



圖片提供／財團法人婦女權益促進發展基金會

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

翁筠婷*

時間：2009年3月28日(六) 10:00 ~12:00

地點：台灣國家婦女館

主辦單位：財團法人婦女權益促進發展基金會

協辦單位：台灣婦女團體全國聯合會、世界和平婦女會台灣總會、婦女新知基金會

主持人：尤美女律師（台灣婦女團體全國聯合會創會董事長）

引言人：黃長玲（台灣大學政治系副教授）、陳瑤華（東吳大學哲學系副教授）

與談人：Dr. Anamah Tan、Dr. Heisoo Shin

「男主外，女主內」的傳統性別角色分工讓女性在往公共領域發展的道路上阻力重重，尤其被拒於國家安全、和平重建等許多重要決策過程之外；然而，在這些決策引起的衝突中，婦女卻常常是最大的受害者。這樣的困境不僅見於台灣，「全球的女性無論來自已開發或開發中國家；身處在和平社會或戰火頻仍的地區，都面臨著參與決策或衝突解決的阻礙與困境。」¹2000年，聯合國安全理事會通過關於婦女、和平與安全的第1325號決議，宣示了女性在解決衝突危機，以及決策的過程中應全面參與並扮演重要角

* 翁筠婷，美國威斯康辛麥迪遜分校性別與女性研究碩士，現任《婦研縱橫》專任編輯。

¹ 引述自座談會書面資料。

色。²爲了推動國內對第1325號決議的了解並觀摩學習他國經驗，婦權會特別舉辦了此次「聯合國婦女議題座談會」，邀請來台參加「CEDAW台灣國家報告發表暨專家諮詢會議」的專家（來自新加坡的Dr. Tan和韓國的Dr. Shin，兩人均曾任CEDAW委員會委員）和台灣的學者、婦運人士進行交流。³

座談會在主席尤美女律師的致詞以及兩位外籍貴賓親切的中文「早安」問候中開場。與會成員除了少數的大學生與研究生外，大部分來自婦運團體和學院。尤律師首先提及聯合國第1325號決議的重要性，並點出本次座談會的兩個主軸：「女性參與決策過程」和「女性在衝突解決中的角色」。

一、女性參與決策過程



引言人黃長玲副教授。圖片提供／財團法人婦女權益促進發展基金會

黃長玲教授指出，由於體認到女性在公共事務參與的不足對女性的權益、各國的發展及全球和平產生負面的影響，從70年代開始，各國在政策、體制上做調整以求讓女性參與決策的機會增加。自21世紀初以來的趨勢可以從兩方面來談：一是代表性的增加，二是共同治理的概念。

代表性的增加

“Gender Quota真正的目標不是在保障女人，而是在創造一個均勢的社會。”

——黃長玲

在體制上的設計，代表性的增加表現在大家熟知的「性別比例原則」（又，性別配額 Gender Quota）。在台灣，從憲法的規範、政黨的提名選舉到各個中小學的委員會都有性別比例的原則規範。而就全球發展而言，性別比例原則表現在選舉、委員會，甚至公司治理的不同層級之上。

2 此外，第48屆（2004年）的婦女地位委員會亦做出「婦女平等參與衝突預防、管理及衝突解決及衝突後和平建立」的結論（Women's equal participation in conflict prevention, management and conflict resolution and in post-conflict peacebuilding）；第50屆（2006年）的決議則再次強調：男女平等參與各階層決策（Equal participation of women and men in decision-making processes at all levels）。以上引述自座談會書面資料。

3 CEDAW爲Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women之縮寫，中譯爲「消除對婦女一切歧視公約」。聯合國在1979年12月18日的大會上通過該有關議案，並於1981年9月起生效。該公約旨在保障婦女在政治、法律、工作、教育、醫療服務、商業活動和家庭關係等各方面的平等權利。

黃長玲教授解釋，目前全球有超過一百個國家在其選舉制度上有某種程度性別比例的規範，一般約占20%到40%之間。而在委員會的部分，幾年前台灣在行政院婦權會的決議之下，行政院各部會委員會都必須符合三分之一的性別比例原則。這個決議改善的幅度是非常大的，就黃教授所見資料顯示，「在行政院之下各部會有民間參與的五百多個委員會中，超過四百個是符合此性別配額。」而目前全球實踐性別比例原則的先鋒國家則是挪威。2006年，挪威的國會通過一項法案，要求挪威國內主要公民營企業的董事會必須改組以符合40%的性別比例原則。此決議一出，當時國際財經媒體都相當關注，無不好奇一個國家如何透過國會決議公然地進入公司治理的層面。有趣的是，至2008年3月止，當時被挪威國會鎖定的企業董事會皆已完成改組，而瑞典也宣布將在年底跟進。

Dr. Shin回應表示同意黃教授，她也認為性別配額制的確為有效增進女性參與政策決定的方法。但Dr. Shin也觀察到一些意見相左的情形。她指出，早期東歐社會主義國家皆設有三分之一或30%的性別配額制，不過在邁向自由經濟市場開放之路後，這些國家面臨了是否仍要保留原本的性別配額制度的抉擇。此外，許多當地的婦女團體對性別保障名額持反對態度，她們認為此保護政策凸顯、強化了性別不平等的事實；她們認為Gender Quota制度將女性視為才能低

於男性而需要被保障的弱者。矛盾的是，在此風氣之下，東歐國家的女性國會議員的比例卻明顯下降。類



韓籍顧問Dr. Heisoo Shin。圖片提供／財團法人婦女權益促進發展基金會

似的情況亦見於南韓，Dr. Shin並以議員秋美愛為例，她是一位非常聰明傑出的女性，曾任民主黨黨主席和法官。秋美愛和許多南韓女性精英一樣反對性別配額制，理由是她認為女性可以跟男性一樣傑出。然而，Dr. Shin表示，雖然目前在南韓通過國家公職考試的人數中超過50%是女性，但並不是每位女性都像秋美愛一樣幸運。

「有資源、有權力、有地位的女人不喜歡Gender Quota不是新聞」，黃長玲教授亦強調，「但是當代的性別配額制不是只用於女人，Gender Quota也適用於男性。」換句話說，當比例原則保障30%有女人的同時也保障了30%有男人，任何一種性別都在保障之下。如黃教授所言：「Gender Quota真正的目標不是在保障女人，而是在創造一個均勢的社會。」Dr. Shin也特別指出CEDAW公約第四點第一條，其內容為「訂約各國可採用臨時特別措施以加速實質平等的發生」，但是Dr. Shin認為此特別措施不應成為另一種歧視或差別待遇。意思是說，男女性都應該接受相同的資格

審核。因此當論及性別配額制時，被保障的女性也必須要有和男性一樣的資格和競爭力。而在性別配額之外，政府、政黨和民間組織應該致力教育及提升女性的競爭力，並落實於體制內，舉例來說，南韓政府即規定各政黨必須將其10%的政黨補助金用於女性的發展。

共同治理

"Our goal is not to be like men and enjoy the power but to transform the structure and culture."

—Dr. Heisoo Shin

另一個促進女性參與決策的國際趨勢則是「共同治理」，也可以說是「官民協力」的概念實踐。政治學界有句響徹雲霄的話：「從政府到治理」（from the government to the governance）。共同治理可以說是全球民主化國家的共同現

象；如何增加決策的有效性、如何強化決策的合法性是一個國家在其民主深化的過程中需要面對的課題。也因此，各國出現不同層級的治理，此一治理通常是官民協調的平台。黃長玲教授舉例說明，台灣婦權基金會即可說是官民共同治理的結果，因為婦權會的董事中同時包括了民間與官方代表。治理對於女性參與決策有一個很重要的意義，因為其為女性在選舉之外參與決策過程很重要的一個管道。黃長玲教授表示，選舉是一個民主化國家中人民最直接的授權形式，然而截至目前為止，全世界沒有一個國家的女性國會議員超過50%。換句話說，在大部分的國家女性在選舉中的代表性是偏低的。因此治理的形式可擴大女性在選舉外的、體制內的實質參與權。



位於國家婦女館之會議現場 片提供／財團法人婦女權益促進發展基金會

關於共同治理，Dr. Shin 表示，雖然她本身未曾擔任過公務員，但參與了許多韓國公家機關的委員會，在審核預算的過程中也會關注性別平權問題。Dr. Shin說，透過委員會，女性代表可以參與公共治理，確實是一件好事；但是女性如何能在決策中發揮實質力量是更重要的，因為很多時候政府只聆聽卻不採納女性的意見，讓共治流於形式。Dr. Shin以她自己擔任財政部委員會委員的經驗為例，她因感受到自己能發揮的空間太有限，而難免有無助之感，但是她認為建議與監督工作仍須持續，因為如何真正能帶來改變是最重要的：「當我們討論女性參與決策，我們的目標是要改變不平等的結構和文化，而非像男性一樣享受權力。當我們談到要將更多女性送進國會，更重要的是我們要選對的人到對的位置上，否則，女性也可以是腐敗的、暴力的。」Dr. Shin也介紹給大家一個實用的聯合國各國國際聯盟網站（www.ipu.org），此網站提供了各國國會中女性的參政人數等許多可供研究的國際數據。

二、女性在衝突解決中的角色

“若不求改變，恐怕我們永遠只能固守現況。”

—Dr. Anamah Tan

談到女性在衝突解決中的角色，應該先了解到促使聯合國1325號決議達成的

背景即有鑑於婦女在戰亂中受到重創卻被忽視的事實。Dr. Tan表示，在軍事衝突中，許多難民營的婦女遭受性侵害、強暴；不僅僅是戰勝國與戰敗國的士兵，連維安部隊都對女性犯下令人髮指的暴行。由於難民營中的婦女都非常窮困，有的身上只有一套衣服，有的甚至衣不蔽體，因此她們必須靠和他人交易換取生存機會。此外，難民營中的廁所均設置於距營區遙遠之處，女性可能在上廁所的途中就遭到強暴。Dr. Tan指出，第1325號決議中提議設立



新加坡籍顧問Dr. Anamah Tan。
圖片提供／財團法人婦女權益促進發展基金會

一婦女衝突解決事務特別顧問，她認為這是一項重要提醒，因為世界上依然有像剛果、蘇丹、伊拉克、加薩走廊等戰亂頻仍之地，而受害最深的總是最弱勢的婦女、孩童和殘障者。要如何改善這樣的現況呢？Dr. Tan認為我們應該要借助聯合國及其會員國的努力，要求各國的軍隊訓練過程須符合第1325號決議，不論男女士兵或維安部隊皆須謹守分寸，避免暴力行為的發生。

陳瑤華教授也以今年3月8日在賴比瑞亞舉行的國際研討會決議文作進一步的

補充。會議決議文中首先提及維和部隊的問題，即如何在衝突發生的情況下防止婦女受暴的情形。另一方面是如何能讓更多女性公民去觀察、報導女性在衝突中受暴的情形。例如，很多軍營旁邊就是妓院，其間發生許多對女性的衝突暴力，但這些傷痕卻很少被報導出來，加暴者回到國內也甚少面臨審判。第二個議題則是在裁軍、解除動員、重整安置的過程中，應增加女性工作人員的參與及對受害婦女的保護。陳教授表示，德國或日本等國家的例子已證實女性加入和平工作的確能帶來實質的幫助。再者，從國家國防、國安的層級來看，政府可以藉第1325號決議來檢視女性參與決策程度是否全足。

Dr. Tan也說，即使在二次大戰之後，在國際談判桌上女性依然是缺席的。甚至到2008年，論及溫室效應的國際會議上仍是由男性所主導。然而，溫室效應的影響不單涉及所有人類，更對女性有特殊的影響，因此男女兩性皆應有平等機會出席重要決策會議。有意思的是，芬蘭與賴比瑞亞的兩位女總統均出席了上述於賴比瑞亞舉辦的會議，Dr. Tan認為如果我們能有更多女性總統的話，應該能帶來更多的改變；「若不求改變，恐怕我們永遠只能固守現況。」Dr. Tan因而更鼓勵台灣婦女團體積極參與國際組織，不應該將活動僅限於台灣。對外取經方面，陳瑤華教授再舉出荷蘭的例子作為借鏡，荷蘭為落實聯合國第1325號決議成立了一個working group，此工

作坊納入許多民間防暴組織（如Bodies Against Bodies和Domestic Bodies）並和政府作協商、簽約，將第1325號決議加入「國家行動綱領」，內容規範了女性必須介入、了解軍人的養成、訓練和出兵的評估等決策過程。

“國安不該被抬高到以至於看不到個人安全的層次。”

—陳瑤華

將第1325號決議放到台灣的社會歷史脈絡中討論，陳瑤華教授特別強調此決議中探討女性如何「全面的」參與決策的部分。舉例來說，台灣女性對於國防、外交等政策議題的參與權是非常不足的。陳教授舉自身經歷說明，當她去參加國際研討會的時候，常常聽到其他國家代表抱怨台灣在金援外交政策下，援助邦交國的錢不但沒有被用來改善當地婦女權益，反而造成腐敗貪污等問題。陳教授問，台灣的婦女代表是不是應該了解這些金錢流向何處、被如何運用？國防的部分亦然，台灣的女性幾乎沒有機會了解到國防軍售整個決策過程，也沒有武器買賣相關資料的近用權。

陳瑤華教授接著帶領大家反思國安政策的意義——究竟國家安全所指為何？一直以來女性被拒於國安決策之外，而一發生強暴事件政府卻要求婦女不要出門，令人匪夷所思，故「國安不該被抬高到以至於看不到個人安全的層次」。其次是兩岸協商，在兩岸協商的

過程中是否帶入了性別意識？談判桌上是否有充分的女性觀點？如果還不到政治協商，女性是否參與了兩岸的經濟協商？即使女性來到了談判桌上，又是否有充分的發言權和影響力？最後陳教授提到了「轉型正義」的問題，台灣有過戰爭經驗，例如戰爭中受暴的慰安婦、二二八事件受難家屬以及白色恐怖等歷史傷痕；因此台灣社會和平重建的達成有待內部衝突的化解，這部分和兩岸和平議題是難以切割的，而陳教授認為，將第1325號決議放入此脈絡裡會帶來提示與幫助。例如，女性的受傷經驗、受難家屬的貢獻付出對一個國家社會的重建有什麼意義？若將女性的生命經驗拒於國安、重建的思考之外是很大的缺憾和錯誤。一位與會的婦運人士也表示認同陳教授提出「轉型正義」的議題，她認為，唯有透過交換不同的歷史記憶才能看到彼此的差異和共同之處，而這才是台灣社會創造和平的開始。

針對台灣外援ODA（Official Development Assistance，政府開發援助）和兩岸協商的問題，Dr. Shin亦提出了她的想法。兩年前她曾建議南韓婦女發展中心進行了解發展中國家如何使用其所得之ODA援助，以及它們是否有將ODA用於改善婦女地位、幫助婦女增能的研究計畫。因此Dr. Shin試想台灣婦女館或婦女權益促進委員會或許也可以進行類似的系統化研究。提到國防時，Dr. Shin講了一個在南韓的故事。有一位南韓女性國會代表想要參加國防委員會卻遭到

拒絕，對方問她：

「妳是個女人，妳跟國防有什麼關係呢？」這位議員回

答道：「我有個

在軍隊服役的兒子。」Dr. Shin說，從男性的角度來看，女性似乎和國防毫無關聯，因此我們必須善用選舉的時機，聯合各個婦女團體，影響候選人的政見，迫使他們談論他們平時不願談論的議題。Dr. Shin也肯定女性在解決衝突和促進和平上可以扮演有力的角色，「我知道台灣有許多想法先進的女性，而大陸也有勇於反抗威權的女性，或許兩岸的女性可以安排在第三地見面會談，尋求解決衝突之道。我相信只要有心，就一定會成功。」



引言人陳瑤華副教授。圖片提供／財團法人婦女權益促進發展基金會

最後，Dr. Shin也提醒大家，除了2000年通過的第1325號決議，聯合國在2008年6月還通過了另一條第1820號決議，其內容偏重關懷遭受強暴的女性以及軍隊訓練的問題。對此台大外文系葉德蘭副教授在Q&A時回應道，由於第1325號決議是由WILPF及許多婦女團體推動多年才在安理會通過的⁴，因此許多國際

4 WILPF為Women's International League for Peace and Freedom之縮寫，中譯為「和平與自由婦女國際聯盟」，創立於1915年，為現今歷史最悠久之國際婦女和平組織，旨在促進不同政

婦團對去年第1820號決議的快速通過感到驚訝，「主因即是前美國國務卿賴斯（Condoleezza Rice）代表美國在安理會出任輪值主席，她強力主張將防治性暴力作為UN在武裝衝突地區維和任務的重要目標之一，賴斯認為『性暴力不僅深重影響女性，也對該國之社經穩定有害。』一女當關之影響力非同小可；正如同Dr. Shin所言，我們要努力『將適當的人送到適當的位置上去』。」

三、結語：女人真的比男人愛好和平嗎？

對於此一提問，黃長玲教授表示，研究顯示女人並沒有比男人愛好和平，但是，「重視性別平權的人比不重視性別平權的人更愛好和平」。黃教授認為這個研究發現是很有意思的，因為它揭示了價值跟價值之間確有連結作用。因此，就算不同的婦女團體間有成見、差異，也應能設立共同優先目標，善用彼此之間的聯合，邁向彼此認同的最高價值。

主席尤律師最後為會議總結了五項要點：

1. 重視性別平權的人較愛好和平。
2. 性別比例原則（Gender Quota）不僅保障女性也保障男性。

治、思想和宗教背景的女性共同合作，以了解戰爭肇因並一齊為創造永恆的和平而努力。

3. 我們應藉由聯合國第1325和第1820決議來增進女性全面參與決策的平等機會，尤其是國防、外交、經濟協商等議題。
4. 女性的受傷經驗非但不應被忽視，更應該納入和平重建工作的考量。
5. 超越婦女團體之間的歧見的方式為異中求同，找出最大公約數，為共同的目標努力。

座談會最後在熱烈的討論中落幕，但每個人心中都知道這只是女性解決衝突、參與決策的一個開始，更長遠的路正在前方。

■ 延伸資訊

• 聯合國安全理事會第1325號決議文
中文版網址：

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/00/s1325.htm>

• 聯合國安全理事會第1820號決議文
中文版網址：

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/08/s1820.htm>