

DOI : 10.6256/FWGS.201810_(109).09

CEDAW 公約審查觀察報告

文 | 林邑丞 | 國立臺灣大學法律學系法學組學生

張雅程 | 國立臺灣大學政治學系國際關係組學生

許瑋育 | 國立臺灣大學政治學系國際關係組學生

楊鈞傑 | 國立臺灣大學心理學系學生

一、基於性別的暴力（gender-based violence）：針對歧視言論、仇恨言論、仇恨犯罪（林邑丞）

（一）背景

根據 CEDAW 第 1 條至第 3 條要求政府採取一切適當措施，消除對婦女在政治、社會與經濟等各領域之歧視，特別是第 5 條 a 項要求政府改變性別刻板印象。在 CEDAW 委員會提出與之相關的一般性意見中，可見於第 3、19、28、33、35 號一般性建議等。

2014 年 CEDAW 第二次國家報告結論性意見與建議第 6 條，已有建立性別平等綜合性法制的呼聲，接著於 2017 年兩公約第二次國家報告結論性與建議第 20 條，並建議政府考慮制定綜合性的反歧視法。

以下的觀察將與上述議題相關，也

將特別針對本次國家報告所提出之問題清單第 1、15、16 點，以及相關的第 22 點，也就是聚焦於政府對於各類媒體中存在的歧視言論、仇恨言論、復仇式色情等鞏固性別刻板觀念、偏見、角色的言論或暴力。

（二）非政府組織與委員的對話

Violeta Neubauer 委員質問有關廣電管制的問題，提到「媒體自律」在受到政府的評估（例如換照）時應該是重要的面向，但為何似乎僅有少數媒體有自律機制？而政府是否可以提供媒體符合 CEDAW 內容的訓練？對此，防暴聯盟、現代婦女基金會、勵馨、婦女救援基金會以及 YWCA 回答到，政府雖然有撤照的權力，但是很少執行，並且不主動稽查媒體，而是有賴民眾的檢舉。即使現已存在管制兒少內容的法律，媒體以兒少隱私內容渲染的情形仍然屢見不鮮。另外手機遊戲廣告常有強化女性刻板印象、從屬地位之內容，政府也沒

有去制止。伴侶盟提到網路上對於婦女以及同性性傾向者的仇恨言論雖層出不窮，但並沒有特別管制這樣言論的法律。臺灣全國媽媽護家護兒聯盟則認為政府對於網路色情無法可管，主張應該要加強管制，例如網路上色情內容應該查核使用者實際年齡的機制。

Bianca Pomeranzi 委員問到是否存在政府對網路仇恨言論的措施，以及是否存在對於女性或同性性傾向者的暴力犯罪？針對此問題，伴侶盟提到我國刑法僅有對個人的名譽保護，缺乏對群體仇恨言論的管制。另外，仇恨犯罪雖是現實存在的現象，但司法機關並未特別將其與一般暴力犯罪區隔，因此欠缺對其正式的統計，也沒有特別加重的規定。臺灣同志諮詢熱線協會並指出，對於成年女性而言，目前的 iWin 申訴機制，仍要求其親自訴訟。

（三）政府與委員的對話

Niklas Bruun 委員問到全面涵蓋性別平等、反歧視定義、多類型、交叉性的立法時程，行政院性別平等處與法務部僅回答仍在研議。羅秉成政務委員特別提到研議方向有所轉變，從性別平等基本法轉向反歧視專法，也是回應兩公約第二次國家報告結論意見。

Silvia Pimentel 委員問到諸如網

路上散播仇恨言論、犯罪的管制時，NCC 表示網路不是他們的權責，網路沒有單一主管機關，僅按實體世界中的主管法規來管理，NCC 透過兒童及少年福利與權益保障法授權的 iWin，進行實體行為的相關管制。法務部提到對於私密照的散播，刑法、兒童及少年性剝削防制條例等已經有相關規定；此外，考慮到除了對行為人的處罰，還有行為人的處遇與治療，以及被害人的保護措施等面向（像是網路上的除去權，涉及網路平臺的義務等），因此目前正在研議制定專法。另外羅政委提到了立法院審議中的糾纏行為防制法中，對於網路上的糾纏行為也會有所管制；但也提到網路的管制可能涉及不同價值間的衝突，政府目前仍無定論。

（四）建議與反思

在非政府組織部分，不同的團體有提到與媒體管制相關的議題。不過當中每個團體對於「管制對象」的理解，可能並不相同。例如臺灣全國媽媽護家護兒聯盟所認定的，可能更強調法律應排除不符合異性戀家庭想像的內容，訴求保護兒少不受這樣的「色情」或是「不當內容」污染。其所指涉的，可能反而並不包括其它團體所主要訴求的，在網路上大量散播針對特定群體的歧視、仇恨言論的管制。

可以看到，政府現行及正研擬的政策方向，先不論尚未成形的反歧視法，仍停留在對於個人的保護，而真正攸關平等的歧視面向並不在其中。像是刑法對於隱私、名譽、性自主的保護，使用到「剝削」一詞者，目前僅限於兒少。另外，網路的管制固然存在與言論自由的衝突，若是程序、標準不透明，恐對人民權利侵害影響甚鉅、滋生爭議，如臺灣先前也發生過諸多臉書貼文被下架的爭議。不過，值得思考的是，對於網路使用的管控，於智慧財產權方面的管制存在已久，並也對於相關平臺課予相當義務。在權利的論述上，從目的來看，或許可以反思：為何我們對於財產權等其它權利的保護程度總是優先於平等權？當然對於言論自由的保護一向是最迫切，即便認為仇恨言論不屬於言論自由，也要顧及政府的直接管制是否造成對其它言論的箝制、寒蟬效應。德國對此制定了相關法規，其發展是值得借鏡的。目前臺灣於這方面的作為仍相當有限，不過若試著樂觀來看，政府於兒少方面的經驗，可以作為未來擴大保護時的基礎。

二、關於容納體制——人口販運、移工與無國籍子女（張雅程）

國籍容納體制作為國家界定疆界的工具，容納何種人能夠擁有公民身分，利用「排除」進而建立性別、國族與民

族的階層秩序，導致不平等的維繫，並使女性面臨交叉性歧視的情形，不僅是政治社會學領域討論已久的問題，也為CEDAW公約所關注。國籍容納體制不限於歸化制度，同時也是關於國家審視何種資格者能夠具有公民身分，以及如何對待非國民。在此次審查中，不論在NGO、審查委員與政府的發言中，均可看見對於國籍容納體制的詢問。

容納體制的相關子議題之一，包括人口販運所帶來的跨國性產業遷移問題。性工作在臺灣的關注焦點，已從往日對於性交易的辯論轉移至對抗性工作所帶來的跨國性剝削問題。在婦女救援基金會以及勵馨基金會的發言都可看見，人口販運問題常寄生於臺灣缺陷的移工聘僱制度上，擁有販運前科的雇主仍可以不同名義重新進入聘僱市場，繼續人口販運的循環；聘僱制度也鞏固了性別化的剝削樣態，女性進入長期照顧工作，或經由販運進入性產業，男性則從事體力勞動，或走境外聘僱成為遠洋漁工，同樣進入易受剝削的勞動環境。性工作在臺灣因遷移所造就的國族與性別的不平等，須從脫離性工作的輔導措施、移工聘僱制度性別化的現象進行全面檢討，然而政府在進行報告討論時，仍停留在脫鉤人口販運防治與性交易管制的層面，無法提出關於性工作相關的數據；在人口販運的防範上，也未積極從防制端，解決聘僱制度易導致的販運

循環現象，而是以受害後安置著手。也因性交易與人口販運分離的預設，使得被迫從事性交易的受害者，並未被同時視為被販運者，亦未有針對脫離性工作的相關輔導措施。

審查委員對於臺灣性產業作為整體亞際遷移所造就的龐大性產業的一環，缺乏深入的認識，這也使得政府無法被引導以這樣的概念去思考聘僱制度與性交易的問題，這樣的遺憾也發生在對於無國籍子女與外籍女性配偶的歸化上。長久以來，對於臺灣境內出生的小孩，若生母為外國人、生父不詳，該兒童便無法當然取得臺灣國籍與公民權利。無國籍兒童問題標示國籍資格所崇尚的生物性血統標準，公民必須透過與家戶（生父母）的連結才能取得；實務操作上，社會局必須先透過尋找生父母的手續，才會開啟後續對無國籍兒童的居留與安置。目前 NGO 對於無國籍兒童的討論，亦未脫離家庭主義的身分去思考，政府對於跨文化公民與家庭的認識，也多侷限於如何使之「融入」臺灣單一語言、文化為主要的教育與就業結構中，缺乏對於性別、族群在公民身分上更深的反省。

三、關於女性教育權（許瑋育）

CEDAW 第 10 條保障女性與男性在教育上應該享有同等權利，同條 (h)

點揭示女性「有接受特殊知識輔導的機會，……包括關於計畫生育的知識與輔導在內。」在針對婦女與女童受教權所做成的第 36 號一般性意見中，亦提及為了防止性虐待造成少女意外懷孕，應該「在各級教育開設適齡的強制全面性教育課程，包括性和生殖健康及權利、負責任的性行為、預防早孕和預防性傳播疾病。」政府為落實公約的要求，制定性別教育平等法以推廣性教育，並在條文內導入公約內生理性別（sex）與社會性別（gender）的概念。

（一）NGO

於此次審查會議中，NGO 團體間對於性教育的看法相當分歧。各種家庭關懷協會主張現今性教育應重新納入守貞概念，提倡節制性行為，以避免青少年過早發生性行為，導致感染性病、少女懷孕須墮胎等不良後果；另外有部分團體則主張家長、基督教團體鼓吹的誤解與歧視性言論，使教育現場的教師不敢進行足夠的性教育，要求政府應該堅定實踐性別平等教育法的決心。然而，守貞概念自以前就用來約束女性，對（尤其有權有勢的）男性則置若罔聞，主張在性教育內納入守貞教育實際缺乏對女性在性方面弱勢地位的認識。另外，一味地提倡節制性行為而不教導安全性行為的相關知識，實際可能使提早發

生性行為的女性不具備相關知識，而使其處境更加弱勢。部分 NGO 團體的主張是否符合公約的精神，有可議之處。就法規層面，部分團體主張應該刪除性別平等教育法的社會性別概念，回歸生理性別的區分，方能落實對女性弱勢地位的保障。就性教育的部分，他們也認為應該回歸基於男女生理差異而設計的課程，而不應該談易造成混淆的多元性別或主張多元交織性（intersectionality）。然而，公約第 28 號一般性建議早已將公約內容從生理性別拓展至社會性別，部分團體主張法律應該以生理性別為依據，實際上並未符合公約的要求。

（二）國際審查委員

就委員提問方面，Pomeranzi 委員於第一天的 NGO 報告議程中，就已經對主張以「性」取代「性別」的 NGO 代表提問，詢問他們有此主張是為了對多元交織性有更深的瞭解？或是僅為了將性別與性傾向、性別平等議題切割？委員另於第一天的國家報告議程時，提及國內對於性別的定義應與第 28 號諮詢性意見相同，強調其社會意義。由此可見，委員詢問國內性別一詞的定義，意圖並不是如同部分 NGO 主張般，支持以生理性別取代社會性別；反之，委員反而認為基於社會性別概念產生的歧視，亦應該在

公約的架構下受到禁止。另外，針對性教育內容的部分，Heisoo Shin 委員於第二天國家審議的議程中，僅點出各 NGO 對 LGBT、家庭等議題具有不同價值觀，並詢問政府是否提供討論意見的平臺？委員並提及家長、人們都應該更瞭解生理性別、社會性別、性傾向、性別認同等議題，而並未就各 NGO 主張的性教育內容為贊同或反對。究其原因，可能因為各國對性別的認知、對相關議題的價值選擇相當不同，以國際審查委員的角色，並不適合涉入各國的價值選擇，而僅要求政府提供討論平臺，調和各方衝突的意見。

（三）政府

就政府回覆部分，政府對性與性別的用語問題，強調目前法律架構對性別的定義均遵照 CEDAW 的定義，其中又以性別平等教育法的定義最為完備，定義囊括生理性別、心理性別、性傾向與性別認同。就性教育內容與教師的問題，則回答性教育的內容遵照性別平等教育法規定訂定相關教學目標，並已進行種子師資培訓，而未對歧視言論與教學現場教師的問題多作陳述。分析政府的答覆，則可見政府僅回答政策架構性的答案，而刻意忽略最為棘手、不同族群價值觀衝突的實際教學問題；或政府無能力回覆，

反映出政府對貫徹現今性別平等教育法所規定、符合 CEDAW 公約宗旨的性教育課程並無足夠決心。

四、關於女性薪資：勞動權、同值同酬（楊鈞傑）

（一）NGO

在整體的審查過程中，NGO 其實對女性的工作權著墨不多，主要是中華心理衛生協會、勵馨基金會與基隆市美滿家庭關懷協會所提出，然而這幾個 NGO 也呈現雙方角力的型態。中華心理衛生協會與勵馨基金會主要認為，目前的性別工作平等法尚無監督機制，因此薪資不平等的問題依然存在，使法條流於形式，在實務上也沒有提供相關的公共托育與照護政策；另外，也因為 2018 年初的勞基法修惡，導致工人的勞動條件無法被政府妥善控管，更遑論在工會裡較為弱勢的女性，可想而知會遭受更大程度的歧視。不過，基隆市美滿家庭關懷協會卻提出了相反的概念，他們肯認女性在家務勞動上的貢獻，認為「鼓勵女性進入勞動市場以提升勞動參與率」是一種「迷思」，他們鼓勵女性留守在家務勞動中，要求政府付給薪資。我們先遑論不同問題背後的立場以及後續的邏輯推論，必須承認的是，NGO 皆以女性工作權的角度出發，卻有迥然不同的手段。但我們也可以從委

員的提問中發現，這些 NGO 其實並未抓到問題的精髓——為什麼在臺灣女性參與工會的程度很低？臺灣的工會沒有在促進女權嗎？這個問題顯然捨棄了女性留在家庭的此方說法，而是想要更細緻地去探討臺灣女性的勞動情形。從這個角度來看，雖然 NGO 內部兩派彼此角力，但與 CEDAW 委員有互動的只有其中一方。另外，藉由委員的提問也更可以點出交織性的問題，在階級與性別的雙重壓迫的脈絡下來討論才是更清晰的議題。

（二）委員

而接續著對 NGO 的疑問，委員也同樣地質疑官員，包括缺乏非正式經濟（如非法移工、家務勞動等）的統計數據，並引導出同工同酬、同質同酬的概念，如：如何做不同工作間的評估、價值比較、評估方法、準則、數據等。接著詢問臺灣的女性勞參率低，其中的政策是否有給予婦女保障？育嬰假為何低於國際標準？並詢問「家事工」的權益議題，最後則是政府如何協助改善有多重弱勢女性在職場上的情形（如身心障礙、新移民、新住民女性）？

後續委員也針對家事勞工進行質疑，例如：合約內容是否合理？協商的環境是否平等？還是依然將女性、勞工的地位趨於弱勢？而政府是否有積極

控管？後續是否有持續追蹤？這一連串的問題其實點出了政府僅流於消極的形式平等，忽視了女性勞工在實際狀況的真實處境，其它議題也都有這個問題。我們認為委員的「砲火」其實沒有那麼猛烈，但政府未針對問題回答，或者迂迴戰術奏效，導致並未細緻的進行討論與處理問題，多半只是搞清楚基本資訊而已。

（三）政府

面對委員首先提出的同工同酬與同質同酬問題，勞動部回應會採勞資協商會議。但我們認為這完全迴避了「協商」的魔鬼細節。在同工同酬上，政府舉例在公部門上確實需要努力，但實際上還是會受到薪資結構的影響，包括年資等。而私部門部份，由於製造業的薪水高於服務業，又女性多半參與服務業，因此才導致女性薪水低的現象。我們認為從政府官員的語氣中，他們並不認為這是一個需要改善的情形，反倒認為這是每個產業結構差異所導致。但我們必須質疑的是，為什麼其中會有那麼大的性別比例懸殊？而男性恰好又是在薪資較高的領域？由此觀之，政府只是在描述「現象」而不探討其「結構」問題，這就是同質同酬的議題所在。再者，政府對育嬰假的回應完全不知自己的缺點，縱使以產假計算有 14 周，但實際產後

的育嬰假依然只有 8 周，在這裡可以看到政府對於委員的質疑採取的是迂迴戰術，先「否認」再「兜圈」，看似有回答，實際上卻完全沒有針對內容回應。最後，在家事工的議題上更「高竿」，將家事工的工時長合理化，來解釋因此不適合套用勞基法，用這種倒果為因的方式來欺騙對國內法不熟的委員們，甚至又把「勞資合議」視為一種平等的談判，而這點也被委員後續的提問給質疑。

於此，政府與 CEDAW 委員的關係雖是一方守一方攻，但政府的作法並非正面防禦，反倒另外畫了一個大餅，強調自己「有做的」來混淆視聽，並製造一種「有在做，尚未完成」或「會參酌委員的意見」來作為卑下的防守姿態。這兩方的關係其實並未有同層級的溝通，政府的表現又流於在國內被質詢般的惺惺作態，只求應付罷了，完全沒有達到 CEDAW 委員理想的、一個「平等」且有交流、互相學習的溝通與討論場域，我們認為實為可惜。