

千山萬秀一溪奔

近年國際社會女性地位演變¹

文 | 葉德蘭 | 國立臺灣大學文學院外國語文學系教授
人口與性別中心婦女研究室研究員

國際社會中女性地位之提昇，無不與婦女運動息息相關，其間歷經數波重要轉變。婦女運動自18世紀萌芽後，在19世紀中葉到20世紀初期，強調藉國際串連爭取各國女性選舉權，以正視女性權益與公共事務上之參與，並致力於維護世界和平，國際婦女領袖曾於第一次世界大戰前組織聯盟，派員分赴各國遊說，惜未成功，諾貝爾和平獎仍然給予肯定，前後頒給兩位領導人，是最先得到此一殊榮的兩位女性。二次世界大戰後，為防止大規模戰爭帶來之人類浩劫，於1945年成立了聯合國，以維持國際和平，促進國際經濟、社會合作、以及激勵對於全體人類之人權及基本自由之普遍尊重為宗旨。自聯合國憲章制定會議開始，女性便投入此一機構之設計及運作，雖然當時參與會議的女



圖片取自聯合國（UN Women）網站（<http://www.unwomen.org>，2012/03/10瀏覽）。

性僅佔全體代表的百分之一，但她們非常活躍，並且彼此結盟，積極爭取女性權益，不但將男女平權納入聯合國宗旨（即憲章第一條）及聯合國憲章序言（第二段）成為公開宣示之國際共識，並且要求聯合國主要組織及附屬機構給予男女平等的參與任職機會（憲章第八條），將平權信念深植於代表人類和平共存理想的機構之中。今日看來似乎理所當然的平權觀念，在女權運動尚未蔚為普世風潮的年代卻是創舉，尤其當時

¹ 本文部分曾發表於《臺灣思想坦克》雙月刊，第16期，2011年12月10日出刊，頁8-11。

許多國家的女性，尚無參政權，遑論參與國際事務核心機構之運作，無怪乎當年的婦女運動者認為憲章第八條得以成立，誠乃提昇婦女地位之一大成就。而聯合國於2000年獲頒諾貝爾和平獎主因之一，即在於其以世界性組織立場於全球多方倡導女性權益，提昇女性生活品質，以促進性別平等之努力。事實上，自肇造以來，聯合國不僅見證了20世紀後半至今女性地位提昇的重要里程碑，更成為國際社會推動性別平權的主要機制與標竿，深深影響了歐盟（EU）及亞太經合組織（APEC）等地域性機構以及世界各國國內的性別平等推動方式，本文檢視聯合國體系歷年之政策、公約、宣言中具現的女性地位演變，發現近年來之國際女性地位發展趨勢可約分為四個面向：

- （1）由點、線突破到全面性女性權益關照
- （2）由NGO（體制外）而GO（體制內）而體制內外多邊對話與合作
- （3）由女性做為範疇到突顯女性交叉性之多元面貌
- （4）由受害者形象到主動決策參與者的角色

（1）由點、線突破到全面性女性權益關照

聯合國成立之初，許多參與聯合國籌設的女性代表們深知性別議題不易在當時之國際政治上受重視，因此疾呼成立女性事務專責部門之必要，尤是方有婦女地位委員會（Commission on the Status of Women，簡稱CSW）之成立。然而，即使在國聯（Nations' League）期間已有類似婦女地位委員會的機構，聯合國制憲會議仍將其設為二級委員會，在聯合國一級單位經濟社會理事會中人權委員會之下，其後賴於各國女性代表及婦運人士不斷奔走，方於四個月後（1947年）獨立成為一級委員會，而不致讓性別議題淹沒在其他人權案件之中。²

聯合國婦女地位委員1946年成立以後的第一項任務為調查各國婦女權益及法律保障狀況。共有72



除了官方網站外，CSW亦成立臉書頁面，方便即時更新相關新聞（<https://www.facebook.com/UNCSW>，2012/4/3瀏覽）。

² 目前婦女地位委員會（CSW）是經社理事會下設的六個功能委員會之一，屬聯合國正式組織，為各國政府代表及官員參與議事之場域，由45個會員國派政府代表組成，每年由各國政府指派官方代表團參加年度會議，提出國家報告，說明國內婦女地位之現況。會員國任期四年，每年改選部分會員國。婦女地位委員會基本功能初期有二，其一為提昇女性在政治經濟社會及教育中的權益，並向經社理事會做政策建議，其二為關注立即需要解決之緊急女性人權事件，亦可向聯合國做建議。後來陸續舉辦了四次世界婦女大會，其決議之實踐情形，也交由婦女地位委員會來做監督及檢討，例如2011年第55屆婦女地位委員會即對1995年第四次婦女大會決議「北京宣言暨行動綱領」做了二十週年的回顧討論，儼然成為各國政府代表齊聚一堂研商性別平等議題之定期高階國際會議。





圖片取自聯合國（UN Women）網站（<http://www.unwomen.org>，2012/03/10瀏覽）。

國政府（有些尚未加入聯合國）做出回應，問卷結果整理後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。在與民間女性非營利組織的積極合作之下，聯合國於1949至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》、《男女勞工同工同酬公約》、《女性政治權利公約》、《已婚婦女國籍公約》、《僱傭與職業歧視公約》、《反教育歧視公約》、《關於婚

姻之同意結婚最低年齡及婚姻登記之公約》等重要國際公約^①，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，由於各種對女性直接／間接、明顯／隱藏的歧視，使得聯合國各項公約無法實際應用到保障女性基本人權之上，故有迫切需要將《消歧宣言》國際化，即直接催生了最重要的女性國際公約——《消除對婦女一切形式歧視公約》（The Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women，簡稱《消歧公約》或CEDAW）。1972年聯合國大會宣布1975年為國際婦女年，亦為婦女十年之首年，要求婦女地位委員會立即開始《消除對婦女一切形式歧視

① 《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）1949年通過、1951年生效。

《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）1951年通過、1953年生效。

《女性政治權利公約》（The Convention on the Political Rights of Women）1952年通過、1953年生效。

《已婚婦女國籍公約》（The Convention on the Nationality of Married Women）1957年通過、1958年生效。

《僱傭與職業歧視公約》（Discrimination (Employment and Occupation) Convention）1958年通過、1960年生效。

《反教育歧視公約》（The Convention against Discrimination in Education）1960年通過、1962年生效。

《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）1962年通過、1964年生效。

公約》起草準備工作，歷經七年於1979年12月19日經聯合國大會通過，1981年9月3日正式生效。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，詳細定義歧視內涵為「基於性別而做的任何區別、排斥或限制，其影響或其目的均足以妨礙或否認婦女不論已婚未婚在男女平等的基礎上認識、享有或行使在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的人權和基本自由」（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」以為負責監督該公約執行情況之單位，審議各簽約國每四年提出之國家報告，並就世界各地女性共通之最新議題提出「一般性建議」（General Recommendation），自1986年至今，已有28項納入了1970年代尚未普遍的重要女性人權，包括：對女性暴力、女性愛滋病患與女性移工之權益等，將公約運作形成一與時俱進的有機國際法。

由各個獨立領域的特定女性權益

公約到全面關照且有機發展的《消歧公約》，代表著女性地位由特殊境遇、個別場域到一般性、全方位的提昇，無怪乎《消歧公約》被認為是「女性人權法典」，兼具規範性與改革性的國際共識。我國早期婦女運動，亦著力在不同女性權益領域進行各項修法，皆有傲人成績，而多次領導修法的尤美女律師接觸了《消歧公約》並意識到其全面關照的完整特性後，自2004年起聯合許多在地女性團體推動臺灣加入CEDAW公約^①，並於2007年經立法院批准，總統簽署。2011年5月20日立法院更通過《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》使其國內法化，並進一步要求政府五院各層級機關皆要檢視所有法律、行政規則及措施，不得違背《消歧公約》之原則。

《消歧公約施行法》於2012年1月1日開始實施，行政院性別平等處亦於同日成立，此指標性法律與公務機構之正式上路得以有全方位檢討改進的機會，我國女性權益將因此一公部門全面性的檢視努力，與聯合國2010年整併女性相關機制成立UNWOMEN以統合推動性別政策與行動，相互輝映，有異曲同工之妙，皆彰顯了女性地位提昇與權益促進不再以單點、線性形式侷限在特定領域之中，轉而以全面性之統整方式多面

① 「民間推動臺灣落實CEDAW聯盟」成員包括：臺灣婦女團體全國聯合會、臺灣女性學學會、婦女新知基金會、中華民國基督教女青年會協會、勵馨社會福利事業基金會、東吳大學人權學程及張佛泉人權研究中心、臺大婦女研究室、展翅協會、臺灣女性影像學會等，後來還陸續有世界和平婦女會、臺北市婦女新知協會等團體加入。

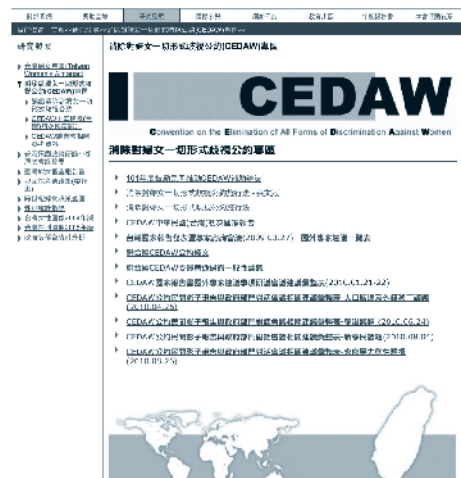
向、全方位地進行。

（2）由NGO（體制外）而GO（體制內）而體制內外多邊對話與合作

在傳統與文化刻板印象影響下，女性過去較少進入公領域，而多以公民社會團體集結推動她們關注的議題。當性別平等原則被承認為普世價值甚或成為進步國家正面認同的一部分時，女性參與政治、經濟、社會各層面事務便蔚為風氣，女性進入政府服公職，任主管日多，在體制內便能多方影響政府施政，進而成為國家領導人，而此現象在歐洲、亞洲、非洲、拉丁美洲皆已逐漸發生。面對國際社會全面倡提女力的期待，各國亦已注意到體制內外合作的好處。由1979年的《消除對婦女一切形式歧視公約》簽約國政府的義務，1995年《北京宣言暨行動綱領》「性別主流化」做為各國國內推動性別平等的策略，到新世紀開始的一連串與「女性、和平與安全」相關的安全理事會決議^⑤，UNWOMEN的章程規定，及其他區域性國際組織如歐盟與APEC，皆明文認可非政府組織對推展性別平權的貢獻，以及共同治理的成效。例如《消歧公約》委員會在「一般性建議」中，經常要求各簽約國應與非政府組織——特別是女性團體——多邊對話與合作，聯

合國安理會第1888、1889號決議亦要求聯合國或其他國際維和機制要諮詢相關非政府組織，在在提醒各國政府體制內外共同治理之未來重點方向。

我國自臺北市政府於1990年代首創成立「婦女權益促進委員會」而開啟了男女、官民共治模式，至今超過二十年，行政院所屬各級政府機關已逐漸習慣此一運作方式，在女性擔任單位首長比例仍低的情況下，藉由共同治理機制可讓體制外女性由其專業領域出發，以專家身分參與多邊對話及治理，不僅自身專業見解得到重視，從而提高女性在公領域的地位，並可連結在體制內具性別平權意識之公務人員，一起擬定、推展性別平等之政策與行動，方能讓政府



財團法人婦女權益促進發展基金會網站上，設有消除對婦女一切形式歧視公約專區，其中包括CEDAW臺灣國家報告（http://wrp.womenweb.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID=632，2012/2/20瀏覽）。

⑤ 安理會自2000年通過之第1325號決議後，又陸續通過第1820、1888、1889、1960號有關「女性、和平與安全」各項決議，可參見葉德蘭（2010）。

正面認同並提倡性別平權。近年來我國各級政府單位亦如其他國家發展了許多與公民社會團體的合作方案，由於這些團體的領導及幹部咸以女性為主，則可藉此更多的資源與活動，以更多的實質貢獻提昇她們在社區、社會的能見度與地位。因此，體制內、外的女性地位，透過國際機制及共同治理模式而對話、合作，在我國與全球各地皆得以進一步提昇，甚而使性別平等成為國家正面論述認同甚至引以為傲的價值。

（3）由女性做為範疇到突顯女性交叉性之多元面貌

許多國際文件，包括公約、宣言、計劃等，僅以男、女生理性別為表達、關注性別差異境遇的基準，近二十年來國際社會對此有所反省，在女性權益相關文件中，逐漸加入了交叉性概念，而不再以所有女性皆大致相同的觀點處理。交叉性概念係指不同的社會分類範疇之間會相互作用，因而每一範疇並非同質，其中會有其他亞類，各類需求、經驗殊異，因此女性做為範疇時，在女性群體中因年齡、語言、族群、健康、宗教、性傾向、性別認同差異而形成了不同經驗與權益之需求，如何尊重、涵容這些各自差別的發展經驗與促進不同女性群體之優位權益，的確是當前各國推動女性發展女力最需要處理的議題。

聯合國與歐盟的正式文件中，也揭示了現階段到未來針對多元女性群體之不同需求，例如歐盟對移工女性、年輕女性皆有不同優先促進關注之權益，《消歧公約》委員會在「一般性建議」第12，19，24，25，26，28條中，列舉了對婦女歧視之多元交叉因素，認為「交叉性為理解第2條所載列一般義務的基本概念」⁶，並應從法律上禁止。也另針對身心障礙婦女、老年婦女等細加論述這些女性身受多重歧視時，國家應有之作為，期許簽約國在國家報告中有所回應。

國際文件中對女性更形細緻的分析對待，反映了女性權益在國際體系中由1995年北京世界婦女大會標舉之「女權即是人權」的基本傳統人權內涵走向多樣、多元需求之關照，足見女性受到國際社會重視之程度，日益增高，並不因目前女性基本人權漸受保障而停滯，現正由交叉性概念為切入觀點，求取所有女性地位之提昇，以更為深化各種弱勢群體中的性別平等，這些多元價值趨勢初步已經納入我國性別主流化推動計畫，於實務面之設計與執行可以參酌《消歧公約》等國際標準及作法，而能百尺竿頭更進一步。

（4）由受害者形象到主動決策參與者的角色

⁶ CEDAW「一般性建議」第28條第18款。



長期以來，女性多以人權被侵害、被歧視、或受暴的受害者形象出現在國際社會論述中，近二十年來也有了極大的轉變。由《消除對婦女一切形式歧視公約》、《消除對婦女暴力宣言》的負面表述，到聯合國推行「千禧年發展目標」（Millennium Development Goals，簡稱MDGs）及安理會第1325號決議要求女性參與和平進程，肯定女性對發展、和平貢獻等國際文件，不再把女性視為僅需要保護、保障的群體，而正見她們主體性作為的力量。隨著國際間逐漸認識到：如果缺少了女性的參與，任何行動是不可能永續成功的，而當前女性教育、能力已與男性並駕齊驅，卻苦無機會、管道參與決策之時，國家以法規適當介入即為國際間近年來常用

方式；因著這些新法規而形成的國際共識，也讓女性參與公領域事務成為各國國內社會發展與維護國際和平的一大利多。如挪威自其國營事業達成董事會至少有40%女性之法定要求後，於2006年立法要求所有上市民營公司亦須比照辦理，雖然開始實施時反對聲浪不小，至2008年起不超過98%的公司達到要求，到2011年民營上市公司董事席次平均有42%者由女性擔任，相關研究顯示：公司董事會有了更多女性參與後，不僅獲利不減反增，而在企業社會貢獻（social accountability）方面更上層樓，顯現女性進入決策階層確實對組織經營有所助益，因而法國、芬蘭皆將實施類似規定，亦有多個歐盟國家計劃仿效。又如過去少有女性參與而只能受其保護之安全體系，包括軍隊、警察等，也逐漸改觀，不僅女性擔任國防部長、警察首長職務的國家更趨普遍，特別是在性別平權進步國家基於安理會第1325號決議訂定相關國家行動計劃後，女性得以在維和、援外任務中逐級參與政策之擬定與實施，聯合國亦在2010年派遣了一支全由女性組成、並擔任領導之警察大隊到非洲進行維和任務。

我國近年來在女性參政方面持續進展，已建立不分區立委政黨提名男女平等原則，亦於地方縣市首長選舉中，屢見女性當選者，然於軍警維安體系及私有企業部分，仍少見女性領導發揮能力

與動能，國外近年之政府介入之做法實足借鏡，也可能是我國女力發展的下一步重點所在，值得持續關注。

結語

在各項進步議題於國際舞臺上不斷競相鳴放的半世紀以來，女性權益得以不斷向前推進，女性地位在全球各地日漸提昇，確實要歸功於國際婦女團體持續的努力爭取，她們將女性共同面臨的困境與歧視，納入重要國際組織的議程，且多方聯結遊說，以期通過具指標性的國際共識文件，而再將之帶入各國國內，來保障女性權益，促進實質的

性別平等，其沿革依稀可看出容涵性主軸，由點而線而面，由外而內而合，由一而多而交叉，顯示了性別公義做為普遍人權之廣、之寬的進程，且從中印證了女性在推動議題與主導決策上之能動性與自主性。我國歷年女性運動之成就亦不遑多讓，值此《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》於民國101年1月1日開始實施之際，如何配合其他人權公約推動我國女性權益、地位之全面性提昇，突顯我國女性對各層面發展，以及參與決策機制之貢獻，自是當前女界發揮群策群力，讓民國新的百年之始，成為性平元年的關鍵議題。

｜ 參考文獻 ｜

- (2004)。《對婦女的歧視問題：CEDAW公約和委員會》。人權概況介紹系列22號。高雄縣：臺灣非政府組織國際交流協會。
- 尤美女(2001)。〈女性意識之興起與婦女權益之保障——臺灣婦女團體之角色〉。發表於「國家人權委員會與人權的促進與保障」國際學術研討會論文，東吳大學主辦，臺北。
- 林心如(1998)。〈聯合國與女性人權〉，《新世紀智庫論壇》，4：23-40。
- 臺大婦女研究室編譯(2005)。《婦女人權學習手冊——在地行動與全球聯結》。臺北市：心理出版社。
- 陳佳慧(1998)。〈戰後臺灣女性人權的發展——以參政權為探討核心〉。發表於臺灣法學會「戰後臺灣的人權發展」系列研討會，臺灣法學會主辦，臺北。
- 葉德蘭(2005)。〈聯合國重要女性政策和相關宣言及公約〉。《女性國際事務講堂手冊》，A1-12。臺北：臺灣婦女團體全國聯合會。
- 葉德蘭(2010)。〈和平、安全：二十一世紀的女性議題〉。《婦研縱橫》，93，2-11。

Storvik, Aagot & Teigen, Mari. (2010). Women on board: The Norwegian experience. Berlin, Germany: International Policy Analysis.