

## 消除對婦女一切形式歧視公約一般性建議 (General Recommendations)

### 第五屆會議(1986)第 1 號一般性建議：締約國報告

依照《消除對婦女一切形式歧視公約》第 18 條提出的最初報告，應涵蓋提出日期之前的情況。此後，每四年應提交一次報告，並說明在執行公約時所遇到的困難及為了克服這類阻礙所採取的措施。

### 第六屆會議(1987)第 2 號一般性建議：締約國報告

由於某些締約國根據第 18 條公約所提交的初次報告，並未能依照準則而充分反映締約國的現有情況，致使委員會的工作面臨困難，因此建議，

1. 各締約國在編寫根據第 18 條公約所提交的報告中，格式、內容及日期方面應依據 1983 年 8 月所通過的一般準則。(CEDAW/C/7)
2. 締約國應遵循 1986 年通過的第 1 號一般性建議。
3. 締約國的報告補充資料至少要在該屆會議開幕前三個月送交至秘書處。

### 第六屆會議(1987)第 3 號一般性建議：教育和宣傳活動

消除對婦女歧視委員會自 1983 年來，審議了來自各締約國的 34 份報告，並考量雖然報告來自發展程度不同的國家，但由於社會文化因素而對婦女呈現不同程度的刻板觀念，使得基於性別的歧視持續，阻礙第 5 條公約的執行。

促使各締約國有效採用教育及大眾資訊宣傳方案，藉以消除妨礙女性在社會上平等原則的偏見與現行習俗。

### 第六屆會議(1987)第 4 號一般性建議：保留

委員會審查各締約國的報告後，對於所提出的保留意見(異議)表示關切，這些保留意見不符合公約的目標跟宗旨，歡迎各締約國在 1988 年紐約所舉行的下一次會議上，重新考慮這些保留意見並決定撤回。

### 第七屆會議(1988)第 5 號一般性建議：暫行特別措施

注意到締約國的報告、導論和回覆均顯示，雖然在廢除或修正歧視的法律方面，已取得顯著進步，但仍有必要採取行動促進男女的實質平等，以徹底履行公約。回溯公約第 4 條第 1 款，建議各國採取更多臨時性特別措施，諸如積極行動、優越待遇或配額，以推動女性在教育、經濟、政治及就業上的參與。

### **第七屆會議(1988)第 6 號一般性建議：有效的國家機制和宣傳**

委員會審議《消除對婦女一切形式歧視公約》締約國的報告，注意到聯合國大會 1987 年 11 月 30 日第 42/60 號決議，建議各締約國：

1. 於政府高層建立或加強有效的國家機制、機構和程序，賦予充分的資源、承諾和授權：
  - (a)就政府各項政策對婦女的影響提供意見；
  - (b)全面監測婦女的狀況；
  - (c)協助擬訂新政策和有效執行消除歧視的策略和措施；
2. 採用適當的方法確保《公約》傳播。締約國根據第 18 條提交的報告和委員會的報告，應以締約國所使用的語言為主；
3. 在翻譯《公約》和委員會報告時，尋求秘書長和新聞部的協助；
4. 於初步報告和定期報告中，列入基於本建議所採取的行動。

### **第七屆會議(1988)第 7 號一般性建議：資源**

委員會注意到大會第 40/39、41/108 號決議，特別是第 42/60 號決議第 14 段，關於建請委員會和締約國討論日後在維也納舉行會議的問題。

大會第 42/105 號決議，特別是其中的第 11 段，要求秘書長對於聯合國人權中心與社會發展和人道主義事務中心的秘書處等，在執行人權條約和為條約機構提供服務方面加強協調：

建議各締約國：

1. 繼續支持日內瓦人權中心與維也納社會發展和人道主義事務中心為加強委員會提供服務而協調的提案；
2. 支持委員會在紐約和維也納舉行會議的提議；
3. 採取一切必要和適當措施，確保提供委員會充足的資源和服務，協助履行《公約》，特別是提供專職工作人員，幫助委員會籌備各屆會議和會期工作；
4. 確保及時向秘書處提交補充報告和資料，以便及時譯成聯合國的官方語言，供委員會審議。

### **第七屆會議(1988)第 8 號一般性建議：《公約》第 8 條的執行情況**

消除對婦女歧視委員會審議締約國根據《公約》第 18 條提交的報告後，建議各締約國根據《公約》第 4 條進一步採取直接措施，確保《公約》第 8 條充分執行，使婦女不受任何歧視，有機會比照男性代表本國政府，參與國際組織工作。

### **第八屆會議(1989)第 9 號一般性建議：有關婦女狀況的統計資料**

有鑑於統計資料對瞭解《公約》各締約國的婦女真實情況是絕對必要的，委員會觀察到許多提交報告供委員會審議的締約國並未提供統計數字，建議各締約國盡力確保其負責規劃全國人口普查和其他社會、經濟調查統計部門編制的調查問卷，在絕對數字和百分比方面均按性別劃分數據，以便相關使用者得依其興趣獲得特定部門的婦女狀況資料。

### **第八屆會議(1989)第 10 號一般性建議：《消除對婦女一切形式歧視公約》通過十週年**

消除對婦女歧視委員會考量 1989 年 12 月 18 日為通過《消除對婦女一切形式歧視公約》十週年紀念日，且《公約》係十年來聯合國為促進其會員國性別平等而通過的最為有效的文件之一。回顧 1988 年第七屆會議的第 6 號一般性建議，事涉有效的國家機構與宣傳，值此《公約》通過十週年之際，建議各締約國考慮：

1. 舉辦各種方案，包括舉行會議和討論會，以本國的主要語文宣傳《消除對婦女一切形式歧視公約》，並在各自的國家內提供有關《公約》的資訊；
2. 與國內婦女組織在《公約》的宣傳運動及實施《公約》等方面共同合作，鼓勵國家、區域和國際等各級的非政府組織廣為宣傳並實施《公約》；
3. 鼓勵採取行動，確保《公約》的各項原則，特別是充分執行第 8 條，涉及婦女參與聯合國和聯合國系統的各級活動；
4. 請秘書長紀念《公約》通過十週年，與各專門機構進行合作，以聯合國官方語文出版和分送和《公約》相關的文宣資料，攝製有關《公約》的電視紀錄片，向聯合國維也納社會發展和人道主義事務中心提高婦女地位司提供必要的資源，以著手分析各締約國提供的資料，從而更新和出版委員會的報告(A/CONF.116/13)，委員會首次出版的報告係 1985 年於奈洛比舉行的世界大會，審查和評價聯合國婦女十年：平等、發展與和平成就。

### **第八屆會議(1989)第 11 號一般性建議：履行報告義務的技術諮詢服務**

截至 1989 年 3 月 3 日止，已有 96 個國家認可《消除對婦女一切形式歧視公約》，遞交 60 份初次報告和 19 份第二次定期報告。有鑑於仍有 36 份初次報告和 36 份第二次定期報告，應於 1989 年 3 月 3 日前繳交而未繳，聯合國大會第 43/115 號決議第 9 段要求秘書長在現有資源範圍內，考量諮詢服務方案優先事項的情況下，為履行國際人權文書所規定的報告義務方面遇到最嚴重困難的國家，安排進一步的培訓方案，建議各締約國鼓勵、支持和合作舉行技術諮詢服務，包括培訓研討會，以因應締約國的要求，協助其根據《公約》第 18 條履行報告義務。

### **第八屆會議(1989)第 12 號一般性建議：對婦女的暴力行為**

《公約》第 2、5、11、12 和 16 條規定各締約國採取行動，保護婦女不受發生在家庭、工作崗位或其他社會生活領域內的任何暴力行為之害。考量經濟及社會理事會第 1988/27 號決議，建議各締約國在其提交委員會的定期報告中列入以下情況：

1. 關於保護婦女在日常生活中不受各種暴力行為之害的現行立法(包括性暴力、家庭內的虐待、工作地點的性騷擾等)；
2. 為根除這些暴力行為而採取的其他措施；
3. 為遭受侵犯或虐待的婦女所提供的支持服務；
4. 關於各種侵害婦女的暴力行為發生率，以及暴力行為受害婦女的統計資料。

### **第八屆會議(1989)第 13 號一般性建議：同工同酬**

《消除對婦女一切形式歧視公約》的絕大多數締約國，皆已批准國際勞工組織公約第100 號男女同工同酬的內容，自 1983 年以來已審議締約國的 51 份初次報告和 5 份第二次定期報告，考量雖然各締約國的報告表明即使許多國家在立法中已接受同工同酬原則，但要確保落實該原則尚要更多的努力，從而克服勞動力市場性別隔離的狀況，建議各締約國，

1. 為充分實施《消除對婦女一切形式歧視公約》，鼓勵尚未批准國際勞工組織公約第 100 號的締約國加以批准；
2. 考慮研究、發展和採用不分性別標準為基礎的工作評價制度，以便於對目前主要以婦女為主的不同性質工作和目前主要以男性為主的工作進行價值方面的比較，締約國亦應在向消除對婦女歧視委員會提交的報告中列入所取得的情況；
3. 盡可能支持設立執行機構，並鼓勵適用集體勞資協議的各方，努力確保同工同酬原則得到執行。

### **第九屆會議(1990)第 14 號一般性建議：女性割禮**

有鑑於女性割禮和對婦女健康有害的其他傳統習俗仍然繼續存在，全國婦女組織、非政府組織以及現存的特別機構，諸如：世界衛生組織、聯合國兒童基金會與人權委員會及其防止歧視及保護少數小組委員會，特別認識女性割禮的傳統習俗對婦幼健康造成嚴重後果，仍在處理這個問題。

根據「傳統習俗對婦幼影響之特別調查報告」以及傳統習俗特別工作小組的研究，婦女正針對有害於婦幼健康的習俗展開重要的辨識和對抗，該等由婦女和利益團體採取的行動需要各締約國政府的支持和鼓勵。由於文化、傳統、經濟等壓力助長女性割禮等有害習俗存在，向各締約國建議：

1. 各締約國採取適當有效措施以期根除女性割禮習俗。該等措施應包括：
  - (1)由大學、醫學或護理協會、全國婦女組織或其他機構，蒐集和傳播關於傳統習俗的基本數據；
  - (2)支持國家和地方的婦女組織努力消除女性割禮和其他對婦女有害的習俗；
  - (3)鼓勵政治家、專業人員，各等級宗教和社區領導人，包括大眾傳媒和藝術領域在內進行合作，以影響對消除女性割禮的態度；
  - (4)依據以女性割禮所引起問題的研究結果，舉辦的適當的教育、培訓方案及研討會；
2. 於國家衛生政策內載列其消除女性割禮的適當公共保健策略。可包含衛生人員(包括傳統助產人員)負有特別責任解釋女性割禮的有害效果；
3. 請聯合國相關組織提供援助、資料和諮詢意見，以支援助和協助進行消除有害傳統習俗的工作；
4. 在向委員會提出的報告中，載列關於《消除對婦女一切形式歧視公約》第 10 和 12 條消除婦女割禮的資料。

**第九屆會議(1990)第 15 號一般性建議：各國防治後天免疫缺乏症候群(愛滋病)的策略避免對婦女造成歧視**

依據委員會所收到的資料，其中涉及愛滋病全球傳染防治戰略對的行使對婦女權利可能產生影響，考量世界衛生組織和其他聯合國組織、機關、機構就人類免疫缺乏病毒(愛滋病毒)所編制的報告和資料，尤其是秘書長向婦女地位委員會提交的關於愛滋病對提高婦女地位所生影響的說明，以及 1989 年 7 月 26 日至 28 日於日內瓦舉行的國際愛滋病與人權問題協商會議的《最後文件》，特別提到 1988 年 5 月 13 日世界衛生大會關於避免歧視愛滋病毒感染者和愛滋病患者的第 WHA41.24 號決議、1989 年 3 月 2 日人權委員會關於衛生領域不受歧視的第 1989/11 號決議，以及 1989 年 11 月 30 日關於婦女、兒童與愛滋病問題的巴黎宣言，世界衛生組織已經宣布，1990 年 12 月 1 日「世界愛滋日」的主題將是「婦女與愛滋病」，茲建議：

- (a)各締約國加強宣導，使群眾提高警覺，瞭解愛滋病毒感染和愛滋病，尤其是對婦女和兒童所造成的危險，以及對他們的影響；
- (b)愛滋病防治方案應特別注意婦女和兒童的需要、有關婦女生育的角色、婦女於某些社會中的從屬地位，特別易受愛滋病毒感染之害；
- (c)各締約國確保婦女積極參與初級保健工作，在預防感染愛滋病毒方面，加強婦女身為兒童保育人員、衛生工作人員、教育工作者的作用；
- (d)所有締約國在《公約》第 12 條下的報告內容中，列入愛滋病對婦女地位的影響。

響、因應受感染婦女需要所採取的行動、避免基於愛滋病特別歧視婦女。

#### **第十屆會議(1991)第 16 號一般性建議：城鄉家庭企業中的無酬女工**

消除對婦女歧視委員會考量《消除對婦女一切形式歧視公約》第 2 條(c)項、第 11 條(c)、(d)和(e)項，以及關於婦女狀況統計數字的第 9 號一般性建議(第八屆會議，1989 年)，各締約國有高比例的婦女未能獲得薪酬，而社會保障和津貼多半由家庭中的男性成員所享有；並從所遞交的報告中發現普遍未提及家庭企業中的女性無以獲取薪資等問題。無酬勞動是剝削婦女的一種形式而有悖於《公約》，建議締約國：

- (a)在其提交委員會的報告中，列入關於家庭企業中無酬女工的法律和社會狀況的資料；
- (b)蒐集關於家庭企業中婦女未有薪酬、社會保障、社會津貼的資料，並列入提交委員會的報告；
- (c)採取必要措施，保障在家庭企業工作但未獲薪酬、社會保障和社會福利的婦女享有該等待遇。

#### **第十屆會議(1991)第 17 號一般性建議：婦女無償家務活動的衡酌與量化及其在國民生產總值中的確認**

《消除對婦女一切形式歧視公約》第 11 條談到《奈洛比提升婦女前瞻策略》第 120 段，申明婦女的無償家務活動為國家發展作出貢獻，對該等無償活動進行衡酌和量化，將有助於揭示婦女實際上的經濟作用，而為制定提高婦女地位的新政策提供依據。統計委員會第二十五屆會議就目前修訂國民核算制度和擬訂婦女統計數字問題作出討論，建議締約國：

- (a)鼓勵和支持調查和實驗研究以衡量婦女無償家務活動的價值；例如進行對時間利用的調查作為全國家庭調查方案的一部分，並收集兩性關於參與家務活動和勞動力市場活動所需時間的統計數字；
- (b)根據《消除對婦女一切形式歧視公約》和《奈洛比提升婦女前瞻策略》的各項規定，定量計算婦女的無償家務活動並將其列入國民生產總值；
- (c)在其根據《公約》第 18 條提交的報告中，列入關於為衡量無償家務活動的價值所進行的調查和試驗性研究的資料，以及在將婦女的無償家務勞動納入國家計算的統計資料。

#### **第十屆會議(1991)第 18 號一般性建議：身心障礙婦女**

消除對婦女歧視委員會顧及《消除對婦女一切形式歧視公約》第 3 條等，審議

60 多份締約國定期報告，認為很少提及身心障礙婦女，關注身心障礙婦女因其特殊生活條件而遭受的雙重歧視，回顧《奈洛比提升婦女前瞻策略》第 296 段，其中在「應特別關注的領域」標題下，將身心障礙婦女視為一個脆弱的群體，申明支持《關於身心障礙者的世界行動綱領》(1982 年)，建議締約國在定期報告中提供資料，介紹身心障礙婦女的情況和為解決其特殊情況所採取的措施，包括為確保其能同樣獲得教育和就業、保險服務和社會保障，及確保其能參與社會和文化生活等各方面所採取的措施。

### **第十一屆會議(1992)第 19 號一般性建議：對婦女的暴力行為**

#### **背景：**

1. 基於性別的暴力，是嚴重阻礙婦女與男性平等享受權利和自由的歧視形式。
2. 1989 年委員會建議締約國在其報告內，列入關於暴力及因應暴力所擬定措施的資料(第八屆會議第 12 號一般性建議)。
3. 1991 年第十屆會議，委員會決定在第十一屆會議分出部分時間，討論並研究第 6 條，以及關於對婦女的暴力行為、性騷擾與色情剝削的其他條款。選擇該主題是為 1993 年世界人權會議作準備，該會議根據大會 1990 年 12 月 18 日第 45/155 號決議規定召開。
4. 委員會的結論認為，締約國的報告沒有充分反映出歧視婦女、以性別為基礎的暴力、侵犯人權和基本自由之間的密切關係。《公約》的充分執行需要締約國採取積極措施，消除施加於婦女一切形式的暴力。
5. 委員會建議締約國審查其法律與政策，根據《公約》規定提交報告時，應顧及委員會針對基於性別的暴力所述意見。

#### **一般性建議：**

6. 《公約》第 1 條界定對婦女的歧視。歧視的定義包括基於性別的暴力，即針對其為女性而施加暴力或不成比例地影響女性。包括身體、心理或性的傷害、痛苦、施加威脅、壓制和剝奪其他行動自由。基於性別的暴力可能違犯《公約》的具體條款，不論這些條款是否明文提到暴力。
7. 基於性別的暴力，損害或阻礙婦女享有基於一般國際法或具體的人權公約所載列的人權和基本自由，符合《公約》第 1 條所指的歧視。該等權利和自由包含：
  - (a) 生命權；
  - (b) 不受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或懲罰的權利；
  - (c) 在國際或國內武裝衝突時享有人道主義所規範之平等保護的權利；
  - (d) 自由和人身安全權利；

- (e)基於法律受平等保護權；
- (f)家庭中的平等權；
- (g)可達成的最高標準身心健康權；
- (h)工作條件公平有利的權利。

8. 《公約》適用於公部門所施加的暴力。該等暴力行為除了違反《公約》規定之外，也可能違反締約國根據國際人權法和其他公約所負的義務。

9. 但是，應當強調《公約》所指的歧視，並不限於政府或以政府名義所作的行為(見第2條(e)款、第2條(f)款和第5條)。例如：《公約》第2條(e)款呼籲締約國採取一切適當措施，以消除任何個人、組織或企業對婦女的歧視。根據一般國際法和具體的人權公約規定，締約國如果沒有盡力防止侵犯權利或調查暴力行為，並施以懲罰及提供賠償，也可能為私人行為擔負責任。

### **關於《公約》具體條款的意見第2條和第3條：**

10. 除了第5至16條所規定的具體義務外，第2條和第3條規定了消除一切形式歧視的全面義務。

11. 傳統態度認為婦女處於從屬地位或具有傳統定型的角色任務。該等態度長期助長廣泛存在的一些做法，其中涉及暴力或脅迫，例如家庭暴力和虐待、強迫婚姻、嫁妝謀殺、強酸攻擊、女性割禮等等。這類偏見和做法可證明基於性別的暴力是保護或控制婦女的一種形式。這類暴力對婦女身心健康的影響很大，使她們不能平等享有、行使和知曉人權與基本自由。雖然這項評論主要針對實際發生威脅的暴力，但這些基於性別的暴力導致婦女的從屬地位，使她們很少參與政治、受教育不多、技術水準低落和缺少工作機會。

12. 這類態度也助長色情文化的傳播，將婦女形容為性玩物而非完整的個人。此又反向助長基於性別的暴力。

### **《第6條》：**

13. 第6條要求締約國採取措施，以禁止一切形式販運婦女及意圖營利使婦女賣淫的行為。

14. 貧窮和失業增加販運婦女的機會。除既有販運婦女的形式外，還有新形式的性剝削，例如：性旅遊業、向發展中國家徵聘勞工到發達國家工作、安排發展中國家婦女與外國人結婚；該等做法與婦女平等享有權利、尊重其尊嚴者皆不相容，並使婦女特別容易受到暴力和虐待。

15. 貧窮和失業迫使很多女性從事色情行業，包括年輕少女在內。妓女尤其容易受到暴力，由於她們的地位不合法，往往受到排斥。她們需要平等的法律保護，使其不受到性侵害或是其他形式的暴力。



16. 戰爭、武裝衝突、佔領領土等往往導致娼妓人數、販運婦女，以及對婦女進行性攻擊的行為增加，需要採取具體保護和懲罰性措施。

**《第 11 條》：**

17. 如果婦女遭到基於性別的暴力，例如在工作單位受到性騷擾時，就業平等權利也會嚴重減損。

18. 性騷擾包括不受歡迎、具有性動機的行為，如身體接觸和求愛動作、猥褻的言詞，出示淫穢書畫和提出性要求等，無論其為言詞或是行為。這類行為可以是侮辱人的，且構成健康和安全的問題。婦女有合理理由相信如果她加以拒絕，在工作包括徵聘或升級方面對她不利，或造成不友善的工作環境；則這類行為就是歧視性的。

**《第 12 條》：**

19. 第 12 條要求各國採取措施，保證平等取得保健服務。對婦女施加暴力會使其健康和生命造成危險。

20. 在某些國家，文化和傳統習俗長期對婦女和兒童的健康產生傷害。這些習俗包括對孕婦飲食的限制、重男輕女、女性割禮。

**《第 14 條》：**

21. 農村婦女容易遭受基於性別的暴力，因為在許多農村社區，有關婦女從屬地位的傳統觀念仍頑固存在。農村社區的女孩離開農村到城裡找工作時，特別容易遭受暴力和性剝削。

**《第 16 條》(和第 5 條)：**

22. 強制絕育或墮胎對婦女的身心健康有不利的影響，並且侵犯婦女決定生育子女的數目和間隔的權利。

23. 家庭暴力是對婦女最有害的暴力形式之一，其於所有的社會普遍存在。在家庭關係中，各年齡子女都會遭受各種各樣的暴力，包括毆打、性侵害、其他形式的性攻擊、精神方面的暴力，以及由於傳統觀念而長期存在的其他形式的暴力。因缺乏經濟獨立，許多婦女被迫處在暴力關係之中。男性不承擔家庭責任的行為，也是一種形式的暴力和脅迫。這些形式的暴力置婦女的健康於危險之中，並損及她們平等參與家庭及公共生活的能力。

**具體建議：**

24. 鑑於這些評論意見，消除對婦女歧視委員會建議：

(a) 締約國應採取適當而有效的措施，以掃除一切基於性別的暴力形式，不論是出於公共或私人行為；

(b) 締約國應確保關於家庭暴力與虐待、性侵害、性攻擊及其他基於性別暴力的

法律，均能充分保護所有婦女並且尊重其人格完整和尊嚴。應向受害者提供適當保護和支援服務。向司法和執法人員及其他公務員提供性別敏感度的培訓，對於有效執行《公約》是根本必要的；

(c)應鼓勵締約國彙編關於暴力程度、原因和後果，以及防止和處理暴力等措施的有效性統計，並進行相關研究；

(d)應採取有效措施，確保與促進新聞媒體尊重婦女；

(e)締約國報告中應查明助長婦女受到暴力的態度、風俗和做法的性質和程度以及產生哪一類暴力。它們應報告為克服暴力而採取的措施以及這些措施的效果；

(f)應採取有效措施克服這些態度和做法。締約國應開展教育和公共資訊方案，協助消除妨礙婦女平等的偏見(1987年第3號建議)；

(g)必須採取具體的預防和懲罰性措施，以消除販運婦女和性剝削的行為；

(h)締約國報告中應敘述這些問題的嚴重程度以及為保護賣淫婦女、被販運婦女或受到其他形式性剝削的婦女而採取的措施，包括刑罰規定、預防性和恢復措施。也應說明這些措施的有效性；

(i)應提供有效的申訴程序和補救辦法，包括賠償損失；

(j)締約國應在其報告中載列有關性騷擾的資料，以及為保護婦女在工作單位不受性騷擾及其他形式脅迫暴力而採取的措施；

(k)締約國應為家庭暴力、性侵害、性攻擊及其他基於性別的暴力的受害者建立服務或給予支助，包括收容所、特別受過訓練的保健工作者、康復和諮詢。

(l)締約國應採取措施克服這些傳統習俗，且應在報告健康問題時考量委員會關於女性割禮的建議(第14號建議)；

(m)締約國報告中應確保採取措施，防止在生育方面的脅迫行為，並確保婦女不致由於節育方面缺少適當服務，而被迫尋求不安全的醫療手術，例如非法墮胎。

(n)締約國報告中應說明這些問題的嚴重程度，並應說明已採取的措施及效果；

(o)締約國應確保受暴力所害的農村婦女能夠獲得服務，且必要時向偏遠社區提供特別措施；

(p)保護她們免於受到暴力的措施，應包括培訓和就業機會，以及監督從事家務勞動者的僱用條件；

(q)締約國應報告農村婦女面臨的危險，遭受暴力、虐待的程度和性質、對於支援及其他服務的需求與取得情況，以及克服暴力措施的有效性；

(r)為克服家庭暴力所必須的措施應包括：

i.出現家庭暴力時，必要的刑事處罰與民事賠償制度；

ii.立法排除基於捍衛名譽而對女性家庭成員施以毆打或殺害；

- iii. 提供服務以確保家庭暴力受害者的人身安全和保障，包括收容所、諮詢和康復方案；
- iv. 為家庭暴力的行為者開辦矯治方案；
- v. 為出現亂倫或性虐待的家庭提供支助服務；
- (s) 締約國應報告家庭暴力和性虐待的程度，並說明已經採取的預防、懲罰和補救措施；
- (t) 締約國應採取一切必要的法律及其他措施，有效保護婦女不受基於性別的暴力，其他則包括：
  - i. 有效的法律措施，包括刑事處罰、民事補救和賠償措施，以保護婦女不受各種暴力，包括家庭暴力和虐待、工作單位的性攻擊和性騷擾；
  - ii. 預防措施，包括公共資訊和教育方案，以改變人們對男女角色和地位的觀念；
  - iii. 保護措施，包括為身為暴力受害者或易遭受暴力的婦女提供收容所、諮詢、康復和支助服務；
- (u) 締約國應報告基於性別的一切暴力形式，並應載列關於每種形式的暴力發生情況以及對受害婦女所造成影響的一切現有數據；
- (v) 締約國報告應載列關於為克服對婦女暴力而已經採取的各項法律、預防和保護措施及其有效性的資料。

#### **第十一屆會議(1992)第 20 號一般性建議：對《公約》的保留**

1. 委員會回顧締約國第四次會議中，關於依據第 28 條第 2 款對公約提出保留，委員會第 4 號一般性建議歡迎該項決定。
2. 委員會建議，於籌備 1993 年世界人權會議時，締約國應：
  - (a) 參照對其他人權條約的保留，提出對《公約》保留的有效性和法律作用等問題；
  - (b) 目的在於加強所有人權條約的執行之下而考慮此種保留；
  - (c) 考慮參照其他人權條約，為《公約》的保留提出程序。

#### **第十三屆會議(1994)第 21 號一般性建議：婚姻和家庭關係中的平等**

1. 《消除對婦女一切形式歧視公約》(大會第 34/180 號決議，附件)申明男女在社會上和家庭中享有平等的人權。《公約》在各項有關人權的國際條約中佔有重要地位。
2. 其他公約和宣言均對家庭和婦女在家庭中的地位賦予重要地位。這些公約和宣言包括：《世界人權宣言》(大會第 217A(III)號決議，附件)，《公民與政治權利國際公約》(第 2200A(XXI)號決議，附件)，《已婚婦女國籍公約》(第 1040(XI)

號決議，附件)，《關於結婚的同意、結婚年齡及婚姻登記的公約》(第 1763A(XVII)號決議，附件)及其後的有關建議(第 2018(XX)號決議)和《奈洛比提升婦女前瞻策略》。

3. 《消除對婦女一切形式歧視公約》已經包含上述公約和宣言內關於婦女的不可受剝奪的權利，但更進一步地確認文化和傳統對於男女思想和行為具有重要性，並且對婦女行使基本權利產生限制作用。

#### **背景：**

4. 大會第 44/82 號決議選定 1994 年為國際家庭年。委員會希望利用此機會，強調遵循婦女在家庭中基本權利的重要性，以此作為支持和鼓勵各國即將進行的慶祝活動的措施之一。

5. 選擇以此方式慶祝國際家庭年，委員會希望對《公約》中婦女在家庭中具有特別重要意義的三項條文進行分析：

##### **《第 9 條》**

(1) 締約各國應給予婦女與男子有取得、改變或保留國籍的同等權利。締約各國應特別保證，與外國人結婚或於婚姻存續期間丈夫改變國籍均不當然改變妻子的國籍，使她成為無國籍人，或把丈夫的國籍強加於她。

(2) 締約各國在關於子女的國籍方面，應給予婦女與男子平等的權利。

#### **意見：**

6. 國籍對於充分參加社會生活至為重要。一般而言，國家會依據出生地授與國籍，亦可能基於移民或無國籍等人道因素而取得。若婦女不具備國民或公民的地位，就沒有選舉或擔任公職的權利，並且可能無從獲得公共福利和選擇居所。成年婦女應能改變國籍，且其國籍不應由於結婚或婚姻關係的解除、丈夫或父親國籍的改變，而遭任意更動。

##### **《第 15 條》：**

(1) 締約各國應給予男女在法律面前平等的地位。

(2) 締約各國應在公民事務上，給予婦女與男子同等的法律行為能力，以及行使這種行為能力的相同機會。特別應給予婦女簽訂合同和管理財產的平等權利，並在法院和法庭訴訟的各個階段給予平等待遇。

(3) 締約各國同意，旨在限制婦女法律行為能力的所有合同和其他任何具有法律效力的私人文件，應一律視為無效。

(4) 締約各國在有關人身移動和自由擇居的法律方面，應給予男女相同的權利。

**意見：**

7. 若婦女根本無法簽訂契約、取得金融信貸、僅能經由丈夫、男性親屬的同意或保證方能為之，其法律自主權即受剝奪。該等限制使婦女不能作為財產唯一的所有者，並使其不能對自己的財產進行合法管理，或訂立任何其他形式的契約。該等限制嚴重影響婦女自己及其受撫養人的能力。
8. 在部分國家，婦女提出訴訟的權利受到法律限制，或難以得到法律諮詢、沒有能力向法院提告。在其他情形，婦女作為證人的地位和其證詞並不如男性般受到尊重。該等法律或習俗限制婦女有效謀求或保有其平等財產份額的權利，削弱其於所在社區獨立、負責和受尊重成員的地位。當國家以法令限制婦女的法律行為能力或允許私人、機構為之，即剝奪婦女與男性平等的權利，限制婦女自立及其受撫養人的能力。
9. 在普通法(common law)國家，住所係指涉個人選擇居住並接受司法管轄之處。子女原先是透過父母取得住所，但在成年時，住所意指個人通常並且打算永久居住的國家。以國籍而言，審查締約國的報告顯示，法律並非總是允許婦女選擇其住所。住所如同國籍，無論婚姻狀況為何，成年婦女都應能根據自己的意願改變。對於婦女與男性立於相同基礎選擇住所的任何限制，就可能限制其在居住國向法庭提告或阻礙其自由進入、離開一國之權利。
10. 暫時在他國居住和工作的移徙女性，應享有與男性移工同樣的權利，得以與她們的配偶、伴侶和子女團聚。

**《第 16 條》：**

1. 締約各國應採取一切適當措施，消除在有關婚姻和家庭關係的一切事務上對婦女的歧視，並特別應保證婦女在男女平等的基礎上：
  - (a) 有相同的締結婚約的權利；
  - (b) 有相同的自由選擇配偶和非經本人自由表示、完全同意不締結婚約的權利；
  - (c) 在婚姻存續期間以及解除婚姻關係時，有相同的權利和義務；
  - (d) 不論婚姻狀況如何，在有關子女的事務上，作為父母親有相同的權利和義務。但在任何情形下，均應以子女的利益為重；
  - (e) 有相同的權利自由負責地決定子女人數和生育間隔，並有機會使婦女獲得行使這種權利的知識、教育和方法；
  - (f) 在監護、看管、受托和收養子女或類似的制度方面，如果國家法規有這些觀念的話，有相同的權利和義務。但在任何情形下，均應以子女的利益為重；
  - (g) 夫妻有相同的個人權利，包括選擇姓氏、專業和職業的權利；
  - (h) 配偶雙方在財產的所有、取得、經營、管理、享有、處置方面，不論是無償的或是收取價值酬報的，都具有相同的權利。

2. 童年訂婚和結婚應不具法律效力，並應採取一切必要行動，包括制訂法律，規定結婚最低年齡，並規定婚姻必須向正式機構登記。

### **意見：**

公共生活和私人生活：

11. 有史以來，人類的公私生活受到不同的看待和管理。在所有社會，於私人或家庭領域內擔當傳統任務的婦女，其活動長期以來被貶低。

12. 由於該類活動對社會的存續而言極為寶貴，因而存在關於該活動的歧視性法律或習俗便屬不合理。締約國報告表明，仍有國家未達成法律上的平等。婦女沒有平等取得資源的機會，不能享有家庭中和社會上的平等地位。即使在法律上已然平等，所有的社會仍將被視為次等的工作任務指派給女性。如此便違反特別是《公約》第 16 條以及第 2、5 和 24 條內所載述之公正平等的原則。

### **家庭的各種形式：**

13. 家庭的形式和概念因國家而異，甚至一國之內的各地區也不盡相同。不論其形式如何，也不論一國之內的法律制度、宗教、習俗或傳統如何，在法律和私人生活中，必須按照如《公約》第 2 條所規範者，以所有人一律平等的公正原則對待婦女。

### **一夫多妻制婚姻：**

14. 締約國報告亦表明，在部分國家有一夫多妻的習俗。一夫多妻婚姻與男女平等的權利相牴觸，導致婦女和其受撫養人在情感、經濟方面的嚴重後果，該等婚姻應予以抑制和禁止。委員會特別注意到部分締約國的憲法保障平等權利，卻根據屬人法或習慣法而允許一夫多妻的婚姻，此違反了婦女的憲法權利，亦違背《公約》第 5 條(a)項的規定。

### **第 16 條第 1 項(a)和(b)款：**

15. 依據大多數的國家報告，其憲法、法律與《公約》相符，但習俗和傳統以及實際上未能執行的法律則與《公約》相牴觸的。

16. 選擇配偶和自由締婚的權利，對婦女一生及其身為人的尊嚴平等而言非常重要。透過審查對締約國的報告，顯示部分國家基於習俗、宗教信仰或特殊族群的民族淵源，允許迫婚或強迫再婚。其他一些國家允許婦女屈服於錢財或出於某一方選擇而安排的婚姻；在另一些國家，婦女為貧窮所迫而嫁給外國公民以求得經濟上的保障。除了由於年幼或與對方有血緣關係等合理的限制條件之外，婦女選

擇何時結婚、是否結婚以及結婚對象的權利，必須得到法律保障和執行。

**第 16 條第 1 項(c)款：**

17. 由審查締約國報告可知，許多國家透過依賴適用普通法原則、宗教法或習慣法而非遵循《公約》所載原則，於其法律制度規定婚姻配偶雙方的權利和責任。這些與婚姻有關的法律和實際做法的差異，對婦女具有廣泛的影響，普遍限制其在婚姻中的平等地位與責任。該等限制往往導致丈夫被賦予一家之主和主要決策者的地位，因此與《公約》規定有所抵觸。

18. 此外，一般而言，事實上的結合關係完全不獲法律保護。在該等關係中的婦女，應在家庭生活及共同受到法律保障的收入、資產方面，享有與男性平等的地位。婦女在照料、哺育受撫養子女或家庭成員方面，應享有與男性平等的權利和責任。

**第 16 條第 1 項(d)和(f)款：**

19. 如第 5 條(b)項中所述，大多數國家承認父母於照料、保護及撫養子女方面，應共同分擔責任；《兒童權利公約》(大會第 44/25 號決議，附件)中列入「應以子女的利益為重」原則，現在似乎已得到普遍的接受。然而在實際做法中，部分國家並不遵守賦予父母平等地位的原則，特別是在雙方未締結婚姻的情況下，所生的子女並不總是享有與婚生子女相同的地位，而在父母離婚或分居的情況下，許多父親沒有負起照料、保護和撫養子女的責任。

20. 《公約》闡述共同分擔的權利和責任，應依法透過監護、看管、受託和收養等概念酌情實施。締約國應確保其法律規定，不論父母的婚姻狀況如何，也不論他們是否與子女同住，父母雙方平等分擔對子女的權利和責任。

**第 16 條第 1 項(e)款：**

21. 婦女必須承擔生育和哺養子女的責任，此影響其接受教育、就業以及其他與個人發展有關的活動，且為婦女帶來不平等的工作負擔。子女的人數和生育間隔對婦女的生活也會產生同樣影響，並影響她們及其子女的身心健康。因此婦女有權決定子女的人數和生育間隔。

22. 部分報告表明，採取一些對婦女有嚴重影響的強制性手段諸如強迫懷孕、人工流產或絕育。關於是否生養子女，最好是與配偶或伴侶協商作出決定，但絕不應受到配偶、父母親、伴侶或政府的限制。為了確實認知安全可靠的避孕措施並做出的決定，婦女必須獲得有關避孕措施及其使用的訊息，並能按照《公約》第 10 條(h)項獲得接受性教育和計畫生育服務的機會。

23. 人們普遍認為，如可免費取得自願調節生育的適當措施，所有家庭成員的健康、發展和幸福都可獲得改善。此外，該等服務有助於提高人民的總體生活質量和健康，自願調節人口增長可幫助維護環境，取得持續的經濟與社會發展。

**第 16 條第 1 項(g)款：**

24. 穩定的家庭是建立在每一家庭成員平等、公正和個人滿足的基礎上。配偶雙方必須能夠按照《公約》第 11 條(a)和(c)項，有權選擇從事適合於自己的能力、資歷和抱負的職業或工作。此外，配偶雙方應有權選擇自己的姓氏以保持其在社會中的特殊性，並使之與其他社會成員有所區別。若法律或習俗迫使婦女因為結婚或離婚而改變姓氏，便屬剝奪該項權利。

**第 16 條第 1 項(h)款：**

25. 本條確定的權利部分重複與補充第 15 條第 2 款的規定，後者責成締約國賦予婦女簽訂契約和管理財產的平等權利。

26. 第 15 條第 1 款保障男女在法律之前平等。有權擁有、經營、享用、處分財產，對婦女的經濟獨立而言十分重要。在許多國家，對婦女謀生能力以及為其與家庭提供充分的住宅和營養，相當關鍵。

27. 國家如實施土地改革方案或對於不同族裔重新分配土地，婦女不論其婚姻狀況如何，與男性平等享有重新分配土地的權利，應得到審慎的尊重。

28. 在大多數國家，極高比例的單身或離婚婦女獨立負擔家計。假定男性因撫養家庭中婦女與孩童，且確實履行此完全責任，因而在財產分配上形成任何歧視，顯然不切實際。因此任何法律或習俗規定在婚姻結束或事實關係結束，或在親屬死亡時，賦予男性在分配財產時享有較大的權利，便屬於歧視。而此將嚴重影響離婚的婦女，自立負擔家庭，及作為獨立個人尊嚴的實際能力。

29. 無論婦女的婚姻狀況如何，這些權利全部都應受到保障。

**婚姻財產：**

30. 一些國家不承認婦女於婚姻或事實上的關係存續期間，以及在婚姻或事實關係結束時，享有和丈夫平等分享財產的權利。許多國家承認該權利，但於婦女行使此權利的實際能力可能受到法律先例或習俗的限制。

31. 即便賦予婦女該等法定權利，亦由法院加以實施，婦女在婚姻期間或離婚時所擁有的財產，仍可能由男性管理。在許多國家，包括實施共同財產制的國家，並無法律明文規定，要求在出售或處置雙方在婚姻或事實上的關係存續期間所擁有的財產時，必須徵求女方的意見，此限制婦女控制財產處分或處分後續收入的能力。



32. 部分國家在分配婚姻財產時，更強調婚姻期間所獲致財產的經濟貢獻，而輕視哺育子女、照顧高齡親屬以及從事家務職責等其他貢獻。通常，正由於妻子的非經濟貢獻，使得丈夫得以賺取收入、增加資產。經濟貢獻與非經濟貢獻應等同視之。

33. 在許多國家，法律對待事實關係上的存續期間所積累財產，不同於婚姻期間所獲得的財產。在關係終止時，女方獲得的份額總是比男方少得許多。財產法和習俗中歧視有無子女的已婚或未婚婦女者，應加以廢除或禁止。

#### **繼承權：**

34. 締約國的報告應依據《公約》和經濟及社會理事會第 884D(XXXIV)號決議的規定，記載對於影響婦女地位的繼承權法或習俗所作的評論意見，經社理事會於該決定中建議各國確保與死者具有同樣近親關係的男性和婦女應有權平等分享財產，在繼承順序中具有相同地位。該規定並未得到普遍執行。

35. 許多國家關於繼承權、財產法和實際行為導致對婦女的嚴重歧視。此一不公平的待遇使得婦女在丈夫或父親死後所獲的財產，比鰥夫或兒子在同等情況下所獲的財產份額小。在某些案例中，婦女只獲得有限和受控制的權利，僅能從死者的財產中獲得收入。寡婦的繼承權往往無法反映婚姻期間所獲財產平等擁有的原則。此規定與《公約》相抵觸，應予廢止。

#### **第 16 條第 2 項：**

36. 1993 年 6 月 14 日至 25 日於維也納舉行的世界人權會議，通過《人權宣言暨行動綱領》，敦促締約國廢止歧視女童和對女童造成傷害的現行法律、條例、習俗和慣例。第 16 條第 2 項和《兒童權利公約》均規定防止締約國允許未成年者結婚或使該等婚姻生效。根據《兒童權利公約》，「兒童係指 18 歲以下的任何人，除非對其適用之法律規定成年年齡低於 18 歲」。儘管已有定義與《維也納宣言》，委員會仍認為男女結婚的最低年齡皆應為 18 歲。男女結婚時承擔重要的責任，因此不應准許其達到成年和取得充分行為能力之前結婚。根據世界衛生組織的觀點，未成年人，尤指少女結婚生育，對其健康會造成不利影響，同時妨礙其學業，導致其經濟自立也受到侷限。

37. 這不僅影響婦女本身，還限制其能力發展和獨立性，減少其就業機會，從而對家庭和社區皆造成不利影響。

38. 部分國家規定男女不同的最低結婚年齡。其不正確地假定婦女的心智發展速度與男性不同，或她們結婚時的身心發展無關緊要，該等規定應予廢除。在其他國家，少女由其家人安排或締結婚姻試受到允許的。該措施不僅與《公約》規定

相抵觸，且損害婦女自由選擇配偶的權利。

39. 締約國亦應要求所有婚姻必須登記，不論其根據民法或習俗、宗教所締結。是以國家就能確保遵守《公約》規定，建構配偶雙方平等、婚姻最低年齡、禁止重婚或一夫多妻，並保護兒童的權利。

#### **建議對婦女的暴力：**

40. 在審議婦女在家庭生活中的地位時，委員會強調關於對婦女的暴力行為，第 19 號一般性建議(第十一屆會議)對婦女能夠享有與男性平等的權利和自由，有其重大意義。務請各締約國遵行該一般性建議，確保在公共和家庭生活中，婦女可避免受到基於性別的暴力行為，此種暴力行為甚而嚴重阻礙婦女個人應有的權利和自由。

#### **保留：**

41. 委員會查覺為數不少的締約國，特別是已對第 2 條提出保留的情況下，對第 16 條全文或部分提出保留，聲稱遵行規定將與文化、宗教信仰、國家經濟或政治狀況所固有的家庭觀念相衝突。

42. 在這些國家中，多持有父權結構家庭的信念，認為父親、丈夫或兒子的地位優先。在一些國家，基本教義派、其他極端主義思想，或經濟困難的境況，鼓勵回歸古老價值和傳統，使婦女在家庭中的地位更形惡化。在其他國家，由於認知現代社會的經濟進展和普遍福祉，已平等仰賴所有成年者而不論其性別，該禁忌、反動或極端主義的思想，便逐漸地受到抑制。

43. 委員會依據第 2、3 條和特別是第 24 條，要求所有締約國逐漸進展至該階段，即：堅決制止婦女在家庭中不平等的觀念，各國將撤銷其保留，尤指對《公約》第 9、15 和 16 條的特別保留。

44. 締約國應堅決制止法律、宗教、私法或習俗所申明的任何男女不平等概念，並進展至撤銷對 16 條的保留。

45. 委員會根據其對初次報告和後續定期報告的審查，部分批准或加入公約的締約國，其部分關於家庭的法律，事實上不符合《公約》的規定。

46. 該等法律仍記載基於規範、習俗和社會文化偏見而歧視婦女的許多措施。鑑於這些國家關於條款的特殊情況，委員會難以評估和瞭解婦女的地位。

47. 委員會特別根據《公約》第 1 和第 2 條的規定，敦請締約國投入必要努力，審查關於問題的實際情況，並於仍載有歧視婦女的國內立法中，制訂必要措施。

48. 締約國參照本一般性建議，其報告應：

(a)指出國家移除對《公約》的所有保留、特別是對第 16 條的保留。

(b)說明其法律是否遵循第 9、15 和 16 條的原則，以及由於宗教、私法或習俗，造成遵循法律或《公約》規定受到阻礙的情形。

**立法：**

49. 締約國應於必要時遵循《公約》，以及特別係為遵守第 9、15 和 16 條規定而制訂並實施的法律。

**鼓勵遵循《公約》：**

50. 締約國參照本一般性建議，並按照第 2、3 和 24 條規定，應制訂措施以鼓勵充分遵循《公約》的各項原則，特別是當宗教、私法或習俗與該等原則相衝突時。

**第十四屆會議(1995)第 22 號一般性建議：修正《公約》第 20 條**

《公約》締約國應大會所請，於 1995 年召開會議，考慮修正《公約》第 20 條。先前曾於第十屆會議決定確保其工作效能，防止締約國報告的審議工作出現不良積壓情況。《公約》是最多締約國批准的國際人權文書之一，《公約》各條款著重婦女在日常生活的各方面以及在社會和國家所有領域的基本人權；有鑑於委員會的工作量因批准國數目日增，加上如附件一所示待審議的報告積壓，加上締約國報告的提交和審議之間曠日費時，以致締約國必須更新並增訂其報告。消除對婦女歧視委員會是唯一經《公約》限定會議時間的人權條約機構，其會議時間如附件二所示，為所有人權條約機構中最短的，《公約》對屆會期間的限制，已成為委員會有效履行《公約》效能的嚴重障礙，

1. 建議締約國積極考慮修正《公約》第 20 條關於委員會的會議時間，使委員會於年度會議期間有效履行《公約》所必須具備的效能，除大會另有決定外無具體限制；
2. 並建議大會在修正過程結束前，授權委員會例外於 1996 年舉行兩屆會議，每屆為期三星期，並舉行會前工作會議；
3. 建議當委員會主席遇有履行公約效能的障礙時，由締約國提出口頭報告；
4. 建議秘書長提供締約國關於委員會的工作量和其他人權條約機構的比較等一切資料。

**第十六屆會議(1997)第 23 號一般性建議：政治和公共生活**

締約國應採取一切適當措施，消除在本國政治和公眾事務中對婦女的歧視，特別應保證婦女在與男性立於平等條件下：

- (a)在一切選舉和公民投票中有選舉權，並在一切民選機構有被選舉權；

- (b)參與政府政策的制定及執行，並擔任各級政府公職，執行一切公務；
- (c)參與有關本國公眾和政治事務的非政府組織和協會。

#### **背景說明：**

1. 《公約》特別重視婦女參與其本國的公共生活。《公約》序言部分表示：「考慮到對婦女的歧視違反權利平等和尊重人的尊嚴的原則，阻礙婦女與男性平等參與其國內政治、社會、經濟和文化生活，妨礙社會和家庭的繁榮發展，並使婦女更難充分發揮為國家和人類服務的潛力」。
2. 在《公約》序言部分，重申婦女參與決策的重要性：「確信一國的充分和完全的發展，世界人民的福利以及和平的事業，需要婦女與男性平等充分參加所有各方面的工作」。
3. 此外，《公約》第1條「對婦女的歧視」解釋為：「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」。
4. 其他公約、宣言和國際分析文件，皆十分重視婦女參與公共生活，並制定有關平等的國際標準架構。這些文件包括《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》、《婦女政治權利公約》、《維也納宣言》、《北京宣言暨行動綱領》第13段、本公約的第5和8號一般性建議，人權事務委員會通過的一般性評論第25號、歐洲聯盟理事會通過的關於男女平等參與決策程序的建議，和歐洲委員會關於「如何在政治決策中實現性別均衡」的意見。
5. 第7條規定各締約國應採取一切適當措施，消除在政治和公共生活中對婦女的歧視，並確保婦女在政治和公共生活方面享有與男性平等的地位。第7條所規定的義務可擴大到公共和政治生活的所有領域，而不侷限於(a)、(b)和(c)款所規定者。一國的政治和公共生活是廣泛的概念，係指政治權的行使，尤其是行使立法、司法、行政和管理權力。該詞彙包括公共行政的所有方面以及在國際、國家、區域和地方各級制定與執行政策。此概念還包括民間社會的許多方面，包括公共委員會、地方理事會以及諸如各政黨、工會、專業或行業協會、婦女組織、社區基層組織和其他與公共、政治生活有關的組織的活動。
6. 實際上，《公約》設想在以下的政治制度框架內，得以實現平等，即根據《世界人權宣言》第21條和《公民與政治權利國際公約》第25條之規定，公民均享有在定期選舉中的選舉和被選舉權，此選舉應為普遍且無記名投票方式進行，以保證選舉人自由表達意志。
7. 《公約》強調機會平等、參與公共生活和決策的重要性，此促使委員會回顧

第7條並建議各締約國在審查其法律、政策，以及根據《公約》提出報告時，應該考慮到下列評論和建議。

**評論：**

8. 人們在公私領域的活動向來被認為有所不同，而得到其相應的管理。婦女一般從事私人或家庭領域活動，負責生育和撫養子女，所有社會都將這些活動視為次一級。相形之下，公共生活受到尊重和尊敬，範圍涉及除私人及家庭領域之外的各種活動。男性歷來既支配公共生活，且掌有權力將婦女限制並約束在私人領域之內。

9. 儘管婦女在支撐家庭和社會方面擔負核心角色，並對發展作出貢獻，但其被排斥在政治生活和決策過程之外，而決策進程卻決定她們日常生活模式和社會的未來。尤其在危機時期，此排斥壓制婦女的聲音，埋沒婦女的貢獻和經驗。

10. 在所有國家，壓制婦女參與公共生活的能力，其最重要因素一直是價值觀和宗教信仰等文化環境、服務的缺乏、男性未能分擔、組織家務和撫養子女有關的工作。在所有國家，文化傳統和宗教信仰始終為約束婦女在私人生活領域並妨礙其積極參與公共生活的一個因素。

11. 減輕婦女的某些家務負擔，將使婦女能夠更充分地參與社區生活。婦女對於男性的經濟依賴，會阻礙其作出重要的政治決定，並阻礙積極參與公共生活。婦女承受雙重的工作負擔、經濟上的依賴性，加上公共及政治生活工作時間長且不具靈活性，使婦女無法更加積極參與。

12. 新聞媒體製造的成見，使婦女的政治生活侷限在環境、兒童和保健等問題上，而排除在財政、預算管制和解決衝突等方面的責任之外。女性的低度參與，對於成為政治家造成另一種障礙。一些國家雖有女性領導人掌權，但這可能是其父親、丈夫或其他男性親屬的影響所致，而非其參選成功而來。

**政治制度：**

13. 多數國家的憲法和法律以及所有的國際文書，皆申明男女平等原則。然而過去五十年內，婦女仍未能實現平等，於公共及政治生活的低度參與，強化其不平等地位。僅由男性制定的政策和決定，只反映人類的部分經驗和潛力。公正有效的社會組織，仰賴於全民的兼容並蓄和參與。

14. 尚未有政治體系同時賦予婦女充分、平等參與的權益。雖然民主制度改善婦女參與政治生活的機會，但她們持續面臨許多經濟、社會及文化障礙，而嚴重影響其參與。即便是歷來穩定的民主國家，也未能充分、平等接納佔其人口半數的女性國民意見和利益。將婦女排除於公共生活和決策之外的社會，即非民主。惟有婦女和男性共同作出政治決策並顧及雙方利益時，民主的概念才具有真正、鮮

活的意義和持久的影響。審議各締約國報告所顯示，婦女能充分、平等參與公共生活和決策的國家，落實婦女權利和履行《公約》的情況都有所改善。

#### **暫行特別措施：**

15. 雖然移除法律面的障礙有其必要，但並不足夠。未實現婦女充分、平等的參與或恐非存心為之，而是舊時慣例和程序所導致，該等慣例和程序無形之中提升男性地位。《公約》第4條鼓勵採取暫行特別措施，以便充分實施第7和第8條。擬訂有效暫行策略以實現平等參與的國家，以實施一系列措施，包括招募、財務援助和訓練女性候選人、修改選舉程序、發展促進平等參與的競選活動，設定數值目標和保障名額，在日常生活中專門任命婦女擔任的司法或其他職業團體等具有重要社會作用的公職。正式排除障礙、採取暫行特別措施，鼓勵男女平等參與社會公共生活，是政治生活中實現真正平等的必要前提。但要克服數個世紀以來男性於公領域所支配的地位，婦女還需要得到社會各界的鼓勵和支持，以實現充分、有效的參與。該等鼓勵措施必須由各締約國以及各政黨和政府官員領導。締約國有義務確保暫行特別措施明確支持平等原則，因此也符合保障全體公民人人平等的憲法原則。

#### **摘要：**

16. 《北京行動綱領》強調的關鍵問題，係婦女在普遍參與政治和公共生活方面，存在著法律與事實或權利與現實之間的差距。研究結果指出，如果婦女參與的比例能達到30%至35%(一般稱為「臨界人數」)，就會對政治方式和決定內容產生實際的影響，使政治生活充滿新的活力。

17. 為了在公共生活中取得廣泛代表性，婦女必須能夠充分平等地行使政治和經濟權力；她們必須能夠充分和平等地參與國家和國際各級的決策，以便對平等、發展與實現和平等目標作出貢獻。如要達到這些目標和確保真正的民主，則性別觀點極為重要。是以必須使婦女參加公共生活、善用其貢獻，確保其利益獲得保護，並保障所有人不論男女都能享有人權。婦女的充分參與不僅在於培力，更促使整體社會進步。

18. 《公約》促使締約國於憲法或立法中採取適當步驟，確保婦女在一切選舉和公民投票中均享有與男性平等的選舉權和被選舉權。該等權利必須於法律和事實方面皆為享有。

19. 對締約國報告的審查結果顯示，儘管幾乎所有締約國皆通過憲法或其他法律條文，規定男女在一切選舉和公民投票中享有平等的選舉權，但很多國家的婦女在這項權利的行使方面仍舊面臨困難。

20. 損害該等權利的因素如下：

(a) 婦女往往不若男性容易取得有關候選人、政見和投票程序的資料，政府和政黨未能提供這方面的資訊。阻礙婦女充分、平等行使選舉權的其他重要因素，包括婦女身為文盲、缺乏知識而不瞭解政治制度、倡議和政策對其生活的影響等。

(b) 婦女雙重的工作負擔和財政上的限制，使其缺乏充分的時間或機會以注意選舉活動，且和完全自由地行使選舉權。

(c) 許多國家的傳統、社會和文化上的陳規舊習，阻礙婦女行使選舉權。許多男性通過勸說或直接行動，包括：替婦女投票、影響或控制婦女的投票。該等作法應受禁止。

(d) 部分國家妨礙婦女參與社區公共或政治生活的其他因素，包括：婦女的行動自由或參政權受到限制、對婦女的政治參與普遍存在消極態度，或是選民不信任、不支持女性候選人等等。此外，部分婦女認為政治是令人討厭的，因而避免參與政治活動。

21. 這些因素至少解釋部分的矛盾，代表半數選民的婦女卻未能發揮政治權力或形成集團，以促進其利益、改變政府，或消除歧視性的政策。

22. 投票方式、議會席位分配、選區的選擇，均對婦女當選議員所佔比例有重要影響。各政黨應本於機會平等和民主原則，注意男女候選人人數均等的問題。

23. 對於婦女所享有的投票權，不得施加「不適用於男性」或對婦女產生不成比例的影響等限制條件。例如：設限特定教育程度、擁有最起碼財產資格或非文盲者才有選舉權，這不僅不合理而侵犯普遍受到保障的人權，且對婦女產生重大影響，從而違反《公約》條款。

#### **參加制定政府政策的權利(第 7 條(b)款)：**

24. 儘管婦女已取得長足進展，且部分國家已經實現該方面的平等，但婦女在參與政府決策方面仍然不多，並且在許多國家實際上已經減少。

25. 第 7 條(b)款規定締約國應保證婦女有權充分參與制訂政府政策，並擔任各級政府公職。此將促進性別議題融入主流，並有助於促使公共決策採納性別觀點。

26. 締約國有責任於其管轄範圍內，任命婦女擔任高級決策職位，並理所當然廣泛徵求和體現代表婦女和利益團體的意見。

27. 締約國尚有義務確保查明和克服阻礙婦女充分參與政府決策的障礙。這些障礙包括：僅象徵性任命幾個婦女，以及阻礙婦女參與的傳統和習俗態度。若婦女未能廣泛任職於政府高層，或缺乏甚至根本沒有得到諮詢，政府的政策即非全面且有效。

28. 締約國有權任命婦女擔任高階內閣和行政職位，而各政黨也有責任確保將婦

女列入政黨名單，並在可能勝選的地區提名競選。締約國亦應努力確保任命婦女在與男性平等的條件下，擔任政府諮詢機構的職務，並且該等機構應根據情況考慮代表婦女團體的意見。政府的基本責任是鼓勵採取這些倡議行動，引領輿論並改變歧視或阻礙婦女參與政治和公眾事務的態度。

29. 若干締約國為確保婦女平等參與擔任高階內閣和行政職位並成為政府諮詢機構的成員，所採取的措施包括：作出規定，在可能被任命者合乎同樣條件的情況下，優先考慮女性提名人；通過規定，在公共團體中男女成員均不應少於40%；在內閣和公職任命方面制訂婦女保障名額；和婦女組織協商，確保具資格的婦女被提名為公共團體的成員和擔任公職，且編制和保持該等婦女的名冊，以便於公職提名；任命民間組織所提名的婦女時，締約國應鼓勵該等組織提出具備資格並適合的婦女作為這些機構的成員。

#### **擔任公職和執行一切公務的權利(第7條(b)款)：**

30. 從締約國的報告可見，婦女被排除在內閣、公務員和公共行政以及司法機構的高層職位之外。獲任這類高層或具影響力職位的婦女非常稀少；雖然部分國家於較低階和通常與家庭有關的婦女職位可能增加，但在有關經濟政策和發展、政治事務、國防、建立和平行動、衝突解決、憲法解釋和確定等方面具決策性的職位中，她們只是極少數。

31. 審查締約國的報告後，發現在某些情況下，法律禁止婦女行使皇室的權力、擔任具有代表國家管轄權的宗教、傳統法院的法官，或充分參與軍隊。該等規定歧視婦女，導致社會無以由其參與社區生活、使用技能而受益，並違反《公約》的原則。

#### **參加非政府以及公共政治組織的權利(第7條(c)款)：**

32. 審查締約國的報告後，發現關於政黨的資料為數不多，婦女代表人數不足或集中在影響力不及男性的職責。鑑於政黨在決策方面的重要作用，各國政府應鼓勵政黨檢視婦女於充分和平參與活動的程度；若並非如此，則應找出問題的起因。應鼓勵政黨採取有效措施，包括：提供資料、資金和其他資源，克服婦女充分參與及實現代表權的障礙，並確保婦女實際上有平等機會充當黨幹部和被提名為候選人。

33. 一些政黨已採取措施，包括：將其執行機構最低限度數目或百分比的職位保留給婦女，從而確保提名的男女候選人在人數上均等，並保障婦女未一律被分配到較不利的選區，或黨名單上最不利的職位。締約國應確保禁止歧視的法律或其他憲法保障的平等權等，明確允許該類臨時特別措施。



34. 其他組織(工會和政黨)針對執行理事會代表人數及會員組成結構的男女均等,有義務以適用規章體現對性別平等原則的承諾,以便該等組織得到社會所有階層的充分平等參與及兩性貢獻的好處。該等組織及非政府組織亦於政治技巧、參與和領導方面,為婦女提供寶貴的訓練機會。

#### **第 8 條(國際層級):**

締約國應採取一切適當措施,保證婦女在與男性平等不受任何歧視的條件下,有機會代表本國政府參加國際組織的工作。

#### **評論:**

35. 第 8 條規定各國政府有責任確保婦女有機會參與各層級和各領域的國際事務,從而促使其參與經濟和軍事事務、多邊和雙邊外交活動,以及成為國際和區域會議的官方代表團。

36. 審查締約國的報告後,顯然大部分政府的外交和外事機構中,婦女任職的人數不足,尤其是最高層級。婦女常被派往對該國的對外關係而言較不重要的使館。在某些情況下,婦女的任命會因婚姻狀況的限制而受到歧視。在其他情況下,同等地位的婦女得不到男性外交官所享有的配偶和家庭福利待遇。婦女往往不被給予參與國際事務的機會,因為婦女被假定要承擔家務,包括她們必須照顧家庭中受撫養的人而無法接受任命。

37. 很多常駐聯合國和其他國際組織的代表團中並無女性外交官,在較高層級的婦女亦然。負責建置國際和全球目標、議程和優先次序的專家會議也有類似情況。聯合國系統的組織以及區域級的經濟、政治和軍事機構已成為重要的國際公共雇主,即便如此婦女仍然是少數,且主要集中在較低層級。

38. 由於在任命和晉升重要職位、參加官方代表團方面,往往缺少客觀標準和程序,婦女很少有機會如同男性在國際上平等代表本國政府,參與國際組織工作。

39. 現代世界的全球化,促使婦女如同男性般平等參與國際組織的問題變得越來越重要。將性別觀念和婦女人權納入所有國際組織的議程中,是各國政府義不容辭的責任。諸多關於全球性問題,例如:建立和平與解決衝突、軍費支出與解除核武、發展與環境、對外援助和重整經濟結構等,關鍵決定皆是在婦女參與有限的情況下做成,此與婦女參與該領域的非政府組織活動的情況形成鮮明對比。

40. 讓大批婦女參與國際談判、維持和平活動、所有層級的預防性外交、調解、人道主義援助、社會和解、和平談判以及國際刑事司法制度,將會產生重要差異。在解決武裝或其他衝突問題時,性別觀點和分析有助於理解,而對男女造成不同影響。

## **建議：**

### **公約第 7 和第 8 條：**

41. 締約國應確保其憲法與法律符合《公約》各項原則，特別是第 7 和第 8 條。
42. 締約國有義務採取一切適當措施，包括頒布符合憲法的適當法律，確保未受《公約》所載義務直接影響的政黨和工會等組織不歧視婦女，並尊重第 7 和第 8 條載列的各項原則。
43. 締約國應查明和實施暫行特別措施，確保婦女在第 7 和第 8 條提到的各個領域具有平等代表權。
44. 締約國應對保留第 7 和第 8 條的原因和影響提出解釋；指明何種保留意見反映出傳統習俗或對婦女社會角色的陳舊態度；及締約國為改變該等態度而採取的步驟。締約國應密切審查保留意見，並在報告中提出取消保留的時間表。

### **第 7 條**

45. 在第 7 條(a)款下措施應查明、實施和監測效力，旨在：
  - (a)促使民選職位的性別人數平衡；
  - (b)確保婦女瞭解其投票權、以及該項權利的重要性及如何行使；
  - (c)確保克服平等方面的障礙，包括因文盲、語言、貧困和妨礙婦女行動等；
  - (d)協助處境不利的婦女行使其投票權和被選舉權。
46. 在第 7 條(b)款下的措施，旨在確保：
  - (a)婦女在制定政策方面的代表權平等；
  - (b)婦女享有擔任公職的平等權利；
  - (c)徵聘婦女是公開且可上訴的。
47. 在第 7 條(c)款下的措施，旨在：
  - (a)確保頒布有效法律禁止對婦女的歧視；
  - (b)促進非政府組織、公共和政治協會採取鼓勵婦女參與並成為代表的策略。
48. 締約國針對第 7 條提出報告時，應：
  - (a)說明促使第 7 條所載各項權利生效的法律規定；
  - (b)細述該等權利設有的限制，是法律規定或傳統、宗教及文化習俗所造成；
  - (c)說明提出及制定何種措施以克服行使權利的障礙；
  - (d)提出按性別所做的統計數據，說明享有上述權利的男女比例；
  - (e)說明政策制訂類型，包括：婦女的參與、參與層次和程度的發展方案。
  - (f)在第 7 條(c)款下，說明婦女在其本國參加非政府組織的程度，其中包括婦女組織；

(g)分析締約國確保與該等組織協商的程度，及其諮詢意見對各層級政府政策制訂和執行工作的影響；

(h)說明婦女擔任政黨、工會、資方組織和專業人員協會的成員或代表人數不足的情況，並分析造成該情況的因素。

#### **第 8 條：**

49. 應查明、實施和監測效力的措施，旨在確保：加強聯合國各機構內的成員性別平衡，包括：大會的各主要委員會、經濟及社會理事會和專家機構(例如條約機構)及受任命到獨立工作團體或擔任國家報告員、特別報告員的性別平衡。

50. 針對第 8 條提出報告時，締約國應：

(a)按性別分列統計數字，說明婦女在外交部門工作或經常在國際場合代表本國的比例，包括：身為政府代表團成員出席國際會議、得到任命執行維護和平，或解決衝突的任務，及婦女在該等部門擔任的層級；

(b)說明建立何種客觀標準和程序以任命和提升婦女擔任相關部門及官方代表團職位；

(c)說明政府已採取何種步驟以廣泛宣傳政府在國際場合對婦女問題所作的承諾，以及於多邊論壇對政府和提升婦女地位的非政府機構所印發的正式文件；

(d)提供婦女因其政治活動(以個人、婦女組織或其他組織成員的身分所從事者)而遭受歧視的資料。

#### **第二十屆會議(1999)第 24 號一般性建議：《公約》第 12 條（婦女和保健）**

1. 消除對婦女歧視委員會認為，婦女獲得健康照顧，包括生育健康，是《公約》所規定的基本權利。委員會在其第二十屆會議上根據第 21 條，決議擬訂關於《公約》第 12 條的一般性建議。

#### **背景：**

2. 各締約國遵守《公約》第 12 條對於婦女的健康和福祉極其重要。其要求各國消除對婦女獲得終生健康照顧服務的歧視，尤其是在計畫生育、懷孕、分娩以及產後期間。審查締約國根據《公約》第 18 條所提交的報告，顯示促進婦女健康和福祉係應關心的核心問題。基於締約國利益及特別關心婦女健康方面議題的人士，該一般性建議力圖闡述委員會對第 12 條的理解，並論述為消除歧視、實現婦女最高健康標準的權利而需採取的措施。

3. 聯合國最近舉行的幾次世界會議也討論該等問題。委員會於制訂該一般性建議時，考量聯合國各次世界會議所通過的相關行動綱領，尤其是 1993 年世界人

權會議、1994 年國際人口與發展會議和 1995 年第四屆世界婦女會議的行動綱領。委員會亦關注世界衛生組織、聯合國人口基金和聯合國其他機構的工作。此外，於制訂該一般性建議時，亦與諸多婦女健康專門技能相關的非政府組織展開合作。

4. 委員會注意到聯合國其他文件著眼於實現和保障健康所需條件的權利。這些文件包括《世界人權宣言》、《經濟、社會與文化權利國際公約》、《公民與政治權利國際公約》、《兒童權利公約》和《消除一切形式種族歧視國際公約》。

5. 委員會亦提及過往關於女性割禮、愛滋病毒／愛滋病、身心障礙婦女、對婦女施行暴力和家庭關係中平等問題的一般性建議，全部都涉及充分履行《公約》第 12 條所必須處理的事項。

6. 雖然男女的生物差異可能導致健康狀況的差別，但也有部分社會性的因素，對男女的健康狀況產生決定作用；這些因素在婦女相互之間也可能有所差別。因此，對於弱勢和處境不利的婦女群體，應特別重視其保健需求與權利，如：移徙婦女、難民和國內流離失所的婦女、女童和高齡婦女、賣淫婦女、原住民婦女，以及身心障礙婦女。

7. 委員會注意到：締約國唯有透過安全、充足營養和因地制宜的食物供應，從而達成尊重、保護和促進婦女終生獲得營養福祉的基本人權時，才有可能充分實現婦女的保健權利。為此，締約國應採取步驟，以便利實惠的方式取得生產資源，尤以農村婦女為之；或在其他情況下，確保在其管轄的一切婦女特殊營養需求都得到滿足。

### **《第 12 條》**

8. 第 12 條條文如下：

「1. 締約各國應採取一切適當措施以消除在保健方面對婦女的歧視，保證她們在男女平等的基礎上取得各種包括有關計劃生育的保健服務。

2. 儘管有本條第 1 款的規定，締約各國應保證為婦女提供有關懷孕、分娩和產後期間的適當服務，必要時予以免費，並保證在懷孕和哺乳期間得到充分營養。」委員會鼓勵締約國正視婦女終生健康問題。因此，基於本一般性建議的目的，「婦女」包括女孩和少女。這項一般性建議將闡述委員會對第 12 條各項主要因素的分析。

### **第 12 條第 1 款主要要素**

9. 締約國最適於報告該國境內影響婦女最為關鍵的保健問題。因此，為使委員會能評價消除保健領域中對婦女歧視的措施是否適當，締約國在制訂婦女保健立

法、計劃和政策時，必須依據疾病的嚴重度、女性健康與營養的情況，按性別分類出可靠的數據，以及關於預防性、治療性措施的採行狀況和成本效益。向委員會提出的報告必須表明，保健立法、計劃和政策所依據者，係針對本國婦女保健狀況所需的科學和道德研究與評價，並考量族裔、區域或社區的所有差異，以及宗教、傳統或文化上的習俗。

10. 委員會鼓勵締約國在其報告中，列入關於對婦女或某些婦女群體造成有別於男性的有害健康影響疾病或情況等資料，以及該方面可能採取行動的相關內容。

11. 衡酌某一保健制度缺乏預防、診察和治療婦女特有疾病的服務，則此種消除對婦女歧視的措施即屬不適當。如締約國拒絕在法律上許可為婦女提供生育健康服務即為歧視。例如：保健部門如因良心理由拒絕提供此類服務，即應採取措施確保將婦女轉介至其他機構。

12. 締約國應匯報其如何按照對於保健政策和措施的理解，從婦女的需要和利益出發，正視婦女的健康權利，以及有別於男性的以下顯著特點和因素：

(a) 有別於男性的生理因素，婦女有月經週期、生育功能和更年期。又如，婦女患性傳染疾病的風險較高；

(b) 對婦女總體，尤其是對某些婦女群體而言，社會經濟因素導致差別。例如，男女在家庭和工作場域中的不平等權利關係，可能消極地影響婦女營養和健康。她們可能遭受各種形式的暴力，從而影響其健康。女童和少女往往易受到年長男性和家庭成員的性暴力，使其極有可能受到身心傷害以及非自願或過早懷孕。諸如對女性割禮的文化或傳統做法，也極有可能導致死亡和身心障礙。

(c) 男女之間存在差別的社會心理因素包括抑鬱，特別是產後抑鬱所引起的厭食或暴食等症狀；

(d) 雖然欠缺嚴格保密對男女皆產生影響，但此會致使婦女不願尋求諮詢和治療，從而為其健康和福祉產生不利影響。當婦女遭受生殖器官方面疾病、避孕或不完全流產，以及性暴力或肢體暴力時，不太願意尋求醫療護理。

13. 締約國確保人人在男女平等的基礎上獲得保健服務的責任，意味著必須尊重、保護和實現婦女的保健權利。締約國有責任確保立法、行政行為和政策履行等三項義務。且必須建立確保有效司法行動的制度，否則即違反第 12 條。

14. 為尊重權利，締約國有義務排除婦女尋求健康行動時所遇到的阻礙。締約國應提供報告，介紹公私立保健部門如何履行其尊重婦女獲得保健權利的責任。例如締約國不應基於以下原因而限制婦女獲得保健服務或到提供保健服務的診所就診：因其未婚，或身為婦女而無法得到丈夫、伴侶、父母或衛生部門的同意。其他妨礙婦女獲得適當保健的障礙，包括將進行只有婦女需要的醫療程序定為犯罪行為的法律，或懲罰接受這類醫療的婦女的法律。

15. 要求締約國、其代理人和官員採取行動履行保護婦女健康權利的義務，防止個人和組織違反該等權利，並對違反行為進行制裁。由於基於性別的暴力對於婦女是重大的健康議題，締約國必須確保：

(a) 制訂並有效實施法律、擬訂政策，包括健康照顧協定和醫院程序，以處理對婦女的暴力行為和對女童的性虐待，並提供適當的保健服務；

(b) 進行性別敏感度的培訓，使保健工作者能察覺和處理施加於婦女的暴力對健康造成的後果；

(c) 擬訂公平的保護程序，以受理關於保健專業人員對女性病患施加性虐待的申訴案件，並給予適當制裁；

(d) 制訂和有效實施禁止對女性割禮和童婚的法律。

16. 各國應確保為處境特別困難的婦女、如：陷入武裝衝突境遇者和難民，提供充足的保護和保健服務，包括創傷治療和諮詢。

17. 締約國負有實現權利的責任與義務，使用最大限度的現有資源，採取適當的立法、司法、行政、預算、經濟和其他措施，確保婦女實現保健權利。研究報告強調，全世界的產婦死亡率和發病率均很高，許多夫婦願意實行計畫生育，但缺乏取得和使用任何避孕途徑。這些事實有力說明締約國可能沒有履行確保婦女獲得保健的責任。委員會敦請締約國提出報告，說明其如何處理嚴重的婦女疾病問題，特別是可預防的疾病，如：結核病和愛滋病毒／愛滋病。委員會所關切者，係各國正在將保健職掌轉移給私營機構，日益明顯地表明其正在放棄自己的責任。締約國不能透過下放或轉移這些權責給私營機構，以免除自己的責任。因此，締約國必須報告其作為，安排政府進程和架構以行使國家權力、促進和保護婦女健康。報告應包括採取何項積極措施遏止第三方侵犯婦女權利、保護她們的健康，以及確保提供此類服務的條款。

18. 愛滋病毒／愛滋病以及其他性傳染病，是婦女和少女性保健權利的中心問題。許多國家的婦女和少女缺乏充足資訊和服務以確保性健康。由於性別權力關係的不平等，婦女和少女常常不能拒絕性行為的要求或堅持安全負責的性行為。女性割禮、一夫多妻制以及婚姻性侵害等有害的傳統習俗，也可能使女童和婦女感染愛滋病毒／愛滋病和其他性傳染疾病。從事性交易的婦女也特別容易受到該等疾病的侵害。締約國應無偏見、無歧視地確保所有婦女和女童獲得性保健資訊、教育和服務，包括被販運的婦女和女童在內，即使她們並非合法居住於該國境內。締約國特別應藉由經適當培訓的人員而提供尊重隱私和保密權的方案，確保少女和少年獲得性和生育保健教育的權利。

19. 締約國應在報告中，說明藉由評估婦女是否能夠在男女平等的基礎上獲得保健，以證明合乎第 12 條的內容。在進行測試時，締約國必須銘記公約第 1 條的

規定。因此，報告應評述保健政策、程序、法律和規定對婦女和男性的不同影響。

20. 婦女在同意治療或接受研究時，有權透過經適當訓練的人員獲得充分認知，包括提議的程序和現有的選項可能引致的益處和潛藏的反效果。

21. 締約國應報告已採取何種措施消除妨礙婦女獲得保健服務的因素，確保婦女即時且有能力支付並獲得服務。障礙包括不利於婦女取得保健服務的要求或條件，例如：保健服務費用高昂、事先必須得到配偶、父母或醫院的准許、距離醫療設施很遠、缺乏方便與負擔得起的公共交通工具。

22. 各締約國並應報告為確保提供優質保健服務所採取的措施，使婦女能夠接受。所謂可接受的服務，在於向婦女提供該類服務時，確保其完全知情並同意、維護尊嚴、保密並體察其需求和觀點。締約國不應允許任何形式的脅迫，例如未經同意的絕育、強制性病篩檢，或強制驗孕；以此作為僱用條件，便屬侵犯婦女的知情同意權和尊嚴。

23. 締約國應在報告中說明，已採取何種措施確保即時獲得性和生育健康相關資訊，特別是涉及計畫生育的各種服務。應特別重視青少年保健教育，包括提供關於各種計畫生育方法的教育和諮詢。

24. 委員會對高齡婦女的保健服務狀況表示關切，不僅是因為婦女比男性更長壽也更容易罹患身心障礙和慢性病，如骨質疏鬆和高齡癡呆症，還因為她們往往有責任照料年事已高的配偶。因此，各締約國應採取適當措施，確保高齡婦女能享受保健服務，以應付與老齡化有關的各種身心障礙。

25. 患有身心障礙的婦女，不論年紀多大，往往因身體條件所限而難以獲得保健服務。精神疾患婦女，處境尤其不利。一般大眾對心理健康受到的各種危險所知有限。由於性別歧視、暴力、貧窮、武裝衝突、流離失所和其他形式的社會困境，婦女遭受該等危險者，人數多得不成比例。締約國應採取適當措施，確認保健服務能照顧身心障礙婦女的需求，並尊重其人權和尊嚴。

### **第 12 條第 2 款：**

26. 報告且應說明締約國已採取何種措施確保婦女在懷孕、分娩和產後獲得適當的服務。報告應闡明這些措施降低各國，特別是易受影響的群體、地區和社區產婦死亡率、發病率的情況。

27. 各締約國應在報告中說明，如何在必要時提供免費服務，以確保婦女在懷孕、分娩和產後的安全。許多婦女在產前、分娩和產後因沒有錢取得必須的服務，面臨懷孕所造成死亡或身心障礙的危險。委員會指出，締約國有義務確保婦女安全孕產和獲得緊急產科服務的權利。締約國應為此類服務挹注最大程度的資金。

### **《公約》的其他有關係款：**

28. 敦促其他締約國於報告為遵守第 12 條所採取的措施時，應認識該條與《公約》中與婦女保健相關的其他條款，包括第 5 條(b)款：要求締約國確保家庭教育應包括正確瞭解母性的社會功能；第 10 條：要求締約國確保平等的教育機會，使婦女能夠較易獲得保健並減少因早孕而引起的退學率；第 10 條(h)款：要求締約國應讓婦女和女童有接受特別教育資訊的機會，俾利於確保家庭福祉，包括有關計畫生育的知識和輔導在內；第 11 條：一部分係關於職場中保護婦女的健康和安全，包括維護生育功能、懷孕期間不擔任有害工作的特別保護，以及提供支薪的產假；第 14 條第 2 項(b)款：要求締約國確保農村婦女享有適當的保健設施，包括計畫生育方面的知識、輔導和服務；(h)項要求締約國採取一切適當措施，確保適當的生活條件，特別是住房、衛生、水電供應、交通和通訊，此對預防疾病和促進良好健康極為重要；第 16 條第 1 項(e)款要求締約國確保婦女擁有與男性相同的權利，自由且負責決定子女人數和生育間隔，並有機會使婦女獲得行使該等權利的知識、教育和方法。第 16 條第 2 項：禁止兒童訂婚和結婚，防止過早生育而引起身心傷害的重要因素。

### **供政府採取行動的建議：**

29. 締約國應實施全面的國家策略，促進婦女生命週期整體的保健。其中包括採取干預措施，預防和處理影響婦女的疾病和問題，以及對婦女的暴力行為作出回應，確保所有婦女普遍享受負擔得起的各種優質保健，包括性和生育保健。

30. 締約國應挹注充足的預算、人力和行政資源，確保預算總數中分配給婦女和男性的保健份額相仿，同時考慮到婦女的不同健康需求。

31. 締約國且應：

(a) 將性別觀點置於影響婦女保健各項政策和方案的核心，並使婦女參與規劃、實施和監測此類政策和方案，為婦女提供健康服務；

(b) 確保消除妨礙婦女獲得保健服務、教育和資訊的所有因素，包括在性和生育健康領域；特別是分配資源，用於針對青少年預防和治療包括愛滋病毒／愛滋病等性病的方案；

(c) 透過計畫生育和性教育，優先預防非預期懷孕，並藉由安全孕產服務和產前協助，降低產婦死亡率。盡可能修訂視墮胎為犯罪的法律，以撤銷對墮胎婦女的懲罰性措施；

(d) 由公眾、非政府組織和私人機構監督對婦女提供的保健服務，確保機會和服務質量均等；

(e) 要求各項保健服務尊重婦女人權，包括自主權、隱私權、保密權、知情同意



權和選擇權；

(f)確保保健工作者的訓練課程納入全面、強制、具性別敏感度的婦女保健和人權相關科目，特別是施加於婦女的暴力。

### **第三十屆會議(2004)第 25 號一般性建議：《公約》第 4 條第 1 項（暫行特別措施）**

引言：

1. 消除對婦女歧視委員會 1999 年第二十屆會議，依照《公約》第 21 條擬訂關於《公約》第 4 條第 1 項的一般性建議。該項新的一般性建議將借鑒以往各項一般性建議，包括：關於暫行特別措施的一般性建議第 5 號(第七屆會議，1988 年)、關於執行《公約》第 8 條的一般性建議第 8 號(第七屆會議，1988 年)、關於婦女參與公共生活的一般性建議第 23 號(第十六屆會議，1997 年)，並參考《公約》締約國所提交的報告和委員會的結論意見等。
2. 關於本項一般性建議，委員會的目的是闡明第 4 條第 1 項的性質與意涵，以便確保締約國在執行《公約》的過程中，充分利用該條款。委員會鼓勵締約國將該一般性建議翻譯成本國和地方語文，並廣發包括行政管理的政府立法、行政和司法機關，以及媒體、學術界、人權及婦女協會機構。

### **背景：《公約》的目標和宗旨**

3. 《公約》是一項動態的文件。自 1979 年通過《公約》以來，委員會及國家、國際級等其他行動者，一直以進步的思維，協助闡明和理解《公約》各項條款的實質內容、歧視婦女的特殊性，及消除該等歧視的文書。
4. 必須依照《公約》的總體目標和宗旨，即消除對婦女一切形式的歧視，確定第 4 條第 1 項的範圍與意涵，期在享有人權和基本自由方面，實現法律和事實上的男女平等。《公約》締約國負有法律義務，尊重、保護、促進和實現婦女不受歧視的權利，確保婦女發展和地位提高，以改善其處境，實現法律和事實上的男女平等。
5. 《公約》超越許多國家、國際法律標準和準則中所使用的歧視概念。雖然該標準和準則都禁止性別歧視，保護男女免受專橫、不公平和(或)不公正的待遇，但《公約》的重點是歧視婦女問題，強調婦女因為是婦女而持續遭受不同形式的歧視。
6. 第 1 至 5 條、第 24 條構成《公約》所有實質條款的一般性解釋框架，指出締約國致力於三項主要義務，以消除對婦女的歧視。這些義務應以綜合方式履行，其已超出男女平等待遇的純粹法定義務範疇。
7. 首先，締約國有義務確保其法律沒有直接或間接歧視婦女的內容，並透過法

庭及制裁，與其他補救辦法，確保婦女在公共和私人領域皆不受到政府單位、司法機構、機關、企業或私人的歧視。其次，締約國有義務藉由實行具體、有效的政策和方案，改善婦女的實際狀況。第三，締約國有義務處理普遍的性別關係和基於性別的刻板印象，此不僅透過個人行為且在法律、立法、社會結構和機構中，皆對婦女產生影響。

8. 委員會認為，僅採取正式法律或方案的方式，不足以實現實質的男女平等。此外，《公約》要求男女起點平等，並藉由創造有利於實現結果平等的環境，賦予婦女權力。僅保證男女待遇相同是不夠的，必須考量女性和男性的生理差異以及社會、文化造成的差別。在某些情況下，必須給予男女不同待遇，以糾正該等差別。實現實質平等還需要有效的策略，目的係克服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。

9. 結果平等是邏輯推論平等或實質平等的必然結果。這些結果可能是反映數量和(或)品質，婦女與男性各在其領域中享有相關權利的人數幾乎相等，享有同等的收入、以及同等的決策權和政治影響力，且使婦女免於遭受暴力。

10. 必須有效處理歧視婦女和男女不平等的根本原因，才能改善婦女的地位。審視女性和男性的生活時，必須考量前因後果，並採取措施以促進機會、機構和制度的真正改變，不再沿襲以男性權力和生活方式為規範基礎。

11. 婦女生理層面上關鍵性的長期需求與經驗，應和下列情形所造成者加以區分：過去和現在對婦女歧視的個體行為；立於主導地位的性別意識形態；社會、文化結構和機構中歧視婦女的各種表現。由於正在採取步驟消除對婦女的歧視，婦女的需要可能改變或消失，或成為男女的共同需要。因此，旨在實現婦女事實上或實質平等的法律、方案和措施需要持續監測，避免使可能已失去正當理由的不同待遇永久化。

12. 某些婦女族群除受性別歧視外，還基於種族、族裔或宗教、身心障礙、年齡、階級、種姓或其它多種形式的因素而受到歧視。此類多重歧視首先可能影響該族群的婦女，也可能在不同程度上或以不同方式影響到男性。締約國可能需要採取具體的暫行特別措施，消除對婦女的多重歧視及其對婦女產生的複合負面影響。

13. 除《消除對婦女一切形式歧視公約》之外，也包括聯合國體系所通過的其他國際人權文件和政策檔案，以及關於採取暫行特別措施以支持實現平等的條款。這些措施以不同術語表意，賦予的意涵與解釋也有所不同。委員會希望，本文所載關於第4條第1項的一般性建議，將有助於闡明術語。

14. 《公約》針對過去和現在阻礙婦女享有人權和基本自由的社會、文化上的歧視，目標是消除對婦女一切形式歧視，包括事實上或實際不平等的根源與後果。因此，根據《公約》採取暫行特別措施，是實現婦女事實上或實質平等的手段之

一，而非不歧視和平等準則的例外。

### **《消除對婦女一切形式歧視公約》中暫行特別措施的意義和範圍：**

#### **《公約》第 4 條第 1 項：**

締約各國為加速實現男女事實上的平等而採取的暫行特別措施，不得視為本公約所指的歧視，亦不得因此導致維持不平等的標準或另立標準；這些措施應在男女機會和待遇平等的目的達到之後，停止採用。

#### **第 4 條第 2 項：**

締約各國為保護母性而採取的特別措施，包括本公約所列各項，不得視為歧視。

#### **A. 第 4 條第 1 項和第 2 項之間的關係**

15. 第 4 條第 1 項和第 4 條第 2 項中「特別措施」目的明顯不同。第 4 條第 1 項的目的是加速改善婦女狀況以實現事實上或實際男女平等，尋求必要的結構、社會和文化變革，以糾正過去和現在歧視婦女的形式與後果，並向婦女提供補償。這些措施是暫行措施。

16. 第 4 條第 2 項係基於婦女與男性生理上的差異而給予不同待遇，所作出規定。該等為永久性措施，至少直到第 11 條第 3 項中所提到的科學技術知識證明有理由進行審查。

#### **B. 專門用語**

17. 在《公約》的準備材料(travaux préparatoires)中，使用不同術語指稱第 4 條第 1 項中的「暫行特別措施」。委員會在過往的一般性建議中，也使用各種術語。締約國常將糾正、補償和促進等意義，以及「特別措施」與「平權行動」、「積極行動」、「積極措施」、「反向歧視」和「積極的區別對待」等術語等同視之。這些術語源於各國在不同情況下採取各種措施的討論。在本項一般性建議中，根據審議締約國報告的慣例，委員會按照第 4 條第 1 項的要求，僅使用「暫行特別措施」。

#### **C. 第 4 條第 1 項的主要內容**

18. 締約國根據第 4 條第 1 項採取的措施，旨應加速婦女在政治、經濟、社會、文化、民間或其它任何領域的平等參與。委員認為該等措施的應用，並非不歧視準則的例外，而是強調暫行特別措施是締約國的一項必要策略，其目的是在享有人權和基本自由，以體現事實上或實質的男女平等。雖然實施暫行特別措施往往用以補救過去歧視婦女所造成的結果，但不論過去歧視婦女的證據如何，締約國

仍應承擔《公約》規定的義務，改進婦女狀況以實現事實上或實質的男女平等。委員會認為，締約國根據《公約》採取並執行此類措施並未歧視男性。

19. 締約國應明確區分根據第4條第1項所採取的暫行特別措施和其他一般性社會政策，前者旨在加速實現婦女事實上或實質平等的具體目標，後者旨在改善婦女和女童的狀況。並非所有可能或將會有利於婦女的措施皆為暫行特別措施。以一般條件、條款，保證婦女和女童的公民、政治、經濟、社會和文化權利，並確保其尊嚴且不受歧視的生活，該等不能稱之為暫行特別措施。

20. 第4條第1項闡明此類特別措施的「暫行」性質。因此，不應將此類措施視為永久的需要，即使「暫行」其實意味長期採取此類措施。暫行特別措施的延續時間，應根據處理具體問題的效果而定，不應預先確定。如果預期效果已實現並持續一段期間，則必須中止暫行特別措施。

21. 雖然「特別」一詞與人權論述相符，但仍然應對其謹慎解釋。有時使用該術語會讓婦女和其它受歧視群體顯得脆弱、易受傷害並需要額外或「特別」措施才能參與社會或在社會中競爭。但在制定第4條第1項時，「特別」的真正含義是該等措施旨在實現特定目標。

22. 「措施」一詞廣泛包括各種立法、執行、行政和其他管理文書、政策和慣例，如：外展服務或支持方案；資源的分配和(或)重新分配；優惠待遇；目標招募、雇用和升遷；與一定時期有關的數目指標和配額制度。選擇特定「措施」將取決於第4條第1項適用的情況，以及旨在實現的具體目標。

23. 通過並執行暫行特別措施可能導致對於族群或個人資格功過的討論，並提出理由反對在政策、教育和就業等領域中，對於資格低於男性的婦女提出優待。由於暫行特別措施旨在加速實現事實或實質平等，所以應謹慎審查；特別是在公營和私人部門就業領域，對於資格和功過是否涉及性別偏見，因為該等考量是由規範和文化所確定。在任命、甄選或選舉擔任公職和政治職務的人員時，除資格和功過以外的因素，包括實行民主公正原則和選舉選擇，亦應發揮作用。

24. 適用第4條第1項時，須參照第1、2、3、5和24條，對應第6至16條：規定締約國「應採取一切適當措施」。因此，委員會認為，如果能夠說明暫行特別措施對第6至16條的任一條文是必要而恰當者，締約國應就其通過並執行暫行特別措施，以便加速實現婦女事實上或實質平等的總體或特定目標。

#### **對締約國的建議：**

25. 締約國的報告應說明根據《公約》第4條第1項採取或未採取暫行特別措施的情況，締約國最好堅持使用「暫行特別措施(temporary special measures)」，以避免混亂。

26. 締約國應明確區分暫行特別措施和其他一般性社會政策，前者旨在加速實現婦女事實或實質平等的具體目標，後者在於改善婦女和女童的狀況。締約國應注意，並非所有現在或將來可能會有利於婦女的措施，都是暫行特別措施。
27. 締約國在實施暫行特別措施以加速實現婦女事實上或實質平等時，應分析婦女在所有生活領域以及特定、有針對性領域中的狀況。締約國應評估暫行特別措施對國內特定目標的潛在影響，並採取其認為最適當的暫行特別措施，以加速實現婦女事實上或實質平等。
28. 締約國應說明選擇某一措施而非另一措施的理由。實施此類措施的理由應包括：說明婦女或受到多重歧視的特定婦女族群的實際生活狀況，包括決定其生活和機會的各種條件和影響；實施此類暫行特別措施將加速改進其在締約國內的狀況。同時，應闡明該等措施、一般性措施，以及努力改善婦女狀況之間的關係。
29. 締約國應就未採取暫行特別措施作出充分解釋。不得以下列方式證明不採取暫行特別措施為有理由：聲稱無能為力、說明不行動的原因在於市場或政治力量，如私營部門、私人組織或政黨所固有且居於主導地位者。此外，提請締約國注意，應參照其他各條解釋《公約》第2條，以要求締約國對該等行動者的行為負責。
30. 締約國可就若干條款提出關於暫行特別措施的報告。根據第2條，請締約國就該等措施的法律或其他依據提出報告，並說明選擇某些辦法的理由。此外，請締約國詳細說明關於暫行特別措施的立法，特別是該項立法是否對於暫行特別措施的強制或自願性質作出規定。
31. 締約國應在其憲法或國家立法中規定，允許採取暫行特別措施。委員會提請締約國注意，全面反歧視法、機會平等法，或關於男女平等的行政命令等，得以指導應採取何項暫行特別措施，以實現特定領域的單一或數個特定目標。該等指導亦得包含就業或教育的特別立法中。關於不歧視和暫行特別措施的相關立法，應涵蓋政府官員及私人組織或企業。
32. 委員會提請締約國注意，暫行特別措施得基於國家、區域或當地行政部門為之，包括公共就業和教育部門制定並通過的法令、政策指示和(或)行政指導。這類暫行特別措施可包括公務員制度、政治領域、私人教育，以及就業部門。委員會還提請締約國注意，公營或私人就業部門的社會夥伴，亦可透過談判達成此類措施，或由公營或私人企業、組織、機構和政黨，在自願的基礎上予以實施。
33. 委員會重申，應依照具體國情和預計克服問題的性質，擬訂、實施和評價暫行特別措施行動計畫。委員會建議，締約國在報告中詳細說明旨在實現下列目標的行動計畫：為婦女創造機會，克服其在某些領域任職人數不足的問題；在某些領域重新分配資源和權力；和(或)開始進行體制改革，消除過去或現在的歧視現

象，加速實現事實上的平等。報告還應說明，此類行動計畫是否考量該措施可能意外造成的副作用，以及為保護婦女免受該影響所可能採取的行動。締約國且應在報告中說明暫行特別措施的成果，並評估可能致使該等措施失敗的因素。

34. 根據第 3 條，請締約國提出報告，說明負責擬訂、執行、監督、評價和推行暫行特別措施的機構。現有或預計設立的國家機構可承擔的責任，如：婦女部、各部會或總統辦公室內的婦女部門、監察員、法庭、其他公營或私人實體等，都應具有擬訂具體方案、監督執行、評估影響和成果的任務規定。委員會建議，締約國確保婦女，特別是受影響的婦女，在擬訂、執行和評價此類方案時發揮作用。此外，特別建議與民間社會和代表婦女團體的非政府組織進行合作協商。

35. 委員會提請注意，並重申一般性建議第 9 項關於婦女狀況的統計資料，建議締約國提供按性別分列的資料，以便衡量在體現婦女事實或實質平等方面取得的進展，以及暫行特別措施的效果。

36. 締約國應報告根據《公約》相關條款在具體領域所採取的暫行特別措施類型。根據相關條款提出的報告，應提及具體目標和指標、時間表、選擇特定措施的理由、促使婦女參與該等措施的步驟，以及負責監督執行情況與進展的機構。還請締約國說明受某項措施影響及因暫行特別措施而有機會參加某些領域的婦女人數，或說明國家為婦女重新分配資源和權力的預定時程。

37. 委員會重申一般性建議第 5、8 和 23 號，建議在下列領域實施暫行特別措施：教育、經濟、政治和就業；婦女代表政府參與國際組織工作，以及政治和公共生活。締約國應根據國情加強努力，特別係是涉及各級教育與培訓、就業、參與公共和政治生活等所有方面的努力。委員會檢視所有情況，特別是在醫療衛生領域，締約國應針對各領域中持續、永久，和暫行措施仔細區分。

38. 請締約國注意，應採取暫行特別措施加速改變、消除歧視婦女或對婦女不利的文化、刻板態度和行為。在信貸和貸款、運動、文化和娛樂，以及法律宣導也應採取暫行特別措施。如有必要，應針對受到多重歧視的婦女，包括鄉村婦女，採取此類措施。

39. 雖然不可能對《公約》所有條款適用暫行特別措施，但委員會建議當涉及加速達成平等參與的機會，以及加速權力和資源的再分配時，考慮採取暫行特別措施；同時也顯示特定情況下需要該等措施，且最為適合。

**注：**

(1) 間接歧視婦女的情況，通常發生在法律、政策和方案看似基於性別中立，但實際上對婦女卻有不利影響時。不分性別的法律、政策和方案保留過去歧視婦女的後果可能並非意圖，以男性的生活方式為模式因而未考慮到不同婦女的生活經

驗，也可能出於無心。存在這些區別，是因為基於男女生理區別對婦女的刻板期望、態度和行為，抑或因為普遍存在男尊女卑的現象。

(2)「性別被界定為基於生理性差異的社會意涵。性別觀念是一種意識形態和文化概念，但也於物質實踐領域內再生，然後反向影響實踐的結果。其影響到資源、財富、工作、決策和政治權力的分配，還影響家庭及公共生活中權利和待遇的享有。儘管文化各異而與時變遷，全世界的性別關係均導致男女間的權力不平等，這是一個普遍特徵。因此，性別是一個劃分社會階層的因素；在這個意義上，其類似於種族、階級、族裔、性狀和年齡等其他劃分的因素。這有助於我們瞭解性別特徵的社會構造，以及作為兩性關係基礎的不平等權力結構。」《1999年關於婦女在發展中的世界》，第7頁，聯合國，紐約，1999年。

(3)例如參酌《消除一切形式種族歧視國際公約》，其中准許暫行特別措施。包括消除種族歧視委員會、經濟、社會和文化權利委員會和人權事務委員會在內等條約監測機構的慣例表明；該等機構認為，欲達成各該條約的目標，必須執行暫行特別措施。在國際勞工組織主持下所通過的各項公約和聯合國教育、科學及文化組織的各種文件，皆明確或含蓄規定採取此類措施。促進和保護人權小組委員會審議該問題，並指定一名特派員編寫報告供小組委員會審議和採取行動。婦女地位委員會於1992年審查採取暫行特別措施的情況。聯合國世界婦女大會通過的成果文件，包括1995年第四次世界婦女大會行動綱領及其2000年後續行動審查，提到積極行動是實現實質平等的工具。聯合國秘書長採取暫行特別措施是婦女就業領域的實例，包括在秘書處實行關於婦女招聘、晉升和職位安排的行政指示。該等措施的目的是在各級，尤指較高層級中實現50/50的男女比例。

(4)在美國和部分聯合國文件中使用「平權行動」，而目前在歐洲和較多聯合國文件中普遍使用「積極行動」。但「積極行動」在國際人權法中有另一含意，用於說明「積極的國家行動」（國家採取行動的義務相對於國家不採取行動的義務）。因此，「積極行動」一詞並不明確，因為其意義不限於《公約》第4條第1項中所理解的暫行特別措施。部分評論家批評「反向歧視」或「積極的區別對待」並不恰當。

#### **第四十二屆會議(2008)第26號一般性建議：女性移工**

##### **引言：**

1. 消除對婦女歧視委員會申明移徙婦女與所有婦女相同，在生活的各領域均不應受到歧視，在其第32屆會議(2005年1月)中決定，按照《消除對婦女一切形式歧視公約》第21條，針對可能受虐待和歧視的女性移工，提出一般性建議。
2. 該一般性建議旨在幫助締約國履行義務，尊重、保護和落實女性移工的人權，

並履行其他條約所規定的法律義務、各次世界會議行動計畫中所做的承諾，以及以移徙問題為重點的條約機構(Treaty bodies)，特別是保護所有移徙工人及其家庭成員的權利。委員會察覺《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》根據移徙身分，對個人、包括移徙婦女進行保護，而《消除對婦女一切形式歧視公約》則保護包括移徙婦女在內的所有婦女，使其免於受到性和基於性別的歧視。雖然移徙為婦女提供了新的機會，可以作為一種手段，通過擴大參與增強其經移徙為婦女提供新的機會，得以作為擴大參與、增強其經濟能力的手段，但其人權和安全可能因此受到威脅。因此，該一般性建議的目的，在於徹底檢查導致許多女性移工易受傷害的情況，其遭受性和基於性別的歧視，以及與人權受侵犯互為因果的歷程。

3. 國家雖然有權對本國邊境和移民進行管制，但前提是必須全面履行其已經批准或加入的人權條約所規定的義務。其中包括推行安全移民程序，以及在整體移徙期間尊重、保護與落實婦女人權的義務。履行該等義務的前提是必須承認女性移工透過護理和家務等方式，對自己的國家和目的地國作出社會和經濟貢獻。

4. 委員會認知移徙婦女可依據遷移因素、移徙目的和停留期間、易遭受的風險和虐待情況、在移徙目的地國的身分，以及公民資格而劃分成若干類別。委員會亦認識該等類別會改變且相互重疊，因此有時難以明確區分。因此，本一般性建議的範圍，僅限於處理以下類別移徙婦女的狀況，其皆從事低收入工作，遭受虐待和歧視的可能性很大，且與專業移民勞工不同，在所就業的國家可能根本不具永久居留或公民資格。因此，在許多情況下，她們無法享有國家法律和實際上的相關保護。移徙婦女的類別為：

(a)獨立移徙的女性移民工作者；

(b)與同為勞工的配偶或其他家庭成員團聚的女性移工；

(c)無正式文件證明的女性移民工作者。

但委員會強調，所有類別的移徙婦女皆屬《公約》締約國責任範圍之內，須受《公約》保護，使其免受各種形式的歧視。

5. 雖然移徙者男女皆有，但移徙現象並非與性別無關。與男性移民工作者相較，女性移民工作者在合法移徙管道、移徙後進入的部門、受到的虐待形式及後果等方面並不相同。為瞭解婦女所遭受的具體影響，應從兩性不平等、女性傳統角色、存在性別差異的勞動力市場、普遍基於性別的暴力以及全世界貧窮女性化和勞力移民的角度，研究婦女移徙問題。因此，採取兩性平等觀點對於分析女性移徙者的地位，對於制定政策消除歧視、剝削和虐待都至關重要。

**適用人權和兩性平等的原則：**



6. 所有女性移工的人權都應得到保護，其人權包括生命、自由及個人安全、不受虐待、不受有辱人格和非人道的待遇、不因性別、種族、族裔、文化特性、國籍、語言、宗教或其他狀況受到歧視、免於貧窮、享有適當生活水準、法律面前人人平等和享有正當法律程序等權利。《世界人權宣言》和聯合國會員國批准或加入的許多人權條約，皆對該等權利作出規定。

7. 女性移工亦有獲得《公約》保護而不受歧視的權利。《公約》要求締約國立即採取一切適當措施，以消除對婦女一切形式的歧視，並確保婦女得以於所有領域行使並享有法律和事實上與男性平等的權利。

#### **影響婦女移徙的因素：**

8. 目前婦女約占世界移徙人口的一半。全球化、尋找新機會、貧窮、原籍國性別差異的文化習俗和基於性別的暴力、自然災害或戰爭，以及國內軍事衝突等各種因素，皆造成婦女移徙。這些因素還包括：目的地國於正式和非正式製造業、服務業按性別分工的現象愈演愈烈，以及以男性為中心的娛樂文化，造成對女性的需求。該等趨勢中，人們普遍注意到婦女作為工資勞動者單獨移徙的人數大幅增多。

#### **涉及女性移工性和性別的人權問題：**

9. 因為原籍國、過境國和目的地國皆存在侵犯女性移工人權的現象，本一般性建議著眼於該三種情況，目的在於各領域推動採用《公約》，增進女性移工的權利，並推進男女的實質平等。委員會在回顧後，指出移徙為固有的全球現象，需要各國在多邊、雙邊和區域間展開合作。

#### **出境前在原籍國：**

10. 女性移工即使在出國前，亦可能面臨各項人權問題，包括因性別、性別加年齡、婚姻狀況、妊娠或懷孕等原因，而完全禁止或限制出國移徙；針對具體職業的限制或要求，規定婦女必須得到男性親屬的書面許可方能獲得護照而為旅行或移徙。婦女有時會被職業介紹所扣留，以參加出國前的準備培訓，期間可能受到經濟剝削以及人身、性和心理虐待。婦女還要承受教育限制、培訓限制和可靠移徙資訊限制的後果，從而在與雇主的關係上更易受傷害。職業介紹所可能在費用上進行剝削，而在一般情況下，婦女的財產少於男性，因此她們有時會陷入更大的財務困境；舉例而言，如果她們不得不向家庭、朋友或高利貸者借款，就會更加依賴他人。

### **回國後在原籍國：**

11. 女性移工可能面臨性和基於性別的歧視，包括對歸國婦女的愛滋病毒和愛滋病強制檢測，對年輕歸國婦女的道德「復健」，以及雖比男性支付更多個人和社會支出，卻未獲男女有別的適當服務。例如：男性得以重享穩定的家庭環境，婦女返家後卻可能家庭破裂，而其離家在外則被視為導致家庭破裂的原因。她們還可能受到剝削性職業介紹所的報復而得不到保護。

### **在過境國：**

12. 女性移工於過境時可能面臨各種人權問題。當移徙婦女與代理人或陪同者一起旅行時，若代理人於過境或抵達目的地國時遭遇問題，她們可能會被拋棄。婦女於過境國的境內旅行時，還會受到代理人或陪同者的性虐待和肢體虐待。

### **在目的地國：**

13. 女性移工抵達目的地後，會立即遭遇各種法律和事實上的歧視。部分國家的政府有時會限制或禁止婦女在特定部門就業。無論情況如何，女性移工與男性相較，皆面臨更多的危險，因為不具性別敏感度的環境，不允許婦女流動，使其少有機會獲得與自身權利和待遇相關的資訊。按性別劃分的工作概念，影響婦女的工作機會，認為婦女僅能從事家庭和服務性質的工作，或僅在非正規部門就業。在該等情況下，家務勞動或從事娛樂工作尤其成為以婦女為主的職業。

14. 另外，該等職業可能受到目的地國的排斥，不屬於法律定義的工作，從而剝奪對婦女在各種法律的保護。從事此類職業的女性移工難以獲得具有約束力、規定工作條件的契約，致使她們超時工作而得不到加班費。另外，女性移工經常受到雙重歧視，不僅遭受性與性別的歧視，且受到仇外心理和種族主義的傷害。基於種族、族裔、文化特徵、民族、語言、宗教或其他情況的歧視，也會具體表現為性與性別的歧視。

15. 由於性與性別的歧視，女性移工可能遭遇的情況為：工資比男性低、不付工資、拖延付款直到離職、或工資被匯入她們無法支配的帳戶。例如：家庭幫傭的雇主經常將工資存入雇主名下的帳戶。如果婦女及其配偶有工作身分，她的工資會付給配偶名下的帳戶。在以女性為主的部門中，工人的每週休息日或國定假日可能沒有薪酬。女性移工如果因支付招聘費用而負債累累，也可能無法擺脫虐待環境，因為沒有其他方式償還債務。當然，非移民的當地婦女從事類似以女性為主的工作，亦會受到如此的侵害。不過，非移民的當地婦女，其就業流動性則稍佳；即便選擇有限，她們仍有機會離開壓迫性的工作環境而另謀他就，但在某些國家，女性移工一旦離職就可能淪為無證人員。當地女工如果失業，仍可能得到家庭支助等經濟保護，但女性移工則否。因此，女性移工由於性和性別的原因以

及其移民身分，而面臨種種危險。

16. 女性移工可能因身處孤立環境(就家庭幫傭而言)、繁瑣手續、語言障礙或高額交易費而無法存款，也無法安全地通過正常管道匯轉存款。這是十分嚴重的問題，因為她們的收入一般低於男性。婦女還要承擔家庭義務，必須以某種方式將其所有收入匯寄給家屬，而對男性則未有該等期待。例如，可能指望單身女性為家庭成員提供財務支援。

17. 女性移工經常遇到危及其健康的不平等現象，她們可能無法獲得包括生育健康服務在內的保健服務，因為她們得不到保險，也無法加入國民健康計畫，還可能必須支付負擔不起的費用。由於婦女的保健需求與男性不同，這方面需要特別予以注意。對她們的工作安全可能沒有任何安排，工作地點和住所之間的往來安全也無任何保障。在住宿處，尤其是在工廠、農場或家務工作等以女性為主的職業場所，生活條件可能十分惡劣、擁擠不堪而沒有自來水或適當衛生設施，又缺乏隱私和個人衛生。女性移工有時必須接受帶有性別歧視的愛滋病毒／愛滋病強制檢測，或其他檢驗而未徵得其同意，然後又將檢測結果交給政府人員和雇主，而非女性移工本人。如檢測結果為陽性，女工可能因此喪失工作或被驅逐出境。

18. 對懷孕的歧視可能尤為嚴重。女性移工可能面臨以下情況：強制驗孕，若為陽性就被驅逐出境；強制墮胎、或當危及孕婦甚至是遭受性攻擊後，無法享有安全生育健康和墮胎服務；沒有產假或產假不足，也無任何福利以及負擔得起的產科護理，造成嚴重的健康風險。女性移工如被發現懷孕可能會被開除，有時則導致非正常移民身分和被驅逐出境。

19. 女性移工在一國內居留，可能受到特別苛刻規定的約束。其有時無法受益於家庭團聚計畫，該等計畫可能不適用於家庭幫傭或娛樂業等以女性為主的從業人員。就業國的居留許可受到嚴重限制，對從事家務工作的女性移工來說尤為如此，因為她們的定期契約得以被雇主任意終止或暫停執行。若她們失去移民身分，就更可能遭受雇主或其他濫用現況者的暴力行為。若她們被拘留，也會受到拘留中心官員實施的暴力行為。

20. 女性移工更容易遭受性虐待、性騷擾和肢體暴力，特別是以女性為主的部門。家庭幫傭特別容易受到雇主的人身攻擊和性攻擊、剝奪進食和睡眠以及虐待，農場工作或工業部門等其他工作環境，對女性移工的性騷擾是常見的問題。(見 E/CN.4/1998/74/Add.1)以移徙男工的配偶或與家屬同行的女性移工，如其文化背景崇尚婦女在家庭中的溫順角色，還可能遭受來自其配偶或親屬的家庭暴力。

21. 女性移工獲得法律援助的機會十分有限。一些國家對於女性移工因歧視性勞動標準、就業歧視、性與性別暴力而利用法律制度獲得補救的事項，設下種種限

制。此外，女性移工也可能沒有資格獲得政府的免費法律援助，或許還有其他障礙；例如：官員的漠視和敵對態度及其有時與加害者相互勾結。有時，外交官實施性虐待、暴力和其他形式歧視女性家庭幫傭的行為，卻享有外交豁免權。部分國家中保護女性移工的法律則存在漏洞；例如：她們一旦舉報虐待和歧視行為，就會失去工作許可，即使進行審判，她們也沒有能力於審判期間留在國內。除了該等形式上的障礙外，種種實質障礙亦阻止其獲得補救。許多人不懂該國語言，也不瞭解自己的權利。女性移工可能缺乏行動能力，因為她們被雇主禁錮在工作場所或居住地點，禁止使用電話、參加團體或文化活動。由於依賴雇主或配偶獲得相關資訊，她們往往不知道本國大使館及可利用的各種服務。例如：女性家庭幫傭很少離開雇主的視線，因此難以透過本國使館進行登記或投訴。由於這些婦女可能無以和任何外界接觸，亦無法提出申訴，她們可能在遭受暴力和虐待很長一段時間後才被發現。此外，護照被雇主扣留、或女性移工如從事與犯罪網絡相關的行業而害怕遭受報復，也會使她們無法挺身舉報。

22. 無證女性移民工人因其非正常移民身分，因此特別容易受到剝削和虐待，從而更加受到排斥，也更可能受到剝削。她們可能被強迫勞動而受到剝削，享有最低勞動權利的機會也會因擔心被告發而受到限制。她們還可能受到員警的騷擾。若被逮捕，通常會依據違反移民法而受到起訴，並關在拘留中心，因而易於受到性虐待並被驅逐出境。

### **對締約國的建議：**

#### **原籍國和目的地國的共同責任**

23. 原籍國和目的地國的共同責任包括：

(a) 制定具有性別敏感度和基於權利的綜合政策：締約國應利用《公約》及一般性建議，在平等和不歧視的基礎上制定具有性別敏感度和基於權利的政策，以便規範和管理移徙的各方面和階段，協助女性移工獲得國外工作的機會，促進安全移徙，並確定女性移工的權利受到保障(第 2(a)和 3 條)。

(b) 女性移工和相關非政府組織的積極參與：締約國應設法讓女性移工和相關非政府組織積極參與此類政策的制定、執行、監督和評估(第 7(b)條)。

(c) 研究、資料收集和分析：締約國應開展、支援量化和質性研究、資料收集和分析，以查明女性移工在移徙過程各階段所面臨的問題和需要，以便促進女性移工的權利，並制定相關政策(第 3 條)。

#### **原籍國的具體責任：**

24. 原籍國必須尊重和保護因工作而移徙的女性國民及其人權。可能需要採取的

措施包括但不限於以下各項：

(a)取消對移徙的歧視性禁令或限制：締約國應廢除以年齡、婚姻狀況、妊娠或孕產狀況為由，而對女性移民實施以性別劃分的禁令和歧視性限制。締約國應取消婦女須徵得配偶或男性監護人許可後方能獲得護照或旅行的限制(第 2(f)條)；

(b)以標準內容展開教育、提升意識和培訓活動：締約國應與相關非政府組織、性別和移徙問題專家、有移徙經歷的女性移工和可靠的職業介紹機構密切協商，制訂適宜的教育和提升意識方案。於此，締約國應當(第 3、5、10 和 14 條)：

i.提供、協助提供免費或負擔得起的、以性別和權利為基礎之離國情況介紹和培訓課程，提高未來女性移工對潛在剝削的認識，其中包括：勞務契約建議內容、在就業國的合法與應享權益、正式和非正式賠償機制援用程序，雇主和目的地國文化情況、心理壓力調適、急救和應變措施，包括本國大使館的緊急電話號碼與各種服務；過境安全資訊，包括機場和航空公司概況；以及一般保健和生育健康資訊，包括預防愛滋病毒／愛滋病。這些培訓課程應透過有效的外展方案，對未來女性移工提供培訓，並分布各地以舉辦此類課程，使婦女能夠參加；

ii.提供真實、可靠的職業介紹所名錄，並創建海外就業訊息的聯合系統；

iii.若女性移工希望獨立移徙而不靠職業介紹所，則應說明前往工作地的移徙方法和程序；

iv.要求職業介紹所參與提升意識和培訓課程，使其認識女性移工的權利以及各類性與性別的歧視、婦女可能受到的剝削，以及職業介紹所對婦女的責任；

v.提高社區認識，以瞭解關於婦女移徙的一切形式所涉之成本與效益，並針對公眾展開跨文化提升意識活動，該等活動應強調移徙的風險、危險和機遇、婦女為確保財務安全而應享有的收入權益，以及婦女在統籌兼備照顧家庭和自身責任的需要。該等提升意識課程可以透過正規和非正規教育方案實施；

vi.鼓勵媒體、資訊和傳播部門推動提高民眾對移徙問題的認識，包括女性移工對經濟的貢獻、婦女容易遭受剝削和歧視問題，以及發生剝削的各種場所。

(c)規範和監督制度如下：

i.締約國應訂立規範並制定監督體系，以確保職業介紹所和就業機構尊重所有女性移工的權利。締約國應立法納入非正規雇用的完整定義，同時規定對職業介紹所的違法行為進行法律制裁(第 2(e)條)；

ii.締約國且應實施資格認證方案，以確保職業介紹所誠信從業(第 2(e)條)；

(d)保健服務：若目的地國提出要求，締約國應確保提供標準化和有效的健康證明，並要求未來雇主為女性移工購買醫療保險。所有必要的離國前愛滋病毒／愛滋病檢測，和離國前體檢都必須尊重移徙婦女的人權；應特別注意自願性、提供免費或負擔得起的服務以及污名化問題(第 2(f)條和第 12 條)；

- (e) 旅行證件：締約國應確保婦女得以平等獨立取得旅行證件(第 2(d)條)；
- (f) 法律與行政援助：締約國應確保能夠獲得工作移徙方面的法律援助。例如：應當在男女平等基礎上提供法律復審，以確保工作契約有效且保護婦女的權利(第 3 和 11 條)；
- (g) 收入匯款保障：締約國應訂立措施，保障女性移工的匯款，提供相關資訊協助婦女利用正規金融機構匯錢回家，並鼓勵她們參加儲蓄計畫(第 3 和 11 條)；
- (h) 促進返國的權利：締約國應確保欲返回原籍國的婦女，得以在不受脅迫和虐待的情況下為之(第 3 條)；
- (i) 為返國婦女提供服務：締約國應制定或監督社會經濟、心理和法律方面的全面服務，以協助返國婦女復歸社會。締約國應監督服務業者，確保其不會利用從國外工作地返回的弱勢婦女，並應設立申訴機制，保護婦女不受職業介紹者、雇主或前配偶的報復(第 2(c)和 3 條)；
- (j) 外交和領事保護：締約國應適當訓練和監督其外交、領事人員，確保其盡職保護國外女性移工的權利。該等保護應包括為移徙婦女提供優質支持服務，包括在必要時即時提供口譯、醫療服務和諮詢、法律援助和庇護所。如締約國根據習慣國際法或《維也納領事關係公約》等條約承擔具體義務，則必須對女性移工充分履行該等義務(第 3 條)。

#### **過境國的具體責任：**

25. 締約國如為過境國，應採取一切適當步驟，確保不侵害女性移工的權利。可能需要採取的措施，包括但不限於下列各項：

- (a) 訓練、監測和督促政府人員：締約國應確保國境警察和移民官員得到適當培訓、督促和監測，對性別問題具備敏感度，並在安排移徙婦女時採取不歧視的做法(第 2(d)條)；
- (b) 防止在本國管轄範圍內發生侵害女性移工權利的情況：締約國應採取積極措施，防止、起訴和懲處其管轄範圍內發生一切侵犯移民人權的行為，不論這些行為是由政府當局或私人所為。與經紀人或陪同者一起旅行的婦女如被遺棄，締約國應提供或協助提供服務及援助，盡力追查犯罪者並對其採取法律行動(第 2(c)和(e)條)。

#### **目的地國的具體責任：**

26. 移徙婦女於此工作的締約國，應採取一切適當措施，確保女性移工，包括在其社區內不受歧視並享有平等權利。應採取的措施，包括但不限於下列各項：

- (a) 取消對移徙的歧視性禁令或限制：締約國應立即廢除對婦女移徙的禁令和歧

視性限制。締約國應確保本國簽證制度不間接歧視婦女，允許女性移工不受限制地受雇於某些以男性為主的工作類別，也不把某些以女性為主的職業排除在簽證制度之外。締約國亦應解除有關禁止女性移工與國民或永久居民結婚、懷孕或獲得獨立住所的禁令(第 2 條(f)款)；

(b)對女性移工權利的法律保護：締約國應確保憲法、民法以及勞工法為女性移工提供與本國所有勞動者相同的權利和保護，包括組織權和自由結社權。締約國應確保女性移工的契約具有法律效力。特別在於應確保以女性移工為主的職業，如家務工作和某些形式的娛樂工作，都受到勞動法的保障，包括工資和工時法規、健康和 safety 守則，以及假日和休假條例。該等法律應包括監督女性移工工作場所條件的機制，尤其是在以她們為主的工作類別(第 2(a)、(f)和 11 條)；

(c)獲得補救：締約國應確保女性移工於其權利受侵犯時，有能力獲得補救。具體措施包括但不限於以下各項(第 2(c)、(f)和 3 條)：

(i)頒布和執行相關法律和條例，包括適當的法律補救措施和申訴機制，並建立便於使用的爭端解決機制，保護具備證照與無證女性移工免於遭受歧視或基於性別的剝削和虐待；

(ii)廢除或修改妨礙女性移工使用法院和其他補救系統的法律，其中包含：有關因剝削或虐待提出申訴，以及在等候調查期間喪失工作許可，因而導致收入損失並可能遭到移民當局驅逐出境的法律。締約國應在更換雇主或擔保人的過程中保留彈性，不使勞動者因申訴虐待的案件而遭到驅逐出境；

(iii)確保女性移工有機會獲得法律援助、訴諸法院並向負責執行勞動就業法的監管系統提出申訴，包括獲得免費法律援助；

(iv)為受到雇主、丈夫或其他親屬虐待的女性移工提供臨時住所，並在審判期間提供安全的住所；

(d)以法律保護行動自由：締約國應確保雇主和招聘者不沒收或銷毀屬於移徙婦女的旅行或身分證件。締約國亦應採取步驟，制止將女性移工強行隔離或鎖在家中，尤其是從事家庭服務的女工。警官應接受培訓，以保障女性移工不受虐待的權利(第 2(e)條)；

(e)非歧視性家庭團聚計畫：締約國應確保移徙工人家庭團聚計畫不構成直接或間接的性別歧視(第 2(f)條)；

(f)非歧視性居留條例：如女性移工獲得居留證的前提係雇主或配偶的擔保，締約國應頒布有關獨立居留身分的規定。應制定條例允許從施虐的雇主或配偶處逃離，或使因申訴受虐而被解雇的婦女合法居留(第 2(f)條)

(g)培訓和提升意識：締約國應為相關公立和私人職業介紹所、雇主以及刑事司法官員、國境警察、移民署、社會服務及保健人員等義務舉辦的提升意識課程，

講授女性移工的權利，並展開具有性別敏感度的訓練(第3條)；

(h)監督系統：締約國應通過法規並設立監測系統，以確保招聘人員和雇主尊重所有女性移工的權利。締約國應密切監測職業介紹所，並對其暴力、脅迫、欺騙或剝削行為予以起訴(第2(e)條)；

(i)服務的取得：締約國應確保為女性移工提供語言和文化上適當且具備性別敏感度的服務，包括語言和技能培訓方案、緊急庇護所、保健服務、員警服務、休閒活動，以及專為家庭幫傭、被隔絕在家中的孤立女性移工，以及家庭暴力的受害者所設計的方案。無論受虐者的移民身分如何，皆必須為其提供相關的緊急和社會服務(第3、5和12條)；

(j)具備證照或無證女性移工被拘留時的權利：締約國應確保女性移工受到拘留時，免於遭受歧視或基於性別的暴力，並確保孕婦、哺乳母親，以及健康狀況不佳的婦女獲得適當的服務。締約國應審查、取消或修改導致過多女性移工因移徙原因而被拘留的法律、法規或政策(第2(d)和5條)

(k)女性移工融入社會：締約國應通過政策和方案，使女性移工能夠融入新的社會。於從事此類工作時，應依照《公約》尊重女性移工的文化特徵，保障其人權(第5條)；

(l)保護無證女性移工：無證婦女的境況需要特別注意。儘管無證女性移工不具移民身分，締約國仍有義務保護其基本人權。無證女性移工在有生命危險或可能遭受殘酷、有辱人格的待遇，或於被迫從事強制勞動，其滿足基本需求的權利可能遭受剝奪的情況下，包括健康出現緊急問題、懷孕、分娩，或遭到雇主及其他人的身體虐待和性虐待時，必須有機會訴諸法律補救方法和司法手段。如果她們被逮捕或拘留，締約國必須確保無證女性移工受到人道待遇並可訴諸適當法律程序，包括免費法律援助。於此，締約國應廢除或修訂妨礙無證女性移工訴諸法院和其他補救系統的法律及慣例。如果驅逐出境無法避免，締約國須分別處理個案，適當考慮與性別有關的情況以及原籍國侵犯人權的危險(第2(c)、(e)和(f)條)。

### **雙邊和區域合作：**

27. 應採取措施，包括但不限於下列各項：

(a)雙邊和區域協定：凡締約國屬輸出國、接收國和過境國者，應依據本一般性建議所述，簽訂保護女性移工權利的雙邊或區域協定或協議備忘錄(第3條)；

(b)最佳做法和共用資訊如下：

(i)應鼓勵締約國交流最佳做法的經驗和相關資訊，以促進充分保護女性移工的權利(第3條)；

(ii)締約國應展開合作，提供關於侵犯女性移工權利的行為人資料。締約國應於



收到本國境內犯罪者的資料時採取措施，進行調查、起訴和懲罰(第 2(c)條)。

**關於監測和報告的建議：**

28. 締約國應在報告中列入相關資料，說明本國為保護女性移工權利而實施的法律架構、政策和方案，同時考量本一般性建議第 10 至 22 段所載列的有關基於性和性別的人權問題，並以本一般性建議第 23 至 27 段提出的建議為指導。應收集關於執行工作以及法律、政策和方案的功效和女性移工實際處境的適當資料，讓報告中的資訊有意義。應於《公約》最適當的條款下，針對全部建議所提出的意見為指導，並提供該等資料批准或加入相關人權條約。

29. 鼓勵締約國批准所有與保護女性移工人權有關的國際文件，特別是《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》

**注：**

(1)消除對婦女歧視委員會感謝其他人權條約機構、移工人權問題特別報告員、聯合國婦女發展基金、提高婦女地位司、婦女地位委員會、大會和促進和保護人權小組委員會完成的有關移工權利的重要工作，並設法借鑒此類工作。委員會亦提及過往的一般性建議，如關於收集婦女狀況統計資料的第 9 號一般性建議、特別是關於暴力侵害婦女行為的第 12 號一般性建議、關於同工同酬的第 13 號一般性建議、關於在預防和控制獲得後天免疫缺乏症候群(愛滋病)的國家戰略中避免歧視婦女的第 15 號一般性建議、關於暴力侵害婦女的第 19 號一般性建議、關於婦女獲得保健的第 24 號一般性建議，以及委員會在審查締約國報告時提出的結論意見。

(2)除條約和公約外還可適用以下方案和行動計畫。1993 年世界人權會議批准的《維也納宣言和行動綱領》(第二部分，第 33 至 35 段)、《開羅國際人口與發展會議行動綱領》(第十章)、《社會發展問題世界首腦會議行動綱領》(第 3 章)、第四屆世界婦女大會之《北京宣言暨行動綱要》、2001 年 9 月反對種族主義、種族歧視、仇外心理和有關不容忍行為世界會議、2004 年國際勞工組織移工問題行動計畫。

(3)本一般性建議僅涉及與工作有關的移徙婦女情況。雖然實際上，女性移工有時可能因各種程度的脆弱性而被販運，但是本一般性建議不涉及販運人口情況。販賣人口現象錯綜複雜，需要更加重視。委員會認為，該現象可以通過《公約》第 6 條予以更全面的處理，該條規定締約國有義務「採取一切適當措施，包括制定法律，以禁止一切形式販運婦女及意圖營利使婦女賣淫的行為」。不過，委員會強調，本一般性建議中有許多內容也涉及到女性移工被販運的情況。

(4)無證勞動者係指未具備有效居住或工作許可的移工。出現該等情況有多種原因。例如：某些不擇手段的代理人可能提供虛假證件，或者她們可能本來持有效工作許可證入境，但後來因雇主任意終止其服務，導致其喪失有效工作許可，或因雇主沒收其護照而沒有證件。有時勞動者可能在工作許可到期後逗留，或未持有效證件入境。

(5)第 10 和 11 段述及婦女出國前和返國後，在原籍國遭受的某些涉及性和性別的人權問題。第 12 至 22 段闡述有關過境和海外生活的問題。該等章節僅示例說明問題，非意圖詳述。依據相關國際法，闡述的某些人權問題可能造成婦女非自願決定移徙；對於該等情況，應引用相關準則。

#### **第四十七屆會議(2010)第 27 號一般性建議：高齡婦女及其人權**

##### **引言：**

1. 消除對婦女歧視委員會(以下簡稱「委員會」)對高齡婦女所經歷多種形式的歧視，以及締約國報告中對於高齡婦女的權利未作系統性闡述而表示關切，並於 2008 年 10 月 20 日至 11 月 7 日舉行的第四十二屆會議，根據《消除對婦女一切形式歧視公約》(以下簡稱「公約」)第 21 條，決定通過關於高齡婦女問題和保護其人權的一般性建議。
2. 於 2002 年 7 月 5 日第 26/III 號決定，委員會確認公約「是處理高齡婦女人權的特殊問題的一個重要工具」。關於公約第 4 條第 1 項的第 25 號一般性建議(暫行特別措施)也承認年齡是婦女可能遭受多重歧視的原因之一。委員會特別確認，為使高齡婦女的處境受到更好的評估，按年齡和性別分列的統計數據便有蒐集之必要。
3. 委員會重申維也納老齡問題國際行動計畫、北京宣言暨行動綱領、聯合國高齡人問題原則(大會第 46/91 決議附件)、國際人口與發展會議行動綱領、2002 年馬德里老齡問題國際行動計畫，以及經濟、社會與文化權利委員會關於高齡人口的經濟、社會和文化權利的第 6 號一般性建議(1995 年)和關於社會保障權的第 19 號一般性建議(2008 年)等過往文件的承諾。

##### **背景情況：**

4. 根據目前聯合國的估算，全世界 60 歲以上的人口將在 36 年內超過 15 歲以下的兒童人數。估計到 2050 年，60 歲以上的高齡人口將超過 20 億，占全球人口的 22%，為目前的兩倍。
5. 老齡的性別特質顯示婦女往往比男人活得長久，獨居的高齡婦女較男性更多。60 歲以上的人口中，男女比例為 83 比 100，而 80 歲以上的人口中，男女比

例僅為 59 比 100。此外，根據聯合國經濟和社會事務部的統計，60 歲以上的男性，其中有 80% 為婚姻雙方健在，而高齡婦女的此種情況僅為 48%。

6. 由於生活水準提高、基本醫療保健系統的改善、生育率下降，以及壽命的延長，導致人口面臨空前的老齡化，此發展趨勢將持續下去，使二十一世紀成為老齡化的世紀。然而，人口結構的變化也為人權帶來深刻的影響，使得以更全面和系統化的方式，依據公約解決高齡婦女所經歷的歧視問題，則變得更為緊迫。

7. 高齡化是已開發國家和發展中國家共同的問題。高齡人口在低度開發國家中的比例，預計將從 2010 年的 8% 上升到 2050 年的 20%，兒童人口則將從 29% 下降至 20%。2010 年至 2050 年期間，低度開發國家中的高齡婦女人數將增加 6 億。人口結構變化為發展中國家帶來巨大的挑戰。社會的高齡化在大多數的已開發國家，是既定趨勢和重要特點。

8. 高齡婦女並非單一特質的群體。她們在經驗、知識、能力和技術方面具備很大的多樣性，然而其經濟和社會處境則取決於人口、政治、環境、文化、社會、個人及家庭因素。高齡婦女於其社群擔任領袖、企業家、護理人員、諮詢人員、調解人員等角色，對於公共和私人生活的貢獻是無法估量的。

#### **宗旨和目標：**

9. 本一般性建議係關於高齡婦女和增進其權力之事宜，對公約相關條款及高齡化問題之間的關係進行探討。其指出婦女隨著老化而面臨多種形式的歧視，簡要說明針對有尊嚴的老化和高齡婦女的權利，締約國所應承擔的義務內容，並包括政策建議，以便將關切高齡婦女的應對措施納入國家戰略、發展措施和積極行動的主流，從而使高齡婦女得以不受歧視地，與男性平等充分參與社會。

10. 一般性建議並指導各締約國將高齡婦女的處境問題納入其關於公約執行情況的報告中。惟有充分尊重和保護高齡婦女的尊嚴、完整性和自我決定的權利，方能實現消除對高齡婦女一切形式的歧視。

#### **特別關切領域：高齡婦女和歧視**

11. 男女皆會隨著老化而受到歧視，但高齡婦女的老化情況不同。其一生中所經歷的性別不平等於老年時更為加重，且常常是建立在根深蒂固的文化和社會準則的基礎上。高齡婦女所經歷的歧視，往往肇因於不公平的資源分配、虐待、忽視和僅獲得有限的基本服務。

12. 在不同的社會經濟條件和文化環境下，對高齡婦女歧視的具體形式會有相當大的差異，取決於在教育、就業、健康、家庭和私人生活的機會平等和選擇平等。在許多國家，缺乏電信技能、適足住房、社會服務網絡、孤獨和與他人隔絕等，

為高齡婦女加諸困擾。生活在農村和城市貧民窟的高齡婦女，往往嚴重缺乏維生的基本資源、收入保障、醫療保健的管道，以及關於應享福利和權利的資訊。

13. 高齡婦女所經歷的歧視往往是多方面的，年齡因素使基於性別、族裔、身心障礙、貧困程度、性取向和性特徵、移民地位、婚姻和家庭狀況、文化程度及其他原因的歧視更加複雜化。少數群體、少數民族或原住民、國內流離失所或無國籍的高齡婦女常常受到過度的歧視。

14. 許多高齡婦女被忽視，原因出自其不再被認為於生產、生殖方面可發揮有益的作用，而被視為家庭的負擔。守寡和離異則進一步加重歧視，而缺乏或有限的疾病醫療保健服務，又阻礙高齡婦女充分享有人權，該等疾病包括：糖尿病、癌症(尤指普遍發生於高齡女性的癌症)、高血壓、心臟病、白內障、骨質疏鬆、阿茲海默症等。

15. 惟有藉由全生命週期，承認和著眼婦女生命的不同階段——童年、青少年、成年、老年——及各階段對高齡婦女享有人權的影響，方能實現婦女的充分發展和進步。公約中規定的權利，適用於婦女生命的所有階段。但在許多國家，於個人、制度和政策層面上，年齡歧視仍被容忍和接受，幾乎沒有禁止基於年齡歧視的立法。

16. 關於性別的刻板印象、傳統慣例和風俗習慣，對於高齡婦女、特別是身心障礙高齡婦女的生活各方面皆產生有害影響，包括家庭關係、社區角色、媒體形象、雇主態度、醫療和其他服務的提供者等，造成肢體暴力及心理、言語和經濟方面的虐待。

17. 對高齡婦女的歧視，往往表現在缺乏機會以阻礙其參與政治和決策進程。例如：缺乏身分證件或交通方式以阻止高齡婦女參加投票。部分國家不允許高齡婦女組織、參加社團，或其他非政府組織而為己身權利進行宣傳。此外，包括在國際場合代表政府的婦女，其強制退休的年齡比男性低，這對婦女可能構成歧視。

18. 具有難民身分、無國籍、尋求庇護，以及移工或國內流離失所的高齡婦女，經常面臨歧視、虐待和忽略。被迫流離失所或無國籍狀態影響的高齡婦女，可能受創傷後壓力綜合症之苦，而又不受醫療保健提供者所承認或治療。高齡難民和國內流離失所的婦女，其獲得醫療保健的機會有時受到剝奪，因為其並無法律地位或法律文件、被安置的地點遠離醫療保健設施，或在取得服務時面臨文化和語言障礙。

19. 雇主常認為對高齡婦女的教育和職業培訓無利可圖。高齡婦女缺乏平等的學習機會，也無以獲得現代資訊技術。許多貧困的高齡婦女，特別是身心障礙和生活在農村者，被剝奪受教育的權利，因此極少或根本沒有人受過正規、非正規教育。高齡婦女若為文盲或缺乏計算的能力，將嚴重限制其充分參與公共和政治生

活、經濟、獲得一系列的服務、權利和參與娛樂活動。

20. 婦女在正規就業部門的人數較少。同樣或等價值的工作，婦女得到的報酬往往比男性少。就業方面，終其一生基於性別的歧視，到了老年則產生累積影響，迫使高齡婦女面對與男性相較而過低的收入和養老金，甚至沒有養老金。經濟、社會和文化權利委員會於第 19 號一般性建議中，確認大多數國家將需要非提撥式年金，因為提撥式年金不可能嘉惠每一個人(第 4(b)條)，而《身心障礙者權利公約》第 28 條第 2(b)段，規定關於高齡婦女的社會保護，特別是身心障礙高齡婦女。由於可支付的年金通常與工作期間的收入密切相連，高齡婦女最終的年金往往比男性為低。此外，高齡婦女特別受到基於年齡和性別歧視的影響，造成與男性不同的強制退休。婦女應享有具選擇性的退休年齡，以便保護其繼續工作的權利——任其選擇，並適用與男性平等以累積退休金福利。許多高齡婦女照料受撫養的幼小兒童、配偶／伴侶、父母或親屬，且有時是唯一的照料者。該等無薪照料的成本和情感很少獲得承認。

21. 高齡婦女在衛生保健方面的自我決定和同意權，並非總是得到尊重。為高齡婦女所提供的社會服務，包括長期照護，在公共開支削減時可能被過度減少。停經後、生產後，和其他與年齡相關、針對性別身心狀況和疾病往往被研究、學術、公共政策機構和服務提供者所忽視。關於性健康和愛滋病毒／愛滋病，卻甚少為高齡婦女提供可接受、可獲取且適當的資訊。許多高齡婦女沒有個人健康保險，或被排除在國家提供的保險計畫之外，因為她們在非正規部門工作期間或在提供無薪照料期間，並未繳交保險費。

22. 高齡婦女若非照料的孩子的家長或法定監護人，可能就不具申請家庭福利的資格。

23. 小額貸款和融資計畫通常有年齡限制或其他條件，使高齡婦女無法獲得。許多高齡婦女，尤指活動範圍限於家中的高齡婦女，無法參與文化、娛樂和社區的活動，使其與世隔絕而對健康產生負面影響。對於獨立生活所需的注意往往不夠，例如：個人協助、適足住房——包括無障礙居家設計，和行動輔助等。

24. 在許多國家，多數高齡婦女居於農村地區，由於年齡和貧困，在獲取各種服務更是難上加難。許多高齡婦女未能由身為移工的子女獲得定時、充足的匯款，甚至付之闕如。對於許多貧困農村高齡婦女而言，被剝奪用水、糧食和居住權則是司空見慣。年長婦女因糧價高漲，和就業、社會安全、資源方面的歧視而收入不足，因此高齡婦女無法購得正常飲食。缺乏交通方式則阻礙高齡婦女取得社會服務或參與社區和文化活動。而該等缺乏可能是由於高齡婦女的低收入，以及缺乏充分的公共政策以保證提供廉價方便的大眾交通，以滿足高齡婦女的需求。

25. 氣候變遷對於婦女，尤指高齡婦女造成不同的影響與衝擊，由於生理和生物

上的差異，以及社會準則和社會角色，造成其於面對自然災害時，處於特別不利的地位。她們獲得資源和參與決策進程的機會有限，更加重面對氣候變遷時的脆弱性。

26. 根據成文法和習慣法，婦女在其配偶死亡時，無權繼承、處分婚姻財產。部分法律制度從死者的全部資產中，為遺孀提領贍養費，基此認為已提供其他經濟安全途徑。但在現實中，該等規定很少得到執行，遺孀常一無所有。部分法律對高齡婦女特別歧視，使遺孀成為「財產搶奪」的受害者。

27. 高齡婦女在未經其同意下，將其法律能力委託給律師或家庭成員時，特別容易受到剝削和虐待，包括經濟虐待。

28. 委員會的第 21 號一般性建議(1994 年)指出，「一夫多妻制婚姻違反婦女與男性平等的權利，對婦女及其撫養者造成嚴重的情感和經濟後果，該等婚姻應予以勸阻和禁止 (第 14 段)」。然而，一夫多妻制仍在許多締約國實行，許多婦女生活在一夫多妻的家庭中。在一夫多妻的婚姻中，高齡的妻子一旦被認為不再具有生育能力、無法從事經濟活動，就往往受到忽視。

## **建議：**

### **一般性：**

29. 締約國必須承認高齡婦女係社會的重要資源，有義務採取包括立法在內的一切適當措施，以消除對高齡婦女的歧視。締約國應根據《公約》第 4 條第 1 款和委員會第 23 號(1997 年)、第 25 號(2004 年)一般性建議，採取具備性別敏感度和特定年齡的政策及措施，包括暫行特別措施，以確保高齡婦女有效充分參與政治、社會、經濟、文化和公民生活，及其社會的任何其他領域。

30. 締約國有義務確保無論在和平或衝突時期，以及在任何人為或自然的災害情況下，婦女於其全生命週期內充分發展和進步。因此，締約國應確保所有旨在規範婦女的充分發展和進步的法律條款、政策和干預措施，皆不得歧視高齡婦女。

31. 締約國的義務應考量對婦女歧視的多元性，並確保兩性平等原則在立法及其實際執行都適用於婦女的全生命週期。就此，促請各締約國廢除或修改歧視高齡婦女的現行法律、法規和風俗習慣，並確保立法禁止基於年齡和性別的歧視。

32. 為支持法律改革和政策制定，促請締約國蒐集、分析和散布依據年齡和性別分列的資料，以便瞭解高齡婦女的狀況，包括生活在農村、衝突地區、屬於少數群體，和身心障礙高齡婦女的狀況。該等資料應將重點特別放在貧困、文盲、暴力、無薪酬工作(包括照料愛滋病毒／愛滋病患者的工作)、遷徙、取得健康照護、住房、社會和經濟福利和就業等問題上。

33. 締約國應為高齡婦女提供關於其權利以及如何獲得法律服務的資訊。應為員

警、司法人員，以及法務人員提供關於高齡婦女權利方面的培訓，強化政府當局和機構關於影響年長婦女的年齡、性別議題。必須使高齡的身心障礙婦女得以平等瞭解和獲得資訊、法律服務、有效的補救措施和補償。

34. 締約國應使高齡婦女對其權利、包括處分財產、受侵犯時能尋求補救和解決，並確保高齡婦女不會基於任意或歧視性的理由而被剝奪法律能力。

35. 締約國應確保氣候變遷和減災措施能回應性別並具備敏感度，以照顧高齡婦女的需求和脆弱性。締約國且應協助高齡婦女參與關於氣候變遷的緩解，以及適應問題的決策。

### **刻板印象**

36. 締約國有義務消除消極的刻板印象，改造對高齡婦女存有偏見和有害社會的文化行為模式，以減少高齡婦女，包括高齡身心障礙婦女，由於消極的刻板印象和文化慣例，而遭受的肢體、性、心理、言語和經濟的虐待。

### **暴力：**

37. 締約國有義務起草立法，承認並禁止對高齡婦女、包括高齡身心障礙婦女的暴力，涵括家庭暴力、性暴力和體制環境下的暴力。締約國有義務調查、起訴和懲罰所有對高齡婦女的暴力行為，包括由於傳統習俗和信仰所為者。

38. 締約國應特別注意在武裝衝突期間高齡婦女所遭受的暴力、武裝衝突對高齡婦女生命的衝擊，與高齡婦女對和平解決衝突及重建所為的貢獻。締約國在處理性暴力、被迫流離失所，和武裝衝突期間的難民狀況，應充分考量高齡婦女的處境。締約國在處理該等問題時，應考慮關於婦女與和平安全問題的相關聯合國決議，包括且特指安理會第 1325 號(2000 年)、1820 號(2008 年)和 1889 號(2009 年)決議。

### **參與公共生活：**

39. 締約國有義務確保高齡婦女有機會參與公共和政治生活，以及擔任各級公職，且高齡婦女具備所需證件以進行投票或擔任候選人。

### **教育：**

40. 締約國有義務確保所有年齡層的婦女，在教育領域中機會平等，並確保高齡婦女能獲得成人教育和終生學習機會，及關於本人和家庭幸福所需的教育資訊。

### **工作和年金福利：**

41. 締約國有義務使高齡婦女便於參與有薪酬的工作，不因其年齡和性別而受到歧視。締約國應確保特別注意解決高齡婦女在工作中可能面臨的問題，確保其不受強迫提前退休或陷入類似的境況。締約國亦應監測與性別有關的工資差距對高齡婦女的影響。

42. 締約國有義務確保公、私立部門不針對婦女的退休年齡懷有歧視。因此，締約國有義務確保退休金政策並無任何形式的歧視——即使婦女選擇提前退休亦然，並且所有參與工作的高齡婦女皆有充足的退休金。為保證該等的退休金，締約國應採取一切適當的措施，包括必要時的臨時特別措施。

43. 締約國應確保高齡婦女，包括負有照料兒童責任者，能獲得適當的社會和經濟福利，例如：照料兒童福利，以及在照料父母和親屬時，獲得一切必要的支助。

44. 締約國應為其他退休金或收入保障不足的婦女，提供適當、與男性平等的非提撥式年金，且協助高齡婦女，特別是生活在偏遠和農村地區者，獲得國家資助的津貼。

#### **健康：**

45. 締約國應採取全面的健康照護政策，以根據委員會關於婦女和健康的第 24 號一般性建議(1999 年)，保護高齡婦女的健康需求。該等政策應確保酌情通過免除費用、對醫務人員進行高齡醫學疾病培訓、為與年齡相關的慢性病和非傳染病提供藥物治療、長期的醫療和社會照料(包括得以獨立生活與緩和照料)，以確保所有高齡婦女皆能獲得實惠的醫療保健。提供長期保健應包括促進行為和生活方式改變的干預措施，以減緩健康問題的發生(例如：補充健康營養和積極的生活方式)、提供實惠的醫療保健服務，包括篩檢和治療疾病，尤其是高齡婦女最常見的疾病。衛生政策亦必須確保為高齡婦女、包括高齡身心障礙婦女提供醫療保健，係建立在相關人員的自由、知情同意的基礎上。

46. 締約國應採取專門針對高齡婦女的身心、情緒和健康所需的特別方案，關注少數群體和身心障礙婦女，以及因年輕家庭成員出外工作而承擔看顧受撫養的孫輩與其他幼小成員，以及照料患有愛滋病或受愛滋病毒感染的家庭成員的婦女。

#### **增強經濟力：**

47. 締約國有義務消除在經濟和社會生活中，對高齡婦女一切形式的歧視。一切基於年齡和性別而對於獲得農業信貸和貸款的障礙者皆應取消，並應確保高齡女性農民和小土地所有者能獲得適當的技術。締約國應提供特別的支助系統和免擔保小額信貸，鼓勵高齡婦女從事小規模創業。應為高齡婦女設立娛樂設施，並向居家的高齡婦女提供外展服務。締約國應提供適當的交通方式，使高齡婦女、包



括生活在農村者，得以參加經濟和社會生活，包括社區活動。

#### **社會福利：**

48. 締約國應採取必要措施，確保高齡婦女能獲得滿足其特殊需求的適足住居，且所有阻礙高齡者行動並導致其足不出戶的障礙——無論是建築或其他原因——皆應拆除。締約國應提供社會服務，使高齡婦女在家盡可能長久獨立生活。應廢除影響高齡婦女住居權、土地權和財產權的法律和慣例。締約國亦應保護高齡婦女免於被迫離開家園而無家可歸。

#### **農村和其他弱勢高齡婦女：**

49. 締約國應確保將高齡婦女納入城鄉發展規劃進程並擔任代表。締約國應確保為高齡婦女提供廉價的水、電和其他公用事業。政策應確保提供普及的相關技術，提高安全飲水和充足衛生設備的覆蓋率，且不需過多的體力耗費。

50. 締約國應採用適當的性別及年齡敏感的法律和政策，以確保對具有難民身分或無國籍的高齡婦女、國內流離失所或移工的高齡婦女等提供保護。

#### **婚姻和家庭生活：**

51. 締約國有義務廢除所有在婚姻領域和婚姻關係解除時，於財產和繼承方面對高齡婦女歧視的立法。

52. 締約國必須廢除在財產和繼承方面對高齡寡婦歧視的立法，並保護其免受土地爭奪之害。必須採用與根據公約所賦予義務相一致的無遺囑繼承法。此外，應採取措施終止強迫高齡婦女違背其意願再婚的做法，並確保繼承不以強迫與已故丈夫的兄弟或任何其他他人結婚為條件。

53. 締約國應根據第 21 號一般性建議，勸阻和禁止一夫多妻婚姻，並確保在一夫多妻的丈夫死亡時，其遺產在其各妻子及其相關子女之間平等分配。

#### **注：**

(1) 見大會正式紀錄，第五十七屆會議，補編第 38 號(A/57/38，第一部分，第一章，第 26/III 號決定，和第 VII 章，第 430-436 段)。

(2) 老齡問題世界大會報告，維也納，1982 年 7 月 26 日-8 月 6 日(聯合國出版物，銷售號 No.E.I.16)，第六章 A 節。

(3) 第四次婦女問題世界會議報告，北京，1995 年 9 月 4-15 日(聯合國出版物，銷售號 No.E.96.IV.13)，第一章，決議 1，附件一和二。

(4) 國際人口與發展會議報告，開羅，1994 年 9 月 5-13 日(聯合國出版物，銷售號

No.E.95.XIII.18)，第一章，決議 1，附件。

(5)第二次老齡問題世界大會報告，馬德里，2002 年 4 月 8-12 日，1995(聯合國出版物，銷售號 No.E.02.IV.4)，第一章，決議 1，附件二。

(6)聯合國經濟和社會事務部，人口老齡化與發展 2009 年圖，可檢索：  
<http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2009.htm>。

(7)同上。

(8)聯合國經濟和社會事務部，人口司，世界人口項目：人口資料庫 2008 年修正版，<http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>。

(9)同上。

#### **第四十七屆會議(2010)第 28 號一般性建議：締約國在《公約》第 2 條之下的核心義務**

##### **導言：**

1. 消除對婦女歧視委員會(「委員會」)旨在透過本一般性建議，闡明《消除對婦女一切形式歧視公約》(《公約》)第 2 條的範圍和含義，以便向締約國提供於國內執行《公約》實質性條款的方法。委員會鼓勵締約國將本一般性建議翻譯成本國和地方語文，並廣發給政府機關的所有分支、民間社會，包括媒體、學術界、人權及婦女組織和機構。
2. 《公約》是一項動態法律文件，適應國際法的發展。自消除對婦女歧視委員會於 1982 年舉行第一屆會議以來，委員會與國家、國際層面的其他行動者積極致力於闡明和理解《公約》條款的實質性內容、歧視婦女的具體性質，以及為制止該等歧視所需的各項文件。
3. 《公約》是全面性國際人權法律框架的一部分，旨在確保所有人享有人權，以及消除以性和性別為由而對婦女一切形式的歧視。《聯合國憲章》、《世界人權宣言》、《經濟、社會與文化權利國際公約》、《公民與政治權利國際公約》、《兒童權利公約》、《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》和《身心障礙者權利公約》均載有明確條款，確保婦女與男性平等享有公約所載權利，而《消除一切形式種族歧視國際公約》等其他國際人權條約的依據，則包含不得以性別為由加以歧視的概念。國際勞工組織(勞工組織)第 100 號公約(1951)——《對男女勞動者等值工作賦予同等報酬公約》、第 111 號公約(1958)——《就業和職業歧視公約》和第 156 號公約(1981)——《關於有家庭責任的男女勞動者享受平等機會和平等待遇公約》、《取締教育歧視公約》、《消除對婦女歧視宣言》、《維也納宣言和行動綱領》、《開羅行動綱領》和《北京宣言暨行動綱領》也是與男女平等和不歧視相關的國際法律。同樣地，各國對區域人權系統所承擔的義務，則是對普世人權框架的補充。

4. 《公約》的目的是消除一切形式以性別為由對婦女的歧視，確保婦女不論已婚未婚，均可在男女平等的基礎上認知、享有和行使所有在政治、經濟、社會、文化、公民、家庭或任何其他方面的人權和基本自由。

5. 雖然《公約》僅提及性歧視，但結合對第 1 條和第 2 條(f)款和第 5 條(a)款的解釋表明，《公約》也涵蓋對婦女的性別歧視。這裏的「性」指的是男性與婦女的生理差異。而「性別」指的是社會意義上的身分、歸屬和婦女與男性的作用，以及社會對生理差異所賦予的社會和文化含義，正導致男性與婦女之間的等級關係，亦造成男性在權力分配和行使權利時處於有利地位，婦女則處於不利地位。婦女和男性的社會定位受到政治、經濟、文化、社會、宗教、意識形態和環境因素的影響，亦可透過文化、社會和社區的力量加以改變。第 1 條所載關於歧視的定義明確指出，《公約》適用於基於性別的歧視。該定義指出，任何區別、排斥或限制行為，如果其影響或目的足以妨礙或否認婦女認識、享有或行使其人權和基本自由，這類行為及屬歧視，即使這類歧視並非有意為之。這可能意味即使對婦女和男性給予相同或中性的待遇，若不承認婦女在性別方面，本來已處於弱勢地位且面臨不平等，前述待遇的後果或影響，將導致婦女行使其權利時受拒，則仍可能構成對婦女的歧視。委員會對報告的審議、其一般性建議、決定、意見或聲明、對個人來文的審議，以及根據《任擇議定書》開展的調查，均體現委員會對此事項的意見。

6. 第 2 條對充分執行《公約》至關重要，因為該條確認締約國一般法律義務的性質。第 2 條所載義務與《公約》其他所有實質性條款有著不可分割的關係，締約國有義務確保在國家層面充分遵守《公約》所載所有權利。

7. 《公約》第 2 條應結合第 3、4、5 條和第 24 條，並參照第 1 條所載歧視的定義為解讀。此外，對第 2 條所載一般義務的範圍進行解釋，應參照委員會發布的一般性建議、結論性意見和其他聲明，包括有關調查程序的報告和關於單獨案件的決定。《公約》的精神涵蓋其他未明確提及的權利，其對於實現男女平等造成衝擊，亦導致對婦女的歧視。

#### **締約國義務的性質與範圍：**

8. 第 2 條請締約國譴責對婦女「一切形式」的歧視，而第 3 條規定締約國應承諾在「所有領域」採取適當措施，保證婦女得到充分發展和進步。透過該等條款，《公約》將出現於《公約》擬訂時，尚未確立的歧視形式。

9. 根據第 2 條，締約國必須履行其在《公約》之下所有的法律義務，尊重、保護並實現婦女不受歧視和享有平等的權利。尊重的義務，係要求締約國避免透過制訂法律、政策、規章、方案、行政程序和體制結構等方式，直接或間接導致剝

奪婦女享有在公民、政治、經濟、社會和文化方面的平等權利。保護的義務，係要求締約國保護婦女免受私人行為者的歧視，並採取步驟，直接針對消除主張某一性別低於或高於另一性別的偏見、習俗和所有其他慣例，以及對男性和婦女在社會功能的刻板觀念。實現的義務，係要求締約國採取各種步驟，保證男女在法律和在實際上享有平等權利，包括根據《公約》第 4 條第 1 項和第 25 號一般性建議，酌情採取暫行特別措施。此涉及手段、行為及結果義務。締約國應考量必須履行對所有婦女的法律義務，以滿足婦女的具體需要為目標，制訂公共政策、方案和體制框架，使婦女得立於和男性平等的基礎上充分發揮潛力。

10. 締約國有義務避免透過作為或不作為導致對婦女的歧視；以及具有對歧視婦女的行為作出正當反應的義務，不論此作為或不作為是否由於國家或私人行為所造成。以下情況皆可能發生歧視：締約國未採取必要的立法措施，確保婦女充分實現其權利；未制訂旨在實現男女平等的國家政策；未實施相關法律等。此外，締約國承擔以下國際責任：創建並持續改善統計資料庫；對一般歧視婦女和歧視特定弱勢族群婦女的所有形式進行分類。

11. 締約國的義務不因政治事件或自然災害導致武裝衝突或緊急狀態而停止。此類情況對婦女平等享有、行使其根本權利產生嚴重影響和廣泛的後果。締約國應針對武裝衝突和緊急狀態時期婦女的特殊需求，制訂戰略並採取措施。

12. 即使受國際法約束，但各國仍行使領土的主要管轄權。然而締約國的義務應毫無歧視地適用於該國領土內或未在該國領土但受有效管控的公民與非公民，包括難民、尋求庇護者，移工和無國籍者。締約國對其所有影響人權的所有行為負責，無論受影響者是否在該國境內。

13. 第 2 條並不限於制止締約國直接或間接引起對婦女的歧視，還要求締約國履行恪盡職責的義務，防止私人行為對婦女的歧視。在部分情況下，國際法可能將私人的作為或不作為歸咎於國家，因此締約國有義務防止私人行為涉及《公約》所定義對婦女的歧視。締約國有義務採取適當措施，對私人行為進行監管，包括教育、就業、醫療政策和實施、工作條件和工作標準等，以及銀行和住房等由私人提供服務或設施的其他領域。

## **第 2 條所載的一般義務**

### **A. 第 2 條引言**

14. 第 2 條引言如下：「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」。

15. 第 2 條引言提出，締約國的第一項義務為「譴責對婦女一切形式的歧視」。締約國有立即和持續譴責歧視的義務，向其人民和國際社會宣稱各級和地方政府

機關完全反對各種形式對婦女的歧視，以及有決心消除對婦女的歧視。「一切形式的歧視」明確要求締約國本於謹慎的態度，譴責一切形式的歧視，包括《公約》未明確提及或可能出現的新歧視形式。

16. 締約國有義務尊重、保護和實現婦女不受歧視的權利，確保婦女的發展和進步，以改善其處境，實現法律、事實或實質的男女平等。締約國應確保不對婦女實施直接或間接歧視。對婦女的直接歧視，包括明顯以性或性別差異為由，實施區別待遇。對婦女的間接歧視，係指法律、政策、方案或做法看似對男性和女性並無偏頗，但實際上造成歧視婦女的效果。因為明顯中性的措施並未考慮原本存在的平等狀況。此外，因為不承認歧視的結構、歷史模式，以及男女之間不平等的權力關係，可能使現有的平等狀況因間接歧視更為惡化。

17. 締約國亦有義務確保婦女於公私領域皆不受政府當局、司法機構、組織、企業或私人的歧視。應酌情透過法庭和其他公共機構，以制裁和補救的方式提供保護。締約國應確保所有的政府部門和機構，充分認識平等原則，禁止基於性和性別的歧視，並制訂和實施該方面的適當培訓和宣傳方案。

18. 交叉性為理解第 2 條所載列締約國一般義務範圍的根本概念。以性和性別為由而對婦女的歧視，與其他影響婦女的因素息息相關，如：種族、族裔、宗教或信仰、健康狀況、年齡、階級、種姓、性取向和性別認同等。以性或性別為由的歧視，對此類婦女的影响程度或方式可能不同於對男性的影响。締約國必須從法律上承認該等交叉形式的歧視，以及對婦女的相關綜合負面影响，並禁止此類歧視。締約國亦需制訂和實施消除此類歧視的政策和方案，包括根據《公約》第 4 條第 1 項和第 25 號一般性建議，酌情採取暫行特別措施。

19. 關於對婦女的暴力行為，第 19 號一般性建議指出，以性和性別為由對婦女的歧視，包括：基於性別的暴力、因婦女的性別而對之施加的暴力，或不成比例地影响婦女的暴力。此類歧視嚴重阻礙婦女在與男性平等的基礎上享有、行使其人權和基本自由，包括於身體、心理或性方面，施加傷害、痛苦、威脅，壓制和剝奪行動自由，在家庭內、地方或任何其他他人際關係中出現暴力行為、由國家或公務人員所為或縱容發生的暴力行為，且無論此類行為發生在何處。基於性別的暴力可能違反《公約》的具體條款，無論該等條款是否明文提及暴力。在防止、調查、起訴和懲處基於性別的暴力行為，締約國有恪盡職責的義務。

20. 實現的義務，包括締約國為充分實現婦女的權利，提供途徑和條件。可透過一切適當方式促進事實上或實質平等，以達成婦女的人權，該等方式包括：為改善婦女地位且實現平等而制訂具體有效的政策和方案、根據第 4 條第 1 項和第 25 號一般性建議，酌情採用暫行特別措施。

21. 具體而言，締約國有義務促進女童的平等權利，因為女童是婦女族群的一部

分，在獲得基礎教育、人口販運、虐待、剝削和暴力等方面，女童更易遭受歧視。如果受害者為青少年，歧視的情況便更為嚴重。因此，各國應關注(青少年)女孩的特殊需求，為其提供關於性和生殖健康的教育，並實施旨在預防愛滋病毒／愛滋病、性剝削和早孕的方案。

22. 男性與婦女之間的平等，或兩性平等原則，其內在含義係指所有人類，不論其性別，皆有發展個人能力、從事專業和選擇的自由，不受任何刻板觀念、僵化的性別角色和偏見的限制。締約國應僅使用女男平等或性別平等的概念，避免在履行《公約》義務時，使用兩性公平的概念。在部分司法管轄區，後者係指根據婦女和男性各自的需求給予公平待遇。此概念可能包括平等待遇，或包括在權利、福利、義務和機會等方面有區別，但被視為同等的待遇。

23. 締約國協議「用一切適當辦法」，推行消除對婦女歧視的政策。採用各種辦法或某種行為方式的義務，使締約國具有極大的彈性，針對締約國於消除對婦女歧視方面所存在的獨特障礙和阻力，制訂適合該國獨特的法律、政治、經濟、行政和體制框架的政策。締約國皆必須對所選擇的獨特方式，就其適當性作出合理解釋，並證明該方式實現預期的效力和結果。締約國是否確實在國家層面採取一切必要措施，以充分實現《公約》所承認的權利，最終由委員會認定。

24. 第 2 條引言的主要內容，係締約國有義務推行消除對婦女歧視的政策。此要求為締約國執行《公約》一般法律義務的關鍵和要素。其要求締約國立即評估婦女在法律和實際的狀況，並確實採取步驟制訂和實行政策，目標應盡可能明確，即完全消除對婦女一切形式的歧視，以及實現婦女與男性的實質平等。重點在於進一步行動：從對情況的評估、制訂和初步採取全面的措施、根據措施的有效性和新議題的出現而不斷改進，以實現《公約》的目標。該政策必須包括憲法和法律保障，與國內法律條款相一致，以及修訂相互衝突的法律條款，且必須納入其他適當措施，如：為政策的監測、實施制訂全面的行動計畫和機制，為切實履行婦女及男性的正式和實質平等原則提供架構。

25. 上述政策必須全面適用於生活各方面，包括《公約》文本中未明確提及者。該政策必須適用於公共、私人經濟以及家庭領域，並確保所有政府部門(行政、立法和司法部門)與各級政府，承擔各自的執行責任，亦應納入締約國於特定情況時，所採取適當和必要的全部措施。

26. 上述政策必須認定締約國管轄範圍內的婦女(包括非公民、移民、難民、尋求庇護者和無國籍婦女)皆為權利主體，尤應重視被邊緣化最嚴重的婦女，以及遭受各式交叉歧視的婦女族群。

27. 該政策必須確保婦女作為個人和群體的一份子，瞭解其在《公約》下的權利內容，且得以有效增進和主張該等權利。締約國亦應確保婦女積極參與政策的制

訂、執行和監督。為此，必須提供專門資源，確保人權和婦女非政府組織獲得充分資訊，展開適當磋商，使初步和後續制訂政策的過程中，普遍發揮積極作用。

28. 政策必須以行動和結果為導向，即必須制訂指標、基準和時間表，確保為所有相關行為者提供適當資源，或允許行為者於實現商定的基準和目標方面，發揮各自的作用。為此，政策必須與政府的主要預算進程連結，確保所有的政策得到充分資金。應創設機制，蒐集依性別分類的相關資料，支持有效監督，促進持續評估，考量對現有措施進行修改或補充，並確定可能適當的新措施。此外，政策必須確保在政府的行政機構內部設立實力雄厚的專門機構(全國婦女機構)，由該等機構提出倡議，對法律、政策和方案的籌備與執行情況，進行必要的協調和監督，以履行締約國在《公約》之下的義務。該等機構應獲得授權，可直接向最高層級政府提供建議和分析。該政策亦應確保設置獨立的監督機構，如：國家人權機構、獨立的婦女委員會，或賦予現有的國家機構增進和保障《公約》權利。政策必須包含企業、媒體、組織、社區團體和個人等的參與，以制訂措施，促進私人經濟領域實現《公約》目標。

29. 「立即」表明締約國採用一切適當辦法推行政策的義務具有急迫性。此要求是無條件的，不允許推辭或意圖選擇逐步執行在批准或加入《公約》時所承擔的義務。亦不得以任何理由，包括政治、社會、文化、宗教、經濟、資源、其他考量或面臨限制等理由，延宕《公約》的執行。若締約國受資源限制、需要技術或其他專門知識幫助其執行《公約》義務，則應尋求國際合作以克服上述困難。

#### **B.(a)項至(g)項**

30. 第 2 條籠統概括締約國執行《公約》的義務。其實質要求為第 2 條(a)至(f)款，及《公約》其他實質性條款所規範的具體義務架構。

31. 第 2 條(a)、(f)和(g)款規定，締約國具有提供法律保護、廢除、修訂歧視性法律和規章的義務，作為消除對婦女的歧視政策的一部分。締約國必須確保透過修訂憲法或其他適當的立法手段，將男女平等和不歧視的原則納入國內法，並使之享有優先和強制執行的地位。締約國亦應頒布法律，禁止對《公約》所規定的各領域及婦女的全生命週期加以歧視。締約國有義務採取步驟，修改、廢除構成對婦女歧視的現行法律、規章、習俗和慣例。特定族群的婦女，包括被剝奪自由、難民、尋求庇護者和遷徙婦女、無國籍婦女、同性戀婦女、身心障礙婦女、人口販運的女性受害者、喪偶和高齡婦女等，尤其易受到民法和刑法、規章和習慣法和慣例的歧視。締約國批准或加入《公約》，即承諾將《公約》納入其國內法律制度，或允許公約在其國內法律秩序中發揮適當的效力，以確保於國家層面執行《公約》條款。在國家層面直接適用《公約》條款的問題，涉及憲法規定，取決

於各條約在國內法律秩序中的地位。然而委員會認為，在《公約》自動或透過特定程序而成為國內法的一部分，《公約》所載婦女於其生命週期內的所有生活領域，其不受歧視和享有平等的權利可能受到更強而有力的保護。委員會敦促尚未將《公約》納入國內法秩序的締約國，考慮制訂關於平等的普通法，以便充分實現《公約》第 2 條所示的權利。

32. 第 2 條(b)款規定締約國有義務確保禁止歧視，以及當促進男女平等的法律，因違反《公約》的行為使婦女受到歧視提供適當的補救辦法。此義務要求締約國向《公約》所示權利受侵犯的婦女提供賠償，不提供賠償意味沒有履行提供適當補救辦法的義務。此類補救辦法應包括不同形式的賠償，如金錢賠償、恢復原狀、恢復名譽和復職、公開道歉、公開紀念和不再犯等滿足措施；修改相關法律和慣例，以及將侵犯婦女人權的肇事者繩之以法等。

33. 根據第 2 條(c)項，締約國必須確保法院適用《公約》所載的平等原則，盡最大可能依照締約國在《公約》下的義務對法律進行解釋。然而，若難以達成，法院應提請主管機關注意國內法，包括國家的宗教、習慣法與締約國的《公約》義務不符之處，因為締約國絕不應以國內法為由，作為不履行國際義務的託詞。

34. 締約國必須確保婦女得以援引平等原則，作為當公務人員或私人行為違反《公約》而為歧視行為時，提出起訴的依據。締約國還必須確保婦女能夠及時利用可負擔及可獲得的補救辦法，於必要時提供法律援助，由獨立的主管法院或法庭進行公正審訊，妥善處理其投訴。倘若對婦女的歧視侵犯生命權、人身完整等其他人權，如發生家庭暴力及其他形式的暴力，則締約國有義務啟動刑事訴訟程序，對肇事者進行審訊並實施適當的刑事制裁。部分獨立協會和中心為婦女提供法律資源，向婦女宣傳其平等權，幫助她們為遭受歧視尋求補償，締約國應提供此類組織資金支援。

35. 第 2 條(d)款規定締約國有義務避免參與任何直接或間接歧視婦女的行為或做法。締約國必須確保國家機構、部門、法律和政策不直接或明確歧視婦女，亦須確保廢除任何導致歧視的法律、政策或行為。

36. 第 2 條(e)款規定締約國有義務消除任何公共或私人行為對婦女造成歧視。可能被視為適當的措施種類者，不限於憲法或立法。締約國應採取措施，確保實際真正消除對婦女的歧視，實現男女平等。這些措施應：確保婦女能夠對侵犯其《公約》權利的行為提出告訴，並獲得有效的補救辦法；積極吸納婦女參與措施的制訂和實施；確保政府在國內的責信；透過系統和社區的力量促進教育，支援《公約》目標的實現；鼓勵人權和婦女非政府組織展開工作；設立必要的國家人權機構或其他機制；提供適當的行政和資金支持，以確保所採取的措施使婦女實際生活發生真正改變。締約國承諾在與男性平等的基礎上，提供對婦女權利的法律保



護，確保透過法院和其他公共機構，有效保護婦女免受任何歧視，及採取一切適當措施，消除任何個人、組織或企業對婦女的歧視；該等義務也適用於在海外從事業務的國家行為。

## **對締約國提出的建議**

### **A. 執行**

37. 為了滿足「適當性」的要求，締約國採取的辦法必須涵蓋在《公約》之下的所有一般義務，包括尊重、保護、促進和實現婦女不受歧視的權利，以及與男性共同享有平等。因此，《公約》第 2 條和其他條款中的「適當辦法」和「適當措施」，應確保締約國：

- (a) 避免從事、資助或縱容任何違反《公約》的做法、政策或措施(尊重)；
- (b) 採取步驟以預防、禁止和懲治第三方違反《公約》的行為，包括在家庭和社區中實施的行為，並為此類侵權行為的受害者提供賠償(保護)；
- (c) 廣泛加強認識和支援其在《公約》之下的義務(促進)；
- (d) 採取暫行特別措施，以達成性方面的不歧視和兩性平等(實現)。

38. 締約國應採取其他適當的執行措施，例如：

- (a) 根據《北京宣言暨行動綱領》制訂與實施國家行動計畫和其他相關政策方案，以促進婦女的平等，並挹注充足人力和資金資源；
- (b) 為公務人員制訂行為守則，以確保尊重平等和不歧視原則；
- (c) 廣發載有適用《公約》平等、不歧視原則條款的法院判決；
- (d) 提供關於《公約》原則和條款的教育、培訓方案，培訓對象為所有政府機構、公務人員，尤其是法律從業人員和司法機關；
- (e) 吸收所有媒體參與有關男女平等的公共教育方案，尤其確保所幫助的婦女認識其不受歧視的平等權、締約國為執行《公約》所採取的措施，以及委員會對締約國報告所提出的結論性意見；
- (f) 發展和制訂有效指標，說明實現婦女人權的狀況和進展，創建和維護依據性別分類以及與《公約》具體條款相關的資料庫。

### **B. 責信制度**

39. 締約國基於執行第 2 條的義務，與政府所有部門的作為或不作為相連結。不論是中央集權、聯邦制國家、地方分權等制度，絕非否認或削減締約國為所有婦女履行義務的直接責任。在所有情況下，皆由批准或加入《公約》的締約國負責確保於其所轄的領土內充分執行《公約》。無論權利分配的進程如何，締約國必須確保分權的政府具備必要的資金、人力和其他資源，以便有效和充分履行締約

國在《公約》的義務。締約國政府必須保留充分執行《公約》的權力，設立永久的協調和監測機制，確保尊重《公約》，並毫不歧視的適用於該國管轄範圍內的所有婦女。此外，必須制訂保障措施，確保分權不至於造成不同地區婦女在享有權利方面遭受歧視。

40. 為有效執行《公約》，要求締約國在國家和國際層級，對該國公民和其他成員負責。為了使責信制度有效發揮作用，必須建立適當的機制和機構。

### C.保留

41. 委員會將第2條視為締約國《公約》義務的核心內容。因此委員會認為，對第2條或第2條之下各項規定的保留，原則上不符合《公約》的目的和宗旨，按照第28條第2項的規定是不允許的。對第2條或第2條之下各項規定提出保留的締約國，應就保留而對執行《公約》的實際影響作出解釋，並說明採取何種步驟，為儘快撤銷保留進行持續審查。

42. 締約國對第2條或第2條之下各項規定提出保留，並不能消除締約國遵守其在國際法之下的其他義務，包括締約國對已批准或加入的其他人權條約的義務，以及與消除對婦女歧視相關的國際人權習慣法的義務。如果對《公約》條款的保留與締約國批准或加入的其他國際人權條約規定的類似義務有所分歧，則締約國應審查對《公約》的保留，以便最終撤銷之。