

權和選擇權；

(f)確保保健工作者的訓練課程納入全面、強制、具性別敏感度的婦女保健和人權相關科目，特別是施加於婦女的暴力。

第三十屆會議(2004)第 25 號一般性建議：《公約》第 4 條第 1 項（暫行特別措施）

引言：

1. 消除對婦女歧視委員會 1999 年第二十屆會議，依照《公約》第 21 條擬訂關於《公約》第 4 條第 1 項的一般性建議。該項新的一般性建議將借鑒以往各項一般性建議，包括：關於暫行特別措施的一般性建議第 5 號(第七屆會議，1988 年)、關於執行《公約》第 8 條的一般性建議第 8 號(第七屆會議，1988 年)、關於婦女參與公共生活的一般性建議第 23 號(第十六屆會議，1997 年)，並參考《公約》締約國所提交的報告和委員會的結論意見等。
2. 關於本項一般性建議，委員會的目的是闡明第 4 條第 1 項的性質與意涵，以便確保締約國在執行《公約》的過程中，充分利用該條款。委員會鼓勵締約國將該一般性建議翻譯成本國和地方語文，並廣發包括行政管理的政府立法、行政和司法機關，以及媒體、學術界、人權及婦女協會機構。

背景：《公約》的目標和宗旨

3. 《公約》是一項動態的文件。自 1979 年通過《公約》以來，委員會及國家、國際級等其他行動者，一直以進步的思維，協助闡明和理解《公約》各項條款的實質內容、歧視婦女的特殊性，及消除該等歧視的文書。
4. 必須依照《公約》的總體目標和宗旨，即消除對婦女一切形式的歧視，確定第 4 條第 1 項的範圍與意涵，期在享有人權和基本自由方面，實現法律和事實上的男女平等。《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。
5. 《公約》超越許多國家、國際法律標準和準則中所使用的歧視概念。雖然該標準和準則都禁止性別歧視，保護男女免受專橫、不公平和(或)不公正的待遇，但《公約》的重點是歧視婦女問題，強調婦女因為是婦女而持續遭受不同形式的歧視。
6. 第 1 至 5 條、第 24 條構成《公約》所有實質條款的一般性解釋框架，指出締約國致力於三項主要義務，以消除對婦女的歧視。這些義務應以綜合方式履行，其已超出男女平等待遇的純粹法定義務範疇。
7. 首先，締約國有義務確保其法律沒有直接或間接歧視婦女的內容，並透過法

庭及制裁，與其他補救辦法，確保婦女在公共和私人領域皆不受到政府單位、司法機構、機關、企業或私人的歧視。其次，締約國有義務藉由實行具體、有效的政策和方案，改善婦女的實際狀況。第三，締約國有義務處理普遍的性別關係和基於性別的刻板印象，此不僅透過個人行為且在法律、立法、社會結構和機構中，皆對婦女產生影響。

8. 委員會認為，僅採取正式法律或方案的方式，不足以實現實質的男女平等。此外，《公約》要求男女起點平等，並藉由創造有利於實現結果平等的環境，賦予婦女權力。僅保證男女待遇相同是不夠的，必須考量女性和男性的生理差異以及社會、文化造成的差別。在某些情況下，必須給予男女不同待遇，以糾正該等差別。實現實質平等還需要有效的策略，目的係克服婦女代表名額不足的現象，在男女之間重新分配資源和權力。

9. 結果平等是邏輯推論平等或實質平等的必然結果。這些結果可能是反映數量和(或)品質，婦女與男性各在其領域中享有相關權利的人數幾乎相等，享有同等的收入、以及同等的決策權和政治影響力，且使婦女免於遭受暴力。

10. 必須有效處理歧視婦女和男女不平等的根本原因，才能改善婦女的地位。審視女性和男性的生活時，必須考量前因後果，並採取措施以促進機會、機構和制度的真正改變，不再沿襲以男性權力和生活方式為規範基礎。

11. 婦女生理層面上關鍵性的長期需求與經驗，應和下列情形所造成者加以區分：過去和現在對婦女歧視的個體行為；立於主導地位的性別意識形態；社會、文化結構和機構中歧視婦女的各種表現。由於正在採取步驟消除對婦女的歧視，婦女的需要可能改變或消失，或成為男女的共同需要。因此，旨在實現婦女事實上或實質平等的法律、方案和措施需要持續監測，避免使可能已失去正當理由的不同待遇永久化。

12. 某些婦女族群除受性別歧視外，還基於種族、族裔或宗教、身心障礙、年齡、階級、種姓或其它多種形式的因素而受到歧視。此類多重歧視首先可能影響該族群的婦女，也可能在不同程度上或以不同方式影響到男性。締約國可能需要採取具體的暫行特別措施，消除對婦女的多重歧視及其對婦女產生的複合負面影響。

13. 除《消除對婦女一切形式歧視公約》之外，也包括聯合國體系所通過的其他國際人權文件和政策檔案，以及關於採取暫行特別措施以支持實現平等的條款。這些措施以不同術語表意，賦予的意涵與解釋也有所不同。委員會希望，本文所載關於第4條第1項的一般性建議，將有助於闡明術語。

14. 《公約》針對過去和現在阻礙婦女享有人權和基本自由的社會、文化上的歧視，目標是消除對婦女一切形式歧視，包括事實上或實際不平等的根源與後果。因此，根據《公約》採取暫行特別措施，是實現婦女事實上或實質平等的手段之

一，而非不歧視和平等準則的例外。

《消除對婦女一切形式歧視公約》中暫行特別措施的意義和範圍：

《公約》第 4 條第 1 項：

締約各國為加速實現男女事實上的平等而採取的暫行特別措施，不得視為本公約所指的歧視，亦不得因此導致維持不平等的標準或另立標準；這些措施應在男女機會和待遇平等的目的達到之後，停止採用。

第 4 條第 2 項：

締約各國為保護母性而採取的特別措施，包括本公約所列各項，不得視為歧視。

A. 第 4 條第 1 項和第 2 項之間的關係

15. 第 4 條第 1 項和第 4 條第 2 項中「特別措施」目的明顯不同。第 4 條第 1 項的目的是加速改善婦女狀況以實現事實上或實際男女平等，尋求必要的結構、社會和文化變革，以糾正過去和現在歧視婦女的形式與後果，並向婦女提供補償。這些措施是暫行措施。

16. 第 4 條第 2 項係基於婦女與男性生理上的差異而給予不同待遇，所作出規定。該等為永久性措施，至少直到第 11 條第 3 項中所提到的科學技術知識證明有理由進行審查。

B. 專門用語

17. 在《公約》的準備材料(travaux préparatoires)中，使用不同術語指稱第 4 條第 1 項中的「暫行特別措施」。委員會在過往的一般性建議中，也使用各種術語。締約國常將糾正、補償和促進等意義，以及「特別措施」與「平權行動」、「積極行動」、「積極措施」、「反向歧視」和「積極的區別對待」等術語等同視之。這些術語源於各國在不同情況下採取各種措施的討論。在本項一般性建議中，根據審議締約國報告的慣例，委員會按照第 4 條第 1 項的要求，僅使用「暫行特別措施」。

C. 第 4 條第 1 項的主要內容

18. 締約國根據第 4 條第 1 項採取的措施，旨應加速婦女在政治、經濟、社會、文化、民間或其它任何領域的平等參與。委員認為該等措施的應用，並非不歧視準則的例外，而是強調暫行特別措施是締約國的一項必要策略，其目的是在享有人權和基本自由，以體現事實上或實質的男女平等。雖然實施暫行特別措施往往用以補救過去歧視婦女所造成的結果，但不論過去歧視婦女的證據如何，締約國

仍應承擔《公約》規定的義務，改進婦女狀況以實現事實上或實質的男女平等。委員會認為，締約國根據《公約》採取並執行此類措施並未歧視男性。

19. 締約國應明確區分根據第4條第1項所採取的暫行特別措施和其他一般性社會政策，前者旨在加速實現婦女事實上或實質平等的具體目標，後者旨在改善婦女和女童的狀況。並非所有可能或將會有利於婦女的措施皆為暫行特別措施。以一般條件、條款，保證婦女和女童的公民、政治、經濟、社會和文化權利，並確保其尊嚴且不受歧視的生活，該等不能稱之為暫行特別措施。

20. 第4條第1項闡明此類特別措施的「暫行」性質。因此，不應將此類措施視為永久的需要，即使「暫行」其實意味長期採取此類措施。暫行特別措施的延續時間，應根據處理具體問題的效果而定，不應預先確定。如果預期效果已實現並持續一段期間，則必須中止暫行特別措施。

21. 雖然「特別」一詞與人權論述相符，但仍然應對其謹慎解釋。有時使用該術語會讓婦女和其它受歧視群體顯得脆弱、易受傷害並需要額外或「特別」措施才能參與社會或在社會中競爭。但在制定第4條第1項時，「特別」的真正含義是該等措施旨在實現特定目標。

22. 「措施」一詞廣泛包括各種立法、執行、行政和其他管理文書、政策和慣例，如：外展服務或支持方案；資源的分配和(或)重新分配；優惠待遇；目標招募、雇用和升遷；與一定時期有關的數目指標和配額制度。選擇特定「措施」將取決於第4條第1項適用的情況，以及旨在實現的具體目標。

23. 通過並執行暫行特別措施可能導致對於族群或個人資格功過的討論，並提出理由反對在政策、教育和就業等領域中，對於資格低於男性的婦女提出優待。由於暫行特別措施旨在加速實現事實或實質平等，所以應謹慎審查；特別是在公營和私人部門就業領域，對於資格和功過是否涉及性別偏見，因為該等考量是由規範和文化所確定。在任命、甄選或選舉擔任公職和政治職務的人員時，除資格和功過以外的因素，包括實行民主公正原則和選舉選擇，亦應發揮作用。

24. 適用第4條第1項時，須參照第1、2、3、5和24條，對應第6至16條：規定締約國「應採取一切適當措施」。因此，委員會認為，如果能夠說明暫行特別措施對第6至16條的任一條文是必要而恰當者，締約國應就其通過並執行暫行特別措施，以便加速實現婦女事實上或實質平等的總體或特定目標。

對締約國的建議：

25. 締約國的報告應說明根據《公約》第4條第1項採取或未採取暫行特別措施的情況，締約國最好堅持使用「暫行特別措施(temporary special measures)」，以避免混亂。

26. 締約國應明確區分暫行特別措施和其他一般性社會政策，前者旨在加速實現婦女事實或實質平等的具體目標，後者在於改善婦女和女童的狀況。締約國應注意，並非所有現在或將來可能會有利於婦女的措施，都是暫行特別措施。
27. 締約國在實施暫行特別措施以加速實現婦女事實上或實質平等時，應分析婦女在所有生活領域以及特定、有針對性領域中的狀況。締約國應評估暫行特別措施對國內特定目標的潛在影響，並採取其認為最適當的暫行特別措施，以加速實現婦女事實上或實質平等。
28. 締約國應說明選擇某一措施而非另一措施的理由。實施此類措施的理由應包括：說明婦女或受到多重歧視的特定婦女族群的實際生活狀況，包括決定其生活和機會的各種條件和影響；實施此類暫行特別措施將加速改進其在締約國內的狀況。同時，應闡明該等措施、一般性措施，以及努力改善婦女狀況之間的關係。
29. 締約國應就未採取暫行特別措施作出充分解釋。不得以下列方式證明不採取暫行特別措施為有理由：聲稱無能為力、說明不行動的原因在於市場或政治力量，如私營部門、私人組織或政黨所固有且居於主導地位者。此外，提請締約國注意，應參照其他各條解釋《公約》第2條，以要求締約國對該等行動者的行為負責。
30. 締約國可就若干條款提出關於暫行特別措施的報告。根據第2條，請締約國就該等措施的法律或其他依據提出報告，並說明選擇某些辦法的理由。此外，請締約國詳細說明關於暫行特別措施的立法，特別是該項立法是否對於暫行特別措施的強制或自願性質作出規定。
31. 締約國應在其憲法或國家立法中規定，允許採取暫行特別措施。委員會提請締約國注意，全面反歧視法、機會平等法，或關於男女平等的行政命令等，得以指導應採取何項暫行特別措施，以實現特定領域的單一或數個特定目標。該等指導亦得包含就業或教育的特別立法中。關於不歧視和暫行特別措施的相關立法，應涵蓋政府官員及私人組織或企業。
32. 委員會提請締約國注意，暫行特別措施得基於國家、區域或當地行政部門為之，包括公共就業和教育部門制定並通過的法令、政策指示和(或)行政指導。這類暫行特別措施可包括公務員制度、政治領域、私人教育，以及就業部門。委員會還提請締約國注意，公營或私人就業部門的社會夥伴，亦可透過談判達成此類措施，或由公營或私人企業、組織、機構和政黨，在自願的基礎上予以實施。
33. 委員會重申，應依照具體國情和預計克服問題的性質，擬訂、實施和評價暫行特別措施行動計畫。委員會建議，締約國在報告中詳細說明旨在實現下列目標的行動計畫：為婦女創造機會，克服其在某些領域任職人數不足的問題；在某些領域重新分配資源和權力；和(或)開始進行體制改革，消除過去或現在的歧視現

象，加速實現事實上的平等。報告還應說明，此類行動計畫是否考量該措施可能意外造成的副作用，以及為保護婦女免受該影響所可能採取的行動。締約國且應在報告中說明暫行特別措施的成果，並評估可能致使該等措施失敗的因素。

34. 根據第 3 條，請締約國提出報告，說明負責擬訂、執行、監督、評價和推行暫行特別措施的機構。現有或預計設立的國家機構可承擔的責任，如：婦女部、各部會或總統辦公室內的婦女部門、監察員、法庭、其他公營或私人實體等，都應具有擬訂具體方案、監督執行、評估影響和成果的任務規定。委員會建議，締約國確保婦女，特別是受影響的婦女，在擬訂、執行和評價此類方案時發揮作用。此外，特別建議與民間社會和代表婦女團體的非政府組織進行合作協商。

35. 委員會提請注意，並重申一般性建議第 9 項關於婦女狀況的統計資料，建議締約國提供按性別分列的資料，以便衡量在體現婦女事實或實質平等方面取得的進展，以及暫行特別措施的效果。

36. 締約國應報告根據《公約》相關條款在具體領域所採取的暫行特別措施類型。根據相關條款提出的報告，應提及具體目標和指標、時間表、選擇特定措施的理由、促使婦女參與該等措施的步驟，以及負責監督執行情況與進展的機構。還請締約國說明受某項措施影響及因暫行特別措施而有機會參加某些領域的婦女人數，或說明國家為婦女重新分配資源和權力的預定時程。

37. 委員會重申一般性建議第 5、8 和 23 號，建議在下列領域實施暫行特別措施：教育、經濟、政治和就業；婦女代表政府參與國際組織工作，以及政治和公共生活。締約國應根據國情加強努力，特別係是涉及各級教育與培訓、就業、參與公共和政治生活等所有方面的努力。委員會檢視所有情況，特別是在醫療衛生領域，締約國應針對各領域中持續、永久，和暫行措施仔細區分。

38. 請締約國注意，應採取暫行特別措施加速改變、消除歧視婦女或對婦女不利的文化、刻板態度和行為。在信貸和貸款、運動、文化和娛樂，以及法律宣導也應採取暫行特別措施。如有必要，應針對受到多重歧視的婦女，包括鄉村婦女，採取此類措施。

39. 雖然不可能對《公約》所有條款適用暫行特別措施，但委員會建議當涉及加速達成平等參與的機會，以及加速權力和資源的再分配時，考慮採取暫行特別措施；同時也顯示特定情況下需要該等措施，且最為適合。

注：

(1) 間接歧視婦女的情況，通常發生在法律、政策和方案看似基於性別中立，但實際上對婦女卻有不利影響時。不分性別的法律、政策和方案保留過去歧視婦女的後果可能並非意圖，以男性的生活方式為模式因而未考慮到不同婦女的生活經

驗，也可能出於無心。存在這些區別，是因為基於男女生理區別對婦女的刻板期望、態度和行為，抑或因為普遍存在男尊女卑的現象。

(2)「性別被界定為基於生理性差異的社會意涵。性別觀念是一種意識形態和文化概念，但也於物質實踐領域內再生，然後反向影響實踐的結果。其影響到資源、財富、工作、決策和政治權力的分配，還影響家庭及公共生活中權利和待遇的享有。儘管文化各異而與時變遷，全世界的性別關係均導致男女間的權力不平等，這是一個普遍特徵。因此，性別是一個劃分社會階層的因素；在這個意義上，其類似於種族、階級、族裔、性狀和年齡等其他劃分的因素。這有助於我們瞭解性別特徵的社會構造，以及作為兩性關係基礎的不平等權力結構。」《1999年關於婦女在發展中的世界》，第7頁，聯合國，紐約，1999年。

(3)例如參酌《消除一切形式種族歧視國際公約》，其中准許暫行特別措施。包括消除種族歧視委員會、經濟、社會和文化權利委員會和人權事務委員會在內等條約監測機構的慣例表明；該等機構認為，欲達成各該條約的目標，必須執行暫行特別措施。在國際勞工組織主持下所通過的各項公約和聯合國教育、科學及文化組織的各種文件，皆明確或含蓄規定採取此類措施。促進和保護人權小組委員會審議該問題，並指定一名特派員編寫報告供小組委員會審議和採取行動。婦女地位委員會於1992年審查採取暫行特別措施的情況。聯合國世界婦女大會通過的成果文件，包括1995年第四次世界婦女大會行動綱領及其2000年後續行動審查，提到積極行動是實現實質平等的工具。聯合國秘書長採取暫行特別措施是婦女就業領域的實例，包括在秘書處實行關於婦女招聘、晉升和職位安排的行政指示。該等措施的目的是在各級，尤指較高層級中實現50/50的男女比例。

(4)在美國和部分聯合國文件中使用「平權行動」，而目前在歐洲和較多聯合國文件中普遍使用「積極行動」。但「積極行動」在國際人權法中有另一含意，用於說明「積極的國家行動」（國家採取行動的義務相對於國家不採取行動的義務）。因此，「積極行動」一詞並不明確，因為其意義不限於《公約》第4條第1項中所理解的暫行特別措施。部分評論家批評「反向歧視」或「積極的區別對待」並不恰當。

第四十二屆會議(2008)第26號一般性建議：女性移工

引言：

1. 消除對婦女歧視委員會申明移徙婦女與所有婦女相同，在生活的各領域均不應受到歧視，在其第32屆會議(2005年1月)中決定，按照《消除對婦女一切形式歧視公約》第21條，針對可能受虐待和歧視的女性移工，提出一般性建議。
2. 該一般性建議旨在幫助締約國履行義務，尊重、保護和落實女性移工的人權，