



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
16 December 2010
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

关于缔约国在《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条之下的核心义务第 28 号一般性建议

一. 导言

1. 消除对妇女歧视委员会(“委员会”)旨在通过本一般性建议,阐明《消除对妇女一切形式歧视公约》(“《公约》”)第二条的范围和含义,以便向缔约国提供在国内执行《公约》实质性条款的方法。委员会鼓励缔约国将本一般性建议翻译成本国语文和地方语文,并普遍散发给政府机关的所有分支、民间社会,包括媒体、学术界、人权及妇女组织和机构。
2. 《公约》是一项活的法律文书,适应国际法的发展。自消除对妇女歧视委员会于 1982 年举行第一届会议以来,委员会与国家与国际层面的另一些行为者积极致力于阐明和理解《公约》条款的实质性内容,歧视妇女的具体性质,以及为制止这类歧视所需的各项文书。
3. 《公约》是一个全面的国际人权法律框架的一部分,旨在确保所有人享有人权,以及消除一切形式以性和性别为由对妇女的歧视。《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《残疾人权利公约》均载有明确条款,确保妇女与男子平等享有公约所载权利,而《消除一切形式种族歧视国际公约》等另一些国际人权条约的依据则暗含了不得以性别为由加以歧视的概念。国际劳工组织(劳工组织)第 100 号公约(1951)——《对男女工人同等价值的工作赋予同等报酬公约》、第 111 号公约(1958)——《就业和职业歧视公约》和第 156 号公约(1981)——《关于有家庭责任的男女工人享受平等机会和平等待遇公约》、《取缔教育歧视公约》、《消除对妇女歧视宣言》、《维也纳宣言和行动纲领》、《开罗行动纲领》和《北京宣言和行动纲领》也是有关男女平等和不歧视国际法律制度的组成部分。同样,各国对区域人权系统承担的义务是对普遍人权框架的补充。

4. 《公约》的目的是消除一切形式以性别为由对妇女的歧视，确保妇女不论已婚未婚，均可在男女平等的基础上认识、享有和行使所有在政治、经济、社会、文化、公民、家庭或任何其他方面的人权和基本自由。

5. 虽然《公约》仅仅提到性歧视，但结合对第一条和第二条(f)项和第五条(a)项的解释表明，《公约》也涵盖了对妇女的性别歧视。这里的“性”一词指的是男子与妇女的生理差异。而“性别”一词指的是社会意义上的身份、归属和妇女与男子的作用，以及社会对这类生理差异赋予的社会和文化含义，正是这类生理差异导致男子与妇女之间的等级关系，还导致男子在权力分配和行使权利方面处于有利地位，妇女处于不利地位。妇女和男子的这种社会定位受到政治、经济、文化、社会、宗教、意识形态和环境因素的影响，也可通过文化、社会和社区的力量加以改变。第一条所载关于歧视的定义明确表明，《公约》适用于基于性别的歧视。该定义指出，任何区别、排斥或限制行为，如果其影响或目的足以妨碍或否认妇女认识、享有或行使其人权和基本自由，这类行为都是歧视，即使这类歧视并非有意。这可能意味着，即使对妇女和男子给予相同或中性的待遇，如果不承认妇女在性别方面本来已处于弱势地位且面临不平等，上述待遇的后果或影响导致妇女被拒绝行使其权利，则仍可能构成对妇女的歧视。委员会对报告的审议、其一般性建议、决定、意见或声明、对个人来文的审议，以及根据《任择议定书》开展的调查，均体现了委员会对这一事项的意见。

6. 第二条对充分执行《公约》至关重要，因为该条明确了缔约国一般法律义务的性质。第二条所载义务与《公约》其他所有实质性条款有着不可分割的关系，缔约国有义务确保在国家层面充分遵守《公约》所载所有权利。

7. 《公约》第二条应结合第三、四、五条和第二十四条，并参照第一条所载歧视的定义解读。此外，对第二条所载一般义务的范围进行解释，还应参照委员会发布的一般性建议、结论性意见、意见和其他声明，包括有关调查程序的报告和关于单独案件的决定。《公约》的精神涵盖了未在《公约》中明确提及。但对实现男女平等有一定影响的另外一些权利，这些权利的影响导致某种形式对妇女的歧视。

二. 缔约国义务的性质与范围

8. 第二条请各缔约国谴责对妇女“一切形式”的歧视，而第三条规定，缔约国应承诺在“所有领域”采取适当措施，保证妇女得到充分发展和进步。这些条款说明，《公约》预计将出现在拟订《公约》时尚未确定的新的歧视形式。

9. 第二条规定，缔约国必须履行其在《公约》之下法律义务的所有方面，尊重、保护和实现妇女不受歧视和享有平等的权利。尊重的义务要求缔约国避免通过制订法律、政策、规章、方案、行政程序和体制结构等方式，直接或间接导致剥夺妇女享有在公民、政治、经济、社会和文化方面的平等权利。保护的义务要求缔约国保护妇女免受私人行为者的歧视，并采取步骤，其直接目标就是要消除

主张某一性别低于或高于另一性别的偏见、习俗和所有其他惯例，以及对男子和妇女社会功能的陈旧的刻板观念。实现的义务要求缔约国采取各种步骤，保证男女在法律上和在实际中享有平等权利，包括根据《公约》第四条第 1 款和关于《消除对妇女一切形式歧视公约》第四条第 1 款(暂行特别措施)的第 25 号一般性建议，酌情采取暂行特别措施。这一点牵涉到手段或行为义务及结果义务。缔约国应考虑，它们必须履行对所有妇女的法律义务，以满足妇女的具体需要为目标制订公共政策、方案和体制框架，使妇女能够在与男子平等的基础上充分发挥潜力。

10. 缔约国有义务避免通过行为或不行为导致对妇女的歧视；还有义务对歧视妇女的行为作出正当反应，不论这种行为或不行为是否是由国家或私人行为者造成的。在以下情况下都有可能发生歧视：缔约国未采取必要的立法措施，确保妇女充分实现其权利；未制订旨在实现男女平等的国家政策；未实施相关法律等。此外，缔约国还承担以下国际责任：创建并持续改善统计数据库；对一般歧视妇女和歧视某些特定弱势群体妇女的所有形式进行分类。

11. 在政治事件或自然灾害导致的武装冲突或紧急状态时期，缔约国的义务不应停止。这类情况对妇女平等享有和行使其根本权利产生严重影响和广泛的后果。缔约国应针对武装冲突和紧急状态时期妇女的特殊需求制订战略并采取措

12. 虽然受国际法约束，但各国主要行使领土管辖权。然而，缔约国的义务应毫无歧视地适用于在该国领土内或不在该国领土内但受该国有效控制的公民或非公民，包括难民，寻求庇护者，移徙工人和无国籍者。缔约国对其影响人权的的所有行动负责，不论受影响的个人是否在该国领土内。

13. 第二条并不限于制止缔约国直接或间接引起对妇女的歧视。该条还要求缔约国履行恪尽职责的义务，防止私人行为对妇女的歧视。在有些情况下，国际法可能将私人行为者的行为或不行为归咎于国家，因此，缔约国有义务确保防止私人行为者参与实施《公约》定义的对妇女的歧视。缔约国有义务采取适当措施，对私人行为者的行动进行监管，包括教育、就业、医疗政策和做法、工作条件和工作标准等领域，以及银行和住房等由私人行为者提供服务或设施的其他领域。

三. 第二条所载的一般义务

A. 第二条引言

14. 第二条引言如下：“缔约各国谴责对妇女一切形式的歧视，协议立即用一切适当办法，推行消除对妇女歧视的政策”。

15. 第二条开头部分提出，缔约国的第一项义务是“谴责对妇女一切形式的歧视”。缔约国有立即和持续谴责歧视的义务。它们有义务向其人民和国际社会宣称，其各级政府和各类政府机关完全反对各种形式对妇女的歧视，以及它们有决

心消除对妇女的歧视。“一切形式的歧视”一语明确要求缔约国本着谨慎的态度，谴责一切形式的歧视，包括《公约》未明确提及或可能新出现的歧视形式。

16. 缔约国有义务尊重、保护和实现妇女不受歧视的权利，确保妇女的发展和进步，以改善她们的处境，实现法律上和事实上或实质性的男女平等。缔约国应确保不对妇女实施直接或间接歧视。对妇女的直接歧视包括明显以性或性别差异为由实施区别待遇。对妇女的间接歧视指的是，一项法律、政策、方案或做法看似对男性和女性无任何倾向，但在实际中有歧视妇女的效果。因为明显中性的措施没有考虑原本存在的不平等状况。此外，因为不承认歧视的结构和历史模式以及男女之间不平等的权力关系，可能使现有的不平等状况因间接歧视更为恶化。

17. 缔约国还有义务确保妇女在公共和私人领域都不受公共当局、司法机构、组织、企业或私人的歧视。应酌情通过主管法庭和其他公共机构，以制裁和补救办法的方式提供这一保护。缔约国应确保所有的政府部门和机构充分认识平等原则和禁止基于性和性别的歧视，并制订和实施这方面的适当培训和宣传方案。

18. 交叉性是理解第二条所载缔约国一般义务范围的根本概念。以性和性别为由对妇女的歧视与影响妇女的一些其他因素息息相关，如种族、族裔、宗教或信仰、健康状况、年龄、阶级、种姓、性取向和性别认同等。以性或性别为由的歧视对这类群体妇女的影响程度或方式不同于对男子的影响。缔约国必须从法律上承认这些交叉形式的歧视以及对相关妇女的综合负面影响，并禁止这类歧视。缔约国还需制订和实施消除这类歧视的政策和方案，包括根据《公约》第四条第 1 款和 25 号一般性建议，酌情采取暂行特别措施。

19. 关于对妇女的暴力行为的第 19 号一般性建议指出，以性和性别为由对妇女的歧视包括基于性别的暴力及因为妇女的性别而对之施加的暴力或不成比例地影响妇女的暴力。这种歧视形式严重阻碍妇女在与男子平等的基础上享有和行使其他人权和基本自由。这种歧视形式包括施加身体的、心理的或性的伤害或痛苦、威胁施加这类行动、压制和其他剥夺自由行动、在家庭内部、家庭单位或任何其他人际关系中出现的暴力行为，或由国家或国家公务人员所做或纵容发生的暴力行为，不论这类行为发生在何处。基于性别的暴力可能违反《公约》的具体条款，不论这些条款是否明文提到暴力。在防止、调查、起诉和惩处这类基于性别的暴力行为方面，缔约国有恪尽职责的义务。

20. 实现的义务包括缔约国为充分实现妇女的权利提供途径和条件的义务。可通过一切适当方式促进实际或实质性平等，以实现妇女的人权，这些方式包括为改善妇女地位和实现这一平等制订具体和有效的政策和方案，包括根据第四条第 1 款和第 25 号一般性建议，酌情采取暂时特别措施。

21. 具体而言，缔约国有义务促进女童的平等权利，因为女童是妇女这一广泛群体的一部分，在获得基础教育、贩运人口、虐待、剥削和暴力等方面，女童更易遭受歧视。如果受害者是青少年，所有这些歧视的情况都更为严重。因此，各

国应关注(青少年)女孩的特殊需要,向她们提供有关性健康和生殖健康的教育,并实施旨在预防艾滋病毒/艾滋病、性剥削和少女早孕的方案。

22. 男子与妇女之间的平等,或两性平等原则的内在含义指的是,所有人类,不论其性别,都有发展个人能力、从事其专业和作出选择的自由,不受任何陈旧观念、僵化的性别角色和偏见的限制。缔约国应仅仅使用男女平等或两性平等的概念,避免在履行《公约》义务时使用两性公平的概念。在一些司法管辖区,后一概念指的是根据妇女和男子各自的需要给予其公平待遇。这一概念可能包括平等待遇,或包括在权利、福利、义务和机会等方面有区别但被视为同等的待遇。

23. 缔约国还协议“用一切适当办法”,推行消除对妇女歧视的政策。采用各种办法或某种行为方式的义务使缔约国有了极大的灵活度,可针对缔约国在消除对妇女歧视方面存在的独特障碍和阻力,制订适合该国独特的法律、政治、经济、行政和体制框架的政策。每个缔约国都必须对该国选择的独特方式的适当性作出合理解释,并证明该方式能够实现预期的效力和结果。缔约国是否为充分实现《公约》承认的权利确实在国家层面采取了一切必要措施,最终由委员会认定。

24. 第二条引言部分的主要内容是缔约国有义务推行消除对妇女歧视的政策。这一要求是缔约国执行《公约》的一般法律义务的关键和重要组成部分。它要求缔约国立即评估妇女在法律方面和在实际中的状况,并采取切实步骤制订和实施政策,这一政策的目标应尽可能明确,即完全消除对妇女一切形式的歧视,以及实现妇女与男子的实质性平等。其重点在于进一步行动:从对情况的评估,制订和初步采取一套全面的措施,到根据这些措施的有效性和新出现的问题不断改进这类措施,以实现《公约》的目标。这一政策必须包括宪法和立法保障,包括与国内的法律条款相统一,以及对相互冲突的法律条款进行修订。还必须纳入其他适当措施,如为政策的监测和实施制订全面的行动计划和机制,为切实履行妇女和男子的正式和实质性平等原则提供框架。

25. 上述政策必须是全面的,应适用于生活的各个方面,包括《公约》文本中未明确提及的方面。该政策必须适用于公共和私人经济领域以及家庭领域,并确保所有政府部门(行政、立法和司法部门)及各级政府承担起各自的执行责任。还应纳入对缔约国的具体国情而言适当和必要的全部措施。

26. 上述政策必须承认,在缔约国管辖范围内的妇女(包括非公民、移徙者、难民、寻求庇护者和无国籍妇女)都是权利拥有者,应尤为重视被边缘化最为严重的妇女以及遭受各种形式交叉歧视的妇女群体。

27. 该政策必须确保妇女作为个人和群体,有了解其在《公约》之下的权利的途径,且能够有效地增进和主张这些权利。缔约国还应确保妇女积极参与该政策的制订、执行和监测。必须为此目的划拨专项资源,确保人权和妇女非政府组织获得充分信息,与它们开展适当磋商,使它们在初步和后续制订政策的过程中普遍发挥积极作用。

28. 该政策必须以行动和结果为导向，即必须制订指标、基准和时间表，确保向所有相关行为者提供适当资源，或允许这些行为者在实现商定的基准和目标方面发挥各自的作用。为此，该政策必须与主要的政府预算进程挂钩，以确保政策的所有方面得到充分资金。应创造条件，设立收集按性别分类相关数据的机制，支持有效监测，为持续评估提供便利，考虑对现有措施进行修改或补充，并确定可能适当的新的措施。此外，该政策必须确保在政府的行政机构内部设立实力雄厚的专门机构(全国妇女机构)，由这些机构提出倡议，对法律、政策和方案的筹备和执行情况进行必要的协调和监督，以履行缔约国在《公约》之下的义务。这类机构应获得授权，可直接向最高级别政府提供建议和分析。该政策还应确保设立独立的监测机构，如国家人权机构或独立的妇女委员会，或赋予现有的国家机构增进和保护《公约》保障权利的任务。该政策必须吸纳企业、媒体、组织、社区团体和个人等私营部门的参与，争取在它们的参与下制订措施，以促进私营经济领域实现《公约》目标。

29. “立即”一词表明，缔约国采用一切适当办法推行政策的义务具有紧迫性。这一要求是无条件的，不允许推迟或故意选择逐步执行缔约国在批准或加入《公约》时承担的义务。还表示不得以任何理由，包括政治、社会、文化、宗教、经济、资源，或缔约国的其它考虑因素或面临的限制等理由，推迟《公约》的执行。如果缔约国受资源限制，或需要技术或其它专门知识帮助其执行《公约》义务，则该国应寻求国际合作，以克服上述困难。

B. (a)项至(g)项

30. 第二条笼统地概括了缔约国执行《公约》的义务。其实质性要求为第二条(a)至(g)项和《公约》所有其它实质性条款中规定的具体义务提供了执行框架。

31. (a)、(f)和(g)项规定，缔约国有提供法律保护 and 废除或修订歧视性法律和规章的义务，作为消除对妇女的歧视政策的一部分。缔约国必须确保通过宪法修订或其它适当的立法手段，将男女平等和不歧视的原则载入国内法，并使之享有优先和强制执行的地位。缔约国还必须颁布法律，禁止在《公约》规定的妇女生活的所有领域及妇女的整个生命期内对其加以歧视。缔约国有义务采取步骤，修改或废除构成对妇女歧视的现行法律、规章、习俗和惯例。一些特定群体的妇女，包括被剥夺自由的妇女、难民、寻求庇护者和移徙妇女、无国籍妇女、同性恋妇女、残疾妇女、人口贩运的女性受害者、丧偶和老年妇女等，尤其易受到民法和刑法、规章和习惯法和惯例的歧视。缔约国批准或加入《公约》，即承诺将《公约》纳入其国内法律制度，或允许公约在其国内法律秩序中发挥适当的法律效力，以确保在国家层面执行《公约》条款。在国家层面直接适用《公约》条款的问题涉及宪法法律的规定，取决于各条约在国内法律秩序中的地位。然而，委员会认为，在《公约》自动地或通过特定融合程序成为国内法律秩序的组成部分的国家，《公约》所载妇女在其生命周期内在生活的所有领域不受歧视和享有平等的权利可能受到更强有力的保护。委员会敦促尚未将《公约》纳入国内法律秩序

的缔约国考虑将《公约》纳入其国内法，例如，可制订有关平等的一般法，以便为充分实现第二条要求的《公约》权利提供便利。

32. (b)项规定缔约国有义务确保禁止歧视和促进男女平等的法律向受到违反《公约》行为歧视的妇女提供适当的补救办法。这一义务要求缔约国向其《公约》权利受到侵犯的妇女提供赔偿。不提供赔偿意味着没有履行提供适当补救办法的义务。这类补救办法应包括不同形式的赔偿，如金钱赔偿、恢复原状、康复和复职；公开道歉、树立公共纪念碑和保证不重犯等满足措施；修改相关法律和惯例；以及将侵犯妇女人权的肇事者绳之以法等。

33. 根据(c)项，缔约国必须确保法院适用《公约》所载的平等原则，尽最大可能依照缔约国在《公约》之下的义务对法律进行解释。然而，如果做不到这一点，法院应提请主管国家机关注意国内法，包括国家的宗教和习惯法与缔约国的《公约》义务不符之处，因为缔约国绝不应以国内法为由作为不履行国际义务的托词。

34. 缔约国必须确保妇女能够援引平等原则，作为对公务人员或私人行为者违反《公约》的歧视行为提出起诉的依据。缔约国还必须确保妇女能够及时利用可负担和可获得的补救办法，在必要时为其提供法律援助和帮助，由独立的主管法院或法庭进行公正审讯，妥善处理其投诉。如果对妇女的歧视还构成对生命权和人身完整等其它人权的侵犯，如发生家庭暴力案件和其它形式的暴力，则缔约国有义务启动刑事诉讼程序，对肇事者进行审讯并对其实施适当的刑事制裁。有一些独立的协会和中心向妇女提供法律资源，向妇女宣传其平等权，帮助她们为所遭受的歧视寻求补偿，缔约国应向这类组织提供资金支持。

35. (d)项规定缔约国有义务避免参与任何直接或间接歧视妇女的行为或做法。缔约国必须确保国家机构、部门、法律和政策不直接或间接歧视妇女。还必须确保废除任何导致歧视效力或结果的法律、政策或行动。

36. (e)项规定缔约国有义务消除任何公共或私人行为者对妇女的歧视。在这方面可能被视为适当的措施种类不限于宪法或立法措施。缔约国应采取措施，确保在实际中真正消除对妇女的歧视，实现男女平等。这些措施应：确保妇女能够对侵犯其《公约》权利的行为提出起诉，并获得有效的补救办法；积极吸纳妇女参与措施的制订和实施；确保政府在国内的问责制；通过教育系统和社区的力量促进教育，支持《公约》目标的实现；鼓励人权和妇女非政府组织开展工作；设立必要的国家人权机构或其它机制；提供适当的行政和资金支持，以确保采取的措施使妇女的实际生活发生真正改观。缔约国承诺的这些义务要求其在与男子平等的基础上提供对妇女权利的法律保护，确保通过主管国家法庭和其它公共机构有效保护妇女免受任何歧视行为，及采取一切适当措施，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视，这些义务也适用于在海外从事业务的国家公司的行为。

四. 对缔约国提出的建议

A. 执行

37. 为了满足“适当性”的要求，缔约国采取的办法必须覆盖其在《公约》之下的一般义务的所有方面，包括尊重、保护、促进和实现妇女不受歧视的权利以及与男子享有平等权。因此，《公约》第二条和其它条款中使用的“适当办法”和“适当措施”的说法包含的措施应确保缔约国：

- (a) 避免从事、资助或纵容任何违反《公约》的做法、政策或措施(尊重)；
- (b) 采取步骤，预防、禁止和惩治第三方违反《公约》的行为，包括在家庭和在社区中实施的行为，并向这类侵权行为的受害者提供赔偿(保护)；
- (c) 广泛加强认识和支持其在《公约》之下的义务(促进)；
- (d) 为了在实际中实现性方面的不歧视和两性平等采取暂行特别措施(实现)。

38. 缔约国还应采取另外一些适当的执行措施，例如：

- (a) 根据《北京宣言和行动纲领》制订和实施国家行动计划及其它相关政策和方案，以促进妇女的平等权，并划拨充足的人力和资金资源；
- (b) 为公务人员制订行为守则，以确保尊重平等和不歧视的原则；
- (c) 确保广泛散发载有适用《公约》平等和不歧视原则条款的法院决定的报告；
- (d) 提供有关《公约》原则和条款的教育和培训方案，培训对象为所有政府机构、公务人员，尤其是法律从业人员和司法机关；
- (e) 吸收所有媒体参与有关男女平等的公共教育方案，尤其确保帮助妇女认识到她们不受歧视的平等权利，缔约国为执行《公约》采取的措施，以及委员会对缔约国的报告提出的结论性意见；
- (f) 开发和制订有效指标，说明实现妇女人权的状况和进展，创建和维护按性别分类以及与《公约》具体条款相关的数据库。

B. 问责制

39. 缔约国在执行第二条规定的义务方面，按政府所有各部门的行为或不行为进行问责。不论是在中央集权还是联邦制国家，权利下放和政府分权等分权制绝不否认或削减缔约国的国家或联邦政府对其管辖下的所有妇女履行义务的直接责任。在所有情况下，都是由批准或加入《公约》的缔约国负责确保在其管辖的领土内充分执行《公约》。不管权利下放的进程如何，缔约国必须确保下放权利的

政府有必要的资金、人力和其它资源，以便有效和充分地履行缔约国在《公约》之下的义务。缔约国政府必须保留要求充分执行《公约》的权力，必须设立永久的协调和监测机制，确保尊重《公约》，并毫不歧视的将其适用于该国管辖范围内的所有妇女。此外，必须制订保障措施，确保权利下放或分权不至于导致不同地区妇女在享有权利方面遭受歧视。

40. 要有效执行《公约》，要求缔约国在国家和国际层面对该国公民和该国社区的其它成员负责。为了使这一问责职能发挥有效作用，必须建立适当的机制和机构。

C. 保留

41. 委员会将第二条视为缔约国《公约》义务的核心内容。因此，委员会认为，对第二条或第二条之下各项规定的保留原则上不符合《公约》的目的和宗旨，按照第二十八条第2款的规定是不允许的。对第二条或第二条之下各项规定提出保留的缔约国应对这些保留对执行《公约》的实际影响作出解释，并说明采取了哪些步骤，为尽快撤销保留而对其进行持续审查。

42. 缔约国对第二条或第二条之下各项规定提出保留，并不能消除缔约国遵守其在国际法之下的其他义务的需要，包括缔约国对已经批准或加入的其他人权条约的义务，以及对与消除对妇女的歧视相关的习惯国际人权法的义务。如果对《公约》条款的保留与缔约国批准或加入的其他国际人权条约规定的类似义务存在分歧，则缔约国应审查对《公约》的保留，以便最终撤销这些保留。