

# Beijing+10 到 Beijing +20 的進展： 50/15 到 50/30 性別平權再接再厲

文 | 嚴祥鸞 | 實踐大學社會工作學系教授

圖 | 作者、編輯部提供



3月8日星期日「為性別平等和婦女人權而走 (March for Gender Equality and Women's Rights)」的遊行，開啟第59屆聯合國婦女地位委員會暨民間會議 (UNCSW NGO)。時間飛逝，回想我第一次參與聯合國婦女地位委員會暨民間會議是第49屆，即2005年，從公職卸任，正好經歷公部門的洗禮，兼具公私部門組織的經驗者，開啟我參與 UNCSW NGO 的旅程，「參與」具有多重的意義。同年，又受邀出席 APEC 在韓國召開的婦女領袖會議報告，「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」。這份報告也是我從學界到公部門，再回到學界的產官學具體反思。換言之，如果婦女權利是人權，所有婦女議題和相關政策都應該回歸到總體經濟政策，就業和經濟是主軸，而不是陷在「社會福利」的迷思。

今年適值 Beijing +20，即婦女人權北京宣言暨行動綱領二十周年，主要目標為「全球2030年要達成任一單一性別不得

少於 50%：性別平權再接再厲——50/30 目標 (Planet 50-50 by 2030-Set it up for Gender Equality)」。驚覺自己參與這項國際會議已經十一年，成果如何？事實上，聯合國會員國在 1995 年北京第四次婦女問題世界會議之前就通過區域行動計畫。分別在 2000、2005 和 2010 年對《行動綱要》執行情況進行五年、十年和十五年期審查，也開展區域審查和評估進程，成果似乎不盡理想。

## 原訂 2015 的目標並未達成： 50/15 修正為 50/30

儘管聯合國會員國持續分別在各區域進行執行成果進程，進行審查。諸如，Rio+20 在 2013 年成立開放工作小組 (Open Working Group)，提出永續發展目標計劃 (SDG)，共有 17 項。2015 年主軸包括檢視國家和區域推動實踐性別平權的成效，形成全球目標的基礎。2014 年聯合國婦女署也發起一項全球運動，名為「想像：婦女充權，人道充權 (Empowering Women, Empowering Humanity: Picture It.)」，重新點燃《北京行動綱領》背後的緊迫性，企圖激發新一代解決性別平等議題的熱情。這些行動和成果已把 50/15 (憶當年，在台下舉著標語，安南秘書長還允諾，應該有位女性的秘書長——It's Time for a Woman) 全球 2015 年要達成任一單一性別不得少於 50%，修正為今年的 50/30，也就是 2015 年的預定目標沒有達

成，延後十五年。儘管如此，可喜的是，優先行動會議，破紀錄的有 166 個會員國家承諾，進行婦女地位的國家審查，已經對民間社會產生豐富的貢獻。

## 《行動綱要》二十年執行情況不理想

另外，值得關注的一份報告是婦女地位委員會第 59 屆會議，2015 年 3 月 9 日至 20 日臨時議程專案 3(a) 第四次婦女世界會議，以及名為「2000 年婦女：二十一世紀兩性平等、發展與和平」的大會特別會議之後續行動：重大關切領域戰略目標和行動的執行情況，以及進一步的行動和倡議的相關審查與評估《北京宣言》和《行動綱要》以及大會第 23 屆特別會議成果檔的執行情況，即所謂的聯合國秘書長報告，將會於 2015 年 9 月舉行的大會高層首長會議通過，納入會員國國家政策和方案的擬定、實施和評估工作的主流，其中特別著重於重點專題。

整體而言，《行動綱要》二十年執行情況並不理想。摘述其中 11~19 點成果，如下：<sup>1</sup>

11. 《行動綱要》二十年執行情況概述：進展不平衡、持續存在和新出現的挑戰以及變革推動因素。
12. 自第四次婦女世界會議在《北京宣言》和《行動綱要》中對實現性別平等勾勒出

1 詳見 E/CN.6/2015/3 經濟及社會理事會，15 December 2014。  
[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/CN.6/2015/3&referer=http://www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015/official-docu](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.6/2015/3&referer=http://www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015/official-docu)。

廣闊的願景，和做出具有里程碑意義的一系列承諾，二十年過去了。1995年，性別平等宣導者提出婦女和女孩缺乏權力、人權遭到大規模侵犯的事實非常顯著，強調需要制定全面的法律和政策，以及進行正規（例如國家、市場、國家和全球治理結構）和非正規（如家庭和社區）的體制改革，以實現性別平等並充分實現婦女和女孩的人權。

13. 過去二十年，實現性別平等的進展有限。各國越來越多地消除法律中的歧視，並過法律促進性別平等和消除暴力侵害婦女和女孩行為。女孩的小學和中學入學率顯著提高。在一些區域，更多婦女加入勞動市場。一些區域在增加婦女獲得避孕藥具的機會方面有不錯的進展。在一些國家，切割女性生殖器官、童婚、早婚和逼婚等有害習俗開始呈下降趨勢。一些國家的議會婦女代表人數顯著增加。關於婦女、和平與安全的全球議程取得重要的規範性進展。

14. 但是，總體進展慢得令人無法接受。某些情況進展停滯甚至出現倒退。性別平等方面的變化不夠深刻，也可能出現逆轉。在許多國家，立法的歧視由來已久，特別是在家庭法領域。婦女不斷提升的教育程度及在勞動力市場參與率的提升，並未帶來相對應的更好之就業條件、更好的提升機會和同工同酬前景。據國際勞工組織稱，按照目前的進展速度，還需要等到

七十五年以後才能實現男女同工同酬。<sup>2</sup>許多婦女沒有機會獲得合理待遇的工作，被剝奪平等繼承權和財產權，並易陷入貧窮。婦女過多地承擔無償照料工作，繼續限制她們在若干領域享有人權。不論在公共和私人場所，持續存在的多種形式的暴力侵害婦女和女孩行為，達到令人震驚的嚴重程度。在一些區域，孕產婦死亡率長期居高不下，令人無法接受。婦女在各級決策的參與已經有限制，還常常受到挫折，婦女在最高政治領導層的代表人數仍然嚴重偏低，平均是 1/5。

15. 對遭受多重形式歧視的婦女和女孩而言，執行《行動綱要》方面的總體進展非常緩慢。生活在農村地區和貧窮城市住區的貧困婦女和女孩在入學率、孕產婦死亡率和獲得水和衛生設施服務機會等若干指標，存在明顯差距。年輕婦女感染愛滋病毒的風險比其男性同伴要高得多。邊緣化的婦女群體，如身障婦女、原住民婦女、移民婦女以及女同性戀、男同性戀、雙性戀和變性婦女特別容易受到歧視和暴力侵害。

16. 受更廣泛的政治、社會和經濟背景的影響，性別平等方面取得的進展速度放緩。2007/2008年以來接連發生的全球危機，將占主導地位的經濟模式加深不平等現象（國內和國家間）和加劇邊緣化群體的脆弱性之缺陷暴露無遺。事實上，不斷加劇的不平等被確認為是引發 2007/2008

<sup>2</sup> 國際勞工組織，《總幹事的報告：一個社會正義的新時代》，為日內瓦國際勞工大會第一〇〇屆會議編寫的報告，2011年6月1日至11日（國際勞工局，日內瓦，2011年）。

年全球金融危機的直接原因，再加上糧食危機，對人民造成了巨大的不利影響，尤其影響到婦女和女孩。

17. 不斷加劇的不平等和日益增加的脆弱性，也與長期存在的對婦女和女孩產生不利影響的暴力衝突有關，因為這些現象使她們難以獲得服務和經濟機會，並且更容易遭受暴力侵害。極端主義和保守勢力正在抬頭，其表現形式多樣且背景不同，但共同特點就是反對婦女享有人權。例如，限制婦女的性健康和生育健康及權利，容忍甚至慫恿暴力侵害婦女行為，限制婦女和女孩的自主權和參與公共領域活動。在某些情況，婦女權利宣導者和人權捍衛者因他們投身的工作而容易遭受暴力侵害。

18. 歧視性社會規範和男女角色刻板印象在正式和非正式機制仍然普遍存在，繼續阻礙實現性別平等的進展。例如，勞動市場存在的歧視性社會規範和刻板印象，諸如，不平等的有酬和無酬工作分工、視男子為養家者的刻板印象，限制婦女享受社會和經濟權利。歧視性社會規範和做法導致婦女無法平等獲得教育、土地和其他生產性資源，限制婦女享有適當生活水準權。縱容暴力侵害婦女和女孩行為的社會規範，阻礙她們充分和平等地參與社會、經濟和政治生活。這些存在於各級根深蒂固的社會規範和結構性挑戰阻礙性別權力關係的改變，而這種改變對於實現《北京

宣言》和《行動綱要》的願景，是至關重要的。

19. 性別平等方面的投資長期不足，這個問題由來已久，由於許多國家在危機後採取緊縮措施而使問題變得更加嚴重。根據各國與實現千年發展目標相關的部門，包括對實現性別平等很重要的部門之政府預算資料，進行公共支出分析顯示，儘管2008-2009年初期曾增加過支出，但在許多發展中國家這一趨勢已出現逆轉，支出額或維持不變，或有所減少。雖然近年來官方發展援助用於促進性別平等的份額保持相對的穩定，但用於促進性別平等的投資仍然嚴重不足，依照部門細分支出，這一現象更為明顯。注重性別平等的援助集中在教育和衛生等社會部門，而針對經濟部門的這方面援助額，則少得令人驚訝。為支持婦女在和平與安全以及在維護婦女性健康和生育健康及權利方面發揮作用而提供的所需捐款，仍然不足。<sup>3</sup> 地方、國家、區域和全球各級婦女組織的資金仍然嚴重短缺。

## Post-2015 的挑戰

臺灣雖然不是會員國，但是，自2007年簽署後，也急起直追，2013年完成CEDAW第2次國家報告撰寫，2014年也完成國家報告國際審查，目前正為2017年第3次國家報告撰寫努力。但是，借用2015年秘書長的全球執行成果強調：

3 經濟合作與發展組織，〈為促進兩性平等和婦女權利的未竟事業供資：2015年後框架的重點事項〉，技術簡報（2014年，巴黎）。見 <http://www.oecd.org/dac/gender>。

「其中特別著重於重點專題」，提醒應該議題結合政策，連結不同的人權公約，整合性的工作計劃。例如，人權應是「就業和經濟」優於「福利」，「福利」是最後的救濟手段。<sup>4</sup> 性別預算則應更有系統的研擬，全球面臨擲節政策，不在增加，在減少支出，受到影響的是哪些劣勢（非弱勢）。<sup>5</sup>

茲分別從婦女人權納入男性參與和環境議題和連結不同的人權公約，說明如下：

### 納入男性參與和環境議題

以今年為例，議題的聯結，可能需要更細緻的考慮。例如，2014 和 2015 年的 UNCSW 會議主題會圍繞在「千年發展目標」。特別是 2015 年是 1995 年第四屆婦女大會二十周年，因此，2015 年的標題是「CSW59/Beijing +20 (2015)」，於 2015 年 3 月 9 日至 20 日在美國紐約舉辦。檢視北京 +20，包括第 23 屆特別會議成果大會。會議將解決影響落實行動綱要，實現兩性平等和賦予婦女權力，以及 2015 年後面臨的挑戰以及發展的議題。檢視範圍涵括聯合國各區域委、國家和地區。<sup>6</sup>

事實上，2015 的會議則以「全球 2030 年要達成任一單一性別不得少於 50%：性別平權再接再厲 (Planet 50-50 by 2030 — Step it up for Gender Equality)」，已經修正 50/15 為 50/30，

原來 2015 年要達成任一單一性別不得少於 50%。修正原因很簡單，沒有一個國家達成。另外，民間社會組織（民間組織）——甚至國家政府，呼籲納入男性，一起推動性別平權，值得政府和民間團體思考。除此之外，環境變遷已對人類造成巨大影響，婦女人權納入環境議題是未來二十年的重要工作。

### 連結不同的人權公約：CEDAW & CRC 以及 CEDAW & CRPD

國際趨勢已經改變，談 CEDAW 公約，不僅包含婦女、女孩和年輕女孩，還包括男性和男孩。2011 年聯合國人口基金（United Nations Population Fund，UNFPA）和聯合國國際兒童緊急救援基金會，United Nations International Children's Emergency Fund，UNICEF）聯合出版的「婦女人權和兒童人權：聯結（Women's and Children's Rights: Making the Connection）倡議手冊即指出：婦女和兒童的權利往往彼此隔離。這個倡導小冊的目的是探討婦女和兒童的人權，一起考慮其實際影響，以及四個戰略行動領域之間的聯繫。





2014年5月20日臺灣立法院三讀通過兒童權利公約施行法，6月4日由總統公布，11月20日國際兒童人權日當天開始正式施行，同時設置行政院兒童及少年福利與權益推動小組（以下簡稱兒少推動小組）來推動兒童及少年福利與權益保障政策。然而，相對於 CEDAW 公約，臺灣在兒童權利公約（Convention on the Rights of the Child, CRC）的實踐仍有努力空間。換言之，CRC 是「人權」，而非「福利」。依據兒少推動小組在 2014 年的兩次會議內容，尚未關注 CEDAW 與 CRC 之間的連結。

事實上，2013 年起中華心理衛生協會（以下簡稱心衛），參閱聯合國女孩工作小組（Working Group on Girls, WGG）2011 年 8 月 26 日向人權委員會提出 CRC 和 CEDAW 聯合建議書，以臺灣校園霸凌為例，完成分析傷害女孩的傳統文化習慣的替代報告。心衛於聯合國第 59 屆婦女地位委員會暨民間周邊會議，籌組的「後

2015 性別平等新典範：男孩和女孩一起來」於 2015 年 3 月 14 日星期六 12:30-14:00 在聯合國教堂中心舉行平行會議，即是「臺灣婦女人權和兒童人權公約聯合行動」計劃，針對高中和國中男性以青少年懷孕為題，進行健康的性教育相關成果的部分。

此外，早在 2010 年衛斯理婦女研究中心國際人權中心的主任 Rangita de Silva de Alwis 於第 54 屆婦女會議，即以「多元觀點的 CEDAW 和 CRPD：亞洲四國整合婦女人權和身障人權公約於具體行動（The Intersections of the CEDAW and CRPD: Integrating Women's Rights and Disability Rights into Concrete Action in Four Asian Countries）」為題，提出報告。臺灣業於 2014 簽署和正式實施身心障礙者權利公約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD）國內法化，連結 CEDAW 與 CRPD 二項人權公約，也是 Post-2015 未來的重要工作。