

臺北市政府社會局婦女保護措施

陳 菊

一、前言

有人說：「婦女是成年人，為什麼需要保護？」然而，女性在身體上的弱勢，以及社會化過程中所受到的女性刻板印象，及整個社會父權文化的束縛，似乎也只能以殘補式的保護措施稍補其地位上的不平等。

台北市政府社會局（以下簡稱本局）在婦女保護方面創下了多項第一。民國七十七年九月成立「北區婦女福利服務中心」（以下簡稱「北婦中心」），首創全國以專責單位提供婚姻暴力服務，該中心並於七十八年一月設置「康乃馨專線」。近

十年來，北婦中心成爲國內從事婦女保護服務研究之重鎮，爲台灣地區受虐婦女研究最大的樣本來源（彭淑華，一九九六），並持續發展婦女保護輔導工作模式。民國八十年開辦受暴婦女醫療補助，八十一年

開辦受暴婦女法律諮詢、訴訟費用補助。全國第一所婦女緊急庇護中心於八十一年七月在台北市以公設民營方式正式成立，八十五年十二月並成立第二所婦女庇護所。八十五年十二月六日首創設置「廿四小時婦女保護專線」。

成立「台北市性侵害防治中心籌備委員會」。台北市以此人力、經費等豐富資源之投入，是否確保台北市婦女保護福利服務網絡建構之完整？本文僅就本局在婦女保護之服務對象、問題需求、預算、人力、工作項目及成果、檢討、未來展望等分別陳述。

二、服務對象

本文所稱婦女保護之服務對象，係指設籍於本市或事件發生於本市，遭家庭暴力（主要是婚姻暴力）、性暴力及他人身安全問題之女性市民。

宛如專線，同年十二月廿日成立「台北市政府廿四小時婦女保護中心」。八十六年二月廿二日成立「台北市家庭暴力防治工作推動小組」。八十六年八月十一日

值得注意的是，本局北婦中心八十六年度康乃馨專線接獲求助電話中，百分之四十三設籍外縣市。廿四小時婦女保護專線求助者中，至少百分之卅一、六三為外縣市民衆，其中百分之廿一為台北縣者。求助個案跨區域之現象，除了顯示區域界線模糊外，亦或反應婦女保護資源分配不均之問題。

三、問題需求

依周月清（一九九三）針對三十四名受虐婦女的訪問發現，其對服務的需求包括：1. 安全的需求。2. 經濟的需求。3. 情緒或心理上的需求。4. 心理自我重建或學習自我保護的需求。5. 宗教需求。6. 醫療需求。7. 司法保護，包括離婚時子女監護權之取得。8. 警察及時介入保護及制止暴力之需求。其中，對社會服務系統的需求包括：(1) 提供庇護中心 (2) 提供小孩托育中心 (3) 處理小孩就學問題 (4) 經濟援助 (5) 交通費補助 (6) 就業服務 (7) 提供心理輔導 (8) 便民

求助專線 (9) 陪同上法庭、辦理離婚、爭取子女監護權。(10) 提供法律知識、諮詢、自身權益保護知識與技巧 (11) 提供支持性團體 (12) 宣導男女平權。

以婚姻暴力個案輔導爲主的北婦中心其八十六年度工作報告顯示，個案之求助期待主要爲 (1) 法律協助 (百分之六八·九) (2) 如何保護自己 (百分之四十五·九) (3) 保護子女不被打 (百分之卅三·三) (4) 住處安排 (百分之廿六·七) (5) 如何躲避施虐者 (百分之廿五·九) (6) 心情混亂無頭緒 (百分之廿三) (7) 子女就學協助 (百分之廿一·五)。其他期待包括經濟協助、婚姻關係改善、支持團體、心理諮商、醫療協助等。

八十五年十二月六日開線的婉如專線來電者主要問題類別，以婚姻暴力佔百分之卅三點二二最多，其次是法律權益問題 (百分之十一點四三)，第三爲查詢 (百分之八點四五)，第四爲其他問題 (未婚懷孕、申訴、情緒困擾、性問題等)，佔

百分之八，第五爲問計程車 (百分之五點九六)，第六爲其他人身安全問題或申訴 (百分之五點一三)，性暴力受害者則佔百分之二點八七。

四、經費預算

依本局八十至八十七年度婦女保護預算(經常門)比較表(如下)顯示，自八十二年度以來，除八十三年度少幅下降(百分之二·一四)外，一直呈成長狀態，八

年度別	預算數(元)	成長率(%)
八〇	一、三三二、六〇〇	
八一	一、三三二、六〇〇	
八二	二、六二九、九四〇	+97.5
八三	二、五七三、六四〇	-2.14
八四	二、八九六、五二二	+12.5
八五	二、〇五五、〇四三	+59.2
八六	二、〇三七、一七六	+29.83
八七	二、九〇〇、〇〇〇	+50

註：1. 以上預算資料以經常門爲限。
2. 以上預算資料含受暴婦女各項福利補助、婦女保護機構預算、各項婦女保護服務預算等。

十七年度經常門編列近四仟萬元，較之八十六年度成長近百分之五十。究其內容，新增項目為(1)設立「廿四小時婦女保護中心」，(2)成立「台北市家庭暴力防治工作推動小組」，(3)配合服務提供之增加，增編受暴婦女收容安置、法律訴訟諮詢、驗傷及心理治療、個案輔導費用補助等。

五、人力

本局第五科婦女福利股編制股長一人、科員二人，其中辦理婦女保護僅一人，該承辦人尚需兼辦其他業務，故實際辦理婦女保護人力僅三分之一人。八十六年二月因應「性侵害犯罪防治法」之頒行，及成立「台北市家庭暴力防治工作推動小組」，調派一臨編專員辦理婦女保護之規劃協調工作。主要提供婚姻暴力輔導之北婦中心配置社會工作人員五人。八十五年十二月廿日成立的「台北市廿四小時婦女保護中心」調派十二位約聘社會工作人員輪班服務，八十六年五月增聘社工督導一人，現

有督導二人、社工員十一人，合計十三人。

綜言之，本局辦理婦女保護之行政人力一又三分之一人，公辦機構二所，直接服務人力十八人，人力之增加出現在八十五年底，係新成立廿四小時保護機構之故。其中，行政人力在既有體制限制下，較難隨民眾需求及業務量之增加等量成長，政策規劃及執行之工作量相當吃重。

六、工作項目及成果

依前述受虐婦女之服務需求，其對醫療、警政、社會服務系統各有其不同之需求。亦即，婦女保護實需不同專業領域及部門之協助。本局在婦女保護方面扮演之角色至少包括以下幾種：

1. 政策規劃的角色：整體評估婦女保護之需求、供給現況，規劃福利、服務資源之分配、服務提供模式等。

2. 倡導的角色：對社會大眾、相關(機構)倡導有關兩性平權議題，破除婚姻暴力之社會迷思，宣導婦女走出自我、社會大

眾支持受暴婦女尋求協助。

3. 協調的角色：本局以最經常接近求助婦女之立場，常需帶著婦女的需求協調警政、衛生、教育等相關部門共同協助解決其問題。以個案之多元問題需求為中心，協調不同機關(構)共同提供服務。若遇通案性問題，必要時並定期或不定期召開機構聯繫會報，共謀解決之道。

4. 服務提供的角色：針對婦女庇護、情緒支持、心理輔導等需求直接提供服務，或擔任個案管理者。

5. 福利補助的角色：提供各項福利補助，以減輕其經濟負擔，增強其獨立生活之能力。

歸納本局在婦女保護方面之工作項目及成果說明如下：

(一) 倡導、協調方面

1. 成立「台北市婦女權益促進委員會」(民國八十五年一月廿三日成立)。該委員會由陳市長擔任主任委員，本府相關局處首長、專家學者及民間代表為委員，

多次提案討論有關婦女保護方面之議題，提供本府相關局處之施政參考。其所提建議包括編印「警察局處理家庭暴力流程手冊」、成立「賣春防制法制定委員會」並加強原從娼婦女之輔導、訂定「台北市醫療機構受理性侵害事件就醫保護流程」、成立「台北市家庭暴力防治工作推動小組」等。

2. 成立「台北市家庭暴力防治工作推動小組」（民國八十六年二月廿二日成立）。該小組由白副市长擔任召集人，市府相關單位主任秘書級以上人員、專家學者、民間代表參加，每月開會一次，以(1)擬定及指導台北市家庭暴力防治政策，(2)發展家庭暴力防治之程序與網絡，(3)整合及督導台北市家庭暴力防治工作之執行為任務，每次小組會議前並先召開機構聯繫會報。

3. 辦理「婚姻暴力警醒週系列活動」（八十五年十一月）。喚起社會大眾對婚姻暴力問題的關注，提昇人們對暴力關係本質的認識，倡導兩性平權的正確觀念。

4. 定期召開「台北市受暴婦女緊急庇護及轉介流程會議」，每月開會一次。

(二) 直接服務方面

1. 設立「台北市廿四小時婦女保護中心」：設置廿四小時婦女保護專線——婉如專線（七〇六二四九五，諧音：欺凌弱廿四小時救我），結合警察及社工專業人員，提供本市遭家庭暴力、性暴力、人身安全等女性市民廿四小時之通報、救援、危機處理、轉介安置等服務。成立六個月以來，共接獲通報案件六、七三〇通（平均每天接獲卅七點四件），提供救援或危機處理服務一七三件，轉介安置服務二二六件。

2. 北婦中心提供婚姻暴力個案輔導服務。該中心所設置之「康乃馨專線」於八十一至八十五年度平均每年接獲三、〇一九通求助電話。八十六年度（八十五年七月至八十六年三月）電話求助個案量三、〇八七件（平均每月三四三件），新開個案二〇九件（平均每月新開案二三點二件

）。

3. 委託現代婦女基金會辦理「台北市婦女權益申訴服務中心」（民國八十五年十一月成立），提供本市遭性騷擾、暴力、工作不平等婦女之申訴、輔導、諮詢、轉介等服務，至八十六年六月底止計服務二、八七六人次。

4. 委託善牧社會福利基金會辦理二所婦女庇護中心，服務量卅六床，八十六年度計安置個案二〇八人次，補助個案安置費二百七十四萬元。

(三) 福利補助方面：

提供弱勢婦女各項費用補助，八十六年度補助情形如下：

1. 婦女緊急生活補助，計補助一六三人次，三一九萬元。

2. 受暴婦女醫療補助，計補助一、〇三二人次，一二六萬元。

3. 受暴婦女法律諮詢、訴訟費用補助，計補助卅九人次，一四四萬元。

4. 受暴婦女心理治療費用補助，計補助十三人次，一三六、三〇〇元。

5. 職業訓練費用補助，計補助十三人次，三三、五〇〇元。

七、檢討

(一) 缺乏法規之保障

「性侵害犯罪防治法」雖已於八十六年一月廿二日公佈施行，惟因涉不同局處之協調整合問題，該法第六條所訂「台北市性侵害防治中心」迄未成立。「家庭暴力防治法」民間及中央行政部門雖已積極草擬，惟尚未完成立法。王麗容（一九九五）及彭淑華（一九九六）之研究均顯示，「缺乏相關法規」是專業服務網絡建立之障礙，第一線工作人員亦多反應，在社會上普遍父權思想尚未破除之際，社會工作人員之協助仍不免被人質疑；而婚姻暴力受害婦女在現有法規之下幾無任何安全保障可言，不論是否能對加害人提起刑事告訴，警政司法制度均無法保障受暴婦女之人身

自由（丁雁琪，一九九六）。

(二) 直接服務供給仍顯不足

受社會事件影響，婚姻暴力及婦女安全人身安全漸受重視，民間亦多成立保護熱線。惟就服務流程評估服務供給分配狀況，因熱線、諮詢轉介服務容易辦理，致服務入口流暢；庇護機構以目前二所卅六床勉強可應付；惟後續輔導機構及能量均不足（目前僅前述本局三所及現代婦女基金會、婦女救援基金會等五所提供服務，婦援會並以全省個案為範圍），個案無法得到完整及持續的服務，致舊個案游走於不同熱線之間，造成個案及工作人員雙方之耗竭。

(三) 服務標準化問題

各機關（構）服務人員，其工作方法、轉介安置評估標準尚待不斷討論協調，以訂定標準作業流程，以標準化服務品質。尤以受暴婦女最常接觸之警察、醫療工作

人員為數眾多，如何施以必需之在職訓練，對婦女求助抱持同理、支持之態度，在尊重個案隱私之前提下提供其必要之協助，待進一步的努力，以避免婦女遭二度傷害。

(四) 經濟扶助問題

較之外縣市，本局雖已提供受暴婦女法律、醫療、職訓、收容安置等各項費用補助，惟有關受暴婦女長期經濟問題，除以目前之婦女緊急生活補助（每人每月補助七、七五〇元，必要時補助其未成年子女，至多補助三個月，原則上以補助一次為限）稍解其短期經濟壓力外，其中長期經濟問題，若未領身心障礙者手冊（得領殘障津貼或殘障生活補助），則以其戶籍及婚姻狀態，將難符合台北市低收入戶補助標準，三個月的緊急生活補助將難以確保個案可從受暴事件中獨立生活。對此類婦女之經濟扶助措施宜再整體檢討評估改進。

八、未來展望

(一)繼續婦女保護之倡導工作。

1. 加強倡導兩性平權之觀念與作法，惟有從兩性平權觀念著手，方可保障婦女免於被歧視及不平等的對待。

2. 倡導中央儘速立法通過「家庭暴力防治法」。

3. 繼續辦理如「婚姻暴力警醒週」等宣導活動。

(二)因應特殊境遇婦女之中長期經濟問題，檢討修正既有救助法規，以符合市民真正需要。

(三)增加婦女服務供給能量

針對台北市婦女保護服務供給不足問題因應措施如下：

1. 以方案委託經費補助方式，鼓勵民間單位提供婦女保護服務。八十七年度已訂定「台北市政府社會局八十七年度委託民間辦理婦女保護服務計畫」，正辦理委託公告甄選中。

2. 積極籌設「台北市性侵害防治中心

」。已由白副市長召集成立籌備委員會，預定於八十六年十二月底前成立，以提供本市遭性侵害婦女廿四時、安全、多元整合之服務。

3. 籌設中之婦女服務中心增列其婦女保護服務之功能。八十七年度預定設立之龍山、大安、三玉婦女服務中心均將因應婦女保護服務不足問題，增列是項服務。

4. 繼續籌設婦女庇護機構。八十七年度將運用原單身女子宿舍，整修作為婦女中途之家，並於松山、內湖、北投、大安分別籌設婦女庇護機構，作為受暴婦女緊急庇護之用。

(四)提昇婦女保護服務品質

1. 定期辦理婦女保護工作人員訓練。
2. 定期召開婦女保護機構聯繫會報，標準化婦女保護服務流程。
3. 編印婦女保護工作人員手冊及供民衆使用之服務手冊等資料。

(本文作者為臺北市政府社會局局長)

參考書目

1. 丁雁琪 一九九六 論受虐婦女救助系統中的二度傷害 發表於婚姻暴力防治網絡會議
2. 王麗容 一九九五 防治婚姻暴力研究報告 內政部社會司委託
3. 周月清 一九九三 台灣受虐婦女社會支持探討之研究 國科會研究案
4. 彭淑華 一九九六 台灣受虐婦女專業整合服務之研究 國科會研究案
5. 台北市政府 一九九七 八十六年度台北市市政紀要
6. 台北市政府社會局 一九九七 北婦中心八十六年度工作報告
7. 台北市政府社會局 一九九七 台北市政府廿四小時婦女保護中心工作報告
8. 台北市政府社會局 一九九七 台北市政府社會局八十七年度婦女福利施政報告