

國際性別暴力防治指標之省思

張錦麗·顏玉如

壹、前言

國際性別暴力防治工作在聯合國的引領下，緊密扣連於婦女人權與性別主流化的推動，藉由各式國際文件與有效推動機制，以及伴隨著緊密監督與資源下放的政策，如火如荼的展開。反觀國內性別暴力防治之推動，雖非消極回應聯合國要求，但在國內受暴婦女問題需求日益嚴重下，先師法歐美國家完成立法，並在民間團體與政府部門積極倡議與分逕合擊下，開展一系列創意性與整合性服務方案，其方法策略、執行與成果亦有別於目前福利現金補助之模式，諸如評鑑帶領縣市專業發展、結合民間開展服務或以具體方案強化網絡合作等（張錦麗、王珮玲，2013；張錦麗、顏玉如，2012）。又，近年受國際婦女人權公約與性別主流化政策影響，性別暴力防治工作積極展開與國際接軌，在見賢思齊效應下，公私部門開始採取訂定監督機制策略，期待藉由衡量指標之訂定，引領中央與地方開展更有效的防治工作。

多數研究強調「指標」(indicators)之

理性、中立與客觀的功能與目的，故將指標視為是一組可供指示與預估的可操作化變數，指標的形成綜合了複雜的(complex)、以證據為基礎的(evidence-based)、有意義的(meaningful)資料(Moore, Murphey, & Bandy, 2012)。然而，什麼樣的指標可真實與適切反應問題現況，又可前瞻性地導引防治工作前進？雖然，在追求責信與績效的今日，性別暴力防治指標的建構有其品質檢核與成效衡量之功能，但當性別觀點運用於所謂中立與客觀的指標時，則呈現性別中立的衝突與矛盾。因此，究竟什麼樣的指標可真實與適切反應受暴婦女需求、防治工作成效，又可前瞻性地導引防治工作前進？鑑於衡量指標建構已成為國內性別暴力防治倡議重要議題，本文整理評述國際重要性別暴力防治指標內涵與發展，以為國內公私部門倡議或建構性別暴力防治指標之參考。

貳、性別暴力與指標內涵

消除暴力侵害婦女是促進婦女人權的

一個重要出發點，國際間相關的各项研究與調查都指出，性別暴力是一個需廣被關注的問題，因為它造成了人權上、生命上的傷害，也令許多國家的醫療、福利付出相當代價。1993年聯合國大會通過《消除對婦女暴力宣言》（簡稱《消暴宣言》）(Declaration on the Elimination of Violence Against Women)，第一條即揭示「暴力侵害婦女」(violence against women)之意涵為「任何基於性別的暴力行為，導致（或可能導致）女性在身體、性、心理層面的傷害與痛苦；也包括了發生暴力行為的威脅，以及壓迫自由或恣意剝奪自由」。英文中常使用「sexual violence」、「gender-based violence」、「violence against women」三種用詞指稱「性別暴力」。基本上這三個詞皆指「違反人權、延續性別角色刻板化、傷害人類尊嚴與阻礙個體發展的暴力行為手段；而這些暴力行為手段常以傷害個人生理、心理、性的方式，來強化女性從屬地位，以及延續男性權威與控制地位」。因此這三個詞可被視為同義詞，並且交互使用，在中文上，「暴力侵害婦女」、「性別暴力」等詞也將交互使用（張錦麗、王珮玲、吳書昀，2014）。

性別暴力不論在公眾與非公眾的情境中都可能發生，小至家庭、社區，大至機構組織、國家、文化情境，都是性別暴力發生的場域。因此，依《消暴宣言》第二條性別暴力的範疇包含：1.家庭內對婦女的暴行：家庭暴力(domestic violence)，如發生在家庭內的肢體虐待、對女童的性凌虐、配偶強暴等暴力行為；傳統習慣

(traditional practices)的制約，如女性割禮、嬰兒性別篩選、強迫墮胎等。2.社區對婦女的暴行：社會上常見的強暴、性虐待、職場及教育機構中的性騷擾、販賣婦女和強迫賣淫。3.國家機制對婦女的暴行：如軍事衝突中對女性性攻擊等暴行(VAW in situations of armed conflict.)。4.跨國界的暴行：如人口販運等。而如同《消暴宣言》所揭示「對婦女的暴力行為是歷史上男女權力不平等關係的一種表現，此不平等關係造成男性對女性支配地位和歧視現象，……迫使女性陷入從屬於男性的地位」，故性別暴力具有貶抑歧視女性、對女性不平等待遇與不對等權力關係之特性。

為協助國家及政策制訂者瞭解並監督暴力侵害婦女的狀況，也為了進行跨時、跨區與跨國間的比較，相關測量便欲顯重要，因此建構指標(indicators)來瞭解性別暴力的現況與性別暴力防治的進展，已成為國際社會重要防治策略，以達成引發大眾的覺察、清楚簡要的呈現性別暴力複雜現象、作為資料證據與政策制訂間的連結、導引法令與政策的重新建構、確保適切與有效的服務之提供、監督消除性別暴力的趨勢與發展進程、評估各項測量(evaluation)所產生的影響力等任務(Jansen, 2012; UN Women Watch, 2014, Walby, 2007)。意即性別暴力指標除具備功能性、實證性測量與監督外，亦有引導法令制度變革、改變歧視與暴力對待女性的社會結構與環境之維護女權與實踐性別正義意涵。

然而，因著對於「平等」的價值與主

張不同，所追求之性別正義內涵與策略方法亦有所差異。國外學者檢視與反思聯合國改善婦女權益與處境的發展策略，提出性別平等三模式：「相同」、「差異」、「轉化」，(彭滄雯、李秉睿，2007；李冠成、楊婉瑩，2013)。就性別暴力防治指標應具之性別平等內涵而言，筆者認為這三種模式，不僅是反映聯合國對於婦女權益推動策略的典範轉移與反思，在理論預設上亦反映不同平等模式對於性別暴力防治指標之不同意涵。

1. 相同(sameness)模式指標

認為男性與女性間並不存在本質差異，即以個人權利為基礎，強調性別的相同機會與權利，並主張只要用同一且性別中立的標準，便可建構具客觀性之性別暴力衡量指標。就家庭暴力而言，此觀點較傾向去性別化的政策指標制訂，亦即親密關係案件雖以女性被害人為多數，但仍有少數男性受暴者及其他家庭成員，故採取一視同仁作法，而未突顯女性在社會與經濟資源的弱勢、及社會結構與親密關係暴力之間的關係，此僅追求形式平等而忽略父權社會建構下，不對等性別權力關係所導致的不平等處境，反而助長與合理化暴力發生。

2. 差異(difference)模式指標

假定兩性間存在生物差異，強調平等必須以差異為基礎，亦即將女性視為有特殊需求的群體，因此特別關切女性因異於男性的不利之處，主張政策上應基於受暴婦女特質與需求，而提供特別待遇或積極處遇措施。惟此僅強調回應女性被害人經

驗與需求，而非積極地改變父權結構與文化習俗制度，其結果存在著將暴力問題個別化與責備被害人的危險。

3. 轉化(transformative)模式指標

認為父權與歧視、不對等權力關係，是迫使女性陷入從屬地位與暴力處境的結構性因素，故除強調平等、差異原則外，亦考量多元性與多重性，故著重於對於鑲嵌於制度、文化習俗與社會慣行中，對於暴力容忍之態度信念與行為的回應與改變。

綜上可知，性別暴力防治指標不僅應具備引導、建構、監督與測量之功能，而指標內涵亦需落實消除性別不對等關係與歧視現象，符合實踐性別正義之內涵。

參、國際性別暴力防治指標建構與發展

聯合國對性別暴力的關注，自 1980 年代暴力侵害婦女議題開始浮上國際臺面起，聯合國體系在國際／區域婦女團體倡議下，逐步將之納入 CEDAW 相關文件，及其後 1993 年通過《消暴宣言》、1995 年《北京宣言暨行動綱領》(Beijing Declaration and Program of Action)，至 2006 年再通過「加緊努力消除一切形式暴力侵害婦女的行為」(Intensification of Efforts to Eliminate all forms of Violence Against Women)(A/RES/61/143)決議，一系列法律與行動措施促使國際社會更積極解決性別暴力之侵害婦女人權行為。近年，為更有效督促各國有效立法並推動各項保護工作

，聯合國體系與國際社會更進一步採取「制訂監督指標」作為性別暴力的重要解決策略，以了解各國暴力現況並評估該國政策或措施執行成果。聯合國各體系提出之重要指標，包括統計局對於性別暴力盛行率與發生率的測量、婦女署由方案行動面向所研擬之指引原則與監督指標等。另外，美國國際開發總署亦針對指標的類型與性別暴力的各防治領域提出衡量指標，以作為監測的基礎。

一、UN 統計局：量化統計指標建構

聯合國性別暴力防治指標的提出，係於 2006 年「加緊努力消除一切形式暴力侵害婦女的行為」，此決議除重申 CEDAW、《消暴宣言》、以及《北京宣言和行動綱領》外；亦敦促各國應以更系統(systematic)、更整體(comprehensive)、更多層面(multisectoral)以及更為永續(sustained)的方式消除對婦女任何形式之暴力。更重要的是，此決議要求聯合國統計委員會(UN Statistical Commission)應諮詢聯合國婦女地位委員會(UN Commission in the Status of Women)，發展並提出一套性別暴力指標，用以協助各國評估性別暴力的範疇(scope)、盛行率(prevalence)及發生率(incidence)（註 1）。至 2009 年，聯合國統計部門完成一套九項核心統計指標，以衡量全球各地對婦女暴力行為現況(Jansen, 2012; UN Women Watch, 2014)：

1.全體與特定年齡的婦女在過去 12 個月內遭受身體暴力的比率，包括三個分項統計：暴力嚴重程度、與施暴者之間的關

係、頻率。

2.全體與特定年齡的婦女在一生中(during life time)遭受身體暴力的比率，包括三個分項統計：暴力嚴重程度、與施暴者之間的關係、頻率。

3.全體與特定年齡的婦女在過去 12 個月內遭受性暴力的比率，包括與施暴者之間的關係、頻率。

4.全體與特定年齡的婦女在一生中遭受性暴力的比率，包括與施暴者之間的關係、頻率。

5.全體與特定年齡的婦女在過去 12 個月內遭受親密伴侶施以身體暴力與/或(and/or)性暴力的比率，包括現任伴侶或前任伴侶的頻率統計。

6.全體與特定年齡的婦女在一生中遭受親密伴侶施以身體暴力與/或(and/or)性暴力的比率，包括現任伴侶或前任伴侶的頻率統計。

7.全體與特定年齡的婦女在過去 12 個月內遭受親密伴侶施以心理暴力的比率。

8.全體與特定年齡的婦女在過去 12 個月內遭受親密伴侶施以經濟暴力的比率。

9.全體與特定年齡的婦女遭受性器官切割的比率。

上述，第 1 到 6 項性別暴力指標是根據目前世界各國在方法論上的發展所建構起來的，也是目前各國有共識且已有測量經驗的項目，有利於國際間的比較。至於第 7、8、9 項性別暴力指標目前較缺乏國際間共識，且必須克服測量上及方法論上的挑戰，例如：經濟暴力在某些國家的研究中被視為是心理暴力的一環(Jansen,

2012)；另外，也有質疑親密伴侶所施以的心理暴力如何從「行動」(acts)中被測量出來，不過聯合國統計單位則認為，縱使這三項指標在內涵、界限與實際運作上，仍很難做到跨國的測量，但是於揭示性別暴力意涵上，有其重要性存在(flag their importance) (引自張錦麗、王珮玲、吳書昀，2014)。

二、UN Women：性別暴力指標建構之指引原則

聯合國婦女署(UN Women)建置終止對婦女與女童暴力全球線上知識中心(<http://www.endvawnow.org/en/>)，以系統性方案指標為架構，發展一系列的行動指引與有效衡量工具，鼓勵與支持各國推動以實證為基礎的方案，以更有效地設計、實施、監督與評估各項性別暴力防治計畫與措施。值得關切的是，有別於前述聯合國統計局著重於盛行率、發生率的量化調查統計指標形式，為更能夠確實掌握婦女人權精神與性別暴力防治價值內涵，UN Women 性別暴力防治指標相當強調「指引」(Guiding Principle)的重要性，藉由「指引」之前瞻性引導功能，以明確性別暴力防治精神與核心價值。UN Women 指出，「指引」不是防治指標的一個類別或項目，其攸關著政府對性別暴力防治的基本理念與工作優先性，更扮演著銜接與密合各防治指標的關鍵角色。因此，在指標建置與發展過程中，應優先確立國家整體及各領域防治性別暴力之重要基本理念與觀點，以作為具體化指標衡量內涵與檢視依

據。

UN Women 性別暴力之指引原則分為「一般指引原則」、「專業系統指標與原則」。「一般性指引原則」作為整體性別暴力防治之最重要基本理念，而各專業系統亦有其分別體現該領域所要強調的價值與掌握的重點，即「專業系統指標與原則」。以下就 UN Women 所提出國家整體與各項域性別暴力防指引原則，整理如下：

1. 整體之一般指引原則

(1) 奠基以人權為基礎之取向(a human-rights-based approach)：婦女為權利擁有者(rights holders)，對婦女任何形式的暴力皆是違反人權的行為，各個「有義務者」(duty-bearers)以及有法律責任者需理解人權與性別的概念，並知道如何將這些概念應用到婦女受暴的情境中。

(2) 以倫理為原則(ethical guidelines)進行運作：所有的介入、服務與研究，皆須以婦女的安全、隱私、自主、表意為優先，以確保婦女的安全與權益。

(3) 具性別反應力(gender-responsiveness)：任何的介入、服務與研究必須確保不將婦女再次置於性別刻板化及歧視中。

(4) 相關衡量需符合文化適切性(culturally-appropriate)：檢視各式方案中所包含的文化價值觀，並將這些適切地融入處遇介入模式中，以確保可以開放地討論，以及影響大眾的信念、價值與行為。

(5) 聚焦於某些特定的形式(forms)與場域(settings)：處遇介入模式需考量暴力發生的特定情境以及不同形式的暴力，且應進行參與者評估。

(6)回應差異性(diversity)：婦女的年齡、種族、教育程度、社經地位、婚姻狀況、職業、國籍、宗教等等都會影響暴力的發生。因此相關政策與方案之擬定皆須考量這些因素。另外，相關方案需要辨識並平等考量那些較少被關注的議題或群體，如：青少女、遭受武裝攻擊的聚落中的婦女。

(7)在生態模式(ecological model)下運作：採用生態觀點來檢視婦女在不同系統下遭受暴力的危機程度、保護因子以及處遇介入的成效。

(8)以夥伴關係(partnership)來共同工作：各個不同的利害關係人(stakeholders)需有各自的角色，經由集合眾力(pooling capacities)、建立溝通管道、分享知能等方式來鞏固夥伴關係。

(9)採用被害人中心(survivor-centred)以及增權(empowering)取向：被害人中心取向的基本精神為：尊重婦女自主與自我

決定之權利、考慮被害人的家庭與社會環境、持續進行以人權為基礎的教育與法令、提供的服務應符合被害人之立即與中長期需求。

(10)奠基於現有的證據：方案的設計應經過檢視並有證據支持（如：來自正式的衡量與評估、相關研究、專家共識、實務工作者經驗、以及被害人的回饋），以積極回應終止對婦女任何形式暴力之理念。

2.專業系統指標原則

專業系統指標原則，包括庇護(shelter)、安全(security)、健康(health)、司法(justice)、衝突/衝突後(Conflict/Post-Conflict)、安全城市(Safe Cities)等議題。以下僅就性別暴力處遇服務最重要之庇護、安全、健康、司法等防治指標應具之指引原則進行整理，以作為未來我國社政、衛生醫療、警察機關及司法、檢察等單位發展服務指引與建立指標之參考。

表 1 UN Women 專業系統指標原則整理表

庇護(shelter)	安全(security)	健康(health)	司法(justice)
1. 安全和保障應該是庇護與服務的核 心。	1. 介入處遇應該要奠 基於特定脈絡情境 以提升成果，並且	1. 以人權為基礎的取 向。	1. 基礎方案需奠基於 國際所認可之人權 原則。
2. 計畫應反映被害人 的聲音，增權婦女 並促進自決。	2. 應該聚焦於被害人 中心取向。	2. 被害人中心取向。 3. 照顧品質取向。	2. 婦女的人身安全與 心理安全應被優先 考量。
3. 庇護所應由獨立的 婦女組織運作。	3. 層級架構與指揮系 統應投入方案當 中。	4. 照顧醫療倫理取向 。	3. 終止對暴力侵害婦 女行為的不作為。
4. 服務應該是開放給 所有婦女，也應服	4. 應確保對婦女任何		4. 明確表達且鼓勵尊 重被害人的信念。

<p>膺尋求服務者的不同需求。</p>	<p>形式暴力之「零容忍」的態度。</p> <p>5. 應更開放性地溝通婦女增權與社區增權之概念。</p> <p>6. 應該努力建構更具使命感與更具統整性的方案。</p>		<p>5. 以全面性的策略來改革司法。</p> <p>6. 認識與關切調解和修復式正義對婦女的影響。</p> <p>7. 監督與衡量方案的設計和有效性。</p>
---------------------	---	--	--

三、美國國際開發總署：消除婦女與女童暴力之各領域衡量指標

美國國際發展機(USAID, 2007)指出，性別暴力指標可區分為下列四大類型以及其中包含之細項(張錦麗、王珮玲、吳書昀, 2014)：

1. 相關政策與法令的進展

性別暴力相關政策之存在、婚姻強暴的法令。

2. 服務品質與使用狀況

服務提供者的數量、服務的可近性、使用相關服務的人數，例如被通報至醫療機構的人數、健康單位中提供至少一項性別暴力相關服務的比率、健康單位中對受害者使用醫療管理協定的比例等。

3. 大眾對性別暴力與性別準則(norms)的信念

認同丈夫可以規訓(discipline)妻子的大眾比率、服務提供者中對性別暴力受害者與性別暴力相關服務的態度、與男性工作之方案數量。

4. 性別暴力的盛行率、發生率

對於服務使用衡量方面，其亦採取量化測量方式，提出社政、司法與警政、健康等單位之衡量指標，以掌握相關服務的品質與使用狀況，故指標包括，社政與健康領域之服務提供者的數量、服務的可近性、使用相關服務人數，司法系統受理、偵查、起訴與定罪數，以及各式民間協助組織數量與比例等(Bloom, 2008)。整體而言，美國國際開發總署之防治服務指標，主要為測量各領域辦理各項防治工作結果之服務結果指標(output)。

表 2：美國國際開發總署的各領域衡量指標整理表

單位	衡量指標
社政衡量 指標	<ul style="list-style-type: none"> - 在可觸及的區域內，社會服務的可近性 - 擁有反性別暴力服務相關資訊的婦女比例 - 曾經運用反性別暴力社會服務的婦幼人次 - 在一個特定的區域內，24 小時服務熱線的人次 - 在一個特定的區域內，每一 24 小時服務熱線服務的人次
司法與警政 指標	<ul style="list-style-type: none"> - 遵守國家級的婦女與女童性別暴力防治議定書的執法單位比例 - 依據所規範的議定書，執法單位專業者接受針對婦女與兒童反性別暴力訓練的人次 - 警察通報遭受性別暴力的婦女與女童人次 - 警察調查遭受性別暴力的婦女與女童個案的比例 - 檢察官起訴性別暴力施暴者的比例 - 法院審理並定罪施暴者比例 - 提供受暴婦女與女童倖存者的法律扶助組織人次 - 擁有地方級反性別暴力法律扶助組織資訊的婦女比例
健康指標	<ul style="list-style-type: none"> - 能對受暴婦女與女童倖存者，採取標準性流程的臨床管理的健康醫療單位的比例 - 對受暴婦女與女童倖存者，已採取清楚易懂評估的健康醫療單位的比例 - 對受暴婦女與女童倖存者，已有臨床管理的相關設施的健康醫療單位的比例 - 健康醫療單位至少有一位服務提供者，曾受過照顧與轉介受暴婦女與女童倖存者訓練的比例 - 服務提供者受過辨識、轉介以及照顧受暴婦女與女童倖存者訓練的人次 - 服務提供者受過個管與諮詢受暴婦女與女童倖存者訓練的人次 - 受暴婦女與女童倖存者在健康醫療單位受服務過程中，被問過生理與性暴力的比例 - 受暴婦女與女童倖存者在健康醫療單位受服務過程中，被通報生理與性暴力的比例 - 受暴婦女與女童倖存者在健康醫療單位受服務過程中，得到正確照顧的比例

肆、國際指標對我國防治發展與指標建構之啟發

性別暴力防治指標往往反映該國政策背後所隱含著對於性別平等與性別暴力本質的預設與詮釋，同時透過對於暴力成因的視角，發展受暴者與施暴者不同的輔導與矯正途徑和方法。綜觀現行國內重要性別暴力防治相關政策綱領或指標：性別平等政策綱領人身安全與司法篇（以下簡稱性平綱領）、社福白皮書保護單元、社福考核家暴及性侵防治指標、及 CEDAW 家暴及性侵防治指標（註 2）等內涵發現，形式平等是維護婦女人權最基本要項，例如性平綱領與 CEDAW 指標二者於其問題背景與基本理念中指出：「消除婦女暴力，維護與提升婦女權益」之目的性，並強調女性及弱勢群體經驗的重要性，如新移民、原住民、偏鄉婦女等；另一方面，性平綱領與 CEDAW 指標也相當關切專業人員性別意識與處遇服務環境的性別友善性，特別是警察、司法與醫療單位。而社福白皮書與社福考核則較著重對於個別性暴力問題解決策略，如資源配置、執行層面的網絡合作等，而指標項目則多為法定服務之量化統計。整體而言，臺灣現有各防治指標僅具備「相同」與「差異」之價值與內涵，但似乎缺乏更積極之性別平等「轉化」模式所強調之結構與制度性的翻轉策略。

再由聯合國系統與美國國際開發總署所發展的指標或指引原則來看，亦可發現其與我國性別暴力防治進程之相似性（如同樣重視以被害人中心與增權的取向、重

視網絡與夥伴關係等）與差異性。為有效掌握性別暴力防治進展的結構與相關資訊內涵，作為我國未來各領域建構性別暴力防治指標之參考，故特就「相異處」予以釐清，以確切掌握我國指標應發展的精神與內涵。

一、以婦女人權為核心價值，重視差異與結構轉化

聯合國系統所建構之指標均應 CEDAW 與《消暴宣言》所揭示的，對婦女任何形式暴力皆是違反人權的行為，而性別不平等是造成婦女受暴的重要根源之一，因此國家有義務消除對婦女的一切歧視與暴力行為，並積極促進與保障女性人權。在此原則下，國家相關體系工作人員應以被害人經驗為基礎，由女性的生活經驗與需求出發，在執法與處遇過程中，脈絡化暴力問題、平等對待、增強權能與自決權利，亦即政府對於性別暴力防治之律法及各種救援、處遇與扶助皆應融入婦女人權觀點與原則。此種以婦女人權與被害人處境為核心價值的指標原則，也就是所謂的性別平等「差異」、「轉化」模式；換言之，指標應兼具檢視政策與處遇服務成效及改變結構制度之功能。目前，我國在 CEDAW 施行法通過後，政府部門開始著手法規檢視並於 2014 年進行第二次國家報告，亦即在 CEDAW 的檢視架構下，雖逐漸朝向將婦女人權概念納入現行性別暴力防治政策措施中，但實務工作執行面如何真正建立婦女人權思維，方可達到「轉化」結構的性別平等目標，則需要更多行

動指引與評量。

二、脈絡發展－民主深化不同，導致公私協力程度不同

世界先進國家或美國在發展性別暴力防治領域進程中，均是婦女團體在個案服務中發現婦女遭受不當對待以及她們的需要，因此領頭倡議政府必須健全法令與相關制度，而後續的進展，政府也委以重任，甚至在各項服務層面上，均由婦女團體領銜創發，因為政府認為婦女團體最了解也最關心受害婦女的需要。而我國雖然在早期的發展，亦與歐美國家雷同，不過在法制面倡議完成後，則是由掌握資源的政府操刀，完成後續的服務規劃以及委託民間辦理，雖然實質上具備公私協力的性質，不過在程度上，依然無法與先進國家相比，主要原因是文化脈絡上，歐美與臺灣民主深化程度不同，現實上，則是資源在哪裡，主導也在哪裡，即使我國較大型的民間或專業型婦女團體，在決策過程中，不斷企圖影響政府資源的分配與相關決策，然而我國官方主計單位依然視婦女或民間團體為廠商（張錦麗，2008）不若歐美先進國家，服務完全由民間主導，而政府也能較信任民間，是不一樣的。

前述 UN Women 性別暴力一般指引概述中，強調必須是以夥伴關係來共同工作，這不僅是在社政、警政、司法、與醫療等單位亦復如此，不過檢視臺灣，發展與民間部門合作的政府單位，仍然是以社政為主，警政、醫療單位不僅尚未發展成熟的夥伴關係，依筆者的觀察，在認知上

仍然停留在「夥計關係」，甚至是對民間婦女團體多所防備，消耗彼此的戰力（張錦麗，2008）儘管如此，我國婦女團體依然主導立法並進入政府設立的決策型委員會（例如家庭暴力及性侵害防治推動小組），握有相當的發言權。

三、服務內容歸屬－歐美先進國家授權民間庇護所，我國則為以官方的中心主導一切

在 UN Women 指引或是美國國際開發總署的指標介紹中，均可發現庇護所是社政的主軸，它不僅整合社政相關的服務，也掌握被害人個別與統整上的需要，甚至還提供申訴的服務。例如庇護所提供讓被害婦女第一時間觸及的救援熱線以及相關的諮商輔導以及法律扶助等，且聯合國亦強調庇護所「應由獨立的婦女組織運作」，理由就是婦女組織更容易讓被害婦女信任，此外民間的婦女團體也是性別暴力防治體系最好的監測與評估者，若發現政府在提供被害人保護或後續生活重建時，相關供給不足或是服務有所缺漏，婦女團體不僅可至政府公部門甚至可至聯合國相關單位申訴（廖書雯，2014），以確保婦女權益，與我國完全由官方的中央保護服務司以及地方縣市家庭暴力及性侵害防治中心主導，再委託民間團體辦理服務，是截然不同的。也因為如此，歐美先進國家婦女團體掌握了一線的服務，也掌握了以被害人為中心的服務監測與評估體系與運作，這正是聯合國強調庇護所「應由獨立的婦女組織運作」的重要原因。

四、執行角度－臺灣過於偏重在社政，無法整體兼顧

從文化脈絡至服務內容歸屬，再至服務執行，我國則是重兵均壓在官方的社政單位，導至醫療與警政無法積極投入，從指標面看 UN Women 指引與美國國際開發總署的內涵，發現醫療與警政均極重視服務標準流程的設置、實施與訓練，最後並從被害婦女的角度，與接受服務的數量，了解其是否握有相關的資訊與接受完整的服務為依歸，非常重視文化上對性別暴力可能忽視的脈絡，並以增權被害人為中心的理念，落實相關的保護與後續生活重建，聯合國為何設定這樣的指標，是因為他們強化民間婦女團體主導與監測性的文化脈絡與設計，而這樣的規劃所產生連動性的壓力，才能促使獨霸的警政與醫療單位進行相關的改革。與我國從官方社政單位出發，對警政與醫療等平行單位，甚至對層級更高的法院，威力難施，甚至可能淪落至只重視官方行政方便，忽略被害人角度，是完全不同的。

儘管如此，我國婦女團體推動法制面的改革，在高度依法行政的臺灣，其亦發揮相當的影響力，再加上婦女團體並未忘記立法初衷，後續依然透過結盟以及各式倡議，要求政府各單位設置被害婦女所需服務與處置（張錦麗、王珮玲，2013；張錦麗、張琳、顏玉如，2014），而近些年更重視加害人的服務與治療，以免疏忽他們，導致婦女承受更嚴重的暴力，不過此加害人治療等相關的指標，甚至是與被害

人服務團體討論平臺的機制指標，卻未在聯合國與開發總署指標內出現，但在我國的醫療指標中，卻是極重要的一部分。

五、實證資料匱乏，難以掌握暴力發生現況

在《消暴宣言》與北京行動綱領中，都提到終止性別暴力的防治成效必須立基於以證據為基礎的資料上，因此國際社會亦一再重述收集與改善婦女受暴統計之重要性，此舉亦可由聯合國統計局、美國國際開發總署所列指標發現，二者均相當強調對於性別暴力防治嚴重性之測量。性別暴力防治需求、問題現況與成效之評估，故然可透過量化與質性研究方法來進行，但具客觀性的統計實證資料的建立與收集卻能提供更全面性的暴力發生現況以作為法律、政策與服務措施發展的基礎。然而，由於我國現有性別暴力統計資料為各權責部會所建立，有相當多的資料未能清楚建置與顯示，亦即資料零散且不完整，且亦缺乏全國性別暴力發生情形之調查。為能更系統性地了解我國性別暴力防治成效，將實證統計資料的建立，納為我國性別暴力防治指標項目，也是指標建構不可缺少的工作。

伍、我們需要什麼樣的性別暴力防治指標－代結語

正如本文一開始所提出的，我們究竟需要什麼樣的性別暴力防治指標，什麼樣的指標又可真實與適切反應臺灣防治問題

與現況，並引領防治工作再前進？筆者認為性別暴力防治指標，應具備三項特性：(一)符合婦女人權精神並具轉化結構之內涵、(二)兼具國際與本土連貫性、(三)質化與量性方法同等重要。

一、符合婦女人權精神並具轉化結構之內涵

性別暴力是一種以性別為基礎的暴力行為，配偶與伴侶間單一暴力行為的發生或許對多數防治專家人員而言，並不難想像；但真正難以覺察與理解的是，長期以來鑲嵌於制度、文化與陳規中的性別不對等關係，以及多重交織差異結果所形成的多重弱勢處境，決策或倡導者若長期忽略暴力背後所隱含的性別化意涵與其他形式的壓迫，而僅關注於暴力行為表象時，其將面臨不斷重覆受暴的問題—即是短暫解決安全問題，卻可能是另一暴力循環的開端。故性別主流化之差異、轉化原則，提醒我們女性遭遇性別暴力時，應考量其處境的多重性與問題多樣性，萬不可如同主流男權中心論述般，將被害人問題同一化、去性別化、去脈絡化。此外，相對於臺灣偏鄉、新移民、身心障礙、同志受暴等多重弱勢差異現象，此差異論述的反思，則可作為政策性別分析與衡量工具建構時之重要反身性原則。簡言之，在指標價值與內涵方面，性別暴力防治指標應能符合性別平等價值。

二、兼具國際與本土連貫性

對於指標應具國際或本土性之考量。

理論上，性別暴力防治指標應可作為臺灣與國際社會之對話工具，但亦需反應我國防治政策成效。Walby (2007)指出建構性別指標有特定的三個準則：(1)需在聯合國的定義、國際間的認定、與本土所關心的議題上找到平衡點；(2)需運用合適的盛行率(prevalence)及發生率(incidence)之概念，對性別暴力進行有意義的測量；(3)需針對性別暴力的嚴重程度與影響進行有意義的測量。聯合國在發展指標架構時，考量各國有其特殊之政治、經濟與社會發展脈絡，即明確表示指標的制定並非要尋求一個共同清單以應用至所有國家，亦不是尋求建立一種全球皆適用的措施，來比較各國間人權的實現或享有狀況。而是，建議各國能夠在指標的架構下，依據國內特性而發展可行的、具體的，且符合國際人權準則的指標(OHCHR, 2013; 黃嵩立、黃默、陳俊宏, 2014)。換言之，我國性別暴力防治指標必須具有前瞻性，亦必須在國際接軌同時保有本土政策的連貫性，因此，防治指標的建構需對國際間性別暴力防治發展的資訊與相關指標，有深刻掌握，亦必須深入分析我國現有的相關政策與指標內容，據以作為建構我國性別暴力防治指標的基礎與原則。

三、質化與量性方法同等重要

此外，防治指標只能以量化資料來呈現嗎？事實上，對性別暴力防治指標建構與資料收集而言，量化與質性方法各自皆有其必要與限制性。雖然在建構性別暴力指標時，會十分期待擁有客觀、大規模的

資料，但資料蒐集與解釋過程中，必須具嚴謹性與敏銳度，否則將導致錯誤地低估，或者限制了倡導與監督的功能，諸如：訓練具性別敏銳度的訪談者、確保研究者蒐集資料的品質以及研究者具正確解釋資料的能力等，都是必須留意的(Jansen, 2012)。此外，質性方法同等重要，此為探討性別暴力現象，經驗差異與在地特性之重要分析方法，如被害人暴力經驗的敘說分析、性別意識批判的論述分析等，都是重要的評估方法。

最後需要說明的是，雖然性別暴力防治指標的建構可作為具體擊劃性別暴力防治的藍圖，一方面建立各單位與民間的共識，一方面做為檢視執行面與應然面落差的基礎，甚至更進一步引領防治工作的優

先順位，但並不代表我們視指標為臺灣現階段防治瓶頸唯一的解決方法，因為首長承諾、資源配置、服務專業與熱忱、大眾態度信念等，在在影響防治工作成效。而指標建構後，尚須有更多檢視指標與敦促指標達成的配套策略，這將有賴完整的防治資訊建置，方可真正發揮指標功能與目的。指標的建構是引領與催化下一個行動的開始，象徵性別暴力防治者永不放棄的堅持。

（本文作者：張錦麗為臺灣警察專科學校副教授；顏玉如為臺灣警察專科學校講師、臺灣防暴聯盟研究部主任）

關鍵詞：性別暴力、性別暴力防治指標、盛行率、發生率、性別平等模式

📖 註 釋

註 1：Jansen（2012）在討論性別暴力指標中的盛行率(prevalence)與發生率(incidence)之概念時，曾有如下說明：「盛行率」指在某個特定時間內，有多少比率的人經驗了某個事件，例如：過去 12 個月內，遭受伴侶施以身體暴力之婦女的比率。因此盛行率比較著重在計算「人」(people)而非「事件」(event)。而「發生率」和頻率(frequency)的概念較相似，指在一個特定的參考時間內，某個群體發生某項事件的數目，例如：過去 12 個月內，婦女被通報遭受虐待的次數平均數(average number of times)。

註 2：CEDAW 家暴及性侵防治指標，係由民主基金會於 2012 年委託臺灣防暴聯盟組成研究團隊所進行之指標建構，其以婦女人權公約為基準，提出法律、社政、警政、醫療、司法及網絡各系統應作為事項，作為未來倡議性別暴力防治之行動藍圖（張錦麗、王珮玲、徐慧怡、華筱玲、廖書雯、顏玉如等，2013）。

📖 參考文獻

王珮玲（2011）。〈人身安全與司法篇〉，載於行政院性別平等處編著，《性別平等政策綱

- 領》，77-87。臺北：行政院性別平等處。
- 李冠成、楊婉瑩（2013）。〈性別相關制度與政策對於兩性政治涉入的效果：33 個民主國家的經驗研究〉，《問題與研究》，52，頁 33-69。
- 張錦麗（2008b）。〈家庭暴力防治工作展望－政府與民間的分工與合作〉，收錄於《家庭暴力防治法十週年回顧與展望論文集》，內政部主辦，頁 273-282。
- 張錦麗、王珮玲（2013）。《臺灣性別暴力防治倡議史》。內政部委託研究報告。
- 張錦麗、王珮玲、吳書昀（2014）。《建立性別暴力防治衡量指標－第一年計畫》。衛福部委託研究報告。
- 張錦麗、張琳、顏玉如（2014）。《臺灣防暴聯盟檢視 CEDAW 之性侵害觀察報告》，臺灣防暴聯盟出版。
- 張錦麗、顏玉如（2013）。〈社政系統檢視〉，《以婦女人身安全為中心－落實聯合國 CEDAW 行動策略之研究》。民主基金會委託研究。
- 張錦麗、王珮玲、徐慧怡、華筱玲、廖書雯、顏玉如等（2013）。《以婦女人身安全為中心－落實聯合國 CEDAW 行動策略之研究》。民主基金會委託研究。
- 畢恆達、彭滄雯（2008）。〈保護？矯正？排除？女性專用車廂的性別意涵〉，《女學學誌：婦女與性別研究》，25，頁 43-79。
- 許雅惠（2001）。〈家庭暴力防治－性別化的政策分析〉，《社區發展季刊》，94，頁 277-288。
- 郭彩榕（2012）。〈外籍配偶與婦女保障諸問題〉，載於《101 年司法人員教育訓練手冊》。法務部司法人員訓練所。
- 彭滄雯、李秉睿（2007）。〈比利時的性別主流化〉。《臺灣國際研究季刊》，3(4)，頁 111-134。
- 黃嵩立、黃默、陳俊宏（2014）。《建構我國人權指標及調查之研究》。國家發展委員會。
- 廖書雯（2014）。〈司法正義〉，收錄於《落實性別暴力被害人司法正義計畫會議手冊》，臺北：臺灣防暴聯盟。
- 衛生福利部（2013）。〈各年度社會福利績效考核實施計畫與自評表〉。下載網址：
<http://www.sfaa.gov.tw/swpa/index.jhtml>。
- 衛生福利部（2014）。《衛生福利部社會福利白皮書（草案）》。衛福部，尚未出版。
- Bloom, S. S. (2008). Violence against women and girls: A compendium of monitoring and evaluation indicators. U. S.: U. S. Agency for International Development.
- Jansen, H. A. F. M. (2012). Prevalence surveys on violence against women: Challenges around indicators, data collection and use. UN: Prevention of Violence against Women and Girls Expert Group Meeting.

- Measure Evaluation Population and Reproductive Health (2014). Sexual and gender-based violence. Retrieved from http://www.cpc.unc.edu/measure/prh/rh_indicators/specific/
- Moore, K. A., Murphey, D., & Bandy, T. (2012). Positive child well-being: An index based on data for individual children. *Maternal and Child Health Journal*, 16(1), 119-128.
- OHCHR (2013). "Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation." <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/documents.aspx>
- USAID (2007). *Violence Against Women and Girls: A Compendium of Monitoring and Evaluation Indicators*.
- Walby, S. (2007). Indicators to measure violence against women. Paper presented at the Expert Group Meeting on indicators to measure violence against women of Conference of European Statisticians, Geneva.