

# 我國婦女保護工作之回顧及前瞻

陳武雄

## 壹、前言

現代婦女由於經濟的發展、社會的進步、教育的普及等因素，其角色已不同於過去的傳統婦女，表現優異的女性俯拾可見，但在有關保護自身安全上，由於婦女天生生理上的弱勢及社會上時有所聞之婦女遭受侵害事件，使得婦女對自我人身安全常懷焦慮及無力感，故婦女安全的維護，有賴政府建立制度予以保障。

為保障婦女權益、維護婦女安全，憲法第一五六條「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女、兒童福利政策」所揭櫫之基本國策及增修條文第十八條「國家應維護婦女人格尊嚴，保障婦女之人身安全、消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等」及「社會福利政策綱領暨實施方案」明定「維護婦女人格尊嚴、保障婦女基本權益、開發婦女潛能、促進兩性地位平等」、「檢討各機關法規、共同落實婦女權益之保障及建立不

幸婦女保護網絡」，則為政府規劃推動婦女保護工作之最高指引方針。

另八十二年內政部曾因應民意代表之建議，蒐集國內外相關資料並參考學者專家所提供之理論架構，試擬「婦女福利法」（草案），惟於召開第一次研商會議時，與會之學者專家及婦女團體大多認為婦女福利無單獨立法的必要，應加強對婦女權益之保障及婦女保護法令之研修等，更可見婦女保護制度建立之重要性及迫切性。

## 貳、婦女保護工作之回顧

為落實上述法令所訂之婦女保護政策及措施，內政部自七十八年度透過編列預算以獎助及督導各地方政府分別展開辦理婦女保護工作，包含設置緊急庇護處所，以提供不幸婦女及其子女緊急庇護、保護安置、法律訴訟等服務；建立保護網絡，以提供保護求援專線、心理輔導、諮詢、轉介等服務，並加強提供緊急生活扶助、法律訴

訟費用及心理治療費用之經濟性補助措施；但由於地方專業人力之缺乏、有關單位協調聯繫之不易、相關領域工作人員專業知能之不足，致使婦女保護制度的建立在各直轄市及縣（市）政府雖已大致略具規模，惟仍常看到婦女在家庭中受暴力虐待、在社會上遭性侵害的報導，對婦女保護工作之推展，誠有不足。

檢視婦女保護工作推展成效，發現其問題癥結在於：

## 一、預防教育宣導不足：

(一) 依據統計，近十年來全國婦女遭受性侵害事件有逐年增加趨勢，而性侵害事件，發生在熟識人之比例甚高，且受害人之年齡分佈由幼至老均有，顯見社會對性侵害事件及如何處理之認識不足，相關預防觀念與措施有待加強宣導。

(二) 性侵害事件之防治，涉及專業，並有時效之要求，由於過去中央並無性侵害事件之專責規劃及研究單位，致未能對性侵害事件作有效之防治。

## 二、處理流程有待改善：

(一) 內政部雖已逐年編列預算補助地方政府或民間機構辦理婦女保護工作，但勇於舉發尋求協助之婦女並不多，其原因如下：(1) 名節觀念，(2) 不瞭解如何尋求協助，(3) 害怕報警後之二度傷害，(4) 驗傷單不易取得，(5) 依現行法律控訴成功比率不高。

(二) 目前各相關單位之工作人員或多未接受性侵害或婚姻暴力

處遇之專業訓練，致易造成受害婦女之二度傷害。

(三) 性暴力之再犯比率甚高，然目前對於性侵害加害人並無資料專檔列管，且對於加害人亦無強制建立去氧核糖核酸(DNA)資料之法源依據。

## 三、機構資源未能整合：

(一) 婦女保護工作極需社政、醫療衛生、警政、司法、教育等相關部門及民間之通力合作，惟中央至地方對於婦女保護工作相關資源並未充分整合，致保護工作推行不易。

(二) 二十四小時的婦女保護工作需要人力投入，方能落實貫徹，惟現行婦女福利工作從中央至地方均無專責機構負責，尤其地方專業人力嚴重不足，在影響專業服務品質。

## 參、婦女保護工作推展現況

八十五年十二月對婦女保護制度的發展，具有歷史性的意義，國人對於婦女的人身安全的重視達到最高點，除了民間團體的各種座談會、公聽會及上街遊行等社會運動外，內政部亦分別於十二月七日、十二月十三日各召開一場「婦女安全座談會」，邀請女性民意代表、婦女團體菁英、相關團體代表及相關部會等研商攸關婦女安全之各類議題，獲致多項結論並分由相關單位據以規劃執行；十二月三十日、三十一日之「全國治安會議」更是將婦幼安全議題列為治安工作重點，行政院連兼院長在十二月三十一

日閉幕式時宣示八項優先推動工作中，特別提出在「保護婦女兒童、促進婦幼權益」部分，應優先推動之工作項目計有：「(1)內政部立即成立國家性暴力防治中心，(2)行政院立即成立婦女權益促進委員會，(3)研擬家庭暴力防治法，(4)內政部依法設置兒童局，各地方政府亦應比照設置專責單位」；當天在立法院亦順利三讀通過「性侵害犯罪防治法」，該法案雖非標明為保護婦女人身安全之法律，但由於性侵害之被害人多為女性，故對婦女保護制度之建立，其意義至為重大。

目前內政部依據政策指示、法律之規定，在婦女保護制度之規劃，業已積極完成下列工作：

## 一、成立行政院婦女權益促進委員會：

依「行政院婦女權益促進委員會設置要點」規定，委員會除由院長指定政務委員兼任召集人外，其餘委員指定由行政院秘書長、內政部長、教育部長、法務部長、行政院衛生署署長、行政院勞工委員會主任委員、行政院新聞局長、行政院人事行政局長等部會署局長等擔任政府機關之當然委員，另聘學者專家及民間團體代表六人，總計十五人組成委員會，並規定由內政部社會司司長擔任執行秘書，各項秘書工作明文規定由內政部派人兼任之，主要任務在於(1)關於婦女權益政策及重大措施之規劃事項，(2)關於研定(修)婦女權益相關法令之審議事項，(3)關於重大婦女權益計畫之審議事項，(4)關於重大婦女權益工作之諮詢事項，(5)關於婦女權益措施及法令之宣導審議事項，(6)其他有關婦女權益促進事項。委員會於民國八十六年五月六日召開第一次會議時，決議由王教授麗容主筆研訂「全國婦女人身安全政策」，並擬設立「全國婦女人身安全基金」，目前該政策已由王教授修正完妥，俟報請行政院核備後，即可頒佈實施，未來婦女安全之保障，將會有更確切之政策可資依循。

## 二、研擬「家庭暴力防治法」：

為防治家庭暴力及保護受害人之權益，並促進家庭和諧，婦女團體或社工人員在處理婚姻暴力事件時，迭有建議儘早研訂家庭暴力防治法，內政部八十四年度曾進行「婚姻暴力防治制度之研究」，該研究在中、長期目標部分即提出應研訂「婚姻暴力防治法」或「家庭暴力防治法」之建議；俟全國治安會議連兼院長指示應研擬「家庭暴力防治法」後，法案之研擬即成為目前之首要工作，為期儘速完成，司法院、內政部、法務部等相關單位正積極研訂「家庭暴力防治法」草案。

## 三、推動性侵害防治工作：

### (一)設立內政部性侵害防治委員會：

依據「性侵害犯罪防治法」第五條規定，內政部應設立性侵害防治委員會，另依組織規程規定，委員會之位階與社會司相等，

係屬內政部之部內單位，該委員會設執行秘書、副執行秘書，並分設綜合規劃組、保護扶助組、教育輔導組及性暴力防治組等四組，以辦理「性侵害犯罪防治法」所規定之職掌，其中性暴力防治組之設置，係因應連兼院長於全國治安會議所宣示「內政部立即成立國家性暴力防治中心」之工作項目而設，由於國家性暴力防治中心，其組織性質在於性暴力防治之研究及發展各種工作方案，與性侵害防治委員會之法定職掌相似，故內政部在籌劃性侵害防治委員會時，經林前部長豐正先生裁示應將該中心設於委員會之下，經多次開會研商，決議將名稱修正為「性暴力防治組」，與其他三組分掌性侵害防治工作及保護被害人權益之相關業務；委員會業已於本（八十六）年五月九日召開第一次委員會，正式展開有關性侵害防治之推動工作。

## （二）訂定「加強推動性侵害犯罪防治工作實施方案」：

為健全性侵害犯罪防治法制，落實被害人之保護扶助，加強加害人之輔導教育，推動性侵害防治研究發展，以建構完整之性侵害犯罪防治體系；並為貫徹實施性侵害防治教育，加強性侵害防治教育，加強性侵害防治教育宣導，辦理性侵害防治專業人員專業訓練，全面提升性侵害防治工作之服務品質；內政部於召開第一次委員會時，即提出「加強推動性侵害犯罪防治工作實施方案」，就：（1）健全法令制度；（2）落實保護扶助；（3）加強教育輔

導；（4）推動性暴力防治等方面研訂具體可行的做法，經決議通過以做為推展性侵害防治工作之依據，目前已由各相關機關據以擬定各項工作之實施期程，以落實實施方案之執行。

## 肆、婦女保護工作未來展望

婦女保護工作之推展，以八十六年來，幾乎每月都有新的進展，全國治安會議之各項決議正如火如荼展開之際，由於再度發生白曉燕等數名兒少被綁、被撕票等悲慘事件，民衆期盼免於恐懼之深切，引起層峰之重視，故指示於國家諮詢發展會議中增設社會治安小組，於八十六年八月十三日起至十六日止，召開「社會治安諮詢會議」，邀請學者專家、民意代表、政府機關及黨派代表等共同參與，全面檢討當前社會治安問題，研擬社會治安改進對策，訂定具體方案，建立現代化制度，其中社會因素之議題中，「如何建立兒童、少年及婦女保護網絡」研商子題，再度顯示婦女保護制度化之重要，且透過如此高層次之研商，其決議為未來婦女保護服務提供了最佳藍圖，茲以本次會議決議之婦女保護因應策略，說明未來婦女保護工作之展望：

婦女保護工作之目標有二：一為建立婦女保護網絡、二為全面提昇婦女安全之認知；在建立婦女保護網絡上，因應策略首重各類相關法令之齊備，期從法令面、制度面予以統整，如因應男女平權、家庭暴力、性騷擾、性侵害等之法令應予修訂及增訂，

而對實際策略則提出宜就預防、救援及輔導重建等三方面予以著手：

## 一、預防方面：

(一)教育單位：持續推動兩性平權教育，以匡正男尊女卑之錯誤觀念，規劃學童身體安全之防暴安全教育，推動婚前教育及家庭經營教育訓練等。

(二)警政單位：加強落實社區防護工作，派專人參與社會保護網絡之聯繫與溝通，指導犯罪預防觀念深植社區。

(三)新聞單位：加強媒體管理嚴格取締色情廣告及報導，宣導保護身體安全之正確資訊，運用民間資源長期監督媒體。

(四)勞工單位：多元化規劃婦女就業訓練及就業輔導課程，提供婦女訓練時托兒服務，提供負擔家計受訓婦女之生活津貼。

## 二、救援方面：

(一)為建構婦女救援保護網絡，應儘速加強單位間之協調聯繫，應以縣市及鄉鎮市區為單位培訓相關人力，以建立團隊之精神。

(二)在救援管道方面，應建立二十四小時之保護專線，但在救援上則必須依對象建立不同服務系統，以收專業分工之效。

(三)普遍設置緊急庇護中心，以應婦女不幸遭遇侵害時，能夠暫時獲得舒適、安全的棲身之所。

## 三、輔導重建方面：

(一)受害者之生理和心理重建極為重要，心理衛生人力的加強和改善，將有助於不幸者之心理輔導和治療。

(二)加害者之強制治療同樣有待心理衛生人力的培訓，對於累犯應審慎評估其是否適宜回到主流社會，對其所從事之工作性質更需加以規範和約束，以有別於其他類型之受刑人。

(三)藉由救援網絡及輔導諮詢或資訊轉介等資源之提供，協助婦女有自主選擇之機會。

## 伍、結語

婦女保護制度之建立，其適用對象為性侵害的受害婦女、婚姻受虐婦女，目前性侵害受害婦女之保護由於「性侵害犯罪防治法」的通過，從專責單位之設立、專業人員之訓練、處理準則之建立、機關協調均有完整的法律可資依循；而家庭暴力之受虐婦女則由於法尚未完備，故在保護工作之推展尚有待努力，目前內政部正研擬之「家庭暴力防治法」將為家庭中受虐婦女之保護提供法的依據，屆時無論是家庭內或家庭外之婦女，將均有健全之保護服務措施，以有效減低婦女受暴力之不幸事件發生，讓社會更祥和、家庭更溫馨！

(本文作者為內政部社會司司長)