

第七篇 婦女人身安全政策陳惠馨

壹、基本理念

本政策白皮書所謂婦女人身安全政策，乃是希望透過國家公權力的運作，給予婦女一個自由、平等、安全的生活空間，使他們可以享受國家所承諾的各種基本人權，例如生命權、自由權及其他社會權等。而為了讓婦女可以平等的享有憲法上這些基本權利，國家除了應透過政策使婦女避免遭受性侵害、性騷擾、家庭暴力，及其他 的社會暴力，例如搶劫、一般傷害外，更要透過政策創造一個婦女得以發展自主人格的安全、平等的環境。

我國未來在有關婦女人身安全的政策上，即著重於落實保障婦女自由、平等、安全的生活空間，因此，本政策白皮書的基本理念為：

一、持續並擴大有關家庭暴力防治、性侵害犯罪防治工作的進行

過去多年來內政部家庭暴力及性侵害防治委員會以及各直轄市、縣市政府的家庭暴力暨性侵害防治中心，已經對於家庭暴力、性侵害的防治與保護乃至全國兒童少年保護工作有了甚多的成果，未來有關婦女人身安全政策除了繼續延續之前的工作外，並要讓相關機關有足夠的人力與經費，更具體的落實相關法律對於受害婦女的 各種保護與協助工作。

二、積極邀請其他政府機關共同創造自由、平等的生活環境

積極邀請政府機關，例如內政部、教育部、國防部、警政署、兒童局等機關，在其組織與工作上與社會中的個人或團體一起努力，積極創造社會成為一個自由、平等 的生活環境，使得在這個社會生活中的每個人，尤其是婦女可以擁有人身安全無所顧慮的環境，跟男性一樣共同享受憲法所承諾給予人民的自由、平等及其他各種人 權。

貳、現況與困境

一、現況分析

我國政府機關在過去幾年來，對於婦女人身安全的保障確實採取行動加以落實，在性侵害犯罪部分，「性侵害犯罪防治法」自民國八十六年一月二十二日公布施行 後，各警察機關受理之性侵害案件數逐年增加，八十六年為 1,472 件、八十七年為 2,038 件、八十八年為 2,062 件、八十九年為 2,219 件、九十年 為 2,933 件、九十一年為 2,977 件、九十二年為 2,922 件。

表：民國九十年暴力犯罪女性嫌疑犯及被害者比例

說明：上述表格係台大外文系劉毓秀教授依據《臺閩刑案統計》計算出來

表：民國九十年暴力犯罪女性嫌疑犯及被害者比例

說明：資料來源為警政署九十一年「台閩刑案統計」。

另外，在家庭暴力案件方面，自民國八十八年六月廿四日「家庭暴力防治法」第二到四章開始實施至今，民事保護令方面，至九十一年十二月止，各地方法院接獲民事保護令聲請案件 44,423 件，實際核發保護令件數為 27,467 件，佔終結案件 61%。另外從警察機關處理違反保護令案件之統計，自八十八年六月二十四日至九十一年十二月份止，共計有 1,818 件，而各直轄市、縣（市）政府所成立的「家庭暴力暨性侵害防治中心」於九十一年保護您專線諮詢件數達 544,404 件案件（比起九十年的 498,065 件多出了將近 5,000 個案件的諮詢案件），顯見婦女在碰到有關自身安全的事情時，較過去更知道尋求救助。

而在婦女受到暴力侵害的事件上，根據警政統計，我國八十八年到九十年共三年間，暴力犯罪案件中女性被害者人數（比例）分別為 6,057 人（一八十八年佔 64.9%）、7,695 人（佔 65.39%）、10,862 人（佔 69.27%），這份數據顯示女性受害人的比例不僅逐年上升，從統計資料中我們可以看出，這些女性被害人的加害人，絕大多數為男性（男性佔暴力犯罪嫌疑犯之比例高達 94.16%）（以上資料參考劉毓秀教授文章）。從九十年台閩刑案統計資料中我們可以看出，這些女性被害人的加害人，絕大多數為男性（男性佔暴力犯罪嫌疑犯之比例高達 94.16%）。

二、困境說明

目前我國婦女人身安全的重要性，雖然因為多種保障婦女人身安全相關法律的法律訂定而引起社會大眾甚至婦女自身的關懷，但是一般而言，目前政府在婦女人身安全的保障上，仍有下列困境存在：

（一）政府人身安全專責機構人力與預算仍然不足

目前推動婦女人身安全保障的專責機構僅有中央的「家庭暴力及性侵害防治委員會」，這些委員會目前的人員編制僅為任務型的編制，以法定員額 15 人的編制（預算員額 12 人）根本不足以負擔全國有關人身安全政策的規劃與執行，至於各直轄市、縣（市）政府所成立的「家庭暴力暨性侵害防治中心」人力資源明顯不足，目前僅台北縣市及高雄縣市有較多的工作人員的編制（其中台北市為 50 人；台

北縣為 47 人；高雄市為 21 人），其他大部分縣市政府往往僅有個位數，甚或沒有專任編制，根本無法落實「性侵害犯罪防治法」與「家庭暴力防治法」的目標。

（二）一般人對人身安全受害者的處境理解仍有偏見，對於家庭暴力的受害人支持系統尚未建立

由台灣媒體對女性身體的處理方式，以及對於性侵害或家庭暴力事件報導的方式，可以發現台灣的社會大眾對於在報導以女性為被害者的社會事件時，往往還是讓受害人—尤其是女性難過與受辱的方式為之，許多女性擔心媒體的報導可能會有傳播、教導、刺激男性對於女性性侵害或施予暴力的犯罪效果，這顯示台灣社會一般人還是無法理解到家庭暴力或性侵害犯罪的被害人的困境。另外，在家庭暴力方面，我們雖然可以發現社會大眾雖然已經開始責難家庭暴力的加害人（目前以男性為多數），但是願意對家庭暴力的受害人伸出援手支持或救助的人仍然不多，女性作為受害人的感受與需求仍然受到忽視。

（三）可協助家庭暴力、性騷擾、性侵害之被害人與加害人的專業人士不足
由於台灣社會近年來才開始正視性侵害、性騷擾及家庭暴力事件，因此在有關如何協助被害人的專業人員在知識的建立、專業的傳授、人才的培訓，甚至專業的報酬上均尚未有完整的規劃，關於此一部分也是政府未來必須加以增強的部分（包括社工人員與諮商輔導人員在數量上與專業能力的增強）。過去，我國政府並未將性侵害、性騷擾或家庭暴力加害者的行為當作一個需要被處理或治療的行為，也因此社會上對於如何處遇或治療這些加害人的專業人士與專業知識均未建立完全。另外在有關如何建立機制，防止加害人繼續加害他人的設計亦未週全，使得要為婦女創造一個自由安全的環境的努力仍明顯不足。

（四）司法體系對於婦女人身安全相關案件的審判仍缺乏性別觀點，未能考量女性受害人之處境

目前司法體系對家庭暴力保護令的發給仍係消極態度，對於性侵害、性騷擾事件與家庭暴力事件的受害人面對司法審判制度的困境仍缺乏理解。

參、政策內涵

一、加強專責機構的人力與預算，落實並深化現行婦女人身安全保障的政策
我國自從開始施行「性侵害犯罪防治法」及「家庭暴力防治法」後，由於整個國家政策與社會環境朝著鼓勵被害人勇於出面求救的方向發展，因此目前依據這兩種法律向各直轄市、縣市政府設置之家庭暴力暨及性侵害防治中心請求保護或通報的案件數目近年來均大幅成長，我們整體社會中隱藏的被害人對於性侵害以及家庭暴力防治服務的需求與期待也大為提高。因此未來十年內，政府的婦女

人身安全的政策上除了應該落實「性侵害犯罪防治法」以及「家庭暴力防治法」的工作外，並著重服務品質的提升，對於被害人輔助保護系統與加害人治療處遇系統的規劃方面，應該更為細緻並加強相關專業知識的增強與人才的培訓工作，使受害人能真正受惠。

二、從女性不同的處境、年齡、社會地位觀點出發，發展不同的婦女人身安全政策

婦女的人身安全問題往往因為其所處的環境、年齡、或社會地位、乃至族群而有不同的困境，未來十年有關婦女人身安全政策應該朝向可以滿足不同婦女需求的方向出發。

（一）落實婦女在工作環境上的人身安全政策

積極落實民國九十年通過的兩性工作平等法中有關保障工作場域中婦女人身安全的規定。

（二）創造保障未成年婦女的人身安全的保障機制，並修改現行有關防制兒童及少年從事性交易的政策

許多年輕的婦女因為傳統社會刻板印象或經濟困境，其人身安全容易受到侵害，甚至可能被引誘進入色情場所成為性交易的對象，因此未來有必要透過這種機制的設計，讓社會對於年輕女性的人身安全保障更加注重。另外對於民國八十四年訂定的「兒童及青少年性交易防制法」應該加以檢討，瞭解在執行過程中是否會因為法律設計，而實際上對於兒童造成人身自由權的侵害。例如，安置有從事性交易或性交易之虞的少年於中途學校兩年的制度是否適當？在安置這些少女（目前主要是少女被安置）過程中是否有過度限制他們的人身自由？法律的設計的妥當性為何？是否有其他的取代方案均需要加以反省，以真正落實保護因為各種因素進入色情行業被剝削的兒童及少年。

（三）對於原住民婦女人身安全的保障

原住民婦女不管是在一般社會環境或者在原住民部落裡，對於他們人身安全的侵害有時會有特殊的樣態與情境，未來有必要針對原住民婦女的人身安全保護發展出更為周詳的方案。

（四）加強推動女性障礙者人身安全保護工作

1、女性障礙者因智力、視力、聽力、肢體損傷，影響自我保護功能，成為暴力

與被性侵害被害高危險群；譬如女性智障者因被性侵害懷孕時有所聞。

2、媒體對女性障礙者尤其女性智(精)障者被性侵害新聞公開攝影、電視頻道播放報導、侵犯隱私權，當視同一般個案予以禁止。

3、女性障礙者尤其女性智(精)障者自我表達與溝通認知能力較一般常人弱勢，警檢司法偵查及判決過程，由於相關專業人員缺乏對此認識，導致二度傷害及誤判案例，當受重視予以避免。

4、加強推動女性障礙者人身安全保護工作—免於被遭性侵害。

5、建立女性障礙者暴力及性侵害案件統計資料。

6、建構女性障礙者人身安全保護網絡。

7、制定女性障礙者人身安全保護特別處理要點予與具體措施。

8、加強女性障礙者自我與權益保護意識及知識。

9、警檢司法偵查及判決女性障礙者被暴力及性侵害案件過程，要求監護人及相關專業人員陪同偵查與判決，並要求所有相關專業人員，包括警檢司法嚴守偵查不公開。

10、新聞媒體報導女性障礙者性侵害案件，視唯為一般個案不得街路揭被害人身分資訊。

(五) 對於老年婦女人身安全的保障

老年人在我們的社會逐漸處於弱勢者的處境，其中以老年婦女的處境更令人憂慮，他們往往會成為家庭暴力或者其他暴力的受害者，政府未來應發展出對於他們的人身安全保障機制。

(六) 訂定保障女性外籍勞工與外籍配偶的人身安全的政策方案

目前在台灣的女性外勞所從事的工作多屬看護工及幫傭性質的工作，該類工作特性須進入私領域及封閉的場所，由於語言、族裔及封閉居處的劣勢，如遭受雇主之不 當對待時，需要有適當的申訴及處理機制，以保障其工作權及人身安全。因此，政府應擬訂相關法令及機制，以保障外籍女性勞工之人身安全。目前台灣

有許多女性 外勞為了避免被遣送回國，經常對於雇主及家屬的非人待遇等不堪都忍受下來，因此，政策上似乎可以著力的一個點是，工作權保障必須要能跟人身安全脫鉤，外籍 勞工才有可能遭受不當待遇時，願意出面，另外，當發生在女性外籍勞工勞性騷擾及侵害事情時，若訴諸司法，他們面臨比本國人更大的困境，因為語言、族裔，及 封閉居處（家庭外籍勞工尤然）的劣勢，要能提出符合司法所要求的證據力，對外勞而言，恐是一場極度煎熬的戰役，因此政府未來將擬定保障外籍勞工人身安全的 機制與方案。

（七）創造社會大眾具有尊重婦女人身安全觀念的機制

除了要透過學校教育及其他社會教育機構落實性別平等的觀念外，更應該透過各種機制的建立，使得社會一般人有尊重婦女人身安全的觀念，例如在國防部透過各種 對於軍人的教育與再教育（例如莒光日或其他的後備軍人的召集時間），教導這些人成為婦女人身安全的守護者而避免成為一個加害者，又例如警政署要透過對於警 察人員專業的訓練與再教育，讓警察人員可以對於人身安全受到侵害的婦女可以確實的加以保護、甚至可以積極的加以協助。

三、創造婦女參與治安決策機制

政府應設置婦女參與治安決策機制，讓婦女對於自己在人身安全的需求能夠主動的提出要求，並學習如何利用各種資源，為自己創造出一個超越現有環境限制的自由 生存空間，協助婦女可以以一個自主個體，清楚的面對現有環境中可能的限制，以及如何結合自己或他人為自己創造出一個可以享受安全、自由的可能空間。透過警 政勤務的執行，在各地區創造對於婦女人身安全有保障的生活環境，例如積極邀請社區婦女或其他人士召開社區治安會議。

四、改造中央與地方警政機關，逐年增加女性警政人員參與決策之比例

透過改造組織的架構，使得政府警政等相關部會能將某些政策重心移轉到有關婦女人身安全政策的落實。透過警政署各種組織條例的修正，將婦女人身安全的防治與 落實工作，成為一個獨立出來的組織所負責，由一定數量的警政人員（其中女性警政人員要佔一定的比例）負責婦女人身安全事務，目前刑事警察局僅有四位女性警 員負責婦幼安全事務的現狀應該逐漸改變。另外，應該逐年增加女性警政人員擔任主管，並參與警政決策的比例。

在地方政府方面，各直轄市、縣市警察局、分局、派出所均應有負責婦女人身安全的警員編制，在警察局應有婦女人身安全隊或科的設置，其編制應該依各直轄市、縣市一定婦女人口比例設置。

五、提升公共環境之安全設計，減少犯罪機會，以保障婦女人身安全

(一) 修改相關建築法令，推動情境犯罪預防，降低暴力犯罪婦女被害率，提升婦女安全感。

(二) 提供婦女安全生活空間資訊，加強治安死角巡守，維護婦女安全。

(三) 強化保護婦女安全之觀念，加強婦女自我保護能力。

(四) 加強不實廣告偵察，提醒婦女注意相關陷阱。

六、推動家庭暴力防治法令的修改，建立客觀且免於性別歧視的審判原則

(一) 積極維護以「兒童最佳利益」為決定對於未成年子女保護教養權的判決決定原則。允許給予受保護之婦女未成年子女的保護教養權，避免受暴婦女迫於擔心無法取得對於未成年子女的保護教養權之威脅，而不敢脫離受暴情況之窘境。

(二) 推動法規之修正，增訂保護令之適用範圍，增加民事保護令核發，有利於積極保護受暴婦女之規定，並明文規定施暴丈夫仍有義務繼續其對於受暴婦女扶養費用，使受暴婦女有維持財務獨立的能力。

(三) 促成司法體系以保護釐訂以防治家庭暴力與性暴力受被害人為主之在職教育計畫，確實執行司法警政及社工人員在職訓練，增強以女性角度瞭解受被害者之身心精神重創狀態之課程設計與教育課程。(四) 研擬結合法律系學生推動對於受家庭暴力與性暴力侵害婦女義務協助方案。

(五) 正視同性戀伴侶間產生暴力之狀況，督促相關司法、社政、警察機關人員以平等態度處理暴力行為，並提供同性戀受暴者同等之協助與支援。

七、訂定法規嚴禁警政、司法、醫療、教育、社政等單位以作為或不作為方式，導致女性二度傷害之問訊、診療資料或現場畫面流入媒體

(一) 於相關法規中，修訂嚴禁警政、司法、醫療、教育、社政等單位以作為或不作為方式，導致女性二度傷害之問訊、診療資料或現場畫面流入媒體之條款，並加重其罰責。

(二) 推動性侵害案件減少被害人重複陳述作業，減少性侵害被害人二度傷害。