

第三章 家庭暴力防治法立法過程

社會大眾開始注意家暴問題，源起於 1993 年底發生的「鄧如雯殺夫案」。鄧如雯就讀國中三年級時，被林阿棋強暴，後來因為傳統的貞操觀念，經過地方人士調解，被迫嫁給他。婚後林阿棋除了常毆打鄧如雯外，鄧如雯的家人也屢遭凌虐：鄧的父親被吊起來毆打，兩個妹妹被強暴未遂，林阿棋甚至到鄧家丟瓦斯桶，揚言縱火燒死鄧如雯的父母，也甚至曾因生意失敗，將兩個親生兒子頭部倒栽放入攪拌滾動的洗衣機槽中。鄧家曾求助警員，但是都只得到冷淡的回應態度。1993 年 10 月，林阿棋又喝醉酒回家，揚言要殺掉鄧如雯全家。鄧如雯害怕自己全家遭到殺害，趁林阿棋熟睡時將其殺害。事後打電話給小姑，請她代為向警方自首。全案於 1994 年 2 月進入司法審判程序。自此由婦運團體展開防治婚姻暴力的立法行動。

因此整個家暴法的立法過程，是從 1994 年鄧如雯案進入司法程序，婦運團體藉由聲援鄧如雯的同時，提出訂立「婚姻暴力防治法」的呼籲開始，至 1998 年立法院三讀通過「家庭暴力防治法」為止。根據本文的研究途徑，筆者須先釐清家暴法立法過程發生的環境，期間行為者的態度，以及彼此之間爭論的焦點為何，才能進一步在下一章描繪出國家與社會的互動模式。因此，在本章，筆者先在第一節描述家暴法的立法背景，之後在第二節概述立法過程中發生的爭論，以及各行為者的立場。

第一節 立法背景

環境不是一成不變的，現在的它是由以前的它和制度、行動者共同創造。但是因篇幅有限，筆者只略述 1994 至 1998 年之間的情況，做為整個敘事的前提說明。

一、契機

婦運團體開始推動婚暴議題及法案的環境，最主要的是美國羅瑞娜闖夫案影響台灣媒體注意婚暴婦女的問題。該案最後的判決是羅瑞娜無罪，給予婦運團體要求台灣司法體系從婚暴婦女角度看待鄧如雯案的基礎，也成為婦運團體倡導夫妻地位平等、法律可以介入家庭保護女性等觀念的例證。

¹ 中時晚報 83 年 2 月 16 日，第 7 版。聯合報 86 年 2 月 17 日，第 5 版。

² 自立早報 83 年 2 月 17 日，第 5 版

³ 自立晚報 83 年 1 月 13 日，第 5 版；自立早報 83 年 3 月 8 日，第 19 版

另外，1993年聯合國大會通過《消除對婦女的暴力行為宣言》（Declaration on the Elimination of Violence against Women），將「對女性的暴力行為」做更明確的界定，其中便明確指出「婚姻暴力」是為一種。⁴1994年國際女法官協會在羅馬舉行第二次大會，該次主題即是「家庭暴力問題」，⁵我國亦有高等法院法官張仁淑、徐壁湖、謝碧莉、黃瑞華、鍾慧芳等人出席參與，⁶是國家機關接觸「家庭暴力」議題的開始。聯合國在同年將該年訂為「國際家庭年」，要求世界各國重視家庭做為社會基石的本質。為了響應「國際家庭年」，當時的內政部長吳伯雄提出「從愛自己的家開始，愛別人的家，以建立愛的社會、和諧的社會」的論點，⁷內政部社會司司長白秀雄亦表示1994年的社會福利政策將以建立「安全、健康、快樂」的家庭為目標。⁸要建立安全的家庭，便是從消除家庭暴力開始。因此立法院第二屆第三會期第五次會議中，葉菊蘭等十六位委員臨時提案，表示「維持家庭運作之重要份子—婦女，卻仍是台灣父權社會中各方面皆遭不平等待遇之族群」，「建請行政院宣佈今年為『女性法令翻修年』，主動與立法機關配合全面翻修並制定關係女性平等權益之法令，如……婚姻暴力防治法之制定……」。⁹此為國家處理「家庭暴力」議題的第二步。

在上述的氛圍下，婦運團體才有機會推展「反婚姻暴力」、「法入家門」的觀念，也才有要求訂立「婚姻暴力防治法」的正當性。

二、過程

雖然開始有「好」的環境，但是之後在整個立法過程裡，環境對「法案」與「議題」有了「好」與「壞」的差別。

在推動議題方面，由於1994至1998四年中，國家及大眾關注的焦點都集中在統獨、¹⁰修憲、¹¹核四三大議題，¹²其他方面的論述都失去發展的舞台，更不用說本身不具任何附加價值

⁴ 同前註，頁100-101

⁵ 林佩瑾，1996，頁64

⁶ 中央社1994年5月27日，〈張仁淑等出席國際女法官協會大會「JF」〉

⁷ 中央日報83年3月25日

⁸ 民生報83年1月2日

⁹ 立法院公報第83卷第14期，頁143

¹⁰ 從1994至1998四年間所舉行的四次選舉—1995第三屆立委、1996第一屆總統直選與國大代表選舉、1997縣市長、1998第四屆立委—的選舉文宣和選舉公報上的改見，我們可以看到，兩岸關係、民進黨台獨黨綱、國家認同是大家最關注的焦點。例如婦運團體到北京參加世界婦女大會，媒體就是以「婦女的國家認同」做為關切的切入點。見聯合報84年8月13日，第6版。

¹¹ 1994第三次修憲，總統選舉方式改為直選、縮限行政院院長的副署權。1997第四次修憲，調整中央政府體制，如總統任命行政院長不需立法院同意、總統有解散立法院的權力、立法院可以對行政院長提出不信任案等等，以及精簡省級政府組織。見國民大會網站

<http://www.na.gov.tw/ch/intro/IntroView.jsp?itemid=7&titleid=21&sequence=4>。這兩次的修憲，都大幅改變原本的權力架構，修憲過程中朝野政黨的激烈鬥爭，遂吸引各界的目光。

¹² 1994年7月12日，立法院以強行表決的方式，一次通過爭議多年的核四預算，開啓貢寮鄉民反核四運動。由於反核行動委員會在1994年9月提出「反核公投」，反核四從環保議題轉為政治議題，加上與當時在野的民

（例如可大規模獲得選票，或是有經濟利益牽扯其中）的「反婚暴」，自然無法吸引大眾延續自鄧如雯案以後的討論。

在推動法案方面，則因為社會治安問題嚴重及立院內部逐漸形成的改黨生態，而有較「推動議題」方面順利的發展。治安惡化是 1994 至 1998 年明顯的轉變。根據內政部警政署的資料，暴力犯罪指數，以 1995 年為 100，則從 1991 年的 53，至 1998 年的 78，明顯增加許多，尤其 1996 年更高達 102。¹³加上 1996 年底至 1997 年期間連續發生的重大社會事件，包括劉邦友官邸白案、彭婉如命案，以及白曉燕命案，更讓社會大眾深切感受到人身安全遭受到威脅。尤其是彭婉如命案發生後，婦運團體在十二月二十一日發起「1221 女權火照夜路」的夜間大遊行，要求行政院召開全國婦女人身安全會議。朝野三黨女性立委也一致呼籲立法院應加速制訂保障婦女人身安全的法案，包括修改刑法妨害風化罪章、道路交通管理處罰條例第三十七條，以及制定「性侵害犯罪防治法」、「家庭暴力防治法」、「性犯罪人暨重大暴力犯罪去氧核醣核酸強制採樣條例」。¹⁴1997 年民間更自發舉行 504 大遊行，抗議政府對治安持續敗壞沒有負責的表現。¹⁵「性侵害犯罪防治法」就是在這個壓力下快速通過，以作為對社會的交代。¹⁶這股壓力，也延續到之後審查家暴法時期。

另一個對推動法案有利的環境，便是 1997 至 1998 審查法案時期的立法院。1996 年第三屆立委選舉結果，國民黨席次遽減，在實際運作上，執政的國民黨和在野的民進黨、新黨是「三黨不過半」。因此，在立法過程中，黨內團結和黨際合作變的比以前更重要，而原本存在但被忽略的改黨協商機制，從第三屆第三會期起幾乎成為必要的過程，甚至從第四屆開始正式制度化。¹⁷對審查家暴法而言，改黨協商機制存在的好處，在於機構之間的權力鬥爭可以透過協商快速取得結論，不必經過院會眾多委員的冗長討論。

總結而論，「家庭暴力防治法」立法過程中的四年，一開始環境對於議題倡導和法案推動兩方面都有利，但是當有更吸引國家、政治人物、大眾目光的議題，如統獨、修憲、核四，「反婚姻暴力」就失去公共論述的舞台，直到社會治安接連發生重大問題時，「婦女人身安

進黨合作，舉行多次體制外抗爭，因此也拉走許多大眾的注意。有關反核四相關資料，請見核四公投促進會網站 <http://green.csie.ntu.edu.tw/humeco/>

¹³ 警政署統計資料，http://www.npa.gov.tw/count/xls/right3_2.xls

¹⁴ 陳美華、鄧佳蕙，http://www.scu.edu.tw/hr/document_imgs/documents/d6_1.htm

¹⁵ 經濟日報 86 年 5 月 4 日，第 1 版

¹⁶ 參見附錄四：尤美女訪談稿，「因為彭婉如事件發生，婦運團體發起一二二一大遊行，所有的女立委覺得她們應該做點什麼，定一個什麼法，找來找去沒有一個現成的法，只有潘維剛的「性侵害犯罪防治法」草案躺在立法院已很久了。其實原來潘委員的是修改刑法，並不是另外一個社會的立法，可是那修改刑法的部分，說實在的，大家都疑慮，因為第一個，應該要改變的觀念沒改變，第二個要保障人身安全的東西，因為刑法、民法，這在學法律的人是覺得那是個基本法，你是很難隨便亂改的，所以你要動一個刑法，誰會讓你動，沒有人願意讓你動，所以那時候變成在兩個晚上，大家把整個法，題目留著，內容全部改掉，改成社會立法。」

¹⁷ 盛杏媛，2001，頁 82

叁」才又被注意，但也僅是有利於法案的通過，「反婚姻暴力」背後的觀念則繼續被忽略。另一個有利法案通過的環境是因應立院改黨生態而制度化的改黨協商機制，可使公部門與立委們有效率地溝通歧見，免除在院會中的冗長審查。

第二節 立法過程

在了解家暴法的立法背景後，筆者將概略敘述家暴法的立法過程。家暴法依照「要求立法的呼聲」出現到完成立法工作可分成三個階段。這三個階段分別是 1.鄧如雯案進入司法程序，至內政部委託婦女新知做婚暴防治研究—發聲期；2.婦女新知做婚暴防治研究，至現代將「家庭暴力防治法草案」送進立法院—法案研擬期；3.現代將「家庭暴力防治法草案」送進立法院，至立法院三讀通過家暴法—法案審查期。以下將就「推動議題」和「推動法案」兩方面，觀察行為者的行動方式和態度，描繪出家暴法立法過程的經過。

一、鄧如雯案進入司法程序，至內政部委託婦女新知做婚暴防治研究—發聲期

1994 年 2 月鄧如雯案進入司法程序後，以婦女新知為首的社會團體到法院聲援鄧如雯，希望法官能考量到鄧如雯是在求助無門又長期受虐飲恨下才殺夫，對她從輕量刑。¹⁸同時，婦女新知等團體及民進黨民意代表亦拜會法務部長烏英九，希望盡速制定婚暴法。¹⁹最後則是由內政部社會司對此做出回應，即提供 100 萬的經費，委託婦女新知進行「婚姻暴力防治法」的立法研究。²⁰

在這個時期，婦女新知拋出的「婚姻暴力」的議題，是從具有性別意識的兩性平權觀點出發，認為「我們身處在一個把女人視為所有物的父權社會，而暴力正是這個男性霸權社會對女性進行權力控制的表現形式之一」，²¹所以應該打破傳統公私領域的劃分，讓「法入家門」，維護女性的人身自由；另一方面，國家與社會必須摒棄父權意識型態，不再把婦女當作家父長制下的附屬品。

此時，父權體制下的國家面對「婚姻暴力」的態度是「勸合不勸離」、「清官難斷家務事」。最明顯的例子表現在法官的判決，以及警察受理案件的態度。受虐婦女想脫離暴力家庭，在司法途徑上主要依民法第一〇五二條第一項第三款「夫妻之一方受他方不堪同居之虐待者，得向法院請求離婚」。但是真正在判決離婚時，法官並不會輕易准許離婚，大多持著

¹⁸ 中時晚報，83 年 2 月 16 日，第 7 版

¹⁹ 中時晚報 83 年 2 月 17 日，第 7 版

²⁰ 民生報 83 年 2 月 24 日，第 15 版

²¹ 引自婦女新知網站 <http://www.awakening.org.tw/>，女人玩法～逃家手冊—婚姻暴力篇。

「勸合不勸離」的態度，所以在判決離婚前，考量的不是受虐婦女有免於恐懼的人身自由，反而認為需有一套「不堪同居之虐待」的「客觀」認定，例如依當事人的社會地位、教育程度加以區別對待，是否為慣行毆打，以及傷害的程度，以免增加離婚率。²²關於所謂的「客觀標準」，根據學者對法官們進行的抽樣訪談，大部分法官認為社會上流傳的「半年內三張驗傷單」是對「慣行毆打」的判例的誤解，「法官對於身體上的虐待最主要是視個案的具體事實來認定，同時衡量當事人的地位、教育程度及其他情事，是否已動搖婚姻關係的維繫，以作為判決的基礎」。²³但是有研究者指出，根據其所蒐集的判例、判決，有時即便有五張、七張驗傷單，法官還是會說「不知道是否是丈夫打的」、「打的還不夠密集頻繁」、「妻子有還手不能算」、「妻子不聽話導致被打不能算」、「丈夫因為妻子行為不檢因而生氣打人不能算」、「妻子自己原諒了丈夫，被打不能算」等等理由不允許離婚。²⁴至於警察系統，中央警察大學犯罪防治所所長黃富源在 1996 年曾提出一項研究，該研究針對四十七位台北縣市警員進行訪談，發現有三成二受訪警員在訪談中出現「清官難斷家務事」、「夫妻床頭吵床尾和」的說法，²⁵加上警察領導階層不將婚姻暴力案件視為真正的警察業務，²⁶在警察的勤、業務沉重負擔影響下，對於婚姻暴力的處理方式往往採取消極的「不告不理」方式。其他的國家機關裡，只有內政社工系統對新知提倡的觀念有較友善的回應，例如內政部社會司會認同「法入家門」的觀念，思考立法的可行性。但是另一方面，一來社工員認為家庭才是服務的單位，再者國家機構的社工員其服務對象不是只有婚暴婦女，如果受虐婦女離開了，接下來小孩、老人將是他的案主，反而增加他們工作量。因此社工員的服務傾向先考量維持婚姻的嘗試。²⁷社會大眾則仍有「清官難斷家務事」的迷思，²⁸有部份認為婚姻暴力是家務事，不需要大肆討論。還有學者認為女性該反省自身的行為是否會招來男性的暴力相向。²⁹但是另一方面，亦有對父權體制有反省的專家學者，他們大致肯定不可以在家庭裡施暴的觀念。

³⁰

在推動法案方面，最具相關性的法務部持消極的負面態度。當時的法務部長馬英九認為「妄制訂婚暴法必須先定義新的罪名，將牽扯到整個刑事政策和刑法理論。解決婚姻暴力必須社會和內政單位一起努力，不是法務部能單獨解決」。³¹司法人員亦認為「現行刑法對於

²² 劉宏恩，1996，頁 64

²³ 黃富源、葉麗娟，1998，頁 27

²⁴ 同註 55

²⁵ 民生報 85 年 11 月 30 日，第 21 版

²⁶ 黃富源、許福生，1994，頁 22

²⁷ 劉三鈴，2002，頁 59-61

²⁸ 自由時報 83 年 2 月 24 日，第 5 版，一位民眾認為夫妻吵架是家務事，不需要鬧到這麼大。

²⁹ 聯合報 83 年 2 月 24 日，第 3 版，政大心理系教授陳峻眉認為國內法律仍站在男性角度，但是現代婦女伶牙俐齒，常使口拙的先生無力招架，只好飽以老拳，婦女追求獨立後，也得小心禍從口出。

³⁰ 例如聯合報 83 年 2 月 18 日，第 11 版，中興大學社會系副教授三雅各「如果你從不相信也不使用暴力，你會害怕鄧如雯案的判決意義嗎？」；中國時報 83 年 2 月 23 日，第 9 版，鄧如雯的辯護律師涂秀蕊撰文簡介美國有關家庭暴力防治法之規定，並呼籲盡速制定婚姻暴力防治法。

³¹ 自由時報 83 年 2 月 23 日，第 6 版；中國時報 83 年 2 月 23 日，第 7 版

婚姻暴力所可能發生的傷害、殺人、妨害自由、暴力等罪都足以應付，如果制定太多特別法，反有疊床架屋之虞」，³²也就是說，他們都固守傳統不帶有性別意識的法學思考模式，認為沒有必要改變現行法律架構以解決婚暴問題。由於國家對於人民的「法治」教育相當成功，社會大眾亦多認為現有法律已經足夠幫助家暴被害人，認為被害人沒有尋求法律途徑而逕自殺害家暴的加害人是不對的，這樣只是以牙還牙的做法，³³社會團體不該將這種行為合法化，³⁴或是「理直氣壯地影響司法」。³⁵不過也有部分同情受虐婦女、支持訂立婚暴法的聲音，這些人有的具有女性主義的性別意識，有的則是以父權體制下的人權觀看待婚姻暴力問題，³⁶即和婦女團體一樣，都認為現行的刑法只能處理家庭外的暴力行為，家庭內的暴力行為因為牽扯到國人的倫理觀念，必須有另外一套法律介入。

簡言之，在發聲期裡，推動議題方面婦女新知藉由「鄧如雯案」此新聞事件，將「婚姻暴力」的議題拋出，要求國家改變傳統父權觀念，法律必須介入家庭。³⁷同時與立法委員合作，召開記者會、公聽會，³⁸希望透過對議題的討論，傳達本身所持的理念—追求兩性平等的女性主義。³⁹雖然國家與社會在父權體制下，仍普遍存在「勸合不勸離」、「清官難斷家務事」的迷思，配合「一切依法行事」的觀念，鮮少有單位或個人願意反思法律背後的意識型態是否合理，至多同情受虐婦女而已，但是已成功開啓「反婚姻暴力」的公共論壇。至於推動法案方面，則遭遇法務部和司法體系的反對，最後僅由對「家庭暴力」有所認知的內政部社會司接受婦女新知提出的「婚姻暴力防治研究」申請案，給予金錢上的補助，是國家機關裡較為善意的態度。

二、婦女新知做婚暴防治研究，至現代將「家庭暴力防治法草案」送進立法院—法案研擬期

在倡導議題方面，新知和現代在這個時期都沒有特別大的動作，僅邀集專家學者開研討會，加上當時國家和社會關注的焦點都在統獨、修憲、核四，所以自此至家暴法三讀通過，

³² 自立早報 83 年 2 月 24 日，第 3 版

³³ 例如聯合報 83 年 2 月 17 日第 11 版，一位北市家庭主婦說，鄧如雯除了走上「一殺了之」的不歸路外，難道找不到其他解決方法，且不管殺妻或殺夫，都是大家所不樂見；自由時報 83 年 2 月 24 日，第 5 版，一位民眾認為婦女團體聲援鄧女之際，切莫對殺夫的行為產生縱容的態度。

³⁴ 聯合報 83 年 2 月 18 日，第 11 版，中壢一位教師投書：〈婦女團體怎能將她的暴力合法化〉。

³⁵ 師大社教系副教授羊憶蓉認為社運團體在糾正制度時，不該理直氣壯地影響司法。請參見聯合報 83 年 2 月 24 日，第 11 版。部分法界人士亦發出聲音，認為婦女團體的聲援行動有干涉審判的嫌疑，婦女團體應該像立法院或法務部陳情，而不是給審案法官壓力，詳見聯合報 83 年 2 月 24 日，第 3 版。

³⁶ 中時晚報 84 年 1 月 4 日，第 5 版，〈94 年度熱門新聞總體檢：鄧如雯殺夫案催化女權發展〉，提到保障人性尊嚴，應不分性別，是從「人權」觀念出發看待婚姻暴力事件。

³⁷ 自立早報 83 年 2 月 17 日，第 5 版，婦女團體在板橋地院開庭審理鄧如雯案時，至該院聲援鄧如雯，立提出四點聲明，第一點即是「訂立婚暴法」。

³⁸ 例如台灣福利國連線在立法院舉行「如何健全婦女保護網絡—由鄧如雯案談起」（自立晚報 83 年 2 月 24 日，第 4 版），呂秀蓮舉行「殺夫！殺出什麼問題」記者會（自立早報 83 年 2 月 25 日，第 3 版）。

³⁹ 例如尤美女律師表示現行刑法女性在依傷害罪提出告訴後，丈夫罪行很小，老婆卻被打的更慘（自立早報 83 年 2 月 24 日，第 3 版），台大教授黃毓秀將此案界定為「偶發的受壓迫女人的自發性的抗暴」（自立晚報 83 年 2 月 24 日，第 4 版），她們都試圖藉機傳達兩性平權的觀念。

社會大眾已經沒有像鄧如雯案審理期間那樣，大量投入婚姻暴力議題的討論。至於議題本身，則在現代參與後發生轉變。現代的草案是由當時的台北地院法官高鳳仙依據 1994 年美國 Model Code on Domestic and Family Violence（高鳳仙法官翻譯為「模範家庭暴力法」）、關島及紐西蘭等國的家庭暴力相關法規所擬定，⁴⁰加上高法官本人認為婚姻暴力包含在家庭暴力裡，而且不該把家暴議題當作兩性平權運動的武器之一，⁴¹現代宣事長潘維剛亦認為一個法應該是全面性的，⁴²所以議題焦點就從新知的「反婚姻暴力」轉為現代的「反家庭暴力」。

推動法案方面則是正式邁入法案內容的討論。婦女新知確認了法案的方向，現代則更進一步列出所有的法條內容。

婦女新知開始從事婚暴防治研究後，舉辦過多次的研討會，⁴³邀集精神、心理、警政、社工、醫療、法律等六大領域的專家學者，就台灣婚姻暴力的現況做檢討，並提出未來草擬法案的方向。在婦女新知主導的階段並沒有國家的參與，尤美女律師的解釋是：

公部門不願意甩我們啊，他們當然多一事不如少一事。因為我們婦運團體會有很強的性別意識在裡面，可是在公部門，他不會有性別意識，他會說，好，這個該修的就修，所以他們的考量是比較執行的方便上，或是法案能夠通過的現實上。另外他們認為我們新知本來就是比較激進的，所以我們的法案本來就屬於進步型的，這個法案他們是沒有辦法接受的，所以在公部門他們一定會說他們提另外一個法，他們會找另外一群專家學者出來，自己去訂一個稍微保守的，他們比較能夠接受的法案出來。⁴⁴

可惜在婦女新知完成《防治婦女婚姻暴力研究報告》後，主導者涂秀蕊律師便因病無法繼續推動婚暴法的研擬，且婦女新知亦無人可接替「婚姻暴力防治」的工作，⁴⁵加上國家也不再給予新知立法的資源，⁴⁶在缺乏人力物力的情況下，新知的婚暴法立法工作

⁴⁰ 高鳳仙，1997，頁 16

⁴¹ 請見附錄二：高鳳仙訪談稿。

⁴² 潘維剛在訪談中提到：「一個法，如果你是以性別出發，我覺得它可能會有偏頗，反而不能照顧，因為我們這個法是全面性的。」

⁴³ 婦女新知在 1994 年 10 月 22 日、11 月 19 日召開兩場「婚姻暴力防治計劃研討會」，開放給社會大眾參與。請見《新知通訊》150 期，頁 23。

⁴⁴ 請見附錄四：尤美女訪談稿。

⁴⁵ 涂秀蕊律師的說明如下，「婚姻暴力的研究做到快結束時，我剛好生病，後面匯集成整本報告是抱病完成。之後我大概休息了半年。當時新知裡面的董監事律師只有我和尤律師，所以我一生病，婚暴法的部份就沒有人接手，因為尤律師必須繼續原本在進行的民法親屬編修正。新知推動事情都是董監事會議決定，而工作室的人力有限，只有三到四個人，人力這麼少，負責的董監事一個人倒了，很難有另外一個人去接手」。尤美女律師亦解釋說，「一個法案接下來不是只是草擬條文，事實上包括像我們整個在推法，其實婦女團體在推法也是在做婦女運動，所以這裡就會牽涉到說召集人是整個法案的靈魂人物，非常重要。我自己本身已經有男女工作平等法和民法親屬編，所以我不可能再接。本來應該是涂秀蕊律師要接，可是她生病，其他如王如玄、楊芳婉她們也說她們不太可能接，所以在這種情況下，我們找不到靈魂的人物」。請見附錄四：尤美女訪談稿。

⁴⁶ 請見附錄四：尤美女訪談稿，「那時有另外一個原因是我們再去問政府說能不能再撥經費，政府說沒有錢了，

便就此停擺。⁴⁷

之後國民黨籍立法委員潘維剛得知高鳳仙法官已草擬了一份我國「家庭暴力法」（後來更名為「家庭暴力防治法」），遂邀請高法官一起隨團至美國考察家庭暴力防治工作。回國後公佈高法官的草案，開啓現代三導「家庭暴力防治」工作的時代。在參與草擬法案的過程中，現代的研討會有國家與社會團體的共同參與。由於三導家暴法立法的現代董事長潘維剛，亦是當時的執政黨立委，有其政治位置上的優勢，國家機關較會配合要求。現代執行長張錦麗亦說到：

我們是用委員的名義邀請他們來，我們是挾著政治上的一些資源，不然他們也不會甩我們，坦白講，他們工作也很忙，我們也了解，如果是一般社會團體邀請他們，他們可以說公務繁忙，你能耐他如何，但是今天立委要求你來，他就不能不來。所以這個立法過程裡面是得到潘委員很多的支持，也用了她的名聲，所以這個過程裡有很多公部門的參與。⁴⁸

此外，參與現代三導的研討會的社會團體有善牧、婦女救援基金會、晚情協會、兒福聯盟等提供直接服務的單位。但是如現代執行長張錦麗所言：

對第一線的福利團體而言，他們都非常忙碌，每天疲於奔命在案主之間，還要參加修法的會議，辛苦可想而知，因此也會聽到一些抱怨，諸如「要做第一線個案服務，還要靜下心來去整理哪些應該變成措施，哪些應該變成法律，哪些變成制度，實在是心有餘而力不足」。⁴⁹

至於曾經三導婚暴法的婦女新知，則因為理念不同，採取比較低度的參與。尤美女律師解釋說：

我們只有說家暴法是很重要的，我們也並不想說因為它缺少性別，所以我們去擋她的東西，那她們也不會希望我們講太多，好像去讓她們的東西都沒辦法通過。⁵⁰

總結而論，在第二個時期，可分為兩個部分，前半是婦女新知三導婚姻暴力研究的階段後半是現代三導家庭暴力研究的階段。兩者的差異在於各自定位的議題焦點、法案本身是否

因為上次已經講好我們先做前面短中長程計畫，然後接著就是要立法，因為後來市長也換了，整個人事變遷，他就說以前給過你們錢了，我們就說那個錢是做前面的分析，現在要做立法，他們就說沒錢，在沒有人沒有錢的情況之下，我們就很難繼續做下去」。

⁴⁷ 很可惜的，之後高法官擬定草案時，是直接將美國的「模範家庭暴力法」翻譯成中文，然後依照我國國情略微修改（請見尤美女律師訪問稿）。新知做的報告並沒有提供主要的幫助。

⁴⁸ 請見附錄三：張錦麗訪談稿。

⁴⁹ 同前註

⁵⁰ 請見附錄四：尤美女訪談稿。

妥夾帶兩性平權的議題，以及對公部門的期待。相同點則在於失去議題曝光的空間後，兩個團體都轉至草案的討論。

三、現代將「家庭暴力防治法草案」送進立法院，至立法院三讀通過家暴法—法案審查期

立法過程的第三階段，最主要的活動就是完成家暴法的立法程序。1997年9月現代將第三次修正版送進立法院。經過九個月的審查，1998年5月28日三讀通過。這段期間，現代的工作重點在於法案通過，關於議題倡導方面，只有在造勢活動上為家暴防治做政策宣傳。總共九個月的立法程序，有關的國家機關，除了立法院以外，尚有內政部、警政署、司法院、法務部、衛生署，以及教育部。

表 3-1 家暴法審查委員會的開會情形

	內政及邊政委員會	教育委員會	司法委員會	非聯席委員會
總人數	19	17	10	
發言人數	2	4	2	9
國民黨 25 人 (發言 人數共 6人)	7	8	7	葛雨琴 (外交及 僑政、程序) 蕭金蘭 (經濟、 程序) 施台生 (交通)
民進黨 22 人 (發言 人數共 6人)	8	8	2	葉菊蘭 (國防) 蕭裕珍 (交通) 謝聰敏 (交通) 蘇煥智 (經濟)
新黨 7 人 (發言 人數共 5人)	4	1	0	荳國鐘 (法制) 謝啓太 (財政)

來源：筆者整理自立法院公報第 86 卷第 39、41 期，第 87 卷第 31 期。

從出席情況而言，立法委員部分，有媒體報導「有時候為了湊足開會的法定人數，得花大半天的時間，有時甚至在人數不足的情況下通過條文。……了解此案的立委說……避免得罪婦女團體，乾脆不發言，也不要出席」。⁵¹再看表 3-1，三個委員會參與聯席審查會議的實際人數只佔 17%，非聯席委員會的人數甚至與聯席委員會發言的人數相當。其他行政、司法機關部分，「教育部到十點半（會議上午九時開始）都還未派人出席本次會議，至於警政單位，派出的人亦層級過低」。⁵²

發言次數方面，由於官員的發言是被動的，故只有看立法委員的部分。從性別因素而言因為男性委員多半認為對這類「女性法案」⁵³「不發言就是贊成，發言越多反而是一種程序性杯葛」、「女委員代表婦女是必然的責任」、「女委員不必擔心男委員不支持，因為男委員禮貌上沒必要反對」，⁵⁴所以三次審查會議，只有在第一次審查會的大體討論時有多位男性立委發言，在實質討論法條時，幾乎全部是民進黨立委范巽綠與各相關行政部門的辯論過程。不過在參與相關宣傳活動上，

有男立委基於他的形象或聲望是比較 gentleman 的或是比較支持兩性平權的，他就

⁵¹ 聯合報 86 年 10 月 21 日

⁵² 立法院公報第 86 卷第 39 期，頁 313，范巽綠委員的發言。

⁵³ 儘管現代婦女基金會在製作說帖時，會盡量淡化性別的色彩，但是一般的立委還是認為家暴法是「女性法案」。請見附錄三，張錦麗訪談稿。

⁵⁴ 楊婉瑩，〈性別差異下的立法院〉，《政治科學論叢》15 期，頁 149-150

比較樂於參加，像丁守中，我們辦一些活動他都很願意來，他還會主持。有些男立委他比較在意他的兩性平權的形象，或是在意家庭形象的，他也會來支持……那時候的立法院院長（劉松藩）都自己說要來。⁵⁵

從政黨因素而言，參照表 3-1，國民黨的發言人數比例是 24%，民進黨 27%，民進黨籍委員較踴躍參與。新黨雖然發言人數比例高達 71%，但是細看發言內容，新黨的立委除了深具父權思想的傅崐成和黃國鐘委員發言次數較多外，朱惠良委員、高惠宇委員的發言次數並不多，因質疑「特別法肥大症」而反對家暴法立法的謝啓大委員發言更少。⁵⁶具有正面助益的立委發言，還是以民進黨居多⁵⁷。

發言內容方面，則可分為以下八個面向討論。

一、立法精神

現代在前一時期已經表明採取性別中立的「人權」觀，減低「追求兩性平等」的色彩，並且強調要處理的是「家庭」暴力，目的在維護和諧的家庭。言論中有強調兩性平權的葉菊蘭、蕭裕珍委員，在敘述家暴問題時也是從「人權」的觀點出發。葛雨琴、蕭金蘭委員也強調家暴法不是單純站在純女性的觀點，男人女人都有保護到。內政部社會司司長陳武雄儘管有提到婚姻暴力是最主要的家庭暴力，卻也認為家暴法應該是家裡所有成員都保護到。⁵⁸但是在大體討論時，部分立法委員們仍對「法入家門」的觀念，以及家暴法的出發點、立法精神提出疑問。例如黃國鐘委員說：

一般人認為法律不宜干涉家庭，因為牽涉了法律反而容易傷害婚姻及家庭。國家公權力介入家庭糾紛加以制裁時，時常使配偶間感情更加不睦。⁵⁹

施台生委員認為：

如依中國傳統可以透過長輩的仲裁，雙方溝通即可將傷害減少至最輕，這就沒有問題，但如果暴力已經傷害得很嚴重，已達到刑事訴訟的範圍，本來即有現行法律可以處理。本人認為在審理此法案時，實在應該思考中國長期以來的規範，不要一味地將歐美法令植入台灣。⁶⁰

林改則委員認為家暴法不該以大人或婦女的角度來看問題，且和傅崐成委員都特別提出，不

⁵⁵ 見附錄三，張錦麗訪談稿。

⁵⁶ 見附錄三，張錦麗訪談稿。

⁵⁷ 有發言的民進黨籍立委，除了謝聰敏針對「是否要設立家事法庭」、「警察權擴大是否會有執行上的困難」提出疑義外（立法院公報第 86 卷第 39 期，頁 309），其他委員皆提出希望盡速通過家暴法的言論，甚至范巽綠委員更是實際全程參與審查。

⁵⁸ 立法院公報，第 86 卷第 39 期，頁 301-305、306-321

⁵⁹ 同前註，頁 310

⁶⁰ 同前註，頁 316-317

可以忽略受虐的男性。爲了讓有疑義的立委們不必擔憂因爲家暴法的出現而有更高的離婚率，或是法案只保護女性，經過協商後，在法案第一條立法目的開頭加了「爲促進家庭和諧」等字眼。⁶¹

二、行政組織

現代認爲，家暴法的相關內容牽涉到政府機關裡的各個單位，在各機關沒有橫向連結的情況下，家暴的三管機關應該是一個層級很高的單位，才能做好跨部會、甚至跨院協調的工作。民進黨的蘇煥智委員更進一步提到，「不論是行政、或是警察系統、或社會福利系統、或是檢察官在此可以扮演的角色，以及法院統整，這些機制一定要跟著調整，否則即使通過這項法案，也只是感覺上的滿足，實質上的幫助將大打折扣」。⁶²但是在法案審查過程中，法務部對於是否要設置家庭暴力防治委員會，認爲「行政院已成立性侵害防治委員會，現在又要成立類似的委員會，在目前行政院精簡人事的原則下，是否贊成此事仍需討論」。⁶³而行政院則只能接受設在內政部之下這樣的層級。相關機制的調整，只得到「可以研究」、「研擬中」的答案，或是像司法院廖宏明廳長認爲資源有限，家事法院和少年法院只能選擇一個。⁶⁴之後，委員會的決議是維持原來現代的提案，將三管機關放在行政院之下，只是三任委員從行政院院長改成行政院副院長。但是到了院會二讀前的改黨協商時，仍無法改變行政院的堅持，還是將家庭暴力防治中心類同於性侵害防治中心，都設在內政部之下。⁶⁵至於其他的組織調整，在家暴法中並沒有明文規定。

三、家庭成員

在審查委員會中，司法院與法務部對於家庭成員是否包括同居男女在內有不一樣的想法。法務部認爲不應該將同居情況視爲家庭成員，否則會對社會造成不良影響，而司法院則較法務部傾向維持草案精神，將「現同居與曾同居」更明確定義爲「事實上的夫妻關係」，但是兩者都排除掉一般的男女朋友，認爲範圍太過廣泛。⁶⁶

⁶¹ 雖然張錦麗執行長說草案應教育部的專家學者要求，在法案第一條加入「維護家庭和諧」字樣（見附錄三，張錦麗訪談稿）。但是在立法院提出的草案，第一條立法目的並沒有這些字樣。而最後家暴法第一條的內容是教育委員會的范異綠委員根據協商結論提出的修正，即加入「促進家庭和諧」這個立法目的。（見立法院公報，同前註，頁324）

⁶² 同前註，頁320

⁶³ 同前註，頁308

⁶⁴ 同前註，頁321

⁶⁵ 潘維剛委員在訪談時提到，「行政院說你只要不要找我做主管機構就可以做，但是內政部一直說不要找我做主管機構，我也願意支持，……，基於實務的需要，雖然你這樣提，但是到最後你還是不能過，或者根本沒有機制，沒有專人來做，如果全面是任務編組，這個工作沒辦法做，所以……，後來我們是列為內政部，我們還包括專人專款來做家暴，所以這樣的話才奠定這個法案能夠落實的基礎，要不然的話沒有用」。

⁶⁶ 立法院公報第86卷第40期，頁12-13

四、保護令的核發

在保護令的核發上，原草案第十二條規定，「法院依警察人員到庭或電話陳述，有正當理由是認被害人受有家庭暴力之急迫危險者，得不行審理程序，以書面或口頭裁定緊急保護令」。⁶⁷由於在這裡法院會要求警察做詳盡調查，警察機關認為「你法院是幹什麼的，你法院應該把被害人加害人都叫來問一問啊，不能叫我把工作都做完了才交給你」。⁶⁸因此後來修正為第十五條第一項，「法院為保護被害人，得不經審理程序或審理終結前，依聲請核發暫時保護令」。⁶⁹

五、警察的權力

警察在家暴法裡面，佔有重要的地位，畢竟發生家暴時，第一個會接觸到的通常是警察。但是有部分立委及警察機關，對於扮演家暴議題裡的積極介入角色，卻持反對意見。主要原因認為警察管太多，⁷⁰警力實際上會無法負荷。例如草案第六條「被害人為未成年人、身心障礙者、因重病難以委任代理人者，法定代理人包括警察機關在內」時，警改署便提出「警察機構平常主辦、協辦業務多達一百多項，因此我們建議以被害人（未成年人、身心障礙者，因故難以委任代理人）承受家庭暴力急迫危險者為限……，否則應交由社政機關代為申請」的修正意見。⁷¹再者是不希望為警察過度介入家庭糾紛，⁷²例如草案第二十六條第三項「警察人員不得以下列事項決定是否為第一項之拘提：一、被害人之同意或請求。二、被害人或證人在訴訟程序中之告訴或作證意願」。立法原因在於法案草擬人避免現實生活中被毆打的婦女囿於傳統的家庭婚姻觀念，請求警察放過加害人，⁷³卻因此繼續處於暴力環境，所以特別設立這一款。但是在委員會審查時，警改署認為該條第一項已經要求警察接到家暴案件時「應」逕行拘提加害人，第三項不需要存在。最後則是認為家暴業務會耽誤警察原本「治安維護」的責任。例如高惠宇委員就認為：

本法雖規定警察可介入保護家庭暴力之受害者，惟立法時不應規定警察太多太廣之權利或義務。一方面警察為治安之維護者，治安之維護為其不可推卸之責，……⁷⁴

⁶⁷ 立法院公報第 87 卷第 1 期，頁 222

⁶⁸ 見附錄三，張錦麗訪談稿。

⁶⁹ 立法院公報第 87 卷第 31 期，頁 212

⁷⁰ 同前註，頁 324，審查草案第二十五條警察人員協助被害人取回生活上、職業上、教育上所必須之動產的相關規定時，便有立委認為警察管太多。警改署本身也同意「警察人員協助的行政事務太多了」的意見。

⁷¹ 見立法院公報第 86 卷第 40 期，頁 14。但是最後在院會二讀時，仍無法通過，修改成「被害人為未成年人、身心障礙者或因故難以委任代理人者，其法定代理人和三親等以內的自親或姻親，得為其向法院聲請保護令」，不包含檢察官、警察機關、社會行政主管機關，甚至家暴中心都沒有包括在內。見立法院公報第 87 卷第 1 期，頁 217，第 31 期，頁 209

⁷² 同前註，頁 309-324

⁷³ 見立法院公報第 86 卷第 43 期，頁 266，潘維剛認為「若不明文規定，加害人可能會在警察人員未至現場前警告、恐嚇被害人，要求不執行拘提」。

⁷⁴ 立法院公報第 86 卷第 39 期，頁 324

至於草案執筆人高鳳仙法官極為重視的「警察逕行逮捕權」，則引起檢調單位的強烈反對。⁷⁵檢察官認為「搜索要符合刑事訴訟法，現在都讓警察來決定，那檢察官是幹什麼的」，⁷⁶法務部則以「希望維持刑事訴訟程序的完整」為由，持反對的立場。⁷⁷最後改黨協商時，現代在法務部的堅持下，捨棄「警察逕行逮捕權」，將這一條文修改成符合刑事訴訟法第八十八條之一對於逕行逮捕的規定。⁷⁸

六、檢察官權力

檢察官對於自身權力的維護，在前述「警察逕行逮捕權」時已大致說明。在家暴法裡關於檢察官的部分，法務部尚有疑義的地方在草案第四十九條「……及其他執行家庭暴力防治人員，知有家庭暴力之犯罪嫌疑者，應向當地主管機關報告」，⁷⁹那麼「檢察官在偵查犯罪時，要把所知的事情通報主管機關，會不會違反『刑事訴訟法』偵查不公開的原則」。范巽綠委員則認為：

兒童福利法第十八條也是規定司法人員在知道有損害兒童福利犯罪嫌疑者，向當地主管機關報告。主管機關就是家庭暴力防治委員會，它有很多規定去規範保密的問題。⁸⁰

七、開立驗傷診斷書

家暴防治過程中，與衛生署最密切相關，也是從有家暴問題以來就討論已久的問題，即醫生開具驗傷用的診斷書。衛生署專門委員詹德旺認為：

目前醫療法已經就診斷書部分有規定，凡事經過醫師診療的患者，都有權利要求診斷書，醫師若不開具，就要受到相關罰責的懲處。因此現在診斷書已有適用的格式，如果將來還要再訂新的格式，反而出現重複的情形。況且，在訂定診斷書格式的過

⁷⁵ 潘維剛委員在訪談時提到，「後來像逕行逮捕，其實高法官很堅持，在我們修法的時候，從法務部司法院都不肯放」；張錦麗執行長亦提到，「這個不拿掉，法務部根本不退讓，就過不了，然後法務部還會影響與他們有好的立法委員，公部門有公部門的勢力範圍，那是權力的角力」，見附錄三，張錦麗訪談稿。

⁷⁶ 見附錄三，張錦麗訪談稿。在委員會審查時，法務部檢查司司長游乾賜亦表明「有關刑事訴訟問題，例如檢察官的權限或警察的權限，如果能符合刑事訴訟法的規定，執行上會比較容易……如果本法有需要逕行拘提，希望能配合刑事訴訟法第八十八條之一」，而警政署研究員三炳煌也提到「在此法通過前的公聽會上，有討論過警察在有人報案家庭暴力犯罪、或違反保護令時，可以逕行拘提。法務部認為這在執行上有困難。逕行拘提要有相關的要件，必須屬於重大犯罪」。見立法院公報第 86 卷第 39 期，頁 309

⁷⁷ 同前註，頁 309

⁷⁸ 即在法條中加入「符合刑事訴訟法所定之逕行拘提要件者」的前提。刑事訴訟法所規定的逕行拘提要件為現行犯，以及在執行或在押中之脫逃者、重大刑事案件有脫逃之虞者等準現行犯，而逕行拘提主要由檢察官親自執行，在非常情況下由司法警察官或司法警察執行時，執行後必須馬上報請檢察官簽發拘票，如果檢察官不簽發，應立即釋放被拘提人。

⁷⁹ 立法院公報第 87 卷第 1 期，頁 238

⁸⁰ 立法院公報第 86 卷第 40 期，頁 5

程中，須會同司法院、法務部共同訂定之，程序過於複雜，本人認為沒有必要。⁸¹

潘維剛委員的回應是：

本條文的目的是在於宣示法案精神。目前台北市只有十家醫院願意接受「家庭暴力防治法」的約束，絕對不能不開診斷書。所以本條文仍有宣示性的意義。所以我們還是保留前半段，就是「醫院、診所對於家庭暴力受害者，不得無故拒絕診療及開立驗傷診斷書」。⁸²

八、家庭暴力防治教育的時數

家暴法裡規定各級中小學的家庭暴力防治課程，從草案的「應有四小時以上」，經委員會修改為「至少應有兩小時以上」，到最後院會協商後，改為「每年應有」。不過這些修改我們看不到任何公開的討論，也沒有會議紀錄可以參考，因為都是在改黨協商後改變。

總結而論，第三階段的「法案審查時期」，是由立委潘維剛主導，民進黨范巽綠委員強力配合，內政部樂觀其成下，和明顯反對的法務部、警政署，及消極、不阻撓的司法院衛生署、教育部等單位折衝以取得法案內容的共識。

以上便是從 1994 年出現訂立婚暴法的呼聲，至 1998 年家暴法三讀通過，整個家暴法誕生的經過。除了一開始曇花一現的有利環境，接下來的四年整個台灣都籠罩在在統獨、修憲、核四議題裡，即使後期因治安惡化而使政府開始重視婦女人身安全，但是婦女新知一開始訴求的兩性平等婚姻觀並沒有成功進入國家、社會的文化價值中，原本掀起的婚暴公共論述也只持續了九天，最後被現代提出的「反家暴」觀念代替。訂立家暴法本身，新知提出的「法入家門」則成功被接受。雖然在原本有利的環境中，遭遇國家司法、法務體系的反對，即使後來政府意識到必須對保障婦幼安全有所作為時，現代打的口號也變成溫和的「愛的家庭」，他們仍然以「專業角度」提出疑義，但是最後仍在數次改黨協商中達成妥協，完成立法。這些環境、定位、態度，便是下一章分析國家社會互動的基礎，告訴我們家暴法如何快速通過，以及造成現今落實情況的原因。

⁸¹ 同前註，頁 7

⁸² 同前註。