

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

在台灣，國家與社會之間的「互動」出現在1987年解嚴之後。解嚴之前，「動員戡亂時期臨時條款」凌駕憲法之上，社會可以發聲的管道，如集會、遊行等等，都被剝奪或限制。而在立法場域裡，人民選出來替他們喉舌的立委諸公們，並沒有定期全面改選。在「以黨領政」的黨國體制下，立法院不過是行政院的橡皮圖章。因此，在威權統治的戒嚴時期，國家與社會之間，無所謂平等的互動，表現在法律的產出上，便是「行政院草擬，立法院內無太多異議，順利地通過」這樣的模式。解嚴之後，社會力量逐漸強大，國家與社會的互動逐漸走向民主國家的模式。社會團體藉著推動相關法律的修訂，達到自身的利益或目標實現。而在運作的過程中，他們也漸漸與政府機關平起平坐。雖然將法案送入立法院後，仍會遭到一定程度的「抵抗」，例如審查委員會中立委們堅持要等行政院版本提出，或是與政府同黨的立委亦會有不同程度的杯葛，但是與解嚴前相較，社會力量已不可同日而語。

在有關婦女權益的政策產出方面，亦展現出這樣的百貌。解嚴之前，政府機關主動修訂民法親屬編、訂定優生保健法，然而在修訂這些與女性權益有關的法案時，立法者並不是從女性經驗出發。例如一九八五年第一次修正民法親屬編時，「礙於黨改協調及傳統觀念，仍然未對於男女平等及子女利益保護給予應有之重視」；而優生保健法的訂立，則是從父權體制下的人口政策出發，希望透過此法達到人口品質的提高和數量的控制，因此在攸關婦女健康的墮胎政策上，仍給予許多限制。這些有關婦女的法案，便是典型沒有加入社會團體聲音的「政府機關草擬，立法院內無太多異議通過」的模式，是政府在政策考量下的修法，並不是經過國家與社會的互動後所產生出來。解嚴之後，如同其他社會團體，婦運團體亦開始展現他們的活力，「積極參與政治，藉著推動相關法律的修改及制定以及監督政府政策，尋求改善婦女在台灣的地位」。以婦女新知基金會（以下簡稱婦女新知）為首的婦運團體，自1993年開始後，陸續完成「雛妓防治法草案」、「男女工作平等法草案」、「雛妓

1 例如兩性工作平等法草案審查期間，屢次遭執政黨（國民黨）立委的杯葛，復因欠缺行政院版本而被延宕審查。請見葉盈蘭，2002，頁56

2 尤美女，2001，頁46。

3 立法院公報第71卷第100期，頁111-113。當時的衛生署長許子秋說明「優生保健法」的立法要旨第一條即為「講求民族優生，提高人口素質」。

4 婦女權益促進發展基金會，1999，頁7

5 台灣婦女資訊網，〈台灣婦女運動發展史〉，<http://taiwan.yam.org.tw/womenweb/action.htm>

6 「兒童及少年性交易防制條例」的前身，由勵馨基金會主導。

防治法草案」<sup>7</sup>以及「民法親屬編修正草案」等等。<sup>8</sup>這些法案從提出到通過的模式，皆是「事件發生、婦運團體提出立／修法要求、政府機關提出相對版本、立法院裡各種版本競逐」。若是從婦運團體向社會大眾提出草案，至法案三讀通過的速度而言，這樣的模式短則兩年多，長則十幾年。和婦女權益有密切相關的法案推動，除了上述模式外，尚有「性侵害犯罪防治法」、「家庭暴力防治法」（以下簡稱家暴法）這類模式，即「立委提出、單一版本受審查」：由民意代表根據手上的個案報告，廣徵專家學者意見後提出草案，在沒有政府機關的相對版本，亦無委員對這個草案另提相競逐的草案的情形下，完成立法。從提出至通過的時間，家暴法花費一年多（1996年7月13日至1998年5月28日），「性侵害犯罪防治法」花費兩年多（1994年4月1日至1996年12月31日）。

由上我們看到，家暴法可以說是所有和婦女權益有密切相關的法案中，推動速度最快的一個，但是它和其他法案卻面臨一樣的困境——相關軟硬體的設置沒有落實，政府機關與社會大眾的觀念改變不大。<sup>9</sup>相較於「兩性工作平等法」十二年的歷程，<sup>10</sup>同樣是有關婦女的法案，為什麼家暴法可以這麼迅速通過？又為什麼這樣的通過速度卻不代表法律本身完全被政府機關、社會大眾接納？簡言之，在推動法律和改變觀念兩方面，是什麼樣的「國家與社會互動」造成家暴法的快速產生與現今落實情況？要回答這個問題，筆者認為應該重新檢視推法過程中所發生的各種事件，了解當時國家與社會的互動，才能略知其中的重要因素，進而藉著了解此種互動方式，提供給日後推動其他婦女權益法案的團體參考。

## 第二節 名詞界定

在本文中，由於欲探討的對象——國家、社會，其界定在社會科學界尙未有統一的說法，

7 「兒童及少年性交易防制條例」的前身，由勵馨基金會主導。

8 「男女工作平等法」為「兩性工作平等法」的前身。「男女工作平等法草案」以及「民法親屬編修正草案」由婦女新知主導。顧燕翎，[http://taiwan.yam.org.tw/womenweb/outmov\\_1.htm](http://taiwan.yam.org.tw/womenweb/outmov_1.htm)

9 家暴法第六條第二款規定，「家庭暴力防治委員會應配置專人分組處理有關業務，……」，但是依據高鳳仙法官、尤美女律師的說法，目前委員會內部因為人力不足，所以業務負責人仍是兼任性質（請見附錄二：高鳳仙訪談稿，附錄四：尤美女訪談稿）。兩性工作平等方面，也同樣地，「兩性工作平等法」第五條規定，「為審議、諮詢及促進兩性工作平等事項，各級主管機關應設兩性工作平等委員會」，但是實際上的運作亦因為缺乏人力，所以將兩性工作平等委員會併入和各縣市的就業歧視評議委員會（簡稱就評會）一同合併運作，而更糟糕的是，但是百分之七十的就評會功能成效不彰，沒有專屬人員及經費可供運作（請見李怡慧，<http://forum.yam.org.tw/bongchhi/old/tv/tv100.htm>）。

10 在社會大眾方面，雖然民法親屬編規定子女依法享有財產繼承權，但是仍有許多婦女在家族壓力下放棄權利（《女人六法—婦女權益法令彙編實用手冊》，1999，頁8）；在家暴法方面，雖然有保護令制度提供受暴婦女短暫的安全，但是仍有許多婦女受到朋友、社工師、律師的影響，認為保護令沒有用（林芬菲，2000，頁83-84、86）。在國家方面，政府機關在執行時仍有性別迷思存在，例如公家單位在招募員工時，仍有性別歧視（中國時報92年4月18日，第17版，「兩性平等委會裁定，四公家募人有性別歧視」），警察對家暴案件的處理仍然避重就輕，或是以「家務事」為由拒絕介入（張文釋，2000，頁144）。

11 從1989年婦女新知提出草案，至2001年立法院三讀通過，「兩性工作平等法」共花費12年的時間。葉盈蘭，前揭文，頁1

因此在進入文章主體前，必須先清楚說明界定，以免在之後的行文中，發生定義模糊、範圍不清的狀況。不過在此僅就文中筆者所運用的定義及其所指涉的範圍做說明，至於這些概念在政治學中的各家說法、爭議都不做討論。

Joel S. Migdal 在 *State in Society* 一書中，提出「國家」(State) 具有兩個層面—形象 (image) 與實際運作 (practice)。一方面，「國家」具有清楚、有力的單一形象，例如「台灣欲加入 WHO」中的「台灣」一詞。在這個面向上，「國家」的界限來自兩個地方：(1) 國與國之間的領土劃分；(2) 國家與那些受國家管理 (rule) 的主體 (subject) 之間的社會界限 (social boundaries)，也就是所謂的「官方」(public) 與「非官方」(private)。<sup>12</sup>簡單地說，此時的國家，是一個各統治機關的組合體，所謂的統治，是指訂立規則、控制、引導或規定的過程。現代國家的統治形態具有「擁有至高無上的權威」、「主權及於領土中的所有個人」、「國家中的官員以官僚組織的方式被管理」等特徵。<sup>13</sup>

另一方面，在實際運作上，國家機構的日常活動也許會強化或弱化國家的形象，他們也可能鞏固或淡化領土的概念及公私間的界限。<sup>14</sup>例如在 Patricia Woods 的研究認為，以色列高等法院在家庭身分與宗教問題上，能透過一連串裁決，成功挑戰同屬國家一部份的宗教法庭 (rabbinical courts)，是因為與社會上三股運動力量—婦女運動、宗教多元主義運動，以及公民權利運動結盟。<sup>15</sup>也就是說，國家裡的某一個組織與社會組織合作，對抗國家裡的另一個組織。因此，可以說說國家內部一大群鬆散連結的官方單位，以及官方之外的組織，其中的界限有時並不清楚，甚至彼此之間會起衝突。<sup>16</sup>

本文在論述國家與社會的互動時，秉持的就是 Migdal 對於「國家—社會」關係的看法—在形象上有明確的界限，在實際運作上則是互有融合之時。因此在「國家」的定義上，採用前述 Migdal 對國家的看法，至於「社會」，便是 state-in-society 的 “society”，明確的範圍即是「官方之外的組織」。

### 第三節 文獻檢閱

本文的主要目的是藉由家暴法這項婦女權益相關法案的立法過程，觀察台灣的國家與社

---

12 Joel S. Migdal, 2001, p.17

13 Ibid., pp.17-18

14 Ibid., p.18

15 Ibid., p.31

16 Ibid., p.22

會之間互動的模式。在進入本研究前，筆者將先回顧台灣學術界對「國家與社會互動」及「婦女權益相關法案立法過程」兩部分的探討。

## 一、國家與社會的互動

國內對於「國家與社會的互動」的論述，涵蓋的年代皆是二次戰後，內容三畧可分為解嚴前、解嚴後以及 1990 年國會全百改選後。因為有「威權統治時期」這樣的特殊歷史背景，關於國家與社會互動的作品，可略分為「對抗關係」及「亦友亦敵關係」兩類。

### 1. 對抗關係

由於台灣曾有一段威權統治時期，所以針對社會力量如何掙脫國家的限制，自是從兩者之間的「對抗關係」著手。探討解嚴之前的國家與社會互動，台灣的學者，大多集中在對二二八事件和黨外政治運動的探討，因為在 1947 至 1979 年之間，是政治力掛帥逐漸轉變成政治力與經濟力結合的時代，<sup>17</sup>是公民社會被壓抑的時代，期間偶見社會欲掙脫國家控制的零星火花，即是二二八事件和政治反對勢力發起的各項事件。對於解嚴之後的國家與社會的關係，更是集中在民主化過程中，公民如何爭取其自認該有的權利。這類論述大部分是從「社會運動」的角度出發，其中以蕭新煌為三畧論述建立者。蕭新煌在〈台灣新興社會運動的分析架構〉中，認為自 1979 年起，社會力開始對過去三十年中政治力及經濟力的支配及專斷發揮反彈的力量，各項社會運動，如消費者運動、環保運動、婦女運動、勞工運動等等，都具有將台灣的新生社會問題加以公開化和表百化的功能。雖然社會運動內部因為各自關注的焦點不同而有許多差異性，但是在動員策略運用上，很一致地都是以官方機關做為「抗議」、「陳情」的目標，也就是說，社會力的展現，是以國家做為訴求的對象。

### 2. 亦友亦敵關係

隨著民主化的進程，國家與社會之間的互動，不再只是單純的對抗關係。1990 年國會全百改選之前，在政治風氣保守、缺乏溝通管道的情況下，社會團體不得不走上街頭，利用多數人直接到各部會請願陳情，給予執政者看得見的壓力。國會改選之後，民意代表受到較多選票的壓力，本身的力量也隨著政治開放，不斷增強，因此社會團體利用這個時機，和民意代表建立合作的關係，藉著召開記者會、公聽會、座談會等等活動，提供民意代表曝光的

---

17 蕭新煌，1990，頁 22

機會，也讓自己的訴求透過媒體廣為週知。<sup>18</sup>更積極的一百，是社會團體直接進入政府決策過程中，提供所謂的專業意見，直接和政府機關百對百溝通，甚至主導政府機關執行的方向，台北市婦女權益促進委員會即是一例。<sup>19</sup>簡單地說，國家與社會在 1990 年後，彼此具有相對自主性，兩者在一定的條件下有可能在體制內合作。因此，關於國家與社會「亦友亦敵」的互動關係，便是論者對於這個時期的三黨論述，例如江明修在〈非營利組織與公共政策〉一文中，詳細論述公民社會的核心結構—非營利組織如何在政策過程中與國家合作，扮演一個重要的角色。至於公民組織與民意代表的合作情況，在各種關於社會運動本身或立法過程的探討中，幾乎都會論述到。其中較特殊的是楊婉瑩〈性別差異下的立法院〉一文，文中利用深度訪談與統計分析，探討立法委員就性別議題方面，與婦運團體之間合作或疏離的關係，發現女性立委因為選民認同及政策偏好，較男立委願意投注更多心力在婦女議題上，就此畫出立法院內性別差異的圖像，提供婦運團體在尋求合作立委時的參考，而不是單純只就運動本身敘述運動組織與民意代表合作的情形。

本文所論述的家暴法立法過程，是自 1994 年婦運團體提出訂立其前身「婚姻暴力防治法」（以下簡稱婚暴法）的要求開始，也就是鄧如雯案進入司法程序之時，至 1998 年立法院三讀通過家暴法為止。整個過程是 1990 年國會全百改選之後，此時國家與社會的互動關係不再適用「對抗」的角度來分析，現實上的確已經走入「亦友亦敵」的時代，也就是說，國家與社會彼此是獨立但又互相融合的兩個場域。這也正是本文對於國家與社會之間的關係所持的基本態度。

## 二、家暴法與婦女權益相關法案

至於在本文藉以檢視國家與社會互動的例子—家暴法方面，可從兩個切入點進行文獻回顧。一個是就家暴法本身及其立法過程，另一個是婦女權益相關法案的立法過程。

### 1. 家暴法本身及其立法過程

關於家暴法本身的討論，幾乎全部集中在法案通過前的草案說明，及通過後的執行情況上，例如民事保護令制度的檢討、警察機關和社工單位在執行中的各種問題及現況，以及加害者和受害者百對家暴法的態度。草案說明的部分，大多是介紹家暴法的立法精神、草案內

---

<sup>18</sup> 蕭新煌、孫志慧，2000，頁 54

<sup>19</sup> 但是民間委員在這個政府機構內具有三導權，是因為有市長的強力支持，才會被行政官僚所重視。請見三孟甯，1999，頁 59-60

容、保護令制度，以家暴法的草案執筆人高鳳仙法官的論述為三。而關於法案通過後的討論，對現在正在進行的家暴法修法具有相當大的意義，因為修法者可以根據這些研究，改正家暴法裡有待進步的地方；但是另一方面，這樣的論述並沒有清楚解釋為什麼會有這些問題存在，是什麼原因造成理想與落實的差距，只有治標卻不知如何治本，可能會陷入西西佛斯的困境。

20

至於家暴法的立法過程，目前有台灣大學社會學研究所林佩瑾的碩士論文〈台灣反婚姻暴力行動的研究—女性三義社會工作觀點的分析〉，以及高雄醫學大學行為科學研究所林雅容的碩士論文〈台灣社會政策變遷對婦女身體與權力之影響：由性侵害至家庭暴力之法令討論及婦女保護工作〉兩篇，對於整個立法過程有深入的探討。此兩篇論文主要探討「行動發展的外部影響力與內部動力結構，和行動三體的意識形態」及「女性身體自主權的意涵與社會文化建構」，也就是說，她們關注的焦點在於整個家暴法立法過程中，社會結構及行為者的意識型態。她們的研究雖然都點出了父權社會下的性別問題，但是這樣的分析著重於政策產生背景及行為者態度的變化，並未深究行為者之間以及它們和環境之間的互動所產生的影響和後果，以及造成這些現象的原因，而這些，正是筆者希望在本論文裡能與以充實的部分。

## 2. 婦女權益相關法案的立法過程

家暴法屬於婦女權益相關法案的一種，而關於此類法案的立法過程，可以分為單一法案的立法過程研究、複數法案立法過程的比較、立法委員的態度三種研究。

### A. 單一法案的立法過程研究

關於這個部分，目前只有政治大學社會研究所葉盈蘭的碩士論文，〈婦運團體挑戰國家機器與市場的例證：以婦女新知推動「兩性工作平等法」為例〉，針對「兩性工作平等法」的立法過程做深入的探討。此篇論文詳細說明婦運如何挑戰國家機器與市場機制，也就是說，葉盈蘭對於國家與社會關係的態度是「對抗式」的，但是其實在「兩性工作平等法」的立法過程中，婦女新知尋求立法委員支持時，就是一種公民組織想與政府機關合作的情況。

### B. 複數法案立法過程的比較

目前對於台灣的婦女權益相關法案的立法過程有做一完整比較的，以張靜倫〈台灣的婦

---

20 關於西西佛斯的故事，請參考 Edith Hamilton 著，宋碧雲譯，1986，頁 366

運議題與國家的性別政策：訴求與回應〉一文為代表。<sup>21</sup>文中，張靜倫比較了四項法案—兒童及少年性交易防治條例、性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法，以及兩性工作平等法。她主要的解釋變項在於政策目標、政策類型、以及法案本身的爭議性，依此得出的結論是：如果法案（1）著重性別角色的公平，不是性別角色的轉變；（2）不涉及利益重分配的衝突；（3）立法目的與社會主流價值相符，則法案通過的機會較大。<sup>22</sup>此篇文章解釋了一部份家暴法與其他女性法案不一樣的地方，但是並無法回答為什麼家暴法與「兒童及少年性交易防治條例」的立法速度不同，因為兩者依據張靜倫的分析，都是屬於同一類的法案—並未挑戰既有的性別意識型態、訴諸男性社會下的人權及平等原則、女性以需要被援助保護的弱者姿態出現，但是兩者從推出草案到三讀通過的時間，卻相差一年多；政府機關面對法案的態度，在立法院裡前者只有單一版本，後者卻有立委所提的三個版本互相競逐；在執行上，家暴法卻不似「兒童及少年性交易防治條例」那樣，受到較徹底落實的待遇。為什麼屬於同一類的法案，卻有不一樣的結果？這是張靜倫文章中沒有討論到的地方。

### C.立法委員的態度

立法委員的態度，在整個立法過程中站了舉足輕重的角色，因為社會團體主要是透過立法委員，才能將其草擬的法案排入立法院的議程裡。有關立法委員對於女性法案的態度，以政治大學三民主義研究所歐陽翠鳳的碩士論文〈立法委員質詢婦女問題之研究—五十一至八十四會期立法院公報之內容分析〉，東吳大學政治研究所鄭莉萍的碩士論文〈第二、三屆立法委員對兩性平權相關法案之問政分析〉，及成功大學政治經濟研究所三怡君的碩士論文〈女性參政者之角色認同與政策議題—以第四屆女性立法委員候選人為例〉為代表。這三篇論文提供我們一個完整的圖像，告訴我們立委個人屬性，如性別、委員會中的職位、與婦運團體的互動關係，以及法案本身的政策性格，的確會影響立法委員們對於婦女權益相關法案的態度，這也和楊婉瑩在〈性別差異下的立法院〉一文中所做的結論—性別差異確實出現於立法院內，互相呼應。但是這個面向的研究，只能解釋支持家暴法的立委們的背景及其行動方式。

在上述各項與婦女權益相關法案立法過程有關的研究中，都有一樣的問題，即只看到部分的面向—結構面、行動者的意識型態、行動者的態度，但是並沒有一個統合性的觀點將其做一聯結。因此筆者希望以 *state-in-society* 的概念為前提，將家暴法立法過程中的所有面向做一串聯，經由探討國家與社會的互動，回答本文的問題：造成家暴法的快速產生與現今落

21 張靜倫，2000，頁 367-386

22 同前註，頁 384-386

實情況的原因為何。