

認識CEDAW與其條文涉及的相關議題

◎官曉薇

影子報告工具書推薦

一、 撰寫影子報告的常見困難

若不確定目前觀察到的具體個案或data，能否與抽象的CEDAW條文互相對應。建議書寫者去讀聯合國的《官方意見》因為那是從各國的國家報告中，發現問題，提出研究後，所得到的《一般性建議》。一般性建議有主題性，那是總納各國共通問題後寫成的，因此可以給撰寫影子報告的寫手們一些靈感。

二、 消除對婦女一切形式歧視公約培訓講義

關於CEDAW條文，眾多學者專家在財團法人婦女權益促進發展基金會的委託下，合作寫了一份講義，網路搜尋《公約培訓講義》，即可查到一份由財團法人婦女權益促進發展基金會編輯、行政院性別平等處出版、主要作為培訓公務員之用的PDF檔，是如同小六法一樣好用的工具書，編排方式是，每條條文下有一般性建議及台灣國內目前的現況。

三、 教科書

另有一本教科書《消除婦女一切形式歧視公約》，為張文貞、官曉薇所編，由國內各領域學者專家根據實務、聯合國見解與台灣的關係寫成，每一條文均有專章介紹，並統整了國家報告所列的統計、第二次國家報告的檢討與批評，極為詳盡，各NGO可根據自己組織的目標，選讀特別相關的章節。

四、 性別平等教育季刊第70期CEDAW專刊

各學者專家在字數限制下，以極精簡文字寫成，是值得參考的工具書之一。

任擇議定書？國家報告外的另一種監督機制

有公約後，聯合國希望可以藉CEDAW條文所明訂的撰寫《國家報告》的方式，介入並監督各簽約國的性平政策，但各國可能做完國家報告後不根據建議改善，或偷懶不再做國家報告，於是1999年，又通過了另一項公約《CEDAW任擇議定書》，發展出另一種名為《任擇議定書》的監督機制。此監督機制並非CEDAW獨有，而是各人權條約皆有之，簽約國若獲舉報有大規模的違反人權事件，聯合國即可派專員入該國調查。《任擇議定書》的機制可分為下述兩種程序：

一、申訴程序：

這是指人民若受到國家作為、不作為的人權侵害，可越過他的國家直接向CEDAW 委員會提出具體事實並申訴。

二、詢問程序：

意指聯合國CEDAW委員會派員進入被具體舉報大規模違反人權的締約國調查，並做報告。目前很少有國家會進入到詢問程序，若有國家進入詢問程序，這對該國來說是非常丟臉的事情。目前有進入詢問程序的案例為墨西哥，是國際NGO基於大量少女無故失蹤、偏鄉婦女不成比例死亡率等事實，及無法深入偏鄉調查、蒐集第一手數據等困難而舉報。其調查結果有二：(一)由於國家對家暴的不作為，偏鄉婦女非病死的死亡率極高；(二)由於人口販賣嚴重（嚴重違反CEDAW第6條），大量少女失蹤。聯合國據此強烈要求墨西哥要做處置。

CEDAW的效力？

一、申訴程序決定

進入申訴程序時，CEDAW委員亦可就某些事件直接做決定，如：根據違反第12條之生育權的事實，寫一份類似司法判決的文件，載有年份、日期、當事人名字、案由和國名。這些決定是除了《一般性建議》外，亦可引用的一種指標。

二、申訴程序決定之案例《菲律賓性侵案》

一名男性老闆趁女性員工酒後不醒人事，帶至Motel發生性關係。在菲律賓，其是否可確認為「性侵」的法律爭點是「女性沒同意即為性侵？」或「以強制手段逼對方就範才是性侵？」，該國立法的性侵構成要件傾向後者。結果該國法官據此判女性員工敗訴，原因為「沒有證據」、「沒人聽見妳呼救」、「為什麼事發後，妳還可以回去上班？」等責怪女性與充斥性別刻板印象的觀點。受害女員工及NGO不滿菲律賓縱容此等情事，促使此案例進入聯合國CEDAW委員會的申訴程序。

CEDAW委員會的決定大幅度地要求菲律賓檢討下列事項：有問題的性侵通報醫療程序、社工體系的配套、法院性侵事件guideline所充斥的性別刻板印象、法官欠缺性別意識需進修、性侵的構成要件應改為欠缺同意即為性侵等。讓人見識到CEDAW效力的強大。但較為可惜的是，菲律賓的刑法尚未即時修改，有關如何應用CEDAW申訴程序之決定push國內之立法，尚待查閱有關文件以瞭解其機制，即便目前無此機制，該判決仍是據以行動的重要指標。

我國實施CEDAW

2004年5月，陳水扁總統已陳明實施兩公約（行政權主導）的決心，婦女團體遂提起簽訂CEDAW公約的重要性（民間團體主導），當時通過後，也請我們的友邦諾魯去聯合國秘書處遞交簽約書。雖然聯合國未承認我們是會員國而不收，都不影響施行決心，立即就啟動了第一次國家報告的機制（當時立法機關尚未通過CEDAW施行法）。

在法學上，通過施行法以踐行國際公約是我國的積極創舉，即便國際並不承認，立法機關一過施行法，即表示行政機關要依法行政，這點在公務人員訓練上都曾積極推廣。但NGO繳交影子報告時，還是可能會遇到法務部、司法院以「國際不承認」為由，推三阻四不收的情況，並懷疑是否真要啟動國家報告等機制。建議NGO把握住「立法機關已通過CEDAW施行法」、「行政機關要依法行政」等重點，與行政機關溝通。

我國CEDAW施行法介紹

- 一、CEDAW施行法第1條為立法目的，也是公約意旨，會在各種報告中反覆被應用。
- 二、施行法第2條規定了CEDAW條文具有國內法律的效力。因此CEDAW不是一份宣言，它在我國就是法律，這是需要不斷向政府機關強調的，國際不承認沒關係，我國立法機關已承認它的效力，並有施行的決心。
- 三、施行法第3條：「法規及行政措施應參照公約意旨及聯合國消除對婦女歧視委員會對公約之解釋（即一般性建議，General Recommendations，簡稱GR）」。
- 四、聯合國消除對婦女歧視委員會：簡稱CEDAW委員會，是依CEDAW公約設計出來的條約機構，由23個獨立專家所組成，跟會員國本身沒關係。目前這些一般性建議已被專家學者繁體化，共有32個（詳見網頁《CEDAW資訊網》）。兩公約也有一般性建議，但是其英文用詞為General opinion。

CEDAW條文概覽

一、總體概覽

CEDAW總條文30條，1至16條又稱實質條款，是真正有人權規範效力的條文；其餘條款是聯合國締約國才適用，涉及投票程序、生效等事宜。

二、實質條款

又分為四部份，第一部分為第1至6條，是CEDAW不同於其他人權公約的獨特部分，也是CEDAW的核心及今天主要講解的內容；第二部分為7至9條，屬於公民與政治權利；第三部分為10至14條，屬於經濟、社會、文化權利，包括教育、工作、健康、經濟與社會福利及農村婦女。

三、較難的條文

有第三部分的13條、14條及第四部分的15、16條。目前13條無一般性建議可用，但有NGO會針對婦女貸款的部分去寫；14條有NGO寫過影子報告。我國農委會官方代表雖曾於前年參與國際婦女大會，卻表示不識我國農村位置、不知如何根據14條寫國家報告，而被與會學者批評；15條第1項所定的法律之前男女平等，雖被是為普世價值，但仍有國家是認為三個女性都說一模一樣的話，其價值才等同一位男性的擔保，故其規定仍有其意義；15條第2項「**公民事務**，給予男女同等的法律行為能力」，其「公民事務」實為誤譯，原文civil matters，意指要在民法的「**民事契約**」上給男女同樣的權利，特別是在簽訂契約和財產繼承的權利上；至於16條則與結婚權、家庭的監護權、親權等有關，同條第2項也指出了我國民法第980條（女子滿16歲即可結婚）與CEDAW條文相悖之處，在聯合國的一般性建議中，未滿18歲結婚均屬童年結婚，而我國卻因為青少年未預期懷孕的處理方式常導向使當事人雙方結婚，而在實務上承認未滿18歲之人的婚姻。此點也列在結論性意見的待改進事項上，但法務部認為要再研議。

CEDAW三核心概念

兩公約也有規定教育權、參政權等的平等，來告訴國家一定要保障這些權利為全民所享有，那為甚麼還需要CEDAW呢？

一、CEDAW要的是實質平等

形式平等是指應保障婦女在平等的基礎上，與男性一樣享有各種權利（三個小朋友看球賽的圖，每人發一個墊腳箱）。但CEDAW最在乎的平等並非形式平等，而是實質平等（根據小朋友的身高，給不同個墊腳箱），因此國家有責要依序做到下述三大面向，這三大面向均明載於一般性建議中。

一、實質平等

（一）機會平等

立法讓男女有同等機會、或給一樣的東西，若國家只做到這一步，稱形式平等。

（二）資源取得平等

若國家評估，光立法讓機會平等，整個性別不平等的狀況仍須多年才可改善，可採**特別待遇**，促進資源取得的平等，並達成結果平等。過去有人會堅持機會平等，認為特別待遇不公平，但CEDAW施行法通過後，加上性別主流化工具的運用，目前我們已漸突破形式平等的討論，走上促進實質平等的路途。

（三）結果平等

檢核結果是否平等的方法之一為統計，如：政府發放社福津貼，依性別統計領取人數，以衡量政策是否確實有利女性及結果平等。

二、不歧視原則

在立法讓機會平等後，到真正的結果平等之間，有時會因為處理官員的態度、聘用企業的作為、當事人的決定等種種因素，而無法達到結果平等。此時。國家應介入調查，並依據不歧視原則介入處理，若國家未介入處理，可從CEDAW切入要求國家處置。

三、國家義務

（一）尊重義務

並非指口頭的尊重，而是確保國內的施政、法規和行政措施符合CEDAW公約，因此，國家需要先對國內的現行法規命令做檢查，是否有歧視婦女的規定存在，這些歧視規定是國家不能再因循的法規範。

（二）保護義務

如果有私人間的侵害涉及歧視婦女，那國家需要提供法律、訴訟、救濟程序，並建立一套申訴機制，讓受害人能夠有管道求助，消除並禁止國家以外的第三者（如：企業）及私人行為傷害、歧視婦女。

（三）實現義務

權利要受到保障及實現，都需要國家創造有利環境來實現，這一點極為廣泛，只要國家沒有做到，NGO即可於影子報告提出，因此，它是鼓勵及監督國家**積極作為**的重要面向。

認識CEDAW影子報告

◎官曉薇

何謂國家報告？

- 一、依據CEDAW施行法第6條，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。
- 二、政府應依審閱意見檢討，依立法院附帶決議，五院都是受國家報告撰寫義務之拘束對象。
- 三、目前實行問題

國家報告的用意是給政府一個檢視自我施政的機會，把原本不將性別作為施政考量的法規命令及措施，做一通盤檢驗。但這對公務員來說是很頭痛的一件事，因為根據不同的條文，需要檢附不同的統計數據或問卷。也因此，在《兒童權利公約施行法》、《身心障礙者權利公約施行法》陸續通過後，已有風聞政府將以外包方式製作這兩項公約的國家報告。但這在資料的統整及引用上，可能會出現問題。舉例來說，CEDAW第16條需要司法院共同配合，如要求女子拋棄繼承的數據等，這表示性平的實施結果不僅可藉由行政措施展現，也可能實現在判決、免訴聲請上。雖然司法院最後有依據行政院性平處的要求提供資料，但在指導國家報告的經驗中，都曾發生過公務員抗拒、上相關課程出席率低、態度不佳或換人承辦等情事，也有一些機關行政院性平處完全叫不動。這也令人懷疑，若國家報告由外包單位執行，外包單位能否順利向各機關要到所需數據。

國家報告的現場，常常氣氛緊張，許多公務員就算上完課，也不一定完全了解CEDAW的國家報告要怎麼製作，造成民間團體或專家常在現場被迫「教育」官員，雖然過程不甚愉悅，卻是官民學習如何共同決策的一種過程。

四、國家報告的格式

包含共同核心文件與專要文件，核心文件是給國際專家看的，主要介紹該國人口、經濟狀況及相關法律等；對 NGO 來說比較重要的是專要文件，與 CEDAW 各條文直接相關，公務員要在每一條文下方，提出上次會議認為有待改進事項的處理現況，並依據性平處規定的三大格式提供資料：（一）現況（二）具體適當措施（三）推動瓶頸及未來努力方向，若（二）的措施付之闕如，就要寫出（三），這項格式是性平處所創，目的是讓各單位自我檢查主管法規，是否有違反 CEDAW 之處。若 NGO 在開會時發現，前次國家報告以來，國家並未依據國外專家上次給的總結意見做改進，甚至有些是早就發現的問題，卻漏未列入國家報告，這些情形均可寫入影子報告。

何謂影子報告？

- 一、聯合國相當重視民間團體的意見。參與我國CEDAW公約國家報告的國際專家，多半是前CEDAW委員，他/她們相當了解民間團體在國家報告程序的重要性，會獨立出一些時間、開放與團體代表私下聊天，也不排斥NGO私下給書面或補充資料，因此，如果有餐會，英文能力也OK的話，可把握機會和專家直接討論。英文不OK的話，也可把握正式場合中聘請的口譯，由口譯同步將問題翻給專家們知道。
- 二、在台灣的審查程序中，影子報告被稱為民間報告，NGO可藉報告提供被國家忽略的資訊、統計、實際情況或特殊議題，若國家的政策未達其所宣稱的成效，或某個行政措施對女性影響重大，也是可以專題書寫的內容，NGO亦可在報告中提供建議，不論是要求國家提供統計數據、或實際應如何做，都會是國際專家在提供建議前，很好的參考。如果NGO希望自己的建議可以打動國際專家，並成為國際專家總結意見的一部份，可事先參考一般性建議。建議諸位NGO代表可以從現在開始，針對自己組織有興趣的議題，蒐集國家可能不會在國家報告提的統計或個案資料，待影子報告公告徵件日期與截止日期時（約3個月），就不會過於匆促。NGO之間也可以事先相互協調，才不會同一議題被重複書寫。
- 三、在國家報告正式審查會時，前排座位除了保留給政府官員，也有一些座位是保留給民間團體的，所以也可以進去那個正式審查的場合，再次跟國際專家溝通，如：於休息時，再和委員們聊聊天。
- 四、NGO在書寫影子報告時，盡量將想反應的議題、具體個案寫在有關聯的條號底下，並注意篇幅不要太長，專家都相當熟悉CEDAW規範，如此編排將有助專家意會。
- 五、議題清單是國際專家在閱讀完國家報告後，特別有問題，還想問國家的問題。可注意專家是否在此程序中提出與自己書寫的影子報告相關的問題。並於最後一日注意總結意見初稿，專家是否寫入影子報告提出的建議或議題。最後性平處會將總結意見分配給各主責機關，未來也會召開回應會議並邀集民間做第二輪的參與。

我國CEDAW施行概況（一）

◎財團法人婦女權益促進發展基金會研究員 陳怡文

增進區域代表性的重要性

選在第二次國家報告不久辦此工作坊，是因為南部團體在第二屆CEDAW國家報告期間，參與影子報告的團體並不多。寫影子報告並參加審查機制，當然會耗費成本，卻是民間可以主動介入政治歷程的機會，也能提供給政府在地行動的方向。若是區域代表一直不足，未來四年國家婦女政策的議程恐怕將仍以北部觀點為主。婦女權益促進發展基金會就是基於這層關心而舉辦此次的工作坊

寫影子報告就是掌握主動發言權

目前政府有許多公民共治的委員會，如：中央各部會的性平會或高雄市政府婦權會，誰是性平委員通常是被動、由行政機關遴選出來的。寫影子報告、參與公約審查機制就不一樣了，即使民間團體不在行政機關遴選名單內，也可以在公開場合，和各部會官員直接談自己團體所關注的議題。

鞏固我國民主化的發展

講師引用陳瑤華老師的文章申論，認為在台灣推動人權公約有助我國民主化的發展。特別是對照後文提到的中國現況，民間團體被視為非法組織，施政民主化仍路迢迢。

總結意見是下次國家報告討論的重點

去年六月國家報告審查完畢、總結性意見也公布後，性平處請各部會（也包含司法院與考試院等）針對這些意見研擬初步回應。為了落實總結意見，性平處也成立了落實總結意見專案小組，負責審查各機關提出來的初步回應。審查總結意見初步回應的會議，是開放民間團體參與的，這也就是為什麼民間團體可藉由參與審查機制介入政治歷程的理由。行政院、司法院、考試院的官員們，都要在現場聽民間團體談論官方所提出來的計畫、措施是否還有哪些不足，或是根本沒有回應審查意見。

性平處總共開了兩輪這樣的會議，2014年共開了11場，第二輪因為反制力量的出現，所以開了13場，一直開到今年7月。兩輪會議下來，結合了公私部門意見、總結性意見而提出的計畫、措施，就會進入政府列管、管考的機制。政府的辦理情形，每半年要送到落實總結意見專案小組做審查，審查完後會將整個結果提報行政院性平會去做報告及檢討，再提報性平會大會，專案小組與性平會大會是落實CEDAW的兩大重要單位。

第三次國家報告在2018年，政府預計在2017年做第三次國家報告的準備。婦權基金會已將一些相關資訊製表，並放在CEDAW資訊網上，內容包含歷場總結意見初步回應會

安全」，在表上搜索討論人身安全會議的場次，即可從中得知簡要的重點，像是政府針對人身安全打算怎麼做、民間團體對政府提出的提議、提議有沒有被採納等。

民間報告的篇幅最好不要超過10頁

聯合國所認可的國家報告民間秘書處Eral（？），曾發聲明表示民間報告最好不要超過10頁。這是因為聯合國會在同一時間，審查好幾份國家報告，所以對國家報告及民間報告均有嚴格的規定與限制。台灣採在地審查，民間參與門檻較低、不需機票成本，是以參與的團體較多，雖然篇幅沒有嚴格限制，但還是建議注意，別讓特地來訪的國際專家讀完覺得很累。

國際施行的狀況

資料擷取自聯合國人權事務高級專員辦事處的中文網頁，主要呈現我們鄰近各國施行CEDAW後，根據結論性意見做了哪些改變。

一、韓國

（一）進展：

修訂民法，調整男女最低結婚年齡為 18 歲；提出關於家庭暴力的全面性計畫。

（二）擔憂：

CEDAW 委員會也關心南韓的主管機關從婦女部變家庭事務暨兩性平等部，是否有加強傳統重男輕女的疑慮；性別影響評估由家庭事務暨兩性平等部於事後執行，而不是事前、事後均評估。

二、日本

（一）進展

修訂國籍法、全面性的關於兩性平等的基本計畫（至2020年）。

（二）擔憂

CEDAW 委員關切：之前提的建議為何還沒有落實？關於歧視婦女的統一定義？要求統一定義這點與國際專家對台灣的建議頗像。

三、中國

（一）進展

與台灣一樣是在2014年接受檢查，中國針對過去事件提出國家人權行動計畫、在勞動契約規定禁止懷孕歧視等，被CEDAW專家肯定與讚賞。

（二）擔憂

最近通過的國家秘密法，其實會阻礙婦女人權實際狀況的資料蒐集。CEDAW專家不斷要求中國不要限制婦女人權維護者或非政府組織的行動自由，或過度關心、

關切。但中國審查完CEDAW國家報告之後，卻於今年3月8號逮捕在公車上宣傳性騷擾的婦女人權者，被逮捕的婦女人權者，曾違反國家慣例提出民間影子報告，因為在中國被認可可以提民間報告的只有婦聯會，其他都叫非法組織。

QA:落實總結意見專案小組的成員？

行政院性別平等會會去問現任跟前任的性平會委員有沒有興趣參加CEDAW審查小組，考量到領域的廣泛性，伍維婷即使非性平委員，也在名單內。詳細名單，公告在[行政院性別平等會網頁](#)《消除對婦女一切形式歧視公約專區》8.國家報告》第二次國家報告內。性平處處長也是小組成員，只有她不是民間委員。

結論性意見的分享

特別珍惜這次的分享機會，希望大家可以積極投入影子報告的撰寫，也歡迎南部的朋友如有需要，人權公約施行監督聯盟很樂意開辦兩公約影子報告的組織訓練工作坊。目前法務部9月至10月間，每個禮拜都有三場的兩公約國家報告撰寫會議，這些會議都會就兩公約所給的81點結論性意見去做討論。

兩公約的結論性意見與CEDAW的35點結論性意見重疊性很高

從講者提供的資料可發現，除了媒體揭露性別暴力受害者的那點完全不相關外，兩份公約給出的結論性意見幾乎一致或高度相關，唯著重面向略有差異而已。在兩公約落實結論性意見的審查會議上，也會談到CEDAW的結論性意見，所以目前已有一些進展。

CEDAW、兩公約之結論性意見較為一致的部分與我國的回應

- 一、女性最低結婚年齡提高至18歲：法務部邀集專家學者做了一些報告，但認為提高女性結婚年齡無法解決女性早婚的議題，所以要再研擬。
- 二、成立國家人權委員會：國際專家建議我國要成立一個專門監督各種公約施行的機制，我國雖已草擬各種版本的組織法草案，但仍欠缺政治力的推動。
- 三、女性勞參率與公共托育：當女性身負照顧責任，就不易外出就業，國家報告雖會提供數據、業務報告說明政府已做了哪些努力，但是否有達成結果平等，則是民間可以監督並寫影子報告的點。
- 四、感染HIV或愛滋病的女性：修訂《愛滋病毒感染者權益保障條例》，外籍愛滋感染者不會被立即驅逐出境。
- 五、多元家庭的法律承認：法務部表示他們沒有既定的立場，但因缺乏社會共識，還要再研議。
- 六、保障女性移工：預計依照兩公約、CEDAW公約，修正《家事勞工保障法》，保障女性移工的基本工資與勞動條件。但目前立法院還沒通過。呼應官老師所說的暫行特別措施，其實行政部門可以藉由暫行特別措施，藉由行政力來保障移工權益，但行政部門遲遲不願進行，認為還是要等修法通過。
- 七、校園性別教育與教材（特指多元性別教育）：目前教育部均以數據或業務報告來回應專家意見，有種文不對題的遺憾。

CEDAW、兩公約之結論性意見相關，但偏重重點不同的部分

- 一、暴力：CEDAW針對女性和女童，兩公約針對家庭暴力的防治。
- 二、身心障礙：CEDAW關注全面統計資料；兩公約針對身心障礙者的就業權。目前我國政府的統計思維，主要是強調絕對值、人次，而沒有複分類，如：

- 性別、原住民等。這種缺乏複分類的問題，使政策研擬不易針對特定族群的需求，更難論改變現況。或得橫跨不同資料庫搜尋數據，相當費時費力。
- 三、健康政策：CEDAW關注女性健康政策行動計畫；兩公約針對孕婦墮胎自主、LGBT的被邊緣和歧視。
- 四、國籍：目前有修法方向，但尚未能解決東南亞移民成為無國籍人的問題，因為我國的國籍法很嚴格，要取得我國國籍，除了要放棄原本國籍，還要品行端正，在等待國籍被核可的過程中，等於成為無國籍人球，工作權也受影響。
- 五、未成年懷孕女性：CEDAW關注社會支持；兩公約針對性教育之成效評估，教育部是回應單位，一樣呈現業務報告，甚為可惜。
- 六、農村女性：均點出結構性問題，就是在公民權力與決策上，受影響者有沒有機會參與決策的議題。
- 七、司法判決：司法人員執行判決時，應參考CEDAW、兩公約的判決，確認是否有適用的餘地，目前司法院也確實有在整理。
- 八、跨性別跟性霸凌、性別變更登記：均在結論性意見強調這是應該處理的議題，目前衛福部跟精神醫學會已認可性別認同不是疾病，不需要精神鑑定和器官摘除，目前卡在戶政司的配套要怎麼做，據說戶政司還想再發包研擬，陷入另一個原地打轉的輪迴。
- 九、原住民女性的參政權：均點出「在公民權力與決策上，受影響者有沒有機會參與決策的議題」。

後話

- 一、歡迎對兩公約有興趣的各位可以留 email 給講者，講者願意將兩公約的所有資料寄給有意願的學員閱讀。
- 二、從去年到今年，一直有 CEDAW 總結性意見會議，性平處確實扮演著一個導正視聽的角色，指出特定部會的政策或法規確實違反 CEDAW 公約、需要改善。但效力僅止於建議，因此會議常變成主席（性平處處長）和抗拒的部會在協調政策不一致的部分，而非民間跟政府在吵架。如：衛福部的《優生保健法》，本欲規定女性若想墮胎要男方同意，但後來改成照一定程序告知男方即可，不過這兩者的差別並不大，顯然仍未考慮女性具有自決的主體性，性平處便要求衛福部必須再做法條內容的修改，衛福部雖語塞卻仍然不放棄。

而在兩公約會議上，性平處也有表現未盡其責之處，如：尚未從行政院的高度及角度，提出《反歧視措施》的報告。主席後來也裁示性平處應就具體個案提出統整性的報告，但性平處卻表示自己是督導單位，而很抗拒去做。

三、2011 年提出的性別平等政策綱領，其修訂主要是提到性平會，由各分組修訂，並未開放民間團體參與。各部會需要定期依據政策綱領來填報資料。

四、中國在總結性意見後，馬上提出了為期三年的國家人權行動計畫。講師認為如果是在我國的脈絡下推動，將可帶動更廣層面的參與。

五、雖然 CEDAW 由行政院性平處主推，但有些需要各部會橫向連結推動的議題，並非以問題為中心去討論合作對策，而是將議題切成細部，分工各做各的，並提出報告，這種細部分工方式，並無法有效解決問題。建議不論中央或地方，都要以問題為中心，去想克服之道，而非不斷提出報告，才能真正落實並解決城鄉差距的問題。

Q A

聽眾：有關受刑人的部分，公約是否關注？參觀某監獄時，女監不能參觀，受刑人不能與來訪人士眼神接觸，都被訓練成要自動面壁。基於受刑人日後仍要與一般大眾互動的理由，該監獄的管理方式似有可議之處，因為過去參訪別的監所時，受刑人不會這樣被拘束。

逸翔：CEDAW 確實不太討論受刑人的部分，但兩公約討論得頗多，如：受刑人的投票權、未成年犯的教育、超額收容、陳前總統的保外就醫等。當然從人性尊嚴的角度，會覺得面壁是不太合理的，但監所是基於戒護的理由，避免受刑人與參觀人士眼神交對而引起一些行為的可能性。也歡迎提問聽眾 12 月 3 日到台北參與分享會，台權會、司改會、監所關注小組，會就今年參訪監獄、矯正學校的行動做一些分享，也歡迎聽眾一起來分享自己看到的監所情形，就女監情形做一些討論與書寫。

怡文：性平處一直有針對性別平等政策綱領作修訂，性平處有兩科，一科負責 CEDAW 管考，一科負責性別平等政策綱領，由於 CEDAW 與性別平等政策綱領關注的議題相近，所以各部會會覺得自己被重複列管，在開性平會的時候，根據政策綱領填報表格，但開 CEDAW 會議時，又重複剪貼相同資料做報告。造成行政上的疊床架屋。

性別平等政策綱領是透過地方先開會前會，才提到婦女國是會議，而訂出來的全國性計畫，但是最後的分工仍以主責單位去切。可見寫一個漂亮的計畫不是問題，如何不疊床架屋的執行才是問題。因此，是否真的需要有一個國家人權行動計畫呢？是否又會造成重複填報相似表格的問題，甚至引起行政單位的反抗，這是需要思考的。

此外，雖然很感謝有初步落實結論性意見的會議可以讓民間團體參與，但是有些民間團體卻是以癱瘓議程的方式在參與，讓討論無法進入最實質的核心部份，未來是否要設定一些標準，防止非相關民間團體的參與，這至少有三個層次的實務問題，如：政府單位該扮演怎樣的角色？應如何協調，讓理性討論變得可能？一份明顯歧視的民間報告，是否該補助？

逸翔：聯合國所提的國家人權行動計畫的想像不是作文比賽，而是希望被權力決策影響的人們的意見可以被收集、聚攏、甚至成為一個議題。至於一個好的討論方式、民主審議的方式，主持人的訓練很重要，讓每一個人的意見都有平等的機會被呈現出來，並感覺被照顧，而不是有特定的強勢意見，這其實已有一套工具可用（聯合國提出的模型），並寫在啟動國家人權行動計畫的說帖裡，只是看政府要不要用而已。同意怡文的擔憂，也見識過非相關民間團體影響議程的威力，慶幸兩公約還沒有被其視為戰場之一。

滄雯：CEDAW、綱領正進行再一波的修正、討論如何合併，綱領的管考確實太形式化，所以無法變成一個有改革動力的工具，而成為 paper work 的例行公式，委員也累，應於下次性平會提醒性平處將 CEDAW 納入討論，嘗試合併，以免行政上疊床架屋。對於反制團體，他們有出席發言的權利，但因為我們已立法保障多元性別及女性的權益在先，所以當他們發言明顯歧視時，我們還有法源可以指出其不當之處，或是透過結論及主席的駁回來削弱其發言的影響力。此外，會議中的溝通也可能是機會，說不定反制團體會因為被發言者的生命故事感動而改變，但願這不是太樂觀。而補助、跟當委員則是完全談不上。

怡文：媽媽團體在某次會議中，確實有被生命故事說服，本來驚豔於這樣的收穫，但後來反制團體又動員了完全沒有參與會議前段討論的人們來堅決反對，結果媽媽團體又再度被拉回去原本立場的情形。

主持人結尾，上半場結束。

下半場（一）CEDAW 民間報告撰寫與經驗分享

◎勵馨基金會督導 杜瑛秋

一、簡介：

勵馨是做直接服務與倡議的組織，近年關注的議題遍及稅改、公督盟及巢運。參與過兩次 CEDAW 影子報告的撰寫，都是與其他團體合作撰寫，如：婦女全國聯合會、基督教女青年會等。因為組織較大，所以分到三個主題：性侵害、家暴、未成年懷孕。第二次因有適合的學者願意參與並指導撰寫，使書寫的過程更聚焦、分工更明確，如：不同團體均有做家暴，可以各就組織的實質服務分別撰寫。團體間的合作氣氛也很重要，盡量是大家原先就感情好、不會互看彼此組織服務內容不順眼者為宜，這樣工作起來會比較愉快。

二、自我心路歷程：

剛開始不知道 CEDAW 是什麼，是同事伍維婷有興趣、申請了一些經費，組織才開始投入撰寫。起先花了很多時間認識 CEDAW，CEDAW 的條文非常簡略，沒有一條專門寫人身安全的議，而是散落於 1-16 條間，所以對應條文書寫並不容易，但 19 號的一般性建議書很清楚。因後來參與了香港的 CEDAW 研討會，才更了解條文背後的用意，並思考如何應用在自己的工作、生活與教養孩子上。

三、書寫類型的差異：

撰寫前會先開團體讀書會，看看他國怎麼寫影子報告或替代性報告，德法通常寫個 1-2 頁就沒有了，令台灣的團體們覺得不可思議，不曉得如何在這麼短的篇幅中交代清楚自己國家的現況。

在國際專家心中，影子報告或替代性報告是不同的，甚至有人不承認替代報告。影子報告是先閱讀政府報告、資料，再對應國家報告收集資料並寫影子報告，可是國家報告因為還要翻譯成外文的關係，都很慢才出來，如果真要對應國家報告來寫影子報告，其實會來不及交稿；替代報告：針對特定主題、例子收集資料，並充分了解國內法令、政策、措施寫成的。所以在寫第二次民間報告前，講師花了不少時間在閱讀第一次國家報告、第一次委員建議書、目前台灣的改善狀況，並對照政府的第一次國家報告做書寫。亦可從歷屆委員寫出來的建議去研判其關注的主題是甚麼，並以引起委員關注的方式去書寫。

總之，不論書寫的體例為何，找出組織最關注並熟悉的議題才是最重要的，判斷標準是組織是否充分了解該議題涉及的法令、政策與措施，以免呈現給國際專家的報告是與現況有落差的。有一些團體雖然也參與書寫，但其發言強調個人困境大於團體目標，這是否恰當也值得思考。若組織關注議題龐大，團體內部應先經過溝通並分工。寫的時候也要知道自己的期待為何，如：勵馨參與第一次國家報告撰寫時，會想說為什麼聯合國並不承認我們是會員、國內當時也沒有 CEDAW 施行法，寫得這麼辛苦，送到聯合國又被退件，那大家的努力到底為什麼？後來

國家的立法、措施確實有一些改變，撰寫時才感到有未來性可以想像。

四、撰寫格式：

可分為條文、前言、主文及結論。(一)條文：對應CEDAW條文、一般性建議書；(二)前言：政府政策概況與統計、條文、新聞、案例；(三)主文：政府法令政策的用意、民間運作看到的問題跟困難為何，告訴委員這不是一個個案、是一個普遍性、結構性、政治、政策、制度的問題，然後就數據、新聞、案例、判決、判例去分析，以回應到民間團體為何要寫這份報告；(四)結論：民間給政府的主張和建議，具體要求政府需改善哪些，並回應哪些CEDAW條文。建議與國外報告一樣，以條列式書寫，會比較清楚。寫完初稿後可以和合作的團體互相校閱，補充報告內容疏漏之處，如：是否有政府法令、措施、新聞、數據等漏未列入。

◎台灣性別平等教育協會理事長 王儷靜

一、簡介

性別平等教育協會不是大組織，只有四位工作人員、勤勞的理監事和會員。參與國家報告是希望找一條新路，推動我們可以著力的、且國家做得不夠、太少、或應該做而沒有做的議題。針對本會關注的議題為教育，我們以公約第 10 條為主，第 12 條（性教育與青少年懷孕）為輔，作為報告書寫的範圍，含最後報告的翻譯，書寫了 6 至 9 個月。

二、從性別平等教育現況找重要議題

性別平等教育近一、兩年退化嚴重，不但高中健康教育課本以恐嚇的角度告訴女學生墮胎會產生嬰靈，且是女性憂鬱症產生的原因，更有在課堂上反對同性戀、否定性傾向存在的教授進入教育部性別平等委員會當委員，雖然首次寫影子報告時為 2013 年底，尚未發生這些事件，但這都是未來寫第三次 CEDAW 影子報告的可用證據與素材，也顯示我們團體退無可退，一定要參與影子報告的決心。第二次 CEDAW 國家報告參與的民間團體才 30 個，其中有些是人數不多的小團體，較缺乏大型職業團體的觀點，如：女醫師、女工程師、女科技人、女教師等，也歡迎在場的好朋友邀請在地的好朋友團體，一起來書寫，增多民間團體的參與與觀點的多元性。

(一) 架構

1. 診斷：對現況做一些分析與診斷，找出一定要改變的議題。
2. 預斷：提出如果怎麼做，現象就可能改善。
3. 驅動的動機：除了希望現狀改善的熱情，也需要團隊合作協助彼此撰寫，畢竟一個人不可能什麼都懂，團隊相互扶持也是堅持書寫的重要動力。

(二) 議題

其實國外的影子報告多為條列式，一方面是比較清楚，一方面也是因為發現國外專家沒有那麼多時間看，若團體內關注的議題較多，排出優先順序就是重要的。以下議題是本會較熟悉的議題，除了有專精的理監事，也較常以這些議題與政府部會打交道、收集資料及證據，這也是 2013 年本會影子報告的議題順序。

1. 同志教育：同志是 LGBT，G 因為是男同志而無法在 CEDAW 預設的保障範圍內，關於這點的寫作策略是，從校園中女同志學生被對待及求生存的方式寫起，再於建議中，一併納入也遇到類似問題的男同志學生，說明實施同志教育的重要性。而建議要站在追求「實質性平等」的角度來書寫。
2. 性教育：同同志教育的寫作策略，青少年的懷孕，不能單方面對少女做性教育，少男的性教育也要被包含進來。
3. 女性的運動參與：最大的問題是學校教練多沒有接受過性別平等教育。

（三）後續的追蹤

影子報告不是寫完、交完就算了，本會連續四天緊追著自己所關心的議題是否有被列入總結性建議（如：大學教授也要接受性別平等教育一事）。追完總結性建議，亦需緊追著政府針對總結性建議提出的措施或政策，是否如實改善。

◎台灣人權促進會副秘書長、人權公約施行監督聯盟執行秘書 施逸翔由於兩公約的再次審查在即，加上撰寫公約影子報告的經驗是互通的，所以會就目前在人權公約施行監督聯盟正在做的事，進行分享。

一、因應各人權公約提出的國家報告是重要資訊來源

兩公約第二次定期審報告在即（2017 年 1 月），兒童權利公約、身心障礙者權利公約，則可能於同年 11 月舉辦審查，這些國家報告都含有各種數據，如：身心障礙婦女的相關數據，有心團體也可找來作為 CEDAW 第三次影子報告之用。

二、國家報告撰寫會議值得參與

1. 雖然與會有上火風險，但可要求政府機關提供相關資料。也可藉會議挑戰政府的統計思維，要求提供性別、身心障礙、原住民、國籍、區域、比例等複分類資料。
2. 兩公約國家報告的撰寫會議成效不錯，司法院大抵都願意配合提供統計數據，不過如何考驗數據的信效度，也是民間團體正打算進一步研議的問題。
3. 不同公約有不同的國家報告撰寫準則，在國家報告撰寫會議中，民間團體可以依據撰寫準則，要求各機關依準則和一般性意見提供有意義的資料，而非無意義的業務報告。（怡文補充：撰寫準則也有提到 CEDAW，婦權基金會也有參考撰寫準則和香港法律學院公法研究中心《CEDAW 編寫報告指引》，並把這個編成《CEDAW 國家報告的撰寫手冊》）（高雄婦女新知協會有於會後，將

此撰寫手冊分享給與會者)此外,也可請政府於報告中直接陳述自己對特定議題的立場,如:現階段不同意廢除死刑、不同意同性婚姻,而不是以華麗辭藻打迷糊仗。如果就該議題並無如此明確的立場,而是已做了一些努力,政府就應提出在哪些措施上作了改變的證據、或前後數據的改變。

4. 民間團體剛開始參與撰寫會議時,會因為對議題的關注(如:廢除死刑、同性婚姻)而與政府機關辯論,但後來認知到做政策辯論的更好時機是:先把影子報告寫好,等專家將影子報告的建議納入總結性意見時,才是進一步要求政府、做政策辯論的時機。
5. 透過參與會議可知道關心公約並開始撰寫影子報告的是哪些團體,並慢慢進行策略聯盟,或合作撰寫一份整合過的影子報告。目標就是做出來的報告不是厚厚一份資料,而是讓專家可以透過光碟或資料庫搜尋議題清單、關鍵字等,來快速掌握台灣的人權情況。舉例來說:從事家暴服務的團體很多,大家都想寫,可是資訊想必會非常龐雜,因此,找出一位專門的撰寫整合者,由它來召開相關團體的會議,讓 NGO 都可以在會議中提供資訊,使資訊因交流而同步,若有 NGO 較小,人力上不能負荷,則可採訪問的方式獲取該組織的服務經驗與資訊,最後,再將所有資訊統整、精簡,成為一份完整的報告。做出一份大家都有共識的報告可能有困難,特別是有爭議的部分,也可以考慮獨立成單一報告,或多面並陳。

三、撰寫影子報告的方向:

1. 民間團體可針對上一次國家報告的內容、後續落實結論性意見會議的決議、公約內容、一般性意見或建議、報告撰寫準則的標準,來回應政府的作為。
2. 說明到下一次報告的這段期間,政府落實、倒退的情況、與公約的落差是什麼?若有發生新的結構性問題,或相關的新案例,也可進行補充。
3. 針對現況,民間團體若有相應的具體解決方案,也可扼要提出建議,如果專家完全相信你所寫的現況分析,所提建議就會有一定機會成為結論性意見。
4. 建議字數不要太多,並列點呈現,可以長得像結論性意見的三段論格式,如:國家報告哪裡有問題、違反了哪些公約內容、最後我們希望結果如何等。
5. 善用統計資料,並盡量找母語是英語的人翻譯。另有一部國內學者編製的《聯合國人權指標》,也可作為檢驗政府在兩次報告期間變化的工具。

Q A

怡文:在撰寫影子報告上,團體戰很重要,若團體間在過去有長期的合作,或對彼此有信任感,就是合作的良好基礎。不過團體間形成共識不容易,也可能有權力的落差,硬是為了議題整合也不妥。

★ 討論焦點:那不整合又何妨?何調整合的報告?

滄雯：1-16 條中，也許某些條文有很多團體做、某些條文僅有特定團體關注，那大家彼此之間先寫了，再交換看，便可提供各種建議或思考，不論是實質的或修辭上的建議，也可了解各團體之間正在推動的議題，最後再將討論及寫作的結果整合起來。

逸翔：同意滄雯的說法，另外有些是技術性問題，因為專家的工作方式都是按條文審查。如：監改人權，會涉及到不同條文，所謂整合性的報告，是如何有組織地、把適當的內容放到條文框架裡面，而那是被討論過的，不是隨便地把它切割開來的。所以，不是從議題去寫報告。除非是特定團體僅關注特定議題。

分組試讀與討論

邀請現場成員分組並認領議題，並試讀國家報告的專要文件，議題分為（一）綜合法治、國家機制與性別主流化（二）教育、媒體及文化（三）人身安全（四）公共參與及就業經濟（五）衛生、福利及家庭。因為參與人數的關係，所以併為四組。第一天下午的報告內容主要是針對國家報告的內容做檢討，明天再站在各團體的基礎上，提出未來可做及可延伸的議題。因為討論時間有限，大部分組別僅能讀完被分配到的國家報告，而無暇讀完民間報告。主持人建議各組報告時，還是要排出議題性與優先順序，以免逐條檢視，聽起來還是在罵人的感覺。

（一）教育、媒體與文化（第二組）：

1. 國家報告呈現非常多的數據，但無法等同其落實的現況及成效。
2. 國家報告的數據無法看到城鄉的差異。如：補助女性運動相關的經費，未提供縣市、年齡、性傾向等的複分類。體育課的男女人次統計，也未分出是什麼樣的運動類型。
3. 國家報告看不出國家曾針對現況採取什麼適當措施。
4. 民間報告與國家報告的區別是多了許多質的描述。本組剛剛著重討論的是，針對同志議題，範例民間團體影子報告未看見的議題。

（二）人身安全（第三組）：

1. 民間：
 - （1）優點：明確指出可能面臨之問題和處境、歸納受暴婦女無法離開受暴環境之因、具體提出家暴婦女復原計劃。
 - （2）缺點：指稱對象的用語容易標籤化、有限的著力點（國家未能欣賞民間團體的方案名稱創意）、未能結合其他民間團體普及施行。
2. 國家：
 - （1）優點：排除保護名譽、體制內之法制化、結合 NGO 的實際作為
 - （2）缺點：不易融入治安議題、缺乏前端防範、宣導形式化。

（三）公共參與及就業經濟（第四組）：

1. 國家報告中的數據說：女性參與勞工組織的人數比男性多，數據怎麼算的，引人質疑，因為很可能是也把參與職業工會的女性都算進來了。
2. 女性擔任勞動組織幹部的人數偏低。針對這點，國家就會針對女性去辦溝通與領導能力的培訓，好像女性都沒有溝通或領導能力，而忽略了女性為何無法走出來的根本性別體制問題。這也是國家報告比較不會呈現的面向。
3. 女性重回職場為何不易？這和派遣文化是有關係的。但國家報告卻在將派遣合理化。
4. 5 歲免學費的政策，是直接支付給幼兒園補助金，卻沒有直接控管與降

低幼兒園的學費，幼兒園還是會透過加修美語等名目來收錢，而沒有實質減輕家長負擔。另有公托供給量不足、公立幼兒園課後留園服務時間只到 4 點、學童收容年齡有門檻、加長留園時間亦要付學費等問題。

5. 公私協力有問題，有些公私協力的幼兒園，並非由有心的 NGO 經營，反而是政府輔導一些經營不善的業者轉型成立，因而衍生許多問題。
6. 津貼補助有問題，也可能有城鄉差距。舉例來說，想在家當保姆的阿公阿嬤要先上課，並有補助 3000 元，但是窮於應付生活的阿嬤沒辦法去上課，自然也領不到補助，但月領 18% 的阿嬤卻反而有空，也有機會去領到這些補助。

(四) 衛生福利與家庭 (第五組)

1. 本組花了較多時間在想未來可以做的事，也觀察到國家報告的一些缺點，如：數據的拼貼，前後的不一致等。
2. 國家報告呈現的數字，看不出背後的族群，如：服務了 4000 位未婚懷孕的女性，卻看不出有多少位是未婚懷孕的青少女。
3. 手冊 134 頁寫了有關女性憂鬱、自殺的相關數據，但是卻看不出自殺女性在總體女性佔了多少比率，也看不出自殺原因。也許國家報告是採取對自己有利的觀點去呈現數據，但若能呈現女性因為憂鬱去就醫的人數，或許會更有意義，這也許是我們在民間報告可以呈現的點。
4. 國家報告整體來說比較缺乏性別的觀點，並評析特定團體針對相同議題所寫的國家報告，如：A 團體在報告中建議審查委員可以向政府官員提問哪些問題，但委員很有可能沒有時間去讀到這麼多；B 團體則直接寫出具體建議，相對上會比較好參考。另，A 團體比較沒有針對數據作具體分析，但 B 團體有，所以可信度會比較高。