

## 消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW) 為促進實質性別平等的工具

Jackie Shapiro

自聯合國成立起，聯合國憲章、世界人權宣言與聯合國會員國正式通過許多公約，為所有人類各項權利背書，並試圖更進一步定義人權的普遍性、不可讓與性和不可分割性。消除對婦女一切形式歧視公約，必須以單獨的公約保護婦女權利，證明儘管社會已有大幅進步，女性仍無法與男性一樣享有自己所有的權利，同時仍必須經歷各種形式的差別待遇。CEDAW 是各國建立實質平等的引導準則 — 但不只是建立法律 and 政策的平等，而是在公私領域各項事務上的平等，讓所有女人和女孩都有機會享有她們的權利。

然而，如同聯合國所有承諾、原則、合法文件和協議一般，欲將此份公約視為各國實現更公平、公正世界共同願景的一部分，一開始確實極為困難。舉例而言，1945 年聯合國章程簽署時，有超過一半以上的簽署國尚未允許女性享有與男性相同的投票權。

聯合國長期為婦女權利的提倡者，但早在 1972 年，聯合國即很清楚既存的公約雖已倡導婦女各方面的權利，但仍不足以戰勝對女性根深蒂固的歧視。因此在 1979 年接納提出的新公約建議，並在 1980 年開放批准加入，新公約不僅具法律約束力，尚包括執行公約的有效程序。

該公約為史上第二快達到簽署國家數門檻生效之公約，並於 1981 年正式生效。然而，該公約在聯合國人權條約保留條款的數目亦居冠。國家可批准公約代表贊同公約的目標與目的，但同時亦可登記保留條款。保留條款對於難以解釋的事項可用概括的文字表達，亦可針對公約內特定條款，表明對該特定條款的履行不受法律拘束。

Hannah Beate Schopp-Schilling 為 CEDAW 委員會近 20 年的會員，在她的最新著作(*The Circle of Empowerment*)關於 CEDAW 委員會歷史一書中，她描述關於各締約國批准公約的時間點：

- 立即批准公約且無保留條款的國家，即認為其國內已完全作到婦女平等(可惜！已證明不是事實)。
- 變更部分或所有現行歧視法規的國家，使其在批准公約前可遵守公約規範。
- 批准公約但登記特定或一般保留條款的國家，因其法律體制尚未符合 CEDAW 公約義務。這些國家在變更法律或政治氛圍後，有機會移除或修改保留條款。
- 不願意移除保留條款的國家，即因宗教因素形成該國法律和社會體制。
- 成為無保留的締約國，即使其法律體制和實際面廣泛存在著歧視和不平等。

公約最大的弱點也許就是對第二條和第十六條的保留條款，第二條要求國家**立即**推行政策消除對婦女的所有歧視，第十六條要求國家消除婚姻

和家庭關係帶來的歧視。因為這兩項條款的承諾是 CEDAW 公約對婦女權利的重大指標，堅決要求婦女享有家庭私領域內的平等權利，並要求締約國具體實現消除對婦女和女孩一切公私領域內歧視的義務，所以多數專家，包括 CEDAW 委員會本身，認為保留此兩項條款抵觸了公約目的。

事實上，CEDAW 對保留條款已採取兩項建議，呼籲締約國重新審視保留條款，可撤回保留條款或修改保留條款以求更加符合公約目的。一些國家已著手進行且採用公約修改其憲法、法律、司法規範和政策，減少性別成見並促進男女平等。

即使締約國已提出公約保留條款，但是只要**成為**簽署國，即允許 CEDAW(其實是 CEDAW 委員會，非公約本身)檢視條約簽署國其他承諾的實施情況。

依公約成立了條約監察機關，審閱各締約國的報告。CEDAW 委員會包含來自不同背景的 23 名專家，各專家由各自的政府提名，任期為四年。為反制 CEDAW 公約是「西方」精神的批評聲浪，最重要的是委員會中有來自世界各區域的成員，代表跨領域的宗教和文化傳統。專家亦將廣泛的專長(法律、政府、非政府組織)帶到委員會的工作中，有助於從各個角度觀察議題。所有委員會候選人必須來自批准公約的國家；每位委員都盡其所長，且多數為女性。我個人的經驗認為有些人是聯合國內最敏銳和最投入工作的人士。

CEDAW 的締約國必須在批准公約後一年，向委員會報告實施成果，之後每四年報告一次。委員會已為各締約國制定送交報告的指導方針；初次報告要求針對公約範圍內各項事務詳細記錄婦女的狀況，描述可能妨礙公約實施的法律限制、習慣或傳統、提供婦女的資料和統計數據、說明所有現存的婦女機關和其功能，以及描述非政府組織(NGO)的情況，包括撰寫報告的參與程度和實踐公約的行動。如此一來，當後續報告送交時可用來比對實施進度。委員會將針對各締約國的報告提出結論(Conclusion Comments)，強調特別關心的議題，進而提出促進實現 CEDAW 承諾的建議。

締約國的后續定期報告，必須按年記錄自前份報告後的進展，特別是結論(Conclusion Comments)內提及的部分。報告內亦必須說明實施聯合國會議(如聯合國第四屆婦女會議，會議中通過北京宣言行動綱領)、審查(如 Beijing+5 政治宣言和成果文件)、高峰會(如 2000 年千禧年高峰會，會議中制定千禧年發展目標)以及其他討論重要婦女議題會議(如第二屆世界老人會議)結果的方法。

自 1990 年起，五名委員會專家的會前工作小組開始審查定期報告並製作說明文件，說明各締約國在對 CEDAW 委員會進行口頭報告時，應準備和提出的資料、議題和問題。各締約國亦應準備回覆文件。日內瓦的聯合國人權事務高級專員辦事處負責所有文件的收受，該辦事處自 2008 年 1 月起為 CEDAW 委員會服務。之前，係由紐約的婦女發展處為 CEDAW 委員會提供服務。

各締約國在 CEDAW 會議報告將會是有建設性的詳細對話，對話中將討論在實施消除性別歧視和從婦女生活各方面建立實質人權平等的公約承諾時，所遭遇的事實和困難；同時也提供各締約國有機會闡述新的成功計畫。報告的目的不在於懲戒任何國家，而是討論並建議讓各國不僅能達成公約義務，還能實現公約完整意圖的方法。這項態度非常明確，雖然每一國實施公約條款所面臨的挑戰依國情而有所不同，但各締約國：1.)有義務修正並廢止基於性別的自卑感或優越感所產生之社會態度與文化型態和習慣，包括家庭關係。2.)必須消除對婦女的歧視，不單是國家，其他個人和團體也必須做到。

在某些情況下，可能不太理解或被忽略的一項公約條款是締約國必須「立即」消除歧視。雖然無法期待所有的制度和長期抱持的態度與行為在一夕之間改變，但對照於如廢止歧視法規等不夠積極的行為，以政治意願推動促進性別平等的政策、團體協議和計畫，長期而言才能促進文化變革。

因為瞭解實質改變需要花時間，所以公約第四條鼓勵締約國採取暫行特別措施，當所有過程的自然進化必須歷經一段時間才能開花結果時，這些措施可能以人為方式增加婦女在某些領域的代表性和參與度。全國或地方政府保留婦女席次或比例，是暫行特別措施的例子，在很多國家已經非常有效地迅速增加婦女在決策上的任務和影響力。然而，必須特別注意，這些「配額」不能成為固定不變的標準，否則即限制了婦女參與事務的成長性。

各國得根據國情選擇適當的措施實現公約承諾。關於這一點，經常發現婦女未能參與政策和計畫的設計、實施與評估。性別中立原則顯然也可能變成歧視，因為性別中立係根據男性的生活型態為基礎，而不考慮女性的生活經驗。委員會特別善於處理這些微妙之處。

聯合國機構、計畫和基金，包括聯合國兒童基金會 (UNICEF)、聯合國開發計畫 (UNDP)、聯合國人口基金 (UNFPA)、聯合國教科文組織 (UNESCO) 和國際勞工組織 (ILO)，提供許多關於報告國家的額外資訊和評估給 CEDAW 委員會，讓委員會對於婦女和女孩的情況以及該國的活動和整體進展有更完整的概念。

聯合國婦女發展基金會 (UNIFEM) 對公約有著如贊助人一般的特別關係。UNIFEM 已特別將重心放在促進 CEDAW 公約，並且對其工作採取權利導向的架構。與 UNIFEM 間密切的關聯性，已經增加全國非政府組織的能見度和對公約的影響力。UNIFEM 與亞太地區國際婦女權利行動觀察，共同為委員會報告國家的非政府組織舉行名為「global to local」的訓練研討會。這些訓練包括加強婦女權利倡議、瞭解公約內容和委員會的運作狀況，以及檢驗非政府組織運用公約提出的全國性倡議。鼓勵非政府組織提出「影子報告」(shadow reports)，這些報告與正式的国家報告可能提出不同的資訊和觀點，或能增加不同的關心事項。

起初非政府組織不屬於 CEDAW 會議的正式成員，然而，時至今日，委員會每週舉行研討會，仔細聽取非政府組織對其政府報告的建議，以及傾聽婦女認為需要處理的重要人權議題。非政府組織有機會參與 CEDAW 會議，可從會

議和委員會專家中汲取經驗，但前提必須是全國性非政府組織和專家提供基本實際情況的觀察意見，讓委員會經常能深刻洞悉情況。

CEDAW 委員會工作多年來一項重要的特色是運用公約基本原理，關注公約內未特別提及的婦女人權侵害議題。婦女受暴常被稱為公約內的「遺失環節」；婦女受暴從來未曾被提及，令我們感到驚訝的是現今卻成為中心議題，而被認為最惡名昭彰的人權傷害。婦女受暴議題在各方面完全缺席的原因可從各方面解釋，但最合理的解釋不僅是因為對婦女受暴沒有全盤瞭解，也是因為多數國家不想承認或處理這項議題，很多人也認為家暴是私人事件。公約第一條應參考「一切歧視形式」，然後將未特別提及的事項補充為「或其他各領域」。CEDAW 委員會依公約第二十一條第一項「根據締約國送交報告和資料的審查結果，提出意見和一般性建議」規定，決定其有權將如同婦女受暴等「新」歧視形式或「領域」納入工作內容。

委員會至今已提出 25 項一般建議，不但大幅增加公約的範圍，亦增加委員會回應新興挑戰確保婦女權利的能力。委員會在前幾年所提出的一般建議，範圍極為節制審慎。然而，自 1991 年起，委員會開始針對公約特定條款提出一般建議，並自稱為「跨領域議題」。這些一般建議通常更加詳細完整，提供各國在特別情況運用公約的指導原則。

委員會自 1997 年採用的一般建議制定流程：1.) 委員會、非政府組織和其他人針對議題作開放式的對話。邀請聯合國機構、非政府組織和其他感興趣的團體提出背景文件供討論。2.) 請委員會的一名委員起草一般建議，然後在委員會工作小組的下次會議中討論。3.) 委員會在日後的會議中通過修改過的建議草案。

一般建議被視為「軟性法」。因為一般建議不是公約的一部分，所以無法律拘束力，但 CEDAW 委員會期望「締約國能接受一般建議並誠懇踐行」。

同樣的，委員會對於締約國的分析範圍業已擴大，擴及人權經常未獲得公平審視的不同人口區塊，例如：CEDAW 委員會最近正在準備關於遷徙婦女權利的一般建議。另外一個例子，紐約婦女地位非政府組織委員會的年長婦女次級委員會，就北京行動綱領的十二項重大關切議題，針對年長婦女準備了簡報，並分發給 CEDAW 委員會成員。他們堅持不懈的倡議，讓委員會不單提出關於年長婦女權利的聲明，亦將年長婦女地位的問題加入締約國報告的考量議題。聯合國兒童基金會女童工作小組的非政府組織委員會，已開始以同一模式努力擴展女童權利和侵害女童權利的能見度。

2000 年 12 月，當 CEDAW 公約任擇議定書生效時，委員會的促成無歧視和婦女平權方法內就增添了關鍵性的工具。CEDAW 公約任擇議定書是首例針對性別的國際申訴程序，屬於公約內容，若締約國欲加入則必須批准內容。CEDAW 公約任擇議定書有兩部分：1.) 申訴程序：當婦女主張其權利受侵害且用罄國家救濟方式亦無法獲得救濟時，承認 CEDAW 委員會有能力考量來自該婦女個人或團體的書面申訴。2.) 調查程序允許委員會調查任擇議定書締約國國內發生之大規模且嚴重的婦女人權侵害事件。委員會有機會展開調查，包括讓

委員到訪該國蒐集資訊，直接評估人權侵害是委員會潛能的重大進展。締約國可不選擇調查程序，但不得再有其他保留條款。目前為止，任擇議定書有 92 個締約國。

維也納人權會議和聯合國第四屆世界婦女會議均承諾了申訴權利。申訴的意圖在於讓政府正視婦女和女孩能確保權利的可行方法，並且能以國家層級和即時的態度處理婦女和女孩的委屈。同時得藉由個別情況的運用，加強國家對其 CEDAW 義務的理解。更進一步，希望更多國家能推行 CEDAW，避免遭到申訴。推動批准任擇議定書作為擴大實踐公約的手段，以及廣泛讓婦女和女孩瞭解任擇議定書是確保其政府回應其人權議題的方法，此皆為非政府組織必須承擔的挑戰。截至 2006 年，只提起十一項申訴並展開一項調查程序。委員會在每次會議中都會撥出時間，策劃如何提升任擇議定書的成效。

總之，公約是一項能提升婦女人權、消除性別歧視和領悟性別平等的多樣性工具。委員會二十五年以來努力廣泛運用公約目標 – 使男女公私生活各方面實質平等，讓每個人都有平等的機會參與和享受自由的生活。委員會已利用賦予的權利，進一步定義、解釋和擴大締約國實踐公約的義務，讓所有歧視和侵害婦女權利的情事皆涵蓋於公約內。民間團體（特別是非政府組織）扮演者公民、倡導者、監督者和積極參與者的重要角色，確保其政府履行所有對婦女的承諾，並確保婦女能主張其權利。然而，回歸到這次會談的開頭重點，提到婦女人權的不可讓與性、不可分性和普遍性為 CEDAW 公約的內涵，此亦必須為公約的終極目標。