

(b)說明其法律是否遵循第 9、15 和 16 條的原則，以及由於宗教、私法或習俗，造成遵循法律或《公約》規定受到阻礙的情形。

**立法：**

49. 締約國應於必要時遵循《公約》，以及特別係為遵守第 9、15 和 16 條規定而制訂並實施的法律。

**鼓勵遵循《公約》：**

50. 締約國參照本一般性建議，並按照第 2、3 和 24 條規定，應制訂措施以鼓勵充分遵循《公約》的各項原則，特別是當宗教、私法或習俗與該等原則相衝突時。

**第十四屆會議(1995)第 22 號一般性建議：修正《公約》第 20 條**

《公約》締約國應大會所請，於 1995 年召開會議，考慮修正《公約》第 20 條。先前曾於第十屆會議決定確保其工作效能，防止締約國報告的審議工作出現不良積壓情況。《公約》是最多締約國批准的國際人權文書之一，《公約》各條款著重婦女在日常生活的各方面以及在社會和國家所有領域的基本人權；有鑑於委員會的工作量因批准國數目日增，加上如附件一所示待審議的報告積壓，加上締約國報告的提交和審議之間曠日費時，以致締約國必須更新並增訂其報告。消除對婦女歧視委員會是唯一經《公約》限定會議時間的人權條約機構，其會議時間如附件二所示，為所有人權條約機構中最短的，《公約》對屆會期間的限制，已成為委員會有效履行《公約》效能的嚴重障礙，

1. 建議締約國積極考慮修正《公約》第 20 條關於委員會的會議時間，使委員會於年度會議期間有效履行《公約》所必須具備的效能，除大會另有決定外無具體限制；
2. 並建議大會在修正過程結束前，授權委員會例外於 1996 年舉行兩屆會議，每屆為期三星期，並舉行會前工作會議；
3. 建議當委員會主席遇有履行公約效能的障礙時，由締約國提出口頭報告；
4. 建議秘書長提供締約國關於委員會的工作量和其他人權條約機構的比較等一切資料。

**第十六屆會議(1997)第 23 號一般性建議：政治和公共生活**

締約國應採取一切適當措施，消除在本國政治和公眾事務中對婦女的歧視，特別應保證婦女在與男性立於平等條件下：

- (a)在一切選舉和公民投票中有選舉權，並在一切民選機構有被選舉權；

- (b)參與政府政策的制定及執行，並擔任各級政府公職，執行一切公務；
- (c)參與有關本國公眾和政治事務的非政府組織和協會。

### 背景說明：

1. 《公約》特別重視婦女參與其本國的公共生活。《公約》序言部分表示：「考慮到對婦女的歧視違反權利平等和尊重人的尊嚴的原則，阻礙婦女與男性平等參與其國內政治、社會、經濟和文化生活，妨礙社會和家庭的繁榮發展，並使婦女更難充分發揮為國家和人類服務的潛力」。
2. 在《公約》序言部分，重申婦女參與決策的重要性：「確信一國的充分和完全的發展，世界人民的福利以及和平的事業，需要婦女與男性平等充分參加所有各方面的工作」。
3. 此外，《公約》第1條「對婦女的歧視」解釋為：「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」。
4. 其他公約、宣言和國際分析文件，皆十分重視婦女參與公共生活，並制定有關平等的國際標準架構。這些文件包括《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》、《婦女政治權利公約》、《維也納宣言》、《北京宣言暨行動綱領》第13段、本公約的第5和8號一般性建議，人權事務委員會通過的一般性評論第25號、歐洲聯盟理事會通過的關於男女平等參與決策程序的建議，和歐洲委員會關於「如何在政治決策中實現性別均衡」的意見。
5. 第7條規定各締約國應採取一切適當措施，消除在政治和公共生活中對婦女的歧視，並確保婦女在政治和公共生活方面享有與男性平等的地位。第7條所規定的義務可擴大到公共和政治生活的所有領域，而不侷限於(a)、(b)和(c)款所規定者。一國的政治和公共生活是廣泛的概念，係指政治權的行使，尤其是行使立法、司法、行政和管理權力。該詞彙包括公共行政的所有方面以及在國際、國家、區域和地方各級制定與執行政策。此概念還包括民間社會的許多方面，包括公共委員會、地方理事會以及諸如各政黨、工會、專業或行業協會、婦女組織、社區基層組織和其他與公共、政治生活有關的組織的活動。
6. 實際上，《公約》設想在以下的政治制度框架內，得以實現平等，即根據《世界人權宣言》第21條和《公民與政治權利國際公約》第25條之規定，公民均享有在定期選舉中的選舉和被選舉權，此選舉應為普遍且無記名投票方式進行，以保證選舉人自由表達意志。
7. 《公約》強調機會平等、參與公共生活和決策的重要性，此促使委員會回顧

第7條並建議各締約國在審查其法律、政策，以及根據《公約》提出報告時，應該考慮到下列評論和建議。

**評論：**

8. 人們在公私領域的活動向來被認為有所不同，而得到其相應的管理。婦女一般從事私人或家庭領域活動，負責生育和撫養子女，所有社會都將這些活動視為次一級。相形之下，公共生活受到尊重和尊敬，範圍涉及除私人及家庭領域之外的各種活動。男性歷來既支配公共生活，且掌有權力將婦女限制並約束在私人領域之內。

9. 儘管婦女在支撐家庭和社會方面擔負核心角色，並對發展作出貢獻，但其被排斥在政治生活和決策過程之外，而決策進程卻決定她們日常生活模式和社會的未來。尤其在危機時期，此排斥壓制婦女的聲音，埋沒婦女的貢獻和經驗。

10. 在所有國家，壓制婦女參與公共生活的能力，其最重要因素一直是價值觀和宗教信仰等文化環境、服務的缺乏、男性未能分擔、組織家務和撫養子女有關的工作。在所有國家，文化傳統和宗教信仰始終為約束婦女在私人生活領域並妨礙其積極參與公共生活的一個因素。

11. 減輕婦女的某些家務負擔，將使婦女能夠更充分地參與社區生活。婦女對於男性的經濟依賴，會阻礙其作出重要的政治決定，並阻礙積極參與公共生活。婦女承受雙重的工作負擔、經濟上的依賴性，加上公共及政治生活工作時間長且不具靈活性，使婦女無法更加積極參與。

12. 新聞媒體製造的成見，使婦女的政治生活侷限在環境、兒童和保健等問題上，而排除在財政、預算管制和解決衝突等方面的責任之外。女性的低度參與，對於成為政治家造成另一種障礙。一些國家雖有女性領導人掌權，但這可能是其父親、丈夫或其他男性親屬的影響所致，而非其參選成功而來。

**政治制度：**

13. 多數國家的憲法和法律以及所有的國際文書，皆申明男女平等原則。然而過去五十年內，婦女仍未能實現平等，於公共及政治生活的低度參與，強化其不平等地位。僅由男性制定的政策和決定，只反映人類的部分經驗和潛力。公正有效的社會組織，仰賴於全民的兼容並蓄和參與。

14. 尚未有政治體系同時賦予婦女充分、平等參與的權益。雖然民主制度改善婦女參與政治生活的機會，但她們持續面臨許多經濟、社會及文化障礙，而嚴重影響其參與。即便是歷來穩定的民主國家，也未能充分、平等接納佔其人口半數的女性國民意見和利益。將婦女排除於公共生活和決策之外的社會，即非民主。惟有婦女和男性共同作出政治決策並顧及雙方利益時，民主的概念才具有真正、鮮

活的意義和持久的影響。審議各締約國報告所顯示，婦女能充分、平等參與公共生活和決策的國家，落實婦女權利和履行《公約》的情況都有所改善。

#### **暫行特別措施：**

15. 雖然移除法律面的障礙有其必要，但並不足夠。未實現婦女充分、平等的參與或恐非存心為之，而是舊時慣例和程序所導致，該等慣例和程序無形之中提升男性地位。《公約》第4條鼓勵採取暫行特別措施，以便充分實施第7和第8條。擬訂有效暫行策略以實現平等參與的國家，以實施一系列措施，包括招募、財務援助和訓練女性候選人、修改選舉程序、發展促進平等參與的競選活動，設定數值目標和保障名額，在日常生活中專門任命婦女擔任的司法或其他職業團體等具有重要社會作用的公職。正式排除障礙、採取暫行特別措施，鼓勵男女平等參與社會公共生活，是政治生活中實現真正平等的必要前提。但要克服數個世紀以來男性於公領域所支配的地位，婦女還需要得到社會各界的鼓勵和支持，以實現充分、有效的參與。該等鼓勵措施必須由各締約國以及各政黨和政府官員領導。締約國有義務確保暫行特別措施明確支持平等原則，因此也符合保障全體公民人人平等的憲法原則。

#### **摘要：**

16. 《北京行動綱領》強調的關鍵問題，係婦女在普遍參與政治和公共生活方面，存在著法律與事實或權利與現實之間的差距。研究結果指出，如果婦女參與的比例能達到30%至35%(一般稱為「臨界人數」)，就會對政治方式和決定內容產生實際的影響，使政治生活充滿新的活力。

17. 為了在公共生活中取得廣泛代表性，婦女必須能夠充分平等地行使政治和經濟權力；她們必須能夠充分和平等地參與國家和國際各級的決策，以便對平等、發展與實現和平等目標作出貢獻。如要達到這些目標和確保真正的民主，則性別觀點極為重要。是以必須使婦女參加公共生活、善用其貢獻，確保其利益獲得保護，並保障所有人不論男女都能享有人權。婦女的充分參與不僅在於培力，更促使整體社會進步。

18. 《公約》促使締約國於憲法或立法中採取適當步驟，確保婦女在一切選舉和公民投票中均享有與男性平等的選舉權和被選舉權。該等權利必須於法律和事實方面皆為享有。

19. 對締約國報告的審查結果顯示，儘管幾乎所有締約國皆通過憲法或其他法律條文，規定男女在一切選舉和公民投票中享有平等的選舉權，但很多國家的婦女在這項權利的行使方面仍舊面臨困難。

20. 損害該等權利的因素如下：

(a) 婦女往往不若男性容易取得有關候選人、政見和投票程序的資料，政府和政黨未能提供這方面的資訊。阻礙婦女充分、平等行使選舉權的其他重要因素，包括婦女身為文盲、缺乏知識而不瞭解政治制度、倡議和政策對其生活的影響等。

(b) 婦女雙重的工作負擔和財政上的限制，使其缺乏充分的時間或機會以注意選舉活動，且和完全自由地行使選舉權。

(c) 許多國家的傳統、社會和文化上的陳規舊習，阻礙婦女行使選舉權。許多男性通過勸說或直接行動，包括：替婦女投票、影響或控制婦女的投票。該等作法應受禁止。

(d) 部分國家妨礙婦女參與社區公共或政治生活的其他因素，包括：婦女的行動自由或參政權受到限制、對婦女的政治參與普遍存在消極態度，或是選民不信任、不支持女性候選人等等。此外，部分婦女認為政治是令人討厭的，因而避免參與政治活動。

21. 這些因素至少解釋部分的矛盾，代表半數選民的婦女卻未能發揮政治權力或形成集團，以促進其利益、改變政府，或消除歧視性的政策。

22. 投票方式、議會席位分配、選區的選擇，均對婦女當選議員所佔比例有重要影響。各政黨應本於機會平等和民主原則，注意男女候選人人數均等的問題。

23. 對於婦女所享有的投票權，不得施加「不適用於男性」或對婦女產生不成比例的影響等限制條件。例如：設限特定教育程度、擁有最起碼財產資格或非文盲者才有選舉權，這不僅不合理而侵犯普遍受到保障的人權，且對婦女產生重大影響，從而違反《公約》條款。

#### **參加制定政府政策的權利(第 7 條(b)款)：**

24. 儘管婦女已取得長足進展，且部分國家已經實現該方面的平等，但婦女在參與政府決策方面仍然不多，並且在許多國家實際上已經減少。

25. 第 7 條(b)款規定締約國應保證婦女有權充分參與制訂政府政策，並擔任各級政府公職。此將促進性別議題融入主流，並有助於促使公共決策採納性別觀點。

26. 締約國有責任於其管轄範圍內，任命婦女擔任高級決策職位，並理所當然廣泛徵求和體現代表婦女和利益團體的意見。

27. 締約國尚有義務確保查明和克服阻礙婦女充分參與政府決策的障礙。這些障礙包括：僅象徵性任命幾個婦女，以及阻礙婦女參與的傳統和習俗態度。若婦女未能廣泛任職於政府高層，或缺乏甚至根本沒有得到諮詢，政府的政策即非全面且有效。

28. 締約國有權任命婦女擔任高階內閣和行政職位，而各政黨也有責任確保將婦

女列入政黨名單，並在可能勝選的地區提名競選。締約國亦應努力確保任命婦女在與男性平等的條件下，擔任政府諮詢機構的職務，並且該等機構應根據情況考慮代表婦女團體的意見。政府的基本責任是鼓勵採取這些倡議行動，引領輿論並改變歧視或阻礙婦女參與政治和公眾事務的態度。

29. 若干締約國為確保婦女平等參與擔任高階內閣和行政職位並成為政府諮詢機構的成員，所採取的措施包括：作出規定，在可能被任命者合乎同樣條件的情況下，優先考慮女性提名人；通過規定，在公共團體中男女成員均不應少於40%；在內閣和公職任命方面制訂婦女保障名額；和婦女組織協商，確保具資格的婦女被提名為公共團體的成員和擔任公職，且編制和保持該等婦女的名冊，以便於公職提名；任命民間組織所提名的婦女時，締約國應鼓勵該等組織提出具備資格並適合的婦女作為這些機構的成員。

#### **擔任公職和執行一切公務的權利(第7條(b)款)：**

30. 從締約國的報告可見，婦女被排除在內閣、公務員和公共行政以及司法機構的高層職位之外。獲任這類高層或具影響力職位的婦女非常稀少；雖然部分國家於較低階和通常與家庭有關的婦女職位可能增加，但在有關經濟政策和發展、政治事務、國防、建立和平行動、衝突解決、憲法解釋和確定等方面具決策性的職位中，她們只是極少數。

31. 審查締約國的報告後，發現在某些情況下，法律禁止婦女行使皇室的權力、擔任具有代表國家管轄權的宗教、傳統法院的法官，或充分參與軍隊。該等規定歧視婦女，導致社會無以由其參與社區生活、使用技能而受益，並違反《公約》的原則。

#### **參加非政府以及公共政治組織的權利(第7條(c)款)：**

32. 審查締約國的報告後，發現關於政黨的資料為數不多，婦女代表人數不足或集中在影響力不及男性的職責。鑑於政黨在決策方面的重要作用，各國政府應鼓勵政黨檢視婦女於充分和平參與活動的程度；若並非如此，則應找出問題的起因。應鼓勵政黨採取有效措施，包括：提供資料、資金和其他資源，克服婦女充分參與及實現代表權的障礙，並確保婦女實際上有平等機會充當黨幹部和被提名為候選人。

33. 一些政黨已採取措施，包括：將其執行機構最低限度數目或百分比的職位保留給婦女，從而確保提名的男女候選人在人數上均等，並保障婦女未一律被分配到較不利的選區，或黨名單上最不利的職位。締約國應確保禁止歧視的法律或其他憲法保障的平等權等，明確允許該類臨時特別措施。

34. 其他組織(工會和政黨)針對執行理事會代表人數及會員組成結構的男女均等，有義務以適用規章體現對性別平等原則的承諾，以便該等組織得到社會所有階層的充分平等參與及兩性貢獻的好處。該等組織及非政府組織亦於政治技巧、參與和領導方面，為婦女提供寶貴的訓練機會。

#### **第 8 條(國際層級)：**

締約國應採取一切適當措施，保證婦女在與男性平等不受任何歧視的條件下，有機會代表本國政府參加國際組織的工作。

#### **評論：**

35. 第 8 條規定各國政府有責任確保婦女有機會參與各層級和各領域的國際事務，從而促使其參與經濟和軍事事務、多邊和雙邊外交活動，以及成為國際和區域會議的官方代表團。

36. 審查締約國的報告後，顯然大部分政府的外交和外事機構中，婦女任職的人數不足，尤其是最高層級。婦女常被派往對該國的對外關係而言較不重要的使館。在某些情況下，婦女的任命會因婚姻狀況的限制而受到歧視。在其他情況下，同等地位的婦女得不到男性外交官所享有的配偶和家庭福利待遇。婦女往往不被給予參與國際事務的機會，因為婦女被假定要承擔家務，包括她們必須照顧家庭中受撫養的人而無法接受任命。

37. 很多常駐聯合國和其他國際組織的代表團中並無女性外交官，在較高層級的婦女亦然。負責建置國際和全球目標、議程和優先次序的專家會議也有類似情況。聯合國系統的組織以及區域級的經濟、政治和軍事機構已成為重要的國際公共雇主，即便如此婦女仍然是少數，且主要集中在較低層級。

38. 由於在任命和晉升重要職位、參加官方代表團方面，往往缺少客觀標準和程序，婦女很少有機會如同男性在國際上平等代表本國政府，參與國際組織工作。

39. 現代世界的全球化，促使婦女如同男性般平等參與國際組織的問題變得越來越重要。將性別觀念和婦女人權納入所有國際組織的議程中，是各國政府義不容辭的責任。諸多關於全球性問題，例如：建立和平與解決衝突、軍費支出與解除核武、發展與環境、對外援助和重整經濟結構等，關鍵決定皆是在婦女參與有限的情況下做成，此與婦女參與該領域的非政府組織活動的情況形成鮮明對比。

40. 讓大批婦女參與國際談判、維持和平活動、所有層級的預防性外交、調解、人道主義援助、社會和解、和平談判以及國際刑事司法制度，將會產生重要差異。在解決武裝或其他衝突問題時，性別觀點和分析有助於理解，而對男女造成不同影響。

## **建議：**

### **公約第 7 和第 8 條：**

41. 締約國應確保其憲法與法律符合《公約》各項原則，特別是第 7 和第 8 條。
42. 締約國有義務採取一切適當措施，包括頒布符合憲法的適當法律，確保未受《公約》所載義務直接影響的政黨和工會等組織不歧視婦女，並尊重第 7 和第 8 條載列的各項原則。
43. 締約國應查明和實施暫行特別措施，確保婦女在第 7 和第 8 條提到的各個領域具有平等代表權。
44. 締約國應對保留第 7 和第 8 條的原因和影響提出解釋；指明何種保留意見反映出傳統習俗或對婦女社會角色的陳舊態度；及締約國為改變該等態度而採取的步驟。締約國應密切審查保留意見，並在報告中提出取消保留的時間表。

### **第 7 條**

45. 在第 7 條(a)款下措施應查明、實施和監測效力，旨在：
  - (a)促使民選職位的性別人數平衡；
  - (b)確保婦女瞭解其投票權、以及該項權利的重要性及如何行使；
  - (c)確保克服平等方面的障礙，包括因文盲、語言、貧困和妨礙婦女行動等；
  - (d)協助處境不利的婦女行使其投票權和被選舉權。
46. 在第 7 條(b)款下的措施，旨在確保：
  - (a)婦女在制定政策方面的代表權平等；
  - (b)婦女享有擔任公職的平等權利；
  - (c)徵聘婦女是公開且可上訴的。
47. 在第 7 條(c)款下的措施，旨在：
  - (a)確保頒布有效法律禁止對婦女的歧視；
  - (b)促進非政府組織、公共和政治協會採取鼓勵婦女參與並成為代表的策略。
48. 締約國針對第 7 條提出報告時，應：
  - (a)說明促使第 7 條所載各項權利生效的法律規定；
  - (b)細述該等權利設有的限制，是法律規定或傳統、宗教及文化習俗所造成；
  - (c)說明提出及制定何種措施以克服行使權利的障礙；
  - (d)提出按性別所做的統計數據，說明享有上述權利的男女比例；
  - (e)說明政策制訂類型，包括：婦女的參與、參與層次和程度的發展方案。
  - (f)在第 7 條(c)款下，說明婦女在其本國參加非政府組織的程度，其中包括婦女組織；



(g)分析締約國確保與該等組織協商的程度，及其諮詢意見對各層級政府政策制訂和執行工作的影響；

(h)說明婦女擔任政黨、工會、資方組織和專業人員協會的成員或代表人數不足的情況，並分析造成該情況的因素。

#### **第 8 條：**

49. 應查明、實施和監測效力的措施，旨在確保：加強聯合國各機構內的成員性別平衡，包括：大會的各主要委員會、經濟及社會理事會和專家機構(例如條約機構)及受任命到獨立工作團體或擔任國家報告員、特別報告員的性別平衡。

50. 針對第 8 條提出報告時，締約國應：

(a)按性別分列統計數字，說明婦女在外交部門工作或經常在國際場合代表本國的比例，包括：身為政府代表團成員出席國際會議、得到任命執行維護和平，或解決衝突的任務，及婦女在該等部門擔任的層級；

(b)說明建立何種客觀標準和程序以任命和提升婦女擔任相關部門及官方代表團職位；

(c)說明政府已採取何種步驟以廣泛宣傳政府在國際場合對婦女問題所作的承諾，以及於多邊論壇對政府和提升婦女地位的非政府機構所印發的正式文件；

(d)提供婦女因其政治活動(以個人、婦女組織或其他組織成員的身分所從事者)而遭受歧視的資料。

#### **第二十屆會議(1999)第 24 號一般性建議：《公約》第 12 條（婦女和保健）**

1. 消除對婦女歧視委員會認為，婦女獲得健康照顧，包括生育健康，是《公約》所規定的基本權利。委員會在其第二十屆會議上根據第 21 條，決議擬訂關於《公約》第 12 條的一般性建議。

#### **背景：**

2. 各締約國遵守《公約》第 12 條對於婦女的健康和福祉極其重要。其要求各國消除對婦女獲得終生健康照顧服務的歧視，尤其是在計畫生育、懷孕、分娩以及產後期間。審查締約國根據《公約》第 18 條所提交的報告，顯示促進婦女健康和福祉係應關心的核心問題。基於締約國利益及特別關心婦女健康方面議題的人士，該一般性建議力圖闡述委員會對第 12 條的理解，並論述為消除歧視、實現婦女最高健康標準的權利而需採取的措施。

3. 聯合國最近舉行的幾次世界會議也討論該等問題。委員會於制訂該一般性建議時，考量聯合國各次世界會議所通過的相關行動綱領，尤其是 1993 年世界人