

CEDAW 對臺灣性別政策的影響

陳芬苓

壹、CEDAW 的內容

「CEDAW」是一個聯合國公約的英文名稱縮寫，它的全名是「Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women」，翻成中文為「消除對婦女一切形式歧視公約」，一直以來大家都習慣直接以縮寫「CEDAW」為代稱。聯合國一直致力於基本人權公約的建制，1979 年聯合國大會通過「消除對婦女一切形式歧視公約」，並在 1981 年正式生效，CEDAW 可說是國際上有關婦女權利中非歧視型公約的最重要文件。不同於其他內容繁瑣複雜的國際公約，CEDAW 的內容相當簡明，提綱挈領但又能涵括全面，內容闡明男女平等享有一切經濟、社會、文化、公民和政治權利，締約國應採取立法及一切適當措施，消除對婦女之歧視。整個公約分成六大部分、三十個條文，一至五條是核心基本原則，六至十六條是分主題的主要條文，明確羅列對婦女人權保護的權利清單，包括：人口販運、參政權、參與國際組織權、歸化國籍權、教育權、勞動權、

健康權、福利與經濟權、農村婦女權、法律權、婚姻及家庭權等範疇。其餘十七至三十條則是簽約國義務、公約執行與監督機制、簽署加入及保留程序等等執行規範。

締約國應採取立法及一切適當措施，消除對婦女之歧視，確保男女在教育、就業、保健、家庭、政治、法律、社會、經濟等各方面享有平等權利，此一公約可稱之為「婦女人權法典」。常理而言，唯有聯合國的會員國才得以批准加入這些公約，但有鑑於婦女與兒童兩類族群長期受到的歧視剝削，不因時代的更迭而改變，處境堪慮，因此「消除對婦女一切形式歧視公約」與「兒童權利公約」也特別開放給非聯合國會員國的國家參與簽署，不限於聯合國會員國，全世界已有 189 個國家簽署加入。

貳、我國簽署 CEDAW 的發展背景

臺灣自 1980 年代解嚴後，婦女團體開始要求社會的改革；1990 年代一些社會事

件之後，我國通過許多保護女性人身安全及兩性平等的立法，包括《民法親屬篇》多次修改、1997 年《性侵害犯罪防治法》、1998 年《家庭暴力防治法》、2002 年《兩性工作平等法》（2008 年修改為《性別工作平等法》）、2004 年《性別平等教育法》以及 2005 年《性騷擾防治法》。在組織變革方面，臺北市政府於 1995 年首先成立女性權益促進委員會，1997 年行政院也成立「婦女權益促進委員會」（2012 年改為「行政院性別平等會」）。2012 年行政院成立「性別平等處」，成為國內第一個以推動性別平等工作為主的專責行政機構，也負責後續 CEDAW 國家報告撰寫的工作（陳芬苓，2014）。

另外，國內婦女團體也開始與國際相關團體接觸；從 2001 年開始，以國立臺灣大學張珣老師為首，邀請關心婦女議題的民間團體代表或學者，透過國際民間組織 WFMH（世界心理衛生聯盟）幫助參與者以國際組織的會員，申請到進入聯合國婦女地位委員會大會（簡稱 UN-CSW）內觀摩的機會，同時也參與由 UN-CSW 各與會團體主辦的周邊平行論壇，開啓我國婦女團體參與聯合國等國際會議的機會，也帶動我國開始正式進入「性別主流化」的工作。參加 UN-CSW 讓許多國內婦女團體更有意願，投入國際婦女的議題或是投入訓練具有國際觀點的人才，也有許多的婦女團體開始追隨聯合國的議題，希望能夠讓其組織，更能夠追隨國際上有重要的發展（張珣、陳芬苓，2015）。國內婦女團體藉著參加 UN-CSW 的機會，發現了聯合國有

「CEDAW」公約而我國並無緣參與簽署，而開啓對「CEDAW」的關注。婦女團體領袖回國後便舉行一系列演講及訓練，提升婦女團體組織內工作人員認識 CEDAW、推動一線工作人員的性別意識，並結合各婦女團體推動 CEDAW 國內法的產生，展開國內、國際的簽署遊說行動。

2005 年，民間組成一個「民間推動臺灣落實 CEDAW 聯盟」的臨時任務小組，公開認養這個議題，展開對政府的遊說。從西元 2004 年開始倡議到西元 2007 年，其間推動小組共召開過七次的正式會議，也舉辦過四場大型的國際研討會，邀請了多位國外的 CEDAW 專家及學者友人來臺，分享各國推動 CEDAW 的經驗及相關的技巧知識（何碧珍，2013）。

於是行政院外交部爰於 2006 年函送公約由立法院審議，經立法院於 2007 年 1 月 5 日議決，2 月 9 日 總統批准並頒發加入書。為明定 CEDAW 具國內法效力，行政院於 2010 年函送「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」草案，經立法院 2011 年三讀通過，自 2012 年 1 月 1 日起施行。消除對婦女一切形式歧視公約施行法，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。同時需依照 CEDAW 規定，每 4 年提出我國消除對婦女歧視國家報告，並邀請相關學者專家及民間團體代表審閱；各級政府機關執行公約所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；另各級政府機關應於施行法施行三年內完成法令之制定、修正或廢止，及行政措施之改進，並於該法施行後五年內，完成其餘法規之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進，以符合 CEDAW 規定。

參與各項聯合國人權方面公約的簽署，意味著我國承諾要完成下列工作：

1. 全面檢視法規及行政措施

2012 年行政院擬定「落實消除對婦女一切形式歧視公約計畫」，展開國內法規檢視工作，檢視目前各級政府機關的法規是否符合 CEDAW 的原則。總計在法規檢視系統中填報檢視案件數計 3 萬 3,157 件法規、命令及行政措施，召開 20 次 CEDAW 法規檢視專案審查小組會議，經檢視不符合法規及行政措施計 228 件，已完成修法 210 件，餘在行政機關列管修訂程序中（行政院性平處，2017）。

2. 定期發表國家報告

我國於 2008 年提出第一次 CEDAW 國家報告，2013 年進行第二次 CEDAW 國家報告，2017 年準備提出第三次國家報告。每次的國家報告分三部分，第一部分是共同核心文件，主要介紹報告國之一般情況資料，不同人權公約的國家報告這部分應撰寫一致；第二部分是專要文件，原則上是依 CEDAW 各條文逐條選寫國內現況、及未來改善方向；第三部分是附錄，會放一些圖表及補充文件，因為專要文件具有頁數限制，附錄無頁數限制，所以有些正文說明不清的部分會放在附錄補充。

國家報告除強調由行政部門撰寫外，

民間團體也要產生一本「影子報告」，初稿產生後需經公聽會收集意見，再針對公聽會結果修改，重複審視內容後，會送交行政院性別平等會會議通過，送聯合國審查（Wang et al, 2014）。但由於我們並非聯合國會員國，國家報告無法送進聯合國審查，因此必須請國外專家來臺審查。第二次國家報告時國內請了五位國際婦女人權專家擔任國家報告審查委員，通常請來國內的審查委員都是在聯合國曾擔任過 CEDAW 審查者。國家報告初稿完成後，會先翻譯成英文送各審查委員，審查委員會先以書面提出意見給我們回覆及修改。由於來臺時間緊迫，民間團體必須把握機會，在審查委員來臺期間遊說審查委員在結案報告中加入該機構重視的議題；而這套「遊說」的遊戲規則便是我國民間團體過去較缺乏經驗之處。

第二次國家報告審查後，五位國際婦女人權專家就性別平等綜合性法制、廢止歧視性法律條文、國家人權機構、婦女和性別主流化的國家機制、消除對婦女歧視的培訓和影響評估、近用司法資源、性別角色和刻板印象、媒體角色、人口販運和剝削婦女、對婦女與女孩的暴力、政治與公共生活、婚姻移民的國籍、教育與訓練、就業與經濟機會、健康權、感染 HIV 或愛滋病的婦女、農村婦女、原住民婦女及身心障礙婦女、家庭與婚姻生活等面向，提出 35 點總結意見及相關建議（行政院性平處，2017）。

3. 追蹤 CEDAW 第 2 次國家報告總結意見執行情形

為有效督導後續工作落實推動，行政院還需組成「落實 CEDAW 第 2 次國家報告總結意見專案小組」，在後續兩年內召開 24 場審查會議監督國際專家總結意見落實情形，並邀請民間非政府組織參與討論。而監督的過程主要是以國際專家總結意見為主，而非廣泛討論所有議題；追蹤工作是期待在下次國家報告撰寫時，國際專家的意見都可以有所成果。

4. 教育訓練工作

教育訓練在整個 CEDAW 推動過程中更是重點，國家行政團隊必須發展訓練工具、教育教材，以供各界瞭解 CEDAW 內涵；教育訓練不只針對公務人員，各級學子及一般民眾都是宣導的對象，因此在教材發展上必須研發各階層年齡可以理解的教材。我國於 2015 年頒發「消除對婦女一切形式歧視公約教育訓練及成效評核實施計畫」（105 年至 108 年），要求中央部會及各直轄市、縣市政府公務人員辦理 CEDAW 的訓練，促進公務人員瞭解 CEDAW 及性別平等內涵，並將性別平等觀念融入相關業務規劃。

參、CEDAW 對臺灣性別政策的影響

過去幾年中我國簽署了許多聯合國的人權公約，包括兩公約（公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約）、CEDAW 公約、兒童權利公約及身心障礙者權益公約等。由於 CEDAW 通過時間較早，國內在 CEDAW 整體推動的經驗

帶動後續兒童權利公約及身心障礙者權利公約在國內推動的歷程；而 CEDAW 在撰寫國家報告的經驗也成為了其他撰寫公約國家報告的指引，帶動了國內行政體系對各個公約執行歷程中的學習，讓我國從完全未能與國際接軌，一步一步摸索到目前具有一定規模的聯合國公約國家報告撰寫經驗，這些都是 CEDAW 公約執行經驗帶來國內政策促進模式的擴散效益。

除此之外，CEDAW 公約在國內的推動經驗也印證了全球化時代新的「性別政策」推動的新典範，過去性別政策在一個國家內推動必須要面對不同舊的政治勢力，舊的政治勢力有時候是雇主、宗教團體或是其他父權主義保守力量的抗拒，以致於很多法令難以修改。但在全球化的時代中，過去政策推動只注意國內各種勢力影響的模式已經不符現況，國際組織所通過公約或法案對各國國內政策的影響形成了政策推動新典範。無論是聯合國、國際勞工組織、世界衛生組織或是歐盟等例子都可以看出：當這些國際組織通過一些重要的法規之後，會員國就必須要遵守；有些公約所揭示之規定，具有國內法律之效力，有些國際組織通過的法規容許各會員國有部分實施上的彈性，但還是要求各會員國遵守；即使不是會員國，身為國際社會的一份子，許多國家都會承受改革的壓力。因此，許多社會運動團體過去將政策推動的戰場限於國內的情形已有所改變，許多的社會運動組織開始與國際社會組織結盟，改而主攻國際組織的遊說工作，並引用國際組織的法規來影響國內法案的推

動，弱化國內政治勢力的影響（陳芬苓，2000）。CEDAW 便是最典型的由國際組織影響國內政策推動的新典範，不敢違反國際組織公約的大帽子之下，過去在國內難以推動的法案，如今順應著每四年國家報告的撰寫，也形成行政與立法單位的壓力，使得一些法案或政策開始有了突破。

另外一項 CEDAW 所帶來的政策影響在於「教育」的功能，我們可以清楚看到整個 CEDAW 簽署或撰寫國家報告的過程，帶動具體法案修改的成效，但不可忽略的是整個推動及撰寫國家報告的過程中對於國家公務人員而言就是一項最好的「做中學」。在撰寫 CEDAW 國家報告過程中，不是由學者專家來撰寫，而是經過數場專家講習，並經過數場小組討論及小組撰寫修改的過程。這樣的討論過程，讓公務人員能夠學習到新的國際潮流及趨勢，透過小組討論的形式讓公務人員實際瞭解每一項法規背後真正的意涵為何，使得撰寫的團隊真正領悟到國際公約背後的精神，往後如何在國內推動及落實公約的內容。此外，在國家報告的撰寫過程中需要召開多場的公聽會，過去有些政府部門也許不需要直接面對民眾的挑戰，但在國家報告公聽會及國外專家的審查會過程中，許多公部門都必須要第一線面對民眾及國外專家學者的質疑，讓他們產生改革的壓力，也更瞭解民意，民間團體透過公約國家報告審議過程的參與，對於他們長久以來期望改善的政策，能夠有具體修改的機會。

當然 CEDAW 帶來的實質效益是更多

的，許多國內過去跟國際無法接軌的觀念及法規也透過層層國內外的審查及質疑，慢慢的將一些法規及政策做大幅的修改，也帶動國內觀念的改變，包括：司法體系開始重視性侵害案件中兒童及身障者詢問技巧的訓練；內政部擬訂性別變更認定及登記程序，使變性者在改變身分過程中要求不再強迫器官的切除；內政部也製作《現代國民喪禮》、《現代國民婚禮》精簡版供民眾下載，以檢視傳統出生及喪禮禮儀之性別刻板觀念，並推廣具性別平等意識之現代出生及喪禮禮儀；內政部亦送出國籍法第 4 條及第 9 條等條文修正，解決臺灣婚姻移民申請歸化時均必須先放棄其原國籍而有可能成為無國籍者的問題，及離婚案件中居留權等問題。勞動部為了外籍看護工的人權，加速推動「家事勞工保障法」立法；並修正「就業服務法施行細則」，放寬外籍配偶在臺工作權。教育部研修「懷孕學生受教權維護及輔導協助要點」，開始重視維護懷孕學生受教權並提供必要之協助；衛福部修正「人類免疫缺乏病毒傳染病及感染者權益保障條例」第 18 至 20 條，取消外籍 HIV 感染者入境、停留及居留限制以保障基本人權。法務部加速同性伴侶法制化工作，提出多元成家立法草案；並檢視現行民法有關結婚年齡男女差別化之規定，擬將男女可結婚之年齡均改為 18 歲；通傳會修正「廣電媒體製播涉及性別相關內容指導原則」以防止媒體揭露性別暴力受害者的身分之問題。

整個 CEDAW 公約推動的過程，讓國內的團體開始有國際的視野，透過其他國

家撰寫報告的閱讀及國外專家的意見，一些民眾也開始跟國際組織所推動的政策方向有所連結，讓國內本來保守封閉的政策制定模式開始有了新的挑戰，也讓我們國家的政策品質能夠與國際真正的接軌，能夠真正達到促進國內性別平等的方向。而 CEDAW 的推動也鼓舞了兒童及身心障礙者民間團體，促進了後續兒童權利公約及身心障礙者權益公約的簽署。

在 CEDAW 撰寫國家報告的過程中，不只行政單位獲益良多，許多參加報告討論的學者及民間組織也能從過程中真正學到 CEDAW 的精神，因此無異對全國各界而言都是一項很重要的教育歷程。透過 CEDAW 公約及其他公約的運作也開展了民間監督政府工作的歷程，建立起行政部門與民間力量兩者之間的橋樑，讓民意可以透過這個理性運作的機制，真正的達到政策品質改變的方向。

肆、結語

CEDAW 在撰寫第一、二次國家報告之初，民間團體也還在摸索中，在國家報告審畢的後續監督會議中，可以發現民間性別團體的成熟與理性，他們知道改革不

可能一步到位，CEDAW 也不是用以向國家要資源的武器，逐步而理性地以更成熟的論述及耐心地遊說過程，讓行政部門找到修法之路，達到他們想推動的改革目的。此外，民間團體也不一定要視國家機器為對立的單位，如 Skocpol(1985)認為：不同視國家為單一單位，國家內不同行政部門有不同的立場。在 CEDAW 的監督過程中，可以看到性平處及學者專家在民間團體及各條文對應部會間中立的角色，減少雙方對立而無法聚焦的狀況，也形塑國內新的公民參政模式。

CEDAW 在我國簽署的各公約中，雖然運作最具聯合國規模，然仍有可努力之處，例如：聯合國公約所揭示之保障人權之規定，是否直接具有國內法律之效力？在各項司法判決中可否直接適用？國外有許多成熟的專業遊說團體，懂得如何長期經營聯合國各委員會決議的遊說工作，我國民間團體在未來參與國際組織政策制定上還有不少可以學習之處。

（本文作者為國立臺北大學社會工作學系教授）

關鍵詞：CEDAW、性別政策、政策促進模式、聯合國公約

參考文獻

行政院性平處（2017）。重要工作成果。

http://www.gec.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=9AC8D0E0C33FF2BF&sms=8D9E42E64BBA4FB6&s=1DB2B2DB22FCD0D6

何碧珍（2013）。推動我國加入 CEDAW 的策略與努力。

<http://www.natwa.org.tw/about3-1detail.php?id=27>

陳芬苓 (2000)。跨越國家的邊界－歐盟與聯合國婦女政策比較，國科會專題研究計畫報告。

陳芬苓 (2014)。性別與性別主流化。行政院性別平等處編，識讀性別平等與案例分析，第 1、2 章，p.2-23。臺北：行政院。

張珣、陳芬苓 (2015)。我國參與聯合國婦女地位委員會大會 (UN-CSW) 評估研究。臺北：婦權基金會委託研究報告。

Skocpol, Theda (1985). Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research. In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (ed.). *Bringing the State Back in*. New York: Cambridge University Press.

Wang, Li-Ching; Tseng, Yu-Hsien; Cho, Keng-Yu; Wu, Cheng-Ting; Lin, Yi-Chia (2014). The Shadow Report for the “Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)” with Topics on Gender Diversity Education, Sex Education, and Female Participation in Exercise and Sports. *Chinese Education and Society*, 47: 66-84.