

# 壹、緒論

◎葉德蘭（臺灣大學外文學系教授）

《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 或《公約》)為聯合國第二大人權公約，僅次於兒童權利公約。至 2012 年 1 月，共有 187 個國家簽署，全球近百分之九十以上的國家，都是 CEDAW 的締約國，使得 CEDAW 實際上成為國際共識的女性人權標準，其對女性在各個生活領域全方位權益之直接宣示與保障，不僅要求締約國政府移除消止所有妨害女性在公、私領域行使人權的阻礙，還需修訂該國法律、政策以保證女性得享完整人權，達到實質性別平等的目標，是以 CEDAW 常被稱為「國際女性權利法案／國際婦女人權法典(International Bill of Rights for Women)」或「婦女公約(The Women's Convention)」，為聯合國人權條約系統核心的重要一環。

## 一、聯合國人權體制中的《消除對婦女一切形式歧視公約》

第二次世界大戰後，有鑑於大規模戰爭帶給人類生命、福祉的重大損害，為防止此類人為浩劫再度發生，國際社會於 1945 年成立了聯合國(The United Nations)，以維持國際和平，促進經濟發展、社會合作以及普遍促進全體人類之人權與基本自由為宗旨。正如《聯合國憲章》前言中揭櫫之成立理念：「欲免後世再遭今代人類兩度身歷慘不堪言之戰禍，重伸基本人權、人格尊嚴與價值，以及男女與大小各國平等權利之信念。」聯合國自始即致力於「促進全人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守」（《憲章》第 55 條）。

### （一）現行以「核心國際人權文書」為中心的國際人權體制

六十年來，聯合國建立了相當周延的人權保障機制，在《聯合國憲章》及《世界人權宣言》理念下，監督、促進全球各地的人權實踐情形，本節分述聯合國以「核心國際人權文書」為中心的現行人權體系以及其中 CEDAW 成立沿革與運作機制。1948 年聯合國通過了由艾蓮諾·羅斯福 (Eleanor Roosevelt) 女士主導起草的《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)，昭示普世人類不分種族、性別、年齡、階級、地域、國籍，只要生而為人即應享有的權利。《宣言》認定人權是作為一個人理應享有之基本、不可或缺的權利，不應予以限制、剝奪或侵害，並宣示人權保障之共識，羅列了具體人權之種類與範圍，將之區分為兩大範疇：一為公民與政治權，包括生命權、平等權、自由權、財產權、隱私權、

宗教信仰自由、集會結社自由、接受公平審判及禁止非法逮捕、禁止奴役等自由；二為經濟、社會與文化權，包括勞工結社權、職業選擇自由、受教育權、社會福利權、享受休閒及參與文化活動權利等。

在此基礎上，為使人權保障在國際社會形成國際法規範以約束各國負起保護其國內人民人權的義務，不致因各國文化、歷史、經濟社會制度及意識型態影響到個人基本人權之享有，聯合國在 1966 年成立了《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, 簡稱 ICCPR)及《經濟社會與文化權利國際公約》(International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights, 簡稱 ICESCR)。

此二人權公約雖涵蓋了一般基本人權，其通則性使得「長期遭受嚴重人權剝奪或侵害的特定群體」無法在兩公約的概括架構中得到其應受之重視與保護，淹沒在「人人」的表象之下，故聯合國以具針對性之公約為這些群體之人權保障與維護提供更具體有效的聚焦人權機制，其中最為重要者有七：《消除一切形式種族歧視公約》(Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD, 1965 年通過)，《消除對婦女一切形式歧視公約》(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW, 1979 年通過)，《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(Convention against Torture, and other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment, CAT, 1984 年通過)，《兒童權利公約》(Convention on the Rights of Child, CRC, 1989 年通過)，《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, ICRMW, 1990 年通過)，《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》(International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, CPED, 2006 年通過)，與《殘疾人權利公約》(Convention on the the Rights of Persons with Disabilities, CRPD, 2006 年通過)。這七大公約加上前述之 ICCPR 及 ICESCR 兩公約，成為聯合國人權事務高級專員辦公室 2006-7 年明訂之九項「核心國際人權文書」(Core International Human Rights Instruments / Treaties)，各自設有獨立的委員會以司監督條約踐行之責，這些條約被視為當前國際人權法機制最重要的中心基礎，是各國推動人權保障及倡導的國際典範。

目前聯合國人權機制係以 2006 年改稱現名的「人權理事會」(Human Rights Council, 簡稱 HRC)作為綜理人權事務專責機構，並獲提昇為聯合國一級單位，直接隸屬聯合國大會(General Assembly, 簡稱 GA)，每年集會兩次，並可就國際重大

人權違犯事件指定特派專員調查實際情況回報，其下則依國際條約規範與聯合國經濟及社會理事會(Economic and Social Council, 簡稱 ECOSOC)先後設立各自獨立的專家委員會：包括「人權事務委員會」，「經濟、社會及文化權利委員會」，「消除種族歧視委員會」、「消除對婦女一切形式歧視委員會」，「禁止酷刑委員會」，「兒童權利委員會」及「保障所有移工及其家庭成員權利委員會」等，分別審理九大「核心國際人權文書」條約締約國定期提交之國家報告，據以監督各國的實踐人權公約情況；另者，各公約委員會可以依其母約及任擇議定書之規定，直接接受個人申訴(individual complaint)，並在構成嚴重或系統性人權侵犯時可以主動啟動調查程序。

透過核心公約、國家報告、特殊議題指定特派專員(Special Rapporteur)，以及個人申訴程序與各委員會主動調查權，以聯合國為主軸的國際人權機制在二十世紀末逐漸形成一龐大而綿密的人權保護體系，並藉由推動「國內人權機構地位原則(巴黎原則)」(人權委員會 1992 年 3 月 3 日第 1992/54 號決議附件)“Principles relating to the Status of National Institutions, The Paris Principles”，使人權保障藉各國具獨立性與多元化的國家人權機構之設立而深入各國國內法律、政治機制運作。

## (二) CEDAW 成立沿革與運作機制

在聯合國人權系統中，性別議題很早就出現於人權委員會(人權理事會前身)成立初期的討論中，然而未受重視。有鑑於婦女不僅占全球人口一半，且婦女人權於全球各地皆遠不及男性人權之保障，其重要性與迫切性使得聯合國立即在人權委員會成立四個月時，將原本隸屬其下的婦女地位委員會(Commission on the Status of Women, 簡稱 CSW)提升至與其平行之位階，專注於全球女性權益及法律保障等領域。婦女地位委員會第一項任務即為調查各國女性人權現況，結果發現全球女性權益在四大場域中明顯不足：(1) 女性在本國不具或極少政治參與權，(2) 法律上不承認女性個人權益或家庭中女性權益，(3) 女孩與女性缺乏教育及職業培訓機會，(4) 工作上遭遇諸多不平等待遇。基於對全球女性普遍困境的認知，婦女地位委員會與各國國際女性非政府組織從這些領域開始推動具法律約束力的國際公約，藉以要求各會員國實踐《聯合國憲章》及《世界人權宣言》的平權原則。聯合國在 1949-1962 年短短十四年間通過了《禁止販賣人口及取締意圖營利使人賣淫公約》(The Convention of the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others)、《男女勞工同工同酬公約》(The Convention Concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work

of Equal Value)、《婦女政治權利公約》(The Convention on the Political Rights of Women)、《已婚婦女國籍公約》(The Convention on the Nationality of Married Women)、《僱傭與職業歧視公約》[Discrimination (Employment and Occupation) Convention]、《反教育歧視公約》(The Convention against Discrimination in Education)、《關於婚姻之同意結婚最低年齡及婚姻登記之公約》(The Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages)等重要國際公約，在政治、法律、教育及工作場域中透過分別對應的國際公約來保障全球女性的權益。

雖然國際婦女界已試圖照顧到全球女性最需要協助的場域，但以點線突破式的各領域公約零星分散，力量不易集結，亦無法全面性消除女性所受到的各種不公平待遇及歧視，因此早於 1963 年便有《消除對婦女歧視宣言》之倡議，以消除生活中各種對婦女歧視來協助女性伸張、行使《世界人權宣言》中人人應享的基本權利，此一宣言四年後經聯合國大會通過公布，並且直接催生了最重要的婦女國際公約——《消除對婦女一切形式歧視公約》。1972 年聯合國大會宣布 1975 年為「國際婦女年」，亦為「婦女十年」首年，責成婦女地位委員會開始《消除對婦女一切形式歧視公約》之起草準備工作，歷經七年於 1979 年 12 月 18 日經聯合國大會通過，1981 年 9 月 3 日生效。該公約以具有法律約束力的形式載明國際公認適用於所有領域婦女的權利原則，詳細定義歧視內涵（第一條），並要求「締約各國譴責對婦女一切形式的歧視，協議立即用一切適當辦法，推行消除對婦女歧視的政策。」（第二條），婦女方有可能實質享有一般國際人權公約羅列之權利的機會。

聯合國在《消除對婦女一切形式歧視公約》生效的次年，根據公約第十七條規定設置「消除對婦女一切形式歧視委員會」(Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 以下簡稱CEDAW委員會) 以為負責監督該公約執行情況之單位，CEDAW委員會與其他九個人權公約委員會地位相仿，目前直接隸屬人權理事會，其23名成員由各締約國推薦專家學者經獨立選舉產生，任期四年，每次選舉僅替換一半成員以求委員會運作之連續一致性。自2010年1月起，聯合國大會授權委員會每年得舉行三次屆會，除討論CEDAW條文釋義，制定一般性建議(General Recommendations)外，重點在審理各締約國每四年提交之CEDAW國家報告。委員審查締約國國家報告時，會參酌該國或國際婦女團體所提出之「替代報告」(Alternative Report)，以及聯合國各專門機構如世界銀行、人口發展署、教科文組織等，向委員會提交的機密及公開報告，並與國家代表進行建

設性對話(Constructive Dialogue)，最後經委員會閉門討論後，向該締約國提出總結意見(Concluding Observations)，建議未來改善該國女性狀況及地位之具體可行作法及方向。CEDAW委員會會透過四年後該締約國再次提出國家報告時，持續追蹤該國對委員會總結意見之回應及落實情形。

從2008年起，CEDAW委員會在總結意見中提出該締約國應立即落實的兩個領域，並要求在一年或兩年內提交期中報告，說明進展情況。各國或國際婦女公民團體向CEDAW委員會不定期提出的替代報告，由民間角度評估政府官方報告之真確性，或輔述國家報告中缺漏部分，以呈現該國國內基層婦女真實境況，多年來已成為委員會參考的重要資訊來源。CEDAW委員會並會就國家報告與替代報告中顯示出世界各地女性共通面對之困境或新興議題提出「一般性建議」，自1986年至今，已建制28項「一般性建議」，納入了1970年代尚未普遍的重要女性人權事項。

《消除對婦女一切形式歧視公約》為全面性國際人權法律框架的一部分，雖已實施多年，其內涵與策略不斷與聯合國其他婦女權益里程碑相結合：遠如1995年第四次世界婦女大會所提倡之「性別主流化」策略，被視為實踐CEDAW，加速達成男女性別平等至為緊要的工具；近如聯合國千禧年發展目標(The Millennium Development Goals, 簡稱 MDGs)中第三項目標：性別平等，即以CEDAW所要消除之各項歧視，為檢視達成目標之指標內涵。CEDAW成立二十週年的1999年，聯合國大會通過了CEDAW「任擇議定書」(Optional Protocol)引入個人申訴權及委員會主動調查權作為深化婦女人權保障的進階關鍵。至此，CEDAW機制更臻周延，而近年來推動CEDAW的國際非政府／非營利團體，亦著重加強個人申訴管道之宣導，並協助各締約國國民利用此一程序為自己人權受到侵害來發聲，爭取國際關懷及介入，以彰公義。

## 二、《消除對婦女一切形式歧視公約》的重要性

CEDAW成立三十年後，這一部婦女人權法典仍提供了國際社會據以推動人權，落實性別平等的有力憑準，加上行之有年的監督機制，使得CEDAW兼具規範性(normative)與改革性(reformative)的特色，而1993年維也納世界人權會議結論所宣示「對婦女的歧視若不完全消除，人權保障就無法真正落實」，更讓CEDAW在整體人權推動進程中，不可或缺，其重要性與日俱進。本節將就CEDAW規範性與改革性兩大面向所具之重要內涵分述之。

## (一) CEDAW 規範面向的重要性

### 1. CEDAW 是全面性有機發展的國際法體制

CEDAW 包括序言及 30 條條文，序言說明了立約意旨在於消除對婦女的歧視才能落實人權，並且注意到對婦女的歧視與國際和平與安全情勢、國際社會、經濟之合作、及男女在社會上和家庭中的傳統任務，有極深的關係；其後條文可約略分為三部分：1) 第 1-5 條總論歧視之定義與國家應負之責任；2) 第 6-16 條正面表列女性在生活各個領域的實質應享權利，包括參政、國際參與、國籍、教育、就業、健康、經濟、社會福利、農村婦女、法律及婚姻；3) 第 17-30 條勾勒出公約執行與監督程序，明訂國家報告提交、審查過程及 CEDAW 委員會組成與功能。這些條文對所有女性提供了完整的人權保障，並以細項說明女性在各項權利範圍中最為迫切需要公權力介入之處，使得國際社會共識認可之女性人權標準能夠落實於各國國內，而國際社會監督力量亦可以藉國家報告及個人申訴程序來確認 CEDAW 的效力與影響。

但 CEDAW 之執行，不僅限於 1979 年訂定的 30 條條文，亦包括 CEDAW 委員會歷年頒布之一般性建議。為確保《公約》在實質上和程序上成為活的機制 (instrument)，委員會不時彙整來自締約國資訊聯合國體系報告或委員會之觀察，針對 CEDAW 特定條款或當下重要議題做出的解釋性意見，並於其中建議各國家應採行之改革措施。自 1991 年起，委員會開始通過「跨領域」(cross-cutting) 主題的一般性建議，內容更加詳盡，且更具全面觀照，為締約國提供在各國國內實施 CEDAW 明確的指導，例如第 15 號一般性建議（1990 年發布）防治愛滋病對婦女造成歧視，第 18 號（1991 年發布）關注身心障礙婦女處境，第 19 號（1991 年發布）更將對婦女的暴力行為納入歧視定義，以及在人口在各領域之全球流動和高齡化趨勢下，以第 26 號（2008 年發布）與第 27 號（2010 年發布）一般性建議對女性移工及高齡婦女人權多重的歧視和新興議題提出及時的回應與建議。由是闡明、擴大、延伸了公約具體適用之範圍，透過以「交叉性」(intersectionality) 概念來理解：基於性和性別的對婦女歧視往往並非單獨發生，而是與其他影響婦女的因素息息相關，包括種族、族裔、宗教、健康狀況、年齡、階級、性取向和性認同等。CEDAW 的有機運作模式得以讓不同面向、身份的當代女性生活經驗與需求得到國際社會認可，也在 CEDAW 的法律框架下，責成國家保障她們在生命週期內所有生活領域中的人權，達到性別實質平等的目標。

CEDAW 全面性關注與有機性發展的特色，使她作為動態的法律文書，適應國

際法發展，其機制得以與時俱進，引導各國政府持續消除公私部門在女性生活的各個領域施行的法律上(*de jure*)和事實上(*de facto*)對婦女的一切形式歧視，同時繼續推動婦女人權之保護與增進。

## 2. CEDAW 是國際共通的性別人權對話平台

CEDAW 成立三十年間，在推廣、培訓、落實、監督之過程裡，累積發展出國際社會可以共同理解、運用的框架、語言、標準及價值，自然而然形成了各國討論性別人權、平等議題時的平台，方便彼此比較、評估、發想解決途徑；特別是 CEDAW 強調多方參與的對話過程，以及重視歧視之交叉性、全面性的運作監督機制，讓來自不同發展條件、進程國家的人更能順利溝通、交換意見，減低各說各話之虞。

我國政府與公民社會近年來對婦女權益與性別平等的關注與行動一向是我國成為進步國家的重要基礎，許多公私領域的除障消歧作為，如婚姻暴力防治、姓氏繼承、乃至私毫不讓性別先進國家專美於前的《性別平等教育法》，在在皆反映了政府與公民社會通力合作的成就。唯在國際能見度上，仍不免有零散之嘆，無法將這些進步作為整合集中呈現出來，CEDAW 框架正可以用來貫穿串連我國在各個領域中推動性別平權的法律與實際績效，並透過國際社會容易理解的語言與座標，將台灣的性別平等發展具象定位於消歧公約的全球視野之中，在此典範性國際法框架下，不僅能夠增加跨國對話的機會與深度，更凸顯我國在民主、自由的制度與氛圍中，即使沒有國際社會監督，也能自發地進行消除對女性權益的歧視與障礙，踐行國際人權標準，促進男女平等，此一過程亦實質意義層面支持了 CEDAW 訴求與目標的普世性與必要性。藉由 CEDAW 平台的便利，我國也可在跨國對話互動中，參酌他國經驗來檢視目前國內性別平等進程的優勢與不足，吸收更多元的資訊，產生更豐沛的能量以繼續推動我國性別平權的實踐。

### (二) CEDAW 改革面向的重要性

#### 1. CEDAW 確立：婦女人權低落不彰肇因於政經、社會、文化行為模式之歧視，應積極消除。

由公約序言、第 2 條及第 5 條條文內容可知，早自 1970 年代起，CEDAW 即堅持對婦女的歧視，乃因受到政治、經濟、文化社會、宗教、意識型態和環境因素影響，認為婦女處於從屬地位或具有傳統定型的角色任務而造成，歧視之後果導致女性無法認識、享有或行使其人權和基本自由，亦阻礙了婦女與男性平等參與政治社會、經濟、文化生活、發揮服務潛力，享有一樣的機會資源。誠如公約

序言所載：所有締約各國「認識到爲了實現男女完全平等需要同時改變男子和婦女在社會上和家庭中的傳統任務」。其後之一般性建議中，亦對此點屢有著墨，如第 14、24 號，特別是 1992 年第 19 號一般性建議明白指出「傳統態度認爲婦女處於從屬地位或者具有傳統定型的角色任務。這種傳統態度長期助長廣泛存在的」各種對婦女暴力行爲（第 11 段），以及「色情文化的傳播，將婦女形容爲性玩物而不是完整價值的個人。這反過來又助長基於性別的暴力。」（第 12 段）。

在歷史發展中，對婦女的歧視已以結構式、文化性存在於每個社會，其中蘊涵了男女不平等的權力關係，並與其他對女性身份與境遇有所影響的歧視相互強化，如族群、信仰、健康狀況、年齡、階級、性取向和性認同等。女性在各個生活領域所遭受之林林總總、各種樣貌之歧視，以及交叉性、多重性之歧視盤根錯節深植於刻板行爲模式及衍生出之偏見、習俗和慣例，使得女性不能實際享有平等的權利，因而無法充分發展和進步。CEDAW 自始便要求締約國承認此一歧視與人權之因果連鎖，及其負面效應與正向改革之決心，以種種國家推動之政策、措施使女性不再受到公共、私人經濟、家庭領域中的刻板觀念、僵化性別角色、位階和偏見的限制，甚至暴力對待，女性才有可能去真正認識、享有或行使普遍人權、自由發展個人爲國家及人類服務的潛能，充分參加所有各方面的工作。

特別是在近十餘年，各地區往往可見保守傳統勢力與基本教義派復辟之勢，女性身上之歧視枷鎖尚未清除盡淨，又添挾政治、經濟發展或文化相對主義 (Cultural Relativism) 之名而將男尊女卑價值重新包裝之束縛加深，阻礙了性別實質平等的實現，如以宗教權或保護家庭爲藉口，而合理化歧視女性或不讓她們享有人權及基本自由（例如：一般性建議 21/42）。國際社會對此現象之警覺與關注，正清楚表現在對 CEDAW 揭示之歧視根源的日愈重視，CEDAW 委員會甫於 2010 年第四十七屆會議通過之第 28 號一般性建議，亦將《公約》消除歧視，保障人權目的與社會文化中根本障礙女性人權之阻力相連結，更加強調國家法律上與事實上之作爲與不作爲的具體義務架構，其急迫性不允許「以任何理由，包含政治、社會、文化、宗教、經濟、資源」（第 29 段）等理由延宕 CEDAW 的執行。而第 28 條一般性建議中，亦提醒各國「尤應重視被邊緣化最嚴重的婦女，以及遭受各式交叉歧視的婦女族群」（第 26 段），包括被剝奪自由者、難民、尋求庇護和遷徙婦女、無國籍婦女、同性戀婦女、身心障礙婦女、人口販運女性受害者、喪偶和高齡婦女等，尤其容易受到法律慣例和歧視，要求政府須正視並處理這些婦女更易遭受多重歧視的不利情況（第 31 段）。

CEDAW 直指歧視根源的犀利觀點，不僅洞見了全球廣大婦女至今仍無法得享

完整人權的最深層之原因，也為國家推動性別平等的進程提供了由修法立制到改變文化習俗的優先次序，指出治標與治本的各项策略皆必須處理歧視之社會、文化、習俗根源，而非只是回應困境表象之需求，以徹底而全方位地達成實際上性別平等的目標，使男女人權皆得伸張與保護，CEDAW 歷久彌新的價值正在於茲。

## 2. CEDAW 明訂：消除歧視與保障婦女人權之實踐為國家義務

當國家簽署了 CEDAW 而成為締約國，就意味著國家願意承擔《公約》所載具國際法律約束力的各項義務，在該國國內消除對婦女歧視的一切形式及現象，使婦女行使人權無有障礙（消除歧視之「消極義務」），並且有效促進《公約》所列的各項婦女人權，實現男女在法律上和事實上的平等（促進性別平等之「積極義務」），「法律上」一詞係指憲法及其下一切法律規章明載之規定，而「事實上」一詞則指現實生活中的實際情況，二者皆為 CEDAW 委員會評估各締約國推動《公約》表現之指標，且往往更看重後者之實質結果。細究 CEDAW 對國家消極及積極義務的規範，可由《公約》第 2、3、4 條及一般性建議第 28 號綜合出兩項國家義務的基本內涵（或稱為原則）：

### 2.1 國家義務包括方法義務與結果義務兩面向

CEDAW 實質條文幾乎皆以「締約各國應採取一切適當辦法」消除歧視來開頭，可見方法義務是國家執行 CEDAW 之首要義務。國家所採取之方法不僅在法律上，亦在資源配置上要以促進性別平等為目標，其具體措施涵蓋公、私部門、組織、個人層級的所有領域，包括「政治、經濟、社會、文化、公民或其他方面」的作為。

CEDAW 所要求之國家義務並不止於建立、採行各項措施或法律，而需要仔細審視情境，進行具針對性的積極有效行動來促成女性平權的實現，CEDAW 鼓勵國家在女性面對歷史性劣勢情況，可以採用「暫行特別措施」(temporary special measures)（第 4 條），以加速消除根深蒂固的歧視與結構的不公義，或滿足女性基於前述原因及生育功能而產生之特殊需求，讓男女平等得以早日實現，確保結果(result)上和效果(impact)上的平等人權與基本自由。

此一雙重義務同時重視方法與結果之考量，使得國家在形式上、法律上、事實上皆需以公權力介入所有的消除歧視與實現人權的情境和作為，近年我國推動之「性別主流化」政策與「性別影響評估」措施實是具化國家方法義務和結果義務的表現，只是目前範圍僅及公部門施行，還有賴執行 CEDAW 來擴及其他私人經濟領域，持續加強其促進性別平等的正面影響（一般性建議 28/9）。

## 2.2 國家義務包括尊重、保障、促進和實現四層次

CEDAW 要求締約國之所有一般義務必須在不同層次上分別採用「採用適當辦法」和「適當措施」，以求全面性、永續性地在其國內消除歧視，促進婦女人權與基本自由。根據第 25 號一般性建議第 4 段及第 28 號一般性建議第 37 段之解釋，分出這四個層次，乃爲了協助締約國釐清在不同階段所應採取的行動，並有賴四者間彼此相互連繫關照，方能徹底實踐 CEDAW。

### 2.2.1 國家尊重(respect)婦女權利的義務

締約國有義務首先本著謹慎的態度，立即及持續譴責對婦女一切形式的歧視，向其人民及國際社會公開宣示本國中央及地方各級政府機關完全反對各種形式對婦女的歧視，並在法律中明白承認並納入 CEDAW 之各項婦女人權，以平等典範深植於公部門之所有施政之中，並且所有所屬機構不得以任何行動妨礙婦女人權與基本自由，更不得「從事、贊助或縱容任何違反《公約》」（一般性建議 28/37(a)）的政策、措施而造成任何對婦女直接／間接或形式上／實質上之歧視（一般性建議 28/9），是爲締約國執行 CEDAW 最基本應做到的的義務。

### 2.2.2 國家保障(protect)婦女權利的義務

締約國有義務保障婦女權利不受任何其他個人、組織或企業的公共或私人行爲之侵犯，意即課責國家需管制非公部門行爲，使其亦遵循 CEDAW 之規範，防止對婦女一切形式歧視。爲達此目的，國家應以有效之法律與措施預防、禁止和懲治第三方對婦女所施加的歧視，訂定矯正罰則及申訴、賠償機制，並多方宣導未來可能發生之歧視或侵權行爲（一般性建議 28/9, 36, 37(b)）。

### 2.2.3 國家促進(advance)婦女權利的義務

締約國有義務廣泛加強公務人員認識和支援政府在《公約》之下的各項責任作爲與不作爲，制定行爲守則，提供教育培訓，以確保尊重平等和不歧視原則，廣發適用《公約》條款的法院判決，並吸收媒體參與公共宣導、教育方案，協助婦女認識其不受歧視的平等權（一般性建議 28/37(c), 38）。

### 2.2.4 國家實現(fulfill)婦女權利的義務

締約國有義務協助本國婦女申張人權，得享公平正義，以及主動創造有利的環境，讓婦女發展實現自身權利的能力，採取包括訂定法律、公共政策，或暫行特別措施，以滿足婦女的具體需要並且保證男女在法律上和事實上不受歧視並享

有平等權利為目標。此一實現的義務特重國家整體體制框架，所有政府部門及屬級（包括地方政府及中央分支單位）在規劃、執行、考核、監督各項施政時，皆應考量正向促進所有女性認識、享有、行使權利的國家責任，提供「必要的資金、人力和其他資源」（一般性建議 28/39）以有系統、有步驟的作法來消除歧視婦女的偏見、習俗和慣例，使婦女得立於和男性平等的基礎上充分發揮潛力，享有完整人權（一般性建議 28/9；37(d)）。

CEDAW 締約國國家義務的內涵，亦隨《公約》的有機發展迭有增補，如 CEDAW 委員會 1992 年發佈的第 19 號一般性建議，即將「基於性別的暴力」納入《公約》第一條界定對婦女的歧視定義中，並認為不論其他具體條款是否明文提到暴力，只要是婦女在這些領域遭受基於性別的暴力，如在工作單位受到性騷擾，其權益會嚴重減損，若造成徵聘或升遷不利，或造成歧視性行為，亦即已違犯《公約》（第 6、11、12 段）。第 28 號一般性建議則闡明了上述所有國家義務內涵不可因政治事件、自然災害、武裝衝突或其他社會緊急狀態而停止的原則。並且需要定期檢討、改進國家政策與措施，精益求精。

CEDAW 對締約國國家義務的多重內涵以及立即性與持續性作為的要求，加以各國每四年繳交國家報告後，必須面對 CEDAW 委員會的提問提出說明且具體回應，讓 CEDAW 得以透過國家機制永續地改善性別不平等的現實世界，CEDAW 委員會亦鼓勵國際合作、支援來共同促進婦女基本人權之尊重、保障與實現。CEDAW 強調促權行動與結果導向之國家義務的核心內涵成為國際法內國法化以落實人權普世化的動力，適足以顯示(substantiate)《公約》改革面向的重要性，以及國家角色的關鍵性。

### 三、國際公約的內國法化與《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》

國際人權公約所訂定的人權規範需要內國法化，以在各個主權國家內部產生效力來推動執行，方能真正地保障落實普世人權。本節略述《公約》在我國生效之法源依據，及內國法化的過程。

#### （一） CEDAW 在我國的內國法化過程

目前各國處理國際法與國內法之間關係，主要可分為包容(incorporation)及轉換(transformation)方式的內國法化。前者多由締約國在憲法中承認國際法／公約的國內效力，直接將國際人權典範納入內國憲法中，如阿根廷憲法第 75 條規定 CEDAW 據憲法地位以實踐其各條款。後者則因締約國家原則上秉持國內法優位論立場，認為其司法體系及行政規定只適用國內法，任何國際法／公約必須經

過立法機關正式立法程序制定成該國法律，方具效力，如瑞典、加拿大等國皆將國際規範轉納入另訂之國內法律來執行。即便如美國尚未加入 CEDAW，亦已在聯邦最高法院 1987 年 Johnson v. Transportation agency of Santa Clara County 案及 2003 年 Grutter v. Bollinger 案大法官協同意見中，主張應採納 CEDAW 條文第 4 條及第 5 號一般性建議對暫行特別措施的解釋，認定優惠性差別待遇(affirmative action)並不構成歧視。

關於國際條約在我國法律中地位及效力之討論，咸以司法院大法官釋字第 329 號理由書為基準，其中載明：依憲法規定，經行政院會議議決，立法院批准通過，總統簽署加入書或批准書的程序「所締結之條約，其位階同於法律。」意即國際條約締結後已具備國內法律效力，不需轉換，應屬包容之方式。

我國行政、立法部門在國內已依循憲法締結條約之規定完備手續，並於 2007 年批准簽署 CEDAW，然無法於聯合國存放加入書，以致未完成 CEDAW 正式的國際締約程序。正因我國未盡國際程序無法正式加入《公約》成為正式締約國，其國內法律效力及位階迭有爭議，是以由行政院提案經過立法院三讀通過《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》（以下簡稱《施行法》）及兩項附帶決議，自民國 101 年 1 月 1 日起施行，完成 CEDAW 內國法化程序，正式將之納入國內法體系。

## （二） 《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》內容

《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》全文 9 條，暨附帶決議 2 項，其主要內容分述如下。

### 1. 制法目的、位階及 CEDAW 之適用內容

《施行法》第一條說明該法之立法目的在於「消除對婦女一切形式歧視，健全婦女發展，落實保障性別人權及促進性別平等。」四項目標正面表述了 CEDAW 締約國之國家義務四個層次，亦正式宣示了我國政府認同 CEDAW 所載之目標以及實施 CEDAW 的決心。前二項目標的聚焦女性之消歧與發展，著眼於女性國民現階段不利境遇與發展需求；後者擴展到不同性別國民得享平等人權之保護與促進，以實現民主共和國家公平正義之基本理念與施政原則。

表一 《消除對婦女一切歧視公約施行法》目的意涵

立法目的	範圍	條文	正向性	實質意涵（引自行政院立法說明）
消除對婦女一切形式歧視	女性	第二條	消極除障	消除對婦女基於性或性別的歧視、暴力、不公義
健全婦女發展	女性	第四條	積極成就	培育經、社、文、政、教、勞、健之自主能力，實現多元潛能發展。
落實保障性別人權	性別	第四、五、七條	基本保障	不同性別者的各種人權維護無有差別。
促進性別平等	性別	第四條	主動促進	不同性別者皆得實質平等之國家機會、對待、影響。

《消除對婦女一切歧視公約》內國法化之效力與位階，於《施行法》第二條、第八條中訂定，明確《公約》在我國法律體系之定位。第二條賦予《公約》揭示之各項規定「具有國內法律之效」；第八條則要求「各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法律及行政措施」，三年內完成不符公約規定處之法規制定、修正或廢止，以及行政措施之改進。根據本法要求，各級政府機關需修訂法律，使其與 CEDAW 所載之一切規定連動，以達成《公約》消歧、保障之法律面國家義務。

關於公部門修訂法律之參照標準乃至司法系統援引條文之訴訟運用，《施行法》於第三條中說明適用於我國的 CEDAW 內容實包括 1)公約第 1-30 條正式條文、2)序言所述之「意旨」及 3)「聯合國消除對婦女歧視委員會對公約之解釋」。公約「意旨」除已納入《施行法》立法目的者外，序言中亦提及：「國家充分和完全的發展，人民福利及和平的推進，皆需要婦女與男子平等充分參加所有各方面的工作，並且認為養育子女是男女和整個社會的共同責任，故要求簽約國家執行《消除對婦女歧視宣言》內載的各項原則，並為此目的，於其國內及國際採取一切必要措施，消除基於性或性別的歧視的一切形式及現象。」

「CEDAW委員會解釋」部分，綜合《施行法》立法過程中行政院與立法院法

制局之看法，對《公約》之相關解釋應包括條約通過後之附錄、歷年增補及決議等，實際即指《公約》架構中的1)「任擇議定書」，訂定個人申訴程序及委員會主動調查權；2) CEDAW委員會歷年通過之意見(suggestions)、一般性建議、對各項報告的審議或總結意見，對個人來文的審議，以及根據《任擇議定書》開展的調查報告等。這些「CEDAW委員會解釋」及其日後新增者皆可作為我國執行CEDAW之參照，由此得將CEDAW有機發展之機制納入落實國內之行動準則。

## 2. 全面性與永續性執行 CEDAW 之步驟與範圍

《施行法》第四、五、七、八條文明定本法辦理單位為「各級政府機關」。在行政院立法說明中，包括行政院、立法院、司法院、監察院、考試院及各級政府地方機關，後經立法院附帶決議提出：國家報告之單位係以整體中央政府（包括五院）為原則，這些條文固然符合 CEDAW 規定範圍之周延與全方位的特性，亦為貫徹踐行我國宣示「性別平等是保障社會公平正義的核心價值」（性別平等政策綱領第一條）的落實。CEDAW 在我國國內的實施內涵包含：

- 1)各機關以公權力行使職權應符合《公約》規定（第四條），並依業務職掌負責籌劃、推動、執行《公約》相關事項；
- 2)各公部門間，以及政府與國內外公私部門（如非政府組織和人權機構）應依法橫向相互協調合作，聯繫辦理（第五條）；
- 3)所有法規及行政政策亦應於本法施行三年後，完成檢視暨改進作為（第八條）；4)依據《公約》規定，政府應「每四年提出國家報告，並邀請相關專家學者及民間團體代表審閱」，依此「檢討、研擬後續施政」（第六條）。

而《施行法》亦明定上述之各項任務執行所需之經費，「應依財政狀況，優先編列」（第七條），並將執行業務情形納入常態考核（第五條），以收監督、追蹤之實效。

綜上條文，各級政府機關於《施行法》開始施行後，據其業務職掌，依法有下列課期步驟理當即刻進行，並應與各國政府、國內外非政府組織等共同合作，落實 CEDAW 作為性別人權對話、促進性別平等基準平台：

- 1)101 年開始籌劃、推動及執行《公約》規定保障性別人權事項，並優先編制經費，納入年度考核。
- 2)自 101 年至 103 年間，完成所主管之法規及行政措施之檢討及改進作為，包括制定、修正或廢止不符《公約》規定之法律條文，以及行政措施不夠完備之

處，爾後新訂者亦然（行政院第八條立法說明）。

3)啓動 103 年政府提出第二次 CEDAW 國家報告之準備工作期程與執行，在此次報告裡，中央政府五院系統各級機關皆需檢討《公約》執行成效，宜及早進行先期工作。

《施行法》以全面性、永續性之關照特質注意到基本普世人權之不可分與相互關聯原則之緊要，使得我國落實性別平等以具現國家公平正義核心價值之行動，更添確實踐行與監督之正式法定機制，不僅「提升我國之人權標準」，並可重新融入國際「體系及拓展國際互助合作」（行政院第八條立法說明）。

#### 四、「平等」概念的演變

「平等」概念乃正義法制及基本人權的基本原則，使人人皆能平等地享有符合人的尊嚴的權利與自由，是以近代民權運動中，「平等」概念一向是討論的核心，其內涵影響著爭取權益的方式與獲致的成果，歷年來由絕對式的「機會平等」及「平等對待」逐漸轉變為注意到差異的處理模式。例如法律地位的平等，包含了成年／未成年，初犯／累犯，以及有無犯意的考量，經濟地位的平等包含了累進稅率、社會福利等機制，政治地位的平等包含了少數／弱勢群體之參政保障設計等，皆具體反映出當前「平等」概念的意涵。

我國近年來與婦女或性別相關之立法、修法及各種行政措施，無不以促進、實踐性別平等為目標，亦為普及人權、落實「平等」概念之一環。基於 CEDAW 目的即在承認和實現男女平等，CEDAW 委員會歷年來對「性別平等」有務實且深入之詮解，本節依此就「平等」概念之發展以及對《施行法》條文執行之相互發現之處加以說明，使國內實施 CEDAW 及進行相關改善作為時，更得旨趣。

##### （一） CEDAW 的性別「實質平等」模式

CEDAW 自成立之始，即倡行「實質平等」(substantive equality) 作為公約目標「性別平等」的實質內涵，認為看似性別中立法律或政策僅是形式平等(formal equality)。此一平等模式強調平等對待，將男女一視同仁，不作分別，忽視了因生理與社會產製的種種男女差異造成女性受到不符比例原則的廣大歧視與偏頗對待，及隨後形成之女性特殊困境、需求及解決之道，因而無法真正讓女性得享與男性平等無二致的權利，造成對女性不利影響。《公約》序言、條文（例如：第四條）及其後解釋（例如：一般性建議 25/9，28/5）已多次說明了實質一詞包括了機會與結果兩個組成部分：

## 1. 實質平等意指提供與取得機會的平等

CEDAW 架構中，締約國有義務保證「男女平等享有一切政經、社會、文化、公民和政治權利」(序言)，要提供平等的條件、資源與機會讓男女在有尊嚴、有權力之情況下，自由發展其潛能。但在現實中，各領域的公私部門即使提供了女性與男性同樣的機會或資源，女性如果沒有取得的管道或門檻資格，也無從真正獲益，惟有透過設置確立支持女性平等取得機會與資源的法律框架、政策及機構，方能實現機會面向的性別平等，CEDAW 因而在第四條條文中強調締約國所應實現的男女平等即為「事實上的平等」(一般性建議 25/4、14，28/5)，並要以特別措施來加速達成。

我國《施行法》第四、五、七條，便呼應了此一平等原則內涵，要求公部門籌劃、推動及執行業務職權時，應考量到資源配置之優先性及符合CEDAW積極促進性別平等實現之施政準則，以使政府之政策與措施能符合實質平等的精神，「創造有利於實現結果平等的環境」(一般性建議25/8)。

## 2. 實質平等意指以質與量來評估影響／結果的平等

在各種促進性別平等，如保障機會和待遇平等的法律、政策及機構建制了之後，如果不能落實施行，仍無助於改變婦女生活中各領域實際受到歧視、人權不彰的境遇，因此 CEDAW 所重視的，莫過於實際成果之評估，亦為 CEDAW 委員會審查各國國家報告的重點。在 CEDAW 委員會發佈之國家報告撰寫指導手冊中，建議締約國於其報告國內推動保障男女人權平等的施政作為等，要以實際所達成的平等效果及影響作為踐行 CEDAW 之進展，意即透過性別統計及實際改變了女性不利處境之結果案例來呈現事實上的性別平等，而不僅止於說明政府如何提供與協助婦女取得與男性平等的機會、資源、對待之各種政策、法律(一般性建議 23/48、50，24/9)。

我國《施行法》第五、六條分別訂出各機關內考核及國家整體實踐報告之要求，加上原有之性別主流化策略「性別影響評估」機制已使用了性別統計與性別分析方法以兼顧質、量二方面的結果，相輔相成之下相信更能呈現出我國實質的性別平等進程。

### (二) CEDAW 以「矯正式」取徑促進平等

為達成性別實質平等的目的，CEDAW及委員會鼓勵各締約國政府採用「矯正

式」取徑(corrective approach) (一般性建議25/15、17)的政策、行動方案及法規來協助原本無法平等享有權益的女性。鑑於婦女於普世皆居從屬地位及歷史性的長期歧視而造成男女資源、權力、背景條件差異不均，聯合國CEDAW委員希望透過此一「矯正式」取徑過程，加速提升女性原來較低的地位並轉變既有不對等分配的事實，達成更符合公平正義的平權社會。因此國家要以公權力創造消除對婦女一切形式歧視的機制與環境，包括實際具體化呈現了男尊女卑觀念的偏見、習俗和所有其他慣例，以及男女社會功能的刻板觀念與定型義務，使女性不致繼續因這些歧視而居於從屬地位，且無有管道或機會認識、行使各項人權公約之所有基本人權，特別是CEDAW所載明者；國家也應根據女性基於生物結構功能或社會定型偏見而產生的特殊需求，尤其在教育、經濟、參政、就業、醫療衛生及國際代表領域，來訂定「暫行特別措施」如支持方案，配額制度，優惠待遇和目標招募、雇用與升遷等，來「改變、消除婦女或對婦女不利的文化、定型態度和行爲」(一般性建議25/38)，以加速實現婦女在生活所有領域之平等人權(公約第4條，第5、25號一般性建議)。這些作為應尊重女性的獨立自主(autonomy)，不是以保護女性或讓女性倚賴政府為目標，而是以協助女性發展經濟、社會文化、政治、教育、勞動、健康各方面潛能之自主能力為目標來推動(亦即我國《施行法》第一條所列之立法目的之一)。

CEDAW「矯正式促進平等」的積極作法，包括藉上述之「暫行特別措施」創造支持、友善婦女人權之環境，即是承認男性女性不能一視同仁來對待，方可以確保實質上的男女平等，亦即 CEDAW 推行的成效，而《公約》及委員會之各項文件亦明文強調矯正式的積極作法具追求實質性別平等的正當目的，為「締約國的一項必要策略」，不得將之視為政府歧視其他群體之行爲(一般性建議 25/18、註(4))。

CEDAW體系對「實質平等」的闡釋，不僅明白界定了各種對婦女的歧視而造成男女不平等的內涵，包括「事實上或實際不平等的根源和後果」(一般性建議 25/14)，讓消除歧視的國家義務之落實更有具體方向可循，亦是女性享有完整人權的推動及評估準則，配合性別主流化政策所要求之「性別影響評估」，以及「性別平等政策綱領」之各項之具體行動措施，更能全面而充分地掌握我國性別平權實情與進程，得以在不同的業務職掌領域中更上層樓。

## 五、結語

本節緒論簡述 CEDAW 在現行國際人權體制九大「核心人權文書」中之地位及重要性，我國批准、簽署該公約及內國法化之過程，並說明政府部門實施《施行法》之重點與期程，其中尤以國家義務內涵與實質平等原則為要，以下諸節將

就 CEDAW 條文逐條深入釋明之。

作者說明：緒論部分使用聯合國官方中文版本語彙，以方便未來網路搜尋更新相關資料，其中多有與我國習慣用語不符者，例如《殘疾人權利公約》中之殘疾人在我國用語為身心障礙人士；唯考量我國法律上「糾正」一詞常具行政處置之內涵，例如監察委員提案糾正，故文中原譯「糾正式取徑」處已先以「矯正」代之。

## 參考書目

伍維婷(2011)。CEDAW 來了，台灣婦女權益翻轉！。勵馨電子報，第 593 期。2011 年 7 月，取自 <http://www.goh.org.tw/resources/e-news/2011/07/593-0701.html>

何碧珍(2009)。消除對婦女歧視公約(CEDAW)與國家報告書。新世紀智庫論壇，45，47-49。2009.03.30

法務部(2009)。《落實『公民與政治權利國際公約』及『經濟社會與文化權利國際公約』種子培訓營總論講義(序文及逐條釋義)》。

張文貞(2006)。台灣加入聯合國「消除對婦女一切形式歧視公約」之國內法律評估研究計畫結案報告。外交部委託研究。

廖福特(2009)。加入「消除對婦女歧視公約」之後。新世紀智庫論壇，45，50-53。

財團法人婦女權益促進發展基金會(2011)。《我們的法律是否支持性別平等？——以 CEDAW 為基準的法律檢視手冊》。財團法人婦女權益促進發展基金會。

財團法人婦女權益促進發展基金會(2012)。《CEDAW 怎麼教？——婦女人權公約教案手冊》。財團法人婦女權益促進發展基金會。

財團法人婦女權益促進發展基金會。各期《國際性別通訊》(2000-)。

([http://www.womenweb.org.tw/MainWeb/GroupInterview/GroupInterview\\_Show.asp?Page=](http://www.womenweb.org.tw/MainWeb/GroupInterview/GroupInterview_Show.asp?Page=))。

Anderson, Rachel J. (2010). Reimagining Human Rights Law: Toward Global Regulation of Transnational Corporations. *Denver University Law Review*, 88 (1), 183-236

Banks, Angela M. (2008). CEDAW, Compliance, and Custom: Human Rights Enforcements in Sub-Saharan Africa. *Fordham Int'l L.J.*, 32, 781-845.

Byrnes, A. & Connors, J. (1996). Enforcing the Rights of Women: A Complaints Procedure for the Women's Convention. *Brooklyn Journal of International Law*, 21, 679-797.

The Charter of Fundamental Rights of the European Union. Available at:

[http://www.europarl.europa.eu/charter/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm)

CEDAW Committee. (1995). Progress achieved in the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Report by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (for the **Fourth World Conference on Women**) (UN Document: A/CONF.177/7). Available at <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/history.htm>

Gordan, Virginia B. (1997). Compliance with the International Human Rights of Women, *Proceedings of the Annual Meeting-American Society of International Law*, 91, 377, 390.

International Women's Rights Action Watch Asia Pacific (IWRAW). (2008). *Our Rights Are Not Option!* IWRAW Asia Pacific (Kuala Lumpur, Malaysia).

Šimonović, Dubravka. (2009). Introduction to The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. United Nations Audiovisual Library of International Law. Available at <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/cedaw/cedaw.html>.

Steiner, Henry J., Goodman, Ryan, & Alston, Philip. (2007). *International Human Rights In Context: Law, Politics, Morals*. Oxford University Press.

Tang, Kwong-Leung. (2000). The leadership role of international law in enforcing women's rights: the Optional Protocol to the Women's Convention. *Gender and Development*, 8(3), 65-73.

網站資源：

財團法人婦女權益促進發展基金會。消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW) 專區([http://wrp.womenweb.org.tw/Page\\_Show.asp?Page\\_ID=632](http://wrp.womenweb.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID=632))。

聯合國 CEDAW 委員會。(英文網頁：  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm>)

聯合國「核心國際人權文書」網頁。

(英文網頁：<http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm#core>；

中文網頁：<http://www.ohchr.org/CH/Issues/Pages/CoreInstruments.aspx>)

聯合國人權事務高級專員辦事處。

(英文網頁：<http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>；

中文網頁：<http://www.ohchr.org/CH/Pages/WelcomePage.aspx>)

