

CEDAW¹國家報告審查機制：聯合國與臺灣之比較

國立彰化師範大學輔導與諮商學系教授
陳金燕

國立台灣大學外國語文學系教授
葉德蘭

前言

筆者獲「亞太女權行動觀察組織」(International Women's Rights Action Watch-Asia Pacific, 簡稱 IWRAW-AP) 邀請及協助，於 2013 年 7 月前往日內瓦參加「從全球到在地訓練與指導計畫」(From Global to Local Training and Mentoring Programme, 簡稱 G2L)，除了瞭解聯合國 CEDAW 委員會對國家報告之審查與運作情形及 CEDAW 委員與各國 NGO 成員的互動機制外，亦直接旁聽觀察第 55 屆 CEDAW 審查會議之進行。由於我國不具有聯合國會員資格，因此未能將我國 CEDAW 國家報告提交聯合國審查；所以，返國後，筆者提供前述參與經驗，供我國建立 CEDAW 國家報告審查機制及 NGO 監督機制之參考。2014 年 6 月，筆者應邀全程出席我國 CEDAW 第 2 次國家報告(簡稱第 2 次國家報告)國外專家審查暨發表會議²，明顯看到：基於臺灣的特殊處境，在 CEDAW 國家報告審查機制上，發展出「參考 UN 模式、建立台灣機制」的特色，本文試以論述及比較兩者的異同。以下先分別介紹 CEDAW 在我國的地位及 IWRAW-AP 的訓練活動，其次說明聯合國審查 CEDAW 國家報告機制，最後比較臺灣與聯合國的異同，並就台灣機制提出調整建議。

CEDAW 在我國的地位

聯合國於 1979 年訂定 CEDAW，於 1981 年生效，為聯合國九大人權公約之一，因以女性權益保障為宗旨，故被視為女性人權法典。我國雖非聯合國會員國，但基於「婦權即人權」(women's right are human right)之普世價值，先由行政院提請立法院議決，經總統批准於 2007 年簽署 CEDAW，並於 2009 年完成我國 CEDAW 首次國家報告(簡稱首次國家報告)。後於 2011 年 5 月 20 日立法院三讀通過「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」(簡稱 CEDAW 施行法)，經總統於 6 月 8 日公布，自 2012 年 1 月 1 日起施行，將 CEDAW 國內法化，接著依法進行我國 CEDAW 法規檢視及撰寫第 2 次國家報告。2013 年 12 月完成我國第 2 次國家報

¹ 消除對婦女一切形式歧視公約 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 簡稱 CEDAW)。有關 CEDAW 條文及相關資訊請參閱：CEDAW 資訊網 <http://www.cedaw.org.tw/tw/en-global/home> 及行政院性別平等會消除對婦女一切形式歧視公約專區 http://www.gec.ey.gov.tw/Content_List.aspx?n=F4D8BA36729E056D。

² 相關資料與議程請參閱行政院性別平等會消除對婦女一切形式歧視公約專區國家報告 <http://www.gec.ey.gov.tw/news.aspx?n=D9EB035103686D4C&sms=B1994CB005CB173C>。

告，並在 2014 年 6 月 23 至 26 日，舉行第 2 次國家報告國外專家審查暨發表會議，由國外專家提出結論性建議，做為我國後續四年的努力方向。第 2 次國家報告的撰寫與首次國家報告相較，有以下兩點關鍵差異：

- (一) 法源明確：CEDAW 施行法將 CEDAW 國內法化，並以附帶決議將司法、立法、考試及監察四院一併納入，除了強化政府人員撰寫國家報告的責任義務，提升國家報告的完整性，並首次依循聯合國人權理事會之規格撰寫。
- (二) 專責單位：由行政院性別平等處（簡稱性平處）專責第 2 次國家報告之撰寫訓練與統籌彙整，並遵循聯合國 CEDAW 國家報告的格式與規範；由婦女權益促進發展基金會（簡稱婦權基金會）負責非政府組織（含公民團體，簡稱 NGO）影子報告（Shadow report）與替代性報告（Alternative report）之撰寫訓練與提交及安排 NGO 代表與審查委員座談等事務。

IWRAW-AP 的訓練活動

IWRAW-AP 創立於 1993 年，其主要宗旨在於以 CEDAW 會議架構為落實婦女人權之根本準則³。各國 NGO 遞交聯合國之影子報告或替代性報告，均由該組織統一收件後轉交 CEDAW 委員會秘書處，並安排各國 NGO 成員向委員會當面報告與遊說之期程等事宜。G2L 是該組織所負責並獲聯合國經費補助的 CEDAW 訓練活動之一，此項訓練活動以聯合國會員國的 NGO 成員為主要訓練對象，主要在於協助及提升各國 NGO 成員遊說 CEDAW 委員會及監督該國落實 CEDAW 之能力。對 CEDAW 委員會而言，NGO 的觀點是協助委員會監督各國落實 CEDAW 不可或缺的聲音，因此，此項訓練有助於提升 NGO 成員簡要精準地表達其對該國國家報告之批判及具體提出建議之能力，以擴展 CEDAW 委員會在審查 CEDAW 國家報告時的多元觀點與訊息，進而強化委員會與各國官方代表的對話聚焦及深度。由於我國非聯合國會員國，故筆者能獲 IWRAW-AP 邀請，參與此項訓練活動且有機會旁聽第 55 屆 CEDAW 審查會議之進行，實屬難得。整個 G2L 分三階段進行：

- (一) 第一階段活動（三天，週五至日）：Pre CEDAW Session

本階段以隔週接受審查之國家的 NGO 成員為主，主要目的有二：(1) 協助 NGO 成員瞭解 CEDAW 委員會及審查會議之進程序，協助 NGO 成員有效透過適當的機制與管道向 CEDAW 委員反應 NGO 對該國國家報告的疑義或質疑，(2) 指導 NGO 成員模擬並完成：(I) 向 CEDAW 委員提交口頭意見（oral statement）之撰寫與提交，(II) 審查前一天之午餐會報

³ 詳參亞太女權行動觀察組織官方網站 <http://www.iwraw-ap.org/>。

(lunch briefing) 場地與書面資料之整備及 NGO 代表發言之協調安排與分工 (主持人、發言代表及記錄人員)。除了由熟悉 CEDAW 委員會運作人員擔任講師外，並邀請 CEDAW 委員會秘書處人員前來直接向 NGO 成員說明 CEDAW 委員會之運作程序，並透過 Q&A 的方式為 NGO 成員釋疑。

(二) 第二階段活動 (週一至五)：During CEDAW Session

本階段以旁聽 CEDAW 委員會審查會議為主。週一上午前往聯合國領取通行證、認識環境及參加開幕式，下午是 CEDAW 委員會全體委員與 NGO 代表的非正式會議；週二至週五依議程旁聽 CEDAW 國家報告審查及參加 NGO 成員與 CEDAW 委員會部分委員的午餐會報 (Lunch briefing)。委員會一天審查一個國家報告，每週共計審查四個國家 (週二至週五)，現場有六種語言同步翻譯 (英語、華語、法語、西班牙語、俄語及阿拉伯語)。審查過程均有即時轉播⁴，供未能親自前往會場之各國 NGO 人員觀看，但因無同步翻譯，若只是透過轉播觀看審查過程，很能可受限於語言因素而影響理解。

(三) 第三階段活動：Post CEDAW Session

本階段以強化 NGO 後續行動準備為主。針對過去一週的訓練、遊說及觀察活動，進行後續行動計畫之準備 (Follow up Action Planning with NGOs)，主辦單位協助各國 NGO 成員討論及彙整後續的行動方案/策略/計畫，以期 NGO 成員返國後能積極監督各國政府落實此次國家報告審查後的應有作為。

聯合國審查 CEDAW 國家報告機制

CEDAW 委員會⁵由 23 位獨立專家所組成，其中一位為主席 (Chair)，主持每年定期召開 CEDAW 國家報告審查會議，會議均在 CEDAW 委員會專屬會議室⁶ (聯合國 A15-5F-Room XVI) 舉行。以下就組織及程序兩方面簡介聯合國 CEDAW 國家報告審查機制。

(一) 組織

聯合國 CEDAW 國家報告審查機制中有三個主要組織：CEDAW 委員會、CEDAW 委員會秘書處及 IWRAW-AP。委員會負責審查國家報告及撰寫總結意見與建議；秘書處為委員會之幕僚單位，專責處理委員會一切行政庶務工作，負責各國國家報告之提交與審查議程之安排，將各國 NGO 的影子報告或替代性報告轉交委員會，協助 IWRAW-AP 所舉辦之 NGO 訓

⁴ 網址：<http://www.treatybodywebcast.org/>

⁵ 詳參聯合國 CEDAW 委員會官網 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx>。

⁶ 座位固定安排如後，主席台上：CEDAW 委員會主席居中、其右為 CEDAW 委員會秘書處人員、左邊為國家代表主管 (1-2 人)；面向主席台中間位置：前三排為 CEDAW 委員會成員 (依姓氏字母排列)、其後為聯合國相關組織人員座位；面向主席台右邊為國家代表人員座位、左邊為各國 NGO 代表人員座位。

練計畫；IWRAW-AP 扮演 NGO 聯繫平台，負責將各國 NGO 影子報告或替代性報告提交秘書處，並負責訓練及安排各國 NGO 成員向委員會當面報告與遊說等事宜。

（二）程序

聯合國 CEDAW 國家報告審查機制主要程序分為正式會議與非正式會議，前者是以國家代表團為對話對象之正式審查會議，後者則是以各國 NGO 代表為對話對象之諮詢與問答過程。CEDAW 委員會開議期間通常安排兩週審查會議；每週一下午委員先與當週接受審查之四國所有 NGO 代表進行非正式會議，聽取 NGO 代表對該國國家報告的意見及訴求；除了週五沒有午餐會報外，週二至週五的議程固定如以下：

- （1）1000-1300：審查 CEDAW 國家報告（委員與官員的對話，NGO 成員可旁聽）
- （2）1330-1445：午餐會報（隔天審查國家之 NGO 成員與委員對話，限 NGO 成員參與）
- （3）1500-1700：審查 CEDAW 國家報告（委員與官員的對話，NGO 成員可旁聽）
- （4）1700-1800：委員工作會議（閉門會議）

簡言之，在聯合國機制中，一個國家報告之審查分上、下午兩個時段進行，共計 6 小時，只有委員及國家代表可以發言；每國 NGO 代表共有兩個機會與委員對話：週一下午的非正式會議及各國審查前一天之中午，前者 2 小時，由四國所有 NGO 代表共用；後者約 1.25 小時（通常須扣除委員可能遲到的時間），以隔天受審國家之 NGO 代表為主，其他國家 NGO 成員可參與旁聽。

比較臺灣與聯合國的異同：參考 UN 模式、建立台灣機制

筆者於 2014 年 7 月從日內瓦返國後，參酌我國現階段既有之有限條件與資源，曾就我國 CEDAW 審查機制提出以下具體建議：由性平處承擔聯合國 CEDAW 委員會秘書處之角色與責任，彙整及處理國家報告提交審查之相關事務；由婦權基金會承擔 IWRAW-AP 的角色與責任，建立整合及協調我國 NGO 成員與國外審查委員溝通對話之平台，發揮 NGO 監督政府落實 CEDAW 之功效。前述建議幸獲主管機關之參考，規劃我國第 2 次國家報告審查會議。以下就組織及程序兩方面簡介我國之審查機制，同時比較與聯合國機制的異同。

（一）組織

我國審查機制組織有五：國外專家審查委員會（簡稱專家委員會，由熟悉聯合國活動及了解 CEDAW 精神之國外專家 5 人組成之），負責審查我國第 2 次國家報告；性平處擔任幕僚單位，負責第 2 次國家報告之撰寫訓練及報告之整備工作；婦權基金會為 NGO 平台，協助 NGO 撰寫影子報告或替代性報告及提交作業，並負責安排 NGO 代表與審查委員座談。另有

觀察團及國外專家審查秘書處諮詢委員（簡稱諮詢委員），前者由外交部負責邀請 3 位國外 NGO 代表組成，觀察我國獨特之審查機制的運作過程；後者則由性平處邀請 5 位國內專家學者組成，唯其組成倉促，功能似乎有限。

首先，我國專家委員會的人數規模遠低於聯合國 CEDAW 委員會（5 人：23 人），因此，在審查條文之分配上，未能比照聯合國審查時，由一位委員主問一條條文，其餘委員以跟隨或補充的方式提問；若以 16：5 計算⁷，專家委員會成員每人平均須主問 3 至 4 條條文，每位專家委員的審查負擔明顯加重；但是，相對於聯合國 CEDAW 委員會必須在兩週內審查 8 國，專家委員會只需審查 1 國，則似乎是在平均負擔範圍內。不過，聯合國將各國 CEDAW 國家報告之頁數限制在 60 頁左右，我國第 2 次國家報告頁數高達 400 頁（共同核心文件與重要文件）的閱讀數量，是專家委員會的另一項負擔，遑論另有將近 30 個 NGO 所提交之影子報告與替代性報告。

由性平處擔任幕僚單位，固然優於四年前首次國家報告由婦權基金會主責的做法，但是，從性平處處長兼具幕僚單位主管及第 2 次國家報告報告者與回應者之角色來看，實未能如同聯合國 CEDAW 委員會秘書處以單純中立立場執行相關行政庶務工作，仍難免還是有「球員兼裁判⁸」之失。以婦權基金會為 NGO 平台，為 NGO 提供一個單純且直接與專家委員會座談互動的環境與場域，排除政府單位的介入，十分接近 IWRAW-AP 的角色，也頗能符合聯合國希望透過 NGO 的協助達到真正監督政府及審查國家報告的目的。至於我國獨有的觀察團及諮詢委員部分，其功效尚不得而知，恐須由當初的提議者與單位進一步評估其成效。

（二）程序

我國安排四天的審查行程（表一），形式上參考聯合國程序：第一天在專家委員會的閉門工作會議後，先安排 NGO 代表與專家委員會座談；第二天整天進行 CEDAW 國家報告審查會議；第三天再次安排 NGO 代表與專家委員會座談，之後，專家委員會閉門會議完成總結意見及建議；最後，於第四天以記者會形式公布審查總結意見及建議。

就程序而言，我國的審查機制在人員參與及時間上，顯然有優於聯合國機制之處。首先。前往日內瓦聯合國總部出席之國家代表團人數多寡各國不一，少則 5 人以內（亦曾有 1 人代表團之紀錄），多則數十人；各國 NGO 代表部分，或因經費因素⁹、或因簽證問題¹⁰，通常不會太多，一個國家約有 1-3 個 NGO 計派 5 人左右的代表出席。我國因未能前往聯合國接受審查，只能將專家委員請至國內，因此，無外派代表團的需要，所以，政府部門行政、司法、

⁷ CEDAW 第 1 至 16 條，計有 16 條實質條文。

⁸ 如同 CEDAW 委員會主席居中，但其右、左之秘書處人員與國家代表主管是同一人，既不可能、也不恰當。

⁹ 無法負擔往返日內瓦之交通費用及住宿等費用。

¹⁰ 部分國家人民不易取得瑞士簽證入境前往日內瓦聯合國總部。

立法、考試、監察五院均有代表出席，總計 200 多位政府機關官員在審查會場聆聽專家委員會之提問，由部分代表負責回應；NGO 代表部分，有數十個 NGO 的 100 多位成員親自參與，或直接提出意見與訴求、或回應專家委員之提問、或在現場旁聽（或觀察）審查會議之進行，不因龐大出國經費或簽證問題而受限，這是其他聯合國會員國 NGO 所沒有的便利性；同時，我國亦比照聯合國架設觀看現場直播之網站，以利未能親臨現場者參與。

表一 臺灣 CEDAW 國家報告審查議程表

第一天	0900-1050	專家委員會工作會議（閉門會議）
	1100-1300、1400-1730	專家委員會與 NGO 代表會議
第二天	0900-1200、1300-1830	第 2 次國家報告審查
第三天	1000-1130	專家委員會與 NGO 代表會議
	1130-1800	專家委員會工作會議（閉門會議）
第四天	1000-1100	總結意見與建議記者會

在時數計算上，我國第 2 次國家報告的審查時數約為聯合國的 1.4 倍，NGO 代表與專家委員會對話的時間則是聯合國的 2 倍多，均有明顯增加之情形。這對專家委員、政府代表及 NGO 代表而言，均有較充足的時間來提問、回應及表達訴求。最後，相較於各國需待聯合國行政程序完成後，才能獲悉其 CEDAW 國家報告審查總結意見與建議，在我國的機制中，專家委員會在第四天便以記者會形式公布審查總結意見與建議，亦彰顯了即時性的優勢（參閱表二）。

結語及建議

由於台灣的處境，促成我國發展出「參考 UN 模式、建立台灣機制」的特色，實屬難能可貴。根據 CEDAW 施行法，我國必須每四年完成一份 CEDAW 國家報告，故每四年要經歷一次審查程序。從 2009 年到 2014 年，明顯看到臺灣審查機制向聯合國機制的靠攏，形式與規模均見提升，但仍還有可再精進之處。除了前述之審查委員的人數及性平處的角色重疊外，國家報告與 NGO 影子報告及替代性報告之質量也需要更聚焦、精簡，政府代表回應委員提問之「文不對題」或缺乏具體證據（如性別統計與分析）的現象亦有待改進，NGO 代表遊說委員之口頭陳述及書面聲明宜有更具體地彙整與統合。據此，筆者提出建議如下：

- （一）設置獨立之 CEDAW 委員會：成員包含國內、外專家，國內專家約 10-12 人，負責依循 CEDAW 規範常態性地督導政府落實公約精神與要求，並協助性平處訓練、指導國家報告之撰寫；國外專家約 5-6 人職司每四年一次的國家報告審查，人數的略增除了可降低每位委員主問條文為 2-3 條，也增加其他委員跟隨或補充的多元化。但此委員

會不宜納入可能成立之國家人權委員會之中。

- (二) 設置 CEDAW 委員會秘書處：成員 2-3 人，專責 CEDAW 委員會之庶務工作外，並隨時收集與彙整聯合國 CEDAW 委員會之相關決議與新知；於國家報告審查期間，居中扮演審查委員與國家單位（性平處）及 NGO 平台（婦權基金會）之聯繫溝通橋樑，提升秘書處單純中立的立場。
- (三) 強化婦權基金會的功能：除了持續做為 NGO 平台外，宜更積極規劃訓練以提升 NGO 撰寫影子報告或替代性報告之能力，並參考 IWRAW-AP 的做法，協助 NGO 提出具體的意見書與聲明書，以提升 NGO 與審查委員對話之聚焦性與明確性。
- (四) 精簡報告及調整審查天數：參照聯合國規範，提升國家報告之精簡度與具體性，並明確限制頁數（如：120 頁之內），且強化影子報告或替代性報告之聚焦性。另考量審查委員必須立即討論、建立共識後，撰寫總結意見與建議，並以記者會形式公布之，建議宜延長審查期程為五天；第四天為審查委員閉門工作會議時間，讓審查委員有較充裕的時間討論、彙整、醞釀、沉澱，以利總結意見與建議之周延與撰寫，於第五天上午再發表公布。

以上建議，縱或未能立即達成，至少冀盼是個可以努力的方向與目標。

表二 臺灣與聯合國 CEDAW 國家報告審查機制比較表

		臺灣	聯合國	備註
組織	審查單位	國外專家審查委員會-5 位	CEDAW 委員會-23 位	
	幕僚單位	行政院性別平等處	CEDAW 委員會秘書處	
	NGO 平台	婦權基金會	IWRAW-AP	
	觀察團	國外 NGO 代表觀察團-3 位	無	
	諮詢委員	國外專家審查秘書處諮詢委員-5 位	無	
程序		NGO 座談一-5.5 小時	NGO 非正式會議-2 小時	
		國家報告審查-8.5 小時	國家報告審查-6 小時	
		NGO 座談二-1.5 小時	午餐會報-1.25 小時	
		總結意見與建議	總結意見與建議	

THE GLOBAL TO LOCAL PROCESS			
	PRE CEDAW SESSION	DURING CEDAW SESSION	POST CEDAW SESSION
OFFICIAL PROCESS	<ul style="list-style-type: none"> Notification of CEDAW Convention by State Party Preparation and submission of initial / periodic report by State Party Report is posted on OHCHR website and state is scheduled for review Pre-session working group conceives and sends list of issues and questions to State Party 	<ul style="list-style-type: none"> Constructive dialogue between the CEDAW Committee and State Party delegates Press release of the review (daily) Preparation of Concluding Observations 	<ul style="list-style-type: none"> Release of Concluding Observations Follow-up procedure of the CEDAW Committee, includes request to State Party to report back on 1-3 critical issues within two years State Party submits follow-up report
NGO INTERVENTIONS	<ul style="list-style-type: none"> NGOs compare Shadow / Alternative Report, and provide input on key issues for the pre-session questions and submit these to the CEDAW Committee 	<ul style="list-style-type: none"> NGOs make oral statements during informal meetings NGOs hold country briefings / side events NGOs observe and monitor the constructive dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> NGOs monitor state implementation of the Concluding Observations and may hold follow-up activities (national level) NGOs submit follow-up report
GLOBAL TO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> Alert NGOs to state reporting schedule Technical assistance to NGOs Send NGO Shadow / Alternative Report to CEDAW and OHCHR 	<ul style="list-style-type: none"> Training / Mentoring programme Assist with oral submissions Assist with NGO country briefings Daily observations 	<ul style="list-style-type: none"> Global to Local teams Alert NGOs to release of Concluding Observations and Summary Records Technical and other support to NGO follow-up activities

The Global to Local programme facilitates the participation of women from countries under review at every stage of the process.

圖一 G2L 訓練計畫三階段簡表 (作者拍攝)



圖二 聯合國 A15-5F-Room XVI 外觀 (作者拍攝)



圖三 聯合國 A15-5F-Room XVI 內部 (作者拍攝)