

## 关于《消除对妇女一切形式歧视公约》涉及暂行特别措施的 第四条第 1 款的一般性建议 25

### 目录

|                                      | 段次    | 页次 |
|--------------------------------------|-------|----|
| 一. 导言.....                           | 1-2   | 8  |
| 二. 背景：《公约》的目标和宗旨.....                | 3-15  | 8  |
| 三. 《消除对妇女一切形式歧视公约》中暂行特别措施的意义和范围..... | 16-25 | 10 |
| A. 第 4 条第 1 款和第 2 款之间的关系.....        | 16-17 | 10 |
| B. 术语.....                           | 18    | 10 |
| C. 第 4 条第 1 款的关键内容.....              | 19-25 | 10 |
| 四. 对缔约国的建议.....                      | 26-40 | 11 |

## 一. 导言

1. 消除对妇女歧视委员会 1999 年第二十届会议依照《消除对妇女一切形式歧视公约》第二十一条决定，拟订关于《公约》第四条第 1 款的一般性建议。这项新的一般性建议将借鉴以前各项一般性建议，包括关于暂行特别措施的一般性建议 5(第七届会议，1988 年)、关于执行《公约》第八条的一般性建议 8(第七届会议，1988 年)和关于妇女参与公共生活的一般性建议 23(第十六届会议，1997 年)，还将借鉴《公约》缔约国提交的报告和委员会关于这些报告的结论意见等。

2. 关于本项一般性建议，委员会的目的是阐明第四条第 1 款的性质和含义，以便于并确保缔约国在执行《公约》过程中充分利用该条款。委员会鼓励缔约国将该一般性建议翻译成本国语文和地方语文，并普通散发给包括行政管理机构在内的政府立法机关、行政机关和司法机关，以及包括媒体、学术界、人权及妇女协会和机构在内的民间社会。

## 二. 背景：《公约》的目标和宗旨

3. 《公约》是一项活的文书。自 1979 年通过《公约》以来，委员会及国家一级和国际级别的其他行动者一直以进步的思维协助阐明和理解《公约》各项条款的实质性内容、歧视妇女的特别性质及消除此种歧视的文书。

4. 必须依照《公约》的总体目标和宗旨，即消除对妇女的一切形式歧视，确定第四条第 1 款的范围和含义，以期在享受人权和基本自由方面实现法律上和事实上的男女平等。《公约》缔约国有法律义务尊重、保护、促进和实现妇女不受歧视的权利，确保妇女发展和地位提高，以改善她们的处境，实现法律上和事实上的男女平等。

5. 《公约》超越了许多国家和国际法律标准和准则中使用的歧视概念。虽然这些标准和准则都禁止性别歧视，保护男女免受专横、不公平和（或）不公正的待遇，但《公约》的重点是歧视妇女问题，强调妇女因为是妇女而一直并且继续遭受形形色色的歧视。

6. 第一至五和二十四条构成《公约》所有实质性条款的一般性解释框架；第一至五和二十四条的总和表明三项义务是缔约国努力消除歧视妇女的核心所在。应以综合方式履行这些义务，它们已超出男女平等待遇的纯粹正式法律的义务范畴。

7. 首先，缔约国有义务确保在其法律中没有直接或间接<sup>1</sup>歧视妇女的内容，并通过主管法庭及制裁和其它补救办法确保妇女在公共和私人领域都不受——公共当局、司法机构、机关、企业或私人的——歧视。第二，缔约国有义务通过实行具体、有效的政策和方案改善妇女的实际状况。第三，缔约国有义务处理普遍

的性别关系<sup>2</sup>及基于性别的定型观念，这一切不仅通过个人的个别行为而且在法律、立法和社会结构和机构中都对妇女产生影响。

8. 委员会认为，仅仅采取正式法律或方案的方式不足以实现委员会解释为实际平等的事实上的男女平等。此外，《公约》要求男女起点平等，并通过创造有利于实现结果平等的环境赋予妇女权力。仅仅保证男女待遇相同是不够的。必须考虑到妇女和男子的生理差异以及社会和文化造成的差别。在某些情况下，必须给予男女不同待遇，以纠正这些差别。实现实际平等还需要有效的战略，目的是纠正妇女代表名额不足的现象，在男女之间重新分配资源和权力。

9. 结果平等是事实上或实际平等可想而知的必然结果。这些结果可能是数量和（或）质量性质的结果；即妇女与男子在各领域享有有关权利的人数几乎相等，享有同等的收入、以及同等的决策权和政治影响力，和妇女不遭受暴力。

10. 必须有效处理歧视妇女和男女不平等的根本原因，才能改善妇女的状况。在审视妇女和男子的生活时必须考虑到这方面的前因后果，并采取措施以促进机会、机构和制度的真正改变，不再以历史沿袭的男性权力和生活方式的规范为基础。

11. 应区分妇女生理上决定的长期不变的需要和经历和下列情况造成的其它需要：过去和现在对妇女的歧视个体行为；占主导地位的性别意识形态；社会、文化结构和机构中歧视妇女的各种表现。由于正在采取步骤消除对妇女的歧视，妇女的需要可能改变或消失，或成为男女的共同需要。因此，需要继续监测旨在实现妇女事实上或实际平等的法律、方案和措施，以避免使可能已失去理由的不同待遇永久化。

12. 某些妇女群体除受性别歧视外，还受到基于种族、族裔或宗教、残疾、年龄、阶级、种姓或其它因素的多种形式的歧视。此类歧视首先可能影响到这些群体的妇女，也可能在不同程度上或以不同方式影响到男子。缔约国可能需要采取具体的暂行特别措施，消除对妇女的多种形式的歧视及其对妇女产生的复合不利影响。

13. 除《消除对妇女一切形式歧视公约》之外，联合国系统通过的其它国际人权文书和政策文件也包含关于采取暂行特别措施支持实现平等的条款。这些措施以不同术语表述，赋予它们的含义和解释也有所不同。委员会希望，本文所载的关于第四条第1款的一般性建议将有助于阐明术语。<sup>3</sup>

14. 《公约》所针对是过去和现在阻碍妇女享受人权和基本自由的社会和文化上的歧视，其目标是消除对妇女一切形式歧视，包括消除事实上或实际不平等的根源和后果。因此，根据《公约》采取暂行特别措施是实现妇女事实上或实际平等的手段之一，而不是不歧视和平等准则的例外。

### 三. 《消除对妇女一切形式歧视公约》中暂行特别措施的意义和范围

#### 第四条第 1 款

缔约各国为加速实现男女事实上的平等而采取的暂行特别措施，不得视为本公约所指的歧视，亦不得因此导致维持不平等的标准或另立标准；这些措施应在男女机会和待遇平等的目的达到之后，停止采用。

#### 第四条第 2 款

缔约各国为保护母性而采取的特别措施，包括本公约所列各项措施，不得视为歧视。

#### A. 第四条第 1 款和第 2 款之间的关系

15. 第四条第 1 款和第四条第 2 款中“特别措施”的目的明显不同。第四条第 1 款的目的是加速改善妇女状况以实现事实上或实际男女平等，寻求必要的结构、社会和文化变革，以纠正过去和现在歧视妇女的形式和后果，并向妇女提供补偿。这些措施是暂行措施。

16. 第四条第 2 款对由于妇女与男子生理上的差异而给予他们的不同待遇作出了规定。这些措施是永久性措施，至少直至第十一条第 3 款中提到的科学技术知识证明有理由进行审查。

#### B. 术语

17. 在《公约》的准备材料中使用了不同术语来指称第四条第 1 款中的“暂行特别措施”。委员会在以前的一般性建议中也使用各种术语。缔约国往往把纠正、补偿和促进意义的术语“特别措施”与“平权行动”、“积极行动”、“积极措施”、“反向歧视”和“积极的区别对待”等术语等同起来。这些术语源自讨论和各国在不同情况下采取的各种措施。<sup>4</sup> 在本项一般性建议中，根据审议缔约国报告的惯例，委员会按照第四条第 1 款的要求只使用“暂行特别措施”这一术语。

#### C. 第四条第 1 款的关键内容

18. 缔约国根据第四条第 1 款采取的措施应旨在加速妇女在政治、经济、社会、文化、民间或其它任何领域的平等参与。委员会认为，实施这些措施并非不歧视准则的例外，而是作出一种强调，即暂行特别措施是缔约国的一项必要战略的组成部分，其目的是在享受人权和基本自由方面实现事实上或实际男女平等。虽然实施暂行特别措施往往补救过去歧视妇女的造成的结果，但不管过去歧视妇女的证据如何，缔约国仍应承担《公约》规定的义务，改进妇女状况以实现事实上或实际男女平等。委员会认为，根据《公约》通过并执行此类措施的缔约国没有歧视男子。

19. 缔约国应明确区分根据第四条第1款采取的暂行特别措施和其它一般性社会政策，前者旨在加速实现妇女事实上或实际平等的具体目标，后者旨在改善妇女和女童的状况。并非所有可能或将会有利于妇女的措施都是暂行特别措施。提供一般条件保证妇女和女童的公民、政治、经济、社会和文化权利并确保她们过上有尊严、不受歧视的生活，这些不能称之为暂行特别措施。

20. 第四条第1款案文阐明此类特别措施的“暂行”性质。因此，不应将此类措施视为永久的需要，即使“暂行”其实是意味长期采取此类措施。暂行特别措施的延续时间应根据处理具体问题的效果而定，不应预先确定。如果预期效果已实现并持续了一段期间，则必须中止暂行特别措施。

21. 虽然“特别”这一术语与人权论述相符，但仍然应对其作出缜密解释。有时使用该术语会让妇女和其它受歧视群体显得脆弱、易受伤害并需要额外或“特别”措施才能参与社会或在社会中竞争。但在制定第四条第1款时，“特别”的真正含义是这些措施旨在实现具体目标。

22. “措施”这一术语广泛包括各种立法、执行、行政和其它管理文书及政策和惯例，如：推广方案或支助方案；分配和（或）重新分配资源；优惠待遇；定向征聘、雇用和晋升；与一定时期有关的数目指标和配额制度。选择特定“措施”将取决于第四条第1款适用的情况，以及旨在实现的具体目标。

23. 通过并执行暂行特别措施可能导致讨论其对象群体或个人的资格和才干，并提出理由反对在政策、教育和就业等领域优待据称资格低于男子的妇女。由于暂行特别措施旨在加速实现事实上或实际平等，所以应认真审查资格和才干问题是否涉及性别偏见，特别是在公营和私营部门就业领域，因为资格和才干是由规范和文化确定的。在任命、甄选或选举担任公职和政治职务的人员时，除资格和才干以外的因素或许也应起作用，包括实行民主公正原则和选举原则。

24. 须参照第一、二、三、五和二十四条，对第六至十六条适用第四条第1款；第六至十六条规定缔约国“应采取一切适当措施”。因此，委员会认为，如果能够说明暂行特别措施对第六至十六条的无论哪一条是必要而恰当的，缔约国应就其通过并执行暂行特别措施，以便加速实现妇女事实上或实际平等的总体或特定目标。

#### **四. 对缔约国的建议**

25. 缔约国的报告应说明根据《公约》第四条第1款采取或未采取暂行特别措施的情况，缔约国最好坚持使用“暂行特别措施”这一术语，以避免混乱。

26. 缔约国应明确区分暂行特别措施和通过并执行的其它一般性社会政策，前者旨在加速实现妇女事实上或实际平等的具体目标，后者旨在改善妇女和女童的状

况。缔约国应注意，并非所有现在或将来可能会有利于妇女的措施都是暂行特别措施。

27. 缔约国在实施暂行特别措施以加速实现妇女事实上或实际平等时，应分析妇女在所有生活领域以及特定、有针对性的领域中的状况。缔约国应评估暂行特别措施对国内特定目标的可能影响，并采取它们认为最适当的暂行特别措施来加速实现妇女事实上或实际平等。

29. 缔约国应说明选择一种措施而不选择另一种措施的理由。实施此类措施的理由应包括：说明妇女或受到多种形式的歧视的特定妇女群体的实际生活状况，包括决定其生活和机会的各种条件和影响；实施此类暂行特别措施将加速改进她们在缔约国的状况。与此同时，应阐明这些措施和一般性措施与努力改善妇女状况之间的关系。

29. 缔约国应就未采取暂行特别措施作出充分解释。不能以下列方式证明有理由不采取暂行特别措施：声称无能为力；或说明不行动的原因是占主导地位的市场力量或政治力量，如私营部门、私人组织或政党所固有的这些力量。此外，提请缔约国注意，应参照其它各条解释的《公约》第二条要求缔约国对这些行动者的行动负责。

30. 缔约国可就若干条款提出关于暂行特别措施的报告。根据第二条，请缔约国就这些措施的法律或其它依据提出报告，并说明选择某种办法的理由。此外，还请缔约国详细说明关于暂行特别措施的立法，特别是该立法是否对暂行特别措施的强制性质或自愿性质作出规定。

31. 缔约国应在其宪法或国家立法中规定，允许采取暂行特别措施。委员会提请缔约国注意，全面反歧视法、机会平等法或关于男女平等的行政命令等立法能够指导应采取哪种暂行特别措施，以实现特定领域的一个或数个特定目标。关于就业或教育的具体立法也可提供此类指导。关于不歧视和暂行特别措施的有关立法应涉及政府行动者及私营组织或企业。

32. 委员会提请缔约国注意，暂行特别措施还可基于国家、区域或当地行政部门包括公共就业和教育部门制定并通过的指令、政策指示和（或）行政准则。这类暂行特别措施可包括公务员制度、政治领域以及私营教育和就业部门。委员会还提请缔约国注意，国营或私营就业部门的社会伙伴也可通过谈判达成此类措施，或由国营或私营企业、组织、机构和政党在自愿的基础上予以实施。

33. 委员会重申，应根据具体国情和打算克服的问题的具体性质，拟订、实施和评价暂行特别措施行动计划。委员会建议，缔约国在报告中详细说明旨在实现下列目标的行动计划：为妇女创造机会，克服她们在某些领域任职人数不足的问题；在某些领域重新分配资源和权力；和（或）开始进行体制改革，消除过去或现在的歧视现象，加速实现事实上的平等。报告还应说明，此类行动计划是否考虑到

此类措施可能意外造成的有害影响，以及为保护妇女免受这种影响可能采取的行动。缔约国还应在其报告中说明暂行特别措施的成果，并评估可能致使这种措施失败的因素。

34. 根据第三条，请缔约国提出报告，说明负责拟订、执行、监督、评价和推行此类暂行特别措施的机构。现有或计划设立的国家机构可承担这一责任，如妇女部、各部或总统办公室内的妇女司、监察员、法庭或其它公营或私营实体等，这些机构都应具有拟订具体方案、监督方案执行及评价方案影响和成果的任务规定。委员会建议，缔约国确保妇女，特别是受影响的妇女，在拟订、执行和评价此类方案方面发挥作用。此外，还特别建议与民间社会和代表各妇女团体的非政府组织进行合作和协商。

35. 委员会提请注意并重申其关于妇女状况统计数据的一般性建议 9，建议缔约国提供按性别分列的数据，以便衡量在实现妇女事实上或实际平等方面取得的进展和暂行特别措施的效果。

36. 缔约国应报告根据《公约》有关条款在具体领域采取的暂行特别措施类型。根据有关条款提出的报告应提到具体的目标和指标、时间表、选择特定措施的理由、让妇女能够参与这些措施的步骤以及负责监督执行情况和进展的机构。还请缔约国说明受某措施影响及因暂行特别措施而有机会参加某领域的妇女人数，或说明国家打算在多长时间内向多少妇女重新分配多少资源和权力。

37. 委员会重申其一般性建议 5、8 和 23，其中委员会建议在下列领域实施暂行特别措施：教育、经济、政治和就业；妇女在国际一级代表政府参加国际组织工作；政治和公共生活。缔约国应根据本国国情加强此类努力，特别是涉及各级教育所有方面及各级培训、就业和参加公共和政治生活所有方面的努力。委员会回顾，在所有情况下，特别是在医疗卫生领域，缔约国应仔细区分每个领域中持续及永久的措施和暂行措施。

38. 请缔约国注意，应采取暂行特别措施加速改变和消除歧视妇女或对妇女不利的文化、定型态度和行为。在信贷和贷款、运动、文化和娱乐及法律宣传领域也应采取暂行特别措施。如有必要，应针对受多重歧视的妇女，包括农村妇女，采取此类措施。

39. 虽然不可能对《公约》所有条款适用暂行特别措施，但委员会建议在下述情况考虑采取暂行特别措施：每当涉及加速提供平等参与的机会和加速重新分配权力和资源的问题；如果能够说明在特定情况下需要这些措施，而且这些措施最适合。

## 注

- <sup>1</sup> 如果法律、政策和方案基于似乎不分性别但实际上对妇女有不利影响的标准，则会发生间接歧视妇女的情况。不分性别的法律、政策和方案保留过去歧视妇女的后果可能并非故意，以男人生活方式为模式因而未考虑到与男子生活方式不同的妇女生活经历也可能出于无心。存在这些区别是因为基于男女生理区别对妇女的陈规定型期望、态度和行为，还可能因为普遍存在的男尊女卑现象。
- <sup>2</sup> “给予生理性性别差异的社会含义便是性别观念的定义。性别观念是一种意识形态和文化概念，但是也再生于物质实践领域内，然后反过来影响这种实践的结果。它影响到资源、财富、工作、决策和政治权力的分配，还影响到家庭及公共生活中权利和待遇的享受。尽管文化各异，时间变迁，全世界范围内的性别关系均导致男女之间的权利不均衡，这是一个普遍特征。因此，性别是一个划分社会阶层的因素，在此意义上讲，它类似于种族、阶级、族裔、性行为 and 年龄等其它划分阶层的因素。这有助于我们了解性别特征的社会构造和作为两性关系基础的不平等权力结构。”《1999 年关于妇女在发展中的作用的世界概览》，第 7 页，联合国，纽约，1999 年。
- <sup>3</sup> 例如，见《消除一切形式种族歧视国际公约》，其中准许暂行特别措施。包括消除种族歧视委员会、经济、社会和文化权利委员会和人权事务委员会在内的条约监测机构的惯例表明，这些机构认为，要想达成各该条约的目标，必须执行暂行特别措施。在国际劳工组织主持下通过的各项公约和联合国教育、科学及文化组织的各种文件都明确或含蓄规定采取此类措施。促进和保护人权小组委员会审议了这一问题，并指定一名特别报告员编写报告供小组委员会审议和采取行动。妇女地位委员会于 1992 年审查了采取暂行特别措施的情况。联合国妇女问题世界会议通过的成果文件，包括 1995 年第四次妇女问题世界会议行动纲要及其 2000 年后续行动审查，提到积极行动是实现事实上平等的工具。联合国秘书长采取暂行特别措施是妇女就业领域的实例，包括在秘书处实行关于妇女招聘、晋升和职位安排的行政指示。这些措施的目的是在各级、特别是较高级别实现 50/50 的男女比例。
- <sup>4</sup> 在美利坚合众国和一些联合国文件中使用“平权行动”，而在欧洲和许多联合国文件中目前普遍使用“积极行动”。但“积极行动”在国际人权法中有另一个含义，用于说明“积极的国家行动”（国家采取行动的义务相对于国家不采取行动的义务）。因此，“积极行动”这个术语不明确，因为其意思不限于《公约》第四条第 1 款中所理解的暂行特别措施。一些评论家批评“反向歧视”或“积极的区别对待”这两个术语不恰当。



