聯合國婦女發展基金

●謝佩芬／台灣大學法律學系學生

近年來，台灣民間婦女團體及相關研究單位積極走向國際，在「似乎」較不具「政治敏感」的「女性權利」議題上引介國際發展[1]並參與聯合國相關活動，[2]至今已有相當進展；然而，此項努力所受之重視似乎亦僅及於相關的婦女團體。

直到 2003 年，婦女團體開始推動台灣加入《消除對婦女一切形式歧視公約》（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women，簡稱 CEDAW），2006 年 7 月，行政院通過「推動我國加入聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約》」一案，2007 年 1 月於立法院獲無異議通過，經總統簽署後，外交部將此份決議委由我國友邦諾魯代交聯合國祕書處，表達台灣欲加入該公約之意。然而，聯合國秘書長潘基文援引聯合國大會第 2758 號決議，以中華人民共和國為中國在聯合國唯一合法代表，而台灣是中華人民共和國的一部分為由退回之。[3]一時之間，台灣女性人權與台灣加入聯合國及其公約間之關係備受各界討論；一方面，台灣孤立的國際地位連帶影響台灣女性的權利；另一方面，台灣的婦女團體及相關議題則可作為台灣參與國際社會的一項重要途徑。

事實上，聯合國自 1945 年成立以來，即非常重視女性人權。[4]台灣由於受中國打壓，長期被聯合國體系拒斥於外，而對聯合國體系下與女性人權相關的組織非常陌生；其中投注龐大資源提倡性別平等的「聯合國開發計劃署」（United Nations Development Programme，簡稱 UNDP），以及與其有緊密合作關係的「聯合國婦女發展基金」（United Nations Development Fund for Women，簡稱 UNIFEM），在台灣則幾乎不受重視。尤其，聯合國婦女發展基金成立於中華民國退出聯合國之後，台灣這塊土地未曾有機會參與該基金的任何計畫，在此領域所受之國際孤立尤為嚴重；在各國婦女運動紛紛串連而強調「姐妹情誼」的國際氛圍下，台灣女性人權的進步及女性（團體）國際參與所面臨之阻礙，不可謂不大；面對此一雙重困境，台灣在尋求加入聯合國之際，實有必要更進一步了解聯合國大會下專職資助婦女的組織——「聯合國婦女發展基金」。

壹、成立

一、緣起

聯合國婦女發展基金前身為「聯合國婦女十年[5]志願基金」（United Nations Voluntary

Fund for the Decade for Women，簡稱 UNVFDW），於 1976 年 12 月 16 日依聯合國大會第 31/133 號決議成立，以回應 1975 年 [6] 於墨西哥市舉行的第一屆世界婦女大會（UN First World Conference on Women）提出之訴求，改善開發中國家婦女的生活水準。

1984 年 12 月 14 日，在「婦女十年」結束的前夕，聯合國大會通過第 39/125 號決議，將該基金重新定位為一「與聯合國開發計劃署保持聯繫的獨立組織」（separate and identifiable entity in autonomous association with the United Nations Development Programme）。

1985 年 12 月 13 日，聯合國大會通過第 40/104 號決議，將其改名為「聯合國婦女發展基金」（UNIFEM），並強調其須與聯合國開發計劃署及聯合國體系下的其他組織，在婦女議題及開發合作上維持緊密且持續的合作關係。

二、宗旨與任務

由於免於歧視及不受暴力的生活為每一位女性的基本人權，且性別平等有助於發展的達成及社會正義的建立，故聯合國婦女發展基金致力於提倡女性權利及性別平等。

聯合國婦女發展基金的工作內容主要立基於兩項國際公約之上。一為1995年第四屆世界婦女大會（Fourth World Conference on Women）提出之「北京行動綱領」（Beijing Platform for Action）[7]，二為有「婦女人權宣言」之稱的《消除對婦女一切形式歧視公約》。之後的聯合國千禧年發展宣言與千禧年八項發展目標（Millennium Declaration and the eight Millennium Development Goals for 2015）並再次肯認了此二公約之精神。此外，聯合國安全理事會於2000年做出之第1325號關於婦女、和平與安全之決議及2008年做出之第1820號關於武裝衝突中之性暴力的決議，亦是聯合國婦女發展基金於武裝衝突及後武裝衝突地區工作的重要依據。

三、2008～2011年策略計畫（UNIFEM Strategic Plan, 2008-2011）

2008～2011年策略計畫乃立基於先前的「2004～2007多年期籌資架構」（Multiyear Funding Framework, 2004-2007，簡稱MYFF）及聯合國開發計劃署／聯合國人口基金理事會（UNDP／UNFPA Executive Board）第2004/10、2005/22，及2006/21等號決議。此一策略計畫強調聯合國婦女發展基金於聯合國體系內作為一協調者（catalyst）及革新者（innovator）的角色，以提升性別平等在各國國家政策中的優先地位。此一策略計畫並勾勒聯合國婦女發展基金與聯合國會員國及各國公民社會團體共同合作之模式，以達成聯合國千禧年發展目標及其他廣為國際社會承認的目標。

聯合國婦女發展基金的策略計畫與聯合國開發計劃署及聯合國人口基金提出的策略計畫相一致，包括：績效開發架構（development results framework）、績效管理架構（managing for results framework），及整合性財金資源架構（integrated financial resources framework）。

貳、體系地位與組織

一、在聯合國內的體系地位

聯合國婦女發展基金與聯合國資本發展基金（United Nations Capital Development Fund，簡稱UNCDF）、聯合國志工組織（United Nations Volunteer，簡稱UNV）同受聯合國大會下屬之聯合國開發計劃署管轄，每年須向其理事會報告一次。聯合國開發計畫署理事會由三十六國的代表採輪流制組成，監督並支援聯合國開發計劃署及其相關基金（如聯合國婦女發展基金）的運作。

二、組織

（一）執行董事（Executive Director）

聯合國婦女發展基金執行董事由聯合國開發計劃署行政官（Administrator）指派，有權處理該基金所有事務，並直接向該行政官負責。現任（第四任）的執行董事為西班牙籍的Inés Alberdi。

表、歷任執行董事：

	執行董事	國　　籍	任　　期
1	Margaret Snyder	美　國	1978～1989
2	Sharon Capeling-Alakija	加拿大	1989～1994
3	Noeleen Heyzer	新加坡	1994～2007
4	Inés Alberdi	西班牙	2008～

資料來源：整理自UNIFEM網站。

（二）諮詢委員會（Consultative Committee）

聯合國婦女發展基金諮詢委員會由聯合國大會主席依據地理區域分布指派五位諮詢委員組成[8]，任期三年。諮詢委員會每年開會一次，提供聯合國婦女發展基金指導方針，並於聯合國開發計劃署有關聯合國婦女發展基金的政策上提供建議。

（三）各區域辦公室與其他

聯合國婦女發展基金在全球建立龐大的網路，設有四個區域辦公室（Liaison Offices）[9]、十五個次區域辦公室（Sub-Regional Offices）、十個國家計畫（Country Programmes），以及四十六個計畫辦公室（Project Office）。

此外，聯合國婦女發展基金各國家委員會（National Committees for UNIFEM）於各國支持該基金的各項活動，目前共計有十八個。聯合國婦女發展基金並在全球與二十五

個非政府組織（NGO Committee on UNIFEM）合作。

參、功能

一、聯合國婦女發展基金與「千禧年發展目標」的關係

2000 年，聯合國大會通過「千禧年發展目標」（Millennium Development Goals，簡稱 MDGs），以 1990 年為比較基準，預計於 2015 年前達成該八大目標，並以十八個具體標的（target）及四十八個指標（indicators）衡量該八大目標之達成。[10] 此八大目標及與之搭配的具體標的為：

（一）消滅赤貧與飢餓（eradicate extreme poverty and hunger）：每日收入低於一美元的人口比例減半、飢餓人口比例減半。

（二）普及初等教育（achieve universal primary education）：所有男女童皆能完成全部初等教育課程；

（三）促進性別平等，並賦予女性權力（promote gender equality and empower women）：於 2005 年消除兩性於初等及中等教育中的差距、於 2015 年消除兩性於各級教育中的差距；

（四）降低兒童死亡率（reduce child mortality）：五歲以下兒童的死亡率降低三分之二；

（五）改善產婦保建（improve maternal health）：產婦死亡率降低四分之三；

（六）對抗愛滋病、瘧疾和其他傳染疾病（combat HIV/AIDS, malaria and other diseases）：開始扭轉愛滋病的蔓延、開始扭轉瘧疾和其他主要疾病的發病率。

（七）確保環境的永續發展（ensure environmental sustainability）：將永續發展原則納入國家政策和方案中，並扭轉環境資源的喪失、將無法持續獲得安全飲用水的人口比例減半、至少一億貧民窟居民的生活獲得明顯改善；

（八）全球合作促進發展（develop a global partnership for development）。

以上八項千禧年發展目標皆觸及女性福祉，而賦予女性權力則有助於此些目標的達成。總體而言，聯合國婦女發展基金在三大面向上致力於此些目標之達成：

（一）推動可操作的計畫（operational programmes）：聯合國婦女發展基金推動創新的策略，並加強聯合國其他組織及計畫提倡女性地位的能力。

（二）監督與分析（monitoring and analysis）：聯合國婦女發展基金與各國政府及非政府組織合作，利用各種資料及指標評估千禧年發展目標的達成狀況，並提供相關背景資料及策略以協助由聯合國秘書長發起之聯合國千禧年計畫（UN Millennium Project）。

（三）議題提倡（advocacy）：聯合國婦女發展基金致力於提升性別平等意識，鼓勵各國參與千禧年發展目標的相關計畫。

二、任務

（一）減少女性的貧窮與受隔離處境

「千禧年發展目標」的第一大目標為消滅赤貧與飢餓。女性由於在教育、健康醫療、就業及資產擁有上受到系統性的歧視（systematic discrimination），而較男性更容易成為貧窮及飢餓的受害者。根據統計，全世界 70%的窮人為女人，2008 年，男女的薪資差距 17%。女性在信貸上受到歧視，多從事不安全、缺乏保險的低薪工作；她們甚至無法享有包括乾淨的飲用水、衛生設備、醫療照護，及有尊嚴的工作在內的諸多基本人權；尤有甚者，貧窮的處境使女性容易成為暴力的受害者，且無法於決策過程中發聲。

在已開發國家，女性勞力與經濟發展彼此影響；據估計，若女性的就業率與男性達到同一比例，美國的 GDP 將高出 9%、歐元地區將高出 13%，日本則高出 16%。[11] 女性在勞力市場上的弱勢處境不僅影響女性權利與經濟地位，更影響各國經濟發展。

開發中國家女性的處境尤其艱困，今日的全球金融風暴使許多出口導向國家的經濟受重創，而女性為此些國家工廠或服務業的重要勞力來源；事實上，絕大多數在非正式部門工作的女性亦受嚴重打擊，但她們不為官方的失業數據所涵蓋。

聯合國婦女發展基金致力於在以下領域改善及提升女性處境：

1. 女性移工（Women Migrant Workers）

全球化使得勞工得以從就業機會少的國家往就業機會多的國家移動，在亞洲和拉丁美洲，超過一半的移工為女性。女性移工對勞工的輸出國與輸入國經濟皆有貢獻，其所得甚至能佔一國GDP的10%；根據世界銀行的資料，2008年女性移工的匯款高達三百零五億美元。此些所得與移工帶回國的工作技巧，皆有助於千禧年發展目標的達成。

然而，全球化下的勞力移動亦存在極大風險，女性移工通常在未受國家法律規範的非正式部門中工作，例如家內勞工及性工作者。她們缺乏社會福利與法律保護，而必須承受過量工作、險惡的生活環境、低工資、期前解約，甚至成為性奴隸。

聯合國婦女發展基金與各國政府、公民社會及私部門合作，致力於提供女性移工安全保護、消除人口販運、建立足以讓女性移工享有平等機會及利益的政策及社經環境、

強化移工組織，並加強移工輸入國與輸出國間的交流。例如，聯合國婦女發展基金協助多個亞洲國家[12]的移工仲介機構簽署《合乎倫理與良好實踐公約》（Covenant of Ethical Conduct and Good Practices）。

2. 女性的土地所有權與財產權

女性承擔66%的工作、生產50%的食物，但只佔全球收入的10%、只擁有1%的財產。[13]女性由於財產權常受社會規範、習俗、甚至法律限制，而無力擺脫貧窮；在一些女性從事75%以上農事的國家，女性甚至不享有其所耕種農地的所有權。土地及財產的所有權可提供女性收入、安全、家內決策的發言權，及處理危機的能力；在武裝衝突地區，土地所有權分配不均的情形尤對女性（她們通常是戰後唯一的倖存者）造成重大影響，其於失去丈夫、兄弟或父親（他們為土地及其他財產的所有權人）後，財產常被家族中的其他男性、夫方親戚或鄰居奪去。

聯合國婦女發展基金一方面加強女性的權利自覺，另一方面與各地領導群體合作，改善相關法律規範。例如，聯合國婦女發展基金支持設立地方性的非正式司法系統，使之協助護衛女性的土地所有權；聯合國婦女發展基金又鼓勵伊斯蘭社群重新檢視限制女性所有權的相關律法。

3. 推行性別回應預算（Gender-Responsive Budgets，簡稱GRB）

預算反映一國政府在社會、經濟上的計畫及優先順序。性別回應預算並非指為女性編列單獨的預算，或增加與婦女政策相關的預算，而是在確保公共資源的集聚與分配能有效地提升性別平等與女性充權（women’s empowerment）。[14]此種預算分析可用以評估男人、女人、男孩、女孩在既有預算中的不同需求與分配模式，並可藉著調整預算政策而使各團體皆能受益。[15]

自1997年起，聯合國婦女發展基金與其他聯合國組織、大英國協秘書處（Commonwealth Secretariat）、加拿大國際發展研究機構（International Development Research Institute，簡稱IDRC）與經濟委員會（Economic Commission）合作，已於四十餘國推行性別回應預算，在公共決策過程中蒐集及使用性別（區隔）統計資料（sex-disaggregated data），[16]聯合國婦女發展基金並於2001年設立一性別回應預算分析網站。[17]

4. 資助提倡性別平等（Financing for Gender Equality）

所有的國際與內國經濟發展政策皆會正面或負面地影響性別平等，而持續性的經濟發展亦有賴於女性的平等參與；因此，有效的政策選擇及發展資助必須契合男女兩性的需求。

資助提倡性別平等並不僅是資助婦女團體及相關計畫，更須肯認女性作為一活絡經濟體中主動的行動者之地位，須設計且施行相關的經濟政策，使男女性皆能享有有尊嚴

的工作、食物安全、社會保險與保護。

聯合國婦女發展基金主要依兩項重要的國際公約以資助性別平等。一為蒙特利融資發展共識（The Monterrey Consensus on Financing for Development, 2002）；此為聯合國會員國首次將貿易、貨幣及金融議題整合為一達成開發的架構；該共識強調在六大領域中資助開發：一、內國資源動員；二、外國資源動員；三、國際貿易；四、開發協助；五、外債；六、全面性議題。[18]

二為巴黎有效援助宣言（The Paris Declaration on Aid Effectiveness）；為呼應巴黎有效援助宣言提出之新援助模式，歐洲執委會（European Commission，簡稱EC）、聯合國婦女發展基金，及國際勞工組織國際訓練中心（International Training Centre of the International Labour Organization，簡稱ITCILO）共同發起「歐盟／聯合國在發展與和平議題上促進性別平等的夥伴關係」（EU／UN Partnership on Gender Equality for Development and Peace），旨在找出將性別平等與女性人權納入該新援助模式的方式，並協助各國履行其促進性別平等的國際義務。尤其，此一計畫特別關注女性在武裝衝突及後武裝衝突地區的處境。

5. 以結果為基礎的初始行動（Results-Based Initiatives，簡稱RBIs）

已有很多證據指出，性別平等有助於經濟發展；當女性擁有有尊嚴的工作與資產時，她們的所得與儲蓄可支持她們自己及家人。然而，何種方式可最有效地提升婦女的經濟能力及權利則仍不甚明瞭。

以結果為基礎的初始行動計畫包含加強女性的企業經營能力、接近市場的機會、連結農業生產與食品安全的關係，使性別因素成為私部門人力資源管理的重點。每一個以結果為基礎的初始行動計畫皆包含兩個部分：一為實施可被複製（replicated）且可遞增（scaled up）的手段，而在短期內加強女性的參與；二為設計且進行嚴密的影響評估。

此一計畫極重視合作關係；聯合國婦女發展基金已與六個國家合作，運用世界銀行集團發展捐款機制（World Bank Group’s Development Grant Facility）的資金實施相關計畫；國際婦女研究中心（International Centre for Research on Women，簡稱ICRW）則對此等計畫進行影響評估。

（二）消除針對女性的暴力

對女人與女孩的暴力是最普遍的人權違反，此種暴力包括身體、心理、經濟與性各方面的虐待，例如家暴、對孕婦施暴、「榮譽謀殺」（honor killings）及其他「女性屠殺」（femicide），且存在於各年齡、種族、文化、階級及地域中。[19]

全球每十位女性中，有六位在一生中遭受身體或性暴力；世界衛生組織（WHO）一項針對十個國家中的二萬四千位女性的研究顯示，女性受配偶家暴的比例在30％至60％

之間，從日本都會中的15％至衣索比亞鄉村的71％不等。1994年，世界銀行的一項研究發現，暴力是十六至四十四歲婦女死傷的最主要原因，強暴和家暴的危險程度更甚於癌症、車禍、戰爭和瘧疾；又有一項針對南非女性的研究指出，受其配偶家暴的女性較未受家暴者有48％的機會更易罹患愛滋病。[20]

對女性的暴力不只違反人權，更阻礙國家生產力、降低人力資本，且削弱經濟成長。2003 年，美國疾病管制中心（US Centers for Disease Control and Prevention）的統計資料顯示，美國每年配偶家暴的成本超過五億八千萬美元，其中一億四千萬美元為直接的醫療費用，一億八千萬美元則為生產力的損失。

1992 年，當國際社會仍不認可針對婦女的暴力為「公共」議題（而將之視為「家務事」）時，聯合國婦女發展基金率先強調其重要性。[21] 1993 年，聯合國婦女發展基金與數百個非政府組織合作，發起「全球婦女人權宣傳活動」（Global Campaign for Women's Human Rights），將婦女暴力議題呈現於同年在維也納舉行的世界人權會議（UN World Conference on Human Rights）中。1995 年，參與北京第四屆世界婦女大會的一百八十九個國家同意，針對婦女的暴力「違反、阻礙且削弱了婦女的人權與基本自由」。

儘管各國已針對性別暴力制定許多法律和政策，但它們仍有待落實。1996 年，聯合國大會第 50/166 號決議設立「聯合國消除針對婦女的暴力信託基金」（UN Trust Fund in Support of Actions to Eliminate Violence against Women），其乃聯合國體系下唯一一個全力支持全國性或地方性消除對婦女暴力的多邊贊助機制（multilateral grant-making mechanism），由聯合國婦女發展基金管理。自 1997 年以來，該基金已撥出超過五十億美元支持在一百二十餘國的三百多個相關措施，包括：一、根本性預防性別暴力發生之措施；二、法律的執行及確保受害者接近司法的機會；三、確保受害者接近有品質的醫療及其他服務、協助；四、政策導向的資源蒐集、分析，及提升政府負責任程度；五、賦予女性權力，使其有能力主張權利、動員社區對性別暴力「零容忍」（zero tolerance）；六、回應被忽視的婦女群體的需求與權利，關注被忽視的暴力種類；七、納入「新的」行動者和策略團體。聯合國信託基金尤其致力於實施「行動綱領」（Framework for Action）中宣示的五大重點：一、內國法律的執行；二、跨部門措施的實施；三、支持資料蒐集系統；四、創造社會動員及預防策略；五、關注武裝衝突中的性暴力。

2008 年，聯合國婦女發展基金協助聯合國秘書長發起跨年度的「聯合起來── 制止侵害婦女的暴力行為」活動（UNiTE to End Violence against Women），[22] 其中「說不──結束對婦女的暴力」活動（Say NO to Violence against Women）於該年底將其蒐集的五萬個連署簽名遞交聯合國秘書長，以顯示大眾對該計畫的支持；2009 年秋天開始的第二階段活動，則將搜集各地個人及決策者的反對性別暴力行動，促使各社群及青年致力於提倡消除對女性的暴力。

另外，聯合國婦女發展基金代表聯合國整體進行「2008～2011年策略──免於暴力的生活：釋放女性充權與性別平等的權力」（2008-2011 Strategy, A Life Free of Violence: Unleashing the Power of Women's Empowerment and Gender Equality）。該策略有四大重點：一、強化並提升既有的努力；二、提升正式與非正式司法系統至符合國際人權標準的程度；三、關注在武裝衝突及後武裝衝突地區強暴被用以作為戰爭策略的情形；四、對重點團體（尤男人和年輕人）訴求性別暴力的預防。該策略的執行則包含六個跨領域的面向：一、維持且開發合作夥伴；二、在全球、區域、國內層級進行能力開發；三、維持強而有力的監督及評估機制以從計畫執行中學習、追蹤進展與提出以結果為基礎的報告；四、加強知識分享與生產以更有效地扮演技術諮詢角色；五、提倡議題以改變人心、維持議題的受重視度，提升其執行與負責制；六、加強資源動員以支持正在進行中或新開發的議題提倡領域，包括達成聯合國秘書長所設2015年時聯合國信託基金每年贊助一億美元的目標。

（三）抑制女性感染愛滋病的比例

「千禧年發展目標」的第六大目標為對抗愛滋病、瘧疾和其他傳染疾病；其中，指標十八為十五至四十九歲愛滋病患的人數，指標十九為鼓勵使用保險套作為避孕工具的普及率，此一指標又有三項次指標：十五至二十四歲婦女在過去一年內，與非固定伴侶性交時使用保險套的比例、此一年齡層人口對愛滋病具全面認識者之比例，以及避孕的普及率；指標二十為十至十四歲學童因愛滋病而成為孤兒的比例。

今日，全球共有三千萬人感染愛滋病；在非洲及加勒比海部分地區，十五至二十四歲的女性較同年齡層的男性有六倍機率易罹患愛滋病；2007年底，東亞則有佔東亞總人口27.3%的女性愛滋病患。性別不平等使女性較男性無能力控制自己的身體，女性擁有較男性少的愛滋病資訊與預防措施，經濟上的依賴關係更使女性沒有籌碼與男性協商安全的性行為。

感染愛滋病的女性受到嚴重的侮辱與排擠；並且，女性不論自己是否患有愛滋病，皆須照顧其他重病的家庭成員。然而，根據聯合國愛滋病規劃署（UNAIDS）2006 年的一項調查，在七十九個受調查國家中只有不到一成國家的女性有充分參與愛滋病政策的制定。[23] 2001 年聯合國大會特別會期中，一百八十餘國同意性別平等和女性充權有助於降低女性感染愛滋病的比例；聯合國婦女發展基金則已於三十餘國提倡將性別因素納入國家愛滋病政策。

聯合國婦女發展基金與其他組織共同擬訂確保女性享有同等預防愛滋病、受同等醫療照顧和治療的國家政策；其並與聯合國愛滋病規劃署共同建立性別與愛滋病的網站。[24]

（四）支持女性在治理與戰後重建中的領導力

「千禧年發展目標」的第三大目標為促進性別平等，並賦予女性權力，其中，指標十二為國會中女性所佔席位比例。2008 年，各國國會議員中平均僅有 18.4%為女性，但此已比 1998 年增加了 8%；亞太地區女性國會議員的比例則為 11%。儘管女性代表日漸增加，但距離「均衡區域」（parity zone）的 40～60%仍相當遙遠。2009 年，全世界只有十七名國家或政府元首為女性。

許多因素阻礙女性參政，包括政黨對女性利益反應遲鈍、對女性競選投資過低、文化障礙，及女性參選人須同時兼顧家內與社會責任等。根據聯合國婦女發展基金的調查，採相對多數決選制且無任何保障名額的國家，直到本世紀末女性當選公職的比例始能達到 40%。配額制及保障名額等措施則已被證明為有助於提升女性的政治參與，目前共有九十五國採用；2008 年，二十二個女性國會議員比例超過 30%此一「關鍵性多數」（critical mass）[25] 的國家中，有十八國採取此類制度；此類國家可望於 2026 年達成女性國會議員達 40%的目標。

除了加強女性在決策過程中的參與外，具性別敏感度的政府改革亦可使所有民選官僚更有效地推動性別平等。聯合國婦女發展基金建有一網站，提供參政的女性能力建構資源。[26]

聯合國婦女發展基金與聯合國民主基金（UN Democracy Fund，簡稱 UNDEF）合作；自 2005 年起，聯合國民主基金每年撥款給一百餘國，強化其公民社會、提倡人權及鼓勵不同團體參與民主決策過程。聯合國婦女發展基金協助聯合國民主基金約 10%的計畫。

（五）提倡武裝衝突與後武裝衝突地區女性的和平與安全

現任聯合國軍隊在東剛果民主共和國的指揮官Patrick Cammaert少將曾說：「在現代武裝衝突中，當女人比當士兵更危險（It is now more dangerous to be a woman than to be a soldier in modern conflict）」。並且，女性在和平談判與戰後重建中受到嚴重排除，而無法參與選舉、制定新憲法與設立立法機構；冷戰後二十年內關於四十五件武裝衝突的三百餘件和平協議中，僅有十八件提及武裝衝突中的性暴力。

《消除對婦女一切形式歧視公約》與《羅馬規約》（Rome Statute）皆規範女性在武裝衝突中免於遭受性別暴力的權利。2000年，聯合國安理會於第1325號決議中首次提及戰爭對女性的影響，強調女性在爭端解決與和平建立過程中參與的重要性。2008年，安理會第1820號決議承認性暴力是安全議題，故須有安全上的對策。

聯合國婦女發展基金支持在武裝衝突地區終止性別暴力的措施，強調更大範圍的戰後性別正義，包括說出真相（truth-telling）、和解及制度改革，以使警方及其他安全設

施更有效地回應女性安全上的需要。聯合國婦女發展基金設立一網站，以填補女性與武裝衝突關係上資訊的不足，提供建立和平及戰後重建中女性的相關資源。[27]

（六）提倡女性人權

聯合國婦女發展基金協助各國及公民社會落實《消除對婦女一切形式歧視公約》。其工作內容主要集中於：一、使憲法、法律與國家政策等內國人權規範與該公約規定一致；二、支持各國落實既有的人權規範以確保其成效及人權保障的實現；三、特別重視特定較脆弱及邊緣化的團體，包括貧窮女性及原住民女性，使內國人權規範包含且回應各女性群體的權利。

三、合作夥伴

聯合國婦女發展基金與各國政府、國際性及地方性組織皆維持緊密合作關係。例如，由於性別平等的提倡需要各社群領導者的支持，聯合國婦女發展基金與世界最大的多信仰組織「宗教和平」（Religions for Peace）合作，鼓勵各信仰社群協助消除針對女性的暴力及開啟性別平等的對話。

聯合國婦女發展基金亦與私部門合作。例如，其與雅芳公司（Avon Products Inc.）合作消除家暴；其並與聯合國全球盟約（UN Global Compact）及私部門合作，提倡普遍的公民與人權標準，鼓勵企業將性別平等原則納入其運作與政策中。

肆、與台灣的關係

自聯合國婦女發展基金成立以來，台灣不曾有機會參加該組織的任何計畫或活動，然其所關心的議題實與台灣幾十年來性別角色的分工與性別平等的提倡息息相關。

此一關連表現在聯合國婦女發展基金極為重視的女性與經濟議題上；1950年代開始，台灣一路從農村工業化、工業化演變至今日的後工業化社會，女性在勞動市場上一直「被擠出一個市場」、「再推進另一個市場」，扮演著「產業後備軍」的角色，但性別議題始終被視為社會福利的一環，而忽略婦女與台灣經濟起飛、發展的緊密關係。[28]並且，台灣自1989年開放專案、1992年《就業服務法》正式引進外籍勞工，並陸續引進外傭、監護工後，[29]大量湧入的東南亞女性移工已對台灣的社會與經濟結構造成相當衝擊，此不僅是台灣的國內問題，更是一項重要的跨國議題。

聯合國婦女發展基金相關議題與台灣的另一關聯表現在女性與政治參與上；近年來，台灣政壇雖已出現女副總統、女黨主席、多位女性部會與縣市首長，但女性在政壇上的參與率仍未達國際普遍承認的「均衡區域」，離兩性共治的理想尚有一段距離。並且，在台灣近代史上的戰爭與創傷經驗中——包括第二次世界大戰時的慰安婦、二二八事件及白色恐怖的受難者與受難家屬——絕大多數的承受者為女性，她們在自己慘遭迫害、

或親人慘遭殺害後，獨自承受所有的家計、痛苦與社會歧視，又在長期戒嚴的威權統治環境下被迫消音與噤聲；今日台灣社會邁向和解的關鍵性一步，正在於正視此些女性的創傷經驗與犧牲奉獻，找回遲來的歷史與性別正義。又，她們身為女性與受害者的雙重身分，使她們有可能提供不同於過去官方的、父權的主流歷史論述，進而對台灣社會走出過去的陰影、並以台灣之名與台灣經驗參與國際，提供更多層次的解放意義；[30]此並且與聯合國婦女發展基金強調重建社會中的女性發聲理念相結合。

然而，台灣在國際上的孤立處境使政府部門與婦女團體無法建立與聯合國各會員國及相關組織正常互動與交流資訊的平台，此不僅影響台灣人對聯合國婦女組織及議題的認識，阻礙台灣借鏡國際以提倡在地性別平等的機會，更使台灣女性、她們的經驗，及台灣婦女團體長期以來推動修法的努力成果，無法受到國際關注，而難以開啟實質、對等的溝通管道；在全球性別平等議題串連日益緊密的今日，除非台灣加入聯合國，否則似難有突破之日。

【註釋】

1. 例如：台灣大學婦女研究室翻譯出版Julie Mertus, Nancy Flowers, Mallika Dutt所著《婦女人權學習手冊：在地行動與全球聯結》（Local Action / Global Change: Learning About the Human Rights of Women and Girls）一書，以作為國內發展本土教材之藍本。詳見：葉德蘭，〈女權即人權──台灣女性的人權教育新頁〉，《婦研縱橫》，第74期，2005年4月，頁64-79。
2. 例如：王麗容，〈聯合國婦女地位委員會的成立經過與多年來的成就〉，《新世紀智庫論壇》，第45期，2009年3月，頁45-46。紀惠容、林玉菁，〈女性人權與國際參與──勵馨基金會耕耘國際品牌的策略與實務〉，《新世紀智庫論壇》，第48期，2009年12月，頁55-58。另可參考《婦研縱橫》第71、76、91等期。
3. 詳見：林芳玫，〈聯合國與婦女地位的提升〉，陳隆志、陳文賢主編，《聯合國：體制、功能與發展》（台北：台灣新世紀文教基金會台灣聯合國研究中心，2008年），頁388-389。何碧珍，〈推動我國加入CEDAW的策略與努力〉，《研考雙月刊》，第32期4卷，2008年8月，頁43-53。何碧珍，〈消除對婦女歧視公約（CEDAW）與國家報告書〉，《新世紀智庫論壇》，第45期，2009年3月，頁47-49。
4. 例如，「世界人權宣言」（The Universal Declaration of Human Rights）起草之初，時任人權委員會主席之Eleanor Roosevelt建議將宣言名稱由「Man’s」改成「Human」，該宣言除在序言中強調男女平等權利外，第16條及第25條亦載明對女性婚姻權、寡婦、母職之特別保護；雖然其中對婚姻的定位備受日後婦女運動者質疑，但宣言本身仍不失為國際上保障女性人權之源頭。詳見：林心如，〈聯合國與女性人權〉，《新世紀智庫論壇》，第4期，1998年11月，頁22-33。邵瓊慧，〈婦女人權與國際法〉，《台灣國際法季刊》，第1卷第1期，2004年1月，頁128-153。陳隆志，〈女權 人權

平權〉，《新世紀智庫論壇》，第45期，2009年3月，頁129。葉德蘭，〈女權即人權──台灣女性的人權教育新頁〉，《婦研縱橫》，第74期，2005年4月，頁64-79。葉賽鶯，〈爭取與國際接軌，台灣女性不缺席〉，《新世紀智庫論壇》，第45期，2009年3月，頁30-31。又，1966年12月16日聯合國大會第2200（XXI）號決議通過、1976年3月23日生效之《公民與政治權利盟約》（International Covenant on Civil and Political Rights）第3條規定：「本公約締約各國承擔保證男性和女性在享有本公約所載一切公民與政治權利方面有平等的權利。」1966年12月16日聯合國大會第2200A（XXI）號決議通過、1976年1月3日生效之《經濟、社會與文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）第3條規定：「本公約締約各國承擔保證男性和女性在本公約所載一切經濟、社會及文化權利方面有平等的權利。」我國立法院於2002年12月31日決議通過此二盟約。

5. 1975年12月15日聯合國大會第3250（XXX）號決議宣示，1976至1985年為「婦女十年」。詳見：鄧修倫，《女性與聯合國》（台北：揚智文化事業股份有限公司，2003年），頁66-76。
6. 聯合國將1975年訂為「國際婦女年」。
7. 「北京行動綱領」的內容為：一、消除女性貧窮；二、教育和訓練女性；三、女性健康；四、反家暴；五、反武裝衝突；六、女性經濟地位提升；七、女性參政和決策地位提升；八、建立提昇女性地位機制；九、女性人權提升；十、女性和媒體；十一、女性和環境；以及十二、年輕女性的培育。值得注意的是，由於中國的人權紀錄不佳，其做為主辦國的道德正當性受到質疑，並且，中國政府故意刁難支持台灣加入聯合國的幾個國家、遲不核發簽證給台灣的婦女團體等，皆成為此次世界婦女大會一個諷刺的現象。詳見：鄧修倫，《女性與聯合國》（台北：揚智文化事業股份有限公司，2003年），頁150-151。
8. 現任的諮詢委員國籍分別為愛沙尼亞（主席）、智利、南韓、挪威及蘇丹。
9. 分別在西班牙、比利時、日本及衣索比亞。
10. 詳見：林德昌，《聯合國千禧年宣言與千禧年發展目標：世紀之交的困境與挑戰》（台北：青輔會，2006年）。徐郁芬、楊昊，〈聯合國的改革與國際社會的發展：「千禧年發展目標」的複層次意涵與台灣之參與策略〉，《新世紀智庫論壇》，第32期，2005年12月，頁26-48。
11. *Annual Report of the UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (ESCAP, 2007). 轉引自UNIFEM網站。
12. 包括：孟加拉、柬埔寨、印尼、約旦、寮國、尼泊爾、菲律賓與斯里蘭卡。
13. UNICEF, *Gender Equality – The Big Picture* (2007). 轉引自UNIFEM網站。

14. Empowerment一字可譯為充權、賦權與培力。關於女性充權與聯合國推動之性別主流化（Gender Mainstreaming，簡稱GM）間之關係，可參考林芳玫，〈聯合國與婦女地位的提升〉，陳隆志、陳文賢主編，《聯合國：體制、功能與發展》，（台北：台灣新世紀文教基金會台灣聯合國研究中心，2008年）。林芳玫，〈性別主流化在台灣：從國際發展到在地實踐〉，《新世紀智庫論壇》，第45期，2009年3月，頁32-38。
15. 此種在政府預算編列過程中納入性別觀點的作法始於澳洲，並為聯合國婦女發展基金大力提倡。詳見：林芳玫，〈聯合國與婦女地位的提升〉，陳隆志、陳文賢主編，《聯合國：體制、功能與發展》，（台北：台灣新世紀文教基金會台灣聯合國研究中心，2008年）。嚴祥鸞，〈第四十八屆聯合國婦女地位委員會與民間婦女團體會議的省思：婦女議題從社會福利轉進總體經濟政策性別預算和小額信貸〉，《婦研縱橫》，第76期，2005年10月，頁113-124。
16. 性別（區隔）統計資料係指，在各項統計資料中納入「性別」此一類別，以將男人、女人、男孩、女孩分別獨立出來。它可以反映不同性別在社會各方面所扮演的角色與真實處境，包括：識字率、教育程度、企業所有權、就業率、薪資差距、經濟依賴度、房地產所有權、信貸率，以及負債率等。詳見：婦女聯合網站<http://v1010.womenweb.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID=118>.
17. 網址為：<http://gender-budgets.org/>.
18. 2008年11月29日至12月2日，一百六十餘國的政府官員（包括近四十位國家或政府首長）在杜哈召開「國際融資發展後續會議」（Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus），檢視蒙特利共識中六大領域的進展。
19. 詳見：United Nations, *Ending violence against women: from words to action*. (New York: UN, 2006). 張國書〈簡介「暴力侵害婦女」此概念在國際人權規範中的內涵〉，《新世紀智庫論壇》，第14期，2001年6月，頁66-74。
20. UNAIDS, UNFPA, UNIFEM, *Women and HIV/AIDS: Confronting the Crisis* (Geneva, New York, 2004), pp.47-48. 轉引自UNIFEM網站。
21. 詳見：UNIFEM, *Not a minute more: ending violence against women* (New York: UNIFEM, 2003).
22. 詳見：<http://www.un.org/en/women/endviolence/index.shtml>.
23. Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), *From Advocacy to Action: A Progress Report on UNAIDS at Country Level* (2005).轉引自UNIFEM網站。
24. 網址為<http://www.genderandaids.org/>.
25. 1995年北京第四屆世界婦女大會中，各國同意此一比例為女性國會代表應有的最低比

例，而「均衡區域」則介於40～60%之間。

26. 網址為：<http://www.iknowpolitics.org/>.

27. 網址為：<http://womenwarpeace.org/>.

28. 詳見：嚴祥鸞，〈第四十八屆聯合國婦女地位委員會與民間婦女團體會議的省思：婦女議題從社會福利轉進總體經濟政策性別預算和小額信貸〉，《婦研縱橫》，第76期，2005年10月，頁113-124。

29. 相關法令政策現況，詳見：王君琳，〈二○○五年「亞洲女性移民/移工NGO組織者國際工作坊」行動發聲〉，《婦研縱橫》，第77期，2006年1月，頁1-19。

30. 詳見：陳瑤華，〈女性與未完成的民主〉，《婦研縱橫》，第71期，2004年5月，頁11-16。翁筠婷，〈女性在衝突、解決與決策過程中的角色──聯合國婦女議題座談會紀要〉，《婦研縱橫》，第90期，2009年4月，頁83-90。

【參考文獻】

一、中文資料

（一）專書與專書論文

1. 林芳玫，2008。〈聯合國與婦女地位的提升〉，陳隆志、陳文賢主編，《聯合國：體制、功能與發展》。台北：台灣新世紀文教基金會台灣聯合國研究中心。頁388-389。

2. 林德昌，2006。《聯合國千禧年宣言與千禧年發展目標：世紀之交的困境與挑戰》。台北：青輔會。

3. 鄧修倫，2003。《女性與聯合國》。台北：揚智文化事業股份有限公司。

（二）期刊論文

1. 王君琳，2006/1。〈二○○五年「亞洲女性移民/移工NGO組織者國際工作坊」行動發聲〉，《婦研縱橫》，第77期，頁1-19。

2. 王麗容，2009/3。〈聯合國婦女地位委員會的成立經過與多年來的成就〉，《新世紀智庫論壇》，第45期，頁45-46。

3. 何碧珍，2008/8。〈推動我國加入CEDAW的策略與努力〉，《研考雙月刊》，第32期4卷，頁43-53。

4. 何碧珍，2009/3。〈消除對婦女歧視公約（CEDAW）與國家報告書〉，《新世紀智庫論壇》，第45期，頁47-49。

5. 林心如，1998/11。〈聯合國與女性人權〉，《新世紀智庫論壇》，第4期，頁22-33。

6. 林芳玫，2009/3。〈性別主流化在台灣：從國際發展到在地實踐〉，《新世紀智庫論壇》，第45期，頁32-38。

7. 邵瓊慧，2004/1。〈婦女人權與國際法〉，《台灣國際法季刊》，第1卷第1期，頁128-153。
8. 紀惠容、林玉菁，2009/12。〈女性人權與國際參與──勵馨基金會耕耘國際品牌的策略與實務〉，《新世紀智庫論壇》，第48期，頁55-58。
9. 徐郁芬、楊昊，2005/12。〈聯合國的改革與國際社會的發展：「千禧年發展目標」的複層次意涵與台灣之參與策略〉，《新世紀智庫論壇》，第32期，頁26-48。
10. 翁筠婷，2009/4。〈女性在衝突、解決與決策過程中的角色──聯合國婦女議題座談會紀要〉，《婦研縱橫》，第90期，頁83-90。
11. 陳隆志，2009/3。〈女權 人權 平權〉，《新世紀智庫論壇》，第45期，頁129。
12. 陳瑤華，2004/5。〈女性與未完成的民主〉，《婦研縱橫》，第71期，頁11-16。
13. 張國書，2001/6。〈簡介「暴力侵害婦女」此概念在國際人權規範中的內涵〉，《新世紀智庫論壇》，第14期，頁66-74。
14. 葉德蘭，2005/4。〈女權即人權──台灣女性的人權教育新頁〉，《婦研縱橫》，第74期，頁64-79。
15. 葉賽鶯，2009/3。〈爭取與國際接軌，台灣女性不缺席〉，《新世紀智庫論壇》，第45期，頁30-31。
16. 嚴祥鸞，2005/10。〈第四十八屆聯合國婦女地位委員會與民間婦女團體會議的省思：婦女議題從社會福利轉進總體經濟政策性別預算和小額信貸〉，《婦研縱橫》，第76期，頁113-124。

二、英文資料

1. United Nations, 2006. *Ending violence against women: from words to action*. New York: UN.
2. UNIFEM, 2003. *Not a minute more: ending violence against women.* New York: UNIFEM.

三、網路資料

1. 婦女聯合網站：<http://v1010.womenweb.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID=118>.
2. iKnow Politics網站：<http://www.iknowpolitics.org/>.
3. Gender Budget網站：<http://gender-budgets.org/>.
4. Gender and AIDS網站：<http://www.genderandaids.org/>.
5. UNIFEM網站：<http://www.unifem.org/>.
6. UNiTE to End Violence against Women 網站：<http://www.un.org/en/women/endviolence/index.shtml>.
7. WomenWarPeace網站：<http://womenwarpeace.org/>.◆