

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)* 2005

Susanne Zwingel

智利運用公約的策略和障礙

摘要：施逸翔（台灣人權促進會人權政策部主任）

p.243

（前情提要）

第六章概述締約國遵守 CEDAW 的情況，並討論可能提升落實公約過程的可變因素。這個觀點構成了一套有用的針對國內動態的首要方法，有關於發生在國內動態要回應國際女性權利的規範，其範圍是它闡明了締約國內的總體趨勢。而一個特別有趣的趨勢在於，一個允許解釋和協商國際女性權利規範的政治體系，比起一個將普遍文化親和力的規範寫在公約中（見 6.4），對於落實 CEDAW 而言，是更為重要的。

第七章就是建立在這種「比較徑路」（comparative approach）之上，關於測試單一可變因素和合併可變因素的比較徑路：捕捉國際規範對於國內全面產生的衝擊影響的複雜動態，在兩個國內層級的案例當中，這個分析會循著具體的遵守過程。如此一來，它的關注點在於，描繪國內行動者和霸權結構的一系列相關的人事物，同時也會關注要把 CEDAW 連結到智利的國內脈絡（7.1）以及芬蘭的國內脈絡（7.2）中，所發展出來的政府的策略和跨國的策略（註 208：這兩個案例研究都是奠基於經驗上的田野工作、文獻分析以及專家的訪談）。會選這兩個國家，是因為他們是比較起來相對良好的執行者，代表不同的文化背景脈絡（註 209：3.1 有詳細的挑選過程的說明）。文化差異蘊含了在國內性別規範以及國際性別規範之間的不同連結：智利的性別關係和女性權利的規範性地瞭解，其發展已經很長一段時間脫離國際的論述，而芬蘭的辯論則與國際論述平行進行，且良好地與國際發展進行連結。

在這兩個案例中，遵守公約的具體動態，如下映射：

- 1.每個國內脈絡的特色，是沿著第六章所介紹的三個可變因素所充實出來的，換句話說，就是政治系統的性質、社會經濟的繁榮程度、以及匹配於國際規範的文化，尤其是關係到女性權利的國際規範。（7.1.1、7.2.1）
- 2.國際上遵守公約的模式，是從一種國內的觀點中重建起來的。（7.1.2、7.2.2）
- 3.闡釋所運用的 CEDAW 的策略。（7.1.3、7.1.4、7.2.3、7.2.4）

這些有脈絡的策略的討論，以及它們所面臨的障礙，顯示出國際規範的落實，結

果往往是特定具體的行動者群和有目的性的不同辯論之間的聯繫（7.1.5, 7.2.5）。

p.244

7.1 智利的國際女性權利：運用 CEDAW 的各種策略和障礙

7.1.1 國情

智利動盪的歷史，已經帶給這個國家許多的緊張與矛盾：這個國家經歷了長期的民主，民主過去曾被最終導致獨裁的政治不穩定所粉碎，之後又重建其「以共識為導向」（consensus-oriented）的政治文化。然而，後獨裁的政治穩定，其實是沈浸在社會經濟的排他性，以及比例過高的保守價值之中。在這個國家脈絡中的人權文化，其實是正好遠離國際上對於人權的瞭解：它是由威權、天主教教會的道德力量、以及一種具體特殊的國家對於人權的理解（這種理解現縮在政治權利並且痛苦地連結到獨裁專政）所形構出來的。毫不意外地，女性權利的支持者們，並不代表一種強大的政治實力。雖然政府的和非政府的要強制執行女性權利的能動性（activism），強烈地要借鑒於國際上的性別規範，但卻有著廣泛的強大社會行動者反對國際女性權利標準，以捍衛一種“本質上”互補的性別角色的模型。隨後的“快照”（簡要說明），正好說明了當前在政治上的和在規範上的智利的脈絡，是混合了「以未來作為導向的」（future-oriented）政府行動（governmental initiatives），其中有一些主要是象徵性的，結合了官方想要遺忘過去的說法，並且需要智利人要能夠過他們有尊嚴的生活，並從人權迫害中解放出來。

來自聖地牙哥（智利首都）的快照

2001 年官方的國際婦女節慶祝活動，是令人印象深刻的：政府邀請大眾參加一個很有野心的公開活動，就在 Moneda 的庭院裡。這裡不僅僅是政府的所在地，而且由於阿言德在 1973 年政變期間死於此，所以也是最能關連到智利政治歷史的建築物。這份邀請似乎說道：「女人們，進來，並佔領 Moneda！」不只有大量的持有邀請卡的群眾聚集在那裡，而且總統本身、他的妻子，女性政策機構 SERNAM¹的主任，以及大部分其他內閣成員也都有出席。我懷疑，在我自己的國家裡，3 月 8 日會有這麼多高級政治人物會覺得有必要參加這樣一場慶祝活動。在那裡，3 月 8 日被用來是積極地散播政府支持女性議題的字眼：女性政策機構 SERNAM 的主任以及共和國的總統手牽手發言，主題圍繞著家庭暴力、工資

¹ (National Women's Service: The National Women's Service (Spanish: Servicio Nacional de la Mujer), or SERNAM is a public service in Chile, a functionally decentralized organization, with its own funding, which is part of the cabinet-level Ministry of Planning and Cooperation under the President of Chile, created January 3, 1991 by the Law N° 19,023, **with the goal of promoting the equality of men and women.**

SERNAM's founding mission was to collaborate with the executive in the study and proposal of general plans and measures in order that women may enjoy equality of rights and opportunities with men, in the process of political, social, economic, and cultural development of Chile. Its acting Minister-Director is Marja Carolina Schmidt Zaldívar.)

差距，以及女性對於國家發展的寶貴貢獻。甚至提到“墮胎”這個禁忌的字眼，只要其上下文提到「必要的預防」。

p.245

在事件的最後 – 而且這是一個很好的支持象徵政治的智利觸角(Chilean antenna for symbolic politics)的例子- 所有的部長被要求要簽署一份對於智利女性的“妥協”書(每個人都必須明顯地把他/她的簽名放在一幅巨幅海報)。這個公開最感人的部分，是“Mama Soul”的表演，這是一個由四位年輕女性所組成的樂團。她們並不迴避命名這個公開活動的政治脈絡：歌手的開場白說，15年前，在 Moneda 表演是所有智利藝術家的夢想，而她感謝總統給她們這個機會。當她宣布最後一首歌是有關獨裁專政，她把這首歌獻給她的父親，因為她父親在那段時間被殺害。這一刻，她鬆懈了她的鎮靜。在這 30 秒內，國家歡慶的氛圍消失了。她不是唯一一個在哭泣的人，許多的觀眾在台下低頭啜泣。這首歌是一首公開拒絕官方遺忘修辭的歌(我們不想要忘記和遺忘，我們只想要正義和真相!)在這棟建築物的外面，一個反事件正在發生，在面對 Moneda 的廣場上：在國際女性日這天，少數女性和男性舉起海報，表明釋放女性政治犯，她們在獨裁統治期間和之後都被關起來。她們並不打算進入 Moneda，反而她們的抗議類似於一種守夜行動。然而，一字排開的憲兵數量遠遠高於示威抗議者，他們已經站好位置，似乎是要保護好 Moneda 以確保這場寧靜的抗議不會干擾到官方的事件。

7.1.1.1 民主和排他：智利社會的政治和社會經濟特徵

在西班牙好幾個世紀的殖民之後(16世紀到19世紀)，智利在1810年變成一個獨立國家。智利的政治發展，已經被譽為在拉美中最高穩定民主的可持續性的制度建設，而且也遭受批評，因為他高度地排他性、專制獨裁、以及菁英統治。智利的獨立並不代表與殖民勢力裂解，但政治菁英維持了一種階級和威權的政治文化。在這些威權專制結構之內，統治階級只接受民主化創新僅到某一種程度，例如，從20世紀初開始設立工人階級政黨。因此，“智利的民主的浮現，並沒有強烈的主張的民主價值。但是民主本身的實踐，內建了意見平等交換的規範、寬容、和尊重基本的自由價值。”這個“作民主”的經驗過了很長一段時期，確實對於拉丁美洲而言是例外的，因為大多數國家在這塊大陸上的建設過程，準確地說多半是濫用政治權利下形成的，因此是在不信任國家制度的情況下形成的(註210：例如，Werz(1999)指出，在拉丁美洲建立國家的過程當中，憲法的工具性質：雖然這些憲法往往受到平等價值觀的啟發，但它們基本上只是在滿足於那些Europeanin-fluenced的上層階級，而且並沒有關連到拉丁美洲社會那種明目張膽的不平等。如果要在政治上運用憲法。往往憲法只是作為提升政治實力的工具，而不是作為控制政治實力的架構。))。

在智利的情况下，民主的發展產生了穩定的制度，然而其基礎卻是奠基在排除社會大多數的各領域，尤其是貧窮者、女性、和原住民（註 211：智利排他性結構的一個例子，就是投票權，這有很長的一段時間被限制在只有超過 21 歲的識字男子才有投票權。在 1846 年時，這種資格的人口約相當於 2%，在 1925 年時，上升到 10%。1952 年才將參政權擴及到識字的女性，這將投票權擴展到約三分之一的智利成年人口。直到 1970 年時，成年的文盲才被允許擁有投票權，當時這群人仍然是智利男性和女性中最大多數的人口。）。在 20 世紀的三分之二，政黨制度對於人口已變得具有相當的代表性：除了保守派，地主和政治中心代表著中產階級的利益，共產黨和社會主義政黨已經冒出來，代表越來越多的工廠工人和礦工。當選民幾乎被均等地分成強大的三大塊極端的政治潮流，政府總是由政黨臨時結成的聯盟（coalitions）所建立起來，而政治過程則在共識建立的需求中所形成的。1973 年民主的崩潰，源於“國家的政治妥協與調解體制的侵蝕”，當政治核心變成在左右陣營之間拉扯，要嘛是針對傳統社會秩序進行改革，要嘛是維持傳統的社會秩序。

構成這些困難的政治過程的基礎的社會經濟發展，是由整個 20 世紀期間深刻的變化所形成的。智利的經濟最初是奠基於農業的生產，但漸漸地因為工業化和以出口為導向的原料開採（尤其是銅），經濟因此被刺激起來。因為該國的出口導向，1930 年代的全球經濟危機，嚴重打擊智利，並導致進口替代工業化的引進，使國家減少依賴世界市場商品價格。雖然接下來的十年帶來經濟成長，進口替代最終也導致整個大陸陷入經濟危機。特別是在 20 世紀的三分之二期間，智利社會因為工業化和大量的移民湧進城市因而轉型，帶來大規模的社會後果：基於經濟成長，創造了更多的就業機會，而且由於需要技術勞動，教育水平也顯著提高。由於新城市移民的需求，服務業開始擴張。女性尤其受益於這些發展，當她們受到較好的教育並進入勞動市場，她們許多都進入服務業。同時，特別對於低技術的勞工而言，其工作條件經常是不穩定的，並導致工人運動影響深遠的對於社會正義的主張。在專制的智利社會中，要求承認*所有智利人都擁有社會經濟權利*的主張，造成令人不安的緊張局勢。

總統阿言德的「人民團結」陣線（Unidad Popular）運動的計畫，就是要建立這樣的平等的生活條件，在民主的規範下引入社會主義。然而，其常常短視的經濟政策，不僅違背了資本家和投資者的利益，而且也疏遠了其已經很脆弱的支持基礎的溫和的那一群人。因此，政治多極化和經濟危機 - 受到右翼反對陣營和國際玩家的助長，像是美國的情治人員 - 在 1973 年達到了她的高峰。普遍地意想不到的軍事政變，以及隨後 17 年的獨裁統治，導致該國長期持久的政治制度以及基進的經濟重建，遭到徹底地摧毀。隨著無情的鎮壓以及看似毫無止境的預算，智利的軍事政權將智利政治體制轉變成所謂的“專制”民主或“保護”民主。他實施一種從軍國主義理解的國族團結和愛國主義，並打擊任何形式的批評，例如侵犯人權的指控。在經濟重建方面，智利轉變為一個基於私有化制度、世界市

場整合、以及結構調整的新自由主義系統（註 212：與新自由主義的學說相反，經濟重建需要公共政策的高度干預。就像 Koch (1998) 所顯示的那樣，在獨裁統治時期增加公共支出，而國家必須”幫助市場關係的誕生：首先是透過鎮壓，第二是透過創造允許讓政治低於經濟的體制條件，第三，就像危機管理那樣，每當一種誤解的’自由主義’造成嚴重的後果，就必須要通過妥協來解決”）。削減補助以及公部門的工作機會、以及不再能競爭的小型企業的崩潰，造成高失業率。對於男性和女性而言，工作機會和勞動條件都是劇烈地惡化，然而，女性被打擊地更嚴厲，因為她們在公職中的工作，是首當其衝被裁撤的。在 1982 年，40% 的被邊緣化的家戶，其戶主都是女性。

經濟危機在 1983 年達到顛峰，並因此釋放了全國範圍的社會抗議。她們開始以集體的方式爲了生存進行組織 - 例如在破舊社區進行「愛心廚房」(soup kitchens) - 並發展政治社會運動，目的就是要推翻政權。然而，反對派最終因爲太過分散，而無法嚴正地威脅到政權。

p.248

這導致了轉型走向民主的過程，就是而且很大一部份是由軍事政權的邏輯所主導的。他安排了一次全民公投，以表決是否延續 1988 年的獨裁政權，而結果最後是溫和反對派的勝利，而基進的反對派則拒絕參與投票，並發動抵制運動。這場勝利可以被解釋爲是一場對極端立場而言的挫敗，而且肯定是首次退回到智利的民主傳統。然而，批判的聲音把那些不得不做給軍事政權的基本讓步的數量，看做是缺乏民主的天生缺陷。

隨後 15 年的民主，可以被解釋爲一次審慎地返回智利那種尋求共識的 (consensus-finding) 政治。民主政府（註 213：Under the Christian Democratic Presidents Patricio Aylwin (1990-1994) and Eduardo Frei (1994-2000), and the Socialist President Ricardo Lagos (2000-2006).）擁有所有基於已經出現反對獨裁政權的廣泛聯盟 (the Concertación de los partidos por la democracia.)。三個行政部門，全都一直維持軍方實施的政策。尤其是”在整個轉型期對於維持投資者信心非常重要的”新自由主義經濟模式。對照於專制獨裁，經濟成長要輔以目標在於”公平成長”之社會經濟模式的社會福利政策 (social expenditures)。(註 214：然而，就像 Imbusch (1998) 所指出的那樣，社會政策明顯地受到工商界指導的限制，他們堅持要維持新自由主義的宏觀架構。因此，有關重新分配的計畫，例如改革企業稅以資助扶貧措施，會被轉化為更有限的以工商部門為優先考量的方案。) 這個政策導致了貧窮率的下降：從 1990 年的 33%，到 1994 年的 23% 和 2000 年的 17% (註 215：貧窮率包括兩個範疇，1. 有一份少於兩倍 the sample of goods 的收入的”貧困家庭”，2. 並不處理相當於一份 the sample of goods 的收入的”貧困家庭” (CEPAL 2002: 64).)。今

天，智利在提供基本需求上，取代了大部分的拉丁美洲國家，智利的表現可以在人類發展指數（註 216：人類發展指數，是一種混和的指數，由預期壽命、教育和人均國內生產總值所構成。（see 6.2.1.）的高排行中被找到，也就是說，175 國中排行 34。然而，智利的經濟成長並沒有轉化為相較之下實際工資的成長，實際工資仍然低於 1990 年代後期的 1972 年的水準。而且，智利在收入分配的紀錄上，始終維持著分配不均的狀態（註 217：Perry 報告說，智利收入分配不平等的劇烈增加，已經發生在 1970 年代和 1980 年代，然而，1990 年代並沒有顯示出“分配恢復的跡象”，而極端化是些微地上升的：截至 1990 年，智利人口中最富有的五分之一人口，其收入是 17 倍於最貧窮的五分之一的人口，在 2002 年，變為 18.3 倍。（Perry 2001: 2-13; 400).），而且工作的質量非常地惡劣。根據「拉丁美洲和加勒比經濟委員會」（CEPAL）的統計，超過一半以上的勞動力是處於不穩定的就業狀態，並且形成大多數的窮人。因此，貧窮已不再是由排他性形式所造成的，而是基於被納入市場體系。Schild 描述了這個發展對於大多數女性所造成的特別負面的衝擊，她們“不只是窮人中最窮的，而且是……貧窮工人中最窮的”：儘管她們的經濟活動有所增加，但是她們的工作不論是在正式的就業還是在非正式的就業，其質量都非常地差勁（註 218：）。包括健保和養老金計畫在內的社會福利，都已經私有化了，結果就是那些低薪者被排除在社會服務之外，因為她們沒有足夠的能力來購買這些東西。1997 年的亞洲危機，以及所造成的經濟衰退，已經進一步挑戰任何在智利政治中既存的福利國家的概念。反而，“重分配政策的排他性地聚焦於最貧窮者……已經悖離了廣大的勞動人民 - 有工作的窮人以及部分的中產階級 - 她們在開放經濟的變幻莫測中是容易受到傷害的。”

民主鞏固的政治記錄，是 - 至少可以說 - 曖昧的。某些政府的試圖要民主化政治結構以及國家制度，是成功的，例如，重新建立地方選舉來對抗中央集權，以及改革已經緊緊地跟獨裁統治連結在一起的許多法律和整個司法系統。然而，其他政治民主化的要素，並沒有成功，特別是那些目標在於遏制保守利益的過度代表以及軍方的政治權力。直到今天，參議院不僅包括當選參議員，也包含終身參議員，他們是由 outgoing 的軍事政權所指派的。他們扭曲了實際的權力分配，也阻擋許多改革的計畫，這些計畫之中有許多都是性別政策的領域。

如何解決軍事政權的人權侵犯的問題，肯定是民主法治最初幾年最困難的任務，因為它承擔了會危及脆弱的合作氛圍的危險。一個真相與和解委員會帶著一種非常有限的任務被設置起來（註 219：）。對於許多智利人的失望，人權侵犯的時期，在委員會的報告出版之後，就以官方的方式正式結束了，然而，仍然有強大的前政權的代表及其既得利益者，從來就不承認任何的責任。

雖然政治核心和左派一直很努力要重建民主的結構，但右翼從來就沒有完全其反民主的遺產。

總而言之，智利的返回民主，體現了一個深刻的學習過程，以及重新建立國家的以共識為導向的政治文化；這在拉丁美洲幾乎是一個例外的發展。然而，帶著社會經濟排他性、過高比例的保守價值觀、並帶著對於過去獨裁統治的創傷關係的政治穩定，這些東西都在防止建立一個不可分割的人權文化。

7.1.1.2 威權的文化遺產：智利的規範性結構

在多種不同的方式下，智利社會的形成，是透過天主教在道德上孕育出來的專制結構。關於性別角色的建構，就是根本上區別男性和女性的概念，表現在已經非常關鍵的角色扮演模式當中，對於男性而言是「大男人」(*machismo*)，對於女性而言則是「聖女信仰」(*marianismo*)。「大男人」意識形態出現在若干拉丁美洲國家，關連到國族主義的計畫，並象徵著男性宰制所有生活領域的能力。相對照之下，「聖女信仰」則根植於基督教那種自我犧牲的母職的理想形象，這透過母親 / 聖母瑪麗亞作為女性特質最高表現而作為一種代表。在軍事統治的 17 年期間，威權統治的價值強烈地被強化，而 1960 年代和 1970 年代這段範圍的社會發展，無法逆轉地被停止了。作為當前女性政策機構 SERNAM 的一名工作人員的簡歷，軍事政權扭轉獨裁政權之前已經被採納的性別平等方面的進步：

“智利的獨裁統治具有革命性的意義，在於他實現了一種文化上的倒退（.....）。他們想出一種倫理上的計畫。這是被植入的，而且 17 年的這段時間，也是一種立法發展的封閉過程。之前，存在有關於離婚的 *proposals*.....也許，甚至我們會墮胎合法化.....智利在提供給民眾避孕、諮詢中心.....，是個先鋒。而所有這些都已經死掉了。”

p.251

直到今天，公開反對那些長期軍事政權統治的後果，仍然是很危險的。最好的例子就是，記者 *Alejandra Matus* 的“論智利正義的黑皮書”，這本書揭露了智利現任司法部門高級官員與獨裁專政之間的糾葛。1999 年這本書立即出版之後，這本書所有的拷貝，都遭到沒收，而 *Matus* 則遭到起訴，原因是違反國家安全法，根據該法，這是一種侮政府當局的犯罪（1999 年保護記者委員會）。這本書（透過各種網站具有公眾的可得性）在智利仍然受到官方的禁止，雖然 *Matus* 已經被迫要在 13 年的流放或被監禁在智利之間進行選擇。在這些條件之下，智利的媒體不要批評過去，這並不奇怪，然而，這種態度最終強化了在過去和現在之間的創傷連結（註 221：）。

對於這個研究的脈絡，尤其是兩個獨裁統治的後果是具有重要性的：

首先、天主教教會道德力量的鞏固。在獨裁統治期間，教會著手與政權建立一個良好的關係，而且在同時間，主動積極地支持反對派的人權主張。在 1980 年代後期，教會退出其作為人權捍衛者的政治立場，並轉身回過頭去促進那些宗教價值，他們認為這些對於重建民族團結是必要的。因為其在獨裁統治期間的參與，天主教教會的規範性立場，廣泛地受到尊重，並且在實際上不可碰觸。在建立各種公共政策時（且尤其是性別政策），教會的聲明都非常地具有影響力，而且往往被認為是“最後定見”（final word）。可以說，國家和教會的分離，在後獨裁的智利，仍然是不足的。此外，天主教教會的高度權威，有助於建立一種政治文化，這種政治文化在於無法提升公民社會的結構。因此，「回到民主」已經造成一種“沒有現代性的現代化”的過程。

第二，對於人權的瞭解，非常地關連到國家的經驗，並且相當地不同於國際的標準。人權的觀念已經變得非常政治化和極端化：它要嘛是等同於獨裁政權期間所犯下的大規模人權侵犯，要嘛就是被建立為一種緊密地連結到共產主義的非法的政治立場，就像一位智利的法官所說的那樣：

p.252

“這裡，人權意味著失蹤者、Vicaria de la Solidaridad（團結的牧區）、和共產黨人。這已經是非常具有限制性的，而且我們必須要克服這個，但這非常地困難……因為如果法官在許多的審判中援引人權，他們就會覺得他們是在採取一種他們不應該而且不想要採取的政治立場（……）人權是個會嚇到法官的字眼。”

此外，對於人權的理解不是像國際標準所宣布的那樣，是兼容的（inclusive）。人權在智利，是公民和政治權利 - 尤其是生命權、免於酷刑、和言論自由；然而，社會經濟權、女性權利、原住民權利、不受歧視，不被認為是這個部分的概念。因此，雖然智利沒有與獨裁統治期間所犯下的人權侵犯有所妥協讓步，其他深刻的不平等的結構，甚至較不被承認。如同許多的流亡在外的在政治上很積極的智利人，他們投入了國際人權論述，並致力於把這些概念帶回到國內，例如歧視的觀念。不過，抑制一種無所不包的對於權利概念的理解，這也是新自由主義的脈絡。就像某位 NGO 工作者所做的尖酸刻薄的評論，“經濟、社會和文化權利是已在國家中發動的新自由主義鞋子裡的一顆石頭。他們困擾著每個人。”

7.1.1.3 道德優越以及政治化的母職：女性的組織以及女性利益的制度化再現

智利女性不僅受到國家的政治和經濟社會發展的影響，而且還積極地投入形成這樣的發展，無論是在自治組織中，還是在有制度政黨政治和在政府中。智利

和其他拉丁美洲國家中的女性的積極的特點，就是 Alvarez 率先說的“政治化的母職”（*politicized motherhood*）：根植於關懷他人的做政治的一種風格和動機，而不是自私地對於獲得權力有興趣，因此，進而對於道德上優越的自我建設有興趣。這種「自我建構」（*self-construction*）借鑒宗教上的「聖女信仰」（*marianismo*）的理型，並反對那種自私自利、侵略性的、和自以為高人一等的男性政策風格的圖像。

p.253

雖然做政治的概念在於對其他人負責，這是一種有前途的方法，尤其是對於設計重新分配的社會政策來說，他已經限制了潛在的可能代表女性本身的利益。

歷史地說，在智利有兩種主要的女性政治運動（*political activism*）的主要來源：

首先：中產和上層階級爭取女性的教育權和投票權，這基本上結束於 1949 年（識字的）女性實現了她們的選舉權。

第二：而貧窮的和工人階級的女性，則爭取較好的生存條件。這種運動從 20 世紀初期就持續下來，多半與男性工人階級並肩作戰。「母親中心」（*Centros de madres*）的制度化，在基督教民主 Frei 的管理下，開始啟動，特別將目標對準棚戶區的女性，提供聚會的空間以及做小生意賺取收入的方法，並透過傳遞保守的價值觀來減少潛在的抗議行動。無論是阿言德還是皮諾切政府，都延續這種「女性作為母親的政策」（*women-as-mothers-policy*）形式，即使在阿言德的執政下，「賦權」（*empowerment*）的觀念是比較強的，而在皮諾切執政下，主導的觀念則是「教化」（*indoctrination*）。（註 224：）

在獨裁統治底下，爲了要回應極端的壓迫和經濟上的剝削，女性在政治上變得很活躍。然而，大部分女性組織的形式，都根植於她們作為女親和照顧者的角色，她們將這些看似私人領域的角色賦予政治上的意義，並因此打開了一個政治的空間，正是因為她們不被這個政權認為是政治的行動者。而且，在轉型期後期，當內在的衝突矛盾已經開始分化反對派，女性的組織促進了反對團體之間的團結。概括地說，女性積極參與了三種形式的反對派組織：

一、以女性佔大多數的失蹤者家屬的團體。她們很勇敢地公開羞辱政權，對於先前“非政治”的女性本身，以及涉及動員其他的反抗團體，都具有高度政治化的效果。

二、基本需求的組織，像是出現在棚戶區的愛心廚房和衛生站，集體反抗生活條

件的惡化。這些「流行的商業組織」(OEP)，一開始是由男性和女性一起設立的，但由於她們創造收入的有限可能性，很快這些組織就變得女性化了。類似於人權團體，OEP 組織也擁有顯著的政治意義上的“副作用”：她們打開了一個半公共的空間，在其中可以反抗獨裁政權的蓬勃發展，而且她們讓女性獲得新的技能，並讓她們變得集體意識到她們作為女性的需求。

p.254

三、是由女性主義政治組織所組成，主要針對明確的女性權利。她們擁有自己強大的根基，在於受過教育的中產階級的圈子，但其中有些人也出現了工人階級和人民運動。

這些組織都給予重要的推動力，支持民主的願景，這個願景應該要在公領域和私領域克服性別的階層化，並經常擔任傘狀的組織。然而，她們對於女性解放作為真正民主化未來的理解，被大部分反對派陣營認為是次要的。

尤其是女性運動的最後一部份 (last strand)，其出發點就是支持新民主下的性別政策。在 1980 年代後期，轉型期的後期，大部分中產階級的女性主義者加入了「女性支持民主聯盟」(Coalition of Women for Democracy) (註 225：)，並參與溫和反對擬定民主進程的計畫。她們成功地將一份女性需求的清單整合進入那個進程，例如設立一個女性的政策機構。來自基進反對派的女性和貧窮女性。在這個過程中並沒有扮演重要的角色；部分原因是她們故意選擇不參加，部分原因是因為重新出現的政黨讓她們主動地被邊緣化，以及部分的原因是因為她們的運動是聚焦於反抗獨裁專政，而一套民主建設的國家計畫，並沒有出現在她們的範圍裡面。因此，雖然女性局部地參與了轉型期的關鍵階段，這種參與無法阻止父權主義政治文化的重新架構，而這種父權主義政治文化結構性地抑制了形式上的和實質的女性代表。

在智利民主化的矛盾與排他性的架構內部，公共的性別政策已經在該國歷史上首次發展出一套全面的方法。SERNAM 是智利的女性政策機構 (WPA)，是在這方面最重要的制度創新。它是 1991 年創設的，目的是為了回應女性運動的要求，以及回應智利對於 CEDAW 的國際承諾。同時，保守的反對派反對這個“女性主義部”，她們視之為對於家庭的威脅。因此，這個機構的設計和任務，可以被解讀為是一種妥協：它的成立是作為一個獨立的機構，但卻是設在「規劃部」(Ministry of Planning.) 之內。該機構的主任具有部的層級，也是內閣的成員。

p.255

SERNAM 的功能是“在各部門和跨部門的層級，設計和協調各種公共政策，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進發展的進

程。”但它的任務並不包含去落實這些政策。SERNAM 處理她們自己的預算，但預算其實非常有限，只有最初的 200 萬美金，相當於國家預算的 0.1%。儘管這個預算已經大幅地增加，國會的預算爭議有時候會造成因為似乎太過“進步”的政策，而教訓該機構不給予預算（註 226：）。爲了要從這些限制中獲得某些獨立性，SERNAM 一直倚賴來自外國政府和非政府組織的補充性資金，有時候這些加起來甚至超過了國家的撥款。從運動的觀點看來，市長要求女性不可以被轉移到新的 WPA（註 227：），這導致了在某些運動之間的關係疏遠，尤其是自治的組織和 SERNAM 之間的關係。儘管有這種緊張關係，有相當數量的 SERNAM 的工作人員，是招募了一些中等階層的女性運動者。

SERNAM 在第一年，關注於四個議題：

一、修法廢除對於女性直接的歧視，並更能代表她們的利益。例如，確立大部分女性季節性的和國內工人的基本權利；通過有關家暴的法律，並規定父親的育嬰假延長。

二、在全國設立有關女性權利的資訊中心（CIDEM）。她們最初的概念是要作爲有利女性參與的空間，但最後是成爲只是提供相關的權利和服務的諮詢。

三、SERNAM 爲女性家戶主制訂了一套支持性的計畫，用多樣的創造收入的方法對抗貧窮的女性化現象。

四、這在從事喚醒對於家暴和預防家暴的意識提升。

基於這些，SERNAM 第一年的經驗，闡述了女性平等機會的計畫（Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres）是作爲 1994 年到 1999 年性別公共政策的全面性架構。第二個跟隨的計畫是 2000 到 2010 年這段期間。在兩個平等計畫中主要關注的領域是在於意識的提升，圍繞著根據智利國際責任的女性權利；加強女性的經濟獨立，特別是女性在危險的條件下工作，像是季節性工人和家務工人、家庭女戶主和小企業主；建立平等的文化，這需要修改課程中的階級式的性別概念，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，關於生理的、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。

p.256

雖然是基於國際標準作爲準則，SERNAM 的動力是根據保守的政治脈絡量身訂作的。因此，近十年大部分處理女性的議題的立法，都是在針對女性作爲妻子和（在職）的母親，雖然這已經造成了更加難以去挑戰母職和婚姻的主要概念，例如有關於生育權利、離婚、以及預防基於性別的歧視的立法。確實擁有一個女

性主義核心的法案，被框架為“要適合於一個親家庭的進程”，以便讓他們更有可能通過。例如，1998 年的「父母親法」（parenthood law），給予婚生和非婚生小孩平等的法律地位。這個法改變了傳統上母親要完全負起養育小孩的責任的模式，雖然父親在伴侶是未婚的情況下，可能會拒絕任何形式的合作。根據 SERNAM 的估計，這一變化將會影響到約一百萬的智利人。儘管如此，並沒有太多的重點是放在父親也要負責任的面向。這個法律的支持者，是傾向於強調提升兒童的處境，並避免任何的可能會加劇反對者信念（法律會威脅到家庭）的論證；“家庭”在保守派的理解中，意味著是結婚的夫妻，雖然法律有助於制度化沒有結婚的被認為是個問題的父母親。而且，幾乎所有關係到女性權利的法律，相較於最初提交的法案版本，都被淡化了：有關家庭暴力的法律，無疑地是 SERNAM 的一項大勝利，從一個針對表現在家庭暴力中的性別階級的法案，被轉換成一個處理家庭內暴力的法律，有如所有家庭成員全都犯下這樣的暴力。實質地說，這無助於（幾乎全部的）女性受害者，因為這個法律在沒有提供資金給予庇護所和心理諮詢的情況下通過了，而且這個法律主要集中在夫妻之間的和解，然而，還應該要提到的是，運用該法有助於把家庭暴力廣泛的和毀滅性的面向，帶到廣泛的公共意識。有一位專門從事家庭暴力案件的律師認為，這種文化上的改變高度地相關於社會的接受家庭暴力，這是一種創立這個法律之前所欠缺的一種接受：

p.257

“這個法律有助於引起文化的變革(.....)雖然沒有法律，家庭暴力並不存在。(.....)今天，這個議題受到重視並被社會所接受。一開始，人們甚至認為，暴力是窮人才有的問題。(.....)今天我們擁有數據資料。對我而言，這是這個法律的主要好處，也就是它引起了這樣的改變，以及重視。”

最近，這個法律已經被修改，糾正了其中的一些缺失，在其他的方面，是關於心理輔導方面的不充分方法。(UN Doc. CEDAW/ C/ CHI/ 4).

國家女性主義的 SERNAM 有限的代表，其結果來自於智利政治機構固有的保守主義，以及來自 SERNAM 本身的權力結構。WPA 是個相對而言較弱的國家行動者，即使是朝向性別平等最小的創新，都需要小心謹慎的磋商談判，以避開潛在的保守勢力的阻礙。此外，在立法過程中可以強化女性利益的女性議員的人數，仍然是有限的（註 229：），即使某些政黨（註 230：）內部的配額有助於增加她們的百分比。可以說，SERNAM 代表本身是一種保守的性別意識型態，因為自從它成立以來，就已經受到「基督教民主黨」（PDC）的控制。PDC 不僅將它自己以教會為導向的性別價值觀強加在其主要合作夥伴聯盟（社會黨 PS 和民主黨 PPD）的觀點。（註 231：）而且，它無意去培養在 SERNAM 和女性權利組織之間的參與和合作的關係。因此，由 SERNAM 所設立的 CIDEM 訊息中心，已經收到有限的資金，雖然在第一夫人的領導下，擁有更多預算的一個平行組織結構被設

立了起來：「女性促進和發展基金會」(Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer - PRODEMU)，其宗旨在於振興母親的核心傳統，並促進家庭為本的價值觀，尤其是在貧窮女性之中。

p.258

然而，PDC 黨的優先性，在 SERNAM 內部的階層中，並非唯一相關的力量。不僅兩任 PDC 的主席，廣泛發展不同的輪廓（註 232：）。而且，SERNAM 在 2000 年大選之後，一直是由 Adriana Delpiano (PPD)和獨立的 Cecilia Pérez 所領導，但這對於該機構的政策，並沒有帶來任何重大的改變。一般而言，智利的情況表示出，幾乎不可能在一個保守力量充斥和組織的女性這麼強烈地利用性別差異的概念的政治和文化環境中，建立一個可以促進性別平等的 WPA。

公民社會女性的組織的數量和一致性，已經減少了民主的鞏固。除其他的因素，這是由於一個國際資金的優先性轉移到像是 SERNAM 的新興民主機構，或是轉向由專業 NGO 設計的具體計畫。因此，基本需求的組織和其他運動的活動，失去了她們的財政基礎，而且許多已經都不存在了。同樣地，SERNAM 已經與 NGOs 在處理性別議題的專業知識上，建立了合作的關係，但不是與女性作為公民和自己處境的專家的有組織的女性，建立合作關係。這已經導致了一種在 WPA 和女性運動組織之間的分歧，尤其是那些階層的民眾。闡述女性要求的公民社會行動者，可以被劃分為兩股力量：

一方面，是有專業背景知識的性別專家，要嘛是形成 NGO，要嘛是研究機構。她們在其專門的領域中，開展研究和訓練，並在性別政策的制訂上，與公部門進行合作。

另一方面，某些範圍的女性組織，表達她們反對包括 SERNAM 在內的制度性民主的新自由主義版本，而且她們大部分都拒絕與國家機構合作。反而，她們的目標在於開創自己的空間，可以自我表達，並建立反新自由主義主流的公眾。這種方法取徑，是更側重於物質的和精神的福祉，以及每一個人的潛能，並設想了這些女性的生活條件，這些女性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，在地的媒體計畫或戲劇團體。這些自我提升的活動，很大一部份是發生在階層的民眾（popular sectors）。某些組織，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，“就像一般女性會遭受的那些 CEDAW 禁止的所有東西。”

p.259

總之，智利的女性主義思想或性別平等的支持者，被社會一般而言的排他性結構一分為二，因此，並沒有代表一種強的政治力。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，在智利，宗教的道德價值仍然佔有主導的地位。不只是媒體、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。在這種具體的規範性的脈絡下，促進性別平等在法律上的和事實上的改革或改變，可能會被獲得，然而她們仍然是猶豫不決的，因為她們必須滿足保守的政治部門。

7.1.2 與 CEDAW 的國際互動：政府的和非政府的報告，以及 CEDAW 的回應

智利在 1989 年時，在獨裁統治的最後幾週，批准了 CEDAW。雖然並沒有太多的研究在探討軍事政權批准此公約的理由為何，但我們可以假設說，軍事政權的目的是要向國際社會營造一個好印象，以修正它作為赤裸裸的人權侵犯者的形象（註 234：）。然而，所有因為批准 CEDAW 所衍生的落實措施，都留給了後繼的民主政府。後獨裁的智利政府相稱於他們一般而言高度樂意接受國際標準的態度，表明會對於 CEDAW 報告給予高度的承諾。幾乎都很準時，從第一次報告到第四次報告，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（註 235：）。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」（IWRAW）所撰寫的，而 1999 年的對話則有三份影子報告給予相關的資訊，其中兩份是來自智利的 NGOs，第三份則是來自 IWRAW。在對話中這種提升公民社會的參與，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，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（UN Doc. A/ 54/ 38/ Rev.1: 66f）。

P260

智利在 1991 年的初次國家報告（UN Doc. CEDAW/ C/ CHI/ 1）是簡短的，並不符合報告準則，且缺乏統計資料，但是其寫法卻是對過去抱持著公開批判的語氣，例如說，確切地表達出，軍事政權在散播“一種有利於社會中帶有性別歧視的組織的文化模式”（UN Doc. CEDAW/ C/ CHI/ 1:4）。在命名智利社會中最相關歧視性結構之後 --- 在許多領域中的法律歧視、工資差距、貧窮的女性化、對女性的暴力、不滿足情況下的（unsatisfying situation）生育權，結果就是大量的意外懷孕以及非法和不安全的墮胎 --- 新民主政府的主要行動，其中就列出了建立 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。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。”（UN Doc. CEDAW/

C/ CHI/ 1: 21) 對於智利代表團在 1995 年 CEDAW 委員會第 14 次會期的口頭陳述，他們提出了 1992 年 1995 年之間的更新資訊。國內的非政府組織在當時尚未投入國際的程序 --- 事實上，NGO 甚至難以提出影子報告 --- 但是跨國 NGO IWRAW 提交了從國內 NGOs 蒐集而來的補充資料。IWRAW 的影子報告跟官方的報告一樣，都提及了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 的權威和其政治地位表達了憂心，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。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。委員會所表達的關切在於，仍然存在的法律歧視、女性在政治決策面缺席、以及生產的健康衛生環境、尤其是非法墮胎的或果。其具體的建議是，通過離婚法、墮胎合法化以預防產婦的死亡率。(UN Doc. A/ 50/ 38, paras. 105-159).

p.261

第二次的建設性對話是在 1999 年，這次審議了智利第二次和第三次的定期報告 (UN Docs. CEDAW/ C/ CHI/ 2; CEDAW/ C/ CHI/ 3)，以及更新的資訊。在政府的報告中，有三個面向特別相關：

一、司法訴訟有所改革。也許最高的象徵意義，在於修憲。經過多年的議會協商，智利的憲法第一條可以將“男人...”改爲“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。”(UN Doc. CEDAW/ C/ CHI/ 3: 9) 在 1999 年時，因爲參議院的批准，修憲就生效了。此外，有些直接歧視性的法律就被取消了，例如，禁止女性非法工作、以及只有女性才有罪的通姦罪。此外，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。有一些其他的法案，是在準備階段，或者即將在立法過程中，例如，允許離婚的法律、反歧視法、關於性騷擾的法律、性別比例法案。這兩份報告也提到不充分的法律改革和失敗：最相關的是修改的婚姻法，該法提供了可能性，讓男女在婚後擁有法律上的平等地位，但仍堅持歧視性的“*sociedad conyugal*”，這個被絕大多數的夫妻輸入爲任何其他必須被明確選擇的婚姻形式。此外，在法律上保護懷孕的高中學生和大學生免於被退學的計畫首次失敗，因爲參議院的反對，並在其最後通過的版本中，只適用於公立學校 而不適用於私人的教育機構。

二、政府報告中的第二個重要的特徵，是欠缺有關於生育權利的整全性公共政策。這兩份報告都在它們的序言中，指向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才處理這個問題。

p.262

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(UN Doc. CEDAW/ C/ CHI/ 2: 37)；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(UN Doc. CEDAW/ C/ CHI/ 3: 29f)。提供避孕措施的公共政策，在兩份報告中都沒有被提到。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、作為第三個趨勢，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劃，並提升他們的政治組織。(UN Docs. CEDAW/ C/ CHI/ 2: 37f; CEDAW/ C/ CHI/ 3: 32f)

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（Women's Policy Agency, WPA），但大部分她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。

p.263

5.) 婚姻的法定條件是高度歧視的：不僅是沒有可能離婚，而且婚姻制度的改革並沒有充分地傳達給一般民眾知道。La Morada 等人的這份影子報告，指向人權委員會的評論，這評論是關於下面這種情況：只要配偶可以選擇一種歧視性的婚姻形式，那麼就宣布智利的婚姻法是歧視性的(La Morada et al. 1999: 19)。

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，女性的生育權利的自決，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）。（見 1998 年的生育法與生育政策中心等等）「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(Instituto de la Mujer 1999: 7)。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當中，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。尤其是，專家們對於以下這些議題表示關切：歧視性的婚姻法、欠缺離婚法、大量的未成年少女懷孕、女性低度地政治參與、不穩定的工作條件、以及生育權利的情況。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(UN Doc. A/ 54/ 38/ Rev. 1: 66f)。

智利的第四份報告(UN Doc. CEDAW/ C/ CHI/ 4)是在 2004 年提交的，尚未受到 CEDAW 委員會的檢視，然而這份報告值得一個評論，因為其中記載了連續性和新趨勢。

p.264

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，現在規定離婚的可能性 --- 1995 年送到參議院，這花了第二院九年的時間來進行它（註 239：）。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，但是，如果轉換對應到一種資助 CIDEM 中心已經提供的功能的改變，這份報告並沒有透露。一定範圍的公共政策，遵循一種獎勵的邏輯，例如新的媒體獎是頒給最佳的有關反歧視女性的呈現。在經濟和健康領域中的“硬事實”，都沒有顯著的改善：女性超比例地在不穩定的工作條件下就業，也因此，往往就無法參與養老和醫療保健計劃 --- 這甚至對於農村女性和原住民女性是更貼近真實的。此外，男女之間的工資差距（同工不同酬），在高收入階層，金額高達 50%。政府已經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，除其他以外，還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。

p.265

與 CEDAW 委員會的建議相反，現任政府還不打算讓墮胎合法化，因為保守勢力的反對。受到暴力威脅的女性，數字仍然偏高，這已經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。

國內的行動者如何看待這相當密集的報告程序？ 在一位 SERNAM 的代表的描述之中，CEDAW 的程序是一種正向的刺激，刺激著國家政策發展和 WPA 的工作。在 CEDAW 下，義務的過程導向（process-orientation），原則上是受到理解和被接受的：

『這位部長告訴我們……準備報告並不是最重要的事情，而是一份報告和另外一份報告之間這段期間。在這段時間裡，每個公部門都要變得意識到我們已經承擔並要遵守的國際許諾。』

儘管所準備的報告，要與其他相關的不會一起合作，但是否 SERNAM 之外的公部門都承擔相同的報告義務的整理解，這仍然是不清楚的。公民社會的組織只是間接促成了官方的報告，但在官方報告完成後，就被邀請去對官方報告進行評論。

NGOs 生產影子報告的主要誘因，一方面是要造成國際女性權利的國內擴散，尤其是因為 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「IWRAW」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“在家裡”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。

P.266

儘管這種支持對於未來的策略是潛在地有用的，NGOs 是瞭解的且相當關鍵地朝向“特殊的國際待遇”：

『我可以去紐約，在哪裡，迎接我的部長，認為我的立場是有道理的，但是當我在智利對她說同樣的事情時，這些事情卻困擾她。我覺得這是相當菁英主義的，能夠去那裡，政府就承認妳是 NGO，但在這裡，門都沒有。』

三、IWRAW 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。

總之，智利政府已經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 的參與已經進一步增加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，騎承諾是有限的，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。

p.267

7.1.3 國家機構在國內應用公約

7.1.3.1 公約作為“建立的工具”：SERNAM 的徑路

智利政府運用公約超越遵守它的報告義務，超出多遠？考慮到，一個國際監督工具，很少會變成為引起國內改變的單一原因，智利的例子顯示出一個國家衝擊的中等層級。CEDAW 常常是支持各種公共性別政策的規範基礎的一部份：建立 SERNAM 本身的法律 (No. 19.023)，就涉及 CEDAW 的第 2 條 c 款，該法寫到：「有效保護女性對抗任何歧視的行動」，就必須要確保透過“能夠勝任的...公共機關。”法律的第 2 條 g 項，定義公共政策的評鑑，目的是確保公約的落實是 SERNAM 一部份的任務。隨後，SERNAM 就運用 CEDAW，尤其運用在引入有性別敏感性的立法 (gender sensitive legislation)。就 SERNAM 一位職員的觀點，CEDAW 和其他的國際條約，已經成為強的議論支持工具，以對抗在智利脈絡下，主流文化這麼地抗拒性別平等：

「在一個任務是要把性別觀點整合進入各項公共政策的部會，有關女性人權的國際工具，只不過是基本的工具。因為這些工具是在與設計公共政策的機構進行協商時的一個要素，而且因為文化的原因，該機構非常地抗拒這個焦點。.....國際的部分，必須去處理全球女性運動所累積的經驗的所有東西，以及這項運動已經實現的東西，所有這些成就都是我們可以在工作中依靠的各種武器。」

女性權利和不歧視的國際框架，就是 SERNAM 工作的基礎。除了 CEDAW，WPA 也借鑒了拉美文書工具和其他聯合國人權條約 --- 然而，在 SERNAM 的一位職員的說法中，CEDAW 是特別有用的，因為“它比起「北京行動綱領」，較少爭論”。

最後，它允許用在智利較少爭議的字眼，不會碰觸到禁忌，卻能達到同樣的目標。

P.268

如果按照法律的結果來評估，國際規範和標準已被證明是有用的，在那些可與智利主流的性別規範兼容或至少不相違背的課題中。家暴防制法是一個例子：一旦這個現象的廣泛層面成為公共性的，國家文化規範並沒有阻礙反抗家暴的行動——當家庭形成社會的神聖核心，家中最脆弱的成員應該有權利要求受到保護。此外，智利的國際義務，強調了行動的需求性。CEDAW 在其他領域已經擁有一種類似的強化功能，例如，在教育方面，關於消除性別刻板角色的措施，並提升貧窮婦女和農村婦女的處境。

相對照之下，在國際規範與國內規範碰撞的地方，CEDAW 難以適當地產生法律上的改革。這對於生育權利的領域，特別地真實，因為這組權利與母職的預防有關，且因此，重點都與智利所珍惜的母職理想化的規範方向，是相反的。SERNAM 在這方面的策略，是去運用國際對抗來取得小小的成就：例如，SERNAM 運用憤怒的媒體報導，這報導涉及委員會建議要求墮胎合法化，於是推動較少爭議但仍然是生育權利很重要的成分，即免費取得不孕措施，和全面地對青少年實施性教育。儘管緩慢地擴展生育權利的策略已經成功地達到一個點，但它也有其極限：一個例子就是 SERNAM 和衛生部試圖提供緊急的避孕措施，但這失敗了，是因為來自反墮胎公民社會團體的阻擋（註 245：）女性主義 NGOs 對這個議題的觀點，不只是國內的規範氛圍是造成困難的，而且也是 SERNAM 本身猶豫不決的態度。

p.269

例如，「性健康和生育權利的公開論壇」（Foro）在 2000 年提出了一份提案，有關性權和生育權的基本法。這是基於 CEDAW 和其他的國際文書工具，然而，這個 Foro 論壇必須要瞭解到，它不能指望 SERNAM 作為強力的盟友，會支持立法過程中的倡議，SERNAM 作為 WPA，並不想要與 Foro 論壇有關生育權利的立場有所關連，Foro 論壇的立場是明顯基於女性的自我決定。因此，如果 SERNAM 大量地在某些領域借鑒國際人權框架，它在其他領域並沒有這麼做。這種態度並不符合國際所理解的人權的不可分割性。

7.1.3.2 在智利的司法制度之中忽視國際人權標準

除了政府和立法機構，理論上司法機關是最相關的國家行動者，來將國際規範標準整合進入國內的法律體系中。在智利，國際法和國內法之間的關係，在憲法第五條有規定。因此，國家接受的是，其國家主權是有所限制的，因為要尊重“源

自人性的基本權利.....這獲得憲法的保障，也受到智利批准並具有國內法效力的條約所保障。”這個條款並沒有明確表現國際法和國內法之間的位階 --- 然而，大多數的法律解釋都估計，國際條約既優於憲法也優於一般法律，儘管有另外一種意見是，歸類國際條約次於憲法但高於一般法律。無論如何，一旦條約批准了，並公布在政府公報（*Diario Oficial*）中，它就生效了，並可在國內判決中獲得適用。從這一刻起，不遵守條約，就不能在與國內一般法律衝突時被證成。司法機構在這個過程中的角色，首先，需要注意的是，是可以運用已經生效的國際條約，第二，如果國內法律不符合國際義務，就要用一種糾正的方式來反應。

p.270

這個框架會允許司法這一部份的各種干預措施，尤其如果國內法律可以被解釋為偏離了國際標準。然而，智利的法官和律師幾乎都沒有運用過 CEDAW。有三個理由可以說明為何會忽視國際標準：

一、國際人權框架，是個高度有問題的概念，因為這個國家晚近的過去。許多的國際原則並不是國家權利文化的一部份，例如不歧視的原則。在一個具體的法庭案件中，有一位被私立大學退學的未婚懷孕學生，成功地告贏這所他就讀的大學。然而，這個案子並**沒有**基於（不）歧視原則，而是基於財產權，即學生的父母親已經付了她的學費。有一位智利的國際法教授和聯合國人權事務委員會的成員談到這件事，她問辯護律師，為什麼他沒有援引（不）歧視的規範，但律師甚至不瞭解這個問題：“他說‘但為什麼是歧視呢？’”在我向他解釋之後，他說，‘OK，好，但法庭從來就不會接受這個，而財產權是神聖的。’因此我相信，法院尚未接觸到運用 CEDAW 規範所帶來的挑戰。除了法院已經歸給不歧視原則較低的優先性之外，在法庭之前援引不歧視原則，這對個人而言也沒有成功過，智利的司法體系不提供任何形式的補償。

二、智利的律師和法官常常適用智利的法律，而且對於國際規範只有有限的知識，更遑論具體的性別規範。如果一部國內法提到它所奠基的國際規範，那個意識通常是較高的；也許就是這個理由，說明為什麼兒童權利公約已經在一定程度上，在智利法院裡已經被引用了，親職法就強烈地借鑒該公約。在 CEDAW 的情況下，有一些（女性）法官就很特例地提到它，“以支持女性的方式來解釋某些家暴防治法的規範，.....但這並沒有太多的案例，而且案子尚未達到較高的法庭，但最近在一審判決中有被處理到。”然而，大多數的法官都沒有意識到國際社會的性別規範，而公民社會行動也尚未援引這些規範來挑戰這些法官：不管是個別女性還是女性的組織，都尚未運用國際標準來主張她們的權利。

p.271

三、在司法機構之中，不僅是無知，而且還抗拒相關的女性權利，這種現象是普遍的。有一位國際女性法官協會的智利籍成員解釋，當她正好計畫要對智利法官提供有關性別平等規範的訓練時，她不得不隱瞞活動的內容以便能夠達到目標群體：

「如果我們談人權，這本來就是可疑的，如果我們談論有關針對女性的暴力，這本來也就是可疑的，因為我們已經被貼標籤為是女性主義者。.....因此我們偽裝.....這個訓練研討會。我們按照法律保護的觀點來選擇我們要討論的主題 --- 奇怪的是，所有的案件都是騎士女性的案件。」

在一定程度上，年輕的律師和法官加入司法機關，這種態度可能會逐漸改變。在民主制度期間受訓的律師，已經接受到更多的國際教育。而且他們沒有經歷過獨裁統治期間的鎮壓以及個人恐嚇的審判經驗。因此，他們更準備好要離開服從的文化，並瞭解她們的義務是在所有公民的最大利益下，來解釋規範。

7.1.4 挑起對抗並提升女性主義的批判：CEDAW 在公民社會中的迴響

雖然 CEDAW 作為一項國際條約，並沒有涉及任何其他的國內的行動者，除了國家以外，但是其想要實現事實上性別平等的理想，不可能在沒有公民社會行動者的投入參與之下得以實現。在智利，CEDAW 已經在社會造成了重大的反響，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，他們在推動一種社會全面性的願景，亦即，在 CEDAW 對手的情況下，就是基督教家庭的模型，在支持 CEDAW 的情況下，就是追求女性的自我決定。

抗議公約，已經集中在委員會所發出的結論性意見，也集中在其他的國際事件，像是智利簽署公約的任擇議定書，或「北京加五研討會」(Beijing+5 conference)。在每個場合，所提出的論點一再重複 --- 尤其是指責智利的國際承諾意味著同意墮胎合法化。

p.272

在這種拒絕背後的社會團體，有能力在公共輿論中造成衝擊，因為她們代表政治勢力和道德勢力，並控制著智利很大一部份的媒體。除了保守政黨、教會和媒體之外，有一個範圍的公民社會團體從 1990s 中期成形，宣揚要保護為初生的小孩，以及保護異性戀家庭，包括其丈夫和妻子之間的“自然”分工。保守的反對勢

力已經成功地產生一個兩極化公共氛圍並迫使 SERNAM 進入防守的位置，然而，WPA 也已經學會策略性地使用攻擊。例如，SERNAM 在回應有關任擇議定書的抗議時，SERNAM 公開澄清，它並不支持墮胎，並尋求與右翼女性國會議員展開對話，討論意外懷孕的問題。WPA 藉此機會進行對這個問題有關的政策宣傳。並強調需要全面的性教育，和取得避孕的措施 --- 因此，雖然墮胎仍然是一個不可碰觸的議題，其他措施涉及經常被拒絕的生育權，越來越多的理解是必要的。

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：一方面，她們希望在女性之中擴散關係到她們權利的知識和意識，另一方面，她們的目標是要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，國際準則一項可以創造另類遠景的重要來源。這項研究借鑒了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之基於性別的和基於階級的各種歧視形式(註 250：)。

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。

p.273

第三個組織是「性健康和生育權利的公開論壇」(Foro)，這論壇建立於 1989 年，並運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(正確)”。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。許多女性的反應，顯示出官方的譴責其實並沒有幫助她們防止墮胎，反而讓她們獨自去面對悔恨的情感：

『大多數的民眾從來沒有談論過這個主題，她們從來沒有談論她們自己經驗感受的墮胎，而且許多的女性，.....與許多的悔恨共處。有走近我們的女性告訴我們，她們經歷過六次墮胎，她們從那時起就已經背負著罪責。.....我聽到的是，在一開始，“墮胎”是排斥負面的字眼，並排斥墮胎作為一種選擇。這真的非常非常負面。但是如果妳與任何人開啓對話.....墮胎將會在她們的生活中被討論，它在每個人的歷史當中。』

P.274

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。就組織的觀點而言，公共政策缺乏一般民眾的參與，而且並沒有遵循一種以權利作為基礎的邏輯：

『在一個像我們這樣的國家，...參與...不是真正的參與。我們相信，為女性挽回權利的邏輯，這是非常重要的，因為北京行動綱領之後所發生的，是每個人都專注於公共政策.....那不必然是權利，但是計畫，非常的具體，尤其是特別為非常貧窮的女性設計的計畫。.....公共政策都是...幾乎沒有任何影響的公民的決定。』

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：

p.275

『我高度讚賞 IWRAW 明尼蘇達的工作，它與資源和捐款都不相干，但.....我可以請求資訊，而它們可以告訴我這裡和那裡發生了什麼事情，而且它們讓我熟悉國際制度，因此我可以運用國際制度在我自己的國家裡面。』

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（註 257：）。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，最重要的法律的影響，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，並致力於一個範圍的活動 --- 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，及即使改變是緩慢的。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。這些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：對她們而言，公約作為一種機制，在智利特殊的規範脈絡下，是格格不入的，是不適當的。