消除對婦女一切形式歧視公約

(CEDAW)

2022 民間團體影子報告

提案單位：社團法人台灣懷孕婦女關懷協會
E-mail: charleslin@profemina.org.tw
Phone: 02-2546-6656
Address: 105405 台北市松山區南京東路三段 285 號 7 樓

針對 CEDAW 第十六條:
兩願離婚缺乏對婦女及其子女的權益保護機制

現況:

根據內政部統計，我國的離婚率在 2019 年的世界主要國家中排名第五高，僅次於中國、美國、瑞典與芬蘭。(如附件 1) 過去二十年間，計有 286 萬對結婚，但卻有 114 萬對夫妻離婚，相對離婚率(離婚對數/結婚對數比)達 40%，平均每年約有 5 萬 7 千對夫妻離婚，離婚人口從 87 萬人，劇增到 190 萬人(其中 53%，超過 100 萬人為婦女) ，估計約有 126 萬的未成年人口經歷父母親離婚(如附件 2)，也因此造成單親、貧窮、高風險及隔代教養等家庭不斷增加的主要原因，而其中受害最深的常常是經濟上較弱勢及教育程度上較低的婦女及其所養育的子女。

討論:

根據內政部單親家庭調查報告發現，造成單親家庭的主要原因是離婚(82.45%)，其中男性 91.61%，女性 75.45%)，而且單親家長的學歷平均並不高，其中近 50%(49.06)是高中職畢業，35.29%是國中或以下畢業。單親女性只與子女同住比例(56.56%)也比男性(29.75%)為高，與子女、父母及他人同住比例，女性(23.18%)也比男性(67.99 %)低很多，38.65%的單親家庭領取政府津貼或補助，而且女性(43.19%)高於男性(32.70%)。由以上調查可得知:女性單親通常在經濟上及照顧子女的資源上比男性單親更加的辛苦。

此外，2019 年的離婚者平均婚齡僅 8.17 年，婚齡未滿 5 年者占近 35%，5-未滿 10 年者占約 22%，顯示大多數的離婚者其實在結婚前及結婚後對婚姻的重要觀念及如何來經營夫妻及家庭關係的知識與能力是薄弱的，因大多數人從來沒有接受過適當的婚姻及親職教養的學習，尤其是經濟上較弱勢及教育水準較低者更為顯著。

另外，2021 時大多數離婚者是採用兩願離婚(85.76%)，其餘是採法院調解離婚 (7.13%)，法院裁判離婚(5.82%)及法院和解離婚(1.29%)，但兩願離婚程序中只要求夫妻提出離婚協議書，並有兩位證人在協議書上蓋章證明及夫妻一起到戶政機關辦理登記就算完成，全程約只需要十分鐘就可完成，而且針對離婚協議內容，也沒有任何能確認其雙方之權利義務是否相同、財產分配是否公平、合理及協議內容是對子女的最佳利益有保障機制，政府也沒有主動提供調解、輔導等協助或緩衝機制。

內政部曾於 2008 至 2009 年時，曾針對高漲的離婚率一事開過幾次的跨部會會議，也曾透過外交部之駐外單位，蒐集了歐美及亞洲幾個國家的離婚程序及規定，並擬出一些政策建議送行政院人口政策委員會討論，並委託中華經濟研究院進行全球性的研究，並於 2012 年底提出一 107 頁專業性的報告[我國離婚率發展之趨勢、影響及因應做法]，但後來並無任何的具體決議或作為。監察院曾於 2013 年 9 月底時，曾針對政府部門對高漲的離婚率造成家庭功能的不斷弱化及家庭政策執行不力等政策缺失，曾糾正行政院、教育部、衛生福利部、及內政部等相關單位，並要求改進。(如附件 3)但是政府還是未能提出任何具體有效的對策，致使此事一直地惡化至今。

建議作法:

1. **改革結婚程序: 政府應要求未來將結婚之準新人需先參加最少 8 個小時的結婚須知講習，才能進行結婚登記。**因為這個族群需要向戶政單位辦理結婚登記，較易掌握，而且他們因要面臨新的身份及職責的挑戰，其學習的動機及意願也較高。尤其新婚者，在成立新的家庭時，雖然享受新婚的甜蜜期，但因雙方生活在一起，關係上尚處在相互了解與適應階段，也常是夫妻衝突最多，最容易離婚的時期，特別需要協助。課程可安排與結婚相關的法律規範，家庭暴力法規及防治，生育、家庭經營的學習，及如何使用相關的政府與社會資源等等。

2. **設立離婚前的預前申請制及深思熟慮期:** 仿效南韓，未來想離婚之夫妻須先提出申請，並須當場看完離婚須知的影片說明，對沒有子女及有子女者，各需要一段時間的深思熟慮期，並且對贍養費及子女的監護、養育權...等有特別的介紹。經過此深思熟慮期後，夫妻再來決定是否真的要離婚。

3. **設立暫時的分居制度:** 此制度可使夫妻雙方能緩和衝突的情緒，及預先體會離婚後分居的情況及子女的照顧與適應等，使雙方能冷靜思考是否真要離婚。許多國家都有此制度，例如:德國、奧地利、法國、香港、新加坡等就要求離婚前必須先分居 3 個月到 3 年不等的措施。

4. **提供婚姻調解與諮商輔導機制:** 藉由公正且專業的調解與諮商輔導人員的協助，使雙方能較清楚看到導致離婚的問題原貌，及是否願意再來做最後的努力，給彼此一次機會的可能性，同時也了解離婚對自己及子女的未來可能影響等。如最後還是選擇要離婚，則應將未來生活的安排、財產的分配是否公平、子女的教養、監護權及探視方式的安排…等相關議題都應有一較為完整及妥善的討論，以避免未來有一方淪為弱勢家庭或貧窮的後果，造成國家社會的負擔。

5. **設立離婚的財產分配是各自一半，如澳洲的作法，而且結婚時須登記各自的財產。**

希望藉由結婚及離婚制度的改革，來改善目前高離婚率的問題，一方面藉由增加民眾經營婚姻家庭的能力及使用相關資源等方式來引導其如何來經營婚姻家庭。另一方面，藉由提供民眾一些緩衝機制及協助，使其能較客觀理性地來面對是否要離婚及如何好好離婚，以保障雙方之權益及其子女的最佳利益，以達兩性平等的目標。

附件 1

Crude Divorce Rates of Major Countries of the World
世界主要國家離婚率

國別 Countries	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
中華民國 ROC	2.5	2.5	2.4	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
泰國 Thailand	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9
馬來西亞 Malaysia	...	...	...	...	...	...	1.6	1.6	1.6	1.8
新加坡 Singapore	1.4	1.5	1.4	1.4	1.3	1.9	1.9	1.9	1.8	1.9
日本 Japan	2.0	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7
南韓 Korea, South	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.1	2.1	2.1	2.1	2.2
中國大陸 China	2.0	2.1	2.3	2.6	2.7	2.8	3.0	3.2	3.2	3.4
南非 South Africa	0.5	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
美國 United States	3.6	3.6	3.4	3.3	3.2	3.1	3.2	2.9	2.9	2.7
墨西哥 Mexico	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	1.2	1.2	1.3
瑞典 Sweden	2.5	2.5	2.5	2.6	2.5	2.5	2.4	2.4	2.5	2.5
芬蘭 Finland	2.5	2.5	2.4	2.5	2.5	2.5	2.5	2.4	2.4	2.4
挪威 Norway	2.1	2.1	2.0	1.9	1.9	1.8	1.8	1.9	1.8	1.8
英國 United Kingdom	2.1	2.1	2.0	1.9	1.7	1.6	1.8	1.7	1.7	...
德國 Germany	2.3	2.3	2.2	2.1	2.1	2.0	2.0	1.9	1.8	1.8

奧地利 Austria	2.1	2.1	2.0	1.9	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8
瑞士 Switzerland	2.8	2.2	2.2	2.1	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	2.0
法國 France	2.1	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9	1.4	0.9	…
荷蘭 Netherlands	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.0	2.0	1.9	1.8	1.7
義大利 Italy	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.4	1.6	1.5	1.5	…
西班牙 Spain	2.2	2.2	2.2	2.0	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1	2.0
澳大利亞 Australia	2.3	2.2	2.2	2.1	2.0	2.0	1.9	2.0	2.0	1.9
紐西蘭 New Zealand	2.0	2.0	2.0	1.9	1.8	1.9	1.7	1.7	1.5	1.7

Source: Ministry of the Interior, Taiwan 內政部

附件 2

2002-2021 Marriage & Divorce Statistic Analyses
2002-2021 結離婚統計分析表

Year 年	No. of Marriage 結婚對數	No. of Divorce 離婚對數	No. of Minors Involved 未成年孩子	Relative divorce rate (divorce/ Marriage 相對離婚率	Crude divorce rate 粗離婚率	Divorce Population 離婚人口	Average no. of daily divorce 平均每日離婚對數
2002	172,655	61,213	69,170	35%	2.73/00	865,989	168
2003	171,483	64,866	70,539	038%	2.87/00	929,160	178
2004	131,453	62,796	67,433	48%	2.77/00	1,001,407	172
2005	141,140	62,571	68,941	44%	2.75/00	1,073,257	172
2006	142,669	64,540	70,306	45%	2.83/00	1,147,975	177
2007	135,041	58,518	63,178	43%	2.55/00	1,211,868	160
2008	154,866	55,995	59,203	36%	2.43/00	1,268,317	153
2009	117,099	57,223	58,391	49%	2.48/00	1,330,451	157
2010	138,819	58,115	68,744	42%	2.51/00	1,390,546	159
2011	165,327	57,008	67,168	34%	2.46/00	1,442,955	156
2012	143,384	55,980	63,953	39%	2.41/00	1,496,102	153
2013	147,636	53,604	61,456	36%	2.30/00	1,543,498	147
2014	149,287	53,190	67,857	36%	2.27/00	1,587,915	146
2015	154,346	53,459	59,056	35%	2.28/00	1,630,352	146
2016	148,349	53,850	60,312*	36%	2.29/00	1,673,523	148
2017	138,034	54,412	59853*	40%	2.31/00	1,718,652	149
2018	135,403	54,443	59,887*	41%	2.31/00	1,763,667	149
2019	134,524	54,473	59,920*	41%	2.31/00	1,808,456	149
2020	121,702	51,680	56,848*	43%	2.19/00	1,849,802	142
2021	114,606	47,887	52,675*	42%	2.04/00	**1,900,000+ ***	131
Total	**2,857,335**	**1,135,810**	**1,264,890**	**40%**			

*Based on each couple had 1.12 children to estimate

*The government hasn't released the number of divorce population for 2021 so far, so it is based on estimate.

Source: Ministry of the Interior, Taiwan 內政部

Compiled by Pro Femina Taiwan

附件 3

糾　正　案　文

被糾正機關：行政院、教育部、衛生福利部、內政部。

案　　由：行政院為國家最高行政機關，卻長期以來未能落實兩人權公約及我國相關政策綱領所揭示國家應支持家庭之責任，且對民國93年間通過之家庭政策，欠缺管考機制，又遲未督促所屬整合建立家庭支持中心，致該政策有名無實，服務資源分散；復單親及隔代教養家庭多半缺乏足夠之資源及支持系統，惟教育部及原主管社政業務之內政部卻對是類家庭之協助不足；另內政部未能建置有關家庭之基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫及合作機制以掌握家庭變遷脈動及衝擊，致無法評核各項家庭服務能否滿足弱勢家庭之需求，更無法有效掌握目標家庭，均核有疏失，爰依法提案糾正。

事實與理由：(略)

綜上所述，隨著經濟、人口結構、社會變遷，家庭功能漸趨弱化，惟行政院為國家最高行政機關，卻長期以來未能積極督促及整合各相關部會從預防層面針對家庭提供適當之保護與協助，顯違背兩人權公約及我國相關政策綱領所揭示國家應支持家庭、促進家庭功能之責任；復行政院於93年10月18日通過我國家庭政策，惟因欠缺管考機制，致無從檢討及評估辦理成效，並據以督促所屬加強改善，使得家庭政策有名無實；又，中輟生、兒少性交易個案、矯正機關收容之少年來自單親及隔代教養家庭之比率逾五成，顯見是類家庭多半缺乏足夠之資源，亟需政府提供足夠之支持、協助及保護，惟教育部及原主管社政業務之內政部對於是類家庭之協助不足，致無法有效協助解決其所遭遇之困難；再者，內政部未能建置有關家庭之基礎統計資料，亦缺乏橫向聯繫機制以掌握家庭變遷之脈動及衝擊，致無法評核各項服務能否滿足弱勢家庭之需求，更無法有效掌握目標家庭，僅被動等待需求家庭自行求助；另各地方政府為因應中央社會福利績效考核，設立各類功能型之服務中心，惟存在標籤化之負面問題，並造成資源分散及服務重疊等問題，然行政院卻遲未督促所屬依家庭政策整合並建立家庭支持(服務)中心，俾資源有效運用，均核有疏失，允應澈底檢討改進，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：沈美真

劉玉山

黃武次

中　華　民　國　102　年　9　月　30　日