

Eva Richter
聯合國代表
國際職業婦女協會
通訊祕書長
非政府組織(NGO)婦女地位委員會

為婦女爭取平等權益 運用 CEDAW 公約：研讀國情報告與遊說通過主要議題

研讀國情報告

「消除對婦女一切形式歧視公約」(CEDAW)是聯合國用以建立人權標準架構的七大主要條約之一¹。所有此類條約之目的均在於明訂女性享有與男性平等的人權，並提供強而有力的架構推動性別平等主張。我們應透過放大人權議題的方式，詳讀用以實施條約的CEDAW文件 -- 國情報告、替代／影子報告、一般建議事項與總結評論。此一研讀方式，使報告具備支持女性擁有和男性平等的地位，以及守護女性權益的客觀性質。

維也納宣言暨行動綱領(於1993年維也納世界人權會議所訂定)、北京行動綱領(1995年第四屆世界婦女會議)和千禧年發展目標(簡稱MDG，於2000年採用)等其他極為重要的文件，亦對CEDAW的實施方式提供指導方針。上述文件認定以下幾點事項：

- 婦女與青少年的人權屬於不可剝奪、不可分割的其中一項世界人權要件。
- 使婦女得以全程平等參與國家、地區與國際政治、公民、經濟、社會與文化生活等活動，以及消除一切形式性別歧視，均為國際社群團體的首重目標。
- 推動與保護婦女人權的行動，應納入聯合國人權行動不可或缺的要件之一，包括與婦女相關的所有人權促進方案。

雖然北京行動綱領不具約束力，卻是人權文件系列中十分重要的補充資料，因為其內容詳細提出爭取性別平等權益的主張與建議事項。CEDAW委員會已將行動綱領的十二項重要堪憂事項，以及北京後續會議的結論內容，與CEDAW公約文章進行聯想。委員會將行動綱領視為公約所陳述權利的詳細建議綱領，CEDAW委員會觀察各國進度後，亦開始思考使各國實施北京行動綱領條款的方式。即使北京行動綱領某部分並未詳細論及人權，北京行動綱領與CEDAW公約之間的關聯性，仍為其建立支持人權的基礎。因此北京行動綱領

¹ 七大條約在於建立支持人權與保護人民不受傷害的規定與標準。七大條約分別為：世界人權宣言(UDHR, 1948年)、公民權利和政治權利國際公約(ICCP, 1966年)、經濟、社會和文化權利國際公約(ICESCR, 1966年)、消除一切形式種族歧視國際公約(CERD, 1965年)、CEDAW(1979年)、反刑求公約(CAT, 1984年)、兒童權利公約(CRC, 1989年)，以及保障所有移徙工作者與所屬家庭權利之國際公約(CMW, 1990年)。

較受各方青睞，而 CEDAW 則應用於實施層面；兩份文件之間的關係亦反映在國情報告的撰寫、研讀、評論與責任追究方面。

CEDAW 與千禧年發展目標(MDG – 由聯合國大會於 2000 年採用)的關聯性，則提供特定的全球發展目標與指標。其中三項目標則特別提及婦女方面的議題：

1. 第 2 目標呼籲完成婦女的普及基礎教育。目標：確保所有男女均完成完善的基礎教育課程。指標：基礎教育的淨入學率(女童比例、男童比例、總比例)、從一年級持續就學至五年級的學童比例(女童比例、男童比例、總比例)，以及 15 歲至 24 歲的識字率(女性比例、男性比例、總比例)。
2. 第 3 目標：促進性別平等與賦權女性。目標：去除中小學教育的性別不平等問題。指標：小學、中學與高等教育的女學生和男學生人數比、15 歲至 24 歲的女性與男性識字率比、女性進入非農業產業的就業佔有率，以及女性於國家議會所佔有的席次比例。
3. 第 5 目標：改善孕產婦保健現況。目標：降低四分之三的孕產婦死亡率。指標：孕產婦死亡率；由訓練良好的醫療保健人員所接生的比例。

不過，在以放大性別議題觀察的情況下，所有 MDG 目標均和婦女境遇與目標推動方式有關。在將 CEDAW 公約與 MDG 產生連結的過程中，委員會發現 MDG 得以完善實踐與否，需取決於是否以有意義的方式實施 CEDAW 公約。CEDAW 委員會目前要求國情報告均需納入 MDG 內容，重點在於務必完善實施 CEDAW 公約以達到 MDG，且所有政府機關均需考量 CEDAW 公約內容，而作為解決性別問題的努力方向。再次強調，由於此規定為指導方針的一部分，因此各國務必於草擬報告時加以運用；詳讀報告時，應依據各國所聲明的衡量進度，評估 MDG 是否足以作為努力標準。在評估國情報告的過程中應用 MDG，能產生可形成個別影子／替代報告或建議事項基礎的重要資訊。

重要的是，除了將 CEDAW 公約視為人權文件之外，亦需視其為究責機制。近期公布的聯合國婦女發展基金會(UNIFEM)報告「2008/2009 世界婦女發展，女性求援管道？性別與究責制度」指出，當女性能要求解釋、取得資料以及於必要時要求賠償或調查，究責機制即能為女性帶來最佳保障。而 CEDAW 公約亦具備此功能：確保婦女人權、推動性別平等、以蒐集資料、提問

問題與分析重要基本文件的方式要求追究責任。

關於 CEDAW 報告的部分，無論是各國所提供的國情報告，或是 NGO 所提供的影子／替代報告，在要求擬定非歧視法律方面仍嫌不足。CEDAW 假定性別不平等問題是因為性別歧視而起，而公約則假定男女權力不平衡與克服此問題的策略。CEDAW 專注於實際策略、檢視性別不平等所帶來的影響，並以特定方式確保女性能實際感受到平等生活的待遇。不僅檢視職場，亦檢視個人生活方面，以尋找能夠影響一般人民對文化、家庭與感情關係性別歧視觀點的方法。

我相信大家都知道，CEDAW 機制規定委員會詳讀國情報告後，必須提出與報告相關的書面問題，並要求該國提出更多詳細證據，證明明確依據規定使國內走向性別平等的狀態，而該國同樣需以書面方式提出回應。委員會則於每次評估結束後，公布「總結評論」內容。評論內容均以委員會對各國遵守 CEDAW 公約的進度所做的正式評估為依據，評論所含的「堪憂事項」與「建議事項」均作為往後定期報告的制定基礎；委員會每四年審查各國國情與其累積進度。詳讀國情報告時，亦需詳讀委員會所提出的回應、評論與建議事項。

報告撰寫即有如將作者選擇既定資料的價值觀點、所採用的證據、證據運用方法、所得出的結論、採用何種撰寫出發點等事項編譯為密碼，因此國情報告於撰寫階段所建立的價值觀與首重事項，可能會因遵循該國文化與政治實際情況而曲解資料或證據。而以分析方法詳讀報告，就像解碼報告中所隱含的價值觀與假定情況，讀者才能瞭解與評斷報告內容對於婦女現實生活情況的影響。而讀者務必具備與報告議題有關的專業知識背景，以便確認報告中的陳述內容、檢視報告的真實性與剖析報告所提供的證據。因此，詳讀報告時應注重以下事項：

1. 瞭解憲法與法律條文，詳讀國情報告時，才能以報告內容是否符合憲法基本保障的觀點作為剖析報告的基礎。此類專業知識亦能協助讀者判斷可加以修訂的法律條文範圍，以強化婦女權益。
2. 熟悉北京行動綱領的十二項重要堪憂事項與後續追蹤文件的內容。將上述內容與公約條款連結，以產生實施公約的特定基礎人權指導方針。
3. 熟悉 MDG 與評估國情報告是否在實施 CEDAW 的過程中著重性別問題。
4. 詳讀報告前，先謹慎分析 CEDAW 公約第 1~5 條與第 24 條等六項架構法條。如果讀者熟知此類法條內容，即能明確觀察瞭解報告的陳述內容，並從字裡行間探究該國 CEDAW 報告未能妥善依據十六項法條的實施情況。
5. 以上述法條所界定的定義檢視報告。公約主旨務必明訂詳讀與評估國情報告的方式。舉例來說，公約應載明以下事項：
 - a. 各國有義務廢除以重視或輕視某性別人士為基礎的社會心態與文化制度。
 - b. 各國有義務去除公家機關以及私人產業、組織單位與企業的歧視問題。
 - c. 務必將公民與政治、經濟、社會和文化等權力，納入非歧視與平等的標準架構。
 - d. 務必實踐與保護婦女於公範圍與家庭私範圍的人權。
 - e. 可透過採用暫時性的特殊措施(配額制、婦女平權行動)，而對舊有歧視制度加以改正。

詳讀報告時，讀者應於心中提出報告內容是否能實踐上述規定的疑問。

6. 確保所詳讀的報告是否為公約批准一年後所要求提交的初步報告，或是每四年提交一次的定期審查報告。雖然定期審查報告內容仍可能針對公

約十六項法條而撰寫，但是主要在於呈報該國依據 CEDAW 委員會於上次總結評論中所提出特定議題所做的努力進度。詳讀定期審查報告與初步報告的方式並不相同 – 因為並非現況報告，所以報告內容的目標實踐進度不盡相同。

因此讀者不能忽視的事實，就是呈報流程的重點在於展示該國實施 CEDAW 條款的方式，以便提升婦女社會地位和改善其現實生活狀況。公約制定目的並非不切實際，亦非與女性日常生活、責任和問題無關。具體經歷對於呈報資料方面十分有幫助，且具有實質的重要意義，因為政府單位經常以平和的語氣描述情況，讀者可能因而無法瞭解婦女生活並忽視其重要性。若以此方式詳讀國情報告，即失去閱讀意義，國情報告亦淪為一般文件。相反的，讀者應謹記報告內容所出現的一般與抽象陳述，應如何應用於婦女生活特定情況經歷的問題。只有將語氣平和的報告陳述和實際情況做比對，才能真正感受與瞭解其重要性。

台灣固然沒有 CEDAW 國情報告，卻有政府單位針對多種婦女議題所提出的報告，例如教育程度或婦女家暴處理議題。此類報告撰寫方式也許並未遵循 CEDAW 報告所建議的人權架構，但由於台灣已展現致力實踐 CEDAW 的態度 (Ms.Shapiro 所提出)，因此以聯合國人權條約架構、北京行動綱領與 MDG 的觀點而詳讀此類報告，並作為您擬定 CEDAW 國情報告的參考，應為不錯的做法。

完成上述閱讀方式與決定您將於報告列出補充或質疑政府報告所著重的特定議題後，最重要的步驟就是公諸於世和遊說自己的觀點，盡力取得擁護您觀點的一般民間社會的大力支持，而爭取此觀點納入國家法律條文與政策的可能性。重點在於監督政府進度、與有疑問的政策目標、政府憲法義務，以及推動一般女性人權架構方面加以比對與衡量。與其他團體結盟亦為重要做法，以強化您所主張的策略影響力。

依據 Ms.Shapiro 簡報所述方法撰寫報告後，您應公諸於世並廣泛散播訊息，為論點爭取強大的影響力。您可嘗試以下策略：

1. 安排與政府官員和 NGO 代表進行圓桌會議，會議結論可能促進制定推動您所提出議題的措施計畫。UNIFEM 已於吉爾吉斯和哈薩克有效實施此類行動，且獲得良好成效。
2. 進行機構警覺性與能力培訓計畫。國際女權行動觀察組織(IWRAW)已專為亞洲女權運動建立一項名為「促進國家實踐女權平等義務」的協助計畫，包括詳讀與瞭解條約標準，以及於國內實施條約標準的方法等課程，可作為其他 NGO 的模範或指導方針。
3. 以說服法院採用婦女公約的方式擴大憲法保障範圍，以現有憲法為婦女權益帶來更詳細具體的保障。可藉由參加相關法庭審理、函寄立法委員與司法人員和透過以下所示的其他一般管道達成目的。您亦可擬定請願書並寄送至許多中央與地方政府機關。

4. 告知與教育政府公務員、地方官員、執法單位與民眾瞭解 CEDAW 條款內容和留意違法後果，持續引起官方注意而施壓與縮小法律條文與實際實施情況之間的落差。可藉由以下許多方式達成此目的：
 - a. 與其他 NGO 洽談合作，規劃您所遊說議題的聯合行動。交流想法與資訊、安排定期會談時間、記錄與發佈進一步行動的結論策略摘要內容。
 - b. 安排電台與電視節目訪談和召開記者會、編寫資訊廣告內容、網羅知名公眾人物推廣和呼籲廣告訊息，以及在地方和國內媒體播放廣告。
 - c. 於大專院校和民間與婦女團體舉辦與您提出的議題有關的座談會和圓桌會議，再提出摘要與會議結論所得出的特殊建議事項。
 - d. 架設部落格告知大眾您所提出的議題，以公開支持您的活動和策略。透過您和同僚的伺服系統，不斷發佈部落格連結。
 - e. 求助於社區中的宗教團體。可說服宗教領導人，例如引用與您的議題有關的宗教教義訓示。在某些情況下，宗教團體擁有強大權威聲望而可影響廣大群眾。
 - f. 安排鄉鎮會議與透過您的聯絡名單和上述合作團體，邀請廣大社群參與，包括民間團體在內。
 - g. 對您所提倡的主題，結合音樂、舞蹈、劇院、電影、影片和韻文等文化特色加以推廣。舉例來說，可藉由慶祝於勝任多種行業和領導職位的女性、青少年的在校成就，或展示人口買賣受害者際遇的方式，提倡婦女地位。2008 年 9 月 18 日，UNIFEM 刊物「2008-2009 全球婦女報告」由聯合國和 UNIFEM 祕書長暨會長 Ms. Ines Alberdi 共同發佈。而來自印度的歌唱、舞蹈、默劇演員和木偶戲團體，則以劇場方世生動呈現地方與國家腐敗對婦女境遇的影響。他們以詼諧嚴肅的演出方式，詳細觀察與揶揄國家腐敗問題，這是最能夠有效吸引大眾對於他們的經歷有所注意的策略；所有的演出人員均為當地男女民眾。
 - h. 如果經過地方和／或州政府許可，即可籌備示威工具並設於最能明顯吸引群眾注意的地方。製作引起群眾共鳴的標語牌、穿上戲服。法輪功團體均定期於聯合國與紐約華人領事館外示威，有時會戴上手銬腳鍊和穿上監獄制服的方式表達其論點。此做法引起許多群眾的注意，目前已有許多人知道他們的身分，表示他們能有效公開表達不平。他們亦製作免費新聞報 *Epoch Times* 並擁有廣大讀者。
5. 除了留意改變和／或實施法律條文和官方命令之外，重要的是透過家暴中心、專為受虐婦女設立的庇護中心、申訴專線、法律協助網站和法律諮詢服務等計畫服務，而支持一般婦女的權益。此為重要的能力建置策略，可吸引官員和執法單位的注意力，且經常可產生十分豐碩的成果。舉例來說，根據中華全國婦女聯合會副會長陳秀榕的說法，此類措施對於保護家暴受虐婦女來說具有極大幫助。她們大幅提高政府對此問題的重視與警覺，政府因而制定新條例(2008 年)，規定員警必須到場處理所

有家暴申訴案件。此條例由七個部院公告，包括衛生部、國防部與司法部。

無論您採用何種策略，均需持續推動與監督上述方法的進度。因為即使政府已明訂相關法律條文，仍很有可能未完善實施。以 1999 年喬治亞為例，CEDAW 委員會在替代報告中運用 NGO 資料，建議喬治亞政府透過暫時性特殊措施的方式（包括配額制）增加婦女就業率，尤其是從政領域。各部院接獲指示而蒐集婦女境遇相關資料，以便制定和實施特殊計畫。不過，此建議歷經多年仍尚未實施。很顯然的，擁護行動為必要做法，以保持大眾對此議題的注意，並對政府施壓以兌現其承諾。

瓜地馬拉經過三年持續提倡主張的努力下，制定了*提升婦女地位法*。雖然該法律條文明訂於文獻，但是至今仍尚未實施。再次強調，遊說行動絕對必要，以便持續對政府施壓和說服政府執法。

詳讀國情報告描述人權的部分，並仔細分析內容是否遺漏主題、出現泛論與抽象論點等情況，對於您決定欲提倡議題、努力方向與做法來說均十分重要。進行後續推廣行動、監督相關流程、持續公開提倡大眾對議題的重視—均為實踐議題與完善實現婦女平權目標的措施行動。過程雖然緩慢，但是卻能帶來改變，您將需要全心全力持續推動與維持其效應。