

繼續前進，促成真正落實 CEDAW：評 CEDAW 第三次國家 報告審查

伍維婷

世新大學性別研究所助理教授

CEDAW（《消除對婦女一切形式歧視公約》，以下簡稱《消歧公約》）是最重要的婦女人權公約。《消歧公約》的通過彰顯二個特點，第一，如同德國《消歧公約》專家 Hanna Beate Schopp-Schilling 在《賦權的循環：聯合國消除對婦女歧視委員會走過的 25 年》（*The Circle of Empowerment: 25 years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*）中所提到的，《消歧公約》擴充了當時對國際法的理解，因為以下三個原因：首先，《消歧公約》是第一個要求國家有責任改變或者消除性別歧視文化以及社會習俗的國際公約；再者，《消歧公約》不只規範公部門也規範私部門、家庭與個人；同時，《消歧公約》運用暫行性特別措施來矯正過去的歧視。

《消歧公約》通過所彰顯的第二個特點是，國際婦女團體與性別運動者在國際政治與捍衛人權中取得重大勝利。因為《消歧公約》從推動制定，到各國願意批准遵守，都取決於政治意願。換言之，沒有強制力迫使聯合國或世界各國一定要通過《消歧公約》。政治意願的同意批准並且落實公約，正是台灣第三次《消歧公約》國家報告所呈現的一個重要成果。相較於前二次國家報告，第三次國家報告從準備到召開審查會議，以至於後續由行政院性平處邀集相關部會共同商討如何落實審查意見的努力，都突顯台灣中央政府在實踐《消歧公約》上投入的廣度更為擴大。

正因為第三次國家報告已經大幅度推動《消歧公約》所涵蓋的層面，筆者希望能將此評論文焦點放在如何擴大深度，亦即如何在台灣落實《消歧公約》的第一個特點，擴充對國際法、人權保障的理解與範圍。之所以將重點放在此

一特點，原因有二：第一，台灣已經完成三次《消歧公約》國家報告的審查，但評估此次報告內容，發現有些部會對於《消歧公約》的幾個核心概念，包括不歧視、平等、性與性別，以及國家責任等，仍然有模糊不清或者狹義定義的狀況；第二，唯有充實對於《消歧公約》核心價值的理解與實踐，台灣未來的國家報告與審議才不會淪為行禮如儀的場合。

因為《消歧公約》對於締約國的約束力取決於締約國的政治意願，即使是聯合國的《消歧公約》委員會也不具備約束締約國的強制力。相反的，委員會是在每一次針對國家報告的審議中，提供令人信服的理由，以及有針對性的補救措施建議，以說服締約國接受委員會的意見，進行機制或者政策的改變。

因此，如何形塑具有說服力的意見，是影響政治意願的第一步。公約規定，締約國家在法律上有以下二個義務：首先，消除對婦女的一切形式歧視，包含生活的各個層面；其次，確保婦女的充分發展和進步，以使女性能夠行使和享受與男性一樣的人權和基本自由。但國際上的批評意見認為，上述兩點涵蓋層面大，以致締約國終究僅能遵守關於定期向消除對婦女歧視委員會提出報告，審查其執行條約的努力這一項。

面對這樣的批評，推動《消歧公約》的性別學者與運動者，持續進行公約核心價值的釐清與說明。因篇幅關係，本文僅以平等這個核心概念為例說明。《消歧公約》的前提是形式和實質性平等。以台灣的第三次國家報告為例，各部會對形式上的平等達成了普遍共識，但卻未觸及何謂實質性平等的確切涵義與做法。的確，《消歧公約》關於平等的定義以及範圍，必須貫通理解條文以及一般性建議，因為委員會採取了多方面的平等概念，包括以下數項：差別待遇；實現成果平等的有利環境；克服婦女任職人數不足以及男女之間資源和權力重新分配的策略；發展個人能力的的能力；「做出」選擇，不受陳規定型觀念的限制嚴格的性別角色和偏見；和機會，制度和機制的真正轉變，使它們不再以歷史決定的權力和男性典範的生活模式為基礎。

換言之，要做到實質平等，國家必須要改變過去以男性典範為模式的習俗與文化，讓女性有選擇的機會與能力。同時，女性要不受到過去性別刻板文化的影響，真正做出選擇。最後，差別待遇或者為女性製造有利的環境與戰略，

也是政府必要的行動。再舉《消歧公約》第 7 條和第 8 條為例，條文明確規定婦女不受歧視的參與公共和政治領域。如果僅看條文的的話，會認為公約僅提到以下權利：投票權；被選舉權；參與政策制定與落實；擔任公職；參加非政府組織（NGO），且以 NGO 身份參與公共政策的制定；在國際層面代表國家政府等權利。但事實上，對於《消歧公約》條文的理解，必須從序言開始。以代表國家參與國際組織的權利為例，序言提到「一個國家的全面和完整的發展，就是一個國家的福利」，同時與世界連結以及和平工作，「需要」婦女與男人平等的，最大限度地參與所有領域，包括公共和政治領域。

在此前提下，繼續討論第 7 條和第 8 條，就必須理解公約的框架條文，也就是第 1-5 條，以及第 24 條。因此，關於第 7 條和第 8 條，締約國有以下義務：

- 消除直接和間接歧視；
- 實施形式平等和實質性或事實性平等；
- 在憲法中體現平等和不歧視的原則和法律；要求個人，組織和企業通過適當措施禁止歧視婦女；通過法律禁令保護婦女免受歧視，包括在國家法庭和其他公共機構；
- 立即採取行動（不考慮財政資源）；
- 採取一切適當措施，確保全面發展和提高婦女在各個領域的地位；
- 消除文化和傳統習俗中的偏見，以及性別角色定型觀念。

同時，關於第 7 條和第 8 條所涉及的實質平等，必須納入第 5 號、8 號、23 號和 25 號一般性建議。第 5 號以及第 8 號一般性建議早在 1988 年就發佈，係針對暫時性特別措施提出具體說明。1997 年所提出的第 23 號一般性建議，回應了《北京行動綱領》，並指出歷史和當前公共和政治生活中歧視婦女的結構性原因，其中詳細羅列出締約國必須履行的要求和義務。2004 年所發佈的第 25 號一般性建議是關於公約第 4 條的暫行性措施；第 25 號一般性建議解釋暫行性措施的背景，並且具體說明何時以及如何執行暫行性措施。

但針對女性參與公共生活與政治領域，台灣政府仍以「女性參政保障名

額」以及「委員會單一性別不得少於三分之一」為主要促進機制，缺乏實質平等所要求的「創造有利環境」，也尚未看到改善傳統文化的積極作為。

總結而言，台灣第三次國家報告的完成以及行政院性平處後續的積極作為值得肯定，的確彰顯台灣政府落實《消歧公約》的決心。但如何能夠促進各級政府真正理解《消歧公約》的核心價值，是未來努力的重要方向。此外，第三次國家報告中缺乏司法體系對於消除歧視的積極作為，更是需要努力的方向。檢驗台灣司法體系以及相關判決可以發現，婦女的人權尚未充分制度化為法律，司法判決以及執法方式，仍讓遭受歧視的婦女無法順利得到司法救濟；台灣也未建立機制，針對司法判決是否違反《消歧公約》進行監測。

本文提出以下幾個如何真正落實《消歧公約》的建議：

第一，由於相關部門仍不熟悉《消歧公約》的核心價值，除了政府持續深化培訓課程外，更應建立《消歧公約》監測機制，結合民間社會從性別角度監測和進行人權分析。政府的深化課程，應依業務屬性，評估相關婦女人權的落實程度，並藉由案例分析重新規劃應採取的協調行動與機制建立。其次，建立與執行監測機制和程序，將能展現《消歧公約》的可操作性，同時藉由案例的累積，建立《消歧公約》的知識庫，如此將能同步強化政府與民間社會對公約的認識。

第二，社會大眾對於《消歧公約》仍然陌生，大多數女性公民並不清楚自己的權利，也不了解主張權利的有效程序。更重要的是，由於目前仍缺乏有效補救措施，婦女難以獲得司法救助制度的協助。因此，政府一方面需要更為積極的宣導《消歧公約》，思考如何結合媒體激發公眾意識與討論，另一方面也需要司法系統的合作，藉由案例，讓女性公民更為熟悉自己所享有的權利。

第三，強化政府與民間社會合作實踐《消歧公約》。《消歧公約》在台灣的推動，一直有賴於政府與公民社會的共同努力。在台灣已經完成三次國家報告之後，為了避免國家報告流於形式，實有必要再次強化政府與公民社會的共同合作。民間社會與政府之間的合作範圍及形式廣泛，包括共同制定和運用適當的監測指標；改進撰寫國家報告的程序，讓政府與民間社會有更多的對話平台；結合公民社會建立監測機制，並培力女性公民為自己主張權利。公民社會

則藉由分享在地經驗，協助政府了解公約實施面所存在的差距，以及婦女在公約實施過程中所遇到的經歷與障礙。期待藉此能達到以下二個目標：

- 1、確定並發揮各自在執行《消歧公約》方面的作用；

- 2、在適當和可能的情況下合作促進婦女的平等。政府的案例累積、研究分析以及數據提供，加上公民社會對於在地經驗的理解，能將《消歧公約》的核心精神在地化。

第四，加強中央部會與地方政府執行《消歧公約》的政治意願。首先，將《消歧公約》與公部門業務充分結合，讓公約成為公務推展的助力。建議國家報告發展區域模式，或者依縣市發展程度不同，進行《消歧公約》的監測評估與改進的地方報告程序。

最後，台灣在《消歧公約》的努力也能成為區域合作的一個重點。包括東亞的日、韓與南亞諸國，在《消歧公約》的實踐上都有許多創新的作法。台灣若能邀請亞太各國，針對國家落實《消歧公約》的努力辦理論壇，也能更促進實踐與深化《消歧公約》的政治意願。