

中華警政研究學會

警政與警察法相關圓桌論壇（十八）

【論少輔會在曝險少年行政先行之處理】會議紀錄

日期：2019年6月28日

地點：台北市信義區忠孝東路五段297號1F

主持人

中華警政研究學會 林德華理事長：

大家好，今天的論壇，我們邀請刑事局預防科李建廣科長來擔任引言人，與談的部分，很榮幸邀請立法院李麗芬委員、台北市少輔會汪季參督導、前刑事局馬振華副局長。少年輔導委員會設置及實施要點修正草案以前在內政部及行政院開了多場相關會議，還記得主持人是當時的政務委員羅瑩雪，後來案子總算完成草案，但這個草案送到行政院以後就被擱置下來，因為每個縣市要增加約聘雇人員，這就牽涉到人力、經費預算等。建議刑事局預防科可以再研究看看這個法案，因當時大家花了很多時間及心力，最近若還要修正的話，此辦法可以提供參考，希望待會透過專業的論述能提出解決辦法。另外我們還邀請真理大學法律系蔡震榮教授、開南大學法律學系鄭善印教授、陳佳瑤律師、警大推廣中心蔡庭榕主任、法律系許福生主任及國境系黃文志助理教授等。我想我們都是熟人，就不再一一介紹，現在就請李建廣科長引言。

引言人

刑事警察局預防科 李建廣科長：

壹、前言：

少年事件處理法(下稱少事法)，已於108年6月19日公布，除增修少年程序性保障權益外，並限縮虞犯少年的行為態樣，採行政輔導先行作為，明定由少年輔導委員會(下稱少輔會)承接處理。相關修正條文，分為兩大部分，包括程序性保障事項及少年行政先行處理，摘列如下：

一、程序性保障事項

- 新增第3條之1
 - 增訂成人陪同在場、兒童少年心理衛生或其他專業人士、通譯協助等表意權保障規定。
- 新增第3條之2
 - 少年為詢(訊)問時應權利告知相關事項，得選任輔佐人，並得依法請求法律扶助，以強化程序權之保障。
- 新增第3條之3
 - 為避免少年受不當影響，於詢(訊)問、護送及使其等候過程，應使少年與一般刑事案件嫌疑人或被告隔離。
- 新增第3條之4

- 連續詢(訊)問少年，得有和緩休息時間及夜間不得詢(訊)問少年(設有例外規定)，以維護其身心健全發展。

- 第 49 條

- 為落實送達程序中對於少年或其他依法應保密其身分者之保護，規定文書送達不得揭露少年資訊，以保障其隱私權益。

- 第 83-1 條

- 少年前案紀錄及有關資料之保密與增列 3 款塗銷事由相關規定

二、少年行政先行處理

- 刪除 85 條之 1 規定

- 刪除 7 歲以上 12 歲以下之觸犯刑罰法律兒童適用少事法之規定，並回歸教育、社福體系處理，並由教育部邀集相關部會於 1 年內完成相關規定之研議。

- 第 3 條

- 將原條文第 2 款 7 種「少年虞犯」行為態樣，刪除 4 種僅保留 3 種行為態樣（經常攜帶危險器械、有施用毒品或迷幻物品之行為而尚未觸犯刑罰法律、有預備犯罪或犯罪未遂而為法所不罰之行為）。

- 第 18 條第 2 項至第 6 項

- 曝險少年採行政先行制度，由少輔會承接處理，並揭示司法最後手段性原則。

- 第 18 條第 7 項

- 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，而立法過程有討論少輔會將來定位是社政還是警政？一般有社政背景的都會希望在警政；警政背景希望回歸社政體系。最後通過條文由行政院會同司法院定之。

- 第 18 條第 8 項

- 行政先行制度，因目前少輔會人力、經費不足，設定日出條款(於 112 年 7 月 1 日施行)。

貳、少輔會沿革及現行組織、運作模式

一、少輔會之沿革

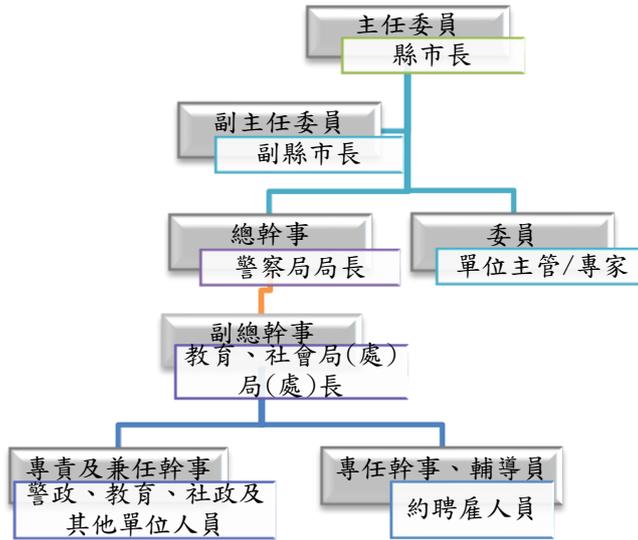
(一) 歷史沿革

- 少輔會成立於民國 66 年屬戒嚴時期，且當時內政部下無兒童局建置，故在當時時空背景下，由警察局擔任秘書幕僚單位，遂以輔導之名，行警察威權之實，約制少年偏差及虞犯行為，並督管少輔會從事輔導工作。
- 大多數少輔會人力不足，僅設置 1 至 3 名幹事或輔導員，係依據輔導分工原則，針對個案的狀況與需求，運用跨網絡機關的整合平臺機制，協調轉介各主責單位妥處，實際上並配合警察相關作為。於民國 66 年成立後，103 年有做修正，當時對於增加人力是擱置的，但於其他部分有做修正。

二、少輔會組織編制

- 少輔會設置及實施要點第 2、3 點

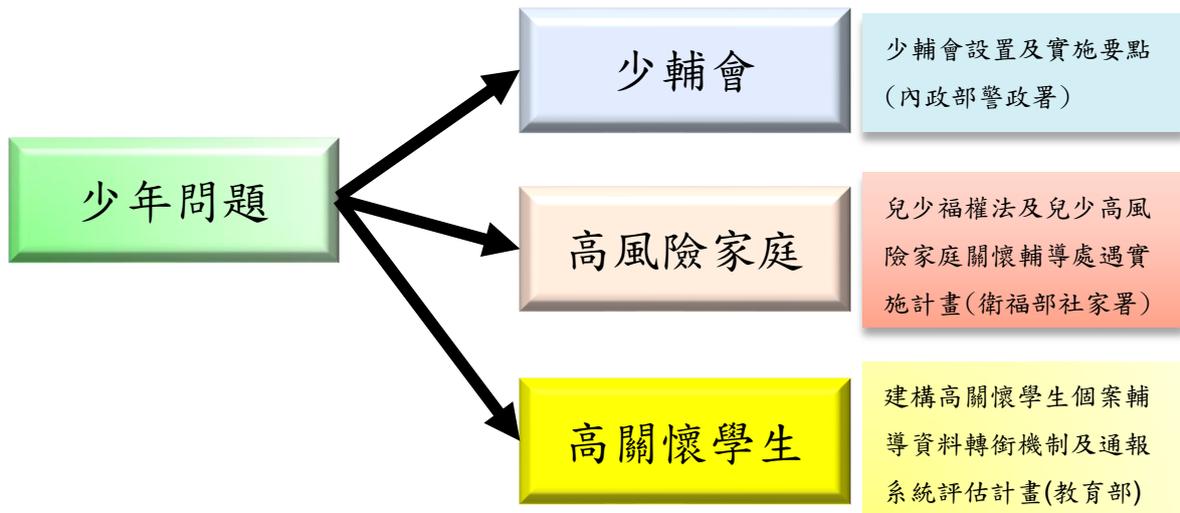
- 在各地方政府屬任務編組單位，由警政、教育、社政、勞政、衛政、工商、司法、民間社福機構及其他有關機關、社團及專家學者所組成，主任委員由縣(市)首長擔任，並由警察局長擔任總幹事，以及教育、社會局長擔任副總幹事，秘書單位由少年隊來負責，如圖 1 所示。在修法之前，行政院在相關業務聯繫會議決議，將來少年法庭法



▲ 圖 1 少輔會組織編制 (103 年 5 月通過)

三、少輔會運作模式

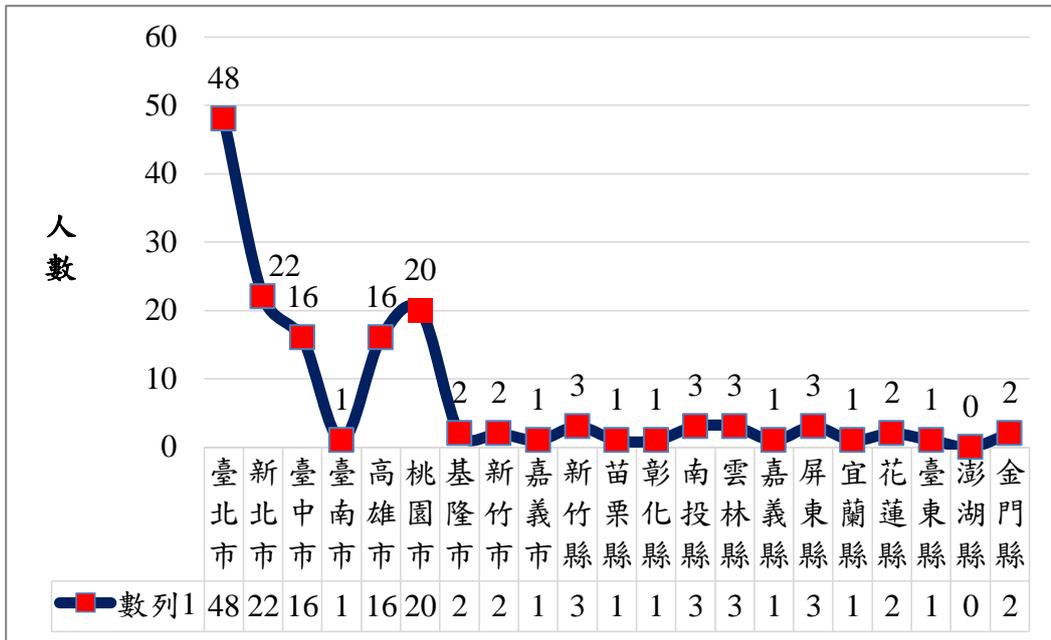
少輔會屬於委員會諮詢協調會議性質，功能為跨網絡之督導協調及資源整合者，部分已被高關懷、高風險機制取代，其少輔會運作模式，如圖 2 所示。



▲ 圖 2 少輔會運作模式

四、107 年少輔會人力統計(共計 149 人)

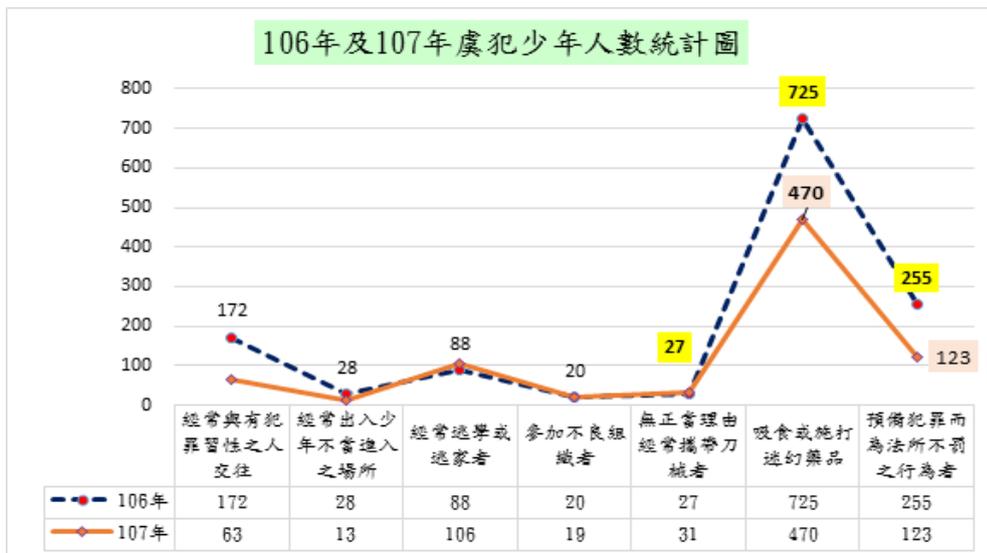
依圖 3 所示，可得知台北市最趨完整，有 48 人；六都其他五個縣市大約在 16~20 個人，台南市只有 1 人而已。台南市也表示，過去是由賴清德市長親自主持，效率很高，相關業務由相關網絡單位去處理，少輔會只負責管控進度。其他台灣省各縣市為 1~3 個人左右，其中澎湖縣及連江縣，還未成立少輔會，目前會推動此兩縣市配合成立少輔會。



▲ 圖 3 107 年少輔會人力統計

五、各警察機關移送少年虞犯數據統計(106 年度為 1,315 人、107 年度為 825 人)

依圖 4 所示，106 年度為 1,315 人、107 年度為 825 人，由於大法官解釋通過之後，在虞犯部分都有限縮。由下圖可知，將來前四類都刪除，移由現有少輔會、社政或衛政機關來處理。後三類為曝嫌少年概念，由圖可知，106 年還有 1,000 多人，至 107 年大概有 700 人左右，其中佔最多的是吸食及施打迷幻毒品，106 年有 725 人、107 年有 470 人。後面這三類，將來要由少輔會來承接處理的。



▲ 圖 4 106 年及 107 年虞犯少年人數統計圖

▲

▲ 參、問題分析

▲ 一、虞犯少年行政先行，少輔會需朝輔導專業轉型

▲ 現行少輔會設置及實施要點第 12 點規定，少輔會聘用幹事、輔導員，依聘用人員聘用條例及約僱人員僱用辦法辦理之，並無諮商輔導專業人員任用之限制，因應少事法行政先行做法，少年輔導工作應朝社工輔導專業處理。

▲ 現行「兒童及少年福利與權益保障法」，已將兒少利用犯罪或不正當行為、施用毒品及偏差行為，依該法第 47 條至第 54 條之 1 規定，均需進行責任通報，及由適當機構輔導安置或委託兒少福利機構，第 68 條規定對於依少事法處理之兒少及其家庭，應持續追蹤輔導及提供必要福利服務，故現行兒少福權保障工作，已朝專業輔導機制運作，由專業單位進行評估並實施個案最佳化處遇措施，爰少輔會亦應與時俱進由輔導專業處理。

▲

▲ 二、依利雅得準則，少年輔導工作宜去司法化(警察)及去標籤化

▲ 聯合國預防少年犯罪準則(利雅得準則)中，揭示「盡量避免兒童進入少年司法系統」之指導方針。

▲ 由警察督管之少輔會輔導少年，恐對少年有標籤化之虞，且與警察執法者之角色有衝突。

▲ 由警察體制督管的少輔會輔導虞犯少年，等同自受理至後續輔導評估皆由警察主管機關為之，其公正性恐遭質疑。

▲

▲ 三、現有少輔會組織定位不明，人力配置不足

▲ 現行少輔會仍為任務編組，而高風險家庭及高關懷學生已有相關輔導專業機制運作，且少輔會幹事及輔導員為一年一聘制度，組織定位不明，難以留住優秀人才。

▲ 現階段 22 縣市有 17 個縣市(77%)僅有 0-3 名輔導人力，澎湖縣及連江縣甚至無設置少輔會，全國約 3/4 縣市少輔會人力不足，難以負荷龐大虞犯少年輔導工作。

▲

▲ 肆、因應處理作為

▲ 少事法新修正條文將原第 3 條第 1 項第 2 款 7 種「少年虞犯」行為態樣，刪除 4 種僅保留較嚴重之 3 種行為態樣，刪除之「經常與有犯罪習性之人交往」、「經常出入少年不當進入之場所」、「經常逃學或逃家」、「參加不良組織者」，因已不適用少事法，爰轉由現行其他相關機制處理之，其因應處理作為，如圖 5 所示。

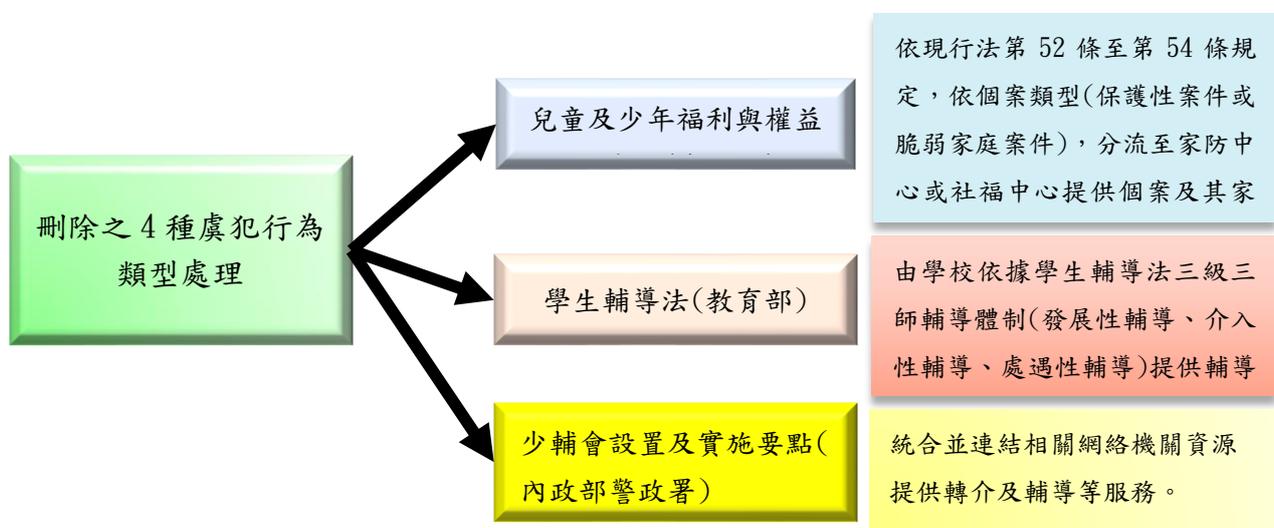


圖 5 刪除之 4 種虞犯行為類型處理因應作為

伍、後續推動方向及辦理期程

一、推動方向

- (一) 盤點現行各地少輔會組織架構、運作模式及分析評估各模式之優缺點。
- (二) 研議規劃少輔會之組織定位與型態、人力配置、業務內容及機關協力分工等事項，及如何強化服務等策進作為。
- (三) 建立少輔會與教育（包括學校三級輔導系統及家庭教育系統）、社福、司法矯治等體系間之服務轉銜、分工流程及結案指標等。
- (四) 檢視現行「少年不良行為及虞犯預防辦法」，並訂定「少年偏差行為之輔導與預防辦法」。

二、辦理期程

- (一) 為提升少年表意權、強化程序自主權及隱私權利保障，將辦理教育訓練以為因應。
- (二) 檢視思考少輔會組織定位、運作模式與瞭解內外部單位態度與意向，並召集各縣(市)警察局及少輔會開會研商凝聚共識。
- (三) 邀請相關專家學者組成因應小組討論研究少輔會組織架構相關議題。
- (四) 研議修正及訂定相關法規。

陸、結語

依兒童權利公約之宗旨，應以兒少最佳利益為優先考量，因此，少年輔導應朝專業轉型，少輔會組織定位應妥善研議，由具有專業輔導職能之人員來評估、整合、協調及執行本項工作，以保障兒少健全之成長與發展。

未來仍將持續聯結政府機關各部門及民間機構、團體共同投入少年輔導工作，依少年及其家庭整體需求提供協助，始能消弭犯罪成因，達到標本兼治之效。

與談人

立法院 李麗芬委員：

少輔會具有特別的角色與功能，長期以來我都相當關注少輔會法制化的問題。這次藉著司法院修正少事法的機會，我也提出自己的版本，內容彙整過往實務經驗、專家學者討論意見、兒童權利公約相關原則與精神，以及國際專家針對我國兒童權利公約首次國家報告關於少年司法部分提出的建議。我的版本相較於兩院會銜版，不同之處在於接受虞犯由七款縮減成三款，但其行為輔導改採行政先行，由少輔會來做，並期盼少輔會可以法制化，不再只是任務編組。因此，在我的原始提案版本中，有提出在警察局下設立少年輔導中心。

後來對於少輔會要不要設立在警察局有不同意見，包括司法界以及在委員會的討論都有異議，最終決議還是回到少輔會的機制。新修正的少事法第 18 條規定，少輔會的設置、輔導方式及辦理事務等事項，由行政院會同司法院定之。若行政部門願意讓少輔會法制化變成一個單位，則刪除的 4 款虞犯事由基本上應循其他管道協處，例如回歸兒少權法或由教育體系提供協助；保留的三款則由少輔會負責，並須有更多人員投入。

這次通過的條文是大家共同討論的結晶，原先提案將虞犯修正為不良行為，後來跟司法院少家廳謝廳長討論之後，提到國外有所謂的曝險少年，即曝露在危險中需要協助的少年。於是將曝險少年的概念引進來，成為本次修正第 3 條、第 18 條的重要精神。此外，這次也將程序事項規範得更清楚，例如禁止夜間偵訊、詢(訊)問少年時應告知哪些權利事項、少年不通曉詢(訊)問之人使用的語言應由通譯傳譯等。在整個司法程序當中，都應保障少年的權利。

為什麼我只提到少年？在這次修法中，原本第 85 條之一規定 7 歲以上未滿 12 歲的觸法兒童適用少事法，但我堅持必須刪除。雖然社政單位擔心刪除之後，社工缺乏強制力，難以協助觸法兒童，希望仍由法院介入處理。惟司法矯治對於兒童而言顯難符合其最佳利益，實應回歸家庭、社區輔導，因此我堅持一定要刪除。之後能夠順利刪除，關鍵在於行政部門分工，在學兒少歸教育部管，非在學兒少則由衛福部管。考量觸法兒童處於國小義務教育階段，故請教育部接手協助，經與教育部長討論，潘部長也認同這是對的方向，只是需要準備時間。因此，最後通過的版本，將第 85 條之一的日出條款定在一年以後，此為教育部長親口承諾，很感謝教育部長願意承擔責任，讓第 85 條之一可以順利通過。

另外，這次修法比較特別的是明定少年調查官應實質蒞庭。以往少調官並未全數實質蒞庭，部分是由輪值的少調官代為出庭，但其對於案件不如主責少調官了解，出庭徒具形式。因此，新增條文規定，除有具體明確理由，原則上應實質蒞庭。儘管在修法過程中，司法院秘書長提到各少年法院(庭)擔心人力不足，無法實質蒞庭，但我認為不能用人力不足作為理由，正因人力不足，法有明文規定後，司法院就要想辦法補充人力，反而可以增加人力。

最後一項修法重要突破，就是法務部矯正署少觀所要提供鑑別報告。因為矯正署之前在成立時修正相關組織辦法，將少觀所原有的鑑別功能刪除，這次修法就將功能回復，必須提供鑑別報告，法務部也願意接受。

以上就是這次少事法修法的重要進展，關於行政先行部分當然需要一些時間。本法已經總統公布生效，不過最近地方政府的社會局反應沒有配套，刪除的四款少年由誰服務？當時林萬億政務委員認為應由社政接手，增加社安網脆弱家庭的指標，讓這些少年可以進到脆弱家庭的服務系統。其實社政方面沒有太大異議，但社會局擔心還是需要少輔會或少年隊的支援。原先少事法第 86 條授權制定少年不良行為及虞犯預防辦法，修法後改由行政院會同司法院訂定少年偏差行為輔導及預防辦法。原來的辦法依然存在，少輔會及少年隊其實還是負有角色，我也會督促行政院儘速釐清分工，尤其是盡快確立社政、警政與少輔會的分工。今天社政願意主責，但有些事情需要少輔會或少年隊協助。

至於少輔會組織應該放在哪裡？原先建議放在警察局，後來出現一些反對聲音，因此在維持少輔會為任務編組的情形下，部份縣市的少輔會可能在少年隊下。當然，我和其他委員討論的結果，是希望少輔會能與警察局平行，僅接受少輔會委員的督導，且依然由縣(市)長擔任主委、副市長是副主委、警察局局長是總幹事、教育局局長和社會局局長是副總幹事，應該回到少輔會原先設計的機制，而不是設在警察局少年隊下，這是當時現場討論比較有共識的方向。由於法規中少輔會的設置辦法是由行政院會同司法院訂定，後續需要兩院共同討論。我想刑事警察局應去探討如何定位少輔會？應該放在哪裡？我們期望能與警察局平行，仍由局長擔任總幹事，如此仍能與警察互相配合及合作。

警政署刑事警察局先前曾提供預計須補充的人力，也曾討論多少少年人口須配置一名少輔會專業人員。接下來，我會督促行政院與司法院逐年補足人力。我很高興少事法修法能夠順利通過，這是在立法院修過最困難的一部法，因為需要協調及溝通的單位非常多，惟一旦通過，我國兒少權利保障可再往前邁進一步。

台北市少年輔導委員會 汪季參督導：

行政先行，曝險少年輔導政策方可行。由於國家對於兒童和老人的關注都比少年來得多，相對於曝險少年投入的資源又更少，然而少年是國家未來的主人翁，包含所謂的曝險少

年，因此，我們更需要重視曝險少年的輔導有其意義與重要性。青少年從來沒做過違法犯紀的事情正常嗎？在犯罪學裡有一句話「不犯罪才值得研究」，有位澳洲學者曾經做過一個研究，研究青少年到 18 歲而從來沒做過任何違法犯紀行為的情形，結果是澳洲男生僅有 7%到 18 歲而從來沒做過任何違法犯紀行為(Moffitt, 1993)；台灣也有類似的調查，結果台灣男生有 12%到 18 歲而從來沒做過任何違犯紀行為，女生則是 38%(曾巧涵，1999)，這顯示青少年會有短暫性反社會性的行為是多數，我也是其中之一，就如幼兒剛學走路時，必然會跌倒，跌倒時不是處罰他，而是鼓勵他重新站起來，讓他成為能走路、跑步的健康人。同樣的，青少年學習適應成人社會規範時是否可以給其這樣的機會？給予他有犯錯的權利，但是有改過的責任和義務，而不是主張對短暫性反社會性行為的曝險少年透過司法來處理。如此，我們針對曝險少年的輔導政策概念就很清楚，就是少年事件的處理是以少年的最佳利益來看待，強調先行政後司法，著重行政作為。以台北市政府為例，市長是少輔會主任委員，各個局處首長是副主任委員與委員，少輔會透過社政、教育、警政等行政體系的合作，將少年的最佳利益把好關，強調保護重於處罰，宜教不宜罰。

本會民國 94 年曾針對台北市政府少年服務網絡運作的現況、問題及需求進行「台北市政府少年服務網絡運作現況及改進策略之探討」研究，由時任專家委員的楊孝滌教授、陳皎眉教授、馮燕教授聯合指導，並擬定一些政策。上述研究的研究法採質化和量化二部分，量化的部分，抽樣各行政部門服務的 1,000 名少年、500 名家長進行問卷調查分析，質化部分針對少年代表、家長代表及社區人士代表，專業工作者代表各 10 人，進行四次焦點訪談，獲得許多寶貴的資料，透過此報告結論的網絡圖，強調少年服務網絡前面是行政、後面才是司法。行政先行，特殊少年透過少輔會的相關行政合作機制服務之後，認為行政實在支撐不住，進行評估確認需由司法協助時才移請司法處理，研究結論行政整合的機制有十點：

1. 定期進行各體系服務調查，制定少年服務政策白皮書。
2. 強化體系主貴窗口功能與服務整合。
3. 成立整合性服務網絡單一窗口。
4. 提升網絡決策與領導層級。
5. 規劃與推動跨局處合作方案。
6. 辦理服務網絡工作者訓練班。
7. 以各縣市少年輔導委員會為窗口，建立跨縣市合作機制。
8. 對特殊高關懷少年進行個案管理與研究。
9. 建立「由行政處遇至司法處遇」的評估機制。
10. 鼓勵民間少年發展性方案。

另外警大公共安全所碩士論文「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」(李傳文，民 103 年 7 月)所提出的結論建議，在強化少輔會功能部分提出以下六點：

1. 決策者與相關機構應予重視。
2. 運用情資融合模式產製情報產品。
3. 策進跨機關資訊共享。
4. 提升少輔會人員素質。
5. 建立完善人事制度。

6. 引進社會資源。

至於因應少事法修法後少輔會在曝險少年行政先行之處理部分，個人淺見可以做的是：

1. 探究曝險少年問題、需求與處遇策略。
2. 結合指導員、委員參與相關行動研究方案。
3. 建立各項輔導工作評估指標。
4. 建立少輔同仁與警政等同仁曝險少年通報機制。
5. 深化同仁專業知能。
6. 活化幹事會議、委員會會議，發揮個案管理功能。
7. 強化少輔會功能，落實曝險少年輔導政策。

最後分享一個本會輔導政策的成功案例，知名歌手蕭敬騰先生在民國 92、93 年是萬華少年輔導組輔導的社區孩子，他自己也曾在多次媒體公開分享他的成長故事，他閱讀有障礙，念書缺乏成就感，常在社區遊蕩打架，但有部分優勢非常棒，就是音樂天賦，於是當時同仁設計一個「鼓動青春」的社區方案，每個禮拜六下午邀請他來教導少年打爵士鼓，發揮他的潛能。同仁為鼓勵他優勢發展，在 92、93 年的每年志工授證與表揚熱心人士的典禮上，由當時本會主任委員馬市長頒發感謝狀，表揚其熱心助人的善行，因此，他能感受到社會溫暖與自我成就，自此從打手變成歌手。

結語：

1. 理性看待「少年事件」：許多人都會在青春成長過程中產生一些適應問題，就如太陽從東邊升起、西邊落下一般，是自然現象，因此我們不能用嚴苛的態度處理，而是需要理性看待與接納曝險少年。

2. 行政先行，引導曝險少年自我認同與優勢發展：每一個人都需要舞台，引導孩子找到舞台、找到自己的人生方向，讓每一個人在社會裡能展現自己的才能，服務社會大眾，實現自我成就。

3. 持續推廣修復式正義的輔導模式：孰能無過，成長中的孩子更容易犯錯，然而重要的是知過能改、善莫大焉。透過修復式正義讓孩子知道我錯了、我道歉，以及我要賠償對方的損失，以及結合相關人士的一個修復式過程，輔導這是一個教育的過程，而不是主張利用司法去處理的過程，如此曝險少年的輔導政策才能夠真正完全的落實。最後，我相信一切事情的發生都是為未來即將發生的好事在作最好的準備，此次少事法的修法也是為曝險少年未來即將發生的好事在作最好的準備。

新光三越公司 馬振華安控長：

一、少年犯罪防治相關修法方向，顯示寄望加強程序保障及限縮少年虞犯行為態樣，更進一步確立觀點的移轉，也就是從保護社會整體，視少年不法行為為威脅公利益，轉向強調少年犯罪防治的核心是由少年身心健康、生活品質與生涯發展等課題所構成。

二、為了支持上項趨勢，少事法明文規定對曝險少年應先採取行政輔導措施，司法介入做為最後處理機制，所謂行政先行原則。

三、最引起關注的是，少輔會的設置及權責，終於在少事法當中找到安身立命之處。

四、在少輔會過去努力奮進，謀求生存發展的過程中，曾有許多學術及實務界的倡議，但是

毫無例外的，一旦觸及人力及經費問題，即使權大如行政院長者，最後都要棄械投降，或者以繼續評估效益為名，將規劃案束之高閣。

- 五、眾多倡議當中李傳文的碩士論文建議援用美國情資融合網絡模式，引起注意及共鳴。我要藉此機會提醒，整合訊息與資源固然好，但是整合者的高度居於關鍵因素。美國的 Fusion Center 只處理情報蒐集、篩選、分析、傳布、監視、大數據探勘等，不負責執行，而且有橫向跨部門分享及整合，更有從聯邦到地方基層的縱向 Vertical Fusion，少輔會是地方組織，處理的是訊息、意見及資源等，不同於情報，比附援引時值得注意。
- 六、「行政先行」好像是當前的顯學，處理任何社會問題都適用。我們應當思考，司法真的不能先行嗎？法條規定：「少輔會輔導期間經評估認由少年法院處理始能保障少年健全自我成長者，得請少年法院處理」，看起來，少年法庭也有積極功能。行政優先於司法或乾脆說行政優於司法的理論基礎到底經不經得起辯證？少年法庭做入口，然後採取「行政先行」，「司法最後」，難到不行嗎？標籤化的顧慮，那裡都有。毒品法庭制度當中也有法院裁定輔導先行。建議可以對比一下兩制的論理。
- 七、作為現制行政先行的核心角色，少輔會準備好了嗎？少輔會真的要比家防中心、社福中心、三級三師更先行？所有社區處遇的資源是否都由少輔會整合？少輔會自己的資源從何來？少輔會要寄於那一個機關籬下？少年輔導何時有自己的專業？而非只要是社工、心理、教育、家庭教育或其他相關專業背景的人才都可以？最近一期新新聞雜誌專題報導矯治、觀護、社福、社工及相關 NGO 全部鬧人力荒，看完不禁為少事法第 18 條 7 項及同條 8 項的授權，規定行政院會同司法院決定少輔會角色功能及行政先行日出條款，感到憂心。

真理大學 蔡震榮教授：

一、受到國際人權公約之影響

我國受到國際公約之規範，以往少年虞犯問題，在國內法較不受重視，與一般刑事犯之處理差異性不大，沒有顧及少年特殊身分做特別之處理。除實體要件不重視外，程序要件也相當欠缺。

二、增修少年程序性保障權益

在刑事程序上，以往我國法制較不重視，本次修正加強少年個人程序保障，應告知權利事項，選任輔佐人，並得依法請求法律扶助，以強化程序權之保障。為避免少年受不當影響，於詢(訊)問、護送及使其等候過程，應使少年與一般刑事案件嫌疑人或被告隔離等程序事項。連續詢(訊)問少年，得有和緩休息時間及夜間不得詢(訊)問少年(設有例外規定)，以維護其身心健全發展。為落實送達程序中對於少年或其他依法應保密其身分者之保護，規定文書送達不得揭露少年資訊，以保障其隱私權益。

三、限縮虞犯少年年齡與行為態樣

刪除 7 歲以上 12 歲以下之觸犯刑罰法律兒童適用少事法之規定，並回歸教育、社福體系處理。此項作法將行政與司法之界限重新釐清，將 7 歲以上 12 歲以下之觸犯刑罰法律兒童，不在送司法，而由行政機關負責輔導，這是對少年極佳的一個保護措施。

「少年虞犯」行為態樣，刪除 4 種僅保留 3 種行為態樣(經常攜帶危險器械、有施用毒品或迷幻物品之行為而尚未觸犯刑罰法律、有預備犯罪或犯罪未遂而為法所不罰之行為)。亦即，在實質上對違犯之行為做限縮。

四、採行政輔導先行作為，明定由少年輔導委員會承接處理。

本項措施也是曝險少年採行政先行制度，由少輔會承接處理，並揭示司法最後手段性原則，亦即，先行政後司法，司法為最後不得已之手段。

五、結論

本次修法重點是正確的，以往該法除缺乏程序保障外，在實質要件規定對少年虞犯，也過度要求，完全交付司法，忽略行政應有之功能，本次修正改善上述缺點，值得稱許。

中央警察大學 黃文志助理教授：

第一、剛才從李麗芬委員說明的立法過程裡，就我的看法來說，可能解決少輔會任務編組的組織部門的問題，並沒有更進一步將少輔會的職掌，或者其組織位階，可能未來需要用到的資源給予明確的架構或規範。因此少輔會跟行政先行在我們修法裡面，在相關的配套及人力資源沒有的情況下，如何達到這個效果，我覺得這個是一個未來運作上的一個問題。

第二，我這次看到的問題，我們這次把七款，刪成三款稱為曝險少年，可是有很多犯罪學的研究，青少年犯罪有一前置行為，我們前面有四款可能是後面三款的前置行為，結果現在把前面這四款放到教育、社政，這些教育、社政，跟後面少輔會後面要處理的三款曝險行為中間的連結在哪裡？有沒有可能前置行為跟後面的曝險行為，本身有重疊的情況，如果有重疊誰要來處理？我覺得從李麗芬委員聽到的回饋就是各單位都缺人，更缺社政專業的人，在沒有社政專業人員的情況下，對於少年犯的處理及曝險少年的處理，皆增加很大的困難。學校是否有專業去負擔這個部分，似乎在這部分的努力還不夠，此為我第二看法。

第三，剛才李建廣科長提到的幾個模式我倒是滿有興趣想知道所謂的台北模式、台南模式，及基隆模式，這三個模式之間對於運作模式上的優缺點，從行政管理的角度去探討的話，可不可以透過三個模式的比較去找一個未來，依照現有的能力資源、組織架構，以及任務執掌，去重新思考哪一模式比較適合哪一個縣市的情況，如果用這個模式來去比較分析的話，會不會更了解其優缺點。

第四，我們經過 20 年才逐步完善兒少福利法制，針對婦幼、家庭暴力防治法，才漸漸得到現今完整的行政架構與規模。包括警察局及分局，轄區人口超過十萬人才有兩個家庭暴力防治官(簡稱家防官)，等於說透過警察的力量來支撐其他的社政單位，把資源下放給警察，讓警察加入到專業網絡裡。在專業網絡裡，警察都是第一線處理家暴的案件，如果未來少輔會與警察單位結合，會不會出現「少年保護官」的類似需求。現有的警察局編制裡有少年隊，少年隊的工作職掌能夠發揮怎樣的 effects，也是必須要從專業網絡之橫向與縱向去定位。所以，我們在定位少輔會的同時，應該也要定位警察局的少年隊應該要做什麼。才能提升整體的綜效。是否少輔會未來能仿效婦幼保護的部分，發展出去輔導專業的概念，個人認為值得我們探討。

開南大學 鄭善印教授：

壹、新修正少年事件處理法有關少輔會之業務

民國 108 年 05 月 31 日新修正的少年事件處理法，與少年輔導委員會密切相關的是，少年若有：(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時，司法警察官、檢察官或

法院，得通知少年住所、居所或所在地之少年輔導委員會處理之。

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，發現少年有上述三種行為者，得通知少年住所、居所或所在地之少年輔導委員會處理之。

有上述三種行為之少年，得請求住所、居所或所在地之少年輔導委員會協助之。

少年住所、居所或所在地之少年輔導委員會知悉少年有上述三種行為之一者，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。

前項輔導期間，少年輔導委員會如經評估認由少年法院處理，始能保障少年健全之自我成長者，得敘明理由並檢具輔導相關紀錄及有關資料，請求少年法院處理之。

直轄市、縣（市）政府少年輔導委員會應由具備社會工作、心理、教育、家庭教育或其他相關專業之人員，辦理相關事務；少年輔導委員會之設置、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。

於中華民國一百一十二年七月一日前，司法警察官、檢察官、法院、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，發現少年有上述三種行為者，得移送或請求少年法院處理之。

這就是所謂「曝險少年行政輔導先行主義」。

貳、我國少輔會功能的強化

依據媒體報導：「李麗芬立委等人的想法是，要修法增訂設置少年輔導中心，輔導曝險少年的不良行為。經立委及官員討論後達成共識，認為由現行機制下的少年輔導委員會處理」。

根據「少年輔導委員會設置及實施要點」第三點規定：「少年輔導委員會置主任委員一人，由直轄市長、縣（市）長擔任；置副主任委員一人，由直轄市副市長、副縣（市）長擔任；其餘組成單位之主管或專家學者為委員。並置總幹事一人，由警察局局長擔任；副總幹事二人，由教育、社政機關（單位）首長擔任；幹事若干人，由主任委員遴選警政、社政、教育機關（單位）適當人員擔任專責幹事，並遴選其他機關（單位）適當人員兼任幹事，必要時並得酌聘請專任幹事及輔導員」；第六點規定：「關於少年輔導事項，經少年輔導委員會決議後，由總幹事協調辦理之」；第九點規定：「少年輔導委員會所需經費，由直轄市、縣（市）政府，在警察局編列預算，以利輔導少年工作之推展」；由上述三點規定，可以想像少輔會幾乎就是由警察局獨撐大樑。

原本警察近年即想盡辦法要減少協辦業務，但經由法律規定交付的業務，應該不算協辦之業務，而是本務。但警察應該如何辦好這件新增的業務？

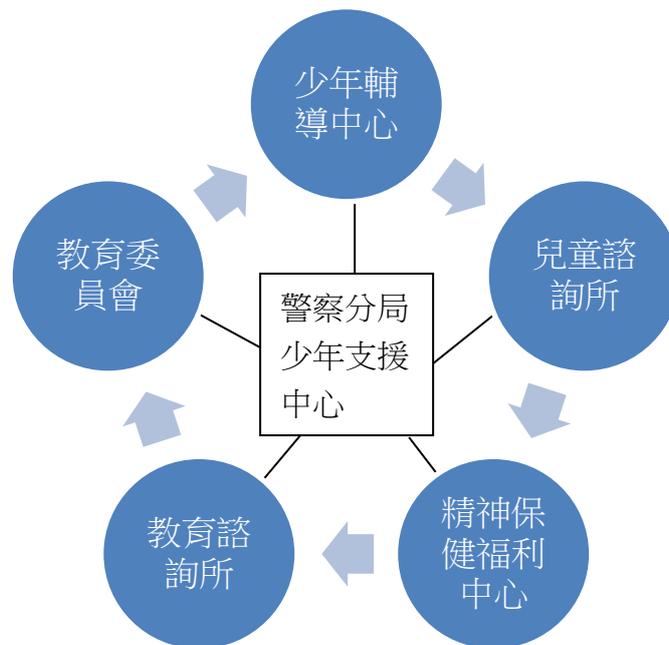
參、日本的少年輔導中心

日本極重視青少年的健全養育，幾乎各都道府縣都有「青少年健全養育自治條例」，依自治條例，各村里也設有少年輔導中心。此少年輔導中心設於各市村里的正式機構「教育委員會」之下。此外，全國各警察分局也都在少年警察之下，設有「少年支援中心」。

雖然如此，但各縣市村里的少年輔導中心，畢竟缺人缺錢，故近期有一篇網路文章探討該中心的未來方向。該文章謂：「少年輔導中心有以下幾大問題有待解決：一、人員的配置問題；二、少年輔導委員的素質問題；三、與相關機關間的聯繫問題」。

肆、警察內部的少年支援中心

日本警察至 2004 年止，共設有 181 個少年支援中心，其中有 55 個中心設在警察局之外的地點。全國共約有 1000 個少年輔導委員。該中心與其他機構間的網路圖如下：



詮理法律事務所 陳佳瑤律師：

有關少年法的部分，我講一下我個人的心得，在座裡面我大概最早從事少年的工作，71 年就在少年法庭工作，後來我太太也在 80 幾年調到司法院少年及家事廳去工作 5 年。所以我們家跟這個議題滿相關，我先從事少年的工作，後來才離開去當檢察官。針對這部分剛剛馬博士也提到少輔會是一個滿可憐的一個單位，記得當年在少年法庭工作時，那時才開始成立少輔會，少輔會成立大概是 60 幾年成立，剛開始成立時，連經費都有問題，經費都是去外面募款而來的，當時有些企業喜歡捐款，當時也有參與募款的工作，經過 30 幾年到現在才開始有眉目說要來法制化，由此可見國家有多麼不重視。有一個單位附屬警察機關都從來沒有法制化過，警察法、警察的組織條例修那麼多，從來都沒有把它修進去，大家就互踢皮球。

剛剛有些學者有提到這個少輔會的組織將來要定位明確，我特別看少年事件處理法，雖然有設立少輔會，將來有賦予職權去運作，但對少輔會到底要用什麼方式存在？少年事件處理法也沒有明訂清楚。照理來說，今天賦予少輔會重要的職掌，就要賦予少年輔導委員會之組織，另外以法律定之的明文規定。至少讓其母法有一授權的根據，然而也沒有。將來中央有沒有那個部會來管理？假設將來少輔會教育單位要承接，可能警政署也不會管。若是衛福部來承接，警政署當然也不會管。這些問題是我滿憂心的，以上為第一個提出我的心得。另外第二個部分根據少事法的修法，少輔會是非得成立，要如何去成立？將來哪一部會要承接？將其當成主管機關，因為少輔會中央一定要有主管機關，不然下面縣市一定沒有人要做，台北市的財源比較豐厚，當然有辦法處理，而台南市少輔會才只有一個員工，你說他怎麼做？那根本是不想做，光簽公文就沒時間，所以少輔會整個組織一定要搞清楚，中央的部會誰要來承接？一定要先定位，才會動員人力、物力去成立，因為這個組織將來根據少事法

是非常重要的。為什麼 7 歲到 12 歲這些犯罪的不先到少年法庭而先到少輔會去，若少輔會沒事先完成的話，該怎麼辦？這樣也會有現行犯的案子，有時半夜也需要送人犯，今天若是 11 歲的小孩，殺死他父母，要如何處理？搞不好要用現行犯去處理，另外少輔會有哪些職務要去運作？如何接案？接案之後如何啟動輔導系統？將來輔導完以後如何評估成效？需要有一套可以量化或質化的方法，不然如何去判斷這小孩要移送到法庭去處理，或是留在少輔會輔導結案？尚未有標準判定，如果各單位推來推去的話，少輔會到最後可能都不能發揮功能，這是最擔心的事情，所以我希望不管中央哪一單位要來處理這事情，盼政府機關趕快去思考、去運作，謝謝！

中央警察大學 蔡庭榕副教授：

壹、新舊法條內容之比較分析

此次少事法修正有關少輔會在曝險少年行政先行（本人 2015 年相關研討會談稿中曾經明確從憲法權力分立論及虞犯少年不宜由少年法院處分之；與談稿如附件）之處理相關主要法條係該法第 18 條及第 3 條之修正，修正重點係：一、「虞犯少年」之 7 種行為類型修正縮小為「曝險少年」之 3 種行為類型（第 3 條）；二、將「虞犯少年」送「少年法庭」修正為將「曝險少年」送「少年輔導委員會」處理（第 18 條）。其主要修正前、後之條文內容如下：

*修正前之少年事件處理法第 3 條規定：

左列事件，由少年法院依本法處理之：

- 一、少年有觸犯刑罰法律之行為者。
- 二、少年有左列情形之一，依其性格及環境，而有觸犯刑罰法律之虞者：
 - (一) 經常與有犯罪習性之人交往者。
 - (二) 經常出入少年不當進入之場所者。
 - (三) 經常逃學或逃家者。
 - (四) 參加不良組織者。
 - (五) 無正當理由經常攜帶刀械者。
 - (六) 吸食或施打煙毒或麻醉藥品以外之迷幻物品者。
 - (七) 有預備犯罪或犯罪未遂而為法所不罰之行為者。

*修正後之少事法第 3 條（少年法院之管轄事件）

下列事件，由少年法院依本法處理之：

- 一、少年有觸犯刑罰法律之行為者。
- 二、少年有下列情形之一，而認有保障其健全自我成長之必要者：
 - (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。

前項第二款所指之保障必要，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。

@修正前之少年事件處理法第 18 條規定：

- 一、少年刑事犯及少年虞犯均移送少年法院：「檢察官、司法警察官或法院於執行職務

時，知有第三條之事件者，應移送該管少年法院。」

二、家庭學校或相關機構知虞犯少年得請求少年法院處理：「對於少年有監督權人、少年之肄業學校或從事少年保護事業之機構，發現少年有第三條第二款之事件者，亦得請求少年法院處理之。」

@修正後之少事法第 18 條（少年事件之移送與處理之請求）：

一、少年刑事犯送少年法院：「司法警察官、檢察官或法院於執行職務時，知有第三條第一項第一款之事件者，應移送該管少年法院。」

二、警檢審知曝險少年送少輔會：「司法警察官、檢察官或法院於執行職務時，知有第三條第一項第二款之情形者，得通知少年住所、居所或所在地之少年輔導委員會處理之。」

三、家庭學校或相關機構知曝險少年得通知少輔會處理：「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，發現少年有第三條第一項第二款之情形者，得通知少年住所、居所或所在地之少年輔導委員會處理之。」

四、曝險少年本身得請求少輔會協助：「有第三條第一項第二款情形之少年，得請求住所、居所或所在地之少年輔導委員會協助之。」

五、少輔會知有曝險少年應主動結合相關機關施以輔導：「少年住所、居所或所在地之少年輔導委員會知悉少年有第三條第一項第二款情形之一者，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。」

六、少輔會評估後請求少年法院處理：「前項輔導期間，少年輔導委員會如經評估認由少年法院處理，始能保障少年健全之自我成長者，得敘明理由並檢具輔導相關紀錄及有關資料，請求少年法院處理之，並持續依前項規定辦理。」

七、少輔會人員之專業條件：「直轄市、縣（市）政府少年輔導委員會應由具備社會工作、心理、教育、家庭教育或其他相關專業之人員，辦理第二項至第六項之事務；少年輔導委員會之設置、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。」

八、過渡期間之曝險少年處理：「於中華民國一百十二年七月一日前，司法警察官、檢察官、法院、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，發現少年有第三條第一項第二款之情形者，得移送或請求少年法院處理之。」

貳、少年輔導委員會之定性與定位問題（組織法上）：

少年曝險事件在性質上應屬於教育、社會工作或是治安事件而其應定位由哪一個部會來管轄，亦即少輔會究應隸屬於教育部相關之縣市教育局、衛福部相關之縣市社會局或內政部（警政署）相關之縣市警察局？將得視少事法第 3 條第 2 項之少年曝險事件之性質及其所依據新修正之第 18 條的少輔會的定性來決定其管轄與隸屬體系（定位）為何。特別值得一提的是上述新修正的少事法第 18 條第 7 項前段規定，少輔會人員之專業條件明定為：「直轄市、縣（市）政府少年輔導委員會應由具備社會工作、心理、教育、家庭教育或其他相關專業之人員，辦理第二項至第六項之事務」可知警察局及其警察人員恐不符合上述專業條件，警察任務亦不屬於教育輔導之定性；再者，參諸同條項（第 7 項）後段規定：「少年輔導委員會之設置、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。」可知未來交由行政院會同司法院訂定之「少年輔導委員會之設置與輔導辦

法」(尚未制定)才是少輔會之組織與作用規範之重要法令依據,主管機關應有提前積極準備因應之必要,以期能從過去之「少年輔導委員會設置要點」規定係由「警察局擔任總幹事」轉而由教育輔導專業機關來擔綱,主要係配合上述相關專業特性與人才需求,一舉將過去以治安為重點的少年虞犯事件由警察負責輔導轉由以教育或社會輔導為主軸的相關機關擔負之,若在教育輔導上遇有安全上問題,則警察始予以配合介入之。

參、少年輔導委員會之權責與處分方式之問題(作用法上):

未修正前之少事法規定少年虞犯之處理,其法律效果依本法區分為第 29 條之「不附審理」的「一般處分」(含四種處分方式)及第 42 條之「付審理」的「保護處分」方式(含四種處分方式)辦理。然上述之「一般處分」與「保護處分」方式多有重複競合。然而,在新修正之少事法已有重大改變,即將少年虞犯(新修正為「曝險少年」)事件之移送少年法庭依上述規定處分,新修正由少輔會處理,則為屬於組織法上之少輔會之定性與定位及屬於作用法上之調查、裁處、執行與救濟之授權及程序保障是否合乎法理原則及憲法或國際法上保障人權之標準,均有進一步積極謹慎斟酌研修之必要。

肆、修正前之少事法將少年事件處理政策由現行之「刑罰」(第 3 條第 1 款之少年刑事案件:少年罪犯)與「福利」(本法第 3 條第 2 款之少年虞犯案件均需依本法移送「少年法院」,而少年虞犯依第 29 條「不附審理」之一般處分及第 42 條「付審理」之保護處分)2 分法之外,可進一步考量層級化處遇方式,將少年虞犯依其情節輕重,於最後手段性始須移送法院(避免標籤理論之負面效果)。如今新修正少事法將之改由曝險少年事件行政先行處理而轉由「少年輔導委員會」擔綱,則應真正遵守新修正的少事法第 18 條第 7 款之規定「直轄市、縣(市)政府少年輔導委員會應由具備社會工作、心理、教育、家庭教育或其他相關專業之人員,辦理第二項至第六項之事務」,並減少「機構式處遇措施」(感化教育)或「半機構式處遇措施」(如福利或教養機構)方式處理,應可參據犯罪學理論,使少年虞犯儘可能在「家庭」、「學校」與「社會」功能下使其人格正常成長行塑,不宜驟(貿)然將之移送「法院」並進一步將之裁定付「感化教育」之「保護處分」(雖美其名為「輔育院」或「誠正中學」,然若真如監察院多次調查報告或糾正過去機構性處欲之制度性或人為違失情形,則該等受感化教育之少年將是「跳出油坑入火坑」。因此,建議可參考政府甫規劃實施之「老年長照制度」,亦使之適用於「虞犯少年之常照制度」,由家長申請觀護人、照護員或志工定期(每週數次)造訪(陪伴)關懷曝險少年(修正前稱虞犯少年),相關經費亦可採家人與政府補助依比例負擔方式辦理(增加「關懷陪伴」而減少蓋「輔育院」或「監獄」),此將是真正的採少年「福利」關懷照顧方式處理少年事件,以避免「國家親權」變「國家侵權」及「復歸路」變「不歸路」。

伍、附件

少年事件處理法之問題與對策

蔡庭榕(中央警察大學犯罪防治學系副教授) 2015 年研討會與談稿

〈前言〉

少年事件處理法(以下簡稱「本法」)部分條文,經司法院釋字第 664 號解釋,其因違

反比例原則及影響少年人格權而違憲，並於該號解釋理由書指出：「關於『經常逃學或逃家』之規定，易致認定範圍過廣之虞，且逃學或逃家之原因非盡可歸責於少年，或雖有該等行為但未具社會危險性，均須依該目規定由少年法院處理；至『依其性格及環境，而有觸犯刑罰法律之虞』，所指涉之具體行為、性格或環境條件為何，亦有未盡明確之處；規定尚非允當，宜儘速檢討修正之。」再者，監察院更在最近一年半曾提出 3 次糾正少年輔育院之違失案，其分別為：一、民國 103 年 7 月 9 日糾正案：「法務部所屬桃園少年輔育院自 100 年起超額收容學生 2 成多，嚴重違反少年基本人權；桃園及彰化少年輔育院班級人數過多，班級導師及訓導員嚴重不足，影響矯正品質；80 年間法務部及教育部已決議設置資源輔導教師，逾 20 年仍未辦理，法務部及教育部均未盡監督職責。」二、「買姓少年於桃園少年輔育院接受感化教育期間，因胸腹腔臟器化膿引發敗血症死亡案件，彰化少年輔育院也涉有嚴重凌虐學生情形，監察院糾正行政院、法務部矯正署、桃園少年輔育院及彰化少年輔育院。」三、104 年 9 月 9 日糾正案：「有關少年輔育院收容少年的受教權益，經監察院調查發現，接受感化教育處分的少年，不但在收容期間受教權遭到損害，離開少輔院之後續轉銜、復學亦遭遇困難。糾正法務部及所屬矯正署、教育部。」。因此，少年事件處理之法制與其前端之政策及後端之執行，均有研議修正改善之需求。此次能配合舉辦如此深具意義的研討會，著實重要與必要，今日各篇專論均有許多貢獻，值得肯定與參考。本人有幸受邀參與，僅此致謝，並藉此機會從法學觀點提出對「少年事件處理法」相關問題與對策之拙見如下，敬請不吝指教。

〈問題〉

一、本法久未修正，恐已不合時宜

(一)本法於民國 51 年初次制定，最近一次修正為民國 94 年 5 月 18 日，已逾 10 年未再修正。而本法第 86 條之授權的各法規命令亦均久未修正。例如，本法細則為 90 年 6 月；少年保護事件審理細則為 98 年 3 月；少年及兒童保護事件執行辦法為 89 年 9 月；只有「少年不良行為及虞犯預防辦法」由內政部會同法務部、教育部於 102 年 12 月修正。

(二)然觀之司法院釋字第 664 號（98 年 7 月）指出：「少年事件處理法第三條第二款第三目規定，經常逃學或逃家之少年，依其性格及環境，而有觸犯刑罰法律之虞者，由少年法院依該法處理之，係為維護虞犯少年健全自我成長所設之保護制度，尚難逕認其為違憲；惟該規定仍有涵蓋過廣與不明確之嫌，應儘速檢討改進。又少年事件處理法第二十六條第二款及第四十二條第一項第四款規定，就限制經常逃學或逃家虞犯少年人身自由部分，不符憲法第二十三條之比例原則，亦與憲法第二十二條保障少年人格權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一個月時，失其效力。」惟自該號解釋迄今，已超過 6 年，且內容已有許多不合時宜者，亦經監察院多次調查與糾正在案，然本法仍舊不動如山，有謂：「法隨時轉則治」，應有儘速修法之必要。

二、本法不符合憲法權力分立及相關法制原則

(一)有關少年事件處理，在立法上，應考量權力分立上的「司法」與「行政」之本質差異，且應區分「刑事司法犯罪」（Mala in se）與「行政違規處分」（Mala Prohibita）之差異，並在程序上亦應慮及「刑事司法體系（Criminal Justice System）」之「偵（調）查、起訴、審判及執行」之程序正義。然觀諸本法之調查、裁處審理與執行，多規定由屬於「司法院」之「少年法院」管轄辦理，其調查、執行亦規定由法官為之，是否妥適？其與法官職務之本質是否相符？均值得斟酌。

(二)再者，本法「少年事件處理法」稱之，其範圍應含括「牆內、外」與「院內、外」有關少年事務之處理，則本法應有全面而完備之法規範內涵才是，然觀諸整部法律內容，多侷限於「少年法院」運作或重在司法作為，是否合宜？尚有斟酌必要

(三)又以本法名稱觀之，其應屬「行為（作用）法」之性質，卻於本法第 2 章規定「少年法院之組織」，現已經有「少年及家事法院組織法」，是否仍需將少年法院組織規定於本法？再者，若少年事件將涉及「中央主管機關」及許多「目的事業主管機關」之權責劃分，則應可參酌「兒童及少年福利及權益保障法」或「人口販運防制法」之立法方式，將對少年事件處理之組織權責分配、職權作用授權及相關救濟程序更符合法律明確性原則，而使少年之憲法基本權利獲得良好保障，乃有儘速研議修法之必要。

三、本法「監禁治理」重於「矯正改善」

(一)少年矯治 (Correction) 應寓有「矯正」與「治理」，前者重在改善歸正，而後者重在「監督禁足」。觀諸本法之構成要件為第 3 條第 1 款之少年刑事案件（少年罪犯，依第 4 章處理）及同條第 2 款之少年虞犯案件（少年虞犯，依第 3 章處理），然均移送由屬司法性質之「少年法院」處理。然少年虞犯之各款要件，是否適宜將之列為「少年觀護」或「感化教育」之機構性處分，而使少年隔離於一般或家庭學習之外，以致嚴重影響其人格發展型塑，經司法院第 664 號解釋意旨所指，並證之監察院近來糾正案指出之違失，可知以現行本法之少年虞犯各款要件作為機構性保護處分，恐不符合「比例原則」。

(二)少年虞犯之處理，其法律效果依本法區分為第 29 條之「不附審理」的「一般處分」（含四種處分方式）及第 42 條之「付審理」的「保護處分」方式（含四種處分方式）辦理。然上述之「一般處分」與「保護處分」方式多有重複競合，究竟應如何適用？調查、裁處、執行與救濟之任務分配及程序保障是否合乎法理原則及憲法或國際法上保障人權之標準，均有進一步斟酌研修之必要。

四、少年保護事件(第一節)調查規定之問題

(一)第 17 條（少年事件之報告）：「不論何人知有第 3 條第 1 款（刑案）之事件者，得向該管少年法院報告。」本條似無待規定，甚至現行犯亦得由人民依法逮捕之。

(二)第 18 條（少年事件之移送與處理之請求）：「檢察官、司法警察官或法院於執行職務時，知有第三條之事件者，應移送該管少年法院。（第 1 項）對於少年有監督權人、少年之肄業學校或從事少年保護事業之機構，發現少年有第三條第二款之事件者，亦得請求少年法院處理之。（第 2 項）」按本條第 1 項含少年罪犯與少年虞犯均應移送少年法院（庭），加上第 2 項（虞犯）之有權向少年法院舉發之機關或人員，只要少年「虞犯」各款規定之情形，即向少年法院移送或請求處理，是否失之過寬？在實務上如何因應？應值得研析之。

(三)第 19 條（事件之調查）：少年法院接受第十五條、第十七條及前條之移送、請求或報告事件後，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，提出報告，並附具建議。因此，少年調查官之報告與建議，是否類似檢察官之起訴？是否符合法律正當程序？均有待進一步釐清之。

五、「少年不良行為及虞犯之預防辦法」係由內政部會同法務部、教育部定之，屬於法規命令之性質，恐有下列之法制問題：

(一)違反法律保留及法律優位原則：該辦法自行增定「少年不良行為」（辦法第 3 條凡 15 款），有別於本法第 3 條第 2 款之「少年虞犯」，若以之進行對少年自由或權利之

干預性作為，恐不符合「法律保留」原則；又該不良行為與本法規定之「少年虞犯」行為尚有許多重疊競合之處，實務上如何適？恐有問題，在法理上亦有違反「法律優位」原則之疑慮。

(二)本辦法第 5 條：「警察機關對於少年不良行為及虞犯之預防，除應利用巡邏查察等各種勤務經常注意勸導、檢查、盤詰、制止外，於週末、假日及寒暑假期間，並應協調主管教育行政機關邀集學校、社會團體派員組成聯合巡邏查察隊，加強實施上開工作。」並未規定攔檢查察之職權要件？是否即依「警察職權行使法」為之？得否主動進入校園？要件為何？

(三)本辦法第 6 條第 2 款：「少年虞犯依本法移送法院處理。」在實務上是否均將各目之虞犯行為者移送少年法院？

(四)本辦法第 7 條：「法院處理之少年事件，於裁判後均應將裁判書正本分送原移送之警察機關；非警察機關移送者，應分送該少年住居地之警察機關」及第 8 條：「法院將少年交付警察機關以外之機構、社會團體或其他適當之人保護管束時，應通知該少年住居地之警察機關」觀之，本辦法亦應由行政院會同司法院定之為宜。因涉及「法院」之運作。可見少事法並未將「警察」之執法角色定位、職權與程序規定納入考量，僅以「少年法院（庭）」為該法規範之主要內涵，顯與「少年事件處理」之法名稱有落差，允宜在未來修法時，審慎斟酌修正之。

(五)本辦法第 11、12 條規定，各直轄市、縣（市）政府應設置少年輔導委員會及其權限，若有限制或干預少年之自由或權利，以此「法規命令」自行創設「少年輔導委員會」，並據以執行干預性作為，似與「法律保留」原則有違背。

〈對策〉

一、儘速修法。宜深入研究少年事件處理政策後，全面考量憲法權力分立原則，考量「刑事司法」與「行政措置」之合適性，妥適制定少年保護或處罰之相關組織、作用與救濟法制，並應考量「調（偵）查」、「起訴」（本法對虞犯為少年調查官之報告及建議）、「審判」（法官審理）及「矯治執行」（少年保護官之執行保護處分）各階段之組織管轄權責、違法之構成要件與法律效果、調查與裁處之職權程序、執行與救濟等之法律明確性之規定，以避免現行「少年事件處理法」偏狹內涵。

二、採陪伴關懷虞犯少年之處遇方式：將少年事件處理政策由現行之「刑罰」（第 3 條第 1 款之少年刑事案件：少年罪犯）與「福利」（本法第 3 條第 2 款之少年虞犯案件均需依本法移送「少年法院」，而少年虞犯依第 29 條「不附審理」之一般處分及第 42 條「付審理」之保護處分）二分法之外，可進一步考量層級化處遇方式，將少年虞犯依其情節輕重，於最後手段性始須移送法院（避免標籤理論之負面效果），並減少「機構式處遇措施」（感化教育）或「半機構式處遇措施」（如福利或教養機構）方式處理，應可參據犯罪學理論，使少年虞犯儘可能在「家庭」、「學校」與「社會」功能下使其人格正常成長行塑，不宜驟（貿）然將之移送「法院」並進一步將之裁定付「感化教育」之「保護處分」（雖美其名為「輔育院」或「誠正中學」，然若真如監察院多次調查報告或糾正之制度性或人為違失情形，則該等受感化教育之少年將是「跳出油坑入火坑」。因此，建議可參考政府甫規劃實施之「老年長照制度」，亦使之適用於「虞犯少年之常照制度」，由家長申請觀護人、照護員或志工定期（每週數次）造訪（陪伴）關懷虞犯少年，相關經費亦可採家人與政府補助依比例負擔方式辦理（增加「關懷陪伴」而減少蓋「輔育院」或「監

獄」)，此將是真正的採少年「福利」關懷照顧方式處理少年事件，以避免「國家親權」變「國家侵權」及「復歸路」變「不歸路」。

中央警察大學 許福生教授：

修正通過的少事法第十八條建置曝險少年行政輔導先行機制，惟於 2023 年 7 月 1 日前沿現制仍由少年法院處理，其後則先由少年輔導委員會結合福利、教育、心理、醫療等相關資源，對曝險少年施以適當期間之輔導，如評估確有必要，始請求少年法院處理。只是這樣的「行政輔導先行制度」之有效性，端視各地原屬委員會諮詢協調會議性質的少年輔導委員會，真能發揮其跨網絡之督導協調及資源整合的功能，而能結合各局處承擔起行政輔導先行的責任與布建完整的處遇資源網絡？特別是各地少輔會現為任務編組，其幕僚單位大多為各直轄市、縣(市)政府警察局少年隊，所需經費由警察局編列預算支應，運作方式不一，普遍面臨如下瓶頸：(1)任務編組，整合發揮輔導成效不彰。(2)經費編列困難，持續推展輔導不易。(3)人力不足。(4)專業人才缺乏，易阻礙輔導成效。換言之，修正施行後關於曝險少年之輔導先行措施，應有專責單位負責辦理，該單位並應有充足之相關專業人力及物力資源始敷所需，故各地除於修正施行前之準備期間盤整檢討少輔會的功能與角色地位，以及建構各項輔導工作評估指標與處理標準作業程序發揮個案管理功能，並儘速建立少輔會運作架構模式，依此模式充足人力經費，使其能順利承接處理曝險少年外，亦可思考將少輔會的運作轉由社政單位主責，發揮少年輔導功能；倘若社政體系不願意承接，仍需由警察局編列預算支應，可在少輔會的相關人員中增列主任督導，統籌少輔會工作事宜，並直接對少輔會主任委員直轄市長、縣(市)長負責；或是可借鏡日本的作法，於警察局下成立「少年輔導中心」與其他相關機關、團體緊密的合作下，推動計劃性的輔導等，以落實曝險少年輔導工作，尤其是為了能早期發現會成為重大不當行為之前兆問題行動，在強化輔導活動的同時，還對家庭等實施適當的指導等必要的援助。如此思維，也可作為本法授權行政院會同司法院訂定少年輔導委員會之設置、輔導方式、辦理事務、評估及請求處理等事項之辦法之參考，以利運作。

中央警察大學 洪文玲教授：

108.06.19 少事法修法，針對曝險少年由少輔會輔導先行之新制，重點有二：

一、適用對象分類及範圍調整。

舊法適用對象分類，原為：少年犯(第三條第一款)、虞犯少年(第三條第二款)、不良行為少年(第八十六條及辦法第三條)。新法改分為觸法少年(第三條第一項第一款少年)、曝險少年(第三條第一項第二款少年)、偏差行為少年(第八十六條)。

其中第三條第一項第二款少年，學者稱之為「曝險少年」，係從舊法 7 種虞犯行為中，保留 3 種行為，再微做調整。1. 無正當理由經常攜帶危險器械。(舊法：攜帶刀械；新法改成攜帶危險器械，範圍擴大)2. 有施用毒品或迷幻物品之行為而尚未觸犯刑罰法律。(舊法是吸食或施打煙毒或麻醉藥品以外之迷幻物品，例如強力膠；新法擴大範圍，如施用 4 級毒品亦屬之。)3. 有預備犯罪或犯罪未遂而為法所不罰之行為。

至於其他虞犯行為或不良行為，大部分是社會秩序維護法處罰或交通違規行為，是否回歸各法，課責其法定代理人或監護人？或納入新法第 86 條偏差行為之範圍，因何謂偏差行

為，新法未明確定義，而是授權行政院會同司法院訂定辦法去處理。行政部門有相當政策裁量空間，建議主管機關訂定辦法時，應徵詢警政機關意見，將近年處理少年治安事件新興偏差行為，例如網路援交、霸凌等納入規範。

值得注意者為，新法不再使用「虞犯」用語，學者改稱為「曝險少年」。另新法以「偏差行為」取代「不良行為」，所以過去機關實務上常用「不良少年」的稱呼，日後亦應與時俱進調整為「行為偏差少年」。

二、提升少輔會組織設置依據之法位階，並明定少輔會先行處理曝險少年之輔導權限。

舊法未見少輔會組織規定，而係於部會層級之少年不良行為及虞犯預防辦法第 11 條課責地方政府設置少輔會。新法則於第 18 條第 7 項後段，明定「少年輔導委員會之設置、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。」並於前段要求「應由具備社會工作、心理、教育、家庭教育或其他相關專業之人員，辦理第二項至第六項之事務」。

至於少輔會先行處理曝險少年之輔導權限及流程，根據新法第 18 條第 2 項至第 6 項所列，可歸納如下：

(一) 接獲機關(構)學校通知或受理少年申請

司法警察官、檢察官或法院於執行職務時，知有第三條第一項第二款之情形者，得通知少年住所、居所或所在地之少年輔導委員會處理之。(18 II)

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，發現少年有第三條第一項第二款之情形者，得通知少年住所、居所或所在地之少年輔導委員會處理之。(18 III)

有第三條第一項第二款情形之少年，得請求住所、居所或所在地之少年輔導委員會協助之。(18 IV)

(二) 個案調查，分析輔導需求，連結資源網絡，啟動輔導機制

少年住所、居所或所在地之少年輔導委員會知悉少年有第三條第一項第二款情形之一者，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。(18 V)

據此規定，少輔會於受理個案後，應先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，提出分析報告，並附具輔導需求建議。

為達成此任務，少輔會宜建立輔導資源連結網絡，因不同個案所需資源不盡相同，故少輔會應依個案特性，量身訂製輔導套餐，在中央統一建置之曝險少年資料庫系統中，填入個案所需資源類別、權責單位及聯絡人，進行流程管控。

由於曝險少年之住所、居所或所在地可能遷徙變化，而影響管轄機關，故建立全國性曝險少年資料庫有其必要，無論曝險少年如何遷居，國家的輔導義務不會中斷。

(三) 評估輔導成效，判斷是否轉進司法處理

前項輔導期間，少年輔導委員會如經評估認由少年法院處理，始能保障少年健全之自我成長者，得敘明理由並檢具輔導相關紀錄及有關資料，請求少年法院處理之，並持續依前項規定辦理。(18 VI)

故少輔會應由專家組成個案評估小組，定期召開評估會議，認定該個案少年須由少年法院處理，始能保障其健全之自我成長者，即做成評估報告，檢具輔導相關紀錄及有關資料，

函請少年法院依法處理。

綜上，欲配合新法少輔會之任務與流程等需求，需要相當的人力、預算、內部組織分工、作業流程，目前各地方政府少輔會組織從編制 40 餘人到僅有 1 人，甚至無人專責，其運作實效，差異極大。依法新制將在 112 年 7 月施行，在此之前地方政府須完成組織調整，因涉及各地方財政條件，與曝險少年案件量，實有因地制宜彈性設計之必要。而中央主政機關行政院與司法院，除了制定辦法，亦應盡速建置全國性曝險少年資料庫或統一曝險少年輔導資源網絡資訊系統追蹤管考等配套機制，作為各地方政府未來推動輔導先行新制之基礎。

與談總結

中央警察大學 章光明教授：

大家的見解有不一樣的地方，也有相同之處。

先提相同點：建廣(李建廣科長)講的程序保障；12 歲以下回歸社福和教育體系；「少年虞犯」行為態樣減少。這些都是相同之處，因為法律就是這樣修改的，不用討論。至於，理念上應該重教育、重保護，及行政先行，也是大家觀點相同之處。

不同的地方在日出條款的操作，也就是民國 112 年以後該如何實施？要其合法化、機構化，但是其歸屬與運作模式，包括行政先行，此概念真的不夠明確，如馬老師提到，或可用少年法庭當作入口，還是能做到行政先行，簡單來說，少輔會可以做為一個網絡治理的中心，我們之前談過很多治理的概念，有一個概念叫做元治理 (Meta-governance)，即國家如何在治理過程中扮演整合的角色。馬老師說，雖然由司法擔任入口，但操作上仍可行政先行。而鄭老師所說，直接用輔導先行(取代行政先行)，也是一個選擇。問題是，司法是否願意，誰要代表行政院去跟司法院談

即使如此，我們今天的討論，仍要有共識：

1. 必須讓首長重視這個議題。
2. 中央應要設有主管機關。
3. 資源的強化及整合，尤其是整合，為關鍵的因素，但是只要是警察當主管機關，其他機關將難以被整合。