

立法院第 11 屆第 3 會期

社會福利及衛生環境委員會第 24 次全體委員會議

因應多起社會重大事件
檢討家庭暴力防治法民
事保護令制度及執行缺
失，強化保護令作為
專題報告
(書面報告)

報告機關：衛 生 福 利 部

報告日期：114 年 8 月 6 日

主席、各位委員女士、先生：

今天 大院第 11 屆第 3 會期社會福利及衛生環境委員會召開全體委員會議，本部承邀列席報告，深感榮幸。茲就「因應多起社會重大事件檢討家庭暴力防治法民事保護令制度及執行缺失，強化保護令作為」，提出專題報告。敬請各位委員不吝惠予指教：

壹、背景

為防治家庭暴力及保護被害人權益，家庭暴力防治法（下稱本法）除明訂各直轄市、縣（市）主管機關應依被害人需求提供相關保護措施外，並設有民事保護令制度及相關刑事程序，包括：逕行逮捕、拘提（第 29 條）、預防性羈押（第 30 條之 1）、具保、責付、限制住居或釋放時得附條件命令命被告遵守（第 31 條、第 32 條、第 34 條之 1），緩刑付保護管束應附條件命令被告遵守（第 38 條），及違反保護令罪之刑事程序（第 61 條）等規定，俾透過強力司法作為，有效遏止暴力行為。另為防止暴力行為再發生，民事保護令並納入命相對人完成加害人處遇計畫之款項，俾及早改善加害人暴力認知及行為。

民事保護令係我國家庭暴力防治重要之保護措施，考量家庭成員關係之特殊性，爰民事保護令係透過非刑罰性的法律手段，禁止加害人接觸、騷擾或進一步施暴，並透過加害人處遇計

畫，改善加害人之暴力認知及行為，以防止暴力再次發生。近日社會重大事件連續發生，使社會大眾對民事保護令成效產生質疑，然依暨南國際大學家庭暴力研究中心王珮玲主任研究¹顯示，獲核發民事保護令案件中，8 成加害人未再有肢體暴力行為，顯示其成效，但加害人如有犯罪前科、精神疾病，或對被害人有嚴重肢體暴力、性暴力、脅迫控制及跟蹤等行為時，其違反保護令及再度發生肢體暴力之可能性均顯著較高，另實務發現，是類案件加害人常於離婚、開庭或司法裁判前後採激烈暴力行為反應。因此，如何對渠等加害人加強刑事司法之拘束力，並執行相關安全配套措施，方能強化保護令之效力，有效維護被害人人身安全。

貳、現行民事保護令審理與執行情形

一、民事保護令核發相關統計

依司法院統計，111 至 113 年各地方法院平均每年度受理聲請案件為 3 萬 6,696 件，核發案件為 1 萬 9,582 件，以平均每年家庭暴力通報案件數 16 萬 8,100 件來看，僅 21.8%家庭暴力通報案件聲請民事保護令，核發件數約占聲請件數 53%，占通報件數 11.7%。

¹ 王珮玲（2010）親密伴侶暴力案件保護令成效與相關因素之研究：以禁制、遷出及遠離令為例，社會政策與社會工作學刊，14 卷 2 期，Pp. 1-47。

表 1：111 至 113 年民事保護令聲請事件收結情形

單位：件數

年度	家暴通報件數	受理件數			終結情形				
		新收件數	舊收件數	合計	核發	駁回	撤回	其他	合計
111 年	156,864	32,217	2,825	35,042	18,465	5,600	7,541	434	32,040
112 年	168,331	34,818	3,002	37,820	20,320	6,387	7,648	349	34,704
113 年	179,107	34,109	3,116	37,225	19,990	6,845	6,879	430	34,144
平均	168,100	33,715	2,981	36,696	19,592	6,277	7,356	404	33,269

檢視民事保護令核發時間，111 至 113 年各地方法院平均終結一件民事保護令所需天數為 41.71 日，其中緊急保護令為 2.26 時，暫時保護令為 23.4 日，通常保護令為 51.94 日（詳表 2），顯示從聲請保護令到核發，仍可能有一段司法空窗期。進一步檢視法院核發民事保護令款項發現，核發款項以第 1 款及第 2 款禁止相對人實施家庭暴力、騷擾、接觸、跟蹤、通話、通信或其他非必要之聯絡行為為大宗，核發比率高達 9 成以上，亦有近 3 成案件核發第 4 款命相對人遠離特定場所特定距離。至法院核發第 10 款命相對人完成加害人處遇計畫之件數分別為 3,147 件、2,917 件及 2,954 件，分別占該年度通常保護令件數之 26.84%、23.32%及 23.71%（詳表 3），有逐年下降趨勢。

表 2：保護令聲請事件經過時間

單位：日（時）/件

年度	總計	通常保護令	暫時保護令	緊急保護令
111 年	41.64 日	51.72 日	22.69 日	2.27 時
112 年	40.87 日	50.37 日	23.71 日	2.38 時
113 年	42.63 日	52.72 日	23.80 日	2.13 時
平均	41.71 日	51.94 日	23.4 日	2.26 時

表 3：保護令核發情形及加害人處遇計畫裁定率

單位：件

年度	通常保護令核發件數	命相對人完成加害人處遇計畫件數	裁定率
111 年	11,726	3,147	26.8%
112 年	12,508	2,917	23.3%
113 年	12,457	2,954	23.7%

二、違反保護令罪案件概況統計

依法務部 111 至 113 年地方檢察署執行家庭暴力案件裁判確定情形（違反保護令罪）統計（詳表 4），違反保護令罪分別為 2,268 人、2,305 人及 2,405 人，定罪率達 97%以上，但科刑結果以拘役為大宗，占 7 成以上；其次為 6 月以下有期徒刑，約佔近 2 成，顯示雖然本法第 61 條明定違反保護令罪最高本刑為 3 年以下有期徒刑，但實務裁判結果仍以 6 月以下有期徒刑及拘役為主。

表 4：111-113 年犯違反保護令罪被告裁判情形

單位：人

	違反保護令罪人數	科刑人數	有期徒刑				拘役	罰金
			合計	6 月以下	逾 6 月未滿 1 年	1 年以上		
111 年	2,268	2,164	368	358	6	4	1,729	67
112 年	2,305	2,191	447	436	6	5	1,680	64
113 年	2,405	2,305	454	443	10	1	1,745	106

另在刑事司法作為中，羈押係遏止嚴重暴力行為之重要手段，依法務部 111 至 113 年地方檢察署處理家庭暴力罪案件及違反保護罪案件之檢察官諭知被告強制處分及聲請羈押法院裁定情形統計（詳表 5），犯家庭暴力罪者每年平均計 3,309 人，其中聲請羈押者平均為 223 人，占 6.7%，裁定羈押者平均為 186 人，裁定率約 83%；犯違反保護令罪者每年平均計 2,548 人，其中聲請羈押者平均為 178 人，占 7.0%，裁定羈押者平均為 131 人，裁定率約 73.6%。

表 5：111-113 年犯家庭暴力罪及違反保護令罪羈押情形 單位：人

	家庭暴力罪			違反保護令罪		
	總人數	聲請羈押	裁定羈押	總人數	聲請羈押	裁定羈押
111 年	3,278	249	218	2,777	159	113
112 年	3,075	235	192	2,624	196	148
113 年	4,155	233	186	2,405	224	160
平均	3,309	223	186	2,548	178	131

參、民事保護令制度之檢討與精進

查本法在民事保護令、違反保護令罪、逮捕、拘提、預防性羈押、釋放附條件命令及即時通知機制等法制層面均已訂定相關規定及程序，且從實務研究及違反保護令罪統計資料來看，保護令核發對多數加害人有嚇阻作用，顯示民事保護令仍具有一定之成效。惟檢視近日數起重大案件發現，倘加害人有犯罪前科、精神疾病，或對被害人有嚴重肢體暴力、性暴力、脅迫控制及跟蹤等行為時，或雙方尚有離婚、分手、財務、子女監護權等爭議，加害人無視法律、違反保護令、再度施暴之可能性均顯著較高。為強化保護令之保護效果，本部將持續督導各直轄市、縣（市）政府落實各項保護措施，並積極強化與司法院、法務部、內政部、教育部、勞動部、國家通訊傳播委員會等之跨網絡機制，相關檢討與精進重點工作如下：

一、提升刑事司法執行效益，減少暴力危害

為有效遏止暴力行為，本部除賡續督導各直轄市、縣（市）政府落實推動家庭暴力安全防護網計畫，透過跨網絡合作機制，有效維護被害人人身安全外，並將持續加強與司法院、法務部及內政部合作機制，強化刑事司法介入機制，包括加強員警蒐證能力，針對高危機、高再犯之家庭暴力犯罪行為主動積極蒐證，並移請檢察官偵辦，亦建請法務部及司法院加強檢察官及法官有關辦理家庭暴力案件相關之專業訓練，促進其認識家庭暴力事

件本質、加害人特質與再犯危險因子、刑事司法介入之因應策略等，俾提升刑事司法手段之執行效益。

另為避免民事保護令審理至核發期間出現保護空窗期，各防治網絡成員均應提高敏感度，倘加害人出現跟蹤、騷擾情形，警政機關應依本法第 48 條規定對加害人進行查訪、約制告誡，並視危機程度提高查訪頻率，提供必要之安全措施因應，提供實質的保護與支援，減少暴力危害，避免傷害擴大。

二、落實處遇輔導工作，強化加害人再犯預防

鑑於加害人處遇計畫係藉由強制治療、輔導以改善加害人暴力認知及行為之重要關鍵，為提高法院核發第 10 款加害人處遇之比率，112 年本法修法已增訂暫時或緊急保護令聲請人為直轄市、縣（市）主管機關者，法院得依其聲請命相對人完成加害人處遇計畫，並於行政機關執行保護令及處理家庭暴力案件辦法部分條文修正草案增訂直轄市、縣（市）主管機關提出前開聲請時，應併提出加害人處遇計畫實施方式之建議，俾利法院參酌審理。本部賡續督請各直轄市、縣（市）政府積極代為或協助被害人聲請命相對人完成加害人處遇計畫之保護令，並積極與司法院合作，提升法官對加害人處遇計畫實施內容與成效之瞭解，俾增加加害人處遇計畫之核發比率。

另考量多數家庭暴力通報案件未聲請民事保護令，無法透過加害人處遇計畫改變加害人暴力認知與行為，本部將持續透過

公益彩券回饋金挹注各直轄市、縣（市）政府布建相對人服務資源，113 年計核定補助 14 案相對人預防性服務方案、17 案相對人處遇服務方案，核定經費 4,422 萬元，114 年則各核定 17 案，核定經費 4,812 萬元，俾輔導相對人以非暴力方式妥適因應婚姻、家庭或親子問題。

三、落實危險評估機制，強化被害人保護措施

為從大量通報案件及早發現具致命風險之案件，本部賡續督導各直轄市、縣（市）政府落實親密關係暴力危險評估機制，針對經評估為高度致命風險案件，應按月召開家庭暴力高危機個案網絡會議，透過跨網絡合作機制，包括：警政單位進行約制告誡；社政提供強力安全計畫；衛生醫療提供心理衛生服務，及司法單位採取預防性羈押、核發民事保護令等措施，以遏止更嚴重之暴力發生。113 年全國共辦理 589 場高危機個案網絡會議，討論 1 萬 2,574 件高危機案件，其中因各防治網絡介入後危機程度下降而解除列管者共 6,769 件，占 53.8%。

針對經評估為中低致命風險案件，本部除賡續透過挹注經費，協助各直轄市、縣（市）政府結合民間團體發展被害人多元支持服務資源，並推動以家庭為中心之整合性服務方案，以協助被害人從創傷中復原自立，113 年計補助 38 項整合性服務方案，提供被害人保護扶助、目睹家庭暴力兒少服務、被害人就業、家庭關係修復等服務達 31 萬餘人次；114 賡續辦理，共核定 38 項

方案，截至第一季服務逾 6 萬 7,000 餘人次。本部將持續透過教育訓練強化社工人員危險評估專業知能，以及早辨識家庭暴力風險，並透過跨網絡合作機制，共同採取強力安全計畫，必要時並協助被害人進行庇護安置，以確保被害人及其未成年子女人身安全。

四、強化初級預防，並深化性別平權意識

考量部分民眾遇到婚姻、家庭或親子關係問題，仍會受到傳統社會文化框架影響，並易採取暴力行為因應，以找回自己對關係的掌控感。為及早協助民眾妥適因應前述問題，本部業設置男性關懷專線 0800-013-999，免費提供線上諮詢服務，傾聽來電者訴說情緒、討論其在伴侶相處、親子管教溝通或家庭互動所遇之困擾，並視需要提供專業法律諮詢與資源轉介，111 年至 113 年話務量平均每年計 8,935 人次，去（113）年度進線主要問題以憂鬱傾向、憂鬱症狀或其他精神疾病（20.73%）、家庭成員問題（19.79%）及夫妻問題（16.35%）等居多，未來將持續透過多元管道宣導該專線，俾協助有需要的民眾及早接受專業協助。

另為強化社會大眾之性別平權及防暴意識，本部將持續挹注經費協助各直轄市、縣（市）政府結合在地社區組織深耕「暴力零容忍」的社區意識，113 年透過補助 22 個地方政府、238 個計畫，涵括 851 個在地社區組織辦理宣導工作；另系統性培力社區防暴宣講師至鄰里宣講，108 年迄今累計 528 人，將防暴意識

扎根社區，提升民眾對家庭暴力之辨識與通報。此外，本部將持續透過防暴社區分級認證制度，鼓勵各直轄市、縣（市）政府推動防暴社區工作，113 年計 40 個社區發展協會獲得紫絲帶社區初級預防認證，從根本減少暴力之發生與再發生。

肆、結語

本法民事保護令制度及相關刑事程序雖對多數家庭暴力加害人產生嚇阻效果，惟家庭暴力樣態多元且複雜，且風險程度隨時間與情境改變，針對近日所發生之重大親密暴力事件，顯示部分暴力樣態嚴重之高度風險的施暴者，除透過保護令及強力司法作為外，亦需網絡共同執行相關安全計畫，加強查訪及約制告誡力度，並輔以加害人處遇及輔導機制，方能積極防治暴力再犯，俾周延對被害人、其未成年子女及特定家屬相關保障。

為有效防治家庭暴力行為及保護被害人權益，本部除將持續督促各直轄市、縣（市）政府提供被害人更完善之保護措施，積極與各相關部會協力合作，並結合民間單位及社區力量，落實家庭暴力防治及性別平權觀念扎根社區，從根本防治家庭暴力；賡續深化初級、次級、三級之各項保護服務工作，並透過民事保護令制度及強化相關刑事程序等司法作為，俾有效遏阻暴力危害，周延保護服務體系。

本部承 大院各委員之指教及監督，在此敬致謝忱，並祈各位委員繼續予以支持。