

婦女人權公約的倡議與轉化： 簡析台灣落實 CEDAW 國家報告與 審查歷程

顏玉如

台灣防暴聯盟研究主任

壹、前言

相對於《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》或其他人權公約，《消除對婦女一切形式歧視公約》（以下稱 CEDAW）自 2007 年總統批准後，乘著性別主流化專責機制成果之優勢，行政院性別平等處（以下稱性平處）到各部會系統性總動員，從法規檢視到國家報告的規劃撰寫、國際審查以及後續的落實，運作日漸活絡，性別平等與婦女人權保障之路似乎也有更鮮明的體制性路徑。直至今日，CEDAW 已先後提出 3 次國家報告，最近一次（第 3 次）國家報告為 2017 年 12 月完成，並且於 2018 年 7 月舉行國外專家審查暨發表會議，由國外專家提出結論性建議，做為我國後續四年的努力方向。每一次的國家報告與審查都象徵台灣婦女人權的進展，然而作為國家保障婦女權益、推動性別平等的重要機制，其報告內容是否回應政府落實 CEDAW 的施政作為？是否回應 CEDAW 價值理念以及一般性建議內涵？撰寫與審查過程又對於公私部門帶來何種影響？CEDAW 國家報告與審查對後續國內性別平等推動的影響？是啟發政策實務的再延伸？還是制式的義務性回應？台灣 CEDAW 的推動可視為聯合國婦女人權價值與政策的學習與移轉，因此本文以評估政策有效性的概念，由 CEDAW 報告撰寫的過程以及對於各機關政策制訂執行的影響，檢視並反思台灣公私部門如何協力落實 CEDAW 國家報告與國際專家審查的機制與過程。

貳、CEDAW 報告撰寫過程：公私部門培力與倡議動能消長

一、公部門接受大量培訓與討論會議，勉力完成形式性國家報告

雖然我國基於「婦權即是人權」的普世價值，自主簽署公約並完成內國法化程序，但對多數政府機關而言，執行 CEDAW 仍是一種因為法律規範要求的義務性取徑，而非感知改革的必要性，因此對於婦女人權價值概念的理解與接受往往必需透過不斷的模仿或訓練、學習，方可提升執行結果與成效。就政策學習面來看，為了能夠順利完成政府國家報告與審查，歷次國家報告的撰寫皆投入大量的教育訓練與會議討論，以協助公部門同仁能最大化地理解 CEDAW 條文與一般性建議之內涵、撰寫原則與審查制度，展現政府作為。以第 3 次國家報告為例，性平處總計辦理 34 場次的培訓與修正會議（含 24 場次公部門培訓、4 場民間對話以及 6 場次討論與修正會議），歷時近 1 年的討論與撰寫（吳秀貞、王子葳，2019），著實投入相當大的時間、人力與資源，值得肯定。

另外，在報告撰寫過程中，性平處扮演了銜接與轉化「國際規範與國內實踐」的重要角色，筆者也發現相較第 2 次國家報告的撰寫，性平處除了專責報告之撰寫訓練與統籌彙整外，在第 3 次國家報告撰寫過程中，也藉由編撰參考手冊引導各機關撰寫與修正方向。此舉意謂著性平處已逐漸從資料彙整者轉變為政策統合者，除提供政策移轉技術上的正當性外，亦扮演體制內性別專家與機關倡議者的角色，顯見 CEDAW 在脈絡化成為國內政府機關業務的一部分已漸有進展。

然而，不可諱言，訓練不必然就能夠順利轉化為政策的執行與產出，如同吳秀貞、王子葳（2019）所指出，儘管辦理了諸多的訓練與會議討論，但從報告內容也發現許多政府機關依然存在業務同仁對 CEDAW 核心概念模糊不清，只是填具表格或照章行事，呈現技術官僚化的問題。性平處認為，這樣的結果造成她們需要花費更多時間大幅調整與修正報告，但筆者認為，這種政府機關業務同仁性別意識與專業能力不足的根本性問題，所影響的不僅只是報告撰寫的完備程度與否，還進一步反映出各政府機關落實 CEDAW 作為之有效性，亦即各政府機關在規劃與執行時是否依循 CEDAW、一般性建議及結論性

意見與建議之相關內涵、規範與原則，再依據政策執行結果撰寫國家報告。試想，若是在撰寫政策結果階段，相關同仁都未能掌握 CEDAW 精神與內涵，那麼在規劃、執行政策時又如何呢？顯然對某些政府機關而言，只能勉力完成形式性的國家報告，至於能否達到有效落實 CEDAW 的目標，顯得欲振乏力。

二、缺乏對民間團體長期性與系統性的培力

民間團體作為一個客觀的力量，也是 CEDAW 國家報告的重要部分。然而，看似對國家報告撰寫做出積極回應的政府，對於國家報告審查機制中民間團體參與以及倡議動能發揮的作為又為何？長期以來，聯合國培力與扶植各國民間組織不遺餘力，其重要原因不只在訓練各國民間組織遞交影子報告或替代性報告，更是協助培養各國民間組織成員遊說 CEDAW 委員會及監督該國落實 CEDAW 的能力，因此培訓的內容，除了事前對於審查報告撰寫與程序模擬外，還包括審查後續倡議行動的準備，以期待民間組織返國後能積極監督政府落實國家報告應有作為（陳金燕、葉德蘭，2014）。反觀我國，雖然參與國家報告撰寫的民間團體與組織逐步增加，¹但是相較於公部門投入資源情況，政府對於獎勵與扶植民間組織是既消極且被動。在 CEDAW 訓練活動方面，目前多仰賴婦女權益促進發展基金會作為民間組織的平台，僅以極少的資源來培訓民間組織，且著重於報告撰寫與程序性議題，但對於國家報告後監督行動所需的資源，實欠缺系統性、持續性的挹注。而這種程序性訓練重於倡議動能培育的方式，對於已完成 3 次國家報告且將進入第 4 次的台灣民間組織而言，顯有不足。

此外，就長期的婦女團體培力策略行動來看，在目前購買式福利的服務思維下，政府對民間團體的補助大量偏重於保護性或福利服務業務，對於婦女權益或性別平等倡議性方案的支持極其不足，更遑論對於專業倡議人力的經費補助，亦讓原本募款已相對不易的倡議團體之營運發展更加不利。筆者以為，CEDAW 國家報告與民間影子 / 替代報告的機制設計，其目的在於公私協力與

1 第 1 次國家報告 15 個民間團體參與，提出 15 篇替代報告；第 2 次國家報告 28 個民間團體參與，提出 24 篇替代報告；第 3 次國家報告 40 個民間團體參與，提出 19 篇替代報告（婦權基金會，2018）。

倡議，但並不僅限於國家報告撰寫與審查參與，有更是公民社會團體的長期培育，因此對於公私部門培力資源落差的現象，不僅會弱化台灣民間組織倡議動能，亦讓政府在提升女性社會參與作為之有效性大打折扣。

參、制式到啟發：CEDAW 對於各機關政策制訂的影響

一、階段性多面向議題：共同關懷到消除多重交叉歧視

台灣提出 CEDAW 國家報告已邁入第 10 年。從 3 次國家報告內容、總結性意見與建議以及民間參與影子與替代報告之重點議題討論，不難窺見對於台灣婦女處境改善與權益維護關注焦點的移轉，從第 1 次「共同關懷」為起點，第 2 次對於「多元性別身份權益」以及第 3 次「多重與交叉歧視處境」，逐漸在累積和成長之後多元、異質化，呈現豐富且多面向的風貌。然而，前述看似對性別人權做出階段性友善的回應，其在不同領域權益推進情況為何？廣泛來說，女性不論在教育、就業、經濟與福利、人身安全、司法近用與保護、政治與社會參與等方面確實卓有成果；只是面面俱到，還是點到為止，甚至是不點不亮，因著關切焦點與權責機關不同，差異甚大。筆者觀察，在第 3 次國家報告結論性意見與建議中（行政院性平會，2018），國際審查委員除了關切各項權利中的多重與交叉歧視外，也直指政府必需正視的結構性與基本面問題，包括健康權中我國婦女健康政策以及國家行動方案究竟為何（第 1 次與第 2 次也有提出）（58 點）？對於經濟福利權利方面，也指出我國分散式的福利措施可能會降低效率，並且也需檢視對於婦女的保障是否到位以及周延（64 點）；另外，在就業權利方面，也提到女性就業率增幅低於男性，以及勞動市場中垂直與水平性別隔離現象嚴重（50 點）等，顯見長久以來，這些涉及女性基本生存之共同性問題仍然持續存在與未解，不僅難以有效改善婦女問題，更可能導致不利處境循環。在有限的資源與人力限制下，可預見的是，階段性優先議題必然成為各部會推動 CEDAW 與性別平等首要工作，而性平處與相關政府機關也必需思索如何存異求同的問題。

二、政策轉化的複製與啟發：國際規範與在地特性路線

台灣推動 CEDAW 的歷程，可視為對聯合國性別人權價值與政策的學

習與移轉，雖然政策移轉過程中往往因著國情與社會特性不同，成效有所差異（柯于璋，2012），但不同於其他公共政策，具有普世人權價值特性的 CEDAW，需更為重視過程中的啟發與應用。就國家報告撰寫、審查與後續回應面觀察，大略歸納分為二類：第一類是既有婦女與性別相關法律規範與 CEDAW 的落實，包括人身安全三法（性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法、性騷擾防治法）、性別工作平等法、性別平等教育法、人口販運防制法、兒童及少年性剝削防制條例等法。這些法律皆已施行有年，亦有相關作業規範與服務程序，可是這類最重要且攸關女性權益的法律，除了在國家報告中呈現政府作為外，似乎只有少數部會運用 CEDAW 來發現並解決實務問題與困境，如教育部援引 CEDAW 作為性別平等教育與反性別歧視之政策溝通與倡議，多數行政機關還是未能將 CEDAW 主動應用於業務規劃與推動。以家庭暴力防治為例，由於台灣採取以被害人為中心以及四等親內的家暴範圍界定，因此除了缺乏如第 35 號一般性建議之婦女造成不成比例影響的明確揭示，實務上也因為案量與人力資源的限制，對於被害人保護或相對人 / 加害人處遇工作，皆缺乏透過性別分析來建構對於不同暴力型態的評估，並據以發展適當服務，特別是對於新型態暴力手段（如仇視女性的報復式色情、跟蹤騷擾、高壓控管）或不同世代親密關係暴力的性別處境等。另在司法機關方面，CEDAW 更是幾乎沒有被法官援引作為親密關係案件審判之依據，以致 CEDAW 的 32 號一般性建議似乎只是徒具形式的樣版與口號。雖然 CEDAW 是促進性別人權的重要法律，但非這類現有法律權責之行政機關與司法機關中本有的法律規範，因此摒棄專業與立場本位主義，透過 CEDAW 與一般性建議的實踐，讓既有法律制度與服務更臻完備，是 CEDAW 後續推動需持續強化的部分。

第二類是將 CEDAW、一般性建議及審查意見與建議轉化為具體措施或計畫的實踐。由於少了專法的規範，各機關需要依 CEDAW、一般性建議及結論性意見及建議規劃具體措施或計畫，更受到機關首長重視程度、資源配置以及性平專業素養等因素的影響。筆者發現許多機關傾向於採取複製或模仿的策略，最常見的即是直接以國內專家或性平處建議範例為依據，缺乏啟發式的業務融合，又或對於許多問題的掌握仍然缺乏實務證據與現象理解——即性別統

計與分析，特別是多重與交叉歧視議題（如身心障礙與高齡者處境、青少女懷孕…）。此外，對於結論意見與建議的回應也相對保守，傾向以權責限制、工作特性或等待社會共識來說明。因此，如何貫徹到各個機關並將之轉化成預算與措施、計畫和方案，特別是國際審查委員所關切的暫行特別措施、消除多重與交叉歧視議題或是推動決策比例 50-50 等，CEDAW 理念的倡議、性別主流化工作方法的運用以及性平處協助輔導，就更顯重要。

三、政治承諾與制度背叛

CEDAW 第 3 條明確揭示政府應採取一切適當措施保障女性權益，並且確保女性發展與行使、享有人權自由。因此，當政府機關對於依賴機關之個人未能積極保護，或促進個人免於遭受不當對待，即是一種制度性背叛（institution betrayal）（Smith & Freyed, 2014）。CEDAW 的精神以及所期待的政策效益與影響，是國家責任與福祉，而非政府制度背叛，但從歷次國家報告以及國際審查意見與建議來看，許多議題都是國際審查專家與國內民間組織重覆提出並要求改善，特別是對於 CEDAW 的法律地位與司法機關應用、性別平等綜合性立法、國家人權機構設置、有系統地採取暫行特別措施、男女結婚年齡同為 18 歲……等法律制度議題（行政院婦權會，2009；行政院性平會，2014；2018），似乎仍不見相關權責機關積極處理。不可諱言，這些涉及文化與結構性的問題，盤根且錯節，但所攸關的卻是遭受交叉及多重歧視不利處境女性之權益；民眾權益不能等，拖延或不作為的戰術反而只會對弱勢者造成更嚴重的制度創傷，以及加深不同立場者的斷裂，甚至對於 CEDAW 價值精神的誤解與錯用，這些本質性的問題更需要政府的決心與有力的行動改革。雖然改變歷程是艱辛的，政府推動法律或政策的挫折與失敗可能如影隨形，推動過程更不乏詆毀與誤解，可是只有端賴政府的承諾與決心，方可捍衛人權與性別平等。

肆、進步社會的勇氣與想像：代結論

十年磨一劍。第 3 次國家報告不論是在政府機關與民間團體的參與，及審查之程序與機制，皆已臻完備。過去，每每重要的性別平等與人身安全法律通過或修正之際，總有面臨到「法律走在前、政策隨於後、措施不及跟、觀念不易改」之感嘆，因此我們需要打破「用傳統性別觀念、施行現在政策，解決未

來的問題」這種吊詭的政策邏輯。將 CEDAW 轉化為民眾福祉，除了如同性平處文章（吳秀貞、王子葳，2019）所提到必需持續深化 CEDAW 學習、提升行政機關與司法機關主動應用外，我們是否可以期待更積極的措施與行動，催化公部門的知識力與行動力？而如何消除性別刻板印象、鬆動父權意識形態以及看見多重、交叉歧視的不利處境等，需要公私協立的力量，以及更多對於進步社會的勇氣與想像。撰文之際，欣見性平處與各行政機關已著手針對國際審查意見與建議進行研商，甚至在政務委員的帶領下，展開個別部會的拜會行動，促進權責機關對於落實 CEDAW 與性別平等進行意見交流，變革與創意的曙光漸漸現身了。

參考文獻

- Smith, C. P., & Freyd, J. J.. 2014. "Institutional Betrayal." *American Psychologist* 69(6), 575-587.
- 行政院性別平等會。2014。〈消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）第 2 次國家報告審查委員會結論性意見與建議〉。行政院性別平等委員會。
- _____。2018。〈消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）第 3 次國家報告審查委員會結論性意見與建議〉。行政院性別平等委員會。
- 行政院婦權會。2009。〈消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）初次國家報告國外專家建議一覽表〉。取自行政院性別平等委員會，<https://gec.ey.gov.tw/Page/4D41529D2CAC4188>。2019/04/18。
- 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。
- 柯于璋。2012。〈政策移植與移植政策評估指標之建立 - 結合政策過程與知識應用之雙元演化觀點〉。《公共行政學報》43：63-90。
- 婦權基金會。2018。〈CEDAW 民間報告〉。取自婦女權益促進發展基金會，<http://www.cedaw.org.tw/tw/en-global/download/index/2>。2019/04/18。
- 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。