

# 全球性別平等運動新時代： 第64屆聯合國婦女地位委員會議題觀察

張琬琪

## 壹、CSW & NGO CSW Forum 會議背景

聯合國婦女地位委員會（Commission on the Status of Women，簡稱CSW）隸屬於經濟暨社會理事會（Economic and Social Council，簡稱ECOSOC），為聯合國推動婦女議題的專責機構，是目前聯合國中層級最高的婦女人權委員會。CSW的主要任務在於「提升婦女在政治、經濟、公民、社會與教育等方面的權利，向經濟暨社會理事會提交報告和建議」，針對「需要立即關注的緊急婦女權益問題」提出建言，並從1987年起每年於紐約聯合國總部召開大會。

七十多年來，CSW隨國際社會及婦女處境的改變，關注的焦點及任務方向也屢有變動，較為我國所熟知的工作成果包括1979年通過《消除對婦女一切形式歧視公約》（Convention for the

Elimination of All Forms of Discrimination against Women，簡稱CEDAW），1995年第4屆世界婦女大會（The 4th World Conference on Women）提出「性別觀點主流化（Mainstreaming of a gender perspective）」，將《北京宣言暨行動綱領》（The Beijing Declaration and the Platform for Action，簡稱BPfA）12項大關切領域，及其他國家發展會議納為CSW審議範圍，2000年促成安全理事會（Security Council）通過《第1325號決議》（SCR 1325），要求婦女在預防與解決衝突以及建構和平上的參與等。2015年聯合國大會通過的《翻轉我們的世界：2030年永續發展議程》（Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development），並提出17項「永續發展目標」（Sustainable Development Goals，簡稱SDGs）。前言中即指出要建立「每個婦女和女童都充分享有性別平等，和

一切阻礙女性權能的法律、社會和經濟障礙都被消除」的世界，並立目標5為「實現性別平等，增強所有女性的權能」（Achieve gender equality and empower all women and girls）。

每年正式會議的同一時間，在聯合國場外，由紐約非政府組織婦女地位委員會（NGO CSW NY）主辦以全球公民社會代表參與為主的「非政府組織婦女地位委員會周邊論壇」（NGO CSW Forum）。相較場內嚴謹又嚴肅的正式會議，周辯論壇顯得多元且又活力，包含在大會前一天的會前會（Consultation Day）活動，為來自世界各地的婦運代表就CSW會議做一概括性的介紹，也提供NGOs辦理平行會議（Parallel Events）的場地與設備，鼓勵NGOs分享工作經驗，並於會期間促成NGO連結網絡、分享倡議策略與最佳範例，以凝聚NGO代表共識，進而遊說政府在正式會議中採取更前瞻的說帖，並提供CSW大會會議結論書寫建議。

因此，每年三月，位於美國紐約的聯合國總部及周邊，總是聚集來自世界各地的女性主義者參與CSW & NGO CSW Forum。各會員國派遣國內主管性別平等與婦女賦權事務的代表團，參與官方會議的辯論；非政府組織工作者則透過參與NGO CSW Forum，一方面在向聯合國總部內的官方代表團成員遊說，以期大會能產出更具體與前瞻的決議，另一方面，在

場外連結友好的組織，向世界倡議落實性別平等與婦女賦權對全球永續發展的關鍵地位。

## 貳、CSW64/Beijing+25，新性別平等運動的開端

今年（2020年），「第64屆婦女地位委員會」（CSW64），適逢「第四次世界婦女大會」25周年紀念，該最重要的成果《北京宣言暨行動綱領》（Beijing Platform for Action, 以下簡稱BPfA）在過去這25年間扮演著聯合國推動各會員國落實性別平等的指南針角色。然而，隨著時代的變遷與科技的發展，加上各國對BPfA的檢視逐漸形式化，促使聯合國婦女署（UN Women）以及紐約非政府組織婦女地位委員會（NGO CSW/NY）思考如何在BPfA的基礎上，轉化出一套新的策略目標與工作方法，以加速性別平等運動的進程。因此，兩者皆把CSW64定位為邁入新階段的分水嶺，分別提出平權世代運動（Generation Equality Campaign）以及女性主義者與婦女運動行動計畫（Feminist and Women's Movement Action Plan），並規劃在CSW64後，緊接在五月和七月辦理世代平權論壇（Generation Equality Forum），同時，將今年的終極目標放在「第75屆的聯合國大會」，透過辦理一場高階政治會議要求各會員承諾投

入更多資源並搭配可檢視的機制落實性別平等。期待打造更進階的全球性別平等運動，以世代傳承為核心概念，延續過去的精神融入創新的做法，在BPfA的基礎上，勾勒出未來推動性別平等的新方針。

不料，2月下旬受新冠病毒（COVID-19）在全球持續擴散的影響，使得UN Women緊急在2月29日於官網公告：「聯合國秘書長建議CSW64主席將大會縮小規模或延期辦理，並將於3月2日召集會員國代表召開緊急會議討論最終定案。」這突如其來的通知，迫使已在前一天（2月28日）發出「NGO CSW64 Forum將如期辦理」通知的NGO CSW/NY不得不重新思考如期辦理的必要性，並開始動員全球非政府組織連署支持CSW64延期辦理，計畫在3月2日的臨時會議上強烈表達「沒有公民社會參與的CSW不是CSW」的訴求，拒絕聯合國以縮小規模為由排除NGO與會的方式草率辦理CSW64。此外，婦女權益小組（Women's Rights Caucus，<sup>(註1)</sup>）也更積極地鼓勵全球非政府組織簽署支持《第四次世界婦女大會25周年之女性主義者宣言》（Feminist declaration on the occasion of the twenty-fifth anniversary of the Fourth World Conference on Women，以下簡稱《女性主義者宣言》），以壯大公民社會的聲勢，來回應CSW64大會上通過相對保守的《第四次世界婦女大會25周年之政治宣

言》（Political declaration on the occasion of the twenty-fifth anniversary of the Fourth World Conference on Women，以下簡稱《政治宣言》，<sup>(註2)</sup>）。

3月2日，會議當天，經過各會員國代表與非政府組織代表的折衝樽俎，最終決議維持3月9日的開幕式，包含開幕演說、通過Beijing+25的政治宣言（Political Declaration）等這類處理「程序性事項」的會議（procedural meeting），並呼籲各會員國指派駐聯合國的代表參與即可，屆時將不另核發任何額外的通行證（Ground Pass），以嚴格控管總部內的人員流動。除正式會議的議程將暫停待後續通知外，其他包括總辯論（general debate）、周邊會議（side events）等所有相關活動則全數取消。場外，由NGO CSW/NY主導的NGO CSW Forum也在會議後發出公告取消所有活動，並提出後續因應的措施。然而，隨著疫情持續擴大，根據UN Women官網上的文件顯示，CSW64似乎不再考慮延期辦理的可能性，而採取縮小規模的形式辦理。新的議程僅兩天，分別是前述3月9日的程序會議以及3月13日的後續會議（follow up meeting）兩場會議，會議的目的為處理完本屆正式議程中待決議的項目，並為CSW64劃下一個任務型的句點。

雖然CSW64最後匆匆結束，但對照3月9日在聯合國場內通過的《政治宣言》，以及在場外由婦女權益小組召開記

者會發布的《女性主義者宣言》，仍可協助我們具體描繪出當前所面臨的挑戰，以及如何立基於目前的成就上，勾勒出路徑圖，以採取更具開創性的行動，加速達成性別平等的願景：

### 一、挑戰：結構性的阻礙，持續的反挫以及投入推動性別平等工作的資源不足

在近兩年的CSW大會中，無論是官方會議或非政府組織活動上，幾乎都會提到推動工作上遇到的「反擊與反挫」（Push back and back lash），可說是全球推動性別平等工作者目前所面臨最普遍且頗具威脅的挑戰之一。聯合國秘書長在今年的開幕演說中便表示：「我們必須反制反挫勢力。」（*We must push back the pushback*），以提醒各會員國代表，雖然過去25年來，有不同世代持續加入性別平等運動中，但《北京宣言暨行動綱領》的願景尚未達成。而這些反挫勢力的根源，在《女性主義宣言》的前言中則有比較具體地說明，可分別從社會層面、經濟層面與環境層面切入，同時亦點出數位時代下所面臨的新興挑戰。

**從社會層面切入**，阻礙民主與人權推動的各種意識形態，例如：集權主義、仇外的民族主義、任何形式至上主義或任何宗教的基本教義派等等，近幾年在全球各地死灰復燃，這類意識形態除了戕

害民主與多邊主義的發展外，亦煽動了父權主義、種族主義、新殖民主義、恐同等這類不合時宜且壓迫人權的思想復辟，更直接重擊婦女與女孩的基本人權與自由。**在經濟層面**，「新自由主義」（neoliberalism）的經濟政策，則扮演著阻礙「平等」的最大絆腳石，這種線性經濟模式，也間接地加速了上述各種有害的意識形態的蔓延，擴大了全球貧富差距，並導致**自然資源與環境**的浩劫與崩壞，而婦女或其他弱勢族群在面對環境浩劫所帶來的災難時是相對脆弱的。這些結構性的阻礙可謂環環相扣，形成一個惡性循環，且隨著科技的發展，這些阻礙除了在實體社會中現身外，亦已滲透至虛擬的**數位空間**，例如：基於性別的網路暴力，便是父權主義下的產物。然而，面對這樣的轉變，我們應該如何採取什麼行動應變，正是今年CSW64的終極任務。

### 二、立基於過去25年的成就，我們學到什麼？

回顧過去25年聯合國在推動性別平等上的成就，《北京宣言暨行動綱領》，以及相關人權公約，扮演著督促各會員國政府落實性別平等的重要角色。當今，我們可以在提到消除基於性別的暴力以及無酬家務勞動時，將其視為一種國家責任來討論，或者家務工作者、障礙女性的權利獲得聯合國相關公約的保障、女性在公領域

取得決策與領導位置的比例大大提升，甚至是25年前幾乎是不可能的墮胎合法化以及同志婚姻平權等，目前皆在部分國家取得具體成果，且開啟了大眾對相關議題的辯論與對話，並持續邁向更普遍的認同。

然而，至今仍未有任何一個國家達成全面的性別平等，且根據世界經濟論壇（World Economy Forum）2020年的《性別落差報告》（*Global Gender Gap Report 2020*）指出，「假設持續以目前這樣的速度推動相關工作，恐怕還需要99.5年的時間，才能達成性別平等」。這意味著，要趕在2030年完成永續發展目標五，推動性別平等與婦女賦權的工作勢必得加速，而這仰賴一份更前瞻的策略目標與其配套的工作方法，而《北京宣言暨行動綱領》正是這套新工作方針的藍本。

## 參、後2020應採取的具體行動計畫

為了更有意義地檢視各會員國在落實《北京宣言暨行動綱領》上的成果，聯合國婦女署將遂將12項關鍵領域轉化為以下6個主題，並要求各會員國具體且簡要地說明這五年來推動的具體成果以及所面臨的挑戰（*Twenty-fifth anniversary of the Fourth World Conference on Women and adoption of the Beijing Declaration and Platform for Action (1995) Guidance note*

*for comprehensive national-level reviews*）（UN Women, 2018）：

- 促進包容性經濟發展、共享繁榮與尊嚴工作（Inclusive development, shared prosperity and decent work）
- 消除貧窮，強化社會安全和公共服務（Poverty eradication, social protection and social services）
- 消除基於性別的暴力、汙名化與刻板印象（Freedom from violence, stigma and stereotypes）
- 和平與包容的社會（Peaceful and inclusive societies）
- 環境保存保護與復原（Environmental conservation, protection and rehabilitation）
- 強化制度的可參與性、可問責性以及回應性別的能力（Participation, accountability and gender-responsive institutions）

然而，在聯合國的《政治宣言》中，其呼籲會員國採取的行動，皆是籠統地以促進會員國對推動性別平等與婦女賦權的政治意願（political will）為目的，僅點出各會員國應如何改善有利於推動性別平等的大前提，例如：廢除具有歧視性的法律、政策、規範等並轉化具歧視性的社會規範（social norms）及性別刻板印象、提供資金與資源以落實性別平等與婦女賦權、強化性別統計資訊以縮小性別落差等。其中比較新興的行動建議，是呼應近

幾年科技與數位發展，其對推動性別平等產帶來的助力與阻力，呼籲會員國在運用科技提升婦女地位的同時，也不能忽略前述網路性別暴力的問題。然而，這類不具法律效益的書面聲明皆無助於督促各會國家加速落實性別平等的腳步。

反觀由公民社會主導的《女性主義者宣言》，除了比上述聯合國的政治宣言更明確地說明消除任何形式歧視與尊重每個人的自主權是國家本應盡的義務，以落實人權保障之外，亦鉅細靡遺地就前述6項主題提出當前必須採取的行動方案，同時亦強調議題的交織性，並開創性地將「非常規性別者」（gender non-conforming persons）的權益全面涵蓋在這份宣言中。在**經濟賦權**方面，指出所謂的經濟賦權不應只單純討論婦女參與經濟活動的權利，而應當是使其能平等享受社會進步與發展所帶來的好處，並充分行使其經濟、社會、政治與文化權利。在**社會安全系統與公共服務**方面，強調普及的社會安全系統是落實人權的關鍵，特別是對於落入貧窮、弱勢與遭受暴力和歧視的人而言。而公共服務，例如教育與公共衛生，應該國家政府為主導其規劃與執行，確保可以永續且穩定的提供人民所需。在**消除暴力**方面，基於性別的暴力仍持續發生，無論是在公領域或私領域，甚至是網路數位空間，這些都需要公權力的積極介入，是為國家的責任，必須透過制訂或修改法

律制度，落實相關的國際人權公約，同時提醒男性的參與（men's engagement）至關重要，徹底扭轉父權主義，消除具性別歧視的社會慣例。在**和平維持**方面，重申聯合國安理會1325號決議，各國須更積極地推動女性在和平談判上的參與，同時，落實BPfA的建議，減少軍事國防預算將其重新分配至公共建設與服務上。另外，人權維護者（human rights defenders）的人身安全，必須獲得保障。在**環境永續**方面，採取以人權為本，以及能回應性別議題（gender-responsive）的氣候行動，以落實環境正義。最後，在**機制的參與及可責性**方面，則強調提升年輕女性的公共參與及決策權，以及公民社會之於CSW的不可或缺，以回應近年來聯合國逐漸限縮公民社會參與聯合國場內會議的政策。

綜上，其實不難看出公民社會以更貼近實際發展狀況的視角，提出能夠治本的解方。然而諷刺的是，要加速推動性別平等的發展，兩個最關鍵的先決條件：執政者落實性別平等的政治意願與決心，以及推動工作相關資金資源的投入，其主導權皆掌握在政府手中。

## 肆、結語

CSW & NGO CSW Forum作為全球最大的性別平等與婦女賦權議題交流與倡議的空間，對我國而言，不啻是一個是絕

佳展現軟實力的舞臺。拜近幾年全球性別平等意識高漲，由公民社會發起的各種倡議與公民運動在街頭和社群媒體上大鳴大放，且自瑞典政府於2014年提出女性主義外交政策後，包含加拿大、法國與墨西哥等國家也相繼發展出具有其國家特色的女性主義外交政策（*Mexican Diplomacy Has Gone Feminist*）（Thompson, L., 2020），企圖乘著這波浪潮，也藉著此刻國際組織針對推動性別平等投入大量資源之際，打造國家新形象。

把焦點拉回亞洲，目前仍未有亞洲國家公開採納女性主義外交政策，而我國目前仍居區域間性別平等發展領導者的地位，假設能參考《女性主義外交政策架構》*Feminist Foreign Policy: A Framework*（Thompson, L., 2020）中的5R原則：權

利（Rights）、資源（Resources）、代表（Representation）、政策評估（Research & Reporting）以及政策的落實（Reach），梳理出我國目前投入推動性別平等之國內政策與國際合作計畫的現況與挑戰，並提出對策，將有助於整合我國投注在落實性別平等與婦女賦權的工作，並發展出一套適用我國且能複製至其他東亞國家的女性主義外交政策方針，持續領航區域間的性別平等運動，樹立亞洲平權國家典範，具體展現臺灣在協力推動全球性別平等的不可或缺的地位。

（本文作者為財團法人婦女權益促進發展基金會研究員）

**關鍵詞：**性別平等、婦女賦權、聯合國、女性主義

## 📖 註 釋

註1：Women's Rights Caucus由來自全球超過250個婦女團體組成的工作小組網絡，共同在聯合國國內遊說官方代表採取更開創性的行動，來推動性別平等與婦女賦權。

註2：每年CSW會議重點係為產出一份針對當年度優先主題討論出的議定結論（Agreed Conclusion），而每五年進行一次《北京宣言暨行動綱領》的檢視。今年CSW64適逢25周年檢視，因此大會依照慣例以發表《政治宣言》的方式勾勒出未來5年各會員國應採取的發展方針。今年，公民團體以Women's Rights Caucus為首，在聯合國公告了《政治宣言》後召開記者會，發表《女性主義者宣言》回應聯合國官方相對保守的策略與作法。兩份文件的電子檔請參考以下連結：

《第四次世界婦女大會25周年之政治宣言》Political declaration on the occasion of the twenty-fifth anniversary of the Fourth World Conference on Women全文參考：<https://www.unwomen.org/en/csw/csw64-2020/session-outcomes>

《第四次世界婦女大會25周年之女性主義者宣言》Feminist declaration on the occasion of the twenty-fifth anniversary of the Fourth World Conference on Women全文參考：<https://iwhc.org/wp-content/uploads/2020/03/Beijing-25-Feminist-declaration.pdf>

## 參考文獻

World Economic Forum (2019). *Global Gender Gap Report 2020*

UN Women (2018). *Twenty-fifth anniversary of the Fourth World Conference on Women and adoption of the Beijing Declaration and Platform for Action (1995) Guidance note for comprehensive national-level reviews*

Thompson, L. (2020). *Mexican Diplomacy Has Gone Feminist* on Foreign Policy <https://foreignpolicy.com/2020/01/14/mexican-diplomacy-feminist-foreign-policy/>

Thompson, L. (2020). *Feminist Foreign Policy: A Framework* Washington, DC: International Center for Research on Women.