

# CEDAW 讀書會第三條評註

報告人：許秀雯、簡至潔 摘譯整理 2013/6/5

## CEDAW 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，保證婦女得到充分完整之發展和進步，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。」

### A. 導論

本條置於公約第一部份，是締約國在公約下的一般性義務條文之一，與第 1 條、第 2 條、第 4 條、第 5 條、第 24 條一起讀，構成適用第 6 條至第 16 條等特定義務時的總體詮釋框架。這些條文指出的義務與概念適用於公約中其他所有條文。

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：...」）與第三條的區別並不總是清楚。

第三條是公約中少數沒有把「消除對女性的歧視」當作明示目標的條文，它強調的是締約國應該在與男子平等的基礎上，採取積極的步驟來保證婦女得到充分發展和進步，確認並補充了其他人權公約有關兩性間積極平等以及不歧視原則的規定。

在兩公約中並未有直接與本條（CEDAW 第三條）相當的條文規定。本條較少得到關注，迄今尚未有任何關於本條的一般性建議。

### B. 議定過程文書紀錄(Travaux Préparatoires)

最後採用的條文內容與菲律賓撰寫的第一次提議版本沒有重大差異。

'when the circumstances so warrant' (當情況必要) 字眼刪去。

#### I. 締約各國應承擔在所有領域:

條約中的「所有領域」，指的是締約國無論其憲法秩序為何（例如聯邦或非聯邦國家），都有義務使其國家內所有的組織層級，採取積極行動，以期消除「所有領域」的歧視，「所有領域」意味著涵蓋了在公約撰寫時甚至還沒有被指認出來的新的形式的歧視。須特別注意的是：不像聯合國兩公約的適用僅限於特定領域，本公約所牽涉的範圍應包括與女性生活相關的所有領域，包括公領域與私領域。

依照英國於 2009 年給委員會的報告，解釋了其所提出的平權法律僅涵蓋特並領域，而本公約所涵蓋的領域不只是特定領域，而是所有領域，特別是包含了社會與文化層面。

「所有領域」一詞可用於擴張解釋涵蓋到公約沒有明文提到的面向，例如：充足的食物、設備、服務、經濟、永續發展、財產、科技、武裝衝突、居留、氣候變遷、污染、天然災害...等。

「所有領域」也確保了公約對於「所有女人」的可適用性，例如：身體障礙的女人。

## II. 特別是在政治、經濟、社會、文化領域

雖然公約適用於「所有領域」，第三條還是特別點出政治、經濟、社會、文化領域（不清楚的是，為什麼沒有包含第一條的 **civil activity**），因為若女人在這些領域的權利被剝奪，將造成她們經濟依賴、無法獲得自主性、並缺乏權力。

政治領域（參考第 23 號一般性建議），指的是女性在參與政治機構、選舉、參與、行動的權利，所謂的公共生活可廣泛的被理解為：行政、立法、司法、外交。

經濟和社會領域指的是增進女性經濟獨立，以及在社會中可否自由選擇。

經濟權：拒絕女性的就業、繼承、財產權，將破壞女人經濟獨立。女性的經濟活動包含非正式系統，而那經常是看不見的，且不受到國家保護。

社會權：目的在每個人可以安全、有尊嚴的生活，不需要依賴他人，可享有基本需求，包含：社會福利權、就業權、教育權、健康權。

文化權是一個比較大的概念，需配合第五條一起，包含修正文化中對男女角色的的偏見、刻板印象，以及那些破壞女性享有權利的一切習俗和模式。

第 19 號一般性建議強調國家必須採取措施，消除對女性在政治、經濟、社會、文化領域一切形式的暴力。包括：將女性當作性物而非一個人。

## III. 一切適當措施

所謂的一切適當措施，是指締約國可以使用彈性的手段在其特定的社會、經濟、政治脈絡下，以最佳方式達成公約理想，不只是透過立法手段，還可包含社會、經濟、教育、行政措施來達成，以使女人可以在各領域享有所有的人權，而不僅限於本公約第 6-16 條提及的權利。

第三條的用語「應該採取」與「一切適當措施」，已經清楚表達，公約的義務是「立即的履行」而非「分階段慢慢履行」。

如果有需要實施第四條與第 25 號一般性建議之「暫行特別措施」，也屬於「一切適當措施」的範圍。

#### IV. 包含制訂法律

第三條確認了「一切適當措施」包含立法手段。在委員會的一般性建議中，實施有效的立法改革以達成公約目標是重要的。雖然沒有明文寫在第三條，但委員會仍提醒國家，有義務提醒立法人員優先關注立法改革以達成婦女在法律上的平等以及國家在履行公約的義務。

國家必須全面檢視各方法規，包含：家庭的、民事的、刑事的、勞動的、商業的、行政的法規，以全面且系統性的符合公約要求。

#### V. 保證婦女得到充分發展和進步

在這裡採用更強烈的詞彙「充分完整」(full) 而非「適當」(adequate)。

而「發展」和「進步」則強調以權利為基礎的、具備性別敏感度的發展策略。

當國家在求取經濟成長與發展時，往往忽略其對性別與女性的影響，因此委員會特別強調全球化與市場經濟轉型的發展對女人生活品質的影響。

如果「永續發展」是爲了實現經濟、社會、環境的目標，那麼女人的需求與顧慮也必須被放到同等於男性的優先性位置。若疏忽了性別差異，人類福祉與國家都將付出嚴重的代價，包括國家無法擁有可持續發展的能力、包括導致貧窮女性化等等。

第三條將女性的發展和進步特別提出，而非「人類全體」，意指第三條將女性視爲權利的擁有者，而非只是發展政策下的受益者。

這種以權利為基礎的路徑，是承認女性在法律上應該獲得發展和進步的權利，而不是把女性當作國家經濟發展的手段。因爲發展的權利是不可讓渡的人權。

委員會關切性別和經濟發展的關係，例如：經濟危機對女性的影響、總體經濟政策、適應方案...這些提升經濟的利益可能更優惠男性而非女性。因此，委員會要求國家在脫貧政策、經濟發展政策上要特別關注並監控對女性的影響，避免女性落入貧困。此外，委員會也歡迎提供給女性的微型貸款、微型企業方案，以利女性在經濟上獨立、自給自足。

全球化經濟有可能創造新的就業機會給女性，然而也必須注意其不利影響。以經濟發展作為導向的大規模經濟計畫，往往會犧牲較脆弱群體的人權（例如：部落），而這也會造成女性貧窮化與社會排除。因此委員會建議在國家發展與政策上，特別是那些減緩貧困、維持發展、自然災害處理的政策上，要特別注重性別平等與提升性別敏感度。

除了經濟發展，委員會還詳盡指出在健康和家庭脈絡中女性的發展，要確保女性從出生到老年都獲得完整的發展。

國家必須認知到以性、性別為基礎的不平等存在，並確保各項措施、政策、實踐確保女性地位，不僅只是看見女性的差異而已。委員會持續要求性別統計，因為如果缺乏資料，將無法得知與監控女性在各相關領域是否有進展。這些分析需要涉及事實上的分析才能呈現不平等的問題。

第三條對發展策略提出激進的思考，因為是以權利為基礎、具備性別敏感度的手段以達發展需求。

## VI. 「以確保婦女行使和享有人權和基本自由」

女人和女童的人權，就是普世人權不可分割的一部份。

第 19 號一般性建議提及「基於性別的暴力，是嚴重阻礙婦女與男性平等享受權利和自由的歧視形式」。

聯合國千禧年宣言 UN Millennium Declaration 用的措詞是 **empowerment of women** 而非 **development and advancement (of women)**

聯合國千禧年宣言是「目標」而非「權利」，但委員會也使用 **empowerment of women**，賦予聯合國千禧年宣言目標和權利的「相互性」(mutuality)某些效果。

語言上，從受害到培力：但女性「自立」非指公約下之國家義務即得因此脫免。

委員會屢屢強調在一個權利基礎的框架下的女性自主與培力。

第三條底下以權利為基礎取向的女性「進步」意味著：參與、動力、透明及問責。

## VII. 「在與男子平等的基礎上」

第三條最後這幾個字曾被 **CSW** 刪去，但後來又被「文體委員會」(style Committee)重

新加回來。這一句話將第三條置於公約的脈絡：消除對於女性的歧視，達成男女平等。

與其他條一起閱讀即知，女性的平等並不總是需要一個男性的比較基準點（**a male comparator**），例如第二條條文即未提及「女男平等」。

只要是不利於女性的作法，就必須加以消除以使女性擁有和男性同樣的機會來取得充分發展和進步。

#### D.脈絡下的平等

不僅要實現「事實上」的平等，還要確保能去除結構上會妨礙女性接近、享有權利的不平等，此須去除預先存在的不平等(**pre-existing inequality**)。

#### E.締約國的義務

##### I.實施： 尊重、保護、促進和實現

第 25 號一般性建議第 4 段提及「公約締約國負有法律義務，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，以改善其處境，實現法律和事實上的男女平等」（第 28 號一般性建議第 16 段亦同）。

委員會曾在本條之下質詢締約國有關其提升女性地位的機制（**national women's machinery**），也曾未指明本條，但可理解為與本條相關，質詢締約國下列諸議題：減少貧窮、經濟培力女性、透過贊助創造收入的活動來促進女性自主、小額貸款、等等。

##### 1.尊重的義務

要求締約國不得採取有害於女性人權充分發展及女性享有基本自由與權利的措施。此包括應去除障礙並採行全面符合本公約規定的措施，特別是當宗教、私法、習慣與本公約有所衝突之狀況。

委員會經常注意到促進女性人權的全國性法律與政治制度，尤其歡迎在此目的下進行人力與資源的配置。

本條要求締約國提供女性適合於其等有別於男性需求的制度。

第 25 號一般性建議第 34 段建議締約國可以根據第 3 條設置的，包括婦女部、設在各部會或總統辦公室內的婦女部門、監察員、法庭、其他公、私立組織等來擬訂具體方

案、監督執行、評估影響和成果。

委員會曾對於締約國指定非政府組織來擔負提升女性地位之任務，表達若干顧慮，主要是因為非政府組織在全國官僚階層架構中的權威與影響力有限，因而有礙於政府履行公約義務的問責性。

另一個特別的顧慮：人力、法律、物質資源不充足的問題。

鼓勵性別主流化的使用、推廣性別主流化及性別敏感度的訓練，但對於負責實施性別主流化的單位也有若干關切點：欠缺必要的可見度、決策權或人力與財務資源...等等。

## 2.保護的義務

此包括締約國應善盡調查義務確保女性的發展與進步不致遭到「非國家行動者」的阻礙，此包括私企業的經濟決策。

有關生命權以及保持身體完整的權利，公約文字並未明白列出，但透過本條及第 19 號一般性建議，應認包含於本公約保護範圍。

有關女性的發展與進步所應盡之調查義務，包括確保平等的司法進用權，包括法律扶助與建議，處理與性別歧視有關的申訴程序。

## 3.促進和實現的義務

此義務要求一個持續性的、動態的，採取、適用確保女性人權進步所需措施的義務。在此條之下，委員會所要求與描述的締約國義務，有許多涉及的是長期性的措施。例如女性受教育與訓練與經濟培力高度相關，因之教育與訓練的進用就會是非常重要的措施。曾有專家質疑過締約國（日本）在本條之下有關女性接受教育的議題。本公約以及委員會對於締約國的建議性觀察結論的宣傳以使女性都能知曉、運用，也是締約國實現義務的關鍵因素之一。

委員會一直強調設置可測量的指標的重要性，以及應蒐集合適、正確的按性別分列的統計資料，欠缺這樣的資料庫，將難以分析趨勢，也無法衡量女性人權進展的事實狀況，而締約國在設計與執行政策時亦將遭遇困難。

委員會注意到女性的非政府組織在第三條的實現上的重要性。

## F. 結論

本條的用語是不精確、開放的，因而有極大潛力允許進步的、動態的詮釋，在一個整體性的取向上用以支持婦女人權得到充分發展。

委員會在本條之下提及的主要議題包括：

\*性別主流化政策

\*民間社會的角色，包括女性的非政府組織以及以少數群體身分為基礎的群體在立法以及發展策略上的形成。

\*女性的非政府組織是否參與報告的程序。

.....