

## 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

### 芬蘭推動公約的經驗

摘要：李芳瑾（婦權基金會研究員）

## 7.2 性別平等和國際上女性的權利－芬蘭推動 CEDAW 的經驗（p279-315）

### 7.2.1 國情

#### 性別敏感度－典型的芬蘭？

在一份德國關於西歐政治制度的刊物中，對芬蘭有如下的形容：「芬蘭的政治制度有四個特點：一、芬蘭女性早於 1906 年就享有全面投票權；二、芬蘭在冷戰期間已經成功的發展並維持了西歐認同，雖然同時也與蘇聯保持緊密的關係；三、從 1960 年中到 1980 年初與一些政府的共產黨維持了一段很長的關係；四、1995 年芬蘭首度聘用綠黨為內閣閣員－國家環境部長。」事實上，在芬蘭幾乎無法區分出何為一般政治，何為性別政治。有部分原因是因為芬蘭女性傳統以來就在公共和社群生活中扮演重要的角色，也有部分原因是基於芬蘭是友善女性的福利國家，將典型與女性相關的任務，如：照顧小孩和社會工作，放在一個更重要的、公共的責任上。在芬蘭，女性地位的提升是在一個希望消弭所有社會不平等的期望下進行的。相反的，男性對這些政策的批評並不會被放入政治決策的框架中被考慮。然而雖然芬蘭女性享有高度的社經獨立地位，結構上對女性的歧視，如：薪資的不平等或是女性受暴，卻很難被認可或轉變。女性主義學者便把這個情況稱為「芬蘭的平等困境」。

#### 7.2.1.1 政治和社會經濟的平均主義：朝向芬蘭福利國家的發展

在二次大戰前，芬蘭是個以農立國的國家，很多芬蘭人都住在鄉村，且以農業為生。直到 1950 年代工業化慢慢的崛起，農業社會的根基和價值仍佔有很大意義。社會關係中的個人和群體之間的分野，並不佔一個明顯的角色。社會的所有成員（包括女性）都被視為達成社會共善目標的一個強而無法取代的個人。這種以群體為主的取向削弱了個人主義的發展，也讓個人瞭解到自己與整個共同體之間的關聯性。芬蘭的平均主義和以共同體為主的社會根源於該國的政治史：直到十九世紀初，芬蘭很長一段時間是由瑞典統治，那時候農民可以自己建立集體社群。之後在十九世紀末被俄羅斯佔領，發動民族主義式的芬蘭獨立運動，對芬蘭的政治文化造成了兩個重要的影響：（1）它促使芬蘭人建立政黨、貿易聯盟、利益團體和各種社會文化組織，且為獨立的共同目標創立了聯盟。（2）試圖以民主化的方式整合所有的社會力：1906 年時便將選舉制度改為全面的投票，讓原

本沒有投票權的女性和男性工人享有投票權。讓芬蘭從歐洲獨裁選舉制度中轉變為最民主的一個國家。

1917年國家獨立運動成功，並接著起而有藍領階級與白領階級的抗爭運動，最後由白領階級獲勝，因此中產階級試圖將其影響力擴充至都市和農村的勞動階級。而此運動主要的理念在於透過教育來改善勞工階級的狀況，然而這樣的教育並非中立的，而是一種讓中產階級的生活型態成為社會主流的運動。而在此運動中，女性扮演很重要的角色，一方面中產階級女性組織教導勞動階級女性如何教養一個家庭，以及這樣的教養方式對小孩和勞動階級女性而言有何意義；另一方面它也做為這種新的生活型態的一個重要的傳播者。家庭主婦的形態不只被建構為女性最適切的角色，也成為一種歐洲式的現代性的象徵，與芬蘭被視為較貧窮、屬於農業社會的雙薪家庭的形態做區別。可以說家庭主婦型態並未改變芬蘭女性做為社會中重要勞動力之一的情況，透過使成人和小孩的教育更好的運動，導致了稍晚福利國家政策的形成。女性政治家在二十世紀前半對於母親和小孩的社會政策有很大的著力，因此他們形塑了一種「政治上的母親角色」，這樣的母親角色不僅只是個人的任務，而是一個公共的責任。

芬蘭獨立後設立的民主政治制度混合了獨裁、參與式和共識取向的元素，半總統制<sup>1</sup>讓政府內閣的權力與總統相較之下虛弱許多。另一方面，芬蘭的政治制度又強調民主的傳統「由下而上」(from below)，因此國會的組成與投票者的個人選擇有很大的關係。多黨制在二十世紀初期已出現，很多今天存在的政黨都是崛起於當時。二次戰後則有新的政經發展：經濟上，芬蘭的工業化速度趨緩，十幾年間原本的農業經濟急速的轉變為金屬電子產業，芬蘭以出口為導向且具高度競爭力的經濟讓她們自二次大戰以來國民生活水平有四倍的成長，也使她們朝向福利國家發展有穩定的物質基礎。政治上，二次大戰導致芬蘭尋求積極的中立外交政策，而且也做為東方和西方的一個中介國家。與蘇聯的關係密切對芬蘭的內部及外部都產生了一些影響：就內部而言，芬蘭為了維持國際上的平衡，必須整合國內且加強國內政治文化的共識；外部而言，芬蘭強力的參與聯合國和歐洲安全合作組織(CSCF)及北歐的合作，都是做為東歐和西歐之間的中介，並同時像芬蘭國民保證維持安全和福利。芬蘭的保持中立讓它無法加入歐盟及歐洲人權系統，直到冷戰僵局結束為止。

很重要的是，自1970年代的戰後期間讓芬蘭轉變為福利國家體制。主要的目標是透過社會公民權提供人民有參與的機會，奠基於全民共享的社會經濟平等上。而教育和社會安全則被視為達成這個目標的最重要元素，因此花在這些部門的公共支出便增加許多。芬蘭的社會安全制度是以稅收制度為基礎，而且倚賴高

---

<sup>1</sup>法國政治學者杜瓦傑針對半總統制國家，提出了三項共同特徵：(1)總統為人民直選產生。(2)總統有一些特殊的權力。(3)有一個獨立於總統外的內閣存在。

度的就業率。社會部門的擴充導致了一些整合：第一，國家創造了很多工作機會給女性，如教育和社會工作都轉變成為女性的專業。但這導致了就業市場的高度分工化，女性的工作非常充足，但薪資卻比男性低很多。這種現象造成男性和女性的薪資差距直到今天仍很難追平。1960 年早期的中產階級角色「公民母親」(mother citizen) 形象被「女性勞動公民」(female working citizen) 所取代。國家變成了「社會母職」(social mothering) 的機制，提供公共服務支持家庭養育，使母親及理想上的父親可以過比較獨立的生活。

1960 年代急速的現代化引發單一議題的運動，特別是和平運動、環保運動和性平權等運動。他們的運動目標在於將 1950 年代一統的和威權主義移除，讓整體社會透過理性的知識而進步。單一議題的運動顯示所有個人的需求都是必須，且對社會是富有成效的。國家是做為確認個人得到自我滿足和社會正義的最重要的保證者。

經過 1980 年代的全盛時期，芬蘭福利國家已經在 1990 年代有了基本的轉變，冷戰結束後芬蘭的定位朝向西歐和蘇聯的繼承國家邁進。芬蘭捨棄了他被賦予的中立主義，繼續維持與蘇俄之間經濟和安全上的合作，並也與波羅的海的國家建立一個新的政經關係。更進一步的是芬蘭決定加入歐盟，這是延續 1990 年代的外交政策。就軍事政策而言，芬蘭保持中立並持續與聯合國合作保持和平。特別是在歐盟整合的脈絡中，外交政策議題已經與國內的決策過程交織在一起。因此，1990 年代的憲政改革弱化了總統在外交事務上的權力，且授予總理和國會更多的影響力。憲政的一個主要特徵是讓芬蘭公民及在芬蘭管轄範圍內的所有人民都獲得經濟、社會和教育權。

1990 年代初期，經濟上遭受了劇烈的危機。這有部分原因是因為與東邊的僵局瓦解，另一部份原因是 1980 年的金融市場撤銷管制，導致通貨膨脹和銀行倒閉及消費緊縮。這些情況促使福利制度的政策減少，減少的預算中有 70% 影響到社會服務。但 1990 年代下半經濟就恢復，福利國家與其人民的關係也有了轉變：國家將許多早期的福利措施都丟還給個人、市場或第三部門。可以說許多女性受到這樣的發展，丟了她們在公部門的工作，且社會服務的減少也讓她們的再生產工作負擔加重了。

總而言之，芬蘭平均的集體文化建立於公平、同質的人民中，國家的獨立促成了國家的整合，而民族國家也兼容了社會流動和教育的機會。二次戰後工業化的過程是一個基礎，促使福利國家的發展，並將照顧工作建構為一個公共的任務。在建構一個高度社經平等的國家的過程，1990 年代政治和經濟的轉變導致國家對於擴張福利供給的限制，並重建了以個人責任為基礎的國家市民關係。

### 7.2.1.2 芬蘭的基本結構－國際人權的沃土

芬蘭的基本論述並非遵循著開放的強調個人主義的人權傳統，取而代之的是個人權利通常與社群的關係被建構在一起。雖然芬蘭相對的提供了平等的生活品質，但它對普遍性特殊的理解已證明了其認知社會差異和群體利益的侷限性。在芬蘭脈絡下的兩個特徵特別加強了國際人權規範的邏輯並落實了這樣的機制：第一，合作的政治文化促使了積極的詮釋和適用國際規範的過程；第二，國家的核心角色是創造平等的生活環境，也是這樣的發展使國家成爲一個強而有力的執行者，確保國際規範的落實。比較之下，公民社會的行動者則對於促進人權體制的貢獻較少。

### 7.2.1.3 母親、勞動者或是女性公民？性別平等對芬蘭女性的意義

芬蘭的福利國家制度讓所有的芬蘭人都享有相同高度的生活水平，這樣的情況自經濟危機以來就沒有下降過。而女性的整合也已經非常深遠，即使她的地位還是比男性低。是甚麼樣的性別意識形態和政治形塑了這樣的脈絡呢？接下來作者將概略提出 1970 年至 1990 年代間在性別平等上的公共辯論，以及在此領域中相關的政治因素和性別政策議題。

在過去四十年間，芬蘭的性別平等已經廣泛的滲透到性別關係中，而這體制的確切意義也經常在變動。「性的平等」(sex equality) 的概念自 1960 年代興起。與許多其他國家的婦女運動不同，芬蘭的性平權運動並不將女性聚焦於父權社會中受壓迫的團體，主要目標在於將女性地位提升至與男性相當。爲了達到這樣的轉變，女性平等的參與公領域是必要的，而這也意味著將女人自再生產工作的重擔中解放出來。與早期鼓吹較具功能性的互補的性別角色有很大的不同，1960 年代反獨裁運動將性平權視爲對女性和男性都有意義的運動。1970 年代，對平等的理解被整合入國家之中，導致了 1972 年產生第一個女性政策機構 (WPA) — 性別平等會 (the Council for Equality between men and women)。

1970 年代晚期和 1980 年代，女人的問題重新形塑了性別平等的論述，部份原因是女性主義意識覺醒團體的討論，部份原因是北歐女性研究有新的刺激，部份原因是受國際上的影響，發展出了以女性爲中心的觀點。因此我們可以看到在論述上的轉變：1970 年代早期，性別平等的實踐是以男性標準爲中心的，在 1970 年代晚期，性別平等會開始質疑性別平等的含義：是性別中立嗎？女性的培力？機會的平等還是結果的平等（齊頭式的平等還是實質的平等？）？1980 年代，性別平等會認爲女性的出現與在公共政策上容納女性觀點是實質平等中重要的一環。1990 年代之後，性別平等的議題已經很少被爭論，他變成正面的國家認同的一部份，以與那些低度性別敏感度的國家做區別。那些年的經濟危機影響到生活水平，使要調節工作和家庭，特別是對女性，變得越來越困難。由於經濟狀況不好，允許平等的機會政策被削減，現在芬蘭的問題是實質的性別平等到底走

了多遠？

國際化是自 1990 年代另一個影響芬蘭對性別議題辯論的重要因素：越漸增多的志願和被動的移動及對芬蘭女性組織新的國際合作方式，為芬蘭女性組織帶來新的刺激，特別是女性之間的差異。在此之前，女性的議題都被視為類似的問題。促進性別議題最相關的政治因素便是在政黨中的女性組織，WPA 和在各領域上的女性組織及利益團體。在政治上，自從 1906 年第一次選舉，女性在國會的代表性在 10%到 20%之間擺盪，到 1970 年代更超過 20%的比例，在當時創下世界紀錄。1990 年代芬蘭有 33%—38.5%的女性國會議員。1926 年產生第一位女性首長，2000 年芬蘭出現了女性國家元首—社會民主黨的 Tarja Halonen。女性佔黨員比例的 30%—50%，但卻很少擔任領導職務。芬蘭女性有強烈代表性的原因在於女性利益的實質呈現，且國會也是一個重要討論性別議題的公共領域。這種整合女性利益形式的高度成就在於那些芬蘭女性組織的國家取向（state-orientation）。

1972 和 1987 年間，TANE 是芬蘭唯一的 WPA，他有許多功能，性別平等的研究、促進公領域和私領域間平等改革的準備，並同時監督政府落實，也會向立法和行政部門提促進平等的計畫。起初 TANE 歸屬於總理辦公室，後來秘書處則移到社會事務和健康部。在 TANE 存在的三十年中，他在公共性別政策的辯論中佔有主導地位。他們也常常忽視一些議題，如女性受暴議題。與其他北歐國家相較之下，這個組織是在低度人力和財政的狀況之下運作。1987 年另外兩個性別平等機制成立，做為對新的性別平等法案落實的機制。

1970 年代自發性的女性主義運動的人數很少，且對於形塑芬蘭性別關係的相關論述並未有重要的影響。1980 年代學院的婦女研究開始在芬蘭有立足基礎，且不同的女性組織也在內部及外部建立網絡連結。1988 年在芬蘭就有一個傘狀的婦女團體組織名為 NYTKIS（The Coalition of Finnish Women's Associations）。而 1990 年代，公家單位開始看中芬蘭女性組織的國際取向，並增加其公務預算。

自 1960 年代與性別議題最為相關的議題是勞動市場的性別平等、托育機構以及 1980 年代女性在內政議題所做的決策的展現。典型的運動議題，如墮胎權<sup>2</sup>和女性受暴的議題在芬蘭從來不是議題。部份原因是他們已經解決了這些問題，而也有部分原因是這些議題很難在國家政治文化中被表現出來。經由國際上的影響，女性受暴和色情及人口販運的議題才於 1990 年代成為受關注的性別議題。

---

<sup>2</sup> 芬蘭在 1970 年即發展出合法的墮胎管道。這種權利是基於讓所有女性皆享有同等的健康生殖服務。終止懷孕在芬蘭不被視為「女性議題」，這個行為被視為女性和男性是否可以提供適當的生活環境給下一代的責任問題。

勞動上的性別不平等至今在芬蘭仍是一個挑戰。女性勞動薪資仍比男性低很多的部分原因是性別分化的勞動市場。TANE 發現在雇用上和薪資上有一個歧視的模式存在，因此早於 1977 年他便要求立一適用於私部門的反歧視法，並在 1980 年發起在公部門降低薪資不平等的計畫。1987 年，相較於其他北歐國家，遲來的芬蘭平等法案中，規範全面性的禁止公領域中直接和間接的基於性的歧視，特別是在勞動市場中。歧視的範圍包含廣泛，且包括性騷擾和與懷孕和育兒相關的間接歧視。這個法案迫使政府、教育機構和雇主有系統且有目的的促進平等。其中包含幾個促進的義務，例如：政府委員會和內政單位有固定的配額；其他暫時性的特別措施，例如：雇用方面。還有對於懷孕和母親角色的特別禮遇都被視為不能受歧視。為了監督這個法案的落實情況，他們設立了兩個平等機構：Board of Equality 的建立是為了解釋平等法案提出司法的建議，但他們並沒有常常被諮詢。而特派員/視察員（Ombudsman）則有兩個面向的工作：第一，告訴雇主如何有效的落實性平等法，並事前預防歧視的發生。第二項工作是調查申訴案件，並對個人或團體提出建議。而主責單位和雇主都有義務與特派員/視察員配合，並必須對他們所提質疑提出有用的資訊。有時候特派員/視察員也會扮演中介者的角色，例如在雇主和工會或個人之間扮演調停者。

第二個耗時很長的性別議題是托育機構，隨著 1960 年代婦女就業率的持續提升，公共日托的需求成長超過了供應量。在 1970 年代初，解決這個問題的兩個不同意見分別是透過現金給付提供的集體的日托或個人的日托服務。1973 年的法案創設了市立日托機構，1985 年更額外的發放家庭照顧津貼，發津貼的部分原因是滿足那些住在鄉村地區的婦女，另一部份原因在於市立日托中心無法滿足他們的需求。從那時候開始，市政府必須提供集體的日托或是提供照顧三歲以下的家庭照顧者經濟上的援助。1991 年修訂的育兒法案提高了這項服務，自 1996 年開始確保各種學齡前的兒童任何形式的日托權利。可以說育兒責任的分配已經成為女人和國家的抗衡，而非女人和男人之間。產假也早於 1964 年就存在，1978 年也開始有父親假，1980 年開始雙親可以一起分享一段長時間的親職假。然而目前父親享有小孩剛出生時可以請的 18 天照顧假，因而只有少部分的人會與母親一起分攤這個親職假。

女性受暴的議題直到 1990 年代才開始受到關注，而國際上的影響也促成重要的辯論的開端。這樣的忽視，部份原因可以歸咎於福利國家的女性有較高的能力可以掌控他們的身體，因為他們會提供較完整充足的性和健康的政策。部份原因也是這個現象被迷思所掩蓋，一方面女性的形象被塑造成堅強且理性的，她比男性更具有高度的責任支持婚姻或伴侶間的穩定性，而她也不太可能被建構為一個受害者形象。另一個迷思是保護性的福利國家有一個基本的假設，如果一個女人成為家暴的受害者，他們將會照顧女性的需求。這種隱藏的邏輯和在心理上複雜的現象是長期受到誤解的。這種現象慢慢地在改變，而且目前也受到公開的關

注。1998 年芬蘭官方首次公佈其贊助男性對女性施暴的研究成果，這個研究發現有 40% 的成年女性在其生命中受到男性暴力侵害，而數據也顯示遭受暴力侵害成為許多女性生命中共同的特點，許多施暴者就是他們的現任或前任伴侶。很少受暴者會尋求協助（12%），也很少施暴者會尋求協助（6%）。暴力所造成的直接影響常顯現在受害者的心理創傷，諸如沮喪或低自尊感，而研究者更對女性受暴的社會成本進行二度研究。

另一個與性別相關的新興議題是賣淫議題。1990 年代開始，它被放在女性遭受的人口販運下的脈絡，以及色情產業下被討論，且女性組織與 TANE 都對賣淫產業提出禁止態度。很長一段時間，賣淫的辯論是社會的、健康的、法律和秩序的問題，而非基於工作應該防止對女性剝削的問題。自 1980 年代，賣淫被視為父權文化的一部份，娼妓被視為加速社會問題的受害者。可以說公共政策的目標在於廢止賣淫但也將娼妓除罪化，卻無意試圖為娼妓提供良好的工作環境。大多數的政治人物都認為，在芬蘭福利國家中沒有一個女人會為了經濟的因素而被迫販賣自己的身體。取而代之的是，賣淫被建構為性暴力的一種形式。芬蘭的婦女運動是反色情的，一部份是反色情，一部份是將娼妓視為受害者，而他們全部都反對嫖妓（anti-client）。

總而言之，芬蘭國內性別平等的倡導者不是具有國家取向的就是國家機構的一份子。在高度涵納社會結構和共識取向的政治制度的脈絡之下，與性別相關的行動便相對的成功。性別平等議題相較於女性議題獲得更多共鳴：平等的勞動參與和托育政策已經長期成為政治議程上重要的主題，而女性受暴和賣淫則在 1990 年代才成為公開的性別政策議題。在芬蘭社會，國家機制和國會是促進性別平等的主要單位，而公民社會多元的行動者則對此事不太熱衷。這種現象導致了一個合法不歧視的架構存在，卻也同時對於現狀的改變不夠充足。

### 7.2.2 CEDAW 的國際互動：政府和非政府的報告及委員會的回應

芬蘭是在 1980 年簽署 (signed) CEDAW 公約，而在 1986 年獲准加入 (ratified)。他們分別於 1988、1993、1997、2000、2003 年提交了 5 次的國家報告，並與 CEDAW 委員會分別於 1989、1995、2001 年發展了 3 次的建設性對話。在這三次對話中，芬蘭都派層級很高的代表出席會議，同時專家們也期待芬蘭的高度參與。在準備報告的過程中，NGO 也會受到諮詢。在 2001 年最後一次的建設性對話中，民間團體的影子報告對委員會的質詢和結論意見發揮了一些作用。在芬蘭和 CEDAW 委員會之間的對話是理想的，他是基於一個延續性的基礎，也讓芬蘭官方支持設計公開的性別政策。

1988 年首次的報告中，芬蘭表現出非常關心性別平等，並在聯合國的機制中扮演積極參與者的角色。為了落實沒有任何保留的公約，有一些法律是必須被

檢視或另立的：①有關小孩監護權的法案（Child Custody and Right to Access Act）及保護法（Guardianship Act）的修正，讓雙親都有對小孩同等的權利和責任，不論其婚姻關係是否存在。②修訂國籍法（Nationality Act）確認小孩的芬蘭國籍在父親缺席的狀況之下都不會更動。③姓氏法案讓雙親有同等的權利選擇姓氏。④婚姻法確認 18 歲為男性和女性最低的結婚年齡—在此之前女性最低結婚年齡為 17 歲。為落實 CEDAW 所做的最主要的立法改變是兩性平等法的正式通過。它落實了很多 CEDAW 原則，且也是第一個禁止基於性別歧視的立法，而憲法只禁止一般性的歧視。初次報告著重於職業訓練和職場雇用的性別隔離情況所促成的兩性薪資差距及女性的退休金相對較低的結果—與勞動市場相關的不平等狀況在芬蘭的所有 CEDAW 報告中都是一個最主要的圖像。相對而言，芬蘭的健康照護和家庭計畫的服務都呈現出與公約高度契合的狀況。這顯示出墮胎的管道是容易取得的，墮胎率非常的低，也幾乎沒有非法墮胎的情況發生。CEDAW 委員會對芬蘭的初次報告的回應和口頭資訊並沒有被放入結論意見中。專家主要表達芬蘭關於性別平等的進步性和詢問更進一步的資訊，例如：芬蘭暫時特別措施下的社會脈絡，以及平等法案所引起的辯論。而家暴的狀況也有被提到。這個對話顯示這個問題是在最近才受到關注，且也沒有很多確切的資訊。

1993 年的第二次國家報告，芬蘭特別著重於委員會之前在第一次對話所提而未被適當解答的問題，例如：女性受暴的問題。在報告中有五個議題是特別相關的：第一，芬蘭政府必須解釋兵役排除女性此與公約相牴觸的情況，因為根據公約，兵役應該是兩性平等認可及實行的基本權利。第二，他建議再檢視平等法以強化與懷孕和親職相關的間接歧視和不平等對待。第三，TANE 開始調查女性受暴的原因，包括可能的預防措施。在法律上，家暴被視為主要的犯罪行為，並認知到必須為暴力受害者建立公共庇護所。第四，除了在就業市場的性別隔離外，1990 年代早期經濟危機也對女性造成衝擊，特別是失業率的提升和短期契約工數量的增加。面臨大約 20% 的薪資差距，健康和社會事務部的工作團隊成立，以再評價女性專業並調查親職假對男性和女性勞工的影響。性騷擾也在平等法中被定義為在工作場所中歧視的一種形式。第五，報告也提供大多數女人情況的資訊：由於文化傳統和服飾的不同，吉卜賽和薩米族女性遭受額外的歧視，特別是在工作場域。身心障礙婦女相較於一般女性通常都只有低薪工作。移民很容易取得工作許可和歸化，然而移民女性卻比芬蘭女性或移民男性更難找到好的工作。

1995 年一月與 CEDAW 委員會的第二次建設性對話，芬蘭代表報告的重點在有關於女性受暴最近的發展和他們的努力。不僅只婚內強暴成為違法的犯罪行為，也設立了被害人及相對人的處遇服務，公務員也受訓要處理受害個案。更進一步，努力降低女性遭受人口販運及從東方到芬蘭的「移動賣淫」（moving prostitution）。委員們也被邀請繼續參與平等案的改革，及芬蘭致力調和工作與家庭之間的努力。委員會關切的主要議題指出高度的女性受暴率，以及女性和色情旅遊在人口販運



比例中的成長，歧視性的勞動市場及無法彌合的薪資差距和少數女性在私部門中佔據高決策位置。在下一場對話中，委員會更進一步要求芬蘭政府增加對女性受暴情況的關注，而且也必須特別關注少數女性的情況。最後他們也鼓勵政府應該督促司法機關善用公約，就像他們已經在立法中使用公約，但尚未在法庭中用過。

1997 年和 2000 年的第三次和第四次報告與委員會在 2001 年一月的第 24 屆會議一起召開，因此與兩份報告相關的議題都被摘要在一起。芬蘭在 1995 年另立一新的憲法，有一個與 CEDAW 詳盡清楚的關連性，在社會活動和工作生活中促進性別平等被界定為公共的責任。平等法案以兩種方式被強化：第一，雇主必須擬訂平等計畫以顯示他們支持工作和家庭之間的調和，並處理性騷擾議題。第二，受歧視的賠償程度增加為兩倍。女性在地方政府的比例提高到將近 40%，女性閣員的比例也維持大約在 15%。在這脈絡下，芬蘭的第四次報告詳細說明了委員會之前對於玻璃天花板現象的提問：女性在私部門只有 2% 的比例佔據管理階層，配額的限制提高了女性在公共上的決策位置。然而，配額卻無法影響在中央行政單位和大學教授的雇用比率。在這兩個地方，任用女性的比例低於 40%。

政府回應北京行動綱領，對促進性別平等的行動方案在各領域中涵蓋了 96 個計畫。最大的方案是預防女性受暴的跨部會計畫，這個方案在 1999 年開始執行。就芬蘭政府而言，商業化的性、賣淫和對女性的人口販運被視為預防女性受暴的主要幾個重點。特別是芬蘭政府開始研究從波羅的海國家和俄國來的「移動賣淫」(moving prostitution)，及自芬蘭到這些國家的色情旅遊。與未成年性交易也已經成為犯罪行爲。有關少數團體的情況，報告發現透過身障法案及漸增的意識，身心障礙婦女的狀況獲得改善。移民政策非針對性別，而將焦點放於透過就業和教育的社會整合而達到基本的人權，而這點對於女性而言也非常重要。芬蘭女性組織的活動被芬蘭官方所認可，然而他們得到的贊助卻比其他組織要少。在落實北京行動綱領的過程中，民間婦女團體和政府已經開始合作。在教育的領域裡，報告提到女性研究與性別意識增加的關連。在其他議題中，女性研究發展了一個重要的訊息，關於男性與女性工作生活的平衡：小孩在女性工作生活中扮演很重要的角色，但男性卻不造成困擾，因此男性也很少請無薪的親職假。因此女性的工作部門往往代價較高，因為女性常常會請無薪假。而這也是造成女性和男性之間薪資差距的一個重要因素，因此請假的制度必須更彈性，且應鼓勵男性使用。

第三次報告增加了 TANE 的重要建議，特別是他建議應在女性受暴的領域中鼓勵更多公共的措施。有一份影子報告集結了 20 個民間婦女團體的建議，在政府的報告中增加了重要的評論在裡頭。它指出了六個主要的議題：(1) 女性在公部門高階決策位置的代表過低，且新聘任的大學教授中女性的數量降低，某些大

學較喜歡以邀約的形式取代公開雇用男性。就民間團體的觀點，參與社會和決策應該是女性的權利，且官方應該多鼓勵女性參與。而這樣的鼓勵也應包含對女性組織的公開贊助。(2) 工作生活中歧視女性是一種態度和結構性的問題，且關聯到整個勞動市場機制，但芬蘭政府和社會對消弭歧視的努力仍顯不足。此外，經濟衰退使女性失業或者成為在家或醫院中過低薪資的照顧者，或是大多數由政府提供的定期契約工職務。因此定期工作的女性化是政府必須關注的一個重要的平等議題。(3) 女性受暴仍不被視為對人權的侵犯，整體社會的責任仍必須被確認。對庇護所的支持和預防方案都顯得不足夠。(4) 性產業的廣告已滲透每個人的每天生活中，且貶抑了性別平等和女性的尊嚴。應該要有更積極的策略去預防之。(5) 芬蘭已經以基於性別而遭受迫害的概念看待女性難民。(6) 缺乏提升女性的政治意願顯現在性別平等政策上不充足的資源，因此民間團體的報告才會說「平等政策可以維持口頭承諾而未有具體的進展」。

在 2001 年與委員會召開的第三次建設性對話會議，芬蘭代表提出更新的資料。芬蘭代表報告薪資差距已經在過去幾年中降低，而委員會的結論意見也沒有新的建議或鼓勵。他們表達對報告質量的崇敬，及芬蘭對國際的承諾。未來，委員會將重複詢問平等法案的落實狀況和要求更多的資訊。除了對於職場性別隔離的議題表達關切以外，另一個關切重點在於女性在職場的位階比例，以及女性受暴、性騷擾的程度，和女性在人口販運中受到性剝削的狀況。在這些領域中，政府都被鼓勵要多與其他國家和國際團體合作，並被要求在下次報告中提供具體行動的訊息。

到底該如何進行撰寫報告？對政府而言，它是一個證明自己看重國際性別體制的重要機會。一方面高層級代表團向委員會報告顯示出其對促進性別平等所做的努力，另一方面聯合努力寫成報告則顯示出對 CEDAW 報告程序的承諾。對於建設性對話的後續延續，外交部在一個媒體的研討會上以芬蘭文和英文在出版了委員會的評論，且公開了對委員會的回應。而部長也準備了一份年度的人權報告在國會中討論。這份報告的一部份在說婦女人權，也包含了 CEDAW 委員會對芬蘭狀況的評論。就官方而言，這些言論滿足了政府應該將對話帶回家的責任。

民間婦女團體發現對話是一個收益良好的過程：他們將評論國家報告視為一個機會，這是為什麼 2001 年的最後一次對話，部分民間團體準備了重要的影子報告。然而，公聽會的執行常常並非平等。在與委員會的最後一次對話中，政府的報告太晚交給民間團體，以至於他們無法做出具體的評論。民間團體很感激委員會的評論，且他們認為政府對於落實委員會的評論還不足夠。對他們而言，這個過程並不被視為落實具體公共政策的持續性評價，而是政府行動表現在言論上的層次。

### 7.2.3 國家機構引用公約

#### 7.2.3.1 簽署的過程及對立法和公共政策的影響

芬蘭落實 CEDAW 最主要的重點就在簽署公約的過程。他們會在簽署前研究國際條約和國內法之間的關係，而簽署 CEDAW 之後所達到的改變就是新法律的建立。這其中的轉變是靠著平等會（Council for Equality）的參與，讓平等法能夠在相當程度的反對聲浪中通過。除了合法的簽署程序外，CEDAW 也在國會中有過幾次辯論，以強化特別的性別平等觀點。與委員會的對話也促使政府意識到新的性別議題，最為人所知的就是女性受暴的議題。

*正式通過平等法案*：CEDAW 於 1979 年通過，就芬蘭 WPA 的觀點來看，是一個正確的時機。婦女權益在那個時後尚未被視為人權的一部分。對芬蘭而言，這個分裂有其正面的意義：婦女議題不是東西方之間爭論的原則，芬蘭在這個領域國際上的參與並不會挑戰到他們的中立政策。CEDAW 對他們而言既是國家政治的工具，在國際領域中也表現出芬蘭是一個性別平等的國家。

芬蘭的 WPA 被視為應該要窮盡 CEDAW 的潛力，不像其他國家的婦女運動者可能不認為 CEDAW 可以有這麼強而有力的影響。TANE 的策略涵蓋了幾個重要的元素：①他利用 CEDAW 蒐集國家性別政策，而後發現政府其他人權條約的簽署並未發生重要的影響力。因此它認為簽署的程序必須包含在簽署之前透過國會來指引並做法律的改革。②平等會希望將簽署的過程放在一個很高的層次，並同時極大化它的影響力。平等會也說服內閣辦公室要接下這項任務，意思是內閣辦公室必須協調這項任務。它集結了相關部門的代表，平等會也促使它選出小組成員以支持落實進程。③工作團體認為全力遵循 CEDAW 必須有一些改變。而這樣的改變分為兩個部份：法律上的不足夠必須在簽署之前有所修改，在簽署過後，社會變遷的需求被視為一個冗長的過程。因此，這個策略為平等法案的出現鋪了一條出路。

除了立即和長時間的需求的分野，工作團體也發展了一種比較的方法去定義芬蘭必須落實 CEDAW 的程度為何。它們認為落實的程度必須與芬蘭的經濟、政治和與性別相關的議題發展程度相互比較。④透過政府的措施以強化 CEDAW 簽署的過程。在聯合國的婦女十年中，政府被要求要為未來的性別平等準備國家計畫。這項計畫芬蘭在 1980 年到 1985 年間由內閣辦公室完成。這項計畫由 TANE 來協調籌畫，並反映了工作小組對於簽署 CEDAW 的精神：「…在這個行動計畫中，每一件事情都受到專家團體建議或支持。這項計畫事前有與每個部會先做協調，而且是一對一的…且內閣辦公室的主任並坐鎮所有協調會。所以每件事都被整合入方案中…都必須與 CEDAW 有關」。

工作小組對於整部平等法案的企畫書是具有爭議的，最有影響力的聲音是認

為芬蘭已經夠平等了，不需要另立法律；雇主的組織認為在勞動市場中沒有歧視存在，因為即使有禁止的法律，法院仍沒有類似的案例。儘管有這些反對聲音，國會在 1986 年還是強力支持通過平等法案。隨後 CEDAW 便無保留的通過了。其他北歐的平等法，特別是挪威，是芬蘭法案的一個模範。

*立法辯論上引用 CEDAW*：1980 年代在國會的辯論中常常被引用，也被平等會用來強化對性別平等的特定解釋。作者舉了女性在軍中和賣淫的例子，指出與其說他們完全的詮釋了公約的意義，還不如說他們為了捍衛女性主義者或保守派對性別平等的詮釋。

*新的性別議題*：最後卻非唯一，與 CEDAW 委員會的建設性對話，在芬蘭對婦女權益造成很重要的結果：1987 年第一次對話將女性受暴的議題放入國家議程中，女性受暴的議題在芬蘭不再像是個禁忌。特別是 1990 年代中期，北京舉辦的世界婦女大會，以及芬蘭加入歐盟的政治變動，使得這個議題受到更多公眾的關注，並得到更多公眾的資源。

CEDAW 公約在芬蘭成爲一個重要的手段，在一個國際性的規範架構中，支持公共的性別政策，特別是產生實質的立法轉變。然而隨著芬蘭在 1995 年加入歐盟，公約的影響力便慢慢減弱。平等會的某個成員就認為，公約在許多領域都非常模糊不清 (vague)，使得無法在行政或立法上落實。例如：它提到要對某些規範有臨時特別措施，但卻沒有明指男性或女性的比例該如何，或者定義哪個機構應該要有配額的限制。

### 7.2.3.2 司法輕忽 CEDAW 的原因

芬蘭國內法和國際法之間的關連是依據「緩和的二元主義」(mitigated dualism)，它們融合了司法的一元論和二元論。對於落實和使用國際條約，某些類別的條約是可以直接被引用的，而其他的則必須併入 (incorporated with) 國會的同意才能引用。因此條約在芬蘭司法系統中並非自動生效，而必須在條約和國內法之間建立調和的規範。國際條約的使用關乎於一種詮釋，且是從一種「原則影響」(principle effect) 過渡到「規則影響」(rule effect)，使得條約更具體且更有直接影響力。

二次大戰結束後，可以看到芬蘭在實踐國際條約上的轉化：直到 1970 年，芬蘭國會尚未聽過公約，而到了 1970 年代中期，國會中對於是否簽署的意見已經漸漸的普遍，但合法的使用條約仍不明顯。到了 1990 年代，芬蘭的人權文化才明顯的產生，對於國際人權標準的詮釋已有轉變，而條約也在國內漸漸受到重視。芬蘭的司法傳統是憲政權 (Constitutional Rights) 和一般國會的法案是同等位階的，而且沒有憲政法庭解釋基本權利，這項任務是由國會的憲法委員會來擔

任，不像許多其他國家由司法部門來擔任。因此國際條約在芬蘭的新法律地位更勝於在法庭的地位。

儘管有這樣的傳統，芬蘭法庭還是漸漸開始引用人權條約，一開始是間接的被使用，直到 1990 年代，特別是兩個最高法院－最高法院和最高行政法院－相當常引用歐洲公約和 CCPR，但較少引用其他條約。而 CEDAW 就很少被法院引用，有專家就認為這個結果是因為 CEDAW 的曖昧性，使 CEDAW 相較於使用在司法領域，比較適合用在立法上。總而言之，司法領域很少引用 CEDAW，部份是因其曖昧性，部份是芬蘭對於國際人權條約的傳統，這個傳統就是在國家的司法領域中很少涉及國際法律，也造成律師和法官的訓練較缺乏對國際法的訓練。

#### 7.2.4 民間團體如何使用 CEDAW 及其對公民社會的影響

落實 CEDAW 的主要活動是由國家機制來推動，而非公民社會的行為者。在這個研究中有與獨立專家和代表三個民間團體的工作者接觸：第一，Sinikka Mustakallio，他之前曾經參與政府撰寫 CEDAW 報告；第二，芬蘭的 UNIFEM－Suomi UNIFEM，它促進婦女權益並為發展中國家的女性方案計畫建立一個廣大的贊助連結。在 Suomi UNIFEM 的工作領域中，CEDAW 扮演了一個背景角色以提供婦女權益的架構。第三個民間團體是 National Council of Women，是芬蘭女性團體的保護傘組織。第四個民間團體是 NYTKIS (The Coalition of Finnish Women's Association)，是 1980 年代創立的另一個保護傘組織。最後兩個組織在芬蘭的地位非常強大，NYTKIS 有很明顯的國際聯結傾向，但他們並未將 CEDAW 整合入它們的工作之中。

民間團體意識到 CEDAW，但卻認為普遍的大眾仍不知道 CEDAW，他們認為政府應該更廣泛宣傳，並落實 CEDAW 的建議。對民間團體而言，最佳理解 CEDAW 的方式就是協助打破性別刻板印象，因為這是芬蘭面臨性別平等最實質的障礙。民間團體也有對 CEDAW 的報告程序給了很多重要的資訊。總而言之，芬蘭的民間團體利用 CEDAW 做為一個架構，類似衡量標準去評判公共的性別政策，並也可做為另一個強化他們訴求或策略的論點。與智利不太一樣，芬蘭的婦女團體認為透過 CEDAW 促進更多婦女認識自己的權益是政府的責任，而非民間團體，而他們也沒有社會團體會公開反對公約。

#### 7.2.5 策略性的利用國際性別規範及其限制－芬蘭的教訓

可以簡單的歸納三個解釋因素，看芬蘭符合國際性別規範的程度為何：

繁榮度：芬蘭不只是世界上最富有的國家，他也是貧富差距最小的社會。社會的平等也顯示在性別的高度平等。然而雖然芬蘭女性得到經濟自主，但他們的富有程度卻未與男性相當。除此之外，1990 年代初期的經濟危機也使福利國家轉型：公部門的職缺減少，公共福利減少，且分配也比以前更具競爭性。這樣的

轉變導致社會不平等的程度提高，也影響了女性的地位。

政治制度及言論自由度：芬蘭的民主是在擊敗蘇聯的佔領下建立的，且他也成為培育國家民族整合的種子。而芬蘭的中立外交政策也形塑了他們在國際領域上調停者的角色。基於對平等的全面性理解，芬蘭福利國家不僅只對人民保證政治權利，同時也保障所有公民的社會經濟權利。在政治制度上，女性的利益在表述層面上有很好的代表性，例如：女性在政治決策過程中的比例，以及 WPA 很早便已建立。

文化契合度：芬蘭的性別規範是基於平衡的立意，認為女性和男性之間要維持和平關係。在某種程度上，他們與國際性別規範並駕齊驅，且由於女性被建構為強悍且責任重大的，女性被認為可以在各種生活領域中都自我決定，例如：在生育和家庭關係中。因此結構性的歧視，或是將女性視為結構的受害者，很難被認知且難以抵抗芬蘭的基本的架構。對女性不利的結構表現在勞動市場，或是長期忽視女性是男性暴力的受害者的事實。儘管芬蘭政府曾試圖發展對應措施，但他們的性別政策仍顯得不足，且只造成些微的影響。

還有一些實質的策略促使芬蘭落實國際性別規範：第一，將 CEDAW 的需求入法，使這些訴求更具有合理性。國際規範和相似的國家都強化了這樣的訴求，而 WPA 基於跨國合約的連結策略成為主要的推動者。第二，委員會將對話拉到國家層次，避免這些議題沒有被放入政府的施政議程中。有時候並不會有實質的政策產出，而只是在表述層次的認知。這種落實的形式顯示出芬蘭政府在國際準則中的接受和合作的態度。第三，不同的政治團體會用 CEDAW 來正當化他們對於性別平等或女性在政治談判上權利的理解。也因而造成，對於 CEDAW 廣泛性的詮釋使得它被工具化。

因為某些原因，使得 CEDAW 看起來不會在芬蘭引起更進一步的重要改變。但我們可以說芬蘭已經完全落實了 CEDAW，而且 CEDAW 也成為芬蘭公共性別政策的重要基礎，同時也是一個重要的參考架構。但新的社會發展需要新的機制以面對一些未知的挑戰，雖然 CEDAW 並未與芬蘭的性別政策產生抵觸，但新的機制比較有可能展開有效的結果。

### 7.3 遵循的脈絡化——一個比較性的結論

智利和芬蘭的例子可以讓我們看到兩個不同政治制度、社經繁榮度狀況不一樣的國家如何遵循國際性別體制，以下作者將摘要這兩個國家如何在不同的脈絡下發展遵循的策略。

*政治情況*：智利的民主特徵有一些排他的因素存在，導致女性的利益被低度

呈現。即使政府常常在口頭上表達支持性別平等，但卻常常遭受反對國際性別體制的人的打壓。相反的，芬蘭的政治制度是兼容並蓄且多元的，並且也整合了女性的利益，只是它們被建構為普遍的平等議題，而非特定的女性議題。政府強而有力的支持性別平等，並將其建構為國家自我建構的重要的正面因素之一。

*跨國的連結*: 兩個國家的婦女權益推動者都促成了跨國的連結，智利的 WPA 和民間婦女團體是一個例子，但強調性別差異和家庭價值而反對婦女權益的團體也有強力的跨國網絡，而且常常是與天主教連結。芬蘭的狀況是 WPA 的跨國連結及其他政府部門相較於民間團體，更佔主導地位。

*社經繁榮程度*: 在芬蘭是非常的高且平均分配，他們的狀況是國家的意識形態和物質條件都非常適合落實對女性有利的公共性別政策。智利則為了經濟成長而捨棄了很多資源，他們的社經繁榮度只部分展現在財富的再分配，而形成了階級社會。智利女性在不同程度上享受到公共性別政策，然而大部份這些政策都可能無法改變社會不平等的情況。

*性別規範*: 智利的性別規範只有部分與國際性別規範相符，而女性的角色也緊緊的與母親的角色連在一起。因此國際上有關與母親角色相互抵觸的論述都被拒絕，而與強化母親角色論述相關的則被整合入國家政策架構中。而芬蘭的性別規範則與國際性別規範相符，且強烈的表現出女性有自我決定的權利。

表二：智利和芬蘭兩國強化遵循 CEDAW 之因素

	智利	芬蘭
政治體制	不利 (-)	有利 (+)
國家領導人的態度	部分支持 (+/-)	支持 (+)
跨國連結	女權支持者與反對者皆有連結 (+/-)	由婦女政策機構 WPA 連結 (+)
社經繁榮度	貧富分配不均 (+/-)	貧富分配相當 (+)
文化契合度	相當不契合 (-)	相當契合 (+)

在這兩個不同國家的脈絡下發展出哪些遵從 CEDAW 的策略出來？

●兩個國家的 WPA 都利用 CEDAW 來形塑公共政策，並試圖影響立法。在智利，CEDAW 只有在某些符合國內性別規範的領域可以被落實，特別是與支持母親角色或不與女性做為一個弱者的形象相抵觸的政策。而在芬蘭，公約的落實過程被視為一個全面的立法過程。更重要的是這個過程被形塑為 WPA 長期論述的生產過程—導引出以性別為基礎的反歧視立法。

●兩國與 CEDAW 委員會對話都讓他們更加強對落實國際義務的意識，或者提醒政府要落實這些義務。芬蘭官方更顯示出他們願意遵循的態度：特別是在女性受

暴的議題上，他們接受委員會的建議，開始調查婦女受暴的原因並且研擬預防措施。而兩國的民間團體也都參與了建設性對話的過程，但智利明顯表現出對政府政策的批判聲音，而且 CEDAW 委員會也非常重視他們的批評聲音。智利也特別強調生殖權利的辯論。芬蘭的民間團體則善用結論意見，特別強調政府對婦女組織投入的資源不足的問題。

●特別在智利，WPA 和婦女組織都利用 CEDAW 來刺激國內體制的改變，也擴增了論述的空間。而這些策略都衝擊到智利的傳統，特別是有關生殖權利的領域，與智利建構的母親角色是矛盾衝突的。WPA 利用 CEDAW 委員會的建議來解釋或定義「適切的」健康生殖措施，像是公開的發送避孕用具或是對青少年性教育，但他們不會站在基進的位置，像是提出墮胎合法化的論點。民間團體也在試圖強化女性生殖應該自我決定的論述。然而他們會發現跨國的連結比在國家層次上辯論的影響力來得更深遠。

●在芬蘭，CEDAW 被當作是一個論述架構以強化對性別平等差異的理解，特別是在立法辯論時。最明顯的例子是和平女性主義者會以 CEDAW 為基礎禁止女性進入軍隊；或者保守的建構賣淫是社會風險，而不關心娼妓的權利。這樣的發展顯示國內在落實國際規範時，可能不是朝著國際架構的方向邁進。

●在智利，特別是女性組織，已經投入了促進一般女性認識 CEDAW 的運動，讓他們意識到自己擁有的權利。這種意識建構的過程被排除在智利的社經和政治脈絡之外：政府沒有能力確保國內大半人口的生活品質，而是藉由民間婦女團體開始提出對權利的訴求。

●兩個國家的都尚未將 CEDAW 做為國際人權法的部分用於國內的司法體系。然而這樣的缺失可能部份原因在於公約的模糊曖昧性，他也顯示合法的論述必須依賴跨國脈絡化的社會和政治論述。

作者從中看到許多與理論架構相關的關聯性。①我們可以看到芬蘭基於「合作式的主權」(cooperative sovereignty)已遠遠超過智利，它除了成功的調和了多元的利益以建立內在結構，也促進了國際間的對話。智利的政府部門也有很強的國際取向，但他們對於主要的議題都採取「自理的主權」(autonomous sovereignty)的態度。因此智利的公民社會都會轉向跨國的策略來施加壓力給政府。②對於國際規範的認可程度可以在國家論述、政府機構和公共政策等層面獲得的反響來測量。國際規範如果整合進國內的論述，它將會對國內脈絡造成影響，並可能導致機制或政策的轉變。在這樣的整合過程中，國際規範可能會被稍微調整以符合國內脈絡。智利 WPA 對於生殖權採取的折衷態度便是一個國內調整的實例。這個調整的過程將有機會轉化整個體制。③對於體制最適切的脈絡化的保證者就是跨國的行動者，而有時候國際和國內的論述並非緊密相關。然而國際和國內體制之間達到一定程度的相互影響是值得發展的方向。