

消除對婦女一切形式歧視公約與社會福利

黃碧霞·吳昀·張翊群

壹、前言

1979（民國 68）年聯合國大會通過「消除對婦女一切形式歧視公約」（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women，以下簡稱 CEDAW），並在 1981（民國 70）年正式生效，其內容闡明男女平等享有一切經濟、社會、文化、公民和政治權利，締約國應採取立法及一切適當措施，消除對婦女之歧視，確保男女在教育、就業、保健、家庭、政治、法律、社會、經濟等各方面享有平等權利。為提升我國之婦女人權標準，行政院於 2010（民國 99）年 5 月 18 日函送「消除對婦女一切形式歧視公約施行法（以下簡稱 CEDAW 施行法）」草案，經立法院 2011（民國 100）年 5 月 20 日三讀通過，總統 6 月 8 日公布，自 2012（民國 101）年 1 月 1 日起施行，CEDAW 已具國內法效力。

近來性別平等意識在政府及民間社會逐漸受到關注，為具體推動性別平等政

策，行政院函頒「性別平等政策綱領」，積極推動性別主流化工作，並依照 CEDAW 施行法規定，要求各級政府機關必須採取立法或行政措施，消除性別歧視。其中社會福利政策強調以人為本、公平正義等核心價值，與推動性別平等之理念相通，因此相關政策、計畫之規劃與執行更應戮力融入性別平等觀點，提供具性別敏感度之福利服務。

貳、CEDAW 與社會福利

CEDAW 基本核心價值在於消除對婦女的歧視，要求締約國透過立法及一切適當措施，從制度面上消除對婦女歧視的政策，其中包含男女在教育、就業、保健、家庭、政治、法律、社會、經濟等方面皆應享有平等的權利。CEDAW 委員會依據各締約國國家報告與替代報告中所觀察到世界各地女性共通面對的困境及新興議題，對於這些重要議題所做出的解釋，並擴大公約的範圍，逐年提出一般性建議，

以補充 CEDAW 條文對於婦女權益保障之意涵，近年來所關注的議題如性別暴力防治、國籍權保障、未成年懷孕議題及婚姻、家庭關係中經濟權益等，茲分述如下：

一、性別暴力防治

「性別暴力」是指任何因「性別不平等」而產生的種種暴力行為，包括：肢體傷害、精神威脅、強迫或任意剝奪自由，有可能發生在公領域，也可能是在私密的生活當中；有可能發生在特定的社會階層，也可能是社會普遍的現象。這些不同形式的暴力可能已經對被害人造成，或可能造成身體上、心理與情緒上、經濟上，乃至於性方面的傷害或痛苦。

CEDAW 第 19 號一般性建議指出，基於性別的暴力是嚴重阻礙婦女與男性平等享受權利和自由的歧視形式（19/1）；傳統認為婦女處於從屬地位或具有傳統定型的角色任務。此態度助長家庭暴力和虐待等...這類暴力對婦女身心健康的影響很大，使她們不能平等享有、行使和知曉人權與基本自由...（19/11）。家庭暴力是對婦女傷害最大的暴力形式之一，並在所有的社會普遍存在。在家庭關係中，各年齡層子女都會遭受各種各樣的暴力，包括毆打、性侵害、其他形式的性攻擊、精神方面的暴力，以及由於傳統觀念而長期存在的其他形式的暴力。因缺乏經濟獨立，許多婦女被迫處在暴力關係之中...並損及她們平等參與家庭及公共生活的能力（19/23）；CEDAW 委員會建議締約國應採取適當有效的措施，消除基於性別的暴

力形式，如制訂相關法律、提供保護服務等（19/24）。

2014 年我國 CEDAW 第 2 次國家報告審查委員會總結意見與建議第 17、18 點亦提及政府應進行檢察官與法官錯誤引用刑法起訴、裁判性暴力犯罪普及性研究，及建議政府應徹底實施家庭暴力防治法，評估現況、政策措施有效性並提出未來行動等，相關單位可持續朝此方向努力。

為防治性別暴力行為及保護被害人權益，我國已訂有「家庭暴力防治法」、「性侵害犯罪防治法」等相關法令。而於暴力防治實務方面，衛生福利部掌理家庭暴力、性侵害、性騷擾防治與老人、身心障礙者、兒少保護及兒少性交易防制政策規劃、法規研訂與被害人保護服務方案、教育宣導及研究發展之規劃、推動及督導事項；各地方政府設置家庭暴力暨性侵害防治中心，受理家庭暴力及性侵害事件求助、諮詢與通報、提供緊急救援、庇護安置、陪同偵訊、出庭、協助或代為聲請民事保護令、個案輔導、諮詢服務、推廣各項教育訓練及辦理宣導活動等。

二、國籍權保障

CEDAW 第 9 條規定，各國應給予婦女與男子有取得、改變或保留國籍的同等權利，與外國人結婚或於婚姻存續期間丈夫改變國籍均不當然改變妻子的國籍，使她成為無國籍人，或把丈夫的國籍強加於她；且在關於子女的國籍方面，應給予婦女與男子平等的權利。

CEDAW 第 21 號一般性建議強調國籍

影響社會生活參與、福利及居所之選擇(21/6)；CEDAW 第 28 號一般性建議指出，締約國有義務修改、廢除對婦女歧視的現行法律等，並關注特定族群的婦女（如被剝奪自由、難民、尋求庇護者和遷徙婦女、無國籍婦女、同性戀婦女、身心障礙婦女、人口販運的女性受害者、喪偶和高齡婦女等），尤其易受到民法和刑法、規章和習慣法和慣例的歧視（28/31）。此外，CEDAW 一般性建議第 32 號確保締約國維護婦女的國籍權及相關的性別平等、不歧視原則，...如果國籍法存在缺失，允許或要求她們在沒有取得或得到將取得配偶國籍的保證的情況下就放棄其國籍，她們就會面臨無國籍的危險...（32/54）；CEDAW 委員會建議通過法律防止無國籍狀態，規定喪失或放棄國籍須以擁有或取得另一國國籍為條件，並准許因沒有此種保障而成為無國籍人的婦女重新取得國籍（32/60）。

CEDAW 第 2 次國家報告審查委員會總結意見與建議第 20 點建議我國修正國籍法，在婚姻移民取得臺灣國籍前，不可要求放棄其原國籍。為減少婚姻移民淪為無國籍人之困境，內政部已修正國籍法核准取得我國國籍後，於一年內提出放棄原國籍證明，以保障婚姻移民的國籍權，該法甫於 2016 年 12 月 9 日經立法院三讀通過。

依內政部統計資料顯示，2015 年因歸化取得我國國籍者 3,612 人，以女性為主，占 94.8%，其中歸化原因以「為國人之配偶」占 93.4% 最多。而依歸化取得我國國籍之現況，最有可能淪為無國籍人者，自

然以女性婚姻移民居多，影響其自由遷徙、參政、工作、社會保險、社會福利等權利。爰此，CEDAW 第 32 號一般性建議強調應給予尋求庇護的婦女和難民婦女獲得住宿、教育、保健和其他權利，包括適合婦女特殊需求的食物、衣物以及必要的社會服務...（32/33）。目前實務上對於因不符國籍法相關要件，遭駁回或撤銷歸化國籍之外籍人士，或因外籍人士在臺生子未取得我國或父母的國籍，成為「無國籍人士」，內政部、勞動部及衛福部將持續協助無國籍人士在我國生活相關措施如下：

（一）倘日後符合我國國籍法相關要件，將輔導渠等重行申請歸化我國國籍。

（二）針對未完成歸化，要回復原國籍或無國籍的婦女及兒童，若依入出國及移民法第 26 條第 2 款規定經許可取得外僑居留證，則可依全民健康保險法之規定參加全民健保，衛福部將積極協助辦理健保納保事宜，並提供必要協助。

（三）若外籍配偶因歸化資格被撤銷而成為無國籍之外國人，且依入出國及移民法第 26 條規定，取得外僑居留證者，考量其在臺居留期間生活與經濟上之需要，即類推適用就業服務法第 51 條規定，得專案辦理無國籍者工作許可之申請及核發，並縮短申請審核期程。另依入出國及移民法第 26 條規定，取得外僑居留證者，通常核予 1 年期限，並同時要求持證人須向原屬國提出回復國籍之申請。

（四）內政部設有新住民發展基金，加強協助臺灣地區人民之配偶為外國人、無國籍人等新住民適應臺灣社會，並推動整

體新住民及其子女與家庭照顧輔導服務，提供設籍前新住民社會救助計畫、設籍前新住民遭逢特殊境遇相關福利及扶助計畫等相關補助。

三、未成年懷孕議題

世界衛生組織（WHO）2014 年全球調查指出未成年懷孕是母親妊娠疾病、孩童死亡率及長期健康不佳的主因。針對未成年懷孕議題，CEDAW 第 21 號一般性建議明確指出，少女結婚生育，對其健康會造成不利影響，還限制其能力發展和獨立性，妨礙其學業，經濟自立也受到侷限，從而對家庭和社區皆造成不利影響（21/36、21/37）。為了有效預防未成年懷孕，聯合國不斷倡議各國政府應禁止未成年者婚姻關係生效，此外，男女孩最低婚姻年齡應一致為 18 歲，各國若有男女不同的最低結婚年齡規定應予廢除，以防止兒少訂結婚過早生育而引起身心傷害（兒童權利公約 4/16、CEDAW 21/38、24/22、24/28）。

除了法律面禁止外，CEDAW 與相關一般性建議中也多次倡議各國應提供婦女（包括女孩和少女）可接受的優質保健服務，包含關於避孕、懷孕、分娩和產後的適當訊息及服務，以保障婦女獲得性教育和計畫生育服務的機會；特別應即時提供青少年性和生育健康相關資訊，確保平等的教育機會，使婦女能獲得保健資源，減少因早孕而退學的比率；而若婦女因孕產前後無力支付相關服務時，各國若必要需提供免費的上述相關服務，以完善保障資

源可近性及可負擔性（CEDAW 第 12 條、21/22、24/22、24/23、24/27、24/28）。

為保障未成年懷孕少女之教育權，CEDAW 第 2 次國家報告審查委員會建議我國政府協助懷孕少女返回校園，提供多元支持服務，包括便利及可負擔的托育服務、心理諮商、建立自信、親職課程、經濟協助、在家學習或彈性課表，以及同儕和支持團體（CEDAW 第 2 次國家報告審查委員會總結意見與建議第 24 點）。我國性別平等教育法第 14 條之 1 明訂「學校應積極維護懷孕學生之受教權」，教育部據此訂定「懷孕學生受教權維護及輔導協助要點」，規範學校應針對懷孕學生成立單一窗口輔導團隊追蹤服務，提供多元彈性適性教育協助懷孕學生完成學業；而衛福部整合社政、教育、衛生等機關訂定「未成年少女懷孕服務流程」，由縣市政府建置單一窗口提供未成年懷孕少女及未成年父母個案管理服務，主動協助情緒支持、經濟補助、托育服務、安置服務、出養、復學、就業及醫療保健等服務。

此外，衛福部亦協助經濟弱勢未成年父母產後復學或就業期間子女托育費用補助，並列為公私協力托嬰中心優先使用對象；而為強化青少年健康諮詢多元管道，辦理「全國未成年懷孕諮詢專線」及「未成年懷孕求助網站」，提供未成年懷孕少女及其重要他人求助即時諮詢管道；在教育推導層面，結合社區健康促進學校，於各縣市辦理青少年健康促進校園專題講座，提供青少年諮商及性健康醫療保健資源轉介；同時，於全國 74 家醫療院所設置

「青少年親善門診」，提供兩性交往、人際關係、情緒問題及生育健康等諮詢與醫療服務，使青少年獲得更友善且全方位的專業保健服務。

鑑於社政、教育、衛生等機構間實務服務流程需持續整合，且經由求助「全國未成年懷孕諮詢專線」進入個案管理服務之人數仍偏低，青少年媽媽或少年爸爸如何獲得充足且全面的育兒支持，仍需相關服務體系共同努力。

四、婚姻、家庭關係中之經濟權益

CEDAW 第 16 條是針對婦女在婚姻家庭中享有與男性平等權利的規定，其中第 1 項第 h 款，具體規定「配偶雙方在財產的所有、取得、經營、管理、享有、處置方面，不論是無償的或是收取價值酬報的，都具有相同的權利。」要求締約國針對男性和女性在婚姻中財產的各方面應給予平等的權利。CEDAW 委員會關注結婚、離婚、分居和配偶死亡給婦女所帶的來經濟上不平等的現象，為保障女性權益，爰又發布第 29 號一般性建議，關注婚姻關係存續中之財產問題，某些國家的夫妻財產制度，會直接讓男性作為婚姻財產及妻子個別財產的管理者，或是雖然規定女性就其夫妻之共有財產擁有一半的所有權卻沒有財產管理權，另一些國家則讓女性對其婚前個別財產有管理權，但就婚後因經濟活動所累積的財產，例如薪資，因歸屬於婚姻財產因而沒有管理權（29/37）；委員會建議締約國應該讓婚姻的當事人就婚後累積財產的享有和管理權上享有同樣的地

位，也應就個別財產的部分讓婦女享有與男性同等的權利（29/38）。

此外，離婚後的財產分配與贍養費，CEDAW 委員會指出，由於就財產分割方面仍存有性別偏見、未考量非金錢的財產貢獻、家庭內的性別角色分工等，且女性在婚姻中的照顧責任所造成的學業和就業中斷，也減少了女性在離婚後就業機會（29/43-44）；因此在離婚和（或）分居時，婚姻雙方應平等分割婚姻期間所累積的所有財產，亦應該承認任何一方在婚姻存續期間所累積的財產上所做出的「非直接、包括非金錢貢獻的價值」（29/45-46），即一方雖非出外工作，但其照顧家庭所付出的時間和辛勞不應該都視為就婚姻財產的累積毫無貢獻，而應予以公平的評價。

CEDAW 第 29 號一般性建議承認多元家庭，家庭可以有各種形式，包含登記伴侶關係（registered partnership）、事實結合關係（de facto union）與同性伴侶關係（same sex relationship），敦促國家對於不同家庭形式中，保障此關係中的婦女在經濟權利上之平等（29/22、29/23、29/24）。

長久以來，因傳統性別角色分工，家庭照顧責任多落於女性身上，導致女性往往因婚育而退出職場，造成保險年資中斷，或因長期從事家務勞動，其對家庭的付出，被視為無貢獻，一旦離開婚姻關係，影響其經濟生活甚鉅，成為福利依賴人口風險大為增加，進而衍生「貧窮女性化」之現象，究其原因，係與勞動市場的不平等，反映出薪資差異、職業隔離、家務與照顧責任的失衡等因素相

關，而這些現象的產生，係因傳統性別刻板印象所致。目前衛生福利部雖提供各項經濟扶助資源，如低收入戶補助、特殊境遇婦女扶助等，補助額度不高，舒緩女性貧窮的成效有限，無法解決女性的弱勢與依賴，更無法提升女性的就業力，對於協助女性脫貧自立尚有許多努力空間。

實質同居家庭或伴侶關係在社會福利體系普遍尚未被承認，倘伴侶遭逢失業、重病、分居等突發變故，通常無法取得照顧、托育、經濟等福利資源。另外，實質單親家庭在福利申請資格上，通常被認定為一般雙親家庭，影響其獲得福利資源，甚至比法律上的單親家庭更不易獲得資源。在此呼籲社會福利體系，包含經濟補助資格審核，應考量這些多元家庭的實質處境，彈性提供多元家庭所需要的福利。

參、未來展望與策進作為

在重男輕女的父權意識下，女性的生活條件及環境似乎更容易受到傷害，如前述性別暴力防治、國籍權保障、未成年懷孕議題及婚姻、家庭關係中的經濟權益等面向，社會福利的服務對象大多數為女性，因此更應注意社會福利政策之規劃與落實間之性別敏感度，避免再次複製性別刻板印象。

一、持續強化性別意識培力

為確保政策與提供服務過程具備性別與人權觀點，應加強針對服務輸送體系之政策規劃者、非營利組織管理者及社會工

作專業人員等進行意識培力，提升專業服務之品質。另為尊重性別人權，應考慮多元性別者之需求，於社工專業教育訓練中融入認識多元性別之課程，避免於服務提供過程之性別歧視及性別刻板印象。例如，認為照顧幼兒及親職教養是女性天職，爸爸無需參與親職及家務工作，女性適合選擇刻板化的職業，上述性別刻板印象均會影響被服務者的權益。

另外針對上述性別暴力防治、國籍權保障、未成年懷孕及婚姻、家庭關係中經濟權益等議題，建議社工人員接觸相關個案時，考量其多元需求，積極提供相關服務資源。

二、相關法令、政策規劃與服務方案須與時俱進

我國已陸續訂頒公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約、CEDAW 公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約之施行法，其公約內容與持續公布之一般性建議將成為國內與聯合國人權標準接軌之參考準則。各項法令、政策與服務方案之規劃與落實，應依循上開國際公約之相關規定，適時檢討與調整，兼顧國際潮流與案主需求，提供適切之福利服務。

（本文作者：黃碧霞為行政院性別平等處前處長；吳昀為行政院性別平等處科員；張翊群為行政院性別平等處諮議）

關鍵詞：CEDAW、消除對婦女一切形式歧視公約、社會福利

參考文獻

聯合國人權高級專員辦公室。

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

行政院性別平等會。<http://www.gec.ey.gov.tw/>

財團法人婦女權益促進發展基金會（2012）。CEDAW 怎麼教？婦女人權公約教案手冊。

黃碧霞、張哲航（2015）。CEDAW 於我國之落實與展望－以社會福利相關領域歧視婦女人權法令及措施之辨識與修訂為例。社區發展季刊第 149 期，7-17。