



# 監察院

REPUBLIC OF  
CHINA  
(TAIWAN)

## THE CONTROL YUAN



### 金門縣一家庭四名兒少長期 未依法入學受國民教育，涉 侵害兒少權利等情案

調查委員

葉大華、王榮璋

110年11月11日

# 調查緣起

- 金門家扶中心主任李桂平於109年8月19日至金門縣政府提出陳情。因該縣1家4名兒少，從11年前長子應入國小起，家長就拒絕讓小孩上學。4個孩子如今相當於升高三、高一、國一和小四的年齡，卻從未入學，嚴重違反我國憲法及相關教育規定，涉有侵害兒少基本人權。



圖片來源：109.8.19自由時報  
(記者吳正庭攝)。取自：  
<https://news.ltn.com.tw/news/Kinmen/breakingnews/3265483>

本案針對金門縣政府及教育部處理本案之過程，以及六都(+彰化)相關通案性狀況，展開調查

# 本案調查作為

## ●【調卷】 6單位

向教育部、金門縣政府、衛生福利部、法務部調查局、財政部及臺灣新北地方法院等機關卷證資料

## ●【機關詢問及座談會議】 3場次

110年2月4日上午、2月26日上下午，分別約請教育部、衛生福利部、金門縣政府、六都教育局、彰化縣政府教育處等主管人員到院說明

## ●【諮詢會議】 110年4月12日

國立臺北大學社會工作學系胡教授中宜、國立空中大學社會科學系黃助理教授韻如、國立政治大學社會工作學研究所楊所長佩榮

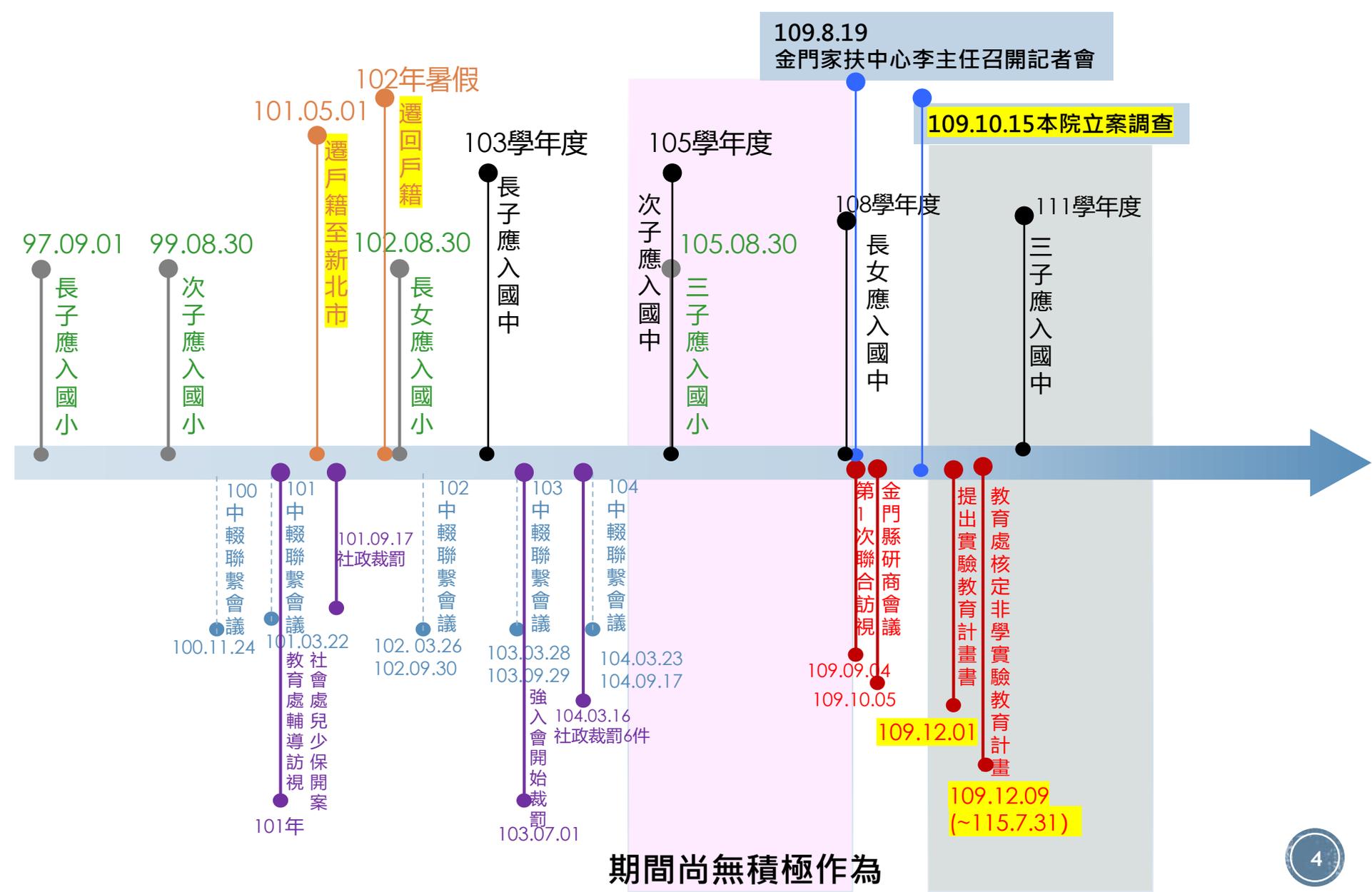
## ●【證人會議】 110年6月5日

## ●【赴金門案家訪談】 110年10月13日

## ●【赴金門縣政府教育處座談】 110年10月13日

金門縣家扶中心李主任、金門縣政府教育處主管人員、輔諮中心人員

# 本案重要時序概要



# 本案所涉相關國際人權公約之審視重點

權利種類	受影響對象	國際人權公約相關規範
教育權	未滿18歲兒童	1、CRC第28條 2、ICESCR第13條
教育目標:最大發展	未滿18歲兒童	CRC第29條
兒童最佳利益	未滿18歲兒童	CRC第3條
家庭團聚權、 不與父母、子女分離 之權利	未滿18歲兒童	1、CRC第9條、第10條 2、ICCPR第23條 3、ICESCR第10條
平等權、禁止任何歧 視權	未滿18歲兒童	1、CRC第2條 2、ICCPR第2條、第24條、第26條 3、ICESCR第2條
表意權、 意見受尊重權利	未滿18歲兒童	CRC第12條、第13條
健康照護權	未滿18歲兒童	1、CRC第24條 2、ICESCR第12條
免於遭受疏忽虐待或 其他不當對待的權利	未滿18歲兒童	1、CRC第19條第1項 2、CRC第19條第2項
受教權之最低標準	未滿18歲兒童	CRC第28條



# 本案兒少未入學及其家庭概況

個案	應入學年度	應入學未入學情形及中輟中離情形	目前年齡
長子(男)	97	<b>98.9.29通報中輟</b> (依「國民小學與國民中學未入學或中途輟學學生通報及復學輔導辦法」)	19
次子(男)	99	1.小一有註冊但沒上學 2.通報新生未入學(依「強迫入學條例」)	18
長女(女)	102	通報新生未入學(依「強迫入學條例」)	14
三子(男)	105	通報新生未入學(依「強迫入學條例」)	12

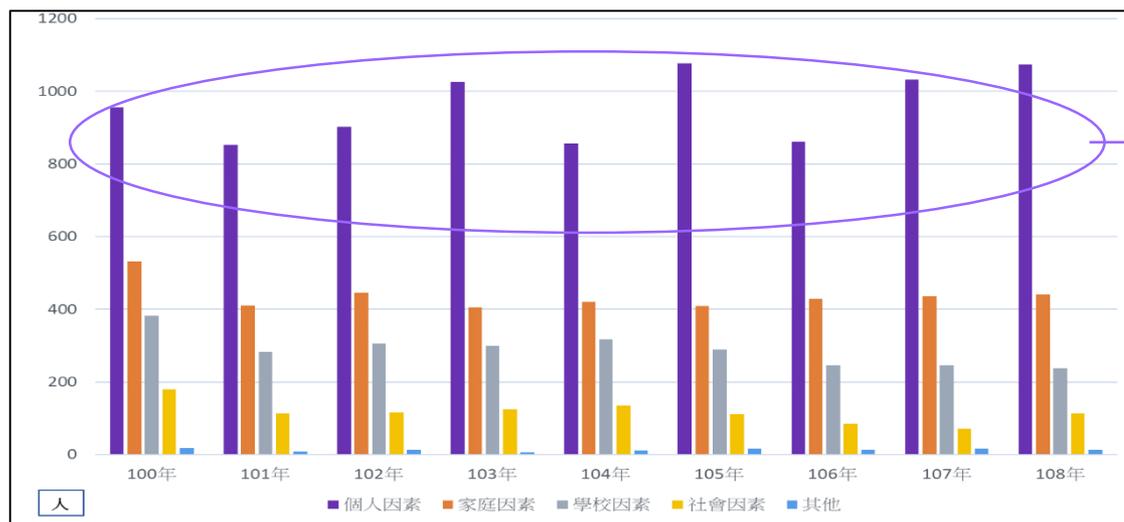
逾國民教育年限

# 全國中輟中離之現況

## 全國中輟中離生通報總數、國中小長期缺課及長期拒學之數據

態樣\學年度	100	101	102	103	104	105	106	107	108
中輟學生總數	5,379	4,406	4,316	4,214	3,934	3,446	3,134	3,137	3,086
國中小長期缺課學生數	2,067	1,664	1,784	1,859	1,745	1,897	1,630	1,796	1,819
中離學生總數	16,783	23,272	23,108	21,434	21,259	20,819	18,828	16,159	15,164

註：「長期缺課」按強迫入學條例施行細則第8條之定義略以，本條例第9條第1項所稱長期缺課，指全學期累計達7日以上，未經請假而無故缺課者。



長期缺課原因以個人因素最多，其次則為家庭因素

# 近10年中小學長期拒學之概況

## 全國中小學長期拒學所屬教育階段及縣市分布情形

縣市分布	國小		國中	
	自始輟學或復學後中輟，並累積達3至5年	自始輟學或復學後中輟，並累積達5年	自始輟學或復學後中輟，並累積達3年	自始輟學或復學後中輟，並累積達5年
基隆市	0	0	0	0
宜蘭縣	0	0	0	0
臺北市	0	10	0	0
新北市	2	6	0	0
桃園市	5	7	0	0
新竹縣	0	0	0	0
新竹市	0	0	0	0
苗栗縣	1	1	0	0
臺中市	2	1	0	0
南投縣	0	0	0	0
彰化縣	1	1	0	0
雲林縣	0	0	0	0
嘉義縣	0	0	0	0
嘉義市	0	0	0	0
臺南市	0	2	0	0
高雄市	5	3	0	0
屏東縣	0	2	0	0
花蓮縣	0	0	0	0
臺東縣	1	2	0	0
澎湖縣	0	0	0	0
金門縣	0	2	0	0
連江縣	0	0	0	0
合計	17	37	0	0

註：「長期拒學」於本調查之定義為，指自始輟學或復學後中輟、自始離校或復學後中離者，並累積達3年、5年、10年以上者；10年以上目前數據為0，爰此表未列。



# 「金門案家訪談發現」

本院訪談發現，該案家兒少在家學習主要問題：

- ✓學習進度落後，學習科目不完全
- ✓仍不清楚自己應該達成的年級程度及落差
- ✓仍不清楚應進行什麼學習科目
- ✓自行上網自主學習進行網站瀏覽時，缺乏引導者，無法系統性學習



# 4名個案訪視及輔導紀錄涉及認知及社會發展情形

## 識字量不足

背經、抄寫  
抄寫論語並朗讀  
朗讀文章許多錯字音

書寫多有錯誤之處

沒有教學者或指導者

## 學習沒有獲得引導

無法完整表達自己想說的話

## 使用字彙簡單

與人互動生疏貧乏

## 文化刺激不夠

生活作息不正常

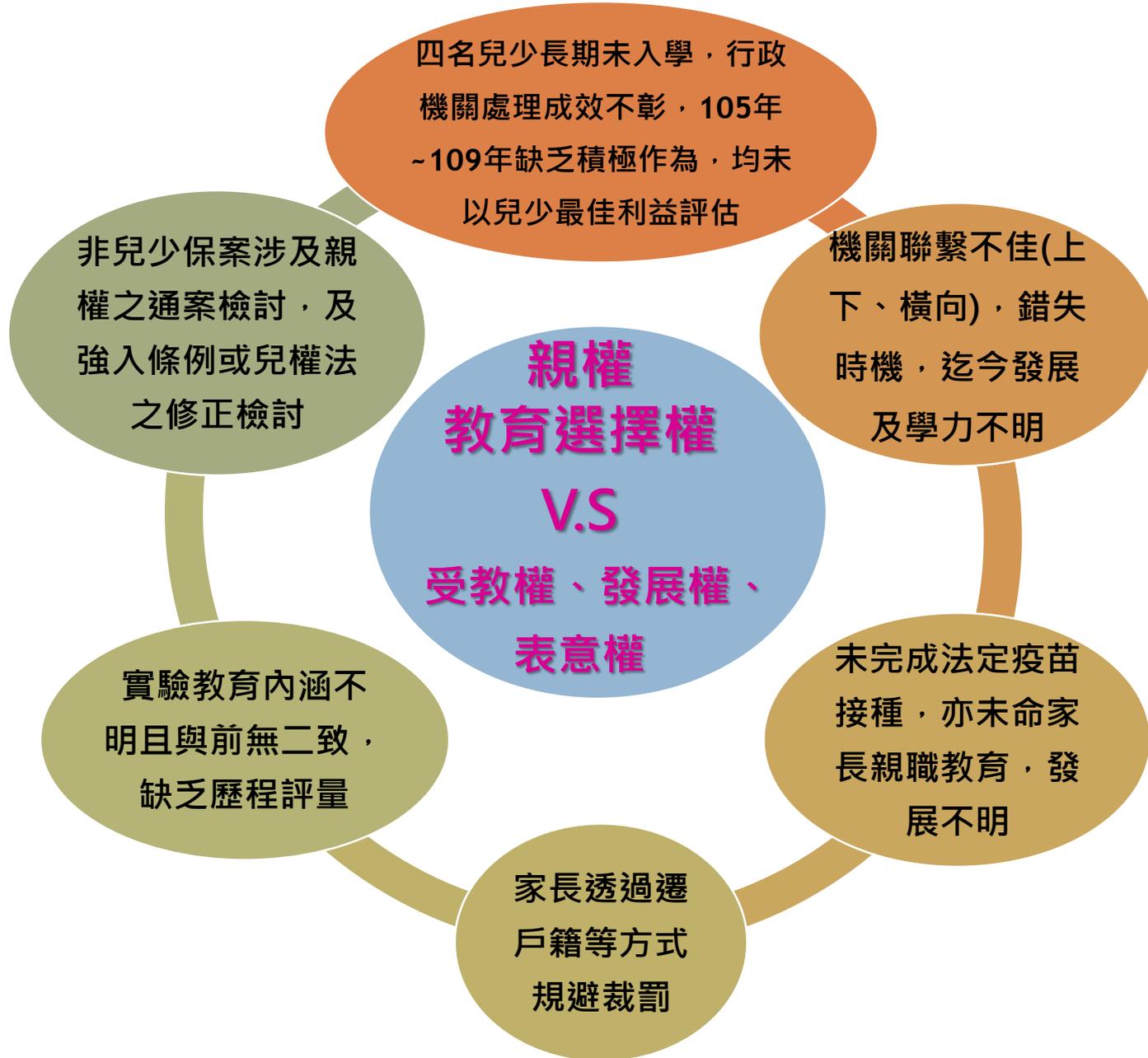
活動範圍多在家中 與他人接觸與互動機會低

缺乏與他人互動

人際關係防備



# 本案調查意見重點



# 調查意見一：

金門縣政府及教育部長期未積極處理，致金門縣一家四名兒少累積長達11年未入學受國民教育，行政機關未依兒少權法、強迫入學條例及兒童權利公約(CRC)兒童最佳利益原則積極妥處，金門縣政府教育、社政、民政、衛政等跨局處機關間橫向聯繫不佳，基層訪視教師疲於奔命。另教育部於105~109年間也毫無督導作為，致本案長達11年懸而未決，核有重大違失。

# 調查發現：

- 長達11年應受而未受國民義務教育，處理效果不彰

## 法令適用問題



兒少權法第49條第1項第6款所指不得剝奪或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會，係為避免父母、監護人或實際照顧者等人不讓孩子就學之情形發生，以保障兒少就學及受教之權益

- 105-109年期間教育部及金門縣府未依兒少最佳利益持續處理

## 與案家溝通及處理問題

- ✓ 家長：為什麼因不諳申請在家自學就變成中輟生？
- ✓ 101年5月曾將子女之戶籍遷移至新北市，102年暑假將孩子戶籍遷回金門縣

## 跨行政單位介入處理手段未有共識

教育處多次建議應改行其他積極手段介入處理，惟各單位意見不一：

- ✓ 再請社會局依兒少權法之相關規定協助辦理。
- ✓ 本個案經實際家訪，因未涉及兒虐等保護性情節，與實務上停止親權之案例不盡符合，是否符合停止親權之要件，應予以保留。
- ✓ 社工人員評估兒少受照顧狀況良好。惟案父母仍堅持用自己的方式讓4名子女在家教育，因未涉及兒虐等保護性情節，104年金門縣社會處即先結案。

除電訪外，社工未能時常進入家庭見到案家，且以一般生活照顧認定之。



# 調查發現：

105-109年之4年期間教育部及金門縣政府均未積極處理至109年8月間經媒體披露及本院調查，方續行處理

## 教育部督導作為摘要

101年3月22日(101年度第1次中輟業務聯繫會議)

101年5月11日教育部函復內政部兒童局督導辦理

101年9月25日(101年度第2次中輟業務聯繫會議)

102年3月26日(102年度第1次中輟業務聯繫會議)

102年9月30日(102年度第2次中輟業務聯繫會議)

102年12月5日○○國小函報中輟乙案

102年12月9日教育部函衛生福利部9月30日會議決議事項

102年12月12日教育部函○○國小及金門縣政府

102年12月25日教育部國教署函轉金門縣政府彙整併案函報

103年3月28日(103年度第1次中輟業務聯繫會議)

103年9月29日(103年度第2次中輟業務聯繫會議)

104年3月23日(104年度第1次中輟業務聯繫會議)

104年7月28日教育部國教署函金門縣政府

104年9月17日(104年度第2次中輟業務聯繫會議)

109年10月30日接獲監察院調卷

109年12月3日辦理專家諮詢會議

## 調查意見二：

兒童發展權之概念，係以父母責任非僅生存養育，尤應尊重兒童表意權，並視其為獨立個體之概念。金門縣早於100年起即陸續指出本案兒童疑有學習落後或社交困難之疑慮，惟訪視過程缺乏對4名兒童單獨進行學力及身心發展評估，未以兒少最佳利益及發展兒童最大潛能之前提跨局處合作評估，致延誤及時蒐羅兒少身心發展及基本學力狀況。

• CRC §2、3、12、13、28及29條意旨

• 教育基本法 §2I、§2II、§2III、§14I、§14II

兒童整體發展權

適應社會能力

潛能及自我實現

# 調查發現：

## 基本學力內涵

學力是指某一個教育階段的學生在完成該階段的教育之後，應該具有的知能，而在學力當中，部分知能經實證研究結果是學習其它知能的關鍵，這種關鍵的知能就是基本學力，所以基本能力是最重要、最關鍵的少數知能，它包括學習活動中的**認知、情意、技能**3個部分。

資料來源:陳伯璋、林世華、陳清溪、曾建銘(民98)。建立國中小、高中職基本學科能力品管機制之研究報告。載於國家教育研究院。

就學習的層級而言，**基本意指「基礎的」、「為繼續發展必須具備的」**；  
就學習的範圍而言，**基本意指「為生活之各方面所必需具備的」**。

資料來源:楊思偉(民89)。基本能力與基本學力。教育人力與專業發展雙月刊，17(6)

- ✓ 家長拒絕評量，本案四名兒少均未有學習成果及認知發展之檢測或正式評估，尚難判斷學力程度，遑論掌握渠等在家學習之實際成效。
- ✓ 個案家庭自學內容顯與正規教育內差異極大，例如：禮記春秋選=國文。
- ✓ 依據紀錄及實際訪談結果，持續顯示學童認知發展及行為均受影響。
- ✓ 行政單位未針對基層訪視結果，據以實施專業評估及訂定積極改善措施。

## 調查意見三：

依據CRC維護兒童最佳利益原則，教育基本法雖保障家長教育選擇權，仍應以維護兒童最佳利益及發展兒童最大潛能為優先原則。本案家長未將其子女視為獨立完整個體，甚至視為自身財產之觀念拒讓子女受義務教育，按CRC第13號一般性意見，涉有教育忽視（Educational Neglect），也牴觸教育法令保障家長教育選擇權之原則；此外四名兒少迄未完成法定疫苗接種，涉違反「傳染病防治法」等規定，則損及兒童基本健康權利。行政人員至案家未熟諳兒少權利，未能基於兒少最佳利益原則釐清四名兒少權益受侵害狀況，洵有疏失。

# 調查發現：

- 依據CRC§13號一般性意見:案家長之行為顯然已涉**教育忽視 ( Educational Neglect )**



CRC第13號一般性意見，針對本項暴力之形式提出說明：「(1) 疏忽或疏失之對待：.....其態樣包括：.....教育之忽略：未使兒童通過入學或其他方式依法接受教育；.....。」

教育基本法雖保障家長教育選擇權，仍應立於**兒童最佳利益及發展兒童最大潛能**為優先原則

- ✓家長未將其子女視為獨立完整個體，甚至視為自身財產之觀念，涉有教育忽視 ( Educational Neglect )，也牴觸教育法令保障家長教育選擇權之原則。
- ✓4名兒童迄未完成法定疫苗接種，涉違反「傳染病防治法」等規定，損及兒童基本健康權利。金門縣政府教育處102年、103年及104年業務聯繫會議，歷次意見均提出該府衛生局應注意施打疫苗事項，案家四名兒少均未完整施打預防接種疫苗，恐不利渠等抵抗力等語，惟仍未見積極輔導介入。

# 調查意見四：

案家透過各種規避繳納罰鍰方式，迄今仍未繳納罰金；金門縣政府行政強制執行移送又逾期，相關行政程序違法，核有違失。

## • 家長無特殊理由違反令子女接受義務教育之效果

### 強迫入學條例

- § 9 II 「前項適齡國民，除有第12條、第13條所定情形或有特殊原因經鄉（鎮、市、區）強迫入學委員會核准者外，其父母或監護人經勸告後仍不送入學、復學者，應由學校報請鄉（鎮、市、區）強迫入學委員會予以書面警告並限期入學、復學。」
- § 9 III 「經警告並限期入學、復學，仍不遵行者由鄉（鎮、市、區）公所處1百元以下罰鍰，並限期入學、復學；如未遵限入學、復學，得繼續處罰至入學、復學為止。」

本案計達89次罰鍰，  
總金額約計13萬5千4百元

### 兒少權法

- § 49 I 「.....六、剝奪或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會。」
- § 97 「.....違反第49條第1項各款規定之一者，處新臺幣6萬元以上60萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。」
- § 102 I 「父母、監護人或實際照顧兒童及少年之人有下列情形者，主管機關應命其接受4小時以上50小時以下之親職教育輔導：.....四、違反第49條各款規定之一者。」

本案總計裁罰6件48萬元，  
但未命家長接受親職輔導

# 調查發現：

## ✓ 強迫入學委員會裁罰情形

1. 101年9月6日及10月15日間：OO鎮公所行文個案家長勸導警告文書。
2. 102年10月1日起，OO國小每日皆函請OO鎮公所強迫入學委員會依法處以案家輔導或罰鍰等作為。
3. 遲至103年起，該OO強迫入學委員會方依該條例第9條、「兒少權法」第49條與97條規定，分別或併案針對該家庭未依法讓4名孩童入學接受義務教育等情事進行罰鍰，至107年止，計達89次罰鍰，總金額約計13萬5千4百元。

( 強迫入學條例所列罰鍰額度1百元以下係以銀元計算，指新臺幣3百元以下。 )

## ✓ 金門縣政府社會處開罰情形

1. 101年9月17日對案母進行第1次裁罰新台幣6萬元，案母未繳納，在101年12月11日進行催繳，後於102年2月5日移送強制執行。
2. 104年3月16日對案父母進行一案一罰共裁罰6件，約計新台幣48萬元整，並於108年12月26日進行催繳，後於109年2月3日移送強制執行。
3. 109年2月間移送強制執行→逾行政執行法第7條第1項，遭法務部行政執行署臺北分署予以退案。

• 金門縣政府於110年2月26日本院約詢會議中稱：

- ✓ 「強制執行的動作經過評估認為先暫緩，希望讓父母對我們更有互信」。
- ✓ 「因為經手太多承辦人，去年到這邊發現快過期，所以才趕快送」
- ✓ 「站在鄉鎮首長立場，就是不要讓他反彈，讓孩子有一個家，也不要輿論壓力，所以才會無法強制執行」

## 調查意見五：

全國自始未入學及長期中輟中離個案中，非屬於兒少保護或高風險個案，多半因「家長配合態度不佳」。然政府機關彼此認知落差，兒少權利意識未臻成熟，實際蒐證及訴諸司法情形罕見，追蹤歷時冗長及耗費人力然成效不彰，且「兒少權法」之適用仍有疑義，致基層無所適從。

衛福部指出家長如因自身信仰、對社會體制不信任、疑似精神疾病或經濟狀況等因素剝奪兒少受教權，得依兒少權法第71條向法院聲請停止親權及改定監護人，並非兒少受虐、遭受遺棄等始得聲請。如家長或主要照顧者涉有教育忽略，得依兒少最佳利益原則據兒少權法71條積極妥處。故103年新北市某家長因違反兒少保護教養之義務，經法院裁定停止部分親權乙案，係採濫用親權及維護兒少最佳利益為立論基礎，該案整體評估歷程及認事用法，值得本調查案及各主管機關參酌研議。

另長期未入學及中離中輟兒少逾齡結案之後續追蹤及輔導配套不足、強迫入學條例裁罰效力未合時宜，及案家實驗教育計劃如何落實等事項，促請教育部督同所屬積極檢討改進。

# 調查發現：

## 新北市政府提出意見，並函衛生福利部解釋：

- 說明：.....二、本府日前曾建議父母或監護人倘因自身信仰等因素拒絕子女受教，建請明文規範將督促學生受教權之權利暫時交付於教育主管機關、社政單位或適切單位或人員，俾利保障學童受教權益。.....
- 四、本府建議於強迫入學條例增修以下文字：『學童之父母或監護人長期違反強迫入學條例規定，經所轄學生輔導諮商中心及強迫入學委員會評估，得由教育主管機關單位偕同社政單位將督促學生受教權之權利暫時交付予於教育主管機關、社政單位或適切單位或人員，俾利保障學童受教權益。』」

## 經衛生福利部回文，略以：

- 說明：.....三、爰家長因自身信仰、對社會體制不信任、疑似精神疾病或經濟狀況等因素，進而拒絕讓兒少就學、剝奪兒少的受教權一節，係符合兒少權法第49條第1項第6款之情事，各直轄市、縣（市）主管機關接獲前開通報案件，應進行調查以釐清案情事實，經列為保護個案者，也應提出家庭處遇計畫，提供案家相關服務；除此之外，經評估有剝奪家長（部分）親權之必要者，也得逕依兒少權法第71條向法院聲請停止親權及改定監護人，並非兒少受虐、遭受遺棄等始得聲請」
- 「四、綜上，考量現行兒少權法第71條已明定直轄市、縣（市）主管機關受理家長剝奪兒少受教權的案件，得向法院聲請停止親權及改定監護人等，各直轄市、縣（市）主管機關本得依個案情狀據以落實辦理。」

# 調查發現：

## 中輟生、中離生逾齡自動結案之後續追蹤及輔導機制闕如

- 主管機關針對該類自始未入學或長期中輟中離之兒少追蹤案例，**逾齡自動結案**之後續追蹤機制闕如
- 分別已滿16歲及18歲學童之後續積極輔導作為及實際成效等情均有不明

# 調查發現：

地方教育主管機關多認現行「強迫入學條例」等辦理中輟生輔導或裁罰之部分法令措施已不合時宜

• 罰鍰金額及效力尚有爭議

• 實際執行效果均認力有未逮

意見摘要如下

- ✓ 就鄉鎮公所立場來說，處理中輟生的功能非常薄弱，僅僅只能通報、訪視及罰鍰，無其他強而有力的法律約束力(金門縣政府)。
- ✓ 建議強化強迫入學委員會及政府之親權角色(臺北市府)。
- ✓ **提高罰鍰金額**：強迫入學條例罰鍰金額僅300元，對多數家長而言不受影響，依然秉持原有做法，讓學校及區公所等相關人員束手無策，提高罰鍰金額，使家長對適齡學童受教權得以更加重視(新北市政府)。
- ✓ **對經濟弱勢家庭無裁罰效果、對於經濟無虞或持續領補助款家庭之裁罰金額無嚇阻力**(桃園市政府)。
- ✓ 多數拒學之家庭併有經濟弱勢、隔代教養等問題，**無力繳交罰鍰**。少年事件處理法刪除「經常逃學或逃家者。」並交由學校先行。各執行單位皆面臨無強制手段(臺南市政府)。

# 調查意見六：

## 案家非學校型態實驗教育後續形成性評量及內容有待追蹤，且成年子女之追蹤輔導闕如

### 案家實驗教育計畫書之相關內容摘要及檢視情形

項次	計畫項目	內容摘要	本調查檢視之疑義
1	申請實施年級	(略)	1.兒童現階段認知及發展程度、學力情形不明。 2.2名子女教育計畫書之內容幾乎完全一樣。
2	目的 (為什麼想要申請非學校型態實驗教育)		以該家庭長子屆齡大學，目前尚無高中職以上學歷或同等學力鑑定，顯不符真實情況。
3	課程內容 (教法)		教法與109學年度以前家庭輔導訪視之作法並無明顯不同，過去已屢遭教師質疑其成效及教育意義。
4	學習日課表		未見個別學習內容之具體安排。
	教學資源 (各面向)		社區欄、社會欄空白。

# 調查發現：

- ✓ 本院於110年4月12日諮詢專家意見復稱，「怎麼協助他們在家自學教育中，以及這個教育措施成效的部分，可能是教育機關要做評估的，無論家長有意願還是被迫，在家自學教育措施的學習成效評量是政府要做的，才能保障使用這個資源的有效性。」

## 縣市機關意見摘要

- ✓ 家長申請非學校型態實驗教育需規劃完整的課程計畫及教學資源，並經「非學校型態實驗教育審議會」審查通過後始得實施。另透過定期輔導及訪視等機制，確保學生學習權益。惟有關是類長期未入學學生是否適宜申請實驗教育，仍需衡量個案個殊性後審慎評估」
- ✓ 「欲辦理個人實驗教育者，須符合上開條例之規定，以落實保障學生學習權及家長教育選擇權，反之，恐影響學生受教權益」