

## 消除對婦女歧視委員會第 31 號以及兒童權利委員會第 18 號有關「有害做法」的聯合一般性建議/意見（2014）

### 【導言】

1.《消除對婦女一切形式歧視公約》（《消除對婦女歧視公約》）和《兒童權利公約》包含具有法律約束力的與消除有害做法一般相關以及具體相關的義務。在執行各自監測任務的過程中，消除對婦女歧視委員會和兒童權利委員會一再提請注意這些危及婦女兒童，主要是女童的做法。鑒於工作任務的重疊以及對防止、回應和消除有害做法的共同承諾，無論其在何地以何種形式出現，消除對婦女歧視委員會和兒童權利公約委員會決定編制本聯合一般性建議/意見。

### 【一般性建議 / 意見的目的和適用範圍】

2.本一般性建議/意見的目的是通過在立法、政策以及為確保對全面遵守兩大公約下消除有害做法的義務所必須採取的適當措施方面提供權威指導，明確《消除對婦女歧視公約》和《兒童權利公約》締約國的義務。

3.委員會確認，有害做法直接成年婦女，或因其作為女童時承受了這些做法所受到的長期影響而給成年婦女帶來危害。因此，本一般性建議/意見就關於消除危害婦女權利的有害做法的規定進一步闡述了《消除對婦女歧視公約》締約國的義務。

4.另外，委員會認識到男童也是暴力、有害做法和偏見的受害者，他們的權利必須得到處理從而保護他們，防止在他們今後的生活發生基於性別的暴力、持續的偏見和性別不平等。因此，本一般性建議/意見提及了《兒童權利公約》締約國在由於歧視導致男童享受權利受到影響的有害做法方面對的義務。

5.閱讀本一般性建議/意見時，應當結合兩個委員會分別發佈的相關一般性建議/意見，特別是消除對婦女歧視委員會關於暴力侵害婦女行為的第 19(1992)號一般性建議和兒童權利委員會關於保護兒童不受體罰以及其他殘酷或有辱人格的懲罰形式的第 8(2006)號以及關於兒童免受一切形式暴力的權利的第 13(2011)號一般性意見。消除對婦女歧視委員會關於女性割禮的第 14(1990)號一般性建議通過本一般性建議/意見更新。

### 【聯合一般性建議 / 意見的理論基礎】

6.消除對婦女歧視委員會和兒童權利委員會一再指出，有害做法植根於在定型角色的基礎上使人們認為婦女和女童次於男性和男童的社會態度。委員會還強調了暴力問題的性別範疇，指出各種基於性和性別的態度與陳規定型觀念、權力不均、不平等和歧視使廣泛存在的各種往往涉及暴力或強迫的做法持續不斷。同時有必要憶及，委員會對這些做法也常常被用作在家庭、社區、學校、其他教育場所和機構，以及更廣泛的社會上對婦女和兒童的「保護」或控制形式從而為基於性別的暴力開脫的情況表示關切。此外，委員會還提請各締約國注意，基於性和性別

的歧視與其他危害婦女和女童的因素之間存在交叉，特別是屬於或被認為屬於弱勢群體並因而面臨更大風險成為有害做法受害者的婦女和女童。

7.因此，有害做法的根基是基於性、性別、年齡和其他理由的歧視，常常借助各種社會文化及宗教習俗和價值觀，以及涉及某些弱勢婦女和兒童群體的錯誤觀念實現合理化。總體而言，有害做法通常和各種嚴重的暴力形式相關或其本身就是暴力侵害婦女和兒童的形式。這些做法的性質和普遍程度因區域和文化的不同而不同，但是，其中最為普遍、記載最多的是切割女性生殖器官、童婚及強迫婚姻、多配偶制、所謂名譽犯罪，以及因嫁妝引起的暴力。鑒於這些做法多次在兩大委員會上提出，且在一些情況下通過立法和方案途徑明顯有所減少，因此，本一般性建議/意見將以其為例進行闡述。

8.有害做法在世界大多數國家的社區中普遍存在；在此前未記述有此類做法的區域和國家，也發現了一些此類做法，主要是由於移徙；而因為衝突局勢等因素，這類做法在一些國家消失後再度出現。

9.許多其他做法也被認定為有害做法，它們與社會構建的性別角色和父權關係制度聯繫密切而又使其得到強化，有時反映了對於某些弱勢婦女和兒童群體，包括殘疾人和白化病人的不利觀念或歧視性信念。這些做法包括但不限於：忽視女童（涉及對男童的優先照顧和待遇）、極端飲食限制（強迫進食、飲食禁忌，包括妊娠期間）、貞操測試及相關做法、纏足、疤痕、烙印/部落標記、體罰、扔石塊、暴力入會儀式、寡居做法、巫術、弑嬰和亂倫。有害做法還包括以女童和婦女美貌和宜婚性為目的（如增肥、隔離、使用唇盤以及使用項圈拉長脖頸）或試圖防止女童早孕或使其免受性騷擾和暴力（如熨胸/“repassage”）而進行的身體改造。此外，世界各地越來越多的婦女和兒童為了符合關於身體的社會規範，而非出於醫療或健康的目的接受醫療或整形手術，很多人迫於壓力為時尚而瘦身，因而導致飲食和健康問題氾濫。

### **【《消除對婦女歧視公約》和《兒童權利公約》的規範性內容】**

10.儘管有害做法的問題在起草《消除對婦女歧視公約》和《兒童權利公約》時尚不為人們所瞭解，但兩大公約均包含條款，將有害做法納入侵犯人權行為，並規定締約國有義務採取步驟以確保防止和消除這些做法。此外，委員會在審查締約國報告時、在隨後與締約國的對話中，以及在各自的結論性意見中，都越來越多地涉及這一問題。兩個委員會在各自的一般性建議和一般性意見中都對這一問題做了進一步的闡述。

11.《消除對婦女歧視公約》和《兒童權利公約》締約國有責任遵守其尊重、保護和實現婦女兒童權利的義務。兩個《公約》的締約國還負有盡職義務，應防止損害婦女兒童認識、享受和行使其權利的行為，並確保私營行動者不對婦女和女童進行歧視，包括與《消除對婦女歧視公約》相關的基於性別的暴力，或與《兒童權利公約》相關的對兒童的任何形式的暴力）。

12.兩大《公約》概述了締約國在建立明確的法律框架、確保保護和促進人權方面的義務。此舉的一個重要步驟就是將《消除對婦女歧視公約》和《兒童權利公

約》納入本國法律框架。消除對婦女歧視委員會和兒童權利委員會都強調，旨在消除有害做法的立法必須包含適當的預算、執行、監測和有效的執法措施。

13.另外，保護義務要求締約國建立法律結構，以確保有害做法受到迅速、公正和獨立的調查，確保有效執法，並確保向受到此類做法傷害的人員提供有效的補救辦法。委員會號召締約國通過法律明確禁止並充分制裁有害做法或對其定罪，根據罪行和所造成傷害的嚴重性，規定預防方式、受害者的保護、康復、重返社會和賠償，並打擊有害做法不受懲罰的情況。

14.由於有效處理有害做法的要求是兩大《公約》締約國的核心義務之一，對這些條款及其他相關條款的保留具有廣泛限制或限定締約國尊重、保護和實現婦女和兒童免受有害做法影響的權利的效果，這與兩大《公約》的目標和宗旨背道而馳，根據《消除對婦女歧視公約》第 28 條第 2 款和《兒童權利公約》第 51 條第 2 款，是不允許的。

### **【有害做法的認定標準】**

15.有害做法指的是植根於以性、性別、年齡和其他原因為基礎的歧視以及多種和/或相互交叉形式的歧視的持續性做法和行為，通常涉及暴力並引起身體和/或心理上的傷害或痛苦。這些做法給受害者帶來的傷害超過當時產生的身體和精神上的後果，且常常具有損害對人權以及婦女兒童基本自由的認識、享受和行使的目的或後果。對其尊嚴、身體、社會心理及道德的完整性和發展、參與、健康、教育、經濟和社會地位也有不利影響。因此，這些做法在消除對婦女歧視委員會和兒童權利委員會的工作中都得到了反映。

16.在本一般性建議/意見中，符合下列標準的做法應視為有害：

- a.構成對個人尊嚴及完整性的否定以及對人權及兩大《公約》所載基本自由的侵犯；
- b.構成對婦女或兒童的歧視並導致其作為個人或群體受到不利影響因而有害，包括身體、心理、經濟和社會傷害和/或暴力以及對其充分參與社會或發展並實現全部潛能的限制；
- c.基於性、性別、年齡和其他交叉因素延續男性主導和婦女兒童不平等的各種社會規範所規定或固守的傳統的、重新出現或新出現的做法；
- d.由家庭、社區成員或整個社會強加給婦女和兒童的做法，無論受害者是否或是否有能力提供充分、自由和知情同意。

### **【有害做法的原因、形式和表現】**

17.有害做法的原因是多層面的，包括基於性和性別的角色定型觀念、對性別的優劣假定、控制婦女和女童身體和性欲的企圖、社會不平等以及男性主導權力結構的普遍流行。改變這些做法的努力必須解決傳統的、重新出現或新出現的有害做法背後的系統性和結構性原因，增強女童和婦女，以及男童和男子的能力，以促進縱容有害做法的傳統文化態度的轉變，充當這種轉變的推動力，並建設社區支援這些進程的能力。

18.雖然在打擊有害做法方面做出了努力，但受其影響的婦女和女童的總體數量

仍然很大，而且可能還在增加，原因包括衝突局勢以及社交媒體廣泛使用等技術進步。通過審查締約國報告，委員會注意到，一些來自採取有害措施的社區的成員通過移徙或尋求庇護遷移至目的地國後往往繼續固守有害做法。支援這些有害做法的社會規範和文化信念會保留下來，有時社區為了在新環境中保持文化認同還會對其加以強調，特別是在性別角色為婦女和女童提供更大個人自由的目的地國家。

#### **A. 切割女性生殖器官**

**19. 切割女性生殖器官**，或稱女性割禮、殘割女性生殖器官，是指部分或全部切除女性外生殖器或因非醫學或非健康原因採用其他方式損害女性生殖器官，本一般性建議/意見稱之為切割女性生殖器官。世界各區域和一些文化中都存在切割女性生殖器官的做法，這是婚姻的必要條件並被認為是控制婦女和女童性欲的有效方法。這種做法可能導致各種即時和長期的健康後果，包括劇烈疼痛、休克、感染以及在分娩期間危及母嬰的各種併發症、產科癰等長期的婦科問題以及心理後果和死亡。世界衛生組織和兒童基金會估計，全世界有 1 億至 1.4 億女童和婦女受過某一種形式的女性生殖器官切割。

#### **B. 童婚及強迫婚姻**

**20. 童婚**，也稱早婚，是指至少一方未滿 18 歲的婚姻。雖然有時其配偶也不滿 18 歲，但絕大多數童婚，包括正式和非正式婚姻，都涉及女童。如果婚姻一方或雙方均未表示充分、自由和知情同意，則可將童婚視為強迫婚姻的一種形式。為尊重兒童在做出影響其生活的決定方面不斷發展的能力和自主權，在特殊情況下可以允許未滿 18 歲的成熟的、有能力的兒童結婚，條件是其必須年滿 16 歲而且由法官依據法律規定的合法例外理由以及成熟和未受文化和傳統影像的證據做出決定。

**21. 在有些情況下**，兒童很小即訂婚或成婚，而年幼的女童在許多情況下會被迫嫁給年長幾十歲的男性。2012 年，兒童基金會報告稱，全世界有近 4 億 20-49 歲的女性未滿 18 歲時就已結婚或與人結合。因此，消除對婦女歧視委員會和兒童權利委員會特別重視女童並未表示充分、自由和知情同意而結婚的情況，比如結婚時年齡太小，對成年生活尚未做好身體和心理上的準備，或無法做出有意識的、知情的決定因而不足以對婚姻表示同意。其他例證還包括，監護人根據習慣法或成文法享有法定的准許女童結婚的權利，因而違背女童婚姻自由權使其成婚的情況，等等。

**22. 童婚往往伴隨早孕、頻繁妊娠和生產**，導致孕產婦發病率和死亡率高於平均水平。在世界範圍內，與妊娠相關的死亡是 15-19 歲女童（已婚或未婚）死亡的主要原因。年幼母親所生的嬰兒死亡率也高於年長母親所生的嬰兒（有時候高出兩倍）。在童婚或強迫婚姻中，特別是在男方年齡明顯大於女方以及女童教育程度有限時，女童在有關自己生活的事務中往往決策權有限。童婚還造成輟學率的上升，尤其是女童，被迫離開學校，受到家庭暴力以及享受行動自由權受限的風險增加。強迫婚姻通常導致女童缺乏人身和經濟自主權、企圖逃匿或自焚、自殺

以逃避或逃離婚姻。

23.強迫婚姻是指婚姻一方或雙方未親自充分、自由地表示同意結合。除前文所述童婚以外，強迫婚姻還可能體現為其他多種形式，包括交換婚姻或交易婚姻（即抵償交換和抵償婚姻）、奴役婚姻以及脅迫寡婦嫁給亡夫親屬（「至親救贖婚姻」）。有些情況下，通常經過女方家屬同意，允許強姦者通過與受害者結婚來逃避刑事制裁，從而構成強迫婚姻。在移徙情境中，為確保女童在家庭宗族內成婚或者為遠房家庭成員或他人提供移徙至或生活在特定目的地國的證件，也可能發生強迫婚姻。強迫婚姻還越來越多地在衝突期間為武裝團體所利用，或作為女童逃避衝突後貧窮的一種手段。強迫婚姻還包括不准婚姻一方終止或擺脫婚姻的情況。

24.支付嫁妝和彩禮的情況在不同社區有所不同，可能會增加婦女和女童遭受暴力或其他有害做法的可能性。如果嫁妝的支付或規模未達到預期，丈夫或其家庭成員可能採取身體或心理暴力，包括謀殺、縱火和酸腐蝕等。有時候，家庭會同意用女兒的臨時「婚姻」換取資金收益，也稱契約婚姻，是人口販運的一種形式。

《兒童權利公約關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題的任擇議定書》締約國對包含嫁妝或彩禮的童婚及強迫婚姻負有明確的義務，因為根據《議定書》第2條(a)款，這可能構成「買賣兒童」。消除對婦女歧視委員會一再強調，允許這種付費或首選方式安排婚姻侵犯了擇偶自由，並在委員會第29(2013)號一般性建議中提出，不得將這類做法定為婚姻有效的必要條件，締約國不得認定這類協議可執行。

### **C.多配偶制**

25.多配偶制違反了婦女和女童的尊嚴，侵犯了她們的人權和自由，包括在家庭中的平等和保護。不同的法律和社會環境下，多配偶制各不相同。其主要影響有：對妻妾健康的傷害，包括身體、精神和社會福利方面；妻妾可能蒙受物質損害和剝奪；對子女的情感和物質損害，通常對其福利帶來嚴重後果。

26.儘管很多締約國都選擇了禁止多配偶制，仍有一些國家合法或非法地實行多配偶制。縱觀歷史，多配偶的家庭制度曾經作為一種確保單個家庭有更多勞動力的途徑而在特定農業社會中發揮了作用，但研究表明，多配偶制往往使家庭更加貧窮，特別是在農村地區。

27.婦女和女童都有參與多配偶結合的情況，有證據表明女童更有可能嫁給或被許配給年長許多的男性，加大暴力和侵權的風險。成文法與宗教和個人地位以及傳統的習慣法和做法並存，往往有助於這一做法的持續存在。然而，在一些締約國，多配偶制是民法所允許的。憲法和保護文化和宗教權利的其他條款有時也用於維護允許多配偶婚姻的法律和做法。

28.多配偶制違反《消除對婦女歧視公約》，因此締約國有明確的義務應不鼓勵並禁止這種做法。消除對婦女歧視委員會還指出，多配偶制對婦女及其子女的經濟福利有嚴重影響。

### **D.所謂名譽犯罪**

29.所謂名譽犯罪行為雖不僅僅是對女童和婦女犯罪，但她們更多地成為實施這

種暴力的行為的對象，因為家庭成員認為某個可疑的、主觀認定的或實際的行為會使家庭或社區蒙受恥辱。這些行為包括婚前發生性關係、拒絕同意包辦婚姻、未經父母同意結婚、通姦、尋求離異、衣著方式不為社區所接受、外出就業或不符合陳規定型觀念中的性別角色等。女童和婦女成為性暴力受害者後也可能遭受所謂名譽犯罪。

30. 此類犯罪包括謀殺，通常由配偶、女性或男性親屬或者受害者的所在社區成員實施。所謂名譽犯罪並未被視為針對婦女的犯罪行為，而常常被社區裁定為據稱為犯罪行為之後的一種保護及恢復其文化、傳統、習慣或宗教規範完整性的手段。有些情況下，國家的立法或其實際應用，或立法的缺失允許將維護名譽作為犯罪者無罪或減輕罪行的情形提出，導致減輕制裁或無罪。此外，對案件知情的個人不願提供確鑿證據也可能阻礙案件的起訴。

### **【解決有害做法問題的整體框架】**

31. 《消除對婦女歧視公約》和《兒童權利公約》均具體提及了消除各種有害做法。《消除對婦女歧視公約》締約國有義務規劃並通過適當的立法、政策和措施，並確保其實施能夠有效回應消除可能引發有害做法和暴力侵害婦女行為的歧視的障礙、阻礙和阻力（第 2、3 條）。然而，締約國必須能夠論證其所採取的措施具有直接相關性和適當性，首先保證婦女人權不受侵犯，並且論證這些措施能否達到預期的效果和結果。而且，締約國尋求此類針對性政策的義務是即時的，締約國不得以任何理由為任何延遲開脫，包括文化和宗教理由。《消除對婦女歧視公約》締約國還有義務採取一切適當措施，包括暫行特別措施（第 4 條第 1 款），以「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定型任務的偏見、習俗和其他一切方法」（第 5 條 a 款）確保「童年訂婚和童婚應不具法律效力」（第 16 條 2 款）。

32. 另一方面，《兒童權利公約》責成締約國「採取一切有效和適當的措施，以期廢除對兒童健康有害的傳統習俗」（第 24 條第 3 款）。此外，《兒童權利公約》還規定兒童免受任何形式暴力的權利，包括身心摧殘或性侵犯（第 19 條），並要求締約國確保任何兒童不受酷刑或其他形式的殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰（第 37 條 a 款）。《兒童權利公約》將《公約》的四項基本原則應用到有害做法問題，即免受歧視（第 2 條）、確保兒童最大利益（第 3 條第 1 款）、支持生命、生存與發展權（第 6 條）和兒童受傾聽權（第 12 條）。

33. 兩個公約中，有效防止和消除有害做法都需要建立定義明確、基於權利且因地制宜的整體戰略，其中應包含支助性的法律和政策措​​施，包括與程度相當的各級政治承諾及問責相結合的社會措施。《消除對婦女歧視公約》和《兒童權利公約》所列各項義務為消除本一般性建議/意見中已列出主要內容的有害做法提供了編制整體戰略的基礎。

34. 必須對這樣的整體戰略進行主流化以及橫向和縱向的協調並納入國家防止和解決一切形式有害做法的工作中。橫向協調需要部門間組織，包括基於、衛生、司法、社會福利、執法、移民和庇護、通信和媒體等。相似地，縱向協調要求地

方、區域和國家各級行動者之間以及與傳統和宗教事務主管部門之間的組織。要促成這一過程，應考慮與所有相關的利益攸關方合作，將這一責任委託給某個現有的或專門成立的高級別實體。

35.執行任何整體戰略都必然需要提供充分的組織、人力、技術和財務資源，以及適當的措施和工具，如法規、政策、計畫和預算。此外，締約國還有義務確保配備獨立的監測機制，以跟蹤保護婦女兒童免受有害做法和實現其權利方面的進展。

36.各類其他利益攸關方也必須參與旨在消除有害做法的戰略，包括獨立的國家人權機構、衛生、教育和執法專業人員、民間社會，以及從事這些做法的人員。

#### **A.資料獲取和監測**

37.定期全面地採集、分析、傳播和使用定量和定性資料，對確保政策有效、制定適當的戰略和規劃行動以及評價影響、監測實現消除有害做法目標的進展情況，以及識別重新出現和新出現的有害做法具有重要意義。有了資料，就可以審查趨勢，在國家和非國家行動者政策和有效的方案執行之間，以及在態度、行為、做法以及普及率方面的相應變化之間建立相關聯繫。按性別、年齡、地理位置、社會經濟地位、教育程度和其他關鍵因素分列資料，對識別婦女兒童中的高風險和弱勢群體十分重要，將為政策制定和解決有害做法的提供指導。

38.儘管認識到這一點，但關於有害做法的分列資料仍然有限，且在國家間和時間上很少具有可比性，因此人們對這一問題的範圍和演變情況瞭解有限，在確認具有充分針對性的措施方面認識也有限。

#### **39.委員會建議《公約》締約國：**

**(a)**優先處理定期採集、分析、傳播和使用按性別、年齡、地理位置、社會經濟地位、教育程度和其他關鍵因素分列的關於有害做法的定量和定性資料，確保這些活動獲得充足的資源。應在醫療保健和社會服務、教育、司法和執法部門確立和/或維護關於保護相關的問題定期資料獲取系統。

**(b)**通過利用國家人口和指標調查和普查採集資料，可以來自全國性代表住戶調查的資料作為補充。應通過專題小組討論、與各利益攸關方深入的關鍵資訊員訪談、結構性觀察、社會地圖和其他適當途徑收集定性研究。

#### **B.立法與執法**

40.對於任何整體戰略，制定、頒佈、實施和監測相關立法都是一個關鍵要素。每一個締約國均有義務發出明確資訊表示譴責有害做法，為受害者提供法律保護，讓國家和非國家行動者保護面臨風險的婦女兒童，提供適當的回應和照顧，並確保提供補償和終止有罪不罰現象。

41.但是，單憑頒佈立法不足以有效打擊有害做法。因此，根據盡職要求，立法必須輔以一套全面措施，以便利其實施、執行、跟進、監測和已達成成果評價。

42.與締約國在兩大公約下所承的義務相違背，很多國家仍然保留了一些立法條款使有害做法合理化，允許或導致有害做法，如允許童婚的立法、把捍衛所謂的「名譽」作為將對女童和婦女實施犯罪判為無罪或減罪的因素，或者使強姦或其他性

犯罪實施者得以通過與受害者結婚而免于制裁的立法。

43.在實行多元法律體系的締約國，即使法律明確禁止有害做法，也未必能有效實施禁止，因為習慣法、傳統法或宗教法的存在可能事實上支持有害做法。

44.習慣法和宗教法法庭的法官以及傳統的判決機制內的法官在處理婦女兒童權利問題時存在的偏見，能力差，而且認為習慣體系職權範圍內的事項不應受到國家或其他司法機構的審查和監督，拒絕或者限制了有害做法受害者獲得公正待遇。

45.相關利益攸關方充分、廣泛地參與起草反對有害做法的立法，可以確保與有害做法相關的主要關切得到準確的認定和解決。與實行這些做法的社區、其他相關的利益攸關方，以及民間社會成員接觸並徵求他們的意見，對這一過程意義重大。但是，應該注意確保頒佈和執行立法的工作不因支持有害做法的主流態度和社會規範而削弱。

46.很多締約國已經採取步驟通過移交和授權的方式下放政府權力，但這不應削弱或消除其頒佈立法禁止有害做法的義務，這一義務適用於其整個管轄範圍。必須出臺保障措施，以確保權力的下放或移交不會導致不同的區域和文化區在保護婦女兒童免受有害做法危害方面出有所差別。接受權力移交的主管機構需配備必要的人力、資金、技術和其他資源，以有效執行旨在消除有害做法的立法。

47.從事有害做法的文化群體可能推動跨國傳播這類做法，此類情況發生時，有必要採取適當措施遏制這些做法的傳播。

48.國家人權機構在促進和保護人權，包括個人免受有害做法的權利，以及增強公眾對這些權力的認識方面應發揮關鍵作用。

49.為婦女兒童提供服務的個人，特別是醫務人員和教師，在識別實際或潛在的有害做法受害者方面有著特殊的地位。然而，他們往往受到保密規則的限制，這可能與他們報告實際發生或可能發生有害做法情況的義務相悖。必須通過明確的法規強制他們報告這類事件，從而克服這種情況。

50.如果醫務專業人員或政府職員/公務員參與或共謀有害做法，則在確定刑事制裁或發出警告之後吊銷執業執照和終止合同等行政處罰時，應將其地位和責任，包括報告責任，視為加重處罰的情形。在這一方面，對相關專業人員進行系統培訓被認為是一種有效的預防措施。

51.雖然必須以有利於預防和消除有害做法的方式持續執行刑法的制裁，但締約國也必須考慮對受害者的潛在威脅和不利影響，包括打擊報復行為。

52.在發生率高的地區，資金賠償未必可行，但在所有情況下，受到有害做法影響的婦女兒童都必須得到法律救濟、受害者支助和康復服務，以及社會和經濟方面的機會。

53.應始終考慮兒童的最大利益並保護女童和婦女權利，必須具備必要條件讓他們能夠表達自己的觀點並確保他們的意見得到應有的重視。我們還必須認真考慮童婚和/或強迫婚姻解體、退還嫁妝和彩禮等對兒童或婦女潛在的短期和長期影響。



54.締約國，尤其是移民和庇護事務官員，必須認識到，婦女和女童可能會為了逃避承受有害做法而逃離其本國。這些官員應就保護她們所需採取的步驟接受適當的文化、法律和性別敏感培訓。

55.委員會建議《公約》締約國通過或修正立法，以有效解決和消除有害做法。在此過程中，締約國應確保：

(a)立法的起草過程具有全面的包容性和參與性。為此，締約國應開展針對性的宣導和提高認識活動，採取社會動員措施為立法的起草、批准、傳播和實施形成廣泛的公眾認識和支援；

(b)立法完全符合《消除對婦女歧視公約》和《兒童權利公約》所列相關義務以及其他禁止有害做法的國際人權標準，並優先於允許、縱容或規定任何有害做法的習慣法、傳統法或宗教法，尤其是在實行多元法律體系的國家；

(c)一切縱容、允許或導致有害做法的立法應毫不拖延地廢除，包括傳統法、習慣法或宗教法以及將「捍衛榮譽」認可為所謂榮譽犯罪的辯護或減罪因素的任何立法；

(d)立法具有一致性和全面性，就防範、保護、支助和跟進服務，以及受害者援助提供詳細的指導，包括身心康復和重返社會，並以充分的民事和/或行政立法規定作為補充；

(e)立法充分地，包括通過為通過暫行特別措施提供基礎，解決有害做法的根本原因，包括基於性、性別、年齡和其他交叉因素的歧視和對受害者人權和需求的關注並充分考慮兒童和婦女的最大利益；

(f)把男女的法定最低結婚年齡確定為 18 周歲，無論父母是否同意。如果在特殊情況下允許在未滿 18 周歲時結婚，那麼絕對最低年齡不小於 16 周歲，獲得許可的理由應通過法律嚴格規定，且必須在一方或雙方兒童親自出庭表示充分、自由和知情同意，得到法院許可方可允許結婚；

(g)確立婚姻登記的法律要求，通過提高認識、教育和提供充分的基礎設施使所有人都能在轄區內進行登記，來實現有效的執行；

(h)為所有兒童建立全國性強制、可得和免費的出生登記制度，以有效防止包括童婚在內的有害做法；

(i)國家人權機構負責審議個人投訴和請願並展開調查，包括以保密、性別敏感和兒童友好的方式由他人代表或由婦女和兒童直接提交的個人投訴和請願；

**(j)**法律強制規定，為兒童和婦女工作、與兒童和婦女一起工作的專業人員和機構如果有合理理由認為已經發生或有可能發生有害做法，應對實際事件或此類事件的風險予以報告。強制報告責任必須確保隱私保護和報告人的保密；

**(k)**所有起草和修正刑法的舉措都必須結合對有害做法受害者和面臨承受有害做法風險的人員的保護措施和服務；

**(l)**立法確立對實施有害做法的管轄範圍適用於締約國國民和長期居民，即使行為的實施地點在其不承擔刑事責任的其他國家；

**(m)**涉及移徙和庇護的立法和政策將承受有害做法或因為有害做法而遭受迫害的風險認定為給予庇護的理由。應根據案件具體情況考慮為可能陪伴女童或婦女的一位親屬提供保護；

**(n)**立法包括對法律進行定期評價和監測的規定，包括實施、執行和跟進；

**(o)**承受有害做法的婦女和兒童能夠獲得平等的司法救助，包括通過克服提起訴訟的法律和實際障礙，如提起訴訟的時效等，以及對實施者和援助、縱容這類做法的人員問責；

**(p)**立法包括強制限制或保護命令，以保護面臨有害做法風險的人員並為其提供安全以及保護受害者免受報復的措施；

**(q)**在實踐中，違反兩個公約或其中之一的行為的受害者可以平等地獲得法律救濟和適當的賠償；

### **C.防止有害做法**

56.打擊有害做法首要的一個步驟就是防範。兩大委員會均已強調，通過一種基於人權的辦法改變社會和文化規範、增強婦女和兒童能力、對經常接觸各級有害做法受害者、潛在受害者和實施者的所有相關專業人員開展能力建設，以及提高對有害做法根源和後果的認識，可以最有效地實現防範，包括通過與相關的利益攸關方對話。

#### **1.確立基於權利的社會文化規範**

57.社會規範是一個社區中可能有利並強化其認同和凝聚力的或不利並潛在導致危害的某些做法的推動因素和社會決定性因素，同時也是期望社區成員遵守的社會行為準則。這就形成並維持了一種集體的社會義務感和預期，調節著社區成員的行為，即使他們本人並不認同這一做法。例如，在以切割女性生殖器官為社會規範的地方，父母傾向於同意對自己的女兒實施生殖器官切割，因為他們看到其他父母同意對女兒實施生殖器官切割，於是認為他人會期待自己採取同樣做法。

這一規範或做法通常由社區網路中已經經歷過這一程式的其他婦女實施，她們會施加更大的壓力讓年輕婦女順從這一做法，否則會面臨排斥、回避和侮辱。這種邊緣化可能包括失去重要的經濟和社會支援以及社會流動。相反，如果個人順應了這種社會規範，他們就有望得到包容和讚揚等回報。改變支援有害做法並使其合理化的社會規範，要求對這種預期提出質疑並予以修正。

58.社會規範是相互聯繫的，因此，有害做法不能孤立地加以解決，而應該以全面認識這些做法與其他文化和社會規範以及其他做法之間的聯繫為基礎，在更廣泛的背景中尋求解決。這說明了採用建立在承認權利不可分割和相互依賴基礎上的、基於權利的辦法的必要性。

59.必須面對的一個根本挑戰是有害做法可能會被認為對受害者及其家人和社區有好處這一事實。因此，任何僅以改變單個行為為目的的辦法都是十分局限的。相反，需要一種基礎廣泛的、全面的集體或社區性的方法。加強人權、使實施有害做法的社區集體探索並同意採用替代辦法實現自身價值和維護傳統而不造成傷害和侵犯婦女兒童的人權的文化敏感性干預，可以可持續、大規模地消除有害做法和集體採納新的社會準則。公開展現對採取替代做法的集體承諾有助於增強其長期可持續性。在這一方面，社區領袖的積極參與至關重要。

#### **60.委員會建議《公約》締約國：**

確保為解決有害做法以及質疑並改變其背後的社會規範而採取的任何努力都是全面的、以社區為基礎的，而且以包括所有相關利益攸關方，尤其是婦女和女童在內的基於人權的辦法為基礎。

#### **2.婦女和女童賦權**

61.締約國有義務質疑和改變限制婦女和女童充分行使其人權和自由的父權意識形態和結構。許多女童和婦女都經歷過社會排斥和貧窮，這使她們更有可能遭受剝削、有害做法和其他形式的基於性別的暴力。要戰勝這樣的社會排斥和貧窮，她們需要具備必要的技能和能力，以主張自己的權利，包括對自己的生活做出自主、知情的決定和選擇。在這一背景下，教育是增強婦女和女童、主張自身權利的能力的重要手段。

62.女童和婦女受教育程度低和有害做法的普遍程度之間存在明顯的相關性。《公約》締約國有義務確保享受高品質教育的普遍權利，創造有利環境使女童和婦女成為變革的動因（《兒童權利公約》第 28-29 條，《消除對婦女歧視公約》第 10 條）。這就要求普及免費義務小學入學和按時就讀，勸阻輟學，消除現有的性別不均等，以及支持最邊緣女童獲得教育，包括生活在偏遠農村社區的女童。在履行這些義務時，應考慮使學校及其周邊安全、對女童友好而且有利於女童的最優表現。

63.完成初等和中等教育，有利於防止童婚和少女懷孕，降低母嬰死亡率和發病率，使婦女和女童為更好地主張自己免於暴力的權利做好準備，並增加她們有效參與生活各個領域的機會，從而為女童帶來短期和長期的好處。委員會一貫鼓勵締約國採取措施提高中等教育的入學率和續讀率，包括通過確保學生完成小學學

業、取消初等和中等教育學費、促進公平享受中等教育（包括技術職業教育）機會和考慮中等教育義務化。少女在妊娠期間或妊娠結束後有權繼續其學業，可通過不歧視的返校政策保障這一權利。

64.對失學女童來說，非正規教育通常是她們唯一的求學道路，應提供基礎教育和生活技能指導。對未完成初等和中等教育的人來說，這是正規教育的一種替代方式，可通過廣播節目和數位媒體等其他媒體提供。

65.通過生計和創業技能培訓，婦女和女童得以建立自己的經濟資產，獎學金、小額信貸方案和儲蓄計畫等方案(《消除對婦女歧視公約》第 11 條和第 13 條,《兒童權利公約》第 28 條)可從經濟上激勵她們推遲到 18 歲以後結婚，從而受益。對於宣傳婦女享有外出工作的權利、質疑有關婦女和就業的禁忌而言，補充性的提高認識方案必不可少。

66.鼓勵為婦女和女童賦權的另一種方法是建立其社交資產，有利於此的方式包括創造安全空間使女童和婦女得以與同伴、導師、教師和社會領袖聯繫並表達自己的思想、暢所欲言、說出自己的願望和關切，並參與影響自己人生的決策。這樣有助於培養她們的自尊和自我效能感，溝通、談判和解決問題的技能，以及對自身權利的認識，對移徙女童來說尤為重要。傳統上男性佔據著各級有權力和影響力的位置，他們的參與對於確保兒童和婦女得到家人、社區、民間社會和決策者的支持和參與承諾有著十分關鍵的作用。

67.童年時期，最遲在青春期早期，是幫助女童和男童、支援他們改變基於性別的態度、在家庭、在學校和更廣泛的社會中採用更積極的角色和行為的起點。這意味著要促進與他們討論與傳統的女性和男性以及性和性別相關的定型角色相聯繫的社會規範、態度和預期；在消除特別影響青春期前和青春期少女的有害做法的努力中，與他們以夥伴關係合作，支持以消除性別不平等、促進重視教育尤其是女童教育的重要性為目標的個人和社會變革。

68.已經承受有害做法或存在承受有害做法風險的婦女和少女面臨著極大的性健康和生殖健康風險，尤其是當她們已經因為缺乏足夠的資訊和服務，包括青少年友好服務，而遇到決策障礙的情況下。因此，需要特別注意確保婦女和青少年獲得有關性健康和生殖健康與權利，以及有害做法的影響的準確資訊，獲得充分而且保密的服務。開展適齡教育，包括有關性健康和生殖健康的科學資訊，有助於增強女童和婦女做出知情決定、主張自身權利的能力。為此，具有充分知識、理解和技能的保健服務提供者和教師對傳遞資訊、防範有害做法以及認定已經或可能成為有害做法受害者的婦女和女童並為她們提供援助至關重要。

69.委員會建議《公約》締約國：

(a)以女童友好的方式普及免費義務初等教育，包括在偏遠地區和農村地區。在為懷孕女童和少女母親提供完成中等教育的經濟激勵，以及制定不歧視的返校政策的同時，考慮使中等教育成為強制教育；

(b)在能夠培養其自尊、使其瞭解自身權利並發展溝通、談判和解決問題能力的

安全、有利的環境中為女童和婦女提供教育和經濟機會；

**(c)**將人權資訊納入教育課程，包括婦女和兒童的權利、性別平等和自我意識，並致力於消除性別陳規定型觀念和培育不歧視的環境；

**(d)**確保學校提供適齡的性健康和生殖健康和權利資訊，包括性別關係和負責任的性行為、預防愛滋病毒、營養、免受暴力和有害做法的保護等；

**(e)**確保從正規學校輟學或從未入學、不識字的女童可獲得非正規教育方案；監測這些方案的品質；

**(f)**動員成年男性和男童創造有利環境，支持對婦女和女童賦權。

### **3.各級能力建設**

**70.**消除有害做法的一大難題和相關專業人員，包括一線專業人員在認識、識別和回應有害做法事件或風險方面缺乏認識或能力不足有關。全面、整體而有效的能力建設應以動員具有影響力的領袖（如傳統領袖和宗教領袖），以及盡可能多的相關專業群體（包括衛生、教育和社會工作者、庇護和移徙事務管理人員、員警、檢察官、法官和各級政治人物）參與為目標。需為他們提供關於做法和適用人權規範和標準的準確資訊，以促進群體和更廣泛社會的態度和行為轉變。

**71.**在存在替代性爭議解決機制或傳統司法制度的情況下，應為負責這方面管理的人員提供有關人權和有害做法的培訓。而且，員警、檢察官、法官和其他執法官員需要進行有關實施認定有害做法非法的新立法或現有立法的培訓，以確保他們瞭解婦女和兒童的權利而且對受害者的脆弱地位保持敏感。

**72.**在有害做法主要限於在移徙社區通行的締約國，必須使保健服務提供者、教師和兒童保育專業人員、社會工作者、員警、移民官員和司法部門在識別已經或可能承受有害做法的女童和婦女以及保持敏感，並得到培訓，瞭解可以且應當採取哪些步驟對其進行保護。

### **73.委員會建議《公約》締約國：**

**(a)**為所有相關的一線專業人員提供關於有害做法和應用人權規範和標準的資訊，確保他們在防止、識別和回應有害做法事件方面得到足夠的培訓，包括減輕對受害者的不利影響以及幫助他們獲得救濟和適當的服務；

**(b)**為涉及替代性爭議解決和傳統司法制度的人員提供培訓，以正確適用關鍵的人權原則，特別是兒童的最大利益和兒童參與行政和司法程式的情況；

**(c)**為包括法官在內的所有執法工作人員提供禁止有害做法的新立法和現有立法培訓，確保他們瞭解婦女和兒童的權利以及他們對起訴有害做法實施者、保護受害者所負有的職責；

**(d)對移民社區的保健服務提供者開展專門的認識和培訓方案，解決接受過切割女性生殖器官或其他有害做法的兒童和婦女的特殊保健需求問題。同時為兒童福利服務機構以及側重于婦女權利的機構、教育、員警和司法部門、政治人物以及從事移民女童和婦女工作的媒體工作人員提供專門培訓。**

#### **4.提高意識、公共對話和承諾表示**

74.為了挑戰有害做法背後的社會文化規範和態度，包括男性主導的權力結構、基於性和性別的歧視和年齡等級，兩委員會定期建議締約國開展全面的公共宣傳和提高認識活動，作為消除有害做法長期戰略的一部分。

75.提高認識的措施應包括由可信來源提供的有關各種做法導致危害的準確資訊，以及為何應對其予以消除的令人信服的理由。在這一方面，大眾媒體可以發揮重要作用，根據說明他們免於各種有害做法的兩大《公約》規定的各項義務，通過婦女和兒童獲得旨在促進其社會和道德福利以及身心健康的資訊和材料，特別形成新思維。

76.啟動提高認識活動，可以提供發起公眾關於有害做法的討論的機會，以集體探索不會造成傷害或侵犯婦女和兒童人權的替代方案，並就潛在、維持有害做法的社會規範能夠且應當改變達成一致。一個社區在落實和採納新辦法、實現核心價值方面的集體自豪感，可以確保新的社會規範承諾和可持續性，而不至於產生蒙受傷害或侵犯人權的後果。

77.最有效的努力是具有包容性而且動員了各級相關利益攸關方的努力，特別是動員了來自受影響社區的女童和婦女以及男童和成年男性的。此外，這些努力需要地方領袖的積極參與和支持，包括足夠的資源配置。與相關的利益攸關方、機構、組織和社區網路（宗教和傳統領袖、從業人員及民間社會）建立或加強現有的合作夥伴關係，有助於架設起不同支持者群體之間的橋樑。

78.必須考慮在消除有害做法後在地方或移徙社區或其他來自具有相似背景的同—地理區域、實行有害做法的社區傳播有關積極經驗的資訊，以及包括來自其他地區的良好做法，可以採取地方、國家或區域會議或活動、社會領袖訪問或使用音像工具等形式。此外，需精心設計提高認識活動，以便準確反映當地環境、不至造成強烈抵制或引發對受害者及踐行社區的羞辱或歧視。

79.在提高認識和消除有害做法外展工作中，社區和主流媒體可以成為重要的合作夥伴，包括通過與政府聯合舉辦辯論或談話節目、製作和放映紀錄片以及製作教育類廣播和電視節目。互聯網和社交媒體也可以成為有用的工具，為討論活動提供資訊、創造機會，行動電話越來越廣泛地被用於傳遞資訊、使各種年齡段的人們都能參與。基於社區的媒體是宣傳和對話的有用平臺，包括廣播、街道劇場、音樂、藝術、詩歌和木偶戲等。

80.在打擊有害做法立法有效、實施得力的締約國，存在踐行社區藏匿或潛往國外實施做法的風險。在防止針對這些社區的歧視和恥辱的同時，接收踐行社區的東道主締約國應支持就對受害者或面臨風險的人員的有害影響以及侵犯行為的

法律後果開展提高認識的活動。為此，必須採取步驟促進這些社區的社會融合。

**81.委員會建議《公約》締約國：**

**(a)**編制並通過全面的提高認識方案，挑戰和改變實施有害做法的行為背後的文化與社會態度、傳統及習俗；

**(b)**確保提高認識方案提供準確資訊以及來自可信來源的有關有害做法對婦女、兒童，尤其是女童，及其家庭和廣大社會帶來的不利影響的明確、一致的資訊。這類方案應包括社交媒體、互聯網以及社區宣傳和傳播手段；

**(c)**採取一切適當措施確保受害者及踐行做法的移民或少數族群社區不受羞辱和歧視；

**(d)**確保針對國家機構的提高認識方案動員決策者和所有相關的方案工作人員，以及在地方和國家政府、政府機構內工作的主要專業人員參與；

**(e)**確保國家人權機構的工作人員充分認識有害做法在締約國內部的影響，並對此保持敏感，確保在推動消除這些做法的過程中對其予以支持；

**(f)**通過在制定和實施這些措施的過程中發動所有相關的利益攸關方，包括地方領袖、從業人員、基層組織和宗教社區，發起公共討論，以防止有害做法並促進其消除。這些活動應強調符合人員的社區這種積極的文化原則，並包括具備相似背景的先前踐行社區成功的消除經驗有關的資訊；

**(g)**建立或加強與主流媒體的有效合作夥伴關係，支援實施提高認識的方案，促進公共討論，鼓勵創建和遵守尊重個人隱私的自我監管機制。

**D.保護性措施和回應服務**

**82.**作為有害做法受害者的婦女和兒童需要即時的支助服務，包括醫療、心理和法律服務，緊急醫療服務可能是其中最為迫切和明顯的需要，因為本一般性建議/意見所涵蓋的有害做法有一些涉及承受極度的身體暴力，為了處理嚴重傷害或防止死亡，有必要實施醫療介入。對切割女性生殖器官或其他有害做法的受害者還可能需要實施醫學治療或外科手術，以解決身體上短期和長期的不利影響。必須將對婦女或女童妊娠和分娩的管理納入助產士、醫師和其他熟練接生人員的崗前和在職培訓。

**83.**國家保護體系，或在其缺失時的傳統結構應負責做到兒童友好、對性別問題敏感和資源充足，為面臨高暴力風險的婦女和女童提供一切必要的保護性服務，包括為避免承受切割女性生殖器官、強迫婚姻或所謂名譽犯罪而逃匿的女童。必須考慮設置方便記憶、免費撥打的 24 小時全國通用求助熱線。必須具備適當的受害者安全和保障措施，包括專門的臨時收容所，以及暴力受害者收容所內的專

門服務。由於有害做法實施者通常是受害者的配偶、親屬或受害者所在社區成員，如果有理由相信受害者不安全，保護性服務應嘗試把受害者遷移安置在其直接所屬的社區以外。必須避免無人監督的來訪，特別是在問題可能屬於所謂名譽的情況下。還必須提供社會心理支助，以治療受害者受到的直接和長期的心理創傷，其中可能包括創傷後壓力綜合症、焦慮或抑鬱。

**84.**如果已受到或拒絕接受某一做法的婦女或女童離開家庭或社區尋求庇護，她決定返回必須得到國家保護機制充分的支持。在協助其做出這一自由而知情的選擇時，這些機制要以她的最大利益為原則，確保其安全返回和重新融入，包括避免重新成為受害者。對這類情形必須進行密切跟進和監測，以確保受害者得到保護並在短期和長期內享有其權利。

**85.**受害者因有害做法造成其權利受到侵犯而尋求正義，往往面臨羞辱、重新淪為受害者的風險、騷擾以及可能的報復，因此，必須採取步驟，根據《消除對婦女歧視公約》第 2 條(c)款、第 15 條(b)和(c)款通過法律程式確保女童和婦女的權利得到保護，根據《兒童權利公約》第 12 條的規定作為兒童受傾聽權的一部分使其能夠有效參與法庭訴訟。

**86.**很多移民面臨不穩定的經濟和法律地位，增加了其在各種形式暴力，包括有害做飯面前的脆弱性。移徙婦女和兒童往往無法得到與公民同等的充分服務。

**87.委員會建議《公約》締約國：**

**(a)**確保保護服務有人負責並獲得充足的資源，為成為或可能成為有害做法受害者的兒童和婦女提供一切必要的防範和保護服務；

**(b)**設置 24 小時免費熱線電話，由經過培訓的諮詢人員值守，使受害者在可能發生或已經發生有害做法時能夠報告情況、提供所需服務轉介，以及關於有害做法的準確資訊；

**(c)**就司法官員，包括法官、律師、檢察官及所有相關的利益攸關方的保護職責，就立法禁止歧視，以及按照兩大《公約》以性別和年齡敏感的方式適用法律等問題制定和實施能力建設方案；

**(d)**確保參與法律程式的兒童可以獲得適當的兒童敏感服務，以保障他們的權利和安全，限制訴訟可能產生的不利影響。保護性行動包括限制受害者被要求陳述的次數、不要求個人面對行為實施者等。其他步驟包括指定訴訟期間的監護人（特別是在實施者為父、母親或法定監護人的情況下），以及確保受害兒童獲得有關這一過程的充分的兒童敏感資訊並充分瞭解可能發生的情況；

**(e)**確保移徙婦女和兒童不論其法律地位如何，都能平等地獲得服務。

**【一般性意見/建議的傳播及報告】**

**88.**締約國應當在國家和地方面向議會、政府和司法機關廣泛傳播本聯合一般性



建議/意見，還應使兒童和婦女以及所有相關的專業人員和利益攸關方，包括為兒童及和兒童工作的人員（如法官、律師、員警和其他執法機構、教師、監護人、社會工作者、公私福利機構和收容所工作人員、保健服務提供者）以及一般民間社會，都知曉本一般性意見/建議。聯合一般性建議/意見應翻譯成相關語文；應提供兒童友好/殘障人士可用的適當版本和格式。應舉行會議、研討會、講習班以及其他活動分享有關如何最好地實行聯合一般性建議/意見的良好做法。還應將其納入所有相關專業人員和技術人員的正式崗前培訓和在職培訓，並應將其提供給所有國家人權機構、婦女組織和其他非政府人權組織。

89.締約國應在其根據《消除對婦女歧視公約》和《兒童權利公約》提交的報告中包含有關使有害做法得以保留的態度、習俗和社會規範的性質和範圍，以及其在本一般性建議/意見指導下已經實施的措施極其效果。

**【條約的批准、加入和保留】**

90.鼓勵締約國批准：

(a)《消除對婦女一切形式歧視公約任擇議定書》（1999 年）；

(b)《兒童權利公約關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品的任擇議定書》（2000 年）；

(c)《兒童權利公約關於兒童捲入武裝衝突問題的任擇議定書》（2000 年）；

(d)《兒童權利公約關於設定來文程式的任擇議定書》（2011 年）。

91.締約國必須審查並修改或撤回對《消除對婦女歧視公約》第 2、5 和 16 條及《兒童權利公約》第 19 條和第 24 條第 3 款或其子段落的保留意見。消除對婦女歧視委員會認為對這些條款的保留意見原則上與《公約》的宗旨和目的對立，因而根據《消除對婦女歧視公約》第 28 條第 2 款是不能允許的。