

議題研析

一、題目：兒童受虐事件之聯繫與通報機制整合問題研析

二、所涉法律

兒童及少年福利與權益保障法

三、探討研析

(一) 台灣平均每 9 分鐘通報 1 件、每日超過 11 人列入兒少保護案件

近日台北市 1 名 2 歲林姓男童疑遭母親餓死在家中廁所的新聞事件引起國人高度關注。今 (107) 年從 3 月苗栗縣 4 月大男嬰遭父親施暴造成骨折、5 月彰化女童疑遭姨丈虐待至死，到 9 月新竹市男童受虐案等，每次發生兒童受虐事件 (下稱兒虐事件) 都引起社會極大震撼。我國早在民國 62 年就制定「兒童福利法」，民國 100 年則完成修正「兒童及少年福利與權益保障法」(下稱本法)，該法第 5 條第 2 項規定：兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護。在我們啟動法律保護兒童免受虐待及或疏忽照顧即將邁入 46 年的前夕¹，兒虐事件卻依然層出不窮。

據衛生福利部 (下稱衛福部) 統計顯示，去 (106) 年疑似遭受不當對待的兒童少年保護通報案件有 5 萬 9,912 件，107 年第 1、2 季也有 2 萬 9,211 件，平均不到 9 分鐘發生 1 件²；若以開案人數來看，每天有超過

¹ 兒童福利法於民國 62 年 2 月 8 日總統台統(一)義字第 620 號令制定，並自公布日起實施。

² 106 年度通報件數合計 59,912 件，107 年第 1、2 季通報件數合計 29,211 件。衛生福利部統計

11 人列入兒少保護案件。再深入分析受虐死亡的兒童人數及其原因，可以發現遭父母(監護人、照顧者)虐待死亡的人數，約為死亡人數的一半；且施虐者高達 76% 為父母(含養父母)，以不當管教達 41% 最高，其次是疏忽以及身體虐待³。統計也發現，兒虐事件多是來自家庭的暴力，因其「隱匿性」，或被認為是「家務事」，更讓外界難以隨時注意、預防，甚至是介入。一般而言，兒童少年保護事件的黑數約為通報量的 3 到 6 倍，⁴換言之，真正受虐人數可能遠超過想像。

(二) 各主管機關相關指標評估共通性有待釐清

以近日的林童案例而言，其骨瘦如柴，長期處於營養不良狀況，21 歲生母領有重大傷病證明卡，屬中度智能障礙者，檢警懷疑林童是因母親長期罹病，導致未能善盡照顧和養育責任而喪命。其母北上工作前曾被嘉義縣政府列為「高風險家庭」；但疑因個案北上符合「遷移外縣市」的結案指標而結案，未被相關單位持續追蹤、列管而使得悲劇發生。

在衛福部訂頒「兒童及少年高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」中，個案建議之結案指標包括：(一) 積極結案指標-處遇目標達成，如案家整體功能改善；主要照顧者或替代照顧者照顧功能改善；兒少身心發展與適應狀況改善；以建構案家周邊的部分社會支持體系；已獲得公部門之支持資源等項；及(二) 一般性結案指

處資料，網址：<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-2985-113.html>，瀏覽日：107/11/16。

³ 同註 2。106 年度開案人數為 4,135 人。死亡人數為 27 人，遭父母(監護人、照顧者)虐待死亡為 13 人。施虐人數 3,977 人中，遭父母(養)施虐人數為 3,031 人。受虐類型 4,135 人次中，不當管教為 1,691 人次。

⁴ 彭宣雅、李樹人，兒虐悲歌／兒虐黑數多 約為通報的 3 到 6 倍，聯合晚報，第 A6 版，107/3/29。

標，如遷移外縣市；案家失聯或行方不明；家庭危機關鍵人或兒少死亡；發生兒少保護事件，並已轉入兒少保護系統；已有其他機構提供穩定之兒少及家庭服務；其他等。

另依「兒童及少年保護通報與分級分類處理及調查辦法」第 16 條第 2 項但書規定，同一兒童及少年通報案件有二以上直轄市、縣（市）主管機關受理通報者，以兒童及少年住居所在地之直轄市、縣（市）主管機關處理。同條第 3 項，通報案件處理後，得視案件需要，移轉由兒童及少年住居所在地之直轄市、縣（市）主管機關為後續處遇或輔導；兒童及少年無住居所者，得移轉由所在地之直轄市、縣（市）主管機關為後續處遇或輔導。

以 106 年度為例，「案家搬遷/案件屬他轄」約占總結（轉）案人數的 10%，惟此一案例顯示，目前本法在執行上，包括結案指標的認定與通報案件處理後之移轉，其實存在極大的行政裁量空間，且缺乏統一的認定標準及共通性。個案一旦經原受通報處理的主管機關認定結案後，即無須移轉，亦無通報問題，其結案指標評估標準更有待釐清，這樣的機制設計，難防漏網之魚。

（三）跨區域、縣市之個案缺乏合作協調整合機制

依本法第 53 條規定，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，係所謂的「責任通報」人員，其於執行業務時知悉兒童及少年有遭受相關傷害情形

時，應立即通報直轄市、縣（市）主管機關，至遲不得逾 24 小時；另按同法第 100 條規定，如違反前揭規定而無正當理由者，將被處以罰鍰。

同法第 54 條也規定，前開人員再加上村（里）長、公寓大廈管理服務人員等「責任通報」人員，於執行業務時知悉兒童及少年家庭遭遇經濟、教養、婚姻、醫療等問題，致兒童及少年有未獲適當照顧之虞，應通報直轄市、縣（市）主管機關。第 54 條之 1 則加入司法警察官、司法警察、檢察官或法院為「責任通報」人員。

準此，目前本法對於「責任通報」人員及通報機制上雖已有相關規定，惟屬本法第 53 條的「兒少保護個案」與第 54 條的「高風險家庭」之通報機制係採雙軌模式，責任通報人員須填報不同之通報表，加以個案一旦納入保護、安置、處遇或輔導流程後，後續因個案移轉管轄之通報機制及跨區域網絡單位間的合作協整合機制，因法未有明定，更容易被忽略，尤其在個案因遷徙、行蹤不明時，更容易造成無法挽回的傷害。

（四）現行網絡單位業務聯繫機制之橫向整合有待加強

依本法第 6 條規定，該法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。由於兒少保護牽涉範圍廣，幾乎含括社政、教育、衛生、民政、勞政、警政、戶政、文化、財政等單位，為求各單位整合協調，本法第 10 條即規定，主管機關應以首長為召集人，邀集兒童及少年福利相關學者或專家、民間相關機構、團體代表及目的事業主管機關代表，協調、研究、審議、諮詢及推動兒童及少年福利政策。

本法中央主管機關衛福部依法設置「衛生福利部兒童及少年福利與權益推動小組」，負責兒少保護發展及整合規劃等事宜；行政院也設置「行政院兒童及少年福利與權益推動小組」；各直轄市與縣市地方政府則依據「兒童及少年高風險家庭通報及協助辦法」第 7 條之規定，設有相關兒童及少年福利與權益促進會或政策諮詢委員會等組織，並定期召開業務聯繫會報。

依「行政院兒童及少年福利與權益推動小組」設置要點規定，其任務之一即包括「涉及兒童及少年福利與權益保障相關事項，經主管機關協調機制處理後，仍需協調之重大事項處理」，惟「經主管機關協調機制」所指為何？法有未明。在實務上，此種屬於政策協調、研究、審議、諮詢及推動性質的任務編組型組織，較難處理實際執行面的問題。而各直轄市與地方政府雖各自設有定期召開之業務聯繫會報，但召開時間從 3 個月到半年均有⁵，難以處理危急的個案協調，而各主管機關橫向單位之權責劃分與跨區域或縣市間之整合問題，更有待釐清。

四、建議事項

幼小的孩童一旦遭受虐待或被刻意忽略，心靈會有創傷，長大可能會內化成憂鬱、躁鬱，也可能會外化成施暴者，對社會也會造成負擔⁶。每年的 11 月 20 日是「世界兒童日」，希望能以行動來改變每個弱勢兒童的未來，爰提出以下建議：

⁵ 依各設置要點規定，行政院為 4 個月；衛福部、台南市、桃園市政府為 6 個月；台北市政府為 3 個月；高雄市、新北市政府為每年 4 次；台中市政府為每年至少 2 次；宜蘭縣每年至少 3 次。

⁶ 鄭郁蓁，社會景氣差，助長悲劇發生，中國時報，第 A3 版，107/9/24。

(一) 宜於本法增訂跨區域、縣市之整合機制

行政院業已核定「強化社會安全網計畫」⁷，各地方政府均有類似整合型安全網等服務，惟成效未見，亦未見跨區域、縣市的整合協調機制。兒虐事件的處理，涉及社政、衛生、教育、民政、警政、戶政、勞政、移民等網絡單位，如何確保各單位間的整合、協調，避免出現「漏接」現象，將可讓兒少保護網絡更加完善。

爰此，建議於本法增訂跨區域、縣市整合機制的相關條文，明定設置跨區域、縣市整合機制、加強跨區域網絡單位業務聯繫、釐清權責分工與任務指派，並協調建立指標的全國一致性評估標準與共通性，以減少類似個案發生。

(二) 宜建立全國通報機制管理整合平台

現行本法依據個案性質而制定不同的通報表，而後則進行不同的評估及開案流程，各主管機關間亦制定不同事件之相關通報，加上責任通報來源與個案差異，易因認定標準不同或需跨單位協調通報受理單位，而錯失保護的黃金時間。

因此，建議應建立整合衛政、社政、教育及警政等通報機制，並建置更有效的全國通報機制管理整合平台，透過數據化管理，在個案通報、開案、評估、派案、處遇、輔導、轉介及結案等階段，都能與各系統進行勾稽比對、強化追蹤且密切聯繫各網絡單位流程與進度，讓

⁷ 行政院於 107 年 2 月 26 日核定「強化社會安全網計畫」(107-109 年)，見行政院重要政策公告，<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/6e7e91d8-483d-4b88-8501-7f787092e002>，瀏覽日：107/11/21。

兒虐事件的通報機制更加完善。

(三)宜建立制度性社會支持網絡

目前兒虐事件的通報來源，仍以社工、警察、教育及醫護等「責任通報」為主，以 106 年度而言，占總通報件數 85% 以上⁸。但在社福體系人員不足、案件負荷量極大的情況下，除了責任通報機制人員外，一般民眾依本法第 53 條第 2 項規定，也應共同協力通報，才能共同建構兒童安全網，守護國家未來的主人翁。

目前除了事發後的通報與救援外，風險因子的預警機制也逐漸受到重視，要防範兒虐事件的發生，除加強親職與照護意識外，也建議應持續加強宣導兒少保護的全民意識、強化基層社區聯繫網絡、整合通報機制、專責與事權統一的組織、公私部門協力等各面向，積極建立制度性的社會支持網絡，同時加強網絡單位新事實追蹤通報及跨領域專業團隊的適時介入，方能有效防範兒虐事件的不斷發生。

撰稿人：蔡琮浩

⁸同註 2，106 年度通報件數合計為 59,912 件，屬責任通報件數為 51,092 件。