

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，規定於主要國際人權文件中。《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《公約》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。這項條文的基礎是《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，條文的內容與《公民與政治權利國際公約》第三條完全相同，而且兩者都是同時起草的。
2. 本公約準備工作文件載明，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，「應當明確承認男女在平等的基礎上享受相同的權利，而且應當採取適當措施確保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的權利平等。鄭重載明《聯合國憲章》的這項基本原則必須被不斷強調，尤其是因為仍然存在許多偏見，妨礙了這項原則的充分實施。¹與《公民與政治權利國際公約》第二十六條不同的是，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《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基於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平等享有權利的規定，具有重要關連性並且相輔相成。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足住房權、²適足糧食權的權利、³受教育權、⁴享受可能達到之

¹ 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。

² 經濟社會文化權利委員會，第4號一般性意見(1991)：適足住房權(《公約》第十一條第一項)，第6段；第7號一般性意見(1997)：適足住房權(公約第十一條第一項)-強制驅離，第10段。

最高健康標準的權利、⁵水權。⁶委員會還經常在審查締約國報告所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，尤其是透過將婦女置於較低地位的傳統和習俗，或透過公然或隱性歧視。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、種族認同、身心障礙狀況、婚姻狀況、難民身分或移民身分等因素交叉一起，許多婦女經常受到此種獨特的歧視形式，處於特別不利的境況。⁷

一、理論架構

A. 平等

6. 《公約》第三條規定的核心在於：男女應當在平等的基礎上享受《公約》規定的各項權利，這具有實質的意義。儘管形式平等可能明訂於憲法、法律和各國政府的政策中，但第三條進一步要求男女在實際上平等地享受《公約》所載的各項權利。
7. 男女在平等的基礎上享受人權的概念必須從全方位加以理解。國際人權條約中對不歧視與平等待遇的保證要求的是事實上的及法律上的兩種平等。法律上的(或形式上的)平等及事實上的(或實質的)平等是兩種不同，但相互關聯的概念。形式平等認為，如果法律或政策以中立的方式對待男性和婦女，平等就實現了。比這更進一步的是，實質平等是更進一步地關心法律、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. 男女的實質平等不會僅僅由於制定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

³ 經濟社會文化權利委員會，第 12 號一般性意見(1999)：適足糧食權(《公約》第十一條)，第 26 段。

⁴ 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)：受教育權(《公約》第十三條)，第 6(b)段、第 31 段及第 32 段。

⁵ 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。

⁶ 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。

⁷ 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。

能無法解決，甚至會鞏固男女的不平等，因為它們並沒有考慮到現有的經濟、社會及文化不平等，尤其是婦女所受到的不平等。

9. 根據第三條，締約國必須在法律上，以及在法律之前尊重人人平等的原則。法律上的平等原則在立法時必須被立法機關尊重，確保這些法律必須能促進男女雙方平等地享受經濟、社會及文化權利。法律之前人人平等的原則必須受到行政機關、法院和法庭的尊重，這意味著這些權力機構應該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推論。在不違反以下第 15 段所示之暫行特別措施的前提下，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、種族認同、身心障礙狀況、婚姻狀況、難民身分或移民身分等，而向他/她或他們採取差別待遇。
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。」⁸基於性別的歧視可能是由於女性的生理情況而對婦女作出差別待遇，例如婦女由於可能懷孕而被拒絕僱用；或者是刻板印象的預設，例如預設婦女不願在工作上花費同男性一樣多的時間，因而將婦女安排在低階工作的職涯軌道上。
12. 直接歧視是指當直接且公開地基於性別和男女的不同特性作出差別待遇，而且無客觀的理由。
13. 間接歧視是指當一項法律、政策或方案表面上並無歧視，但是在實施時卻具有歧視性影響。例如，由於原先既存的不平等，婦女與男性相比在享有某一特定機會或利益方面處於不利地位，這就形成了間接歧視。實施性別上中立的法律就有可能維持現有的不平等，甚至使之更加惡化。
14. 性別影響到男性和婦女享受其權利的平等權。性別係指單純地基於男女的身分，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作文化上的期待和預設。基於性別的預設和期待一般在實質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、並對其處境和條件作出

⁸ 根據《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條的定義。

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預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. 暫行特別措施

15. 平等和不歧視原則本身並不永遠足以保證真正的平等。有時還需要採取暫行特別措施，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。暫行特別措施的目的是不僅要實現男女在法律上或形式上的平等，而且還要實現事實上或實質上的平等。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，以便削弱或消除使歧視持續不減的狀況。只要這些措施對於消除事實上的歧視是有必要的，而且在事實上平等得以實現之後不復採用，這種差別待遇就是合情合理的。⁹

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強制且立即的義務。¹⁰
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、保護和履行義務。履行義務還包含了提供、推動和促進的責任。¹¹ 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減免的遵循標準。

B. 具體法律義務

1. 尊重義務

18. 尊重義務要求締約國不得採取歧視性行動，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。尊重這項權利要求各締約國不得通過法律，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負面影響。

⁹ 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，必須顧及涉及個別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。

¹⁰ 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)。

¹¹ 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》的義務包括了促進義務和提供義務。在本一般性意見中，履行義務還包括推動消除對婦女一切形式歧視的義務。

2. 保護義務

19. 保護義務要求各締約國採取步驟，其直接目標就是要消除持續僵固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制定有關男女享受所有人權的平等權利之憲法和法律規定，禁止任何形式的歧視；制定法律消除歧視，並防止第三人直接或間接地干涉這項權利的享受；採取行政措施和方案，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為者的行為，以確保這些行動者不侵害男女享受經濟、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. 履行義務

21. 履行義務要求締約國採取步驟，確保男女實際上平等地享受其經濟、社會及文化權利。這些步驟應當包括：
 - 提供並使受害者便於利用適當的救濟措施，例如賠償、補償、回復原狀、恢復名譽、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近用的法院和法庭，或行政機制，包括最貧窮、最不利族群和處於社會邊緣的男女；
 - 制定監督機制，以確保實施旨在提倡男女平等享受經濟、社會及文化權利的法律和政策不至對地位不利或處於社會邊緣的個人或團體，尤其是婦女和女孩，產生不預期的不利影響；
 - 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行特別措施，以便加速婦女平等地享受其各項權利，進行性別評估、依據性別進行資源分配；
 - 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者舉辦有關平等問題的意識提升和培訓方案；
 - 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，並促進男人和女人、男童和女童平等參加學校和其他教育方案；

- 促進男女於公職及決策機構的平等代表；
- 促進男女平等參與發展規劃和決策，並平等享受為實現經濟、社會及文化權利的所有發展規劃和方案所帶來的福利。

C. 締約國義務的具體例示

22. 第三條是一項跨條文的義務，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第三條適用於《公約》其他權利的指導，但是具體方式並不僅限於所舉的範例。
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，並將採取適當步驟達到其權利的充分實現。在顧及第六條情況下實施第三條的時候，除其他要求外，還要在法律上和實際上做到男女雙方能夠平等地取得所有層次和所有職業類別的工作機會，並要求公、私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，並確保合理工資、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具體指明並消除報酬差異的內在起因，例如基於性別偏見的工作評斷，或認為男女之間存在生產力差異的觀點。此外，締約國應當透過行之有效的勞動檢查來監督私部門對國家有關工作條件的法律之遵循情況。締約國應當制定法律規定在陞遷、非工資補貼和平等機會、以及在工作上職業或專業發展支援的平等考量。最後，締約國應當推行適當的托育政策以及照顧家庭成員的政策，以便減少男女在兼顧職業和家庭兩方面責任中面臨的阻礙。
25. 《公約》第八條第一項第一款要求締約國確保人人有權組織及依其選擇加入工會。顧及第八條的規定，第三條要求締約國允許男女組織並參加解決其特定問題的勞工組織。在這方面，應當特別關注家事勞動者、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，這些人的此項權利常常被剝奪。
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，以及平等利用社會服務。顧及第九條的規定，第三條還要求男女法定退休年齡的平等、保證婦女在公共和私營退休金計畫中接受平等的福利；並保證婦女

充足的產假、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對家庭應盡力給予保護與協助，婚姻必須雙方自由同意方得締結。在顧及第十條情況下實施第三條，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，以及身心和感情損害的賠償；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、代辦結婚或逼婚習俗之害；並保證婦女在丈夫死亡後對於婚姻財產分配和繼承遺產上享有平等權利。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，並善盡注意採取行動，以防止、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，其中包括適足的住房(第一項)和適足的糧食(第二項)。在顧及第十一條第一項情況下實施第三條即要求締約國做到，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，實施第三條即要求締約國尤其要保證婦女取得並掌管生產糧食的工具，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，或者只允許婦女食用營養較差的食物之習慣做法。¹²
29. 《公約》第十二條要求締約國採取步驟，以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護的法律上和其他方面的障礙。這包括矯正男女的地位角色對健康基本要素，例如飲水和糧食獲取方式所產生的影響；消除對提供生育健康服務的法律限制；禁止女性割禮；為健康照護人員提供適當訓練，使之能夠解決婦女的健康問題。¹³
30. 《公約》第十三條第一項要求締約國確認人人享有受教育之權，並在第二項第一款中規定，初等教育應屬強迫性質，免費普及全民。在顧及第十三條情況下實施第三條即要求締約國，特別是透過制定法律和政策，確保男女兒童有進入各級教育的同等入校標準。締約國特別應當透過宣傳和喚起意識的運動來確保家庭在送子女上學方面不特別優惠男孩，並保證課程能倡導平等和

¹² 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。

¹³ 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。

不歧視的理念。締約國必須創造有利條件，確保兒童，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，並享受科學進步帶來之利益。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，即要求締約國特別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，因為它們阻礙婦女充分參與文化生活、科學教育和科學研究，並且應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求的科學研究之上。

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和手段依各締約國之情況有所不同。在遵循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立即義務方面，每一締約國在透過適當的措施時都有一定程度的裁量空間。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，以確保男女享受經濟、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，根據具體國情和情狀，系統性地提出各項政策、方案與活動。這項策略應當特別著重於消除享受經濟、社會及文化權利方面的歧視。
34. 締約國應當定期審查與經濟、社會及文化權利有關的現有的法律、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. 也許有必要透過暫行特別措施，以便加速婦女平等享受所有經濟、社會及文化權利，並改進婦女的事實上地位。¹⁴暫行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. 鼓勵締約國採取暫行特別措施，以便加速男女間在享受《公約》規定的權利方面達到平等。這類措施本身不應當被看作具有歧視性，因為該措施是立基於締約國消除過去和目前的歧視性法律、傳統與慣例造成的劣勢地位的義務

¹⁴ 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》。

之上。應當根據特定的問題和背景來確定這類措施的性質、期間和適用範圍，並應當根據情況的需求而作調整。應當監督這類措施的結果，以便在採取這類措施的原定目標實現之後結束之。

37. 確保個人和由個人組成的團體有權參與影響自身發展的決策過程，必須是政府履行《公約》第三條各項義務而制定的一切政策、方案或活動的重要部分。

B. 救濟與課責

38. 若目前尚不存在有效的機制和機構，國家政策和策略應當規定其建置，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違反指控，並提供救濟。在締約國本身，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明確指出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類統計數據對於衡量男女逐步實現經濟、社會及文化權利的情況是必要的。

四、違反

40. 締約國必須履行其立即和首要的義務，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。未能確保享有任何這些權利之形式和實質平等，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，就需要同時消除法律上和實質上的歧視。對於《公約》第六條至第十五條所列舉的每一項權利，如果不制定、實施並監督旨在消除法律上和實質上歧視的各種法律、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，可藉由締約國、該國國家、地方機構或機關之直接行為、疏於作為或不作為而造成。通過或推行影響到男女享有《公約》中所提出所有權利之平等權利的任何倒退措施也同樣構成對第三條的違反。