



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.
GENERAL

CEDAW/C/1997/II/5
30 May 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

消除对妇女歧视委员会
第十七届会议
1997年7月7日至25日, 纽约
临时议程* 项目 6

《消除对妇女一切形式歧视公约》 第21条的执行情况

第23号一般性建议草案(第7和第8条)

第7条 (政治和公共生活)

各缔约国应采取一切适当措施, 消除在本国政治和公众事务中对妇女的歧视, 特别应保证妇女在与男子平等的条件下:

- (a) 在一切选举和公民投票中有选举权, 并在一切民选机构有被选举权;
- (b) 参加政府政策的制订及其执行, 并担任各级政府公职, 执行一切公务;
- (c) 参加有关本国公众和政治事务的非政府组织和协会。

背景说明

1. 《消除对妇女一切形式歧视公约》特别重视妇女参与其本国的公共生活。
《公约》序言部分表示:

“考虑到对妇女的歧视违反权利平等和尊重人的尊严的原则, 阻碍妇女与男子平等参加本国的政治、社会、经济和文化生活, 妨碍社会和家庭的繁荣发展, 并使妇女更难充分发挥为国家和人类服务的潜力。”

* CEDAW/C/1997/II/1。

2. 《公约》序言部分还重申妇女参与决策的重要性：

“确信一国的充分和完全的发展，世界人民的福利以及和平的事业，需要妇女与男子平等充分参加所有各方面的工作。”

3. 此外，《公约》第1条对“对妇女的歧视”解释为：

“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、公民或任何其他方面的人权和基本自由。”

4. 其他公约、宣言和国际分析文件都十分重视妇女参与公共生活，并制定了有关平等的国际标准构架。这些文件包括《世界人权宣言》、¹《公民及政治权利国际盟约》、²《妇女政治权利公约》³《维也纳宣言》、⁴《北京宣言》和《行动纲要》⁵第13段、本公约⁶的第5和8号一般性建议，人权事务委员会通过的一般性评论25、⁷欧洲联盟理事会通过的关于男女平等参与决策程序的建议⁸和欧洲委员会关于“如何在政治决策中实现性别均衡”的意见。⁹

5. 第7条规定各缔约国应采取一切适当措施，消除在政治和公共生活中对妇女的歧视并确保妇女在政治和公共生活方面享有与男子平等的地位。第7条具体说明的义务可扩大到公共和政治生活的所有领域，而不局限于(a)、(b)和(c)款所规定的那些领域。一个国家的政治和公共生活是一个广泛的概念，是指行使政治权力，尤其是行使立法、司法、行政和管理权力。这一措词包括公共行政的所有方面以及在国际、国家、区域和地方各级制定和执行政策。这一概念还包括民间社会的许多方面，包括公共委员会、地方理事会以及诸如各政党、工会、专业或行业协会、妇女组织、社区基层组织和其他与公共生活和政治生活有关的组织的活动。

6. 实际上，《公约》设想了在以下这种政治制度的框架内可以实现这种平等，即按照《世界人权宣言》第21条和《公民及政治权利国际盟约》第25条的规定，每个公民均享有在真正的定期的选举中的选举和被选举权，这种选举应是普遍的并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达。

7. 《公约》强调机会平等的重要性以及参与公共生活和决策的重要性,这促使委员会回顾第7条并建议各缔约国在审查其法律和政策以及根据《公约》提出报告时,应该考虑到下列评论和建议。

评论

8. 人们在公共领域和私人领域的活动向来被视为互不相同,而得到相应的管理。妇女一般从事私人或家庭领域活动,负责生育和抚养子女,所有社会都将这些活动视为次一级。相形之下,公共生活受到尊重和尊敬,范围涉及除私人及家庭领域之外的各种活动。男子历来既支配公共生活,且掌有权力将妇女限制并约束在私人领域之内。

9. 尽管妇女在支撑家庭和社会方面起着核心作用,并对发展作出贡献,但她们被排斥在政治生活和决策进程之外,而决策进程却决定她们日常生活的模式和社会的前途。尤其是在危机时期,这种排斥压制了妇女的声音,埋没了妇女的贡献和经验。

10. 在所有国家,压制妇女参与公共生活能力的最重要因素一直是价值观和宗教信仰等文化环境、缺乏各种服务、男子未能分担与组织家务和抚养子女有关的工作。在所有国家,文化传统和宗教信仰一直是将妇女约束在私人生活领域并妨碍妇女积极参与公共生活的一个因素。

11. 减轻妇女的某些家务负担,将使妇女能够更充分地参与社区生活。妇女在经济上依靠男子,往往阻碍她们作出重要的政治决定,并阻碍她们积极参与公共生活。妇女承受双重的的工作负担、经济上的依赖性,加上公共及政治生活工作时间长而且不具灵活性,使妇女无法更加积极地参与。

12. 陈规包括新闻媒介制造的陈规观念将妇女的政治生活局限在环境、儿童和保健等问题上,而排除在财政、预算管制和解决冲突等方面的责任之外。妇女在产生政治家的职业中参与的程度很低,这又是一个障碍。一些国家是有女性领导人掌

权,但这可能是其父亲、丈夫或其他男性亲属的影响所致,而不是她们本身参选成功所致。

政治制度

13. 多数国家的宪法和法律以及所有的国际文书都申明了男女平等的原则。然而,在过去五十年内,妇女未能实现平等,妇女参与公共及政治生活的程度很低,强化了她们的不平等地位。单由男子制定的政策和作出的决定只反映了人类的部分经验和潜力。要公正有效地组织社会,就需要包容全体社会成员,由他们共同参与。

14. 没有一种政治制度同时赋予妇女充分、平等参与的权利和利益。虽然民主制度改善了妇女参与政治生活的机会,但她们继续面临许多经济、社会及文化障碍,这一点严重影响了她们的参与。即便是历来稳定的民主国家,也未能充分、平等地容纳占其人口半数的女性国民的意见和利益。将妇女排除于公共生活和决策之外的社会,不能说是民主的社会。只有在政治决策由妇女和男子共同作出并顾及双方的利益时,民主的概念才具有真正的、鲜活的意义和持久的影响。对各缔约国报告所作审议显示,在存在妇女充分、平等参与公共生活和决策的情况的国家,落实妇女权利和履行《公约》的情况都有所改善。

暂行特别措施

15. 虽然移除法律上的障碍是必要的,但这是不够的。未实现妇女的充分、平等参与可能不是存心的,是古旧过时的惯例和程序的结果,这些惯例和程序无心之中提升了男子。《公约》第4条鼓励采取暂行特别措施,以便充分实施第7和第8条。拟订有效暂行战略以实现平等参与的国家,已实施一系列措施,包括吸收、在财务上援助和训练女性候选人,修改选举程序,开展促进平等参与的竞选活动,规定数字指标和保障名额,有针对性地任命妇女担任在各个社会的日常生活中起重要作用的司法或其他职业团体公职。正式排除障碍,采取暂行特别措施鼓励男女平等参与社会公共生活,是在政治生活中实现真正平等的必要前提。但是要想克服多少个世纪以来

男性在公共领域所占的支配地位,妇女还需要得到社会各界的鼓励和支持,以实现充分、有效的参与。这种鼓励措施必须由各缔约国以及各政党和政府官员领导。缔约国有义务确保暂行特别措施明确用来支持平等原则,因此也符合保障全体公民人人平等的宪法原则。

摘要

16. 《北京行动纲要》强调的关键问题是,妇女在普遍参加政治和公共生活方面存在着法律与事实或权利与现实之间的差距。研究结果指出,如果妇女参与的比率能达到30%至35%(一般称为“关键人数”),就会对政治方式和决定内容产生实际的影响,政治生活就会充满新的活力。

17. 为了在公共生活中取得广泛代表性,妇女必须能够充分平等地行使政治和经济权力;她们必须能够充分和平等地参与国家和国际各级的决策,以便对平等、发展和实现和平等目标作出贡献。如要达到这些目标和确保真正的民主,则性别观点极为重要。因此,必须使妇女参加公共生活,以利用她们的贡献,确保她们的利益得到保护,并保障所有人不论男女都能享有人权。妇女充分参与不仅对增强妇女权力而且对整个社会进步都极为重要。

选举权和被选举权第7条(a)款

18. 《公约》促使各缔约国在其宪法或立法中采取适当步骤,确保妇女在一切选举和公民投票中均享有与男子平等的选举权和被选举权。必须在法律上和事实上都享有这一权利。

19. 对缔约国的报告的审查结果表明,尽管几乎所有缔约国都通过了宪法或其他法律条文,规定男女在一切选举和公民投票中享有平等的选举权,但是很多国家的妇女在这项权利的行使方面仍旧面临困难。

20. 损害这些权利的因素如下:

(a) 妇女取得有关候选人以及政党的政纲和投票程序的资料的机会往往不如男

子,政府和政党没有能够提供这方面的信息。阻碍妇女充分而平等地行使她们的选举权的另一些重要因素。包括妇女身为文盲,缺乏知识不了解政治制度,或是政治倡议和政策对她们生活的影响等。未能认识到选举权带来了要求变化的权利,责任和机会这一点也意味着妇女并不都参加选民登记。

(b) 妇女双重的的工作负担和财政上的限制使她们没有充分的时间或机会注意选举活动和完全自由地行使选举权。

(c) 很多国家的传统、文化社会和文化上的陈规旧习阻碍了妇女行使选举权。许多男子通过劝说或直接行动包括替妇女投票来影响或控制妇女的投票。应当防止任何这类做法。

(d) 在一些国家,妨碍妇女参与社区公共或政治生活的其他因素包括:妇女的行动自由或参与权受到限制,对妇女的政治参与普遍存在消极态度,或是选民不信任、不支持女性候选人等等。此外,有些妇女认为政治是令人讨厌的,因而避免参与政治活动。

21. 这些因素至少部分解释了一种怪现象,即代表半数选民的妇女却未能发挥政治权力或形成集团,以促进她们的利益或改变政府,或消除歧视性政策。

22. 投票方式、议会席位的分配、选区的选择均对当选议会议员的妇女所占的比例有重要影响。各政党应该本着机会平等和民主的原则,注意男女候选人人数均等的问题。

23. 不得对妇女享有的选举权施加对男子不适用或对妇女产生重大影响的限制或条件。例如,设限规定只有一定教育程度、拥有最起码财产资格或非文盲的人才享有选举权,这不仅不合理,侵犯了普遍受到保障的人权,而且也会对妇女产生重大影响,从而违反《公约》的条款。

参加制订政府政策的权利第7条(b)款

24. 尽管妇女在参加政府决策活动已经取得长足进展并且一些国家已经实现了

这方面的平等,但是妇女的这类参与仍然不多,并且在许多国家,妇女的参与实际上已经减少。

25. 第7条(b)还规定缔约国应保证妇女有权充分参加政府政策的制订,并担任各级政府公职。这将促进性别问题被融入主流,并有助于促使公共决策采纳性别观点。

26. 缔约国有责任在它们的管辖范围内任命妇女担任高级决策职位并且理所当然地征求和吸取广泛代表妇女意见和利益的团体的意见。

27. 缔约各国还有义务确保查明和克服阻碍妇女充分参与政府政策的制订的障碍。这些障碍包括只是任命几个妇女装点门面而就感到志得志满以及阻碍妇女参与的传统和习惯态度。如果妇女在政府高层没有得到广泛代表或者没有得到适当的咨询,甚至根本没有得到咨询,政府的政策就将是不全面的和没有效用的。

28. 缔约各国总的说来有权力任命妇女担任高级的内阁和行政职位,而各政党也有责任确保将妇女列入政党名册并在有可能成功获选的地区被提名竞选。缔约各国也应努力确保任命妇女在与男子平等的条件下担任政府咨询机构的职务。并且这些机构应根据情况考虑代表妇女的团体的意见。政府的基本责任是鼓励采取这些倡议行动来领导和引导舆论并改变歧视妇女或阻碍妇女参与政治和公众事务的态度。

29. 若干缔约国为确保妇女平等参与担任高级内阁和行政职位并成为政府咨询机构的成员所采取的措施包括:作出规定,在可能被任命者同样合乎条件的情况下,优先考虑女性提名人;通过一项规定,在公共团体中男女成员均不应少于40%;在内阁和公职任命方面制订妇女保障名额;和同妇女组织协商,确保合格妇女被提名为公共团体的成员和担任公职,并且编制和保持这类妇女的名册;在公共团体和公共职位的任命中便利妇女的提名。在私营组织的提名下任命咨询机构成员时,缔约各国应鼓励这些组织提出合格并适合的妇女作为这些机构的成员。

担任公职和执行一切公务的权利(第7条(b)款)

30. 从各缔约国的报告可见,妇女被排除在内阁、公务员和公共行政以及司法

机构的高层职位之外。获任这类高层或具影响力职位的妇女绝无仅有；虽然有些国家在较低层次和通常与家庭有关的职位上工作的妇女人数可能在增加，但是在有关经济政策、经济发展、政治事务、国防、建立和平行动、冲突的解决、宪法的解释和确定等方面的决策性职位中，她们只是极少数。

31. 审查了缔约国的报告后还发现在某些情况下，法律禁止妇女行使皇室的权力、充当具有代表国家管辖权的宗教和传统法院的法官，或充分参与军队。这些规定歧视妇女、合得社会无法得到她们参与社区这些方面的生活的和利用她们的技能，并违反《公约》的原则。

参加非政府以及公共和政治组织的权利(第7条(c)款

32. 审查缔约国的报告后发现，所提供的为数不多的有关政党的资料表明，妇女代表人数不足或集中在影响力不及男子的职责上的情况。鉴于政党在决策方面所起的重要作用，各国政府应鼓励政党审查妇女在何种程度上充分和平地参与它们的活动，如果情况并非如此，则应找出问题的起因。应该鼓励政党采取有效措施，其中包括提供资料、资金和其他资源，来克服防止妇女充分参与和实现代表权的障碍，并确保妇女实际上有平等机会充当党干部和被提名为选举的候选人。

33. 一些政党已采取的措施包括将其执行机构的某一最低限度数目或百分比的职位保留给妇女，从而确保提名的男女候选人人数均等，并确保妇女没有一律被分配到较不利的选区或党名单上最不利的职位。缔约国应确保禁止歧视的法律或其他的平等宪法保障明确允许这一类临时特别措施。

34. 象工会和政党一般的其他组织有义务以执行理事会男女代表人数均等的方式在它们的规章、在执行这些规则和成员资格的组成方面表示它们对性别平等原则的承诺，以便这些组织得到社会所有阶层的充分和平等参与及两性的贡献的好处。这些组织以及非政府组织还在政治技巧、参与和领导方面为妇女提供宝贵的训练机会。

第8条(国际一级)

缔约各国应采取一切适当措施,保证妇女在与男子平等不受任何歧视的条件下,有机会在国际上代表本国政府参加各国际组织的工作。

评论

35. 第8条规定各国政府有责任确保妇女有机会参与国际事务各个级别、以及各个领域的活动,从而促使她们参与经济和军事事务、参与多边和双边外交活动以及参加国际和区域会议的官方代表团。

36. 从对各缔约国的报告的审查来看,很明显,大部分政府的外交和外事机构中妇女任职的人数不足,特别是在最高级别上。妇女常常被派往对该国的对外关系来说不太重要的使馆。在某些情况下,妇女的任命还会因婚姻状况方面的限制而受到歧视。在其他情况下,在同地位上的妇女得不到男性外交官所享有的配偶和家庭福利待遇。有关方面往往不给予妇女参与国际事务的机会,因为他们假定妇女要承担家务负担,包括假定她们由于必须照顾家庭中受抚养的人而无法接受任命。

37. 很多常驻联合国和其他国际组织的代表团中都没有女外交官,在较高级别上的妇女也很少。那些负责确定设立国际和全球目标、议程和优先次序的专家组会议也有类似情况。联合国系统的组织以及在区域一级的经济、政治和军事机构已成为重要的国际公共雇主,但即使是在这里,妇女仍然是少数,而且主要集中在较低级别上。

38. 往往由于在任命和提升人员提供重要职位和参加官方代表团方面缺少客观的标准和程序,妇女很少有机会象男人一样,在国际上平等地代表本国政府、参与国际组织工作。

39. 现代世界的全球化使得让妇女与男人一样平等地参与国际组织的问题变得

越来越重要。把性别观念和妇女的人权纳入所有国际组织的议程中是各国政府义不容辞的责任。很多关于全球性问题--例如建立和平和解决冲突、军费支出与核裁军、发展与环境、对外援助和重新调整经济结构等问题--的关键决定都是在妇女参与有限的情况下做出的,这与妇女参与这些领域的非政府组织活动的情况形成鲜明对比。

40. 让大批妇女参与国际谈判、维持和平活动、所有级别上的预防性外交、调解、人道主义援助、社会和解、和平谈判以及国际刑事司法制度将会产生重要作用。在解决武装或其他冲突问题时,性别观点和分析有助于理解对男女分别带来的不同影响。¹⁰

建议

第7和第8条

41. 缔约国应确保其宪法和立法符合《公约》各项原则,特别是第7和第8条。

42. 缔约国有义务采取一切适当措施,其中包括颁布符合宪法的适当立法,确保那些不直接受《公约》所载义务影响的政党和工会等组织不歧视妇女,并尊重第7和第8条载列的各项原则。

43. 缔约国应查明和实施临时性的特别措施,确保妇女在第7和第8条提到的各个领域具有平等代表权。

44. 缔约国应解释对第7和第8条持有保留的原因和其影响;指出哪些保留意见反映出传统习俗或对妇女社会角色陈规定型的态度;及缔约国为改变这种态度而采取的步骤。缔约国应密切审查保留意见,并在报告中提出取消保留意见的时间表。

第7条

45. 在第7条(a)款下应查明、实施和监测效力的措施旨在:

(a) 促使民选职位上的男女人数平衡；

(b) 确保妇女了解其投票权、了解这一项权利的重要性及如何行使这方面的权利；

(c) 确保克服平等方面的障碍，其中包括因文盲、语言、贫困和妨碍妇女行动自由而造成的障碍；

(d) 协助处境不利的妇女行使其投票权和被选举权。

46. 在第7条(b)款下的措施旨在确保：

(a) 妇女在制订政府政策方面的代表权平等；

(b) 妇女享有担任公职的平等权利；

(c) 针对妇女的征聘是公开的而且可上诉。

47. 在第7条(c)款下的措施旨在：

(a) 确保颁布关于禁止歧视妇女的有效立法；

(b) 鼓励非政府组织及公共和政治协会采用鼓励妇女参加其工作和具有代表权的战略。

48. 缔约国就第7条提出报告时应：

(a) 说明促使第7条载列的各项权利生效的法律规定；

(b) 细述对这些权利设有的限制，是法律规定造成的，还是传统、宗教或文化习俗造成的；

(c) 说明提出和制订了哪些措施来克服对行使权利的障碍；

(d) 提出按性别分列的统计数据，说明享有上述权利的男女比例；

(e) 说明有哪些政策制订类型，其中包括同发展方案有关的、有妇女参加的类型，以及妇女参与层次和程度；

(f) 在第7条(c)款下，说明妇女在其本国参加非政府组织的程度，其中包括妇女组织；

(g) 分析缔约国确保同这些组织协商的程度及其咨询意见对各层次的政府政策

制订和执行工作的影响；

(h) 说明妇女担任政党、工会、资方组织和专业人员协会的成员或官员代表人数不足的情况，并分析造成这种情况的因素。

第8条

49. 应查明、实施和监测效力的措施旨在确保：加强联合国各机构内的成员性别平衡，其中包括大会的各主要委员会、经济及社会理事会和专家机构(例如条约机构)及任命到独立工作组或担任国别报告员或特别报告员的性别平衡。

50. 就第8条提出报告时缔约国应：

(a) 按性别分列统计数字，说明在外交部门工作或经常在国际上代表其本国的妇女比例，其中包括作为其政府代表团成员出席国际会议或得到任命执行维持和平或解决冲突的任务，及妇女在这些部门担任多高的职位；

(b) 说明建立了哪些客观标准和程序来任命和提升妇女担任有关职位和官方代表团职位；

(c) 说明政府已采取哪些步骤来广泛宣传政府在国际场合上对妇女问题作出的承诺以及多边论坛向负责提高妇女地位的政府和非政府机构印发的正式文件；

(d) 提供妇女因其政治活动(以个人，或妇女组织或其他组织成员的身份从事的政治活动)而遭受歧视的资料。

注

- ¹ 大会第217 A(III)号决议。
- ² 大会第2200 A(XXI)号决议,附件。
- ³ 大会第640(VII)号决议。
- ⁴ 《世界人权会议的报告,1993年6月14日至25日,维也纳》(A/CONF.157/24 (Part I),第三章。
- ⁵ 《第四次妇女问题世界会议的报告,1995年9月4日至15日,北京》(A/CONF.177/20和Add.1),第一章,决议1,附件一。
- ⁶ 见《大会正式记录,第四十三届会议,补编第38号》(A/43/38),第五章。
- ⁷ CCPR/C/21/Add.7,1996年8月27日。
- ⁸ 96/694/EC,1996年12月2日,布鲁塞尔。
- ⁹ 欧洲委员会V/1206/96-EN号文件(1996年3月)。
- ¹⁰ 见1995年9月4日至15日在北京举行的第四次妇女问题世界会议通过的《行动纲要》第141段(ACONF.177/20,第一章,决议1,附件二),又见第134段,其中谈到:“妇女有平等机会并充分参加权力结构,以及充分参与一切防止和解决冲突的努力,是维持和促进和平与安全的必要条件。”
