

## CEDAW 影子/替代報告讀書會

5/21 下午 2:00

台灣國家婦女館

報告人：施逸翔

內容：CEDAW 評註 第 2 條

### 第二條

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。為此目的，承擔：

- (a) 男女平等的原則如尚未列入本國憲法或其他有關法律者，應將其列入，並以法律或其他適當方法，保證實現這項原則；
- (b) 採取適當立法和其他措施，包括在適當情況下實行制裁，以禁止對婦女的一切歧視；
- (c) 為婦女確立與男子平等權利的法律保護，通過各國的主管法庭及其他公共機構，保證切實保護婦女不受任何歧視；
- (d) 不採取任何歧視婦女的行為或做法，並保證政府當局和公共機構的行動都不違背這項義務；
- (e) 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；
- (f) 採取一切適當措施，包括制定法律，以修改或廢除構成對婦女歧視的現行法律、規章、習俗和慣例；
- (g) 廢止本國刑法內構成對婦女歧視的一切規定。

### A. 引言 (p.72)

第二條被委員會視為「公約的本質」以及「充份落實公約最至關重要的」。

### GR28

41. 委員會將第二條視為締約國《公約》義務的核心內容

6. 第二條對充分執行《公約》至關重要，因為該條明確了締約國一般法律義務的性質。第二條所載義務與《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。

這一條款連同第 1、3、4、5(a)、24 條，設定了締約國所應承擔的一般義務。

#### 第一條

在本公約中，"對婦女的歧視"一詞指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。

#### 第三條

締約各國應承擔在所有領域，特別是在政治、社會、經濟、文化領域，採取一切適當措施，包括制定法律，保證婦女得到充分發展和進步，以確保婦女在與男子平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由。

#### 第四條

1. 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。
2. 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措施，不得視為歧視。

#### 第五條

締約各國應採取一切適當措施：

(a) 改變男女的社會和文化行為模式，以消除基於性別而分尊卑觀念或基於男女任務定型所產生的偏見、習俗和一切其他做法；

#### 第二十四條

締約各國承擔在國家一級採取一切必要措施，以充分實現本公約承認的各項權利。

這些條文說明公約的廣闊願望（**broad aspirations**），以及所有領域中所伴隨的法律義務，不管是在國際層次還是在國家層次上。

#### GR19

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

務。

儘管公約有在特定的條文（6 至 16 條）中，處理到許多歧視最重要的區域和形式，但公約並沒有明確地處理所有的議題；這些一般性的條文，確保公約的涵蓋範圍是全面性的，落實其消除一切形式歧視女性的目標。

### ※ 論述第 2、3、24 條之間的異同

雖然第 2、3、24 條有顯著的重疊，但彼此還是有不同的關注，並反應了公約起草者們所認為的這些條文的緣起與角色。根據條約解釋的一般性原則，這三個條文的納入，推測應該是深思熟慮後決定的，而非重複的條文。用語的差異，是很重要的，決定了每個條文的範圍。

第 2 條關注法律、立法的角色、以及法律制度，以確保女性不會受到歧視，不管是形式上的（**de jure**）還是實際上的（**de facto**）歧視。它強調的是，提供平等和保護的積極法律保障，以對抗歧視，並消除既存的歧視性法律和習俗。然而，它又不限縮在法律措施，而又責成締約國要採取政策及其他「適當的措施」，來消除歧視。

第 3 條、第 24 條、與第 2 條之間的關係，是不清楚的。

第 3 條要求締約國採取”所有適當的措施”，以確保在平等的基礎上，享有充份的權利；所需的措施類型與涵蓋的範圍領域，是廣泛的，並強調權利之享有與落實的積極面向，以及女性之發展與提升的較廣泛的目標。第 3 條連同第 2 條，以及第 1 條中”歧視女性”的廣泛定義，肯定了公約要求締約國應致力於消除歧視女性，使之享有所有基本的人權與自由，而不只有那些明確寫在公約中所要處理的內容。

對於公約如此範圍的瞭解，是委員會多年來努力的核心。

### GR28

7. 《公約》第二條應結合第三、四、五條和第二十四條，並參照第一條所載歧視的定義解讀。此外，對第二條所載一般義務的範圍進行解釋，還應參照委員會發佈的一般性建議、結論性意見、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》的精神涵蓋了未在《公約》中明確提及。但對實現男女平等有一定影響的另外一些權利，這些權利的影響導致某種形式對婦女的歧視。

在第 19 號一般性建議，委員會涉及許多公約中沒有具體提出的權利，女性可能因為受到家庭、社群或國家的暴力，因而權利受到侵害，委員會也強調締約國的義務，應延伸到要消除女性在享有這些權利時不平等，尤其是來自基於性別的暴力的各種原因。（這些權利像是：生命權、不受酷

刑或不人道待遇或懲罰、根據人道法規範在國際或國內武裝衝突時，受到平等保護的權利、人身自由與保護的權利，等等。)

在委員會對於交叉性議題的考量（其途徑指向特定女性群體的歧視，像是少數族群、或原住民、或移工、以及身心障礙者女性），以及其他的交叉主題，也出現了對於如此範圍的理解。

#### GR18

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，審議了 60 多份締約國定期報告，認為其中很少提及**身心障礙婦女的情況**，對身心障礙婦女因其特殊生活條件而遭受的雙重歧視狀況表示關注，回顧《奈洛比提昇婦女前瞻策略》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易受打擊的群體，申明支持《關於身心障礙者的世界行動綱領》（1982 年），建議締約國在其定期報告中提供資料，介紹身心障礙婦女的情況和為解決她們的特殊情況所採取的措施，包括為確保她們能同樣獲得教育和就業、保險服務和社會保障及確保她們能參與各方面社會和文化生活所採取的措施。

#### GR25

12. 某些婦女群體除受性別歧視外，還受到基於種族、族裔或宗教、身心障礙、年齡、階級、種姓或其它因素的多種形式的歧視。此類歧視首先可能影響到這些群體的婦女，也可能在不同程度上或以不同方式影響到男子。締約國可能需要採取具體的暫行特別措施，消除對婦女的多種形式的歧視及其對婦女產生的複合負面影響。

第 24 屆會議(2008)第 26 號一般性建議：女性移工

第 24 條，要求締約國必須採取”在國內層次所有必要的措施”，以充份地實現公約中的各項權利。它的重點放在國內層次的行動，這重申了國際法的一項重要原則。它強調，公約不只是一份理想陳述的集結，它更施加法律的義務，要在國內層次採取步驟，以落實”公約中所肯認的權利”。在報告的程序中，委員會已經趨向於以第 2 條處理許多關係到制度程序與制度安排的議題，為了公約落實的目的，而這可能也會在第 3 條和第 24 條之下去處理。

在第 28 號一般性建議中，委員會羅列了整全的論述，以了解公約中締約國的義務，尤其是第 2 條。其他的聯合國人權條約機構，已經採取了相應的論述，去說明在那些條約下，締約國的一般性義務；其他條約機構的一般性意見，尤其是公政公約和經社文公約，更是特別重要。總得來說，這些解說性的論述，羅列了一組法理和評註，說明了公約第 2 條與其他條款的解釋和運用。

## B. 準備的工作材料 (p.73)

第 2 條非常顯著地應用在 DEDAW 以及 ICERD，以及其他的條約。第 2 條的某個版本，被收錄在最初菲律賓和蘇聯起草者向 CSW 報告的內容當中，而合併的草案，則是基於當時許多的討論。而一個已經消失的要素，其實是最初菲律賓的提案，亦即國家”如果情況需要，應儘快可行地批准、加入並充份落實聯合國的國際文書，以及關於消除歧視女性的特殊機構。”

這個條文的最終結構，是採了比利時的重新起草，該版本包含了最終版本大部份的元素。在該草案中所包含但並未留下來的元素，是如下的條款：每個締約國”應擔當推動和促進組織和運動，目的是要提升女性的地位，以及消除所有對於女性的歧視”。CEDAW 的第 2 條 (g)，這已經是在菲律賓的版本以及菲律賓\蘇聯之聯合版本中的單獨條款，後來被加入最終的版本。

## C. 解釋各議題 (p.74)

委員會提及，第 2 條”對公約的目標與宗旨，是很核心的”。批准公約的締約國之所以要批准，是因為他們同意，一切形式的歧視女性，都應該要被譴責，也同意在第 2 條的 (a) 到 (g) 所羅列的策略，應該要被締約國所落實，以消除歧視。

第 2 條體現了三個締約國應承擔的公約主要義務：

- 1、消除法律、公權力行動、以及私人的直接和間接的歧視，
- 2、透過各種政策和計劃，提升女性在事實上的 (de facto) 處境，
- 3、處理現行的性別關係，以及法律、社會結構、與態度中，有害的性別刻板印象。

### GR25

7. 首先，締約國有義務確保在其法律中沒有直接或間接歧視婦女的内容，並通過主管法庭及制裁和其它補救辦法確保婦女在公共和私人領域都不受到公共當局、司法機構、機關、企業或私人的歧視。第二，締約國有義務通過實行具體、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及基於性別的定型觀念，這一切不僅通過個人的個別行為而且在法律、立法和社會結構和機構中都對婦女產生影響。

委員會也應用了其他條約中所發展的，關於人權義務之本質的分析，來闡述公約義務的意義和範圍。特別重要的是，已有初步發展的關於經濟、社會、和文化權利的三方框架，但現在也適用於公民與政治的權利：尊重、保護、與 充份實現\促進 所保證的權利的各項義務。

- 1、**尊重的義務**，要求國家本身，必須限制自己的行動，避免採取了涉及歧視女性的行動。

2、保護的義務，要求國家保護女性，免於受到非國家行動者的歧視。

3、促進或充份實現的義務，則涉及採取一系列的措施，來創造許多的條件，在這些條件之下，女性可以享有法理上以及事實上的平等。

#### GR28

9.第二條規定，締約國必須履行其在《公約》之下法律義務的所有方面，尊重、保護和實現婦女不受歧視和享有平等的權利。尊重的義務要求締約國避免通過制訂法律、政策、規章、方案、行政程式和體制結構等方式，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。保護的義務要求締約國保護婦女免受私人行為者的歧視，並採取步驟，其直接目標就是要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，以及對男子和婦女社會功能的陳舊的刻板觀念。實現的義務要求締約國採取各種步驟，保證男女在法律上和在實際中享有平等權利，包括根據《公約》第四條第 1 款和關於《消除對婦女一切形式歧視公約》第四條第 1 款(暫行特別措施)的第 25 號一般性建議，酌情採取暫行特別措施。這一點牽涉到手段或行為義務及結果義務。締約國應考慮，它們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，使婦女能夠在與男子平等的基礎上充分發揮潛力。

這個三方的框架，可以說明在第 2 條之下，締約國的義務為何？而且，確實也說明了公約其他的一般性條款和特定條款，尤其是那些要求**締約國必須採取”必要”或”適當”措施**的條款。

在只是扼要地參照這個早期一般性建議的框架之後，在第 28 號一般性建議，委員會擁護這個徑路，即**說明和解釋公約的義務**，並且將關注焦點放在下面這件事，即**確認採取”適當措施”的義務範圍的效益**。

#### GR25

4.必須依照《公約》的總體目標和宗旨，即消除對婦女的一切形式歧視，確定第四條第 1 款的範圍和含義，以期在享受人權和基本自由方面實現法律上和事實上的男女平等。《公約》締約國有法律義務尊重、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，以改善她們的處境，實現法律上和事實上的男女平等。

#### GR28 第 9 段

#### GR28

37.為了滿足“適當性”的要求，締約國採取的辦法必須覆蓋其在《公約》之下的一般義務的所有方面，包括尊重、保護、促進和實現婦女不受歧視的權利以及與男子享有平等權。因此，《公約》第二條和其他條款中使用的“適當辦法”和“適當措施”的說法包含的措施應確保締約國：

- (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，預防、禁止和懲治第三方違反《公約》的行為，包括在家庭和在社區中實施的行為，並向這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) 爲了在實際中實現性方面的不歧視和兩性平等採取暫行特別措施(實現)

因此，例如，

第 2 條 (d) 反映了尊重的義務，即尊重每個人的權利，不要受到政府的歧視。

第 2 條 (e) 是保護的義務，免於受到非政府行動者的歧視。

充份實現的義務，則關係到第 2 條之下必須要採取的某些措施。還包括第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 23 條、以及第 24 條。

### I .帽子 (p.75)

第 2 條的帽子，就像大部份的條文，緊密地跟隨 ICERD 相應條款的用字。

消除一切形式種族歧視國際公約

第二條

一. 締約國譴責種族歧視並承諾立即以一切適當方法實行消除一切形式種族歧視與促進所有種族間的諒解的政策，又爲此目的：

締約國：

- 正式地譴責一切形式的對於女性的歧視
- 同意毫不拖延地奉行.....消除歧視女性的政策
- 採取所有適當的方式

帽子的第一部份，是一項重要的象徵性的陳述，而且是一項強有力的表述，說明了國際社群對於歧視女性的態度-----譴責的語言，也被用在種族歧視的脈絡當中。

帽子的第二部份，說明了一種明確的法律義務（“同意”）必須採取消除歧視的政策，以及“毫不拖延”朝向落實該政策去努力。

### 1. “締約國譴責一切形式對於女性的歧視”（p.75）

“譴責”的語言，是國際條約中所用最強烈的表示不贊同的(disapproval)形式，也因此，表達了締約國最深的對於歧視女性的深惡痛絕(abhorrence)，以及一種很強的許諾，必須要去消除歧視，並將這樣的態度放在跟種族歧視同樣的層次上。

在第 28 號一般性建議，委員會注意到，締約國“擁有一個立即和持續性的義務，必須去譴責歧視”，以及：

它們有義務向其人民和國際社會宣稱，其各級政府和各類政府機關完全反對各種形式對婦女的歧視，以及它們有決心消除對婦女的歧視。

參照到歧視的“所有形式”，強調了起草者們的目的是在於，締約國“在譴責所有形式的歧視時，要警惕，包括那些公約中沒有明顯提到的歧視的形式，或者是那些可能是新興的歧視的形式。”

（GR28 第 15 段）

因此公約適用於公部門和私部門的歧視，不管歧視是體現在法律、習俗、傳統、文化、或者其他的實踐中，或者是直接的、意圖的、間接的、個人的、或者是系統性的歧視。

### 2. “同意透過所有適當地方式，以及毫不拖延地，奉行消除對於女性歧視的政策”（p.76）

這項一般性的義務，包含許多重要的元素，委員會在第 28 號一般性建議中，有闡述這些元素。

#### GR28

23. 締約國還協議“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有了極大的靈活度，可針對締約國在消除對婦女歧視方面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。每個締約國都必須對該國選擇的獨特方式的適當性作出合理解釋，並證明該方式能夠實現預期的效力和結果。締約國是否為充分實現《公約》承認的權利確實在國家層面採取了一切必要措施，最終由委員會認定。

24. 第二條引言部分的主要內容是締約國有義務推行消除對婦女歧視的政策。這一要求是締約國執行《公約》的一般法律義務的關鍵和重要組成部分。它要求締約國立即評估婦女在法律方面和在實際中的狀況，並採取切實步驟制訂和實施政策，這一政策的目標應盡可能明確，即完全消除對婦女一切形式的歧視，以及實現婦女與男子的實質性平等。其重點在於進一步行動：從



對情況的評估，制訂和初步採取一套全面的措施，到根據這些措施的有效性和新出現的問題不斷改進這類措施，以實現《公約》的目標。這一政策必須包括憲法和立法保障，包括與國內的法律條款相統一，以及對相互衝突的法律條款進行修訂。還必須納入其他適當措施，如為政策的監測和實施制訂全面的行動計畫和機制，為切實履行婦女和男子的正式和實質性平等原則提供框架。

25. 上述政策必須是全面的，應適用於生活的各個方面，包括《公約》文本中未明確提及的方面。該政策必須適用於公共和私人經濟領域以及家庭領域，並確保所有政府部門(行政、立法和司法部門)及各級政府承擔起各自的執行責任。還應納入對締約國的具體國情而言適當和必要的全部措施。

26. 上述政策必須承認，在締約國管轄範圍內的婦女(包括非公民、遷徙者、難民、尋求庇護者和無國籍婦女)都是權利擁有者，應尤為重視被邊緣化最為嚴重的婦女以及遭受各種形式交叉歧視的婦女群體。

27. 該政策必須確保婦女作為個人和群體，有瞭解其在《公約》之下的權利的途徑，且能夠有效地增進和主張這些權利。締約國還應確保婦女積極參與該政策的制訂、執行和監測。必須為此目的劃撥專項資源，確保人權和婦女非政府組織獲得充分資訊，與它們開展適當磋商，使它們在初步和後續制訂政策的過程中普遍發揮積極作用。

28. 該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，確保向所有相關行為者提供適當資源，或允許這些行為者在實現商定的基準和目標方面發揮各自的作用。為此，該政策必須與主要的政府預算進程掛鉤，以確保政策的所有方面得到充分資金。應創造條件，設立收集按性別分類相關資料的機制，支持有效監測，為持續評估提供便利，考慮對現有措施進行修改或補充，並確定可能適當的新的措施。此外，該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)，由這些機構提出倡議，對法律、政策和方案的籌備和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。這類機構應獲得授權，可直接向最高級別政府提供建議和分析。該政策還應確保設立獨立的監測機構，如國家人權機構或獨立的婦女委員會，或賦予現有的國家機構增進和保護《公約》保障權利的任務。該政策必須吸納企業、媒體、組織、社區團體和個人等私營部門的參與，爭取在它們的參與下制訂措施，以促進私營經濟領域實現《公約》目標。

29. “立即”一詞表明，締約國採用一切適當辦法推行政策的義務具有緊迫性。這一要求是無條件的，不允許推遲或故意選擇逐步執行締約國在批准或加入《公約》時承擔的義務。還表示不得以任何理由，包括政治、社會、文化、宗教、經濟、資源，或締約國的其他考慮因素或面臨的限制等理由，推遲《公約》的執行。如果締約國受資源限制，或需要技術或其他專門知識幫助其執行《公約》義務，則該國應尋求國際合作，以克服上述困難。

締約國同意”去奉行……一項政策”，要求他們必須去採納一個框架，以便可以去辨認所有歧視女性的形式，以及制定一套可以消除歧視的政策，以及制定一套落實政策的策略。

雖然國家在形塑一套政策時，有相當程度的彈性，但政策必須是具體的，而且方向要朝向特定目標的達成，並且伴隨著一個完全消除歧視的終極目標。

#### GR28

23. 締約國還協議“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有了極大的靈活性，可針對締約國在消除對婦女歧視方面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。每個締約國都必須對該國選擇的獨特方式的適當性作出合理解釋，並證明該方式能夠實現預期的效力和結果。締約國是否為充分實現《公約》承認的權利確實在國家層面採取了一切必要措施，最終由委員會認定。

於是，國家必須：

立即評估婦女在法律方面和在實際中的狀況，並採取切實步驟制訂和實施政策，這一政策的目標應盡可能明確，即完全消除對婦女一切形式的歧視，以及實現婦女與男子的實質性平等。其重點在於進一步行動：從對情況的評估，制訂和初步採取一套全面的措施，到根據這些措施的有效性和新出現的問題不斷改進這類措施，以實現《公約》的目標。

採取政策的義務，是一向立即的義務-----“毫不推延”的用語，強調了這個重點，一個國家，不能”基於任何的理由，包括政治的、社會的、文化的、宗教的、經濟的、資源、或其他的考量、或國家內的限制”，來合理化拖延。

#### GR28

29. “立即”一詞表明，締約國採用一切適當辦法推行政策的義務具有緊迫性。這一要求是無條件的，不允許推遲或故意選擇逐步執行締約國在批准或加入《公約》時承擔的義務。還表示不得以任何理由，包括政治、社會、文化、宗教、經濟、資源，或締約國的其他考慮因素或面臨的限制等理由，推遲《公約》的執行。如果締約國受資源限制，或需要技術或其他專門知識幫助其執行《公約》義務，則該國應尋求國際合作，以克服上述困難。

“奉行”政策的義務，也是持續的義務，而且包括有責任要去監督政策進展，以及隨著時間調整政策。

委員會也羅列的許多國家政策的元素，這些元素也是有利於去履行公約第 2 條的義務。政策應該包括法律的和非法律面的措施，也應該涵蓋公約範圍內所有生活的領域；

確保政府的所有部門以及各個層級，全都適當地參與政策的落實；

確定女性在政策下就是權利的擁有者，”並特別強調，女性作為群體，是最被邊緣化的，而且也遭受到各種形式的交叉歧視”；

確保女性能夠”積極地參與政策的制定、落實與監督”，以及確保，她們可以取得跟她們公約權利有關的資訊，並且能夠主張這些權利。

#### GR28

24.第二條引言部分的主要內容是締約國有義務推行消除對婦女歧視的政策。這一要求是締約國執行《公約》的一般法律義務的關鍵和重要組成部分。它要求締約國立即評估婦女在法律方面和在實際中的狀況，並採取切實步驟制訂和實施政策，這一政策的目標應盡可能明確，即完全消除對婦女一切形式的歧視，以及實現婦女與男子的實質性平等。其重點在於進一步行動：從對情況的評估，制訂和初步採取一套全面的措施，到根據這些措施的有效性和新出現的問題不斷改進這類措施，以實現《公約》的目標。這一政策必須包括憲法和立法保障，包括與國內的法律條款相統一，以及對相互衝突的法律條款進行修訂。還必須納入其他適當措施，如為政策的監測和實施制訂全面的行動計畫和機制，為切實履行婦女和男子的正式和實質性平等原則提供框架。

25.上述政策必須是全面的，應適用於生活的各個方面，包括《公約》文本中未明確提及的方面。該政策必須適用於公共和私人經濟領域以及家庭領域，並確保所有政府部門(行政、立法和司法部門)及各級政府承擔起各自的執行責任。還應納入對締約國的具體國情而言適當和必要的全部措施。

26.上述政策必須承認，在締約國管轄範圍內的婦女(包括非公民、遷徙者、難民、尋求庇護者和無國籍婦女)都是權利擁有者，應尤為重視被邊緣化最為嚴重的婦女以及遭受各種形式交叉歧視的婦女群體。

27.該政策必須確保婦女作為個人和群體，有瞭解其在《公約》之下的權利的途徑，且能夠有效地增進和主張這些權利。締約國還應確保婦女積極參與該政策的制訂、執行和監測。必須為此目的劃撥專項資源，確保人權和婦女非政府組織獲得充分資訊，與它們開展適當磋商，使它們在初步和後續制訂政策的過程中普遍發揮積極作用。

(p.77)

政策也應該是以行動為導向的，以及以結果為導向的，並且有適當的指標與時間表，有適當的資源（作為部份“主流化的政府預算進程”）；

確保在行政部門中，有一個有效的國家婦女機制，並且可以與政府的高層之間有暢通的管道；

確保有建立獨立的監督機構，像是國家人權機構，或者是獨立的婦女委員會，或者是確保既存的國家機構的使命，有延伸到公約所保障的各項權利；

以及讓私部門參與，包括企業、媒體、民間組織、社區團體、以及個人，並且召集他們的投入，在私人的經濟領域中，採取可以履行公約目標的措施。

#### GR 28

28.該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，確保向所有相關行為者提供適當資源，或允許這些行為者在實現商定的基準和目標方面發揮各自的作用。為此，該政策必須與主要的政府預算進程掛鉤，以確保政策的所有方面得到充分資金。應創造條件，設立收集按性別分類相關資料的機制，支持有效監測，為持續評估提供便利，考慮對現有措施進行修改或補充，並確定可能適當的新的措施。此外，該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)，由這些機構提出倡議，對法律、政策和方案的籌備和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。這類機構應獲得授權，可直接向最高級別政府提供建議和分析。該政策還應確保設立獨立的監測機構，如國家人權機構或獨立的婦女委員會，或賦予現有的國家機構增進和保護《公約》保障權利的任務。該政策必須吸納企業、媒體、組織、社區團體和個人等私營部門的參與，爭取在它們的參與下制訂措施，以促進私營經濟領域實現《公約》目標。

與委員會的一般性實踐一致，委員會在第 28 號一般性建議中重申下面這件事情的重要性，建立“蒐集相關的以性別做分類的資料的機制，使得監督是有效的，有助於持續的評估，並且允許既存的措施可以調整或補充，以及識別出任何可能是較為適當的新的措施。”

### 3. “所有適當地方法”/“(所有)適當的措施” (p.77)

#### GR28

23.締約國還協議“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有了極大的靈活度，可針對締約國在消除對婦女歧視方面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。每個締約國都必須對該國選擇的獨特方式的適當性作出合理解釋，並證明該方式能夠實現預期的效力和結果。締約國是否為充分實現《公約》承認的權利確實在國家層面採取了一切必要措施，最終由委員會認

定。

“(所有)適當措施/方法”的概念，出現在許多公約的條文中。這個用語，肯認了情況會改變，並允許締約國有彈性去選擇和設計最有效的措施，適合於其國內的脈絡。”所有”這個字眼，強調有義務去採取全面性範圍的措施，因為已知歧視女性的本質是廣泛且各式各樣的。這些必然包含法律的措施，但也包含其他類型的措施，第 18 條強調一個重點，締約國有義務提交定期的報告，”說明立法、司法、行政、以及其他措施”是已經被採行以利落實公約的。

#### 第十八條

1. 締約各國應就本國實行本公約各項規定所採取的立法、司法、行政或其他措施以及所取得的進展，向聯合國秘書長提出報告，供委員會審議：

- (a) 在公約對本國生效後一年內提出，並且
- (b) 自此以後，至少每四年並隨時在委員會的請求下提出。

2. 報告中得指出影響本公約規定義務的履行的各種因素和困難。

”適當的措施”也包含暫行特別措施，作為一種達到實際上實現平等的方式。在第 25 號一般性建議中，委員會注意到，這些措施都落在第 2 條之內，也在公約的其他條款之下，委員會也注意到，締約國應該”報告法律的或其他的基礎是爲了這樣的措施，以及其挑選特定方式的正當理由。締約國進一步被邀請要提供細節，有關於任何暫行特別措施的立法，而且特別是，不管這樣的立法有沒有提供暫行特別措施的強制性或自願性的性質。”

#### GR25

30. 締約國可就若干條款提出關於暫行特別措施的報告。根據第二條，請締約國就這些措施的法律或其它依據提出報告，並說明選擇某種辦法的理由。此外，還請締約國詳細說明關於暫行特別措施的立法，特別是該立法是否對暫行特別措施的強制性質或自願性質作出規定。

委員會在第 28 號一般性建議再次肯定這個立場，注意到採取暫行特別措施，是締約國有義務去”履行”女性的權利達到不受歧視和平等的一個面向，並且注意到締約國應該有已經到位的法律框架，來推動暫行特別措施。

#### GR 28

9. 第二條規定，締約國必須履行其在《公約》之下法律義務的所有方面，尊重、保護和實現婦女不受歧視和享有平等的權利。尊重的義務要求締約國避免通過制訂法律、政策、規章、方

案、行政程式和體制結構等方式，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。保護的義務要求締約國保護婦女免受私人行為者的歧視，並採取步驟，其直接目標就是要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，以及對男子和婦女社會功能的陳舊的刻板觀念。實現的義務要求締約國採取各種步驟，保證男女在法律上和在實際中享有平等權利，包括根據《公約》第四條第 1 款和關於《消除對婦女一切形式歧視公約》第四條第 1 款(暫行特別措施)的第 25 號一般性建議，酌情採取暫行特別措施。這一點牽涉到手段或行為義務及結果義務。締約國應考慮，它們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，使婦女能夠在與男子平等的基礎上充分發揮潛力。

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的義務。可通過一切適當方式促進實際或實質性平等，以實現婦女的人權，這些方式包括為改善婦女地位和實現這一平等制訂具體和有效的政策和方案，包括根據第四條第 1 款和第 25 號一般性建議，酌情採取暫時特別措施。

37. 為了滿足“適當性”的要求，締約國採取的辦法必須覆蓋其在《公約》之下的一般義務的所有方面，包括尊重、保護、促進和實現婦女不受歧視的權利以及與男子享有平等權。因此，《公約》第二條和其他條款中使用的“適當辦法”和“適當措施”的說法包含的措施應確保締約國：(d) 為了在實際中實現性方面的不歧視和兩性平等採取暫行特別措施(實現)。

#### 4. ”並為此目的，承擔” (p.78)

帽子的最後一部份，也涉及一項很明確的義務(“締約國.....承擔”)，連結到許多特定的結果。在某些情況下，這個義務是特定的，被要求要立即落實，而且要能夠立即實現(例如第 2 條的 a,c,d,和 g)。

在其他的情況下，條約的語言允許締約國擁有較大的酌處權 *discretion*，以決定措施對於實現目標是適當的(這可能或可能不是被視為立即可達成的)。這個在許多條文中提及”(所有)適當措施”，將一個有彈性的層次，並且因此是不確定性，引導到瞭解這裡所謂的義務，意義何在，以及要被採用的措施的步伐。例如，第 2 條(a)明白地要求法律的措施，以及其他也能符合消除歧視目的的措施。第 2 條的 b 和 f，也有類似的結果。在這些情況下，挑戰是要辨認出，對於特定情況條件才是適當的措施。在第 2 條的(e)，沒有提到法律的措施-----只提及”所有適當的措施”-----但是某種法律的措施(除了任何其他的措施之外)會明白地被要求，尤其是鑑於第 2 條(c)要求建立有效的法律保護，以保護女性的人權。這些義務也必須要按照帽子的第一部分來解讀，尤其是所提到的目標必須要毫不延遲地去奉行。

II. 第 2 條 (a) 男女平等的原則如尚未列入本國憲法或其他有關法律者，應將其列入，並以法律或其他適當方法，保證實現這項原則 (p.78)

- 給予法律對於消除歧視女性的角色和幫助，很重要的地位。

當然也隱涵地認為，法律對於體現和延續歧視所扮演的角色。

- 在起草階段，不論是在 1974 還是 1976 的 CSW，都採用了憲法和國內法律或其他的適當的方式，都應 整合和體現權利的平等原則。並建議說，在憲法層次確保平等原則，而不只是在立法的層次，才是有強制性的。
- 在後來的起草階段，又作了條款的修正，取代成” 或其他的適當立法” ，認為不一定要憲法層次，也能滿足義務的目的。用” 適當的” 這個字，不表示完全不用立法以體現平等和不歧視的原則。

反而用此用語的意義在於，因為各締約國的法律傳統和立法結構，是不同的，因此平等原則要獲得法律的保障，可以有很多的方式。例如性別平等法、一般性的性歧視法，或者是把平等的保障放到具體部門的法中，像是勞動法。

- 儘管公約用了這樣的語言，但委員會還是會經常建議締約國，要在憲法中確保女性的人權。因此才能確保凌駕於那些不一致又低於憲法層次的法律。並且建議這些權利在國內的法律是強制性的。
- 委員會也強力建議締約國，要利用” 憲法時刻” 或” 追求轉型正義” 的時刻，可以確保憲法和其他的法律可以保障女性的平等，並落實締約國的公約義務。

## 1. 直接將公約納入國內法中 (p.79)

- 締約國基本的國際法義務，就是要確保國內的立法和實踐，要落實他們已經接受的公約義務，因此女性才能有效地享有權利並免受歧視。所以公約要求的立法落實，或者是立法作為” 適當的措施” ，締約國就必須立法以符合公約的義務。
- 爲了要確保公約條款在國內層次有強制力，” 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法律效力。” 因此，公約並沒有明確地要求直接將公約條款整個納入國內法中，讓締約國根據自己的憲政系統去做決定。
- 採一元論的締約國，批准後按理就直接將公約納入國內法了，而且其條款也因此具有國內法的效力。在這種情況下，公約可能具有一般的法律地位，或者是比較高的位階，視該國的憲政安排而定。
- 到底公約的特定條款在法院可不可以審理？可不可以國內法院當作主張的基礎？這要取決於兩件事：1、條款本身的文字。2、國內的規則是否關係到條約條款的直接適用或效力（self-executing nature）。有些國內法庭已主張可直接適用，但有些則主張，大多數的條款無法直接適

用，因為其 **non-self-executing nature**。但即便如此，也會肯定公約的特定條款，是可以在國內法庭進行審理的。

- 委員會的一致主張是，強力要求締約國 **domesticate** 公約，讓每個人都可以在法院和其他機構訴諸公約作為權利的來源，不管公約是否為國內法的一部份。
- 委員會也歡迎公約納入國內法，不管是從憲政規則將公約納入法律體系，還是以特殊法，將公約制定為國內法。（這一般是屬於二元論的國家）
- 委員會也會試著去釐清，到底公約如何形成國內法的一部分，以及它在國內的法位階，以及實際的衝擊為何（這會需要法庭在判決中引用公約的資訊）。
- 有時後，委員會會強力建議締約國確保，至少公約跟其他的人權條約，在國內法有一樣的位階，以確保其規範可以凌駕於與公約不一致的法律。
- 委員會也表示，公約條款 **self-executing nature** 或者是法庭審理的問題，就留給法庭，免得導致落差。
- 讓公約國內法化，確實可以提升權利的保障，但僅僅如此，其實不足以充份地落實讓公約具有法效力的義務，也需要立法提供視具體情況而定的規範和補救措施。
- 在某些締約國，公約的位階是不清楚的，是否凌駕與公約不一致的法律，也是不清楚的。而在大部份的締約國，法院沒有明顯和經常地引用公約。
- 因此，委員會經常強力建議締約國，要採取行動步驟，引發司法人員和法律專業人員更大的注意。
- 委員會也注意到，締約國必須確保法庭有解釋法律的約束，且要盡最大可能按照締約國符合公約的義務來解釋，如果真的不行，法庭也應該讓適當的機關注意到法律與公約是不一致的。

#### GR28

33. 根據(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》之下的義務對法律進行解釋。然而，如果做不到這一點，法院應提請主管國家機關注意國內法，包括國家的宗教和習慣法與締約國的《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托詞。

- 委員會也強調，需要 **詳細的執行立法**。即使公約已經國內法化。光是一般性的憲法或法律保障，是不夠的。



## 2.”並且透過法律和其他適當的方式，確保平等原則有被實際落實”（p.82）

- 法律的保障，不只是形式上的保護，也要實際有效的保護，就像許多第 2 條的條款那樣。第 2 條（a）強調權利在事實上和法理上都能享有的重要性。因此就會需要比較廣泛的措施。
- 在 CEDAW 的條約報告準則中，委員會在締約國的報告中，會需要的資訊有，更多法律衝擊的分析，法律系統、政策、計劃等多元的互動，以及女性受到公約保障的進展。在準備初次報告時，準則說，委員會需要締約國，提供詳細的分析法律規範的衝擊，對於女性事實上的處境，以及實際上的法律可用性 **availability**，以及違反公約後，看，女性獲得補救措施的落實和效果。
- 同樣的，在準則中，有關定期報告，委員會所要求的資訊是，任何仍然存在或新興的阻礙女性享有基本人權的障礙。以及用來克服障礙的措施的資訊。以及採取這些措施後的衝擊的資訊。
- 委員會也要求締約國在共同核心文件中，說明所採取之法律措施的影響，所以締約國要提供說明，這些措施如何促進形式上和實質的平等，以及實際上平等權利的享有。

## III. 第 2 條（b）採取適當立法和其他措施，包括在適當情況下實行制裁，以禁止對婦女的一切歧視（p.83）

- 第 2 條 b 和 c 緊密關聯，也在許多面向彼此重疊，也跟 a 有所重疊。
- b 要求締約國採取一系列的措施，以禁止歧視女性。”禁止”這個字眼，意味著需要有效的針對歧視的法律禁令。而”適當的法律”措施這樣的語言，講的是立法可能會採取的特定形式，而非法律措施到底適不適當。
- 委員會也經常呼籲締約國，要引入全面性的性別平等或性別歧視法，並基於公約第 1 條定義什麼是歧視女性。
- 委員會視第 2 條 b 和 c 為締約國有義務確保女性遭受歧視時，會獲得救濟。

### GR28

32.(b)項規定締約國有義務確保禁止歧視和促進男女平等的法律向受到違反《公約》行為歧視的婦女提供適當的補救辦法。這一義務要求締約國向其《公約》權利受到侵犯的婦女提供賠償。不提供賠償意味著沒有履行提供適當補救辦法的義務。這類補救辦法應包括不同形式的賠償，如金錢賠償、恢復原狀、康復和復職；公開道歉、樹立公共紀念碑和保證不重犯等滿足措施；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。

- 這一段讓締約國有某些權衡裁量的措施，但法律的有效性，需要某些制裁的形式。在起草階段，蘇聯用的字眼是”懲罰”，而比利時的版本則提到 **penalty**，不管是刑事的還是民事的。最後是 CSW 改成 **sanction**。

- 因此，法律”禁止”歧視，不能只是勸告性質，而是必須體現成某種法律的形式，或對於那些違反者，有其他實質的結果。
- 但 **sanction** 的本質和範圍，會根據特定的主體和侵害的本質，而有所不同。**sanction** 包含刑事的、民事的、或行政的，會取決於擁有管轄權之法庭，如何看待特定的主張。
- 在第 28 號一般性建議，委員會表示，確保補救措施的義務，意味著締約國必須對那些權利受到侵害的女性，提供賠償。
- 這類補救辦法應包括不同形式的賠償，如金錢賠償、恢復原狀、康復和復職；公開道歉、樹立公共紀念碑和保證不重犯等滿足措施；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。

#### **IV. 第 2 條 (c) 為婦女確立與男子平等權利的法律保護，通過各國的主管法庭及其他公共機構，保證切實保護婦女不受任何歧視 (p.84)**

- 第 2 條 (c) 運用了 ICERD 第 6 條。這一條強調有效的法律和其他保障措施，要男女平等。
- 這裡提到的”國內”法庭，指的就是所有層次的自治的 (municipal) 法庭；取決於締約國的憲法架構，可能會包括國內的或聯邦的法庭，國家或省的法庭，或其他低階的法庭。
- 補救措施也可以透過行政單位、國家人權機構、反歧視機構、或者申訴程序。
- 承擔要”確保……有效的保障”，這是一個嚴格的有關結果的義務。
- ”有效的”保障，意味著要提供法律的約束，或者是有效的補救措施，而且要實際上有用的措施。
- 委員會也提到，儘管公約的文本並沒有明確地提供「補救的權利」，但委員會認為這樣的權利有蘊含在公約之中，尤其是在第 2 條 (c)。雖然在第 28 號一般性建議，委員會也表示，第 2 條 (b) 要求締約國確保適當補救措施的有用性。
- 這個義務蘊涵有效的保護，所以要求補救措施要事實上對有需要的女性事實上是有效的，當她們在法庭或其他機構爭取權利時。
- 要確保法律所提供的保護是”有效的”，締約國就要確保所有女性意識到她們的權利。免費的法律服務提供給女性。蒐集申訴的性質和數量，以及其意向。
- 締約國也有義務，要採取具體的行動，以確保法官、行政長官、執法人員、雇主、以及法學教授，都瞭解法律的改革。
- 這個條款也要求，要有適當的資源，和重點的刑法強制程序，確保侵害女性人權的刑事犯，會獲得適當的調查和起訴。

- 在第 19 號一般性建議，關係到對於女性的暴力，委員會也力勸締約國要提供適當有效的措施：申訴程序、補救、賠償、以及有效的法律措施。
- 在第 26 一般性建議中，是論女性移工，委員會處理法律保障的要求，強調當權利受損時要有補救。並說

#### GR26

(c) 獲得補救：締約國應確保女性移工在她們的權利受到侵犯時，有能力獲得補救。具體措施包括但不限於以下(第 2(c)、(f)和 3 條)：

- 1 頒佈和執行有關法律和條例，包括適當的法律補救措施和投訴機制，並建立使用方便的爭端解決機制，保護持證和無證女性移工免遭歧視或基於性別的剝削和虐待；
- 2 廢除或修改有礙女性移工使用法院和其他矯正系統的法律.其中包含有關因剝削或虐待提出投訴及在等候調查期間喪失工作許可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，不在工人投訴虐待的案件中驅逐出境
- 3 確保女性移工有機會獲得法律援助，也有機會訴諸法院並向負責執行勞工就業法的監管系統提出申訴，包括獲得免費法律援助；
- 4 提供那些想要離開虐待她們的雇主、丈夫或其他親屬的女性移工臨時住所，並在審判期間提供安全的住所

- 除了處理補救措施和索賠，締約國也有義務要處理系統性的議題。

#### V. 第 2 條 (d) 不採取任何歧視婦女的行為或做法，並保證政府當局和公共機構的行動都不違背這項義務 (p.85)

- 這條就是締約國”尊重的義務”，即國家要尊重女性的權利，不要受到歧視。這個義務是很基本的，因為締約國要擔保避免歧視女性，也要擔保所有公權力和機構都這麼做。
- 這也是個屬於結果的義務，因為違反這個義務時，表示無法達到具體的結果。這可以跟第 2 條 (e) 有關非國家行動者的義務，作對照。該條要求締約國要”採取所有適當的措施”，消除非國家行動者的歧視。這讓締約國有相當的裁量空間，去決定如何達到那個目標。後者的義務，被視為有義務”盡職調查 due diligence”關於私人和非國家行動者的行動。
- 在有關國家責任的國際法下，這一條款的義務是在約束各級政府機關。包括行政、司法和立法機關。

•這裡使用了”公部門”和”公家機構”的措詞，就是希望範圍是廣泛的。甚至包括聯邦制和自治區的各級機關。都要被公約作為一部一般性的國際法，所涵蓋到。

•因此，舉例而言，法院的程序構成歧視女性，就是締約國無法避免歧視。但如果有糾正、補救、或成功上訴，就表示政府有執行其義務。

•這個條款直接適用於所有國家的行為，以及以國家名義行動的個人或法人。

•第2條 a 到 c 所提到的法律框架，是一種措施，要求締約國確保公權力不會歧視女性。另外也要提供適當的行政措施，如教育和訓練，以預防歧視。也要設計可以調查歧視個案的程序。

•委員會最常做的事情，就是建議締約國要有評估蘊含性別的法案、政策、和計劃的程序，在它們通過和核准之前。

**VI.第2條(e)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(p.86)**

## VI.第 2 條(e) 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(p.86)

這條款是公約中非常意義重大的成份，它強調，締約國必須處理私人或非國家行動者對於女性的歧視。這個義務，既延伸到涵蓋公約第 6 條到第 16 條的特定區域，也延伸到享有其他所保障的人權和基本自由。這一段在起草的早期，是緊密地基於 ICERD 第 2 條第 1 款第 d 項，並提到，每個締約國，”應擔保，不會贊助、捍衛、或支持任何人或組織對於女性的歧視。”這一句被 CSW 起草時的條款所取代，那個版本提到，每個締約國”應努力採取所有預防性的措施，以消除來自任何人或組織對於女性的歧視。”

第 2 條 e 款，明顯地約束國家，要採取措施消除來自非國家行動者的歧視，也要處理第 2 條 f 款和 (5)。

### GR19

9.但是，應當指出，《公約》所指的歧視並不限於政府或以政府名義所作的行爲(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盟約規定，締約國如果沒有盡力防止侵犯權利或調查暴力行爲並施以懲罰及提供賠償，也可能為私人行爲承負責任。

### GR25

7.首先，締約國有義務確保在其法律中沒有直接或間接歧視婦女的內容，並通過主管法庭及制裁和其它補救辦法確保婦女在公共和私人領域都不受到公共當局、司法機構、機關、企業或私人的歧視。第二，締約國有義務通過實行具體、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及基於性別的定型觀念，這一切不僅通過個人的個別行爲而且在法律、立法和社會結構和機構中都對婦女產生影響。

### GR28

36.(e)項規定締約國有義務消除任何公共或私人行爲者對婦女的歧視。在這方面可能被視為適當的措施種類不限於憲法或立法措施。締約國應採取措施，確保在實際中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》權利的行爲提出起訴，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；確保政府在國內的問責制；通過教育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開展工作；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，以確保採取的措施使婦女的實際生活發生真正改觀。締約國承諾的這些義務要求其在與男子平等的基礎上提供對婦女權利的法律保護，確保通過主管國家法庭和其他公共機構有效保

護婦女免受任何歧視行爲，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，這些義務也適用於在海外從事業務的國家公司的行爲。

在第 2 條(1)(d)和(e)之下，由於義務的不同形式，可能有必要決定，到底非國家行動者，會不會是”公權力部門和機構”。在第 2 條(1)(d)之下，締約國本身必須”避免歧視”以及”確保”各公權力的行使不能歧視，儘管在第 2 條(e)之下，國家義務是要”採取所有適當的措施”以消除非國家行動者的歧視。後者的義務，按理說是較不嚴格的義務，因為締約國必然不能被要求，要為所有非國家行動者所犯的歧視負責，像是個人、公司、或其他的組織。締約國關於這些行動者的義務，在於”盡職調查”(due diligence)。在第 28 號一般性意見，委員會根據以下的說法來解釋義務，在第 2 條(1)(d)和(e)出現合併的義務：

**第二條並不限於制止締約國直接或間接引起對婦女的歧視。該條還要求締約國履行恪盡職責的義務，防止私人行爲對婦女的歧視。在有些情況下，國際法可能將私人行爲者的行爲或不行爲歸咎於國家，因此，締約國有義務確保防止私人行爲者參與實施《公約》定義的對婦女的歧視。**

在有關國家責任的國際法，非國家行動者的行爲，可以被視為國家在各種情況下的行爲。在某些情況下，”非國家行動者”事實上可能以國家的身分在行動，或者是，他們的行爲或不行爲，可能可直接歸諸給國家，因為國家已經將其角色委由非國家行動者代表之，或者是已經授權非國家行動者來代表國家採取行動。在這樣的情況下，非國家行動者的行爲，就要歸給國家，而在第 2 條(1)(d)之下所說的責任，是可以應用的，因此締約國必須確認，非國家行動者沒有從事禁止歧視。例如，基於國家責任之法律的目的，私人締約者的行動，在經營監獄，就是國家的行動，而不屬於非國家行動者。因此，公約要求締約國，要確保私人締約者不會從事歧視女性的事務，像是對女性施加暴力。

在第 2 條(e)之下，締約國的義務是要採取”所有適當的措施”，以”消除”對於女性的歧視。乍看之下，這可能似乎比起締約國本身避免歧視的義務，較不嚴格，而且要確保，公家機關一般也會這麼做。然而，已知譴責歧視和有義務毫不延遲地去推動消除歧視的政策，而且在第 2 條(a)、(b)、(c)要求關於立法的措施、法律，以處理私人企業和組織的歧視，這是義務的必要構成要件，而委員會已經力勸締約國，要確保不只是國家行動者有被禁止歧視的立法所涵蓋到，而且私人行動者也要被涵蓋到。「盡職調查」(採取所有適當的措施)的標準，是一項嚴格的標準，就像締約國除了立法之外，也可能會被責成要去採取措施，就像委員會在第 25 號一般性意見所強調的，關於採取暫行特別措施：

**締約國應就未採取暫行特別措施作出充分解釋。不能以下列方式證明有理由不採取暫行特別措施：聲稱無能為力；或說明不行動的原因是占主導地位的市場力量**

或政治力量，如私營部門、私人組織或政黨所固有的這些力量。此外，提請締約國注意，應參照其它各條解釋的《公約》第二條要求締約國對這些行動者的行動負責。

這裡關鍵的問題是，在一個特殊的脈絡下，什麼構成”適當的措施”。某些指導原則可以從法理中取得，即在人權法中，圍繞著”盡職調查”概念所衍生出來的法理，雖然在某些條件下，適當性的標準可能比”盡職調查”所要求的行為標準，還要高。在關於”保護”權利義務中已經發展的法理，也會提供額外的來源，來解釋這個語詞。

盡職調查的標準，其起源在於一般的國際法，是有關傷害外國人的國家責任的國際法，而盡職調查的標準，已經廣泛地在許多人權條約下，連同某些美洲人權體系中所產生的引導性案例，一起受到檢驗。美洲人權公約隨著其他一般應用的人權條約，已經被認為要在國家身上施加以下的義務，即關於違反其他人權利的個人的行為。這裡的責任在於，國家無法採取合理的措施，以預防或調查和懲罰任何非國家行動者違反了條約所肯認的權利。如果可能的話，國家也應該試圖恢復原狀，並為違反權利所引起的傷害提供賠償。然而，在有關特別是對女性的暴力的討論脈絡中，以及針對這個概念關於非國家行動者的行動的傳統運用，某些評論者已經將”盡職調查”這個詞應用到國家本身關於國家機關的行動的義務，尤其，當行動關係到預防的、懲罰的、和賠償的措施，當一個行動歸諸於國家涉及違反公約時，就必須要採取上述措施。關注這個方式，因為它會有以下的效果，即稀釋掉國家義務嚴格責任的本質，將國家機關的行為關係到基於錯誤的責任。也就是說，無法採取合理的措施，或無法執行盡職調查。

委員會在公約的第 19 號一般性建議中，擁護盡職調查的概念是可應用的。該一般性建議強調普遍-特定的對於女性的暴力，就是公約中一種歧視的形式，並強調，締約國不只是直接為國家機關的行動負責，而且”如果國家沒有以盡職調查預防權利的侵害而去行動，或者沒有去調查和懲罰暴力的行動，以及提供賠償，也可能要為私人的行為負責”。

在任擇議定書的許多決議中，以及在其關於墨西哥的調查報告中，委員會已經運用了盡職調查的概念來解釋締約國有義務要採取適當措施來消除非國家行動者的歧視。例如，在「Yildirim 訴 奧地利」的案件中，委員會認為奧地利有一個全面性的立法系統，以及其他措施，可以處理家庭暴力，但又認為”為了家暴的個別女性受害者，以享有男女平等原則的實際落實，以及其人權和基本自由的實際落實，表現在上述奧地利全面系統的政治意志，必須被國家行動者支持，國家行動者要堅持締約國的盡職調查的義務。”

因此，國家官方必須將適當的法律和政策措施，落實到位，以及必須適當地管理，和落實它們。委員會已經採取了一個嚴格的標準，在其涉及家暴的案例之中，所有這些案例，都涉及公權力都知道的持續的和嚴重的傷害，以及威脅傷害。例如，在

Yildirim，公權力沒有適當地協調法律施行的活動，沒有拘留已故申訴者的丈夫，伴隨著一種實際和威脅性暴力的模式，也沒有提供其他有效的受害者保護，這些都牽涉到違反國家盡職調查的義務。

盡職調查義務的內容在國際的層次上已經被探索地相當廣泛，關於對女性的暴力，就像在第 28 號一般性建議所提的那樣，盡職調查的概念是可應用的，不只是對於那些因為施加暴力而違反的權利，也對於非國家行動者違反其他落在公約範圍內所保障的權利，雖然通過盡職調查所需要的是甚麼，會因為個案情況不同而有所不同。

## GR28

9.第二條規定，締約國必須履行其在《公約》之下法律義務的所有方面，尊重、保護和實現婦女不受歧視和享有平等的權利。尊重的義務要求締約國避免通過制訂法律、政策、規章、方案、行政程式和體制結構等方式，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。保護的義務要求締約國保護婦女免受私人行為者的歧視，並採取步驟，其直接目標就是要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，以及對男子和婦女社會功能的陳舊的刻板觀念。實現的義務要求締約國採取各種步驟，保證男女在法律上和在實際中享有平等權利，包括根據《公約》第四條第 1 款和關於《消除對婦女一切形式歧視公約》第四條第 1 款(暫行特別措施)的第 25 號一般性建議，酌情採取暫行特別措施。這一點牽涉到手段或行為義務及結果義務。締約國應考慮，它們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，使婦女能夠在與男子平等的基礎上充分發揮潛力。

10.締約國有義務避免通過行為或不行為導致對婦女的歧視；還有義務對歧視婦女的行為作出正當反應，不論這種行為或不行為是否是由國家或私人行為者造成的。在以下情況下都有可能發生歧視：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，締約國還承擔以下國際責任：創建並持續改善統計資料庫；對一般歧視婦女和歧視某些特定弱勢群體婦女的所有形式進行分類。

13.第二條並不限於制止締約國直接或間接引起對婦女的歧視。該條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。在有些情況下，國際法可能將私人行為者的行為或不行為歸咎於國家，因此，締約國有義務確保防止私人行為者參與實施《公約》定義的對婦女的歧視。締約國有義務採取適當措施，對私人行為者的行動進行監管，包括教育、就業、醫療政策和做法、工作條件和工作標準等領域，以及銀行和住房等由私人行為者提供服務或設施的其他領域。

36.(e)項規定締約國有義務消除任何公共或私人行為者對婦女的歧視。在這方面可能被視為適當的措施種類不限於憲法或立法措施。締約國應採取措施，確保在實際中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》權利的行爲提出起訴，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；確保政府在國內的問責制；通過教育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開展工作；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，以確保採取的措施使婦女的實際生活發生真正改觀。締約國承諾的這些義務要求其在與男子平等的基礎上提供對婦女權利的法律保護，確保通過主管國家法庭和其他公共機構有效保護婦女免受任何歧視行爲，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，這些義務也適用於在海外從事業務的國家公司的行爲。

37.爲了滿足“適當性”的要求，締約國採取的辦法必須覆蓋其在《公約》之下的一般義務的所有方面，包括尊重、保護、促進和實現婦女不受歧視的權利以及與男子享有平等權。因此，《公約》第二條和其他條款中使用的“適當辦法”和“適當措施”的說法包含的措施應確保締約國：

(b) 採取步驟，預防、禁止和懲治第三方違反《公約》的行爲，包括在家庭和在社區中實施的行爲，並向這類侵權行爲的受害者提供賠償(保護)；

例如，在有關女性移工議題的第 26 號一般性建議，委員會引用了第 2 條 (e)，注意到締約國必須確保，雇主和招聘人員不能透過沒收其旅行文件，或者防止她們離開她們工作的宿舍，來歧視女性移工。

GR 26

26. 有移徙婦女在本國工作的締約國應採取一切適當措施，確保女性移工包括在她們自己的社區內不受歧視和享有平等權利。應採取的措施包括但不限於以下：

(d) 對行動自由的法律保護：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份證件。締約國還應採取步驟，制止將女性移工強行隔離或鎖在家中，尤其是那些從事家庭服務的女工。警官應接受培訓，以保護女性移工不受這些虐待的權利(第 2(e)條)；

以”適當的措施”消除來自非國家行動者對於女性的歧視，並不限於立法。例如，委員會已經力勸締約國，要去發展正式的和非正式的策略，以促進家庭和解和工作責任，如此，當女性在申請全職的工作時，將不會處於不利的位置。其他針對非國家行動者的政策，也包括在主流的媒體促進女性正面積極的形象，和意識提昇的運動。

**VII.第 2 條(f) 採取一切適當措施，包括制定法律，以修改或廢除構成對婦女歧視的現行法律、規章、習俗和慣例；**

在要求締約國去”修改或廢除”歧視性的”法律、規章、習俗和慣例”，這個條款緊密地關係到第 5 條 (a)的義務。

在第 2 條(f)之下，締約國有義務廢除歧視女性的立法條款。若無法這麼做，就會被委員會視為是違反了締約國的公約義務。委員會已經指認出許多法律和規章歧視女性的壞範例，必須要修改或廢除。在這方面要關注的關鍵領域，包括離婚的法律基礎和程序、以及離婚後的安排，包括小孩的撫養和財產的分配；規範繼承權的法律，尤其是那些允許男性親屬優先於女性親屬獲得繼承權的法律；允許一夫多妻的法律；關於婚內性侵和對女性施暴的刑法；當女性國民與非國民者結婚時，歧視女性國民及其小孩的民法。

其他法律也引起委員會的注意，來自幾乎每個社會生活的領域。例如，第 26 號一般性建議是有關女性移工，這在第 28 號一般性建議中有重申，特別涉及第 2 條(f)下的義務，有關於對於女性移民工的歧視性限制，以及關於”禁止女性移工與國民結婚，或者因為懷孕或確保獨立的房子的理由而取得永久居留”。

**GR28**

31.(a)、(f)和(g)項規定，締約國有提供法律保護和廢除或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。締約國必須確保通過憲法修訂或其他適當的立法手段，將男女平等和不歧視的原則載入國內法，並使之享有優先和強制執行的地位。締約國還必須頒佈法律，禁止在《公約》規定的婦女生活的所有領域及婦女的整個生命期內對其加以歧視。締約國有義務採取步驟，修改或廢除構成對婦女歧視的現行法律、規章、習俗和慣例。一些特定群體的婦女，包括被剝奪自由的婦女、難民、尋求庇護者和遷徙婦女、無國籍婦女、同性戀婦女、殘疾婦女、人口販運的女性受害者、喪偶和老年婦女等，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法律效力，以確保在國家層面執行《公約》條款。在國家層面直接適用《公約》條款的問題涉及憲法法律的規定，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》自動地或通過特定融合程式成為國內法律秩序的組成部分的國家，《公約》所載婦女在其生命週期內在生活的所有領域不受歧視和享有平等的權利可能受到更強有力的保護。委員會敦促尚未將《公約》納入國內法律秩序的締約國考慮將《公約》納入其國內法，例如，可制訂有關平等的一般法，以便為充分實現第二條要求的《公約》權利提供便利。

**GR26**

26. 有移徙婦女在本國工作的締約國應採取一切適當措施，確保女性移工包括在她們自己的社區內不受歧視和享有平等權利。應採取的措施包括但不限於以下：

(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。締約國還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)；

其他被委員會指認為”特別因民法和刑法、規章和習慣法、習俗的歧視而易受傷”的族群，是”被剝奪自由的女性、難民、尋求庇護的女性、移民工女性、無國籍女性、女同志、身心障礙者女性、人口販運受害者女性、寡婦和年長女性。”

而公約第 2 條(f)的義務要求修改個別不一致的法律，可以透過以下的方式最有效地被符合，如批准公約之後，最初的全體檢視立法、有關性別的新立法影響評估、以及定期的更新審查，報告程序可能是這個過程的一部分。委員會鼓勵締約國，要承允在一種定期的基礎上，對於新的和既存的立法進行性別影響評估，並執行定期的檢視。

關於有二元論法律系統的締約國，委員會經常注意到歧視女性的「個人地位法條款」(personal status law)，必須被修改和廢除。委員會也呼籲締約國，要諮詢相關的社群，尤其是女性社群，這要作為改革歧視性法律和習俗的一部分程序。歧視性傳統實踐和習俗的盛行，強化了性別刻板印象，這經常被委員會描述為拖延女性地位的提昇，以及拖延女性取得充分的平等。委員會在第 2 條(e)和第 2 條(f)之下，處理這個議題，而且已經解釋這些條款(和第 5 條(a))，要對締約國施加一項義務，即當宗教、文化、或種族族群這些活動和實踐直接或間接歧視女性的時候，要積極干預這些活動。締約國會被提醒，一個不干預的政策，會”延續關於性的刻板印象...以及歧視女性”並且是與公約背道而馳的。委員會也注意到採取步驟處理歧視態度的重要性，這些態度會體現在個人地位法、宗教法、或習俗中，而性別刻板印象是較普遍的情況。

#### GR21

50 締約國參照本一般性建議的意見，並按照第 2、3 和 24 條的規定，應制訂措施，以期鼓勵充分遵循《公約》的各項原則，特別是當宗教法或私法或習俗與這些原則相衝突時。

#### GR28

22. 男子與婦女之間的平等，或兩性平等原則的內在含義指的是，所有人類，不論

其性別，都有發展個人能力、從事其專業和作出選擇的自由，不受任何陳舊觀念、僵化的性別角色和偏見的限制。締約國應僅僅使用男女平等或兩性平等的概念，避免在履行《公約》義務時使用兩性公平的概念。在一些司法管轄區，後一概念指的是根據婦女和男子各自的需要給予其公平待遇。這一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。

#### GR27

16.關於性別的陳腐觀念、傳統慣例和風俗習慣對於老年婦女、特別是殘疾老年婦女生活的所有方面都會產生有害的影響，包括在家庭關係、社區角色、媒體形象、雇主的態度、醫保和其他服務的提供者等方面，並可造成肉體暴力以及心理、言語和經濟方面的虐待。

36.締約國有義務消除消極的陳腐觀念，和改造對老年婦女存有偏見和有害的社會和文化行為模式，以減少老年婦女、包括老年殘疾婦女由於消極的陳腐觀念和文化慣例而遭受的肉體、性、心理、言語和經濟的虐待。

委員會也指認不同類型的措施，這些措施可能可以適當地去落實這個義務。這些措施包含，將歧視性的行為刑罰化，以及為受害者救濟的民事條款。非法律的方式，應該包含採取一些方案，來提升對於公約的意識，以及挑戰關於男女角色和責任的刻板印象的態度。根據委員會，這樣的政策應該牽涉到非政府組織、國內各部會、或者其他女性的單位、媒體、以及知識份子，而基本的目標應該是，推動人們思考方式的改變。法律的改革、資訊、教育、以及傳播，尤其是在鄉村地區，對於實現這個目標是至關重要的。努力把平等原則整合進入教材，以給予老師和訓練者指引，也能夠符合第 2 條(f)的目的。

#### Ⅷ. 及第 2 條(g)廢止本國刑法內構成對婦女歧視的一切規定。

作為一個另外的條文，被包含在公約的起草早期階段，這個條款最終被納入成為第 2 條的最後一段。許多國家曾經指出，這是累贅的條款，因為其他一般性的義務，要去修正或廢除歧視性的立法，也適用於歧視性的刑罰，這跟其他立法形式是一樣的。有一項提案是，這項條款要基於上述的理由，要從草案中移除掉：埃及獲得印度和賽內加爾的支持，以及其他代表的支持，成功地支持這個條款的保留，所根據的理由是，”帶有歧視性質的規矩，尤其在刑法中，是很豐富的。”這個義務是屬於要立即落實的義務。

委員會也指認出一個範圍的立法，是落在這個條款當中的。包含將墮胎刑罰化的法律、不禁止婚姻內性侵，允許以”名譽”之名對殺人和傷害進行辯護、在證據法則

上歧視女性（例如，在性犯罪案件所要求的佐證）、或者用來針對女性所建立的“公共禮儀”的犯行、或者是用來譴責和刑罰化女性受害人的刑事犯行。委員會也對於下面的事情表示關切，即允許男性性侵後如果與受害者結婚，就不用被起訴的立法，或者是對性犯罪給予最大的刑期，而不是最少的刑期的立法，考量到這”會導致性犯罪的輕罰，以致於沒有相稱於那些犯行的嚴重性”。



## 2 ( E ) 為什麼私人或企業侵犯人權，締約國有責任？

- ◆ 國家義務是要”採取所有適當的措施”以消除非國家行動者的歧視。
- ◆ “盡職調查” (due diligence)。
- ◆ 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。在有些情況下，國際法可能將私人行為者的行為或不行為歸咎於國家。
- ◆ 國家已經將其角色委由非國家行動者代表之，或者是已經授權非國家行動者來代表國家採取行動。在這樣的情況下，非國家行動者的行為，就要歸給國家，例如私人經營監獄。
- ◆ 「盡職調查」(採取所有適當的措施)的標準，是一項嚴格的標準，就像締約國除了立法之外，也可能會被責成要去採取措施，就像委員會在第25號一般性意見所強調的，關於採取暫行特別措施：

締約國應就未採取暫行特別措施作出充分解釋。不能以下列方式證明有理由不採取暫行特別措施：聲稱無能為力；或說明不行動的原因是占主導地位的市場力量或政治力量，如私營部門、私人組織或政黨所固有的這些力量。

- ◆ 委員會採取了一個嚴格的標準，在涉及家暴的案例之中，所有這些案例，都涉及公權力都知道的持續的和嚴重的傷害，以及威脅傷害。例如，在Yildirim，公權力沒有適當地協調法律施行的活動，沒有拘留已故申訴者的丈夫，伴隨著一種實際和威脅性暴力的模式，也沒有提供其他有效的受害者保護，這些都牽涉到違反國家盡職調查的義務。

2013/6/5

## GR 26

(d) 對行動自由的法律保護：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份證件。締約國還應採取步驟，制止將女性移工強行隔離或鎖在家中，尤其是那些從事家庭服務的女工。警官應接受培訓，以保護女性移工不受這些虐待的權利(第 2(e)條)；

- ◆ 以“適當的措施”消除來自非國家行動者對於女性的歧視，並不限於立法。透過媒體宣傳提升女性地位或提升對於公約的意識，也是適當的措施。

2013/6/5

## 2 ( F ) 廢除哪些歧視的制度？

- ◆ 締約國有義務廢除歧視女性的立法條款。若無法這麼做，就會被委員會視為是違反了締約國的公約義務。
- ◆ 離婚的法律基礎和程序、以及離婚後的安排，包括小孩的撫養和財產的分配；規範繼承權的法律，尤其是那些允許男性親屬優先於女性親屬獲得繼承權的法律；允許一夫多妻的法律；關於婚內性侵和對女性施暴的刑法；當女性國民與非國民者結婚時，歧視女性國民及其小孩的民法。
- ◆ 關於對於女性移民工的歧視性限制，以及“禁止女性移工與國民結婚，或禁止者因為懷孕或確保獨立的房子的理由而取得永久居留”。
- ◆ ”特別因民法和刑法、規章和習慣法、習俗的歧視而易受傷”的族群，是”被剝奪自由的女性、難民、尋求庇護的女性、移民工女性、無國籍女性、女同志、身心障礙者女性、人口販運受害者女性、寡婦和年長女性。”
- ◆ 透過以下的方式最有效地被符合，如批准公約之後，最初的全面檢視立法、有關性別的新立法影響評估、以及定期的更新審查，報告程序可能是這個過程的一部分。委員會鼓勵締約國，要承允在一種定期的基礎上，對於新的和既存的立法進行性別影響評估，並執行定期的檢視。
- ◆ 諮詢相關的社群，尤其是女性社群，這要作為改革歧視性法律和習俗的一部分程序。

2013/6/5

- ◆ 歧視性傳統實踐和習俗的盛行，強化了性別刻板印象，這經常被委員會描述為拖延女性地位的提昇，以及拖延女性取得充分的平等。
- ◆ 對締約國施加一項義務，即當宗教、文化、或種族族群這些活動和實踐直接或間接歧視女性的時候，要積極干預這些活動。締約國會被提醒，一個不干預的政策，會“延續關於性的刻板印象...以及歧視女性”並且是與公約背道而馳的。
- ◆ 這些措施可能可以適當地去落實這個義務。這些措施包含，將歧視性的行為刑罰化，以及為受害者救濟的民事條款。非法律的方式，應該包含採取一些方案，來提升對於公約的意識，以及挑戰關於男女角色和責任的刻板印象的態度。
- ◆ 努力把平等原則整合進入教材，以給予老師和訓練者指引，也能夠符合第2條(f)的目的。

2013/6/5

## 2 ( G ) " 帶有歧視性質的規矩，尤其在刑法中，是很豐富的。 "

- ◆ 將墮胎刑罰化的法律、不禁止婚姻內性侵，允許以“名譽”之名對殺人和傷害進行辯護、在證據法則上歧視女性（例如，在性犯罪案件所要求的佐證）、或者用來針對女性所建立的“公共禮儀”的犯行、或者是用來譴責和刑罰化女性受害人的刑事犯行。
- ◆ 允許男性性侵後如果與受害者結婚，就不用被起訴的立法

2013/6/5