

C E D A W 系 列 叢 書

我們的法律 是否支持性別平等？

以CEDAW為基準的法律檢視手冊

**Do Our Laws Promote Gender Equality?
A Handbook For CEDAW-Based Legal Reviews**

作者 Rea Abada Chiongson

編譯 財團法人婦女權益促進發展基金會

C E D A W 系 列 叢 書

我們的法律 是否支持性別平等？

以CEDAW為基準的法律檢視手冊

**Do Our Laws Promote Gender Equality?
A Handbook For CEDAW-Based Legal Reviews**

我們的法律是否支持性別平等？

以 CEDAW 為基準的法律檢視手冊

發行人 江宜樺
總編輯 黃碧霞
策劃 黃鈴翔
編譯 李芳瑾、陳佩甄
美術編輯 潘昱伶

出版者 財團法人婦女權益促進發展基金會
地址 100台北市杭州南路一段15號9樓
電話 02-2321-2100
網址 <http://www.womenweb.org.tw/wrp.asp>
E m a i l female@wrp.org.tw
印刷 安信彩印有限公司
E m a i l anshin.adsl@msa.hinet.net

I S B N 978-986-84841-8-4
出版日期 2011年10月初版

Do Our Laws Promote Gender Equality?

A Handbook for CEDAW-Based Legal Reviews

Written by Rea Abada Chiongson

Edited by Sarah Fortuna

Date of Publication June 2010

Copyright © 2010 by United Nations Development Fund for Women

本書獲有原出版者中文版發行授權

落實性別正義，從檢視法律開始

聯合國大會於西元1979年通過《消除對婦女一切形式歧視公約》（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women，以下簡稱CEDAW）以來，臺灣鄰近的東亞和東南亞各國陸續廢除了對婦女具有歧視性的法律，也制定通過了許多保障女性不受歧視並預防女性受暴的法律，藉以落實CEDAW公約，健全婦女發展，促進性別平等。而臺灣在遵循國際人權規範的腳步上亦不落人後，今（100）年6月8日經總統令公布《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》（以下簡稱CEDAW施行法），自101年1月1日施行，此為落實CEDAW公約的新里程碑。

CEDAW全文共30條，除監督機制與一般條款外，實質條文僅16條，卻涵蓋了女性在婚姻、家庭、教育、經濟、就業、政治、法律、健康等各生活領域的基本權利保障，堪稱「婦女人權法典」，是各國用以檢視其維護婦女人權情況的最佳評估指標。透過法律的規範以實踐CEDAW保障人權的精神，是落實該公約的具體行動之一。我國CEDAW施行法第2條即明確指出「公約所揭示保障性別人權及促進性別平等之規定，具有國內法律之效力」，第8條也規定「各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法規及行政措施，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內，完成法規之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進」。是以，因應施行法之規定，未來政府相關部門皆應以CEDAW為基準，逐步達成法令政策的檢視工作。

然而全面性法律的檢視並非一蹴可幾，除了必須對CEDAW宗旨及條文內容有明確的認知外，執行法律檢視的機關也必須針對各條文預先擬出檢視指標，作為法律刪修或制訂的依據。為了協助這項重大任務，婦權基金會特別編譯了這本由聯合國婦女發展基金會（UNIFEM）出版的「法律檢視手冊」，希望協助政府機關或非政府組織以CEDAW為基準來檢視相關的法律規範。近年來，東南亞各國透過法律檢視，完成了許多進步性的立法，越南有兩性平等法的通過、菲律賓有婦女憲章的出現，印尼也因此修訂了政黨法與選舉法等。本書也為國內法律檢視工作提供了相當實用的指引方向。

法律理應是性別平等，不能因男女之別而有所差異，然而法律是立基於社會脈絡而制定，由於體制、社會和文化結構等仍長期存有根深柢固的性別歧視問題，因此部分法律也難免隱含性別不平等的狀況，對婦女權益推動造成阻礙。鑑此，對法令政策的檢視勢在必行，我們真誠地希望這本手冊得以作為檢視法令條文的指引工具，讓檢視者在工作之前，能對這項重大任務有清楚的認識與瞭解。讓我們共同努力終結在法律和日常生活中存在的性別歧視，建立更有力、更具性別平等的法律框架。

財團法人婦女權益促進發展基金會 董事長

江宜樺

謹識

目次

出版序：落實性別正義，從檢視法律開始	i
導言	1
第一章：CEDAW與法律檢視	
法律檢視	3
CEDAW作為法律檢視的架構	5
以CEDAW作為法律檢視架構的重要性	5
第二章：進行以CEDAW為基準的法律檢視前所需知之事	
CEDAW與其主要原則	9
CEDAW條文第1－30條	11
婦女與性別平等的實際情況	14
法律與立法	18
法律與立法相關常見問題	18
第三章：規劃以CEDAW為基準的法律檢視	22
第四章：以CEDAW為基準的法律檢視架構	25
以CEDAW為基準的法律檢視評估架構	31
發展CEDAW的法律指標	34
確立相容性與建議	36
第五章：善用以CEDAW為基準的法律檢視	51
從檢視到改革	63
善用以CEDAW為基準的法律檢視	65
附 件：	66
附件一：CEDAW法律指標列表	69
附件二：消除對婦女一切形式歧視公約（中文）	71
消除對婦女一切形式歧視公約（英文）	81
附件三：建議資源	88
	105



導言

緣起

《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)已於2009年慶祝其立法三十週年紀念。自1979年12月18日於聯合國大會上通過該議案起,截至2009年8月1日,已有186個國家批准此公約,反映了全球各國採取具體法律措施、以實現兩性平等和消除一切形式歧視的共識。

CEDAW為促進、保護和履行婦女人權提供了一個全面的理解框架。它特別致力於責成各國儘速、並通過立法等適切方法,消除在各個領域裡對婦女的歧視。然而,除了公約所涵蓋的規定義務,歧視仍然存在於各處,包括法律領域。歧視性的法律持續限制、禁止或否定了婦女的人權,並且延續有罪不罰的行為;它們剝奪了婦女應享有的人權和全面發展。

CEDAW委員會透過其最近的總結意見(Concluding Observations),敦促各締約國實現當地法律與該公約的目標一致且相容,並強烈鼓勵各國確保CEDAW適用於國內法律制度、完全納入國家法律。

目的

這本手冊是為了非政府組織、學術機構、發展機構和婦女團體中的從業人員而設計的,用來指導相關人員評估其國家法律是否與CEDAW相容,並在通過根據CEDAW所做的法律檢視上提供適當建議。本書為評估法律合規提供一個評估架構(assessment framework),此評估架構能構建從業人員的檢視能力:確認CEDAW的義務、制訂合法的指標、查明具歧視性的法律規定、立法建議、能促進性別平等的相關修訂或修正,並在確保法律與該公約的相容性上提供其他建議。雖然這本手冊原先主要是針對東南亞地區的從業人員所制訂的,但是它也適用於其他地區。

方法

上述的「評估架構」發展於2007年,當時是用於檢視越南國內法律,並在檢視中為以下各領域確認了117個指標和34個次指標:

- | | |
|---------------|--------------|
| 1. 平等和歧視 | 10. 政治公共生活 |
| 2. 禁止歧視 | 11. 國籍 |
| 3. 婦女的法律保護 | 12. 教育 |
| 4. 執行和監測機構 | 13. 就業 |
| 5. 條約的應用和內國法化 | 14. 健康 |
| 6. 基於性別的暴力 | 15. 經濟社會生活 |
| 7. 臨時特別措施 | 16. 農村婦女 |
| 8. 社會和文化模式的行為 | 17. 法律面前人人平等 |
| 9. 人口販運和性剝削 | 18. 婚姻和家庭 |

此評估架構後來在2008年6月至2009年2月間，在印尼和柬埔寨進行法律檢視的實踐中發展得更加明確；其中包括組織了四個工作坊¹，為地方團體在起草國家法律檢視上提供專業協助，其後並持續提供技術支持和討論，以促進當地的法律檢視。在印尼的檢視評估了婚姻法（1974年第1條法規）；一個跨部門工作團體領導的公約倡議工作組（CEDAW Working Group Initiative, CWGI）正在完成檢視的書面報告。在柬埔寨進行的法律檢視則評估了家庭暴力法、人口販運和性剝削、就業問題與國內勞工、婚姻等領域；柬埔寨司法部正帶領此倡議的進行。這兩個法律檢視仍在最後階段。CEDAW評估架構也於2009年4月28至30日在中國北京由聯合國中國社會性別基金會（UN China Gender Facility）舉辦的「評估國家法律與消除對婦女歧視公約之相容性培訓營」（Training on Assessing Compliance of National laws with CEDAW）有了更進一步發展。

這本手冊還借鑒了早期許多CEDAW的立法措施和倡議，其中包括：

- （一）聯合國婦女發展基金會（UNIFEM）和聯合國開發計畫署太平洋中心（UNDP-Pacific）從2007年開始進行的聯合研究：《將CEDAW轉入國家法律：九個太平洋島國的CEDAW倡議》（蘇瓦，2007）；此研究確定了一套具體要求國家法律完全符合公約的113項法律指標。²
- （二）聯合國婦女發展基金會南亞分部（UNIFEM South Asia）和婦女研究中心（CENWOR）促成《消除對婦女歧視的南亞指標：一項倡議》³一書的出版，其中列舉建議指標包含：法律、教育、就業、健康和農村婦女。
- （三）聯合國開發計畫署（UNDP）所指導的一部名為《起草性別意識的立法：如何在中歐東歐和獨立國家促進保障性別平等》⁴的手冊，也為結合國際標準與國家法律提供了指導。雖然以上列舉的是專為各地區所籌備的活動，這些活動經驗皆促進了這本手冊的發展。

¹ 四個工作坊如下：（一）以CEDAW評估印尼法律中的婚姻法和家庭法研討會，雅加達，印尼，2008年6月30日至7月3日；（二）針對婚姻法的法律檢視研討會，雅加達，印尼，2008年9月16-17日；（三）柬埔寨法律和CEDAW評估，2008年9月8-12日，暹粒，柬埔寨；（四）國家法律與CEDAW相容性研究工作坊，金邊，柬埔寨，2009年2月5日。這些工作坊在柬埔寨是由司法部所舉辦，在印尼的工作坊則是由消除對婦女歧視計畫工作小組（CWGI）所舉辦。

² UNIFEM and UNDP Pacific Centre. Translating CEDAW into Law: CEDAW Legislative Compliance in Nine Pacific Island Countries, Suva, 2007.

³ UNIFEM and UNDP Pacific Centre. Translating CEDAW into Law: CEDAW Legislative Compliance in Nine Pacific Island Countries, Suva, 2007.

⁴ UNDP. Drafting Gender-Aware Legislation: How to Promote and Protect Gender Equality in Central and Eastern Europe and in the Commonwealth of Independent States (CIS), Bratislava, UNDP, 2003.



第一章：

CEDAW 與法律檢視

章節目標：

- ✓ 何謂法律檢視
- ✓ CEDAW作為法律檢視的架構

法律檢視

進行法律檢視是為了發現某些特定法規與CEDAW的差距，並提出可以解決這些差距的方法。法律檢視的目的是為了向這些可能的法律解決方案提供建議，例如修訂、修改或廢除現有的法律或制訂新的法律。

CEDAW作為法律檢視的架構

以CEDAW為架構的法律檢視乃通過一個國際公認的性別平等標準，因此CEDAW能為法律檢視提供多種優勢。再者，作為一部人權條約，它以強勢的進步權利為基礎來主張權利的伸張，並強調每個人都應享有人權。

CEDAW還強調所有人權的跨界關聯和平等地位（不論是公民、政治、經濟、社會和文化），一如其他人權條約所保證的。

作為一個平等條約，CEDAW能夠做到：

- 考慮到性別的社會建構面向；
- 全面保證各個領域的平等——公民、政治、經濟、社會、文化等領域；
- 不僅是要求在法律上的平等，更重要的是現實上的平等（事實上或實際平等）；
- 為歧視提供一個明確的定義，以解決各種形式的歧視，特別是間接歧視；
- 側重於國家的義務，以確保婦女的人權和平等。

以CEDAW作為法律檢視架構的重要性

法律，能將CEDAW的原則實現，能在國家法律中簡單理解與享有的具體法規；而以CEDAW為架構的法律檢視，將能促進這一進程。

具體來說，CEDAW的架構為：

- 確認法律中的性別歧視；
- 聚焦於特定法律領域中的國家義務；
- 揭示法律中的缺口或弱點，以實現性別平等；
- 提點出需要有的改變，落實性別敏感度和法律效能；
- 提供可以解決歧視的具體建議。

以CEDAW為基準的法律檢視的目的

在大多數情況下，以CEDAW作為法律檢視的架構，是進行法律改革的第一步。

最直接的檢視目的可能如下：

- 突出在**特定法律領域中的性別問題**；
- **邁向性別平等**的書面程序（包括盤點法律現況）；
- 通過提出性別平等標準以協調**不同法律領域中的不一致狀況**，（例如，越南於2006年11月29日通過了兩性平等法後，2007年5月3日頒布了一個關於性別平等法的執行指令。該指令規定政府完成檢討現有的法律規範性文件，以評估是否需要修訂、修改或廢除、或制訂新的法律。為了協助政府執行這項工作，該國相關組織進行了一個獨立的法律檢視）；⁵
- 確定法律、行政法規或社會文化的做法是否違反憲法保障平等和不歧視；
- 確認國家義務，以確保平等；
- 對性別敏感度和法律效能提出建議；
- 比較**各國之間的進度**（例如，在太平洋群島，聯合國婦女發展基金會（UNIFEM Pacific）和聯合國開發計畫署太平洋中心（UNDP-Pacific Centre）已發布兩份書面檢視報告，評估9個太平洋國家的法律是否符合CEDAW，⁶這些國家包括：密克羅尼西亞聯邦、斐濟、吉里巴斯、馬紹爾群島、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、所羅門群島、吐瓦魯和萬那杜。這兩份檢視使用了類似的法律指標，促成了9個國家間的檢視比較）；
- 評估法律與國際承諾間的**相容性**，包括CEDAW；
- 敦促與性別平等相關的國際機構執行法律檢視後所提出的建議，包括CEDAW委員會。

⁵ 此項檢視名為「CEDAW和法律：透過CEDAW稜鏡來進行以性別和權利為基礎的越南法律檢視」，UNIFEM CEDAW SEAP，2009年。

⁶ 此書面報告已出版題為《將CEDAW轉入國家法律：九個太平洋島國的CEDAW倡議》一書。

CEDAW委員會與法律檢視

CEDAW委員會將法律檢視視為評估各國法律對CEDAW的遵守情況的一個重要工具。委員會強烈鼓勵各國進行法律檢討，以便進行法律改革和施行CEDAW。下面的圖片介紹了一些CEDAW委員會對於幾個國家的法律檢視所提出的建議。

泰國

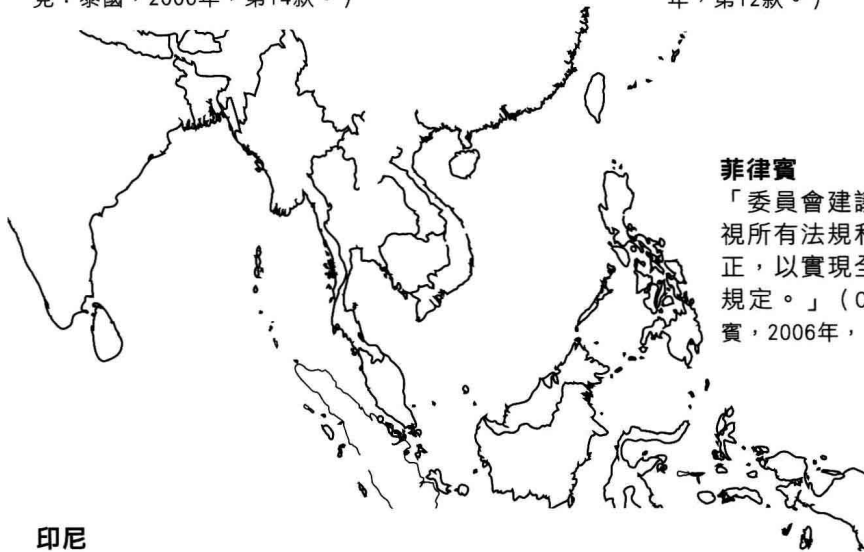
「委員會所關注的是，並非所有歧視性法律都已經過修正、以確保該公約及其規定完全適用於國內法律制度。」（CEDAW總結意見：泰國，2006年，第13款。）

「委員會建議該締約國系統性檢視所有法規，從而達到完全符合公約的規定，委員會指出，這是締約國的義務，確保該公約將完全適用於國內法律體系。」（CEDAW總結意見：泰國，2006年，第14款。）

柬埔寨

「（CEDAW委員會）鼓勵締約國利用正在進行的法律改革進程，以實現CEDAW與該國法律全面相容並遵守公約的各項規定。」

（CEDAW總結意見：柬埔寨，2006年，第12款。）

**菲律賓**

「委員會建議該締約國系統性檢視所有法規和執行所有必要的修正，以實現全面遵守公約的各項規定。」（CEDAW總結意見：菲律賓，2006年，第12款。）

印尼

「委員會歡迎政府致力於檢視具有性別偏見的法律，並著手修訂這些法律……。然而，委員會所關心的是，該國政府已確認出的21個具有性別歧視的法律尚未執行修正，而且有些應該落實性別平等的修訂內容，卻仍然歧視並壓迫著婦女。」（CEDAW總結意見：印尼，2007年，第10款。）

「委員會敦促締約國高度重視法律改革進程，並且毫不拖延地在一個明確的時間框架內修正歧視性的法律和法規，使其符合公約義務。」（CEDAW總結意見：印尼，2007年，第11款。）

✓更多與CEDAW委員會相關的資訊請見第二章「進行以CEDAW為基準的法律檢視前所需知之事」。

[illegible]

第二章 進行以CEDAW為基準的法律檢視前所需知之事



第二章：

進行以CEDAW為基準的法律檢視前所需知之事

章節目標：

- ✓ CEDAW與其主要原則
- ✓ CEDAW條文第1-30條
- ✓ 婦女與性別平等的實際情況
- ✓ 法律與立法
- ✓ 法律與立法相關常見問題

以CEDAW為基準的法律檢視、是建立在對以下各點具有詳盡的知識和瞭解：

1. 消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）
2. 婦女和性別平等的實際情況
3. 法律和立法

您必須牢記，這三點是不可或缺的。

CEDAW與其主要原則

CEDAW旨在消除歧視婦女的一切形式和表現——它往往被視為是婦女人權的國際法案。聯合國大會於1979年12月18日通過此公約，並於1981年9月3日生效。CEDAW共有186個締約國，使其成為最受認可的國際人權條約之一。CEDAW是由一個序言和30條文所組成。

CEDAW的原則

CEDAW有三個主要原則：

- 實質平等
- 不歧視
- 國家義務

這些原則體現了CEDAW背後的概念框架，如果不瞭解這些原則，就無法適切地運用此公約。這三個原則強調，必須享有實質平等，而不僅僅是「紙上談兵」。如果婦女日復一日地無法享有平等權利，徒有法律和政策是不夠的。

實質平等

CEDAW的平等標準是實質平等。CEDAW委員會將其闡釋為事實平等（*de facto equality*；現實上的平等或實際平等）或結果上的平等。實質平等的成果，意謂著婦女能獲得平等的機會、平等追求機會的管道和有利的環境，以實現平等的結果。實質平等超越法律保障的平等待遇，並探討了相關介入所帶來的影響。

例如，法律可以給予婦女和男子同等的機會獲得貸款，只要他們能提供擔保（保證或擔保）。但是，如果在現實中，婦女無法掌握、管理或繼承財產，那麼她們不大可能能夠提供擔保，因此無法獲得貸款。如果不採取實質措施，以確保實際地實現平等，就不可能有實質性的平等。法律必須遵守CEDAW，創造實質性的平等。

實質平等的挑戰

雖然在憲法和法律中的平等原則是舉世公認的，卻有許多詮釋平等的例子無法產生實質性的平等。

(一) 形式上的平等。平等常常被理解為對類似的人提供相似的待遇。這是形式上的平等。在這種方法中，婦女和男子被視為是相似的，因此，他們能享有相同的待遇。因此，基於生理的差異（如懷孕或生育）往往會被忽略。社會和文化上的差異——社會觀念視婦女為脆弱、經濟依賴、足不出戶——對婦女的影響也往往不被考慮。由於忽略了這些差異，婦女的特殊需求沒有得到解決。

(二) 保護主義的做法。保護主義的做法假定婦女是弱者，因此須要保護。婦女的選擇受到限制、權利被忽視，卻認為這是為了她們的安全。與保護主義相關的例子有：禁止婦女在夜間工作（例如：菲律賓勞工法，第130條），或禁止婦女從事危險的職業（例如：越南的勞工法第113條及其補充法律規定）。在這兩個情況下，婦女被看作是問題，而不是不安全的環境，這仍然沒有解決問題；婦女被歸咎於她們無法保護自己，有問題的不是公共秩序和安全措施的失效，或缺乏適當的職業環境和安全措施。然而，男性在面對危險或危險的職業時，卻被視為不須要任何保護的。在大多數情況下，無論對男性或女性來說，工作環境皆存在著危險。保護主義的做法歸咎婦女的弱點，而不是解決危險環境和促進邁向平等的運動，保護主義的做法加強了婦女的自卑感，未能提供實際的平等。

CEDAW委員會在一般性建議第25號中指出：

「……僅僅採取正式法律或方案的方式不足以實現實質上的男女平等。此外，《公約》要求男女起點平等，並通過創造有利於實現結果平等的環境賦予婦女權力。僅僅保證男女待遇相同是不夠的。必須考慮到女性和男性的生理差異以及社會和文化造成的差別。在某些情況下，必須給予男女不同待遇，以糾正這些差別。實現實質平等還需要有效的策略，目的是糾正婦女代表名額不足的現象，在男女之間重新分配資源和權力。」

不歧視

「不歧視」是CEDAW的一個主要原則。這是公約第1條中特別強調的，並定義出什麼歧視。條文指出，「對婦女的歧視一詞指基於性別而作的任何區別、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。」它強調的是歧視性的作為或不作為，若在歧視婦女上有「效果或目的」。

CEDAW禁止以下這些形式的歧視：

- (一) 直接歧視。這是指作為或不作為具有對婦女歧視的「目的」。例如：退休年齡的不平等、繼承權的不平等、在結婚或懷孕基礎上終止就業、男孩和女孩不同的婚齡規定。
- (二) 間接歧視。這是指作為或不作為具有對婦女歧視的「效應」，即使沒有實際行為的意圖。婦女可能面臨許多來自文化和宗教習俗、或以男性利益為主的機構，如政黨、工會、宗教機構和法院的限制。因為這些既定的文化習俗，作為或不作為可能看起來是中性的、甚至是對婦女有利的，但其效果或影響實際上卻是歧視性的。