美國教育修正案第 9 條與性別平等保障

教科書研究中心博士後研究人員　李仰桓

一、美國《教育修正案第 9 條》簡介

2017 年，美國教育界與運動界熱烈慶祝《教育修正案第 9 條》（Title IX of the Education Amendments of 1972，以下簡稱《第 9 條》）實施 45 週年。《第 9 條》由尼克森總統在 1972 年時簽署，並於同年生效實施，其條文規定：「沒有人會因性別因素，在接受美國聯邦政府補助的教育課程或活動中被排除參與、否定權益、或遭受歧視」（駐美國臺北經濟文化代表處文化組，2012），也就是說，接受聯邦補助的教育機構有法律上的義務為學生或職員提供保障，使其免受性別歧視。

《第 9 條》可謂美國民權運動的產物。在 1960、70 年代，有不少美國女性參加民權運動及反戰運動，與此同時，也開始反思女性在家庭、社區、教育、職場等領域所處的不平等地位。這些反思以及社會運動的經驗，逐漸累積成一股推動修法的政治力量。1970 年，眾議員 Edith Green 率先召開聽證會，討論女性在教育及職場上遭受的不公平待遇；隨後更進一步與眾議員 Patsy T. Mink 以及參議員 Birth Bayh II、George McGovern 等人合作，推動《民權法案》（Civil Rights Act）及《平等報酬法》（Equal Pay Act）的修訂。幾經轉折，最後完成了《第 9 條》的立法（Hanson, Guilfoy and Pillai, 2011: 17-21）。

根據美國司法部民權司（Civil Rights Division, Department of Justice）的解釋，《第 9 條》最主要的目的有二：其一、避免聯邦政府的經費被用來資助教育計畫中的歧視性措施，其二、為公民提供有效的保護，使公民免受這些歧視性措施的侵害（Civil Rights Division, n.d.）。負責執行《第 9 條》的單位是教育部的民權辦公室（Office for Civil Rights, Department of Education）。若有任何教育機構在其課程或活動中涉及性別歧視，民權辦公室可要求這些機構採取救濟措施；若機構拒絕，則民權辦公室可啟動行政程序終止其補助，或將案件移交司法部提起訴訟（Bonnette, 2012）。

具體而言，民權辦公室透過三種方式來落實《第 9 條》的規範。第一種是接受並處理申訴：任何個人都可以根據相關規定，向民權辦公室提出申訴，不限於被害人，也不限於機構內的人員。第二種是落實狀況審查：雖然無人提出申訴，但民權辦公室若接獲情報，亦可主動對相關機構啟動調查。第三種是技術支援：教育機構在落實《第 9 條》時若有任何問題，可向民權辦公室提出請求，要求技術性的支援（同上）。

除了民權辦公室的執法外，《第 9 條》也要求接受補助的教育機構設置「第 9 條協調員」（Title IX Coordinators）。「第 9 條協調員」在機構中揭發歧視、處理申訴，也提供訊息與培訓，其任務不但要保護學生免於在學校遭受性別歧視，更促進學生乃至教職員在各種方面享有平等的機會，確保機構履行《第 9 條》所課予的義務（National Coalition for Women and Girls in Education, 2017:85）。

《第 9 條》被認為是促進女權、捍衛性別平等的重要武器，廣受美國社會矚目。2017 年，在川普總統決定新任教育部長之前，全美各教育學院共 230 位新舊院長對人選的資格提出四大原則，其中第二項原則即要求新任部長應重視包括《第 9 條》在內的民主價值及相關法案的精神（駐洛杉磯辦事處教育組，2017a），可見此條文受到重視的程度。

二、《第 9 條》適用的範圍

在頒布初期，《第 9 條》主要適用於保障女性學生參加體育活動或競賽的權利。確實，在《第 9 條》實施後，女性學生參加體育活動的機會大幅提升。根據統計，從 1972 年至 2016 年之間，美國大學中女性運動員的比例增加了 545%，而高中的女性運動員更增加了 990%。在整體表現上，女性運動員的成就也令人側目。例如，在 2016 年的里約奧運中，美國隊的女性選手便為美國贏得 54%的獎牌，而美國隊所獲得的金牌中，有 61%出自於女性選手的功勞（Brooke-Marciniak and de Varona, 2016）。

這些年來，《第 9 條》所適用的範圍已超越運動領域。民權辦公室多次向各個教育機構發出信函，解釋《第 9 條》的精神與內容，而在相當程度上，這些信函也逐步擴張此一條文所保障的範圍。信函均以「親愛的同事」開頭，所以也被稱為「親愛的同事信函」（Dear Colleague Letters）。根據 45 年來的發展，除上述的體育活動外，《第 9 條》還涉及到以下幾個重要議題。

（一）教育機構中懷孕婦女和已為人母者的權利

根據民權辦公室對《第 9 條》的解釋，「（接受聯邦政府補助的）受補助單位若沒有提供學生產假政策，受補助單位應視懷孕、生產、假性懷孕、妊娠終止和康復為合理請假事由，期間長短由學生的主治醫生判定，請假結束時，學生應得恢復其請假起始時之職務」（駐芝加哥臺北經濟文化辦事處文化組，2012）。因此，大專院校若不允許懷孕婦女有足夠的產假，或不保證學生放完產假後仍保有其原本的職位，如助教或博士後研究員，就會違反《第 9 條》的規定。歐巴馬政府相當注意懷孕生子對女性追求科學家生涯的影響，於 2012 年時宣佈：「以修正案第 9 條和 STEM 領域（即科學、科技、工程、數學四個領域）結合合作的成果為基礎，教育部將帶頭和司法部、科學及科技機關單位合作（包括能源部、美國國家航空暨太空總署、國家科學基金會、衛生及公共服務部），發展一套共同的指導原則，供聯邦政府補助款受款單位遵循，以遵守修正案第 9 條」（同上）。

（二）校園對性騷擾、性侵案件的處理

校園對性騷擾、性侵案件的處理，也是《第 9 條》適用的重點。民權辦公室在 2010 年發出一封「親愛的同事信函」，說明學校在處理霸凌及性騷擾案件時應該注意的事項（Office for Civil Rights, 2010）。2011 年，歐巴馬政府調查後發現，每 5 名女性中即有 1 名曾在大學時期成為性攻擊（sexual assault）既遂或未遂的被害人（Office for Civil Rights, 2011）。這個發現促使民權辦公室發出另一封信函，說明《第 9 條》絕對禁止性暴力的發生，要求學校負起責任，採取立即且有效的步驟遏止性騷擾與性暴力（同上）。這封信發出後，大學院校開始對性侵案件嚴格執法。2014 年，民權辦公室公佈了「可能」違反性別平等相關法律的高等教育機構名單，試圖使政府所推動的政策更加透明化，並且提高公眾對於民權的重視（駐美國代表處教育組，2014）。進一步來看，《第 9 條》對性侵案件的適用，也帶動社會上對性教育的重視。例如，加州州長布朗（Jerry Brown）為了回應《第 9 條》的要求，乃制定新的法律，要求性教育應教導「正面同意」（affirmative consent），亦即在性行為前須獲得雙方同意，以「我說要才是要」（yes means yes）來取代以往的「我說不就是不」（no means no）（駐波士頓辦事處教育組，2015），希望藉此保護學生。

（三）對性少數的保護

歐巴馬總統在他的第二個任期中，十分重視對 LGBT 族群（即女同性戀、男同性戀、雙性戀、跨性別等族群）的保護。2016 年，民權辦公室與司法部民權司聯名發出「親愛的同事信函」，要求學校尊重跨性別學生的性別認同（gender identity），並保護他們不受到騷擾與歧視。這封信包括四個重點：第一、學校應提供安全且沒有歧視的環境；第二、學校應尊重學生自己的性別認同，即便學生的教育文件或身份文件記載的是不同的性別；第三、在使用有性別區隔的設施，或參與有性別區隔的活動時，學校應允許跨性別學生依自己的性別認同來使用設施或參與活動；第四、與跨性別狀態有關的隱私應受到保障，如出身時登記的姓名或性別等，除非學生同意，否則學校不能揭露這類資訊（Civil Rights Division and Office for Civil Rights, 2016）。這一封「親愛的同事」保障的範圍十分周全，但美國社會較常將焦點集中在跨性別學生使用廁所及衣物櫃時的選擇（即上述的第三點），且對此有相當多的爭論（請詳下文）。

三、《第 9 條》引起的爭議

《第 9 條》公佈以來，有效推進了教育機構中的性別平等保障。然而，性別平等領域的某些議題歷來都有高度的爭議，因此圍繞著《第 9 條》而來的爭論也十分激烈。近年較受矚目者，應為以下兩個問題。

（一）對性騷擾、性侵犯案件的處理

民權辦公室發出 2011 年的「親愛的同事信函」後，即積極調查大學院校中的性侵害案件，列管處理不佳的學校，或是與校方合作，建立性侵害調查的相關程序。性侵害調查的程序不但要保護受害者、為受害者伸張正義，同時又需妥善維護被告獲得公平對待的權利，其中的分寸拿捏不易，是一項相當棘手的問題。

在 2011 年的信函中，民權辦公室為了保護受到性侵害的申訴人，要求學校不待刑事偵查程序結束，即應獨立展開調查，並為申訴人提供保護。民權辦公室也認定，校方在舉證時，僅需滿足「優勢證據標準」（preponderance of the evidence standard），亦即舉出的證據可以證明「很可能發生過性騷擾或性暴力事件」（more likely than not that sexual harassment or violence occurred），即可認定性侵害案件成立（Office for Civil Rights, 2011）。

然而，有不少人士認為民權辦公室的做法很可能強化校園中主流的「受害人中心文化」，而剝奪被告學生接受公平調查的權利（駐波士頓辦事處教育組，2014）。在「受害人中心文化」下，當學生自訴為受害人時，學校當局傾向於直接認可申訴內容的真實性，而缺乏合理的認定過程，有違正當法律程序的原則。這些人士也對「優勢證據標準」提出質疑，認為此項標準不夠嚴謹；他們主張學校應採取更嚴格、更公平的「明確而有說服力標準」（clear and convincing standard），這個標準要求學校舉出「高度可能或可合理確定」（highly probable or reasonably certain）發生性騷擾或性暴力事件的證據（駐芝加哥辦事處教育組，2017b），避免被告學生成為誣告的受害人。然而，支持民權辦公室的人士認為，大學院校在處理其他違反民權的投訴事件時，亦採用證據優勢標準，若要求校方提高證據標準即是歧視女性（駐芝加哥辦事處教育組，2016）。

川普總統上臺後，新任教育部長 Betsy DeVos 與多名被控性侵的學生會談，瞭解他們的經歷，這些學生都認為自己受到誣告；其後，民權辦公室撤銷 2011 年「親愛的同事信函」，而以一項臨時性

的指導方針取代。此舉受到支持被告權益人士的歡迎，認為聯邦政府肯認了堅守法律正當程序的重要，但反對撤銷的人士則認為新政府矯枉過正，不利於對性侵受害人的保護。另外，新的指導方針允許大學在判定性侵案件時，得自行選擇判斷證據的標準。反對者質疑，政府釋出判斷證據的權力，將導致不同學校的學生得到不同的保護，反而會使大學面臨更多法律訴訟（駐芝加哥辦事處教育組，2017a）。新的指導方針上路不久，究竟會帶來什麼實質影響，仍需後續的觀察。

（二）對跨性別學生的保障

另一個圍繞著《第 9 條》產生的爭論，是跨性別學生在校園中所受的待遇。如前所述，在歐巴馬政府時期，民權辦公室透過「親愛的同事信函」，要求學校在安排衣物櫃及廁所的使用上，應尊重學生本身的性別認同，而不以其生理性別為根據。但這個要求引起不少反彈。例如，在一個發生於芝加哥的案例中，申訴的跨性別學生依本身的性別認同，要求使用女子衣物櫃，但遭到學區辦公室的反對。民權辦公室為此寫了一封長信給該學區的教育總監，說明學區的處置已經違反《第 9 條》的規定。但教育總監不同意民權辦公室對《第 9 條》的詮釋。這位總監認為，比較好的作法是給予跨性別學生個人衣物櫃，而非依其性別認同配予女子衣物櫃，這樣不但能保有該名學生的隱私，也保障其他學生的權利（駐美國代表處教育組，2015）。

南達柯他州（South Dakota）的議會也曾提案，要求學生使用符合他們生理性別的廁所與衣帽間，即使他們自身所認同的性別與生理性別不同。如果學生在父母同意下聲明其性別認同與生理性別不同，則學校應提供適當的安置，如單一性別廁所，或使用上有管制的廁所、衣帽間或淋浴間。支持這項提案的議員，對允許跨性別學生依自己的性別認同選擇廁所，期期以為不可：「你認為將一個 13 歲女童暴露在屬於男童生理性別的環境中，或相反過來，是恰當的嗎？」（駐洛杉磯辦事處教育組，2016）。然而，反對的人士認為，這項提案很容易產生隔離的效果，造成對跨性別學生的歧視。一位學生在出席這項法案的聽證會時便指出，這樣的安排很不公平地誣蔑和孤立跨性別學生（同上）。提案後來遭到州長 Dennis Daugaard 所否決，他認為這項提案將衍生衝突與訴訟，浪費該州學生的教育能量與資源（O’Brien, 2016）。

雖然民權辦公室的態度強硬，但《第 9 條》為尊重宗教自由而設的豁免條款，仍為反對跨性別認同的力量開了後門。根據豁免規定，只要宗教機構設立的學校能說明《第 9 條》的條款有哪些部份違反其教義，就可以免除某部份的義務。2014 年，有兩所基督教學校申請豁免獲准，得以拒絕跨性別學生入學（駐波士頓辦事處教育組，2015）。人權組織於 2015 年發表的調查報告顯示，共有 56 所學校提出申請，要求豁免於《第 9 條》中與性別認同和性取向相關的條款（駐芝加哥辦事處教育組，2015）。

針對這個議題，川普總統同樣反對歐巴馬政府的做法，所以在他就任後，民權辦公室與司法部民權司聯名發出新的「親愛的同事信函」，撤銷先前相關的文件（駐波士頓辦事處教育組，2017），並表示這些與性別認同相關的問題，例如廁所更衣室是否不分性別使用，或稱呼上用他或她的代名詞，學生紀錄上性別欄填寫等等，都交由州或學區自行決定如何處理，聯邦不再過問（駐洛杉磯辦事處教育組，2017b）。易言之，聯邦政府在這個議題上鬆手，撤回了對跨性別學生的保護。

四、結論

1995 年聯合國世界婦女會議通過《北京行動宣言》，宣告正式推動「性別主流化」。根據行政院性別平等會的說明，「性別主流化」是一種策略，也是一種價值，希望所有政府的計畫與法律要具有性別觀點，並在作成決策之前，對男性和女性的可能影響進行分析，以促使政府資源配置確保不同性別平等獲取享有參與社會、公共事務及資源取得之機會，最終達到實質性別平等（行政院性別平等會，無日期）。美國的《教育修正案第 9 條》雖早在 1972 年就公布，但以現在的眼光來看，卻是「性別主流化」的一項成功示範。

《第 9 條》表明聯邦經費不應用來支持造成性別歧視的活動，同時以終止經費補助做為落實法案精神的手段。相較於此，臺灣的《性別平等教育法》以罰鍰及人員的解聘、免職為懲處手段，與《第 9 條》呈現出不同的政策思維。孰優孰劣，或許值得我們進一步比較與評估。

雖然在性侵案的處理程序及如何面對跨性別學生的性別認同等問題迭有爭議，但這些爭議基本上是詮釋上的爭論，尚不致於動搖《第 9 條》本身的正當性，我們預期《第 9 條》在美國校園中仍將持續發揮其影響力。只是川普總統向來被認為對性別平等的訴求極不友善，他就職後已陸續推翻民權辦公室在歐巴馬時期的積極作為。川普政府的立場對《第 9 條》所提供的性別保障會產生什麼影響，倡議性別平等的陣營又要如何因應，應是關心性平教育的人士今後觀察的重點。

【參考文獻】

行政院性別平等會（無日期）。性別主流化。取自 https://www.gec.ey.gov.tw/Content_List.aspx?n=AFBAFABE2BDA9035。

駐波士頓辦事處教育組（2014）。哈佛性侵防治新政策對被告公平嗎？**國家教育研究院國際教育訊息電子報，65**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=65&content_no=3595

駐波士頓辦事處教育組（2015）。美國大學對跨性別學生提供友善校園環境。**國家教育研究院國際教育訊息電子報，88**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=88&content_no=4896

駐波士頓辦事處教育組（2017）。美國雙性人教育平等權保障相關政策與輔導措施。**國家教育研究院國際教育訊息電子報，129**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=129&content_no=6441

駐芝加哥臺北經濟文化辦事處文化組（2012）。美教育修正法案第九條，保護學術界婦女免於歧視。**國家教育研究院國際教育訊息電子報，19**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=19&content_no=1171

駐芝加哥辦事處教育組（2015）。美國大學申請《教育修正法案第九條》的豁免權。**國家教育研究院國際教育訊息電子報，92**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=92&content_no=5054

駐芝加哥辦事處教育組（2016）。美國教育部為其支持性別平等法的信函辯護。**國家教育研究院國際教育訊息電子報，96**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=96&content_no=5196

駐芝加哥辦事處教育組（2017a）。終結歐巴馬的第九條修正案，對大學意味著什麼？**國家教育研究院國際教育訊息電子報，134**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=134&content_no=6620

駐芝加哥辦事處教育組（2017b）。被指控性侵學生得到了政府的注意，他們的目標是什麼？**國家教育研究院國際教育訊息電子報，130**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=130&content_no=6485

駐洛杉磯辦事處教育組（2016）。南達科他州（South Dakota）擬限制跨性別學生廁所使用。**國家教育研究院國際教育訊息電子報，98**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=98&content_no=5268

駐洛杉磯辦事處教育組（2017a）。美國教育部長人選 4 大原則。**國家教育研究院國際教育訊息電子報，119**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=119&content_no=6092

駐洛杉磯辦事處教育組（2017b）。性別認同有異的學生知多少。**國家教育研究院國際教育訊息電子報，122**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=122&content_no=6193

駐美國代表處教育組（2014）。美國聯邦教育部公布涉及違反第九條性暴力法案的高等教育機構學校名單。**國家教育研究院國際教育訊息電子報，55**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=55&content_no=3001

駐美國代表處教育組（2015）。美國學區面臨跨性別政策議題。**國家教育研究院國際教育訊息電子報，91**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=91&content_no=5022

駐美國臺北經濟文化代表處文化組（2012）。2012 國際教育週美教育部長呼籲重視國際教育。**國家教育研究院國際教育訊息電子報，17**。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=17&content_no=1068

Bonnette, Valerie McMurtrie （2012）. How Title IX Is Enforced. Retrieved from http://titleixspecialists.com/wp-content/uploads/2013/09/How-Title-IX-is-Enforced.pdf

Brooke-Marciniak and de Varona （2016）. Amazing Things Happen When You Give Female Athletes the Same Funding as Men. Retrieved from https://www.weforum.org/agenda/2016/08/sustaining-the-olympic-legacy-women-sports-and-public-policy/

Civil Rights Division and Office for Civil Rights （2016）. Dear Colleague Letter on Transgender Students. Retrieved from https://www.brandeis.edu/sexual-misconduct-title-ix/documents/dear-colleague/DCL%20May%202016.pdf

Civil Rights Division （n.d.）. Overview of Title IX of the Education Amendments of 1972, 20 U.S.C. A§ 1681 et. seq. Retrieved from https://www.justice.gov/crt/overview-title-ix-education-amendments-1972-20-usc-1681-et-seq

Hanson, Katherine, Vivian Guilfoy and Sarita Pillai （2011）. *More than Title IX: How Equity in Education Has Shaped the Nation*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

National Coalition for Women and Girls in Education （NCWGE）（2017）. *Title IX at 45: Advancing Opportunity through Equity in Education*. Washington, DC: NCWGE. Retrieved from https://www.ncwge.org/TitleIX45/Title-IX-Coordinators.pdf

O'Brien, Brendan （2016）. South Dakota Governor Vetoes Transgender Bathroom Bill. Retrieved from https://www.reuters.com/article/us-south-dakota-transgender/south-dakota-governor-vetoes-transgender-bathroom-bill-idUSKCN0W35SW

Office for Civil Rights （2010）. Dear Colleague Letter: Harassment and Bullying. Retrieved from https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/letters/colleague-201010.pdf

Office for Civil Rights （2011）. Dear Colleague Letter: Sexual Violence. Retrieved from https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/letters/colleague-201104.pdf

【全文請下載 PDF 檔】

附加檔案

全文-美國教育修正案第 9 條與性別平等保障.pdf