

壹、案由：因應國人離婚衍生之問題與影響，政府之降低離婚率機制暨其成效之探討乙案。

貳、調查意見：

我國粗離婚率於民國（下同）36年為0.53%，60年降為0.36%的最低點，此後呈現逐年上升趨勢，至92年達到最高點為2.87%，直到94年後才穩定下來，之後大致維持在千分之2.5上下；換言之，過去40年來，國人離婚率每年約以14%的成長率上升。立法委員（下稱立委）賴士葆於98年2月25日，即就台灣離婚率是全球第二高，離婚所產生的社會現象不容小覷，特向行政院提出緊急質詢，建請該院會同相關部會通盤檢討，並儘速擬定相關策略、辦法與配套措施，以因應日益升高與普遍的離婚現象，及其所產生的問題，減少離婚惡質化的發生；立委羅淑蕾復於98年12月25日，針對97年台灣離婚率2.43%，較10年前上升0.43%，高離婚率讓單親家庭的數量不斷成長，單親家庭可能衍生照顧小孩、重組家庭及經濟弱勢等問題，政府對此應有全盤考量，從更多的社會政策來扼止「高離婚率」，再向行政院提出質詢。內政部前於97年12月30日曾召開離婚率趨高之因應措施會議，獲致：降低離婚率相關機制，應從法制面進一步予以探討等云；並於98年10月7日第41次人口政策委員會議，將決議事項函請教育部、法務部及內政部入出國及移民署辦理在案。

嗣本院於102年6月召開婦女人權保障實務研討會，與會人員多表示我國的離婚率居亞洲之冠，離婚產生許多單親家庭及高風險家庭，並對當事人及其子女造成許多短期及長期的影響與傷害；爰經人權保障委員會議決議推派調查。案經調閱內政部、衛生福利部（內政部

原主管社政業務單位及前行政院衛生署已於 102 年 7 月 23 日改制為衛生福利部)、教育部、法務部及司法院少年及家事廳等機關卷證資料，並於 102 年 12 月 9 日約詢行政院陳秘書長威仁及相關機關主管人員到院說明，業已調查竣事，茲將調查意見列述如次：

一、**行政院遲未正視 40 年來，國人離婚率每年約以 14% 成長率上升之現象，並警覺離婚率偏高影響之層面至深且廣的嚴重性，致仍無全盤考量、深切檢討之具體作為，善盡政府支持家庭充分發揮教養衛功能之責，實有失當**

(一)據內政部統計資料，我國離婚率於 59 年僅為 0.4%，60 年降為 0.36% 的最低點，此後呈現逐年增加之趨勢，至 92 年達 2.87%，為近 10 年來最高，之後雖有逐漸下降之趨勢，惟仍維持在 2.5% 左右，換言之，過去 40 年，國人離婚率每年約以 14% 的成長率上升，增加的速度不可說不快；且我國歷年來的離婚對數，於 92 年離婚對數達到歷史新高，共有 6 萬 4,866 對離婚（12 萬餘人），之後雖略呈下降趨勢，每年約有 5 萬餘對離婚（11 萬餘人），近 15 年來（87 年至 101 年）我國離婚累計有 861,260 對、172 萬 2,520 人¹，此數據已接近基隆市、新竹市、嘉義市、台東縣、花蓮縣、澎湖縣等 6 個縣市人口數之總合（173 萬 3,729 人）。且，夫妻離婚時之未成年小孩人數，於 92 年升至 7 萬 539 人最高點，近 10 年來（92 年至 101 年），除 97 年、98 年降至 6 萬人以下外，平均每年約有 6 萬 5 千餘人。另根據內政部之 99 年單親家庭狀況調查結果，「離婚」已為造成單親家庭之主要原因，占 82.5%。且單親

¹ 內政部統計月報，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>。

家庭由 90 年之 24 萬 8,299 戶增加至 99 年之 32 萬 4,846 戶，10 年間增加 7 萬 6,547 戶，增幅達 30.83% 之多。

- (二)有關婚姻解組所衍生之問題及影響，據原主管社政業務之內政部 101 年委託財團法人中華經濟研究所辦理「我國離婚率發展之趨勢、影響及因應作法之研究」報告指出略以，離婚造成家庭破裂，易使單親家庭在未有足夠資源，同時須肩負家庭經濟重任下，恐無法善盡照顧子女責任，使子女的教養及身心發展均受到影響，尤其是對幼年兒童或依賴子女，且經濟條件上的剝奪常引發單親家庭貧窮問題，並伴隨其子女的課業表現不良、易中輟學業以分擔家計，乃至成長後的低職業成就、失業，甚至易與單親父母同樣陷入貧窮或得長期依賴福利為生等情形；此外，離婚現象日益普遍，未婚青年男女將視婚姻為畏途，不敢輕易建立家庭，對政府當前鼓勵婚育政策亦將造成不利影響。復據該部之 99 年單親家庭狀況調查結果，單親子女以學齡兒童與少年（6~11 歲及 15~17 歲）居多，致單親父（母）有 99.25% 需負扶養子女之責任，約三成同時也需負扶養及照顧父母之責任，顯示單親父（母）需肩負家庭經濟與子女教養、父母照顧之肩頭重任。其次，無工作之女性單親有近 1/4 者因為照顧子女而無法工作，即使單親父（母）多數有工作，惟收入偏低，高達 72% 的單親家庭每月平均收入在 3 萬元以內，超過七成的家庭入不敷出，而能得到政府福利津貼或補助者僅近四成，約五成的單親家庭有貸款或債務，其中以房屋貸款、信用卡卡債較多，經濟狀況普遍不佳，且有五成的單親父（母）對政府或民間團體對社會所提供協助單親家庭的措施「了解不

多」，並有 37.47%單親父(母)表示「完全不知道」；及其 90 年臺閩地區單親家庭狀況調查結果，七成一的單親家庭子女目前「在學中」，以就讀「國小」占大多數，為 34.7%，其次為「高中(職)」，占 21.8%；近五成的單親家長表示，對社會所提供協助單親家庭的措施「了解不多」。另據本院前調查家庭功能日漸弱化，嚴重影響兒童少年之成長一案²，由教育部、內政部、衛生福利部及法務部等機關提供之相關數據發現：100 學年度 5,379 名中輟生當中，來自單親家庭之比率高達 58.08%，內政部編印之「100 年度兒童及少年性交易防制工作成果報告書」，100 年度中途學校安置之 539 名兒童及少年性交易個案，其中來自單親家庭者占 41%，另截至 102 年 4 月 22 日止，法務部矯正署所屬少年矯正機關收容之少年來自單親家庭者為最多，占 45.4%；又，單親家庭之兒童少年受虐及偏差行為之風險為雙親家庭之 30.7 倍；顯見單親家庭多半缺乏足夠之資源及支持系統，並面臨到經濟、子女照顧及教養等問題，惟教育部及原主管社政業務之內政部對於單親家庭之協助不足，致無法有效協助是類家庭解決其所遭遇之問題。

(三)再者，婚姻解組肇致家庭功能弱化，兩人權公約、我國大法官會議解釋及相關政策綱領業已明確揭示政府應支持家庭充分發揮生教養衛功能。據本案諮詢學者林如萍教授表示：1. 婚姻不穩定，就是缺乏支援，就容易離婚，政府應以福利和教育兩方面來強化或支持國人婚姻之穩定，福利和教育兩者應有連結之機制；2. 倡導與宣導婚姻要學習、婚姻需要

²調查案派查字號：本院 101 年 1 月 31 日(101)院台調壹字第 1010800023 號函。

求助的概念；3. 預防與循環始終在婚姻這件事情的前後，但又因果相存，若能好好處理離婚案件裡的子女，一定可以有效預防下一個世代的功能。社團法人家事調解學會侯元芳總幹事亦表示，離婚事件往往都是一種循環，為降低離婚率，應從提高家庭責任與功能著手，才能解決問題的根本。

(四) 然而，行政院前於 91 年 5 月召開的第三屆全國社會福利會議議程中納入「如何健全家庭功能，提升生活品質」乙項，並決議由原主管社政業務之內政部主政進行研議，該部邀集專家學者、民間團體、各相關部會及地方政府代表召開多次研商會議後，研擬完成之家庭政策，提經 93 年 10 月 18 日行政院社會福利推動委員會第 8 次會議討論通過，並於 93 年 11 月 8 日將家庭政策及具體措施分工表函送相關機關配合辦理。惟內政部研擬政策當時，考量行政效率並在避免管考作業重複之原則，決議不另訂實施方案，係由各相關機關納入法規、方案、年度施政計畫或中長程計畫等辦理並自行列管；行政院又欠缺相關管考及評核機制，致未能定期檢討及評估各部會依照家庭政策所擬定之實施方案、實際執行成果及對家庭功能提昇之助益，並據以督促相關部會加強改善及資源整合，復無從掌握各項家庭政策之中央主（協）辦機關是否按照該政策內容提出適當之實施方案或計畫並落實執行，致我國家庭政策之制定流於形式，無法彰顯其獨特性與實質效益；此有本院前調查案結果可稽。

(五) 爰為防範離婚率上升衍生之負面社會效應，內政部雖於 97 年 8 月 27 日召開第 39 次人口政策委員會議曾提列「有關如何降低離婚率」，並於 97 年 12 月 30 日研議「離婚率趨高之因應措施」之會議，獲致：

「降低離婚率相關機制，應從法制面進一步予以探討；家庭、學校及社會應提供婚前教育、諮商及婚後教育學習，或由公益團體提供婚姻諮商及輔導；...結合政府與民間團體之力量，共同解決離婚率偏高的問題等共識。」立法院於 98 年也曾兩次向行政院提出專案質詢，內容包括各地方政府設立之家庭教育中心、民間團體提供之婚姻輔導諮商服務等，在婚姻服務資源、服務網絡之整合機制、具體策略與辦法迄今仍未建立，以因應日益升高與普遍的離婚現象，及其所產生的問題云云。惟由內政部 98 年 10 月 7 日第 41 次人口政策委員會議之決議：「...請教育部落實家庭教育法，積極推動婚前家庭教育課程，鼓勵適婚男女參加。請教育部加強落實國中、小學性別平等教育及青少年性教育；另鑑於目前大學課程自主，請教育部研擬具體措施，獎勵大學推動性別、家庭相關之教育。請法務部繼續研究『民法』親屬編宜否增訂分居條款等緩衝規範。」以觀，行政院猶未警覺離婚率偏高影響之層面至深且廣的嚴重性，致仍無全盤考量、深切檢討之具體作為。

(六) 綜上，婚姻及家庭乃社會國家之基礎，行政院遲未警覺離婚率偏高影響之層面至深且廣的嚴重性，致仍無全盤考量、深切檢討之具體作為，善盡政府支持家庭充分發揮教養衛功能之責，實有未當。

二、行政院及所屬部會、機關在因應國人離婚衍生之問題與影響，相關降低離婚率之機制及具體措施方面，仍有諸多不足，尚待檢討改善

(一) 政府宜致力倡導婚姻學習及婚姻教育之概念，俾提昇國人經營婚姻關係、家庭生活及預防婚姻衝突發生之能力，以建立健康、穩固的婚姻

1、據內政部統計資料，近 15 年來國人離婚者之婚齡

結構變化，整體而言，離婚者之結婚年數仍以結婚年數未滿 5 年者最高，其次為結婚年數 5 至 9 年者，由上揭數據推測，結婚初期夫妻雙方尚在相互適應中，婚姻狀況不太穩定，較易因爭執等相關因素而離婚。復據該部 101 年委託財團法人中華經濟研究所辦理「我國離婚率發展之趨勢、影響及因應作法之研究」訪談發現，離婚增加或減少大致受到外在環境總體因素及個人因素所影響，國內離婚個體因素主要為家暴、外遇、惡意遺棄、個性不合及姻親關係(婆媳溝通、語言及文化產生之障礙)等，其中家暴產生之離婚個案，或因家暴防治法之防治收效，已有減緩現象。另據司法院少年及家事廳提供 97-101 年之資料，地方法院離婚事件離婚原因中，明確詳列原因者係以「夫妻之一方以惡意遺棄他方在繼續狀態中」，約占歷年離婚事件數之 30% 上下，其次為「夫妻之一方對他方為不堪同居之虐待」約 5% 左右，至「有上列以外之重大事由難以維持婚姻者」約占歷年離婚事件數之 58%-65%。

- 2、本案諮詢學者林如萍教授表示，有鑑於我國社會文化，國人對於婚姻需要學習、婚姻需要求助的概念，需要政府積極倡導的，其於 2004 年針對新婚夫妻的研究發現，新婚一年的夫妻認為婚前教育重要的議題，排序前五項依序為：「溝通」、「衝突處理」、「家庭財務管理」、「生育計畫、優生保健」以及「婚姻願景與承諾」，且男、女及不同教育程度者的看法均十分相似。財團法人愛家文化事業基金會鄧皓引執行長亦表示，造成離婚的原因有很多，其中沒有能力解決婚姻衝突是一個很重要的因素，解決的方法就是提前做到教育、宣

導與陪伴，並喚醒民眾的意識。美國的國家婚姻計畫在 1999 年的研究報告即建議，應該找出一種幫助人們，建立並維繫幸福婚姻的方法，其中，最顯著的就是鼓勵情侶參加婚前教育，藉著協助情侶瞭解彼此的關係，在問題尚未嚴重前，就能夠適當的處理與因應，避免婚後發生負向、無法處理的婚姻壓力，甚至造成離婚的窘境。然而，婚姻學習與婚姻教育等概念並非僅教育部之職責，政府機關宜共同致力倡導及宣導，俾提昇國人經營婚姻關係與家庭生活及預防婚姻衝突發生之能力，以建立健康、穩固的婚姻。

(二)現行各項預防性及事後補救性之實施計畫及因應措施，缺乏整合各領域資源之機制，並建立跨機關跨領域之溝通平台，亟待澈底檢討改進

- 1、據內政部彙整研析各先進國家就人民婚姻關係終止前，所採行之政策與因應措施，婚姻的問題可能在婚前即已隱藏著危機，也許婚前認識不足、夫妻雙方背景因素差異太大、夫妻雙方角色定義及認同差異過大等，都是傾向離婚的原因，但這些因素都是在婚前就可避免的。美國的國家婚姻計畫在 1999 年的研究即發現，最顯著的方法就是鼓勵情侶參加「婚前教育」，藉著協助情侶了解彼此的關係，在問題尚未嚴重前，就能夠適當的處理與因應，避免婚後發生負向、無法處理的婚姻壓力，甚至造成離婚的窘境。所以「婚前教育」成為主要的關注。美國州政府（如：德克薩斯州、佛羅里達州）亦採取了相關措施，鼓勵人們接受婚前教育，佛羅里達州甚至規定，婚姻教育是學生拿到高中畢業文憑的必修課之一。爰值得我國借鏡之作法有：分居或調（和）解離婚制度等緩

衝機制、設定協商步驟、婚前教育、輔導諮商、透過大眾傳播體，導正錯誤的性別刻板印象等具體作法。

- 2、惟由教育部於 102 年起始積極連結內政部、衛福部、法務部等共 11 各部會及地方政府，共同推動「家庭教育中程計畫」(102 年-106 年)以觀，足見各部會及主管機關之各項實施計畫及因應措施，即因缺乏整合教育、衛生福利、內政、法制、企業勞工、軍警及文化等領域資源之機制，並建立跨機關跨領域之溝通平台，致使各項政策之推動迄無法獲得具體成效，有待澈底檢討改進。

(三)各地家庭教育中心缺乏掌握目標家庭之機制，致無法有效推展家庭教育及諮商服務，發揮其應有之功能

- 1、按家庭教育法第 2 條規定：「…家庭教育，係指具有增進家人關係與家庭功能之各種教育活動，其範圍如下：一、親職教育。二、子職教育。三、性別教育。四、婚姻教育。五、失親教育。六、倫理教育。七、多元文化教育。八、家庭資源與管理教育。九、其他家庭教育事項。」同法第 7 條規定：「直轄市、縣(市)主管機關應遴聘家庭教育專業人員，設置家庭教育中心，並結合教育、文化、衛生、社政、戶政、勞工、新聞等相關機關或單位、學校及大眾傳播媒體辦理下列事項：一、各項家庭教育推廣活動。二、志願工作人員人力資源之開發、培訓、考核等事項。三、國民之家庭教育諮詢及輔導事項。四、其他有關家庭教育推展事項。」復按 98 年 10 月 7 日人口政策委員會第 41 次會議討論決議略以：「鑑於婚前教育之重要性，請教育部落實家庭教育法，積極推

動婚前家庭教育課程，鼓勵適婚男女參加，將有助於婚姻和諧。」；及教育部之辦理情形：「一、本部已將婚姻教育納入補助各直轄市、縣市政府 99 年度推展家庭教育工作計畫主軸項目，請地方政府列為重點規劃辦理。二、刻依家庭教育法輔導地方政府依法推動婚姻教育、親職教育及性別教育等，並補助地方政府家庭教育計畫經費，因地制宜辦理相關推廣活動，且提供 885 專線諮詢服務，以協助民眾做好進入婚姻與育兒之準備。...未來將從中央到地方之公私部門橫向整合聯繫，共構婚姻教育推廣網絡。」。

- 2、惟本院前調查案³結果發現，各地家庭教育中心未能掌握適婚男女之名單，而無法於民眾適婚階段提供婚前家庭教育課程，致目前全國民眾接受婚前教育或婚姻教育之比率偏低，甚有部分縣市家庭教育中心將高中學生之婚姻教育，列入適婚男女婚前教育之成果統計，而教育部未能督促各地方政府及其所屬家庭教育中心依法積極推動婚前教育及研訂相關獎勵措施，復未退而求其次，從新婚夫妻著手提供適當之新婚教育，以提昇婚姻品質；迄至本案調查，教育部仍以囿於個人資料保護法之規定，無法取得相關資料為由，並未積極尋求處理機制，肇致前揭問題懸而未解。
- 3、另 855 諮詢專線之服務情形，據本院前調查案實地訪查之結果，大部分縣市家庭教育中心 855 諮詢專線 1 天僅接獲 2 至 3 通之電話，各地家庭教

³調查案由：「目前各地家庭教育中心之人力配置及服務模式，能否有效增進國人家人關係與家庭功能？教育部對該中心有無挹注適當資源並落實督導考核，以促其發揮應有之功能？又各級主管機關有無依法寬籌家庭教育經費，並於教育經費預算內編列專款，積極推展家庭教育，均有深入瞭解之必要。」派查字號：本院 101 年 7 月 23 日(101)院台調查字第 1010800267 號函。

育中心並未統計 885 專線之接聽通數，而從教育部提供之諮詢案件統計表以觀，部分縣市家庭教育中心諮詢專線平均每日僅有 1 件諮詢案件，顯見該專線知名度不足，一般民眾多不知有此服務管道。此外，教育部及各地方政府皆未針對參與各地家庭教育中心相關活動及課程之民眾，進行相關背景之統計及成效評估分析，據以調整相關服務模式及策略，本院前實地訪查 14 個縣市家庭教育中心亦發現，亟需家庭教育之民眾多未參與參與家庭教育中心所辦理家庭教育，且各中心均缺乏各項服務及活動之相關成效評估，況尚有部分地方政府迄未依法完成設置家庭教育中心；足證各地家庭教育中心缺乏掌握目標家庭之機制，教育部又未善盡督導考核之責，致長期以來無法有效推展家庭教育及諮詢服務，發揮其應有之功能。

(四)有關單親家庭及其未成年子女的資源與支持系統、諮商與輔導之機制，仍有待強化，以有效協助其解決所遭遇之經濟、照顧及教養等迫切性問題。

1、衛福部針對離婚可能提高家庭功能弱化之風險，提供各項預防性及補救性措施，說明如下：

(1)辦理「3 歲以下兒童醫療補助」、「父母未就業育兒津貼」、「保母托育費用補助」、「兒童及少年生活扶助」、「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助」、「中低收入戶兒童及少年健保費補助」等普及式或補充式的津貼或補助，以協助家庭減輕照顧之經濟負擔。

(2)設置 14 個家庭支持服務中心，提供個案服務、福利諮詢、團體（方案）輔導、建立資源支持網絡服務、社區方案、宣導及外展服務等，

擔任社區福利諮詢單一窗口，提供第一二級預防工作，發掘社區潛在家庭需求。

- (3) 設置 38 個單親家庭服務中心暨充實單親家庭福利服務輸送，結合民間單位提供單親家庭相關服務，包含「辦理單親家長生活資訊教育訓練」、「辦理單親家庭子女課後照顧服務」、「辦理單親家庭個案管理」、「辦理單親家庭福利服務活動」、法律諮詢、團體輔導活動、親職教育或親子活動等。
- (4) 針對單親、離婚等特殊境遇家庭，為協助解決家庭生活困難，協助自立及改善生活環境，提供生活扶助、子女生活津貼及教育補助、兒童托育津貼、傷病醫療補助、法律訴訟補助及創業貸款等。
- (5) 結合民間團體與各地方法院合作，辦理「離婚案件之未成年子女及其家長商談服務」，透過專業諮商技巧，使欲辦理離婚案件之夫妻及子女情緒穩定，降低焦慮、憂鬱、無力感等情緒反應，促進生活適應。
- (6) 各地方政府協助法院交查監護權訪視調查案，在監護案件中，透過家事調解機制，以兒童最佳利益出發，建立專業評估指標，協助離婚案件針對子女監護權爭訟調查，尋求父母與子女三贏的結果。

2、惟據原主管社政業務之內政部 90 年臺閩地區單親家庭狀況調查結果，近五成的單親家長表示，對社會所提供協助單親家庭的措施「了解不多」；至該部之 99 年單親家庭狀況調查結果，仍然有五成的單親父（母）對政府或民間團體可提供支持與協助之福利措施認知不足，並有 37.47%單親父

(母)表示「完全不知道」，單親家庭對社會福利之需求以「經濟扶助」為優先，優先需求前三項依序為「子女教育補助」、「子女生活津貼」及「健保費減免」。復據本院前調查結果⁴，各地單親家庭服務中心之知名度不足，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以有效掌握目標家庭，進而主動提供適當之服務，僅被動等待需求是類家庭自行尋求協助，造成服務成效不彰；且 100 學年度中輟生當中，來自單親家庭之比率高達六成，截至 102 年 4 月 22 日止，法務部矯正署所屬少年矯正機關收容之少年來自單親家庭者為最多，占 45.4%，單親家庭之兒童少年受虐及偏差行為之風險為雙親家庭之 30.7 倍；由上可知，單親家庭及其未成年子女的資源與支持系統、諮商與輔導之機制，仍有待強化，以有效協助其解決所遭遇之經濟、照顧及教養等迫切性問題。

(五)政府允應檢視現行各類服務中心設立之功能性與必要性，避免疊床架屋，分散並減低其服務成效

1、查家庭支持服務中心（單親家庭服務中心、外籍配偶家庭服務中心）與家庭教育中心係依據法令或政策目標而設置，詢據行政院表示，各中心均以家庭為服務場域，縱有不同分工與角色功能，面對該家庭之多元議題與需求，仍需專業資源之挹注，即透過資源轉介與連結方式，跨域合作提供服務。

2、惟查現行設立之各類功能型服務中心，彼此之間

⁴調查案由：「近年來社會變遷快速，家庭功能日漸弱化甚至解構，導致與家庭相關之社會問題層出不窮。究相關權責機關有無依兩人權公約規定，針對家庭投入適當之資源及人力，以強化其應有之功能？均有深入瞭解之必要。」派查字號：本院 101 年 1 月 31 日(101)院台調壹字第 1010800023 號函。

的功能性及活動性質重疊性高，卻未進行整合、協調、分工及轉介，致資源重置與服務成效分散。且地方政府各體系之間亦欠缺彼此合作之機制，致使社政及教育單位無法有效掌握目標家庭以提供適當之家庭服務，主管機關迄仍未提出具體改善方案，有欠妥當。

(六)有關公務機關對個人資料之利用，如有不解或尚難審酌之情，宜主動洽請法務部詳予闡釋，俾利公務之執行

- 1、按個人資料保護法第 15 條規定：「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。二、經當事人書面同意。三、對當事人權益無侵害。」、同法第 16 條規定：「公務機關對個人資料之利用，除第六條第一項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為維護國家安全或增進公共利益。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。五、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。六、有利於當事人權益。七、經當事人書面同意。」先予敘明。
- 2、現行設立之各類型支持或服務中心，囿於個人資料保護法之規定，無法取得名單，有效掌握目標家庭，致無法提供適當之家庭服務；經詢法務部表示，按公務機關為蒐集個人資料而函請其他公

務機關提供保有之個人資料時，除有特別法規定係應提供外，受請求之其他機關，審酌個人資料保護法第 16 條但書各款規定，得為特定目的外之利用，並非絕對不得對外提供利用。換言之，受請求之公務機關依個人資料保護法仍有衡酌具體事由提供個人資料之空間。是以，公務機關如有不解或尚難審酌之情，宜主動洽請法務部詳予闡釋，俾利公務之執行。

(七)研議建立長期觀察、調查及其變化趨勢之機制，以供各主管機關利用並作為具體政策之規劃參考，實為重要

- 1、有關家庭狀況資料庫之建置，查現行內政部戶役政資訊系統，係依據戶籍法第 1 條及第 3 條之規定，登記事項為身分登記（出生、認領、結婚、離婚、監護、死亡...）、初設戶籍登記、遷徙登記、分（合）戶登記及出生地登記，以上資料之登記係以戶為單位，非家庭政策所指之各種家庭。另行政院主計總處之戶口及住宅普查，則依統計法第 3 條規定，包括單親家庭、核心家庭及主幹家庭等統計資料，惟其中單親家庭之定義，自 99 年起界定為「由父親或母親與未婚子女所組成之家庭」，係與原主管社政業務之內政部，其 99 年單親家庭狀況調查所指，「由單一父或母及至少有一位未滿 18 歲之未婚子女所組成的家庭（但不得另有同住之已婚子女）」兩者略有出入，致產生之單親家庭數據亦不同。
- 2、關於社福部辦理之「家庭與生育力調查」、「單親家庭狀況調查」，係透過全國抽樣調查，蒐集建置婦女生育相關知識、態度與行為數據，以及我國各類單親父（母）基本資料、家庭狀況、經濟狀

況、生活適應、子女養育與教育、社會活動、福利需求等資料，並據以監測其現況及長期變化趨勢。換言之，有關離婚家庭狀況之變化，無法自前揭資料系統取得恰當的資料，衛福部僅能以定期辦理調查研究之抽樣調查資料，作為其政策規劃之參考；是以，研議建立長期觀察、調查及其變化趨勢之機制，以供各主管機關利用並作為具體政策之規劃參考，實為重要。

三、基於婚姻係社會建立之基礎及社會秩序穩定的力量，現行離婚程序缺乏相關緩衝機制，以讓當事人於離婚前多所審思，仍有研議改善之必要

- (一)據內政部統計資料，近 15 年來國人離婚者之婚齡結構變化，婚齡未滿 5 年離婚者比重雖較 15 年前降低 5.80 個百分點，婚齡 30 年以上離婚者所占比率則較 15 年前增加 3.15 個百分點，惟整體而言，離婚者之結婚年數，仍以結婚年數未滿 5 年者最高，其次為結婚年數 5 至 9 年者；且由上揭數據推測，結婚初期夫妻雙方尚在相互適應中，婚姻狀況不太穩定，較易因爭執等相關因素而離婚；至結婚年數越長，因婚姻狀況已穩定，且因經濟、子女等相關因素考量，較不會選擇離婚。另據中央研究院 90 年及 95 年辦理之臺灣社會變遷調查資料，國人對離婚之認同情形，同意「夫妻無法解決婚姻問題時，離婚通常是最好的解決方法」之比率由 90 年的 40.1% 上升至 95 年的 45.2%，而 95 年國人同意「想要離婚者應該等到小孩長大再離婚」之比率為 33.9%，低於不同意 52.9% 的比率，顯示多數民眾認為決定離婚之時機不須等子女長大，離婚者面臨之社會輿論壓力顯有較為減輕現象，惟離婚後其未成年子女生活、教養及離婚當事人之經濟、身心狀

況等問題，均係不容小覷之重要議題。

(二)此外，現行國人離婚方式雖分為兩願、判決、法院調解及法院和解等4種，查據法務部統計資料，兩願離婚對數99年為4萬8,098對，至101年降為4萬6,386對；判決離婚從5,783對降為5,512對；法院調解從3,215對降為3,064對；法院和解則從941對降為873對；顯然國人離婚的方式主要仍為兩願離婚。惟因離婚程序尚乏相關緩衝機制，致無法讓當事人於離婚前多所審思，以避免其衝動離婚肇生後悔，復有少數經濟困難之民眾因不知如何尋求協助，藉由兩願離婚方式，向政府領取相關生活費補助，卻衍生更多社會問題等情事。揆諸先進國家採行離婚緩衝機制之用意在於：1. 支持婚姻機制；2. 鼓勵破碎婚姻雙方儘所有可行方法予以挽救；3. 保護因離婚而損失其利益之當事人；4. 保護未成年子女的社會責任。是以，基於婚姻係社會建立之基礎及社會秩序穩定的力量，我國現行的離婚程序因乏相關緩衝機制，藉此讓當事人於離婚前多所審思，仍有研議改善之必要。

調查委員：尹祚芊、沈美真