

落實 CEDAW 之家庭暴力及性侵害防治 倡議行動策略

顏玉如

壹、前言

基於性別的暴力，不論是家庭暴力或是性侵害一直都存在人類社會，隨著人權意識覺醒，女性遭受暴力的議題開始發酵，逐漸受到社會關注。聯合國亦開始帶領此問題的剖析與解決，並形成一連串的倡議行動策略，包含《消除對婦女一切形式歧視公約》

（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women，簡稱 CEDAW）以及相關的一般建議文、《消除對婦女暴力宣言》（Declaration on the Elimination of Violence Against Women，簡稱消暴宣言）、《北京宣言和行動綱領》（Beijing Declaration and Platform for Action，簡稱北京行動綱領）等，世界各國在聯合國的主導下，除了美國、英國等少數先進國家屬於超前立法性質外，世界各國包括日本、新加坡或澳洲等已開發國家都因 CEDAW，而開始著手制訂其國內家庭暴力或性侵害等消除對婦女暴力侵害行為之專法。

不同於其他國家，我國婦女保護與性別暴力防治起點並非為消極性遵守國際規範，而是基於對保障婦女人身安全，免於遭受暴力侵害的權益維護。近十餘年來，在政府與民間共同努力推動下，我國陸續立法公布施行家庭暴力及性侵害防治相關法律，並推動各項被害人保護與相對人矯治處遇，整體防治工作相當有成。2011 年通過《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》（簡稱 CEDAW 施行法），CEDAW 成為我國落實性別人權、促進性別平等、消除婦女歧視及健全婦女發展之重要法源依據。國內民間團體開始結合學者專家開始以 CEDAW 為框架，研發家庭暴力及性侵害防治法律與專業服務指標，並展開監督倡議行動（註 1）。本文的目的以追索聯合國婦女人權公約發展歷程，並探討公約內涵原則與性別暴力防治國家義務，以及同時介紹以 CEDAW 框架為基礎之家庭暴力及性侵害防治指標發展行動策略，並藉以提出未來我國下一波倡議行動之建議。

貳、我國性別暴力倡議行動與策略

倡導 (advocacy) 的策略在促使個人具有批判思考，建立集體互賴網絡、從壓迫情形中解放，對於服務對象權能的增加具有關鍵性的影響。學者 Freire 認為社會倡導也是一種廣義的社會教育，透過批判性思考、對話與實踐行動，將個人所面臨問題與困難轉化為正向的改變作為，使社會政策、福利制度能更重視該議題（鄭麗珍，2002）。因此，對於受暴婦女保護與權益倡導就是針對社會、家庭中發生對於婦女暴力行為所做的改善企圖，在此企圖中有兩個重要元素：思想和行動。受不同年代社會、政治與文化環境影響，性別暴力防治倡議焦點也有所不同；而不同屬性團體其倡議策略與行動也有所差異。

在臺灣，婦女開始意識到暴力所加諸女性的不公平對待，並展開一連串的行動，已有三十多年。從整體臺灣性別暴力防治政策發展的歷史脈絡來看，臺灣邁向婦女人身安全社會的推力，以及各種推動體制內與體制外倡議行動力量的起點，正是基於消除對婦女的一切歧視、暴力行為與為弱勢發聲的信念。1987 年，政府宣布解嚴後，民間婦女團體相繼成立開始積極投入關懷受暴婦女，透過社會運動串連成為政府政策必須回應的社會公共議題，一波波的倡議行動，催生 1996 年《性侵害犯罪防治法》及 1998 年《家庭暴力防治法》等相關性別暴力防治法案，由民間主導的立法策略成功後，也開啓政府與民間團體以及專家學者合作模式，共同制定政策，發展服務內涵。

就行動策略而言，臺灣可區分為意識覺

醒、立法與修法、建構政策綱領，以及發展指標等四大面向的行動策略，在意識覺醒策略部份，論述、形成共識、遊說以及訴諸媒體是重要的行動方法，這也是民間婦女團體最常使用的行動策略（張錦麗，2005）；立法與修法（高鳳仙，1998；2005），則是形成政策動能最有效的方式，而性侵害與家庭暴力防治法，在婦女團體的努力下，不僅在 1996 年與 1998 年分別在立法院通過，並歷經好幾次重大的修法。至於引領國家大政的政策綱領或相關白皮書，內政部與行政院性別平等處（以下簡稱性平處）也已在 2011 年建構完畢，性別政策綱領中的人身安全與司法篇，不僅說明我國婦女在人身安全的現況，同時也勾勒出未來的政策願景與具體行動措施（王珮玲，2011）。而今各部會在性平處的帶領與督導下，需每季填寫報表，說明各部會進展的情形，對於整體政策的監督與執行極有助益。

綜上所述，臺灣性別暴力防治倡議行動極其多元，雖有其主體性與策略性，但亦受到歐美的影響，最明顯者為立法策略（高鳳仙，1998；2005）。然而為成功的立法，必須伴隨著多元的行動策略，諸如研究分析、建立共識、遊說拜會、訴諸媒體等，由於倡議所形成的有效影響力，是一連串作為的結果，並非是一單獨的行動，且這一連串的行動不僅是一環扣一環，也是相互效力，形成骨牌式的推動力。而就倡議議題而言，過去臺灣婦女保護倡議者與研究者關切性別暴力議題的角度，是以被害人出發，參酌英美國家法律制度，而展開各式立法與制度倡議行動，因此我國防暴三法具備以美為師、超前立法及

有利女性等三大特色(黃富源, 2005)。然而, 近年隨著國內政府與民間對於性別暴力防治議題的回應與進展, 以及國際婦女權益議題交流, 婦女人權公約逐漸被引進臺灣, 2006 年性別主流化正式成為政府重要性別平等政策, 2007 年總統批准簽署 CEDAW, 雖無法於聯合國存放加入書, 但 2011 年通過《CEDAW 施行法》, 正式將 CEDAW 納入國內法體系並具國內法律之效力(施行法第 2 條), 成為我國全面消除性別歧視, 保障女性基本權利的法律依據。因此, 隨著 CEDAW 內國法化, 如何運用 CEDAW 作為倡議行動策略, 改善我國受暴婦女人權處境, 開始成為性別暴力防治倡議社群所關切的重點。

參、婦女人權與消除對女性暴力侵害行為的國際進程

過去幾十年來, 全球各地婦女保護運動與聯合國各種倡議的相互作用, 開始受到聯合國越來越多的關注, 認為是歧視的一種形式, 是對婦女人權的侵犯。聯合國成立前後, 國際婦女組織主要關心議題為強迫婦女賣淫的問題, 1949 年聯合國通過《禁止販賣人口及取締意圖營利使人賣淫公約》(The Convention of the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others), 其後在聯合國提出婦女發展十年(1975-1985 年)計畫背景下, 對於私領域家庭暴力或性暴力相關侵害婦女議題開始浮上國際台面, 在婦女組織於聯合國各式國際與區域會議遊說與倡議下, 逐漸將暴力侵害女性議題納入聯合國會議議程及相關國際

公約與規範文件。以下就聯合國相關性別暴力防治倡議發展進行介紹:

一、性別暴力議題發展階段

為全面消除女性所受到各種不公平待遇及歧視, 伸張女性應享有之基本權利, 1963 年開始倡議《消除對婦女歧視宣言》, 1972 年聯合國大會宣布 1975 年為「國際婦女年」, 並責成婦女地位委員會起草 CEDAW, 並於 1979 年正式通過, 1981 年生效, 將常見發生於私領域之對女性歧視與侵權行為納入條約, 以全面保障女性在政治、家庭、經濟、法律、就業、健康、國際參與等各領域之基本權利。然而, 早期聯合國關注倡議焦點仍主要集中在家庭面向, 1975 年在墨西哥城召開的國際婦女年世界會議上通過的《世界婦女行動計畫》提醒大家注意有必要通過教育方案和尋求解決家庭矛盾的途徑, 使每個家庭成員的尊嚴、平等和安全得到保障, 但是沒有明確提到暴力問題, 惟在墨西哥城開庭的平行的非政府組織法庭, 和 1976 年在布魯塞爾開庭的對婦女所犯罪行國際法庭強調了對婦女的暴力行為的更多形式(DAW, 2006)。

1980 年代, 由於婦女十年的推動, 聯合國開始意識對婦女暴力行為是實現婦女平等、發展與和平目標的重要礙障, 遂開始將婦女受暴議題納入聯合國會議議程, 在尋求女性於各領域有平等對待同時, 對婦女暴力行為問題也在婦女人權倡議下, 相互影響逐漸成為公共議題, 並提升至國家責任層面。1980 年丹麥哥本哈根召開之第二屆婦女大會, 在婦女健康議題中, 呼籲制定消除對婦

女和兒童暴力，保護婦女不受身體與精神虐待；1985 年第三屆奈洛比婦女大會，更進一步指出暴力的形式，包括遭受家庭暴力、人口販運、被迫賣淫、被羈押與武裝衝突中的婦女等，並要國家提供受暴婦女預防措施、法律等援助；其後，推動單位由婦女地位委員會擴展至聯合國其他預防犯罪和刑事司法機構，開始強調國家應該為受暴婦女提供適當法律和司法救援途徑（DAW，2006）。

二、國際規範制定階段：CEDAW19 號建議文、消暴宣言、北京行動綱領

90 年代開始，在婦女人權倡議相互作用下，婦女保護運動如火如荼展開，1991 年，CEDAW 委員會通過發布第 19 號一般性建議，正式將對婦女的歧視擴及至暴力行為，確立聯合國人權體系視對婦女的暴力侵害行為是公私領域結構制度面及社會文化面歧視婦女所造成的結果，締約國家應採取必要法律和措施，以消除暴力侵害行為。

1993 年，在維也納世界人權會議召開前夕，全球超過 900 個婦女團體共同請願，要求聯合國承認對婦女的暴力是一種違背人權的行為，並將「女權即人權」納入維也納世界人權會議議程，會議更進一步通過《維也納宣言和行動綱領》，確認婦女權利作為人權的普遍性，也呼籲各國消除性別暴力（DAW，2006；葉德蘭，2012b）。同年，聯合國再通過《消暴宣言》將受暴婦女問題納入聯合國人權機制，正式將婦女人權定義為普世人權議題，應具有「不受歧視」與「平等」的尊嚴價值，並呼籲消除基於性別的暴力。《消暴宣言》指出對婦女的暴力行為，

源自於長久以來男女不對等權力關係所造成的支配與歧視現象，阻礙女性發展，明確宣誓國家應保障婦女身心安全的職責。至今《消暴宣言》仍是聯合國正式通過唯一全球性反暴力的文書。

維也納會議後，聯合國更積極將性別暴力防治工作正式納入人權機制與各所屬機關中，其中以人權委員會及國際刑事法院機制影響最為重要。1994 年聯合國人權委員會任命「暴力侵害婦女行為及其因果問題特別報告員」，建立定期暴力侵害婦女行為審查調查機制，包括訪問各個國家、提供如何消除對婦女的暴力行為及其原因以及如何對暴力產生的後果進行補救的建議，並透過分析、提出建議以及，特別報告員更進一步認識了造成各種形式的對婦女的暴力行為的原因及其產生的後果。1998 年，根據《國際刑事法院羅馬規約》（Rome Statute of the International Criminal Court）成立的國際刑事法院，審理基於性別的刑事犯罪案件，強化國際刑事犯罪司法制度，並規定要對武裝衝突中發生的對婦女的暴力行為追究責任。

儘管如此，雖然在 CEDAW、《消暴宣言》接續不斷的努力倡導下，全球婦女在公民及教育權等各方面有相當程度提升，但各國仍普遍存在性別不平等及暴力等最基本結構性問題。為突破社會制度障礙、實現平等、發展與和平的目標，1995 年第四屆世界婦女大會再通過《北京行動綱領》，提出性別主流化策略將女性觀點融合在社會各面向，並將對婦女暴力行為列為 12 項關切領域，並具體提出行動策略，同時也作為 CEDAW 實踐方針。在這些目標下，《北京行動綱領》闡

述了政府應該採取的一系列具體措施，包括國際人權文書的實施；過和定期審查關於對婦女的暴力行為，訴諸法律和有效的補救措施的立法；保護和支持遭受暴力傷害的婦女的政策和方案；提高意識和進行教育。

三、落實公約宣言階段：新世紀的性別暴力防治

進入廿一世紀，2000 年，聯合國一方面提出以人本取向與環境關懷的《千禧年發展目標》（Millennium Development Goals，簡稱 MDGs），揭示性別平等發展要領；同時在消除對婦女暴力行為方面，通過促請會員國及聯合國系統各機構進行預防和消除暴力工作，由祕書長提交全面報告，自此展開聯合國及其他國際性組織全面性的反暴力侵害婦女之行動，包括注重司法公義來消除對婦女暴力、改變文化習俗及進入家庭暴力之防治（葉德蘭，2012b）。2006 年聯合國大會通過「加緊努力消除一切形式的暴力侵害婦女行為」，大會承認對婦女暴力存在於世界每一個國家裡，是為普遍侵犯人權，並阻礙性別平等、發展與和平，鼓勵各國以更系統性、全面性、多層次及永續性來預防、消除對婦女的暴力侵犯，同時要求建立統計及指標機制，協助各國評估性別暴力防治現況。除了大會之外，聯合國其他機構與暴力侵犯婦女行為防制直接相關者，如祕書長、人權理事會、安全理事會也各別針對業管相關範圍內的對婦女暴力侵犯行為有所行動。至此，國際社會更加快了腳步，消除及預防對婦女暴成為國際社會具全面性與整合性的動員工作，以解決此一重大侵害女性人權之「全球

性瘟疫」（A/RES/65/187,6,2011）（引自葉德蘭，2012b）。

2012 年聯合國人權委員會 CEDAW 特派員更進一步建議制定相關性別暴力專門公約，在此一趨勢引導下，全球各國紛紛採取立法與政策措施，改善對於受害者的服務與保護，並致力宣導反暴力的行為和態度，最終達到暴力零容忍的目標。2013 年聯合國婦女地位委員會大會特別再將此一「消除與防治對女性一切形式的暴力行為」議題，列為大會優先主題討論，包括各國如何持續改善受暴婦女人權，以及對於如何加速實現終結婦女暴力的承諾等。

綜觀聯合國婦女人權與性別暴力防治發展歷史，從初期致力於公民權之典章制訂、到法律未能落實於制度面而呈現權利空洞化現象後，聯合國及相關女權運動組織開始力求實踐婦女人權並全面消除歧視與暴力，並形成一連串的倡議行動策略。在各國實踐方面，前述這些婦女人權與消除暴力文件，在聯合國與國際婦女組織倡議行動互相形構下，以具有法律約束力形式，標誌著國際公認應予以保障婦女免於歧視與暴力之基本生命尊嚴、權利，透過各式跨國網絡傳播與落實，要求各國家立法及制訂婦女保護措施，成為促成政府變革之策略。

肆、消除對女性暴力侵害行為之國家義務

CEDAW 本身以女性的需求出發，詳列各項性別平等權利，包含參與政治及公共事務權、參與國際組織權、國籍權、教育權、

就業權、農村婦女權、健康權、社會及經濟權、法律權、婚姻及家庭權等。雖然在 1979 年通過條文中，並沒有明確提到暴力問題，但 CEDAW 委員會基於對婦女暴力保護的重視，作成第 12 號與 19 號一般性建議正式將歧視的意義擴及至基於性別的暴力，規範國家有義務採取措施解決婦女遭受暴力問題，另納入《消暴宣言》等重要女權文件，作為 CEDAW 實施方式之指導方針。CEDAW 核心原則為實質平等、不歧視（直接歧視、間接歧視與交叉歧視）與國家義務，同時強調國家為加速實現實質平等，可制訂特別暫行措施以為矯正式積極作法，以及政府應建立民間參與監督機制，藉由「消除對婦女一切形式歧視委員會」(Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 簡稱 CEDAW 委員會) 的設置及其監督審查機制，使得 CEDAW 成為具規範性的國際人權法律文件。

完整的 CEDAW 執行內容，包括公約序言條文、一般性建議、總結意見及國家報告與替代報告（註 2）等四大部分。以下僅就 CEDAW 及其一般性建議條文、《消暴宣言》及《北京行動綱領》等對於消除婦女暴力侵害行為之規定整理介紹，以為國內關心婦女權益與性別暴力防治工作者參考。

一、性別暴力之界定

CEDAW 及《消暴宣言》對婦女暴力侵害行為的定義，係指對婦女暴力侵害行為是一種以「性別」為基礎的暴力行為，特別是對婦女造成身心或性方面傷害，且無論是暴力行為背後的意識型態與行為表徵都源自於

對女性的性別歧視。這些暴力行為包括威脅、強迫或任意剝奪自由，而不論其發生在公共生活中還是私人生活中。宣言第二條更明確指出性別暴力包括：1. 家庭內對婦女的暴行：家庭暴力，如發生在家庭內的肢體虐待、對女童的性凌虐、配偶強暴等暴力行為；傳統習慣的制約，如女性割禮、嬰兒性別篩選、強迫墮胎等。2. 社區對婦女的暴行：社會上常見的強暴、性虐待、職場及教育機構中的性騷擾、販賣婦女和強迫賣淫。3. 國家機制對婦女的暴行：如軍事衝突中對女性性攻擊等暴行。4. 跨國界的暴行：如人口販運等。

二、整體性作為

國際人權文書闡述了視性別暴力為違反人權之不法行為，國家應介入之責任義務，對於政府整體性應作為規範包括：

- 一採取立法或適當措施：應採取適當而有效的措施，以掃除一切形式基於性別的暴力，不論是出於公共或私人行為，不應以任何習俗、傳統或宗教考慮為由逃避其對消除這種暴力行為的義務（見一般性建議 19/24、《消暴宣言》第 4 條、《北京行動綱領》124）。甚至為加速改善婦女狀況以達到實質平等，國家得採取暫行特別措施（見 CEDAW 第 4 條之、一般性建議 25/15）。
- 一國家報告／審議監測機制：依聯合國規定提出國家報告，列出執行《消暴宣言》及《北京行動綱領》之措施，供聯合國 CEDAW 委員會審議；同時國內亦應設立確保政策獨立之監測機制，或賦予現有的國家機構增進和保

護《公約》保障權利的任務（見一般性建議 28/28、《北京行動綱領》124）。
—地方機關參與：在所有適當級別之政府機關制訂和實施行動計畫，以消除對婦女的暴力行為（《消暴宣言》第 4 條、《北京行動綱領》124）。
—預算：政府應編列足夠預算資源，用於與消除對婦女的暴力行為有關的活動，確保所有單位都能夠獲得適當資源。（見一般性建議 28/28、《消暴宣言》第 4 條、《北京行動綱領》124）。

三、各項防治工作

（一）被害人保護：

保護扶助（提供被害人及其子女得到有助於其安全和身心康復的適當措施，必要時提供免費或補助相關費用）、高危機預防（提升被害人或可能被害人危機與自我保護能力）、關照偏鄉與少數族群需求（包括語言、文化等個別與特殊需求，確保其能夠獲得服務考量，且在必要時採取特別服務措施）、司法措施（採取一切必要的法律及其他措施，有效地保護婦女暴力侵害，包括刑事處罰、民事補救和賠償措施。另制訂被害人向司法申訴機制與管道、使其獲得公正補救，並將訊息公布讓婦女得以瞭解運用）。（見一般性建議 19/18.19.21.24, 28/18, 25/12, 26/20、《消暴宣言》第 4 條、《北京行動綱領》116.124.125.126）。

（二）相對人處遇：

制訂相關法律，進行暴力行為人懲治及

輔導處遇計畫，並進行相關研究，防止再犯（見一般性建議 19/24、《北京行動綱領》124.125）。

（三）專業建構與研發：

包括專業訓練與檢核（包括性別人權訓練、避免濫權或不當執法造成婦女二度傷害）、研究評估及資訊系統建置（研究、暴力現況數據收集和統計資料彙編與公布）（見一般性建議 19/24、《消暴宣言》第 4 條、

（四）網絡整合：

針對內部不同系統間網絡整合與合作，以及與非政府組織合作，共同解決對婦女的暴力行為問題（見一般性建議 28/27、《消暴宣言》第 4、5 條、《北京行動綱領》124.125）。

（五）教育宣導：

包括消除不利女性或強化性別暴力傳統文化，以及學校教育、社區教育宣導、新聞媒體與促進男性參與等面向（見一般性建議 19/11.24、《消暴宣言》第 4 條、《北京行動綱領》118.119.120.125.129）。

伍、落實 CEDAW 與性侵害防治行動策略

從前面所述及聯合國 CEDAW 與消除對婦女暴力相關文件，其不但具體定義性別暴力，更明確指出國家法律及政府基本應作為事項。依據 CEDAW 國內施行法規定，各級政府機關每四年應提出國家報告及進行法規及行政措施檢視，亦即 CEDAW 已成為國家

法規與施政成果檢視依據。如今臺灣性別暴力防治工作在法律與政策面已然發展成熟，需要更具體的指標，以發展更精緻的檢視與行動。因此，國內民間團體企圖建構發展指標的行動策略階段，以帶領臺灣開始邁向另一新的行動紀元。筆者自 2012 年開始參與指標建構倡議行動，以下現階段臺灣重要性別暴力倡議行動指標建構成果及所形塑之未來行動策略，說明如下：

一、現階段性別暴力防治行動策略

如前所述，現階段性別暴力防治行動策略係以建構國內家暴及性侵害防治指標為中心，藉由建構過程，不斷發現新問題、瞭解問題、發展問題解決策略，再修正、再討論、凝聚共識的過程中，一次一次持續不斷滾動修正指標項目與內容，而就行動角度而言，每次的對話討論，同時也達到倡導與培力之果效。

整體而言，家暴及性侵害防治指標包括專業體系指標與法律檢視指標二類。專業體系指標則是針對政府現行各專業體系之防治業務工作進行應具要件設計。其中在專業指標部分，共分為三層級，第一層為最重要之家暴及性侵害防治體系之社政、警政、司法、醫療與網絡等五大領域。第二層為領域之下的指標面向，且依其職能內涵細分為組織建構、人力資源、專業建構與服務提供等四類主要面向，及各類項下之次要面向。第三層為具體指標內容。各領域指標意涵簡略說明如後。

(一) 建構社政、警政、醫療、司法以及網絡指標

1. 社政指標：社政領域是性侵害及家暴最重要的保護體系，CEDAW 指標系統在社政體系共列出 54 項具體指標，其中組織設置應具整合性、普及性及彈性之三大要素。人力資源應達到充足、專責、保障目標，並促成公私協力合作，以達到人力資源效益最大化，並解決長期以來保護性社工人力資源不足的困境。而建立處遇流程、專業認證、檢核與資訊研究，以提供具性別敏感度、多元與個別的专业服務。
2. 警政指標：CEDAW 警政指標系統共羅列 48 項具體警察體系指標，包括設置普及、便利的機關編織與充足、專責的人力，以及完善、專業與標準化的處理流程，進而提升工作專業、確保案件處理品質是警察系統最重要的指標設定目標；再者，作為救援與刑事司法入口單位，主動協調、聯結、整合網絡亦是警察重要的工作內涵。
3. 醫療指標：性別暴力受害人因性別、教育、職業、宗教文化、經濟能力及個人身心健康情況，而有不同之醫療需求，中央地方政府部門分工與醫事單位協助合作，提供被害人與相對人適切的醫事服務。CEDAW 醫療指標強調中央地方衛生主管機關除應編列充足預算外，中央應制定人力配置標準、人才育成與再進修規定、建立證照制度及標準化流程及查核機制，鼓

勵研究及創新服務。地方則應依據業務量增加人力編制，定期召開會議整合不同機構及專業，輔助跨醫事機構整合不同醫療專業共同提供各式服務、確保權益。

4. 司法指標：維護家暴及性侵害受害人司法正義是國際婦女人權公約與消除婦女暴力法律文件重要規範，在臺灣，長期以來提高起訴率、定罪率到友善司法制度的倡議，更是國內性別暴力防治倡議者最關切的議題。因此，CEDAW 司法指標，在司法審判方面，建議司法院應設置婦幼案件專人、專庭與同案件程序一元化制度，同時強化司法人員性別意識，特別是瞭解婦女需求及權控、文化因素，落實 CEDAW 實質平等精神。此外，考量偏鄉、原住民及新移民女性需求，普設保護令司法服務據點及連結資源、提供個別化、便利性服務，讓所有遭受暴力侵害的婦女，能夠獲得司法正義。
5. 網絡指標：網絡整合服務模式是家暴及性侵害防治的重點工作，也是近年來聯合國防治發展趨勢。CEDAW 指標系統共羅列 18 項具體網絡體系指標，分別強調在組織、人力及服務提供方面，均需納入社政、警政、醫療、司法、教育等網絡相關之權責單位，共同辦理防治業務。包括相關單位共同合作，於縣市設置跨單位合屬服務聚點或辦公室、配置專責及合作人力，並編列預算支應服務、訓練、合作與

會議等事宜；另對於網絡整合工作同樣應建立相關標準化流程及規範，據以辦理防治業務。

(二) 建構法律指標

法律檢視指標：在法律面，指標並非只是依照 CEDAW 施行法第 8 條，公部門要全面檢視性侵害及家暴防治法所有條文的法律指標，而是一個針對國家義務，與當前我國性侵害及家暴實務上的困難問題，在 CEDAW 與其他國際人權潮流下，對暴力侵害婦女問題需採取行動的綜合（法律）檢視指標。綜合（法律）指標，共有 11 個議題，包括定位、預防、公職人員的培訓與知能建構、有效資料的建立與報告、保護措施、刑事司法程序、預算、網絡整合、罪與刑、保護對象、監督與評估，幫助確定優先的政策與措施，凝聚共識；喚醒與催發國家和公眾就這一問題採取更積極有效行動；同時做為未來修法或立法的檢視基礎。

在法律指標建構過程中，臺灣防暴聯盟結合相關民間團體，包括現代婦女基金會、勵馨基金會、婦女救援基金會以及相關的專家學者等，積極投入家庭暴力防治法研修的討論會議，並已有初步的共識，聯盟共計提出家暴法 17 條修正內容與 9 條新增條文（廖書雯，2012）。包括：1. 定義精神上不法侵害包括經濟控制、跟蹤、孤立等列舉規定。2. 目睹家庭暴力之未成年子女相關保護、防治明列入法。3. 增列鄉鎮市政府納入防治體系。4. 明列各目的事業機關職權，與主管機關負責跨機關夥伴分工關係與制定程序、推動執行及監督相關事宜。5. 建立相關基礎統計資料之

建立公布。6.設立推動性別暴力防治基金。7.延長保護令有效時間。8.強化警察查訪權與即時強制規定。9.強制就醫緊急安置精神疾病藥酒癮者。10.規範預防性羈押。11.司法機關即時通知釋放受刑人或相對人予被害人。12.強化處遇裁定。13.製作明確科刑考量與制定量刑之指引規範。

其中已有若干條文，被納入內政部家防會的版本中，例如將目睹家庭暴力之未成年子女列入保護令核發、保護令有效期間由一年延長至二年、法官得於通常保護令審理終結前核發暫時保護令、將各主管機關納入家暴防治網絡執掌，並要求中央主管機關公布相關統計。而在明確量刑標準部份，司法院刑事廳雖不考慮修法，但採納防暴聯盟的建議，於 2012 年 11 月 27 日召開座談會，並參考各國家庭暴力的量刑標準，近期將製作明確的量刑指引規範。另外司法院少年及家事廳，亦接受聯盟建議，於 2012 年於 12 月 13 日舉辦全國司法事務官的家暴法有關保護令訓練課程，強化司法事務官對保護令的理解，盡速核發保護令以保障受暴婦女的安全，訓練過後，經由筆者至各縣市的觀察，確實對暫時保護令的快速核發有幫助。前列行動，均表示努力多深，影響力就有多大。雖然許多條文仍未被家防會修法會議採納，未來將與立法委員合作，推動上述修法。

二、未來積極發展的倡議行動策略

(一) 將對婦女的性侵害與家庭暴力行為定位為人權議題，引導國家各項政策之施行

我國過去向來自豪在婦幼安全的努力，

但近年來卻屢受批評，依據美國國務院近兩年對臺灣人權的報告指出，臺灣主要人權問題是對婦女與兒童的暴力和歧視。暴力侵害婦女行為，違反了多項的人權，包括生命、自由、自主與安全，平等與不受歧視；不受酷刑、或不人道待遇或汙辱人格待遇或懲罰之權利；隱私與健康權。依照 CEDAW，應將對暴力侵害婦女行為的法律提高至人權的高度，以貫徹 CEDAW 公約的三大基本原則的精神。因此，我們必須將性侵害與家庭暴力行為視為對婦女人權的侵害，在國家相關防治政策與法律制定與適用上，皆必須以保障人權做為思考的核心。而具體化於現行的制度上，應在家庭暴力與性侵害防治法律內揭示人權精神、公共健康與社會安全定位，以確保未來家庭暴力與性侵害的防治工作，縱使組織改組、人員更迭，不但不會邊緣化，反而應有更全面突破的發展。

(二) 發展暫行措施－設立防暴基金

隨著 CEDAW 的發展，各國均在政治及公共生活、就業經濟及社會生活，甚至在教育與農村婦女方面展開許多暫行特別措施，不過在性別暴力防治部份就不似前述議題明顯。就臺灣而言，目前性別暴力防治最大的困境仍在資源不足，資源包括的面向，有財力與人力兩大部分，雖然在 2007 年家暴法大幅度修法過程中，民間團體已把防暴基金納入第六條「中央主管機關為加強推動家庭暴力及性侵害相關工作，得設置家庭暴力及性侵害防治基金」，不過因為是「得」而非「應」，所以無法強制公部門必須設立此基金，因此這波家暴法修正中，設立基金仍是民間重要

的修法內涵，期望透過此基金的設立，讓行政院各部門甚至包含司法院推動婦女受暴工作，均有財源可以使用。

(三) 倡議政府機關運用防治指標作為 CEDAW 法律檢視與國家報告架構

CEDAW 簽約國被要求必須每四年提出國家報告書，其內容必須提出各國在實踐公約上所做的努力。目前在行政院性平處大力主導推動下，各部會如火如荼展開，相關部會必須針對家暴及性侵害防治現況、法律政策提出報告。然而，正因家暴法及性侵害犯罪防治法已通過立法並施行十餘年，因此，更應超越 CEDAW 所規範之婦女人權基本要項，而對於臺灣各項消除性別暴力作為程度及方式有更多細緻說明，本防治指標正可作為相關部會國家報告與法律檢視架構，並依檢視結果逐步改善、強化防治體系。

(四) 因應防治需求，發展滾動性修正指標

如前所述，指標建構並不表示工作已然完成，未來的實務發展，仍應透過不斷的行動，一方面凝聚更多實務界與學界、政府行政單位的共識，擴大倡議行動量能，同時持續不斷發展滾動性修正指標、回應受暴婦女需求。目前臺灣防暴聯盟有貓頭鷹防暴申訴監督專線，廣泛接受全國受暴民眾，對性別暴力防治服務不滿的申訴，期望透過此專線，蒐集以婦女為中心的防暴工作闕漏，發展符合受暴婦女需求的新議題，以滾動式修正防治指標，讓指標得以與時俱進，更符合國內防治需求，並據以監督並倡議政府精益求精，強化性別暴力防治工作。

(五) 培育民間團體運用指標，落實地方服務工作

除此之外，更須積極培育民間，尤其是各縣市的草根性婦女團體，如何讓更多民間人士或團體亦關心性別暴力防治議題，並可以敦促政府各單位甚至與政府合作，共創性別暴力防治工作，須有計畫的培育，具體的行動方法有三，一為結合各縣市的草根性婦女團體，將防暴工作列入其宣導與服務的範疇，二為結合各縣市的議員等民意代表，由其在議會推動性別暴力防治相關質詢與監督，三為開發前述所需的相關資訊與指標運用軟體，以整體帶動民間倡議的行動能量。雖然性侵與家暴法均是在民間的策動下，才得以完成，不過立法後，公部門在內政部家防會的帶領下，挾著比民間更充裕的資源投入與努力，確實扮演火車頭的角色，不過未來如何落實公私合作，有計畫帶領民間團體共同為性別暴力防治效力，並深化至各縣市，甚至進入社區，將是下一個階段公私部門極大的挑戰。

(六) 建立專家學者論述人才庫，深化社會輿論

性別暴力與性別不平權關聯甚深，但卻在傳統文化的掩蓋下，很難被人察覺，也因此性別暴力防治的關鍵性工作，是剷除不平權的文化內涵，而媒體在文化形塑的過程中，則是有效的催化劑，因此如何引領媒體報導更深入的專論，而非只是膚淺的暴力凶殺新聞，專家學者有系統且多元的論述，則是有效的行動策略，未來聯盟亦準備建制專家學者論述人才庫，有計畫的引領與規劃學

者專家進行媒體的論述，以開拓讀者視角，並形成另一股反暴力催生文化。

陸、結語

從家暴法及性侵害犯罪防治立法倡議到防治指標建構，近 30 年來學界、實務界的共同投入，使得性別暴力防治已獲致初步成效，然而，即便如此，以被害人為中心的家暴及性侵害防治工作仍多所不足、有待努力，更基於對性別暴力防治工作的使命，我們的行動仍然持續前進。放眼未來，隨著行政院組織改造即將上路，性別暴力防治工作也將有不同的組織分工，在這關鍵的歷史時刻，藉由性別暴力防治指標建構的倡議行動策略更顯重要，對政府部門而言，依循防治

願景與指標內涵，讓警政、社政、司法、醫療、網絡等重要單位工作更趨完備，不因組織變革而影響得來不易的防治成果，並更有發展性；對民間而言，持續堅持理想、為被害人發聲，倡議政府及社會投入更多專業專責人力資源，確保合理經費與充足設備、建立多元整合性服務與工作專業。公私協力，讓臺灣性別暴力防治工作得以真正落實，成為具前瞻性、與統合性的婦女人權標竿。（本文作者為臺灣防暴聯盟研究部主任、臺灣警察專科學校講師暨國立暨南大學社會政策與社會工作研究所博士班研究生）

關鍵詞：CEDAW、消除對婦女一切形式歧視公約、性別暴力防治、家庭暴力及性侵害、倡議行動策略

註釋

註 1：2011 年《CEDAW 施行法》通過後，臺灣防暴聯盟接受民主基金會委託，以婦女人權公約為指導方針，進行「以婦女人身安全為中心，落實聯合國 CEDAW 行動策略之研究」，建構家暴與性侵害防治指標與行動策略。研究分為專業服務與法律指標之建構，分為社政指標（張錦麗、顏玉如）、警政指標（王珮玲）、醫療指標（華筱玲）、司法指標（徐慧怡）、網絡指標（張錦麗、顏玉如）、法律指標（廖書雯）等。

註 2：一般性建議，係指 CEDAW 委員針對當下重要議題作出的解釋，以擴大公約的範圍，至 2011 年為止已有 28 個一般性建議。總結意見，為 CEDAW 委員會審查締約報告後提出的建議，是對締約國執行公約規定義務狀況發表評論，以及對其改進提出建議。國家報告與替代報告，國家報告為締約國定期每四年編寫，報告該國消除國內歧視婦女之作為，是締約國義務的一部分；替代報告則是由民間社會和非政府組織編寫提交，主要為對政府執行公約的表現提供獨立觀點和資訊（婦權基金會，2012）。

📖 參考文獻

- 王珮玲（2011）。〈人身安全與司法篇〉，行政院性別平等處（編著），《性別平等政策綱領》，77-87。臺北：行政院性別平等處。
- 林慈郁譯，臺大婦女研究室編譯（2004）。《婦女人權－在地行動與全球聯結》（原著 Julie Mertus 等著）。臺北：心理。
- 高鳳仙（1998）。《家庭暴力防治法規專論》。臺北：五南。
- 高鳳仙（2005）。《性暴力防治法規》。臺北：新學林。
- 婦權基金會編譯（2011）。《我們的法律是否支持性別平等－以 CEDAW 為基準的法律來視手冊》。臺北：婦權基金會。
- 婦權基金會編譯（2012）。《CEDAW 怎麼教？婦女人權公約教案手冊》（摘譯並改寫自 UNIFEM 出版之 Train Manual For Trainer: The Essentials To Understanding CEDAW—How It Applies In Cambodian Context?）。臺北：婦權基金會。
- 張文貞（2004）。〈性別主流化的內國實踐與國際參與：臺灣加入〈消除對婦女一切形式歧視公約〉作為開端〉。「臺灣婦女團體全國聯合會辦理之推動聯合國「消除對婦女一切形式歧視公約」國際研討會」，臺北。
- 張錦麗（2004）。〈法院「家庭暴力事件聯合服務處」方案的倡導歷程〉，《朝陽人文社會學刊》，2（2）。
- 張錦麗（2005）。《臺灣地區「性侵害被害人減少重複陳述方案」之行動研究》。暨南大學社會政策與社會工作博士論文。
- 張錦麗（2008）。〈家庭暴力防治工作展望－政府與民間的分工與合作〉，內政部（編），《家庭暴力防治法十週年回顧與展望論文集》，273-282。臺北：內政部。
- 張錦麗、顏玉如。〈第一章：用 CEDAW 建構婦女保護新願景〉，臺灣防暴聯盟（編），《2013 年落實聯合國消除對婦女一切形式歧視公約全國性別暴力防治會議》，4-25。臺北：民主基金會。
- 郭玲惠、官曉薇（2012）。〈公約實質條文釋義〉，行政院性別平等處（編著），《落實消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）法規檢視種子培訓營講義》。臺北：行政院性平處。
- 陸詩薇（2009）。《當我們「同」在「異」起？臺灣 CEDAW 運動之研究與評析》。臺大法學院碩士論文。
- 黃富源（2005）。〈我國性犯罪現況與防治對策之分析〉，《國家政策季刊》，4（1），66-99。
- 黃淑玲（2008）。〈性別主流化－臺灣經驗與國際的對話〉，《研考雙月刊》，266，3-12。
- 葉德蘭（2012a）。〈緒論〉，行政院性別平等處（編著），《落實「消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）」法規檢視種子培訓營講義》。臺北：行政院性平處。

- 葉德蘭 (2012b)。〈見樹、見林、見根：消除與防範暴力侵害婦女行為的國際進程〉，《婦研縱橫》，97。
- 廖書雯 (2012)，〈家庭暴力防治法修法〉，臺灣防暴聯盟（編），《臺灣防暴聯盟 101 年度會刊》，7-8。臺北：臺灣防暴聯盟。
- 鄭麗珍 (2002)。〈增加權能理論與倡導〉，宋麗玉等（編著），《社會工作理論－處遇模式與案例分析》。臺北：洪葉。
- Bell, M. E., & Goodman, L. A. (2001). Supporting battered women involved with the court system: An evaluation of a law school-based advocacy intervention. *Violence Against Women*, 7(12), 1377-1404.
- Celeste M. (2009). International Initiative and Domestic Reforms: European Union Efforts to Combat Violence against Women. *Politics & Gender*, 5, 325-348.
- DAW (2006)。Handbook and Supplement for legislation on violence against women. Department of Economic and Social Affairs Division for the Advancement of Women. United Nations, New York, 2010. <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-handbook.htm>.
- Pence, E. L. (2001). Advocacy on behalf of battered women. In C. M. Renzetti, J. L. Edleson & R. K. Bergen (Eds.), *Sourcebook on violence against women* (pp. 329-343). Thousand Oaks, CA: Sage.