

# 社會建構、暫行特別措施與交叉歧視：走向落實婦女人權的深水區

顏詩怡

財團法人婦女權益促進發展基金會研究發展組組長

## 摘要

2018年7月，行政院性別平等處依《消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）施行法》舉辦「CEDAW第3次國家報告國外專家審查暨發表會議」，這已是自2009年完成初次國家報告後的第三度審查。相較於其他同樣通過國內施行法的兩公約（《公民及政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》）、《身心障礙者權利公約》、《兒童權利公約》等聯合國核心人權公約，婦女人權因行政院設置有性別平等會（前身為1997年成立的婦女權益促進委員會）、性別平等處等機制（構），及2005年以來推動「性別主流化」在運用政策工具、官民對話上的經驗基礎，在行政部門推展時得以更為聚焦。但筆者在這次國際審查歷程中同時看到的是，某些存在已久的挑戰，政府部門仍未能正視、進而提出有效解方。

筆者大致贊同〈消除對婦女一切形式歧視公約第3次國家報告國際審查歷程與結論性意見之策進作為〉（吳秀貞、王子葳，2019）一文所提出的觀察、反思與未來作法，惟下文將CEDAW的落實置於我國整體性別平等的進程中，試圖指出在歷次審查中反覆出現的，關於性別定義、暫行特別措施、交叉歧視等核心概念的結論性意見，所反映當前體制內性平工作亟待突破之處，期待能有助於婦女人權的落實往前推進。

## 壹、「性」(sex)與「性別」(gender)概念的釐清與轉譯

審查委員會關切「性」與「性別」二詞在概念上與實際上的不當運用。…建議臺灣政府依照 CEDAW 和 CEDAW 委員會第 28 號一般性建議統一所有法律和政策文件用詞，並促進對「性」與「性別」正確、一致之認知。<sup>1</sup>

CEDAW 在 1979 年通過時，定義 sex 為歧視產生的緣由（第 1 條），國家有義務消除社會基於 sex 而賦予男女不同的角色（第 5 條）；2010 年通過的第 28 號一般性建議更明確以 gender 來指稱前述的社會建構，以及其所導致的階層關係。此次國際審查委員會（International Review Committee，簡稱 IRC）不厭其煩地在結論性意見中重述兩名詞的區別，主要原因是部分民間代表在國際審查中，誤將社會建構視為生物差異，這固然可理解為中文缺乏相應辭彙所造成的翻譯困難，但若細究其論述內涵，不難察覺，藏於其中對根深柢固的「男女有別」意識形態被打破的焦慮與反對：

當性別定義混淆，天生的生理性別差異被忽略時，CEDAW 在推動上將變成齊頭式平等的追求。例如……政府不斷強調女科技人的重要，無形中形成鄙視母性及育兒照顧相關工作的價值。<sup>2</sup>

[學校]佈告欄裡面，也會讓孩子畫，男生爬山爬累了，爸爸就問他說，你是男生耶！體力那麼不好，他就回答說：「男生也有體力不好的啊！」我覺得體力是可以訓練的。<sup>3</sup>

類似的意見，其實自第 2 次 CEDAW 國際審查即已出現，其後的兩公約、《兒童權利公約》等審查和追蹤會議中，相仿的表達不減反增，凸顯的是現行「多以廣播帶及短片方式」（吳秀貞、王子葳 2019）進行的廣泛式公眾宣導方案有其限制。

從 2011 年施行法通過、2012 年性平處成立後，行政部門較以往投入更

1 CEDAW 第 3 次國家報告審查委員會結論性意見與建議第 10 點。

2 2018 台灣性別人權維護促進協會、中華兒少愛滋關懷防治協會影子報告。

3 「各機關落實 CEDAW 第 3 次國家報告 73 點結論性意見與建議之回應表」審查會議台灣全國媽媽護家護兒聯盟發言。會議紀錄詳參：<https://gec.cy.gov.tw/File/4731E150D0E24F4E?A=C>。

多資源進行公務人員的 CEDAW 教育訓練與對大眾的宣導；近十年來，整體社會對於 CEDAW 作為一「聯合國人權公約」的基本認識已有一定程度的提高。然而，CEDAW 所言消除社會文化中的歧視，絕非僅在知識層面認識公約條文可達成，而須透過實際改變既有的男女分工與刻板印象；接受性別秩序的改變涉及的是情意層面的價值轉換，相關政策容易遭致反對的原因正在於此。欲「確保 CEDAW 精神落實施政」（吳秀貞、王子葳 2019），在教材、訓練與評估方式的設計上必須強化公務人員對公約精神的認同，才可能使其進一步發展出將公約、性別研究等專業用語更細緻地轉譯、接合常民的經驗和語言的能力，在社會宣導時並以最關切爭議政策，且最易傳播誤解的群體為優先對話對象，有效降低、乃至化解其對於鬆動性別分界真實的疑慮，不再構成消除歧視的阻力。

## 貳、暫行特別措施的充分運用

審查委員會關切：未充分使用加速實質平等之暫行特別措施，…可能反映出政府對此概念之認識並不完全符合 CEDAW 第 4 條第 1 段及 CEDAW 委員會第 25 號一般性建議對此類措施之看法。<sup>4</sup>

歧視與刻板印象不僅存在於當前社會文化或法規制度中，女性現在的不利處境往往還來自於過往的不平等。暫行特別措施（temporary special measures, TSM）與一般措施不同之處，在於其必須對過去婦女受歧視的結果提出補救（compensation），透過矯正（correct）不平等才能加速實質平等的實現，而此矯正可能需透過給予女性優於男性的待遇以達成權力或資源的重新分配。

促進女性的決策參與是 TSM 最廣泛運用的領域，我國《憲法》在制定之初即有優惠性差別待遇的精神，2012 年由行政院頒定的《性別平等政策綱領》亦提出，國家對於性別權力失衡應「積極矯正失衡而非等待自然生成」，而女性立委至今能取得近四成的席次，也正是因為 2005 年《憲法增修條文》修法中，納入了各政黨不分區立委女性人數不得低於二分之一的「配額制度」；然相較於此，在 IRC 所提出關切的高等教育、外交、企業等領域，女性

4 CEDAW 第 3 次國家報告審查委員會結論性意見與建議第 24 點。

參與決策與治理的程度，因僅採取「較無效的自願性措施及其他誘因」<sup>5</sup>而進展有限。

欲提出有效的 TSM，首先須看見女性在職涯發展上受剝奪的處境、理解其參與不足的歷史與結構成因，再則需具備挑戰既有資源配置的政策技能，兩者都是臺灣當前運用 TSM 待克服的瓶頸。在國際審查或後續追蹤會議中，仍間或可聽見以「個人無意願」作為女性參與比例未能提高的理由；更常見的情況是，或因 TSM 並非政策制定與執行的常態，公務人員對於可透過立法或行政命令採行 TSM 介入的範圍往往多所猶豫。但事實上，TSM 的設計在強制與自願間存在著制定者的權衡空間，端視什麼樣的措施最可能實質促進參與。舉例來說，瑞典在國營企業的董事比例已符合「性別平衡原則」，規範私人企業的「公司治理守則」(Swedish Corporate Governance Code) 則對非上市公司採「遵守或解釋」(comply or explain) 原則，<sup>6</sup> 即未能達成比例的公司不會立即遭到懲戒，但必須對無法達成的原因提出充分的說明。

### 參、不利群體女性的處境與權利促進

較於單一因素造成的歧視，處理多重 (multiple) 和交叉 (intersecting) 形式的歧視在國際與國內婦女人權上都是相對晚近的議程，卻也已是此刻無法迴避的課題。CEDAW 委員會在第 25 號 (2004) 及 28 號 (2010) 一般性建議，以這兩個詞彙闡釋某些女性在性別與其他社會結構交織下所遭受的多重劣勢處境。我國《性別平等政策綱領》(2012) 則強調「建立性別內的平等」，指出不同女性之間的權力差異，以及提升少數群體女性代表性的政策方向。然不利群體既為人口中的相對少數，經驗與需求已長期遭忽視，倡議或遊說能量更不易匯集，若政策制定者缺乏實際作為，其人權保障與促進將更難達成。從第二次到第三次國際審查，IRC 持續提醒歧視的定義必須納入多重與交叉歧視，並明確指出，須透過政策改善的包括了農村、偏遠地區、身心障礙、原住民、高齡、移民、LBTI 等群體女性的處境。

5 同前註。

6 瑞典第 8-9 次合併國家報告 (CEDAW/C/SWE/8-9)。

改善不利群體處境，應著手掌握各群體的基本圖象以察覺其權利易受侵害處。我國自 1999 年起系統性在各領域逐步建置性別統計，至今整體女性的輪廓已初步具備，相對在不利群體的數據蒐集上卻仍十分有限。具體來說，第三次國家報告對農村婦女的定義仍只能以「農業就業人口」為範圍，與 CEDAW 所關注的「居住於鄉村的女性」並未相符；身心障礙者、原住民族及新住民等群體雖分別有定期的生活或經濟狀況與需求調查，相關問題設計與分析卻未必融入性別觀點；LBTI 群體的處境調查則仍停留在「研議」。蒐集遭受交叉歧視女性群體的資料應被視為下一階段性別統計工作的重點，積極克服調查技術上的困難、配置足夠的調查資源，才可能使促進不利群體的實質平等不止於宣示。

除了統計調查，另一有助於納入不利群體經驗及回應其需求的作法是促進實質參與。目前除了行政院性別平等會委員的組成有納入原住民族、農村及偏遠地區代表（2019 年第四屆委員增加了身心障礙代表）的慣例，不利群體女性參與治理或政策制定過程尚無其他配額設計，大抵只能仰賴政府部門的善意與敏感度。由於群體的多元與異質性，實務上制度設計的難度可能較性別配額高（彭滄雯 2018），不若「三分之一比例原則」容易一體適用與擴大實行，需要有更多細緻的討論。但重要的是，公務人員應將少數群體的參與視為擴大政策涵容性的助力，而非對於不熟悉的議題先心生畏懼或排斥，甚至將納入多元群體視為棘手的工作。

## 肆、結論

CEDAW 第三次國際審查出現了兩項新進展，其一是清楚的政治意志展現——督導性平及法政業務的行政院政務委員全程參與審查，並親自主持跨機關的結論性意見審查會議；其二則是政策工具的發展——行政院性平處將結構、過程與結果指標概念導入結論性意見的回應計畫中。筆者認為，要使政務官的意志得到充分執行、避免新的政策工具淪於紙上作業，銜接其間的各層級公務人員扮演著關鍵角色，本文回到 CEDAW 所關注的歧視根源（性別的社會建構）、解決手段（暫行特別措施）和當前議程（不利群體女性），提出其對我國現階段深化婦女人權工作的啟發，期待公務人員能在真正理解公約精神的基

礎上認同其價值，並結合既有政策專業，發展出具體措施，有效縮短我們與性別平等的距離。

## 參考文獻

- 吳秀貞、王子葳。2019。〈消除對婦女一切形式歧視公約第3次國家報告國際審查歷程與結論性意見之策進作為〉。《台灣人權學刊》5(1)：85-97。
- 彭滄雯。2018。〈婦女運動與政治〉。《性別向度與臺灣社會（第三版）》。台北：巨流。