

DOI : 10.6256/FWGS.201810\_(109).07

# 臺灣女性人權行動的下一步指引： 初看《消除對婦女一切形式歧視 公約》（CEDAW）中華民國（臺 灣）第 3 次國家報告審查委員會 總結意見與建議

文 | 葉德蘭 | 國立臺灣大學外國語文學系教授、國立臺灣大學婦女研究室召集人

臺灣政府於 2007 年簽署《消除對婦女一切形式歧視公約》（The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women，以下簡稱 CEDAW 或《公約》），2011 年制定《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》並自 2012 年 1 月 1 日起施行。根據此法第 6 條，「政府應依公約規定，建立消除對婦女一切形式歧視報告制度，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，政府應依審閱意見檢討、研擬後續施政」。第 3 次臺灣國家報告審查會議甫於 2018 年 7 月 16 日至 20 日舉行，雖四年一次的會議剛剛落幕，然在地之女性人權行動從未停歇，本文擬就該審查會議之總結意見與建議文件初步

分析其重點面向，同時藉與第二次國家報告審查總結意見與建議內容及用語之比較，提出未來四年國內行動或可參考之處。

## 意在言中：第 3 次國家報告審查委員會總結意見與建議的新方向

此次應邀前來臺灣審查國家報告的五位國外學者專家皆曾先後擔任過近年聯合國 CEDAW 委員會委員，彼此任期也有兩兩重疊之處，不僅對國際人權公約體系及聯合國其他相關文書相當熟悉，撰擬各國報告審查結果經驗亦多，本次審查會議總結意見與建議或許因此呈現不少新貌，內容亦不限於回應政府

報告或公民社會關切之議題，可能更為貼近 CEDAW 本衷及當前國際社會性別平權關注焦點。

任何讀者約略翻讀第三次總結意見與建議都不難發現：即使其與前次總結意見與建議緒論及建議排列順序大致相同，此次撰寫方式不甚相同，結論文件中大量援引 CEDAW 委員會發佈之一般性建議（表一），並且要求參照聯合國 2030 年可持續發展議程（第 20、23 點）、北京宣言和行動綱領（第 23 點）及國際勞工組織公約（第 55 點），不僅展現了審查委員的高專業度，或許還透露出他們對臺灣下一個階段落實 CEDAW 作法之殷切期盼：經過三輪國家報告審查之後，臺灣執行 CEDAW 的規準

（1）不應僅限於 1979 年制訂之《公約》條文，宜轉向詮釋《公約》使之與時俱進的一般性建議，且

（2）不應僅限於 CEDAW 框架，宜將視野擴展到其他國際組織文書的規範性標準。

此二期盼之中，前者點出了後續工作由應多設暫行特別措施（此詞出現達 10 次為歷年審查之最，相關之第 25 號一般性建議亦為出現最多次數之一般性建議）以加速達到實質性別平等為先，各種培訓宣導亦應開始以近年公布之一般性建議為重點；後者在目前臺灣已經舉辦國家報告審查的五項國際人權公約報告結果文書中可謂首見，也顯示了 CEDAW 作為臺灣第一個提出國家報告並邀請國外學者專家來臺審查的國際人權公約的執行進程，即將踏入新的里程碑，意即將人權落實置於發展、環保等其他國際社會共識框架之中，可以為臺灣其他國際人權公約的執行方式立下好範本，也更能體現各項全球議程間緊密相連、彼此相互支援補強之特性。

表一：CEDAW 第三次總結意見與建議出現的一般性建議

CEDAW 一般性建議	第 6 號	第 23 號	第 25 號	第 28 號	第 29 號	第 34 號	第 35 號	第 36 號	第 37 號	未號
點次	23	33	24	11	73	68	29	43	69	15
點次			25							
點次			33							

## 不言而喻：第貳部分「關切與建議」的子標題觀察

第二次和第三次 CEDAW 國家報告總結意見與建議內容皆分兩大項，緒論和建議，建議部分各有 20 及 33 項子標題（中英版本皆以斜體行之），第三次總結意見與建議子標題數目增加、分項更為詳細，對其間書寫安排之觀察略分四點如下：

### 1. 著重執行面考量，接近 CEDAW 委員會近年行文模式：

第三次 CEDAW 國家報告總結意見與建議子標題仍依據《公約》條文排列，但不再僅以各條文主題為一般區分標題，增加了更多議題標題，強調針對臺灣情境需求的關切和建議，也方便閱讀查詢，應屬出於協助我國進一步推動公約落實的用意，如「性」與「性別」的意義與運用、性健康和生殖健康與權利之教育、勞動市場參與、職業隔離、同工同酬等。尤其在教育訓練權（第 10 條）部分，直接以 5 個子標題（共 10 點）分別標明建議政府推動女性教育權益之改善重點，在各領域實質條文中數量居冠，再加上其他建議中提及者，例如第 25 點（b）「提高教育領域中資深管理階層及決策職位的女性代表性和增加女性教授」等（陳金燕，2018），教育中的性別平等議題顯然深受國際審查委員

之重視，未來落實總結意見與建議時，自是重要。

### 2. 增設子標題或增益子標題文字，更符合《公約》原初條文全貌：

較之於第二次總結意見與建議，第三次國家報告國際審查委員會依據《公約》條文增設了二項子標題，一是 CEDAW 委員會一向重視的第 4 條第一款「暫行特別措施」（第 24 點前），以及從未忽略之第 13 條「女性社會、經濟福利及賦權」（第 64 點前）；國際審查委員亦在第二次結論文件已經出現之子標題上增列文字，如加上第 6 條之「性交易剝削」（第 30 點前）和第 7 條之「決策參與」（第 32 點前）等文字，使得 CEDAW 第三次整體總結意見與建議更為完整地符合《公約》原初設計之全面性關照。

### 3. 全面交叉性因素納入內容，較少另立女性特殊群體子標題：

此次國際審查委員會將影響女性權益的交叉性因素直接納入多處關切和建議（如第 17、19、24、29、33、42、43、46、47、56、57、61、62、63、64、65 等點）。女性特殊群體子標題出現時，不再僅以某女性群體為名（如第二次總結意見與建議第 31、32 點），多會加上特別需要關注之議題，如*退伍*



軍人配偶之住宅（第 36 點前）、身心障礙女性之適當健康照護權利（第 62 點前），此一寫法反映了審查委員的看法：落實 CEDAW 之推動需在所有層面納入交叉性考量，故僅在特別需要加強處以獨立子標題提醒之，這亦成為推動《公約》各項行動不可忽略的必要面向。

#### 4. 子標題順序指涉之議題內涵及關連性：

在第二、三次總結意見與建議均出現的子標題中，唯獨兩項順序有所改動，文字亦見調整。其一為*婦女和性別主流化的國家機制*子標題修改為*促進女性權益的國家機制*，位置由緊隨*國家人權機構*之後，改到*訓練宣傳、近用司法*

*資源及 2030 年可持續發展議程*之後，顯示審查委員認為居前的各項議題應為政府全體之義務，非由促進女性權益的國家機制來主責，亦呼應此次總結意見與建議多處建議制訂「整體性的國家策略和多年期計畫來推動性別平等」（第 22 點）。另外一個第二次結論文件子標題為*對婦女與女孩的暴力*，2014 年置於《公約》第 6 條*人口販運及剝削婦女*之後，第 7 條*政治及公共生活*之前；此次結論文件將之修改成*對女性基於性別的暴力*，位置向前移到第 5 條*刻板印象*之後，反映出 2017 年 CEDAW 第 35 號一般性建議明文確立：CEDAW 委員會認為此類「基于性別的暴力侵害婦女行為暴力是一種將女性在地位上從屬男性及其陳規定型角色加以固化的根本性社會、政治和經濟手段」（第 10 段）

之立場（葉德蘭，2018），對臺灣今後防治性別暴力作法，甚有啟發。

## 微言大義：第貳部分「關切與建議」的字詞觀察

由子標題之觀察可見此次國際審查委員相當重視文字使用，亦愈趨

CEDAW 化。事實上，根據英國學者約翰·奧斯丁（Austin, John L.）及其後美國學者約翰·席爾斯（Searle, John）之言語行動理論（speech act theory），口說言語或書面文字不僅傳遞訊息，有時會產生行動效果或引起受話者的行動，是以由檢視第二、三次總結意見與建議所選用之言語行動

表二：第二、三次總結意見與建議審查委員會之言語行動動詞及副詞

回應		第 二 次	第 三 次	Searle 原初動詞 分類； + 後接字詞	建議指導型 (directives)	第 二 次	第 三 次
1. 正面	Appreciate	1	5	表態型 (expressives)	Draw Attention	0	2
	Commend	1	1		Encourage	0	1
	Welcome	0	4		Suggest	1	0
2. 中性	Note	1	16	代表型 (representatives)	Recommend	37	37
(後接)	Acknowledge	1	3	+however, or concern	~, Strongly	1	1
	Recognize	2	1	+nevertheless	Request	1	2
3. 關切	Concern	44	45	表態型 (expressives)	Urge	9	5
	~, Deeply	1	3				
4. 遺憾	Regret	0	1	表態型 (expressives)			

動詞及副詞（表二），或可推知 2018 年國際審查委員會對臺灣政府落實《公約》之建議重點。

第三次 CEDAW 國際審查委員在總結意見與建議中使用了較多表態型動詞（如前次未出現之 *welcome* 和 *regret*），也使用更多副詞來表達其態度，選用代表型動詞（如 *acknowledge* 和 *recognize*）的句子中，後半常接負面的表態型動詞。正面肯定臺灣政府的努力時，國際審查委員會不吝多次使用讚賞或欣見，以及大量中性代表型動詞（*note*），而要求未來行動時，使用了快速副詞（如 *expeditiously* 等）及 *request* 一字傳達急迫性，減少使用語氣較弱的建議類動詞，如 *suggest* 和 *urge*，皆是接近 CEDAW 或其他條約委員會近年結論意見的寫法。

雖然此次國際審查委員未如 CEDAW 委員會審查慣例，提出優先議題請締約國兩年再提說明報告，透過言語行動理論的解析，可約略看出在各領域 33 項建議中最宜優先進行的具體工作的 5 項議題，其中第 1、3、5 項為國際審查委員「深表關切（*deeply concerned*）」之議題，第 2 項為重複二處出現之議題，而第 4 項是唯一出現「強烈建議（*strongly recommend*）」之處：

1. **制訂性別平等綜合法制（第 9 點）**：雖然臺灣政府目前朝向以綜合性的反歧視法方向立法，2013、2017 年兩公約國家報告結論性意見和本次 CEDAW 總結性意見中，一致認為仍「應制定涵蓋所有性別平等領域的綜合性法規」（如兩公約 2017 年結論性意見和建議第 20 點），此次 CEDAW 總結性意見第 9 點亦罕見地以兩個副詞（*expeditiously, without delay*）來表達此議題之急迫性，本地婦女團體或可與其他兩公約監督團體及早研商推共同推動。

2. **改善女性政治及公共決策參與代表性（第 25、33 點）**：為加速實現實質平等，特別是不利處境群體女性代表性，審查委員會建議「採用更有效的的暫行特別措施，如法定配額」（第 33 點）或「施行新的暫行特別措施，如針對目標對象之招募、雇用、升遷及配額和具時程表之人數目標」，包括在高等教育、外交和公私企業中管理階層等場域（第 25 點）。

3. **建立學校全面性教育課程（第 45 點）**：審查委員不只深為關切正式教育體系缺乏全面性教育（*comprehensive sexuality education*）課程（第 44 點），並要求政府「盡快（*as expeditiously as possible*）」解決國內對此議題爭辯對立的情況，並「提供明確的指導方

針與課程」(第 45 點)。在聯合國國際人權法框架下，此一建議中所使用的名詞顯然應以聯合國體系定義<sup>1</sup>視之，而非目前十二年國民基本教育課綱中的「全人性教育(holistic sexuality education)」所能移花接木，若持續以同樣英文字詞翻譯之，不僅有魚目混珠之嫌，極可能貽笑國際<sup>2</sup>。

**4. 檢視國內女性生殖健康包括結紮與人工流產的現況(第 61 點)：**建立案件分類研究是審查委員「強烈建議」的第一步，其重點應在是否尊重女性自主權，亦即有關女性自身保健、性和生殖問題的自由和知情決策和選擇的權利，這正是 CEDAW 委員會的一貫立場，可以參見 2018 年 8 月其與殘疾人權利公約委員會共同聲明<sup>3</sup>。

**5. 改變持續存在之父權態度和性別刻板印象(第 27、29、66 點)：**父權(patriarchal)一字之出現(分別在第 27、66、67 點)，乃首見於我國各人權公約審查結論文件，且此次審查結論文件使用 gender stereotype 一詞增加到 9 次(第二次 CEDAW 結論文件出現 5

- 
- 1 宜參閱 2018 年由聯合國五大機構(UNESCO、UN Women、UN-AIDS、UNICEF、UNFPA、WHO)聯合出版之 UN International Technical Guidance on Sexuality Education: An Evidence-Based Approach 文件。
  - 2 為根據教育部 107 年 6 月 7 日發佈之十二年國民基本教育課程綱要國民中小學暨普通型高級中等學校健康與體育領域文件(網址：[https://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/84/pta\\_16926\\_9456890\\_38969.pdf](https://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/84/pta_16926_9456890_38969.pdf))，「『全人的性』是以愛為本、全人發展的性教育，應包含生理、心理、社會及心靈四個層面」(頁 11)，此四面向並不符合原來 WHO 歐洲區域辦事處和德國聯邦健康教育中心(2010)制訂文件，原文確有 holistic sexuality education 一詞，但其所指性教育(sexuality education)之 5 重面向(physical, cognitive, social, emotional and cultural aspects of sexuality, p. 27)與我國課綱大有出入；事實上，心靈(spiritual)一字在該文件僅出現一次，而且是被視為 10 種會交叉影響到性(sexuality)的因素之一，列在經濟、社會、倫理、法律、歷史等因素之後(“Sexuality is influenced by the interaction of biological, psychological, social, economic, political, ethical, legal, historical, religious and spiritual factors.” 2010, p. 17)，卻在課綱中竄位升等為四面向之一，不知以何為本。有鑑於「全人的性(holistic sexuality)」或「全人健康(holistic health)」已經淪為少數保守組織所用名詞，近五年來聯合國體系只將 holistic 一字限用於推動、監督策略框架或全學校教育方式中，WHO、UNWomen 或婦女地位委員會皆只使用 comprehensive health 或 comprehensive sexuality education 詞語指涉全面健康或性教育，以為嚴正區別。
  - 3 Guaranteeing sexual and reproductive health and rights for all women, in particular women with disabilities - Joint statement by the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) and the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). Retrieved from [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/STA/8744&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/STA/8744&Lang=en)

次），符合 CEDAW 委員會一般性建議用語（如 patriarchal 出現於第 29 號第 18 點、第 35 號第 30（a）點等）及近年人權理事會對 gender stereotyping（以性別刻板印象來對待不同性別而使特定性別群體受到不利對待）作為歧視、暴力根本原因日趨重視的發展<sup>4</sup>，尤其在仍舊看重傳統習俗的偏鄉地區以及新興網路暴力（包含仇恨言論）範疇，此議題可能更具挑戰性，適足優先推動。

再者，第二次總結意見與建議出現兩個英文詞語 substantive equality（標

題中）及 de facto equality（段落中）各一次，似乎是交替使用來指實質平等，到第三次總結意見與建議則確立了使用 substantive (gender) equality 一詞指稱實質平等（如第 13、24、25、66 點），而將 de facto 用於指事實上的歧視（de facto discrimination, 第 65 點（c）），亦接近 CEDAW 委員會近年文書用語習慣。

最後，此次 CEDAW 總結意見與建議文件體例及技術用語已經和臺灣其他國際人權公約審查結果文件漸趨一

---

4 近年來的發展包括 2013 年 10 月人權高級專員辦公室委任報告 - 「作為人權侵犯的性別陳規定型」，2014 年 9 月「關於可持續發展議程背景下性別陳規定型和婦女權利問題小組討論的建議摘要——聯合國人權事務高級專員辦事處的報告（A/HRC/27/73）」（網址：<https://www.ohchr.org/ch/Issues/Women/WRGS/Pages/GenderStereotypes.aspx>）；CEDAW 委員會亦正在籌劃關於性別刻板印象的一般性建議起草工作。

致，如使用「國際審查委員」和「全面」（comprehensive）等詞多次（同其他四公約），以及實質意見部分標題改用「關切與建議」（近兒童權利公約和身心障礙權利公約 2017 年初次報告審查之結論文件）。不過，此次總結意見與建議文件，除了國家人權機構外，不再引用其他臺灣公約報告審查之結論文件，較之 2014 年 CEDAW 第二次總結意見與建議中提及兩公約審查建議 4 次之多，似乎 CEDAW 審查內容試圖獨立於其他四個公約之外，即使提及身心障礙婦女也並未指涉身心障礙權利公約或臺灣初次審查結論；另一方面，此次總結意見與建議提及性傾向和性別認同議題時，皆以群體全稱行文，多次明白說出「同性戀、雙性戀、跨性別女性

及雙性人（lesbian, bisexual, transgender women and intersex persons）」，完全不用簡稱（LGBTI），異於亦曾關切這些群體的兩公約和兒童權利公約的結論文件，未來臺灣各個公約審查內容用語是否會隨時間推進而如 CEDAW 更為自成體系，有待繼續觀察未來之發展。

### 言出行隨：代結語

對第三次 CEDAW 國家報告審查總結意見與建議子標題之觀察和內容文字、主題之檢視結果在在點出：2018



年國際審查委員會對臺灣政府落實《公約》的期待有更上層樓的趨勢，不僅多有全面性立法、政策、服務等細緻深化之建議，更提出執行層面參照連結其他國際組織文書或公約之要求，應是現階段連結更多國際社會規準並將臺灣進程置於更廣闊的全球脈落的下一步作法。

筆者希望藉本文響應此次國家報告審查之第 15 點建議（傳達審查委員會的建議，作為參考和行動的依據），使此次總結意見與建議內涵廣為周知，特別是還讓審查委員會深為關切、強烈建議的五項議題，冀能盡快開始落實的行動，讓臺灣的性別平等進程更為向前。

---

## 參考文獻

《消除對婦女一切形式歧視公約》（CEDAW）中華民國（臺灣）第 3 次國家報告審查委員會總結意見與建議。取自 <https://www.gec.ey.gov.tw/cp.aspx?n=040410F805BE203B>

陳金燕（2018）。〈從 CEDAW 第 3 次國家報告審查委員會結論性意見與建議談校園性別平等教育〉。《性別平等教育季刊》，83：65-69。

葉德蘭（2018）。〈防治基於性別的暴力：淺析 CEDAW 第 35 號一般性建議〉。《婦研縱橫》，108：44-53。

Austin, John L. (1962). *How to do things with words*. Ed. by J. O. Urmson. Oxford: Oxford University Press.

Searle, John R. (1969). *Speech acts: An essay in the philosophy of language*. Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations. (2018). *UN international technical guidance on sexuality education: An evidence-based approach* (Revised Ed. of 2009 Ed.). UNESCO. Retrieved from [http://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/ITGSE\\_en.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/ITGSE_en.pdf)

World Health Organization & Federal Centre for Health Education (BZgA, Germany). (2010). *Standards for sexuality education in Europe*. Cologne: Federal Centre for Health Education, BZgA. Retrieved from [https://www.oif.ac.at/fileadmin/OEIF/andere\\_Publikationen/WHO\\_BZgA\\_Standards.pdf](https://www.oif.ac.at/fileadmin/OEIF/andere_Publikationen/WHO_BZgA_Standards.pdf)