

暫行特別措施

陳金燕（國立彰化師範大學教授）

前言

何謂「暫行特別措施」(Temporary Special Measures, TSM)？從字面進行「說文解字」可分三個重點：一、是「暫時」而非永久性的，二、是「特別」而非屬一般常態的，三、是具體「措施或作法」而非原則或空泛的說詞。《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW，以下簡稱《公約》)第4條第1項條文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。

根據上述條文，明確指出：採取「暫行特別措施」的主要目的在於加速性別實質平等之達成，並在性別實質平等達成後即可停止。然而，該條文並未針對「暫行特別措施」的定義、內涵及作法提出明確的說明，而是在後續通過的第5及25號一般性建議中闡述。第5號一般性建議(1988)提出廣泛性之原則與呼籲，第25號一般性建議(2004)則以「《公約》第4條第1項(暫行特別措施)」為主，提出較為完整、明確地闡述，因此，本文主要是依據《公約》條文及第5及25號一般性建議之內容，說明「暫行特別措施」的性質與意涵、採行步驟、原則及案例。

壹、「暫行特別措施」的性質與意涵

首先，第5號一般性建議提出：「...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。」(詳參附件一)之建議，相較於原條文，此號建議明確指出國家應透過「暫行特別措施」在教育、經濟、政治、就業等範疇保障與促進女性的參與權益；同時，也列舉了積極行動、優越待遇或配額等具體作法及方向。由於「優越待遇

¹ 本文有關 CEDAW 條文及一般性建議均參考或引自婦權基金會之「CEDAW 資訊網」(<http://www.cedaw.org.tw/tw/en-global/news/index/1>)。

或配額」等措施係針對女性權益給予特殊性之保障與促進，因此，總難免引來「對男性不公平或歧視」的質疑、批評，所以，條文中即已有先見之明地明言：由於「暫行特別措施」的目的在於加速性別實質平等之實現，所以，會採取另訂規範、提供優惠待遇等保障與促進作為，因此，不得將「暫行特別措施」的採行視為歧視。

其次，第25號一般性建議以「暫行特別措施」為主（詳參附件二），故以該號建議之內容重點依序說明如下：

一、《公約》的目標和宗旨

重申《公約》的宗旨，在於確保男女在基本人權與自由方面享有實質上的平等，而國家有義務從法律層面「尊重、保護、促進和實現婦女不受歧視的權利」，進而做到保障發展、提升地位、改善處境等（第4段）。

強調《公約》以女性為重點，禁止歧視女性，並確保女性不因其為女性而遭受「專橫、不公平和(或)不公正的待遇」，甚至是「持續遭受不同形式的歧視」（第5段）。除了明示這是國家無可推卻的義務外，亦明確提出三項主要國家義務為確保無法律歧視、具體有效的改善政策及消除性別刻板化：

首先...確保其法律沒有直接或間接歧視婦女的内容，並透過法庭及制裁，與其他救濟辦法，確保婦女在公共和私人領域皆不受到政府單位、司法機構、機關、企業或私人的歧視。其次...藉由實行具體、有效的政策和方案，改善婦女的實際狀況。第三...處理普遍的性別關係和基於性別的刻板印象，此不僅透過個人行為且在法律、立法、社會結構和機構中，皆對婦女產生影響。（第6-7段）

闡述法律上的性別平等不等於實質的性別平等，由於「徒法不足以自行²」的因素影響，國家應在法律之外，「藉由創造有利於實現結果平等的環境，賦予婦女權力」；在確保待遇相同之同時，也必須顧及生理、社會、文化所致之差異性及其影響，為導正前述差異性所造成的影響，國家應採取必要的差別待遇；並採取有效策略以克服女性代表不足的問題，進而透過資源與權力的重新分配而達到實質平等（第8段），而且必須是質量兼具的「結果平等」（第9段）。

² 孟子-離婁上。

委員會明確指出：消除歧視必須從源頭做起，有效處理造成歧視及不平等的原因，「並採取措施以促進機會、機構和制度的真正改變，不再沿襲以男性權力和生活方式為規範基礎」（第10段）。同時亦應顧及時空因素的轉變，對於「實現婦女事實上或實質平等的法律、方案和措施需要持續監測」並做必要地調整，以期「與時俱進」，避免不當地保留差別待遇（第11段）。除了關注女性因性別而遭受的歧視之外，亦當關注女性「基於種族、族裔或宗教、身心障礙、年齡、階級、種姓或其它多種形式的因素」而遭到多重歧視之事實，國家需採取具體之「暫行特別措施」消除對女性的多重歧視及影響（第12段）。並再次強調：依《公約》宗旨採行「暫行特別措施」乃是加速實現性別實質平等的手段之一，不應被視為「不歧視和平等準則的例外」（第14段）。

《公約》針對過去和現在阻礙婦女享有人權和基本自由的社會、文化上的歧視，目標是消除對婦女一切形式歧視，包括事實上或實際不平等的根源與後果。因此，根據《公約》採取暫行特別措施，是實現婦女事實上或實質平等的手段之一，而非不歧視和平等準則的例外。（第14段）

二、《公約》中「暫行特別措施」的意義和範圍

比較《公約》第4條第1項和第2項³之間的差異，除了目的不同之外，最關鍵的差異在於前項為「暫時性」，後項為「永久性」：

第4條第1項的目的是加速改善婦女狀況以實現事實上或實際男女平等，尋求必要的結構、社會和文化變革，以糾正過去和現在歧視婦女的形式與後果，並向婦女提供補償。這些措施是暫行措施（第15段）。

第4條第2項係基於婦女與男性生理上的差異而給予不同待遇，所作出規定（第16段）。

並明確律定「暫行特別措施」一詞之使用，以取代不同國家報告中各種不

³ 第4條第2項：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，不得視為歧視。

同的用詞或術語⁴（第17段）。

三、《公約》第4條第1項的主要內容

委員會強調依《公約》第4條第1項採用的「暫行特別措施」是國家的必要策略，以達到「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」之目標（第18段），不僅要補救過去歧視女性的事實與影響，更要承擔起消除現存的歧視，乃至避免及預防未來各種形式之歧視的義務，而國家據此所採用之「暫行特別措施」非屬歧視男性。

同時，國家「應明確區分...暫行特別措施和其他一般性社會政策」（第19段），因為「暫行特別措施」旨在加速性別實質平等之實現，不同於以改善女性、女童、一般弱勢族群處境的一般性社會政策；因此，「以一般條件、條款，保證婦女和女童的公民、政治、經濟、社會和文化權利，並確保其尊嚴且不受歧視的生活，該等【措施】不能稱之為暫行特別措施」。

委員會也依序分別闡述「暫行」、「特別」、「措施」之意涵。首先，關於「暫行」部分，由於「暫行特別措施」以加速性別實質平等之實現為目的，當目的確實達到時就停止；所以，不應將「暫行特別措施」視為永久性作為。至於「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」（第20段），亦即：「暫行特別措施」應否停止或延續，以性別實質平等達成與否作為決定的指標，當性別實質平等尚未達成前，「暫行特別措施」應持續直到達成為止。根據以上陳述，簡列「暫行特別措施」、「特別措施」及「一般性社會政策」之重點差異如表一。

其次，針對「特別」一詞的使用，委員會特意提醒：「暫行特別措施」的制訂與施行，不應被誤導為視女性為脆弱、易受傷害的弱者（第21段）。最後，「措施」意指「廣泛包括各種立法、執行、行政和其他管理文書、政策和慣例」（第22段），例如：各項服務方案、資源分配、優惠待遇、招募雇用及升遷、配額制度等。除了應依適用情況而選用外，亦需以具體目標之實現為準。

⁴ ...委員會在過往的一般性建議中，也使用各種術語。締約國常將糾正、補償和促進等意義，以及「特別措施」與「平權行動」、「積極行動」、「積極措施」、「反向歧視」和「積極的區別對待」等術語等同視之。這些術語源於各國在不同情況下採取各種措施的討論。在本項一般性建議中，根據審議締約國報告的慣例，委員會按照第4條第1項的要求，僅使用「暫行特別措施」。

表一 「暫行特別措施」、「特別措施」及「一般性社會政策」之差異

	暫行特別措施	特別措施	一般性社會政策
目的	加速實現性別實質平等	保護母性	改善女性、女童處境
處理重點	社會、經濟、文化中結構性的性別刻板印象及歧視慣例	男女因生理差異而存在的歧視待遇	所有領域中存在的歧視
實施期限	暫時性 達到性別實質平等後停止	永久性	視需要而定

針對前述「暫行特別措施」的採用與執行可能導致「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」之質疑（第23段），委員會再次強調：因「暫行特別措施」目的在於加速性別實質平等之實現，故不得將「暫行特別措施」視為對男性的歧視。應以謹慎的態度及觀點檢視：前述的質疑論點是否源自文化、習俗的性別偏見，致使原本評斷資格功過的標準即已存有歧視女性之傾向，因此翻轉既有標準時，易產生「歧視男性」假象。同時，「在任命、甄選或選舉擔任公職和政治職務的人員時」，亦應以落實民主公正原則為念。

委員會提醒國家「應採取一切適當措施」對應《公約》第6至16條條文積極落實「暫行特別措施」的採用與執行（第24段）：

...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。（第24段）

「應採取一切適當措施」主要在於強調國家應積極承擔起「國家義務」，不容藉口推卸與拖延。根據第28號一般性建議（2010年），國家義務除了有其急迫性之外，並有以下三點規範：

- (1) 不允許推辭或意圖選擇逐步執行批准或加入《公約》時所承擔的義務；
- (2) 不得以「任何政治、社會、文化、宗教、經濟、資源或其他考量理

由」...，延宕《公約》的執行；

(3)在政治事件或自然災害導致的武裝衝突或緊急狀態時期，締約國義務不應停止。（第 28 號一般性建議第 11 段）

換言之，國家必須戮力排除萬難，不能以文化傳統或特定宗教教義、財政經費、社會共識、政策考量等因素，作為拖延承擔與落實國家義務之藉口。

至於，何謂「適當措施」？第28號一般性建議中也針對「尊重、保護、促進和實現」提出了更明確的說明：

為了滿足「適當性」的要求，締約國採取的辦法必須涵蓋在《公約》之下的所有一般義務，包括尊重、保護、促進和實現婦女不受歧視的權利，以及與男性共同享有平等。因此，《公約》第2條和其他條款中的「適當辦法」和「適當措施」，應確保締約國：

- (a)避免從事、資助或縱容任何違反《公約》的做法、政策或措施(尊重)；
- (b)採取步驟以預防、禁止和懲治第三方違反《公約》的行為，包括在家庭和社區中實施的行為，並為此類侵權行為的受害者提供賠償(保護)；
- (c)廣泛加強認識和支援其在《公約》之下的義務(促進)；
- (d)採取暫行特別措施，以達成性方面的不歧視和性別平等(實現)。（第 28 號一般性建議第 37 段）

據此，尊重的基本在於：不僅自己不從事任何違反《公約》的作為，也不會資助任何其他違反《公約》的作為，更應發揮道德勇氣不縱容任何違反《公約》的作為。保護則是明確地採取預防、禁止和懲治三個步驟，先是要能防患於未然，倘未能有效防範，則呼應前述「不縱容」予以禁止，禁止無效後，則應針對任何違反《公約》的作為給予懲治。促進則是透過宣導、教育等管道及方式，加強對國家義務之認識與瞭解。最後，則有賴採行「暫行特別措施」以達目標的實現。

國家在「採取一切適當措施」時，宜考量國情之獨特性與差異性，因此，

國家在「採用各種辦法或某種行為方式的義務...具有極大的彈性」，可針對「...獨特障礙和阻力，制訂適合該國獨特的法律、政治、經濟、行政和體制框架的政策」，同時，也「必須對所選擇的獨特方式，就其適當性作出合理解釋，並證明該方式實現預期的效力和結果」（第28號一般性建議第23段）。但是，在考量因各國國情的獨特性及彈性之同時，也為了避免各國以獨特及彈性為藉口，針對國家「是否確實在國家層面採取一切必要措施，以充分實現《公約》所承認的權利，最終由委員會認定」（第28號一般性建議第23段）。換言之，國家是否真的「採取一切適當措施」以落實「國家義務」及性別實質平等之實現與否，均需由委員會予以審議方能認定，而非由國家以「球員兼裁判」的角度自行認定。

四、對締約國⁵的建議

委員會綜合前述的論述對國家提出15點建議（第25至39段），簡要彙整如下：

- （一）為免造成混淆，國家報告中應一致使用「暫行特別措施」一詞。同時，國家應明確區分以加速性別實質平等之實現為目的的「暫行特別措施」與以改善女性、女童、一般弱勢族群處境為宗旨的「一般性社會政策」，因為，不是所有有利於女性的措施都是「暫行特別措施」。
- （二）國家在實施以加速性別實質平等之實現為目的的「暫行特別措施」時，應全面性地分析女性的處境，包含所有生活領域及特定性與有針對性的領域，亦應評估「暫行特別措施」之影響，進而採取最適當之措施。國家有責任說明措施取捨之考量及理由，如：說明女性或特定族群之女性在實際生活中的機會、條件與影響，採用「暫行特別措施」足以加速改善的情形，亦應闡述各項措施及改善情形之間的相互關係。
- （三）國家應就未採取「暫行特別措施」提出充分的解釋，不應以無能為力、市場機制、政治介入等為不採取「暫行特別措施」的藉口，私人企業與組織及政黨之既有主導地位不應成為國家卸責的理由。並進一步以《公約》第2條提醒國家應有的承擔，尤其是在反歧視、禁止歧視之法

⁵ 我國雖非屬聯合國所指稱之締約國，但根據我國《CEDAW 施行法》，仍應依法遵行各號一般性建議所提之建議事項。

律上的保護作為與措施：

締約各國譴責對婦女一切形式的歧視，協議立即用一切適當辦法，推行消除對婦女歧視的政策。為此目的，承擔：

- (a)男女平等的原則如尚未列入本國憲法或其他有關法律者，應將其列入，並以法律或其他適當方法，保證實現這項原則；
- (b)採取適當立法和其他措施，包括在適當情況下實行制裁，以禁止對婦女的一切歧視；
- (c)為婦女確立與男子平等權利的法律保護，通過各國的主管法庭及其他公共機構，保證切實保護婦女不受任何歧視；
- (d)不採取任何歧視婦女的行為或做法，並保證政府當局和公共機構的行動都不違背這項義務；
- (e)採取一切適當措施，消除任何個人、組織或企業對婦女的歧視；
- (f)採取一切適當措施，包括制定法律，以修改或廢除構成對婦女歧視的現行法律、規章、習俗和慣例；
- (g)廢止本國刑法內構成對婦女歧視的一切規定。

(四) 國家除了提出有關「暫行特別措施」的報告外，亦應就所提措施之相關法律或依據提出報告，並一併說明措施取捨的考量及理由。有關「暫行特別措施」的立法及措施屬性為強制性或自願性等，亦應納入報告中說明。委員會建議應將「暫行特別措施」之採用與執行納入憲法或立法中，同時也提醒：國家制訂之反歧視法、機會平等法，或有關性別平等的行政命令等，均足以作為「暫行特別措施」之採用與執行的引導，尤其應在就業及教育的特別立法中彰顯此種引導作用；關於不歧視和「暫行特別措施」的相關立法，不應只針對政府官員，也應該涵蓋私人組織或企業。國家及地方政府均得實施「暫行特別措施」，包含前述就業及教育主管機關所制訂的法規令、政策、行政命令等，範圍及於政府制度、政治領域、各類教育、就業部門等，亦可擴及公私部門的相關單位，乃至企業、組織、政黨等。

(五) 國家在擬訂、實施和評價暫行特別措施行動計畫時，應考量國情需要

及意欲克服之問題與性質。應在報告中詳細說明達成為女性創造機會以提升某些領域之任職人數、重新分配資源與權力、進行體制改革以消除歧視等目標的具體行動計畫，同時評估各項行動計畫的可能負向影響，並從風險管控的角度提出保護女性免於前述影響的可能作為。除了在報告中說明「暫行特別措施」的成果之外，並應評估可能造成失敗的導因。至於實際負責「暫行特別措施」之擬訂、執行、監督、評價和推行的機構為何，也應在報告中詳述。不論是由既有的機構或新設的機構負責為之，都應明確規定應承擔擬訂具體方案、監督執行、評估影響和成果等任務；更須確保女性在擬訂、執行和評價前述方案時的實際參與及決策權力。委員會特別建議：應與民間社會和代表婦女團體的非政府組織建立夥伴關係，以利合作協商。針對各項「暫行特別措施」之成效及性別實質平等之實現情形，均應依第9號一般性建議（1989年）的意旨，以具體的性別統計呈現並據以作為衡量的基準。

有鑑於統計資料對瞭解《公約》各締約國的婦女真實情況是絕對必要的，委員會觀察到許多提交報告供委員會審議的締約國並未提供統計數字，建議各締約國盡力確保其負責規劃全國人口普查和其他社會、經濟調查統計部門編制的調查問卷，在絕對數字和百分比方面均按性別劃分數據，以便相關使用者得依其興趣獲得特定部門的婦女狀況資料。（第9號一般性建議）

- （六）國家應提報依據《公約》條文所採取的「暫行特別措施」及其類型，並說明「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」（第36段），且提出具體統計數字（如：受惠女性人數等）及明確時程。
- （七）委員會重申第5、8、23號一般性建議之意旨，明確建議應在教育、經濟、政治及就業等領域具體實施「暫行特別措施」，以提升女性代表國家參與國際組織工作及投入政治與公共生活之機會。特別強化各級教育與培訓、就業、參與公共和政治生活等各方面的努力，亦應檢視並區辨所有領域中的永久措施與「暫行特別措施」，尤應特別關注醫

療衛生領域之情況。

- (八) 國家應透過「暫行特別措施」致力於改變與消除對女性的歧視及對女性不利的文化、刻板化之態度和行為，並將「暫行特別措施」擴及於金融貸款、運動、文化與娛樂、法律宣導等層面；在適用對象上也應涵蓋鄉村婦女等受到多重歧視對待之女性。雖然，「暫行特別措施」不可能適用於所有《公約》條文，但是，在「涉及加速達成平等參與的機會，以及加速權力和資源的再分配」時（第39段），應考慮採行「暫行特別措施」，並彰顯其需要性與適合性。

五、本號建議的四點註釋

- (一) 除了顯而易見的「直接歧視」之外，還有更多隱藏在文化傳統、風俗習慣之下的「間接歧視」，「通常發生在法律、政策和方案看似基於性別中立，但實際上對婦女卻有不利影響時」（注1），這些隱含間接歧視的法律、政策、方案常因是「以男性的生活方式為模式因而未考慮到不同婦女的生活經驗」使然，其根基多源自對女性角色及任務的刻板化期待及普遍存在的「男尊女卑」觀念。
- (二) 引述《1999年關於婦女在發展中的世界⁶》，陳述生理性因素(sex)對性別(gender)的社會意涵之影響，進而導致男女間權力及權利不平等：

性別被界定為基於生理性差異的社會意涵。性別觀念是一種意識形態和文化概念，但也於物質實踐領域內再生，然後反向影響實踐的結果。其影響到資源、財富、工作、決策和政治權力的分配，還影響家庭及公共生活中權利和待遇的享有。儘管文化各異而與時變遷，全世界的性別關係均導致男女間的權力不平等，這是一個普遍特徵。因此，性別是一個劃分社會階層的因素；在這個意義上，其類似於種族、階級、族裔、性狀和年齡等其他劃分的因素。這有助於我們瞭解性別特徵的社會構造，以及作為兩性關係基礎的不平等權力結構。（注2）

⁶ 《1999年關於婦女在發展中的世界》，第7頁，聯合國，紐約，1999年。

(三) 說明「暫行特別措施」的採行，乃是聯合國多項公約的作法，其目的均在於加速各項公約的宗旨與目標之達成。婦女地位委員會⁷於1992年起審查採取暫行特別措施的情況。並在「聯合國世界婦女大會通過的成果文件中，包括1995年第四次世界婦女大會行動綱領及其2000年後續行動審查，提到積極行動是實現實質平等的工具」(注3)，以強調「暫行特別措施」採行的必要性及重要性。並以聯合國秘書長針對婦女招聘、晉升和職位安排的行政指示作為採行「暫行特別措施」之實例。

(四) 針對美國、歐洲及聯合國文件中使用「平權行動」、「積極行動」等用詞而非「暫行特別措施」，委員會認為有不同含意及不明確的情形，也認為以「反向歧視⁸」(Reverse discrimination)或「積極的區別對待」來批評「暫行特別措施」是不恰當的(注4)。

從「暫行特別措施」的性質與意涵中，亦可清楚知曉採行「暫行特別措施」的必要性與重要性。當性別歧視與不平等的事實發生或存在時，除了透過直接修改或廢止法令來達到「消極地不歧視」或「積極地禁止歧視」之法律規範之外，「暫行特別措施」的採行是有助於加速性別實質平等之實現的積極作法。而在講求實現實質平等之際，至少必須存在三個前提：(一) 國家要能看到社會、文化和經濟等各領域中所存在的結構性不平等，及在歷史性、傳統性與脈絡性中延續著的歧視導因；(二) 國家要能清楚認知到：單單只是立足點的平等、相同的待遇是不夠的；(三) 國家要能確實做到：不僅提供機會的平等，還要追求質量兼具之結果的平等。

貳、採行「暫行特別措施」之步驟及原則

⁷ 聯合國婦女地位委員會(Commission on the Status of Women, CSW)，隸屬聯合國經濟社會理事會(the Economic and Social Council, ECOSOC)。

⁸ 或稱「逆向歧視」，意指：由於針對受歧視的弱勢群體(如：黑人、女性、同性戀者)所採取的保障及促進權益政策(如：本文所介紹的「暫行特別措施」)而使優勢群體(如：白人、男性、異性戀者)因有蒙受不利之可能，進而宣稱遭受反向歧視。探討歧視乃以消除歧視為目的，身為優勢群體者宣稱自己遭受反向歧視，「這似乎更彰顯出其擁有特權而不自覺的『無知』，而且也更能彰顯出優勢團體的生命經驗和被邊緣化的受支配團體的處境大相逕庭之處。…多數的人權學者反對逆向歧視論述，他們認為發出『逆向歧視』聲音者是誤解與誤用了歧視的概念！當弱勢者根本連獲得平權都還沒有，卻有人說…影響、壓迫到主流團體的權益，這樣的說法著實可議」(游美惠，2015，p.108)。

在前述三個前提之下，接續論述如何擬定「暫行特別措施」及宜注意之事項。

一、以性別統計與分析為採行「暫行特別措施」與否判斷依據

先從既有法律、規章、辦法之檢視做起，條文中是否有直接歧視女性的規定，如果從參與的門檻就對女性設下了不平等的限制，致使女性連參與的機會都沒有，遑論後續資源、權利、權力之獲得。例如：在經由選舉產生管理階層（如：宮廟、民間團體、公司之董事會或理事會）的過程中，當女性因其性別而被限制、排除其候選資格或身份之取得，以致連成為候選人的機會都沒有時，勢必不會有女性當選人產生（陳金燕，2013；2015），這正是《公約》第1條⁹所定義的歧視。當有此種直接歧視女性之規定存在時，則必須直接以修改或廢止具有歧視、不平等的規定著手，從機會平等的提供邁出第一步。

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¹⁰要求國家要做到的改變。例如：《民法》明訂子女（直系血親卑親屬）同享繼承權（第1338條），條文本身並未因性別差異而限制女性的繼承權利，但根據財政部統計顯示：拋棄繼承者以女性佔多數¹¹。同時，受贈者人數則是男性遠多於女性¹²。換言之，即使法規明訂權利相同，但是因華人傳統文化習以男性為家族繼承者，而使得女性在家產繼承及受贈行為上，存在著明顯的不平等現象。又如：《教育人員任用條例¹³》有關各級校長之任用資格上，並未明文限制女性參選或擔任各級學校校長職務（第3-11條），但是，根據教育部統計顯示：我國各級學校女性校長之比率遠低

⁹ 第1條：在本公約中，「對婦女的歧視」一詞指基於性別而作的任何區別、排斥或限制，其影響或其目的均足以妨礙或否認婦女不論已婚未婚在男女平等的基礎上認識、享有或行使在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的人權和基本自由。

¹⁰ 第5條第1項：改變男女的社會和文化行為模式，以消除基於性別而分尊卑觀念或基於男女任務定型所產生的偏見、習俗和一切其他做法。

¹¹ 103年國人遺產登記拋棄繼承人數共計4萬7,835人，其中男性2萬608人（占43.1%），女性2萬7,227人（占56.9%）。http://www.mof.gov.tw/File/Attach/66492/File_5040.pdf，瀏覽日期：2016年1月9日。

¹² 103年贈與稅受贈人數共25萬1,981人，其中男性15萬5,887人，占61.9%，女性9萬6,094人，占38.1%。http://www.mof.gov.tw/File/Attach/66492/File_5040.pdf，瀏覽日期：2016年1月9日。

¹³ 全國法規資料庫：教育人員任用條例，

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&k1=%e6%95%99%e8%82%b2%e4%ba%ba%e5%93%a1%e4%bb%bb%e7%94%a8%e6%a2%9d%e4%be%8b&t=E1F1A1&TPage=1>，瀏覽日期：2016年1月9日。

於男性¹⁴，此種現象不僅存在於女性教師比率明顯低於男性的大專校院中，也同樣發生在女教師比率顯著高於男性的高中、國中及小學。這意謂著：即使法規沒有明確的限制，但因華人傳統文化中「女子無才便是德」、「男尊女卑」的觀念，致有「牝雞司晨」之譏，常使得女性在官場、職場的領導地位及角色上，存在著明顯的「天花板效應」(ceiling effect)。因此，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。

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。在判斷有必要採行「暫行特別措施」之後，便須決定採行的類型。

二、決定「暫行特別措施」的類型

常被採用的類型有：設定配額比例、提供優先或優惠待遇、重新分配資源、採取彈性作為等，簡述如下。

- (一) **設定配額比例**乃針對國家及民間之各類組織的成員人數設定女性應有之比例標準；目的在於提升女參與之機會以克服女性代表不足的問題。例如：在國會、議會、委員會、理監事會、董監事會等組織規範中，明訂女性人數不得少於總數的三分之一或至少應達總數之40%等，以提高女性參與決策之代表性。
- (二) **提供優先或優惠待遇**則是提供女性優先參與、獲得、聘用、晉升等機會，或給予女性較為優惠的對待或禮遇；其首要目的除了確保女性擁有平等的機會外，亦期能經由優先或優惠的作法，保障結果的平等。例如：針對女性較少有機會參與的領域，鼓勵並提供女性優先參與的機會；在女性人數較少的職務上，優先錄用女性，並依其能力優先拔擢於較高職位。
- (三) **重新分配資源**意指重新調整資源分配的比例、分布，將物質或經費資源滙注至女性資源短絀的領域，以提升女性在特定領域中不會因資源不足而限制其發展的潛能與機會；目的在於確保女性在享有平等的機會之後，也能擁有平等的資源。例如：提供女性民意代表參選人相關物資及經費，以期具體鼓勵並支持女性對於公共事務之參與；針對女性創業融資之需求，提供專屬的補助或貸款計畫，以提升女性的參與力及競爭力。

¹⁴ 2014 年性別圖像，p. 12，行政院主計總處編印。

(四) 採取彈性作為是指在既有的規則或規範之下，提供女性適當的彈性措施，使其能兼顧不同角色的任務承擔，目的在於免除女性參與機會的被剝奪，進而保障女性在機會、資源及結果的平等。例如：提供彈性工時或職務分配制度，以使女性不因家庭的角色責任而被剝奪勞動參與的機會；規劃提供符合女性之相關措施以期積極鼓勵女性參與的意願與機會。

上述列舉之「暫行特別措施」類型，可單獨採行，亦可結合實施，端視實際需要性。

參、案例

本段落列舉採行上述「暫行特別措施」的案例供參。其中，「設定配額比例」應是我國目前較為普遍且略有成效的類型。

我國各級民意代表部分，即是採用「設定配額比例」之措施確保女性在各級民意代表的當選比例。除了在我國《憲法》及《憲法增修條文》中明訂不分區立法委員之當選比例外，在《地方制度法》中也明訂各類民意代表之女性當選名額，以期提升女性在各級民意代表的當選比例。

《憲法》

第64條 立法院立法委員，依左列規定選出之：

(略)

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。

第 134 條 各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之。

《憲法增修條文》

第4條 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。

《地方制度法》

第 33 條

(略)

各選舉區選出之直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表名額達四人者，應有婦女當選名額一人；超過四人者，每增加四人增一人。

直轄市、縣(市)選出之山地原住民、平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；超過四人者，每增加四人增一人。鄉(鎮、市)選出之平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；超過四人者，每增加四人增一人。

在強制執行性別配額制度的法定委員會部分，《性別平等教育法》(簡稱《性平法》)應是採行「設定配額比例」的重要指標法律，不僅明訂三級「性別平等教育委員會」(簡稱「性平會」)女性委員應佔二分之一以上，亦明文規範教育體制中之考績、申訴評議、教師評審等重要委員會成員的性別比例為：任一性別不得少於三分之一。

《性別平等教育法》

第 7 條 中央主管機關之性別平等教育委員會，置委員十七人至二十三人，採任期制，以教育部部長為主任委員，其中女性委員應占委員總數二分之一以上...

第 8 條 直轄市、縣(市)主管機關之性別平等教育委員會，置委員九人至二十三人，採任期制，以直轄市、縣(市)首長為主任委員，其

中女性委員應占委員總數二分之一以上...。

第 9 條 學校之性別平等教育委員會，置委員五人至二十一人，採任期制，以校長為主任委員，其中女性委員應占委員總數二分之一以上...。

第 16 條 學校之考績委員會、申訴評議委員會、教師評審委員會及中央與直轄市、縣（市）主管機關之教師申訴評議委員會之組成，任一性別委員應占委員總數三分之一以上。但學校之考績委員會及教師評審委員會因該校任一性別教師人數少於委員總數三分之一者，不在此限。

《性別平等教育法施行細則》

第12條 本法第十六條第一項所稱學校之考績委員會，指為辦理學校教職員工成績考核而組成之委員會。但公立學校，指以教師為考核範圍之委員會為限。

本法第十六條第一項所稱學校之教師評審委員會，指校級之委員會。

行政院於 2005 年 6 月 22 日訂定「行政院各部會所屬委員會性別比例改善時間表」則是全面性採行「設定配額比例」的重要措施，明確要求行政院各部會所屬委員會全體委員組成之任一性別比例應達三分之一以上¹⁵，以改善長久以來女性在各領域中代表人數不足的現象，確保女性在政治及公共參與的平等機會。相對於我國僅侷限於政府中央部會之作法，挪威則是將性別配額制度延伸至企業，該國於 2003 年通過法律要求所有國營企業及股票上市之民營公司均需要有 40% 的女性擔任公司董事¹⁶ (Lindahl, 2015)，除了提升女性的勞動參與率之外，亦強化女性的決策參與。德國也將在 2016 年開始執行性別配額制，立法要求公司董事會需分配 30% 的席位予女性，若女性未達 30%，則應再加入女性或將空額留下不補 (傅紫昂，2015)。

我國中央部會在落實性別比例制度過程中，常有承辦人員反應：女性候選

¹⁵ 依據法令規定組成而無法達成任一性別委員比例達三分之一之委員會除外。

¹⁶ 此項要求對國營企業及民營公司先後有別。前者於 2004 年啟動，兩年後完成；後者於 2007 年啟動，2009 年完成。

委員難找或各專業團體組織的推薦人選多為男性等限制，一個具體有效的因應之道則是：要求專業團體組織推薦至少兩位人選，並要求女性人選應佔二分之一；如此，不僅提供主管機關足夠彈性的空間進行性別比例之調整，同時，也將打破既有男性優先的慣例，進而促成專業團體組織在性別結構上的質變與量變。至於，是否透過法令規範或行政命令，要求地方政府依循中央部會之作法：地方政府所屬委員會全體委員組成之任一性別比例應達三分之一以上，進而規範民間組織團體及企業公司之理監事或董監事組成，也應比照遵循「任一性別不得少於三分之一」之性別配額制度，則是政府應積極評估、執行的「暫行特別措施」。

台北市長柯文哲在尋找第三位副市長時，提出「相同條件，女性優先」的原則（張博亭，2014）；桃園市長鄭文燦上任後宣示：基於女性主管比例偏低的考量，市府員工在相同表現前提下，將鼓勵優先升任女性（邱奕統，2015）。顯見部分六都首長基於性別平權的思維，已經開始採行「女性優先」的「暫行特別措施」以加速達成性別實質平等。此項措施不僅值得各級政府機關在聘任及升任人員時評估採行，亦宜由教育主管機關透過適當的舉措，鼓勵大專校院在聘任教師時參用，以改善我國高等教育體制中，女性教師比率遠低於男性之傾斜現象¹⁷；也應在聘任各級學校校長時採行同樣的原則，以改善我國各級學校之女性校長比率遠低於男性之情形。

我國政府於 2009 年將「微型企業創業貸款」（以 45-65 歲中高齡者為對象）與「創業鳳凰婦女小額貸款」（以 20-65 歲女性為對象）整合為「微型創業鳳凰貸款」的作法，則屬於結合「提供優先或優惠待遇」及「重新分配資源」的措施，降低女性融資的門檻與障礙，增加女性貸款的資源管道，提升女性貸款的比率¹⁸。

【微型創業鳳凰貸款要點】

- 一、勞動部（以下簡稱本部）為辦理微型創業鳳凰貸款（以下簡稱本貸款）協助婦女及中高齡者創業，並促進就業，特訂定本要點。
（略）

¹⁷ 2014 年性別圖像，p. 12，行政院主計總處編印。

¹⁸ Ibid，p. 7。

三、凡年滿二十歲至六十五歲婦女，三年內曾參與政府實體創業研習課程，並經創業諮詢輔導，所經營事業員工數（不含負責人）未滿五人，具有下列條件之一者，得向本部申請本貸款：

四、年滿四十五歲至六十五歲國民，三年內曾參與政府實體創業研習課程，並經創業諮詢輔導，所經營事業員工數（不含負責人）未滿五人，符合前點所定各款之一者，得向本部申請本貸款。

相對地，根據未採行「女性優先」的「青年創業貸款」（以20-45歲初創業青年為對象）的統計資料，則明顯地呈現女性比率下降之情形¹⁹。兩相比較之下，更能清晰地看到：在經濟資源的取得上，女性的障礙較男性高、機會比男性低，顯見採行「暫行特別措施」的必要性。

「女性不愛運動」究竟是與天俱來的？還是後天造成的？答案或許見仁見智！但不爭的事實是：各年齡層的女性參與運動及體育之機會與資源遠比同年齡層的男性少很多。為了鼓勵及保障女性學生的運動權益，台灣大學行之有年的「女生優先使用球場²⁰」規劃，亦是值得參考並推廣的措施。中國醫藥大學則是有鑑於健身房使用者多為男性，致使女性卻步而喪失使用健身房的權益，因此設立女性專屬的 Lady's Hour 時段，既鼓勵也保障想運動、健身的女性有機會正確、有效的利用健身房。除了運動環境的「女性優先」，目前也有民宿旅館採取「女性優先或優待」的經營原則²¹，其目的在於透過提供女性出外旅遊的安全條件與環境，進而提升女性擁有較為自由、自主的旅行機會。

在國際運動賽事上，由於國際奧林匹克委員會（簡稱國際奧委會）的政策要求，促成 2012 倫敦夏季奧運會不僅是首度所有參賽國均有女性選手的奧運會（馬鈺龍，2012），同時也是最多出櫃同志運動員參賽的奧運會²²，即使運動界的多元性別友善度仍是極為不足（蔡鵬如，2012）。而促成此種改變的主因在於：國際奧委會要求奧運會參賽國不得排除任一性別之選手參加。由於受限於宗教、

¹⁹ 同註 18。

²⁰ 「女性優先」並非禁止男性球友使用，只是當有女性球友需要使用時，男性球友會有默契地禮讓。

²¹ 限女性入住，或男性必須在有女性同行之前提下方能入住。為避免置入性行銷之疑慮，不列舉民宿及旅館名稱。

²² 2012 倫敦夏季奧運會 22 名公開出櫃的同志運動員，這個數字超過了 2004 年雅典奧運會和 2008 年北京奧運會的數字的總和。<http://history.n.yam.com/aibai/gay/20120730/20120730671643.html>，瀏覽日期：2016 年 1 月 9 日。

文化等因素之影響，女性參與運動及投入運動競賽之人數遠少於男性，甚至，許多國家和地區的婦女至今仍沒有參加運動活動的機會與權利。因此，透過「不得排除任一性別之選手」的要求，即在於破除女性因生理性別而造成運動及參賽權益受到限制與剝奪之不公平現象，也宣示保障同志與跨性別者的運動及參賽權益，不因其性傾向與性別認同而遭限制與剝奪。因此，國際奧委會更於 2016 年發布新規定：未來跨性別運動員不須進行變性手術（李寧怡，2016），進一步具體保障跨性別運動員的權益。國際奧委會遵循聯合國性別平等政策²³所提出之「不得排除任一性別選手」及「反對性向歧視」等規範措施，不僅直接促進奧運主辦國家排除限制以促進平權，更促成其贊助廠商遵循政策並具體採取保障多元性別婚姻平權的福利措施，嘉惠全球員工（陳韻涵，2016；黃菁菁，2016）。

針對多元性別及婚姻平權的議題，由於我國國家法律尚未明確保障同性婚姻伴侶之權益，因此台北、新北、桃園、台中、台南及高雄六個直轄市不約而同地採取「關係註記」的方式，以期尊重及保障同志市民之權益，嘉義市則是六都之外第一個明示將規劃採取相同措施的地方政府（張童恩，2016）。同時，已有台北、桃園、台中等直轄市調整參加資格，開放同志伴侶參加聯合婚禮。凡此種種，均可視為為了加速達成多元性別平權所採行之「彈性作為」，當我國婚姻平權法令完備後則止。

國外採行的「暫行特別措施」，除了挪威、德國及倫敦奧運會的案例外，為了破除性別分工的刻板化，瑞典政府實施專屬「爸爸育嬰假」，目的在於鼓勵爸爸請育嬰假（陳怡君，2015；Weng，2015），積極破除男女任務定型及確認父母共同分工（CEDAW 第 5 條）。這項措施值得我國參考採行，以期提升父親承擔照顧子女之責，有效破除養兒育女是母親的專屬責任之刻板化；同時，消除女性因家庭因素而被迫放棄個人的領域興趣或職場發展之權益剝奪與限制。而為了消除男女同工不同酬之不平等現象，美國政府公布新規則：要求員工人數超過 100 人的企業，必須向聯邦政府提供員工薪酬資料，並註明員工性別、種族和民族資訊（陳韋廷，2016；柳芳，2016），透過關鍵資訊，檢視企業在薪資給付所存在的平等現象，其目的即在於：保障女性發展的機會及促進女性潛力

²³ CEDAW 委員會經由「一般性建議」(General Recommendation)將消除對性傾向及性別認同(Sexual Orientation & Gender Identity, SOGI)之歧視納入 CEDAW 的規範中。聯合國人權委員會為倡議及保障多元性別人權，特設置「Free & Equal」網站 (<https://www.unfe.org/>)，從基本人權的角度與立場宣導性別人權，不定期製播宣導海報及短片，供全球國家參考運用，瀏覽日期：2016 年 2 月 20 日。

的發揮；此項規則另一個特別處在於：為了積極落實性別平權，歐巴馬總統選擇動用行政權來解決國會拒不處理之要務，彰顯其在憲法授權下之彈性處理。這些積極且具體的作法，都是值得我國政府參考、採行的。

肆、案例研討題目

請透過以下案例題目，練習具體「暫行特別措施」之規劃、設計，以利未來針對所負責之業務規劃、設計可行之「暫行特別措施」。

- 一、如何確實保障女性之平等繼承權益，提升女性繼承比例？
- 二、如何確實保障女性之平等擔任學校領導者之機會，提升各級學校女性校長之比例？
- 三、如何確實保障女性之平等被選舉權益，提升女性擔任農、漁會理監事之比例？
- 四、如何有效破除「男理工、女人文」性別刻板印象，提升女性就讀科技、數理、工程、醫學等領域之比例？
- 五、如何有效改善地方政府所屬委員會性別比例，確保女性平等參與政治及公共事務之機會？

參考文獻

- 李寧怡（2016年1月26日）跨性別運動員，參賽奧運免變性，蘋果日報，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20160126/37031855/>，瀏覽日期：
2016年1月31日。
- 邱奕統（2015年5月14日）女性優先拔擢，鄭文燦兩性平權引討論，自由時報，
<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/880158>，瀏覽日期：2016年1月9日。
- 柳芳（2016年01月30日）消除男女薪酬不平等，奧巴馬公布新規則，大紀元，
<http://www.epochtimes.com/b5/16/1/30/n4629167.htm>，瀏覽日期：2016年1月31日。
- 馬鈺龍（2012年7月18日）史上首次！今年奧運，女性統統有參與，聯合報，
http://topic.udn.com/london2012/storypage.jsp?f_ART_ID=494，瀏覽日期：2016年1月9日。
- 陳怡君（2015年5月29日）鼓勵男女平權，瑞典爸爸帶薪育嬰假3個月，中央通訊社，
<https://tw.news.yahoo.com/%E9%BC%93%E5%8B%B5%E7%94%B7%E5%A5%B3%E5%B9%B3%E6%AC%8A-%E7%91%9E%E5%85%B8%E7%88%B8%E7%88%B8%E5%B8%B6%E8%96%AA%E8%82%B2%E5%AC%B0%E5%81%873%E5%80%8B%E6%9C%88-015701360.html>，瀏覽日期：2016年1月9日。
- 陳金燕（2015）臺灣原民祭典之性別平等檢視，性別平等教育季刊，71，79-88。
- 陳金燕（2013）台灣重要民俗文化資產的性別平等檢視，女學學誌，32，135-160。
- 陳韋廷（2016年1月30日）歐巴馬繞過國會，打擊男女同工不同酬，聯合報，
<http://udn.com/news/story/6813/1476074-%E6%AD%90%E5%B7%B4%E9%A6%AC%E7%B9%9E%E9%81%8E%E5%9C%8B%E6%9C%83-%E6%89%93%E6%93%8A%E7%94%B7%E5%A5%B3%E5%90%8C%E5%B7%A5%E4%B8%8D%E5%90%8C%E9%85%AC>，瀏覽日期：2016年2月20日。
- 陳韻涵（2016年2月19日）Panasonic 認可同性婚，全球員工受惠，聯合報，
<http://udn.com/news/story/6811/1511161-Panasonic%E8%AA%8D%E5%8F%AF%E5%90%8C%E6%80%A7%E5%A9%9A-%E5%85%A8%E7%90%83%E5%93%A1%E5%B7%A5%E5%8F%97%E6%83%A0>，瀏覽日期：2016年2月20日。
- 黃菁菁（2016年2月18日）PANASONIC4月起，將認可員工同性婚戀關係，中國時報，
<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160218004823-260408>，瀏覽日期：2016年2月20日。

游美惠 (2015) 反向歧視／逆向歧視，性別平等教育季刊，70，107-108。

傅紫昂 (2015 年 3 月 11 日) 德國推立法，改革兩性薪資差距，台灣醒報，
<https://tw.news.yahoo.com/%E5%BE%B7%E5%9C%8B%E6%8E%A8%E7%AB%8B%E6%B3%95-%E6%94%B9%E9%9D%A9%E5%85%A9%E6%80%A7%E8%96%AA%E8%B3%87%E5%B7%AE%E8%B7%9D-113645142.html>，瀏覽日期：2016 年 1 月 9 日。

張文貞 (2015) 反歧視與國家義務，載於張文貞、官曉薇 (編) 消除對婦女一切形式歧視公約 (97-140 頁)。台北：台灣新世紀文教基金會-台灣聯合國研究中心。

張童恩 (2016 年 02 月 19 日) 同志伴侶註記再下一城，嘉義市亮綠燈，yam 蕃薯藤新聞，
<http://n.yam.com/yam/gay/20160219/20160219563561.html>，瀏覽日期：2016 年 2 月 20 日。

張博亭 (2014 年 12 月 2 日) 第三位副市長人選，柯 P：條件相同女性優先，壹週刊，
<http://www.nextmag.com.tw/breaking-news/news/20141202/11394111>，瀏覽日期：2016 年 1 月 9 日。

蔡鵬如 (2012 年 8 月 13 日)，選手多隱瞞性向，體壇，最後一櫃，中國時報，
<https://tw.news.yahoo.com/%E9%81%B8%E6%89%8B%E5%A4%9A%E9%9A%B1%E7%9E%9E%E6%80%A7%E5%90%91-%E9%AB%94%E5%A3%87-%E6%9C%80%E5%BE%8C-%E6%AB%83-213000053.html>，瀏覽日期：2016 年 1 月 9 日。

Lindahl, Björn (2015 年 5 月 21 日)，Norway's female boardroom quotas: what has been the effect? Nordic Labour Journal，
<http://www.nordiclabourjournal.org/artikler/forskning/article.2015-05-20.3011019632>，瀏覽日期：2016 年 1 月 9 日。

Weng, Sid (2015 年 5 月 29 日)「父親專屬配額，不請就沒有」，瑞典明年推爸爸帶薪育嬰假 3 個月，關鍵評論網，<http://www.thenewslens.com/post/169699/>，瀏覽日期：2016 年 2 月 20 日。

【附件一】 第七屆會議(1988)第 5 號一般性建議：暫行特別措施

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。

**【附件二】 第三十屆會議(2004)第 25 號一般性建議：《公約》第 4 條第 1 項
(暫行特別措施)**

【引言】

1. 消除對婦女歧視委員會 1999 年第二十屆會議，依照《公約》第 21 條擬訂關於《公約》第 4 條第 1 項的一般性建議。該項新的一般性建議將借鑒以往各項一般性建議，包括：關於暫行特別措施的一般性建議第 5 號(第七屆會議，1988 年)、關於執行《公約》第 8 條的一般性建議第 8 號(第七屆會議，1988 年)、關於婦女參與公共生活的一般性建議第 23 號(第十六屆會議，1997 年)，並參考《公約》締約國所提交的報告和委員會的結論意見等。
2. 關於本項一般性建議，委員會的目的是闡明第 4 條第 1 項的性質與意涵，以便確保締約國在執行《公約》的過程中，充分利用該條款。委員會鼓勵締約國將該一般性建議翻譯成本國和地方語文，並廣發包括行政管理的政府立法、行政和司法機關，以及媒體、學術界、人權及婦女協會機構。

【背景：《公約》的目標和宗旨】

3. 《公約》是一項動態的文件。自 1979 年通過《公約》以來，委員會及國家、國際級等其他行動者，一直以進步的思維，協助闡明和理解《公約》各項條款的實質內容、歧視婦女的特殊性，及消除該等歧視的文書。
4. 必須依照《公約》的總體目標和宗旨，即消除對婦女一切形式的歧視，確定第 4 條第 1 項的範圍與意涵，期在享有人權和基本自由方面，實現法律和事實上的男女平等。《公約》締約國負有法律義務，尊重、保護、促進和實現婦女不受歧視的權利，確保婦女發展和地位提高，以改善其處境，實現法律和事實上的男女平等。
5. 《公約》超越許多國家、國際法律標準和準則中所使用的歧視概念。雖然該標準和準則都禁止性別歧視，保護男女免受專橫、不公平和(或)不公正的待遇，但《公約》的重點是歧視婦女問題，強調婦女因為是婦女而持續遭受不同形式的歧視。
6. 第 1 至 5 條、第 24 條構成《公約》所有實質條款的一般性解釋框架，指出締約國致力於三項主要義務，以消除對婦女的歧視。這些義務應以綜合方式履行，其已超出男女平等待遇的純粹法定義務範疇。

7. 首先，締約國有義務確保其法律沒有直接或間接歧視婦女的內容，並透過法庭及制裁，與其他救濟辦法，確保婦女在公共和私人領域皆不受到政府單位、司法機構、機關、企業或私人的歧視。其次，締約國有義務藉由實行具體、有效的政策和方案，改善婦女的實際狀況。第三，締約國有義務處理普遍的性別關係和基於性別的刻板印象，此不僅透過個人行為且在法律、立法、社會結構和機構中，皆對婦女產生影響。
8. 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。
9. 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。
10. 必須有效處理歧視婦女和男女不平等的根本原因，才能改善婦女的地位。審視女性和男性的生活時，必須考量前因後果，並採取措施以促進機會、機構和制度的真正改變，不再沿襲以男性權力和生活方式為規範基礎。
11. 婦女生理決定的長期不變的需求與經驗，應和下列情形所造成者加以區分：過去和現在對婦女歧視的個體行為；立於主導地位的性別意識形態；社會、文化結構和機構中歧視婦女的各種表現。由於正在採取步驟消除對婦女的歧視，婦女的需要可能改變或消失，或成為男女的共同需要。因此，旨在實現婦女事實上或實質平等的法律、方案和措施需要持續監測，避免使可能已失去正當理由的不同待遇永久化。
12. 某些婦女族群除受性別歧視外，還基於種族、族裔或宗教、身心障礙、年齡、階級、種姓或其它多種形式的因素而受到歧視。此類多重歧視首先可能影響該族群的婦女，也可能在不同程度上或以不同方式影響到男性。締約國可能需要採取具體的暫行特別措施，消除對婦女的多重歧視及其對婦女產生的複合負面影響。

13. 除《消除對婦女一切形式歧視公約》之外，也包括聯合國體系所通過的其他國際人權文件和政策檔案，以及關於採取暫行特別措施以支持實現平等的條款。這些措施以不同術語表意，賦予的意涵與解釋也有所不同。委員會希望，本文所載關於第 4 條第 1 項的一般性建議，將有助於闡明術語。
14. 《公約》針對過去和現在阻礙婦女享有人權和基本自由的社會、文化上的歧視，目標是消除對婦女一切形式歧視，包括事實上或實際不平等的根源與後果。因此，根據《公約》採取暫行特別措施，是實現婦女事實上或實質平等的手段之一，而非不歧視和平等準則的例外。

【《消除對婦女一切形式歧視公約》中暫行特別措施的意義和範圍】

【《公約》第 4 條第 1 項】

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。

【第 4 條第 2 項】

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，不得視為歧視。

A. 第 4 條第 1 項和第 2 項之間的關係

15. 第 4 條第 1 項和第 4 條第 2 項中「特別措施」目的明顯不同。第 4 條第 1 項的目的是加速改善婦女狀況以實現事實上或實際男女平等，尋求必要的結構、社會和文化變革，以糾正過去和現在歧視婦女的形式與後果，並向婦女提供補償。這些措施是暫行措施。
16. 第 4 條第 2 項係基於婦女與男性生理上的差異而給予不同待遇，所作出規定。該等為永久性措施，至少直到第 11 條第 3 項中所提到的科學技術知識證明有理由進行審查。

B. 專門用語

17. 在《公約》的準備材料(travaux préparatoires)中，使用不同術語指稱第 4 條第 1 項中的「暫行特別措施」。委員會在過往的一般性建議中，也使用各種術語。締約國常將糾正、補償和促進等意義，以及「特別措施」與「平權行動」、「積極行動」、「積極措施」、「反向歧視」和「積極的區別對待」

等術語等同視之。這些術語源於各國在不同情況下採取各種措施的討論。在本項一般性建議中，根據審議締約國報告的慣例，委員會按照第4條第1項的要求，僅使用「暫行特別措施」。

C. 第4條第1項的主要內容

18. 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。
19. 締約國應明確區分根據第4條第1項所採取的暫行特別措施和其他一般性社會政策，前者旨在加速實現婦女事實上或實質平等的具體目標，後者旨在改善婦女和女童的狀況。並非所有可能或將會有利於婦女的措施皆為暫行特別措施。以一般條件、條款，保證婦女和女童的公民、政治、經濟、社會和文化權利，並確保其尊嚴且不受歧視的生活，該等不能稱之為暫行特別措施。
20. 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。
21. 雖然「特別」一詞與人權論述相符，但仍然應對其謹慎解釋。有時使用該術語會讓婦女和其它受歧視群體顯得脆弱、易受傷害並需要額外或「特別」措施才能參與社會或在社會中競爭。但在制定第4條第1項時，「特別」的真正含義是該等措施旨在實現特定目標。
22. 「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。

23. 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。
24. 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。

【對締約國的建議】

25. 締約國的報告應說明根據《公約》第 4 條第 1 項採取或未採取暫行特別措施的情況，締約國最好堅持使用「暫行特別措施(temporary special measures)」，以避免混亂。
26. 締約國應明確區分暫行特別措施和其他一般性社會政策，前者旨在加速實現婦女事實或實質平等的具體目標，後者在於改善婦女和女童的狀況。締約國應注意，並非所有現在或將來可能會有利於婦女的措施，都是暫行特別措施。
27. 締約國在實施暫行特別措施以加速實現婦女事實上或實質平等時，應分析婦女在所有生活領域以及特定、有針對性領域中的狀況。締約國應評估暫行特別措施對國內特定目標的潛在影響，並採取其認為最適當的暫行特別措施，以加速實現婦女事實上或實質平等。
28. 締約國應說明選擇某一措施而非另一措施的理由。實施此類措施的理由應包括：說明婦女或受到多重歧視的特定婦女族群的實際生活狀況，包括決定其生活和機會的各種條件和影響；實施此類暫行特別措施將加速改進其在締約國內的狀況。同時，應闡明該等措施、一般性措施，以及努力改善婦女狀況之間的關係。
29. 締約國應就未採取暫行特別措施作出充分解釋。不得以下列方式證明不採取

暫行特別措施為有理由：聲稱無能為力、說明不行動的原因在於市場或政治力量，如私營部門、私人組織或政黨所固有且居於主導地位者。此外，提請締約國注意，應參照其他各條解釋《公約》第2條，以要求締約國對該等行動者的行為負責。

30. 締約國可就若干條款提出關於暫行特別措施的報告。根據第2條，請締約國就該等措施的法律或其他依據提出報告，並說明選擇某些辦法的理由。此外，請締約國詳細說明關於暫行特別措施的立法，特別是該項立法是否對於暫行特別措施的強制或自願性質作出規定。
31. 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。
32. 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。
33. 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。
34. 根據第3條，請締約國提出報告，說明負責擬訂、執行、監督、評價和推行暫行特別措施的機構。現有或預計設立的國家機構可承擔的責任，如：婦女

部、各部會或總統辦公室內的婦女部門、監察員、法庭、其他公營或私人實體等，都應具有擬訂具體方案、監督執行、評估影響和成果的任務規定。委員會建議，締約國確保婦女，特別是受影響的婦女，在擬訂、執行和評價此類方案時發揮作用。此外，特別建議與民間社會和代表婦女團體的非政府組織進行合作協商。

35. 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。
36. 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。
37. 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。
38. 請締約國注意，應採取暫行特別措施加速改變、消除歧視婦女或對婦女不利的文化、刻板態度和行為。在信貸和貸款、運動、文化和娛樂，以及法律宣導也應採取暫行特別措施。如有必要，應針對受到多重歧視的婦女，包括鄉村婦女，採取此類措施。
39. 雖然不可能對《公約》所有條款適用暫行特別措施，但委員會建議當涉及加速達成平等參與的機會，以及加速權力和資源的再分配時，考慮採取暫行特別措施；同時也顯示特定情況下需要該等措施，且最為適合。

【注】

- (1) 間接歧視婦女的情況，通常發生在法律、政策和方案看似基於性別中立，但實際上對婦女卻有不利影響時。不分性別的法律、政策和方案保留過去歧視婦女的後果可能並非意圖，以男性的生活方式為模式因而未考慮到不同婦女

的生活經驗，也可能出於無心。存在這些區別，是因為基於男女生理區別對婦女的刻板期望、態度和行為，抑或因為普遍存在男尊女卑的現象。

- (2) 「性別被界定為基於生理性差異的社會意涵。性別觀念是一種意識形態和文化概念，但也於物質實踐領域內再生，然後反向影響實踐的結果。其影響到資源、財富、工作、決策和政治權力的分配，還影響家庭及公共生活中權利和待遇的享有。儘管文化各異而與時變遷，全世界的性別關係均導致男女間的權力不平等，這是一個普遍特徵。因此，性別是一個劃分社會階層的因素；在這個意義上，其類似於種族、階級、族裔、性狀和年齡等其他劃分的因素。這有助於我們瞭解性別特徵的社會構造，以及作為兩性關係基礎的不平等權力結構。」《1999年關於婦女在發展中的世界》，第7頁，聯合國，紐約，1999年。
- (3) 例如參酌《消除一切形式種族歧視國際公約》，其中准許暫行特別措施。包括消除種族歧視委員會、經濟、社會和文化權利委員會和人權事務委員會在內等條約監測機構的慣例表明；該等機構認為，欲達成各該條約的目標，必須執行暫行特別措施。在國際勞工組織主持下所通過的各項公約和聯合國教育、科學及文化組織的各種文件，皆明確或含蓄規定採取此類措施。促進和保護人權小組委員會審議該問題，並指定一名特派員編寫報告供小組委員會審議和採取行動。婦女地位委員會於1992年審查採取暫行特別措施的情況。聯合國世界婦女大會通過的成果文件，包括1995年第四次世界婦女大會行動綱領及其2000年後續行動審查，提到積極行動是實現實質平等的工具。聯合國秘書長採取暫行特別措施是婦女就業領域的實例，包括在秘書處實行關於婦女招聘、晉升和職位安排的行政指示。該等措施的目的是在各級，尤指較高層級中實現50/50的男女比例。
- (4) 在美國和部分聯合國文件中使用「平權行動」，而目前在歐洲和較多聯合國文件中普遍使用「積極行動」。但「積極行動」在國際人權法中有另一含意，用於說明「積極的國家行動」（國家採取行動的義務相對於國家不採取行動的義務）。因此，「積極行動」一詞並不明確，因為其意義不限於《公約》第4條第1項中所理解的暫行特別措施。部分評論家批評「反向歧視」或「積極的區別對待」並不恰當。