

台灣演講內容 #1

替代報告機制

對女性來說，有機會讓政府了解如何投入婦女權利工作，可賦予參與的婦女完全的培力（empowerment）。

消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）與其他關注婦女權益的人權機制不同之處，在於該公約堅持實質平等 --- 即超越書面列出的平等，並盡可能納入所有婦女所處的情境。

為了解該公約對各締約國婦女生活各個層面的影響，CEDAW 委員會已邀請全國性及國際性組織，提供各締約國國內目前正在探討的相關資訊。

影子報告和替代報告不一樣。影子報告是已遞交至 CEDAW 委員會、且非政府組織（NGO）可取得之正式書面報告。政府因延遲遞交或未撰寫而未提供報告時，由 NGO 撰寫之書面報告，即為替代報告。

影子報告與替代報告之目的為：

1. 提供委員會資訊，告知公約中提及之權利實施狀況。
2. 描述單一措施對促進女性地位帶來的實際影響。
3. 提出政策的隔閡。
4. 關注單一特殊議題。
5. 提供女性所處情境的相關資料。
6. 為改善實施狀況提出建議。

但惟有影子報告能夠針對政府報告內容以及 NGO 提供之資訊，作比較和對照。政府報告提出具有爭議性之議題，針對其中幾項要點提出質疑。

CEDAW 為全球女性公認、最受到國際共同承認的促進婦女權利文件，各國 NGO 擁護者皆善加使用該公約，協助確認終結性別歧視以及達成男女性別平等情況的進展，並找出過程中面臨的挑戰。沒有經過 CEDAW 的正常報告程序，包括政府提供給 CEDAW 的正式報告、結論和委員會的建議，對於 NGO 來說，在建立綜合評估架構時，反而會造成負擔。

國際女性權益行動監督-亞洲太平洋（The International Women's Rights Action Watch Asia Pacific, IWRAW Asia Pacific）首先開啟 NGO 寫作替代報告和影子報告，並提出 CEDAW 委員會的教育訓練，建議起草替代報告時，可從一一檢視及評論該公約的前十六條條文開始。

今年是世界人權宣言六十週年紀念，我們應謹記，公約的基礎是以聯合國的創始信念為原則，即所有人類皆享有同等尊嚴與權利，所有權利皆受到保護。人權應被視為普世一致且不可剝奪之權利，是每個人與生俱來的，並非由國家及政府授予其人民，也不能以剝奪這項權利作為懲罰。

尊重、保護及協助國民實踐個人人權是國家的責任。基於這樣的背景和朝著建立全球一致保護普世人權的努力，聯合國發起一套條約系統，依據此系統，聯合國會員國須擔負法律責任，尊重、保護並實踐聯合國憲章及世界人權宣言中所規範之人權。

消除對婦女一切形式歧視公約是聯合國通過的七項核心人權條約之一，針對部分人權，再做更加詳細的描述。雖已有其他核心人權條約清楚宣示婦女免於歧視的權利，然如 CEDAW 前言所述，世界人權宣言通過迄今已超過三十年，「歧視婦女的情況仍然普遍存在」，因此有婦女權利專屬條約存在的必要。

消除對婦女一切形式歧視公約著重於為世界上半數人口，找出平等的意義以及實踐的方法。消除對婦女一切形式歧視公約提出一套行動計畫，使各締約國了解如何在婦女生活的各個面向進行保障平權。

消除對婦女一切形式歧視公約第一條，歧視婦女的定義為「基於性別所做的任何區別、排斥或限制…在政治、經濟、社會、文化、公民或其他任何領域。」該條文亦特別指出這點不應因婦女的婚姻狀態有所影響。

以這點作為起始，替代報告或許可以從臺灣的憲法或是其他法規著手，看是否已將公約第一條的定義納入憲法或法規中？提及的程度以及方式為何？

1994 年台灣通過的憲法增修條文第十條：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」我不是法律專家，中文的造詣也不深，不過我覺得，「確保」聽起來會比「促進」還要堅定、有信心多了。

除了憲法之外，國內其他法規如何直接及間接解決歧視的問題？因此，了解自己國內的法律，是收集資訊及評估替代報告不錯的開始。

正好可以了解這個過程的另一個面向。要完成檢驗一國對實質性別平等投入程度的替代報告，可能是非常複雜且冗長的過程。舉例來說，在過程中，會需要律師、法官，或法學教授協助法律語言。其他專門處理受暴婦女或勞工議題或有這方面經驗的 NGO，也會希望能夠受邀，了解政府在這些領域中投入的程度及進展。召集一群非政府組織團體一起提出報告，一起參與研究和討論完稿報告中要納入的資訊，這些都非常有幫助。

再回來談公約，第二條有許多部分提及政府應採取的終止歧視政策措施。了解國內法規是否已納入公約中所列的非歧視原則以及實質平等，在這裡就非常重要。

2007 年 1 月 5 日，台灣立法院批准了一項議決案，批准台灣加入消除對婦女一切形式歧視公約。然而誠如大家所知，加入書遭到秘書長退回。不過台灣有意願加入 CEDAW，顯示出它願意擔負締約國責任，並採取措施、實踐目標。基於這項承諾，我們應持續評估女性權利及提升婦女地位的狀況及進展。

國家採取了哪些行動，以確保實踐平等及不歧視原則？CEDAW 公約要求締約國家「採取所有適當措施，包括制定法律，以**修改或廢除對婦女構成歧視的現行法律、規章、習俗和慣例**」。這點有做到嗎？

再者，各締約國家有義務確保非國家行為者，如個人，遵守上述原則。這項承諾實施的情況如何？是否有任何法律的制定，可起訴公開及私下的歧視行為？是否有建立獎懲條款？政府有採取哪些行動以確保女性了解其自身權利？有哪些法律救濟方式？是否有專門為女性解決受暴問題的特別條例或組織？上述這些程序是否有效？

再來講法院，是否有任何特別提及 CEDAW 公約，以推動女性平權的案件？女權律師及女權擁護者是否能引用 CEDAW 公約？

是否有任何適當的國家機制，用以收集資料並追蹤實踐性別平等和不歧視行為所帶來的實際影響？公家機關的訓練是否能有效實踐法律及規範？

公約第三條仍強調在政治、社會、經濟、文化領域，「**基於與男性平等，婦女的行使及享有人權及基本自由**」應受到保障。

為擬訂一套全面性的計畫，以達成婦女權益及平等目標，有必要成立國家機構、職務或政府組織，其職責在於擬定並實施計劃及政策，並監督其成果，目的乃在於讓性別平等成為社會各階層的主流。例如，可以在各部會或總統府裡，成立婦女部會或人權團體。

如此一來，要問的問題包括：有哪些適當的國家機構成立，是否有效率地為婦女建立平等的管道及機會？是否獲得足夠的補助？是否有和其他政府組織機構合作？如何使它們更有效益？

國家發展計畫也需要納入女性發展的問題，以達成性別平等及賦權婦女的目標。這裡是提及收集統計資料的重要性的好時機，以性別、年齡、種族和其他相關資料分門別類。此類資料有助於找出促進性別平等和提升婦女地位計畫及政策的阻礙，並評估其效益。是否有妥善的國家發展計畫？計畫是否依照比例，照顧到台灣 50% 的女性人口？是否針對該計畫對女性的影響進行評估？非政府組織是否參與任何形式的計劃制定及實施？計畫哪裡行不通，還是缺少了什麼？

公約第四條鼓勵各締約國採取暫行特別措施，以加速實現男女平等。三項重點如下：（1）這些措施旨在不在為女性和男性建立不同標準。（2）任何此類措施應在達成性別平等後停止採用。（3）此類措施不得視為反向歧視。這部份可提出的問題為，憲法或國家法律中是否有任何條文採用暫行特別措施？

國會中為女性保留某一比例的名額席次，現在廣為多國採行。如果你還記得，國會中保留女性席次比例，是達成千禧年發展目標第三項的指標之一：提倡性別平等及賦予女性權力。

聯合國婦女發展基金（UNIFEM）在其出版品*世界婦女處境進展報告*（*Progress of the World's Women*）第 2 卷中，有一張圖表顯示出，女性在國會中佔最高比例、中等學校男女職員比例、中等學校女性註冊入學以及女性在非農業產業中有給職的員工比例等之間互有關聯。

不過，暫行特別措施也可用來解決不足比例的問題，重新分配權力及資源，以及加速公務員、教育界和就業等領域制度上的改變。

暫行特別措施的成功與否，需要公營及私人企業、組織和政黨自發性實施。在某些情況下，必須透過公營與私營求才部門間溝通協商。

與公民社會團體合作設計、實施與監督暫行特別措施，對於措施的實施是否成功，至關重要。

公約相當關注文化和傳統對婦女享有權利所帶來的限制。公約前言即表示「傳統男性和女性在社會及家庭中的角色必需要改變，才能達成男女完全的平等。」針對公約第四條第 1 款提出的第 25 項一般性建議，CEDAW 委員會特別呼籲加速「修正及消除歧視女性或對女性不利之文化慣例以及對性別有刻板印象的態度與行為。」建議中提及受到各種歧視的女性，包括農村婦女。您是否見證任何消除性別角色刻板印象的進展？能否舉例？移民婦女、殘障婦女、原住民女性、年長婦女以及少數民族婦女的特殊情況，是否已獲得妥善解決？能否援用暫行特別措施幫助她們？

最後，公約第四條第 2 款特別提及保護孕婦的特別措施。本公約主要關注為婦女的生產權，於此要再次引用公約前言所述「婦女不應因生育而受到歧視。」就業、家庭法、教育、育兒及健康議題，同樣皆為實踐性別平等的一部份。這一方面是否有任何進展？

台灣的憲法第 156 條明定：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施母性、兒童福利政策。」妳的解讀為何？

公約第五條亦提出男性與女性的社會及文化行為模式，也許會使婦女處於次等地位。它強調家庭教育在消除性別刻板印象、公平分擔教育子女責任上所扮演的角色。政府已採取哪些具體措施，以解決性別刻板印象及家庭傳統角色的議題，哪些已經成功達成？

我花了很多時間說明公約第一到第五條，因為它們奠定了公約主要的基本原則：平等、不歧視以及國家責任。第六至第十六條則針對特定議題：

- 第六條-人口販運與賣淫
- 第七條-公共與政治生活
- 第八條-國際參與
- 第九條-國籍
- 第十條-教育機會均等
- 第十一條-就業

- 第十二條-保健與家庭計畫
- 第十三條-經濟與社會福利
- 第十四條-農村婦女
- 第十五條-法律前人人平等
- 第十六條-婚姻與家庭法

這些條款所提及的權利在每個國家的問題情況和程度不盡相同，不過準備替代報告時，每一條都應包含和該議題相關的實際現況調查。條款中所提及的權利在妳所處的社會中，是不是問題？將導致實施條款中提及的婦女權利困難的原因，包括體制、歷史和最直接因素列舉出來，這點非常重要。提出關鍵資訊證明缺乏實施的確影響了婦女生活。

除了國家責任之外，可提出一些關於政府針對各項條約所採取的作為的問題。

- 政府已制定法律或政策解決這個議題了嗎？
- 是否制定適當的制度性協議以配合行動？
- 必要的人員是否已接受訓練？
- 是否已配置足夠的財務資源？
- 非政府組織或其他民間社會團體夥伴如何共同參與解決問題？
- 是否提供支援服務的計畫？
- 有沒有公共宣傳，以提高大眾對此議題的意識？
- 策略是否奏效？
- 對政府採取的行動，有何改善建議？

特別注意到在有些特別情況下，法律是性別中立的，但實際應用的結果事實上也是一種性別歧視。

在此要特別指出，有些替代報告無法針對國家對公約中婦女權益的整體責任作全面性的評估，而是選擇部分最關注的議題。例如，關於大麻的替代報告著重於未成年強迫性婚姻、切除手術以及強迫餵食。

不論是廣泛或集中應用消除對婦女一切形式歧視公約，以此為基礎撰寫替代報告，是各國推動婦女權利的重要工具，對每一個人來說，也是拓展我們對提倡實質性別平等及不歧視等繁複議題了解的機會。