

--

僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：3051

議題研析

一、題目：從比較法觀點談兒少托育人員適任性評估之法制問題

二、議題所涉法規

兒童及少年福利與權益保障法

三、背景說明（緣起）

112 年¹12 月間發生民間團體媒合出養兒童疑遭保母虐死之重大案件，引發社會關注²；涉案托育人員嗣經法院判處重刑³，相關社工近日亦經地方法院依過失致死罪判 2 年徒刑⁴。此件悲劇凸顯現行居家托育人員之資格審查偏重形式要件，欠缺對人格特質與情緒管理之實質評估，難以及時辨識風險。依兒童權利公約（CRC）所揭示之兒童最佳利益原則，國家對替代性照顧兒童負有加強保護與持續監督之責⁵。另監察院亦指出，居家式托育服務登記證制度，對於取得資格至辦理登記提供托育服務，時間間隔過長者，似缺乏於其提供托育服

¹ 本文有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

² 張子午，割割之死背後 1：聯繫斷裂的公務機器裡，缺乏一致監管標準的保母托育系統，The Reporter，113 年 3 月 21 日，網址：https://www.twreporter.org/a/problems-behind-a-boy-death-in-nanny-care?utm_source=facebook&utm_medium=fanpage，最後瀏覽日期：115 年 4 月 24 日。

³ 陳耿閔，快訊／割割案二審維持原判！高院說話了：原審無違誤，東森新聞，115 年 1 月 27 日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E5%BF%AB%E8%A8%8A-%E5%89%B4%E5%89%B4%E6%A1%88%E4%BA%8C%E5%AF%A9%E7%B6%AD%E6%8C%81%E5%8E%9F%E5%88%A4-%E9%AB%98%E9%99%A2%E8%AA%AA%E8%A9%B1%E4%BA%86-%E5%8E%9F%E5%AF%A9%E7%84%A1%E9%81%95%E8%AA%A4-025500310.html>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 24 日。本案 2 位涉案托育人員於 115 年 1 月 27 日經二審高等法院維持原判，分別處無期徒刑及 18 年徒刑

⁴ 張曼蘋、林琮恩、沈能元，割割之死 專家：把關兒少安全 須訂評核機制，聯合新聞網，115 年 4 月 17 日，網址：<https://udn.com/news/story/123967/9446885>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 24 日。

⁵ 衛生福利部，聯合國兒童權利公約中文版，103 年 11 月 20 日，網址：<https://crc.sfaa.gov.tw/PublishCRC/CommonDetail?documentId=45733006-3802-4A3F-BBA1-91D23E1195AE>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 24 日。

務前加強相關照顧專業或實務訓練之機制及配套措施，允應檢討研議改進措施⁶。

四、問題爭點

據報導，過去 10 年來，已有約 40 名孩童疑似因托育照顧問題而死亡⁷，此一令人遺憾之統計數據反映現行制度仍存若干關鍵缺口：首先，資格審查機制主要以證照、訓練及無不良紀錄等形式要件為核心，欠缺對托育人員人格特質與情緒管理能力之實質評估⁸；其次，第一線社工依法執行通報與調查程序時，因製作調查報告等行政作業繁重⁹，以致壓縮專業評估與現場觀察之時間與量能¹⁰；再者，現行強制介入機制多以「有客觀事實認有必要者」為要件，對於托育人員規避訪視或拒絕配合之情形，仍欠缺即時且具效力之處置方法¹¹。

五、探討研析

針對上述問題，或可參考德國、英國及日本等國家經驗，供我國對托育人員的適任性評核制度參考借鏡。

(一) 他山之石，可以攻錯

1. 德國：人格適任性 (Persönliche Eignung) 之實質評核

⁶ 監察委員新聞稿，臺北市發生男童割割於出養期間遭保母虐待致死案，權責機關未踐行兒童最佳利益原則保全割割生存發展權利，監察院通過葉大華、王幼玲、張菊芳委員調查報告，監察院，114 年 5 月 29 日，網址：https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&s=34118，最後瀏覽日期：115 年 4 月 24 日。

⁷ 張子午，同註 2。

⁸ 居家式托育服務提供者登記及管理辦法第 5 條規定：「托育人員不得有下列行為：一、虐待、疏忽或違反相關保護兒童規定之行為。二、收托時間兼任或經營足以影響其托育服務之職務或事業。三、對托育服務為誇大不實之宣傳。……」

⁹ 兒童及少年保護通報與分級分類處理及調查辦法第 7 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關就通報案件進行分級及分類後，應儘速指派人員進行訪視調查及為必要之處置，並提出調查報告。但其他法規另有規定者，從其規定。（第 1 項）前項調查，應包括下列事項：一、第一類：對兒童及少年訪視調查紀錄、安全評估結果及後續處置建議。二、第二類：當事人敘述及調查訪談過程紀錄、相關事證、調查結果及處理建議。三、第三類：相關聯繫或查詢紀錄。（第 2 項）第一項調查報告提出之期限，如附表。（第 3 項）」

¹⁰ 王秀燕，〈兒童及少年保護網—網絡機制的運作與困境〉，《社區發展季刊》，第 139 期，101 年 9 月，頁 121。該文指出兒童少年保護網絡的困境之一為：第一線社會工作人員深怕觸法，竭盡所能上線填報相關資訊，然而系統繁雜、瑣碎，除了有打調查報告的壓力外，還有月報、季報等，占去太多時間，影響需訪案的頻率與專業服務品質。

¹¹ 兒童及少年福利與權益保障法第 70 條之 1 第 1 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關或受其委託之機構、團體、專業人員，進行前條訪視、調查及處遇遭拒絕，合理懷疑兒童及少年有危險、危險之虞或有客觀事實認有必要者，直轄市、縣（市）主管機關得請求警察機關對於住宅、建築物或其他處所為即時強制進入或為其他必要處置。」

德國社會法典第八編 (SGB VIII)「兒童及青少年福利」，其中第 43 條規定，有關兒童日托許可證之核發首重「人格適任性」(Persönliche Eignung)¹²。地方青少年福利局 (Jugendamt) 在審核托育服務申請人之資格時，除依德國聯邦家庭部 (BMFSFJ) 頒布之《居家托育實務手冊》(Handbuch Kindertagespflege)，透過申請人照顧動機與兒童觀、壓力韌性、教育觀點及合作意識等四大指標進行相關深度面談，實務上亦會審核是否擁有適合兒童的場所，及要求提供刑事紀錄證明等與兒童福利和免受暴力侵害有關訊息¹³。

2. 英國：合適性檢查 (Suitability Checks) 與社會監督

英國根據托育法 2006 (Childcare Act 2006)，透過獨立教育標準局 (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, Ofsted)，實施高度密集之合適性審查 (suitability checks)¹⁴，並透過犯罪紀錄調查及限制僱傭局 (Disclosure and Barring Service, DBS) 查核相關背景，若被認為與保護兒童相關，即便未經定罪的嫌疑紀錄，亦予以揭露，並由 Ofsted 公開審查結果¹⁵，藉由資訊透明與社會監督機制，加速不適任人員之辨識與退場。

3. 日本：背景資料庫與行政權之強化

日本參考英國 DBS 制度，於 2024 年通過《兒童性暴力防止》(こども性暴力防止法)，強制要求學校、幼兒園及認可保育園托育機構與特定服務者須查核員工之性犯罪紀錄，並建立全國性資料庫以防杜不適任者跨區流動¹⁶；同時在《兒童福祉法》架構下，地方政府得依

¹² 德國《社會法典第八編》(SGB VIII) 第 43 條，網址：https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/_43.html，最後瀏覽日期：115 年 4 月 29 日。

¹³ Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend，德國聯邦家庭部，網址：<https://handbuch-kindertagespflege.fruehe-chancen.de/>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 29 日。

¹⁴ Legislation.gov.uk, Childcare Act 2006，網址：<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/21/contents>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 29 日。根據 Childcare Act 2006 第 3 條及第 34 條規定，所有居家托育人員 (Childminders) 均須向 Ofsted 辦理登記，並須通過嚴格之「合適性檢查」。

¹⁵ GOV · UK, Checks you can make on someone's record，網址：<https://www.gov.uk/dbs-check-applicant-criminal-record>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 29 日。

¹⁶ 兒童家庭廳 (こども家庭庁)，該法正式名稱為：学校設置者等及び民間教育保育等事業者による児童対象性暴力等の防止等のための措置に関する法律，網址：<https://www.cfa.go.jp/policies/child-safety/efforts/koseibouhou>，最後瀏覽日期：115 年 5 月 1 日。

法實施臨時檢查與突擊訪視，以確保托育情形之即時掌握，並賦予地方政府依法之突擊檢查權¹⁷，確保觀測資訊不因預約訪視而失真。

(二)我國法制建議

綜上，針對我國未來托育人員的適任性評核，爰建議如下：

1. 落實替代性照顧之品質監測機制

建議參考聯合國「替代性照顧準則」，將國家對家外安置個案之保護與持續監督之責予以法制化。針對提供照顧之受託人員，建立定期的心理健康評估與專業支持機制，確保符合兒童最佳利益。

2. 完善人格適任性評估之子法配套規範

建議參考德國青少年福利局經驗，針對托育服務申請人，除了考核托育環境，應納入教育動機、心理韌性及情緒調節等評估標準，確保其人格特性，足以適任國家保護義務之要求；並於相關子法中建立標準化之評估工具，作為執業登記與定期換照之必要評核標準，以強化從源頭篩選適任人員之機制。

3. 賦予行政機關實質之現場實地訪查權

建議明文賦予主管機關行政調查權之規定。針對規避訪視或拒絕配合之情形，賦予訪視人員依法「不經預告」進入現場實地訪查權，以解決目前因「預約」訪視可能導致的資訊失真問題。

4. 建置具動態預警功能之全國托育人員履歷系統

參考英國 DBS 制度等國際經驗，建置中央層級之托育人員履歷系統，整合刑事紀錄與行政處分資訊，並具備即時動態勾稽功能。透過資訊系統之聯防，防堵不適任人員跨區流動，落實監察院對兒少保護社會安全網「一主責，多協力」之要求。

撰稿人：黃薇蓉

¹⁷ 《兒童福祉法》(兒童福祉法)第 59 條及第 59 條之 2 賦予都道府縣知事對於未經許可的托育設施擁有報告徵收、現場檢查(立入調査)及改善命令的權限。網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/322AC000000164>，最後瀏覽日期：115 年 5 月 1 日。