

兩公約與性別平權

廖福特

(英國牛津大學法學博士；中央研究院法律學研究所研究員)

對中華民國(臺灣)政府落實國際人權公約初次報告之審查 國際獨立專家通過的結論性意見與建議

2013 年 3 月 1 日於臺北

性別平等與零歧視

26. 一般認為，對於兩人權公約與性別議題有關的條款的解釋必須與消除對婦女一切形式歧視公約的法律體系相符。專家讚賞中華民國(臺灣)政府已經簽署消除對婦女一切形式歧視公約，制定法律與政策以推廣性別平等，並成立性別平等處，對於這些作為，專家予以讚賞。目前的挑戰在於如何達到有效施行並監督這些措施，並創造一個有益於女性權利的社會環境。專家建議，政府應採取全面性措施，確保社會整體和政府各部門與各層級的司法體系皆能深知消除對婦女一切形式歧視公約所規定的女性權利、實質性別平等與間接歧視的概念、包括透過在所有方面使用暫時特別措施以加速達到事實上平等的義務，以及消除對婦女一切形式歧視公約委員會的一般性建議。在適用上，它應被政府各部門視為與性別平等及促進女性權利相關的所有法律、法院判決及政策的原則架構。
27. 因此，專家建議：(一)政府應制定全面性的法規以涵蓋性別平等的所有領域，目的是為實施性別主流化與性別預算；(二)通過更多有體系的暫時特別措施以加速女性事實上的平等；(三)提升性別平等處之層級，使其具備足夠的權力、職權與預算，以有效執行其資料蒐集、性別影響評估，以及規劃與實施性別平等相關政策等任務。
28. 專家在報告中發現，跨性別者普遍被認為患有某種心理疾病，性別認同與自己生理性別不符的人承受著許多不同形式的歧視，校園霸凌即為其一。在與政府代表對話的過程中，本委員會發覺，主流觀點認為性別認同只與性傾向有關。這也明顯存在於學校性別平等教育的描述中。

29. 專家建議，教育部應身先士卒，針對讓每個人，無論其性別認同為何，都能平等享有經濟、社會與文化權利，開發並實施有成效的提供資訊與提高意識方案。尤其教育部更應確保性別平等教育法的落實，要求學校單位採取對象特定的措施，以保護並促進因為對自己性別上的認同而被邊緣化與遭受不利益的學生權利。專家力勸教育部開發合適的教材，致力消弭會影響學生對於與自己性別認同不同者的觀念之同性戀恐懼症偏見。

對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第二次報告之審查
國際審查委員會通過的結論性意見與建議

2017年1月20日於臺北

平等與不歧視

19. 審查委員會稱許政府在確保法規遵循平等與不歧視原則上的努力。然而，委員會對於雖有反歧視條款散見於許多法律中，卻缺乏一部涵蓋所有脈絡下所有歧視理由的綜合性反歧視法，表達關切。
20. 在 2013 年結論性意見與建議中，審查委員會曾建議應制定涵蓋所有性別平等領域的綜合性法規，目的在於落實性別主流化與性別預算。委員會重申此一建議，同時進一步建議政府應考慮通過綜合性的反歧視法。這部法律應該涵蓋基於任何理由的直接與間接歧視，以及對公私部門皆有約束力的積極義務，並課予政府確保法律上及事實上平等的義務。
21. 審查委員會稱許教育部落實前次建議，發展並實施關於不論性別認同為何，人人皆享有平等權利的有效資訊提供與意識提升方案，並且落實性別平等教育法。委員會敦促政府繼續努力宣揚、保護並確保對於女同性戀者、男同性戀者、雙性戀者、跨性別者及雙性人（LGBTI）權利的尊重。
22. 儘管如此，審查委員會仍舊關切 LGBTI 人群的生活狀況。與在許多其他國家相同，這些人時常面臨來自相當部分一般大眾及學校內的排擠、邊緣化、歧視、騷擾及侵犯，造成高自殺率以及生理與心理的健康問題。儘管注意到政府已採取相當程度的措施，為醫師、護理師及其他醫院工作人員，以及所有教育層級的教師開設關於充分尊重 LGBTI 人群人權的訓練課程，委員會建議在大眾傳播媒體上實施大規模且持續的資訊提供活動，作為配套行動，以增進大眾對於 LGBTI 人群在中華民國（臺灣）社會的人權狀況的認識。
23. 審查委員會重申前次建議，政府應提升性別平等處層級，以使其具有足夠權限、職權及預算，得以有效執行其資料蒐集、性別影響評估以及擬定並實施性別平等相關政策的任務。

家庭暴力

24. 審查委員會認識到許多為解決國內對婦女的暴力，尤其是家庭暴力的方案，例如通報制度、家庭暴力防治中心、設置庇護所及熱線電話，而這些方案亦曾於 2013 年審查期間報告。委員會也對於政府依 2013 年結論性意見與建議中所建議，進行親密伴侶間暴力的盛行率研究表示讚賞。
25. 審查委員會進一步重申前次建議，應對各種措施的影響進行評估，並在此評估的基礎上，採用跨學科和多部門的方法，發展解決家庭暴力的綜合性計畫。委員會並建議政府對於弱勢的婦女群體，例如身心障礙婦女及嫁至本地的新住民女性，給予更多的關注。

公民與政治權利國際公約

第三條 本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。

第六十八屆會議(2000年)

第 28 號一般性意見：男女權利平等（《公約》第三條）¹

1. 委員會決定根據過去 20 年活動中積累的經驗更新關於《公約》第三條的一般性意見，並以此取代第 4 號一般性意見(1981 年，第十三屆會議)。本次修訂是要顧及該條對婦女享受《公約》保護的人權的重要影響。
2. 第三條意味著所有人應平等和完全享受《公約》規定的權利。只要任何人不能全部和平等享受任何權利，這項規定就無法充分發揮其效應。因此，各國應保證男女平等享有《公約》規定的所有權利。
3. 《公約》第二條及第三條規定的保證所有人享有《公約》承認的權利的義務要求締約國採取一切必要步驟，使每個人能享有這些權利。這些步驟包括消除影響平等享受這些權利的障礙、對人民和國家官員進行人權教育和調整國內立法以履行根據《公約》承諾的義務。締約國必須不僅採取保護措施，也應在各領域採取積極措施，平等有效地賦予婦女權利。締約國必須提供有關婦女在社會中的實際作用的資料，以便委員會可確定除了立法規定外，為履行這些義務已經採取和應該採取何種措施、已取得何種進展、碰到何種困難和為克服它們採取了何種步驟。
4. 締約國有責任保證公平享受權利，不受任何歧視。第二條及第三條要求締約國採取一切必要步驟，包括禁止基於性別的歧視，制止公民營部門有損平等享受權利的歧視行為。
5. 全世界婦女在享受權利方面的不平等現象植根於傳統、歷史和文化之中，包括宗教態度。產前性別選擇和墮女胎的情況很多說明了婦女在有些國家的從屬地位。締約國應保證傳統、歷史、宗教或文化態度不被用來作為藉口，侵犯婦女在法律面前平等的權利和平等享受所有《公約》保障的權利。締約國應提供適當資料，說明損害或有可能損害遵守第三條的傳統、歷史、文化習俗和宗教態度等各個方面並說明已經採取或打算採取何種措施克服這些因素。
6. 為了履行第三條規定的義務，締約國應考量阻礙男女平等享受《公約》規定

¹ 委員會在 2000 年 3 月 29 日第 1834 次會議(第六十八屆會議)上通過。

的每一項權利的因素。為了使委員會能全面了解每一締約國在落實《公約》保障權利方面婦女的情況，本一般性意見指出了影響婦女平等享受《公約》規定的權利的一些因素並提出了需要何種類型的與這些權利有關的資料。

7. 在緊急狀態期間，婦女平等享受人權的權利必須得到保護(第四條)。締約國如果在公共緊急狀態時根據第四條採取措施，減免《公約》規定的義務，則應向委員會提供關於這種措施對婦女情況的影響的資料，並表明這些措施無歧視性。
8. 在發生國內或國際武裝衝突時，婦女特別容易受到傷害。締約國應告知委員會在這些情況期間為保護婦女免遭性侵、綁架或基於性別的其他形式的暴力而採取的所有措施。
9. 成為《公約》的締約方，締約國就是根據第三條承諾保證男女平等享有《公約》所載一切公民與政治權利。根據第五條，《公約》條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。此外，對於婦女平等享受依據法律、慣例、規則或習慣而被承認或存在的所有基本人權，不得藉口《公約》未予承認或只在較小範圍上予以承認而加以限制或減免。
10. 在提交有關受第六條保護的生命權的報告時，締約國應提供關於出生率和關於婦女與妊娠和分娩有關的死亡率的數據。關於嬰兒死亡率的數據應按性別分列。締約國應提供資料，說明他是否採取任何措施，幫助婦女防止不想要的懷孕和保證她們不必經受威脅生命的秘密流產。締約國也應報告為保護婦女免遭生命權受到侵犯的作法的措施，這種作法包括殺害女嬰、焚燒遺孀和殺害嫁妝不足的新娘。委員會還希望獲得有關有可能威脅婦女生命的貧困和一無所有現象對她們的特別影響的資料。
11. 在評估《公約》第七條以及規定對兒童給予特別保護的第二十四條的遵守情況時，委員會需要獲得關於國家法律和習慣的資料，其中要說明如何處理侵害婦女的家庭和其他類型的暴力問題。委員會還需要了解締約國讓因受性侵而懷孕的婦女安全墮胎的情況。締約國也應向委員會提供資料，介紹如何防止強迫墮胎或強迫絕育的措施。存在女性割禮習俗的締約國應提供有關這種習俗的程度的資料和消除這種習俗的措施。締約國提供的有關所有這些問題的資料應載有保護其第七條規定的權利遭到侵犯的婦女的措施，包括法律救濟。
12. 關於第八條規定的義務，締約國應向委員會介紹為消除國內或跨邊界買賣婦女和兒童及強迫賣淫現象而採取的措施。締約國也必須提供資料，介紹為保護婦女和兒童、包括外國婦女和兒童不受奴役、不提供變相的主要為家庭或其他形式的個人服務，而採取的措施。婦女和兒童被招聘和被帶走的締約國

和接受他們的締約國應提供為防止侵犯婦女和兒童權利而採取的國家或國際措施的資料。

13. 締約國應提供有關婦女在公共場合應穿服裝的任何具體規則的資料。委員會強調，這種規則有可能觸犯《公約》保障的若干權利，如：第二十六條，不歧視；第七條，為強制執行此種規則而實行體罰；第九條，如不遵守該規則即受逮捕懲罰；第十二條，遷徙自由受到此種規則的限制；第十七條，保障所有人享有隱私權，不受任意或非法干涉；第十八條及第十九條，對婦女的服裝要求不符合其宗教或其自我表現權；及最後，第二十七條，服裝方面規定與婦女可提出申訴的文化相衝突。
14. 關於第九條，締約國應提供資料，介紹有可能任意或不公平剝奪婦女自由，如家內軟禁的任何法律或做法(見第 8 號一般性意見，第 1 段)。
15. 關於第七條及第十條，締約國必須提供一切有關資料，說明如何確保被剝奪自由者的權利不分男女均受到平等保護。具體而言，締約國應報告監獄裡男女是否分開；婦女是否僅由女獄卒看守。締約國也應報告有關遵守受指控的女青少年與成人分開的規則、關於被剝奪自由的男女之間在處遇上的任何區別，如獲得矯正和教育方案和夫妻和家人探望的機會等方面的情況。被剝奪自由的孕婦應在任何時候特別是在妊娠和護理新生嬰兒期間受到人道處遇和對她們的固有尊嚴的尊重；締約國應就確保這一切的設施和關於對這種母親及其嬰兒的醫療和保健問題提交報告。
16. 關於第十二條，締約國應提供有關下列方面的資料，限制婦女行動自由的任何法律規定或任何習俗，如對妻子行使夫權或對成年女兒行使父母權利；阻止婦女旅行的法律或事實要求，如給成年婦女發護照或其他類型的旅行文件須經第三人同意的要求。締約國也應報告為廢除此種法律和習俗和保護婦女免遭其害而採取的措施，包括提到現有國內救濟(見第 27 號一般性意見，第 6 段和第 18 段)。
17. 締約國應保證外國婦女在平等基礎上享有第十三條規定的提出反對被驅逐的理由和使其案件得到審核的權利。在這方面，他們有權如以上第 10 段和第 11 段所述提出針對與性別有關的觸犯《公約》行為的論據。
18. 締約國應提供資料，使委員會能確定婦女是否能在與男子平等的基礎上享有第十四條規定的得到公正和公平審判的權利。具體而言締約國應告知委員會是否有阻礙婦女直接和自願申訴法院的法律規定(見第 202/1986 號來文，Ato del Avellanal 訴秘魯案，1988 年 10 月 28 日的意見)；婦女是否與男子一樣可作為證人作證；以及是否採取措施保證婦女平等獲得律師辯護，特別是在家庭問題方面。締約國應報告某些類型的婦女是否被剝奪了享受第十四條第二項規定的無罪推定的權利和為結束這種情況採取的措施。

19. 關於人人在任何所在有被承認在法律人格之權利的第十六條與婦女特別有關，因為婦女的這項權利往往因性別和婚姻狀況而受到限制。這項權利意味著婦女擁有財產、締結契約或行使其他公民權的能力不應受到基於婚姻狀況或任何其他歧視理由的限制。它還意味著婦女不得被當作物品與其已故丈夫的財產一起送交他的家庭。締約國必須提供資料，敘述阻止婦女被作為完全的法律主體或作為完整法人行使職權的法律或習俗和為廢除允許這種處遇的法律或習俗而採取的措施。
20. 締約國必須提供資料，使委員會能評估有可能干涉婦女在與男子平等的基礎上享受隱私權和第十七條保護的其他權利的任何法律和習俗的影響。產生這種干涉的事例是在決定婦女的法律權利和保護程度時，包括免遭性侵的保護，考量婦女的性生活。締約國可能沒有尊重婦女隱私的另一領域涉及到她們的再生育功能，例如關於絕育的決定需要丈夫同意；對婦女絕育實行一般的要求，如有一定數目的婦女或達到一定年齡；或國家對醫生和其他保健人員規定法律義務，報告進行墮胎的婦女的情況。在這些情況中，《公約》規定的其他權利如第六條及第七條的權利也可能受到威脅。婦女的隱私也可能受到私人行為的干涉，如雇主在僱用婦女前要求驗孕。締約國應提出報告，說明干涉婦女平等享受第十七條規定的權利的任何法律和公共或私人行為和為消除這種干涉和保護婦女不受任何此類干涉採取的措施。
21. 締約國必須採取措施，保證法律和習慣保障和保護男女以同樣條件和不受歧視地享受思想、信念和宗教自由和選擇宗教或信仰的自由-包括改變宗教或信仰和表明宗教或信仰的自由。受第十八條保護的這些自由不得受除《公約》同意的限制以外的任何限制；不得受到，尤其是，要求第三方允許的規則或來自父親、丈夫、兄弟或其他人干涉的拘束。不得以思想、信念和宗教自由為由將第十八條用作歧視婦女的藉口；因此締約國應提供有關婦女在思想、信念和宗教自由方面的狀況的資料，並說明已採取或打算採取何種步驟，消除和制止對婦女的這些自由的侵害和保護她們不受歧視的權利。
22. 關於第十九條，締約國應告知委員會有可能阻礙婦女在平等基礎上行使受這項規定保護的權利的任何法律或其他因素。關於將婦女和女子描繪為暴力或侮辱或不人道處遇的對象的淫穢和色情資料的出版和傳播有可能煽動對婦女和女子實行這些種類的處遇的問題，締約國應提供關於限制出版或傳播這種資料法律措施的資料。
23. 第二十三條規定締約國在婚姻方面做到男女待遇平等。第 19 號一般性意見進一步闡述了該條。只有經男女雙方自由和完全的同意，才能締婚。締約國有義務保護這項權利在平等基礎的享受。有許多因素可能阻礙婦女作出自由締婚的決定。一個因素涉及到婚姻最低年齡。這一年齡應由締約國在對男女適用的平等標準的基礎上確定。這些標準應保證婦女有能力做出知情和不受脅迫的決定。在有些國家的第二個因素可能是成文法和習慣法規定，締婚與

否得經監護人，通常為男性，而不是婦女自己同意，從而阻礙婦女行使自由選擇權。

24. 可能影響婦女行使只有經自由和完全的同意才能締婚的權利的另一因素是社會態度，這種態度往往排斥遭性侵的婦女受害者，對她們施加壓力，要她們同意結婚。有些法律規定，只要性侵犯與受害者結婚，其刑事責任就可能取消或減輕，這種法律也損及婦女只有自由和完全同意才可締婚的權利。締約國應該說明與受害者結婚是否取消或減輕刑事責任；在受害者為未成年人的情況中，性侵害是否降低受害者的結婚年齡，特別是就性侵受害者必須承受社會排斥的社會而言。如果締約國只對婦女再婚實行限制而對男子再婚卻不實行限制，這會影響到締婚權利的另一個方面。此外，阻止信奉某一特定宗教的婦女與不信教或信奉一不同宗教的男子通婚的法律或習俗會限制選擇配偶的權利。締約國應提供資料，說明這些法律和習俗和為廢除破壞婦女行使只有經自由和完全同意才能締婚的權利的法律和習俗採取的措施。締約國也應該注意到有關締婚權的平等待遇意味著一夫多妻制與這一平等原則相牴觸。一夫多妻制損害婦女的尊嚴。它是一種令人不能接受的對婦女的歧視。因此，只要它繼續存在，就應明確廢除。
25. 為了履行第二十三條第四項規定的義務，締約國必須保證婚姻制度在有關監護和照顧兒童、兒童的宗教和道德教育、兒童繼承父母國籍的能力和財產，無論是共同財產還是僅由配偶一方擁有的財產的所有權或管理等方面為配偶雙方規定平等的權利和義務。締約國應審查其立法，保證已婚婦女必要時在擁有和管理這種財產方面享有平等權利。此外，締約國應保證因締婚而獲取或喪失國籍、居住權和每一配偶保留使用他或她的原姓氏或平等參與選擇新姓氏的權利方面不發生基於性別的歧視。婚姻期間的平等意味著丈夫和妻子在家庭內責任和權威平等。
26. 締約國也必須保證解除婚約方面的平等，不允許有拒絕的可能。離婚和解除婚約的理由以及有關財產分配、贍養費和兒童監護等方面的裁決對男女應一視同仁。子女與非監護父母之間保留聯繫的需要應依據平等考量因素來確定。如果婚約的解除係一方配偶死亡造成，婦女也應享有與男子平等的繼承權。
27. 在承認第二十三條所指的家庭時，必須接受各種形式的家庭概念，包括未婚夫婦及其子女和單親及其子女的家庭，及保證在這些情形中平等對待婦女（見第 19 號一般性意見，第 2 段）。單親家庭往往由一個照顧一個或多個兒童的婦女組成；締約國應說明有何種資助方案使她能在與處於類似情況的男子平等的基礎上行使其父母職能。
28. 締約國保護兒童的義務（第二十四條）應在對男童和女童平等的基礎上履行。締約國應報告為保證女童在教育、飲食和保健方面與男童受到平等待遇而採

取的措施並向委員會分類提供這方面的數據。締約國應透過立法和任何其他適當措施廢除有損女童自由和福利的一切文化或宗教習俗。

29. 參與公共事務的權利並沒有在各地在平等基礎上得到充分執行。締約國必須保證法律保障婦女在與男子平等的基礎上享有第二十五條規定的權利並採取有效和積極措施包括肯定行動，促進和保證婦女參與公共事務和擔任公職。締約國為保證享有投票權的所有人能行使這項權利而採取的有效措施不應該有以性別為理由的歧視。委員會要求締約國提供統計資料，說明婦女在公共選舉的職務，包括立法以及高級公務員職務和立法中的百分比。
30. 對婦女的歧視往往與基於諸如種族、膚色、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等理由的歧視糾纏在一起。締約國應該敘述基於其他理由的任何歧視在哪些方面以特定方式影響到婦女並提供為消除這些影響採取的措施的資料。
31. 受第二十六條保護的所有人在法律面前平等和不受歧視的自由要求締約國採取行動，打擊一切領域的公共和私人機構的歧視行為。在諸如社會保障法律的領域(第 172/84 號來文，(Broeks 訴荷蘭)，1987 年 4 月 9 日的意見；第 182/84 號來文，(Zwaan de Vries 訴荷蘭)，1987 年 4 月 9 日的意見；第 218/1986 號來文，(Vos 訴荷蘭)，1989 年 3 月 29 日的意見)以及在一個國家的公民資格或非公民權利等領域(第 035/1978 號來文，(Aumeeruddy-Cziffra et al. 訴 Mauritius)，1981 年 4 月 9 日通過的意見)對婦女的歧視有違第二十六條。仍不受懲罰的所謂「為維護榮譽而犯罪」是對《公約》，特別是第六條、第十四條及第二十六條的嚴重違反。在通姦或其他罪行方面對婦女比對男子實行更嚴厲處罰的法律也違反平等待遇的要求。在審查締約國的報告時，委員會也常常注意到大量婦女受僱於某些領域是得不到勞工法的保護；現行習慣和傳統歧視婦女，特別是在獲得較好薪水待遇的就業和同工同酬方面。締約國應審查這些立法和作法，並帶頭執行一切必要措施，消除在一切領域對婦女的歧視，例如禁止私人行為者在就業、教育、政治活動和提供住宿、貨物和服務等領域實行歧視。締約國應報告所有這些措施並提供關於這種歧視的受害者現有何種救濟的資料。
32. 屬於少數團體的人根據《公約》第二十七條在其語言、文化和宗教方面享有的權利並不授權任何國家、團體或人違反婦女平等享受《公約》任何權利，包括受法律平等保護的權利。締約國應提出報告，介紹與少數人團體的成員資格有關，可能觸犯《公約》規定的婦女平等權利的任何立法或行政作為(第 24/1977 號來文，(Lovelace 訴加拿大)，1981 年 7 月通過的意見)和為保證男女平等享有《公約》的所有公民與政治權利已採取或設想採取的措施。同樣，締約國應提出報告，介紹為履行與少數民族影響婦女權利的文化或宗教習俗有關的職責採取的措施。締約國在報告中應重視婦女族群對文化生活作出的貢獻。

經濟社會文化權利國際公約

第三條 本公約締約國承允確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等。

第三十四屆會議(2005年)

第16號一般性意見：男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(《公約》第三條)

前言

1. 男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利是國際法承認的一項基本原則，也是內含於主要國際人權文書的一項基本原則。《經濟社會文化權利國際公約》保護對於每個人的尊嚴具有根本意義的各項人權。尤其是，該項《公約》的第三條規定，男女在享受該項公約所載的各項權利方面具有平等權利。這項條款的基礎是《聯合國憲章》第一條第三項，以及《世界人權宣言》第二條。除了提到本公約以外，條款的內容與《公民與政治權利國際公約》第三條完全相同，而且兩者是同時起草的。

2. 《準備工作》指出，將第三條同時列入本《公約》以及《公民與政治權利國際公約》是為了指出，除了禁止歧視以外，「應當明確承認男女平等享受的同樣權利，而且應當採取適當措施，以便保證婦女有機會行使其權利，……」。此外，即使第三條與第二條第二項的內容重疊，仍然有必要重申男女權利平等。必須不斷強調慎重載入《聯合國憲章》的這項基本原則尤其是因為仍然存在許多偏見，妨礙這項原則的充分實施。」²與《公民與政治權利國際公約》不同的是，本《公約》第三條及第二條第二項並不是單獨存在的獨立條款，而是必須與該項《公約》第參編所保障的每一項具體權利結合起來一併理解的條款。

3. 本《公約》第二條第二項規定不得因性別及其他原因加以歧視。這項條款，以及第三條中保證男女享有平等權利的規定，是具有內在聯繫的，也是相輔相成的。而且，消除歧視也是平等享受經濟、社會及文化權利的基礎。

4. 經濟社會文化權利委員會在其許多一般性意見中特別關注到了對享受經

² 國際人權公約草案，第三委員會的報告(A/5365)(1962年12月17日)，第85段。

濟、社會及文化權利方面男女平等權利產生不利影響的因素，這些意見涉及的內容包括適當住房權、3取得適當糧食的權利、4受教育權、5享受可能達到之最高健康標準的權利、6水權。7委員會還經常在審議締約國報告時提出的問題清單和在與締約國展開的對話中要求得到有關《公約》所保證的男女平等享受各項權利方面的資訊。

5. 婦女經常被剝奪平等享受人權的機會，尤其是透過傳統和習俗對婦女規定低下的身分，或透過公開或隱形的歧視。由於性別與諸如種族、膚色、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分，例如年齡、族裔、身心障礙狀況、婚姻狀況、難民狀況或移民狀況等等因素交錯在一起，婦女經受到獨特的歧視形式，雪上加霜，處於特別不利的境況。⁸

一、理論架構

A. 平等

6. 本《公約》的根本在於：男女應當在平等的基礎上享受《公約》規定的各項權利。儘管正式的平等觀點可以體現在憲法、法律和各國政府的政策中，但第三條還要求男女在實際中平等地享受《公約》所載的各項權利。

7. 必須全面地理解男女在平等的基礎上享受人權的理念。國際人權條約中對不歧視與平等待遇的保證所規定的是實際上的及法律上的兩種平等。法律的(或形式的)平等及實際的(或實質的)平等是兩種不同、但相互關聯的理念。書面正式承認的平等認為，如果法律或政策以中立的方式對待男性和婦女，平等也

³ 經濟社會及文化權利委員會，第 4 號一般性意見(1991)：適當住房權(《公約》第十一條第一項)，第 6 段；第 7 號一般性意見(1997)：適當住房權(《公約》第十一條第一項)：強制驅逐，第 10 段。

⁴ 經濟社會文化權利委員會，第 12 號一般性意見(1999)：取得適當食物的權利(《公約》第十一條)，第 26 段。

⁵ 經濟社會文化權利委員會，第 11 號一般性意見(1999)：初等教育行動計畫(《公約》第十四條)，第 3 段；第 13 號一般性意見(1999)：受教育的權利(《公約》第十三條)，第 6(b)段、第 31 段及第 32 段。

⁶ 經濟社會文化權利委員會，第 14 號一般性意見(2000)：享受可能達到之最高健康標準的權利(《公約》第十二條)，第 18 段至第 22 段。

⁷ 經濟社會文化權利委員會，第 15 號一般性意見(2000)：水權(《公約》第十一條及第十二條)，第 13 段及第 14 段。

⁸ 參看消除種族歧視委員會，第 25 號一般性意見(2000)：種族歧視中涉及性別的方面。

就實現了。比這更進一步的是，實質性的平等包括法律、政策和慣例所產生的影響，並且保證這些法律、政策和慣例不是要維持、而是要改善某些群體所處的固有劣勢地位。

8. 男女的實質性平等不會僅僅由於頒布表面上對性別持中立態度的法律或政策而得以實現。締約國在實施第三條中應當考慮到，這些法律、政策和慣例可能無法糾正，甚至會鞏固男女的不平等，因為他們並沒有考慮到現有的經濟、社會及文化不平等，尤其是婦女經受到的不平等。

9. 根據第三條，締約國必須在法律上，而且在法律面前人人平等的原則。立法機關在透過法律時必須保證這些法律能促進男女雙方平等地享受經濟、社會及文化權利，從而在法律上尊重平等原則。法律面前人人平等的原則必須受到行政機構、法院和法庭的尊重，尊重意味著這些權力機構必須對男性與婦女平等地適用法律。

B. 不歧視

10. 不歧視原則是平等原則的必然延伸。在不違反以下第 15 段所指臨時特別措施的前提下，不歧視原則禁止基於個人或團體的特定身分或處境，例如種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分，例如年齡、族裔、身心障礙狀況、婚姻狀況、難民狀況或移民狀況等，而向他/她或他們提供不同待遇。

11. 對婦女的歧視是「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。」⁹ 基於性別的歧視可能的依據是由於女性的生理情況而對婦女作出不同待遇，例如婦女由於懷孕而被拒絕僱用；或者是陳舊的刻板印象，例如認為婦女不願在工作上花費同男性一樣多的時間，因而將婦女長期封鎖在低層次的工作上。

12. 如果直接公開地作出不同的待遇是並且純粹是基於性別和男女的不同特性，而且無法作出客觀的解釋，那麼就發生了直接歧視的現象。

13. 如果一項法律、政策或方案本身似乎並無歧視，但是在實施時卻具有歧視性影響，那麼就發生了間接歧視的現象。例如，由於原先已經存在的不平等，婦女與男性相比在享受某一特定機會方面處於不利地位，就形成了間接歧視。實施性別上中立的法律就會維持現有的不平等，甚至使之更加惡化。

⁹ 根據《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條的定義。

14.性別影響到男性和婦女享受其權利的平等權利。性別觀念系指單純地基於男女的身分特徵，而對男性與婦女的行為、態度、個性特徵、身體和心智能力等方面確定的文化上的期盼和假設。基於性別的假設和期盼一般在實際享受各項權利方面將婦女置於不利地位，這些方面的實例包括：行動自由和被認為是自立的、有完整能力的成人、充分參與經濟、社會和政治發展、並對其環境和狀況作出決定。依據性別對人在經濟、社會和文化方面所扮演的角色作出的假設使男女無法在所有方面分擔責任，而分擔責任對於平等卻是必要的。

C. 暫時特別措施

15.平等和不歧視原則本身並不始終足以保證真正的平等。有時還需要採取暫時特別措施，以便使處於不利地位或受到排擠的個人或團體提升到與他人實際相同的地位。暫時特別措施的目的是不僅要實現男女在法律上或形式的平等，而且還要實現實際上的或實質上的平等。但是，實施平等原則有時候要求締約國採取優惠婦女的措施，以便削弱或消除維持歧視的狀況。只要這些措施對於消除實際上的歧視是有必要的，而且在實際平等得以實現之後不復採用，這種不同待遇就是合情合理的。¹⁰

二、締約國的義務

A. 一般法律義務

16.男女享受經濟、社會及文化權利的平等權利是締約國義不容辭的直接義務。¹¹

17.男女享受經濟、社會及文化權利的平等權利與所有人權一樣，對締約國提出了三個層面的義務：即尊重、保護和實現的義務。實現的義務還包含了提供、促進和便利的責任。¹²第三條對於遵守《公約》第六條至第十五條規定的締約國義務確立了一項不可免除標準。

B. 具體法律義務

¹⁰ 但是，這項一般性原則有一個例外：涉及某一男性候選人的特定理由也可能有利於他，必須顧及涉及單獨候選人的所有相關標準，客觀地加以評估。這就是比例原則的一項要求。

¹¹ 經濟社會文化權利委員會，第 3 號一般性意見(1990)：締約國義務的性質(第二條第二項)。

¹² 根據經濟社會文化權利委員會第 12 號和第 13 號一般性意見，履行《公約》的義務包括了便利義務和提供義務。在本一般性意見中，履行義務還包括消除對婦女一切形式歧視的義務。

1. 尊重的義務

18. 尊重的義務要求締約國不採取歧視性行動，直接或間接地導致剝奪男性和婦女在享受經濟、社會和文化權利方面平等權利。尊重這項權利就要求各締約國不通過法律，或廢除法律及廢除不符合第三條所保護的該項權利之政策、行政措施和方案。尤其是，締約國有義務考慮到表面上對性別中立的法律、政策和方案所產生的影響，並考慮這些法律、政策和方案對於男女平等地享受其人權是否會產生消極影響。

2. 保護的義務

19. 保護的義務要求各締約國採取步驟，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，以及對男性和婦女社會功能的陳舊的刻板印象。本《公約》第三條對締約國規定的保護義務主要包括尊重並透過有關男女享受所有人權的平等權利之憲定和法律規定，並禁止任何形式的歧視；透過法律消除歧視，並防止第三方直接或間接地干涉這項權利的享受；透過行政措施和方案，並建立公共機構、機關和方案，以便保護婦女不受歧視。

20. 締約國有義務監督並管制非國家行動者的行為，以便保證這些行動者不侵犯男女享受經濟、社會和文化權利的平等權利。例如，這項義務適用於部分或完全私有化的公共服務部門。

3. 實現的義務

21. 實現的義務要求締約國採取步驟，保證男女在實際中平等地享受其經濟、社會及文化權利。這些步驟應當包括：

- 提供並便利受害者利用適當的救濟措施，例如恢復、補償、賠償、回復原狀、肇事者作出不再犯之保證、聲明、公開道歉、教育方案和預防方案；

- 建立適當的救濟管道，例如所有人都能平等訴諸的法院和法庭，或行政機制，包括最貧窮和弱勢族群和處於社會邊緣的男女；

- 制定監督機制，以便保證實施旨在促進男女平等享受經濟、社會及文化權利的法律和政策不至對地位不利或處社會邊緣的個人或團體，尤其是婦女和女孩產生未預見的不利影響；

- 設置並實施能對男女平等享受經濟、社會及文化權利產生長期影響的政策和方案。這些政策和方案可以包括採取暫時特別措施，以便加速婦女平等

地享受其各項權利，開展性別審查、特別依據性別情況分配資源；

- 為法官和公務人員舉辦人權教育和培訓方案；
- 為在基層參與實現經濟、社會及文化權利的工作人員舉辦有關平等問題的提高認識和培訓方案；
- 將男女享受經濟、社會及文化權利的平等權利原則納入正規和非正規教育，並促進男女成人、男女兒童平等參加學校和其他教育方案；
- 鼓勵男女平等出任公職，並擔任決策機構的職務；
- 促進男女平等參與發展規劃和決策，並享受發展帶來的福利以及實現經濟、社會及文化權利的所有方案所帶來的福利。

C. 約國義務的具體例示

22. 第三條是一項跨領域的義務，適用於《公約》第六條至第十五條所載的所有權利。這項義務要求消除基於性別的社會和文化偏見，確立資源分配方面的平等，並促進在家庭、群體和公共生活之中分擔責任。以下各段的例示可以作為指導第三條適用於《公約》其他權利的具體方式，但是所舉的實例並非完整無缺、面面俱到。

23. 《公約》第六條第一項要求締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。在顧及第六條情況下實施第三條的時候，除其他要求外，還要在法律和實際中做到男女雙方能夠平等地得到所有層次和所有職業類別的工作機會，並要求公共和民營部門的職業訓練和指導方案能夠向男女學員提供必要的技能、資訊和知識，使之能夠平等地享受工作權。

24. 《公約》第七條第一項要求締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，並保證同值工作同工同酬。根據第七條的規定，第三條特別還要求締約國認清並消除報酬不平等的內在起因，例如基於性別的工作評斷，或認為男女之間存在生產率差異的觀點。此外，締約國應當透過行之有效的勞工監督部門來監督民營部門對國家有關工作條件的法律之遵守情況。締約國應當透過法律規定平等考慮陞遷、非工資的報酬和均等機會，並支持工作場所的職業或專業發展。最後，締約國應當推行適當的托兒保育政策以及對受扶養家屬的便利政策，以便減少男女雇員在兼顧職業和家庭兩方面責任中面臨的障礙。

25. 《公約》第八條第一項第一款要求締約國確保人人有權為促進及保障其

經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會。顧及第八條的規定，第三條要求締約國允許男女雇員組織並參加解決其特定問題的工人協會。在這方面，應當特別關注幫傭工人、農村婦女、在以女性為主的行業中工作的婦女和在家工作的婦女，這些人的權利常常被剝奪。

26.《公約》第九條要求締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險，人人有權平等地接受社會服務。顧及第九條的規定，第三條除其他方面外還要求確定男女間平等的法定退休年齡、保證婦女在公共和民營退休金計畫中接受平等的福利；並保證婦女的產假、男性的陪產假以及男女都享有的育嬰假。

27.《公約》第十條第一項要求締約國承認對家庭盡力廣予保護與協助，婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。在顧及第十條情況下實施第三條，除其他方面外尤其要求締約國向以女性為主的家庭暴力受害者提供安全住所、救濟措施，以及幫助身心和感情損害的康復；保證男女雙方有平等的權利來選擇是否結婚、與誰結婚、何時結婚，尤其是，男女雙方的合法婚姻年齡應當相同，男女兒童應當受到同等的保護，不遭受童婚、包辦婚姻或逼婚習俗之害；並保證婦女在丈夫死亡之時對於婚姻財產和遺產享有同等權利。基於性別的暴力是一種歧視，它阻礙了享受自由的權利，包括平等地享受經濟、社會及文化的權利。締約國必須採取適當措施消除對男女的暴力，並以應有的認真方式採取行動，防止、調查、調解、懲處和賠償由私人行為者對其採取的暴力行動。

28.《公約》第十一條要求締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，其中包括適當的住房(第一項)和適當的食物(第二項)。在顧及第十一條第一項情況下實施第三條就要求締約國做到，婦女有權與男性同等地擁有、使用或以其他方式掌管住房、土地和財產，並為此取得必要的資源。在不違背第十一條第二項的前提，實施第三條就要求締約國尤其要保證婦女取得並掌管生產糧食的方法，同時要求締約國消除那種要等男性吃飽之後婦女才能吃飯的習慣做法，或者只允許婦女食用營養較差的食物習慣做法。¹³

29.《公約》第十二條要求締約國採取步驟，爭取充分實現人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。在顧及第十二條情況下實施第三條就至少要求締約國消除阻止男女平等取得和享受健康照顧的法律的和其他的障礙。其中還包括矯正男女的地位角色對健康決定因素，例如飲水和糧食獲取方式所產生的影響；消除對提供生殖健康用品的法律限制；禁止女性割禮；為健康照

¹³ 有關義務和結合第十一條第一項及第二項的規定有可能違反第三條的實例在經濟社會文化權利委員會第 12 號一般性意見第 26 段中有進一步的闡述。

顧人員提供適當訓練，使之能夠解決婦女的健康問題。¹⁴

30.《公約》第十三條第一項要求締約國承認人人享有受教育的權利，並在第二項第一款中規定，初等教育應屬義務性質，並一律免費。在顧及第十三條情況下實施第三條就要求締約國，特別是透過法律和政策，保證男女兒童有進入各級教育的同等入校標準。締約國尤其應當透過宣傳和提高認識的運動來保證家庭在送子女上學方面不偏向男孩，並保證課程促進平等和不歧視的理念。締約國必須創造有利條件，保證兒童、尤其是女孩在到學校的往返路上之安全。

31.《公約》第十五條第一項第一款及第二款要求締約國承認人人有權參加文化生活，並享受科學進步及其應用之惠。在顧及第十五條第一項第一款及第二款情況下實施第三條，就要求締約國尤其應克服結構性的壁壘和其他障礙，例如基於文化和宗教傳統的障礙，因為他們阻止婦女充分參與文化生活、科學教育和科學研究，並將各項資源轉向有助於婦女與男性平等地滿足健康和經濟需要的科學研究之上。

三、國家層級的執行

A. 政策和策略

32.實施《公約》第三條規定權利的最佳方式各締約國有所不同。在履行保證男女享受所有經濟、社會及文化權利的平等權利這項首要和直接義務方面，每一締約國在透過適當的措施時都有一定程度的裁量餘地。除其他事項外，締約國必須在國家人權行動計畫中納入適當的策略，以便保證男女享受經濟、社會及文化權利的平等權利。

33.這些策略的基礎應當是根據《公約》第三條的規範性內容以及以上第 16 段至第 21 段中提到的締約國義務的各個層面和性質根據具體國情系統地提出各項政策、方案與活動。這項策略應當尤其著重於消除享受經濟、社會及文化權利方面的歧視。

34.締約國應當依據經濟、社會及文化權利定期審查現有的法律、政策和策略及方案，並作出必要的更改，以便保證這些法律、政策和策略及方案符合《公約》第三條規定的義務。

35.也許有必要透過暫時特別措施，以便加速婦女平等享受所有經濟、社會

¹⁴ 經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性意見，第 18 段至第 21 段。

及文化權利，並改進婦女的實際地位。15暫時特別措施應當與為實現男女平等所推行的永久政策與策略區分開來。

36.鼓勵締約國採取暫時特別措施，以便加速男女間在享受《公約》規定的權利方面實現平等。這些措施本身不應當被看作具有歧視性，因為其依據是締約國負有義務，須消除過去和目前的歧視性法律、傳統與慣例造成的劣勢狀況。應當根據特定的問題和背景來確定這類措施的性質、持續時間和適用範圍，並應當根據情況的需求而作調整。應當監督這種措施的結果，以便在採取這種措施的原定目標實現之時結束這類措施。

37.個人和由個人組成的群體參與影響自身發展的決策進程之權利必須是履行根據《公約》第三條向政府規定的各項義務而制定的一切政策、方案或活動的組成部分。

B. 救濟與有責性

38.國家政策和策略應當規定建立目前尚不存在的有效機制和機構，其中包括行政機關、監察使和其他國家人權機構、法院和法庭。這些機構應當調查並處理與第三條有關的暴力指控，並提供救濟。在締約國一方，應當保證這種救濟措施得到有效實施。

C. 指標和基準

39.國家政策與策略應當確定有關男女平等享受經濟、社會及文化權利這項權利的適當指標和基準，以便有效地監督締約國實施《公約》在這方面規定的義務之情況。在適當情況下，特定時間範圍內的分門別類的統計數字對於衡量男女逐漸實現經濟、社會及文化權利的情況是必要的。

四、違 反

40.締約國必須履行其直接的和首要的義務，以便保證男女享受經濟、社會和文化權利的平等權利。

41.男女平等的原則對於享受《公約》所列舉的各項特定權利具有根本的意義。不保證享受任何這些權利方面的形式和實質平等，就構成對這項權利的違反。要做到平等享受經濟、社會和文化權利，就需要消除法律上的和實質上的歧視。對於《公約》第六條至第十五條所列舉的每一項權利，如果不透過、實施並監督

¹⁵ 在這方面，請參看消除對婦女歧視委員會針對《消除對婦女一切歧視公約》第四條第一項而通過的第25號一般性建議、經濟社會文化權利委員會第13號一般性意見和關於執行《經濟社會文化權利國際公約》的《林堡原則》。

旨在消除法律上和實質上的歧視的各種法律、政策與方案之影響，就構成了對這些權利的違反。

42.對於《公約》所載各項權利的違反可以透過締約國、該國的國家或地方機構或機關之直接行為、不行為或不作為而造成。透過或推行影響到男女享受《公約》中所提出的所有權利之平等權利的任何倒退措施也同樣構成了對第三條的違反。