

How Do International Women's Rights Norms Become Effective in Domestic Context?

Ch.6 Responses of States to the CEDAW Convention – an overview

摘要：顏詩怡（婦權基金會研究員）

2005 年 5 月，聯合國 191 個會員國中，有 180 個國家成為 CEDAW 締約國，（註：至 2009 年，已有 189 個締約國，詳參考 UN/CEDAW 網站），本章檢視各國對 CEDAW 體制（regime）的建構性（constitutive）與規範性（regulative）貢獻：第一節首先討論各國是否接受與運用國際公約（CEDAW）作為婦女權益的規範標準，以及締約國看待其國際責任的認真程度，第二節概述締約國如何在國內運用 CEDAW，包括 CEDAW 對國家論述的影響，以及公共制度及政策是否產生改變，第三節則以美國國內對於是否簽署 CEDAW 的爭議為例，來理解國際人權規範的適用性。

6.1.1 各區域/國對 CEDAW 的批准與遵行型態 (p.198-203)

A. 批准與保留 (p.199 圖 6)

- 聯合國會員國逐漸達成普遍批准 CEDAW 公約：批准國平均分布於 4 個區域（非洲、中南美洲、亞太、已發展地區），但各個區域歷經了不同的批准發展過程。
- 最早批准 CEDAW 的區域是東歐和拉美：所有東歐國家（包括前蘇聯）在 1983 年前皆已批准且無「保留」，但這些社會主義國家在批准的同時也對捍衛國家主權採取堅定立場—僅將 CEDAW 委員會的職權限縮於具體問題的提出。
- 中南美洲的批准國家逐步成長：1993 年，此區域為唯一全數國家均已批准 CEDAW 的區域（有三個國家提出實質保留，而有兩個已撤回）。拉丁美洲向來在 UN 婦女議題（如參與 CSW 會議或公約起草）上有強力的發聲。
- 已發展地區除美國外皆已批准，但某些國家傾向以「性別平等」原則代替「婦女中心」方法：至 2003 年，僅剩摩納哥（於 2005 年批准）和美國未批准，其中 11 國提出有效期的保留，10 國已撤回或部分撤回先前的保留。
- 非洲國家在 1980 年代早期對批准 CEDAW 較為猶豫，後來的批准穩定成長，但許多國家仍提出保留條文：1983 年至 1988 年，批准國家從 9 個躍升為 27 個，或與 1985 年第三次世界婦女大會在肯亞奈洛比舉行有關，至今僅剩 3 國未批准，但因許多國家的文化或宗教傳統並不看重性別平等的概念，甚或不認為女性地位不如男性，只有一國已完全撤回保留。
- 亞洲及太平洋是批准進展最慢的地區：批准型態與非洲國家類似，亞太地區

58 個會員國仍有 11 國未批准（1995 年第四次世界婦女大會於中國北京舉辦後，批准國家從 25 個躍升為 40 個），17 國提出實質保留，此區進展緩慢的原因，主要在於實行回教律法的國家不認為 CEDAW 在國內是有幫助或可用的工具，以及太平洋島國的資源及知識有限。

B. 報告繳交 (p.202 圖 7, p.203 圖 8)

- Connors(1997) 交報告的義務應被視為「設計來促進與強化重視人權的持續過程，而不是拿寶貴的政府資源來達成國際協定要求的單一事件」。很少國家符合此標準，2002 年 9 月前，174 個締約國中只有 47 個（27%）從未遲交報告；51 國有一次報告未交，48 國兩次，14 國 3 次，5 國 4 次，9 國 5 次以上未交（也就是批准了 CEDAW 超過 20 年甚至連初次報告都還沒交）。
- 若以一次報告未交作為可接受的限度，則遵行的圖像較平均：有 98 個締約國是可接受的遵行國（acceptable compliers），76 國屬於不合格的狀態（56% vs. 44%）。但其中符合遵行國標準的，已發展地區有四分之三(33/44)，亞洲國家有五分之三(29/47)，拉丁美洲國家略超過一半(19/33)，非洲國家極少(16/50)。
- 未繳交初次報告的締約國呈現不平均的分布：非洲國家占 47%（20 國）、亞洲 30%（13 國）、拉丁美洲 14%（6 國）、已發展地區 9%（4 國），除了少數近期才批准 CEDAW 的國家外，大部分國家至少五年前就應提出初次報告。
- 整體來說，發展地區最接近理想遵行狀態，拉丁美洲及亞洲次之，非洲國家殿後。影響遵行程度的主因有三：(1)文化及意識型態與婦女公約精神的相近性，(2)對國際監督機制的接受度，(3)充分可運用的報告準備資源與知識。瑞典是少數三項條件兼備的理想遵行國家，而許多國家在完全遵行上有不同的困難，如孟加拉，雖接受國際審查，但其法律架構在基礎上即與 CEDAW 有所分歧，提交報告的資源亦不足夠。

6.1.2 締約國參與建設性對話的具體表現 (p.203-209)

A. 選派報告代表

- 早期 CEDAW 會議常只是由各國駐聯合國代表團的代表宣讀國家報告，而這些代表往往不熟悉國家的性別政策，e.g. 1984 年菲律賓代表引起震驚的言論：「女性以其溫柔婉約已得到許多好處，這是菲律賓婦女解放運動不存在的原因」。
- 各締約國的代表團組成日趨慎重，這可能與 1995 年第四次世界婦女大會後，

性別議題漸受重視有關，另則是由於經歷過與委員會高要求的對話，國家政府意識到需派出準備好的代表。

- 不同國家代表團的組成仍有很大的差異性，某些國家會集合性別議題相關部門，某些國家則派出婦女政策機構（WPA）代表，後者雖能報告該國政府措施，但能否影響決策則取決於 WPA 的層級。
- 另有國家由總統夫人擔任代表團團長，象徵最高權力的個人承諾，但能否轉換為公共性別政策則不一定。
- 派出高層級的代表不只需要政治意志，同時也需要資源，CEDAW（夏季）會場遷至紐約，以非洲和亞太國家受益最大，因為大部分國家在紐約都設有常駐使團，較有可能派出符合資格的代表團進行報告。

B. 參與 CEDAW 委員會對話

- 相較於早期國家政府常在書面與口頭報告中誇大自己的成就，現在的國家代表在報告時會誠實指出待改進之處，各國也較能掌握應提供給委員會的資料。而與委員會的對話也是一個學習進程，目前許多國家對於以往未關注的議題（如對女性的暴力）已有較多的理解。
- 1980 年代以後，將國家主權置於條約義務之上的趨勢更為明顯，有時締約國認為 CEDAW 專家的提問已超過監督的權限，e.g. 1983 年蘇聯提出初次報告時，專家問到蘇聯婦女是否採取措施，促使該國政府的作為與 UN 和平解決爭端的決議相符，該國代表認為是對蘇聯介入阿富汗的質疑而拒絕回答。
- 對國家主權的堅持更常見的狀況在於締約國對文化或傳統的主張，有的國家（如烏拉圭）只是提出落實 CEDAW 需面對國家或在地傳統的阻礙，有的國家（伊拉克、孟加拉、利比亞、印度、肯亞、瓜地馬拉）則直接表達 CEDAW 條文的位階應低於傳統價值，或配合傳統價值進行調整。

C. 締約國對監督程序的態度

- 繳交報告間隔：締約國往往將報告責任視為其政策工作外的負擔，太頻繁被要求繳交報告對締約國來說是項負擔，而已交出的報告卻積壓在委員會對準時繳交的國家也是個問題。
- 提問準備時間：Meyer-Ladwig(1998) 建議讓報告代表有充分時間準備委員會的提問，否則真正的對話無法形成，他也強調觀察總結（concluding observation）的價值。
- 委員會意見：對於一個已經準備好接受監督的國家來說，有幫助的委員會應能不帶偏見、對評論開放，並提出具體的總結評估（concluding assessment）。

- 委員會專家對締約國的態度有不同看法，樂觀者全然信任締約國對報告工作的投入：「各國都有落實 CEDAW 的意願也呈現出其努力與成就，不同的是它們的表達方式，這也與國家的發展程度有關」，另一極端則有專家懷疑締約國普遍將婦女議題置於低優先順序：「在富裕國家，婦女權益進展已走在 CEDAW 委員會前面，國家不需擔憂婦女處境；而貧窮國家則認為自己沒有錢處理婦女議題，好像錢是唯一重要的。所以不管在富裕或貧窮國家，女人的事都是改天再處理的事」。
- 整體來說，締約國在監督程序中的表現有明顯的進步，但仍未達到國際專家對國際條約義務的期待—國家主權永遠是第一優先。

6.1.3 捍衛主權或違反公約？—締約國對保留的立場 (p.209-215)

A. 保留的界定

- 根據 1969 年《維也納條約法公約》(VCLT)，「保留」指的是「一國於簽署、批准、接受、贊同或加入條約時所作之片面聲明，不論措辭或名稱為何，其目的在摒除或更改條約中若干規定對該國適用時之法律效果」(art. 2(1)(d))。VCLT 並放寬了保留的規定，允許保留毋須經其他國家無異議通過，但保留的提出仍須符合該條約的整體精神，且不為多數國家所反對。「保留」使各國得以既捍衛其權益又成為締約國，但也可能因此威脅條約的完整性。
- CEDAW 第 28 條(2)規定：「不得提出與本公約目的和宗旨抵觸的保留」，但未指出何謂「抵觸」(incompatible) 以及誰來認定，Cook(1990)提出以保留在特定國情下所發生的影響作為判定標準：「若在保留國家中，保留的影響不大……保留便可在促進 CEDAW 通過的考量下得到容許；若保留大大影響了女性取得與男性的平等機會，則為了條約完整性，保留應被拒絕」。依此標準，要求王位繼承不按出生順序而由男性繼承的保留（盧森堡、西班牙、英國）是可接受的；反之，將女性排除於選舉或投票權之外（科威特），或禁止女性在軍隊中服務（紐西蘭、瑞士、澳洲、德國），便不能允許。
- 委員會專家以及對保留提出反對的國家大致同意，抵觸性保留多因違反了 CEDAW 的整體精神（如馬來西亞和沙烏地阿拉伯），或是違反核心條款，包括消除歧視的制度架構（第 2 條）、國籍權（第 9 條）、法律地位（第 15 條）、婚姻家庭（第 16 條）。整體來說，有問題的保留常是指涉太廣泛或牽涉其他條文的保留，越明確具體的保留越可被接受。

B. 保留的實際狀況與締約國態度

- CEDAW 存在廣泛的保留招致法律學者的嚴厲批判，認為大範圍的保留會使得整部公約失去意義。2003 年，174 個締約國中有 52 個國家提出共 142 條保留或聲明，其中 34 個國家（19.5%）提出的 66 項保留（46%）涉及核心條款第 2, 9, 15, 16 條，與 CEDAW 原則未能相符，尤以第 16 條最多（26 項保留），多從宗教立場或宗教社群在個人法律上的自主性提出保留。
- CEDAW 委員會與締約國會議在 1980 年代末期皆對高比例保留的問題提出討論，但成效有限。CEDAW 委員會在 1987 年要求 UN 祕書處應對「伊斯蘭法律與習俗下的婦女地位」提出研究，但此提議在 UN 機構招致龐大的敵意而退回委員會後便未再有後續。
- 對上述研究提議的反對主要來自兩股力量：一是伊斯蘭國家認為委員會並不理解伊斯蘭教，且態度傲慢（孟加拉、坦尚尼亞、巴基斯坦、阿爾及利亞）；二是某些國家代表指出委員會逾越了其職權，侵犯了國家提出保留的權利（坦尚尼亞、埃及、印尼），然其對保留的理解與 VCLT 的定義有很大的出入。
- 並非所有締約國都贊成從「國家中心」來理解保留，1986 年第三次締約國會議曾通過一決議要求祕書長詢問各國對可接受保留的看法，但後續討論卻因抵觸性保留與伊斯蘭教的不當連結阻擋了建設性的討論，締約國在保留議題上轉趨低調，而僅在每年兩次（註：現已改為三次）的會議中確認保留的提出、撤回與反對等執行狀況。
- 2002 年，只有 14 個國家（11 個歐洲國家和澳洲、加拿大、墨西哥）對保留提出反對，90% 以上的締約國從未行使對保留的反對權，這是因為提出反對對一個國家並無好處，甚至可能傷害與其他國家的關係。Clark(1991)指出締約國可能因其擁有較大的權力、屬於同一個宗教或提出反對意味著高姿態，而放棄反對。此外，缺乏資源去檢視保留或在 12 個月內起草聲明，也是一國放棄反對的原因。
- 至今各國對國家主權與條約義務的詮釋仍存在差異，有些國家完全不讓國際規範介入其內部憲法，卻也有許多國家已撤回或縮減保留的範圍（但其中不包括任何對核心條款有所保留的國家），後者反映的是國際義務的彈性與締約國的責任。
- 保留最主要的問題看似在於缺乏一個可以判定是否有違公約精神的權威機構，Bayefsky(2001)因此提議條約機構應聯合請 UN 大會要求國際法庭提供諮詢意見，但權威機構的意見對保留國態度是否發生實際影響仍然很難評估。

摘要：王子葳（婦權基金會實習生）

6.2 What States Parties do with the Convention "at home" - analyzing domestic compliance patterns

本篇主要檢視有關CEDAW的國內動態(domestic dynamics)。首先，定義何為CEDAW的承諾，並從CEDAW的43個締約國來討論不同程度遵守的原因，遵守的程度可用兩大類加以說明，亦即行動者參與(actor involved)以及落實公約所採取的具體方式。然後，檢視三個遵守的解釋性因素：國家繁榮程度；結合自由表達的國家政治系統以及國家體制內女性利益的代表性；文化契合度(cultural match)或是有關性別關係之國際與國家標準間的偏好(affinity)。另外，也須考量其他因素，透過NGO行動主義(activism)或政府政策來達到(sub)national和國際動態間的連結。

6.2.1 Specification of compliance and introduction of explanatory factors

引用Cortell and Davis (2000)所討論的有關國際標準對國內的影響，「CEDAW的影響」在本篇被視為CEDAW對國家論述、政府制度、公共政策的影響。國內影響並不要求政府在推動性別平等上已經非常先進，即公約的所有條文不一定要全部推行，相反地，影響是指在公約的指導原則下所產生的國家改變。為強調國內行動者與行動，本篇章使用「遵守CEDAW」來代替「CEDAW的影響」。

● 基於不同形式的國內行動，遵守CEDAW可分成五類：

1. 高程度的遵守(high degree of compliance)：行動主義基於 CEDAW 改變了公共論述與公共制度，並擴張政策。國際標準被完全接受，並轉化成國內脈絡。
2. 中/高程度的遵守(moderate/ high degree of compliance)：包含兩種不同的動態：一為國際標準廣泛被國內論述所接受，而其他標準早已在此流行，另為 CEDAW 影響那些已經遵守性別平等的國內脈絡，但公約可以進一步幫助精煉對這些標準的認識。在這兩者之中，公共制度與政策均會發生極大改變。
3. 中程度的遵守(moderate degree of compliance)：CEDAW 所重視的標準已在國內普遍被接受，但有些例外，CEDAW 標準在公共政策、制度內產生影響，但程度較低。
4. 中/低程度的遵守(moderate/ low degree of compliance)：國際性別標準在有限的程度進入國家論述，並在公共政策、制度上產生有限的改變。
5. 低程度的遵守(low degree of compliance)：國家行動者僅有限度的融合 CEDAW 進入國家論述、政策，因此，公約很難在國內領域有所共鳴。

● 遵守的程度可分成兩個描述性分類，一為行動者參與，二為落實公約的具體方式。

第一類型(行動者參與)，締約國推行公約的行動者又分成四類：

1. 政府和立法：發展公共政策或立法。
2. 司法：政府行動者發揮行政和立法的控制功能。

3. 非政府組織：在地方、國家、跨國層次行動。
4. 行動者聯盟：政府與非政府行動者結盟；司法與非政府行動者結盟。

第二類型(落實公約的具體方式)，「行動描述」(description of action)總結了行動者推行公約所採用的行動。因此，我們面對不同程度的遵守，假如當 NGO 使用公約喚醒有關女性暴力的公共意識，或是假如 NGO、政府、立法之間的結盟，這不只導致女性暴力的高度覺醒，也導致對抗此問題的立法和公共政策的修正。

● 三個遵守的解釋性因素：

1. 國家繁榮程度：用以說明國家推行公約可使用的資源，此繁榮程度用人類發展指數(Human Development Index)評量(實際人均 GDP、壽命及教育)。
2. 連結自由表達的國家政治系統、國家體制內女性利益的代表性：這裡的政治系統分成民主、帶有權威或傳統元素的民主、包括社會主義和人民共和的獨裁。自由表達以 Freedom House 這一組織所分類的三個出版自由類別來區分，分成三類(free=3, partly free=2, not free=1)。國家體制內女性利益的代表性則是指國家女性政策機構(state's women's policy agency)的存在與地位。
3. 文化契合度或是有關性別關係之國際與國家間的偏好(affinity)：假如國際標準與國內價值信念相合，比較可能在國內脈絡推行。為描述公約與國家信念系統之間的偏好，有三個因素要考量：第一，性別發展指數(gender-related development index,GDI)，第二，性別權力測度(gender empowerment measure,GEM)，第三，和公約相矛盾的傳統。

以下將檢視這三個因素和遵守 CEDAW 之間的關連。

6.2.2 Influence of domestic factors on compliance dynamics

● 43個締約國根據五個遵守程度，分配如下(p221 Graph9)：

1. 高程度的遵守或中/高程度的遵守：少，只有6個。
2. 中程度的遵守19個，中/低程度的遵守14個。
3. 低程度遵守：有4個，但必須視為高比例，因為43個選取的締約國在某種程度上都是對CEDAW有所回應的。

值得注意的是，這些遵守沒有特定的地域模式，比較特別的是，地屬非洲的南非是唯一高度遵守的國家；拉丁美洲和加勒比海地區不屬於最高度遵守和最低度遵守，比較屬於中度遵守。因此趨勢如下，亞洲和拉丁美洲國家(high、moderate/high、moderate)比已開發國家和非洲(moderate/ low、low)遵守程度較為高。

11個高HDI排行的國家，其遵守的程度是平均分配的，顯示高繁榮和高遵守

沒有直接關係；24個中HDI排行的國家，多集中在中程度遵守(16個)，8個低HDI排行的國家，主要是中/低程度遵守以及低程度遵守，只有尼泊爾是唯一例外，屬於高/中程度遵守。繁榮與遵守之間的關聯是：高/中遵守國家的平均HDI排行是53，中遵守是87，中/低遵守是104。CEDAW最高的影響是發生在南非，其HDI排行是111。此外，最低遵守和低繁榮也沒有關聯，因為低遵守國家的平均HDI排行相對高是68，並且高於中和中/低遵守國家(p223 Graph10)。

結論：高繁榮不必然會增加影響，但低繁榮卻會降低國家推動公約的能力。

● 政治系統和自由表達在某種程度上，和CEDAW的影響性有相關。43個締約國中，有13個是民主國家，21個是帶有保守的民主國家，其餘9個是專制國家(p225 Graph11)。

完全民主國家平均分配到遵守的各層面，顯示完全民主不完全是高遵守，帶有保守的民主國家中，只有一個是高/中程度的遵守，其餘大部分為中程度的遵守(14個)，大多數的專制國家是中/低程度遵守(6個)。檢視最佳遵守國家的平均政治系統排行，只有一個高遵守國家是完全民主的國家，並且在高/中程度遵守中，其平均政治系統排行落在完全民主的類別中。相反地，在兩個最高遵守的類別中(高、高/中)，沒有國家是專制國家。當遵守減低時，平均政治系統排行就會降低：在中程度類別中，排行4.5，在中/低程度類別時，排行降低至4，然而，最低遵守類別卻有較高的排行4.5。

結論：較高的遵守與較多的民主有關聯，只有最低遵守類別有些例外，四個國家之中(中國、喀麥隆、加拿大、德國)，有兩個是完全民主。此外，值得注意的是，帶有保守的民主國家有潛能產生高程度的遵守(尼泊爾是高/中遵守，印度、約旦或是土耳其是中遵守)，因此，建立一個完全民主國家是值得支持的，但並不是達成高遵守的必要。

● 文化契合度和國家政治系統沒有明確的關係，契合度的測量是採用GDI、GEM的國家排行，以及國家傳統與CEDAW原則的矛盾性(p227 Graph12)。

43個締約國有6個國家是高度契合，4個國家是中高程度契合，15個國家是中度契合，11個國家是中低度契合，7個國家是低度契合。

在高和高/中程度分類中的有趣現象：最佳遵守國家只有一個是中度契合(3)；第二高遵守國家有兩個高度契合，兩個中度契合，一個低度契合；顯示高遵守可能有不同的文化契合度。

在三個中程度分類和文化契合度有關聯(高/中遵守：3.4，中遵守：2.7，中/低遵守：2.3)和此趨勢不同的是，最高遵守類別的文化契合度相對低(3)，最低遵守類別的文化契合度相對高(3.75)。

結論：較高程度的文化契合會提升遵守，但高文化契合並非高遵守的必要。

6.2.3 South Africa, Nepal, Panama, and Japan: the impact of a mix of factors on compliance in four cases

1. 在南非，不管是政府或是公民社會組織都很積極落實CEDAW。南非從種族隔離進展到民主社會的脈絡，使政府和民間組織共同合作，並引用CEDAW以確保女性地位。為促使法律上平等，消除一切性別歧視的法律，政府也建立一個監督機制，並訓練民間團體使用CEDAW。在南非的例子，經濟繁榮和高程度的文化契合度並不一直是高遵守的決定因素，後種族隔離的政治開放制度，促使社會關係的再協調，才是性別平等社會的關鍵因素。在這過程中尚有其他三個重要因素：(1)組織良好的女性(2)在政府再造之下，公民社會行動者和政府成員均強調捨棄跨國連結與國際標準(3)政府領導者支持性別平等。
2. 尼泊爾在1980和1990年代歷經民主化過程，但未完全達成民主體制，自1990年開始，Constitution開始引用國際標準，包括：CEDAW，以確保基礎權利，1991尼泊爾簽署公約，其婦女政策機構並開始詳細檢視現有的法規與CEDAW是否相容，此行動導致了家庭暴力法的出現以及2002年繼承法的修改。其中，繼承法的修改是立基於NGO廣泛的意識覺醒與遊說行動。尼泊爾的NGO參與跨國行動與訓練，強烈地支持她們發展強而有力的策略。尼泊爾的低繁榮與契合度均非落實CEDAW的原因，獨裁之後的民主化過程才是關鍵因素，不但開啓了宣揚人權的空間，政治領導者大力支持性別平等以及推行與此相關的國際承諾，在這種意識形態的支持脈絡下，NGO也扮演著建立跨國合作，並將國際標準轉換成尼泊爾脈絡的重要角色。
3. 巴拿馬在1981年簽署公約，最早開始宣揚此項工具的是非政府的行動者，NGO開始接觸跨國的女性人權網絡並接受CEDAW相關訓練，1990年代政府和NGO開始一同合作推動CEDAW。1995年成立婦女政策機構用以監督CEDAW的落實，但由於缺少相關資源，以致行動受限。1990年代末期部分法律的通過則代表CEDAW的明確應用。在巴拿馬的例子可以看出CEDAW的落實，在1980年代性別歧視的論述還很新穎，人權才剛開始發展時，有賴NGO的推動，1990年代則是政府一同加入推動CEDAW。另外兩個重要因素是：有關女性權利的國際強烈驅使，以及女性權益的NGO行動主義者，早在1990年代早期就已建立跨國連結。
4. 日本在1985年簽署CEDAW公約，其背後有賴NGO和女性政治人物的強烈推動。NGO認為政府的法律修法不夠充足，並受到CEDAW委員會的批判性評論所支持，NGO也透過很多管道增加大眾對CEDAW議題以及日本女性權利的結構性暴力的認識，並與其他NGO建立起跨國網絡的連結。1990年代NGO批評政府未充分保護女性免於歧視，違反CEDAW，而此項行動受到跨國網絡的大力支持，促使政府在1999年修改了平等就業機會法。日本在結合高度繁榮與中度契合度以落實CEDAW，是一個特別的例子，不僅法律和傳統是建立在女

性的次等地位，政府當局對CEDAW落實義務的瞭解：有些法官認為CEDAW對日本而言並不需要立即的落實，而是一個漸進的過程，並且在解讀歧視案子時，拒絕使用CEDAW。

6.2.4 Supportive domestic conditions for compliance: recognizing complexity

接下來將說明遵守CEDAW的支持性情境：

1. 政治情境必須提供一個社會原則溝通與再溝通的空間。這個空間可由民主體制提供(日本、巴拿馬)，也可由民主化或政治開放過程提供(尼泊爾)，或是最基進地，由體制改變提供(南非)。另外，可信賴的國家體制，如：獨立的司法制度或是具代表性的政黨，也具有支持性的性質。
2. 政府在支持國際性別標準(norm)時，也能理解這樣的國際遵守可能隱含著國內政治轉變，是非常重要的。所有本篇舉出的案例均顯示出這樣的遵守，除了日本以外，日本很清楚地視國家利益高於國際遵守，並且必須被要求遵循CEDAW原則的公共壓力所挑戰。這樣的態度在跨歐洲大陸、文化、繁榮程度的國家中廣為流傳。然而，日本的例子顯示出政府的遵守是依照公民社會的要求，不是完全「自願」的。
3. 在多數高程度遵守和高中程度遵守的例子顯示，結合跨國連結的公民社會組織，在遵守的過程中扮演著重要角色。她們不僅有能力「輸入」國際標準，也能基於她們的跨國合作，發展支持策略。
4. 雖然高度繁榮不是高遵守的必要條件，但是國家資源稀少也很難設計出有意義的行動。因此，假如越繁榮的國家可以有法律改變，它們就有更好的機會增強遵守的程度。
5. 國內和國外性別標準的文化契合隱含著遵守，但兩者間並無簡單(simple)相關，在本章的研究中，南非、尼泊爾、巴拿馬和日本，以及第七章會全面廣泛討論的智利和芬蘭，顯示著遵守CEDAW可能在不同程度的意識偏好。事實上，只有芬蘭的案例表現出和公約的高文化契合度。這些國家的動態關係的結論是，低度文化契合不可能完成公約全部面向的實現，但是這些國家可能會以此為起始點，開始消除國內部分的性別歧視，此外，這些國家的行動者也不會執行所有的公約，只是選擇部分與國內情境高度相關的部分。

6.3 Why states do not ratify the Convention - a closer look at the domestic debate in the United States

到 2005 年 5 月有 11 個國家拒絕簽署(ratify)CEDAW，拒絕簽署的理由實際上很難追蹤，因為這是各國自願簽署的，不需附上任何說明理由。但是美國是已發展地區唯一拒絕簽署 CEDAW 的國家。美國在有關 CEDAW 的情境上是非常矛盾的：她的代表團在公約簽署過程中是非常坦率的(outspoken)，特別是在 1990 年代其試圖將美國建立成一個婦女權利領導者的國際形象。但同時，來自政治體系中對公約的批評，已經拒絕簽署大約 24 年。有趣的是，認為公約的簽署會危及地區的自由，這個爭議在簽署過程中一直多由伊斯蘭國家提出來。

1980 年卡特總統簽署公約之後，公約送交參議院批准，但雷根和布希政府均不支持批准，此後 12 年公約在美國一直處在無處去的狀態(go nowhere)，柯林頓任期內發表了很多強化公約批准的象徵性言論，並使 CEDAW 和對女性權利的行政承諾的廣泛脈絡連結。在這樣的情境中，參議院的國外相關委員會(Foreign Relations Committee of the Senate)在 1994 年舉行了 CEDAW 的聽證會(hearing)，提交了一個 favorable 報告，但是建議有所保留的批准。儘管如此，參議院還是不願支持 CEDAW，並認為 CEDAW 是一個阻礙國內事務的獨立性。2000 年，參議院採用了兩個有關 CEDAW 的解決方式，第一，支持批准，並要求一個新的聽證會，第二，毀謗條約並且完全拒絕批准。最後一場在國外相關委員會(Foreign Relations Committee of the Senate)的聽證會於 2002 年 6 月舉行，結果是 12-7 投票支持批准，包含保留和聲明部份公約規定。但參議院仍未針對這將建議付諸行動，這就如同上述 1994 年的情況，只有些許不同之處是布希政府從未公開支持 CEDAW。因此，美國成為公約締約國的可能性仍為渺茫。

批准公約的支持者和反對者之間的辯論，總結如下：

- 拒絕原因：CEDAW 的女性權益過於狹隘，被視為西方批判女性主義、文化殖民主義。因此，無法代表美國價值以及其他國家的文化，更糟的是，CEDAW 委員會的詮釋，更加深偏見思想，幾乎所有反對者都引用委員會批評白俄羅斯慶祝母親節，加深性別角色的刻板印象的這件事。Jesse Helms(最有力量的反對者之一)認為 CEDAW 委員會是一個愚蠢甚至危險的組織，它貶低了母職，也摧毀了傳統家庭，此外，反對者也批評公約還攻擊了宗教並且自創女同性戀關係的權益，雖然這些權益僅在全世界少數地區被支持。

有關 CEDAW 不具合法性的辯論，基於民粹主義(populist)和錯誤的假設，發生在許多脈絡中：女同志免於歧視的自由，逐漸成為世界人權法的一部分，並且不會因為只有少數支持而無效，正如世界多數政府為避免種族、階級歧視而進行去合法化的努力。另一個有關公約只有有限合法性的指責是，「它是企圖加強粉飾家庭關係和性別角色的國際官僚，這樣的把戲是為了創造一個排除邊緣價值的『習慣性國際法』(customary international law)」。這個說法拒絕了公約是政府間複雜簽署過程的結果，因此，「國際官僚」同意的說法

另一個反對原因是，CEDAW 並未為美國女性提供新的東西，反而威脅到美

國的公民權和自由。美國政府試圖找出避免歧視和言論權、宗教自由之間的平衡，但是公約卻要求政府只保障其中一方。此說法強調公民和政治權以及建構了國家角色不該介入個人事物當中。在這個架構之下，CEDAW 奉為圭臬的經濟和社會權，以及呼籲改變刻板態度，似乎是要要求「obtrusive governmental action」。事實上，保護經濟和社會權完全和美國人權文化相抵觸：美國不只沒有批准「經濟、社會、文化權利公約」，並且也聲明在「消除種族歧視公約」的承諾之下，有關經濟、社會和文化權的部分，在美國法律之下是不可強行立法實施的。

- 批准的支持者試圖縮小這些文化的不同，其最常使用的論點是強調美國在促進女性國內和國際權利上，扮演著一個領導角色。根據美國的說法：女性權利是進步的，並且根據公約，批准並不會牽涉到任何法律或其他改變。只有少數支持者提及事實上在美國還是存在著對女性的歧視，並且批准公約是支持政府承諾消除歧視的必要條件。對 CEDAW 的國內共鳴而言，另一個強而有力的支持論點是，不只很多公民社會組織支持批准，就連很多州、市也通過倡導批准的決議。

一般而言，支持者強調國際勝於國內。因為美國是唯一不加入條約的西方國家，這已經使美國落入惡名昭彰人權侵害的「錯誤團體」之中。因此，批准公約不只是象徵性的內部承諾，並且也加強美國女性權利促進者的正面形象。更進一步，大部分支持者認為假如美國欲成為可靠的世界促進女性權利的領導國家，就必須成為 CEDAW 的一份子。

除了發展自己的論點，支持者也努力防衛來自反對者的攻擊。她們試圖清楚地提出公約條款(provision)的誤解，以及殷切地確保即是在不可能的案例中，公約也能建議美國改變現存的法律和政策。

以上辯論表現出美國有趣的文化特質，它和很多其他已發展地區的國家並非完全不同。就如同其他國家，美國的支持意見相信美國已經達到公約的標準，因此，顯示其國際領導者地位是非常重要的，並且正向地影響其他較不先進的國家。相對於其他西方國家，美國的反對意見是非常強烈地宣稱美國不需要其他的國際指導原則，並且質疑公約條款的合法性。

6.4 Dimensions of compliance - a summary

締約國顯示出對公約不同的國際遵守，簽署公約的速度和完成報告的義務因地區而不同。這似乎受到公約條款的意識形態以及缺少足夠資源所影響。已發展地區的國家比較快簽署公約，保留數也較低，並且適時地交出報告。所有的拉丁美洲和加勒比海地區國家均簽署公約，以及低保留，然而，他們大多數遲交報告。亞洲和太平洋地區國家對簽署 CEDAW 較為遲疑，並有較多的保留，但有關報告規範的表現卻是第二好。在非洲，基於文化和地區因素而較慢簽署以及多數保留，使報告的表現相對不佳。

締約國代表團與委員會的對話隨著時間有所進展，專家們發現代表團變得更

明瞭她們任務的複雜性，並解讀此為一個學習過程。假如締約國指出國家主權是推行公約的障礙，它們通常會指向文化和宗教傳統。締約國瞭解監督程序不應花費太多時間，並要有足夠空間讓國家發揮，因此，他們體會到比起只依照委員會的作法，根據自己的興趣更為合適。

締約國有關保留的態度，顯示出條約遵守的多種解讀。一種是爭議性地未與公約相容，第二種是不關心公約的核心條約，並且有小部分國家拒絕其它締約國的基礎性保留。保留原因的一般性理解開始討論，但部分因伊斯蘭國家認為公約是批評穆斯林的一個藉口，所以仍未導致一個建設性的辯論。因此，締約國繼續對於保留有不同的意見，並且拒絕清楚地將意見表達出來。

締約國態度的闡明和第二章理論性的辯論有兩種關連：第一，和 CEDAW 委員會的建設性對話，在某種程度被視為共同解讀女性權利意義以及政府學習過程的平台。第二，締約國在面對遵守 CEDAW 時，發展了不同國家主權的建構。

締約國國內遵守的分析上，大多數國家表現出中程度遵守和低/中程度遵守，只有七個國家表現高程度遵守或高/中程度遵守。一個支持性的國內情境以及提升 CEDAW 領域的規範性面向的因素如下：

1. 政治情境必須提供一個社會原則溝通與再溝通的空間，並允許女性權益的表達。
2. 政府在支持國際性別標準(norm)時，也要理解這樣的國際遵守可能隱含著國內政治轉變。這樣的遵守必須要有高度「自願性」，但也可能因為公共壓力而產生。
3. 結合跨國連結的公民社會組織，不僅有能力「輸入」國際標準，也能基於她們的跨國合作，發展支持策略。
4. 雖然高度繁榮不是高遵守的必要條件，但富裕國家有較好的機會可以設計出執行公約的有意義行動。
5. 遵守CEDAW可能在不同程度的文化契合度。