

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

周月清

一、探討背景與方法

虐待)，其中也包括相關單位（含衛生、警政、司法、社政、教育、新聞）人員的共同配合與依法行事（行政院婦女權益促進委員會，二〇〇〇）。

家庭暴力防治法在邁向廿一世紀前夕通過乃值得喝采，對家庭暴力防治的意義值得肯定，但另一方面是否也使得執行單位和人員措手不及呢？或是在執行工作上和立法出現落差呢？倘若如此，問題究竟出在那？又當如何改善呢？以下本文將就現階段家庭暴力防治工作上出現的問題予以分析，並基於此提出改善途徑。分析之母體資料來源為各縣市政府家庭暴力防治中心（共計二十三個）所提供。資料收集時間自今年（二〇〇〇年）一月中旬至四月中旬，資

料收集方法與工具為一份郵寄開放性問卷；第一次問卷回收九份，第二次改以傳真催收，回收八份，第三次再以郵寄催收，回收四份，共得二十一個縣市經第四次與第五次催收皆未予回應。茲根據二十一個受訪縣市之原始資料整理如表一和表二。

二、家庭暴力防治工作

問題分析與發現

根據受訪二十一個縣市家暴中心的資料，現階段家暴防治工作在縣市執行上出現的問題，可以整理成以下幾點：
(1) 人力不足，
(2) 專業工作者知能及訓練不足，
(3) 經費不足，
(4) 社會資源不足，

家庭暴力防治法在民國八十七年六月二十四日通過，家庭暴力防治法施行細則在民國八十八年六月二十四日執行，要求各級政府、各相關單位與人員「不得不做」「不得不管」（高鳳仙，一九九八）。地方政府於民國八十八年六月至七月之間依法成立家庭暴力防治中心（詳見內政部家庭暴力防治委員會資料——直轄市、縣市政府性侵害暨家庭暴力中心狀況一覽表），以整合兒保、少保、成人保護（含婚暴、老人虐待及障礙家屬

表一 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上之問題或瓶頸為何？」訪問分析結果一覽表

(一) 人力不足：

問卷編號/個案	受訪單位在問卷上填寫原始資料內容
1	本中心自八十八年六月成立至今，接獲通報達二千五百多件，每位社工員服務個案量已衝破百件，人力之嚴重不足恐造成服務品質無法提昇。
1	本中心目前性侵害防治工作編列六位同仁《由社會、警政、衛生借調，專職處理本中心業務》，家庭暴力防治工作，聘請十位專職社工同仁並由社會局借調五位同仁，共計廿一位同仁共同處理性侵害暨家庭暴力防治工作。
1	中心提供二十四小時的專線服務，因社工人力有限，故警政及醫療組四名同仁亦加入值夜工作(PM5:00~AM8:00)，同仁每月五至六次(含星期假日及國定假日)的夜班對家庭生活產生影響，造成同仁家人頻生怨言。
4	專業人力不足及專業訓練不夠。
5	家庭暴力案件非常多，但執行家庭暴力防治之工作人員嚴重不足。
6	許多個案需要接受長期之婚姻輔導，但中心無此專業人士可對案主作長期之婚姻輔導治療。
7	人力不足：本縣負責專屬家暴暨性侵害防治之工作人員共 1 人，所以對後續的追蹤及推展根本無法有效推動執行(其餘均屬兼職、任務編組)
7	資源不足：離島的我們資源缺乏，專業訓練不夠、經費不足，要受訓實在有難處，再加上 XX 目前專業的精神科醫師只有一位(此位為 XX 醫院的醫師)，三個月即又調另一位精神科醫師來支援→為簽約式，另心理諮詢師也沒有，所以被害人或加害人的身心治療層次實在難上加難。
8	工作人力資源不足。
9	專業人力不足及人員流動頻繁，工作難以傳承。
11	由於各組人力不足，加害人之處遇計劃亦規範不清，無法落實加害人之追蹤輔導與治療工作。
14	人力不足，本中心以任務編組方式組成，社政、警政、衛生、教育各單位派人兼辦本項業務，中心位階不明，實際承擔業務者皆為社政單位之社工員，各項新法令完成後組織編制等配套措施未完備，徒然增加社政單位之工作負荷，對民眾之服務品質亦相對縮減。
14	建請盡量減少要求地方政府填報各項資料之次數，因縣市通常(本縣即是)實際承辦家庭暴力與性侵害防治工作之行政工作者僅一人，需辦理行政工作、舉辦研習、宣導、開會、處理個案，真的已分身乏術，再加上各項報表、問卷，真的負荷太沉重。
15	每個月通報案件太多，難以逐一訪視，調查，只能視個案狀況而定。
16	地方組織架構無法依據法條規定設置專責單位，導致經費及人力無法編制，影響業務推動，這都肇因主管對家暴工作不認同、不積極。
19	家暴法第八條規定家暴中心應為正式組織，但縣市政府對人力僅以「設置要點」來規範。且皆為任務編組，僅內政部補助一名專業人力推動。
20	專業人力不足
21	家暴法原希望藉由公權力的介入，制止暴力的同時，重建家庭美滿，但常因人力不足、經費有限、後續相關輔導、諮詢配套措施未完善，而使目標難以達成，往往仍以提出法律訴訟或訴請離異的法律諮詢需求居高。

一)：(5)法、制面未能配合問題，(6)保護令徒具型式，缺乏配套措施，(7)加害人處置執行困難，(8)相關單位的配合不力，(9)民代介入，(10)家庭暴力防治「法」與「觀念」之落差，(11)社工員的安危未受到重視。茲分別簡述分析如下(詳見表

(一) 人力不足
 家暴法之所以未能落實，人力不足是當前主要因素之一，共有六六·七%(n=14)受訪縣市明確指出面對人力不足的問題。人力不足的問題最直接的影響，就是促使服務品質無法提升(如個案 1、6、7、11、14、15、16、19、20、21)；另外，工作人員的高度工作負荷量，經常性的加班，尤其是二十四小時隨時待命(on call)，含括假日、夜班的工作，間接影響其家庭生活(如個案 1)，以及高度的離職率與流動率(如個案 9)。
 截至目前，縣市雖然成立家暴中心，但未必依法編列專職人員，而是以借調方式或是兼職方式(個案 7、14、16、19)，譬如有一個縣市只聘一名專職工作人員，不僅需負責家暴中心，同時

也要負責性侵害防治中心(個案7)。另家暴中心的任務編組，含社政、警政、衛生、教育等，但也形成虛設，事實上只有社政單位之社工人員在執行(個案14)，或只是內政部補助的一位工作人員(個案19)。

(二) 專業工作者知能及

訓練不足

在前述分析縣市家暴中心不僅有人力不足的現象，同時執行家暴法的工作者在專業知能上的缺乏也是在執行環節上的問題(個案4、7、9、10)，尤其是第一線的警察人員(個案10)。

(三) 經費不足

縣市家暴中心體系內的問題，除了專業人力在量與質的不足外，另外就是經費的不足(個案2、7、14、16、19、21)，導致無法提供完善服務或依法執行。

(四) 社會資源不足

家暴法倉促形成，不僅執法人員量、質不足，經費不足，社會資源也未

表一 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上之問題或瓶頸為何？」訪問分析結果一覽表

(二) 專業工作者知能及訓練不足：

4	專業人力不足及專業訓練不夠。
7	專業訓練不夠
7	家暴為一新成立之法案，對大眾而言，均顯生疏，以目前狀況而言，不宜立竿見影，想立刻看見成效，很多事物均要倉促決定而被迫執行，在專業素養不夠的情形下造就許多的無力感。
10	有些員警對於如何處理家庭暴力案件不甚熟悉，如三成不知道寫通報表傳真防治中心，或是補充概述沒有寫(因警員認為已寫過家庭暴力案件調查紀錄表)，致使社工員必須常打電話聯繫該警員，但因值勤時間與社工員上下班時間通常有錯開情形，且警察局內部要求案面必須保持乾淨事多不願留紙條通知，致使不易聯絡到。

表一 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上之問題或瓶頸為何？」訪問分析結果一覽表

(三) 經費不足：

2	經費不足，無法提供完善服務。
7	同前(一)人力不足
14	經費不足
16	同前(一)人力不足
19	在經費編制上無充分支援。
21	同前(一)人力不足

能滿足執行的需求(個案4、6、7、8、14、18、19、21)，其中包括被害人庇護服務、後送單位的缺乏(個案6、8)，以及缺乏加害人的處置單位(個案8、14、19)及其他配合的資源，尤其是針對偏遠的縣市資源不足的問題更嚴重(個案12、7、19)；同時現存各相關體系比較是針對女性被害人，尤其是來自婚暴者，但有關男性被害人或是老年被害人的資源更顯貧乏(個案9、14)。

表一 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上之問題或瓶頸為何？」訪問分析結果一覽表

(四) 社會資源不足：

4	民間團體等相關社會資源缺乏。
6	因後送單位缺乏，故接受緊急庇護之案主之後續配套措施仍待加強。
6	因本縣資源有限，故案主接受庇護服務之選擇性低。
6	目前家庭暴力防治保護專線是與性侵害防治保護專線合併，故有案主反應線路阻塞。
7	資源不足：離島的我們資源缺乏，專業訓練不夠、經費不足，要受訓實在有難處，再加上 XX 目前專業的精神科醫師只有一位（此位為 XX 醫院的醫師），三個月即又調另一位精神科醫師來支援→為簽約式，另心理諮詢師也沒有，所以被害人 或 加害人的身心治療層次實在難上加難。
8	本縣目前無所屬縣內庇護場所，對於受虐婦女緊急安置問題，仍有相對之困難。
8	對於加害者無強制接受矯治之醫療機構及強制力。
9	原有之庇護機構主要以受虐婦女為服務對象，現成年男性的庇護資源不僅相對的缺乏，更可說是零。
9	在經濟的補助方面，因目前僅有不幸婦女之扶助計畫，以受虐女性為經濟扶助對象。受虐男性目前仍無法可適用。
9	內部硬體設施設備不足，外部緊急安置收容資源及專業品質不足。
9	預防性工作及研究發展方案在人力、專業及資源網絡不足之下，難以有效的推展。
14	福利措施未臻完備，相關配套措施未齊全，業務推動困難。
16	中心處理外籍新娘的案件能運用的相關諮詢、資源有限，例如：外籍新娘簽證問題、拘留問題、官司部分、語言部分、身分證問題，因此，在處理上會影響案主之權益。
18	被害人心理輔導支持系統匱乏：目前有關家庭暴力受害者，因遭受暴力而向醫療院所或本中心求救，然而中心對個案進行緊急性問題援助後，針對被害人心理重建及諮商輔導之轉介，各縣市多只能提供精神科醫院，但案主可能只需要心理諮商及輔導，此部分資源嚴重不足。
19	二十四小時電話專線，夜間轉接找不到適當機構承接：受制於民間資源的有限性。
19	加害人處遇及治療沒人願意做。
19	本縣幅員廣，「未成年子女會面交往」場所有必要增設。
21	同前（一）人力不足

表一 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上之問題或瓶頸為何？」訪問分析結果一覽表

(五) 法、制面問題：

1	家庭暴力範圍廣大，造成與原兒少保、老人保護工作功能重疊，對個案歸屬造成混淆。
2	家暴官未能發揮專責功能。
2	被害人處遇的執行不易。
2	被害人追蹤輔導。
2	外籍新娘受虐，卻顯少有通報，無從追查。
5	家庭暴力防治網絡各環節之間的保密工作尚未完善，有些單位會洩密，造成工作人員人身危險，也無法落實家暴法的精神，真正保護受害者。
9	家暴服務提供體系的整合，和原來科室服務是一起；家暴成立後分開的問題。
9	家暴法只重視婚暴，忽略了子女對年老父母的暴力。
9	家庭暴力防治法之立法架構以「婚暴婦女」之服務需求為立法重點，唯卻納入老人虐待、其他家庭成員間虐待之內涵，有實務推動執行上之困難與缺失。
9	兒童、少年福利法不周延且未整合，如緊急安置期限不足，獨立告訴及親職教育未有法院的強制力、收、出養在民法的限制等，仍須繼續修法。
9	責任通報制度仍未落實，相關單位如法院、警政、教育等機構在個案處遇工作中仍待加強。
14	九二一震災後復建工作已被視為第一重要，家庭暴力等防治工作不受重視。
18	以外籍新娘而言夫家未幫其投保健保，造成其就醫經費無法負擔。
18	因外籍新娘語言不通且在台無親朋好友可提供安置庇護，唯一途徑僅能向中心請求庇護，然而中心卻無法提供長期安置。
18	外籍新娘的身分取得問題：依本國法律外籍新娘要取得本國身分證需由夫家代為申請，且其出入境辦理仍以夫家為主，因此對子女監護權及其行動均受限夫家，夫家將其身分證扣留，又不給予生活費等問題，造成保護安置上最大的困難。

(五) 法、制面未能配合問題
 家庭暴力的相關法案除了家暴法外，尚有兒童福利法、少年福利法、老人福利法、身心障礙者保護法等，茲整合兒少保、老保、身保、婦女保護等工作，皆納入家庭暴力法制工作範圍，但各個相關

法案及行政單位卻尚未整合，導致權責歸屬不清的問題（個案1、9）。另家庭暴力防治中心與性侵害防治中心放在一起或是應當獨立的優缺點也是必須予以探討處理的。
 在制度面出現的問題，包括各個相關單位或配套措施在執行上不易落實，如屬不清的問題（個案1、9）。另家庭暴力防治中心與性侵害防治中心放在一起或應當獨立的優缺點也是必須予以探討處理的。
 執行工作尚未能守密，確實保護被害人及工作人員的安全（個案5），以及保護外籍新娘的人身安全，在現階段的家庭暴力

法防治工作上，仍然缺乏法制面的依據和配合（個案16、18），包括外籍新娘語言、健保、身分取得與安置等問題。

（六）保護令徒具型式，

缺乏配套措施

保護令未能落實保護被害人的人身安全，因素包括司法單位在審理上及核發時間拖得太長或不確定性（個案11、12、15、19、20），未能達到暴力防治的緊急需要性；加上第一線執行保護令的警察工作者人力的不足，未能確實保障被害人之安全，導致保護令徒具形式，加害人對被害人傷害的恐懼或事實並未因此而減少（個案1、2、5、12、21）；加上在保護令有效期限的同時，對加害人無法予以處置，一旦保護令期限一過，被害人又回到同樣的處境（個案1）。

表一 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上之問題或瓶頸為何？」訪問分析結果一覽表
（六）保護令徒具型式，缺乏配套措施：

1	家庭暴力加害人處遇計劃遲遲未能落實執行，眼看保護令期限即將到期，加害人仍未能執行處遇，被害人的安危令人憂，保護令的功能令人質疑。
2	警察單位在保護令的執行上有困難（精神、言語虐待上）。
5	受暴者在保護令核發之後，警政人員無法全天候保護被害人，無法遏止加害人對被害人的暴力行為，違反保護令的刑責太輕。
11	法院審查保護令之時間不確定，無法落實保護被害人之權益。
12	被害者表示保護令的核發時間太長；騷擾、恐嚇等精神虐待舉證困難。
12	保護令之執行有賴警察人員，但警察人力有限，加害人會不定時出現在被害人周圍，被害人無法立即受到警察之保護，因此雖有保護令，但心中之恐懼仍無法減低，對保護令之功能相當的質疑與不信任，建請中央研擬更有效力之保護令執行政策。
12	加害人用電話或在被害人周圍徘徊並未有暴力行為，被害人報警請警察人員執行保護令內容，但警察人員至現場執行保護令時，加害人已離開，致保護令的嚇阻功能難以有效彰顯。
15	司法單位審理保護令時間冗長，被害人難以得到適時保護。
19	法官審理之案件太多，且對申請保護令者宜盡可能發給禁止施暴令。
20	保護令審查時間過長。
21	雖然家暴法設計許多保護令的內容，但實質上由於受到中國傳統文化的影響及暴力家庭週期及權力結構未被打破，加害人接受治療的制度尚未落實，致被害人的保障仍難落實，許多女性被害人即使得繼續居住家中仍不時受到施暴者的騷擾及侵害。

表一 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上之問題或瓶頸為何？」
訪問分析結果一覽表

(七) 加害人處置執行困難：

4	加害人多數伴隨酒癮、葯癮、毒癮及精神異常等行爲而加害人處遇計畫等等相關配套措施尚未完整及具體實施，致使無法有效改善加害人之暴力行爲。
4	加害人違反保護令罪時，警方逮捕後，隔日檢方飭回，一再重複逮捕及釋放，刑責太輕，無法有效保障被害人之權益與安全。
9	針對各種不同類型需求的施虐者，心理、精神治療及親職教育不足。
11	由於各組人力不足，加害人之處遇計畫亦規範不清，無法落實加害人之追蹤輔導與治療工作。
12	被害者表示保護令的核發時間太長；騷擾、恐嚇等精神虐待舉證困難。
12	保護令之執行有賴警察人員，但警察人力有限，加害人會不定時出現在被害人周圍，被害人無法立即受到警察之保護，因此雖有保護令，但心中之恐懼仍無法減低，對保護令之功能相當的質疑與不信任，建請中央研擬更有效力之保護令執行政策。
12	加害人用電話或在被害人周圍徘徊並未有暴力行爲，被害人報警請警察人員執行保護令內容，但警察人員至現場執行保護令時，加害人已離開，致保護令的嚇阻功能難以有效彰顯。
13	加害人因遷出全面離開家庭時，無處可去，向社政單位求助，甚至一再騷擾被害人及社政單位。
15	加害人教育輔導尚未成立專責小組。
17	家暴之被害人處遇計畫，由於政府配套措施尚未完備，執行上窒礙難行。
18	加害人處遇計劃及流程執行不易。目前法律上雖明定法院視需要得裁定加害人接受處遇計畫，然而有關加害人需接受何種處遇計畫應明定專責機構或人員對加害人進行評估。
18	加害人處遇計畫不應只限於酒癮、藥癮及精神疾病之矯治，應包括心理輔導、心理諮商、家族治療等處遇計畫。
19	法院判決加害人應接受處遇計畫，但無人監督。
21	受到中國傳統文化的影響及暴力家庭週期及權力結構未被打破，加害人接受治療的制度尚未落實。

(七) 加害人處置執行困難
落實家暴法第五十條「加害人處遇」工作，必須有相關配套措施，其中包括來自第一線的警政執法人員及

加害人行爲治療專業工作者，但目前不僅缺乏專責單位落實加害人行爲輔導與治療工作外(個案9、15、11、18、19、21)，同時也面臨警察人員對

加害人有偏袒之嫌(個案16)，或是保護令及其他配套措施的實施未能同時配合的問題(個案12、17)等。

(八) 相關單位的配合不力

家庭暴力防治工作必須經由警政、司法、教育、衛生及社政體系與人員的共同參與，而家庭暴力防治中心的工作人員依法採任務編組，含括來自上述各相關體系工作者，如同上述分析有關人力部分。但近一年來，家庭暴力防治中心的工作人員卻未必如法案上的規定編制專職人員（個案1、19），家暴中心也未成為地方政府的專責體制，體制上面臨的問題，除了各體系之間的橫向聯繫不足（個案11、21），各執法的專業工作人員彼此間的合作模式也未臻成熟（個案10、21）。

(九) 民代介入

民代個人徇私介入責難被害婦女，使家庭暴力防治工作雪上加霜（個案7）。

(十) 家庭暴力防治「法」與「觀念」之落差

此可以從執法人員及當事被害人兩方面分析：

表一 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上之問題或瓶頸為何？」訪問分析結果一覽表

(八) 相關單位的配合不力：

1	目前借調至本中心之醫療、警政及社工同仁考績無法由中心依其表現給予考評，原單位礙於人力被借調無法了解工作情形而給予乙等考績，嚴重影響同仁士氣及繼續留本中心服務之意願，造成人員異動、經驗無法傳承。
10	有些員警對於如何處理家庭暴力案件不甚熟悉，如不知道寫通報表傳真防治中心，或是補充概述沒有寫（因警員認為已寫過家庭暴力案件調查紀錄表），致使社工員必須常打電話聯繫該警員，但因值勤時間與社工員上下班時間通常有錯開情形，且警察局內部要求案面必須保持乾淨事多不願留紙條通知，致使不易聯絡到。
11	各單位之橫向聯繫尚嫌不足，難以發揮團隊功效，以確保被害人權益。
21	由於涉及眾多相關單位及人員對法令、流程及服務模式仍不熟悉，造成在提供處遇時有時難免產生認知衝突，影響彼此合作的共識。

1. 執法人員——執法人員對公權力介入家庭暴力未必持接受態度，因此出現家暴官功能不彰（個案2），警察偏向息事寧人方式辦案或是採不積極的工作態度或「勸和不勸離」（個案2、10、13、16），另也有一些司法人員傾向責難被害

人（個案11），或教育單位人員也持「法不入家門」的看法（個案17、18）。
2. 被害人——被害人持家醜不可外揚或是以夫為貴的觀念，即使社工人員依法主動介入訪視或提供保護措施，但卻遭被害人回拒、不合作或是避不見面現象（個案3、6、9、10、11），社工人員因此使不上力，或是因為介入與被害人期待衝突（個案9），以及一般民眾普遍缺乏對兩性平等的認知（個案19、21）。

表一 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上之問題或瓶頸為何？」訪問分析結果一覽表

(九) 民代介入：

7	民代介入：在婦女向警方報案當時，竟有民代強行介入警告婦女，而我們竟束手無策，或許不止這裏而言。整個國家機器已完全遭受掌控，沒有伸張正義之處實屬可悲。
---	--

表一 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上之問題或瓶頸為何？」訪問分析結果一覽表

(十) 家庭暴力防治「法」與「觀念」之落差：

2	家暴官未能發揮專責功能。
2	警察不大願意處理---皆希望息事寧人，未能落實被害人之保護。
3	訪視時個案不願或拒絕協助，社工員難提供處遇。
3	被害人為顧及自身安全，要求不要對相對人訪視，教社工員無法瞭解案情提出報告。
3	家庭暴力個案被害人不願提供教育、經濟方面資料致提出報告資料不詳細。
6	鄉村地區婦女兩性平等之教育有待加強，並且需積極落實家庭暴力防治法之宣導。
8	受害者常於採行措施是抉擇猶豫，社工人員難以找到輔導著力點。
9	社工員所面對的是親情之間的衝突問題，因為若要保護受虐者，勢必會使受虐者與施虐者產生對立，且受虐者基於血緣關係可能會不予配合，但若尊重受虐者之意願，又恐無法保護受虐者。
9	依據家暴法，唯有在聲請保護令並經由法院裁定者，才有強制施虐者接受心理輔導或其他處遇之可能，但往往司法是受虐者問題解決之最後途徑，在走上司法前，改善暴力狀況，進行家庭重整或關係修復等，仍是受虐者的主要期待。
10	被害人在通報單上所留的”安全聯絡方式”，常有無法聯繫情形，無人接聽。註明案主將主動與社工員聯繫，但始終未露面，或是案主留的電話與案相對人相同，社工員以電話聯繫時，案相對人常會質疑社工員的身份（例如回答是案主的朋友，案相對人通常不會相信。）
10	某些警員的態度仍不積極，中心社工員必須與暴力防治組警員多次聯繫，才能使被害人順利完成報案程序。
11	家庭暴力防治是在法律層面上保障婦女人身安全的具體措施，然因傳統父權的家庭觀念，婦女被認為應以夫為主、應為家庭犧牲奉獻，造成受暴婦女在忍無可忍的狀況下才前來求助，但在求助過程中承受家人、朋友、甚至警政、司法單位的壓力，使其受到二度的傷害，因些家暴法實施了，並非就能保障婦女，而是必需健全保護網絡，使不同的專業在不同的援助階段有很好的溝通與接續，確保對受虐婦女及其子女的服務不致中斷，並有助於預防問題的發生。
13	基層警局在處理家暴案件時態度上、認知上不同，溝通不易仍有待加強。
16	並非所有基層員警都能熟悉家庭暴力防制法，在執行家庭暴力案件時仍採勸和不勸離的傳統方式處理。
16	部分員警礙於與加害人熟識，在處理時有所徇私，有為家庭暴力之立法原意、及被害人應有權益。因此，應加強員警對家庭暴力的認知。
17	學校機關心態保守，仍持法不入校門之觀念，亦不願介入問題家庭，造成家庭暴力防治之困境。
18	學校對家庭暴力防治法之防治法令及處理程序不夠了解，造成家庭暴力事件之發現、通報及緊急處置應變能力不足。
19	民眾未具兩性平權觀念。
21	同前(一)人力不足
21	價值觀念迷失及錯誤認知。

(十一) 社工員的安危未受到重視

執行家庭暴力防治之社工人員生、心理上受加害人威脅恐嚇的問題並非罕見(個案3、5、9、10)。

表一 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上之問題或瓶頸為何？」訪問分析結果一覽表

(十一) 社工員的安危未受到重視：

3	遭受相對人精神威脅或持續對社工員干擾，造成困擾或威脅。
5	執行家庭暴力防治工作人員本身的安全維護不足，經常受到加害人暴力威脅。
10	若有庇護安置情形，有些相對人會打電話，會親自來中心要求與被害人對話，但基於保護原則，通常的演變情形是相對人時常會找該責任社工員，會讓社工員有疲於應付之感。

三、改善之道

受訪之二十一個縣市家庭暴力防治中心對未來家庭暴力防治工作改進上的建議，其著墨描述之資料較前述有關家庭暴力防治工作上所遇之問題少。茲根

據其在問卷中填答之原始資料分析整理，即針對未來改善之道可從以下幾點著手(詳見表二)。

(一) 人員與經費預算的配置

克服人力不足問題的改善之道，就是當限期要求各縣市政府依法確實執行，視家暴中心為常設專責單位及正式編列專責人員(個案1、6、8、11、18、19、21)，並且以業務單位編列中央

表二 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上認為可改善或應改善的途徑為何？」訪問分析結果一覽表

(一) 之1 人員與經費預算配置：

問卷編號	問卷內容
1	儘速通過家暴中心之正式組織編制，以補足人力。
2	家暴中心，人力資源不足，可加強志工、義工的培訓。
4	增加專業人力之配置及分短、中、長期專業訓練課程。
6	擬建議將家庭暴力暨性侵害防治中心列為常設機構，並在經費及人力方面予以編制。
8	專責專人辦理。
11	建議應成立專責單位，補足各組人力，以落實家暴法之各項法令規定。
18	建議各縣市將家庭暴力及性侵害防治中心正式納編，聘用專業人員以辦理家庭暴力防治工作。
19	提昇中央家暴委員會層級，並將縣市政府家暴中心改為正式編制。
19	家事法庭配置社工人員，加速保護令之審理，或降低法官工作量。
21	現階段建議繼續補助地方政府推動家暴防治經費及人力。

(一) 之2 經費與預算合理配置：

2	被害人處遇方面(無經費，若由加害人付費，幾乎難以執行)期待中央可以編列預算。
14	中央應編列預算支應被害人補助等項目，因目前所要求各項補助回歸社會福利(婦女福利)之補助項目，但有許多被害人並非女性，無前項補助之適用。
14	家庭暴力防治法未明文規定地方政府應編列預算辦理相關工作，致在預算編列時無任何依據，恐將遭到被刪除之命運，請中央研議修法或以公函規定，以做為業務單位編列預算之依據。

暨地方預算(個案14、21)，或充實地方政府之財源(個案21)，除了在人力增加之人事費預算外且含括被害人處遇及福利補助的預算(個案14、2)。

(二) 專業人員養成與訓練

執法的相關人力的學校專業養成及在職訓練的加強，當包括警政、司法、教育、衛生、社政等。同時專業人員的養成與訓練內容除了家庭暴力防治的執行外，也必須加強兩性平等觀念的確立(個案4、7、8、11、13、15、16、17、18、19)。

(三) 資源開發與聯結

各相關體系和配套資源的不足是有目共睹，加上現存體系比較傾向婚暴及女性被害人所發展，因此除了開發夜間電話服

表二 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上認為可改善或應改善的途徑為何？」訪問分析結果一覽表

(二) 專業人員養成與訓練：

4	增加專業人力之配置及分短、中、長期專業訓練課程。
7	請提供專業人員及專業知識訓練。
8	辦理相關人員之在職訓練。
11	加強家庭暴力防治工作人員的訓練，提升專業能力，以正確的態度協助婦女。
11	定期舉辦各單位專業人員之訓練，以加強受理家庭暴力案件之技巧，以避免二度傷害。
12	請中央加強社政與警政人員之教育訓練。
2	警察單位對於家庭暴力事件應責無旁貸，不漠視、不推卸。
13	應加強相關工作人員心理輔導技巧之訓練。
15	專業研習尚嫌不足，法令、輔導技巧有待加強。
15	建請中央協助規劃相關加害人處遇計劃及專業訓練。
18	建議鼓勵心理諮商專責機構設立，並建立心理師證照制度，以便委託機構及人員對被害者進行心理諮商及輔導。

務、諮商、以及各種被害人的後送資源外(個案19、20、21)，也要兼顧各個不同類型被害人的需求，含括男性與老年被害人，以及加害人處置等(個案9、14、11、12、17、18、19)，尤其也要注意到資源城鄉差距問題的解決(個案7、19)。

表二 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上認為可改善或應改善的途徑為何？」訪問分析結果一覽表

(三) 資源的發展與聯結：

9	目前婚姻暴力雖有較完整之資源網絡，但因家暴法實施之適用對象並無性別的限制，且開始有了男性的受虐者，若現有之婦女資源網絡仍僅服務女性受虐者並無法符合現況，故應盡快進行資源重整並去性別化的提供服務。
9	針對各種不同類型需求的受害者及加害人，促請衛生單位共同規劃、開發或整合心理治療、精神治療及親職教育資源。
9	因應組織編制審定後，人員進駐服務需事先規劃置足足夠空間，並改善或增置設施設備，以應中心運作及服務案主需要。
11	建構責任通報制度，落實加害人處遇計劃，建立有效後送系統及輔導網絡。
12	建請統合全省之婦女團體、戒癮(戒酒、戒毒)之機構資料。
14	現有之緊急安置處遇較偏重婦女，不適合家庭(如老人、一般成年男子)之安置，建請中央考慮由中央統籌辦於北中南東各成立二處以上之家庭式庇護所，實質維護被害人權益。
16	內政部家庭暴力防治中心可提供外籍新娘問題相關諮詢電話及聯絡人，讓各單位執行時能方便諮詢。(外事科、入出境管理局、翻譯員、在台辦事處聯絡電話、住址)。
19	請中央協助協調有經驗機構承接夜間電話轉接服務。
20	提供完善的保護諮詢。

(四) 相關法案的修正與整合

首先是家庭暴力防治法適用對象及加害人處置的不明確性皆有待進一步修法予以釐清(個案15、14)，被害人的相關福利措施在法條中明訂(個案8)，執法人員的配置予以法治化(個案5)，以及保護令確實執行的相關措施等等，皆有必要進一步研擬修正(個案12、14)。另外，未來兒少法、老福、身保法及性侵害防治法與家庭暴力防治法的統整也是一項重要課題(個案9)。

表二 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上認為可改善或應改善的途徑為何？」訪問分析結果一覽表

(四) 相關法案的修正與整合：

12	保護令之執行有賴警察人員，但警察人力有限，加害人會不定時出現在被害人周圍，被害人無法立即受到警察之保護，因此雖有保護令，但心中之恐懼仍無法減低，對保護令之功能相當的質疑與不信任，建請中央研擬更有效力之保護令執行政策。
14	家庭暴力防治法未明文規定地方政府應編列預算辦理相關工作，致在預算編列時無任何依據，恐將遭到被刪除之命運，請中央研議修法或以公函規定，以做為業務單位編列預算之依據。
17	家暴之被害人處遇計畫，政府應盡快完成完整支配套措施，使被害人之處遇計畫真正落實。
19	加害人處遇與治療工作列入各級醫院評鑑項目，使其重視工作。
21	修改中央財稅分配比率，以充裕地方政府的財源。

(五) 制度與組織的重整

家庭暴力防治相關法案有必要重新檢討和修正外，相關政策面(制度面)或組織系統的評估檢討也是當務之急，如包括城鄉差距(個案7)，家暴中心專責角色與體制，含中央與地方政府角色的被認同(個案1、9)，促使其專責人力與經費配置的落實(個案1、4、6、8、9、11、21)。甚或提升中央家庭暴

表二 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上認為可改善或應改善的途徑為何？」訪問分析結果一覽表

(五) 制度與組織的重整：

1	中心能依家暴中心之正式組織編制，視同仁之工作表現評定合理之考績。
1	與其他保護性工作作清楚之業務協商。
2	警察單位對於家庭暴力事件應責無旁貸，不漠視、不推卸。
3	落實強制規定、強化各組功能、應以專業編制人員負擔。
3	被害人取得保護令還繼續受相對人暴力亦受法院裁定處遇，對相對人毫無制裁。建議對相對人加強執行。
4	對於家庭暴力之屢犯者予以加重刑責。
5	家庭暴力防治中心依法源應設立為獨立機關，建請中央督導地方，積極爭取以擴編人力。
5	加強家庭暴力防治保護網絡中警政人員的配置。
5	保護令核發後，建請警政單位落實執行保護令內容。
5	落實加害人的處遇輔導計畫措施。
5	修改家暴法適用對象，去除同居、男女朋友這種事實上夫妻關係的對象。
6	擬建議將家庭暴力暨性侵害防治中心列為常設機構，並在經費及人力方面予以編制。
8	建議增列被害人房租津貼補助。
8	強化保護網絡的聯結，結合政府與民間資源，提供受虐婦女及其子女完善的服務。
9	加快組織編制案腳步，以合理工作模式及留住專業人力，發展專業中心為目標，使社工同仁在一般性社會福利服務外，其生涯規劃願景在專業中心獲得實現。
11	加強各單位之橫向聯繫，定期辦理工作研討會及聯繫會報，健全保護與扶助網絡，以發揮團隊功效，結合相關單位，確實發揮救援、診療、安置輔導之整體性、即時性之體系，以確保被害人權益。
12	建請中央針對家庭暴力發生之複雜因素，組織相關專業小組（婚姻諮商、精神醫療（戒酒、毒）、外籍新娘等），並小組成員能確實在地方政府所成立之中心協助工作人員。
14	保護令核發速度緩慢，現平均每案申請至核發要花費二至三個月，其中事情變化造成被害人諸多恐懼。
14	違反保護令之處罰不重，且可以罰金替代，令許多加害人不將保護放在眼裏，未能發揮實質功效。
15	建請司法單位能訂定保護令核發之時限。
15	建請中央協助規劃相關加害人處遇計畫及專業訓練。
18	有關外籍新娘部分：建議研究相關法令解決外籍新娘身分取得問題。
18	各縣市應設立加害人評估小組（成員除相關機構、團體代表外，應包括精神科醫師、心理輔導專業人員及社會工作者），以評估加害人身心狀況並提出處遇計畫，提供法院裁定參考。
21	盡速建立後送及後續輔導體系。

力防治委員會之層級（個案19）

另外相關外籍新娘之被害人相關的
 簽證、拘留、司法程序、身份取得、健
 保、安置等等配套措施，也當進一步責
 成相關單位的配合（個案16、18）。

項重要工作，如同前述分析，其中包括
 權的觀念，是落實家庭暴力防治法另一
 宣導家庭暴力防治法及加強兩性平
 兩性平權教育的普及
 來自執法人員及被害人家暴「法」與
 「觀念」的落差，政府與教育相關單位及
 媒體即當扮演全民教育及宣導重要角色
 （個案2、4、8、9、11、12、15、6、
 16、17、18、19、20、21），其中也包
 括

表二 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上認為可改善或應改善的途徑為何？」訪問分析結果一覽表

(六) 家庭暴力防治法的宣導：

4	建請中央儘速完成相關配套措施及透過電視媒体廣為宣導。
6	鄉村地區婦女兩性平等之教育有待加強，並且需積極落實家庭暴力防治法之宣導。
8	加強宣導及全民教育。
9	投入人力、物力、財力於宣導教育工作，提高預防性工作效率。
9	加強責任通報人員明確知悉其法定責任。
11	加強宣導兩性平等觀念及推動兩性平等教育，以建立兩性平等之社會觀念。
12	加強家庭暴力防治宣導。
15	辦理防治宣導，因礙於經費無法做全面性的宣導，建請中央統一製作短片，於電視媒體播放，將更有其效益。
16	紮根教育工作要加強，特別是對他人生命的尊重及生命的價值意義的體認。
16	家庭暴力法以通過實施宣導方面應加強，例如家暴法內容、受暴後的求助單位等。
17	對於學校單位，應定期宣導家暴之正確態度及觀念。
18	建議教育部加強學校之宣導、教育。
19	召集地方首長、主管參加會議，灌輸觀念，獲得重視，基層工作人員使能順利推動工作。(上、下皆獲共識)
19	家暴防治及兩性平權觀念需再加強宣導。
20	多加宣導家庭暴力防治的觀念。
21	大眾傳播媒體應秉持社會教育的良知，過濾刪除煽情暴力

表二 縣市家庭暴力防治中心「執行家庭暴力防治工作上認為可改善或應改善的途徑為何？」訪問分析結果一覽表

(七) 建立社工人員安全保護措施：

9	爭取同仁危險加給或獎金，以肯定同仁辛勞，並提高其投入暴力防制工作行列。
14	社工員執行家庭暴力防治工作，不僅需面對被害人，尚需處理加害人處理衝突方式的諮商，實務上有許多危險，建請編列危險津貼。
18	由於地方政府財源不足，建議中央長期補助家庭暴力專業人員。

地方首長與主管平權觀念之灌輸(個案)。

(七) 社工人員安全保護配套措施

第一線從事被害人訪視或是庇護中心社工人員工作上的安全保障當予以重視，此有待中央政府研擬具體保護方案

(個案9、14、18)，譬如社工員的危險加給或津貼。

四、討論

根據上述針對地方政府家庭暴力防治中心提供的資料分析發現，這一年來家庭暴力防治工作在執行層面所出現的問題和心有餘力不足之處，癥結之處乃在於我們是先有家庭暴力防治法，但卻缺乏整體性的規劃予以落實，加上家暴「法」在兩性平權「觀念」之前，其中包括當事被害人與執法的專業工作者對公權力介入家庭的觀念尚未建立等；即家庭暴力防治雖然進入法治階段，但並不表示足以保障家庭中的被害人（彭淑華，一九九九），或是柯麗評（二〇〇〇）在其文章中所質疑的「保護令真的保護了遭受到虐待的婦女嗎？」。

一般民主先進國家是先有政策再立法，立法目的在於以法的依據落實政策，但我們是有法卻沒有政策。在政府

行政部門尚未準備好，其中包括沒有人力，沒有經費，沒有行政制度，相關單位配合不易等情形之下「不得不做」所遭致的問題可被預期。各地方政府在法的要求下必須成立家庭暴力防治中心，但未必依法編制專責人員、編列預算，形成有中心沒有人、沒有錢、沒有合作模式、沒有資源、沒有配套措施，促使保護令形同虛設，加害人處置僅止停留在理想層次；加上各地方政府先天條件上差異大（包括城鄉差距、幅員大小，專業人力在質與量的不同），而且中央沒有政策，全國沒有統一規定下，任由地方政府自力救濟，自謀生路，導致各地方政府家庭暴力防治執行或家庭暴力加害人處置、被害人人身安全的保障及其後續福利工作，不僅讓民眾混淆不清，執法者的挫敗感也可想而知。

家暴「法」在，兩性平權「觀念」何在？首先是專業人員對公權力介入家庭其本身未必持接受態度。例如有些警政人員、醫療人員、司法人員對家庭暴

力仍然認知為只是單純的家務事，甚或那些處理暴力防治的第一線專業人員，尚且認為被害人是罪有應得（周月清、高鳳仙，一九九七），因此專業工作者在執法和其自身觀念的衝突之下，如何採取行動呢？加害人為什麼沒有被法院轉介強制接受治療呢？其中還包括地方民意代表介入為「加害人喉舌」，對被害人而言，情何以堪？對社會而言，社會正義在哪？其次是緣於加害人和被害人屬親人關係，被害人的價值觀還停留在傳統文化「家醜不可外揚」的認知上，被害人尚未準備好將加害人帶離開其被害家庭，或將有親人關係的加害人繩之以法。如此之下，造成強制執法的介入，專業關係的不信任，被害人因此不敢出面求助或被害人一再重複回到加害人身邊等等問題接踵而來，也成為家庭暴力防治法執行以來非預期結果。

五、建議

未來改善之道必須顧及橫向與縱向、硬體與軟體、中央與地方、城鄉差距等全面性問題。茲提出以下幾點建議：

(一) 中央行政體系結構上的改變

家庭暴力在歷屆以來聯合國世界婦女大會皆視為討論的重要議題，也認為

家庭暴力防治是婦女權益與人身安全保障重要工作（詳見聯合國網頁

<http://www.un.org/rights/woman>）。我國中

央政府亦當視家庭暴力防治為重要公共政策，從事以下之制度面的改變：

1. 行政院婦女權益促進會角色和功能和中央政府（內政部社會司）的「家

庭暴力防治委員會」應當整合規劃，共同策劃全國性統一婦女安全或家庭暴力

防治之執行綱要及福利措施，避免出现不同縣市不同福利與資源供給；並且應

定期出版年度白皮書，含括現況問題的檢討與未來改善具體措施和時間表。

2. 家庭暴力防治預算的專項編列與增加，含括贊助地方政府家庭暴力防治

人力的補助經費；尤其針對偏遠或離島縣市的優先與優厚補助。

3. 中央除了年度出版家庭暴力防治的具體措施的白皮書之外，也當針對專

業人力的需求予以有系統的規劃和增加，並配合專業教育體系人力養成的發

展。

(二) 執法專業體系與人員的整合

1. 家庭暴力防治工作牽涉到的專業層面很廣（王麗容，一九九五；周月

清，一九九五；彭淑華，一九九六），除了社福單位外，尚且包括醫療、警政、

司法、教育等，這些相關專業網絡的建立成爲家庭暴力防治成效與否之關鍵。

2. 各單位執法人員必須建立共識，視家庭暴力爲犯罪行爲，而非單純之家

務事，且當脫離本位主義（彭淑華，二〇〇〇）。

(三) 教育體系的配合

1. 專業人力的養成不能僅靠現有專業人員之在職訓練工作，而是必須從專

業教育的訓練著手，從事有系統的養成

培訓工作，因此有關家庭暴力防治課程當納入醫療、警政、司法、教育及社福人員的相關專業科系的教育課程；並且加強法官、警政人員的訓練，以及含括針對單位首長、領導階層與地方民意代表的宣導教育。

2. 兩性平權觀念的灌輸及促使認知家庭暴力是犯罪行爲而非偶發與家務事件。必須從兩方面進行，一者爲國中小教育，一者爲社會教育，此也有賴教育部門從事具體性的教育方案，尤其針對鄉鎮區域之一般民衆。

(三) 各縣市政府家庭暴力防治中心的檢討與統一規劃和執行

中央政府首先當促使家庭暴力防治中心在縣市地方政府取得明確地位；並針對各地方政府的個別差異，擬定個別輔導計畫，含括協助整合各行政體系，經費預算及人力的配合，並定期舉行個別督導工作，及縣市彼此之間的觀摩和研討，以確切落實家庭暴力防治中心的成立功能。

(四) 其他

1. 相關法案的修正與整合，包括兒童福利法、少年福利法、老人福利法、身心障礙者保護法、性侵害防治法等，以及家庭暴力中加害人與被害人關係的定義，是否包括男女朋友與同居關係的再討論，尤其是針對家庭暴力防治法保護令及加害人處置的部分。

2. 充實資源的多元化，包括被害人庇護中心、老人保護與男性被害人的後送資源與經濟扶助、加害人的治療等等。即除了法案整合外，福利措施也當予以統整和發展相關配套方案。

3. 外籍新娘被害人保護配套措施與相關法案的修正。

4. 執法工作人員人身安全之保障，尤其是從事第一線訪視的社工人員安全措施之確立。

六、結語

家暴法的通過意義不容質疑，然而在落實面確有其困難處，一來除了要克

服官僚體系本位及人力凍結的問題外，另也要面對家暴法對固有傳統文化的挑戰。

本文僅就目前地方政府家暴中心在執法上所遇到來自結構層面及執行面的障礙予以探討，期待在各行政單位的共識與合作，促成相關政策與法案的修正與整合、專業人力量的增加與素質的提升、以及社會大眾對家暴防治觀念的改變，我國家庭暴力防治法未能落實的問題有所具體改善，而不是流於口號和成爲虛擬法案。

(本文作者現任東吳大學社會工作系副教授)

◎參考書目

行政院婦女權益促進委員會 二〇〇〇
業務報告 發表於「全國婦女人身安全會議」中華民國八十九年三月
六、七日

周月清、高鳳仙 一九九七 台北市婚姻

暴力防治體系之研究——現況及需求

之評估 臺北市府專題委託研究計劃成果報告

周月清 一九九五 婚姻暴力——理論分析
與社會工作處置 臺北 巨流

王麗容 一九九五 婦女與社會政策 臺北
巨流

柯麗評 二〇〇〇 保護令真的保護了遭
受到虐待的婦女嗎 律師雜誌 二四

八期 頁五十八—七十一

高鳳仙 一九九八 家庭暴力防治法規導
論 臺北 五南出版

彭淑華 一九九六 臺灣受虐婦女專業整
合服務之研究 行政院國家科學委

員會專題研究計畫成果報告 計畫
編號 NSC85-2412-H-034-001

彭淑華 一九九九 臺灣婚姻暴力防制工
作的發展與省思 福利社會月刊

七十三期 頁一一九