

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，可能使現有的不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施政策，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。