

「你是否同意，政府應基於性別同工(值)同酬原則，訂定策略與期程，三年內徹底落實“性別工作平等法”第十條之相關規定事項？」全國性公民投票案聽證會紀錄

時間：中華民國 107 年 7 月 12 日（星期四）上午 9 時 30 分—10 時 25 分
地點：中央聯合辦公大樓 10 樓會議室（臺北市徐州路 5 號 10 樓）

主持人：

林瓊珠委員

領銜人：

曹愛蘭女士

學者專家：

林佳和副教授、葉德蘭教授、周玟琪教授、洪敬舒主任

勞動部：

黃維琛副司長、甘耀斌科長、吳炎烈專員

行政院性別平等處：

辜慧瑩參議

立法院：

（未出席）

中央選舉委員會職員：

余明賢副秘書長、莊國祥處長、賴錦琬處長、蔡金誥專門委員、唐效鈞科長、方凌貞專員、柯孟君專員、馬意婷專員、黃宗馥專員

【記錄開始】

1 司儀：

2 現在報告聽證會應行注意事項：

3 一、出席者須經主持人同意，始得發言。

4 二、禁止吸煙、飲食，並應將行動電話關閉或靜音。

5 三、對於發言者之意見，應避免鼓掌或鼓譟。

6 四、他人發言時，不得加以干擾或提出質疑。

7 五、發言時應針對議題，不得為人身攻擊。

8 六、為免延滯聽證程序進行，不得就主持人已處置或已明白告知為同一
9 問題者，再為重複發言。

10 七、未經主持人許可，不得於聽證進行中進行錄音、錄影或照相。經許
11 可錄音、錄影或照相者應於媒體專區為之。

12 八、有違反前項各款之情事者，主持人得命其退場或為其他必要之處置。

13 九、每位發言請依所分配時間，在結束前 30 秒會按鈴一聲提醒，發言
14 時間結束時會按鈴兩聲，應即停止發言。發言時請靠近麥克風，以利收音。

15 聽證會開始，請主持人介紹出席聽證人員並說明案由、發言順序、時間
16 等事項。

17 主持人林瓊珠委員：

18 大家早安，我是今天的聽證會主持人林瓊珠。我首先先介紹今天出席聽
19 證的人員：首先是提案領銜人曹愛蘭女士；再來是專家學者，第一位是政大
20 法律系林佳和老師、第二位是國立臺灣大學外國語文學系葉德蘭老師、第三
21 位是中正大學勞工關係學系周玖琪老師、第四位是勞工陣線研究部洪敬舒主
22 任；還有機關代表，首先是勞動部黃維琛副司長，第二位是行政院性別平等
23 處辜慧瑩參議。

24 提案人、與會的專家學者跟各機關代表，還有在場的先生、女士，大家
25 早。提案人曹愛蘭女士在 107 年 5 月 23 日所提，更正後主文為「你是否同
26 意，政府應基於性別同工(值)同酬原則，訂定策略與期程，三年內徹底落實
27 “性別工作平等法”第十條之相關規定事項？」本會於 107 年 6 月 5 日第 508
28 次委員會審議通過，依公投法第 10 條第 3 項規定舉行聽證會。

29 非常感謝大家能夠參加今天的聽證會，今天聽證會的議題主要有三點：
30 第一項，本案是否合於公投法第 2 條第 2 項之規定？第二項，本案是否提案
31 內容不能瞭解其提案真意？第三項是其他事項。

32 為了使聽證程序能夠順暢進行，請發言者跟在場的人員能夠配合遵守剛
33 剛司儀所宣布的注意事項。

34 今天的聽證時間配當，提案人之領銜人或其委任代理人陳述意見為 15
35 分鐘；學者專家跟機關代表陳述意見為 40 分鐘，發言順序依序為學者專家、

1 機關代表，各發言者的時間分配為 5 分鐘；出席者發問及答覆，時間為 30
2 分鐘。

3 我現在就開始進行第一個階段，請提案之領銜人或其委任代理人陳述意
4 見，時間是 15 分鐘，請。

5 領銜人曹愛蘭女士：

6 主席、各位學者專家，今天很高興有這個機會來為我們這個提案作一些
7 說明。

8 首先，第一點我要強調的是，我們這個公投的提案是重大政策的創制公
9 提案，在我們勾選的單子裡好像有一些筆誤，在這邊先特別更正。

10 我先來說明為什麼會提這個公投案的一些緣由。我想我們在社會上發現
11 有一些社會現象不符合人類社會公平正義原則的時候，首先一定會有社會運
12 動的階段，也就是說，我們針對那些不合理的或者不符合人權的現象會提出
13 很多的覺察跟說明來引起整個社會大家共同的認知。在這個階段，我想就像
14 多年前我們會出版《婦女新知》雜誌、我們會成立婦女新知基金會、我們會
15 成立各種婦女團體，主要就是要讓社會上更多人能夠覺察而且知道有很多的
16 現象存在著性別歧視，而這個現象在我們的日常生活中，幾乎在生活、就業、
17 家庭、社會每一個角落都存在，因此我們第一個階段是使用社會運動、用各
18 種的抗爭，我記得我們到台塑前面去舉牌，抗議他們男女員工進用的薪水是
19 不一致的，我們也作過類似很多這樣的活動。

20 所以終於我們慢慢有勞基法規定工作是必須要平等的、有就業服務法告
21 訴我們是不得歧視的，當然最重要的是在 2001 年兩性工作平等法，在我們
22 大家的遊說底下——這是一個對性別在工作權來講，非常重要的法律——就
23 通過了，在第 10 條裡頭有特別強調性別的工作應該是要平等的，不得在任
24 何升遷、薪資各方面予以歧視，我想這就是我們的第二個階段。第二個階段
25 就是社會運動者透過各種立法院的遊說，慢慢地讓我們理想的東西變成一個
26 法條。這個法條規定了以後，其實它就招致了大部分的國民都有這樣的共
27 識，認為性別在工作上應該是有平等的機會，共同來參與就業的市場。

28 但是到了這個地步，我覺得我們的理想還是沒有辦法達成，最主要的原因
29 我舉個例子來講，像政策的性別影響評估，我想這個各位一定都很熟悉，
30 因為在公部門制定所有的重大政策都要性別影響評估，我們在國際婦女人權
31 裡頭提出來的時候，沒有一個人知道它要怎麼做，所以它只是一個條文。一
32 直到當時的中央研考會、現在的國發會把政策影響評估定義清楚是什麼，哪
33 一些東西要作性別影響評估，出版指標、有一個作業手冊，進行了廣大的公
34 務人員訓練，大家才慢慢知道怎麼去做，再用研考的方式讓地方政府、中央
35 政府都按照這個情形去做。

1 但是在工作平等權這個部分，尤其是同工同酬，我想 2015 年中正大學
2 也作了一些研究，他們就發現在訪談的大部分企業裡頭，幾乎沒有一個人知
3 道同工同酬的指標要怎麼樣去看待到底有沒有，在觀念上、在實際的操作上
4 是非常模糊的，以至於在很多地方只有一個東西被執行，就是同樣的一個工
5 作在起薪的時候有這樣的概念，但是接下來每一個人的看法其實都不太一
6 樣。我覺得為什麼會造成這個不彰？不管在勞工爭議裡頭，還是在勞動檢
7 查，還是在非常多性別有關的檢討裡頭，大家都覺得最大的問題是，我們沒
8 有把同工同酬這件事或同工同值這件事當成是一個重要的政策，應該要去定
9 義它、要有一些非常清楚的指標來說明，訓練人怎麼樣透過操作手冊認定還
10 有怎麼樣修正這樣同工同酬的現象，以至於我們今天看起來男女平均薪資還
11 是有超過 1 萬多塊的差異。

12 為什麼會有這樣薪資的差異？很簡單，看看任何一個場域，男性的數目
13 都一定比女性多，比如說大法官、監察委員，所有的地方政府一看都是男性
14 主管多、女性主管少，在公司裡頭更是明顯，女性常常被放在一個更不重
15 要的位置領取更少的薪資，但是她們的工作並沒有比較不重要或比較不辛苦
16 的狀況。如果性別工作平等法要進一步讓這個社會能夠有更公平的機制，就
17 一定要有一套政策、要有一個計畫，這個計畫就像我們在推動性別影響評估一
18 樣，必須要有一個部門，到底是行政院的女性平等委員會還是勞動部？還是
19 哪一個部門？必須有一個主責者承擔責任、公布政策。最重要的就是說，要
20 有人來負責、有預算來推動，這些預算怎麼樣跨部會，從國小、國中怎麼去
21 教育他們、進入職場的人怎麼給他訓練，對於所有的勞動檢查員、對於勞資
22 爭議的協調者、對於廣大國民要給他們什麼樣的教育，讓所有承辦跟這件事
23 情有關的人員有一套可行的工具，先要有性別的敏感度、觀念，然後知道怎
24 麼去操作，像性別影響評估一樣，每一個人都懂得怎麼去操作那一套標準化
25 的流程，讓這樣一個政策可以真正落實在我們每一個工作的人的身上，這就
26 是我們這個提案的建議，希望彌補第三塊有了法規以後、沒有真正落實這方
27 面的問題。

28 以上就是我的說明，謝謝。

29 主持人林瓊珠委員：

30 好，謝謝提案之領銜人。

31 我接下來請專家學者來發表意見，首先請政大法律系林佳和副教授，時
32 間 5 分鐘。

33 政治大學法律系林佳和副教授：

34 主持人、在場各位先進好，因為時間關係，大概有幾點意見，待會會講
35 得比較快，我做了一個書面資料，再提供貴會參考。我分為兩部分：

1 第一部分是前提跟實體論點。就這個議題，1950年日內瓦由國際科學組
2 織委員會曾經舉辦一個勞動評價會議，有提出日內瓦模式來評估什麼叫做
3 「同工」、「同值」、「同酬」，其中區分心理要求、體能要求、責任跟勞
4 動條件及環境，再用能力去負荷，形成一個不同的模式。不過目前世界各國
5 大概都沒有在法制上針對這個提出過法律上或行政上的因應，簡單來講，日
6 內瓦模式在今天並沒有辦法作為法律操作之用，至少在各國實踐之中。

7 一般學理跟各國經驗評價這個問題是這樣的，同值同酬原則的操作，工
8 作是否同值並不是獨立問題，各國的經驗沒有辦法獨立去論述什麼工作是相
9 同價值的，因此要相同報酬，必須綁在工資歧視之下，也就是說，只有在具
10 體個案上，才有辦法處理這個問題，所以沒有辦法在前階段先鉅細靡遺從各
11 種科學角度去比對不同工作是否同值。在本案之中，如果聚焦的是具體適用
12 跟矯正，各國的機制都是集體訴訟（Class Action）跟團體協約，例如在美國
13 是前者、在歐洲是後者，所以是否能夠透過本案所希望達到的？在各國經驗
14 比較不同。當然，以行政權的角度，用不同的行政手段，推動勞動評價模式，
15 作為適用同工同值同酬的核心工具，發展不同的誘導型、激勵型、促進型或
16 干預型行政，我個人想像上是有可能的。

17 在重大政策的創制上，用歐洲公民創制制度跟德國各邦制度來看，排除
18 的議題包括一些常見的事項，本案並沒有在各國排除作為重大政策創制的事
19 項上，所以性質上應該是可以允許；在歐洲公民創制制度上，性質很類似特
20 殊的請願，行政權對於類似的請願有表示意見跟回應的義務，就這點來看，
21 我也認為本案沒有問題。各國對於重大政策創制的界限在於效力形同立法者
22 的決議，所以只要國會得議決的就可以作為重大政策創制的標的，國會不能
23 議決的不行，就本案來看，我認為沒有問題。

24 第二部分，就中選會所提出的程序爭議，我分別簡單提出三點我的看法。

25 第一點，到底是立法原則的創制，還是重大政策的創制？剛剛提案人已
26 經提出之前可能有勾選錯誤，我們的資料我看起來仍然是勾「立法原則的創
27 制」，不過我覺得這兩個並沒有那麼樣地絕對。例如以德國北萊茵 Westphalia
28 邦 2004 年「青年需要未來」的公民創制提案，針對邦議會縮減青年相關預
29 算，提出的是重大政策的創制，在通過之後，邦議會立刻以修法回應。也就
30 是說，依歐洲各國的經驗，不論你勾的是立法原則的創制，還是重大政策的
31 創制，並不會去拘束接下來到底是行政權還是立法權要回應，它仍然有一個
32 空間，所以我認為就第一個疑問，如果還是存在這個疑問的話，應該沒有問
33 題。

34 第二點，就中選會所提出來的疑問，到底有沒有誘導性假定後果？就各
35 國公民投票的經驗，應該根據題目本身的性質、目的去區分到底有沒有假定

1 後果的誘導式提問。例如 2017 年 6 月 12 日歐洲公民創制的題目是「應不應
2 該對於歐洲極端主義所引起的負面效果有一個有效的處理？」2013 年 1 月
3 14 日第 24 號提案題目：「要不要針對無條件基本收入應該支持相關的研究？」
4 這些都是屬於顯然的誘導性題目，這些誘導性的題目在歐洲公民創制
5 審議之下都認為沒有問題。也就是說，到底回答需不需要加以禁止，必須區
6 分公民投票的提問到底是歧義問題下的正面或負面提問，還是特定取向下採
7 取的手段、政府機關採取的行為義務？如果就後者來講，誘導與否不是重
8 點，就本案來看，我也認為沒有這個問題。

9 接下來，是否提案內容不能瞭解提案真意？就要看原聲請主文跟修改後
10 主文，原聲請主文是「訂定規範男女同工(值)同酬的客觀指標，以落實性別
11 薪資平等？」所以政府行為義務的指涉重點在於訂定客觀指標，例如我剛剛
12 講的日內瓦模式，就這點來看，我個人看法是原聲請主文就效力範圍、政府
13 義務內容相對是明確的。就更正後主文比較有疑問，更正後主文是「應基於
14 性別同工(值)同酬原則，訂定策略與期程，三年內徹底落實」，什麼叫做「三
15 年內徹底落實」？會涉及到我們一般說的實質確定力問題，就是說公投如果
16 屆時通過，實質確定力如何去拘束？當然就公投法第 30 條第 1 項第 3 款的
17 必要處置，相對於歐洲公民創制制度的所謂特殊請願之國家行為義務，如果
18 就這一點，中選會並沒有對公投通過的實質確定力範圍有不同描述的話，我
19 個人的看法是這個提案應該可以通過跟支持。

20 簡單說明到這裡，謝謝。

21 主持人林瓊珠委員：

22 好，謝謝林老師。

23 我們接下來請臺灣大學外文系葉德蘭教授發言，時間 5 分鐘。

24 臺灣大學外國語文學系葉德蘭教授：

25 大家好，我基本上的立場也是支持並贊同這個公投案的。

26 針對公告的第一點「應不應」這個問題，剛剛林老師已經講得很清楚，
27 我想從另外一個角度來談談我的意見。我們國家已經公布也實施了消除對婦
28 女一切形式歧視公約施行法，第 3 條認為「適用公約規定之法規及行政措施，
29 應參照公約意旨及聯合國消除對婦女歧視委員會對公約之解釋。」在 1989
30 年第 13 號一般性建議就很明顯地說到，即使許多國家在立法中已經接受同
31 工同酬原則，但要確保落實該原則尚要更多的努力，我想這也是提案人剛剛
32 提到我們需要更多的機制讓第 10 條能夠落實。在施行法第 6 條也說了，「政
33 府應依審閱意見檢討、研擬後續施政」，就是我們的國際報告審查，在去年
34 第二次兩公約審查的總結意見與建議當中，第 26 點談到男女平等只有提到
35 一點，委員會表達對薪資差距持續存在的關切，為什麼呢？我待會會講。但

1 是這個審查委員會就敦促政府蒐集不同性別等等資料，要制定具特定目標的
2 具體措施和實施機制來解決薪資差異和其他無法實現同值同酬的障礙，這個
3 很明顯跟提案人要求政府所做的事項相當吻合……不好意思！剛剛是
4 CEDAW 委員會在 2013 年的決議。

5 2017 年的決議就繼續，認為要發展並落實可實現同工同酬與同值同酬原
6 則的制度，呼應剛剛林老師講的日內瓦原則，其實在我們國家人權報告的總
7 結意見裡面都有建議政府要做，所以人民提醒政府依法行政可不可以使用法
8 規出現的用字「應」？使用了，我認為不算是暗示、不算是誘導，正是問題
9 的明白與精確，也許可以請再加一些相關的說明，讓選民更清楚這個案的脈
10 絡；如果不能用「應」字，投票人也不會知道這些政府努力的最新發展，只
11 是依據我國社會中性別角色的刻板印象以及想像、成見來投票，這個就是中
12 立性格嗎？我認為國際人權法的框架很清楚地認為，對婦女的間接歧視就是
13 指明顯中性的措施並未考量原本存在的不平等狀況，因此沒有成立歧視的結
14 構、歷史模式以及長期以來男女之間不平等的權利關係，會使現況更加惡
15 化，這是 CEDAW 公約第 28 號一般性建議第 16 點。

16 因此，現在提出這個議題正是時候，2017 年是同工同酬議題重新回到國
17 際社會舞台聚光燈的一年，這一年聯合國的婦女署以及國際勞工組織共同推
18 出了一個同工同酬的國際運動。2018 年則是同工同酬原則出現數據檢討與建
19 立機制的一年，冰島正式地立法，把同工同酬原則納入法律；瑞士不僅納入
20 法律，而且說政府有權對 100 人以上的大公司進行稽核；英國在今年 4 月的
21 時候，有 1 萬多個大型公司都公布了男女薪資差距，發現 78% 的公司付給男
22 性多於女性，而分紅的話，男生分到 1 鎊，女生只能分到 65 penny。所有的
23 行業皆如此，我們以為的服務業、以為的教育業莫不如此，美國的 Pew 研究
24 中心也認為差距如不改善，女性的勞參率在 2060 年會低於 2017 年，如果終
25 其一生女性的薪資都低於男性的話，退休金會更懸殊，造成女性貧窮化，老
26 後貧困的問題在臺灣邁入高齡社會的時候，這也是一個很重要的議題。因
27 此，要解決女性長期經濟弱勢的問題，我們應該利用國民意志的力量與政府
28 一起來做。

29 謝謝。

30 主持人林瓊珠委員：

31 好，謝謝葉老師。

32 我們接下來請中正大學勞工關係學系周玫琪教授發言，時間 5 分鐘。

33 中正大學勞工關係學系周玫琪教授：

34 主席、各位先進，大家早安。

35 性別在各方面的平等，其實是基本的一個價值，更可以落實的一個理

1 想，我想誠如剛剛兩位專家已經提到的，其實 1995 年世界婦女大會已經推
2 出了性別主流化，後續有非常多實際的國際公約跟國際努力在落實性別的工
3 作平等。

4 我準備了一個簡要的簡報，這個簡報主要是希望呈現台灣目前性別的具
5 體差距。「我國性別平等的立法與重大政策的落實差距有多大？」其實不論
6 用「多大」還是「多小」，我覺得大、小都是相對的一個用詞，事實上這個
7 答案跟每一個人對性別平等價值的重要性以及性別平等的影響層面掌握有
8 多少是相關的，所以這個答案是根據這兩個指標來作回答。

9 我個人曾經擔任過高雄跟台南的婦權會委員，目前也是新知的顧問。其
10 實我從年幼的時候就接受曹老師一些性別的啟蒙，所以目前還是繼續在作這
11 方面的努力。

12 誠如剛剛葉老師也有提到，其實現在我們對性別薪資的平等絕對不能夠
13 只看單一個點，而是要看它延伸的線跟面的全面影響。我想要跟各位分享的
14 是：第一個，我國女性的教育程度事實上從 2011 年開始，在高中職及以上
15 已經超過了男性。第二個，我國女性的勞動參與其實在 25 到 29 歲達到高峰
16 之後，隨即就逐年下降，形成我國女性人力資源的一個浪費，所以我們絕對
17 不能只看我國平均的女性勞動參與率，而必須要看年齡層的分布，更何況台
18 灣在近年已經進入了高齡社會，所以老後的女性貧困問題的確也是我們現在
19 非常重視的一個議題。第三個，其實女性進入職場的經常性薪資絕對也不能
20 只看平均值，而是必須要看各個行業的一個差別，各個行業的差別主要就是
21 來自女性在職場裡面，我們常說有性別的水平職業區隔跟垂直職業區隔，水
22 平職業區隔主要是在不同行業之間的差別，垂直職業區隔主要是在不同職位
23 別的差別，我國女性在行業別跟在職業別的職業區隔其實到目前都仍是存
24 在，所以也會影響到我們國家的女性薪資；剛剛在勞動參與的部分也是，我
25 國女性因為托兒跟托老的支持性措施不足，所以中斷型的這種就業型態非常
26 明顯，一旦中斷她的職涯部分，事實上她的薪資也會受到影響。第四個，我
27 國的人口快速老化，女性的平均餘命至少大於男性 7 歲，但是我國的經濟安
28 全制度幾乎都是就業相關的，不管是勞保、勞工退休金，它衍生的相關議題
29 其實是一輩子的、是終身的，所以我們對薪資這種差異所造成的全面影響必
30 須要注意。

31 這個案子的基本定位，我個人的理解是重大政策的創制，而非立法原則
32 的創制。至於是不是重大？我覺得性別平等是一個基本的價值，我們的國家
33 積極地參與國際要跟國際接軌，也設置了性平處，即便瑞典也沒有辦法完全
34 達到，但是你可以發現北歐國家非常積極在落實，的確也會產生差別。行政
35 機關對於重大政策也有更具體的行動策略、達成目標跟期程，我想這是本案

1 提出的一個基本想法跟期待。

2 這一塊是我國時薪的差距，看起來我國男女時薪的差距是14%，好像看
3 起來比其他國家還要低，所以我們國家這一塊好像做得還可以，的確如果從
4 這個角度來看是這樣子的。可是事實上我們不能只有這個角度而已，所以勞
5 動部對於這個時薪的差距在提案文裡面也有提到，86%的差距似乎是比較
6 好，但是如果進一步看不同行業別的差距是更大，更重要的是我國非常多低
7 薪的產業其實是以女性為主的。

8 教育程度的部分，這個都是有明確主計處的一個資料。

9 這一張圖表請各位可以看一下，其實我國25到29歲年輕女性的勞參率
10 是很高的，甚至高於北歐國家，可是我們之後就隨即一路下滑，在中高齡之
11 後則明顯低於韓國、日本。

12 另外，女性擔任經濟戶長的比率，因為婚姻離婚的狀況，其實女性擔任
13 經濟戶長的比率也一直在增加，所以我發現很多單親的女性用非常低薪的所
14 得在照顧她的家庭，女性的生育率也很低。

15 其實性別平等也是聯合國永續發展的核心目標，國際勞工組織也認為在
16 薪資跟待遇的性別平等是尊嚴勞動非常重要的一塊。

17 其實我們國家也有宣稱性別平等是我們國家的重大目標，國家發展計畫
18 裡面其實就提到了，要擴大婦女跟銀髮的勞動參與，可是我們更期待的是基
19 本的、更實質具體的政策規劃，所以2002年已經有立法的通過，但是我們
20 國家可能在這一塊的努力上面更需要一些實質的政策規劃，可以督促行政機
21 關更早地落實。

22 我的報告到這邊，謝謝各位。

23 主持人林瓊珠委員：

24 謝謝周老師。

25 我們接下來請勞工陣線洪敬舒主任發言，時間5分鐘。

26 勞工陣線研究部洪敬舒主任：

27 好，謝謝。

28 主席、各位與會者，大家早安。因為我本人是從事比較有關於勞動議題
29 還有貧窮的研究，所以就這個公投的聽證議題，我就以下一些意見的表達。

30 針對議題一，在第2頁這邊有提到，法院的實務判決認為「所謂的立法
31 原則、重大政策之『創制』，乃公民藉由投票方式，就公民提議之該等事項
32 表達意志，督促政府採取積極作為使其實現」，就這一段剛剛講的「督促政
33 府採取積極作為使其實現」，我認為這一個提案其實是符合我們對於所謂的
34 同工同酬價值的一個表達。另外，這邊有繼續提到「概念上，係從無到有」，
35 這個創制我想其實我們是不是可以用更寬容的一個方式來看？如果今天我

1 們對一個法律的要求只是從無到有，也就是法律只要明定有，但是並沒有落
2 實的話，這只是一個虛有其文的法律，所以如何從有到好？我想其實是人民
3 可以透過公投呈現更加意志的一個表達。

4 事實上同工同酬很多都會是著重在同酬，就是薪資價值的這一塊，我認
5 為其實同工同酬更必須往前看是有關於勞動機會的一個平等，如果今天我們
6 社會是處於一個勞動機會不平等的話，必然會影響到所謂的勞動價值。剛剛
7 提案人有提到，她其實期待的是希望能夠建構非常多更精確的指標，我認為
8 這個指標正是這個政策跟提案內容非常重要的一個關鍵。我舉一個例子，像
9 勞動部一直在公告男女性別的薪資差距逐年縮小，縮小到剛剛周老師也提到
10 的 14%，可是如果從財政部的一個大數據資料，這個是 2017 年 6 月公布的，
11 500 多萬戶的薪資所得，事實上男女薪資的差距是女性占男性只有 77%，所
12 以其實不同的指標還有不同的調查方法可能會衍生不一樣的一個結果。

13 如果就指標，我認為必須確實要去定義更清楚的這一些指標內容，因為
14 事實上從就業機會衍生到勞動薪資，它隱含了後續剛剛周老師有提到的，不
15 只是還有退休，其實現在的社會保險制度跟薪資連動關係的項目非常多，比
16 如說我們的就保、比如說我們的失業給付、比如說我們的勞保，這一些事實
17 上都關係到現階段女性在就業市場裡面有任何變動的時候，影響到她在國
18 家提供因應變動的一個適應方向跟能量，所以如果我們沒有辦法就具體的政
19 策去促使所謂的同工同酬的話，勢必使得女性在遭遇同等社會風險的時候，
20 卻沒有辦法有更充足的國家支持跟協助。

21 另外，我覺得今天女性在社會就業機會不平等的時候，事實上也會衍生
22 更多所謂的社會排除。WHO 在 2011 年談到有關於社會致病因素跟健康不平
23 等的時候，有一個非常重要的分析架構就是性別，性別裡面就會包含職業跟
24 收入，WHO 這一個指標裡面很清楚地談到性別、職業、收入這一些會影響
25 到物質環境的取得，因為生活環境的影響會影響到個人還有家庭可能相關的
26 健康因素，所以我們認為其實薪資是一個開頭，它背後所涉及到的，對於一
27 個人不管是男性、女性的全人發展，甚至在於家庭親代的影響性都是非常重
28 要的。雖然我們第 10 條這個規定在民國 91 年兩性工作平等法就已經公告，
29 可是到目前為止 16 年了，16 年來，我們如果還是處於一個沒有辦法更有效
30 縮短這樣薪資差距的時候，我會認為這樣子的一個法律制定確實是有落實上
31 的問題存在，所以我是認同必須要用公投人民意志的表達去推動、促使政府
32 縮短這樣的一個差距。

33 以上報告。

34 主持人林瓊珠委員：

35 謝謝洪主任。

1 我們現在請勞動部代表發言，時間 5 分鐘。

2 勞動部黃維琛副司長：

3 主席、提案人還有各位先進，勞動部在這邊針對議題來作說明。

4 第一個，公投法這邊談的是立法原則的創制，因為在本案原來的定性大
5 概是在這一邊，創制的话，概念也如同我們這個說明裡面有講的是從無到
6 有，其實現在性別工作平等法裡面不是沒有，就歧視的禁止、後面的損害賠
7 償、申訴和處罰都有規定，所以跟從無到有的這個概念來講是完全相合的，
8 是不是有必要再來創制其他的法律來作處理？我們認為這個值得來深思。

9 第二個，這個提案內容可不可以讓我們的公民去瞭解提案的真意？整個
10 提案的內容是提到「基於同工(值)同酬原則，訂定策略與期程，三年內徹底
11 落實」，如同剛剛各位也有提到的，同工同酬有的觀察是從平均工資性別上
12 面的落差，可是其實也有很多的狀況是來自於職業的性別隔離，這個狀況是
13 不是透過一個什麼法律可以在 3 年內達到徹底落實？徹底落實的目標在哪
14 裡？是剛剛講的 18%、16% 的差距，或者是 20 幾趴的差距拉到 0 嗎？3 年
15 內達到，是這個意思嗎？還是說，個別事業單位裡面沒有這個現象？沒有這
16 個醫院裡面男的醫師跟女的醫師、男的護理師跟女的護理師薪資有差別？到
17 底是哪一個意思？能不能讓我們的公民知道這邊 3 年內要達成的目標在哪
18 裡？如果是第一個想像，我覺得其他的國家走了那麼多年，我們看不到有國
19 家可以在 3 年內用任何方法去達成的；如果是第二個目標的時候，其實我們
20 現在相關的法令也已經訂定了，從個案上面就可以來作處理，差別在於說，
21 也許一個事業單位裡面醫師、護理師本來的比例就有差異，分別進入醫師和
22 護理師的性別上面有原來隔離的長年情況存在，但是我們的制度上到底有沒
23 有去阻礙一個女生可以去考醫師、阻礙一個男生去考護理師？沒有，我們在
24 性別上是沒有這樣的阻礙，我們現在的考試沒有這樣的阻礙。

25 當然我們也可以知道還有其他的教育或者是民眾的一些想法、刻板印象
26 等等都是一些相關的因素，但是這樣的因素是不是能夠達到提案談到「三年
27 內徹底落實」？「三年內徹底落實」要落實到哪一塊？如果想像把平均薪
28 資的差異拉到無差異，這樣的想像在某些人可能認知是這樣，可能其他人的
29 認知不見得是這樣，在一個沒有辦法很清楚到底本意要走到哪裡的情況
30 下，再加上薪資的差別還有可能是來自於年資、獎懲、績效或等等非性別的
31 因素，這樣的一個提案會不會造成公民投票上面的誤解？這個我們建議要再
32 作考慮。

33 再來的話，現在如果是從政策面來說，我們有沒有作努力？政策面上面
34 來講的話，也有透過各樣的宣導、法令的研習、多元的管道來作一些法令認
35 識瞭解的促進，這個是已經在做的。性別歧視審議的部分，這個在這麼多年

1 來已經上一個軌道，大家的共識、認知其實也都出來一個相當的程度了，所
2 以是不是這一個提案讓我們的公民朋友能夠真正瞭解到提案人的用意，大家
3 是在同樣一個認知的內容下來作投票，決定是贊同還是反對？我們覺得這個
4 部分可能要再作一個審慎思考。

5 以上。

6 主持人林瓊珠委員：

7 不好意思！我們先請機關代表發言完，因為等一下還有半小時可以作詢
8 問跟回覆。

9 領銜人曹愛蘭女士：

10 不是！主席，我的發言是說，勞動部完全沒有針對我們今天的題目，他
11 完全答非所問，所以可不可以請他針對今天的問題來回答？

12 主持人林瓊珠委員：

13 我們等下一輪再請，您可以再提問，他可以再答覆您，謝謝。

14 領銜人曹愛蘭女士：

15 好。

16 主持人林瓊珠委員：

17 謝謝。

18 我們現在請行政院性別平等處代表發言，時間 5 分鐘。

19 行政院性別平等處辜慧瑩參議：

20 本提案與本院的性別平等政策綱領還有消除對婦女一切形式歧視公約
21 CEDAW 第二次國家報告審查委員的結論、意見跟建議，我們認為是相符的。

22 首先，在性別平等政策綱領的部分，我們其中的就業、經濟跟福利篇闡
23 述的基本理念跟觀念就非常強調勞動尊嚴在多元化的就業型態中應該受到
24 保障，以確保就業安全與勞動尊嚴，使兩性的勞動處境獲得改善與保障，同
25 時這一篇提出的具體行動措施提到了，要落實勞動法規、審酌社會現況，就
26 性別薪資落差之各項成因研提解決的方案，並且強化性別平等與就業歧視審
27 議機制與申訴的管道，落實勞動檢查作業等，同時加強企業主對於性別工作
28 平等的性別友善態度與認知。

29 在 CEDAW 第二次國家報告審查委員會提出的總結意見與建議中的第
30 26 點，剛剛葉老師也有談到了，審查委員非常關切對於薪資差距持續存在，
31 敦促政府蒐集不同性別、技術程度、部門、職業、年齡還有族群等薪資比較
32 的資料，制定具特定目的的具體措施與實施機制來解決薪資差距和其他無法
33 實現同值同酬的障礙。

34 在 106 年 11 月 30 日本院的性別平等委員會議也討論通過，未來 108 年
35 到 110 年性別平等重要議題的一個策略方向，其中就包含了提升女性經濟

1 力，提升女性經濟力將會成為未來4年各部會推動性別平等計畫的一個重點
2 工作。在提升女性經濟力當中，有一項為了達成縮小性別薪資差距這項目
3 標，勞動部也提出了一個具體做法，包括了研議發展同工同酬雇主檢核表供
4 事業單位參考運用，以及每年度與地方勞工行政主管機關來合作辦理職場性
5 別平權的研習會議來作一個宣導。

6 整體來說，我們認為本提案是符合本院性別平等政策的推動方向。至於
7 本案的主文以及理由書的文字應如何呈現，使投票權人能清楚明白本提案的
8 訴求，本處是尊重提案人的本意還有公投法主管機關中選會、性別工作平等
9 法主管機關勞動部的意見，本處沒有意見。

10 以上。

11 主持人林瓊珠委員：

12 好，謝謝辜參議。

13 我們接下來有30分鐘的出席者發問跟答覆，不曉得提案領銜人是不是
14 要詢問？請。

15 領銜人曹愛蘭女士：

16 我是剛才聽到勞動部的回答，我覺得有點不可思議：第一點，我已經特
17 別說明這是重大政策的創制，但是你還是在回答有關立法的創制，這個是文
18 不對題。第二點，你提到說，哪一個政府都不可能讓3年內所有工資的差異
19 等於零，從來也沒有人認為落實一個政策必須這樣，比如說我們的政策是要
20 讓我國吸毒的青少年人口減少，絕對不可能3年以後吸毒人口會變成零，而
21 是我所提出來的這個策略、政策能夠執行到一個落實的程度。

22 一定是這樣子，你有按照那個精神怎麼樣去落實，那個才是我們在一般
23 行政上的經常現象，你認為我們這個提案就是要讓薪資差異等於零，我想天
24 下沒有這樣的事情，而是我們希望政府經過認真討論、認真思考、找學者專
25 家一起共同制定一個有效的政策，有期程、有努力的方向，比如說怎麼定指
26 標、怎麼執行等等，這些東西把它真正落實了，那個就是我們這個提案的目
27 的，所以你剛才那個回答，我覺得你並不瞭解行政上是怎麼樣做的。

28 主持人林瓊珠委員：

29 好，謝謝提案領銜人。

30 不曉得在座所有的出席者有沒有要提問或是答覆的？如果沒有的話，我
31 們本次聽證程序到此結束。

32 依行政程序法第64條第4項規定，本次聽證紀錄指定於107年7月19
33 日（星期四）上午9點到12點在中央選舉委員會閱覽室供陳述或發問人閱
34 覽，並簽名或蓋章。

35 司儀：

1

聽證程序終結，散會。

2

<以下空白>

一、前提與實體論點：

<p>性別同工同酬議題一般意見</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法律規定，包括性平法 10：「雇主對受僱者薪資之給付，不得因性別或性傾向而有差別待遇；其工作或價值相同者，應給付同等薪資。但基於年資、獎懲、績效或其他非因性別或性傾向因素之正當理由者，不在此限。雇主不得以降低其他受僱者薪資之方式，規避前項之規定。」、勞基法 25：「雇主對勞工不得因性別而有差別之待遇。工作相同、效率相同者，給付同等之工資」 2. 實踐機制：集體訴訟 (<i>class action</i>)、團體協約形成 — 觀察歐洲法院 (<i>EuGH</i>) 諸多判決實務 3. 1950 年日內瓦「勞動評價」會議 (由國際科學組織委員會 <i>Comite International de Organisation Scientifique, CIOS</i> 所召開) 提出之「日內瓦模式」 (<i>Genfer Schema</i>)，區分四個不同勞動要求類別，再以「能力」、「負荷」加以歸類： <ul style="list-style-type: none"> - 心理要求 (專業知識、思索) - 體能要求 (技巧、肌力負荷、精神與意識上之負擔) - 責任 (針對生產工具、第三人之安全與健康) - 勞動條件 (周遭環境之溫度、濕度、髒亂) 4. 一般學理與各國經驗評價：同值同酬原則的操作上，「工作是否同值」並非獨立問題，而是必須緊密綁在「工資歧視」之下加以審查，只有在具體個案上之認定是否成立性別歧視時，探究系爭不同性質之勞務工作是否為相同價值，方為一正確的法律適用，而非在前階段巨細靡遺的從各種科學角度比對不同工作是否同值 — 本案如聚焦於「具體適用與矯正」，確實可能產生疑慮 5. 行政權：以不同的行政手段，推動「勞動評價模式」，作為
---------------------	--

	適用同工同酬原則之核心工具，發展不同之誘導型、激勵型、促進型或甚至干預型，想像上均有可能，得以支持
重大政策創制	<ol style="list-style-type: none"> 1. 以歐洲公民創制制度 (<i>Europäische Bürgerinitiative</i>) 與德國各邦類似制度觀察之，排除之議題包括：非管轄所屬事項、違反自由民主憲政秩序或合憲秩序、預算、稅捐、公務員薪資 — 本案非在其列 2. 性質上類似特殊性質之請願，行政權有表示意見與回應之義務，遵循與貫徹可能性容有爭議 — 歐洲公民創制之討論 3. 效力等同於「立法者決議」，界限：立法者無法為決議之事項，自不得為公投創制之標的 — 公投法 30 I 3: 「有關重大政策者，應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置」 — 本案應毫無疑義，得為國會議決之事項


二、公民投票程序爭議

Petition sui generis

疑問	意見
立法原則之創制 (2 II 2) ? 重大政策之創制 (2 II 3) ?	<ol style="list-style-type: none"> 1. 從學理角度觀察之，實體面向，應偏向「重大政策之創制」，並非立法原則問題，蓋業有現行法存在，且觀之其他國家經驗，並無再立特別規範之必要，比較偏向實踐之問題 (行政、司法) 2. 當然，如果申請者意在「創制立法」，則必須進一步考慮其主觀目的、如通過後之拘束範圍。例如德國 NRW 邦 2004 年之「青年需要未來」 (<i>Junge brauchen Zukunft</i>) 公民創制，針對邦議會 2003 年縮減青年相關預算之舉，性質上雖偏向「重大政策之創制」，但在通過後，邦議會則選擇通過相關法律以回應，可見「創制立法」、「重大政策之創制」未必需要截然之劃分，相對的，如以後者之形式，仍然得以令政府機關選擇不同之方式，包括向立法院提出法律案，則同能達成前者之目的，應無不利

	<p>可言，蓋純屬下一階段之「行政或立法裁量」問題，除非申請者決意立法者只能、必須以立法方式回應，就本案涉及之實體問題而言，衡諸其他國家經驗，似非、無需如此</p>
<p>是否有誘導性之「假定後果」？</p>	<p>1. 似應依據題目本身之性質、目的，區分是否必須禁止「有假定後果之誘導試提問」，特別在重大政策之創制上，應無須一概加以禁止。</p> <p>2. 例如：2017/6/12 歐洲公民創制題目：「<i>Aufforderung zur Vorlage eines Gesetzesvorschlags, mit dem die negativen Konsequenzen von Extremismus – vor allem für den Binnenmarkt – verhindert werden sollen</i>」、2013/1/14 第 24 號提案題目：「<i>Forschungsförderung zum Thema Bedingungsloses Grundeinkommen</i>」等，均極為類似，顯示在特定「政策範疇」內，誘導性假定後果並不在禁止之列，亦即應區別公民投票所欲形成之國民意志的「核心內涵」，究竟為</p> <ul style="list-style-type: none"> - 「歧義問題下的正面或負面提問與回答？」， - 還是「特定取向下採取的手段、採取手段之行為義務？」。 <p>本案偏向「政府行為義務之拘束與督促」，是本身應無涉誘導與否之疑慮，不至於影響公民投票本身目的之達成</p>
<p>是否「提案內容不能瞭解其提案真意」(10 II 4)</p>	<p>1. 原申請主文「訂定規範男女同工(值)同酬的客觀指標，以落實性別薪資平等？」，「政府行為義務」指涉在於「訂定客觀指標」，形同1950年之日內瓦模式的具體化義務，應屬可行，「以落實性別薪資平等」為一般性期待義務，非為效力拘束範圍的事項(實質確定力範圍的劃定—普遍公民投票結果之效力問題)</p>


2. 更正後主文「應基於性別同工（值）同酬原則，訂定策略與期程，三年內徹底落實性別工作平等法第十條之相關規定事項」，相對的，所謂「策略與期程」，一方面較不明確，當然可視為賦予行政權更大的設計與裁量空間，二方面，所謂的「三年內徹底落實」，同樣涉及效力拘束問題，如公投法之「必要處置」(3013)，就此無甚疑問，則更正後主文亦應認無疑



現職:
國立中正大學勞工關係學系教授
財團法人婦女新知基金會顧問
行政院社會福利委員會委員
國立中正大學高齡研究基地勞動與人力發展組召集人
勞動部中高齡就業專法立法小組委員

學歷:
英國布里斯托(Bristol)大學勞動社會學博士 (教育部公費留學1996)
台灣大學社會福利碩士
台灣大學社會工作學士

經歷:
高雄市與台南市政府婦女權益促進委員會委員
行政院青少年事務促進委員會委員
行政院公共服務擴大就業委員會委員
行政院勞委會就業安定基金委員
國立中正大學學生事務處畢僑外組組長
台北縣政府勞工局勞資關係課課員



2

關鍵事實與影響

- 1. 我國女性教育程度從2011在高中職及以上已超越男性
- 2. 但是女性的勞動參與從25-29歲達到高峰，隨即逐年下降，形成女性人力資源浪費
- 3. 女性進入職場的經常性薪資絕大多數都低於男性，且差距狀況可能比1980年前惡化
- 4. 我國快速人口老化，女性的平均餘命大於男性七歲，但相關的經濟安全多是就業薪資相關 (earnings related)，因此女性老年貧窮問題需要注意

3

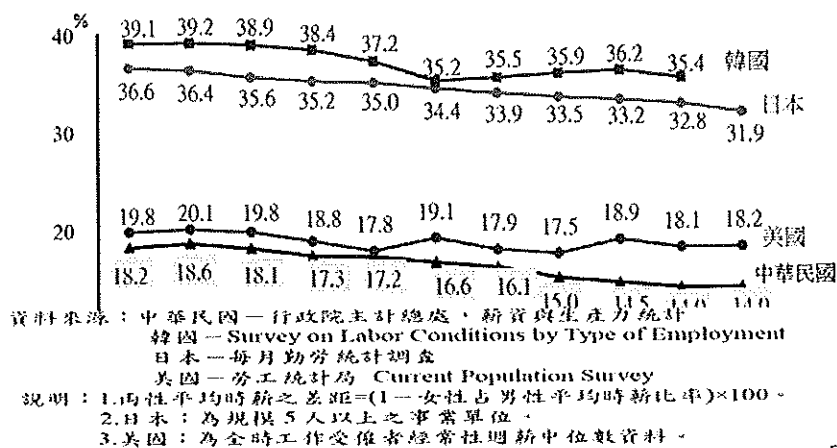
本案的基本定位

- 1. 屬於重大政策的創制而非立法原則的創制
- 2. 性別平等是普世的基本人權，即使一時無法完全達到，但透過公投與社會倡議，將有助於提升民眾的平等人權意識。
- 3. 行政機關對於重大政策宜有更具體的行動策略與設定達成目標與期程，才能更加落實立法原則。

4

時薪差距：同工同酬仍然有待努力 行政機關的角度？！

圖 1、主要國家兩性平均時薪差距



資料來源：勞動部統計處107年2月21日世界同酬日。

5

勞動部對於性別時薪差距的說法

- 勞動部表示，106年台灣女性平均時薪271元，為男性315元的86.0%，兩性差距為14.0%，因此107年同酬日維持與去年同一天，女性必須工作到今年的2月21日，才能與男性有同等薪資。
- 勞動部說，106年台灣女性平均時薪271元，為男性315元的86.0%，兩性薪資差距為14.0%，換言之，女性較男性需多工作52天（兩性薪資差距14.0%×365日曆天=52天），才能達到整年總薪資相同，因此107年同酬日為2月21日，維持與去年同天。
- 勞動部說，歷年來台灣兩性平均薪資差距相較美、日、韓等國為小，106年台灣為14.0%低於韓國35.4%(105年)、日本31.9%及美國18.2%。依增減幅度觀察，近10年來日本減幅最大，縮小4.7個百分點，其次為台灣縮小4.2個百分點，韓國縮小3.7個百分點，美國縮小1.6個百分點。
- 資料來源：2018年3月1日中央社報導。

6

各行業別男女時薪的差異 2016

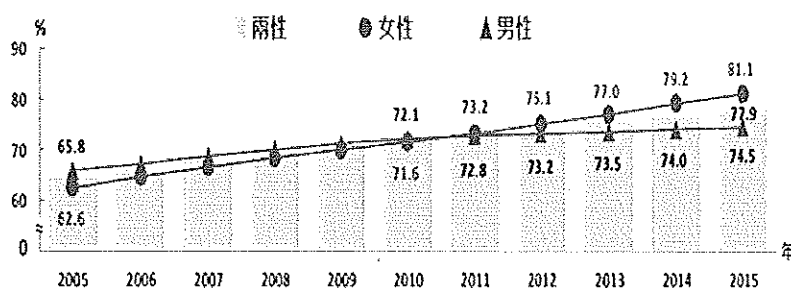
醫療保健服務業	差距46.2%
藝術、娛樂與休閒服務業	差距33.8%
製造業	差距26.1%
其他低薪產業多為女性	長照服務、托育服務、護理人員、美容美髮、櫃姐等長期多屬低薪

資料來源：行政院主計總處「受僱員工薪資調查」

7

女性具備高中職以上教育程度 從2011年已超越男性

我國25~64歲具高中職以上教育程度比率

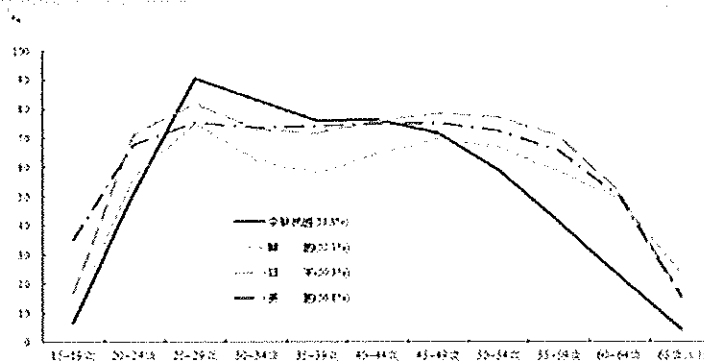


資料來源：行政院主計總處。

8

女性勞參率雖有提升，但再就業非常不佳，且 中高齡女性勞參率偏低

2016年女性勞動力參與率 - 按年齡分

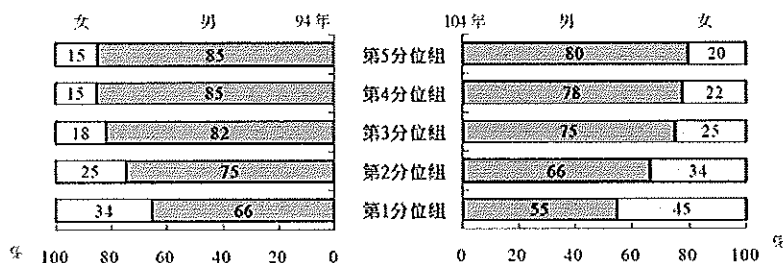


41 9

女性擔任經濟戶長比率上升， 落在最低所得組已佔了45%

從五等分位組觀察，104年各所得組女性經濟戶長比重較94年明顯增加，最低20%所得組女性經濟戶長比重已達45%（+11 個百分點），最高所得組亦達20%（+5 個百分點）（圖7）；以性別觀察，104年女性經濟戶長屬最低所得組雖達3成，惟比重已減少（-1 個百分點），並往較高所得組遷移（圖8）。

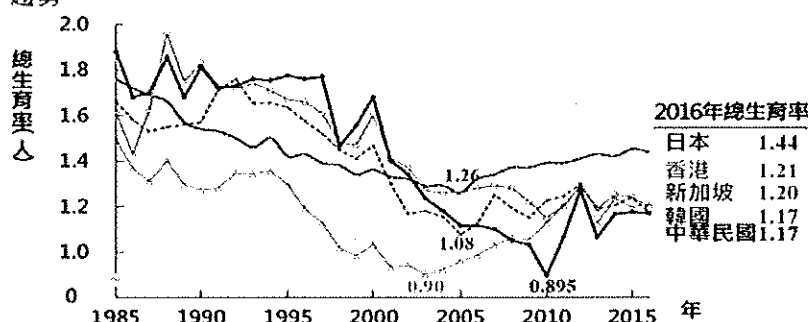
圖7 各所得組女性經濟戶長比重—按所得分位組分



10

托兒與托老等家庭支持措施不足， 我國女性的生育率偏低

- 香港、日本及南韓總生育率分別於2003年、2005年及2005年達最低點後呈回升趨勢
- 我國與新加坡則於2010年達最低點後，因2012年龍年效應而略顯回升趨勢



資料來源：中華民國 - 內政部「中華民國人口統計年刊」，日本 - 日本國立社會保障人口問題研究所，韓國 - National Statistical Office，新加坡 - Singapore Department of Statistics，香港 - 香港特別行政區政府統計處，(國家發展委員會繪製)

性別平等是聯合國2015年十七項永續發展目標之一，也是目前行政院國家發展計畫的目標

永續發展目標

- 目標 1. 消除各地一切形式的貧窮
- 目標 2. 消除飢餓，達成糧食安全，改善營養及促進永續農業
- 目標 3. 確保健康及促進各年齡層的福祉
- 目標 4. 確保有教無類、公平以及高品質的教育，及提倡終身學習
- 目標 5. 實現性別平等，並賦予婦女權力
- 目標 6. 確保所有人都能享有水及衛生及其永續管理
- 目標 7. 確保所有的人都可取得負擔得起、可靠的、永續的，及現代的能源
- 目標 8. 促進包容且永續的經濟成長，達到全面且有生產力的就業，讓每一個人都有一份好工作

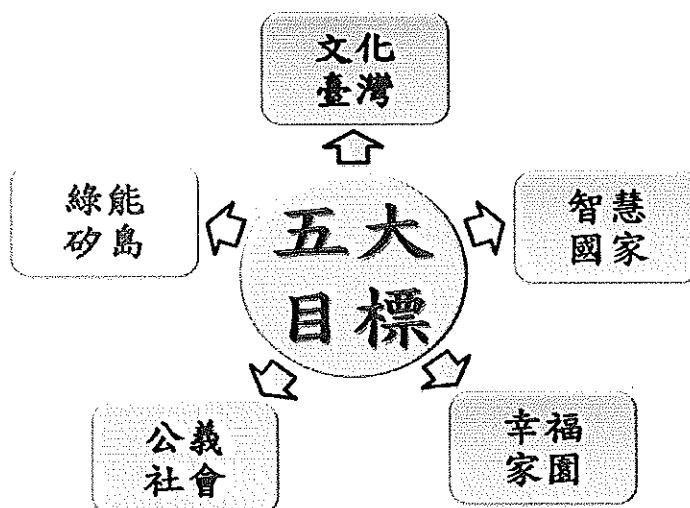
薪資與待遇的性別平等 是國際勞工組織尊嚴勞動的基本要素 2013

The Framework on the Measurement of Decent Work covers ten substantive elements which are closely linked to the four strategic pillars of the Decent Work Agenda, that is, (i) International labour standards and fundamental principles and rights at work (ii) Employment creation (iii) Social protection and (iv) Social dialogue and tripartism:

- (i) employment opportunities;
- (ii) adequate earnings and productive work;
- (iii) decent working time;
- (iv) combining work, family and personal life;
- (v) work that should be abolished;
- (vi) stability and security of work;
- (vii) equal opportunity and treatment in employment;
- (viii) safe work environment;
- (ix) social security; and
- (x) social dialogue, employers' and workers' representation.

13

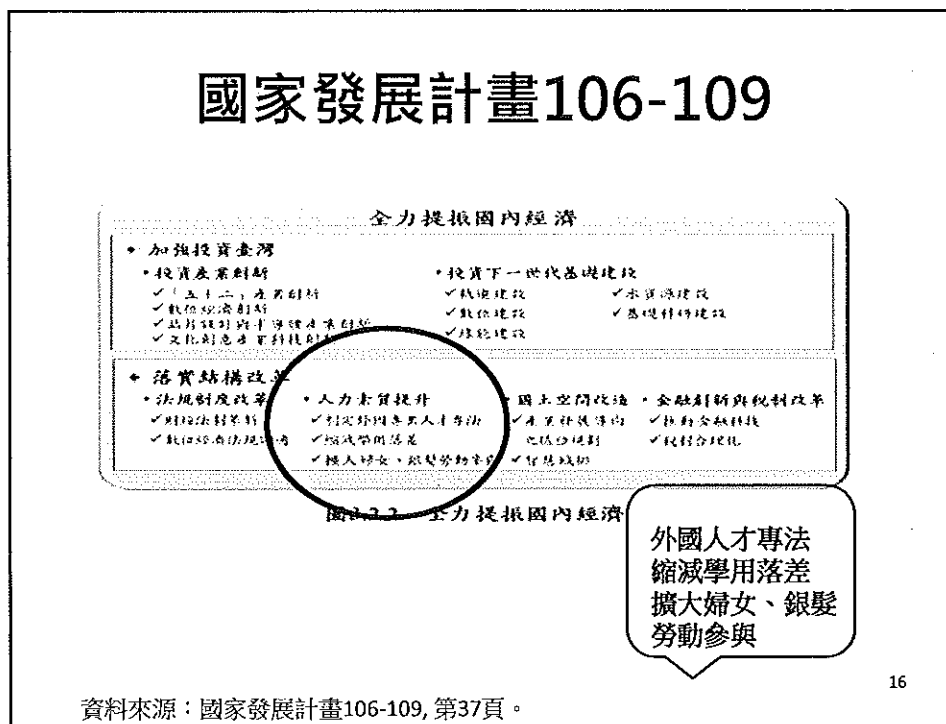
壯大臺灣



◎ 國家發展委員會 NATIONAL DEVELOPMENT COUNCIL

資料來源：107國家發展計畫

14



再次重申本案定位

- 1. 性別工作平等法第十條明訂：「雇主對於受雇者薪資給付，不得因性別或性傾向有差別待遇；其工作或價值相同者，應給付同等薪資。」此立法原則在2002年已通過。
- 2. 但是我國性別的薪資不平等的狀況，仍普遍存在，女性更多處於低薪產業。因此當行政院致力於改善低薪工作環境，實有必要一併落實性別平等的價值，目前並無具體政策目標與政策計畫落實薪資平等，因此屬於重大政策的創制，以督促政府採取積極作為使其實現。。

17



THANK
YOU!

謝謝聆聽，敬請指教。

18

