

訴 願 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府社會局

訴願人因居家式托育服務事件，不服原處分機關民國 111 年 6 月 30 日北市社婦幼字第 11130890881 號及第 11130890882 號函，提起訴願，本府決定如下：

主文

一、關於 111 年 6 月 30 日北市社婦幼字第 11130890881 號函部分，訴願駁回。

二、關於 111 年 6 月 30 日北市社婦幼字第 11130890882 號函部分，訴願不予受理。

事實

訴願人係在宅（本市士林區○○路○○段○○巷○○號○○樓，下稱托育地）提供居家式托育服務之托育人員，並與原處分機關訂立臺北市政府社會局辦理未滿二歲兒童托育準公共服務合作契約（下稱合作契約），成為本市準公共托育服務人員。訴願人於民國（下同）111 年 6 月 2 日以訊息通報本市士林區居家托育服務中心（下稱居托中心），其收托之○童（2 歲以下）疑似感染嚴重特殊傳染性肺炎進行快篩呈現陽性反應（下稱確診），經居托中心訪視輔導員於當日以電話訪視訴願人及○童母親，查得訴願人於托育地收托日間托育兒童 4 名（含○童），惟自 111 年 5 月 30 日起至 6 月 1 日期間，○童之托育時間改為全日托育乃通報原處分機關。原處分機關爰以 111 年 6 月 14 日北市社婦幼字第 1113095451 號函通知訴願人陳述意見及提供相關佐證資料，經訴願人於 111 年 6 月 22 日提出意見陳述書陳述在案。原處分機關審認訴願人於托育地收托全日托育兒童 1 名（即○童）及日間托育兒童 3 名，違反居家式托育服務提供者登記及管理辦法（下稱居家管理辦法）第 7 條第 1 項第 1 款規定之收托人數，依同辦法第 18 條第 2 項第 2 款規定，以 111 年 6 月 30 日北市社婦幼字第 11130890881 號函（下稱原處分）通知訴願人，應立即改善，屆期未改善者，將依兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少權法）第 90 條第 5 項規定予以裁處；另依直轄市、縣（市）政府辦理未滿二歲兒童托育公共化及準公共服務作業要點第 8 點第 1 項第 6 款及第 4 項規定，以 111 年 6 月 30 日北市社婦幼字第 11130890882 號函（下

稱 111 年 6 月 30 日函) 通知訴願人，自 111 年 7 月 8 日起終止合作契約，並自終止之日起 2 年內不得再行提出簽約之申請。原處分及 111 年 6 月 30 日函均於 111 年 7 月 4 日送達，訴願人不服，於 111 年 7 月 19 日向本府提起訴願，111 年 8 月 8 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

壹、關於原處分部分：

- 一、按兒童及少年福利與權益保障法第 26 條第 1 項、第 5 項規定：「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。」「第一項居家式托育服務提供者之收托人數、登記、輔導、管理、撤銷與廢止登記、收退費規定及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」第 90 條第 5 項規定：「違反第二十六條……或依第五項所定辦法有關收托人數、登記或輔導結果列入應改善而屆期未改善之規定者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰，並得按次處罰，其情節重大或經處罰三次後仍未改善者，得廢止其登記。」

居家式托育服務提供者登記及管理辦法第 1 條規定：「本辦法依兒童及少年福利與權益保障法（以下簡稱本法）第二十六條第五項規定訂定之。」第 4 條第 1 款規定：「托育人員應遵守下列事項：一、優先考量兒童之最佳利益，並專心提供托育服務。」第 6 條規定：「托育服務收托方式及時間如下：一、半日托育：每日收托時間在六小時以內。二、日間托育：每日收托時間超過六小時且在十二小時以內。三、全日托育：每日收托時間超過十六小時。四、夜間托育：每日於夜間收托至翌晨，其時間不超過十二小時。五、延長托育：延長前四款所定托育時間之托育。六、臨時托育：前五款以外之臨時性托育服務。」第 7 條第 1 項第 1 款、第 2 項規定：「托育人員收托人數，應符合下列規定之一：一、每一托育人員：（一）半日、日間、延長或臨時托育：至多四人，其中未滿二歲者至多二人。（二）全日或夜間托育：至多二人。（三）全日或夜間托育一人：得增加收托半日、日間、延長或臨時托育至多二人，其中未滿二歲者至多二人。（四）夜間托育二歲以上二人：得增加收托半日、日間、延長或臨時托育二人。（五）夜間托育未滿二歲一人及二歲以上一人：得增加收托半日、日間、延長或臨時托育一人。」「前項兒童人數，應以托育人員托育服務時間實際照顧兒童數計算，並包括其未滿五歲之子女與受其監護者、三親等內兒童及未收取托育費用之兒童。」第 18 條第 2 項第 2 款規定：「直

轄市、縣（市）主管機關辦理前項檢查、輔導，發現托育人員或其服務登記處所有下列情形之一者，應限期令其改善；屆期未改善，除依本法第七十條規定訪視外，並得依本法第九十條規定辦理：……二、違反……第七條……規定。」

直轄市、縣（市）政府辦理未滿二歲兒童托育公共化及準公共服務作業要點第 1 點規定：「為直轄市、縣（市）政府與托育服務提供者（以下稱托育提供者）簽訂行政契約提供兒童及少年福利與權益保障法……第二十三條規定之未滿二歲兒童……托育服務，及辦理托育公共化與準公共服務之申請、審核、終止契約、價格管理、費用申報支付與獎助相關作業，特訂定本要點。」第 3 點規定：「托育提供者有下列情事之一，不得提出簽約申請：（一）托育費用超過直轄市、縣（市）政府所定簽約收費上限。（二）居家托育人員最近二年內曾違反居家式托育服務提供者登記及管理辦法（以下稱居家管理辦法）第五條、第七條或第十三條第一項規定。（三）居家托育人員最近二年內曾違反居家管理辦法第三條或第四條規定，且經命限期改善達二次以上或科處罰鍰。……」第 5 點第 1 項規定：「直轄市、縣（市）政府於前點第五項契約效期屆滿六十日前，得以書面通知已簽約之托育提供者（以下稱合作對象）續約，並應於契約效期屆滿前完成重新簽約。」第 8 點第 1 項第 6 款、第 4 項規定：「合作對象有下列情事之一者，直轄市、縣（市）政府應即終止契約：……（六）居家托育人員違反……居家管理辦法……第七條……規定之一，經查證屬實。」「前項轉介期間，直轄市、縣（市）政府得支付服務費用，最長為二個月。合作對象經依第一項規定終止契約者，自終止之日起，二年內不得再行提出簽約之申請。」

居家式托育服務（保母）因應 COVID-19 防疫作為建議注意事項（節錄）

項目	注意事項
自主防疫管理措施	3.居家保母、同住成員及嬰幼兒家長下載台灣社交距離 APP，確實掌握是否具有 COVID-19 感染風險。
	4.居家保母或其同住成員、嬰幼兒或其同住成員屬居家隔離、居家檢疫、自主防疫者，不可提供及使用服務。……

臺北市政府 101 年 3 月 15 日府社兒少字第 10132076800 號公告：「主旨：公告本府主管業務委任事項，並自 101 年 3 月 21 日生效。……公告事

項：一、本府將兒童及少年福利與權益保障法中有關本府權限事項義務，部分委任本府社會局及教育局，以該局名義執行之。二、委任事項詳如附件。」

附表 1（節錄）

項目	委任事項	委任條次
26	辦理居家式托育服務之管理、監督及輔導	第二十五條
27	等相關事項	第二十六條

二、本件訴願及補充理由略以：

（一）111 年 5 月 30 日○童之同住家人陸續確診被居家隔離中，○童沒有疫苗保護，家中沒有可以委託的大人可以照顧，訴願人受○童之母拜託，留宿照顧，避免○童晚上帶回家而被感染。此次留宿，情非得已，絕無故意違反規定。訴願人秉持照顧兒童的最佳利益著想，○童是日托照顧時段，因疫情而改變托育時段，又因家長被隔離及懇求，而留宿○童 3 個夜間照顧，均為無償報酬，訴願人絕無超收托兒情形。

（二）依原處分機關提供之定型化契約範本，內容亦有延長托育之項目，應視為原收托兒童之臨時事件所造成之延長所需。若以原處分機關認定為全日托，原處分機關所提供之範本（106 年 5 月 1 日版本托兒協議書及 110 年 11 月 10 日修訂版在宅托育服務契約範例），皆有延長項目，且無延長之最高時限。若無任何緩衝規則，範本何必將原托延長列入範本中，又讓民眾可自行約定。原處分機關未考量疫情狀況，且未訂定出相關家長、保母及孩童，疫情期間所會發生與疫情相關事件之處理流程，且未宣達家長及保母，讓民眾無所適從。訴願人以優先考量兒童之最佳利益處理，並符合防止疫情擴散，請撤銷原處分。

三、查訴願人為本市居家托育人員及準公共托育服務人員，經原處分機關查得訴願人有事實欄所述違反居家管理辦法所定收托人數規定之情事，有 110 年 10 月 7 日合作契約書、111 年 6 月 2 日對訴願人電訪之例行訪視紀錄表及對○童母親之家長電訪紀錄表等資料影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張○童因同住家人確診被居家隔離中，無人可照顧，且受○童之母懇求，並為○童之最佳利益而將日托照顧時段之○童留宿 3 夜，且為無償；又托育契約範例均有延長項目，且無延長之最高時限

云云。本件查：

- (一) 按優先考量兒童之最佳利益，為居家托育人員應遵守之事項；日間托育者，每日收托時間超過 6 小時且在 12 小時以內；全日托育者，每日收托時間超過 16 小時；延長托育者，延長日間、全日托育等所定托育時間之托育；每 1 托育人員收托兒童人數之計算（以托育人員托育服務時間實際照顧兒童數計算，並包括其未滿 5 歲之子女與受其監護者、三親等內兒童及未收取托育費用之兒童），日間托育者，至多 4 人，全日托育 1 人者，得增加收托日間托育至多 2 人；托育人員違反收托人數之規定者，直轄市主管機關應限期令其改善，屆期未改善者，得依兒少權法第 90 條規定辦理；為居家管理辦法第 4 條第 1 款、第 6 條第 2 款、第 3 款、第 5 款、第 7 條第 1 項第 1 款第 1 目、第 3 目、第 2 項及第 18 條第 2 項第 2 款所明定。又居家托育人員欲成為本市準公共托育服務人員者，除須符合居家管理辦法之規定外，亦不得有直轄市、縣（市）政府辦理未滿二歲兒童托育公共化及準公共服務作業要點第 3 點所定消極資格之情事，方得向原處分機關提出合作契約簽約之申請。經與原處分機關訂定合作契約之準公共托育服務人員，其資格業經審查通過，而具有一定程度之公共性，且被期待應遵守相關規定，及應謹守合作契約規範，原處分機關或其所屬居托中心亦對之提供相關資訊及備援機制。

- (二) 依卷附 111 年 4 月 28 日、5 月 3 日、9 日、11 日至 13 日、18 日及 26 日居托中心與訴願人於原處分作成前之通訊軟體（Line）對話截圖影本分別顯示：

1. 居托中心於 111 年 4 月 28 日、5 月 3 日、9 日、11 日、26 日通知訴願人滾動式最新之防疫相關資訊、規定與措施，並提供各該機關之網站連結，供訴願人或請訴願人轉知兒童家長上網查詢，訴願人已讀並對各該資訊以貼圖回應。例如：

- (1) 111 年 4 月 28 日對話截圖影本記載略以，居托中心之「【居家隔離天數 3+4 新制說明，停托天數計算適用新制】 托育人員您好：【居家隔離的處理方式】(1) 台北市社會局通知，因指揮中心縮短『居家隔離』天數為 3+4 天，依據『居家式托育服務（保母）因應 COVID-19 防疫作為建議注意事項【3. 居家保母、同住成員及嬰幼兒屬居家隔離、居家檢疫、自主健康管理者，不可提供及使用服務。】』……以上依據請見社家署網頁……小叮嚀：1. 如有保

母、同住成員、嬰幼兒與其同住家人有快篩陽性、居家隔離或確診狀況，請來電中心，以討論停托等應變事項。……5. 非上班時間請運用中心緊急聯絡電話。士林區居家托育服務中心 關心您」訴願人之貼圖回應文字為「謝謝你」。

(2) 111 年 5 月 11 日對話截圖影本記載略以，居托中心之「1110511 疫情停托更正資訊（請務必轉知家長）」→資訊再次變動，請見諒並務必轉知家長。疫情嚴峻，臺北市政府社會局為了因應中央相關防疫政策，並維護嬰幼兒與居家托育人員身體健康與權益，相關停托規定，建議依下圖辦理（建議您下載留存，或可至中心 LINE 主頁查詢）依據：社家署 5/9 修正之『居家式托育服務（保母）因應 COVID-19 防疫作為建議注意事項』<https://www.sfaa.gov.tw>……士林區居家托育服務中心」訴願人之貼圖回應文字為「好」。

2. 居托中心亦多次以文字訊息提醒：如有狀況，請來電討論應變事項；有任何問題請來電洽詢；請有疑問，請聯繫，並提供居托中心上班時間或非上班時間可連絡之電話號碼及人員等。
3. 訴願人於 111 年 5 月 3 日以文字訊息通報，其遭受收托之確診兒童感染亦確診應停托，於 5 月 18 日恢復托育。居托中心並提醒訴願人那幾天要關心托兒們的狀況，訴願人之貼圖回應文字為「好的」，居托中心另提醒訴願人得申請防疫補償等資訊。訴願人於 111 年 5 月 12 日、13 日、18 日、26 日通報其所收托之兒童正常送托等訊息。
4. 綜上，居托中心於上開期間有相關新資訊，已立即通知訴願人，訴願人亦均予以回應；訴願人如有疑問，即得隨時與之聯繫；居托中心亦關心訴願人及其收托兒童之身體健康。是訴願人對居托中心就防疫期間之托育與相關規定、資訊、協助、關懷等事項，均已知悉了解。訴願人對相關防疫措施及聯繫應變管道，既均知悉，則其遇本案之情況有緊急應變之必要時，自得洽上開管道尋求協助，採取對其收托兒童最佳利益之處置。

（三）次查本件訴願人係本市準公共托育服務人員，明知於疫情期間，其或其同住成員、嬰幼兒或其同住成員屬居家隔離、居家檢疫、自主防疫者，不可提供及使用服務之規範；又其原收托日間托育兒童 4 名（含○童），嗣於 111 年 5 月 30 日獲悉○童家人確診，應即向居托中心通報並與之討論應變事項，惟訴願人未通報及尋求協助，於當

日上午8時起至6月1日期間逕將○童留置於托育地，且仍收托其他3名兒童，亦未告知該家長○童家人確診情事，至111年6月2日因○童確診，始通報居托中心，將○童送返其家人，並通知其他兒童之家長將送托之兒童接回；有111年6月2日對訴願人電訪之例行訪視紀錄表影本附卷可稽。是訴願人上開期間收托全日托育1名（即○童），其日間托育收托人數至多2名，惟其日間托育人數3名，違反居家管理辦法第7條第1項第1款收托人數規定之情事，洵堪認定。且訴願人尚非除違反上開規定外，已無選擇採取其他方式處置之可能。

- （四）雖訴願人主張其為○童最佳利益而延長托育，延長托育並無最高時間限制，且係無償等節；依原處分機關111年8月12日北市社婦幼字第1113114994號函所附訴願答辯書記載略以：「……理由壹、……三、……（三）……經查訴願人共收托4名幼童，另3名托育兒童中，有2名托育兒童未曾染疫，○童已與確診家人密切接觸，使用托育服務恐有造成其他托育兒童染疫風險……。」是原處分機關審認本件訴願人僅考量○童之最佳利益，對2名未曾染疫兒童卻不顧其等有因○童而有染疫風險，疏未對該2名兒童作最佳利益考量。次依原處分機關111年8月22日北市社婦幼字第1113129847號函所附補充答辯書記載略以：「……壹、……一、103年9月15日衛生福利部訂定發布居家管理辦法，立法總說明對第6條托育服務收托方式及時間之說明中，針對全日托育之說明為：每日收托時間超過16小時，可涵蓋夜間托育之時間及夜間住宿於托育人員之處所。另針對延長托育之說明為：延長托育係在每日約定托育時間外，延長托育時間；惟……日間托育之延長時間合計以不超過全日托育之時數，且不得與夜間托育時間重疊之規定為原則……。111年5月30日至6月1日期間，○童夜間住宿於托育人員之處所，托育時間已超過16小時，已屬全日托育……。貳、……衛生福利部訂立居家管理辦法，尚無因疫情期間應予從寬認定收托人數之規定。惟因應疫情……訂定『居家式托育服務（保母）因應COVID-19防疫作為建議注意事項』，明定居家保母或其同住成員、嬰幼兒或其同住成員屬居家隔離、居家檢疫、自主防疫者，不可提供及使用服務。……」訴願人於111年5月30日至6月1日期間將原為日間托育之○童改為全日托育，並非日間托育之延長托育；又訴願人如因收托兒童或其同住成員屬居

家隔離等，不可提供及使用服務，且尚無因疫情期間應予從寬認定收托人數之規定。再依居家管理辦法第 7 條第 2 項規定，托育人員收托兒童人數之計算，包括未收取托育費用之兒童。是訴願人尚難以因疫情影響，無償延長收托○童等為由，冀邀免責。本件原處分機關審認訴願人違反居家管理辦法第 7 條第 1 項第 1 款規定，依同辦法第 18 條第 2 項規定，以原處分通知訴願人應立即改善，屆期末改善者，將依兒少權法第 90 條第 5 項規定予以裁處，並無違誤。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關所為原處分，揆諸前揭規定，並無不合，應予維持。

貳、關於 111 年 6 月 30 日函部分：

- 一、按訴願法第 1 條第 1 項前段規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。」第 77 條第 8 款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不予受理之決定：……八、對於……其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」
- 二、查訴願人與原處分機關於 110 年 10 月 7 日訂立合作契約，成為本市準公共居家托育人員，契約效期至 112 年 12 月 31 日。原處分機關以訴願人收托兒童人數違反居家管理辦法第 7 條規定，依直轄市、縣（市）政府辦理未滿二歲兒童托育公共化及準公共服務作業要點第 8 點第 1 項第 6 款及第 4 項規定，以 111 年 6 月 30 日函終止合作契約，並自終止之日起 2 年內不得再行提出簽約之申請，訴願人不服，應屬行政契約法律關係所生之爭執，尚非屬訴願救濟範圍內之事項；是訴願人對此遽向本府提起訴願，揆諸前揭規定，自非法之所許。

參、綜上論結，本件訴願為部分不合法，本府不予受理；部分為無理由；依訴願法第 77 條第 8 款後段及第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 袁 秀 慧

委員 張 慕 貞

委員 王 韻 茹

委員 吳 秦 雯

委員 王 曼 萍

委員 陳 愛 娥

委員 盛 子 龍

委員 洪 偉 勝

委員 邱 駿 彥

委員 郭 介 恒

不同意見書

多數意見採原處分機關之見解，認定訴願人於 111 年 5 月 30 日上午 8 時起至 6 月 1 日期間，因原本日間托育收托之○童夜間住宿於托育人員之處所，每日托育時間已超過 16 小時，已屬全日托育；因而認定前述三天期間內，訴願人繼續原本日間托育人數（包括○童）合計 4 人，已違反居家管理辦法第 7 條第 1 項第 1 款收托人數規定，因而後續認定依同辦法第 18 條第 2 項規定，以原處分通知訴願人應立即改善，屆期未改善者，將依兒少權法第 90 條第 5 項規定予以裁處，並無違誤。又續認定原處分機關依直轄市、縣（市）政府辦理未滿二歲兒童托育公共化及準公共服務作業要點第 8 點第 1 項第 6 款及第 4 項規定，以 111 年 6 月 30 日函終止合作契約，並自終止之日起 2 年內不得再行提出簽約之申請，訴願人不服，應屬行政契約法律關係所生之爭執，非屬訴願救濟範圍內之事項，不予受理。本人以為此種認定方式未能考慮流行病易傳染期間的個別狀況，鋸箭式地進行認事用法，縱勉強通過合法性檢驗，仍非屬適當，甚至蘊含同意第一線執法機關罔顧個別情況嚴格適用法令之內在思維，爰提不同意見書如下：

首先，訴願人原收托日間托育兒童 4 名（含○童），之所以在前述期間，將○童夜間住宿於托育人員之處所，並非基於恣意，而是如訴願人之主張，111 年 5 月 30 日○童之同住家人陸續確診被居家隔離中，○童沒有疫苗保護，家中沒有可以委託的大人可以照顧，訴願人因而受○童之母拜託，留宿照顧，避免○童晚上帶回家而被感染。在此狀況下，○童之所以留宿訴願人之處所，實屬特殊之例外狀況，在原處分機關未積極提出疫情期間，對於此等受托育兒童或托育人員有任何主動關懷或協助作為之情況下，訴願人留宿○童，可謂屬於社會互助之博愛行為（畢竟受托育兒童不可能在此狀況下任意轉托育給陌生的托育人員，對於受托兒童的身心狀況可能影響更大，在利害權衡下，留宿訴願人之處所，應屬對於○童之必要且侵害最小之方式），並非為謀求托育服務對價所為之托育行為，原處分機關機械式以時間，認定訴願人出於善意之博愛行為，屬於違反居家管理辦法第 7 條第 1 項第 1 款收托人數規定，實非適當，也屬於對於居家管理辦法限制收托人數與時間之誤解。

其次，原處分機關依直轄市、縣（市）政府辦理未滿二歲兒童托育公共化及準公共服務作業要點第 8 點第 1 項第 6 款，以 111 年 6 月 30 日函終止合

作契約，原處分終止合作契約之行為，縱然通知訴願人，但原處分機關之所以為終止合作契約之法律行為，並非立基於合作契約，而係源於作業要點之強制規定。即便訴願人依據訴願決定書之指示提出行政訴訟，原處分機關必然答辯屬於依據法定規定而為之行為，則此時將整個法律關係都認定為行政契約而不予受理，是否妥適，並非無疑。且本意見書既然主張訴願人留宿○童之行為並非全日托育，則原處分機關即無終止合作契約之作為餘地，該終止合作契約之通知，自屬無效。

最後，原處分機關或以其他受托育兒童之最佳權益進行立論，然仍與收托人數之計算無關，若要以所有受托育兒童之最佳權益指摘訴願人之行為，適用之法令條文與理由均不相同，也無法證明本案受爭執之行政行為具有全然之合法性與適當性。

委員 吳 秦 雯

中華民國 111 年 9 月 28 日
如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）