

《北京行動綱領》是雲？是霧？是雨？ ——從國際婦女法學會的運作及南部 在地推動觀之

文 | 陳秀峯 | 長榮大學企業管理學系副教授
臺南市性別平等促進會理事長

圖 | 編輯部提供

一、前言

雲，讓人覺得遠在天邊、遙不可及，給人的感覺是與自己不太相關。霧，可能是在身邊，好像抓得到，又很飄渺，霧裡看花有時候使人霧煞煞，或許搞得一頭霧水。雨，則一定感受得到，下雨對日常生活影響甚鉅，所以在媒體發達的今日，大家都會注意氣象預報，有下雨可能時，播報員通常會提醒民眾出門時記得帶雨具，有豪大雨可能時，更會提醒民眾注意防範，以免釀成大災。雖然北京行動綱領有別於自然現象，但雲、霧、雨這些自然現象帶給人們的感受，正可用來比喻人們對於《北京行動綱領》的感覺與認知情形。

二、對北京行動綱領的認知

《北京行動綱領》是 1995 年在北京舉辦的第四次世界婦女大會所提出會議共識之一部分，另還有《北京宣言》，通常稱為《北京宣言暨行動綱領》。在宣言中，提及決心為了增進全人類的利益而為全世界所有婦女促進平等、發展與和平的目

標；深信婦女的權利就是人權，民間社會所有行動者，特別是婦女團體和網絡以及其他非政府組織和社區組織，在其自主獲得充分尊重的情況下，與政府合作所作出的參與和貢獻，對有效執行「行動綱領」並採取後續行動十分重要。在行動綱領中，要求政府將十二個重大議題列為活動之優先事項，此十二個議題為（一）婦女與貧窮、（二）婦女之教育與訓練、（三）婦女與健康、（四）對婦女之暴力、（五）婦女與武力紛爭、（六）婦女與經濟、（七）權力及意思決定中之婦女、（八）提升婦女地位之制度性結構、（九）婦女之人權、（十）婦女與媒體、（十一）婦女與環境、（十二）女童。

雖然自從 1995 年第四次世界婦女大會以後，《北京行動綱領》及《北京宣言》就已公諸於世，且不難找到相關資料，但仍有很多人不知道《北京行動綱領》是什麼，對一般人而言，《北京行動綱領》簡直是天邊的雲，其存在與自己不相干；對多數從事相關業務的人，《北京行動綱領》像是霧般地存在於身邊，知道有那麼

回事，但抓不到也不是很清楚其內容；對於倡議女權者，《北京行動綱領》則是甘霖，有它的滋潤，大地就變得不一樣，置身雨中最能感受到雨的存在，也最能體會甘霖的重要，沒有甘霖萬物將枯竭。

筆者本身參與女權相關活動已有相當長的時間，但卻是在 2007 年參加婦女權益促進發展基金會的活動以後，才開始瞭解到《北京行動綱領》的存在與重要性，及其與各種活動的關聯性，因此可謂筆者對《北京行動綱領》的感受程度，是由雲而變為霧，更成為雨。現在更是一有機會，就向身邊的人說明《北京行動綱領》及消除對婦女一切形式歧視公約的內容，及其與一般活動之關聯，期望拉近其與民眾的距離。

三、國際婦女法學會之運作與《北京行動綱領》

國際婦女法學會 (International Federation of Women Lawyers, 簡稱 FIDA) 總會成立於 1944 年，其源起是來自北、中、南美洲之七位婦女法學家為了提昇婦女地位、爭取男女平權，並協助女律師能為公會所接納，在墨西哥舉行國際法學會之際，成立了國際婦女法學會，FIDA 中華民國分會則成立於 1989 年。¹FIDA 總會具聯合國諮詢地位，自是遵守其宗旨且依循北京行動綱領而舉辦活動，中華民國分會除了在本國舉辦活動外，更參與總會的活動，對於《北京行動綱領》的內涵並不陌生。

(一) 國際婦女法學會總會之運作

FIDA 總會因具聯合國諮詢地位，平時有派駐聯合國及日內瓦代表參與聯合國的相關活動，每年 2、3 月固定在紐約召開執行委員會，當時正逢聯合國婦女地位委員會每年針對《北京行動綱領》所列議題舉辦檢討會議的時期，FIDA 總會並依當年度大會的優先主題而訂會議主題，在聯合國婦女地位委員會暨非政府組織周邊會議中舉行座談會，例如今年 (2015) 的座談會以 “Legal Mechanisms Advancing the Status of Women from Beijing to Today” 為主題，2014 年之主題為 “Beyond MDGs: Women Creating the World We Want”，2013 年則以 “CEDAW and General Recommendation 19: Prevention of Domestic Violence” 為主題，2012 年之主題是 “Advancing the Rights of Rural Women”，筆者都曾在會中提出臺灣觀點的報告。另，譬如總會第 35 屆大會是 2014 年 11 月 15 日至 18 日在印度的 Bangalore，第 34 屆大會於 2011 年 11 月 20 日至 25 日在奈及利亞的 Lagos 舉行，舉辦地為當時總會長 Sheela Anish 律師及 Stella Ugboma 律師所居住之地，會中除了改選執行委員會成員外，還舉辦研討會，筆者出席該二次大會，都被選為執行委員，也分別在會中報告我國校園中的性別平等推動情形，及我國的家事調解與修復式司法制度。此外，FIDA 總會還不定期地舉辦地區會議，前任印度籍總會

1 曾陳明汝 (2000/10)。〈國際婦女法學會中華民國分會之誕生與成長〉。《國際婦女法學會中華民國分會》。
<http://www.fida.org.tw/about.asp> (2015/2/20 瀏覽)。

長 Sheela Anish 律師在其任期內就推動五場分別於亞洲、歐洲、非洲、南美洲等舉辦的地區會議，其中筆者曾參加 2012 年 10 月 3 日至 5 日在菲律賓的 Cebu 舉行的地區會議，其主題為“The Role of Women Lawyers in Global Issues”，筆者也發表了我國女律師推動性暴力防治的情形。

（二）國際婦女法學會中華民國分會之運作

FIDA 總會的成員大都是女律師，而 FIDA 中華民國分會的會員亦以女性為主，但較多元，包含法官、律師、法務行政人員、法學教授、學生等，FIDA 中華民國分會除定期召開理監事聯席會議檢討會務及活動主軸外，經常辦理法律常識宣導，並在大學法律系舉辦法律人的生涯座談等活動，另曾辦理「從憲法對性別基本權的保障談婦女權益之提昇」座談會（2004）、「臺商配偶權益保護研討會」（2003）、多元家庭等相關法案座談會（2013）等活動，還於網站中的婦女新天地專刊刊出〈別居法制化之探討——兼論應否創設事實別居離婚條款〉（2003）、²〈新修正夫妻財產制介紹——兼論民間團體修法運動之價值判斷與反省〉（2002）、〈「從立法到執法談兩性工作平等法之落實」〉（2002）、〈從釋字 452 號解釋談兩性平權〉（1998）等專文，另有〈會友徐璧湖大法官經驗分享講稿〉、蔡永瑋律師主筆的〈土耳其伊斯坦堡 “The Enlarged Council of International Federation of

Women Lawyers”研討會紀要〉、葉賽鶯法官之〈由「朝」至「野」雙年隨筆〉、〈專訪考選部劉初枝理事長〉、〈古登美監察委員專訪〉、〈專訪大法官書記處蔣次寧處長〉、〈專訪黃綠星庭長〉、王清峰律師之〈話說監察院〉等，並於 2010 年出版《她們，如此精采》一書，描述八位女性法律人（退休教授、法官、監察委員、優遇公務員懲戒委員會委員之 FIDA 會員）的生命之河。FIDA 中華民國分會除了自身的活動之外，尚與其他 NGO 合辦活動，例如前述座談會有與女法官學會合辦者，又多年來都與臺南市性別平等促進會在臺南地區合辦性別主流化溝通平台、社區關懷照顧議題溝通平台、CEDAW 與友善校園議題溝通平台會議等活動。

無論是 FIDA 總會或 FIDA 中華民國分會都盡其所能地發揮其影響力，其關心議題皆為《北京行動綱領》所揭櫫之重要



2 婦女新天地。《國際婦女法學會中華民國分會》。<http://www.fida.org.tw/data.asp>（2015/2/20 瀏覽）。

議題，尤其FIDA總會是一個小型聯合國，會員分屬八十多個國家，只要參與總會的活動，透過來自各國會員的交流，就足以拓展視野，且可與多國的友人聯誼。

四、《北京行動綱領》之南部在地推動——以臺南市為例

關於《北京行動綱領》之推動，行政院以性別主流化為推動策略，自民國95年起分95-98年及99-102年兩個階段進行對各部門公務人員之培力計畫，地方政府公務員亦有性別主流化之培訓。政府將北京行動綱領內容納入其政策中，例如婦女福利、身心障礙福利、兒少、老人福利、家庭支持等；基於公辦民營的作法，政府部門提出很多方案、計畫讓NGO申請承辦，透過公部門與NGO合作的方式來推動北京行動綱領，南部地區亦不例外。為便於說明，以臺南市為例，就公部門與NGO的推動情形分別敘述。

（一）臺南市婦女權益促進委員會之政策推動

臺南市政府為保障女性權益、開發婦女潛能、消除性別歧視、促進性別平等，

設了臺南市政府婦女權益促進委員會（以現簡稱「臺南婦權會」），³由該委員會推動臺南在地的婦女政策、性別平等及婦女保護法令，督促相關局（處、會）執行婦女政策，並結合政府與民間相關機構，促進婦女權益及推動婦女福利。該委員會依權益業務分設分工小組，由府外委員擔任各組組長，並由相關局、處、會負責幕僚作業。原則上，每四個月開會一次，會議由召集人市長召集，並擔任會議主席；會議之決議事項以市政府名義送請有關機關辦理，並由委員親自列管；委員不得無故缺席，應親自出席會議，以便行使其職權。

臺南婦權會曾在會議中監督婦女政策白皮書之發行、女性主管之比例、婦女史料整理、性別平等業務專責單位之設置、性侵害被害人一站式服務之進行狀況、騎樓暢通計畫、高齡友善城市專案、老年政策之執行等，也審核自治條例等法規是否符合CEDAW的精神，並為使臺南婦女有一個交流的平台，曾提議將位於國家一級古蹟之臺南孔子廟對面的市定古蹟「愛國婦人會館」指定為「臺南市婦女館」，⁴但因該會館於2012年歸屬文化局，目前為「文創PLUS—臺南創意中心」，所以暫

3 臺南市政府婦女權益促進委員會設置要點。

4 臺南孔子廟，位於臺南市中區，建於1665年，是臺灣最早的文廟，清初一度為全臺童生入學之所，因此亦稱全臺首學，其在民國72年12月28日被公布為祠廟類國家一級古蹟，是國定古蹟。

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%87%BA%E5%8D%97%E5%AD%94%E5%AD%90%E5%BB%9F>。

（2015/2/26 瀏覽）。愛國婦人會館，位於臺南市中區，在民國87年6月26日被指定為臺南市市定古蹟；日據時期，日本愛國婦人會是日本在二次大戰時的主要婦女團體之一，其由具社會地位及相當教養之婦人組成，以關心地方建設、從事社會服務為宗旨，該會的臺灣總部在1905年7月17日成立於臺北，並於各州廳所在城市設有分部，在臺南的愛國婦人會館即日本愛國婦人會的臺南分部之所在地，而該會館落成於1940年。

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8E%9F%E8%87%BA%E5%8D%97%E6%84%9B%E5%9C%8B%E5%A9%A6%E4%BA%BA%E6%9C%83%E9%A4%A8>。（2015/2/26 瀏覽）。

時無法成為「臺南市婦女館」，頗為可惜。

臺南婦權會為婦女政策之推動及政策執行之督促者，但顯然還沒發揮其功能，因臺南婦權會通常只被動地在委員會議上反映其對政策之意見或建議，依此運作模式，很難對政策之決定及執行有推動與督促的影響力，且每四個月開一次會，都屬被動且消極的參與，不易發揮臺南婦權會應有的功能。自從委員去年提議並在委員會通過：由委員分組，各組在委員會議開會之前，先舉行會前會，與相關單位就議題事項先溝通討論，再於委員會正式討論決議；此種運作模式於市長連任後將正式啟動，相信可增強婦權會機能。

（二）NGO 在一線之推動

臺南市有二、三千個立案的人民團體（NGO），從市政府補助民間團體的資料得知 NGO 的活動情形，依 NGO 之名稱與性質，大致可就社區發展協會、婦女團體、老人會、社會福利關懷協會、產職業會務發展協會、家扶基金會（即「臺灣兒童暨家庭扶助基金會」）、照顧服務協會、世界展望會（即「臺灣世界展望會」）及社區守望相助團體等類型 NGO 獲得補助所舉辦活動，而看出其究竟推動了哪些北京行動綱領的內容。

1. 各地區之社區發展協會辦理居民防家暴暨治安及交通安全宣導、農村婦女成長營、關懷婦女青少年身心健康輔導諮詢親職教育暨健行、社區成長健康促進活動、

社區參與福利服務計畫、防治性侵害家暴講座宣導活動、性侵害防治 113 婦幼保護專線宣導講座、性侵害防治及國民年金保險、家庭暴力防治宣導活動、反暴力及社會福利活動、關懷老人及弱勢家庭宣導活動、老人醫療保健服務、老人健康講座、社會福利宣導活動、社區參訪老人慰問老人福利機構暨志工服務體驗、社區志工講習暨社會福利宣導、性侵害性騷擾防治講座暨老人福利宣導、老人居家安全照顧及用藥安全宣導活動、外籍配偶支持性服務置點研習活動、新婦女 & 新移民、新住民婦女多元文化交流活動、1999 市民服務熱線活動、婦女福利服務活動、社區照顧關懷據點、社區照顧關懷據點評量獎勵金、單親暨弱勢兒童暑假收托等活動。

2. 婦女團體辦理家暴暨婦女子宮及乳癌衛教宣導活動、婦女領袖研習營活動、CEDAW 與家庭關係計畫、團體領導人培訓初階工作坊、弱勢家庭子女青春暑期照顧服務計畫活動、婦女成長團體活動、關懷婦幼活動、婦女權益保護講座活動等。

3. 老人會辦理老人福利政策宣導、關懷老人預防失智講座、關懷老人預防乳癌講座、關懷老人預防憂鬱講座、健康講座暨家暴防治政令宣導、家暴防治宣導、會員親子教育宣導活動、隔代溝通宣導活動等。

4. 社會福利關懷協會辦理兒少保護性交易防治宣導活動、兒少性交易及人口販賣防制宣導活動、兒少保護性侵害防治宣導活

動、社區團體性騷擾防治宣導活動等。

5. 產職業會務發展協會舉辦兒童少年福利宣導活動、老人福利宣導活動、防治家庭暴力社會福利宣導活動、會員勞工教育等活動。

6. 家扶基金會辦理高風險家庭關懷處遇服務計畫、寄養家庭授證典禮、親職教育研習活動、弱勢家庭親子喘息服務活動、兒童少年家屬安置服務方案等。

7. 照顧服務協會等相關團體舉辦居家服務計畫、日間照顧服務計畫、老人營養餐飲計畫、家庭托顧服務計畫等。

8. 世界展望會辦理高風險家庭關懷處遇服務計畫等。

9. 社區守望相助團體辦理守望相助持續運作及守望相助隊自強活動等。

上述 NGO 的活動涵蓋於《北京行動綱領》所列議題，其中社區發展協會遍設於各地區，其所辦理活動的面向最廣。這些活動的總受益者應有幾萬人次以上，但與臺南 188 萬人口相比，其所佔比率仍低，因此活動雖不可少，如何讓更多人願意參與？以增加活動對參與者的影響，為不可忽視的課題。

五、結論

《北京行動綱領》對一般人而言，可能屬於「天邊一朵雲」式的存在，對於參與相關活動曾聽聞過的人，可能像「霧」般的存在，對於經常辦理相關活動的人，則其存在可能如「雨」、如「甘霖」一樣，其可凸顯活動的價值。前述 FIDA 與臺南地區 NGO 辦活動所面對出席者的情境有所不同，前者（尤其是 FIDA 總會）活動的出席者，以對《北京行動綱領》已有認知者為前提，大家在會議中討論主題相關事項，可謂處於如「雨」的情境；後者通常是向出席者宣導《北京行動綱領》的內容，讓民眾對《北京行動綱領》不再陌生，此情境可稱為「撥雲見霧」或者「遇到毛毛細雨」。從這樣的說法，可體會出北京行動綱領需要更努力推動，才可能邁向「甘霖」的境界。



3 民間團體補助。《臺南市政府》。<http://www.tainan.gov.tw/taianan/Grants.asp?nsub=A6C200>（2015/2/26 瀏覽）。