

## 消除对妇女一切形式歧视公约

作者: 杜布拉夫卡·西蒙诺维奇

消除对妇女歧视委员会主席(2007-2008 年)

约三十年前的 1979 年 12 月 18 日, 联合国大会第 34/180 号决议通过了《消除对妇女一切形式歧视公约》。《公约》于 1981 年 9 月 3 日生效, 是第一个旨在消除对妇女一切形式性歧视和性别歧视的具有全面法律约束力的全球性国际条约。截至 2008 年 12 月, 已有 185 个缔约国接受了《公约》。尽管在此之前, 已有若干一般性人权条约明确规定, 应在平等基础上向妇女和男子提供这些条约所规定的权利, 还有一些处理具体形式歧视妇女行为的条约, 但《公约》的序言部分表明了《公约》存在的理由, 即“尽管有各种这样的文件, 歧视妇女的现象仍然普遍存在”。

《公约》的目的是消除在生活的各个领域, 包括在政治、经济、社会、文化、公民和家庭生活领域, 缔约国及其代理人的作为或不作为造成的以及任何个人或组织实施的在法律上和事实上对妇女的一切形式歧视。《公约》的目标是承认和实现男女在法律和事实上的平等。将通过包括所有有关立法和方案措施在内的消除对妇女一切形式歧视政策来实现这一点。对缔约国的首要要求是“男女平等的原则纳入本国宪法或其他有关法律”和“保证实现这项原则”(第 2 条(a))。实现平等这一要求表明, 《公约》设想在享有人权方面实现男女实质上的平等。

《公约》规定了对妇女歧视的宽泛定义为“[……]基于性别而作的任何区别、排斥或限制, 其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由”(第 1 条)。这一定义包括在公共生活和私人生活的所有方面对妇女在法律上或实践中有意或无意的直接和间接歧视。直接歧视的意图是歧视妇女, 构成与男子相比对妇女权利的明显排斥、区分或限制。间接歧视发生在并非谋求歧视的明显中立的法律标准或政策导致的后果毫无道理地严重影响妇女享有权利, 而原因只因其为妇女的时候。《公约》涉及直接和间接形式的对妇女的歧视, 这一点使得它成为国际法中以实现男女真正(形式上和实质上)平等为目的的独特文书。

《公约》保护妇女在其整个生命周期中免遭一切形式的歧视, 并将女孩包括在内。《公约》分为四个实质性部分, 它超越了以往国际文书中关于平等保护的保证, 规定了在政治、经济、社会生活和家庭关系的所有方面实现男女(不论已婚未婚)平等的措施。《公约》第一部分详述了一般执行措施, 还规定为加速实现男女事实上的平等而采取的暂行特别措施, 例如平权行动措施, 不得视为歧视。

只要不平等存在，这项措施就应该继续，但在机会和待遇平等实现之后，必须停止采用(第 4 条第 1 款)。为保护母性而采取的特别措施也被定为非歧视(第 4 条第 2 款)。在一项独特的规定中，要求缔约国改变男女的社会和文化行为模式，以消除基于性别而分尊卑观念或基于男女定型任务的偏见、习俗和一切其他作法。还要求缔约国保证家庭教育应包括正确了解母性的社会功能和确认教养子女是父母的共同责任(第 5 条)。缔约各国应采取一切适当措施，以禁止一切形式贩卖妇女和强迫妇女卖淫对她们进行剥削的行为(第 6 条)，以及消除在政治和公众事务中，包括在国际上和在国际组织中代表本国方面对妇女的歧视(第 7 和 8 条)。还要求缔约国在国籍方面以及在子女的国籍方面给予妇女与男子以同等的权利，同时必须采取一切适当措施，消除在教育、就业和卫生、经济和社会生活，包括家庭福利、银行贷款和其他资本，以及娱乐、体育和文化活动领域对妇女的歧视。(第 9 至 13 条)。《公约》承认农村妇女面对特殊问题，第 14 条要求缔约国采取一切适当措施以消除对农村地区妇女的歧视，保证她们在与男子平等的基础上参与农村发展并受其益惠。还要求缔约国给予妇女在法律面前平等的地位，包括在民事和合同能力、人身移动、择居方面(第 15 条)。还要求缔约国采取一切适当措施，消除在婚姻和家庭关系中，包括在有关子女的事务上对妇女的歧视，同时《公约》表明童年订婚和童婚应不具法律效力，并应采取一切必要行动，规定结婚最低年龄，并规定婚姻必须登记(第 16 条)。

为审议执行进展情况，《公约》设立了一个条约机构，名为消除对妇女歧视委员会。委员会由 23 名“在本公约所适用的领域方面德高望重和有能力的专家组成”，这些专家由缔约各国自其国民中选出，以个人资格任职(第 17 条第 1 款)。缔约国在选举时须顾及“公平地域分配原则及不同文化形式与各主要法系的代表性。”委员会委员应以无记名投票方式在缔约国会议上选出，可连任四年(同上)。

委员会审议执行进展的主要途径是审议《公约》规定缔约国有义务提交的报告，这些报告应说明本国为使公约各项规定生效而采取的立法、司法、行政或其他措施。初次报告应在《公约》对该国生效后一年内提出，此后至少每四年并随时在委员会的请求下提出。2000 年 12 月，《公约》的一项任择议定书生效。这项议定书已得到《公约》的 96 个缔约国的批准或加入(截至 2008 年 12 月)，它规定委员会有权审议个人或个人联名提出的投诉，条件是符合某些先决条件，最重要的是用尽国内补救办法。它还允许委员会对严重或系统地违反《公约》行为的可靠指控进行调查。迄今为止(2008 年 12 月)，委员会已经审议了 13 份来文，并进行了一项调查。来文使消除对妇女歧视委员会有机会根据具体的事实情况发展自己的案例，同时调查权限使其能够为处理严重或系统侵犯妇女权利的行为拟订各项建议。

消除对妇女歧视委员会成立二十多年来，已确保《公约》在实质上和程序上成为活的文书。委员会充分利用《公约》第 21 条规定的提出意见和一般性建议

的能力，制定了 26 项一般性建议，在《公约》各项规定的含义及其基于的主题方面，向缔约国提供了指导。头十年中的委员会一般性建议涉及报告的内容、对《公约》的保留和资源等问题。1991 年第十届会议后，发布一般性建议的做法改变了，委员会开始通过关于《公约》特定规定的一般性建议，和关于《公约》的条款与委员会称为“贯穿各领域”主题之间关系的一般性建议。一般性建议变得更加详尽和全面，就《公约》在具体情况下的适用为缔约国提供了更明确的指导。例如，由于《公约》未含有关于暴力侵害妇女行为本身的明确规定，委员会在第 19 号一般性建议(1992 年)中制定了与《公约》有关的对暴力侵害妇女行为的权威性理解。委员会表明，《公约》的许多条款要求国家保护妇女免遭暴力侵害，并请缔约国在其根据《公约》提交的报告中，列入关于暴力侵害妇女事件和为防止这类暴力所采取的措施的信息。1992 年关于暴力侵害妇女行为的第 19 号一般性建议解释了缔约国有义务尽职尽责，保护妇女免遭暴力侵害，调查罪行，惩治犯罪人，并为遭受暴力行为侵害的妇女提供赔偿。这项一般性建议在缔约国制定法律、政策和方案时为其提供了指导，并被国家司法机关用于促进和保护妇女的权利。

从程序角度看，消除对妇女歧视委员会鼓励各专门机构充分利用《公约》第 22 条概述的能力，该条使得委员会能够邀请这些机构提出报告，说明在其活动范围内的各领域《公约》的执行情况。联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织和世界卫生组织定期利用了这一机会。联合国各国家工作队目前正在开展协作，以便向委员会提交机密报告，同时联合国各基金和方案、其他政府间实体，如国际移民组织和各国议会联盟，也提交口头和书面报告。委员会还与国家和国际非政府组织结成强大的合作关系，这些组织定期为委员会提交很多“影子报告”，在其中概述它们对《公约》的执行情况或没有执行《公约》的情况的意见。委员会还扩大了国家利益攸关方的类别，例如国家人权机构和国家议会，委员会鼓励它们参与其工作。如同其他人权条约机构，消除对妇女歧视委员会对报告的审议是通过与某个缔约国的高级别代表团进行建设性对话，在闭门会议上进行审议，然后审议和通过结论意见。委员会在结论意见中强调取得的进展和需要更加重视的领域，并提出应当采取的措施。结论意见根据每一缔约国的具体情况制定，委员会努力确保它们具体、有侧重点和可执行。从 2008 年起，提出每一缔约国应立即落实的两个领域，并要求在一年或两年内提交中期报告，说明进展情况。

《公约》的谈判是在妇女地位委员会和大会第三委员会进行的，通过了广泛的参与进程，但设想到在批准和加入时提出保留的可能性。根据 1969 年维也纳《条约法公约》，《公约》第 28 条第 2 款不允许提出与《公约》的目的和宗旨抵触的保留。许多国家在接受公约时提出了保留，其中相当多的国家为确保对《条约》的遵守，在国家一级做出适当调整后撤销了这些保留。消除对妇女歧视委员会在其第 4 号一般性建议(1987 年)、第 20 号一般性建议(1992 年)及其关于对《消除

对妇女一切形式歧视公约》的保留的声明中，详述了委员会关于保留的立场。总体上说，消除对妇女歧视委员会呼吁会员国如果考虑提出保留，应尽量精确和狭义地制定这些保留，确保它们不违背《公约》中明确表达其目标和宗旨的核心条款。(在第 4 号一般性建议中，委员会对相当多的保留不符合《公约》的目标和宗旨表示关切，而关于对《公约》的保留的第 20 号一般性建议呼吁缔约国关注对《公约》的保留的有效性和法律效力问题。)消除对妇女歧视委员会因此在 1998 年宣布，对《公约》第 2 条和第 16 条的保留不符合《公约》的目标和宗旨，因此是不能允许的(1998 年关于对《公约》的保留的声明 (A/53/38/Rev. 1), 第 47-50 页)。

委员会的报告制度、结论意见、一般性建议、来文和调查职能放在一起，为其提供了制定消除对妇女的歧视综合案例以及实现男女平等原则所需措施的工具。然而，在联合国人权条约中，《公约》是唯一开会时间受到限制的条约。按照《公约》第 20 条第 1 款，规定为审议缔约国的报告每年只举行一届会议，“至多两周时间”。联合国大会各项决议逐渐为消除对妇女歧视委员会延长了会议时间，而且《公约》缔约国在 1995 年通过了第 20 条第 1 款的修正案，规定了适当的会议时间。该修正案的生效需要得到至少三分之二缔约国的接受，但迄今为止只有 45 个缔约国批准了修正案(大会 1995 年 12 月 22 日第 50/202 号决议)。与此同时，除了为消除对妇女歧视委员会来文工作组核准每年 10 天的会议时间外，大会还在 2007 年授权从 2010 年 1 月开始，消除对妇女歧视委员会每年举行三次届会，每届会期三周并举行会前工作组会议(大会 2007 年 12 月 22 日第 62/218 号决议，第 14 段)。提供适当的会议时间为消除对妇女歧视委员会提供了实行实质性和程序性措施以便有效工作的框架，从而使《公约》的允诺能够成为全世界妇女的现实。

## 参考资料

### 法律文书

《消除对妇女一切形式歧视公约》第 20 条第 1 款的修正案，纽约，1995 年 12 月 22 日，(文件 CEDAW/SP/1995/2)。

《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》，纽约，1999 年 10 月 6 日，联合国，《条约汇编》，第 2131 卷，第 83 页。

### 文件

第 4 号一般性建议(保留)。《消除对妇女歧视委员会的报告》，(第六届会议)，1987 年 5 月 15 日(A/42/38)，第 579 段。

第 19 号一般性建议(对妇女的暴力行为)。《消除对妇女歧视委员会的报告》，(第十一届会议)，1992 年 6 月 24 日(A/47/38)，第 1 页。

第 20 号一般性建议(保留)。《消除对妇女歧视委员会的报告》，(第十一届会议)，1992 年 6 月 24 日(1992 年 A/47/38)，第 1 页。

1995 年 12 月 22 日大会第 50/202 号决议(《消除对妇女一切形式歧视公约》第 20 条第 1 款的修正案)。

消除对妇女歧视委员会通过的关于对《消除对妇女一切形式歧视公约》的保留的声明。《消除对妇女歧视委员会的报告》，(第十八届和第十九届会议)，1998 年 5 月 14 日(A/53/38/Rev. 1)，第二部分，第一章 A。

2007 年 12 月 22 日大会第 62/218 号决议(《消除对妇女一切形式歧视公约》)。

### 学术论著

N. Burrows, “The 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, *Netherlands International Law Review*, vol. 32, 1980, pp. 419-460.

A. Byrnes, “The ‘Other’ Human rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women”, *Yale Journal of International Law*, vol. 14, 1989, pp. 1-67.

A. Byrnes and J. Connors, “Enforcing the Rights of Women: A Complaints Procedure for the Women’s Convention”, *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 21, 1996, pp. 679-797.

R. Emerton, K. Adams, A. Byrnes and J. Connors (eds.), *International Women’s Rights Cases*, London, Cavendish Publishing, 2005.

E. Evatt, “Finding a voice for women’s rights: the early days of CEDAW”, *The George Washington Law Review*, vol. 34, 2002, pp. 515-553.

H. B. Schöpp-Schilling and C. Flinterman (eds), *The Circle of Empowerment: Twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, Feminist Press, 2007.

D. Šimonović, “Reflections on the Future”, in H. B. Schöpp-Schilling and others (eds), *The Circle of Empowerment: Twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, Feminist Press, 2007, p. 347.

K.-L. Tang, “The leadership role of international law in enforcing women’s rights: the Optional Protocol to the Women’s Convention”, *Gender and Development*, vol. 8, 2000, p. 65.

United Nations and Inter-Parliamentary Union, *Confronting Discrimination: The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: Handbook for Parliamentarians*, 2003.

关于条约和条约机构的产出，可查阅 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>。

---