台灣第二次CEDAW國家報告機制之規畫

顏詩怡

「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」[1]（以下簡稱CEDAW施行法）在今（2011）年5月20日經立法院三讀通過、6月8日總統令公布，將自2012年1月1日起正式生效。CEDAW施行法第六條及附帶決議第（二）項涉及報告制度之建立，規定行政、立法、司法、監察及考試等五院應按國際CEDAW公約，每四年定期提出國家報告、檢視CEDAW公約落實狀況，由專家審閱後提出總結意見，政府並根據總結意見檢討當前作為及追蹤、研擬後續施政。

國家報告機制包括報告撰寫、審議、落實及監督等主要面向，機制的完備有賴不同的組織設置在各程序中發揮各自的功能與職責；2012年適逢政府組織改造年，行政院將於院內設專責「性別平等處」（簡稱性平處），本文於此一契機，提出CEDAW國家報告機制之規畫，盼能作為未來CEDAW施行法落實之制度基礎。

一、背景：行政院婦權會及婦權基金會在CEDAW推動中的角色

在進入CEDAW報告機制的討論之前，本節先回顧行政院婦女權益促進委員會（簡稱行政院婦權會）、財團法人婦女權益促進發展基金會（簡稱婦權基金會）兩重要國家性別平等機制（National Mechanisms for Gender Equality）[2]及其在過往CEDAW推動中所扮演的角色，並說明2012年性平處的成立對於現有國家性平機制的強化。

行政院婦權會為目前台灣最高層級的性平機構，由行政院長擔任召集人，委員共27-31人，包括政府部會代表13人、社會專業代表7-9人、婦女團體代表7-9人，下設「就業、經濟及福利」、「教育、媒體及文化」、「健康及醫療」、「人身安全」與「國際參與」五個分工小組，各小組工作分別由1個中央部會主責、5-12個部會協力執行。行政院長擔任召集人的設置，以及公私協力的委員會組成，使得婦權會決議既得以反映民間意見，又能獲致行政部門的配合。從遊說CEDAW的加入與簽署，到初次國家報告的撰擬與審閱，皆是透過來自民間婦團的委員在行政院婦權會及人權保障推動小組提案並通過決議，而得以在公務體系內順利推動。

儘管如此，現行任務編組的婦權會由於缺乏正式編制的獨立預算與專責人力，其功能及成效某種程度取決於行政院長的政治意志，並極度倚賴民間委員的熱情投入；是以在2012年的政府組織改造中，除將現有婦權會更名為「性別平等會」強調性別主流化理念外，另搭配行政院內專責「性別平等處」的設置來回應上述限制，未來性別平等處將有40名專職人力，負責國家整體性別工作的規畫與協調。

在政府組織外，由內政部捐資成立的婦權基金會為另一推動CEDAW的重要性平機制。婦權基金會成立初始即以扮演政府與民間社會的對話平台為目標，董事會亦為官民各半的組成，成員來自婦權會委員，包括8位中央部會首長，以及4-6位社會專業代表和3-5位婦女團體代表，董事會之下，由內政部社會司司長兼任執行長（2012年起則由性平處處長兼任），並有1位專任副執行長及14位正職人員。由於婦權會並無專職人力，其決議中難以歸於五分工小組及性平專屬工作，往往交由婦權基金會執行，CEDAW施行法正式實施之前，婦權基金會已持續透過書籍出版、影像發行及計畫補助等方式宣導CEDAW，而初次報告撰寫與審閱過程中，婦權基金會負責國家報告撰寫的培訓、各部會報告的統整以及審閱專家的邀請與聯繫等工作；初次報告審閱之後，婦權基金會則透過「影子

[1] 法條全文可見：http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0050175

[2] 依照聯合國的定義，「國家性別平等機制」包括行政部門的婦女權益促進單位、跨部會任務編組或工作小組、性別聯絡人、性別平等監察官、議會委員會以及政府機關外的諮詢機構等。

[3] 2008年CEDAW委員會第41屆會議通過決議，另要求締約國在報告審查兩年後需提出落實總結意見的後續程序（follow-up procedure）。

報告對話會議」的舉辦，提供民間團體回應國家報告的平台，並監督專家建議的落實；換言之，先前婦權基金會的工作涵蓋了初次國家報告的統籌、審議及追蹤落實的工作，這固然使其累積了相當程度的經驗與知識，卻也難以避免在審議角色上「球員兼裁判」之嫌。

二、國家報告祕書處與審議小組秘書處的設置與分工

在聯合國的CEDAW報告機制中，締約國政府必須每四年向聯合國提出定期報告[3]，並由CEDAW委員會進行審議及提出總結意見，相關行政事務則由擔任祕書處的提高婦女地位司（Division for the Advancement of Women）負責。

如果我們希望確切在台灣落實國家報告的審議，則至少需有「國家報告祕書處」與「審議小組祕書處」兩分立的設置，前者職掌國家報告的統整、研提，以及總結意見的落實；後者則負責與審議專家的連繫、相關資訊的蒐集與提供，以及政策建議與監督。以前節所提出的性平機制來看，2012年將成立的性平處已有專責人力、且負有政策規畫及協調之責，適足以擔當國家報告的祕書處，而官民共組的婦權基金會則較可能保持中立立場、作為審議小組的祕書處。

三、第二次國家報告審議程序

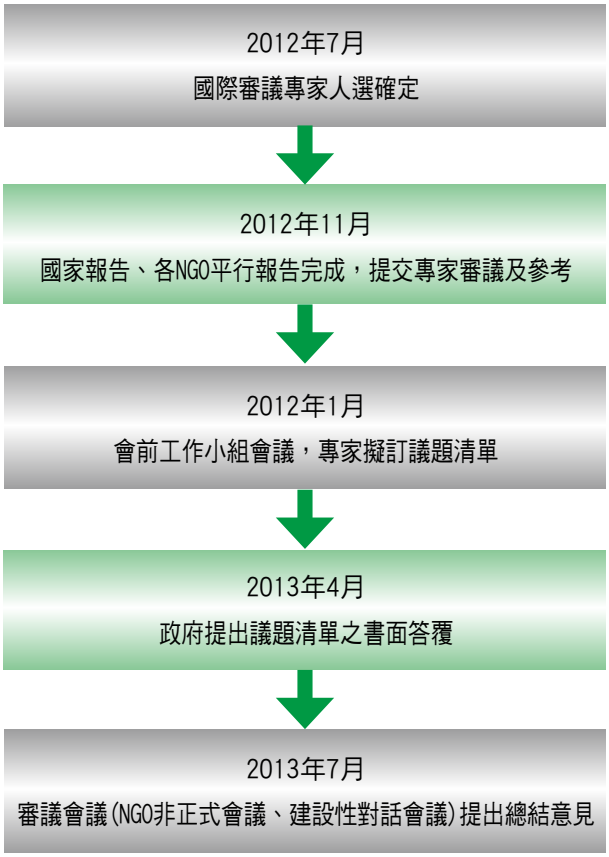
除了兩祕書處的設立，落實國家報告審議的另一關鍵在於各項審議程序的完備。台灣初次報告的審閱，因時間緊迫與經驗缺乏，未能比照聯合國報告審議的各項程序進行；在第二次國家報告審議之前，本文參考了聯合國CEDAW委員會的工作方法（working methods），提出以下三個審議過程中需重視的面向，並以右圖標示整體審議工作及時程的規畫：

（一）NGOs的參與：與NGO的合作，是CEDAW委員會審查報告過程中不可或缺的一部分。首先，NGOs的平行（影子）報告是專家審議國家報告的重要參考資料；其次，在會前工作小組會議（pre-session working group）中及建設性對話（constructive dialogue）會議之前，都安排有NGOs對專家進行口頭簡報的時間，以作為專家擬訂書面議題清單（list of issues and questions）及對政府代表口頭提問的參考。

（二）議題清單的提出：議題清單的目的在於協助專家與政府釐清國家報告的內容。在閱讀過國家報告後，專家將在祕書處的協助下，透過會前工作小組會議的討論，針對重要議題擬訂議題清單及要求相關補件，清單的問題具體明確、以30個為限；政府則需在收到議題清單六周內，提出書面答覆。

（三）建設性對話會議：建設性對話的重要性在於透過專家與政府代表的口頭互動，可讓政府充分理解其落實CEDAW公約相關施政的問題所在，並使專家得以就重要議題給出具體建議，有助於有效作為的研擬。進行方式上則由政府代表先進行30分鐘的引言，後由專家逐條提問、政府代表答詢。

四、從總結意見到行動計畫：消除既有歧視的開始

建設性對話會議之後，審議專家將提出對當次國家報告的總結意見，各項意見的主責機關則需據以擬定未來行動計畫；亦即，透過CEDAW報告審議制度，後續施政將奠基在對當次報告的檢討之上，報告審議的完成是改變現狀的開始，也將是下一階段性平工作的起點，透過持續追蹤、監督行動計畫的擬定與執行，方能使國家施政日益趨近性別平等。

（本文作者為婦權基金會研究員）