定：「對於未滿十八歲之人，施以凌虐或以他法足以妨害其身心之健全或發育者，處六月以上五年以下有期徒刑。」

- 6、109年6月9日新北市社會局向新北地檢署追加刑事告發1名托育人員涉犯刑法第286條第1項。
- 7、109年6月30日新北市社會局與受託單位新北市土城幼兒教保協會簽訂終止契約協議書，並約定協會應負損害賠償金額14萬4,000元。109年7月2日新北市社會局辦理托育中心重新招標，並於109年7月31日決標。
- 8、109年8月31日新北市社會局與新北市土城幼兒教保協會終止原契約委託關係，新舊單位辦理移交會議，同年9月1日由社團法人新北市嬰幼童托育協會承接辦理。
- 9、109年9月23日新北市社會局針對監視畫面遭刪除一節以涉犯刑法第165條⁸、第359條⁹告發前托育中心主任。
- 10、109年9月28日新北地檢署發新聞稿表示偵辦新北市某公共托育中心涉嫌不法案件，經偵查終結，托育人員3名涉犯刑法第304條第1項強制罪嫌起訴。
- 11、109年9月29日新北市社會局依據地檢署提起公訴外之不當對待畫面加重裁處3名托育人員。9月30日再加重裁處1名托育人員，後續並新增裁罰1名未通報托育人員。

(三)樹林文林托育中心設有可愛班、甜蜜班、寶貝班3班，各收托15名幼童。經查其中可愛班、甜蜜班幼童皆有疑似遭受不當對待¹⁰情形，本案監視器影像所呈現托

⁸ 刑法第165條規定：「偽造、變造、湮滅或隱匿關係他人刑事被告案件之證據，或使用偽造、變造之證據者，處二年以下有期徒刑、拘役或5萬5千元以下罰金。」

⁹ 刑法第359條規定：「無故取得、刪除或變更他人電腦或其相關設備之電磁紀錄，致生損害於公眾或他人者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科60萬元以下罰金。」

¹⁰ 新北市政府社會局於查察監視器畫面時稱「不當行為」摘述、新北市婦幼隊稱「疑似虐童行為」，此以「不當對待」統稱之。針對新北市社會局、新北市婦幼隊等各單位摘指不當對待情事之不同，主管該市違反兒少權法裁處之新北市社會局查復表示：「行為人皆相同，該

育人員對幼童之不當對待行為，本院彙整新北市社會局刑事告發資料、新北市社會局於家長說明會摘錄之不當行為、新北市政府警察局婦幼警察隊(下稱**新北市婦幼隊**)摘錄疑似虐童行為之文林托育中心監視器摘要表、新聞實際畫面、家長觀看影片之陳述、新北地檢署起訴資料7種來源，顯示自109年4月20日起至同年5月26日，去除國定假日上班日計26日中，即有21日該中心皆有不當對待幼童事件發生，計至少12位幼童疑似遭受不當對待，所涉幼童跨及可愛班及甜蜜班，其中可愛班更有近8成幼童遭不當對待。除遭新北地檢署起訴之拿大小烏龜於幼童身上爬行外，對幼童拉扯、拖行、壓制、拍打、捏臉頰、怒吼頻繁發生，並亦有以氣球嚇唬幼童、將幼童的椅子傾倒使其跌坐等無意義之舉，幼童於畫面上有諸多驚恐、哭泣與掙扎反應，其他幼童皆在旁目睹相關不當對待情事。

- (四)查監視器畫面中多數不當行為發生時點，皆非行為人與幼童單獨在班相處，同一空間中多有其他托育人員在場，對行為人之行為未有阻止，甚有旁觀之舉，多數托育人員於109年6月2日提供新北市社會局之陳述意見書記載：「……偶有看見托育人員在教導及建立孩童的常規上有不適當的言論及動作，但未有蓄意傷害或造成身體損傷。」、「……遇有孩童提醒多次仍無法配合，會有拍打、拖拉的動作，以使孩童配合群體作息。」、「孩子時常提醒卻不見改善，而有粗魯的行為出現，但確實沒有傷害孩子的本意，故未通報。」、「偶而看見老師不適當的話語及行為，當

局已依據「新北市政府處理違反兒童及少年福利與權益保障法事件裁罰基準」裁罰各行為人第1次行為至最重程度」，並未正面回答該局與新北市婦幼隊不當對待認定及摘錄不同之問題，僅表示本案已裁罰至最重。

下直覺是老師在教導幼兒常規，動作音量大，但未造成幼童身體受傷。」，對於相關不當對待是否已達兒少權法第49條第1項¹¹各款行為、是否須依同法第53條第1項¹²向直轄市、縣（市）主管機關進行責任通報毫無覺知，顯對是類行為習以為常，托育人員無法發揮同儕力量互相提醒，主管人員亦對相關事項缺乏監督，已然形塑不當之托育照顧文化。

(五)本案新北市社會局於事發後業針對中心涉案托育人員、主管人員、受託單位社團法人新北市土城幼兒教保協會以行政處分究責，並撤銷樹林文林公共托育中心原評鑑優等等第列入輔導。惟樹林文林公共托育中心實質為新北市政府設置，委託民間單位提供服務，多數家長乃係基於對政府辦理公共托育之信任而送托，政府應負責任無法透過契約委託及究責而移轉。

(六)綜上，本案托育中心為新北市設置委託民間單位辦理之公設民營公共托育中心，於106年8月23日立案，獲108年評鑑優等，卻於109年4月20日至109年5月26日共26日之工作日監視器畫面中，多達21日出現數名托育人員對多名幼童、同日數次、持續數日施以不當對待行為，包含對幼童拉扯、拖行、壓制、拍打、懸空搖晃等，影響多名幼童出現驚嚇、畏懼、半夜哭鬧、拒學等不穩情緒，對受害及目睹幼童心理傷害難以估算，相關行為皆於教室公共空間發生，中心人員察而未覺未報，顯將相關行為視為常態，顯有不當對

¹¹ 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：……二、身心虐待。……十五、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。」

¹² 兒少權法第53條第1項規定：「醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、教保服務人員、警察、司法人員、移民業務人員、戶政人員、村（里）幹事及其他執行兒童及少年福利業務人員，於執行業務時知悉兒童及少年有下列情形之一者，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過二十四小時：……三、遭受第四十九條第一項各款之行為。」

待之結構性問題，新北市政府作為公共托育中心設置機關，未能遏止是類事件發生，嚴重損及民眾對政府督辦公共托育之信任，於監督管理上核有怠失，責無旁貸。

二、衛福部於109年1月2日發布施行托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法，新北市仍發生本案監視器影像證據遭公共托育中心主管延宕家屬申請、刪除無法復原，致部分影像區間無法檢驗有無犯罪情事，顯示新北市政府對公共托育中心監視器畫面申請程序、觀看方式、證據保全各層面缺乏有系統之運作管理機制。另，本案於幼童不當對待情狀掌握不足下逕為告發，未留有影片證據，家長無法觀看影片，實難確知幼童受何等不當對待及限制第一時間對幼童之創傷評估，該府於家長不當對待影像查閱規劃，未妥善維護家長知情權與參與權，致生疑竇並引起反彈，實影響政府行政調查公信力；本案暴露各縣市托嬰中心縱配合衛福部訂定辦法設置監視器，若未完善調閱申請及證據保全機制，仍存有證據毀損之風險，衛福部允應汲取本案經驗，督導各直轄市、縣（市）政府精進各項配套措施，避免是類事件再度發生，磨損民眾對我國托育制度之信心。

（一）按109年1月2日發布施行之托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法第4條規定：「托嬰中心負責人應自行或指派專責人員操作、管理及維護設備。前項專責人員，應報直轄市、縣（市）主管機關備查；其有變更時，亦同。」同法第5條規定：「……影音資料，應至少保存三十日；資料之查閱及刪除，應作成紀錄。」第7條規定：「直轄市、縣（市）主管機關基於職權或法院、司法檢察機關為調查兒童保護案件所需，托嬰中心負責人有配合提供攝錄影音資料之義務。」第8條規定：「托嬰中心收托兒童之父母、監

護人或其他實際照顧之人，因托育照顧爭議事件申請查閱攝錄影音資料，應於事件發生或知悉之日起十四日內，填具申請書，並敘明具體事由，向托嬰中心提出申請。知悉之日已逾第五條第三項規定資料保存期限且刪除者，托嬰中心不予提供。……前項查閱時段，應以事件發生期間之影音為限，並由托嬰中心主管或其指定之人員陪同；必要時，得通知直轄市、縣（市）主管機關派員陪同查閱。查閱時，不得翻攝。……申請人基於證據保全需要，得洽請直轄市、縣（市）主管機關協助複製或保存前項之攝錄影音資料，托嬰中心有配合提供之義務。」同法第9條並訂有違反應受之處分。

(二)經查，本案家長109年5月27日向托育中心主管提出調閱監視畫面要求，托育中心主任並未立刻同意，中心主任自述另於109年5月29日凌晨檢閱中心現場109年5月26日畫面，發現中心人員不當對待收托幼童已先行約談相關人員，家長於109年6月2日至托育中心隨機觀看畫面時，發現托育人員對多名幼童有不當對待情事，該主任表示誤刪部分¹³監視畫面，家長遂報警協助，新北市警察局樹林分局於109年6月2日15時51分許接獲110通報派員到場了解，當日新北市社會局副局長及業管單位兒童托育科亦到場處理，並由兒童托育科於109年6月3日將監視器主機攜回保管，相關監視器及影像證據處理過程如下：

表1 監視器及影像證據處理過程

日期	監視器及影像證據處理過程
109年6月3日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 新北市社會局兒童托育科將托育中心監視器主機攜回保管。 2. 因托育中心主任自述刪除影像，家

¹³ 實際損毀期日及區間，新北市社會局已對該中心主任提出刑事告發，尚待偵查釐清中。

日期	監視器及影像證據處理過程
	長尋求議員協助，議會決議要求新北市警察局協助復原遭刪除影像。
109年6月4日	新北市警察局依議會決議至社會局查扣監視器主機。
109年6月5日	新北市社會局依刑法第286條規定，向新北地檢署提起刑事告發，並將餘下未被查扣之監視器硬碟及相關證據全數提交予新北地檢署，由檢察官依法指揮辦案。
109年6月9日	新北市警察局無法復原影像，函請內政部警政署刑事警察局還原匯出監視器內遭刪除之影像畫面。
109年6月15日至 109年6月30日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 多名家長向新北地檢署提出聲請傳喚狀方式希望到庭觀看影片，確認家中幼童是否遭不當對待。 2. 新北地檢署因扣得證物內容龐大，以及事實上監視影像仍於內政部警政署刑事警察局還原，函請家長靜待調查結果，若調查結果認有傳喚家長之必要，將傳喚到場閱覽。
109年7月13日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 內政部警政署刑事警察局檢送新北市警察局相關鑑識報告及檔案，報告表示被刪除檔案並未完全成功轉換成可撥放的影像檔案。 2. 新北市警察局於當日將監視器影像持送新北地檢署承辦檢察官參辦。
109年7月15日	新北地檢署將監視器交由新北市婦幼隊先行勘驗監視器主機2臺及還原檔案1份。
109年8月10日	新北市婦幼隊承辦人提出職務報告，指出勘驗結果確有疑似虐童行為，並製作文林托育中心監視器摘要表，其中109年5月26日至6月1日之還原檔案因在觀看時會有瞬間更換頻道及加速播放之情形發生，無法檢驗有無犯罪之情事。
109年8月24日	新北地檢署檢察官勘驗新北市婦幼隊承辦人提出文林托育中心監視器摘要表所示檔案。
109年8月28日	新北地檢署於畫面勘驗完畢後，函新

日期	監視器及影像證據處理過程
	<p>北市社會局請該局派員領取監視器影像拷貝檔案，並檢附文林托育中心監視器摘要表，說明被告等人疑似有不當行為供該局依兒少權法及新北市政府處理違反兒童及少年權益保障法事件裁罰基準等規定處理，並敘明未於附表所示事件，並非表示無違反兒少權法情事。</p>
<p>109年10月5、8、12、14日</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 新北市社會局於新北地檢署刑事偵結後於109年10月5日至109年10月14日辦理4場次說明會向家長說明本案加重處分情形及觀看部分監視器畫面。 2. 該局並參照「托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法」第8條規定：「托嬰中心收托兒童之父母、監護人或其他實際照顧之人，因托育照顧爭議事件申請查閱攝錄影音資料，應於事件發生或知悉之日起14日內，填具申請書，並敘明具體事由，向托嬰中心提出申請。」開放家長於109年10月15日至109年10月28日共14日個別提出調閱申請。

資料來源：本院整理自新北市政府、新北地院查復資料。

(三)本案案件發生時，托育中心主任作為托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法第4條之管理人員，第一時間未同意家長調閱申請，自行先查看監視器，後續更刪除監視器影像，經中央及地方警政機關耗時處理仍有部分影像無法完全復原，致該影像區間無法檢驗有無犯罪情事。雖事後新北市社會局依刑法第165條、第359條、刑事訴訟法241條¹⁴向新北地檢署告發該托育中心主任，此過程顯示新北市政府對公共托育中心針對監視器畫面申請程序、觀看方式、證據保全等各層面缺乏有系統之運作管理機

¹⁴ 刑事訴訟法241條規定：「公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發。」

制，致相關影像證據可輕易任由托育中心人員毀損刪除。

(四)針對新北市社會局於本案之處理過程，持續有家長於家長說明會、社工訪視等各種管道反映：「受害家長應有影片之權力…一直請家長等，無法了解孩子在學校發生什麼事」、「家長想要看監視器畫面，社會局說會給我們看都沒看到」、「老師好像稀鬆平常地在監視器前不當管教，是否一直有這種風氣…社會局移交前為何不先複製一份？」、「家長尚未得知自家孩童受虐程度，為何社會局可跳過家長自行提刑事告發？事後皆聲稱已進入司法程序為由拒絕提供影像，家長並未提供任何決議，為何不等家長看過才提其他程序？」、「前有托育人員刪除影像……以偵查不公開為由拒絕提供影像，種種跡象只會讓家長們人心惶惶」新北市社會局針對上述家屬質疑，查復本院表示該府係因考量本案監視器部分畫面遭刪除，且不當對待幼兒行為已發生多次，擔心當事人串供，恐有涉及偽造、變造、湮滅證物等情事，爰向地檢署提出刑事告發，以保障幼兒及家長權益，並於家長說明會及本院詢問表示告發後手上即無相關影片證據，故無法提供家長。

(五)惟新北市社會局為兒少福利權管機關，於究責行為人及刑事訴訟告發同時，亦應同步掌握幼童受不當對待及班級幼童目睹情形予專業協助。該府逕行告發後即未留有相關複本，致無影片得以查辦實際所有幼童遭不當對待情狀，作為家長與相關專業人士輔導照顧之參考，爰雖新北市社會局於6月有家防中心社工家訪與家長會談瞭解案情、安排諮商師等專業人員進班觀察評估、駐點提供家長教養諮詢，惟家長未能觀看影片，實難以確知幼童受何等不當對待，

本案新北市政府相關作法實限制第一時間對幼童之創傷評估。兒童權利公約第18條揭櫫父母與法定監護人的責任及締約國之適當協助，第7號一般性意見（在幼兒期落實兒童權利）指出「16.……父母（以及其他養育者）通常是幼兒據以實現其權利的主要途徑。」，現階段對於嬰幼兒時期兒童尚未發展適合之表意途徑，爰家長、監護人或主要照顧者即成為主張幼童權利並為其發聲之重要代言人，其知情及參與幼童事務之權利應審慎保障。本案家長於109年5月提出希望觀看監視器畫面，歷時5個月，直至109年10月5日才透過家長說明會觀看部分影片，家長對相關幼兒受不當對待狀況無法知情及參與案情，實剝奪延宕其作為主要照顧者有效協助幼童及為其發聲之權力。

(六)衛福部於109年1月2日發布施行托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法，該法第4條規定設備由托嬰中心之負責人或專責人員操作、管理、維護，第8條第1項規定因托育照顧爭議事件申請查閱攝錄影音資料係向托嬰中心提出申請。上述辦法皆僅規定由托嬰中心人員內部處理，實缺乏保全機制，難防止如本案有心人士刪除相關影片；雖同法第8條第3項規定指出申請人基於保全證據之需要，得洽請直轄市、縣(市)主管機關協助複製或保全攝錄影音資料，托嬰中心有配合之義務。惟以本案為例，實為緩不濟急，主管機關新北市社會局介入時，證據已遭毀損，無法發揮保全完整證據之功能。本案實暴露各縣市托嬰中心縱配合衛福部訂定之辦法設置監視器，若未完善申請調閱及證據保全機制，仍存有證據滅失毀損之風險。

(七)針對監視器影像證據保全措施，新北市社會局主管

人員於出席本院詢問說明：「我們未來希望主任去走動式管理、抽查影片，每日回報社會局，我們也會去抽查影片。……也將發展監管雲機制去防止影片刪除，將影片備份儲存在社會局，方便社會局了解影片內容，今（110年）年也投入預算，會做完相關雲端設備設置」衛福部主管人員出席本院詢問針對相關措施則表示：「再研議。」等語，尚未有具體統籌規劃作為，監視器設置後之配套措施影響托育照顧現場爭議處理、托育勞動生態、托嬰中心管理責任等各層面甚廣，實應以本案為鑑，即刻啟動相關配套之具體規劃，避免無法有效、合理發揮該辦法立法目的。

(八)綜上，衛福部於109年1月2日發布施行托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法，新北市仍發生本案監視器影像證據遭公共托育中心主管延宕家屬申請、刪除無法復原，致部分影像區間無法檢驗有無犯罪情事，顯示新北市政府對公共托育中心監視器畫面申請程序、觀看方式、證據保全各層面缺乏有系統之運作管理機制，致相關影像證據可任由托育中心毀損刪除，並於幼童不當對待情狀掌握不足下逕為告發，未留有影片證據，家長、社工人員無法觀看影片，實難確知幼童受何等不當對待，限制第一時間對幼童之創傷評估，新北市政府於家長不當對待影像查閱規劃，未妥善維護幼童家長知情權與參與權，致生疑竇並引起家長反彈，實影響政府行政調查公信力；本案亦暴露各縣市托嬰中心縱配合衛福部訂定辦法設置監視器，若未完善申請調閱及證據保全機制，仍存有證據滅失毀損之風險，衛福部允應汲取本案經驗，督導各直轄市、縣（市）政府精進監視器設置後之各項配套措施，避免是類事件再度發生，磨損民眾對我國托育制度之信心。

三、新北市公共托育中心設置合併托嬰中心及親子館，將兩者以同一標案委託廠商經營，委託服務事項之專業人員規劃僅設置主管人員1名，本案公共托育中心主管人員實質兼管托嬰中心及親子館業務，是否悖離兒童及少年福利機構設置標準第11條規定：「托嬰中心應置專任主管人員一人綜理業務」之標準不無疑義，實質增加托嬰中心主管人員業務。新北市政府對公共托育中心組織規劃及人力運用帶頭加重公共托育中心主管人員工作負荷，恐影響對托嬰中心監督管理力道，應即檢討審視。

(一)依據兒少權法第75條規定：「兒童及少年福利機構分類如下：一、托嬰中心。……前項兒童及少年福利機構之規模、面積、設施、人員配置及業務範圍等事項之標準，由中央主管機關定之。」及兒童及少年福利機構設置標準第2條規定：「本法所稱兒童及少年福利機構，其定義如下：一、托嬰中心指辦理未滿二歲兒童托育服務之機構。」¹⁵同標準第11條規定：「托嬰中心應置專任主管人員一人綜理業務，並置特約醫師或專任護理人員至少一人；每收托五名兒童應置專任托育人員一人，未滿五人者，以五人計。」托嬰中心主管人員資格須符合兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法第12條規定。另，據新北市公共托育中心設置及管理要點第2點規定：「本府新北市公共托育中心設置公共托育中心包括托嬰中心及社區親子服務空間」及第3點規定：「…所定托嬰中心，其場地及設備應符合兒童及少年福利機構設置標準；其人力配置及資格，應符合兒童及少年福利機構設置標準及兒童及少年福利機構專業人員資格及訓

¹⁵ 依據兒童及少年福利機構設置標準第5條第2項「前項托嬰中心已收托之兒童達二歲，尚未依幼兒教育及照顧法規定進入幼兒園者，托嬰中心得繼續收托，其期間不得逾一年」，爰幼童若有上述情狀，托嬰中心可收托至3歲。

練辦法等規定。…所定社區親子服務空間，得設置專責人力及結合志願服務。」規定其托育中心所設之托嬰中心人力及資格須依兒童及少年福利機構設置標準及兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法設置。

(二)查新北市公共托育中心結合托嬰中心（依法為辦理未滿2歲兒童托育服務之機構）及社區親子服務（親子館，服務0至6歲幼童）以同一標案方式招標，托育中心主管人員僅置1人，實質管理委託之托嬰中心及親子館兩項服務業務。以本案樹林文林托育中心為例，其設有1名主任為主管人員，雖稱有托育組長，惟其進用資格係屬「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」第3條之托育人員，非以同法第12條托嬰中心主管人員資格進用，自非屬法定主管人員，實質僅為托育人員。依據本案決標後之契約書及服務建議書修訂版，明確顯示主管人員僅有1人，須推展委託所含托嬰中心及親子館服務項目，顯非專任於托嬰中心，縱親子館工作交由行政人員規劃，其行政人員工作職掌亦明示「協助主任規劃親子館活動、執行」，主任實質對托嬰中心及親子館業務負有管理之責，較之私立托嬰中心或單純受政府委託執行托育服務之托嬰中心，顯負擔更沉重之業務及責任。

(三)本案中心主任到職未滿1年即發生此案，並於處理時發生延宕提供影像、刪除影像證據、未責任通報等嚴重不符專業事項，針對本案不當對待及主管管理問題，新北市社會局業務主管人員出席本院詢問時稱：「我們覺得是換了一個主任，主任影響到中心文化，我們未來希望主任去走動式管理、抽查影片，每日回報社會局，我們也會去抽查影片……」。查樹林文林

公共托育中心106年至108年離職人數，自106年8月23日許可設立後，107年、108年中心主管人員皆離職更換，本案發生時之主任係108年10月1日轉任主管人員，顯示其中心主管長期處於不穩定狀態，新北市政府除對主任進行究責及加強主管監督責任外，允應同步檢視主管人力負荷及無法久任之背後因素。

(四)綜上，新北市公共托育中心主任兼顧托嬰中心托育服務及親子館服務恐難稱專責，本案不當對待情事之發生，持續數日並於每日中頻繁發生，也非限於單一托育人員行為，該不當對待現象顯已是結構性問題，除托育人員行為不當外，托育中心主任未能善盡管理監督導正風氣之責，實為關鍵。新北市政府雖於本案後，已增加主管人員走動式管理及抽檢監視器等項目於每日重要事項回報表，由主管人員回報該府社會局，以加強現場內控機制，惟加重主管人員責任之虞，新北市政府應同步通盤檢討轄下公共托育中心主管人員配置方式，是否有悖離「兒童及少年福利機構設置標準」第11條規定「托嬰中心應置專任主管人員1人綜理業務」之虞，並立即修正，讓主管人員能完全發揮對托嬰中心之管理督導責任，維護幼童托育品質。

四、新北市政府105年辦理本案樹林文林公共托育中心採購案，3次招標皆僅有新北市土城幼兒教保協會單一單位投標，前2次該協會因「托育專業不足」遭委員評分不及格致無法決標，至第3次得標，第2次招標評選會議日期距決定由該會承接之第3次招標評選會議日期僅30餘日，該協會之托育專業是否能短期建立尚存疑義，與該府辦理該採購案係委託民間單位提供「專業服務」之初衷顯難相符；本案涉不當對待遭起訴之托育人員未具保母人員技術士證照，該中心違反契約書所載「從事托育之人員

均應具備保母技術士證照」規定予以進用，新北市政府未依違反契約論處，仍同意備查，另，該中心於進用該員後，更未依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法安排職前訓練即讓該員開始服務，中心於人員進用涉違反契約、訓練安排存違法疑慮，顯疏於維護托育專業品質。本案新北市政府於委託辦理前未考量0至2歲嬰幼兒照顧特殊性謹慎審酌受託單位專業，於委託辦理後亦未恪守監督責任，坐視受託單位違反契約規定，違失甚為明灼。

(一)按兒少權法第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。」第8條規定：「下列事項，由中央主管機關掌理。……二、對直轄市、縣(市)政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項。」第9條規定：「下列事項，由直轄市、縣(市)主管機關掌理。……五、直轄市、縣(市)兒童及少年福利機構之設立、監督及輔導事項。」第23條規定「直轄市、縣(市)政府，應建立整合性服務機制，並鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理下列兒童及少年福利措施：……三、辦理兒童托育服務。……」第75條第1項規定：「兒童及少年福利機構分類如下：一、托嬰中心。……」揭示辦理兒童托育服務及托嬰中心之設立、監督及輔導屬地方直轄市、縣(市)政府權責，直轄市、縣(市)政府並得鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理兒童托育服務。

(二)次按兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法第2條第1項規定：「本法所稱兒童及少年福利機構(以下簡稱機構)專業人員，其定義如下：一、托育人員：指於托嬰中心、安置及教養機構提供教育及保育之人員。」同法第3條規定：「托育人員應年滿二十

歲並具備下列資格之一：一、取得保母人員技術士證者。二、高級中等以上學校幼兒教育、幼兒保育、家政、護理相關學院、系、所、學位學程、科畢業者。具備教保人員、助理教保人員資格者，於本辦法中華民國一百零一年五月三十日修正施行日起十年內，得遴用為托育人員。」再按同辦法第20條規定：「兒童及少年福利機構專業人員應參與職前訓練及在職訓練。」同法第21條規定：「職前訓練至少六小時，訓練內容應包括簡介機構環境、服務內容、經營管理制度、相關法令及見習。」第22條規定：「在職訓練每年至少十八小時，訓練內容應採理論及實務並重原則辦理。」並依據衛福部社家署「托育人員在職訓練課程實施計畫」，課程須包含九大類課程類別，托育人員應於三年內完成各課程類別至少三小時，且課程內容不得重複，托育人員之專業資格、訓練於法律皆有明定。

- (三)另依據本案新北市政府與新北市土城幼兒教保協會108年1月1日簽訂之108年至109年新北市政府委託民間辦理樹林文林公共托育中心契約書，第二條履約標的(四)規定須依法「設置主管人員1名、護理人員1名、托育人員10名(其中大專院校(含)以上幼教、幼保相關科系畢業之人員比率，不得低於托育人員總人數之40%)、行政人員2名、廚工人員1名、清潔人員(得與廚工人員併用或以外包方式)，人員聘用資格須符合兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法之資格及相關法規規定，且從事托育之人員均應具備保母技術士證照。」該府於契約敘明該公共托育中心托育人員除須符合兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法資格規定外，亦應具備保母技術士證照。

- (四)經查，本中心標案自105年8月31日公開招標開始，3次招標皆僅有新北市土城幼兒教保協會單一單位投標，前二次因評分未滿70分不及格無法決標，至105年12月22日才決標。評選委員於105年9月30日、105年11月8日評選會議中紛紛提出：「廠商托嬰專業不足，未能清楚說明其托育服務規劃及理念。」、「資料準備尚不足，照顧專業尚待加強。」、「嬰幼兒照顧知能專業不足，不足勝任本中心任務。」、「0-2歲托嬰專業不足。」等評語，顯對該團體專業性有諸多質疑，爰即使僅有一家廠商投標並採序位法評選，仍無法決議由該廠商承接。第2次招標之評選會議日期為105年11月8日，距決定由該會承接之第3次招標評選會議日期105年12月13日僅30餘日，該會過去亦無承接托育及托嬰中心相關經驗，相關針對0至2歲幼童之托育專業是否能於短期建立，恐有疑義。
- (五)針對上述疑義，新北市社會局於本院詢問復文表示：「採購案均依照政府採購法所訂之招標期限辦理，第3次評選會議業經由全數委員一致評分及格通過，認該協會可承接。」實未正面回應廠商專業性能否短期建立之疑慮，與該府辦理該採購案所述「嬰幼兒因應各階段發展將有不同之風險，因此在安全照顧規劃、事故防制重點及空間動線設計須整合托育專業，以營造友善托育環境及提供適切服務。」係為委託民間團體提供「專業服務」之初衷顯難相符。
- (六)次查，按本案新北市政府與新北市土城幼兒教保協會108年1月1日簽訂之108年至109年新北市政府委託民間辦理樹林文林公共托育中心契約書所載，第二條履約標的(四)明定須依法「設置主管人員1名、

護理人員1名、托育人員10名¹⁶（其中大專院校(含)以上幼教、幼保相關科系畢業之人員比率，不得低於托育人員總人數之40%)、行政人員2名、廚工人員1名、清潔人員（得與廚工人員併用或以外包方式），人員聘用資格須符合兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法之資格及相關法規規定，且從事托育之人員均應具備保母技術士證照。中心人員聘用、離職等人事異動，應於事實發生30日內檢具學經歷及相關證明文件並經甲方同意備查後使得聘用，如有離職、調職之情形亦同。」，據此比對新北市政府查復本院109年6月案發時期工作人員名單，其中涉不當對待之1名托育人員未領有保母人員技術士證照（詳如下表），雖未違反兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法第3條之托育人員從業專業資格規定，仍違反契約所定「且從事托育之人員均應具備保母技術士證照」，托育中心相關人員聘用皆須依規定於30日內經同意備查，新北市知其未具保母技術士證照，仍予同意備查，實質容許廠商違反契約規定，難謂恪守監督責任。

(七)另查，該中心人員教育訓練資料，該名違反契約進用之托育人員為新進人員，亦是本案可愛班遭起訴3名托育人員之一（托育人員2），到職2個月後尚未依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法接受職前訓練，爰於新北地檢署檢察官訊問是否知悉「班上若有不當管教，應加以制止，或通知中心主任」時稱：「我來不及上中心安排的課程，所以我不知道。」本案涉不當對待並遭起訴之另2名可愛班托育人員

¹⁶ 107年該中心配合新北市政府政策調整公共托育工作人員薪資、增加人力及行政經費而辦理契約變更及議價，關於人員配置，修正契約第二條履約標的(四)，將托育人員由9名改為10名，並於第十二條罰則增加未聘足額之扣款機制。對托育人員之進用資格規定並無修改。

(托育人員1、3)過去雖有接受相關訓練，亦回答「我沒特別注意到。」等語表示不知悉遇不當管教應制止或通知主任。經查，涉案之可愛班相關人員109年度訓練時數相對其他班級較少，其中更有上揭新進托育人員未完成基本法定職前訓練6小時即開始服務，恐缺乏對觸法行為及通報責任之敏感度與警覺性。

表2 樹林文林公共托育中心人員進用資格及訓練情形

序號	人員	學歷	證照	本次案件所涉裁罰及訴訟	到職日期	各年度受訓時數		
						107	108	109
1	主管人員	經國管理暨健康學院幼兒保育系	1. 保母人員技術士證照 2. 主管證	新北市社會局裁罰違反兒少權法第 53 條	106.8.1	25	28	9
2	護理人員	新生醫護管理專科學校護理科	護理師證書	新北市社會局裁罰違反兒少權法第 53 條	107.5.1	20	23	3
3	托育人員 1	南亞技術學院幼兒保育系	保母人員技術士證照	1. 新北市社會局裁罰違反兒少權法第 49 條 2. 新北地檢署起訴	108.3.1		27	3
4	托育人員 2	朝陽科技大學幼兒保育系	-	1. 新北市社會局裁罰違反兒少權法第 49 條 2. 新北地檢署起訴	109.4.1			0
5	托育人員 3	育達科技大學幼兒保育系	保母人員技術士證照	1. 新北市社會局裁罰違反兒少權法第 49 條 2. 新北地檢署起訴	107.9.1	19	20	3
6	托育人員 4	德霖技術學院休閒事業管理科	保母人員技術士證照	新北市社會局裁罰違反兒少權法第 49 條	106.8.1	25	26	3

序號	人員	學歷	證照	本次案件所涉裁罰及訴訟	到職日期	各年度受訓時數		
						107	108	109
7	托育人員 6	美和技術學院幼兒保育系	保母人員技術士證照	新北市社會局裁罰違反兒少權法第 53 條	106.7.24	19	20	9
8	托育人員	大仁科技大學幼兒保育系	保母人員技術士證照	-	107.8.1	25	20	10
9	托育人員	樹人家商幼兒保育科黎明技術學院化妝品應用系	保母人員技術士證照	-	106.7.25	19	20	12
10	托育人員	耕莘健康管理專科學校幼兒保育科	保母人員技術士證照	-	106.7.31	19	20	4
11	托育人員	亞太創意技術學院兒童與家庭服務系	保母人員技術士證照	-	106.8.1	25	20	13
12	托育人員 5	育達科技大學幼兒保育系	保母人員技術士證照	新北市社會局未予行政裁罰，但有進行刑事訴訟之告發，新北地檢署未起訴。	106.8.7	25	20	3

資料來源：本院彙整新北市政府及新北地院卷證資料。

(八)新北市社會局主管人員針對該中心人員受訓情形於出席本院詢問時稱：「我們都會透過契約考核查核訓練情形，去年(109年)因為疫情關係，所以沒上完。」，對舊有已受訓人員之考核透過年度契約考核檢視尚屬合理，惟新進人員對機構環境、服務內容、經營管理制度、相關法令等皆未熟悉，若無法即時追蹤新進人員受職前訓練情形，恐再生本案不當對待情形。新北市社會局允應督導受託單位依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法第20條、第21條規定安排新進人員受職前訓練情形，並發展有效即時之追

縱管考機制，加強受託單位對承接中心之管理責任及力道，杜絕托育人員因未受訓練稱不知悉法律之辯辭。

(九)綜上，新北市政府105年辦理本案樹林文林公共托育中心採購案，自105年8月31日第1次招標開始，3次招標皆僅有新北市土城幼兒教保協會單一單位投標，前2次因托育專業不足遭委員評分未滿70分不及格無法決標，至第3次才得標，第2次招標之評選會議日期距決定由該會承接之第3次招標評選會議日期僅30餘日，該協會之托育專業是否能短期建立尚存疑義，與該府辦理該標案係委託民間團體提供「專業服務」之初衷顯難相符；本案涉不當對待遭起訴之托育人員未具保母技術士證照，該中心違反「新北市政府委託民間辦理樹林文林公共托育中心契約書」所定「從事托育之人員均應具備保母技術士證照」規定予以進用，新北市政府對該人員進用未依違反契約論處，仍同意備查。另，該中心於進用該員後，未依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法安排接受職前訓練即讓該員開始服務，中心於人員進用及訓練涉違反契約、違法疑慮，顯受託單位並未善盡管理責任維護托育品質。新北市政府於力求擴展公共托育中心量能之餘，應審慎注意受託單位專業服務品質以達質量相符，本案該府於委託辦理前未考量0至2歲嬰幼兒照顧特殊性，謹慎審酌受託單位專業，於委託辦理後亦未恪守監督責任即時督導受託單位，坐視受託單位違反契約及法律規定，違失甚為明灼。

五、衛福部長期以尊重地方各直轄市、縣(市)政府認定及權限為由，怠忽研擬托嬰中心不當對待案件之客觀標準，致各地方政府主觀認定不一，衛福部任由各地方政府各

行其事，輕重自定，就裁罰行為人、兒童及少年福利機構（或受託單位）或兩者併罰無明確標準，對於是否公布托育人員、負責人、機構（或受託單位）之行政處分莫衷一是，嚴重影響不適任人員及機構（或受託單位）之資訊公開及列管機制，損及幼童托育保障，亦導致托育相關從業人員無所適從。另，衛福部雖規定地方主管機關於托嬰中心發生疑似兒保事件須於24小時內通報該部，惟各地方主管機關通報該部後，該部實質無規定對各縣市監督協調之後續作為及追蹤機制，更未就相關事件進行深入探討，使通報該部之程序流於形式，難謂善盡兒少權法第8條規定對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利監督及協調之責，行事消極，核有怠失，應即檢討改進。

（一）按兒少權法第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。」第8條規定：「下列事項，由中央主管機關掌理。……二、對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項。」次按同法第49條第1項第2款及第15款規定：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：……二、身心虐待。……十五、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。」同法第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。……四、發現兒童及少年受虐事實，未向直轄市、縣（市）主管機關通報。五、違反法令或捐助章程。……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：「違反第四十九條第一項各款規定之一者，處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。」第107條第1項規定：

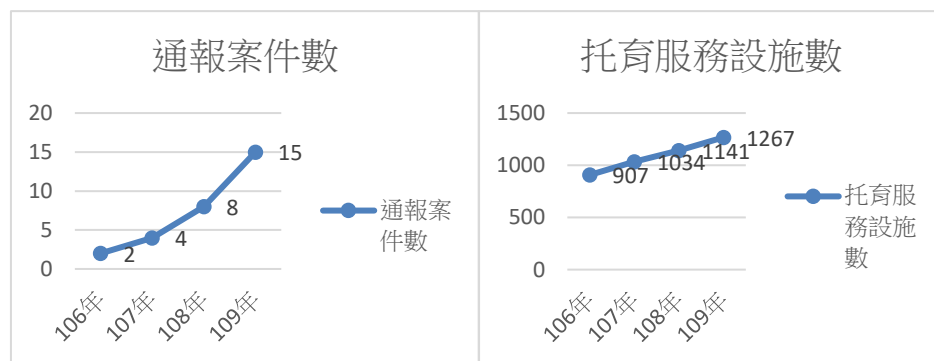
「兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心違反第八十三條第一款至第四款規定情形之一者，由設立許可主管機關處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並命其限期改善，屆期未改善者，得按次處罰；情節嚴重者，得命其停辦一個月以上一年以下，或停辦並公布其名稱及負責人姓名。」

- (二)查衛福部針對托嬰中心疑似違反兒少權法案件，設有「突發或緊急事件處理通報單」，請各托嬰中心於知悉事件發生後，應通報地方主管機關，再由地方主管機關填妥通報單後於24小時內通報該部社家署，於通報單中對於該類案件稱「兒保事件(含疑似)」，該部並於109年11月6日函頒「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」，其用詞係「疑似虐待或不當對待」，與兒少權法用詞實並未合致。
- (三)經查，106年至109年衛福部接受地方縣市政府通報涉兒童保護案件共29件，衛福部以「兒虐」、「(疑似)不當對待」案件區分，其中「兒虐」2件、「(疑似)不當對待案件」27件，針對案件型態認定，該部主管人員於出席本院詢問時稱：「還是回到地方政府實務評估認定去做處理。」、「兒虐會審酌動機及行為樣態，是否是偶發、持續、反覆，並考量年齡發展等等，會依個別個案狀況審酌，我們尊重地方(政府)去做認定。」。細究各地方政府裁罰內容，針對「行為人」構成49條第1項何款要件而裁罰即大相逕庭，何時同步構成第83條第1項各款須裁罰「兒童及少年福利機構」即托嬰中心，各縣市亦有不同的作法。
- (四)查衛福部前項分類之「兒虐」與「(疑似)不當對待2類案件」中，皆有以構成第49條第1項第2款「身心虐待」為行政處分之案例，顯示衛福部之分類毫無意

義，既無對應兒少權法，亦無法提供各縣市政府參考，徒增地方政府分類認定上之困難，同時衍伸類似案件不同縣市法規援引不一，致裁罰失衡，就裁罰行為人、兒童及少年福利機構（或受託單位）或兩者併罰無明確標準。對於是否公布托育人員、負責人、機構（或受託單位）之行政處分莫衷一是，嚴重影響不適任人員及機構（或受託單位）之資訊公開及列管機制，損及幼童托育保障，難以取信於眾。

(五) 衛福部接受地方縣市政府通報幼童受害案件自106年2件、107年4件、108年8件、109年15件成倍數成長，且每件案件皆不一定只有個人受害，如本案樹林文林公共托育中心案涉及十數位，並有班級長期目睹議題。衛福部針對案件數成長現象查復稱主因係：「托育服務設施¹⁷自106年至109年逐年增至1,267家，成長近4成，並因該部持續宣導突發或緊急事件應於24小時內通報，爰有攀升。」，惟並無相關原因分析及實證研究佐證其說明。

表3 地方政府通報案件數與托育設施數比較



資料來源：衛福部提供數據，本院繪製。

(六) 隨托育服務設施及通報案件數增加，該部雖設計有「突發或緊急事件處理通報單」，請托嬰中心於知悉事件發生後，應通報地方主管機關，再由地方主管機

¹⁷ 含公設民營托嬰中心、社區公共托育家園、私立托嬰中心。

關填妥通報單後於24小時內通報該部社家署，並為協助地方政府處理托嬰中心疑似虐待或不當對待案件，於109年11月6日函頒「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」，明定案件發生時地方政府應啟動行政及輔導處理機制，惟各縣市通報該部後，該部實質無規定對各縣市監督協調之後續作為及追蹤機制，使通報該部之程序流於形式，難謂善盡兒少權法第8條規定對直轄市、縣(市)政府執行兒童及少年福利監督及協調之責。

(七)綜上，衛福部長期以尊重地方各直轄市、縣(市)政府認定及權限為由，怠忽研擬托嬰中心不當對待案件之客觀標準，致各地方政府主觀認定不一，衛福部任由各地方政府各行其事，輕重自定，就裁罰行為人、兒童及少年福利機構(或受託單位)或兩者併罰無明確標準，對於是否公布托育人員、負責人、機構(或受託單位)之行政處分莫衷一是，嚴重影響不適任人員及機構(或受託單位)之資訊公開及列管機制，損及幼童托育保障，亦導致托育相關從業人員無所適從。另，衛福部雖規定地方主管機關於托嬰中心發生疑似兒保事件須於24小時內通報該部，惟各地方主管機關通報該部後，該部實質無規定對各縣市之後續監督作為及追蹤機制，更未就相關事件進行深入探討，使通報該部之程序流於形式，難謂善盡兒少權法第8條規定對直轄市、縣(市)政府執行兒童及少年福利監督及協調之責，行事消極，核有怠失，應即檢討改進。

六、我國推動兒童托育服務公共化，政府以公設民營方式委託民間單位經營托育服務逐年成長已為趨勢，本案受託單位新北市土城幼兒教保協會因未落實管理督導筆生中

心工作人員不當對待、人員延遲通報、主任刪除監視器影像之情事，於事發後該協會才提出改善計畫欲加強協會對中心之管理，顯示現行托育服務受託單位對承接之機構及工作團隊應有之管理、督導、協助程度實質模糊不清。新北市土城幼兒教保協會於案發時，同時經營新北市4處公共托育中心及1處桃園市公設民營托嬰中心，民間單位跨縣市承接托育服務是已然存在及發展中之事實，隨服務擴張，其對個別托育中心之管理強度是否能維持，實有賴跨縣市監督機制建立。本案延伸之「政府」、「受託民間單位」、「機構工作人員」三方責任分擔及歸屬、政府對受託單位於承接機構之督導程度缺乏有力監督機制等議題，實為國家治理不可迴避之責，衛福部依兒少權法為我國兒童及少年福利政策之規劃、推動及監督之主管機關，允應就相關議題研蒐檢討，協調及監督直轄市、縣（市）政府建立制度化機制。

(一)按兒少權法第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。」第8條定：「下列事項，由中央主管機關掌理。……二、對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項。」第9條規定：「下列事項，由直轄市、縣（市）主管機關掌理。……五、直轄市、縣（市）兒童及少年福利機構之設立、監督及輔導事項。」第23條規定「直轄市、縣（市）政府，應建立整合性服務機制，並鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理下列兒童及少年福利措施：……三、辦理兒童托育服務。……」第75條第1項規定：「兒童及少年福利機構分類如下：一、托嬰中心。……」辦理兒童托育服務及托嬰中心之設立、監督及輔導屬地方直轄市、縣（市）政府權責，中央主管機關衛福部對地方政府執行兒童及少年福利應負監督及協調

之責。

(二)經查，現今我國0至2歲之托育服務提供，實質已無由公部門直接經營辦理之托嬰中心，皆係由地方直轄市、縣(市)政府透過公私協力方式，將托育專業服務不同程度委託私人單位經營(公設民營托嬰中心、社區公共托育家園)或以準公共化模式與私立托嬰中心簽約並補助家長之模式推動(各種類及家數詳見下表)，以達促成托育服務由市場化轉向公共化之政策目的。在托育公共化推動與公設民營需求增加之時，單一民間團體跨縣市承接托育服務情形即隨之產生。

表4 我國托嬰中心種類及家數

	公設民營托嬰中心(家)	社區公共托育家園(家)	私立托嬰中心(家)		總計(家)
			準公共	非準公共	
106年	106	17	0	784	907
107年	122	60	662	190	1034
108年	132	84	735	190	1141
109年	154	110	809	194	1267

資料來源：衛生福利部查復資料。

(三)復查，本案承接單位新北市土城幼兒教保協會係經新北市政府核准立案之人民團體，成立於94年3月5日，99年12月25日新北市改制前原團體名稱為臺北縣土城幼兒教保協會，會址位於新北市土城區員林街59號。新北市樹林文林公共托育中心為其第一個承接辦理之公共托育中心，該會之後陸續共承接新北市5家公共托育中心托育服務及1家桃園市公設民營托嬰中心，於本案不當對待案件發生後新北市社會局與該協會合意終止樹林文林公共托育中心契約，其中樹林彭福公共托育中心尚未開幕收托，於109年10月14日重新招標，於109年12月15日決標改委由社團法人新北市中華國際嬰幼兒發展學會承接，

爰新北市土城幼兒教保協會現餘經營3家新北市公設民營公共托育中心及1家桃園市公設民營托嬰中心，詳如下表：

表5 新北市土城幼兒教保協會承接公共托育中心/托嬰中心名單

序號	標案名稱	契約起訖時間	歷次決標金額	備註
1	新北市政府委託民間辦理樹林文林公共托育中心	105年12月22日至107年12月31日，續約擴充合約至109年12月31日。	決標日期：105年12月22日 決標金額：21,068,000元 【另有後續契約變更及擴充：990,000元(契約變更)、7,528,960元(續約擴充)、1,980,000元(契約變更)】	109年6月30日簽訂終止契約，承接至新單位進駐。
2	新北市政府委託民間辦理土城興城公共托育中心	107年4月10日至109年12月31日。	決標日期：107年4月10日 決標金額：23,980,000元	109年已續約至111年12月31日。
3	新北市政府委託民間辦理板橋溪崑公共托育中心	108年7月3日至110年12月31日。	決標日期：108年7月3日 決標金額：21,089,000元	
4	新北市政府委託民間辦理中和自強公共托育中心	108年9月23日至110年12月31日。	決標日期：108年9月23日 決標金額：17,444,000元	
5	新北市政府委託民間辦理樹林彭福公共托育中心	新北市政府未提供此中心資料 ^註	決標日期：109年4月21日 決標金額：34,609,800元	後重招社團新由法北華嬰發會 社人市國國際兒學 市國國際兒學 團發會 承接。
6	桃園市政府社會局委託辦理公設民營八德瑞泰托嬰中心	契約存續中。	1. 決標日期：107年12月26日，決標金額：5,869,154元。 2. 決標日期：108年12月19日，決標金額：	

序號	標案名稱	契約起訖時間	歷次決標金額	備註
			4,322,340元。	

註：經本院查據政府採電子採購網，該協會於109年4月28日尚經評選決標承接「新北市政府委託民間辦理樹林彭福公共托育中心」，係協會於新北承接之第5家中心，惟該中心尚未開幕，該協會參與前置開辦作業。該中心與三重重陽、三重大同、三重開元、三重過田、三重六張總計6家公共托育中心於109年12月15日舉辦聯合開幕典禮，後續經營由社團法人新北市中華國際嬰幼兒發展學會承接。

資料來源：本院整理自新北市政府查復資料及政府電子採購網。

(四)針對公共托育中心之日常監督管理，據新北市政府之查復資料，公共托育中心在接受委辦經費挹注之同時，須依照契約規範，於聯繫會報針對母機構及主任每季一次進行工作議題討論，並於於3年1次之托嬰機構評鑑外，另增加契約考核及續約評鑑機制如下表：

表6 新北市不同型態托嬰中心管理及監督比較情形表

新北市公私立托嬰中心管理及監督比較情形表			
機構類別	公共托育中心	私立托嬰中心（準公共化暨合作聯盟）	私立托嬰中心
辦理依據	法規及契約書 ¹⁸	法規及契約書 ¹⁹	法規 ²⁰
與市政府關係	主管及委託機關	主管及合作契約機關	主管機關
市政府管理方式	依法規及契約管理	依法規及契約管理	依法規管理
市政府挹注補助	一次性開辦費及營運後每年人事費用	每年5萬元獎勵金（供中心用於設施設備汰換或員工福利）	無

¹⁸ 兒童及少年福利機構設置標準、兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法及新北市政府與受託單位契約書。

¹⁹ 兒童及少年福利機構設置標準、兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法及新北市政府與托嬰中心契約書。

²⁰ 兒童及少年福利機構設置標準、兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法。

新北市公私立托嬰中心管理及監督比較情形表		
市政府 聯繫會報	針對母機構及主任每季一次進行工作議題討論	針對負責人及主任。每半年一次，進行工作議題討論
考核評鑑	1. 依法接受 3 年 1 次托嬰機構評鑑 2. 尚有契約考核及續約評鑑機制	依法接受 3 年 1 次托嬰機構評鑑
輔導訪視	以每年 2 至 4 次為原則。	
各式訓練	由該市公共托育營運管理中心規劃辦理新進人員訓練、在職人員訓練、議題訓練、主管人員培力工作坊、個案研討會等。	

資料來源：本院整理自新北市政府查復資料。

(五)另據衛福部查復資料，該部認為兒少權法規範對象並未區隔公私立托育型態，爰於立案、辦理輔導、監督、檢查、獎勵及定期評鑑等，及督導、查核、追蹤機制及管理強度等無差別。凡機構式托育服務之主管人員及托育人員涉有違法情事，均視違法事項接受相對應之裁處；針對本案公部門委託民間單位辦理之托育型態於不當對待案件發生之查處，該部查復說明略以：

- 1、地方主管機關設置之公設民營托嬰中心(含社區公共托育家園)均採公開採購方式辦理，並與委辦單位簽訂契約，如涉違法事項及違反契約規定，得與委辦單位終止契約並求償。
- 2、地方政府依政府採購法規定委託民間團體辦理公設民營托中心，該法規定對廠商資格訂有審查機制，如有違反同法第101條第1項²¹規定，將刊登政

²¹ 採購法第101條第1項規定：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第一百零三條第一項所定期間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公

府採購公報，並依同法第103條²²規定，視情節輕重處以3個月至3年不得參加投標或作為決標對象或分包廠商，規範違法廠商於一定期間內將不得承辦是類業務營運服務。

- 3、另地方政府與民間團體簽訂採購契約，依照契約規定訂有終止契約要件，惟各採購案皆為獨立契約，地方政府仍須依個別機構狀況依法處理，爰協會承接多家公設民營托嬰中心，如其中一家發生終止契約情事，地方政府將加強其他中心行政管考與訪視輔導，確保照顧服務品質。

(六)本案發生後，新北市政府針對承接單位新北市土城幼兒教保協會及托育中心涉案人員有以下裁處及管理作為：

- 1、針對托育中心涉案人員：

- (1) 依據兒少權法第49條第1項第15款規定，於109年6月4日針對4名托育人員陸續進行行政裁罰，並於新北地檢署偵結起訴後，於109年9月依據相關證據加重處分並廢止原處分。除罰鍰外，亦

報：一、容許他人借用本人名義或證件參加投標者。二、借用或冒用他人名義或證件投標者。三、擅自減省工料，情節重大者。四、以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者。五、受停業處分期間仍參加投標者。六、犯第八十七條至第九十二條之罪，經第一審為有罪判決者。七、得標後無正當理由而不訂約者。八、查驗或驗收不合格，情節重大者。九、驗收後不履行保固責任，情節重大者。十、因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。十一、違反第六十五條規定轉包者。十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大者。十三、破產程序中之廠商。十四、歧視性別、原住民、身心障礙或弱勢團體人士，情節重大者。十五、對採購有關人員行求、期約或交付不正利益者。」

²² 採購法第103條規定：「依前條第三項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商：採購法第103條規定：「依前條第三項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商：一、有第一百零一條第一項第一款至第五款、第十五款情形或第六款判處有期徒刑者，自刊登之次日起三年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。二、有第一百零一條第一項第十三款、第十四款情形或第六款判處拘役、罰金或緩刑者，自刊登之次日起一年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。三、有第一百零一條第一項第七款至第十二款情形者，於通知日起前五年內未被任一機關刊登者，自刊登之次日起三個月；已被任一機關刊登一次者，自刊登之次日起六個月；已被任一機關刊登累計二次以上者，自刊登之次日起一年。但經判決撤銷原處分者，應註銷之。」

不得擔任居家式托育服務提供者與一定年限內不得擔任兒童及少年福利機構之負責人或工作人員，並公告姓名於該局網站、衛福部社家署違反兒少法專區。

(2) 另依據兒少權法第53條第1項規定裁罰未盡責任通報之1名主管人員、1名護理人員、1名托育人員。

2、針對受託單位新北市土城幼兒教保協會：

(1) 新北市社會局109年6月3日針對受委託單位新北市土城幼兒教保協會未落實管理督導、人員不當對待、人員延遲通報之情事，依兒少權法第83條第1項第1款及同法107條第1項規定、新北市政府處理違反兒少權法事件裁罰基準附表項次38，裁處24萬元罰鍰，並於限文到次日起1個月內改善，改善計畫書應包含：針對本次不當對待事件之檢討與後續改善作為、針對現場工作人員之法治教育訓練具體規劃、對中心內之管理督導加強方式。

(2) 稽查該會承接之其他中心，並於109年6月30日與該會終止樹林文林公共托育中心委託契約，該會經營至新受託單位進駐。

(3) 該會109年7月14日函送協會及中心整體檢討改善計畫報告，內容略以：

〈1〉於本案事件，請受託單位理事進駐中心，並推派輔導理事長統一窗口發言。

〈2〉針對家長對應、嬰幼兒輔導規劃相關措施。

〈3〉監視器畫面請母會專人管理。

〈4〉落實各中心主任及老師在職教育訓練，母會定期邀請身心靈老師為托育人員鼓勵與打氣。

〈5〉109年7月9日針對承接另3家土城興誠公共托育中心、板橋溪崑公共托育中心、中和自強公共托育中心辦理專家輔導培力。

〈6〉109年7月10日辦理樹林文林公共托育中心托育人員法治教育訓練。

〈7〉不適任老師零容忍，勸說不聽馬上革職資遣。

〈8〉增加母會不定期巡視中心，採突襲式不先預告。

〈9〉增加中心主任群組交流。

(七)查新北市政府於本案實際處理情形，對照衛福部查復說明，該府對涉案托育人員依兒少權法進行行政裁處、進行刑事告發，並對受託單位依兒少權法裁罰、與受託單位協議終止契約，且因本案係受託單位因素須提前終止契約而不利於該府，該府遂依據民法第549條規定²³，請受託單位負擔損害賠償責任賠償14萬4,000元，是以該府於行政裁處、刑事告發、契約終止及求償實際作為尚與衛福部所稱相符。

(八)惟於政府採購法部分，查新北市政府委託民間辦理樹林文林公共托育中心契約終止協議書記載：「本案係因受託單位因素致原契約須提前終止而不利於甲方(新北市政府)」，又本案涉違反兒少權法及刑法，對收托幼童有實質損害，實得評估是否符合政府採購法第101條第1項第12款規定：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第一百零三條第一項所定期間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：……十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大

²³ 民法第549條規定：當事人之任何一方，得隨時終止委任契約。當事人之一方，於不利於他方之時期終止契約者，應負損害賠償責任。但因非可歸責於該當事人之事由，致不得不終止契約者，不在此限。」

者。」，惟本案新北市政府實際並未循衛福部所言，未認定本案須依政府採購法第101條第1項規定及依同法第103條規辦理刊登政府採購公報、使受託單位於一定期間予停權處分，不得參加投標或作為決標對象或分包。爰新北市土城幼兒教保協會並未因本案於政府採購公報留下紀錄，供後續其他單位辦理採購案時參酌注意。

(九)目前各直轄市、縣(市)政府以採購案公開招標與民間單位合作辦理公設民營托育及托嬰中心，民間單位承接後依契約組織中心工作團隊，實已形成政府、民間單位、中心工作團隊之三方關係。本案受託民間單位新北市土城幼兒教保協會即因未落實管理督導肇生中心工作人員不當對待、人員延遲通報、主任刪除監視器影像之情事，於事後該協會才提出改善計畫欲加強協會對中心之管理，顯示現行托育服務受託單位對承接之托育中心及工作團隊應有之管理、督導、協助程度實質模糊不清。

(十)承上，新北市政府於契約雖要求受託單位與市政府每季辦理聯繫會議，於契約續約評鑑設有「組織督導與支持系統」項目，其中亦有針對「明定承辦機構督導制度並具體執行(按季辦理)」進行評分，惟評分內涵流於形式²⁴，對實質受託單位對托育中心督導之內涵及機制應為何並無著墨，契約亦無載明，受託單位在托育中心人事進用、訓練、監視器管理等項目的介入與督導實未有制度化查核與規範機制。地方性

²⁴ 新北市政府因外聘督導建議朝向減少公共托育中心接受考核或評鑑次數為規劃方向，105年至107年之公共托育中心續約評鑑係結合托嬰中心評鑑合併辦理(本案樹林文林公共托育中心於107年辦理續約評鑑)，其分數計算方式為「托嬰中心評鑑專業指標總分佔60%+續約評鑑契約指標分數佔40%」，總分80分以上則通過續約評鑑。對於受託單位對機構之監督，於續約評鑑契約指標項目設有「組織督導與支持系統」，其中「明定承辦機構督導制度並具體執行(按季辦理)」於續約評鑑契約指標分數總分64分中佔2分，分別為明定制度1分、具體執行1分，並未對制度內涵項目、如何執行有深入著墨。

受託單位跨縣市承接托育服務是已然存在及發展中之事實，隨單一受託單位承接公設民營托育中心數增加、甚至擴張服務跨縣市承接托育服務之同時，其對個別托育中心之監督管理強度是否能維持，實有賴制度化機制建立。

(十一)另，衛福部稱：「協會承接多家公設民營托嬰中心，如其中一家發生終止契約情事，地方政府將加強其他中心行政管考與訪視輔導，確保照顧服務品質。」惟本案新北市政府雖於案發後針對該會承接其他新北市托育中心進行稽查，但協會其他縣市之托嬰中心，係屬其他縣市之管轄權限，現行缺乏機制請其他縣市一併注意，實難以確保照顧服務品質。機構內不當對待事件發生之成因複雜，除托育人員個人因素外，仍有勞動條件、教育訓練、機構文化等社會環境因素，於政府委託民間單位辦理之托育機構，更涉及該單位是否居於私法主體之地位獨立履行契約義務，若有相關損害，其責任應歸屬於托育中心個人、受託民間單位或政府顯難一時釐清之複雜情境，再者，同一民間單位跨縣市承接多處公設民營托育機構，實質型態已接近連鎖托嬰中心，衍伸之問題皆非單一縣市可自行處理，實需中央主管機關審慎發揮監督及協調之責。

(十二)綜上，我國推動兒童托育服務公共化，政府以公設民營方式委託民間單位經營托育服務逐年成長已為趨勢，本案受託單位新北市土城幼兒教保協會於案發時，共經營新北市4處公共托育中心及1處桃園市公設民營托嬰中心，因未落實管理督導肇生中心工作人員不當對待、人員延遲通報、主任刪除監視器影像之情事，於事後該協會才提出改善計畫欲加強協會對中心之管理，顯示現行托育服務受託單位對承接之機構及

工作團隊應有之管理、督導、協助程度實質模糊不清，於不當對待案件發生後，新北市政府雖有稽查該會承接之其他中心，並裁罰該會及協議終止樹林文林公共托育中心之委託契約，惟未循政府採購法第101條第1項規定及依同法第103條規定辦理刊登政府採購公報、使受託單位於一定期間予停權處分，並供後續採購案辦理時參酌注意；新北市土城幼兒教保協會案發時同時經營新北市4處公共托育中心及1處桃園市公設民營托嬰中心，民間單位跨縣市承接托育服務是已然存在及發展中之事實，隨服務擴張，其對個別托育中心之管理強度是否能維持，實有賴跨縣市監督機制建立。本案延伸之「政府」、「受託民間單位」、「機構工作人員」三方責任分擔及歸屬，政府對受託單位於承接機構之督導程度缺乏有力監督機制等議題，實為國家治理不可迴避之責，衛福部依兒少權法為我國兒童及少年福利政策之規劃、推動及監督之主管機關，允應就相關議題研蒐檢討，協調及監督縣市政府建立制度化機制。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三、四，提案糾正新北市政府。
- 二、調查意見一至四函請新北市政府研議議處相關人員，並就調查意見二確實檢討改進見復。
- 三、調查意見二、六函請衛生福利部確實檢討改進見復。
- 四、調查意見五，提案糾正衛生福利部。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：林國明

蘇麗瓊

中 華 民 國 110 年 4 月 日

附件：「調查案件人權性質調查回條」、本院109年10月5日院台調壹字第1090800220號派查函及相關案卷。

案名：新北市政府委託民間辦理樹林文林公共托育中心發生不當對待幼童案。

關鍵字：新北市公共托育中心、公設民營、不當對待、兒虐、不當行為、托育服務、托嬰中心