

社會福利團體角色與我國家庭暴力防治政策

潘雅剛

——以「現代婦女基金會」為例

壹、前言

依據家庭暴力防治法之規定，家庭暴力防治網絡涵蓋社政、警政、醫療、司法、教育、民政等機構。在功能歸屬上，社福機構在該網絡架構中隸屬於社政單位，而社政單位在家庭暴力防治政策中所擔任之角色包括危機處理與轉介、訪視調查、和解與調解、建構網絡與協調機制、專業訓練、社會教育與宣導等項目。（張錦麗，民八十八）質言之，社政單位需針對受害者以及社會這兩個層面，分別扮演日常社工服務人員、專業訓練者、社會教育者的角色。然而從推動家庭暴力防治法的立法，到相關政策之落實的漫長過程中，民間社會福利團體在不同階段，均曾扮演不同的角色，不僅限於社會教育與受害人保護之層面，而且擴及國家法律制度層面，包括法案之催生者，與家庭暴力防治政策之監督者。

本文將以現代婦女基金會為例，從發掘家庭暴力問題、推動家庭暴力防治觀念、協助家庭暴力防治法制訂，到該法案之落實等同階段，來探討民間社福團體在這些過程中所扮演之角色。

直接服務工作雖是社會工作中的重心，但社會工作原本就是多面向的任務，而涵蓋其他相關之領域。社會工作者在實務運作上，

必須針對社會問題的不同性質，以及不同層級的社會單位，擬定不同的工作策略，以解決社會問題。社會學者卡羅便提出三個向度，解釋社會工作實施模型。（李增祿，民八十四）他認為社會工作實務牽涉到社會問題、社會單元、社會工作方法等三個面向。第一個面向，包括貧窮、疾病、犯罪、家暴等問題；第二，即個人、家庭、小團體、社區、國家社會等單元；第三，為社會工作方法。包括個案工作、團體工作、社區組織、社會行政、社工研究以及社會計畫等六項。（李增祿，民八十四）

根據卡羅的理論架構，此三個面向之間存在著相互依存的關係，亦即社會工作者配合社會問題的種類，考量社會單元大小及組織型態，運用社會方法，提出解決之道。在家庭暴力防治議題上，現代婦女基金會從直接服務之策略出發，但是發現直接服務工作並不足以解決家庭暴力，及隱藏在家庭暴力背後的因社會、制度因素所造成的問題。遂求改善社會文化、國家法律制度層面；並進行社會計畫、研究，並推動立法，協助政府建立家庭暴力防治網絡，以解決家庭暴力受害者所面臨之問題。

貳、家庭暴力議題之形成與推動： 家庭暴力之嚴重性

財團法人現代婦女基金會於七十六年成立，從事受性侵害婦女之個案服務。在實務經驗中發現婚姻暴力仍是一普遍的現象，但是當時社會中卻缺乏相關之扶助網絡資源，得以協助受暴婦女。婚姻暴力之嚴重性可以從國內相關婚姻暴力之研究做一說明：民國八十一年，臺大馮燕副教授調查全國一千三百一十位已婚婦女，其中發現高達百分之三十五的婦女，答稱自己有被丈夫虐待的經驗（馮燕，民八十一）；民國八十三年，臺灣省政府社會處，也曾對國內已婚婦女從事「臺灣婦女生活狀況調查」，其中發現，有百分之十七點八的婦女承認自己曾被丈夫虐待的經驗（陳若璋，民八十三）；民國八十四年，福爾摩沙文教基金會也做了一項「一九九五臺灣婦女動向調查」，也有百分之十七點八的婦女承認曾遭丈夫毆打；同年，現代婦女基金會也針對全省的婦女，做了一項大規模的調查，在回收的七千份有效問卷中，有百分之十一點七的婦女填答自己曾有在家中被毆打的經驗（現代婦女基金會，民八十四）；民國八十五年，TVBS電視新聞台也做了一次電話訪查，受訪中有三成承認，他們的女性親友曾被先生施暴（聯合報，民八十五）。

國內家庭暴力研究，最初是從婚姻暴力的研究開始。對協助婚暴受害者，現代婦女基金會採取個案直接服務管理模式。個案管理強調問題的多面向，所以必須整合同時解決這些多面向問題的資源

去解決這種問題。從事個案管理工作時，必須能達到下列核心功能：一、對於求助者予以個別諮商與治療；二、擔任橋樑之功能，將求助者與正式機構、資源和求助網絡相連結，以給予其所需之指導和服務。根據王玠的定義，凡是提供物資服務以維繫成長發展的個人或社會機構，均可視之為資源，其中又可分為內在與外在資源。內在資源指一般人的性格特質或潛力。外在資源指可以提供物質或服務的人或機構；又可分為正式與非正式兩種。正式資源指透過政策或法令提供服務；又可分為政府與民間資源。非正式資源沒有明文的申請條件，範圍也較廣泛。（王玠，民八十七）

但是現代基金會在婚姻暴力個案的過程中，發現社會上並未存在相關官方機構，得以提供受暴者協助；而民間相關機構之間又各自為政、缺乏良好之整合，使基金會在擔任案主與

表一 民國八十一年至八十五年期間之婚姻暴力研究數據

年/民國	研究單位及個人	研究發現
八十一年	臺大馮燕副教授	35%有被丈夫虐待的經驗
八十三年	臺灣省政府社會處	17.8%的婦女承認自己曾被丈夫虐待的經驗
八十四年	現代婦女基金會	11.7%的婦女填答自己曾有被毆打的經驗
八十四年	福爾摩沙文教基金會	17.8%的婦女承認曾遭丈夫毆打
八十五年	TVBS 電視新聞台	30%承認，他們的女性親友曾被先生施暴。

求助網絡之間橋樑功能時，深感挫折。而社會上資源缺乏以及整合不易，最主要原因，則可以歸諸欠缺法律基礎，以及傳統家庭觀念的障礙。

一、就法律層面而言，在「家庭暴力防治法」制訂之前，民、刑法中並未對家庭暴力有特別的規範，一般對於家庭暴力的刑事訴訟都是迂迴地以傷害、妨害自由、恐嚇等罪名起訴，而判決下來的結果往往對被害人的處境沒有太大的幫助，大部分家庭暴力在刑事上要達到「重傷害」的狀況非常困難。根據現代婦女基金會的個案記錄(民國八十一到八十七年)，發現大多數的判例，絕大多數僅對夫宣告緩刑或易科罰金。在這種情況下，被毆之妻控告其夫後，夫既未入獄，她仍得繼續與他同居共處。妻之告訴、告發，無異替自己換來丈夫更多的虐待報復。

二、就傳統家庭觀念來看，則認為父母懲罰子女、夫妻爭執、兄弟鬩牆皆是家務事，政府單位秉持「清官難斷家務事」的心態，避免涉及家庭紛爭。而「家醜不可外揚」的心態，讓受害者一直隱忍家庭暴力的存

表二 社福資源之分類

資源			
內在		外在	
個人	家庭	正式 公部門 民間	非正式 志願性 自然

在。此外社會價值觀念在某些程度均默許家庭暴力的存在，認為這些事情只要不要太過分，是合乎情理的。甚至正式支持系統，在不斷家務事的迷思下，消極地拒絕提供相關的服務措施。

家庭暴力無疑是一項重大之社會政策議題，但在上述「家庭至上」觀念影響，以及缺乏相關法令規範之下，並未受到社會大眾應有之重視。現代婦女基金會發現推行家庭暴力防治工作時所面臨障礙時，理解到必須推動家庭暴力防治觀念的宣導，使其成爲國家、社會所重視之政策議題，方能解決問題。

根據政策研究學者柯布與艾爾德指出 (Cobb and Elder, 1972) 政策議題如具備以下之特性，則越容易成爲政府之議程：特定性、社會重要性、時序相關性、複雜性及明確慣例。他們並進一步指出政策問題之催生者 (initiators)，以及問題的觸動樞紐 (triggering devices)，是推動議題之重要因素。

根據其定義，問題催生者負責將問題提出，引發大眾討論；問題的觸動樞紐，意謂引發公共問題的偶發事件。(丘昌泰，民八九九) 在家庭暴力防治議題上，國內雖有相關觸動樞紐，如鄧如雯殺夫案，但無法形成壓力團體，激發社會對家庭暴力之重視。但是家庭暴力防治法推動期間發生白曉燕撕票案與彭婉如命案，無疑促使大眾開始思考婦女人身安全，以及與婦女人身安全息息相關的家庭暴力議題；這些社會突發事件在某些程度上觸及家庭暴力防治的觀念。但整體而言，推動家庭暴力防治概念之關鍵，端賴於問題催生者。在該政策議題上，現代婦女基金會擔任問題催生者的角色，透

資料來源：王玠，個案管理，民八十七年。

過各種活動，提醒社會大眾家庭暴力之嚴重性，以及建立相關求助網絡、法律之重要性；並推動家庭暴力防治，使其成爲公共政策議題。

學者研究指出，公共問題成爲政策議程，通常具備以下條件：公共問題爲大眾所關切、政治領導重視該議題、利益團體之推動、危機或特殊意外情況之發生、社會運動之大規模發生、傳播媒體之大幅報導。（丘昌泰，民八十九）但是揆諸當時國內之情況，家庭、婚姻暴力要成爲政策議程仍面臨很多困境：

一、政府單位並未認知到家庭或婚姻暴力之嚴重性，並不認爲必須積極採取公權力介入家庭暴力案件。

二、傳統觀念下，大眾認爲家庭暴力乃是家務事，屬於私領域的範圍，而忽略家庭暴力對社會公領域之負面影響。

三、傳播媒體除了在鄧如雯殺夫案中，積極報導家庭暴力相關議題外（註一）；傳媒對家庭暴力案件，均採取和其他社會上的傷害、殺人、暴力事件相同的處理態度；以致於閱聽大眾往往忽略了隱藏在這些刑事事件背後的家庭暴力，也從而忽略了家庭暴力之嚴重性。

四、台灣社會當初尚未有成熟之社會文化和環境，足以凝聚社會力量，針對婦女人身安全議題，發動社會運動，促使政府當局將此類議題列入公共政策議程。（註二）

因此，推動相關法律之制定實爲推動家庭暴力防治的最佳策略，因爲法律制訂不但兼具政策宣示、制度制訂等功能，同時也能

發揮教育目的，使在公部門與社會大眾，加強婦女人身安全意識。現代婦女基金會於是從民國八十四年起，開始以推動家庭暴力防治立法爲重要的工作目標。

參、家庭暴力防治政策之初期： 制訂家庭暴力防治法草案

累積多年的直接服務經驗，現代婦女基金會於民國八十四年開始正式推動「家庭暴力防治法」，並於八十四年九月間委託高鳳仙等專家學者完成「家庭暴力法第一版草案」（註三）。（高鳳仙，民八十七）

八十五年初，即家庭暴力防治法第一次草案完成之後，爲持續推動家庭暴力防治法之立法工作，並希望參考國外實施情形，筆者與高鳳仙法官等多位專家學者訪問美國，考察美國法院、警察機關、地方機關及民間團體對於家庭暴力事件之處理情形。且於八十五年四月到五月之間，陸續召開三次籌備會議，並成立「家庭暴力防治法制定委員會」，由筆者擔任總召集人，由時任台北地方法院法官高鳳仙、中央警察大學黃富源教授、王如玄律師、現代婦女基金會執行長張錦麗爲共同召集人。並聘請教授、法官、律師、政府及民間機構中，關心家庭暴力的人事約五十人擔任委員。

「家庭暴力防治法制定委員會」於八十五年七月十三日召開記者會，正式開始進行法規之研擬工作。並在該年七月至十二月之間，由各委員以第一次草案爲基礎，依各委員之專長與興趣，分成

民事、刑事、家事及防治服務法規四小組，做分組逐條討論。分別召開七次民事法規研討會、七次刑事法規研討會、三次家事法規研討會、三次行政法社會服務法研討。於第一次會議時，將法案名稱「家庭暴力法」更名爲「家庭暴力防治法」。

現代婦女基金會與立法委員潘維剛國會辦公室於十一月二十九日，舉辦一場國際網絡會議，藉由與外國家庭暴力防治法推動即防治體系網絡建構有實務經驗的學者專家，和相關人士一起研討並分享，期盼對「家庭暴力防治法」的推動工作，有所助益及影響。經過詳加檢討後，修正後的第二次草案在民國八十六年一月正式出

表三 「家庭暴力防治法」第二次草案制訂紀事

時間	紀事
八十四年九月	完成「家庭暴力法」第一次草案
八十五年二月	筆者與高鳳仙法官及多位考察委員赴美考察美國法院、警察機關、市府機關及民間團體對於家庭暴力事件之處理情形。
八十五年四月~五月	三次籌備會議，並成立「家庭暴力防治法制定委員會」，由筆者擔任召集人。
八十五年七月~九月	七次民事法規研討會
八十五年九月~十一月	七次刑民事法規研討會
八十五年十一月	三次家事法規研討會
八十五年十二月	三次行政法社會服務法研討
八十五年十一月二十九日	婚姻暴力防治網絡會議
八十六年一月	二次全案研討會

爐。

然而要建立一套完善可行之法律並非易事，尤其是由民間團體主導。爲了廣諮民意，於是在第二次草案制訂之後，現代婦女基金會與潘維剛國會辦公室聯合召開五次公聽會，就各方所提供之寶貴意見，再召開三次審查會議，提交家庭暴力防治法制定委員做全面修正。除此之外，也舉行七次空中公聽會，在全國聽眾的討論下，一方面進行意見蒐集，另一方面則是經由空中公聽會，傳達家庭暴力防治之重要性。而於八十六年八月正式完成第三次草案，並於該年九月，將草案正式送交立法院審議。

表四 第三次草案完成期間紀事

時間	紀事
八十六年三月十五日	針對全案討論
八十六年四月十九日	針對警政與社政層面討論
八十六年五月十日	針對教育與衛生層面討論
八十六年六月十四日	針對司法層面討論
八十六年八月九日	全民開講家庭暴力防治法
八十六年七月十二日	第一次審查會議
八十六年七月十九日	第二次審查會議
八十六年七月二十六日	第三次審查會議
八十六年七月二十八日~八月五日	七次家庭暴力防治法空中公聽會（用愛終結暴力）

從「家庭暴力防治法草案」之制訂，到該草案正式提交立法院審議的過程中，現代婦女基金會除了為法案催生之外，也在期間扮演以下主要角色與功能：

一、從社會工作實務者的立場，針對法案提出建議；

二、除了出國考察相關「家庭暴力防治」立法與制度，現代婦女基金會並舉辦「婚姻暴力防治網絡會議」，以引介國外家庭暴力之相關知識以及社會服務技能，使國內學術界及社會工作者，能夠對家庭暴力有更深入之瞭解；

三、舉辦七場「用愛終結暴力」空中公聽會，喚起社會對家庭暴力防治之重視，並傳播家庭暴力防治之觀念。

易言之，現代婦女基金會在此一過程中所扮演的主要為知識介紹者、社會教育者，以及法案制訂推動的多重角色。而從卡羅「三個面向」之模型而言，此時現代婦女基金會係以社會研究與社會計畫的社會工作模式，針對社會所面臨之家庭暴力問題，協助籌畫建立家庭暴力防治制度，並推廣相關家庭暴力防治概念。

肆、家庭暴力防治政策緩衝期： 協助家庭暴力防治之訓練與宣導

「家庭暴力防治法」於民國八十七年五月二十八日經立法院三讀通過，並於該年六月二十四日由總統公布。我國也正式有了官方

的家庭暴力防治政策，相關的家庭暴力防治網絡也陸續建立。值得注意的一點是，這部「家庭暴力防治法」特別規定，以一年為實施緩衝期，即法律生效後一年開始正式實施。主要原因有二：

政府並未能在家庭暴力防治法制訂後，立即建構一完善之家庭暴力防治網絡；所以在此緩衝期間，熟悉(Know how)家庭暴力防治之相關民間社會福利團體，必須協助政府建構及整合既存之地方層級服務網絡架構，並且協助各縣市相關單位培訓家庭暴力防治專業人員。

除了協助建構整合家庭暴力防治網絡，以及教育培訓人員之角色外，由於家庭暴力防治法對社會產生相當程度之衝擊，於是緩衝期之設立便於社福團體與政府協同努力，就可能產生之社會文化衝擊，進行教育、訓練，及宣導工作。

家庭暴力防治法施行後所可能產生的衝擊，可從兩方面進行分析：第一、社會文化；與第二、公共部門的行政文化。

一、從社會文化的角度而言，家庭暴力防治法凸顯了現代文化中對於「人權」的重視，與傳統文化中「家庭至上」的價值觀念之間的衝突。原先家庭暴力防治法草案中以受暴者之人身保障為該法立法之重心，但是由於黨政協商之結果，家庭暴力防治法開宗明義則以「家庭和諧」為重心；「家庭和諧」的意義就引發許多爭議；從家庭暴力防治推動者之立場而言，法律至少必須維持人權、保障受害者人身安全、及使家庭功能可以正常運作，最終目的才是追求家庭之完整；但是社會重視「家庭」以及「家」的完整，不免忽視

或稀釋個人的權益。家庭暴力防治推動者之基本理念，雖然認同家庭和諧與家庭完整性之重要，但是堅持個人之權益不能因此一目的而有所妥協；而傳統觀念則認為為維護家庭完整，個人權益必須妥協。此不同觀念的衝擊，現代婦女基金會深感教育宣導以確保家庭暴力防治法落實的重要性。

二、家庭暴力防治法不僅為行政機關帶來額外工作之衝擊，也迫使行政機關必須採行新的工作文化，重視橫向之協調整合。民國八十七年內政部公布之「性侵害犯罪防治政策綱領」基本原則：「發揮規劃、執行、協調之整體功能，結合司法、警政、衛生、社教、新聞等相關單位，透過團隊服務功能，妥切處置性侵害犯罪之案件」，明白揭示社會問題是多面向的，強調資源整合的重要性。相同地，家庭暴力防治法也相當重視資源整合，但是由於傳統行政體系是垂直溝通、欠缺橫向溝通，專業之間欠缺溝通管道，造成家庭暴力防治網絡間協調之各式問題。例如受暴兒童的學籍、戶籍問題就涉及到社政、民政以及教育等機構，但由於這些機構之間欠缺對話，往往使該問題無法及時獲得有效解決。此外由於專業間的不信任、中心本位，使各網絡之間缺乏對話，無法使家庭防治網絡依照法律規定遂行其功能。所以建立及整合家庭暴力網絡架構，不但要使該網絡得實施法律制訂後新的工作項目，還必須令這些機構適應新的工作文化，並能達成協調。

簡而言之，現代婦女基金會於這段緩衝期間所從事之工作（詳見表五），係擔任家庭暴力專業知能的教育者、家庭暴力觀念宣導

者的角色，以協助政府建立並整合既存之家庭暴力防治網絡，並宣導家庭暴力防治的觀念。

為了擷取美國施行家庭暴力防治的經驗，現代婦女基金會並受內政部委託，組團前往美國進行一週的訪視研討。在網絡建立與整合上，現代婦女基金會係以社會工作人員之操作實務為主，但同時兼顧社會大眾觀念的再教育。

在操作實務上，現代婦女基金會以研討會和工作手冊的印行，作為專業人員教育訓練的重要模式，因囿於時間和資源，現代婦女基金會不能對所有基層家庭暴力防治人員進行課程教育，僅能針對主任級、督導級的人員進行課程教育或者座談研討會（例如八十七年九月六、七日間所舉辦的「法入家門——終結傷害」全國社會福利工作人員家庭暴力防治研討會）。為了使家庭暴力防治觀念深入基層社工人員，工具書的建立於是格外重要。社工人員手冊和工具書的編纂，成為社工人員獲得家庭暴力觀念、家庭暴力防治專業知識的重要途徑（例如八十九年三月所印行的「家庭暴力專業人員服務手冊」）。

為了促進家庭暴力防治網絡人員間的整合，則是透過研討會加強各單位之間的協調，目的在於讓社政、警政、醫療單位之間能藉由教育訓練和跨科際間的座談，能有合作共識，並且在家庭暴力防治實務上能夠達到專業間的協調整合，以為受暴者謀求最大之保障。而在社會觀念之教育上，基金會係經由與傳播媒體合作、出版宣導手冊、拍攝公益宣導短片等方式，進行大眾政策宣導教育。該

教育的目的在於使受害者明白資源網絡之存在、求助方式，而使家庭暴力防治法得以真正落實。

伍、家庭暴力防治政策之落實：

家庭暴力防治政策的監督

「徒法不足以自行」，雖然家庭暴力防治法制化已經於民國八十七年完成，還是必須透過中央政府和地方各單位的聯繫與結合，才能落實這個法律。但是家庭暴力防治法實施以來，仍存在著許多缺失，例如：各縣市成立了家庭暴力防治中心後，社工人員不足、經費欠缺；警察及法院核發保護令速度過慢；第一線承辦人員仍未建立新的觀念；醫生不願意開立醫療證明書；部分承審法官過於保守等。這些因素的影響，影響家庭暴力防治政策之落實。

爲了充分監督家庭暴力防治政策的施行，現代婦女基金會採行三項工作策略：一、聯合立法院關心家暴防治工作之立委，共同成立「愛家反暴力聯盟」；二、針對家庭暴力案件與地方家庭暴力防治中心進行研究及探討；三、擬定「從地方支援中央」推動婦女人身安全工作的新方向」（潘維剛，民八十九），透過地方民意代表監督地方家庭暴力防治預算之執行，以確保家庭暴力防治業務之推動。

一、八十八年二月二日，現代婦女基金會受內政部委託，組團前往美國華盛頓特區及哥倫比亞特區訪問，參觀哥倫比亞區「哥倫

比亞區家庭暴力防治聯盟」以及「全國家庭暴力聯盟」，發現這些組織的架構，下含綿密的下方網絡，由組織總部統籌經費之安排，並負責對政府進行遊說、以及進行相關之監督。筆者認爲國內應設立相關之組織，結合民意代表以及專業社會福利團體，以監督政府落實家庭暴力防治法的目的，故於民國八十八年，由一百六十位跨黨派的立法委員組織了「愛家反暴力聯盟」，並由現代婦女基金會負責舉辦「愛的勇敢進化論」系列活動，主旨在宣導家庭暴力防治的觀念。（顏玉如，民八十九）

二、現代婦女基金會於八十九年六月十五日及十六日，以電話訪問方式，分別就台灣二十五個縣市的家庭暴力防治中心做電話訪問。結果發現有許多縣市不但負責家庭暴力防治的專業社工人員不足，而且業務多元，屬任務編組，造成性侵害業務、老人保護業務、婦女保護業務相互排擠；甚至對家庭暴力防治業務沒有編列預算，僅由內政部直接專款補助。

基金會於民國九十年參與內政部家庭暴力防治委員會「家暴防治中心走透透」計畫，訪視國內十二個縣市，針對各縣市中心提報委員會之九十年經費預算表內容、縣市文化背景、民間資源豐富性、首長主管支持度進行評估。（姚淑文，民九十）

三、家庭暴力防治政策之落實，有賴於各縣市首長或主管對家暴防治業務的支持程度，因爲其支持關係到業務預算的編列與網絡的整合。於是「愛家反暴力聯盟」於民國八十九年，將成員的範圍擴展至全國各縣市地方民意代表，希望經由立法委員在中央的監督

表五 緩衝期間現代婦女基金會之工作紀事

日期	活動名稱	活動內容及目的
八十七年七月到八十八年六月	性侵害、家庭暴力輔導人員專業訓練課程十二場。	提升社工人員家庭暴力、性侵害相關之法律、醫療、警政、教育等知識，以提升專業服務能力。
八十七年八月	「護衛天使」—社區婦幼安全列車	透過宣導活動力量，建立民眾對人身安全之概念，並提升兩性對婦女身心的尊重。
八十七年九月六日—七日	「法入家門—終結傷害」八十七年全國社會福利工作人員家庭暴力防治研討會	特別針對社會工作人員舉辦，以增進工作人員之專業智能，並藉此使工作人員擴大服務、交流層面。
八十七年七月一十二月	籌拍「家庭暴力防治公益宣導短片」	希望藉此短片，引起大眾關注家庭暴力問題，破除家庭暴力迷思。
八十八年二月十一日	家庭暴力防治服務赴美考察團	由基金會承辦帶領全國各縣市家庭暴力防治相關業務首長，各承辦人至美國考察，藉以增進對實務運作之瞭解。
八十八年三月六日	受暴婦女訴訟扶助委員會年會	邀集受暴婦女訴訟扶助委員，討論如何避免二度傷害之司法議題。
八十八年五月一六月	籌拍「愛的選擇—二個美麗的故事」六十秒家庭暴力防治公益宣導短片	希望藉由該短片，正式告知社會大眾家庭暴力防治法正是全面施行。使社會大眾正視家庭暴力此一問題。
八十八年六月二十二日	「愛的勇敢進化論，愛有尊嚴，不再出走」家庭暴力實務工作研討會	希望藉由該研討會，使家庭暴力防治網絡之人員瞭解將於該年六月二十四日正式施行之家庭暴力防治法的流程和規定。
八十八年六月二十六日	家庭暴力防治服務赴美考察團心得座談會	邀請家庭暴力防治服務赴美考察團成員，報告考察團參觀之心得見聞，與中美制度比較。
八十八年六月十四日到八月三十日	「愛家總動員」家庭暴力防治廣播宣導活動	與和生廣播電台合作一季十集的宣導活動，介紹家庭暴力防治法與相關之法律議題。
八十八年六月二十四日	出版「家庭暴力防治手冊—拒絕家庭暴力」	宣導家庭暴力防治，以及破除家庭暴力之相關迷思。
八十九年一月到八十九年六月	性侵害、家庭暴力輔導人員專業訓練課程五場。	提升社工人員家庭暴力、性侵害相關之法律、醫療、警政、教育等知識，以提升專業服務能力。
八十九年一月到八十九年六月	護衛中心性侵害、性騷擾、家庭暴力個案研討會	邀請學者專家進行個案研討，澄清輔導與社工人員在服務過程中的迷思，提升專業人員服務品質，與保障受害者的最佳處理模式。共計六場。
八十九年三月	編輯家庭暴力專業人員服務手冊	以個案為中心，說明家暴受害者的心理，以及家庭暴力防治法可提供之協助，以增進服務人員之專業智能。
八十九年四月	編輯出版完全拒絕家庭暴力系列手冊（一）終止婚姻暴力手冊	以個案為中心，說明婦女遭受到家庭暴力時會面臨之困擾與困難，讓婦女瞭解自我，以及如何獲得社會相關之救助管道。
八十九年五月二十五日	家庭暴力防治法司法官訓練工作坊	與司法院民事廳合作，針對司法官保護另核發及整體家庭暴力防治法之相關配套措施，進行討論。瞭解法官在處理保護令時的困難及專業期許。

資料來源：現代婦女基金會

及各位議員在地方議會的努力，組織成一張周延綿密的「家庭暴力防治網絡」，分別對中央及地方政府進行監督，以達到家庭暴力防治的最大效果。所以「愛家反暴力聯盟」於八十九年六月廿二日舉辦「全國愛家民意代表大會師」，希望藉由各級民意代表，與民間團體的相互交流與宣導，使愛家反暴力觀念生根地方、深植民心。「愛家反暴力聯盟」將以各地方民意代表為中心，由地方基層推展一系列活動，重新肯定家庭的價值與意義，並宣揚防治家庭暴力之重要性。

現代婦女基金會從家庭暴力案件個案分析與訪視地方家庭暴力防治中心，觀察上述施行之盲點，也發現地方政府的執行和中央政策間存有落差。從九十年代起，由於統籌分配款的運用方式變更，使各縣市首長在預算運用上更多彈性空間，但也造成家庭暴力防治工作的隱憂。當初認為立法之後，法令規範各單位權責明確，民間社福單位就可以專心扮演社福網絡的角色，但是實際運作上，現代婦女基金會發現家庭暴力防治未能落實的現象，民間團體反而需要擔任國會遊說與監督者的角色。監督家庭暴力防治政策的重心，也就逐漸由中央層級轉移到地方層級。中央、地方民意代表與民間社福團體之聯盟，成為監督以及確保家庭暴力防治政策落實之重要角色。

表六 現代婦女基金會監督家庭暴力防治法紀事

日期	活動名稱	活動內容及目的
八十八年六月二十四日	「愛的勇敢進化論，愛有尊嚴，不再出走」新愛家行動大會	邀請愛家反暴力聯盟之立委與相關部會首長，宣示落實與監督家庭暴力防治法
八十九年一月二十一日	家庭暴力防治法施行成果檢討公聽會	希望藉由公聽會促使政府相關單位正視大陸新娘的受虐問題，以及建立相關援助管道。
八十九年六月二十日	家庭暴力防治法施行週年「十大家暴新聞」公布記者會	針對家庭暴力防治法施行一年來，累積五百多件報導，由學者專家、義務律師團、社工人員等專業人士共同評選，呼籲社會大眾，家庭暴力是一種犯罪行為
八十九年六月二十二日	2000 愛家希望工程—全國民意代表愛家行動大會師	在家庭暴力防治法施行屆滿一年，為督促政府落實法案，特結合各級民意代表與民間團體相互交流與研討，同時參訪台北市家暴中心，使愛家反暴力觀念生根地方、深植民心
八十九年六月十三日	2000 愛家希望工程—再造「甜蜜家園」家庭暴力防治法實施一週年座談會	邀請潘維剛、陳峻眉、蔡詩萍、羅燦煥與黃越綏等，以電影甜蜜家園為出發，共同針對家庭暴力防治法實施一週年，探討國內家暴現況。
八十九年六月二十三日	落實家庭暴力防治工作一拜會行政院唐飛院長活動	由十五位女立委，向行政院長提出「家庭暴力防治工作改造方案」，以落實家庭暴力防治法。

陸、結論

家庭暴力防治政策是國內民間社會福利團體參與最積極的公共政策之一，從發掘家庭暴力問題、家庭暴力成爲公共政策議題、家庭暴力防治法的擬定、立法的推動、到法律的落實，民間社福團體的參與均扮演關鍵之角色。

我國家庭暴力防治政策的制定過程，凸顯民間社會福利團體，如何在缺乏法律制度以及相關網絡的情況下，積極參與公共政策議題的努力。在我國家庭暴力防治政策的不同階段，現代婦女基金會均扮演不同的角色。其中最重要的角色包括：政策的倡導者、政策的教育與宣導者、政策的落實與監督者。基金會主要目標雖然是提供受婚姻暴力婦女最佳的協助，但是爲了達到該目標，基金會需經由倡導家暴觀念、催生立法、協助網絡架構、以及監督行政落實等手段，來確保家庭暴力防治之法律制度以及救援網絡架構的完善與落實。這個漫長過程，除了結合民間專家學者的智慧之外，在國會的遊說及政府間的溝通工作，佔了很重要的部分。

從本研究發現，實務上社會工作團體的角色，往往同時包括社會計畫人、社會運動的倡導者、社區活動之組織者、社福工作的實際操作者，與擔任或參與評價研究者的角色。（廖榮利，民七十三）民間社福團體之主要角色爲社福工作的實際操作者，經由個案服務中，發現在缺乏健全法律制度、及救援網絡架構下，很難遂行其社會服務提供者之角色。於是民間社會福利團體必須走出狹隘的

社會福利工作者角色，進而承擔更多元的社會責任，以社會計畫人、社會運動的倡導者等角色，推動其重視之議題及其所關切的權益。這些社會責任包括發現社會問題、倡導弱勢團體權益、進行社會觀念的改造、協助政府擬定相關之公共政策議題、參與立法之推動以及結合類似社會團體監督政府政策之施行。從現代婦女基金會的例子，說明民間社福團體從專注於個案工作，轉向到針對社會、國家層級的社工研究與社會計畫，是一個應追求的方向，也是一個可行的目標。經由上述過程，推動健全制度以及救援網絡架構，協助他們順利推行社會服務工作，並藉由國家公權力以及民間組織間的合作，保障弱勢團體的更大權益。

（本文作者爲立法委員暨國立臺灣師範大學三民主義研究所博士班研究生）

◎註釋：

註一：相關分析參閱「家庭暴力防治與新聞報導——從鄧如雯殺夫案談起」，台大新聞論壇，第一卷第二期，一九九四年。

註二：美國家庭暴力防治法規之制訂，係由受暴婦女以及其他相關之婦女團體，經由婦女運動，喚醒社會覺知努力爭取而來。Alan Kemp指出婦女運動、人權運動、兒童權益倡導運動是帶動美國社會變遷的三個主要運動，其中婦女運動是使家庭暴力議題受到社會廣泛注目的重要社會力量。（Alan Kemp，民八十八年）

註三：高鳳仙法官曾於八十二年赴美國從事司法研究，蒐集美國各州家庭暴力有關法規及論文資料。並於八十四年間參加南太平洋法官會議，攜回一九九四年美國模範家庭暴力法及關島、紐西蘭有關法規及文獻。回國後，參考上列資料領銜草擬家庭暴力防治法草案。

◎參考書目：

王玠、李開敏、陳雪真 社會工作個案管理 台北市心理出版社 民國八十七年

廖榮利 社會工作學 台北市三民書局 民國七十三年

李增祿 社會工作概論 台北市 巨流圖書公司 民國八十四年

姚淑文 從各縣市家庭暴力防治中心運作概況談家庭暴力防治法實施困境 民國九十年

顏玉如 現代婦女基金會八十七年度工作報告 台北市現代婦女基金會 民國八十八年

金會 民國八十八年

顏玉如 現代婦女基金會八十八年度工作報告 台北市現代婦女基金會 民國八十九年

潘維剛 從地方支援中央—推動婦女人身安全工作的新方向 台北市立法院愛家反暴力聯盟 民國八十九年

張錦麗 家庭暴力防治法中社政角色與功能 台北市現代婦女基金會 民國八十八年

陳若璋 「台灣婚姻暴力之本質、歷程與影響」兩性學刊三期

一九九二頁一—一七一—一四七

丘昌泰 公共政策 台北市 巨流圖書公司 民國八十九年

陳若璋 從鄧婦殺夫案檢討台灣婚姻暴力反應的種種社會問題 台北市社會局、天主教善牧基金會、中國天主教震旦之友協會、現代婦女基金會主辦 家庭暴力系列探討—婚姻暴力防治研討會發表 民國八十三年

論文 第十二頁至第二十三頁

高鳳仙 家庭暴力防治法規專論 台北市 五南圖書出版公司 民國八十七年

家庭暴力防治與新聞報導—從鄧如雯殺夫案談起 台大新聞論壇第一卷第二期 一九九四年

馮燕 我國目前婚姻暴力狀況（未出版） 台北市社會局 台北中華民國 台北市社會局 民國八十年

Cobb, Roger W. and C. D. Elder, Participation in American Political (Boston: Allyn and Bacon, 1972)

洪淑華等譯 Alan Kemp, Abuse in the Family-An Introduction 台北市 洪葉文化 民國八十九年

洪葉文化 民國八十九年