

糾正案文

壹、被糾正機關：教育部。

貳、案由：教育部採行之評鑑與稽查督導措施，未能有效防範幼兒園一再發生不當對待幼兒事件，亦欠缺檢討與評估，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

《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。

而聯合國兒童權利委員會於《CRC》第13號一般性意見書³，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，委員會並以最強烈措辭強調，

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 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。

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。

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。

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)⁴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	A幼兒園教保員涉嫌強迫餵食、毆打等虐待兒童行為。
案2	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	C幼兒園教師責打及禁止幼童如廁情事。
案4	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	E幼兒園教保員拍打、不當對待多名幼童案。
案6	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	G幼兒園教保員涉以不當方式對待多名幼兒案。
案8	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，邀請專家學者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

⁴ 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。

地方政府及機關陸續補充資料到院，已調查完畢。

本案調查發現，《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，確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、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。

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

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。……。」

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。

二、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，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

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)。

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)」。

資料來源：整理自教育部查復資料及內政部網站。

三、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。

依據現行《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：

(一)評鑑方式難以有效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，

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。

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。

- (二)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

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。

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)。

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		其他	教育相關 科系	非教育 相關科系			
			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。

(三)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 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 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。

(四)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。

(五)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。

(六)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：

- 1、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。
- 2、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。

綜上所述，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，而教育部為防範不當對待事件，雖透過評鑑，以及補助人力並督導各地方政府辦理稽查工作，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，且該部對於實際執行情形亦欠缺檢討與評估，顯見其未能善盡監督之責，核有違失，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

蔡崇義

張菊芳