論設置「少年輔導委員會」之天道、善意、悖理與明白

周愫嫻

108年少年事件處理法修法，其中第18條明確規定少年「曝險行為」（舊法稱「虞犯行為」）需由少年輔導委員會（下稱「新制少輔會」）先行輔導，輔導無效時，才移請少年法院處理，新制少輔會將於112年起在全國實施。此項修法係企圖授權重生民國66年已經存在的舊制少輔會。本文欲處理本項修法可能引起的三個待處理之連動議題：修法前後少輔會的法源根據對其角色的影響、新制少輔會需解決的三大難題，以及未來如何檢驗新制少輔會修法品質與行政輔導成效。

壹、修法前後的少年輔導委員會角色

一直到民國66年各縣市警察局下成立「少年輔導委員會」（下稱「舊制少輔會」）之前，我國行政部門沒有兒童或少年犯輔導或處遇之相關中央及地方主管機關。對於涉及「犯罪、觸法、虞犯、偏差、非行、不良」等行為的兒童少年，除學校教師之管教外，並無家庭、社區之服務或輔導。

舊制少輔會的設置，法源依據為108年少年事件處理法修訂前之舊法第86條第4項，該項規定「少年不良行為及虞犯之預防辦法，由行政院會同司法院定之。」在前條委任立法授權下，民國61年，由當時的司法行政部（現法務部）、教育部、內政部共同訂定並發佈「少年不良行為及虞犯之預防辦法」。該辦法中的第11條第1項又規定了「各直轄市、縣市政府應設置少年輔導委員會，綜理規劃並協調推動預防少年犯罪之相關事宜。」

民國66年，內政部依照該辦法函頒「少年輔導委員會設置及實施要點」，在各縣市設置「少年輔導委員會」，並由警察局局長擔任總幹事，少年隊隊長擔任執行秘書，並可聘請1至3名幹事，負責此項

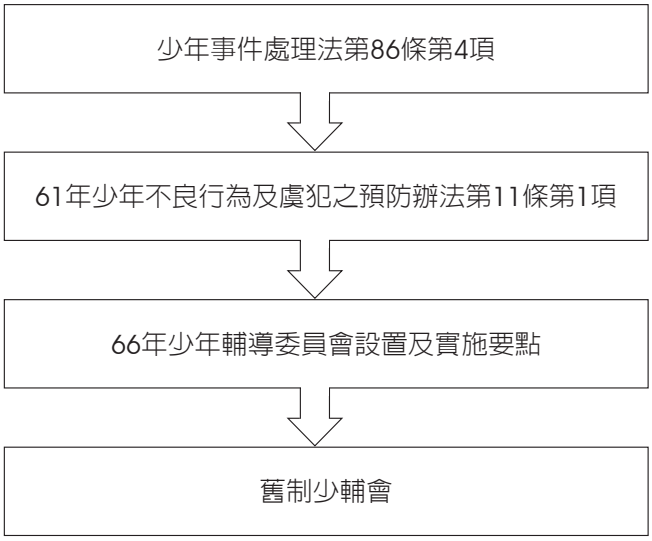

圖 1　舊制少輔會的法源依據

業務（參閱圖1）。

民國六〇、七〇年代，當時臺灣「社會工作」或「心理師」專業均未發達，故由警察局下的少年隊來「輔導」，可能是「最接近」的專業選項。少年輔導委員會設置及實施要點第4點，規定了舊制少輔會輔導之少年對象為（一）經常逃學、逃家在外遊蕩。（二）失學、失業或失養。（三）參加不良幫派組織有滋事之虞。（四）施用毒品。（五）其他需協助輔導。所以舊制少輔會輔導除所謂不良及虞犯少年外，尚需處理學校教育、失業或失養、毒品處遇等社會問題，舊制少輔會不論是直接服務、間接服務，或即使僅擔任跨網路之協調諮詢功能，均已經超越了警察機關的專業範圍。也因此，早期舊制少輔會常以「管訓」方式管教少年，或以輔導之名，使少年成為其績效來源（中華警政學會，2019）。後人有批評舊制少輔會以輔導之名，行警察威權管理「不良」兒童少年之實者，雖也能符合當時的少輔會風貌，但本文認為臺灣的學術與專業體系，一直到八〇年代，所謂的輔導、心理治療、社工方法、精神醫學、矯正處遇等才逐漸開始展開，在一個連培養人才的學術界對專業定義都不清楚的時代，責備舊制少輔會的警察色彩，從歷史脈絡中來解析，未顯公平。

舊制少輔會的新展開，是民國108年大幅修正的少年事件法（司法院，2019）。本次修法，新制少輔會正式納入少年事件處理法中。修訂的少年事件處理法中的第18 條第 2 項至第 6項規定略以，「曝險少年」採行政先行制度，由新制少輔會承接

處理（參閱圖2）。如此一來，明確揭示了少年法院之司法機關處理「曝險行為」少年為最後手段性。且新制少輔會的法源，就此獨立於少年事件處理法86條第4項（參閱圖2）之外，不必然與該條項下未來可能修訂的「少年偏差行為之預防辦法」相關聯。

新制少輔會法定應輔導對象為少年事件處理法修法後第3條之規定「曝險行為」少年。其包括三款行為：（一）無正當理由經常攜帶危險器械。（二）有施用毒品或迷幻物品之行為而尚未觸犯刑罰法律。（三）有預備犯罪或犯罪未遂而為法所不罰之行為。但即使具有前述行為之少年，需被認定為有保障其健全自我成長之必要者（亦即通說之「需保護性」），才由新制少輔會輔導之。至於新制少輔會是否需輔導觸法少年，少年事件處理法並未有明確規定，但少年法院可根據該法第25條「少年法院因執行職務，得請警察機關、自治團體、學校、醫院或其他機關、團體為必要之協助。」新制少輔會可能為少年法院請求協助之「其他機關或團體」之一，至於是否接受少年法院請求，可由新制少輔會依照其地方資源自行評估。新制少輔會之組織運作，依據少年事件處理法修法後之第18條第8項，立法者認為因目前人力、經費不足，未能立即開始，故設定日出條款於112 年7月1日開始施行新制少輔會。

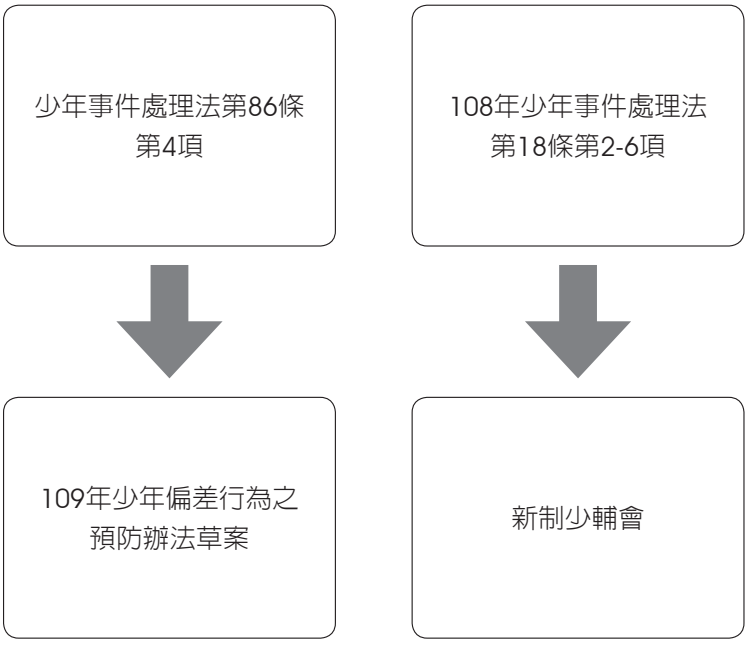

圖 2　新制少輔會的法源依據

從前述簡單歷史回顧來看，少年事件處理法修法後，新制少輔會至少面臨三個必須調整之角色。第一，縮小了法定輔導對象為曝險行為少年。亦即新制少輔會至少需具備輔導處遇曝險行為少年之專業，且需具備能夠評估這些少年之「需保護性」及擬定個別處遇計畫之能力。第二，過去曾經以行政協調幕僚規劃為主職的舊制少輔會，在少年事件處理法修訂後，還必須兼具直接服務或直接輔導的能力。第三，新制少輔會需具備與少年法院對接之功能，亦即經任何跨網絡或新制少輔會輔導未成功曝險少年，需由新制少輔會移請少年法院處理，其他機關不再具有將曝險少年移請少年法院處理之權力。另一方面，少年法院請求協助之個案，新制少輔會是否給予行政與輔導協助，也需與法院建立一套合意及平等的標準與機制，免除日後產生機關間相互推卻、卸責之實，漏接了需要保護或協助之少年。故新制少輔會工作人員，須瞭解司法處理程序及專業，行政與司法需有平等之對接關係及專業能力。

貳、新制少輔會的難題

新制少輔會在民國108年修法至112年實施之間，有四年的準備期，比起當時民國61年制訂辦法至66年開始實施的五年準備期，差異不算大。但臺灣在六〇年代至當前，法治架構、行政分工、少年特質、專業領域的變化均大，四年內仍有以下三大難題需克服。

一、輔導曝險少年專業之爭

新制少輔會遇到的第一個問題是與警察機關的關係不再如從前緊密，且其他輔導曝險少年之專業也不斷新生及強化。新時代中，輔導處遇曝險少年顯然可以不再從屬於警政機關。但因少年事件處理法中無明訂新制少輔會主管機關，也導致了其主管機關不明或被各機關推託等未能解決的議題（周愫嫻、李茂生、黃宗旻，2020）。但若新制少輔會被法律賦予的角色，非屬偵辦犯罪的警察機關專業，那應該屬於當前哪一種專業呢？在2020年刑事警察局委託的研究報告中可以看見，各縣市參與焦點團體討論的社政、警政、教育、衛政、毒品危害防制中心、福利服務中心等代表，均稱無輔導曝險少年之專業，難以擔當此重責大任。

當前臺灣真無輔導曝險少年之專業領域與人才嗎？當然，以臺灣當代學術與各種專業的快速發展，心理學、輔導學、教育學、犯罪學、社會工作均可以是輔導行為問題少年之專業相關者，或具有專業上的「親近性」。以社會工作專業為例，根據美國社會工作師學會的定義，「社會工作是一種以促進社會變遷、發展、合作，及增強個人與社區權能之實務導向之專

業。」，且該學會將社會工作區分為幾個重要工作領域：「老人、兒童、臨床（專業於評估、診斷、處遇、預防精神病患、情緒、行為問題者、醫療、少數族裔、非異性戀者等）」（美國社工師協會網站，2021）。以此項標準而言，輔導觸法、偏差或曝險等行為之少年，並非全無專業。又根據學生輔導法第4條第2項規定各地學生諮商輔導中心，負責專業業務之一就是「支援學校輔導嚴重適應困難及行為偏差之學生。」，該法肯認學校老師、輔導老師、諮商中心的心理師、社工師具備輔導行為偏差學生之專業。學生輔導法第6條也論及「三級輔導」，其中第2項第3款規定「三、處遇性輔導：針對經前款介入性輔導仍無法有效協助，或嚴重適應困難、行為偏差，或重大違規行為等學生，配合其特殊需求，結合心理治療、社會工作、家庭輔導、職能治療、法律服務、精神醫療等各類專業服務。」處遇性輔導是在一級發展輔導或二級介入輔導無效時採用的方法，該條文也肯認了具備此項輔導相關專業，還包括了家庭輔導、職能治療、法律、精神醫療等領域。

以曝險行為中比例最高使用三、四級毒品少年輔導為例，從實務觀察，目前各縣市處理社區兒少毒品方案者，多屬政府委託辦理的民間機構，在民間機構服務這群兒少者，多數為社會工作專業，部分為心理輔導或犯罪預防專業。再觀察各地舊制少輔會受雇人員，也以社會工作專業背景為主。前述現況也代表多年來，社會工作專業早已全面性在實務現場服務或輔導觸法、曝險及偏差行為少年。

2020年刑事局委託的報告提及，研究團隊舉行之設置新制少輔會主管機關之焦點團體會議中，各縣市代表包括社會工作專業人員，均稱無輔導觸法或曝險少年專業訓練（周愫嫻、李茂生、黃宗旻，2020）。但不論從法規、專業自我認定或實務面來看，相關專業領域，怎會與輔導曝險行為不相關？有關無輔導曝險少年專業之難題，背後真正的難處，反而是相關機關有無接納此項業務的雅量？所以，新制少輔會的主管機關與資源配置之爭，恐非關專業有無，而是中央與地方政府介於專業與政治之間的政策選擇。

二、新制少輔會服務對象模糊化

第二個難題是新制少輔會可能被賦予超越少年事件處理法外，更多的責任。如圖2所示，新制少輔會已然與少年事件處理法第86條第4項少年偏差行為之預防脫勾。新制少輔會若依法職責設置並工作，應無違和之處。但若政府決定給予更多職責，其真的可能置身於外？

刻於110年2月24日行政院修訂公告的「少年偏差行為預防及輔導辦法」，將少年偏差行為樣態分為十五種（內政部，2021a）。從行政院內部舉辦的座談會紀

錄可以看出，行政院規劃將兒少偏差行為分為四類（第一、二、三（3-1、3-2）、四類），第一類為觸法行為，第二類為曝險行為，第三類為偏差行為，又分為兩種3-1、3-2，第四類為兒童觸法、曝險及偏差行為。行政院也規劃未來的行政分工，少年若有3-1類行為，亦即與有犯罪習性之人交往；參加不良組織；加暴行於人或互相鬥毆未至傷害；藉端滋擾住戶、工廠、公司行號、公共場所或公眾得出入之場所；於非公共場所或非公眾得出入之職業賭博場所，賭博財物；深夜遊蕩，形跡可疑，經詢無正當理由者；以猥褻之言語、舉動或其他方法騷擾他人；無正當理由跟追他人，經勸阻不聽；其他損及他人權益或公共秩序之行為等九種行為，且無學籍者，轉交新制少輔會輔導（內政部，2020b）。若加上少年法院請求當地少輔會協助輔導觸法少年，新制少輔會可能需承接除曝險行為外的其他「觸法或偏差行為」少年輔導，服務對象似有過度擴張之虞。

如圖3所示，新制少輔會法定核心業務是「蛋黃區」（曝險少年），但除了觸法少年亦可能接受少年法院請求給予協助輔導外，尚可能被規劃承接輔導少年偏差行為之預防辦法中之部分「偏差行為」。這些偏差行為除原舊少年事件處理法的刪除之四目虞犯行為外，還增加了五種樣態之偏差行為。且最後一種「其他損及他人權益或公共秩序行為」範圍最大又最模糊。也就是說，新制少輔會除舊制少輔會的功能外，且還需增加輔導更多樣態「偏差行為」少年。「蛋黃區」糊成了主軸不清楚之「蛋花湯」，除增加專業複雜度外，若各縣市新制少輔會資源無法增加，恐讓輔導「蛋花湯」的難度雪上加霜。且此例一開，未來行政機關是否利用行政權力，任意擴張新制少輔會服務對象，不無疑慮。

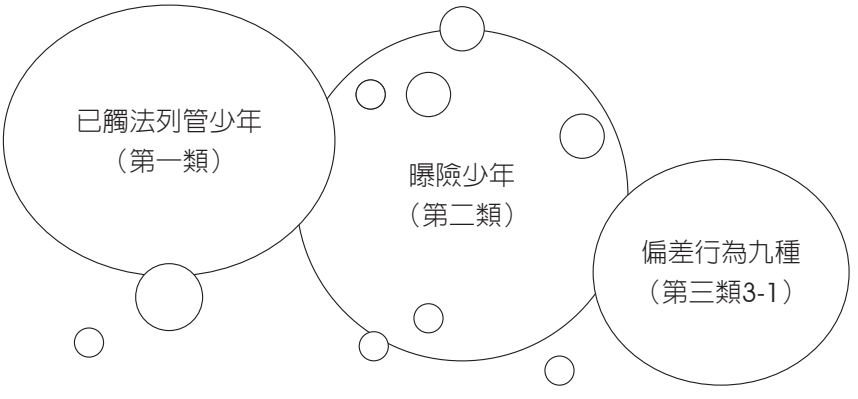

圖 3　新制少輔會可能輔導對象

如何在被行政機關指定的額外責任區上，劃定新制少輔會的界線？又如何拒卻少年法院可能請求之輔導協助？這是行政、司法權力平衡，也是專業與政治交錯之處。目前唯一可期待者，可能是在未來新制少輔會的組織規章中明文訂定其職權界線與服務標準，才能避免因其他因素導致專業服務變動不居。

三、新制少輔會與其他相關資源的重疊過高

新制少輔會法定服務對象為曝險少年，輔導及輔導策略需審酌少年的「需保護性」。有關審酌內容，法定用語並不一致。新修訂少年事件處理法第3條第2款規定「前項（亦即觸法及曝險少年）第2款所指之保障必要，應依少年之性格及成長環境、經常往來對象、參與團體、出入場所、生活作息、家庭功能、就學或就業等一切情狀而為判斷。」再者，少年事件處理法第19條規定「少年法院接受移送、報告或請求之事件後，應先由少年調查官調查該少年與事件有關之行為、其人之品格、經歷、身心狀況、家庭情形、社會環境、教育程度以及其他必要之事項，於指定之期限內提出報告，並附具建議」另外，少年事件處理法第52條第1項規定「對於少年之交付安置輔導及施以感化教育時，由少年法院依其行為性質、身心狀況、學業程度及其他必要事項，分類交付適當之福利、教養機構、醫療機構、執行過度性教育措施、其他適當措施之處所或感化教育機構執行之，受少年法院之指導。」不論是認定少年是否有保障之必要、少年調查官需調查事項、或少年安置輔導或感化教育之處遇適用，其調查項目目的雖不同，但仍應以證據為基礎，統一指涉概念。本文將法條用詞，歸納為五大項：

（一）「犯行」

（二）個人身心狀況：品格、性格等

（三）家庭史：經歷、家庭功能、家庭情形等

（四）教育史：教育程度、就學、學業程度等

（五）社會史：經常往來對象、參與團體、出入場所、生活作息、社會環境、就業等

前述五大類代表立法者與司法實務者在設計時，應瞭解觸法、曝險行為樣態為少年問題的「表徵」，真正需要被評估的是少年之犯因（或犯根）及其需求。刑法、少年事件處理法、偏差行為預防辦法的「犯行」或「偏差行為」以行為樣態分類，不脫離懲罰之精神，但「處遇或輔導」這些少年，需以其犯因為準，才能解決根本問題。分析少年之犯因，可找到其反覆偏差行為之常態，洞悉常態，就會明白能修復者，輔導之，不能者（註1），無法妄作。這也是多行數窮，不如守於根的道理。

至於五大犯因，與犯罪學相關文獻略有出處，但雖不中亦不遠已（Andrews and Bonda, 2010）。以臺灣為例，25%的觸法學生犯了50%觸法行為（周愫嫻、林育聖，2020）。英國的研究則發現少年犯的再犯率為40%，其中30%曾使用毒品，而使用毒品的少年犯中又有30%中輟生，曾經有過各種創傷經驗者占了80%，其中有40%為家庭暴力創傷經驗（周愫嫻，2020）。這些簡單的犯罪學統計透露的訊息是，五大犯因需更為細緻調查，譬如「犯行」需瞭解其初次曝險行為、多重行為、頻率、速度、嚴重性等。個人身心狀況除品格、性格外，其智力、疾病史、物質濫用、童年創傷、反社會人格傾向、反社會態度也需瞭解。家庭史除經歷、家庭功能、家庭情形外，家庭暴力經驗也是評估項目之一，社會史內需調查親密關係發展。更為重要的，需至少依照前述五大項目，評估風險因子與保護因子。倘若未來新制少輔會仍須輔導未具學籍少年之九種「偏差行為」，理論上，其需求與處遇評估，也應適用前述五大項目及風險因子評估，再行決定少年是否有「保障」或「輔導」之必要或需要，方才得出如何輔導或處遇之建議。得出此項結論，或許可以在本文提及的第一與第二難題的政治與司法之間，找到劃定服務範圍之根據。

解析新制少輔會可能輔導對象之評估項目後，我們立即可以發現另一個難題，這些評估項目與處遇建議，可能與其他機關現有功能高度重疊。圖4是本文略微盤點新制少輔會可能與各種輔導資源之相關性。如圖4所示，輔導觸法或曝險少年（或偏差行為少年），其背後需要解決之議題，可能與衛政機關（主管少年毒品、疾病、自殺、身心狀況等議題與資源）、社福機關（主管少年家庭議題與資源）、毒品危害防制中心（主管少年毒品議題與資源）、家庭暴力暨性侵害防治中心（主管少年家庭暴力或其他被害議題與資源）、教育機關（主管少年教育、就學議題與資源）、警察機關（主管協尋、逮捕觸法與曝險少年）、原住民族機關（主管原住民社區、家庭或少年議題與資源）、更生保護團體（具有更生少年之就急、就養、就學、就醫、就業等資源），被害保護團體（協助被害兒少或家庭議題與資源）、以及民間自行創辦之服務或輔導機構等高度關連。而這些高度關連的資源早已存在且行之多年，承擔了許多曝險少年犯因調整與輔導之工作，如果新制少輔會功能僅為轉介或連結這些資源，那麼也許具備「個案管理」專長即可擔當。但難題是，修法後的少年事件法似乎對新制少輔會有直接輔導的期待，又無權力整併相關資源，被行政機關賦予更多的輔導對象或職責，且恐難以拒卻司法機關的請求。

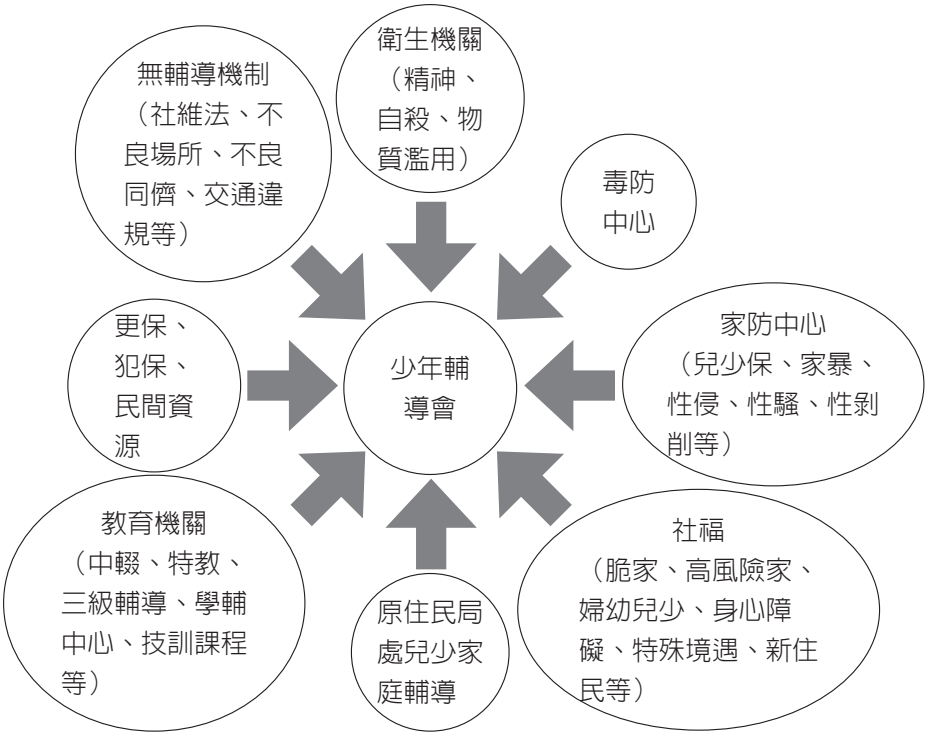

圖 4　新制少輔會與其他資源的相關性

責任擴大，資源不到位，顯無法達成任務。但責任擴大，資源重疊，也可能無法達成任務。若正面評價資源重疊，可說是多管齊下，補充加乘，相互助益。但若產生非正面效應，如搶績效、推事務、浪費公帑、複雜化行政流程、疊床架屋，則即使設置了新制少輔會，也毫無額外實益。

參、檢驗新制少輔會的成效

既然少年事件處理法已經修正，縱使面對前述三大玄妙的難題，112年設置新制少輔會是法定工作。又立法院高度期待新制少輔會在修法後，提升其效能，司法院也期待新制少輔會能讓司法成為曝險少年之最後手段。故不論未來各地方政府新制少輔會之組織章程設計、地方或中央機關挹注資源多寡，不論主管機關為何，新制少輔會立法品質與行政執行，未來終需面對成效評估的檢驗。

在112年之後的數年，我們要如何檢驗新制少輔會的立法與執行成效？當然最直接而簡單的指標之一，必然是能否降低當地少年之初次、再度曝險或觸法行為。但是新制少輔會可以擔當此重責大任嗎？又兩者之因果關係為何？新制少輔會尚未

完成設置，兩問題尚無答案。

可能影響各地曝險或觸法少年人數或盛行率，至少包括地方政府除少輔會外其他相關資源，地方民間資源，少年人口數，加上各地相關機關對觸法、曝險、偏差少年行為之通報、處理等之作法與積極度差異、以及各機關輔導對象是否有法律授權之強制力（如：相關法律授權輔導學習偏差、中輟、虐待、家暴、性侵害、性剝削被害保護等少年），除非新制少輔會被給予更多資源、法定賦予強制輔導權或限縮其服務對象，否則實難以將少年觸法、曝險、偏差初犯與再犯率全數問責於新制少輔會。

立法立意良善，但無行政配套，或將立法品質歸責為行政機關，是為空洞立法。各縣市行政資源不同，中央主管行政機關未能因地制宜，填補差異，是為中央行政失職。地方相關資源重疊，未能整合，浪費資源，且徒增被輔導或服務少年的困擾。目前從事觸法、曝險或偏差少年輔導工作人員，聲稱無此專業，賦權增能即可補足，何來未戰先退之理？司法欲去卻曝險少年之標籤作用，採行政先行，但未來若無法與新制少輔會在平等基礎上合作共行，目前全國少年法院每年少了數百曝險少年案件，不消幾年大約三至四成將再度轉入少年或成人司法機關，徒勞無功。

少年犯非一日誕生，需要諸多風險條件與缺乏保護條件累積堆疊而成。這些犯因，簡單而言，就是集「窮、病、傷、智、反（反社會性格傾向、態度、行為）、損友」之大成。少年若具備多重犯因，等同於高度「破碎之人」，是「碎片少年」，而摔破少年者通常非少年自行招致。本文認為傾國家力量，去修補碎片少年，是天道。立法創造新制少輔會，主管這些修補功能，是善意。但期待新制少輔會修補所有的碎片少年，不務實地解決前述專業、授權、資源整合三大難題，是悖理。又即使前述三大難題解決了，國家機關還是需要能區辨碎片少年輔導之能與不能，光是懲罰少年必然無效，不兼顧評估少年對社會的危險性及需求，而期待社區輔導翻轉所有碎片少年，也是違常。「知常不妄作」，此為明白。

（本文作者為國立臺北大學犯罪學研究所特聘教授）

關鍵詞：少年輔導委員會、曝險少年、少年偏差行為

註　釋

註1：本處所指「不能輔導」者，係其需保護性若以地方政府之輔導能力力有未逮或無效，如觸犯其他犯罪，有醫療、生理或特殊教育需求、或需以其他手段暫時與環境隔離者。

參考文獻

中華警政學會（2019）。2019年6月28日「論少輔會在曝險少年行政先行之處理」圓桌論壇會議紀錄。2019/6/28。http://www.acpr.org.tw/PDF/Panel_20190628_Exposure%20juvenile.pdf。2021/1/20作者讀取。

內政部（2020a）。〈少年偏差行為預防及輔導辦法〉（110年公告）。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0080209。2021/4/19作者讀取。

內政部（2020b）。〈兒少偏差行為流程圖〉（109年公告）。https://www.youthrights.org.tw/sites/www.youthrights.org.tw/files/109%E5%85%92%E5%B0%91%E5%81%8F%E8%A1%8C%E6%B5%81%E7%A8%8B%E5%9C%96%28%E7%B0%A1%E5%A0%B1%E9%99%84%E4%BB%B6%29.pdf。2021/1/20作者讀取。

司法院（2019）。〈修正「少年事件處理法部分條文」〉（108年6月19日以華總一義字第10800062201號令公布）。http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=474213。2021/1/22作者讀取。

周愫嫻（2020）。〈英國輔導偏差及曝險少年之司法行政機制考察〉，《法律扶助與社會期刊》5。頁1-23。

周愫嫻、李茂生、黃宗旻（2020）。《少年輔導會設置辦法》。內政部犯罪防治中心委託研究研究報告。

周愫嫻、林育聖（2020）。《2017-2019年M市校園犯罪預防分析》。M市教育局委託研究報告。

美國社工師協會（2021）。https://www.socialworkers.org/。2021/1/20作者讀取。

Andrews, D. A., and Bonta, J. (2010). The psychology of criminal conduct (5th ed.). New Providence, NJ: LexisNexis Matthew Bender.