

# 內政部遲未檢討 性別變更登記認定要件案

---

調查委員：紀惠容

114.11.18



監察院  
THE CONTROL YUAN  
REPUBLIC OF  
CHINA  
(TAIWAN)

# 性別變更登記之歷史脈絡與現況

跨性別(Transgender)：包含多樣性的性別自我認同，其外貌及特徵被視為非典型的性別，其對於自身之性別感受及認知與出生時指定之性別不同，亦有認為自己是非二元性別。

出生後被指定  
之性別



性別認同  
(個人對自我歸屬  
性別認知)



性別變更登  
記之需求

2018年聯合國大會獨立專家報告，敦促各國制定跨性別者性別登記權利之**性別承認制度**。程序應確保適當尊重自由、知情選擇及身體自主權。且應：

- ①以申請人自決為依據
- ②**非要求醫療及（或）心理證明**
- ③認同並承認非二元認同等。

# 跨性別者的困境與無援

面臨身分登記性別與自身性別認同不符的痛苦...

辦理銀行事務時一再被質疑身分及被叫錯稱謂；找工作要考量這間公司會不會不讓我穿女性制服、同事會不會發現我的證件性別然後取笑.....外界把拒絕手術視為決心不足，殊不知不動手術的決定其實也要很大的勇氣和堅持，避免身體損害但要面對外界巨大且長期歧視及誤解，承受很大的壓力才能活下去。

無論在政府機關洽公、銀行開戶、機場海關出入境或辦理重要文件時，當我遞出證件，對方總是露出疑惑甚至質疑的眼神，要求反覆比對。.....租房、求職或進入特定場所時，證件上的性別不一致，往往成為我被另眼看待甚至遭受歧視的原因，有時甚至導致我錯失機會。

面試時，對方發現我的外貌是女生，但是身分證件是男生，往往會提出疑問，甚至要求我工作前要先剪頭髮，當我說明我是跨性別女性以後，就無法順利獲得工作機會。.....即便我努力考上公務員，但受到歧視的處境，並沒有獲得改善，在我到職的第2天，就遭到告誡，不能依據性別認同就近使用廁所，被迫到其他科室才能上廁所.....一般人生活上習以為常的事，旅遊訂房、租車保險、購買機票也不敢去做，生活上大大小小的事情，因為這張錯誤的證件，處處受到限制，隨時擔心被歧視，遭受異樣眼光。

用男性身分證件求學、求職進入社會有多痛苦，被同學嘲笑、被老師訓斥、在體育課時刻意被老師體罰、在男廁裡被捉弄拉扯褲子看下體；求職時被反覆確認性別、面試時就要先出櫃，擔心上廁所被其他同事質疑目光。

# 跨性別者的困境與無援

面臨對身體的傷害與風險及沉重的經濟負擔...

在我國要進行生殖器官摘除手術，必須準備50萬至70萬不等，術後也需要3到6個月的休養時間，期間無法工作就無法獲得收入，如果工作無法留職停薪，還要面臨失業的風險，代表想要變更性別至少要準備100萬以上。.....跨性別因為拿著與自己性別不相符的證件，導致求職的困難，因為工作取得不易，便無法負擔高額的手術費，就算想要屈服於內政部的惡法，也必須面臨現實上沒有能力手術的困境。

因為換取身分證必須動手術切除器官，我也想要一了百了跑去泰國動手術，可憐又可悲如我，影視產業的低薪與不穩定，無法讓我做手術。

明明周遭的人都認同我，都把我當女生自然地互動，為什麼我還非得傷害自己的身體健康不可？如果我不願意冒生命危險動手術、承擔很可能發生的後遺症、還有一輩子要做的術後照顧復健、賀爾蒙藥物的影響，我就沒有權利得到承認嗎？

我是有政府文件證明的經濟弱勢者，目前內政部的規定，要用自己的身體健康（器官摘除）才能變更證件上的性別，包含過程所需龐大的醫療費用，對我來說就像是不可能的任務。究竟為什麼跨性別者必須耗費如此大的代價，才能被政府肯認一個正確的性別身分，被當作一個完整的人？



1. 現在手術或是大部分的賀爾蒙治療都要自費，如何減輕跨性別者的經濟負擔、並獲得精神科醫師、心理師的協助，有待政府研議策進。
2. 內政部目前仍堅持97年令，但跨性別社群大多為弱勢，求職也面臨許多不便，經濟上較為困頓，如醫療（如心理諮商、看診）、法律（如諮詢、聘請律師）等層面上，現階段皆亟需國家提供相關實質扶助。

# 各國性別變更登記的制度概況

## 強醫療模式

仍要求醫療手術作為變更法定性別的要件，如羅馬尼亞、新加坡、黎巴嫩、日本(**最高法院裁定違憲**)、韓國等。 →我國現行採行此制度

## 弱醫療模式

保留部分醫療或司法程序，但多已**取消強制手術或不孕證明**的要求，如：英國、奧地利、義大利等。 →行政院委託研究建議**短期**採此模式

## 性別自我認同模式

允許個人透過**自我聲明**即可變更法定性別，無需醫療診斷、手術或法院許可，強調**去病理化**與**尊重個人性別認同**，如：阿根廷、丹麥、比利時、挪威、烏拉圭、紐西蘭、瑞士、德國、西班牙等。

→行政院委託研究建議**長期**採此模式

1. 全世界有近200國，其中約50國(約4分之1)已不強制要求手術(即免術換證)！
2. 至少20國採自由換證(即不需醫療或非醫療證明)！

# 強醫療模式多已被國際判決認定違反國際人權公約

歐洲人權法院判決概況：

1. 2017年判決**法國**要求申請人**摘除性器官手術違反歐洲人權公約第8條隱私權規定**，法國已修法由人民提出一切證明(醫療或非醫療)申請，政府不得因人民未手術而拒絕。
2. 2025年判決**捷克**違反歐洲人權公約第8條規定，認為**國家應建立無須手術的性別承認制度**。

**日本**最高法院2023年裁定「性別認同障礙特例法」**要求申請人進行絕育並變更後的性器官手術，違憲**。

瑞典2013年立專法  
賠償因被迫強制手術  
之跨性別者

荷蘭2021年  
公開道歉+  
財務賠償計畫

# CEDAW及兩公約國際審查結論：強制手術侵害人權

2014年  
CEDAW

建議臺灣承認性別認同是基本人權，且**無必要強迫或要求摘除生殖器官**。建議採取措施以**廢止歧視性的行政命令規定**。

2017年  
兩公約

建議臺灣以**法律明文承認跨性別者**自由選擇的**性別認同**，不受非必要的限制。

2022年  
兩公約

臺灣要求進行強制性的性別確認手術已成為變性的先決條件。此一做法應**立即廢除**。

# 我國多起判決認可以弱醫療模式申請性別變更登記

110.9.23  
北高行

1. 基於**性別自主決定權**所承認的**性別身分變更的事務決定**上，當事人原有的身體外部性徵究竟如何，是否須予移除，已非與事務本質密切相關的重要事項.....自不得要求變性者必須進行變性手術，**移除身體原有性器官**，以剝奪其生育機能，**傷害當事人身體健康之完整性**。
2. 經參酌**2家由精神科醫師鑑定**等證據，原告已有**獨立自主性別人格**並持續相當期間而**趨於穩定**，應認定原告性別已變更為女性。

112.9.21  
最高行

1. 個人持續自我的性別認同，為**憲法第22條保障人性尊嚴、人格自由發展及人格權**核心之保障範圍。
2. 如**無法律依據**，卻**強制要求**申請人必須進行接受**移除原本外部性徵之手術**，乃**直接傷害其身體之完整性**，嚴重侵害其**健康權**。
3. 內政部97年令**增加法律所未規定之義務**，違背憲法第23條**法律保留原則、比例原則**而嚴重侵害身體權、健康權、人性尊嚴及人格權。

# 我國行政法院已有穩定見解

拒絕適用採強醫療模式之內政部97年令

截至114年4月30日，訴訟進行中計**5件**，訴訟已裁判計**7件**（**戶政事務所敗訴計6件**，**均已完成性別變更登記**；法院裁定駁回計**1件**）

日期	判決字號	判決結果
110.9.23	北高行109訴275	1. 桃園大溪戶所應依108.10.23申請，應作成性別登記變更為女性之行政處分。 2. 未提供摘除性器官手術診斷書；判決後，已完成性別變更登記。
113.5.30	北高行111訴1469	1. 臺北信義戶所應依111.6.27申請，作成准予變更性別登記為男性之行政處分。 2. 未提供摘除性器官手術診斷書；判決後，已完成性別變更登記。
113.7.11	北高行111訴236	1. 臺北中正戶所應依110.11.8申請，作成准予性別登記變更為女性之行政處分。 2. 未提供摘除性器官手術診斷書；判決後，已完成性別變更登記。
113.7.17	高高行112訴更一28	1. 高雄鳳山戶所應依108.11.6申請，作成准予性別變更登記為女性之行政處分。 2. 未提供摘除性器官手術診斷書；判決後，已完成性別變更登記。
113.8.26	北高行110訴522	1. 臺北中正戶所應依109.11.20申請，作成准予性別登記變更為女性之行政處分。 2. 未提供摘除性器官手術診斷書；判決後，已完成性別變更登記。
113.9.25	高高行113訴155	1. 嘉義市東區戶所應依112.9.1申請，作成准予性別登記變更為女性之行政處分。 2. 未提供摘除性器官手術診斷書；判決後，已完成性別變更登記。
114.1.9	北高行113訴397裁定	本件原告之訴，因未經合法訴願程序而有起訴要件之欠缺，且無從補正，依前開說明，原告之起訴不合法，應予駁回。

# 陳訴重點：反覆救濟飽受折磨，徒增訟累虛耗司法資源

1. 戶所→跨性別者：**否准**性別變更登記申請
2. 地方政府訴願會→戶所：援引最高行政法院意旨，**撤銷原處分**後應另為處分
3. 戶所→內政部：如何另為處分？
4. 內政部→戶所：依訴願法第95條及96條，個案**依訴願決定辦理**
5. 戶所→跨性別者：未依訴願決定，**仍依現行內政部97年令**，**再次否准**
6. 地方政府訴願會→戶所：**再次撤銷原處分**後應另為處分。

- 可預見**內政部97年令**依然存在之當下，戶所仍可能持續依據該令**否准人民申請**，人民僅得反覆提起訴願、行政訴訟救濟，**無論戶政人員及人民均陷困擾、折磨。**



# 我國性別變更登記：強制摘除性器官之強醫療模式

內政部97年11月3日令

1. 女變男：2位精神科醫師診斷書+已摘除女性性器官(乳房+子宮+卵巢)手術診斷書。
2. 男變女：2位精神科醫師診斷書+已摘除男性性器官(陰莖+睪丸)手術診斷書。

現行戶籍法及戶籍法施行細則，僅規範人民申請身分變更登記時需附證明，並無要求人民必須摘除原性器官。且我國迄今從未有規範性別變更的相關法律，僅由內政部發布上開**行政規則**，規範拘束各戶政事務所辦理性別變更登記之依據。

年度	合計	男變女	女變男
總計	1,099	670	429
98	29	14	15
99	42	29	13
100	40	28	12
101	60	43	17
102	37	24	13
103	63	36	27
104	56	34	22
105	65	38	27
106	78	48	30
107	72	41	31
108	79	46	33
109	78	36	42
110	73	39	34
111	89	65	24
112	127	80	47
113	111	69	42

# 性別變更登記聲請釋憲過程

- 110.12.7：臺北高等行政法院第二庭聲請釋憲，認為內政部97年令違憲。
- 112.2.10：憲法法庭裁定不受理：主管機關所訂定之行政命令，**法官如認其有違憲情形，自可不予引用**，尚無聲請解釋憲法之餘地（**非認同內政部97年令合憲**）。
- 113.8.26：臺北高等行政法院判決：**戶所應准予原告性別變更為女性**。

1. 詹森林前大法官協同意見書：以如此嚴苛之門檻，作為人民變更性別登記之必要條件，**殊難通過比例原則之檢驗，實有侵害人民性別自主權、甚至人性尊嚴之虞**。
2. 謝銘洋大法官不同意見書：個人持續自我的性別認同應為憲法第22條保障人性尊嚴、人格自由發展以及人格權核心之保障範圍。當個人所認同之心理性別，與依據外部生理性別特徵有所不符時，基於保障其人格自主決定，**應肯認其個人的身體自主權**。

# 研商性別變更要件之歷程

102年12月9日

- 衛福部召開會議：「建議性別變更登記不需要醫療認定的要件……」

103年4月25日

- 行政院請衛福部研擬性別變更登記可行之認定要件；請內政部研析適合我國作法，研提完整報告再報行政院。

103年6月26日

- 衛福部函內政部：「與會者一致認為性別認同為基本人權，應尊重個人意願，不必強迫規定需要摘除性器官……」

104年1月~9月

- 內政部函報行政院「性別變更認定要件法制化政策方向之建議報告」：①修正內政部現行法令規範。②推動訂定『變性人專法』……」

105年~107年

- 行政院研議是否增列第三性別選項，惟107年決議需再綜合考量暫緩辦理。
- 監察院提出雙性人相關權益調查報告，指出性別變更登記事項一議再議，議而不決，交付研議後或無下文，實應切實檢討改進。

# 性別變更要件法制化仍然牛步

109-111年

- 行政院109年**委託研究**，111年完成：提出**性別肯認法**草案，提出**弱醫療模式**做為性別變更認定方式。長期推動性別自主決定權之**自我宣告模式**。

111年

- 行政院決議行政命令規定性別變更要件**違反法律保留原則**，以**立(修)法為方向**。

112年

- 行政院決議：採**弱醫療模式**前提下，性別變更分**3種類型**，設計不同審查要件。

113年

- 行政院決議：倘當事人中斷治療、變更意願改變或發生（使）生育等，仍**有待釐清**。請**內政部依判決理由及建議方向**，持續蒐集案件進展。

114年6月

- 立法院專題研究報告指出：實務仍以**行政規則作為限制依據**，**顯屬不當...應儘快整合各方意見**，提出適切的性別變更登記法律草案。

內政部至今  
仍表示

1. 如廢除97年11月3日令，**則戶政事務所人員無所適從**。
2. 如若當事人**不願依內政部97年11月3日令辦理**，亦**未循司法途徑救濟**，**尚無法辦理性別變更登記**。

# 內政部怠不作為違反憲法及國際人權公約

學者專家表示

立法、司法、行政皆為憲法機關，均有**保障人民基本權之義務**，即便不立法，行政機關亦不能持續不作為，以立法為由推遲，使內政部97年11月3日令之存在仍然持續侵害人民權利，這是**行政怠惰**。

內政部僅用行政命令要求手術摘除性器官，明顯**違反法律保留原則**。即使以法律要求手術摘除性器官，也會**違反比例原則**。廢除內政部97年11月3日令之後，應**回歸母法**即戶籍法第21條規定，並**依國際人權公約辦理**。

法律保留原則是**拘束行政機關**，而非成為少數族群的阻礙，**反過來拘束人民**。兩公約施行法即明定，政府機關行使職權，**應符合兩公約人權保障之規定**，**避免侵害人權**，並應積極促進各項人權之實現。

# 國際作法：以生活證據或自我聲明審查

「性別自我認同」  
制度

允許個人透過**自我聲明**即可變更法定性別，無需醫療診斷、手術或法院許可，強調**去病理化**與**尊重個人性別認同**

學者專家表示

反對僅用醫療模式作為性別變更的要件，對於**無性別不安之跨性別者**，應可從**社會觀察**即可得知是否確有變更性別登記之需求。

如無法採取「自由換證」模式，至少應像**法國**採取「**證據自由**」模式，提供非醫療證據，如社會生活證明，尤其性別認同會展現在日常生活。

**丹麥**提供「**生活適應期**」，讓當事人申請性別變更登記幾個月後，再請當事人確認。

# 跨性別者並非疾病，國家應提供協助

學者專家表示

WHO於2022年針對ICD 11將「性別不安」重新認定為**性別不一致**，認為**跨性別並非疾病**，也認為**非所有人需要醫療**。

每位跨性別者需要的醫療協助程度不同，或是其認同的建立**完全不需要醫療介入**。何況部分術後後遺症超出想像，因為每個人**體質、恢復期不同**，對**身體的確是存在負擔與風險**。

診斷性別不安時，重點是在「**不安**」，而非「性別」，因為性別認同會影響個案身心狀況，但**性別的決定則是要回到當事人的自我感受**。

跨性別者**異質性很高**，不是所有人都想要進行手術、賀爾蒙治療，每個人想要的外觀也不同、也有非二元族群，每個人的需求及身心狀況不一，例如有些人的身體狀況，即使有意願手術但**身體狀況也不允許**。

- 1.我國出生登記目前係採生理性別，即依據醫療院所開立的出生證明書所載性別予以登記，而個人透過性別自主決定權之外在發展實踐，對於出生登記所登載之性別，認與其性別自我認同不符，依法行使**性別變更登記請求權**，**應受憲法之保障**。我國就人民所提出之性別變更登記申請，未來應採取何種模式審查（如弱醫療模式、非醫療模式、自由換證模式等），固有討論之空間，
- 2.然內政部身為戶政中央主管機關，卻在**無法律依據下**，僅以**該部97年11月3日令**，**強制要求申請人必須接受移除原本外部性徵之手術**，作為准許其性別變更登記申請之要件，直接傷害人民身體之完整性，**嚴重侵害性別變更登記申請人之身體權、健康權、人性尊嚴及人格權**，明顯違反法律保留原則及比例原則。

承上，內政部明知該部97年11月3日令各界均對適法性、合憲性有所質疑，迄今為止仍坐視該部97年11月3日令之存續，未為研議相關積極作為，僅以法制化未完備為由怠於處理，致第一線戶政機關僅得持續適用該令辦理，申請性別變更登記且不願進行摘除原性器官手術者，僅得循訴願、行政訴訟救濟或持續忍受與渠等性別自我認同迥異之性別登記現況，徒增基層戶政人員困擾，更任令人民陷於忍受不符認同之性別登記、反覆申請遭拒、提起行政救濟之折磨，乃至司法資源在同一議題上的持續耗費。

CEDAW及兩公約之國家報告國際審查結論性意見早已指出，性別認同為基本人權，應廢除手術作為性別變更之要件，然內政部迄今對於性別變更登記要件之修正及法制化仍然牛步，亦未在法制化之前有何積極作為促進人權實現或與其他機關積極協調聯繫，且推諉其身為主管機關本應積極促進人權實現之職責，顯有怠失。

1. 鑑於強醫療模式現多已被認定違背國際人權公約及憲法，且法制化期程誠未可知，行政院及所屬機關宜依國際人權公約規範意旨，並參酌各級法院穩定見解及國外做法，於不侵害人民身體權、健康權、人性尊嚴及人格權之前提下，准予人民性別變更登記之申請。
2. 又，跨性別者態樣類型多元，所面臨心理或生理治療需求亦不相同，**行政院允宜會同所屬機關瞭解跨性別者所面臨之生活處境及需求，以提供適當之社政醫療、法律扶助等資源挹注及支持，並強化社會溝通及教育，以消除社會對於跨性別者之偏見及歧視。**

# 處理辦法

---

- 調查意見一至三，**函請內政部檢討改進見復**。
- 調查意見四，**函請行政院督同所屬參處見復**。
- 調查意見(含附表一)，經委員會討論通過後公布。
- **調查報告**，移請本院**國家人權委員會參處**。
- 調查意見，密函復陳訴人。

