

行政先行：各國警察機關 協處少年輔導措施之探討

胡中宜

壹、前言

因應《聯合國兒童權利公約》、《利雅德準則》，我國於2019年6月通過《少年事件處理法》修正，其中焦點係對於微罪初犯的少年盡量減少司法檢控的標籤作用，並採取行政先行措施進行處遇輔導，明文規範法院於執行職務時，以及對於少年有監督權人、少年之肄業學校、從事少年保護事業之機關或機構知有第3條第1項第2款之情形者，得通知少年住所、居所或所在地之少年輔導委員會處理之；少輔會應結合福利、教育、心理、醫療、衛生、戶政、警政、財政、金融管理、勞政、移民及其他相關資源，對少年施以適當期間之輔導。

如何強化少年輔導委員會功能，是政府未來施政重點，根據許福生（2017）在《少年虞犯轉向行政先行處遇》研究的建議，我國少年虞犯近年呈現增加趨勢，虞

犯少年的行為問題，主要以經常逃學逃家與施打煙毒或麻醉藥品以外之迷幻物品為最多，合計占九成以上，加上《大法官釋字第664號》後，強調行政先行並限縮少年虞犯範圍，因此須強化少年輔導委員會在少年事件處理的角色功能，並充實少年輔導人力與提升專業能力，以協處少年虞犯或曝險行為。國際上有關以警察為基礎的犯罪、虞犯少年社區轉向已有許多經驗，例如北美、英國、澳洲以警察主導的少年轉向計畫（Wilson, Brennan, & Olaghere, 2018）；日本的「少年警察」組織與輔導措施（李茂生，1992；李亨明，2006）；香港「警司警誡條例」下為輕微犯罪的青少年所提供的「社區支援服務計畫」（胡中宜，2013）；以及澳門的「違法青少年教育監管制度」（胡中宜，2014）以及德國相關轉向制度（胡中宜，2005）。

至於輔導成效如何？依據最新國外一項報告指出（Wilson, Brennan, &

Olaghere, 2018) , 「以警察發起的社區轉向」(Police-initiated diversion) , 對於微罪少年的輔導以及防止未來的不良行為有其正面的效果, 這個系統性的文獻回顧研究, 比較18歲以下少年參與傳統處遇與以警察主導的轉向做法之效果, 在19個評估計畫中, 有13個運用隨機控制設計, 6個使用準實驗設計, 這些研究從1973年至2011年間進行, 大多數在美國、加拿大、澳洲和英國進行, 證據顯示是正向的, 有效減少少年未來的犯罪行為, 假設傳統處遇的再犯罪率是50%, 轉向計畫的再犯罪率則約為44%。這項系統性回顧的結果支持了由警察協處的轉向輔導對於曝險少年是有幫助的。雖然, 長久以來對於少年警察的角色定位有所爭議, 但現行少年輔導委員會在協處偏差與曝險少年工作之執行角色是無庸置疑。因此, 本文希冀援引國際上警察機關協處少年微罪、虞犯、曝險行為之做法, 提供我國政策研議參考。

貳、日本以警察為基礎的少年輔導措施

一、法制

根據日本少年法(2019)定義犯罪、觸法及虞犯少年統稱為「非行少年」。「虞犯少年」於日本2005年版少年法修法過程中, 因警察爭取擴大對虞犯事件之

調查權限, 但國會擔心警方過度介入虞犯少年調查, 侵害少年隱私, 最後並未通過。因此, 警察發現虞犯少年時, 應直接將少年移送至家事裁判所, 不過若考量少年狀況, 認為兒福機制更適合少年時, 也可以直接移送至依據日本兒童福利法所設立之官方兒童相談所提供安置、暫時性保護等服務。但受到兒童福祉優先及司法謙抑精神影響, 虞犯實際進入司法審判的並不多, 而家事法院實際上審判者多屬於危險性較高、情節較重大的虞犯行為(丁嘉玉, 2019)。

日本兒童福祉法(2018)第12條規定, 都道府縣政府必須建立兒童相談所。除14歲以上之犯罪少年外, 任何發現需要保護之兒童, 必須向市町村、都道府縣所設置之福祉事務所或兒童相談所通知。對於未滿14歲之觸法及虞犯少年, 限於經都道府縣知事或兒童相談所長之移送, 家庭裁判所始得為審判; 保護處分執行中, 對未滿14歲之少年未經都道府縣知事或兒童相談所移送程序, 縱新發現有得為保護處分之明確資料時, 為保護處分之家庭裁判所應以裁定撤銷該保護處分。換言之, 日本少年法承認都道府縣知事或兒童相談所長擁有對未滿14歲觸法及虞犯少年的絕對先議權。2007年少年法修法賦予警察對未滿14歲觸法少年的法定調查權, 且規定對重大犯罪事件, 警察於調查後應將觸法少年移送兒童相談所, 而兒童

相談所所長受理後，除非經調查而認定無移送必要，否則原則上必須將少年移送家庭裁判所審判（簡色嬌、賴恭利、王以凡，2010）。

督道府縣發佈《少年非行防止・保護総合対策推進要綱》，作為少年服務之工作準則（京都府警察局，2010）。警察機關為妥善解決問題並促進少年的健康發展，縣政府、市政當局、教育委員會、學校、家庭法院、檢察院、兒童諮詢處、福利辦公室和其他少年履行與健康發展有關的職責的機構，及為兒童的健康發展開展志願活動的少年監督員、兒童委員會成員、保護官員以及其他人員加強合作。另外，《少年警察活動規則》是依據平成14年國家公安委員會規則第20號訂定（國家公安委員會，2018），主要目的為預防和保護少年犯罪，促進少年健康發展的警務活動。依法成立少年支援中心，係是警視廳、道府縣警察本部的內部組織，具有專業知識和技能的青年工作人員或警務人員，是由警長和地區總部定義的組織。而且，日本警視廳轄下設有生活安全局，並主理以警政為基礎的犯罪少年預防政策，例如全國各地的縣警察局設立青年支援中心，並與學校、兒童諮詢中心和其他組織密切合作，提供諮詢、街頭指導活動、康復活動、受害者支持活動、宣傳活動，並根據各自專業分工，提供少年指導和建議（日本警察廳，2019）。

二、計畫內容

以警察為基礎少年輔導措施，包括少年諮詢、街頭輔導、復原活動、體驗活動、被害少年協助、犯罪預防班、宣傳活動等（日本警察廳，2019）。（1）少年諮詢（少年相談），少年支援中心和警察局中需要具有專門知識的警務人員能提供少年和父母有關的家庭、學校、犯罪問題的指導。除諮詢外也提供電話或電郵的「少年電話角」。（2）街頭指導，為防止青少年犯罪、飲酒、吸煙、深夜遊蕩等行為，進行適當的指導和建議。警官和志工在街頭提供相關指導，聚焦少年可能的聚會市區和公園。（3）積極聯繫可能再犯的少年及監護人，提供指導和建議。根據少年的情況鼓勵參加活動、學習和工作。（4）確保少年社會參與的機會，透過體育、農業和烹飪體驗，與相關組織及社區合作。（5）對於遭受性犯罪或受欺凌少年，由心理學背景指導員提供諮詢，以減少精神損害。（6）預防少年受網路犯罪的影響，與學校組織合作，派遣警員到學校內，開辦預防濫用毒品班。（7）開展宣傳活動，促進健康發展，傳播有關少年犯罪和犯罪損害訊息。

三、計畫成效

根據一項針對香川縣內352名少年警察志工進行調查，結果顯示街頭指導的頻

率越高，對於青少年防止首次犯罪的意識越強，以檢視初犯預防措施的執行狀態是否根據每年少年警察志工提供的街頭援助數量而有所不同，結果顯示「受訪者認為街頭輔導次數，對於犯罪初犯預防存在顯著差異」，其中包括「啟發活動以提高社區對預防青少年犯罪的興趣」、「在建立人際關係後提供指導和建議」、「在了解犯罪背景，如家庭環境和少年的性格給予指導和建議」、「讓犯罪少年充分了解其行為的含義」和「與家庭，警察，學校和醫療機構相關組織合作」、「針對犯罪青少年持續指導和諮詢」、「提供法律方面的指導」。另外，受訪警員也表示，與少年互動時會面臨困難，包括「指導時無法判斷是否為未成年」、「輔導的少年撒謊與叛逆」、「輔導員的法律權限不足，指導和建議不足」、「想更多參與指導，沒有足夠時間」、「無法期待犯罪少年的教育投入」、「父母過度保護和放任」等（宮前淳子、堀江良英、宮前義和、大久保智生，2013）。

參、香港以警察為基礎的少年輔導措施

一、法制

香港青少年違法行為的司法處理，大致分為三類。第一類是非刑事處理，例如警司警誡；第二類是刑事處理，如青少

年監獄、教導所、勞教中心、戒毒所、感化院、核准院舍、羈留所等。另以社區為主的處理，如感化令、社會服務令；第三類是過渡性式處理，如簽保守行為（盧鐵榮，1998）。換言之，香港在認罪少年進行司法檢控之前存在若干轉向機制，以避免過早司法審理所帶來的標籤作用。1963年警方為讓觸犯微罪且承認過錯的10至18歲少年有改過自新機會，而制定警司警誡計畫。一般由警司或以上職級人員發出警誡，之後多由分區指揮官執行。為了解犯罪少年最新情況，被警誡的少年會由警務處刑事總部轄下的青少年保護組輔導2年，保護組人員會進行家訪及與青少年定期會面，然後把最新情況撰寫報告匯報上級（胡中宜，2013）。

二、計畫內容

「社區支援服務計畫」的目的是為接受警司警誡的兒童及青少年、被捕青少年及其同儕提供支援服務，協助他們重新回歸社會，改正偏差及違法行為，減低他們觸犯法律的機會。服務範圍包括個人及家庭輔導、治療團體、技能訓練、社區服務及預防犯罪活動。目前，由五個非政府機構分別為全港各區接受警司警誡的兒少提供服務（香港社會福利署，2020）。

如果認為警誡犯案少年為適當，就會安排適合的時間和日期，一般應該在案發日起1個月內進行警誡，並有監護人陪

同。而警司亦可將少年交由少年保護組、社福署或教育署以獲取專業的輔導，唯在轉介之前仍需經家長同意。可惜負責監督的警員缺乏輔導知能、工作繁忙，難定期作探訪與監管。在1994年後，由非政府組織開辦的「社區支援服務計畫」補救這項缺點。警司警誡是香港處理未成年人犯罪的方式，乃由警務處憲委級警察行使酌情權，使少年犯無須因為犯罪而留有案底。未滿18歲的少年，因犯案而被拘捕及有足夠證據被起訴時，警隊可以交由少年法庭處理或由警司或以上階級的警員行使酌情權，向該名少年施行警誡，不交由法庭審理。該名接受警司警誡的少年須接受警員監管，最長期限為2年或至18歲為止（胡中宜，2013）。案件是否適合行使警司警誡，須考慮以下因素：（1）有足夠的證據檢控；（2）少年自願且有悔過心下認罪；（3）少年及其父母或監護人同意接受警司警誡；（4）罪行性質：嚴重性、犯案過程和手法（嚴重暴力）和對社會的整體影響；（5）少年的犯罪紀錄是否有前科；（6）少年的父母或監護人的態度；（7）報案人的態度等（胡中宜，2013）。根據統計2018年依警司警誡計畫獲取獲釋的人數共計為548人（香港警務處，2018）。

以循道衛理中心所承辦的「火鳳凰社區支援計畫」為例，主要內容分為：（1）少年及家庭個別輔導服務，主要以

個案跟進服務對象及其家庭，透過面談及家訪，強化少年解決家庭、學業、行為及同儕等各方面困難的能力。（2）針對青少年不同的需要及所面對的困難，提供治療團體，借助團體動力，與成員一起改變不良習慣。（3）透過志願服務，建立少年對社會之承擔及對他人關懷。（4）藉由冒險體驗，鍛鍊少年體魄心智，增強抗逆能力。（5）為家長提供交流平臺，共同學習與年青人相處之道，每季聯誼活動，強化家長間友誼網絡。（6）利用舉辦交流體驗團體，並與外地青年進行交流。（7）藉著曾經犯案但已改過自新之少年，向學生分享其自身的改變經驗。（8）聚集對冒險體驗及野外活動有興趣之青年，受訓成為活動帶領者；或組織各類志工服務（胡中宜，2013）。

三、計畫成效

根據香港循道衛理中心（2020）評估「火鳳凰社區支援計畫」之成效，服務期間參與少年無再犯比例達91.8%；服務期間少年繼續就學或工作比例更達98%，顯見成效良好。另，為落實修復式正義理念，在方案初期社工會與少年訂定「寬恕約章」，藉以實踐「態度」、「溝通」、「勇氣」與「選擇」的精神，少年從參與計畫開始，願意學習寬恕別人，並積極學會選擇，深思熟慮；克服衝突、積極承擔的勇氣；溝通理解、用心尊重，並透過調

解措施，成功讓許多犯罪少年重新面對自己及他人關係，成功復歸社區（胡中宜，2013）。

肆、美國以警察為基礎的少年輔導措施

一、法制

1960年代社會動盪，少年犯罪問題增加，1967年「執行及司法行政委員會」提建議案，替轉向制度制定法源基礎，委員會認為應建立一套非正式及雙方同意的手段來解決非行少年問題，並要求建立青少年服務局。隨後這個類似我國少年輔導委員會的單位因應而生。為有效落實於社區，青少年服務局主要是協調既存的社區組織，整合資源以利服務非行少年，此與少年事件處理法第18條少年輔導委員會之組織功能相近。大致來說，具有幾項功能：（1）將非行少年從少年司法審判系統中轉向；（2）藉由少年輔導活動與觀念倡導，處理親子衝突與代溝；（3）提供個案與社區轉向系統中的協調機制；（4）提供少年相關行為矯治服務；（5）決策過程中，考量少年的最佳利益。青少年服務局人力配置由5至6名全職員工及約50名志工組成，並提供少年休閒活動、個別諮商、團體諮商、職業介紹。青少年服務局受到各州的好評，惟受資金短缺所困擾，主要負責籌措資金的「法律促進協

助部」（LEAA）因將資金轉投入「執法與社會賦歸方案」（Law enforcement and rehabilitation programs），因此部分青少年服務局因而關閉（黃鼎軒，2013）。

美國少年司法系統由聯邦、州、地區和地方管轄區組成，各州和聯邦政府在美國憲法的授權下共享警察的權力，少年司法系統透過警察、法院和矯正部門介入犯罪行為，以實現康復為目標。少年可能會面臨各種後果，包括緩刑、社區服務、監禁和替代教育。在聯邦，在起訴少年犯罪之前，應遵循《美國法典》（United States Code）第18卷第5031-42條規範，適用於在18歲之前犯下聯邦刑事罪行的任何人，該法令適用於非法外國人及美國公民（U.S. Department of Justice, 2020）。另外，聯邦法官依《青年矯正法案》（the Youth Corrections Act, YCA）提供量刑指引，對象是22歲以下青少年和22至26歲之年輕犯罪者，包括替代方法監禁，例如康復和治療；另相關聯邦法案包括《聯邦少年犯罪法案》（the Federal Juvenile Delinquency Act），各州則訂有相關法律，明確指導少年事件之處理（U.S. Sentencing Commission, 2017）。

二、計畫內容

（一）新澤西州警察局少年犯罪轉向計畫

研究指出限制兒少與司法系統的接觸能有效降低後續犯罪司法介入的風險，而

兒童時期被認為判斷能力與大腦的衝動控制尚未成熟，有時會出現犯罪行為。在新澤西州認為不應起訴兒少，而是加強其支持系統，並擴大相關轉向計畫至刑事司法系統。在新澤西州由州檢察長授權兩個轉向計畫：街頭警誡（Curbside warnings）和警局調解（Stationhouse adjustments）。街頭警誡是警方的非正式「交談」，例如警察遇到少年從事危險的事情，可在現場進行談話，青少年隨後被釋放而未被拘留或返所。警局調解則比較正式，對於被指控或有低度犯罪或違反條例的青少年，透過滿足一系列的條件，例如撰寫道歉信或進行社區服務而免於起訴（American Civil Liberties Union, 2018a）。

（二）明尼蘇達州Woodbury警察局社區會議

警局先行挑選一位計畫協調者，並訓練外勤員警，使其有能力充任修復式正義社區會議的召集人，任務是規劃、籌備、聯絡、主持會議，並監督會議結論之執行。警局發現有少年刑事案件，先行調查並移送至協調者。協調者依據罪行之嚴重程度、加害人過去在司法系統之紀錄、犯罪後態度挑選適合案件，並指派員警充任會議召集人。召集人開始聯絡加害人，解說計畫的內涵並徵詢同意。召集人會使用較多時間向被害人解說計畫的內涵，並且告知計畫能對被害人提供使其能面對加害

人的機會，向其訴說犯罪所造成之傷害。在相互對話中，召集人過濾適當訊息，作為賠償之可行方案。召集人會將雙方協議製撰文字，並簽訂正式協調書，由警察機關監督實際執行情形（許春金、陳玉書，2004）。

（三）奧克拉荷馬州Tulsa市青少年介入方案（Youth Intervention Program）

該方案要求非暴力犯罪的初犯兒少，與警察相處150小時，隨同警察執行單純、安全的巡邏任務，方案評估顯示該計畫具有積極正面的效果，因為多數與警察相處的初犯兒少，將警察視為正面意義的角色楷模（黃翠紋、孟維德，2018）。

（四）內華達州Reno市警局社區行動團隊（Community Action Team, CAT）

設立目的是強化社區與警察的連結，警局並加入「美國警察運動聯盟」，從中獲得資源，與轄內學校協調聯繫，協助訓練少年拳擊隊、摔角隊，並邀請轄內少年虞犯及偏差行為兒少參加登山及露營活動，並針對幫派問題，積極進入校園宣導，鼓勵其脫離幫派（黃翠紋、孟維德，2018）。

（五）夏威夷州檀香山市警察局少年轉向計畫

該計畫內容是參與少年修復式正義

會議，根據轉向計畫之評估報告顯示該計畫成效良好。經結果顯示少年參與之滿意度相當高，且參與轉向計畫及修復式正義會議之少年，其再犯率相較參與傳統式刑事司法系統為低；其次，少年對於修復式正義會議中所達成之協議，其遵守之比例亦較高。同時，加害少年對於犯罪事件所造成傷害之賠償，比傳統式之刑事司法系統相較之結果有較高之比例願意支付賠償金，比例為87%（許春金、陳玉書，2004）。

三、計畫成效

根據Mancilla（2018）研究指出轉向計畫使拉丁青年重新融入教育系統，使他們脫離少年司法系統，本方案會使用討論會議方式，為年輕人提供人際交往、社區資源以及安全空間，以反思個人經歷。另外，Seroczynski、Evans、Jobst、Horvath和Carozza（2016）針對非暴力少年犯的轉向計畫《終身閱讀》進行成效評估，該計畫使用文學作品和小團體來促進少年的道德發展，參與者被隨機分配到計畫中，結果顯示大幅度減少更嚴重罪行的再犯以及未來犯罪傾向特別成功。另外，一項美國新澤西州轉向計畫主要預防兒少過早進入司法系統中所存在的嚴重種族差異，成員有近四分之三為黑人，這對於有色人種的少年而言，轉向計畫更為重要，因他們遭逮捕、指控與拘留的

比例甚高（American Civil Liberties Union, 2018b）。

伍、澳洲以警察為基礎的少年輔導措施

一、法制

在澳洲，主要依據「少年法」（Young Offenders Act 1997），針對少年犯罪有許多轉向措施，常見的作法包括：法庭轉向計畫、警方警誡、毒品轉向計畫、ROPES計畫、RIGHT STEP計畫、少年司法團體會議、青年出席計畫、青年監督計畫、觀護部門計畫、好行為計畫、罰金等（Dean, 2018）。澳洲各省主要依轄內相關少年事件處理法規處理少年犯罪案件（Australian Institute of Health and Welfare, 2020）。其中，以警察為基礎的行政先行，則是警方警誡（Police Cautioning）。維多利亞省警察可以向年輕人發出警告，以代替法庭。警方在作出決定時會考慮以下因素：（1）犯罪的嚴重性；（2）未成年罪犯和受害人的情況；（3）造成的損害或傷害的程度；（4）謹慎行事是否能有效地阻止年輕人冒犯他人；（5）受犯罪影響的人數；（6）以前是否已經發出過警告（State of Victoria, Australia, 2020）。

另外，在澳洲警察機關針對曝險少年之行政先行，尤其在少年犯罪運用修復式司法上扮演著重要角色（黃翠紋、孟維

德，2018；許春金、陳玉書，2004）。各省有關以警察機關為主導之行政先行措施與修復式正義會議的法制各有不同，相同的是主要以少年和輕微犯罪者為主要的規範對象。新南威爾斯省對於曝險少年之法律規範，主要是規定在1997年「少年法」(Young Offenders Act 1997)，該法主要目的是藉由轉向處遇，以避免少年進入正式的刑事司法系統，其所採用之處遇方式，包括：告誡(warnings)、警告(cautions)及少年司法會議(youth justice conferences)；在每一個司法轉向的階段，具有相當高度的彈性標準及程序保障，同時強調少年權利。主要特色包括：(1)對於少年涉嫌觸犯該法所適用之犯行，採用最低限度之懲罰形式；(2)對於犯罪少年嫌疑人，賦予知情獲得法律服務之權利；(3)若有其他替代性模式可以處理少年犯罪，則不使用刑事訴訟程序；(4)為少年及其家庭提供協助，提升少年及家庭之福利；(5)協助少年重新融入社區；(6)父母對於少年之發展，擔負主要的責任(Australian Institute of Health and Welfare, 2020)。

對於已觸犯該法或涉嫌觸法之犯罪少年嫌疑人，採取告誡處分、警告處分、少年司法會議。少年調查官在處理少年事件時，對於已觸犯該法或嫌疑人，在發出傳訊令或啟動正式刑事追訴程序之前，必須決定：(1)犯罪少年嫌疑人所觸犯之

犯行，是否適用該法？(2)對於少年裁處告誡？「警告處分」？或是轉介給少年保護官(specialist youth officers)，由保護官決定是否要舉辦少年司法會議。所謂少年保護官，根據少年法第4條規定，由警察機關首長任命警察機關成員擔任少年保護官，以達到執行少年法之目的(許春金、陳玉書，2004)。

二、計畫內容

有關「少年司法會議」之處理原則：

(1)提升少年本身對自己行為所應該擔負之責任的接受程度；(2)強化少年家庭功能；(3)對於觸法之犯罪少年嫌疑人，向其提供發展性及支持性服務，此種服務方式可以促使少年克服犯罪行為，協助少年轉銜獨立；(4)盡可能符合人性化之適當原則；(5)符合被害人利益。另外，對於少年施加之處罰，應能提升其發展，最低限制性、當事人接受自己的犯行，並考量少年之年齡、發展程度、不利條件、家庭連結、能力缺陷、溝通認知、性別、種族等(許春金、陳玉書，2004)。

在新南威爾斯省，警察機關進行曝險少年行政先行，採取修復式正義處理少年犯罪，依據少年法警察機關之角色與功能，包括少年調查官之職責，是調查少年之犯罪行為，決定給予犯罪少年裁處，或是將少年犯罪案件，轉介至「少年司法

會議」。擔任少年調查官有兩種資格：（1）警察；（2）為調查或預防少年犯罪行為，根據該法行政命令所指派之人員。另設置專業之少年保護官，資格是現職服務於警察機關的人員，由警察機關長官指派及任命之，類似我國少年輔導委員會在警察局轄下遴聘社工員的做法。若調查官認為對於少年裁處告誡處分或「警告處分」，不符合司法利益時，則有權限將案件轉介到少年保護官續辦之。當保護官受理案件後，若認為適用「少年司法會議」處理時，不符合司法利益，則少年保護官會建議啟動正式刑事訴訟程序。少年保護官在決定少年犯罪事件是否適用「少年司法會議」應該考量：（1）考量犯罪行為之嚴重性；（2）在少年犯罪行為中，所牽涉暴力行為之程度；（3）犯罪傷害所引起之任何被害行為；（4）少年所觸犯之犯行的數量及本質，以及少年過去曾根據該法處理過之次數；（5）少年保護官認為是適當之任何其他因素，且必須加以考量者。目前，坎培拉警察機關針對修復式司法所採用之策略，係對於已承認犯行之犯罪人，將其從傳統刑事司法系統中，轉介替代性模式，此稱為「轉向會議」。會議由警察、加害人之家人與朋友或社區代表共同參與，聚焦於犯罪者引起的犯罪行為及後果，規劃如何以最佳方式，對於所造成的傷害加以補償。假如加害人同意會議決議，則由警察機關負責監督執行修

復計畫。假若加害人並未遵守承諾，該案件將會被轉介到檢察機關進行起訴，但加害人在會議中所作陳述，不會作為法院審理該案件之證據（許春金、陳玉書，2004）。

三、計畫成效

昆士蘭省警察局的「家庭參與策略」（Family Engagement Strategy），主要是以警察為主導的活動，邀請其他政府部門、非營利機構（濫用藥物諮詢）與警察建立夥伴關係，提供處於危險中的年輕人及家庭親職方案，以預防犯罪，每兩週召開會議共享家庭參與的經驗，制定相關脆弱家庭服務計畫（Meyera & Mazerolle, 2014）。與澳洲許多司法管轄區不同，維多利亞省沒有採用以法院為基礎處理兒少犯罪轉向計畫，而是提供非告誡疏導性方案，例如警察與犯罪少年配對進行攀岩活動，討論有關留下警察紀錄的影響。農村外展轉向計畫，是針對與毒品有關的犯罪而被逮捕的少年，透過社區諮詢和治療服務，由警察、法院、學校管道轉介。在現行維多利亞省少年司法系統中，是否可以使用轉向計畫，主要取決於少年的居住地、社區內轉向選擇的資源，以及警務人員的酌情權（Jordan & Farrell, 2013）。維多利亞省警方報告指出，警告發出一年後，80%的少年無再犯，三年後65%無再犯。儘管這些結果是好的，但亦有反對聲

浪認為該過程中，不免警察可能對於無家可歸的年輕人及難民、移民的歧視，對於這些族群提出更多比例的警誡處分（Dean, 2018）。另外，關於坎培拉警察機關「轉向會議」之執行成效，澳洲國立大學社會科學研究院曾評估坎培拉刑事司法系統中犯罪人之羞恥感（Canberra Re-integrative Shaming Experiments）之研究結果顯示成效是相當良好（許春金、陳玉書，2004）。

陸、結論與建議

從上述各國的經驗來看，警察機關扮演少年犯罪預防與輔導的積極性角色，警局依據計畫的法源，提供不同性質的方案，遴選合適員警或社工、輔導人員，透過多元方法，包括：個別輔導、團體工作、社區犯罪預防計畫、街頭外展、教育宣導、志工、家長支援、修復式正義會議、警局調解等，來協助微罪初犯的曝險少年成功賦歸社區，警局扮演著諮詢者、輔導者、協調者、調解者、預防者角色，從過去文獻發現成效卓著。主要成功關鍵是政府能規劃詳細計畫，創新發展，並提升負責員警及輔導人員知能，使其發揮專業角色，展現犯罪轉向計畫之成效。綜合上述，援引各國對於曝險少年以警察為基礎的行政先行措施，提出建議。

一、因應少年事件處理法同步修訂相關辦法與規範

因應新修正少年事件處理法第86條第4項規定：「少年偏差行為之輔導及預防辦法，由行政院會同司法院定之」及同法第18條第7項規定少輔會設置法源依據「少輔會之設置、輔導方式、辦理事務、評估及請求少年法院處理等事項辦法，由行政院會同司法院定之」。換言之，後續對於虞犯行為限縮及提升少年輔導委員會之功能，除新頒「少年偏差行為預防及輔導辦法」外，應加速修訂「警察機關防處少年事件規範」、「少年輔導委員會設置及實施要點」等相關對應子法，以利後續辦理。

二、充實少輔會專業社工人力

回應行政院《強化社會安全網計畫》及《少年事件處理法》修訂，為強化偏差行為及曝險少年的輔導工作，少輔會除依據「少年輔導委員會設置及實施要點」第5點規範各網絡機關輔導分工原則，協調、轉介社政、教育、衛生、勞政網絡資源外，現階段22縣市有17個縣市（77%）僅有0至3名輔導人力，即全國約四分之三的縣市少輔會人力不足，這個人力不足、經費困窘情形已長達數十年，行政院及內政部亦應積極規劃補足相關社工人力及經費，以落實法定少年輔導工作，有效提升

輔導成效。就內政部向行政院兒權小組專業報告資料（內政部警政署，2019），初步推估全國專業人力，以輔導人力資源充足的臺北市少輔會為範例，其輔導員人數（48人）與少年人口數（13萬3,385人）之比例為1：2,800，以標準1：3,000作為輔導員與少年人口數之基準比，再考量各縣市人口密度、警察分局數、偏遠地區交通等因素，推估少年輔導人力需求尚須約300人，中央及地方各機關應共同合作挹注預算，確實增加少輔會人力資源。

三、強化少輔會之職掌與功能

依據2021年新頒「少年偏差行為預防及輔導辦法」第9條「少年輔導委員會接獲少年有偏差行為之通知時，應協助提供整合資源或進行接案評估，經評估列為輔導個案者，依少年及其家庭之需求提出服務計畫；經評估未列為輔導個案，而有其他服務需求者，應轉介相關服務資源協助，被請求協助機關（構）應積極配合辦理」。換言之，少年曝險與偏差行為的輔導工作需跨局處合作，少輔會扮演「跨網絡督導協調者及資源整合者」的角色，除辦理個案輔導、外展服務、少年團體輔導方案、召開網絡聯繫會議、校園及社區宣導、少年輔導志工招募、培訓及運用等工作，其主要功能為綜理規劃並協調推動預防少年犯罪的相關事宜，透過協調、轉介社政、教育、衛生網絡資源，強化專業個

案輔導平臺，協調社區中的公私部門專業與資源，以社區警政的觀念，輔以社工資源盤點的作法，推展犯罪防治方案與活動。

四、結合少年警察與社工輔導之專業優勢

以各國社區警察機關協處少年輔導措施為例，其實施的目標與內容與過去臺北市少輔會的工作方式相同，警察機關提供足以危害少年身心健康不法資訊、物質之場所，加強巡邏臨檢，並配合教育、社政相關機關執行校外聯合巡察等預防及保護措施；加上少輔會輔導員運用社工專業方法，包括個案輔導、團體工作、社區少年犯罪預防方案等措施，有效協助處理微罪初犯之少年的輔導工作。借鏡國際上此類以警察為基礎的少年輔導計畫成功關鍵，包括提供各種學習的機會，協助曝險少年進行認知重建、行為矯正、社會技巧的學習、與家庭工作、社區關係修復等。早期臺北市少輔會少年輔導組即透過少年團體活動、外展據點、家庭訪視、電話關懷等服務提供高危機的街頭少年，增進社會技能與問題解決能力，並預防其犯罪。不過，目前各縣市的少輔會因政策限縮及人員編制不足，多半只提供個案服務或轉介功能。他山之石，可以攻錯，政府應重新思考定位，期待更多元的回應少年需求，發展社區為基礎的服務。隨著本次修法對於虞犯行為範圍的限縮及曝險行為的行政

先行措施，新法賦予少輔會扮演「個案管理」的角色，警察機關聘任之社工人員，應具備評估且對該地少年資源之掌握了解，資源連結能力，以及少年使用相關資源之成效追蹤。待行政院與內政部編列補足社工人力，盤點曝險少年需求與資源，應能發揮少年犯罪預防輔導的積極角色與功能。

五、需求推估與資源盤點

最後，偏差行為與曝險少年的需求推估以及相關資源的盤點是成敗關鍵。其實各部會早已發展出相當數量之項目，包括：（1）毒品防制：依法務部統籌的「新世代反毒策略行動綱領」施用第3、4級毒品之非在學兒少，地方政府自行或結合民間團體施以輔導。藥物濫用在學兒少，由學校成立「春暉小組」進行輔導，並加強資源連結及轉介醫療戒治。心理及口腔健康司辦理非鴉片類藥癮治療補助計畫及第3、4級毒品施用者居住型戒治復健治療，服務內涵包括補助治療費用、治療性社區模式。（2）教育輔導：教育部除持續規定高中以下學校依法配合福利、教養機構或感化教育機構，執行兒少轉銜及復學教育計畫，以及補助辦理中輟生預防追蹤與復學輔導工作外，另依《學生輔導法》學校校長、教師及專業輔導人員並負

有學生輔導之責任，必要時得結合資源或請求相關機關協助。（3）福利服務：可結合社家署推動特殊需求兒少家庭化及個別化照顧模式，安置有需求之司法事件少年；以及協助少年結束感化教育後續轉銜，強化與保護官之網絡合作機制，並依社安網計畫整合保護性服務與脆弱家庭服務，民眾通報經主管機關受理後，若為脆弱家庭事件則分流社福中心處理，並就其家庭狀況予以相關協助。（4）就業服務：則可運用行政院2019年核定之「投資青年就業方案」及勞動部勞動力發展署透過定期需求調查，與法務部所屬矯正機關或安置機構研議合作辦理職訓專班，提升曝險少年生涯及職業準備能力。換言之，政府部門需盤點需求與供給之落差，針對較少對應之項目發展創新方案，以及強化原先項目計畫之成效改善，即能布建修法後之戰略藍圖。因此，待2023年前相關需求與資源布建完成，各地方政府少年輔導委員會聘足專業人力，並扮演好強化專業個案輔導平臺，結合地方政府與民間機構，將能有效執行少年輔導工作。

（本文作者為國立臺北大學社會工作學系教授兼學生諮商中心主任）

關鍵詞：少年犯罪、少年事件處理法、行政先行、轉向計畫、曝險少年

📖 參考文獻

- 丁嘉玉（2019）。《我國青少年犯罪防治之法制與實踐》。基隆：國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- 內政部警政署（2019）。《全國少年輔導委員會運作現況專案報告》。行政院第三屆兒童及少年福利與權益推動小組。
- 日本少年法（2019）。《少年法》。https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=323AC0000000168#86。
- 日本兒童福祉法（2018）。《兒童福祉法》。https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000164&openerCode=1#F。
- 日本警察廳（2019）。《少年からのシグナ》。<https://www.npa.go.jp/safetylife/syonen/signal/signal2019.pdf>。
- 行政院（2018）。《強化社會安全網計畫（核定本）》。臺北：行政院。
- 李亨明（2006）。《警察防治少年犯罪工作執行之研究：以基隆市為例》。臺北：中國文化大學中山學術研究所碩士論文。
- 李茂生（1992）。〈日本少年法制之理論與實踐〉，《臺大法學論叢》21（2）。頁97-158。
- 京都府警察局（2010）。〈少年非行防止・保護総合対策推進要綱の制定について（通達）〉。https://www.pref.kyoto.jp/fukei/site/soumu_j/kunrei/documents/syounen20040708.pdf。
- 胡中宜（2005）。〈少年犯罪轉向計畫之比較研究：以美、德、港、台四地為例〉，《犯罪與刑事司法研究》5。頁1-36。
- 胡中宜（2013）。〈青少年犯罪司法轉向計畫之實踐與反思：以香港火鳳凰計畫為例〉，《警學叢刊》43（5）。頁31-49。
- 胡中宜（2014）。〈澳門違法青少年教育監管制度之評析：修復式正義之實踐〉，《社區發展季刊》146。頁194-206。
- 香港社會福利署（2020）。《社區支援計畫》。https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_young/sub_seryouthrisk/id_cssscheme/。
- 香港循道衛理中心（2020）。《2017-18年報：火鳳凰社區支援計畫》。<https://www.methodist-centre.com/uploads/editor/files/annualreport1718.pdf>。
- 香港警務處（2018）。〈因犯罪被捕人數〉。https://www.police.gov.hk/info/doc/police_in_figure/2018/2018_police_in_fig.pdf。
- 宮前淳子、堀江良英、宮前義和、大久保智生（2013）。〈少年警察輔導員による少年非行への対応とその困難に関する研究〉，《香川大学教育実践総合研究》27。頁65-76。
- 國家公安委員會（2018）。《少年警察活動規則》。<https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/>

elaws_search/lsg0500/detail/414M60400000020_20161001_00000000000000/0?revIndex=0&lawId=414M60400000020。

許春金、陳玉書（2004）。《警察機關在修復式正義理論中角色扮演之研究》。內政部警政署刑事警察局委託研究。

許福生（2017）。〈少年虞犯轉向行政先行處遇之探討〉，《警學叢刊》47（4）。頁25-59。

黃鼎軒（2013）。《少年司法的管轄、搜索與轉向：以美國法制為中心》。臺北：東吳大學法律研究所碩士論文。

黃翠紋、孟維德（2018）。《警察與犯罪預防》。臺北：五南。

盧鐵榮（1998）。〈香港青少年的司法、懲教及復康輔導服務概況〉，《青年研究學報》1（2）。頁115-126。

簡色嬌、賴恭利、王以凡（2010）。《日本少年司法、調查鑑別及虞犯處理制度考察報告》。
<https://drive.google.com/file/d/0B98ycFJMrNqGXzNBanFVc3gtTzA/view>。

American Civil Liberties Union (2018a). Diversion keeps kids out of the criminal justice system, but too many police in New Jersey fail to use it. Retrieved from <https://www.aclu.org/blog/juvenile-justice/youth-incarceration/diversion-keeps-kids-out-criminal-justice-system-too-many>.

American Civil Liberties Union (2018b). Missed opportunities: Youth diversionary programs in New Jersey. Retrieved from https://www.aclu-nj.org/files/7615/1621/6649/Youth_Diversionary_Programs_Report.pdf.

Australian Institute of Health and Welfare (2020). Youth justice in Australia 2017-18. Retrieved from <https://www.aihw.gov.au/getmedia/b4e02248-f45a-41dd-9981-65e6f9e2cf50/JUV129-Appendix-3.pdf.aspx>.

Dean, J. (2018). *The use of diversion in juvenile justice settings in Australia: With particular focus on the state of Victoria*. Austria: Institute for Criminal Justice Reform.

Jordan, L., & Farrell, J. (2013). Juvenile justice diversion in Victoria: A blank canvas? *Current Issues in Criminal Justice*, 24, 419-437.

Mancilla, G. (2018). Latinx youth counterstories in a court diversion program. *Taboo: The Journal of Culture and Education*, 17(4), 69-94.

Meyera, S., Mazerolle, L. (2014). Police-led partnership responses to high risk youths and their families: Challenges associated with forming successful and sustainable partnerships. *International Journal of Research and Policy*, 24(2), 242-260.

Seroczynski, A. D., Evans, W. N., Jobst, A. D., Horvath, L., & Carozza, G. (2016). Reading for Life and adolescent re-arrest: Evaluating a unique juvenile diversion program. *Journal of Policy Analysis and Management*, 35(3), 662-682.

- State of Victoria, Australia (2020). Support services in the youth justice system. Retrieved from <https://www.justice.vic.gov.au/justice-system/youth-justice/support-services-in-the-youth-justice-system>.
- U.S. Sentencing Commission (2017). Youthful offenders in the federal system. Retrieved from <https://www.ussc.gov/research/research-reports/youthful-offenders-federal-system>.
- Wilson, D. B., I., & Brennan, & Olaghere, A. (2018). Police-initiated diversion for youth to prevent future delinquent behavior. *Campebell Systematic Review*, 5, 1-85.