

CEDAW 第 14 條評註 導讀

臺灣婦女團體全國聯合會
王淑奐 102.10.15

導言

- CEDAW 第 14 條的重心在於農村婦女的獨特經驗。本條要求締約國採取必要措施，將農村婦女納入落實公約的工作中，提醒締約國不得遺忘或忽略農村婦女的經驗及需求。本條最不據爭議性、獲得普遍支持被納入公約。也是唯一一條針對特定群體的規定。
- 誰是農村婦女
 - 公約將「農村」定義為地理上的意涵，以及被剝奪服務和機會。
 - 因為缺乏管道享有保健、教育、水、衛生和運輸，公約認定農村生活導致婦女的社經弱勢地位不斷加重。
 - 此外，即便原住民族身份並不總是代表農村生活，許多個案中的原住民族婦女因為居住的農村環境而面臨更嚴重的交會性歧視。
- 農村婦女：從發展到權利
 - 農村婦女的憂慮通常被認為是發展議程的議題之一
 - 二十世紀中期以來，關心農村婦女概念途徑從「發展中的婦女」(WID)，轉變為「婦女與發展」(WAD)、性別與發展 (GAD)，到最後變成「以權利為本的發展」(RBAD)。
 - 《消除對婦女一切形式歧視公約》委員會採取人權的途徑。
- 聯合國架構下的農村婦女
 - 公約生效後的最初幾年，主要由聯合國農糧組織 (FAO, Food and Agricultural Organization) 為農村婦女權利提供制度支援。
 - 公約第 22 條規定專門機構參與委員會、提出報告、提供締約國技術協助撰寫報告；聯合國農糧組織原先依照此項規定參與委員會，並提供關於第 14 條報告撰寫的原則。
 - 聯合國婦女基金會 (UNIFEM) 扮演了重要角色，呼籲締約國於發展計畫中落實公約規定。
 - 2007 年，聯合國大會決定訂定國際農村婦女日，表彰「農村婦女（包括原住民族婦女）為強化農業和農村發展、提昇糧食安全、消除農村貧窮所作的貢獻和扮演的關鍵角色」。

起草(籌備工作)

- 核心議題
 - 第 14 條起草過程沒有爭議。
 - 起先，只有就業和教育的條款討論才提到農村婦女。
 - 1976 年婦女地位委員會 (CSW) 第 26 次會議上，一位聯合國農糧組織的代表提到農村婦女的困境，認為當時公約草案並沒有充分考慮農

村婦女面臨的挑戰，提醒與會代表墨西哥會議以及其他會議上討論過的這項議題。

- 墨西哥會議後，各國都積極強調促進婦女參與發展、體現 WID 分析。
- 最後的草案由印度提交給婦女地位委員會；印度指出世界上三分之二的婦女住在農村、應該獲得特別關注。
- 為了使農村婦女能夠「和男人一樣參與農業和農村發展、享有參與的好處，例如規劃、保健、訓練、社區活動、信貸、農業改革等」，所以另外制定了農村婦女的條款。
- 其他討論議題及修正案
 - **涵蓋範圍**：導言應包含農村婦女以及農村和都市地區的貧困群體，農村婦女對於維持家庭生計的重要性，將農村婦女於非商業化部門的工作視為貢獻，擴充了條款的範圍。
 - **平等**：「男女平等」只出現在第 14 條第 2 項，建議在「辦法」前加入「適當」一詞，以防消除對婦女的歧視時出現極端措施。
 - **健康及計劃生育**：確保男女享有同樣品質的保健品質、男人也有平等享有計劃生育的服務。「懷孕和哺乳期間得到充分營養」，這項建議被納入第 12 條。
 - **教育**：「訓練」、「教育」、「正式和非正式」、「包括有關實用讀寫能力的培訓和教育在內」、「提高技術熟練程度」
 - **自助團體和合作社**：現為第 14 條第 2 項 e 款，關注「不同經濟機會」

條文解釋

- 對於第 14 條，締約國報告和委員會的總結意見處理方式不盡相同。委員會對於農村婦女的關注並非系統性的。
- 針對第 12 條的實質條款，委員會評論可能提到農村婦女的處境。第 14 條沒有被特別提及，農村婦女可能被納入為「弱勢」或「經濟賦權」等類別，或者根本沒有被提到。
- 主要在交會性的脈絡中（一種分析歧視的方法，擴大考慮婦女因為性別以外的認同、情境而面臨的其他劣勢狀況），才會討論到農村婦女。委員會總結意見和提交締約國的問題裡，不斷提到處理這種多重歧視的重要性。
- 第 14 條第 1 項
 - 第 14 條要求締約國採取「適當辦法」確保公約規定落實到農村婦女身上。「適當」意謂被審查締約國的社經、政治、法律架構中能夠採行的辦法，以解決某一問題。
 - 農村婦女在家庭生計中的重要角色：一般性建議第 16 號是唯一於標題明確標示「農村婦女」的一般性建議，關注婦女在農村和都市家族事業中無酬工作。無酬工作構成剝削婦女、強調締約國報告忽略婦女的貢獻，要求締約國提供更多與家族事業中工作的婦女法律和社會處境

有關的資訊。

- 在一般性建議第 9 號（蒐集統計資料）的基礎上，一般性建議第 16 號關注國家報告應包含婦女在非商品化部門中的貢獻。同樣的，委員會於一般性建議第 17 號中要求締約國於國民生產總值中和報告中量化婦女的無薪家務勞動。此一般性建議提到了奈洛比宣言，呼籲政府採取明確步驟、將婦女於「農業、食物生產、生育以及家務活動」的貢獻量化。
- 第 14 條第 2 項
 - 公約主要重點以及委員會的工作就是要消除所有對於婦女的歧視，不管這些歧視的來源或者正當性如何。
 - 一般性建議第 23 號中，委員會在審查締約國報告後，發現婦女完全、平等地參與公眾生活和促進落實公約有關。因此擔憂「農業貿易自由化可能對婦女帶來負面衝擊以及婦女在貿易談判中的低度參與」。
- 第 14 條第 2 項(a)
 - 確保婦女有能參與各層次政府包含地方、國家、區域，一般性建議第 28 點中，委員會強調婦女參與發展規劃
 - 促使國家(the State party)促進性別平等，使得國家發展計畫、政策，尤其是針對改善貧窮和永續發展者，國家應特別關注農村婦女的需求
 - 委員會對於國際發展計畫也區辨農村婦女，促請締約國於國際組織和雙邊互惠之國際合作發展計畫中重視婦女人權。
- 第 14 條第 2 項(b)
 - 一般性建議第 24 點強調農村婦女缺乏可接受、可負擔、適合且足夠的健康照顧，相較於都會區之保健服務，農村甚至連基本的醫療設施都不足。
 - 對農村婦女而言，預算分配的問題持續，導致健康部門減少婦女可用的醫療服務，農村婦女尤甚。國家應提供農村地區免費的健康服務管道，並提供適足的心理健康諮詢服務，以減低農村的高自殺率。
- 資訊取得
 - 農村婦女受限於工作負擔，她們受正規教育的機會相對缺乏，性和生育的議題接觸不足，導致他們懷孕和生育率都高出平均值，且養育條件相對貧弱，而陷於代間貧窮循環(inter-generational cycles of poverty)
- 第 14 條第 2 項(c)
 - 探討國家提供的社會保障是否只有受雇者負擔得起，或是包括全民，包含從事農業耕作的婦女？農村婦女的弱勢在於無法計算她們的經濟所得，她們的經濟產值也往往不穩定也沒有紀錄。
 - 基於人權，國家有義務提供社會保障，確保其可用、適當、可及(任何人無差別)和可負擔的。(一般性建議第 27 號)
 - 國家需要關注農村婦女不成比例的負擔及單一工作型態之現況，打破生育、養育的框架，對少數族群或原住民之不利於她們取得社會服務和獲利
 - 委員會就一般性建議第 27 號也提及婚姻狀態之歧視，影響寡居、未

婚、離婚女性。老年女性也同樣需要給予育兒福利和支持。

- 第 14 條第 2 項(d)
 - 本款強調有關農村婦女之教育必須與第 10 條(a)款一起看，第 10 條強調不論都會或農村，女性獲得進入正規教育的管導要平等。本款著重
在非正式的教育，尤其是對提供較低正式教育(低學歷)者提升能力的
管道。
 - 強調國家有責任提供可用、可及、可接受和適合的教育
 - 國家報告和委員會審查報告兩者均提出，農村的女孩和婦女缺管道獲
得高品質的教育和資訊，例如學校離家太遠、不友善的就學環境(騷
擾、暴力都可能阻礙學習
 - 委員會去請國家採取特別措施來改善農村女孩和婦女的就學機會以降
低輟學率
- 第 14 條第 2 項(e)
 - 基於歧視，往往不給女性經濟自我增能(economic self empowerment)
的機會，因此需要有她們自己的組織來促成，於是農村婦女參與自助
團體可以籌組一種不同於正式機制的合作模式
 - 委員會特別分析女性的參與機會，於是要問有多少女人參與農業合作
的規劃，她們是否和男人有同樣的管道，並要求國家提供細部資訊來
評估女人可以了解生產活動(income generation activities)中的機會平等
- 第 14 條第 2 項(f)
 - 本款關心女性參與，有關女性基於社會和文化關係的排除，參看第 5
條(a)及第 7 條。一般性建議第 23 點有關公共和政治領域的低參與情
形。
 - 社區生活的參與對於農村婦女尤其重要，她們經常遠離與國家體制的
接觸，以致依賴男性家庭成員、地方耆老或習俗。
 - 委員會強調國家應說明婦女在社區組織的低代表率，這回應社區本體
的性別敏感，也包含暴力的調解。
 - 委員會也認識到對於原住民、少數族群女性，社區活動的參與更為重
要
- 第 14 條第 2 項(g)
 - 委員會認為女性不能取得信貸或貸款是她們以國家平等公民參與經濟
生活的阻礙
 - 婦女缺少管道來改善貧窮及正式經濟的低參與情形（保證穩定的收
入），附帶顯示她們不具備保證安全的貸款和信用
 - 適當的措施：農村婦女缺乏土地的權利（法律或文化的限制），
使他們陷入貧窮，以致被排除或對經濟選擇產生負面影響。
 - 土地的平等待遇(Equal Treatment in Land)：土地權與實務安全
關聯，並存多重、多樣的法律體系甚至容許對婦女之歧視，使
得土地所有和利用的社會規範忽視婦女權利。第 2(F)、15、16
條及一般性建議的 21 點特別關注死亡和離婚之財產分配。有國
家即使憲法有保障且高於習慣法(customary law)，在實務上仍

難確保。

- 土地改革和墾殖計畫(Land Reform and Resettlement)：土地法律和政策特別有問題，私有化程序對女性不利，土地和財產登記於男人名下使女性無法律地位或管理資產。一般性建議第 21 點強調土地重劃價化必須納入原住族群，以確保婦女(不論婚姻狀態)權益。國家機制必須確保農村婦女在土地改革政策和議題積極參與。
- 第 14 條第 2 項(h)
 - 保證婦女有適當的生活條件，特別是住房、衛生、水電供應、交通和通訊等方面。
 - 住房：第一世界婦女會議關注婦女相較於男人話費更多比率的時間在家庭，因此持家的位置和形態(the location and type of housing)必須減少勞動和為生活所需的奔波。農村婦女更不利於獲得適當的管道持家，特別是因為法律和社會條件否定她們有權（或必須透過父親或丈夫名義）去購買土地和住屋。否定女性獨立的住屋權利的另一個議題是把女性置於更高的暴力危險情境歧視性法律也會導致父女離婚後無家可歸。
 - 水：水權(水之使用和取得)亦為性別化的議題，CESCR 一般性建議第 15 點和本項，婦女獲得乾淨水源供應管道會產生對婦女的歧視。水相關的活動包括煮食、打掃、洗衣，由於農村女性性別化的勞動分工，更顯重要。環境改變導致對婦女用水安全更大的衝擊，國家應立即規劃積極行動採取預防矯正措施，有利農村婦女、家庭和社區之監控水中有毒物質對農村女性(生殖其女性)之影響、確保飲用水安全、提供安全無虞、有效和可供選擇的地下水回收。同時，國家保障有關水的決策過程納入女性。
 - 保證婦女有適當的生活條件，特別是住房、衛生、水電供應、交通和通訊等方面。
 - 電、通訊和交通：
 - 一般性建議第 27 點強調老年農村女性之不同面向，在參與經濟和社區活動、取得服務的困難在於缺乏交通。一般性建議第 24 點提出缺乏便捷和可負擔的公共運輸，阻礙她們取得健康照顧。國家應關注農村地區缺乏財源和可行駛的道路，長途跋涉到醫療設施，高出生率、懷孕率、缺乏保健觀念及家庭計畫。
 - 通訊形式多元，委員會建議締約國應確保能使用住民他們自己的語言宣導公約和國家責任，對農村婦女而言，困難在取得農耕設備、種子、肥料和運輸方法，的管道，以致難以從農業活動中獲利，或因低教育水平而無法從全球科技發展獲利，缺乏可用的科技知識或即使知道也缺乏資金來源取得。

脈絡中的平等

- 形式平等
 - 締約國的一個關鍵義務，為確保沒有任何法律或政策歧視婦女。在多重法律體系的社會中，締約國必須落實形式平等、確保所有法律都符合公約所有條款的要求、公約的所有條款也都被落實。委員會注意到下列情況、並表達憂慮：鄉村地區法院儘管須遵守憲法和成文法，卻援引習慣法判決，導致「針對婦女的持續歧視」發生。
- 實質平等
 - 一般性建議第 25 號、第 28 號中，委員會注意到，儘管修改法律、消除歧視為第一步，但是這一步並不夠。要著重關注婦女的生命經驗。這項原則要求締約國必須考慮法律、政策、慣例等對於享有這些權利的影響。
 - 對於實質平等來說，有效落實非常重要。也要求締約國致力運用暫行別措施加速平等實現，處理婦女面臨政策和法律上歷史性的歧視問題。
- 轉變性平等(Transformative Equality)
 - 轉變性平等是關於處理結構性歧視。討論第 14 條時，委員會表達憂慮，指出「農村社會中婦女傳統刻板印象較為盛行，導致婦女常被貶低擔任農耕和照顧孩童的工作，沒有機會獲得受薪工作」。
 - 委員會呼籲締約國面對並處理奠基於下列因素的歧視：社會文化建構、關於男人和女人（性別）的角色、刻板印象，並集中焦點於「負面習俗和傳統慣例對於婦女完全享有財產權的影響」。
- 直接歧視
 - 一般性建議第 28 號將直接歧視定義為「源自性別或性差異的明顯差別待遇」。一般性建議第 24 號中、討論締約國關於第 14 條第 2 項 b 款的報告時，委員會認定，拒絕提供僅有女性需要的服務（例如人工流產）構成直接歧視。歧視性的繼承規定和土地法規構成直接歧視，必須依照第 14 條第 2 項 g 款的規定審查。
- 間接歧視
 - 一般性建議第 28 號中，委員會指出間接歧視包括表面上看起來中立、實務上婦女受到法律和政策的過大衝擊。「大部分性別中立的」農村政策和計畫「於制定時，並未考慮性別觀點、婦女和少女面臨的歧視和不平等」。亦應注意「因為婦女沒有擔保品、不易取得信貸而產生的間接歧視」。
- 交會性
 - 討論第 14 條第 2 項 b 款時，委員會表達憂慮、關注「面臨極端貧窮、邊緣化、經常缺乏保健服務，農村婦女（尤其是年長婦女和原住民族婦女）的狀況」。要求締約國提供「包含性別區分、長期趨勢的完整資訊，和農村以及少數族裔婦女在社會中的事實上地位的資訊，針對這些婦女和少女落實的政策和計畫的影響和獲致結果等資訊」。
- 暫行特別措施(Temporary Special Measures, TSMs)

- 暫行特別措施為一種加速實現平等的方式，透過處理源於歷史性的或結構性的歧視政策和慣例、婦女面臨的不平等歧視。為了處理影響婦女參與發展規劃的阻礙，一般性建議第 23 號、第 25 號建議締約國採取暫行特別措施處理婦女代表不足的問題。

締約國的義務

- 尊重的義務
 - 締約國須避免參與或支持任何違反本公約列舉的權利的活動或慣例。催促締約國「研究大型計畫對於部落以及農村婦女的衝擊，設定保障措施避免她們遷移和違反她們的權利」。
- 保護的義務
 - 此項義務要求締約國採取行動，消除非國家行為者行為造成的歧視。集中焦點在第 14 條第 2 項 b 款，委員會觀察到缺乏保健設施（包括避孕率），建議改善計劃生育服務提供、尋求該項服務也「不須獲得丈夫同意」。「針對某些傳統態度足以阻礙婦女或少女受教育或女孩繼續受教育的權利之農村地區，採取措施克服此一傳統態度」。
- 實現的義務
 - 此項義務要求締約國採取積極措施、促進公約權利的實現和享有。審議締約國關於第 14 條的報告時，委員會提出了建議，包括締約國必須「設立清楚的架構、保護婦女繼承權以及土地所有權」。
 - 討論第 14 條第 2 項 a 款時，委員會建議發展計畫「僅能在研究其對於農村婦女的性別影響之後，並且應提高性別平等意識、特別針對負責農村發展性別方面的改革之關鍵官員」。
 - 討論第 14 條第 2 項 b 款時，委員會強調締約國提供充足的預算資源和平價的保健設施，尤其是針對「懷孕和婦產科服務」和急診。
 - 委員會建議締約國於所有農村地區提供免費的保健設施、透過「加強提供平價優良心理健康和諮商服務」以降低農村地區的高自殺率。「於國際社會尋求協助、努力完成提供充足住屋、教育和保健」。
 - 處理交會性歧視，建議締約國針對農村地區的弱勢婦女群體實施特別措施。
 - 討論第 14 條第 2 項 h 款時，委員會提出一般性建議第 27 號，命令締約國提供「平價和便於使用的公共運輸、滿足較為年長女性的需求」。
 - 強調使用農村居民熟悉的語言、使其瞭解他們權利、公約的重要性。委員會也強調締約國必須負起責任、確保農村婦女瞭解法律並能夠爭取和證明其權利。
 - 締約國為發展「包含原住民族、殘障人士以及低社經地位、農村、偏遠地區居民的性別平等指數」而採取措施。
 - 提供關於都市／農村嬰兒死亡率的性別數據，「評估分析產婦死亡的真正原因並於確切時間表中設定目標和基準來降低產婦死亡率」。
 - 討論第 14 條第 2 項 c 款時，委員會建議一締約國應「設立明確目標和時間表」落實先前委員會要求的原住民族農村婦女應獲得出生以及身

- 份證名文件，「並於下次報告中提供此一建議落實進展的相關資訊」。
- 設立「監督落實目標進展的機制，並讓部落首領以及婦女組織參與」。

保留

- 針對第 14 條，法國提出了兩項保留：
 - 第 2 項 c 款的社會保障方案，「因為個人參與而符合法國家庭以及工作相關規定的婦女，於社會安全的架構中獲得她們的權利。」
 - 第 2 款 h 項，保留指出該條「不該被解讀為該項列舉之生活條件為實際無償提供」
- 儘管並未牽涉第 14 條，部份締約國提出保留、可能對農村婦女有負面衝擊：
 - 第 2 條 f 項（修改或廢除構成對婦女歧視的習俗和慣例）以及第 5 條 a 項提出保留，針對繼承習俗或其他頭銜的保留也對農村婦女造成麻煩，因為她們無法繼承首領的職位或其他世代相傳的頭銜，這些職位和頭銜不但具有象徵意義，有時也有實際上的重要性。如此，她們參與的權利受到限制
 - 第 15 條關於法律面前平等的地位以及人身移動的自由、第 16 條關於家庭生活。尤其，限制婦女平等獲得財產的權利，包含歧視性的繼承法規，特別影響農村婦女，因為農村婦女的生活幸福奠基於使用土地以及其附屬財產。第 14 條第 2 項 g 款的落實因此受到影響。