

調 查 意 見

壹、案由：近年來我國人口結構面臨少子女化的現象日趨嚴重，已成為國安問題，行政院於 107 年 7 月為此提出我國少子女化對策，其中包含續推托育公共化及提高托育補助費用，以提供近便性的托育服務及提高家長送托意願。惟近來陸續爆發托嬰中心虐嬰事件，如：4 月間臺北市內湖區某托嬰中心爆發保母悶死男嬰事件、中山區某托嬰中心涉嫌虐嬰，造成小男嬰腦水腫情形及臺中市西區某托嬰中心對 6 名嬰兒施以不當的虐待行為等。究其實情及問題發生的癥結為何？目前托嬰中心之督導管理措施，是否健全、完備？源頭預防管理機制為何？政府有何具體檢討因應對策？鑑於 3 歲以下嬰幼兒係處於易受傷害且無法自我保護與表達之階段，政府為解決我國少子女化危機，加速推動托育公共化之同時，更應關注與重視托育服務品質，以確保嬰幼兒受到適當安全的照顧等，實有深入瞭解之必要案。

- 一、臺北市政府及臺中市政府對於轄內托嬰中心於 108 年 4 月間分別發生保母疑似悶死 10 個月男嬰、不當照顧、兒童被抓傷及咬傷等事件，經主管機關調查後分別依違反兒童及少年福利與權益保障法相關規定，對其負責人裁處罰鍰並勒令停辦或限期改善，對托育人員依情節輕重裁處罰鍰及公布姓名或親職教育等作為。臺北市政府及臺中市政府對所轄托嬰中心已設有查核、輔導訪視及評鑑等機制，惟上開不當照顧事件，相關托育人員雖符合專業人員資格，卻仍肇生不當托育行為；而現行法規亦未規範負責人能否同時經營多家托嬰中心，但本案連鎖托嬰中心其他分所托育人員亦有不當照顧情事。衛福

部及地方主管機關允應重視機構招募人力及管理能力，加強托嬰中心相關人員兒童保護觀念，避免不當托育事件再次發生。

(一)按兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少權法）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 條第 2 款規定：「中央主管機關職掌對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項。」第 9 條第 5 款規定：「下列事項，由直轄市、縣（市）主管機關掌理。但涉及地方目的事業主管機關職掌，依法應由地方目的事業主管機關掌理者，從其規定：……五、直轄市、縣（市）主管機關職掌兒童及少年福利機構之設立、監督及輔導事項。」第 84 條第 2 項規定：「主管機關應辦理輔導、監督、檢查、獎勵及定期評鑑兒童及少年福利機構並公布評鑑報告及結果。」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。……」是以，直轄市、縣（市）主管機關職掌兒童及少年福利機構之設立、監督及輔導事項。中央主管機關職掌對直轄市、縣市政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項。

(二)次按兒少權法第 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。三、利用兒童及少年從事有害健康等危害性活動或欺騙之行為。……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：「違反第 49 條第 1 項各款規定之一者，處新臺幣（下同）6 萬元以上 60 萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。」

（三）據媒體報導於 108 年 4 月間在臺北市及臺中市轄內托嬰中心，分別發生不當照顧事件，其中臺北市內湖區某托嬰中心於 4 月間傳出保母悶死 10 個月大男嬰悲劇，經臺北市政府社會局追查發現，還有其他保母有不當照顧行為¹；該市中山區某托嬰中心遭民眾指控保母惡意虐待 4 個月大嬰兒，監視畫面顯示保母幫嬰兒翻身時很粗魯，還打嬰兒的頭，臺北市政府社會局已介入調查釐清是否有長期不當托育行為²。另臺中市西區某托嬰中心，則遭民眾指控 2 歲幼兒身上常出現大小瘀青，經調閱監視器影像發現 2 名保母對班上其他 7 名幼童有掌嘴、巴頭、腳踢，用力推擠、拉扯幼童等不當照顧行為³。

（四）臺北市政府及臺中市政府對上述事件之處理情形：

- 1、臺北市政府社會局接獲內湖及中山區之托嬰中心兒虐事件通報後，均已派員至機構進行調查，並調閱監視錄影畫面瞭解平日機構照顧情形，調查相關人員陳述後，召開專案會議，綜合研判前述 2 家托嬰中心之托育人員，均有不當托育行為，且有明顯失職情形，違反兒少權法相關規定，依法分別就各托嬰中心失職人員違失態樣裁處罰鍰並公布姓名；2 家托嬰中心均裁處負責人罰鍰並勒令停辦 1 年⁴。另將違失情節嚴重之托育人員函送臺灣士林地方檢察署偵辦。
- 2、臺中市社會局接獲西區某托嬰中心通報兒童有被抓傷及咬傷情形後，由該府家庭暴力及性侵害防治

¹ 資料來源：聯合新聞網 <https://udn.com/news/story/7320/3759364>

² 資料來源：中央社 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201904200183.aspx>

³ 資料來源：聯合新聞網 <https://udn.com/news/story/7320/3762703>

⁴ 裁處情形詳見：衛福部社家署托育人員（保母）登記管理資訊網 <http://cwisweb.sfaa.gov.tw/>

中心（下稱家防中心）調查，並派員至該托嬰中心進行稽查。經調查後發現托嬰中心違反兒少權法相關規定，依法裁處負責人罰鍰並限期改善。家防中心並召開個案研討會開會，會中研判該托嬰中心 2 名托育人員多次對收托之 8 名兒童施以拉、拖、拍、摔等易造成兒童傷害之行為，明顯違反兒少權法相關規定，故由該府社會局依法對 2 名托育人員處以罰鍰並公告姓名⁵。

（五）針對上述托嬰中心發生不當照顧事件，地方政府檢討及因應作為：

- 1、因臺北市內湖區之托嬰中心，同一負責人於臺北市設立之連鎖托嬰中心尚有 9 家，為確保其他托嬰中心托育情形，臺北市政府社會局於 108 年 4 月 12 日函請前開系列之 9 家托嬰中心負責人，調閱 14 天監視錄影畫面，經檢視監視錄影畫面及相關人員陳述後，召開專案會議，綜合研判該連鎖托嬰中心其餘分所分別有不當照顧情形，臺北市政府社會局分別依違反兒少權法相關規定分別裁處托嬰中心負責人、托育人員罰鍰及公告姓名⁶，或裁定親職教育等。對於照顧不周未達違反兒少權法情事者，要求負責人提具改善計畫。
- 2、臺北市政府並於 108 年 9 月 1 日起，增列評鑑績優排除機制，針對如發現超收、不當對待等嚴重違規項目，不予列績優（優甲等）等第。除現行書面及實地考核外，將托嬰中心例行訪視輔導、定期不定期查訪、家長投訴查核，托嬰中心日常有無違規、是否配合限期改善等平時照顧品質之評核納入評鑑考核之評分內涵中，避免半日之評鑑時間無法窮盡實際照顧品質的問題。引導托嬰機構工作人員及主管督導人員，平日即能遵守相關兒童照顧法規，重

⁵ 裁處情形同前註。

⁶ 裁處情形同註 41。

視照顧服務品質。並加強定期查訪及訪視輔導，透過抽閱監視器畫面觀察平日照顧情形。強化機構式團體照顧專業人員間相互分工合作、及時補位、團隊工作氣氛等。

- 3、臺中市政府社會局於 108 年 4 月 30 日召開「居家托育人員及托嬰中心疑似違反兒少權法第 49 條案件業務討論會」，會議決議研議、規劃對待幼童合理範圍與標準，並由承辦該市托嬰中心訪視輔導之中臺科技大學兒童教育暨事業經營系辦理。並將稽查及評鑑結果，彙整至托嬰中心之基本資訊項目，並公告於該府社會局網站，以利家長查詢，作為選擇托嬰中心之參考依據，使托嬰中心稽查事項公開透明。

(六)由上可知，本案涉及不當照顧情事之托嬰中心，地方政府均依權責進行裁處及強化轄內托嬰中心查核、輔導訪視及評鑑等機制，然而本案連鎖托嬰中心其餘分所之托育人員亦發生不當照顧事件，機構顯有管理不當等情，且據臺北市政府及臺中市政府查復資料，上開不當照顧事件，相關托育人員係符合專業人員資格，卻仍肇生不當托育行為，凸顯托嬰中心之托育品質及管理，仍有待地方政府持續督導及強化。又，地方政府於執行查核、輔導過程中，亦發現目前無論公、私立托嬰中心普遍有專業人員聘僱不易之情形，托育人員薪資低、工時長、流動率高等照顧負荷問題，故改善勞動條件，降低師生比，留任優質托育人員於實務照顧現場，亦為亟待處理之議題，此有臺北市政府查復資料在卷可證。

(七)復據衛福部查復，各直轄市近 3 年⁷查核轄內托嬰中心違規情形統計前三多之項目為照顧人力比不符規定、主管未專職專任、人員異動或核備不實等，顯見托嬰中心最常見之違規事項，均是與照顧服務人力及照顧

⁷ 統計至 108 年 8 月底止。

負荷高度相關之項目，然而其亦為影響托嬰中心照顧品質之重要關鍵。揆諸上述，合格托育人員卻發生不當托育行為，同一系列托嬰中心其他分所亦有不當照顧情事，主管機關除應加強托嬰中心相關人員及負責人照顧專業知能及落實管理外，現行托嬰中心照顧人力比，是否導致托育人員照顧負荷沉重、壓力大，進而產生人員流動率高、招募困難等困境，均有待衛福部及地方主管機關妥為重視及因應。

(八)為協助解決托嬰中心面臨之人才難求、行政工作繁複、聘僱不易、薪資低及流動率高等困境，衛福部研擬之相關措施：

- 1、保障托育人員薪資：依 107 年 7 月 31 日訂頒之「直轄市、縣（市）政府辦理未滿 2 歲兒童托育準公共化服務與費用申報及支付作業要點」第 21 點第 2 項規定，托嬰中心之托育人員投保薪資低於 2 萬 8,000 元者，自要點施行之日起 3 年內，應至少 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。
- 2、降低托嬰中心照顧人力比，改善勞動條件：108 年 7 月 12 日召開「托嬰中心設置標準（草案）研商會議」，7 月 25 日召開「托嬰中心調降照顧人力比成本計算諮詢會議」⁸，9 月 5 日召開「兒少福利機構設置標準有關托嬰中心部分條文修正草案第 1 次研商會議」，朝研訂托嬰中心收托人數上限與設立規模及降低照顧人力比等方向規劃。
- 3、研議增加行政人力：因應收托人數較多之托嬰中心相對行政業務增加，衛生福利部社會及家庭署（下稱社家署）規劃於托嬰中心設置標準中增列一定收

⁸ 會議決議：一、降低托嬰中心照顧人力比是與會單位共識，一致希望能減輕托育人員照顧壓力，並提升托育服務品質。現階段雖有足夠符合資格之托育人員，惟符合資格者不從事托育照顧服務，或因實務經驗不足難以符合機構需求，托嬰中心面臨之托育人員量及質問題，須再分階段處理。二、托嬰中心因降低照顧人力比衍生增加營運成本及增加家長負擔之問題，因每家機構收托人數規模及托育人員年資皆會影響營運成本增加幅度，宜再廣納各界意見妥處。

托人數以上者應配置行政人力，以減少托育人員於照顧工作外之行政負荷，本項已納入托嬰中心設置標準修正會議研議，尚需取得修法共識。

- (九)又本案涉及不當照顧之托嬰中心，尚包括連鎖托嬰中心，據衛福部查復，兒少權法並未規範負責人不得同時經營多家托嬰中心，截至 108 年 8 月底止，私立托嬰中心計 911 家，其中有 74 家（占 8.12%）為連鎖型托嬰中心⁹，核定收托人數計 3,094 人。依據兒少權法第 81 條第 1 項已明定托嬰中心負責人消極資格，且 108 年 4 月 24 日修正公布之兒少權法，將建立不適任人員資料庫，可供地方主管機關事前勾稽審核。社家署亦於 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」，會中已檢討各地方政府辦理托嬰中心訪視輔導及評鑑機制、討論強化對托嬰中心之品質管理及加強連鎖托嬰中心查核運作機制¹⁰等。
- (十)綜上，臺北市政府及臺中市政府對於轄內托嬰中心於 108 年 4 月間分別發生保母疑似悶死 10 個月男嬰、不當照顧、兒童被抓傷及咬傷等事件，經主管機關調查後分別依違反兒童及少年福利與權益保障法相關規定，對其負責人裁處罰鍰並勒令停辦或限期改善，對托育人員依情節輕重裁處罰鍰及公布姓名或親職教育等作為。臺北市政府及臺中市政府對所轄托嬰中心已設有查核、輔導訪視及評鑑等機制，惟上開不當照顧事件，相關托育人員雖符合專業人員資格，卻仍肇生不當托育行為；而現行法規亦未規範負責人能否同時經營多家托嬰中心，但本案連鎖托嬰中心其他分所托育人員亦有不當照顧情事。衛福部及地方主管機關允應重視機構招募人力及管理能力的加強，托嬰中心相關人員兒童保護觀念，避免不當托育事件再次發生。

⁹ 係指同時設有 3 家以上之連鎖托嬰中心負責人數。

¹⁰ 相關機制包括：(1) 調閱近 1 個月內監視錄影畫面檢視有無不當照顧情事。(2) 除定期訪視輔導外，另每 2 週至少 1 次不定期密集查訪，如 3 個月後無異常，再依照平時安排定期查訪。

二、地方政府依據衛福部所研訂之「托嬰中心訪視輔導工作指引」、「托嬰中心評鑑作業規範參考範例」、「托嬰中心評鑑指導手冊」等，執行轄內托嬰中心之「訪視輔導」、「監督稽查」及「定期評鑑」等監督管理作為；又為防範及處理托嬰中心虐待或疏忽兒童情事，透過落實消極資格審核、不適任托育人員列管與資訊公開、兒虐案件托嬰中心退場機制、強化輔導強度、運用在職訓練課程、確實依法裁罰等作為，並研訂高風險機構指標進行加強稽查，惟地方政府執行時，仍遭遇業者反彈稽查過於頻繁、規避查訪、多次輔導仍不配合改善、限期改善完成但同一事由多次違規、稽查結果公布無據等困境。中央與地方政府仍應落實執行各項改善措施及適時研修法令，對機構之管理輔導及監督查核等作為應予並重，期使機構運作良善、擇優汰弱，俾提供優質的托育環境。

- (一)有關托嬰中心之設立、監督及輔導等事項，依據兒少權法規定，由直轄市、縣市政府辦理輔導、監督、檢查、獎勵及定期評鑑兒少福利機構並公布評鑑報告及結果。至於中央主管機關依法職掌對直轄市、縣市政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項，已如前述。
- (二)衛福部為協助直轄市、縣（市）主管機關落實監督、輔導托嬰中心，提升照顧品質及托育專業知能，透過分層分工權責促進服務效益。衛福部執行事項包括：研訂「評鑑作業規範參考範例」¹¹、研訂「托嬰中心訪視輔導工作指引」、「托嬰中心教保活動指引」¹²提供地方政府執行之參考。地方政府則依據上開參考範例、工作指引訂定評鑑辦法及項目，依轄內托嬰中心數量與立案時間分年分區規劃，並委請大專院校或專業團體聘請專家學者辦理，依法每年按季進行訪視輔導

¹¹ 社家署於 106 年委請專家學者研訂「托嬰中心評鑑指導手冊」，藉由標準化內涵以確保地方政府辦理評鑑的一致性，讓全國托嬰中心服務品質得經由評鑑更為精進。

¹² 96 年委請專家學者編撰「0-2 歲嬰幼兒適性發展學習活動綱要」，為與時俱進並激發托育人員更多創意思考，復於 106 年配合實務需求重新研訂「托嬰中心教保活動指引」，引導托育人員協助兒童日後進入幼兒園後的學習及探究奠定基礎，未來將持續視需要檢討修訂，俾利運用。

(得視實際情況增加)。另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。是以，目前國內對於托嬰中心之管理作為，無論托嬰中心有無簽約加入準公共化托育機制，均由地方主管機關依前開規定落實管理及查核。

(三)此外，為強化兒少保護，於 108 年 4 月 24 日修正公布之兒少權法，已增訂托嬰中心應裝設監視錄影設備、應建立兒少福利機構不適任人員資料庫，以及提高對兒少不當行為之罰鍰上限，衛福部為防範及處理托嬰中心發生不當照顧情事，配合修法並研議透過下列機制及作為，完善兒少保護網絡：

- 1、落實消極資格審核：依兒少權法第 81 條確實把關，托嬰中心進用工作人員或人員異動時都應先報請主管機關核准；現職人員有法定不適任情形，也應立即停止職務，違反者最重可以停辦或廢止設立許可。
- 2、落實不適任托育人員列管與資訊公開：
 - (1) 運用全國托育人員登記管理資訊系統及托嬰中心管理子系統，對曾違反兒少權法第 49 條情事之托育人員加以註記，以阻卻其再任職相關工作。
 - (2) 直轄市、縣（市）主管機關設置違反兒少權法第 49 條情事專區，公告有違法托嬰中心及不適任托育人員名單，以利家長查閱。
 - (3) 對違反兒少權法特定禁止行為處以罰鍰者建立不適任人員資料庫，以利直轄市、縣（市）主管機關事前勾稽審核。
- 3、落實違反兒虐情事之執法（退場機制）：
 - (1) 裁處罰鍰並命限期改善，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

以下並公布名稱及負責人姓名。托嬰中心拒不遵從或停辦期限屆滿未改善者，廢止設立許可。

(2) 加重對兒少不當行為處罰之罰鍰額度上限提高至 10 倍，最重可處 60 萬元，以茲嚇阻。

- 4、強化輔導強度：除落實定期或不定期訪視輔導外，並請直轄市、縣（市）主管機關分析轄內托嬰中心收托狀況，針對托育人員流動率高者、收托兒童接近滿額者、曾獲家長申訴者等，加強不定期查訪，以利及早預防。
- 5、運用在職訓練課程：托育人員每年至少應接受 18 小時在職訓練，訓練內容含括兒童保護、情緒管理與身心壓力調適等課程，可提供托育人員相關情緒支持，以舒緩其身心壓力。
- 6、強制托嬰中心裝設監視器：授權中央主管機關訂定托嬰中心裝設監視器的管理規範。
- 7、精進評鑑制度：責請直轄市、縣（市）主管機關督導托嬰中心平時即應重視訪輔及查核要求改善事項，並列入評鑑項目。同時運用評鑑機制抽訪家長對托嬰中心的服務滿意度或建議，藉由家長的把關發揮監督功能。

(四) 由上可知，中央與地方主管機關均應依法執行托嬰中心督考機制，為瞭解上開機制實際執行情形與成效，社家署於 108 年 5 月 1 日與地方政府共同召開檢討會議，會中決議由地方政府針對高風險機構¹³，加強不定期無預警查訪；同時將托嬰中心平日輔導改善情形、托嬰中心主管人員督導管理責任、托育人員流動率及抽訪家長對托嬰中心的服務滿意度或建議等事項列入評鑑項目，以使評鑑制度更能反映現場實際托育狀況，並掌握服務品質的穩定性。

¹³ 高風險機構之定義為托育人員流動率高、收托兒童接近滿額、曾獲民眾陳情或檢舉、訪輔委員建議加強稽查、評鑑丙或丁等、有須限期改善或行政處分等情事。

(五)然而，地方政府實際執行高風險機構加強不定期無預警查訪時，仍面臨下列困難，亟待解決，以落實發揮督考機制之功效：

- 1、稽查過於頻繁：托嬰中心對稽查有抗拒行為與負面情緒，認為會影響托育人員托育品質，故亦向議員陳情，請地方政府減少稽查頻率。
- 2、規避查訪：稽查時遇有中心多次規避人員查訪，聲稱人員請假等理由以規避查訪。
- 3、多次輔導仍不配合改善：輔導時托嬰中心態度強硬，雖書面或口頭配合同意改善，惟常未見改善成效。
- 4、限期改善完成後再稽查又因同一事由違規：依兒少權法第 108 條第 1 項規定，違反第 83 條第 5 至 11 款，經主管機關命限期改善後，屆期未改善再處罰鍰，部分托嬰中心經查獲如照顧比不足，經限期改善後，複查完成改善，惟嗣後再次查獲同事項，再經限期改善後複查又完成改善，相同違規情事反覆出現，小錯不斷，於法規上只能命限期改善後完成改善之機制，對托嬰中心管理強度不足。

(六)復據衛福部查復，上述困境已蒐集地方政府及民間團體意見，研議強化負責人之法律責任與管理機制及托嬰中心稽查結果公布之法源依據等，並訂於 108 年 10 月 7 日召開修法會議。至於 108 年 5 月 1 日會議決議事項，大多數地方政府已將決議事項納入評鑑指標及訪視輔導工作指引，少數縣市政府因評鑑指標已公告或甫辦理評鑑完竣，針對決議事項將列為下次評鑑項目。

(七)隨著社會型態改變，雙薪家庭愈來愈普遍，107 年家庭組成型態中，夫妻、單親及核心家庭總計 5,450,698 戶，占總戶數達 63.06%¹⁴，可知托育需求亦隨之增加。

¹⁴ 依據行政院性別平等會重要性別統計資料庫，家庭組織型態為夫妻計 1,622,177 戶（占 18.77%）、單親計 830,683 戶（占 9.61%）、核心計 2,997,838（占 34.68%），資料來源：
(https://www.gender.ey.gov.tw/gecdb/Stat_Statistics_Field.aspx)

行政院已於 107 年 7 月 26 日核定「我國少子女化對策計畫（107 年-111 年）」，以「0-5 歲全面照顧」的精神，透過擴大公共化教保服務量及建置托育準公共化機制，提供近便性的托育服務及提高家長送托意願，然而托育服務係一連串動態服務過程，其中更涉及家長可負擔之托育費用、托育人員服務品質與勞動權益、業者經營與管理目標及政府監督管理之強度等各面向，政府如何透過現有督管制度，發現及維護托育人員服務品質及薪資保障，防止照顧品質不佳之托育人員繼續任職於不同兒童及少年福利機構、托嬰中心或負責人更名繼續營業等，落實源頭把關之管理作為，係關乎家長能否安心送托之重要關鍵。是以，中央與地方政府仍應落實執行各項改善措施及適時研修法令，對機構之管理輔導及監督查核等作為應予並重，期使機構運作良善、擇優汰弱，俾提供優質的托育環境。

三、兒少權法業於 108 年 4 月 24 日修正，並新增第 77 條之 1 強制托嬰中心設置監視器，以協助主管機關及家長瞭解托嬰中心平日照顧情形，衛福部於 109 年 1 月 2 日發布托嬰中心監視錄影設備及其資訊管理利用辦法，對於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，仍有待衛福部持續督導地方政府落實執行。

（一）兒少權法於 108 年 4 月 24 日修正，新增第 77 條之 1：

「托嬰中心應裝設監視錄影設備。（第 1 項）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。（第 2 項）」並依立法院法律系統理由載明「為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，於第 1 項規範托嬰中心應裝設監視攝影系統」。基此，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，當發生不當照顧事件時，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，爰新修正之兒少權法第 77 條之 1 已強制托嬰中心應裝設監視器，並授權中央主管機關訂定相關辦法。

(二) 本案臺北市與臺中市轄內托嬰中心發生不當照顧事件，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照顧情事，惟臺北市政府表示，行政機關之行政調查權仍有限，如遇不配合提供或無法提供 14 天監視器畫面者，礙於現行法規仍無法強制取得。並建議中央研議子法時，強化監視器裝設保留日數及調閱機制，以協助第一線訪查稽核之效。對此，衛福部查復稱地方政府可依刑事訴訟法第 241 條規定，將相關案件移送檢調單位偵辦。若家長提出告訴，托嬰中心亦須配合檢警單位提供相關證據等語。可知托嬰中心之訪視輔導、稽查管理，均可透過調閱監視錄影畫面檢視托嬰中心有無不當照顧情事。

(三) 續以，兒少權法修法新增第 77 條之 1 規定托嬰中心應裝設監視攝影系統後，據衛福部查復，截至 108 年 8 月底止，全國 1,110 家托嬰中心，已完成設置者共 1,090 家，尚有 20 家未設置監視錄影設備¹⁵。衛福部於 109 年 1 月 2 日發布托嬰中心監視錄影設備及其資訊管理利用辦法，明定托嬰中心應裝設彩色監視錄影設備¹⁶，地方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¹⁷，並規範家長調閱及使用攝

¹⁵ 包括臺南市 15 家、高雄市 1 家、新竹縣 1 家、花蓮縣 1 家、新竹市 2 家（1 家已於 108 年 9 月 1 日停業，另 1 家預定 108 年 11 月 20 日歇業，新竹市政府仍函請其應於同年 10 月 24 日前完成裝設）。

¹⁶ 托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法第 3 條第 2 項：「前項設備，應具備下列功能：一、畫面為彩色、清晰可辨識。……」

¹⁷ 托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法第 7 條：「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。」

錄影資料之原則與方式¹⁸，此外相關錄影資料之保存期限至少為 30 日¹⁹，調閱攝錄影音資料時，其處理、保存及利用，均應遵守個人資料保護法相關規定，以維護當事人隱私。是以，對於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、保存方式與期限及其他相關事項，仍有待衛福部持續督導地方政府落實執行，以達保護幼兒安全與發生兒虐事件案件時，得以查釐清事實並保全證據。

四、兒少權法第 81 條已明定托嬰中心負責人或工作人員之消極任用資格，再於 108 年 4 月 24 日修正公布並增訂同條第 6 項機構聘僱工作人員前加強審核之義務，及第 8 項有關不適任人員資訊蒐集查詢之授權規定，惟「全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統」尚未與教育部「全國不適任教育人員通報及查詢系統」完成介接，亦未能分析不適任人員之不適任原因，難以進一步研議相關防治對策，教育部允應儘速完成相關資訊系統建置及介接，俾利各主管機關審核及把關，完善兒少保護網絡。

(一)依據 108 年 4 月 24 日修正公布之兒少權法，其中第 81 條已規定兒童及少年福利機構之負責人或工作人員消極資格，同條第 5 項：「主管機關應主動查證兒童及少年福利機構負責人是否有第 1 項各款情事；兒童及少年福利機構聘僱工作人員之前，亦應主動查詢，受請求查詢機關應協助查復。」同條第 6 項：「兒童及少年福利機構聘僱工作人員前，應檢具相關名冊、資格證明文件影本、切結書、健康檢查表影本、最近 3

¹⁸ 托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法第 8 條第 1 項：「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。知悉之日已逾第 5 條第 3 項規定資料保存期限且刪除者，托嬰中心不予提供。」同條第 2 項：「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。」同條第 3 項：「第 1 項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。」同條第 4 項：「前項取得之攝錄影音資料，其處理、保存及利用，應遵守個人資料保護法相關規定，確保資料安全並防止外洩，以維護當事人之隱私權益。」

¹⁹ 托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法第 5 條第 3 項：「第 1 項第 2 款影音資料，應至少保存 30 日；資料之查閱及刪除，應作成紀錄。」

個月內核發之警察刑事紀錄證明書及其他基本資料，報主管機關核准。主管機關應主動查證並得派員檢查；人員異動時，亦同。」同條第 8 項規定：「為辦理兒童及少年福利機構第 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。」第 105 條之 1：「兒童及少年福利機構違反第 81 條第 5 項或第 7 項規定者，由設立許可機關處新臺幣 5 萬元以上 25 萬元以下罰鍰，並命其限期改善，屆期未改善者，得按次處罰；必要時並命其停辦或廢止其設立許可。」故新修正之兒少權法已增列機構聘僱工作人員應主動查證其資格，違者將予以開罰，並授權中央主管機關制訂兒童及少年福利機構不適任人員資訊蒐集查詢之規定，以從源頭進行管理，防止不適任人員再任職兒少福利相關工作。

(二)查衛福部社家署因應 103 年 12 月 1 日起實施居家托育登記制度，開發「全國托育人員登記管理資訊網」，並建置托嬰中心子系統，透過平台協助地方政府督導托嬰中心並進行管理，因應 108 年 4 月 24 日新修正之兒少權法，托育人員如有違反兒少權法第 49 條規定者，地方政府應依兒少權法第 97 條處罰，並將違法人員於全國托育人員登記管理資訊系統及托嬰中心管理子系統以身分證統一編號註記，以阻卻其再任職兒少福利相關工作。截至 108 年 8 月底止全國托育人員登記管理資訊系統及托嬰中心管理子系統，註記曾有違反兒少權法第 49 條情事，經依第 97 條規定處罰之托育人員計 53 人。

(三)因應新修正之兒少權法，衛福部除將建立不適任人員資料庫外，另研議與教育部「全國不適任教育人員通報及查詢系統」勾稽，以利直轄市、縣（市）主管機關事前勾稽審核。惟查，社家署雖於 108 年 8 月 5 日行文教育部，申請將「全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統」與「全國不適任教育人員通報及查詢系統」

資訊系統介接，惟據衛福部查復稱，教育部因應前開新修正之兒少權法，系統進行改版、需新增查調對象及範圍，尚未完成介接²⁰。可知目前因相關不適任人員系統尚未完成介接，故缺乏不適任人員其不適任原因之相關分析，亦不利各界查調及瞭解兒童及少年福利機構負責人及工作人員有無不適任之情事。有鑑於近來托嬰中心及幼兒園疑似虐童事件頻傳²¹，相關法規既已明定托嬰中心負責人及工作人員消極資格，並要求建置不適任人員資料庫，惟衛福部及教育部相關資料庫尚未完成介接，就建構周全的兒童保護網而言，無異形成漏洞，教育部允應儘速落實辦理，以完善兒少保護網絡。

(四)綜上，兒少權法第 81 條已明定托嬰中心負責人或工作人員之消極任用資格，再於 108 年 4 月 24 日修正公布並增訂同條第 6 項機構聘僱工作人員前加強審核之義務，及第 8 項有關不適任人員資訊蒐集查詢之授權規定，惟「全國兒童少年安置及追蹤個案管理系統」尚未與教育部「全國不適任教育人員通報及查詢系統」完成介接，亦未能分析不適任人員之不適任原因，難以進一步研議相關防治對策，教育部允應儘速完成相關資訊系統建置及介接，俾利各主管機關審核及把關，完善兒少保護網絡。

五、自 101 年進行幼托整合後，幼兒園可收托 2 歲以上至小學前幼兒，托嬰中心收托 0 至 2 歲嬰幼兒，然而現階段公立及非營利幼兒園供給量仍難滿足家長需求，且幼兒園係以學期制入學，致部分幼兒年滿 2 足歲後，未能順利銜接至幼兒園就讀，托嬰中心雖可延長收托 1 年，家長卻因孩子已年滿 2 足歲，無法繼續領取每月最低 6,000 元托育補助，不利減緩家長育兒負擔。衛福部已

²⁰ 社家署 108 年 8 月 5 日社家幼字第 1080600788 號函。另 109 年 1 月 20 日再詢衛福部，教育部仍未與該部完成介接。

²¹ 本院 108 內調 0089 調查報告、108 內調 0092 調查報告。

於 109 年 1 月做了調整，然，教育部增加 2 歲專班之政策才能落實支持年青家庭育兒的迫切需求，行政院允宜督促所屬就 2 至 3 歲幼兒托育服務與補助，妥為因應，以符合民眾需求。

- (一)依據幼兒教育及照顧法第 3 條定義，幼兒指 2 歲以上至入國民小學前之人。兒童及少年福利機構設置標準第 5 條第 2 項規定：「托嬰中心已收托之兒童達 2 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 1 年。」是以，托嬰中心可收托達 2 歲未進入幼兒園者，期間不得逾 1 年，作為托嬰中心銜接至幼兒園學期制之緩衝期。
- (二)復據行政院核定之我國少子女化對策計畫（107 年－111 年），其中「0-5 歲全面照顧」之目標，發展托育準公共化政策²²，支持父母兼顧育兒與就業。其中建置準公共機制推動期程分為兩階段，107 學年度起於 6 直轄市以外之縣市²³先行辦理，108 學年度方擴大於全國推行。另自 108 年 8 月 1 日起，針對家庭綜合所得稅率未達 20%且未就讀公共及準公共化幼兒園之 2 至 4 歲兒童，補助每月 2,500 元育兒津貼。此外，依據「直轄市、縣（市）政府辦理未滿 2 歲兒童托育準公共化服務與費用申報及支付作業要點」規定，0 至未滿 2 歲幼兒送托與政府簽訂公共或準公共化合作契約之單位，方符合請領托育補助資格。
- (三)經查，目前各地方政府提供之托育服務收托概況及收費上限，其中 2 歲至未滿 3 歲幼兒，收托於私立托嬰中心有 3,162 人，收托於準公共中心則有 2,374 人，至於托嬰中心收費上限各縣市略有不同，約在 1 萬 2,000 元至 2 萬 2,000 元間。教育部雖已將擴大公立及非營利幼兒園供給量為主要推動工作項目，然現階

²² 托育準公共化政策主要設計主軸包括 1. 提供家長可負擔的托育服務；2. 提升專業托育服務品質；3. 支持家長安心工作與確保托育人員穩定收托的就業機會，並以建置普及且近便性高的公共照顧體系為最終目的。

²³ 未包括轄內無私立幼兒園之連江縣。

段公共或非營利幼兒園供給量，仍難以滿足家長需求，此有本院調查報告²⁴可證。本院實地履勘時，托嬰中心業者亦表示，由於幼兒園幼幼班（2 至 3 歲）師生比為 1：8，小班為 1：15，導致業者基於成本考量，設立幼幼班之意願恐怕不高，且部分幼童在滿 3 足歲時，因學制關係尚無法順利銜接進入幼兒園²⁵，遑論滿 2 足歲幼兒即能順利協接至幼兒園就讀等語。然而，若滿 2 足歲幼兒滯留托嬰中心，亦產生排擠其他未滿 2 歲幼兒接受公共及準公共托育之機會，均不利建構友善育兒環境。再者，以家長可領取之育兒津貼或托育補助觀之，幼兒滿 2 足歲前，如送托準公共托嬰中心，托育補助依家庭經濟條件每月可補助 6,000 元至 1 萬元不等的托育費用²⁶，但幼兒滿 2 足歲後，如未進入幼兒園就讀，續留公共托育或準公共托嬰中心，家長僅能領取育兒津貼 2,500 元²⁷，家長托育支出無疑相對提升。

（四）衛福部既已於 108 年 11 月 7 日召開記者會表示，規劃延長托育補助至未滿 3 歲，對於滿 2 歲幼兒續留公共托育、準公共保母或準公共托嬰中心，仍給予托育補助，自 109 年 1 月起，凡滿 2 歲幼兒續留公共托育、準公共保母或準公共托嬰中心時，在未滿 3 歲前，將可享有送托公托的托育補助每月 3,000 元、準公共保母或準公共托嬰中心每月 6,000 元的托育補助，以利家長有充分的時間銜接幼兒園的就學。另教育部潘文忠部長也提出，為持續增加 2 歲專班，將以 OECD 國

²⁴ 案由：政府各相關部會對各類育兒相關津貼補助及以實物給付為主的育兒措施、非營利幼兒園等措施，是否能符合現今民眾需求仍有檢討之必要案（108 內調 0042）。

²⁵ 幼兒教保及照顧服務實施準則第 4 條：「幼兒園教保活動課程之起訖日期，第一學期為 8 月 30 日至翌年 1 月 20 日，第二學期為 2 月 11 日至 6 月 30 日。……」

²⁶ 家長送托保母及私立托嬰中心，符合收費、教保人員薪資、訪視輔導（評鑑）、建物公共安全、托育人力比、托育服務品質等要件，一般家庭：最高 6,000 元/月；中低收入：最高 8,000 元/月；低收入：最高 10,000 元/月；第 3 名以上子女：加發 1,000 元/月。

²⁷ 0 至 4 歲育兒津貼，領取資格為綜所稅率未達 20% 的家庭、未正在領取育嬰留職停薪津貼、未接受公共、準公共化托育服務。發放金額：（1）0-2 歲（一般家庭：2,500 元/月；中低收入戶：4,000 元/月；低收入戶：5,000 元/月；第 3 名以上子女：加發 1,000 元/月），107 年 8 月起實施。（2）2-4 歲（一般家庭：2,500 元/月；第 3 名以上子女：加發 1,000 元/月），108 年 8 月起實施。

家 2 歲平均入園率 33% 為政策努力的目標，預計至 113 年增加 2 歲專班 800 班²⁸，與衛福部共同合作支持年輕家庭育兒。是以，行政院允宜督促所屬，落實相關政策之推動，完善 2 至 3 歲兒童之托育及照顧服務，以協助減緩家庭育兒之經濟與照顧負擔，達到使國人願生、能養之目標。

(五) 綜上，自 101 年進行幼托整合後，幼兒園可收托 2 歲以上至小學前幼兒，托嬰中心收托 0 至 2 歲嬰幼兒，然而現階段公立及非營利幼兒園供給量仍難滿足家長需求，且幼兒園係以學期制入學，致部分幼兒年滿 2 足歲後，未能順利銜接至幼兒園就讀，托嬰中心雖可延長收托 1 年，家長卻因孩子已年滿 2 足歲，無法繼續領取每月最低 6,000 元托育補助，不利減緩家長育兒負擔。對此，衛福部已於 109 年 1 月回應此項補助需求，開始做了調整，然，教育部增加 2 歲專班之政策，才能落實支持青年家庭育兒的迫切需求，行政院允宜督促所屬就 2 至 3 歲幼兒托育服務與補助，妥為因應，以符合民眾需求。

²⁸ 「2 歲就學利多，托育補助延長、增加 2 歲幼兒入園機會，衛、教二部通力合作支持年輕家庭育兒」新聞稿。資料來源：衛福部網站 <https://www.mohw.gov.tw/cp-4251-50184-1.html>（查詢日期：108 年 12 月 8 日）

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請衛福部、臺北市政府、臺中市政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二、三，函請衛福部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見四，函請教育部確實檢討改進見復。
- 四、調查意見五，函請行政院督導所屬確實檢討改進見復。
- 五、調查報告送請本院人權保障委員會參考。
- 六、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：江綺雯、孫大川

