

# 直接歧視與間接歧視

伍維婷(中研院政治所博士後研究員)

## 前言

CEDAW 一般性建議，直接闡明直接歧視與間接歧視的定義。「直接歧視」(Direct discrimination)包括明顯(explicitly)以性或性別差異為由(based on grounds of sex and gender differences)所實施的差別待遇(different treatment)。「間接歧視」(Indirect discrimination)指的是，一項法律、政策、方案或措施表面上對男性和女性無任何歧視，但在實際上產生歧視婦女的效果(discriminatory effect)。這是因為看似中性(neutral)的措施沒有考慮男女間既存的不平等狀況。此外，由於不正視歧視之結構和歷史模式以及忽略男女權力關係之不平等，有可能使間接歧視狀況更加惡化。(見一般性建議 28/16)

在台灣政府與民間合力推動性別平等工作多年後，相信大多數人對於直接歧視已經有很清楚的認識，例如，招募員工時不能限制性別，又或者外派機會不會只提供給男性員工等等許多大家耳熟能詳的例子。但對於間接歧視，應該是較為陌生的議題。先舉一個簡單的例子。假若警察體系規定，擔任警政署長的唯一條件是，在警察生涯中，曾經有到外縣市外派一年以上主管職的歷練。警政署也的確在外派分發時，並未有性別的限制。但這樣的情況，仍有可能產生間接歧視之情事。因為，如前段所提，這樣的規範，並未考慮男女間既存的不平等的狀況。簡單而言，在家務分工仍以性別刻板印象運作的現實情況下，女性往往要負擔起家庭照顧的責任，所以女警要能夠長期外派的阻力是非常大的。

換言之，如果警政系統並未設計規劃政策，協助員警處理家中照顧責任的議題，那麼，外派一年，此一擔任警政署長的必要條件，就會成為間接歧視的一種政策。事實上，許多性別平等推行較為先進的國家，都已經在公共政策上直接處理可能造成間接歧視的情況。例如

瑞典就提供免費公共托育服務給有外派需求的員警，藉以提高員警外派受訓之意願。如何察覺間接歧視則是另一個議題，本文作者建議應善加利用性別統計與性別分析之工具。因為，一個立意良善的政策，若在統計上顯現明顯的性別落差，那麼極有可能是因為性別文化所導致的結果。

接著，本篇將針對直接歧視與間接歧視進行更為完整的整理，包括定義以及案例說明。

## 壹、直接歧視

### 一、定義

直接歧視的定義，在 CEDAW 條文以及一般性建議中，非常明確地呈現。

#### 第一條（對婦女歧視之定義）

在本公約中，「對婦女的歧視」一詞指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。

在這個條文中，有幾個要素是必需特別注意的。第一，歧視是基於性別的。社會性別跟生理的性，指涉不同。性別指的是社會及文化對於生理上的男女，賦予不同的意義，以及隨之產生的地位差異與角色分工。第二，種種基於性別所產生的區別、排斥或限制，是不分有意或無意的，因為條文已經明確指出，可能是直接的目的，也可能僅是所造成的影響。第三，婦女是不論已婚或未婚的。

同時，在兩公約的一般性意見中，提到歧視時，亦不斷關注性別歧視。在公民與政治權利國際公約第十八號意見第一點（完整第十八號意見，請見附件二），指出：

「不歧視、法律面前平等以及法律的無差別的平等保障，是保障人權的基本而普遍的原則。因此，《公民與政治權利國際公約》的第二條第一項規定，本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、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、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。」

第十八號意見第六點指出：

「委員會注意到《公約》既未為「歧視」一詞下定義，也未指明歧視的內容。但是，《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條規定，「種族歧視」是指基於種族、膚色、世系或原屬國或民族本源之任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害在政治、經濟、社會、文化或政事任何其他方面平等確認、享受或行使人權及基本自由。同樣，《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條規定，「對婦女的歧視」是指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。」

經濟社會文化權利國際公約第二十號一般性意見第二十點（完整第二十號一般性意見，請見附件三），特別針對性別指出：

「《公約》保證男性和婦女平等享有各項經濟、社會和文化權利的權利。<sup>1</sup>自《公約》通過以來，「性別」這一禁止理由的概念發生了很大變化，現在，它不僅包括身體特徵，還包括性別刻板印象、偏見和預設角色的社會建構，這些都構成了平等享有經濟、社會和文化權利的障礙。因此，以可能懷孕為由拒絕僱用婦女，

---

<sup>1</sup> 見《公約》第三條及經濟社會文化權利委員會第 16 號一般性意見。

或基於一種刻板印象的假設，例如，她們不願意像男性那樣把很多時間用在工作上，因而給她們分配低層次或兼職工作，這都屬於歧視。拒絕給予男性陪產假也可能構成對男性的歧視。」

經社文公約特別提到刻板印象對於女性可能造成的歧視。此外經濟社會文化權利公約第三條要求締約國承允確保男女在享有《公約》權利方面的平等權利；第七條包括「工作價值相等者享受同等報酬的權利」和「人人有平等陞遷機會」。第十條特別規定，母親於分娩前後相當期間內應受特別保護；兒童及少年應有特種措施予以保護和協助，不受歧視。第十三條承認，「初等教育應屬強迫性質，免費普及全民」，還規定「高等教育應……使人人有平等接受機會」。

最後，有四種特殊形式的歧視，值得國家特別的關注。第一，交叉形式的歧視。第二，對婦女的歧視包括基於性別的暴力。第三，對於青少年的歧視。第四，在經濟社會文化權利公約，所提到的系統性歧視。交叉歧視在 CEDAW 第二十八號建議中闡明：

「交叉性是理解第二條所載締約國一般義務範圍的根本概念。以性和性別為由對婦女的歧視與影響婦女的一些其他因素息息相關，如種族、族裔、宗教或信仰、健康狀況、年齡、階級、種姓、性取向和性別認同等。」

在經濟社會文化權利公約第二十號一般性意見，則以多重歧視，描述交叉歧視如何出現在一個婦女身上：

「一些個人或團體面臨著基於一種以上禁止理由的歧視，例如，屬於一種族裔或宗教少數團體的婦女。這種集於一身的多種歧視對個人有獨特的具體影響，需要給予特別注意和救濟。」

關於系統性歧視，則是在經濟社會文化權利公約第二十號一般性意見中定義：

「對某些團體的歧視是普遍的、持續的，並深深紮根於社會行為和組織中，時常涉及不受質疑的或間接的歧視。這種系統性歧視可理解為公共或私人領域的法律規則、政策、慣行或占主導地位的文化態度，這使某些團體處於相對不利的地位，而使另一些團體擁有特權。」

## 二、直接歧視案例

**案例 1：各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法第 8 條第 1 款違反 CEDAW 第 1 條。**

**法規內容：**

各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法第 8 條第 1 款規定：「駐衛警察之遴選條件如左：一、曾受警察養成教育或專業訓練，或高中(職) 以上畢業服畢兵役，或曾受軍事訓練並擔任士官以上職務者。」

**這個規定已經構成直接歧視，理由如下：**

- 一、CEDAW 第 1 條規定，"對婦女的歧視"一詞指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。
- 二、駐衛警察之遴選應以從事該工作所需的能力或資格作為條件，如果該條件或資格可能排除特定性別且非工作所需要者，仍構成性別歧視，各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法第 8 條第 1 款規定以服畢兵役作為遴選駐衛警察的條件之一，由於服畢兵役者仍以男性為主，該規定已排除多數女性被遴選擔任駐衛警的機會，違反 CEDAW 第 1 條。

**案例 2：國軍退除役官兵間接安置作業規定第 3 點違反 CEDAW 第 1 條及第 5 條 a 款。**

**法規內容：**

國軍退除役官兵間接安置作業規定第 3 點規定：「前點所列退除役官兵，申請間接安置其已婚嫁之女或子媳就業時，依下列規定核辦：(一) 退除役官兵已婚嫁之女，如須負擔父母生活，經查屬實，並具結保證以薪給負擔父母生活者，得依本規定，予以間接安置就業。(二) 退除役官兵如無其他扶養義務人，其共同居住之子媳，必須負擔翁姑生活，經查屬實，得比照前款規定核辦。」

**此作業規定已經構成直接歧視，理由如下：**

- 一、CEDAW 第 1 條規定，"對婦女的歧視"一詞指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；第 5 條 a 款規定，締約各國應採取一切適當措施，消除基於性別而分尊卑觀念或基於男女任務定型所產生的偏見、習俗和一切其他做法。
- 二、國軍退除役官兵間接安置作業規定第 3 點規定，要求已婚嫁之女及子媳申請間接安置需具保證明確有負擔父母或翁姑生活之事實，對兒子卻未有相同規定，違反 CEDAW 第 1 條及第 5 條 a 款。

**案例 3. 臺北市體育團體申請出國注意事項第 10 點第 8 款、第 11 款及第 12 款違反 CEDAW 第 1 條及第 3 條。**

**法規內容：**

臺北市體育團體申請出國注意事項第 10 點規定：「申請出國之體育團體，其隊員不得超過左列限額：(八) 網球隊男子五人至七人，女

子三人至五人。.. (十一) 保齡球隊男子五人至七人，女子三人至五人。... (十二) 軟式網球隊男子十人至十四人，女子六人至十人。」

**此作業規定已經構成直接歧視，理由如下：**

- 一、CEDAW 第 1 條規定，「對婦女的歧視」一詞指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；第 3 條規定，國家應採取一切適當措施，保證婦女得到充分發展，以確保婦女與男子平等享有人權和基本自由。
- 二、臺北市體育團體申請出國注意事項第 10 點之規定，以性別區分網球隊、保齡球隊、軟式網球隊申請出國隊員限額，違反 CEDAW 第 1 條及第 3 條。

#### **案例 4.**

**法規內容：**法規限制聘用女性測量助理人員人數比例，違反 CEDAW 第 1 條及第 11 條第 1 項 a 款。

**此規定已經構成直接歧視，理由如下：**

- 一、CEDAW 第 1 條規定，「對婦女的歧視」一詞指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；第 11 條第 1 項 a 款規定，人人有不可剝奪之工作權利。
- 二、地方政府聘僱測量助理人員，限制女性測量助理人員人數比例或人數，係以性別而非該工作所需之資格或條件分配名額，限制女性工作權，違反 CEDAW 第 1 條及第 11 條第 1 項 a 款。

#### **相關案例**

**一、彰化縣各地政機關測量助理管理要點第 6 點違反 CEDAW 第 1 條及第 11 條第 1 項 a 款。**

**法規內容：**

彰化縣各地政機關測量助理管理要點第6點規定：「地政機關測量助理名額，依本府核定之設置基準予以配置，各地政機關進用女性測量助理名額，不得超過該機關測量助理名額總數二分之一。」

**二、嘉義縣政府暨所屬各地政機關測量助理管理要點第 6 點違反 CEDAW 第 1 條及第 11 條第 1 項 a 款。**

**法規內容：**

嘉義縣政府暨所屬各地政機關測量助理管理要點第6點規定：「本府暨所屬各地政機關測量助理名額，應依本府核定之設置基準予以配置。本府暨所屬各地政機關進用女性測量助理名額，不得超過該機關測量助理名額總數四分之一。」

**三、花蓮縣政府測量助理管理要點第 7 點違反 CEDAW 第 1 條及第 11 條第 1 項 a 款。**

**法規內容：**

花蓮縣政府測量助理管理要點第7點規定：「地政機關得進用女性測量助理名額，但不得超過該機關測量助理名額總數六分之一，且進用名額不得多於三人。」

**四、金門縣政府所屬地政機關測量助理管理要點第 6 點違反 CEDAW 第 1 條及第 11 條第 1 項 a 款。**

**法規內容：**

金門縣政府所屬地政機關測量助理管理要點第6點規定：「地政機關測量助理名額，應依本府核定之設置基準予以配置。其進用女性測量助理名額，不得超過該機關測量助理名額總數四分之一。」

## 貳、間接歧視

### 一、定義

CEDAW 一般性建議 28/16：「間接歧視」(Indirect discrimination) 指的是一項法律、政策、方案或措施表面上對男性和女性無任何歧視，但在實際上產生歧視婦女的效果。如一開始所提及，許多看似中性(neutral)的措施，忽略或無視男女間既存的不平等狀況。更重要的是，由於未注意到歧視的結構、歧視所存在的歷史模式以及忽略男女權力關係之不平等，進一步可能使間接歧視狀況更加惡化。

「間接」歧視是指雖然對所有人施加相同的規定或條件，但這些規定或條件卻對某類人士構成不公平的影響。舉例說：某間銀行如指定只聘用身高超過 160 公分的人士為銀行出納員，便很可能會使較多女性比男性無法符合這項身高的條件。如果沒有合理的原因支持這項條件，則這種不公平的條件便構成「間接」歧視。又或者如第一段所提及的例子，有的時候看似公平的條件，但因為長期性別文化或者社會習俗所產生的性別歧視，促使這個條件成為某一個性別得到公平機會的障礙，當然也構成性別歧視。

關於間接歧視，當然有以下幾個明確的構成要件。第一，是基於性別所產生的歧視。

#### (一) 「基於性別」(on the basis of sex)

依照我國立法院通過的公約中文翻譯版本，對「婦女的歧視」是指基於「性別」而做的歧視，然而原文文字係以性(sex)所為的歧視，因此 CEDAW 委員會特別在第 28 號一般性建議中解釋對婦女的歧視包含了因為「性」以及因為「性別」(gender)所為的歧視。這裡的「性」指的是男性與女性的生理差異。而「性別」一詞指的是社會意義上的身份、地位和男女角色分工，以及社會對這類生理差異賦予的社會和文化意涵。正是這類生理差異導致男性與女性之間產生階層關係，並使男性在權力分配和權利行使上處於有利之地位，使女性處於不利地位。男性與女性的社會定位受到政治、經濟、文化、社會、宗教、意

識形態和環境因素的影響，也可藉由文化、社會和社區的力量加以改變。(見一般性建議 28/5)

再者，除了基於性別所造成的歧視，任何行為都可能構成間接的性別歧視。根據 CEDAW，「任何」的定義如下：

(二) 「任何」(any)

1. 包含任何有意或無意區別、排斥或限制之行為本條之「任何」係指任何區別、排斥或限制行為，其影響或目的足以妨礙或拒絕婦女了解、享有或行使其人權和基本自由。值得注意者，該項行為不論是有意或無意皆可能構成歧視行為。進一步而言，即使無前開區別、排斥或限制行為，換言之，對女性與男性給予相同或中立的待遇，如果不承認婦女在性別方面本處於弱勢地位且遭遇不平等之現況，其後果可能導致婦女被拒絕行使其權利，則仍可能構成對婦女的歧視。(見一般性建議 28/5)
2. 包含政府行為及私人行為：CEDAW 所指的歧視並不限於政府或以政府名義所為的行為（見 CEDAW 第 2 條(e)款、第 2 條(f)款和第 5 條）。例如，CEDAW 第 2 條(e)款呼籲締約國採取一切適當措施，以消除任何個人、組織或企業對婦女的歧視。締約國若未能盡力防止侵犯婦女權利或歧視，也可能為該私人行為承擔責任。(見一般性建議 19/9)
3. 「人權和基本自由」

與直接歧視相同，間接歧視所指涉的權利也包括第19號一般性建議，所提列的權利：

- (a)生命權；
- (b)不受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或懲罰的權利；
- (c)在國際或國內武裝衝突時享受人道主義規範的平等保護的權利；
- (d)自由和人身安全權利；
- (e)法律之前平等保護權；

- (f)家庭中的平等權；
- (g)可達到的最高身心健康權；
- (h)工作條件公平有利的權利。

## 二、 間接歧視案例

### 案例 1：

根據 2015 年的統計顯示，農田水利會會員、會長及會務委員性別統計如下：1.會員計 152 萬 3,325 人(女 42 萬 348 人，女性佔 27.59%)；2.會長計 17 人(女 0 人)；3.會務委員計 351 人(女 14 人，女性佔 3.99%)。從統計數字上分析，可以看出差距顯著的性別差異。此差異可能與農業社會傳統男尊女卑，及認為男性才有能力參與公共事務的觀念有關，因而影響加入女性會員人數，並影響其參加會務委員及會長選舉之機會。

農田水利會組織通則第 14、17 及 19-1 條有關會員、會務委員候選人及會長候選人之資格並未限制性別，但實務上卻呈現女性比例過低，已構成間接歧視。

### 案例 2：

台灣的外交部曾經有一段時間規定，夫妻不能在同一個使館任職，這項規定同時規範男性與女性同仁。但從結果來看，這項規定對於女性同仁構成間接歧視。因為在嫁夫隨夫的傳統觀念，以及男性要重視自己事業的性別刻板印象影響下，如果夫妻同在外交部任職，有一方需要選擇離職，方能與配偶同處一個城市的話，妻子較常會是選擇離職的那一方。如此規定當然違反 CEDAW 第 1 條條文，第五條條文(a)款，同時因為侵害女性員工的工作權，也違反了 CEDAW 第 11 條條文第 1 項(a)以及(b)款。

一般而言，間接歧視針對的不是個人行為，而是帶有歧視效果的政策或做事方式。舉例而言，如果某個公司，不分男女，要求求職人

士必須身高 160 公分以上，就可能構成間接歧視，因為能符合身高 160 公分以上的女性必定比男性為少。如此規定當然違反 CEDAW 第一條條文，同時因為侵害女性員工的工作權，也違反了 CEDAW 第 11 條條文第 1 項(a)以及(b)款。

又例如性別工作平等法規定雇主不得因員工懷孕生育，而影響考績。但實務上，許多雇主的績效考核規章，雖然無歧視懷孕生育條款，亦即無直接歧視；惟績效考核下來，往往懷孕生育的員工，考績落後於一般員工之下。究其原因是績效考核辦法所訂的考核標準，除了以有無重大違規等事項來評定外，尚經常以出缺勤日數多寡及生產力高低等，這些表面看起來是中立的評定標準，用在評定一般員工及懷孕生育員工時，立刻就出現不同的結果。因為懷孕生育員工的出勤日數，會因懷孕受到很大的影響，生產力也經常因懷孕生理變化而出現異於常態的表現。因此，這套缺乏「性別敏感」的中立標準，會導致對懷孕生育員工不利的績效考評結果；換言之，制度規章中立，不表示就無性別就業歧視之虞。如此考績標準，很可能違反 CEDAW 第 1 條條文，同時因為侵害女性員工的工作權，也違反了 CEDAW 第 11 條條文第 2 項。

### 參、國家義務

CEDAW 要求國家必須負起消除對婦女一切形式的歧視，當然包含直接歧視與間接歧視。CEDAW 第二條條文與第 28 號一般性建議(完整全文請見附件三) 都有詳細規範。第 2 條條文載明：

#### 第 2 條 (消除對婦女歧視之義務)

締約各國譴責對婦女一切形式的歧視，協議立即用一切適當辦法，推行消除對婦女歧視的政策。為此目的，承擔：

- (a) 男女平等的原則如尚未列入本國憲法或其他有關法律者，應將其列入，並以法律或其他適當方法，保證實現這項原則；

- (b) 採取適當立法和其他措施，包括在適當情況下實行制裁，以禁止對婦女的一切歧視；
- (c) 為婦女確立與男子平等權利的法律保護，通過各國的主管法庭及其他公共機構，保證切實保護婦女不受任何歧視；
- (d) 不採取任何歧視婦女的行為或做法，並保證政府當局和公共機構的行動都不違背這項義務；
- (e) 採取一切適當措施，消除任何個人、組織或企業對婦女的歧視；
- (f) 採取一切適當措施，包括制定法律，以修改或廢除構成對婦女歧視的現行法律、規章、習俗和慣例；
- (g) 廢止本國刑法內構成對婦女歧視的一切規定。

第28號一般性建議文，特別提到締約國必須履行其在CEDAW之下法律義務的所有方面「尊重、保護和實現」婦女不受歧視和享有平等的權利。第2條條文共有三個重點值得特別注意。第一，採取一切適當措施，不管是法律，或是任何做法。第二，不管歧視是個人或集體，公部門或私人企業，國家都有義務消除對婦女所造成的歧視。第三，男女應享有法律上以及實質上的平等。

第28號一般性建議文則提到國家的四個義務。第一，尊重的義務。要求締約國不得以制定法律、政策、行政計劃、或措施等直接或間接的方式剝奪婦女在公民、政治、經濟、社會、文化等方面的平等權利。第二，保護的義務。國家要保護婦女免於私人行為的歧視，並擬定步驟消除造成性別歧視的偏見、刻板印象與習俗。第三，實現的義務。國家要採取一切適當措施，包括CEDAW第4條及第25號一般性建議所規定的暫行性特別措施。此外，還必須進行性別統計與性別分析。第四，促進的義務。除前面三項義務之外，國家還應加強認識和支援在共約之下的其他義務。

經濟社會文化權利公約第20號一般性意見，要求國家對於消除歧視，必須形式上和實質上消除歧視，如此才能使締約國能「擔

保」沒有任何歧視地行使《公約》權利：<sup>2</sup>

(a)形式上歧視：消除形式上歧視要求確保締約國的憲法、法律和政策文件不基於禁止的理由實行歧視，例如，法律不應根據婦女的婚姻狀況否定她們有權享有平等的社會保障福利；

(b)實質上歧視：只是解決形式上歧視問題還不足以保證第 2 條第 2 項所預期和界定的實質平等。<sup>3</sup>一個人能否確實享有《公約》權利往往取決於是否屬於一個以禁止的歧視理由為特徵的團體。要消除實際上的歧視，就要對遭受歷史或長久偏見的團體給予足夠注意，而不是只對個人以前在同樣情況下的待遇進行比較。因此，締約國必須立即採取必要措施，削弱和消除造成或延續實質上或事實上的歧視的條件和態度。例如，確保所有人都能平等獲得適當住房、水和衛生，這將有助於克服對婦女和女孩以及居住在非正式住區和鄉村地區的群體的歧視。

#### 肆、如何消除直接與間接歧視

事實上，雖然1979年就已通過CEDAW，但在世界各地，婦女遭受直接情況仍層出不窮，台灣的狀況亦然，從上述直接歧視的案例就可以發覺，就連肩負消除歧視任務的國家機構，仍然在有意無意間發生直接歧視婦女的現象。直接歧視的情況如此，關於較難察覺的間接歧視，情況就更為嚴重了。

對此，本文建議性別意識培訓，加上善加利用性別統計與性別分析，方能初步察覺直接歧視與間接歧視的存在。舉例而言，前述許多例子都與職場的性別歧視相關，因此察覺歧視的第一步是進行性別統

---

<sup>2</sup> 經濟社會文化權利委員會，第 16 號一般性意見(2005)：男女在享有一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)。

<sup>3</sup> 另見經濟社會文化權利委員會，第 16 號一般性意見。

計，若在統計數據中呈現，某個行業、某個職位、或是某個職等，有極大的性別落差，那很明顯的，歧視可能發生在聘雇、陞遷、考覈等階段。簡言之，一個具有性別敏感度的性別影響評估，將可有效的協助察覺直接歧視與間接歧視。

此外，在CEDAW條文與一般性建議中，亦對於消除歧視，有著具體的建議。第一，消除歧視必須是持續性的工作；第二，所謂一切形式的歧視，是包括CEDAW公約未明確提及或可能出現的新的歧視形式；第三，歧視可能是雙重或是多重存在的。性別歧視可能與種族、族裔、宗教或信仰、健康狀況、年齡、階級、種姓、性取向和性別認同等交叉出現。舉例而言，一個未設有無障礙設施的女生宿舍，會對女性身障學生造成歧視；原住民婦女托育資源及就業機會較都會婦女更少。關於雙重或多重歧視，請參考CEDAW第28號一般性建議第18點（附件五，第49-50頁）。第四，歧視是包括性別暴力的；第五，對於年輕女孩的歧視，必須特別被關注；第六，消除歧視，不僅僅能保障女性的權益，消除僵化的性別文化，更能協助男性不被刻板印象限制；第七，締約國應該使用一切適當方法消除歧視，所謂的適當方法，就是任何符合當地需求的政策或法律；第八，消除歧視的政策必須以行動和結果為導向，必須有明確的指標和時間表，並且應向所有相關行為者提供適當資源；第九，消除歧視必須是立即的，不可以因為任何原因或者是故意推延；第十，國家必須以法律作為消除歧視的工具，從憲法到法律都是。同時，法律常常會造成對於特定群體的歧視，包括被剝奪自由的婦女、難民、尋求庇護者和移徙婦女、無國籍婦女、同性戀婦女、身心障礙婦女、人口販運的女性受害者、喪偶和老年婦女等，尤其易受到民法和刑法、規章和習慣法和慣例的歧視；第十一，國家必須提供遭受歧視者的補償或補救措施；第十二，國家不能以國內法為理由，不履行公約規範；第十三，國家必須建制一套完整系統，以協助婦女對抗歧視，從訴訟到補救都必須有完整配套；第十四，國家必須確保從單位到法律都未直接或間接對婦女造成歧視；第十五，

政府也應該鼓勵非政府組織與民間單位投入消除對婦女歧視的工作；第十六，公約對於何謂「適當」的做法，有明確定義範圍。

除了 CEDAW 條文跟一般性建議所提示的消除歧視所應注重的重點外，這幾年，我國在民間與政府的通力合作下，也有不少令人讚賞的消除歧視的做法。茲舉二例，一是衛生福利部所採取改善嬰兒出生性別比例失衡的做法；二是內政部改善婚喪禮俗中傳統性別刻板印象的角色分工。

首先是關於改善嬰兒性別比例失衡的做法，依據文獻顯示，在自然情況下男女嬰的出生性別比例，應該是 104-106(男)比 100(女)，但台灣在傳統性別文化的影響下，男嬰的比例一直都偏高。統計數據顯示，從 2003 年開始，連續四年都是 1.1(男)比 1(女)，一直到 2011 年以前，台灣嬰兒性別比例的失衡狀況都是全球最嚴重的前十名內。

從 2010 年開始，中央政府積極採取一切作為，消除這項明顯的性別歧視。首先，由衛福部醫事司、食品藥物管理署，及國民健康署共同組成性別比工作小組，自 2010 年至 2015 年 6 月共召開 11 次會議，並於每半年整理出生性別比持續異常的院所名單，發函提醒需注意及遵循的法令規範。第二，是從法律面著手，完備法令，公告醫事相關法令、針對醫療機構檢驗所及生技公司實驗室等涉及 DNA 性別鑑定項目之態樣及涉及違反醫師法及醫療法之規定。第三，則是從不當的廣告著手，持續監測出生性別比及不當廣告情形，並請各縣市衛生局每季回報各縣市輔導轄內接生及產檢院所(含人工生殖機構)進度，及有無不當宣傳廣告之情事，截至 2015 年 6 月共計輔導訪查 432 家次。第四，持續結合婦產及人工生殖相關醫學會於學會會訊、在職訓練課程中、人工生殖機構許可之委員共識會議，納入不得性別篩選之宣導。並於 2014 年將出生性別比之監測及紀錄，納入人工生殖機構許可辦法規範。第五，持續進行教育宣導，結合縣市衛生局及學會辦理縮小出生性別比之醫事人員教育訓練或民眾宣導，並加強兩性平等平權及醫療人員醫學倫理教育，2014 年共計辦理 710 場。第六，加

強源頭之試劑與檢驗管理，包括檢驗設備、行為與試劑的稽查。第七，持續推廣性別意識。辦理民眾宣導及倡議，於 2012-2014 年期間共刊登 4 篇廣編稿、辦理 2 場整合行銷活動，並於 2013-2014 年春節及台灣女孩日期間播放「天賜好孕」及「好孕臨門」宣導短片，強化社會氛圍。

在出生性別比工作小組的努力下，台灣初生嬰兒的性別比，於 2014 年下降到 1.069（男）比 1（女），在全球性別比例失衡的排名也下降到第 34 名。這樣耀眼的成績，是經過跨專業持續不懈的努力。但性別刻板文化根深蒂固，稍一鬆懈，立刻會遭遇反撲。截至 2015 年 6 月出生性別比已略升至 1.083，所以努力必須持續，以使國內出生性別比能恢復至自然狀態 1.05~1.06!

第二個例子是內政部在改變婚喪禮俗中傳統性別角色分工的努力。在喪禮的部分，內政部先委託專家學者進行研究，檢視婚喪禮俗是否符合性別平等，接著歷時 2 年、數十次會議的反覆討論，出版了第一本現代版的喪禮專書《平等自主·慎終追遠～現代國民喪禮》。為推廣該書，內政部辦理新書發表會，安排兩場專題演講，三場議題研討，期盼能引導社會大眾，在規劃自己身後事或為親人治喪時，能實現現代喪禮追求殯葬自主、性別平等、多元尊重的目標。兩場專題演講，一場請到臺大政治學系黃長玲副教授主講「從人權(兩公約及 CEDAW 公約)談喪禮性別平等」，黃教授從探討性別刻板印象所造成喪禮的不平等現象，進而讓社會大眾體認家人間平等協商、弱勢者得到尊重身分的重要性。另一場專題演講由禮俗專家、銘傳大學徐福全教授主講「社會變遷下的臺灣喪葬禮俗」，說明臺灣在近五十年的改變，喪葬禮俗發展出多樣的特色。也正因時代改變，喪葬禮俗的操作更應細膩化，尊重性別與多元差異。同時勞動部亦於禮儀師的職訓課程納入性別平等內容，及喪禮服務職類技術士考試納入性別平等考題。

在婚禮的部分，由於傳統婚禮中有太多的習俗，隱含著重男輕女的性別歧視，例如女兒離開家時的潑水，還因此有俗諺：嫁出去的女兒潑出去的水，此種說法，扭曲了現代的親子關係，也加深重男輕女的性別歧視。內政部為改變傳統性別文化對於婚禮所造成的制約，在2014年底出版《現代國民婚禮》專書，緊接著在2015年舉辦創意婚禮短片競賽活動，期望從改變婚禮上的傳統做法開始，逐漸消除根深蒂固的父權文化；另透過短片競賽，藉由「素人作品」的呈現，引導國人在籌辦婚禮時，能夠重視新人主體、性別平等、民主協商的精神，希望每一對新人在籌辦婚禮時，都能不因性別、族群、階級而被僵化習俗所制約，可以自主、自在的選擇屬於自己的婚禮。

另外，為加速實現男女平等可採取暫行特別措施，消除性別歧視，請參考「暫行特別措施」講義。

## 伍、案例研討題目建議

### 一、農會理監事性別落差

根據2014年的統計顯示，改選之農會選任人員(會員代表、理事、監事)性別統計如下：1.會員代表計12426人(女671人)；2.理事計2835人(女82人)；3.監事計957人(女26人)。再者，全國農會，會員總人數約為19,110,538人，女性會員佔725,213人。

從統計數字上分析，可以看出差距顯著的性別差異。當時農委會對於此一性別差異的解釋是：「農田水利會會長及會務委員選舉，現行性別比例參與的差異懸殊，主要係因法定會員資格，且農業社會傳統土地傳承之觀念，會員成員多以男性居多。」在農會法第十四條規定：農會會員每戶以一人為限。在傳統男尊女卑的觀念，以及認為男性才應該參與公共事務的影響下，自然女性會員就少，能選上成為理監事的比例就更低。

討論問題：請問農會理監事女性比例過低的現象，是否構成性

別歧視？若是，請問是構成直接歧視，或者是間接歧視？

## 二、拋棄繼承與接受贈與性別比率

根據財政部統計，2014 年國人遺產登記拋棄繼承人數共計 4 萬 7,835 人，女性所占比例為 56.9%，顯示拋棄繼承以女性居多數，與 2013 年相較，女性拋棄繼承比重上升 0.3 個百分點。而贈與的統計數據則顯示，2014 年贈與受贈人數共 25 萬 1,981 人，其中男性 15 萬 5,887 人，佔 61.9%，女性僅占 38.1%。讓人不禁想問，在民法已規定女兒同樣享有繼承權的現狀下，為什麼女性拋棄繼承權的比例會較男性為高，而受贈與比例較低？

**討論問題：**在台灣社會，女性在遺產繼承或是接受贈與上，均較男性為低，請問這是否構成性別歧視？若是，請問是構成直接歧視，或者是間接歧視？

## 三、學校主管性別落差

2014 年統計，我國中小學女性教師人數，依照任教學校之教育等級，分別為國民小學 9 萬 8,613 人、國民中學 5 萬 2,135 人、高級中等學校 5 萬 5,695 人，女性教師分別占 70.50%、68.59%、57.87%，皆超過 5 成。但對照校長的性別比例，我國中小學女性校長所占比率，依學校教育等級區分，分別為國民小學 29.77%、國民中學 34.82%、高級中等學校 19.48%。

**討論問題：**國高中及小學的女性教師比例均超過五成，但女性校長比例卻偏低，尤其在高中階段？請問這是否構成性別歧視？若是，請問是構成直接歧視，或者是間接歧視？

## 【附件一】直接歧視相關條文

【與直接歧視相關之一般性建議:第 19 號及第 28 號】

### 一般性建議 19/6

※聯合國官方中文版

《公約》第1條界定對婦女的歧視。歧視的定義包括基於性別的暴力，即因為是女人而對之施加暴力，或女人受害比例特大。包括施加身體的、心理的或性的傷害或痛苦、威脅施加這類行動、壓制和其他剝奪自由行動。基於性別的暴力可能違犯《公約》的具體條款，不論這些條款是否明文提到暴力。

※聯合國官方英文版

The Convention in article 1 defines discrimination against women. The definition of discrimination includes gender-based violence, that is, violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty. Gender-based violence may breach specific provisions of the Convention, regardless of whether those provisions expressly mention violence.

### 一般性建議 19/7

※聯合國官方中文版

基於性別的暴力損害或阻礙婦女依照一般國際法或具體的人權公約享受人權和基本自由，符合《公約》第1條所指的歧視。這些權利和自由包含：

(a)生命權；

(b)不受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或懲罰的權利；

(c)在國際或國內武裝衝突時享受人道主義規範的平等保護的權利；

- (d)自由和人身安全權利；
- (e)法律之前平等保護權；
- (f)家庭中的平等權；
- (g)可達到的最高身心健康權；
- (h)工作條件公平有利的權利。

※聯合國官方英文版

Gender-based violence, which impairs or nullifies the enjoyment by women of human rights and fundamental freedoms under general international law or under human rights conventions, is discrimination within the meaning of article 1 of the Convention. These rights and freedoms include:

- (a) The right to life;
- (b) The right not to be subject to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
- (c) The right to equal protection according to humanitarian norms in time of international or internal armed conflict;
- (d) The right to liberty and security of person;
- (e) The right to equal protection under the law;
- (f) The right to equality in the family;
- (g) The right to the highest standard attainable of physical and mental health;
- (h) The right to just and favourable conditions of work.

#### 一般性建議 19/9

※聯合國官方中文版

但是，應當指出，《公約》所指的歧視並不限於政府或以政府名義所作的行為(見第2條(e)款、第2條(f)款和第5條)。例如，《公約》第2條(e)款呼籲締約國採取一切適當措施，以消除任何個人、組織或企

業對婦女的歧視。根據一般國際法和具體的人權盟約規定，締約國如果沒有盡力防止侵犯權利或調查暴力行為並施以懲罰及提供賠償，也可能為私人行為承負責任。

※聯合國官方英文版

It is emphasized, however, that discrimination under the Convention is not restricted to action by or on behalf of Governments (see articles 2(e), 2(f) and 5). For example, under article 2(e) the Convention calls on States parties to take all appropriate measures to eliminate discrimination against women by any person, organization or enterprise. Under general international law and specific human rights covenants, States may also be responsible for private acts if they fail to act with due diligence to prevent violations of rights or to investigate and punish acts of violence, and for providing compensation.

一般性建議 28/5

※聯合國官方中文版

5.雖然《公約》僅僅提到性歧視，但結合對第一條和第二條(f)項和第五條(a)項的解釋表明，《公約》也涵蓋了對婦女的性別歧視。這裡的「性」一詞指的是男子與婦女的生理差異。而「性別」一詞指的是社會意義上的身份、歸屬和婦女與男子的作用，以及社會對這類生理差異賦予的社會和文化含義，正是這類生理差異導致男子與婦女之間的等級關係，還導致男子在權力分配和行使權利方面處於有利地位，婦女處於不利地位。婦女和男子的這種社會定位受到政治、經濟、文化、社會、宗教、意識形態和環境因素的影響，也可通過文化、社會和社區的力量加以改變。第一條所載關於歧視的定義明確表明，《公約》適用於基於性別的歧視。該定義指出，任何區別、排斥或限制行為，如果其影響或目的足以妨礙或否認婦女認識、享有或行使其人權和基本自由，這類行為都是歧視，即使這類歧視並非有意。這可能意

味著，即使對婦女和男子給予相同或中性的待遇，如果不承認婦女在性別方面本來已處於弱勢地位且面臨不平等，上述待遇的後果或影響導致婦女被拒絕行使其權利，則仍可能構成對婦女的歧視。委員會對報告的審議、其一般性建議、決定、意見或聲明、對個人來文的審議，以及根據《任擇議定書》開展的調查，均體現了委員會對這一事項的意見。

※聯合國官方英文版

Although the Convention only refers to sex-based discrimination, interpreting article 1 together with articles 2 (f) and 5 (a) indicates that the Convention covers gender-based discrimination against women. The term “sex” here refers to biological differences between men and women. The term “gender” refers to socially constructed identities, attributes and roles for women and men and society’s social and cultural meaning for these biological differences resulting in hierarchical relationships between women and men and in the distribution of power and rights favouring men and disadvantaging women. This social positioning of women and men is affected by political, economic, cultural, social, religious, ideological and environmental factors and can be changed by culture, society and community. The application of the Convention to gender-based discrimination is made clear by the definition of discrimination contained in article 1. This definition points out that any distinction, exclusion or restriction which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women of human rights and fundamental freedoms is discrimination, even where discrimination was not intended. This would mean that identical or neutral treatment of women and men might constitute discrimination against women if such treatment resulted in or had the effect of women being denied the exercise of a right because there was no recognition of the pre-

existing gender-based disadvantage and inequality that women face. The views of the Committee on this matter are evidenced by its consideration of reports, its general recommendations, decisions, suggestions and statements, its consideration of individual communications and its conduct of inquiries under the Optional Protocol.

## 【附件二】 公民政治權利公約 第十八號一般性意見

### 第 18 號一般性意見：不歧視

1. 不歧視、法律面前平等以及法律的無差別的平等保障，是保障人權的基本而普遍的原則。因此，《公民與政治權利國際公約》的第二條第一項規定，本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、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、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。第二十六條不僅使所有人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，而且也禁止法律的任何歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保障，以免受基於種族、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、出生或其他身分等任何理由的歧視。

2. 不歧視的原則確實非常基本，所以第三條規定，本公約締約國承允確保本公約所載一切公民與政治權利之享受，男女權利，一律平等。儘管第四條第一項允許締約國在公共緊急狀態下採取措施減免其在《公約》下所承擔的義務，但是，該條特別規定這些措施不得包含純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。此外，第二十條第二項規定，締約國應以法律禁止構成煽動歧視的任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張。

3. 由於不歧視、法律面前平等以及法律的平等保障等原則具有基本和普遍性質，在談到特定人權的條款中有時也明白加以援引。第十四條第一項規定，人人在法院或法庭之前，悉屬平等。並且同一條的第三項規定，審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受第三項第一款至第七款所列的最低限度之保障。同樣，第二十五條規定，每個公民不受第二條所述區分的限制而平等地參加政事。

4. 締約國可自行決定執行有關條款的適當措施。但是，應向委員會報告這類措施的性質以及他們是否符合不歧視、法律面前平等以及法律的平等保護等原則。

5. 委員會謹提請締約國注意，《公約》有時明白要求他們採取措施，保證有關人員的權利的平等。例如，第二十三條第四項規定，締約國應採取適當步驟去保證締婚雙方在締婚、結婚存續期間及婚姻關係消滅時的權利和責任平等。這類步驟可採取立法、行政或其他措施為形式，但締約國有積極義務確保締婚雙方如《公約》所規定的享有平等權利。對於兒童，第二十四條規定，兒童應有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必要保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、國籍、民族本源或社會階級、財產或出生而受任何歧視。

6. 委員會注意到《公約》既未為「歧視」一詞下定義，也未指明歧視的內容。但是，《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條規定，「種族歧視」是指基於種族、膚色、世系或原屬國或民族本源之任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害在政治、經濟、社會、文化或政事任何其他方面平等確認、享受或行使人權及基本自由。同樣，《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條規定，「對婦女的歧視」是指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。

7. 儘管這些公約只適用於根據特定理由的歧視事件，委員會認為，《公約》中所用「歧視」一詞的含義應指任何基於種族、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、出生或其他身分的任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為否認或妨礙任何人在平等的基礎上認識、享有或行使一

切權利和自由。

8. 但是，在平等的基礎上享受權利和自由並不意味著在每一情況下的同等待遇。在此方面，《公約》有明文規定。例如，第六條第五項禁止對 18 歲以下的人判處死刑。同一項禁止對孕婦執行死刑。同樣，第十條第三項規定把少年罪犯與成年人隔離開。此外，第二十五條保證因公民身分而取得的某些政治權利。

9. 許多締約國的報告中載有關於防止歧視的法律保護的立法和行政措施以及法院裁決的資料，但常常缺乏揭露歧視事實的資料。締約國就《公約》第二條第一項、第三條及第二十六條提出報告時，通常援引他們的憲法或相關機會平等法律中關於人人平等的條款。這些資料固然有用，但委員會想瞭解的是是否存在任何實際歧視的問題，這種歧視可能是由公共機關、群體或私人或私人機構實行的。委員會希望瞭解旨在減少或消除這種歧視的法律規定和行政措施。

10. 委員會還希望指出，平等原則有時要求締約國採取積極行動，以減少或消除會引起《公約》所禁止的歧視或使其持續下去的條件。例如，如果一國中某一部分人口的普遍狀況阻礙或損害他們對人權的享受，國家應採取具體行動糾正這種狀況。這種行動可包括在一般時間內給予有關部分人口在具體事務上某些比其他人口優惠的待遇。但是，只要這種行動是糾正事實上的歧視所必要的，就是《公約》下的合法差別待遇。

11. 第二條第一項及第二十六條都列舉了種族、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、出生或其他身分等歧視理由。委員會注意到，一些憲法和法律並未列舉第二條第一項所述的禁止歧視的所有理由。因此，委員會希望從締約國處獲得有關這類遺漏的重要影響的資料。

12. 儘管第二條把受到保護不歧視的各項權利限制在《公約》規

定的範圍內，第二十六條卻未具體規定這種限制。這就是說，第二十六條規定，所有的人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，無所歧視，並且法律應保證所有的人得到平等而有效的保障，以免受基於任何所列原因的歧視。委員會認為，第二十六條並不僅僅重複第二條已經作出的保證，而是本身就規定了一項單獨存在的權利。它禁止政府機關管理和保障的任何領域中法律上或事實上的歧視。因此，第二十六條關心的是締約國在立法及其適用方面承擔的義務。因此，當某一締約國通過立法時，必須符合第二十六條的要求，其內容不應是歧視性的。換言之，第二十六條所載的非歧視原則不僅適用於《公約》規定的權利。

13. 最後，委員會注意到，並非所有區別待遇都是歧視，只要這種區別的標準是合理和客觀的，並且是為了達到根據《公約》視為合法的目的。

## 【附件三】經濟社會文化權利國際公約 第二十號一般性意見

### 第 20 號一般性意見：經濟、社會及文化權利方面不歧視

#### (《公約》第二條第二項)

#### 一、前言和基本前提

1. 歧視影響了經濟、社會及文化權利對世界相當部分人口的落實。經濟成長本身並沒有帶來永續發展，個人和團體仍然面臨著社會經濟不平等，這往往是也是因為根深蒂固的歷史和當代形式的歧視。
2. 不歧視和平等是國際人權法的基本組成部分，對行使和享有經濟、社會、文化權利至關重要。《經濟社會文化權利國際公約》第二條第二項要求每個締約國「保證人人行使本公約所載之各種權利，不因種族、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、出生或其他身分等等而受歧視。」
3. 不歧視和平等的原則貫穿《公約》。其中「前言」強調了「人人平等而且不可割讓之權利」，《公約》明確承認「人人」有權享有《公約》規定的權利，特別是工作權、公平和有利的工作條件、工會自由、社會保障、適當生活程度、健康和教育，以及參與文化生活。
4. 《公約》還明確提到某些個人權利方面的不歧視和平等原則。第三條要求締約國承允確保男女在享有《公約》權利方面的平等權利；第七條包括「工作價值相等者享受同等報酬的權利」和「人人有平等陞遷機會」。第十條特別規定，母親於分娩前後相當期間內應受特別保護；兒童及少年應有特種措施予以保護和協助，不受歧視。第十三條承認，「初等教育應屬強迫性質，免費普及全民」，還規定「高等教育應……使人人有平等接受機會」。
5. 《聯合國憲章》前言、第一條第三項及第五十五條以及《世界

人權宣言》第二條第一段都禁止在享有經濟、社會及文化權利方面的歧視。有關種族歧視、對婦女的歧視、難民權利、無國籍人士、兒童、移徙工人及其家庭成員和身心障礙者的國際條約都包括行使經濟、社會及文化權利，<sup>4</sup>而另外一些條約則要求消除就業和教育等具體領域的歧視。<sup>5</sup>除《經濟社會文化權利國際公約》和《公民與政治權利國際公約》中關於平等和不歧視的共同規定以外，《公民與政治權利國際公約》中還有一項關於在法律面前人人平等和受有效法律保護的單獨保障。<sup>6</sup>

6. 經濟社會文化權利委員會在一些以前的一般性意見中考慮了不歧視原則對有關下列方面的具體《公約》權利的適用問題：住房、食物、教育、健康、水、作者權利、工作和社會保障。<sup>7</sup>另外，第 16 號一般性意見重點強調了《公約》第三條規定的締約國的義務，即確保男性和婦女享有所有《公約》權利，而第 5 和第 6 號一般性意見則分別涉及身心障礙者和老年人的權利。<sup>8</sup>本一般性意見旨在明確委員會對《公約》第二條第二項的理解，包括締約國義務的範圍(第二部分)、禁止的歧視理由(第三部分)和國家落實(第四部分)。

## 二、國家義務的範圍

---

<sup>4</sup> 見《消除一切形式種族歧視國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《關於難民地位的公約》、《關於無國籍人地位的公約》、《兒童權利公約》、《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》和《身心障礙者權利公約》。

<sup>5</sup> 國際勞工組織第 111 號公約《關於就業和職業方面的歧視》(1958)和聯合國教科文組織的《取締教育歧視公約》。

<sup>6</sup> 見人權事務委員會關於不歧視的第 18 號一般性意見(1989)。

<sup>7</sup> 經濟社會文化權利委員會第 4 號一般性意見(1991)：適當住房權；第 7 號一般性意見(1997)：適當住房權；強制驅逐(第十一條第一項)；第 12 號一般性意見(1999)：取得適當食物的權利；第 13 號一般性意見(1999)：受教育的權利(第十三條)；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(第十二條)；第 15 號一般性意見(2002)：水權(第十一條及第十二條)；第 17 號一般性意見(2005)：人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品獲得之精神與物質利益，享受保護之惠(第十五條第一項第三款)；第 18 號一般性意見(2005)：工作權(第六條)；第 19 號一般性意見(2008)：社會保障的權利。

<sup>8</sup> 經濟社會文化權利委員會，第 5 號一般性意見(1994)：身心障礙者；第 6 號一般性意見(1995)：老年人的經濟、社會及文化權利。

7. 不歧視是《公約》規定的一項立即和全面的義務。第二條第二項要求締約國在行使《公約》規定的每一項經濟、社會及文化權利方面保證沒有歧視，並且只能在推行這些權利時適用不歧視原則。還應當指出的是，直接或間接基於禁止的歧視理由、具有取消或影響對《公約》權利的確認、享有或平等行使的意圖或作用的任何區分、排除、限制或偏向或其他不同待遇，均屬於歧視。<sup>9</sup>歧視還包括煽動歧視和騷擾。

8. 為使締約國能「擔保」沒有任何歧視地行使《公約》權利，必須形式上和實質上消除歧視：<sup>10</sup>

(a)形式上歧視：消除形式上歧視要求確保締約國的憲法、法律和政策文件不基於禁止的理由實行歧視，例如，法律不應根據婦女的婚姻狀況否定她們有權享有平等的社會保障福利；

(b)實質上歧視：只是解決形式上歧視問題還不足以保證第二條第二項所預期和界定的實質平等。<sup>11</sup>一個人能否確實享有《公約》權利往往取決於是否屬於一個以禁止的歧視理由為特徵的團體。要消除實際上的歧視，就要對遭受歷史或長久偏見的團體給予足夠注意，而不是只對個人以前在同樣情況下的待遇進行比較。因此，締約國必須立即採取必要措施，削弱和消除造成或延續實質上或事實上的歧視的條件和態度。例如，確保所有人都能平等獲得適當住房、水和衛生，這將有助於克服對婦女和女孩以及居住在非正式住區和鄉村地區的群體的歧視。

---

<sup>9</sup> 類似定義見《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條；《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條；《身心障礙者權利公約》第二條。人權事務委員會在其第 18 號一般性意見第 6 段和第 7 段中闡述了類似的定義。委員會以前的一般性意見中採取了類似立場。

<sup>10</sup> 經濟社會文化權利委員會，第 16 號一般性意見(2005)：男女在享有一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)。

<sup>11</sup> 另見經濟社會文化權利委員會，第 16 號一般性意見。

9. 為消除實質上歧視，締約國可能有必要，而且在某些情況下必須採取特別措施，削弱或消除延續歧視的條件。只要是為了消除事實上的歧視，而且是合理、客觀和符合比例的手段，這種措施就是合法的，在實質上歧視被持久消除之後即可停止實行。然而，這種積極措施在某些特殊情況下可能必須是持久性的，例如，為語言少數團體提供翻譯服務，為在進入健康照顧設施方面有感官障礙的人提供合理住宿。

10. 根據《公約》第二條第二項，直接或間接形式的差別待遇均可構成歧視：

(a) 直接歧視即處於同樣情況下的一個人因為一種禁止的理由所受待遇不如另一個人；例如，能否在教育或文化機構中就業或能否加入一個工會取決於申請人或受僱者的政治意見。直接歧視還包括在沒有可比較的類似情況下出於禁止的理由所採取的有害行為或不行為(例如，在婦女懷孕的情況下)；

(b) 間接歧視所指的是，表面上看起來是中性的法律、政策或作法，因為禁止的歧視理由而對行使《公約》權利有不適當的影響。例如，入學要求有出生登記證，這可能對那些沒有或被拒絕發給這種證件的種族少數團體或非國民造成歧視。

### **私人領域**

11. 在家庭、工作場所以及其他社會部分，經常遇到歧視。例如，私人住房領域的主管者(如私人房東、信貸提供者和公有住房提供者)可能出於族裔、婚姻狀況、身心障礙或性取向等原因直接或間接拒絕提供住房或抵押，而某些家庭則可能拒絕讓女孩上學。因此，締約國必須採取包括立法在內的措施，確保私人領域的個人和團體不因禁止的理由而歧視。

## 系統性歧視

12. 委員會經常發現，對某些團體的歧視是普遍的、持續的，並深深紮根於社會行為和組織中，時常涉及不受質疑的或間接的歧視。這種系統性歧視可理解為公共或私人領域的法律規則、政策、慣行或占主導地位的文化態度，這使某些團體處於相對不利的地位，而使另一些團體擁有特權。

## 差別待遇的允許範圍

13. 基於禁止理由的差別待遇會被認為是歧視性的，除非為區分所做的正當化是合理和客觀的。這包括對有關措施或不作為的目的和作用的評估，看其是否合法，是否與《公約》權利的性質一致，是否只是為了增進民主社會中的普遍福利。另外，在要實現的目的與所採取措施或不作為及其效果之間必須有一個清楚並合理的比例關係。以缺乏可用的資源作為不能取消差別待遇的理由，這種理由既不客觀，也不合理，除非締約國，把解決和消除歧視作為優先事項，已經用盡了一切可用的資源。

14. 根據國際法，未本善意採取行動履行第二條第二項所規定保證無歧視地行使《公約》規定權利的義務，即構成違反《公約》。締約國，包括其國家或地方機關或機構的作為或不作為均可構成對《公約》權利的侵犯。締約國還應確保避免在國際合作與援助方面採取歧視性作法，並採取措施確保在其管轄下的所有行為者也這樣做。

## 三、禁止的歧視理由

15. 在第二條第二項中被列為禁止的歧視理由是：「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」。將「其他身分」包括進去，表示這個清單不是詳盡的，其他理由也可列入這一類。下面討論的就是「其他身分」所包括的一些明確理由和隱含理由。本節所述差別待遇的例子只是例示性的，不代表出於相關禁止理由的所有可能的歧視性待遇，也不代表得出最後結論認為：這種差別待遇就等於每一種情況下的歧視。

### **團體的成員地位**

16.在確定一個人是否被以一種或多種禁止的理由區分時，如果不存在相反的說明，認同應以相關個人的自我認同為基礎。成員地位也包括加入一個以禁止理由之一(例如，身心障礙兒童的父母)為特點的團體，或其他人認為一個人屬於這種團體(例如，一個人有相同的膚色，或者是某一特定團體權利的支持者或過去是一個團體的成員)。

### **多重歧視<sup>12</sup>**

17.一些個人或團體面臨著基於一種以上禁止理由的歧視，例如，屬於一種族裔或宗教少數團體的婦女。這種集於一身的多種歧視對個人有獨特的具體影響，需要給予特別注意和救濟。

#### **A.明確理由**

18.委員會一直在提請關注在廣泛享有《公約》權利方面，除其他外，特別是對原住民族和種族少數團體的形式和實質上歧視。

### **「種族和膚色」**

---

<sup>12</sup> 見本一般性意見中關於交集歧視的第 27 段。

19.基於「種族和膚色」(包括個人族裔)的歧視，是《公約》以及包括《消除一切形式種族歧視國際公約》在內的其他國際條約所禁止的。《公約》和本一般性意見中使用「種族」一詞，並不意味著接受試圖認定存在另外的人類的理論。<sup>13</sup>

## 性別

20.《公約》保證男性和婦女平等享有各項經濟、社會和文化權利的權利。<sup>14</sup>自《公約》通過以來，「性別」這一禁止理由的概念發生了很大變化，現在，它不僅包括身體特徵，還包括性別刻板印象、偏見和預設角色的社會建構，這些都構成了平等享有經濟、社會和文化權利的障礙。因此，以可能懷孕為由拒絕僱用婦女，或基於一種刻板印象的假設，例如，她們不願意像男性那樣把很多時間用在工作上，因而給她們分配低層次或兼職工作，這都屬於歧視。拒絕給予男性陪產假也可能構成對男性的歧視。

## 語言

21.基於語言或地方口音的歧視往往和基於民族或族裔的不平等待遇密切相關。語言障礙可妨礙享有許多《公約》權利，包括《公約》第十五條所保證的參加文化生活的權利。因此，也應當盡可能以少數團體的語言提供有關公共服務和商品的資訊；締約國應確保，與就業和教育有關的任何語言要求都是基於合理和客觀的標準。

## 宗教

---

<sup>13</sup> 見德班審查會議結果文件，第6段：「重申所有人民和個人共同組成了一個豐富多彩的人類大家庭；人人生而自由，有同等的尊嚴和權利；堅決拒絕任何種族優越學說以及試圖確定存在所謂特殊人種的理論。」

<sup>14</sup> 見《公約》第三條及經濟社會文化權利委員會第16號一般性意見。

22.這一禁止的歧視理由包括自行選擇信奉可公開或私下透過禮拜、戒律、實踐和教義表示的宗教或信仰(包括不信奉任何宗教或信仰)。<sup>15</sup>例如，如果屬於宗教少數團體的人被以宗教為由拒絕進入大學、就業或利用醫療衛生服務，那就是歧視。

### **政見或其他主張**

23.政見或其他主張經常被作為歧視性待遇的理由，包括持有意見或沒有意見以及在以意見為基礎的協會、工會或政黨中表示觀點或作為其成員。例如，取得食物的補助不能以對特定政黨表示效忠作為條件。

### **民族本源或社會階級**

24.「民族本源」指的是一個人的國家、民族或原籍。由於這種個人情況，個人或團體在公共或私人場合行使《公約》權利時可能會面臨系統性歧視。「社會階級」指的是一個人繼承的社會地位，這將在下面「財產」狀況、基於出生血統的歧視以及「經濟和社會地位」的範圍內進行更詳細的討論。<sup>16</sup>

### **財產**

25.作為一種禁止的歧視理由的「財產狀況」是一個廣泛的概念，包括不動產(如：土地所有權或佔用權)和個人財產(如：智慧財產權、有形動產和收入)，或無財產。委員會以前曾表示意見說，《公約》權利，如得到水供應服務的權利和受保護不被強迫搬遷的權利，不應當以一個人的土地占有狀況，如居住在非正式住區，為

---

<sup>15</sup> 另見大會在其 1981 年 11 月 25 日第 36/55 號決議中公布的《消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧視宣言》。

<sup>16</sup> 見本一般性意見第 25 段、第 26 段和第 35 段。

條件。<sup>17</sup>

## 出生

26.基於出生的歧視是禁止的，例如，《公約》第十條第三項規定，應為兒童和少年採取特別保護措施，「不得因出身……而受任何歧視」。因此，不應區分婚生子女、無國籍父母兒童或收養兒童或由這類人組成的家庭。出生這一禁止的理由還包括血統，特別是基於種姓或類似的繼承地位制度的理由。<sup>18</sup>例如，締約國應採取措施，防止、禁止和消除針對以血統為基礎的群體成員的歧視性作法，並採取行動禁止宣傳關於高級血統和低級血統的思想。

### B.其他身分<sup>19</sup>

27.歧視的性質依環境和時間的變化而不同。因此，需要靈活對待「其他身分」這一理由，以便將那些不能合理、客觀地說明道理、但可與第二條第二項明確承認的理由進行比較的其他形式的差別待遇也考慮進去。在這些額外理由反映了社會中曾遭受並仍在遭受邊緣化的脆弱團體的經歷的情況下，它們一般是得到承認的。委員會的一般性意見和結論性意見承認了各種其他理由，下面更詳細地說明了這些理由。但是，這一清單並不是詳盡的。可能還有另外一些禁止的理由，包括因為某人在監禁中或非自願地進入精神專(科)醫院，或出於兩個禁止的歧視理由，而否定其權利能力；例如，由於性別和身心障礙而被拒絕利用某種社會服務。

## 身心障礙

28.委員會在其第 5 號一般性意見中對身心障礙者<sup>20</sup>的歧視下的

---

<sup>17</sup> 見經濟社會文化權利委員會第 15 號及第 4 號一般性意見。

<sup>18</sup> 關於這方面締約國義務的全面概括，見消除一切形式種族歧視委員會關於第一條第一項的第 29 號(有關血統的)一般性意見(2002)。

<sup>19</sup> 見本一般性意見第 15 段。

<sup>20</sup> 關於定義，見《身心障礙者權利公約》第一條：「身心障礙者包括肢體、精神、智力或感官有長期損傷的人，這些損傷與各種障礙相互作用，可能阻礙身心障礙者在與他人平等的基礎上充分和切實地參與社會」。

定義是：「以身心障礙為理由，其效果是取消或損害經濟、社會、文化權利的確認、享受或行使的任何區分、排除、限制或偏好、或拒絕給予合理的便利」。<sup>21</sup>拒絕給予合理的便利應作為一種禁止的以身心障礙為由的歧視而納入國家立法。<sup>22</sup>締約國應當解決某些歧視問題，如阻礙行使受教育權利、拒絕在公共健康設施和工作場所等<sup>23</sup>公共場所和私人場所提供合理的便利；例如，只要空間的設計和建造不利於輪椅通行，輪椅使用者實際上就被剝奪了工作權。

## 年齡

29.在幾種情況下，年齡也屬於禁止的歧視理由。委員會曾強調，有必要解決在提供就業、職業培訓或再培訓方面對年齡較大失業者的歧視，以及貧困老年人因居住地點而不平等享受普遍性老人年金的問題。<sup>24</sup>關於年輕人，在獲得性和生育健康資訊及服務方面受到的不平等待遇也是一種歧視。

## 國籍

30.不應以國籍為理由不准享有《公約》權利，<sup>25</sup>例如，一個國家境內的所有兒童，包括那些無證件的兒童，均有權受教育和享有充足食物和可負擔的健康照顧。《公約》權利適用於每個人，包括非國民，如難民、尋求庇護者、移徙工人和國際人口販運的受害者，不論其法律地位和證件如何。<sup>26</sup>

<sup>21</sup> 見經濟社會文化權利委員會第5號一般性意見第15段。

<sup>22</sup> 見《身心障礙者權利公約》第二條：「『合理便利』是指根據具體需要，在不造成過度或不當負擔的情況下，進行必要和適當的修改和調整，以確保身心障礙者在與其他人平等的基礎上享有或行使一切人權和基本自由」。

<sup>23</sup> 見經濟社會文化權利委員會第5號一般性意見第22段。

<sup>24</sup> 另見經濟社會文化權利委員會第6號一般性意見。

<sup>25</sup> 本段不影響《公約》第二條第三項的適用，其中規定：「發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。」

<sup>26</sup> 見消除一切形式種族歧視委員會關於非公民的第30號一般性意見(2004)。

## 婚姻和家庭狀況

31.每個人的婚姻和家庭狀況可能不同，這特別是因為他們可能是已婚或未婚的，按照一種特殊法律制度結婚的，有一種事實上的關係或法律不承認的關係，離婚的或寡婦，生活在一個大家庭或親人團體中，對孩子和受撫養者或一定人數的孩子有不同的責任。根據一個人是否已婚給予不同的社會保障福利待遇，必須根據合理和客觀的標準。在某些情況下，一個人因為其家庭狀況不能享有受《公約》保護的某項權利，或只有在配偶或親屬同意、認可或擔保之下才能享受這種權利，這也構成了歧視。

## 性傾向和性別認同

32.第二條第二項所承認的「其他身分」包括性傾向。<sup>27</sup>締約國應確保一個人的性傾向不成為實現《公約》權利的障礙，例如，在行使生存者撫卹金權利方面。另外，性別認同也被認定為禁止的歧視理由；例如，變性人、換性人或兩性人的人權往往遭受嚴重侵犯，如在學校或工作場所被騷擾。<sup>28</sup>

## 健康狀況

33.健康狀況是指一個人的身體和精神健康情況。<sup>29</sup>締約國應確保，一個人的實際或認為的健康狀況不妨礙《公約》權利的實現。一些國家往往藉口保護公眾健康而以一個人的健康為由限制人權。然而，許多這種限制具有歧視性，例如，愛滋病毒感染狀況被用來作為在各方面實現差別待遇的根據，如教育、就業、健康照顧、旅行、社會保障、住房和庇護等。<sup>30</sup>締約國還應採取措施

<sup>27</sup> 見經濟社會文化權利委員會第14號及第15號一般性意見。

<sup>28</sup> 關於定義，見《關於將國際人權法應用於性傾向和性別認同相關事務的日惹原則》。

<sup>29</sup> 見經濟社會文化權利委員會第14號一般性意見第12(b)段、第18段、第28段及第29段。

<sup>30</sup> 見聯合國難民事務高級專員辦事處公布的準則和《聯合和共同贊助的聯合國愛滋病毒/愛滋病方案》(2006年)，「愛滋病/愛滋病毒和人權問題國際準則，2006年綜合本」，可查看網址：

解決廣泛存在的對一些人的成見問題，如處於下列健康狀況的人：患有精神病、漢生病，患有陰道瘻管的婦女，這些經常成為一些人充分享有《公約》權利的障礙。如果沒有合理和客觀的標準可證明有道理，那麼，基於健康狀況而剝奪健康保險的權利就意味著歧視。

### **居住地點**

34.行使《公約》權利不應以一個人目前或以前的居住地點為條件或取決於居住地點：例如，一個人是居住或登記在城市地區還是鄉村地區，是在正式還是非正式居住區，是國內流離失所者還是過著流浪生活。在實際中，應當消除地方和區域之間的不均衡，例如，要確保初級、中級和高級健康照顧設施的提供和品質的均勻分佈。

### **經濟和社會狀況**

35.不應根據是否屬於某一經濟或社會群體或社會階層來武斷對待個人和團體。一個人生活在貧困中或無家可歸時的經濟和社會狀況可能引起普遍的歧視、偏見或不利的成見，而這些則會被拒絕或不平等利用同樣品質的教育和醫療服務，並被拒絕或不平等進入公共場所。

## **四、國家執行**

36.除避免採取歧視性行動之外，締約國還應採取具體、謹慎和有針對性的措施，確保消除落實《公約》權利方面的歧視。對可能

被根據一種或多種禁止的理由區分的個人和團體，應當確保他們有權參與選擇這類措施的決策過程。締約國應經常對所採取措施的實際效果進行評估。

## **立法**

37.要落實第二條第二項，就必須透過立法解決歧視問題。因此，鼓勵締約國透過具體立法，禁止在落實經濟、社會及文化權利方面的歧視。這類法規應以消除形式和實質性歧視為目的，為公共和私人各方規定責任，要包括上面提到的所有禁止的理由。對其他法律也應定期進行審查，必要時進行修改，以確保在行使和享有《公約》權利方面沒有歧視或不導致形式或實質性歧視。

## **政策、計畫和策略**

38.締約國應確保備有執行策略、政策和行動計畫，解決在落實《公約》權利方面公共和私人各方的形式和實質性歧視問題。這類政策、計畫和策略應能解決所有被以禁止的理由區分的團體的問題，因此，鼓勵締約國，除其他可能採取的措施以外，採取臨時和特別措施以加速實現平等。經濟政策，如預算分配和刺激經濟增長的措施，應注意需要保證沒有任何歧視地切實落實《公約》權利。應要求公共和私人機構制定消除歧視的行動計畫，國家應對政府官員進行人權教育和培訓，並使法官和司法職務候選人也能受到這種培訓。應將平等和不歧視原則的教學納入正式和非正式、包容性和多文化教育，以消除基於禁止理由的優越和劣等思想，促進不同社會團體之間的對話和容忍。締約國還應採取適當的預防措施，避免出現新的邊緣化團體。

## **消除系統性歧視**

39.締約國必須積極採取行動，消除實際中的系統性歧視和隔離現象。解決這類歧視問題一般需要從全面著眼，制定一系列法律、政策和計畫，包括臨時特別措施。締約國考慮採取措施鼓勵公共和私人各方改變對面臨系統性歧視的個人和團體的態度和行為，對違反者給予懲罰。在提高對系統性歧視的認識方面需要有政府的領導和計畫，也往往需要對煽動歧視的行為採取嚴格措施。消除系統性歧視經常需要為傳統上被忽視的團體投入較多資源。考慮到對某些團體的長期敵視，需要特別注意確保官員和其他人切實執行法律和政策。

### **救濟和責任**

40.國家立法、策略、政策和計畫應規定出機制和機構，切實分析經濟、社會、文化權利領域的歧視所造成傷害的個別和結構性質。負責處理歧視問題申訴的機構通常包括法院、法庭、行政機關、國家人權機構和/或監察使，每個人均應可不受任何歧視地利用這些機制。這些機構應對申訴及時進行公平和獨立的裁決或調查，對據稱的違反第二條第二項的行為，包括私人的行為和不行為，給予處理。在只有政府機關或其他機構掌握全部或部分有關事實和事件的情況下，應當由政府機關或其他機構負擔舉證責任。這些機構還應當被授權提供有效救濟辦法，如補償、賠償、回復原狀、不再發生的保證和公開道歉，締約國應確保這些措施得到切實執行。這些機構對國內法律保障和不歧視的解釋應當有利於增進和充分維護經濟、社會及文化權利。<sup>31</sup>

### **監督、指標和標準**

41.締約國必須對履行《公約》第二條第二項措施的執行情況進行切實

---

<sup>31</sup> 見經濟社會文化權利委員會第3號及第9號一般性意見。另見委員會在其關於《公約》締約國報告的結論性意見中提出的做法。

監督。監督應包括對所採取措施和所取得消除歧視的成果的評估。國家策略、政策和計畫應使用按禁止的歧視理由分類的適當指標和標準。

## 【附件四】國家責任的相關條文

CEDAW 要求國家必須負起消除對婦女一切形式的歧視，當然包含直接歧視與間接歧視，以下以 CEDAW 條文與一般性建議文，分述如下。

### 第二條 (消除對婦女歧視之義務)

締約各國譴責對婦女一切形式的歧視，協議立即用一切適當辦法，推行消除對婦女歧視的政策。為此目的，承擔：

- (h) 男女平等的原則如尚未列入本國憲法或其他有關法律者，應將其列入，並以法律或其他適當方法，保證實現這項原則；
- (i) 採取適當立法和其他措施，包括在適當情況下實行制裁，以禁止對婦女的一切歧視；
- (j) 為婦女確立與男子平等權利的法律保護，通過各國的主管法庭及其他公共機構，保證切實保護婦女不受任何歧視；
- (k) 不採取任何歧視婦女的行為或做法，並保證政府當局和公共機構的行動都不違背這項義務；
- (l) 採取一切適當措施，消除任何個人、組織或企業對婦女的歧視；
- (m) 採取一切適當措施，包括制定法律，以修改或廢除構成對婦女歧視的現行法律、規章、習俗和慣例；
- (n) 廢止本國刑法內構成對婦女歧視的一切規定。

### 一般性建議28/9

#### ※聯合國官方中文版

第二條規定，締約國必須履行其在《公約》之下法律義務的所有方面，尊重、保護和實現婦女不受歧視和享有平等的權利。尊重的義務要求締約國避免通過制訂法律、政策、規章、方案、行政程式和體制結構等方式，直接或間接導致剝奪婦女享有在公民、政治、經濟、社會和文化方面的平等權利。保護的義務要求締約國保護婦女免受私

人行為者的歧視，並採取步驟，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，以及對男子和婦女社會功能的陳舊的刻板觀念。實現的義務要求締約國採取各種步驟，保證男女在法律上和在實際中享有平等權利，包括根據《公約》第四條第1款和關於《消除對婦女一切形式歧視公約》第四條第1款(暫行特別措施)的第25號一般性建議，酌情採取暫行特別措施。這一點牽涉到手段或行為義務及結果義務。締約國應考慮，它們必須履行對所有婦女的法律義務，以滿足婦女的具體需要為目標制訂公共政策、方案和體制框架，使婦女能夠在與男子平等的基礎上充分發揮潛力。

※聯合國官方英文版

Under article 2, States parties must address all aspects of their legal obligations under the Convention to respect, protect and fulfil women's right to non-discrimination and to the enjoyment of equality. The obligation to respect requires that States parties refrain from making laws, policies, regulations, programmes, administrative procedures and institutional structures that directly or indirectly result in the denial of the equal enjoyment by women of their civil, political, economic, social and cultural rights. The obligation to protect requires that States parties protect women from discrimination by private actors and take steps directly aimed at eliminating customary and all other practices that prejudice and perpetuate the notion of inferiority or superiority of either of the sexes, and of stereotyped roles for men and women. The obligation to fulfil requires that States parties take a wide variety of steps to ensure that women and men enjoy equal rights de jure and de facto, including, where appropriate, the adoption of temporary special measures in line with article 4, paragraph 1, of the Convention and general recommendation No. 25 on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures. This

entails obligations of means or conduct and obligations of results. States parties should consider that they have to fulfil their legal obligations to all women through designing public policies, programmes and institutional frameworks that are aimed at fulfilling the specific needs of women leading to the full development of their potential on an equal basis with men.

#### 一般性建議28/10

##### ※聯合國官方中文版

締約國有義務避免通過行為或不行為導致對婦女的歧視；還有義務對歧視婦女的行為作出正當反應，不論這種行為或不行為是否是由國家或私人行為者造成的。在以下情況下都有可能發生歧視：締約國未採取必要的立法措施，確保婦女充分實現其權利；未制訂旨在實現男女平等的國家政策；未實施相關法律等。此外，締約國還承擔以下國際責任：創建並持續改善統計資料庫；對一般歧視婦女和歧視某些特定弱勢群體婦女的所有形式進行分類。

##### ※聯合國官方英文版

States parties have an obligation not to cause discrimination against women through acts or omissions; they are further obliged to react actively against discrimination against women, regardless of whether such acts or omissions are perpetrated by the State or by private actors. Discrimination can occur through the failure of States to take necessary legislative measures to ensure the full realization of women's rights, the failure to adopt national policies aimed at achieving equality between women and men and the failure to enforce relevant laws. Likewise, States parties have an international responsibility to create and continuously improve statistical databases and the analysis of all forms of discrimination against women in general and against women belonging to specific vulnerable groups in particular.

除了在一一般狀態時，政府應負起消除對婦女直接歧視與間接歧視的責任，在國家處於緊急狀態時亦然，甚至是更需要注意當時婦女有可能遭受的歧視。

#### 一般性建議28/11

##### ※聯合國官方中文版

在政治事件或自然災害導致的武裝衝突或緊急狀態時期，締約國的義務不應停止。這類情況對婦女平等享有和行使其根本權利產生嚴重影響和廣泛的後果。締約國應針對武裝衝突和緊急狀態時期婦女的特殊需求制訂戰略並採取措施。

##### ※聯合國官方英文版

The obligations of States parties do not cease in periods of armed conflict or in states of emergency resulting from political events or natural disasters. Such situations have a deep impact on and broad consequences for the equal enjoyment and exercise by women of their fundamental rights. States parties should adopt strategies and take measures addressed to the particular needs of women in times of armed conflict and states of emergency.

除了對本國女性國民，國家有責任消除對其所可能產生的直接歧視或間接歧視，對於非公民的個人，國家也有相同的責任義務。

#### 一般性建議 28/12

##### ※聯合國官方中文版

雖然受國際法約束，但各國主要行使領土管轄權。然而，締約國的義務應毫無歧視地適用於在該國領土內或不在該國領土內但受該國有效控制的公民或非公民，包括難民，尋求庇護者，移徙工人和無國籍者。締約國對其影響人權的所有行動負責，不論受影響的個人是否在該國領土內。

※聯合國官方英文版

Although subject to international law, States primarily exercise territorial jurisdiction. The obligations of States parties apply, however, without discrimination both to citizens and non-citizens, including refugees, asylum-seekers, migrant workers and stateless persons, within their territory or effective control, even if not situated within the territory. States parties are responsible for all their actions affecting human rights, regardless of whether the affected persons are in their territory.

此外，國家所應負起消除對婦女的直接歧視與間接歧視，並不只限於國家單位，更包括私人行為，國家也應負起保障婦女的責任。

一般性建議 28/13

※聯合國官方中文版

第二條並不限於制止締約國直接或間接引起對婦女的歧視。該條還要求締約國履行恪盡職責的義務，防止私人行為對婦女的歧視。在有些情況下，國際法可能將私人行為者的行為或不行為歸咎於國家，因此，締約國有義務確保防止私人行為者參與實施《公約》定義的對婦女的歧視。締約國有義務採取適當措施，對私人行為者的行動進行監管，包括教育、就業、醫療政策和做法、工作條件和工作標準等領域，以及銀行和住房等由私人行為者提供服務或設施的其他領域。

※聯合國官方英文版

Article 2 is not limited to the prohibition of discrimination against women caused directly or indirectly by States parties. Article 2 also imposes a due diligence obligation on States parties to prevent discrimination by private actors. In some cases, a private actor's acts or omission of acts may be attributed to the State under international law. States parties are thus obliged to ensure that private actors do not engage in discrimination against women as defined in the Convention. The appropriate measures that States

parties are obliged to take include the regulation of the activities of private actors with regard to education, employment and health policies and practices, working conditions and work standards, and other areas in which private actors provide services or facilities, such as banking and housing.

## 【附件五】消除直接與間接歧視的相關條文

### 一般性建議 28/15

#### ※聯合國官方中文版

第二條開頭部分提出，締約國的第一項義務是「譴責對婦女一切形式的歧視」。締約國有立即和持續譴責歧視的義務。它們有義務向其人民和國際社會宣稱，其各級政府和各類政府機關完全反對各種形式對婦女的歧視，以及它們有決心消除對婦女的歧視。「一切形式的歧視」一語明確要求締約國本著謹慎的態度，譴責一切形式的歧視，包括《公約》未明確提及或可能新出現的歧視形式。

#### ※聯合國官方英文版

The first obligation of States parties referred to in the chapeau of article 2 is the obligation to “condemn discrimination against women in all its forms”. States parties have an immediate and continuous obligation to condemn discrimination. They are obliged to proclaim to their population and the international community their total opposition to all forms of discrimination against women to all levels and branches of Government and their determination to bring about the elimination of discrimination against women. The term “discrimination in all its forms” clearly obligates the State party to be vigilant in condemning all forms of discrimination, including forms that are not explicitly mentioned in the Convention or that may be emerging.

### 一般性建議 28/18

#### ※聯合國官方中文版

交叉性是理解第二條所載締約國一般義務範圍的根本概念。以性和性別為由對婦女的歧視與影響婦女的一些其他因素息息相關，如種族、族裔、宗教或信仰、健康狀況、年齡、階級、種姓、性取向和性

別認同等。以性或性別為由的歧視對這類群體婦女的影響程度或方式不同於對男子的影響。締約國必須從法律上承認這些交叉形式的歧視以及對相關婦女的綜合負面影響，並禁止這類歧視。締約國還需制訂和實施消除這類歧視的政策和方案，包括根據《公約》第四條第 1 款和 25 號一般性建議，酌情採取暫行特別措施。

※聯合國官方英文版

Intersectionality is a basic concept for understanding the scope of the general obligations of States parties contained in article 2. The discrimination of women based on sex and gender is inextricably linked with other factors that affect women, such as race, ethnicity, religion or belief, health, status, age, class, caste and sexual orientation and gender identity. Discrimination on the basis of sex or gender may affect women belonging to such groups to a different degree or in different ways to men. States parties must legally recognize such intersecting forms of discrimination and their compounded negative impact on the women concerned and prohibit them. They also need to adopt and pursue policies and programmes designed to eliminate such occurrences, including, where appropriate, temporary special measures in accordance with article 4, paragraph 1, of the Convention and general recommendation No. 25.

一般性建議 28/19

※聯合國官方中文版

關於對婦女的暴力行為的第19號一般性建議指出，以性和性別為由對婦女的歧視包括基於性別的暴力及因為婦女的性別而對之施加的暴力或不成比例地影響婦女的暴力。這種歧視形式嚴重阻礙婦女在與男子平等的基礎上享有和行使其人權和基本自由。這種歧視形式包括施加身體的、心理的或性的傷害或痛苦、威脅施加這類行動、壓制和其他剝奪自由行動、在家庭內部、家庭單位或任何其他入際關係中

出現的暴力行為，或由國家或國家公務人員所做或縱容發生的暴力行為，不論這類行為發生在何處。基於性別的暴力可能違反《公約》的具體條款，不論這些條款是否明文提到暴力。在防止、調查、起訴和懲處這類基於性別的暴力行為方面，締約國有恪盡職責的義務。

※聯合國官方英文版

Discrimination against women on the basis of sex and gender comprises, as stated in general recommendation No. 19 on violence against women, gender-based violence, namely, violence that is directed against a woman because she is a woman or violence that affects women disproportionately. It is a form of discrimination that seriously inhibits women's ability to enjoy and exercise their human rights and fundamental freedoms on the basis of equality with men. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty, the violence that occurs within the family or domestic unit or within any other interpersonal relationship, or violence perpetrated or condoned by the State or its agents regardless of where it occurs. Gender-based violence may breach specific provisions of the Convention, regardless of whether those provisions expressly mention violence. States parties have a due diligence obligation to prevent, investigate, prosecute and punish such acts of gender-based violence.

一般性建議 28/21

※聯合國官方中文版

具體而言，締約國有義務促進女童的平等權利，因為女童是婦女這一廣泛群體的一部分，在獲得基礎教育、販運人口、虐待、剝削和暴力等方面，女童更易遭受歧視。如果受害者是青少年，所有這些歧視的情況都更為嚴重。因此，各國應關注(青少年)女孩的特殊需要，向她們提供有關性健康和生殖健康的教育，並實施旨在預防愛滋病毒

／愛滋病、性剝削和少女早孕的方案。

※聯合國官方英文版

States parties in particular are obliged to promote the equal rights of girls since girls are part of the larger community of women and are more vulnerable to discrimination in such areas as access to basic education, trafficking, maltreatment, exploitation and violence. All these situations of discrimination are aggravated when the victims are adolescents. Therefore, States shall pay attention to the specific needs of (adolescent) girls by providing education on sexual and reproductive health and carrying out programmes that are aimed at the prevention of HIV/AIDS, sexual exploitation and teenage pregnancy.

一般性建議 28/22

※聯合國官方中文版

男子與婦女之間的平等，或兩性平等原則的內在含義指的是，所有人類，不論其性別，都有發展個人能力、從事其專業和作出選擇的自由，不受任何陳舊觀念、僵化的性別角色和偏見的限制。締約國應僅僅使用男女平等或兩性平等的概念，避免在履行《公約》義務時使用兩性公平的概念。在一些司法管轄區，後一概念指的是根據婦女和男子各自的需要給予其公平待遇。這一概念可能包括平等待遇，或包括在權利、福利、義務和機會等方面有區別但被視為同等的待遇。

※聯合國官方英文版

Inherent to the principle of equality between men and women, or gender equality, is the concept that all human beings, regardless of sex, are free to develop their personal abilities, pursue their professional careers and make choices without the limitations set by stereotypes, rigid gender roles and prejudices. States parties are called upon to use exclusively the

concepts of equality of women and men or gender equality and not to use the concept of gender equity in implementing their obligations under the Convention. The latter concept is used in some jurisdictions to refer to fair treatment of women and men, according to their respective needs. This may include equal treatment, or treatment that is different but considered equivalent in terms of rights, benefits, obligations and opportunities.

#### 一般性建議 28/23

##### ※聯合國官方中文版

締約國還協議「用一切適當辦法」，推行消除對婦女歧視的政策。採用各種辦法或某種行為方式的義務使締約國有了極大的靈活度，可針對締約國在消除對婦女歧視方面存在的獨特障礙和阻力，制訂適合該國獨特的法律、政治、經濟、行政和體制框架的政策。每個締約國都必須對該國選擇的獨特方式的適當性作出合理解釋，並證明該方式能夠實現預期的效力和結果。締約國是否為充分實現《公約》承認的權利確實在國家層面採取了一切必要措施，最終由委員會認定。

##### ※聯合國官方英文版

States parties also agree to “pursue by all appropriate means” a policy of eliminating discrimination against women. This obligation to use means or a certain way of conduct gives a State party a great deal of flexibility for devising a policy that will be appropriate for its particular legal, political, economic, administrative and institutional framework and that can respond to the particular obstacles and resistance to the elimination of discrimination against women existing in that State party. Each State party must be able to justify the appropriateness of the particular means it has chosen and demonstrate whether it will achieve the intended effect and result. Ultimately, it is for the Committee to determine whether a State party has indeed adopted all necessary measures at the national level aimed

at achieving the full realization of the rights recognized in the Convention.

### 一般性建議 28/28

#### ※聯合國官方中文版

該政策必須以行動和結果為導向，即必須制訂指標、基準和時間表，確保向所有相關行為者提供適當資源，或允許這些行為者在實現商定的基準和目標方面發揮各自的作用。為此，該政策必須與主要的政府預算進程掛鉤，以確保政策的所有方面得到充分資金。應創造條件，設立收集按性別分類相關資料的機制，支援有效監測，為持續評估提供便利，考慮對現有措施進行修改或補充，並確定可能適當的新的措施。此外，該政策必須確保在政府的行政機構內部設立實力雄厚的專門機構(全國婦女機構)，由這些機構提出倡議，對法律、政策和方案的籌備和執行情況進行必要的協調和監督，以履行締約國在《公約》之下的義務。這類機構應獲得授權，可直接向最高級別政府提供建議和分析。該政策還應確保設立獨立的監測機構，如國家人權機構或獨立的婦女委員會，或賦予現有的國家機構增進和保護《公約》保障權利的任務。該政策必須吸納企業、媒體、組織、社區團體和個人等私營部門的參與，爭取在它們的參與下制訂措施，以促進私營經濟領域實現《公約》目標。

#### ※聯合國官方英文版

The policy must be action- and results-oriented in the sense that it should establish indicators, benchmarks and timelines, ensure adequate resourcing for all relevant actors and otherwise enable those actors to play their part in achieving the agreed benchmarks and goals. To this end, the policy must be linked to mainstream governmental budgetary processes in order to ensure that all aspects of the policy are adequately funded. It should provide for mechanisms that collect relevant sex-disaggregated data, enable effective monitoring, facilitate continuing evaluation and allow for

the revision or supplementation of existing measures and the identification of any new measures that may be appropriate. Furthermore, the policy must ensure that there are strong and focused bodies (national women's machinery) within the executive branch of the Government that will take initiatives, coordinate and oversee the preparation and implementation of legislation, policies and programmes necessary to fulfil the obligations of the State party under the Convention. These institutions should be empowered to provide advice and analysis directly to the highest levels of Government. The policy should also ensure that independent monitoring institutions, such as national human rights institutes or independent women's commissions, are established or that existing national institutes receive a mandate to promote and protect the rights guaranteed under the Convention. The policy must engage the private sector, including business enterprises, the media, organizations, community groups and individuals, and enlist their involvement in adopting measures that will fulfil the goals of the Convention in the private economic sphere.

#### 一般性建議 28/29

##### ※聯合國官方中文版

「立即」一詞表明，締約國採用一切適當辦法推行政策的義務具有緊迫性。這一要求是無條件的，不允許推遲或故意選擇逐步執行締約國在批准或加入《公約》時承擔的義務。還表示不得以任何理由，包括政治、社會、文化、宗教、經濟、資源，或締約國的其它考慮因素或面臨的限制等理由，推遲《公約》的執行。如果締約國受資源限制，或需要技術或其它專門知識幫助其執行《公約》義務，則該國應尋求國際合作，以克服上述困難。

##### ※聯合國官方英文版

The words “without delay” make it clear that the obligation of

States parties to pursue their policy, by all appropriate means, is of an immediate nature. This language is unqualified, and does not allow for any delayed or purposely chosen incremental implementation of the obligations that States assume upon ratification of or accession to the Convention. It follows that a delay cannot be justified on any grounds, including political, social, cultural, religious, economic, resource or other considerations or constraints within the State. Where a State party is facing resource constraints or needs technical or other expertise to facilitate the implementation of its obligations under the Convention, it may be incumbent upon it to seek international cooperation in order to overcome these difficulties.

#### 一般性建議 28/31

##### ※聯合國官方中文版

(a)、(f)和(g)項規定，締約國有提供法律保護和廢除或修訂歧視性法律和規章的義務，作為消除對婦女的歧視政策的一部分。締約國必須確保通過憲法修訂或其它適當的立法手段，將男女平等和不歧視的原則載入國內法，並使之享有優先和強制執行的地位。締約國還必須頒佈法律，禁止在《公約》規定的婦女生活的所有領域及婦女的整個生命期內對其加以歧視。締約國有義務採取步驟，修改或廢除構成對婦女歧視的現行法律、規章、習俗和慣例。一些特定群體的婦女，包括被剝奪自由的婦女、難民、尋求庇護者和移徙婦女、無國籍婦女、同性戀婦女、身心障礙婦女、人口販運的女性受害者、喪偶和老年婦女等，尤其易受到民法和刑法、規章和習慣法和慣例的歧視。締約國批准或加入《公約》，即承諾將《公約》納入其國內法律制度，或允許公約在其國內法律秩序中發揮適當的法律效力，以確保在國家層面執行《公約》條款。在國家層面直接適用《公約》條款的問題涉及憲法法律的規定，取決於各條約在國內法律秩序中的地位。然而，委員

會認為，在《公約》自動地或通過特定融合程式成為國內法律秩序的組成部分的國家，《公約》所載婦女在其生命週期內在生活的所有領域不受歧視和享有平等的權利可能受到更強有力的保護。委員會敦促尚未將《公約》納入國內法律秩序的締約國考慮將《公約》納入其國內法，例如，可制訂有關平等的一般法，以便為充分實現第二條要求的《公約》權利提供便利。

※聯合國官方英文版

Subparagraphs (a), (f) and (g) establish the obligation of States parties to provide legal protection and to abolish or amend discriminatory laws and regulations as part of the policy of eliminating discrimination against women. States parties must ensure that, through constitutional amendments or by other appropriate legislative means, the principle of equality between women and men and of non-discrimination is enshrined in domestic law with an overriding and enforceable status. They must also enact legislation that prohibits discrimination in all fields of women's lives under the Convention and throughout their lifespan. States parties have an obligation to take steps to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices which constitute discrimination against women. Certain groups of women, including women deprived of their liberty, refugees, asylumseeking and migrant women, stateless women, lesbian women, disabled women, women victims of trafficking, widows and elderly women, are particularly vulnerable to discrimination through civil and penal laws, regulations and customary law and practices. By ratifying the Convention or acceding to it, States parties undertake to incorporate the Convention into their domestic legal systems or to give it otherwise appropriate legal effect within their domestic legal orders in order to secure the enforceability of its provisions at the national level. The question of direct applicability of the provisions of the Convention at the national level

is a question of constitutional law and depends on the status of treaties within the domestic legal order. The Committee takes the view, however, that the rights to non-discrimination and equality in all fields of women's lives throughout their lifespan, as enshrined in the Convention, may receive enhanced protection in those States where the Convention is automatically or through specific incorporation part of the domestic legal order. The Committee urges those States parties in which the Convention does not form part of the domestic legal order to consider incorporation of the Convention to render it part of domestic law, for example through a general law on equality, in order to facilitate the full realization of Convention rights as required by article 2.

#### 一般性建議 28/32

##### ※聯合國官方中文版

(b)項規定締約國有義務確保禁止歧視和促進男女平等的法律向受到違反《公約》行為歧視的婦女提供適當的補救辦法。這一義務要求締約國向其《公約》權利受到侵犯的婦女提供賠償。不提供賠償意味著沒有履行提供適當補救辦法的義務。這類補救辦法應包括不同形式的賠償，如金錢賠償、恢復原狀、康復和復職；公開道歉、樹立公共紀念碑和保證不重犯等滿足措施；修改相關法律和慣例；以及將侵犯婦女人權的肇事者繩之以法等。

##### ※聯合國官方英文版

Subparagraph (b) contains the obligation of States parties to ensure that legislation prohibiting discrimination and promoting equality of women and men provides appropriate remedies for women who are subjected to discrimination contrary to the Convention. This obligation requires that States parties provide reparation to women whose rights under the Convention have been violated. Without reparation the obligation to

provide an appropriate remedy is not discharged. Such remedies should include different forms of reparation, such as monetary compensation, restitution, rehabilitation and reinstatement; measures of satisfaction, such as public apologies, public memorials and guarantees of non-repetition; changes in relevant laws and practices; and bringing to justice the perpetrators of violations of human rights of women.

#### 一般性建議 28/33

##### ※聯合國官方中文版

33. 根據(c)項，締約國必須確保法院適用《公約》所載的平等原則，盡最大可能依照締約國在《公約》之下的義務對法律進行解釋。然而，如果做不到這一點，法院應提請主管國家機關注意國內法，包括國家的宗教和習慣法與締約國的《公約》義務不符之處，因為締約國絕不應以國內法為由作為不履行國際義務的托詞。

##### ※聯合國官方英文版

33. According to subparagraph (c), States parties must ensure that courts are bound to apply the principle of equality as embodied in the Convention and to interpret the law, to the maximum extent possible, in line with the obligations of States parties under the Convention. However, where it is not possible to do so, courts should draw any inconsistency between national law, including national religious and customary laws, and the State party's obligations under the Convention to the attention of the appropriate authorities, since domestic laws may never be used as justification for failures by States parties to carry out their international obligations.

#### 一般性建議 28/34

##### ※聯合國官方中文版

締約國必須確保婦女能夠援引平等原則，作為對公務人員或私人行為者違反《公約》的歧視行為提出起訴的依據。締約國還必須確保婦女能夠及時利用可負擔和可獲得的補救辦法，在必要時為其提供法律援助和幫助，由獨立的主管法院或法庭進行公正審訊，妥善處理其投訴。如果對婦女的歧視還構成對生命權和人身完整等其它人權的侵犯，如發生家庭暴力案件和其它形式的暴力，則締約國有義務啟動刑事訴訟程式，對肇事者進行審訊並對其實施適當的刑事制裁。有一些獨立的協會和中心向婦女提供法律資源，向婦女宣傳其平等權，幫助她們為所遭受的歧視尋求補償，締約國應向這類組織提供資金支援。

※聯合國官方英文版

States parties must ensure that women can invoke the principle of equality in support of complaints of acts of discrimination contrary to the Convention, committed by public officials or by private actors. States parties must further ensure that women have recourse to affordable, accessible and timely remedies, with legal aid and assistance as necessary, to be settled in a fair hearing by a competent and independent court or tribunal, where appropriate. Where discrimination against women also constitutes an abuse of other human rights, such as the right to life and physical integrity in, for example, cases of domestic and other forms of violence, States parties are obliged to initiate criminal proceedings, bring the perpetrator(s) to trial and impose appropriate penal sanctions. States parties should financially support independent associations and centres providing legal resources for women in their work to educate women about their rights to equality and assist them in pursuing remedies for discrimination.

一般性建議 28/35

※聯合國官方中文版

(d)項規定締約國有義務避免參與任何直接或間接歧視婦女的行為或做法。締約國必須確保國家機構、部門、法律和政策不直接或明確歧視婦女。還必須確保廢除任何導致歧視效果或結果的法律、政策或行動。

※聯合國官方英文版

Subparagraph (d) establishes an obligation of States parties to abstain from engaging in any act or practice of direct or indirect discrimination against women. States parties must ensure that State institutions, agents, laws and policies do not directly or explicitly discriminate against women. They must also ensure that any laws, policies or actions that have the effect or result of generating discrimination are abolished.

一般性建議 28/36

※聯合國官方中文版

(e)項規定締約國有義務消除任何公共或私人行為者對婦女的歧視。在這方面可能被視為適當的措施種類不限於憲法或立法措施。締約國應採取措施，確保在實際中真正消除對婦女的歧視，實現男女平等。這些措施應：確保婦女能夠對侵犯其《公約》權利的行為提出起訴，並獲得有效的補救辦法；積極吸納婦女參與措施的制訂和實施；確保政府在國內的問責制；通過教育系統和社區的力量促進教育，支援《公約》目標的實現；鼓勵人權和婦女非政府組織開展工作；設立必要的國家人權機構或其它機制；提供適當的行政和資金支援，以確保採取的措施使婦女的實際生活發生真正改觀。締約國承諾的這些義務要求其在與男子平等的基礎上提供對婦女權利的法律保護，確保通過主管國家法庭和其它公共機構有效保護婦女免受任何歧視行為，及採取一切適當措施，消除任何個人、組織或企業對婦女的歧視，這些義務也適用於在海外從事業務的國家公司的行為。

※聯合國官方英文版

Subparagraph(e) establishes an obligation of States parties to eliminate discrimination by any public or private actor. The types of measures that might be considered appropriate in this respect are not limited to constitutional or legislative measures. States parties should also adopt measures that ensure the practical realization of the elimination of discrimination against women and women's equality with men. This includes measures that: ensure that women are able to make complaints about violations of their rights under the Convention and have access to effective remedies; enable women to be actively involved in the formulation and implementation of measures; ensure Government accountability domestically; promote education and support for the goals of the Convention throughout the education system and in the community; encourage the work of human rights and women's non-governmental organizations; establish the necessary national human rights institutions or other machineries; and provide adequate administrative and financial support to ensure that the measures adopted make a real difference in women's lives in practice. The obligations incumbent upon States parties that require them to establish legal protection of the rights of women on an equal basis with men, ensure through competent national tribunals and other public institutions the effective protection of women against any act of discrimination and take all appropriate measures to eliminate discrimination against women by any person, organization or enterprise also extend to acts of national corporations operating extraterritorially.

#### 一般性建議 28/37

※聯合國官方中文版

##### A. 執行

為了滿足「適當性」的要求，締約國採取的辦法必須覆蓋其在《公

約》之下的一般義務的所有方面，包括尊重、保護、促進和實現婦女不受歧視的權利以及與男子享有平等權。因此，《公約》第二條和其它條款中使用的「適當辦法」和「適當措施」的說法包含的措施，應確保締約國：

(a) 避免從事、資助或縱容任何違反《公約》的做法、政策或措施(尊重)；

(b) 採取步驟，預防、禁止和懲治協力廠商違反《公約》的行為，包括在家庭和在社區中實施的行為，並向這類侵權行為的受害者提供賠償(保護)；

(c) 廣泛加強認識和支援其在《公約》之下的義務(促進)；

(d) 為了在實際中實現性方面的不歧視和兩性平等採取暫行特別措施(實現)。

※聯合國官方英文版

### **A. Implementation**

In order to satisfy the requirement of “appropriateness”, the means adopted by States parties must address all aspects of their general obligations under the Convention to respect, protect, promote and fulfil women’s right to non-discrimination and to the enjoyment of equality with men. Thus the terms “appropriate means” and “appropriate measures” used in article 2 and other articles of the Convention comprise measures ensuring that a State party:

(a) Abstains from performing, sponsoring or condoning any practice, policy or measure that violates the Convention (respect);

(b) Takes steps to prevent, prohibit and punish violations of the Convention by third parties, including in the home and in the community, and to provide reparation to the victims of such violations (protect);

(c) Fosters wide knowledge about and support for its obligations under the Convention (promote);

(d) Adopts temporary special measures that achieve sex non-discrimination and gender equality in practice (fulfil).

#### 一般性建議 28/38

締約國還應採取另外一些適當的執行措施，例如：

(a) 根據《北京宣言和行動綱領》制訂和實施國家行動計畫及其它相關政策和方案，以促進婦女的平等權，並劃撥充足的人力和資金資源；

(b) 為公務人員制訂行為守則，以確保尊重平等和不歧視的原則；

(c) 確保廣泛散發載有適用《公約》平等和不歧視原則條款的法院決定的報告；

(d) 提供有關《公約》原則和條款的教育和培訓方案，培訓物件為所有政府機構、公務人員，尤其是法律從業人員和司法機關；

(e) 吸收所有媒體參與有關男女平等的公共教育方案，尤其確保說明婦女認識到她們不受歧視的平等權利，締約國為執行《公約》採取的措施，以及委員會對締約國的報告提出的結論性意見；

(f) 開發和制訂有效指標，說明實現婦女人權的狀況和進展，創建和維護按性別分類以及與《公約》具體條款相關的資料庫。

#### ※聯合國官方英文版

States parties should also adopt other appropriate measures of implementation such as:

(a) Promoting equality of women through the formulation and implementation of national plans of action and other relevant policies and programmes in line with the Beijing Declaration and Platform for Action, and allocating adequate human and financial resources;

(b) Establishing codes of conduct for public officials to ensure respect for the principles of equality and non-discrimination;

(c) Ensuring that reports of court decisions applying the provisions of

the Convention on the equality and non-discrimination principles are widely distributed;

(d) Undertaking specific education and training programmes about the principles and provisions of the Convention directed to all Government agencies, public officials and, in particular, the legal profession and the judiciary;

(e) Enlisting all media in public education programmes about the equality of women and men, and ensuring in particular that women are aware of their right to equality without discrimination, of the measures taken by the State party to implement the Convention, and of the concluding observations by the Committee on the reports of the State party;

(f) Developing and establishing valid indicators of the status of and progress in the realization of human rights of women, and establishing and maintaining databases disaggregated by sex and related to the specific provisions of the Convention.