



CEDAW與法制業務

消費者保護官任用限制與全國女性消保官任用比例偏低關聯性及請長期假回任原職困境探討

臺中市政府法制局 110年10月



CEDAW，指的就是消除一切形式對婦女歧視公約
(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)

CEDAW是保障婦女人權的完整清單，同時也是各國用以檢視其婦女人權保障執行情況的最佳評估指標，至今超過187個國家簽署。

CEDAW也是聯合國僅次於兒童權利公約的第二大人權公約，常被稱為「國際婦女人權法典/國際女性權利法案」或「婦女公約」。

CEDAW核心概念

禁止歧視

- ◆ 有意的歧視與無意的歧視
- ◆ 法律上(de jure)之歧視與實際上(de facto)之歧視
- ◆ 政府行為和私人行為(非政府組織、個人、企業等)

實質平等

- ◆ 機會的平等：女性與男性有相同的機會。女性還要有取得管道。
- ◆ 取得機會的平等：女性與男性有平等獲得國家資源的機會。
- ◆ 結果的平等：國家確保權利能實際執行。

國家義務

- ◆ 尊重義務：政策法規沒有直接與間接歧視。
- ◆ 保護義務：法律要防止違法行為。
- ◆ 實現義務：以積極的政策實現婦女權利。
- ◆ 促進義務：提倡CEDAW之原則。

CEDAW架構

聯合國1979年通過「消除對婦女一切形式歧視公約」(CEDAW)，作為婦女人權憲章。

CEDAW架構

30條條文

第1-5條：總論歧視之定義與國家應負之責任。

第6-16條：女性在各個領域應享之權利：參政、國際參與、國籍、教育、就業、健康、經濟、社會福利、農村婦女、法律及婚姻。

第17-30條：明訂國家報告提交、審查過程及CEDAW委員會組成與功能。

一般性建議

對特定條文的解釋及CEDAW委員審查締約國報告時觀察到的問題，可擴大公約範圍，使CEDAW內涵可與時俱進。目前已頒訂了37個一般性建議。

CEDAW條文與一般性建議

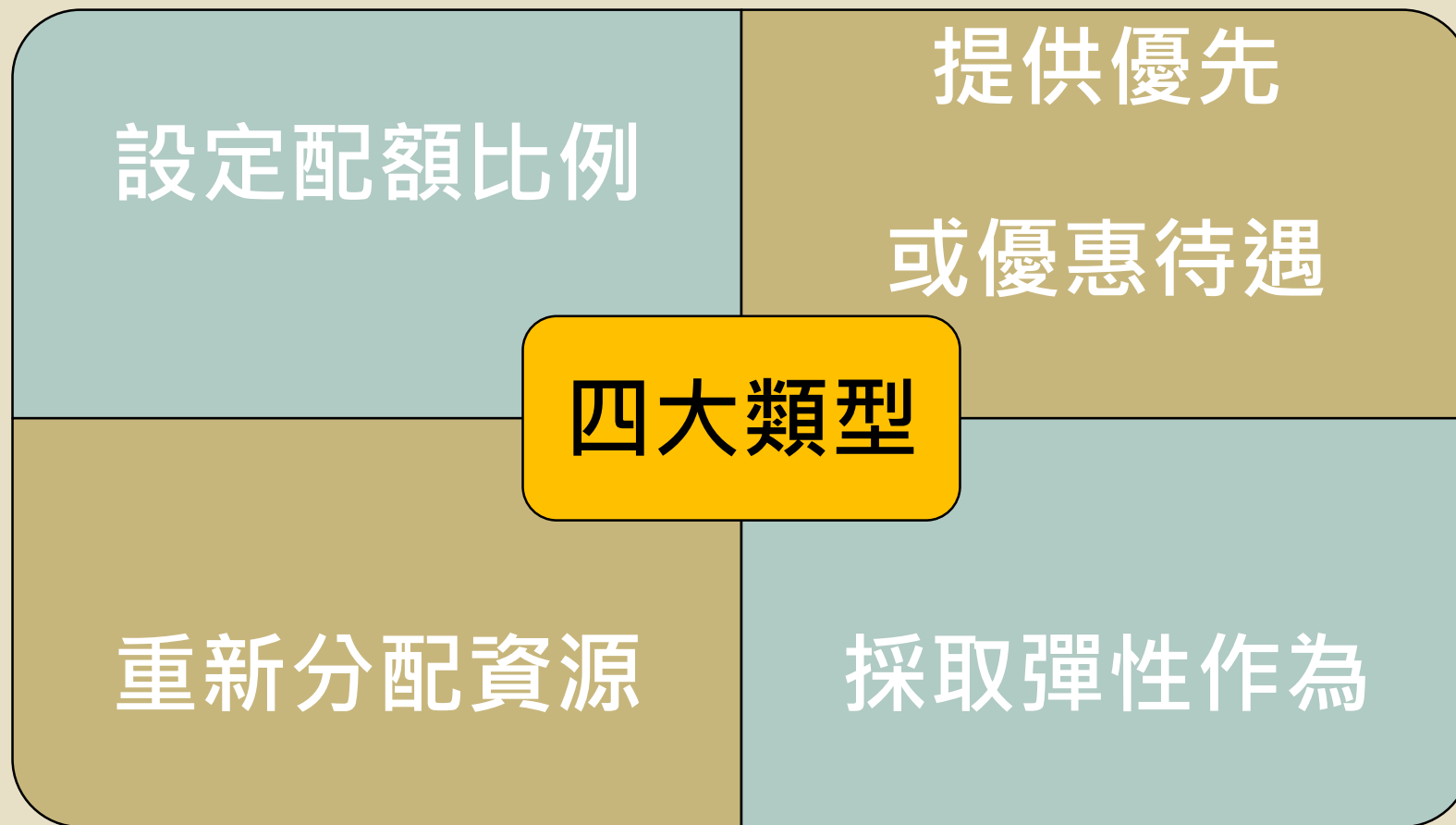
CEDAW 的運作方式好像一棵樹，公約條文有如樹幹，而一般性建議有如分枝，針對新出現的議題解釋並擴大公約的意義。



CEDAW暫行特別措施

- 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。
- 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。

CEDAW 暫行特別措施類型





法制局CEDAW案例

消費者保護官任用限制與全國女性消保官任用比例偏低關聯性及請長期假回任原職困境探討

案例內容

許姓消費者保護官任職數年，懷孕生子，原欲請育嬰假2年，親自照顧嬰兒。

然因「消費者保護官任用及執掌辦法」對消保官任用資格之限制，無法由不具任用資格之一般職務代理人代行職務，須先調任其他職務，由具任用資格之他人補其消保官職缺，請假結束恐難回任消保官，乃與配偶多次協調後，改由丈夫申請育嬰假。

雖然此實際案例，表面上似乎符合男女平權，甚至堪為典範，但卻實質限縮女性消保官申請育嬰假之意願，剝奪自願照顧嬰兒的選擇。況且類此消保官任用限制，無法由職務代理人代行職務，形成申請育嬰假及家庭照顧假等的障礙，某程度將影響女性就任消保官意願，形成女性消保官任用比例偏低現象。

性別統計

- 依據考試院2018年「全國公務人員性別統計」，107 年底行政機關不含警察行政人員之性別比率，男性比率為49.2%，女性比率則為50.8%，顯示在公務行政職務員額，男性及女性人數相當。
- 消保官為上開不含警察行政人員，然而統計截至109年10月止，全國消保官員額53名，其中男性31人，比例58.5%；女性22人，比例41.5%，即男性消保官高於女性17%。
- 如分別從行政院消費者保護處(以下簡稱消保處)、直轄市及非直轄市三個部分比較，消保處消保官8名，男性5名、女性3名，僅需調整1名，即成4比4；六都直轄市消保官29名，男性15名、女性14名，男、女比例相當；非直轄市16縣市，消保官16名，男性12名(75%)、女性4名(25%)，男女比例相差3倍。顯示在非直轄市16縣市部分，女性出任消保官存有障礙，有進一步分析相關法令或修正調整措施空間。

	男性消保官	女性消保官	合計
消保處	5	3	8
直轄市	15	14	29
非直轄市	12	4	16

單位：人數

法規檢視

➤ 消保官任用法規：

依消費者保護法第39條第2項規定訂定之【消費者保護官任用及職掌辦法】第2條規定：「消費者保護官應就具有下列資格之一者遴用之：……行政院、直轄市及縣（市）政府應視業務需要，置消費者保護官若干名，就具有第一項規定資格者，自行遴用。直轄市及縣（市）政府任用之消費者保護官，應自任用之日起十五日內，以書面檢送該消費者保護官之姓名、學歷及經歷等相關資料，報行政院備查；任用有所變動時，亦同。」就消保官遴用資格雖設有限制，但並無性別差異。

➤ 留職停薪法規：

依公務員服務法第12條規定訂定之「公務人員請假規則」及依公務人員任用法第28條之1第2項規定訂定之「公務人員留職停薪辦法」，就申請留職停薪，亦無性別差別待遇規定。

法規檢視

- 單就法規表面文義，並無因性別不同，而有所差異，似乎沒有性別歧視；然而從全國實際上擔任消保官員額，卻有顯著性別人數落差，顯示確實存在某種形式的性別差異。
- 細分析原因，除了現實社會期望仍多認為宜由女性育嬰及家庭的刻板印象外，主要是經濟因素，因目前夫妻薪資，仍以夫通常較高，如由妻申請留職停薪，對家庭經濟影響較低。即便在請領育嬰留職停薪津貼部分，依公教人員保險法第35條第4項規定：「夫妻同為本保險被保險人者，在不同時間分別辦理同一子女之育嬰留職停薪並選擇繼續加保時，得分別請領。」看似某程度調整些微薪資結構落差問題，但在消保官申請留職停薪，因資格及編制員額限制，難有職務代理人代行職務，一旦留職停薪須先轉為其他職務，留職停薪期滿，亦將難以再回任消保官。



問題探討

- 就留職停薪相關法規，並無性別差別待遇，但在非直轄市16縣市，消保官男女比例相差3倍。顯示女性就任消保官意願及遴用機制上，存有女性任職消保官的事實障礙，而形成有此落差。
- 隨著教育及經濟能力提高，由於女性消費意識抬頭，消費力更是與日俱增，甚至交易量遠高於男性，不僅為家庭消費主要決策者，更因此有多樣性女性專用商品問市。從而，職司消費者保護重責的消保官，其女性員額比例，自不宜顯著低於男性，甚至為符合當前社會交易比例，女性消保官高於男性，亦屬合理。況且在具出任可能性的公務行政職務員額，男性及女性相當情形下，尤其不應存在女性消保官人數遠低於男性現象。
- 從案例中女性消保官，因消保官任用限制，無法有職務代理人，限縮女性消保官申請育嬰假權利，似有進一步分析及改善之必要。

CEDAW法規指引

➤ CEDAW 第 2 條：

締約各國譴責對婦女一切形式的歧視，（c）為婦女確立與男子平等權利的法律保護；（d）不採取任何歧視婦女的行為或做法；（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，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。

➤ 一般性建議第3號：教育和宣傳活動

促使各締約國有效採用教育及大眾資訊宣傳方案，藉以消除妨礙女性在社會上平等原則的偏見與現行習俗。



CEDAW法規指引

➤ 一般性建議第28號：締約國在《公約》第2條之下的核心義務

□ 第5段：婦女和男性的社會定位受到政治、經濟、文化、社會、宗教、意識形態和環境因素的影響，亦可透過文化、社會和社區的力量加以改變。《公約》第1條所載關於歧視的定義明確指出，任何區別、排斥或限制行為，如果其影響或目的足以妨礙或否認婦女認識、享有或行使其人權和基本自由，這類行為即屬歧視，即使這類歧視並非有意為之。這可能意味即使對婦女和男性給予相同或中性的待遇，若不承認婦女在性別方面，本來已處於弱勢地位且面臨不平等，前述待遇的後果或影響，將導致婦女行使其權利時受拒，則仍可能構成對婦女的歧視。

□ 第16段：締約國有義務尊重、保護和實現婦女不受歧視的權利，確保婦女的發展和進步，以改善其處境，實現法律、事實或實質的男女平等。締約國應確保不對婦女實施直接或間接歧視。對婦女的直接歧視，包括明顯以性或性別差異為由，實施區別待遇。對婦女的間接歧視，係指法律、政策、方案或做法看似對男性和女性並無偏頗，但實際上造成歧視婦女的效果。因為明顯中性的措施並未考慮原本存在的不平等狀況。

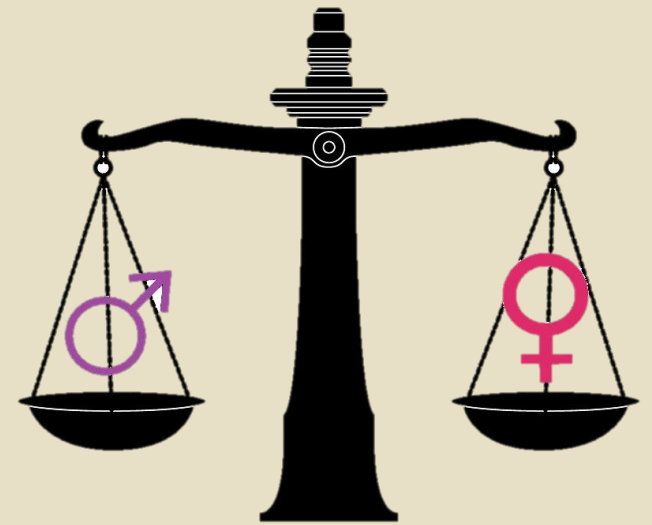
相關指引

➤ **性別工作平等法第7條：**

雇主對求職者或受僱者之招募、甄試、進用、分發、配置、考績或陞遷等，不得因性別或性傾向而有差別待遇。但工作性質僅適合特定性別者，不在此限。

➤ **臺中市性別平等政策方針：**

建構性別友善的育兒支持系統，促進家庭與工作的平衡。





改善措施一 增加任用相當職務之法制人員及落實職務輪調

- 以臺中市政府法制局而言，在100年縣市合併成為直轄市時，編制5名消保官均為男性，其後逐漸增加女性消保官，目前編制6名消保官，女性4名、男性2名，即符合當前社會現況。
- 由於臺中市政府有數名消保官，遇消保官請假，期間較短者，可由其他消保官分攤，代行職務；如屬長期，恐須改任其他職務，接替者則自任用之日起15日內，以書面檢送該消保官相關資料，報行政院備查。此即本案所述造成女性消保官在請育嬰假時期滿，將面臨無法回任消保官原職的處境，固然不影響其職等及薪俸，惟因熱愛該工作，在育嬰及職務兩相權衡，須商請改由配偶請育嬰假。
- 為解決消保官請育嬰假即無法回任的情況，在市府中等同消保官職等之職位，廣泛任用具備消保官任用資格之法制專才人員，除於平時業務推展，可提升依法行政素質外，遇有消保官申請留職停薪或出缺時，即可遴用熟悉地方特性之法制人員出任，並應注意女性處理是類消保業務的適切性，優先任用之。
- 另外，平時加強法制局內的職務輪調，包括消保官的職位，讓局內多人都有任職消保官的經驗，一旦有消保官欲請育嬰假，可以先調任其他曾任消保官的職員暫代職務，待消保官育嬰假結束後再回任。如此不但可以解決消保官請育嬰假無法回任的問題，亦可以增加法制局同仁擔任不同職位的經驗，培養可任消保官的法制人才。本局自108年及109年起，即實施簡任及薦任消保官職務輪調，並逐步提升女性消保官比例，一但落實定期輪調，案例困境將獲解決。

改善措施— 加強市府育兒輔助資源



- 依據109年臺中市性別平等政策方針重點工作表第3組第4項：「建構性別友善的育兒支持系統，促進家庭與工作的平衡。」性別友善的育兒支持系統，是另一個可以解決消保官等類似職位，不論男女因請育嬰假而無法回任原職位的方法。
- 目前政府對於公務人員的育兒支持大多是以發補助津貼為主，而臺中市政府和某些幼兒園有簽特約，給予贈送禮品或是註冊費折扣的優惠，這些措施雖然不無小補，但是仍無法解決前開問題。
- 若臺中市政府於辦公室或是鄰近地區可以設立嬰兒的托育單位(因資源有限，建議限定1歲以下才可使用該托育資源)，讓市府員工無須請長期的育嬰假，也能放心托育嬰兒同時兼顧工作，應該可以有效解決消保官等類似職位請育嬰假無法回任，增加女性出任消保官意願及機會。