**高雄市國家賠償案件——性別暴力議題之統計分析（109－113 年）**
**一、前言**

　(一)撰研動機：

　　為因應國際人權標準與社會性別議題的發展趨勢，我國自100年行政院頒布《性別平等政策綱領》以來，已將性別平等作為國家政策發展的核心價值。110年修正後的政策綱領，明確將「消除基於性別的暴力」列為核心目標之一，強調建立有效的防治網絡、加強觀念宣導、修訂相關法規措施，以實現性別友善社會與安全無虞的生活環境。另一方面，依聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)第3條規定，應為婦女確立與男子平等權利的法律保護，以確保婦女在與男子平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由，及第15條規定在法律面前男女平等的地位，而第16條則進一步規範家庭關係及個人法定地位的不歧視法定標準，不僅保障婦女與男性在法律上的平等，更強調不得因性別、性傾向、性別特質或性別認同而產生歧視。尤其在CEDAW第三次國家報告的結論性意見第19點，進一步指出應推動從業人員的系統性與強制性能力建構，並以交叉歧視分析為方法，識別法規在實務上之適用狀況。其中討論「校園性別暴力案件」呼應CEDAW第19號一般性建議消除基於性別的暴力形式。此外，各地方政府亦逐步在制度上導入性別觀點，如〈高雄市政府國家賠償事件處理委員會設置要點〉第3點第2項規定「任一性別比例不得少於三分之一」，藉由制度設計保障審議過程的性別多元與平等性。綜上所述，本研究希望透過彙整近年來國家賠償案件中涉及性別暴力之處理程序與審議實務，檢視現行制度是否真正落實性別平等原則，作為制度精進與政策建議之依據。

 (二)分析範圍：

　　本研究聚焦於高雄市政府國家賠償事件處理委員會於109年至113年間所審議之性騷擾、性侵害、性霸凌等與性別暴力相關之案件，針對其申請、審議、處理及結果等程序進行檢視與分析。研究重點在於這些國賠案件中，是否考量或忽略了不同性別、性傾向、性別特質與性別認同者的實際需求，並進一步探討制度運作是否存在性別偏見、既定印象或比例失衡等問題。研究亦將參照CEDAW公約及其結論性意見中對於性別平等實踐的要求，特別是在法規適用、被害人保障、及從業人員專業訓練等方面，作為分析指標。此外，研究範圍亦將涵蓋現行制度中對多元性別的識別欄位設置與資訊留存機制之完備程度，透過具體案例與制度分析的結合，本研究將全面探討性別觀點在國家賠償制度中的實踐現況與落差，提供客觀、系統性之觀察結果與改進建議。

 (三)研究目的：

　　本研究旨在回應我國性別平等政策與CEDAW公約所揭示之國際人權標準，檢視並強化國家賠償制度在處理性別暴力案件中的性別意識與制度回應能力。具體而言，本研究設定三項主要目的：首先，分析高雄市政府國家賠償事件處理委員會近五年內審議之性別暴力案件，釐清案件在受理、審議及判斷過程中是否充分兼顧性別多元與被害人保障，避免制度性忽視或歧視；第二，評估現行制度中是否存在從業人員缺乏性別敏感度問題，並參酌CEDAW建議強化專業能力建構之作法，提出實務改善方案；第三，透過制度與案例交互分析，提出具體政策建議，如表單設計納入多元性別欄位、校園通報機制優化，以提升整體國家賠償系統對性別暴力被害人之支持與救濟效能。最終目標為建立兼容性別正義與程序正義的審議機制，確保每一位申請人，無論性別、性傾向或認同，皆能在公平與尊重中獲得應有的法律保護與救濟途徑，進而實踐性別友善、公義包容的社會願景。

**二、性別平等與法制制度基礎分析**

 (一) 性別平等政策綱領及CEDAW實施架構

　　我國為強化性別平等發展，行政院於100年制定並函頒《性別平等政策綱領》，作為全國性別平等政策的最高指導原則，並於110年修正公布，其內容涵蓋6面向與33項推動策略，參酌納入「消除對婦女一切形式歧視公約」(CEDAW)及其第3次國家報告審查委員會結論性意見與建議、聯合國永續發展目標(SDGs)、身心障礙者權利公約(CRPD)及APEC婦女經濟論壇(WEF)宣言等國際公約、宣言及發展目標之精神，並特別關注不利處境者(如原住民族、新移民、高齡、身心障礙、農村及偏遠地區等女性、女童，以及同性戀、雙性戀、跨性別者與雙性人等)之權益保障，以及強化新興數位/網路性別暴力之重視與防治與性別化創新概念的運用。特別在政策目標第四項明確指出：「消除基於性別的暴力」，建構有效的性別暴力防治網絡，加強性別暴力防治觀念宣導，消除對被害人歧視，落實被害人權益保障，積極營造性別友善社會與司法環境，研修法規及措施防治新興性別暴力，打造安全無虞的生活環境。此政策綱領不僅對中央與地方政府之政策形成產生引導功能，更具備推動各部門性別影響評估之基礎依據。另外，在國際法規層面，為明定CEDAW具國內法效力，行政院於99年5月18日函送「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」草案，經立法院100年5月20日三讀通過， 總統6月8日公布，自101年1月1日起施行，雖未正式成為聯合國會員國，但仍以此展現落實國際人權標準的承諾。根據CEDAW第2條，國家應為婦女提供與男性平等的法律保障；第15條則針對個人地位與家庭關係之法律平等提出要求，反映性別平等已從傳統勞動、教育等議題擴展至法律制度與社會結構層面。我國並依CEDAW規定定期提交國家報告，透過國際審查建議與國內多方對話機制，回饋與修正性別政策與制度。綜上，性別平等政策綱領與CEDAW實施架構提供我國在制度、法律與政策面進行性別平等改革的重要依據，亦成為檢視包括國家賠償制度與各項政府機制是否落實性別正義的基準。

　(二) 性別暴力防治相關法規與行政機制

　　我國對於性別暴力的防治採取多層次的法規與行政配套，從刑事處罰、行政協助到教育預防均有明確規範。主要法源包括《性別平等教育法》、《性別平等工作法》、《性騷擾防治法》、《家庭暴力防治法》與《刑法》相關條文。其中《性別平等教育法》賦予校園場域中遭遇性別歧視與性別暴力者申訴與調查機制，並明訂學校應主動進行防治教育與制度建構，保障學生與教職員工的性別安全。《性騷擾防治法》則針對職場、公共空間與教育場域中可能發生之性騷擾行為，訂定申訴、調查及救濟程序，並賦予主管機關與受理機關調查權責。而《家庭暴力防治法》則處理家內暴力問題，強調加害人處遇與被害人庇護制度的完整性，各地方政府則依據相關規定，設立性別暴力防治中心或社政單位，以提供被害人法律協助、心理輔導與緊急安置服務。此外，政府亦建立跨部會性別暴力防治調查研究中心，落實橫向整合，發展在地化調查工具與相關評估指標，全面掌握現況並評估政策成效，並深化統計數據與分析資料的應用，以更有效提出應對性別暴力問題的策略和措施。儘管已有初步架構，但在實務操作上仍面臨如通報延遲、證據留存不足、多元性別被邊緣化等問題。尤其面對近年逐漸浮現之新型態性別暴力（如數位性暴力、跨性別者遭遇之歧視暴力），現行法規尚有待與時俱進，制度亦需導入更多性別觀點與交叉歧視分析能力。總體而言，我國已具備性別暴力防治的基本法律與行政機制，但需持續透過法制精進與實務改革，強化對被害人權益的保障與性別正義的實現。

　(三) 國家賠償制度簡介與性別意識融入現況

　　國家賠償制度主要依據《國家賠償法》規範，賠償主體為國家與地方自治團體，目的在保障人民因公務員違法或公共設施瑕疵而受損之基本權利。該制度具補償性質，重在修復公權力行使失當對個人造成之損害。實務上，國家賠償事件需由請求權人以書面提出申請，並由各級機關設立之國家賠償案件處理機制進行審議。以高雄市政府為例，依據《高雄市政府國家賠償事件處理委員會設置要點》成立「國家賠償事件處理委員會」，並明定「委員任一性別比例不得少於三分之一」，為制度中導入性別意識的具體作法。然而，制度面仍存在許多未完全性別化的盲點。例如，國賠申請表格無性別欄位，導致統計資料難以精確呈現各性別族群所遭遇的具體情境。在實務審議過程中，對於性別暴力案件的處理也面臨證據不足或認定程序存有爭議，特別是涉及兒少或校園案件時，舉證困難與程序性瑕疵常成為拒賠主因。此外，請求權人多為女性監護人，亦顯示現行制度可能在性別角色上存在既定印象，忽視男性或多元性別族群作為申請人、代理人之潛在需求。因此，將性別主流化納入國賠制度設計，除了在委員會組成中實踐性別比例原則外，更得全面檢視制度流程與審議準則，避免隱性歧視或性別盲區持續存在。綜上所述，透過性別統計與資料盤點，有助於揭示制度運作中的性別差異，並作為未來制度優化與政策調整的重要依據。

**三、性別統計與現況分析(註：相關說明及統計請參閱附表)**

　(一) 國賠案件總量（109～113年）

　　109年至113年間，本府共計受理國家賠償案件973件，其中，涉及性別暴力國賠案件共10件，占全部案件比例約1.02%，顯示性別暴力國賠請求雖屬少數，但在議題敏感性與社會關注度上具高度代表性。另查，109年至113年間，本府接獲通報之校園性別暴力案件總數為9,130件，通報案件中提起國賠請求比例為0.077%，落差極大，顯示學校或家長可能在前端程序即妥處，或受害者循其他管道予以處理，而未進行國賠程序。

　(二) 校園與非校園案件占比

　　10 件性別暴力國賠中，7 件（70％）發生於校園，3 件（30％）發生於其他場域。進一步觀察，該7件發生於校園的案件，校園性別暴力案件占全部性別暴力國賠案件的70%，突顯學校環境為性別暴力高風險場域，也說明教育場域應為公部門性別意識建構與監督機制強化的重點。

　(三) 涉性騷擾、性侵害、性霸凌案件占比

　　10件性別暴力國賠案件涵蓋性騷擾、性侵害及性霸凌等三類型，未呈現特定類型之集中現象，顯示校園性別暴力問題樣態多元、複雜，須個案評估與綜合治理。案件中亦顯示，權勢關係為導致性別暴力發生的重要因子，以教師對學生的加害行為最為常見，部分案件甚至涉及長期侵害。這反映出當性別暴力與結構性權力不對等結合時，受害者處境將更為脆弱，公部門在調查與處理過程中需更謹慎應對，以避免程序瑕疵或疏失衍生後續國賠爭議。

　(四)校園性別暴力國賠案件內部結構(7件)

1.當事人關係：以教師對學生占比最高(6件)，突顯權勢關係影響。

2.被害人年齡：以未成年者為主，尤其集中在未滿14歲者(7件)。

3.被害人性別：多為男性。

4.行為人性別：多為男性。

　　從國賠請求案件中請求權人性別分布觀察，可見男性居多，反映出男性較女性更傾向透過法律程序爭取權益。此現象可能與性別角色期待有關，例如社會對男性主張正義的鼓勵，相對之下女性則可能因害怕污名、二次傷害而選擇沈默或非訴訟途徑處理。此外，若請求權人為未成年者，國賠多由父母代為提起，且未見父親單獨提起案件的情形，顯示女性照顧者在性別暴力事件後續協助中角色較為突出，反映性別角色分工在司法參與中的間接影響。再者，被害人以男性為主，且多為未滿14歲兒童，顯示男童於校園性別暴力事件中處境不利。傳統觀念認為男童應能承受玩笑與管教，使加害行為易被合理化與忽視，教師對男童的不當行為不僅較難被發現，且可能長期未被揭露，部分案例中甚至歷經十年以上才由被害人提起國賠請求。此外，男性行為人對同性加害的案件比例亦高，顯示同性間性別暴力的隱蔽性與合理化問題仍待正視。

　(五)申請結果統計

1.拒絕賠償 6 件（60%）
2.協議不成立 3 件（30%）
3.逕提訴訟 1 件（10%）

　　根據109年至113年性別暴力國賠案件申請結果統計，共有6件（60%）拒絕賠償，主因多為證據不足或認定程序存有爭議，反映目前國賠制度在處理性別暴力案件上，囿於上開因素，致存有審認困難問題。又整體而言，約有4成遭拒絕賠償後之案件進入司法訴訟程序，即當事人對國賠會決議不滿意或因雙方對於賠償金額認知差距過大而無法達成協議時，仍可依法提起訴訟，顯示國家賠償制度設有完善救濟機制，保障人民在遭受公權力侵害時，得依法主張權利、追求公正賠償。

　(六)現行作法與缺口

1.資料方面：國家賠償請求書無性別欄位，若要統計跨性別或其他身分，目前需人工備註，建議增設欄位。
2.證據方面：學校或機關需協助蒐集監視器、訪談紀錄，降低舉證門檻。

　　性別暴力案件雖然在整體通報數中僅占約1%，但其中有高達70%的案件發生在校園，且有一半以上牽涉到14歲以下的兒童與少年，顯示「兒少」以及「教育場域」是當前性別暴力防治工作中亟需優先關注的重點對象。這類案件中，請求權人(受害者)以男性居多，這提醒我們在設計宣導資料、申請表單或服務機制時，不應僅聚焦於女性使用者，而需同時納入父母與監護人的角色考量，確保政策與服務的性別中立性與實用性。此外，許多案件因證據不足而導致拒賠，顯示在第一線接觸到受害者的學校與社政系統應更加主動協助相關資料的留存與佐證，減少個案權益受損的情形。在系統建置與服務佈局方面，現有資料庫缺乏對多元性別的識別欄位，這些都是未來在政策執行與制度設計上應持續改進的方向，以提升整體性別暴力防治體系的包容性與效能。

**四、制度評估與問題診斷**

1. 多元性別欄位缺失對統計與判斷之影響

　　目前國賠請求書無性別或多元性別欄位，使得實際案件中若涉及兩性或非二元性別者，其處境與經驗難以被納入分析與政策設計，形成隱性排除。此種統計設計限制了性別暴力案件全貌的掌握，也使審議過程難以考量多元性別者在遭遇權力不對等與歧視時的特殊脆弱性。若無法透過性別細分類別進行交叉分析，將使政策判斷與補償機制無法公平回應所有性別群體的權益。

　(二)從業人員性別敏感度與訓練不足分析

　　分析國賠案件發現，多數爭議源於早期處理不當、調查程序失衡或未及時介入，顯示第一線公務人員或教育人員對性別暴力事件的敏感度仍顯不足。如教師對學生不當行為遭合理化、或員警執法未遵守性別友善原則，皆顯示專業訓練的缺失。CEDAW第3次國家報告結論性意見與建議亦指出，針對所有法官、檢察官、公設辯護人、律師、執法人員、行政人員及專業從業人員，推動具系統性及強制性的婦女人權與性別平等能力建構計畫，確保能力建構計畫具互動性及脈絡化，才能透過實例中交叉歧視的分析，培養批判能力，從而指認出法律的最佳實踐與不當適用，避免因性別刻板印象、歧視，或對男性受害者的忽視，導致事件處置延遲或誤判，進一步影響國賠程序與被害人權益實現。

　　現行國家賠償制度在處理性別暴力案件時，雖已有一定行政與法制架構，然從實際案例分析可見仍存有制度缺口。首先，性別統計資料恐不完整，尤其在多元性別的辨識與紀錄上明顯不足，導致政策研擬與資源配置難以精準對應受害者需求。其次，從業人員性別敏感度訓練不足，皆反映制度在落實性別正義上的缺失。整體而言，制度需從性別資料、人員培訓、程序設計等層面進行系統性改革。

**五、政策建議與制度優化方向**

　(一)建立完整性別分類與統計架構

　　目前國賠案件資料中，性別分類多侷限於二元性別（男／女），缺乏對性傾向、性別認同、性別特質等多元性別的紀錄，導致統計資料無法全面反映現況，也不利於政策擬定。為因應CEDAW及性別平等政策綱領精神，亟需建立更完整的性別分類架構，並將之制度化於國賠案件統計與報表中，透過標準化的欄位設計與交叉分析方法，掌握不同性別群體在受害、求償與審議過程中的實際處境，提升政策精準度與行政透明度。

　(二)研擬性別平等訓練計畫與強化訓練制度

　　為提升相關從業人員辨識與應處性別暴力的能力，建議於政策規劃關注性別平等議題、服務提供時能落實尊重及維護不同性別、性傾向、性別認同民眾權益，並研擬性別平等訓練計畫，內容應涵蓋性別暴力形式、多元性別處境、交叉歧視分析等，並定期辦理專業訓練與實例演練，使第一線人員能於接觸案件時展現適當態度與專業判斷，減少二次傷害並提升審議品質與公信力。

　(三)改進表單設計與行政資訊系統性別識別欄位

　　現行申請國賠程序中，國賠請求書無性別或多元性別欄位，限制了性別統計的完整性與行政回應的靈活性。建議重新檢視並修正表單設計，增設可涵蓋男、女、非二元、跨性別、其他自訂等選項，並確保系統後端資料庫能對應儲存與調用。透過多元化性別識別欄位設計，不僅能提升行政效率，更可作為未來政策與資源分配依據，回應多元性別群體真實需求。

　　為提升性別暴力國賠案件的制度回應與政策品質，應從制度面著手建立完整性別分類與統計架構，納入多元性別選項與交叉分析機制，補足現行資料紀錄不足之缺口。審議程序中亦須強化性別比例規範，並納入多元觀點專家參與，避免單一性別視角造成偏誤。此外，建議研擬性別平等訓練計畫與強化訓練制度，結合案例訓練制度化，提升從業人員辨識與應處能力。最後，透過優化表單設計與資訊系統性別識別欄位，確保資料蒐集與政策設計兼顧多元性別需求。

**六、結論及建議**

　　本研究針對109年至113年間本府所受理之性別暴力相關國家賠償案件進行分析，從案件數量、當事人性別與年齡、場域分布、程序結果等面向探討制度現況與性別不平等問題，揭示出我國在性別暴力事件應對與賠償制度中，仍存在諸多結構性困境與資料紀錄上的盲點。

　　首先，性別暴力國賠案件雖僅佔國賠總數之1.02%，但其中70%發生於校園場域，顯示教育現場為性別暴力高風險區域。受害者年齡多為14歲以下兒童，其中男性被害人比例甚至高於女性，這與社會普遍對性別暴力受害者印象不符，也反映出男童在校園中可能因性別刻板印象與權力不對等關係，面臨更隱微且難以察覺的受害風險。然而，通報案件與實際提起國賠的比率極低（僅約0.077%），顯示多數受害者無法或不願進入國家賠償程序。

　　再者，資料顯示請求權人多為男性，反映出男性更傾向以法律維權；而女性可能因社會污名與害怕二次傷害，選擇不提國賠請求。此外，案件結果方面，拒絕賠償比例高達六成，反映出目前制度在證據審查與程序認定上對被害人可能不友善，亦顯示性別敏感度似有不足。而協議未成立與逕提訴訟的案件合計占四成，顯示請求權人深知如對國賠會審議結果仍有疑義，亦可透過司法程序以保障自身權益。制度困境亦包括國賠請求書無設置性別欄位，致使統計分析與政策設計難以精確定位需求。

　　為改善上述問題，建議應儘速建立完整性別分類與統計架構，修正國賠請求書表單設計，使性別資料更具多元性與可用性；另外，亦建議推動研擬性別平等訓練計畫與強化訓練制度，落實對公務人員與決策者之持續訓練，以提升制度整體的性別正義意識。最後，建議建立跨部門的資料交換與統整機制，使性別暴力案件之通報、處理與賠償環節能夠串接，打造一套以資料為本、性別平等為核心的回應系統。

**七、參考資料**

 (一)資料來源：

1. 高雄市政府國家賠償案件統計資料。
2. 性別平等政策綱領

(https://gec.ey.gov.tw/Page/FD420B6572C922EA)

 (二)參考法令/公約：

1. 國家賠償法第3條第1項：公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。
2. 聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)第3條規定，應承擔在所有領域，特別是在政治、社會、經濟、文化領域，採取一切適當措施，包括制定法律，保證婦女得到充分發展和進步，以確保婦女在與男子平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由；第15條規定，應給予男女在法律面前平等的地位；第16條規定，應採取一切適當措施，消除在有關婚姻和家庭關係的一切事務上對婦女的歧視。

附表-109年至113年本府收受性別暴力國賠案件

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 案件 | 請求權人身分 | 行為人性別 | 被害人 | 請求事由 | 當事人身分 | 發生場域 | 行為態樣 | 性別暴力行為是否成立 | 國賠會決議 | 判決結果或現況 | 提起訴願 |
|  |  |  | 年齡 | 性別 |  |  |  |  |  |  |  | 行為人 | 被害人 |
| 1 | 行為人 | 男 | 未成年 | 女 | 調查過程或處理不當 | 公務員對民眾 | 機關 | 性騷擾 | 成立 | 拒絕賠償 |  | 有 |  |
| 2 | 被害人 |  |  | 男 | 調查過程或處理不當 | 公務員對民眾 | 機關 | 性騷擾 | 不成立 | 拒絕賠償 |  |  | 有 |
| 3 | 行為人 | 男 | 未成年 | 女 | 調查過程或處理不當 | 公務員對民眾 | 機關 | 性騷擾 | 成立 | 拒絕賠償 | 地方法院判決原告敗訴 | 有 |  |
| 4 | 被害人之母 | 男 | 未滿14歲 | 男 | 行為人不法執行職務 | 教師對學生 | 學校 | 性霸凌 | 不成立，但有其他不當行為 | 協議不成立 | 地方法院判決原告部分勝訴 |  |  |
| 5 | 被害人之母 | 男 | 未滿14歲 | 男 | 行為人不法執行職務 | 教師對學生 | 學校 | 性騷擾及性霸凌 | 成立 | 協議不成立 | 訴訟繫屬中 |  |  |
| 6 | 行為人 | 男 | 未滿14歲 | 男 | 行為人遭機關懲處 | 教師對學生 | 學校 | 性侵害 | 成立 | 拒絕賠償 |  | 有 |  |
| 7 | 行為人 | 男 | 未滿14歲 | 女 | 行為人遭機關懲處 | 教師對學生 | 學校 | 性侵害 | 成立 | 拒絕賠償 |  | 有 |  |
| 8 | 被害人之父母 | 男 | 未滿14歲 | 女 | 公務員故意或過失致性別暴力案件發生 | 學生對學生 | 學校 | 性霸凌 | 不成立 | 拒絕賠償 |  |  |  |
| 9 | 被害人之父母 | 男 | 未滿14歲 | 男 | 行為人不法執行職務 | 教師對學生 | 學校 | 性侵害 | 成立 | 協議不成立 |  |  |  |
| 10 | 被害人之父母 |  | 未滿16歲 | 男 | 調查過程或處理不當 | 教師對學生 | 學校 | 性霸凌 | 不成立 | 逕提訴訟 | 訴訟繫屬中 |  | 有 |
|  | 未滿14歲 | 女 | 有 |

註：空格為無相關資料