



# 從威權文化中突圍： 智利的CEDAW經驗

整理 | 施逸翔

在許多婦運團體的堅持和爭取，台灣歷經多年的「性別主流化」，今年（2011年）無疑是運動的另一個重要里程碑。5月20日立法院順利三讀通過「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，這不僅讓CEDAW條文本與委員會所做的解釋，皆具有國內法律之效力，更重要的是，透過施行法第六條<sup>1</sup>，台灣政府與整個公民社會將正式捲入公約所規定的報告制度中。儘管有過2009年「CEDAW中華民國(台灣)初次國家報告」的經驗，不論是政府還是非政府組織，預計2013年都將進入下一輪的定期報告過程，面對第二次的CEDAW國家報告，雙方如何各司其職？又可能會遭遇到哪些困難？透過智利的CEDAW經驗，或許能帶給我們一些啟發。

智利與台灣都有類似的長期威權統治經驗，且都脫離國際的人權論述很長一段時間，甚至比台灣又多了一層根深蒂固的來自天主教的威權文化遺產。在雙重保守主義勢力的壓迫下，階級的和父權的規範體系，令大部分智利女性難以過著一種自主的生活。層層的人權侵害，最終體現在智利女性的不穩定工作條件、貧窮、歧視性的婚姻法、大量未成年少女懷孕、家庭暴力、涉及衛生健康的避孕與墮胎議題、以及女性低度政治參與，等等不平等的議題。

智利在1988年至1989年的民主轉型過程中，批准了CEDAW。CEDAW作為國際人權規範體系的一環，這時像外來的隕石不斷衝撞著智利國內主流的保守主義規範價值。作為國家女性政策機構（WPA）的SERNAM，就是呼應CEDAW的第2條C款所設立的<sup>2</sup>，而代表各領域的草根婦運團體，也在CEDAW的衝擊下，漸漸開展出一條足以著力的運動方向。

筆者將在下文中，根據Susanne Zwingel教授於2005年完成的博士論文<sup>3</sup>，簡要地介紹代表智利政府的SERNAM以及代表民間的草根女性NGOs，瞭解

她們如何從各自的立場出發，在歷次CEDAW委員會審查智利國家報告的過程中，前者如何謹慎對抗強勢的保守主義力量，後者如何藉助於國際規範而漸漸從威權文化中突圍，找到一條穩健的邁向女性自主的解放道路：

## 動輒得咎的國家女性政策機構

SERNAM於1991年創立，一方面是政府對內回應女性運動的要求，另一方面則是對外回應CEDAW的國際承諾。SERNAM的角色和位置，一直處於尷尬局面，她遭受保守反對派攻擊，並被貼標籤為「女性主義部」，認為已威脅到宗教傳統所詮釋的「家庭」。另一方面，SERNAM趨於保守的色彩，又始終無法取得部分民間女性NGOs的信任。

因此，該機構的設計和任務，可被解讀為妥協下的產物：雖名為獨立機構，卻設在智利政府「規劃部」（Ministry of Planning）之內。其功能宣稱是「在各部門和跨部會的層級，設計、協調各種公共政策，以為女性追求更大的平等，並更普遍地去付諸努力，以充分地將女性整合在發展進程中。」弔詭的是，她的任務卻又不包含落實上述政策。SERNAM處理自己的預算，但預算其實非常有限，最初的200萬美金僅相當於國家預算的0.1%。國會有時還因為所謂太過「進步」的政策，而教訓該機構不給予預算。SERNAM為了從這些限制中獲得某些獨立性，一直倚賴來自外國政府和非政府組織的補充性資金，有時這些外來資金加總甚至超過國家撥款。

SERNAM最初關注四大議題：一、修法廢除對女性直接的歧視，並更能代表她們的利益。例如，確立大部分女性季節性工人和家務工人的基本權利；通過家暴防制法，並規定父親的育嬰假延長。二、在全國設立「女性權利資訊中心」（CIDEM），最初的概念

<sup>1</sup> 第六條 政府應依公約規定，建立消除對婦女一切形式歧視報告制度，每四年提出國家報告，並邀請聯合國或公約締約國相關專家學者及民間團體代表審閱，政府應依審閱意見檢討、研擬後續施政。

<sup>2</sup> 第二條：締約各國譴責對婦女一切形式的歧視，協議立即用一切適當辦法，推行消除對婦女歧視的政策。為此目的，承擔：(c) 為婦女確立與男子平等權利的法律保護，通過各國的主管法庭及其他公共機構，保證切實保護婦女不受任何歧視。

<sup>3</sup> 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)



是要作為有利女性參與的空間，但最後淪為僅提供相關權利和服務的諮詢。三、SERNAM為女性家戶主制訂了一套支持性的計畫，用多樣的創造收入方法對抗女性貧窮化的現象。四、喚醒對於家暴和預防家暴的意識提升。

SERNAM基於上述議題，其女性平等機會的計畫<sup>4</sup>是作為1994到1999年性別公共政策的全面性架構。延續的計畫則是2000到2010年這段期間。在兩個平等計畫中，其主要關注的領域是女性權利的意識提升、加強女性的經濟獨立、建立平等的文化，如修改課程中的階級式性別概念，並提升基於平等性別角色的教育、女性參與決策、改善婦女的健康服務，包含生理的、心理的、以及生育的健康；以及不同公共機構促進性別平等的合作。

SERNAM雖與學者色彩濃厚的強調性別專業知識的NGOs建立合作關係，但卻與反新自由主義的女性組織破局。這導致智利女性運動兩個陣營之間的分歧。後者的目標是開創女性自己的空間、自我表達，並建立反新自由主義主流的公眾。這種路線更側重於身心的福祉以及每個人的潛能，並同理這些女性的生活條件，她們因為政治機構和社會經濟條件而遭到邊緣化。因此，她們的活動往往聚焦於表達「一般人民」的需要和想法，例如Tierra Nuestra（我們的地球）和女性社會組織網絡（Red de Mujeres en Organizaciones Sociales – REMOS），也致力於讓貧窮社區的女性意識到她們在國際層次和憲法層次的權利。

儘管SERNAM和非政府的女性權利運動者都強烈地利用國際性別規範，但在智利，宗教的道德價值仍然佔主導地位。不只媒體、教會和保守的政黨反對國際女性權利的標準，而且新興的公民社會團體也形成以捍衛她們的信仰和傳統，對抗她們認為不適當的國際規範。在這具體的規範性脈絡下，在法律上和在實際上促進性別平等的改革或改變，雖有可能，但仍然猶豫不決，因為必須滿足保守的政治部門。

民主轉型後的智利政府高度樂意接受國際標準，表明會對CEDAW報告給予高度的承諾。從第一次報告到第四次報告幾乎都很準時，智利政府分別在1991年、1995年、1998年、和2004年繳交報告，而且在1995年和1999年與委員會有過兩次建設性的對話，智利這兩次派出高階的、掌握充分資訊的（well-informed）代表團。就1995年的對話而言，唯一提交

的影子報告是由跨國的NGO「國際婦女權利行動觀察」（IWRAP）所撰寫的，而1999年的對話則有三份影子報告提供相關的資訊，其中兩份是來自智利的NGOs，第三份則是來自IWRAP。在對話中提升公民社會的參與，這已經影響了委員會：儘管專家們的反應，對於智利在1995年後獨裁統治所做的努力是相當仁慈的，但專家們在1999年將期望值設定得更高，且明顯地運用NGO的立場來形構他們的關切之處。

### 智利初次CEDAW國家報告：國際NGOs協助發聲

智利在1991年的初次國家報告是簡短的，並不符合報告準則，且缺乏統計資料，但是其寫法卻對過去威權統治抱持著公開批判的語氣，例如說，確切地表達軍事政權在散播「一種有利於社會中帶有利別歧視的組織的文化模式」。智利社會的歧視性結構包括：許多領域中的法律歧視、工資差距、女性貧窮化、對女性的暴力、生育權、大量的意外懷孕以及非法和不安全的墮胎。新民主政府回應上述歧視性結構的主要行動之一，就是建立SERNAM，於是就推動了法律改革、協助貧窮女性的方案、以及防止對於女性的暴力。這次報告的結論是這樣說的：CEDAW是「衡量國家在這些領域的內在進步。」

當時，國內非政府組織尚未投入國際的程序，事實上NGO甚至難以提出影子報告，但跨國NGO IWRAP提交了從國內NGOs蒐集而來的補充資料。IWRAP的影子報告跟官方的報告一樣，都提及獨裁政權及其對於女性破壞性影響的遺毒，然而，有時候會帶出更多的細節，例如，在影子報告的刻畫下，有女性不穩定的工作條件、社會經濟上的不平等，以及獨裁統治下人權侵犯的後果。而且，影子報告對於SERNAM的權威及其政治地位表示憂心，例如，影子報告批評WPA在離婚法的發展中所表現的低姿態。在建設性對話之後的結論性建議中，CEDAW委員會肯認政府的政治意願，尤其表現在SERNAM的建立，以及相關於貧窮女性和農村女性的相關措施。CEDAW委員會專家們要求下一份國家報告要更加地全面性，並要包含落實法律改革的相關資訊。

### 智利第二、三次CEDAW國家報告：建設性對話

第二次建設性對話是在1999年，這次審議了智利第二次和第三次的定期報告，以及更新的資訊。在政

<sup>4</sup> Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres



府的報告中，有三個面向特別相關：

一、**司法訴訟有所改革**。經過多年的議會協商，智利的憲法第一條可以將「男人…」改為「所有人皆生而自由、平等，並擁有尊嚴和權利」。此外，第19條也補充了下面這一句：「男女在法律之前都是平等的。」在1999年時，因為參議院的批准，修憲就生效了。此外，有些直接歧視性的法律被取消，例如，禁止女性非法工作、以及只有女性才有罪的通姦罪。另外，有些重要的反映新公共性別敏感性的法律生效了，最引人注目的是有關家暴防制的法律、新的育兒假規定、以及致力於強化負責任父親角色的生育法。在勞動的領域裡，所採取的法律措施是要防止歧視懷孕的婦女，並規定雇主，如果雇用了超過20位女工，就必須要提供托兒設施。

二、**欠缺有關生育權利的整全性公共政策**。這兩份報告都在序言中，指出有問題的生育健康情況，以及大量的非法墮胎，然而，政府並沒有指定任何的具體政策來處理這個問題。在1995年的報告，只有簡短地提到有懷孕前和產後相關的服務；1998年的報告似乎反映了更全面的對於女性健康的瞭解，並提出了超越女性生育功能的「女性與健康」計畫，並涵蓋心理衛生的措施。但兩份報告中都沒有提到提供避孕措施的公共政策。反而，兩份報告都描述了要提升瞭解社會生兒育女之角色的運動，其目的是要減少大量的少女懷孕。1998年的報告增加了另外一個措施：研究證實，高中少女輟學的主因是懷孕，政府在高中推出「情感健康和性的對話特別日」。因此，防止懷孕的措施開始把重心放在教育和資訊，但是這並不意味著接受避孕或甚至是墮胎。

三、**兩份報告皆強調政府對於貧窮婦女的承諾**（例如，免費提供一定程度的公共健保；創造收入方案），而且他們參照CEDAW公約第14條，羅列出各部會聯合支持農村婦女的努力，尤其是季節性工人，結合教育的，衛生的和兒童保育的計畫，並提升他們的政治組織。

這兩份由智利NGO所提出的影子報告，批判性地討論了政府報告所提出的資訊。強調的是接下來的這些主要問題：1.) 儘管有憲改，不歧視的概念並沒有根植於智利的司法文化，不歧視概念讓反歧視法是不可或缺的，而性騷擾防制法和性別比例保障名額也是。2.) SERNAM必須要升級。儘管她是一個致力於國際標準的婦女政策機構，但她大部分的政策都沒有發揮效用，例如，關於防範家暴的法律。3.) 智利的教育系統分流到私立學校和公立學校，這阻礙了保護

私校懷孕女學生免於遭到退學。而且，高中的性教育課程不夠深入，因為政府害怕保守勢力的反對。4.) 平等就業政策並沒有考慮到歧視女性的實際情況。例如，雇主提供托兒設施的義務，經常成為雇用女性的障礙，或者是乾脆完全忽略；而且，雇主繞過了在定期基礎上雇用女性的產假規定。5.) 婚姻的法定條件是高度歧視的：不僅不可能離婚，而且婚姻制度的改革並沒有充分地傳達給一般民眾知道。

這兩份NGO的影子報告所提出的最嚴厲的批評，就是生育健康的情況。除了窮人普遍地缺乏醫療服務，女性生育權利的自決，則受到嚴重的阻礙：有關避孕的途徑和資訊是受限的，而且往往在第一次懷孕之後才能取得。保險套主要是在「高危險群」之中散發。緊急避孕（又稱「一天後」藥丸）無論如何都無法取得。結果，三分之一的懷孕最終以墮胎作為結束，其中又有40%是未滿18歲的女性。墮胎的實際情況是，貧窮女性被迫要在最危險的情況下不得不接受它。因此，受併發症所苦或甚至死於併發症的那些女性之中，以及因為通姦罪而被懲罰的女性之中，墮胎的貧窮女性都是「過度代表」（over-represented）。「婦女研究所」（Instituto de la Mujer）的報告認為，這種情況阻礙了女性享有她們受憲法所保障的身心健康權利。這兩份報告都主張要求更好的能夠取得避孕和墮胎自由化的管道。

在CEDAW委員會的結論性意見中，委員會在一定的程度上重申了與智利政府首次建設性對話之後，所闡述的那些關懷和建議。結論性意見中很重視法律改革，以及政府想要落實國際標準的政治意志，但仍然認為，傳統的性別刻板印象對這種努力造成嚴重的阻礙。就像在第一次的結論性意見中，委員會建議引入離婚法，並更好地保障生育權利，包括墮胎。委員會要求政府在下一次的報告中必須要納入更多的事實資料，關於農村婦女的生活條件，以及評估公共性別政策的有效性。

#### 智利第四次CEDAW國家報告：延續議題與新趨勢

智利的第四份報告是在2004年提交的，其中記載了連續性和新趨勢。其中一個創新在於，報告中的一些專章致力於不同的女性族群，像是女孩、原住民女性、殘疾女性和老年女性，並提到越來越重要的女性移民的議題。在立法方面，有些改革是一致於CEDAW的發生，例如，現在全面地法律禁止將懷孕的學生退學，不管是公立學校還是私立學校都被禁止。一些重要的反歧視法案仍然懸而未決，尤其是1994年的





性騷擾防制法案、和1997年的性別比例法案（quota bill）。最根本的法律改革，是通過了民事婚姻法案，規定離婚的可能性。至於在現代化公共管理的方面，SERNAM已推出一個專為女性提供特定資訊的網站；有趣的是，這份報告也在「參與」這一章內列出這種創新，並指出這個網站被認為是一種讓女性可以闡述她們有關公共政策的意見的方式。同時，CIDEM（Center for Women's Information and Development）資訊中心已經被整合在一般的公共服務架構中。有些公共政策是利用獎勵的邏輯，例如新的媒體獎是頒給最佳的有關反歧視女性的呈現。在經濟和健康領域所呈現的事實都表示沒有顯著的改善：女性超比例地在不穩定的工作條件下就業，也因此，往往無法參與養老和醫療保健計劃，農村女性和原住民女性尤其如此。此外，男女之間的工資差距，在高收入階層，金額高達50%。政府已對這種情況做出反應，用相當「性別中立」的措施，例如2001年創建的失業保險、強化小型企業、以及持續不斷地改善季節工人的生活和工作條件。為了回應CEDAW委員會的關懷，健康和暴力的議題全面地在第四次報告中獲得處理：婦女和健康計畫案集中於生育健康的各項措施，為近乎百萬女性提供避孕的方法。用來處理女性心理問題和暴力相關的問題的公共資源，已經增加了，而牙科保健計劃已經啟動了，幾乎貧窮的女性都可以受惠。

有關墮胎議題，智利政府與CEDAW委員會的建議相反，還不打算讓墮胎合法化，這是因為保守勢力的反對。受到暴力威脅的女性，數字仍然偏高，這讓政府在全國增加諮詢中心的數目，從13個增加到36個。然而，還是存在有女性完全沒有公共的庇護所。

### 國內女性NGOs的鼓舞與懷疑

NGOs生產影子報告的主因，一方面是要讓國際女性權利在國內擴散，尤其因為CEDAW公約並不是非常地出名。另一方面，NGOs想要從一種公民社會的觀點批評政府在國際上的表現，而且當他們發現政府的報告試圖要在公約所規定的義務中掩飾缺陷時，更是如此。一些國內的NGOs受到國際NGO「IWRAP」的鼓舞，共同努力要對CEDAW監督機制和過程做出貢獻，並覺得有以下幾點理由，而覺得這是值得努力的。

一、當委員會成員在對話中和在結論性意見中採用他們的論點來進行批評，NGOs看到自己的努力有了成果。委員會的主要任務，比起其他的國際過程，被認為是更加地支持國家的改變，例如，在世界會議內的協商談判，其中進步的立場往往會為了達成妥協的

緣故而被沖淡。相照之下，委員會的建議可以被更佳地運用來支持國內的具體運動，因為這些建議是按照國情量身訂做的。

二、CEDAW專家的權威，為NGOs的論點增加份量，這些論點在國內已經不斷地公共倡議，但在國內卻沒有受到重視。

三、IWRAP和國內NGOs的合作，有助於建立一個女性權利的跨國網絡。智利NGOs所表達的觀點是，這種合作已經擴展了她們自己的觀點，學習和瞭解其他國家的情況，而且這建立了一種聯繫，這種聯繫已經被證明對於支持國內舞台的運動是高度有用的。

雖然NGOs認為，報告程序可以在某種程度上影響國家的政策，但她們也對於國家的承諾表示疑慮。明顯地，政府的興趣在於給國際社會一個好印象，但對具體問題的處理解決，似乎不太明顯。而且，NGOs觀察到，政府試圖把委員會所提出的挑戰性問題，在全國的新聞中加以掩蓋，所取代的新聞稿，只有談到委員會仁慈的一面。

但無論如何，從上述四次報告經驗中，智利政府是大大改善了其與委員會的互動，尤其是有關於報告的品質。NGOs的參與進一步促進了建設性對話的深化，這讓CEDAW委員會稱讚某些發生在智利的趨勢，以及對於其他發展所闡述的嚴厲關切。WPA作為政府的行動者，協調國際的報告，重視這樣的對話，而女性NGOs也是如此。尤其，後者注意到建設性對話是一種可能性，可以批判性地討論智利的公共性別政策，而這些政策在國家本身內部是欠缺的。然而，究竟國際辯論可以以一種建設性的方式轉化到智利國內的脈絡，到什麼程度，這還是有問題，部分是因為在政府機構內部，其承諾是有限的，部分是因為有力的涉及國際女性規範的保守勢力部門，根深蒂固地進行反對。

CEDAW在智利已在社會上造成了重大的反響，既關係到拒絕落實CEDAW的行動者，也關係到運用CEDAW來強化女性主義論證並產生公約精神下之實際改變的行動者。兩群行動者所追隨的目標，都比國家機構那種以法律為導向的邏輯，要更為寬廣，也就是說，她們都在推動一種社會全面性的願景，亦即，反對CEDAW的就是基督教家庭的模型，而支持CEDAW的就是追求女性的自我決定。

### 國內NGOs如何運用國際人權文書

支持CEDAW的女性權利組織，在她們運用公約的工作中，擁有兩個主要的目標：她們一方面希望在



女性之中擴散權利的知識和意識，另一方面，她們的目標是發展可以具體提升女性生活的策略，那有時候但不必然會包含可以影響或修正公共政策的活動。在這兩個領域裡，國際準則一向可以創造另類遠景的重要來源。有三種不同組織的立場，這些組織在她們的工作中已經很明確地在使用CEDAW：

第一個是「女性在社會組織的網絡」（REMOS），這個網絡建立於1995年，且根據該組織自己的估計，代表了5到10000生活在棚戶區（shanty towns）的組織女性。REMOS的工作開始於由她們自己來闡述的女性生活條件，並運用國際文書工具來闡明貧窮女性必須要處理基於性別的和基於階級的各種歧視形式。

第二個組織是La Morada，這是一個建立於1983年的老字號女性主義的女性NGOs。該組織過去致力於公民身份、心理和性健康、以及教育和文化各種領域，並運作有一個法律和心理諮商中心，也有一個獨立的電台。全面意義下的人權，已經是La Morada運動的其中一項主要焦點。

第三個組織是「性健康和生育權利的公開論壇」（Foro），此論壇建立於1989年，並運作作為一個傘狀的組織，支持提升和促進女性的健康，並對抗歧視性的涉及性權和生育權利的公共政策。自從Foro abierto建立以來，不斷努力於有關墮胎的議題，而且是以一種罕見的聲音公開請求墮胎除罪化。

這三個組織都試圖要增進有關國際女性權利的知識，並讓這些知識對一般女性而言也是可以輕易接觸的。貧窮女性是特定的目標群體：REMOS與La Morada的司法人員一起合作，來瞭解CEDAW和其他國際文書工具的全面意義，而REMOS就將這些知識傳遞給其各成員組織的女性。在REMOS的經驗裡，公家機關都不會讓貧窮女性瞭解國際標準。因此，網絡與社會組織合作，進到社區，盡可能地接觸到許多的女性，因為「如果沒有知識，就沒有權利」。這種資訊的目標是要給予公約和北京行動綱領要求實際的和有脈絡的意義，並開展意識提升和學習的過程。例如，公約被用在結合集體教學方法：在工作坊中，女性描述她們的夢想，例如，一個免於貧窮、暴力和組織犯罪的生活，並聽到其他女性也擁有類似的更好生活的夢想。在學習公約時，她們瞭解到她們的夢想其實就是她們的權利。長遠來看，REMOS有意透過這些集體的過程來培力女性。

同樣的，Foro abierto採用國際上有關生育權的規範，來提供一個有別於教會教義的另類選擇。這裡舉

一個例子說明這種想法如何落實：經過一段時間，Foro在聖地牙哥主要廣場，組織一個每週守夜的活動，公開悼念流產胎兒。這個紀念活動的用意，是要打開公共空間來討論女性經歷墮胎的各項理由，以及談論關連到墮胎的悲痛和內疚。

在這個活動和其他的活動，Foro abierto的目標在於改變公眾的語言，以及重新定義墮胎，讓墮胎作為一個關於健康的議題，關於女性擁有自己生育能力權利的議題。基於國際社會的同意，組織試圖讓生育健康在其全面性的意義下受到瞭解，並超越墮胎的單一議題。在此背景下，「一切都是，公約與我們的工作密不可分。」La Morada試圖使用國際的框架來重新建立一種權利的內國語言。

La Morada想要促進的，是參與式公民的概念，「公民參與永久的發展，擁有必不可少的東西，以及想要推進尊嚴」，而非只是作為受益者的公民。在這方面，公約和整個國際人權架構是有助益的，尤其當它們被國際女性權利網絡所解釋和推廣。這些網絡的工作對於La Morada的工作而言是必不可少的，網絡注重資訊的交換，以及出於國際標準的精神支持國內的行動，跨越非政府合作往往相互矛盾的南北鴻溝。

Foro abierto和La Morada都運用她們的影子報告來進行國內宣傳提升意識的活動，例如，她們組織一個慶祝活動並推出有關女性權利的出版，其中她們強力地支持批准公約的任擇議定書。此外，La Morada邀請CEDAW的主席來到智利，並安排與SERNAM官員、國會議員和法官的聚會。Foro abierto也致力於影響地方的和全國層級的政治決策者，並準備了一份有關性權和生育權的基本法，由四位國會議員在2001年提交到國會。對於這項建議，CEDAW是一項主要的基準。Foro已經組織了幾次的行動，來讓法案可以在公民社會之中是公開的，並蒐集支持的聲音，因為在組織的觀點，最重要的法律影響會是全體人民，而不會只有女性主義者會變得意識到她們的生育權利。

總之，女性NGOs想要引起文化變遷，並致力於提升女性意識、改變歧視性的語言、遊說政治人物、和影響立法的過程。由於任務是巨大的，所有的手段，包括國際規範，是利用來工作的。從一種長期的觀點來看，改變是可感知的，即使改變是緩慢的。CEDAW和專家委員會在某種程度上在這過程中發揮一個部分，它們都融入國內行動者的跨國策略。而公民社會組織所促進的價值，不同於跨國的女性權利規範，儘管在策略上也涉及CEDAW，然而卻是用相反的方式。

（本文作者為台灣人權促進會人權政策部主任）