

## How do international women's rights norms become effective in domestic contexts? An analysis of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW) 2005

Susanne Zwingel

### 第五章：公約運作程序及其國際網絡

摘要：蘇芳瑩（台灣婦女團體全國聯合會研究專員）

#### 5. 公約運作程序及其國際網絡

CEDAW 委員會負責監督機制的運作，並提供其國際支持的結構。1980年，從一個缺乏人權制度的狀態開始發展，慢慢增加能見度及其權威性。1980年代晚期，委員會建議嘗試更有效的運作方法並扮演更積極的角色。之後的發展有以下兩個面向：運作程序上變得有效並且超越原本授權定義婦女權利的角色。八〇年代委員會的工作受到兩項阻礙：缺乏資源以及受限於委員會授權的解釋。到了九〇年代，情況有所改變，不僅接受了委員會更多制度上的支持，婦女權利論述變得重要，也有更多的人參與 CEDAW 的程序。

CEDAW 的有效化及國際權威的增強是如何發生的？又有多大程度影響體制？爲了回答這些問題，分成以下兩步驟分析 CEDAW 的國際面向。首先討論 CEDAW 委員會的組成與運作(5.1)，之後討論定位 UN 對於委員會工作的支撐結構(5.2)。CEDAW 委員會的組成有某些面向不同於其他的公約體系，尤其關於專業的與性別的面向。委員會具體的工作隨著時間的推移而改變，而她的活動不僅在授權範圍內發展，也發展到授權的範圍之外。委員會已努力的改進積極對話的條件(5.1.2.1)。結果積極的對話(constructive dialogue)像體制的核心一樣增加了複雜性與有效性(5.1.2.2)。進一步，委員會在解釋條約上更具權威性，尤其在闡釋一般性評議的部份(5.1.2.3)，並且因爲不允許保留條款，使其具有某種道德壓力(5.1.2.4)。個別專家在 UN 的內部與外部盡力的擴大公約的公共與權威(5.1.2.5)。在聯合國內部，三個背景是 CEDAW 工作的關鍵：1.秘書處提供的技術與行政支持結構(5.2.1)；2.人權公約體系的合作，減少 CEDAW 被孤立的處境(5.2.2)；3.CEDAW 與 UN 特別專門機構之間的合作，使 CEDAW 的原則廣泛的整合於 UN 的運作之中(5.2.3, 5.2.4)。

這些分析是基於以下理論性的問題：CEDAW 的監督機制已經發展成爲多數人能理解婦女權利能被建構的意義了嗎？換句話說，這樣的程序是否強化婦女人權應該被銘記下來的共同的國際理解？監督程序是否創造一個給締約國的學習進程？與專家對話是否影響國家政策的制定者？程序適合於造成長期的服從進程，而且，釐清規範與發現問題會不會幫助國家遵守公約？CEDAW 體制在多大程度落實在支配的國際結構中，又這如何影響她的工作？在多大的程度上，監督程序本身產生或阻擋那些結構？到什麼程度，CEDAW 參與者在監督程序之內，以及超出監督程序的情況下的行爲會改變公約使之成爲跨國的工具？

## 5.1 國際監督機制：CEDAW 委員會及其工作

### 5.1.1 "可敬的、忠誠的、公正的與有良心的"：專家們

根據公約第十七條的規定，能力、獨立以及公平地區分配，這三個要素與委員會的組成相關。(5.1.1.1) 雖然委員會沒有規定專家的性別，但是幾乎都是由女性擔任，這也影響委員會的實踐。(5.1.1.2)

#### 5.1.1.1 專業的多樣化、獨立與地區的平等

**專業能力與多樣化：**委員會一開始的工作，CEDAW 專家涵括廣泛的多樣專業。與其他公約系統的顯著差異在於，其他條約組織專家多由律師與法學教授組成。所有 CEDAW 專家在政府背景與非政府的背景中參與婦女發展的工作。觀察 2000 年時委員會成員的專業背景，有如下的圖像：

16 各專家任職政府部門或之前曾任政府部門。其中 10 位擔任婦女政策的專門機構或者擔任其他部會負責整合性別關鍵進入其制度當中；4 個人是外交官，通常在國際場合代表其國家參與婦女事務。

5 個成員是實踐法學家，擔任法官、檢察官及律師。4 位成員在非政府組織工作，或獨立工作。有 1 位橫跨多樣領域。當時的 23 位專家，10 位強烈顯示出隸屬於 NGO，在婦女權利領域中，建立 NGO 或是長期實踐於 NGO 之中。所有的專家當中只有三位在進入委員會服務前沒有參與國際或是跨政府的活動，這些活動包含：官方在國際婦女研討會的代表，或者參與關於婦女議題的地區性會議、工作坊以及研討會。

[p.134-5~p.135-2]CEDAW 委員會成員自己認為，多樣化的專業領域對於解釋對婦女歧視的所有可能面向是不可或缺的。相較於其他的公約體系，CEDAW 專家是法學專業相對來說是較少的。因為其他公約系統的成員，大多是法學專家。

這樣的差異一方面說明了從社會經濟觀點出現的婦女權利論述有個不一樣的傳統，另一方面，說明了「一般」的人權論述。(4.1.2, 4.1.3)

在政府組織工作的專家，其背景是對話的資產，在婦女政策部門工作的經驗，可以幫助她們關於其他國家 Women's Policy Agency(WPA)所建立的策略與政策，問出準確的問題。大多數的專家目標在於建立一個不同觀點的連結。(訪談1,2,3,6) CEDAW 專家在政府有關於責任和限制的觀點和 NGOs 的合法宣稱，之間給出一個空間。

以下兩個傳記說明了專業多樣化以及政府和非政府的隸屬關係。

我是一個經濟學家，在大學教書，後來參與經濟計畫部的計畫委員會，負責準備五年發展計畫。……工作領域像是農業、公共與經濟等。慢慢發現婦女所關注的都沒辦法顯現出來，但是婦女對於農業生產的貢獻是眾所週知的。我開始挖掘更多這方面的缺乏加進計畫委員會中，我也瞭解到整個性別概念的需求再計畫中完全是缺席的。……我蒐集越來越多的資訊……最初是一些本質上是學院的性質。當我涉入更多，這些資訊改變了我。我

瞭解到婦女議題在政策計畫當中是多麼的被忽略，所有的見解都是錯的。之後我開始書寫短篇幅的政策報告，透過內部的遊說，成功的改變某些主要政策。……同時我取得倫敦大學性別計畫的博士學位……更多的涉入婦女運動和 NGOs 的活動。一年後我開始以 NGO 的角色去落實 CEDAW。(Interview 3, Home Country: Bangladesh)

我在六、七〇年代在我的國家參與婦女運動，一開始為離婚權、墮胎權以及改變家庭法律而抗爭……。我參與了政黨的國際政策……。也關注社會主義國際以及社會主義國際的婦女運動。一九八四年依法成立政府平等委員會。我是委員會的成員之一。……我也是「女性政黨會議」(women's caucus)運動的成員。更進一步的成為政府 CEDAW 委員會的成員。我也代表國家參與奈洛比會議(Nairobi Conference)的一員，並準備所有為參加奈洛比會議的準備工作。我也有三次擔任婦女地位委員會的代表。(Interview 4, Home Country: Italy)

**獨立：**一些觀察員以表示對於 CEDAW 專家獨立性的關心，尤其因為許多 CEDAW 成員掌握一些官方要職。Bayefsky 發現整個公約體系中有48%的專家受雇於政府，擔任 CRC, CEDAW, CERD 和 CESCRC 的工作。直到現在對專家獨立性的批評仍然存在，這會影響監督程序 (monitoring process) 的客觀性。之後，在這一點上委員會採取減低任何有偏見性的影響。另一方面，大多數東歐專家在一九八〇年代表現出過份支持的精神。一位長期實踐 CEDAW 的專家回憶道：「這些東歐的專家對於東歐有歧視婦女的狀況，往往會為他們辯護，而沒有考慮到公約的落實。」(interview 4, Home Country Italy)

西歐國家的進展被低估，其接連不斷的問題也被放大。這樣的態度隨冷戰的結束而消失。儘管有這些改變，專家貼近國家組織，仍是備受爭議的。一九九八年，人權公約體系的主席會議建議締約國「政府應避免任命公約體系的候選人，因為政治與其他的運作不可與獨立專家的義務相妥協。」

[p.137-3]相對於這些考量，專家通常有完全獨立的自我認知。

[p.138]UN 秘書處也敦促專家對他們的國家產生一些影響力。「打好關係」可以強化資源要素。像是北京會議的做法，委員會主席成功從特定的政府得到會議活動的資金。(Interview 4)

另一方面，候選人的推選過程顯示出來自國家利益的依賴關係：政府接洽候選人，因此，知道且贊成候選人的檔案(profile)。十五個專家當中只有一個是自己跟政府接洽去提出她的候選資格。另一個提名的例子是由政府與非政府共同參與提案。在這種情況下，似乎證明候選人作為政府性別政策的根本批評者，是不可能被認為是適合的專家。同樣的，證明其獨立性的專家可能要進行再次選舉。

最後，有一個在候選人的提名與推選的結構因素，使整個過程依賴於國家的利益，那就是國家通常有非正式的關於候選人提名的事前協商，以決定推選的結果。世界各地應該平等地在委員會中作為代言人，協商應該在地區團體當中舉行，討論國家應該提名一個候選人。[不應該在國家層級上有非正式的協商。]「提名是一個

支持的過程。他們支持我的推選作為一個專家，這是它真正的意義。但是我作為一個專家，不是因為他們的提名，這是不一樣的」(Interview 34, 後面只有33個??)。

[p.139]公正的地區分配：公正的專家地方分配的公約目標已經一項是非常重要的，但並沒有因此而總是被達成。Galey(1984)提到委員會早期，東歐以及拉丁美洲代表明顯太多（4個西歐，7個東歐，6拉丁美洲，2個非洲，4個亞洲）冷戰結束後，6個東歐專家全部一起缺席(Schöpp-Schilling 1999: 221)。只在2003，3位東歐專家再次加入委員會。

一方面從提名就出現不公平的開始，不是所有的地區都有足夠的提名，另一方面候選人從推選模式出來：沒有地方配額的系統，也沒有每一地方區分選票。公約17條僅提到每兩年，從23個成員當中選出11個，任期四年。由2/3締約國組成法律顧問，被提名人得到最多票的人得以當選。公正的地區分配無法被保證。像是兩千年的選舉，從非洲選了2位，從拉丁美洲和加勒比海地區選了2位，亞洲和太平洋選3位，西歐和以發展地區選出4位，這四位全是西歐國家的候選人。然而，一般的地區分配仍然能夠維持。一般對於委員會成員的觀點強調公平的甚至是在世界地區間的公平。從 p.140統計表看來，1982年到2004年各地區的 CEDAW 專家分別是：非洲20位、拉丁美洲與加勒比海19位、亞洲與太平洋22位、西歐和其他以發展國家33位。

關於 CEDAW 締約國的數量，非洲和亞洲與太平洋世代表性不足的，拉丁美洲是略有代表性，而以開發地區是過度代表性的。然而，上面所說的統計表，沒有辦法顯示出動態改變的過程。

[p.140-2]委員會成員的公正地區分配與委員會的國際認可、委員會的工作本身密切相關。規則背後的想法是去代表文明的不同形式如同原則法體系。

(CEDAW,art.17) 換句話說，公約設計了這樣的架構，意在避免傾向一個特定的文化或司法系統。批准國家日益增多，部份國家感覺到專家的解釋無法代表其國家。像是1987年的例子，一些伊斯蘭國家感覺到被委員會處理在伊斯蘭法律下的婦女地位之研究的回應所冒犯。如果委員會的專家不僅具備知識，同時也是世界特定區域之成員，這是非常重要的且有用的，委員會成員與報告國家來自同一地區，對其做報告時，其所掌握的脈絡知識，是其他專家所無法處理的。這樣的能力特別有用，如果他們不僅具備知識，也具備敏感度，這可以增加委員會的權威。另一方面，從不同於報告地區的專家隊對其報告進行檢視，也會有新的刺激。

#### 5.1.1.2 性別像是沈默的專業知識分類以及團結性的資源

CEDAW 委員會幾乎獨佔的由婦女組成：1982年到2004年間已有超過90位委員，只有兩位男士來自瑞士和荷蘭。乍看之下，這好像不令人驚訝，大多數國家在婦女權利議題上，女性的專家比男性的專家要多。如果還記得，女性在所有其他公約系統中代表性嚴重不足，至少會驚訝於幾乎任一個女性專家包涵在那些公約體系當中，像是政治與公民權；經濟、社會與文化權利；種族歧視、酷刑以及兒童權利[性別比例不均的狀況，詳見 p.141註釋116的說明]。

委員會組成當中的性別的偏見已經被專家們討論，1988年的會期，一位專家提

出建議，想要敦促國家位 CEDAW 委員會提名男性候選人。這是來自於1987年經濟社會理事會的會議中評論 CEDAW 全部為女性成員的反應。然而，委員會並沒有採納這個建議，一部份因為成員覺得提名應該是國家自己的決定，一部份因為她們認為婦女占有主導地位的人權論壇是客觀的，一部分因為她們把 CEDAW 委員會看作是其他公約系統婦女缺乏代表性的平衡，也認為這樣的性別偏見應該被說出來。(Byrnes 1989: 9)1992年第11個會期，當委員會討論如何使更多的男性參與性別平等的推促時，這個議題又再度被提出。在這個脈絡中，委員會中男性配額的可能性被考慮，只要其他公約系統也有女性的配額，那麼立刻從事男性配額的改革。

不關心委員會成員的專業知識，CEDAW 委員會中女性的支配似乎給締約國和其他公約體系一種低專業知識和低權威的印象，至少 CEDAW 專家有這樣的感覺。(弓| Interview 5)

雖然如此，委員會本身是很歡迎男性的觀點，因為男性可能給予落實性別平等的工作新的刺激。同樣的，男性候選人的提名被解釋為性別平等在締約國被詳盡瞭解的徵兆。

從內部考慮 CEDAW 性別的同質性，已經影響了委員會創造特定團體機制的工作。幾個專家在不同時期擔任委員會的成員，她們觀察到團隊的精神以及在委員會中的投入，是來自於「必要且重要的反對婦女歧視」(Interview 4)與內在於共同反抗中的自信與團結的結合。男性不會在性別平等的抗爭當中感到煩擾，但是女性必須是主要的參與者。

## 5.1.2 "委員會是努力工作的": 改進工作方法的十年

### 5.1.2.1 設置"良好運作"的架構—調整議事規則(ROP)

委員會第一次開會是在1982年10月，基本上開始全部的會期，豎立根據其他公約體系，尤其是反歧視公約(CERD)，草擬的議事規則(ROP)。議事規則一直用到九〇年代才在方法上有所改變，但是在規則的部份還未被反省。在整整一年的修訂過程之後，委員會終於在2001年第24個會期採用新的 ROP。領導這次 ROP 修訂的權威專家認為她們推遲修訂的原因在於委員會的工作量多到不允許適當的反省運作方法。因此，依她的看法，討論規則是一個重要的機會使工作規則更好。

[p.144-2]新版 ROP 可被解釋為過去二十年來最好規則的濃縮。這個會期關連到 ROP 最有意義的規則，並討論原版與新版之間的改變。在第一版中最相關的要素是：會期的安排、每一會期的議程、委員會成員與職員的規定、秘書處的角色、業務執行、投票程序、特別機構的參與。改寫的草案保留原則性的結構，也轉變了一些會期的優先性。它也區分一般規則與委員會運作的規則，並增加全新的會期關於如何繼續進行公約的新的任擇議定書。

#### 會期的安排[p.144-3]

- ▲ 在第一版中，委員會的年度會議根據公約訂為兩週(規則 1)，不管某些專家不願意。
- ▲ 九〇年代晚期，委員會的會議時間增加，新的議事規則(ROP)說明委員會應

該保持這個會期作為可能被要求表現出有效律的運作[得以證明]。

- ▲ 定義經常會與特別會(規則 2~3)，隨之開放進一步會議時間的可能，如果「有效的執行」如此要求，並且建立會前會工作團隊制度，說明這個團隊「應該按照慣例在每個會期之前召開」。
- ▲ 會議議程原則上維持不變，提供暫定議程，適時改變議程，包含每個會議的相關文件，並採納且重新修訂議程表。一開始委員會似乎擔心秘書處可能會接管會議設置程序的樣式。幾年之後，會議設置發展出正常程序，也不在被爭議之處。

### 委員會成員與職員的規定[p.145-2]

- ▲ 此規定設立委員會成員一開始的辦公條件，並決定無法出席會議的處理。
- ▲ 兩個版本的 ROP 都規定，如果不能出席會議，也不能找人代替。
- ▲ 新的版本增加出席的規定：成員若經常缺席會議，應該重新安排她的職位，在主席與秘書長的努力下，不能遵循規則就應該這樣處理。
- ▲ 委員會選派職員的部門幾乎沒有改變了：包含一名主席、三位副主席和一位報告員的選舉程序、辦公條件、主席缺席的措施、職員的替換。
- ▲ 唯一的改變是職員的推選必須根據公平的地理環境的代表。
- ▲ 主席應代表委員會出席 UN 的會議。

### 秘書處[p.145-3]

- ▲ 其角色的規則在原本的本是較短的，只說秘書長在委員會開會時作陳述，並對於委員會討論的任何提案提供財政方面的資訊。
- ▲ 新版增加一個非常重要的規則，關於秘書長的義務(規則 21)：她或是他為了有效執行的目的提供必要人員與設施，包括適時告知委員會成員任何在委員會之前可能會產生的問題。

### 業務執行[p.145-3]

- ▲ 在一九八二年的版本還有很詳細的一段，結果在實際的規則上非常少涉及，推測是因為這些程序在委員會的工作中沒有問題。
- ▲ 一直保留的是：
  1. 公共會議與私會議的安排——委員會的公開會議，不包括工作團隊會議與締約國報告的總結評論會議；
  2. 十二個成員的法律顧問建議；
  3. 主席的決定權。因此主席在遵守議事規則(ROP)的其況下指導會議，有權利建議每位發言人的時間限制以及結束發言清單，裁決議事程序問題，並建議會議的休會或是延期。

### 投票權與程序的規定

- ▲ 前後版本基本上是一樣的。
- ▲ 最重要的改變是：委員會應該努力達成共識決。如果所有辦法用盡，仍無法達到共識決，就採取多數決，僅由在場的人投票(規則 31, redraft)。舉手表決是一般的投票方法，無記名投票用在選舉方法上。

#### 特別的專門機構[p.146-2]

- ▲ 根據公約，最初的 ROP 提到，特別的專門機構可被委員會邀請參加會議並且提交關於在他們活動範圍內的公約落實報告。
- ▲ 在新的 ROP 有相當多的改變，新的 ROP 包括兩個新的規則，同等對待跨政府組織、其他 UN 的公約系統(規則 46)以及非政府組織(規則 47)。
- ▲ 所有組織受邀在會議討論關注問題之前，先行報告他們的資訊，這最適合在會前會進行。

#### 5.1.2.2 在適當的報告中幫助締約國

CEDAW 的主要功能是報告程序，專家花很多的力氣在於改進締約國的報告紀律以及遞交的定期報告之品質。一開始委員會收到的報告品質參差不齊。主要的缺點可能是國家沒有依照公約規定或不瞭解規定組織報告；官方政策與法律保證已經成型，但是沒有給出延伸到落實的資訊；報告往往以過度樂觀的方式描述他們的成果，而沒有提到障礙與問題；缺乏統計數據，一部份由於性別分列數據無法取得 (Byrnes 1989 13f)。

面對這樣的不足，委員會持續努力去支持國家適當的完備他們的報告程序。一九八三年第二個會期，委員會討論應該使用哪一種標準檢視國家報告的品質，而且成員表達需要「在報告的準備上某種程度的統一」。因此，委員會爲了準備出此報告而採用指導方針：他們應該有一部份描繪國家政治、法律和社會結構，第二部份對於公約每一條內容的落實步驟之細節描述，依此被建議。

報告不應該限縮在法律條文……而應該包含指出這些法律工具如何反應在實際經濟、政治與社會實體的相關資訊……在國家當中。(UN Doc. CEDAW/ C/7)

在一九八八年第七個會期，委員會爲了第二次及之後的報告，採用指導方針：他們應該描述新的落實公約的新進展、指出有意義的改變以及接下來完成公約的可能障礙，藉此以更新之前的報告。他們應該描述委員會成員在最後建設性對話中提出的問題，亦即應描述對議題採取的措施。可能有爭議的是，這些指標可能太過概括，以至於締約國無法很好的運用。

[p.147-2]接下來幾年，報告的指導方針有幾次的重新修訂。自1995年起，報告應該包含一個最初的部份，依據「合併指導方針爲國家報告一開始的部份」(UN Doc. HRI/1991/1)，也就是說帶著應該介紹報告給其他公約系統的「核心文件」。這個想法減少了國家報告的負擔。進一步，締約國被要求將落實北京行動綱領的措施納入其報告當中，而且對公約提出實質保留的國家被要求必須說明理由與計劃撤回[提出實質保留]。(UN Doc. CEDAW/ C/ 7 Rev. 3)報告指導方針的最近版本在委員會

二〇〇二年的第27個會期被採用。憑藉之前分開的兩個指導方針，這次提供詳盡的架構給出次報告及之後的報告。主要的新元素是伴隨著公約條文以及被委員會採納的一般性評議所產生的反思。進一步，也要包和在公約中的有以下兩項：1. 締約國針對任擇議定書(Optional Protocol)的特定報告規則；2. 有必要告知在 UN 會議中有關於 CEDAW 公約討論之落實成果。

隨著時間的推移，締約國報告的品質已經改進，而且締約國會遵循指導方針。此外，幾個討論報告準備的訓練研討會也提高報告的品質(see 5.2.3)。在 CEDAW 專家的意見中，報告逐漸表達國家承認在公約之下的責任與義務(obligation)。

[p.148]然而，締約國根本缺乏紀律去遞交他們的定期報告仍然是 CEDAW 委員會關心的議題。這個不合格的情況是所有人權工具的典型—專家挖苦的描述為「非報告程序」(Byrnes 1989: 15)。CEDAW 委員會定時的鼓勵做報告，一部份用柔性壓力，一部份宣傳其不遵守，另有一部份提供協助。委員會依據47號程序，秘書長告知委員會有締約國未繳報告，委員會提醒締約國要注意，締約國若仍不遵守，就將名單提交給委員會的年度報告中紀錄。從以上流程可以看到時間限制方面的結構上的弱點。審議受限於時間，繳交出龐大的報告，但是無法及時的審議。[時間因素是其限制所在]。隨著締約國增多，報告勢必越來越多。

p.149圖表4表現出二十年間批准公約以及繳交報告的比率。從圖表中明顯的看出批准與遞交報告之間很大的落差(gap)。理想上，締約國應該在批准報告後一年內遞交第一次報告，意指1983年的55個批准國家應該遞交55份報告，至遲不超過1984年。然而，截至1989年，只有42個國家已經完成。此外，97份第一次報告已在一九八九年等待審議。然而，委員會在1988年已經檢視至少一半(45)的報告。在應該被審查的初次報告數量與實際被審查的初次報告間的落差仍然有意義：2003年有174個締約國有機會向委員會提出報告，但其中只有126個締約國交出初次報告，仍然有48個國家沒有繳交。照這個情況下去，落差又會再度形成。

圖表提供的第二個資訊是從1990s 中期，委員會的能力增加，直到1993年，大約是委員會運作的前十年，總共105報告被審議，到1999年，有208份報告，是之前的兩倍。到了2003年增加到367份。會有這樣多的增加有兩個理由，其一，委員會開會時間變長，其二，委員會在1997年決定邀請締約國遞交最多兩份合併報告，以舒緩積壓的工作，也為了鼓勵締約國按時交報告。這個決定在23/II 二〇〇〇之後修正為過期的報告可以合併所有重要的報告一起繳交。然而，合併報告的繳交是暫時的措施。委員會這樣的暫時措施明化的以下的想法：批准公約且在很多年之後再遞交報告(a package of reports)，這樣的作法削弱了報告程序所要顯露出長期承諾的定期監控的想法。

締約國忽視他們的報告義務有著不同的理由，像是缺乏承認，全體人員與專家一起準備報告，此外也就是缺乏資源—後者次特別嚴重的問題。二〇〇二年第27個會期，針對不同的困難，委員會提出一份詳細的提案以處理未報告締約國。秘書處被要求準備長期與短期的未報告國家之資料夾，也與其他公約放在一起。而後分析沒有報告的理由，像是「缺乏資源、缺乏能力或是缺乏政治意願等等」。而後建議促使他們完成報告的方法，可能包含以下步驟：「有條理的寄送報告提醒，包括合



併報告的可能性，並且提供技術性的協助；要求聯合國高級專員鼓勵特定締約國處理報告義務並且敦促委員會成員私下到未交報告的國家與他們討論；與沒交報告國家進行閉門會議，討論適時報告的挑戰。」(UN Doc. A/57?38: 131f)

如果因為締約國家的特殊情況經委員會評估，委員會也有權利要求締約國在例外的基礎上提交報告委員會，其報告形式有別於定期報告。這個情況委員會有三個案例，分別是：Namibia、Yugoslavia 和 Rwanda。……「要求特別報告的智慧已經直接受到質疑。」……令人質疑的是公約體系的力量是基於「每一個簽署國中，其人權情況的定期審議」(Bayefsky 2001: 24)。

摘要：施逸翔（台灣人權促進會人權政策部主任）

P.151

### 5.1.2.3 CEDAW 委員會的存在理由：建設性的對話

建設性對話的主要功能，是協助締約國履行公約義務。可能會對締約國的實踐有所批評，但委員會的主要角色是提供建議與諮詢，一個 advisor。

因此，建設性的對話不是「司法或准司法的程序」，不是委員會決定締約國遵守公約條文的範圍，而是締約國可以確認落實公約的進度、障礙，並可以與委員會進行討論的時機。

對話體現了一組多層次的功能：

1. 徹底檢視國家的法規與行政措施
2. 確保締約國瞭解條約規定，以及確保他們知道所要保障的不同權利的享受範圍。
3. 讓政府有機會提出保障權利的政策，以及促進公開監督這些政策。
4. 讓締約國發展出，在努力實現條約規定時，對問題和缺點有比較好的瞭解。

CEDAW 委員會多年來已經根據她的基本原則和程序效率，形構出這樣的對話。在接下來的段落中，會先闡述在對話中委員會角色的一般性問題：

1. 每個締約國必須達成什麼目標？
2. 哪裡是委員會的任務在政治上的限制範圍？
3. 每個締約國都有其特定的脈絡，她們如何獲得適當的對待？

接下來會說明促進建設性對話的四個關鍵的措施：

1. 對話的準備工作和結構。
2. 審議締約國以外的資訊
3. 引入總體評估（summarizing assessment）
4. 引入結論性建議（Concluding Comments）

**一般態度：**

委員會一開始執行其審議締約國報告的任務時，並沒有清楚地界定審議過程中，委員會的角色與職責限制。

委員會的總體特徵是：她的權威在於是由獨立專家組成的監督機構。

具體的問題來自於委員會的工作，這裡要討論兩個具體問題：

1. 要到什麼程度，委員需要一個共同的基礎來進行對話？
2. 專家問“政治性”的敏感問題可以問得多深入？

關於第一個議題，Andrew Byrnes指出：「對於委員會所瞭解的體現在公約中的平等 / 不歧視的模式，委員會尚未明確表達任何共同的觀點。」似乎，專家們是不明言地設定了一個共同的基礎。

專家在對話中所問的那些問題，點出了她們所關切的主要事項。例如：公約所載明的法律、制度架構、女性在高階的平等參與決策權、女性的社會和經濟權利、家暴議題、克服針對女性的刻板印象和態度。

然而，專家對於如何有效消除對於女性的歧視，卻有不同的意見。

例如：

1. 1983年會期，來自社會主義國家的專家，並不同意瑞典的性別平等政策，並認為瑞典應該更關注女性的需求。
2. 1996年，烏克蘭被批評，因為許多法律中反映了強烈的母職期待，這個批評是基於性別平等中有關生育工作的觀念。
3. 1980年代，公約序言中有關「世界和平與發展」的段落有爭議，社會主義國家的專家認為這是女性享受權利的必要先決條件，其他委員則認為這一段超出了委員會的職責任務。但冷戰之後，這個爭議就不再提起了。（註腳124表示這一段對於審視締約國，還是很有用的，比如說軍事預算與社會政策之間的關係、涉及殖民主義、種族主義、發展權中國家行動對於境外婦女的影響）

關於第二個議題，原則上委員會應該專門監督締約國朝向性別平等的進展。然而，這個過程需要一定程度的政治意志，以及一些基本的政治先決條件，像是普遍尊重人權。在這些先決條件明顯欠缺的情況下，專家有時候會提問一般的政治性問題。

例如：

1. 在2000年的22會期，委員會面對惡名昭彰的緬甸政府，在這種情況下就難以進行建設性的對話。有些專家就試圖羞辱國家代表團。
2. 同一會期，白俄羅斯代表團被一個專家提醒「多元社會對於女性享有權利，是必不可少的條件。」

有些專家認為民主政治制度是對於性別平等而言最好的架構，有些委員則認為，這超出了委員會的職責所在，因為這並非在監督締約國正在進行的落實公約的過程（有位委員就提醒，別忘了關於「什麼是真正的民主」，都還沒有一個明確的共識）。

一般而言，委員會面對締約國代表團的態度，是支持她們落實公約義務。Andrew Byrnes認為：「建設性對話展望締約國和委員會致力於共同的事業，以提升公約的各項目標，透過合作努力，交換相關的資訊、想法、和建議。」為了實現這個目的，委員會力求一個開放的、非對立的氛圍，過程中最好就是充分告知與開放的對話。有位專家委員就表示，出發點在於，委員會肯定締約國批准公約、接受委員會的審查。第二步是批判性地檢驗國家的作為，這裡的必要工作是仔細考慮該國對於公約的「保留」(reservations)，因為這會削弱公約的落實，然而，重要的是要記得，國家批准公約就是願意進行對話。然後，委員會必須認真考慮，有對一個締約國有什麼是可以期待的，這不是說締約國可以解除其責任義務，而是要注意阻礙落實公約的因素。

這裡的關鍵是，委員會非常想要鼓勵（而絕非傷害）締約國接受國際監督的意願。而對話被認為是一項關鍵的方式，來說服締約國要採取進一步的措施朝向性別平等。在委員會比較早的會期，Andrew Byrnes觀察到，當有些專家提出強烈批評之後，其他委員就會傾向於提出較為溫和的觀點，指出積極的成果，並弱化之前的批評言論。他認為，這種有點「兩面手法」或「矛盾行爲」的意圖，是要鼓勵締約國能持續與委員會進行對話，而不是讓他們越來越遠離審查程序。這種態度可以被解釋為太過合作，因此也可以被解釋為喪失了委員會本分的視野。有位聯合國人權專家認為，這對於人權規範的重要性並不公允：

「委員會成員非常謹慎，她們想要成爲一個人權機構，但她們又太過nervous，可能是她們中有一些人是外交大使，並非來自人權背景的想法（mind set）」

專家本身描述他們的觀點爲，要意識到締約國所面對的不同脈絡和條件限制。她們並不會對每一個締約國框架單一的評價標準，反而是考量每個締約國的特殊情境。他們試圖從這裡評價締約國的進展，並建議應採取的最重要的措施。

「當我們在看一個富裕的國家，以及一個已經民主化很久並有民主傳統的國家，或許我們會比較強悍，比起在看一個發展中的國家，這些國家陷入深沈的危機，並有很高的文盲比率，以及有一部 customary law。我們不能用同樣的方式來看待德國和Burkina Faso。因此，我們的態度是不一樣的，而這也是我們的問題。」

同時，專家們並不打算用雙重標準，但卻在不同的條件限制下支持締約國去實現同樣的目標，也就是落實公約的規範。如果欠缺政治意志是清晰可見的，不管是在代表團的出席（例如，如果締約國派出一個信息缺乏的代表團 un-informed delegation），還是在締約國的報告中，委員會的建設性態度就會淡化。

在某些情況下，委員會面臨到這種“不情願”（unwillingness），然後傾向於強調委員會作爲一個審查機關的功能：

「我認爲我們常常覺得，締約國受到審查的深度，是受到驚嚇的。我記得很早之前有一名來自亞洲國家的代表，說他們提出該國報告且他們非常關心，他們並不夢想，我們會有這樣的一個小組。所以這是個好消息也是個壞消息。」

然而，專家也描述他們的印象，即締約國越來越認知到委員會的權威，以及從事監督的工作。

### 具體的程序：

在委員會工作的期間，除了這些一般性的趨勢之外，已經引入一套具體的提高效率的措施，來讓對話盡可能有意義。這四大發展趨勢是：

1. 每次對話的全面準備
2. 對話本身的結構與時間限制
3. 系統性地考量締約國之外的獨立訊息，像是「專門機構」（Specialized Agencies）和NGOs。
4. 總結對話的後續工作，以結論性意見的形式。

總的看起來，比起一開始委員會的工作，這些程序上的改進，給人的印象是更爲準備充分以及更爲充分告知的過程。

### 發展趨勢一、對話的準備：

委員會已經發展了兩個主要的準備機制：

1. 對於每個要被檢視的締約國，來自同一區域的一個國家的一位委員，會被指派為「國別報告員」(country rapporteur)。報告員的功能，就是在與締約國開啓對話之前，報告員要向其他專家進行簡報，關於general patterns and areas of concern。報告員也要在對話和後續工作中，發揮主導作用。
2. 這個機制只關係到要提交後續定期報告的締約國，也就是建立一個「會前工作組」(pre-session working group)。這是在1989年首先引入的，這個「會前工作組」是委員會缺乏資源下的一個結果。工作組的任務，主要是為整個委員會節省時間，所以要針對定期報告，準備一套組織過的問題。這個小組的編制是四人或五人，也會考量到公平的地域代表性。在CEDAW委員會的例行會期結束之後，工作組將會開一整週的會，以準備要在下個委員會會期提出打算針對締約國提問的問題。由於國別報告員的專門知識對於會前工作組具有很高的價值，委員會在2002年六月的第27會期決定，國別報告員應該盡可能被包含在會前工作組中。將會前工作組放在理想工作條件的情況下，專家需要幾個月前事先擁有國家報告。為了要進一步提升會前工作組有關每個要提交報告的締約國的知識，委員會在1998年決定應該要邀請專門機構和NGOs提交獨立的資訊。實際上，專門機構比起國內的NGOs，更有可能出席這些會議，因為NGOs比較願意在整個委員會開會時才前往紐約。專門機構和NGOs都可以不用出席工作組會議，提交書面資料就好。

工作組會針對締約國準備一份問題清單，以便在委員會的下個會期可以進行檢視。這份問題清單會傳給締約國和所有的委員。當這個程序被首次引入時，代表團必須在審查會議時口頭回答這些問題，期間委員會有機會打斷。為了要在對話中創造更多的 liveliness，締約國現在必須在她來到委員會之前，回答書面的問題，而這些答案連同定期報告，就是建設性對話的基礎。由於這個過程已經導致問題和答案都有一定程度的過量，委員會要求會前工作組務必集中於「重大議題和趨勢，以及限制問題的數量」，並要記得，她們應該根本上在委員會和締約國之間提升建設性的對話。

### 發展趨勢二、架構對話：

對話一開始作為相當開放且沒有結構的任務，建設性對話已經受到許多機構性的改良。委員會在1987年建立一個常設的工作小組，針對加速其工作的方式與手段提出建言。引入建設性對話的主要改革，在於：

1. 對於代表團提出初次報告與後續報告，有不同的處理方式
2. 在時間上組織對話
3. 引入改善對話實質內容的措施

#### (1)

委員會用一種特殊的方式來對待首次提出的報告，因為專家覺得在首次面對締約國時建立信心，這是很重要的事情。最初，完全沒有任何的限制，有時候是隨機的、低效率的對話。因此，後來就改變程序：在代表團的口頭報告之後，專家就逐條問問題。代表團不立即回答，但有時間可以彙編資料。大約一週之後再回來回答所提出的問題，而委員可以加以評論或要求進一步的澄清。

而在後續定期報告的情況下，對話是基於如上所述的會前工作組的準備工作。當首次引入為對話準備問題清單的想法，主要的動機就是要縮短對話本身。然而，這個程序被認為相當不理想，因為專家不能積極地參與對話。當前的工作方式，締約國

以書面方式回答會前工作組的問題，並在口頭報告中提出更新的資訊，允許更多的互動。對話被組織成是一種交換：在蒐集了一些專家提出的問題之後，代表團就有踏腳石可以回答問題。按照聯合國工作人員的意見，這也造就了實現公約落實的較好條件：

「你可以看到，她們已經在動了。她們關於定期報告的建設性對話，幾乎是lively。之前，她們只是有人讀出回答問題的答案。而且，她們根本沒有時間有任何的互動。這是更有意思的，這個對於落實公約規定是非常有用的。」

專家們最近已經達成協議要進行更進一步的改革，其中規定，應該根據CEDAW實體條文的四大塊主題，來聚集專家的問題。在每個群集之後，代表團有機會進行回答。這項改革是否造就了較少的互動，或者是更多結構和較少重複的對話，仍有待觀察。

## (2)

在時間上組織對話，同時影響著要報告的代表團以及委員。最初，委員們拒絕嚴格的時間限制，因為委員會認為這會導致思慮不周延。然而，專家們在這個議題上似乎已經變得比較務實：

1. 在1999年委員會的第20個會期，同意初次報告的時間限制在45分鐘，定期報告限制在60分鐘。
2. 由於2002年第27會期的決定，時間限制甚至變得更緊：初次報告45分鐘，定期報告30分鐘，每個委員的評論限制在5分鐘。

可能是因為等待審議的報告非常大量，委員會對於時間限制的態度，已經改變了：在較早的會期，專家們傾向於拒絕任何的時間限制，甚至讓專家自己決定，是否要重複問題。由於時間的壓力，專家後來呼籲不要再問已經提出的問題。

## (3)

委員會還採取措施，改善對話的實質內容。

1. 其中一個措施就是「國別報告員」，就是一位國別接近於待審締約國的委員。報告員以一般性的陳述來為對話進行開場，也會在主席結束對話之前，作結語。這個過程想要給締約國的印象是，這並不是從一個毫無脈絡的觀點進行判斷，而是來自一組專家的觀點，她們擁有腳踏實地的區域知識。
2. 另一個措施是，鼓勵專家充實特定領域的專業知識，像是衛生，農村婦女的情況，或法律問題，並在對話中聚焦於這些領域。因此，委員覺得對話已變得越來越複雜：

「現在，我們問更為分析性的問題……我意指一種更為整全性的方式。例如，現在，當我們在談產婦死亡率……我們不只是考慮有沒有醫院，而是也要考慮基礎建設，即使用醫院的機會和權利（the access to the hospitals）。醫院可能有，但是鄉村婦女是否有機會可以到那個地方？這就是我所說的：擴大議題，所要求的不只是把一間醫院放在一個地方，而是要確保正在作的事情是為了安全孕產。」

然而，專家問題的複雜性，有時候會導致代表團的負荷過重，並轉而成為不切實際的建議和評論。就像一位專家所說的：

「我認為我們問得太多以及太細的問題。在我心中，如果我們想要提升公約最適當的應用，那樣並沒有幫助。在緬甸的例子，我們應該聚焦於人權，聚焦於消除婦女和兒童的強迫勞動。那會比告訴她們下面這件事情還要實際：”請提出性別統計”。

我認為在特定的情況下，這並不是一個非常務實的要求。」

另一個專家提問大量問題的後果是，代表團無法澄清這些問題，然後就會因為誤解而常常給出很不理想的答案，而且她們就不會回答所有提出的問題。

### 發展趨勢三、考量締約國之外的訊息，像是「專門機構」和NGOs：

如果說一個監督機制是排他性地只基於締約國所遞交的資訊，可以說是有限的。因為國家報告的資訊，經常是不充分的、或者是過渡樂觀的，因此來自獨立資源的資訊，讓報告過程變得有意義，就變得迫切需要。根據公約以及最初的程序規則，專門機構被允許應邀對報告過程提供資訊，然而，在1980年代，委員會邀請各專門機構的意見，但幾乎沒有得到任何回應。自從1990年代中期，每個會期的一場會議，都會致力於專門機構針對每個報告締約國進行評論。除了專門機構之外，一些NGOs從1980年代中期起，開始以非正式的方式與委員進行交流。儘管專家們肯定NGOs所提供的關鍵資訊，但直到1997年，委員會才做出一項正式決議，請秘書處促進NGO有機會和組織能與NGO代表會面的非正式聚會，外在於委員會的例行聚會時間。支持這項決議的論證，指出一定意義的模糊走向，但最終認可了NGO參與委員會的工作：

「委員會大體上支持NGOs能夠捲入她們的工作，其一般性的看法是，NGOs的東西和材料，並不會違背委員的獨立性，因為委員的選任，已經是基於她們的專業和正直。非政府組織的報告，能夠揭示締約國落實公約的實際狀況。要強調的是，NGOs的 input，不應該被視為秘密地將資料偷渡給委員會委員。」

自從1999年起，NGOs就被分配每個會期就會有一個定期的會議，還包括翻譯服務。儘管如此對於每個組織仍然不是太多的時間，但從「非正式的磋商」轉變為「正式的匯整」，清楚表明了委員會肯認NGOs在CEDAW程序中所發揮的重要功能。

### 發展趨勢四、以「結論性意見」總結對話：

一開始，在CEDAW委員會的報告中，詳細載明了委員會與每個締約國之間的對話細節，但是並沒有針對積極面向與消極面向的總結和強調。直到1996年的第15會期，委員會採取了「結論性意見」(Concluding Comments)的程序：結論性意見基於締約國的報告，包含有一段「引言」，緊接著的部分會有「困難」、「積極面向」，以及根據委員會的評估，「主要關切的部分」。最後一部分會對締約國提出建議(suggestions and recommendations)，以便能夠提升她們進一步落實公約。

在1998年的第19會期，委員會界定了應該如何準備「結論性意見」：必須依照締約國來敘述引言陳述，並由秘書處來準備；其餘的陳述則由國別報告員來起草。在每一個對話之後，專家們舉行一場簡短的后續工作會議，討論她們的總體印象。考量這些評估之後，國別報告員準備起草「結論性意見」，然後在一場閉門會議中由整個委員會來討論、修訂、和通過。為了讓「結論性意見」既正當又有用，委員會認為「結論性意見」必須有高品質和相當的品質：

「每個結論性意見要內部平衡，且委員會力求一致，尤其是每個會期中所闡述的結論性意見中的讚美和表達關切的部分。因此，委員會認為結論性意見要相對而言地努力確保它們是一致和公允的。」

「結論性意見」的引入，無疑是提升落實公約非常重要的一步，締約國會接受到一份包含具體建議的簡短、結構嚴謹的文件。有一位見證「結論性意見」引入的委員

如此描述這個有品質的進展：

「當我首次抵達，『結論性意見』在字面上是來自主席的口頭總結。我們有這些紀錄，……但那只是來自一人觀點的爭辯。所有的主席都非常地能幹，但妳需要討論和擴充到底什麼才是每個締約國真正重要的步驟。現在，我們打算在接下來的三天只進行我們的『結論性意見』，因此，我們把很多工作放在裡面。」

儘管「結論性意見」的高潛力，可比較性和高品質的理想，所有的「結論性意見」並不滿足。根據委員的意見，「結論性意見」的品質不一，有部分原因要歸諸起草的時間緊迫，部分的原因在於事實上委員會並沒有普遍評估標準。爲了要提升CEDAW結論性意見的品質，Bayefsky提議，

1. 引言評論應該由委員會撰寫，而非由政府撰寫。
2. 重點應該放在「建議」(recommendations)。
3. 文件應該迅速出版並廣泛宣傳。

此外，CEDAW主席在2002年委員會的第27次會期建議，應該建立機制來追蹤結論性意見。委員會的實踐，是要鼓勵締約國懂得在其內國政策運用結論性意見，並在下次的對話根據委員會的意見提及締約國的努力。委員會本身發展的更爲具體的追蹤後續工作的機制，應該是一個意義重大的進展，然而，委員會是否能夠爲了該目的分配資源，這還有待觀察。

p.161

#### 5.1.2.4 CEDAW 委員會「一般性建議」(General Recommendations)的發展

根據公約第21條以及第52條的程序規則，委員會有權「基於對締約國報告的檢視，以及來自締約國的資訊，提出見解和一般性建議。」在CEDAW和其他條約機構的工作中，GR滿足一個重要的功能：在與締約國的對話中，條約機構通常會辨認出不只是單一締約國輪廓的歧視模式。爲了要因應這些歧視，每個委員會都可以形構出該委員會對於特定條約規範的解釋、釐清它們的意義、並給予締約國具體的建議，說明如何遵守條約規範。因此，GR是得自許多單一案件的修正工具，但又超越這些單一案件。儘管GR沒有法律上的約束力，但它們卻構成一種條約的權威解釋，作爲國際人權法體系的一部份。在這項功能中，GR作爲所有締約國的指導。最初，CEDAW委員會在界定GR和見解的確切功能時，有許多的問題。幾年之後，委員會接續討論GR和見解的範圍可以到哪裡，但由於「欠缺法律和專業的人權專家建議可以提供給委員會」，這些爭論並沒有什麼進展。在1987年，基於落實公約的第21條，建立了一個常設的工作小組。從那之後，工作組已經發展了委員會對於公約重要條文的看法，且已經準備了許多GR。在1988年的會期，委員會決定向向經社理事會和其他聯合國機構報告建議，但不是對個別國家，並向所有締約國宣布GR。

委員會最初在發佈GR時，是相當謹慎的。有位專家以委員會中關於GR的集團對抗和產生分歧，來說明這種態度：

「幾年來，東方和西方之間有著一些政治敵對的要素，這讓提升委員會的程序有時候會變得比較困難。例如，東歐集團(Eastern block)在俄羅斯委員的領導下，都堅持認爲我們從來就不應該對締約國做出任何的GR……她們只是不想要讓委員會行使提出GR的權力，這項權力清楚地寫在第21條……因此，西方集團和其他委員必須要非常艱難地戰鬥，克服這樣的阻力，因爲委員會是採共識決的工作方式……

當Gorbachev上台掌權，俄羅斯委員就被另一個比較願意同意的委員所取代。我們就能夠因此取得進步，並發展我們的GR，在像是性侵與暴力攻擊婦女的領域。」這種集團化情況的後果，就是早期的GR看起來相當地技術性（早期的GR要嘛是提醒締約國要履行義務，要嘛就是處理程序程序的問題和資源的問題），而沒有真正在解釋公約。直到1992年，委員會所產生的GR，促進了軟法（soft law）的發展，所用的方式就和其他條約機構一樣，尤其是人權事務委員會。不管是學術專家還是委員會委員，都描述第19號GR有關針對婦女的暴力的通過，是公約第一個實質性的解釋，也因此，這是委員會工作的一個轉捩點。從那時起，GR已經闡釋了委員會針對特定條文意義的解釋，並對締約國提議一套具體的步驟，以履行其義務的相關事項（有些GR在國內法院已經受到引用，這個事實指出，公約的詳細、具體解釋，具有法律上的效用legal usefulness）。一位委員會專家如此描述這樣的質變：

「我認為，第19號有關暴力的GR，妳可以看到一個趨勢的轉變。之前，.....GR都是從不徹底主張的建議。第19號GR首次代表了委員會真的好好坐下來，並發展其哲學，並解釋她自己，以及產出我認為非常具有影響力的文件。而我從那時起遵循同樣的過程，不管是在家庭、在政治生活和公共生活中的女性、在健康，而且我認為...這比先前展現了更深刻的檢驗。」

在1997年，委員會為準備每一份GR制訂了一套準則，以確保一個有品質的、能取得共識的程序：

1. 某個特定議題的一般性爭論，必須提交到一個開放的委員會會議，其他機構和組織會受邀針對這個議題進行評論。
2. 某位委員要負責彙整這個爭論，並在秘書處的協助下準備一份初稿。
3. 初稿會受到委員會的第二工作組的評論和修訂。
4. 最後一步，修改後的稿子會提交到整個委員會再進行審視。

有兩個因素，讓GR變得特別創新：

1. 她們從一個獨立專家機構的觀點，表達了國際法規範的解釋，因此，這在把國際法的建立與國家利益分離開來，跨出了重要的一步。在這個意義上，GR擴大延伸了國家作為國際法唯一主體的規範，並給予條約機構高度的權威。如果一個GR被接受了，例如被國內法院的判決引用，或者被跨國政府的法律機構所引用，GR就便成為國際“軟法”的一部份。由於國際法的循環特徵，國際法律規範通過越來越多的認同而變得具有約束力。然而，比較不清楚的地方是，如果締約國對於GR沈默，可不可以被解釋為是默認。
2. GR提供了一個擴大公約範圍的機會。每個國際條約都有其限制，由於其成立的歷史脈絡 ---- 只有在這個歷史情境無法成為文字的一部份，爭議才會受到注意。GR是要脈絡化解釋的工具，並可以加上新的觀點：在CEDAW的情況下，GR有關對於女性的暴力，實現的這個功能，而公約第四條的GR的有關暫時特別處置爭議，包括反思彼此交錯的交叉性歧視的向度，如性別、種族和貧窮。

#### 5.1.2.5 對於公約的保留-----委員會的態度轉變

CEDAW公約的第28條，允許國家有保留地批准公約，只要這些保留不會與公約的“目的和宗旨”不相符。儘管這一條款是按照維也納條約法，讓締約國更容易有保留地批准公約，CEDAW公約已經引起了非常高比例的大量保留。部分的原因，這是由於欠缺一個機制，來決定到底是什麼讓「保留」不符合公約，然而，更重要的是，一些明文記載在公約中的規範，自從起草公約的過程以來，就已經面臨來自某



些國家部分的強烈阻力。委員會對於這一關鍵問題的角色，下面會討論到。

從非常早期，CEDAW成員就已經認知到，締約國進入公約的保留範圍，會嚴重地削弱公約的目的。專家們開始討論，委員會應該如何在這個事情上有所因應，記得根據公約，委員會沒有權力對「保留」進行評估。爲了釐清委員會的任務，要求來自秘書處的法律諮詢。1984年，在CEDAW的第三個會期，秘書處提到，委員會的功能……並未包括決定「保留」是否相容，雖然這樣的保留無疑地會影響到公約的落實，也沒有包括委員會可以對「保留」加以評論。換句話說，這個法律見解確認了委員會的權力是受限的。然而，雖然委員會無權決定「保留」是否相容，專家們覺得，她們的任務在於，檢視某個國家落實公約，有多大的程度是因爲來自「保留」所造成的阻礙。順著這個邏輯，委員會已經運用了一些策略來對付「保留」：

1. 強烈要求各國要以更精確的方式來形構出她們的「保留」。
2. 一貫地鼓勵各國要重新審視和撤銷「保留」。(這在1987年的第四號GR首次表達這樣的呼籲)
3. 提醒締約國自願承擔的對於婦女權利的責任和義務。

委員會認爲那些最是威脅公約完整性的「保留」，是以一種非常廣泛的方式制訂出來的，比如說，要接受公約義務，「僅在於要一致於伊斯蘭教法或傳統習俗實踐的要求。」這種「保留」的內容絕對是不清楚的，因爲伊斯蘭習俗和傳統習慣可以用許多不一樣的方式加以解釋。基於這個看法，委員會在1987年的會期要求在聯合國系統內部進行一項研究，關於女性在伊斯蘭教法和傳統習俗下的地位。

委員會的意圖是，想要取得有關宗教信仰和制度對於女性地位的影響的資訊，尤其是伊斯蘭，因爲非常多的「保留」都涉及該宗教。然而，委員會的要求，被許多聯合國會員國解釋爲是在針對並冒犯伊斯蘭宗教。因爲那個理由，聯合國大會拒絕進行這樣的研究，並要求委員會重新考慮該決議。在委員會隨後舉行的會期，委員會試圖再次說明其想法，並再次肯認所要求的研究的必要性：締約國已經直接或間接地涉及伊斯蘭宗教、傳統和習俗，作爲關係到婦女地位的法律來源，或者影響相關法律。委員會認爲：

「這是完全錯誤的解釋……有如在上一屆會期，都沒有對該宗教有所批評；相反地，討論和研究的理念都是要證明伊斯蘭宗教所提供的權利。委員會完全知道，討論任何宗教的內涵或者批評任何宗教，都不在委員會的職責範圍內。」

不過，委員會的要求在聯合國大會中並沒有被再次採納，這表示有一群國家成功地把這件事情建構爲是”文化上不敏感”，因此是絕對地不充分。

這件事情的發生，表明了「保留」的議題要通過「權威宣告特定保留的有效性」，來獲得解決，是不大可能的，尤其如果是由委員會來作這項宣告。因此，委員會已經對「保留」採取了一種務實的立場：雖然委員會認爲「保留」的數量和範圍極爲不理想，她寧願各國都加入公約，並因此接受來自外部的監督，即使這的「接受」是結合著「保留」。從這個認識出發，委員會經常會問的問題是有關於「保留」的意義和範圍，它們如何被證成，以及該國計畫在多久時間內會把「保留」都移除掉。在1994年，委員會甚至發表一項聲明，要求所有締約國都證成她們的「保留」，並說明「保留」對於該國法律和政策的影響。這聲明還明確指出，一般而言，「保留」都被認爲是與公約不相符的。

委員會在1998年世界人權宣言50週年的情況下，對「保留」發表了強烈的聲明。在聲明中，委員會試圖就評估「保留」是否被允許，來界定她自己的角色。雖然都公認處理這個問題是締約國的任務，委員會強調她也有責任，例如公布GR來處理

「保留」。進一步而言，委員會認為，對於第2條的保留（有關消除對婦女歧視的法律和制度），以及對於第16條的保留（關係到婚姻和家庭的男女平等權），最為危險。審視「保留」，是建設性對話的一項重要任務。基於對話的經驗，委員會：

「希望引起締約國注意，委員會嚴重關切，不被允許的『保留』的數量和範圍。委員會還表達關切，即使國家反對這樣的『保留』，但似乎是締約國不情願移除它們或修改它們，也因此不情願遵守國際法的一般性原則。」

這個聲明的最後是，在50年來認真地、普遍對於保護人權的許諾之後，「是時候來重新檢視國家透過『保留』自我施加限制，限制完全遵守公約所有的原則。」聲明的語氣反映了越來越多委員會大聲說出反對「保留」的勇氣。很難說的是，委員會的這個新態度，對於締約國是否已經有任何的影響。雖然委員會的一再呼籲撤銷「保留」已經不再引起集體的抗議，且雖然已經變成承認人權規範之重要性的“良好國際慣例”，這個論調未必能夠打動締約國撤銷「保留」。

#### 5.1.2.6 CEDAW委員的活動讓CEDAW更廣為人知

根據公約，委員會的功能涵蓋審查締約國報告的監督程序、聯合國大會的年度報告、以及準備GR和見解。此外，委員會專家、且尤其是委員會的主席，要從事一些聯合國之內和之外的活動。

※在聯合國之內，她們要增加委員會的能見度，要在 World Women's Conferences 與 委員會的工作之間，建立緊密的聯繫，並且要在一些聯合國機構和會議中納入性別的觀點，尤其是在人權的領域。

※在聯合國之外，專家們已試圖要讓公約在區域的和國家內部的研討會和會議中，更容易被瞭解。

所有這些活動，是在1990年代早期開始發展的，且在1997年所承認的會議延長時間中受到重視。

雖然CEDAW委員會的內部程序，已經在運作的第一年就已經穩定了下來，委員會在聯合國內部仍然不具知名度。因此，委員會主席變得意識到有必要增加委員會在聯合國機構中的能見度。其中一個特別活躍的主席（任期1993-1996），回顧那段不理想的情況，以及她如何對此加以因應：

「在我變成主席之前，我已經在委員會中服務了三年之久。CEDAW的能見度在那段時期真的是零。甚至是在 Commission on the Status of Women (CSW)，對於她們而言，我們總是提供每個會期的結論性文件.....當我被選為主席，我說，我將去CSW，並對CSW演說，但是秘書處回應我，通常不會這麼做。我說，OK，不常這麼做，我將打破這個“通常”，而我去了，然後我沒有發言權，我走向CSW的主席，然後我對她說明，至少給我十分鐘說明委員會，以及說明我們採納了什麼，以及我們建議CSW可以談什麼，這是非常重要的。因此他答應了我，在我的演說之後，我真的被會場一半的人所包圍，而且我被問到“哪裡有這些文件？我們從來就沒有看到這些文件，我們並不知道這些文件！”」

主席的個人投入，仍然是加強宣傳委員會的一個關鍵要素。例如，上述的那位主席也提及她努力引起一些 Specialized Agencies 和 NGOs 注意公約。此外，委員會在1999年的第20會期建議，主席或其中一位候選人應該要定期參與CSW的年度會議、人權委員會的會期、主持人人權條約機構兩年一次的會議、聯合國大會的第三委員

會。這樣的出席，所提供的功能在於建立資訊流，以及給CEDAW的代表，有可能去呈現主要的成就和關懷。換句話說，CEDAW委員會已經在聯合國的結構內部取得永久的代表權（permanent representation）。作為這種轉變的一項指標，副主席在第21屆CEDAW會期中報告，她之前曾參加過的人權委員會會期，第一次整個議程項目都是致力於婦女議題，而且她可以提出聲明。委員會也開始要更加重視宣傳：開展其他活動，她要求聯合國的公共資訊部要宣傳委員會針對相關締約國所做的「結論性意見」，而且她舉辦了許多慶祝公約二十週年的活動，除其他外，與秘書長的特別會議、與專家的圓桌論壇、與專家們和當前、之前CEDAW委員的論壇、以及與其他條約機構成員的論壇。

從委員會存在的一開始，想要連結World Women's Conferences與委員會工作的想法，就扮演一定的角色。在CEDAW的第二個會期，秘書處代表吸引了Nairobi婦女研討會在CSW內部舉行的準備工作。作為CSW的主要工作，就是「審視和評價」聯合國婦女十年（1976-1985）的成果，它在報告中指出，CEDAW的監督過程可以是在國家層級審查和評價進展的一個手段。然而，委員會本身並沒有資源來參與研討會，而且只能寄送報告給CSW。當1995年北京研討會接近時，委員會已經建立好、並準備好要給大會一個健全的貢獻，再一次，聯合國並沒有提供和分配額外的資源。因此，這時候的主席就會用非正統的方式來讓CEDAW委員會準備好前往北京：

尋求其他國家的協助，可以贊助至少一週的會議，最後是西班牙政府積極接待。這是第一次。

委員會努力與北京動態串接起來，不限於在1995年會議提出報告。委員會討論如何將「北京行動綱領」（Beijing Platform for Action, BPFA）的重要議題整合到委員會的工作，尤其是那些沒有明顯被公約涵蓋的議題，如對女性施暴、性權、和生育權。

委員會要求締約國在報告程序和對話中也要把BPFA整合進去。

委員會設定2000年的新目標是要檢視BPFA的落實，就是這一年要全世界都普遍批准，但最終並沒達成。

條約機構主席會議是個重要的起點，讓CEDAW委員會可以進一步積極地將性別觀點整合入其他UN機構和研討會，尤其是UN的人權活動。

這個會議通過一項決議，要進行一項研究，由聯合國婦女部（Division for the Advancement of women）著手進行，有關the integration of gender in the work of the Treaty Bodies。

世界人權宣言50週年，三個條約機構（消除種族歧視委員會、人權事務委員會和CEDAW委員會）共同發佈一項聲明，有關性別意識主流化和各領域權利的不可分割。

委員會不斷表達對於「on violence against women」特別報告員的失望，

the ever-increasing linkages to other UN bodies is evident.

委員會的意圖是要強調基於性別的歧視會加強所有其他方面的歧視，所以應該要在所有聯合國的活動中給予關注。因為這樣的進路，委員會代表帶著聲明出席了各種不同領域的會議，如2001年的World Conference on Racism, Racial Discrimination and Xenophobia.....。

委員會的聲明通常會提供各研討會主題的性別面向的分析，最好的範例就是為Conference on Racism and Xenophobia準備的文件。

雖然委員會的提案有時會太貼近於公約，如在Conference on racism要求批准CEDAW任擇議定書，是防止種族主義的重要策略。但委員會的意圖是要引起注意，讓大家知道不同面向的歧視的交叉影響，且要訴諸人權的適當瞭解。

最後也最重要的，大部分委員都致力於在UN之外推動和促進公約。參與區域的、國家的、和在地早根的許多會議和工作坊。經常讓政府、NGO、司法機關和一般民眾認識CEDAW。

有位主席在CEDAW第24會期就說，她對於各方邀約應接不暇，表示CEDAW已受到廣泛的認識。

### 5.1.3 CEDAW委員會的功能和活動-----一個總結。

CEDAW委員會的組成，部分依賴於一般專業知識的不同形式，部分也依賴於政府的興趣；既顯示很多層次的多元性，也被排他性結構所形成。

CEDAW委員不同於其他條約機構的專家都是法律人，她們的背景來自各領域。地緣和文化脈絡也很均勻。但來自各國政府要職，潛在地削弱了其獨立性。

更威脅其獨立性的原因來自政府的選任。但委員的選任也受到跨國政府協商的影響。

幾乎所有的CEDAW專家都是女性。這是政府運用性別作為專業知識的隱然領域的後果：政府會任命女性為CEDAW的專家，然後其他條約機構主要都是男性。按照CEDAW委員的觀點，這個招募政策欠缺對於委員會任務的認識，這也導致一個看法，即CEDAW委員會比起其他的條約機構，擁有較少的權威。另一方面，專家們也把委員會（幾乎是）單一性別的組成，描述為團結的來源，結合專業知識，而專業知識是奠基於委員自身關於性別歧視的經驗，以及她們致力於促進消除性別的歧視。一位前CEDAW專家如下描述CEDAW“群體”：

「委員會的專家們，是一個特權團體：受過良好教育，口才佳，以及相對地富裕。她們共同享有豐富的經驗，來自各種不同的宗教、文化、和種族的背景。跨越不同語言的鴻溝，呈現出強大的友誼連帶，並決心要運用教育和地位的特權來幫助全世界的女性。」

這個描述隱然地提供了另一個僅次於政府利益的排他性要素，亦即專家的社會地位：她們的熟練是緊密地關連於教育和財富，這排除了低教育和工人背景的人的性別專業知識。因此，儘管CEDAW專家的選任被鑲嵌在霸權結構中，這個結構是由政府的利益和排他性的機制（像是高等教育）所形成。CEDAW全體成員也盡可能代表一套廣泛的超越法律專業的知識，改變有關婦女權利之適當專業知識的觀念。

在過去的幾十年，CEDAW委員會一貫地試圖要改善其工作和工作條件，不但在他們的任務範圍內進行改善，也在擴展其承擔更多責任的任務。在這麼做時，她已經從事了國際制度中所固有的構成面向與規定面向（the constitutive and the regulative dimension）。一方面，委員會增加了較為廣泛的國際法規範基礎，例如，以公約的一般性建議（GR），提供公約規定的權威解釋。委員會的這種作法，已經超越了僅僅只是國家間的監督，並有助於國際的判例。此外，她還發展了一種對於「保留」直言不諱的立場，對那些已經對公約「保留」的締約國施加軟性壓力，要她們具體說明「保留」並撤銷「保留」。站在個人的基礎上，委員會的成員進一步從事各種活動，這些活動都超出了她們作為獨立專家的職責。尤其，她們一直在努

力要提高公約的能見度，而且她們一直努力要將尊重婦女權利融入其他聯合國活動的範圍內，尤其是融入人權的範圍內。

另一方面，委員會的做法旨在建立盡可能好的條件，以便委員會可以和締約國進行有意義的互動，在幾個方面上：

1. 她為她的活動構造了一個適當的框架，以適應能為CEDAW程序提供可靠性的規則。
2. 委員會採取相關措施，來優化締約國的報告紀律，並提升所遞交的報告的品質，因為準時遞交健全的報告，這是有意義對話的基礎。
3. 這是最重要的，委員會已經增加了建構性對話的實質和複雜性。

作為一項普遍的趨勢，委員會的角色，作為一個獨立專家機構，及其與締約國之間的關係，已經變得更加鮮明。委員會委員共同的動力，是要支持締約國落實公約的努力，但她們也清楚地表明，這種支持態度的基礎，是締約國對於公約目標的許諾。在這個總的趨勢下，許多具體的改進措施已經發生了，例如，對話的準備工作與時間限制、考量由專門機構和NGOs所提交的額外資訊。

4. 總結每次對話的措施，並在結論性意見中把對話跟建議結合在一起，已造成對於國內落實的有用工具。

這個數量的改進措施，已經導致報告程序的高複雜性，並且所承擔的風險是使得互動超載。然而，簡言之，透過委員會所提供的這個框架，打開了締約國要呈現她們的成果和問題的可能性，探討國內潛在的關於性別平等的進展，並從專家在這個領域中的知識獲得學習。委員會接受和尊重締約國作為主權行為者，但也期待，如果締約國已經自願批准公約，各締約國就要與國際監督程序進行合作，並考量委員會的建議。委員會的歷史顯示出，這樣的相互尊重和期待的關係，只能發展出一個廣為人知的監督機構，該機制可以處理國際的威望和權威。

這些發展的評估原來是非常積極的，如果她集中在委員會的內在邏輯：一個明顯朝向專業化的趨勢已經發生了，而委員會已擴大她的行動半徑。同時，大部分所採取的措施，結果是政府間的動態，以及聯合國架構內部的有限可能性。這是一個開放的問題，如果這些措施最終支持的首要目標，是在國內層級消除對婦女歧視的總體目標。例如，委員會在GR的意義的解釋，是在國際法方面的創見的最高利益。然而，從國內的角度來看，GR意味著締約國對於CEDAW的職責，變得更為全面性。不能排除的是，假設服從的額外負擔，可能會有助於某些締約國忽視她們的報告義務。同時，部分委員會提高認識的各項努力，側重於國際層級，在很大的程度上忽視了國內的領域。取代在聯合國機構中宣傳公約的視野，委員會可以從事發展更切實的后續行動機制（follow-up mechanisms），以增加該公約的影響。換句話說，委員會的活動集中在更多有關其在國際上的深遠影響，不是集中在具體的國內落是。可以說，這一焦點關連到委員會有限的可以運用資源，並關連到她的國際任務。

摘要：李芳瑾

## 5.2 聯合國的支持及與 CEDAW 委員會的合作

CEDAW 一方面有獨立的專家監督機制，一方面又有締約國的支持，這樣的國際支持對於委員會的工作而言非常重要。CEDAW 在聯合國運作的架構下有三個主要的部分：(1) 對 CEDAW 委員會技術上的資源和行政上的支持—CEDAW 委員會

是設在提高婦女地位司（DAW），而非在聯合國人權中心。這樣的設計讓 CEDAW 委員會與人權議題較不直接相關，反而是與聯合國有關女性和性別的議題的聯結較為強烈；（2）第二個面向就是與其他人權條約的機構共同合作將性別敏感度放入人權工作中；（3）聯合國的專門機構必須建立委員會間建設性的對話，並且將 CEDAW 原則融入他們的工作中—聯合國婦女發展基金在這方面就非常的積極，他們不太重視監督締約國如何執行公約，而是讓在民間團體或政府中工作的女性認知到如何將 CEDAW 變成一個有用的工具。

### 5.2.1 對 CEDAW 委員會的技術及行政支援

CEDAW 委員會初期是在極少資源投入的狀態下運作的，他面臨以下幾個難題：（1）CEDAW 委員會的會議時間被限制在每年只有兩週的時間，這樣就沒有充裕的時間去發展工作機制，特別又面臨到締約國越漸增多的狀況；（2）財政和技術資源的有限性致使委員會無法拓展工作，例如無法在有別於維也納的地方開會等問題；（3）CEDAW 委員會非在日內瓦的聯合國人權中心之下運作，且秘書處也沒有專門的人權法律專家。

#### 5.2.1.1 資源及會議時間

CEDAW 委員會因為經費的侷限性，初期在會議時間和地點上都遭逢許多困難。短短兩週的會議時間使委員會無法負荷行政工作，而會議地點也是八零年代中另一個問題。很多委員都認為紐約比維也納對小國而言的可近性更高，也覺得紐約的能見度亦比維也納高。在那段期間的會議常常討論這個問題，直到1993年才隨同秘書處的提高婦女地位司搬遷至紐約。但預算拮据的情況，同樣發生在其他人權條約機構上。

#### 5.2.1.2 CEDAW 秘書處

CEDAW 的秘書處從一開始設在 Branch for the Advancement of Women（提高婦女地位司的前身）就有很多先天的不足因素，除了經費不足之外，他們必須處理 CEDAW 相關業務，秘書處還有其餘的工作要做。而且他們也缺乏一些基本的知識，特別是有關人權條約機構該如何運作的知識。直到1988年，它提升為提高婦女地位司，1993年辦公室從維也納遷至紐約，使其更容易與其他的聯合國機構聯繫。在北京會議之後，提高婦女地位司下面又設立了一個專門處理北京行動綱領的單位名為婦女權益組（Women's Rights Section），這組的任務在於：提供委員會實質和技術上的支援、支持締約國落實公約、確保性別主流化在其他的人權機制下運作、未相關婦女權益的跨國組織準備報告。甚至到後來他們不只處理與 CEDAW 相關的業務而已，還必須為 CSW 服務。

準備 CEDAW 的過程中有幾項重點任務：（1）準備和支持每年兩度的委員會會議。包括及時提供資料給專家們，即使有些委員會成員可能運作的不好，或是資料常常遲到。而且秘書處還要協助結論建議的草擬並出版，以作為委員會給大會的年度報告。自從1997年非政府組織開始成為官方 CEDAW 會議的一部份後，他也開始要負責非政府組織這邊欲針對相關議題發言的準備工作。從2000年開始採用 CEDAW 任擇議定書後，婦女權益組（Women's Rights Section）也負責了這項增加的業務。（2）對 CEDAW 委員會而言，婦女權益組對促進委員會工作有很大的協助，且其中也負責了很大一部分的分析工作。（3）另外婦女權益組也在不同地區辦理很多培訓課程，告訴締約國如何解決其問題並支持他們準備報告。（4）提高婦女

地位司也非常積極在增強聯合國相關機構的性別敏感度。總結來說，CEDAW 秘書處最重要的行政轉變就是整合了人權專家進入提高婦女地位司，然而因為 DAW 不只有處理 CEDAW 業務，因此許多委員還是認為秘書處的業務過度繁重。

### 5.2.2 與聯合國人權體系的合作

在聯合國體系中的人權體制不是一個有計畫性的發展，而是一個漸進累積的過程。目前七個人權條約機構－人權事務委員會（HRC）、經濟、社會、文化權利委員會（CESCR）、消除歧視委員會（CERD）、反刑求委員會（CAT）、消除對婦女一切形式歧視委員會（CEDAW）、兒童權利委員會（CRC）、國際移工委員會（CMW）－都各自發展出他們的常規，也在資源不足的情況之下工作了一段時間，因此合作和重組的需求是很明顯的。以 CEDAW 為例，合作之所以很重要是因為它克服了委員會與其他條約機構在不同的疆界之下運作。除此之外，互相交流使得性別意識得以在非關性別的條約機構工作中成長。

1986年開始，人權條約機構的主席們開啓了第一次的討論會議，而 CEDAW 委員會的主席則在第二次會議時加入討論。這會議的主要目的在於讓主席們有機會針對條約機構的共同問題交換和討論意見。而討論的主題則包括條約機構的財政是否充足、發展促進每一機構效能的方式、交換每個條約下面的異議狀況、與專門機構和非政府組織合作整合資訊的方式等等。

雖然近年來主席都對這樣的會議表達高度的興趣，但這個運作還是有一些限制：主席們往往就委員會現有發展的不同方法交換意見，而沒有給嚴肅且實際的具體回應，而在他們工作期間也不會諮詢彼此的意見。基於這些限制，Bayefsky 建議應擴充會議的範圍，找到橫切面的議題並共同合作解決。第一步驟就是設立一個跨委員會的會議。這場會議的目的在於集結各委員會的代表，加強合作並協調工作方式，使達到一個條約機構的全面觀點。

就 CEDAW 而言，主席的會議是一個學習其他委員會運作的切入點，並可提升他們對於性別議題的敏感度。就上述七個條約機構而言，消除歧視委員會（CERD）和反刑求委員會（CAT）似乎比人權理事會（HRC）、經濟、社會、文化權利委員會（CESCR）和兒童權利委員會（CRC）更不重視性別歧視的面向。

Bayefsky 認為需要有兩個主要的改變，必須要更加強調報告後的後續行動措施。她認為有建設性的對話無法成為人權條約系統的中心，而應該是在國家層面上培養他前進的動力。Bayefsky 建議第二個要改變的是將六個條約機構合併為兩個，其中一個負責國家報告，另一個則負責個人的聯繫。這樣的設計可以減少所有條約機構必須面對的積存報告。它也可以減少六個條約間重疊的要求。這樣一來就變成對使用者友善的制度，而且締約國也不需要準備六份不同的報告。然而委員會的專家絕大多數否決這樣的合併，他們擔心各個條約關注的特定權益會因此不見。

### 5.2.3 與專門機構建立聯結：聯合國人口基金（UNFPA）、聯合國兒童基金（UNICEF）、國際勞工組織（ILO）、聯合國教科文組織（UNESCO）、聯合國開發計劃署（UNDP）/聯合國婦女發展基金（UNIFEM）

根據公約第22條所示，專門機構有可能受委員會的邀請，提供一些特定的資訊。多年運作下來，CEDAW 委員會和聯合國專門機構的連結已經不僅僅止於資料

的提供，專門機構更將 CEDAW 視為一項工具，將性別敏感意識融入他們的人權推動工作中。在這些機構中，聯合國婦女發展基金是最有系統的支持 CEDAW 的推動，且也將 CEDAW 整合入他們的工作之中。委員會花了幾年的時間將專門機構的知識整合進報告程序中。CEDAW 做為許多聯合國機制中重要的工作項目在於他們將「權利取向」融入活動中。這樣的方式加強聯合國機構和人權組織以及 CEDAW 之間的交互影響。從1995年北京會議開始，委員會已經得到 UNDP、UNIFEM、UNFPA、UNICEF、ILO、FAO 和 UNHCR 等機構固定的支援。1998年的第18屆會議，委員會更邀請專門機構一起參與會前的工作小組。

UNIFEM 已經成為在工作中支持建設性對話及施行 CEDAW 原則最積極的機構，1976年成立時本來是一個暫時對婦女的基金，直到1985年才轉型成聯合國的常設機構。附屬於 UNDP 之下，立基於具有性別敏感度的人權推動方向，UNDP 推展了許多與婦女權益相關的計畫。UNIFEM 有四個策略性的工作：(1) 降低貧窮女性化；(2) 終止女性受暴；(3) 降低 HIV/AIDS 在婦女及女童之間擴散；(4) 不論在戰時或平和時期，以民主治理的方式達到性別平權。目前 UNIFEM 對於婦女權益推動的工作在於降低女性受暴，支持有效的執行 CEDAW，並加強大家認知到人權、性別和 HIV/AIDS 是相互交織在一起的。

UNIFEM 自1990年代中期就已系統化的將 CEDAW 整合入他們的工作之中，第一個方式就是在區域和國家層次提供關於 CEDAW 的培訓——包括對非政府組織和司法機關的培訓，與政府部門一起工作，讓非政府組織和政府一起就與 CEDAW 相關的議題一起討論，將公約的原則整合入其他相關的工作中等等。UNIFEM 在國家層次上與 CEDAW 的成員國一起工作，並將他們列為專家共同討論國家及區域間的問題。1997年開始，UNIFEM 開始協助非政府組織的培力計畫，試著讓他們也加入委員會的建設性對話中。這個計畫由亞太地區國際女權行動觀察 (IWRAP Asia-Pacific) 網絡發起，這個計畫培育了報告國的非政府組織運動者去發展影子報告，並將影子報告帶來委員會。UNIFEM 也出版了一本小冊子名為「將平等帶回家」(Bringing Equality Home)，書中回溯了一些政府、司法機關和民間團體使用公約的幾個特別的案例。

將 CEDAW 融入 UNIFEM 的工作中的第一個策略就是發展立基於 CEDAW 的方案，並且提升大家對於公約的意識能力。譬如：將 CEDAW 翻譯成各地方言，或是透過廣播來宣導 CEDAW。近來 UNIFEM 則嘗試以運動者的角度看公約，去看他如何在國家層次及在地層次協助推動婦女權益。就 UNIFEM 而言，推動 CEDAW 的過程及委員會的總結意見，是非常適合將民間團體與政府部門做合作性聯結的機會，因為 UNIFEM 既與婦女團體合作又與政府維持強烈的夥伴關係，因此他非常支持這類的合作關係。

就此層面來看，CEDAW 可以作為政府和民間專家共同推展婦女權益議題時持續性合作的催化劑，UNIFEM 的目的在於將公約（做為一種利器）交到婦女手中，讓她們瞭解並教育政府如何使用它。而 UNIFEM 與草根團體的強烈聯結也讓她們對如何使用 CEDAW，及 CEDAW 造成的影響有全面的瞭解。UNIFEM 對 CEDAW 意識培力的工作做了很多的努力，而這項任務也顯現出意識培力需要很長的時間，而且常常都沒有一個顯而易見的成果。因此國際規範和在地之間不存在一個線性的連結關係，認知到這一點後，UNIFEM 就將焦點放在「影響」的層面——透過國家和



在地行動者所發展出的影響。

#### 5.2.4 CEDAW 和婦女地位委員會 (CSW)

CEDAW 與 CSW 的關係一直以來都非常曖昧不清，一方面兩個機構間的相互合作有其助益，但另一方面基於 CSW 介於政府之間的角色，又認為 CEDAW 應該保持他自己的獨立性較好。其實一開始 CSW 並不清楚 CEDAW 委員會的運作，直到後來因為 CSW 成員會收到 CEDAW 的報告，且 CEDAW 主席也會定期參加 CSW 會議，CSW 也會重覆討論 CEDAW 相關的議題，使這兩個單位有了較深的聯結。然而 CSW 算是介於政府間的一個機構，因此對於 CEDAW 的建議或請求總是會有所保留，CSW 認為這或許是兩者互相維持獨立性的最佳方式。由於這樣的曖昧關係，這兩個機構的合作沒有這麼的緊密。在第22屆會議中，委員會對北京行動綱領和 CEDAW 之間的聯結做了一個非常清楚的陳述，也清楚的表明他對於此事的執行過程。

#### 5.2.5 與 CEDAW 相關的國際網絡-小結

CEDAW 的國際網絡是立基於在聯合國內與其他機構間的互動，他的工作是由聯合國秘書單位之一的提高婦女地位司所負責，而 CEDAW 委員會也與其他的聯合國人權條約機構相互交流。它同時與立於政府間的 CSW 保持相互獨立的地位，他也同時須對大會負責，也要透過經社理事會提交年度報告給大會。CEDAW 在國際脈絡間的三個面向是非常相關的：(1) 對 CEDAW 委員會技術和行政的支援越漸增多，最重要的原因在於在提高婦女地位司之下設立了一個行政機構，而且他們具有國際人權法律的專業知識。雖然與在日內瓦的其他人權秘書處不在同一個地方，但有這樣的專業知識做為後盾，委員會也就運作自如。(2) CEDAW 與人權條約機構之間的網絡聯結越漸強烈。這樣的網絡聯結轉化了委員會原本孤立的狀況，也讓其他的條約機構藉此增加性別意識。(3) CEDAW 和這些聯合國的專門機構之間的合作已不僅僅只是對於委員會建設性的對話報告而已，特別是 UNIFEM 和 UNDP 已經完全將 CEDAW 原則整合入他們的工作之中了。UNIFEM 在其田野調查中搜集到如何將全球的規範和地方的脈絡聯結在一起的經驗，透過 UNIFEM 對於 CEDAW 的詮釋，讓國家層面和在地的行動者可以使用及評價 CEDAW 公約。

依照這份研究的理論架構，這些國際的發展以三個重要的方式將 CEDAW 形塑成婦女人權體制：(1) 它顯示出 CEDAW 鑲嵌在更廣泛的國際架構中，而且公約和委員會都對此架構付出貢獻。隨著女權意識的抬頭，委員會的工作狀況也隨之轉好，而這樣的意識抬頭是經由委員會成員和其他在聯合國工作的個人對於女權運動的投入而成的。這些實質的聯結促使國際社群正視婦女權益的重要性。(2) CEDAW 做為女權體制是立基在一個霸權的國際架構中，這讓它在實際運作上更艱難。某種程度而言，霸權結構阻礙了所有人權條約機構的工作，特別是這種低資源的人權監督機制。CEDAW 監督程序的正當性和權威性是靠著它基於公平的理念以及聯合國成員國的認可。(3) 強化公約所做的努力的成果已經超出了 CEDAW 在國際上的反響，特別是將 CEDAW 的原則整合入 UNIFEM 的工作之中，而其他的專門機構也試著了解公約，並將它放入國家及地方的層次以達到性別平等的目標。UNIFEM 田野工作之間的聯結是立基在婦女運動者的訴求，之後第八章會更細緻的談論這些非政府運動者更進一步地強化了跨國的聯結。