

CEDAW 教材案例-第 7 條

【案例】三分之一性別比例

一、案情：

- (一) 根據行政院人事行政總處性別統計，105年各部會所屬共480個委員會當中，委員組成符合三分之一性別比例者已有452個委員會，佔總數之94.17%，相較於95年第一次統計，共428個委員會中符合三分之一性別比例之委員會僅佔56.07%，經各機關10年來的共同努力，中央政府各部會所屬委員會大多已達任一性別比例三分之一的門檻，顯示政府在推動擴大三分之一性別比例原則已可見顯著的成效，女性在決策參與和影響力已逐漸提升；然地方政府任務編組委員會仍呈現顯著性別落差，於101年至102年依據行政院「性別平等大步走—落實消除對婦女一切形式歧視公約計畫」檢視各級機關單位法規及行政措施，發現部分縣市之委員會，仍有委員皆為男性或呈現性別比例落差大的情形，可見地方政府在促進委員會任一性別比例達三分之一仍有進步的空間。
- (二) 除各級政府單位委員會外，政府捐資超過50%之財團法人中，105年董事（監察人）任一性別比例達三分之一已佔所有財團法人之56%（70.21%），與99年第一次統計之13.08%（47.83%），性別落差情形已顯著改善。
- (三) 就民間單位來說，104年各民間團體中理事女性比例為28.2%，監事女性比例為34.5%。而在民間企業女性獨立董事為10.5%，董事為12.6%，監察人為23.2%。

二、相關規定：

- (一) 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。」
- (二) 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」。
- (三) 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：(b)參加政府政策的制定及其執行，並擔任各級政府公職，執行一切公務；」

(四) 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。第7條所規定的義務可擴大到公共和政治生活的所有領域，而不侷限於(a)、(b)和(c)款所規定者。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。尤其在危機時期，此排斥壓制婦女的聲音，埋沒婦女的貢獻和經驗。」(23/9)
3. 「雖然移除法律面的障礙有其必要，但並不足夠。未實現婦女充分、平等的參與或恐非存心為之，而是舊時慣例和程序所導致，該等慣例和程序無形之中提升男性地位。《公約》第4條鼓勵採取暫行特別措施，以便充分實施第7和第8條。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)

4. 「《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)
5. 「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；他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)
6. 「第7條(b)款規定締約國應保證婦女有權充分參與制定政府政策，並擔任各級政府公職。此將促進性別議題融入主流，並有助於促使公共決策採納性別觀點。」(23/25)
7. 「締約國有責任於其管轄範圍內，任命婦女擔任高及決策職位，並理所當然廣泛徵求和體現代表婦女和利益團體的意見。」(23/26)
8. 「締約國尚有義務確保查明和克服阻礙婦女充分參與政府決策的障礙。這些障礙包括：僅象徵性任命幾個婦女，以及阻礙婦女參與的傳統和習俗態度。若婦女未能廣泛任職於政府高層，或缺乏甚至根本沒有得到諮詢，政府的政策即非全面且有效。」(23/27)
9. 「若干締約國為確保婦女平等參與擔任高階內閣和行政職位並成為政府諮詢機構的成員，所採取的措施包括：作出規定，在可能被任命者合乎同樣條件的情況下，優先考慮女性提名人；通過規定，在公共團體中男女成員均不應少於40%；在內閣和公職任命方面制定婦女保障名額；和婦女組織協商，確保具資格的婦女被提名為公共團體的成員和擔任公職，且編制和保持該等婦女的名冊，以便於公職提名；任命民間組織所提名的婦女時，締約國應鼓勵該等組織提出具備資格並適合的婦女作為這些機構的成員。」(23/29)
10. 「從締約國的報告可見，婦女被排除在內閣、公務員和公共行政以及司法機構的高層職位之外。獲任這類高層或具影響力值位的婦女非常稀少；雖然部分國家於較低

階和通常與家庭有關的婦女職位可能增加，但在有關經濟政策和發展、政治事務、國防、建立和平行動、衝突解決、憲法解釋和確定等方面具決策性的職位中，他們只是極少數。」(23/30)

(五) CEDAW第25號一般性建議：

1. 「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)
2. 「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。委員認為該等措施的應用，並非不歧視準則的例外，而是強調暫行特別措施是締約國的一項必要策略，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。委員會認為，締約國根據《公約》採取並執行此類措施並未歧視男性」。(25/18)
3. 「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。委員會提請締約國注意，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)
4. 「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)

- (六) 性別平等政策綱領「權力、決策與影響力篇」中，有關提升女性參與機會，擴大參與管道的具體行動措施，即有「持續推動並擴大實行三分之一性別比例原則」。94年行政院婦女權益促進委員會第22次委員會議決議，行政院所屬各部會的委員會都應該要符合三分之一的性別比例原則，未來將持續推動將性別比例原則擴展至國公營事業董監事會、政府出資或贊助超過50%之財團法人董監事會與社團法人之力監事會等。公職人員簡任官的拔擢或升任簡任官前的九職等官員，以單位為基礎，在資力相當的情形下，優先晉升少數性別，已達到各單位中每一職等符合三分之一性別比例為原則。

三、相關機關處理：

- (一) 行政院婦女權益促進委員會94年第22次委員會議決議：「為營造兩性共治共決之政策參與的環境，除依據法令規定組成而無法達成單一性別委員比例達三分之一之委員會外，行政院各部會所屬委員會全體委員組成之性別比例應依內政部所擬原則進行檢討改善，並提本會教育媒體及文化組進行後續討論及追蹤列管。」
- (二) 行政院婦女權益促進委員會94年第23次委員會議決議：「有關『行政院各部會所屬委員會性別比例改善時間表』，原則通過，請各部會就所屬委員會全體委員性別比例依限列出具體計畫改善。另請人事行政局於每年一月追蹤前一年各部會改善情形後，提本會教育媒體及文化組報告，並將各部會改善情形上網登載，提供委員了解。」
- (三) 行政院性別平等處於檢視國內各法規是否符合CEDAW時，針對各機關委員會性別組成，提出各機關應依據 CEDAW 規範及性別平等政策綱領之要求，持續推動擴大實行三分之一性別比例原則，法規所定性別比例未達三分之一者，則應朝任一性別比例不小於三分之一原則修訂，並規劃修法時程表。
- (四) 銓敘部於102年11月25日發函規範各機關於組設甄審委員及考績委員會時，應依照委員任一性別比例不得少於三分之一原則辦理。

四、性別觀點解析：

在女性爭取參與決策的機會與管道的討論中，包含兩個基本議題：實質平等與形式平等的差別，及推動具性別意識觀點政策的可能。形式平等認為男性和女性必須受到完全一致的對待，但這可能忽略了在傳統的工作環境中，男性和女性並沒有取得相同機會的管道。因此，為了確保女性與男性擁有實質平等機會的權利，以達到促進女性參與的效果，必須從保障女性擁有參與各個領域的機會開始。並且，為了達到實際的性別平等，促進女性在各領域參與的比例，以達到實際上對政府政策及資源配置的影響性，改變政治的內涵。

臺灣從90年代開啟性別運動的浪潮以來，婦女團體的主要訴求即是促進女性參與政治決策及參與各個領域的工作及活動。從最初為了確保女性得以參政，採取「婦女保障名額」制度，到後來更具性別平等意識的「性別比例原則」，並可保障不同的性別皆有平等參與的權力與機會。爾後，更公布性別平等政策綱領，推動行政院各部會所屬委員會任一性別比例不得少於三分之一，逐漸促進女性在公務體系中的各個領域、各個層級的參與，縮小各權力階層的性別差異，並以各單位每一職等皆符合性別比例為努力方向。此即為CEDAW第4條所提出，為加速實現男女實質上的平等而採取的暫行特別措施。

在各個政府機關的積極推動下，目前公部門的性別比例差異已經逐漸縮小，各機關在進用人才、提供進修的機會及職務升等上，多已考量將不同性別納入。根據行政院人事行政總處性別統計，105年各部會所屬共480個委員會當中，委員組成符合三分之一性別比例者已達總數之94.17%，政府捐資超過50%之財團法人中，105年董事（監察人）任一性別比例達三分之一已佔所有財團法人之56%（70.21%），可見在中央政府各部會所屬委員會在10年間逐漸推動擴大三分之一性別比例原則已可見顯著的成效，女性在決策參與和影響力已逐漸提升。

根據103年的統計顯示，農會選任人員（會員代表、理事、監事）性別統計如下：1.會員代表計12,426人（女671人，佔總數5%）；2.理事計2835人（女82人，佔總數3%）；3.監事計957人（女26人，佔總數3%）。根據104年統計，農田水利會會員、會長及會務委員性別統計如下：1.會員計152萬3,325人（女42萬348人，佔總數27.59%）；2.會長計17人（女0人）；3.會務委員計351人（女14人，佔總數3.99%）。各級漁會理監事、會員代表性別統計如下：1.會員代表計1,585人（女145人，佔總數9%）；2.理事計492人（女26人，佔總數5%）；3.監事147人（女3人，佔總數2%）。可見雖然公部門的性別比例差異已逐漸縮小，但農（漁）會、農田水利會等團體的性別比例仍然呈現顯著的落

差，此外，民間單位中，民間團體女性理事(監事)比例為28.2%(34.5%)，民間企業的女性董事(監察人)比例12.6%(23.2%)，性別比例亦呈現大幅落差。建議未來也可將三分之一性別比例制推廣至農(漁)會、農田水利會及民間單位，並且利用各項鼓勵措施(如內政部將理監事達1/3性別比例納入職業及社會團體績效評鑑加分項目、經濟部國家產業創新獎、國家品質獎等將企業「決策階層」三分之一性別比例納為評/加分項目)，以促進女性參與各個階層決策單位的機會。

五、問題討論：

- (一) 請問在各部會、地方政府及鄉(鎮、市、區)公所所屬委員會中，性別比例落差大的委員會有哪些？在這些委員會中性別比例落差大的原因有哪些？
- (二) 推動委員組成任一性別比例達三分之一，為縮小各個領域中性別落差的暫行特別措施，您覺得除此之外還有什麼方法可以促進各領域的性別比例平衡？
- (三) 如何落實 CEDAW 相關條文以及一般性建議，以改善不同性別在農會、漁會及農田水會之參與情形？