

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
112年度訴更一字第40號
114年2月20日辯論終結

原告 黃雅珮

訴訟代理人 劉上銘 律師

被告 新北市政府社會局

代表人 李美珍（局長）

訴訟代理人 王秉信 律師

上列當事人間兒童及少年福利與權益保障法事件，原告不服新北市政府中華民國109年9月22日（案號：1096030696號）訴願決定，提起行政訴訟，經本院以111年1月6日109年度訴字第1374號判決後，被告不服，提起上訴，經最高行政法院112年5月11日111年度上字第261號判決廢棄，發回本院更為審理，本院更為判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件被告代表人原為張錦麗，訴訟中變更為李美珍，業據被告新任代表人李美珍提出承受訴訟狀聲明承受訴訟（本院卷第89-90頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

原告為領有居家式托育服務登記證（核發日期：民國107年8月28日，登記證號：新北社兒托字第10600491-1號）之居家式托育服務提供者。被告於108年8月28日接獲板橋北區居家托育服務中心（下稱板橋服務中心）通報原告對照顧之8個

01 月大林姓幼童（下稱林童）有不當對待之情形，經職權調查
02 及檢視相關影片後，認原告於非餵食時間將林童放置於餐
03 椅，扣上安全帶限制行動，疏忽林童以哭鬧明顯表達不舒
04 服，未適時安撫任憑其哭鬧，且拿手機一邊錄下幼童哭鬧過
05 程之影片傳給家長等情，核有違反兒童及少年福利與權益保
06 障法（下稱兒少法）第26條之1第1項第4款規定，依同條第4
07 項規定，以108年10月29日新北社兒托字第1081960473號函
08 廢止原告居家式托育服務登記，並命其停止托育服務（下稱
09 前處分）。原告不服前處分，提起訴願，經訴願決定以前處
10 分未論述影響兒童權益重大之涵攝過程，對原告所稱分離焦
11 慮乙節亦未有學者專家之審查意見佐證，且其違規情節與前
12 處分之裁罰是否有違反比例原則亦非無深究之餘地，爰將前
13 處分撤銷，由被告另為適法之處分。被告爰依上開訴願決定
14 意旨，於109年5月26日召開「新北市居家托育人員疑似違反
15 兒童及少年福利與權益保障法本局因應策略研討會議」（下
16 稱系爭研討會）重為審查，審認原告確有不當對待幼兒之情
17 事，其情節影響兒童權益重大，違反兒少法第26條之1第1項
18 第4款規定，依同法第26條之1第4項規定，以109年6月5日新
19 北社兒托字第1091022934號函即日起廢止原告居家式托育服
20 務之登記，並命立即停止托育服務（下稱原處分）。原告不
21 服原處分，循序提起行政爭訟，前經本院109年度訴字第137
22 4號（下稱前審）判決將訴願決定及原處分均撤銷（下稱原
23 判決）；被告不服原判決，提起上訴，經最高行政法院111
24 年度上字第261號判決（下稱發回判決）將原判決廢棄，發
25 回本院更為審理。

26 三、原告主張及聲明：

27 (一)被告引用有瑕疵之系爭研討會研究意見作為原處分依據，該
28 瑕疵已足以影響原處分之適法性：

29 1.被告於109年5月26日邀請幼保、幼兒發展安全及法律專家組
30 成系爭研討會議，就原告是否有違反兒少法第26條之1第1項
31 第4款情事進行探討。該日會議紀錄與會人員為4位專家學者

01 代表以及1位托育人員代表，並無任何主管機關代表人員出
02 席。甚者，被告事後變更為主管機關代表之黃委員，非屬新
03 北市政府托育服務管理委員會第2屆委員名單之委員，不具
04 參加系爭研討會之資格，故系爭研討會自始無主管機關代表
05 之參與，進而系爭研討會之組成根本不符合被告之內部規
06 範，顯見就與會人員之選任程序已有重大瑕疵，足以影響結
07 果之公正性與正確性。原處分稱「四、……依據出席委員意
08 見，分離焦慮與依附關係是為一體兩面……」、「五、……
09 依據出席委員意見，針對行為人違反兒少權法第26條之1第1
10 項第4款規定之行為態樣，分別為下列幾項：……」，可徵
11 原處分大量引用系爭研討會之意見，顯示其對行政機關之處
12 分影響甚大，自應嚴格審視系爭研討會之組成是否合法，以
13 避免侵害人民權利。

14 2.發回判決之意旨固然有：上述計畫所稱之主管機關代表並未
15 強制規定為2名，且兒童托育科林科長，亦非無解釋為主管
16 業務主管人員之空間等語，但觀該日與會人員之代表單位，
17 自始即無「主管機關代表」存在，兩者不應混為一談。再
18 者，有關係爭研討會之組成，即希冀透過程序而作成供行政
19 主管做成裁處之依據，故自應嚴格遵守公正性與正確性。從
20 而，依該小組意見作成之原處分適法性自有重大瑕疵。

21 (二)依兒少法第26條之1第1項第4款規定廢止居家式托育服務
22 者，需托育服務提供者之違法或不當行為「已達情節嚴重影
23 響收托兒童權益重大」之情形，原處分廢止原告居家式托育
24 服務，過度侵害原告職業主觀選擇自由，與比例原則有違：

25 1.被告於原處分及原審中均僅泛稱原告未專心照顧兒童、未即
26 時回應兒童要求云云，未曾就此等情節何「已達影響兒童權
27 益重大之程度」、逕為廢止原告之托育服務登記之正當性及
28 必要性，有盡說明義務，基於對受處分人民權益之保障，自
29 應以利於受處分人民之方式為詮釋，認本件情節「未達影響
30 兒童權益重大之程度」撤銷原處分。

01 2.於系爭研討會，同遭被告依兒少法第26條之1第1項第4款規
02 定認「已達影響兒童權益重大之程度」而「廢止居家托育服
03 務登記」之案例，為托育人員於托育期間飲酒，且餵食幼兒
04 飲用白葡萄酒，導致幼兒臉漲紅、語無倫次並全身酒氣，又
05 被告歷次提出同遭「廢止居家托育服務登記」之案例，情節
06 包含數度對不同嬰兒實施拉扯、拖行、壓制等不當對待、拉
07 扯嬰幼兒腦部並將其懸空搖晃、以粗魯動作環抱其身軀、多
08 次拍打背部及後腦勺等確有嚴重侵害兒童權益之行為。另就
09 雖有不當對待行為，然未造成兒童嚴重侵害之情形，如播送
10 紀錄片影片播放到不適當片段予兒童等，均僅處以告誡、罰
11 鍰、公告其姓名等較輕微之處分。準此，本案原告僅於非用
12 餐時間將林童暫時安置於餐椅，於其因分離焦慮而哭鬧時未
13 即時安撫，要認是否屬「不當行為」尚有疑義，遑論得與餵
14 食葡萄酒、出手毆打、言語辱罵兒童、對嬰兒實施拉扯、拖
15 行、壓制等不當對待等嚴重情節相當，而認「已達影響兒童
16 權益重大之程度」，故被告逕就本案為「廢止托育服務登
17 記」裁處，致原告終身無法為居家育兒服務，核屬過度侵害
18 原告職業主觀選擇自由，違反比例原則。

19 (三)原告照顧兒童之行為不構成兒少法第26之1條第1項第4款之
20 不當行為：

21 1.原告係基於林童安全，方於用餐前將林童至於餐椅，避免伊
22 任意移動造成危險：

23 (1)第一段影片108年8月14日上午11:09（拍攝34秒）：被告
24 稱被原告於非餵食時間將林童放置餐椅扣上安全帶限制行
25 動，林童因此哭鬧表達不舒服，然原告非但無安撫，還錄
26 下此哭鬧過程傳給家長，此已屬不當行為云云。然細究因
27 當時已近中午時點，原告預定係將林童安撫入睡後即離開
28 前往廚房準備稍後林童食用之副食品，未料林童突然醒
29 來，因未見原告而放聲哭泣，原告因考量將林童單獨留置
30 於房間顯有安全疑慮及分離焦慮問題，認讓其處於房間不
31 妥，遂將伊報往房外餐椅就坐並提供玩具、米餅等待當日

01 午餐之副食品加熱完畢，且原告已確認過其自廚房視線範
02 圍係可確認林童動靜，然因林童又開始哭泣，原告即判斷
03 林童正處於分離焦慮之情形，故為向家長說明此狀況，遂
04 於當下空檔錄下林童哭泣之影片並主動傳給家長。

05 (2)綜上，倘若原告真有故意對林童為積極性之侵害行為，或
06 對之採取忽視態度、拒絕回應等消極放任之不當行為，則
07 於林童多次哭鬧時即應隱瞞此事；再者，原告已多次和林
08 童父母討論林童有分離焦慮情形，故其父母對林童遇到分
09 離情況會哭泣一事應為知悉。

10 2.原告已盡力確保林童安全，且於林童滑倒時立刻關心掌握狀
11 況，並通知林童家長與之共同確認：

12 (1)第二段影片當日上午11:24（拍攝21秒）：被告稱原告於
13 托育期間，未能及時掌握狀況導致幼兒因掙扎連同餐椅倒
14 地，造成臉頰輕微撞傷紅腫並持續哭鬧，此已屬不當行為
15 云云。然林童係原告攜帶另一位幼童前往浴室洗手準備用
16 餐時自餐椅上滑倒，原告已盡其所能確保林童盡量處於目
17 光所及範圍；況林童滑倒時原告即第一時間確認孩童情
18 況，並基於立刻告知家長之責任感，拍攝該影片告知讓家
19 長得以充分了解情形，且林童家長亦有檢視並回應「還好
20 啦，他在家裡早上在床上跌倒，因為他扶站」等語。

21 (2)若原告有不當對待孩童之行為，應係不主動告知家長或隱
22 瞞此事，而非於事發當下立刻表達關心錄製影片並告知家
23 長。再者，林童家長稱因還有持續托育之需要，擔心林童
24 受有不利對待，故當下未積極回應等。倘若真如家長所述
25 擔心幼童遭受不利對待，則應係直接終止與原告之托育契
26 約，另行將林童送往其認安全之地方托育，而非仍然將孩
27 童送往原告讓其照顧，故林童家長上述之詞自有矛盾。綜
28 上，原告並無研討會委員、原處分及訴願決定率認之不當
29 行為。

30 3.原告與其收托兒童之家長連絡方式，除聯絡簿上之詳細記載
31 以外，亦會拍攝各式各樣的收托兒童之照片及影片予收托兒

01 童之家長，除使其了解其小孩之收托情形外，亦係為收托兒
02 童紀錄之成長點滴，供家長留存紀念，非屬兒少法第26條之
03 1第1項第4款之不當行為。

04 (四)退萬步言，原告照顧兒童行為縱屬不當，其影響程度亦未達
05 兒少法第26條之1第4款所指之「其情節影響收托兒童權益重
06 大」：

07 各縣市主管機關命停止托育並廢止登記之行為態樣包含「收
08 托兒童於托育服務期間死亡」、「對不同嬰幼兒拉扯、拖
09 行、壓制等不當行為，甚至拉扯嬰幼兒腦部並將其懸空搖
10 晃」、「對幼兒大聲喝斥且以粗魯動作環抱其身軀，並多次
11 拍打其背部及後腦勺」、「將收托兒童撞到嬰兒床及摔落至
12 地上，導致兒童硬腦膜下及視網膜出血」，皆係對幼兒造成
13 直接侵害性態樣，屬「其情節影響收托兒童權益重大」，該
14 些情形與本案情況相去甚遠，原處分之認定實屬瑕疵。

15 (五)林童托育時為8個月大，並非幼兒教育及照顧法第2條所規範
16 之「2歲以上幼兒」，自非該法適用之客體；再者，原處分
17 作成所依據之法規，乃兒少法第26條之1第1項第4款，亦不
18 包含幼兒教育及照顧法相關規定，故就原處分之適法性認
19 定、原告是否具「不當托兒」行為，自不應以幼兒教育及照
20 顧法第30條第1項、幼兒教育及照顧法施行細則第12條等規
21 定作為認定。

22 (六)聲明：

23 1. 訴願決定及原處分均撤銷。

24 2. 訴訟費用由被告負擔。

25 四、被告主張及聲明：

26 (一)有關係爭研討會的研究意見有無瑕疵，瑕疵是否影響原處分
27 之適法性一節：

28 1. 兒少法第26條之1第2項規定，僅就存在同條第1項第5款之情
29 形，要求主管機關應邀請相關專科醫師、兒童少年福利及其
30 他相關學者專家組成小組為審議，然本件之原處分乃係依兒
31 少法第26條之1第1項第4款之規定作成，無須經過專案小組

01 或其他會議形式之討論始得為之。被告尚以專案小組方式邀
02 集具有相關經驗之外部委員參與討論，實乃考量所涉及之行政
03 決定對於原告工作權之影響，所採取更為慎重之行政調查
04 方法。縱然檢討原處分之作成是否符合正當法律程序，亦應
05 將重點放置於該委員會之成員是否確實具有相關專業、立場
06 有無偏頗等實質面向之討論，況本件之提名及選任程序，亦
07 皆透過行政機關合規之內部簽核程序，以具有相關經驗之專
08 家為組成員，實難認為該選任程序或組成方式存在影響原處
09 分適法性之瑕疵。

10 2.退步言之，縱認本件應依「新北市居家托育服務違規事項審
11 查專案小組計畫」（下稱專案小組計畫）辦理，則依該計畫
12 第6點實施方式中關於專案小組之組成資格及人數規定：
13 「（二）主管機關代表：直轄市、縣（市）政府就主管業務
14 指派主管人員代表1至2名，其中1名為召集人。」主管人員
15 代表係要求1至2名，如僅有1名，並以該人為召集人，亦無
16 違於專案小組計畫之內容。原判決認該次專案小組會議存在
17 之組成員之瑕疵，無非以該次會議與會之法制秘書黃委員並
18 非「主管人員」，剔除該員後，僅有兒童托育科林科長，故
19 不符合需有2名主管人員之規定。然不論依照法規之解釋及
20 發回判決所指，主管機關代表依照專案小組計畫，並未強制
21 要求2名，被告兒童托育科林科長依其主管業務，非無解釋
22 為主管業務主管人員之空間。則縱然就法制秘書黃委員是否
23 為主管人員一事，置諸不論，當次會議倘僅有林科長1人出
24 席，亦已然符合專案小組計畫之要求。是原判決認系爭研討
25 會存在程序瑕疵，並因該瑕疵影響原處分適法性一節，實非
26 可採。

27 (二)有關原告聲稱其照顧兒童行為並不構成兒少法第26條之1第1
28 項第4款不當行為等語，並非屬實。為保護兒童及少年之身心
29 健康及人格健全成長，國家負有特別保護之義務。近來虐
30 嬰致死之矚目案件為社會大眾所關注，考其事故發生之地
31 點，即類如本案封閉式之居家托育環境。蓋於工作場域中缺

01 乏團體監督、幼童無法為自己發聲，凡此皆係兒少法第26之
02 1條規定之立法理由所強調，應諸高道德標準之緣由。本件
03 原告聲稱其照顧兒童之行為並無不當，實已乖離被告調查之
04 結果。蓋自托育房內之影片紀錄以觀，原告將林童於非餵食
05 期間不當放置餐椅上限制其行動，對於林童掙扎哭鬧未妥適
06 安撫，反以手機錄影哭鬧過程傳送畫面給家長，復於托育過
07 程中頻繁使用手機，長時間未能專心照顧林童等情，實已構
08 成對於兒童需求之消極不作為、忽視，相關事實已足認定原
09 告不適宜繼續為居家托育業務之辦理，是被告本於專業判
10 斷，就違規情節是否存在「情節重大致影響權益重大」此一
11 不確定法律概念為所為調查認定之結果，實與發回判決之見
12 解相同。

13 (三)有關原告主張本案情節與過主管機關命停止托育並廢止登記
14 之行為態樣差距甚大，被告對於本件之裁量有違行政自我拘
15 束原則云云，實不足採。原告之行為是否符合該條款之規
16 定，係事實認定與法規解釋之問題，與平等原則之關聯性為
17 何，已難索解。本案之裁處除無涉裁量基準表外，更遑論類
18 此案件之裁處，於被告本無存在若何反覆慣行可言。又被告
19 就托育人員違反兒少法是否有達影響兒童權益情節重大，均
20 係個案判斷，例如居家托育人員因受託幼童未好好吃飯即情
21 緒失控而持棍子打幼童大腿致瘀青，及另名居家托育人員在
22 幼童家長面前拍打幼童手臂，兩者均經被告認定已屬兒少法
23 第49條第1項第15款規定之對於兒童為不正當行為。被告另
24 提出113年8月14日新聞報導1則，該新聞報導當事人雖非居
25 家式托育人員，然長時間將幼童置於椅子上未予理會，顯非
26 家長及社會大眾可以接受，當地主管機關亦已介入調查，可
27 見原告聲稱其僅係限制受託幼童自由，並無對幼童造成具體
28 權益損害云云，顯屬卸責之詞。

29 (四)聲明：

- 30 1.原告之訴駁回。
- 31 2.訴訟費用由原告負擔。

01 五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘
02 為兩造所不爭執，並有被告108年10月29日前處分（前審卷
03 第47-48頁）、原告與林童之托育契約（前審卷第7-84
04 頁）、原證光碟檔案 20190814_AM1109 之影片截圖影本乙
05 份（前審卷第193頁）、新北市政府109年4月6日新北府訴決
06 字第1082340896號（案號：1086070979）訴願決定書（前審
07 卷第223-230頁）、板橋北區居家托育服務中心108年8月29
08 日通報單影本（前審卷第271-274頁）、系爭研討會議紀錄
09 （前審卷第275-286頁）、被告110年2月26日新北社兒托字
10 第1100371523號函（前審卷第289-290頁）、110年8月14日
11 林童托育時間接送紀錄表影本（前審卷第439頁）、新北
12 市政府居家托育服務違規事項審議專案小組計畫（前審卷第54
13 5-546頁）、被告委託辦理居家托育服務中心分區及聯絡方
14 式表（前審卷第547頁）、新北市108-109年度居家托育服務
15 中心訪視輔導委員名單（個資已隱匿）及新北市政府托育服
16 務管理委員會第2屆委員名單（前審卷第597-600頁）、原處
17 分（前審卷第35-38頁）、訴願決定（前審卷第39至46頁）
18 等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：(一)
19 原告之行為是否符合兒少法第26條之1第1項第4款所稱之
20 「其情節影響收托兒童權益重大」之要件？(二)系爭研討會組
21 成是否有足以影響原處分適法性之瑕疵？以下分別敘明之。

22 六、本院之判斷：

23 (一)適用之法令：

24 1.按聯合國兒童權利公約第19條第1項規定：「締約國應採取
25 一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其
26 父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時，不受到任何
27 形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝
28 削，包括性虐待。」兒童權利公約前言亦揭示兒童因其身心
29 尚未成熟，有權享有特別照顧、保護及協助，使其人格充分
30 而和諧地發展。我國憲法第156條規定：「國家為奠定民族
31 生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政

策。」我國於103年11月20日公布施行兒童權利公約施行法，該法第2條規定：「公約所揭示保障及促進兒童及少年權利之規定，具有國內法律之效力。」使該公約所揭示保障及促進兒童及少年權利之規定，具有國內法律之效力。足見我國已透過立法之手段使公權力得以介入保護兒童於憲法規範下相關基本權利免於遭受任何形式之不法侵害。

2. 又我國為實施兒童權利公約，健全兒童及少年身心發展，落實保障及促進兒童及少年權利、增進其福利而訂有兒少法，依該法第2條規定：「本法所稱兒童及少年，指未滿18歲之人；所稱兒童，指未滿12歲之人；所稱少年，指12歲以上未滿18歲之人。」第5條第1項規定：「政府及公立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量，並依其心智成熟程度權衡其意見；有關其保護及救助，並應優先處理。」第25條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關應辦理居家式托育服務之管理、監督及輔導等相關事項。（第2項）前項所稱居家式托育服務，指兒童由其三親等內親屬以外之人員，於居家環境中提供收費之托育服務。（第3項）直轄市、縣（市）主管機關應以首長為召集人，邀集學者或專家、居家托育員代表、兒童及少年福利團體代表、家長團體代表、婦女團體代表、勞工團體代表，協調、研究、審議及諮詢居家式托育服務、收退費、人員薪資、監督考核等相關事宜，並建立運作管理機制，應自行或委託相關專業之機構、團體辦理。」第26條規定：「（第1項）居家式托育服務提供者，應向直轄市、縣（市）主管機關辦理登記。（第2項）居家式托育服務提供者應為成年，並具備下列資格之一：一、取得保母人員技術士證。二、高級中等以上學校幼兒保育、家政、護理相關學程、科、系、所畢業。三、修畢托育人員專業訓練課程，並領有結業證書。（第3項）直轄市、縣（市）主管機關為辦理居家式托育服務提供者之登記、管理、輔導、監督及檢查等事項，應自行或委託相關專業機構、團體辦理。（第4

01 項) 居家式托育服務提供者對於前項之管理、輔導、監督及
02 檢查等事項，不得規避、妨礙或拒絕，並應提供必要之協助。
03 (第5項) 第1項居家式托育服務提供者之收托人數、登記、
04 輔導、管理、撤銷與廢止登記、收退費規定及其他應遵
05 行事項之辦法，由中央主管機關定之。」第26條之1第1項第
06 4款、第4項規定：「有下列情事之一，不得擔任居家式托育
07 服務提供者：四、行為違法或不當，其情節影響收托兒童權
08 益重大，經主管機關查證屬實。」「有第1項各款情事之一
09 者，直轄市、縣(市)主管機關應命其停止服務，並強制轉
10 介其收托之兒童。已完成登記者，廢止其登記。」第49條第
11 1項規定：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：一、
12 遺棄。二、身心虐待。三、利用兒童及少年從事有害健康等
13 危害性活動或欺騙之行為。四、利用身心障礙或特殊形體兒
14 童及少年供人參觀。五、利用兒童及少年行乞。六、剝奪或
15 妨礙兒童及少年接受國民教育之機會。七、強迫兒童及少年
16 婚嫁。八、拐騙、綁架、買賣、質押兒童及少年。九、強
17 迫、引誘、容留或媒介兒童及少年為猥褻行為或性交。十、
18 供應兒童及少年刀械、槍砲、彈藥或其他危險物品。十一、
19 利用兒童及少年拍攝或錄製暴力、血腥、色情、猥褻、性交
20 或其他有害兒童及少年身心健康之出版品、圖畫、錄影節目
21 帶、影片、光碟、磁片、電子訊號、遊戲軟體、網際網路內
22 容或其他物品。十二、迫使或誘使兒童及少年處於對其生
23 命、身體易發生立即危險或傷害之環境。十三、帶領或誘使
24 兒童及少年進入有礙其身心健康之場所。十四、強迫、引
25 誘、容留或媒介兒童及少年為自殺行為。十五、其他對兒童
26 及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。」依歷
27 史、文義及體系解釋兒少法第49條第1項第2款規定之「身心
28 虐待」，只要足以妨害或影響兒童及少年之身心健康或身心
29 健全發展者均屬之，除故意行為外，應包含過失型態之不正
30 當行為在內，且不以危險結果發生為必要，始符立法者依兒
31 童及少年最佳利益原則提供廣泛、無掛一漏萬之保護方法，

01 以達成促進兒童及少年身心健全發展，保障其權益之立法目
02 的。易言之，以行為人及兒童之年紀、主客觀身心狀態作對
03 照，該行為人所為未合常規之對待，逸脫所應負之注意義務
04 或故意為之，而使兒童及少年受有身心痛苦或傷害，抑或影
05 響其身心發展，均屬之，而此等意涵，並非一般人難以理
06 解，亦為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，
07 與憲法第23條規定之法律保留原則、法律明確性原則及比例
08 原則無違。

09 3.居家式托育服務提供者登記及管理辦法（下稱居家托育管理
10 辦法）第1條規定：「本辦法依兒童及少年福利與權益保障
11 法（以下簡稱本法）第26條第5項規定訂定之。」第4條第1
12 款規定：「托育人員應遵守下列事項：一、優先考量兒童之
13 最佳利益，並專心提供托育服務。」第5條第1款規定：「托
14 育人員不得有下列行為：一、虐待、疏忽或其他違反相關保
15 護兒童規定之行為。」第9條規定：「托育人員經直轄市、
16 縣（市）主管機關廢止其登記，或因有本法第26條之1第1項
17 各款情事之一駁回其申請時，主管機關應即命其停止服務，
18 並強制轉介所收托之兒童。」第18條之1規定：「直轄市、
19 縣（市）主管機關發現托育人員或其服務登記處所有下列情
20 形之一者，應限期令其改善；屆期未改善者，除依本法第70
21 條規定調查外，並應依本法第90條規定辦理：一、未通過托
22 育服務環境安全之檢查。二、違反第4條、第5條、第7條、
23 第13條第1項、第14條、第15條第2項或第16條規定。三、其
24 他有違反法令或有害兒童身心健康之情形。」

25 (二)經查：

26 1.原告係領有居家式托育服務登記證之居家式托育服務提供
27 者，其於108年8月14日居家受托照顧約8個月大之林童，於
28 非餵食期間將林童放置餐椅上限制其行動，對於林童掙扎哭
29 鬧未妥適安撫，反以手機錄影哭鬧過程傳送畫面給家長，復
30 於托育過程中有頻繁使用手機，未能專心照顧林童、提供托
31 育服務等情，原處分因此認定原告有違反兒少法第26條之1

01 第1項第4款規定，依同條第4項規定廢止原告居家式托育服
02 務登記，並命其停止托育服務，其所依憑之證據係以原告所
03 拍攝傳送給家長之兩段影片及另提供托育房內一整日之光碟
04 影像紀錄為主要論證之基礎。本院經前審當庭勘驗第一段影
05 片，顯示於108年8月14日上午11時9分拍攝，影片總長約35
06 秒，可見原告於非餵食時間將林童放置於餐椅，扣上安全帶
07 限制行動，疏忽林童以哭鬧明顯表達不舒服，未適時安撫任
08 憑其哭鬧（本院前審準備程序勘驗筆錄，前審卷第296-297
09 頁）；第二段影片顯示於同日上午11時24分拍攝，影片總長
10 約21秒，可見林童坐在用餐椅中持續大哭，淚水鼻水均清晰
11 可見，身體前後扭動，狀似欲離開餐椅，原告未予以安撫或
12 處置；另從托育房一整日之監視器畫面，可見原告有頻繁使
13 用手機，對於林童哭鬧未積極回應等情（本院準備程序勘驗
14 筆錄，前審卷第298至302頁），並與兩造確認無訛，被告依
15 職權檢視上開錄影畫面，並於109年5月26日召開系爭研討
16 會，邀請幼保、幼兒發展安全及法律專家提供專業意見後，
17 故認原告於非餵食時間，卻將林童放置餐椅限制其行動，見
18 林童掙扎哭鬧明顯表達不舒服，非但未予安撫，且拿手機一
19 邊錄下幼童哭鬧過程之影片傳給家長，又未專心照顧林童之
20 時間幾乎佔林童送托時間之一半，另據通報單記載林童於同
21 日上午因掙扎連同餐椅倒地，造成臉頰輕微撞傷紅腫並持續
22 哭鬧等不當行為之情節。足見原告已有消極不作為，忽視、
23 疏忽對待或拒絕回應等行為。

24 2.而關於原告之行為如何該當影響收托兒童權益重大，被告於
25 109年5月26日召開系爭研討會，邀集包括幼兒安全、幼兒發
26 展、法律專業及托育代表之專家學者加以審究，其中出席會
27 議之林委員表示：「當幼童已用哭鬧表示情緒，托育人員怎
28 能繼續拍攝並錄製影片，是想透過影片證明家長對或錯，其
29 已明顯違反托育人員倫理守則，……」段委員表示：「……
30 托育幼兒無足夠信任關係及依附關係才會產生後者分離焦慮
31 之情況。托育人員不可倒果為因，因前行為依附關係不夠導

01 致分離焦慮及不安全感；沒安全依附感致無法獲得信任關
02 係，幼兒產生習得無助感，相關研究顯示對幼兒有發展上影
03 響。(二)事發當日托育影片可看出幼兒清醒時間，扣除用餐及
04 睡覺時間，其於(餘)時間托育人員照顧比例，將其量化為
05 可參考數據，如一整日幼兒需要成人回應之時間，托育人員
06 使用手機予以回應幼兒，其明顯為未專心提供托育服務。」
07 龔委員表示：「針對托育人員之行為態樣，分別為下列幾
08 項：1.幼兒為非自願性且非用餐時間不照顧反而限制其行動
09 2.幼兒哭鬧未安撫其情緒恐影響幼兒權益(身體權、健康
10 權、自由權、精神權、發展權) 3.幼兒於托育期間托育人員
11 離開導致臉頰受傷有獨處之危險性4.研究顯示幼兒從出生至
12 3歲為腦部發展重要時期，如感官刺激不當恐影響幼兒腦部
13 發育受損，……5.行為重大之值與量，其中量為長時間累積
14 之行為，此行為如持續不回應其影響層面大。托育人員為受
15 過專業訓練並領有保母技術士證照，其相較於一般人應負有
16 較高之照顧及注意義務，不應忽視幼兒需求；黃委員表示：
17 「……托育人員在收托幼兒期間怎能在照顧幼兒時做出此行
18 為？且透過此行為向家長溝通是在處理幼兒分離焦慮行為？
19 此行為倒果為因，非解決分離焦慮之問題。托育人員前照顧
20 品質及方法無法正確建立與幼兒之依附關係，拍照記錄顯然
21 不恰當，於照顧時間錄影，也許想闡述與家長溝通分離焦
22 慮。雖然工作權保障是為核心，但以主管機關保護兒童最佳
23 利益為考量。」吳委員表示：「家長付費希望幼兒能有良好
24 的托育環境及品質，托育人員應即時回應幼兒及陪伴，如製
25 作副食品時可於幼兒尚未送托前先行準備，就有更充足時間
26 陪伴幼兒學習。」經上述委員討論後，其共識決議為：「建
27 議以兒少權法第26條之1第1項第4款規定，廢止居家式托育
28 服務之登記」(前審卷第278-286頁)。被告乃依據上開研
29 討會決議作成原處分，其理由記載：「……說明：……四、
30 ……臺端拍攝此兩段影片皆為非餵食期間將林姓幼兒放置餐
31 椅上，限制其行動造成幼兒不適而哭鬧，未適當給予正面回

01 應且無善盡照護責任，提供情緒支持與安撫。……復經委員
02 們審閱臺端所附托育房中托育影片扣除幼兒整日用餐及睡覺
03 時間，及經本局依職權勘閱其內容予以計算統計，臺端照顧
04 未專心比例（含滑手機、幼兒哭鬧時間未予以回應及置於餐
05 椅未回應時間），未專心照顧比例共計有45%幾乎佔幼兒送
06 托時間一半，其明顯為未專心提供托育服務，且行為不當之
07 情節，堪屬影響收托兒童權益重大。五、臺端將幼兒放置於
08 餐椅，幼兒掙扎倒地受傷，事後竟辯稱幼兒為分離焦慮才哭
09 鬧……針對行為人違反兒少權法第26條之1第1項第4款規定
10 之行為樣態，分別為下列幾項：1. 幼兒為非自願性且非用餐
11 時間不照顧反而限制其行動2. 幼兒哭鬧未安撫其情緒恐影響
12 幼兒權益（身體權、健康權、自由權、精神權、發展權）3.
13 幼兒於托育期間托育人員離開導致臉頰受傷有獨處之危險性
14 4. 研究顯示幼兒從出生至3歲為腦部發展重要時期，如感官
15 刺激不當恐影響幼兒腦部發育受損。幼兒反應為長時間累積
16 之行為，此行為如持續不回應其影響層面大，且臺端為受過
17 專業訓練並領有保母技術士證照，亦屬有償委任（民法第53
18 5條規定參照）其相較於一般人應負有較高之照護及注意義
19 務，不應忽視幼兒需求。六、……臺端於客觀上未能專心托
20 育照顧經調查核有兒少權法第26條之1第1項第4款所定要
21 件，主觀上亦不能領略兒童發展有其應得之照顧依附需
22 求……此不當行為影響收托兒童權益重大……」等語（見前
23 審卷第35頁至第38頁）。足見原告未善盡照護責任與適時提
24 供林童情緒支持與安撫，照護兒童之意識亦有欠缺之疏失，
25 依前開說明，顯然原告已有對該收托兒童之不當行為，屬影
26 響收托兒童權益重大，該當兒少法第26條之1第1項第4款規
27 定予以處分，且符合比例原則，被告依此結果予以原告處
28 分，並無未考量其他侵害更小的方法達成被告目的及違反比
29 例原則之情事，原告主張，自無足採。

30 3. 為保護兒童及少年之身心健康及人格健全成長，國家負有特
31 別保護之義務。又為保障學齡前幼兒接受適當教育及照顧之

01 權利，確立幼兒教育及照顧方針，健全幼兒教育及照顧體
02 系，以促進其身心健全發展，且訂有幼兒教育及照顧法（下
03 稱幼教法）。幼教法第30條第1項規定：「教保服務機構之
04 負責人及其他服務人員，不得對幼兒有身心虐待、體罰、霸
05 凌、性騷擾、不當管教，或其他對幼兒之身心暴力或不當對
06 待之行為。」112年2月27日新定之同法施行細則第12條第6
07 款規定：「本法第30條第1項所稱……不當對待行為，定義
08 如下：……六、其他對幼兒之身心暴力或不當對待行為：指
09 負責人及其他服務人員對幼兒所為之積極作為或消極不作
10 為，超出一般社會通念可忍受程度，而對幼兒身心之健全發
11 展造成侵害者。」其立法理由明載：「……第六款：有關其
12 他對幼兒之身心暴力或不當對待行為，係指負責人及其他服
13 務人員對幼兒所作行為，超出一般社會通念可忍受程度，而
14 對幼兒身心之健全發展造成侵害者。前開行為包括積極性之
15 作為，例如言語暴力，或是『消極不作為，例如忽視、疏忽
16 對待或拒絕回應』等……。」乃對幼兒之不當行為予以例示
17 說明。雖該規定係規範教保服務機構負責人及其他服務人員
18 不得對幼兒之行為，惟依幼教法第1條第2項規定，幼兒之居
19 家式托育服務，係依兒少法之規定辦理，又該法所指幼兒且
20 指2歲以上至入國民小學前之人（幼教法第3條第1款規
21 定）。然兒少法適用範圍所及之2歲以下兒童，既較2歲以上
22 之幼兒更為嬌弱，則判斷居家托育服務提供者有無構成對學
23 齡前兒童之不當行為，非不得透過上述幼兒教育及照顧法第
24 30條第1項及同法施行細則第12條第6款等相關規定去理解。
25 原告主張本件不應以幼教法第30條等相關規定作認定云云，
26 無視於學齡前幼兒亦有權利接受適當教育及照顧之權利，且
27 國家對於幼兒照顧之體系，不應依年紀而有不同，況且居家
28 托育照顧之封閉性風險，更需要以法令明確揭示對於幼兒不
29 當對待之各種積極及消極行為，不應單純以學齡前之年紀劃
30 分為法令適用依據，原告主張，即無理由。

01 (三)原告復主張：系爭研討會選任程序及與會人員不符內部規
02 範，已有重大瑕疵，無從擔保此等專業外部意見之公正及客
03 觀性云云。惟查：

04 1.被告為釐清及評估居家托育人員對幼童是否有不當照顧或有
05 危害幼童權益之情事，期透過學者、專家及居家托育人員共
06 同研商較適切之處理方式，以維護居家托育人員工作權與受
07 托幼童及其家庭權益，乃依據兒少法第25條、第26條之1規
08 定訂有專案小組計畫。該計畫第六點實施方式規定：「□組
09 成專案小組，其組成資格及人數如下：(一)專家學者代表：社
10 會工作、兒童福利、幼兒托育、醫學、護理、兒童心理、法
11 律相關領域背景之專家或學者代表共2至3名。(二)主管機關代
12 表：直轄市、縣(市)政府就主管業務指派主管人員代表1
13 至2名，其中1名為召集人。(三)托育人員代表：由居家托育服
14 務中心推派轄區內居家托育人員1名，該名代表需具有5年以
15 上居家托育服務經驗，並無違反相關規定紀錄。二、前項專
16 案小組委員代表應遵守保密及利益迴避原則，以維持客觀公
17 正。三、案件討論原則：(一)針對疑似違反兒童及少年福利與
18 權益保障法或居家式托育服務提供者登記及管理辦法規定，
19 案情較為複雜有爭議，需透過專家學者、專業人士討論釐清
20 之案件，為本專案小組討論之範疇。(二)每次討論會議至少有
21 3名以上專案小組委員代表出席，其中2名應為專家學者代
22 表，經出席之專案小組委員代表討論形成共識供行政主管機
23 關作成裁處之參考。……」。

24 2.按兒少法第26條之1第1項第4款規定「四、行為違法或不
25 當，其情節影響收托兒童權益重大，經主管機關查證屬
26 實。」，並未要求主管機關組成學者專家小組進行審議，行
27 政機關本得依其專業，依照內部之查證審認程序為調查判
28 斷，然本件被告為求慎重，復以專案小組方式，邀集具有相
29 關經驗之外部委員參與討論，實乃考量原處分所涉及原告工
30 作權之影響，所採取更為慎重之行政調查方法。本件之行政
31 處分既非依法要求須經專案小組或其他會議形式之討論始得

01 作成，自無得認定該專案小組，需遵循嚴格之提名或審查程
02 序。此乃行政程序法第36條規定之立法理由：「各國立法例
03 對調查證據，大都採職權調查原則，本法亦採之。行政機關
04 為調查確定事實所必要之一切證據，應依職權調查事實，並
05 決定調查之種類、範圍、順序及方法，不受當事人提出之證
06 據及申請調查證據之拘束。」之意旨。再查本件系爭研討會
07 之提名及選任程序，亦皆透過行政機關合規之內部簽核程
08 序，以具有相關經驗之專家為組成員，實難認為該選任程序
09 或組成方式存在影響原處分適法性之瑕疵。查系爭研討會雖
10 係由被告所屬林科長擔任召集人（前審卷第275頁），而非
11 由法制秘書黃委員擔任召集人，按前揭專案小組計畫規定，
12 主管機關代表為1至2名，該系爭研討會主席為被告兒童托育
13 科林科長，自應屬主管業務主管人員。縱然就法制秘書黃委
14 員是否為主管人員一事，置諸不論，當次會議倘僅有林科長
15 1人出席，亦已然符合專案小組計畫規定之要求。況另名主
16 管機關代表黃委員雖非「主管人員」，且依被告陳報，黃委
17 員為東吳大學法律系法律專業碩士班碩士、擔任過衛生福利
18 部社會及家庭署政策規劃科科長等情，其餘參與研討會之專
19 家學者，有嬰幼兒保育系所所長（專業領域為托育機構行政
20 管理及幼兒教育），有專業律師（曾擔任新北市托育服務管
21 理委員會之委員），亦有財團法人靖娟兒童安全文教基金會
22 執行長（專業兒童行為觀察與輔導、幼兒安全等）（見前審
23 卷第597-600頁），經與會人員逐一檢閱監視錄影畫面及原
24 告之陳述意見內容，並研商討論後委員共識決：「建議以兒
25 少法第26條之1第1項第4款之規定『行為違法或不當，其情
26 節影響收托兒童權益重大。認定托育人員行為違法或不當，
27 及判定影響收托幼兒權益重大』廢止居家式托育服務之登
28 記。」此有系爭研討會會議紀錄可參（見前審卷第281
29 頁）。足見因應近來疑似違反兒少法案件日趨多元，期能透
30 過學者、專家及居家托育人員共同研商較適切之處理方式，
31 以維居家托育人員、幼童及其家庭之權益，顯示被告欲藉此

01 組織方式彙整專業知識及社會多元價值之代表性而各參與委
02 員均已發表其見解及判斷依據，是原告主張系爭研討會有程
03 序瑕疵，且影響原處分適法性云云，自不足採。

04 (四)原告復主張：其他托嬰違規案件（本院卷第233-237頁），
05 僅處以告誡、罰鍰公告其姓名等較輕微之處分，本件被告逕
06 原為廢止居家式托育服務登記之裁處，過度侵害原告職業主
07 管選擇自由、違反比例原則云云，惟查：

08 1.按憲法第15條固規定人民之工作權應予保障，惟依同法第23
09 條規定，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限
10 制。惟不論對人民執行職業自由之限制、選擇職業自由主觀
11 條件之限制、選擇職業自由客觀條件之限制，所採之手段均
12 須與比例原則無違（司法院釋字第778號、第649號解釋意旨
13 參照）。兒少法第26條之1規定之立法理由揭示居家式托育
14 服務提供者於特定時間內，對於兒童進行托育照護，在此封
15 閉空間中，如何讓家長及社會能夠安心，顯然在對居家托育
16 員的道德要求上，高於一般人，乃為維護受照顧兒童之人身
17 安全等福祉之重大公共利益。同法第26條第5項授權訂定之
18 居家托育管理辦法第4條第1款且明定：「托育人員應遵守下
19 列事項：一、優先考量兒童之最佳利益，並專心提供托育服
20 務。」第5條第1款規定：「托育人員不得有下列行為：一、
21 虐待、疏忽或其他違反相關保護兒童規定之行為。」是居家
22 托育服務提供者於其行為違法或不當，情節影響收托兒童權
23 益重大，經主管機關查證屬實，固將被命停止服務、強制轉
24 介及廢止登記者，且有終身被禁止再擔任居家托育服務提供
25 者，而對人民職業選擇自由為主觀條件之限制。然兒童身心
26 未臻成長完成，不具保護自己的能力，身心易受外在環境致
27 生創傷，影響其人格成長，需受法律與社會的充分保護，以
28 維護其身心安全及人格健全成長發展。核此職業自由之限
29 制，所欲實現者既為上述重要之公共利益，且其手段屬必
30 要，復僅係限制該托育人員不得提供難以監管之居家托育服
31 務者，而非剝奪其至托育機構提供托育服務之資格，顯然立

01 法者已就比例原則為衡量。申言之，只要居家托育服務提供
02 者之違法或不當行為，其「情節影響收托兒童權益重大」，
03 立法者即認其嚴重性不下於兒少法第26條之1第1項規定之其
04 他各款事由，而有禁止其從事居家式托育服務者之必要。是
05 倘居家托育服務提供者有經主管機關查證屬實之違法或不當
06 行為，其情節影響收托兒童權益重大，而該當兒少法第26條
07 之1第1項第4款規定要件者，主管機關依同條第4項規定裁
08 處，基於維護兒童人身安全之重大公益，尚不生需考量比例
09 原則、而限縮「影響收托兒童權益重大」要件解釋之問題。
10 至行為時居家托育管理辦法第18條第2項第2、3款規定：
11 「直轄市、縣（市）主管機關辦理前項檢查、輔導，發現托
12 育人員或其服務登記處所有下列情形之一者，應限期令其改
13 善；屆期未改善，除依本法第70條規定訪視外，並得依本法
14 第90條規定辦理：……二、違反第4條、第5條……三、其他
15 有違反法令或有害兒童身心健康之情形。」應係指居家托育
16 服務提供者違法或不當之情節，尚未達影響兒童權益重大之
17 程度者，本件自無適用之餘地。原告主張應依此規定命限期
18 改善或定期訪視之較輕微處分，始符比例原則云云，自無理
19 由。

20 2.再按憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同的事
21 件應作相同的處理，除有合理正當之事由外，不得為差別待
22 遇，乃形成行政自我拘束，惟憲法上的平等原則係指合法的
23 平等，並不包涵違法的平等，原告所舉「收托兒童於托育服
24 務期間死亡」、「對不同嬰幼兒拉扯、拖行、壓制等不當行
25 為，甚至拉扯嬰幼兒腦部並將其懸空搖晃」、「將收托兒童
26 撞到嬰兒床及摔落地面導致兒童硬腦膜下及視網膜出血」
27 等，固然皆屬對幼兒造成直接侵害之態樣，然並非未達致如
28 此嚴重傷害或死亡之情形，即非可認定符合兒少法第26之1
29 條第1項第4款規定。縱本件原告其僅係限制受托幼童自由，
30 並無對幼童造成具體權益損害，然而其行為經認定符合該條
31 款之規定已如前述。又就托育人員違反兒少法是否有達影響

01 兒童權益情節重大，均應就個案判斷，原告所列舉之數案，
02 反得彰顯居家托育確實存在幼童傷害甚至死亡之高風險性，
03 且該等案件皆係因未能及時為禁止居家托育，所肇致無可挽回之悲劇，被告本於主管機關之權限，應無坐待至實害結果
04 發生，始得依法介入裁處之理。復參酌前揭司法院解釋意旨
05 可知，對職業自由之限制，因內容之差異，在憲法上有寬嚴
06 不同之容許標準，若所限制者為從事一定職業所應具備之主
07 觀條件，則需所欲實現者為重要之公共利益，且其手段屬必
08 要時，方得為適當之限制，始符合憲法第23條比例原則之要
09 求。本件原處分僅係限制原告不得提供難以監管之居家托育
10 服務，而非剝奪其至托育機構提供托育服務之資格，或從事
11 其他工作之可能性，立法者已就比例原則為衡量，原告主張
12 原處分過度侵害原告職業主觀選擇自由，即無理由。

14 七、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，被告審認原告確有違
15 反兒少法第26條之1第1項第4款之事實，依兒少法第26條之1
16 第4項規定作成原處分，認事用法並無錯誤，亦與比例原則
17 無違，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請
18 撤銷，為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已經明確，兩
19 造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決
20 結果不生影響，無一一論述之必要，併予說明。

21 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
22 1項前段，判決如主文。

23 中 華 民 國 114 年 3 月 20 日

24 審判長法官 侯志融

25 法官 郭淑珍

26 法官 張瑜鳳

27 一、上為正本係照原本作成。

28 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
29 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
30 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

01 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
02 繕本）。

03 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
04 逕以裁定駁回。

05 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
06 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
07 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
08

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none">1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none">1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明	

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 3 月 20 日

03

書記官 李宜蓁