

【研究論文】

少年司法福利系統的變化

——淺談108年少事法修正 之意義

黃宗旻*

要 目

- | | |
|---------------------|--------------------|
| 壹、前言：我國福利性少年司法的特殊樣貌 | 一、從「司法福利系統」到「行政先行」 |
| 貳、86年版少事法下的少年司法福利系統 | 二、司法與行政間關係之調整 |
| 一、86年版少事法的福利性格 | 肆、結 語 |
| 二、爭議的伏筆：「福利」由誰擔當？ | 一、展望更細緻之少年處遇架構的誕生 |
| 三、衍生出的實務現象 | 二、修法只是改變的開始，而非完結 |
| 參、108年修法所開啟的轉變契機 | |

DOI:10.7003/LASR.202309_(11).0003

* 中國文化大學法律學系副教授。提供 請勿公開散布。

摘 要

在86年版少事法下營運的「司法福利系統」，是司法兼辦福利，少年法院直接與地方政府及機構合作，缺乏中央福利主管機關的參與，導致福利行政部門益加漠然，誤認司法兒少的福利處遇是少年法院的工作，而安置輔導等須作通盤性設計的措施亦難以完善。108年的少事法修正，縮減少事法的適用對象、並對曝險少年改採「行政先行」，預期可成為司法與行政之間關係調整的契機，讓福利行政部門重新看見司法兒少，承擔起處遇權責。一方面，從少年法院釋出的對象，行政部門須有能力獨力完成處遇，無法再依賴司法介入；而即使是還有機會交由少年法院處理的曝險少年，少事法雖指定隸屬於警政體系的少輔會擔任「行政先行」的受案窗口，但後續的實際處遇還是要靠福利行政體系接手。另一方面，少年不會因為進入司法系統便失去福利身分，故行政不只「先行」，還必須「隨行」，在少年經歷司法程序時仍持續提供福利支援，而這也將為「司法福利系統」帶來新的面貌。

關鍵詞：少年事件處理法、司法福利系統、福利性少年司法、行政先行、安置輔導、少年輔導委員會



壹、前言：我國福利性少年司法的特殊樣貌

福利化的少年司法成為我國所標榜的理念，大致上是從民國（下同）86年少年事件處理法（下稱「少事法」）之修正開始的，而在制度運行了二十二年後，少事法再次大幅度翻修。立法院於108年5月31日通過了少事法部分條文修正草案，依照主管機關司法院的新聞稿說明，此次修法是在對兒少司法人權的普世性反省及保護兒少權益的思維浪潮下，「以促進兒少在教育、社區及福利行政中能受到公平對待，尊重少年主體權及程序基本權為主要方向」，而縮減少事法的適用範圍（包含不再用於處理觸法兒童，及若干種昔日的少年虞犯行為）、建置曝險少年行政輔導先行機制等皆屬重要的修正內容¹。

姑不論有關增進少年主體權、程序基本權的面向，單就增進福祉方面，新聞稿的這段說明文字顯得話中有話，饒富興味：為何兒少在「教育、社區及福利行政」這些非司法場域中的待遇，會需要藉由規範少年司法工作的「少事法」之修正來達成？如果連「受到公平對待」一事，都還需要透過本次修法才能「促進」，那是否意味著在修法以前的實況，其實是並未受到公平對待？

欲理解這段說明所隱含的深意，有必要回顧在86年版少事法下，少年司法福利業務事實上如何跛腳地運作，當中不乏以少年法院為核心的少部分人士苦撐的無奈辛酸。而如果108年修法顯現出對兒少保護工作的反思，證明今日我國社會已準備朝向更周延的保護、更積極地減少漏接邁進，那麼，重新耙梳這些年來司法與福利行政系統間的微妙關係，也將有助於掌握此次修法所蘊含的、引發全面性體質重整的潛能。

¹ 見司法院少年及家事廳，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，2019年6月4日，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=466989>（最後瀏覽日：2023年4月9日）。

不過，由於本文主要是從少事法的角度切入，關注與少年司法相關的福利支援及處遇架構調整，非在檢討或介紹兒少保護工作本身，故原則上不會論及兒少福利政策之規劃、或個案處遇應如何精進等主題。以下「貳」之部分，將分別從規範與實態的角度，來呈現86年版少事法下的我國司法福利系統；「參」之部分，則延續上述觀察，來理解108年少事法修正的意義，包括所帶來的少事法射程範圍變化，及後續可能引發的司法、行政二系統間就兒少保護工作的權責歸屬與彼此合作模式的重新配置；「肆」之部分，則提出修法後新處遇架構的展望及分析我國現階段的處境，作為總結。

貳、86年版少事法下的少年司法福利系統

一、86年版少事法的福利性格²

「少年事件處理法」顧名思義，係規定何謂少年事件（指少年保護事件與少年刑事案件）及如何處理的法律，以法院為核心的規範對象，地位相當於規範成人犯罪案件應如何處理的刑事訴訟法。不過，少事法在86年全文修正後，整體的制度內涵大幅轉變，呈現與以究責、懲罰為務的刑事訴訟法迥異的性格。故86年版少事法常被稱為「新少事法」，至於86年以前還使用少年「管訓」用語的版本，則統稱為「舊少事法」。

(一)少年自我成長之保障

86年版少事法採重視少年之自我與主體性的新保護主義³，並增訂舊少事法所無的第1條立法目的：「保障少年健全之自我成長，調整其成長環境，並矯治其性格。」相較於通常的程序法專

² 本節之說明參李茂生，新少年司法與矯治制度實施十年的光與影，臺灣高雄少年法院院刊，14期，2010年2月22日，頁101-102。另加上作者的詮釋與補充。

³ 參李茂生，我國少年事件處理法的檢討與展望——以刑事司法與福利行政兩系統的交錯為論點，月旦法學雜誌，74期，2001年7月，頁30。

注在追求程序本身的適正，86年版少事法將少年健全成長之保障、環境調整、性格矯治等設定為目標，顯現鮮明的福祉色彩，可說是相當特殊的立法體例。

在保護優先主義理念下，連程序本身都只是手段，而手段不能凌駕目的，故程序中必須剔除掉有害少年健全成長的因素，並以尊重、友善、合理的態度對待少年，使程序之進行本身也成為良好人際關係的示範。另外，保障的既是少年的「自我」成長，則成人應該做的，是為之增能（empowerment）、掃除成長的障礙，而非掌控少年的發展樣貌。故必須儘可能地豐富處遇的內涵，在過程中納入多樣的要素，使少年成熟柔軟、習得人際應對之道，而能獨立生存於世。

（二）層層支撐的同心圓結構

而除了保護優先原則外，86年版少事法所引進的觀念，還有以少年為核心的同心圓制度結構。當少年的健全成長陷入危機時，第一層包圍在周邊、對其提供協助的是少年的家庭（以條文中提到的法定代理人、現在保護少年之人為代表）；當第一層失效或力有未逮、無法解消少年的危機時，第二層與少年及其家庭親近的人際團體（以條文中提到的學校、親屬、少年保護事業等為代表）會再加入，對少年及其家庭提供支援；如果依然力道不足、未能穩定少年的狀態的話，則帶有強制性的司法及矯治行政部門才會接手，成為暫時的第三層保護圈，一方面過濾、篩選適當的社會資源進入保護圈內施加援助，一方面阻絕圈外社會中不合理的激情、責難或期待，避免干擾少年處遇過程⁴。

這個由外向內支撐的網絡，並非機械性地由外層替補內層，而是先以修補為要務，真的無法修補時，才由自身補足或取代內層的功能。故即使公權力介入，也是先以撐起空間、鞏固家庭與學校等

⁴ 參司法周刊訊，南投地院邀李茂生教授談少年司法制度，司法周刊，2027期，2020年10月30日，4版。

之運作為調整方向，真的無法奏效時，才提供替代性的措施，以安置輔導、感化教育等取代原本家庭、學校的功能。

(三)廣開保護之門

86年版少事法的適用對象，除12~18歲犯罪少年、虞犯少年（定義分別見第3條第1、2款）外，也包含7~12歲觸法兒童，只是對後者執行保護處分時應另參酌兒童福利法之規定（見第85條之1）。故通常所稱少事法處遇對象之「少年」，其實是包含部分「兒童」在內的，86年版少事法下的「司法少年」，其實精確地說應該是「司法兒少」，但本文以下仍依一般習慣，統稱「少年」。

另外，為確保在主流體制內格格不入、需要司法介入的少年，能儘快被接住而獲得調整，86年版少事法廣開少年法院的案件受理途徑：對於觸犯刑罰法律的犯罪少年，不論何人皆得向少年法院報告（第17條）；對少年有監督權之人、少年之肄業學校、少年保護事業機構等，均得請求少年法院處理有觸犯刑罰法律之虞的虞犯少年（第18條第2項）；檢察官、司法警察官或法院於執行職務時，知悉犯罪或虞犯少年，均應移送給少年法院（第18條第1項。稱為「全件移送」，不授予檢警或一般法院斟酌是否後送少年法院的先議權）；甚至少年刑事案件已經檢察官偵查者，亦仍得為不起訴處分，而移送回少年法院改行保護事件程序（第67條第1項）。

二、爭議的伏筆：「福利」由誰擔當？

86年版少事法的設計理念，可稱為「司法福利系統」，即以司法的強制力為後盾，來協助發現、解決少年所遭遇的問題，並在司法的支撐下，讓柔軟的社會福利（採廣義，教育輔導、醫療、居住與就業媒合等也都包含在內）資源方便介入，在這個與原本單純的行政、司法都不同的新系統之運作下，完成調整少年成長環境、矯治其性格的工作。不過，理解這個系統的原理與功能是一回事，現實上怎麼運作、由誰來運作，則是另一回事：司法福利系統是以司法的外框裝載福利的內涵，當中的「司法」即指法院，86年版少事

法也充實了少年法院的編制，但當中的「福利」是誰負責承擔？

(一)福利行政主管機關的缺席

按少事法之定性為一部規範司法事務的法律，主管機關是司法院，規範訴求的對象主要也是法院，頂多在與程序之進行、啟閉相關的事項範圍內，規定到其他非司法之部門或人員的責務。如果「司法福利系統」意味著司法與福利兩個系統協作所構成的新系統，則少事法大體上只能片面地描繪出其中的「司法」的面貌，在此同時，另一半的「福利」則有賴兒少福利業務的主管機關，在其他法規中提供相搭配的規定。不過，這樣的籲求在86年版少事法中幾乎未見交代，兒少福利相關法律中也缺乏與少事法相銜接的規定。

86年時，兒少福利業務的主管機關是內政部社會司（後來一度變成內政部兒童局，今日則是衛福部社家署），而在少事法附則中關於相關辦法的制定，只有第86條第4項有提到內政部：「少年不良行為及虞犯之預防辦法，由內政部會同法務部、教育部定之。」但「少年不良行為及虞犯預防辦法」在88年由三部會銜發布時，在內政部部內是由警政署主責⁵，且辦法內容大多也是交代警察機關的工作，看不出社政部門的投入。而即使是直接參與辦法擬定的教育部，所被期待的角色大致上也只是延續舊時少年管訓思維的「輔導管教」，包含推廣生活教育、辦理活動、及配合警方的聯合巡察等。

另外，86年版少事法在第86條第1項有關施行細則之訂定（「由司法院會同行政院定之」）、及第85條之1第2項與第86條第3項有關少年保護處分執行辦法之訂定（「由行政院會同司法院定之」）處，要求行政院參與其中。行政院既為上級機關，綜括社

⁵ 此點可從發佈時的命令字號「88台內警字第8871767號」得知（見全國法規資料庫中，該辦法的沿革資訊，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=D0080028>，最後瀏覽日：2023年4月9日）。而全國法規資料庫的分類，也將該辦法編排在「內政部／警政目」之下。

政、教育、衛生醫療等部門的業務，本應更有統整資源、補完司法福利系統功能的能力，但隔年（87年）公布的「少事法施行細則」，內容卻只有寥寥二十一條，許多條文僅在說明修法後制度過渡期間的法律適用，對於母法的補充作用不高；且除了規範法院的行為外，涉及行政院業務的部分大概都只與法務部有關，社政、教育等事項甚至連字詞都未出現。至於89年配合修訂的「少年及兒童保護事件執行辦法」，雖然本應由行政院主導，但當中規定的多半還是少年法院法官、少年保護官的工作，至於行政院應提供的支援，不只法務部負責執行的感化教育缺乏專門的規範⁶，可能被交付執行轉介輔導、安置輔導、保護管束等多種處分的福利或教養機構，在設置條件上有無要求、應具備什麼樣的人員配置及提供什麼樣的服務內容等，在這個辦法中也看不到相關細節。

同年（89年）少事法修正時，增訂了第54條第2項，要求負責兒少福利機構管理的中央主管機關要制定執行安置輔導之機構的設置及管理辦法，至此似乎總算注意到應課予福利行政主管機關責務，而內政部也於91年制頒「少年安置輔導之福利及教養機構設置管理辦法」，距86年版少事法施行已歷四年半。可是，該辦法內容簡要，只有短短的11條，所安排收容司法少年的資源，其實也就只是令其共用一般社政安置的床位而已⁷，加上要求機構另與少年法院簽訂契約、與少年保護官共同擬訂個案輔導計畫等等（見該辦法第2、6、7條），除了簡單的制度框架，在執行細節的設計、服務過程中的協助、及督導考核等方面，幾乎付之闕如。後來是司法院

⁶ 法務部雖曾在1973年制定有「感化教育作業規則」，但該規則的授權依據為保安處分執行法，而作為保安處分類型的感化教育，性質與少事法中作為少年保護處分類型的感化教育不同，無法互相套用，故後者的實施細節實際上是欠缺專門規範的。而實務上由於少年刑事案件都已由少年法院審理了，刑事法院也沒有機會宣告感化教育作為保安處分，故「感化教育作業規則」實際上也是無用武之地。

⁷ 這些提供社政安置服務的機構，設置標準見於內政部（今日則為衛福部）主管的「兒童及少年福利機構設置標準」第18條以下。

在94年制頒了「法院遴選安置輔導機構要點」，當中規範少年法院應如何遴選適合的機構，並提供通用的契約範本，將機構的任務都載明進去，等於是司法設計出收容的執行細節。

於是，安置輔導制度的實際運作方式就變成：司法院規劃機構應如何實施安置輔導，並提供額外的經費補助作為誘因，來要求機構配合落實；而所轄各少年法院在交付安置前，會對於各該機構的環境安全、人力配置、應提供的服務內容等再次把關。行政部門的協力，是各該機構的主管機關⁸，會負責輔導、監督、檢查機構的業務執行及財務狀況，如果發現辦理不善，便通知少年法院（少年安置輔導之福利及教養機構設置管理辦法第9條）。至於各該機構，於執行個案輔導計畫時，如果涉及其他機關職掌，可向少年法院或主管機關求助，請其出面協調其他機關配合（少年安置輔導之福利及教養機構設置管理辦法第10條）。

（二）少年法院主責，地方政府配合

從以上「（一）」所介紹的與86年版少事法相搭配的法規當中，可看出中央層級的福利行政主管機關，對於少事法所預想的「司法福利系統」的建構與營運，並未投入太多心力。相對於此，各地方政府的實質上付出算是比較多的，除對於所轄機構進行管理監督外，也提供資源，因應少年法院的調度。

不過，地方政府通常不介入少年法院與各該機構之間的直接合作關係。並且，即使地方行政部門供給資源，但資源不會自動到達有需求的人手中，而少年還有長遠的未來人生，所需援助通常也非僅止於單一面向，故在談司法少年的福利工作由誰主責時，主要的

⁸ 機構的主管機關大多為地方政府，僅少數是中央政府。2002年當時的數據目前無法找到，但參考最近（2022年3月）的數據，中央（衛生福利部）主管的公私立兒童及少年安置及教養機構數為9家，佔總數（88家）僅約一成。參衛生福利部社會及家庭署，兒童及少年安置及教養機構一覽表，<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=412&pid=2670>（最後瀏覽日：2023年4月9日）。

指標還是看誰在規劃、統籌為其增能（empowerment）的過程，也就是看誰實際上擔任司法少年的個案管理角色。

按社會工作是一種「助人自助」（help people help themselves）的專業⁹，透過協助案主調適人際關係、取得資源，改善所處的社會環境，創造較好的社會條件，增強其解決問題的能力，強化或重建其社會性功能運作¹⁰。社會工作者對案主所進行的「個案管理」，可區分不同的情況：若案主只有單一面向的問題需要解決（例如失業了，希望得到一份穩定的工作），個案管理工作的流程較簡單，大致上是：1. 受案→2. 蒐集資料→3. 分析診斷→4. 擬定處遇計畫→5. 實施處遇→6. 結案與追蹤；如果是有多重問題或需求的案主，則需進行較複雜的個案管理，流程大致是：1. 接觸→2. 評定→3. 規劃→4. 取得資源→5. 進行協調→6. 結案¹¹。一般調皮搗蛋、不守規矩等等瑣碎的兒少偏差行為，不至於觸及司法的邊界，司法少年既已出現了需要司法干預的犯罪或虞犯行為，通常即是他身邊的許多道防線都已發生問題的警訊，故司法個案往往屬於後者，也就是同時帶有多方面課題、具備多種不同福利身分屬性的案主，而他所需要的資源，也經常必須跨越多個不同的單位才能獲得滿足。

對於這樣的案主來說，一位好的個案管理人員，是服務能夠進展的根本：首先，案主不見得有良好的覺察或自省能力，許多少年可能本即有發展障礙，加上年輕識淺，未能辨識出自己身上的種種課題，或因自信不足，對於生涯規劃等嚴肅問題直覺性地逃避，這些都有賴受過助人訓練的個案管理師在接觸及評估的過程中，適時地給予提醒與引導；其次，案主可能因知識經驗或人際資源欠缺，不知有管道可以求助、或怎麼求助，而如果還身罹疾病或有時間壓

⁹ 見李增祿主編，社會工作概論，2009年9月，頁4。

¹⁰ 參林勝義，社會工作概論，2008年9月，頁8；Charles Zastrow著，張英陣、彭淑華、鄭麗珍譯，社會福利與社會工作，1998年7月，頁10。

¹¹ 參林勝義，同前註，頁50-54、61-62。

力（例如工時長無法請假，或家中有其他人需要由他照顧等），又更難負荷逐一交涉及申辦流程的繁瑣，故也很需要有人提供資訊及協助處理；再者，如果有共案的情況¹²，而不同的機構或資源提供者若都各自單線地與案主聯絡，易造成案主感到混亂、不堪其擾，甚至抗拒接受服務，故各單位之間需要協作機制，在服務輸送過程中最好僅由同一人擔任窗口，統一面對案主、整合並傳遞訊息，也較易與案主建立信任關係，這個人通常就是個案管理師。

以上大致介紹了個案管理工作的內容與流程，再回頭來看少年法院在此過程中的地位。如前「一、(三)」所述，86年版少事法讓少年法院廣開大門，即使家長、學校、社福機構等並未被強制要向少年法院報告，但當其等因不知如何輔導、或不敢輔導而對犯罪或虞犯少年無計可施時，通常即會報警，而警察機關一接獲通報，依法便須直接移送給少年法院，故少年法院往往是最早針對少年的犯罪或虞犯行為進行實質處理的機關。

少年法院接獲案件後，隨即交給少年調查官，針對少年的系爭行為、品格、經歷、身心狀況、家庭情形、社會環境、教育程度等事項展開調查（少事法第19條第1項¹³），並提出報告、附具建議，這其實已是在對少年的狀況作評估與規劃，也就是在進行個案管理了。至於少年法院參酌調查官的意見及其他資料，考量少年的行為及需保護特質，來決定程序如何分流，這其實就是處遇方案的規劃。無論採取不付審理、審理後不付處分、還是下保護處分，都

¹² 社會福利機構會依其各自的設立宗旨，設定不同的服務族群指標，以劃定提供協助的對象。若同一位案主因具備多重身分，而被多個機構決定受理、共同提供服務，這樣的現象稱為「共案」。當發生共案時，機構之間若缺乏橫向聯繫（案主分別向不同機構求助又未告知時，比較容易發生），可能會重複進行個案管理；但如果是由一機構轉介至另一機構、或為案主連結相關資源，那麼機構之間的分工便比較明確。除非機構本身的資源不足（未編制個案管理人力，或案件負擔已經過重），否則通常最先受案的機構，會是共案時的主責機構，對案主提供個案管理服務。

¹³ 此稱為「全件調查」，即不只調查少年的犯罪或虞犯事實，也一併調查與少年需保護性相關的事實，不受原本請求或移送書類之拘束。

仍以將少年送回其第一層、第二層保護圈為優先選項，不輕易令其進入拘禁設施；若是保護圈有破綻，便引入相關資源，盡量為其修補。而實質負責個案管理工作的少年調查官，除持續與少年接觸，並鑑別問題、提供資訊、協助法官作成決定外，在法院裁定的後續執行階段，通常也會擔任同一位少年的保護官¹⁴，在執行保護管束、假日生活輔導、勞動服務等的過程中，繼續為少年連結資源、進行協調；即使是由其他機構主責執行的安置輔導、感化教育等處分，或（經裁定不付審理而）轉介社福機構，少年保護官也仍會保持關切，定期聯繫少年並查訪探視，確保處遇進展順利。

上述少年法院為犯罪或虞犯少年進行的個案管理服務，可說是貫穿整個少年司法流程，並以司法程序的嚴謹度為擔保，對案主提供高規格的貼身規劃與協助。少年法院本身雖然只握有少量的福利資源可直接運用，如法院編制內的心理測驗員、心理輔導員等，但卻真的支撐起「司法福利系統」的運作，主要憑藉的是法官、調保官等人員豐富的案件處理經驗，包括對於各式溝通協調、折衝聯繫活動的嫻熟。尤其是調保官，因實際從事需求探索及資源媒合，與少年的接觸多、觀察時間長，知道的故事也多，遂被鍛鍊成處遇司法少年的專家，各式各樣的個案心境、生命歷程、人際關係、感受體驗等都轉化成為專業知能。

於是，86年版少事法的司法福利系統中的「福利」，遂在「司法院規劃、法院指揮督導、少年調保官執行」的分工下，由司法部門一肩扛起「司法+福利」的雙重任務；至於原本應該主責福利工

¹⁴ 由於在86年以前，少事法上並無少年調查官、少年保護官之分，只有觀護人，審理前的資料調查、蒐集及審理後的處分執行工作皆由觀護人負責，而修法後雖區分出調查官、保護官兩種角色，但目前實務上各少年法院仍基於過往的習慣，維持由少年調查官同時擔任少年保護官，從調查到後續執行一手包辦的作法。參趙浩宏，讓每個孩子都擁有重生的機會：專訪桃園地院主任調查保護官王以凡，職人，2018年12月11日，<https://www.shokuzine.com/2018/12/11/讓每個孩子都擁有重生的機會。專訪桃園地院主任>（最後瀏覽日：2023年4月9日）。

作的福利行政部門，則因未有中央層級的法規要求，各地方政府也多半在這樣的架構中退居二線，大體上僅自視為被連結的資源，被動地配合法院調度。在這段我國兒少福利觀念與體制未臻完備的期間，少年法院的確認真扮演起司法少年的福利主責者角色，儘量接住墜落中的少年，即使究竟有多少人在司法左支右絀的勉強支持下被漏接，其實也難以估算。

三、衍生的實務現象

(一)福利行政部門的疏離

在86年版少事法制定後，司法部門為了將自身打造成「司法福利系統」，思考觀念與工作方式均有大幅度的調整改變。對於司法少年的福利處遇，少年法院越做越上手、越有心得；相形之下，官方的福利行政部門則越來越不清楚、不擅長，終至漸行漸遠。通常人們對於越不熟悉的群體，越容易感到恐懼與排斥，尤其司法少年的確曾經做出不受歡迎乃至危險的行為，有時連家人都無法忍受，與之接觸較多的個案管理師、或進行過深度訪談者，都未必做得到同理接納，又何況是其他只有片段接觸的人員。而如果行政部門內第一線的教育、社福、醫療工作者尚且如此，幕後機關內負責福利業務的公務人員，與少年直接相遇的機會又更少，便可能感到更加陌生，也就更不容易對司法少年的處遇業務燃起熱情了。

曾有擔任過主任觀護人、主任調保官的論者分享在工作中遇到的困境，包含教育、福利系統對司法少年的排除及專業本位，其並以自身經驗為例，提到曾為了安置一位10歲的觸法兒童與福利機構交涉，遭對方以「我們沒有處理犯罪的能力」為由拒絕。「彷彿是戰國時代的詭辯，因為白馬非馬，所以受觀護少年就變成不是少年，教育工作與社會工作者會認為那是司法矯治的個案，他們就把少年排除在教育、社會福利給付之外¹⁵。」

¹⁵ 見李錦松，少年司法與社會福利——如何滿足受觀護少年福利需求，社區發展季刊，128期，2009年12月，頁215。

在不少社福機構甚至福利行政機關的眼中，只要少年法院已經出手接收少年，他們就可以交棒了，可是這樣的觀念實屬偏誤，即使是對於擾亂社會秩序的案主，在其經歷司法性的程序及處遇時，也不能擱置對其福利需求的回應，福利應與司法同時並行。社工領域所慣用的「轉介」（referral）作法，往往一旦將案主轉出去，自己這一方就結案、不繼續提供服務了，但福利行政部門卻不能自以為己「轉介」給司法便置身事外，畢竟司法部門有其自身的職掌，並不負責福利業務，且司法處遇側重在問題行為成因之去除，任務目標既異，也無法被當成福利工作的替代。少年司法與福利行政之間的關係，不是「轉介」，而毋寧應該較接近醫療領域所講的「照會」，也就是會診、大家一起加進來處理同一位服務對象，在合作的過程中依然各司其職，但同時有助於他方任務之達成。少年司法負責確保事件處理程序的適法性、及對於少年健全成長的妥當性，這本身雖可當作手段搭配，來輔助福利目的之達成，但福利行政部門不能將自身該負責的福利任務也移交給司法部門主導。

當然，在福利體系中，還是存在許多對相關業務抱持熱誠、勇敢任事的民間工作者與基層公務人員，他們往往會與少年法院密切合作，也因此累積越來越多的經驗，只是人數比例上恐怕不如少年法院體系內來得集中。再加上舊時懲罰、鎮壓取向的少年管訓思維依然殘留，臺灣社會也還普遍無法接受將少年的問題行為看成需保護性的表徵、歸因於支援不足，而將身心治療、強化家庭支持、生活環境調整等視為主要課題的作法¹⁶，因此難免出現如前「二、

¹⁶ 這樣的作法乃符合2007年兒童權利公約第10號一般性意見書（少年司法中的兒童權利）之建議，該文件的段碼8、9中提到：「刑法甚為通常地列入一些條款，將犯有流浪、翹課、出走及其他行為的一些行為問題兒童列為罪犯，而這些問題行為往往是由於心理或社會經濟問題所致。……在處置諸如流浪、流落街頭或離家出走之類行為時，應採取實施保護兒童，包括有效支持家長和／或其他照管人的措施，以及旨在從根源上解決這種行為的措施。」譯文引自兒福聯盟兒童少年權益網，<https://www.cylaw.org.tw/about/crc/28/141>（最後瀏覽日：2023年4月9日）。公開散布。

(一)所述的，中央福利行政主管機關對於建構司法少年所需的福利資源並不十分上心，僅以法令認可司法部門使用社政資源，其餘細節任由各地少年法院自行與當地機關、機構協調；以及另一方面，如前「二、(一)」所述的，即使是地方政府的教育、社政、衛政等部門，與少年法院的合作方式，也往往只是被動地配合，對於處遇進程與策略較少主動關懷及通盤掌握的現象。

這樣的現象在少事法108年大修之後，能否發生根本性的改變，暫時還無法樂觀。像是本次修法後，應少事法第86條第3項之要求，司法院於隔年會同行政院訂定了「少年法院與相關機關處理少年事件聯繫辦法」，當中的第6條第1、2項，規定少年法院「執行職務時，得請相關機關、學校、醫療機構或其他機構、團體依其業務權限為必要之協助」，協助的內容包括「提供與處理少年事件有關之資料、少年及其家庭所需之資源、保護措施等」，被請求之機關等應積極處理，並「本於權責持續提供少年及其家庭必要之福利服務、保護、安置、輔導、自立生活、衛生醫療、教育、職業探索及訓練、家庭處遇計畫等措施，保障少年就養、就學、就醫及就業之權益」。從這樣的文字敘述中，細繹少年法院與這些相關機關（包含社政、教育、衛政、勞政等行政部門及其所轄資源）之間的關係，可看出機關（構）、學校或團體等雖然對這些事項確有權責、應積極處理並持續提供措施，但一開始之發動仍是來自少年法院的請求，並以協助少年法院職務執行的立場自居。對這些相關機關來說，提供「少年及其家庭所需之資源、保護措施」等跟提供「與處理少年事件有關之資料」一樣，都是給予少年法院的支援，是便利於少年法院完成自身的工作，職責主體看起來是少年法院，不是這些相關機關。至於原本應居統籌地位的中央政府，則退到比地方政府更後面的位置：「行政院」在整份辦法中只出現在第9條，規定其應定期自行或跟司法院共同召開跨院際少年事件政策協商平台會議；「衛生福利部、教育部」只出現在第73條，規定其「得」（而非「應」提供，也就是沒有義務要做，不做也可

以)提供機構、學校、團體、處所、個人、受協助之少年及其家庭補助方案或鼓勵措施。本辦法雖然是兩院共同制定,但對於行政院及其所轄的衛福部、教育部,只要求了應開會與得出錢,看不出將接下重任、承擔起規劃司法少年處遇配套制度之責務的跡象。

另外,在108年少事法修法後,未滿12歲之兒童不論做出多嚴重的行為,都不再是少事法適用的對象,曝險少年的處遇亦改採「行政先行」,主導權從少年法院釋出(詳見後「參、一」)。這樣的修法動態,是立於強化兒少保護、遵循兒童權利公約理念的初衷,但是否真的可扭轉我國福利行政部門的態度,也尚待觀察。修法前各地的實務運作,由於各地方政府首長及部門主管對於相關業務的態度不一,當然也會有特別積極、敏銳者,故長期以來都是因地制宜,處遇成效良莠不均。而在修法後得知要進行制度轉換的過渡期間,依然發現到不少地方的福利行政部門對於接手主責這些兒少的處遇展現出抗拒、束手無策¹⁷;反而,同屬行政機關但形象剛強的警察部門最勇於任事,也最被看好主責。細繹其理,可能是因為警察機關依據「少年不良行為及虞犯預防辦法」,對於各種兒少不良行為已有數十年的處理經驗¹⁸,福利行政人員遇到有攻擊性的個案時,也經常依賴警察人員的保護。不過,在司法鬆手後,卻期

¹⁷ 「兒童觸法行為本不應由司法機關處理,當年僅是因為兒少福利體制不全,所以暫由司法擔起處遇之責。然而,修法後卻驚見兒少福利單位以自身無處遇犯罪者的技能與知識而抗拒此一修法,令人錯愕萬分。」見李茂生,少年司法程序中的當前議題,刑事法雜誌,64卷3期,2020年6月,頁9-10。筆者於座談會議中亦現場聽聞過這樣的論調,地方社會局(處)以業務已經繁重為由推辭、不願主責;教育局(處)則堅持以有無學籍劃定自身的責任範圍,而未思及這些兒少未滿18歲,其實都還是國民基本教育的對象,如果不是當初教育體系漏接,也許根本不至於失去學籍(輟學)而陷入司法的網羅。相關內容可參閱周愷嫻等,少年輔導委員會設置辦法,內政部犯罪防治中心109年度委託研究計畫期末報告,2020年9月15日,<https://cib.npa.gov.tw/ch/app/data/list?module=wg128&id=2009> (最後瀏覽日:2023年4月9日),附錄一「焦點座談會議紀錄摘要」。

¹⁸ 前「貳、二、(-)」中提及的「少年不良行為及虞犯預防辦法」,最早的版本其實在1973年即已出現。

盼由警察接手，不禁令人懷疑是否仍是出於希望利用警察的威嚇性來震懾壞孩子的過時處遇觀念。誠然，警察人員的現場處理經驗豐富，人情練達，直接接觸司法少年的頻率也比福利行政部門高，也許現階段的確較能夠不帶成見地做到粗中有細、剛中帶柔，勇敢肩負起保護這些脆弱兒少的工作。只是政府部門中本應最具理想性、最富助人熱誠的教育與社政人員，竟也對兒少行為問題抱持著落伍的常識性理解，乃至將強制力看成處遇的首要要素¹⁹，缺乏全人關照，仍令人扼腕，也不禁讓人感嘆86年版少事法施行了二十幾年，觀念的翻轉似乎還是只侷限在一小撮少年司法周邊的工作者，而沒有擴散開來。

(二)機構承接安置輔導的困難

如前「二、(一)」所述，福利行政主管機關並未因應司法少年的特別需求，來規劃或備置相應的資源，以安置輔導之執行為例，僅安排其共用社政安置的床位，也就是該等福利及教養機構可能同時也收容一般社政安置的少年。

確實，司法少年也是國民，不應排除其使用國家對國民供給的社會福利、教育、醫療等服務資源。但讓司法少年與一般市民共享這些服務，現實上是否可行？按如果只是金錢補助或單次性、短暫接觸的服務（例如就醫門診），只要申請資格相符、且名額足夠，大體上較無問題；但如果涉及居住、就學、職業訓練等需要長時間

¹⁹ 例如這段衛福部官員在接受媒體訪問時的說明（林資芮，時任衛福部社家署兒少福利組副組長）：「社工人員不是矯正人員，更不是對司法兒少有強制性的執法人員。社政可給予社福支援，例如家庭扶助、心理諮商、團體輔導；家庭功能不健全的微罪少年，可裁定到機構安置輔導，若已需行為矯正，還是回歸司法體系較妥當。」（見曹馥年，當安置機構接連停業，誰幫司法少年撐一把傘？，報導者，2018年8月15日，<https://www.twreporter.org/a/youth-welfare-institutes-juvenile-elinquency-2>，最後瀏覽日：2023年4月9日）。言下之意，「行為矯正」是司法該負責的，理由則是基於司法才有強制性，似乎將行為矯正的原理訴諸強制力之使用。但這樣的觀念與兒童權利公約對於兒少問題行為的理解及處理建議是牴觸的（參前註16）。

與人相處互動的情境，則容易凸顯出司法少年的特殊性。像是安置輔導，要媒合適當的福利或教養機構來接納他們並非易事。

司法少年係因其問題行為而進入司法系統，這些問題行為的發生原因，除了正經歷青春期的腦部發育風暴²⁰外，也經常與其曾經的成長創傷、特殊遭遇、認知或發展障礙、情緒行為障礙（包括精神疾患、人格違常等）等相關。這些是少年需保護特質的一環，在尚未調整好之前，對於人際交往與同儕活動可能本有適應上的困難，有時甚至還懷抱著強烈的驅力，需要以欺負他人或破壞秩序的方式來建立自我價值感或抒解壓力。因此，若要引導這類司法少年經營團體生活，相關的輔導人員必須具備更高度的專業知能，甚至一定的人格特質，才能夠勝任，但一般的兒少福利或教養機構往往並無這樣的準備。實務上常見的狀況是：由於司法少年情況複雜、需要處理的議題多，又常與其他住在機構內的社政安置兒少發生衝突或帶來不良影響，即使少年法院提供額外的補助，許多機構也還是不願提供司法安置的名額。這些機構甚至在遇到所收容的社政安置兒少出現偏差行為時，都經常表達出期盼公權力介入將兒少帶走、關起來的聲音，則從業人員訓練不足（因欠缺處遇技術及心理預備而無力輔導）與觀念薄弱（忽略強制力使用對於兒少的影響及標籤作用）的情況可見一斑。

而即使有些機構抱持熱忱，願意投入較多的管理成本來收容司

20 世衛組織對青春期的年齡定義為10~20歲，這段期間人腦中主管記憶、情緒、應急反應等的邊緣系統（包含海馬迴、杏仁核等）已大致成熟，但主管高階認知功能、決策規劃、理性與同理心等的皮質區則尚未發育完全，時常造成行為受衝動（而非理智）所宰制。參專欄作家，青春期像行走的炸彈？56%中學生「極度討厭父母」與大腦發育有關，媽媽經，2021年1月26日，<https://mamaclub.com/learn/%E9%9D%92%E6%98%A5%E6%9C%9F%E5%83%8F%E8%A1%8C%E8%B5%B0%E7%9A%84%E7%82%B8%E5%BD%88%EF%BC%9F56%E4%B8%AD%E5%AD%B8%E7%94%9F%E3%80%8C%E6%A5%B5%E5%BA%A6%E8%A8%8E%E5%8E%AD%E7%88%B6%E6%AF%8D%E3%80%8D%E8%88%87/>（最後瀏覽日：2023年4月9日）。這也就是為什麼很多人在成年後回想自己的少年時期時，經常覺得當年幼稚輕狂而難以理解。

法少年，甚至是專門收容，經營上也還有許多困難需要克服。包含鄰避效應、聘不到生輔員、經費不夠用、評鑑標準與績效指標不合理以至於無法看出機構真正的努力及工作成果等，都是實務現場經常反映的問題，有賴主管機關出面協助、調整；如果涉及處遇技術及事件處理流程相關的事項，則更需要積極地介入輔導²¹，但這些都不屬少年法院的權限。少年法院無法直接介入機構的管理，又沒有自行興建或營運的機構，只能就既有的安置資源被動地作挑選、審核，而如果選項有限，為了怕沒有機構可收（畢竟如能夠安排安置，總是比送拘禁式的感化教育處所好²²），往往也只好妥協，將少年送入不那麼理想的機構²³。

21 例如部分機構基於其所抱持的信念（可能與宗教信仰相關）或教養觀念，而採行的管理措施、或對特定情境的因應方式，對兒少的身心發展可能有危害，有必要根據行為科學知識說服、要求其改變作法。

22 像是監察院曾就「臺灣南投地方法院審理A少年105年間涉嫌性侵事件，因南投縣政府及安置機構不願接受安置該名少年，致該院無法裁定該名少年交付安置輔導」提出調查報告，由監察委員林雅鋒、王美玉調查，該事件即是對於某一少年法院本欲裁定安置輔導的個案，南投縣政府聯繫了12家機構均被拒絕、南投地院再聯繫4家機構也都未果，最後只好改裁定入少年輔育院接受監禁式的感化教育。參監察院新聞稿，司法少年經聯繫安置輔導機構12家，無機構願收，最終裁定令入感化教育處所案，監察院通過調查報告，促請司法院、衛生福利部檢討改進，2019年8月14日，https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=14169（最後瀏覽日：2023年4月9日）。

23 雖然文獻中顯示少年法院對於安置輔導的內涵與成效大體上抱持肯定（詳細分析及制度改善建議可參胡中宜，少年司法安置輔導成效之內容分析與反思，青少年犯罪防治研究期刊，5卷1期，2013年6月），但仍不時傳出弊端。近期有一過往輔導績效良好、聲譽卓著的機構主任，因涉嫌在2020年間對安置少年強制猥褻、傷害、恐嚇而遭起訴，被媒體報導得沸沸揚揚，為此國人權委員會還首度展開「兒少安置機構及校園性侵」系統性訪查研究，徵求曾遭性侵的個案出面接受訪談，以瞭解問題實況（參曹馥年，「信任的人，卻背叛了我」——國家首次啟動兒少安置機構及校園性侵訪查，聆聽被害人聲音，報導者，2022年7月4日，<https://www.twreporter.org/a/sexual-assault-in-youth-welfare-institutes-and-campus-research-start>（最後瀏覽日：2023年4月9日）。之前比較大規模的事件，則是2017年南投一間專收司法少年的機構爆發大量超收、院內性侵（在2014年到2017年3月間，共發生21起）、暴力管教等情事，遭科處罰鍰及勒令停業，相關的地方政府

於是，臺灣獨特的、缺乏行政部門投入而無擔保的跛腳司法福利系統，所面臨的捉襟見肘窘境，可說在安置輔導處分的執行上展露無遺。司法少年的情況特殊，照顧上需要注意的事情確實比一般社政安置的兒少多出許多，如果要提供合理的安置資源，只能量身定製，包括設計不同於社政安置的機構設置條件、收容內涵、經費來源、可容許的管理措施、各種特殊事件的處理規範、評鑑指標等，乃至輔導技術的開發、人才之長程培育及政策走向之調整等等，都需要全國性的通盤統籌，必須中央福利行政主管機關規劃妥當後，再協調地方政府配合；而機構主管機關（主要是地方政府）

公務員與少保官也遭到彈劾。經查該機構經營15年，許多少年法院都常裁定將個案往該機構送，最高紀錄曾收容至106床，佔全臺安置輔導少年的將近半數，直至該機構被評鑑為丁等後，法院才開始將孩子陸續移出。在2017年事發後，部分少年法官及機構同業為該機構說話，表示：該機構只接受法院囑託案件，且不挑案，是被其他機構拒收的司法少年安置輔導的最後希望；該機構對孩子的照顧態度積極，不但會幫孩子看回家作業，還派員駐點在原本不願接受孩子的學校協助管教、輔導，讓孩子得以進入一般學校就學，這點就算是其他在評鑑中表現良好的機構也未必做得到；該機構雖採軍事化管理，也聽聞過會施加體罰，但許多少年適應良好，甚至表達感謝；兒少收容機構內的性侵很普遍（青少年正值性慾探索時期，行為人自己在原生家庭或安置機構內多半也曾被以相同的方式對待過，因而以為這就是宣洩性慾的管道），其他機構也有發生，不應據此即全盤抹煞該機構的努力。而相關實務工作人士均一致建議，事件的處理重點應該放在如何抒解安置機構所遭遇的困境上，尤其許多是各機構共通的問題（像是經費及教育輔導資源方面），公部門應該積極支援，而非依賴民間慈善事業自行籌措解決。如果只是一味究責，那麼，協助高難度的孩子沒掌聲，出了事政府也不輔導、不給機會，只會逼機構越來越挑案，或為了降低經營成本而提供劣質服務，終將導致有安置需求的少年無處可去。參曹馥年，同註，及曹馥年，「少年安置機構性侵案」彈劾風暴，法院和政府為何一再漏接？，報導者，2018年8月15日，<https://www.twreporter.org/a/youth-welfare-institutes-juvenile-elinquency-1>；林學晴，安置機構爆集體性侵，法官：政府資源挹注不足，民間機構有苦難言，公益交流站，2017年3月19日，<https://npost.tw/archives/33047>；麥田捕手，安置機構爆集體性侵，究責機構之外更應關注的實務困境，公益交流站，2017年3月19日，<https://npost.tw/archives/33042>；劉麗榮，南投安置機構性侵案 監院首度彈劾少年保護官，中央社，2018年7月17日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201807160248.aspx>（以上最後瀏覽日期均為2023年4月9日）。

也應瞭解司法安置的特性，才能按照與社政安置不同的機構營運規格與工作目標，來執行有效果的督導與查核。少年法院即使能夠擔任個案管理角色（參前「二、(二)」），但案主所需要的處遇資源既然都不歸司法部門管轄，則當行政部門未盡協力時，光靠少年法院與各機構之間的聯繫，能夠解決的問題十分有限。監察院已於108年2月就兒少安置業務對衛福部提出糾正，但暫時還未見根本性的解決²⁴。

參、108年修法所開啟的轉變契機

一、從「司法福利系統」到「行政執行」

108年時少事法進行了大規模修正，異動條文達三十二條之多，號稱是與世界兒少司法權益潮流接軌的重要里程碑²⁵。其中一

²⁴ 當時的糾正案由為「法定服務如保護性業務，特別是兒少安置，是多重需求司法、社福兒少最後的處遇場所，需要高度人力投入。目前『兒少安置業務』以服務個案數計算委託經費，卻不符成本；補助部份人事經費杯水車薪，工作人員招募困難，安置機構無以為繼。國家應承擔照顧弱勢兒少的工作，卻因為要節省成本，轉嫁責任給委外補助團體」，由監察委員王幼玲、田秋堇調查。該案因衛福部在受糾正後未作出足夠的改善，故109年11月時監察院辦理質問，請衛福部到院說明（以上見監察院新聞稿，衛生福利部部長陳時中及次長李麗芬因監察院糾正「兒少安置費用不足及社福人員待遇偏低且公私立機構差距懸殊」乙案，未妥予改善，到院接受質問，2020年11月10日，https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&s=19609，（最後瀏覽日：2023年4月9日）。不過，適值嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）流行，輿論對於衛福部業務的關注都集中在疫情防控上，故這項糾正案後來的效果，似乎也只是在110年立法院審議中央政府總預算時，凍結衛福部社會及家庭署100萬元預算（遭凍結的項目為「社會福利服務業務」項下「推展兒童及少年福利服務」中的「捐助兒童及少年安置與教養機構辦理輔導工作等」。但該項目共編列5,850萬3千元，凍結其中1百萬元其實影響不算太大），待社家署向立法院社會福利及衛生環境委員會提出書面報告並經同意後，始得動支。參衛生福利部社會及家庭署，衛生福利部社會及家庭署，立法院審議中央政府總預算案所提決議、附帶決議及注意辦理事項辦理情形報告表，中華民國110年度，https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/10901/File_181548.docx（最後瀏覽日：2023年4月9日）。

²⁵ 見司法院少年訊息公告，少年事件處理法2019年修正重點，2019年10月27

項理念，是減少司法的介入，包含刪除前「貳、一、㉟」提及的86年版少事法第85條之1，讓7~12歲兒童觸犯刑罰法律時不再準用少事法處理，及將第3條未觸犯刑罰法律但須適用少事法處理、以往稱為「虞犯」行為的範疇縮減，從原本的七類變成只剩下三類，並改稱為「曝險」行為²⁶（至於觸犯刑罰法律之行為，以往稱為少年的「犯罪」行為，修法後則改稱「觸法」行為）。曝險行為雖然仍得由少年法院依少事法處理，但這些行為畢竟不涉及犯罪，如果換做成人來做，國家其實不會干涉，故本次修法的另一項重要修正，即所謂的「行政先行」，也就是曝險少年不直接送交少年法院，而是須先經歷行政處遇，若處遇成功，司法程序便不啟動，僅在行政部門力有未逮時司法部門才出手。

（一）意外的制度性調整

「行政先行」規定在修正後的少事法第18條第2項至第7項²⁷，要求檢警、法院、家長、學校、社福團體等發現曝險少年時，得通知「少年輔導委員會」（以下簡稱「少輔會」）處理，如果少輔會輔導後，經評估有必要交由少年法院處理，再由少輔會向少年法院提出請求。修正理由「二」中說明了此一制度設計的構想：「……兒童權利公約……第十七點並藉由引入「聯合國預防少年犯罪準則」（利雅得準則）第四點至第六點及第十點等規定，明確呈現「盡量避免兒童進入少年司法系統」之指導性方針，兒童權利公約第四十條第三項(b)亦揭示司法最後手段原則。故國家對於需要特別關照與保護之曝險少年，應積極制定優先以行政輔導方式

日，<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1470-58175-6f029-1.html>（最後瀏覽日：2023年4月9日）。

²⁶ 少年虞犯概念之變革及修改為曝險少年的立法歷程，可參許福生，論曝險少年之行政輔導先行，刑事法雜誌，63卷6期，2019年12月，頁50-56。

²⁷ 至於同條第1項，是對於觸法少年之處理，維持86年版少事法之作法，直接送少年法院；第8項則是112年7月1日此一修正生效前過渡期間的法律適用說明。

為之，不輕易訴諸司法程序之措施，並整合一切相關資源，盡力輔導，以保障其健全之成長與發展。我國目前各直轄市、縣（市）政府設有少年輔導委員會，具輔導少年多年實務經驗，有第三條第一項第二款偏差行為之少年，本屬其輔導對象，由少年輔導委員會先行整合曝險少年所需之福利、教育、心理等相關資源，提供適當期間之輔導，可避免未觸法之曝險少年過早進入司法程序，達成保障少年最佳利益之目的……」。

這樣的修正其實完全不在司法院原本的草案規劃當中，因為「避免司法介入」的訴求，起於立法委員對我國在86年版少事法之下的少年司法實務不夠瞭解，以為司法必然是嚴厲、帶有懲罰色彩、對兒少有害的，卻不知我國少年司法的獨特定位。如前「貳、二」及「貳、三、(一)」所述，少年法院事實上長期肩負「司法+福利」雙重角色，福利行政部門對於司法少年的處遇反而並不熟悉，如果行政輔導相關的資源與準備未到位，率然要求司法退出，反而將招致少年被漏接的風險。

另一方面，指定少輔會為「行政先行」工作的主體，負責受理案件、處遇曝險少年、及與少年法院之聯繫等，也是修法過程中的神來之筆。這個已有四十多年歷史、有其自身時代背景及發展源由的組織²⁸，目前百花齊放，在全國各地方政府展現多樣的任務定位及運作方式²⁹，日後是否足以擔當重任，也值得持續觀察。

(二)少輔會之組織歸屬爭議

依修正後的少事法第18條第7項，新制少輔會的相關辦法，由行政院會同司法院定之。故內政部於111年1月18日先公告「少年輔

²⁸ 參黃宗旻，少事法修法後之少輔會定位問題簡介，刑事法雜誌，64卷5期，2020年10月，頁3-10。

²⁹ 舊制少輔會是依各地主事者態度及資源的不同，而發展成不同的運作模式與工作內容。參周愷嫻等，同註17，頁39-40；運作上的問題及調整建議，參許福生，同註26，頁68以下。

導委員會設置及輔導實施辦法」(下稱「少輔會辦法」)草案³⁰，並在繼續蒐集、參酌各方意見後，於111年9月14日正式定案，由兩院會銜發布³¹。之所以由內政部負責草案的法制作業，乃因長期以來各直轄市、縣(市)的少輔會，都是以當地警察局(通常是少年警察隊)為幕僚機關³²，在中央則是內政部警政署主責。即使修法前的103年版「少年輔導委員會設置及實施要點」(按：依據舊少事法第86條第4項授權制定的「少年不良行為及虞犯預防辦法」第11條第4項訂定)，已經是由內政部會銜法務部、教育部、衛福部等機關發布，似乎這些部會之權責都與少輔會業務相關，但要點中的第三點依然指定在各地由「警察局局長」擔任少輔會總幹事，而全國少輔會的業務也仍歸警政署(目前是刑事警察局預防科)督導。

在108年少事法對少輔會青眼有加、寄予厚望，並於母法中直接規定少輔會的設置依據與任務後，少輔會的內部編制勢必需要因應新的角色定位而調整³³。不過，更前提性的、其本身組織之歸屬，也就是各地少輔會的幕僚機關及中央層級的業務督導機關是否需要調整，也引發高度關注。由於少輔會委員來自四面八方，只是偶然出席開會，「委員會」本身其實沒有處理常態性行政事務的功能，故決定幕僚機關之意義，除了是經費編在哪個機關的預算裡、人員占那個機關的職缺外，也意味著日常工作由誰指導、公文由誰

³⁰ 見國發會公共政策網路參與平臺，內政部公告：預告「少年輔導委員會設置及輔導實施辦法」草案，2022年1月18日，<https://join.gov.tw/policies/detail/e211311c-743b-4e55-85bc-9935ab378416> (最後瀏覽日：2023年4月9日)。

³¹ 見行政院公報資訊網，訂定「少年輔導委員會設置及輔導實施辦法」，2022年9月14日，<https://gazette.nat.gov.tw/egFront/detail.do?metaid=135096> (最後瀏覽日：2023年4月9日)。

³² 少輔會在各地方政府中之組織方式為任務編組，無獨立之預算與人事，故須找一個編制內之機關或單位擔任幕僚作業，故一般習稱各地警察局為少輔會的「幕僚機關」。警察局除了會指派人員負責少輔會會務，從事委員會會議安排、對外聯繫等工作外，少輔會的經費也會編列在警察局的預算項目中。

³³ 修法後新制少輔會的組織依據與法律定位相關問題，可參黃宗旻，同註28。

批示、及人員績效由誰考核，而這就涉及到幕僚機關與少輔會工作人員的專業是否相合，並非能夠隨意指定。另外，一旦決定少輔會在地方政府層級的幕僚機關，依中央與地方之間慣常的合作與聯繫關係，也就會相應決定此項業務在中央政府層級應由哪個部會主責，才有能力督導統籌。

各方對於由警察主責是抱持疑慮的，尤其早期的少年警察隊，確曾假輔導之名、行警察威權之實，直接管教不良少年，而對於少輔會的督管，實際上也常令其配合警察相關作為³⁴。修法前即曾聽聞少輔會工作人員反應，少輔會聘任的社工被要求協助警察，從事與少年輔導無關的工作，但社工卻在考績壓力下不敢違抗。如果修法後少年輔導工作的性質，確定要告別舊日「輔導管教」的管訓思維，改以前「(一)」引述的修正理由中所說的「整合曝險少年所需之福利、教育、心理等相關資源」進行輔導，也就是採「生理—心理—社會」模式(Bio-Psycho-Social Model)實施處遇，藉由分析與回應少年的生理、心理、社會需求來調整其偏差行為，那麼，重視個案保護與福祉的色彩將更為清晰，而與重視公共秩序及治安維護的傳統警察工作之間的理念差異可能也就更大³⁵。如此一來，是否適合繼續由警察局擔任少輔會的幕僚機關，便值得重新斟酌。

只是，在擬定少輔會辦法時，由於中央層級的其他部會沒有意願接手，原主責的警察機關在無得推辭之下，也只能勉為其難繼續擔當，故目前少輔會的整個組織歸屬並沒有移動，各地少輔會仍留

³⁴ 見中華警政學會，「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年6月28日，頁2，刑事警察局預防科李建廣科長之引言，http://www.acpr.org.tw/PDF/Panel_20190628_Exposure%20juvenile.pdf（最後瀏覽日：2023年4月9日）。在同一份會議紀錄第6頁中，少事法第18條的提案者、時任立法委員之李麗芬也提到，原本的提案內容是在警察局下設立「少年輔導中心」，但司法界及立法院中委員會討論時都出現異議，最後才決議利用目前既有的少輔會機制。

³⁵ 至於哪些專業領域或部門實際上掌握或接近輔導曝險少年所需的技術與人才，相關分析參周慄嫻，論設置「少年輔導委員會」之天道、善意、悖理與明白，社區發展季刊，174期，2021年6月，頁71、72。

在警察局內，受中央內政部警政署督導，延續我國獨特的「少年輔導屬警察工作之一環」的奇妙現象。行政院原本的態度也是希望修法後維持原狀，循舊例繼續讓警政署及各地警察局負責少事法所指派的新制少輔會業務，但在經過一番熱議後，最終通過的少輔會辦法已儘量淡化警察部門的角色，並承認繼續由警政體系掌領少輔會僅屬一時權宜，日後應依兒童權利公約及108年少事法修法旨趣調整少輔會的運作³⁶。

二、司法與行政間關係之調整

(一)新制下的處遇層級

在86年版少事法的架構下，少年法院可以受理的對象，包括觸法少年、虞犯少年、及7~12歲觸法兒童；同法第86條第4項並授權

³⁶ 在2022年9月14日通過的少輔會辦法中，第5條第1項規定少輔會置副執行長3~4人，「由社政、教育、衛政、警政機關（單位）副首長擔任」，其中「警政」不但未在4個部門當中被特別凸顯，還刻意置於末位。另外，原本2022年1月18日公告的草案中，第5條第2項規定少輔會得設輔導組與行政組，「由警政機關人員擔任行政組組長、社政或教育機關人員擔任輔導組組長」，暗示著警察局為少輔會的幕僚機關；但2022年9月14日正式通過時，已修改為「各組組長由主任委員調派社政、教育、警政機關人員或聘任專業人員擔任之」，該條的說明「三」中並提到「鑒於輔導非警政機關專業，過往少輔會由警政體系辦理係因福利思想未健全，乃透過警察威權管教之方式預防少年犯罪，將少年曝險行為視為治安問題，現考量少年曝險行為雖與警政體系連結必要，規劃過渡時期中央暫由內政部持續辦理相關工作，惟基於兒童權利公約及本法於2019年修法意旨，應改以社政及教育之福利、輔導專業角度看待少年曝險行為，過往少輔會以警察為主之運作方式應逐步調整」。至於中央政府對各地少年輔導業務之督導、統籌，原本2022年1月18日的草案在第15條第1項中規定內政部會同其他三部（衛生福利部、教育部、勞動部）對各地少輔會辦理考核及案卷抽查，同條第3項並規定由內政部邀集其他三部進行通盤評估，即將警政署所屬的內政部指定為發動、召集的角色，重要性略高於其他三部；但2022年9月14日正式通過的版本，該條已被整個刪除，暗示少輔會營運為地方政府權責，中央不宜介入過多，僅第16條第2項提到少輔會的年度工作報告應「報內政部備查」，並在說明「三」中提到「內政部並得與衛生福利部、教育部、勞動部就其業務範圍通盤檢討評估」，算是為中央各部會、尤其是警政署所屬的內政部與各地少輔會之間的連結留下一絲線索。

制定「少年不良行為及虞犯之預防辦法」，該辦法大量規定警察機關的角色，且可準用於兒童的虞犯與不良行為，將範圍廣泛的兒少交給警察處理，也使少事法間接成為處遇各種兒少問題行為的授權依據。這些其實都是出於管訓思維，是在過往有關兒少教育輔導的知能及行政量能尚未健全時，採司法途徑對偏差行為懲罰、鎮壓的舊少事法的遺緒，卻仍殘留在86年版少事法中，反映出處遇相關的理念與方法在當時依然未臻成熟。另外，雖然86年版少事法重視少年自我成長之保障，但司法的核心任務是審判，至多延伸到一些為達成審理目的而進行的周邊或上下游工作，對當事人的照料與輔導本非司法專業所長，法院所能掌握的資源也難以應對兒少的各種保護需求，故由司法負責後續的處遇，其實也格格不入。

108年修法後的新制，將以往逕交司法處理的對象，重新劃分成三個層級，循不同途徑處理（見下表）：1. 7~12歲兒童是純粹受保護的對象，不論出現何種行為，均改以行政輔導應對，司法不再介入；2. 12~18歲少年的曝險行為（也就是以往的七類虞犯行為經刪減後所剩下的三類）並沒有觸法，司法本不應啟動，只是既已出現可能演變成更嚴重的觸法行為的前兆，為強化行政輔導的效能，仍安排司法伺機而動。但司法部門只能被動地等候行政部門徵召，也就是依修正後的少事法第18條第6項，由少輔會擔任窗口，評估後向法院提出請求，如果行政輔導已經足夠發揮功效，司法便不介入，行政部門也可自行決定結案，不必知會少年法院；3. 至於12~18歲出現觸法行為的少年，因從其觸法事實可看出受保護之需求程度迫切，且對社會秩序構成值得刑法規範重視的威脅，如果不立刻強力介入調整，日後恐將更難健全成長、融入社會，故仍維持由司法在第一時間介入的設計。



表一：108年少事法修法後處遇模式之調整

	曝險行為	觸法行為
未滿12歲兒童	1. 全賴行政輔導，無司法介入	
12歲以上未滿18歲少年	2. 行政輔導優先，司法僅於受行政部門請求時介入	3. 仍維持由司法直接介入

至於原本的「少年不良行為及虞犯之預防辦法」，修法後改為「少年偏差行為預防及輔導辦法」，授權依據仍置於少事法第86條第4項。但兒少偏差行為的輔導與預防，屬教育、社政、衛政、警政等行政機關之業務，與規範司法工作的少事法關連薄弱；且這個新的辦法在第18條中，繼續令未滿12歲之兒童也準用該辦法（僅有關少輔會的事項不在準用之列），可是修法後連少事法本身都已經沒有機會適用於兒童，自然也無法授權訂定處遇兒童的辦法。故新的「少年偏差行為預防及輔導辦法」仍聲稱由少事法授權制定其實十分荒謬，若將整個授權依據條文移到衛福部主管的「兒童及少年福利與權益保障法」（下稱「兒少權法」）當中，應會比較妥適。

(二)行政職責的重新建構

108年少事法修正時，未將「少年偏差行為預防及輔導辦法」的授權依據條文刪去，使之繼續留在屬程序法性質的少事法中，可說是一大敗筆。但從這件事本身也可看出制度與觀念的整備尚未完成，修法只是個開端，要如何將原本由司法承擔的部分兒少福利任務從少年法院移交回行政部門手中，目前其實還在摸索、調整的過渡期當中。

行政與司法系統有各自的任務與功能：行政較具前瞻性，重視未來展望及特定目標的達成；司法則是回溯性的事後處理機制³⁷，

³⁷ 此處的事後處理，與一般所謂「三級預防」裡面的第三級危機處理不同，雖然後者也是事發之後的作為，但依然帶有修復或減害的展望性目標，且仍重視對下次事件的預防效果。至於司法的事後處理，即使並非不能帶有展望或預防的作用，但回應該次事件的衝擊（安頓相關當事人、向公眾作出交代，讓事件落幕）仍是對司法最優先的期待。

重視紛爭解決與行為人的責任。二者間的分工並非「是你的就不是我的」，而是各自依所關注的重點，在同一對象上發揮作用。少事法第1條期許少年司法部門應「保障少年健全成長、調整成長環境、矯治性格」，但同時學生輔導法第1條第1項也要求教育部門應「促進與維護學生身心健康及全人發展」、兒少權法第1條要求社福部門應「促進兒童及少年身心健全發展，保障其權益，增進其福利」，福利行政活動應當與少年司法並行不悖。少年司法部門固然可秉持少事法的理念，為施加在少年身上的福利活動撐出空間，並提升相關知能，但司法人員的專業訓練畢竟在於法庭活動及辦案，而非個案服務及輔導，不適合勝任處遇的主角，由法院肩負「司法＋福利」雙重任務也不該是常態。還是需要憑藉行政部門的專長與資源量能，才能夠滿足需求，真正解決案主的問題，使少年得以健全成長。

在修法以前，觸法與虞犯少年都是司法處遇的對象，甚至7至12歲兒童的觸法行為也準用少事法，故只要個案一出現指標行為，就可往少年法院送，使法院儼然成為方便的單一窗口，實質上分擔許多兒少保護的工作。86年少事法廣開大門的制度設計，原本是為了淡化少年司法的管訓色彩，但如前「貳、三、(一)」所述，在未取得行政部門協力的共識下，這樣的工作方式持續了二十幾年後，不僅不當地加重了司法的負擔，也造成行政部門劃地自限、切割服務對象，以為非行兒少既已是司法的對象，便不是社會福利的對象；即使國家有義務對每位國民提供基本的教育，但提供主體也變成了矯正機關，教育機關只是從旁支援。少年法院對當事人的關切及自我期許³⁸，無意間強化了誤解，未料使得福利行政部門將司法部門

³⁸ 像是這段少年法院的自我介紹中，刻意強調自身工作方式的「教育性、社會性、保護性及福利性」，即使只著眼在「矯治及預防工作」方面，但仍透露出對福利任務的興趣及熱望：「一、兼具司法、教育及保護之性質：少年事件之處理非以司法審判為主體，更重要的是審判後的矯治及預防工作，如何讓有非行行為之少年，透過審理後處遇之輔導及教育之方法與過程，改過遷善，重新適應正常社會生活，預防再犯之發生，才是處理少年

看做非行兒少處遇的主角、自己只是配角，而迴避了自身的權責。

偏差行為如果不是犯罪，本不該讓司法經手，沾染污名的標籤。而即使是犯罪，多出來的司法身分也不應影響或阻卻當事人獲取福利的資格，只要福利身分還在，福利行政部門便沒有缺席或放手的理由。以往將福利視為恩給、任由國家決定值不值得施予，因此會去切割好孩子與壞孩子，後者被認為不值得同情而僅應給予處罰，但這樣的思維理當要淘汰了。在兒少身心發展知識漸趨完備、對於兒少保護事務也日益重視的今日，也許改變的時機已經成熟，我國的價值理念可重新確立為：沒有所謂的好孩子或壞孩子，只有需要與不需要幫忙的孩子；只要是需要幫忙的孩子，不論其目前的處境如何，福利都不會撤守或中斷，哪怕是身在囹圄，也應儘可能地給與援助。

故修法時的部分決定雖顯得唐突匆促，但歪打正著，決策的大方向是正確的：處遇方法與資源應作適當配置，面對兒少偏差行為問題，強化家庭功能是根本解決之道，但國家力量難以伸入各個家庭；故以學生為中心的校園三級預防架構，蘊含補強家庭與人際關係、偵測危機、連結資源等功能，應被預設為最主要、最可期待發揮作用的預防及處遇機制；以社區一般民眾為對象的社政、衛政、警政等，則提供支援。司法僅充當最後一道防線，在令行為人承擔責任、回應社會期待的同時，順便作為補遺措施，讓前端行政部門的漏接有機會亡羊補牢、採行更周全的處理，協力將少年調整好再送回社會內。

108年少事法修正後，7~12歲兒童不再適用少事法，這部分已

事件最重要之目的。本院所推動之業務及努力之方向，即是以教育、輔導、保護及協助等方法，來達到矯治少年性格，保障少年健全成長之目標。所以本院之性質，已跳脫一般法院單純司法審判之色彩，而兼具有教育性、社會性、保護性及福利性之特性。」見臺灣高雄少年及家事法院，本院特色，<https://gazette.nat.gov.tw/egFront/detail.do?metaid=135096https://ksyl.judicial.gov.tw/chinese/cp.aspx?n=10226&s=236>（最後瀏覽日：2023年4月9日）。

經於109年年中開始施行，目前兒童的偏差行為即使達到觸法程度，也已與少年司法無關，行政部門必須竭盡所能探尋問題源由，因應解決，如果教育與社區安全系統接不住，也沒有下一關（司法）可以幫忙了³⁹。接下來以各地少輔會為核心的曝險少年「行政先行」制度，也將於112年7月開始實施，各地少年法院與少輔會都在緊鑼密鼓地洽談評估標準、演練送案流程，部分地方（例如新北市）甚至已提早試行，在少年法院受理曝險少年案件後先送至少輔會處遇⁴⁰。雖然這些業務從少年法院釋出後，首當其衝的是地方政府，但中央政府須善盡統籌規劃之責⁴¹，作為應對的「少年偏差行為預防及輔導辦法」與「少年輔導委員會設置及輔導實施辦法」等也都是由中央擬定，經各部會協調後再下達地方，故過程中行政院必然意識到當司法鬆手後，行政端需要通盤的制度性調整，相關的學生輔導法、兒少權法等教育、社政法規也需要再補強。期盼藉由少事法修正的契機，可讓福利行政部門改變心態，直視這些原本就值得妥善照顧的、需要幫忙的孩子，不再惶恐逃避，並在重新承擔後逐漸完備建制、掌握方法，真正施展能力，把誤入歧途的兒少收

39 當然，若一直未獲控制，等到他年紀更大之後，司法便開始能夠介入，乃至成年後再被司法捕獲，透過拘禁等強制手段解決。只是，這不只是該名案主個人的不幸，也已不知令他身邊的人及整個社會多付出了多少代價。現象上，的確許多成年犯罪人的犯行，是早年情緒行為障礙、不當之思考與反應模式等問題的延續，如果兒少的輔導處遇成效能夠提升，案主成功地社會化，等於也是在降低日後犯罪發生的機會。故兒少保護不只是一種慈愛的道德訴求，也是一種對於社會安全的務實對應。

40 周懷嫻等，同註17，頁173-174。

41 依兒少權法第8條，只要涉及通盤性的事項，包含第1款「全國性兒童及少年福利政策、法規與方案之規劃」、第8款「兒童及少年保護業務之規劃」等，都由中央而非地方掌理，地方政府乃負責執行（第9條第2款、第4款）。2020年11月衛福部長陳時中因兒少安置業務受監察院糾正卻未明顯改善，而前往監察院接受質問時，表示「社會福利業務是地方自治事項，會在公私協力、地方及中央合作的精神下，重新檢視安置的成本，並對有多重需求、困難照顧的兒少建立分級分類制度」（見監察院新聞稿，同註24）。其所聲稱「社會福利業務是地方自治事項」，明顯是打迷糊仗的說法。

攏回保護的網絡中。

(三)新合作模式的探索

司法在不妨礙自身目的實現的前提下，可對行政目的之達成提供協力。我國少年司法已有營運「司法福利系統」二十多年的經驗，除在任務交接的過渡期間，自當協助目前較不熟悉司法少年個案的行政部門步上軌道外，也因少事法採「保護優先主義」，使得少年司法之活動相較於成人司法⁴²，更易於成為與行政措施相搭配的、整體處遇規劃的一環⁴³。

但司法的角色要以行政服務輸送到位為前提，理想情況是司法扮演嚴父，配合扮演慈母的福利行政發揮功能，來鞏固少年的健全成長。嚴父與慈母在司法福利系統中分飾黑臉白臉⁴⁴，嚴父唯有在慈母的支持下，才能做得到面惡心善，讓孩子勇敢面對錯誤、負起責任，又不至於被壓垮；如果沒有慈母、只有嚴父，就相當於不提供實質的關懷與解決問題的資源，只有非難與責成，少年將只感受到壓迫，而無法感受到接納，也難以引發其主動性，帶來真正的改變。

因此，即使在112年7月以後，若曝險少年個案的「行政先行」處遇成效不彰，司法仍可介入，但也不是「嚴父」來了，「慈母」就可以走了，在個案所歷經的司法程序中，「慈母」的功能依然必

⁴² 成人司法目前大概只能做到消極地容納、配合行政性處遇，讓自身不至於構成妨害。甚至由於講究紀律的管理措施及為犯罪付出代價的理念，很難避免成為處遇成效的絆腳石，故連這樣的期待恐怕也已不可得。

⁴³ 如前「貳、一、(-)」所述，程序之進行本身也是一種處遇。不過，司法活動的核心還是在於鞏固程序之適正，少年司法提供的處遇作用僅屬補充性質，且與行政處遇之間的關係乃類比於醫療上的「照會」（參前「貳、三、(-)」），原則上被動地待命、撐出場域讓行政支援得以運作，僅於案主顯現出相關需求時，才積極加進來協助。

⁴⁴ 嚴父與慈母都是值得信賴的守護者、陪伴者，都演示著成熟大人的風範，只是各自展現陽剛與陰柔特質的用途。故嚴父的「嚴」並非嚴厲、嚴苛，只是威嚴、嚴明；所謂的「黑臉」也非指要用上對下的姿態面對少年、成為權威或暴力的化身，而是以剛健、堅毅、果敢、明快的態度處理事情。

要。故兩系統的合作方式不是「傳球」，而是司法加入幫忙、彌補原本行政措施之不足，大家共同來「扛球」。目前公告的少輔會辦法草案，也已經規定少年法院接手後，行政輔導措施仍不停止⁴⁵，故行政不只是「先行」，還要「隨行」，在少年添加司法身分後繼續不離不棄。

而即使是修法後照舊直送少年法院的觸法少年，日後「司法福利系統」的處遇，也可能連帶受到曝險少年「行政先行」的影響，而出現新的面貌。行政系統內部為避免過大的業務調整，且順著新修正的少事法第18條的構想，必然須將因應少年偏差行為的資源投放在少輔會。隨著現已生效的「少年偏差行為預防及輔導辦法」及將於112年7月生效的新修正少事法第18條陸續施行，原本業務項目及運作方式五花八門的全國各地少輔會，勢必要開始有系統地累積少年偏差行為的處理經驗，並穩定地與當地少年法院建立聯繫，這使得少輔會很有機會成為少年司法與行政部門端的固定對口及可靠伙伴，讓「司法福利系統」中的「福利」由真正的福利專業部門進駐擔當。對少年司法來說，一方面，少年法院原本即可依少事法第25條，請求相關政府機關、學校、民間團體等提供必要協助，如果直接請少輔會擔任個案管理工作，透過少輔會整合資源、滿足處遇需求，比起以往法院自行從事繁瑣的、單線個別的對外聯繫，處理效率將大為提升；另一方面，少輔會具有作為跨系統溝通合作平台的功能，能夠結合民間力量，也能夠引入中央與地方政府的角色，若可確保資源與配套措施都到位，少年法院在作成不付審理、審理後不付處分等從司法轉出的裁定時，也將更加安心，而安置輔導等保護處分也可望在內容上更加充實、運作上更為順暢。

雖然各地少輔會的資源配置已否到位、處遇業務是否上手、與法院及其他行政機關之間的磨合是否順利進展，乃至組織定位及權

⁴⁵ 在2022年9月14日發布的「少年輔導委員會設置及輔導實施辦法」（參前註31）中，第11條第3項規定即使少輔會已向少年法院提出請求，但除非少年法院表示不再需要協助，否則少輔會仍應續行輔導，不得任意結案。

責、與過往作法之間的盤根錯節已否釐清及解決等，這些問題在現階段仍引發不少擔憂⁴⁶，但108年的修法既已因曝險少年處遇的改制，而設定出少年司法與行政部門業務交接及日後強迫交流的機制，並將少輔會擺放在兩系統交界處的戰略位置上，則新制啟動後的演變潛能是值得樂觀期待的。

肆、結 語

一、展望更細緻之少年處遇架構的誕生

86年版少事法所帶來的少年司法理念重構及定位翻轉，使兒少保護工作邁進了一大步，甚至超前台灣社會當時的觀念，將少年法院化身為福利提供者，接住最困難的保護對象。108年版少事法修正則在無心插柳之下，成為重整司法與福利行政兩系統間關係的契機，透過抽繹立法所秉持的精神，可將本次修正所表彰的意義歸納為三個要點：

(一)凡兒少都是福利保障的對象：身分屬性之重新確認

所有的兒少都是福利保障的對象，就算是司法少年，也不因其多出司法身分而被割捨。凡處在該年齡層者，便有特別保障其成長過程、身心健全發展的必要，是因為這種一般性的福利身分特性延續，才會在其進入司法系統後，也責成司法給予較成人更多的照料，不能倒果為因地解為當其進入司法系統後，應給予的福利已代換為司法程序中的保障而獲得滿足。若將對於兒少偏差行為的處理重點，置於個案的保護需求回應，而非究責、更非懲罰或鎮壓，則此項任務的性質為福利性處遇無誤，福利行政部門必須被加重（實則只是交還）權責，並連帶降低司法的影響力與負擔。

另一方面，如果國家對於健全兒少之成長發展設置多道制度性

⁴⁶ 相關討論可參陳瑞基、張睿瑜、王則富，少年輔導委員會運作現況與展望，社區發展季刊，172期，2020年12月，頁394以下。

的防線，這些防線應以處理相關的家庭、學校、社區生活問題為工作重心，等到落入司法手中時，恐怕已成沉疴，能夠運用的處理彈性與途徑已經所剩無幾。這次修法刪減了少事法的適用對象，排除觸法兒童、縮減昔日之虞犯少年範圍，並對曝險少年改採行政先行，便是促使行政系統必須直面這些以往被司法接走的個案，乃至練就在無司法後盾下獨力處理的能力。不論福利行政部門是否已有足夠的準備與信心，立法者都已重新將這些個案定性為純粹的福利對象、不具司法屬性（曝險少年若處遇成功，也同樣可以不經法院而直接結案），處遇的場域也僅限於社區，不再有機構性處遇的選項。

(二)並非「交棒」，而是疊加：從「行政先行」到「行政隨行」

曝險少年的處遇，在108年修法後從原本（昔日屬「虞犯少年」）直接由司法部門受理、採「司法福利系統」模式處理的架構，改為司法先不介入，由行政部門先單獨進行輔導，力有未逮時再交由司法接手的「行政先行」架構，形成複雜的處理流程。雖然一般常說這是令行政與司法接力處理，但「接力」的說法其實並不精確，因為曝險少年可接受保護服務的身分並沒有轉變，只是添加了司法屬性，行政部門也無法在司法介入後就能夠「交棒」出去，畢竟提供資源、滿足需求等等本屬司法做不到的事。並且，福利行政部門應該會比司法部門更瞭解怎麼做對少年的身心發展較佳。故行政不只是「先行」，還必須「隨行」，在少年進入司法系統後，繼續維持處遇，乃至積極參與、向司法提供意見，引導雙方共同促成少年的健全成長。

而觸法少年也是一樣，在未被賦予司法身分以前，本就因其年齡而當然屬保護服務的對象，福利行政部門也必須在發現（以偏差行為等異狀為表徵之）處遇需求的當下即先嘗試處理，並在少年進入司法系統後保持跟隨。故即使本次修法維持了少年觸法可直接交

元照出版提供 請勿公開散布

由少年法院處理的流程設計，但在前「(一)」所述的新的價值宣示下，應理解為只是增進處理效能，讓司法也在第一時間跟著動起來，而非如部分尚未覺醒的福利行政工作者所想像的「交棒給司法」的分工關係。

(三)司法與行政各自復位：新的「司法福利系統2.0」

只要是藉由司法外框支撐起社會福利活動的作法，都可算是「司法福利系統」。86年版少事法下的司法福利，是司法兼辦福利，由少年法院一人分飾二角，父兼母職、雌雄同體，以這樣的方式處遇司法少年；108年修法後，則可望逐步調整成將處遇任務交還給福利行政部門，讓真正專業、有能力的「慈母」進來從事兒少保護工作（原本就在做，不因案主多出司法身分而中斷），少年法院則退居二線，從旁輔助、支持，專心扮演「嚴父」。姑且將後者稱為我國的「司法福利系統2.0」，而這種營運模式也許才是司法福利系統可長可久的合理樣貌。

行政部門掌握實質的資源，並追求前瞻性的目標，社福與教育人員較諸司法人員，在專業訓練及工作方式等方面，也都更適於擔任兒少個案管理與輔導活動的主角。若少年司法能逐步轉型為「司法福利系統2.0」，司法人員專注於營運友善的司法程序，理性分析行為成因，執行少事法上的要求，引導少年瞭解錯誤、為行為負責，福利行政人員則貫穿地同步伴隨、給予支持，並探求少年的各方面需求，連結資源加以滿足，在這樣的架構下，應可期待處遇的品質與量能較以往提升，在幫助少年健全成長方面達成更好的成效。

二、修法只是改變的開始，而非完結

雖然各界引頸企盼108年少事法修正能夠帶來新的氣象，但兒少保護工作的前景不見得一片光明。此次修法只是行政、司法二系統間關係與定位問題的開端，這個課題目前還不確定有無機會發展至完結。



(一)行政接得好，司法才放得掉

少事法的理念其實是朝向自我終結的，最好是社會上不再有少年事件發生，或就算發生，行政部門也強韌到能夠消化處理少年的各種狀況，讓司法福利系統中充填的福利成分越來越多，乃至有朝一日根本不再需要司法介入。但這樣的境地，必須從行政系統本身的增能下手，而非司法系統片面地變革所能達成。

本次少事法修正已對行政系統的增能作出重要貢獻：在縮減適用範疇後，少年司法釋出的處遇對象交還給行政系統承接，這對行政部門原本的業務來說，無異於將一塊殘缺的拼圖拼回，不論是偏差行為的發展歷程，還是兒少問題與成人酒癮、家暴、精神疾病、犯罪等議題的連鎖性、連續性，在教育、社政、衛政、警政等相關機關眼中都可以看得更清楚，也更易從統整的角度設想解決方案。這理論上應該已經能夠引發骨牌效應，刺激整個行政部門一齊動起來了。

只是，龐大的行政機器內部，要如何把已經分化的功能分工組織再重新合為一體，克服各自的本位主義（各為己謀）及溝通協調不良的問題，如何增進效率、簡化流程，處理那些一般性導致行政效能低落的管理技術硬傷，這些會是最棘手的事，也往往是真正影響我國制度成敗的因素。可惜我國時常迷信地以為只要從他國學習到良好的制度範本，便能夠產出良好的績效，而很少真誠地盤點、檢視我國行政體系運作的基本面問題。若行政部門表現不佳，焦慮的公眾難保不會再度召喚司法出來解圍。

故如果以往就有服務輸送流程不夠細緻、跨系統（cross-system，包含不同部會之間、內部機關單位之間、中央與地方之間、政府官方與民間機構或協力者之間等）合作機制未盡周延、行政阻滯多、人員知能未普遍更新、缺乏危機處理訓練等缺失，為了應對狀況更加複雜的原司法少年個案，行政體系被迫必須迅速精進。雖然制度轉換的調適過程中，可預期短期間內會有一陣子的混亂，甚至出現幾起漏接的不幸事件，但希望這是行政能量壯大、讓

少事法無用武之地的真正變革前的陣痛。

(二)行政體系的內部調適

另外，本次修法使得原本沒沒無聞的少輔會，一躍成為少年司法與福利行政系統交接的樞紐。觀察少輔會日後演變成什麼樣的角色定位、以及其業務範圍與工作方式，會是一個瞭解兩系統間關係發展的不錯的切入點，值得持續追蹤，也期待少輔會業務步上軌道後，能夠催生出新版、更健全的「司法福利系統2.0」。雖然不確定修法當時決定在少事法第18條中，指定由警政體系下的少輔會來承接曝險少年的「行政先行」任務，是否蘊含特殊用意⁴⁷，但現階段恰好為行政體系內部提供了緩衝。

目前許多社福、教育人員對於原司法少年個案之應處尚不熟悉，以致於缺乏直接面對承擔的信心與勇氣；少年警察則從86年版少事法以前的管訓時代開始就與偏差兒少打交道，擁有半世紀以上的經驗（參前「貳、三、(一)」），姑不論處理的方法與成效如何，至少展現出較優越的嫻熟與自信。如果此次少事法修正的目標是去司法化，先求將處遇權責移轉回行政體系，那麼在歷史因素考量之下，也許由警察擔任行政端的門戶，先將任務接下來再說，行政部門內部再慢慢消化、調整，的確無可厚非，甚至是很務實的設計。加上我國民眾一般不清楚行政分工，遇到各式問題經常習慣先打110找警察，故如果重視即時性，將受理窗口置於警察單位，也確實具有優點。

不過，警察原則上只適合擔任第一時間將個案導入服務流程的工作，實際的處遇還是要靠福利行政系統接手，而在警察身分包裝下的少輔會，也就會如同少年法院所營運的「司法福利系統」那樣，成為用來充填福利內涵的外殼。期待福利行政部門能夠儘快精

⁴⁷ 究竟是單從組織名稱望文生義，信任其具有輔導專業，而忽略了少輔會背後的少年警察隊管教不良少年的黑歷史，還是別有深意？若是後者，則讓警察接手，是管訓思維的復活（改良後再生），警察任務的福利化，還是只是一時的便宜？

進接案的流程與處遇技術，並透過經驗的累積建立信心，有朝一日可以不再需要依賴警察的威嚴與強制力壯膽。屆時，實際從事輔導工作的少輔會組織體系，也將有機會從警察機關移動到福利行政機關（就像是2018年起，各地毒防中心的中央主政機關由法務部改為衛生福利部那樣），讓「少年輔導委員會」不只名副其實，更適得其所。

參考文獻

- Charles Zastrow著，張英陣、彭淑華、鄭麗珍譯，社會福利與社會工作，1998年7月，臺北：洪葉。
- 司法周刊訊，南投地院邀李茂生教授談少年司法制度，司法周刊，2027期，2020年10月30日。
- 李茂生，我國少年事件處理法的檢討與展望——以刑事司法與福利行政兩系統的交錯為論點，月旦法學雜誌，74期，2001年7月。
- 李茂生，新少年司法與矯治制度實施十年的光與影，臺灣高雄少年法院院刊，14期，2010年2月22日。
- 李茂生，少年司法程序中的當前議題，刑事法雜誌，64卷3期，2020年6月。
- 李增祿主編，社會工作概論，2009年9月，臺北：巨流。
- 李錦松，少年司法與社會福利——如何滿足受觀護少年福利需求，社區發展季刊，128期，2009年12月。
- 周憐嫻，論設置「少年輔導委員會」之天道、善意、悖理與明白，社區發展季刊，174期，2021年6月。
- 林勝義，社會工作概論，2008年9月，臺北：五南。
- 胡中宜，少年司法安置輔導成效之內容分析與反思，青少年犯罪防治研究期刊，5卷1期，2013年6月。
- 許福生，論曝險少年之行政輔導先行，刑事法雜誌，63卷6期，2019年12月。
- 陳瑞基、張睿瑜、王則富，少年輔導委員會運作現況與展望，社區發展季刊，172期，2020年12月。
- 黃宗旻，少事法修法後之少輔會定位問題簡介，刑事法雜誌，64卷5期，2020年10月。



Changes in the Juvenile Justice-welfare System: On the Significance of the Amendment to the Juvenile Justice Act in 2019

Tzung-Min Huang*

Abstract

The “Judicial Welfare System” operated under the 1997 version of the Juvenile Justice Law is a judiciary that also provides welfare. The juvenile court directly cooperates with local governments and institutions, and lacks the participation of the central welfare authority. As a result, the welfare administrative department has become more indifferent and misidentified the juvenile court as being liable to provide welfare treatment. It is also difficult to improve the practice of measures needing comprehensive design such as Placement. The amendment of the Juvenile Justice Law in 2020 narrowed the scope of application of the Juvenile Justice Law, and changed to “Administration First” for exposed juveniles. It is expected to be an opportunity to adjust the relationship between the judiciary and the administration, allowing the welfare administration to rediscover the judicial children and assume responsibility for treatment. On the one hand, for those who are released from the juvenile court, the administrative department must have the ability to deal with them alone,

* Associate Professor, Department of Law, Chinese Culture University.

and can no longer rely on judicial intervention; and even for exposed juveniles who still have the opportunity to be dealt with by the juvenile court, although Juvenile Justice Law has designated The Youth Counseling Committee (subordinated of the police system serves) as the “administrative first” window for accepting cases, but the actual follow-up treatment still depends on the welfare administration system. On the other hand, juveniles will not lose their welfare status because they enter the judicial system. Therefore, the administration not only “goes first”, but also must “accompany them” to continue to provide welfare support while juveniles go through the judicial process, which will also provide “judicial welfare” “System” brings a new look.

Keywords: Juvenile Justice Act, Judicial-welfare System, Welfare Juvenile Justice, Administration First, Residential Placement, Youth Counseling Committee

