

內政部八十八年下半年及八十九年度赴日觀摩考察 非行少年服務措施報告

壹、前言

內政部為增進對行為偏差少年個案之處遇效能，汲取先進國家工作經驗，藉以推動少年事件處理轉向制度，並強化兒童及少年福利服務品質，特委託財團法人兒童福利聯盟文教基金會於八十九年十一月十二日至十八日邀集各地方政府社政工作人員辦理「赴日本觀摩考察非行少年輔導機構與服務措施計畫」案，並遴派兒童局及刑事警察局代表隨行，除回饋各地方實務單位人員工作辛勞外，並期能藉瞭解日本對非行少年相關因應措施，做為我國修法及施政之參考。另為進一步瞭解日本警察單位執行非行少年防制措施及與社政、法務、教育、衛生等單位之間的保護網絡聯繫情形，原建議增列實地參訪日本警視廳部分，因礙於現實國際政治壓力未獲允許，誠屬可惜。謹將本次參訪所見及心得報告臚列如後，並對主辦及承辦單位表達感謝之意。

貳、日本收容機構內之兒童及少年入院背景及處遇概況：

根據日本官方統計平成十年（西元一九九八年）處理兒童虐待案件共計六、九三二件，至平成十一年（西元一九九九年）上升為一一、六三一件，增加將近一倍，其中以六歲以下兒童遭受虐待（佔百分之五十）為最多；施虐者多為父母（佔百分之六十），施虐型態以踢或打兒童身體（佔百分之五十以上）最多，其次為心理虐待（佔百分之十五），亦包括言語暴力在內，例如父母厲言：「你出去！」、「為何生下你」等辭（佔百分之十五）均是。

面對日趨嚴重的兒童虐待問題，日本政府遂於民國八十九年五月二十四日修正公布「兒童虐待防止條例」並於同年十一月二十四日施行，目的在防止父母或他人對兒童虐待及重大妨害兒童身心成長與人格發展等情事。違反該條例者，由兒童相談所偕同警察官到家庭查訪、援助，並實施強制家長會面方式與時間及親權範圍界定等保護措施。該法另訂定以三年為觀察期，期滿後再行檢討並做修正。

兒童虐待範圍包括：對兒童身體傷害、性侵害及性虐待、異常飲食限制或長時間不提供飲食、心理與精神虐待等。處理方式大都採取面對面協商，即時指導改善（佔百分之七十），並依個案輕重將受虐者護送至兒童保護人戶籍所在地之兒童自立支援機構收容（佔百分之十八），或代為尋找認養家庭（佔百分之零點四）。惟近來因收容人數驟增，管理渠等食、衣、住基本需求已漸感吃力，因此，機構對職員的安撫、照顧也一併重視。

日本兒童自立支援機構收容對象，原僅針對非行少年部分，個案來源為兒童相談所轉介（佔百分之八十）或家事裁判所（佔百分之二十）裁定移送，現擬擴增收容問題兒童，並增列情緒障礙及精神異常等服務項目。截至目前，送兒童自立支援機構教育輔導案件，計有小學生一八八八人、中學生一、五六七人（最多）、高中生八十二名、專科生二〇二人，總計二、〇三九人。

日本近年來發生數起少年殘暴犯罪案件，震驚社會，其中以十七歲少年為最多（具指標性）。例如：於左賀縣發生少年（高中肄業）持刀搶劫巴士並殺害不認識之乘客案件，以及少年侵入民宅殺害老太太，

動機只為了「殺人經驗看看」；又如民國八十七年於神戶發生少年殺人後將人頭放置在學校門口等，其父母均不知如何教養而煩惱，政府即施以公權力，將犯罪少年轉介精神病院治療。日本為有效防制少年犯罪日趨兇殘化、低齡化之情況，眾議院終於在民國八十九年十一月二十八日通過少年法修正案，並於民國九十年春天起施行，修正的重點為：

- 一、將少年刑事責任年齡從「十六歲以上」降低為「十四歲以上」。
- 二、對於十六歲以上少年如因故意犯罪致被害人死亡者，施以刑事處分。
- 三、依家庭裁判所（家事法庭）之判斷，同意檢察官在場，並引進由三名法官合議制度。
- 四、對於未滿十八歲的少年犯罪，其程度如已達到成年犯罪的無期徒刑，得不予減刑等。

右項變革，將原自西元一九四八年以來以教育、保護之法制理念，從根本上修正，對犯重大犯罪少年科以嚴罰，以嚇阻少年非行。惟仍有專家學者認為這次修法有走回頭路情形，畢竟遏止少年偏差行為應從小教育做起，單靠刑罰嚇阻仍不可行。

參、日本少年非行之司法程序

日本處理少年事件均由家庭裁判所管轄，其處理程序可分少年刑事事件和少年保護事件二種。詳述之，日本為了保護非行少年，不使因其犯行輕微而被貼以標籤，遂有系統的設計保護色彩極為濃厚的司法程序及「非司法」的社政輔導安置體制，以協助其非行兒童少年早日回歸正常社會。其中包括：設置家庭裁判所；任用「跨專業的」調查官；於各地方政府（厚生單位）設置專責保護觀察（管束）處分的「保護官」；

規定未滿十四歲的違法兒童少年及虞犯兒童少年均須先行移送各地方政府社政單位(厚生單位)設置之「兒童相談所」加以初篩，俾及早發現其偏差行為，並預防過多的非行少年進入司法程序（十四歲以下之非行少年，不受司法體系處罰）。窺其立法目的，依日本少年法第一條規定：「為期少年之健全育成，對於有非行之少年進行矯治其性格並調整其環境有關之保護處分，以及對於有關危害少年和少年福祉之成人刑事事件，採取特別之措置。」，是以處理非行少年之基本政策不以處罰為目的，並且相信藉由各項保護措施，可以協助非行少年更生，社會也會因此光明起來。該法主要特色歸納分析如下：

一、教育（保護）主義：

- （一）少年將來會為國所用，所以少年是國家未來發展的重要資產，而不是父母的私產，國家應負起教育少年的責任。少年福祉遭受侵害，國家有權介入保護。
- （二）政府有權力進行調查，也有責任矯正少年性格並改善生活環境，讓少年身心健全成長。

二、個別（科學）主義：

- （一）少年事件涉及個人心理、社會、福祉、法律等學理，需用科學的方法分析少年犯罪成因，包括少年身心、性格、生存環境及是否有再犯的可能性等，綜合研擬處遇意見，以協助法官裁量。例如以少年長時間在家打電動玩具為例，研判可能是精神病前兆，甚至是精神分裂症，或是極端懶惰，或是為了討厭接觸相關的人、事、物，或是人格障礙（自認為很醜）等因素做綜合鑑別，以便提出導

正方案。

- (二) 少年心理不健全,若再入社會,極可能再犯,因此必須矯正。
- (三) 非在觀察少年犯罪輕重,而在觀察少年是否有再犯可能性。
- (四) 少年事件依個案差異而有不同處遇標準;成年人犯罪罪責則依刑罰規定論處。

三、與關係人保持聯絡、協助：

為讓非行少年更生,經處遇後仍保持與少年關係人(包括學校、家庭、保護觀察所、兒童相談所、警察機關等單位)聯絡,或請求必要之協助。

四、處理手續不公開：

為保護非行少年日後在社會上過正常生活,處理少年事件之相關資料不得公開。

一般而言,日本處理非行少年事件程序,係由警察、一般民眾、家庭裁判所調查官、兒童相談所長發現或受理後,送至家庭裁判所(家事法院)處理,對犯較輕罪少年裁定在家查看,對犯較重罪者裁定收押。根據統計分析,少年案件經家庭裁判所裁定,以不付審理最多(佔百分之六六.五);若經交付審理程序(佔百分之二十二.二),亦得先裁定「試驗觀察」,對表現良好者,裁定不處分(佔百分之九.五);對案件重大應懲罰者,裁定移送檢察官(佔百分之0.二);或裁定兒童相談所(佔百分之0.一);或保護處分,包括移送少年院(佔百分之二.九)、轉介教護或養護機構安置輔導(佔百分之0.二)、交付保護觀察所保護觀察(佔百分之九.三)等。

有關日本少年保護程序詳如後附之「少年保護事件系統表」。

查我國自民國八十六年十月二十九日修正少年事件處理法後成立少年法院（庭），專責審理少年事件，擴大引用轉向處分（第二十九條），與少年、兒童福利機構密切合作，充分運用福利資源，其中所訂保護處分，包括訓誡、保護管束、交付安置、感化教育、禁戒、治療等，更趨多元化，可依少年個案需要，選擇妥適之處遇，避免機構性害處或進入司法體系，主要考慮少年是否有再犯可能，使得少年保護、福利措施更向前邁進一大步。

依據我國司法院統計資料顯示，我國八十八年「安置輔導」處分人數為一四二人，加上不付保護管束處分者七三六人中經裁定須「轉介輔導」者，均將成為社政機構的輔導對象。惟付保護管束處分者，目前我國仍由法院保護官執行。兩國之間做法雖有些不同，惟保護少年之目的並無二致。

綜觀日本實施保護少年措施，比我國早且較上軌道，但隨著社會結構急遽轉變，日本少年暴力案件有增多趨勢，該國除將少年刑責年齡降低至十四歲並加重刑罰外，另就非行少年個人、家庭、學校、社會等造成犯罪因素尋求對策，多管齊下，研訂更完備配套措施，有效降低少年犯罪率。

為瞭解日本警察機關在防處少年事件相關作為為何？據徵詢得悉，係於各警察局生活安全課下設少年組，專責處理少年事件，並設置「少年

（諮商）中心」，結合警察作為與諮商輔導兩者功能，提升保護、輔導成效，目的為防患少年事件於未然，或於發生之初立即反映處理，以防止事件繼續擴大及非行所造成損害。惟目前日本警察機關正面臨執行少年事件防處之警力不足問題，恰與我國近來在各縣市警察局成立少年警察隊並提升少年輔導委員會功能問題相類似。

由於少年較成年人更容易發生非行情事，但多屬輕微，身心可塑性很高。據分析，少年很可能因對社會或大人反感而非行，例如少年因被大人叫罵或因大人不相信少年的話等而不願（會）說，甚至反擊。再者少年加入幫派的原因，很可能是害怕孤獨而尋求同伴，只要找出根本原因並妥善處置，即可避免少年非行。例如，少年學生如被學校孤立，輒應速向學校說明；如因家庭教養方法偏差，輒可向家長協商等。因此司法警察調查非行少年案件，非僅從表面事件著手，尚兼須調查少年背景、原因，並向少年說明警方調查的目的在幫助他們，以降低少年抗拒。另警察機關調查少年事件禁止強問（逼供）手段，因為小孩可能不知怎麼回答。諸如上述列舉所採柔性關懷、保護少年措施，漸漸跳脫偵處成人犯罪角度，而著重於調查少年非行成因，適時矯正，防止將來再犯。

根據國內外專家學者研究咸認兒童少年過早進入司法體系，將來停留在司法體系時間愈長，咸認以關懷、輔導方式最好。經查閱日本相關資料分析，該國一半以上的少年案件都在家庭裁判所裁定解決，且多無再犯之虞，因此移送或轉介

案件很少。倘若少年再犯次數過多，才不得不轉介妥適機構處遇。即使少年被審判為「試驗觀察」，觀護者經常勉勵少年：「我們相信你哦！你要好好努力。」。以爭取少年對大人的信任，並激發非行少年願意靠自己努力來減輕罪刑，儘量讓少年有改過自新的機會，即是兼具保護、輔導少年向善措施之具體明證。

目前日本少年人口正逐漸減少，而少年凶惡犯卻增加(我國亦同)，其中值得注意的現象是，少年容易仿效媒體、電視遊樂器等暴力情節，在好奇心驅使之下犯案，並不瞭解被害人的痛苦心情；少年深夜不歸，父母一味地討好小孩，不加以管教，避免小孩討厭父母，卻以為是開明的作法情形，後果堪虞；在基於「少年是國家的資產」的理念，由政府強勢主導，父母似乎無法強力約束或教育子女，因為父母擔心親子關係會因此漸漸疏遠，甚至遭受子女排斥。我國修正之少年事件處理法及兒童福利法均有規定，父母怠疏教養，得由法院裁定或由主管機關施以親職教育輔導，賦予父母應盡管教之權利與義務，較日本提早實施，雖然目前在執行上仍有諸多困難，但至少對父母有警惕作用。

肆、日本兒童福祉機構

大體而言，有關日本十八歲以下人之福利對象以「兒童」稱之，二十歲以下人之非行對象以「少年」稱之，與我國依法明定以十二歲未滿稱「兒童」及十二歲以上至十八歲未滿稱「少年」觀念有極大不同，先予敘明。惟我國刻正合併修正兒童及少年福利法中。

本次共參訪東京都立荻山實務學校（兒童自立支援機構：住校制）、東京都立兒童相談所（兒童諮詢、收容、輔導、矯治機構）、大阪府立和泉學園（男子少年院）及修德學園（兒童自立支援機構：夫婦小舍制）等不同制度之福祉機構，俾供我國研訂非行少年處遇政策之選擇參考。

（一）荻山實務學校

該校為東京都立兒童自立支援機構，係依「兒童福祉法」規定設置，提供學員生活輔導及在學教育，惟需住校管理。針對兒童竊盜、恐嚇、傷害、暴力、不良交遊、援助交際等非行，或家庭不和、親職關係不協調、不適應學校或其他機構作息、不上學等因素，導致兒童情緒不穩定、人際關係不良、學歷偏低等情事及衍生諸多偏差行為，得由兒童相談所介入協商（惟須經兒童父母同意）或家庭裁判所裁定轉介該校。因此該校教育兒童的方針，特別重視生活教育，俾能輔導兒童儘早適應正常生活。學員經該校教育期滿後，通知其原就學學校頒發學歷畢業證書。據聞日本將於九十年起將本案納入正規教育，亦即比照國民義務教育方式，由學校正式教員進駐自立支援機構教學，避免機構教育與一般學校教育相左。

兒童福利政策在政府、民意極為重視與支持之下，該機構之專業人力（大學社福系畢業或保育士）和經費均充裕，編制員額共計六十二名（校長一名、管理課十六名、自立支援課四十五名），可收容八十四名，共六寮（宿舍），目前收容七十名（男五十七名、女十三名），

專業輔導人員與收容兒童人數比例幾近一比一，可提升教育品質。該校建地廣大（九四、三〇三平方公尺），教學、運動及康樂設備完善，機構外圍建築無高牆（開放式），主動與社區居民建立良好關係，俾結合社區力量共同協助兒童少年成長。例如學校於舉辦文康活動時，會向附近鄰居寄邀請函共襄盛舉等，因此學校迄今未曾發生居民抗爭事件。

該校工作要項包括家庭式生活指導、學科指導、職業（自立）指導、身心輔導，近來更另增闢設施，受理兒童於中學畢業後，若無親人或家庭不和情形，仍可繼續收容等事項。惟該校教育兒童方式，雖在營造家庭的溫馨氣氛並培養適應社會能力與專長，仍難免發生兒童逃離學校情事。白天脫逃時，由職員分頭去找。晚上脫逃時，即分向警察局、兒童相談所、父母聯繫一起協尋。兒童尋獲後，必須留置寮舍反省一週，並處罰拔草、掃廁所、寫作文。綜觀該校設立已一百年，業務仍未做大幅轉向且成效良好，足見日本政府的遠慮卓見。

（二）兒童相談所

日本「兒童相談所」不但是具有司法初篩的機制，也是「轉介輔導處分」的執行機構，更兼具不幸兒童少年及受虐兒童少年通報、緊急庇護功能，同時也是一般兒童少年諮詢、諮商輔導、治療之所在，可說日本最重要的兒童少年福利機構。

兒童相談所亦是依據日本「兒童福祉法」之規定設置，主管部會為厚生省，全國都、道、

府、縣共成立一百七十四所，年度預算約六億五千五百八十萬日幣。所內專業人員主要包括福祉、心理、醫生、營養師、保健師、看護士，另聘用相談顧問、兒童權利擁護等專門人員約一二〇人。該所相談類別包括：養護相談（受虐、養育困難）、保健相談、身體障礙相談、智能障礙相談、非行少年相談（虞犯、觸法行為）、教育相談，及接受民眾諮商等。

案件來源主要是經由家屬、兒童福祉委員、警察局、家庭裁判所、教育廳、兒童福利機構、醫院等單位發現、通報、移送。所內收容對象包括：逃學逃家兒童少年、受虐兒童少年或家暴兒童少年、發展遲緩兒童少年、失依兒童少年、非行兒童少年、人際關係偏差兒童少年、援助交際女子(但不含受性侵害兒童少年)。

兒童少年入所後，需先做心理及醫學診斷、社會診斷(面談、家庭調查、聯繫調整)、行動診斷(緊急保護、生活指導、治療、觀察)，再交由處遇會議就動機、心智、反省能力，客觀環境、嚴重性等項審議，最後陳請所長決定處遇方向，包括繼續指導、訓戒、寫悔過書、委託親里、醫療、轉介妥適兒童福祉機構或移送家庭裁判所等措施。若家長對處遇結果不接受，則送交兒童福祉審議會處理，並提供法庭做為裁定參考。惟因礙於法令規定，非行少年部分僅受理未滿十四歲之虞犯及觸法少年，同時亦受理十八歲以下少年不良行為之相談工作，至於犯罪少年（十四歲至二十歲未滿）部

分，一律移由家庭裁判所裁處。由此可知，對非行較輕或十四歲未滿之少年，得由相談所處遇下解決，不必再進入司法程序，即使少年非行案件業經司法審判，認為以送至兒童裁判所為適當者，亦得由法官裁定送至相談所處理。相較我國對觸法或虞犯少年一律須經少年法院（庭）處理情形，更多一層保護措施。四者關係列表如下：

年齡處所對象	十四歲未滿	十四至十六歲未滿	十六至十八歲未滿	十八歲至二十歲未滿	二十歲以上
不良少年	兒童相談所	兒童相談所	兒童相談所		
虞犯少年	兒童相談所 (二次家庭裁判所)	兒童相談所 家庭裁判所	兒童相談所 家庭裁判所	家庭裁判所	
觸法少年	兒童相談所 (二次家庭裁判所)				
犯罪少年		家庭裁判所	家庭裁判所 (二次刑事裁判所)	家庭裁判所 (二次刑事裁判所)	刑事裁判所

目前日本兒童人口正逐漸減少，以東京都為例，兒童人口約為一七五萬人，但相談個案卻逐年增加，因此職員工作負擔大增。該所現在共收容二一三人，其中以兒童受虐四二人為最多，少年非行類別以盜用金錢、家庭暴力、輕微傷害等案件數最多，共九七人，同時亦受理警察機關移送十四歲以下違反交通法令者。上列情形均藉由前述商談流程，決定處遇方向。

另為配合政府對受虐兒童之暫時保護政策（對象為二至十八歲），自西元一九九五年（平成七年）起開始收容受虐兒和十四歲以下之非行少年，並開闢暫時保護場所，同時亦收容援

助交際女孩（全日本共三六名，東京十三名，目前正在減少當中），惟未安置性侵害兒童，平均安置時間為二十五．三天。其中發現，將非行少年安排與受虐兒童住在一起，有時大哥哥、大姊姊會照顧幼小，令人感到無比溫馨。

由於保護兒童非強制性質，需經家長同意，加上家長認為是管教子女而非虐待，造成父母與所方雙方認定上的困擾。又家長虐待兒童不開門，警察、社工竟無法可辦（束手無策），可能是尊重個人隱私權吧！惟似與國家親權思想相衝突。上述情形，在我國方面已可依兒童福利法或家庭暴力防治法等相關規定處理。

（三）少年教養院（和泉學園）

日本少年教養院係根據西元一九四九年少年法之規定設立，隸屬法務省。根據日本統計近五年來入院資料分析，全國入少年院人數逐年增加約近一倍。依平成十一年（西元一九九九）年統計分析，以財產犯（含竊盜）入院最多（佔三三%），其次為交通犯（佔十九%），再次為凶惡犯（佔十六%）；入院年齡以十八歲最多、其次為十九歲、再次為十七歲、二十歲最少（西元一九九七年僅入院一人）。

少年院主要工作在受理非行少年被家庭裁判所裁處保護處分之案件，依少年的年齡及身心等個別狀況，分送至初等（十四至十六歲未滿）、中等（十六歲至二十歲未滿）、特別、醫療等四種教養院，期能有效除掉少年不能適應社會的原因，並促進少年身心健全。基此，院方會參照家庭裁判所或少年鑑別所（觀察少

年身心一個月後鑑定)資料和意見及入院少年個性，製作個別處遇計畫(分四個月、半年、二年期程)，每二週對學員考評一次，儘早矯正少年出院。入院初期，做自我反省與回顧，以提高改善自己問題之強烈意願；矯治中期，針對問題施予個別指導、職業訓練與實習等，如農耕、園藝、體育、讀書、作文等；出院準備教育，著重在指導或協助人生規劃，包括升學與就業指導，並為其預測將來可能面對實際問題(如遭他人排擠等)與如何因應與解決。另辦理院外委託教育活動(二至三星期)，派學員到院外擔任義工(如到養老院照顧老人)，讓少年體驗助人最樂、工作價值及肯定自我，以期藉社會服務達到教育的目的，俾能於出院後適應正常的社會生活；對表現良好少年可報請近畿更生委員會審議通過後出院，並副知家庭法院。萬一少年再犯，須再回到保護處分流程，重新由家庭法院判定。

右述轉向處分，類似我國「少年事件處理法」規定之矯治學校或少年輔育院實施的感化教育，內政部雖非主管機關，惟就「兒童福利法」規定對司法單位通報、協助訪視、調查，及提供責付、收容、安置於福利機構之兒童的妥適輔導等事項，應加強合作。又隨著教育、矯治、心理、諮商等專業需證照制度之規定下，未來社工專業知能，應予多元化，俾能對非行少年輔導更具功效。

(四) 夫婦小舍制(大阪府立修德學院)

所謂「夫婦小舍制」是採家庭式生活管理

制度，由一對夫婦（分稱寮長、寮母）教育十至十二名兒童少年，給予二十四小時教育和人性化管理，並安排晚間與學員心靈互動，有助於渠等人格發展，對喪失家庭溫暖的非行少年最合適，亦是符合「兒童福祉法」規定成立之兒童自立支援機構。

修德學院係於西元一九〇七年創立，建地一四一、三一—一平方公尺，沿山坡地開設，有行政館、寮舍、講堂、室內體育館、運動場、游泳池等，提供學員生活指導、職業指導、學科指導、家庭環境調整等。全院共十三寮，男子寮共九棟，女子寮共四棟，每寮均分學員寢室、教室及職員辦公室、職員宿舍（寮長、寮母及子女住所）等三個部分。

學員來源係由家庭法院或兒童相談所轉介，新入院男生先安排至觀察寮，實施一個月觀察以適應環境，再安排上課；新入院女生不必進入觀察寮，直接由寮母觀察一星期後，再安排上課。二者差異的主要原因是過去發生女生入觀察寮後，較會依賴寮父寮母，重新分配會產生適應上困難、甚至排斥。

由寮長、寮母分飾父職、母職，除需給予學員生活照料外，平日亦需為學員上課（每週十三小時），若有學員生病不能上課，寮母需全日照顧。故此制多是收容家庭功能不彰、逃學等情狀況少年，又因係對學員提供全天候的生活照顧，對個案狀況較複雜之非行少年，輔導效果最為良好。另遴選寮長、寮母條件之一是須具有特殊才藝或專長，俾利指導學員學習

並激發潛能，參觀學員們的工藝作品均極為精緻，大都等到該院辦理慶祝、社區聯誼活動時展出成果並做義賣，由此可知，擔任寮長、寮母工作極為辛勞。經訪問寮長工作心得時答復：「擔任本項工作雖然辛苦，但具有自由揮灑、開創空間，且具生命意義，有別於上班族之約制方式，能勝任愉快。」。

夫婦小設制教育具一貫性，並採行家庭式生活，社區內各寮舍各有其特色，容易讓學員產生認同並適應未來的社會生活，有別於職員交替制讓學員產生適應上的困難。該院除提供學員基本食宿外，另依個案情況實施諮商輔導並安排就業、就學等。惟日本當前正面臨專業人才尋找不易問題，猶待克服解決。

伍、我國與日本對非行兒童少年處理之異同

我國對非行兒童少年的處理與日本相較，確有相當之差異，茲再稍加分述如下：

- 一、日本政府為了保護非行兒童少年，不使因其犯行輕微而被貼以標籤，遂有系統的設計保護色彩極為濃厚的司法程序及「非司法」的社政輔導安置體制，以協助其非行兒童少年早日回歸正常社會。其司法系統的設計包括：「家事法庭」的設置，法院任用「跨專業的」調查官，同時於各地方政府社政單位(厚生單位)設置專責保護觀察(管束)處分的「保護官」，且規定未滿十四歲的違法兒童少年及虞犯兒童少年均須先行移送各地方政府初篩，俾及早發現其偏差行為，並預防過多的兒童少年進入司法程序。日本「兒童相談所」不但是具有司法初篩的機制，也是「轉介輔導處分」的執行機構，更兼具不

幸兒童少年及受虐兒童少年通報、緊急庇護功能，同時也是一般兒童少年諮詢、諮商輔導、治療之所在，可說是日本最重要的兒童少年福利機構。

二、依日本調查官石岡一郎所提供資料顯示：日本兒童少年事件，由於經過「兒童相談所」初篩，法官裁定「不審理」案件高達百分之六六·五，無管轄權者佔百分之十，交付審理者僅佔百分之二十二·二；相較於我國「交付審理」者反佔多數，例如：今(八十九)年七月間發生於台中市光明國中學生投球遭「交付審理」一案即為一明顯案例。又日本裁定交審理事件中，裁定保護處分「安置輔導」者佔百分之0·二，裁定轉介「兒童相談所」輔導者佔百分之0·一；裁定保護觀察(管束)處分者佔百分之九·三，裁定不處分者佔百分之九·五，裁定交付「少年院」感化教育者佔百分之二·九，裁定移送檢察官者佔百分之0·二，相較於我國少年事件，交付審理後之裁定情形，由於雙方均經調查官之調查，兩者之比例頗為接近。依據我國司法院統計資料顯示，我國八十八年「安置輔導」處分人數為一四二人，加上不付保護管束處分者七三六人中經裁定須「轉介輔導」者，均將成為社政機構的輔導對象。惟付保護管束處分者，目前我國仍由法院設置保護官執行。日本的都道府縣地方政府均依兒童福祉法規定設有公立機構兒童相談所(全國一七四所)及兒童自立支援設施(全國共五十七所，國立二所，私立二所，都道縣立五十三所)，相較於我國，相關機構大都為民間組織設置，且其個案來源多元，尚缺一完整的轉介體系。目前我國各地方兒童福利服務中心似尚無日本「兒童相談所」的功能，各地的育幼

機構亦乏日本「自立支援施設」的功能，如何輔導現行「兒童福利中心」及「育幼機構」轉型為非行兒童少年輔導機構，必然是個高難度的再造工程。日本非行兒童少年保護處分之「安置機構」收容對象為七歲至十八歲，分為兒童自立支援施設(類似中途學校)與兒童養護設施(類似中途之家)，其中不同之處為：前者將兒童少年之生活輔導與正規教育結合，但其學籍則分屬於戶籍所在的學校；後者則該兒童少年必須外出就學。相較於我國，目前依兒童少年性交易防制條例規定，已設有中途學校七所，然其主政單位為教育系統，而非社政系統。但社政機構亦附設有三所中途學校。為因應非行兒童少年輔導轉向措施，現有「育幼機構」宜否改制為「中途學校」或「中途之家」，亦是個頗值得探討的問題。另我國各地方政府警政系統均設有「少年輔導委員會」輔導少年犯及虞犯，其與社政單位將來的分工與合作或合併，也是亟須思考的題目。

陸、建議與策進

兒童少年是國家未來的活力，其素質的良窳影響未來民族的興衰，日本、美國等先進國家無不將兒童及少年保護措施列為施政重點，且不惜大幅增編預算照顧。我國於民國八十六年十月二日修正的「少年事件處理法」也降低原有的懲罰色彩，改採保護優先主義，除成立少年法院專責處理少年事件外，並增訂得對非行少年交付安置適當之福利或教養機構輔導措施，使得保護處分更具多樣化，擴大引用轉向處分，將保護處分與兒童少年福利機構密切接合，與日本兒童福祉措施部分類似。「他山之石可以攻錯」，建議與策進如下：

一、改善安置輔導機構制度及設施：

我國安置輔導本質究係懲罰或保護，目前法律並無明定，不過可參考個別(科學)主義思想，主要還是考慮機構處遇特性是否適合非行少年安置為最先條件，而不是考慮非行之輕重。一般而言，非行少年大都不願被轉介到機構，除非被徵詢：「如果不到機構，只好到感化院」，才勉強同意住在機構，其中可能原因之一是不願被社會隔離且機構較具人性化管理。

目前國內大多數社福機構多設立在偏僻地方，仍有被隔離社會的感覺，與「社區處遇」理念有違，當可研究改善；又法院裁定安置輔導標準不一，部分人士認為是保護處分與感化教育間的灰色地帶或過渡階段，似乎忽略了安置輔導的積極性；又對安置輔導期滿之兒童或少年，如無父母領養者，似又無法可辦，形成司法、社政二單位互推之「人球」。建議參照日本荻山實務學校與社區居民互動良好情形作法，以協助兒童或少年早日適應社會，該校又另闢獨立之收容場所，提供安置期滿卻無父母教養之兒童或少年繼續居住，避免在外遊蕩再滋生事端，使得福利措施更臻完善。另諮詢空間亦應改善較親切化之設施，諸如將法庭改為圓桌式協商，開闢小型面談室並提供飲水、文具、宣導手冊服務等（如日本兒童相談所），以緩和當事者不安情緒並獲取對方信賴，將有助於諮商輔導成效。

針對右項問題，有關少年事件處理法對非行少年輔導之轉向設計，亟需由法務部召集社政、警政、育單位，建立相關作業流程與轉介系統，建構個案安置權責分工事宜。主要包括：儘速規劃輔導充實

現有國內兒童少年福利機構之組織、設施設備及跨專業人力，以適應收容非行兒童少年之專業需求。

- (一) 為使逃學、逃家之少年於安置後仍可繼續接受正規教育，我國應儘速規劃設置「中途學校」，提供非行少年學園式的機構照顧措施。
- (二) 健全現行各地方「兒童少年福利服務中心」的功能，使成非行兒童少年單一窗口的個案管理中心，並實施跨專業服務模式。
- (三) 參考日本制度，將法院之「保護官」改隸於地方社政系統，執行非行兒童少年保護管束處分有關事宜，俾利司法轉向之有效執行。
- (四) 日本社政機構大都採「公設公營」制度，經費預算龐大，公務人力眾多，非我國現階段所能辦理。「公設民營」及「業務委託」仍是我國現行必採之措施，故其經營模式的建立，亟需研究與彙整。

二、保護少年措施應與被害者權益平等：

在重視非行少年保護措施的同時，對被害人（尤其是少年）之保護似乎被忽略？蓋過度的保護少年，將使得被害人及其家屬無法參與審判，恐生對被害人不公平之虞。前述日本為加強遏制少年犯罪，修法提高少年犯罪刑責部分，主要原因之一是略未將被害者納入同等保護，不得不走回刑罰老路，未來是否奏效，仍有賴時間檢視。反觀我國「家庭暴力防治法」對被害人有相關保護措施，但在「少年事件處理法」則漏未規定保護被害者暨相關諮商輔導措施，容易引人詬病，應以為借鏡，據研究，惟有在保護非行少年及被害少年二者兼顧之下，才能符合該法第一條規定「保障少年健全自我成長」之目的。

三、加強少年保護事件之聯繫與整合：

依我國「少年事件處理」規定，少年保護事項由少年法院（庭）調查、審理，並於保護處分中規定交付安置輔導之配套措施，將司法和社福系統二者結合，擴大保護範疇，但仍難免殘留司法審判色彩。據瞭解，由於司法、社福部門對安置輔導處分認知落差及互動不良，例如安置機構不願接受犯重罪少年，司法部門重視感化教育，卻忽視社區處遇功能等，造成少年保護網絡建構的絆腳石，惟有除去本位主義，加強協調聯繫，才能促進兒童及少年福利與輔導功能。

近來內政部刻正研修將「兒童福利法」及「少年福利法」合併，並研議將「家庭暴力防治法」、「性侵害防治法」、「兒童及少年性交易防制條例」等有關兒童及少年失教、失養、受虐、性交易等事項結合，讓兒童及少年保護功能更為提升。據分析，少年非行與家庭因素牽涉最深，據聞立法部門刻正研擬「家事審判法」（暫訂），並研議設置家事法院，是否參仿日本立法例，將上述非行少年問題整併為家庭事件，先由家事法庭診斷，再決定處遇方向，俾便統合事權，值得研究。

四、加強專業教育培訓，優先進用具有輔導專業證照人員：

因鑑於兒童虐待案件之增加，亟須增加具備熟悉兒童身心發展專業之人才，對受虐兒童實施有效的輔導及治療處遇。惟我國專業人力的教育培訓與證照制度的實施，仍處起步階段，政府宜投入更多的預算，專業人力的增加須優先考量。另為因應專業證照的趨勢，法院觀護人、調查官、保護官、社

會工作人員、少年輔導委員會幹事或輔導員等，應以具有心理、教育、矯治、諮商等專業社會工作師或臨床心理師，優先進用，讓輔導專業多元化，俾能針對少年個案需要，提出預防性、進階性之輔導，有效矯治少年非行。

五、修正親職教育輔導策略：

據分析，家庭結構（氣氛、互動、情感、單親等）是否健全與少年非行原因有關，卻往往被家長所忽略，政府有義務加強宣導並協助家庭恢復功能之必要。以日本兒童相談所為例，該所備有各類專業服務人員為求助者提供相關諮商服務，其中以母親請求協助如何教育子女案件為最多（佔百分之九十），並按情況於四十八小時內到家庭訪視並做處理並尋求解決，代替事後冗長的司法程序。我國修訂之「少年事件處理法」及「兒童福利法」均有規定對少年父母因疏於管教需接受親職教育輔導，但目前並未普遍實施；再者，由法院執行親職教育，似有「裁判兼球員」之疑慮；另警察、社政、司法單位對父母疏於管教少年非行時，雖可按情節處予罰鍰、公布父母姓名、裁處親職教育等，似符合社會對父母的責難，惟親職教育的本質並不是懲罰父母，而是協助父母找出家庭病因，執法人員如未認清觀念或處理不當，事後可能增加對抗拒或不按時數受教育者罰鍰案件之追訴工作，或造成父母和子女對立，並間接違反少年保密規定。此可參考日本親職教育作法，針對少年特性，擬訂個案處遇計畫，由主政者邀集各相關專業人士、父母進行面對面諮商輔導，找出原因對治，讓少年能儘早恢復正常生活。惟對不適任的父母，於強制性親職教育實施無

效後，宜仿美國建構配套的「強制出養」法律設計，俾讓該不幸兒童少年永久享有一功能健全的家庭。

六、提升少年輔導委員會組織功能：

日本警察局內設置「少年中心」，辦理諮商輔導非行少年工作，與我國少年輔導委員會在警察局內辦理少年輔導工作之功能類似。惟目前各地方政府進用之少年輔導委員會人員人數多僅一人（台北縣市除外），且多屬約聘（僱）性質，工作士氣無法提振，亦難以負荷繁重事務，因此流動率極高，迄今尚有部分縣市聘無幹事情事，不得不由警察人員暫代充任情形。警政署曾研究建議參照日本等先進國家模式，於警察局下增設少年中心（或課），擔任少年輔導委員會秘書工作，並不違背「地方行政機關組織準則」機關組織層級、員額規範，惟因考量目前行政機關趨於精簡原則而作罷。若為提升該會少年輔導功能，另可從二方向努力：

- (一) 查各直轄市、縣（市）政府少年輔導委員會係源依行政院六十六年十二月九日臺（六六）教字第 10217 號函頒之「少年輔導委員會設置要點」成立，目的在「為輔導少年從善向上」，推斷當初規劃該會經費在警察局下編列，業務亦在警察機關運作原因之一，是少年問題單純且與戒嚴時期認為以警察作為較能推動一般行政理念有關。惟隨著時代急遽變遷，少年事件更趨複雜，各界咸認為有提升少年輔導委員會功能之必要，及應進用具有教育、心理、矯治等專業知能之共識，與警察強勢作為漸漸格格不入；加上在偵防績效考核壓力下，容易被警察忽視。次查教育部於民國八

十九年二月三日函頒成立「校外生活輔導委員會」，其組織成員與少年輔導委員會近似，例如兩會主任委員均由地方首長擔任，亦是定期召集教育、社政、警政單位列席，重疊性很高，在政府精簡組織政策下，建請回歸由教育部重新研議合併；或可考慮結合社福單位成立之「兒童少年福利促進委員會」功能的可能性，以加強橫向聯繫，擴大少年保護網絡。

- (二) 造成少年輔導委員會功能不彰的主要原因之一是無法源依據，且在中央單位無統籌事權單位。經查該會除依前項設置要點規定成立外，另於「少年不良行為及預防辦法」規定：「各直轄市、縣（市）政府應成立少年輔導委員會」，法律效力不高。建請比照性侵害防治委員會及家庭暴力防治委員會模式成立，賦予法源依據，或於內政部刻正規劃將兒童局擴編成立「兒童少年局」案時，研議併由該局統籌辦理，以符合精簡原則。

七、強化少年警察隊專業能力：

警察機關是防制少年非行的第一線，也是建構少年保護網絡之一環，警政署為加強推展少年事件防處工作，自民國八十九年七月一日起規劃於臺灣省各縣市警察局正式成立少年警察隊並律定該隊業務職掌，專責辦理少年事件防處相關業務。為提升隊務運作功能，當前至少應從下列幾點著手：

- (一) 儘速充實人力與經費，並辦理專業講習，邀請專家、學者授課，藉以提升員警處理少年事件能力。例如，部分慈善團體到少年輔育

院輔導時反映，有不少冤獄情形，大多數原因是法官裁處不當或在警察單位屈打成招情形；又如數年前發生少年殺警事件，經諮詢後少年回答：「因為警察打他的頭。」。為避免上列情形發生，未來少年警察隊處理少年事件，應熟諳少年特性及相關法令規定，並遴派具愛心、耐心及活潑人員優先擔任。

(二) 少年警察隊應定位於「預防少年偏差行為為主、偵處相牽連犯罪為輔」策略，亦即除將預防少年事件列入工作考核外，兼須偵處少年觸法或與其相牽連之刑事案件，嚴與刑事警察隊偵防作為區隔，避免造成任務混淆或成為第二個刑警隊。因此，作法上除應修正執行該隊過去任務編組時之職掌為校園安全巡查與聯繫、預防犯罪宣(輔)導、擴大臨檢、其他保護措施等外，應再加強推動少年防處不良行為及虞犯、防制幫派進入校園、尋回中輟學生與失蹤兒童少年、落實列管少年查訪等工作，並積極偵防少年犯罪，定期分析少年犯罪原因提出因應與對策等，方不失成立少年警察隊之意旨。

(三) 各警察分局辦理少年事件偵防業務仍由刑事組兼辦，難能充分發揮深耕防處少年事件工作，雖在政府組織架構逐漸精簡之趨勢下，無法增設專責單位，惟應可遴派優秀之官警擔任「少年事件防制官」，專責推展少年事件防制工作，並結合政府保護、福利、輔導政策，俾能深耕社區，加強防處。以期

事前預防、事中保護、事後處遇之全方面作法，有效遏止少年非行。

陸、結論

學理上認為非行兒童少年的偏差行為是一種適應困難的問題，如何增加其對生活上各種問題與壓力的適應能力，是我社政系統結合跨專業人力所要面對的問題。從非行兒童少年發現、初篩、轉介、輔導、治療、安置收容等，均須人性化、民主化、專業化的處遇與管理，如何分層次、分階段、分類型予非行兒童少年不同需求的輔導，有待跨專業的人力整合共謀策略，以為因應，且刻不容緩。

減少一個少年非行問題，社會就多一份希望與祥和。惟近來報導數起所謂「資優生」、「乖寶寶」的少年學生突然自殺事件，讓大家錯愕，似乎社會過於偏重對非行少年之處遇，卻忽略了隱藏在另一角落的非非行少年問題，包括病態家庭、升學主義作祟、福利或輔導不善、男女交往挫折、缺乏正當休閒等，仍值得各界關心與努力。

我國近年來在政府和民間通力合作之下，少年犯罪嫌疑人數已降低，其中低齡化犯罪部分業自民國八十七年以後逐漸遏阻，惟卻仍有部分殘暴化、集體化情形，政府各相關部門應再持續加強防治。惟造成少年非行的成因相當複雜，包括個人、家庭、學校、社會交叉影響，其中家庭是少年最先接觸的社會，也是影響少年身心發展的問題核心，如何協助非行少年家長加強親職教育工作已刻不容緩；惟對家長輔導無效者，亦應突破傳統「為了給孩子一個完整的家」之迷思，斷然以公權力介入保護兒童或少年，才能建立少年身心健康的優質環境。

謹引述日本明治時期（西元一九一五年）一位天主教牧師留岡幸助輔導非行少年心得，提出著名的「三能主義」：

- 一、好好的工作：流汗悟道。
- 二、好好的吃：非行少年多半三餐不定時，食物內容簡略。
- 三、好好的睡：非行少年作息多半日夜顛倒、生活不規律。

右列作法簡潔有力，可做為當事者思考。