



「消除對婦女一切形式歧視公約」 對於我國法令建置之影響

楊錦青

壹、背景說明

聯合國於 1979 年 12 月 18 日大會上通過「消除對婦女一切形式歧視公約」(The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 以下簡稱 CEDAW), 並於 1981 年 9 月正式生效, 且開放給所有國家簽署, 並不限於聯合國會員國。鑑於保障婦女權益已成國際人權主流價值, 為提升我國之性別人權標準, 落實性別平等, CEDAW 公約前經立法院審議通過, 並由 總統於 2007 年 2 月 9 日頒發批准書, 已完成批准手續, 惟因我國國際處境特殊, 雖經委託友邦致函聯合國秘書長, 代為遞送加入書, 並未為聯合國秘書長接受, 致批准書未完成送交聯合國秘書長存放之手續(註 1)。

雖然我國於國際間有所困境, 惟我國既已完成批准手續, 政府亦已決定要以國內法律定之; 另為促進 CEDAW 公約所保障各項性別人權之實現, 有關政府間之協調連繫、與國際間相關成員之合作、

CEDAW 公約規定, 於一定時間內完成制(訂)定、修正、廢止或改進, 以及經費之優先編列、報告制度之建立等, 容亦有以法律明定之必要, 以利遵循。

據此, 國內亦已於 2011 年 6 月 8 日公布施行「消除對婦女一切形式歧視公約施行法(以下簡稱本法)」, 其內容要點包括, 1. 揭櫫立法目的及明定公約揭示消除對婦女一切形式歧視、保障性別人權及促進性別平等之規定, 具有國內法律之效力; 2. 適用公約規定, 應參照其立法意旨及聯合國消除對婦女歧視委員會對公約之解釋; 3. 規定各級政府機關行使職權, 應符合公約有關性別人權保障之規定, 並應籌劃、推動及執行公約規定事項; 政府應進行國際合作, 以保護及促進公約所保障各項性別人權之實現; 4. 要求政府應依照公約之報告機制, 建立定期(每 4 年)消除對婦女一切形式歧視報告制度; 5. 對於相關經費給予優先編列權限及 6. 配合公約之精神, 要求國內各級政府機關應限時(本法施行後 3 年內)積極檢討及修正現時之法

規之制（訂）定、修正或廢止，及行政措施之改進。

基於前述我國已將 CEDAW 公約轉化為國內施行法，本文將在人權、婦女權利及 CEDAW 公約三者間相互意義的闡釋框架下，將我國近年來因應本法已陸續或正進行之相關法令建置工作或成績予以說明及檢討。

貳、人權、婦女權利及 CEDAW 公約之意義

自從 1948 年 12 月 10 日聯合國大會通過並宣布「世界人權宣言」，確保人權、重視人權已成為現代社會之普世價值。一般而言，人權適用於每個人，不問特定國家中其文化、歷史與現行之慣例如何，人權是適用於所有國家。由於人權代表著全世界都應該尊重的權利，因此，所有人權都是國際性的，也可能具有跨國和世界主義的性質，此謂人權的道德力量（moral force）（Compbell, 2010: 103）。

聯合國的人權體系，以「國際人權法典（International Bill of Human Rights）」為中心，而法典包括宣言、公約與實施方法等 3 部分，亦即「國際人權法典」包括「世界人權宣言」、「公民與政治權利國際公約」（註 2）及其附帶議定書及「經濟社會與文化權利國際公約」（註 3），其對於每一個人應享有的基本人權有廣泛周詳規定，也對於「聯合國憲章」的人權條款（第 1 條第 3 項，第 55 條及第 56 條）加以闡明及具體化（註 4）。其中，「世界人權宣言」

宣稱法律面前人人平等，人人享有人權、基本自由，不分任何種族，不管任何性別都無一例外，屬於宣告性質的權利模式、屬非約束性（non-binding）的宣言，表達締約國給予道德承諾的政治目標；而「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會與文化權利國際公約」則把「世界人權宣言」的原則解釋為受法律約束的形式，清楚宣布所提出的權利適用於任何人，包括不同種族或性別。其中，「公民與政治權利國際公約」則要求國家必須在其境內採取立即作為以履行這些權利，而「經濟社會與文化權利國際公約」則係設定了國家在資源許可範圍內必須推動的目標。

之後，在「國際人權法典」指導下，聯合國開始出現了許多闡述人權標準的公約以及協定等，其中，如「消除對婦女一切形式歧視公約」、「兒童權利公約」等即屬之。我國則於 2009 年 3 月 31 日通過審議批准前二公約，同時通過兩公約施行法，依該施行法第 2 條規定，兩公約「具有國內法律之效力」，至此，我國人權保障終於正式與國際人權體系接軌。

「聯合國憲章」認為聯合國的所有成員都要為實現人權和人類基本自由而努力奮鬥。人權議題中包括男女平問題，對於聯合國而言，當 1981 年 9 月 3 日「消除對婦女一切形式歧視公約」經第 20 個聯合國會員國確認之後，作為第一個專門針對人權和男女平等的國際文書正式生效（註 5），聯合國除將一個原本的道德問題變成各國政府和聯合國的合同義務之外，亦於焉確立了聯合國對於各國基於性別歧視的

婦女問題的反對和積極干預之立場。

CEDAW 公約為聯合國 5 大人權公約 (Human Rights Conventions) 之一，其中尚包括「防止與懲制種族滅絕罪公約 (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)」、「消除一切形式種族歧視公約 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)」、「禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)」及「兒童權利公約 (Convention on the Rights of the Child)」，而 CEDAW 公約目前為僅次於「兒童權利公約」為聯合國體制下第 2 大的人權公約。

CEDAW 公約基於聯合國基本目標，主要在於重申對於基本人權、人身尊嚴與價值及對男女權利平等之信念。透過 CEDAW 公約，其於第 1 條，開宗明義對於所謂「對婦女的歧視」有了普世通用之定義：「基於性別而作的任何區別、排斥或限制，其影響或其目的均足以妨礙或否認婦女不論已婚未婚在男女平等的基礎上認識、享有或行使在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的人權和基本自由。」此外，CEDAW 公約要求締約各國採取一切適當措施，包括制定法律，消除婦女在政治、經濟、社會、文化或其他方面之歧視，保證婦女得到充分的發展和進步，以確保婦女與男性在平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由。

CEDAW 公約共計 30 條條文，內容共

分 6 大部分，第 1 條至第 16 條為主要條文 (第 1 部分至第 4 部分)，明確羅列對婦女人權保護的核心原則以及權利清單，如歧視定義、保護範疇等，第 17 條至第 30 條 (第 5 部分至第 6 部分) 則係有關簽約國義務、公約執行與監督機制、簽署加入及保留程序等執行規範。其中，第 1 至第 5 條和第 24 條構成 CEDAW 公約所有實質性條款的一般性解釋框架；第 1 至第 5 條和第 24 條的總和表明了三項義務是締約國必須努力消除歧視婦女的核心所在。應以綜合方式履行這些義務，且這些條文已經超出男女平等待遇的純粹正式法律的義務範疇。

由於有關婦女人權理應鑲嵌於提供個人保障，從而確實擁有權利的社會與法律實際運作中 (Compbell, 2010: 106)，因此，聯合國在此公約中除了相當明確地闡述各種婦女應擁有之權利、或婦女應與男性共同擁有之相同權利、或夫妻之間應擁有之相同權利，也鼓勵各個國家發展適當體制 (如制定法規或成立機制)，同時，聯合國本身也成立相關委員會，要求締約國家應向聯合國該委員會提送國家報告說明該國進行之相關努力，並透過委員會對各該國家報告之意見，從而監督各個國家對於該公約之承諾。

世界各國對於 CEDAW 公約之通過，除了熱烈響應之外，又於 1995 年通過之「北京行動宣言 (Beijing Platform for Action)」，即在呼應 CEDAW 公約理念，不僅向全世界揭示了「性別主流化 (gender mainstreaming)」之概念，並具體將性別主

流化列為婦女人權運動的行動綱領之中。

伴隨著基本人權的國際化，婦女人權不僅已成為全球人權論中不可或缺的重要議題，也讓婦女人權從社會福利取向（social welfare approach）轉而成為法定權利取向（legal right approach），藉由 CEDAW 公約之倡導，有關婦女人權之策略或立法都落實在確保婦女各項權利和機會（王麗容），也宣揚了婦女人權是「公共人權」、是「公民權」之概念。CEDAW 公約傳達之人權整體概念，明顯指出婦女人權之思考應該以女性為中心（women-centered），透過 CEDAW 公約，存在於各個社會中的婦女受歧視圖像，跨國界的被清晰描繪出來，特殊例子如 CEDAW 公約要求締約國應該立法明定妻子有自由姓氏選擇權利等，突顯某些國家要求女子婚後冠夫姓之歧視現象。而這些具體之權利爭取，主要係從女性生活經驗中去深究女性的各種基本權利，包括自由權、平等權、經濟權、工作權以及存在於社會、文化環境中各種壓迫、剝削或不平等對待婦女之處境。針對女性具體描繪出的各種無所不在的受歧視，進而正面、積極要求立法禁止歧視、立法規定平等之立場，是為 CEDAW 公約為跨國界的婦女人權做出的最大貢獻。

提倡婦女人權之重大意義主要在於使權利概念由人的權利進展到婦女人權（廖福特），「消除婦女歧視公約」可說是國際上有關婦女權利之非歧視型公約的最重要文件，此公約之架構對於致力於地方、國家及國際法律及政策之改變者而言幫助很大（UNIFEM, 2002: 3-4），其不僅有系統

地且實質地說出婦女之需要，更對婦女人權有法治化的呼籲（王麗容）。CEDAW 公約可稱之為「婦女權利法典」，完整涵括了婦女各項人權，直接以女性需求的觀點，清楚界定女性基本人權的內涵，並予以完整保護，同時也是各國用以檢視其婦女人權保障執行情況的最佳評估指標。

臺灣目前雖尚非聯合國會員國，但業於 2007 年 2 月 9 日簽署加入消除對婦女一切形式歧視公約，之後，又在民間積極推動下，政府於 2009 年 3 月完成第 1 份 CEDAW 公約國家報告，截至目前，則正進行第 3 次國家報告之撰寫工作。

參、國內法令建置之因應情形

一、透過確定說，促使 CEDAW 公約轉化為國內施行法

依我國以往之相關立法理由、最高法院判決及行政解釋，我國締結之條約無須再經立法即有國內法效力；復依大法官釋字第 329 號解釋，我國締結之條約必須送請立法院審議；其經立法院審議通過，即具國內法效力，故我國締結之條約，原則上並無須再經制定成施行法（或專法）始具國內法效力，亦即不再制定條約施行法或制定成專法。

然而，由於以往我國簽署或加入，但無法完成批准書或加入書交存手續之條約，其國內法效力為何？宜否逐約制定施行法或專法？又對我國當前無法締結之重要國際條約之困境應如何因應，才不致於在重要國際條約表彰之主流價值及重要規

範中遭到邊緣化等議題，則為社會各界多所討論，進而亦產生各種如甲、乙、丙、丁等說（註6）。

過去數十年來，法律見解在國際公約在國內需否制定施行法的制定與不制定兩者間擺盪，惟皆未有所定論，直至政府基於各種考量，如為彰顯重要政策、展示我國遵守條約規定及執行條約之決心、可被視為是政府對推動國際主流價值的具體回應及有助於提昇我國之國際形象等因素，故而在前述兩人權公約上確定制定施行法之作法，且為首度以國內法將國際條約國內法化之典範。

繼之，行政院人權保障推動小組曾於2007年第13次委員會議指示當時之內政部署手研擬「消除對婦女一切形式歧視公約施行法（草案）」，部分理由亦有宣示政府推動消除對婦女歧視重要政策之決心及杜絕「消除對婦女一切形式歧視公約」是否具有國內法效力疑義之作用在內。此外，在行政院函送立法院審議本法草案時之「立法說明」上，已確切指明續採確定說，加以確認或宣示其具有國內法效力，俾利能有效的杜絕及澄清外界對條約有無國內法效力之質疑。

是以，CEDAW公約於焉內化於我國法制工程中，不僅透過施行法為國內開創出一個隨時檢討歧視婦女實況的平臺，進而透過法制化解決國內歧視婦女事實之絕佳空間。

二、國內婦女權益促進之主責單位位階獲得提升

依據內政部統計資料顯示至2016年11月底，我國總人口數為23,532,065人，其中女性人數為11,815,113人，約占總人口數50.2%，並較2011年之49.90%略為成長（我國於102年開始女性總人口多於男性總人口）。有關我國婦女權益保障則揭示於憲法增修條文第10條第6項之「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視、促進兩性地位之實質平等」。

我國婦女權益之促進於80年代初期獲得逐步之開展，之前，我國並未單獨編列婦女之相關預算，作為提升婦女權益工作之用。至1991年終於在內政部社會司社會福利項目下單獨編列專款預算，用以推動婦女福利工作。繼之，1997年5月行政院成立任務編組的「行政院婦女權益促進委員會（以下簡稱婦權會）」（註7）、同年6月成立「內政部性侵害防治委員會」、1998年責由內政部於1999年3月完成編列預算捐資成立「財團法人婦女權益促進發展基金會」，開啓民間與政府對話窗口及建構婦女資源資訊交流中心。另1999年4月成立「內政部家庭暴力防治委員會」、2000年8月在內政部行政架構中正式設立「婦女福利科」於社會司、同年通過「跨世紀婦女政策藍圖」、2004年則通過「婦女政策綱領」及「婦女政策白皮書」，建立性別統計指標、訂定「婦女健康政策」、通過行政院所屬各委員會任一性別比例至少三分之一原則、推動中央各部會成立性別平等專案小組、建立國家重要政策性別影響評估指標、通過性別友善的交通政策、

設立國家婦女館及訂定性別工作平等法、性別平等教育法、性別平等教育白皮書、消除對婦女一切形式歧視公約施行法（CEDAW 施行法）及「性別平等政策綱領」等工作，可算是逐步落實我國有關「兩性平等參與及共治共決」之基本理念。

此外，透過行政院組織改造工作，2012 年 1 月 1 日行政院本部組織改造，為強化我國推動性別平等工作之措施，並呼應國際重視性別平等議題之潮流，2012 年於行政院內成立性別平等處（以下簡稱性平處），為我國第一個性別平等專責機制，並將前述婦權會依據「行政院性別平等促進會設置要點」擴大為「行政院性別平等會」（以下簡稱性平會），由性平處擔任性平會幕僚工作，統合跨部會各項性別平等政策，督導中央各部會及地方政府落實性別主流化，使政府整體施政能落實性別平等及納入性別觀點，為我國推動性別平等工作重要的里程碑。

三、由消除歧視婦女角度出發，發動國內相關法令配合修正

依據本法第 3 條規定：「適用公約規定之法規及行政措施，應參照公約意旨及聯合國消除對婦女歧視委員會對公約之解釋。」，意即國內適用 CEDAW 公約之諸規定，在其本身規定之立法意旨及聯合國消除對婦女歧視委員會對公約（包括附錄、增補及決議等）相關解釋之基礎上，各規定應保持法規之「動態」檢討，除在本法第 9 條架構下應配合 CEDAW 公約規定限時（本法施行後 5 年內）深入修正檢討（包

括行政措施改進及法規檢討）之外，其中另意指聯合國消除對婦女歧視委員會對於 CEDAW 公約會有持續性之「解釋」出現，是以國內各規定亦應一併遵守該解釋之出現而進行後續之修正檢討。此一理解，與聯合國網站資料（註 8）上明文標舉 CEDAW 公約的目標和宗旨者相互呼應：「CEDAW 是一項活的文書。自 1979 年通過以來，委員會及國家一級和國際一級的其他行動者一直以進步的思維協助闡明和理解 CEDAW 公約各項條款的實質性內容、歧視婦女的特別性質及消除此種歧視的文書。」

是以，以 CEDAW 公約內容為核心基礎，聯合國消除對婦女歧視委員會針對婦女歧視議題會持續不斷對其締約國提出可供參考之文書。

由於 CEDAW 公約所揭示之規定，皆係國際上重要之婦女人權保障規範，為提升我國之人權標準，重新融入國際婦女權益體系及拓展國際互助合作，我國各級政府機關有確實踐行公約規定之必要，是以，本法規範我國現行各種行政作為（包括法規及行政措施），應在 CEDAW 公約之指導下，進行全盤、整體之檢驗，藉由確保我國婦女人權獲得保障，進而提升我國人權保障之層次。

揆諸實際，因為諸多原因，國內各項規定經常會出現未能配合民眾需求或國際走向而予以修正之「立法落後」或「立法怠惰」現象，此現象國內或許已經因為習以為常而視為正常、或許會因個案出現而利用頭痛醫頭、腳痛醫腳之方式予以過

渡，換言之，在立法時效角度上，多以消極修法態度處置。而前述第 3 條條文，立意殊善，無疑是引進一個具有國際觀且積極立法之機制，在聯合國所推行之國際性作法或概念的最高指導原則基礎（聯合國消除對婦女歧視委員會對 CEDAW 公約之解釋）下，賦予國內行政法規一個積極、與日俱進的制定、修正的機制，要求國內各項法規隨時在國際潮流走向之指導下，進行與國際規定無縫接軌之制定與修正。

繼之，本法第 8 條規定：「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。」查我國於 2009 年 4 月 22 日公布之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」第 8 條規定：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」其中對於不符兩公約規定之國內法令及行政措施，則有該施行法施行後 2 年內，完成相關作業之案例可循。又，2004 年 6 月公布之「中央行政機關組織基準法」第 35 條第 2 項規定：「本法公布後，其他各機關之組織法律或其他相關法律，與本法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公布後一年內函送立法院審議。」，顯見國內各行政機關依據主軸心法律配合修正相關法律，可透過包裹立法或分批或個案方式，推動相關立法工作。如

以國內目前因應刑法沒收新制，相關法律配合修正情形為例，共計有包括內政部、國防部、法務部、經濟部、衛生福利部、文化部、行政院農業委員會、行政院環境保護署、金融監督管理委員會及國家通訊傳播委員會等共 10 個部會主管之 23 部法律（如政治獻金法、妨害兵役治罪條例、醫師法及人工生殖法等）需要配合修正。

而國內在此規定下，由行政院於 2012 年函頒「性別平等大步走—落實消除對婦女一切形式歧視公約計畫」，由各級政府機關依該計畫於當年 10 月起檢視主管法規及行政措施是否符合，並將檢視結果送行政院性別平等處審查。此外，行政院亦邀集行政院性別平等會委員及性別人權與法律領域之學者專家組成 CEDAW 法規檢視專案審查小組，協助認定各級政府所送之檢查結果。據該處資料（行政院，2016）顯示，截至 2013 年 12 月底完成檢視之法規及行政措施共計 33,157 件，經前述審查小組 20 次專案會議審查結果共計有 228 件不符合，並應於 2014 年 12 月底前進行相關法規制定、修正或廢止及行政措施的改進。至今則已完成修法 210 件，其餘仍有 18 案尚待修正或立法院審議。

其中如 2016 年 8 月 17 日送交立法院之「祭祀公業條例第四條修正草案」，則為落實保障女性享有平等法律權利，修正該條例第 4 條文字，擬打破以往僅男性得任祭祀公業派下員之傳統，強調繼承人應以共同承擔祭祀者列為派下員，繼承派下員之權利不因性別而有差異。由此修正案，顯見 CEDAW 在國內發揮其打破傳統的功

能。

四、依據 CEDAW 公約，國內各機關因應成立相關監督機制

在前述要求法規須進行全面檢討之規定中，其中最重要的意涵在於標舉國家法律系統必須與 CEDAW 公約連動，一切立法皆需符合 CEDAW 公約之規定，復於本法第 6 條又專條明文規定政府要依據 CEDAW 公約規定按期提出相關消除對婦女一切形式歧視報告之制度，整體而言，CEDAW 公約要求各國在確實的法制系統保持動態的檢討工作行進中，尚應藉由國家報告的撰寫，真實向全世界呈現其相關成果及決心。

而對於各國而言，在對外向全球進行女權落實的決心展現外，對內則重在法制系統及行政方面的落實。誠如本法第 4 條規定「各級政府機關行使職權，應符合公約有關性別人權保障之規定，消除性別歧視，並積極促進性別平等之實現。」第 5 條第 1 項「各級政府機關應確實依現行法規規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行公約規定事項，並實施考核；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。」及第 7 條之「各級政府機關執行公約保障各項性別人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。」等，實係本法之立法核心條文，務求透過法規、職權、預算、行政措施等落實 CEDAW 公約，惟，各級政府機關真正執行情形如何及彼此之間如何協調配合等，則有待架構出一套健全之監督機制以爲審查、監

督、追蹤之用。

本法草案在立法院審議過程中，對於建立審查機制雖未納爲硬性法律規定，但對於中央政府 5 院間如何落實 CEDAW 之推動及監督機制，則成爲本法審議時的附帶決議（註 9）：「政府應依公約規定，成立消除對婦女一切形式歧視監督機制；其設置要點由行政院、立法院、司法院、監察院、考試院分定之。」換言之，國內關於 CEDAW 公約施行之監督機制在立法過程中獲得確認，且位階提升至中央層級並由 5 院分別設置之。

上述監督機制建置至今，我國 5 院落實之狀況如下（註 10）：

1. 行政院

如前述，於 2012 年 1 月 1 日配合組織改造成立「性別平等處」，並成立「性平會」，由該院院長擔任召集人，並由性平處擔任幕僚工作，統合跨部會推動性別平等政策，督導行政院所屬各機關及協助地方政府推動落實 CEDAW 及性別主流化，使政府整體施政能納入性別觀點及落實性別平等。此外，行政院各部會均成立性別平等專案小組，推動落實 CEDAW 規定，並於施政時納入性別觀點。

2. 立法院

訂定「立法院性別平等專案小組設置要點」，於 2012 年 12 月 19 日核定施行，並據以成立「立法院性別平等專案小組」，由該院副秘書長擔任主任委員。另訂定「立法院性別平等專案小組工作計畫」，據以辦理該院相關之相關教育宣導及性別平等工作，落實 CEDAW 精神。

3. 司法院

於 2012 年 2 月 14 日成立「司法院人權暨性別平等委員會」，由該院秘書長擔任召集人，並由各業務廳處於業管範圍共同協力推動有關婦女權益工作。

4. 考試院

於 2012 年 5 月訂定「考試院性別平等委員會設置要點」，成立「考試院性別平等委員會」。該委員會督促考試院及所屬部會建置性別平等機制，並列管決議事項執行情形，以促進國家考試、文官制度之性別平等。此外，考試院所屬考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會亦均已成立性別平等小組，分別訂定推動性別平等實施計畫，辦理法律案性別影響評估，建置網站性別平等專區，編製性別統計及性別指標等，定期開會以配合推動性別平等業務。

5. 監察院

基於該院於 2000 年間即成立「人權保障委員會」，法定職掌涵蓋各類別人權議題（包括性別平等），為辦理國際人權公約內國法化之推行及監督事項及促進性別平等。另於 2013 年 6 月修正發布「監察院人權保障委員會設置辦法」，並自同日起於人權保障委員會下設「性別平等小組」，由前述委員會委員兼任該小組委員，專責有關性別平等及婦女人權監督機制業務。

五、建立從性別影響評估為基礎之國內法令建置工程

依據本法第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 7 條及第 8 條條文所擬架構者，如「國內各法律應確實依據 CEDAW 公約規定；

各級政府機關行使職權，應符合 CEDAW 公約有關性別人權保障之規定；各級政府機關應確實籌劃、推動及執行公約規定事項，並實施考核；各級政府機關應優先編列執行 CEDAW 公約所需經費及各級政府機關應進行法規修正及行政措施」，皆係以性別人權保障為出發點，務求在政府各種行政作為中皆能以性別平權為中心指導原則。

見諸實際，在運作機制方面，為使國家重大計畫及法律納入性別觀點，落實性別主流化理念與目標，自 2009 年起，行政院所屬各機關報院之中長程個案計畫及法案均需進行性別影響評估，並依行政院函頒之「性別影響評估操作指南」填報「性別影響評估檢視表」（註 11）。其中行政院性平處負責針對各部會中長程計畫進行會審、追蹤考核等功能，促進各部會編列預算，補助地方政府推動性別平等業務，以發揮中央引導地方政府之效果。據該處「2015 年重要工作成果資料」指出，其於 2015 年合計完成 187 件中長程個案計畫及 24 件法律案性別影響評估審查，並建置「性別影響評估案例分享專區」，定期收錄已核定或經行政院院會通過之計畫案及法律案之性別影響評估案例，累積案例計 41 件。

依前述「性別影響評估操作指南」實施法律案性別影響評估作業流程，可分為部會研擬、行政院審查及立法院審議等 3 階段，第 1 階段部會研擬階段分為撰擬法律案內容、填寫性別影響評估檢視表及徵詢性別平等專家學者意見等三部分；第 2

階段行政院審查階段，審查前如有需要亦將徵詢性別平等專家學者、婦女團體等意見，審查時對法律案內容認有調整必要，將逕予調整或退還主管機關重行檢討；第3階段立法院審議，法案主管機關適切說明政策立場，確保法律案通過內容周延可行，如法律規定未臻周延，應適時採取可行方式因應處理，如認為周延可行，則應落實執行，並對結果詳加評估及檢討，必要時可重啟修法程序，俾能達到促進性別平等之目標。

由於立法院審議法案從程序委員會排入立法院院會議程開始，必須經過三讀程序，並送請總統公布才能完成立法，除逕付二讀法案者外，需經委員會審查；或於二讀前亦可能進行朝野協商，此係法律案二大關鍵立法程序階段。是以，立法院在審議法案作業上（註12），於2016年起亦配合進行法案性別與人權影響評估檢視。

立法院審議法案時之性別影響評估流程，係先由該院法制局取得行政院各機關先前所作之上述法案及性別影響評估檢視表，了解其評估結果之後，再綜融該草案修正內容，做成立法院之「法案性別及人權影響評估檢視表」，其中針對機關提案之性別議題相關性（人權部分不擬詳述），進行包括「規範對象」、「性別目標」及「性別效益」3個向度之檢視。包括如、「規範對象」係分別檢視3個細項：1.法案內容是否以特定性別、性傾向或性別認同為規範對象；2.法案內容未區別對象，但是否其執行方式將因性別、性傾向或性別認同不而有差異及3.法案內容所規範對象及執

行方式無差異，但是否對於不同性別、性傾向或性別認同將產生不同結果。以「性別目標」而言則檢視法案內容是否採取積極作為，去除不必要差別待遇，或促進實質平等、營造平等環境，預防及消除性別歧視目標。又以「性別效益」為例，則檢視項目包括：1.法案是否對於消弭性別歧視、促進性別平等有積極、正面綜效及2.法案是否符合憲法、國際規範（包括消除對婦女一切形式歧視公約）、性別平等政策綱領等要求。

該檢視表送經專家學者表示意見，再由該院法制局做出採納意見後之報告內容調整或提出替代規劃等綜融意見後，併於該局之法案評估報告中。換言之，為協助該院委員於前述各階段法案審議時，能明確瞭解法案與性別議題相關性，該院法制局除依前述法案評估報告所提性別觀點建議，提供委員之幕僚諮詢意見，並適時請主管機關說明，俾利於法案條文中呈現性別意識，落實性別主流化目標。

上述行政院及立法院在法律制定修正流程中置入相關影響評估機制，對於CEDAW之落實可謂發揮看守、監督、促進及宣導等功能。

肆、結論

近年來，國際間除提倡婦女人權提昇以外，更探究「增權（empowerment）」為實現「性別平等」之重要手段和議題。「增權」在於賦予婦女權力，透過發展權力、抓住權力或促進權力，意指要能在觀念上

和行為上都增強婦女之能力，進而才能實質實現「女權即人權、人權即女權」之理想。我國婦女近年來雖然在教育成就、政治參與、勞動參與、經濟地位、薪資所得方面都比過去有較好的發展與表現（卓春英，2009：55），但傳統觀念、文化及社會環境結構對於婦女之桎梏當然仍到處存在，CEDAW 公約為各國開創出一個隨時檢討歧視婦女實況，進而透過法制化解決歧視婦女事實之絕佳空間，而上述的國內發展正足以證明之。

我國憲法第 7 條暨憲法增修條文第 10 條第 6 項定有明文，中華民國人民，無分男女，在法律上一律平等；國家應促進兩性地位之實質平等。是以兩性地位之平等之於我國，非僅是一個概念，更是一個需要實際落實的狀態。

由於兩性之不平等源於文化、傳統之影響甚深，因此，在破除一般民眾傳統觀念上，除了透過教育以外，在現代資訊發達之社會，「正確觀念宣導」經常是改變民眾觀念之最佳途徑。而加強宣導 CEDAW 公約之內容及意義，如同在對於民眾進行有關確保婦女權益及兩性平權等觀念之宣

導。

基於前述 CEDAW 公約對於婦女權益之歷史性意義及重要性，我國有配合本法，建立起該公約之於我國法規禁止婦女歧視典範之必要，因此，該公約內容及精神應該被廣泛宣導，除了有益於民眾建立正確觀念之外，並藉由民眾之了解進而監督政府各部門對於 CEDAW 公約之落實。此外，由於 CEDAW 公約中強調國家體制之各項應為，如制定法律、修正相關法律（其中涉及政治、經濟、勞工、教育、社會、刑法、文化等相關法律）及相關正確觀念之養成及文化之塑造等，因此，除了上述經由 CEDAW 所撼動出來的國內各項發展及變化外，在推動上，更應透過加強宣導以確保政策制定者（如，政府行政官員、司法系統及其執法官員、公衛官員、教師以及國會議員等）都能瞭解 CEDAW 公約之精神及實質內容。

（本文作者為立法院法制局研究員）

關鍵詞：消除對婦女一切形式歧視公約、
消除對婦女一切形式歧視公約施行法、女權、性別影響評估

📖 註 釋

註 1：依據財團法人婦女權益促進發展基金會〈國際性別相關會議〉消除對婦女一切形式歧視公約，瀏覽網站：gender.wrp.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID=341，資料顯示該公約在我國推動歷程為首先由民間婦女團體發起，外交部提交 2006 年 7 月 15 日行政院院會通過後，函送立法院於 2007 年 1 月 15 日立法院三讀通過，2007 年 2 月總統頒發加入書，再由外交部主責，將加入書送由我國外館遞送聯合國。後遭聯合國秘書長潘基文引用第 2758 號決議文拒絕我國存放。

註 2：「公民權利和政治權利國際公約」，聯合國大會 1966 年 12 月 16 日第 2200A(XXI) 號決議通過並開放給各國簽字、批准和加入；按照第 49 條規定，於 1976 年 3 月 23 日生效。

註 3：「經濟、社會、文化權利國際公約」，聯合國大會 1966 年 12 月 16 日第 2200A(XXI) 號決議通過並開放給各國簽字、批准和加入；按照第 27 條規定，於 1967 年 1 月 3 日生效。

註 4：依據教育部人權教育網站資料顯示，「世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）」，於 1948 年 12 月 10 日經聯合國大會全體一致通過後，成為聯合國的一項正式決議。宣言通過後，聯合國大會又在 1952 年決定分別制定兩個公約：「公民與政治權利國際公約」及「經濟、社會與文化權利國際公約」。除權利的內容不同之外，這二個公約各有其實施方法。這兩項國際公約與「公民與政治權利公約選擇議定書第 1 號」於 1966 年正式通過，1967 年開始生效實施。至此，終於完成一般所熟知的「國際人權法典」。瀏覽網址：

<http://hre.pro.edu.tw/zh.php?m=8&c=1254275091>，瀏覽日期：2016 年 12 月 9 日。

註 5：依據財團法人婦女權益促進發展基金會〈國際性別相關會議〉消除對婦女一切形式歧視公約，瀏覽網址：gender.wrp.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID=341，資料顯示，聯合國在推動婦女發展上有一段相當長持續之努力，重要相關歷程如下：

- (1) 1945 年制定「聯合國憲章」，並由經社理事會就婦女地位問題在人權委員會下設立了專門的小組委員會，並在此小組委員會基礎上正式成立了聯合國婦女地位委員會，該婦女地位委員會基本任務在於促進婦女的、政治、經濟及社會權利。
- (2) 之後在「婦女政治權利公約」中，國際社會首次在法律上承認婦女享有平等的政治權利，並是聯合國首次在國際文書中宣布各個成員國在男女平等原則上負有法律義務。
- (3) 1966 年通過「消除對婦女一切形式歧視宣言」，要求在法律上和事實上承認男女平等的原則。
- (4) 1972 年宣布將 1975 年訂為「國際婦女年」，希望透過促進之各種行動，確保婦女能充分參與全面的發展。
- (5) 1975 年於墨西哥召開第一次世界婦女大會，並於該會議上通過「實現國際婦女年目標世界行動計劃」。
- (6) 1979 年通過「消除對婦女一切形式歧視公約」。
- (7) 1981 年成立了聯合國消除對婦女歧視委員會。

註 6：依據外交部於 2001 年 8 月 6 日召開「研議批准兩公約之程序及效力問題研討會」

，所歸納出的 4 種不同見解：甲說：條約之批准書既然無法完成存放手續，本身即無法生效，故不具國內法效力，此說主張將條約內容直接制定成我國法律（即直接將重要國際條約內容國內法化），以資遵循；乙說：條約既然無法完成存放手續，本身即無法生效，故不具國內法效力，但不妨於立法院審議時，特別於生效條件中通過一條款，表示條約雖規定存放後生效，但在我國國內法上，則於總統公布後特定期限逕行發生效力。丙說：條約之國際及國內效力應為一體之兩面，無法切割，條約既然無法完成存放手續，條約本身即無法生效，故不具國內法效力，但可考量於「條約締結法」（立法院審議中之法案）明定，賦予經批准而無法完成存放之公約國內法相當之效力。丁說：依大法官釋字第 329 號解釋，「總統依憲法之規定，行使締結條約之權；…立法院有議決條約案之權，憲法第 38 條、第 58 條第 2 項、第 63 條分別定有明文。依上述規定所締結之條約，其位階同於法律。…」，大法官並未強調條約須經存放或送交批准書，故履行國內法律程序後之條約即為憲法所稱之條約，位階同於法律；條約之國內法效力自完成國內必要程序後發生，故「條約及協定處理準則」第 11 條第 2 項違反大法官釋字 329 號解釋，外交部應予修正，即批准書不需存放或互換批准書後生效。

註 7：該會於 1997 年 5 月 6 日於行政院成立，屬任務編組，自 2002 年 2 月 29 日開始，採三層級模式運作，推動婦女權益各項政策與措施。第 1 層級為議題分工小組會議，依「就業、經濟及福利」、「教育、媒體及文化」、「健康及醫療」、「人身安全」、「國際參與」5 組分工運作，研擬相關提案，期以強化本會專業運作功能。第 2 層級為會前協商會議，針對委員會議議程及各分工小組所提議案進行協調整合，充分溝通以凝聚共識。第 3 層級為委員會議，就已協調完竣並具共識之重要議案做最後確認。

註 8：請參看聯合國瀏覽網址：

[http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Chinese\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Chinese).pdf)，瀏覽日期：2016 年 12 月 23 日。

註 9：依據立法院第 7 屆第 7 會期第 14 次會議議案關係文書，院總第 1684 號政府提案第 12130 號之 1「院會交付審查行政院函請審議「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」案，業經審查完竣，復請 查照，提報院會公決。」瀏覽網址：

http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/07/07/14/LCEWA01_070714_00174.pdf；瀏覽日期：2016 年 12 月 26 日。

註 10：依據立法院第 8 屆第 4 會期第 10 次會議議案關係文書，院總第 887 號政府提案第 13333 號之 1873「行政院函送彙整五院落實『消除對婦女一切形式歧視公約』之辦理情形，請查照案」。瀏覽網址：

http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/04/10/LCEWA01_080410_00114.pdf
；瀏覽日期：2016 年 12 月 26 日。

註 11：為精進性別影響評估作業，行政院研究發展考核委員會（2014 年 1 月已改制為國家發展委員會）於 2013 年 5 月發布修正「性別影響評估檢視表（中長程個案計畫）」，並訂頒「行政院所屬各機關性別影響評估編審作業注意事項」，自 2013 年 6 月 1 日生效；行政院法規會歷經 2013 年 5 月、9 月之發布修正，於 2014 年 3 月發布最新修正之「法案及性別影響評估檢視表」。

註 12：依據立法院第 9 屆第 1 會期司法及法制委員會第 4 次全體委員會議議事錄，委員尤美女等 6 人提案，「鑑於政府法規研擬過程中，均須進行法規影響評估（Regulatory Impact Analysis, RIA），其中應包含對性別及人權之影響評估分析。立法院法制局撰寫法案評估報告或專題研究報告時，除草案條文之外，亦應參酌該草案之法規影響評估報告，並再檢視是否有對性別或人權之衝擊影響，一併呈現於法制局報告中」。

參考文獻

王麗容，臺灣婦女人權的展望與前瞻，瀏覽網址：

http://www.228.org.tw/upload_file/seminar_86_02.doc

中國人權協會，〈2004 臺灣婦女人權指標調查報告〉。

卓春英，2009，〈政治參與中的女性角色〉。收錄於《2008 臺灣人權論壇－臺灣年度人權重大事件－理論與實務對話》。卓春英主編，臺北：巨流，頁 45-67。

徐子婷、楊雅婷、楊濟鶴譯，2010，Compbell, Tom 著，《權利批判導論，Rights: A Critical Introduction》。臺北：國立編譯館及韋伯文化公司，頁 103 及 106。

廖福特，核心國際人權條約 I，最具普世性的三個人權條約：種族、婦女及兒童，瀏覽網址：apc.gov.tw/main/getfile?...-387k

行政院，2016，《消除對婦女一切形式歧視公約法規檢視案例彙編》。行政院編印，頁 I。

教育部人權教育諮詢中心〈人權入門〉名詞彙編：國際人權法典，瀏覽網址：

<http://hre.pro.edu.tw/zh.php?m=8&c=1254275091>。

UNIFEM, 2002, Bringing Equality Home Implementing the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW). UNIFEM.