

促進同工同酬之國際經驗借鏡 從國際勞工組織《2018-2019 全球薪資概況報告》之分析談起

中央研究院歐美研究所兼任研究員 焦興鎧
國立臺灣大學社會科學院歐盟中心兼任教授
財團法人中華勞資關係研究所所長



壹、前言

根據行政院主計總處歷年所公布之相關數據顯示，我國自兩性工作平等法（現已更名為性別工作平等法）在 2002 年 3 月 8 日正式施行後，受僱者之性別薪資差距，已呈逐漸縮小之趨勢。舉例而言，在 2002 年，如果男性受僱者平均薪資為新臺幣 100 元，則女性受僱者僅為 79.5 元，兩者有 20.5% 之差距，到 2016 年起，此一差距已縮減為

14.6%¹。如果以勞動部所發布之性別勞動統計來說，則我國同酬日 (equal pay day) 之演進情形，亦相當令人振奮，以 2015 年為例，女性要到 2 月 25 日，才能趕上男性在當年 1 月 1 日所賺取之薪資，但到 2017 年，則在 2 月 23 日即可達成。² 如果再加上行政院主計總處所發布之《2018 年性別圖像》，我國在性別不平等指數 (gender inequality

1. 關於這些數據資料，參見行政院主計總處官網 <https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=1135&ctNode=3253> (最近閱覽日期：2019 年 2 月 27 日)。

2. 關於此一資訊，參見勞動部官網 <https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/36331/> (最近閱覽日期：2019 年 2 月 27 日)。

index: GII) 之表現上，不但讓近鄰之新加坡、韓國及日本無法相比，甚至連經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic-Cooperation and Development: OECD) 會員國某些先進國家都被拋在後頭。³ 然而，在這些亮麗之數據下，臺灣性別工作平等之理念是否真正達成了嗎？今年適值國際勞工組織 (International Labour Organization: ILO) 邁進百年之際，而它在去年 11 月底，出版了《2018-2019 全球薪資概況報告》(Global Wage Report 2018/19: What Lies Behind Gender Pay Gap?)⁴，對全球 70 個國家之性別薪資差異情形，做一大規模調查，這也是它自 2008 年起所出版之第 6 個報告，而所做出來之檢討評析，恰好給我國一參考攻錯之機會。更巧合的是，北歐之冰島在 2018 年初，也正式施行一薪資透明法，規定所有僱用員工 24 人以上公私部門之事業單位，均應實施「男女同工同酬」，否則將會面臨罰則。⁵ 在這種情形下，藉由這些國際經驗所提供之借鏡，或許可讓我國多年來持續努力追求性別工作平等理念之達成，能夠邁進一更嶄新之境界。

貳、我國促進同工同酬理念之經驗與困境

事實上，臺灣早在工業化萌芽時代之工廠法第 24 條中，即已樹立男女同工同酬之原則，但並未能確實加以推行，嗣後在 1984 年制定之勞動基準法第 25 條，又對此一原則加以強化，明訂：「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，給付同等之薪資。」並在同法第 79 條第 1 項對違反者科處新臺幣 2 萬元以上 1 百萬元以下之罰鍰。至於在前述性別工作平等法第 10 條中，更明確規定：「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、績效或其他非性別或性傾向因素之正當理由者，不在此限。」同條第 2 項還進一步規定：「雇主不得以降低其他受僱者薪資之方式，規避前項之規定。」不但重申男女同工同酬之原則，而且還將在歐美國家實施之「同值同酬」(equal pay for equal worth) 理念也一併納入。同時，為讓此一理念得以順利推行，該法第 38 條對違反本條之雇主，更科處新臺幣 30 萬元以上至 150 萬元以下之罰鍰，並有公布姓名或

3 關於此一性別圖像之說明，參見行政院主計總處官網 <https://eng.stat.gov.tw/public/data/dgbas03/bs2/gender/eb/2018/2018C.pdf> (最近閱覽日期：2019 年 2 月 27 日)。

4 關於此一報告，參見 INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, GLOBAL WAGE REPORT 2018/19: WHAT LIES BEHIND GENDER PAY GAP? (2018)。

5 關於此一新聞之外文報導，參見 Egill Bjarnason & Christine Hauser, Iceland Makes Companies Prove They're Not Paying Women Less, THE NEW YORK TIME (Jan. 3, 2018) 及 Jena McGregor, Iceland to Employers who Say They Pay Women Equally: Prove It, THE WASHINGTON POST (March 8, 2017), 至於中文報導，簡恒宇，〈世界第一個正視男女同工同酬的國家！冰島立法監督企業未落實實施將被罰款〉，《風傳媒》(2017 年 4 月 5 日)。

名稱、負責人姓名，並限期令其改善，屆時未改善者，應按次處罰之嚴格規定。⁶在此值得一提者是，我國目前在「人權立國」之倡議下，還曾先後通過聯合國分別在 1966 年及 1979 年通過之兩公約及消除對婦女一切形式歧視公約，並以施行法來加以具體推動，從而，男女同工同酬原則之確立，堪稱已成為我國推動性別工作平等理念不可或缺之一環。

然而，根據我國長期對性別議題關注中央研究院社會學研究所張晉芬研究員最近一篇論文指出，雖然我國女性受僱者之教育程度已大幅提升，勞動力參與率也逐年增加，但男女兩性間之薪資差距仍有高達兩成之多。⁷她指出過去之國內外相關研究顯示，大致可歸因於「同工不同酬」、「性別職業區隔」(sex segregation in employment) 及「同值不同酬」等 3 項主要因素，⁸而根據她引用行政院主計總處 2012 年《臺灣社會變遷基本調查》資料所做之分析，男女受僱者薪資差距近年來確有縮小之趨勢，而此一現象與女性受僱者有機會進入收入較高之白領職業有關，但她們從事中高階之白領工作，或在事業單位組織內居於重要位置之比例及人數，仍無法與男性受僱者相比，從而，職業



之性別區隔，無論是水平或垂直之現象，確是造成男女薪資差距之最重要因素。⁹同時，她的研究也發現，在相同之職業內，即使控制教育及經驗等因素後，男女受僱者之薪資，仍然存在明顯之差距，甚至在女性為主導之職業中，她們之平均薪資仍不及男性受僱者¹⁰。在這種情形下，即使前述相關法律明確禁止同工不同酬，但在事業單位組織內仍有薪資性別歧視之情形存在。至於在同值不同酬部分，她認為從女性主導之行業薪資偏低之情形來看，造成女性受僱者平均薪資水準被拉低之現象，間接也證明同值不同酬確有負面之影響。¹¹最後，張教授在該文之結論中指出，男女兩性受僱者之薪資兩極化 (polarization) 現象，也就是女性為主導職業薪資持續偏低之情形，是臺灣亟應正視者，因此，有效之家庭友善 (family-

6. 關於該法這些規定之說明，參見鄭津津，《性別工作平等法逐條釋義》，頁 37-41, 250-251 (2016 年)。

7. 關於此點，參見張晉芬，〈性別平等了嗎？男性和女性受僱者薪資差距解析〉，載李宗榮、林宗弘主編，《未竟的奇蹟：轉型中的台灣經濟與社會》，頁 162 (2017 年)。

8. 同前註，頁 166-169。

9. 同前註，頁 181。

10. 同前註，頁 182-183。

11. 同前註。



friendly) 措施之提供，對負擔雙重勞務之基層女性勞動者堪稱極為重要。至於應如何改變雇主性別偏好之態度、提升女性之自我價值與意願、家庭責任之分擔及員工協助方案之提供等，也都是降低性別薪資差異之重要措施。¹²

參、國際勞工組織最新百年報告之摘要說明

國際勞工組織前述此份最新之全球薪資報告，主要是根據聯合國所倡議 2030 年永續發展計畫中「同值同酬」(equal pay for work of equal value) 之理念而做成，它是由聯合國之婦女部門、經濟合作暨發展組織及國際勞工組織所結盟之薪資平等國際聯盟 (Equal Pay International Coalition: EPIC) 所共同撰述，目前已是第 6 次出版，對全球及各地區薪資之發展趨勢，尤其是因性別因素而造成之差異，一向有深入之探究。本報告除附有詳盡之圖表及參考資料外，它的主

要內容共有三個部分。首先，在「薪資之重要趨勢」(Major Trends in Wages) 中，該報告分析目前全球及各地區之薪資趨勢，尤其是過去 10 年之各項薪資指標，根據它所提供之近期比較性數據及資訊，發現 2017 年全球之薪資成長不但低於 2016 年，甚至還是自 2008 年全球金融危機以來最低者，這種情形在目前全球主要國家經濟逐漸成長，以及失業率逐步降低之情形下，是一令人疑惑不解之發展，雖然有識者認為生產力成長之減緩及全球競爭之益趨劇烈，可能得以提供一些解釋，但不容諱言這種薪資成長遲緩之現象，將會成為永續經濟成長之一項重要障礙，從而，該報告在此一部分之結論是：改善薪資給付、降低收入不平等現象及提供尊嚴之工作機會，仍是達成聯合國前述永續發展倡議之不二法門。¹³

其次，此一報告之第二部分「測量性別薪資差異及瞭解背後之因素」(Measuring

¹² 同前註，頁 182。

¹³ 關於此點，參見 ILO, *supra* note 4, at xiii-xiv。



Gender Pay Gaps and Understanding What Lies Behind Them) · 也是它最具貢獻者 · 是更深入探究因性別因素所造成之薪資差異現象 · 雖然此一議題在過去已有大量文獻及研究加以探討 · 此一報告似並沒有太多必要 · 但若深入加以探究 · 即可發現它雖仍是採用標準化之測量指標 · 來預估因性別因素造成之薪資差異情形 · 但因它共研究 70 個國家 · 而所調查之對象是全球近 80% 之受薪員工 · 結果發現男女兩性之薪資差異 · 迄今仍維持在 20% 之水準；雖然該報告設法進一步分析為何會產生這種現象？結果發現即使採用任何客觀之勞動市場特性 (characteristics) · 都無法提供一合理之解釋。舉例而言 · 即使在已開發國家 · 幾乎所有因性別而產生之薪資差異情形 · 都是無法

加以解釋者 · 即使教育程度相同 · 也並不是女性在這方面無法與男性並駕齊驅之重要因素。事實上 · 根據此一報告 · 這種現象最重要還是由於職業區隔 · 以及在產業中性別兩極化因素之緣故。舉例而言 · 即使在歐洲女性主導之行業中 · 她們與男性相較仍存有近 14.7% 之薪資差異 · 如果以實際數字顯示 · 每年約相當於 3,500 歐元 (4,000 美金) · 至於女性因家庭責任負擔所造成之所謂「薪資懲罰」(wage penalty) 現象 · 則是男性得以在這方面居於領先地位之更重要原因。¹⁴

最後 · 此一報告也針對如何達成兩性薪資平等 · 提出多項政策建議 · 包括 · (1) 獲致較佳之數據資料；(2) 避免用過度簡化之計量方式 · 來詮釋因性別因素所造成之薪資差異情

¹⁴ Id. at xv-xvii.

形；(3) 找出造成這種差異現象最主要之薪資分布 (wage distribution) 情形；(4) 對早已熟知之現象，諸如：教育、刻板化印象之改變、及雇主在僱用及升遷時偏見情形等，應優先加以處理；(5) 對無法解釋之部分，亦應及早規劃因應，諸如以立法推動「同值同酬」之理念、鼓勵男性從事女性主導之工作及肯認女性在家庭責任之貢獻等；及(6) 目前各國之相關措施雖有一定成效，但應在現有基礎上更努力推動。¹⁵

在此值得一提者是，國際勞工組織事實上很早即對男女同工同酬之議題加以關注。舉例而言，它早在 1951 年，即已通過第 100 號男女同工同酬公約〔Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)〕，除在此一公約第 2 條第 1 項，規定會員國應以符合現行決定報酬率辦法之適當手段，保證男女勞工同工（同值）同酬之原則，實施於所有勞工外，還對「報酬」一詞做出廣義之界定，並要求各會員國透過法律規章、工資決定機制、團體協約及上述方式之綜合手段，來達成此一理念，也允許一例外情形，即：如果勞工之薪資差異是根據實際工作予以客觀認定而不涉及性別因素，則

不得視為與此一重要原則相抵觸。¹⁶ 嗣後，它在 1958 年通過第 111 號歧視（就業與職業）公約〔Discrimination (Employment and Occupation) Convention, No. 111 (1958)〕，將此一原則進一步在就業上性別歧視之禁止中加以強化。¹⁷ 到 1998 年，為保障全球勞工之基本人權不致因經濟全球化遭到損害，它在該年通過之工作基本原則與權利宣言 (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) 中，特別將此二公約為 4 項核心勞動基準之一，足見所受重視之程度，並分別在 2000 年、2007 年及 2011 年，出版 3 冊相關之全球報告 (global reports)，檢視各國推動此一重要原則之實際成果、面臨之障礙及努力之空間。¹⁸ 目前，根據該組織之最新統計，共分別有 173 個及 175 個會員國批准認可此兩基本公約，足見已具普世之價值。¹⁹ 同時，它在後續倡議所謂「尊嚴勞動」(decent work) 及「公平全球化」(fair globalization) 之理念時，也都一再揭櫫同工同酬之理念。我國則是在 1971 年退出聯合國前，分別在 1958 年及 1961 年正式批准認可此二重要公約，²⁰ 然近年來重返聯合國之議高唱入雲，究應如何具體實踐男女同工同酬，即成為一重要之議題。

15. Id. at xvii-xx.

16. 關於此點，參見焦興鎰，〈全球化與基本勞動人權之保障〉，載同作者，〈國際勞動基準之建構〉，頁 23 (2006 年)。

17. 同前註，頁 23-24。

18. 關於較早期之說明，參見焦興鎰，〈工作平等國際勞動基準之建構〉，〈中華國際法與超國界法評論〉，第 3 卷第 2 期，頁 382-385 (民國 96 年 12 月)。

19. 關於這些數據資料，參見國際勞工組織官網 (https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312256:NO) (最近閱覽日期：2019 年 3 月 4 日)。

20. 關於此點，參見焦興鎰，前揭註 18 文，頁 412-413。

肆、其他先進國家之經驗—美國同酬法與冰島薪資透明法之啟示

一般而言，美國是所有工業先進國家中，最早以立法來倡議男女同工同酬之理念者，但卻也是該國所揭櫫性別工作平等目標中較難達成者。在過去 56 年來，透過國會之積極立法，平等就業機會委員會 (Equal Employment Opportunity Commission: EEOC) 之監督執行，以及聯邦各級法院之相關判決，雖已釐清不少爭議，但該國兩性在薪資報酬上之差異，截至 2017 年止，仍高達 20%，一直是該國女性主義者交相指責之對象，至於同值同酬之構想，雖在上世紀 80 年代曾被質疑討論，但始終未能成為主流，表現堪稱遠遜於其他歐盟國家。我國既有意在兩性同工同酬之實施上更為精進，對美國在這方面之經驗自應加以探討，或可由它所面臨之障礙及困境中，尋求可供參考攻錯之處，一則避免重蹈覆轍，一則另闢可行之道。²¹ 事實上，就在 2018 年初，北歐冰島島也開始實施它在 2017 年所通過之薪資透明法 (Wage Transparency Act)，與該國在世界杯足球賽之傑出表現同樣受到國內外媒體之廣泛重視，²² 堪稱與前述張晉芬教授在專文中所提及我國男女同工不同酬之情形，以及國際勞工組織所公布之最新《全球薪資概況報告》所呈現者一樣，都可提供某些足以省思之啟示。

美國規範男女同工同酬之法律，主要是以 1963 年同酬法 (Equal Pay Act of 1963)²³ 為重心。此法之規定甚為簡略，主要是要求雇主具有同等技能，付出同等努力及負擔同等責任，而在同一事業單位之設施中，類似工作環境下，從事大體相同工作之男性及女性受僱者，應支付相同之薪資報酬。然而，本法還特別列舉四項例外條款 (exemptions)，認為並不構成薪資報酬歧視之情形，即：(i) 年資制度；(ii) 考績制度；(iii) 按量或按質計酬制度；及 (iv) 其他基於性別以外之因素而產生之薪資報酬差異。此外，也還特別規定雇主因支付不同薪資而違反本法之規定，不得為遵守本法之規定，而特別刻意降低任何受僱者之薪資報酬。此法原是 1938 年制定之公平勞動基準法 (Fair Labor Standards Act of 1938) 之一部分。嗣後，國會在 1974 年對此法加以修正時，特別將適用範圍擴充至聯邦、各州及地方政府。此外，自 1978 年起，有關此法之監督執行，是由前述平等就業機會委員會，而非原先之勞動部。由於美國國會在次年又通過 1964 年民權法第 7 章 (Title VII of the Civil Rights Act)²⁴，致產生兩法同時禁止基於性別因素之薪資歧視之競合重複現象，在同年又有班那特修正案 (Bennett Amendment) 之提出，俾便釐清兩者之關係²⁵。在此值得一提是，在 2007 年，聯邦最高法院曾在著名之 Ledbetter v.

21. 關於此點，參見焦興鑑，〈美國實施同工同酬經驗之探討〉，《全國律師》，2000 年 2 月號，頁 62-63 (民國 89 年 2 月)。

22. 關於此點，參見本文前揭註 5 之中、英文報導。

23. 29 U.S.C. § 206 (d) (2012).

24. 42 U.S.C. §§ 2000e-2000e (17) (2012).

25. 關於此點，參見本文前揭註 5 之中、英文報導。



Goodyear Tire & Company 一案²⁶，曾做出不利於原告女性受僱者提出薪資歧視時效期間之判決，國會乃在 2009 年，又針對前述同酬法加以進一步之修正，而有李莉·徠德博特公平給付法 (Lily Ledbetter Fair Pay Act) 法之制定，²⁷ 讓該國男女同工同酬之原則更形確立。

如前所述，平等就業機會委員會自 1978 年起，即實際負責同酬法之執行業務，該委員會是一獨立之聯邦專家委員會，由位在首都華盛頓特區之 5 位委員組成，並在各州設置分支機構，專門負責有關種族、膚色、宗教、性別、原屬國籍、年齡、身心障礙及基因資訊所引起就業歧視之禁止，當然也包括前述基於性別因素之薪資歧視爭議

在內。²⁸ 事實上，透過該委員會歷年所頒布之相關詮釋 (Interpretations) 與指導原則 (Guideline)，以及該委員會發給各分支機構之政策指導方針 (Policy Guidances) 等，雖然並沒有正式之法律拘束力，但由於聯邦各級法院通常都會相當尊重 (defer) 它在這些詮釋、指導原則及政策指導方針所表達之立場，因此，它們也相沿成習成為處理男女同工同酬爭議之重要準則。²⁹ 根據平等機會委員會歷年所公布之申訴案件資料，它每年平均都會處理近 1,000 件有關 1963 年同酬法之爭議，雖然與平均 1 年近 9 萬件之其他就業歧視申訴案件無法相比，但仍有一定之意義，³⁰ 尤其是其他性別歧視申訴之案件，每年仍高達 2 萬 5 千多件，足見性別工作平等議題在該國仍在方興未艾。³¹

26. 550 U.S. 618 (2007).

27. 42 U.S.C. § 2000a (2012).

28. 關於此一委員會之組織、職權及機能，參見焦興鎰，〈美國平等就業機會委員會機能之研究〉，載同作者，《勞工法論叢(一)》，頁 83-94 (2000 年)。

29. 關於此點，參見焦興鎰，前揭註 21 文，頁 65。

30. 關於這些數據資料，參見 EEOC 官方網站 (<https://www.eeoc.gov/eeoc/statistics/enforcement/charges.cfm>) (最近閱覽日期：2019 年 3 月 4 日)。

31. 事實上，自 2016 年該國「我也同樣受害」(Me-Too) 運動興起後，平等就業機會委員會收到就業上性別歧視之申訴案件，即有明顯增多之趨勢，關於這些數據，參見同前註。

至於聯邦各級法院在詮釋 1963 年同酬法所扮演之角色方面，在經過超過半個世紀之努力後，已逐漸為此法中某些重要之概念，做出明確之司法詮釋 (judicial interpretations)，而不必上訴至聯邦最高法院。舉例而言，聯邦各上訴法院在早期之相關案例中，即已對本法中所列舉相同工作中之技能、努力、責任類似工作環境及設施等基本概念，透過相關判決加以釐清。³² 至於在相同薪資報酬及雇主之免責抗辯事項之相關判決，也都做出同樣之貢獻。³³ 在此值得一提的是，即使聯邦最高法院對相關爭議偶有做出保守反動判決之情形出現，前述之 *Ledbetter v. Goodyear Tire & Company* 一案即屬適例，但代表主流民意之國會，往往也會適時制定相關立法來加以推翻，而總統行政當局對這類立法改革也不會輕易加以否決 (veto)，讓美國三權分立而又制衡之精神，得以發揮得淋漓盡致。³⁴

最後，是有關冰島前述薪資透明法之實施，事實上，它早在 1961 年即已制定同酬法，甚至比美國前述 1963 年同酬法還要早上兩年，而該國在世界經濟論壇 (World Economic Forum: WEF) 之全球性別差距報

告，一向是名列前茅，但根據該國經濟部統計局在 2016 年之報告中指出，它的女性受僱者平均薪資，要比男性少 14% 至 20%，³⁵ 於是國會乃自 2017 年開始，對同酬法再做進一步之修正，而要求所有僱用 24 人以上之公私機構與事業單位，均應向政府提出證明，保證會落實男女同工同酬之規定，並由政府審查後核發證書 (certification)，若審核未能過關，將被科處每日近 5 百美元之罰鍰。同時，為讓此一新措施得以確實推動，求職者可透過相關管道，得知事業單位是否已獲得此類證明，那些未能遵守之雇主，將會被新聞媒體或社群網站加以公布，而這種強制並由政府執行之「公開羞辱」(public shaming) 手段，正是該國社會及平權部長維葛令森 (Thorsteinn Viglundsson) 所宣稱之激進方式。然而，此一創舉在該國也並非得到全面之支持。舉例而言，連總工會之總幹事索柏格森 (Halldor Thorbergsson) 也曾指出，由政府立法來規範同工同酬並不妥適，而應由事業單位本身來推動，才能為自己及員工帶來更大之利益。同時，該國私營產業也認為，這種舉措只會加重企業負擔，尤其是中小型事業單位。³⁶ 根據該法之規定，希望在 5 年內，也就是 2022 年以前，達到

³² 關於聯邦上訴法院，尤其是各巡迴法庭在這方面之貢獻，參見焦興鑑，前揭註 21 文，頁 66-68。

³³ 同前註，頁 68-71。

³⁴ 關於美國國會在 1991 年，以民權法 (Civil Rights Act of 1991) 推翻最高法院 10 幾則不利於婦女及少數族裔就業權相關判決之說明，參見焦興鑑，〈美國聯邦最高法院與就業歧視問題〉，載同作者，〈勞工法與勞工權利之保障—美國勞工法論文集(一)〉，頁 352-371 (1995 年)。

³⁵ 關於此點數據資料，參見 Statistics Iceland, Women's Income from Work was Less Than 30% of Men's 2015 (<https://www.statice.is/publications/news-archive/wages-and-income/unadjusted-gpg-2015/>) (最近閱覽日期：2019 年 2 月 26 日)。

³⁶ 關於此點，參見簡恒宇，前揭註 5 中文新聞報導。

男女同工同酬之目標，而根據國際勞工組織之估計，全球要達到此一理想，可能得費時達 70 年之久！³⁷

伍、綜合評析

事實上，不論是國際勞工組織前述之最新全球薪資報告，或是冰島近期所提出之改革措施，都說明男女同工同酬理念之達成，是追求性別工作平等之首要目標，但仍有某些所謂「無法解釋之性別薪資差異」(unexplained gender pay gap) 因素存在，致造成實際推行之困難。³⁸ 在這種情形下，我國既希望能藉由性別工作平等法第 10 條之執行，來達成同工同酬及同值同酬之目標，則究應採取何種更進一步之作為，即是一值得探討之問題，而根據國際勞工組織此一相關報告之建言、美國及冰島之實施經驗，以及張晉芬教授前述指出我國所面臨之挑戰，本文試以 3 個階段為期，提出以下之具體改革構想。

首先，在短期目標方面，由於我國早期在 2002 年制定兩性工作平等法，主要是以前述美國 1963 同酬法之相關規定為藍本，³⁹ 因

此，在此一階段仍應以美國之經驗為師，雖然該國同工同酬制度在經過半個多世紀之實施後，並無法拉近兩性在就業市場平均薪資之差距，但至少已累積相當多之經驗，值得我國在從事這方面改革時參考攻錯之用。舉例而言，該國聯邦各級法院對何謂相同工作、相同薪資報酬、例外條款及其他相關事項之各項判決，都可供我國行政法院日後處理相關爭議時援引之用。至於它的平等就業機委員會對同酬法監督執行之經驗，諸如前述所頒布之詮釋、指導原則及政策指導方針等，亦可供我國各級政府及性別平等會做出函釋，或甚至行政法院審理實際爭議時之參考。而該委員會每年處理有關 1963 年同酬法爭議之近千件申訴案件，幾要比我國性別工作平等會或就業評議委員會全部案件還要來得多，自亦有援引參考之可能。⁴⁰

其次，在中程目標方面，雖然在美國推行同值同酬制度並未能奏效，⁴¹ 但對它所遭逢之困境及阻礙，似可做進一步之觀察研究，尤其目前國際上之一般趨勢，多以推行兩性同值同酬為目標，不論是歐洲聯盟或國際勞工組織等國際組織莫不如此，我國既以重返

37. 關於此點，參見國際勞工組織官方網站 (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_457317.pdf)。(最近閱覽日期：2019 年 2 月 26 日)。

38. 關於此點，參見 ILO, supra note 4, at 95-96 及 Rick Noack, Iceland is Trying the Close the Gender Pay Gap by Publicly Shaming Companies, THE WASHINGTON POST (January 4, 2018), 此外，亦可參見張晉芬，前揭註 7 文，頁 181-182。

39. 根據本文作者實際參與該法制定之經過，當時極力主張將同值同酬概念加入者，是郭玲惠教授及尤美女律師（現為立法委員）兩人。

40. 關於此點，參見焦興鎧，前揭註 21 文，頁 75。

41. 關於同值同酬制度在美國之發展情形，參見焦興鎧，〈同工同酬與同值同酬—美國之經驗〉，《政大勞動學報》，第 9 期，頁 80-96（民國 89 年 1 月）。

國際社會為職志，對此一趨勢自不得不加以重視。事實上，我國在勞動市場上所發生之男女平均薪資報酬不平等之現象，絕大部分也是奠因於職業上性別區隔之因素，而並非僅賴同工同酬理念之推動即足以達成解決，因此，對於所謂可比較價值 (comparable worth) 之理論，仍有根據我國就業市場特性部分加以研究，以做為將來處理類似爭議時參考之用，亦以用以做為彌補過去相沿成習就業上性別歧視之補救措施之一。⁴²

最後，就長程目標而言，如果希望能達成性別工作平等法所希冀之目標，男女同工或同值同酬可說僅是一項極為初步之任務而已，如何掃除其他對婦女們就業不利之結構性障礙，諸如縱向及橫向之性別職業區隔、工作場所性騷擾之侵害、母性保護規定之不足、家庭生活與工作生活無法兼顧，以及托兒及托老設施之欠缺等，都有待同時加以解決。⁴³ 事實上，美國經驗明確顯示，同工同酬及同值同酬理念之推行，僅屬治標之舉，如果不能從事家庭、學校及社會上性別平權概念之根本改革，兩性薪資報酬之平等只是一項空談而已。

陸、結語

就在本文即將完成初稿之際，聯合國附屬組織之世界銀行 (World Bank)，又在今 (2019) 年 2 月底，公布一項名為《2019 女性、企業及法律：十年改革》(Women, Business and the Law 2019: A Decade of Reform) 之報告，探討性別歧視對 187 國家女性就業與創業之影響，此一報告分別從行動自由、求職、薪資、結婚、生育、創業、資產管理及退休金等八大面向，比較男女兩性在各國法律上得到之差別待遇，而其中有關於性別薪資平等之探討，即是本文所應關切者。⁴⁴ 該報告特別提及，雖然瑞典是一性別平等名列前茅之北歐國家，但仍存薪資不平等之情形，也就是女性即使與男性從事同樣之工作，兩者仍有 5% 不平等之不同酬歧視現象。⁴⁵ 在此值得注意者是，世銀代理總裁喬治愛娃 (Kristalina Georgieva) 還特別指陳出，薪資平等將可為全球經濟增加近 160 兆美金之財富，如果能提供空間給女性，將可讓社會更富足。⁴⁶

事實上，根據此一報告，此次達標 100 分之國家共有比利時、丹麥、法國、拉脫維亞、

⁴² 事實上，勞動部對此一議題相當重視，亦曾委託學者加以研究，但均認為僅有學術討論之價值，而較難在我國付諸實現。

⁴³ 根據美國之經驗，在打破就業上性別區隔之做法上，在橫向區隔部分，可透過所謂「積極行動方案」(affirmative action programs) 之推動，鼓勵女性進入男性主導之行業，但因男女兩性絕對人數大致均等，也有可能對男性造成反向歧視 (reverse-discrimination) 之情形。至於在垂直區隔部分，則需以破除所謂「玻璃天花板現象」(glass ceiling effect) 為良方，但因限於篇幅，本文將不進一步討論。

⁴⁴ 關於此點，參見 WORLD BANK GROUP, WOMEN, BUSINESS AND THE LAW 2019: A DECADE OF REFORM 4, 6-7 16-17 (2019).

⁴⁵ Id. at 17.

⁴⁶ Id. at 1.





盧森堡及瑞典等 6 國，⁴⁷ 而評分在 90 分以上之模範國家共有 39 國，有三分之二是已開發國家，其中 8 國是在歐洲，如由地區來看，則經濟合作暨發展組織之會員國得分最高，以下依序則為：歐洲及中亞、拉丁美洲及加勒比海地區、東亞及太平洋地區、撒哈拉沙漠以南之非洲、南亞、中東及北非。⁴⁸ 我國雖非聯合國之會員國，但世界銀行在此一報告卻特別將臺灣列入，而且給予 91.25 之高分，與阿爾巴尼亞及紐西蘭並列全球第 8 名，更是亞洲表現最亮眼者，⁴⁹ 足見在性別平等此一領域，我國自 1987 年解嚴政治民主化及嗣後以人權立國之各項努力，確實令人刮目相看。將來如能更進一步設法找出前述「無法解釋之性別薪資報酬差異」，且對更為顯然之「可以解釋之性別薪資報酬差

異」加以針貶改革，或許能讓同工同酬及同值同酬之理念在我國更能實現，而成為這方面之楷模，則更能突顯在國際社會上排斥孤立臺灣之不公不義現象。

參考書目

1. International Labour Office. Global Wage Report 2018/19: What Lies Behind Gender Pay Gap? Geneva: ILO, 2018.
2. World Bank Group. Women, Business and the Law 2019: A Decade of Reform. Washington, D.C.: World Bank Group, 2019.
3. 焦興鎧，〈工作平等國際勞動基準之建構〉，《中華國際法與超國界法評論》，第 3 卷第 2 期，民國 96 年 12 月，頁 367-417。
4. 焦興鎧，〈全球化與基本勞動人權之保障〉，載同作者，《國際勞動基準之建構》，臺北市：新學林，2006 年，頁 1-44。
5. 焦興鎧，〈美國實施同工同酬經驗之探討〉，《全國律師》，2000 年 2 月號，民國 89 年 2 月，頁 62-77。
6. 焦興鎧，〈美國平等就業機會委員會機能之研究〉，載同作者，《勞工法論叢（一）》，臺北市：元照，2000 年。
7. 焦興鎧，〈同工同酬與同值同酬—美國之經驗〉，《政大勞動學報》，第 9 期，民國 89 年 1 月，頁 65-110。
8. 焦興鎧，〈美國聯邦最高法院與就業歧視問題〉，載同作者，《勞工法與勞工權利之保障—美國勞工法論文集（一）》，臺北市：元照，1995 年，頁 329-443。
9. 張晉芬，〈性別平等了嗎？男性和女性受僱者薪資差距解析〉，載李宗榮、林宗弘主編，《未竟的奇蹟：轉型中的臺灣經濟與社會》，臺北市：中央研究院社會學研究所，2017 年，頁 159-187。
10. 鄭津津，〈性別工作平等法逐條釋義〉，臺北市：五南，2016 年。

⁴⁷ Id. at 2.

⁴⁸ Id. at 8. 關於中文媒體之報導，參見周虹汶，〈男女工作平權，全球僅 6 國達標〉，《自由時報》，2019 年 3 月 3 日（日），p. A8。

⁴⁹ Id. at 9.