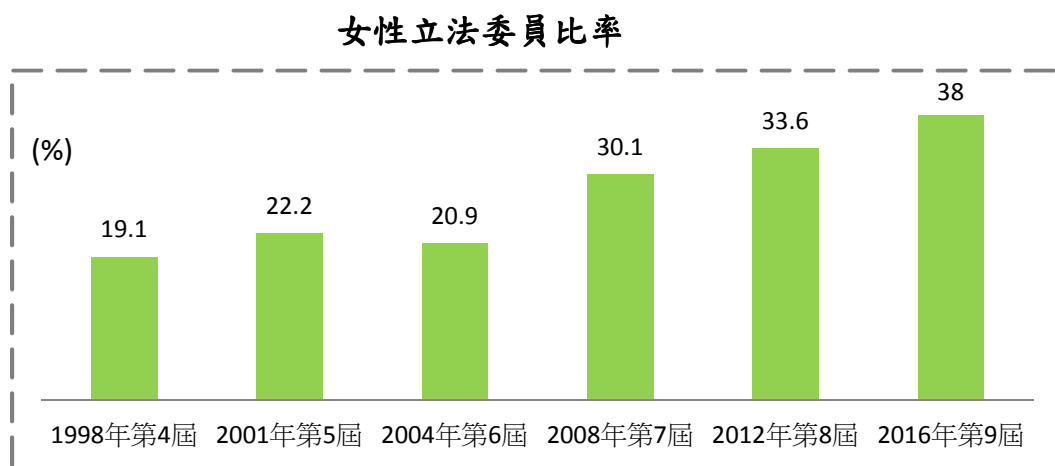


CEDAW 教材案例-第 4 條

【案例】暫行特別措施

一、**案例**：依據統計資料顯示，第 4 屆(1998 年)女性立法委員比率為 19.1%，第 5 屆(2001 年)上升至 22.2%，迄今第 9 屆(2016 年)立法委員女性比率為 38.05%，為歷屆最高，顯示女性政治參與比率逐步提升，也顯示推動設定配額比例促進女性參政已有成效。



資料來源：中選會

二、相關法規

- (一) 中華民國憲法第64條規定略以：「..立法委員之選舉及前項第二款至第六款立法委員名額之分配，以法律定之。婦女在第一項各款之名額，以法律定之」。
- (二) 中華民國憲法第134條：「各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之」。
- (三) 中華民國憲法增修條文第4條規定略以：「立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月內，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：
 - 一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。
 - 二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。
 - 三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。

前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一」。

- (四) CEDAW第4條：「1.締約各國為加速實現男女事實上的平等而採取的暫行特別措施，不得視為本公約所指的歧視，亦不得因此導致維持不平等的標準或另立標準；這些措施應在男女機會和待遇平等的目的達到之後，停止採用。2.締約各國為保護母性而採取的特別措施，包括本公約所列各項措施，不得視為歧視」。
- (五) CEDAW第7條：「締約各國應採取一切適當措施，消除在本國政治和公共生活中對婦女的歧視，特別應保證婦女在與男子平等的條件下：(a)在一切選舉和公民投票中有選舉權，並在一切民選機構有被選舉權；(b)參加政府政策的制訂及其執行，並擔任各級政府公職，執行一切公務；(c)參加有關本國公共和政治生活的非政府組織和協會」。
- (六) CEDAW第5號一般性建議：「注意到締約國的報告、導論和回覆均顯示，雖然在廢除或修正歧視的法律方面，已取得顯著進步，但仍有必要採取行動促進男女的實質平等，以徹底履行公約。回溯公約第4條第1款，建議各國採取更多臨時性特別措施，諸如積極行動、優越待遇或配額，以推動女性在教育、經濟、政治及就業上的參與」。
- (七) CEDAW第23號一般性建議：
1. 「第7條規定各締約國應採取一切適當措施，消除在政治和公共生活中對婦女的歧視，並確保婦女在政治和公共生活方面享有與男性平等的地位。...一國的政治和公共生活是廣泛的概念，係指政治權的行使，尤其是行使立法、司法、行政和管理權力。該詞彙包括公共行政的所有方面以及在國際、國家、區域和地方各級制定與執行政策。此概念還包括民間社會的許多方面，包括公共委員會、地方理事會以及諸如各政黨、工會、專業或行業協會、婦女組織、社區基層組織和其他與公共、政治生活有關的組織的活動。」(23/5)
 2. 「儘管婦女在支撐家庭和社會方面擔負核心角色，並對發展作出貢獻，但其被排斥在政治生活和決策過程之外，而決策進程卻決定她們日常生活模式和社會的未來。...」(23/9)
 3. 「...。在所有國家，文化傳統和宗教信仰始終為約束婦女在私人生活領域並妨礙其積極參與公共生活的一個因素。」(23/10)

4. 「...婦女承受雙重的工作負擔、經濟上的依賴性，加上公共及政治生活工作時間長且不具靈活性，使婦女無法更加積極參與。」(23/11)
5. 「新聞媒體製造的成見，使婦女的政治生活侷限在環境、兒童和保健等問題上，而排除在財政、預算管制和解決衝突等方面的責任之外。...一些國家雖有女性領導人掌權，但這可能是其父親、丈夫或其他男性親屬的影響所致，而非其參選成功而來。」(23/12)
6. 「多數國家的憲法和法律以及所有的國際文書，皆申明男女平等原則。然而過去五十年內，婦女仍未能實現平等，於公共及政治生活的低度參與，強化其不平等地位。...」(23/13)
7. 「...擬訂有效暫行策略以實現平等參與的國家，以實施一系列措施，包括招募、財務援助和訓練女性候選人、修改選舉程序、發展促進平等參與的競選活動，設定數值目標和保障名額，在日常生活中專門任命婦女擔任的司法或其他職業團體等具有重要社會作用的公職。正式排除障礙、採取暫行特別措施，鼓勵男女平等參與社會公共生活，是政治生活中實現真正平等的必要前提。但要克服數個世紀以來男性於公領域所支配的地位，婦女還需要得到社會各界的鼓勵和支持，以實現充分、有效的參與。該等鼓勵措施必須由各締約國以及各政黨和政府官員領導。締約國有義務確保暫行特別措施明確支持平等原則，因此也符合保障全體公民人人平等的憲法原則。」(23/15)
8. 「《北京行動綱領》強調的關鍵問題，係婦女在普遍參與政治和公共生活方面，存在著法律與事實或權利與現實之間的差距。研究結果指出，如果婦女參與的比例能達到30%至35%(一般稱為「臨界人數」)，就會對政治方式和決定內容產生實際的影響，使政治生活充滿新的活力。」(23/16)
9. 「為了在公共生活中取得廣泛代表性，婦女必須能夠充分平等地行使政治和經濟權力；她們必須能夠充分和平等地參與國家和國際各級的決策，以便對平等、發展與實現和平等目標作出貢獻。如要達到這些目標和確保真正的民主，則性別觀點極為重要。是以必須使婦女參加公共生活、善用其貢獻，確保其利益獲得保護，並保障所有人不論男女都能享有人權。婦女的充分參與不僅在於培力，更促使整體社會進步。」(23/17)
10. 「《公約》促使締約國於憲法或立法中採取適當步驟，確保婦女在一切選舉和公民投票中均享有與男性平等的選舉權和被

- 選舉權。該等權利必須於法律和事實方面皆為享有。」(23/18)
11. 「投票方式、議會席位分配、選區的選擇，均對婦女當選議員所佔比例有重要影響。各政黨應本於機會平等和民主原則，注意男女候選人人數均等的問題。」(23/22)
 12. 「對於婦女所享有的投票權，不得施加「不適用於男性」或對婦女產生不成比例的影響等限制條件。例如：設限特定教育程度、擁有最起碼財產資格或非文盲者才有選舉權，這不僅不合理而侵犯普遍受到保障的人權，且對婦女產生重大影響，從而違反《公約》條款。」(23/23)
 13. 「在第7條(a)款下措施應查明、實施和監測效力，旨在：(a)促使民選職位的性別人數平衡；(b)確保婦女瞭解其投票權、以及該項權利的重要性及如何行使；(c)確保克服平等方面的障礙，包括因文盲、語言、貧困和妨礙婦女行動等；(d)協助處境不利的婦女行使其投票權和被選舉權。」(23/45)

(八) CEDAW第25號一般性建議：

1. 「委員會認為，僅採取正式法律或方案的方式，不足以實現實質的男女平等。此外，《公約》要求男女起點平等，並藉由創造有利於實現結果平等的環境，賦予婦女權力。僅保證男女待遇相同是不夠的，必須考量女性和男性的生理差異以及社會、文化造成的差別。在某些情況下，必須給予男女不同待遇，以糾正該等差別。實現實質平等還需要有效的策略，目的係克服婦女代表名額不足的現象，在男女之間重新分配資源和權力。」(25/8)
2. 「結果平等是邏輯推論平等或實質平等的必然結果。這些結果可能是反映數量和(或)品質，婦女與男性各在其領域中享有相關權利的人數幾乎相等，享有同等的收入、以及同等的決策權和政治影響力，且使婦女免於遭受暴力。」(25/9)
3. 「締約國根據第4條第1項採取的措施，旨應加速婦女在政治、經濟、社會、文化、民間或其它任何領域的平等參與。...其目的是在享有人權和基本自由，以體現事實上或實質的男女平等。雖然實施暫行特別措施往往用以補救過去歧視婦女所造成的結果，但不論過去歧視婦女的證據如何，締約國仍應承擔《公約》規定的義務，改進婦女狀況以實現事實上或實質的男女平等。...」。(25/18)
4. 「第4條第1項闡明此類特別措施的「暫行」性質。因此，不應將此類措施視為永久的需要，即使「暫行」其實意味長期採取此類措施。暫行特別措施的延續時間，應根據處理具體問題的效果而定，不應預先確定。如果預期效果已實現並持續一段期

- 間，則必須中止暫行特別措施」。(25/20)
5. 「『措施』一詞廣泛包括各種立法、執行、行政和其他管理文書、政策和慣例，如：外展服務或支持方案；資源的分配和(或)重新分配；優惠待遇；目標招募、雇用和升遷；與一定時期有關的數目指標和配額制度。選擇特定「措施」將取決於第4條第1項適用的情況，以及旨在實現的具體目標」。(25/22)
 6. 「通過並執行暫行特別措施可能導致對於族群或個人資格功過的討論，並提出理由反對在政策、教育和就業等領域中，對於資格低於男性的婦女提出優待。由於暫行特別措施旨在加速實現事實或實質平等，所以應謹慎審查；特別是在公營和私人部門就業領域，對於資格和功過是否涉及性別偏見，因為該等考量是由規範和文化所確定。在任命、甄選或選舉擔任公職和政治職務的人員時，除資格和功過以外的因素，包括實行民主公正原則和選舉選擇，亦應發揮作用」。(25/23)
 7. 「適用第4條第1項時，須參照第1、2、3、5和24條，對應第6至16條：規定締約國「應採取一切適當措施」。因此，委員會認為，如果能夠說明暫行特別措施對第6至16條的任一條文是必要而恰當者，締約國應就其通過並執行暫行特別措施，以便加速實現婦女事實上或實質平等的總體或特定目標」。(25/24)
 8. 「締約國應在其憲法或國家立法中規定，允許採取暫行特別措施。...全面反歧視法、機會平等法，或關於男女平等的行政命令等，得以指導應採取何項暫行特別措施，以實現特定領域的單一或數個特定目標。該等指導亦得包含就業或教育的特別立法中。關於不歧視和暫行特別措施的相關立法，應涵蓋政府官員及私人組織或企業」。(25/31)
 9. 「委員會提請締約國注意，暫行特別措施得基於國家、區域或當地行政部門為之，包括公共就業和教育部門制定並通過的法令、政策指示和(或)行政指導。這類暫行特別措施可包括公務員制度、政治領域、私人教育，以及就業部門。委員會還提請締約國注意，公營或私人就業部門的社會夥伴，亦可透過談判達成此類措施，或由公營或私人企業、組織、機構和政黨，在自願的基礎上予以實施」。(25/32)
 10. 「委員會重申，應依照具體國情和預計克服問題的性質，擬訂、實施和評價暫行特別措施行動計畫。委員會建議，締約國在報告中詳細說明旨在實現下列目標的行動計畫：為婦女創造機會，克服其在某些領域任職人數不足的問題；在某些領域重新分配資源和權力；和(或)開始進行體制改革，消除過去或現在的歧視現象，加速實現事實上的平等。報告還應說明，此類

行動計畫是否考量該措施可能意外造成的副作用，以及為保護婦女免受該影響所可能採取的行動。締約國且應在報告中說明暫行特別措施的成果，並評估可能致使該等措施失敗的因素」。(25/33)

11. 「委員會提請注意，並重申一般性建議第9項關於婦女狀況的統計資料，建議締約國提供按性別分列的資料，以便衡量在體現婦女事實或實質平等方面取得的進展，以及暫行特別措施的效果」。(25/35)
12. 「締約國應報告根據《公約》相關條款在具體領域所採取的暫行特別措施類型。根據相關條款提出的報告，應提及具體目標和指標、時間表、選擇特定措施的理由、促使婦女參與該等措施的步驟，以及負責監督執行情況與進展的機構。還請締約國說明受某項措施影響及因暫行特別措施而有機會參加某些領域的婦女人數，或說明國家為婦女重新分配資源和權力的預定時程」。(25/36)
13. 「委員會重申一般性建議第5、8和23號，建議在下列領域實施暫行特別措施：教育、經濟、政治和就業；婦女代表政府參與國際組織工作，以及政治和公共生活。締約國應根據國情加強努力，特別係是涉及各級教育與培訓、就業、參與公共和政治生活等所有方面的努力。委員會檢視所有情況，特別是在醫療衛生領域，締約國應針對各領域中持續、永久，和暫行措施仔細區分」。(25/37)

三、性別觀點解析

當法律、規章、辦法本身並無直接歧視女性之條文存在時，則應以實際實施結果的統計資料為依據，檢視是否有「間接歧視」之情形，此等「間接歧視」多因傳統、文化、宗教、習俗、慣例等因素之影響，以致產生未能達成性別實質平等之情形，這也正是《公約》第5條第1項要求國家要做到的改變。當有此種「雖無直接歧視、卻有間接歧視」之情形發生時，就是必須採行「暫行特別措施」的時機（陳金燕，2016）。

由於性別統計與分析在落實性別實質平等過程中，扮演著如同火車頭般的重要角色，因此，為了能明確判斷是否需要採行「暫行特別措施」，有賴各行政機關及單位先建立詳實之性別統計與分析資料庫（陳金燕，2016）。

四、問題討論：

- (一) 我國還有哪些暫行特別措施的案例，其推行成效如何？
- (二) 請以一個間接歧視的例子(如農會理監事選舉、提供企業女董事比例、提高國營事業女董事比例、提高人民團體女性理監

事比例案、提升婦女就業率等)，練習規劃具體可行之暫行特別措施。

- (三) 聯合國婦女署要求各國於 2030 年達成性別平等目標(50/50)，請以民意代表選舉、各級政府任務編組委員會委員、企業董事等為例，討論如何推動並達成該目標？

參考文獻

陳金燕 (2016) CEDAW 訓練講義：暫行特別措施，行政院性別平等處委託撰寫講義。