

CEDAW 民間報告

探索台灣社會性別角色與住房、土地權利

台灣反迫遷連線

台灣當代漂泊協會

前言

1. 本報告自居住權之消極保障面出發，探討居住相關議題中的女性處境。藉由三次的焦點座談以及兩場邀請專家與談的公開活動，收集當事人、組織者、民間團體、專家學者的經歷及看法。我們整體的結論是，
 - 儘管開發與拆遷相關的法規政策並沒有對女性的直接歧視，然而實際執行時，會因為傳統觀念、以及既有不平等狀態的影響，容易間接讓女性處在特別不利的處境。
 - 政府對居住權易受傷害相關群體（例如遊民、無產權者）挹注的資源不足，政策亦不夠完備，在整個群體都缺乏保障的情況下，其中的性別議題似乎成為無法被看見的次要議題，使得女性處境更為弱勢。

台灣的迫遷概況

2. 台灣在 2009 年簽訂「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，並通過施行法。「適當住房權」在「經濟社會文化權利國際公約」第 11 條已明確規範，是台灣人人都應擁有的權利。2017 年 1 月《住宅法》修訂，亦將居住權之定義明訂為應參照「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」及相關解釋。然而，長期以來台灣的強拆迫遷事件持續發生，政府甚至數次否認非正規住居居民亦受居住權保障。
3. 在台灣的城市發展過程，土地開發的「利潤」長期以來優先於「居住」的存在，無論是政策或法令制度，皆嚴重欠缺「居住權」觀點，因此無論開發案是由政府或私人發動，迫遷情形皆層出不窮。同時，受迫遷者的生計、地方紋理、社區生

活網絡，乃至環境歷史，常在房產經濟至上的規劃脈絡下，被粗糙對待。

4. 台灣的開發制度，仍有著威權遺緒，以「公共利益」與「專業」為名，實際上專斷獨行，未曾將安全而有尊嚴地維持居住，視為一基本權利。看似受財產權保障的居民，實際上也飽受迫遷之苦。尤其是小地主、自耕農，往往因為持有的房產價值不高，在土地開發中被迫領補償金走人。
5. 而台灣的無產權者，遭遇土地清理更是求助無門。無產權者的身分包括租戶、居無定所者或非正規住居的住戶等，在現行法令下，他們未被正視為利害關係人。同時，部分無產權者的社會經濟狀況相對弱勢，如身心障礙者、年老與經濟弱勢者，他們也難以獲得安全、和平而有尊嚴的居住權利，甚至在租屋的過程飽受社會歧視。
6. 綜觀台灣的土地開發與清理制度，共通問題包括：公益性必要性模糊且不符比例原則、利害關係人認定狹隘、民眾參與嚴重不足、欠缺完全補償與安置措施。而儘管法規文字中沒有直接歧視女性，實際執行時卻很可能對女性造成特別不利的影響，於以下報告詳述。

財產繼承與其延伸問題

7. 雖然民法早在 1930 年已修正為男女皆有平等繼承權，但是在傳統男尊女卑觀念下，繼承不動產者仍以男性居多。
8. 財產繼承的議題亦影響到特殊群體，例如性少數，若女同志伴侶兩方都沒有繼承家產，相較於都有繼承家產的男同志，女同志經濟生活更為艱困。又例如原住民，長期原漢通婚的情形下，家產落入漢人男性手中，造成部分原住民母系社會的瓦解。
9. 由於財產繼承實質上不平等，常見的情況是，儘管土地屬於男性，然而男性可能每天出外工作或甚至不住在當地，女性才是在土地上生活與經營的人。當遭遇開

發時，女性受到的衝擊巨大，以致於女性常活躍於相關抗爭來阻擋開發，但實際上，沒有產權的女性在法律上不被視為利害關係人。政府及法院在拆遷中的利害關係人認定狹隘，只承認有產權人，在現今仍存在不平等繼承的情況下，間接影響到女性意見表達以及法律救濟等等權利。

10. 依目前法規，拆遷補償只以財產權價值來計算，但是土地上面的實際經營者很可能是女性，其遭受的衝擊卻不被計算在補償內。

女性貧窮化

11. 在住宅補貼，無論是租金補貼或是房貸利息補貼，過半數的申請戶都是女性。或許反映出女性沒有穩定資產，需要接受國家補助，並且因為有照顧家戶的責任，使女性願意接受補貼。
12. 女性因為母職的關係，跟男性相比容易出現帶著小孩子的貧困狀況，另外平均壽命長，因此高齡婦女貧窮化比例高。

女性的居住自由、尊嚴及隱私

13. 儘管法律早已修正相關規定，然而傳統觀念仍然普遍認為女性結婚後必須住進夫家。如果女性未結婚，大多會留在原生家庭擔任照顧者，因此也難有獨立的空間、財產。並且，在傳統重男輕女的觀念下，這些留在原生家庭擔任照顧者的女性，必須付出極大的努力，才有辦法獲得受照顧長者以及其他家庭成員的認可。
14. 女性移工的工作場所，例如雇主家戶、醫院等等，並沒有居住隱私保護，可能遭遇性暴力威脅，而目前政府提供之適當的女性移工庇護所仍相當缺乏。

迫遷造成的家庭、鄰里關係衝擊

15. 女性在家庭中常扮演照顧家庭的腳色，因此當迫遷，或相關訴訟發生時，如果家庭因而崩解或關係受到衝擊，往往女性也會感受比較大的壓力。

16. 女性可能因為固有的歧視或沒有經濟能力，遇到迫遷時只能依附家族的意見。

17. 遠親不如近鄰，鄰居間的照顧，比其他親戚的照顧更直接、更重要。地緣性的照顧關係，雖然有韌性，但其實很脆弱，一搬遷就被打破了。相比女性，男性更容易認識到其他人來互相照顧，例如工作認識的人。

迫遷對年老女性的衝擊

18. 在我們的訪談中發現，老年女性每天待在家裏面，相比男性長輩有自己的人際網絡，年長女性對空間的依賴可能更強。除此之外，老年女性依賴家族照顧，若家族因迫遷而崩解，可能面臨無處可依的情況。

19. 在我們的訪談中，亦有案例顯示，相比同一案中其他居民，對於年老不識字的非正規住居獨居女性，政府或開發單位容易用更消極、違反人權的方式處理。

迫遷伴隨著暴力

20. 迫遷經常是一個漫長的過程，並且因土地開發利益龐大，常伴隨著各種暴力或心理威脅，例如黑道恐嚇、無故火災、房屋遭蓄意破壞、甚至警察夾帶公權力行使暴力。家族內的暴力亦屢見不鮮，我們亦有收集到女性因為家族意見不同而遭受家族內肢體暴力的案例。

21. 若對抗迫遷的抗爭過程需要露宿街頭等抗爭形式，或甚至遭到迫遷後真的得要流落街頭，作為女性會有人身安全的考量，不太敢在街上睡覺。

組織抗爭過程中的性別議題

22. 為了因應迫遷，受迫遷社區可能會開始組成自救會等組織。我們從訪談中觀察到，相對於男性，女性經常接下或被分配到文書處理、製作傳單、聯繫事項等庶務工作。

23. 由於傳統家庭的財產權常掌握在男性手上，因此在抗爭過程中談到土地、住房的分配保留、或抗爭策略時，男性容易擁有較大發言權。若男性掌握了自救會的主導權，女性要取得發言權的門檻較高，例如發言很可能會被打斷。相比在一個女性為主的自救會中，男性取得發言權的門檻較低。
24. 女性移工或外配在自救會中完全沒有發言權，不被視為是抗爭共同體中的一份子。並且，在當地會跟女性外配結成伴侶的男性通常經濟也較弱勢，也比較沒有發言權。
25. 除了自救會的工作，女性也要負擔平常的家務工作。當女性無法同時負擔家務和自救會，必須放棄其中一邊，可能會受到家庭或自救會其他男性的不理解。
26. 在迫遷事件所面臨的男性，常認為女性當事人是好處理、乎弄的對象。在訪談中有提到的腳色包括：官員、建商、鄰居、律師、組織者。尤其官員、建商、律師及其他司法人員，這些握有權力與專業的腳色經常是男性，使女性在抗爭、權利救濟過程中面對更艱難的情況。另外，除了迫遷事件的對手，就算是協力的人也可能有歧視女性的傾向。
27. 社會普遍對男性女性有著不同的期待，例如認為女性不須強硬抗爭，該妥協時就應妥協，而對男性比較不會預設這種期待。

遊民

28. 台灣的遊民政策長期以來存在不分性別的政策缺失，女性在其中更是易受傷害。
29. 根據 2016 年「台北市遊民生活狀況調查」，女性街友開始流浪的主要原因中，因「主要照顧者死亡，無其他親屬可接濟照顧」、「遭遇家暴」及「喪失原福利身分資格，以致失去主要經濟來源」的比例比整體遊民調查結果為高。女性遊民遭遇性騷擾、被人毆打的比率亦大於整體。

30. 女性街友面臨這麼多的艱困和風險，卻缺乏相對應的資源和服務。2016 年「台北市遊民生活狀況調查」中，針對曾住過收容安置機構的女性遊民，詢問是否願意再住進遊民安置機構，不願再住進的比例遠高於整體遊民。原因中「不喜歡團體生活」以及「缺乏個人隱私空間」略高過整體。其它回答包括希望政府提供專為女性遊民居住的收容機構等，顯現女性遊民對現有安置機構較不滿意，並有更高的個人隱私空間的需求。然而，目前全台灣只有一家女性收容安置機構，位於台中。

31. 依低估的官方統計，2016 年台灣的遊民列冊人數共 2556 人，其中女性 289 人。女性街友的人數長期以來被低估，因為她們晚上傾向找附近的網咖等地方暫住，但官方就也在這段時間去數公園的街友數量。此外，整體的街友數量亦長期被低估，中央政府也因街友人數少，而對相關政策推進採取消極態度。

建議的結論性意見

32. 迫遷是對各方面人權的嚴重侵害，然而與迫遷相關的數據長期以來付之闕如，各界皆難以獲知台灣整體的迫遷情形。根據 2017 年兩公約第二次國際審查後審查委員對我國政府的結論性建議第 37 點，政府的住房與土地體制應轉換方向，第一步是更為精確的資料庫。民間團體建議，政府應依聯合國人權高專辦所發布的適足住房權人權指標進行資料庫建置，並將各禁止歧視的屬性資料分類列出，包含性別方面的歧視。

33. 儘管開發與拆遷相關的法規政策並沒有對女性的直接歧視，然而實際執行時，會因為傳統觀念、以及既有不平等狀態的影響，容易間接讓女性處在特別不利的處境。依據 2017 年兩公約審查結論性建議第 39 點，所有形式的迫遷都應暫時中止，直到迫遷安置及重建法制定為止。當迫遷發生時，依據經社文公約之第 7 號一般性意見第 10 點，政府應該採取適當措施保證不出現任何形式的歧視行為。

34. 政府目前的土地開發及清理相關法規政策、財產權至上的思維、對迫遷的漠視與否認，正持續侵害無產權者的人權，而女性正是容易落入無產權狀態的群體之一。

民間團體建議，政府應：

- 盡快建立非正規住居相關的資料庫，以找出這些易受侵害的群體樣貌。
- 與居住權相關民間團體合作，制定尊重及保護非正規住居等無產權居民居住權的政策法規。

35. 政府應依 2017 年兩公約審查結論性建議第 43 點，制定無家可歸者福利及人權法，分配充足預算資源以保障無家可歸者之人權。現有的遊民政策和服務，大多以男性街友為對象設計，安置機構也以男性為主。政府應發展多元的安置與服務措施以回應街友的不同需求，例如針對性別提供不同的資源與服務，提供可以滿足個人或家戶居住尊嚴與隱私的短期庇護所。同時，應該提供足夠、低廉、可及性高的公共住宅，避免人們因為付不出房租而流落街頭。