

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：衛生福利部、教育部。

貳、案由：衛生福利部於兒童權利公約施行法自103年6月4日公布施行多年後，疏於跨部會研商、整合兒童保護之相關立法政策，且未確實檢討執法情形，釐訂執法標準，致爭議頻仍，又對於托嬰中心不適任人員的監督列管，長期空有規定卻無推動執行之配套措施而久未落實；教育部對其主管之幼兒園，未能依限完成教保服務人員消極資格立法規劃事宜，致幼兒園與托嬰中心不適任人員未能同步立法管制，存在3年時間落差，就建構周全的兒童保護網而言，無異形成漏洞。兩部會的督管作為消極，致使原負有保護、教育義務的托嬰中心與幼兒園竟虐童事件頻傳，且不適任人員仍得以在托嬰中心及幼兒園間流竄，民眾失去信任而人心惶惶，確有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

緣於民國（下同）108年1月間，媒體報導嘉義市私立「愛兒幼兒園」人員用膠帶將2歲幼童網綁在椅子上限制行動，並拍照PO網，家屬得知後報警偵辦，認涉嫌妨害自由，臺灣嘉義地方檢察署（下稱嘉義地檢署）檢察官偵查結果，予以不起訴處分，告訴人不服，聲請再議，經臺灣高等檢察署臺南檢察分署（下稱臺南高分檢）檢察長駁回，告訴人復向臺灣嘉義地方法院（下稱嘉義地

院)聲請交付審判，亦經該院裁定駁回確定<sup>1</sup>，法律扶助基金會、人本教育基金會偕同上開膠帶網綁幼童事件被害人家屬召開「老師失控 行政失職 司法加油」記者會，主張司法對兒童的保護應等同成人，質疑檢察官缺乏兒童權利公約意識，妨害自由碰到孩童就變調，憂心上開案例恐讓教保服務或托育人員認為這樣的行為沒有刑責，也批評行政機關有行政怠失，未本於行政權責依法認定處罰。另有媒體於108年1月間報導，臺中市「大樹貝兒托嬰中心」人員將1歲10個月幼兒長時間限制在餐椅上，任其拔頭髮、哭喊等情。有鑑於近來托嬰中心及幼兒園疑似虐童事件頻傳，本院為瞭解中央及地方相關主管機關是否善盡職責，經向嘉義地檢署、行政院、衛生福利部(下稱衛福部)、教育部、嘉義市政府及臺中市政府等機關調卷，並就上開2起爭議案件諮詢幼教及法律專家學者，嗣詢問衛福部社會及家庭署(下稱社家署)、該部保護服務司、教育部國民及學前教育署(下稱國教署)、法務部檢察司、嘉義市政府社會處與教育處、臺中市政府社會局與教育局等機關主管人員，調查發現，衛福部與教育部均未能落實兒童權利公約規定，長期疏於完備並實施兒童保護之相關立法政策，行事作為消極，確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、嘉義市「愛兒幼兒園」人員以膠帶網綁2歲幼童之行為，顯然不符兒童權利公約對於兒童之教育目標以及在幼兒期落實兒童權利公約之規定意旨，惟本案經嘉義市政府社政機關評估並未構成兒童及少年福利與權益保障法(下稱兒少權法)第49條第1項第2款「身心虐待」及第15款「其他不正當行為」之違法，囿於

---

<sup>1</sup> 參見嘉義地檢署106年度偵續字第91號、臺南高分檢107年度上聲議字第830號處分書及107年偵字第677號為不起訴處分書及嘉義地院107年度聲判字第13號裁定。

兒少權法並無違法性程度較輕的「不當管教」規定，幼兒教育及照顧法又於本案行為後，方於107年6月27日修法明定對「不當管教」行為人進行處罰，嘉義市政府爰未能依法裁罰行為人，復因幼兒園非屬兒少權法所稱兒福機構，故無法以違反該法第83條第1款「妨害兒童身心健康」規定裁罰機構。按兒童權利公約施行法於103年6月4日公布後已施行多年，然相關法令規定於具體個案之適用結果，卻無從追究行為人責任，亦無法就膠帶網綁幼童一事對幼兒園裁罰，此案例的行政調查結果無法對外界明白宣示「限制人身自由或孤立」幼童之行為係屬不當管教，恐難促使教保服務人員及機構警惕改正，實凸顯兒少權法令未盡周延問題，幼兒園雖為教育部主管業務，惟兒少權法為保障兒童權益之基本法，衛福部身為中央社政主管機關，且為行政院兒童及少年福利與權益推動小組辦理兒童權利公約相關事項幕僚機關，疏於主動積極與教育部跨部會研商兒童保護之立法政策，通盤檢討研議兒少權法與幼照法應否整合問題，儘速完成修法，以周全保護兒童，使其身心健全發展，實難認已善盡中央主管機關職責。

- (一)兒童權利公約(以下簡稱CRC)第19條規定：「1.締約國應採取一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時，不受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝削，包括性虐待。2.此等保護措施，如為適當，應包括有效程序以建置社會規劃對兒童及其照顧者提供必要之支持，並對前述兒童不當對待事件採取其他預防方式與用以指認、報告、轉介、調查、處理與後續追蹤，以及，如適當的話，以司法介入。」第28條規

定：「……2. 締約國應採取一切適當措施，確保學校執行紀律之方式，係符合兒童之人格尊嚴及本公約規定。」第29條規定：「1. 締約國一致認為兒童教育之目標為：(a)使兒童之人格、才能以及精神、身體之潛能獲得最大程度之發展；(b)培養對人權、基本自由以及聯合國憲章所揭櫫各項原則之尊重；……」第37條規定：「締約國應確保：(a)所有兒童均不受酷刑或其他形式之殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰。……」

- (二)第1號一般性意見（教育目標）：「……2. 第29條第1項不僅為第28條所確認的受教育權增加了一個實質層面，反映了兒童的各項權利和固有尊嚴，而且還堅持教育的必要性應以兒童為中心，與兒童友善並增權<sup>2</sup>兒童，該款突出了教育進程應以所述各項原則本身為基礎。每個兒童有權享有的教育是為了培養兒童的生活技能，增強兒童享有全面人權的能力和促進滲透著適當人權價值觀的文化。這一目標是要通過培養兒童的技能、學習和其它能力、人性尊嚴、自尊和自信來增權<sup>3</sup>兒童。這種“教育”遠遠超過了正規學校教育的範圍，包含著廣泛的生活經驗和學習過程，使兒童能夠個人和集體發展自己的個性、才智和能力，在社會中全面和滿意地生活。……8. 第二，該條規定高度重視促進受教育權的進程。因此，教育過程所灌輸的價值觀，絕不能妨礙促進享有其它權利的努力，而是應當加強這方面的努

---

<sup>2</sup> 經查詢社家署「聯合國兒童權利公約」網站

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

<sup>3</sup> 經查詢社家署「聯合國兒童權利公約」網站(同上)，係使用「增權」2字，惟查詢兒童福利聯盟文教基金會「兒童少年權益網」網站(同上)，則係使用「扶助」2字。

力。這不僅包括教學大綱的內容，也包括教育過程、教學方法及開展教育的環境，無論是在家、在校還是在其它地方。兒童不會因為走進了學校大門就失去了人權。例如：提供教育的方式必須尊重兒童的固有尊嚴，使兒童能夠根據第12條第1項，表達自己的意見和參加學校生活。提供教育的方式還必須尊重第28條第2項，反映出的關於紀律的嚴格限制，在學校宣傳非暴力。」第7號一般性意見（在**幼兒期落實兒童權利**）：「……3. 幼兒是權利主體。《兒童權利公約》將兒童界定為“未滿18歲之人，但其所適用之法律規定未滿18歲為成年者，不在此限”（第1條）。因此，幼兒是《公約》所載一切權利的主體。他們有資格受到特殊保護措施，並且依據其逐步發展的能力，逐步行使其權利。……6. 幼兒期特點。幼兒期是實現兒童權利的一個關鍵時期。在這一時期：(a)不論是從幼兒身體和神經系統的成熟、活動能力、溝通技巧和智力的增加來看，還是從其興趣和能力的迅速轉變來看，幼兒都經歷著人生中發育成長和變化最快的階段；(b)幼兒在情感上形成對其父母或其他養育人的強烈依戀，從後者那裡尋求並得到撫育、指導和保護，此種撫育、指導和保護的給予，以尊重幼兒的個性和能力發展的方式進行；(c)幼兒建立自己與同齡兒童，以及與比其年幼和年長兒童的重要關係。通過這些關係，他們學會商談和協調共同的活動，解決衝突，遵守協議並承擔對他人的責任；……8. ……在幼兒期落實兒童權利，是一種有效手段，有助於防止兒童中期和青春期出現個人、社會和教育問題。」

(三)我國103年6月4日制定公布、同年11月20日施行之兒

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

- (四) 行政院於103年1月29日核定成立兒童及少年福利與權益推動小組，為落實辦理CRC相關事項，由衛福部擔任幕僚機關，辦理協調、研究、審議、諮詢等相關工作。
- (五) 兒少權法第8條第1、2款明定：「下列事項，由中央主管機關掌理。但涉及中央目的事業主管機關職掌，依法應由中央目的事業主管機關掌理者，從其規定：一、全國性兒童及少年福利政策、法規與方案之規劃、釐定及宣導事項。二、對直轄市、縣(市)政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項。」
- (六) 經查，嘉義市「愛兒幼兒園」人員於106年3月間某日及同年4月12日兩度用膠帶將2歲幼童網綁在椅子上限制行動，行為人之作法，涉及人格權之重大爭議，難認符合兒童權利公約相關規定意旨，顯屬不當，惟本案例經嘉義市政府社會處調查評估結

果，亦認為尚不構成兒少權法第49條第2款「身心虐待」或第15款「其他不正當行為」之違法。對此，嘉義市政府於本院詢問時說明其調查評估之理由略以：

- 1、兒保社工人員基於專業判斷，衡酌相對人之動機、頻率及造成結果等幾個面向為判斷準據，經查，行為人的動機不是怨恨、敵對、惡意的報復或處罰，而為制止兒童對同學的咬人行為，於情急下的不當管教處理；頻率上非反覆無常；該行為未造成身體致傷，但心理傷害須再追蹤，而經兒保社工人員追蹤案童後續就醫診療情形，尚無法判定案童身心狀況與當次事件有相關性。
- 2、參照行政法院判決、大法官解釋意旨、專家學者意見，兒少權法第49條第1項第15款應屬第1款至14款例示行為類型之概括規定，同條項第1款至14款所定之行為態樣，均係非意外性、非偶發性，甚至具有反覆繼續性，超出一般社會通念可忍受，對兒童及少年之身心健全發展造成相當程度之侵害或有重大影響之危險。故第15款規定於具體個案之判斷，須其行為之惡性、情狀（對兒童及少年之身心健全發展造成相當程度之侵害或有重大影響之危險），始能認定構成該第15款概括事由所定之處罰要件，方得處以與前14款事由相同之法律效果，如此始符合責罰相當原則。第1款至第14款例示行為之共通特質，須使兒童受有身體或心理之傷害或痛苦，不利於身心健全成長，或客觀上使兒童生命、身體、健康陷於遭受惡害之危險，始符合該款規定之行為不正當性。（參照高雄高等行政法院107年度訴字第396號、505號判決意旨）。

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

(七)嘉義市政府業已說明該府社政機關認定本案尚不構成兒少權法第49條第1項各款規定之理由及依據，且此案例經本院詢問衛福部，該部亦未指摘該府所為的認定及處分有適法性及妥適性問題，是以，尚難遽指嘉義市政府所為之調查認定結果有所違誤。然而，觀諸前揭兒童權利公約對兒童之教育目標以及在幼兒期落實兒童權利公約之規定意旨，本案例中幼兒園以幼童會咬人為由，採取以膠帶將其網綁在座椅上，將其與同學隔離之作法，顯不恰當，本院諮詢時，即有幼教學者認為，膠帶並非常見的課室器具，擔心不當行為會有後遺症，唯恐被綁的幼兒在「暴力循環理論」下可能會模仿問題的解決模式，而其他目睹的幼兒會不會學習老師以暴力解決的方式，擔心其將來可能出現人際關係、對人不信賴等情緒問題。是以，本案例的行政調查結果，不僅無法藉此向教保服務人員及機構明確宣示管教行為偏差問題，促使改正，按我國兒童權利公約施行法於103年6月4日公布後已施行多年，相關

法令規定於具體個案之適用結果，卻無從追究行為人責任，亦無法就膠帶網綁幼童一事對幼兒園裁罰，實亦凸顯兒少權法令不盡周延問題。

- (八)綜上，嘉義市「愛兒幼兒園」人員以膠帶網綁2歲幼童之行為，顯然不符兒童權利公約對於兒童之教育目標以及在幼兒期落實兒童權利公約之規定意旨，惟本案經嘉義市政府社政機關評估並未構成兒少權法第49條第1項第2款「身心虐待」及第15款「其他不正當行為」之違法，囿於兒少權法並無違法性程度較輕的「不當管教」規定，幼兒教育及照顧法（下稱幼照法）又於本案行為後，方於107年6月27日修法明定對「不當管教」行為人進行處罰，嘉義市政府爰未能依法裁罰行為人，復因幼兒園非屬兒少權法所稱兒福機構，故無法以違反該法第83條第1款「妨害兒童身心健康」規定裁罰機構。按兒童權利公約施行法於103年6月4日公布後已施行多年，然相關法令規定於具體個案之適用結果，卻無從追究行為人責任，亦無法就膠帶網綁幼童一事對幼兒園裁罰，此案例的行政調查結果無法對外界明白宣示「限制人身自由或孤立」幼童之行為係屬不當管教，恐難促使教保服務人員及機構確實改正，實凸顯兒少權法令未盡周延問題，幼兒園雖為教育部主管業務，惟兒少權法為保障兒童權益之基本法，衛福部身為中央社政主管機關，且為行政院兒童及少年福利與權益推動小組辦理CRC相關事項幕僚機關，疏於主動積極與教育部跨部會研商兒童保護之立法政策，通盤檢討研議兒少權法與幼照法應否整合問題，儘速完成修法，以周全保護兒童，使其身心健全發展，實難認已善盡中央主管機關職責。

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

(一)兒少權法第49條第1項第2款「身心虐待」及第15款「其他不正當行為」，並無具體明確的認定標準，此外，同法第83條第1款又有「虐待或妨害兒童身心健康」之規定，按第49條第1項各款與第83條第1款，雖分屬對於「行為人」及「兒福機構」之違法要件規定，然而，疑似虐待或不當管教案件當有行為人，地方社政機關於具體個案中，究應如何判斷何種程度嚴重到構成第49條第1項第2款「身心虐待」或第15款「其他不正當行為」？何種程度構成

第83條第1款「妨害兒童身心健康」卻未達第49條第1項第2款「身心虐待」？相關疑義，涉及「應否對行為人加以處罰」、「疑似兒虐案件是否因判斷困難而遁入第83條第1款規定裁罰機構，或因此疏未裁罰機構」以及「不適任人員列管機制是否因而存在漏洞，致循環發生疑似虐童事件」等諸多嚴重問題，各地方社政主管機關能否公正客觀、妥適執法，允為中央社政主管機關應積極面對的重要課題，方能落實對地方執法情形之監督。

(二)發生在嘉義及臺中的將幼童以膠帶網綁或長時間限制在座椅上的2起爭議案例，地方社政機關均以「動機」、「頻率」、「兒少受傷程度」等面向進行綜合研判，雖非無見，惟行為人出於便宜行事之管教行為，是否即不構成行政責任？身心虐待應否再區分身體虐待或精神虐待等不同類型，釐訂行為應否具有反覆性，以及反覆頻率如何，始應追究行為人之行政責任？又，刑法第286條亦定有妨害幼童發育罪，而該法已於108年6月19日於第10條第7項明定「凌虐」之意義，行為不以反覆性為要件，刑事規定與行政規定的要件雖不必然相同，惟社政機關對於違法程度相對較低的行政不法要件，自我要求高於違法程度較高的刑事不法要件，其妥適性如何？均有疑義，而相關疑義事涉不適任人員之追蹤列管，衛福部本於中央社政主管機關職責，自有詳加檢討並釐訂執法標準之必要。

(三)綜上，兒少權法第49條第1項第2款「身心虐待」及第15款「其他不正當行為」，長期缺乏明確認定標準，同法第83條第1款又有「妨害兒童身心健康」之規定，不僅第一線調查處理個案的社工人員有所困擾，受害人家屬亦難信服調查結果，幼教專家則

憂心執法人員內心糾結於嚴重影響「行為人」工作權，而改依第83條第1款規定處罰「兒福機構」。衛福部雖稱已於103年10月2日函釋身心虐待之構成要件，惟查該函內容僅在重申前內政部兒童局94年8月30日所為函釋，仍有失明確，又「身心虐待」與「妨害身心健康」的法律上定義或區分標準仍有未明，難期各地社政機關執法標準齊一；又嘉義、臺中兩起將幼童以膠帶綑綁或長時間限制在座椅的爭議案例，地方社政機關均以行為有無反覆性，研判是否達到兒少權法「身心虐待」程度，然刑法已修法明定「凌虐」行為不以反覆性為要件，行政規定與刑事規定的要件雖不必然相同，惟社政機關對於違法程度相對較低的行政不法要件，自我要求高於違法程度較高的刑事不法要件，其妥適性如何，又宜否一體適用於各種兒虐類型，尚待深入檢討。衛福部未能確實檢討兒少權法執法情形，釐訂執法標準，行事作為消極，允應加強檢討改善。

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

未完成建置及運作，不適任人員恐在托嬰中心之間或托嬰中心與幼兒園之間流竄，衛福部核未善盡中央社政主管機關職責，於資訊系統順利運作前，亟應研謀補救措施。

- (一) 兒童權利公約第5號一般性意見(執行CRC第4條、第42條和第44條第6項的一般措施):「9. 委員會所確認的和本一般性意見中所述的一般執行措施，其目的是通過以下手段促進所有兒童充分享有《公約》載列的所有權利。這些手段可以是立法、建立政府一級且獨立的協調及監測機構、綜合性數據收集、提高認識及開展培訓，並制定、實施適當的政策、服務與方案。」
- (二) 104年2月4日修正公布的兒少權法第81條即已明定：「有下列情事之一者，不得擔任兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心之負責人或工作人員：一、曾犯妨害性自主罪、性騷擾罪，經緩起訴處分或有罪判決確定。但未滿十八歲之人，犯刑法第二百二十七條之罪者，不在此限。二、有第四十九條各款所定行為之一，經有關機關查證屬實。三、罹患精神疾病或身心狀況違常，經主管機關委請相關專科醫師二人以上諮詢後，認定不能執行職務。主管機關或教育主管機關應主動查證兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心負責人是否有前項第一款情事；兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心聘僱工作人員之前，亦應主動查證。現職工作人員有第一項各款情事之一者，兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心應即停止其職務，並依相關規定予以調

職、資遣、令其退休或終止勞動契約。」<sup>4</sup>衛福部應積極督促各地方社政主管機關依法落實執行。

(三)近年兒虐案件頻傳，據衛福部統計，105年至107年經各地社政機關查證屬實的兒少保護案件中，保母施虐案件高達45件。惟有關兒少權法第81條規定相關配套措施的辦理情形，詢據衛福部表示略以：104年2月4日修法明定托嬰中心等兒少福利機構人員的消極資格，其查調係本於行政程序法第19條規定，採行政合作方式向持有消極資格事證文件之機關請求職務協助，當時因認即便未修法，實務上尚無窒礙難行之處，爰無立法考量，惟歷經4年實務運作經驗顯示，地方政府透過府內橫向機制查調之作法，仍不及運用資訊化作業更具效益，爰於108年4月24日修法增訂兒少權法第81條第8項：「為辦理同條第1項各款不適任資格之認定、資訊蒐集、處理、利用、查詢及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」規定，以更符合實務運作時效。該部社家署刻正研擬「兒童及少年福利機構（含托嬰中心）人員不適任資格認定資訊蒐集及查詢處理利用辦法（草案）」，業於108年6月18日召開研商會議，初步規劃查詢系統及運用情形如下：

- 1、第81條第1項第1款所定曾犯性侵害犯罪防治法第2條第1項之罪、性騷擾防治法第25條之罪、兒童及少年性交易防制條例之罪、兒童及少年性剝削防制條例之罪，經緩起訴處分或有罪判決確定者：擬參考教育部現行查調方式，定期將查詢名

---

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

冊核轉法務部查詢，相關作業機制尚須與法務部商討。

- 2、第81條第1項第2款及第4款所定有第49條第1項各款所定行為之一以及有性侵害、性騷擾、性霸凌行為，經有關機關查證屬實者：規劃全國兒童少年安置及追蹤個案系統與該部保護資訊系統及教育部不適任教師資料庫系統為資訊介接，俾利查詢機構不適任人員相關資訊，預計於108年7月31日完成。
- 3、第81條第1項第3款所定有客觀事實認具傷害兒童少年之虞，經主管機關認定不能執行職務者：擬規劃於系統內註記為不適任人員及不能執行職務之期間。

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

(五)綜上，兒童權利公約第5號一般性意見有關執行公約的一般措施，要求締約國建立一級且獨立的協調及監測機構，收集綜合性數據，以制定、實施適當政策。近年兒虐案件頻傳，據衛福部統計，105年至107年經查證屬實的兒少保護案件，保母施虐案件高達45件。兒少權法早於104年2月4日修法明定不得擔任托嬰中心負責人或工作人員之消極任用資格，然徒有立法政策，卻無推動執行之配套措施，對於托嬰中心不適任人員的監督列管久未落實，衛福部延遲多年方務實檢討地方執行疏漏而提出修法草案，兒少權法已於108年4月24日修正增訂第81條第8項有關不適任人員資訊蒐集查詢之授權規定，然截至本院於同年7月1日詢問衛福部時，全國

托嬰中心不適任人員資料蒐集查詢系統仍未完成建置及運作，不適任人員恐在托嬰中心之間或托嬰中心與幼兒園之間流竄，衛福部核未善盡中央社政主管機關職責，於資訊系統順利運作前，亟應研謀補救措施。

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

(一)CRC第19條規定：「1. 締約國應採取一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時，不受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝削，包括性虐待。2. 此等保護措施，如為適當，應包括有效程序以建置社會規劃對兒童及其照顧者提供必要之支持，並對前述兒童不當對待事件採取其他預防方式與用以指認、報告、轉介、

調查、處理與後續追蹤，以及，如適當的話，以司法介入。」兒童權利公約施行法第2條、第3條、第5條第1項明定：「公約所揭示保障及促進兒童及少年權利之規定，具有國內法律之效力。」「各級政府機關行使職權，應符合公約有關兒童及少年權利保障之規定，避免兒童及少年權利受到不法侵害，並積極促進兒童及少年權利之實現。」兒少權法第7條第1、2項規定：「本法所定事項，主管機關及目的事業主管機關應就其權責範圍，針對兒童及少年之需要，尊重多元文化差異，主動規劃所需福利，對涉及相關機關之兒童及少年福利業務，應全力配合之。」「主管機關及目的事業主管機關均應辦理兒童及少年安全維護及事故傷害防制措施」。此外，幼照法於100年6月29日制定公布時即於第23條明定：「幼兒園教保服務人員之資格、權益、管理及申訴評議等事項，於本法施行之日（101年1月1日）起三年內，另以法律規定並施行。」

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

保服務人員通報查詢系統之建置<sup>5</sup>，惟仍應請該部持續督促地方主管機關落實辦理。

綜上所述，衛生福利部於兒童權利公約施行法自103年6月4日公布施行多年後，疏於跨部會研商、整合兒童保護之相關立法政策，且未確實檢討執法情形，釐訂執法標準，致爭議頻仍，又對於托嬰中心不適任人員的監督列管，長期空有規定卻無推動執行之配套措施而久未落實；教育部對其主管之幼兒園，未能依限完成教保服務人員消極資格立法規劃事宜，致幼兒園與托嬰中心不適任人員未能同步立法管制，就建構周全的兒童保護網而言，無異形成漏洞。兩部會的督管作為消極，致使原負有保護、教育義務的托嬰中心與幼兒園竟虐童事件頻傳，且不適任人員仍得以在托嬰中心及幼兒園間流竄，民眾失去信任而人心惶惶，確有怠失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：王幼玲、田秋堇、高涌誠

中 華 民 國 1 0 8 年 1 0 月 日

---

<sup>5</sup> 教育部於107年3月29日訂定發布「幼兒園不適任教保服務人員之通報與資訊蒐集及查詢辦法」。