

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

第八章：CEDAW 進程中的跨國干預：非政府組織連結國際或國家或在地組織對於女權的詮釋

摘要：盧有恆（財團法人伊甸社會福利基金會專案經理）

8. CEDAW 程序中的跨國干預：非政府組織的網絡連結

在過去的十年中，婦女組織越來越多地採用跨國網絡結構倡導自己的目標。以非政府形式參與聯合國論壇被拒絕了很長一段時間是因為該組織保有政府型式的基本原則，然而逐漸地有些聯合國機構接受非政府組織的資料提供對他們的工作是有價值的。CEDAW 委員會與婦女非政府組織的關係是一種模稜兩可的狀況：CEDAW 的監督程序主要發生在委員會的專家與締約國代表之間，非政府組織在此程序中沒有被賦予任何的正式角色。因此，當非政府組織在1980年後期首次嘗試藉由提供委員會獨立性的資料來影響建設性對話時，他們面對的是不情願的委員會成員與聯合國秘書處。同時地，女性團體對於CEDAW 的興趣並沒有因此被澆熄，大多數的非政府組織願意投注自己有限的資源到其它領域，例如：社區行動主義或是提升公共意識（注²⁷⁵ A survey on NGOs in the field of human rights found that a large number of NGOs name the protection of women's rights as a primary goal, yet while only a handful of organizations established a contact with CEDAW, most of them attended the World Conference on Women in Beijing (Smith, Pagnucco and Lopez 1998: 412)。從這種模糊狀況作為出發點，委員會在報告程序中越來越能接受非政府組織的資料提供，並鼓勵非政府組織在國內層次協助施行公約。同樣地，有些非政府組織發現CEDAW 作為一個工具可以連結國際、地區以及國內層次對於婦女權益的認識。兩個跨國網絡，國際婦女權利觀察行動組織（International Women's Rights Action Watch）和國際亞太婦女權利觀察行動組織(International Women's Rights Action Watch Asia Pacific) 在連結地區性、國內性公約行動上特別活躍。

為了闡明婦女非政府組織與公約的關係，本章由以下幾個技術性問題為主：非營利組織在何種程度上有助於推動 CEDAW 的基礎層面能夠達到國際婦女權利層次，並且非政府組織如何能夠在國際婦女權利層次上加入跨國的面向？它們的這些行動是否加強了 CEDAW 在國內被遵守，如果有加強，這是如何發生的？是否非政府組織行動者跨國網絡的“轉化行動主義(translating activism)”對於國際規範創造與傳播的過程增添了新的元素？如果關注 CEDAW 的跨國非政府組織行動者屬於國際與國內的霸權結構，這些非政府組織是否具備顯著改變此結構的潛力，例如：關於國家主權的統治地位？要回答這些問題，本章首先概要描述聯合國與非政府組織關係的改變(8.1)，以及非政府組織與 CEDAW 委員會關係的改變(8.2)。接下來，探討關於國際婦女權利觀察行動組織和國際亞太婦女權利觀察行

動組織的活動，特別是關於改善 CEDAW 的程序，藉以促進國內非政府組織的參與；以及關於加強具備女性觀點的國際法之發展性策略，還有關於如何串聯國際婦女權利規範與地區性行動者，藉以改善政府婦女策略(8.3.1, 8.3.2)。

8.1. 聯合國以及人權條約機構中的非政府組織

許多人都在批評“非政府組織”這個辭彙的模糊性以及詞彙的指涉：本詞彙除了消極性指出不屬於政府之外，沒有給出任何更進一步的說明；因此本詞彙可以包含彼此十分不同的組織，像是地區性婦女團體或是國際雇主協會。其他人把注意力放在已發展與發展中國家中非政府組織的不同基本功能。因此，它們的目標與興趣十分地不同，我們無法假設非政府組織可以代表公民社會表達統一的意見，以及推動政府負起責任。在此脈絡下被理解的非政府組織是把非政府組織定義成“社會運動組織”。在此理解下的非政府組織所具有的目標是社會變革，但是運動與組織是不同的，非政府組織具有具體的組織架構，這是運動所不具備的。

聯合國與非政府組織的關係是矛盾的。經過很長一段時間對於非政府組織有限的勉強承認，現在聯合國

“是一個特別的場合讓國家與非國家之間關係逐步在辨證中提升。新的議題與行動者都前往聯合國登門拜訪。現在已經不可能排除它們了，如果聯合國把它們拒絕於門外，它們也會從窗戶或是地板的裂縫中爬進來”

非政府組織前往聯合國在1968年首次被規範。在聯合國經社理事會1296號決議，非政府組織被定義成“任何組織不是由政府間協議所建立的...，可以包含組織能夠接受成員是由政府所任命的，這樣的成員資格不會干預到組織的自由發言權”。三種不同的非政府組織類型被建立—第一級諮詢地位，第二級諮商地位以及參與型組織，這三類組織在聯合國中有不同等級的權利。然而，此三類的非政府組織仍舊只具有受限制的正式參與權利，例如：他們被同意可以參加經社會的會議，但不被允許參加大會以及安全理事會這些被認為是聯合國中最重要的單位(注²⁷⁶ For more details and a critical assessment of NGO access to the UN, see Martens 1998.)。隨著時間演進，非政府組織行對者在聯合國中正式(注²⁷⁷ After the Rio conference, the status of NGOs within the UN was reconsidered. Among other things, the access for national NGOs was made easier, however, many critics were disappointed with the rather meagre results of the revision (Martens 1998; Paul 1998; Ziegler 1998).)或是非正式(注²⁷⁸ The most remarkable informal opening for NGOs took place in the context of the 1992 Rio Conference on Environment and Development (UNCED): hundreds of NGOs were accredited by the UNCED Secretariat, therewith bypassing the more complicated regular procedure through the ECOSOC (Martens 1998: 125f.))的參與度有所提升。在聯合國中很難找到那種領域的工作非政府組織沒有干涉其中，在大多數的情況中都是透過非正式的互動模式，因為“正式規則手冊”總是比實際狀況需要更成的時間才會改變。

人權條約機構的工作脈絡反應了此種聯合國與非政府組織的關係。非政府組織對於人權的保護類似於聯合國人權保護的目標，然而只有有一個條約提到非政府組織以及賦予非政府組織在監督過程中的功能，此公約是兒童權利公約(注279 In the case of CEDAW, NGO involvement was a point of debate in the drafting process, yet the idea did not find approval among delegations (see 4.2.2.4).)。此種疏漏表現了條約機構如何強烈地向國家主權妥協(見4.1.1.)。然而，屬於人權條約的監督機構很快就理解到非政府組織在建設性對話中所扮演的關鍵性角色，特別是非政府組織獨立於政府的報告可以提供關鍵性資料。第六次與第七次人權條約機構的會議主持人鼓勵非政府組織批判性檢討條約機構的工作，促使他們的表現更有效率。所有委員會逐漸開放非政府組織的參與。現在有各種不同形式的合作，例如：非正式諮詢、定期簡報、委員會與非政府組織的正式會議，就如同委員會的專家與非政府組織在報告程序之外的合作。有個因素讓非政府組織能夠相對容易參與條約組織，非政府組織在聯合國中並不需要官方的任命。

兒童權利委員會相較於所有條約機構，與非政府組織建立了最緊密的合作關係。非政府組織的角色在公約中不只是提交報告，更是作為監督過程中不可或缺的部份。此外，兒童權利公約非政府組織團體聯絡辦公室(*Liaison office of the NGO-Group for the Convention on the Rights of the Child*)被永久設立，辦公室財務由聯合國兒童基金會支持，藉以促進非政府組織參與委員會的工作。聯絡辦公室與國內非政府組織建立聯繫管道，並且支持它們以最有效的方式參加報告程序。委員會成員似乎把非政府組織當作監督任務的夥伴，非政府組織團體聯絡辦公室曾經形容此中關係是“強大而相互依存的高度信任關係”。對於CERD與CEDAW，具備相同目標的非政府網絡已經被建立起來，但是沒有正式聯合國資金的支持：反種族主義訊息服務(*The Anti-Racism Information Service, ARIS*)之於CERD以及國際婦女權利觀察行動組織、國際亞太婦女權利觀察行動組織之於CEDAW。在這種與條約機構合作的過程中，非政府組織被要求以特定的方式參與：委員會專家歡迎獨立性訊息，他們需要確定這些訊息沒有偏見，而是客觀、可靠與全面性的。此外，非政府組織報告必須以適切的格式準時提交，例如：報告必須有良好的架構，總結最重要的趨勢，以英語撰寫，使委員會專家方便使用。因此，非政府組織的參與必須仔細地準備並且能“符合”監督程序。

8.2 從不情願到整合—CEDAW委員會對於非政府組織參與的態度

在早年非政府組織對於CEDAW僅有最小程度的資料提供，即使非政府組織具有潛力提升建設性對話的品質。正如一位委員會成員曾經說過，非政府組織的資料提供專家“提供「彈藥」去向下挖掘穿過報告的表層，藉以得到婦女狀況的整體樣貌”。兩個因素促成非政府組織參與的缺乏：第一，相較於其他條約機構，非政府組織更少參與CEDAW，這是因為CEDAW位於遙遠的維也納。一定數量重要的人權非政府組織(注280 Among others Amnesty International, the International Commission of Jurists, the International Service for Human Rights, the Quaker United

Nations Office, the World Organization against Torture, and World Vision International (Mandat international 2005)在日內瓦設立辦公室，藉以持續性地影響聯合國非政府系統。然而，對於CEDAW沒有成效。如同位於日內瓦的貴格會聯合國辦公室的Rachel Brett指出，地理上的孤立對於婦女權利文件在聯合國中

“造成非政府組織，包括我自己的組織在內，用切割議題的方式處理婦女權利，而非我們主要的國際人權工作。我認爲這是一種概念地錯誤，會造成邊緣化的危險，缺乏相互交流或沒有意識到正在人權機構發生的重要事項”

對於大多數關注於人權的人權非政府組織都需要花些時間建立把性別敏感度加入他們的工作之中，CEDAW組織性的隔離加強了對婦女權利的廣泛性忽視。1993年CEDAW從維也納搬到紐約，非政府組織進入委員會的困難，但似乎對於那些把總部設在日內瓦的人權非政府組織沒有帶來重要性的改變。

第二個阻礙非政府組織參與CEDAW工作的因素是某些委員會成員的抵制：既然條約沒有提到非政府組織，他們感覺“不宜擴大公約的條款”。由於許多前任或是現任的CEDAW專家是爲政府工作，他們常常迅速採取反應政府利益的觀點，例如：如果非政府組織提供的資料與締約國的不同，就應該是有問題的，因爲委員會與政府的對話“將建立在衝突資料的基礎上”。這種對立可能造成締約國代表與CEDAW成員的對抗，最終造成締約國對監督過程的抗拒。然而，一定人數的CEDAW專家鼓勵非政府組織從委員會設立時就開始參與。

1980年後期，非政府組織開始接觸CEDAW。最重要的影響來自於1985年奈洛比世界婦女研討會結束後所設立的小型組織：國際婦女權利觀察行動組織(IWRAP)，本組織是1986年由明尼蘇達大學的“婦女、公共政策與發展專案”以及哥倫比亞大學“發展、法律與政策方案”所成立，目的在延續奈洛比氣勢，“將CEDAW條約成爲屬於婦女的文件”。IWRAP將CEDAW在婦女非營利組織中宣傳，並且把婦女組織的批判性觀點帶入CEDAW程序中。在80年代末與90年代初，IWRAP的創始者感受到他們的活動受到委員會成員的歡迎，特別因爲聯合國秘書處的資源缺乏狀況沒有對CEDAW的擴展造成影響。一位IWRAP代表回憶到：

“委員會一開始提供的服務十分簡陋，某個意義上我們成爲了某種非正式秘書處，與委員會成員進行連絡...接下來當我們參與到報告活動中，大約三分之一到二分之一的委員會成員十分想與我們共同工作，其餘的則不太情願。但是逐漸地資訊管道如此具有價值，人們工作時不能沒有它...以前是...一種我們乞求關注的非正式關係，現在則成爲理所當然的”

因此，在委員會本身以及秘書處中，認同非政府組織對於監督過程的貢獻雖然緩慢，但是持續地成長。根據非政府組織參與其他條約機構的評估，委員會更加正式地討論納入非政府組織以及非政府組織提供的資料。有一位主席十分歡迎非政府組織的參與，委員會決定要求1997年的秘書處協助非政府組織的參與並且

在委員會期間安排非正式會議。當時，委員會對非政府組織資料提供的評估變得正面，指出非政府組織的報告“並沒有對成員的獨立性妥協”然而“可以揭示締約國施行公約的實際狀況”。在接下來幾年中，委員會更進一步規格化非政府組織對CEDAW的參與程序：在1998年，非政府組織被鼓勵參與前會期工作團體。從1999年起，非政府組織開始被邀請在CEDAW的正式會議中做報告。這代表非政府組織對所有委員會成員能有更好的接觸，因為他們報告能夠以英語之外翻譯成其他六種語言。更進一步，婦女行政促進部(Division for the Advancement of Women administratively)協助非政府組織在CEDAW會期中的參與，例如：協助組織非政府組織代表進入聯合國會議大樓。

以前委員會專家對於非政府組織的抗拒逐漸地消失，非政府組織的關連性問題現在也已經不是問題。專家意識到非政府組織提供的資料不會自動地就可以使用，例如：如果組織僅關注於單一議題，並且提供了關於國內狀況的曲解印象，或是如果非政府組織提供沒有根據的資料，僅想要與政府對抗(注281 See for example the view expressed in interview 7: "In some cases, the NGOs that come to the Committee's sessions belong to the ideas of the opposition. Their statements are exclusively oppositional, but do not get to the bottom." ("En algunos casos, las ONGs que vienen a las sesiones del Comité son ONGs que pertenecen a las ideas de oposicion. Sus planteamientos son unicamente opositores, pero no van al fondo."))。因此，專家將非政府組織提供的資料視為對於自身作為批判性與知識性檢視者此功能的一種協助，不過他們有意識到自己有責任對資料可靠性下判斷以及如何在對話中使用這些資料。除了這些謹慎態度外，大多數CEDAW專家認為非政府組織行動者是推動性別平權上的夥伴，然而，是以不同方式在奮鬥的夥伴。他們提到非政府組織對於CEDAW監督程序的重要功能：

首先，在提交另一份報告的層面上，非政府組織為對話增加了批判性資料，不然對話將不會如此有價值：

“他們提供給我們一個在不同的國家發生事情的歷史性圖像...

對於我們作為 CEDAW 成員要能有效工作，我們在可能的情況下應該前往這些國家。既然我們沒辦法如此做，非政府組織補充了我們的工作”

其次，由於非政府組織行動者被認為是婦女權利的專家，他們增進了 CEDAW 程序的專業知識。因此委員會讚揚非政府組織，不管是他們參與撰寫自己國家的官方報告，或是他們提交自己的影子報告。最近，非政府組織也被諮詢起草一般意見書，此任務在傳統上是由委員會單獨執行，然而委員會意識到諮詢非政府組織也許能提升起草過程：

“當我們在起草一般意見書時，我們建立一個程序，讓我們有一個開放議程能讓非政府組織提供他們的貢獻...我們會傾聽他們的觀點，我們會討論，專家也會提出他們的貢獻，然後起草第一版草稿...我們遇到的困難是缺乏時間，但是我們儘可能嘗試舉行這種諮

詢流程”

第三，非政府組織作為國內政策改革的觸媒，不論是在向政府施壓，或是在與婦女政策部門以及其他施行 CEDAW 條款的政府機構合作上，都是關鍵性行動者。CEDAW 專家常常強調公約的施行取決於國內政府與非政府部門的合作。例如：一位專家認為，政策改革是

“主要取決於婦女機制與非政府組織互動的權力上...非政府組織十分重要...非政府組織如何認識 CEDAW，如何宣傳與施用 CEDAW，以及他們成功地展現不僅是對立還有與政府合作的態度...我們嘗試讓政府了解到非政府組織在促進公約施行的重要性”

第四，非政府組織有助於在公民社會與可以從中受益的女性中中宣廣公約。在某些專家的判斷中，非政府組織在推廣公約任擇議定書以及個人申訴程序的相關知識上，扮演重要的角色，讓婦女能夠使用。

總結而言，從專家的角度來看，非政府組織扮演公約使實際生效的重要角色，不僅在國際監督程序上，也在於國內中與政府合作推動施行CEDAW。因此，非政府組織在委員會前的地位變得更加正規化：在最近地CEDAW委員會通過的議事規則中，非政府組織與專門機構(Specialized Agencies)具有相同的基礎，正式被邀請提交資料給委員會進行建設性對話。然而，值得注意的是，CEDAW年度報告中沒有列出提交替代報告的非政府組織，也沒在參考資料中提到這些報告，亦沒有包含在委員會之前舉辦的正式非政府組織聽證會中的內容。因此，非政府組織在CEDAW的正式工作文件中依舊沒有出現(注²⁸² The information submitted by Specialized Agencies is treated slightly different: while their oral presentations in the Committee's meetings are not included in the official report, their statements are listed as UN documents in the annex of the report and thus can be traced back.)。在正式報告中增加非政府組織的資料可以增進委員會工作的透明性，這也肯定對於正規化並且促進CEDAW與非政府組織夥伴關係具有極高價值。其他的條約已經如此施行了。

8.3 CEDAW活動與目標和非政府組織網絡關聯：國際婦女權利觀察行動組織和國際亞太婦女權利觀察行動組織

這兩個非政府組織在形塑CEDAW上十分活躍：國際婦女權利觀察行動組織(International Women's Rights Action Watch, IWRAW)總部在美國的明尼阿波利斯(Minneapolis)，國際亞太婦女權利觀察行動組織(International Women's Rights Action Watch Asia Pacific, IWRAW Asia Pacific)總部在馬來西亞。兩個組織的致力於推動CEDAW程序，藉以支持國家非政府組織在監督過程中貢獻批判性觀點，並且發展策略加強國際法中的性別觀點。國際亞太婦女權利觀察行動組織更進一步有在參與搭起國際婦女權益規範與地方性行動者的連結，藉以改善數個亞洲國家性別平等機制的執行。正如同這兩個相類似的組織名稱，它們具有共同的基礎，但是他們的工作彼此相互獨立，因此我們把他們分開進行說明。

8.3.1 IWRAW：透過引進獨立意見提升CEDAW過程

IWRAW開始於1986年，致力於延續奈洛比會議的積極動力，根據IWRAW的代表描述，此會議是一個關鍵性的事件，真正地聯合國際婦女運動，並且是“初次開始討論婦女福利之外的婦女權利”。開始於推展CEDAW公約的一般觀念，並且使CEDAW成爲“屬於婦女的文件”，IWRAW的創始者發展一個最具代表性的專案，此專案不同於以往非政府組織的策略，是一種非對抗性的態度：

“重視聯合國條約與聯合國程序的非政府組織角色在歷史上被定位在調查對於人權的侵害...在國際媒體與國際社群上公佈這類訊息。設立在美國的非政府組織強烈企圖影響美國的外交政策。我們知道我們不想扮演這種角色，因爲這並非在爲女性工作...爲了要能找出爲了女性的工作，並且找出能夠募集足夠的人們參與行動產生改變，而不用透過與政府全面性的對抗，或是把焦點整個放在反對而非積極的改變...我們必須創造這種模式。”

IWRAW自我定位爲國際資源與交流中心，致力於促使各種國際文件，特別是CEDAW，對婦女產生效用。它的任務有三個面向：第一，它提供獨立的資料給CEDAW監督程序，藉以增加政府的可信度，並且告知婦女團體什麼是CEDAW。最近，IWRAW透過同樣的方式參與經濟、社會與文化權利(Economic, Social and Cultural Rights)委員會的監督過程。第二，IWRAW透過CEDAW的工具與其他國際文件，發展觀念藉以提升婦女的生活，IWRAW亦提供討論空間並傳播這些觀念。第三，IWRAW爲了其他非政府組織建立一個網絡結構，達成前述兩項功能。

8.3.1.1 資訊與簡易化：影子報告的產出

一開始，組織大多數的時間都花在編輯資料以促進CEDAW報告程序，例如：IWRAW在1988年與大英國協秘書處共同出版CEDAW公約締約國報告的操作手冊(注²⁸³ This document has been updated several times; the latest version was published in 2000) 隨後，針對委員會建設性對話的影子報告的準備、對委員會成員的簡報，以及委員會評論的宣傳成爲組織的重要自我認同工作項目。

IWRAW報告的目的是透過提供附加的資料藉以支持與改進委員會的工作，因爲專家通常沒有時間去研究每個排定要進行對話的締約國。經過數年僅僅投注於CEDAW的程序工作，IWRAW開始提交替代報告給經濟、社會與文化委員會。從組織的角度來說，公約機構處理各種在社會經濟獨立性及培力層面，與婦女最有關的權利(注²⁸⁴ IWRAW has never worked with the Human Rights Committee because the NGO Equality now has been doing similar work related to that Treaty Body: Since 1994, it had prepared reports with a particular gender perspective on countries under review before the HRC, usually based on information obtained by national and local NGOs. It did not support NGOs to present their own reports before the Committee, but informed them about the outcomes of the constructive dialogue.

Equality now also considered preparing gender-specific reports for the Committee against Torture, but the constrained budgetary situation did not allow such intervention. Since 2001, Equality now has shifted its activities before the HRC: upon request of the Committee, it now submits alternative reports for those states that fail to submit official reports and to appear before the Committee. Equality now and IRAW keep each other updated about their activities and exchange reports. In the view of Equality now, it supports the work of national NGOs if different Treaty Bodies criticise governments for the same failures, as this reinforces the relevance of the issue (Interview 16 and Equality now 2005a)。多年以來，IRAW具備了專業知識可以撰寫包含基礎資料報告，並且具備不可或缺的簡明性讓專家可以容易吸收(注285 For the IRAW reports written between 1996 and 2002, see IRAW 2004.)。在少數的例外中(注286 In 1999, an alternative report was written on Austria, in 2000 on Luxembourg, and in 2001 on Portugal. The decision on which country to write a report depends on a variety of factors; most important in these exceptional cases was that IRAW was not aware of any activities from NGOs of these countries (Interview 15)，IRAW聚焦在自身發展中國家的影子報告上，因為對於全球南方的非政府組織相較於工業化國家僅具有較少的資源，因此撰寫報告是較為困難的。在某些例子中，IRAW與國內的非政府組織共同準備報告，不過是以IRAW的報告名義來發表，因為非政府組織希望能夠保持匿名。此外，IRAW特別選擇撰寫某些國家的報告，在這些國家中沒有國內非政府組織預定撰寫報告。報告奠基於不同來源的研究，像是相關文獻、數據庫、不同組織的通訊刊物。更進一步，在國內的專家與組織也會被定期諮詢，在某些例子中，報告是奠基在田野調查上。

即使撰寫報告仍舊被認為是在重要的任務之一，IRAW開始把重心放在協助國內非政府組織與非政府組織聯盟撰寫報告以及在委員會會期中出席。這主要是因為非政府組織對CEDAW的興趣持續上升：“一開始只有IRAW撰寫報告，現在...在某個程度上有越來越多的競爭，不過我們認為這是成功的，因為這代表有越來越多人認識CEDAW”。IRAW長年與委員會互動的經驗以及IRAW與全球非政府組織建立起的聯繫，對於簡易化工作是非常重要的資源。意識到即將來臨的CEDAW會期，IRAW會與需要撰寫報告的國家的非政府組織聯繫，並且鼓勵他們撰寫影子報告。如果尚未有可以聯繫的組織，IRAW會嘗試透過其他非政府組織，或是進行訪問行程建立聯繫。如果有國內的非政府組織願意撰寫替代報告，IRAW會在每個階段提供協助與諮詢。IRAW發行適用於CEDAW與CESCR準備非政府組織影子報告的英文版與西班牙文版指導原則。這些指導原則指出非政府組織行動的最佳時機以及影子報告有用的格式。例如：它建議非政府組織在撰寫自己的報告前要先獲得政府官方報告，藉以了解政府對於關鍵性議題的立場；它也提醒非政府組織他們提供的資料如果能越早提供就越能被採用，理想狀態是在會期前工作團體前。關於報告的格式，指導原則根據的是IRAW超過十

年撰寫報告的經驗。關於其他的建議，它建議一個報告的應該開始於執行摘要，並且要根據CEDAW的條文撰寫，報告不應該超過三十頁，報告應該要選出為數不多的需要呈報給專家了解的緊急問題來撰寫。此外，非政府組織被鼓勵不僅僅是指出問題，也要對於問題提出解決方法的提案。

需要銘記於心的是，對於大多數非政府組織而言，時間流程以及國際場合運作的基本原則是未知的，有越多知識性行動者像是IWRAW的協助，是成功介入的關鍵。一個簡單的例子是，非政府組織受限於自身時間的限制，通常沒有意識到會議期限的重要性，因此IWRAW會持續提醒他們專家已經有負擔沉重的特定國家資料，因此需要時間研究非政府組織提供的額外資料。IWRAW也會協助非政府組織獲得資金前往紐約以及在CEDAW會期中在紐約的停留。更進一步，IWRAW會部份參與由IWRAW Asia Pacific以及聯合國婦女基金會所籌備，為非政府組織舉辦的工作坊。

由於最近的經費刪減——一種傾向影響了許多設立在美國的人權非政府組織——IWRAW縮減了關於CEDAW的活動，而把重點工作放在CESCR。在2003年，四份關於國家報告的報告在CESCR之前撰寫完成，但是沒有任何一份報告在CEDAW之前完成。此外，IWRAW在2003年11月為了婦女團體提交CESCR的替代報告而舉辦了一個工作坊。此工作坊基本上是根據非政府組織提交CEDAW的替代報告所設計的，不同的是參與者是為了參與沒有主動將婦女權益當做關注焦點的委員會所準備。除了這些不同的財務狀況外，IWRAW還採取了一個政治性決定，把自身的活動從CEDAW轉移到CESCR，因為

“我們認為...我們已經完成IWRAW所設立的目的，也就是促使全球非政府組織認識CEDAW。我們的成功讓我們成為不再是不可能的。投入CESCR代表透過IWRAW的工作去複製在CEDAW上所發生的情況”

8.1.3.2 根據公約產生想法

奠基於撰寫報告的具體工作是“是帶來具體成長的有用之物”，IWRAW同時也參與“發展與產生關於如何使用公約以及如何深化公約意涵的觀念”。為了創造出發展此種觀念的空間，IWRAW多年來舉辦了多次聚焦在婦女領域特定議題的工作坊。這些工作坊在一月份CEDAW的會期中，於紐約舉行。因此，CEDAW委員會成員與其他的專家可以齊聚一堂討論這些議題並且發展共同的理解與策略。由於經費刪減，IWRAW無法再舉辦這種工作坊，但是它仍舊與委員會專家在專案的某種程度上合作，例如：與CEDAW相關的研討會(注²⁸⁷ For example, the director of IWRAW and the CEDAW expert from Germany participated in a conference held in Berlin in 2003, organized by the *Deutsches Institut für Menschenrechte* titled "The Optional Protocol to CEDAW. Mitigating Violations of Women's Human Rights".)。

舉一個例子說明這類工作坊探討的內容：2000年的會議聚焦在加強CEDAW與北京行動平台以及北京+5進程的連結。在一份為此工作坊撰寫的論文中，

Kristen Timothy與IWRAW主任Marsha Freeman解釋為何他們認為此種連結對於推展婦女權益是重要的：

“像是北京這種國際會議...是政治性事件，標示出全球關注的主要議題，並且企圖在政府間對於此議題尋得共識...實行人權是一個較為法制導向的過程，要根據文件與具備法律強制力的義務來施行。北京會議把兩種過程結合起來，鼓勵公民與政府展開一種本質上是政治性，但透過人權的法律戒律宣告而展開的對話。平台的施行因此應該由人權原則所宣告，並且人權施行的評估應該由根據平台的承諾來執行”

論文與工作坊的目標都是在探索兩種不同的動力—北京後續行動進程與CEDAW監督架構—如何能夠增強彼此。要能達成此目的，Timoth與Freeman發現北京行動綱領與CEDAW的重要共同性與差異性，例如：他們發現北京行動綱領採取了奠基於權利的表達方式(注²⁸⁸ Especially in the critical areas of concern: Education and training, women and health, women and the economy, women in power and decision-making, institutional mechanisms, and human rights of women.)，關於關鍵性領域所關注的議題卻沒有在CEDAW中提到(注²⁸⁹ Especially in the critical areas of concern: Women and poverty, violence against women, women and armed conflict, women and the media, women and the environment, and the girl child.)。此論文因此建議北京行動綱領的承諾就能夠具體實踐，是建立在CEDAW委員會的結論建議可以用來定義為了達成北京目標所定出的核心義務與標準。聯結這兩種機制也提供了國內非政府組織一個很好的論證：他們可以提醒他們的政府多次在北京行動綱領以及人權條約中所做出的承諾(注²⁹⁰ In another publication, IWRAW has also linked the other Human Rights Treaties with the BPFA, since they also contain articles that sustain the Platforms' principles (IWRAW 2003)。

8.3.1.3 IWRAW網絡

最初，IWRAW的創始者想要一個具備區域辦公室(注²⁹¹ The foundation of the IWRAW Asia Pacific was encouraged and inspired by IWRAW, yet an independent process from the beginning.)以及系統性組織網絡的組織，然而這個想法沒有實現。IWRAW反而建立了一個提供CEDAW資訊與簡便性的組織。任何婦女組織、學者或是個人有興趣參與CEDAW以及對於婦女權益感興趣都能成為IWRAW的一份子。IWRAW可以稱做是中心點，不過這是一個鬆散的網絡—IWRAW對於其他組織之間沒有“指揮鏈”，網絡成員也沒有參與聯合的專案。相反地，連結被建立起來作為匯集處並且傳送資訊，去找出國內可以參與報告程序的非政府組織，或是，形成其他非政府組織的某個部份，目的在搜尋資料、訓練與評估。此網絡基本上是用作資訊提供，簡便程序與彼此討論。

一個要素讓這個網絡結合起來，就是婦女觀察(*The Women's Watch*)這個由

IWRAW發行的通訊刊物。直到2001年，每年會發行三次。開發中國家的網絡成員能夠免費獲得，已開發國家的會員則需付費。此刊物包含來自世界各地婦女權益新聞，根據CEDAW條文來編輯。例如：1994年1月的通訊刊物，許多新聞都被放在“公約條文2與條文3”這個標題之下：在穆斯林法律下的婦女生活，其他的則敦促全球社群支持阿爾及利亞的婦女；聯合國人權委員會已經正式承認婦女人權是構成人權的不可或缺的一部分。婦女觀察通常開始於一個關於現今權益較長的項目，例如：關於北京會議之前與之後關於CEDAW的策略，或是任擇議定書對於非政府組織的可能性。它也列出了即將舉行的活動以及婦女權利工作所會使用到的資源。從2001年以來，通訊刊物已經停止發行，因為IWRAW的經費有限，也不能能透過電子版本重新發行。這實在是網絡創造的一個損失，然而，大多數IWRAW透過婦女觀察所發送的資料已經可以透過網路取得。

IWRAW已經與其他網絡組織建立連結，例如：東西方女性網(the Network of East-West women)，藉以互助獲得盡可能來自不同國家的不同來源知識，以及獲得國內非政府組織對於CEDAW程序感興趣的部份。它也與聯合國婦女基金會以及一系列設立於美國的婦女權利非政府組織相連結，然而，值得注意的是IWRAW從未積極參與美國非政府組織的活動，藉以使美國施行CEDAW。這似乎是因為IWRAW的國際路線以及它距離遊說發生地--華盛頓特區十分遙遠(注292 For example, the Working Group on Ratification of the UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, a coalition of over 190 non-governmental organizations based in Washington DC is "engaged in outreach and education to achieve U.S. ratification of the treaty for the rights of women." (Working Group on Ratification of the U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women 2005b)。

摘要：萬秀娟（婦權基金會研究員）

8.3.2 IWRAW Asia Pacific: linking international women' s rights standards with local activism and national gender policies

亞太地區國際女權行動觀察（IWRAW Asia Pacific）在1993年時設立於馬來西亞的吉隆坡。名字雖和總部設立在美國的IWRAW相同，卻是兩個獨立的機構。IWRAW Asia Pacific旨在透過CEDAW公約及其他國際人權條款，為促進並實現婦女人權而努力。為使國際人權標準得以有效施行，該機構針對締約國的婦女及人權支持團體進行培力。畢竟國內相關組織必須對國際人權條款有相當程度的認識，才能與其後續活動相結合，進而在CEDAW架構下促進該國人權的發展。如此一來不僅有助於國際人權標準世俗化的建立，亦有助於國際人權理論的建構。IWRAW Asia Pacific另外一個重要指導方

針為 IDEAS (Enhancing Realisation of Rights and Information, Dissemination Application and Exchange Strategy), 即對國內婦女團體及區域組織進行訓練、溝通、資訊傳遞、培力及支援藉以改善婦女生活。簡單來說, IRAW Asia Pacific 的多層次運作方針, 已從紙上談兵的理論階段, 進入實際演練的操作階段。希望藉此極大化各國在國際層級上的投入, 同時亦使相關國際標準為各國所採用。(Bayefsky 2001: 47f) 就在國內相關NGOs已掌握基礎知識並得以自行運用後, IRAW Asia Pacific 隨即將重心放在區域面及國際面, 於是, 既能持續推動其他議題, 又能與各國婦女NGOs保持聯繫。

由於IRAW Asia Pacific致力於消除對婦女任何形式的歧視, 因此, 體認「歧視」的形成非單一因素造成, 「歧視」的結構是盤根錯節的。事實上, IRAW Asia Pacific認為, 歧視的前提根源於「任何形式的剝奪」, 而「各項權利間均具關聯性」。為使受歧視婦女獲得實質平等, IRAW Asia Pacific設法讓婦女NGOs有參與並表達其權利的機會、經濟上助其自力更生, 而健康、福利及免於受虐亦是婦女權益保障中不可或缺的面向。為此, 婦女NGOs得不間斷地投入心力、推動相關活動, 並採取與時俱進的方法, 讓各國未盡人意的婦女權利逐步改善以符合國際人權標準。這些方式包括: 讓各國婦女NGOs參與CEDAW監督程序、監督國內政策以確保CEDAW的施行; 藉由區域和國際干預以強化婦女權利, 並對婦權標準的詮釋有所貢獻。為有效執行上述活動, IRAW Asia Pacific發展了具組織性的網絡架構。

8.3.2.1 Training and information dissemination in international women's rights standards

為落實CEDAW公約, IRAW Asia Pacific持續進行系統化的訓練, 以利各國於推廣婦女人權時有所本。這些訓練多半與NGOs合辦, 各國政府及當地律師有時亦獲邀加入。訓練主要包括三個部分, 主要目的是讓NGOs懂得如何運用這些國際人權標準。首先, 明確化核心概念, 如反歧視、實質平等觀點的落實及融入國際人權架構, 像任擇議定書機制的採行。在解釋及運用人權架構的同時, 有利各國反思其缺失, 特別是對性別敏感面向上不足之處。第二, 婦女培力。培力有助於提升NGOs對國際婦權標準援用的能力, 繼而提出各自具體援用的實例。第三, 有效執行。為符合國際婦權標準, 系統化的訓練亦促使NGOs發展其具體策略, 例如, 監督政府機構實施CEDAW。

目前IRAW Asia Pacific已累積完整的訓練教材及為數不少的

種子講師，並由這些種子講師接手相關的訓練工作。但是，教材內容的更新及對各國律師的培力仍由IWRAW Asia Pacific負責，畢竟律師在CEDAW施行的過程中扮演了重要的角色。除了訓練的功能外，IWRAW Asia Pacific亦汲汲於婦女權益促進的宣導。其在各區域設立了資料搜集中心，並將層次拉高至國家階層。如此一來不僅提高資訊傳播的速度，更有助於NGOs發展有效的策略。此外，為了便於討論及交換意見，設置了有郵件管理人的討論區（a moderated mailing list），到2005年8月時郵件清單已達800組。該討論區的討論主題，根據清單中人員所發表的議題進行分類，諸如：女性的政治參與、反對施暴於女性等議題等。接下來，郵件管理人依主題設定引導式問題（例如：女性參政的實際情形，並據以為文分析、說明女性參政在CEDAW實踐中的經驗。），在郵件清單中的成員得在規定的時間內（數星期），依所屬國家的實際情況加以說明。

8.3.2.2 From global to local: Connecting the CEDAW procedure with NGO activism

From Global to Local提供機會讓各國NGOs直接參與CEDAW的國際會議，會後將國際婦權的準則運用於各國婦女權益的發展。IWRAW Asia Pacific的一連串培訓活動，皆以互利為其宗旨，並促使各締約國NGOs與CEDAW委員會進行連結，以利後續監督程序的進行，而始自1997年的“From Global to Local”計劃可為代表。該項計劃結合自設於北非和南非NGOs專家的協助以及UNIFEM（聯合國婦女發展基金會）的支援。該項計劃持續支援婦女NGOs，並成功地促使其以實際參與的方式出席CEDAW委員會的審查程序（review process），且透過報告程序（reporting procedure）讓其得以暢所欲言其國內婦權的施行情況及分享相關資訊。如此不僅有利於各國NGOs與CEDAW的連結，更有助於其國內後續工作的進行。截至2009年1月From Global to Local計畫已有127個NGOs參與報告的審查程序¹。

“From Global to Local”計劃的實施程序大致如下：首先得提出影子報告（shadow report），該項報告可出自單一NGO或由NGOs共同撰寫；而IWRAW Asia Pacific除提供支援外，並於報告完成後即時遞交給CEDAW委員會的專家。從2003年開始，CEDAW委員會即要求IWRAW Asia Pacific於會議開始前將報告交由委員會，讓專家們有足夠的時間閱讀²。影子報告的撰寫不僅展現了NGOs的專業

¹ 參 <http://www.iwraw-ap.org/programmes/globaltolocal.htm>。

² In fact, IWRAW Asia Pacific works closely with the Office of the High Commissioner for Human Rights (the secretariat for CEDAW) to ensure that all NGO reports received by IWRAW Asia Pacific reaches the OHCHR and the CEDAW Committee. 參

知識，更有助於撰寫者體認CEDAW的施行對該國的真正意義究竟何在。第二，資助NGOs出席CEDAW委員會。在經費有限的情況下，每個國家最多只有兩個名額，並由IWRAW Asia Pacific選任。選任標準不盡相同，但起碼得是提了影子報告而且願意執行相關後續程序者。只不過若已參與政府報告的撰寫或是代表政府出席會議的人員，則喪失候選資格。在紐約召開的CEDAW會議，代表們停留的7天中，爲了讓代表們熟悉如何與委員會打交道，頭3天以訓練爲主，亦即讓NGOs代表們不論是在委員會開會前的正式報告，或是私下與個別專家會晤時，都能讓委員會的專家們清楚地了解其國內最值得關注的集點議題究竟爲何。這兩項干預（intervention）所採行的方式都會在爲期3天的訓練期間加以討論。接下來，代表們與委員會進行建設性對話（constructive dialogue），根據委員會所指出的重要問題及提供的建議發展出後續策略（follow-up strategies）以監督政府。NGOs代表們和IWRAW Asia Pacific每天晚上都會交換意見，以了解其當天出席委員會會議的狀況。代表們在第7天時將出席專題討論會（workshop），對這些天的相關程序進行評估，並計畫未來相關事項。由於NGOs代表並不參與委員會的閉門會議，因此，由UNIFEM將後續的重要訊息，特別是結論性意見（Concluding Comments）³，交給各締約國的代表團。

NGOs代表返國後，儼然成爲委員會在該國的督辦以監督政府落實CEDAW公約。同時，委員會所提供的各項建議及資訊，代表們據以策略性的運用以助其後續各項事務的推動。由於NGOs代表所提的影子報告有助於委員會了解報告國的實際情況，故委員會所指出的問題亦契合各國現況，像這樣以國際干預（international intervention）方式獲得的相關建議，使得各國政府不得不重視，相形之下提升了婦權團體在國內政策的影響力。舉個NGOs因參與國際會議而取得實質成效的例子⁴：辛巴威在1998年的官方報告中寫到將提出一個對婦女權益影響深遠的法律，因而頗受委員會的好評。然而，辛國在CEDAW委員會提出報告後不久，隨即撤回該項法案，此引起該國NGOs代表的嚴正抗議，於是國際間對辛國表裡不一的作法感到不滿，進而使得該項法案在國際及國內的雙重干預下得以保留。（UNIFEM 198: 35f）

IWRAW Asia Pacific與NGOs間的夥伴關係建立在互惠基礎上，並植基於相互的尊重與彼此的信任；在CEDAW相關活動上，IWRAW Asia Pacific扮演支援的角色，而被支援的對象，特別是那些持續爲

<http://www.iwraw-ap.org/programmes/globaltolocal.htm>。

³ 從相關網站及各國報告文本上顯示，Concluding Comments與Concluding Observations功能相同。參<http://www.bayefsky.com/docs.php/area/conclobs/node/2/treaty/cedaw/opt/0>。

⁴ 參本文註 293。

增進婦女權益而奔走、對人權發展奉獻心力，以及責成政府應擔起改善婦權重擔的草根組織及婦權團體。同樣的，這些相關團體及組織也有所體認，亦即來自國際間各種型式的支援確實有利於其工作的推行。

8.3.2.3 Monitoring national policy processes to implement CEDAW

NGOs代表們出席CEDAW國際會議返國後，即擔負起監督政府落實CEDAW公約義務的責任，而IWRAW Asia Pacific仍以後勤支援為主。為此，IWRAW Asia Pacific，在南亞⁵及東南亞⁶的12個國家中展開一項名為”Facilitating the Fulfillment of State Obligation to Women’s Equality”⁷計畫，將國內的NGOs以網絡方式加以連結，並負責長期監看官方實行CEDAW的情況。藉由此一對政府作為與不作為的觀察，指出有利於婦權發展的措施及不足且仍待加強之處。在這12個國家中的NGOs各由一個核心小組負責聯繫。為期發揮應有的監督效果，核心小組提出基礎報告（baseline report）以為評估的起始點（a starting point）。基礎報告的內容包括該國婦女當時的處境，及官方為達性別平等所採取的各項措施。接著，核心小組會明確界定出應加以干預的幾個領域，並和其他NGOs網絡進行聯合行動，同時，也和官方機構，特別是與婦女政策形成有關的機構間建立積極且實質關係，共同為有效施行CEDAW而努力。

這項跨國監督計劃的施行影響其國內政策的制定，我們看看尼泊爾的例子。2002年時，該國NGO的相關作為有效促使國會通過Country Code（Eleventh Amendment）Bill。該項法案撤消了幾個對婦女歧視的法律條文，例如繼承權法。舊法中規定女兒繼承遺產的唯一條件是未婚且年齡超過35歲，且一經結婚即須返還其繼承物。然而新法中則改為不分性別，且自出生時起即賦予繼承祖業之權，適用對象並擴及離婚及再婚婦女⁸。除了修改繼承權的相關規定外，舉凡丈夫對妻子不忠時即構成婦女訴請離婚的條件之一；婦女懷孕12週內，一經本人自願同意即可行使墮胎權等。同時，該法案明文禁止以羊膜穿刺術確定嬰兒性別並進行墮胎。由於該國核心小組FWLD（Forum on Women, Law and Development）的干預重點在於改善女性繼承權，為此其展開了一系列的宣傳活動，並於2002年2月舉辦全國性會議，籲請檢視歧視性法律。希望這些經證實確含歧視意味的法規，尤其是與繼承相關者，應一律交由國會進行修改。總

⁵ 南亞國家包括：孟加拉、尼泊爾、巴基斯坦和斯里蘭卡。

⁶ 東南亞國家包括：印尼、寮國、馬來西亞、蒙古、菲律賓、泰國及越南。

⁷ 參 <http://www.iwraw-ap.org/publications/baseline.htm>。

⁸ 參 <http://www.wluml.org/node/732>。

計超過2000人自各地遠道而來並集結於加德滿都，並依據個案舉行「受害者公聽會」(victim hearings)。這項會議成功地促使國會於同年3月12日通過Country Code (Eleventh Amendment) Bill。

再看看另一個例子：2000年8月**巴基斯坦**軍政府宣布依其修改後的法規舉行地方性選舉，旨在下放權力給地方政府⁹。巴國網絡監督核心小組由Aurat Foundation出任，其所提的基礎報告(baseline report)以婦女參政權為監督活動的起點(a starting point)。該篇報告於2000年公布，並主張取得33%的婦女席次；同年巴國政府採行the Local Government Plan，使得該項主張得以實現。巴國政府在此事件上，運用了暫行特別措施(temporary special measures)的做法，意味著在CEDAW公約的遵守上邁出了重要的一步。只不過，NGOs於審視該項計畫實施結果後卻發現，婦女不適合擔任政治人物的刻板印象，使得潛在候選人遭受來自家庭及鄰里極大的壓力；同時，婦女普遍缺乏政治參與的相關知識更加使其裹足不前。為提升婦女參政意識並贏得地方選舉，在Aurat Foundation與其他NGOs(包括草根團體)的共同努力下，破天荒地參與Local Government Plan 2000(旨在下放權力)。NGOs結合了一切的人力及物力進行一連串的培力活動，為婦女參政提供了堅實的基礎。當然，亮眼的當選數字(地區性選舉中拿下了36,000席)，及扭轉不利於婦女參政的刻板印象，巴國的NGOs在這方面的貢獻實功不可沒。2002年，巴國CEDAW監督網絡更為當選的女性議員舉辦諮商會議，除了協助解決其在工作上所遭遇的困難外，並擬訂未來作戰計畫，例如當選的女性議員應將問政火力集中於反暴力的議題上。

為使締約國充分了解並落實CEDAW公約，IWRAP Asia Pacific於2002年實施一項名為”**Regional Policy Dialogue**”的計畫，透過區域政策對話的方式，讓與會者廣泛交換意見或其施行CEDAW的相關經驗，特別是施行CEDAW委員會結論性意見(Concluding Comments)的經驗。為使對話發揮應有效果，出席人員包括：亞洲國家政府官員、各國NGO代表及CEDAW委員會代表。其中出席的NGOs以曾經參與the Facilitating Project者¹⁰；CEDAW委員會代表則以resource persons身分出席，如此一來，可輔導出席政府官員並接受諮詢，促其強化執行或有效引用CEDAW公約。

⁹ 巴國地方性選舉分為三層：鄉鎮、次地區、地區。各層級當選席次中明定性別所占席次。
<http://www.unescap.org/huset/women/reports/pakistan.pdf> P13、14。

¹⁰ 根據IWRAP Asia Pacific網站資料，核心小組所提出的基礎報告(baseline report)應該在the Facilitating Project下完成。由於基礎報告的撰寫多為國內NGOs合力完成，而其組成的網絡監督小組負責觀察該國落實CEDAW公約及CEDAW委員會結論性意見的實施情況，必然較為了解該國婦女受歧視的實際情形。因此，由其代表並出席Regional Policy Dialogue最為適當。參考以下網址：<http://www.iwraw-ap.org/publications/baseline.htm>、http://www.iwraw-ap.org/aboutus/printer_friendly/dialogues.htm。

8.3.2.4 International interventions: contributing to the interpretation of women's rights norms

從From Global to Local計劃開始，IWRAP Asia Pacific即採用國際干預（international intervention）的方式，同時，更將其觸角延伸至CEDAW會議的程序中，例如協助CEDAW委員會草擬一般性建議（General Recommendations），並鼓勵各國NGOs參與相關活動，這些對國際人權標準的建立有著重大的貢獻。此外，2002年時，IWRAP Asia Pacific在名為”Our rights are not optional!”活動中，呼籲締約國批准任擇議定書（the Optional Protocol），並擬定教戰手冊¹¹以利婦權團體加以運用。為強化性別意識觀點，除了參與CEDAW相關會議外，IWRAP Asia Pacific亦投身於其他國際人權機構，例如：於人權事務委員會主席團（the Chairpersons of the Human Rights Treaty Bodies）及the Inter-Committee meetings¹²提出正式說明（statements），並倡議於經濟社會和文化權利委員會（the Committee on Economic, Social and Cultural Rights）中設立任擇議定程序。

國際干預有助於婦女權益標準／規範的詮釋，而IWRAP Asia Pacific則將蘊含於CEDAW及一般人權架構中的規範予以縝密的詮釋後作為國際干預活動中的藍本。IWRAP Asia Pacific在正式說明（statements）中特別強調歧視婦女的事實於文字化後在國際規範中的意涵，因此，其致力於國際婦權標準在概念上的發展，而這些權益標準日後將適用於各締約國。然而，在文化、國情及文字表達各不相同的情況下，如何以文字廣泛地界定何謂「歧視婦女權益」也就成為IWRAP Asia Pacific的重點工作。從IWRAP Asia Pacific在人權論述中的兩個概念「平等和非差別待遇」以及「交叉歧視」（intersectional discrimination¹³）來看：IWRAP Asia Pacific執行理事於香港演講時曾提到：「平等和非差別待遇能有效提升婦女權益」。

¹¹ 可參閱《Our Rights Are Not Optional》，IWRAP Asia Pacific 出版，連結：

http://www.iwraw-ap.org/documents/resourceguide/Our_Rights_Guide.pdf。

¹² 人權事務委員會自2002年起每年6月舉行the Inter-Committee meeting，與會者除主席團成員外，每個委員會亦額外推派兩位代表參加。會議事項每年不同，但多以各委員會共有的議題為主。參考以下網址：<http://www.bayefsky.com/tree.php/id/48614367/misc/meetings2>、

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/index.htm>。

¹³ Intersectional discrimination means recognizing that a person may be subject to discrimination based on several aspects of their identity. In the case of women, it means that the way in which women experience life in Australia differs according to a variety of factors, including gender, race, class, ethnicity, sexual orientation, ability, age, language, and religious beliefs. As each of these are common avenues of discrimination in our society, women may experience discrimination via one or more of these avenues. 參考網站：http://www.hreoc.gov.au/racial_discrimination/conferences/beyond_tolerance/speeches/dasvarma.html

由於「平等」為一不確定法律概念，適用於個人時無法改變既有的歧視性結構。IWRAW Asia Pacific認為「平等」是好些個交叉性歧視面向中的對立面。在IWRAW Asia Pacific看來，有必要了解：「歧視的結構面和動態性為一漸進的過程，並且在形成的過程中深化了不平等的現象。當我們幫助他人時，總會貼上標籤，如「無恆產」或「文盲」。…而且在處理這些問題時多半是說一套做一套。因此，我們必須同步處理相關場域，包括家庭、就業市場、社區和國家，因為這些場域不僅相互影響更強化了歧視網絡的形成，導致卸責及無助的情況發生。」

因此，為實現實質平等必先解決社會結構，讓每個人都能免於受歧視，包括「機會平等、獲取機會的平等以及公平的結果」。IWRAW Asia Pacific認為公平的獲取機會非常重要，因為「歧視常源自於此。一般來說，我們可以創造機會，但總有阻礙橫互於前。¹⁴」因此，公平不能僅是不再提供歧視性的法律條文，而應從改變既有不平等的結構著手。

IWRAW Asia Pacific致力於婦女權益實質平等的實現及破除交叉性歧視（intersectional discrimination）的現象。此種現象具多面向性，可能因性別、人種、階級、族群、性傾向、能力、年齡、語言或宗教信仰等的特徵而受到歧視。IWRAW Asia Pacific認為CEDAW公約的宗旨在於實質平等，因此要想消弭交叉性歧視（intersectional discrimination）的現象就必須透過監督程序。CEDAW公約中只有第14條（針對農村婦女在特殊情況時）及第1條（針對已婚婦女）直接解決交叉性歧視的問題。IWRAW Asia Pacific認為公約中仍有不易理解的之處，例如第1條中為消除對婦女所有型式的歧視，婦女一律享有各項權利；第4條的暫行特別措施（temporary special measures）旨在使女性享有與男性一樣的平等，特別是遭受交叉性歧視者；第5條的「消除性別刻板印象」被解讀為：只要是強調性別間孰優孰劣的觀點都應被去除。因此，IWRAW Asia Pacific呼籲CEDAW委員會中的專家們在討論一般性建議（general recommendation）及暫行特別措施（temporary special measures）中，應將受到交叉性歧視婦女的需求列入考量；而且暫行特別措施的建構應依其施行結果予以評量，若與原先所設想的結果相去太遠亦應

¹⁴ 參原註釋 296。The difference between equality of opportunity and equality of access to opportunity is illustrated with the following example: Bangladesh created the conditions for rural boys and girls to formal education in as far as it has provided for sufficient schools, teachers and study materials. Hence, **equality of opportunity for boys and girls was granted from the state perspective.** However, **access to education was still denied to the girls by their parents:** as most teachers were male, parents did not allow girls to go to school to be educated by men. The government later corrected the situation and employed 60% female teachers; in this context, this measure was indispensable to create equality of access to education for boys and girls.

加以調整。

8.3.2.5 The organizational structure of IRAW Asia Pacific

IRAW Asia Pacific為一具功能性分工的網絡組織，包括8位全職人員及2位兼職人員¹⁵，負責管理及協調所有計畫的施行，另有5位熟悉亞太地區婦女權益的專家所組成的董事會（the Board of Directors）以為支援；7位熟悉亞太地區婦女權益的專家所組成的諮詢委員會（Advisory Board）不時地對IRAW Asia Pacific的各項計畫提供意見或接受諮詢。另外，還有4個資源小組透過發展新的知識與技能幫助完成相關計畫。4個資源小組包括：職司訓練的工作小組負責開發訓練教材；專家資料庫中的專家負責教育訓練；資源小組主導”From Global to Local”計畫；指導委員會（the steering committee）負責任擇議定書（the Optional Protocol）的全球性活動。

除了上述網絡連接關係外，IRAW Asia Pacific亦透過宣導婦女權益的活動或電子郵寄名單等非正式方法與更多團體進行聯繫。由於共同舉辦From Global to Local計畫，IRAW Asia Pacific和UNIFEM也建立了緊密的關係。IRAW Asia Pacific的資金來自於私人捐助團體，諸如：福特基金會、婦女全球基金（the Global Fund for Women）、荷蘭及丹麥政府機構，以及聯合國開發計劃署（UNDP）和UNIFEM等聯合國機構。

8.4 Expanding the scope of CEDAW through transnational non-governmental interventions - a summary

CEDAW的跨國行動主義以各種不同方式進化並拓展相關程序。340頁圖14顯示CEDAW成功地建立跨國的NGO網絡，以及這些NGOs如何將一系列CEDAW的國際規範轉化成各自國內的婦權規範。

- 跨國NGO網絡：IRAW和IRAW Asia Pacific對CEDAW監督程序輸入新的專業知識。IRAW引導NGOs將其重要觀點融入影子報告，IRAW Asia Pacific則藉由From Global to Local”計畫發展了一套程序，讓委員會能聽到締約國NGOs的意見。雖然這些新的專業知識要被各國官方接受需要花上一段時間，不過一旦被接受，則這些重要知識會讓監督程序更透明更理智，並間接提供締約國彼此間互動的機會。此外，跨國NGO網絡、IRAW

¹⁵目前（2011年）除了一名執行董事（executive director）外，尚有15名成員，包括7名program officers以及8名負責行政及財務事務人員。參 <http://www.iwraw-ap.org/governance/staff.htm>。

和IWRAW Asia Pacific皆在CEDAW委員會內試圖影響國際人權論述。他們會在相關討論會上提出其婦女權益及脈絡化的性別觀點。

- 由IWRAW及IWRAW Asia Pacific建立的跨國網絡有助於國際規範的普及，讓各國NGOs更了解CEDAW公約。IWRAW Asia Pacific更透過訓練及培力讓NGOs的工作內容能與國際婦權架構進行連結。
- IWRAW Asia Pacific更進一步擴大CEDAW公約的管制面向，提高各國對公約的順從程度，強化對國際規範的文字化詮釋並廣泛宣導公約內容。IWRAW Asia Pacific建立了多層次的方法以串連來自地區、國際及國內對維護婦女權益的努力：藉由培力其對國際人權架構的了解以強化地域行動主義；幫助國內婦權組織參與國際會議，以提升其觀點的能見度；並運用此一跨國性網絡，作為各國施行CEDAW公約時的支援性工具。除了NGOs和政府部門外，UNIFEM等國際機構亦參與此一合作機制。

IWRAW及IWRAW Asia Pacific的跨國行動主義，讓國內婦女權益與國際婦女權益的規範得以連結，此實為一互惠式的接軌。各組織團體基本上都認為，最好能在國際婦女權益規範的架構下達成婦女實質平等的目標，可能的話，也可以與政府建立起溝通管道甚至進行合作。國際、當地和政府機構間的相互影響及合作有其互補作用。例如，國內NGO引用國際規範時須加以詮釋以符合國情，如此一來，不僅將國際婦權架構整合到國內權力結構中，亦強化了國際規範的適用性。因此，由國內NGOs自行引用國際規範實為落實CEDAW公約的重要方法；若進一步得到政府機構的認同，並將國際規範整合至國內政策加以施行則較易啟動社會改革。

NGOs參與CEDAW公約的監督程序並非一蹴可幾的。CEDAW委員會剛開始也不過是個邊緣化的組織體，猶疑著是否該公開承認NGOs所作的貢獻。直到90年代NGOs的作為才逐漸受到重視，但仍未載入CEDAW的年度報告中。而且在稍早時期，NGO所提供的資料若想為CEDAW的專家們所用還必須符合一定的標準。這些複雜的要求，限縮各國NGOs的參與空間，因此，第一批參與CEDAW委員會的NGOs多是具高度專業化的跨國組織。由於這些高度專業化的國際性非政府組織（INGOs）參與國際事務的能力較國內NGOs來得強，亦再次壓縮國內NGOs參與CEDAW監督程序的空間。幸好，跨國網絡行動主義扭轉了國內NGOs難以參與國際會議的劣勢。IWRAW Asia Pacific發展了具組織性的網絡架構，讓弱勢的NGOs也能參與CEDAW監督程序。IWRAW及IWRAW Asia Pacific與國內NGOs間維持

著非隸屬與兼容的夥伴關係，並在平等的基礎上建立互助與支援關係。IWRAP Asia Pacific承諾讓國內NGOs的觀點見諸於國際場合並賦權其推動相關活動，此一立場一以貫之始終不變。

What does the programme entail?

The programme includes the following components:

CEDAW review process	From Global to Local programme
<p>Pre CEDAW session:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Preparation and submission of the Initial/Periodic Report by State party - Pre-Sessional Working Group of the CEDAW Committee reviews the State report and prepares a List of Issues and Questions - List of Issues and Questions is sent to the State party whose response should be submitted within 6 weeks <p>During CEDAW session:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constructive dialogue between State delegation and the CEDAW Committee - NGOs make oral 	<p>Prior to the CEDAW session:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.IWRAP Asia Pacific alerts national level groups to the reporting schedule, 2.Provides technical support in the writing of NGO reports by these groups, and 3.Facilitates the timely distribution of these reports to the CEDAW Committee members before the CEDAW session. <p>[NGO alternative reports can be accessed at here]</p> <p>At the CEDAW session:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.A training programme is conducted for national level NGOs just before the CEDAW session with the aim of enhancing the effectiveness of NGO engagement at the CEDAW session. The training combines both the theoretical aspects of CEDAW, such as the principles of the Convention and the treaty body reporting process, as well as practical aspects, such as lobbying strategies and tips. 2.We organise daily debriefings throughout the session as a space for NGOs to assess the proceedings and plan follow up steps.

<p>presentations to the CEDAW Committee during the "Informal Meeting with NGOs" on the first day of the first two weeks of the session</p> <p>- Preparation of Concluding Observations</p> <p>Post CEDAW session:</p> <p>- Release of Concluding Observations</p> <p>- Follow up procedure: State party submits a report to the Committee, within two years, on the measures taken in response to "priority concerns" .</p> <p>[All official documents to the review process can be found at the OHCHR website on CEDAW</p>	<p>3.Support NGOs in making their oral presentations to the CEDAW Committee.</p> <p>4.Mentor participants in observing and monitoring the formal review of their government by the CEDAW Committee, and lobbying the Committee to raise awareness on critical issues in their country.</p> <p>5. The programme concludes with a one day meeting to strategise on follow up activities to promote the implementation of the Concluding Observations nationally.</p> <p>Post CEDAW session:</p> <p>1.Upon return to their home countries, NGO participants carry out their follow up activities, such as disseminating the CEDAW Committee' s Concluding Observations, sharing their experiences at the CEDAW session with local groups, and encouraging their governments to implement the Convention and the Concluding Observations, as well as monitoring the State' s implementation.</p> <p>2.IWRAW Asia Pacific will continue to provide technical assistance (such as trainings) and information updates, as well as organise regional consultations on the implementation of the Concluding Observations.</p> <p>3.IWRAW Asia Pacific will encourage NGOs to submit information on the measures taken by the State with regards to "priority concerns" in the Concluding Observations.</p>
--	--