

RDEC-RES-096-015 (委託研究報告)

家庭暴力及性侵害防治體系之
政府職能分析
政策說帖

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 97 年 12 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

壹、研究緣起

我國為彰顯推動家庭暴力及性侵害防治決心，業於民國八十六年及八十七年通過「性侵害防治法」及「家庭暴力防治法」，鑒於兩法立法皆已逾十年，本研究為了解中央與地方政府之執行實務困境，將探討我國目前法制之現況，並進一步檢視各先進國家之實施經驗，以瞭解各國家家庭暴力及性侵害防治之推動脈絡、相關法制及政府執行措略外，並透過職權劃分、預算編列、專業人力與服務輸送網絡及現行法制之改革等議題，進行我國實施現況與問題分析，期能根據目前行政治理之相關模式，研提可行之政策建議。

本研究依據研究架構，就中央與地方政府職權劃分、財政負擔責任、服務傳送機制與民間參與、法令架構等方向進行分析，主要研究目的包括：(一) 探討先進國家推動家庭暴力與性侵害防治政策與執行方式；(二) 檢視我國家庭暴力及性侵害防治政府職能與財政劃分現況；(三) 分析政府及民間單位推動家庭暴力與性侵害防治重要議題；(四) 研提我國落實家庭暴力及性侵害防治政策可能方向；(五) 提出現行法制興革議題。

貳、研究方法及過程

本研究以文獻探討法為主，除檢視國內外相關資料，含資料庫、官方網站及國外文獻，並整理英國、美國、加拿大及澳洲等國家相關法令及政策內容，以分析各國制度可供我國參考之作法。在我國政府職能角色分析方面，除文獻探討法外，並於 2008 年 3 月至 11 月間，透過行焦點座談及深度訪談，訪談中央政府、地方政府及民間單位等多位實務工作者，以深入分析我國家庭暴力防治法及性侵害犯罪防治法之政策推動及實施經驗。各場次的訪談或焦點座談會內容，運用質化資料處理，由研究助理針對訪談錄音帶內容，謄寫為逐字稿，再透過資料之類屬，透過資料編碼將資料內容加以分析。並整理官方文獻資

料、訪談資料分析，針對我國家庭暴力防治法及性侵害犯罪防治之職權劃分、財政負擔、服務輸送及非政府組織之參與，提出現況與問題分析，最後參考各國經驗發展政策建議，提出政策可行策略。

同時，該研究並配合行政院研考會及台灣公共治理中心定期舉行之橫向聯繫會議，以增進探討議題面向的廣度與深度，初步之研究結果，並經由 2008 年 10 月 22 日舉行之「公共治理及社會福利研討會」論文發表機會，彙整各政府相關部門及專家學者廣泛的意見，以作為修正報告內容與政策方向參考，期使本研究內容及政策建議更形周延完整。

參、重要發現

家庭暴力與性侵害防治攸關人身安全與人性尊嚴，應被國家視為具優先性的政策，本研究透過職權劃分、預算編列、服務輸送網絡與專業人力等實施現況發現：

一、中央防治委員會於政策推動上，由於防治業務權責機關複雜，在位階、隸屬、職務多元交疊落差下，不易達成部會網絡合作成效，而中央於督導地方政府上，僅藉由政策導引、方案補助或獎勵評鑑，督促地方政府執行，亦力有未逮。

二、地方政府於推動家暴與性侵害防治業務方面，則受限於自有財源不足、專業人力不夠，乃至首長施政理念及選舉考量等因素，使家暴與性侵害防治業務邊緣化。

三、服務輸送網絡方面，政府現行防治業務，於社會福利民營化政策導向下，希望可以透過契約化或委託方式，結合非營利組織等社會資源，提升服務效率、降低政府服務成本，但面對政府委託誘因獎助不足與縣市民間資源發展不均困境，也可觀察到地方普遍缺乏委託單位，或大型民間組織資源寡佔等問題，致使服務輸送網絡未臻完備。

四、專業人力方面：家庭暴力與性侵害防治工作具高度勞力密集性質，亟需不同專業領域人力的運作，目前地方政府如基於首長施政

優先順序考量，產生福利資源排擠效應，或調動社政人力挪為他用的狀況，或是受困於地方制度法限制地方政府員額的法定總額上限無法增加人力等問題，加上現行行政機關編制而言，社工人力長久存在經費與員額不足的問題，目前雖透過中央專款補助款，協助地方招募臨時性約聘雇人員方式來解決，但在缺乏身分保障及薪資不高下，普遍人力流動頻繁。此外，由社政主導之防治領域，現行社工、司法、警政、醫療及心理輔導等，跨專業領域、專精化人力的質、量仍不足，導致不同專業之對話與合作成效仍待加強。

肆、主要建議意見

本研究建議政府家庭暴力與性侵害防治工作宜強化：

一、職權劃分

檢視中央與地方督導考核機制成效、鼓勵府際與跨域跨合作、擴編社政人力並發展多元服務模式；

二、財政負擔

妥善運用資料庫，合理估算投入防治資源及成效，並建立專款專用、財務控管模式；

三、服務輸送

於預防面-強化高危險族群、高危險地點預防偵測系統，並提高通報義務範圍與違反通報罰則，訂定強制責任對象(如家庭成員責任)，同時強化防治宣導工作；於事後處置面上強化保護令「緊急行政驅離配套措施」、被驅離者的立即處置措施(如住宿協助、告知後續法定程序，協助相關諮詢與治療等)，並強制予以輔導教育。針對受害者-詳加規劃設計庇護中心，區分小孩、單身婦女及攜小孩之婦女、本國與外籍、家暴或性侵等族群，協助經濟獨立與社會融入及心理輔導與再教育。在強化防治政策上，主張法院除「保護者」與「制裁者」的角色，還可扮演「仲裁者」與「調停者」或「調解者」角色。

四、民間組織參與

應針對契約式福利服務關係，於合理適當範圍內，依不同類型團體之目的與專長結合運用，並積極發展多元化開拓民間資源的策略、委外業務之專責化與專業化等。

五、針對我國相關法令修改

鑑於我國地方主管幅員均屬廣大，以家庭暴力防治為例，防治處理因直接涉及到人身安全，現由直轄市及縣市政府負責執行，並無法發揮應有功效，故本子計畫支持子計畫一見解，認為應修正家庭暴力防治法第四條之規定，將更低層級而與推動民生息息相關之鄉、鎮、市公所列入主管機關層級。其次，家庭暴力防治法是一典型之由中央立法而地方委辦之事項，本子計畫認為家庭暴力防治法第五條中有關中央主管機關所應辦理之事項，應僅限於專屬之職權事項，故其所應辦理之事項亦應作適度之調整。再者，鑑於地方政府應在此類事件中辦理執行之重任，故家庭暴力防治法第八條之相關規定亦應作適度之調整。此外，鄉、鎮、市公所亦應參與家庭暴力防治法之執行工作，故該法亦應在第八條中增列其相關之職權。最後，由於非政府組織(NGOs)在此類事件之處理上角色益趨重要，家庭暴力防治法及性侵害犯罪防治法中，均應適度加入獎勵輔導之相關規定，以補公部門此一不足。

綜合研究發現，本研究提出對政府家庭暴力與性侵害防治工作之短、中長建議：

一、職權劃分：宜強化中央跨域整合能力、督導考核機制，及建構網絡所需之專業人力制度；

二、財政負擔：妥善運用資料庫，合理估算投入防治資源及成效，並建立專款專用、財務控管模式；

三、服務輸送：強化高危險族群、高危險地點預防偵測系統，並提高通報義務範圍與違反通報罰則，訂定強制責任對象(如家庭成員責任)，同時強化防治宣導工作；

四、民間組織參與：應針對契約式福利服務關係，於合理適當範圍內，依不同類型團體之目的與專長結合運用，並積極發展多元化開拓民間資源的策略，強化委外業務之專責化與專業化。

五、法令修改意見方面，鑑於我國地方主管幅員均屬廣大，以家庭暴力防治為例，防治處理因直接涉及到人身安全，現由直轄市及縣市政府負責執行，並無法發揮應有功效，故本子計畫支持子計畫一見解，認為應修正家庭暴力防治法第四條之規定，將更低層級而與推動民生息息相關之鄉、鎮、市公所列入主管機關層級。其次，鑑於家庭暴力防治法是一典型之由中央立法而地方委辦之事項，本子計畫認為家庭暴力防治法第五條中有關中央主管機關所應辦理之事項，應僅限於專屬之職權事項，故其所應辦理之事項亦應作適度之調整。再者，鑑於地方政府應在此類事件中辦理執行之重任，故家庭暴力防治法第八條之相關規定亦應作適度之調整。再者。鑑於鄉、鎮、市公所亦應參與家庭暴力防治法之執行工作，故該法亦應在第八條中增列其相關之職權。最後，由於非政府組織（NGOs）在此類事件之處理上角色益趨重要，家庭暴力防治法及性侵害犯罪防治法中，均應適度加入獎勵輔導之相關規定，以補公部門此一不足。

我國家庭暴力及性侵害防治短、中長程建議表

類別	內容	短/中/長程	主(協)辦機關	說明
職權劃分:	檢視中央與地方督導考核機制成效及獎勵措施	短期	內政部(主計處、研考會)	<p>1. 檢視現行監督機制並研提改進策略，主計單位應檢討相關獎賞規定，以避免因相關會計規定而無法落實評鑑獎賞。</p> <p>2. 明訂對地方執行家暴及性侵害防治之指導準則，發展具體方針與評估指標，可包括：組織面之監督；人事面之監督；預算、會計、審計、採購等有關之監督；行爲面監督等。</p>
	鼓勵府際及跨域跨合作關係	中/長程	內政部(主計處、人事局、地方政府)	<p>1. 地方政府與家庭暴力及性侵害傷害發生，服務提供上，以地方逕行直接保護之距離較中央為接近，故中央基於此應鼓勵並主導地方之合作，並彌補地方之不足。具體的政策</p>

				<p>工具可包括強制整合與獎勵補助等二類型</p> <p>2. 對於地方因市場規模與人力物力之侷限性而無法落實執行義務者，中央在警告與輔導仍不具成效的情況下，可以依委辦事項之精神由中央強制介入，強迫特定地方政府進行合作。反之，對於主動積極進行合作的地方政府，可以以其表現給與鼓勵性的獎賞。</p>
	擴編社政人力並發展多元服務模式	中/長程	考試院、內政部（人事處、主計處、地方政府）	<p>1. 中央必須放寬地方政府法定員額的總數限制，避免社會工作人員進用排擠縣市政府其他人力。</p> <p>2. 解決受限於地方政府財力困窘問題上，中央也可透過設算及專案方式，補助地方社工人力的進用，確保不致挪用。</p> <p>3. 運在地特考方</p>

				<p>式，招募正式社工人 力，以確保三年人力 的穩定，待人力之經 驗累積、素質提升， 並可朝向完善個案 管理服務模式努 力。</p> <p>4.逐步強化服務輸 送之整合、協調、評 估及資源開發等，發 展多元創新、以家庭 為中心之服務模式 等。</p>
財政負擔	妥 善 運 用 資 料 庫， 合 理 估 算 投 入 防 建 立 專 款 專 用	中/長程	內政部(主計 處、研考會、 地方政府)	<p>1.透過資料庫掌握 可問題實際情況及 分析，作為政策評 估、預算配置及投入 防治資源參考。</p> <p>2.資料庫可包 含受傷害者人口統 計、傷害情況嚴重 性、被害人與加害人 之族群、年齡、經濟 社會階級背景、平均 醫療或諮商費用、急 難補助與工作就業 輔導之成本等建立 之基本資料庫，已明 確掌握防治資源之 投入與成效。</p>

	檢視家暴及性侵害財務控管模式及防治資源及成效	中/長程	主計部、內政部	對於執行政策機關明確化課責標準。儘管，主計部對財務運用有權進行稽核，且對績效不佳地方政府可能採取扣減補助款作為，但是如此反而使地方更有卸責藉口，且更傷害民眾權益而形成惡性循環。故建議依據統計分析的結果，根本性訂定法規，建立專款專用、財務控管之模式。
服務輸送 (預防面)	建立基本資料庫	中/長程	內政部及各權責單位	資料庫應包括更細緻化之資料及分析，如：1.受暴人數調查與分析2.施暴者之調查與分析3.家暴與性侵案件的社會影響評估4.防治系統的基本資料建構與分析。5.防治措施的預算與成本分析。資料庫建立與分析而言，依法規屬於中央職權範圍，以建立符合合理性的資料分析為背景，調配資

				源，並指定用途、專款專用作為督責地方的客觀標準。
	強化高危險族群、高危險地點預防偵測系統	短期	內政部、警政署	<p>1.危險分級係呼資源分配問題,高度的危機狀況需要高度的資源投注。</p> <p>2.未來防治及通報諸多死角有待突破,如老人受暴之防治、學齡前與輟學生之防治、外籍人士(外勞、外傭與外籍配偶等),因語言障礙獲資源可近性、原住民等</p>
	經由防治死角確認工作方向並提高通報義務範圍與違反通報罰則,訂定強制責任對象(如家庭成員責任)	短期	內政部、教育部、衛生署、警政署、移民署、勞委會	<p>1.目前通報義務所涉人員範圍過窄,主要是以公務員及執行防治人員為對象;但在此私領域中,事實上最先得知訊息,最易事前偵測徵兆者,應是家人、親屬、朋友、鄰居或其他可能接觸之人。</p> <p>2.現行法除通報義務範圍過窄外,違反通報義務的處罰也過</p>

				輕。
民間參與	針對契約式福利服務關係，於合理適當範圍內，依不同類型團體之目的與專長結合運用	短期	內政部/研考會(主計處)	<p>1.政府應強化專業協助角色，提供委託對象法規諮詢，並提升其專業之能與社會共識；</p> <p>2.在資源統整與開發方面，透過公部門性質與權力，整合相關社會資源</p>
	積極發展多元化開拓民間資源的策略	中/長程	內政部(研考會)	考慮一方面可維持重點數個民間團體力量，包括過去合作之優質大宗團體，並主動扶植、聯合較弱勢非政府組織，在允許範圍內提供發展機會，以塑造未來長期的競爭關係。
	強化委外業務之專責化與專業化	短期	內政部、主計處(研考會)	<p>1.發展政府與民間團體的合作關係回歸夥伴關係(非伙計關係)。</p> <p>2.政府招標甄審，徒強調政府保護及防弊機制，將使民間參</p>

				<p>與或承接服務方案 怯步。政府可明定與 民間團體合作的契 約訂定、品管、監督 及申訴事宜規範。</p> <p>3 透過完善補助及 委外作業指引，並將 專業能力引入方案 規劃、招標甄審、契 約履行及相關監督 評鑑等過程，以形成 政府、民間及民眾 (服務受益者)三方 受惠之三贏結果。</p>
法制改革	修 正 家 庭 暴 力 防 治 法 第 四 條 (將 低 層 級 而 與 民 生 息 息 相 關 之 鄉 、 鎮 、 市 公 所 也 列 入 主 管 機 關 之 層 級)	中/長程	內政部(法務部)	<p>鑑於我國地方主管 幅員廣大，而家庭暴 力防治法所要處理 之事項直接涉及人 身安全，目前由直轄 市及縣市政府來負 責直接執行一事，死 無法發揮應有之功 效，故本子計畫支持 子計畫之見解，認為 應修正家庭暴力防 治法第四條之規 定，將更低層級而與 民生息息相關之 鄉、鎮、市公所也列 入主管機關之層級。</p>

	家庭暴力防治法第五條中有關中央主管機關應辦理事項之適度之調整	中/長程	內政部(法務部)	鑑於家庭暴力防治法是一典型之由中央立法而地方委辦之事項，本子計畫認為家庭暴力防治法第五條中有關中央主管機關所應辦理之事項，應僅限於專屬之職權事項，故其所應辦理之事項亦應作適度之調整(參見附錄六)。
	家庭暴力防治法第八條中有關地方政府辦理事項之適度之調整	中/長程	內政部(法務部)	鑑於地方政府應在此類事件中辦理執行之重任，故家庭暴力防治法第八條之相關規定亦應作適度之調整(參見附錄六)。。
	明訂鄉、鎮、市公所亦參與家庭暴力防治法執行工作之職權	中/長程	內政部(法務部)	鑑於鄉、鎮、市公所亦應參與家庭暴力防治法之執行工作，故該法亦應在第八條中增列其相關之職權(參見附錄六)
	檢視家庭暴力防治	中/長程	內政部、主計處(法務部)	由於非政府組織(NGOs)在此類事

法及性侵害犯罪防治法獎勵輔導民間團體之相關規定，建立妥善合作及監督關係			件之處理上角色益趨重要，家庭暴力防治法及性侵害犯罪防治法中，均應適度加入獎勵輔導之相關規定，以補公部門在這方面之不足。
-------------------------------------	--	--	---