



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
24 July 2017
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

关于黑山第二次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2017 年 7 月 11 日举行第 1512 和第 1513 次会议上(见 [CEDAW/C/SR.1512](#) 和 1513)审议了黑山的第二次定期报告([CEDAW/C/MNE/2](#))。委员会的议题和问题清单载于 [CEDAW/C/MNE/Q/2](#)，黑山的答复载于 [CEDAW/C/MNE/Q/2/Add.1](#)。

A. 导言

2. 委员会对缔约国提交其第二次定期报告表示赞赏。委员会还赞赏缔约国对会前工作组提出的议题和问题清单作出书面答复，并赞赏代表团进行口头介绍，以及对委员会在对话期间的口头提出的问题作进一步解释。

3. 委员会赞扬缔约国由人权和少数民族权利部部长穆罕默德·赞卡率领的高级别代表团。代表团还包括来自农业和农村发展部、劳动和社会福利部、内务部、卫生部、教育部、黑山最高法院、黑山最高检察长办公室、人权和少数民族权利部、黑山常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表团的代表。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎自 2011 年审议缔约国初次报告([CEDAW/C/MNE/1](#))以来其在立法改革方面取得的进展，特别是通过了：

- (a) 《性别平等法》修正案(2015 年)，使其符合欧洲联盟标准；
- (b) 《免费法律援助法》修正案(2015 年)，使家庭暴力受害者能够接受免费的法律援助；
- (c) 《选举法》修正案(2014 年)，增进妇女的政治参与。

* 委员会第六十七届会议(2017 年 7 月 3 日至 21 日)上通过。



5. 委员会欢迎缔约国努力完善其旨在加快消除对妇女歧视并促进性别平等的体制和政策框架,例如通过了《2017-2021年国家性别平等行动计划》和《2016-2020年防止家庭暴力战略》。

6. 委员会欢迎自审议上一次报告以来,缔约国批准或加入了以下国际和区域文书:

(a) 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》,2013年;

(b) 《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》,2013年。

C. 议会

7. 委员会强调立法机构在确保全面执行《公约》方面发挥着关键作用(见委员会关于其与议员关系的声明,2010年第四十五届会议上通过)。委员会请议会按照其任务授权采取必要措施,从现在起直至根据《公约》提交下一次报告时,落实本结论性意见。

D. 主要关切领域和建议

《公约》的可见度

8. 委员会关切地注意到,缺乏任何有关直接适用或援引《公约》的法院或行政诉讼程序的信息。

9. 委员会建议缔约国推动为法官、检察官、执法人员和律师以及黑山人权和自由专员制定的有关《公约》的能力建设方案,以使他们能够在司法或行政诉讼程序中直接适用或援引《公约》条文,并对国内法律作出相应解释。

禁止对妇女歧视的立法框架

10. 委员会欢迎缔约国建立的消除对妇女歧视的可靠立法框架,这包括《反歧视法》、《黑山人权和自由保护专员法》和《性别平等法》。委员会还欢迎缔约国特别面向司法机关、警察和民间社会的代表采取了各类能力建设和认识提高措施,以防止和解决基于性别的歧视以及促进性别平等。但是,委员会关切地注意到:

(a) 上述立法的效果有限,这可能表明在优先考虑性别平等和不歧视问题上执行不力且缺乏政治意愿,同时还表明就性别平等和禁止基于性别的歧视问题开展的能力建设不充分;

(b) 人权和自由保护专员接到的基于性或性别的歧视的投诉数量偏少,而且最高法院未接到任何此类投诉。委员会感到关切的是,这或许反映出遭受歧视的妇女对国家机构不够信任。

11. 委员会建议缔约国大幅增加为执行有关性别平等和禁止基于性或性别歧视的立法划拨的人力、技术和财政资源,对各类能力建设工作的效果进行评估,并根据评估结果采取必要措施增加其效力。这些措施应包括信息传播,包括与人权和自由保护专员合作,面向公众传播有关诉诸司法以及获取补偿和赔偿的可用补救措施的信息。

提高妇女地位的国家机制

12. 委员会赞赏人权和少数民族权利部内性别平等处做出的努力，以及于 2016 年设立国家性别平等理事会并设立议会性别平等委员会，并通过了《2017-2021 年国家性别平等行动计划》。委员会还赞赏任命了性别相关问题协调员并设立了性别平等理事会和办公室，以及在缔约国许多城市通过了当地的性别平等行动计划。但是，委员会关切地注意到：

(a) 向上述机构和行动计划的供资不足，这对有效执行国家和地方的性别平等行动计划产生了负面影响；

(b) 构成国家机制一部分的机构在执行立法和编制预算方面缺乏有效的性别影响评估，而且这些机构仅发挥象征性作用，例如国家性别平等理事会处于弱势地位，即使在制定《2017-2021 年国家性别平等行动计划》的过程中，都没有与之开展磋商，再如，据称议会性别平等委员会也处于被动地位；

(c) 上一份《2012-2017 年国家性别平等行动计划》的影响有限。

13. 委员会建议缔约国：

(a) 加强其提高妇女地位国家机制，通过在中央和市政各级大幅增加为之划拨的人力、技术和财政资源；

(b) 与上述机构磋商，加强实现性别平等的问责机制，确保开展系统性的性别影响评估，并让它们积极参与制定和执行国家和地方层面的立法、政策的行动计划；

(c) 在国家和地方行动计划中设定有时限的具体目标，并根据这些具体目标对这些行动计划进行评估。

非政府组织

14. 委员会注意到非政府组织在执行《公约》中的重要作用。但是，委员会感到关切的是，近期通过的有关资助非政府组织的限制性立法妨碍了非政府组织的设立与活动。

15. 委员会建议缔约国修订其立法，为非政府组织的设立和积极参与提供扶持和有利的环境，特别是那些倡导并支持缔约国执行《公约》的非政府组织。

暂行特别措施

16. 委员会感到关切的是，在妇女代表不足或处于不利地位的领域，如就业领域，以及针对劳动力市场交叉形式的歧视，缺乏任何暂行特别措施。委员会还关切地注意到，缔约国，包括其国的政治领导人，均对暂行特别措施理解有限。

17. 委员会建议缔约国提高从政者对性别平等的认识，特别是议员、新闻工作者、教师和一般公众，尤其是男性，以促进对暂行特别措施的重要性和非歧视性质的理解。委员会还建议缔约国根据《公约》第四条第 1 款以及委员会关于暂行特别措施的第 25(2004)号一般性建议，在妇女代表不足或处于不利地位的所有领域采

取暂行特别措施，以便促进在《公约》涵盖领域实现实质性男女平等，特别是在妇女面临交叉形式的歧视方面。

陈规定型观念和歧视性做法

18. 委员会欢迎缔约国按照《性别平等法》采取了各类教育措施，以消除歧视性性别陈规定型观念并促使媒体更多地使用性别敏感语文。然而，委员会关切的是，社会对男女在社会和家庭中的角色、责任和预期行为仍然存在根深蒂固的重男轻女态度和陈规定型观念，从而削弱了妇女的社会地位、自主权、教育机会和职业发展，对执行《公约》造成了严重阻碍，构成了基于性别的暴力侵害妇女的主要原因。在这方面，委员会还关切地注意到：

(a) 家庭和社会上普遍盛行重男轻女的观念，妇女在地位上从属于男子，这表现为长期存在相当数量的针对胎儿性别进行的选择性人工流产，并且妇女面临强大的社会压力，迫使其放弃遗产，使男性家庭成员受益；

(b) 妇女往往被赋予传统家庭角色，在参与正规就业方面遭到劝阻，而父亲被认为是一家之主；

(c) 缔约国并未充分采取措施，消除这种普遍存在的歧视性陈规定型观念。

19. 委员会建议缔约国主动采取长期措施，制定一项面向妇女和男子、女童和男童的全面战略并为其提供充足资源，这包括为法律和医学专业大学生设置必修课程，以消除造成对妇女歧视的重男轻女态度和陈规定型观念。这项战略应包括监督机制，以对所采取的措施的效果进行定期评估并制定补救行动措施。在这方面，委员会建议缔约国：

(a) 针对优选男童的性别选择对妇女人权造成的普遍负面影响问题，制定和执行面向普通公众及医生和护士等相关专业团体的认识提高措施；

(b) 严格执行和禁止针对胎儿性别进行的选择性人工流产，提供服务，包括为被迫进行针对胎儿性别进行的选择性人工流产的妇女设立求助热线；

(c) 继续让媒体认识到必须通过宣传妇女积极参与社会、经济和政治生活以及男子积极承担照顾家庭和抚养子女责任的正面形象来消除性别陈规定型观念；

(d) 充分监测媒体对性别敏感语文的使用情况，扩大在教材中引入性别敏感语文。

童婚和(或)强迫婚姻

20. 委员会感到关切的是，法定最低结婚年龄仅为 16 岁，在罗姆人、阿什卡利人和埃及人社区内童婚和(或)强迫婚姻现象非常普遍，经常导致早孕。委员会关切地注意到，相当数量的童婚和(或)强迫婚姻受害者或被迫与成年男子同居并导致童婚和(或)强迫婚姻的女童，都是性剥削行为的受害者。委员会感到关切的是，缔约国为查明受害儿童和适当起诉并惩罚这类罪行的施害者做出的努力非常有限。

21. 委员会提请缔约国注意消除对妇女歧视委员会第 31 号以及儿童权利委员会有关有害做法的第 18 号联合一般性建议/意见(2004 年), 并建议缔约国:

(a) 加强努力提高对童婚和(或)强迫婚姻对女童健康、发展和教育的有害影响的认识;

(b) 查明、营救和保护沦为被迫同居或童婚和(或)强迫婚姻的受害者以及那些在婚后遭受性剥削的人;

(c) 严格执行禁止强迫同居或童婚和(或)强迫婚姻的措施, 特别是在受害者遭到进一步性剥削的情况下, 并适当起诉和惩罚此类行为的施害者;

(d) 将最低结婚年龄提高到 18 岁。

基于性别的暴力侵害妇女行为

22. 委员会赞赏地注意到, 缔约国为防止和打击基于性别的暴力侵害妇女行为采取了许多立法、政策、认识提高和教育措施, 例如《防止家庭暴力法》2014 年修正案, 《2016-2020 年防止家庭暴力战略》, 以及在缔约国的所有初审法院设立下属的免费法律援助办公室。然而, 委员会关切地注意到以下方面:

(a) 缔约国仍然普遍存在基于性别的暴力侵害妇女的行为, 包括基于性别的杀害, 并且此类行为仍被社会接受, 特别是在罗姆人、阿什卡利人和埃及人社区;

(b) 法官、检察官和警察以及其他执法官员仍然对受害者表现出歧视态度和(或)消极态度, 为维持家庭完整, 他们通常优先考虑和解, 而不是起诉, 并将家庭暴力看作私人问题;

(c) 防止和惩罚基于性别的暴力侵害妇女行为的法律框架得不到落实, 原因在于跨部门合作不力, 人力、技术和财政资源不足, 法律行业从业人员的性别敏感水平偏低, 即使在反复报告暴力行为后发布的保护令数量仍然很少, 以及在家庭暴力案件中越来越多地诉诸指责夫妇双方的做法;

(d) 尽管司法委员会近期作出了从重判决的决定, 但仍然对犯下基于性别的暴力侵害妇女行为的施害者从轻处罚;

(e) 由于污名化及社会对家庭暴力行为的接受, 受害者对如何获取可利用的保护和服务缺乏了解, 以及庇护所数量有限, 受害者不愿报告基于性别的暴力侵害妇女的行为;

(f) 《刑法典》未专门将婚内强奸定为犯罪行为;

(g) 缔约国《刑法典》对强奸的定义不以缺乏当事人同意为依据;

(h) 《暴力犯罪受害者赔偿法》只有在缔约国加入欧洲联盟后才能适用;

(i) 缺乏关于基于性别的暴力侵害妇女行为的精确数据, 特别是因为各个机构按照不同的方法收集和处理数据。

23. 委员会依照其关于暴力侵害妇女行为的第 19(1992)号一般性建议, 关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35(2017)号一般性建议, 更新第 19 号一般性建议, 以及关于消除公共和私营部门针对妇女和女童一切形式的暴力行为的可持续发展目标具体目标 5.2, 建议缔约国:

(a) 消除基于性别的暴力侵害妇女行为的根本原因, 制定具体措施, 让妇女和男子, 包括来自罗姆人、阿什卡利人和埃及人社区的妇女和男子认识到基于性别的暴力侵害妇女行为的犯罪性质;

(b) 划拨足够的人力、技术和财政资源, 以消除执法机构对基于性别的暴力侵害妇女行为持有的成见和容忍态度, 建立匿名举报此类行为的机制并惩罚施害者;

(c) 采取必要的认识提高措施, 抵制优先维持家庭完整而非保护妇女权利的任何处理方式, 确保不再优先考虑和解而是起诉施害者, 并向遭受一切形式的基于性别的暴力侵害行为的受害者提供补救和赔偿, 包括补偿和复原;

(d) 继续努力使国内立法与《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》相一致, 确保惩罚基于性别的暴力侵害妇女行为的刑法条款得到严格执行, 包括向法官、检察官和警察及其他执法官员提供有关严格适用这些条款的能力建设;

(e) 实施向遭受虐待的伴侣发放保护令的举措, 确保保护令得到执行, 并对未履行发放保护令义务的行为施加惩罚;

(f) 确保实施基于性别的暴力侵犯妇女行为的施害者受到起诉, 并受到与其罪行情节相称的判决处罚, 废除对受害者加以任何指责的做法;

(g) 鼓励举报对妇女和女童实施家庭暴力的行为, 包括通过媒体和公共教育活动发起认识提高运动以及通过增加受过良好培训和对性别问题敏感的法官和执法官员的数量, 并确保举报得到有效调查并为受害者提供适当援助和保护;

(h) 确保在缔约国各地区提供足够数量的适当庇护所, 暴力行为受害者获得重返社会的咨询、复原和支助服务;

(i) 修订相关法律, 特别是将婚内强奸定为犯罪;

(j) 加速批准通过《刑法典》第 204(2)条修正案, 以确保强奸定义的主要要素为缺乏受害者充分的自愿同意;

(k) 加速生效有关补偿暴力罪行受害者的法律, 并提供特别基金, 向遭受基于性别的暴力侵害妇女行为的受害者提供补偿;

(l) 统一相关机构内收集和处理数据的方法。

人口贩运和意图营利使人卖淫

24. 委员会赞赏地注意到缔约国为解决贩运妇女问题所做的努力, 包括为打击贩运人口办公室提供更多资金, 于近期通过《2012-2018 年执行打击贩运人口战略

行动计划》，加强与其他各国在打击贩运人口方面的合作，以及为一处由非政府组织运营的贩运人口受害者庇护所提供财政支助。但是，委员会关切地注意到：

(a) 在 2015 年和 2016 年，没有根据《刑法典》第 444 条(贩运人口)进行的起诉或定罪，而且若干潜在的贩运人口案件均按照从轻处罚罪行予以审判，如对中介卖淫罪行的处罚；

(b) 罗姆、阿什卡利和埃及妇女和女童，沦为难民和寻求庇护、流离失所和境内流离失所的妇女和女童，以及残疾妇女和女童尤其容易成为贩运人口受害者；

(c) 有报告称执法人员在贩运人口案件中勾结串通；

(d) 国家为贩运人口受害者提供的协助服务和资源不足；

(e) 未明确说明那些不愿或不能与检察机关合作的外国贩运人口受害者是否能充分获取为受害者提供的援助和保护措施。

25. 委员会建议缔约国确保有效调查和起诉所有贩运人口案件，特别是涉及到妇女和女童的案件，并对贩运人口相关罪行的施害者，包括腐败的执法官员，判处与其罪行程度相符的惩罚。委员会还建议缔约国为罗姆、阿什卡利和埃及妇女和女童以及沦为难民和寻求庇护、流离失所和境内流离失所的妇女和女童提供有效的保护，并解决因贫穷、污名化和边缘化等因素造成的特殊脆弱性。委员会进一步建议缔约国，确保所有贩运人口受害者，不论其是否愿意或是否有能力与检察机关合作，都能自由和迅速进入庇护所，获得医疗护理、社会心理咨询、法律援助和专门的复原和重返社会服务，以及暂时居留许可。

26. 委员会注意到缔约国禁止拉皮条行为。委员会关切地注意到以下方面：

(a) 卖淫妇女常被处以罚款或被判处徒刑，并且经常与其子女分离；

(b) 绝大多数卖淫妇女都是因经济困难或毒品依赖而走上卖淫之路的。

27. 委员会建议缔约国：

(a) 取消对卖淫妇女的刑事定罪，取缔以母亲参与卖淫为由将母亲与其子女分离的做法；

(b) 消除卖淫问题的根源，包括贫穷、歧视和毒品依赖；

(c) 采取面向一般公众，特别是男子和男童的教育和认识提高措施，以减少对卖淫的需求。这类措施应侧重于消除一切认为妇女应居于从属地位的观念和一切形式的将妇女物化的做法；

(d) 为愿意脱离卖淫业的妇女的退出方案分配足够资源，包括提供替代性的创收机会。

参与政治和公共生活

28. 委员会注意到缔约国为加强妇女参与政治所采取的措施。不过，委员会关切地注意到，妇女，包括少数民族妇女，仍然在公共和政治生活中代表不足。在这

方面，委员会重申了其在上一份结论性意见(CEDAW/C/MNE/CO/1, 第 22 段)中提出的关切，即，《议员及代表选举法》规定政党竞选候选人名单上女性人数应占 30% 配额，但并未规定女性候选人应获得三分之一的席位。此外，委员会关切地注意到，妇女参与政治生活还受到普遍的重男轻女态度的阻碍，并受到公共对话和媒体对妇女参与政治报道相对有限的影响。

29. 委员会重申了其之前的建议(CEDAW/C/MNE/CO/1, 第 23(a)段)，即，对选举法中的 30% 配额予以审查，以确保政党选举名单上每三位候选人中至少有一名女性。此外，委员会建议缔约国：

(a) 为妇女参与政治和公共生活营造有利环境，特别是针对少数民族妇女，这包括通过提高政治领导人和一般公众对妇女在与男子平等的基础上全面、平等、自由和民主地参与政治和公共生活是充分落实妇女人权的要求的认识；

(b) 加强政治领导层能力建设以及为希望参与政治生活或担任公职的妇女组织的竞选活动，鼓励媒体确保女性和男性候选人及当选代表在媒体上有同等的曝光度，特别是在选举期间。

教育

30. 委员会赞赏地注意到关于性别平等的若干内容已被引入初级和中级教育阶段的学校课程中。但是，委员会感到关切的是：

(a) 教职员培训和教材对打破传统性别角色的强调不足；

(b) 性教育不足，未涵盖性别社会关系以及重男轻女态度和歧视性性关系成见的影响；

(c) 罗姆人、阿什卡利人和埃及人社区中的妇女识字率低，来自这些社区的儿童辍学率高，特别是在中级教育阶段；

(d) 寻求庇护、沦为难民、流离失所和境内流离失所的女童获得的教育机会有限；

(e) 女童集中于传统的学习领域；

(f) 大学教育中缺乏性别平等研究。

31. 委员会建议缔约国：

(a) 为各级教育中的教师执行能力建设方案，以改变现有的有关男女在家庭和社会中角色的陈规定型观念和态度；

(b) 确保将强制性的与年龄相称的性教育融入学校课程，包括有关性和生殖健康权利的教育，并特别关注预防早孕和性传播疾病以及重男轻女态度和暴力问题；

(c) 采取和执行更多有针对性的政策和方案，消除罗姆、阿什卡利和埃及妇女和女童以及寻求庇护、沦为难民、流离失所和境内流离失所的妇女和女童面临

的教育障碍，并采取有效措施将她们留在学校，提高她们在初级和中级教育阶段的入学率；

(d) 按照关于确保所有男女平等获得负担得起的优质技术、职业和高等教育，包括大学教育的可持续发展目标具体目标 4.3，优先考虑消除可能会阻碍女童进入传统上由男性主导的科学、技术、工程和数学等研究领域的传统成见和结构性障碍，并向女童提供关于非传统领域研究和晋升途径的职业咨询；

(e) 促进推出有关性别平等研究的专业化的硕士和博士方案。

就业

32. 委员会赞赏缔约国为解决正规就业领域的横向和纵向隔离所采取的措施，包括通过当前正在进一步修订的《劳动法》采取的措施。但是，委员会关切地注意到：

(a) 妇女的失业率仍然高得不成比例，特别是少数民族妇女，如罗姆、阿什卡利和埃及妇女，残疾妇女和跨性别妇女；

(b) 管理职位和企业主中妇女代表较低；

(c) 尽管批准通过了《同工同酬法》，但仍存在显著的 16% 的性别薪酬差距，这导致妇女相比男子获得更少的养老金福利，且面临更高的贫困风险；

(d) 劳动力市场仍然存在以婚姻状况和怀孕情况为依据的对妇女的歧视，并且报告不足；

(e) 由于负担得起的充足高质量的儿童护理设施有限，以及缺乏不可转让的育儿假，迫使许多妇女在分娩后退出劳动力队伍，特别是在她们的薪酬低于照料子女的费用费的情况下；

(f) 缺乏有关父亲请育儿假的案例信息。

33. 委员会建议缔约国为妇女获得正规就业创造更多机会，包括通过和执行带有时限的具体目标和指标的政策，扭转歧视性的性别成见，以消除职业隔离并通过为妇女提供技术和职业培训，在劳动力市场，包括在传统上由男性主导的领域，实现实质性的男女平等。委员会还建议缔约国：

(a) 采取措施有效执行同工同酬原则，缩小性别工资差距，这包括使用不带性别色彩的分析性工作分类和评价方法并开展定期薪酬调查；

(b) 建立保密安全的就基于性或性别的歧视提出申诉的制度，确保受害者有效获取此种补救办法，并对涉及歧视性做法的雇主及时施加相称的处罚；

(c) 促进男女平等分担家庭责任，增加充足的、负担得起的儿童保育设施，引入不可转让的带薪育儿假，在下一个报告期提供有关休育儿假父亲人数的统计信息。

保健

34. 委员会关切地注意到：

(a) 产科病房在卫生状况、止痛、尊重隐私和充分参与决策方面提供的服务不足；

(b) 未持有身份文件的妇女，主要是罗姆、阿什卡利和埃及妇女和女童、沦为难民和寻求庇护的妇女和女童，仅能获得紧急医疗援助；

(c) 对现代避孕方式的利用和对性传播艾滋病毒等疾病的认识非常不足，包括罗姆人、阿什卡利人和埃及人社区的妇女和女童。

35. 委员会建议缔约国：

(a) 定期监测和显著改善产科病房的卫生条件，获取止痛，尊重隐私以及病人充分参与产科病房方面决策的情况；

(b) 确保妇女对基本保健的获取不再取决于是否持有身份文件；

(c) 为所有妇女和女童提供现代避孕方式，如有必要则免费提供，提高对预防意外怀孕和性传播艾滋病毒等疾病的认识，并将罗姆、阿什卡利和埃及妇女和女童包括在内。

经济和社会福利

36. 委员会感到关切的是，《社会与儿童保护法》2015年修正案对那些选择获取修正案所引入的福利的妇女造成了经济影响，缔约国之后宣布这份修正案违宪和无效，这是缔约国自身也承认的一个问题。委员会关切地注意到，这份修正案是在未进行任何事先性别影响评估的情况下通过的，通过提供促使其离开正规劳动力市场的激励政策强化了妇女作为家庭主妇和母亲的传统角色，因为这项法律允许向那些生育三个或三个以上子女的母亲提供终身福利。委员会尤为关切的是，在废除这部法律后，选择接受这类福利的妇女仅能在非常有限的时期内获得福利，并将面临失业以及贫困加剧的风险。

37. 委员会建议缔约国设立一项基金，向所有那些根据被废除的《社会和儿童保护法》2015年修正案选择领取福利而离开正规就业市场的妇女和在重新进入劳动力队伍方面面临困难的妇女提供支助。

农村妇女

38. 委员会关切地注意到，许多农村妇女的年纪较长，背负着过重的无报酬负担，在艰苦的条件下从事着体力繁重的劳作，例如在获取自来水和(或)电力及儿童保育设施方面受到限制，而且农村妇女：

(a) 尤为容易遭受性别暴力，仅能有限地诉诸司法、针对受害者的援助和保护、保健、社会保障和其他基本服务；

(b) 经常被排除在政治和公共生活之外，特别是被排除在关于农村发展的决策过程之外。

39. 委员会提请缔约国注意其关于农村妇女权利的第 34(2016)号一般性建议。委员会建议缔约国：

(a) 依照其关于城乡家庭企业中的无酬女工的第 16(1991)号一般性建议，确保从事无薪酬工作或在非正规部门工作的农村妇女加入非缴费型社会保障制度；

(b) 推出旨在便利农村和偏远地区妇女诉诸司法的流动法院制度，确保这些妇女能获得免遭性别暴力侵害的保护，包括提供足够数量的庇护所，以及针对受害者的援助、复原和赔偿；

(c) 采用对性别敏感的社会保障最低标准，确保所有农村妇女能够获得基本医疗、儿童保育设施和收入保障，部署流动医疗小组，并加强边远农村地区的公共运输服务；

(d) 依照其关于妇女参与政治和公共生活的第 23(1997)号一般性建议及其第 25 号一般性建议，确保农村妇女自由、有效和知情地参与政治和公共生活及各级决策，包括有关农村发展的决策。

残疾妇女

40. 委员会感到关切的是，残疾妇女在缔约国面临很大程度的受歧视的风险。委员会尤为关切地注意到：

(a) 促进性别平等的法律和政策以及针对残疾人的法律和政策对残疾妇女和女童的特殊需求考虑不足，例如《2016-2020 年残疾人融入战略》；

(b) 残疾妇女常被剥夺获取性和生殖健康权利以及身为人母亲的权利，而且她们的子女常被从身边带离；

(c) 残疾妇女因就业率非常低导致贫穷风险过高，因为她们获得的收入和(或)福利常被全家拿来共享或完全用尽。

41. 委员会建议缔约国：

(a) 确保系统性地考虑到残疾妇女和女童的特殊需求，例如在制定和执行促进性别平等和残疾人平等的法律和政策中利用影响评估；

(b) 按照《国际人口与发展会议行动纲领》以及《北京宣言》和《行动纲要》及其成果文件，确保残疾妇女有权选择其子女数量和生育间隔，以及有权在不受胁迫、歧视和暴力的情况下，自由和负责任地掌控并决定与其性行为有关的事项，包括性和生殖健康；

(c) 确保不以母亲残疾为由将子女与其母亲分离，如有需要，应提供社区服务协助母亲抚养子女；

(d) 提高对残疾妇女经济自主重要性的认识，建立适当的程序，使残疾妇女能够在其收入和(或)福利被家庭成员拿走的情况下对其收入和(或)福利提出权利主张，并确保将福利直接转给残疾妇女，而不是转给其家庭成员。

罗姆、阿什卡利和埃及妇女

42. 委员会注意到，缔约国已采取措施改善罗姆、阿什卡利和埃及妇女和女童的处境，这些人通常容易遭受交叉歧视和普遍贫困。在这方面，委员会还关切地注意到，生活在波德戈里察的科尼克难民营中的罗姆、阿什卡利和埃及妇女和女童尤为悲惨的境况，她们面临基本服务和基础设施匮乏的处境。委员会关切地注意到，缔约国采取的措施仍然不够，这些措施没有得到充分的政治意愿的支撑，以有效解决罗姆、阿什卡利和埃及妇女面临的受歧视和被边缘化的问题。

43. 委员会建议缔约国：

(a) 采取有针对性的措施，包括暂行特别措施，以打击针对罗姆、阿什卡利和埃及妇女和女童实施的交叉形式歧视，包括在教育、就业和保健领域；

(b) 为罗姆、阿什卡利和埃及妇女制定专门的扶贫和社会包容方案；

(c) 继续努力改善科尼克难民营的境况，并采取措施将生活在难民营中的人融入社区。

被拘押妇女

44. 委员会关切地注意到，缔约国仅有一所女子监狱，在这所监狱内，审前羁押的妇女没有与已定罪妇女分开，包括那些因重罪而长期服刑的人。委员会关切的是，如果被监禁妇女的子女或其他家庭成员生活在缔约国其他地方，距离监狱路途遥远，那么这些被监禁妇女则无法与其子女或其他家庭成员定期接触。委员会还关切地注意到以下方面：

(a) 有报告称男性监狱工作人员对女性囚犯施加性别暴力，包括性骚扰和(或)攻击；

(b) 女性囚犯获取识字和教育计划、毒品依赖治疗和重返社会方案的机会有限。

45. 委员会建议缔约国为执行《联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施规则》(《曼谷规则》)分配必要资源，并采取以下措施：

(a) 确保所有工作人员，包括拘押设施内的男性工作人员，接受有关妇女权利和性别敏感行为的义务培训，大幅增加女性工作人员的数量，并确保被拘押女性能够保密和有效地诉诸监狱系统之外的独立司法和其他申诉机构以及诉诸监狱内的封闭投诉室；

(b) 在缔约国全国开设更多的女子拘押设施，确保有子女妇女被关押在距其子女家距离合理的设施内；

(c) 向被拘押妇女提供充分的识字和教育方案、毒品依赖治疗、有报酬工作和重返社会方案。

女同性恋、双性恋和跨性别妇女

46. 委员会注意到，缔约国为消除女同性恋、双性恋和跨性别妇女遭受的歧视所采取的措施，这包括制定《2013-2017 年改善男女同性恋、双性恋和跨性别者生活质量战略》以及在《禁止歧视法》和《性别平等法》中规定禁止基于性取向和性别认同的歧视行为。但是，委员会感到关切的是，女同性恋、双性恋和跨性别妇女遭到严重歧视和性别暴力，并且社会普遍将其视为病态。委员会还感到关切的是，法律要求跨性别者接受外科手术干预以获得法律承认。

47. 委员会建议缔约国提高对打击歧视行为的认识，包括对女同性恋、双性恋和跨性别妇女的普遍误解。委员会还建议缔约国：

(a) 对歧视和暴力侵害女同性恋、双性恋和跨性别妇女的行为采取零容忍政策，包括通过对施害者起诉和予以适当处罚；

(b) 简化法律认可性别改变的程序，包括取缔接受绝育的要求。

婚姻和家庭关系

48. 委员会关切地注意到，法官在决定子女的监护权时很少考虑在家庭内部发生的基于性别的暴力侵害母亲的行为，尽管近期的《家庭法》第 363 条修正案规定在此类案件中应考虑儿童和受害者的安全。委员会还关切地注意到以下方面：

(a) 初审法院中的轻罪法庭和审理家庭法案件的法官之间缺乏信息交流，这导致法官不了解存在的保护措施；

(b) 据报告，法官在多起案例中对妇女可能捏造家庭暴力指控以影响对子女监护权和探视权的判决表达了担忧，而且社会上对作为性别暴力受害者的妇女的诽谤日益增加，将她们描述为善于操纵、虚伪不诚，从而败坏了她们的名誉。

49. 委员会建议缔约国：

(a) 确保司法部门成员接受关于在儿童监护权案件中将性别暴力因素考虑在内的义务培训，优先考虑对罪行进行起诉而不是家庭和解，以便对基于性别的暴力侵害妇女的行为予以适当惩罚并防止其再次发生；

(b) 确保基于性别的暴力侵害妇女行为问题专家系统地聆讯儿童监护权的程序；

(c) 采取必要措施，确保主管轻罪法庭和家庭法庭就家庭法案件中现有或之前的保护措施问题系统地交流信息；

(d) 提高认识，以破除司法系统中的性别主义定型观念，确保表达这种观点的法官受到适当的纪律处分；

(e) 打击针对妇女的诽谤和仇恨言论，包括酌情通过诽谤法。

离婚和分居的经济后果

50. 委员会感到关切的是，单亲母亲面临尤为艰难的经济窘境，她们通常无法获得孩子父亲支付的抚养费，缔约国向她们提供的支助不足，而且通常未能强制孩子父亲支付抚养费。在这方面，委员会还关切地注意到，为具备领取社会福利的资格，未收到孩子父亲支付的抚养费之母需要对孩子父亲提起正式诉讼。

51. 委员会建议缔约国划拨足够的人力、技术和财政资源向单亲母亲提供支助，建立和执行有效的机制，以确保和监督孩子父亲定期及时地支付抚养费，并在孩子父亲不支付抚养费的情况下，简化母亲获取社会福利的程序。

52. 委员会关切地注意到：

(a) 《家庭法》第 288 条对婚姻财产的定义过于狭隘，将除未来收入能力之外累计养老金的权利和其他工作相关补助等无形资产排除在外，并且没有充分解决配偶间因传统工作和家庭生活模式造成的基于性别经济差距问题，这通常导致男性从其加强的人力资本和更大的收益潜能中获益，而妇女则是相反的结果；

(b) 尽管法律对共有财产制度作出规定，要求在离婚时均分婚前存续期间获得的财产，但需要妇女证明其对获取财产做出过实际的货币贡献；

(c) 《家庭法》第 294 条规定，如配偶一方能够证明他/她做出了更大贡献，则允许不必均分共同财产。这构成一种财产支配情形，根据最近的研究，这对妇女不利。

53. 委员会提请缔约国注意其关于婚姻、家庭关系及其解除的第 29(2013)号一般性建议，并建议缔约国：

(a) 修改夫妻财产的定义，以在配偶权利中除纳入未来收益外，还纳入领取养老金和其他工作相关福利的权利，并采取其他必要法律措施，解决婚姻关系解除时男女经济差距的问题，包括特别是承认作为离婚时配偶双方待分配的婚内财产部分的与职业相关的所有资产，如盈利潜力、个人信誉和得到加强的人力资本，或将其纳入离婚后的定期抚养费；

(b) 确保在法律上精准执行解除婚姻关系时的共同财产制度，废除需要妇女证明其在这类共同财产中的所占份额和贡献的任何要求，排除不平等分割共同财产的可能性，并采取必要法律措施，通过承认妇女对关系存续期间积累的财产的权利，确保事实婚姻中的妇女获得经济保护。

数据收集和分析

54. 委员会赞赏地注意到在题为“2016 年黑山的妇女和男子”的出版物的背景下，开展的按性别分列的数据收集和整理工作。然而，委员会感到关切的是，各部门和机构数据收集方法并不完全一致，而且各部门还缺乏适当的电子数据收集系统。

55. 委员会建议缔约国加强收集、分析和公布按性别分列的统计数据，并特别关注妇女获得教育、就业和保健的机会，妇女的经济状况，以及基于性别的暴力侵

害妇女行为的情况，尤其是对数据收集方法进行现代化更新和统一，促进各部门和机构定期交流数据，从而进行全面的数据分析以为政策制定提供资料。

《公约》第二十条第 1 款修正案

56. 委员会鼓励缔约国尽快接受对《公约》第二十条第 1 款作出的关于委员会会议时间的修正。

《北京宣言》和《行动纲要》

57. 委员会促请缔约国利用《北京宣言》和《行动纲要》，努力执行《公约》各项规定。

《2030 年可持续发展议程》

58. 委员会呼吁缔约国在《2030 年可持续发展议程》的整个执行过程中按照《公约》规定实现实质性的性别平等。

传播

59. 委员会请缔约国确保及时使用官方语文向各级(国家、区域和地方)所有有关国家机构，特别是政府、各部委、国民议会和司法机构传播本结论性意见，以使其得到充分落实。

批准其他条约

60. 委员会指出，缔约国加入九项国际人权文书，¹将促进妇女在生活的各个方面享受其人权和基本自由。因此，委员会鼓励缔约国批准其尚未加入的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

结论性意见的后续行动

61. 委员会请缔约国在两年内提供书面材料，说明为执行上文第 21(c)、37、43(c) 和 53(b)段所载建议而采取的步骤。

编写下一次报告

62. 委员会请缔约国于 2021 年 7 月提交其第三次定期报告。该报告应准时提交，如有延迟，则应涵盖截至提交之时的整个期间。

63. 委员会请缔约国遵守包括共同核心文件和条约专要文件准则在内的根据国际人权条约统一提交报告准则(见 [HRI/GEN/2/Rev.6](#)，第一章)。

¹ 《经济、社会及文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《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》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《残疾人权利公约》。