



# 消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.

GENERAL

CEDAW/C/1995/4

16 November 1994

CHINESE

ORIGINAL: ENGLISH

---

消除对妇女歧视委员会

第十四届会议

1995年1月16日至2月3日

临时议程项目 7\*

《消除对妇女一切形式歧视公约》第二十一条的执行情况

对《公约》第二条的分析

秘书长的报告

---

\* CEDAW/C/1995/1。

目 录

|                   | <u>段 次</u> | <u>页次</u> |
|-------------------|------------|-----------|
| 一、 导言.....        | 1 - 3      | 3         |
| 二、 背景.....        | 4 - 10     | 3         |
| 三、 对第二条的分析.....   | 11 - 89    | 5         |
| 四、 对第二条提出的保留..... | 90 - 101   | 21        |
| 五、 结论.....        | 102 - 106  | 24        |

## 一、导言

1. 消除对妇女歧视委员会在其第十届会议上决定，它应根据《消除对妇女一切歧视公约》第二十一条规定就《公约》的具体条款提出意见，以帮助制订委员会的一般性建议。

2. 委员会在其第十二届会议上决定在1995年第十四届会议上对《公约》第二条包括对该条提出的保留进行分析。它请秘书处根据缔约国报告和其他资料来源编写一份对《公约》第二条的分析报告，作为会前文件。

3. 在编写这项分析报告时，秘书处考虑到了委员会表示的意见、缔约国提交的报告、会前工作组所提问题和与这个问题有关的其他研究报告。

## 二、背景

4. 大会于1979年12月18日一致通过了《消除对妇女一切形式歧视公约》(第34/180号决议)，该《公约》于1981年9月3日生效而成为一项国际条约。在国际人权条约中，本《公约》——它使人类的一半亦即妇女成为人权问题的焦点——占有重要位置。《公约》的精神植根于联合国的如下目标中：重申基本人权、人格尊严与价值，以及男女平等权利之信念。《公约》详细说明了歧视的含义以及如何才能实现平等。《公约》这样做不仅确立了一个国际妇女权利法案，而且确定了一个关于各国为保证享有这些权利而采取行动的议程。

5. 为了超越以具体形式的歧视为对象的现有公约，本《公约》旨在禁止对妇女一切形式和表现的歧视，而不论它是事实上的歧视还是法律上的歧视。现在人们认识到，有必要改变那些本身并不是以法律为根据的作法，而本《公约》则把这一认识落到实处，尤其是在《公约》第二和第三条中。

6. 第三条明确肯定了平等原则，要求各缔约国采取“一切适当措施，包括制

定法律，保证妇女得到充分发展和进步，其目的是为确保她们在与男子平等的基础上，行使和享有人权和基本自由”。

7. 《公约》第二条规定：

“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，推行政策，消除对妇女的歧视。为此目的，承担：

“（a） 男女平等的原则如尚未列入本国宪法或其他有关法律者，应将其列入，并以法律或其他适当方法，保证实现这项原则；

“（b） 采取适当立法和其他措施，包括适当时采取制裁，禁止对妇女的一切歧视；

“（c） 为妇女与男子平等的权利确立法律保护，通过各国的主管法庭及其他公共机构，保证切实保护妇女不受任何歧视；

“（d） 不采取任何歧视妇女的行为或作法，并保证公共当局和公共机构的行动都不违背这项义务；

“（e） 应采取一切适当措施，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视；

“（f） 应采取一切适当措施，包括制定法律，以修改或废除构成对妇女歧视的现行法律、规章、习俗和惯例；

“（g） 同意废止本国刑法内构成对妇女歧视的一切规定。”

8. 第二条确定了各缔约国为兑现其作出的进行有效的工作以消除对妇女一切形式歧视的承诺而必须履行和执行的各义务和任务的一般范围。该条还表达了各国想要消除歧视的意愿，并确保它们为消除对妇女的歧视而使用一切必要的手段并直接或间接在各级采取行动。该条强调说，各缔约国必须在各种不同的领域采取行动，这些领域包括立法、行政安排、财政规定、有关政府政策和与妇女协会之间关系的决定以及具有社会意义的机构，如关于妇女平等和福利的国际组织等。它还要求修改法律、规章、习俗和惯例。<sup>1</sup>

9. 第二条的重要性在于它阐明了一个框架，而这个框架在《公约》的所有其他实质性条款中都是适用的。该条总的说来要求各缔约国“保证”其政府机构遵守《公约》，并“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”，并“修改或废除现行法律、规章、习俗和惯例”。

10. 该条普遍适用，这从委员会关于对妇女的暴力行为的建议中就可以看出来，对妇女的暴力行为这个词语在《公约》中并不存在，但委员会认为《公约》的各项条款包含有这个词语的意思。委员会在其关于对妇女的暴力行为的第19号一般性建议中说，基于性别的暴力根据《公约》就是一种歧视。然后它得出结论说：

“但是，应当指出，《公约》所指的歧视并不仅限于政府或以政府名义所作的行为（见第二条（e）款、第二条（f）款和第五条）。例如，《公约》第二条（e）款呼吁缔约国采取一切适当措施，以消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。根据一般国际法和具体的人权盟约规定，缔约国如果没有尽力防止侵犯权利或调查暴力行为并施以惩罚及提供赔偿，也可能为私人行为承负责任。”<sup>2</sup>

### 三、对第二条的分析

“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，推行政策，消除对妇女的歧视。为此目的，承担”

11. 《公约》第一条将“对妇女的歧视”界定为：“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚或未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或其他方面的人权和基本自由”。根据这一定义，歧视并不仅限于法律问题，而是包括妇女因性别而受到的任何歧视，不论这种歧视是由于法律、据认为在性别上是公平的法律的施行造成的，还是由于妇女受其制约的社会、经济和文化因素造成的。因此，缔约国既有采取行动的义务，又有使采取的行动取得结果的义务。

12. 消除歧视的政策在第三条中得到进一步的阐明,在该条中缔约国同意“在所有领域,特别是在政治、社会、经济、文化领域,采取一切适当措施,包括制定法律,保证妇女得到充分发展和进步,其目的是为确保她们在与男子平等的基础上,行使和享有人权和基本自由”。

13. 第二条和第三条论述为执行《公约》所需采取的一般法律措施和政策措施。为了分析如何执行和对待第二条的问题,阐明该条与其他各条的一些最明显的关系和联系是有益的。

14. 第三条阐述的基本主张是,妇女行使和享有第二条中所保证的基本自由和权利是有赖于在社会中提高妇女地位并让她们得到充分的发展,同时也必须这样做才能保证妇女行使和享有这些基本自由和权利。虽然第二条具体提到制定法律是确保提高妇女地位的一种办法,但各缔约国的义务并非只有必须采取此种行动这一项,而是包括为克服妨碍妇女发展和她们地位提高的政治、经济、社会和文化因素而可以利用的各种各样行政、政策和教育措施。

15. 第三条论述的主要问题主要是具体工作,如设立诸如妇女部、司或局等国家机构以及制定任何其他政策或方案,这些政策或方案专门旨在促使各缔约国采取行动,将妇女问题和对性别问题的认识纳入国家的主流活动和政策以及整个社会之中。

“(a) 男女平等原则如尚未列入本国宪法或其他有关法律者,应将其列入,并以法律或其他适当方法,保证实现这项原则”

16. 本款要求所有缔约国保证在本国宪法中列入男女平等的原则。各缔约国在批准《公约》之后,应着手审查其宪法、民法典或基本法并取消其中所载的任何歧视性条款。如果男女平等尚未得到明确保证,缔约国便应在其报告中说明正在采取何种主动行动以便载入这种保证,并阐明进行拟中的改革的时限。

17. 委员会注意到,近年来一些缔约国已遵从这一要求。改革包括承认男女在婚姻、财产管理和对子女所负责任等方面的司法平等。

18. 一些国家就批准《公约》前为改善妇女社会地位所作努力提出报告。在奥地利关于基本权利的宪政法律的一些规定中,在挪威的《男女地位平等法》中,在瑞典的《男女平等法》中,在加拿大的《权利和自由宪章》和人权法规——它还包括禁止以性别为由实行歧视——中,都载有平等原则。

19. 其他国家的宪法本身也明文规定有男女平等的原则,这些宪法中有专门条款保证男女在一切政治、经济、社会和文化生活领域的平等权利。这些国家的宪法为了反映《公约》的要求列入了一些专门条款,以保证男女在政治和公共生活中、在法律面前、在教育、就业、保健、以及婚姻和家庭关系等方面的平等权利。它们提出的报告说,男女平等在本《公约》颁布之前便已成为一项宪法原则。消除对妇女的歧视是这些国家普遍禁止任何歧视的举措的一部分。它们报告说,它们没有必要在批准和颁布《公约》之后改变或修改与妇女地位有关的法律制度和实际制度。然而,自从《公约》生效以来,根据这些国家的经济发展,已采取和实施了大量新的立法和社会措施,而且法律文书对《公约》的许多条款作了详细说明。

20. 据报告说,为实现这一平等所采取的立法、行政、经济和社会措施以及所创造的必要物质条件为行使宪法权利提供了保证,这些措施和物质条件有:给予妇女受教育和接受培训的平等机会、平等的专业待遇、社会保障、同工同酬、带薪假期、保护母婴利益、免费保健服务、在社会—政治和文化活动中的平等地位、在家庭关系中的平等地位以及为此采取特别措施,使妇女能够将做母亲与干工作相结合。

21. 好几个国家列举了它们宪法中保证所有公民在特定领域内一律平等的条款。这些宪法保证人人在政治权利方面、在法律面前在雇用关系中一律平等。

22. 一些国家除了报告它们为保证男女在一切生活领域的平等地位所采取的宪法和立法保障措施以外,还报告了它们批准或加入另外一些旨在消除对妇女歧视

的国际公约的情况，这些公约包括：《妇女政治权利公约》、《已婚妇女国籍公约》、《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际盟约》、《经济、社会、文化权利国际盟约》、(劳工组织)关于妇女从事地下工作的第45号公约、关于男女工人同工同酬的第100号公约、关于孕产期保护的103号公约和关于就业和职业歧视的第111号公约以及(教科文组织的)《取缔教育歧视公约》。

23. 委员会指出，并非所有的宪法都非常明确和肯定地宣布平等原则。一些宪法和法律通过规定禁止性别歧视来体现这一原则，而另一些宪法和法律则提及公民之间的平等，但未具体提到男性或女性。还有一些宪法和法律一贯使用阳性词而把妇女也包括进去；在提及公民时，比较喜欢使用阳性词；并且由于传统的力量而比较喜欢使用那种造成歧视性作法或使之继续下去的词语。

24. 委员会还指出，在宪法中载入平等原则是必要的，这样这一原则就不会由于政策或政府的改变而轻易被推翻或取消。如果一个缔约国声称该国不存在事实上的歧视妇女现象或已通过普通法规保证男女平等，但在宪法中却没有任何有关平等或不歧视原则的具体保证，那么就提醒这些缔约国需要有这种规定。有时，委员会还询问，平等原则是仅限于公民权利呢，还是它也包括政治和经济权利。

25. 如果宪法、基本法及其他有关法规已经载有平等原则，委员会则询问这些保证的实际执行情况以及在法规与宪法不一致的情况下可利用的法律资源。这包括诸如引用违反宪法保证事件的程序和法庭以及由于违反平等法令而提交宪法法院审理的案件数目等事项。

26. 即使国家宪法载有男女平等的原则，但它可能过于含糊或笼统而无法对妇女提供实质性保护，或者妇女可能无法将其直接用作行使自己权利的一种工具。

27. 委员会建议尚未建立适当体制程序的政府建立这种程序，以便能够从村一级起由下到上地切实执行实施经过修订的一套法律和行政措施的任务并对其进行充



分监督，这样各别妇女就可以在不受阻挠以及她们自己不遭受损失的情况下谋求纠正歧视性待遇。涉及妇女这一群体的法规也应得到切实的执行和监督，以便能够解决系统的或事实上的歧视妇女问题并制定积极的行动方针。

“ (b) 采取适当立法和其他措施，包括适当时采取制裁，禁止对妇女的一切歧视”

28. 本款要求各国通过采取诸如行政或政策行动等立法和其他措施禁止歧视妇女并确定对违约行动采取的制裁措施是恰当的。这可确保重视宪法一级以下的立法行动，而这种行动是为执行本《公约》所必需的，并且往往为保护具体权利提供必要的法律依据或工具。

29. 对妇女的歧视有时是明显的，有时却是隐蔽或间接的。有些歧视性作法是如此根深蒂固，以致被认为是不可改变的状况所造成的结果。诸如挪威、丹麦和芬兰等一些国家已在各个领域制定关于男女平等的全面法规。这种法规是这些国家要把《公约》的宗旨作为本国法律予以实现的政治意愿的体现。根据此种法规采取的各项措施正在得到有效实施。还有一些缔约国致力于采取积极行动并通过官方宣布执行确保机会均等政策的许诺，以便根据第四条规定缩小法律上的歧视和事实上的歧视之间的差距。

30. 几乎所有就此问题提出报告的缔约国都列举了为对付违反旨在保证男女平等权利和不以性别为理由进行歧视的宪法或法律规定的行为所采取的制裁措施和补救办法。在法律具体指明的案例中，对平等权利的侵犯构成一种可予起诉的犯罪。

31. 有好几个国家具体规定歧视妇女是一种单列的应依法惩处的犯罪。古巴规定，凡是对他人进行歧视者均应受到为期六个月至三年不等的监禁或处以罚款或二者兼而有之。蒙古具体规定，任何企图无论以何种方式否认妇女平等权利的行为均应依法受到惩处。匈牙利规定，以性别等为理由对公民实行的任何一种歧视都是应受严

惩的犯罪行为。

32. 提出的报告中列举了一些违反平等原则的犯法行为，例如，阻碍包括妇女在内的公民行使其政治、劳动和其他诸如选举权等权利及自由，不肯雇用怀孕或哺乳妇女，或以怀孕或哺乳为理由解雇她们或削减她们的工资或薪金。

33. 大多数国家都规定有通过法院或行政渠道采取的司法补救办法。如果合同限制了妇女的法律行为能力，她们可以向民事法院提出上诉。有关家庭事务的申诉可提交家庭法院审理，劳资纠纷可提交劳工法院审理。

34. 除了通过法院提供司法补救办法以外，一些国家还报告了为修订任何具有歧视性的规章或为对违反男女平等原则的任何个人行动采取补救办法而建立的行政机制。例如，检察官办公室有权要求废除任何个人、组织或企业颁布的非法条例、规定、指示、决定、命令以及其他规章。

35. 委员会从缔约国报告中看到，歧视是多种多样的，而且涉及到许多不同的看法。在一些国家中，这种情况很明显，而在另一些国家中则不那么明显。因此，委员会建议各缔约国：

- (a) 努力查明歧视状况；
- (b) 考虑一下现行法律是否足以或不足以为宪法规定的平等原则提供保证；
- (c) 考虑一下行政机关是否作出足够的努力来支持不歧视原则；
- (d) 对违法行为给予惩处。这些评估必须导致采取为保证不实行歧视以及确定并实行制裁所需的立法或其他行动。

36. 委员会向缔约国询问了下列几点：妇女地位以及为执行《公约》第二条和第三条规定所采取的立法措施；妇女在公民权利方面的法律行为能力；对违反保证平等的条款行为的制裁以及妇女可利用的补救办法；以及这些行为是否被认为是刑事犯罪或不那么严重的罪过。令人同样关注的是对于非国家行为者所引起的歧视有何种补救办法，以及如何能够就此提出申诉。

37. 委员会强调说,一旦第二条的反歧视措施和保证平等的措施在国家法规中得到反映,那么下一步就是确保这些措施得到有效执行。在这种情况下,各缔约国必须确保该法规受到尊重。

38. 有时委员会注意到,保护性法规事实上构成一种歧视形式。它对宪法或法律条款中可能存在的对保证平等的措施所作的任何限定或限制也保持警觉。在这方面,委员会询问了基本平等的含义,妇女在商业事项上所拥有民事权力和法律权力的例外情况,保护妇女合法权益的情况以及法规中有哪些条款规定某些宗教社团可以不照保证平等权利的办法办。

39. 一些国家采取了以中性用语起草新法规的作法。委员会赞扬了这一主动行动,并问及居民特别是一般妇女对这种主动行动是否表示欢迎。委员会建议采取并实施立法和(或)其他措施,在确保男女享有工作和领取失业救济金的同等权利,并通过实行制裁等办法禁止以性别为理由解雇女雇员。应采取并实施立法和其他措施。

“(c) 为妇女与男子平等的权利确立法律保护,通过各国的主管法庭及其他公共机构,保证切实保护妇女不受任何歧视”

40. 本款是第二条最重要的条款之一,因为它论及各缔约国为保证妇女权利得到法律保护而必须设立的司法机构以及它们为确保这种法律保护是有效的而必须采取的主动行动。它还重申了如下要求,即各缔约国必须在与男子平等的基础上确立对妇女权利的法律保护,并进一步规定,必须通过各国的法庭和其他有权对申诉作出裁定的公共机构确保有效保护妇女不受任何歧视。在这方面,委员会常常问及有何种法律途径、体制或机构可以帮助妇女行使其权利。

41. 缔约国报告表明,有这一保护措施的经验是多种多样的,并决定于对妇女权利的承认的性质和范围。事实上,各国都有法院系统,但并非所有这些法院系统都是根据习俗或法律拥有对涉及侵犯妇女权利的案件进行干预的充分权力。这些案件

中大多数与妇女的家庭权利、她们的生育能力、她们性生活权利的行使、劳动上的歧视、家庭以外的个人发展以及家庭内的暴力行为有关。许多国家都没有保护妇女不受此类侵犯行为之害的法规，也没有法律保护机构可以使妇女在这些情况下维护她们的权利。

42. 为了了解妇女权利真正落实的程度，委员会询问下列几点：妇女在多大程度上实际利用法院或法庭来行使其权利，妇女对其权力了解的程度如何，各缔约国为提高人们对妇女权利的认识作出了什么努力，妇女权利受到侵犯时可以利用何种法律或其他补救办法，提交法院审理的案件有多少，以及给予了什么样的制裁或惩罚。它还常常问及是否向希望提出歧视案件的妇女提供法律帮助和咨询以及这种帮助是否是免费提供的。

43. 委员会还问及法院受理的实际案例以及是否存在有关歧视妇女的法律判例，因为这些都将成为各国法院审理此种问题以及现在已有为今后诉讼所需的法律依据的证据。判例和裁决还可指明需要进一步进行立法干预的领域，从而表明在司法部门或整个法律体系内部持续存在性别偏见。

44. 某些缔约国报告表明，在一些国家中，民事法院可全权处理家庭法问题，但不包括本条款中提出的问题。在另一些国家中，治安法官可处理家庭纠纷，但并非所有缔约国都有这种法官。在某些国家中，刑事法院受权处理虐待案件，但不完备的法规却使它们无法审理性侵犯案件。法规往往将举证责任交由受害人——通常为妇女——承担。妇女要做到这一点极其困难，因为法律很复杂，并规定必须提供大量所要求的证据才能证明发生了侵犯、暴力或压迫事件。例如，身体受到攻击的妇女必须向检查的医学专家提出证据。这种情况往往使她们打消谴责上述攻击行为或要求对侵犯者进行惩罚的念头。

45. 大多数缔约国都就为促进和确保妇女在政治、经济、社会和文化领域的完全平等所采取的措施提出了报告。这些措施的性质因这些国家的具体社会经济和政

治制度不同而各异。

46. 例如，加拿大报告说，已设立了一个国家机构以确保政府考虑妇女问题。负责处理妇女地位问题的部长确保在政府的所有方案和政策中实行政府关于在国家的一切活动领域消除对妇女的歧视和保护妇女的平等机会的原则。协调与妇女地位有关的政府活动的工作由该国政府的一个中央机构——即加拿大妇女地位事务局来完成。加拿大妇女地位咨询委员会是一个由政府资助的独立组织，它向政府和公众提出对妇女很重要以及与妇女有关系的问题。

47. 瑞典为实现男女平等所作的努力包括采取不仅涉及妇女而且涉及男子的措施。男女平等委员会正在对 5000 名男子进行问卷调查并对其中一些人进行深入的访谈，以期阐明男子对男女平等问题的态度。有一项“逐步”实现平等的国家行动计划已经制定出来。

48. 挪威设立了促进男女平等地位的政府机构。该国消费事务和政府行政部家庭事务和平等地位司协调政府有关平等地位问题的政策。平等地位委员会提请注意那些阻碍妇女在家庭公共生活中的平等地位的情况。作为一项后续行动，该国政府制定了改善妇女在各个领域的地位的国家计划。

49. 实现妇女与男子事实上的平等被一些缔约国视为社会变革的一项基本目标，促使妇女尽可能广泛地参与这一进程也被认为是提高妇女地位的最有效方法。提高妇女资格，特别是职业资格是社会和国家的一项任务，已有好几个国家将此列为一项宪法原则。

50. 在另一个国家中，妇女组织正在帮助教育妇女提高她们的科学和文化水平。它们提供法律咨询，就妇女的需要进行深入调查并向政府提出建议。还有一个国家的妇女参与讨论法律草案，特别是宪法草案和家庭法。

51. 在菲律宾，关于菲律宾妇女作用全国委员会监测各部、局、机构及其他政府机关为执行关于消除对妇女的歧视以及妇女与男子通力合作参与国家发展工作的

法律规定所采取的措施。

52. 委员会建议设立：

- (a) 法律或行政机构，它们有权受理个别妇女或妇女群体提出的有关遭受歧视的申诉或对此种申诉作出裁定；
- (b) 其他机关或机构，以促使结束歧视并加强妇女的平等地位。

53. 第二类缔约国承认国家法庭是国家机器的一个组成部分，利用这些法庭或其他公共机构已成为一个至关重要的问题。已向各缔约国建议实施扫除法盲和提供法律帮助的方案，以努力增加妇女利用司法仲裁员的机会。

54. 委员会在审查缔约国报告之后指出，一些缔约国设立了提高妇女地位的国家机构，特别是在联合国妇女十年：平等、发展与和平（1975-1984年）期间。然而，为了更有效地执行《公约》，委员会建议各缔约国设立一个高级别机构，该机构可以就所有政策对妇女可能产生的影响和作用提出意见，监测妇女的实际状况，规划消除歧视的政策，并拥有有效执行确立政策的措施所需的财政资源、职责和权力。委员会还促请各缔约国加强国家机关的职能。它指出，每个国家的国家机关的形式和职能都各不相同。

55. 一些缔约国报告表明，某些国家已在国家机关内设立专员或申诉问题调查官职位，这些官员被授权受理和调查有关歧视妇女的申诉。另一些缔约国报告表明，这种作法对妇女会有好处，特别是在那些未提及这种机构的国家更是如此。在这方面，委员会询问是否有设立这种机构的计划，或这些任务是否已由另外一个机构执行。如果已经有了这些机构，委员会还询问以下几点：它们如何运作；提出申诉的程序为何；它们如何监督《公约》及其他有关平等措施的执行情况；哪些人可以上诉；对申诉采取了何种行动；该机构是按照政府指示运作呢，还是独立于政府；以及申诉数量为何这么少。

“ (d) 不采取任何歧视妇女的行为或作法，并保证公共当局和公共机构的行动都不违背这项义务”

56. 本款要求各缔约国确保公共当局和公共机构不采取任何歧视妇女的行动或作法。这项规定还旨在确保妇女在法庭面前得到平等待遇，并确保妇女受到行政机构、执行政府政策的人员和法规通过其生效的人员的平等对待。

57. 与本项条款所规定的义务有关的问题，就确保在司法程序问题上不实行差别待遇这一点而言包括任命女法官和女检察官以及审理性别歧视案件的法庭的性别组成；就在政府关押下的人受到歧视的实例而言则包括以下问题：妇女在关押期间或以其他方式处于国家管制之下期间所受到的性伤害、折磨或其他侵犯人权行为之害，妇女特别是有孩子妇女的监禁条件以及女政治犯人数。

58. 缔约国报告提及的某些限制措施表明，存在着本《公约》这一条所指的歧视现象。一些缔约国在批准公约时提出的保留中，特别提到在其国内法规中对《公约》不同条款的适用所施加的限制。例如，加拿大报告说，在该国的某些辖区内，家庭佣人不受人权法保护。该国法规中有一些关于产假、同工同酬以及家庭佣人不受《劳工法》提供的保护的条款。

59. 在一些缔约国的报告中提出了令人关注的如下问题：它们本国法律的依据之一是宗教法律，而宗教法律则使《公约》的规定无法得到遵守。这些国家中有一些对这一条提出了保留。如果出现这种情况，委员会便询问代表他们的政府打算如何协调其义务，并要求提供更多关于任何冲突的性质和程度的资料。

“ (e) 应采取一切适当措施，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视”

60. 根据这项条款，缔约国同意承担以下义务：防止和阻遏私人歧视行为，调查和消除其有害后果，以及规定对做出这种行为者进行制裁或对受害者给予赔偿，这

种制裁包括民事或刑事性质的惩罚。进行歧视的个人或组织，如宗教组织或其他组织可能不得不因此直接或间接地失去政府提供的好处。尽管各国不必对私人当事方采取的违反这些国家本身必须遵守的行为准则的行动负责，但它们有义务作出适当努力以阻止这种行动。

61. 从这个意义上说，即使重大违约行为源于私方自然人或法人的行为，有关国家也对未能采取适当行动履行它们所承担的国际义务负有责任。

62. 人们期望公共部门努力查明并改变公共机构内部存在的这些歧视态度和作法并对此给予必要的纠正。如果在私人组织内持续存在歧视性准则，也应照此办理。在大多数国家中，可以看到国家正在公共部门中作出努力。

63. 委员会建议，每个国家都应被视为对在一切社会生活领域坚持宪法和法律规定的平等原则负有责任。因此，它的行动必须超越其本身的组织范围。它必须建立机构，保证使所有的个人、团体、企业和组织都享有这些权利。

64. 例如，据报道有一个国家的各种社会组织和妇女组织一直为开展家庭教育和使人们正确理解怀孕或生产这一社会功能而努力。在社区一级设立的家庭俱乐部对以性别平等精神养育家庭子女的问题采取了特殊的社会处理方法，以期完全根除男人和女人承担的定型任务。附属于保健中心和政府的社会服务部门的社会和法律帮助办公室被纳入克服旧习俗的教育过程之中。

65. 委员会注意到为支持在公共领域提供平等机会所采取的积极措施，这些措施有助于就私营部门平等地雇用人员的问题采取积极措施，因为国家是最大的雇主。

66. 因此，国家必须按照《公约》规定对实行这种歧视的违约行为进行调查和纠正，给予受害人赔偿，并酌情对有关人员进行惩罚。如果私人、组织或企业实行性别歧视，国家有责任谴责这种歧视，并应立即采取措施。这些措施应包括采取适当行动以及对构成歧视妇女的私人行为进行监测。此外，各国必须按照第十六条规定采取适当措施，消除在与婚姻和家庭关系有关的一切事项上歧视妇女的行为。



67. 委员会对本款的看法明确地反映在其关于对妇女的暴力行为的第19号一般性建议中,该建议指出:“基于性别的暴力行为是一种严重阻碍妇女在与男子平等的基础上享受权利和自由的歧视形式”。<sup>2</sup>它进一步指出,“家庭暴力是对妇女施加的暴力的最阴险的表现形式之一”;这种暴力在所有社会中普遍存在。在家庭关系中,各种年龄的妇女都遭受到各种各样暴力之害,其中包括毒打、强奸、其他形式的性伤害以及精神其他形式的暴力,这一切由于传统观念作祟而长期存在。

68. 委员会关切地注意到,在某些国家中,个人、组织或企业歧视妇女的现象依然存在。它要求缔约国通过其国家定期报告向委员会通报它们为防止公私人组织中出现歧视妇女现象正在采取或已经采取的行动以及对犯有此种歧视罪行的官员、组织和个人进行的惩罚。

“(f) 应采取一切适当措施,包括制定法律,以修改或废除构成对妇女歧视的现行法律、规章、习俗和惯例”

69. 《公约》第二条(f)款要求缔约国采取适当措施,包括制定法律,以修改或废除构成对妇女歧视的现行法律、规章、习俗和惯例。从这个意义上说,缔约国同意承担进行全面法律改革的义务。但是这还意味着缔约国必须利用公共手段来消除歧视性习俗和惯例。第五条(a)款详细阐述这一义务并为此解释说,缔约国同意改变男女的社会行为模式,以期消除基于男尊女卑观念或基于男女的定型任务而产生的偏见、习俗和所有其他惯例。

70. 在第二条(f)款和第五条(a)款中,缔约国同意对人身地位法进行改革并抵制比如说宗教机构的惯例,这些惯例在或许声称将男女视为在原则上是平等的人但却是根本不同的人的同时,证明歧视性作法是合理的。

71. 当出现下述三种情况时,缔约国也必须履行它们根据《公约》直接或间接承担的义务,即:妇女由于有关财产的习惯法的实施而遭受损失;家庭成员执行歧视

性遗嘱；银行拒绝向妇女提供公平贷款，从而使妇女无法享有采取商业行动的平等机会。根据第十三条（b）款，缔约国有义务采取适当措施，消除在经济和社会生活领域、特别是在享有“银行贷款、抵押和其他形式的金融信贷的权利”方面对妇女的歧视。

72. 例如，有一个国家报告说，该国法规中有一项条款谴责这样一种工作：它已不再被认为是走向社会进步的一步，而是限制妇女的就业机会，并与男女工人的待遇和机会平等的原则相抵触。该国政府还着手采取行动，废除本国法律中的歧视性条款。这种行动包括：修正一项法案，根据此项法案，某个民族的妇女在嫁给一个非本民族成员的男子后便丧失其在本民族中的地位，而本民族的男子却不存在这种情况；修改法规，以便取消失业保险法中对领取产妇津贴所规定的特别条件；以及修正刑事法典，以便向性犯罪的男女受害者提供同等保护。

73. 已采取一些措施改变由于对男女任务的定型看法而产生的社会和文化行为。有一项行动计划中专门有一节论述在广播、印刷媒体和政府传播媒介中存在的陈规旧习。有一个关于广播媒介中将男女任务定型化问题工作队为消除广播媒介中将男女任务定型化的现象编制了多种多样的节目。另一个国家已开始实施一个关于传播媒介评论的项目，其主要目的是推动电视观众对电视表现妇女的方式采取批判性态度。

74. 还有一个国家组织了全国性的宣传运动，以破除过去那种崇尚男尊女卑的观念和习俗，对公众进行法制教育，谴责歧视、虐待、侮辱甚至迫害妇女和儿童的行为，并动员社会起来与这种不可接受的作法作斗争。

75. 委员会举出了另一个国家中为实施新的社会方案而开展的教育工作和实行的教育政策，认为这是为对那种使妇女地位无法提高的局面采取补救办法所作的努力。据报道，国际妇女十年：平等、发展与和平（1975年）对提高妇女对其权利的认识具有一定作用。

76. 有一个国家报告说,某些文化观念使得妇女不得不料理家务,并使她们享受不到进步成果,从而造成父亲不负责任的情况。为了改变这种状况,该国政府制定了全面的人口政策,此种政策也促进了妇女教育水平的提高。面向穷人律师事务所内的妇女办公室对帮助妇女的活动提供指导并加以引导,使妇女能够履行她们作为母亲所负的责任。

77. 委员会注意到,在某些民族背景下,习俗和习惯法对妇女有不利影响。在许多国家中,通常不欢迎妇女参加社区领导活动,社会承认男性占统治地位的家庭等级制度这一事实也使妇女很难设法改变自己的社会地位。此外,有关父系继承的习惯法以及偏袒男子的婚姻法和离婚法也使妇女无法享有社会经济上的独立性,而某些习俗,如土地公共所有制,可能对妇女和男子均有利。委员会建议说,缔约国有必要寻求抵制对妇女有害作法的办法。

78. 然而,委员会注意到,有些国家的妇女群体已开始在宗教传统的范围内有效地组织起来,以预先防止废除公正的法律,并提高人们对妇女将要享有的权利的真实性质的认识,如果宗教精神在不遭受男子曲解的情况下被接受的话。她们为此已把此事提交法院或就社会公正问题大力进行宣传。

79. 在国家已明确承诺实行非宗教主义制度的另外一些国家中,据报道妇女正在尝试对歧视妇女的宗教惯例提出挑战,并为此援引本国宪法中的平等保护条款,因为这些条款规定,所有妇女,不论其宗教信仰如何,应得到同等待遇。此外,她们还一直在努力采取制定一部统一的刑法典。在一个多种族、多宗教的社会中,这种非宗教战略特别有效。

80. 委员会建议说,缔约国务必要加强就平等问题采取的行动以及它们反对歧视的行动,并为此制定支持这些原则的新规定,宣告对歧视案例所作的带有偏见的解释无效,了解现行法律和惯例的歧视内容,并通过采取适当行动废除这些法律。

“(g) 同意废除本国刑法内构成对妇女歧视的一切规定”

81. 本款要求缔约国废除本国刑法内构成对妇女歧视的一切规定。由于歧视也可能因刑法中没有保护妇女的条款而产生，因此这项义务不仅包括修改或废除现行的歧视性法律，而且包括通过新的法律以弥补法规中目前存在的缺口。

82. 委员会注意到缔约国报告中出现了与这一规定有关的引起普遍关注的一些问题：对卖淫的管制；色情文学；关于强奸、性伤害、包括保护妇女在婚姻关系持续期间不受强奸的法律；性骚扰；对男女犯通奸罪的量刑不等；通过刑法对堕胎进行管制；女性割礼；以及其他与保护妇女免受暴力之类有关的问题。

83. 更具体地说，委员会询问了以下几点：如果发生强奸和其他性犯罪事件，缔约国在刑事法院中对妇女给予多大程度的保护；谁可能报告此种事件；罪犯是否实际受到起诉；以及妇女能否在法庭上作为证人提供不利于丈夫的证词。委员会还问及是否严肃对待性骚扰行为，并询问为与此种行为作斗争已采取了什么样的立法措施。

84. 其他问题包括：禁止索取嫁妆的法律有何影响，以及提供法律保护以防发生与嫁妆有关的死亡和毁容事件的作法的有效性如何。除了惩罚罪犯以外，委员会还鼓励缔约国制定政策，防止这种事件再度发生。

85. 一些国家对这种罪行采取的制裁措施也可能因所涉妇女的年龄、婚姻状况或社会地位不同而各异。例如，当被强奸者是女孩而不是妇女时，对强奸行为给予的惩罚就可能比较严厉。委员会询问了以下几点：出现这种差异的原因，其中包括陈规旧习；对强奸行为给予严厉惩处的基本理由；以及在男女犯通奸罪的情况下对男女的量刑有何差异。

86. 委员会强调说，编纂刑法典的工作以及为此包括监狱在内的行政部门必须制定的一切程序都特别重要。关于人身攻击和性侵犯的法规的现实意义特别大。在几乎所有这种法规中男人都得到偏袒，而女人尽管是受害者却受到指责。给予妓女的待遇是刑法法规具有歧视性的典型表现。监狱制度在夫妇探监、监狱工作报酬以及在监

狱中接受培训的可能性等方面也歧视妇女。

87. 委员会还对堕胎是否合法的问题表示关注,也就是说,堕胎是否只有在某些情况下或在某些地方如医院等才是合法的,以及在进行堕胎之后妇女或医生是否会受到制裁。

88. 委员会建议,缔约国必须迅速、坚决地采取行动,废除一切载有歧视性措施的法律条款、规章和准则,而不论它们是刑事的、民事的、商业的,还是与劳工有关的或任何其他种类的。委员会还建议,各国必须修正有关男女的法律制度和监狱制度,并促进这些制度对男女的需要给予同等的满足。

89. 委员会还建议,各国应向它通报任何与关于歧视问题的法律和规章背道而驰的主动行动,并且它们必须就刑法制度中对妇女行使自己权利有影响的任何方面及其对行政部门的影响提出报告。

#### 四、对第二条提出的保留

90. 《消除对妇女一切形式歧视公约》跟《消除一切形式种族歧视国际公约》不一样,因为后者规定,如果至少有三分之二的缔约国反对某项保留,则该保留即被认为与该《公约》相悖,而前者却并未为对某项保留是否有效的问题作出权威性裁决提供类似的程序,尽管按照本《公约》第二十九条规定可以将此问题提交国际法院——可是这条规定也由于许多缔约国对它有保留而在很大程度上变得无效。对于一个认为某项保留是与本《公约》相悖的缔约国来说,可以选择的唯一可行办法就是对该项保留提出反对意见备案并在缔约国会议上提出此事。

91. 由于本《公约》没有此种程序,这一问题已在某些缔约国间不断引起争议,因为其中一些缔约国对许多保留表示强烈反对,理由是这些保留与本《公约》的目的和宗旨相悖,而另一些缔约国则极力维护它们享有的对《公约》提出保留而不必让其他国家充任自封的仲裁人以便裁定此项保留是否有效的权利。迄今为止,缔约国一直

未能解决这个问题。

92. 世界人权会议促请各国消除对妇女的一切形式歧视,不论这种歧视是公开的还是隐蔽的。联合国应推动有关方面努力争取到2000年实现所有缔约国普遍批准《消除对妇女一切形式歧视公约》这一目标。应鼓励大家提出解决对本《公约》提出的为数特别多的保留的方式方法。消除对妇女歧视委员会应继续审查对《公约》提出的保留。应促请缔约国撤销与本《公约》的目的和宗旨抵触或在其他方面与国际条约法相悖的保留。

93. 对第二条提出的保留特别令人关注。第二十八条第(2)款规定,不得提出与本《公约》的目的和宗旨相抵触的保留。第二条概述了缔约国要求就提出的保留,特别是那些范围没有限制——这表明缺乏执行平等原则的意向——以及被认为与本《公约》的目的和宗旨相抵触的保留采取的行动,然而,对其他条款提出的保留也被认为是表明有关国家未能致力于实现妇女平等,因为这种保留破坏了载于本条的如下协议:“立即用一切适当办法,推行政策,消除对妇女的歧视”。委员会继续鼓励缔约国尽早撤销其保留。

94. 自从《公约》通过以来,一些缔约国就其根据第二条所承担的义务提出了保留,这通常是为了在基于宗教的法律与《公约》的规定发生冲突的条件下可以不履行该义务。这种一般性保留的一个例子就是孟加拉国政府提出的保留;该国政府认为第二条规定对它自己没有约束力,因为这些规定与基于神圣的《可兰经》和伊斯兰传统教规的伊斯兰教法律相抵触。巴哈马政府提出了类似的保留,它声明自己不受第二条(a)款规定的约束。

95. 埃及在提出保留时表示愿意遵守第二条规定,但条件是此种遵守不违背伊斯兰教法。伊拉克提出的保留是:批准和加入本《公约》不应意味着伊拉克共和国受第二条(f)和(g)款规定的约束。保留宗教法律或习惯法看来对上述根据《公约》提出保留的缔约国来说是至关重要的,并可视为它们加入《公约》的先决条件。

96. 阿拉伯利比亚民众国政府提出了一项一般性保留,该保留虽然不是具体针对第二条提出的,但它说,加入《公约》不应与根据伊斯兰教法制定的法律或规定的个人地位发生冲突。

97. 摩洛哥政府提出一项声明,表示它愿意执行第二条规定,但条件是:这些规定无损于关于摩洛哥王国王位继承规则的宪法要求,而且这些规定与伊斯兰教法的规定不发生冲突。它指出,《摩洛哥个人地位法典》中的某些规定给予妇女的权利不同于赋予男子的权利,这些权利不得受到侵犯或加以废除,因为它们主要源于伊斯兰教规,而伊斯兰教规竭力争取实现的目标之一就是在夫妇之间求得平衡,以维护家庭生活的连贯性。

98. 突尼斯政府提出一项一般性声明,说它将不会按照《公约》的要求作出任何组织决定或立法决定,如果这种决定与《突尼斯宪法》第一章的规定相抵触的话。第一章第六条规定所有公民在法律面前待遇平等,因此这一条可以被认为是在国内法中详细阐述《妇女公约》的规定。<sup>3</sup>该章第一条说明,伊斯兰教是国教,只要伊斯兰教被解释为要求消除对妇女的歧视,它就不会与《公约》相抵触,也不会构成对突尼斯根据《公约》所承担义务的限制。

99. 新西兰政府代表库克群岛保留在关于某个库克群岛酋长权利继承问题的习俗与第二条(f)款和第五条(a)款的规定不相一致的情况下不适用这些条款规定的权利。

100. 对第二条提出的保留把为消除对妇女的歧视而制定修正本国法律和文化的办法这一点排除在外,因此这种保留是十分可疑的,因为《公约》的主要目标之一是使缔约国承担制定这种办法的义务。

101. 委员会认为对《公约》提出的保留问题是一个非常严肃的问题,并按常规就下列三点询问了缔约国:对《公约》条款提出的任何保留的现况如何,缔约国认为要求它们提出这些保留的特殊情况是什么,以及在撤销这些保留之前有何计划。反

之，委员会赞扬那些毫无保留地批准《公约》的缔约国的诚意。

## 五、结论

102. 在批准或加入《消除对妇女一切形式歧视公约》的过程中，缔约国承诺要保证男女在政治、经济、社会、文化、民事和任何其他生活领域享有平等权利，废除现行的歧视妇女的法律、规章、习俗和惯例，促进妇女在生活的各个领域得到全面发展并提高自己的地位。

103. 事实已经表明，为了能够揭露和反对歧视，缔约国必须承认存在着歧视。缔约国的报告表明，对妇女歧视的性质、范围、程度以及最重要的一点——即这种歧视对妇女产生的影响只得到部分揭露。性别歧视从公然否认妇女的平等权利到妇女由于社会政策和惯例的阻碍而无法享受她们的公认权利，不一而足。

104. 大多数缔约国已将平等原则载入其宪法或其他基本法。另外一些缔约国已从其法律体系中废除了歧视性法律，并且广泛实施了保证妇女平等权利的法律。在所有区域中，还有一些缔约国尚未从法律中取消所有的不平等待遇，因此妇女仍然遇到法律障碍。

105. 为保证妇女行使和享受人权而确保妇女的平等权利并提高妇女地位的措施，无论在实际上还是在概念上都是与第二条所述的反歧视措施密切联系在一起的，尽管这两种措施在《公约》的不同条款中列举。《公约》为以最适当方式解释《公约》并根据每个国家的社会和文化结构实施《公约》留有余地，但前提是各缔约国将会遵循不以性别为由进行歧视的原则。

106. 委员会在就第二条拟订其一般性建议的过程中，似宜就它所认为的缔约国根据此条款所应承担的义务向缔约国提供指导，以确保遵守《公约》。

## 注

<sup>1</sup> 丽贝卡·丁·库克，“对《消除对妇女一切形式歧视公约》提出的保留”，《弗



吉尼亚国际法期刊》，第 30 卷，第 3 期（1990 年春），第 672 页。

<sup>2</sup> 《大会正式记录，第四十七届会议，补编第 38 号》(A/47/38)，第一章。

<sup>3</sup> A. 伯劳斯坦和 G. 弗兰兹合编的《世界各国宪法》：突尼斯 5:，1977 年。

-----