



# 台灣家庭暴力社會工作人力 規劃與展望

張秀鴛

## 壹、前言

台灣對於家庭暴力防治(以下簡稱家暴法)議題開始注意,始於反婚姻暴力的社會運動,起初政府部門除少數社政機關有提供相關婦女服務外,多數是未建立專業人力處理相關婦女受暴問題。但自1993年10月鄧如雯殺夫案發生後,婚姻暴力的嚴重性引起社會大眾的關切,爲了全盤瞭解並作爲規劃政策與立法之參考,內政部爰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,接續在各婦女團體、女性立法委員及多位學者專家努力研議推動下,於1998年6月24日公布「家庭暴力防治法」,爲使相關機關有充分時間準備,明令一年後全面施行。

內政部依法於1999年4月23日成立內

政部家庭暴力防治委員會(以下簡稱家防會),由內政部部長兼任主任委員,結合司法、法務、社政、警政、衛生等相關機關共同推動家庭暴力防治工作,防治家庭暴力行爲及保護被害人權益。在地方政府部分,全國二十五個直轄市、縣(市)政府合併原有之性侵害防治中心,成立家庭暴力暨性侵害防治中心(以下簡稱家防中心),推展家庭暴力防治業務。各中心設置主任一人,綜理中心業務;並比照內政部家防會設置綜合規劃組、保護扶助組、教育輔導組、醫療服務組、暴力防治組。由於「家庭暴力防治法」係由民間團體及立法委員推動立法在先,行政部門在政策措施及組織運作上,並未做好準備即倉促上路,又該法本質上採納美國的模範法典體制,立法過程又經多方妥協,實施後窒

礙難行是可以預見的現象，該法最重要之內涵為引進美國保護令制度之建立與執行，然而欲建置完善之保護令制度，從中央到地方政府均須從水平面向去結合司法、檢察、教育、警察、醫療衛生、社政等單位之執行人員培養共識，以建構縝密之防治網絡，如此才能真正落實被害人保護工作。

回顧當初設立家防中心之初，各直轄市、縣(市)政府依財力及案件數，工作人員人數從數人至數十人不等；有關推動家庭暴力防治經費預算編列差異性極大，1999年下半年及2000年一年半期間，由於家暴法甫施行，各級政府未及因應，從中央到地方預算編列均呈現不足現象，內政部僅編列業務費八百多萬元作為推動經費，另編列經費8,770萬元補助全國直轄市、縣(市)地方政府辦理開辦費、聘用專業人力費、宣導費、設置未成年子女會面處所設施設備費及建構保護網絡；又為加強家庭暴力防治宣導，特補助全國性團體宣導經費283萬餘元。整體而言，家暴法施行之初，不單是地方，中央也是如此，不僅是沒人也沒錢，2001年度起內政部補助地方政府之經費配合政策統籌設算之後，各直轄市及縣市地方政府在家庭暴力防治業務經費編列上有獨立編列的，也有與性侵害防治業務合編的，甚至部分縣市經費與婦幼福利或其他社會福利經費合編

使用，各種情形不一，但在社工人力部份，除在經費設算前以計畫型補助地方政府1名社工人力外，直接服務的社工人力由各縣市原有社會局(處)調派已有之社工員以兼辦(或少數)方式任之，此狀況對於剛起步須建構家庭暴力防治體系之業務而言是相當不利的。

綜合上述，社會對家庭暴力議題的關注，在過去30年透過社會運動、媒體、立法，有了實質的改變。法律與政策上的改變，包括家庭成員關係範圍的擴張、警察權限、優先逮捕、加害人懲罰、處遇及被害人倡導計畫等。上述改變，受到被害人權益倡導及女性團體的歡迎，但由於家庭暴力的複雜性及刑事司法系統本身的機關文化，使推展防治工作更顯困難。刑事司法系統對家暴的回應不足，反映了父權體制拒絕婦女在法律上應有的平等待遇。機構化中的男性思維及性別角色刻板印象，政策的改進受到限制。同時，扭曲的性別化制度，削弱了家暴政策的執行效益。除此，家暴被害人的服務，所需要的社工人力，在公部門有用人權的首長絕大多數是男性，及政府機關長期還是處在父權體制下，社工處理受暴婦女績效很難成為政績，更不涉及重大的公共利益，民選縣市首長也就不會重視此議題。因此，家暴社工人力的聘用將成為政府推動家暴防治工作難解的課題。

## 貳、台灣家暴服務與社工人力運用現況概述

### 一、台灣家庭暴力防治特色

根據簡春安教授在2002年整理國內相關學者有關家暴的研究，將台灣家庭暴力防治工作發展略分為五個階段，1987年以前為模糊階段、1987至1989年為草創階段、1990年至1992年為萌芽階段、1993年至1997年為成長階段，到1998年立法後屬於法制階段。在不同階段家暴防治工作推展重點也不盡相同。家暴法尚未通過前，多數的服務以婚姻暴力被害人為主，有關家內其他類型的暴力，如兒少虐待、老人保護及手足暴力等，分別由不同的福利類別團隊提供服務。除此，家暴防治工作涉及刑事司法系統介入，台灣如同歐美一般，在刑事司法系統介入的發展上，又可概分三時期：第1時期是男性恩典與懲戒權時期，在這個時期，男人在家中有權懲戒及虐待妻子，此時刑事司法系統是最少的介入。第2時期是男性的權力及保護的權益時期，也就是說雖然社會已改變並要求刑事司法系統對婚姻暴力要有不同的回應，但仍視女人是附屬於男人。第3時期：出現改變，”合作的賦權”，社會服務與刑事司法系統藉由合作的取向處理家暴。

綜合上述，從以社會工作為主的家庭

暴力防治工作發展的五階段，到刑事司法系統介入三時期，對於台灣發展家庭暴力防治工作發展應有一個概略圖像。家暴法通過後，對於防治工作確定已發展有別於歐美國家的工作模式，有其獨特性。以下綜合文化大學游美貴副教授接受內政部家防會委託，辦理「家庭暴力及性侵害被害人垂直整合服務方案評估研究」期末報告部分內容，及個人多年參與家暴政策規劃之實務經驗，台灣家暴防治工作有以下特性：

#### (一)服務對象的從寬認定與擴大涵蓋範圍

台灣家暴法引進許多國外法制，以保護令制度尤其重要，也成為亞洲大陸法系國家首創完成之保護令立法。除此，該法對於「家庭」的認定，在2007年未修法前，所稱家庭成員，包括現有或曾有事實上之夫妻關係者。由於事實上之夫妻在學說上係採用較同居關係更為狹隘的解釋，必須當事人在主觀上具有婚姻之意思，且在客觀上有夫妻般共同生活之事實，不僅將許多同居男女排除在外，在實務上也經常引起爭議(高鳳仙，2008)。為使約會暴力之被害人可以依家暴法得到更多保護，於是在2007年3月28日修法，將同居關係納入保護範圍，也就是台灣社會各界對於家庭暴力防治是充滿期待，從立法到修法過程看到家暴法的立法與修法

精神，充分說明政府對於家暴是打破傳統「法不入家門，清官難斷家務事」，而採「法入家門，保護被害人權益」的政策。依據家暴法第三條的規定，所定家庭成員包括下列成員及其未成年子女：1. 配偶或前配偶。2. 現有或曾有同居關係、家長家屬間關係者。3. 現為或曾為直系血親或直系姻親。4. 現為或曾為四親等以內之旁系血親或旁系姻親。此規定有別於許多國家的只限定於婚姻暴力(配偶間暴力)，把「家庭」思維完全融入，使得家庭暴力的服務對象涵蓋範圍較廣(游美貴，2009)。

## (二)社政為家庭暴力防治的主責單位

依家暴法第二條對於家庭暴力定義為家庭成員間實施身體上或精神上不法侵害之行爲。又稱家庭暴力罪，為家庭成員間故意實施家庭暴力行爲而成立其他法律所規定之犯罪。由此定義明顯看出家庭暴力無庸置疑是一種犯罪行爲，歐美國家都是由警察和檢察系統扮演極為重要角色。而在台灣即使承認家暴是一種犯罪行爲，然而家暴防治主力卻擺放在社政單位，縱使台灣家暴法的設計有網絡合作的理想性，但整體上由社政機關來主管此項高度具犯罪化議題的業務，且需要高度的整合能力，特別是要充滿父權機關文化刑事司法系統的回應，真如緣木求魚，也削弱了家暴政策的執行效益。

## (三)強制責任通報制度

國內強制責任通報制度起源於1988年台灣各地家扶中心推動兒童保護業務，少數縣市政府如台北市、高雄市、台北縣、嘉義縣及雲林縣率先跟進設立兒童保護專線(余漢儀，1999)，其他縣市則大多在1993年「兒童福利法」修正前後陸續開辦兒童保護業務。早期的兒保服務較為零散處理，直到立法規定責任通報及明定政府權責後，才有比較制度性的回應(游美貴、鄭麗珍，2006)。1993年將「責任通報制度」納入兒童福利法中，規範責任通報人應向主管機關報告不得超過24小時。之後性侵害犯罪防治法及家庭暴力防治法，甚至近期修正的身心障礙權益保障法等均比照兒福法將強制責任通報制度納入該法，如此一來，的確減少了許多的犯罪黑數，但卻也壓垮了社政人力，更使得責任通報單位去責化，只要是知悉疑似家庭暴力情事者，應立即通報當地主管機關，責任通報機關只要傳真一只通報單，所有的責任都交給了接受通報的主管機關—社政單位，如此一來，不僅犯罪行爲被合理也隱而不見，更以福利化代替刑責化。除此，家庭暴力議題中，涵蓋了多數的婚姻暴力，以女性主義觀點，婚暴案件未經受暴婦女當事人的同意逕為通報，豈不是陷入另一種權力控制關係，國家機器以法令制度讓婦女進入另一種權力不對等的關係

中，對此，實務界尚未針對此問題做較完整探討，未來將是一項重要發展。

#### (四)被害人服務以公部門為主私部門為輔

台灣家暴相關制度與服務，多數學習美國制度與做法，所不同除對於家暴範圍及定義，台灣採範圍大於婚姻暴力的家庭暴力為主，美國各州婚姻暴力(domestic violence)的防治各有所不同，但多數的婚姻暴力防治工作，已發展完整模式，有關維護人身安全部分由警察負責，安全危機處理完竣後，轉介至民間非營利組織提供後續相關服務，而非營利組織相關人事及個案處遇所需經費，百分之九十是由州政府補助，少部分資金由非營利組織透過募款活動向企業界或社會各界籌資。反觀台灣的制度設計，則以公部門為主，各直轄市、縣(市)政府分別設置家庭暴力防治中心，接受責任通報單位通報轉介後，提供被害人保護扶助服務。由於通報制度的設計，所有案件都依規定通報至家防中心，在通報單位沒有作好相關轉介連結，缺乏完整說明，案主在不了解及沒有期待狀況下，接獲防治中心社工員的電話，除了有被窺視的驚恐外，對於被害人權益維護助益不大，反而造成家防中心人力資源的浪費，也就是說，在人力嚴重不足狀況下，還得挪出人力做效益不大的篩通報單工作，也成為台灣家暴防治工作的特色之

一。

#### (五)社工人力運用的疊床架屋

台灣家暴法引進許多國外法制，對於「家庭」的認定，在2007年未修法前，所稱家庭成員，包括現有或曾有事實上之夫妻關係者。由於事實上之夫妻在學說上係採用較同居關係更為狹隘的解釋，不僅將許多同居男女排除在外，在實務上也經常引起爭議。為使約會暴力之被害人可以依家暴法得到更多保護，於是在2007年3月28日修法，將同居關係納入保護範圍，也就是台灣社會各界對於家庭暴力防治是充滿期待，就法制整體政策面對被害人提供周全的保護扶助及救援措施，但家暴被害人類型包含兒、少、老、殘、婦，是各種福利類別的總和，對於執行面的第一線社工人員而言，提供服務時，除家暴法外，尚需參酌其他相關社會福利法規(吳素霞，2001)。尤其防治中心社工員，在提供個案服務時，除了連結其他相關措施，並需要以案主為中心及家庭為基礎，凡涉及相關法規仍需依其職權進行處遇或轉介。家暴法施行以來，平均每年通報案件以10%案量成長，2007年起超過7萬件，2009年也確定超過8萬件，其中有以婚姻暴力為大宗，佔總案量的近六成，其次以兒少虐待，而這兩大類型案件服務都是家防中心的兩大項重要工作。婦女保護工作以現行修法後家暴法第8條規定：直轄市、縣(市)主管機關應整合所屬警政、

教育、衛生、社政、民政、戶政、勞工、新聞等機關、單位業務及人力，設立家庭暴力防治中心，並協調司法相關機關，辦理下列事項：1、提供二十四小時電話專線服務。2、提供被害人二十四小時緊急救援、協助診療、驗傷、採證及緊急安置。3、提供或轉介被害人心理輔導、經濟扶助、法律服務、就學服務、住宅輔導、，並以階段性、支持性及多元性提供職業訓練與就業服務。4、提供被害人及其未成年子女短、中、長期庇護安置。5、轉介被害人身心治療及諮商。6、轉介加害人處遇及追蹤輔導。7、追蹤及管理轉介服務案件。8、推廣各種教育、訓練及宣導。9、其他家庭暴力防治有關之事項。但對於婚暴婦女服務措施仍須尊重當事人之求助意願，不得以強制性干預公權力為之。也因此特性，在公部門社工服務上，受到通報案件量大且前端通報單位的不精確，再加上家暴案件類型複雜，涉及各類法律規定，在處理上也形成所謂的優先性，婚暴婦保案件又有尊重意願問題，無形中在疊床架屋的案件服務設計上，最後被犧牲的是案件量最大、最複雜的婚暴案件，也就是婦女權益被邊緣、被犧牲。

#### (六)被害人服務呈現法律階梯化現象

家暴法的立法，乃「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，2000）。政府部門在組織、人力亦未能有相應的調整擴充，以為法律執行之需求，以致政府部門未能在家暴法頒佈之後，立即建構一具有效能的婚姻暴力防治網絡，而造成立法實施以來「困境百出」（蔡正道、吳素霞，2001）。由於家暴法的施行，明顯地是以法律方式建制了婚姻暴力防治工作內涵及專業互動合作之共同平台。但在法律的硬性規格上，家暴法具有法律之施行所造成「定於一」之影響，對於家暴法之負面影響容易歸咎於專業個人因素，缺乏思考不同專業價值之間的差異及其權力流動，以致對於家暴法施行之缺失所提出的對策顯得微弱而無力。在家暴法施行之後：1. 受虐婦女之處境果真如家暴法的立法目的而獲得充分協助？2. 婚暴防治的「法律化」過程中提供了公權力協助的同時，也因著公權力的施展而受到不同的規訓。（黃志中，2008）

以上質疑，在2008年內政部家防會所舉辦一場「從受暴婦女需求談婚姻暴力防治工作坊」正式提出，其現象實為各直轄市、縣(市)普遍現況。

### 參、家庭暴力防治社工人力規劃雛型

根據台灣大學社工系鄭麗珍教授在2008年接受內政部委託社工人力推估報告

中所提，社會工作專業人力的進用與政府的社會福利輸送品質息息相關，適當的社會工作人力配置一方面象徵著政府保障人民社會權的承諾，另一方面也顯示政府財政資源的合適配置。爲了能夠有效而迅速的輸送這些法案所規範的福利服務，政府和非營利組織大量的配置社工人力推動各該所屬的業務，造成社會工作人力需求擴增、社工實施領域及服務範圍也趨於多元化，社會工作專業人力需求面的質與量之適足性(adequacy)成爲政府有效推動福利的重要關鍵因素之一。在2007年以前，各地方政府因應家暴案件量大幅成長，在公部門人力受總員額限制，發展出許多的服務方案，委託民間單位協助辦理，但部分縣市受限於地方資源及縣府委外經費預算，無法覓得合適受託單位者，則仍由公部門負責辦理（游美貴，2009）。以下針對內政部家防會爲協助各地方政府改善家庭暴力及性侵害防治社工人力長期不足，紓解社工員個案負荷量，提升被害人保護扶助服務品質，其規劃構念與具體作法說明如下：

## 一、規劃構念

過去在推動防治工作上，經常面臨中央與地方職能分工不明確，個案服務、案件處理、網絡建置甚至是預防宣導教育，都涉及中央與地方的角色功能，特別是業務規劃、人力及經費運用上，地方自治反

而成爲業務推動的阻力。內政部家防會參考2008年台灣公共治理研究中心年度研討會—公共治理與社會福利第四場次：焦興鎧（2008）家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析，採納研究者對於中央及地方政府家庭暴力及性侵害防治職權劃分面，認爲依據事務本質之分析，基於下列四項理由，中央應扮演主導角色。也就是中央協助地方增聘社工人力、挹注資源，積極主導整體防治策略，其主張理論基礎乃依據下列四點理由：

（一）業務對象之流動性與跨域性。

（二）權責機關多元交疊，位階、隸屬、職務各自落差，業務性質高度依賴組織與網絡連結、協調之合作關係，由一上位階機關統合與協調事權，則有提高效率的優點。

（三）依市場有限之特性、規模經濟之效益與減低業務之服務目的，地方政府無法做資源有效率的配置。

（四）由於案件的隱私性與短期無外溢性，基於選舉考量，難保地方確實運用資源、執行業務；而預算與人事權限在地方政府，中央僅能藉政策或方案補助或督促，具有實質監督困難。

綜觀，家庭暴力防治業務按前揭四點理由，要求地方負起責任，給人給錢並把防治工作列爲施政重點，以現行政治現實及大環境，毫無可能。惟家庭暴力防治政策直接攸關人身安全與人性尊嚴，國家應

特別予以重視，又考量現行地方分權與自治的架構下，中央可以監督制裁的工具十分有限，特別是在現行制度下，預算處理與人事調配的權限歸屬地方，地方首長不重視，工作推動與執行成效也不會太好。基此，如何規劃或建置一套可誘導地方發揮自治精神，願意在有限預算下願意挹注部分資源，放在家暴防治業務上，同時，又能發揮協調、監督及輔導的效能，有效協助地方政府落實個案服務及防治工作，將是內政部家防會一項很重要任務。

## 二、具體作法

延續上述構念，家防會在協助地方增加一線社工人力作法上，採下列三種方式，同時並進。

### (一)結合社會福利補助機制，發展公私協力合作方案

基於案件量激增，地方公部門社工人力嚴重不足，內政部家防會自2004年開始以補助民間單位辦理家暴及性侵害被害人庇護安置處遇服務—工作專業服務費，開啓以政策性專案計畫補助，透過社會福利補助作業機制，以策略方式引導地方政府發展公私協力方案委託。配合此補助機制，為提升民間單位參與意願，家防會會在該年終辦理「家庭暴力及性侵害服務模式方案成果發表觀摩暨實務研討會」，除安排受補助辦理相關服務方案之民間團體

經驗分享與服務成效發表外，並針對該項補助機制作法提出檢討，以作為下一個年度規劃補助項目之參考。經過六年發展，該補助機制漸形成熟，亦獲得地方政府及民間團體肯定，不僅發揮社會福利補助精神，培力民間防治量能充實防治資源，更直接增加一線社工服務人力。除此，更重要的是讓家暴議題不因選舉考量及政治現實，地方政府首長願意挹注部分資源作為相對的配合款，以協助受委託單位獲得中央經費補助。此方式實施以來，平均每年補助地方團體40個方案計畫，補助50名社工人力，如以每名社工服務28件案量計算，每年增加將近1萬7,000人次個案服務。

### (二)運用公益彩券回饋金制度，推動家暴及性侵害被害人垂直整合服務方案

有鑑於各直轄市、縣（市）政府社工人力極度不足，以2008年家庭暴力及性侵害事件通報件數約9萬件，全國公部門保護性社工人力約600人而言，平均每名公部門社工員每年需負荷150件新案（臺北市接受政府委託之民間團體每人每年僅收45件新案），又因家庭暴力及性侵害被害人往往面對的問題較為棘手，服務期程較長，因此社工員尚須繼續處理舊案，在公部門社工人力吃緊又不容易增加編制情況下，實有必要結合民間資源投入防治工

作。除此，從實務經驗發現，家暴防治業務有下列結構性問題亟待解決：

1. 城鄉差距產生的服務差異：民間資源呈現都市化現象，部分縣市在民間資源不足狀況下，防治工作受到侷限，個案在不同縣市所受的福利服務待遇亦產生差異。

2. 不當分工造成了服務切割：目前直轄市、縣（市）政府多數以個案服務流程切割與民間團體之分工，此種服務模式造成被害人從通報、危機處遇、後續追蹤，甚至庇護安置或司法服務階段，都可能歷經不同機構服務，而機構間又常缺乏完善之服務銜接，致被害人服務顯得零散、片段、無法深入，甚至讓被害人難以接觸後續的福利服務資源。

3. 社政主導弱化了防治作為：目前各直轄市、縣（市）家庭暴力及性侵害防治中心都是設在社會局（處）下的內部單位或機關，因此防治工作嚴重的社政化，容易偏向對被害人的消極保護，忽略對加害人的積極輔導與約制。

以上問題中，除第三點外，都和個案服務資源及輸送有關，鑒於服務體系的過度分工，造成個案服務成效不彰，內政部家防會經多次內部檢討與學者專家諮詢，積極檢討、改革服務流程，並試辦「建構家庭暴力及性侵害被害人垂直整合服務模式實驗計畫」，突破以往直轄市、縣（市）政府習以個案服務流程切割與民間

團體之分工方式，以「一案到底」的精神規劃垂直整合服務模式，考量此種模式係以提供被害人穩定且深入的服務為目的，因此需要較充足的資源投入，通盤考量各地區條件及意願後擇台北市為試辦地區，並搭配持續性的方案評估工作，以作為修正服務模式之基礎，並提供實務界服務規劃之參考。經2009年試辦，並於當年12月18日模式發表觀摩會上，邀請試辦台北市家防中心及受委託單位代表現代婦女基金會發表經驗分享，並由該方案督導游美貴教授就該方案之評估研究做整體報告，2010年配合公益彩券回饋金，以政策性補助方式，引導縣市政府調整服務輸送系統，並培力地方性民間團體發展在地化專業服務，以階段性逐步達成規劃目標，2010年預計有10縣市將加入此方案，平均每方案補助1名督導及2名社工人力，縣市政府則比照社會福利家暴方案服務以同額人力或百分之五十之委託經費配搭，也就是說參加2010年垂直整合服務模式的縣市，每一個計畫至少會增加3~5名社工人力，預估增加60名一線的社工人力，未來個案服務，不僅在量上的增加，在專業發展部分，也因民間婦女團體的參與，可預期更加多元、豐富。

**(三)補助直轄市、縣(市)政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力**  
為協助各地方政府改善家庭暴力及性

侵害防治社工人力長期不足，紓解社工員個案負荷量，提升被害人保護扶助服務品質。內政部家庭暴力及性侵害防治委員會（以下簡稱家防會）比照兒童局補助地方政府增聘兒保社工人力，自2007年6月起辦理「補助各直轄市、縣(市)政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力計畫」（以下簡稱人力計畫），以內政部補助4成經費，地方政府自籌6成經費方式，補助24個縣(市)政府（連江縣無需增聘），增聘190名家庭暴力及性侵害防治社工人力。2008、2009年家防會分別編列預算繼續補助，截至本文撰寫時間未見退場跡象，仍繼續補助，遭致會計單位多所質疑及批評。

為瞭解各直轄市、縣(市)執行「補助各直轄市、縣(市)政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力計畫」中社工員額進用情形，對實務工作助益、其分派之職務與實際執行工作內容、及評估在「補助各直轄市、縣(市)政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力計畫」施行前後，對於提升地方政府個案服務品質與整體防治業務服務績效之差異，並對於未來家庭暴力及性侵害防治業務社工人力合理配置與可能改善方式作一全盤性的評估研究，於2009年委託社會工作專業協會鄭麗珍、游美貴兩位教授，以實地訪視並輔以問卷調查該現職人力，詢問其服務狀況，例如業務內容（從事家暴及性侵害防治業務比例）、

個案負荷量、任用持續程度、專業訓練及督導情況等等。同時，也召開焦點團體與社工員的相關主管討論，以了解社工人員的工作狀況、服務效能及對於人力計畫之社工進用人力規劃和評估看法等等。經調查結果，專職於家庭暴力（成保）及性侵害防治者僅佔20%，兼職者高達73%（臺北縣、宜蘭縣、新竹縣、臺中縣、彰化縣、高雄縣、屏東縣、澎湖縣、臺中市、嘉義市、金門縣為100%兼職），更有6%完全從事與家庭暴力及性侵害防治工作無關之其他業務（臺北市、雲林縣、臺南縣、臺南市），其結果經與各直轄市、縣(市)政府溝通，基於尊重地方自主，對於補助社工人力運用保留地方政府分工彈性，得以統籌運用兒少保護、家庭暴力及性侵害防治社工人力，惟為避免兒少保護案件因較嚴格的法令要求，致社工人員多數優先處理兒少保護案件，致使成人家暴案件處遇專業性難以開展，家防會仍建議部分因幅員較大而採分區輪案模式之地方政府，在人力條件允許下，各區內部再朝專責分組模式發展。未來，該人力計畫之運用情形，仍將成為家暴業務績效考核重要評分項目。

綜上，對於協助各地方政府改善家庭暴力及性侵害防治社工人力，內政部家防會近幾年不管是直接補助各地方政府家防中心人力計畫，還是運用社會福利或是公益彩券回饋金，以政策性補助方式配搭地

方政府經費預算委託民間單位辦理人力，每年平均增加280名一線社工人力，對於紓解社工員個案負荷量，及提升被害人保護扶助服務品質應有很大助益。

## 肆、未來展望

在協助各地方政府改善家庭暴力防治社工人力，紓解社工員個案負荷量，提升被害人保護扶助服務品質的目標下，為充實家庭暴力防治社工人力，以達合理案件負荷量，根據內政部家防會委託專家學者推估合理之社工人力公式計算，婚姻暴力防治社工人力及督導人力約需1,653人（尚不包括65歲以上家暴案件、其他家暴案件），然依據內政部2009年調查各地方政府2008年家庭暴力及性侵害防治社工人力，公部門加計委外辦理業務人力（專兼辦加權合計）僅約660人（其中有許多數據仍待商榷，例如：臺北市、苗栗縣、臺中縣、嘉義縣、臺東縣、澎湖縣、臺中市等），與合理社工人力尚有大幅差距。為逐步改善人力不足情形，除請各直轄市、縣（市）政府將家庭暴力及性侵害防治社工人力回歸專責專用外，並請地方政府依下列兩種服務模式推估人力擇其一，並延續現有社會福利及公益彩券回饋金補助人力，期許四年內得達成合理社工人力30%的目標。

## 一、垂直整合模式（二級推估）

### （一）婚姻暴力案件：

委託區域18~64歲婦女人口數\*0.13（盛行率）\*0.0446（通報率）÷40（每人合理案量）\*1.1（加計1成男性被害人所需社工）\*1.125（加計社工督導人力）

### （二）性侵害案件：目前各縣市性侵害案件尚無垂直整合模式。

委託區域總人口數\*0.0032（盛行率）\*0.1156（通報率）÷25（每人合理案量）\*1.125（加計社工督導人力）

## 二、後續追蹤模式（三級推估）

### （一）婚姻暴力案件：

委託區域18~64歲婦女人口數\*0.13（盛行率）\*0.0446（通報率）\*0.481（開案率）÷40（每人合理案量）\*1.1（加計1成男性被害人所需社工）\*1.125（加計社工督導人力）

### （二）性侵害案件：

委託區域總人口數\*0.0032（盛行率）\*0.1156（通報率）\*0.791（開案率）÷25（每人合理案量）\*1.125（加計社工督導人力）

對於家暴防治工作，除在社工人力的補充外，對於專業發展除透過家暴及性侵

害防治專業分科分級訓練，並輔以檢討現行通報制度，貫徹資源到位意旨，建立案件的危險評估指標、危機處理機制，落實家暴危險評估，並完備家暴安全防護網絡，發揮網絡合作功能。至於內政部補助直轄市、縣(市)政府增聘家暴及性侵害社工人力計畫，原訂實施期程為2007年6月至2008年底，行政院也指示所需社工人力應併入整體社工人力需求通盤檢討，在內政部擬訂「充實地方政府社工人力配置及進用4年中程計畫」(草案)未核定實施前，家防會也持續於2009及2010年度函報行政院同意准予延長辦理補助增聘人力計畫，此作法終極還是要回歸整體社工人力合理配置方是上策。

家庭暴力防治法的通過施行，象徵台

灣是一民主進步的國家，尤其全亞洲國家我們屬首創，這份光榮與驕傲是代表全台灣民眾對婦女權益之重視與關心。家暴法施行以來，不管是人力從一人公司到公私協力的團隊，各類被害人服務方案也是從無到有，從實施初期的紊亂不安到現在已建構一初步運作模式，各相關機關皆盡心盡力地為保障被害人權益而努力建置體制，在這過程中政府到民間，及各部門從中央到地方垂直式地督導協助，包括司法、檢察、警察、社政、醫療衛生、教育、勞政等部門密集地進行橫向聯繫。展望未來，各網絡需要更加緊密地攜手合作，為打造一個「無暴力、零容忍」的平權社會繼續加油。(本文作者現為內政部兒童局局長)

## 參考文獻

- 內政部(2001)。我國家庭暴力防治工作成效與展望。
- 吳素霞、蔡政道(2001)。我國家庭暴力防治工作之規劃與展望。社區發展季刊第94期。
- 黃志中(2008)。「階梯現象」婚姻暴力防治法律化的差異性關懷。內政部家防會訓練手冊。
- 游美貴(2009)。家庭暴力及性侵害被害人垂直整合服務方案評估研究。內政部委託研究報告。
- 游美貴、鄭麗珍(2009)。補助各直轄市、縣(市)政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力評估研究。內政部委託研究報告。
- 焦興鎧(2008)。家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析。2008年台灣公共治理研究中心年度研討會會議紀實。
- 鄭麗珍(2008)。台灣社會工作專業人力推估之研究。內政部委託研究報告。