

第四章 家庭暴力防治法立法過程分析

根據第三章的概述，我們大約了解家暴法生成的環境、行動者的態度，以及相關制度的限制，如父權體制、女性主義、本位主義。在這些框架下，國家與社會如何互動，最後產生新的立法模式及家暴法這部法律，是本章要討論的部分。以下將依照立法過程三階段—發聲期、法案研擬時期，以及法案審查期，分別析論各時期的國家與社會互動模式。

第一節 發聲期

此一時期，主要行動者是婦女新知。婦女新知自詡為社會運動團體，推動法律的訂立只是其運動的方式之一，更重要的還是議題背後的性別平等精神。因此，在父權體制國家面對的問題，就在於國家和社會也許會基於人權的考量、同情弱勢等原因，接受立法的要求，但是婦運團體比較在乎的意識型態改變，卻不容易看出效果，甚至所謂的性別意識，有時反而成為推動法案的絆腳石。

另外，在這裡也可以看出新知推法的模式：藉著事件讓議題曝光，同時爭取行政資源以推動法案。至於能獲得多少資源，則視有關機關負責人本身的態度。新知能在一開始獲得內政部社會司的補助，在於社會司司長白秀雄和內政部長吳伯雄都曾因為環境因素而發表要消除家庭暴力的言論，且白秀雄本身是社工專業出身，對婚姻暴力、家庭暴力的認知，比起其他機關，和婦運團體較接近。

可以說，此一時期的國家與社會互動，在推動議題方面，因為各自意識型態的堅持，大部分只見衝突。推動法案方面，則因為環境因素和行動者特質，雖然婦運團體遭受司法體系的反對，卻仍獲得國家的資源補助，開啓「法入家門」的可能性，為之後訂立家暴法留下基礎。

第二節 法案研擬期

1 在訪談尤美女律師時，筆者曾問及「能不能說修法其實是推廣婦運的一種手段？」，尤律師的回答是，「沒有錯啊，這是很重要的，而且是結合在一起的。因為制度面沒有改變，你在那裡叫也沒有用，那就是用制度面的改變，催促他必須要做一個思想的改變。但是如果只有制度面的改變，你思想面沒有帶起來，那還是空的，還是沒有用啊」。請見附錄四：尤美女訪談稿。

2 在訪談尤美女律師時，筆者曾問及「所謂（推法）的妥協或是堅持，一定要有一定的性別意識在裡面？」，尤律師的回答是，「對。而且你推這個法的基本精神要在，你不能夠違背那個基本精神啊。那當然其他的婦女團體，……他們就會說，法案拖那麼久，只要讓那個法通過就好。可是你精神都不見了，你通過這個法幹麻。因為我們不要成績，因為我們不是立委，如果我們是立委，我要那個政績，我要趕快通過，但是我們是婦女團體。」請見附錄四：尤美女訪談稿。

這個時期分成兩部分：新知研究法案方向，和現代草擬法案內容。

倡導議題需要環境。在失去鄧如雯案這個新聞熱潮後，婦女新知的「反婚姻暴力」就失去曝光機會。之後的研究方式，如同新知研擬法案的一貫方法，即召開多場研討會，邀請相關專家學者交流意見。但是受限於本身特質和政治位置，新知的研討會並沒有公部門的參與，也受限於經費，所以沒有樣本數夠多的社會大眾加入。因此，這樣的研討會，純粹爲了法案而存在，對於議題的倡導功用不大。另一方面，我們可以看到公部門的態度的確會因爲三事者的個人因素而有改變。1996年台北市長選舉後，內政部社會司長白秀雄加入新市長陳水扁的市府內閣。人事變遷後，新知再去和社會司要求補助立法便無功而返，加上突發狀況和新知本身的運作方式，婚暴法的立法行動就此停止。

反觀現代，因爲他們自詡爲專業的社工團體，加上董事長兼立法委員，所以運動性格不強。也就是說，法案可以單純是個法案，不夾帶倡導議題的功能，而且議題背後的精神是可以妥協的，因爲通過法案比堅持完整的意識型態重要。和新知處於一樣的環境，現代草擬法案期間，鮮少有完整、公開的反家暴論述，僅在和公部門（台北市政府）合作的大型活動裡宣導單一概念——和諧的家庭不能有家庭暴力。另外也因爲其本身特質和政治位置，和新知相反地，他們的研討會有大量的公部門參與，而且都是該單位的重要人員。但同樣地，經費人力有限，他們無法讓足夠量的社會大眾加入，僅能從平時服務的對象蒐集意見。

所以第二時期的國家和社會互動，表面上看來，國家從單純的補助經費，開放讓婦運團體進入政治體制，似乎顯示國家接納婦運團體的要求。但實際上，國家的「進一步」在於婦運團體的「退一步」。因爲議題本身的轉變（從婚姻暴力變成家庭暴力），以及原本議題背後精神（性別平等）被隱藏、妥協，加上對口的團體從具有運動性格的新知，轉爲社工專業且又是執政黨立委所屬的現代，國家機關才有可能加入法案的研擬。

第三節 法案審查期

在法案審查期，重頭戲是立法院審查家暴法草案。綜觀第三章第三節所列的八個面向，我們可以看到三條陣線——一、部分女立委與內政部；二、部分立委與檢警系統；三、司法院、衛生署、教育部等單位。對家暴法的通過是樂觀其成的內政部，主導草案產出的社團負責人兼執政黨立委潘維剛，加上發起「立法院台灣婦女權益推動聯盟」（簡稱婦女權益推動聯盟）的民進黨女立委們，這三組人馬姑不論其是否具有性別意識，但對家暴問題的認知

3 在民進黨婦展會主委彭婉如過世後，民進黨女性立委決定成立「婦女權益推動聯盟」，以實際行動保護女性權益，之後其他黨籍的女立委亦加入共襄盛舉。根據中央社記者黎珍珍1996年12月27日發布的新聞，成員計有民進黨立委翁金珠、葉菊蘭、范巽綠、蕭裕珍、三雪峰，國民黨立委潘維剛、徐少萍、靳曾珍麗、蕭金蘭，

都一致，且都希望家暴法能順利通過，所以他們的合作較密切。至於同為婦女權益推動聯盟的謝啓大，一來此聯盟的約束力不大，二來謝委員有其對法學的堅持，所以反而跳到第二陣線。同陣線的還有父權意識濃厚的部分男性立委，以及強烈本位主義、互有鬥爭的檢警雙方。第二陣線對家暴法的態度是不予支持，但是由於各方所持理由不同，甚至互有扞格，所以各行其是。第三陣線的幾個國家機關，屬於立場模糊的一群。司法院雖然對「夫妻關係」的界定比法務部所提的定義更符合社會現實，也比較接近現代所提的版本，但是司法院對家暴法的訂立及法本身都沒有表示過意見。衛生署對於法案內容，雖有提出疑義，但是並不堅持。教育部則在整個審查過程中，看不到任何聲音，但是有關教育部的法條，卻在歷次協商中一改再改。因此，這三個單位很難看出其立場，但至少不像第二陣線給予強大阻撓。因此法案審查過程中，最关键的攻防戰在第一和第二陣線之間。三要可分為下列三部分：

一、父權體制

如同前文提過，現代認為法案的通過比議題及背後的精神重要，所以現代在法案研擬期就已強調以「家庭」為軸，甚至在法案審查期，加入「為促進家庭和諧」為立法目的，以換取法案在立法院的順利開展。沒想到這部分的放棄，在施行後反而讓父權思想未改變的法官，將「促進家庭和諧」奉為不可違背的圭臬，「所以我發了保護令家庭就一定破裂，所以我不能發保護令」，忽略立法者的最終目的是要「制止暴力」，而不是維持一個實際上為暴力環境的家庭。可以說，向父權制度妥協，換取法案的通過，並不會讓之後的執行更順暢，因為問題的核心還是在父權體制本身。

二、官僚鬥爭

最明顯的就是警政署和法務部之間，即警察和檢察官之間。因為檢警雙方在實務上必須互相配合，但是檢察官又有指揮警察的權力，所以兩方其實扞格不入。因為一方面要保護自己某些權力，另一方面又希望可以推掉不想承擔的責任，所以鬥爭激烈。但是正因為這樣的官僚鬥爭，使立法者再度妥協，甚至犧牲自認最重要的「警察逕行逮捕權」，以換取法案通過。雖然法律不可能第一次訂立就盡善盡美，必定會有後續的修法，所以犧牲的部分可以期待在修法過程中取回。但是，如果鬥爭仍然存在，而且沒有一方願意站在受虐婦女的立場，

以及新黨立委謝啓大、朱惠良等人。但是在〈性別差異下的立法院〉一文中，則提到有 17 位女立委加入這個聯盟，見楊婉瑩，前揭文，頁 162。

4 「那時候會說促進家庭和諧是覺得家中有暴力本來就不可能和諧，所以本來就是要制止暴力來促進家庭和諧，可是沒想到通過之後，法官就把這個當作開宗明義說是要促進家庭和諧，所以我發了保護令，家庭就一定破裂，所以我不能發保護令，就變成倒著來看這個問題，真令人氣結！」，見附錄四，尤美女訪談稿。

5 「其實講難聽點，這個法就是要制止暴力，為什麼要冠上一個「維護家庭和諧」的大帽子，就是這些衛道人士怕這個法律出來以後，以為我們是希望大家離婚的，為了不讓人家有這個誤解，所以要加上『家庭和諧』」，見附錄三，張錦麗訪談稿。

那麼，修法時立法者的期望將有可能再次落空。

三、本位主義

大部分的官僚體系都會有本位主義的心態，會追求自己組織的利益。所謂自己組織的利益，最簡單的一點就是不增加本身的業務。這點在家暴法的立法過程中也有遇到。例如行政院把成立家暴中心的業務推給內政部，衛生署不希望花費時間訂立家暴專用的驗傷單，警察機關希望在處理家暴的過程中不要涉入那麼多。在這部分，立法者則有堅持有放棄，但至少不像前兩部分，幾乎全部妥協。

因此，可以說在法案審查過程裡，支持且推動法案通過者贏了百子失了裡子：法案通過了，成為立委的政績之一，且形式上為受虐婦女提供一把具有正當性的保護傘；但是實際上，重大且影響之後執行成效的衝突點，立法者都妥協了。原本希望藉著讓公部門大量參與，讓他們對家暴法有認同感，進而順利通過，甚至因為瞭解法的內容而能順暢執行。但是從新知無法再度從內政部獲取經費以研擬法案，便知道人事變遷的影響力有多大。雖然一個單位的關鍵執行者因為參與立法而對法內容瞭解，但是不代表整個單位都瞭解，加上人事會調動，我們如何肯定地說「公部門有參與立法過程，將來的執行會較順利」？

至於在議題倡導方面，則和法案研擬期一樣，只在幾個和公部門合作的零星行動中，稍微曝光，讓大眾知道即將有這個法的誕生。

總結而論，在四年的推法過程中，國家與社會的互動分為兩方面。觀念上，由於環境影響、具運動性格的婦運團體的運作，使整個父權體制接受「法入家門」的思想，但是入了家門以後是秉持哪一種精神解決婚姻暴力問題，父權體制仍無法接受從女性主義式的平等觀出發。法律產出上，由於環境的逼迫、社工專業傾向且運動性格不強烈的婦運團體願意在關鍵法條上妥協、部分女性立委的合作，以及政黨協商機制，促使家暴法可以順利且快速地通過審查。但是也因為對父權體制、官僚鬥爭、本位主義或多或少的妥協，使得之後的執行大打折扣。例如有承辦警員以「沒有預算，無法核銷聲請費用」為由，力勸求助者不要聲請保護

6 見附錄三，張錦麗訪談稿，「我們在前置作業，不斷請他們來表達意見，有一年半的時間，人見面見多了，到最後他會說『我們的法過了』，他不是說『你』的法過了，那是代表這部家暴法是我們共同辛苦的成果，換句話說，他已經不認為這是你的成果了，當他從一個旁觀者變成一個參與者時，你就知道他對這個法案是很大的助力，不是阻力。」

7 見附錄四：張錦麗訪談稿，「當他們參與越多，他們就對這個法的精神越了解，越了解他們就越有機會去執行，因為那些參與的人要回去建構相關的配套措施，所以他們了解的越多，訂立出來的配套措施就越完整。」

令；聲請「通常保護令」常常需等上兩三個月才拿得到；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，醫師仍然害怕日後要上法庭做證而不願出具診斷書。¹⁰

8 陳榮裕，http://chinatimes.org.tw/news/1999/08/19990812_03.htm

9 林芬菲，2000，頁 83

10 張文釋，前揭文，頁 144