

《消除對婦女一切形式歧視公約》 在臺灣：成為協同共作的紡織針

葉德蘭

國立臺灣大學外國與文學系教授

陳金燕

國立彰化師範大學輔導與諮商學系退休教授

摘要

被視為國際婦女人權法典的《消除對婦女一切形式歧視公約》（以下簡稱 CEDAW）成立近 30 年後才正式引進臺灣，與我國已經相當完備的性別平等法規措施互動亦已 15 年。本文探討在地婦女運動如何制定戰略，以獲得行政部門（行政院）和國會（立法院）的支持通過和實施 CEDAW，並引發了隨後其他四項核心人權條約在臺灣成功施行。由於臺灣長期被排除在主要的國際政府間組織之外，無法向人權條約機構提交國家報告，臺灣調整了聯合國消除對婦女歧視委員會人權監測程序，並根據聯合國最近發布的一般性建議，制定了獨特的 CEDAW 國家報告審查週期和首創的定期培訓、審查計畫。在此過程中，中央和地方性別平等推動者採用多層次和類別的策略形塑了臺灣對國際規範和標準的理解和實踐。這種引發變革的公私協力構架，融合了跨國社會行動主義文獻中政策模仿、引進和競爭擴散等概念，在當今全球化即是在地化的社區發展中，可為更多的跨界社會變革提供參考。

關鍵字

婦女運動、《消除對婦女一切形式歧視公約》、政策擴散

壹、前言

臺灣長期以來一直以性別平等的進步為榮。然而，通常被視為國際婦女人權法典的《消除對婦女一切形式歧視公約》（以下簡稱 CEDAW）成立近 30 年後才被正式引進臺灣。CEDAW 是全球最具影響力的國際法律工具之一，旨在確保女性，包括婦女和女童，享有與男性平等的各項人權與基本自由。自 1979 年聯合國大會通過該公約以來，目前計有 187 國陸續簽署實施 CEDAW，並根據該公約條款，推動促進性別平等的立法和政策。由於臺灣自 1971 年後便不再是聯合國會員國，亦未能順利存放 CEDAW，如是在國際上被排斥、被邊緣化的艱難處境，反而觸發了獨樹一格的國際人權公約實踐模式。我國於 21 世紀第一個完成人權公約國內簽署程序之 CEDAW 公約實施過程中，臺灣婦女團體不僅是扮演前導引領的角色，也是執行新創的動能來源，20 年來經歷了多階段的公私協力推動過程，從中汲取經驗，逐步形塑出制度化與創新並重的模式。

本文探討臺灣在地民間婦女團體如何制定策略，冀以獲得中央政府行政部門（行政院）和國會（立法院）的支持通過和實施 CEDAW，引發了隨後其他四項核心人權條約後續在臺灣成功施行，以及不同於其他正式締約國的公私協力架構之創建；另一方面，區域性婦女團體透過與地方政府共同開發出多樣宣導性別平等的方式來推動 CEDAW，並相互借鏡學習。此一多層級引發變革的公私協力架構，融合了跨國社會行動主義文獻中政策擴散階段和模仿、競爭等策略，在當今亟思實現人權或性別平等的區域或社區中，可為更多的跨界社會變革提供啟發。

貳、堂堂溪水出前村：¹CEDAW 到臺灣

一、政策擴散：從啟動到創新的多階段推動過程

在全球資訊日益流通的今天，政策擴散被視為國際合作、國內改革及社會發展的一項重要驅動力。政策擴散不僅是單一國家內部政策變動的傳播或

1 詩句出自南宋楊萬里《桂源鋪》：「萬山不許一溪奔，攔得溪聲日夜喧。到得前頭山腳盡，堂堂溪水出前村。」

擴展的表現，也更是一個由內而外、由外而內，甚至裡應外合的多層次過程。它涉及從一國或一地的成功經驗中學習、模仿並創新，進而在其他國家或區域擴展。在臺灣推行 CEDAW 的過程中，亦非一蹴而及，而是經過多階段的逐步擴散方而落地生根，或多或少符合政策擴散文獻之論述及階段模型（Grover & Guslar, 1993; Nam et al., 2019; Zhu et al., 2006），綜整後約略得分為引發、採用、執行和創新機制四個主要階段。各個階段幾乎都可見公私部門協同共作的面向，在每一階段透過不斷的倡議，一步一步推進了 CEDAW 在臺灣的落實。此一政策擴散過程可以視為一種公私相互啟發的機制，其中各階段並非孤立發生，而是彼此互動交織，促成了 CEDAW 相關政策和措施在多方面的擴展與深化。

CEDAW 作為政策而擴散落實的過程有如一場大隊接力比賽，推動 CEDAW 的施行就像是接力棒的傳遞。從「引發」階段開始，就像是比賽開始之前，大家開始關注問題，尋找資源和夥伴，協商分配工作，準備開始行動；接著是「採用」階段，這就像等待賽跑的起跑槍聲響時，選手們評估並選擇最合適的策略和路線；到了「執行」階段，則是政策或計畫落地的時候，就像每位選手進入比賽真正起跑，面對實際挑戰，測試每一步伐（作法、策略）的效果；最後是「創新機制」階段，這是選手們在比賽中及比賽後檢討的階段，不斷調整現有策略，匯集不同觀點，改善原作法、發展新作法，讓整個過程變得更加有效和精準，並將這些經驗傳遞下去。

在臺灣推動 CEDAW 的每個階段都可發現不同的推動者在不同的階段中，展現或運用以中央多因時、地方因多地的制宜作為策略，促成性別平等與人權的落實，引領 CEDAW 在臺灣的成功落地。這樣的多方位推動方式，讓不同層級層面的社會成員逐步了解、接受並推動 CEDAW 平權政策。

（1）引發階段

政策擴散的第一階段是「引發」——這是變革的觸發點。無論是來自內部的社會運動，還是外部的國際壓力，或者某一國家內部的災難性事件，這些都能成為改革或新政策制訂的起點。在這個階段，相關議題的關注度被提升，社會對變革的需求開始形成，政策制定者也會逐漸意識到現有政策無法解決問

題，從而開啟政策調整。

在 CEDAW 政策擴散的引發階段，我國活躍的婦女團體（屬性為非政府組織 NGOs 或公民社會組織 CSOs）和現有結構如性別平等相關法律框架，確實為推動人權公約提供了基礎。臺灣婦女團體一向是推動性別政策法律改革的先鋒，藉著民間倡導、公共和政策推動，促使社會關注性別平等與婦女權益問題，在 CEDAW 引入我國過程中的貢獻更是重要。在婦女團體努力下，2000 年代初期，已經訂定施行了《兩性工作平等法》（2001 年通過、現名：《性別平等工作法》）《性侵害犯罪防治法》、《性別平等教育法》，並且修訂了民法親屬篇中許多對女性不公平的條文。婦女團體在這些修訂法律和各項性別平等措施的倡議過程中，透過教育、宣導和遊說等活動，讓我國行政、立法體系廣泛對女性平權議題有了更深的認識，為臺灣簽署 CEDAW 奠定了紮實的前導準備，也提高了不同政黨政策制定者的接受程度。

2004 年，經由張珣副教授安排，尤美女律師赴紐約參加聯合國婦女地位委員會² 平行會議及非政府組織婦女地位委員會³ 論壇時，發現多國代表引用 CEDAW 條文，認為引入該公約可以帶動全面檢視與提升女性人權在臺灣的落實，得到多位同行的臺灣婦女界人士共識，回國後便積極聯合多個與婦女團體思考如何敦促我國簽署該公約，成立「民間推動落實 CEDAW 聯盟」（以下簡稱「民聯盟」），並向內政部申請計畫，全力為開展提高意識的扎根行動。於 2005 年舉辦國際研討會，邀請歐亞美洲專家學者來臺，讓所有國內公民團體以及公部門都能初步認識此一女性人權公約。同時，張珣自聯合國攜回婦女人權訓練教材，交由臺大婦女研究室進行中譯，納入在地資料，出版《婦女人權學習手冊：在地行動與全球聯結》一書，透過熱心教授的試教與推廣，讓更多年輕世代認識聯合國的女性權益進程，CEDAW 自然也在其中。另一方面，以學者身份參加政府相關委員會的聯盟個人成員，如張珣於行政院婦女權益委員

2 United Nations Commission on the Status of Women（通常簡稱 UN CSW），為聯合國經濟社會理事會下政府間官方委員會，中華民國自其 1946 年成立至 1967 年，均以會員國身份參與之。

3 NGO Committee on the Status of Women（通常簡稱 NGO CSW），為 Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations（通常簡稱 CoNGO）之下的非政府性質的國際公民社會組織。

會（現名：性別平等會），陳瑤華於行政院人權保障推動小組，分別提出建請我國簽署 CEDAW 議案。

在此階段，推動主軸仍在民間，「民聯盟」及其成員組織透過宣導、研習、出版教材等策略，提升大眾對 CEDAW 的認識，並公部門說明臺灣的法律社會環境對 CEDAW 的採行實已準備就緒，公部門其實也不會增加過多負擔，只是把現有各項婦女權益業務連成 CEDAW 各條文領域項下的網絡，還可能刪減疊床架屋的工作，此一減法論述策略試圖降低對 CEDAW 簽署實施後的不確定的擔憂，從而取得更多公部門的支持，以利我國自 1971 年退出聯合國後能夠簽署第一項國際人權公約。

（2）採用階段

當問題被引發並且引起足夠的關注後，下一步是政策的「採用」。這一階段，政策制定者或治理機構開始探索並評估不同的選擇，並最終決定採取某一方案。這一過程中，會受到外部範例的影響，尤其是國際成功案例的啟發。國家之間的學習、模仿和競爭機制往往在此階段發揮重要作用，促使政策的快速採納。

「民聯盟」除了試圖聯合公私部門多方助力，包括政府內部有識者以及一般人權團體（如臺灣人權促進會），並將由保障女性權益之性別議題論述框架，重新加上國家外交層次。多年來臺灣婦女團體積極參與聯合國或其他國際公民社會活動，屢屢遭受打壓、排斥的情況愈趨嚴重，如果臺灣能夠簽署實施國際核心人權公約，或許是我國得到國際上，特別是在政府間官方組織場域，更多能見度的機會。當婦女團體的遊說論述策略非止於過去的女性福祉而擴展為整個國家利益時，不僅符合當時人權立國的政府方向，也確實打開了社會上更多願意聆聽的可能管道。

2006 年 7 月 12 日行政院第 2997 次會議決議後，將「我國擬加入聯合國之《消除對婦女一切形式歧視公約》（簡稱 CEDAW 公約）」案，送請立法院審議，並於 2007 年 1 月 5 日通過「臺灣加入聯合國 CEDAW 公約案」，並由總統於 2 月 9 日批准並頒發加入書。然因我國無法完成條約機構（聯合

國消除對婦女歧視委員會，⁴ 以下簡稱 CEDAW 委員會）的存放程序，不能接受 CEDAW 委員會的監督，「民聯盟」繼續敦促政府以自願符合公約要求的方式，儘速提出初次國家報告，⁵ 並於 2009 年 3 月邀請三位國際專家前來臺灣參加報告發表會（陳瑤華，2015），當時臺灣政府將該場會議定位為諮詢性質，專家並無充足時間與公部門代表深入對話，也沒有安排婦女及人權非政府組織的參與時間與空間，民間僅能進入會場旁聽，三位專家最後以個人身分各自提出意見。⁶

2009 年 12 月 10 日，聯合國《公民與政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化國際權利公約》以訂頒施行法方式開始在國內實施，並明確具國內法效力。「民聯盟」認為此一方式值得借鏡，召開記者會宣布推動 CEDAW 施行法立法，並再度遊說行政院及各政黨立法委員。行政院於 2010 年 5 月 18 日函送《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》（以下簡稱《CEDAW 施行法》）草案，經立法院 2011 年 5 月 20 日三讀通過，總統 6 月 8 日公布，時值中華民國百年之際，並自次年 1 月 1 日起施行。

於此政策採用階段，在「民聯盟」持續多方努力下，中央政府行政院及立法院在階段也扮演了重要的角色，公私協力確保 CEDAW 能夠順利轉化為我國正式法律，為日後的全面實施國際婦女人權公約鋪路。

（3）執行階段

政策一旦被採用，便進入執行階段。在此階段，政策的具體措施會被落實到社會、經濟、司法等各個領域，並且需要有效的機構來執行。這一過程中，政策的適應性、資源分配以及執行機構的能力都會對最終結果產生重大影響。實際操作中的問題與挑戰，會促使政策進一步調整與優化。《CEDAW 施行法》實施後，我國中央與地方政府負責監督 CEDAW 政策的執行，而婦女團體等民間組織則透過參與政府委員會和國家報告審查機制，持續觀察執行成

4 The Committee on the Elimination of Discrimination against Women（英文及中文版網站如下：<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw> 及 <https://www.ohchr.org/zh/treaty-bodies/cedaw>）。

5 根據當時專家意見，我國政府所編寫之初次報告形式並不符合 CEDAW 委員會所要求的格式。

6 人權公約施行監督聯盟。2009 年 CEDAW 初次審查（諮詢會議）。<https://covenantwatch.org.tw/2009-initial-review-on-cedaw/>。

效和實際發生的新興問題，並推動性別平等和人權的深入實踐。

《CEDAW 施行法》要求各級政府機關必需採取立法或行政措施，消除性別歧視，並積極促進性別平等，各級政府行使職權，應符合 CEDAW 有關性別人權保障之規定，並應籌劃、推動及執行 CEDAW 規定事項。《CEDAW 施行法》的實施，適逢行政院性別平等處成立，除監督行政院及地方政府落實上述規定，以及檢視修訂全國所有法規以符合 CEDAW 之外，⁷ 還負責政府各部門每四年撰寫的國家報告彙整及安排審議等工作。依據《CEDAW 施行法》，政府需邀請相關學者專家及民間團體代表審閱國家報告，性別平等處據此訂定了雙軌審議程序，國家報告初稿先邀請國內學者專家及民間團體參與意見，其後方將定稿譯為英文，邀請五位國外學者專家審議，由政府各單位代表出席。期間亦仿聯合國 CEDAW 委員會做法，設出時段讓民間團體與五位國外學者專家面對面交換意見（陳金燕、葉德蘭，2017）。

臺灣實施 CEDAW 的經驗裡，與國際接軌的論述在起初的確有所助益（Barney et al., 2022），性別平等處（我國主要 CEDAW 治理機構）與行政院性別平等會、監察院、司法院、立法院等（現有結構）合作，確保政策能夠落實到具體行動中。此外，CEDAW 的實施也會參考國內其他競爭性議程，使性別平等政策符合其他國際人權公約與標準，以提升臺灣的國際形象和人權地位。CEDAW 逐漸為公部門接受後，關注實際在地性別人權現況成了臺灣普遍共識，趨向以國內法規為本，CEDAW 條文及一般性建議為輔，視 CEDAW 為推動人權落實與性別平等的重要工具，此一過程中，CEDAW 的執行漸由外在驅力轉為更多對國家性別人權政策認同的內在驅力。

（4）創新機制階段

政策擴散的最終會走上創新機制階段。在政策執行一段時間後，執行者會根據實踐經驗進行反思和創新，對原有政策進行調整，從而使政策更加符合當前需求或適應新的社會環境。這一階段強調持續學習與政策反饋循環，是政策

7 《CEDAW 施行法》第 8 條：各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法規及行政措施，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內，完成法規之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。此條文即為國際公約於國內法優先適用性原則之體現，我國制訂之其他國際人權公約施行法亦然。

不斷演變與創新的關鍵。而臺灣的公民社會與文官體系在施行 CEDAW 的十餘年間，彼此激盪出許多創意活動，進一步擴散 CEDAW 的影響。

在中央層級，性別平等處於 2011–2012 年第一次全國法規檢視後，將不符合 CEDAW 規定之法規及行政措施列出清冊，網站隨時更新修正進度，並出版《CEDAW 法規檢視案例彙編》一書，提供社會參考。隨後，有鑑於聯合國 CEDAW 委員會持續發布一般性建議，作為締約國的官方施行指導，性別平等處於 2016–2017 年及 2021–2022 年分別針對 CEDAW 第 29 號至第 33 號一般性建議以及 CEDAW 第 34 號至第 37 號一般性建議，再次進行兩輪培訓及法規／措施檢視，以求我國法規符合最新的國際婦女人權標準。各縣市及直轄市政府皆需跟隨中央步伐同時檢視地方法規／措施，部分地方政府亦舉辦培訓，讓其所屬人員與中央部會人員同樣熟悉 CEDAW 委員會針對特定議題的立場與建議。

在監督 CEDAW 執行方面，性別平等處於每兩年一次的中央部會及地方政府訪視中，設計納入 CEDAW 施行情形的項目，以期逐年深化 CEDAW 在各個政府業務範疇及各縣市在地政策措施的落實，最終列出個別結果等第。於訪視結束後，部會或縣市政府優者由行政院院長頒發獎章，並且於會中簡報得獎特色；列於後段班者，則由性別平等會委員分組至各個部會進行諮詢會議，提供改善的建議，地方政府則多由相關首長帶隊考察，彼此相互學習在地創意帶來的推動 CEDAW 行動，其中婦女團體透過與公部門共作計畫和活動產出的新創成果，成為參訪行程的重點。

CEDAW 國家報告的審議機制亦不斷修改，不僅參考聯合國人權公約和國內其他公約的審議機制，增加了問題清單及府單位回覆環節，更回應民間團體建議（施逸翔，2014），逐次加長了國外審議委員與民間團體交流的時間。2020 年，針對 2018 年第 3 次國家報告審查結論性意見及建議，舉行了實體期中閉門審查會議，由政務委員和國內學者專家組成委員會，追蹤其落實成果，實乃我國各個國際人權公約機制之創舉，2024 年則舉行了第 4 次國家報告審查結論性意見及建議期中公開審查會議，形式更加開放，政府單位及多達 40 個公民社會團體同場參與，具體落實公私協力，超越了聯合國原有審查方式。

在臺灣推動 CEDAW 人權的當下，不斷創新成為提升政策效果的關鍵。隨著國際人權條約機構的持續更新 CEDAW 準則，臺灣在現有政策的基礎上也隨即進行調整，使政策機制更加本土化且具有前瞻性，也引發了後續的新創措施之採用與執行。這一循環過程中，作為競爭性議程的其他人權條約和國際標準不僅提供了創新靈感，也確保了臺灣在人權議題上的持續進步。

上述政策擴散四個階段中，婦女與性別運動團體和公部門在不同時期互動互補，為國際人權公約在臺灣的落地生根奠定了堅實基礎，並促進了臺灣在性別人權領域的持續創新與進步。

二、政策擴散策略：公民社會女性與「女性官僚」的協同作用

臺灣在推動 CEDAW 的引入與實施過程中，離不開多方機構和團體的支持，其中兩大力量不可忽視：一是女性社會運動組織（CSO），二是政府內部的「女性官僚（Femocrat）」，透過「公私協力機制（Public Private Partnerships）」，整合了非政府組織婦女團體與「女性官僚」。婦女團體透過參與政府委員會提案與政府之間的合作，正向影響了政府領導者的決策以及隨後的執行調整監督，不僅提升了政策制定過程的代表性、包容性，也強化了政策在實施過程中的靈活性、適應性與永續性。而女性官僚作為政策執行者，在政府內部具有橋梁作用，協調各機關以推動上位性別平等政策的落實。此一公私協力機制，激發了更多與性別平等相關的政策創新與改革。探究兩方推動落實 CEDAW 所用策略，部分符合政策擴散研究文獻所見（Gilardi & Wasserfallen, 2019; Simmons et al., 2006），皆使用了學習、仿效及競爭策略。

（1）學習策略

學習策略具多面向，通常不僅指通盤學習專家學者認可的最佳作法，還要考量政策制訂者選擇性利用此一策略的面向（Dolowitz & Marsh, 1996; Dunlop et al., 2018），CEDAW 到臺灣，本就是來自臺灣婦女團體與女性官僚學習國際社會行之有年的作法（陳金燕、葉德蘭，2014），裡應外合共同努力的結果；臺灣婦女團體也經常引介國外 CEDAW 相關行動，期待與女性官僚合作推動，關鍵仍然在說服決策者。例如 2014 年臺北市新選市長就任，市府層級的女性權益促進委員會民間委員提案建議臺北市作為臺灣首都宜加入姊妹市舊

金山發起的 City for CEDAW 運動，可望成為美國境外第一個城市，帶動此一運動國際化發展，增進臺北市對姊妹市的友好貢獻並強化城市外交；議案通過後，由該市性別平等辦公室依 CEDAW 各項條文標準全面檢視市政，順利加入為 City for CEDAW 成員。此一學習策略適逢新任長官亟思新意之時機，加以性別平等辦公室原已多次參加非政府組織婦女地位委員會在紐約市的活動，水到渠成，此後，臺北市政府對 CEDAW 相關推動更增加了一種動力。

(2) 仿效策略

如果一項成功的 CEDAW 相關作法或活動，受到其他單位認同其價值及效益，進行微調而複做，便屬於政策擴散的仿效策略。例如，行政院進行的法規檢視僅限於法律及規定辦法的書面文字檢視，文化部有鑑於臺灣在地傳統文化恐有不符 CEDAW 規範之作法，針對依我國《文化資產保存法》所指定保存之七項民俗文化資產，其中漢民族五項，原住民族兩項（阿美族豐年祭及鄒族戰祭），委託學者進行實地訪察，檢視儀典等影音資料，根據 CEDAW 第 1、5、7、13 條，聚焦檢討「性別平等對待」及「性別歧視」面向，提出調整建議（陳金燕，2013、2015b）。

地方政府方面，台中市政府 2018 年首創「希望的花朵⁸～性平大會考」活動，來自全國各縣市約千名考生皆戴上「希朵花頭套」，⁹彰顯 CEDAW 帶來改變的可能。2020 年臺東縣政府即仿效辦理「CEDAW 我很會」性平大會考，應考者通過測驗可獲禮券及獎狀；2022 年苗栗縣政府亦開始透過線上問卷的方式，來讓設籍或是居住在苗栗縣內的民眾進一步認識 CEDAW；2023 年臺南市政府將軍區公所則使用設攤闖關活動進行性平大會考，聚焦 CEDAW 第 13 條及第 19 號一般性建議，答對題目者可在集點卡上核章，集滿點數可兌換贈品。這些活動皆與在地婦女團體合作，共同擬定會考題目，以更符合各個縣市生活情境，並依在地人民習慣方式增設不同趣味性誘因。

8 希朵一詞係臺灣南部婦女團體發想自《消除對婦女一切形式歧視公約》的簡稱「CEDAW」，取 CEDAW 諧音「希朵」，寓意為 CEDAW 為女性權益開出希望的花朵（葉德蘭，2015），後為台中市政府多項活動所用。

9 107 年「性平大會考活動」結合花博宣導。2017 年 3 月 24 日。<https://ge.taichung.gov.tw/gallery/Details.aspx?Parser=16,6,38,,,,,3>。2018/10/19。

（3）競爭策略

由於資源、人力的有限，政策擴散過程經常不可避免使用競爭策略，但此一策略亦可以形成良性比較而產生多樣進步議程。在引入及執行 CEDAW 過程中，不可諱言，CEDAW 必須與其他人權或平等議程相互競爭資源，透過性別平等處及各單位性別平等推動機制不同層級的週期性檢視執行 CEDAW，或可維持資源的投注及社會的關注。更重要的是，婦女團體彼此聯繫而以國際最新規準來啟發各個單位更上一層 CEDAW 落實，如 2015 年聯合國通過全球可持續發展議程（SDGs），其中 SDG5 的目標仍然不出 CEDAW 條文及一般性建議範圍（葉德蘭，2017），2017 年 CEDAW 委員會更具體建議締約國在所有推進永續發展的作法中納入性別觀點，¹⁰ 將外部競爭議程 SDGs 連結了 CEDAW，聯合國大會 2024 年 9 月通過的為加速達成 SDGs 之《未來契約》也肯認此點（葉德蘭，2024）。臺灣婦女團體在各級委員會及不同場合中，亦多次提醒我國推動永續發展議程要結合 CEDAW 標準，才能符合 SDGs 的核心價值，¹¹ 真正達到其作為變革議程的意義，順勢將 SDGs 其由原本與 CEDAW 競爭資源的議題轉化為開展 CEDAW 影響力的東風。

另一方面，臺灣推動 CEDAW 時經常不止使用一項策略，如臺灣的中央政府層級舉辦多種性別平等相關獎項¹² 也可算是一種引領臺灣各地區各單位推動 CEDAW 的競爭策略，但是加上仿效策略，可以讓其影響逐漸深入更多領域，關切 CEDAW 權益更為細緻，同時可讓遵循 CEDAW 成為日常。我國行政院舉辦金馨獎多年，鼓勵各部會及地方政府試辦各種落實性別平等的創新作為，CEDAW 亦為評審標準之一，並透過分享會讓各縣市彼此觀摩。其後，地方政府紛紛仿效中央作法，如 2019 年開始的「桃園市政府金桃獎」針對在地宣導業務，包含 CEDAW 獎項，以及 2021 年開始以 CEDAW 為主軸的台中希朵獎。以 2024 年台中市得獎方案為例，社會局宣導與婦女團體及專家合作，

10 CEDAW 第 35 號一般性意見第 35 段（b）。<https://gec.ey.gov.tw/Page/D704A5B282D840C7/b99bc3b0-800b-4cc5-b3c9-d9b6516bb3ee>。

11 SDGs 三項普世價值為人權、一個也不遺落及性別平等。（<https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values>）。

12 近年臺灣舉辦多項全國性性別平等獎項，如衛生福利部 2022 年開始設置婦蘊獎，自各縣市婦女福利中心選拔出全國標竿婦女中心。

轉譯 CEDAW 內涵注入表演，包括布袋戲、歌仔戲、音樂會及舞台劇，使 CEDAW 更加生活化而貼近市民日常；創新首獎著眼婦女、長者及幼童在內的偏鄉居民需求，提供彈性預約客製化交通服務，落實 CEDAW 第 14 條及第 34 號一般性建議保障偏鄉地區婦女權益，故事獎第一名則藉由首位聽障奧運金牌得主的故事，號召更多女性及身障者參與運動，兼顧 CEDAW 第 28 號一般性建議之交叉性國家義務及第 36 號一般性建議對女性參與體育運動之關注。¹³ 地方政府雖以仿效中央的策略出發，多將將競賽分為市府局處及區公所二級給獎，藉競爭策略活化各個地區的推動 CEDAW 作為，讓國際人權法更能深入在地，惠及更多民眾。

臺灣公部門與婦女團體相互啟發互動，運用學習、仿效及競爭策略，兩者彼此作用，形成強有力的政策推動力量，促成了 CEDAW 在短時間內快速、有效地落地成長，洵為公私協力的成功典範。

(4) 小結：CEDAW 政策擴散的外部影響：建立臺灣條約文化

CEDAW 在公約成立及後續監督中，本就與婦女團體關係密切（伍維婷，2010），而推動 CEDAW 在地施行的過程中，臺灣婦女團體透過公私協力機制，不僅聚焦於國際人權政策本身，透過引入、批准 CEDAW 到在地逐漸落實，累積了豐富的實踐經驗，得以提升整體臺灣「條約準備就緒（treaty readiness）」的程度，為 2007 年之後臺灣陸續施行多個核心人權公約奠定了堅實的基礎。另一方面，國內公私協力積極營造出「條約合規（treaty compliance）」的文化氛圍，透過我國多層次的創新宣導、培訓及監督機制，綿密建立起社會「CEDAW 合規」的文化，為後續推動其他國際人權條約提供了良好的範例。就此二者而言，CEDAW 可謂臺灣施行其他人權條約的先行者。

在 CEDAW 領頭建立起臺灣條約文化後，我國 2020 年於監察院成立依循《巴黎原則》¹⁴ 設置中央層級國家人權委員會，可謂水到渠成，可以更有效監督

13 中市府 18 機關獲頒性平希朵獎。<https://www.taichung.gov.tw/2575033/post>。2024/02/23。

14 根據教育部人權教育諮詢網，聯合國 1991 年於巴黎召開各國官方人權機構的代表會議，訂定「關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則」。這項原則經過 1992 年聯合國人權委員會、1993 年聯合國大會決議認可，一般稱為「巴黎原則」。<https://hrc.pro.edu.tw/core/4541>。

國際人權在國內的實踐。國家人權委員會依其法定職權，於 2022 年 CEDAW 國家報告國際審查時，提出獨立報告，且於 2024 年通過桃園市空服員職業工會申訴案，認定構成 CEDAW 所禁止的性別歧視，建議政府應積極履行 CEDAW 之國家義務，督促國籍航空公司儘速增加女性空服員褲裝制服選項。¹⁵

而性別與性傾向、性別認同的交織性議題早於第一次 CEDAW 國家報告審查時便出現，¹⁶ 由於臺灣當時只有 CEDAW 一個國際人權公約進行國家報告審查，國內 LGBTQ⁺ 團體即已把握機會參與，至第 2、3 次國家報告審查結論性意見及建議中「女同性戀、雙性戀或跨性別女性，以及雙性人」分別出現 2 及 5 次，¹⁷ 加上性別認同（第 2 次出現 2 次）及跨性別（第 2 次出現 1 次，第 3 次出現 5 次），多元性別議題更顯重要。唯 2022 年第 4 次國家報告審查結論性意見及建議中，性傾向及性別認同僅分別出現 1 次，前者並與身心障礙者共列，¹⁸ 可能是在其他人權公約也持續進行國家報告審查後，性傾向及性別認同議題已經轉移至兩公約審查範疇，¹⁹ 我國邀請的前 CEDAW 委員會委員前來臺灣審議 CEDAW 國家報告時，便慢慢重新將焦點置於女性群體（包括同性婚姻中對女性的歧視²⁰），以符合 CEDAW 委員會一般作法。

15 詳情請見《人權會發布調查報告，建議政府應積極改善女性空服員裙裝限制，消除職場性別歧視》https://nhrc.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=9772&sms=12362&s=7050。

16 報告發表會國外專家建議中，「性傾向」出現 1 次，「性向」出現 3 次，視上下文意，二應屬同義。<https://gec.ey.gov.tw/Page/4D41529D2CAC4188>。

17 CEDAW 第 2 次總結意見及建議中，性傾向、性別認同、跨性別及同性結合等共出現 6 次。

18 第 64 點，原文為「64. …以解決身心障礙者（包括 LBTI 身心障礙者）的撫養、婚前和婚後問題 …」。 <https://gec.ey.gov.tw/Page/11E499B6A6E6D7AD>。

19 性傾向及性別認同被認為禁止的歧視理由，在 2009 年經濟社會文化權利委員會第 20 號一般性意見中即已出現，早於 CEDAW。

20 第 78、79 點，原文為「78. …國際審查委員會注意到該法第 20 條維持了同性婚姻和異性婚姻之間的區別，及跨國同性伴侶涉及不允許同性婚姻的國家者，無法在台灣結婚。79. 國際審查委員會呼籲政府考慮採取必要措施，再次消除所有針對同性伴侶仍然存在的歧視性規定」。 <https://gec.ey.gov.tw/Page/11E499B6A6E6D7AD>。

參、萬紫千紅總是春：²¹ 變革軌跡上的轉折

在臺灣推動性別平等的歷史進程中，某些時刻的突破性變化能夠激發整體社會的深刻反思與徹底變革。《消除對婦女一切形式歧視公約》（CEDAW）可能便是一個這樣的歷史性契機。這部公約的實施，不僅完備了我國女性的基本權利系統化的保障，也促使國內各地區的性別相關政策發生了根本性的改變。臺灣在此過程中經歷了一系列的制度改革與社會態度轉變，從最初的模仿聯合國機制到後來的諸多創新作法，逐步開啟了一條性別平等的全新軌跡。CEDAW 到臺灣二十年來的歷程，若以《CEDAW 施行法》通過實施為重要的轉折點，可看見婦女團體動能和貢獻的前後變化。

一、婦團角色：從自下而上的社會運動到由上而下的政策制定

在 CEDAW 的實施過程中，女性動能是不可忽視的核心因素。在《CEDAW 施行法》頒布之前，婦女團體主要以「從下而上」的方式推動議題，推動 CEDAW 到臺灣的力量完全來自於婦女社會運動。這些婦女團體不僅引介 CEDAW，推動立法，也直接透過各類與政府的協作或諮詢機制遊說公部門持續向前推進 CEDAW 的落實，成為落實 CEDAW 改革議程的重要力量。2021 年，我國由婦女團體主導推動而成立的《跟蹤騷擾防制法》，即將 CEDAW 第 28 號一般性建議所敘之性和性別的內涵納入跟蹤騷擾行為定義，並將 CEDAW 第 19 號及第 35 號等一般性建議「基於性別的暴力」納入立法理由²²；其後，《性騷擾防治法》、《性別平等教育法》於 2023 年修法時，亦根據同樣法源修改了性騷擾的定義，²³ 使我國法律逐步與國際公約規範趨於一致，亦為人權公約優先適用性在國內法框架更進一步。

《CEDAW 施行法》通過後，隨著對 CEDAW 的逐步理解和實施，女性的

21 詩句出自宋朱熹《春日》：「勝日尋芳泗水濱，無邊光景一時新；等閒識得東風面，萬紫千紅總是春。」

22 詳情請見立法院法律系統《跟蹤騷擾防制法》法條沿革 <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00075FD7042C0000000000000000032000000007000000^07123110111900^000000000000>。

23 詳情請見立法院法律系統《性騷擾防治法》異動條文理由 <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?006F54C20D7E0000000000000000014000000004000000^01275112073100^0001F001001>；《性別平等教育法》異動條文理由 <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?001E51AEA3D30000000000000000000014000000004000000^01773112072800^00025002001>。

動能逐漸從「自下而上」的社會運動過渡到「由上而下」的政策制度層面。在歷次國家報告和審查結論性意見和建議的引導和督促以及各機關女性官僚的協助下，雖然各部會積極度及行政院外以外之憲政機關推動進度和配合度不一的問題（官曉薇，2020），至少政府五院皆開始正視性別不平等問題，時或主動推動具體相關措施外，也以 CEDAW 為各層級單位培訓重點，如考試院文官學院針對新進和升官等公務員皆有相關必修課程；行政院性別平等處制訂了含納 CEDAW 內涵的「婦女人權指標」，以及四年為一週期的國家報告撰寫及審議、追蹤程序；並於 2020 年至 2023 年「CEDAW 教育訓練及宣導計畫」，納入多元性別權益保障課程，編撰實體及數位教材，辦理教育訓練促進公務人員及一般大眾認識多元性別者及其處境。雖然在《CEDAW 施行法》前後的主要女性動能由民間轉入政府，但二者相輔相成的加成效果，在公私部門層面形成了一種支持婦女權益的文化氛圍，對 CEDAW 的落實不可或缺。

二、女性願景：從模仿到創新

CEDAW 的實施，不僅是法規和政策的改變，更是女性對平等與公正的深刻渴望的表達。女性不再僅僅滿足於被動地接受改變，而是主動要求對既有的社會與法律體系進行重新塑造，並逐漸提出更具創新性和前瞻性的作法。CEDAW 的推動歷程見證了臺灣婦女團體從草根力量逐步轉變為各層級政策和女性官僚的協作主體，這樣的轉變，不僅賦予女性更多的話語權，還讓婦女團體在政策制定與實施的過程中扮演更為積極的角色。一開始，臺灣主要模仿其他國家及聯合國 CEDAW 委員會的做法和經驗，希望透過 CEDAW 得與全球機制進一步整合。但隨著《CEDAW 施行法》的通過以及實踐的深入，臺灣不再僅僅是照搬國際模式，中央與地方皆依法行政，以本土需求為基礎，在不斷調整與優化中，從模仿轉向創新。

在中央層級的法規檢視與國家報告程序，皆在循環週期中納入增能培訓面向，至今已有數輪。性別平等處定期邀請專家學者撰寫針對 CEDAW 最新一般性建議之培訓講義，進行培訓及法律審查，以確保政策的可持續性和即時性，並要求公部門納入撰寫下一次國家報告之考量。民間團體部分則由衛生福利部設置之婦女權益促進基金會負責非政府部門替代／影子報告之撰寫培訓、

收件等事宜。而 CEDAW 之舉，亦已與 CEDAW 委員會程序不同，且期中實體審查自閉門會議改為公開審理方式，更見臺灣對 CEDAW 認真以待的態度。

2013 年行政院函頒所屬各機關推動性別主流化（Gender Mainstreaming）實施計畫（103 至 106 年度），²⁴ 在第一個目標即要求性別主流化結合 CEDAW：各機關應以 CEDAW 為藍本，針對尚未達成 CEDAW 要求採行之措施，透過法規修訂、中長程個案計畫、計畫或措施訂定，及性別統計之建立、性別預算等性別主流化工具之運用等，將性別觀點融入業務並據以落實，以達到實質性別平等之目標。²⁵

2023 年更藉行政院性別平等會決議，²⁶ 帶入性別變革方法（葉德蘭，2023），強調不僅要達到 CEDAW 實質平等的標竿，更需注意推動 CEDAW 的措施上，是否能挑戰性別僵化角色、刻板印象和行為規範準則，以在文化和教育層面尋求更深層次的性別變革，此一變革取向作為政府所有措施新層面，不僅符合 CEDAW 第 5 條的要求，亦是公私協力的另一成果，正可以回應國內對公部門執行 CEDAW 的批評，如促進 CEDAW 核心價值之效果有限係受到官僚體系以及官僚自身當中的父權體制所影響，應注重於如何利用 CEDAW 第 5 條「性別刻板印象和偏見」的條文來實現實質平等（張涵茵，2015；歐希寧，2023）。

臺灣這些不斷演進的 CEDAW 機制與作法，在《CEDAW 施行法》轉折的前後雖然有所不同，但皆有助於我國在推動性別人權方面，從最初的簡單應對和模仿，逐步發展出更加創新的作法，走出自己的道路。尤其是與性別主流化的進一步整合，十年來讓 CEDAW 的實施更具系統性與持續性，創造出符合本地情境的 CEDAW 實踐，這種創新並非僅止於直接地推動法律條文或政策措施的改變，而是希望能夠透過多層次循環、培訓、管考等機制，在更深層次上塑造一個公平、平等的社會結構，更是一種對整體社會文化的深刻挑戰，這或許是臺灣可貢獻於全球 CEDAW 推動的發展之處。

24 102 年 10 月 28 日行政院院臺性平字第 1020150856 號。

25 取自 <https://gec.ey.gov.tw/Page/18CD08565476169F>。

26 行政院性別平等會 112 年 9 月 1 日第 29 次委員會議會前協商會議紀錄。<https://gec.ey.gov.tw/Page/147AC2D5E922A6B4>。

三、小結：CEDAW 與女性動能的外部影響：建構未來文化

CEDAW 是臺灣社會平等與正義的發展進程的重要面向。我國實施過程中，CEDAW 委員會在一般性建議中持續與最新國際趨勢之對話互文，皆進入公私部門培訓、管考中，如第 35 號一般性建議連結性別暴力和結構性文化慣習的因果關係，對防治非基於性別原因的實體或線上霸凌有所啟發，豐富了國內進步議程的未來作法。又如我國 CEDAW 國家報告審查歷次結論性意見及建議，皆在第 10 條及第 36 號一般性建議的教育權落實方面有所期待（陳金燕，2018），不僅支持我國性別平等教育與國際規準進一步結合，還以 CEDAW 在教育現場中的實踐，培育認同性別平等價值的下一代國民，建構未來更平等、正義的社會文化（陳金燕，2015a；葉德蘭，2021）。

另一方面，透過 CEDAW 到臺灣的落實行動中，女性動能在《CEDAW 施行法》前後皆得以經由民間組織和女性官僚管道多方展現，雖重點有所不同，然已能得到不少認同平等人權理念的男性的支持。加以 CEDAW 對政治、經濟和社會議題的全面性關注，能讓婦女團體得以參與從前較少著力的領域，如外交、科技等，並能透過國家報告審查程序系統性、週期性的持續監督政府執行這些領域的 CEDAW 進程，激發出更多的洞見和行動。這一切無疑會成為社會文化、價值觀及發展方向變革的基石，推動臺灣進一步邁向更加平等、符合人權規準的永續未來。

肆、上林千里近，應見百花飛：²⁷ 結語

臺灣長期居於被人權國際法中心機制邊緣化的國際政治位置，在不得已的情境下，從最初聯合國拒絕我國存放 CEDAW 的被排斥和不確定，到逐步發展建立起一套富有創新意涵和符合臺灣特色的 CEDAW 施政機制，臺灣在推動《消除對婦女一切形式歧視公約》的過程中，婦女團體與女性官僚的女性動能裡應外合，不僅深化了國家對性別平權的承諾，於各級政府履行國際人權公約的義務的同時，也促進了臺灣社會對性別平等的認知和實踐，體現出我國社

27 詩句出自唐張說《扈從南出雀鼠谷》：「豫動三靈贊，時巡四海威。陝關凌曙出，平路半春歸。霍鎮迎雲罕，汾河送羽旂。山南柳半密，谷北草全稀。遲日宜華蓋，和風入袷衣。上林千里近，應見百花飛。」

會，不分性別，對進步議程核心的平等與正義之認同，更凸顯了臺灣在蓬勃公民社會發展下，即使沒有國際社會外部監督及壓力，仍能自發地踐行國際人權標準，積極促進性別平等。臺灣的經驗顯示，政策擴散是一個多階段的動態過程，需要來自公私部門的力量協同作用，並且在實踐中不斷創新和調整，以全面關照女性人權的 CEDAW 為織機，紡出友善認同性別平等的文化氛圍，才能真正達到持久的社會深層變革。

另一方面，CEDAW 作為有機發展的國際法框架，其經紗（條文）與緯紗（一般性建議）不時為我國提供了更開放、多元、可持續的性別平等發展方向，而 CEDAW 的紡織針功能，也將我國現況具象定位於全球性別平等進程之中，不僅在國際場域增加我國的能見度以及與他國對話的深度廣度，還可以進一步促使臺灣在此基準上，運用 CEDAW 的經紗與緯紗，並發揮其紡織針功能，連結國際社會進行更具共識的跨國合作，在平等與正義的追求中共同進步。展望未來，CEDAW 在臺灣的影響力是否能夠持續擴大，端視我國民間婦女團體與政府文官體系是否能加深、加廣公私協作，以織出更多樣的性別平等與社會正義願景而定。

參考文獻

- 伍維婷。2010。〈認識 CEDAW 公約系列——CEDAW：國家的責任與婦團的運用〉。《國際性別通訊》4：12-13。
- 官曉薇。2020。CEDAW 的臺灣實踐：回顧與檢討。《臺灣國際法學刊》16，2：59-84。
- 陳金燕。2013。〈台灣重要民俗文化資產的性別平等檢視〉。《女學學誌：婦女與性別研究》32：135-160。
- 陳金燕。2015a。〈《性別平等教育法》第二個十年的展望：從具體實踐 CEDAW 做起〉。《性別平等教育季刊》70：10-11。
- 陳金燕。2015b。〈臺灣重要原民祭典之性別平等檢視：以阿美族豐年祭及鄒族戰祭為例〉。《性別平等教育季刊》71：79-89。
- 陳金燕。2018。〈從 CEDAW 第 3 次國家報告審查委員會結論性意見與建議談校園性別平等教育〉。《性別平等教育季刊》86：65-69。
- 陳金燕、葉德蘭。2014。〈CEDAW 國家報告審查機制：聯合國與臺灣之比較〉。《國際性別通訊》16：8-11。
- 陳瑤華。2015。〈CEDAW 在臺灣的落實〉。載於張文貞、官曉薇（主編），《消除對婦女一切形式歧視公約》79-87。

- 施逸翔。2014。〈臺灣性別人權考核紀實 CEDAW 第二次國際審查〉。《性別平等教育季刊》68：79-86。
- 張涵茵。2015。《從女性主義觀點分析 CEDAW 在我國公部門之落實》【碩士論文】。國立中正大學政治學系。
- 葉德蘭。2015。〈由世界而在地的 CEDAW —— 5 個為什麼〉。《性別平等教育季刊》70：12-21。
- 葉德蘭。2017。〈SDGs 與 CEDAW：性別平權主流化的雙軌推手〉。《婦研縱橫》106：26-33。
- 葉德蘭。2021。〈從 CEDAW 公約看臺灣性別平等教育之實踐〉。《性別平等教育季刊》94：29-38。
- 葉德蘭。2023。〈性別變革取徑：性別主流化的 2.0 版？〉。《婦研縱橫》118：62-79。
- 葉德蘭。2024。〈聯合國《未來契約》中的性別面向初探：〉。《台大人口與性別中心研究紀要》。https://gm.psc.ntu.edu.tw/newsdetail_tw.php?id=5459。
- 歐希寧 (Sinead O' Connor)。2023。《國際規範的在地通俗化：以 CEDAW 第五條在台灣和南韓、日本之詮釋為例》【碩士論文】。國立臺灣大學政治學系。
- Barney, Morgan, Amanda Murdie, Baekkwon Park, Jacqueline Hart & Margo Mullinax. 2022. "From Age to agency: From Adoption and Diffusion Concerning the Internal Human Rights Norm Against Child, Early, and Forced Marriage." *Human Rights Review* 23: 503-528.
- Dolowitz, David., & David Marsh. 1996. "Who Learns from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature." *Political studies* 44, 2: 343-357.
- Dunlop, Clare. A., Claudio. M. Radaelli, & Philipp Trein. 2018. "Introduction: The Family Tree of Policy Learning." Eds. by Claire A. Dunlop, Claudio M. Radaelli & Philipp Trein. *Learning in Public Policy: Analysis, Modes and Outcomes* 1-25. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gilardi, Fabrizio, & Fabio Wasserfallen. 2019. "The Politics of Policy Diffusion." *European Journal of Political Research* 58, 4: 1245-1256.
- Simmons, Beth A., Frank Dobbin, & Geoffrey Garrett. 2006. "Introduction: The International Diffusion of Liberalism." *International Organization* 60, 4: 781-810.
- Zhu, Kevin, Kenneth L. Kraemer, Sean Xu. 2006. "The Process of Innovation Assimilation by Firms in Different Countries: A Technology Diffusion Perspective on E-business." *Management Science* 52, 10: 1557-1576.

Sowing Seeds of CEDAW in an Ostracized Land: A Loom of Synergy

Theresa Der-lan Yeh

Professor, Department of Foreign Languages and Literatures, National Taiwan University

Chin-yen Chen

Retired Professor, Department of Guidance & Counseling, National Changhua University of Education

Abstract

Taiwan has long prided itself on the progress of gender equality; yet the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW), often regarded as the international bill of rights for women, was not formally introduced to the island until 2007, almost 30 years after its establishment in 1979. The central question of this chapter explores how local women's rights campaigns strategize to gain support from the administration (the Executive Yuan) and the parliament (the Legislative Yuan) in adopting and implementing CEDAW, initiating a series of the subsequent adoption of four other major human rights treaties in Taiwan. Excluded from major global intergovernmental organizations, Taiwan has adjusted the UN human rights monitoring procedures and produced a unique cycle of CEDAW country report review as well as a first-of-its-kind regular law review programme pursuant to the most recent general recommendations issued by United Nations. Along the path, multiple levels and categories of the strategies employed by gender equality activists across the national and local settings to shape Taiwan's understanding and realization of international norms and standards are identified. This process of feminist framing of a variety of change-inducing practices, illustrating an amalgamation of the notions

of policy mimicry, domestic transposition and competitive diffusion in the transnational social activism literature, might inform and inspire more cross-border social changes in today's increasingly glocalised communities.

Keywords

Women's movement, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW), Policy diffusion

.....

