

RDEC-TPG-097-002 (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

行政院研究發展考核委員會編印  
中華民國九十七年十二月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



RDEC-TPG-097-002 (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

受委託單位：國立臺灣大學

執行單位：行政院研考會委辦台灣公共治理研究中心

研究主持人：焦興鑑

協同主持人：趙永茂、陳淳文

研究助理：林慧芬、王 瑪

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十七年十二月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



目 次 .....	I
表 次 .....	III
提 要 .....	V
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究背景 .....	1
第二節 研究目的 .....	2
第三節 研究方法 .....	2
第二章 文獻探討 .....	5
第一節 各國經驗探討 .....	5
第二節 我國所建構之家庭暴力與性侵害防治法制 .....	26
第三節 我國實施概況與各國之比較 .....	34
第三章 研究成果 .....	39
第一節 訪談結果 .....	39
第二節 問題分析 .....	51
第三節 研究發現 .....	82
第四章 政策建議 .....	87
第一節 中央與地方職權劃分部分 .....	87
第二節 財政負擔責任面向部分 .....	91
第三節 加強服務輸送部分 .....	92

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

第四節 與民間團體合作部分.....	102
第五節 現行法制之進一步改革部分.....	104
第六節 結論與政策建議.....	106
參考文獻.....	115
附錄一 各直轄市、縣（市）政府兒童及少年保護社工合理 人力配置表.....	125
附錄二 社工人力支薪標準.....	127
附錄三 各直轄市、縣（市）政府增聘兒少保護專責社工 人力經費分攤表.....	128
附錄四 臺北市家庭暴力、性侵害案件數統計.....	130
附錄五 訪談紀錄.....	132
附錄六 家庭暴力防治法涉及職能劃分部分條文擬議修正對 照表.....	187
附錄七 子計畫二家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分 析期末報告座談會紀錄.....	194
附錄八 子計畫二家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分 析期末報告審查意見回覆.....	198

## 表 次

表一	英國 2004 年「家庭暴力、犯罪及被害人法」摘要.....	6
表二	加拿大防止家庭暴力行動方案工作內容.....	19
表三	英國、美國、加拿大及我國之家庭暴力政策比較表.....	22
表四	直轄市及縣市歲入彙計表.....	59
表五	直轄市及縣市歲出政策別彙計表.....	61
表六	直轄市及縣市財政情形概況表.....	63
表七	93 年-95 年地方政府人力情形.....	64
表八	96 年度直轄市、縣（市）政府推動家庭暴力、性侵害及性騷擾防治業務評鑑結果.....	67
表九	2001 年至 2006 年市縣收入依賴中央輔助金與協助情形	71
表十	家庭暴力及性侵害防治預算配置.....	72
表十一	歷年家庭暴力事件受理通報件數.....	74
表十二	家庭暴力罪.....	74
表十三	違反保護令罪.....	75
表十四	96 年家暴及性侵害防治政策輔助經費分配情形.....	81
表十五	我國家庭暴力及性侵害防治短、中長程建議表.....	107

家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

## 提 要

關鍵字：家庭暴力及性侵害防治體系、政府職能、家庭暴力防治法、性侵害犯罪防治法

### 一、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」，鑑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施外，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。

本研究依據研考會「各子計畫研究計畫書大綱之撰寫要點」要求，配合研究計畫子計畫一研究架構，依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，本研究之目的如下：

- （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。

### 二、研究方法及流程

本研究透過文獻探討法（literature review method）為主，檢視國內外相關資料，含資料庫、官方網站及國外文獻，計整理英國、美國、

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

加拿大及澳洲等國家相關法令及政策內容，期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，則除了文獻探討法外，並透過 2008 年 3 月至 11 月之焦點座談及深度訪談法，訪談包括中央政府、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。

本研究除以上述運用資料蒐集、文獻探討，並結合深度訪談法，以完成現況問題分析外，為加強與其他子計畫之聯結，並配合定期舉行之橫向聯繫會議，以增進探討議題面向之廣度與深度，並將初步研究結果，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之參據，期使本研究內容及政策建議更形周延完整。

### **三、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，惟本研究透過職權劃分、預算編列、專業人力與服務輸送網絡等實施現況發現，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。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。儘管，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，或者大型民間組織資源寡佔等問題。

#### 四、主要建議事項

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、鼓勵府際及跨域跨合作、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

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

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。

## 第一章 緒論

### 第一節 研究背景

家庭暴力及性侵害防治工作良窳，攸關人身安全之人權保障，各先進國家莫不以立法的方式，主張家庭暴力與性侵害為犯罪行為，經由政府公權力的積極介入，結合中央、地方政府及民間單位的力量，建構人身安全的保護網絡，發展保護被害人措施，與推動中止加害人再犯之矯治觀護政策。

我國為彰顯推動家庭暴力及性侵害防治之決心，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，依據我國家庭暴力防治法及性侵害犯罪防治法，家暴及性侵害事件之處置必須結合警政、教育、衛生、社政、戶政、司法等相關單位共同執行，然而，現行主管機關家庭暴力及性侵害防治委員會，卻受限於各權責機關之位階、隸屬、職務等多元交疊落差，不易達成部會網絡合作成效，地方政府在推動家暴與性侵害防治上，則侷限於自有財源不足、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工作邊緣化。在中央與地方政府皆難以突破財政收支劃分法及地方自治相關法令框架，也無法提升保障人身安全政策優先性，而編列足夠的防治預算及專業人力，尤其是在推動服務方案方面，為透過社會福利民營化方式，採取契約化或委託方式，與民間部門合作，但是，政府獎（補）助民間參與成效，仍涉及各縣市民間資源是否均衡發展，因此，如何達到運用非營利組織等社會資源，以提升服務輸送的品質，也成為我國落實家庭暴力及性侵害防治工作之隱憂。

本研究為了解中央與地方政府之執行實務困境與，除首先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

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

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，並將透過職權劃分、預算編列、專業人力與服務輸送網絡及現行法制之改革等五個議題，並分析我國實施現況與問題，期能根據目前行政治理之相關模式，研提可行之政策建議。

### 第二節 研究目的

本研究為了解國外執行家庭暴力防治法及性侵害犯罪防治法之內容與脈絡，將透過文獻研究法加以整理，並運用深度訪談法，瞭解我國中央及地方職權劃分、財政負擔、服務傳送機制及非政府組織參與現況與問題。一般而言，本研究之研究目的包括：

- 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之可能方向。
- 五、提出現行法制興革之議題。

### 第三節 研究方法

本研究透過文獻探討法（literature review method）為主，檢視國內外相關資料，除將透過 Westlaw、Lexis-Nexis 及 Legal Trace 等資料庫及官方網站，大量蒐集國外文獻，整理英國、美國、加拿大及澳洲等國家相關法令、政策內容及政府推動方式，並探討足供我國參考之重要課題。其次，在相關法制分析部分，除對我國現制加以探討外，並針對各國相關法案探討，期分析各國制度可供我國參考之作法。

至於我國政府職能角色分析，除運用文獻探討法外，並採取焦點座談及深度訪談法，訪談對象包括中央政府、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。97年3月至97年11月間各場次訪談或焦點座談會內容，運用質化資料處理，由研究助理將訪談錄音帶內容，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，為確認資料內容之真實性與可考性，並與受訪者經電話或二度訪問確認及討論發言內容。逐字稿內容呈現，將每一位受訪者代碼以三位數字表示，第一個數為G或P，代表政府公部門或民間機構，第二個數為受訪者的部門歸類，以P、S、L分別代表警政、社福及司法等相關體系等分類，三個數字為數字，代表該實務工作之受訪者編號序號。以GP1為例，該代碼即代表政府公部門警政單位受訪者，PS1則代表民間單位、社福單位受訪者。繼而整理官方文獻資料、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，提出近程、中程及長程之政策可行策略。

本研究除以上述之資料蒐集、文獻探討，並結合深度訪談法，以完成現況問題分析。為加強與其他子計畫之聯結，並配合定期舉行的子計畫橫向聯繫會議，以增進探討議題面向的廣度與深度，並將初步研究結果，於97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意見，以作為修正報告內容與政策方向之參考，期使本研究內容及政策建議更形周延完整。

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

本研究案研究進度之甘特圖如下：

工作項目	月次												備註
	第1月	第2月	第3月	第4月	第5月	第6月	第7月	第8月	第9月	第10月	第11月	第12月	
資料蒐集													
文獻探討													
內容分析													
分析架構建立													
政策議題分析													
期中報告													
研究設計													
執行研究調查													
提出研究調查初稿													
撰寫報告初稿													
報告修訂													
報告打印													
提出期末報告													
預定進度累計百分比	5	10	20	30	40	50	60	70	80	90	95	100	

## 第二章 文獻探討

### 第一節 各國經驗探討

#### 一、英國

英國數個世紀以來，家庭暴力是無法被看到的「隱藏的犯罪」(hidden crime)，宗教加上傳統價值的影響，女性被視為是附屬男性的性別角色，致使發生在私領域的家庭暴力議題被嚴重忽略與邊緣化，不被認為是公共議題，在 1960 年代，雖已有部分研究觸及家庭暴力，但早期多只界定這是發生在極端失功能家庭之特殊問題。隨著 1960 年代受虐及疏忽兒童福利運動、1970 年代婦女運動，英國逐漸關注到毆打妻子的議題。由於歐洲及美國普遍存在男性暴力的權力運作來控制家庭成員（包括妻子、小孩、奴僕等）的社會現象，透過英、美社會運動的串連，開始發展議題平台與組織化的行動，讓家庭暴力首次被使確認是需要政府政策回應的社會問題。但是，當時的英國政府下議院委員會（House of Commons Select Committee）提出的報告雖有諸多回應，仍未將家庭暴力視為是犯罪行為，但是，透過英國「婦女救援組織」(Women Aid Organizations) 的研究與文宣出版，才廣泛引發包括美國、英國及西歐等國家媒體、學界與壓力團體的注意，家庭暴力議題開始成為快速發展的研究領域。

#### （一）法制脈絡

英國 1861 年的「侵害人身條例」(Offences Against the Persons Act) 將襲擊他人視為可逮捕的罪行，但是家庭暴力問題在法院實際運作上，法官並不會在法制上挑戰男性特權而保障妻子權利 (Dobash&Dobash,1992)。1878 年的「婚姻訴訟法」(Matrimonial Causes Act) 雖賦予受暴婦女離婚權利，但是要提出丈夫是極端憤怒的侵擾，才能訴請婚姻無效，妻子也必須舉證對方暴力行為並不是因為自己挑起情緒而挨揍的，所以，家庭中暴力雖能透過婚姻訴訟法發獲得規制，但是援用

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

的是民法的法律程序而非刑法。因此，1960 年至 1970 年的婦女運動，即關注到家暴的法律角色，婦運健將如 Mary Wollstonecraft 的公民運動，企圖透過法律作為變遷的工具，改善兒童及婦女的生活，期待能透過適切且不具偏見的法條保護被害人，同時使刑法能加諸於施暴者，否則光民法手段是無法確保人身安全保障。

英國攸關家庭暴力防治的兩項重要的法律，包括「家庭暴力及婚姻訴訟法」( Domestic Violence & Matrimonial Proceedings Act ) 及「家事訴訟與婚姻法庭法」( Domestic Proceedings & Magistrates' Courts Act )，兩項法令分別於 1976 年及 1978 年制定，如果再加上 1977 年「無住屋者房屋法」Housing Act ( Homeless Person )，三者已能夠提供受暴婦女部分的法律保障。1983 年特別制定的「婚姻家庭法」( Matrimonial Homes Act )，也針對家暴而無家可歸者，提供部分扶助。此外，1996 年制定的「家庭法」( Family Law Act ) 則賦予家暴受害人能夠透過法院禁制令，以保障個人得免受同居或不同居的家暴加害人侵擾的權利。

目前英國在家庭暴力防治方面，最新的法律條文為 2004 年提出的「家庭暴力、犯罪及被害人法」( Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004 )，並自 2005 年 3 月起即分段實施各項措施，由於該法強化保護與支援家庭暴力受害人和證人的權益，使防治工作之保障措施更完善。英國該條之重點與內容，包括警方逮捕權、法院權限及被害人保護等內容說明，摘要整理如表一。

**表一 英國 2004 年「家庭暴力、犯罪及被害人法」摘要**

法條重點	條文內容
家庭暴力的逮捕權	普通襲擊列為可逮捕的罪行
強化警方家暴處理權限	違反禁制騷擾令列為可逮捕的刑事罪行 ( 最高判處入獄 5 年 )
擴大家庭暴力保障	同居的同性及異性伴侶，皆可取得禁制騷擾及佔用令，並擴大對象至從未同住或結婚之伴侶的保障。
法院之禁制令	加強家暴受害人法律的保障；若禁制令對象提出修

	改或終止命令申請，亦提供法庭陳述權利。 若法院認為有需要保護受害人免受侵擾，可就被裁定罪名不成立之罪行（或於定罪判決被上訴推翻時）施加禁制令。該安排涉及未能定罪但證據仍清楚顯示受害人需要保護之個案）
檢討降低家暴兇殺制度	強化機構合作以建立該制度，以避免再次遇害可能
訂立依循的執行守則	提供刑事司法機構遵循之守則，以保障受害人能夠獲得適切的支援、保護、資料和諮詢
被害人申訴制度	被害人一旦認為刑事司法機構未能依循守則執行，送交國會申訴專員( Parliamentary Ombudsman )提出申訴
保障被害者與證人權益	成立獨立的被害人委員 ( Commissioner for Victims )，讓被害人於政府內部充分表達意見，及保障及促進受害人和證人權益、並推廣適切做法與檢討守則
被害人賠償	由暴力傷害賠償局( Criminal Injuries Compensation Authority )支付予被害人賠償及向罪犯追討款項之權利
被害人基金	刑事定罪個案及定額罰款通知書徵收附加費，將款項撥入被害人基金 ( Victims Fund )
家庭成員責任	另訂有關導致或容許兒童或亟需援助的成人死亡的新罪名，家庭成員如知悉兒童或亟需援助的成人承受導致兒童或成人死亡等極大風險的嚴重傷害，會負上另外的刑事責任

資料來源：Home Office ( 2007 )

## （二） 權責單位及分工

英國由「內政部」( Home Office ) 主責保障人民免於恐懼、犯罪與反社會行為傷害，於防治家庭暴力方面，內政部結合全國和地區層級之政府部門及民間單位，並特別強化預防犯罪的機構之合作機制，

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

以有效處理家庭暴力議題。英國政府並於2003年成立「家庭暴力跨部小組」( Inter-Ministerial Group on Domestic Violence )，由內政部轄下的刑事司法及罪犯管理部長( Minister for Criminal Justice and Offender Management )擔任主席，主導政府打擊家暴力的行動策略。

「家庭暴力跨部小組」的成員包括來自各主要部門與副首相辦公室 ( Office of the Deputy Prime Minister ) 的部長，該跨部門包含：政務事務部 ( Department for Constitutional Affairs ) 、衛生部 ( Department of Health ) 、兒童、學校及家庭部 ( Department for Children, Schools and Families ) 、商業、企業及法制改革部 ( Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform ) 、工作與退休保障部 ( Department for Work and Pensions ) ；及副檢察長辦公室 ( Office of the Solicitor General ) 。其工作目標在於：(1) 採取早期介入方式處理家庭暴力；(2) 加強刑事和民事司法管轄權之銜接；(3) 提供婦女及兒童更多安全居所的選擇；(4) 強化家庭暴力意識與教育；及(5) 確保警政與刑事司法制度能適切及一致的方式處理家庭暴力。

「警政及刑事檢控服務」 ( Crown Prosecution Service ) 為英國依據2002年推動的「家庭暴力法庭專責計劃」，結合檢察官與支援受害人等組織的合作，加強辨識、追蹤與評估家庭暴力案件、支援家庭暴力受害人，與強化資訊流通與共享，以逮捕家暴加害人。而在檢察官處理家庭暴力程序改革方面，則透過「家庭暴力法庭專責計劃」的實施，包括(1)集中家暴個案處理:個案集中於同一法院審訊時段，以執行審訊前聆訊、申請保釋、答辯、審訊前覆核、判刑前報告及判刑等工作；及(2)法院程序編排特定審訊前覆核時段處理家庭暴力個案。並強化(1)跨機構夥伴關係及制定程序；(2)為受害人、加害人及兒童訂立跨機構風險評估及風險管理程序；(3)家庭暴力支援服務；(4)專責並受過訓練之刑事司法人員；(5)加強平等及多元化服務等。並在刑事司法制度，加強提供家庭暴力受害人支援措施，包括：(1) 提供檢察官及法官訓練；(2) 法院提供使家庭暴力被害人容易掌握的法律訴訟程序資訊；(3) 制訂特別措施保護需協助或遭恐嚇的證人，如於檢察官法院設置錄影通訊室，以在刑事法庭 ( Crown

Courts) 及檢查官法院提供獨立證人設備；(4) 提供執行者及服務提供者指南，以利於協助尋求保護令或將對施虐者採取刑事制裁的之家暴受提供意見；及(5) 安排郡法院地區法官就民事強制令進行緊急而無通知的聆訊。

英國的刑事司法制度提供重要的公共服務，分由司法部 (Ministry of Justice)、內政部及檢察總長辦公室 (Attorney General's Office) 負責及監督警政、刑事控服務署、法院的「國家罪犯管理服務署」(National Offender Management Service) 一起提供協力服務，並運用刑事司法制度的被害人虛擬 (Victims Virtual Walkthrough) 互動網，提供家暴被害人指南，針對舉報、警察調查、法院審訊及判刑期間的程序與支援提供資訊。同時在法律協助與證人服務 (Witness Service) 上，並結合民間單位提供獨立於警察及法院外的免付費協助，以爲家庭暴力受害者在訴訟期間提供服務與支持，並透過政府法律服務委員會 (Legal Services Commission) 的經費支援，結合社區法律服務 (Community Legal Service)，以求助專線、電子網路與數位視訊服務，透過諮詢單位和專業律師協助處理法律問題；此外，於國民諮詢局 (Citizen's Advice Bureau) 立案之慈善機構，透過超過三千個據點提供免費諮詢與資訊，以協助解決法律、經濟等需求，及家暴受害人對加害罪犯之損害賠償訴訟諮詢。

「跨機構風險評鑑會議」(Multi-Agency Risk Assessment Conference) 於2003年召開，爲結合警政、社服、房屋、基層護理信託基金、教育、英國女性援助全國聯合會 (Women's Aid Federation of England) 單位舉行，透過該會議進一步確認高風險家庭暴力指標 (如受害人重複受虐次數、身體受虐程度及最近暴力升級等識別高風險個案) 及制定受害人和罪犯防治策略。此外，2007年英國政府並發表「全國家庭暴力服務計劃2006/07年度進程報告」(National Domestic Violence Delivery Plan-Annual Progress Report 2006/07)，除2006年工作改善成效，並提出降低家庭暴力有關兇殺案數、家暴密集區域或社區減低家庭暴力發生率、提昇家庭暴力通報率，及加強家庭暴力犯罪法院審理率等，並提出確保家暴受害人獲得足夠保護和支援的目標。

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

2007年與2008年的二年工作目標上，即包括（1）結合衛生及福利機構加強與早期辨識家庭暴力被害人以早期介入；（2）增進政府非營利組織之家暴受害人諮詢與支援工作；（3）改善刑事司法介入處理家庭暴力的方法；及（4）透過刑事司法制度支援受害人，及加害人管理以減低風險。

### （三） 經費編列之方式

內政部每年挹注1,400萬英鎊處理家庭暴力問題。由內政部管轄的暴力犯罪組負責管理核准各項家庭暴力計劃的直接撥款。相關計劃包括：（1）2006年至2007年共40案合計每筆20,000英鎊的撥款，以設立獨立的性暴力顧問（Independent Sexual Violence Advisors），在2007-2008年度並擴編76萬英鎊；（2）撥款750,000英鎊新設立性侵犯轉介中心、提供現有性侵犯轉介中心35萬英鎊撥款以在2007起兩年期間擴展服務。2000年起，於降低犯罪計劃（Crime Reduction Programme）項下，撥付630萬英鎊提供地方和跨機構組織制訂及推行減少婦女家暴、杜絕熟識施虐者強暴與性侵犯兩類暴力虐待的區域策略計畫約34項。

### （四） 民間組織之參與

英國民間組織提供的家暴服務，由1971年於倫敦第一個設置家暴的庇護場所開始，目前已透過Women Aid Refuge等婦女團體，提供受暴婦女及小孩庇護住所，2003年起街友部（Minister for Homelessness）並設置24小時家暴專線，提供受害者提供24小時緊急庇護居所資訊、緊急計劃與翻譯服務。並由政府提供資源，補助全國各庇護中心開支。特殊需求家庭暴力被害人的庇護床位方面，以精神健康問題婦女庇護住宿為例，地區機構約有20%比率可以提供，當然，為符合實際需要，也包括外展服務、租約延長等多元的選擇。而設立於1974年的「婦女援助聯合會」（Women Aid Federation），提供英國全國性的服務，在英國及威爾斯計有500個地區服務方案，包括諮詢服務、外展服務及在地諮詢服務。

「全國性家暴婦女援助熱線」（Women's Aid National Domestic

Violence Help Line) 提供24小時的諮詢與支持服務，由於男性受暴比例逐年增加，近年也推展「男性諮詢熱線」。此外，部分地區Domestic Violence Units也結合受害支持服務，與警方密切合作執行通報服務。

## 二、美國

美國的家庭暴力問題是長久的普遍現象，從社會/文化的觀點來看，女性被當成是男人的財產，男性透過暴力毆打來以管教女人與小孩（或奴隸與僕人）變成理所當然的。直到18世紀英國的法令中，仍只針對棍棒粗細加以規範（不超過大拇指粗的棍棒），家庭中的暴力行為是法所允許的。直到1970年代，美國司法體系才關切到家暴的嚴重性，並當作是犯罪問題處置，在這時間點之前，家暴的服務是根本不存在的（Summers & Hoffman, 2002: 169）。對於家庭暴力及性暴力事件，美國是因為女性意願之覺醒，在七〇年代第二波女性運動時廣受注意，並採制定州法之方式解決，藉以補足所謂「普通法」(common law)之不足，但在經過近二十年之實施後，也會出現我國前述採行同樣制度時之諸項缺失，嗣後該國國會雖曾在1994年制定的暴力侵犯婦女法（Violence Against Women Act: VAWA），設法將此類事件之預防及處理交由聯邦政府處理，但卻因該法被聯邦最高法院判決違憲後，仍回歸由各州政府來負責。

### （一）法制脈絡及權責單位

美國家庭暴力立法工作於1975年透過律師界開始，但至今雖仍有許多州沒有單獨針對家庭暴力制訂法規，散立民法、刑法、民事訴訟法、證據法、社會安全法中加以規範。直到美國聯邦政府逐漸確認到家暴的嚴重性，相關法制才於1984年通過「家庭暴力犯罪預防及服務法」(Family Violence Prevention and Service Act)，透過聯邦的預算協助地方及各州發展不同的社區服務、協同研究及中止家暴的訓練計畫。另外，1994年美國國會制訂「暴力侵犯婦女法」(Violence Against Women Act-VAWA)除要求每年經費獎助研究、服務方案及訓練方案與建立全國之救援專線電話外，首度將跨州的毆妻犯視為聯邦犯罪，由聯邦檢察及司法系統起訴判決，並將被判決確定之家庭暴力犯且持

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

有槍械者視為聯邦犯罪。「犯罪受害者法」（Victims of Crime Act）則提供家暴受害人各項協助。1994年通過的「犯罪控制法」（Crime Act），也納入前述「暴力侵犯婦女法」的內容。1995年3月柯林頓總統並撥款2千6百萬美元經費，以支持協助遭性侵害受害者與家庭暴力婦女及兒童，並在1996年於司法部（Justice Department）下設置「女性暴力防治辦公室」（Violence Against Women Office），在法制與經費上落實中止家庭暴力的政策。

由於美國憲法對於聯邦政府與州政府之結構和權力的基本規定。各個州也都各州憲法與不同的地方政府條文。但具體而言，主要家庭暴力防治相關內容，包括：（1）各州都設有民事保護令；（2）多數州警察得以對施暴者作無令狀的逮捕行動；（3）接近半數州的監護法，會要求法院於子女探視權及監護權裁判時，應考慮家庭暴力因素；（4）部分州對於家庭暴力及子女虐待之受害人免除離婚及監護之強制調解（mediation）；（5）許多州對於受虐配偶提出自衛、脅迫或必要等主張之刑事審判時允許非專家與專家證人證述家庭暴力之過程及其對受虐配偶之影響。至於州政府的主管單位，本研究參考波士頓州為例，為以公共衛生辦事處及警察部兩個單位為權責單位（詳參表二），同時於1992年波士頓公共衛生辦事處制訂家庭暴力計劃，執行家庭暴力及性暴培訓、教育及技術支援以防止暴力事件，1997年並由波士頓州長提出家庭暴力事件政策及計劃-對暴力零度容忍的政策加強防治成效（詳參表三）。

### （二）服務輸送

依Chalk & King (1998) 的研究，1998年時美國約有1800個家暴受害人相關計畫（含1200個庇護所及600個干預方案），其中的庇護方案並不只是危機介入，也包含提供社會支持，包括：家暴婦女與兒童的危機熱線電話、諮詢服務、職業訓練、法律協助、藥酒癮治療及住宅協助等。Summers & Hoffman (2002) 指出，美國每年婦女家庭暴力受暴尋求醫療協助需求殷切，家暴防治健康照顧方案上，結合醫療照顧、公共衛生與相關倡導行動，強化健康服務提供者對於家暴的認知、服務的標準，與改善機構對家庭暴力問題之回應，以確保公共衛生部

門能夠協助危機人口群獲得必要醫療協助，並採取家庭訪視方式，作為達成目標的策略之一。在心理健康照顧 (Mental Health Care) 方面，美國過去一直強調家暴受害者身心影響(如創傷後症候群)等的檢查，現在則開始關注到家暴的效應，包括罹患憂鬱症或藥酒癮患者，以及對於家暴目睹兒童形成的負面影響，如退縮封閉行為、較差的課業表現、低自尊、焦慮、憂鬱等，以及未來複製暴力行為也成為家暴施虐者的問題，家暴心理健康服務的焦點，開始正重視前述家暴問題的效應與家暴的預防層面。

在家暴施暴者干預方案上，美國疾病防治中心曾指出，家暴行為早期干預（第一或第二次施暴行為發生時）是改變施暴者行為的最佳時機，並且也必須一併搭配施暴者的藥癮治療。但是，美國各州法院強制治療方案 (Court-mandated treatment program) 雖已相當普遍，法庭裁示卻無法依照不同的型態施暴者區辨並施以不同類型的治療，尤其，目前也仍沒有確切的實證研究指出，能夠完全降低家暴加害人施暴再犯率的最適方案，明尼蘇達州實施的Duluth方案，接受26周治療者中，約有60%比例已沒有再因施暴而受到控告。美國針對家暴防治宣導上，也很重視校園防治教育，不只提供學校成員對於家庭暴力問題的認知，也加強因應的技巧（如解決衝突）的指導，此外，學校諮詢人員對於協助兒童遠離暴力家庭上，扮演很重要的角色，全國各州的高中、大學並都提供預防約會暴力等協助方案。

### 三、澳洲

在1970年代的澳洲，家暴已長久不被認為是政策問題，直到 20 年前澳洲政府才關切到暴力侵犯婦女的嚴重性，在相關法制改革上，婦女團體社會運動的努力居功厥偉，除了採取社區行動，並在體制內結合女性主義政府官員 (femocrats) 共同推動 (Chappell,2001)，1990 年代開始的許多家庭暴力法案改革，如實施家暴保護令 ( Domestic Violence Protection Orders-DVPOs )，警察體系並發展相關聯的逮捕政策，但Stubbs ( 2002 ) 指出該法律的變革與警察的逮捕令，未必能達到減少防範家庭暴力的發生，有時，反而造成了更多的傷害，特別是計畫內容上，無法區分不同族群婦女的差異及多元需求（例如原住

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

民婦女、鄉村婦女或非英語系背景的婦女），因此，澳洲的法律固然提供了保障，學者仍要認為需要針對「不同的經驗、不同的觀點及需求的差異」（different in experience, difference in perspective, different in need）上加以改善。

澳洲在暴力侵犯婦女的權責單位包括聯邦政府及州政府（Commonwealth and state government），使澳洲政府確認家庭暴力人權議題，關係到1995年的聯合國婦女大會（United States World Conference on Women），提出婦女的人全包括免於暴力的保障，澳洲是聯合國會員，所簽署「消除對婦女一切歧視公約」（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW）及中止暴力侵犯婦女宣言，使聯邦政府要針對防治侵犯婦女人權的行動，透過向聯合國CEDAW委員會提出定期報告，包括暴力侵犯婦女的發生率及提出解決問題的方法，因此，遵守國際組織之人權規範，為促使政府採取具體行動的導因（Chappell, 2001; Pickering, 2002）。

### （一）法令與權責單位

澳洲透過「家庭法」（Family Law Act），提供支持住宿協助計畫（Supported Accommodation Assistant Program—SAAP）的經費（提供部分協助婦女庇護），及提供法律協助（Legal Aid）及婚姻指導方案（Marriage guidance program），聯邦政府除了這些機制外，在全國性的暴力防治教育，也扮演統整性的角色。

至於州政府方面，主責暴力侵犯婦女之相關政策，由於州政府擔負犯罪議題上的創制法令的責任，因此也包含家庭暴力、性侵害等暴力等犯罪防治，同時負責相關的警察、健康、庇護、訓練及教育工作。由於財政上的權限，聯邦政府也可以干預州政府的部分領域如SAAP。Chappell (2001) 指出，由於家庭暴力權責要跨不同層級政府（包括部長層級），沒有單一層級能在政策領域能單獨執行（“go it along”），澳洲政府必須創造跨機構的全國性的方案及策略才能共同運作，因為，家暴議題不單單是婦女政策領域，夠要納入跨政府部門

政策制定過程中，才能促進各層級與各單位持續關注。澳洲的婦運界正努力扭轉家庭暴力防治的認知，將家暴界定為私領域、不干預的政府態度需要被改變，如何促進橫向，包括主管警政、健康、社區、婦女、教育及移民等單位的合作是澳洲家庭暴力防治工作的要務。

## （二）服務輸送

澳洲第一個婦女庇護所於1974成立於雪梨，當時是由志願工作者提供服務。1975年由聯邦社區保健計畫獲得一部分補助，之後政府制定了國家庇護所計畫成立了10個庇護所，1990至1991年為由聯邦、州及領地政府共同提供經費，合計有263個庇護所及50個諮詢服務中心，同時設置11個少女服務中心，每年由各級政府提供五百億澳元，補助庇護計畫。針對家暴而離家的婦女，由社會安全部依據婦女資格核可單親給付，子女則提供家庭給付（Office of the States of Women, 1993）

由維多利亞州政府人群服務部補助的「家庭暴力與亂倫資源中心」（The Domestic Violence and Incest Resource Center-DVIRC），成立於1986年，提供為家庭暴力及兒童性侵害之資源中心，提供宣導、專業教育、訓練服務、諮詢、法律諮詢及轉介團體及電話諮詢服務，並設有聽障專線及非英語系移民之電話翻譯服務。此外，新南威爾斯州法律協會資助下成立的「家庭暴力援助服務」（Women's Legal Resource Center-WLRC），主要提供婦女法律服務、律師及專業人員的訓練與家暴相關援助。另外，南澳阿德雷得設有專為施暴者服務的機構，該「男性轉介服務」（Men's Referral Service）透過專業訓練的男性志願服務者提供協助，強調保密及匿名原則下，提供電話諮詢、服務資訊及轉介，以協助其中止暴力或施虐行為。

## 四、加拿大

加拿大家庭暴力的嚴重性，在2004年有28%受配偶暴力的受害人向警方求助，2005年加拿大司法部的研究並指出，加拿大通報暴力犯罪受害人，家庭暴力受害人佔27%。家庭暴力問題的社會成本，使政府每年在社會服務、教育、刑事司法、勞工、就業、衛生及醫療方面付出開支估計高達42億加幣，其中刑事司法開支每年達8億7,200萬加

元，為政府處理家庭暴力問題的開支的20.8%。

### （一）法制脈絡

加拿大聯邦政府之「刑事法典」雖無載列家庭暴力篇章，但有多項罪行適用於檢控家庭暴力或性侵害行爲，包括：（1）針對兒童和青少年的性罪行（第151、152、153、155 及170至172條）；（2）夜間侵入（第177條）；（3）兒童色情物品（第163.1條）；（4）沒有提供生活必需品和遺棄兒童（第215及218條）；（5）刑事疏忽（包括疏忽導致身體傷害和死亡）（第219至221條）；（6）殺人（例如謀殺、企圖謀殺、殺嬰和誤殺）（第229 至231及235條）；（7）刑事騷擾（第264條）；（8）威脅（第264.1條）；（9）襲擊（使用武器襲擊和嚴重襲擊導致身體受傷）（第265至268條）；（10）性侵犯（使用武器性侵犯和嚴重性侵犯而導致身體受傷）（第271至273條）；（11）綁架和強行拘留（第279及279.1條）；（12）誘拐青年（第280至283條）；（13）猥褻電話騷擾（第372條）；（14）損害（第430條）；（15）恐嚇（第423條）；及（16）違反法庭命令、擔保（簽保令）和感化令（第145（3）、127、811及733.1條）。

2005年11及2006年1月生效（第28條除外）的《C-2法案》（Bill C-2），對「刑事法典」和「加拿大證據法」（Canada Evidence Act）並提出處理家庭暴力及性侵害之刑事司法法條，包括：（1）加重罰則、禁止廣告宣傳、擴大定義及明訂清楚範圍，和以損害為基礎等合法目的免責辯護，強化有關兒童色情物品條文；（2）增設利用14至18歲青少年進行色情活動的罪行，以加強保障青少年免被不良分子利用的機會；（3）加重涉及虐兒、疏忽照顧兒童或利用兒童進行色情活動的罪行的罰則，包括就訂明的若干侵犯兒童性罪行施加強制最低刑罰；（4）提供輔助工具（例如使用屏風、閉路電視和支援者），以利18歲以下受害人和證人及其他需要特別照顧的人作證；（5）制定讓能夠讓14歲以下兒童理解和回答問題之測試，在答應說出真相後於法律程序中作證；（6）以刑事法例對付違反民事限制令，保障當事人免受配偶暴力傷害；及（7）訂定新的偷窺犯罪，禁止於期望享有隱私情況下，進行偷窺或秘密攝錄，及有意發布偷窺攝錄片段。

## （二） 權責單位

加拿大負責處理家庭暴力事宜的兩個政府機構是加拿大司法部及加拿大公共衛生局（Public Health Agency of Canada）。加拿大司法部結合省和地區政府，一起改善刑事司法制度對家庭暴力個案的處理方法。該部亦透過加強現有政策和法例，以及訂定新的政策或法例，以處理家庭暴力事宜，強化刑事司法的法律架構。負責保障加拿大人的健康和安全的加拿大公共衛生局，成立於2004年1月，在防止家庭暴力行動方案下，負責協調15個政府部門為處理家庭暴力進行的工作，並管理「家庭暴力國家資料中心」（National Clearinghouse on Family Violence），在家庭暴力行動方案上，提供家庭暴力預防、保護及處理等資料研究及轉介資源資訊。

加拿大防治家庭暴力的政府機構，也包括省、地區和市政府，保護令是家庭暴力防治中最重要的保護機制，法院可核發兩種不同的保護令，違反刑事保護令者可處六個月以下拘役、科或併科2千加幣罰金，另外婦女在法令上認定為已婚身分時，若遭先生身體傷害或威脅時，可依據法令聲請民事限制令，如該命令由最高法院所核發，命令上可就警察逮捕提供特別指示，但地方法院沒有這樣的權力。依Rigakos（1997）的研究，加拿大Delta地區警方在處理違反家庭暴力民事限制令（civil restraining orders）或刑事保護令（peace bonds）的態度及作為的研究指出，對於出示刑事保護令者，警察通常有較高的逮捕率，而在於保護令態度上，卻發現大部分警察常會建議受虐婦女聲請民事保護限制令，其原因與傳統父權價值有關，或是歸因於婦女的個人因素而受暴。

## （三） 民間單位

加拿大家暴防治工作，結合民間單位（包括非政府組織、專業協會、學術機構及私人機構），並重視原住民族需求，透過倡導團體體制內外的發聲，形成集體的體制改造力量。其組合包括：

- 1、第一民族協會（First Nations Associations）：第一民族是加拿大的印第安原住民，而第一民族協會指第一民族議會

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

（Assembly of First Nations），該會為國家機構，代表加拿大超過630個第一民族社區。

2、加拿大原住民婦女協會（Native Women's Association of Canada）：加拿大13個原住民婦女機構聯合組成，成立目標在改善、推動及促進第一民族、梅提斯族（Métis）（第一民族與歐洲人的混血後裔），和加拿大社會內第一民族和梅提斯族婦女在社會、經濟、文化及政治方面的福祉。

3、非政府組織、專業協會、學術機構及私人機構。

### （四）防止家庭暴力行動方案

1988年聯邦政府聯邦政府和15個相關部門，首次推出的防止家庭暴力行動方案，提供被虐婦女及其子女庇護居所，以制訂若干處理家庭暴力的長遠防範措施訂定程序。1991年另執行如下工作目標：（1）加深公眾對家庭暴力的認知和理解；（2）強化刑事司法的法律架構；（3）向原住民和因紐特（Inuit）社區就家庭暴力提供防止、保護及處理的服務；（4）提供緊急庇護居所和長期住宿安排；及（5）改善國家資訊的交流與協調。並在1996年起，該方案持續推行撥款700萬加幣，補助各機構處理家庭暴力開支，以推動結合社會、司法及健康等防治工作以減少家庭暴力。涵蓋發展、推動及評估各種模式、策略和工具，改善刑事司法制度對家庭暴力的處理方法，行動計劃也支援提昇公眾了解家暴，與鼓勵社會參與防治家庭暴力等方案。

表二 加拿大防止家庭暴力行動方案工作內容

部會	工作內容
加拿大司法部	(1) 檢討、研究及改革刑事司法法例和政策； (2) 資助社區為本的防止家庭暴力計劃；及(3) 提供民眾家庭暴力之法律教育和資訊支援。
加拿大衛生部	確保其組織切合特定高風險組別（例如兒童和第一民族）的需要
加拿大人力資源及社會發展部	收集和發放有關社會政策的資料，包括家庭暴力政策的資料。
加拿大印第安及北方事務部	資助第一民族興建緊急庇護居所及資助在社區推行有關防止、介入、處理和研究家庭暴力的計劃。
加拿大公共衛生局	研究家庭暴力對有關人士的健康的影響；及發展防止家庭暴力問題的資源及推廣政策、計劃和項目
加拿大公共安全部	(1) 保護人民及維護和平及安全社會；(2) 促進公眾對家庭暴力問題的認知；(3) 支援以社區推行就減少家庭暴力和其他使人受害方式為目標的措施；(4) 發展有助建立更安全社區的工具和作法及進行這方面的研究；及(5) 為原住民社區提供維持治安服務。
加拿大皇家騎警	(1) 支援社區就受害人事宜、性侵犯和伴侶施虐問題而舉辦的工作坊；及(2) 協助社區以解決問題的方式處理家庭暴力。
加拿大服務部	加拿大軍人及退伍軍人家屬額外支援，包括家庭輔導。
加拿大統計局	改善提供有關全國的家庭暴力的資料性質和涵蓋範圍。

### 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

加拿大婦女地位局	支援導致系統性改變和其他防止家庭暴力的長遠策略。
加拿大貸款與住屋公司 ( Canada Mortgage and Housing Corporation )	庇護居所改善計劃 ( Shelter Enhancement Program )；及非經常撥款以興建新的緊急庇護居所和第二階段房屋。
加拿大文物部 ( Canadian Heritage )	( 1 ) 支援為生活在保留區外的原住民婦女而進行的防止家庭暴力計劃；( 2 ) 支援為非英語／法語少數族裔人士而進行的預防家庭暴力工作，透過少數民族傳媒及以英語／法語為第二語言的節目，減少傳媒暴力；及( 3 ) 進行家庭暴力相關研究和評估工作。
加拿大公民及移民部	透過公民及移民政策和計劃，促進公眾對家庭暴力意識。
加拿大懲教服務署 ( Correctional Service of Canada )	透過研究計劃、輔導計劃及員工培訓，處理家庭暴力。
國防部	( 1 ) 提供國防部人員及加拿大軍人家庭暴力認知和教育培訓；及( 2 ) 提供支援、輔導和轉介服務予遭受家庭暴力對待的現役人員及其家屬。

### (五) 經費編列

1988防止家庭暴力行動方案，聯邦政撥付4,000 萬加幣為創立資金，1991年該行動方案挹注1億3,600萬加幣提供大眾對家庭暴力的認知、強化刑事司法的法律架構及就家庭暴力事宜提供防止及保護服務。

### (六) 被害人協助

地方政府及公共服務機構的家暴被害人協助方案包括( 1 )諮詢和

輔導；（2）安全的住宿地方；（3）經濟援助；（4）免費法律援助；（5）針對子女教育、經濟支援或離婚事宜，向法庭申請許可令；（6）向刑事法庭申請保護令；（7）民事或家事法庭申請命令；及（8）高風險人口群（如小孩和第一民族）之醫療健康服務。

#### （七）資料庫建置

防治家庭暴力的問題上，除了法制及服務的提供外，資料庫的建置有助於政府擬訂家庭暴力的防治對策，加拿大聯邦政府1991年開始推動推動一連串的家庭暴力統計資料蒐集及分析工作，包括（1）全國性的家戶調查（National household survey）以掌握受暴婦女數據（2）全國的家庭遷移調查（3）小兒科醫院通報之兒童受虐案件調查（4）受虐婦女之家庭服務（5）施暴男性的干預方案（6）兒童福利體系的法律與服務研究（7）針對犯罪統計部門等相關領域施，提供能力建構訓練方案，以掌握確切統計數字，作為政策制定與改善措施之依據。儘管，統計資料庫的建置是家暴與性侵害防治工作上很重要的一環，但以家暴議題為例，涉及到配偶、同性或異性伴侶、男女朋友暴力行為，確切數據是難以估計的，普遍發生在家中的暴力事件，會因為當事人的羞恥心或擔心破壞關係，不願向警方或司法部門調查人員透漏訊息，因此，家暴事件通常會比統計數字所呈現的更加嚴重。

家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

表三 英國、美國、加拿大及我國之家庭暴力政策比較表

	英國	美國 (波士頓州及麻薩諸塞州為例)	加拿大	臺灣
主責機關	內政部	波士頓公共衛生辦事處；及波士頓警察部。	加拿大司法；及加拿大公共衛生局。	內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會
家暴政策	全國家庭暴力改善計劃（2005年）由內政部管理；提出介入及預防家庭暴力綱領、施虐者輔導服務、受害人庇護，以及刑事司法制度處理家庭暴力方法。	波士頓由州長提出家庭暴力事件政策及計劃-對暴力零度容忍的政策（1997年）。麻薩諸塞州由州長提出對家庭暴力採取零度容忍政策（2007）；探討成功防止家庭暴力計劃及最佳做法，藉此處理家庭暴力公共衛生及公眾安全問題。  家庭暴力計劃（1992年）波士頓公共衛生辦事處制訂家庭暴力及性暴培訓、教育及技術支援，防止暴力事件。	防止家庭暴力行動方案（1988年）為持續推行計劃；跨15個政府部門；由加拿大公共衛生局負責統籌；並發展、推行、測試及評估各種模式、策略和工具，以改善刑事司法制度對家庭暴力處理	家暴防治法（1998）定義「家庭暴力罪」、擴大家庭成員定義、實施保護令制度、建立責任通報制度、建立加害人處遇制度、推動校園家暴防治教育。
專責小組（跨部）	家庭暴力跨部小組 2003	麻薩諸塞州州長特設處理性暴力	無	內政部家庭暴力暨性侵

門)	年成立；由內政部轄下的刑事司法及罪犯管理部部長出任主席；負責領導推行政府打擊家暴策略。	及家庭暴力委員會於2007年設立；由副州長出任主席；負責就麻薩諸塞州的性暴力及家庭暴力問題的各方面向副州長提供建言。		害防治委員會、25個直轄市、縣市政府設家庭暴力及性侵害防治中心。中央及地方之婦女權益促進委員會（政策諮詢）。
法制架構	《2004年家庭暴力、罪行及受害人法令》加強維護家庭暴力受害人和證人的權益，以及保護及支援他們；授權法院向施虐者發出禁制令；被害人如認為有關機構沒有依循執行守則，提交國會申訴專員處理；及成立獨立的受害人專員，讓受害人可在政府內部充分表達意見。《規範原則：家庭暴力及違反保	《麻薩諸塞州一法例209A章》防止虐待法例；及法庭命令保護家暴受害人。 《家庭暴力執法指引》警察的適當及回應。 《司法常規指引：防止虐待程序》主審法庭提供指引。	並無家庭暴力訂立特定的國家法例；部分載列於《刑事法典》的罪行適用於家庭暴力行為；2007年有6個省和兩個地區訂有專門處理家庭暴力的法例；《對付暴力罪行法案》於2007年提交國會，建議暴力或性罪行3次或以上的人，必須向法庭舉證明何以不應列作危險罪犯以強化保護令。	1998年制定《家庭暴力防治法》。

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

	護令》於2006年由議會提出；透過家暴力個案提出指引。			
經費配置	政府投注1,400萬英鎊處理家庭暴力問題；及2000年起，撥款630萬英鎊制訂及推行減少婦女暴力虐待之地區策略。	(1) 2007年麻薩諸塞州州簽署360萬美元)的預算處理家庭暴力的計劃提供撥款；(2) 州政府社會服務部會由2008年度預算中撥出50萬美元以協助高危險受暴婦女策略；及(3)州政府社會服務部會2008年度的財政預算調撥50萬美元作緊急庇護基金，避免無家可歸。	(1) 防止家庭暴力行動方案1988年，聯邦政府撥款4,000萬加幣創立資金；(2) 1991年，政府向該行動方案注資1億3,600萬加幣。強化刑事司法法律架構，以及提供防止及保護服務；(3) 該行動方案每年編列700萬加幣補助處理家庭暴力預算；(4) 該行動方案計劃的撥款由加拿大司法部轄下的司法合作與創新基金管理；及(5) 2007年起，政府每年向加拿大婦女地	內政部家庭暴力及性侵害編列預算 2004年 1.31億台幣 2005年 1.26億台幣 2006年 1.41億台幣 2007年 2.22億台幣 2008年 2.25億台幣

			位局新設立的婦女社區基金提供1,000萬加幣受害人服務計劃。	
受害人保護方案	受害人權益、賠償、保險，及警方及法院程序資料，及司法制度被害人支援；證人服務；社區法律服務；24小時家暴熱線；庇護處所；）專責家庭暴力法庭計劃下的獨立家庭暴力顧問；及《2004年家庭暴力、罪行及受害人法令》受害人如認為刑事法律機構申訴	警方處置服務；免費多種語言電話熱線；庇護所及福利、法律、精神健康及子女訴訟服務；女同性戀者、男同性戀者、雙性戀者及跨性別人士提供醫療及心理協助服務；為受騷擾、威迫及身體性虐待亞洲家庭提供緊急庇護所及多語服務；目睹家暴兒輔導服務及爭取權益；協助受害人取得限制令；及《麻薩諸塞州一般法例第209A章》授權法庭發保護令。並執行暫時照顧未成年子女；受虐受害人金錢求償；施虐者處遇治療。	諮詢輔導；庇護住宿；經濟援助；法律援助；高風險（如兒童和第一民族）醫療衛生服務；子女教養、經濟支援或離婚事宜，法庭申請許可令；刑事法庭申請報護令；民事或家事法庭申請命令；及《刑事法典》-配偶和子女如因逃避傷害而須離家向施虐者求償開支。	建立家庭暴力事件處理流程；24小時「113婦幼保護專線」通報、諮詢窗口；各項被害人保護扶助措施；緊急救援、驗傷診療協助及補助、庇護安置、法律扶助、心理治療與輔導、就業服務、相關經費補助及資源轉介。推動地方政府駐地方法院家庭暴力事件制度；辦理家庭暴力未成年子女監督會面交往與交付工作。

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

政策檢討制度	《家庭暴力全國報告》年度改善計劃提出進度、目標及成效。	2007年麻薩諸塞州州長特設處理性暴力及家庭暴力委員會提改善建議	2002年《防止家庭暴力行動方案第五年報告》及2004年《計劃管理理衡量及評估表現指引》提績效表現衡量和評估要求。加拿大司法部定期檢討《刑事法典》	中央年度施政報告、內政部家防會報告。另配合行政院婦女權益促進委員會（人身安全組）三個月列會之執行報告（各相關部會列席）。
--------	-----------------------------	----------------------------------	---	--

## **第二節 我國所建構之家庭暴力與性侵害防治法制**

本部分首先將簡要說明我國在民國八十七年六月所制定家庭暴力防治法之重要規定及嗣後之修正；然後再以同樣方式處理在前一年一月所制定之性侵害犯罪防治法，藉以勾勒出我國處理家庭暴力及性侵害犯罪兩大法制之現狀，除將與其他先進國家之相關法制作一比較分析外，更要突顯出在此二性質類似之防治體系中，各級政府、相關單位及民間組織所扮演之職能角色為何，期能發掘問題缺點，並找尋更佳解決之策。

### **一、家庭暴力防治之重要內容及嗣後修正**

在八十七年制定之家暴法原共有七章五十四條條文，因限於篇幅無法一一縷述，但其重要條款及內容約有以下數端：首先，該法在通則中明確界定家庭暴力之範圍及適用對象（第二條至第三條），指出家庭暴力是家庭成員間實施身體或精神上之不法侵害行為而言，至於所謂家庭成員，則是指（1）配偶或前配偶；（2）現有或曾有事實上之夫妻關係、家長家屬或家屬間關係者；（3）現為或曾為直系血

親或直系姻親；及（4）現為或曾為四親等以內之旁系血親或旁系姻親。其次，由於此類事件之防治，鑑於其他先進國家之實施經驗，必須協調、整合及監督有關政府部門及民間組織，以建構一整體全面之防治體系，因此，本法在通則中除特別規定中央內政部應設立家庭暴力防治委員會，並明定多達八項之重要職業（第四條至第六條）外，還規定各級地方政府亦得設立家庭暴力防治委員會，並應設置家庭暴力防治中心，結合警政、教育、衛生、社政、戶政及司法等相關單位，辦理多達七項之相關措施，藉以保護被害人之權益，並防止此類事件之發生（第七條至第八條），由本法之立法體例觀之，應屬本研究計畫所稱「中央立法地方委辦事項」，殆無疑義。

再者，本法在第二章中竹特別引進歐美先進國家實施多年之民事保護令制度（第九條至第十二條），藉以匡正過去此類事件之被害人在冗長耗時之司法訴訟過程中，無法受到必要保護之弊病。根據本法之規定，此類保護令共有兩種，一是通常保護令，是在法院審理終結後提出申請，其有效期間為一年以下，自核發時生效，尚在失效當事人及被害人得聲請撤銷、變更或延長，至於延長期間亦為一年以下，且以一次為限（第十三條至第十四條）。另一則是暫時保護令，更擴及對被害人之保護範圍，而不經審理程序或在審理終結前，即得向法院申請此類保護令（第十五條）。至於保護令之具體保障措施，則包括禁止加害人對被害人之直接或間接騷擾行爲；得命加害人遷出被害人之住所，或遠離被害人之學校、工作場所或經常出入之特定場所；或命加害人交付醫療、輔導、庇護或財物損害等費用予被害人……等（第十三條）。一般而言，透過這兩類保護令之實施，將可有效避免被害人在進入司法訴訟程序後之空窗期，遭到加害人之暴力威脅，確保不致遭到二度傷害，並提供更安全之生活、就業或工作環境。在此值得一提者是，有鑑於異族婚姻益趨普遍，而跨國家暴事件亦時有所聞，故本法基於互惠之原則，對承認我國法院保護令之外國法院所核發之保護令，亦在經裁定承認後得以執行（第二十一條）。

又者，本法在第三章中另訂有詳盡之刑事程序，以期有利於此類事件之有效執行。舉例而言，警察人員於發現觸犯此類罪（或違反保

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

護令）之現行犯時，應逕行逮捕，雖非現行犯，但嫌疑重大或符合一定要件時，警察人員亦應逕行拘提（第二十二條）。即使此類犯罪被告經檢警容或法官訊問後認為無羈押之必要，亦得附一定之條件而具保、責付、限制住居或釋放，並得對違反此類條件之被告撤銷原處分而另外適當之處分，包括沒入保證金或羈擇等（第二十三條至第二十七條）。同時，為避免加害人繼續施暴，本法對觸犯此類事件而受緩刑宣告者，訂有在緩刑期間應對保護管束，並在此段期間應遵守某些特定事項，諸如禁止實施家暴行為等（第三十條）；至於在假釋出獄之情形亦適用之（第三十一條）。此外，為保護告訴人、智障被害人或未滿十六歲之被害人，在薄其訊問或詰問時，得於法庭外為之，或採取適當之隔離措施等（第二十八條）。

次者，鑑於未成年子女在此類事件中特別容易受害而必須保障其人身安全，本法在第四章中特別樹立一所謂「不利子女之推定」原則，也就是法院依法為未成年子女酌定或改定權利義務之行使或負擔之人時，對已發生家庭暴力者，推定由加害人行使或負擔權利義務不利於該子女（第三十五條）。此外，本法還特別訂有改定權利義務行使負擔人之相關規定，也就是法院依法為未成年子女酌定或改定權利義務之行使或負擔之人，或會面交往之裁判後發生家庭暴力者，法院得依被害人、未成年子女、主管機關、社福機構或其他利害關係人之請求，為子女之最佳利益改定之（第三十六條）。同時，法院如准許家庭暴力加害人與其未成年子女會面交往時，應審酌子女及被害人之安全，而得命於特定安全場所交付子女；命由第三人或機關團體監督面會交往、禁止過夜會面交往、命加害人出具保證金……等作為（第三十七條）。最後，本法也規定法院在訴訟或調解過程中，如認為有家庭暴力情事時，即不得進行和解或調解（第三十九條）。

最後，由於根據國外之經驗得知，預防及治療是防治家庭暴力事件所不可或缺之事件時所應採取之相關具體作為，均作相當詳盡之規定。舉例而言，警察人員身居第一線處理此類事件之樞紐地位，從而本法第四條其即特別強調其在保護被害人（及其子女）人身安全上所應注意之事項，並規定在處理此類案件時，應製書面記錄。至於社工

人員臨床心理人員、教育人員、保育人員、警察人員及其他執行防治此類事件之相關人員，則依本法亦有通報、訪視及調查之責任（第四十一條）；醫院及診所對此類事件之被害人，亦不得無故拒診及開立驗傷診斷書（第四十二條）；而為提昇一般大眾對此類事件之認知及關注，本法更訂有衛生主管機關宣導（第四十三條）、地方政府提供相關資訊（第四十四條）、主管機關對相關人員辦在職訓練（第四十八條）及各級中小學排列相關課程（第四十九條）等，都是有利於本法推行之紮根奠基作為。在此值得一提者是，本法在此章中還特別強調處遇計畫之重要性，不但讓加害人得自願或依法院命令接受相關治療及心理輔導，違反者應負刑事責任，同時，檢察官及法官亦得以加害人接受此類處遇計畫為緩刑或假釋之條件，違者得撤銷緩刑或假釋之宣告，以強制其接受此類輔導（第四十五條至第四十六條）。

我國家庭暴力防治在歷經近九年之「嘗試與錯誤」後，雖曾發揮相當可觀之功效，但仍出現不少顯著之缺點，而在婦女及人權團體之強大壓力下，在民國九十六年曾作一全面之翻修，現分述其修正之重點如下：首先，此次修正擴大本法之適用範圍，而將現有或曾有同居關係者，明訂為家庭成員，讓所有同居關係之被害人得申請民事保護令，而受本法之保障（第三條第一項第二款）。其次，此次修正後大幅增加防制家庭暴力之各類資訊，讓本法得以更有效協助此類事件之被害人，而有助於本法之實際執行。舉例而言，本法規定內政部得設置「家庭暴力及性侵害防治基金」，以加強推動此類工作，此一規定讓內政部得到設置防暴基金之法源，藉以充實過去一直被詬病之相關人力及經費問題（第六條）。此外，為讓被害人能得到庇護安置，本法亦明訂家庭暴力防治中心除應為他（她）們提供各類職業訓練及就業服務外，並應對這些被害人及未成年少女提供庇護安置服務（第八條第一項）。同時，為解決被害人及其子女之經濟困頓，本法還倣效後述性侵害犯罪防治法之相關規定，由地方主管機關核發緊急生活扶助、醫療、訴訟…等補助費用（第五十八條）。

其次，鑑於過去本法實施時，雖賦予司法、警察、社政、醫療及教育機關甚多之防治責任，並鼓勵成立相關新單位，但因實施成效不

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

佳而各行其事，本次修法時即特別明訂政府有關單位之設立方式。舉例而言，各地方政府係「得」設立家庭暴力防治委員會，此次修正則規定地方政府「應」設立此類委員會，強制他們必須依法設立，藉以進一步研擬相關政策及協調，督導及考核此類事件之執行（第七條）。此外，舊法規定中央政府之主管機關為「內政部家庭暴力防治委員會」，但在本法實施後，該委員會一直是一任務編組之內部單位，此次修正將中央主管機關修改為內政部，讓該委員會之名實得以相符（第四條）。同時，在過去除離島地區外，全國各地方法院均設有「家庭暴力事件服務處」，成效十分良好，但因欠缺法源基礎，也有與地方主管機關權責劃分不清之弊，故此次修正特別明訂地方主管機關應於所在地地方法院設立家庭暴力事件聯合服務處所，由地方政府提供人力經費，而地方法院則提供場地及其他軟硬體設備及協助等（第十九條第二項）。

再者，本法此次修正雖仍延續過去民事保護令之基本架構，並未作過大之變動，但對民事保護令之本身卻從事相當幅度之變革。舉例而言，它特別將緊急保護令自原暫時保護令中抽離，使此一類型保護令之相關規定更為明確。同時，為充實通常保護令之內容，以擴充其救濟範圍，此次修正時增訂法院在核發此類保護令時，得核發禁止加害人對被害人接觸或跟蹤行為及禁止加害人查閱被害人（含未成年受監護子女）之戶籍，學籍等相關資訊（第十四條第一項）。此外，為回應大法官會議解釋及解決一直懸而未決之保護令執行爭議問題，本法此次修正時特別在第二章第二節之相關部分，增訂分散執行機關、增訂警察執行程序及增訂聲明異議程序等，讓此類保護令之執行程序更為流暢易行（第二十一條至第二十七條）。在此值得注意的是，為減輕被害人之經濟負擔及加速此類保護令之核發與執行，本法還特別規定被害人向法院聲請執行保護令暫免徵收聲請費及執行費（第十條第三項、第二十一條第一項及第二十四條）。

又者，為達成保護此類事件被害人之目的，本法在此次修正時還特別增加為數甚多保護被害人之相關規定。舉例而言，本次修法特別將原第一條條文中「促進家庭和諧」之用語刪除，藉以避免過去「勸

和不勸離」之家庭暴力迷思，會不當妨礙被害人求助之行為。同時，為避免被害人在審判過程中受到傷害，此次修正還對個別訊問、採用聲音影像傳達科技設備等適當隔離措施、相關人員陪同被害人在場並陳述意見等事項，做出極詳盡之規定，以維護此類事件被害人之人身安全並免於遭到心理恐懼（第十三條及第十九條）。此外，為避免加害人藉由探視子女而繼續對被害人或其子女施暴，此次修正亦增訂法院於必要時，得命有關機關或人員應對被害人或子女住居所等資訊保護之規定（第四十五條第二項）。

再次，鑑於過去在家庭暴力事件發生於下班或夜間時，警察及檢察官因無逕行拘提權限而無法立即逮捕之弊端，本法此次修正時特別強化警察機關及檢察官辦理此類涉及刑事案件之能力，規定檢察官、司法警察官或司法警察於偵察犯罪時，如認為被告或犯罪嫌疑人觸犯家庭暴力罪或違反保護令罪嫌疑重大，且有繼續侵害家庭成員生命、身體或自由之危險而情況急迫者，得逕行拘提之。在檢察官執行逕行拘提時，得不用拘票，而司法警察則是以急迫情形不及報請檢察官為限者，始得逕行拘提，並應於執行後即報請檢察官簽發拘票，如檢察官不簽發此類拘票時，即應立即將被拘提人釋放（第二十九條第二項及第三項）。

最後，我國在民國八十七年所制定之家庭暴力防治法中，雖未對此類事件之刑事保護令特別予以強調，但鑑於歐美先進國家之實施經驗顯示，此類保護令在防治此類事件中所能發揮之功效至宏，但我國自實施此制以來，雖然民事保護令已成為被害人最常使用之救濟途徑，但警察、檢察官及刑事法庭法官等，卻因缺少認知及相關專業訓練之因素，往往無法得知利用此類刑事保護令來達到防治此類暴力事件之正面效果，因此，此次修正時為充實此類保護令之規範內容，特別增訂檢察官訂定釋放條件及假釋條件、法官訂定釋放條件及緩刑條件時，得禁止加害人對被害人為跟蹤，或命其與被害人之住居所、學校、工作場所或其他特定場所遠離一定之距離等規定（第三十一條第一項、第三十三條、第三十八條及第三十九條等）。

## 二、性侵害犯罪防治法之重要內容

我國性侵害犯罪防治法是在民國八十六年一月由總統公布實施，曾歷經民國九十一年兩次修正，共有二十條條文，其重要規定及內容約有以下數端：首先，本法開宗明義指出防治性侵害犯罪及保護被害人之權益，係制定本法之目的（第一條），至於性侵害犯罪之定義，則是指刑法第二二一條之強制性交罪、第二二二條之加重強制性交罪、第二二四條之強制猥褻罪、第二二四條之一之加重強制猥褻罪、第二二五條之乘機性交猥褻罪、第二二六條妨害性自主致加重結果罪、第二二六條之一妨害性自主結合犯、第二二七條與幼年男女性交及猥褻罪、第二二八條之利用權勢性交猥褻罪、第二二九條詐術性交罪及第二三三條之媒介未成年人性交猥褻罪等（第二條）。

其次，本法明定主管機關在中央為內政部，在地方則為直轄市政府及各縣市政府（第三條）。同時，並明定內政部應設立性侵害防治委員會，職掌六項有關事項，而以內政部部長為主任委員，民間團體念表、學者及專家之比例不得少於委員總數二分之一，而其組織規程則由內政部定之（第四條至第五條）。同時，本法並責成各直轄市政府及縣市政府應各設立性侵害防治中心，並辦理多達七項之措施，藉以保護被害人之權益及防止此類侵害事件之發生（第五條），從而，由本法之立法體例觀之，亦應屬本研究計畫所稱之「中央立法地方委辦事項」。在此應特別提出者是，本法除責成各地方政府應設置此類中心外，還特別規定這些中心應配置社工、警察，醫療及其他相關專業人員，而地方政府應編列預算辦理此類事項，不足者由中央機關編列專款補助，然如後所述，此一財政劃分辦法，往往造成本法實際執行之困難。

再者，本法在民國九十一年六月做第二次修正時，特別增列證物保全及性侵害犯罪之通報兩條重要條文，前者規定地方政府主管機關經徵得被害人同意驗傷及取得證據後，應保全證物於證物袋內，並即送內政部警政署鑑驗。同條第二項又特別規定性侵害犯罪案件如為告訴乃論時，在尚未提出告訴或自訴之情形下，內政部警政署應將證物移送犯罪發生地之地方主管機關性侵害防治中心加以保管，除未能知

悉犯罪嫌疑人外，證物保密六個月後，得經被害人同意銷燬（第六條之一）。後者則規定醫院、診所、警察、社政、教育及衛生單位受理性侵害犯罪有關事務時，應即通報當地地方政府主管機關之性侵害防治中心，至於通報之內容，則應徵得被害人、法定代理人或依法負責執行監護事務者之同意，在不同意之情形下，則應以犯罪事實及犯罪嫌疑人之資料為限（第六條之二）。

又者，本法有鑑於歐美先進國家處理此類事件之經驗，又特別責成中央主管機關及其他相關單位採取相關作為，藉以更有效發揮防治及保護被害人之權益。舉例而言，本法明定內政部應建立全國性侵害加害人之檔案資料，而這類資料之內容應包括指紋、去氧核醣核酸比對（DNA），至於其管理及使用辦法，則由內政部負責訂定（第七條）。同時，司法院、法務部、內政部、警政署、行政院衛生署，應制定性侵害事件之處理準則，以保障被害人之權益，而法院、檢察署、警察機關等，應指定專人辦理此類犯罪案件，至於這些專人則應接受專業訓練，而訓練之內容是由各相關機關自行訂定（第十一條）。

次者，由於此類犯罪事件牽涉被害人（或告訴人）之隱私極鉅，因此，本法對她（他）們偵查及審判時權益之保障著力甚深。舉例而言，此類犯罪之告訴人得委任代理人到場，但檢察官或法院認為有必要時，得命告訴人本人到場，而法院依刑事訴訟法第二八九條行言詞辯論程序前，應予告訴人陳述意見之機會（第十二條）。同時，在此類案件偵查或審判時，被害人之法定代理人、配偶、直系或三親等內旁系血親、家長、家屬或主管機關指派之社工人員等，得陪同被害人在場，並得陳述意見（第十三條）。在此值得注意者是，本法還特別師法歐美國家之作法，明定此類犯罪之被告及其辯護人，不得詰問或提出有關被害人與被告以外之人之性經驗（sexual history）之證據，但如檢察官或法官如認有必要者，則不在此限（第十四條）。至於智障及未滿十六歲以下被害人之訊問及詰問方式，以及此類案件審判不得公開之原則等，在本法中亦均有詳盡之規定（第十五條至第十六條）。此外，本法亦規定宣傳品、出版品、廣播電視、網際網路或其他媒體等，不得報導或記載此類事件被害人之姓名，或其他足以識別

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

被害人身分之資訊，否則新聞主管機關得處以罰鍰，並得沒入相關之物品（第十條）。

最後，由於本法特別注意此類事件之防治紮根工作，因此，它還特別規定各級中小學每學年應至少有四小時以上之性侵害防治課程（第八條）。此外，它還准許此類事件之被害人得向地方主管機關申請下列之補助，包括：醫療費用、心理復健費用、訴訟費用及律師費用，以及其他費用等。同時，為防止此類案件之加害人有再犯之虞，本法還規定他（她）們在經判決有罪確定，而在刑及保安處分執行完畢、假釋、緩刑、免刑及赦免後，主管機關對其實施身心治療及輔導教育，而對不接受此類身心治療及輔導者，本法除訂有科處罰鍰之規定外，並對經再通知仍不接受者，得按次連續處罰至接受為止（第十八條）。同時，為確保醫院或診所能對此類事件之被害人提供診療及開立驗傷診斷書之服務，本法也特別規定它們不得無故拒絕，否則即得由衛生主管機關科以罰鍰。至於此類驗傷診斷書之格式，則是由中央衛生主管機關（行政院衛生署）會同司法院及法務部共同訂定（第九條）。

### **第三節 我國實施概況與各國之比較**

性侵害與家庭暴力是治安問題，也是社會問題，對家庭、社會、國家影響至鉅，我國依前述之性侵害防治法及家庭暴力防治法，依法設置家庭暴力及性侵害防治中央專責單位「內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會」，主責研擬家庭暴力及性侵害防治法規與政策、協調及監督家庭暴力及性侵害防治事項及推動各項業務，包括司法、法務、警政、醫療、社政、教育單位等。

我國家庭暴力防治法自1998年制定至今已邁入第10年，透過中央成立家庭暴力及性侵害防治委員會，各直轄市、縣（市）政府成立防治中心，以推動各項政策措施，包括設置113婦幼保護專線並成立集中接線中心，從通報、派案到服務上，落實單一窗口服務精神；在被害

人保護部分，透過增聘社工人力、增加補助經費、訂定開結案指標、強化專業訓練及督導等方式，提高被害人保護扶助品質；在加害人服務及處遇部分，積極倡導法官提高加害人處遇的保護令裁定率外，亦鼓勵地方政府開發相關的預防性服務方案；在加害人的約制部分，則透過修法讓警察對於犯家庭暴力罪或違反保護令罪之嫌疑人得逕行拘提，讓被害人之人身安全多了一層保障；在公私協力部分，協助地方政府與民間團體熟悉相關的法令規定與方案合作模式，並透過補助經費之挹注，協助民間團體共同投入家庭暴力防治工作之推動。

當然，除內政部外，家庭暴力防治法所賦予警察執行保護令事宜，已使警察權擴及到司法活動上，故警政單位的警察權行使，已不僅止於公領域的防止危害，侷限在「法不入家門」的傳統觀念，而更強調於家庭暴力犯罪防治的發展性預防工作上。而依據警察處理刑事案件模式及家庭暴力防治法及警察權責行使法、刑事訴訟法等規定，警察在家庭暴力防治工作尚有七大功能<sup>1</sup>：(一)控制現場、制止暴力、救護傷患；(二)聲請及執行保護令；(三)保護被害人及其家庭成員的安全；(四)提供被害人權益、救濟及書面資料並予說明；(五)逮捕或逕行拘提加害人；(六)通報予協助；(七)調查、蒐證、訊問、移送，完成家暴調查報告。

此外，法務部所主要擔負知性侵害犯罪偵辦及執行家暴案犯罪處遇工作上，除指定地檢署成立「婦幼保護專組」、在臺灣高等法院檢察署成立「婦幼保護督導小組」、加強相關人員的職前及在職訓練、建立聯絡人制度等。並加強改善被害人於檢察機關應訊環境減少二度傷害，與減少重複審訊以加強對被害人的保護與協助，依性侵害犯罪防治法規定，對性侵害犯罪被害人進行隔離訊問，此外，在強化對加害人的矯正以防止再犯上，並依監獄行刑法第八十一條第二項對性侵害犯罪加害人所作之假釋前輔導或治療，並依家庭暴力防治法執行家庭暴力犯罪受刑人之處遇計畫，提昇矯治效果，加強對性侵害犯罪受保護管束人之輔導，藉檢察機關執行保護管束之強制力，督促其依規

<sup>1</sup> 王炳煌，警察在家庭暴力防治工作中的角色與功能，發表於家庭暴力防治法十週年回顧與展望研討會，2006/6/25

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

定接受性侵害防治中心之身心治療及輔導教育。衛生署受理性侵害犯罪或家庭暴力事件，主要為輔導地方醫療院推動性侵害犯罪防治及家庭暴力防治責任醫療院所，以提供性侵害犯罪受害婦女緊急醫療、驗傷協助及心理輔導等服務，並結合醫學中心、區域醫院、精神科醫院、設有精神科病房之地區醫院及社區心理中心，提供家庭暴力被害人心理輔導及執行加害人處遇計畫，及性侵害犯罪加害人實施身心治療與輔導教育。

至於地方政府則是於社會局下設置獨立機關，或成立專責單位或指定專責人員辦理，台灣目前已成立家庭暴力暨性侵害防治中心的縣市，為包括台北市、台北縣、桃園市、台中市、高雄市等五直轄、縣（市）政府，其餘顯示政府則是成立專責單位或指定專責人員辦理家庭暴力及性侵害防治業務。具體而言，地方政府在直接服務輸送體系上，負責連結各項資源網絡，建立通報制度及服務流程，提供被害人緊急庇護及各項保護扶助，並辦理加害人輔導處遇計畫，與推廣社會大眾預防宣導教育的工作。透過直轄市及縣（市）政府社政單位，及其設立（或聯合設立）的婦女、兒童、少年等各類庇護處所，並委託民間單位協助保護服務網絡服務；配合警政單位於直轄市、縣（市）政府警察局成立女警隊及少年隊提供各項社政單位執行公權力之協助。

比較我國與國外實施經驗，縱觀英、美、加等國家暴及性侵害防治策略，為透過政策、法制及實施內容，可以發現到西方國家在推動人身安全防治政策與模式，皆經過1970年代女性主義與婦女解放運動歷程才形成目前政策樣貌，我國在推動婦權議題上，雖起步較慢，但法制均逐漸完備，尤其是保障婦女人身安全法案上，已能與先進國家並駕齊驅。但儘管我國性別平等意識抬頭，相關重要社會立法（social legislation），性侵害犯罪防治法及家庭暴力防治法在經過近十年的實施後，雖然對保障人身安全發揮功效，但目前仍顯示有進一步改善的空間，特別是立法初期所引用的歐美措施，實施多年後完善的配套措施仍略有不足，尤其參考這幾年各國相關制度與改革措施，可以發現所強調的，已不是事後處理，而是事前預防及教育措施，此點實為值

得我國檢討的重點之一。

尤其是性侵害犯罪防治法及家庭暴力防治法案的落實，要有完善政策方向導引，並經由網絡體系加以落實，否則，沒有被執行的政策將如同沒有政策。觀諸各先進國家，多將人身安全的人權保障工作，視為不容政府卸責的重要政策項目，讓家暴及性侵害議題，拉高到至具高度優先性的人權保障層次，繼而採取「與暴力宣戰」或「零容忍」作法，提高中央決策單位層級，並結合相關部會的力量，依權責分工，發展跨部會小組，以加強對等的溝通與合作機制<sup>2</sup>。例如，英國由內政單位主導，結合司法、警政部門，運用打擊犯罪方式，遏止侵犯人身安全罪行。亦有加拿大的例子，視家庭暴力與性侵害暴力為公共衛生議題(如同禽流感、SARS會擴散傳染形成交互性感染，需要以預防、處理及治療方式，加以防範及治療);家暴或性侵害同樣高比例發生於社會幽暗或為人所隱忍或忽略的角落，特別是最具隱私的家庭或親密伴侶間，其暴力傳染媒介，是透過長期根深蒂固的文化與社會制度漠視、縱容，乃至鼓勵暴力的存在，除了親子可能的代間複製，也加上大眾傳媒，乃至童畫、漫畫及卡通等暴力文化的推波助瀾，造成漠視或容忍他人施暴，或個人採取暴力處理問題的方式。社會價值所造成的身心傷害及死亡，最終會由社會付出沉重的代價，因此加拿大結合公共衛生與司法二個部門，加強三級預防成效，即初級預防-降低風險(Primary Prevention: Risk Reduction)、二級預防-篩檢 Secondary Prevention: Screening 及 三級預防-因應與復原 (Tertiary Prevention: Coping and Recovery) 等作為。除此之外，各國在法制架構上，相關法案一方面配合執法準則與執行常規等標準作業程序，同時也提供民眾諮詢及申訴管道，避免行政怠惰或程序瑕疵。於政策方針及執行成效上，則透過年度績效評估，制定明確指標來檢視推動成果。值得一提的是，先進國家之人身安全保障政策趨勢，已跳脫出傳統以受暴「婦女」作為保障對象，納入性別觀點，關注到男性受暴與同志伴侶的問題，並對特殊人口或少數人口群需求，透過高風險預防篩選機制(結合資料庫統計及資訊流通)，發展出更多元的服務方式，透過考量性

<sup>2</sup> 李敏儀，選定地方處理家庭暴力策略與措施，香港立法院秘書處，2008/6/16

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

別、民族、語系、地區等因素設計協助方案，如美國部分州也提供亞裔協助措施。

至於中央與地方政府職能分工，由於各先進國家為不同政治體制及政策脈絡，難以界定何者為最佳典範，但可以發現到，相對於台灣受威權體制上而下的思維影響，中央與地方的關係上總有「權帶著錢說話」（Dollars speak with authority）的狀態。因此，如何回歸到強化家暴與性侵害防治成效的前提上，考量應該如何從財政角度，思考中央與地方資源配置方式，突破現行財政收支劃分法、省縣自治法、市自治法窠臼，朝向更合理的政策管制、經費補助思維，落實政策成效，亦為現階段重要的議題。

此外，從國際間相關政策發展經驗上，也可以發現我國在推動人身安全保障方面，中央與地方政府的關係上，值得深入探討的機制及努力的方向包括：（1）府際溝通合作機制：如何能夠在中央與地方皆重視人身安全議題前提下，透過協商（bargaining process）與協調（coordination），追求彼此偏好結構及修正空間，以共同加強政策落實之可行性並思考可以突破的機制設計；（2）發展明確的政策指引與執行指標：加拿大對家暴及性侵害防治工作，透過中央主責發展多項評估指標、模式與推動工具，供地方推動（或測試），台灣如何參考該實施經驗，發展全國統整性人身安全保障指標，並鼓勵地方能夠發展具在地特色的防暴模式，以發揮「因地制宜」成效，使兼負第一線執行保護業務的地方政府，也能朝向均衡發展公平的福利資源，以避免部分縣市因家暴及性侵害防治服務受委託單位不足之窘境，導致缺乏服務資源可近性與可得性的問題。

## 第三章 研究結果

### 第一節 訪談結果

本章節依文獻資料及訪談結果，探討家庭暴力與性侵害防治之政府職能與角色等議題。由於家庭暴力及性侵害防治工作，涉及各級政府不同單位業務，及與民間團體合作的模式，為了解實務實施困境，本研究於民國 97 年 3 月至 11 月期間，透過焦點座談會及深度訪談，訪談政府部門（司法、警政及社政等單位）實際執行家暴暨性侵害業務、實務經驗逾 8 年之受訪對象，合計包含中央政府官員及北、中、南、東區地方政府代表，及民間團體接受政府委託，辦理家暴或性侵害防治業務之民間機構之資深督導，工作經驗 5-13 年年資間受訪者。公部門中央政府之訪談對象，為求確認議題內容，並曾安排二度訪談。每一位受訪者代碼以三位數字表示，第一個數為 G 或 P，代表政府公部門或民間機構，第二個數為受訪者的部門歸類，以 P、S、L 代表警政、社福(社政)及司法等相關體系分類，三個數字為數字，代表該實務工作之受訪者編號序號。以 GP1 為例，該代碼即代表政府公部門警政單位受訪者，PS1 則代表民間單位、社福團體受訪者。

訪談對象之資歷及代號，以下輔以對照表方式呈現，俾了解其背景及便於閱讀。

訪談/焦點座談	代碼	相關資料
2008.03.10	GP1	實務經驗逾 10 年，負責警政署婦幼保護業務中級主管。曾任內政部警政署保安警察第一總隊隊長、東部縣市刑事警察局婦幼隊副隊、刑事警察局刑警。
2008.03.24	PS1	台北市立案協會資深實務工作人員

### 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

	PS2	全國性基金會資深實務工作人員
2008.04.21 2008.08.22	GS1	內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會 高階官員
2008.05.19	GS2	實務經驗逾 10 年，現任直轄市家庭暴 力暨性侵害防治中心督導
	GS3	實務經驗逾 8 年，現任南部縣政府家庭 暴力暨性侵害防治中心組長。
2008.07.23	GS4	公部門 15 年服務年資，現任東部縣市政 府社會局中階主管，具社會工作師證 照，曾任東部縣市政府社會局社會局福 利課約聘社工員、督導，現任課長職 務。
2008.07.24	GS5	北區地方政府社會局中階主管，於公部 門 14 年實務年資，負責家庭暴力及性 侵害防治、兒童保護；志願服務工作， 現任課長職務。。
2008.07.30	PS3	全國性民間基金會 13 年實務資歷。現 任地方政府委託家事法庭家暴家事服 務處主任及督導。
2008.08.04	PS4	曾任台北市政府督導、各全國性婦女團 體外聘督導、內政部家防會督導計畫外 聘專家等
2008.11.06	GL1	8 年法院實務資歷。現任家事法庭法官。

本節訪談結果，主要針對家暴及性侵害防治工作之政府與民間各部  
門分工現況、實施困境及政策建議為主，依據職權劃分、預算編列、專  
業人力與服務輸送網絡等四個面向，將受訪者實務意見，以質化資料內  
容，呈現台灣家暴及性侵害防治現況與問題，分別整理說明如下：

## 一、政府職能與角色

根據訪談之結果，首先探討各權責單位之協調合作面向，接著再分析中央與地方政府職能分工之情形。

### （一）各權責單位協調合作

家庭暴力暨性侵害防治工作推動良窳，涉及家暴及性侵害防治網絡之組織互動與協調的困境，以社政及警政單位的合作為例，第一線介入處理家暴或性侵害防治業務的單位，除了社政部門的社會工作人員外，警察也扮演政府執行公權力的角色，例如協助驗傷製作筆錄、隔離、緊急救助與安全護送、逮捕家暴現行犯、現場製作處理家庭暴力案件調查紀錄與現場報告表及向法院申請保護令等即時重要工作，對此服務於警政單位之受訪者 GP1 表達如下看法：

『…中央家防會的角色，委員會每三個月開會一次，具有法定職權；但實際執行者無機關職權，政策推動後之業務由誰執行便是一大問題。因為都是兼辦業務，組織內部人員挪用、非專責，等於是本職工作額外必須兼召開會議，由於組織身份定位問題，在任務編組與組織層級上，權責無法分配確實。加以議題牽涉面向廣泛，非單一面向就可以解決，在現行任務編組下，若以機關單位為出發點來執行，將會難以協調…』(GP1)

對於中央的內政部家防會難以扮演協調警政部會之困境，直轄市擔任家暴中心資深督導之受訪者 GS2 也指出地方警政及社政指揮上的相同問題，一方面除了因位警政事務繁雜及人員缺乏處理家暴及性侵害的知能之外，隸屬於社政部門的社工人員，雖扮演家暴及性侵害工作主要權責單位的角色，但受限組織權限的問題，往往也無法達成社政及警政充分協調合的理想：

『…警政單位在組織上是中央統籌一條鞭模式，並不直接且完全地依地方政府行事。加上警察業務多元且龐雜，有時缺乏處理家暴及性侵問題的其他專業認知。社工人員雖具社工專業知識，但在組織上往往只是附屬的非常任人員，其監督管理模式也無法完全比照正式任用的公務員…』(GS2)

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

另外，再以社政及司法體系合作關係為例，GS2 地方政府之家暴中心的受訪者指出的類似中央家庭暴力委員會，也無法直接與司法院協調的困境：

『…家暴案件加害人處遇計畫的規畫與執行，需要司法機關的協調，但事涉司法權與行政權整合議題，非地方社政執行機關能夠有效協調與整合的事項。即使是中央的家庭暴力委員會，也無法直接與司法院進行協調整合。…』

何以中央家庭暴力委員會的權限，並無法擴及協調警政、司法體系的原因，一方面涉及不同機關位階、權責的差異，一方面在於不同專業的想法不同，地方法院家事法庭法官 GL1 表達如下看法：

『…司法的獨立審判精神，是具有超然性，容許個人有各別獨立作法，也是互不干涉的，各自負責的，同儕間作法與思維本來就會不同。…融入社會工作的支持與合作在過程中，不是每個法官都有相同的想法，有些法官會擔心過多社工涉入的可能影響。…』( GL1 )

受政府委託於地方法院提供家暴家事服務的民間團體資深社工督導 PS3 認為，如果能積極建立社工及司法專業間的對話或溝通機制，將有助於服務的提昇，同時這樣的跨專業的合作方式，也已在實務工作的摸索中開始嘗試進行：

『…我們認為社工與法官的溝通很重要，由於法官的養成背景，是不可能大家一起吃飯建立關係，但積極建立社工與法官坐下來平等對話機會很重要，…，可以運用個案研討會，因為個案研討，法官是專家學者身分參加，談案子就可以由司法及社工的不同角度來談，報告人通常是社工，除了讓法官了解社工想法，也同時讓法官認識第一線的社工員是誰。…』。( PS3 )

由上述總總意見顯示，目前家暴暨性侵害防治網絡中，各個組織互動與協調尚未完全建立，中央除要面對水平橫跨各不同機關（社政、警政、衛政、教育）等業務溝通協調困境，需要加強中央部會間協調合作外，中央與地方之權責分工的問題則涉及督導機制及如何將事權具體關聯結到至下游地方政府業務單位，才能將中央政府的政策上行

下效以具體推動防治業務。

## （二）中央政府與地方政府職能分工

依據家庭暴力與性侵害防治法，由中央設置防治委員會統籌政策性事項，直轄市及縣市政府設置防治中心，以負責實際執行業務，中央部會主管家庭暴力與性侵害防治業務之官員，受訪者 GS4 指出中央與地方政府的權責不同，並認為應維持各有權限的狀態，同時屬於地方自治事項者，地方應確實推動，但如果地方政府推動業務於經費或專業不足，需要中央協助，則可由中央在經費或業務上部分協助，但不宜由中央一把抓，才能維持地方發揮因地制宜功能，推展具地方特色之服務模式：

『…中央及地方各有職權分工，但在直接服務部份，地方政府最貼近及接觸案主是責無旁貸，中央則為政策議題規劃，可說雙方各有權限。如屬於地方自治事項，地方應落實到社區、專業訓練及當事人的直接服務如被害及加害人的處遇等，如果是地方辦理業務專業或經費不足，即目前認知上的中央委辦事項，是鑑於地方政府經費不足，如警政單位宣導，地方經費不夠，內政部家防提供經費來協助辦理，程序上要向中央來核銷。又如社工訓練，地方流動率高，目前由中央分北中南區辦理社工訓練，期達成資源有效利用。統籌性的中央來協助，但地方則要發揮因地制宜，追求有地方特色的服務模式（如原鄉的服務等）…』。（GS4）

而為了發揮前述中央對地方角色的期待，希望能夠歸到中央政府透過政策引導及督導評鑑方式，透過內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會，對於地方政府的考核督導機制，於每（隔）年度舉行「直轄市、縣（市）政府推動家庭暴力、性侵害及性騷擾防治業務評鑑」業務監督與考核機制，並依據評鑑執行成效最佳的縣市，分就社政、衛生醫療、警政、教育部門評比之政策誘因。來督促地方政府推動家暴與性侵害防治業務的理想，卻面臨地方政府財政困難、正式員額編制有限的困境，無法發揮成效。

理想上，中央部會期待能立於政策制高點，提出政策方向與作法，

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

配合地方具體落實，並運用獎補助方式挹注其不足經費（尤其是偏遠地區），並以監督考核機制，特別針對評鑑乙等以下縣市提供專家學者輔導方式，加強地方政府之業務推動成效。然而，本研究 GS2 直轄市政府家暴及性侵害防治中心受訪者表達如下疑慮，對於制式標準的考核項目與考核的實質意義的問題：

『…中央對地方的督導或輔導，是不是可能不僅有「考核」的，因為中央如果是一直企圖採「考核」方式來要求改變，我想，就如同小學生交作業，是沒人不希望拿到高分的，但是用分數評比，可能反而會掩蓋一些問題，例如，如何能夠由五十分達到六十分水準的標準，中央對此應有更多的關切與輔導，制式統一化的標準未必能因地制宜。..』( GS2 )

另外，東區地方政府主責家暴及性侵害業務官員 GS4 受訪者則表示，績效考核並無法解決地方人事及財政的問題，同時，會對於偏遠、弱勢及資源不足的縣市更不公平

『…除了進行考核之外，有些結構上的問題，中央應該先協助地方解決，這些結構問題比如涉及的人事、財主單位的，中央要先跳出來解決地方所面臨的困難，否則二年考核一次，結構缺失一直在就還是改變不了什麼的。…』( GS4 )

『…就偏遠、弱勢及資源不足的縣市而言，考核的內容卻都是一樣的，沒有考慮的城鄉的差距，其實，我們很難能和台北、高雄市等達到相同的程度，雖然目前花蓮會因為原鄉略有調整，但建議或許可以參考警政單位的分組方式，依照相近性來分類成甲等縣市或乙等縣市作不同的考核，否則我們永遠就落在後段班了。…』( GS4 )

在政府評鑑的成效上，學者相關研究也曾指出現行評鑑機制難以克服的社會政治因素；透過似是專業、客觀、中立、超然的專家學者，配合政府各科室已發展的格式整齊、計分量化的指標，評鑑的形式與內容，在專業而合理的形式下呈現的評鑑形式，指出若干提問，並認為更應該被深究的或許是目前的評鑑制度與評鑑內容究竟反映何種思維？在現行評鑑制度下會否忽略了資源是否有效率的運用，或是服務對

象的福祉因而獲得提升等責信的議題（劉淑瓊，2001）。

曾經擔任中央評鑑委員的民間團體督導 PS6 即提出同樣的質疑：

『…全國評鑑，還是會面臨給分的困難。分數的問題，在閉門會議中，我也提出疑問，我們憑什麼給分，加上每個人心中一把尺，分數高低標準不同…』（PS6）

『..某次到某縣市訪視會議，曾發生過為了想更了解社工員執行問題深入去談時，社工員們哭了，因為面對工作負荷、被相對人追著跑等巨大的壓力，社會局局長進來，面對每個縣市都會被提出的性侵害及家暴防治社工員配置與工作量的問題時，局長卻勃然大怒，指著社工員說，妳們到底告了什麼狀…。』（PS6）

中央考核與評鑑的議題上，本研究受訪的內政部家防會官員 GS3 同樣不諱言指出，目前中央對地方的考核，是透過網站公布、宣導加強使命感等方式，敦促地方落實，但督導考核應如何制度化，並加強獎懲發揮作用仍是當務之急。當然，目前除年度考核外，也會要求地方提供若干補強不足的資訊，例如要求地方填寫預算執行率上，需確認中央補助社工人力是否實際執行家暴及性侵業務，同時填寫月工作日誌或績效以掌握確切情形。而內政部家防會官員 GS3 也說明家暴與性侵害防治業務之評鑑機制的歷史脈絡，並已朝向評鑑指標非量化、加強地方政府溝通及關注地方差異性的目標而努力，最終目的是希望給首長及財主單位壓力，而不是懲罰基層：

『……評鑑機制的起源，為民國 90 年的社會福利補助款要統籌分配直接給地方以落實地方自治時，許多大型民間團體擔心，如果直接給地方時，會轉化成討好的現金給付而不提供直接服務，故希望透過評鑑監督來了解地方錢如何用。…評鑑是希望給首長及財主單位壓力，而不是懲罰基層，透過評鑑機制希望發揮蘿蔔與棍子效果。我們希望評鑑指標部分不是絕對量化的，指標內容每次都會與地方政府討論決定，希望能有關注到差異而呈現相對效果及合理性…』（GS3）

固然，現行中央對於地方政府的考核機制，縱有不足，但仍是中央掌握地方推動概況的方式之一，經由開案比、服務量、服務程度與

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

深度的書面資料及實地訪視，某種程度有助於中央獲得地方在家暴與性侵害服務的改善資訊，亦可進一步釐清各縣市家暴及性侵害案件的求助機制，或外籍配偶受暴率，乃至男性被害人的求助比率的概況。透過內政部建立的資料庫系統，亦可提供較完整個案資料以執行作為個案管理。目前，並為了改善中央考核與評鑑的不足，並鼓勵在地團體提升其專業性，內政部也透過舉辦縣市地方說明會方式，分享政府經費補助機制與成功案例，以增進督導機制的成效。

## 二、專業人力

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，由於若干地方政府基於首長的施政優先順序考量，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，因此，以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。

『…社政的人力一直是不夠的，尤其是保護性業務，相較於經濟性業務，如找資源或提供補助的性質，保護性業務工作難度高，工作保障、職等及配備應該更好一些，否則保護性業務社工流動一直很高，臨時約用人力，作了一年，一有機會就走了，公部門只能不斷訓練新生…』(GS4)

鑑於家暴及性侵害防治業務極需資深、專業人員，政府未來勢必考量合理的人力抒解方案，並考量合理薪資俸點與納編策略以降低流動性，短期雖以中央補助地方增加社工人力方式解決，但長遠而言，須有完整的法制及配套才能協助地方政府解決人力規劃的議題。

當然，目前由於家庭暴力暨性侵害防治業務僅達縣市政府層級，並無法推展到鄉鎮，而是否能透過村里幹事的角色，發揮推動福利社區化的功能。受訪者表達不同觀點，GS1 與 GS5 皆認為這將是可以將服務推動到社區基層的作法之一，但考量作法上勢必要先解決社政及

民政制度面及法制面的挑戰：

『…以前一直在談村里幹事社工化問題，最理想的，是讓村里幹事都由社會工具來作，這樣就可以落實到鄉鎮了。…目前在縣市可以作的好，到鄉鎮就認為家暴根本不是他的事。網絡應該是個立體的概念，橫向的聯結應該向下延伸到鄉鎮。…以前談到要讓村里幹事受社工訓練，其實沒有用，有些村里幹事連村長都叫不動，這是政治生態。村里幹事屬於民政，與社政沒有對話，…。』( GS4 )

『…檢視現行所有社會福利法規，全無鄉鎮執行的規定，這是因早先配合國發會精省決議而廢除鄉鎮，但實際上談社區化與及時化，鄉鎮是最貼近人民生活，但政策卻一直未調整方向。此外，學界很不相信鄉鎮，如擔心黑金等問題，縣市政府如果下授權限，也擔心資源濫用，全部都拿去發錢，所以目前社工皆設在縣市政府。近年社會福利預算已膨脹，但制度面上該如何去追求行政效率的改善，有待我們對基層政治體系問題更認真思考。或許可以將村里幹事員額慢慢減少，或讓鄉鎮自己有社工來提供服務。』( GS1 )

也有抱持非常悲觀的想法，尤其針對台灣尙未能解決的地方派系問題，現況社工人員在處理家庭暴力問題時，已會涉及兩造雙方的衝突議題而各自找關係施壓的難題，未來如果期待由鄉鎮市所的村里幹事來扮演社會工作人員的角色，必然也需要面對根源的解決方式。

『…尤其處理家庭暴力會介入到家庭，離島的地方派系更清楚，會有社工人員介入家庭暴力案，接到派出所所長電話，恐嚇再處理下去要讓她工作不保，社工面對的不是單純家庭事件雙方，而是雙方後面各有的派系鬥爭，去介入會不清楚是踩到什麼了，這和都會的，如台北市有很不同，台北都會區可能會有第三力量如媒體的某種制衡，但縣市的地方派系是很絕對的，很深入，甚至很腐敗的。』( PS4 )

### 三、政府與民間資源

針對台灣推動社會服務民營化，以契約委託民間單位執行現況，已有許多的研究提出反思，我國目前家庭暴力暨性侵害防治業務，無論中央或地方也是採服務委外方式，結合民間團體資源方式共同推

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

動。就本研究受訪的政府部門及民間團體意見，就目前家庭暴力及性侵害防治業務的政府與民間委託模式，提出若干值得探討的面向：

### （一）縣市在地資源發展差距的問題

現行家庭暴力及性侵害防治業務，主要透過契約委託與方案經費獎（補）助方式委託民間團體執行下游的服務輸送工作。由於家庭暴力及性侵害防治工作，需要一方面以強勢角色介入家庭進行家暴調查，一方面在後續扮演家庭維繫的工作，由於地方政府尚無妥適措施可於組織內部進行妥適的切割或分工，部分縣市採取政府與民間的分工模式，亦即涉及第一線執行公權力角色，由政府部門結合社政單位或警政單位進行緊急救援與危機處理，第二線的家庭重整維繫服務，則政府透過委辦方式由民間非營利組織來執行。

該合作模式採契約委託及方案經費獎（補）助運作，前者，為依據政府採購法，由民間團體依據服務方案參與政府招標並議定方案價格，簽訂服務合約等方式來進行，之後，政府及民間單位即循合約約定，由政府依約撥款及民間單位依約提供服務方案。然而，目前的困境卻也來自政府與民間的合作關係能否運作，端賴各縣市的民間資源豐沛與否及民間單位承接的專業程度。地方政府在委託家暴性侵害防治工作，為依據政府採購法或獎助作業要點規範執行，由於若干縣市民間資源未必能達到專業委託的標準，導致即使有錢也找不到合格單位委託的問題提，一方面要積極開拓適當在地資源以提供具彈性服務，一方面也必須在有限的政府資源與不高的成本提供下，確保民間單位提供的服務品質，特別對位於資源不足的縣市政府而言更形嚴重：

『…民間團體是很不夠的，為了引入 NGO 的資源，我們花了很多的精神，專業性卻仍待提升，一般而言，民間推兒少保的多，家暴、性侵防治的少。我們為了拜託及引進其他縣市 NGO 能在花蓮設據點、推服務，提供了很多的誘因，例如辦公室租金、影印設備等，因為民間單位也要考慮成本啊。說扶植在地資源，是很不容易的，一般的婦女團體，專業培養及養成要很長的時間。目前公部門得社工都人力不足了，招募都有困難了，找在地的社工員更不容易。…』（GS4）

『…我們已經努力了十多年，但很難開發在地資源，因為如果沒有社會工作背景，是很難執行個案服務或心理輔導的，一般團體最多只能作不需要太嚴密的宣導工作。所以談福利市場化，老人或身障服務或許可以，家暴及性侵害防治很難，要不就比照英國由一個具公信的大型民間團體統一承接，透過有民眾信賴、政府支持的民間單位來協助政府救援等各項工作。…』(GS5)

## (二) 發展民營化競爭的理想與現實

台灣目前推動社會服務民營化，採取委託民間單位執行，逐漸發展出市場購買服務或契約外包的服務提供模式，理想上，如能符合自由市場與形成競爭的假設，即能增加家暴與性侵害防治業務之服務彈性與多元化，或並符合市場存在的競爭，而競爭帶動效率的期待上，以使福利受益者獲得較佳的服務品質。

然而，就本研究的初步發現，市場與競爭效率卻未必存在，甚至形成能否保障案主福祉的隱憂；政府目前的服務方案委託或招標方式，採取不同人口群及服務方案切割進行，導致合約內容未必能與現實需求相符，受委託的民間單位面對案主多元需求，受限於簽訂的契約規定，也只能執行家暴的某項服務，在缺乏整體資源體系整合下，常無法延續服務或轉介其他服務單位給案主，其次，目前雖名為政府與民間的夥伴關係，但會計部門對於民間補助經費的要求，也不盡與社會工作服務專業價值相符，本研究的全國性的民間單位PS2受訪者即指出：

『…配合家暴婦女就業方案，核銷時會被要求要附上詳細地址或去追討案主提供縣市戶籍資料，形成我們對案主隱私保護的困擾，政府與民間的合作，雖說是伙伴關係，有時卻被以對待承包商的防弊心態來處理。…』(PS2)

此外，在現實的社會服務領域中，政府對於能提供服務的民間團體，並無法按其地域性、組織規模、服務內容等向度加以切割，因此，能承接政府委託案的實質競爭者往往各縣市不一，因此，過去被批判指出公部門獨占，在目前政府的服務生產供給任務移轉到民間後，卻

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

也可能形成民間部門的實質獨佔（劉淑瓊，2001），本研究受訪的民間單位代表的幾段話即點出現行民間家暴與性侵害防治工作，大型團體與小型團體間的生態，透過串連及議題合作，已並不盡然是競爭的模式：

『...目前婦女團體間為合作關係…例如成立防暴聯盟的，及婦女團體合作網絡，就是串連不同民間團體一起討論。或邀請律師，協助團體一起看看政府的合約條文等。』（PS2）

『…不同的團體間服務是有區隔，但在合作關係上也會因服務資歷，由較大型的團體作龍頭，小型的團體進行較底層的直接服務…』（PS1）

於是政府在移轉生產也一併將責任轉嫁給民間的同時，為確保受委託單位的專業性及服務品質，固然會設置諸多採購方案關卡及委託標準，但此時，小型機構或小型民間團體往往缺乏符合計畫要求由所需之自籌款、軟硬體設備，競爭力不高，反之，造成若干較具規模、能夠符合政府採購標準的單位更容易脫穎而出，有時，反而較易呈現全國性大型民間團體壟斷市場的現象：如學者所擔憂的，在目前在無法發展協助各民間團體均衡設置的具體配套下，政府與民間的模式，會形同鼓勵現有少數機構不斷擴張，透過其連鎖組織分享政府資源大餅，造成另一種形式的寡占。

### （三）委託及監督角色，政府球員兼裁判？

民間單位與政府部門方案合作機制，包括契約委託及方案經費獎（補）助二大類。前者，為依據政府採購法，由民間團體依據服務方案參與政府招標並議定方案價格，簽訂服務合約等方式來進行，之後，政府及民間單位即循合約約定，由政府依約撥款及民間單位依約提供服務方案。然而，現行困境包括，中央與地方政府對於服務方案，常採成不同對象及服務方案切割來進行，而合約內容又未必能與現實需求相符，如方案簽訂執行家暴的某一項服務，民間單位面對案主實際的多元需求，一方面受限於契約規定或缺乏整合資源體系等問題，而無法延續服務或轉介其他服務單位給案主。至於方案獎（補）助經費

方式，為依據內政部加強社會福利獎助作業要點執行，民間單位只要透過該要點備齊表件以申請政府經費的補助即可，然而，除了接受社政部門的申請審核外，在計畫經費及支用審核上，政府會計部門等對於民間補助經費核銷要求或憑證的認定及標準有時並不一致。此外，涉及社政（兒童及婦女）、衛政、勞政等不同政府部門間，補助費審核標準更是寬緊不一，形成補助經費與核銷處理作業的差異。

如前述及政府與民間單位合作機制上，政府運用委託獲獎補助方式，鼓勵NGO扮演家暴防治的服務供給角色，但限於縣市地方自主民間力量、福利資源等發展不一等困境，面對合格的受託者不足的縣市，一方面要強調要以政策誘因鼓勵民間擴大參與，一方面又要確實扮演監督民間服務品質的兩難困境，常會面臨球員兼裁判的困境。公部門的契約委託當中，理應對於受委託單位的績效表現嚴格監管，但現況問題也涉及到現行政府支付的委託經費低於生產成本的現況下，因此，導致未必形成競爭關係的問題之一，如受訪的民間單位代表指出的

『…目前由於服務市場規模並不大，同時價格也被政府壓的太低，有NGO願意作，政府就很高興了。當然公部門有時也會擔心服務會委託不出去，多少會提供部分訊息邀請民間一起來投標以免流標。』(PS2)

## 第二節 問題分析

綜合前一節之訪談實務界提出不同面向的討論，本節以下就家庭暴力及性侵害防治於職權劃分、財政負擔、服務輸送及民間參與等面向，提出問題分析如下。

### 一、職權劃分

目前政策性質多需中央協力辦理，但「委辦事項」模式未臻明確，中央與地方職能分工和資源配置也不甚理想。儘管地方自治是國家民主憲政的基礎，歐美先進國家自1980年代以來推動行政改革、地方分

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

權，已然成為政府進步的潮流；我國近年亦依據憲法及相關規定推動地方自治。對家暴事務甚為熟悉的實務界人士林慈玲（2005）對我國地方自治所面臨的五項困境<sup>1</sup>，剖析如下：

第一，公民社會的政治理念及參與不足，包括地方菁英的政治參與價值理念，及民間團體參與公共事務的能力。第二，政治共識不夠，台灣民主化過程中反中央權威的發展背景，加以政黨政治的發展，形成中央地方抗衡的心態。第三，行政區域調整不易，相較美、日、英等國早開始依人口與土地面積整併規劃行政區域，台灣三級行政區域組織編制不符經濟規模，卻遲未能開始著手調整。第四，地方行政組織僵化，僅有單一行政、立法分立制，亦缺乏區域合作的制度規劃，各級政府間垂直與水平協調機制皆不足。第五，地方自治財源不足，包括自有財源枯竭、過度依賴上級政府及中央補助，無法財政獨立。

其中除第二項問題與本研究領域較無直接關係外，其餘四項都對家暴與性侵問題發生一定的影響。我國地方自治發展時日較短，參酌世界先進國家的經驗而逐步往前，然而國際潮流與先進發展固然十分重要，但家暴與性侵害防治政策由於直接攸關人身安全與人性尊嚴，故國家應該特別予以重視。就「事務本質」分析家暴、性侵害防治業務特性，檢討現行議題如下。

### （一）按政策本質分析，中央應扮演主導角色

中央與地方的分權方式，我國憲法除由憲法本文直接規定外，亦以均權原則作為補充規定（憲法第111條）。而此均權原則其實就是依事物之本質予以考量。在現今的行政治理潮流下，中央政府似應儘量扮演領航的角色，而將業務執行交由地方或民間來處理。如學者黃錦堂所說：「若非得由國家執行不可者，則為中央立法並執行之事項，但這一我國憲法第107條以及新公共管理改革以來之『中央政府應該是操槩而不是划槩』或所謂『政府職能優化』等的觀點，我國不應輕易再

---

<sup>1</sup> 林慈玲，地方政府跨域合作研究—日美與我國經驗之比較，台灣大學政治學系碩士論文，2005年1月，頁2~6。

擴大中央立法並執行之事項」<sup>2</sup>。在此背景下，中央立法並交由地方執行的模式，似乎沒有問題。但本研究認為在此發展潮流下，仍有以下幾個面向值得特別考量。而這些特別值得考量的面向，並非足以顛覆地方分權與執行的基本理念，而是作為衡量中央與地方應如何分權的法碼。更具體地說，透過此4個面向之考量，吾人可以調整中央與地方各自之權限內容。由於家暴與性侵業務涉及人身安全與人性尊嚴，又具有下列之「事務本質」，即使不由中央政府自己完全負責，中央也應扮演較為吃重的主導角色。

### **1、業務對象之流動性與跨域性**

若所涉業務對象具有流動性與跨域性，例如刑事犯罪、河川整治或傳染病防治等事項；則該事項則有可能有由中央統籌辦理的必要性。在如美國一般的聯邦國家，一旦犯罪嫌疑人跨州逃逸或跨州犯罪，其刑事偵辦之事權即由州移轉至聯邦。同樣的，針對同一條河川進行防洪工程，也不可能任由流域中的不同地方政府個別進行自己的治水業務，而沒有上下游的整合。在此想法下，一旦業務對象具有流動性或跨域性，則就有考量是否由中央統籌辦理的必要性。如性侵害案件，本質上是刑事犯罪案件，犯罪者本即可能跨域流動。家暴被害人也可能為逃避加害人而跨域流動。

### **2、權責機關多元交疊，位階、隸屬、職務各自落差，業務性質高度倚賴組織與網絡連結、協調之合作關係，由一上位階機關統合與協調事權，則有提高效率的優點**

行政業務需要各機關協力的情形固然十分常見，但仍可依參與協力機關之多寡情形而作進一步考量。如果參與的機關不僅特別多，而且同時包含不同位階且彼此不相隸屬，甚至是不同權力屬性的機關共同協力參與時，則也有考量由中央統籌辦理的可能性。以位階不同之機關的協力而言，如果彼此不相隸屬，如台北市社會局與行政院勞委會，則合作的溝通成本相對是高的，而且往往效率不張。如果再加上

---

<sup>2</sup> 黃錦堂，關於四大類事項之說明，發表於台灣公共治理研究中心子計畫第二次橫向會議，2008/8/7。

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

不同權力部門間之機關的協力，如臺南地院與臺南縣社會局，則合作成本會更高，溝通協調會更不易。

根據家暴法第八條規定，家暴事件必須結合警政、教育、衛生、社政、戶政、司法等相關單位（性侵法規定中也包含這些項目的單位與人員），因此單一防治中心要發揮功能，就必須整合相關部門的資源與能力，問題就在於這些組織單位與防治中心無隸屬關係，中心目前皆以透過縣市政府方式進行所屬之組織協調，然而仍存在兩個問題：第一，除非縣市政府（首長）瞭解並關心家暴中心業務工作及相關組織特性，否則難以作出適當裁奪；第二，並非所有相關組織都隸屬縣市政府，例如警察局長人事權、地檢署檢察官、地方法院法官都與縣市政府無關。這些現行制度架構都可能成為業務執行的障礙。

就家暴防治而言，它正好就同時需要法院與行政機關的合作（如民事保護令與加害人處遇計劃），並且還要有不同位階且沒有相互隸屬關係的機關合作（如檢察官與地方社工人員），所以困難度更別高。即使同是行政部門，它也同時涉及社政、警政、教育、醫療與勞工與就業輔導等部門，幾乎橫跨政府各主要部門，故機關多元交疊的情形特別明顯。更有甚者，如果在公部門內部已有權責機關多元交疊的情形，還不可避免地要加上公私部門協力的部分，則會使溝通協調更為複雜且困難。在此情形下，由一上位階機關統合與協調事權，則有提高效率的優點。

### **3、依市場有限之特性、規模經濟之效益與減低業務之服務目的，地方政府無法作資源有效率的配置**

設若將政府所提供的服務以市場的角度來看，則每種市場都有其特性。有些服務是持續性且固定性的，如自來水的供應、污水處理與垃圾清運等服務。有些服務則是非持續性且也不固定。如地方政府為促銷產量過剩的農產品，所舉辦的特定農產品之促銷活動；或為紀念建城一百週年所舉辦的文化慶祝活動。除了其特性之外，各類服務尚有其一定的市場規模。如百萬人口城市之自來水供應就與兩千人之小村的自來水供應截然不同。前者因其符合規模經濟，所以可以獨立自

行處理；後者則因市場規模太小，則必然要與其他鄰近地區聯合處理。最後，還有服務最終目的不同。如招商與建設服務，是希望追求經濟繁榮與持續成長；自來水服務是追求穩定與衛生的供水，治安服務則希望作到犯罪率為0%。換言之，一個是追求成長、一個確保穩定，一個則是希望完全抑制消弭。通常而言，如果是持續固定且有一定市場規模的事項，當可交由各個地方政府個別獨立處理。如果市場規模太小，則有聯合地方政府以擴大市場規模的必要性。特別是具網絡性質的服務產業，因其規模經濟之要求，常常需要更大的市場。如鐵路服務，即使憲法沒有規定，基於事物之本質，也不可能交由各縣市各自經營管理其境內鐵路。

家暴與性侵防治看似與老人照護相近，但其本質仍有不同。例如老人在社區中是持續性與固定性的存在，但家暴性侵則可能是偶發性與流動性的。就服務最終目的來看，老人照護希望照護的對象持續存在，反之，家暴性侵之防治則是希望服務對象最終是不存在的。就邏輯上來說，如果在一個家暴性侵案件頻繁的地區，地方政府設置專責機構全面推動防治業務，多年之後若防治成效卓著，應該會是服務業務的持續減少。原來專責機構的組織規模與資源投入，也應日漸減縮。在此特性下，由中央建立專責的固定機構來全盤處理，依各地不同之情況來調動人力與投注資源，可能會比地方各自處理來得好。

市場大小與規模經濟的問題也見於私部門。例如由私人來負責經營一個庇護中心，如果要達到規模經濟，至少一定要有幾個床位與幾成的住宿率。設若市場太小，它就非得跨區經營，以提高其住宿率。除非是非營利組織，可以放寬損益平衡的標準。即便如此，非營利組織仍要考慮將有限資源作最佳的配置，它也不允許資源的閒置與浪費。如果說純地方性的私人社福機構較不易存在，地方政府又如何能完全跳脫市場特性、規模經濟與服務目的等問題？

- 4、由於案件的隱私性與短期無外溢性，基於選舉考量，難保地方確實運用資源、執行業務；而預算與人事權限在地方政府，中央僅能藉政策或方案補助或督促，具有實質監督困難

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

某些社福工作從選舉的角度來看，其實是對選票的提升沒有立即而明顯的幫助。在此情形下，不論中央或地方政府都不會將施政重點與資源投注於這些領域。以我國為例，中央政府如果不是在發生重大婦女安全案件之後，在婦女團體與輿論的壓力下，再加上反對黨借用此機會打擊執政黨，才使國會通過相關立法。同樣地，地方政府在選舉的考量下，很難主動對家暴與性侵案件表示關心。就防治的角度來看，四年一任的任期內，即使就任後即全力投入家暴與性侵之防治，也很難在四年後即呈現出輝煌而燦爛的防治政績。而就算真有亮麗的防治政績，只怕也不會對選票的提升有顯著的助益。

以台北市92至95四年間的婚暴案件為例，市府在接案後的實際後續輔導案件共有1796件（接案數為16975件）。設若受輔導者皆滿意市府的服務因而願意投票支持現任市府團隊，則其選票增加也只有1796票。於此同時，婚暴的另一造也可能因市府的介入而對市府不滿，其選票流失也可能是1796票。一來一往之間，市府的努力可能對選票毫無助益。這樣的分析固然是十分粗糙且不精確的，但卻可能是大多數地方民選首長的政治算盤。反之，像發老年年金、重陽贈禮或更進一步的老人照護等工作，每發年金或禮品給一個老人或照護一個老人，就可以期望至少增加一張以上的選票。在選票的利益考量下，介入衝突與單純提供給付是兩種完全不同的政策選擇，民選首長知道如何選擇。

一旦地方首長漠視，而地方人民也因此類案件的隱私性與短期無外溢性，而無法對此類案件投注關心，並以此作為評價民選首長施政成效的指標。所謂隱私性係指涉及個人隱私，外人不易有關心的機會與途徑。所謂短期無外溢性係指不會立即影響到公眾，所以即使知道有此類案件爆發，也不會認為會危及到自己的安全或利益。家暴案件就是典型的例子，固然在家暴陰影下成長的小孩將來可能會複製其童年經驗，而導致成為加害人可能性之疑慮。但在短期間，一般人不會認為家暴案件是涉及重大的公共利益，進而會對民選首長施壓。

如果民選政治人物不關心，選民亦不在意。則一切則只能依賴中央監督。但在現行地方分權與自治的架構下，中央可以監督制裁的工

具十分有限，特別是現行制度下，預算處理與人事調配的權限歸屬地方，地方首長不重視，大抵也會成效不張。在此情形下，也有改由中央自行執行的可能性。地制法中代履行的設計，其實也就是在無法迫使地方作為的情形下，不得不採的措施。

## （二）現行架構下的地方執行困境

至於在現行架構下地方政府執行之困境，根據文獻研究及訪談之結果，約可歸納為以下數端：

### 1、地方首長重視程度不一，造成業務執行有相當落差

由於主政者的因素，影響整體資源的投入。家暴防治無法彰顯政績，且非選票重要來源，造成部份主政者缺乏積極投入資源的動機，甚至中央補助的經費，都可能會被移作他用。地方可能基於特有考量，將施政重心置於其他業務，以致對社福工作未能符合中央要求，或是無法發揮績效。

目前各縣市政府婦女/性別政策倡議、協調統合的機制<sup>3</sup>—「婦女權益促進委員會」（簡稱婦權會），在2005年底針對縣市長選舉，提出「承諾加強各縣市婦女權益促進委員會功能」之婦女政見，邀請各縣市長候選人簽署<sup>4</sup>；並於同年11月公布簽署情形，以供選民參考，內容包括：各縣市婦權會每年至少開會四次、縣市長至少每半年親自主持會議一次、設置婦權會網站並公布每屆委員名單與會議記錄、網站設置民意論壇專區。綜觀這四項具體措施，並無不合理之處，且強調的就是地方首長的「正視」，然而僅經過一年時間，婦權會統整發現，除雲林縣女性縣長召開過四次會議、主持過一次，台北市長主持過兩次外，20個簽署同意的縣市在四項措施幾乎全數跳票，加上未簽署的縣市，竟全部未通過<sup>5</sup>，由此可見，就連所需成本低之四項措施，

<sup>3</sup> 聯合國1995年第四次世界婦女大會通過「北京宣言行動綱領」中，要求各國政府應將性別觀點融入各項政策活動，我國在2002年起各縣市陸續成立「婦女權益促進委員會」。

<sup>4</sup> 除當時未舉行之直轄市長選舉、無黨籍台東縣長吳俊立未受邀（後由鄭麗貞補任）與金門連江縣尚未成立婦權會外，其餘當選之縣市長，全都簽署同意。

<sup>5</sup> 參照「婦女政見全跳票—加強各縣市婦權會功能—婦女節記者會」，新知觀點，2008年，頁11~16。

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

且有選舉承諾在先，地方首長仍可能因為個人因素，而忽略該政策的重要性。

### **2、 地方財政窘迫、正式員額編制有限，即使有心也無法有效落實政策**

以下表為例，各地方歲入、歲出情形顯示直轄市、縣市支出彈性不足，主要僅止於維持基本運作需求，顯示財政極為困窘，此可由下彙計表中明確顯示出來：

表四 直轄市及縣市歲入彙計表

項 目 市 縣 鄉	歲入歲出 審定期	直轄市及縣市歲入彙計表							
		自 有 財 產				非 自 有 財 產			
		自 有 財 產	其 他 各 項	統 著 分 配	補 助 及 活 动	自 有 財 產	其 他 各 項	統 著 分 配	補 助 及 活 动
總計	7,082	2,311	32.63	961	13.57	1,594	22.52	2,215	31.28
直轄市合計	2,293	862	37.59	416	18.16	755	32.95	259	11.30
臺北市	1,532	547	42.24	302	19.78	①537	①35.10	44	2.88
高 楊 市	761	214	28.23	113	14.90	②218	②28.63	②215	28.24
臺灣省合計	4,675	1,437	30.74	497	10.65	828	17.73	1,911	40.88
基 隆 市	159	34	22.55	19	12.99	26	17.47	71	46.99
臺 北 市	679	285	41.96	121	17.85	③ 99	14.71	③173	25.48
宜 蘭 市	144	④ 30	③21.22	③ 12	③ 8.67	23	16.07	77	③54.04
城 間 市	361	173	47.92	36	9.97	③ 55	15.43	96	26.68
新 竹 市	135	③ 33	24.63	16	11.97	24	18.08	61	45.32
新 竹 市	131	55	42.43	18	13.81	18	14.12	39	29.64
苗 栗 市	156	37	23.83	③ 12	③ 7.80	32	③20.64	74	③47.73
臺 中 市	321	107	33.36	32	10.19	④ 57	17.84	④123	38.61
臺 中 市	302	162	53.64	46	15.23	27	9.20	56	21.93
彰 化 市	282	76	26.93	23	③ 8.28	④ 61	③21.77	③121	43.02
南 投 市	165	③ 28	③17.01	③ 8	③ 4.94	30	18.51	③ 98	③59.54
宜 林 市	203	36	③17.98	③ 12	③ 5.99	45	③22.59	③ 108	③53.64
嘉義 市	190	③ 23	③12.45	③ 7	③ 3.98	③ 61	③32.28	③ 97	③51.28
嘉義 市	92	③ 30	32.48	③ 9	9.82	13	15.09	39	42.61
臺 南 市	277	77	27.91	20	③ 7.30	③ 49	17.89	③130	46.90
臺 南 市	208	91	44.06	18	③ 8.96	28	13.85	69	33.13
高 楊 市	303	82	27.18	40	13.37	③ 50	16.62	③129	42.83
屏 东 市	254	40	③15.80	17	③ 5.91	③ 55	③21.88	③141	③55.41
花 蓮 市	143	③ 19	③13.44	③ 13	9.28	27	③18.89	83	③58.39
臺 東 市	104	③ 9	③ 9.23	③ 4	③ 4.05	24	③23.25	66	③63.47
澎 湖 市	63	③ 2	③ 3.67	③ 7	11.97	13	③20.69	40	③63.67
福建省合計	113	11	10.24	47	41.47	10	8.89	44	39.40
金 门 市	89	③ 10	③11.53	44	49.95	8	9.09	26	29.43
連 江 市	23	③ 1	③ 5.39	③ 2	9.51	1	8.11	18	③76.99

注：本表所列①-④，為自有財產係各項額位金額，比率由小至大之排序；非自有財產係各項額位金額，比率由大至小之排序。

資料來源：審計部（2007），《民國 95 年度直轄市及縣市地方決算綜合審核結果年報》，<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/227/20071009111941qHq1.pdf>，2008.03. 下載）

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

由表四可見地方財政收入面上，自有財源比率偏低，自有財源不足的結果，就是對非自有財源的依賴，特別是補助收入。再者，各縣市基於發展程度，稅課能力本身即有極大落差，然而中央藉統籌分配稅款均衡縣市間貧富差距的現象，其實更反映出地方財政高度依賴中央干預以維持平衡。依據地制法第六十九條，以及財劃法第三十條規定，中央對地方補助主要為「謀地方均衡發展」，或是「謀全國之經濟平衡發展」；因而當補助收入平均比例偏高，則意味著地方難以構上「發展」目標，事實上，由於地方自有財源普遍不足，各地方更依賴補助款來彌補基本支出如人事費的不足<sup>6</sup>。

---

<sup>6</sup> 呂育誠，關於中央與地方政府職權劃分中的財政負擔責任，發表於台灣公共治理研究中心子計畫第二次橫向會議，2008/8/7。

表五 直轄市及縣市歲出政事別彙計表

直轄市及縣市歲出政事別彙計表  
中華民國 95 年度

單位：億元

項目 分類別	歲出決算 審定期數	教育科學文化支出		衛生發展支出		社會福利支出		其他各項支出	
		金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
總計	7,316	2,629	35.93	1,218	16.66	855	11.70	2,612	35.71
直轄市合計	2,160	702	32.53	461	21.36	298	13.83	697	32.28
臺北市	1,355	① 513	③ 37.89	② 221	16.30	① 214	② 15.82	406	29.99
高雄市	804	④ 189	23.52	① 240	③ 29.88	② 84	10.48	290	36.12
臺灣省合計	5,054	1,904	37.68	720	14.25	544	10.78	1,885	37.29
基隆市	161	45	28.17	28	② 17.93	19	③ 11.98	67	41.92
臺北縣	700	② 292	⑤ 41.78	42	6.05	① 69	9.95	295	42.22
宜蘭縣	162	55	34.42	19	12.24	15	9.79	70	43.55
桃園縣	436	③ 199	⑥ 45.82	⑨ 44	10.18	⑩ 32	7.47	159	36.53
新竹市	181	57	31.70	28	15.44	① 36	② 19.83	60	33.03
新竹縣	146	46	31.88	20	13.94	15	10.93	63	43.25
苗栗縣	178	59	39.30	25	14.25	19	10.99	74	41.46
臺中市	354	⑤ 153	④ 43.20	⑦ 45	12.93	⑥ 37	10.60	118	33.27
臺中縣	303	⑨ 105	⑩ 34.80	⑧ 53	⑩ 17.61	21	7.24	122	40.35
彰化縣	290	⑥ 115	⑦ 39.77	27	9.55	⑦ 35	② 12.19	111	38.49
南投縣	185	64	34.80	28	16.67	20	10.97	71	38.56
雲林縣	213	66	31.34	⑤ 46	⑨ 21.98	24	11.72	74	34.96
嘉義縣	206	75	⑧ 36.64	④ 53	⑥ 25.82	27	④ 13.42	49	24.12
嘉義市	99	28	28.41	18	⑤ 18.34	7	7.22	45	46.03
臺南縣	293	⑩ 93	31.93	⑤ 46	15.97	⑩ 33	11.51	119	40.59
臺南市	235	74	31.69	④ 45	⑥ 19.50	15	6.48	99	42.34
高雄縣	309	① 143	① 46.25	43	13.91	② 39	① 12.77	83	27.07
屏東縣	269	② 120	③ 44.78	⑩ 43	16.25	⑩ 31	③ 11.78	73	27.19
花蓮縣	150	44	29.95	28	⑦ 19.02	17	11.61	59	39.42
臺東縣	113	43	② 38.48	19	17.55	13	③ 11.90	36	32.07
澎湖縣	62	16	26.09	8	13.19	9	③ 14.71	28	46.01
福建省合計	100	21	21.29	36	36.59	12	11.91	30	30.21
金門縣	77	16	21.82	27	② 35.17	10	⑤ 13.18	23	29.83
連江縣	23	4	19.54	9	③ 41.29	1	7.71	7	31.46

註：本表所列①-⑩，係各該欄位金額之比率由大至小之順序。

資料來源：審計部（2007），《民國 95 年度直轄市及縣市地方決算綜合審核結果年報》，<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/227/20071009111941qHq1.pdf>，2008.03. 下載）

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

表五更顯示地方財政支出主要在維持基本運作，其中「社會福利支出」部分，愈處偏遠縣市，所占比率則愈大，然而偏遠地區財政條件本已不佳，社會福利支出比率愈多所產生的業務排擠效應，恰可能更增加社會福利支出需求，如失業救濟、弱勢族群照護，從而形成惡性循環。

如表六，就地方財政體質而言，根本缺乏積極發展能力，包括多數無彈性運用財政空間、多有鉅額公共債務，甚至超過歲出決算數、多數自有財源匱乏，連維持最低人事運作都有困難。

直轄市及縣市財政情形概況表

中華民國 95 年度止

單位：萬元

項目 市縣別	公庫結存	公共債務餘額	公共債務餘額占 歲出決算數 %	人事費決算數 占自有財源 %
總計	1,334,786	65,127,287	89.02	121.83
直轄市合計	17,352	28,245,981	130.72	87.20
臺北市	—	① 16,986,590	② 125.28	79.82 1
高雄市	17,352	② 11,259,391	③ 139.88	108.54
臺灣省合計	184,423	36,881,306	72.96	146.71 3
基隆市	89,035	662,853	41.09	146.65 0
臺北縣	60,470	③ 5,368,130	76.58	109.68 2
宜蘭縣	—	1,505,051	② 92.51	189.17 4
桃園縣	—	④ 3,561,482	81.65	119.73 1
新竹縣	—	1,921,067	④ 105.69	167.12 5
新竹市	—	1,159,666	79.30	96.25 7
苗栗縣	—	⑤ 1,929,608	③ 107.91	⑥ 189.81 3
臺中縣	—	⑤ 3,060,679	③ 86.24	151.22 2
臺中市	—	655,084	21.61	82.10 5
彰化縣	32,616	1,366,781	47.09	③ 201.02 11
南投縣	—	1,514,892	81.85	④ 283.76 0
雲林縣	—	⑦ 2,031,728	⑥ 95.30	⑦ 229.58 2
嘉義縣	—	1,732,232	⑥ 83.94	③ 293.95 6
嘉義市	—	303,886	30.64	134.28 5
臺南縣	—	⑧ 2,805,350	③ 95.43	164.27 8
臺南市	—	⑧ 2,018,109	③ 85.81	114.29 7
高雄縣	2,301	1,594,999	51.50	145.41 9
屏東縣	—	⑨ 1,938,903	71.83	③ 255.44 11
花蓮縣	—	945,898	62.98	④ 234.46 6
臺東縣	—	684,656	60.50	① 480.34 4
澎湖縣	—	120,242	19.24	② 348.74 4
福建省合計	1,133,010	—	—	56.50 0
金門縣	1,013,143	—	—	47.13 7
連江縣	119,866	—	—	③ 202.17

註：1. 本表所列①-⑩，係各該欄位金額或比率由大至小之排序。

2. 詳細情形及相關說明，另詳附表20、21。

資料來源：審計部（2007），《民國 95 年度直轄市及縣市地方決算綜合審核結果年報》，<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/227/20071009111941S8Yf.pdf>，

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

2008.03.下載

承上述，並從下表各地方財政情況檢視，地方財政窘迫的情形不自可知，中央或者期待地方在其負責範圍內處理好相關業務，然而地方實際情形卻多與中央的標準有相當的落差。這種「沒有能力做好」的情況，由於基層工作繁重、升遷機會不易，因而常有人才不足的問題，此時地方政府即便有意願，也無法達成要求。此時中央主管機關除了配合主計、審計單位監督地方財源配置外，更需要提供地方各項業務執行、管考、研發，以及計畫協調機制，簡言之，中央與地方應對各社福政策執行，作更精細的分工。

接著，根據內政部92年委託台灣社會工作專業人員協會辦理之國內社工人力需求研究結果，以及96年中央對直轄市、縣（市）政府推動社會工作制度績效考核報告，顯示社工人力捉襟見肘，並且越是案件多的城市地區，實際社工人數與合理社工人數差距反而越大；若以實際正式員額與法定員額比較，則差距更為明顯。自96年6月至97年，以中央補助四成經費，地方自籌六成方式，增加190名直接服務社工人力，但人力差距仍有相當大鴻溝。

表七 93-95年地方政府人力情形

公部門人力編制（含專、兼辦）			加計委外公私部門人力（含專、兼辦）		
93年	94年	95年	93年	94年	95年
454	471	456	637	721	755

圖表來源：內政部家防會資料，作者自繪

如附錄所載：「各直轄市、縣（市）政府兒童及少年保護社工合理人力配置表」、「社工人力支薪標準」、「各直轄市、縣（市）政府增聘兒少保護專責社工人力經費分攤表」，足見目前國內各地方社工人力嚴重不足的情形。

**3、 地方專業背景不足，專業人員且因生涯規劃障礙，流動性大，  
地方無法累積經驗，難以建立組織與人力基礎**

家暴及性侵害防治工作具高度勞力密集性質，且因其涉及領域之複雜，必需資深及不同領域的專業人力的投入，絕非單獨或資淺人員可以勝任，故個人與組織經驗的累積傳承相當重要。然而由於若干地方政府基於首長的施政優先順序考量，產生福利資源支出排擠效應，或出現將社政人力挪為他用的情況，甚至根本受困於地方制度法所規定限制的地方政府員額法定總額上限，而無法增加人力、無法合理升遷調薪，以致於現行行政機關編制長期存有社工人力經費員額不足的問題。目前是透過中央專款補助款，協助地方招募臨時性約聘僱人員的方式解決，然而再缺乏身份保障及薪資升遷誘因下，普遍人力流動頻繁，在警察、醫療及其他專業人員網絡上，也都面臨相同處境。如此一來，地方上無論個人或組織，根本無法累積足夠經驗，以建立自主、成熟的業務處理模式。

在當前追求「小而美」政府的方向下，中央及地方政府皆極力精減人事，對於資源條件薄弱的地方，就算中央補助70%人事經費，也無法籌出自籌款。或者地處偏遠的地方，根本招募不到合格人力。企圖委託民間團體時，又因補助額度不高、工作挑戰性大等，民間參與意願低落，形成「大政府的要求、小政府的理想」的困境。

#### 4、直轄市及縣市政府轄域較大，造成案件掌握的時空差距，鄉鎮市級政府卻未規定具體權限

國內各項福利類別法律，包括兒童少年、老人、身心障礙、特殊境遇婦女、社會救助、志願服務、人民團體等，均規定中央及直轄市、縣市政府權責事項，而未規定鄉鎮市具體之權限。現行家暴與性侵二法亦明確規定中央主管機關與直轄市、縣市主管機關之職權，看似訂定周延；然而此類直轄市及縣市政府轄域大，本身即受時空距離的限制，無論是對案件的察覺、通報、緊急處置等皆不易掌握，而時空差較小的鄉鎮市政府，卻未被明確納入職權範圍。

以英國為例，全國土地面積約台灣七倍、人口約台灣的三倍，鄉鎮層級地方政府共為268個；台灣則有25個直轄市與縣市，309個鄉鎮市級地方政府，就鄉鎮市級的數量來說，顯示未經整併規劃的繁冗；

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

再者，法規將職權資源賦予25個地方政府，而309個接近人民直接生活的鄉鎮市政府，卻沒有在防治法規具體職權範圍裏面，這在地方自治的推行裡，也是相當矛盾的。社會福利、保護與扶助業務的性質，除了現金給付外，都需著重在能否給予服務對象及時、即時且適切的服務，但若將服務資源與職權集中在直轄市或縣市政府所在地，對於轄域廣大的地區居民而言，不僅缺乏便利性，甚至會耽誤緊急危難時的處置工作。

值得深思的是，以96年業務評鑑為例，評鑑等第相當出色的台北縣，在轄區內設置之婦女權益服務的政府單位即高達13個，為全國之冠，更是以區域性設置婦女福利服務中心最周全的地方（計有三重區、文山區、土城區、新泰區、北海岸區、板橋區、雙和區、七星區八個社會福利服務中心，提供以諮詢諮商與輔導為主的服務）。然而第一，若是因為設置較多、較緊密的區域性服務中心，而提升業務績效，為何不直接利用現有鄉鎮市單位更為便利？第二，若假設這些單位即是與原有鄉鎮市為一，是否證明家暴及性侵業務服務上需要資源的整合？但其他轄域廣大的縣市，尤其是地廣人稀的地方，更是如此？

### **5、監督評鑑制度缺陷，反致中央與地方關係緊繃，有效的績效評估難以建立，無法據以進行評估及為資源分配，甚至成為懲罰的作用**

不論是公部門自己辦理執行，還是委託民間來處理相關業務，都會面臨需要評估與資源分配的問題。但最大的難題就在績效評估指標如何建立，以及有限的資源如何分配的問題。先以績效評估的結果來看，96年度的成果如表八。

表八 96 年度直轄市、縣（市）政府推動家庭暴力、性侵害及性騷擾防治業務評鑑結果

縣市別	總等第	社政等第	警政等第	衛生醫療等第	教育等第	說明
台北市	優	優	特優	乙	特優	特優： 90 分以上
高雄市	特優	特優	特優	甲	特優	
台北縣	優	優	甲	優	特優	優： 85 分以上
宜蘭縣	乙	乙	甲	乙	甲	未滿 90 分
桃園縣	甲	優	優	甲	甲	
新竹縣	甲	乙	甲	特優	優	
苗栗縣	甲	甲	優	甲	甲	
台中縣	優	優	甲	優	特優	甲： 80 分以上
彰化縣	甲	甲	優	丙	甲	未滿 85 分
南投縣	乙	甲	甲	乙	甲	
雲林縣	乙	丙	優	甲	乙	
嘉義縣	乙	乙	甲	甲	丙	乙： 70 分以上
臺南市	甲	甲	乙	優	乙	未滿 80 分
高雄縣	特優	特優	優	特優	優	
屏東縣	乙	甲	乙	乙	丙	丙： 60 分以上
花蓮縣	甲	優	甲	乙	優	未滿 70 分
台東縣	乙	乙	優	乙	乙	
澎湖縣	乙	乙	乙	丁	丙	
基隆市	甲	乙	甲	甲	優	丁： 未滿 60 分
新竹市	甲	甲	甲	特優	甲	
台中市	甲	優	乙	甲	乙	
嘉義市	甲	乙	甲	甲	甲	
臺南市	優	優	特優	乙	特優	
金門縣	乙	乙	乙	乙	丙	
連江縣	丙	丙	乙	丙	丙	

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

說明：依據評鑑執行成效最佳的縣市為：高雄縣、高雄市、台北縣；各組優異之前幾名，會獎勵出國考察數名不等。

根據「96年度直轄市、縣（市）政府推動家庭暴力、性侵害及性騷擾防治業務評鑑結果」一表，進入家暴及性侵害防治業務中，吾人看到與中央政府相同政黨的高雄縣與高雄市，並不是財政狀況最佳的地方，民間團體數目更遠不及台北市蓬勃，然成績十分優異。但這是單純的政黨因素，還是有其他的經濟或社會結構因素？要由評估指標著手，才能窺其端倪。然而相當困難的一環，即如何評估工作成效、如何合理分配需用資源。其困難點主要在於很難估算出合理的業務量，而工作付出與成效間，由於案件特質先天的限制，也很難找出相關模式，依據內政部所提供之「自我評量」的評估表，實難達到績效評估之目的，這將是未來研究一大方向。

相關問題例如評鑑等第中，各自的指標為何？能否被檢驗為有效的指標？以出國考察做為獎勵誘因，是否會造成各地的良性或惡性循環？出國考察之內容與成效如何被檢驗？對後續的業務執行有無確實幫助？對其他地方或其他單位有無幫助？幫助何在？可否被檢驗？

另外，警政等第平均值較高、衛生醫療等第平均值較低之原因何在？台北市衛生醫療資源豐富，甚至防治中心便成立在台北市立中興醫院內，醫療等第卻只列為乙等，關鍵原因為何？能否證明資源多寡與執行成效並不絕對相關？乙等的醫療等第卻還有優等的總等第，以政策網絡性的特質而言，實在令人質疑，這些都有待進一步探討，而也有對其進一步了解，未來才有可能作為檢討現行的依據。

## **6、組織協調整合之困境**

再就組織關係而言，地方上之實務工作由各地方政府防治中心負責，而其預算與人事權則在地方政府。中央的防治委員會對地方防治中心缺乏直接規範能力，僅能藉政策或方案之執行以作為規制地方的手段。事實上，中央之防治委員會、地方之防治中心，以及地方政府，就規劃、實務、資源，已然形成了三個不同的介入面向，在調和各單位部門之前，建立三者的溝通與共識更為優先。故學者楊永年建議防

治委員會應成為全國家暴資訊中心，與司法體系進行溝通協調、統籌全國性政策，並輔導協助地方處理（楊永年，2000）。無論如何，各個組織間互動與協調的必要性，實肇因於中央與地方之垂直分權，以及此二領域本質上即水平橫跨各機關之業務特性有關。

第一線介入處理家暴或性侵害業務的組織，除社工外，就是警察。然而警察本身在組織上就是中央統籌的一條鞭模式，其並未直接且完全地受制於地方政府。加上警察業務多元且龐雜，並缺乏專業知識，處理家暴及性侵問題存有諸多缺失。社工人員雖具專業知識，但在組織上往往只是附屬的非常任人員，其監督管理模式也無法完全比照正式任用的公務員。此外，司法體系、醫療體系與民間組織的介入，更使各部門需要更高的協調與溝通成本。以民國90年起建立的113婦幼保護專線為例，原始的政策目標是希望建立「一個窗口、一個號碼、三種服務」但在具體運作之過程中，即發現有整合與協調困難的情形。又如家暴案件加害人處遇計畫的規畫與執行，需要司法機關的協調；但此已涉及司法權與行政權的整合問題，不是地方行政執行機關可以有效協調與整合的事項。即使是中央的家庭暴力委員會，也無法直接與司法院進行協調整合。

又依據家暴防治法與性侵防治法等相關規定，事件必須結合警政、教育、衛生、社政、戶政、司法等相關單位。就一地方政府而言，可謂有相當難度，而無論就事後處置或事前防治，都需要跨組織單位的合作。各組織單位依其專業，專職分工，盼望能達最大功用；而每一案件都具有主體性、延續性，必須完整不受切割的服務，故如何結合各組織單位，甚至納入第三部門民間團體後之協調、整合，包括資訊上、共識上等等，更使整合更加困難。

就行政機關的內部而言，由於人力的缺乏，常常是用臨時性的約聘雇人員。此類人員由於缺乏身分保障，流動性相對較高。即使是有身分保障的公務員，也會因地方政府主事者本身的施政重心而調動人力。人力的調動或變遷會使得原本需要多方溝通的工作增加困難度，好不容易透過時間所建立的溝通平台與協調默契，會因為人事變動而破壞。一旦任職人員流動率過高，會使每次溝通協調都要重頭開始。

再就行政機關與外部的民間組織的合作而言，也會因前述問題而發生時時要重建溝通平台與互信機制的情事。在另一方面，民間團體介入地方事務，常常不是由地方政府補助款項。中央政府作為主要的補助者，直接與受補助的民間團體互動。在此情形下，地方政府欲與其互動協調，也會存在一些間隙。

## 二、財政負擔

至於在中央與地方之財政負擔方面，我國現制在經過十年之實施後，也呈現出下列各項亟待解決之缺點來：

### （一）地方財政體質積弱，過度依賴中央補助

各地方政府一方面缺乏彈性的自有財源；另方面卻要應付許多全國一致性的支出項目，如人事費、設備費，因而其間產生的財政缺口就仰賴中央透過補助款制度來平衡。純就收支面而言，補助制度固然可滿足地方財政基本需求，但若考量各地方財源豐瘠落差，則會產生依賴中央程度不一情形。從下表地方依賴中央財政補助的程度來看，除台北市3%最低外，其餘接佔總收入四分之一以上，平均值甚至達39%，並加入表1比較，可見地方財政體質雖漸有改善，但仍高度依賴，符合資源依賴理論。但同時也發現，地方財政以漸有逐步提高自主性的現象，因此地方自治或許可以期待，針對政策本身而言，中央或可在這段長期時間裡抱持信心。

### 第三章 研究結果

表九 2001 年至 2006 年市縣收入依賴中央補助金與協助情形 (%)

	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	平均值
台北縣	32.86	23.86	40.43	33.23	25.76	24.71	<b>30.142</b>
宜蘭縣	36.18	44.13	47.29	52.33	38.77	47.90	<b>44.433</b>
桃園縣	16.46	28.17	30.85	31.41	24.29	22.11	<b>25.548</b>
新竹縣	30.88	30.10	30.41	39.23	33.11	33.76	<b>32.915</b>
苗栗縣	42.46	49.68	49.98	45.00	47.75	41.77	<b>46.107</b>
台中縣	54.90	42.28	36.76	38.36	33.93	34.93	<b>40.193</b>
彰化縣	44.95	42.94	45.21	46.11	45.21	41.82	<b>44.373</b>
南投縣	75.46	45.92	57.51	47.84	45.56	53.27	<b>54.260</b>
雲林縣	27.21	40.89	47.34	53.41	49.93	50.92	<b>44.950</b>
嘉義縣	42.78	47.20	55.38	55.10	48.12	47.24	<b>49.303</b>
台南縣	37.87	38.91	42.58	44.95	39.60	44.32	<b>41.372</b>
高雄縣	36.03	42.94	42.09	46.89	40.75	41.96	<b>41.777</b>
屏東縣	38.23	44.02	52.61	55.27	52.50	52.33	<b>49.160</b>
台東縣	50.43	53.93	60.63	58.60	56.23	58.42	<b>56.373</b>
花蓮縣	45.46	50.99	56.95	55.30	52.11	55.81	<b>52.770</b>
澎湖縣	50.47	61.13	72.98	74.65	67.50	64.88	<b>65.268</b>
基隆市	34.63	41.99	46.93	51.49	51.20	44.59	<b>45.138</b>
新竹市	31.52	26.67	25.19	24.95	21.36	26.72	<b>26.068</b>
台中市	27.42	20.75	32.49	18.87	24.14	21.86	<b>24.255</b>
嘉義市	41.83	39.19	46.46	45.23	40.25	39.81	<b>42.128</b>
臺南市	24.06	25.34	30.44	29.39	27.10	29.35	<b>27.613</b>
台北市	1.00	3.02	3.22	3.86	3.93	3.26	<b>3.048</b>
高雄市	11.72	18.28	21.58	31.25	35.96	26.72	<b>24.252</b>
總平均	36.30	37.49	42.40	42.73	39.35	39.50	39.628

註：補助及協助收入依存度 (%) 計算公式：(歲出財源 - 補助及協助收入) / 歲出  
\*100

※資料來源：行政院主計處，各縣市主要統計指標查詢系統，子計畫一研究團隊  
繪製。( <http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/statfile9.asp> )

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

### （二）中央財政資源成長大於地方，顯示資源配給矛盾；地方缺乏履行職權所需之特定財政配備

依據內政部所提供之資料，中央所掌握預算比與所增加幅度，皆逐漸大於地方。以資源掌握的配置來看，這或者顯示預算配置當局已察覺該政策由中央執行之必須與適宜，可以印證前文所述；或者顯示對該政策現行的中央與地方職能分工、推動地方自治之目的的矛盾，以及對地方政府的不信任。

表十 家庭暴力及性侵害防治預算配置

類別/年度	93	94	95	96	97
內政部	131,990 增加 25.54%	126,150 減少 4.42%	141,148 增加 11.89%	222,990 增加 57.98%	225,127 增加 34.07%
各地方政府	458,024 增加 2.93%	699,058 增加 52%	423,983 減少 39%	507,357 增加 19.66%	
中央：地方	1：3.5	1：5.5	1：3	1：2.3	

（單位：千元）

圖表來源：內政部家防會資料，作者自繪

地制法與財劃法雖然已進行原則性規定，但是在實務上仍會因為規定不清而產生弊端。例如「中央請客、地方買單」現象，即中央透過制定特別法方式，規定地方政府應辦理特定業務或設置特定機構，然而法制又未提供相對財源，以致地方財政負擔實質增加<sup>7</sup>。

### （三）無法確保地方資源配置運用

然而為何政策初始時未做專款專用的設計？或許正是因為當時背景下，制定者對於家暴及性防治政策的社會損失成本也無確切掌握，在一切配套措施尚未備妥時，政策就上路施行了。

<sup>7</sup> 呂育誠，關於中央與地方政府職權劃分中的財政負擔責任，發表於台灣公共治理研究中心子計畫第二次橫向會議，2008/8/7。

以社會福利經費而言，審計部審計結果就發現目前台灣省各縣市，在運用一般性補助款時，常具有下列缺失<sup>8</sup>：

(1) 補助經費執行率偏低，未落實管制考核。(2) 中央補助經費未專款專用，對民間團體及個人補助案，未建立控管機制。(3) 未依據中央評定結果研提改進措施或未落實獎懲機制。

就中央而言，基本上希望藉由「專款專用」，或是明確設定相關使用程序等方式，以落實各項政策目標；但就地方而言，則只是將社福工作當作是各項施政項目的環節之一而已，除了要與其他施政項目相互比較優先順序外，經費運用上也可能與其他業務合併考量。

目前中央對於地方特定政策預算支用之控管，主要由主計與審計單位負責，但控管重點則偏重於是否建立完備制度，以及相關經費支用程序是否符合預算與會計作業規範，然而就政策執行合理性、適當性，以及能否達成預設目標而言，卻無法規範。

### 三、服務輸送

鑑於服務網絡之輸送在家暴及性侵害事件中居；於舉足輕重之角色，本部分特別提出我國現制在經過十年之實施後所呈現之各項缺點。

(一) 防治工作與善後處置之政策方向混淆，偏重事後處置而亦難以評估工作績效

誠如政策本身所昭示的立法目的，「防治」才是該政策的關注焦點，所謂「預防重於治療」，事後的處置固然重要，但事前的防治應亦屬極為關鍵之事項。特別就成本的觀點來考量，如果事前防治成本低於事後處理成本，則側重事前之預防應比事後之處理更為重要。

以八十九年度學者楊永年所做之「政府處理家庭暴力事件組織結構與功能之研究」<sup>9</sup>為例，文中舉出我國於1996年至2000年4年間，依據台灣世界展望會的受理案件統計，平均每年發生2200件兒少婦女受

<sup>8</sup> 審計部，民國 95 年度直轄市及縣市地方決算綜合審核結果年報，(<http://www.audit.gov.tw/Web/Default.aspx>)，2008 年。

<sup>9</sup> 楊永年，政府處理家庭暴力事件組織結構與功能之研究，2000 年。

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

虐保護案。但單就台北市一地的統計數字來看，2002年至2007年8月的家暴案件每年平均接案數約為6390件。而警政署就各警察局處理家暴案件的統計來看，僅民國95年一年，全國各地警察局（不包括北高兩個直轄市）共處理27950件家暴案。再依據地方法院2002~2007年家暴犯罪與違反保護令之統計數據來看，平均每年家庭暴力罪的新收案件數為2362件。就前述相關數據，案件數的增加是十分明確的。只是案件數的增加究竟是應解讀為防治政策執行成功，民眾普遍熟知防治體系並對之加以善加利用；還是應由數字的增加來確認家暴問題並未因防治政策的存在而改變或減緩；換言之，認為整個防治政策迄今似乎並沒有發揮具體的防治成效。

表十一 歷年家庭暴力事件受理通報件數

年度＼類別	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年 1~6 月
家庭暴力事件 受理通報件數	41,044	49,472 成長 20.55%	62,310 成長 25.96%	66,635 成長 6.94%	34,591 成長 3.82%

資料來源：內政部家庭暴力及性侵害防治中心，作者自繪。

表十二 家庭暴力罪

年度	新收件數	偵查終結件數	執行裁判確定件數
91	3543	3546	1848
92	2841	2842	1642
93	2017	2017	1117
94	1734	1619	874
95	1998	2122	887
96	2039	1943	950

表十三 違反保護令罪

年度	新收件數	偵查終結件數	執行裁判確定件數
91	870	867	581
92	810	809	766
93	1012	1012	678
94	999	1744	808
95	1109	2000	1099
96	1105	2013	1152

資料來源：地方法院，作者自繪。

依據內政部2006年所做之「國民對政府推動『家庭暴力、性侵害犯罪及性騷擾防治業務』<sup>10</sup>認知情形兩性分析」統計發現：民眾知道政府有提供免費「113專線」電話者比例占61.7%、知道「家暴被害人或政府機關可以向法院聲請民事保護令」國民比例占80.4%、對於「家庭暴力事件政府應提供被害人緊急救援、協助診療、驗傷及取得證據，或協助被害人向法院聲請保護令」措施者比例占77.3%、民眾對於「性侵害犯罪被害人可以向政府尋求協助及聲請各項補助」措施知道者比例占47.4%、對於「性侵害事件不論被害人提不提告訴，政府都會基於公權力主動調查起訴」措施知道者占57.3%、曾看過「家庭暴力防治」宣導者比例占73.0%、曾看過「性侵害防治」宣導者比例占65.3%。如果政策目的是防治，那麼提升民眾對家暴及性侵害防治基本認知就是重要標的。不過，單純的政策宣導與民眾認知程度，只能說是防治的基本工作而非其全部。除了宣導外，教育體系與社政體系的具體作為可能更為重要。

## （二）實務條件包括政策措施與觀念，尚未跟上法令之規定，特別見

<sup>10</sup> 依據行政院公布之檔案「推展家庭暴力防治業務」，列出之項目有：諮詢協談、庇護安置、陪同報案偵詢（訊）、陪同出庭、驗傷診療、法律扶助、心理諮商與輔導、就業服務、子女問題協助、通譯服務、其他扶助。而行政院公布之檔案「推展性侵害防治業務」，列出之項目則有：諮詢協談、庇護安置、陪同報案偵詢（訊）、陪同出庭、驗傷診療、法律扶助、心理諮商與輔導、就業服務、子女問題協助、通譯服務、其他扶助。

### 於對加害人之強制措施上

現行家暴與性侵二主要法律因多為繼受外國法規，而非行政機關基於政策需要予以法制化，所以施行時必然會碰到實務條件如配套措施和觀念落差，跟不上法規的情形，如吳素霞等言：「法律走在前，政策隨於後、措施不及跟、觀念不易改」<sup>11</sup>。

以性犯罪者為例，台灣從1988年至1997年強暴案件由740件升高至1477件，平均每天發生2~3件，且十年間增加一倍，然而，據國內外學者的研究發現，性犯罪的真正盛行率由於受限於絕大多數性罪犯否認、淡化其犯行次數與嚴重程度，即被害者的低報案率，被低估的程度輕重不一。經過確認保密等程序後發現，再犯率的數據非官方為官方的2.5倍<sup>12</sup>，國內學者黃富源亦推論實際強姦事件為報案的十倍<sup>13</sup>。依美國司法部研究，未經治療的性侵害加害人出獄後三年的追蹤顯示，累犯率約60%，而經完全特殊治療後，累犯率降為15%~20%；也有其他學者研究再犯率約在6%~80%之間<sup>14</sup>。

性侵害為公訴罪，且犯罪數遠高於案件數，再犯率不容小覷，然而對於這些具再犯可能的對象，其中不乏潛藏特殊症疾者，性侵害犯罪防治法第二十條卻僅規定：「加害人有下列情形之一，經評估認有施以治療輔導之必要者，直轄市、縣（市）主管機關應命其接受身心治療或輔導教育：一、有期徒刑或保安處分執行完畢。二、假釋。三、

<sup>11</sup> 吳素霞，婦幼保護網絡個別體系功能整合之探討，發表於「婦女、兒童與家庭保護福利輸送」研討會，2001/3/29~30。

<sup>12</sup> Marshall W, Barbaree H : The long-term evaluation of a behavioral treatment program for child molesters, behav Res Ther, 26 :499-511,1988。

<sup>13</sup> 文榮光等人，性侵害加害人治療現況及短期成效評估—第一年台灣南部地區，行政院衛生署九十二年度補助研究計畫，2003年，頁8~9。黃富源，強姦犯之分類研究，警學叢刊，19卷2期，1988年，頁100~104。

<sup>14</sup> 周煌智，性侵害犯罪加害人鑑定與刑前治療實務，刑事法雜誌，45卷3期，2001年6月，頁127~144。Marques J K, Day D M, Nelson C, West MA: Effects of cognitive-behavioral treatment on sex offender recidivism: Preliminary results of a longitudinal study. Criminal Justice and Behavior, 21:28-54, 1994。Hanson R K, Scott H, Steffy R A: A Comparison of child molesters and nonsexual criminals: risk predictors and long-term recidivism. J Res in Crime and Delinquency, 32:325-337, 1995。Maletsky BM: The development of behavioral treatment for the sexual offender. Treating the sexual offender. Newbury Park, CA: Sage, 10-24, 1991。

緩刑。四、免刑。五、赦免。六、緩起訴處分。」，也就是說，加害人經評估認為有需要者才施以治療輔導，並且地方只是「應」命其接受治療教育，試問有多少評估的「漏網之魚」再犯？而地方又放過多少加害人未接受治療？這些法規的粗糙，顯示立法者未切合社會進步的落伍觀念，成為防治政策的破口漏洞。

再者，性侵害加害人診療雖是強制診療，但我國目前主要治療方式僅為個別心理治療與團體治療，同時也尚未訂定標準化治療作業流程、未進一步研究評估治療效果與成本效益，國外已被證實有效的藥物治療與陰莖膨脹測量檢查的方式，國內卻仍相當陌生。甚者，國內性侵害加害者的治療經驗，均在監獄內進行評估與治療，而尚未有社區性侵害加害者再犯率的追蹤報告。綜上所述，對加害人強制性的處置，實亟需摒棄錯誤觀念，儘速修法以彌補防治漏洞<sup>15</sup>。

防治政策目的既在防範家暴及性侵害傷害，就同時包括減低初發與預防再發，現行法規關於保護令、緊急安置庇護等規劃，目的不僅是善後處置，更是預防傷害的再發。故對於犯罪加害人，國家必須以公權力依法予以強制性懲處，然而執法上仍存有傳統觀念的包袱，家庭暴力罪、保護令與妨礙性自主罪的裁判都不高，違反保護令尤是。

### （三）雖有法規詳訂機關工作內容，但缺少明確的工作標準與課責機制

家暴及性侵害防治政策以家庭暴力防治法與性侵害防治法二法為主軸，以家暴法為例，我國家暴法為1996年高鳳仙法官以美國家庭暴力法模範法典為基礎，參考澳洲、紐西蘭等國相關法規研擬。共有通則、民事保護令之申請審理及執行、刑事程序、父母子女、預防及處遇、罰則、附則共七章，特色為明確定義家庭暴力為犯罪行為（第二條），並將保護範圍擴大（第三條）、以確保被害人生活安全為主（主要規定在第十四條）、整合政府相關部門的合作機制（以第八條為主）、建立完整通報及宣導教育防治網絡（第四十八至六十條），並以特別法

---

<sup>15</sup> 文榮光等人，性侵害加害人治療現況及短期成效評估—第一年台灣南部地區，行政院衛生署九十二年度補助研究計畫，2003年，頁11~47。

地位補充普通法之不足。

整理相關規範內容，其中之民事保護令、加害人處遇計畫、未成年子女會面交往交付、全國家庭暴力資料庫建置、高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫等，涵括項目可謂周全並開創國內先例，相關法令將近二十種，細至創業貸款補助辦法、就學貸款申請辦法，展現公權力相當的重視程度。

在實務討論一面，2001年3月由內政部指導，中華民國社會政策學會與暨南國際大學所主辦之「婦女、兒童與家庭保護福利輸送」研討會上，現代婦女基金會執行長張錦麗提出由政府（分為司法檢警、社政、醫療、教育）、民間（分為民間團體、民意機構、學術機構、企業組織、傳播媒體）與政府和民間混合（如行政院婦女權益促進會、內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會、教育部兩性平等教育委員會）三大體系之合作架構<sup>16</sup>，其中甚至對於細部工作規範都有相當著墨。2007年11月內政部家防會在香港「華人社會打擊家庭暴力」研討會上，也就現行家暴法分工、實務、展望提出相當完備的報告<sup>17</sup>。再者，參考「財團法人婦女權益促進發展基金會」出版之婦女資源手冊內容為例，目前國內已經具體提供給服務對象之資源，在機構方面有下列數類：諮詢諮商與輔導、保護服務、就業服務、家庭支持、醫療保健、社區參與及成長、學術研究與婦女政策及其他。

然而雖有諸多法規詳訂機關的工作內容，但缺少對於執行機關明確的工作標準與罰則，在「有去做」與「有做到」或「做得好」之間，留有相當的灰色空間，以致服務輸送水平難以掌握。如家暴法第五十八條，直轄市、縣市主管機關得核發家庭暴力被害人六項補助之一的緊急生活扶助費用，但對象、條件及金額是由地方機關定之；換言之，可能出現各地標準不一的情形。若援用特殊境遇婦女家庭扶助條例第四、第六條，比照當年度低收入戶每人每月最低生活費用一倍核發，

---

<sup>16</sup> 張錦麗，婦女人身安全之困境與展望，發表於「婦女、兒童與家庭保護福利輸送」研討會，2001/3/29~30。

<sup>17</sup> 台灣內政部家庭暴力及性侵害防治委員會，台灣家庭暴力防治工作，發表於香港「華人社會打擊家庭暴力」研討會，2007/11/23。

並以三個月為原則，同一個案同一事由以補助一次為限。姑且不論補助款是否足以達到緊急生活之基本需求，三個月為限顯然不一定能夠解決被害人之生活困境。更有甚者，該條例第十三條規定辦理經費是由各級政府分別編列預算為之，而各級政府依何種態度來編列此預算，又會出現各不相同的情形。

#### （四）人力不足，且專業人員未能有效掌握、配合政策

以附圖台北市2002~2007年家暴及性侵害案件統計為例，依據防治中心所公布之說明，可以看出該單位所秉持之處理態度，對於公權力之介入仍持選擇性、被動立場，未來研究必須針對此點，從國家角色剖析政府介入之程度，尤其需回歸基本人權立場，定位國家在弱勢保護政策所應扮演之合適角色，化被動為主動，使政策具前瞻性。舉例而言，接案數與成案數之間有相當程度的差異，平均約有不到五分之一弱的案件有進行後續輔導。其中尤以成人案件（婚姻暴力與老人保護）的成案率特別低。但在現行有限的人力與財力的資源限制下，政府部門是否可能更進一步地化被動為主動，對所有的疑似案例進行分析與追蹤，以免日後由疑似案件變成正式案件。但是這種分析與追蹤，需要更多的資源與配套措施。簡單地說，如果在接案後，依當事人主觀的意願來決定是否成案，是否作為後續輔導的對象，此固然有防治日後發生家暴或性侵的功能，但畢竟仍屬數臨界案件。

而更重要的是要在更上層有更完整的配套措施。例如經濟困難是構成家暴的主要因素，則解決經濟困難才能真正去除家暴。但在就業輔導或協助申請各項補助金的努力付出後，仍無法改變結構性因素時，問題即懸而未決。目前兩法固然宣稱以「防治」為目的，但主要仍以處理善後為重心。真正預防的部分雖有著墨，但仍不夠明確；未來有更進一步深化的必要。

### 四、民間參與

根據各先進國家之經驗顯示，以政府組織（NGOs）等民間之參與，不但可補強政府在這方面力有未逮之困境，而且也更能發揮行政治理之功效，然而，我國現制在這方面之表現則明顯有其落差，本研究發

現其原因約有以下兩大因素。

(一) 國內社會力普遍不足，民間力量缺乏主動性，過度仰賴政府資源挹注，屬於「整合依賴」型互動模式

以96年的補助經費為例，發現補助最多的前二項，對象皆為民間團體，再其次則是地方政府的設備。可見政策方向是欲更多民間團體的投入，而這部份又無法期待地方政府的經費，故中央以補助經費方式實現、鼓勵民間團體參與。其中對民間團體的捐助和補助，高達82.9%；若以實際經費來看，約佔同年度地方政府所分得預算的十分之一多（11.9%），其中補助部份有205案。

家暴性侵防治政策屬於無法「回本」，也難以觀察績效的性質，且由於涉及人身安全、司法訴訟、隱私權等諸多專業，本較難以期待民間團體的「市場」，故政府以主導方式納入民間團體參與，無可厚非；然而，在無法詳確得知每一民間團體的收入來源比的情況下，仍能從諸多證據顯示由於社會力不足、意願不足，以致過度仰賴政府補助，形成Kuhnle和Selle（1992）所建構的「整合依賴」的互動關係，即「非營利組織與政府間的溝通頻繁，且非營利組織在財務與法規上必須受到政府一定程度的控制」。

如此關係下，不僅難以實踐民間團體參與之競爭、效率價值，增加服務輸送品質與案主福祉；甚至難以節省預算，長期以來的社會力發展變得更為困難。受控的團體通常也多是較有實力的團體，才能接得下政府提出的案子，如此，較中小型的民間團體發展空間將更受限縮，競爭關係將更難形成。

表十四 96 年家暴及性侵害防治政策補助經費分配情形

類別	名目	費用	在該門所佔比率	在總補助所佔比率
經常門	捐助防治網絡績優人員出國考察	798	1.9%	1.6%
	捐助民間團體投入家庭暴力、性侵害及性騷擾被害人保護扶助工作	30,688	72.2%	<b>59.6%</b>
	補助民間團體加強性侵害防治宣導工作	10,005	23.6%	<b>19.4%</b>
	獎勵家庭暴力、性侵害及性騷擾防治宣導方案	960	2.3%	1.9%
資本門	捐助民間團體投入家庭暴力、性侵害及性騷擾被害人保護扶助工作	2,000	22%	3.9%
	補助地方政府購置性侵害案件減少被害人重複陳述作業相關設備	4,300	47.5%	<b>8.4%</b>
	補助地方政府購置性侵害案件減少被害人重複陳述作業相關設備	2,760	30.5%	<b>5.4%</b>

(單位：千元)

註 1：推展家庭暴力、性侵害及性騷擾防治業務獎補助經費共計 51,511 千元，包含經常門 42,451 千元與資本門 9,060 千元。

註 2：96 年共補助財團法人台北市婦女救援社會福利事業基金會等單位所提補助計 205 案。

圖表來源：內政部家防會資料。

(二) 現行政府主導的合作關係，導致民間部門的資源寡佔，以及政府「球員兼裁判」的角色矛盾

據國內一較新研究結果，政府辦理服務委託所面臨的問題及困

境，主要就是「在服務委託上已然面臨非營利組織大者恆大、委託對象選擇有限之窘況。特別是庇護型服務機構的委託，小型非營利組織如無一定規模水準、專業人力及承接經驗，勢將無力承接。」<sup>18</sup>。

當合作對象有限，政府為因應人力不足、經費短缺，也為避免未來福利市場供應不足，仍必須辦理服務委託，主動徵詢意願等，但一方面要強調以政策誘因鼓勵民間擴大參與，一方面又要確實扮演監督民間服務品質，契約內容、案主福祉常因之受虧損，政府實面臨球員兼裁判的兩難局面。

而民間單位的處境則是，非營利組織指示作為政府執行單位，僅擁有部分裁量權，政府還是握有較大主控權與決定權，然而委託關係中，政府規範不清楚、委託經費與內容認知不一致、經費核發困難、政府承辦人員經常更換而作法不一等，同時也形成合作障礙。

### 第三節 研究發現

綜合前二節之研究結果，本節針對家庭暴力及性侵害防治於職權劃分、財政負擔、服務輸送及民間參與等面向，整理研究發現說明如下。

家庭暴力與性侵害防治如為攸關人身安全與人性尊嚴之政策議題，則應由國家列為具優先性的政策，由組織層級、預算編列、專業人力與服務輸送各方面加強政策落實，以保障民眾權益，而現況問題包括：

#### 一、組織層級

家暴及性侵害防治業務，須與許多機關結合，包括司法、警政、教育、衛生等單位，現行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

---

<sup>18</sup> 彭均媛，政府與非營利組織互動關係之研究—以台北市社會福利服務為例，台灣大學政治學系碩士論文，2008年7月，頁77。

會網絡合作成效，例如司法機關合作上，司法部門於組織地位較為強勢，但社政單位以約聘僱人員，合作及對話相對困難，未來如何解決對以社政為主導的家暴府際跨域防治合作的實務困境，並加強網絡中各專業人力的專精化及建立平等對話之合作機制，為重要的政策課題。

此外，在中央與地方職權劃分方面，按地方制度法規定，社會福利係屬地方自治事項範疇，地方政府辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應，中央對財力較差之地方政府應酌予補助。另依財政收支劃分法第37條規定，各級地方政府之支出劃分，如屬中央立法交由下級政府執行，屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。爰社會福利事項之權責歸屬及財源處理，於現行相關法令中已有明確規範，中央及地方辦理社會福利事項仍應依法辦理。

因此，未來如何考量家庭暴力與性侵害防治工作之優先性，針對家庭暴力防治法該典型由中央立法而地方委辦事項的困境，回歸家庭暴力防治法第五條中有關中央主管機關所應辦理事項的調整，並針對地方政府在此類事件中辦理執行工作之重任，在家庭暴力防治法第八條修正相關規定適度調整，為相關法制需考量的方向。

## 二、預算編列

中央督導地方政府方面，目前僅藉由政策導引、方案補助或獎勵評鑑，督促地方政府執行，亦力有未逮。特別是，地方政府於推動家暴與性侵害防治業務上，受限於自有財源不足、首長施政理念及選舉考量等因素下，使家暴與性侵害防治業務邊緣化。

地方主政者的因素，固然影響整體資源的投入，但家暴及性侵害防治業務，缺乏積極投入相關資源動機，地方財政收入自有財源比率偏低及各縣市基於發展程度與稅課能力的落差，也是重要因素，目前，即使中央藉統籌分配稅款期望均衡縣市間貧富差距，也可能更反映出地方財政高度依賴中央干預來維持平衡之困境。以家暴與性侵害防治業務而言，中央雖希望藉由「專款專用」，或是明確設定相關使用程序等方式，落實政策目標；但就地方而言，可能僅是將社福工作當作是各項施政項目的環節之一，而形成各施政項目之經費排擠效應。

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

特別是，目前中央對於地方特定政策預算支用的控管，主要由主計與審計單位負責，其控管重點則偏重於是否建立完備制度，以及相關經費支用程序是否符合預算與會計作業規範，但是，就政策執行合理性、適當性，以及預設目標之評估上，主計處雖為提升經費使用效能及落實經費專款專用等政策，已訂定「中央對台灣省各縣（市）政府計畫及預算考核要點」，每年度均彙整各考核機關之考核結果，並作為中央增減對各該縣市一般性補助款之參據，期達到實質獎懲效果，但是中央對地方政府透過預算增減所形行的獎懲效果的發揮，勢必須結合到中央對地方的家暴及性侵害防治業務合理的評鑑制度，方能更進一步增近實施成效，因此，政府主計單位也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的目的。此外，專款專用及財務控管如何突破現有的財會、審計制度，以及解決在財政負擔責任部分的「犯罪成本」估算的困難（隱性成本高），為值得探討之政策議題。

### **三、專業人力**

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，在由社政主導的防治領域中，各地家防中心須與眾多單位團體對話，為加強司法正、警政、醫療及心理輔導等不同專業對話及合作成效，未來宜發展及培養足夠的具跨專業領域、專精化之社工人力，方能於各專業場域發揮功能，而不僅止於社福領域。

### **四、服務輸送**

政府家庭暴力及性侵害防治業務，在社會福利民營化政策導向下，朝向發展契約化或委託方式，結合非營利組織等社會資源，期提升服務效率、降低政府服務成本。固然，政府服務輸送如能妥善結合

民間參與，可補強政府力有未逮困境，也能發揮行政治理功效，然而，現制發展卻明顯形成政府及民間團體「整合依賴」互動關係，即非營利組織及政府發展的夥伴關係，也使非營利組織在財務與法規上，某種程度會受制於政府，致使難以實踐民間團體參與競爭、效率價值的理想，而真正達到增加多元服務供給、促進服務輸送品質與案主福祉，或增進長期社會力等目標的發展。尤其是能接受政府補助、委託或參與方案招標的團體，也經常是較有實力或財力較豐厚之團體，此發展趨勢下，長久而言 會壓縮中小型民間團體發展空間，使競爭關係更更難形成。尤其是，由於政府委託誘因獎助不足，與縣市民間資源發展不均的困境下，也可發現地方普遍缺乏委託單位，或者大型民間組織資源寡佔等問題。

家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

## 第四章 政策建議

本研究此一部分將根據委託單位之需求，以及與各子計畫橫向聯繫討論之結果，根據中央與地方職權劃分、財政負擔之責任、服務輸送、體系之強化，與民間團體之合作，以及現行法制之進一步改革等五個面向提出下列之政策建議。

### 第一節 中央與地方職權劃分部分

在中央與地方政府職權之劃分上，本子計畫認為可由以下四個方向加以改革。

#### 一、加強中央政府主導角色

正如內政部報告所歸納出防治工作特性有：服務的可近性、資源的整合性、專業的合作性、工作的機動性<sup>1</sup>，家暴及性侵害防治政策，本來就必須兼具中央層級的整合、調配功能，以克服跨越區域間時空背景、資源發展、市場規模、選舉政治等限制；以及地方層級的時效性、服務接近性等需求。單純以事權分工方式概略區隔中央與地方職權，結果就是中央層級無法發揮統合功能、地方層級也無法落實具體服務。

楊戊龍「權限（職能）劃分與治理二維連結初探—以社福領域職能為例」文中強調政治、財政、行政分權的地方自治，需依利益範圍、地區範圍、事務性質及所需能力劃分，然誠如前文中闡述就著業務之流動性、跨域性、權責機關多元交疊、服務規模、監督等項目來說，其實是相契合的。現行委辦事項之職能分工關係不夠嚴謹，黃錦堂（2008）所提出加強中央監控能力，其實就是因著事務本質（政策本

---

<sup>1</sup> 台灣內政部家庭暴力及性侵害防治委員會，台灣家庭暴力防治工作，發表於香港「華人社會打擊家庭暴力」研討會，2007/11/23。

身具高度危險性、複雜性等特質）需中央具跨域、統合的能力，故需中央細密立法，交由地方執行，利害關係之地方政府，包括鄉鎮市應有權、有責參與中央政策過程，地方付有依立法內容執行之義務外，中央亦必須提供地方執行指導與協助，該指導協助範圍，就是就立法所定之工作項目，賦予相關資源以及督責工作標準。

在具一致性之工作面向上強化中央整合力量；在需服務可近性、多元性之執行面向上實踐地方自治。明確化委辦關係，中央分配資源、指定確定工作項目、掌握人事，地方依指定內容專款、專項、專人執行業務，並將職務及權限下編至鄉鎮市政府，中央以委辦內容及資料庫模型厲行考核，以及依據罰則懲處不力機關。

## 二、鼓勵府際及跨域合作關係

財劃法第三十七條、第三十八條乃訂有下列規定：事項由中央或直轄市、縣市共同辦理者，其經費應由中央或各該直轄市、縣市、按比例分擔之。按這合作觀點，基於業務性質，一面中央應鼓勵地方自主合作，也避免重複運用資源；一面中央甚至可主導、強制地方的合作。正如學者黃錦堂也承認道：「凡與人民之身體生命健康財產愈是有高度危險性的領域，愈是不能由地方政府為直接的採行」<sup>2</sup>，地方與傷害發生的距離較中央接近，更有優勢，故中央基於此應鼓勵並主導地方合作，彌補地方之不足。具體的政策工具可包括強制整合與獎勵補助等二類型。

對於地方因市場規模與人力物力之局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。

## 三、建立制度化之督導考核機制

地方政府在辦理特定業務時，由於受所處自然與人文條件影響，

---

<sup>2</sup> 黃錦堂，關於四大類事項之說明，發表於台灣公共治理研究中心子計畫第二次橫向會議，2008/8/7。

可能所得成果有限，此情形就「地方」觀點而論，或已屬差強人意甚或適當結果，但是在「中央」觀點而言，在與其他地方相比後，則可能是「欠佳」或「不良」。以財務為例，各地方財務管理問題，主要在於執行特定政策時，不能符合中央制定規範，或是未達到中央預設目標。固然其中卻可能潛存難以克服的地方性因素（例如橋樑管理維護，在都市地區與山地、偏遠地區，可能是完全不同的情境，而難以比較），或是地方自主裁量問題（如應付保留款多寡）。但卻仍呈現出地方政府資源配置與運用失當的現象。中央的觀點是希望地方達到「我訂的目標」，最好的方法是藉由參考模型的建立，使各地得以「因材施教」，依不同背景、需求訂定不同標準、賦予不同資源。

黃錦堂（2008）整理之傳統監督之改良，可作為監督機制的改進指導，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；行為面之監督。

#### 四、擴編社政人力並擴展服務模式

為彌補地方人力問題，運用集權式設計，如基於「一體適用」概念作為組織設計原則，其中最典型者，乃是人事、政風、主計、警察等一條鞭單位，例如「人事管理條例」第一條規定：「中央及地方機關之人事管理，除法律另有規定外，由考試院銓敘部依本條例行之」；第二條與第三條則規定中央機關及地方政府均設置人事處或人事室。「主計機構人員設置管理條例」第二條亦規定：「各級政府、公務機關、公立學校、公有營業機關及公有事業機關內掌理歲計、會計、統計事務之機構，即為主計機構…」。在這些法令規定下，一條鞭單位乃成為各地方自治團體組織建構必要的分工單位，且要依規定配置相關人力，使社工人員公務員化，將使得他們有職業保障；不會再因職位不穩定而使人力流失。再者，在常任的制度下，專業經驗與技術可以累積與傳承，提升專業水準。因此，一條鞭制度可以全國機動調動人員，作更有效率的人力配置。

但解決人力不足問題，採「社工一條鞭」制度是否即能將地方社工人員問題全盤解決，一方面，勢必回歸各級地方政府組織編列依地

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

方制度法規定係屬自治事項，其人力編制、進用及經費處理原則，依法應由地方本權責自行核處之限制得討論上，二方面一，也必須考量一條鞭制度，雖提供職業保障，卻可能使人力分發與運用受限於進用單位，形成橫向聯繫困難的老問題。 。

解決地方社工人力不足短期作法，目前主計處已提出配合年度社福績效考核編列人力配置評估指標，做為中央增減對各該縣市一般性補助款（社會福利方面）參據，並期望達實質獎懲效果，內政部也提出「充實地方政府社工人力配置及進用六年中程計畫草案」，該計畫不僅擴大公私部門社工人力的規模，也計畫在政府部門納編 1427 名社工人力，未來對於社工權益及服務品質的提昇必然有一定的助益。

但鑑於家暴和性侵案件之特殊性，除了解決人力不足問題，也應增進人力專業，這不只是員額不足，也包括人力素質及經驗傳承。目前，如持續採約聘僱方式處理，將形成服務品質的另一種風險。再者，每個縣市人力配備如何才合理？按人口數，還是案件數？如用人口衡量，有些防治作得好的縣市（台北縣、高雄縣市），其實不需要那麼多人力；如果用案件數衡量，就進入另一個迷思，防治業務作得越好的縣市，案件數變得越少，人力配備不就要減少？由於案件數量是會隨著防治成效成長變動而定，但又需要專業素質經驗的累積，因此，人力的合理運用也需要相關指標，譬如在花蓮縣防治業務有五十人，因為作得很好，把一些人力調到案件嚴重的地區，可以作經驗的傳承，保住專業人力，這是社工一條鞭制度的優點，否則按現行約聘僱社工人力的運作方式，作得越好的縣市社政人員，反而面臨解聘的命運，因為沒有那麼多案件，就不需要那麼多人力需求之邏輯假設上。

因此，本計畫建議可參考張錦麗（2008）針對家暴社政人力問題所提出之建議，中央必須放寬地方政府法定員額的總數限制，否則社會工作人員進用將嚴重排擠縣市政府其他人力，此外，受限於地方政府財力困窘的問題上，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。再者，政府的人力進用採分數分發，就任後未必為自己的第一志願，如常會調往他處，也會導致工作不穩定，因此，在保障社工權益之外，維持基本服務品質也非常重要，故一方

面可以運用地特考方式，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，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。

## 第二節 財政負擔責任面向部分

至於在中央與地方之財政負擔層面，以下兩個努力方向應可納入考量。

### 一、理性調查計算所造成之整體社會成本，以評估合理之資源投入

以法國為例，在2000年首次就女性受暴力侵害的情形進行全國性的大調查，其乃就20至59歲的女性中選取6970人為調查對象。而在婚姻或同居關係下，其中有十分之一的人曾有受暴的經驗<sup>3</sup>。在此電話訪談調查中，多數的受訪者都是第一次對外人提及家暴問題。由此可顯示該問題的隱私性，故其探知甚為不易。法國更在2005至2007政府的女性防暴3年計畫中，嘗試理解家暴對社會的經濟影響。在2004年所呈現的報告中指出<sup>4</sup>：配偶或同居者的施暴行為，對社會產生的後果評估如下：就醫療費用而言，一年約須3億8千3百萬歐元；就警察與司法費用而言，包括刑事處理程序之成本與監禁費用約為2億3千2百萬歐元；就住宿與安置庇護費用而言，包括安置庇護費用與住宿及其他社會補助費用為8千9百萬歐元；就暴力致成殘廢的後續醫療與社會救助費用為2百50萬歐元；就人力損失而言，包括因暴力死亡、致殘或導致出生即殘廢的小孩，其損失費用約為3億5百萬；最後就家庭生產力的喪失與因入監而失去的收入，其總和約為8千3百萬。總結來說，家暴事件對社會所造成的經濟影響，一年約為10億歐元。

<sup>3</sup> 參見*Les violences envers les femmes en France, Une enquête nationale*, Paris, La Documentation française, coll. Droits des femmes, 2003.

<sup>4</sup> 參見*Enquête de victimisation 2004 Synthèse*, La criminalité en France, 2005.

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

我國政府雖也致力推動家暴及性侵之防治業務，但對於問題本身的實際情況卻瞭解有限。有了人數才知道事態的嚴重性，有了金錢的評估，才知道應投入多防治資源。不論就受傷害者之人口的統計、傷害情況的嚴重性、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，都有賴詳細調查，建立基本資料庫，才知道要如何防治，以及投入多少防治資源。

### **二、建立「專款專用」及「財務控管」之模式**

從財源面控管地方經費配置固然重要，但是地方顯然是「上有政策、下有對策」的，因為即便中央要求專款專用，地方仍可能挪用，或是未依規定使用。因此設計財務支出控管機制，以確保各項經費能發揮預期效益，可能更為重要。

按目前不論是「兒童及少年福利法」，或是「老人福利法」的課責對象，均是對違反兒童、少年，以及老人福利之行為人或行為機關，進行處罰，但是對於執行政策之機關，卻無明確課責標準。儘管主計處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。

## **第三節 加強服務輸送部分**

在極為重要之服務輸送部分，本子計畫建議可由整體防治面、善後處理之機制及防治政策之強化等三個面向加以改進。

### **一、防治方面**

(一) 建立相關基本資料，包括案件資料庫與工作基本資料庫，以及訂定依循的執行準則

要解決任何問題，首先必須瞭解問題本身。特別是在家暴與性侵

防治領域，問題本身的理解因其隱私性而格外困難。現行存在比較可靠的數據，都是由已發案件來看（如我國現今建置的資料庫）；但此並不足以衡量問題的實際情況。

2008 年聯合國婦女地位委員會大會中，提出 2006 年 10 月的秘書長報告，談到女性一旦遭受其中一種暴力，遭受其他形式暴力的可能性也會增加，並提出幾點重要阻止暴力發生的作法，可供參酌：第一，辨認及命名現存的暴力；第二，深入認知文化與暴力之間的關係，包括文化形式、文化態度、文化如何被強化，並且認知到終止暴力必須依靠文化的改變；第三，辨清不同身分類屬（例如：種族、性傾向、年齡等）與暴力之間的關係，不同的位置需要不同的對策。

另外，以具體業務工作來說，如歐盟部長理事會在 2002 年建議每 7500 人就應有一個受暴者的庇護床位。瑞士為強化其家暴防治，也進行多項統計與調查。以 2003 年的統計資料來看<sup>5</sup>，瑞士全國共有 18 個婦女庇護中心，包括 65 個房間（主要是給帶小孩的婦女使用）及 189 床安置席位。庇護中心的平均支出預算為 1 千 70 萬瑞士法朗，若不論用率，每床的費用約為 5 萬 5 千 8 百瑞朗；一床一天的平均開銷是 288 瑞朗；就使用率而言，房間的平均使用率為 66%，而床位的使用率則為 64%。

以前述國外的經驗來看，基本資料不僅需要建立，而且還要持續的追蹤與更新。有了客觀且比較精確的基本資料，才能科學且有效的處理問題。我們需要建立的基本資料至少有：

- 1、受暴人數調查與分析（現已有基本據，但分析不夠深入）。
- 2、施暴者之調查與分析（現已有基本據，但分析不夠深入）。
- 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。

---

<sup>5</sup> 參見Maison d' accueil pour femmes : analyse des besoins, Berne, 2004.

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

就著資料庫的建立與分析而言，依法規是屬於中央的職權範圍，一般而言，也是中央較適宜也較願意進行這項工作，中央欲地方能將業務作得好，就必須先以完善、符合理性的資料分析為背景，來調配供應資源，並指定用途、專款專用，亦有據以督責地方的客觀標準。

### （二）從防治死角確認工作方向

就防治的觀點來看，目前宣導的工作固然可以提醒一般人注意，通報作業也有助於防治，但仍有諸多死角有待突破：

- 1、有關老人受暴之防治：由於年長者較易與外界隔絕，一般的宣導未必能及於他們之耳目。加以觀念上的不同，他們未必能理解何謂家暴或性侵？從而他們成為防治死角。事實上可能對老人的施暴者，以我國國現況而言，主要是自己的親人、安養照顧中心之成員及外籍幫傭或看護等三類。其防治方法不同，應分別處理（如外籍宣導與親鄰人通報義務等）。
- 2、有關學齡前與輟學生之防治：學校的強制防治課程與通報義務固然是對未成年人的主要防治措施，但若不在學校，則成為防治死角。包括幼稚園、託兒所、褓姆等學齡前兒童之保護，以及中輟學生的部分，需要特別處理。
- 3、外籍人士：不論是外勞、外傭與外籍配偶等，是高危險族群（以外籍人士的受害統計看）。但一般的宣傳他們未必看得懂，113專線因語言障礙也未必能利用。他們如何知道自己的權利能夠如何保護？如何利用現行防治體系來保護自己？特別在法令上規定的落伍，如因婚姻關係或雇傭關係的消滅，他們即面臨被遣散回國的威脅，在此情形下，為了工作權或居留權，即使明白自己的權利及如何尋求救助的管道，他們也不敢利用。
- 4、原住民：基於文化的差異與經濟上的弱勢，他們是否是屬一般宣導可及之對象，以及他們能否使用救助管道？

### （三）從高危險族群、高危險地點，建立預防偵測系統，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

- 1、對於受暴老人保護，透過社政人員建立固定的訪視。甚至對於安養或照顧機構老人防止受暴力侵犯之通報管理。
- 2、對於學齡前及輟學生，建立托育機構與褓母的嚴格證照管制制度，同時也要求托育機構與褓母通報義務。對於中輟生，經學校通報後，社工應立即前去家庭訪視，並登錄存案管理。對於流浪在外的中輟生，則必須課予網咖、KTV等年青人較常駐足之場所一定的通報義務。
- 3、對於外籍人士，值得留意的是，根據內政部統計，93年外籍配偶受暴人數1,612人，94年達2,242人，成長39.08%，95年更達2,827人，成長26.09%，與93年相較，則成長了75.37%，96年1至10月就有2,613人。若與大陸籍配偶受暴人數相加，二者的總受暴人數逐年增加，占總受暴人數的比率也逐年升高，96年1至10月甚至達8.5%，以外籍加大陸籍配偶總數合計不到四十萬人的數目相較，可見外籍人士相較是屬於高危險族群。
- 4、對於原住民，如台東縣利用牧師等，以原住民語言方式，深入原住民社區的服務模式<sup>6</sup>，較易被接受。

整體而言，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。如果這些人沒有防治概念，更沒有防治（通報）義務，偵測預防工作很難有效建立。

現行法除通報義務範圍過窄外，違反通報義務的處罰也過輕，僅6千至3萬元以下之罰鍰，係行政罰。試以法國法作為修法之參考：

法國刑法第223-6條第1項規定：

---

<sup>6</sup> 參照陳泰國、張至文，台東縣政府家庭暴力暨性侵害防治中心推動家庭暴力防治工作分享，社區發展季刊，94期，2001年6月，頁224~229。

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

任何人在不危及其自己或第三人之安全的情況下，若可以透過其立即之作爲去防止他人之身體完整遭致侵害的刑事犯罪行爲之發生，但卻有意地不作爲，則處五年以下有期徒刑及75000歐元以下之罰金。

法國刑法第223-6條第2項規定：

任何人在不危及其自己或第三人之安全的情況下，若可以透過其自己之作爲或請求他人介入，以對於陷入危難者提供協助，但卻有意地不作爲，則處五年以下有期徒刑及75000歐元以下之罰金。

法國法的此兩條規定，在範圍上通報及協助義務是遍及所有人，在處罰上是採**刑事罰**，包括自由刑及財產刑。在條件上是只要在沒有危及自己或第三人之安全的情況下，知悉而不作爲或遲延作爲，即予以處罰。在情境上則分可爲兩種，一是正處於危難中（如父親正在庭院毆打其小孩），鄰人視之卻無作爲。一是知悉某種情況或事實（如基於好友關係，而知其同事常被丈夫虐待），但卻一直沒有採取應有的作爲（如通報相關機關）。

### （四）細緻化宣導防治工作

應針對不同的對象，於不同的時機與方式，給予不同的宣導內容：

- 1、針對一般人，出現於常接受到訊息之處，如電視廣告，大都市可利用大眾交通工具搭乘處、非都市地區利用郵件遞送之便等，因地制宜。
- 2、針對老人，結合定期健康檢查等活動，同時宣傳並主動關心觀察。
- 3、針對未成年人，深植性別教育、自我保護觀念及人際溝通教導，以學校教育、班級導師、保健中心及強制性規定爲主，強制主動掌握學童情形，同時訂定強制校方或媒體保護相關人事之規定。
- 4、針對婦女，以性別教育爲本、繼續推動相關立法。

- 5、針對原住民，結合其長期依賴之村落中之教會作宣導。
- 6、針對外籍人士，文宣翻譯，婚前義務教育、相關機構定期檢調等。
- 7、針對主要的可能施暴族群，盡量於媒體上作宣導。

## 二、善後處置方面

此一部分又可區分為對施暴者、受虐者及相關處置人員等三組不同對象，來提出不同之處理方式。

### （一）針對施暴者

#### 1、強化「施暴者被驅離」原則

德、奧、瑞、法等國皆採取此基本原則。只要是家暴或性侵的行為人，一有暴力行為發生，立即即被驅逐出家門外。我國保護令雖也包含此內容，但卻僅是選項之一，而非必然結果。

#### 2、強化保護令之「緊急行政驅離配套措施」

奧瑞法國等國賦予警察直接驅離權，而不需等到法院作為。在時效上更具意義。如瑞士不少邦規定警察即得立即驅離施暴者，並禁止其返家或至特定區域，此行政措施最長可達12天。若要更長的時間，則有賴民事法院之作爲。

緊急行政驅離措施在人權保障上或可能遭致質疑，但係為求迅速有效而採之方法。我國法的緊急措施是要在4小時以內作為，但必須透過法院裁定。瑞士法則有兩種後續措施：有的邦是警察直接驅離，但驅離決定須在24小時內送法院確認，法院則在72小時內確認或撤銷該決定。有的邦則無須送法院確認，但告知相對人其有直接向法院請求救濟的權利。

#### 3、對被驅離者的立即處置措施：除進入訴訟程序者外，給予住宿協助、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。

訪談中曾有政府機關人員質疑，近年來加入加害人處遇工作的部

份，造成防治中心角色混淆，然而加害人的處遇並非在混淆防治工作的角色，而是在將已顯明為具家暴犯罪高度危險之對象，予以立即、適當範圍的限制和幫助，以預防再度犯罪之可能。

現行法的加害人處遇計畫乃是針對觸犯家庭暴力罪及違反保護令罪之受刑人所為之計畫。但因家暴行為而遭驅離者，雖有家暴行為，但未必成立家庭暴力罪。換言之，對於有家暴行為，但尚未達家庭暴力罪之程度者，並無處遇計畫。一旦行為人遭民事法院認定確有家暴行為而透過保護令予以驅離時，此行為人應如何自處？從防治的角度來看，這類行為人更應予以協助與教育，甚至是進行治療。

## （二）針對受害者

### 1、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、家暴或性侵等不同族群

庇護中心等為較固定性，變動不大的硬體資源，考量各地方情形差異，建議為避免浪費資源，在計算合理人數與成本後，由中央主導並監控庇護中心之設置情形，以符合經濟及地緣條件，合理分配或整合庇護資源。

例如在人口密集且數量龐大的都會區，可以獨自設置庇護中心。反之，在人口分散且稀少的地區，則有可能要透過跨域合作的方式，才能設置庇護中心。此外，庇護中心的人力、床位、基本設施與專業水準等事項，中央也有監控的責任，以確保其符合實際需求。

最後，對於各種不同類型的受害者，也要依其特性而有相應的配套組織。如身心障礙或發展遲緩的家暴或性侵被害人，一般的庇護中心或收容所未必有能力接待安置；此時各專業組織間就要有協力機制。

### 2、協助經濟獨立與社會融入

目前雖相關法規多有規定，然而需要特別注意的是，在經統計分析出家暴性侵所造成之社會成本，如基本人力、物力、醫療支出、交通、庇護、輔導、扶助金、工作損失、訴訟裁判、監禁…等現期開支，以及兒少人格發展、犯罪傾向等未來可能開支後，才能再以符合經濟

效益方式，提供受暴弱勢足夠的協助資源。

以特殊境遇婦女家庭扶助條例之補助金為例，僅有3個月，且以一次為限。以此類婦女所面臨之情況與現今的經濟情勢，希望其於3個月內能夠自立更生，實在是很難想像。特別對於更弱勢者，如外籍新娘，若有家暴或性侵案件發生，她如何可能在3個月內找到工作？甚至她在臺灣都還沒有工作權。

短期間要先協助經濟獨立，長時間則要使其能完全融入社會。故除短期的救助金外，還要有職業訓練與就業協助才行。雖然現行法對這些事項皆有所規定，但尚未有比較可信的基本調查資料，以了解其具體執行情況。

### 3、心理輔導與再教育

家暴或性侵案件的受害人的心理輔導方面，協助釐清問題本質。以婚暴為例，避免婦女限於是「自己不好」，或丈夫或同居人吃醋而施暴是愛的表現的迷思，進而容忍偶發的暴力事件。對於小孩的家暴或性侵事件方面，被害人的心理治療與重建也是同樣重要。

現行法雖有關協助及輔導規定，並由地方政府提供或轉介相關機構辦理。但具體執行情況為何？成效為何？仍有待進一步研究調查。

#### （三）針對相關處置人員，應加強專業人員之分工及訓練

首先警察不應擔任調停者之角色，瑞士及法國皆禁止警察進行調停；而僅要求直接記錄所見情事，並作後續之必要處理。反之，由於社工員的不足，以及主要組織層級並不是在基層，所以在我國常是警察負責處理第一線工作。但我國警察以男性為多數，並普遍缺乏社工專業能力卻要負責第一線工作，除了專業能力不足外，其本身業務亦過於繁雜，無法妥適扮演應為之角色。

就實務運作經驗而言，雖然每一分局設家庭暴力防治官，派出所設有社區家庭暴力防治官，但由於警業務過重，以及專業敏感度不夠，加上傳統法不入家門及清官難斷家務事的認知，常常在接案後扮演調停者的角色。然則這種調停行為，往往是坐任事態日趨嚴重的暫時性

作法。

社政與警政的明確分工顯然是十分重要的。社工應扮演第一線工作人員，在需要公權力介入時，才由警察出面。如果因人力過於缺乏，非得藉用警力。則警察的專業訓練，甚至是專業警察（如女警隊）的擴編，方有助於改善現況。

### 三、防治政策的強化

不論是民事保護令或刑事制裁，並不一定能夠解決家庭問題。驅離了施暴者，家庭並不因之而轉為和諧。若施暴者入監服刑，更可能造家庭頓失經濟來源，或使原已脆弱的家庭組織進一步的分崩離析。

現行法以法為中心，以制裁為手段，頗有「鋸箭法」的特性。國家強制力鏟除了施暴者，卻仍留下破碎的家庭。

法院除了「保護者」與「制裁者」的角色，法院其實還可扮演「仲裁者」與「調停者」或「調解者」的角色。如法國法建置「調解前置原則」，法官在開啓程序前，應先進行調解程序。<sup>7</sup>且法官為了維繫家庭整體之利益，採取必要的緊急措施中，即包含調解程序。法國民法第255條規定如下之相關措施<sup>8</sup>：

- 1、建議調解措施，並於得到當事人雙方同意後，指定家庭調解人；
- 2、囑咐配偶會見家庭調解人，並由調解人告知調解之目標與調解進行程序；
- 3、宣告分別居所之方式；
- 4、授與配偶一方或分配雙方居住與動產使用權，詳述該使用權免費與否，必要時，於得到雙方當事人之同意，對於占有該居所或動產支付補償；
- 5、命交付個人使用之物品與衣著；

---

<sup>7</sup> 參見法國民法第252條。

<sup>8</sup> 參見吳秦斐譯，「法國家暴條文涉及法院程序部分」，司法院委託翻譯。

- 6、指定贍養費、由配偶一方暫時支付之訴訟費用，並決定暫時規範以確保當事人雙方或一方之債務；
- 7、必要時，同意配偶一方暫時估計其夫妻財產結算後之權利；
- 8、於確保夫妻財產結算後之各自權利之情況下，宣告授與對共同財產或非於第4款所列之個人財產之使用或管理權限；
- 9、指示適格之專業，以估算財產清冊之編列，或提出與夫妻金錢利益相關規定之建議；
- 10、指定公證人為夫妻財產清算計畫及其分配。

至於在法院制裁的面向上，由於現行法對於法入家門仍十分謹慎，在吾人的傳統文化下，遂使得防治工作成效有限。如依據我國刑法第277第1項及第287條之規定，普通傷害罪乃告訴乃論之罪。家暴受傷人常會因親情或愛情因素而放棄告訴，使得家暴行為人越走越遠，終致釀成更嚴重的傷害。此外，現行法僅對於傷害直系血親尊親屬，得加重其刑至二分之一。但依內政部2006年的統計資料來看，對老人的虐待案件僅佔家暴案件的2.36%，而兩性間之暴力案件則有41517件，佔全年家暴案件的62.31%。然而不論是對配偶、前配偶、同居人與子女施暴，都不會加重其刑。而刑法第286條的妨害兒童發育罪，其規範範圍（施以凌虐或其他方法致妨害其身體之自然發育者）有顯得過窄。這些對於防治的效果，都有一定的影響。

法國2006年4月4日通過「強化兩性間暴力之制裁與防治法」，其修訂法國刑法之相關內容。根據其所修訂之法國刑法第132-80條規定，包括配偶、前配偶與同居人間的兩性間暴力違法行為，必須加重其刑。法國的最高法院自1990年起即承認配偶或同居人間可以成立強制性交罪。此次修法正式承認這樣的判例精神。我國刑法第229之1條雖也規範此罪，但乃告訴乃論之罪，而且也不像法國法是加重其刑。

## 第四節 與民間團體合作面

在結合民間資源方面，本子計畫認為下列兩項改革措施是可以思考之方向。

### 一、建立契約式福利服務關係，設計合作契約，在合理適當範圍內，依照各種類型團體不同的目的和專長，加以結合善用

近年政府改造的潮流下，推動公設民營、委託服務等福利服務委外，一來可減輕政府福利支出，二來可提供較多元化的服務，以協商或合作模式之契約式福利服務關係確實是一值得繼續推進的發展方向。目前縣市政府在委託過程中，雖受託者數量不足影響，無法透過競爭來選擇最適當合作對象，然可轉而採取夥伴關係之合作模式來運作，地方政府主要以協助、支持和鼓勵代替監督，陳怡如即對地方政府有以下建議：第一，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；第二，資源統整與開發，透過公部門性質與權力，整合相關社會資源<sup>9</sup>。建議政府可採納這些方向，與民間團體建立合作關係。

再者，據彭均媛的研究訪談發現，非營利組織願意接受政府委託的原因主要有：理念一致、要做的事情一樣、有相同遠景、可以協助本身擴大服務範圍、政府釋放資源，故接受服務委託<sup>10</sup>。考量的因素則有：組織本身規模是否足以提供相當服務內容，以及組織對外形象的影響。建議政府可從這些方面下手，提供誘因，吸引更多民間力量投入。

例如過去許多觀念認為，宗教基於教義多勸和不勸離，似乎較難被納入重點合作對象，然而近年被認為觀念最保守的基督教，在2005年10月13日由勵馨社會福利事業基金會所主辦之「終結家暴與基督徒的責任研討會」上，已然出現這樣的觀點：「個人的基本人權並不會因

<sup>9</sup> 陳怡如，社會服務民營化「方案委託」之初探—以嘉義家扶中心執行監護權訪視為例，政策研究學報，7期，2007年，頁109~138。

<sup>10</sup> 彭均媛，政府與非營利組織互動關係之研究—以台北市社會福利服務為例，台灣大學政治學系碩士論文，2008年7月，頁66~97。

為進入婚姻關係而取消或消滅…所以當夫妻中的任一方受到暴力侵犯或精神虐待時，公權力便應該適時介入，以保護受害的一方…過去父權社會所遺留下來的『勸合不勸離』的傳統作法，如果沒有善加分辨，特別是在婚姻暴力的情境中，其實是助紂為虐的作法。不但是違反一般公平正義的精神，也是違反基督教信仰的作法」<sup>11</sup>，故開始提倡「建構一個合乎性別公義的現代『婚姻盟約』」。在文中所提及的具體行動上，包括：1、繼續深入調查台灣社會及教會的兩性平權及婦女受暴情形，如2001年台灣基督長老教會總會研究與發展中心針對長老教會傳道人與信徒的「兩性平權議題態度」調查。2、公開討論，凝聚共識。

「根據『家庭暴力防治法』第41條規定…牧師或其他神職人員並不在家庭暴力防治人員之中，但是牧師及其他神職人員，因為其身分的關係，其實很有可能先知道家庭暴力事件的發生…牧師的家庭及教會，在某些情況也發揮『家庭暴力保護』的功能，提供受害者暫時的居住環境和人身保護」<sup>12</sup>。3、促進神學對於性別平等的認識。4、提升信徒對兩性平權及性別公義的認知。

由此可見，宗教以及許多民間團體，已逐漸展現足以合作的認知與誠意；特別是宗教團體，依其關懷服務之教義，最可發揮「觀念宣導」、「輔導慰置」等長期後續工作功能，甚至會比政府作得出色許多，若能設計合作契約，在合理適當範圍內，依照各種類型團體如宗教、學術等不同的目的和專長，加以結合善用，想必可收相當服務品質。例如國中小學生命教育課程，或許也是可以參考的合作模式之一。在財務一面，許多團體特別是宗教團體，財務自主狀況相當不錯，甚至不需倚靠政府補助，如何鼓勵合作是未來大可發展方向。

## 二、維持數個民間重點團體力量，包括過去合作之優質大宗團體，並扶植、聯合較弱勢非政府組織，以塑造競爭關係

另一可考量的是，若該合作模式已受肯定，而競爭監督關係尚未

<sup>11</sup> 陳尚仁，從聖經的教導看家暴問題及基督徒應有的行動，台灣神學論刊，28期，2006年。

<sup>12</sup> 陳尚仁，從聖經的教導看家暴問題及基督徒應有的行動，台灣神學論刊，28期，2006年，頁113。

形成，大者恆大、小者搖搖欲墜，政府不妨主動扮演起培植民間力量的角色之一。政府主導趨勢而成功的案例，在高科技產業就是一例，而社福服務雖非具市場利益，然而觀察國際發展，上至卡內基、比爾蓋茲、巴菲特，下至角落的發票捐獻箱，社會力在慈善事業、福利服務的發展是一逐漸升高的趨勢，我國向來慣於政府主導推動、施行許多舉措，目前既缺乏競爭關係，建議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。

### 三、補助及委外業務的專責化與專業化

政府與民間團體的合作關係應視為夥伴關係，而非伙計關係。如政府的招標甄審，僅基於政府角度規劃執行考量，徒強調政府保護及防弊心態，這些障礙將使民間參與或承接服務方案怯步。未來如能透過政府明定與民間團體合作，從契約訂定、品管、監督及申訴事宜等，完善補助及委外作業指引，以及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，最後將形成政府、民間及民眾(服務受益者)三方受惠的三贏結果者<sup>13</sup>。

## 第五節 現行法制之進一步改革部分

一般而言，我國性侵害犯罪防治法及家庭暴力防治法之相關內容，都是師法歐美先進國家之重要規定及實施經驗，在經過本土之「嘗試與錯誤」後，已經成為我國防暴系統中極其重要之一環，其中家庭暴力防治法更在民國九十六年歷經大幅度之修正，除匡正過去力有未逮之處外，並增列更多保護被害人權益之積極措施，堪稱是一相當先進之社會立法(social legislation)，如果加上我國目前在大力推動各種場域性騷擾(sexual harassment)之各項努力，使得我國在這方面法制

---

<sup>13</sup> 張錦麗，家庭暴力防治工作展望：政府與民間的分工，發表於家庭暴力防治法十周年回顧與展望研討會，2006/6/25

之建構上，獲得極為讓人樂道之成果。雖然有識之士在此次家庭暴力防治法修正後，仍然提出某些未來應進一步改革之方向，諸如：應該家庭暴力防治人員也有申請民事保護令之權利，藉以保障其本身之人身安全；刑事保護令仍無法充分發揮保護被害人之功能；法院無法在家庭暴力服務處取得主導指揮之地位，致使民事保護令之執行機關過於分散；以及此次修正並未能降低暫時及緊急保護令之舉證責任等，都在在顯示此一重要立法仍有進一步改善之空間，然而，由於此類修正並不涉及本委託研究所要探討之重心，故對其未來走向如何，在此並無詳敘之必要。

事實上，在此一委託研究案進行期間，各子計畫曾舉行多次橫向會議，討論之重心在處理這類防暴事件時中央與地方機關職權應如何劃分；雙方財政負擔之面向問題；服務輸送機能之強化；以及民間團體之運用等，對現行法制之改革部分較涉獵。一般而言，由於這些變革均非將此二法之相關規定加以變動即足以發揮功效，因此，本節此一部分僅會就家庭暴力防治法第二章通則之相關規定，提出下列之興革之道：首先，鑑於我國地方主管之幅員均屬廣大，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，致無法發揮應有之功效，故本子計畫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。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（參見附錄六）。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（參見附錄六）。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（參見附錄六）。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，以補公部門在這方面之不足。

## 第六節 結論與政策建議

綜合以上的研究發現與分析，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(詳如表十五):

(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) 針對我國相關法令修改意見方面，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。

表十五 我国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	短期	內政部（主計處、研考會）	<p>1、檢視監督機制之改進策略，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 明訂對地方之指導，發展具體方針及評估指標，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；行為面監督等。</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之傷害發生，提供直接保護之距離較中央接近，故中央基於此應鼓勵並主導地方合作，彌補地方之不足。具體的政策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</p>

### 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

				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。
	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.受限於地方政府財力困窘的問題，中央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>

#### 第四章 政策建議

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. 透過資料庫可掌握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. 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、平均醫療或諮詢費用、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，加強明確課責標準。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。

家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

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	<p>資料庫包括更細緻化之：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.受暴人數調查與分析。</li> <li>2.施暴者之調查與分析。</li> <li>3.家暴與性侵案件的社會影響評估。</li> <li>4.防治系統的基本資料建構與分析。</li> <li>5.防治措施的預算與成本分析。</li> </ol> <p>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。</p>
	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	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.危險分級係乎資源分配問題，高度的危機狀況需要高度的資源投注。</li> <li>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</li> </ol>

#### 第四章 政策建議

				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。
	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輕。</p>
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	<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	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

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

				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	<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致，將使民間參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	中/長程	內政部（法務部）	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

#### 第四章 政策建議

	管機關之層級)			功效,故本子計畫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。
	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

### 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

				錄六)
	檢視家庭暴力防治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	中/長程	內政部、主計處(法務部)	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，以補公部門在這方面之不足。

## 參考文獻

### 中文專書

內政部家庭暴力及性侵害防治委員會,《性侵害案件減少被害人重複陳述作業工作手冊》,臺北市：內政部家庭暴力及性侵害防治委員會,2003年。

內政部家庭暴力防治委員會,《家庭暴力防治宣導教育》,臺北市：內政部家庭暴力防治委員會,2001年。

王行,《親職暴力處遇：介入與省思》,臺北市：心理,2004年。

台灣大學婦女與性別研究組,《性暴力／家庭暴力》,臺北市：台灣大學婦女與性別研究組,2002年。

民間司法改革基金會,《傷害我的最親密的人：家庭暴力危機與因應》,臺北市：商周文化事業公司,2003年。

姚淑文,《性侵害防治工作人員服務手冊》,臺北市：內政部,2006年。

柯伊伶,《遠離暴力侵害：婦女人身安全法寶》,臺北市：三民書局,2006年。

柯麗評、王佩玲、張錦麗,《家庭暴力：理論政策與實務》,臺北市：巨流出版,2005年。

洪晚亮,《論家庭暴力事件加害人與被害人權益之保護》,2004年。

晏涵文、黃富源主編,《性別平等教育、性別平等、家庭暴力、性騷擾防治》,臺北市：一家親文化,2002年。

高鳳仙,《家庭暴力防治法規專論》,臺北市：五南,2007年。

涂秀蕊,《家庭暴力法律救援》,臺北市：永然文化出版公司,1999年。

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

郭建梅，《家庭暴力與法律援助：問題、思考、對策》，北京市：中國社會科學，2003年。

黃碧芬，《家庭暴力防治法》，臺北市：永然文化出版公司，1999年。  
新家庭社區教育計畫，《家庭暴力事件：偏見與謬誤》，香港：和諧之家，1998年。

榮維毅、黃列，《家庭暴力對策研究與干預：國際視角與實證研究》，北京市：中國社會科學，2003年。

蔡輝龍，《婚姻與家庭：法律面面觀》，臺北市：洪葉，2006年。

鄭瑞隆，《親密暴力：成因、後果與防治》，嘉義市：蜂鳥，2004年。

簡春安，《家庭暴力被害人保護方案之初探研討》，臺北市：內政部，2002年。

## 中文期刊專文

王如玄，〈家庭暴力發生時之法律救濟—兼論家庭暴力防治法立法通過後之意義與影響〉，《福利社會》，第七十二期，民國八十八年六月，頁 13-18。

王燦槐，〈我國性侵害防治工作之間題與改革—官方性侵害防治的組織設計〉，《福利社會》，第十六期，民國九十二年六月，頁 41-67。

司法改革雜誌，〈法入家門，暴力恐懼依舊？—「家庭暴力防治法通過四周年，家暴法保護令實行三周年」檢討〉，《司法改革雜誌》，第三十九期，民國九十一年一月，頁 28-32。

朱健萍，〈家庭暴力不再是家務事—家暴法的實施使家庭暴力問題跳脫傳統禮教樊籬，結合法令與社政機制，以促進家庭和諧〉，《主計月刊》，第五六四期，民國九十一年十二月，頁 77-83。

李郁文，〈對家庭暴力防治應有的基本認識與反省〉，《社區發展季刊》，第九十四期，民國九十年六月，頁 268-276。

## 參考文獻

- 阮祺文，〈家庭暴力防治法保護令實施成效及對受暴婦女影響之探討〉，《秀傳醫療雜誌》，5：3/4，民國九十三年十月，頁 77-85。
- 周月清，〈家庭暴力防治「法」與執行落差之探討—各縣市家暴中心防治工作問題與改善〉，《社區發展季刊》，第九十一期，民國八十九年十月，頁 286-301。
- 林欣怡、賴芳玉，〈家暴法全面實施四年總評〉，《司法改革雜誌》，第四十五期，民國九十二年六月，頁 48-52。
- 林慈玲，〈淺談家庭暴力及性侵害防治業務困境與未來展望〉，《主計月報》，第五七七期，民國九十三年一月，頁 43-51。
- 邱貴玲，〈家庭暴力防治法對婚姻暴力防治工作的衝擊〉，《社區發展季刊》，第九十四期，民國九十年六月，頁 96-105。
- 洪娟娟，〈家庭暴力防治工作考察心得報告—兼論家庭暴力防治法立法通過後之意義及影響〉，《福利社會》，第七十一期，民國八十八年四月，頁 36-46。
- 洪遠亮，〈家庭暴力防治法處遇計畫修工淺見（1-3）〉，《司法周刊》，第一一五一、一一五二、一一五四期，民國九十二年九月十七日、二十四日、十月八日，頁 3。
- 財團法人民間司法改革基金會，〈家庭暴力防治法實施周年—司法程序調查報告〉，《司法改革雜誌》，第二十八期，民國八十九年八月，頁 30-34。
- 高鳳仙，〈家庭暴力防治法之修法運動與修法內容〉，《全國律師》，第十一卷第四期，民國九十六年四月，頁 77-102。
- \_\_\_\_\_，〈我國家庭暴力之立法現況與展望〉，《萬國法律》，第九十二期，民國八十六年四日，頁 36-46。
- \_\_\_\_\_，〈我國家庭暴力防治工作成效與展望〉，《主計月報》，第五四八期，民國九十年八月，頁 51-59。
- \_\_\_\_\_，〈家庭暴力之立法運動與整體防治網絡之建立—台灣經驗分

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

- 享〉，《萬國法律》，第一一四期，民國八十九年十二月，頁 76-82。
- \_\_\_\_\_，〈家庭暴力防治法之立法與實務運作〉，《立法院院聞》，第 27 卷第九期，民國八十八年九月，頁 20-29。
- \_\_\_\_\_，〈家庭暴力防治法之修正建議（上）（下）〉，《司法周刊》，第 九九一、九九二期，民國八十九年八月二、八月九日，頁 3。
- \_\_\_\_\_，〈家庭暴力防治法之規範內容與權責劃分〉，《全國律師》，第 二卷第八期，民國八十七年八月，頁 97-108。
- \_\_\_\_\_，〈家庭暴力防治法之精神與執行〉，《警光》，第五〇一期，民 國八十七年四月，頁 55-58。
- \_\_\_\_\_，〈家庭暴力防治法立法期間之爭議問題研究（上）（下）〉，《司 法周刊》，第八八二、八八三期，民國八十七年六月十七日、六月 二十四日，頁 、版 3。
- \_\_\_\_\_，〈家庭暴力防治法草案〉，《律師雜誌》，第二一六期，民國八 十六年九月，頁 16-24。
- \_\_\_\_\_，〈家庭暴力防治現況與展望〉，《兩性平等教育季刊》，第八期， 民國八十八年八月，頁 40-46。
- \_\_\_\_\_，〈家庭暴力發生時之法律救濟—兼論將來家庭暴力防治法立法 之展望〉，《家庭教育》，第二期，民國八十七年五月，頁 26-32。
- \_\_\_\_\_，〈從實務面談家庭暴力防治法之適用〉，《立法院院聞》，第三 十卷第三期，民國九十二年三月，頁 24-35。
- \_\_\_\_\_，〈落實執行家庭暴力防治法〉，《社區發展季刊》，第八十七期， 民國八十八年九月，頁 289-299。
- \_\_\_\_\_，〈論司法人員對於家庭暴力之案件處理（上）（下）〉，《萬國法 律》，第九十六、九十八期，民國八十六年十二月、八十七月四日， 頁 58-65, 61-72。
- 涂秀蕊，〈打是情，罵是愛？—家庭暴力防治法〉，《兩性平等教育季 刊》，第十四期，民國九十年二月，頁 67-73。

## 參考文獻

張錦麗，〈臺灣地區家庭暴力與性侵害基礎型防治模式—個案管理的工作策略〉，《社區發展季刊》，第一〇二期，民國九十二年六月，頁242-260。

許雅惠，〈家庭暴力防治—性別化的政策分析〉，《社區發展季刊》，第九十四期，民國九十年六月，頁277-288。

許劍英，〈家庭暴力防治法之執行與適用〉，《育達人文社會學報》，第一期，民國九十三年七月，頁61-84。

陳若璋，〈性侵害防治相關問題〉，《透視犯罪問題》，第一期，民國九十二年三月，頁35-43。

陳麗玲，〈家庭暴力防治法施行後問題之探討〉，《新竹律師會刊》，第四卷第四期，民國八十八年十月，頁22-27。

楊永年，〈政府處理家庭暴力事件組織結構與功能之研究〉，《中央警察大學警察行政管理學報》，第一期，民國九十五年一月，頁1-20。

楊孝榮，〈家庭暴力防治與家庭暴力防治體制之規劃〉，《社區發展季刊》，第九十四期，民國九十年六月，頁18-31。

葉肅科，〈家庭暴力理論觀點與防治策略〉，《社區發展季刊》，第九十四期，民國九十年六月，頁289-305。

劉淑瓊，〈績效、品質與消費者權益保障：論社會服務契約委託關係的責信課題〉，《社會政策與社會工作學刊》，第九卷第二期，民國九十四年九月，頁31-93。

劉秀娟，〈家庭暴力防治法與防治教育之省思〉，《輔導季刊》，第三十五卷第一期，民國八十八年三月，頁22-39。

潘維剛，〈社會福利團體角色與我國家庭暴力防治政策—以「現代婦女基金會」為例〉，《社區發展季刊》，第九十四期，民國九十年六月，頁48-59。

蔡正道，〈我國家庭暴力防治工作之規劃與展望〉，《社區發展季刊》，第九十四期，民國九十年六月，頁5-17。

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

簡慧娟，〈家庭暴力防治法實施以來的執行困境與展望〉，《社區發展季刊》，第九十四期，民國九十年六月，頁 42-47。

顏朝彬，〈家庭暴力防治法在實務上運作的幾項缺失之檢討與建議〉，《全國律師》，第四卷第十一期，民國八十九年十一月，頁 38-43。

## 英文部分

Alvarez, Alex et al. *Violence: Individual and Collective Aggression*. New York: Sage Publications, Inc., 2007.

Bergen, Raquel K. et al. *Sourcebook on Violence Against Women*. New York: Sage Publications, Inc., 2000.

Bevacqua, Maria. *Rape on the Public Agenda: Feminism and the Politics of Sexual Assault*. Boston, Mass.: Northeastern University Press, 2000.

Bird, Roger. *Domestic Violence: Law and Practice*. New York: Jordans Publishing Limited, 2006.

Boland, Evan. *Domestic Violence*. New York: W. W. Norton & Co., 2007.

Burgess-Jackson, Keith. *A Most Detestable Crime: New Philosophical Essays on Rape*. New York: Oxford University Press, 1999.

Buzawa, Eva S. et al. *Domestic Violence: The Criminal Justice Response*. New York: Sage Publications, Inc., 2002.

Cavaiolà, Alan A. et al. *A Practical Guide to Crisis Intervention*. New York: Houghton Mifflin College Division, 2005.

Davis, Richard. *Domestic Violence Intervention, Prevention Policies and Solutions*. New York: C.R.C. Press, Ltd., 2008.

## 參考文獻

- Dawes, Cheryle E. *Domestic Violence: Both Sides of the Coin*. New York: Trafford Publishing, 2004.
- DeChello, Patrick L. *Domestic Violence: A Framework for Understanding*. New York: D. & S. Associates, 2005.
- Fox, David. *Domestic Violence*. New York: Vatic Hum Press, 2000.
- Frieze, Irene. *Hurting the One You Love: Violence in Relationships*. New York: Thomson Wadsworth, 2004.
- Giardino, Angelo P. et al. *Sexual Assault Quick Reference: for Healthcare, Social Service, and Law Enforcement Professionals*. New York: G. W. Medical Publishing, Inc., 2003.
- Hague, Gill. *Domestic Violence: Action for Change*. New York: New Clairon Press, Ltd., 2005.
- Haugen, David M. *Domestic Violence*. New York: Thomas Gale, 2004.
- Haugen, David M. *Domestic Violence: Opposing Viewpoints*. New York: Thomas Gale, 2004.
- Hodgson, James F. et al. *Sexual Violence: Policies, Practices, and Challenges in the United States and Canada*. New York: Greenwood Publishing Group Inc., 2001.
- Holmes, Ronald M. et al. *Current Perspectives on Sex Crimes*. New York: Sage Publications, Inc., 2001.
- Jasper, Margaret C. *The Law of Violence Against Women*. New York: Oxford University Press, 2007.
- Kaminker, Laura. *Everything You Need to Know about Dealing with Sexual Assault*. New York: Rosen Publishing Group Inc., 2005.
- Keeling, June. *Domestic Violence*. New York: McGraw-Hill Education, 2008.

## 家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

- Kennedy Bergen, Raquel L. et al. Violence Against Women: Classic Papers. New York: Allyn & Bacon, Inc., 2004.
- Kennedy, Bernice R. Domestic Violence: A.K.A. Intimate Partner Violence (IPV). New York: I Universe, Inc., 2007.
- Kolski, Tammi D. et al. The Crisis Counseling and Traumatic Events Treatment Planner. New York: John Wiley & Sons, Inc., 2001.
- Kramer, Sue W. Domestic Violence: The Civil Called Love. New York: Xibris Corp., 2000.
- Leonarde, Marie B. Domestic Violence: My Story. New York: Hudson Books, 2006.
- Matthews, Dawn D. Domestic Violence Sourcebook: Basic Consumer Health Information about the Causes and Consequences of Abusive Relationships. New York: Omnigraphics, Inc., 2004.
- McCue, Margi Laird. Domestic Violence. New York: ABC-CLIO, 2007.
- Mezey, Gillian C. et al. Male Victims of Sexual Assault. New York: Oxford University Press, Inc., 2000.
- Natarajan, Mangai. Domestic Violence. New York: Ashgate Publishing, Ltd., 2007.
- Ottens, Allen J. et al. Sexual Violence on Campus: Policies, Programs and Perspectives. New York: Springer Publishing Co. Inc., 2000.
- Parker, James N. et al. Domestic Violence: A Medical Dictionary, Bibliography and Annotated Guide to Internet Reference. E-book.
- Petrak, Jenny et al. The Trauma of Sexual Assault: Treatment, Prevention and Practice. New York: Allyn & Bacon, Inc.,

## 參考文獻

- 2003.
- Pixley, Colleen. *Domestic Violence: Cracking the Code of Silence*. New York: Do It Now Foundation, 2000.
- Pogrebin, Mark. *About Criminals: A View of the Offender's World*. New York: Sage Publications, Inc., 2004.
- Prentky, R.A. et al. *Sexually Coercive Behavior: Understanding and Management*. New York: New York Academy of Sciences, 2003.
- Renzetti, Claire M. et al. *Violence Against Women*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004.
- Riger, Stephanie et al. *Evaluating Services for Survivor of Domestic Violence and Sexual Assault*. New York: Sage Publications, Inc., 2002.
- Roberts, Albert R. et al. *Ending Intimate Abuse: Practical Guidance and Survival Strategies for Professionals and Their Clients*. New York: Oxford University Press, 2005.
- Roleff, Tamara L. *Domestic Violence*. New York: Thomas Gale, 2000.
- Sandoval, Jonathan. *Handbook of Crisis Counseling, Intervention, and Preventions in the Schools*. New York: Lawrence Erlbaum Associated, Inc., 2001.
- Schroeder, Alyce. *Domestic Violence: A Household Crisis*. New York: PPI Publishing, 1993.
- Shrader, Elizabeth et al. *Domestic Violence: Women's Way Out*. Geneva, Switzerland: World Health Organization, 2000.
- Stanko, Elizabeth Anne. *Violence*. New York: Ashgate Publishing, Ltd., 2002.

家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析

Wells, Adrian et al. *Treating Complex Cases: The Cognitive Behavioral Theory Approach*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1999.

## 附錄一 各直轄市、縣（市）政府兒童及少年保護社工合理人力配置表

各直轄市、縣（市）政府兒童及少年保護社工合理人力配置表

縣市別	兒少人口數 (截至94年3 月底)	94年度開 案數(A)	以前年度累 計舊案(B) B=A×0.5 (以開案量 五成估之)	案量合計(C) C=A+B	縣市兒少人口 數×% 全國兒少總人 口數(D)	兒保專責社工 合理人數(F) F=15000/30×D	補足員額 =F-I (微調)	現行社工人力			法定員額總 數(或高限)	94年底行政 機關編制員 額數	法定員額與現行 編制員額數差距
								總人力 (I)=專 責+兼責 ×0.5	專責	兼責			
合計	5,428,196	9,897	4,949	14,846	100.00%	508	320	185	51	267	58107	53,288	4,819
台北市	559,893	410	205	615	10.31%	52	30	15	15	0	15400	13,954	1,446
高雄市	338,867	254	127	381	6.24%	31	18	13	8	10	6500	5,862	638
台北縣	864,936	2,644	1322	3966	15.93%	80	45	34	0	67	4154	3,871	283
宜蘭縣	130,283	226	113	339	2.40%	12	8	4	4	0	1244	1,163	81
桃園縣	496,243	799	400	1199	9.14%	46	31	14	0	29	2219	2,005	214
新竹縣	130,283	160	80	240	2.40%	12	10	2	1	2	1171	1,065	106
苗栗縣	135,510	88	44	132	2.50%	12	8	4	4	0	1396	1,282	114
台中縣	413,587	770	385	1155	7.62%	38	20	18	2	32	2258	2,072	186
彰化縣	317,569	387	194	581	5.85%	29	26	3	0	6	2173	1,970	203
南投縣	123,784	220	110	330	2.28%	11	8	3	0	7	1389	1,258	131

雲林縣	176,195	279	140	419	3.25%	16	11	5	5	0	1625	1,545	80
嘉義縣	118,984	230	115	345	2.19%	11	5	6	1	10	1484	1,354	130
台南縣	239,801	366	183	549	4.42%	22	13	9	0	18	2175	2,041	134
高雄縣	274,274	971	486	1457	5.05%	32	14	18	0	36	2056	2,002	54
屏東縣	212,956	713	357	1070	3.92%	20	16	4	4	0	2008	1,823	185
台東縣	56,660	74	37	111	1.04%	5	2	5	0	11	1117	1,054	63
花蓮縣	83,561	277	139	416	1.54%	8	3	5	0	9	1203	1,095	108
澎湖縣	19,249	20	10	30	0.35%	2	1	4	1	7	618	603	15
基隆市	93,737	114	57	171	1.73%	9	5	4	0	8	1356	1,208	148
新竹市	100,530	128	64	192	1.85%	9	6	3	1	3	1092	1,069	23
台中市	281,300	471	236	707	5.18%	26	22	4	4	0	1920	1,822	98
嘉義市	67,374	143	72	215	1.24%	6	3	3	0	5	920	869	51
臺南市	176,021	153	77	230	3.24%	16	12	4	1	6	1988	1,686	302
金門縣	14,641	0	0	0	0.27%	1	2	1	0	1	454	433	21
連江縣	1,958	0	0	0	0.04%	1	1	0	0	0	187	182	5

最近更新日期：2006-07-27 (兒童局許文彬)

## 附錄二 社工人力支薪標準

社工人力支薪標準

聘用資格	職等	俸點	一年薪資	95年6-12 月薪資	月俸	全年薪俸	年終獎金	休假補助	政府補助			調整進 位數
									勞保費	健保費	離職儲金	
相關科系 畢業	六等一	280	507,000	267000	32,928	395,136	49,392	依約聘人力休假 補助規定支給	18,864	19,416	23,708	484
社工師執 照或相關 科系碩士 畢業	六等三	312	566,000	298000	36,691	440,292	55,037		21,636	22,272	26,418	345

### 附錄三 各直轄市、縣（市）政府增聘兒少保護專責社工人力經費分攤表

各直轄市、縣（市）政府增聘兒少保護專責社工人力經費分攤表

最近更新日期：2006-07-27 (兒童局許文彬)

縣市別	合理專責社工員額	補足員額（微調）	95年6-12月				96年				現行社工人力			法定員額總數（或高限）	94年底行政機關編制員額數	法定員額與現行編制員額數差距		
			六等一 6-12月 薪資	六等三 6-12月 薪資	人事費用 (六等一及 六等三各占 半數)	中央補助 款	地方自籌 款	六等一 (一年 薪資+休 假補助)	六等三 (一年 薪資+休 假補助)	人事費用 (六等一及 六等三各占 半數)	中央補助 款	地方自籌款	I=專 責+兼 責×0.5	專責	兼責			
合計	508	320	267,000	298,000	90,400,000	36,160,000	54,240,000	515,000	574,000	174,240,000	69,696,000	104,544,000	185	51	267	58107	53,288	4,819
台北市	52	30	267,000	298,000	8,475,000	3,390,000	5,085,000	515,000	574,000	16,335,000	6,534,000	9,801,000	15	15	0	15400	13,954	1,446
高雄市	31	18	267,000	298,000	5,085,000	2,034,000	3,051,000	515,000	574,000	9,801,000	3,920,400	5,880,600	13	8	10	6500	5,862	638
台北縣	80	45	267,000	298,000	12,712,500	5,085,000	7,627,500	515,000	574,000	24,502,500	9,801,000	14,701,500	34	0	67	4154	3,871	283
宜蘭縣	12	8	267,000	298,000	2,260,000	904,000	1,356,000	515,000	574,000	4,356,000	1,742,400	2,613,600	4	4	0	1244	1,163	81
桃園縣	46	31	267,000	298,000	8,757,500	3,503,000	5,254,500	515,000	574,000	16,879,500	6,751,800	10,127,700	15	0	29	2219	2,005	214
新竹縣	12	10	267,000	298,000	2,825,000	1,130,000	1,695,000	515,000	574,000	5,445,000	2,178,000	3,267,000	2	1	2	1171	1,065	106
苗栗縣	12	8	267,000	298,000	2,260,000	904,000	1,356,000	515,000	574,000	4,356,000	1,742,400	2,613,600	4	4	0	1396	1,282	114
台中縣	38	20	267,000	298,000	5,650,000	2,260,000	3,390,000	515,000	574,000	10,890,000	4,356,000	6,534,000	18	2	32	2258	2,072	186
彰化縣	29	26	267,000	298,000	7,345,000	2,938,000	4,407,000	515,000	574,000	14,157,000	5,662,800	8,494,200	3	0	6	2173	1,970	203
南投縣	11	8	267,000	298,000	2,260,000	904,000	1,356,000	515,000	574,000	4,356,000	1,742,400	2,613,600	4	0	7	1389	1,258	131

雲林縣	16	11	267,000	298,000	3,107,500	1,243,000	1,864,500	515,000	574,000	5,989,500	2,395,800	3,593,700	5	5	0	1625	1,545	80
嘉義縣	11	5	267,000	298,000	1,412,500	565,000	847,500	515,000	574,000	2,722,500	1,089,000	1,633,500	6	1	10	1484	1,354	130
台南縣	22	13	267,000	298,000	3,672,500	1,469,000	2,203,500	515,000	574,000	7,078,500	2,831,400	4,247,100	9	0	18	2175	2,041	134
高雄縣	32	14	267,000	298,000	3,955,000	1,582,000	2,373,000	515,000	574,000	7,623,000	3,049,200	4,573,800	18	0	36	2056	2,002	54
屏東縣	20	16	267,000	298,000	4,520,000	1,808,000	2,712,000	515,000	574,000	8,712,000	3,484,800	5,227,200	4	4	0	2008	1,823	185
台東縣	5	2	267,000	298,000	565,000	226,000	339,000	515,000	574,000	1,089,000	435,600	653,400	6	0	11	1117	1,054	63
花蓮縣	8	3	267,000	298,000	847,500	339,000	508,500	515,000	574,000	1,633,500	653,400	980,100	5	0	9	1203	1,095	108
澎湖縣	2	1	267,000	298,000	282,500	113,000	169,500	515,000	574,000	544,500	217,800	326,700	4	1	7	618	603	15
基隆市	9	5	267,000	298,000	1,412,500	565,000	847,500	515,000	574,000	2,722,500	1,089,000	1,633,500	4	0	8	1356	1,208	148
新竹市	9	6	267,000	298,000	1,695,000	678,000	1,017,000	515,000	574,000	3,267,000	1,306,800	1,960,200	3	1	3	1092	1,069	23
台中市	26	22	267,000	298,000	6,215,000	2,486,000	3,729,000	515,000	574,000	11,979,000	4,791,600	7,187,400	4	4	0	1920	1,822	98
嘉義市	6	3	267,000	298,000	847,500	339,000	508,500	515,000	574,000	1,633,500	653,400	980,100	3	0	5	920	869	51
臺南市	16	12	267,000	298,000	3,390,000	1,356,000	2,034,000	515,000	574,000	6,534,000	2,613,600	3,920,400	4	1	6	1988	1,686	302
金門縣	1	2	267,000	298,000	565,000	226,000	339,000	515,000	574,000	1,089,000	435,600	653,400	1	0	1	454	433	21
連江縣	1	1	267,000	298,000	282,500	113,000	169,500	515,000	574,000	544,500	217,800	326,700	0	0	0	187	182	5

## 附錄四 臺北市家庭暴力、性侵害案件數統計 (91年~96年8月)

類型 年度	家暴服務數 (件)								性侵害接案數		
	家庭暴力接案數總計	(佔接案數比例)	兒少保護		婚姻暴力		老人保護				
			接案數	後續輔導數	接案數	後續輔導數	接案數	後續輔導數			
91年	4,817	885 (18%)	790	328 (42%)	3,179	401 (13%)	202	71 (35%)	646	85 (13%)	461
92年	5,181	734 (14%)	933	330 (35%)	3,390	282 (8%)	210	73 (35%)	648	49 (8%)	493
93年	5,625	737 (13%)	1,047	315 (30%)	3,651	315 (30%)	202	56 (28%)	725	51 (7%)	450
94年	8,015	1,382 (17%)	1,573	536 (34%)	4,864	606 (12%)	321	101 (31%)	1,257	139 (11%)	651
95年	8,592	1,728 (20%)	1,829	808 (44%)	5,070	593 (12%)	347	112 (32%)	1,346	215 (16%)	619
96年 1-8月	6,115	1,390 (23%)	1,282	577 (45%)	3,534	592 (17%)	286	101 (35%)	1,013	120 (12%)	495

臺北市家庭暴力、性侵害案件數統計 (91年~96年8月)

註1接案服務案件來源：113、0800-024-995婦幼保護專線、各單位之責任通報及民眾自行求助等。

註2成案輔導數係提供後續輔導之個案，其中兒少保護案件具公權力介入調查色彩，經社工員調查評估符合受虐指標，即為成案並提供後續輔導。婚姻暴力、老人保護及其他家虐等成

人個案，經接案追蹤後，除有部分個案無法追蹤或聯絡不上者，亦有多數個案選擇再給加害人機會，主動表達不須社工介入協助。有關成人家暴案件之真假，本局係秉持尊重、相信及協助被害人之立場，並無公權力介入兩造暴力案件之調查與爭議，針對願意接受社工提供後續協助者，即為成案輔導之個案。性侵害案件接案數即為成案數，所有案件立即追蹤提供後續輔導。

## 附錄五 訪談紀錄

訪談/焦點座談	代碼	相關資料
2008.03.10	GP1	實務經驗逾 10 年，中級主管，負責警政署婦幼保護業務。曾任內政部警政署保安警察第一總隊隊長、東部縣市刑事警察局婦幼隊副隊、刑事警察局刑警。
2008.03.24	PS1	台北市立案協會，家庭暴力防治實務工作者
	PS2	全國性基金會家庭暴力防治實務工作者
2008.04.21 2008.08.22	GS1	內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會高階官員
2008.05.19	GS2	實務經驗逾 10 年，現任直轄市家庭暴力暨性侵害防治中心督導
	GS3	實務經驗逾 8 年，現任南部縣政府家庭暴力暨性侵害防治中心組長
2008.07.23	GS4	公部門 15 年服務年資，具社會工作師證照，曾任東部縣市政府社會局社會局福利課約聘社工員、督導，現任課長職務。
2008.07.24	GS5	擔任地方政府社會局公部門 14 年實務年資，負責家庭暴力及性侵害防治、兒童保護；志願服務工作，現任課長職務。。
2008.07.30	PS3	全國性民間基金會 13 年實務資歷。現任地方政府家事法庭家暴家事服務處主任及督導。
2008.08.04	PS4	曾任台北市政府督導、各全國性婦女團體外聘督導、內政部家防會督導計畫外聘專家等
2008.11.06	GL1	8 年法院實務資歷。現任家事法庭法官。

## 附錄：訪談紀錄-1(GP1)

訪談時間：民國九十七年三月十日星期一 02：00 ~ 04：00 PM

訪談地點：中央研究院歐美所一樓圖書館討論室

受訪者：內政部警政署中階主管(代碼 GP1)

出席人員：焦興鎧（教授，計畫主持人）

陳淳文（台灣大學政治學系副教授，協同主持人）

林慧芬（研究助理）、王瑀（研究助理）

記 錄：王瑀

陳淳文教授：

這個研究計畫屬於整個公共治理研究中心計畫下的子計畫：「家庭暴力及性侵害防治」研究計畫，主要目的在釐清中央與地方權限，尤其是地方分配、執政的問題，希望能透過權限分配架構，落實執行；一方面也是檢討現行制度架構、執行面向，提出具體政策建議。

討論大綱：

家暴及性侵害防治（由三個面向分別討論）

一、 組織面向

（一） 中央

（二） 地方

二、 法規技術面向

三、 執行作用面向

（一） 預防

（二） 案件處理

（三） 後續善後

討論記錄：

GP1：

由組織、法規、執行等三個面向分別討論，家暴與性侵害之防治問題：

一、組織面向：

(一) 中央

該議題（家暴與性侵害防治）在中央是一隸屬於內部單位的角色，委員會每三個月開會一次，具有法定職權；但實際執行者無機關職權，政策推動後之業務由誰執行便是一大問題。因為都是兼辦業務，組織內部人員挪用、非專責，等於是本職工作額外必須兼召開會議，由於組織身份定位問題，在任務編組與組織層級上，權責無法分配確實。加以議題牽涉面向廣泛，非單一面向就可以解決，在現行任務編組下，若以機關單位為出發點來執行，將會難以協調。

例如：加害人處遇計畫鑑定（需於審前完成）為一跨單位工作，希望在法院內完成，卻因所屬之單位橫向層級過低而無法與法院對話，又跳不出行政院層級，執行上有種種困難。像這類單位橫向聯繫，以及跨單位、非直屬、隸屬關係單位之間的溝通，都是很大的問題。

家暴與性侵害防治中心的工作，過去以「被害人保護」為主，現在則加入了「加害人處理」的部份，處理包括「矯治」或是「醫療處理」，然而都會造成防治中心本身的角色困惑。在實務上會將家暴與性侵害的加害人分開處理如下：

性侵害加害人 → 身心治療輔導教育 → 防治中心處理

家暴加害人 → 身心治療輔導教育 → 衛生醫療 → 衛生署

→ 社政處理 → 警政單位

一般而言，性侵害加害人與家暴加害人都會先予以身心治療的輔導教育，前者再由防治中心處理；後者（家暴加害人）則是在治療輔導後，希望可以交由衛生醫療的機制去處理，例如由衛生署負責，但一般情況會由社政相關單位接手處理，例如警政單位。

這種處理流程因為是網絡的關係，各機關單位的本位主義，加上業務協助相互重疊，通常很容易發生執行抗拒，常讓我們質疑：人治更甚於制度？能否共同協商合作是業務處理的關鍵，其實也就是說：人是關鍵。

陳淳文老師：

既然如您所說有行政層級的問題，那麼提升會的層級有用嗎？

GP1：

委員會因為機關層級而無法有效執行，因為無論如何無法替其他單位、跨單位作任何決定或拘束，特別當涉及司法處理部份時，內政部只能透過行政院與法務單位（司法院）對話，這也是曾主張成立婦女部協調溝通，使執行成效可作專責檢討的原因。另外，某些業務在行政程序法的規定上是可以委外的，重點在於考管和個案管理。現在有一個「113」專線，就是由民間擔任，行政委託職權清楚，引進專業能力，政府就不需要項項都投注心力，加上我們已經向八家主要電信業者合作，使 165 通報案件能作緊急處理。

## （二）地方

一般而言，任務編組會使人員穩定性相對提高，並會有獨立預算等優勢。但現況是地方人才缺乏，第一線社工因為約聘僱的關係流動量大，地方在政策執行經驗上無法累積，卻又高度密集（需要經常訓練新人、新人又過早執行實務），因此目前亟需機關化、穩定固定人力。

同樣地方也有機關層級問題，像業務重疊、分工困難，那麼何種層級與模式較佳？其實只要能夠統整規劃就可以了。

台北縣市與高雄市，防治中心都在社會局之下，有獨立預算，且人員編制穩定，但除非議會支持，才有可能擴增組織規模或提升層級，而同樣也會產生業務重疊問題。組織人員擔任亦皆兼職（社政人員、每三個月定期開會）、問題處理與中央相同。其成員帶著原機關身份職務到委員會中兼任，但該人員的考管仍在原單位，所以就考績與背景，都難免會受原單位的影響，況且派來人員的層級通常也不足以扮演跨機關單位協調的工作。

在地方政府自主組織空間下，對政務官（地方首長）而言，這個議題並非重要政績、或是主要壓力來源，所以政策考量時經常被置於後者，資源配置上會有比較大的缺乏問題。財政收支劃分法下，地方該項資源的取得可由專案補助或中央專款預算。例如結合地檢署、法院之被害人不需二次陳述的方案，就是需要拿中央專款補助金、行政院補助金，故藉修改補助要點使地方足以申請，補助資本門預算；但最重要的人力資源問題無法補助，因採約聘僱制度，而後的解決方法是以中央彩券盈餘補助地方一名社工人員之專業人力，但仍在社福預算中，在地方財政自理下，會計責任其實並非所期望的

「專款專用」。

陳淳文教授：

有可能在地方制度中建立人力、專業人力等的標準機制嗎？

GP1：

目前只能藉由評估專業效能，達到與否是政治責任追究，在主管運用範圍內，似難以解決組織地位、橫向層級等障礙，目前情況下對應層級不明確。

陳淳文教授：

那麼權責呢？

GP1：

地方和中央無論執行或指揮，都有權責問題；直轄市防治中心亦如是。無法執行跨單位業務，除非拉到公共議題層級，然而推向正式組織編制，對問題解決之溝通合作所需之政策決心是一定有效的。

## 二、法規技術面向

法規中之民間期望是：政府建立民間可直接對應的處理機制（民間立法），像是機關防治、建立一特別機關，而法規影響的評估、民間立法的衝擊，都是需要檢討的。

## 三、執行作用面向

### (一) 預防

例如最基本的宣導：廣告、影片、LED 播送，關鍵都在於宣導的可及性。嚴重的如再犯與再被害的案例，就需要針對家暴案件處理資料庫，與受理通報機制結合，使之不致無疾而終，然而應如何驗收執行效能是一大問題，從前就發生過在申請保護令，但保護令還未下來之前的那段時間差，被害人就被家暴致死的案件，可是更困難的是，處理者難以瞭解對方不願再密集接觸、聯繫的原因。所以投資成效無論在被害降低、滿意度或是配合回報的程度，都難以估計，因為案件根本難以持續掌握。

## （二）案件處理

目前一大改進是：報案到現場處理時間縮短，並希望加強到現場處理之強制力，後者修法賦予警察緊急逮捕權，但因對警察制度的不信任，一般少有警察真的現場逮捕。外國研究中也無法呈現該項效能，而且警察本身也會對該案件存有某些認知與迷思問題。

再者，案件處理的橫向聯繫相當重要，但因人員流動量過大，第一線人員彼此熟悉度、新進人員進入狀況的程度都不夠（一再歸零而無法前進），而案件仍不斷湧入待處理，人員經驗累積不足是一大問題。西部都會區相較更較困難，反而像台東，在地認同情形普遍，較能協調。

現行法制下特別困難的地方是：當有人身安全顧忌時，警察角色的需求明確。家暴法賦予警察第一時間逮捕權，但其「案量」似乎並未大幅度提升，是否因為民眾對其需求的瞭解與執行一方的認知都尚未明確，民間團體反而較具這項要求的呼聲。或許因為立法初期意識尚未普遍，但隨著教育漸漸普及，民眾應該已有認知，警察部門也認知到這個必要性，只是意願與深度仍在加強中，現在就是有「要求」執行，但程度都不深，不是受理程序問題，而是當事人配合意願問題，常常變成僅為記錄、24小時通報而已。

陳淳文教授：

那會有可能發生警察「吃案」的情況嗎？

GP1：

家暴與性侵害案件並非屬於重大暴力案件，警察較無「業績壓力」、「猶豫空間」，且通報制度設計的時效性下，法制扣上行政考管機制，「吃案」的可能性較低，因為其實也無必要。

另外在轉介問題上，警察機關或醫療單位是第一通報單位，扮演被動、人身安全維護功能，不跨越界線；通報送交之社工人員僅第二線，需尊重案主自決，個別主張處理方式，尊重案主意思表示，社工人員依急迫危急情形分程度作反應、結合資料庫，再開案評估。社工單位碰到案主為未成年人，所有案件皆會通報防治中心，社工單位可依情況運用獨立主張予以處理，但社工人力不足，無法完全處理所有每一案件，且實務上確實有時空限制。案

件前期無法偵測、無法排除限制條件、接承辦之警察等人員人身限制、業務負荷、工作情感、工作訓練、整體工作壓力致處理空間甚小、需長期合作故無法搞壞與社工單位關係、其權限又不能無限上綱等等障礙。像兒少福利法規定案件處理時社工人員到場，但實務上也有許多力不能待的狀況，雖然時間差可能會導致不幸事件發生，但也可能就此打過。

至於課責問題，罰則是在基層執行者身上，第一線人員如社工、警察，個別擔負判斷錯誤責任，在這樣的壓力下，我們的調查發現社工人員平均僅任職半年。那麼是否要考慮將責任課到機關身上，即行政監督、制度負責，也會使得課責變得抽象不實。

### （三）後續善後

後續處理常受的影響一是「媒體效應」，事件流傳後，負責人受壓而強迫其作出行動；一是受「政治決定」影響。矚目程度能否對主事者發揮夠強足以促進較根本的改革之壓力，或僅應付媒體一時之新聞壓力，這是後續長久發展一個重要關鍵。

就個案本身而言，最重要的是跨縣市連結之庇護安置。就整個社會福利結構而言，會依不同性質分別處理，因而不同被害族群需分開，但資源無法流用。這是因為需求不同，如此種庇護外觀需隱蔽、謹守保密原則、當事人需事後心理輔導重建，以及配合當事人意願需求。但當案主有多重需求，而服務提供者卻切割服務對象，此時資源應如何整合、經費如何分配，這些都是後續需改進的問題。

## 附錄：訪談紀錄-2(GS1)

### 政府職能與角色分析研究 家庭暴力與性侵害防治訪談記錄(GS1)

時間：民國九十七年四月二十一日星期一 02：00 ~ 05：00 PM

地點：內政部家庭暴力暨性侵害防治會

訪談對象：內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會高階官員(代碼 GS1)

出席人員：

陳淳文 教授

林慧芬 研究助理

王 瑪 研究助理

訪談記錄：王 瑪

訪談內容紀錄：

探討家暴及性侵害防治業務—以中央和地方業務關係為焦點

一、本次討論內容

(一) 業務簡述

民國八六、八七年內定下家暴及性侵害犯罪防治法令，內政部為主管機關

，但其實當初推動立法是因重大事件發生：彭婉如命案、鄧如雯殺夫案等，而由民間力量主導，女性立委提倡，法條的特色也從刑事保護，轉變為以社會福利為主軸。

家暴及性侵業務是網絡性質，不只給與社會福利，更是跨保護被害人、司法實現正義、戶政、心輔、醫療、警政、教育（預防教育如性別意識、尊

重溝通、自我保護、受暴求助、幫助受暴人、師長協助角色）等諸多領域的一項業務。例如，家暴是一涉及性別與權力控制的犯罪問題，當施暴一方發現被害者欲離開其控制，其危險性將更高，故如需將兒女轉戶籍、轉學籍，須戶政單位協助保密。在家庭暴力三級預防工作：預防工作（教育）、辨識能力工作（教師、社工等觀察的專業敏感度）、發生後處置工作中都是如此。

## （二）分項討論

1. 就家暴及性侵害防治業務的組織模式與業務性質而言，如何精進業務業務是任務編組，但其實業務好壞與機關編組、組織模式等並無絕對關係，

而在於主政、主事者之關切程度，即是否有積極、重視此業務的發動者，以及預算資源的投入。該項業務需網絡概念相形重要，而業務合作往往是最困難的，每個單位對家暴性侵業務的重視程度不同，而我們需要各相關單位配合的需求又比其他業務更高，所以該如何提升他們的注意力、如何與其他單位溝通、建立合作網絡是一大關鍵。例如地方防治中心需要定期召開委員會，其中可以從主持者看出跨單位連結程度，主持者是否僅由社會局長擔任，或有跨單位、部會、更高層級者。

另外，除主事者與相關單位的重視和合作，業務推動欲求精進，人與制度需要同時並進，就連成立獨立機關，也必須兼備人事預算等資源的增加。

### 2. 中央與地方的業務關係

中央以委員會形式運作，目的在讓所有相關領域維持聯繫，為諮詢性質、跨網絡聯結的角色，負責橫向溝通、政策制定、諮詢提供，對附屬機關作督導評鑑。委員會的立場就是盼望成為聯絡中心，不直接投入工作，而是留空間、提供工具與方法給各地方單位。

地方是縱向機制，社會局內設防治中心，只有北縣市、桃園市、台中市、高雄市成立社會局下獨立機關。地方實際負責業務的執行

### 3. 中央與地方業務關係下的困境

目前中央研究政策、提供作法，交由地方執行；但中央若僅撥資源給地

方，將會被稀釋或落入總預算而挪作他用。中央計畫型補助應保留，避免被挪用，社福經費不應統籌分配地方，變成選舉支票給付、硬體建設、津貼發放，需要落實在對「人」的服務上。有些偏遠地方，現實成本效益問題造成實務落差，確實有城鄉差距存在，故此中央需幫助，甚至資助地方，特別對於評鑑乙等以下縣市提供資源，例如請學者專家前往幫助改革、扶持業務。

中央能夠作全國性質的宣導，其他較下游的工作如保護服務、諮商輔導、離婚之子女監護權調查等社工專業，可由地方上的民間團體進行，但有些地方政府根本找不出人力，民間團體因費用、人身安全、爭議、專業等因素而沒有意願。在這點上，國外多由活躍的民間團體募款發起，再由政府補助，具有由下而上之草根性；但台灣是行政院發起，由上而下推動，就有諸多認同落差。

既然如此，地方需要中央的指導與幫助、業務協調；中央主管機關、部會、立法需要建立讓全國民眾能夠普遍被關照的基礎，以指導、衡平落差、督導考核、分配資源，扶助地方研究發展能力、資源取得能力、取得國外資訊能力，甚至社工人力。「大政府的要求與小政府的理想」常是中央與地方關係中矛盾所在，早年中央把地方自治與財政問題放在後續考量，以陪伴小孩長大之心境，幫助地方發展紮根；現在中央立法時都需評估是否會造成地方負擔，作權責劃分，中央負責任，地方政府服務回報，或地方委辦。

#### 4. 中央評鑑地方業務的指標、方式與監督力

評鑑指標內容見附件所錄。

中央評鑑會協同警政、教育、醫療衛生等單位，爭議並不大，但因委託爭議無法採納民間考核，缺乏民間監督力量，獎勵與懲罰的力量也不足，只能用網路公開、宣導使命感、主動聯繫等方式，促使督導考核制度化、加強獎懲發揮作用力是當務之急。過去以分數評鑑的方式會造成社政人事解聘換任風波，故現在用等第方式呈現。。

在兩年一次評鑑中，觀察地方服務量與質的改善。需要留意的是，目前逐步建立抓出案件之求助機制，而外籍配偶受暴率增加、男性被害人求助比也增加，故案件量會漸增，所以觀察對象是通報與開案比、服務量、服務程度。中央目前已建立資料庫系統，有完整個案資料可作個案管理，但目標仍

在鼓勵在地團體提升其專業性，找縣市地方開說明會，陳明補助機制與其他地方成功案例，希望培養在地團體發揮力量，鼓勵地方實驗性、創新方案，並予以政策性補助款。

另一面中央也需依福利類別考核地方，調查地方預算執行率，確認中央所補助之社工是否實作家暴及性侵業務，調查社工填寫之按月工作績效等。社福業務是一種大政府的要求，而基層社政關係中，縣市與鄉鎮雖都是獨立法人，但由於縣市掌握業務資源權限，直接服務卻應在鄉鎮方能落實，故亟需定案鄉鎮首長之官派民選、職權業務切割。

#### 5. 防治業務委外，甚至市場化之可能

目前政府配套措施不明、委外民間團體款項被政府打折，彼此間不信任，觀念與機制運作仍有極大謀合空間，扶植社福團體作企業型經營爭議甚大、誘因不足，委外與市場化成功率低。

在地化是目前方向，台灣公民社會、社會參與、社會服務程度仍不夠高，在地團體無法成形，只能增加公部門社工人力、社政人員，但其他單位相對縮編人力，無法形成良性競爭。專業人力之成本與政府公部門成本其實差不多，但若以金錢換取人性關懷，是沒有進步現象的社會。福利實施要求大政府，民欲無窮、政府有限，需要引導民間力量發揮出來，鼓勵地方結合各種力量來承擔業務。

#### 6. 業務人員在公務員體系中之生涯展望問題

此種防治業務極需資深人員，其人力抒解、人身安全等問題必須克服，以降低流動性，薪資俸點也需提高才能留住資深人員，同時鼓勵民間團體的力量出來，在非公務體系中可依其有發展之管道升遷。

在防治業務中，第一線緊急業務較需公務性質力量介入，但後續處理因爲其他非公務人力不足，制度設計不良（財務設計、監督力量），使委外有一定程度困難。中央補助地方增加社工，但地方仍需修編後續人力規劃，一部份納在編制內，一部份以約聘僱，配套之約聘僱人員轉爲正式人員的措施、社工師編制等皆須待完備。

## 附錄：訪談紀錄-3(GS1)

### 政府職能與角色分析~家庭暴力與性侵害防治

#### 訪談會議記錄

一、時間：2008年8月22日（星期五）09：30 - 11：00

二、地點：內政部家庭暴力及性侵害防治委員會會議室

三、訪談對象：內政部家庭暴力暨性侵害防治委員會高階官員(代碼 GS1)

四、訪談人員：楊教授戊龍

紀錄：林慧芬

#### 五、訪談議題：

針對子計畫一及子計畫二：確認家暴防治政府職能分工與現況

- (1)家暴防治整體輪廓
- (2)民間部門可投入的資源及可開發的資源
- (3)中央與地方連繫協調
- (4)鄉鎮扮演的角色

#### 六、會議內容摘要：

(一)家暴防治整體輪廓說明，中央與地方分工背後之理念

中央主管機關辦理下列事項：

1. 研擬家庭暴力防治法規及政策。
2. 協調、督導有關機關家庭暴力防治事項之執行。
3. 提高家庭暴力防治有關機構之服務效能。
4. 督導及推展家庭暴力防治教育。
5. 協調被害人保護計畫及加害人處遇計畫。

協助公立、私立機構建立家庭暴力處理程序。統籌建立、管理家庭暴力電子資料庫，供法官、檢察官、警察、醫師、護理人員、心理師、社會工作人員及其他政府機關使用，並對被害人之身分予以保密。協助地方政府推動家庭暴力防治業務，並提供輔導及輔助。

至於直轄市、縣（市）主管機關則整合所屬警政、教育、衛生、社政、民政、

戶政、勞工、新聞等機關、單位業務及人力，設立家庭暴力防治中心，並協調司法相關機關，辦理：

- 1.二十四小時電話專線服務。
- 2.被害人二十四小時緊急救援、協助診療、驗傷、採證及緊急安置
- 3.提供或轉介被害人心理輔導、經濟扶助、法律服務、就學服務、住宅輔導，並以階段性、支持性及多元性提供職業訓練與就業服務。
- 4.提供被害人及其未成年子女短、中、長期庇護安置。
- 5.轉介被害人身心治療及諮商。轉介加害人處遇及追蹤輔導。追蹤及管理轉介服務案件。
- 6.推廣各種教育、訓練及宣導。

中央及地方各有職權分工，但在直接服務部份，地方政府最貼近及接觸案主是責無旁貸，中央則為政策議題規劃，可說雙方各有權限。如屬於地方自治事項，地方應落實到社區、專業訓練及當事人的直接服務如被害及加害人的處遇等，如果是地方辦理業務專業或經費不足，即目前認知上的中央委辦事項，是鑑於地方政府經費不足，如警政單位宣導，地方經費不夠，內政部家防提供經費來協助辦理，程序上要向中央來核銷。又如社工訓練，地方流動率高，目前由中央分北中南區辦理社工訓練，期達成資源有效利用。統籌性的中央來協助，但地方則要發揮因地制宜，追求有地方特色的服務模式（如原鄉的服務等）。

## （二）民間部門可投入的資源及可開發的資源現況及問題

民間並非意願不高，而是議題困難度及屬性。家暴處理是介入家務事，

對傳統價值衝擊大，許多會不願介入因形同破壞家庭，其次處理的問題很複雜，社工的專業度很高，也有與加害人打交道的危險性。民間團體除非具有高度使命感才會願意介入。一般團體大多對老人及兒童較願意協助，覺得他們可憐或自我保護力較弱，而婦女似乎是被認為有能量的。目前團體也面臨募款生存問題，台灣目前談非營利管理，但民間團體仍然很脆弱，我們鼓勵大型團體設全國據點，也很期待能如美國的發展，第三部門走在政府前面，但台灣是較為由上而下的。

中央在開發民間資源方面，獎助作業要點中列有鼓勵地方政府運用在地民間資源計畫的補助。但我們給團體的方式，有些人會認為契約訂定有時是苛刻，要服務完成才能給經費，所以我們正追求政府與民間合作流暢度改善。中央也會邀請地方，培育地方政府就開發資源、訂契約及民間合作議題與方式。至於中央是否能扮演平台將民間資源(如企業)引入，仍待進一步思考，未來要如何融合與建立機制的問題。

大學社工系養成教育很重要，家暴服務內容、心理建設仍待培養，社工系有實習制度，我們除和社工系教師就方案內容及督導計畫上合作，獎助作業要點也鼓勵團體能多讓社工系學生及早參與，讓大專學生有實務的培植，不過談實習培育，也涉及到團體督導人力部分，大型團體才會有培養或帶新人的能力。獎助作業的補助採申請制的，無法固定編列經費給團體，因為每年度的經常性計畫涉及立法院核准預算額度。中央與民間會朝建立共同願景發展，但經費仍涉及國家預算的規模。專業人力部分，目前中央也提出充實地方政府社會工作人力配置及進用六年中程計畫草案。

### (三)中央與地方的聯繫協調

中央對地方的期待上，希望地方可以多參與實驗性方案的推動，因中央所推新方案都需要有實作過程才能落實。至於地方對中央的期待上，普遍地方會提出經費及人力不夠，也會希望家暴議題可以透過中央進行倡導，協助地方能獲得更多重視。中央也重視與地方協調，推方案過程一定會有地方共同參與及討論，透過專家及地方政府的共同討論，來彼此說服彼此，此外，中

央家防會會議，地方政府有提案權，會議中也會邀請地方政府列席參與。

目前的評鑑機制的起源，是因為民國 90 年的社會福利補助款，要統籌分配直接給地方以落實地方自治，但當時許多大型民間團體很擔心，如果直接給地方時，會轉化成討好的現金給付而不提供直接服務，故希望透過評鑑監督來了解地方錢是如何用。評鑑是希望給首長及財主單位壓力，而不是懲罰基層，透過評鑑機制希望發揮蘿蔔與棍子效果。我們希望評鑑指標部分不是絕對量化的，指標內容每次都會與地方政府討論決定，希望能有關注到差異而呈現相對效果及合理性。

#### (四)鄉鎮扮演的角色

檢視現行所有社會福利法規，全無鄉鎮執行的規定，這是因早先配合國發會精省決議而廢除鄉鎮，但實際上談社區化與及時化，鄉鎮是最貼近人民生活，但政策卻一直未調整方向。此外，學界很不相信鄉鎮，如擔心黑金等問題，而縣市政府如果下授權限，也擔心資源濫用，全部都拿去發錢，所以目前社工皆設在縣市政府。近年社會福利預算已膨脹，但制度面上該如何去追求行政效率的改善，有待我們對基層政治體系問題更認真思考。或許可以將村里幹事員額慢慢減少，或讓鄉鎮自己有社工來提供服務。

#### 七、散會(11:00 )

## 附錄：訪談紀錄-4(PS1/PS2)

### 政府職能與角色分析~家庭暴力與性侵害防治

#### 焦點座談會議記錄

一、時間：民國九十七年三月二十四日星期一 14：00 PM

二、地點：台灣大學法律、社會科學院 行政大樓二樓第二會議室

四、與會代表(出席者姓名，以代號呈現)：

台北市立案協會資深實務工作人員 PS1

全國性基金會資深實務工作人員 PS2

五、出席人員：

焦計畫主持人興鎧

陳協同主持人淳文

研考會翁專員慧雯

六、列席人員：王瑀、林慧芬 記錄:林慧芬

七、座談大綱：

家暴及性侵害防治三個討論面向

一、家暴及性侵害防治民間團體經驗

二、政府及民間之合作模式

(一) 中央及地方合作關係

(二) 政府與民間單位互動

(三) 合作模式及專款補助

(四) 專業人力及服務輸送

三、問題檢視及政策建議

八、座談紀要：

焦計畫主持人致詞：

本研究計畫為隸屬公共治理研究中心整體計畫項下之子計畫-「家庭暴力及性侵害防治」研究，研究目的在釐清中央與地方權限，期檢討現行制度架構、法令及執行現況，本次座談針對該子計畫的主軸之一，就政府及民間的

合作關係，特邀請目前台灣推動家庭暴力及性侵害的民間團體分享實務經驗並提出具體建議。

提問：兩位所屬的團體業協助政府推動家庭暴力及性侵害防治工作多年，請簡要分享貴組織及問題面向之觀察

PS1：

台北市婦女新知協會為台北市政府申請立案之民間社團，在組織規模上相較於在座的勵馨基金會小很多，於推動家暴防治上也是剛起步，故僅就目前倡導與服務的經驗，提供二項議題，首先，想提出政府的 113 專線，似乎面臨人力不足的困境，雖是 24 小時的專線，但由案主的反映，人員有時會因下班或因故延宕至隔天處理的問題。再以目前本協會的法律諮詢服務專線為例，由於協會是以透過專欄提供相關法律資訊，故該服務的知名度較大、較為民眾所熟悉，但發現連政府的新移民會館也要轉介個案過來，意即使は國家設立的公部門服務單位，內部相關資源好像也是不足的。

PS2：

勵馨基金會是全國性的組織，不過基金會的財源中 50% 需依賴與政府合作的方案補助。我提出三個問題面的觀察，在性侵害防治工作上，在與某縣市政府合作上發現，在性侵害防治政府應該是立於第一線、是具有公權力的角色，但諸多因素，由時會移轉到委由民間單位來作政府的事情，此時，民間團體的困境是，不具公權力（如警察可能會不理）而使不上力。

另外，民間與政府合作是需要簽訂合約的，但合約內容卻未必與現實需求相符，例如合約雖只是簽訂要執行家暴的某項服務，但回到案主實際上的多元需求上，如性侵害與家暴都需要心理諮商服務，或兒童要有醫療需求，這些都需要完整的配套資源，但民間單位卻會被要求自行去尋求資源連結。

最後，與公部門的合作關係上，發現除了地方政府的承辦人員經常變動，可能會形成公私部門合作的默契外，會計部門對於民間補助經費的要求，尤其是核銷流程上要去配合的諸多細節有時不盡合理，例如，我們協助的家暴婦女就業方案，核銷時會被要求要附上詳細地址或去追討案主要提供縣市戶籍資料，形成我們對案主隱私保護的困擾，政府與民間的合作，雖說是伙伴關係，有時卻被以對待承包商的防弊心態來處理。

提問：目前在合作關係上，是否與中央政府或地方政府皆有合作機會，如何合作？

PS1：

與中央政府以委託方案或合作計畫皆有。地方政府為提供案主服務計畫的合作關係較多。

PS2：

除此，因基金會同樣也是家防會的成員，因此在與中央政府的合作關係較為穩定，此外，在決策體系上也能以透過直接提案方式要求中央規劃相關政策。但與地方政府的關係上，則發現在案主服務連結上較有問題，案主的服務是延續性的概念，但地方縣市政府是採取切割成不同服務的方式進行，同時，在各個縣市的切割又不太一樣。往往造成案主服務的前端及後端是不同的服務團體來作，使案主接獲不同服務團體不同查詢。

提問：那麼是否由單一的民間團體做包裹式的服務提供較宜？

PS2：

這涉及到縣市政府如何能建立一個完整的資源體系，而這是否能由營單一民間部門獨立完成的？例如前端能夠執行緊急處理，一直到後端也能提供心理修復服務。

PS1：

前面提到一個個案管理的問題，以目前婦女中心的個案管理的資料庫而言，許多婦女團體反應，會造成維護案主隱私權上的挑戰，加上目前電腦系統雖逐步調整卻仍不太穩定。

另外我要回到民間與政府合作關係上的討論，目前與中央的公務人員合作較為順暢，地方政府則因較多人事異動的問題，而在處理家暴上，婦女課或兒少課的人員在態度上也有不同，不過，近年來公務體系的素質及態度上已改善許多。

提問：就目前家暴及性侵害防治工作上，您認為短、中、長程或迫切處理的優先議題是？

PS1：

政府的組織及機制上，防暴司已被民間單位提出來了，希望政府組織改造會通過。目前我認為，應優先處理的是人力不足的問題，雖然政府常常說，已經有多少預算釋出在人力方面了，但實際上的人力編制是否足夠，好像感受不到。

PS2：

在補助人力的人事費上，是由中央政府補助七成，地方政府編列三成，但對財源困難的縣市而言，三成的經費都編不出來。此外，以社工人力而言，薪資三萬上下，只能雇用學校剛畢業的社工，但家暴服務的挑戰性很大，需要的人力要更成熟、更有經驗的社工來從事，故年資也應該被考量進去。

提問：前面也有提到認為公務人力「素質」的問題，所指是教育或認知或是..？

PS1：

指的是「認知」上的差距，不過目前已改善很多，過去公務人員的官僚心態很強，目前已好很多了。當然中央政府多是高薪及格公務員，而地方政府是約聘雇身份，也會有影響，專業人力的職業保障應該增加，同時地方政府在合作關係的心態也有所不同，如果是以守成的心態，常會因循舊的模式來作，較不會想到要如何來改變。

提問：作除了人力上的問題，對於民間與政府合作，有無在運作與角色關係的建議？

PS2：

前面有提到，建議回歸政府公權力執行，民間退出第一線工作較宜。

PS1：

政府補助費的寬緊不一，如與兒童、婦女或衛政等單位合作，不同政府部門在經費提供上的處理皆有所差異，似乎以婦女服務補助上，循獎助作業要點來補助，是相對嚴苛的。此外，會計的核銷認定標準不一也是困擾。在以我們提供的免付費電話服務為例，要提供電話諮詢服務，也涉及電子化資料及維護等建制費用，但我們需要向不同單位募款方式來挹注，例如向聯合勸募申請人事費，或感恩基金會，或向社會局找錢，湊足各部門的補助才夠

方案運作。

提問：能否深入說明，前面提到的建立資料庫的問題？

PS2：

個案管理系統的資料庫，會處理到家庭暴力案主，每一個個案都要留下案號，要輸入電話及處置的基本資料、透過電腦系統加以建檔，目前中央政府家防會責成地方政府執行，但地方政府雖被要求自行 key 資料，但基於很多困境（如前面所說人力不足或嫌麻煩等），地方政府有些會請常合作的民間單位多幫點忙，不過民間單位面對電腦系統不穩等問題，加上本身人力也是不夠的，造成民間單位很大的負擔。

此外，電腦檔案是全國性流通的資料庫，各相關單位有了密碼即可能進入看到案主資料，從接獲 113 電話到後續處遇，警政、醫療、社工等不同體系中都有可能可以案主資料，這是隱私保護的問題。例如，具有警察身份的家暴加害人，託人進入系統即可查到受暴妻子的庇護處所在。

提問：回歸到民間各團體本身的關係上，是屬於合作或競爭的？比次是否有服務的區隔

PS2：

合作關係，例如成立防暴聯盟的，及婦女團體合作網絡，就是串連不同民間團體一起討論。我們也會邀請律師，協助團體一起看看政府的合約條文等。

PS1：

不同的團體間服務是有區隔，但在合作關係上也會因服務資歷，由較大型的團體作龍頭，小型的團體進行較底層的直接服務。

提問：因此團體本身關係上，是合作大於或競爭？

PS2：

是合作大於競爭的關係，除前面提到成立的防暴聯盟，目前還有反人口販運聯盟等，都是採定期聚會討論方式合作與倡導議題。此外，也會以參與政府委員會的方式來改變體制，透過提案來進入政府決策機制，如由勵馨基

金會廣納較小規模團體提案以表達。向立法委員遊說的方式也是，我們每年會定期拜會關心我們議題的立委，以加強法案的合作。

提問：如果是合作大於或競爭的關係，以政府治理的觀點，不具競爭性要如何維持服務品質？

PS2：

目前由於服務市場規模並不大，同時價格也被政府壓的太低，有 NGO 願意作，政府就很高興了。當然公部門有時也會擔心服務會委託不出去，多少會提供部分訊息邀請民間一起來投標以免流標。

提問：案件因不同單位多方介入，會否形成不同的處置方式，有否可能採區分案主案件優先性，部分讓政府退出服務，釋出非優先的，或集中經費，以挹注於政府應最優先處理的來作？

PS2：

當然是個好的作法，但擔心之後後續服務網絡體系的問題，此外，在確保服務品質的控管上，由政府主導，服務集中而易於管理，但也缺乏彈性。由民間分散來作，則擔心素質及服務水準不一。以勵馨為例，我們也希望在依賴政府補助款的比例能降低，以多自行開拓財源，才能真正監督政府。過去曾採去一個作法，如政府契約太苛，我們擔心可能會無法維持某個服務水平，於是團體策略聯盟，串連不接，而 PUSH 政府去改變契約成更合理的內容。

提問：緊急通報的多方介入，可能形成通報的另類困境，些會否有時希望政府不要來碰

PS2：

通報如要全由民間來作，便涉及社工員需要有良好訓練，同時服務網絡體系已經建立完備，但目前是不太可能有單一體系或單一單位可以單獨運作，最大的問題來是來自本位主義或不同訓練背景下所形成的差異。

九、散會（16：10）

## 附錄：訪談紀錄-5(GS2/GS3)

### 政府職能與角色分析~家庭暴力與性侵害防治

#### 焦點座談會議記錄

時間：2008年5月19日（星期一）14：00 - 16：10

地點：中研院歐美所圖書館會議室

主持人：焦興鎧 老師、陳淳文 老師(請假)

與會人員：現任直轄市家庭暴力暨性侵害防治中心資深督導(GS2)

現任南部縣市家庭暴力暨性侵害防治中心組長(GS3)

列席人員：王 瑪 助理、林慧芬 助理 紀錄：林慧芬

主席致詞：(略)

討論內容摘要：

提問：請依服務經驗略述家暴與性侵害防治工作推動概況。

GS3：就本人參與家暴與性侵害防治工作的八年工作經驗中，已看到中央家防會及許多專家的努力，但不可諱言，地方推動過程中，因不同首長對家暴防治的重視與否，而在政策優先順序會有不同施政重點及著力程度。近年來，本南部市政府因聯繫會報關係，首長逐漸深了解家暴與性侵害防治推動內容，也開始肯定我們的努力，這一兩年臺南市在中央的評鑑上，即獲得了最佳進步獎。

提問：如前述，家暴與性侵害防治推動與施政優先性考量有關，地方政府目前會否有「搶資源」的資源排擠問題？

GS3：這涉及到預算的問題，目前家暴及性侵害防治預算，是編列於社福基金，其實幾乎所有社政預算都是列在社福基金項下，即透過中央補助款及公益彩券盈餘等支應，而非編在單位預算之下。目前由於財政困難，所編概算送出前，內部已需先應主計單位要求，送出前先打折了，因此，業務推動，除了首長支持也是不夠，目前，我們的經費能夠成長的原因，是採取列於委

辦費項下，匡列支用科目讓它不會被刪。當然，一般在議會被刪的機率也是很少的。

GS2:我曾於民間單位與公部門服務近七年，由我執行家暴防治業務的經歷，跨及相關法令的通過與防治中心成的幾個時間點，剛剛所提的預算比例的問題，家暴防治的預算比例一般會少於老人、身心障礙等預算，原因是兒少老殘的人口群都可能會遭遇到家暴，因此，家暴防治的預算是相互支用的。例如安置費用，就不會光以家暴防治業務經費呈現，但實際是相互靈活運用，配合福利對象的服務需求使用。

所提中央對地方的補助款及督導機制問題，目前按中央政府的統籌分配模式，對於二十一縣市有不同的經費設算補助，但台北市為直轄市並不在設算之列，但仍須受中央政府的監督。想提出來的是，中央對地方的督導或輔導，是不是可能不僅有「考核」，因為中央如果是一直企圖採「考核」方式來要求改變，我想，就如同小學生交作業，是沒人不希望拿到高分的，但是用分數評比，可能反而會掩蓋一些問題，例如，如何能夠由五十分達到六十分水準的標準，中央對此應有更多的關切與輔導，一化的標準未必能因地制宜。另外，在推動的工作上，除了前面提到首長的重視與否的問題，人治色彩也常是網絡推動關鍵，以邱小妹人球案件為例，事情爆發後所引發各單位重視。當然，台北市還有另一個監督機制即是媒體，這是都會地區的特性。

提問:請教市議會在家暴及性侵害防治推動的角色?

GS2: 議會有時被視為是民代的跳板，固然會有少數希望出風頭代表干擾，但一般而言家暴及性侵害防治法令及預算都能獲得支持。不過，再回到剛剛首長支持性的問題，目前最被重視的是治安，性侵害是刑事的特別法，家暴則列為行政的法規中，因為家庭暴力防治已被納入社區治安中，已使其公共議題地位提升。不過各網絡的關係上，感覺各單位是「幫」社政部門的忙的心態，但以家暴兒虐案件處理，一方面是黑臉角色要強勢介入調查，一方面又要在後續扮演家庭維繫，目前仍困擾有無適當的措施可以切割或抽離較為妥適。

GS3:有關分工上黑臉及白臉的問題，臺南市是將角色區分為二，第一線由政府部門執行社政單位的緊急救援，第二線的家庭重整維繫由 NGO 來作。

政府對於第二線的 NGO 採委辦的方式合作。

GS2:北市過去也是試圖將第二線委託民間單位，但後來又中止了，因 NGO 無法承接而流標。目前社會福利採夥伴關係，較大型的團體較有承接能力。在創新方案上，民間單位的培養很重要，否則以目前台北市社工而言，年紀都很輕，較缺乏處理經驗。

GS3:本市將第二線的服務工作委由民間來做，其中彈性就較大些，以便政府及民間在第一線及第二線在服務介入上，黑臉白臉相互搭配。

GS2:台北市看起來則有較多的社區據點與資源，因過去常提到社區化導向，故由兒保或社區社福中心做調查，但家庭暴力防治上，因家暴中心的成立而回到家暴中心來作，原來兒童保護人力業務也會回到家暴來執行。我再回到民間 NGO 團體的部分，政府仍需要多加使力，因為，一旦有更多的方案委由民間來做，大型團體因南北都各有據點是，會調有經驗的督導協助創新方案。我擔心目前家暴及性侵害業務的傳承薄弱的問題，社工經驗傳承是很重要的。

提問:專業人力不足的問題，其原因為何?

GS3:社會工作師法通過後即形成斷層，因一部分有經驗的社會工作人員轉任行政。

GS2:性別結構也有關係，家暴及性侵害防治工作的業務性質，挑戰了傳統的角色，基層的社工又要跑外勤及二十四小時值班，工作條件尚難以兼顧工作與家庭。

GS3:中央政府如過再看到地方政府的需求，或者可以更著力在要求地方首長在經費上多使力。此外，目前中央雖有人事補助，但地方自籌款有時無力編列，變成有人無錢的問題。再者，以 280 薪點，在台北市根本請不到人。如果是約聘身分，薪資更不易增加。

提問:針對性侵害防治的議題，能否說明目前推動的困境。

GS2: 性侵害防治工作上，社政與司法是相隸屬且關係密切，由於性侵害防治的走向為司法性較強，社會工作的角色為協助及輔導的部分，因此，搭配著具較高權威的機制，運作較為順暢，如推動減少重複陳述方案的工作，

是由檢察官主導，社會工作啓動的合作關係，不過，同樣也有訓練及經驗傳承的問題。案主有些是年幼或身心障礙者，社工員較缺乏相關專業的人力，能又懂特殊教育，又要輔導被害人，還要協助司法調查，配合調查的證據力，避免「汙染證詞」等。

而如何讓司法部門能走出高高在上的角色協助證詞的蒐集，採取一般人的語言來協助被害人也很重要。我們期待司法、社工、特教等能有較連續的課程或認證能增加彼此領域的了解。

GS3:司法目前有婦幼組的關係，但司法界重視自由心證，法官換人也會造成不同的影響。司法官的部分，也有人力流動的問題，尤其地檢署的輪調制，由於性侵案件官司歷程長，需要較多的陪伴關議，換了檢察官可能又要重新調查。

GS2:在性侵案件為一手包的方式，如區分兒少保護組、專線組、特別專案組(負責家庭內外 18 歲以下的性侵案)，由於我們與轄區台北市與士林地檢署有多的溝通，問題不大。但相較於美國的作法，我們知道美國是法官指揮一切，並配合專家鑑定制定，希望台灣也有專業鑑定團體，配合該團體與中心形成連動的關係，社工與司法一同來作，同時希望不是有錢的縣市政府去作由有錢縣市政府能作的事，而是法務部及司法院等一起共同推動，例如司法研習所也是可以跨領域交流的機會。希望能設立司法社工。

提問:外籍配偶或大陸配偶的家暴議題與台灣一般家暴議題與需求有無差異

GS3:約有十分之一的案件比例，但家暴受害人涉及資訊的管道或被控制的可能性，有些案件出不來，我們在宣導上就採取和垃圾車結合家暴宣導，並增加與移民署合作以建立部門網絡關係與對家暴案件敏感度。

GS2:台北市在處理相關議題上，的確發現協助外籍配偶或大陸配偶，與處理本國人更需要不同的服務模式，問題關鍵不是語言，而在文化上對於婚姻的價值，我們不能以本國人的服務模式來介入，但目前又缺乏相關的研究支持，應如何建構較適切的服務型態，實驗方案也要累積到一定的個案量才行。

台灣長期以美國模式為主，鼓勵伸張個人權益，遭遇家暴要走出

來，但對新移民而言，這種絕斷的方式是走不通的，因為社工人員形同破壞家庭的壞人，要害她離婚，害她娘家失面子。其實，社會工作者的文化敏感度因為訓練的關係，已有了觀念，但服務一直出不來。以家庭為中心的模式，目前也有縣市嘗試在推，但目前仍在摸索中。

GS3:除此，對原住民的服務也是。社工面對案主對婚姻的價值或擔心失去小孩的恐懼，在處理外籍配偶或大陸配偶上，運用本國人的服務模式未必是他們想要的，也常會擔心造成更大的問題。

提問:未來若要修法，會建議最優先應該修的是哪一項，為何認為其優先性是最高的？

GS3:會建議藥、酒癮的相對人的戒治方面，例如在菸酒稅上多抽稅來提供治療，或課以販賣或毒癮者罰金。

GS2:目前新修的家暴法而言，已較符合現況需求了，但的確現行法令較缺乏對相對人的部分，比較重視被害人的部分，這部分應可著力，畢竟有法源才有資源。目前，男性受害者即資源不足，如缺乏男性庇護所。

就性侵害犯罪防治法而言，目前運作較無問題，但或可將減少重複陳述的作法直接納入法條中。

散會(16:10)

## 附錄：訪談紀錄-6(GS4)

### 政府職能與角色分析~家庭暴力與性侵害防治

#### 訪談記錄

一、時間：2008年7月23日（星期三）15：00 - 16：20

二、地點：東部縣市政府社會局會議室

三、訪談對象：現任東部縣市政府社會局中階主管 GS4

四、訪談紀錄：林慧芬

五、訪談議題：

家暴及性侵害防治工作

- (一)中央與地方政府權責劃分現況
- (二)中央對地方的督導及合作模式
- (三)財政分配與方案補助(委託)概況
- (四)服務輸送(政府與民間單位)及網絡機制
- (五)專業人力現況
- (六)現行法令制度改善建議

六、訪談會議記錄

提問：中央與地方在家庭暴力及性侵害防治業務的職責與角色有所不同，請由地方執行單位角度，就目前中央督導考核方式及其成效，提出您的看法與建議？

GS4：

1. 地方政府推動家庭暴力及性侵害工作，依照法規有屬於中央委辦的，也有地方自治應辦理的，我想，中央對地方進行業務的考核，監督本身而是好事，因為可以刺激地方更加進步，但評鑑一直是讓人感到痛苦的事。

首先在操作面上，考核的指標的設計，是要讓地方了解重要的工作方向，因而能一步步去改善的，所以，指標應該先給，這樣才可以讓我們可以依循，有時間準備。但中央的指標給得太慢，以 97 年度為例，明年要考核的指標都還沒出來，我想，考核指標應該在前面先出來，讓我們知道他們要求的，我們才能盡可能努力去達成中央的標準，否則來不及推動完成就要考核了，拿以前的東西來填就沒有意義了。

2. 除了進行考核之外，有些結構上的問題，中央應該先協助地方解決，這些結構問題比如涉及的人事、財主單位的，中央要先跳出來解決地方所面臨的困難，否則二年考核一次，結構缺失一直在就還是改變不了什麼的。

3. 就偏遠、弱勢及資源不足的縣市而言，考核的內容卻都是一樣的，沒有考慮的城鄉的差距，其實，我們很難能和台北、高雄市等達到相同的程度，雖然目前本縣會因為原鄉略有調整，但建議或許可以參考警政單位的分組方式，依照相近性來分類成甲等縣市或乙等縣市作不同的考核，否則我們永遠就落在後段班了。

4. 在評鑑上目前有處罰機制，在中央將評鑑結果發函到地方政府後，地方政府就會對主責單位形成考績上的懲處，但對地方工作人員而言，有時真的覺得很不公平，考核成績不好，也並不能完全歸責是地方不努力，花蓮面對人力及資源不足的困境，就像要我們去打仗卻不給我們裝備，所以社政人力的流動率也一直很高。因此，有些局課室是不必面對考核壓力的，大家都會想去哪裡去，說真的，考核的壓力最後都是落在承辦人身上，這是不是公平？舉例說，中央的考核項目中有規定，局長、課長、承辦應該具有社會工作背景，否則會扣分，這當然是件好事，可是不要忘了，這是地方首長的任命範圍，承辦單位也沒法干涉啊。

5. 此外，考核之外，也應該要有輔導機制，比如要各個部會單位去合作的，如警政、教育等一起合作的方案，中央應該去協調，而不是要地方自己去協調。家暴處遇方案，到底是衛政要作還是社政要作，到現在都還一直在吵架。輔導機制如果能有專家介入也是很重要的，不過，專家需要是長期在地方、了解地方在地資源的，過去專家輔導機制本縣有參加過，對我們的幫助很大，是透過地方自己推薦的專家人選給中央來協助我們。

提問:推動家庭暴力及性侵害防治業務，地方首長的重視程度會否造成影響?

GS4:

1. 家庭暴力及性侵害防治業務，首長重視程度其實有不同的形式，最好市首長重視也需要願意實質資源挹注的，當然，另一個關鍵也在於承辦單位，兩者要相輔相成。例如中央對地方的考核，會要求要地方首長主持會議乙項，但如首長來不來主持，承辦單位能奈何，考核被扣分，成績出來，首長不會去檢討的這點，整個壓力是由承辦單位來承受的。

2. 評鑑一直事業務單位列為最高工作重點的，希望透過考核可以變成行動方向，這是好的，才能去進一步追蹤成果，但如果只是量化的形式或請專家學者來個半天、片面的了解其實是不夠的。

提問:目前中央推動的家庭暴力防治資料庫系統，花蓮在資料庫的運作是採取何種形式運作?對防治業務推動有無幫助?建議改善事項為何?

GS4:

資料庫的設置是很好的，在幫助資料分析與資料比對上都具有功能，目前資料是由社工透過密碼輸入案主的資訊，因為權限的設置，除了督導及課長可看到全部資料，其他人只能看到自己權限範圍的資料，而警政也只能看到家暴的、加害人的資料等。不過，資料流量的關係，可能還是需要去改善系統當機或不穩的問題，除此，資料庫的資訊是很豐富的，想建議各個輸入的欄位與名詞定義應更清楚，當然，如果能有資料庫的操作手冊會更好，可以讓工作人員更能上手。

提問:中央政府除了委辦經費外，也透過獎助作業要點來補助地方及民間團體推動家庭暴力及性侵害防治業務，您的看法如何?

GS4:

中央的獎助作業上，兒童局及家防會有不同的作法，一般而言，申請兒童局經費作業上較具彈性，經費給的足，會是一整套的給，如專業人力加上必要的辦公設備等，申請家防會就相當不容易，一下要求先提出搭配的人力，或要求先完成簽約等，所以一年申請不到一、二件案件，其實地方

都有意願做了才會提出申請，否則按公務員心態多一事不如少一事的。

相較於兒童局整套的給，家防會是打折的給，也要求地方自籌款，地方自己在法定預算編列已經很困難了。兩個單位的作法比較下，家防會的申請過程要求比較多，經費給的又比較少，的確會降低了申請家庭暴力及性侵害防治補助案的意願。

提問:貴縣市家庭暴力及性侵害防治業務的經費如何編列，是否逐年成長？防治 網絡的不同單位課室，是否也各自編列經費？或是全由社政編列？合作模式如何進行？

GS4:

1. 家庭暴力及性侵害防治業務的經費，絕大部分編列在公務預算中，經過議會通過後動用，中央的委辦經費編在代辦專款專戶中，隨來隨用。經費夠不夠，一般在公務預算送議會之前，都已經內部先打個折了，其實是沒法逐年成長的，社政課室老人津貼經費或緊急安置的費用，這些一定都要先編足。在法定預算應優先編列的考量下，自然對家庭暴力及性侵害防治業務造成排擠。但中央考核也要看地方家庭暴力及性侵害防治經費有沒有逐年成長，其實，這涉及到地方自我財源的根本問題上面。

2. 家庭暴力及性侵害防治網絡的經費，由社政項下預算，提供網絡中相關課室，視衛政、警政搭配方案，從社政經費來支應。可能他們自己多少也可能會編一點點，但因社政單位是主責單位，對其他單位而言，家暴防治只他們主要業務當所承辦的其中一項而已。

3. 防治網絡涉及不同單位課室，如警政、衛政單位，花蓮縣向來與社政的溝通都還不錯，是互相幫助的心態，畢竟成敗要由社政專責單位扛，我們這方面有一些專業或經驗可以幫助其他單位課室，碰到事情，例如社工員與警察的溝通或無法處理，課長就協助直接聯繫協調了，向來不會有太大的困難。

提問:家庭暴力及性侵害防治的服務輸送上的第一線及第二線工作，政府與民間是如何分工與合作的？

GS4:

我們資源很少，不管是政府單位或是民間團體都是那幾個的，所以通常一、二周就有碰面開會機會，組織規模小，有事就直接溝通，目前花蓮的 NGO 有現代、善牧中心及善牧基金會等，其他能作家庭暴力及性侵害防治的很少，所以，大型的連繫會報不太適合，通常是找幾個 Key person 來談。有事民間單位電話拿起來直接找婦幼隊解決，也都不會有問題的。

提問:家庭暴力及性侵害防治的服務輸送上，民間資源是如何開發與合作的?

GS4:

東部的民間團體是很不夠的，為了引入 NGO 的資源，花蓮花了很多的精神，專業性仍待提升，一般而言，民間推兒少保的多，家暴性侵防治的少。我們為了拜託及引進其他縣市 NGO 能設據點、推服務，提供了很多的誘因，例如辦公室租金、影印設備等，因為民間單位也要考慮成本啊。說扶植在地資源，是很不容易的，一般的婦女團體，涉及到專業培養及養成時間，還需要很長的時間。目前公部門得社工都人力不足了，招募都有困難了，找在地的社工員更不容易。

提問:目前家庭暴力及性侵害防治的社政專業人力是如何配置?

GS4:

社政的人力一直是不夠的，尤其是保護性業務，相較於經濟性業務，如找資源或提供補助的性質，保護性業務工作難度高，工作保障、職等及配備應該更好一些，否則保護性業務社工流動一直很高，臨時約用人力，作了一年，一有機會就走了，公部門只能不斷訓練新生。

現在家庭暴力及性侵害防治業務有專責二人，在透過公益彩券回饋金及中央補助的有四名約聘社工，省府時期核定的四名，加上臨時約用的四名。所謂的臨時約用，指的是薪點永遠 280 點，一輩子也是 280 點。不像約聘還可以逐年調到 396 點，跳不上去了，升作督導再加一點。我們希望能納編 15 名，如果加上社會司聽說在規劃六年社工補充計畫，可能還會改善一點，但速度就要快點了。

這些，都要先解決人事及財主單位的問題，否則調整薪資也不會用

到太多錢，社福的問題也在於法規都沒有落實，過去兒少福法有有規定人力，也都沒做到。

提問:社政業務的推動都在談社區化，但目前社政推動會否僅在縣市層級，無法到鄉鎮層級？

GS4:

以前一直在談村里幹事社工化問題，最理想的，是讓村里幹事都由社會工員來作，這樣就可以落實到鄉鎮了。我很早就提出來了，目前在縣市可以作的好，到鄉鎮，就認為家暴根本不是他的事。網絡應該是個立體的概念，橫向的聯結應該向下延升到鄉鎮。

我們曾想過將這些都串連起來，在網絡的部分，試著找原民局、牧師等一起到鄉鎮開聯繫會報，希望可以作起來，因為除了外來資源，不然就要向下挖內部的資源，一直想開發都會型工作模式及鄉鎮型工作模式。例如社區治安，目前巡守隊也在作家暴防治，但什麼內容，我們都不知道，社會工作應該幫助這些能串起來。

以前談到要讓村里幹事受社工訓練，其實沒有用，有些村里幹事連村長都叫不動，這是政治生態。村里幹事屬於民政，與社政沒有對話，社工員的負荷是很大的，本縣南北長二百公里，訪視光交通就很不容易了，山區都要自己開車，交通費卻都只有 40 元，去看個案都要自己貼錢。

提問: 在民間團體合作上，家庭暴力及性侵害防治是委託或招標方式？

GS4:

透過招標委託民間單位有困難，幾乎全部流標，因為，沒有民間單位要作，2-3 年前我們要在法院設家庭暴力事件服務處，我們用政府採購法，其實，因方案不大，多用委託方案的方式進行，比如作後續追蹤，要找民間單位來作，就先找 NGO 談一個 CASE 多少錢(參考中央的標準)。

目前民間單位募款不容易，所以，我們一方面也希望服務品質可以提升，又要監督，又要拜託他們。說福利市場化，家庭暴力及性侵害防治的市場化是很難的。

提問: 針對現行法令上有無改善建議(或配套)?

GS4:

法令對於加害人的部分比重應該增加,但是比重增加又涉及目前人力及資源相對要提升的問題。加害人是家庭暴力防治的關鍵,但是現在誰作?衛生單位以治療取向,法院裁定後組團隊來進行,實際上加害人也是需要訪視輔導的,但衛政是否能重視?推的結果落到社政,社政可能也無力作。

如果參考國外,讓加害人的業務歸屬司法或許可行,但家暴以做到目前這個程度要全部調整由司法體系主導可能也不容易。最好的方式,是家暴及性侵害業務讓中央直接來推,這樣縣市服務品質也會有一個統整,設立一個東部聯合服務辦公室在這裏,可以幫助品質提升,人力素質及員額可以增加, 同時一個口令一個動作, 不會讓各縣市標準、作法都不同。

提問: 推動家庭暴力及性侵害防治,有沒有屬於在地的(如族群)的特殊議題,並沒有被看到或重視的?

GS4:

93 年時我們增加一個人力在原住民部落,希望推展特殊的服務模式,因為漢人與原住民畢竟有隔閡, 用貼近原住民的文化去推可能更好。我們在 95 年時會跑了許多鄉鎮,結合原民局、社政及法令扶助基金會,一起到不同的村,請當地的牧師娘翻譯。也希望要求推的社工留下工作流程、操作的文字作經驗的傳承。

此外,也試著針對家暴問題推部落仲裁制度,這當然有人有意見, 但基本的想法是針對 40 歲以上的家暴加害人,仍保有傳統的重視部落宗族及長老的觀念,透過社工員事前與主事者的溝通來進行,採用原住民文化能接受的方式,如宗族勸說或殺豬來規範,當然,儀式當中,社工也不能進去的。如果目標是減少再犯率,我想是有成效的,不過也還需要更多研究來了解。

提問:除了訪談的提問之外,請教您其他在推動家庭暴力及性侵害防治的建議。

1.專業人力的問題一定要解決,督導的訓練中央應該重視。社工督導制度是很重要的,資深的督導也需要提升專業,才能負責指導下面的社工,尤

其是經驗的傳承，這不只是家庭暴力及性侵害防治業務，社政領域也應該建立。

2.各縣市的觀摩會可以進行，透過案例的相互學習及討論，或按照不同地理區塊來進行，這點中央作得相當不夠。跨縣市合作機制，如資源或經驗的分享，比如高雄的資源手冊作的不錯，可以告訴我們他們的作法。

3.資源挹注，人力及經費要足，人力目前六四分的作法要商榷。社工一年200個服務案量，負荷如此大，就不再談服務品質了。

4.服務模式也要發展，過去談個案管理，又談家庭暴力的優點個案管理模式，一兩年後現在有沒人提了，如果可以發展一套工作模式，逐步去推、去評量，才能發展適合台灣的服務模式。

5.知識管理很重要，花蓮縣現在推工作手冊，希望能使新進人員一進來，就能掌握資源、流程、合作的單位甚至承辦人，這對地方政府很重要。有些業務中央想推就推，地方業務很繁雜，因此，需要有系統的進行整理。

七、散會:16:20

## 附錄：訪談紀錄-7(GS5)

### 政府職能與角色分析~家庭暴力與性侵害防治

#### 訪談記錄

一、時間：2008年7月24日（星期四）13：30 - 14：40

二、地點：北市教師會館

三、訪談對象：北區縣市地方政府社會局中階主管 GS 5

四、訪談紀錄：林慧芬

五、訪談議題：

家暴及性侵害防治工作

- (一)中央與地方政府權責劃分現況
- (二)中央對地方的督導及合作模式
- (三)財政分配與方案補助(委託)概況
- (四)服務輸送(政府與民間單位)及網絡機制
- (五)專業人力現況
- (六)現行法令制度改善建議

六、訪談會議記錄：

提問：請就中央與地方在家庭暴力及性侵害防治業務的職責與角色，及中央對地方的，如上下督導的關係及成效，提出您的看法或建議。

GS5：

6. 目前我負責的除家庭暴力及性侵害防治業務，也包括兒童保護、志願服務等等，感覺中央部會中，家防會是比較積極的部門，但不可諱言，他們也會有困難的地方。如中央認為有些應回歸到地方自治辦理的，如組織編制，現在只有五個縣市有成立專責單位，中央或許是不能強制啦，但用此為

例，中央一旦要求地方要成立專責組織時碰到困難，就會會回過頭來要求地方各自去想辦法。有如性侵害安置場所，說起來是地方應該去設置的，但被害人 CASE 其實不多，加上具有特殊性如隱密、保護及照顧等需求，要求地方單獨來作，是有困難的，如果可以中央來設置，如北中南東區的聯合安置可能會比較好，但是中央也認為這是地方該做的。

7. 資源如果中央沒有合理的分佈，因為各地方的資源是不一樣的，你會發現同樣都是台灣的國民，不同縣市有不同的差別待遇，有些縣市勉強去設，只好將性侵害及家暴的庇護安置放再一起，需求其實是不一樣的，中央當然也了解，考核上也無法去扣分的。

8. 提到中央考核，必然還是量化的，只去看達到多少百分比，很難深入去看內容，即是看開案率，用去年來比較，這仍只是數字的比較，內涵不容易被看出來。

提問:推動家庭暴力及性侵害防治業務，地方首長是否重視?會否產生效應?

GS5:

縣市政府對家庭暴力及性侵害防治業務重視不重視，似乎是不會太重視的，否則也不會只有五個縣市有專責單位。我以前有建議過，是不是能由中央到地方來設分部，因為業務會牽涉到社政之外的單位，移民署就可以設專勤隊。目前家防會主張由地方去設是有困難的，現在，如果現在移民署可以，為什麼我們不能一條鞭。不然，地方各自為政，各縣市的補助額度都不一樣，同樣是人，案主的待遇卻不一樣，這就是因為認為要回到地方權責，在中央沒有給付的狀況下，地方安置費標準也都不一樣。

地方首長的重視，其實涉及到法律規範的落實，主要也還是在業務單位，當然，家防會函送地方首長，只會讓首長知道做得不錯，多半變成形式的鼓勵。其實許多首長是在父權教育制度培養的，對於家庭暴力及性侵害防治會很怕去 touch 的，有些首長甚至自己都有家暴..。大環境是個問題，如果有首長表現很重視或很支持家庭暴力及性侵害防治，好像男性會笑他，應該有其他更重要的去推才對。尤其社會工作講隱私、保密等，績效也難以被大家看見。

如果，可以透過法制去推才好，人事推給地方，地方首長認為是中央開支票、地方買單，都不一定作到。不然，就是中央的家防會位階或權責需要更高些。

提問:中央推動家庭暴力防治資料庫系統，對防治業務推動有無幫助?建議改善事項為何?

GS5:

資料庫讓資料流通快，是很不錯的，有些跨縣市 CASE，如苗栗搬到嘉義的，可以開放 2 小時，讓我們知道後續資訊與資源，者些都有幫助。

要改善的可能式表單，太多版面要登打，處理的一致性也不一樣，例如個案記錄打完，又要跳打不同欄位，設計的關係造成行政負荷，此外，當機的問題也可以改善。

提問:中央政府除了委辦經費外，也透過獎助作業要點來補助地方及民間團體推動家庭暴力及性侵害防治業務，您的看法如何?

GS5:

獎助作業規定地方民間團體由地方政府呈送，不能由地方政府申請，所以即是地方規畫好，也要回過頭來找經費，未來希望這空間可以改善。當然還是有部分項目可以讓地方提出申請的，不過是用家防會的業務費。

提問:貴縣市家庭暴力及性侵害防治業務的經費如何編列?防治網絡的不同單位課室，是否也各自編列經費?或是全由社政編列?合作模式如何進行?

GS5:

4. 本縣家庭暴力及性侵害防治業務的經費，編在公彩盈餘或業務費中，全是在社福基金底下，也需要議會通過。不過，目前最大的問題是地方經費太少了，議會不會刪減的。反而是，中央設算給地方的經費額度，中央會告知主計單位，主計單位未必告訴業務單位。中央統籌分配的大餅如何切，由主計單位來決定。目前經費是相當不足的，推起來很辛苦。

5. 至於各個課室有沒有編?除了衛政單位自己有編一些，警政財源有困難，是編在社政單位項下。這些問題還可以連結到中央的考核項目的矛盾，

其中一個強調資源有無 share，另一個是有無自己爭取主動相關預算，所以，到底網絡是希望社政扛起來自己編，或大家共同分擔，這些指標有點矛盾。當然，目前考核指標上，家防會也有陸續一直和衛政、警政及醫療單位等在溝通。

提問:家庭暴力及性侵害防治的服務輸送上的第一線及第二線工作，政府與民間是如何分工與合作的?政府部門的網絡關係如何?

GS5:

目前家暴 113 通報系統，是委託團體初篩判斷，再連結到公部門社政及警政 24 小時公權力介入、安置與處理，第二線家庭維繫服務等，公私部門都有。性侵害案件緊急救援是公部門從頭到尾處理。

目前，本縣的網絡建構的不錯，社政及警政很合作，搭配司法單位，加強減少重複審訊的工作。苗栗是台灣唯一檢察官親自審訊的縣市。我想，較大的困難會在警政單位吧，警察人數多，工作概念上，男性的、父權的思維，介入案件時，給民眾感受上造成一些影響。驗傷的醫師，我想會比警察更難教育。家防會一直有與衛生署溝通，但衛生署介入有限。我想除了提升中央家防會的位階，地方權限需要提升才能推得好，否則就是一直拜託或協調。

提問: 在民間團體合作上，家庭暴力及性侵害防治是如何進行?

GS5:

和民間單位合作，全部依據政府採購法進行。不過，社政勞務歸在採購法有很大的困難。我們已學會用固定的價格和民間談，希望能保障服務品質，政府把關服務內容或開督導會議，畢竟這不能用像營造工程一樣喊價。

不過，採購法招標，就要有人來投標，實際上我們幾乎都是拜託民間來的。這是很矛盾的事，我們拜託他們來投標，又無法避免他們在另一個場合被要求。

目前本縣主要有勵馨、新女性及現代等婦女團體合作家暴及性侵害防治，這都是外縣市的全國性團體，我們拜託他們來本縣的。所以有時也是很矛盾的，要監督又要拜託他們作。

提問:家庭暴力及性侵害防治的服務輸送上，在地民間資源是如何開發?

GS5:

我們已經努力了十多年， 但很難開發在地資源， 如果沒有社會工作背景， 是很難執行個案服務或心理輔導的，一般團體最多只能作不需要太嚴密的宣導工作。所以福利市場化，老人或身障服務或許可以，家暴及性侵害防治很難，要不就比照英國由一個具公信的大型民間團體統一承接，要有民眾信賴、政府支持的民間單位協助政府救援等各項工作。

提問: 針對現行法令上有無改善建議(或配套)?

GS5:

目前法令沒有強制力是很大的問題， 許多規定是地方政府"得" 推動項目，執行上就無法落實， 地方任務編組來作，社政單位扛下責任，請各單位來配合。

專業人力福利應該被重視。家暴及性侵害防治工作人力， 相較於其他社政部門人員，福利及職等應該高一點， 才能有誘因也才能照顧到她們。法令中規定 24 小時的配備是什麼?警政有輪替制，有超勤津貼等，各部門一直抗拒給社工合理的待遇。

最後，經驗傳承很重要，中央應該提供給地方訓練、經驗傳承，或相互激勵的機會，目前地方在家暴及性侵害防治工作能相互交流學習機會是很少的。

七、散會(14:40 )

## 附錄：訪談紀錄-8(PS3)

### 政府職能與角色分析~家庭暴力與性侵害防治

#### 訪談記錄

時間：2008年7月30日（星期三）14：00 - 15：30

地點：北區縣市簡易法庭家暴家事服務處會談室

訪談對象：家事法庭家暴家事服務處主任及督導 PS3

紀錄：林慧芬

訪談議題：

家暴及性侵害防治工作

(一)中央與地方政府權責劃分現況

(二)中央對地方的督導及合作模式

(三)財政分配與方案補助(委託)概況

(四)服務輸送(政府與民間單位)及網絡機制

(五)專業人力現況

(六)現行法令制度改善建議

訪談記錄：

提問：就家暴家事服務處工作內容，及社政、警政及司法之合作模式，提出您的看法或建議。

PS3：

家暴家事服務處是屬於社政的 program，於司法部門提供家暴服務，目前桃園縣分總院及二個簡易庭-南桃及北桃，我們在94年承接這案子到現在。

目前案子聽說要由二年約改為一年約了，也就是每一年都要重標一次，過去我在台北的勵馨，台北一直是二年一約，服務評鑑 ok 後，雙方合意再續約二年。現在該縣市家暴中心的意思是一年約，我想，由政府準備招標、擬計畫到標案專家來看，整個程序冗長，正式標又是一群專家來看，我曾建議何不參考台北方式，否則二年真的很短，就方案而言，不管標不標到，方

案從頭來一次。還有，桃園並沒有沒有評鑑，到 95 年才有，而其他縣市甚至會有評鑑獎金。當然，獎金不是重點，而在政府有沒有透過監督了解專案成效，不過，目前的監督感覺也不是很正式。

回到工作內容，家暴家事服務處事在 94 年標到，兩個社工配一個督導，主要是單一窗口臨櫃服務，除了我們家暴家事服務處，那裏也有律師公會出錢的律師公會服務處，不過，這兩個單位設在法院，連法院的事也必須要作，包括影印等，你會發現，社政的 program，在法院人際較為複雜，基本上，我們的社工已打好關係，因為我們要負責案主的權益，和法警比較熟了，許多事他們會幫忙，另外，我們也好不容易爭取到會談室的空間。

我們的服務內容是處理家庭暴力(含婚暴、同居暴力等)的陪同出庭。一般人家暴打傷是到醫院或到直接到派出所，這就按通報程序進行個管，此外，也有一些人沒有到醫院，也沒到派出所的，遭家暴直接來法院，我們稱為暫時保護令個管，當然，除了提供法律服務，等到需要安置等各種協助，我們才轉介出去。所以我的社工室是定點服務，此外也有作宣導，議題是法院給的。

簡易庭給我們的支持，剛開始時硬體部分，電腦是要準備汰舊的，電話規定只能打內線，法院也不知道我們 CASE 大部分都是留手機，當時我們即使想要自己付錢打外線電話都不行。但網路線及電話線的聯繫很重要的，後來就自己拉線。當然，這是桃園的狀況，我知道各縣市家暴家事服務中心都不一樣，法院支持度也不同。

我們在這裡爭取到會談室，剛開始，開庭的時間並不告訴我們，關係打好了會 email 紿我們，以前的家暴個案是臨櫃談，個案難過會哭，人來人往法警都聽到，很沒有隱私，我們才爭取到用觀護人室的空間，幸好庭長支持，否則過去只能利用公證禮堂新娘休息室或法警休息室，說難聽一點，就被趕來趕去。說真的，我們知道倡導資源是 NGO 該作的，但這是其實都是法規規定法院應該提供的配備，我們因是社政委託單位仍無法提供。

這裏是傳統縣市，就是上下權力分明，所以我們呈現 NGO 角色不容易，大部分都認為我們的社工就是家暴中心的社工，從 94 年到現在，我們已告知這個受委託單位的角色，當然和公務人員接觸，現在已逐漸掌握，勢必要按照他們的想法，即是回到依法行政的角度，用他們的 CONCERN 來談。

提問:家庭暴力家事服務業務，與司法部門的溝通如何進行?

PS3:

我們認為社工與法官的溝通很重要，由於法官的養成背景，是不可能大家一起吃飯建立關係，但積極建立社工與法官坐下來平等對話機會很重要，所以當桃園縣家暴中心要調整計畫內容，詢問民間團體實務建議時，我就提到加入個案研討會，因為個案研討，法官是專家學者身分參加，談案子就可以由司法及社工的不同角度來談，報告人通常是社工，除了讓法官了解社工想法，也同時讓法官認識第一線的社工員是誰。我們的社工要陪同出庭，而除非婦女先介紹說這位是我的社工，有些話請她來協助說明外，否則我們不能代替婦女發言的，因此，法官也會提到，這樣是為了要關注雙方想法，是為了保護社工，最近，也有法官提到，以後開庭前，可以先介紹社工的陪同角色。

我們的社工員在庭上，主要是陪伴支持婦女，充權婦女可以為自己權益發言伸張，所以開庭前會和婦女會談說明開庭狀況，否則法庭是刻意營造出能越辯越明的環境，也希望能有穩定情緒氣氛來對談，一般人不會認為到法院是好事。合作過程中，社工員是不可能和家事法官有私人情誼，像板橋法院是用家暴讀書會方式，但是一般也是書記官來而已。

過去桃園縣政府因為個案量 loading 大，一直沒辦法做到後續，中央有特別關注，現在狀況已有改善，最近社政單位是現代婦女基金會過來的，更會特別關注這一塊了。

提問:家庭暴力服務所需後續服務，各部門提供的資源與民間的合作如何?

PS3:

政府有相關資源，但沒有出來，家暴中心都編有預算的。但除非個案管理者，協助婦女申請政府資源時，因資格要件或排他原則不適用，會再幫她尋求民間資源。

不過政府都關注在一般需求，我們希望能做到更好的狀況，比如桃園的受暴婦女約八、九成受暴後，會選擇不離開家庭，原因不外乎因情感還

在，因放不下小孩或是經濟因素，如果緊急安置二周，最長延長到三個月，平均是二到三個月，婦女之後希望獨立，經濟問題就來了，需要找工作。目前，桃園的教育、勞政及衛政的介入較少，但法上其實都有規定他們的責任。

否則一個婦女帶個小孩找工作，公共托兒卻規定下午三點一定要將小孩帶回，婦女從事 part-time 就是因為需要一天要兼二、三份工，否則要工作又要出庭。出庭規定的時間一定要出現，但向老闆請假後，老闆就會請你不用來了，所以很多婦女根本不敢開庭。身心障礙保護法都有定額雇用，提供雇主雇用身障者補貼鼓勵進用啊。我們明白社會工作是 coordinate 角色，但警政從剛開始在分局設婦幼隊，到現在連派出所都有婦幼隊，中央直接下來，會有特別的關注。

本縣的聯繫會報，家暴中心一直忽略民間角色，我想民間角色不能只在組長或 leader 有，應該是一個方向，任何人都有一個概念。以前，任何一個公部門社工都能夠跳下來指揮，作我們社工的老闆，後來我就提出來，應該是窗口對窗口溝通才是。

提問:民間因為受政府委託案的角色，組織資源多要仰賴政府，這樣會否影響公私部門的夥伴關係，或讓 NGO 倡導角色受到影響?

PS3:

過去縣政府很多委給伊甸來企畫，民間倡導角色沒有出來，民間單位受公部門委託，是因為專業服務信任的委託，但民間團體的監督及倡導的使命，我認為應該也要在，否則為什麼要委給民間，就是希望能有民間的創意 IDEA 進來，不然政府家暴中心自己作大就可以啦。

本縣在契約書會規定很多場民間固定召開的個案研討會幾場，並要求開放所有的人參加，要知會政府部門參加，但政府部門從來沒有參加過。至於政府部門自己團督個案會議，卻從沒有讓我們知道過。

勵馨今年成立 20 周年了，內部有些縮編改組與方向調整，如 113 的通報我們希望放掉，不是只作勞務而已。有縣市認為，113 通報後，案主初篩，社工負責聯繫，有些希望由公部門自己來，但每個縣市都不一樣。家暴中心的委託案並沒有全國一致的方向，各縣市有各縣市作法，中央對於他們期望地方政府的角色，及地方政府應該給 NGO 承辦的，我想都該有更明確釐

清。

像聯繫會報，我會要求能進去參加，同時也很希望能邀在地家暴、性侵防治的團體也要參加，彼此才能認識，但很奇怪他們受邀了卻也未必參加，所以我就想應該想要在這裡作民間串連工作，雖然沒法像在台北達到聯盟程度，但是至少能有互動，我在正式及非正式場合都有提過，他們也有意願，可能有些團體過去和政府打交道，或多多少有不好的經驗，但民間可以一起談的。例如，這裏我爭取社工 41,610 的薪資，社工要搭配現場督導，這會是合理的。大部分會提到議會要求看案量，但案量的意義並不代表什麼，有些案量出不出來，是因為婦女不知道，應該更要被倡導出來的。

我想地方社工人員有時經驗是有限的，中央應該扮演一些諮詢角色，讓他們有資源，或地方應該自己多培養在地資源，以桃園為例，目前婦女團體多數的婦女會本身不是服務弱勢婦女性質，作瑜珈或下午茶聚會的組成。不然，就應該引入外來團體，提供據點的資源。當然，如果回歸地方政府，各縣市自有財源很少，以人力問題而言，過去內政部也會認為不要拿地方人力不足當藉口，這是這你們地方應該解決的問題。

提問:家暴及性侵害防治業務，您認為是中央需要以北東南東設立聯合資源中心下放更多資源，或是回歸地方因地制宜的作法?

PS3:

這是各有利弊的問題，當然，還是要關注如何能顧全地方的責任，不然中央就應該有更多的關注。以桃園的委員會為例，家暴及性侵害防治委員空有名單，公部門代表名單不談，除了葉毓蘭及黃富源老師長期有關心。委員會民間代表名單是幕僚提供的，是不是應該更花力氣去建議長期耕耘團體呈上去，此外，委員會會議流於形式，花在官樣報告，不是關心提案或各局處作了什麼，有些甚至是與家暴及性侵害無關的。所以，我才想要將民間串連起來，因為他們的體制是這樣的，就要由外面才能作一些改變。

提問: 在家庭暴力家事服務業務，是以委辦或契約採購進行，妳的想法與建議?

PS3:

目前是依據政府採購法進行，政府採購契約是全用工程的契約作勞務採購，我們事先都會有特約律師協助看約，都會覺得有些條款很奇怪。當然，桃園目前會事先談一個內容，人力負擔或區域範圍都在合理範圍。和公部門訂計畫時，我們是議內容、不議價，透過招標的公告，民間按公告來提企畫書。

照理，標案執行就按該送的內容走，但後來卻會有主計單位核銷另有要求不能按計畫內容，我認同主計要為政府把關，但計劃是以服務對象設計的，假日的工作坊，總不能說不可以在假日舉辦，或不提供場地費，這些是合理範圍，當合理的不給，難怪有些團體只好去勻挪、調整。我們不是要 A 錢也不是在享受，要的、買得都是最基本，我認為這是社政責任，你要去說服你們的主計。

公部門應該知道多與在地團體或其他縣市的家暴中心溝通，訂出的計畫才會務實可行，否則公告出來要必須按那樣作了，到標案審查時候，以前審議的專家都是公共工程的專家(不過現在好一些了)。

提問：針對現行政策或法令上的改善建議(或配套)？

PS3：

預算部分希望多與民間討論，若是委託民間，方案經費應該 TOTAL 滿足，人力的補助要先給，政府有資源，民間需要經費才會去申請，當然政府也需要好好運用民間的服務專業。法令上的修改，我認為應加強各部門合作，法律規範得細，對社政固然很好，但有些單位會認為修得太細，反而沒有空間，綁手綁腳。最重要的事，如何讓法律規範的各單位清楚了解主動該作的，確實辦到。例如，法院的最早就應該準備的服務的軟硬體空間，不是等我們人來了才要我們一一去爭取。

最後，政府對民間的監督上，目前是以防弊心態，目前這縣市還 OK，過去有些項目預算是不直接告訴團體，提出來後公部門要另外去估價，那何不直接告訴我單價就好。契約上，政府也應該知道一個直接服務與行政的比例，我想民間團體應該要多在社工服務上而不是行政上，如前面提到的從二年標改一年標就是耗費許多力氣的行政作業。

七、散會(15:30)

## 附錄：訪談紀錄-9 (PS4)

### 政府職能與角色分析~家庭暴力與性侵害防治

#### 訪談記錄

一、時間：2008年8月4日（星期一）09：30 – 11：00

二、地點：北區婦女服務中心

三、訪談對象：內政部 家防會督導計畫外聘專家(PS4)

四、訪談紀錄：林慧芬 助理

五、訪談議題：

家暴及性侵害防治工作

(一)中央與地方政府權責劃分現況

(二)中央對地方的督導及合作模式

(三)財政分配與方案補助(委託)概況

(四)服務輸送(政府與民間單位)及網絡機制

(五)專業人力現況

(六)現行法令制度改善建議

六、訪談會議記錄：

提問：請教您者多年觀察到，中央與地方在家庭暴力及性侵害防治的職責與角色變化及互動關係。

PS4：

家庭暴力及性侵害防治業務，立法後各縣市更全面的推動，但中央與地方存在緊張關係，主要是彼此了解有限，及上下督導關係，早期即便有互動，但似乎也是各有各的調。今年參與內政部受暴婦女庇護安置工作計畫，到各縣市去看，發現家防會已調整身段。

了解地方執行防治工作是很重要的事情，但透過專家外聘角色去督導，我一直有所質問，這會是上下關係，人不在脈絡中，也不是實際工作角色，站在高處位置是難以評斷。這次庇護安置工作計畫行前會議，內政部、縣市政府及訪視的專家三方會議時，當時就有縣市放砲，地方認為你們憑什

麼作評鑑，當然家防會提出說明，也拿出評鑑指標，希望可獲得專家認可。我當下發言，說明當時受邀理由並不是去指導，而是想去了解，也提出我對評鑑指標的疑慮。後來，因為受暴婦女庇護安置工作督導計畫，今年第一次舉辦，到最後就決議，今年就改為只是到地方去看，明年度才會是評鑑。

對於全國評鑑與量化的方式，我一直有所疑慮，幾次經驗讓我拒絕再任委員。第一次參與評鑑場合，包含了幾位性侵害及家暴防治專家，成員也會有準備上對下的、準備演講角色呈現，這讓我感到不妥。第二次的參與，改為一位專家搭配社工員進行，我嘗試改變過去方式，希望能夠多了解工作人員實際心聲與想法。

到後來，由於是全國評鑑，還是會面臨給分的困難。分數的問題，在閉門會議中，我也提出疑問，我們憑什麼給分，加上每個人心中一把尺，分數高低標準不同。

某次到某縣市訪視會議，曾發生過我為了想更了解社工員執行問題，當深入去談時，社工員們哭了，因為面對工作負荷、被相對人追著跑等巨大的壓力，等到社會局局長進來，我再度提出我在每個縣市都會提出的，性侵害及家暴防治社工員配置與工作量的普遍性問題請教局長，局長卻勃然大怒，指著社工員說，妳們到底告了什麼狀..。地方首長重視的是選舉，但社工員是直接面對家暴工作壓力的人，期待的個案管理，每個人一百到二百的工作量是很難深入作好，這是我拒絕擔任評鑑委員的理由，看到的會是片面、表淺的皮毛。

但今年內政部受暴婦女庇護安置工作計畫似乎開放了一個空間，在場有人提到希望這可以不必是個正式會議形式，要減少報告的量，去增加交流的機會，這樣也較可以降低社工員準備官樣文章的工作負荷，並且直接到庇護中心實際了解，目的不是去比較，而是去了解在縣市不同現有資源如何長出不同形態。家防會，已開始調整成陪伴者及提供資源的角色。這次，家防會參與成員，派出可以直接 policy-making 的人一起，這形成一個關鍵性的角色。當地方提出軟硬體不足的，可以直接告訴縣市，能夠如何提申請計畫由家防會想辦法編預算，或者人力，由地方編一位中央也補一位的作法，但也進一步提出中央希望能達到的目標等。這種挹注人力及資源的作法，地方會表達對中央的歡迎，甚至希望他們多來。

早期我曾提出，中央對地方指示及督導要求，那不是夥伴關係，如果能有較多的交流才是，今年我也詢問了中央的成員，威權關係轉變可能也會是讓彼此有比較舒服的模式的轉變。

提問:家庭暴力及性侵害防治業務困境，中央督導不易落實，可能涉及地方政治，您認為應該如何轉變中央與地方關係?

PS4:

中央是不可能能督導到地方的，天高皇帝遠，例如地理的差距。台灣的縣市長期重視地方自治，到最後變成選舉掛帥，地方重視的都是對選舉有利的事，婦女福利、家庭暴力及性侵害防治，為什麼不會被重視?一方面因為邊陲，一方面因有爭議。

過去社工員處理家暴，會碰到相對人透過議員來施壓，這說明了一件事，縣市首長重視的，是具有政治生態的。有選票的如老人，身心障礙者，形成社福大餅切割，沒選票的兒童，婦女已被分裂了..這些群體，能分到的只是預算的屑屑。曾經到某個縣市去，當我詢問人力配置與負荷問題，社會局局長就直接告訴我，地方唯一的重要考量是選舉。讓我弄不清楚，這樣，政權不就成為私利嗎，而不是為了人民謀福利。

我想，中央需要對地方要有更多、更直接的了解，也應該對地方工作有更多的好奇，更要去熟悉如何才能使彼此工作作得好，而不是用很高的姿態去指導，片面要求地方是無解的，我在某縣市就發現，當考核督導時，會告訴我們，社工員有 17 名，實際上，每個人身上都掛著不同福利業務，我已經認為家暴及性侵害業務其實經是兩個領域了，他們卻是一個人身上還背著兒童、社區、辦活動等不同工作業務，這是很耗損的，更不必談專業化了，要專心化都不容易。

當然，縣市政府社工也未必是完全無力的，有一年到某縣市考核訪視時，該縣市課長作了很勇敢的事情，她將歷年要求改善人力配置的簽，屢簽屢被退的東西全部影印給評鑑委員看，這對她保住官位是有挑戰的事，當然，考核委員會很支持她，但是我們也清楚，我們讀角色畢竟是會離開的..。這可以發現，地方一到課長層級就上不去了，上面重視的是地方佈椿，政治是 everything，地方重視的是地方派系，選取能炒作的權力。

尤其處理家庭暴力會介入到家庭，離島的地方派系更清楚，會有社工人員介入家庭暴力案，接到派出所所長電話，恐嚇再處理下去要讓她工作不保，社工面對的不是單純家庭事件雙方，而是雙方後面各有的派系鬥爭，去介入會不清楚是踩到什麼了，這和都會的，如台北市有很不同，台北都會區可能會有第三力量如媒體的某種制衡，但縣市的地方派系是很絕對的，很深入，甚至很腐敗的。

提問:您會認同推動家庭暴力性侵害防治中央角色要拉高、更有力的位置，還是回歸因地制宜方式較有幫助?

PS4:

認同因地制宜，難免常會以台北的角度來看，但是今年去看各縣市庇護中心觀察，你會發現有些縣市即使因資源不足，還是會慢慢形成自己的方式。訪視到某個縣市，交通不便、幅員廣大，庇護中心因而結合到宗教道場資源，有絕佳的天然環境，對穩定心情有所幫助。扮演協助輔導工作者有時是很矛盾，因為一定要先去界定對方是有問題才能去介入，但在那樣的環境中，即使婦女最後的決定要回到相對人身邊，這仍將是她定下來的思考結果，不是透過外力硬生生拆開。當然在那樣環境，相對於台北市都會型的地小人稠，有時候必須讓許多庇護中心在同一空間的作法，何者較宜，很難說。

由於城鄉差距很大，以婦女庇護中心來說，有些甚至是管太多的，會進行受暴婦女訪談研究，有受暴婦女指出，為偷偷離開家及找警察等複雜處理歷程耽誤了時間，最後受庇護中心十點門禁而回不去的經驗，但是，也會有縣市的庇護中心是採很人性化的作法。

如果，中央以制式標準來規範，最好不要。第一是不可行的，但當然可以參考。第二，有些模式是不可能直接搬過來用，要去發揮當地的優勢及資源。

提問:目前家庭暴力性侵害防治專業人力及網絡服務模式，提出您的看法?

PS4:

目前狀況與早期很不同，早期處理親密伴侶的暴力案，社工員接到電話，評估有庇護中心需求，會和庇護中心聯絡就能轉介，有法律、兒童或大人的諮商需求，也會提供資源聯結，這過程有很多人一起作，過程不孤單，同時發揮團隊效率。

但目前的 113 專線變成一個過濾專線，形成一個收口的篩選器，去篩選符合或不符合要件的人，但是對求助者而言，她不會在 1 分鐘之內全部說出所有事，反而會先考量訊息透露時的安全感，再決定告訴多少，所以，要被討論的，也許涉及求助者的安全感受，及是不是成為片面決定的篩選問題外，過去，社工員會對於求助者形成 coordinate 網絡關係，目前變成是切割分散的。

現在假如一天有三十通電話，113 很忙，忙著篩選機制，認定符合家暴才收案，但到進入後面服務時，已形成斷層，可能是兩周後，到時，求助者早已經不見了，因為是個漫長的過程，有些要求要進入庇護中心，都還需要經過家暴中心同意。因此，從打 113 到後面，變成是到底有沒有資源都不確定的漫長等待。

提問:地方的服務，採民間團體合作方式進行，會否有合作與督導的困境?

PS4:

各縣市服務網絡，外不外包並不成問題，不同縣市有不同合作方式，但如何成為夥伴關係是重點，不過，政府作為委託機關，如果有求於機構，常會較為平權，否則，姿態就逐漸拉高，但公設民營始終是兩面刀的尷尬。

曾有民間團體希望能串連，因為民間與政府的夥伴關係，角色是需要被討論的。民間要生存，但是受委託，嘴巴就要半閉。政府委託給民間單位，會要求民間要淡化角色，變成只是受某某政府受委託單位。些事政府委託給民間來做，為了執行，民間要去吸收政府不給的資源，等到考核評鑑，政府來收割，再由專家來給民間團體壓力。

提問: 針對現行法令上有無改善建議(或配套)?

PS4:

法令對台灣是很複雜的，因為家暴是共構的問題，不只是誰打誰的

問題，但法律會簡化成是誰打誰的施暴者問題，我們承認施暴行為是不被認同的，但法的概念一旦被單純化，施暴者就會變成只是酗酒、精神病患等等，我們可以貼許多標籤，但卻無法解決問題。

處遇男性施暴者，他也是我們的工作對象，也要去關心此時能否去協助處理他所要去面對的、要對抗的環境，他要如何切割，哪些慫恿他打老婆的人，很可能是他的好朋友甚至生意夥伴，這也是他的支持來源。所以，家暴是共構系統，男人打女人，法律告訴我們這是不對的，處理過程中，脈絡卻不見了。

福利的介入只強調是幫助女人，處置上帶有強烈父權思維，對男性的協助也是不足，家暴及性侵害防治，變成只是落入要求壞人被裁判的規訓，但家暴其實不是讓雙方對立的作法，除了法，我們也要去探討法背後的脈絡問題..台灣到現在還有多少廣告在告訴我們-女人是物品?

## 七、散會(11:30)

## 附錄：訪談紀錄-10 (GL1)

### 政府職能與角色分析~家庭暴力與性侵害防治

#### 訪談記錄

一、時間：2008年 11月 06 日（星期四） 13：40 – 15：00

二、地點：地方法院家事法庭會議室

三、訪談對象：家事法庭法官 GL1

四、訪談人員：王瑀、林慧芬 紀錄：林慧芬

#### 五、訪談議題：

家暴及性侵害防治司法及相關單位職能分工與現況

- (1) 司法部體系的執行角色與工作概況
- (2) 司法部門與其他專業連結與合作
- (3) 家暴及性侵害防治政策建議

#### 六、內容摘要：

提問：請簡述您在家事法庭執行家暴與性侵害防治的工作概況。

答覆：家事法庭處理案件，包括兒童虐待、家庭暴力及性侵害等裁判事項，關係到各種原因，如不堪同居虐待、家庭成員暴力或違反性自主等問題，透過法庭裁判、保護令的核發以保護當事人。本人為自民國 89 年 3 月至今，對於家暴及性侵害防治兩個法的推動脈絡也相當熟悉。

提問：請簡要說明目前司法部門在家暴及性侵害防治工作的角色與發現的問題。

答覆：司法的審理「裁判」是本業，但是不是透過裁判，就能達成家暴及性

侵害防治的功能，我實在存疑。當然，如果家庭暴力保護令的核發及提醒能夠有效，是最好的，但人往往因許多習慣、情境或動力關係，即使有保護令，家暴仍然會繼續發生，特別是核發保護令有時也衍生出報復的心理，要更小心的處理。因此，目前也會結合到社會工作的專業，將社會工作的處遇納入裁判中，透過不同網絡與資源的轉介，或兒虐事件需要兒童保護社工諮詢服務等，都會請社工來協助。

比較好的社會運用比較彈性的處理，例如案件涉及不同性別的被害人，或被害人是男性、加害人是女性，社會工作人員會分別提出詳細的報告書。過去家暴中心的訪視會陷入某種迷思，只敢寫女性被害人報告。實際上司法判案要看全貌，當需要 second opinion 時，我也會找出處遇來看看，如果雙方都施暴，就要看看其間的動力關係。當然司法界也有困惑或壓力，例如一般比較不會對男性發保護令，或認為女性不會是施暴者，這是暴力性別迷思，總只將女性視為弱勢或不會有暴力的一方，實際上暴力有很多種形式，例如操弄或讓當事人無法看到小孩等方式，兩性都有可能發生，特別是婚姻暴力加上訴請離婚案件，雙方當事人會互控，過去即因案件引發婦女團體的意見，被認為是站在男性的一方(案件內容細節略)。實際上，法官審理可以爭取女方離婚時最大的權利保障(如經濟、小孩撫養等)，卻無法在婚姻雙方當事人，有一方堅持不願繼續婚姻時，幫助女方要男方回頭。這個案件，會引起一切紛爭，當外人不了解現況或只站在單方時，很容易發生誤解。

提問:這是否因為法剛上路時，司法與其他單位(包括婦女團體)缺乏對話的機制而引發?

答覆:如同前述案件審理結果，由於婦女團體的不滿，還曾發起內政部提案，也希望我去說明此案，婦女團體的想法中，法院是代表父權一方，那時由於案件審理中不公開原則而無法出席，不過，後來類似的案件，我多會在事後以參與個案研討事後說明，通常也只有我出席，獨力奮戰很辛苦。時間久了，大家也會看到法官的付出，慢慢不會直接將法官視為代表權力的一方。但我也逐漸了解到社會對法官的觀感是具有威嚴的位置，法庭是當事人看到法官，口頭所表達的同意，未必是真正會做。所以我也學會融入不同的方式，將社會工作會心理諮詢的技巧，協助當事人去真正思考解決方式。

提問:司法部門對於如融入不同領域作法的想法如何?有傳承或改變的可能?

答覆:司法的獨立審判精神，是具有超然性，每個人可以有各別獨立作法，也是互不干涉的，各自負責的，同儕間作法與思維本來就會不同。我個人會透過社會工作學習動力與生態關係理論，融入社會工作的支持與合作在過程中，但不是每個法官都有相同的想法，有些法官會擔心過多社工涉入的可能影響。但解決紛爭的能力上，我已逐漸較了解道如何運用某些安排，可以增進解決成效、促進調解的成功。至於是否能夠傳承，目前是想先掌握好個人的部分，維持一本初衷的作法，有空努力撰寫個案研討案分享。畢竟，外界是變遷的環境，能否納入政策建議或改變司法界，還看外界對於改變的反應，仍有可能促成司法體系的改變。

提問:是否由司法部門的角度，請提出您所觀察到各相關單位(警政、社工、衛政及教育體系)在執行上的問題?

答覆:警政體系目前雖然設有家防官，在家庭暴力防治工作扮演第一線的角色十分重要，但目前素質仍待提升。過去的經驗顯示，警察現場處理與筆錄仍有缺失。當然警政與司法的合作要相當緊密，例如透過緊急保護令的程序遞送上，可以及時保障當事人的安全。不過，後送的庇護資源夠不夠也是問題。

至於調解委員、諮詢師等，從 90 年 10 月到現在，感覺是合作無間的，也形成相互抒解及溝通的管道，能像我有這這種機會的人並不多，可以在家庭法範圍內獲得諮詢及輔導系統的支持。

衛政的幾個問題，如家庭暴力案件中的精神病患或躁鬱症等，精神衛生法已有規範強制就醫條款，但衛政單位比較保守，擔心人權的問題常不敢作為。資源不足也是問題，過去有兒虐案，社政沒地方送，安置在松德緊急安置中心，那是精神病患安置場所，安置到那裡，是為了不會逃跑，但實際上是完全不合適的作法。此外，醫療資源不足，例如醫師太忙，缺乏男性庇護所(沒辦法之下，會將男性安置在遊民接待所)。最後，針對性侵害通報上，目前採公訴罪(除了兩小無猜或夫妻之間)，這和過去視為妨礙風化罪的作法雖有不同，但思維上仍是將女性身體交由國家來決定是一樣的，女性不能由自己來決定是否要提告。

當然，家暴及性侵害防治法的通過，的確對於司法部起了作用，如性侵害案不應只關注在被害人的細節，重複審訊，這些都因為法律而有了改變，但是性別意識、性別主流化仍然要落實，教育部推展的性別平等教育目前仍是被忽略的。

提問:目前台灣面臨到加害人再犯問題，你的觀察，政策上的問題是?

答覆:台灣在加害人處遇上仍有缺失。有數據顯示，台灣作處遇的 payment 高、作治療的 payment 低，但家庭暴力問題是系統觀，處遇也要保持聯繫追蹤，否則回到現實生活又是老樣子。台灣法官對於處遇是沒有信心的，因為缺乏具體數據呈現改善效果，及有無資源，也要當事人改善意願等。如果資源皆具備，透能法官裁示，請當事人配合社工對案家的協助會更有效。

提問:國外的經驗可以發現多是由司法行政體系出發，法官也較能扮演網絡連結的功能(例如台灣家暴中心自己都會自己無力去處理不同領域事務)，您認為法院無何扮演整合的效果或發揮特色?

答覆:司法體系也是第一線最了解狀況，上層單位未接觸也未必了解，需要多透過實務與法律的建議才有回應。成司法行政的改變，例如家事調節，目前能融入諮詢及諮商，也是逐步的改變而來。我過去學習過國外經驗，一直在體制外，加上年齡、背景因素，形成較不一樣的想法。我想可以透過基層實驗方式，期待能逐步發展本土經驗，再透過研究或政策提案給上層參考。至於，何以法官較具備網絡資源整合能力，這是因為法院有權賦予義務及權利的最後決定。

提問:您對於家庭暴力及性侵害防治工作有無其他的政策建議?

答覆:網絡整合上希望不要流於形式，應具有特色，且能彼此有助益的方式。同時，錢應該花在支持系統上，特別是家事法庭上，重視督導角色所能提供的專業及客觀的協助，這些有是需要經費支持的。

七、散會(15:00 )

## 附錄六 家庭暴力防治法涉及職能劃分部分條文擬議修正對照表

修 正 條 文	現 行 條 文	說 明
第 4 條 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府； <u>在鄉（鎮、市）為鄉（鎮、市）公所。</u>	第 4 條 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。	<p>1. 按地方制度法規定，鄉（鎮、市）為地方自治體，且負有一定社福職掌。</p> <p>2. 與居民日常生活作息關係密切的事項，應由第一線地方政府負責處理。</p> <p>3. 現行法（包括縣自治法規）未對鄉（鎮、市）所應扮演的角色作出任何規定（相關領域專業法律亦是如此），而以縣為防治中心的服務設計，距離當事人太遙遠，緩不濟急。</p>
第 5 條 中央主管機關應辦理下列事項： 一、研擬家庭暴力防治法規及政策。 二、協調 <u>中央</u> 有關機關 <u>執行</u> 家庭暴力防治事項。 三、推展家庭暴力防治教育。 <u>四、訂定（修正）家庭</u>	第 5 條 中央主管機關應辦理下列事項： 一、研擬家庭暴力防治法規及政策。 二、 <u>協調、督導</u> 有關機關家庭暴力防治事項之執行。 三、提高家庭暴力防治有關機構之服務效能。	<p>1. <b>將職權事項與執行事項分開規定。</b>本條僅規定中央主管機關之職權（中央專屬事項）。</p> <p>2. 內政部對其他中央部會業務，僅有協調之能力（新第 2 款）。</p> <p>3. 原第 3 款規定屬管理問題，而應透過督導、考核、扶助、輔導方式加</p>

<p><u>暴力處理指導綱領及標準作業程序（範本）。</u></p> <p><u>五、訂定（修正）被害人保護計畫（範本）及加害人處遇計畫（範本）。</u></p> <p>六、建立、管理家庭暴力電子資料庫， 供<u>參與家庭暴力防治工作之</u>法官、檢察官、警察、醫師、護理人員、心理師、社會工作人員及<u>相關政府機關</u>使用。</p> <p><u>七、統籌建立二十四小時服務專線網，並提供服務。</u></p> <p><u>八、督導、考核直轄市、縣（市）政府執行第8條所定事項。</u></p> <p>九、協助、輔導地方政府推動<u>第8之4</u>條家庭暴力防治業務。</p> <p><u>十、開發、整合民間資源投入家庭暴力防治工作。</u></p>	<p>四、督導及推展家庭暴力防治教育。</p> <p>五、協調被害人保護計畫及加害人處遇計畫。</p> <p>六、協助公立、私立機構建立家庭暴力處理程序。</p> <p>七、統籌建立、管理家庭暴力電子資料庫，供法官、檢察官、警察、醫師、護理人員、心理師、社會工作人員及其他政府機關使用，並對被害人之身分予以保密。</p> <p>八、協助地方政府推動家庭暴力防治業務，並提供輔導及補助。</p> <p>九、其他家庭暴力防治有關事項。</p> <p>中央主管機關辦理前項事項，應遴聘（派）學者專家、民間團體及相關機關代表提供諮詢，其中學者專</p>	<p>以落實（新第8款、第9款）。</p> <p>4. 新第4款、第5款為指導性規範，內政部應訂定範本，以為地方政府參照。</p> <p>5. 新第6款增訂若干文字，限縮資料庫的使用範圍，防範政府濫權。</p> <p>6. 原第6款規定，應交由地方政府執行。</p> <p>7. 台灣地小人稠，人口跨域流動頻繁，案件量不大，且地方政府財源有限，為節省資源、人力，應由內政部整合相關領域業務統籌建立（新第7款）。</p> <p>8. 第8條為委辦事項（或法定自治事項），中央政府應為較嚴格之監督（新第8款）。</p> <p>9. 第8之4條為縣（市）自治事項（自願性自治事項），中央政府應從協助、輔導的立場，促其實現（新第9款）。</p> <p>10. 新第10款課予中央政府開發、整合民間資源</p>
--	--	--

<p><u>十一、家庭暴力防治研究與改進。</u></p> <p>十二、其他家庭暴力防治有關事項。</p>	<p>家、民間團體代表之人數，不得少於總數二分之一；且其女性代表人數不得少於總數二分之一。</p> <p>第一項第七款規定電子資料庫之建立、管理及使用辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p><u>之責。</u></p>
<p>第 5 之 1 條 中央主管機關應成立防治委員會辦理前條所定事項。委員應包括學者專家、民間團體及相關機關（含地方政府）代表；其中學者專家、民間團體代表之人數，不得少於總數二分之一；女性代表人數不得少於總數二分之一；<u>地方政府代表不得少於OO人。</u></p> <p>前條 <u>電子資料庫</u>管理及使用辦法，由中央主管機關定之。<u>資料庫的建立、管理及使用</u>應注意被害人身分的保密及隱私權。</p>		<ol style="list-style-type: none"> <li>配合前條將職權事項與執行事項分開規定之修正，本條規定執行事項。</li> <li>強制規定中央防治委員會應納入地方政府代表，以強化中央與地方協調、合作、夥伴之關係。至於地方政府代表應為多少人，係屬執行面問題，應視委員會總人數適當決定。其代表應由地方政府自行協調產生，而非由中央政府指定。</li> <li>第二項增訂保護當事人隱私權的規定。</li> </ol>
<p>第 6 條 中央主管機關為加強推動家庭暴力及性侵</p>	<p>第 6 條 中央主管機關為加強推動家庭暴力及性侵</p>	<p>維持原規定。</p>

害相關工作，得設置家庭暴力及性侵害防治基金；其收支保管及運用辦法，由行政院定之。	害相關工作，得設置家庭暴力及性侵害防治基金；其收支保管及運用辦法，由行政院定之。	
<p><b>第 8 條 直轄市、縣（市）主管機關應辦理下列事項：</b></p> <p>一、提供被害人二十四小時緊急救援、協助診療、驗傷、採證及緊急安置。</p> <p>二、提供或轉介被害人心理輔導、身心治療及諮詢。</p> <p>三、提供或轉介被害人經濟扶助、法律服務、就學服務、住宅輔導、職業訓練與就業服務。</p> <p>四、提供被害人及其未成年子女短、中、長期庇護安置。</p> <p>五、轉介加害人處遇及追蹤輔導。</p> <p>七、追蹤及管理轉介服務案件。</p> <p><b>八、宣導家庭暴力防治，及辦理工作人員的教育、訓練。</b></p>	<p><b>第 8 條 直轄市、縣（市）主管機關應整合所屬<u>警政、教育、衛生、社政、民政、戶政、勞工、新聞</u>等機關、單位業務及人力，設立家庭暴力防治中心，並協調司法相關機關，辦理下列事項：</b></p> <p>一、提供二十四小時電話專線服務。</p> <p>二、提供被害人二十四小時緊急救援、協助診療、驗傷、採證及緊急安置。</p> <p>三、提供或轉介被害人心理輔導、經濟扶助、法律服務、就學服務、住宅輔導，並以階段性、支持性及多元性提供職業訓練與就業服務。</p> <p>四、提供被害人及其未成年子女短、中、</p>	<p>1. 將職權事項與執行事項分開規定，本條規定地方政府的職權事項。</p> <p>2. 本條規定為委辦事項之中央框架立法，地方享有決定權並執行事項之類型，亦可視為地方制度法第 2 條第 2 款所稱法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項（法定自治事項）。</p> <p>3. 二十四小時服務專線網改由中央統籌建構，另外，提供二十四小時救援工作即應包含服務專線在內，因此不必特別規定（原第 1 款）。</p> <p>4. 為區分委辦事項與自治事項，或法定自治事項與自願性自治事項，原第 9 款應予刪除，即凡不屬前各款列舉之事項，均屬於自願性自治事項。</p>

<p><u>九、協助公立、私立機構建立家庭暴力處理程序。</u></p> <p><u>十、執行前各款事項所必要之事項。</u></p>	<p>長期庇護安置。</p> <p>五、轉介被害人身心治療及諮商。</p> <p>六、轉介加害人處遇及追蹤輔導。</p> <p>七、追蹤及管理轉介服務案件。</p> <p>八、推廣各種教育、訓練及宣導。</p> <p>九、其他家庭暴力防治有關之事項。</p> <p><u>前項中心得與性侵害防治中心合併立，並應配置社工、警察、衛生及其他相關專業人員；其組織，由直轄市、縣（市）主管機關定之。</u></p>	
<p>第8之1條 直轄市、縣（市）應設立家庭暴力防治中心，整合所屬警政、教育、衛生、社政、民政、戶政、勞工、新聞等機關、單位業務及人力並協調司法相關機關，辦理前條所定事項，<u>並應依據內政部訂頒之相關規定，訂定（修正）合於地方需求之家庭暴力處理指導文件、標準作</u></p>		<p>配合前條將職權事項與執行事項分開規定之修正，本條規定執行事項。</p>

<p><u>業程序、被害人保護計畫及加害人處遇計畫。</u></p> <p>前項中心得與性侵害防治中心合併成立，並應配置社工、警察、衛生及其他相關專業人員；其組織，由直轄市、縣（市）主管機關定之。</p>		
<p><u>第 8 之 2 條</u> 直轄市、縣（市）應設家庭暴力防治委員會，以協調、研究、審議、諮詢、督導、考核及推動家庭暴力防治工作；其組織及會議事項，由直轄市、縣（市）主管機關定之。</p> <p><u>防治委員會每年至少應召開 OO 次定期會議，必要時得臨時召開之。</u></p>	<p><u>第 7 條</u> 直轄市、縣（市）主管機關為協調、研究、審議、諮詢、督導、考核及推動家庭暴力防治工作，應設家庭暴力防治委員會；其組織及會議事項，由直轄市、縣（市）主管機關定之。</p>	<p>配合先規定職權事項再規定執行事項之次序，調整條次，並課予防治委員會開會的義務。</p>
<p><u>第 8 之 3 條</u> 對於第 8 條所定以外事項，在不牴觸中央法規範圍內，縣政府得以自治法規定之。</p>		<p>增訂縣以自治法規明定自願承辦事項之範圍。</p>
<p><u>第 8 之 4 條</u> 鄉（鎮、市）應辦理下列事項：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、執行二十四小時緊急救援服務。</li> <li>二、執行家庭暴力防治</li> </ul>		<p>鄉（鎮、市）應參與家暴防治工作之執行，但應辦理哪些工作，應由縣政府以自治法規規定，中央法律不應規範太多，以免侵</p>

<p>宣導。</p> <p>三、輔導、訪視當事人及提供必要的協助。</p> <p>四、縣（市）政府以自治法規規定之事項。</p>		犯縣的權力或讓縣規避分配工作的責任。
--	--	--------------------

資料來源：楊戊龍助理教授整理。

## 附錄七 子計畫二：家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析期末報告座談會紀錄（場次一）

一、時間：97年12月2日（星期二）上午9時

二、地點：台大校友會館3樓C館

三、主席：施主任秘書宗英

記錄：林文媛

四、出（列）席人員：

學者專家：

葉教授毓蘭（中央警察大學外事警察學系）

機關代表：

董組長靜芬（內政部家庭暴力及性侵害防治委員會）

張簡任視察惟明（行政院主計處）

劉督導文湘（臺北市政府家暴中心）

研究小組成員：

陳教授淳文（台灣大學政治學系）

本會列席人員：

張副處長文蘭、楊專門委員淑瓊、林科長芳如、吳專員怡銘、謝科員叔芳、

林副研究員文媛

五、主席致詞：（略）

六、研究小組報告：（略）

七、發言要點：（依發言順序）

（一）葉教授毓蘭（中央警察大學外事警察學系）：

1、社工一條鞭的設計不易實施，宜先由建立社工職務說明（job description），以及與各大學社工系及考試院研究改進。

2、財政負擔責任部分的「犯罪成本」估算困難（隱性成本高），專款專用及財務控管仍需突破現有的財會、審計制度。

3、服務輸送改進部分亦陷於見樹不見林的困境，須對國內家暴防治的措施有進一步認識後，始能對症下藥。

4、建議本研究可參酌內政部家防會六月下旬舉辦之家暴法十週年研討會論文，將有助於更精確掌握我國家暴/性侵害防治之現況與問題的面貌。

5、訪談對象建議使用代號並輔以對照表方式呈現，俾了解其背景及便於閱讀。

（二）張簡任視察惟明（行政院主計處）：

1、有關政策建議第一節、中央與地方職權劃分部分：

（1）查地方制度法規定，社會福利係屬地方自治事項範疇，地方政府辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應，中央對財力較差之地方政府應酌予補助。另依財政收支劃分法第37條規定，各級地方政府之支出劃分，如屬中央立法交由下級政府執行，屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。爰社會福利事項之權責歸屬及財源處理，於現行相關法令中已有明確規範，中央及地方辦理社會福利事項仍應依法辦理。

（2）有關報告中所提出設「社工一條鞭」制度，目前國內採用該制度者為所有主計、人事、政風、警察人員，唯一一條鞭制度係解決人力不足問題而設計，然地方社工人員不足亦無法藉由此制度全面解決，以各級地方政府組織編列依地方制度法規定係屬自治事項，其人力編制、進用及經費處理原則應由地方本權責自行核處。另目前內政部刻正研擬計畫以解決地方社工人力不足問題，該計畫如奉行政院核定，未來可由該部配合年度社福績效考核編列人力配置相關評估指標，做為中央增減對各該縣市一般性補助款（社會福利方面）之參據，以達實質獎懲效果。

2、有關政策建議第二節、財政負擔責任部分：

（1）關於建議建立專款專用及財政控管之模式一節，查主計處已建立一般性補助款指定辦理施政項目機制，在社會福利補助經費部分包括兒童及少年保護個案處遇服務、家庭暴力及性侵害被害人服務等，係採專案控留方式辦理，於年度進行中，由中央各相關主管機關依各縣市政府計畫執行情形通知本處撥款，俟年度終了，就縣市未完成發包作業之未撥款項予以取消補助，以督促各縣市政府對於指定辦理施政項目之計畫內容能如期執行完竣。

（2）另為提升經費使用效能及落實經費專款專用等政策，主計處亦已訂定「中央對台灣省各縣（市）政府計畫及預算考核要點」，每年度均彙整各考核機關之考核結果，並作為中央增減對各該縣市一般性補助款之參據，以達到實質獎懲效果。

（三）董組長靜芬（內政部家防會）：

1、建議研究報告中就「委辦事項」及「自治事項」之區別進一步說明。

2、家暴單位須與許多機關作結合，包括司法、警政、教育、衛生方面，其中，最困難者為與司法機關合作，除司法人員在地位、權力上較為強勢外，社政單位聯絡窗口多為約聘僱人員，與其對話相對亦較為困難，在這種情況下如何鼓勵以社政為主導的家暴府際跨域防治合作，實須深入研究。

3、建議本研究蒐集國外社工人力一條鞭制度相關經驗，以為我國組織設計參考，惟採納該制度恐會失去橫向聯繫功能，值得商榷。

4、家防會曾委託學者進行家暴防治之成本分析相關研究，結果顯示家暴現象非常普遍，而且投入成本非常高，故政府機關實難以評估合理之人力、物力投入；且國內整個文化架構都仍有存在許多不合理處，且民事保護令不一定就能解決家庭問題。目前家暴法優先保障的是人身安全，至於家庭是否和諧，則要靠提倡多元家庭概念來改善。

5、建議政府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；另成立特別基金的部份，在目前預算充足、地方政府執行力不高的情況下，基金管理實有其困難性，故暫未考慮此模式。

6、目前家防會任務編組難以掌握龐大聯繫網絡，且賦予責任時應給予相對等權力，故層級是否應提高係值得思考。

#### （四）劉督導文湘（台北市政府家防中心）：

1、在由社政主導的防治領域中，各地家防中心須與眾多單位團體對話，然在對話中，承辦人員似乎矮人一截，例如既要保護當事人、又不配槍，既要協助當事人進入醫療團隊、又不懂醫療，既要協助進行後續心理輔導、又不是心理師。如欲串連各個不同領域，應需大量社工人力，讓專精化的社工人力落實在各專業場域內，而不僅止於社福領域。

2、目前中央正在推動危險分級的概念，兒保體系亦有同樣危險分級的過程。鑑於危險分級係呼應資源分配問題，高度的危機狀況需要高度的資源投注。以台北市來說，整體人口對權利意識可能非常高，發生口角就可能通報進入警察體系，如何對衝突性家庭及已發生暴力家庭去作分工處理，未來還需要再作更進一步的討論，在這個界定有一定雛形後，才知道怎樣投入相對的資源。

#### （五）研考會意見：

1、第三章「研究結果」僅就議題訪談及專家座談結果進行彙整及問題討

論（訪談結果、問題分析等 2 節），而未具體陳述研究發現或結論，建議增列研究發現 1 節。

2、有關英國、美國、加拿大、澳洲等國相關法令、政策內容及政府推動方式，除文字說明外，建議研究團隊另以表列方式呈現，俾利比較分析。

3、本研究雖已提出多項建議，惟尚未區分其政策優先順序，建議研究團隊以短、中、長期分列政策建議，並註明各建議事項之主、協辦機關，俾後供政府實際施政參考。

#### 八、研究小組說明：

1、本報告係以防治政策的「防治」目的出發，希望預防事件發生，而不僅是關注後續處理；另有關社區整合的網絡機構，目前設有 13 個婦女權益服務政府單位，其中區域性社福中心有 8 個，研究團隊將就整合與參與的情況進行深入研究。

2、建議一條鞭制主要並非為解決人力數量的問題，而是人力素質的問題，許多實務工作者於訪談及研討會中，皆強調該領域需要也必須有經驗、專業的社工師來處理，新近資淺社工其實沒有足以處理這類複雜案件的能力，而在現行約聘僱制度和實務工作上，由於升遷發展空間受限、業務沈重而工作回饋不足，造成人力流動頻繁，難以傳承專業經驗。一條鞭制可讓社工有明確升遷規劃的前景，留住人才，也才能累積個人和在地經驗。

3、在家暴性侵防治政策上，警察就其本身的專業訓練、角色、性別意識、價值認同等不及於社工這方面的專業以致無法妥善處理，進而需要再訓練。本報告強調警察和社工角色的差異，前者針對加害人、後者針對受害人，並且警察不擔任調解工作，只作事實記錄陳述、威嚇制止暴力、依法逮捕等等。

4. 另其他資料修訂部分，研究團隊會後將依據與會學者專家及委託單位所提供之建議進行修正。

#### 九、主席結論：

非常感謝各位學者及專家撥冗出席，及所提的各項寶貴意見，請研究團隊參採各位的建議，儘速修訂研究報告初稿。最後再次感謝各位學者專家提出的寶貴意見。

#### 十、散會（中午 12 時）

## 附錄八 「子計畫二:家庭暴力及性侵害防治體系知政府職能分析」期末報告審查建議回覆

審查意見	回覆
<p><b>一、 研究方法</b></p> <p>1 第三章「研究結果」僅就議題訪談及專家座談結果進行彙整及問題討論（訪談結果、問題分析等 2 節），而未具體陳述研究發現或結論，建議增列研究發現 1 節。</p>	感謝審查委員建議，為具體陳述研究發現或結論，業已於第三章研究成果增列研究發現乙節於呈現於第 82 頁。
2.訪談對象建議使用代號並輔以對照表方式呈現，俾了解其背景及便於閱讀。	感謝審查委員建議，業於第三章研究成果第一節訪談結果第 39 頁加入訪談對象代號及對照表。
<p><b>二、 文獻分析</b></p> <p>1.有關英國、美國、加拿大、澳洲等國相關法令、政策內容及政府推動方式，除文字說明外，建議研究團隊另以表列方式呈現，俾利比較分析。</p>	感謝審查委員建議，除文字部分，業於期末報告第 22 頁以表列方式對照呈現。
2.建議本研究可參酌內政部家防會六月下旬舉辦之家暴法十週年研討會論文，將有助於更精確掌握我國家暴/性侵害防治之現況與問題的面貌。	感謝審查委員建議，業於期末報告各章節(35 頁、104 頁等)，加入家暴法十週年家暴/性侵害研討會之現況問題相關資料。
<p><b>三、 問題分析</b></p> <p>1. 社工一條鞭的設計不易實施，宜先由建立社工職務說明（job description），以及與各大學社工系及考試院研究改進</p>	社工職務說明（job description），涉及國內外之發展脈絡、實施經驗之比較分析，需廣泛文獻蒐集及整理，方能協助我國未來考量需求及建立社工人力資源體制參考，為求周延，建議由相關部會後續另以研究案方式加以深入探討後，俾為我國大學社工系及考試院研究改進參考較為妥適。

審查意見	回覆
2. 財政負擔責任部分的「犯罪成本」估算困難（隱性成本高），專款專用及財務控管仍需突破現有的財會、審計制度。	感謝審查委員建議，業於將意見納入政策建議事項。
3.服務輸送改進部分亦陷於見樹不見林的困境，須對國內家暴防治的措施有進一步認識後，始能對症下藥。	感謝審查委員建議，本報告將加強國內家暴防治的現況措施資料及說明，以連結於服務輸送的政策建議部分。
4.在由社政主導的防治領域中，各地家防中心須與眾多單位團體對話，然在對話中，承辦人員似乎矮人一截，例如既要保護當事人、又不配槍，既要協助當事人進入醫療團隊、又不懂醫療，既要協助進行後續心理輔導、又不是心理師。如欲串連各個不同領域，應需大量社工人力，讓專精化的社工人力落實在各專業場域內，而不僅止於社福領域。	感謝審查委員建議，本報告業依據建議，提出跨領域專精化社工人力建議。
5.目前中央正在推動危險分級的概念，兒保體系亦有同樣危險分級的過程。鑑於危險分級係呼應資源分配問題，高度的危機狀況需要高度的資源投注。以台北市來說，整體人口對權利意識可能非常高，發生口角就可能通報進入警察體系，如何對衝突性家庭及已發生暴力家庭去作分工處理，未來還需要再作更進一步的討論，在這個界定有一定雛形後，才知道怎樣投入相對的資源。	感謝審查委員建議，本報告業依據意見，提出加強危險分級與合理資源分配關係之政策建議。
<b>四、政策建議</b> 1、中央與地方職權劃分部分：	感謝審查委員建議，業部分納入報告，以加強實

審查意見	回覆
<p>(1) 地方制度法規定，社會福利係屬地方自治事項範疇，地方政府辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應，中央對財力較差之地方政府應酌予補助。另依財政收支劃分法第 37 條規定，各級地方政府之支出劃分，如屬中央立法交由下級政府執行，屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。爰社會福利事項之權責歸屬及財源處理，於現行相關法令中已有明確規範，中央及地方辦理社會福利事項仍應依法辦理。</p>	<p>務現況(頁 82)及政策建議。</p>
<p>(2) 設「社工一條鞭」制度，目前國內採用該制度者為所有主計、人事、政風、警察人員，唯一一條鞭制度非解決人力不足問題而設計，然地方社工人員不足亦無法藉由此制度全面解決，以各級地方政府組織編列依地方制度法規定係屬自治事項，其人力編制、進用及經費處理原則應由地方本權責自行核處。另目前內政部刻正研擬計畫以解決地方社工人力不足問題，該計畫如奉行政院核定，未來可由該部配合年度社福績效考核編列人力配置相關評估指標，做為中央增減對各該縣市一般性補助款（社會福利方面）之參據，以達實質獎懲效果。</p>	<p>感謝審查委員建議，為利我國專業人力資源的通盤檢視及未來組織設計規劃參考，本研究雖初步提出社工人力一條鞭規劃想法，其旨在挹注專業人力不足、增進工作保障目標，為求周延，業於第四章(頁 89-91 頁)加入擴編人力及拓展服務模式之具體說明以符現況需求。</p>
<p>2、財政負擔責任部分：</p> <p>(1) 於建議建立專款專用及財政控管之模式一節，查主計處已建立一般性補助款</p>	<p>感謝審查委員建議，業部分納入報告加強說明。</p>

審查意見	回覆
<p>指定辦理施政項目機制，在社會福利補助經費部分包括兒童及少年保護個案處遇服務、家庭暴力及性侵害被害人服務等，係採專案控留方式辦理，於年度進行中，由中央各相關主管機關依各縣市政府計畫執行情形通知本處撥款，俟年度終了，就縣市未完成發包作業之未撥款項予以取消補助，以督促各縣市政府對於指定辦理施政項目之計畫內容能如期執行完竣。</p> <p>(2)為提升經費使用效能及落實經費專款專用等政策，主計處亦已訂定「中央對台灣省各縣（市）政府計畫及預算考核要點」，每年度均彙整各考核機關之考核結果，並作為中央增減對各該縣市一般性補助款之參據，以達到實質獎懲效果。</p>	
<p>3、本研究雖已提出多項建議，惟尚未區分其政策優先順序，建請研究團隊以短、中、長期分列政策建議，並註明各建議事項之主、協辦機關，俾後供政府實際施政參考。</p>	<p>感謝審查委員建議，業增列第四章第六節結論與政策建議，以歸納政策優先順序，並納入短、中、長期政策建議及主、協辦機關建議。</p>
<p><b>五、 其他</b></p> <p>1、建議研究報告中就「委辦事項」及「自治事項」之區別進一步說明。</p>	<p>感謝審查委員建議。有關「委辦事項」及「自治事項」區別，業就本計畫探討之家庭暴力及性侵害防治工作中央立法地方委辦性質加以說明於第26-27頁。</p>
<p>2.家暴單位須與許多機關作結合，包括</p>	<p>感謝審查委員建議，業提出並納入中、長程政策</p>

審查意見	回覆
司法、警政、教育、衛生方面，其中，最困難者為與司法機關合作，除司法人員在地位、權力上較為強勢外，社政單位聯絡窗口多為約聘僱人員，與其對話相對亦較為困難，在這種情況下如何鼓勵以社政為主導的家暴府際跨域防治合作，實須深入研究。	建議說明。
3.建議本研究蒐集國外社工人力一條鞭制度相關經驗，以為我國組織設計參考，惟採納該制度恐會失去橫向聯繫功能，值得商榷。	感謝審查委員建議，為利我國專業人力資源的通盤檢視及未來組織設計規劃參考，本研究雖初步提出社工人力一條鞭規劃想法，其旨在挹注專業人力不足、增進工作保障目標，而為求周延，業於頁 89-91 加入擴編人力及拓展服務模式之具體說明以符現況需求。
4.家防會曾委託學者進行家暴防治之成本分析相關研究，結果顯示家暴現象非常普遍，而且投入成本非常高，故政府機關實難以評估合理之人力、物力投入；且國內整個文化架構都仍有存在許多不合理處，且民事保護令不一定就能解決家庭問題。目前家暴法優先保障的是人身安全，至於家庭是否和諧，則要靠提倡多元家庭概念來改善。	感謝審查委員建議，將納該實務意見作為政策建議事項，以強化政府機關發展相關成本分析。並提出未來政策方向宜納入多元家庭的概念，以增進家暴防治之成效的建議。
5.建議政府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；另成立特別基金的部份，在目前預算充足、地方政府執行力不高的情況下，基金管理實有其困難性，故暫未考慮此模式。	感謝審查委員對該報告政策建議部份之實務回應，將納入該意見於報告頁 83 及短中長程政策建議。

審查意見	回覆
6、目前家防會任務編組難以掌握龐大聯繫網絡，且賦予責任時應給予相對等權力，故層級是否應提高係值得思考。	感謝審查委員建議，將於政府職能分析部分，納入該意見於頁 81。