

我國家庭暴力防治工作之規劃與展望

蔡正道
吳素霞

壹、前言

「家庭暴力」自古以來，由於暴力發生在家門之內，深受「法不入家門」、「清官難斷家務事」等傳統觀念影響，被害人於傷害發生後，極少積極尋求外力或法律的協助，致使此種暴力行為在犯罪學上，被列為「犯罪黑數」，被害人往往只能躲在暗處哭泣，法律無從對加害人制裁，被害人則一輩子活在「家庭暴力」的陰影中，影響整個家庭功能至深且鉅，尤其家庭暴力行為透過世代傳遞，影響子女的人格養成、行為模式及日後的婚姻關係，造成不可忽視的傷害。

家庭暴力受害者大多屬於生理或社會的弱勢婦女與兒童，故極少引起社會重視，隨著社會文化的變遷、及婦女團體的蓬勃發展，婚姻暴力問題逐漸受到重視，惟不論法律、實務、或制度面仍付之闕如，僅主管社會福利之內政部自七十八年度起，透過經費預算以獎助民間團體及各地方政府開辦婦女保護工作；八十二年十月發生鄧如雯殺夫事件，婚姻暴力的普遍性及嚴重性，引起社會大眾的關切，內政部社會司乃委託財團法人婦女新知基金會，著手研究國內推動婚姻暴力防治法之可行性，可謂家庭暴力立法運動之濫觴，彭婉如命案發生後，攸關婦女人身安全的法律相繼增訂，民國八十

六年一月二十二日「性侵害犯罪防治法」公布實施，而後「家庭暴力防治法」在婦女團體、女性立法委員及多名學者專家努力推動下，繼之於八十七年六月二十四日公布，惟第二章至第四章、第五、第四十條、第四十一條、第六章等，與開創保護令制度有密切關係的條文，為使相關機關有充分的準備時間，明令一年後施行。

「家庭暴力防治法」通過與實施，象徵法律為家庭暴力受害人開啓保護之始，依本法規定主管機關為內政部家庭暴力防治委員會，惟委員會設立之初，受限於組織員額精簡之考量，原應以機關型態成立的組織，被簡化為比照內政部性侵害防治委員會以部內任務編組之方式設立，同時又奉命與性侵害防治委員會合併辦公；地方政府部分，雖都於八十八年六月底前分別成立家庭暴力防治中心，惟仍受限於人力精簡因素，除高雄縣政府外，全部採與性侵害防治中心合併設立，從中央至地方同時面臨組織定位不明、員額人力不足現象。

家庭暴力防治法係由民間團體及立法委員推動立法於先，行政部門在政策及措施上，並未做好完善準備即行上路（周月清，二〇〇〇年），兼以中央及地方政府在組織、人力亦未有相應的配備，實施以來可謂困境百出，八十八年六月二十四日保護令實施一

個月後，內政部召開「保護令制度檢討會」，共蒐集七十多個問題與建議，至今學界對於國內家庭暴力防治工作給予「不可能任務」之評語（劉淑瓊，二〇〇一年），內政部家庭暴力防治委員會面臨人少事繁制度開創不易的情況，幸賴相關機關、民間團體及學者專家的協助與關注，終能有些成績並累積部分經驗值得與各界分享，本文將如實表達現有狀況、面臨困境，期待各界指教，與時俱進推動工作，俾達成家庭暴力防治法有效實施的願景。

貳、家庭暴力防治工作內涵

論述家庭暴力防治工作內涵，可以家庭暴力防治法通過為分界點，在沒有法律規範前，國內家庭暴力防治工作，主要著重在婚姻暴力受害婦女身體及心理上的虐待，未提及有關心理上、情緒上、口語上的虐待或性暴力等，更未論及目睹兒童及其家庭影響（周月清，一九九六），此階段雖對被害人的提供服務與支持體系，並沒有完整的規劃，內政部將之列為特殊婦女福利服務對象之一，輔導各地社政單位個別設置專線以資連繫，有些縣市置有不幸婦女緊急庇護所，提供暫時且安全之處所，另提供心理輔導、法律諮詢、保護安置等服務，對於因而生活失依婦女則有不幸婦女緊急生活扶助，由於各地方資源不一，故對於婚姻受暴婦女的服務，並沒有一致標準，在司法與警察體系處理此類暴力事件時，深受「清官難斷家務事」觀念影響，勸和不勸離，大多不會積極以公權力介入，因之鄧如雲殺夫案發生後，婦女團體質疑「殺夫是受暴婦女唯一選擇」

嗎？

「家庭暴力防治法」通過實施後，象徵法律為家庭暴力受害者開啓保護之門，將家庭內的暴力行為重新定義為犯罪行為，引進美國的保護令制度，改變過去被害人除非忍耐否則即須選擇遠離家庭的命運，受暴者可得到更多實質協助，法律也規範加害人應予以處遇治療，有法律後之家庭暴力防治工作具有下列特色：

一、設置專責機關或單位

(一)內政部家庭暴力防治委員會

依據家庭暴力防治法第四條中央主管機關為內政部家庭暴力防治委員會，第五條規定委員會職掌如下：(1)研擬家庭暴力防治法規及政策、(2)協調、督導及考核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)提供大眾家庭暴力防治教育、(5)協調被害人保護計畫與加害人處遇計畫、(6)協助公、私立機構建立家庭暴力處理程序及推展家庭暴力防治教育、(7)統籌家庭暴力之整體資料，供法官、檢察官、警察人員、醫護人員及其他政府機關相互參酌並對被害人之身分予以保密、(8)協助地方政府推動家庭暴力防治業務並提供輔導及協助。

(二)地方政府家庭暴力防治中心

家庭暴力防治法第八條規定，地方政府應各設立家庭暴力防治中心，並結合警政、教育、衛生、社政、戶政、司法等相關單位，辦理下列措施，以保護被害人之權益並防止家庭暴力事件之發生：(1)二十四小時電話專線、(2)被害人之心理輔導、職業輔導、住宅輔

導、緊急安置與法律扶助、(3)給予被害人二十四小時緊急救援、協助診療、(4)加害人追蹤輔導之轉介、(5)被害人與加害人身心治療之轉介、(6)推廣各種教育、訓練與宣傳、(7)其他與家庭暴力有關之措施；依法中心得單獨設立或與性侵害防治中心合併設立，初期除高雄縣政府將家庭暴力防治中心單獨設立外，台北市及其他縣市政府均將家庭暴力防治中心與性侵害防治中心合併設立，惟高雄縣在八十九年三月亦將兩個中心合併。

二、引進保護令制度

保護令可說是家庭暴力事件的護身符，受到暴力的人可以申請保護令，保護令分為通常保護令、暫時保護令，後者在實務上又可分因應急迫危險所聲請之緊急性暫時保護令及一般性暫時保護令，依家庭暴力防治法第十三條各款規定，保護令內容包含禁止實施暴力、禁止聯絡騷擾、強制遷出、強制遠離、定必須品之使用權歸屬、定未成年子女權利義務行使及負擔方式、與未成年子女會面交往之內容及方法、定會面交往方式、命給付租金及扶養費、命交付醫療、輔導、庇護所及財物損害費用給付、命加害人治療輔導、負擔相當律師費及其他必要之保護令等。

三、定義家庭暴力罪

家庭暴力防治法為改變國人以身體侵害為主的暴力觀念，在第二條規定家庭成員間實施身體或精神上侵害之行爲，都構成家庭暴力罪，因此任何打擾、警告、嘲弄或辱罵之言語、動作或製造使人心生畏怖情境之行爲，謂之騷擾均為法律所禁止，以前無法可管

之精神虐待可以依法律要求予以禁止。

四、擴大家庭成員的定義

家庭暴力防治法所指的家庭成員包含現有或曾有婚姻關係、事實的婚姻關係(如同居)、家屬間、直系血親及姻親、四親等內之旁系血親及姻親，定義範圍較過往以婚姻為主的關係實為大幅度擴大。

五、樹立警察為家庭守護神

警察是暴力犯罪的第一線處理者，家庭暴力既為違法行為非家務事，且依家庭暴力防治法規定保護令執行由警察為之，除內政部發布警察機關執行保護令及處理家庭暴力案件辦法外，警政署更訂頒警察機關防治家庭暴力工作手冊，冊內明文要求警察應瞭解家庭暴力之本質與行為之循環性，本於主動、積極、關切之態度，協助被害人及其家屬防止可能之危害，保護被害人權益。

六、防範加害人的報復行為

觸犯家庭暴力罪或違反保護令罪的人，經緩刑宣告應交保護管束或經假釋出獄付保護管束，法院得命被告於保護管束期間遵守下列一項或數項規定：禁止為家庭暴力行為、遷出被害人住所、禁止騷擾、通話等、接受加害人處遇計畫、其他保護被害人事項，以法律介入來防範加害人常有的報復行為。

七、建立未成年子女會面交往與交付制度

為防止加害人探視未成年子女而衍生事端，家庭暴力防治法規定法院可於保護令核發時，裁定加害人對未成年子女會面交往之方

式，必要時可禁止會面，同時規定各直轄市及縣市地方政府應設置未成年子女會面交往處所或委託辦理，並應訂定設置辦法及監督會面交往與交付子女之程序，為國內開創未成年子女會面之制度。

八、規定家庭暴力加害人接受處遇計畫

鑒於家庭暴力行為的重複性，及加害人對暴力行為無法自我控制之特性，因此法律規定法院核發之保護令，可視加害人心理及行為，命加害人完成加害人處遇計畫，對於觸犯家庭暴力罪或違反保護令罪受緩刑宣告或假釋付保護管束者，法院亦可命加害人遵守接受處遇計畫的裁定，處遇計畫內容包含戒癮治療、精神治療、心理輔導或其他治療、輔導等。

九、加強家庭暴力是犯罪行為的教育與宣導

依家庭暴力防治法規定，各級中小學每學年應有家庭暴力防治課程，透過正式教育系統從小教導對在家庭中不可使用暴力的觀念，同時在醫療機構及戶政機關均須放置有關家庭暴力防治的宣導資料，以使民眾瞭解家庭暴力對於子女及家庭之影響及家庭暴力之防治服務。

參、家庭暴力防治工作現況

從上述可看出家庭暴力防治法規規定許多創新的制度，以我國法制、組織、人力、專業、資源尚無法全面因應下，身為中央主管機關的內政部家庭暴力防治委員會在先天不足的條件下，仍積極進行相關子法研訂發布和制度的開創，並以循序漸進的方式輔導地方政

府，內政部在民事保護令正式在國內實施一個月，就召開檢討會，根據決議督促地方政府密集召開工作會報，期於實施初期即掌握保護令聲請、核發及執行等各項問題，為期保護令之落實委員會制訂「落實保護令制度相關工作方案」、為實際瞭解地方政府執行面的各項問題，續頒訂「督導地方政府推動家庭暴力防治工作計畫」，保護令實施一週年再次召開檢討會，檢視一年來工作推動之成效，由於各界咸認法律確有空礙難行處，為廣徵各方修法意見，再與中華民國女法官協會合辦「以保護令為中心的實務研討會」，本（九十）年二月起至四月止，在家庭暴力防治委員會委員及學者專家的參與下，展開全國二十五個直轄市及縣政府的家庭暴力防治業務，在論及現況時原應該涵蓋地方政府家庭暴力防治業務的總體報告，惟該報告尚在撰擬即將完成，故本文擬以內政部家庭暴力防治委員會本身所推動的各項政策、方案，做為介紹國內家庭暴力防治工作現況之主軸。

一、綜合性業務

（一）健全法令規章

依據家庭暴力防治法已完成發布的相關子法，計有：「委員會組織規程」、「家庭暴力防治法施行細則」、「警察機關執行保護令及處理家庭暴力案件辦法」；積極督導地方政府研擬之子法有：「家庭暴力未成年子女會面交往處所設置辦法」及「監督會面交往與交付子女之程序」。廣受各界關注的「家庭暴力資料建立、管理及使用辦法」，已依所建置的全國家庭暴力資料庫規模及架構草擬

完成，將配合資料庫進行研商審查，依目前規劃重點未來第一線執行業務之法官、檢察官、警察及社工等，均能從電腦上直接連線隨時查詢相關資料。

(二) 督導地方政府加強推動工作

為督導地方政府落實家庭暴力防治工作，經擬訂「督導地方政府推動家庭暴力防治工作計畫」，分三階段進行，第一階段為實務輔導期，第二階段辦理經驗交流北、中、南、東分區觀摩座談會，第三階段為實地訪查，均已辦理完成，可說對地方政府各項困境已充分掌握，對中央未來擬訂政策與施政方針時將裨益甚大。

二、保護扶助業務

(一) 輔導地方政府成立家庭暴力防治中心

委員會成立後為積極協助各直轄市、縣(市)政府成立家庭暴力防治中心，補助開辦中心所需要設施設備費，並補助一名人力，目前各縣市均採取與性侵害防治中心合併設立。

(二) 輔導地方政府辦理被害人緊急安置工作

擬訂家庭暴力被害人緊急安置處理程序，提供各家庭暴力防治中心辦理家庭暴力被害人緊急安置業務，並邀請專家學者、民間團體及第一線實務工作者成立緊急庇護專案小組，擬訂緊急安置之相關保護措施、輔導內容及方式，並輔導地方政府及民間團體，積極辦理緊急庇護工作並予落實，以保障被害人之權益。

(三) 輔導各直轄市、縣(市)政府辦理家庭暴力未成年子女監督會面交付與交付工作

輔導各縣市政府訂定家庭暴力未成年子女監督會面交付與交付處所設置辦法及程序，並設立未成年子女會面處所，迄今，全國二十五個直轄市、縣(市)政府均成立探視中心，由於未成年子女會面交付與交付工作係屬國內首創之新興業務，本會為落實執行，業已擬訂「未成年子女會面交付與交付流程圖」、「未成年子女會面交付與交付注意事項」及「未成年子女交付與交付報告紀錄表」提供地方政府執行時參考，並邀請國外學者來台講授有關家庭暴力未成年子女監督會面交付與交付工作之概念，加強工作人員對目睹兒童心理輔導及安全防護之知能，落實推動本項工作。

(四) 規劃「家庭暴力防治工作有關被害人職業輔導事宜」

邀請行政院勞委會、職業訓練局、北區就業輔導中心、職訓中心及各縣市政府勞工局、職業訓練中心及家庭暴力防治中心等單位研商「家庭暴力防治工作有關被害人職業輔導事宜」，並研訂「(縣(市)全銜)家庭暴力防治中心職業輔導轉介單」、「(縣(市)全銜)家庭暴力防治中心職業輔導回復單」，提供地方政府於執行家庭暴力被害人職業輔導轉介業務時使用。

(五) 整合建置「一一三」三碼婦幼保護專線電話

為民眾易於記憶，經於本年一月十三日將原有的性侵害、家庭暴力、兒少保護等專線整合為三碼電話「一一三」，白天由各家庭

暴力防治中心接線，提供專業諮詢服務，夜間除台北市、高雄市自行接線外，其餘縣市則由內政部統一委託世界展望會負責接線及個案後續服務的追蹤，實施以來由於簡單易記反而造成騷擾電話不斷，中華電信公司已設計可於接線電話螢幕上顯現來電者電話，以資杜絕並避免佔據受害者的求援電話。

三、教育輔導服務

(一) 擴大宣導「法入家門，暴力遠離」觀念，加強民眾認識民事保護令制度

1 廣泛運用媒體對大眾宣導家庭暴力防治觀念，大量印製單張、海報、手冊，並攝製宣導短片及製作系列教育宣導電視節目，透過多元化方式，加強民眾認識家庭暴力防治法，呼籲生活在家庭暴力之被害人勇敢尋求協助，以終止暴力。

2 補助地方政府及民間團體辦理家庭暴力防治宣導活動，增加宣導廣度。

3 編製「被害人權益、救濟及服務手冊」、「家庭暴力防治新生兒父母手冊」、「家庭暴力防治新婚姻夫妻手冊」，大量印製發送全國各縣市政府，放置於戶政機關、醫療院所、警察局及大型公共場所，提供民眾參考。

(二) 研擬「家庭暴力加害人處遇計畫作業程序」

為落實家庭暴力加害人處遇計畫，本會本諸權責，邀集司法院、法務部、行政院衛生署等單位共同研商加害人處遇計畫，訂定相關作業程序；推動加害人處遇輔導方案，規劃家庭暴力相對人鑑

定制度及治療模式，目前展開北、高兩地加害人鑑定小組的試辦工作，將於檢討會後配合保護令實施二週年之際於全國全面展開。

(三) 加強專業訓練，建立專業人員培訓制度

1 為加強處理家庭暴力事件工作人員專業知能，辦理「家庭暴力社區防治網絡研討會」、「婚姻暴力犯治療輔導模式研討會」、「建構婚姻暴力合併兒少保護家庭處遇模式研討會」、「家庭暴力與性侵害防治心理諮商師訓練」、「婚姻暴力目睹兒童輔導小組處遇研討會」、「保護您專線個案研討暨危機諮商研習訓練」等專業訓練，以提昇家庭暴力防治工作人員服務品質。

2 為建立制度化專業人員培訓制度，目前正規劃研擬專業訓練方案，配合評鑑制度之實施，鼓勵地方政府及相關團體機構，積極培養辦理家庭暴力事件之專業人員。

3 補助及協助地方政府推展家庭暴力防治教育，鼓勵及培養民間團體共同推展家庭暴力防治教育。

四、暴力防治服務

(一) 辦理外籍及大陸籍配偶家庭暴力案件專案

因家庭暴力問題尋求保護之大陸及外籍新娘，緣於其存在著法令制度、文化及語言溝通等問題，處理情形較為複雜，為研議妥適之處理方式，本部經彙集相關單位意見及處理困境，召開專案會議研議具體解決方案。另並印製印尼語、泰語、越南語之宣導單張，提供外籍配偶參閱。

(二) 制定「落實保護令制度實施工作方案」

自民事保護令制度正式實施後，為能落實保護令制度之實施，乃制定「落實保護令制度實施工作方案」乙種，內容涵蓋民事保護令聲請與執行程序建立、未成年子女會面交往處所及緊急庇護處所之設置、加害人處遇計畫執行情形之檢討等。

(三) 購置家庭暴力案件現場處理箱

為加強員警對家庭暴力案件之處理能力，購置家庭暴力案件現場處理箱一千八百套，提供第一線警政執行人員處理家庭暴力案件及現場蒐證使用，現場處理箱內容包括立即彩色顯影相機、近攝鏡片（拍攝被害人傷痕跡證）、錄放音機、指紋捺印盒、自黏式比例尺等。

肆、家庭暴力防治工作目前困境

我國家庭暴力防治法在父權文化背景相近的亞洲國家係屬第一部，因此，內政部家庭暴力防治委員會經常接受日本學者、民間團體的考察訪問，日人對我國法令完備、制度周延，甚表敬佩，惟不可諱言的，家庭暴力防治工作在我國，由於法制係承襲外國制度，另在研商過程又做過不少因應各界的妥協，因此，執行後發現確有不少可改進之處，經彙整各次研討會檢討的困境與建議，將問題歸納分析如下。

一、制度面

(一) 組織架構及人力

家庭暴力防治法之所以未能落實，各界均表示在於組織定位不明、人力不足，內政部家庭暴力防治委員會既未能依法成立機關，用人又受限於僅能進用精省後之中部辦公室人力，因而截至目前，性侵害防治委員會兼辦家庭暴力防治業務僅增加四名人力，人員運用頗感調度不易；而在地方政府除台北縣政府家庭暴力暨性侵害防治中心已法制化，完成組織規程立法以機關型態設立外，其餘均為任務編組，人力大多為兼職人員，本次實地訪查地方政府發現，隨著宣導及業務推展，被害人願意尋求協助者日益增多，所謂犯罪黑數已逐漸顯現，由於家庭暴力被害者個案問題複雜多元化，防治中心可提供服務之社工人力並未隨個案量配合增加，致使每一位社工人員皆須承擔極多個案，服務品質實無法提昇，組織架構影響功能發揮所滋生的問題，可說中央至地方均已昭然若揭。

(二) 社會福利體系業務統整

保護性業務散見兒童福利法、少年福利法、少年及性交易防制條例、老人福利法、性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法，除法律存在競合問題外，在福利服務提供上，各地方政府分工不一，難於建立標準作業流程，因此支持性服務未能統整造成資源整合不易、推展業務不便，重疊性的結果致使個案處理分工有的過細協調不易、有的過於籠統無法建立專業模式。

(三) 經費預算統籌分配

各地方政府社會福利業務，不論方案的規劃或經費來源，原即高度依賴中央政府，家庭暴力防治中心成立時，未及編列八十八

下半年及八十九年度所需經費預算，故不論設施設備或業務推動所需費用均由內政部補助，九十年計畫性補助經費統籌分配給地方政府後，於實地訪查時發現各地方政府，大多已依委員會規定的業務項目編列預算，惟大部分除先須與其他局處爭取經費外，在社會福利體系中又須與其他福利業務競合預算，目前而言預算額度偏低，未來能否因應業務需求實足堪虞，且日後如有開創性業務需推動時，經費應從何來更令人憂慮。

(四) 相關體系資源整合不易

家庭暴力防治工作需協調司法、法務、衛生醫療、教育、警政、勞工、社政等相關單位，中央的委員會及地方的防治中心，目前雖以透過委員會或業務協調會報，以聯繫協調方式整合資源，惟各體系原已可能存在本位主義影響合作意願外，尚有可能潛藏著主事者重視及配合程度不一，或相關工作人員異動頻繁等因素，均會影響團隊精神之凝聚，從而造成資源不足的惡化現象或促使資源重疊浪費等。

(五) 社工專業制度

家庭暴力防治工作從家庭暴力事件發生後之通報、緊急救援、保護安置至保護令聲請、核發、執行，甚至後續的追蹤輔導，基於個案立場的考量，不同階段社工應有不同專業服務模式，所涉的部門包含醫療、警察、司法、社政、教育等，現行僅於醫療及社政有專業社工人員，司法或警察在處理過程高度依賴家庭暴力防治中心的社工，由於彼此對專業認知不同，容易造成相互間的誤解，如能

比照醫療方式建立個別體系內的社工制度，當有助於其領域內工作的推動，目前司法院已著手於相關法源中規定司法社工的設置，台北市則有部分學校有學校社工的進駐惟並未普及。

二、實務面

(一) 被害人保護網絡

保護網絡所應提供被害人協助包含通報、緊急救援、保護安置、心理及就業輔導、法律扶助、未成年子女會面等各項服務，需結合不同資源，如前述在中央督導下目前似已略具基礎，但由於各地方政府資源不一，因之，服務模式、開案及結案標準存在極大的差距，導致網絡建構不完全，尤其後續轉介服務大多尚後建立，提供保護被害人完整服務之周延性實待加強。

(二) 保護令制度

家庭暴力防治法最重要特色在於保護令，不論聲請者、核發者、執行者，均於各種例行的業務協調會議或專業的研討會，提出許多執行、核發的問題及修法建議，限於篇幅無法一一贅述，為建立本土化的保護令制度，家庭暴力防治法的修法勢在必行，委員會於八十九年五月九日已函請各機關研提修法建議，目前與保護令核發、執行最有關係的司法院、警政署尚未提出修法意見，由於民間團體已成立修法聯盟，政府部門的修法動作實有需要加緊腳步。

(三) 防治教育不易落實

家庭暴力防治教育包含對一般民眾觀念、政令、認知的宣導，及各級中小學生的防治教育，目前由於學校教育課程安排不易、教

材未能統一、老師防治專業知能不足，因之，在學校教育部分流於以片斷之宣導活動代之，未能建立制度，在一般民眾部分雖有各種單張、海報的印發，但普及性仍有待加強，各種宣導性活動在熱鬧有餘下，其效率與效能尚待評估，原本委員會採取中央主導的制度宣導模式，在九十年代由於不再有助款，已面臨極大挑戰，部分地方政府擔心宣導造成案量增加，故原已採取被動配合辦理宣導，如此一來，將更有可能造成渠等對宣導工作的裹足不前。

(四) 社工角色地位

保護性業務社工人員長久以來的角色，在於被害人各項服務的提供，保護令制度實施後，法官要求社工員進行家庭暴力案件調查或陳述，社工員基於自身安危考量，且自認並未接受案件調查訓練，故部分的家庭暴力防治中心對此工作甚為排斥，雖委員會的委員簡春安教授在各種研討會中呼籲社工應做Home study，加害人家庭、社會、自我成長等調查應包含於內，惟基於法律未明文規定故排斥之社工抗拒依舊，因之，社工在家庭暴力防治工作的權責與角色地位，應可列入修法考量。

(五) 各領域工作人員專業知能

家庭暴力防治工作除被害人保護業務部分屬舊制已有外，大都為新開創者，第一線相關人員如法官、警察、社工及醫療，對法律、處理模式等知能，均待加強，尤其法律部分最被殷切期盼之法官，法界也提出應加強對法律的熟悉度，尤其家庭暴力事件可能又涉及其他福利法規，法律適用如何因應個案需求，對工作人員而言

其實為亟待增進的專業知能，目前由於工作人員流動量的頻繁，訓練結果及經驗不易傳承，使得專業知能提昇更為不易。

(六) 社工或醫療人員人身安全

法官審理家庭暴力案件時，有時會借重社工、心理輔導、醫師等專業人員的意見，惟於裁定書稱名道姓引用其調查或鑑定或通報資料，致其人身安全備受威脅，影響第一線社工或醫療人員通報及配合意願，實地訪查時部分縣市督導提及社工處理家庭暴力事件所面臨的危險，不禁聲淚俱下，有關社工人員的危險津貼問題，內政部已規劃擬進一步協調權責機關以建立制度。

(七) 加害人處遇計畫

家庭暴力之防治，教育、輔導或治療加害人為重要工作之一，保護令制度實施後，由於法官質疑行政院衛生署所發布之「加害人處遇計畫規劃」，規定加害人處遇細節及作業流程不夠明確，導致甚少法官敢於裁定本款保護令，造成婦女團體及民意代表頻頻質詢及關注，內政部雖非此規範之主管機關，惟由於依法負有協調責任，故委員會被責成成立專案小組負責相關流程規劃事宜，目前行政院衛生署依規劃流程完成規範的修正發布，惟後續之專業人員訓練、教材教具編製、鑑定評估標準等工作，甚至經費支應大多由委員會扛起重責大任，對委員會有限之預算及人力實備感吃力。

(八) 家庭暴力資料建置

依家庭暴力防治法第五條及第七條規定，內政部及各地地方政府家庭暴力防治委員會應統籌家庭暴力之整體資料，供法官、檢察

官、警察人員、社工人員及其他政府機關相互參酌，由於家庭暴力事件的重複性，建立完整個案資料供查詢，將有助快速判斷及處理個案需求，應用現代資訊化科技在所難免，由於資訊系統的龐大，為求周延內政部成立專案小組經多次會議，完成規劃工作並招商建置中，由於家庭暴力事件的量多與複雜，各領域工作人員或學界咸認為資料連線的重要，對運用資訊化建置資料庫的作法與方向均予以肯定，惟日後各防治中心需負責所有資料的鍵入工作，對工作量已超負荷的社工人員而言，實為雪上之霜。

三、法律面

(一) 執法者法律、觀念等認知

法官核發保護令既極為強調其站在天秤中立的立場，則適用法律時應有熟稔運用自如之義務，但民間司法改革基金會為文建議，法官對家庭暴力防治法的熟悉度應加強，包含相關程序及處理機構，以免因為不熟悉法令造成當事人權益損害，同時在非有必要時，不宜由辦理家事事件專庭或專人以外之人辦理，另建議法官觀念調整，審理時應將受害人經驗納入考量，並衡量法律對人身安全保護的精神，而不僅是旁觀的裁判者。

(二) 保護令事件舉證責任

在各次的檢討會中婦女團體常提出保護令核發速度的問題，而法界的說法在於「證據不足」，家庭暴力防治法並無保護令聲請事舉證責任的規定，係準用非訟事件法及民事訴訟法之規定，即被害

人應證明已發生及繼續受侵害之可能，對已發生者可能有相關驗傷或警察處理紀錄可資佐證，未來可能發生者則不易舉證，其中如被害人與相對人身分認定問題，都屬應舉證者，由於被害人可能於暴力侵襲下倉促離家，相關資料取得不易，要求被害人舉證實務上確有困難，未來法官可運用家庭暴力資料庫迅速查詢到相關資料，是否可解決部分舉證問題尚不可知，惟法界所提以「釋明」代替「證明」，應可列入家庭暴力防治法修法時參考。

(三) 政府機關聲請保護令費用

依家庭暴力防治法第九條第二項規定，檢察官、警察機關或直轄市縣市政府主管機關，得向法院聲請保護令，而依民事訴訟法第一百零三條規定，機關聲請均須繳交聲請費用，實施之初因地方政府未編列預算，無法定名目可資支出，造成第一線執行之警察、社工常自掏腰包聲請保護令之情事，為解決本問題於八十八下半年及八十九年由內政部專案予以補助，九十年度開始內政部已無補助經費，縣市如未能編列預算者或經費不足者，勢必影響警察或社工代聲請之意願，對被害人權益影響甚大，此種當初立法未能詳酌而使法律無法落實的問題，未來修法時應優先考量予以修正，以減少不必要的行政作業影響法律的落實執行。

(四) 暫時保護令有效期間不明確

暫時保護令依規定自核發時生效，法院核發通常保護令或駁回聲請時失其效力，其存續期間並不確定，使法官在核發暫時保護令時更為謹慎，核發速度可能就因而益形緩慢，由於不確定故其期間

無法載明於裁定書上，而受理聲請的法院可能不同，造成執行警察或審理法院無法得知相關的暫時保護令是否有效問題，勢必影響執行及核發效能。

(五) 暫時保護令可否抗告

依家庭暴力防治法保護令裁定後得為抗告，但暫時保護令有效期間端賴通常保護令核發時間的長短，其存續期間不確定之問題已如上述，由於上級法院審理暫時保護令抗告時，無從得知下級法院是否已核發通常保護令，將造成彼此困擾，且已發生上、下級法院認定事實不同造成保護令效力疑義的問題。

伍、家庭暴力防治工作展望

以如此大的篇幅介紹家庭暴力防治工作困境，彷彿在呼應「家庭暴力防治不可能的任務」，其實家庭暴力防治涉及層面之廣已超越所有的社會福利法規，在美國「婦女反暴力法案」係由司法部門帶頭，在資源統整上遠較國內優勢，內政部家庭暴力防治委員會從保護令實施後，不斷辦理與保護令有關之研討會、檢討會、座談會，均採取實錄方式詳實記錄與會人員發言意見，為國內家庭暴力防治工作留下所有領域工作人員之心路歷程，也為未來修法或修正制度留下可資參考之豐富資料，上述其實僅係擇要陳述，論及未來工作展望，原應對應於困境分述未來的因應對策，惟由於許多工作非委員會法定權責，以目前委員會的行政層級、組織架構、人力編制，實無法全面涵蓋規劃未來，故下列係以委員會的業務為主以展

望未來。

一、檢討修正家庭暴力防治法

家庭暴力防治法委員會已展開修法的準備，由於歷次檢討會對於法令相關問題已彙整就緒，如何具體呈現在修法的條文中，仍需先釐清民事保護令執行流程，並就現行實施問題考量我國風俗民情，建立本土化的民事保護令制度，針對各項法律面問題請各相關機關提出修法條文或意見，為集思廣益未來將成立專案小組，邀集專家學者進行修法方向之討論。

二、強化中央至地方政府之組織功能

輔導地方政府調整家庭暴力防治中心組織，建立國內家庭暴力防治專業人力設置標準，使地方政府爭取人力時有所依據；由於中央之性侵害防治委員會與家庭暴力防治委員會已奉核示應予以合併，故未來委員會也需進行組織規程的修編工作，組織是否達成設立目的，涉及績效評估與管理，因而擬建立家庭暴力防治業務之評估準則，為使委員會及地方政府有效達成資源整合的功能，除目前以會議方式協調外，未來宜運用組織管理的方法建立制度化的科際整合協調機制。

三、加強被害人保護扶助服務

各地方政府家庭暴力防治中心在體系中，除了資源整合角色

外，依家庭暴力防治法第八條規定，最重要的還是在於被害人保護服務的提供，目前內政部已將家庭暴力、性侵害、兒少保護等專線電話統整為一個易記的三碼電話「一一三」，被害人容易求援，也願意求援情況下，周延、專業服務品質的提昇，就越形重要，運用個案管理原則，因應個案的特性如外籍大陸新娘、男性被害人等特性，以具體擬具個案服務計畫，並加強執行後的追蹤輔導，為因應人力不足必要時應輔以外聘督導，另目睹兒童輔導模式之研擬，未成年子女會面交往處所之普設等措施，均應列為落實保護網絡功能之重點逐一規劃。

四、建置家庭暴力資料庫

整合建置全國性家庭暴力資料庫，提供法官、檢察官、警察、社工等人員，二十四時即時性的查詢，運用資料庫建立家庭暴力防治網絡的知識管理平台，加強人員查詢及運用資訊的知能，統計分析家庭暴力資料以為決策、規劃制度等之參考。

五、協調推動加害人處遇計畫

依法加害人處遇規範為行政院衛生署權責，委員會為協助各防治中心接受法院囑託，成立鑑定小組以鑑定加害人是否需接受處遇計畫，已結合相關單位規劃完成加害人處遇作業流程及治療輔導模式，未來除提供地方政府有關鑑定流程之諮詢外，對於處遇治療之

執行評估將協調衛生署主政辦理推動。

六、加強家庭暴力防治宣導

因應地區特色鼓勵地方政府多利用多元化的管道如民政之村里幹事、農會、村里民大會、社區發展協會等，落實宣導以提高宣導的可近性；輔導各地方政府結合當地教育局及家庭教育中心辦理老師、學生系列宣導活動，以期將家庭暴力防治觀念散播於校園。

七、建立專業人員培育訓練制度

家庭暴力無論被害人權益保障或暴力犯罪預防制度，在國內都是新創的業務，第一線工作人員在學校大都未曾接受過相關的養成教育，因之，對專業人員的培育訓練可向前延伸，協調學校相關科系加強基本的專業養成，委員會則可根據以往辦理在職訓練的經驗，規劃進階式的訓練課程基準，建立國外相關機構或學校的進修訓練制度，研發本土化的被害人及加害人輔導治療模式，建立走動式督導制度提昇工作人員的專業素養。

陸、結語

民事保護令制度實施至八十九年十二月底止，法院總計受理聲請保護令計一三、六九一件、核發保護令件數八、四九三件；各直轄市、縣(市)政府家庭暴力防治中心接護家庭暴力通報件數為三九、七〇二件，電話專線諮詢件數達一一、九九五件，從電話諮詢與聲

請保護令件數比較，顯示家庭暴力確為犯罪黑數很高的犯罪行為，「法入家門、暴力遠離」是家庭暴力防治法的宗旨與目的，對於問題成因錯綜複雜的家庭暴力事件，除繼續加強「暴力行為不對」觀念的宣導外，對於需跨科際整合的防治工作，實有賴中央與地方、民間與政府、實務與學界協力合作、整合資源，致力於各項工作推動與開創，目前工作未盡完善，代表著整體工作仍有許多努力與成長的空間，希望未來在大家共同努力下，能確實落實被害人權益保障及家庭暴力防治，達成家庭暴力防治法促進家庭和諧的最終目標。

（本文作者：蔡正道現任內政部參事，曾任內政部家庭暴力防治委員會、性侵害防治委員會執行秘書；吳素霞現任內政部家庭暴力防治委員會、性侵害防治委員會綜合規劃組組長）

◎參考文獻：

周月清 一九九五年 婚姻暴力——理論分析與社會工作處置 臺北巨流

周月清 二〇〇〇年 家庭暴力防治「法」與執行落差之探討 社

區發展季刊九一期 頁二八六—三〇〇

高鳳仙 一九九八年 家庭暴力防治法規導論 臺北 五南出版

劉淑瓊 二〇〇一年三月二十三日 中國時報第一五版面時報論壇

內政部 民國八十八年八月三日召開「家庭暴力防治法實務檢討會議資料」、八十九年六月二十三日召開「保護令實施一週年檢討會議資料及實錄」、八十九年七月十九日、七月二十五日、七月二十八日、八月二日召開「推動家庭暴力防治工作經驗交流南、東、中、北分區座談會會議資料及實錄」、八十九年十一月四日召開「家庭暴力防治法實務研討會——以保護令為中心會議資料及實錄」