

法務部「消除對婦女一切形式歧視(CEDAW)第三次國家報告
結論性意見與建議第 70 點、第 71 點、第 72 點、第 73 點
回應表審查會議」發言要旨

壹、時間：107 年 12 月 22 日（星期六）上午 9 時 30 分

貳、地點：本部 2 樓簡報室

參、主席：陳政務次長明堂

肆、出席人員：何委員碧珍、行政院性別平等處、衛生福利部、教育部、勞動部、行政院農業委員會、國防部、銓敘部、台灣伴侶權益推動聯盟、台灣家庭教育推展協會、台灣全國媽媽護家護兒聯盟、中華兒少愛滋協會

伍、列席人員：本部法律事務司鍾司長瑞蘭、邱副司長銘堂、林專門委員建宏、賴科長俊兆、黃科長王裕、王專員鉉驊、張專員思涵、王科員詠儀、簡助理研究員逸豪、陳助理研究員柏顥

主席(陳政務次長明堂)：

今日邀請相關機關及 NGO 團體針對 CEDAW 第 3 次國家報告結論性意見第 70 點至第 73 點進行討論，也請 NGO 團體對於行政機關所填回應表內容表示意見。

賴科長俊兆：

法務部幕僚單位先簡單說明，請各位參考會議資料附件回應表，今日討論行政機關所填共計 4 點結論性意見之辦理情形。本(107)年 7 月 20 日 CEDAW 第 3 次國家報告審查後，國際專家總共提了 73 點結論意見，今日邀請各機關、團體針對第 70 點至第 73 點結論性意見表示意見，以便後續機關進行修正。第 70 點、第 71 點主要針對訂婚、結婚年齡以及同性婚姻合法化問題，法務部為主辦機關，後續本部將配合國際專家所提意見，完成民法結婚及訂

婚年齡之修正，同時並依司法院釋字第 748 號解釋意旨及 107 年 11 月 24 日公投結果完成相關法律之制定。

主席(陳政務次長明堂)：

請再就第 70 點及第 71 點概略簡介背景及本部後續處理方式。

賴科長俊兆：

第 70 點結論性意見部分，審查委員會注意到：有關將男女訂定婚約的最低年齡均訂於 17 歲、最低結婚年齡均訂於 18 歲，以及在法律上承認同性婚姻，已於 2017 年達成初步的共識，儘管如此，有鑑於民法第 973 條及第 980 條修正案已於 2013 年開始審議，審查委員會對其極為緩慢的進展表示關切。從而，審查委員會在第 71 點建議政府應確保在司法院釋字第 748 號解釋所示時間範圍內，亦即 2019 年 5 月前，通過關於訂婚、結婚年齡的修正案以及同性婚姻合法化，勿再有任何延遲。

針對男女結婚及訂婚年齡不一致之規定，立法院司法及法制委員會 105 年 12 月 26 日併案審查立法委員擬具之民法修正草案，初審通過民法第 973 條：「未滿十七歲者，不得訂定婚約」；第 980 條：「未滿十八歲者，不得結婚。」同日初審通過之條文，在 106 年啟動朝野協商之前，如有任何其他版本之法律提案，亦將併案協商。民進黨立法院黨團於 106 年 5 月 31 日就同性婚姻之民法修正草案，召開朝野黨團協商會議協商完成，法務部於會中建議俟行政院關於同性結合擬定再一併協商，未獲採納。

此外，國際公約相關規定，如 CEDAW 第 21 號一般性意見(1994)、兒童權利公約第 4 號一般性意見(2003)及消除對婦女歧視委員會第 31 號以及兒童權利委員會第 18 號有關「有害做法」的聯合一般性建議/意見(2014)，均建議各締約國將男女最低結婚年齡提高至 18 歲。又兩公約第 1 次、第 2 次國家人權報告國際審查會結論性意見、CEDAW 第 2 次國家報告總結意見與建議，亦提出類似建議。

再者，有關司法院大法官於 106 年 5 月 24 日作成釋字第 748 號解釋，宣告民法親屬編第 2 章婚姻未規定同性結合關係與憲法第 22 條及第 7 條意旨有違，並諭知有關機關應於解釋公布之日起 2 年內，依解釋意旨完成相關法律之修正或制定，而 107 年 11 月 24 日全國性公民投票案第 10 案「你是否同意民法婚姻規定應限定在一男一女的結合？」、第 12 案「你是否同意以民法婚姻規定以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？」投票結果均為通過。依公民投票法第 30 條第 1 項第 2 款規定，公民投票案經通過者，有關法律立法原則之創制案，行政院應於 3 個月內研擬相關之法律，並送立法院審議。

基於以上問題背景，目前法務部所提之措施計畫有二，其一，完成民法結婚及訂婚年齡之修正：配合立法院審議進度，積極推動修法。其二，依司法院釋字第 748 號解釋意旨及相關公投案立法原則，完成相關法律之制定：公投後，行政院表示尊重公投結果，將依公民投票法規定及司法院釋字第 748 號解釋之意旨，在 3 個月內（108 年 3 月 1 日前）研提專法草案送立法院審議。此為目前措施計畫內容，所配合的人權指標二者皆為結構指標，因皆涉及修法、立法，預定期程在 108 年 5 月完成相關法律修正、制定。

主席(陳政務次長明堂)：

結婚、訂婚年齡部分，行政院版草案送立法院後已經委員會討論完成，立法院當時預計配合司法院釋字第 748 號解釋一併處理，因處理必須有一致性，因此當時立法委員認為須黨團協商，故未付二、三讀。再以，同婚部分，亦涉及公投第 10 案及第 12 案結果，必須再跟相關團體溝通，基本架構係依司法院釋字第 748 號解釋及公投結果為相關法律制定，現在較明確者係制定專法。對於結論性意見第 70 點及第 71 點各位有無意見？另關於訂婚、結婚年齡部分，4 年前行政院將法案送入立法院後，上一屆未通過，延至換屆後再次提出，司法及法制委員會已完成審查，目前尚在

協商中。

請問各位對法務部所填人權指標、措施內容及預定期程有無建議？就預定完成期程部分，請法務部幕僚單位將「5月完成」修正為「5月前完成」，因司法院釋字第748號解釋明文指出108年5月24日前未完成同婚法案，同性二人得按現行民法辦理結婚登記，又公投法規定，行政機關3個月內提出法律修正案，所以明(108)年3月1日前必須提出草案，這部分有時程上壓力。

何委員碧珍：

首先提出一個問題，在目前國際通婚滿普遍的情況下，國人與其他國家人民結婚，而各國結婚年齡規定不同應如何處理？是否有其他法律必須作相對應調整？此外，同婚問題方才主席有提到，108年3月1日前行政院須提出草案，立法院5月24日前必須通過相關法律，若無則依照司法院釋字第748號解釋處理，也許在這部分，法務部提出的時程可能要早一點，否則外界沒有時間關注及討論，法案爭議仍會不斷存在。

主席(陳政務次長明堂)：

第一個問題涉及涉外民事法律適用法，稍後請法務部幕僚單位說明，第二個問題部分，法務部很努力要達成共識，否則提出草案後，社會上有許多紛爭、抗議，也會造成我們不安，當然希望能夠儘早提出，但仍期待在取得最大公約數前提下完成草案。

賴科長俊兆：

方才何碧珍委員提到各個國家法定最低結婚年齡不同部分，100年行政院提草案時曾經蒐集各國結婚年齡之規定，各國法定結婚年齡區間約在16歲至22歲間，就目前法定結婚年齡部分，國際專家著重審查的部分有二，其一為，男女結婚年齡不一致，其二則是女性法定結婚年齡16歲，與相關國際間結婚年齡應為18歲的意見不符，因專家皆認為若女性過早結婚對於後續生涯發展等皆有不影響，故希望能將最低結婚年齡提高至18歲，並減少童

婚情況，目前修正方向是依照國際趨勢及相關人權公約調整為男女一致並提高為 18 歲，以避免過早結婚的情況。至於委員提及各國結婚年齡不同部分，如我國人和外國人結婚，而該國法定結婚年齡和我國不同的情況下，依涉外民事法律適用法規定，婚姻成立的實質要件依各該當事人本國法，若男性為我國人必須符合我國規定，又如女性也必須符合其本國法關於結婚年齡之規定，也就是皆須符合各該當事人本國法，方為有效之婚姻，因此，在將我國法定最低結婚年齡一致調整為 18 歲後，縱然我國人與法定結婚年齡規定不同之外國人結婚，實際上仍會依照涉外民事法律適用法規定處理。

台灣全國媽媽護家護兒聯盟：

考慮結婚年齡修正部分，是否也必須考慮刑法第 227 條有關合意性交之規定，亦即若雙方未達法定年齡，但合意性交且又願意結婚的情況應如何處理？

主席(陳政務次長明堂)：

兩小無猜條款是否放寬，也有許多團體有不同意見，有團體認為會造成諸如可能鼓勵童婚等情況，這個問題在刑法修正委員會有相關討論，當時採取 18 歲為標準是因國際上有一參考值，另一方面來講，兩小無猜條款應如何處理，各有不同看法，這點仍需參考如犯罪學、兒少保護、兒童權利公約等來思考，如婦產科醫學會也曾提出意見，認為青少年墮胎必須通報，若通報會導致他們受有刑罰，但不通報醫生會受處罰，造成婦產科醫生兩難的情況，若是讓他們去找密醫又更危險。

台灣全國媽媽護家護兒聯盟：

實際上我曾經碰到這樣的個案，青少年發生性行為後懷孕，雙方也願意結婚，但若皆改為 18 歲方得結婚，這樣的情況應該如何處理？

賴科長俊兆：

現行民法第 989 條係針對違反法定結婚年齡規定其法律效果，現行規定當事人之法定代理人得請求法院撤銷，但當事人已達法定結婚年齡或已懷胎者，不得請求撤銷，現行規定已考慮到女方懷胎的情況，此時不得請求撤銷其婚姻。

主席(陳政務次長明堂)：

刑法歸刑法，但在民法上，如未滿 18 歲結婚並非無效，而是得撤銷，過了 18 歲，法定代理人連撤銷都不行，在民法上已有考量，至於刑法應如何取得平衡會再做考量。

何委員碧珍：

再確認主席方才所言，未達法定年齡之結婚其婚姻為得撤銷，故若未滿 18 歲之青少年去辦理結婚登記，而其婚姻原則仍可成立？未滿 18 歲的青少年到戶政機關辦理登記，戶政機關仍會受理？未滿 18 歲可以登記嗎？

賴科長俊兆：

依民法第 980 條規定，男滿 18 歲，女滿 16 歲，始可結婚，因此戶政機關受理時會作形式審查，亦即雙方當事人是否已達法定結婚年齡，若不符結婚年齡要件，依目前戶政實務並不會讓其登記。

何委員碧珍：

從而，戶政登記時由戶政機關把關，如此便不可能未達法定結婚年齡而結婚，法律上不會有這種情況，所以也就不會有法定代理人撤銷之情況？

鍾司長瑞蘭：

戶政實務上還是有予以結婚登記之少數案例，但原則上，民法改為登記婚以後，一定要經結婚登記，婚姻才會生效，和以往採取儀式婚不同。

主席(陳政務次長明堂)：

以往只要公開儀式，2 人以上證人即可，現已改為登記婚，這條(民法第 989 條)事實上不容易發生，但還是有發生錯誤使未達結

婚年齡之人登記之可能，所以還是有適用的可能。

台灣伴侶權益推動聯盟：

承接方才討論涉及涉外民事法律適用法的問題，因我國婚姻採實質要件，目前約僅 20 多個國家承認同婚，有些國家承認較低密度的結合，如同性伴侶法，若未來我國承認同婚，這些國家配偶是否會面臨法律上適用不同機制的問題？請各位注意人民選擇配偶時，是否因與不同國家的伴侶結合，而做不同區分，其是否符合平等權要求？若伴侶來自不承認同婚的國家，而我國若是承認同婚，是否導致我國人不能和這些國家人民結婚？如此是否僅能和這 20 多個承認同婚國家人民結合？

鍾司長瑞蘭：

此問題先前內政部也曾發文詢問法務部，因涉外民事法律適用法主管機關是司法院，我們有將函文轉給司法院，司法院回復待同婚法案提出後，司法院會針對這部分做檢討，故依據司法院釋字第 748 號解釋及公投結果提出草案後，會與其他各相關機關，包含各部會、各院，討論相關法律修正及配套措施，再視情形因應調整，方才所提意見也會轉給司法院作為修正涉外民事法律適用法的參考。

主席(陳政務次長明堂)：

若無其他意見，請法律事務司就方才所提第 70 點、第 71 點意見，於回應表中補充說明。接著，請繼續第 72 點、73 點結論性意見討論。

賴科長俊兆：

第 72 點結論性意見審查委員會關切目前關於離婚時財產分配的立法，未能充分考慮到配偶雙方的收入潛力和人力資本的差異，而且現行立法可能無法充分解決因勞動力市場中現存之性別隔離，持續性別薪資差距，以及婦女擔任大部分無償工作所導致配偶間經濟不對等問題。

第 73 點結論性意見審查委員會建議政府研究離婚對配偶雙方造成的經濟後果，並特別注意男性配偶因其全職與不被打斷之職涯模式而強化自身人力資本及收入潛力。審查委員會建議政府根據該研究的結果檢視現行立法，以使其符合 CEDAW 委員會第 29 號一般性建議（關於婚姻、家庭關係及其解除後的經濟後果）。

針對第 72 點、第 73 點意見主要是關注在離婚的情況下，男性配偶、女性配偶在勞動力市場以及擔任工作差異，導致離婚對雙方影響會有不同，希望政府能夠進一步研究，並依據研究研擬相關現行立法，使離婚對男女經濟上平等有所回應。針對此部分，法務部係主辦機關，同時也涉及其他協辦機關，以下就主辦、協辦機關相關背景問題分析以及措施計畫做簡要說明：

首先因第 73 點結論性意見提到第 29 號一般性建議，在此摘引第 29 號一般性建議重點，包含離婚之後，男女受到的經濟損失，男性損失較輕微，對女性而言會造成家庭收入大幅下降，因此較需要社會福利的協助；再者，許多關於婚姻解消後的財產分割和贍養費制度，仍舊存在對於婦女不利的情況，第 29 號一般性建議特別指出應該就女性在婚姻存續中非直接、非金錢貢獻的價值做公平評價，CEDAW 委員會並具體地鼓勵締約國做出這些處置和措施：退休給付、養老年金或人壽保險或其他在婚姻關係存續中所累積之保險金，經計算雙方就婚姻中之有形無形財產貢獻，並計算在離婚時之財產價值之後，應作為婚姻財產之一部分作為分割。

參考各國立法例後，目前我國現行民法規定針對家務勞動，即婚姻存續期間的非金錢貢獻給予正面評價，定有自由處分金之規定，同時在法定財產制有剩餘財產分配請求權，均使夫妻一方在婚姻存續中的家務勞動能透過這樣的規定加以肯定。

另有關離婚時財產分配的立法，民法第 1057 條有關請求贍養費之規定，以夫妻「無過失」之一方，因「判決離婚」而「陷於生活困難」者為限，始得請求，法務部刻正研議推動修法；另有關

離婚財產分配之計算是否將退休金、年金列入評價，「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」及「公務人員退休資遣撫卹法」業已將退休金列入離婚時財產分配之計算，其餘身分人員(例如：軍人)尚未進行修法。

為解決上述問題，目前著手研擬修正民法贍養費之規定：將請求贍養費「無過失」之限制刪除，且不再限於「裁判離婚」始得請求。另針對第 73 點意見就審查委員會關切目前離婚時財產分配的立法，未能充分考量配偶雙方之收入潛力和人力資本之差異，且現於勞動市場中仍有性別隔離以及薪資差距，為減少配偶雙方經濟不對等問題，因涉及相關勞動法令及實務，預計從此部分著手進行相關研究。

各職域年金及退休金研議納入離婚時財產分配之部分，因涉及離婚時財產分配之範圍，持續研議並推動相關修法，各職域之法定公共年金（公保、軍保、勞保、農保、國民年金保險）及法定職業退休金（勞工退休金、軍公教退撫基金）是否納入離婚時財產分配之範圍，由各該主管持續研議並推動相關修法。目前法務部所提措施計畫內容主要是針對法務部所主管之民法部分、相關研究以及各職域年金、退休金提出相關建議，結構指標主要針對贍養費部分，預計在明年 6 月前將草案送立法院審議。

主席(陳政務次長明堂)：

草案是否已送行政院？

鍾司長瑞蘭：

已完成法案影響評估，正在整理準備送行政院。

主席(陳政務次長明堂)：

請補充預定於 108 年 1 月間送行政院審查，6 月前送立法院，另外請說明協辦部分。

賴科長俊兆：

以下針對協辦機關部分簡要說明，銓敘部部分回應依 107 年 7 月

1 日施行的公務人員退休資遣撫卹法（以下簡稱退撫法）第 82 條規定，107 年 7 月 1 日以後離婚的公務人員，如果結婚已滿 2 年，且結婚當時是採法定財產或是共同財產制，其離婚配偶可依規定請求分配該公務人員的退休金，另離婚配偶退休金請求權主要以「沒有工作的配偶」為對象；假設有工作且自身享有退休金者，即採「互惠原則」，必須離婚配偶適用的退休法律，亦定有同等退休金分配規定，始可參與請求，因此，目前只有配偶無工作或夫妻均為公、教、軍及政務人員，於離婚時才得以相互請求分配退休金，而若公、教、軍及政務人員的離婚配偶是勞工，因其退休法律尚未完成同等規定之立法，即不適用上述規定。

就公務人員部分而言，退撫法現行規定已將離婚對於配偶雙方所造成之經濟差異以及男性公務人員通常不會因婚姻家庭而中斷職涯等情況納入考量，爰就公務人員離婚時退休金的分配規定，尚無應改進事項，但因退撫法今年 7 月 1 日方開始施行，迄今未有公務人員的離婚配偶請求分配退休金之情況，尚有待評估。

其次內政部部分，內政部曾做過關於離婚率相關委託研究，研究發現與建議事項已有針對台灣情況為說明，在措施計畫內容部分，內政部主要配合提供離婚登記相關資料。

衛福部部分主要針對國民年金保險，我國國民年金保險係以未參加軍、公教、勞、農保等職域性社會保險者為保障對象，渠等多數為待業勞工以及無工作的家庭主婦(夫)，為肯定家務勞動價值，國民年金法已定有配偶應負連帶繳納保費義務之規定，責由有能力之配偶為無工作之被保險人繳費，以保障家庭主婦(夫)之老年基本經濟安全。因國保非屬職域保險，且目前平均領取老年年金金額約僅 3,894 元(107 年 9 月統計資料)，目前則僅能提供無工作的家庭主婦(夫)本人老年生活，措施計畫內容依據年金改革國是會議已將國民年金納入中長期改革目標，本部後續將配合國家年金改革委員會之中長期改革規劃期程，研議修正國民年金制度

納保及給付相關規定，以落實照顧國民老年經濟安全之意旨。

教育部部分提到公立學校教職員退休撫卹條例目前已有訂定相關離婚配偶年金分配請求權之規定，實際上已將夫妻一方在婚姻存續時對財產做出非金錢、非直接貢獻公平評價。

勞動部提到是否考慮性別影響配偶雙方收入潛力及人力資本差異，使勞工之離婚配偶得請求分配退休相關給付，宜衡酌相關制度設立目的、分配公平性及給付適足性等問題，審慎研議，我國目前對於勞工尚未領取之退休金，基於保障勞工個人退休後經濟生活，係採專屬權之概念，於勞動基準法及勞工退休金條例皆明定「勞工之退休金及請領勞工退休金之權利，不得讓與、扣押、抵銷或供擔保」，未來勞工離婚時，是否以「性別」所影響之人力資本及收入潛力差異，將退休金納入財產分配，需併同考量勞工退休後經濟保障是否足夠等問題。

國防部意見提到今年 6 月 23 日修正陸海空軍軍官士官服役條例已將退休金納入離婚時財產分配之計算，後續也會配合相關措施計畫。

農委會提到家庭照顧責任、家事勞動主要還是由女性承擔，所以在措施內容部分提到如何提升男性配偶平均每日無酬照顧時間（含照顧子女）由 1.13 小時提升至 1.3 小時，農委會將於開設之農業訓練或專題講座辦理加強教育訓練及宣導措施，讓參與民眾瞭解教養子女為其共同責任，提升男性配偶每日無酬照顧時間。

主席(陳政務次長明堂)：

請問各部會有無要補充之意見？

行政院農業委員會：

因本點次國外審查委員係關切離婚時配偶雙方經濟不對等的問題，故有關老農津貼部分，會後會再補充資料，因老農津貼並不屬財產之範疇，而是職域保險，相關資料會後再補充。

主席(陳政務次長明堂)：

請問各位委員以及 NGO 團體有無意見？

台灣家庭教育推展協會：

跟大家分享一些意見，過去 20 年當中台灣大約有 300 萬對結婚，但同時也有 111 萬對離婚，等於有 220 萬多人在過去 20 年當中離婚，每年平均 5 萬到 10 萬人離婚，這是很大的問題。依據內政部統計這些離婚夫妻平均有 1.12 個未成年子女，影響層面很廣，大約 120 萬未成年小孩歷經父母離婚，造成社會很大的影響。目前全國 20 歲以下人口約 450 萬人，預估很快台灣有 5 分之 1 的孩子經歷過父母親離婚，這是很嚴重的社會問題，政府必須正視這個問題，因為家庭瓦解之後，對夫妻之間、小孩以及小孩和父母之間造成很大的影響，從國外研究報告顯示負面影響是很深遠的，包括可能這些小孩未來的婚姻也會離婚，這是有科學驗證的影響，政府必須正視的問題。而大約 83% 的離婚是協議離婚，17% 的離婚是裁判離婚，而方才講的這些制度納不進來，因多數都是協議離婚，無法得知協議的內容以及過程，而民法只規定雙方簽名、二名證人簽字蓋章後到戶政機關登記即可離婚，這當中有很多問題，很多應該要做的事情沒有做，就直接讓雙方離婚，將後面的問題讓雙方當事人自行處理，但這當中的問題很糾葛、複雜，離婚當中雙方可能變成仇人，並要求小孩在父母雙方之間選邊站，去恨爸爸或媽媽，法務部這幾年一直在研究相關問題，可能是透過暫時分居、暫時緩衝機制等，然而，很多情形是當事人並不需要離婚，只是雙方不知道怎麼面對問題，如各種情緒、糾葛等。以南韓的經驗來看，南韓 10 年前離婚率比我國更高，他們採取相關措施，從部分法院開始試辦以後，如無未成年子女者，有 1 個月思考期，而有未成年子女者，有 3 個月思考期，南韓要求要有這樣的程序，但他們離婚一定要向法院聲請，再者，其積極地提供諮商輔導，讓要離婚的夫妻有緩衝機制以及公正外力介入協調二者問題，究竟是真的到要離婚的狀況抑或有改善努力的空間。

大約在 10 年前，我國法院也部分試辦調解制度，因為很多案例可透過調解看到問題之所在，以及小孩的問題如何處理，現在很多離婚後媽媽跟人同居，小孩被性侵、家暴的案件，或是離婚後失業帶著小孩自殺，政府必須正視兩願離婚的改革，不能讓人民如此容易離婚，然後家庭就瓦解，但家庭瓦解後問題並未解決，反而產生更多問題，如高風險家庭、單親家庭、低收入家庭，很多問題從現在才開始產生，學校也沒有辦法解決問題，這個癥結點在前方必須做好把關、協助的工作，政府必須積極協助，而不是完全沒有機制去協助，建議法務部在離婚程序應該做積極協助，讓這些有需要的家庭能夠得到應有的協助，而不是讓他們自己面對問題，以解決這樣的問題。

主席(陳政務次長明堂)：

謝謝台灣家庭教育推展協會，協會今年審查時也曾提出針對離婚對婦女經濟、健康、安全負面影響的影子報告，但本點應係在討論離婚女性之經濟維持，協會方才所提是針對前端問題做相關之建議，這有待將來在檢討離婚制度時再做考量，應如何取得平衡，怎麼做對國家、社會、個人發展較妥適之問題。

行政院性別平等處：

第 72 點、第 73 點結論性意見是希望研究離婚後對女性經濟造成之影響，法務部希望勞動部研究，而勞動部針對薪資落差的研究報告已經做出，但報告不完全是這點意見所要的，因此可能無法完全回應到結論性意見，方才台灣家庭教育推展協會提到協議離婚比例占了超過 80%，個人先前長期在補助婦女的部門，看到很多婦女因離婚而落入低收入戶、特殊境遇等情況，連小孩生活費、自己生活費或能夠維持就業、家庭很困難，此種情況也就是國外所講貧窮女性化問題，看到很多協議離婚的協議書沒有約定小孩扶養費或給付偏低，造成婦女養育小孩及就業困難，以前學界認為政府很難涉入這部分，因無內政部提供資料，對所有離婚者抽

樣或離婚協議書都在內政部戶政系統，若是沒有內政部配合，很難做這樣的研究，沒有這樣的研究就無法了解問題點，對於應如何因應也有所困難，也會使法務部無法理解民法應如何修正，因此建議法務部編列委託研究案經費，由內政部擔任協辦單位，如此方可取得某一時間點離婚協議書內容，再做書面、個案抽樣研究，只要能達到研究的效度跟信度，再來看在經濟方面是如何約定，如果可以追蹤到這些抽樣出來的婦女離婚後經濟的困境更好，以上意見希望能夠法務部參採，以具體回應總結意見。這樣的研究十分有意義，尤其是協議離婚的部分，另外通案建議給各機關，希望人權指標部分能再寫得更明確，盡量以量化或較具體的指標，另外預定完成期程希望能夠呈現短期、中期、長期，完成日期並填列到年月日。

主席(陳政務次長明堂)：

填列月即可，填列日似過於困難。方才所提委託研究意見，建議由行政院性平處統籌相關部會，因法務部委託研究經費有限，除法律事務司外，尚須分配其他司處，且亦有其他主管法律委託研究之急迫必要。方才所講內政部統計資料部份，若提出跨機關協助，內政部應該不會拒絕，將個人資料去識別化後為研究應無窒礙之處，再煩請跟長官說明法務部建議此研究由行政院性平處統籌，因此議題涉及性別平等，且牽涉不同機關，如勞動部、衛福部等，這個意見很好，但法務部除礙於經費、權限等問題外，尚有司改、人權等問題有待處理，這部分若再由法務部執行實有困難，因此建議由行政院統籌。

台灣家庭教育推展協會：

補充一下，內政部在 101 年有委託中華經濟研究院針對我國離婚率發展趨勢作深入研究，總共 107 頁，除台灣外，對世界各國亦已為相當深入的研究，建議先參考這份報告，再研擬相關具體政策，包括對各部會之建議以及短、中、長期程目標。

賴科長俊兆：

針對方才台灣家庭推展協會及行政院性平處之回應，因當時主要針對第 72 點、第 73 點結論性意見，第 72 點主要關切離婚時財產分配的立法，即離婚時對男性、女性配偶目前財產分配的立法，馬上聯想到法務部主管民法關於贍養費、剩餘財產分配、自由處分金等，但方才提及不僅僅是離婚時財產分配的立法，而是整體離婚法制，協議離婚是否過於輕率、協議離婚後產生的社會問題，包括性平處提到協議未處理未成年子女的問題，當然這是很重要的，也是未來檢討離婚法制需要思考的問題，但若是 CEDAW 專家意見部分，目前仍然主要著重在離婚時如何兼顧夫妻雙方經濟不對等，如何將贍養費規定調整至較為一致，將退休金、保險金也納入剩餘財產分配範圍，以確保經濟不對等情況下，夫妻、配偶雙方均有一定保障，這可能比較是國際專家希望我們能回應的。方才幾位先進提到的部分，本部會將重要意見記錄下來，因為民法研修持續都有做相關研議，後續部分再做處理，但或許不適合在第 72 點、第 73 點去處理整個離婚法制這麼龐大的架構，甚至在協議離婚是否增加分居、輔導等措施，都是整個法制很重大的變革，也需要比較審慎的研議。

另幕僚單位要請教的是目前協辦機關部分，討論離婚時財產分配的立法，方才也有引述第 29 號一般性意見書，婦女可能會因為離婚導致收入大幅下降，導致進一步需要社會福利，在有關離婚財產分配時，民法確實會做部分處理，但是社會福利部分，包含婦女、兒童部分，但衛福部協辦部分主要是針對國民年金保險提出協辦的措施計畫，若是針對社福、兒童福利部分可能再請衛福部考慮一下，再提供一些現有措施或進一步行政措施來確保女性在離婚時可以在社會福利得到較多保障。

主席(陳政務次長明堂)：

這部分方才已提過，家庭教育推展協會的意見我們會納入參考，

將來檢討民法離婚再做研議，因這與本點較無密切關連，現在要聚焦本點意見，那是經濟上問題，所以就不填列於本點回應表，但會記錄下來，包括 101 年內政部委託研究，爾後再交由民法親屬編修法委員就離婚部分修法參考，確實這部分有值得思考的地方，但與本點較無關聯。方才賴科長所提到部分，衛福部對於這部分有無辦法再作具體補充？

衛生福利部：

參閱審查委員意見，其主要希望婚姻過程中所累積之財產，於離婚時可平均分配，減少離婚後婦女對於社會福利之依賴，或是要求助於社會福利，癥結點還是在於財產、年金或退休金部分應如何請求分配，若是聚焦在此，目前所提供之說明已經足夠，其他有關性別之社會福利議題，應會於其他點次處理。

何委員碧珍：

針對方才討論的兩個議題，我也非常支持其他機關團體之意見，也感謝法務部將其納入未來充分討論之對象。結婚自由當然是人民基本權益，然離婚的部分若稍能緩和，也是可以接受的，大家要一起思考，要如何協助及釐清離婚相關事項之適當性。另 101 年內政部之研究當然值得參考，然而已歷時 6、7 年，台灣改變非常大，我建議直接於性平會提案，以這份報告為參考基礎，有需要補充部分再為研究。確實一直以來，我們對於離婚協議條件都是靠猜想的，無法完全瞭解實際操作，值得再更進一步掌握。

針對今天兩個點次的討論，根據法務部方才的說明，相關民法規定會再修改，諸如無過失之要件以及判決離婚部分，然實務上我所接觸的案件，即便判決離婚還是無法取得贍養費，若沒有後續代位求償或強制執行，還是很難有成效，即使法院判決給付贍養費，大多數情形仍無法取得，或僅有部分取得，若判決離婚是如此，協議離婚更是拿不到相關給付，因此這是我比較關心的部分，即便法律有所規定，但後續的程序還是要建立，因為這部分也討

論很久，我不清楚代位求償能否達到這個目的，應如何強制為之，像是人民若有許多欠款，政府都有許多手段來取得給付，而離婚後之贍養費，或許不是對於國家或公權力之欠款，但還是要思考應如何執行，包括國民年金之性別影響評估。國民年金不如其他險種，欠費嚴重，一般而言，是希望全民都能夠有保險，國民年金是提供給完全沒有工作，無法保險之人有保險，當然主要是家庭主婦，我們也知道許多家庭主婦連這樣的保險都無法負擔，因而國民年金也有相關規定，可以針對配偶去追討，實際上的數量是非常的大，在此並不是針對事後追繳，而是事前的情形，贍養費給付對於老年離婚婦女生活保障影響甚鉅，因此我的意思是，除了思考當下情形外，並要兼顧事前事後的延伸，並針對當下情形設計配套法律規範。包括國民年金部分之追繳情形，欠繳比率大概多少，有 7 成嗎？

衛生福利部：

6 成。但有設計 10 年的補繳期限，民國 97 的繳費率已經到 75%，方才所說的 6 成，是總體來看，繳費單發送後前 2 年，繳費率都會比較低，後續都會補繳。

何委員碧珍：

其他保險包含軍保都不會有困難，國民年金就是一個大洞，而這個大洞就關係到社會最弱勢的婦女，因此針對這部分，若修法當下，能有往上或是往下的配套，即可一併處理，再回頭修正國民年金法也是有所困難，應如何處理大家再一起思考。

主席(陳政務次長明堂)：

贍養費部分屬於民事執行，強制力就比較不夠，而強制執行法為司法院所主管，將來要如何修正可再為討論，委員所舉出比較有強制力之例子，均為行政執行，用於公法上金錢給付，而在此為民事上或私法上金錢給付。法律事務司有無需要補充？

鍾司長瑞蘭：

我們可以理解離婚後，家庭主婦即便經過協議也無法取得贍養費，然此種狀況是一般性的，不限於夫妻關係，其他關係也會可能是一方強勢及一方弱勢，或兩方都是弱勢，所以無法拿到錢的情況，此部分我們傾向透過司法院的法律扶助處理，透過國家的方式或其他社會福利措施，對於經濟上弱勢給予法律上協助，至若僅因夫妻關係就可轉變為國家公權力介入之情事，恐其他債權債務關係也要一併放寬，委員意見我們會納入考慮，後續討論是否有其他更好的方式可以處理，但就強制執行部分就如同主席方才所述，也會請司法院一同思考更好的解決方案。

主席(陳政務次長明堂)：

如何扶助弱勢的問題，不僅僅是針對離婚，還有針對身心障礙者，身心障礙者也有許多為經濟上弱勢，亦有扶助必要，委員的建議可作為司法院參考，而鍾司長所說之法律扶助，包含訴訟救助或執行救助，訴訟救助即是針對弱勢的幫助，例如訴訟上免繳裁判費，然因為尚未取得執行名義，如同公法上一樣必須要有行政處分存在為前提，民事必須要有確定判決，離婚也是要經過訴訟才可以取得執行名義，一共有兩道關卡，若要取得執行名義尚需繳納裁判費，對於弱勢者可能也有困難，所以有民事訴訟法上訴訟救助的適用，至於有無辦法建立執行救助，將來性平會也可以提出，將訴訟救助範圍擴大，第一就是審判中訴訟救助放寬，第二就是現行強制執行法所無之執行救助，第三就是法律扶助的支援，根據法律扶助法所設之財團法人法律扶助基金會，目前較偏重刑事訴訟辯護人，有無辦法挪移部分經費支援民事案件，可由性平處轉知司法院參考，委員的看法值得參考。

台灣家庭教育推展協會：

許多國家有不同做法，澳洲法制於離婚後係規定財產一人一半，不論以何種方式離婚都是一人一半，就視應如何修改相關法規，若是如此分配就非常清楚。

主席(陳政務次長明堂)：

我國現行法也是如此，剩餘財產分配請求權原則上也是以半數計。

台灣家庭教育推展協會：

現在是協議離婚。

主席(陳政務次長明堂)：

我國協議離婚、裁判離婚均為如此，然現在問題是後端，允諾要給予 100 萬，卻發現其名下並無此財產。

台灣家庭教育推展協會：

再者，也沒有透過公證讓系爭協議有法律依據，有爭議時法律有依據可加以介入。

主席(陳政務次長明堂)：

現行法是有此依據，問題是無法實行，離婚後一方隱匿財產，另一方即無法對其提出執行，這是何委員的意思，現行法律依據都已具備，當事人也已承諾要支付一定金額，然之後隱匿財產。行政執行上是可以透過管收方式處理，然民事案件能否以類似方式逼使他人支付金額或財產？亦即法規有所規定，也有所協議，然後端無法執行之問題，有些人會故意脫產以規避責任，現在較弱勢的群體多為女性，透過各種方式被離婚後，相關協議之贍養費或其他財產，另一半均拒不支付，要如何追查其財產，於此情形下，具備法律上請求權，甚至也取得勝訴判決，然就是無法執行，確實存在一個社會問題於後端，而若要執行其國民年金保險費之金額也有問題。

何委員碧珍：

國民年金保險費部分有規定，配偶要連帶負繳費義務。

鍾司長瑞蘭：

國民年金保險費的繳納為公法上金錢給付義務，依行政執行法，設有行政執行署，其所屬各分署會執行此保費，因此方才次長所提及，此部分就有管收的規定，然而管收之手段依司法院大法官

釋字第 588 號解釋，法律上要求是非常嚴謹的，必須要有法院裁定，因此原則上若為公法上金錢給付義務是可以解決的，行政執行署及各分署得以執行；而私人間債權債務則由民事法院為強制執行，包含各式各樣的債之關係，此部分公權力介入的比例就不會這麼高，即方才次長所述係司法院主管強制執行法之問題。

主席(陳政務次長明堂)：

根據兩公約一般性意見所述，不能夠因為私人間債權債務糾紛而受到人身拘束，贍養費即屬私人之部分，不能拘束人身自由，而公法上部分，目前國際公約及司法院大法官解釋並無禁止，僅是行使上要格外慎重，許多人不是沒有錢，僅是怕人身自由受拘束，而其名下也都沒有財產難以執行。

何委員碧珍：

受家暴婦女離開家庭後，要回原住所拿取其物品，這算是私人的事情，但因為怕自己又二次受到暴力，所以會會同警察前往，此時也形成公權力介入，因此於處理此類情形時，能否再多設下一道手續，形同人民委託公權力追收這些財產。

主席(陳政務次長明堂)：

現行法下恐怕無法如此處理，人民大多不希望政府干涉過多私人事務，如同大陸地區，許多個人資訊都由政府統合掌握，從治安觀點是良善的，但從人權上即有所侵害。若是「保護」的部分，現在警察業務也要盡量單純化，並非均會接受這樣的請求，除非其有立即明顯危險，從前警察業務繁雜，現行體制下內政部警政署也要求警察任務單純化，除非人民有立即或顯然危險才會陪同前往，如果僅是一般離婚後回家取物，即有可能遭到拒絕，除非能夠提出一定會被傷害的依據或證明。此外，像是保外就醫的情形，如果人犯回到家中，員警若要掌控其行蹤也不可任意侵入住居，困難點有很多，家暴保護當然優先，但也無法全盤透過公權力解決，這並非推卸責任，一般民主法治國家都是如此，像是家

暴也是要聲請保護令，有無更妥適的方法大家可以一同思考，有許多層面的問題，一方面是人權、一方面是治安、另一方面又是隱私權衝突，均需以比例原則去衡量。

何委員碧珍：

此部分也查閱許多國外資料，有些國外規定的確是贍養費直接以財產之半數來計算，或是用其他方法為執行。我有些中南美洲例如巴西的朋友，他們在法規範上就是直接給與另一半半數之財產，無法商量，最後也都可以取得。我的意思是可參酌各國是如何處理此種執行上困難，當然也牽涉到人民教育或民族性等問題，然台灣人民教育程度也很高，是否可就這些外國資料找出我國程序上可改善之處。

主席(陳政務次長明堂)：

執行上還是隸屬民事強制執行，若當事人很甘願的給付相關金錢財產，就沒有問題，但許多是馬上脫產的情形。另有按期給付之贍養費，可能一開始有給付，後來一段時間就中斷，許多公眾人物也都有這樣的案例，此部分以後再為討論。其他像是去他人公司站崗脅迫甚或動手動腳，都是極端的做法，甚至會有社會秩序維護法、強制罪及妨礙自由等問題，處理上還是要慎重，爾後再研究有無針對如何強制執行更好的辦法。

何委員碧珍：

贍養費是一個基本生存的費用，離婚後甚至可能還有孩子，要養育孩子的錢，與一般債務的追討似有所不同，大家可思考看看有無任何地方有可能解套或脫鉤的辦法，這就是一個家庭持續生活之生存金或救助金的概念，與一般借貸多餘資金而不返還情形有所不同，是否可以循著縫隙找出解決之道。而主席有提及與司法院協調一事，然相關名詞過於專業可否加以協助提案，當然跨院部有其繁瑣之處我們也明白。

主席(陳政務次長明堂)：

這部分算是治標不治本。

何委員碧珍：

有時弱勢者欠缺相關法律知識，或是認為這個過程過於漫長，使其心生畏懼，沒能力也沒有知識去尋求救濟管道。

台灣家庭教育推展協會：

先前於內政部也有多次會議，有個從英國返國的教授，於會議上特別提及，英國似有這樣的機制，負責處理贍養費相關事務，只要拒不支付，國家機制就會介入，當然不太容易，國家也是挹注大量資金使此單位發揮功能，因此我覺得於制度上，因為沒有這樣的設計，所以無法突顯其功能，我知道不是很容易，但可以學習其他國家有效、公平及合理的做法。另於離婚時贍養費部分是否應有特別規定或程序，舉例而言，許多國家都有針對離婚及贍養費等辦理固定講習，很多人不清楚自身的權利義務，離婚是很重要的事情，要讓人民瞭解此程序會歷經多少波折，可能會付出什麼代價，以及過程中相應的責任，因此有無可能設計這樣的機制，使人民瞭解相關責任、協商及相關可尋求協助的資源，最後有離婚協議時，才會是經過充分公平的討論，理性協議出的結果，而不是現在的方式，透過電視方式說明也可以。

何委員碧珍：

現在有規定婚前教育要 2 個小時。

台灣家庭教育推展協會：

但並非強制，婚姻教育法我也有參與，是鼓勵相關單位提供給人民至少 4 個小時的婚前教育，但最近又被刪除，也就是有許多部分都可以做，尤其在婚前，許多法律的規定要更清楚。

鍾司長瑞蘭：

這些問題先前大家都有所討論，離婚的議題稍有不同，於民法修正時，討論都會涉及到許多價值取捨，還有個案之多樣化，方才提到離婚前，其實最好的做法就是雙方願意諮商或溝通，但是很

多情況都是想儘快取得離婚同意書，脫離現況，在現狀已非常糟糕的情形下，能取得協議離婚書就已足夠，今天若還要經歷講習教育或其他程序，對想脫離惡劣狀況之一方而言是非常折磨的過程。因此，立法過程中會考量各種情狀，各方代表給予諸多建議，我們都會加以參考，然個案情況多樣，所以要考慮狀況也很多樣，無論如何，不論是理事長、性平處及在座各位委員的發言，我們都會納入考慮，因為離婚的確是非常重大的議題，也會參考他國作法，國情不同之處也會加以斟酌。

主席(陳政務次長明堂)：

離婚的部分先討論到此處，方才也提過要整體性考量，甚至所謂是否採取分居前置主義都有所爭議，讓雙方先行冷靜一段時間，至於要不要講習教育，如果要強制就需有法律依據，如同交通違規，像是酒駕強制道路安全講習都有法律依據，也都要加以考量。對於這個點次有無意見？

行政院性平處：

參閱衛福部所提供之指標，於會議資料第 10 頁至第 11 頁，此處指標比較無法量化，建議可否改為男性、女性於某個月份之正常繳費率之計算。

衛生福利部：

我們會再為思考，原則上繳費率之部分，因為國保的設計比較特殊，繳費期限是 10 年，按照每一期可以往後 10 年。

主席(陳政務次長明堂)：

有無辦法取得平均值？例如每年 6 月或 12 月。

衛生福利部：

我們會再討論，另外文字部分過於冗長，我們會再酌為修正，原則上如同何委員所提醒，配偶間共同負擔繳費義務也是我們後續的工作重點，指標的部分會再突顯出來，就配偶間共同繳費義務強化其執行效果，繳費率部分再想辦法調整，我們一直以來也持

續在評估當中。

主席(陳政務次長明堂)：

此部分是可以移送行政執行？

衛生福利部：

可以。但多數都是弱勢或是收入不穩定的群體，所以還在思考妥適的做法，也請教過法務部意見。

主席(陳政務次長明堂)：

配偶有錢但不幫另一半支付是可以移送行政執行。

何委員碧珍：

樣本上僅取最高收入每年 200 人，是否行政程序上要好好檢討，應是都要進行追繳。

衛生福利部：

追繳的部分是針對每個人都有進行，但對於行政執行部分，針對被保險人本人確實還未採此方式，因為被保險人性質的差異性太大，多數是沒有財產或收入，但也有少數配偶的收入非常高，因此目前僅針對配偶部分比較會強制執行，被保險人欠費本身仍是以輔導為主。

主席(陳政務次長明堂)：

弱勢的部分就是採取暫不移送的作法，中等以上收入者就可進行移送。

何委員碧珍：

警告的發布會是一個很好的社會教育，後續措施可能要有所改善。

衛生福利部：

還要視行政成本能否負荷，目前工作負擔有點過重，畢竟我們不是投保單位。

主席(陳政務次長明堂)：

這部分就麻煩衛福部修正。

賴科長俊兆：

法律事務司有幾點請教勞動部，方才性平處有提及勞動部正在進行有關離婚配偶之勞力資本差距研究，因為於 73 點中，委員有建議為相關研究，是否建議勞動部，可將此研究填入此表中，也就是針對離婚對於配偶雙方所產生之經濟後果，勞動實務之情形，以回應專家意見。第二個問題請教勞動部，現行勞基法及勞退條例中都有專屬權規定，於相關年金規範改革前，各個相關撫卹條例都有此種專屬規定，也就是不得作為扣押標的之規定，然現今軍公教部分都有修正，包含銓敘部意見也有提及若公務員與勞工因為沒有互惠關係，所以無法請求，考慮到落實離婚後分配，針對勞工是否應也有相關規定，目前勞動部建議沒有正面回應這部分，亦即勞工退休金也納入剩餘財產分配範圍，而這當然也牽涉到銓敘部所提之公務員與勞工之情況，因為勞工沒有相關規定就會對相關規定落實有所影響。

勞動部：

針對法務部建議之第 2 項薪資差距性別比部分，於點次第 50 點及第 51 點本部負責部分已有處理，故沒有再次回應，另外有關於退休金專屬權是否應配合修正，退休金規定雖同為勞工身分確有不同規定，所以對於是否納入剩餘財產分配，我們希望從民法角度為修正，我們配合辦理，因為勞退條例或勞基法都明定不得讓與或供擔保，若於民法中規定此類退休金可作為剩餘財產分配範圍，是否就可從民法修正，涵蓋到所有退休金類型，這樣的分配才會比較公平，才不會有些制度有不同規定，無預期要為給付，情況會比較複雜。

主席(陳政務次長明堂)：

勞退條例的性質為特別法，應優先於普通法(民法)為適用。

賴科長俊兆：

簡單回應勞動部，於軍公教退撫條例修正前，各個法規中，例如軍人保險條例第 28 條、軍人撫卹條例第 29 條、學校教職員退休

條例第 15 條、學校教職員撫卹條例第 14 條、公教人員保險法第 37 條、公務人員退休法第 26 條及公務人員撫卹法第 13 條，此類規定都與勞動部所提及勞基法及勞工撫卹條例相同，都設有專屬權不得作為扣押、讓與或供擔保之標的，若今要考慮各職域，不論是公務員或軍人於離婚時，有的得請求、有的不能請求，於修正時就會將相關配套規定為調整，現在軍公教部分也是循這樣的模式，所以是否要朝此方向為分配，不僅是影響到勞工，也影響到勞工配偶若其為軍公教，得否基於互惠規定為請求，若方向是如此，現有專屬權規定要配合為調整，當然要尊重勞動部的回應及權責，但可能建議回應表上要填寫更清楚，理由上不建議以專屬權規定為理由，因為這部分可以透過配套措施為調整。另方才勞動部有提到，CEDAW 建議中之另外兩個點次，有為相關研究，然於第 72、73 點次，也是要載明專家相關研究，因此建議是否將第 50、51 點次已有之研究，也填寫至第 72、73 點次，比較可以直接對焦到專家建議。

主席(陳政務次長明堂)：

第 50、51 點次部分可全部抄錄，或是填列「有關於此部分，於第 50、51 點次回應」，若有需要可再回頭參酌，性平處會將全文上網公告，這樣處理亦可。至於勞動部部分，本部建議僅供貴部參考，勞基法牽涉很廣，所以可以再為考慮。

主席：陳明堂

記錄：陳柏顥、簡逸豪