消除對婦女歧視公約（CEDAW）與國家報告書

●何碧珍／民間推動台灣落實CEDAW聯盟、台灣婦女團體全國聯合會秘書長

●蘇芳誼／記錄整理

今天我們所探討的主題「婦女地位的提升」是一個非常重要、也非常複雜的課題。在我還沒有開始之前，我想介紹聯合國廣場上有一件特殊的藝術品── 一支槍口打結的手槍，相信只要參觀過聯合國的人，都會在廣場上注意到這把醒目的「打結的手槍」。這個大型的藝術品，無時無刻提醒著世人，和平得之不易，同時也開宗明義凸顯聯合國反對武裝暴力，捍衛和平與人權的兩大宗旨。

在開始探討「台灣、聯合國與婦女地位的提升」之前，我們有必要瞭解聯合國處理婦女事務的系統。聯合國彷彿是一個龐大的有機體，複雜程度不亞於一個國家，但簡單來說，其間有五大推動婦女事務的機構，包括：1946年成立的「婦女地位委員會（CSW）」，1976年成立的「提升婦女地位國際研究訓練所（INSTRAW）」，1976年成立「婦女發展基金（UNIFEM）」，1979年成立的「消除婦女歧視委員會」，以及1978年起做為秘書單位的「提升婦女地位司（DAW）」，共同來推動聯合國體系內所有的婦女事務工作。

除了有形組織的運作，聯合國主要是透過各種不同的國際條約來達到會員國彼此之間的約束，尤其是通過了最重要的五大人權公約── 1948年的《防止與懲治危害種族罪公約》、1965年通過的《消除種族歧視公約》、1979年的《消除對婦女一切形式歧視公約》、1984年的《禁止酷刑與其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》、以及1989年通過的《兒童權利公約》。其中與婦女議題直接相關的就是《消除對婦女一切形式歧視公約》（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women；以下簡稱CEDAW）。

以下就來探討1979年通過的《消除對婦女一切形式歧視公約》，以及我們參與推動台灣落實CEDAW的經驗。回顧過去台灣民間推動加入聯合國公約的經驗，早在1995年有《兒童權利公約》、2004年則是加入世界衛生組織《煙草控制框架公約》的努力。台灣民間婦運團體是遲至2003年才開始討論CEDAW，並展開推動事宜。2005年在台灣婦

女團體全國聯合會的主導下，民間婦團成立「民間推動台灣落實CEDAW聯盟」。經過兩年的活動遊說，立法院於2007年1月5日通過加入《消除對婦女一切形式歧視公約》，很快同年2月9日陳水扁總統同意批准完成國內法定的程序，而由外交部於4月份透過友邦向聯合國秘書長送存加入書。

CEDAW可以說是國際婦女的憲章，其內容前後總共有三十條條文，條文數目雖然不多，內容卻是非常重要。簡單來說，前言的部分，確認男女不平等現象的存在，重申追求男女平等的必要性，而條文內容可以分成六大部分，第一部分（條文一至六）定義何謂婦女歧視、規定國家有消除婦女歧視的義務；第二部分（條文七至九）規範婦女政治及公共參與平等的權利；第三部分（條文十至十四）規範婦女在經濟、社會、文化及醫療保健上平等之保障；第四部分（條文十五至十六）明訂婦女在法律平等的內涵；第五部分（條文十七至二十二）是監督機制---規範委員會組織及執行運作；第六部分（條文二十三至三十）是一般條款---規範效力、開放對象及生效條件等。CEDAW是早於1979年通過的，很多人可能以為三十年前所通過的法律標準，應該遠遠落後於台灣社會發展的現況，但事實不然，CEDAW條文雖然看似簡單，但卻都是婦女權益的精髓，如果嚴格檢視，台灣在消除婦女歧視這件工作上，恐怕還有一些根本沒有達到CEDAW的標準，而即使世界其他進步的國家，也的確不一定都完全做到了。因為認知到台灣還有很多需要努力改善的空間，所以婦女團體才會一心一意地督促政府，要求對外早日通過CEDAW簽署，緊接著就是對內的推動與落實了。

有關CEDAW的運作機制，第一步是在締約國內實踐CEDAW；第二步向聯合國提交國家報告書，包括國家的背景說明，描述及如何落實的具體說明；第三步則是提出CEDAW任擇議定書，願意接受公約的審議及必要的制裁。

雖然，經過2007年對聯合國秘書長提出CEDAW公約存放的行動失敗，但台灣民間婦團並未停下向國際性別主流邁進的腳步。2008年起，在行政院婦權會國際參與組委員們及相關人權專家的堅持與協助下，政府開始著手進行台灣婦女權益「國家報告書」的實質整理工作，這項幾乎邀集動員了所有部會，由外交部主持、內政部負責整合撰寫的大工程，持續進行了年餘，目前就即將於2009年3月27日進行對外的第一次「CEDAW國家報告書」的草案發表了，同時在大家的奔走下，也藉此機會特別慎重邀請到三位聯合國CEDAW委員會中的資深專家諮詢顧問來台給予指導，增加國際連結。

一般而言，通過聯合國秘書長CEDAW加入書存放的締約國，第一年就必須向聯合國提出該國的國家報告書，完整陳述該國目前的婦女權益現況與未來的努力目標，之後每四年還要向聯合國提出工作報告書，說明該國政府四年期間依照CEDAW標則努力進行改善的結果。台灣此番的積極作為，以非聯合國CEDAW存放國的身份，但卻願意用公約的高規格提出國家報告書，確實是具有不凡的意義，除了向國際社會表達遵守CEDAW的規範，主要是藉機向國際社會再次傳達台灣政府落實保護女性權益的決心。不

為作秀，而是自我鞭策，大家有著共同的期許，要一起努力朝提升女性權益的方向邁進。

雖然目前國際社會仍然普遍不承認台灣的國家存在，我們確實更不能因此而自暴自棄。全力促使台灣人權與國際體系接軌，是形塑國家主權的另一種具體展現，儘管可見的未來，國際環境或許仍然不利於台灣，相信應也不會損及民間與政府攜手落實CEDAW的決心，因為唯有成為實質的自我典範，台灣才能藉此贏得國際社會的看重，建立主權國家的真正依據！

【附錄】

有關在締約國內實施CEDAW的義務。首先，要求締約國必須採取一切適當措施，於該國推動消除婦女歧視的政策。其次，採取積極作為，於憲法中落實、保障男女平等原則，修改現行相關法律，如民法、刑法與勞動法等，從根本面消除歧視婦女的法律基礎。第三，建立對婦女歧視的制裁措施，於法院設置提出上訴的制度。採取積極作為的事項，不分公共與私人領域。除此之外，就是還有一件更重要的事，就是早日提出國家報告書。編寫國家報告書第一部分，提出國家背景說明及描述：

（一）國土與人民單元（性別與分類統計），包括（1）各類基本統計，如：主要種族、人口特徵、平均壽命、嬰兒死亡率、分娩死亡率、生育率、兒童及老人比、城鄉人口比及家庭主婦比等。（2）各類社會經濟及文化指標，如：平均收入、國民生產總額、通膨率、對外債務、失業率、就學率、識字率、宗教人口及活動等。

（二）一般政治架構：強調歷史沿革、政治架構、政府模式、以及行政、立法、司法等機構的組織及政治運作的介紹與說明。

（三）一般保障人權的法律架構（列舉並說明）包括（1）是否有任何影響人權的司法、行政或其他權力機關及運作機制？（2）是否有個人權利遭受剝奪時的補救措施、及對受害人的補償機制？（3）現有憲法、國內法與各類國際人權文件規定的相合與不容處？是否要轉變為國家法律或行政命令方能實踐？（4）是否有監察人權落實的機制？

（四）資料與宣傳，是否已有積極作為，提高公眾與政府部門對CEDAW的權力認識認知？

國家報告書第二部分，著重於如何落實的具體說明：

（一）對照CEDAW，檢視現行之憲法、立法、行政規定與一般方案措施。

（二）為落實CEDAW而採取之積極作為、方案、或機制有哪些？並說明進展。

（三）加入CEDAW之後，人民受保護之狀況、進展及案例。

（四）執行CEDAW時受到的限制與約束，如傳統生活方式與文化等。

（五）說明民間非政府組織（NGO）、婦女組織參與CEDAW方案的情形。

（六）留意「北京宣言行動綱領」與CEDAW的相關部分。

（七）說明為何對CEDAW的某些條款做出保留？對已保留的條款部分將進行甚麼改善計畫？預估何時撤銷保留？◆