

# 曝險少年輔導與社會安全網

丁靖、張睿瑜、王則富

## 壹、前言

為了落實釋字第664號解釋及2014年《兒童權利公約》內國法化之精神，立法院於2019年5月31日三讀通過了《少年事件處理法》（下稱少事法）部分條文修正草案，並於2019年6月19日施行，以促進兒少在教育、社區及福利行政中能受到公平對待。其中重大變革即為將虞犯改為曝險行為，並將處理機制修正為行政輔導先行模式，於2023年7月1日起，改由少年輔導委員會（下稱少輔會）提供適當期間之輔導後，方得報請少年法院處理，減少司法處遇空間（司法院少年及家事廳，2019）。現行少輔會係屬於地方政府一級任務編組，並由警察局擔任秘書單位，中央則由內政部警政署刑事警察局統籌規劃，在修法之前行政院強化社會安全網計畫中已有相關強化人力資源方案，配合強化社會安全網第二期計畫上路，相關人力

資源及運作模式是否能符合少事法新制，提升輔導效能，仍有討論檢討必要。

本文從本次少事法修法有關少輔會部分出發，並介紹其中與強化社會安全網計畫之關聯。而在2021年2月24日由行政院及司法院會銜發布之《少年偏差行為預防及輔導辦法》（以下簡稱輔導辦法）中，曝險行為亦為偏差行為其中部分態樣，有關少年之曝險行為未來詳細之輔導相關原則將定於少事法第18條第7項之「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之辦法」（註1），相關重點亦同時說明。

## 貳、少事法修法概述

### ——少輔會變革簡介

#### 一、督導協調與個案輔導併行

考諸少輔會之設置依據及人員編制，最初緣於內政部、教育部、法務部於1972

年會銜訂定並發布之《少年不良行為及虞犯預防辦法》及行政院於1977年核定之《少年輔導委員會設置要點》（黃宗旻，2021：3-11），係透過行政規則讓少輔會提供少年相關措施，重點則在於運用跨局處的網絡整合平臺機制，協調、管考警政、教育、社政、衛政、勞政、司法等機關辦理少年輔導工作情形，扮演跨網絡之「督導協調者」及「資源整合者」之角色，以達成預防少年犯罪及維護社會安全的目標及任務（陳瑞基等人，2020：394-396）。

本次少事法修正後於第18條第2項至第7項，明定少輔會之職權，透過法律規定提升其位階，針對少事法第3條第1項第2款之少年曝險行為，具有承接個案、整合相關資源、適當期間輔導、具備輔導專業、請求法院處理之5大功能，落實以行政為先行、司法為後盾之去司法標籤化之立法目的，定位似除過往協調整合之角色，更要求具備實際進行個案輔導之功能，除自行本身辦理輔導外，亦得結合網絡資源共同輔導。

## 二、事前預防及事後輔導並重

少事法第86條第4項授權行政院及司法院會銜訂定之輔導辦法，將偏差行為做廣義定義，包含觸犯刑罰法律行為、曝險行為、列舉式之（狹義）偏差行為；並建立以教育、社政、少輔會為主之偏差行為

輔導體系。其中少輔會除辦理曝險行為輔導工作外，並為強化曝險行為之預防，針對其中少年無學籍並有損及他人權益或公共秩序之偏差行為，賦予少輔會辦理相關預防及輔導工作（陳瑞基等人，2021：42-44）。相關機關應就其權責範圍，主動辦理少年偏差行為預防及輔導政策之規劃、推動及監督等相關措施，並應密切合作及配合，落實與健全少年偏差行為預防及輔導體系。

## 參、強化社會安全網計畫 ——強化少年輔導工作

### 一、強化社會安全網計畫

有鑑於彼時社會發生之重大殺人、家庭暴力或兒虐致死等事件，成因涉及多元問題，為了推動服務體系整合及補強以強化社會安全，行政院在2018年2月26日核定「強化社會安全網計畫」（107-110年），檢討既有機制的缺漏，透過提升或改善既有體系效能，擴大「網絡」所涵蓋服務的對象，期能透過中央政府、地方政府、民間團體、每個家庭，以及社會大眾共同合作協力推動與執行，從根本控管消弭影響社會安全的各項風險因子（註2）。

而就少年輔導工作部分，係置於「策略四、整合跨部會服務體系——強化少輔會的功能，現行雖相關法規已訂有相關網絡機關各自權責範圍，然實際執行仍有漏

洞，如網絡單位人力不足及認知不同的困境，致輔導工作的執行及跨體系協調效能受到限制。為增強少年輔導工作跨網絡連結，重新審視少輔會目前重點工作項目，並參酌其財政狀況、局處網絡緊密度、輔導志工運用情形及轄區範圍大小，推估少輔會採分區或重點地區配置專責人力之需求合計31人（含社會工作人員需求27人、社工督導需求4人），將當時原有人數124人加以補充後，增加至155人，有助於深入輔導工作外，亦可落實少年犯罪防制網絡合作平臺的建置，整合相關網絡資源，投入社區資源的開發、整合工作，培養社區能力，解決社區問題，推動少年區域犯罪防制工作（衛生福利部，2018）。

## 二、強化社會安全網第二期計畫

為強化社會安全網的觸及面向與覆蓋範圍，第二期計畫將時程延長為5年，且為落實2019年少事法修正意旨，有關少年輔導工作在強化社會安全網第二期計畫中，屬於策略四「強化部會網絡資源布建，拓展公私協力服務」內（衛生福利部，2021：102-103），重點工作說明如下：

### （一）增加少輔會專業輔導人力

第一期計畫增補少輔會人力31名已全數聘用完成，全國少輔會現有人數約為150名。本次以未來少輔會輔導之司法院統計近3年（2017至2019年）虞犯及曝險

少年數，並以衛生福利部建議之1社工5案計算，評估少輔會最低人數標準至少為231名，再由各地方政府參酌其財政狀況、府內局處網絡緊密度、輔導志工運用情形及轄區範圍大小提出實際人力需求，最終由行政院於2021年7月29日核定第二期計畫，將持續增加少輔會社工及督導人力126名（如表1，含第一期人力31名），屆時預計2023年全國少輔會總人數可達到262名人力，已符合前述231人之最低人數標準。

惟須注意的是，仍有部分因財政困難等因素，未申請強化社會安全網第二期計畫補助致無法達成建議最低設置標準人數之縣（市），仍應持續向地方首長積極爭取編列預算，並依地方特性自行調配人力，強化網絡連結，以妥適分配資源。惟依司法院目前最新之2020年最新曝險少年人數數據，係呈現下降趨勢，故原規劃之各少輔會建議人數應尚屬足夠。

### （二）建立曝險少年行政輔導先行制度

有關少輔會新制之研議，即少事法第18條第7項後段規定：「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之辦法，由行政院會同司法院定之。」行政院責成內政部為法制幕僚機關研擬草案條文，內政部除盤點現行各地少輔會組織架構、人力配置運作模式，並辦理專家學者委託研究（周儵嫻等人，2020）後提出草案版本，經行政院會議邀

表 1 少輔會人力需求推估

| 縣市  | 原有人數 |                 |               |     | 第一期計畫<br>核定數 | 本計畫需求人數 |    |    |      |    |     |          |    |     |
|-----|------|-----------------|---------------|-----|--------------|---------|----|----|------|----|-----|----------|----|-----|
|     | 幹事   | 輔導員<br>／<br>社工員 | 主任<br>／<br>督導 | 小計  |              | 110年    |    |    | 111年 |    |     | 112-114年 |    |     |
|     |      |                 |               |     |              | 社工      | 督導 | 合計 | 社工   | 督導 | 合計  | 社工       | 督導 | 合計  |
| 新北市 | 0    | 11              | 1             | 12  | 10           | 9       | 1  | 10 | 9    | 1  | 10  | 9        | 1  | 10  |
| 臺北市 | 0    | 28              | 20            | 48  | 0            | 0       | 0  | 0  | 0    | 0  | 0   | 0        | 0  | 0   |
| 桃園市 | 1    | 13              | 2             | 16  | 7            | 5       | 2  | 7  | 5    | 2  | 7   | 10       | 3  | 13  |
| 臺中市 | 0    | 14              | 2             | 16  | 0            | 0       | 0  | 0  | 6    | 0  | 6   | 6        | 0  | 6   |
| 臺南市 | 1    | 0               | 0             | 1   | 0            | 2       | 0  | 2  | 28   | 4  | 32  | 28       | 4  | 32  |
| 高雄市 | 0    | 8               | 2             | 10  | 6            | 5       | 1  | 6  | 7    | 2  | 9   | 7        | 2  | 9   |
| 宜蘭縣 | 1    | 0               | 0             | 1   | 0            | 2       | 0  | 2  | 4    | 0  | 4   | 4        | 0  | 4   |
| 新竹縣 | 3    | 0               | 0             | 3   | 0            | 1       | 0  | 1  | 6    | 0  | 6   | 6        | 0  | 6   |
| 苗栗縣 | 1    | 0               | 0             | 1   | 0            | 0       | 0  | 0  | 0    | 0  | 0   | 0        | 0  | 0   |
| 彰化縣 | 1    | 0               | 0             | 1   | 0            | 0       | 0  | 0  | 0    | 0  | 0   | 0        | 0  | 0   |
| 南投縣 | 1    | 1               | 0             | 2   | 1            | 1       | 0  | 1  | 3    | 0  | 3   | 3        | 0  | 3   |
| 雲林縣 | 1    | 0               | 0             | 1   | 3            | 3       | 0  | 3  | 6    | 2  | 8   | 6        | 2  | 8   |
| 嘉義縣 | 1    | 0               | 0             | 1   | 0            | 1       | 0  | 1  | 5    | 1  | 6   | 5        | 1  | 6   |
| 屏東縣 | 1    | 0               | 0             | 1   | 2            | 2       | 0  | 2  | 10   | 1  | 11  | 10       | 1  | 11  |
| 臺東縣 | 1    | 0               | 0             | 1   | 0            | 0       | 0  | 0  | 0    | 0  | 0   | 0        | 0  | 0   |
| 花蓮縣 | 1    | 0               | 0             | 1   | 0            | 1       | 0  | 1  | 2    | 1  | 3   | 2        | 1  | 3   |
| 澎湖縣 | 0    | 0               | 0             | 0   | 0            | 0       | 0  | 0  | 0    | 0  | 0   | 0        | 0  | 0   |
| 基隆市 | 1    | 0               | 0             | 1   | 1            | 1       | 0  | 1  | 2    | 2  | 4   | 2        | 2  | 4   |
| 新竹市 | 1    | 0               | 0             | 1   | 1            | 1       | 0  | 1  | 5    | 1  | 6   | 5        | 1  | 6   |
| 嘉義市 | 0    | 1               | 0             | 1   | 0            | 2       | 0  | 2  | 2    | 0  | 2   | 2        | 0  | 2   |
| 金門縣 | 0    | 2               | 0             | 2   | 0            | 1       | 0  | 1  | 2    | 0  | 2   | 2        | 0  | 2   |
| 連江縣 | 0    | 0               | 0             | 0   | 0            | 0       | 0  | 0  | 1    | 0  | 1   | 1        | 0  | 1   |
| 合計  | 16   | 78              | 27            | 121 | 31           | 37      | 4  | 41 | 103  | 17 | 120 | 108      | 18 | 126 |

註：1.各地方政府少輔會得另以毒品防制基金補助進用臨時人力。

2.110年各地方政府少輔會以毒品防制基金補助預計進用19名人力（含基隆市5人、新竹縣1人、彰化縣11人、宜蘭縣1人及澎湖縣1人）；111年各地方政府少輔會以毒品防制基金補助預計進用19名人力（含基隆市3人、新竹縣1人、苗栗縣6人、彰化縣7人、宜蘭縣1人及澎湖縣1人）。

資料來源：衛生福利部（2021）。

集司法院、相關部會及專家學者逐條討論後，辦法名稱訂為《少輔會設置及輔導實施辦法》，於2022年1月19日至2022年3月21日辦理法令預告廣蒐各界意見，有關重點摘述如下：

### 1. 主責曝險行為

因少事法明定少年有曝險行為應先經少輔會輔導，認有必要再報請法院處理，可知少輔會對少年曝險行為輔導作為主責角色（草案第2條第1款），負有輔導成敗責任，故對於立案輔導之對象，參照《兒童及少年福利與權益保障法》（以下簡稱兒少福權法）第54條第3項、第70條第2項及第3項，明定少輔會在受案審核及輔導期間，訪視少年本人、訪談相關人士，及對相關機關（構）蒐集少年的家庭、學業、交友、就醫等相關資料之協力義務，以瞭解少年的需求全貌。同時少輔會於請其他少年輔導相關機關（構）、團體提供協助時，被請求之機關（構）、團體亦應予配合。而在與其他服務體系共同輔導時，少輔會亦應統籌結合前述資源並秉持協調合作精神，與相關網絡共案服務，有必要時少輔會亦得召開專家諮詢會議。針對立案輔導個案所具有的問題性質，少輔會可作轉介，利用其他既有的制度或方案處理；但對於立案輔導的對象，即使轉由其他相關機關（構）擔任個管，少輔會仍應採取高密度的追蹤，確實掌握保持主導性（草案第8條及第9條）。

若有其他非曝險行為之態樣移請少輔會辦理輔導之情形，應以「法律」有明文規定為限，此法律指形式意義之法律，即立法院通過、總統公布者，如少事法第25條少年法院請求協助輔導少年「觸法行為」，少輔會若考量本身量能且相關事項內容不違背少事法授權少輔會設立的宗旨，亦得配合提供行政協助。至有關少事法第86條第4項之輔導辦法，係基於規範設計少輔會職掌與辦理事項之一致性，暫以「法規命令」規定少輔會處理部分偏差行為，目的係為預防少年有少事法第3條第1項第2款曝險行為。亦即有關現行少輔會之法源依據除少事法外，於相關法制目前尚無明文，行政院將綜合考量少年輔導與保護工作組織體系之少事法、兒少福權法、學生輔導法源及各相關之行政作用法與地方自治本旨重新規劃，期能透過法規檢討修正、人力資源之補充，逐步健全與提升少輔會之組織、功能與服務量能系，惟此需時間盤整與執行，並逐步完成（草案第2條第5款）。

### 2. 強化資源整合

有鑑於少年曝險行為成因多元，為保障少年健全自我成長之必要，除少輔會外，相關社政、教育、衛生及勞政機關亦扮演重要角色。少輔會得本於個案需求或考量本身量能，結合或轉介其他相關機關（構），對輔導對象採取或協助辦理自行輔導或共同輔導等相關措施，相關機

關（構）應適用其權責所由之相關法令規定，共同保障少年最佳利益。諸如與相關機關協力工作、參與各類輔導會議、結合社區資源，進行危機介入、評估與處置、預防服務、提供諮詢與在職訓練服務等。舉例而言，少輔會辦理輔導工作中，發現少年家庭經濟困難，需通知社政機關提供協助，社政機關接獲少輔會通知後，即應積極配合提供資源；另輔導對象具學籍者，因教育機關亦有完善輔導體系，自得聯繫教育機關協力共同提供服務；若評估輔導對象有就業需求或有精神醫療衛生問題時，勞政或衛生機關均有相關資源可提供協助，接獲少輔會通知時，即應積極協助（草案第6條）。

而為避免結合與轉介過程產生漏洞，新增由副秘書長以上層級擔任「執行長」，「副執行長」則以與少年輔導關聯性較高之警政、社政、衛生、教育副首長擔任，以強化整合當地跨機關、網絡資源（草案第5條第1項）。

至於組織層級目前暫維持地方政府一級任務編組，自少輔會於1977年成立以來，政府部門持續對少輔會之組織、功能提出探討，並做出少輔會應朝法制化方向努力（李傳文，2014；周儉嫻，2020，2-4；周儉嫻等人，2020：7-10），而法制化之作業期程，則尊重直轄市及縣（市）政府地方自治法制權限，採因地制宜方式辦理，惟受限於配置何機關、機關

員額、經費等問題，各地方運作狀況不一，始終難獲共識，故亦授權各地方政府自行訂定所屬少輔會設置要點，就各地實際運作狀況因地制宜調整，保持一定彈性避免發生窒礙難行。

同時考量相關權責涉及中央跨部會專業，故亦規定內政部得會同衛生福利部、教育部及勞動部依其業務範圍就全國各少輔會之運作情形及執行成效辦理考核，藉此促使地方政府積極辦理少輔業務（草案第15條）。

### 3. 彰顯輔導功能

少輔會之設置依據及人員編制，最初係由內政部、教育部、法務部於1972年會銜訂定並發布之《少年不良行為及虞犯預防辦法》及行政院於1977年發布之《少輔會設置要點》，規定地方政府應設置之組織體系，並以行政命令提供少年相關非強制性措施。考量上開辦法訂定之初福利思想尚未發達，少年輔導工作被定性為治安維護、犯罪預防課題，由警察局擔任秘書單位，相關工作推動、人員管考皆由警察局少年警察隊負責。然於本次少事法修法後，警察機關對於少年曝險行為固然扮演一定角色，但為落實《兒童權利公約》及第10號一般性意見之精神，少輔會屬性仍應重新定位，減少警察介入色彩，避免少年過早進入廣義之司法體系而遭污名化。

基此，行政院日前考量少年曝險行為需與警政體系有更強之連結，而規劃少

輔會由警政體系持續辦理，但為強化輔導專業之獨立性，將內部工作人員細部區分「行政組」及「輔導組」，行政組部分由警政機關人員擔任組長，統籌行政庶務、預算編列等工作；輔導組則由具輔導專業之社政或教育機關人員擔任，統籌輔導工作。但此為原則，各地方政府分組之具體組織規劃或有關分層負責事項，仍得自行評估。如得自行參考當地少年人口數、觸法、曝險與偏差人口數、犯罪預防區域特性、與其他機關之間的分工模式等，配置數量合理人數；同時為避免偏鄉或幅員遼闊之縣（市）舟車勞頓或時間耗損，亦得考量各地方特性、資源分配等劃分行政責任區，以深入社區，了解當地資源及人際網脈。至辦公處所得依地方特性妥適規劃，如採統一集中辦公或依行政責任區分設辦公室，亦不排除合署辦公模式（草案第5條第4項）。

同時少輔會亦應符合少事法第18條第7項前段規定，須具備社會工作、心理、教育、家庭教育或其他相關專業之人員辦理輔導工作，並得招募志工協助相關工作（草案第7條）。

#### 4. 報請法院處理

少輔會於輔導成效評估認為輔導目標未達成，即因輔導對象行蹤不明、離開國境、輔導對象或法定代理人或現在保護少年之人拒絕或不配合等原因，現實上無法提供服務達1個月以上，或有其他可能危

害其健全自我成長之事態，嘗試進行輔導仍無法改善，而生觸犯刑罰法律之高度可能，此時有司法介入的必要性，避免更嚴重的事態發生，得檢具相關資料向當地少年法院提出受理之請求（草案第10條）。

惟須注意者乃少事法第18條第6項，少輔會向少年法院提出請求後，仍需持續輔導不能結案，以免漏接。但案件經少年法院受理後，即由法院主導輔導工作，少輔會退居協助配合地位，故如法院表示毋庸少輔會協助時，少輔會方可結案（草案第11條）。

## 肆、結語

「這個世界最公平的是太陽，二十四小時從不間斷，明亮溫暖、陽光普照。」看過鍾孟宏導演執導的《陽光普照》電影可以知道，一位少年之所以走偏，成因非常多元，而家庭往往扮演最重要的因素，在家庭發生問題時，如何將破洞補起，是這次強化社會安全網計畫中以家庭為核心、社區為基礎的社會福利服務體系所強調的核心概念，為因應少事法修法及《兒童權利公約》意旨，少輔會輔導少年曝險行為之職權及功能，亦應由過去警政體系主導之角色，納入教育、社政及衛生體系色彩，透過網絡合作強化資源整合，發揮跨單位協力合作之效果，如同太陽明亮溫暖並接起這些走偏的少年。

目前中央透過包括強化社會安全網計畫在內之機制補充少輔會人力，並初步規範相關組織架構及處理原則，惟因各地方少輔會實際運作方式差異甚大，各地方仍需實際考量當地需求評估對少年最有效之輔導方式，尚有諸多操作及執行細節均須研議強化及滾動修正，以完善社會安全網，保障少年健全之成長與發展。

（本文作者：丁靖為中央警察大學刑事警察研究所碩士；張睿瑜為中央警察大學刑事警察學系學士；王則富為輔仁大學法律學系碩士）

**關鍵詞：**少年事件處理法、少年輔導委員會、社會安全網、行政先行、曝險少年、曝險行為

## 📖 註 釋

註1：參照行政院公報資訊網，〈預告「少年輔導委員會設置及輔導實施辦法」草案〉，<https://gazette.nat.gov.tw/egFront/detail.do?metaid=129534&log=detailLog>

註2：參照衛生福利部社會及家庭署社會安全網，<https://topics.mohw.gov.tw/SS/cp-4514-49395-204.html>

## 📖 參考文獻

- 司法院少年及家事廳（2019年6月4日）。〈立法院三讀通過少年事件處理法部分條文修正草案新聞稿〉。司法最新動態，<https://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=466989>
- 李傳文（2014）。《少年輔導委員會功能強化之研究——美國情資融合網絡模式應用》（未出版之碩士論文）。中央警察大學，桃園。
- 周儵嫻（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》，5，1-27。
- 周儵嫻、李茂生、黃宗旻（2020）。《少年輔導委員會設置辦法》（期末報告）。內政部犯罪防治中心委託研究。<https://www.npa.gov.tw/ch/app/data/doc?module=wg032&detailNo=874536049282387968&type=s>
- 陳瑞基、張睿瑜、王則富（2020）。〈少年輔導委員會運作現況與展望〉，《社區發展季刊》，172，394-403。
- 陳瑞基、張睿瑜、王則富（2021）。〈淺談少年偏差行為預防及輔導辦法〉，《社區發展季刊》，174，41-51。

黃宗旻（2020）。〈少事法修法後少輔會定位問題簡介〉，《刑事法雜誌》，64（5），1-24。

衛生福利部（2018）。《強化社會安全網計畫（核定本）》。

衛生福利部（2021）。《強化社會安全網第二期計畫（110-114年）》。