




消歧公约 与妇女财产权保护

讲座资料：
与妇女财产权相关的
联合国文献汇总



与妇女财产权相关的文献汇总

目录

| | |
|---|-----|
| 【公约】消除对妇女一切形式歧视公约..... | 5 |
| 【任择议定书】消除对妇女一切形式歧视公约的任择议定书..... | 7 |
| 【第12号一般性建议】第12号一般性建议：对妇女的暴力行为..... | 11 |
| 【第19号一般性建议】第19号一般性建议：对妇女的暴力行为..... | 12 |
| 【第21号一般性建议】第十三届会议(1994)第21号一般性建议：婚姻和家庭关系中的平等..... | 17 |
| 【第27号一般性建议】关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议..... | 23 |
| 增强经济权力..... | 28 |
| 农村和其它弱势老年妇女..... | 28 |
| 婚姻和家庭生活..... | 29 |
| 【第29号一般性建议】关于《消除对妇女一切形式歧视公约》第十六条的第29号一般性建议(婚姻、家庭关系及其解除的经济后果)..... | 30 |
| 关系解除的经济和财务后果..... | 34 |
| 死后财产权..... | 35 |
| 【第34号一般性建议】关于农村妇女权利的第 34(2016)号一般性建议..... | 37 |
| 【第35号一般性建议】关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议，更新第 19 号一般性建议..... | 58 |
| 性别暴力定义..... | 60 |
| 性别暴力发生的场域..... | 62 |
| 缔约国在基于性别的暴力侵害妇女行为方面的尽职义务..... | 62 |
| 建议..... | 65 |
| 【第37号一般性建议】关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别方面的第37(2018)号一般性建议(节选)..... | 73 |
| 【第39号一般性建议】关于土著妇女和女童权利的第39号一般性建议(2022年)..... | 76 |
| 土地、领土和自然资源权..... | 95 |
| 食物权、水权和种子权..... | 95 |
| 【调查报告】委员会对南非的调查报告..... | 98 |
| 【结论性意见】关于中国第七和第八次合并定期报告的结论性意见..... | 102 |

| | |
|--|-----|
| 乡村妇女..... | 109 |
| 婚姻和妇女的财产权利..... | 109 |
| 【附：2023年中国参加CEDAW履约审议的相关信息】 | 115 |
| 【结论性意见】与妇女土地权、住房和其他财产权相关的结论性意见示例 | 116 |
| 农村妇女土地权..... | 116 |
| 农村妇女被剥夺行使土地和财产权的机会..... | 116 |
| 关于土地登记..... | 117 |
| 获得作为生计来源的农业用地..... | 118 |
| 土地掠夺、开发项目和对土著妇女土地权的保护..... | 119 |
| 参与土地政策的决策过程..... | 119 |
| 废除歧视性的立法、政策和做法..... | 120 |
| 提高问题的可见度和问题意识..... | 120 |
| 与财产权相关的妇女适足住房权..... | 121 |
| 交叉歧视..... | 121 |
| 经济优先权与住房权..... | 123 |
| 自然灾害对住房的影响..... | 124 |
| 暂行特别措施..... | 124 |
| 【针对匈牙利来文的意见】第2/2003号来文 (A. T. 女士诉匈牙利) | 126 |
| 委员会审理的问题和诉讼案件..... | 131 |
| 审议是非曲直..... | 132 |
| 建议..... | 133 |
| 【针对加拿大来文的意见】19/2008号来文 (Cecilia Kell v. Canada) | 135 |
| 审议案情..... | 144 |
| 【人权条约机构相关术语词汇表】 | 152 |
| 积压..... | 153 |
| 主席团..... | 153 |
| 主席..... | 153 |
| 共同核心文件..... | 153 |
| 结论性评论 (CONCLUDING COMMENTS) | 153 |
| 结论性意见..... | 154 |
| 在无报告情况下审议一国状况..... | 154 |
| 建设性对话..... | 154 |
| 国家报告员..... | 154 |
| 国家工作队..... | 154 |

| | |
|--------------------|-----|
| 声明..... | 154 |
| 克减..... | 155 |
| 后续程序..... | 155 |
| 一般性评论..... | 155 |
| 一般性建议..... | 155 |
| 人权条约司..... | 155 |
| 个人来文..... | 155 |
| 个人投诉..... | 155 |
| 调查程序..... | 156 |
| 迟交报告..... | 156 |
| 议题和/或问题清单..... | 156 |
| 报告前的议题清单..... | 156 |
| 主题清单..... | 156 |
| 国家人权机构..... | 156 |
| 非政府组织..... | 157 |
| 不交报告..... | 157 |
| 任择议定书..... | 157 |
| 周期..... | 157 |
| 申述..... | 157 |
| 会前工作组..... | 158 |
| 建议..... | 158 |
| 缔约国报告导则..... | 158 |
| 保留..... | 158 |
| 审查程序..... | 158 |
| 议事规则..... | 159 |
| 秘书/秘书处..... | 159 |
| 简化报告程序..... | 159 |
| 专门机构、基金和方案（署）..... | 159 |
| 缔约国报告..... | 159 |
| 针对性或重点报告..... | 159 |
| 条约、公约或文书..... | 159 |
| 条约机构或委员会..... | 160 |
| 条约专要报告/文件..... | 160 |
| 工作方法..... | 160 |

对议题清单的书面回复/答复..... 160

相关网站、数据库链接..... 161

【公约】消除对妇女一切形式歧视公约

(The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)

https://www.humanrights.cn/html/2014/8_1010/2007.html

第一条

为本公约的目的，“对妇女的歧视”一词指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。

第十三条

缔约各国应采取一切适当措施，消除在经济和社会生活的其他方面对妇女的歧视，以保证她们在男女平等的基础上有相同权利，特别是：

- (a) 领取家属津贴的权利；
- (b) 银行贷款、抵押和其他形式的金融信贷的权利；
- (c) 参与娱乐活动、运动和文化生活所有各方面的权利。

第十四条

1. 缔约各国应考虑到农村妇女面对的特殊问题和她们对家庭生计包括她们在不具货币性质的经济部门的工作方面所发挥的重要作用；并应采取一切适当措施，保证对农村地区妇女适用本公约的各项规定。

2. 缔约各国应采取一切适当措施，消除对农村地区妇女的歧视，以保证她们在男女平等的基础上参与并受益于农村发展，尤其是保证她们有权：

- (a) 充分参与各级发展规划的拟订和执行工作；
- (b) 有权利用充分的保健设施，包括计划生育方面的知识、辅导和服务；
- (c) 从社会保障方案直接受益；
- (d) 接受各种正式和非正式的训练和教育，包括实用识字的训练和教育在内，以及除了别的以外，享受一切社区服务和推广服务的益惠，以提高她们的技术熟练程度；
- (e) 组织自助团体和合作社以通过受雇和自雇的途径取得平等的经济机会；
- (f) 参加一切社区活动；
- (g) 有机会取得农业信贷，利用销售设施，获得适当技术，并在土地改革和土地垦殖计划方面享有平等待遇；
- (h) 享受适当的生活条件，特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯方面。

第十五条

1. 缔约各国应给予男女在法律面前平等的地位。

2. 缔约各国应在公民事务上，给予妇女与男子同等的法律行为能力，以及行使这种行为能力的相同机会。特别应给予妇女签订合同和管理财产的平等权利，并在法院和法庭诉讼的各个阶段给予平等待遇。

3. 缔约各国同意，旨在限制妇女法律行为能力的所有合同和其他任何具有法律效力的私人文书，应一律视为无效。

4. 缔约各国在有关人身移动和自由择居的法律方面，应给予男女相同的权利。

第十六条

1. 缔约各国应采取一切适当措施，消除在有关婚姻和家庭关系的一切事务上对妇女的歧视，并特别应保证她们在男女平等的基础上：

- (a) 有相同的缔婚权利；
 - (b) 有相同的自由选择配偶和非经本人自由表示、完全同意不得结婚的权利；
 - (c) 在婚姻存续期间以及解除婚姻关系时，有相同的权利和义务；
 - (d) 不论婚姻状况如何，在有关子女的事务上，作为父母亲有相同的权利和义务。但在任何情形下，均应以子女的利益为重；
 - (e) 有相同的权利，自由负责地决定子女人数和生育间隔，并有机会获得使她们能够行使这种权利的知识、教育和方法；
 - (f) 在监护、看管、受托和收养子女或类似的社会措施（如果国家法规有这些观念）方面，有相同的权利和义务。但在任何情形下，均应以子女的利益为重；
 - (g) 夫妻有相同的个人权利，包括选择姓氏、专业和职业的权利；
 - (h) 配偶双方在财产的所有、取得、经营、管理、享有、处置方面，不论是免费的或是收取价值酬报，具有相同的权利。
2. 童年订婚和童婚应不具法律效力，并应采取一切必要行动，包括制订法律，规定结婚最低年龄，并规定婚姻必须向正式登记机构登记。

【任择议定书】消除对妇女一切形式歧视公约的任择议定书

https://www.humanrights.cn/html/2014/8_1010/2008.html

本议定书缔约国，

注意到《联合国宪章》重申对基本人权、人的尊严和价值以及男女权利平等的信念，

又注意到《世界人权宣言》宣布，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等，人人有资格享受该宣言所载一切权利和自由，不得有任何区别，包括男女的区分，

回顾国际人权盟约以及其他国际人权文书禁止基于性别的歧视，

又回顾《消除对妇女一切形式歧视公约》4("公约")，其中各缔约国谴责对妇女一切形式的歧视，商定毫不拖延地采取一切适当措施，执行消除对妇女歧视的政策，

重申他们决心确保妇女充分和平等地享有所有人权和基本自由，并采取有效的行动，防止侵犯这些权利和自由，

兹商定如下：

第1条

本议定书缔约国("缔约国")承认消除对妇女歧视委员会("委员会")有权接受和审议根据第2条提出的来文。

第2条

来文可由声称因为一缔约国违反公约所规定的任何权利而受到伤害的该缔约国管辖下的个人或个人联名或其代表提出。如果代表个人或联名的个人提出来文，应征得该个人或联名的个人同意，除非撰文者能说明有理由在未征得这种同意时，可由其代表他们行事。

第3条

来文应以书面提出，不得匿名。委员会不应收受涉及非本议定书缔约方之公约缔约国的来文。

第4条

1. 委员会受理一项来文之前，必须确定所有可用的国内补救办法已经用尽，或是补救办法的应用被不合理地拖延或不大可能带来有效的补救，否则不得审议。

2. 在下列情况下，委员会应宣布一项来文不予受理：

(a)同一事项业经委员会审查或已由或正由另外一项国际调查或解决程序加以审查；

(b)来文不符合公约的规定；

(c)来文明显没有根据或证据不足；

(d)来文滥用提出来文的权利；

(e)来文所述的事实发生在本议定书对有关缔约国生效之前，除非这些事实在该日期之后仍继续存在。

第5条

1. 在收到来文后并在确定是非曲直之前，委员会可随时向有关缔约国转送一项要求，请该国紧急考虑采取必要的临时措施，以避免对声称被侵权的受害者造成可能无法弥补的损害。

2. 委员会根据本条第1款行使斟酌决定权并不意味来文的是否可予受理问题或是非曲直业已确定。

第6条

1. 除非委员会认为一项来文不可受理而不必通知有关缔约国，否则委员会应在所涉个人同意向该缔约国透露其身份的情况下，以机密方式提请有关缔约国注意根据本议定书向委员会提出的任何来文。

2. 在六个月内，接到要求的缔约国应向委员会提出书面解释或声明，澄清有关事项并说明该缔约国可能已提供的任何补救办法。

第7条

1. 委员会应根据个人或联名的个人或其代表提供的和有关缔约国提供的一切资料审议根据本议定书收到的来文，条件是这些资料须转送有关各方。

2. 委员会在审查根据本议定书提出的来文时，应举行非公开会议。

3. 审查来文后，委员会应将关于来文的意见和可能有的建议转送有关各方。

4. 缔约国应适当考虑委员会的意见及其可能有的建议，并在六个月内向委员会提出书面答复，包括说明根据委员会意见和建议采取的任何行动。

5. 委员会可邀请缔约国就其依据委员会的意见或可能有的建议采取的任何措施提供进一步资料，包括如委员会认为适当的话，在缔约国此后根据公约第18条提交的报告中提供更多的资料。

第8条

1. 如果委员会收到可靠资料表明缔约国严重地或系统地侵犯公约所规定的权利，委员会应邀请该缔约国合作审查这些资料，并为此目的就有关资料提出意见。

2. 在考虑了有关缔约国可能已提出的任何意见以及委员会所获得的任何其他可靠资料后，委员会可指派一个或多个成员进行调查，并赶紧向委员会报告。如有正当理由并征得缔约国同意，此项调查可包括前往该缔约国领土进行访问。

3. 在审查这项调查的结果之后，委员会应将这些结果连同任何评论和建议一并转送有关缔约国。

4. 有关缔约国应在收到委员会转送的调查结果、评论和建议六个月内，向委员会提出意见。
5. 此项调查应以机密方式进行，在该程序的各个阶段均应争取缔约国的合作。

第9条

1. 委员会可邀请有关缔约国在其根据公约第18条提交的报告中包括为响应根据本议定书第8条进行的调查所采取任何措施的细节。
2. 委员会于必要时可在第8条第4款所述六个月期间结束后邀请有关缔约国向它通告为响应此项调查而采取的措施。

第10条

1. 每一缔约国可在签署或批准或加入本议定书时声明不承认第8和9条给予委员会的管辖权。
2. 根据本条第1款作出声明的任一缔约国可随时通知秘书长，撤消这项声明。

第11条

缔约国应采取一切适当步骤确保在其管辖下的个人不会因为根据本议定书同委员会通信而受到虐待或恐吓。

第12条

委员会应在其根据公约第21条提出的年度报告中包括它根据本议定书进行的活动的纪要。

第13条

每一缔约国承诺广为传播并宣传公约及本议定书，便利人们查阅关于委员会意见和建议的资料，特别是涉及该缔约国的事项。

第14条

委员会应制订自己的议事规则，以便在履行本议定书所赋予的职能时予以遵循。

第15条

1. 本议定书开放给已签署、批准或加入公约的任何国家签字。
2. 本议定书须经已批准或加入公约的任何国家批准。批准书应交存联合国秘书长。
3. 本议定书应开放给已批准或加入公约的任何国家加入。
4. 凡向联合国秘书长交存加入书，加入即行生效。

第16条

1. 本议定书自第十份批准书或加入书交存联合国秘书长之日后三个月开始生效。

2. 在本议定书生效后批准或加入本议定书的每一个国家，本议定书自该国交存其批准书或加入书之日后三个月开始生效。

第17条

不允许对本议定书提出保留。

第18条

1. 任何缔约国可对本议定书提出修正案并将修正案送交联合国秘书长备案。秘书长应立即将任何提议的修正案通报缔约国，请它们向秘书长表示是否赞成举行缔约国会议以便就该提案进行审议和表决。如有至少三分之一缔约国赞成举行会议，则秘书长应在联合国主持下召开这一会议。经出席会议并参加表决的多数缔约国通过的任何修正案须提交联合国大会核准。

2. 各项修正案经联合国大会核准并经本议定书缔约国三分之二多数依其本国宪法程序接受即行生效。

3. 各项修正案一生效，即应对已接受修正案的缔约国具有约束力，其他缔约国则仍受本议定书的规定以及它们已接受的先前任何修正案的约束。

第19条

1. 任何缔约国可随时以书面形式通知联合国秘书长，宣告退出本议定书。退约应于秘书长收到通知之日后六个月开始生效。

2. 退约不妨碍本议定书的规定继续适用于在退约生效日之前根据第2条提出的任何来文或根据第8条所发起的任何调查。

第20条

联合国秘书长应通知所有国家：

- (a) 根据本议定书的签署、批准和加入；
- (b) 本议定书以及根据第18条提出的任何修正案开始生效的日期；
- (c) 根据第19条宣告的任何退约。

第21条

1. 本议定书的阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文文本具有同等效力，均应交存联合国档案。

2. 联合国秘书长应将本议定书业经核准无误的副本转送公约第25条所指的所有国家。

【第12号一般性建议】第12号一般性建议：对妇女的暴力行为

https://www.humanrights.cn/html/2014/4_1009/1965.html

第八届会议(1989年)*

消除对妇女歧视委员会，

考虑到《公约》第2、5、11、12和16条规定各缔约国采取行动，保护妇女不受发生在家庭、工作岗位或任何其他社会生活领域内的任何暴力行为之害。

考虑到经济及社会理事会第1988/27号决议，

建议各缔约国在其提交委员会的定期报告中列入以下情况：

1. 关于保护妇女在日常生活中不受各种暴力行为之害的现行立法(包括性暴力、家庭内的虐待、工作地点的性骚扰等等)；
2. 为根除这些暴力行为而采取的其他措施；
3. 为遭受侵犯或虐待的妇女所提供的支助服务；
4. 关于各种侵害妇女的暴力行为的发生率和暴力行为受害者妇女的统计资料。

*载于A/42/38号文件

【第19号一般性建议】第19号一般性建议：对妇女的暴力行为

https://www.humanrights.cn/html/2014/4_1009/1972.html

第十一届会议(1992年)*

背景

1.基于性别的暴力是严重阻碍妇女与男子平等享受权利和自由的一种歧视形式。

2.1989年委员会建议缔约国在其报告内列入关于暴力及对付暴力所拟实行的措施的资料(第八届会议第12号一般性建议)。

3.1991年第十届会议上，委员会决定在第十一届会议分出部分时间，讨论并研究第6条和关于对妇女的暴力行为和性骚扰及色情剥削的其他条款。选择这个主题是为1993年世界人权会议作好准备，该会议根据大会1990年12月18日第45/155号决议规定召开。

4.委员会的结论是，缔约国的报告没有充分反映出歧视妇女，以性别为基础的暴力、侵犯人权和基本自由之间的密切关系。《公约》的充分执行需要缔约国采取积极措施，消除对妇女施加的一切形式暴力。

5.委员会建议缔约国审查其法律与政策，根据《公约》规定提交报告时，应照顾到委员会关于对基于性别的暴力的下列意见。

一般性意见

6.《公约》第1条界定对妇女的歧视。歧视的定义包括基于性别的暴力，即因为女人是女人而对之施加暴力，或女人受害比例特大。它包括施加身体的、心理的或性的伤害或痛苦、威胁施加这类行动、压制和其他剥夺自由行动。基于性别的暴力可能违犯《公约》的具体条款，不论这些条款是否明文提到暴力。

7.基于性别的暴力损害或阻碍妇女依照一般国际法或具体的人权公约享受人权和基本自由，符合《公约》第1条所指的歧视。这些权利和自由除其他外，有：

- (a) 生命权；
- (b) 不受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或惩罚的权利；
- (c) 在国际或国内武装冲突时享受人道主义规范的平等保护的权利；
- (d) 自由和人身安全权利；
- (e) 法律之前平等保护权；
- (f) 家庭平等权；
- (g) 可达到的最高身心健康权；
- (h) 工作条件公平有利的权利。

8.《公约》适用于公共当局所犯的暴力。这种暴力行为除了违反《公约》规定之外，也可能违反缔约国根据国际人权法和其他公约所负的义务。

9.但是，应当指出，《公约》所指的歧视并不限于政府或以政府名义所作的行为(见第2条(e)款、第2条(f)款和第5条)。例如，《公约》第2条(e)款呼吁缔约国采取一切适当措施，以消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。根据一般国际法和具体的人权盟约规定，缔约国如果没有尽力防止侵犯权利或调查暴力行为并施以惩罚及提供赔偿，也可能为私人行为承担责任。

关于《公约》具体条款的意见

第2条和第3条

10.第2条和第3条规定了除第5至16条所规定的具体义务外，消除一切形式歧视的全面义务。

第2条(f)款、第5条和第10条(c)款

11.传统态度认为妇女处于从属地位或者具有传统定型的角色任务。这种态度长期助长广泛存在的一些做法，其中涉及暴力或胁迫，例如家庭暴力和虐待、强迫婚姻、嫁妆不足受屈死亡、被浇酸液、女性割礼等等。这类偏见和做法可证明，基于性别的暴力是保护或控制妇女的一种形式。这类暴力对妇女身心健康的影响很大，使她们不能平等享受、行使和知晓人权和基本自由。虽然这项评论意见主要针对实际发生或威胁进行的暴力而说的，但这些基于性别的暴力形式的后果助成了妇女的从属地位，使她们很少参与政治、受教育不多、技术水平低下和很少工作机会。

12.这类态度也助长色情文化的传播，将妇女形容为性玩物而不是完整个人。这反过来又助长基于性别的暴力。

第6条

13.第6条要求缔约国采取措施，禁止一切形式贩卖妇女及意图营利使妇女卖淫的行为。

14.贫穷和失业增加贩卖妇女的机会。除既有的贩卖妇女形式外，还有新形式的性剥削，例如性旅游，向发展中国家征聘劳工到发达国家去工作，安排发展中国家妇女同外国人结婚，这些做法与妇女平等享有权利以及尊重其权利和尊严都不相容。它们使妇女特别容易受到暴力和虐待。

15.贫穷和失业还逼良为娼，包括年轻少女。妓女尤其容易受到暴力，她们由于地位不合法，往往受到排斥。她们需要平等的法律保护，使她们不被强奸和受到其他形式的暴力。

16.战争、武装冲突、占领领土等往往导致娼妓人数以及贩卖妇女和对妇女进行性攻击的行为增加、需要采取具体的保护和惩罚性措施。

第11条

17.如果妇女遭到基于性别的暴力，例如在工作单位的性骚扰时，就业平等权利也会严重减损。

18.性骚扰包括不受欢迎的具有性动机的行为，如身体接触和求爱动作，带黄色的字眼，出示淫秽书画和提出性要求，不论是以词语还是用行动来表示。这类行为可以是侮辱人的，构成健康和安全的問題。如

果妇女有合理理由相信，她如拒绝的话，在工作包括征聘或升级方面、对她都很不利，或者造成不友善的工作环境，则这类行为就是歧视性的。

第12条

19.第12条要求各国采取措施保证平等取得保健服务。对妇女施加暴力会使她们的健康和生命都有危险。

20.在某些国家，文化和传统长期助长了对妇女和儿童的健康都有害的一些传统习俗。这些习俗包括对孕妇饮食方面的限制、重男轻女、女性割礼或切割生殖器。

第14条

21.农村妇女容易遭受基于性别的暴力，因为在许多农村社区，有关妇女的从属作用的传统观念仍顽固存在。农村社区的姑娘离开农村到城里找工作时特别容易遭到暴力和性剥削。

第16条(和第5条)

22.强制绝育或堕胎对妇女的身心健康有不利的影响，并且侵犯妇女决定生育子女的数目和间隔的权利。

23.家庭暴力是对妇女的最有害的暴力形式之一。它在所有的社会都普遍存在。在家庭关系中，各个年龄的子女都会遭受各种各样的暴力，包括殴打、强奸、其他形式的性攻击、精神方面的暴力以及由于传统观念而长期存在的其他形式的暴力。因缺乏经济独立，许多妇女被迫处在暴力关系之中。男子不承担其家庭责任的行为，也是一种形式的暴力和胁迫。这些形式的暴力置妇女的健康于危险之中，并损及她们平等地参与家庭生活及公共生活的能力。

具体建议

24. 鉴于这些评论意见，消除对妇女歧视委员会建议：

(a) 缔约国应采取适当而有效的措施，以扫除一切形式基于性别的暴力，不论是出于公共或私人行为；

(b) 缔约国应确保关于家庭暴力、强奸、性攻击及其基于性别的暴力的法律均能充分保护所有妇女并且尊重她们的人格完整和尊严。应向受害者提供适当保护和支助服务。向司法和执法人员及其他公务官员提供对性别问题敏感的培训，对于有效执行《公约》是根本必要的；

(c) 应鼓励缔约国汇编关于暴力的程度、原因和后果以及防止和处理暴力措施的有效性的统计并进行有关的研究；

(d) 应采取有效措施，确保新闻媒介尊重妇女和促进对妇女的尊重；

(e) 缔约国报告中应查明助长妇女受到暴力的态度、风俗和做法的性质和程度，以及产生哪一类暴力。它们应报告为克服暴力而采取的措施以及这些措施的效果；

(f) 应采取有效措施来克服这些态度和做法。各国应展开教育和新闻方案，帮助消除妨碍妇女平等的偏

见(1987年第3号建议);

(g) 必须采取具体的预防和惩罚性措施, 来消除贩卖妇女和性剥削的行为;

(h) 缔约国报告中应叙述这些问题的严重程度以及为保护卖淫妇女或被贩卖妇女或受到其他形式性剥削的妇女而采取的措施, 包括刑罚规定、预防性和康复性措施。也应说明这些措施的有效性;

(i) 应有有效的申诉程序和补救办法, 包括赔偿损失;

(j) 缔约国应在其报告中载列有关性骚扰的资料以及为保护妇女在工作单位不受性骚扰及其他形式胁迫暴力而采取的措施;

(k) 缔约国应为家庭暴力、强奸、性攻击及其他形式基于性别的暴力的受害者建立服务或给予支助, 包括收容所、特别受过训练的保健工作者、康复和咨询;

(l) 缔约国应采取措施来克服这些传统习俗并应在报告健康问题时考虑到委员会关于女性割礼的建议(第14号建议);

(m) 缔约国报告中应确保采取措施, 防止在生育繁殖方面的胁迫行为, 并确保妇女不致由于节育方面缺少适当服务而被迫寻求不安全的医疗手术, 例如非法堕胎;

(n) 缔约国报告中应说明这些问题的严重程度, 并应说明已经采取的措施及其效果;

(o) 缔约国应确保农村妇女能够获得为暴力受害者措施的服务并确保必要时向边远社区提供特别服务;

(p) 保护她们不受暴力的措施应包括培训和就业机会以及监测从事家务劳动者的雇用条件;

(q) 缔约国应报告农村妇女面临的危险、她们遭受的暴力和虐待的程度和性质、她们对支助及其他服务的需要和获得情况以及克服暴力措施的有效性;

(r) 为克服家庭暴力所必需的措施应包括:

(一) 如出现家庭暴力, 必要时刑事处罚以及民事补救办法;

(二) 立法规定在女性家庭成员受到殴打或杀害的情况下排除保护名誉;

(三) 提供服务以确保家庭暴力受害者的人身安全和保障, 包括收容所、咨询和康复方案;

(四) 为家庭暴力的行为者开办改造方案;

(五) 为出现乱伦或性虐待的家庭提供支助服务;

(s) 缔约国应报告家庭暴力和性虐待的程度, 并报告已经采取的预防、惩罚和补救措施;

(t) 缔约国应采取一切必要的法律及其他措施, 有效地保护妇女不受基于性别的暴力, 这种措施除其他外, 包括:

(一)有效的法律措施，包括刑事处罚、民事补救和赔偿措施，以保护妇女不受各种暴力、其中包括家庭暴力和虐待、工作单位的性攻击和性骚扰；

(二)预防措施，包括新闻和教育方案，以改变人们对男女角色和地位的观念；

(三)保护措施，包括为身为暴力受害者或易遭受暴力的妇女提供收容所、咨询、康复和支助服务；

(u) 缔约国应报告一切形式基于性别的暴力情况，并且这种报告应载列关于每种形式的暴力发生情况以及关于这种暴力对受害妇女的影响的一切现有数据；

(v) 缔约国报告中应载列关于为克服对妇女暴力而已经采取的各项法律、预防和保护措施及其有效性的资料。

*载于A/47/38号文件。

【第21号一般性建议】第十三届会议(1994)第21号一般性建议：婚姻和家庭关系中的平等

https://www.humanrights.cn/html/2014/4_1009/1974.html

- 1、《消除对妇女一切形式歧视公约》(大会第34/180号决议,附件)申明男女在社会上和家庭中享有平等的人权。《公约》在各项有关人权的国际条约中占有重要地位。
- 2、其他公约和宣言均对家庭和妇女在家庭中的地位赋予重要地位。这些公约和宣言包括:《[世界人权宣言](#)》(大会第217A(III)号决议,附件),《[公民与政治权利国际公约](#)》(第2200A(XXI)号决议,附件),《[已婚妇女国籍公约](#)》(第1040(XI)12号决议,附件)《[关于结婚的同意、结婚年龄及婚姻登记的公约](#)》(第1763A(XVII)号决议,附件)及其后的有关建议(第2018(XX)号决议)和《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》。
- 3、《消除对妇女一切形式歧视公约》已经包含上述公约和宣言内关于妇女的不可受剥夺的权利,但更进一步地确认文化和传统对于男女思想和行为具有重要性,并且对妇女行使基本权利产生限制作用。

背景:

- 4、大会第44/82号决议选定1994年为国际家庭年。委员会希望利用此机会,强调遵循妇女在家庭中基本权利的重要性,以此作为支持和鼓励各国即将进行的庆祝活动的措施之一。
- 5、选择以此方式庆祝国际家庭年,委员会希望对《公约》中妇女在家庭中具有特别重要意义的三项条文进行分析:

第9条

- (1) 缔约各国应给予妇女与男子有取得、改变或保留国籍的同等权利。缔约各国应特别保证,与外国人结婚或于婚姻存续期间丈夫改变国籍均不当然改变妻子的国籍,使她成为无国籍人,或把丈夫的国籍强加于她。
- (2) 缔约各国在关于子女的国籍方面,应给予妇女与男子平等的权利。

意见:

- 6、国籍对于充分参加社会生活至为重要。一般而言,国家会依据出生地授与国籍,亦可能基于移民或无国籍等人道因素而取得。若妇女不具备国民或公民的地位,就没有选举或担任公职的权利,并且可能无从获得公共福利和选择居所。成年妇女应能改变国籍,且其国籍不应由于结婚或婚姻关系的解除、丈夫或父亲国籍的改变,而遭任意更动。

第15条

- (1) 缔约各国应给予男女在法律面前平等的地位。
- (2) 缔约各国应在公民事务上,给予妇女与男子同等的法律行为能力,以及行使这种行为能力的相同机会。特别应给予妇女签订合同和管理财产的平等权利,并在法院和法庭诉讼的各个阶段给予平等待遇。
- (3) 缔约各国同意,旨在限制妇女法律行为能力的所有合同和其他任何具有法律效力的私人文件,应一律视为无效。。
- (4) 缔约各国在有关人身移动和自由择居的法律方面,应给予男女相同的权利。

意见:

- 7、若妇女根本无法签订契约、取得金融信贷、仅能经由丈夫、男性亲属的同意或保证方能为之，其法律自主权即受剥夺。该等限制使妇女不能作为财产唯一的所有者，并使其不能对自己的财产进行合法管理，或订立任何其他形式的契约。该等限制严重影响妇女自己和其受抚养人的能力。
- 8、在部分国家，妇女提出诉讼的权利受到法律限制，或难以得到法律谘询、没有能力向法院提告。在其他情形，妇女作为证人的地位和其证词并不如男性般受到尊重。该等法律或习俗限制妇女有效谋求或保有其平等财产份额的权利，削弱其于所在社区独立、负责和受尊重成员的地位。当国家以法令限制妇女的法律行为能力或允许私人、机构为之，即剥夺妇女与男性平等的权利，限制妇女自立及其受抚养人的能力。
- 9、在普通法(common law)国家，住所系指涉个人选择居住并接受司法管辖之处。子女原先是透过父母取得住所，但在成年时，住所意指个人通常并且打算永久居住的国家。以国籍而言，审查缔约国的报告显示，法律并非总是允许妇女选择其住所。住所如同国籍，无论婚姻状况为何，成年妇女都应能根据自己的意愿改变。对于妇女与男性立于相同基础选择住所的任何限制，就可能限制其在居住国向法院提告或阻碍其自由进入、离开一国之权利。
- 10、暂时在他国居住和工作的移徙女性，应享有与男性移工同样的权利，得以与她们的配偶、伴侣和子女团聚。

第16条

- 1、缔约各国应采取一切适当措施，消除在有关婚姻和家庭关系的一切事务上对妇女的歧视，并特别应保证妇女在男女平等的基础上：
 - (a) 有相同的缔结婚约的权利；
 - (b) 有相同的自由选择配偶和非经本人自由表示、完全同意不缔结婚约的权利；
 - (c) 在婚姻存续期间以及解除婚姻关系时，有相同的权利和义务；
 - (d) 不论婚姻状况如何，在有关子女的事务上，作为父母亲有相同的权利和义务。但在任何情形下，均应以子女的利益为重；
 - (e) 有相同的权利自由负责地决定子女人数和生育间隔，并有机会使妇女获得行使这种权利的知识、教育和方法；
 - (f) 在监护、看管、受托和收养子女或类似的制度方面，如果国家法规有这些观念的话，有相同的权利和义务。但在任何情形下，均应以子女的利益为重；
 - (g) 夫妻有相同的个人权利，包括选择姓氏、专业和职业的权利；
 - (h) 配偶双方在财产的所有、取得、经营、管理、享有、处置方面，不论是无偿的或是收取价值酬报的，都具有相同的权利。
- 2、童年订婚和结婚应不具法律效力，并应采取一切必要行动，包括制订法律，规定结婚最低年龄，并规定婚姻必须向正式机构登记。

意见：

公共生活和私人生活：

- 11、有史以来，人类的公私生活受到不同的看待和管理。在所有社会，于私人或家庭领域内担当传统任务的妇女，其活动长期以来被贬低。
- 12、由于该类活动对社会的存续而言极为宝贵，因而存在关于该活动的歧视性法律或习俗便属不合理。缔约国报告表明，仍有国家未达成法律上的平等。妇女没有平等取得资源的机会，不能享有家庭中和社会上的平等地位。即使在法律上已然平等，所有的社会仍将被视为次等的工作任务指派给女性。如此便违反特别是《公约》第16条以及第2、5和24条内所载述之公正平等的原则。

家庭的各种形式：

13、家庭的形式和概念因国家而异，甚至一国之内的各地区也不尽相同。不论其形式如何，也不论一国之内的法律制度、宗教、习俗或传统如何，在法律和私人生活中，必须按照如《公约》第2条所规范者，以所有人一律平等的公正原则对待妇女。

一夫多妻制婚姻：

14、缔约国报告亦表明，在部分国家有一夫多妻的习俗。一夫多妻婚姻与男女平等的权利相抵触，导致妇女和其受抚养人在情感、经济方面的严重后果，该等婚姻应予以抑制和禁止。委员会特别注意到部分缔约国的宪法保障平等权利，却根据属人法或习惯法而允许一夫多妻的婚姻，此违反了妇女的宪法权利，亦违背《公约》第5条(a)项的规定。

第16条第1项(a)和(b)款：

15、依据大多数的国家报告，其宪法、法律与《公约》相符，但习俗和传统以及实际上未能执行的法律规则与《公约》相抵触的。

16、选择配偶和自由缔婚的权利，对妇女一生及其身为人的尊严平等而言非常重要。透过审查对缔约国的报告，显示部分国家基于习俗、宗教信仰或特殊族群的民族渊源，允许迫婚或强迫再婚。其他一些国家允许妇女屈服于钱财或出于某一方选择而安排的婚姻；在另一些国家，妇女为贫穷所迫而嫁给外国公民以求得经济上的保障。除了由于年幼或与对方有血缘关系等合理的限制条件之外，妇女选择何时结婚、是否结婚以及结婚对象的权利，必须得到法律保障和执行。

第16条第1项(c)款：

17、由审查缔约国报告可知，许多国家透过依赖适用普通法原则、宗教法或习惯法而非遵循《公约》所载原则，于其法律制度规定婚姻配偶双方的权利和责任。这些与婚姻有关的法律和实际做法的差异，对妇女具有广泛的影响，普遍限制其在婚姻中的平等地位与责任。该等限制往往导致丈夫被赋予一家之主和主要决策

者的地位，因此与《公约》规定有所抵触。

18、此外，一般而言，事实上的结合关系完全不获法律保护。在该等关系中的妇女，应在家庭生活及共同受到法律保障的收入、资产方面，享有与男性平等的地位。妇女在照料、哺育受抚养子女或家庭成员方面，应享有与男性平等的权利和责任。

第16条第1项(d)和(f)款：

19、如第5条(b)项中所述，大多数国家承认父母于照料、保护及抚养子女方面，应共同分担责任；《儿童权利公约》(大会第44/25号决议，附件)中列入“应以子女的利益为重”原则，现在似乎已得到普遍的接受。然而在实际做法中，部分国家并不遵守赋予父母平等地位的原则，特别是在双方未缔结婚姻的情况下，所生

的子女并不总是享有与婚生子女相同的地位，而在父母离婚或分居的情况下，许多父亲没有负起照料、保护和抚养子女的责任。

20、《公约》阐述共同分担的权利和责任，应依法透过监护、看管、受托和收养等概念酌情实施。缔约国应确保其法律规定，不论父母的婚姻状况如何，也不论他们是否与子女同住，父母双方平等分担对子女的权利和责任。

第16条第1项(e)款：

21、妇女必须承担生育和哺养子女的责任，此影响其接受教育、就业以及其他与发展有关的活动，且为妇女带来不平等的工作负担。子女的人数和生育间隔对妇女的生活也会产生同样影响，并影响她们及其子女的身心健康。因此妇女有权决定子女的人数和生育间隔。

22、部分报告表明，采取一些对妇女有严重影响的强制性手段诸如强迫怀孕、人工流产或绝育。关于是

否生养子女，最好是与配偶或伴侣协商作出决定，但绝不应受到配偶、父母亲、伴侣或政府的限制。为了确实认知安全可靠的避孕措施并做出的决定，妇女必须获得有关避孕措施及其使用的讯息，并能按照《公约》第10条(h)项获得接受性教育和计画生育服务的机会。

23、人们普遍认为，如可免费取得自愿调节生育的适当措施，所有家庭成员的健康、发展和幸福都可获得改善。此外，该等服务有助于提高人民的总体生活质量和健康，自愿调节人口增长可帮助维护环境，取得持续的经济与社会发展。

第16条第1项(g)款：

24、稳定的家庭是建立在每一家庭成员平等、公正和个人满足的基础上。配偶双方必须能够按照《公约》第11条(a)和(c)项，有权选择从事适合于自己的能力、资历和抱负的职业或工作。此外，配偶双方应有权选择自己的姓氏以保持在社会中的特殊性，并使之与其他社会成员有所区别。若法律或习俗迫使妇女因为结婚或离婚而改变姓氏，便属剥夺该项权利。

第16条第1项(h)款：

25、本条确定的权利部分重复与补充第15条第2款的规定，后者责成缔约国赋予妇女签订契约和管理财产的平等权利。

26、第15条第1款保障男女在法律之前平等。有权拥有、经营、享用、处分财产，对妇女的经济独立而言十分重要。在许多国家，对妇女谋生能力以及为其与家庭提供充分的住宅和营养，相当关键。

27、国家如实施土地改革方案或对于不同族裔重新分配土地，妇女不论其婚姻状况如何，与男性平等享有重新分配土地的权利，应得到审慎的尊重。

28、在大多数国家，极高比例的单身或离婚妇女独立负担家计。假定男性因抚养家庭中妇女与孩童，且确实履行此完全责任，因而在财产分配上形成任何歧视，显然不切实际。因此任何法律或习俗规定在婚姻结束或事实关系结束，或在亲属死亡时，赋予男性在分配财产时享有较大的权利，便属于歧视。而此将严重影响离婚的妇女，自立负担家庭，及作为独立个人尊严的实际能力。

29、无论妇女的婚姻状况如何，这些权利全部都应受到保障。

婚姻财产：

30、一些国家不承认妇女于婚姻或事实上的关系存续期间，以及在婚姻或事实关系结束时，享有和丈夫平等分享财产的权利。许多国家承认该权利，但于妇女行使此权利的实际能力可能受到法律先例或习俗的限制。

31、即便赋予妇女该等法定权利，亦由法院加以实施，妇女在婚姻期间或离婚时所拥有的财产，仍可能由男性管理。在许多国家，包括实施共同财产制的国家，并无法律明文规定，要求在出售或处置双方在婚姻或事实上的关系存续期间所拥有的财产时，必须征求女方的意见，此限制妇女控制财产处分或处分后续收入的能力。

32、部分国家在分配婚姻财产时，更强调婚姻期间所获致财产的经济贡献，而轻视哺育子女、照顾高龄亲属以及从事家务职责等其他贡献。通常，正由于妻子的非经济贡献，使得丈夫得以赚取收入、增加资产。经济贡献与非经济贡献应等视之。

33、在许多国家，法律对待事实关系上的存续期间所积累财产，不同于婚姻期间所获得的财产。在关系终止时，女方获得的份额总是比男方少得许多。财产法和习俗中歧视有无子女的已婚或未婚妇女者，应加以废除或禁止。

继承权：

34、缔约国的报告应依据《公约》和经济及社会理事会第884D(XXXIV)号决议的规定，记载对于影响妇女地位的继承权法或习俗所作的评论意见，经社理事会于该决定中建议各国确保与死者具有同样近亲

关系的男性和妇女应有权平等分享财产，在继承顺序中具有相同地位。该规定并未得到普遍执行。

35、许多国家关于继承权、财产法和实际行为导致对妇女的严重歧视。此一不公平的待遇使得妇女在丈夫或父亲死后所获的财产，比鳏夫或儿子在同等情况下所获的财产份额小。在某些案例中，妇女只获得有限和受控制的权利，仅能从死者的财产中获得收入。寡妇的继承权往往无法反映婚姻期间所获财产平等拥有的原则。此规定与《公约》相抵触，应予废止。

第16条第2项：

36、1993年6月14日至25日于维也纳举行的世界人权会议，通过《人权宣言暨行动纲领》，敦促缔约国废止歧视女童和对女童造成伤害的现行法律、条例、习俗和惯例。第16条第2项和《儿童权利公约》均规定防止缔约国允许未成年者结婚或使该等婚姻生效。根据《儿童权利公约》，“儿童系指18岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁”。尽管已有定义与《维也纳宣言》，委员会仍认为男女结婚的最低年龄皆应为18岁。男女结婚时承担重要的责任，因此不应准许其达到成年和取得充分行为能力之前结婚。根据世界卫生组织的观点，未成年人，尤指少女结婚生育，对其健康会造成不利影响，同时妨碍其学业，导致其经济自立也受到局限。

37、这不仅影响妇女本身，还限制其能力发展和独立性，减少其就业机会，从而对家庭和社区皆造成不利影响。

38、部分国家规定男女不同的最低结婚年龄。其不正确地假定妇女的心智发展速度与男性不同，或她们结婚时的身心发展无关紧要，该等规定应予废除。在其他国家，少女由其家人安排或缔结婚姻试受到允许的。该措施不仅与《公约》规定相抵触，且损害妇女自由选择配偶的权利。

39、缔约国亦应要求所有婚姻必须登记，不论其根据民法或习俗、宗教所缔结。是以国家就能确保遵守《公约》规定，建构配偶双方平等、婚姻最低年龄、禁止重婚或一夫多妻，并保护儿童的权利。

建议对妇女的暴力：

40、在审议妇女在家庭生活中的地位时，委员会强调关于对妇女的暴力行为，第19号一般性建议(第十一届会议)对妇女能够享有与男性平等的权利和自由，有其重大意义。务请各缔约国遵行该一般性建议，确保在公共和家庭生活中，妇女可避免受到基于性别的暴力行为，此种暴力行为甚而严重阻碍妇女个人应有的权利和自由。

保留：

41、委员会查觉为数不少的缔约国，特别是已对第2条提出保留的情况下，对第16条全文或部分提出保留，声称遵行规定将与文化、宗教信仰、国家经济或政治状况所固有的家庭观念相冲突。

42、在这些国家中，多持有父权结构家庭的信念，认为父亲、丈夫或儿子的地位优先。在一些国家，基本教义派、其他极端主义思想，或经济困难的境况，鼓励回归古老价值和传统，使妇女在家庭中的地位更形恶化。在其他国家，由于认知现代社会的经济进展和普遍福祉，已平等仰赖所有成年者而不论其性别，该禁忌、反动或极端主义的思想，便逐渐地受到抑制。

43、委员会依据第2、3条和特别是第24条，要求所有缔约国逐渐进展至该阶段，即：坚决制止妇女在家庭中不平等的观念，各国将撤销其保留，尤指对《公约》第9、15和16条的特别保留。

44、缔约国应坚决制止法律、宗教、私法或习俗所申明的任何男女不平等概念，并进展至撤销对16条的保留。

45、委员会根据其初次报告和后续定期报告的审查，部分批准或加入公约的缔约国，其部分关于家庭的法律，事实上不符合《公约》的规定。

46、该等法律仍记载基于规范、习俗和社会文化偏见而歧视妇女的许多措施。鉴于这些国家关于条款的特殊情况，委员会难以评估和了解妇女的地位。

47、委员会特别根据《公约》第1和第2条的规定，敦请缔约国投入必要努力，审查关于问题的实际情

况，并于仍载有歧视妇女的国内立法中，制订必要措施。

48、缔约国参照本一般性建议，其报告应：

(a)指出国家移除对《公约》的所有保留、特别是对第16条的保留。

(b)说明其法律是否遵循第9、15和16条的原则，以及由于宗教、私法或习俗，造成遵循法律或《公约》规定受到阻碍的情形。

立法：

49、缔约国应于必要时遵循《公约》，以及特别系为遵守第9、15和16条规定而制订并实施的法律。

消除对妇女歧视委员会

【第27号一般性建议】关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/472/52/PDF/G1047252.pdf?OpenElement>

第四十七届会议(2010)

导言

1.消除对妇女歧视委员会(以下简称“委员会”)对老年妇女所经历的多种形式的歧视以及在缔约国报告中对老年妇女的权利未作系统的阐述表示关切,并在2008年10月20日至11月7日举行的第四十二届会议上根据《消除对妇女一切形式歧视公约》(以下简称“公约”)第二十一条,决定通过一项关于老年妇女问题和保护其人权的一般性建议。

2.在2002年7月5日第26/III号决定中,委员会确认公约“是处理老年妇女人权的特殊问题的一个重要工具。”¹关于公约第四条第1款的第25号一般性建议(临时特别措施)也承认年龄是妇女可能遭受多种形式歧视的原因之一。委员会特别确认,为更好地评估老年妇女的处境有必要收集按年龄和性别分列的统计数据。

3.委员会重申载于维也纳老龄问题国际行动计划,²北京宣言和行动纲要,³联合国老年人问题原则(大会第46/91决议附件),国际人口与发展会议行动纲领,⁴2002年马德里老龄问题国际行动计划,⁵经济、社会和文化权利委员会关于老年人的经济、社会和文化权利的第6号一般性意见(1995年)和关于社会保障权的第19号一般性意见(2008年)等文书中的以往的承诺。

背景情况

4.根据目前的联合国数字估算,在36年之内,全世界60岁以上的人数将超过15岁以下的儿童人数。估计到2050年,老年人的人数将超过20亿,占全球人口的22%,是目前60岁以上的人占人口11%的前所未有的翻番。

5.老龄的性别属性表明妇女往往比男人活得长久,独居的老年妇女要多于男子。60岁以上的人中,男女比例为83比100,而80岁以上的人中,男女比例仅为59比100。此外,联合国经济和社会事务部的统计数字表明,60岁以上的男人有80%是婚姻双方健在的,而老年妇女此种情况只有48%。⁶

6.由于生活水平的提高和基本医疗保健系统的改善,以及生育率下降和寿命的延长,导致这一空前的人口老龄化,这可视为是发展努力的成就并将肯定要继续下去,使二十一世纪成为老龄化的世纪。然而,这种人口结构变化也带来深刻的人权影响,使得以更全面和更系统的方式按照公约解决老年妇女所经历的歧视问题变得更为紧迫。

¹ 见大会正式纪录,第五十七届会议,补编第38号(A/57/38,第一部分,第一章,第26/III号决定,和第VII章,第430-436段)。

² 老龄问题世界大会报告,维也纳,1982年7月26日-8月6日(联合国出版物,销售号No.E.I.16),第六章,A节。

³ 第四次妇女问题世界会议报告,北京,1995年9月4-15日(联合国出版物,销售号No.E.96.IV.13),第一章,决议1,附件一和二。

⁴ 国际人口与发展会议报告,开罗,1994年9月5-13日(联合国出版物,销售号No.E.95.XIII.18),第一章,决议1,附件。

⁵ 第二次老龄问题世界大会报告,马德里,2002年4月8-12日,1995(联合国出版物,销售号No.E.02.IV.4),第一章,决议1,附件二。

⁶ 联合国经济和社会事务部,人口老龄化与发展2009年图,可检索:<http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2009.htm>。

7.老龄化问题是发达国家和发展中国家所共有的问题。老年人口在欠发达国家中的比例预计将从2010年的8%上升到2050年的20%，⁷而儿童人口则将从29%下降到20%。⁸在2010年至2050年期间，欠发达国家中的老年妇女人数将增加6个亿。⁹这一人口结构变化给发展中国家带来了巨大的挑战。社会的老龄化在大多数发达国家是一种既定趋势和重要特点。

8.老年妇女并不是一个整齐划一的群体。她们在经验、知识、能力和技能方面有着很大的多样性，然而其经济和社会处境则取决于一系列人口、政治、环境、文化、社会、个人及家庭因素。老年妇女所担当的各自小区的领袖、企业家、护理人员、咨询人员、调解人员等角色，对于公共和私人生活的贡献是无法估量的。

宗旨和目标

9.关于老年妇女和增进其权利的本一般性建议对公约的相关条款与老龄化问题之间的关系进行了探讨。指出了妇女随着变老而面临的多种形式的歧视，简要说明了缔约国对于有尊严的老龄化和老年妇女的权利所应承担的义务的内容，并包括了一些政策建议，以便将对老年妇女的关切的应对措施纳入国家战略、发展举措和积极行动的主流，从而使老年妇女得以不受歧视地、与男子平等地充分参与社会。

10.一般性建议还指导各缔约国将老年妇女的处境问题纳入其关于公约执行情况的报告之中。只有充分尊重和保护老年妇女的尊严及其完整性和自我决定的权利，才能实现消除对老年妇女的一切形式的歧视。

特别关切领域

11.男女随着变老都会经历受歧视的情况，但老年妇女经历的老龄化情况不同。其一生之中所经历的性别不平等在老年更加加重，并且常常是建立在根深蒂固的文化和社会准则的基础上的。老年妇女所经历的歧视往往是不公平的资源分配、虐待、忽视和获得基本服务的机会有限所造成的。

12.在不同的社会经济条件和社会文化环境下，对老年妇女的歧视的具体形式会有相当大的不同，这取决于在教育、就业、健康、家庭和私人生活的机会平等和选择平等的情况。在许多国家，缺乏电信技能、没有适足的住房、社会服务和互联网、孤独和与他人隔绝等，给老年妇女造成问题。生活在农村和城市贫民窟的老年妇女往往严重缺乏维生的基本资源、收入保障、医疗保健的管道、关于其应有的福利和权利的信息和对这些权益的享有。

13.老年妇女所经历的歧视往往是多方面的，其年龄因素使其它形式的基于性别、族裔、残疾、贫困程度、性取向和性特征、移民地位、婚姻和家庭状况、文化程度及其它原因的歧视更加复杂化。属于少数群体、少数民族或原住民群体、国内流离失所或无国籍的老年妇女常常受到过度的歧视。

14.许多老年妇女被忽视，因为她们不再被认为在生产和生殖方面可发挥有益的作用，而被视为家庭的负担。守寡和离异又进一步加重了被歧视，而缺乏疾病和病患的医疗保健服务或获得机会有限又阻碍了老年妇女充分享有其人权，这些疾病包括：糖尿病、癌症、高血压、心脏病、白内障、骨质疏松、阿尔茨海默症等。

15.只有通过采用整个生命周期的做法，承认和处理妇女生命的不同阶段——从童年到青少年、到成年

⁷ 同上

⁸ 联合国经济和社会事务部，人口司，世界人口项目：人口数据库 2008 年修正版，<http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>。

⁹ 同上。

和老年——及每个阶段对老年妇女享有人权的影响，才能实现妇女的充分发展和进步。公约中规定的权利适用于妇女生命的所有阶段。但是，在许多国家，在个人、制度和政策层面上，年龄歧视仍被容忍被接受，几乎没有什么国家有禁止基于年龄的歧视的立法。

16.关于性别的陈腐观念、传统惯例和风俗习惯对于老年妇女、特别是残疾老年妇女生活的所有方面都会产生有害的影响，包括在家庭关系、小区角色、媒体形象、雇主的态度、医保和其它服务的提供者等方面，并可造成肉体暴力以及心理、言语和经济方面的虐待。

17.对老年妇女的歧视往往表现为各种阻碍其参与政治和决策进程的清规戒律。例如，缺乏身份文件或交通手段可阻止老年妇女参加投票。在一些国家，不允许老年妇女组织或参加社团或其它非政府团体为自己的权利进行宣传。此外，强制性退休年龄女性可能要比男性低，包括在国际上代表其政府的妇女，这对妇女可能构成歧视。

18.具有难民身份、或无国籍、或寻求庇护的老年妇女，以及属于迁徙工人或国内流离失所的老年妇女，经常面临歧视、虐待和忽视。受到强迫流离失所或无国籍状态影响的老年妇女可能受创伤后压力综合症之苦，而这又不被医疗保健提供者所承认或治疗。老年难民和国内流离失所的妇女有时被剥夺获得医疗保健的机会，因为她们没有法律地位或法律檔和(或)被安置的地点远离医疗保健设施。在获得服务方面她们还可能面临文化和语言障碍。

19.雇主常常将对老年妇女的教育和职业培训看作是无利可图的投资。老年妇女没有平等的机会学习也没有资源获得现代信息技术。许多贫困的老年妇女，特别是残疾的和生活在农村的老年妇女，被剥夺了受教育的权利，因此受过的正规或非正规教育很少或根本没有。老年妇女如果是文盲或不会数数会严重限制其充分参与公共生活和政治生活、经济、和获得一系列的服务、权利和参与娱乐活动。

20.妇女在正规就业部门的人数较少。同样的工作或相同价值的工作，妇女得到的报酬往往比男子少。此外，其一生在就业方面的基于性别的歧视到了老年有一种累积性影响，迫使老年妇女面对与男人相比过度低的收入和养老金，或甚至没有养老金。经济、社会和文化权利委员会在第19号一般性意见中确认，大多数国家将需要非缴费养老金，因为缴费养老金计划不可能覆盖每一个人(第4(b)段)，而残疾人权利公约第28条第2(b)段规定对老年妇女的社会保护，特别是残疾老年妇女。由于可支付的养老金通常与工作寿命期间的收入密切相连，老年妇女最终的养老金往往比男子要低。此外，老年妇女特别受到基于年龄和性别的歧视的影响，造成与男性不同的强制性退休年龄。妇女应享有有选择的退休年龄，以便保护老年妇女继续工作的权利——如果她们希望那样做的话，并在适用的地方与男性平等地积累退休金福利待遇。众所周知，许多老年妇女照料受抚养的幼小儿童、配偶/性伴侣或老年父母或亲属，并且有时是唯一的照料者。这种无薪酬照料的财务和感情成本很少得到承认。

21.老年妇女在卫生保健方面的自我决定和同意权并非总是得到尊重。为老年妇女的社会服务，包括长期照料，在公共开支削减时可能被过度减少。绝经后、生殖后和其它与年龄有关的针对性别的身心健康状况和疾病往往被研究、学术、公共政策机构和服务提供者所忽视。关于性健康和艾滋病毒/艾滋病的资讯很少以老年妇女可接受、可获得和适当的方式提供。许多老年妇女没有个人健康保险，或被排除在国家资助的保险计划之外，因为她们在非正规部门工作寿命期间或在提供无薪酬照料期间没有向保险计划缴费。

22.老年妇女如果不是其照料的孩子的家长或法定监护人可能就没有资格申请家庭福利。

23.小额贷款和融资计划通常有年龄限制或其它条件，使老年妇女无法得到。许多老年妇女，特别是活动天地限于家里的老年妇女无法参加文化、娱乐和小区的活动，这使她们与世隔绝，对其健康产生负面影响。对于独立生活的需要往往注意不够，例如，个人协助、适足的住房——包括无障碍家居住房安排，和

行动辅助等。

24.在许多国家，多数老年妇女生活在农村地区，由于其年龄和贫困程度，要想获得各种服务更是难上加难。许多老年妇女从其移民工人子女得到的汇款在时间上不定，数额上不够，或根本没有汇款。对于许多贫困农村老年妇女而言，被剥夺用水、粮食和住房权是司空见惯的事。由于一些因素的综合，如，粮食价格高和因就业方面的歧视而收入不够，老年妇女可能吃不起正常的食物，买不起社会保险和得不到资源。缺乏交通手段会阻碍老年妇女获得社会服务或参加小区和文化活动。而这种缺乏可能是由于老年妇女收入低和没有充分的公共政策保证提供廉价方便的公共交通来满足老年妇女的需要。

25.气候变化对妇女，特别是老年妇女造成不同的影响，由于其生理差别、身体能力、年龄和性别，以及社会准则和作用、与社会等级相关的援助和资源的不平等分配，她们在面对自然灾害方面处于特别不利的地位。她们获得资源和参与决策进程的机会有限更加重了面对气候变化的脆弱性。

26.根据一些成文法和习惯法，妇女在其配偶死亡时无权继承和处置婚姻财产。一些法律制度为遗孀提供其它经济保证手段，如，从死者个人的全部资产中提供赡养费，来为此提供理由。但是，在现实中，这种规定很少得到执行，遗孀们常常沦为一无所有。一些法律对老年妇女特别歧视，有些遗孀成了“财产抢夺”的受害者。

27.老年妇女在未经其同意下将其法律能力委托给律师或家庭成员时，特别容易受到剥削和虐待，包括经济虐待。

28.委员会的第21号一般性建议(1994年)指出，“一夫多妻制婚姻违反妇女的与男子平等的权利，对妇女及其抚养人有严重的情感和经济后果，这种婚姻应予以劝阻和禁止”(第14段)。然而，一夫多妻制仍在许多缔约国实行，许多妇女生活在一夫多妻的家庭中。在一夫多妻的婚姻中，老年的妻子一旦被认为不再具有生殖能力和不能从事经济活动就往往受到忽视。

建议

一般性

29.缔约国必须承认老年妇女是社会的重要资源，有义务采取包括立法在内的一切适当措施消除对老年妇女的歧视。缔约国应根据公约第四条第1款和委员会第23号(1997年)和第25号(2004年)一般性建议，采取性别敏感的有年龄针对性的政策和措施，包括临时特别措施，以确保老年妇女充分有效地参与政治、社会、经济、文化和公民生活，及其社会的任何其它领域。

30.缔约国有义务确保无论在和平还是在冲突时期，以及在任何人造的或自然的灾害情况下，妇女在其整个生命周期内的充分发展和进步。因此，缔约国应确保所有旨在妇女的充分发展和进步的法律条款、政策和干预措施都不得歧视老年妇女。

31.缔约国的义务应考虑到对妇女歧视的多元性，并确保两性平等原则在立法上及其实际执行上都适用于妇女的整个生命周期。就此，促请各缔约国废除或修改歧视老年妇女的现行法律、法规和风俗习惯，并确保立法禁止基于年龄和性别的歧视。

32.为支持法律改革和政策制定，促请各缔约国收集、分析和传播按年龄和性别分列的资料，以便了解老年妇女的状况，包括生活在农村地区、冲突地区、属于少数群体、和残疾老年妇女的状况。这种资料应把重点特别放在贫困、文盲、暴力、无薪酬工作(包括照料艾滋病毒/艾滋病患者的工作)、迁徙、获得医保、住房、社会和经济福利和就业等问题上。

33. 缔约国应向老年妇女提供关于其权利以及如何获得法律服务的信息。应对员警、司法人员以及法律援助和准法律服务人员提供关于老年妇女的权利方面的培训，向公共当局和机构宣传影响到老年妇女的与年龄和性别相关的问题，并提供培训。必须使老年残疾妇女能平等地了解并获得信息、法律服务、有效的补救措施和补偿。

34. 缔约国应使老年妇女对其权利、包括处置财产的权利受到侵犯能寻求补救和解决，并确保老年妇女不会被任意或以歧视性的理由剥夺法律能力。

35. 缔约国应确保气候变化和减灾措施具有性别针对性并照顾到老年妇女的需要和脆弱性。缔约国还应便利老年妇女参与关于气候变化的缓解和适应问题的决策。

陈腐观念

36. 缔约国有义务消除消极的陈腐观念，和改造对老年妇女存有偏见和有害的社会和文化行为模式，以减少老年妇女、包括老年残疾妇女由于消极的陈腐观念和文化惯例而遭受的肉体、性、心理、言语和经济的虐待。

暴力

37. 缔约国有义务起草立法，承认并禁止对老年妇女、包括老年残疾妇女的暴力，包括家庭暴力、性暴力和体制环境下的暴力。缔约国有义务调查、起诉和惩罚所有对老年妇女的暴力行为，包括由于传统做法和信仰所做出的行为。

38. 缔约国应特别注意在武装冲突期间老年妇女所遭受的暴力，武装冲突对老年妇女生命的冲击，和老年妇女对和平解决冲突和重建进程可做出的贡献。缔约国在处理性暴力、强迫流离失所和武装冲突期间难民的状况问题时，应充分考虑老年妇女的处境。缔约国在处理这类问题时，应考虑到关于妇女与和平和安全问题的相关联合国决议，包括，尤其是安理会第1325号(2000年)，1820号(2008年)和1889号(2009年)决议。

参与公共生活

39. 缔约国有义务确保老年妇女有机会参与公共和政治生活和担任各级公职，以及老年妇女有必要的登记进行投票和作为候选人竞选。

教育

40. 缔约国有义务确保所有年龄层次的妇女在教育领域机会平等，并确保老年妇女能获得成人教育和终身学习机会，以及获得其本人的幸福和家庭幸福所需要的教育信息。

工作和养老金福利

41. 缔约国有义务便利老年妇女参加有薪酬的工作，不因其年龄和性别而受到歧视。缔约国应确保特别注意解决老年妇女在工作生活中可能面临的问题，确保她们不被强迫提前退休或陷入类似的境况。缔约国还应监测与性别有关的工资差距对老年妇女的影响。

42. 缔约国有义务确保公、私营部门的退休年龄不对妇女有歧视。因此，缔约国有义务确保退休金政策

没有任何形式的歧视——即使妇女选择提前退休也是如此，并且，所有参加工作的老年妇女都有充足的退休金。为保证这样的退休金，缔约国应采取一切适当的措施，包括在必要的地方采取临时特别措施。

43. 缔约国应确保老年妇女，包括负有照料儿童责任的老年妇女，能够获得适当的社会和经济福利，例如，照料儿童福利，以及在照料老年父母和亲属时，获得一切必要的支助。

44. 缔约国应向所有没有其它退休金或收入保障不足的妇女提供适当的、与男子平等的非缴费养老金，应向老年妇女，特别是那些生活在边远地区和农村地区的老年妇女，提供并使其获得国家资助的津贴。

卫生

45. 缔约国应采取全面的卫生保健政策，以根据委员会关于妇女和健康的第24号一般性建议(1999年)，保护老年妇女的健康需要。这样的政策应确保酌情通过免除用户费、对医务人员进行老年医学疾病培训、提供药品治疗与年龄有关的慢性病和非传染病、长期的医疗和社会照料(包括能允许独立生活的照料和治标的照料)，来确保所有老年妇女都能获得廉价的医疗保健。提供的长期保健应包括促进行为和生活方式改变的干预措施，以拖延健康问题的发生(例如，健康的营养做法和积极的生活方式)，和提供廉价的医疗保健服务，包括筛检和治疗疾病，尤其是老年妇女最常见的疾病。卫生政策还必须确保向老年妇女、包括老年残疾妇女提供的医疗保健是建立在相关人员的自由、知情的同意的基础上的。

46. 缔约国应采取专门针对老年妇女的身心、情绪和健康需要的特别方案，要特别关注属于少数群体的妇女和残疾妇女，以及因年轻成年人出外打工而承担照看孙辈和家庭其它受抚养的幼小成员的妇女，和照料患有艾滋病或受艾滋病毒感染的家庭成员的妇女。

增强经济权力

47. 缔约国有义务消除在经济和社会生活中对老年妇女的一切形式的歧视。一切基于年龄和性别的对于获得农业信贷和贷款的障碍都应取消，并确保老年女性农民和小土地所有者能获得适当的技术。缔约国应提供特别的支助系统和免担保小额信贷，并鼓励老年妇女从事小规模创业。应建立为老年妇女的娱乐设施，并向困在家里的老年妇女提供“走出去”服务。缔约国应提供廉价的适当的交通手段，使老年妇女、包括生活在农村的老年妇女，能参加经济和社会生活，包括小区的活动。

社会福利

48. 缔约国应采取必要措施确保老年妇女能获得能满足其特殊需要的适足的住房，并且，所有阻碍老年人行动并导致其被迫闭门不出的障碍——无论是建筑的，还是其它的——都应拆除。缔约国应提供社会服务，使老年妇女在家尽可能长久地独立生活。应废除消极地影响到老年妇女的住房权、土地权和财产权的法律和惯例。缔约国还应保护老年妇女免于被强迫赶出家园和变得无家可归。

农村和其它弱势老年妇女

49. 缔约国应确保老年妇女被纳入城乡发展规划进程并在其中有代表。缔约国应确保向老年妇女提供廉价的水、电和其它公用事业。旨在提高安全饮水和充足环卫覆盖面的政策应确保普及相关的技术，并且不要过多的体力。

50. 缔约国应采用适当的性别和年龄敏感的法律和政策，以确保对具有难民身份或无国籍的老年妇女，以及属于国内流离失所或迁徙工人的老年妇女的保护。

婚姻和家庭生活

51. 缔约国有义务废除所有在婚姻领域和一旦婚姻关系解除在财产和继承方面对老年妇女歧视的立法。

52. 缔约国必须废除在财产和继承方面对老年寡妇歧视的立法，并保护她们免受土地争夺之害。它们必须采用与其根据公约所承担的义务一致的无遗嘱继承法。此外，它们应采取措施终止强迫老年妇女违背其意愿再婚的做法，并确保继承不以强迫与已故丈夫的兄弟或任何其它人结婚为条件。

53. 缔约国应根据第21号一般性建议劝阻和禁止一夫多妻婚姻，并确保在一夫多妻的丈夫死亡时，其遗产在其各个妻子及其相关的子女之间平等分配。

消除对妇女歧视委员会

【第29号一般性建议】关于《消除对妇女一切形式歧视公约》第十六条的第29号一般性建议(婚姻、家庭关系及其解除的经济后果)

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhslDcrOIU TvLRFDjh6%2FxlPwDn3WHqqJ3IVTsbDup3cNv3lpKzFxoPy9GoaKwan57TGqNunPnqFvjEg6aO8amRxnX%2FPdQJWecqDjnHkFE4CXSlm>

一. 背景

1. 如《世界人权宣言》所言，家庭是社会的基本单位。¹⁰它是一个社会和法律概念，而且在许多国家，是一个宗教概念。家庭还是一个经济概念。家庭市场研究表明，家庭结构、家庭内的性别分工和家庭法对妇女经济福利的影响不下于劳动市场结构和劳动法的影响。的确，妇女往往不能平等享有其家庭的经济财富和收益，而且一旦家庭解体，她们付出的代价通常比男子更高，守寡后则可能陷于赤贫。如果她们有子女，特别是国家提供的经济安全网很小或根本不存在时，则尤其如此。
2. 家庭中的不平等是所有其他歧视妇女现象的根本，而且经常以意识形态、传统和文化的名义合理化。对缔约国报告的审查揭示，在许多国家，规范已婚伴侣权利和责任的民法或普通法原则、宗教或习惯法和习俗或这种法律和习俗的某种组合歧视妇女，不符合《公约》所载的各项原则。
3. 维持此种法律安排的许多缔约国对第二条和第十六条的全部或部分内容提出保留。消除对妇女歧视委员会一再关切地注意到这些保留的范围，并认为这些保留无效，因其不符合《公约》的目标和宗旨。委员会始终呼吁这些缔约国撤销其保留，并确保其法律制度，无论是民事、宗教、习惯、族裔或其某种组合符合《公约》，特别是符合第十六条。
4. 结婚、离婚、分居和死亡给妇女带来的经济后果越来越引起委员会的关切。在某些国家进行的研究发现，离婚和(或)分居后，男子受到的收入损失即便不是微乎其微，通常也比较小，但许多妇女却经历了家庭收入的大幅下降，进一步依赖能获得的社会福利。在全世界，女户主家庭最可能是贫困家庭。它们的状况不可避免地受到以下全球性发展态势的影响：市场经济及其危机；妇女愈来愈多地从事有偿工作，主要集中于低收入工作；国家内和各国间始终存在收入不平等；离婚率上升和事实结合增加；社会保障制度改革或新制度的推出；最为重要的是，妇女贫穷的持续。尽管妇女为家庭经济福祉做出贡献，但她们低下的经济地位渗透家庭关系的所有阶段，原因往往在于她们要对受抚养人尽责。
5. 尽管存在形形色色的家庭经济安排，但在家庭关系中以及这种关系解除后，发展中国家和发达国家妇女的经济状况通常都比男子差。名义上为改善经济状况所设计的社会保障制度也可能歧视妇女。

二. 一般性建议的宗旨和范围

6. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十六条规定，应消除在结婚时、婚姻存续期间以及婚姻关系因离婚或死亡而解除时存在的对妇女的歧视。1994年，委员会通过第21号一般性建议，其中阐述了第十六条的许多内容及其与第九条和第十五条的关系。第21号一般性建议指出，第十六条第(1)款(h)项具体指涉婚姻及其解除的经济方面。本建议的基础是第21号一般性建议、第27号等其他相关的一般性建议以及委员会的判例所阐明的原则。本建议援引《公约》第一条所载的歧视定义，并呼吁缔约国采取《公约》第二条和第28号一般性建议

¹⁰ 第217 A(III)号决议，第十六条第(3)款。

要求的法律和政策措。它还包含了第 21 号一般性建议通过以来发生的社会和法律进展，例如一些缔约国通过了关于登记伴侣和(或)事实结合的法律，并且以这种关系生活在一起的伴侣数量增加。

7. 妇女在家庭内应当享有的平等权得到普遍承认，其他人权条约机构的相关一般性意见可以为证：人权事务委员会关于男女权利平等的第 28 号一般性意见(特别是第 23 至 27 段)以及关于保护家庭、结婚权利和配偶平等的第 19 号一般性意见；经济、社会及文化权利委员会关于男女平等享有所有经济、社会及文化权利的第 16 号一般性意见(特别是第 27 段)以及关于在经济、社会和文化权利方面不受歧视的第 20 号一般性意见。《北京行动纲要》¹¹和千年发展目标¹²等重要的全球政治文件也提到家庭内部平等是根本性原则。
8. 委员会始终认为，若要消除对妇女的歧视，缔约国就必须规定实质上以及形式上的平等。形式上的平等可以通过不带性别色彩、表面上平等对待妇女与男子的法律和政策实现，但只有缔约国审查法律和政策的实施及效果，并确保其规定事实上的平等并照顾到妇女的不利地位或被排斥状态，才能实现实质上的平等。就家庭关系的经济层面而言，实质上的平等做法必须处理以下问题：教育和就业方面的歧视，兼顾工作和家庭的需要，性别定型观念和性别角色对妇女经济能力的影响。
9. 本一般性建议将指导缔约国实现法律上和事实上的平等制度，在这种制度下，家庭关系的经济利益和成本以及关系解除的经济后果都由男女平等承受。本建议将确立评估缔约国在家庭经济平等方面执行《公约》情况的准则。

三. 宪法和法律框架

10. 一些缔约国的宪法或法律框架仍然规定，与婚姻、离婚、婚姻财产的分配、继承、监护、收养和其他此类事项有关的人身法不受禁止歧视的宪法条款的限制，或将人身法事项留给缔约国内的族裔和宗教社区决定。在这种情况下，宪法的平等保护条款和反歧视条款无法保护妇女免受根据习俗和宗教法成婚的歧视性影响。有些缔约国通过了包含平等保护和不歧视条款的宪法，但却没有修订或通过法律来消除其家庭法制度内的歧视内容，无论是规范家庭制度的民法、宗教法、族裔习俗，还是法律与惯例的组合。这样的宪法和法律框架全都具有歧视性，违反了《公约》第二条及第五、十五和十六条。
11. 缔约国应在其宪法中保障男女平等，并应消除任何有助于保护或保留家庭关系方面的歧视性法律和做法的宪法例外。

多重家庭法制度

12. 有些缔约国有多重法律制度，可根据族裔或宗教等身份因素对个人适用不同的人身法。其中有些国家(但不是所有国家)还可以在规定的情形下适用民法，或由当事方选择适用。但在某些国家，个人在适用身份决定的人身法方面没有选择权。
13. 个人自由选择其宗教或习俗信仰和做法的程度不同。他们自由质疑国家或社区法律和习俗中歧视妇女内容的程度也不同。
14. 委员会一贯表示的关切是，身份决定的人身法和习俗将使对妇女的歧视永久持续下去，并且维持多重法律制度本身即是对妇女的歧视。个人无法选择适用或遵循特定的法律和习俗加重了这种歧视。
15. 缔约国应按照《公约》和委员会的一般性建议，通过成文的家庭法或人身法，规定配偶或伴侣之间彼此平等，无论宗教或族裔身份或社区如何。如果没有统一的家庭法，则人身法制度应规定，在关系的任何阶段，个人均可以选择适用宗教法、族裔习俗或民法。属人法应体现

¹¹ 《第四次妇女问题世界会议的报告，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京》(联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.13)，第一章，决议 1，附件二，第 61 段。

¹² 见第 55/2 号决议；另见千年项目，目标 3，可查阅 <http://www.unmillenniumproject.org/goals/index.htm>

男女平等这一基本原则，应与《公约》的规定完全一致，以在与婚姻和家庭关系有关的一切事项中，消除对妇女的一切歧视。

四. 家庭的各种形式

16. 委员会在第 21 号一般性建议第 13 段中确认家庭的形式多种多样，并强调在所有制度下都有“在法律上和私人生活之中”实现家庭内平等的义务。
17. 联合国系统其他实体的声明确认了这一理解，即“必须广义地理解‘家庭’这一概念。”¹³人权事务委员会在其第 28 号一般性意见第 27 段中承认“家庭的不同形式”。秘书长在其关于纪念国际家庭年的报告中确认，“家庭在各国之间和国家内部具有各种不同的形式和职能”。¹⁴
18. 缔约国有义务解决各种形式的家庭和家庭关系中的性和性别歧视。在消除歧视妇女方面，缔约国必须处理重男轻女的传统和态度，并对家庭法和政策给予如同个人和社区生活的“公共”方面一样的监督。
19. 人们可通过国家认可的各种风俗、仪式和礼仪缔结婚姻。民事婚姻只能由国家批准并予以登记。宗教婚姻通过履行宗教法规定的仪式而神圣化。习俗婚姻通过履行双方社区习俗规定的仪式来缔结。
20. 有些缔约国不把登记作为宗教婚姻和习俗婚姻生效的条件。未登记的婚姻可通过出示婚约、证人对仪式的叙述或合乎情理的其他形式加以证明。
21. 有些缔约国依照宗教法或习惯法承认一夫多妻婚姻，同时也规定民事婚姻，后者按定义是一夫一妻制。在没有规定民事婚姻的地方，实行一夫多妻制社区中的妇女，无论是否愿意，都别无选择地只能缔结已经或至少可能是一夫多妻的婚姻关系。委员会第 21 号一般性建议认为，一夫多妻违反《公约》的规定，必须“抑制和禁止”。
22. 在有些缔约国，法律还规定登记伴侣关系，确立双方之间的权利和义务。国家可向登记的伴侣提供不同程度的社会和纳税福利。
23. 事实结合不经登记，通常不产生任何权利。但某些国家承认事实结合，并为其规定平等的权利和义务，但范围和程度可能有所不同。
24. 相当一部分缔约国的法律、社会和文化不接受某种形式的关系，即同性关系。但如果缔约国承认这种关系，不论是作为事实结合、登记伴侣还是婚姻，就应确保这种关系中的妇女经济权利受到保护。

未登记的习俗/宗教婚姻

25. 婚姻登记保护配偶在婚姻关系因对方死亡或离婚而解除时在财产问题上的权利。《公约》规定缔约国有义务建立并充分执行婚姻登记制度。但许多缔约国或者在法律上不要求婚姻登记，或者没有执行现行的登记要求，在这种情况下，包括因缺乏教育和基础设施导致登记困难的情况下，个人不应为没有登记而受到惩罚。
26. 缔约国应确立婚姻登记的法律要求，并为此开展有效的提高认识活动。缔约国必须通过登记要求方面的教育来促进执行，并提供基础设施，使其管辖范围内的所有人都能登记。缔约国应规定，在情况允许时，提供登记之外的其他婚姻证明方式。国家必须保护处于这种婚姻的妇女的权利，无论她们有否登记。

一夫多妻的婚姻

27. 委员会重申其第 21 号一般性建议第 14 段。其中指出，“一夫多妻婚姻与男女平等的权利相

¹³ 见经济、社会及文化权利委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见(《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条第(1)款)，第 6 段。

¹⁴ A/50/370，第 14 段。

抵触，会给妇女和其受抚养人带来严重的情感和经济方面的后果，因此这种婚姻应予抑制和禁止。”自该一般性建议通过以来，委员会一直关切地注意到，一夫多妻的婚姻在许多缔约国持续存在。委员会在结论意见中指出，一夫多妻对妇女及其子女的人权和经济福祉造成严重影响，并呼吁废除这种婚姻。

28. 缔约国应采取一切必要的立法和政策措施以废除一夫多妻婚姻。然而，正如委员会第 27 号一般性建议所指出，“许多缔约国仍在实行一夫多妻制，许多妇女生活在一夫多妻的家庭中”。因此，对已经处于一夫多妻婚姻之中的妇女，缔约国应采取必要措施，确保妇女的经济权利受到保护。

登记伴侣关系

29. 规定登记伴侣关系的缔约国必须确保伴侣在规范此种关系的法律所规定的经济事务上享有平等权利、责任和待遇。下文载列的建议比照适用于在法律秩序中承认登记伴侣关系的缔约国。

事实结合

30. 妇女因各种原因缔结事实结合关系。一些国家的法律框架在某点上，例如在伴侣死亡时或关系解除时，承认事实婚姻。如果没有这种法律框架，则妇女在同居关系结束时可能面临经济风险，即便她们曾为维持家庭和积累其他资产做出了贡献。
31. 委员会在第 21 号一般性建议中确定，《公约》第十六条第 1 款规定的缔约国义务中包含消除歧视处于事实结合的妇女。委员会建议，在存在此种结合的缔约国内，如果伴侣双方均没有与其他人结婚或结成登记伴侣，则缔约国应考虑处于此种结合中的妇女及其所生子女的状况，并采取必要措施确保她们的经济权利受到保护。在事实婚姻受法律承认的国家里，则比照适用下文载列的建议。

五. 家庭组成的经济方面

32. 缔约国应向缔结婚姻的个人提供信息，说明婚姻关系及其可能因离婚或死亡而解除的经济后果。规定登记伴侣关系的缔约国也应向登记伴侣提供同样的信息。

以钱财或地位提升作为婚姻要件

33. 委员会在第 21 号一般性建议第 16 段中指出，一些缔约国允许“为钱财或地位提升而安排的婚姻”。这侵犯妇女自由选择配偶的权利。“钱财或地位提升”系指新郎或新郎家向新娘或新娘家支付现金、货物或牲畜的交易，或是由新娘或新娘家向新郎或新郎家提供类似支付。不得以任何形式将这种做法列为婚姻生效的要件，并且缔约国不应确认这种协议可强制执行。

契约：婚前和婚后协议

34. 在某些制度中，只能通过书面契约缔结婚姻或得到承认的其他结合形式。某些制度允许当事人选择在婚前或婚姻期间签订有关财产的契约协定。由于在谈判能力方面存在严重的不平等，各国必须确保签订契约的妇女享有的保护不低于标准或默认的婚姻条款规定的保护。
35. 如果缔约国规定可以对婚姻解体后的婚姻财产和其他财产的分配私下做出契约安排，则应采取保护措施保证不存在歧视，尊重公共秩序，防止滥用不平等的谈判能力，并保护每一配偶在订立这种契约时不受滥用权力的伤害。这些保护性措施可包括要求这些安排以书面方式做出或遵守其他正式要求，并规定如发现契约不当，则可事后宣布无效，或规定经济补偿或其他救济。

六. 关系存续期间的经济问题

36. 一些缔约国保留了婚姻期间财产管理方面的歧视性制度。有些保留了指定男子为户主的法律，因而同时赋予他家庭唯一经济代理人的角色。
37. 在实行夫妻共有财产制规范的地方，名义上规定妇女拥有一半的婚姻财产，但妇女仍然可能没有财产管理权。在许多法律制度下，妇女可保留个人拥有财产的管理权，并可在婚姻存续期间积累和管理更多单独拥有的财产。然而，妇女经济活动所积累的财产可能被认为属于婚后的家庭，妇女可能没有得到认可的管理权。甚至妇女自己的工资也可能是这种情况。
38. 缔约国应向配偶双方提供享有婚姻财产的平等机会和管理财产的平等行为能力。缔约国应确保在拥有、获取、管理、经营和享有单独或非婚姻财产方面，妇女享有与男子同等的权利。

关系解除的经济和财务后果

七. 关系解除的经济和财务后果

离婚理由与经济后果

39. 一些法律制度将离婚缘由与离婚的经济后果直接联系起来。过错离婚制度可能会以没有过错为取得经济权利的条件。丈夫可能会滥用这种制度来解除自己对妻子的任何经济义务。在许多法律制度中，对宣布因过错而离婚的妻子不给予任何经济支助。过错离婚制度可能会对妻子和丈夫采取不同的过错标准，例如，相对于妻子而言，离婚理由要求证明的丈夫不忠行为性质更严重。基于过错的经济框架往往对妻子不利，因为她们通常是无经济自立能力的一方。
40. 缔约国应：
 - 修改把离婚理由与经济后果相关联的规定，使丈夫没有机会滥用这些规定来逃避对其妻子的经济义务。
 - 修改过错离婚规定，以便对妻子在婚姻期间对家庭经济福祉所做的贡献进行补偿。
 - 消除对妻子和丈夫设定的过错标准差异，例如，相对于妻子而言，离婚理由要求证明的丈夫不忠行为性质更为严重。
41. 一些法律制度要求妻子或其家庭向丈夫或其家庭返还以钱财或地位提升形式获得的经济利益，或作为缔结婚姻一部分的其他此类支付，但对离婚的丈夫却不施加同等的经济要求。缔约国应取消任何不能同等适用于丈夫和妻子的离婚程序支付要求。
42. 缔约国应规定，解除婚姻关系应遵循的原则和程序与解除关系的经济问题涉及的原则和程序各行其是。应向没有能力支付法院费用和律师费的妇女提供免费法律援助，以确保没有妇女被迫为离婚而牺牲其经济权利。

分居和离婚导致的婚姻解体

43. 与解除婚姻的经济后果有关的大多数法律、习俗和惯例可分为两大类，即财产的分割和离婚或分居后的赡养。无论法律是否表面中立，财产分割和离婚或分居后的赡养制度通常对丈夫有利，其原因如下：在划分可分割婚姻财产方面存在先入为主的性别观念，对非金钱贡献未给予充分认可，未赋予妇女管理财产的法律行为能力，按性别划分的家庭角色。此外，与解体后使用家庭房屋和动产有关的法律、习俗和惯例显然对妇女在婚姻解体后的经济状况产生影响。
44. 以下原因可能会阻碍妇女主张财产权：缺乏得到承认的拥有或管理财产的行为能力，或财产制度不承认婚姻存续期间积累的财产可供双方分割。学业和职业生涯的中断以及育儿责任往

往妨碍妇女走上一条足以在婚姻解体后养家糊口的有偿就业之路(机会成本)。这些社会和经济因素也妨碍生活在单独财产制度下的妇女在婚姻存续期间增加其个人财产。

45. 指导原则应是由双方平等分担与关系及其解除有关的经济利害。配偶共同生活期间角色和职能的分工不应任何一方造成有害的经济后果。
46. 缔约国有义务规定, 离婚和(或)分居时, 双方平等分割婚姻期间积累的所有财产。缔约国应承认任何一方对婚姻存续期间所取得的财产做出的非直接、包括非金钱贡献的价值。
47. 缔约国应规定, 夫妻双方享有在形式和事实上平等的拥有和管理财产的法律行为能力。为实现婚姻解体时形式和实质上的财产权平等, 大力鼓励缔约国规定:
 - 承认对生计相关财产的使用权, 或者提供补偿, 以替代与财产有关的生计。
 - 提供适当居所, 以替代对家庭房屋的使用。
 - 在夫妇可以利用的财产制度(共同财产制、单独财产制、混合制度)内部实现平等, 拥有选择财产制度的权利并理解每种制度的后果。
 - 计算延付报酬、养老金或人寿保险单等其他因婚姻存续期间所做贡献而在解体后得到的支付的现值, 作为可分割的婚姻财产的一部分。
 - 对可分割婚姻财产所做的非资金贡献进行估值, 包括家务和照顾家庭、失去的经济机会以及对配偶的职业发展、其他经济活动和人力资本发展的有形或无形贡献。
 - 考虑将婚姻解体后的配偶付款作为提供平等经济结果的方法。
48. 缔约国应就妇女在家庭内的经济地位及家庭关系解除后的经济地位进行调查和政策研究, 并以易于获取的形式公布结果。

死后财产权

49. 许多缔约国在法律或习俗上否认丧偶妇女具有与丧偶男子平等的继承权, 使妇女在配偶死亡后在经济境地脆弱。一些法律制度在形式上为丧偶妇女提供其他经济保障手段, 例如由男性亲属支付抚养费或用死者遗产支付抚养费。然而, 在实践中这些义务可能无法强制执行。
50. 按照土地保有的习惯方式, 个人对土地的购买或转让可能受到限制, 土地保有可能只限于使用权, 一旦丈夫死亡, 妻子可能会被要求离开或者需要与死者的兄弟结婚才能留下。有子女或者没有子女可能是这种结婚要求的主要因素。在一些缔约国, 丧偶妇女被“剥夺财产”或“攫取财产”, 即死亡丈夫的亲属根据习俗主张权利, 剥夺丧偶妇女及其子女对婚姻存续期间积累的财产的占有权, 其中包括并非根据习俗保有的财产。他们把丧偶妇女从家庭住房中赶走, 宣称拥有所有动产, 然后不履行根据习俗同时产生的对丧偶妇女及其子女的扶养责任。在一些缔约国, 丧偶妇女被边缘化或被赶到另一个社区。
51. 在一些缔约国, 夫妻在其关系存续期间向社会保障金(养老金和伤残金)缴纳大量资金。在这些国家中, 未亡人取得这类付款的权利以及在缴费型养老金制度中的权利发挥很大作用。缔约国有义务规定男女平等地享受社会保障和养老金制度提供的配偶福利和未亡人福利。
52. 一些缔约国的法律或惯例限制利用遗嘱推翻歧视性法律和习俗并增加妇女的继承份额。缔约国有义务通过有关订立遗嘱的法律, 赋予妇女与男子平等的遗嘱人、继承人和受益人权利。
53. 缔约国有义务通过符合《公约》原则的无遗嘱继承法。这种法律应确保:
 - 平等对待丧偶女性和男性。
 - 对土地使用权或所有权的继承习俗不能以被迫嫁给亡夫的兄弟(转房婚)或任何其他人为条件, 或以有无婚生未成年子女为条件。
 - 禁止剥夺未亡配偶的继承权。
 - 各国应将“剥夺财产/攫取财产”定为犯罪, 并确保犯罪人受到适当起诉。

八. 保留

54. 委员会在 1998 年关于对《公约》的保留的声明¹⁵中，对保留的数量和性质表示关切。委员会在第 6 段中具体指出：

第二条和第十六条被委员会视为《公约》的核心条款。虽然一些国家已撤消对这些条文的保留，但委员会仍对就这些条文提出的保留的数目和范围感到特别关切。

关于第十六条，委员会在第 7 段中具体指出：

无论是传统、宗教或文化上的习俗，还是不一致的国内法和政策，都不能成为违反《公约》的理由。委员会还坚信，无论出于民族、传统、宗教还是文化上的原因提出对第十六条的保留都不符合《公约》，因此都不应允许，而应予以审查、修改或撤回。

55. 关于与宗教法和惯例有关的保留，委员会确认，自 1998 年以来，一些缔约国修改了它们的法律，至少在家庭关系的某些方面规定了平等。委员会继续建议缔约国，“借鉴有着类似宗教背景和法律制度且使其国内立法成功适应依据具有法律约束力的国际文书作业各项的承诺的那些国家的经验，以期”撤回保留。¹⁶

¹⁵ A/53/38/Rev.1，第二部分。

¹⁶ CEDAW/C/ARE/CO/1(2010 年)，第 46 段，结论意见，阿拉伯联合酋长国。

消除对妇女歧视委员会


【第34号一般性建议】关于农村妇女权利的第 34(2016)号一般性建议

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhslldCrOIUTvLRFDjh6%2Fxl1pWB6lCUVZF6giuQZbHO4%2FX%2B4B25N%2BHM2NMUeG%2F7616JSP3xulAIr97FwUCbwcUQcKkMFW104cb9Z5lls3Q%2FvRD0z>

目录

| | |
|--|-------|
| 一. 导言 | ..... |
| 二. 背景 | ..... |
| 三. 缔约国尊重、保护和实现农村妇女权利的总体义务 | ..... |
| A. 第一条和第二条的适用 | ..... |
| B. 第十四条第 1 款 | ..... |
| C. 与第三条、第四条第 1 款、第五条(a)项、第六条、第九条、第十五条和 第十六条一并解读的第十四条第 1 款 | ..... |
| 四. 缔约国在农村妇女权利具体方面的义务 | ..... |
| A. 参与农村发展并从中受益的权利(第十四条第 2 款(a)项) | ..... |
| B. 保健服务(与第十二条一并解读的第十四条第 2 款(b)项) | ..... |
| C. 经济和社会生活(与第十一条第 1 款(e)项及第 2 款(b)项和第十三条(a)项 一并解读的第十四条第 2 款(c)项) | ..... |
| D. 教育(与第十条(a)项一并解读的第十四条第 2 款(d)项) | ..... |
| E. 就业(与第十一条一并解读的第十四条第 2 款(e)项) | ..... |
| F. 政治和公共生活(与第七条一并解读的第十四条第 2 款(a)项和第 2 款(f)项) | ..... |
| G. 土地和自然资源(与第十三条一并解读的第十四条第 2 款(g)项) | ..... |
| H. 适当的生活条件(第十四条第二款(h)项) | ..... |
| I. 发达国家的农村妇女 | ..... |
| 五. 关于农村妇女状况的数据 | ..... |
| 六. 保留和声明 | ..... |
| 七. 传播和报告 | ..... |

16-03601 X (C) 040416 070416

请回收 



一. 导言

1. 消除对妇女歧视委员会确认农村妇女做出了重要贡献，且确认迫切需要更好地承认和保护其人权。委员会通过先前的结论性意见和一般性建议确定农村妇女仍在以各种方式面临歧视。在本一般性建议中，委员会澄清，缔约国有义务确保农村妇女的权利，重点是《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条，该条认识到农村妇女的特殊情况，并重点强调了缔约国在承认、促进和保护其权利方面的具体义务。

2. 第十四条是国际人权条约中唯一专门涉及农村妇女的条款。但《公约》中的各项权利都适用于农村妇女，且第十四条必须放在《公约》全文中来解释。缔约国在提交报告时，应述及关乎农村妇女和女童享受权利的所有条款。因此，本一般性建议探讨了第十四条与《公约》其他条款之间的联系。鉴于多项可持续发展目标均涉及农村妇女的境况，并且为推动进程和成果指标提供了重要机会，本一般性建议的具体意图是，就如何履行对农村妇女的义务向缔约国提供指导。第 34号一般性建议虽侧重于发展中国家的农村妇女，但其中某些内容也涉及发达国家农村妇女的境况。此项建议承认，农村妇女在增强经济权能、参与政治和公共生活、获得服务和农村移徙女工遭受劳动剥削等领域均遭受歧视和遇到挑战，即使在发达国家也是如此。

二. 背景

3. 目前，农村妇女占世界总人口的四分之一，她们在维护和改善农村生计及加强农村社区方面起着至关重要的作用。近年来，委员会确定了关于农村妇女权利及其所面临的挑战的大量判例，特别是通过结论性意见来确定。若干联合国会议也承认农村妇女在农业、农村发展、粮食与营养及减贫方面的作用。¹⁷ 因此，正如可持续发展目标所认识到的，必须进一步特别关注农村妇女。

4. 委员会承认，农村妇女在充分享受人权方面继续面临着系统性和持续性障碍，而且在许多情况下，情势已然恶化。在许多国家，农村妇女的权利和需求要么依然得不到充分满足，要么在各级法律、国家和地方政策、预算和投资战略中遭到忽视。虑及农村妇女境况并就如何解决这个问题规定特别措施的政策和法律，即便存在，也往往得不到落实。

5. 在全球一级，就现已掌握数据的每一个性别平等与发展指标而言，农村妇女的情况都远远不如农村男子与城市妇女和男子，鲜有例外，¹⁸ 而且，农村妇女遭受贫穷和排斥异常严重。她们在获得土地和自然资源方面面临系统性歧视。由于性别角色陈规定型、在家庭中不平等以及缺乏基础设施和服务，包括在粮食生产和护理工作方面，她们承担着大部分无报酬工作。即便有正式工作，她们所从事的工作也往往缺乏保障、带有危险性、报酬低廉且享受不

¹⁷ 已将 10 月 15 日定为“国际农村妇女日”。妇女地位委员会第五十六届会议的优先主题也是“增强农村妇女权能以及农村妇女在消除贫穷和饥饿、谋求发展和应对当前挑战方面的作用”。

¹⁸ 见：《2010 年世界妇女：趋势与统计》(联合国出版物，出售品编号：E.10.XVII.11)。可查阅：unstats.un.org/unsd。

到社会保护。她们接受教育的机会更少，被贩运和从事强迫劳动以及成为童婚和(或)强迫婚姻及其他有害做法受害者的风险更高(见 CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18)。她们更容易生病、易患营养不良或死于可预防病因，在获得医疗保健方面处境尤为不利。

6. 农村妇女被排除在各级领导和决策职位之外的可能性也更高。她们受性别暴力影响异常严重，却缺乏诉诸法律的机会，得不到有效的法律补救。很显然，增强农村妇女权能、自决和担任决策与管理职务的重要性不容忽视。否则，各国便是在妨碍自身进步。

三. 缔约国尊重、保护和实现农村妇女权利的总体义务

第一条和第二条的适用

7. 《公约》第一条所载的歧视定义适用于所有妇女，且涵盖一切形式歧视，因此，该条对农村妇女的适用性不言自明。第二条规定，缔约国应谴责对妇女的一切形式歧视，该条与包括第十四条在内的《公约》所有其他实质性条款有着千丝万缕的联系。为了遵守关于农村妇女的第二条，缔约国必须避免歧视妇女的作为和不作为。

8. 歧视性或其他不适当的法律框架、复杂的法律制度、冲突和冲突后局势、缺乏信息和社会文化制约加在一起，可能会阻断农村妇女获得司法救助的机会。导致歧视性陈规定型观念和做法的因素包括：并行存在着常常相互重叠且相互冲突的成文法、习惯法和宗教法以及权力机构，特别是在农村地区。许多农村妇女和女童所生活的社区采用非正规司法机制来解决争端。非正规司法于它们而言可能更加便捷，但必须对那些不符合《公约》规定的规则和机制进行调整，使其与《公约》和关于妇女获得司法救助的第 33(2015)号一般性建议接轨。

9. 缔约国应按照第 33 号一般性建议，确保本国法律框架不带有歧视性，并保障农村妇女获得司法救助，包括通过：

- (a) 对现行法律进行性别影响分析，以评估其对农村妇女的影响；\
- (b) 颁布立法，规范多元法律体系中不同机制之间的关系，以减少法律冲突，并确保农村妇女能够提出权利主张；
- (c) 向农村妇女宣传其法律权利和现有的多元法律制度(如果相关)，以此提高她们的认识并普及法律知识；
- (d) 确保法律服务和法律援助免费或负担得起；

(e) 促进增强农村妇女的法律权能，包括通过促进性别平等的准司法和司法程序；

(f) 确保正规和非正规司法机制及争端解决替代方案出台到位，以此扫清农村妇女获得司法救助的障碍；

(g) 确保法院及其他司法机制切实可得，例如通过设立向农村妇女开放的流动法院；

(h) 对农村地区的司法人员、律师、执法人员、律师助理、传统领袖和其他主管当局和官员进行培训，使其了解农村妇女的权利及所受歧视对其造成的负面影响。

10. 不考虑性别不平等的宏观经济根源，就不能充分认识农村妇女遭受的歧视。各国经常不承认农村妇女和女童在无报酬工作中的作用、她们对国内生产总值的贡献和由此为可持续发展所做的贡献。双边和多边贸易协定、税收以及其他经济和财政政策可能会对农村妇女的生活造成严重的负面影响。包括气候变化和自然灾害在内的环境问题通常是因人们对自然资源的不可持续利用以及废物管理做法欠佳引起的，它们也会对农村妇女的福祉产生有害影响。而不分性别的政策、改革和法律有可能维护和巩固与上述情况有关的现有不平等。

11. 缔约国应确保包括贸易、财政和投资政策在内的宏观经济政策以及双边和多边协定顺应农村妇女的需要，并增强小规模妇女生产者的生产和投资能力。各国应该消除包括农业和一般贸易自由化、私有化和土地、水和自然资源商品化在内的经济政策给农村妇女的生活及其权利的实现造成的消极和有差别的影响。同样，发展伙伴也应确保其发展援助政策侧重于农村妇女的具体需要。

12. 缔约国应该应对气候变化、自然灾害、土地和土壤退化、水污染、干旱、洪涝、荒漠化、杀虫剂和农用化学品、采掘业、单一种植、生物剽窃和生物多样性特别是农业生物多样性的丧失对农村妇女构成的具体威胁。各国应减轻和缓解这些威胁，并确保农村妇女享有安全、清洁和健康的环境。各国在规划和执行有关环境、气候变化、减少灾害风险、备灾和灾害管理的所有政策时，应切实消除此类风险对农村妇女的影响，并确保农村妇女充分参与此类政策的拟定、规划和实施。缔约国还应在灾害及其他危机的各个阶段，即从预警到救济、复原、恢复和重建，确保农村妇女和女童受到保护，安全无虞。

13. 缔约国应监管其辖域内本国非国家行为体的一切活动，包括它们在其域外开展业务时的活动。关于缔约国在《公约》第二条下的核心义务的第 28(2010)号一般性建议重申第二条(e)项关于消除任何公共或私人行为体对妇女的歧视的规定，此项规定适用于在域外运营的国家公司的行为。缔约国应履行对农村妇女的域外义务，特别是通过：不直接或间接地干预其权利享受；采取监管措施，防止其域内的个人、公司和公共实体等任何行为体侵害或践踏其域外农村妇女的权利；以及确保双边和多边国际合作和发展援助推进其境外农村妇女的权利。缔约国如若违反其域外义务，即应向受影响的农村妇女提供适当和有效的补救。

14. 根据第 28 号一般性建议，缔约国应认识到农村妇女并不是一个同质群体，她们往往面临交叉歧视。许多土著和非裔妇女住在农村，并因其族裔、语言和传统生活方式受到歧视。其他少数民族或宗教少数群体的农村妇女以及女户主遭受贫穷及其他形式社会排斥的比率也可能更高。农民、牧民、移徙者、渔民和失地妇女等在农村工作的妇女同样也因交叉形式歧视而苦不堪言。正如委员会在关于残疾妇女的第 18(1991)号一般性建议中所认识到的，残疾妇女在生活的各个领域均面临独特挑战，生活在农村地区的残疾妇女尤其是如此。在农村地区，歧视可能会因无法适当获得水、卫生设施、电力、医疗保健、儿童和老年人护理、包容各方且文化上适宜的教育等资源和服务而加剧。正如关于老年妇女及保护其人权的第 27(2010)号一般性建议所认识到的，农村地区的老年妇女和寡妇还可能遭受羞辱和隔离，因此，更容易受到虐待。此外，生活在受冲突影响地区的农村妇女(包括女户主)在享受其权利方面还面临着安全问题和障碍。

15. 缔约国应消除对农村妇女中弱势和边缘化群体一切形式的歧视。例如，缔约国应确保农村妇女中弱势和边缘化群体(包括那些属于土著、非洲裔、族裔和宗教少数群体的妇女、户主、农民、牧民、渔民、失地妇女、移徙者和受冲突影响的农村妇女)免受交叉形式歧视，并有机会获得教育、就业、水和卫生设施以及医疗保健等。缔约国应制定政策和方案，确保农村残疾妇女平等享受各项权利，包括通过确保无障碍地获得基础设施和各项服务。缔约国应同样确保老年农村妇女有机会获得社会服务和适当的社会保护以及经济资源，并增强其权能，以过上尊严的生活，包括通过获得金融服务和社会保障。

第十四条第 1 款

16. 根据第十四条第 1 款，缔约国必须考虑到农村妇女面临的特殊问题和她们对家庭生计包括她们在经济体系中非商品化部门的工作方面发挥的重要作用。包容性和可持续发展必须维护农村妇女的权利，凸显她们作为主要行为体的作用，并充分承认其有报酬和无报酬工作的经济价值。

17. 缔约国应促进包容性和可持续经济发展，使农村妇女能够切实享受其权利，并且：

(a) 按照关于妇女无偿家务活动的衡量与量化及其在国民生产总值中的确认的第 17(1991)号一般性建议，承认她们通过无报酬护理工作和家庭农场工作等途径对地方和国家经济与粮食生产以及对其家庭和社区福祉的重要贡献；

(b) 促进增强其权能，并确保其经济和社会独立，特别是通过按照关于暂行特别措施的第 25(2004)号一般性建议为其营造有利环境，包括通过旨在改善农村妇女经济状况的方案和政策；

(c) 通过让她们参与设计和制定所有相关计划和战略，如涉及医疗保健、教育、就业和社会保障的计划和战略，确保她们能够有效和直接地从经济和社会方案中受益。

与第三条、第四条第 1 款、第五条(a)项、第六条、第九条、第十五条和第十六条一并解读的第十四条第 1 款

18. 第三条规定，缔约国应在所有领域采取一切适当措施，包括制定法律，保证妇女得到充分发展和进步。
19. 缔约国应通过有效的法律、政策、法规、方案、行政程序和体制结构，确保农村妇女的充分发展和进步，保障妇女在与男子平等的基础上，行使和享有人权和基本自由。
20. 第四条第 1 款规定，缔约国应采取暂行特别措施，以加速实现实质上的平等。
此类措施可能包括重新分配决策角色和资源。第 25 号一般性建议强调，如有必要，应针对遭受多重歧视的妇女，包括农村妇女，采取此类措施。
21. 缔约国应制定和实施暂行特别措施，在农村妇女代表不足或处境不利的所有领域，包括政治和公共生活、教育、卫生和就业领域，加速实现其实质上的平等。
22. 第五条(a)项规定消除歧视性陈规定型观念和做法，这些观念和做法在农村地区更为普遍。农村妇女和女童往往会因童婚和(或)强迫婚姻、一夫多妻制和切割女性生殖器官等有害做法而处于不利地位(见 CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, 第 9 段)，这些做法危及她们的健康和福祉，并可能驱使她们为了逃避这种做法而迁徙，而这又有可能让她们遭受其他风险。继承祖先债务等做法以及男性长子继承权和抢夺寡妇财产等歧视性陈规定型观念和 Related 做法也会让她们陷入不利处境，前者使得贫穷的恶性循环永久化，后者使她们无法享有对土地、水和自然资源的权利。
23. 根据关于有害做法的第 31(2014)号一般性建议，缔约国应消除那些给农村妇女和女童的健康、福祉和尊严造成负面影响的有害做法，包括童婚和(或)强迫婚姻、切割女性生殖器官和继承祖先债务。各国应消除歧视性陈规定型观念，包括那些妨碍农村妇女对土地、水和其他自然资源享有平等权利的歧视性陈规定型观念。在这方面，缔约国应协同传统领袖和民间社会采取一系列措施，包括外联和支助方案、提高认识和媒体运动，以消除有害做法和陈规定型观念。
24. 关于暴力侵害妇女行为的第 19(1992)号一般性建议指出，农村妇女容易遭受暴力，因为在许多农村社区，有关妇女的从属作用的传统态度仍顽固存在。农村社区的女童离开农村到城里找工作时特别容易遭受暴力、性剥削和性骚扰。农村妇女人权捍卫者在开展工作时，如在保护受害者、移风易俗或争取自然资源权利时，往往面临遭受暴力的风险。
25. 缔约国应预防和消除对农村妇女和女童的一切形式暴力，并按照第 19 号和第 33 号一般性建议：

(a) 提高农村妇女和男子、女童和男童，以及地方、宗教和社区领袖对农村妇女和女童权利的认识，目的是消除歧视性社会态度和做法，特别是那些宽恕性别暴力的态度和做法；

(b) 采取有效措施，旨在预防、调查、起诉和惩治暴力侵害农村妇女和女童(包括移徙农村妇女和女童)的行为，不论施害者是国家还是非国家行为者或个人；

(c) 确保生活在农村地区的受害者有效获得司法救助，包括法律援助，以及获得赔偿和其他形式矫正或赔偿，并确保农村地区各级当局(包括司法机关、司法行政人员和公务员)具备应对暴力侵害农村妇女和女童行为和保护举报暴行的农村妇女和女童免遭报复所需的资源和政治意愿；

(d) 确保农村妇女和女童获得受害者综合服务，包括应急收容所和综合保健服务。此种服务应避免污名化，并保护受害者的隐私和尊严；

(e) 采取措施，预防和应对农村妇女人权捍卫者受到的威胁和攻击，要特别关注那些致力于解决土地和自然资源、妇女健康(包括性权利和生殖权利)、消除歧视性习俗和做法及性别暴力相关问题的人权捍卫者。

26. 关于禁止贩运妇女及意图营利使妇女卖淫的第六条对于因生活在偏远地区而面临特定风险的农村妇女和女童(包括土著妇女和女童)尤其具有现实意义。由于农村生活贫苦，加之缺乏有关贩运和贩运者如何运作的信息，她们特别容易遭受贩运，特别是在受冲突影响的地区。

27. 缔约国应通过增强农村妇女的经济权能和提高农村居民对受贩运者引诱的风险和贩运者运作方式的认识，从根源上解决贩运妇女问题。缔约国应确保打击贩运人口的立法应对农村妇女和女童面临的社会和经济挑战，并就预防措施与受害者保护和援助向司法机关、警察、边境警卫队、其他执法人员和社会工作者开展促进性别平等的培训，特别是在农村地区和土著社区。

28. 第九条规定，缔约国应给予妇女与男子有取得、改变或保留国籍的同等权利。农村妇女及其子女的公民身份，如得不到承认，即可能被剥夺其上述权利。他们的无国籍状态往往要归咎于那些妇女不能将国籍传给子女和外籍配偶或者规定一经与外国人结婚或一经离婚即有可能丧失国籍的歧视性法律。此外，在农村地区，身份文件可能更难获得，特别是因为缺乏出生登记或者结婚、离婚或死亡证明。

29. 根据关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第

32(2014)号一般性建议，缔约国应确保农村妇女可在与男子相同的条件下获得、改变、保留或放弃国籍，或者将之传给子女和外国配偶，并确保她们都知晓自己这方面的权利。缔约国还应为农村妇女提供获得个人身份证明文件(如身份证、护照和社会保障号)的渠道，并确保农村地区无障碍地办理公民登记程序，包括出生、结婚、离婚和死亡登记程序。

30. 第十五条规定，男女在法律面前平等的地位，且在公民事务上有同等的

法律行为能力，因此，农村妇女具有与男子同等的、不依赖丈夫或男性监护人签订合同和管理财产的同等法律行为能力。

31. 缔约国应确保农村妇女在法律面前享有平等地位，且在公民事务上有与男子相同的法律行为能力，包括不依赖丈夫或男性监护人签订合同和管理财产。

32. 第十六条规定，妇女在婚姻和家庭关系中享有平等地位，而这却是许多农村妇女有时享受不到的，究其原因，不外乎存在歧视性社会规范、做法和法律、多元司法制度存在或相关法律得不到执行。农村社区的女童尤其容易面临童婚和（或）强迫婚姻和早孕风险。农村妇女也倍受一夫多妻制之害，这严重损害了婚姻和家庭关系中的平等。

33. 缔约国应按照关于婚姻和家庭关系中的平等的第 21(1994)号一般性建议和关于婚姻、家庭关系及其解除的经济后果的第 29(2013)号一般性建议，修改个人状况和家庭法，使之符合第十六条，保障农村妇女在婚姻中的平等权利，包括在离婚时或配偶死亡后对婚姻财产的权利和获得生活费或赡养费的权利，以及提高农村地区对妇女婚内权利的认识。

34. 缔约国应采取措施，防止和禁止农村妇女和女童中的童婚和（或）强迫婚姻，包括通过改革和执行禁止农村地区此类做法的法律、开展媒体运动（特别旨在提高男子的认识）、制定以学校为基础的预防方案（包括与年龄相适的性健康和生殖健康综合教育），以及向农村已婚女童和有童婚和（或）强迫婚姻风险的女童提供社会和医疗保健服务。此外，缔约国应打压和禁止一夫多妻制，后者在农村地区可能更为常见。

四. 缔约国在农村妇女权利具体方面的义务

参与农村发展并从中受益的权利(第十四条第 2 款(a) 项)

35. 农村妇女必须被视为可持续发展的助推力。农村妇女在农业和农村发展中起着至关重要的作用，但相关政策和举措常常不具有促进性别平等之效，且农村妇女常常不能从有利框架中受益。冲突和冲突后环境下解除武装、复员和重返社会的努力也常常不会考虑到农村妇女的权利。

36. 缔约国应制定有利的体制、法律和政策框架，确保农村发展、农业和水务政策（包括林业、畜牧业、渔业和水产养殖政策）能够促进性别平等且预算充足。缔约国应确保：

(a) 根据《关于在国家粮食安全范围内对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》和《在粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》、关于妇女参与政治和公共生活的第 23(1997)号一般性建议和可持续发展目标，将性别平等观点纳入所有农业和农村发展政策、战略、计划（包括业务计划）和方案并使其实现主流化，使农村妇女能够作为利益攸

关方、决策者和受益者采取行动和受到关注。缔约国应确保这些政策、战略、计划和方案配有循证监测框架和明确的评价框架；

(b) 在主管农村发展事务的部委内设立由高级别工作人员组成的性别平等单位，并辅之以充足的预算、体制程序、问责框架和有效的协调机制；

(c) 按照关于妇女在冲突预防、冲突及冲突后局势中的作用的第 30(2013)号一般性建议，保护农村妇女的权利，特别是在规划与冲突和冲突后环境下解除武装、复员和重返社会努力有关的农村发展方案时。

保健服务(与第十二条一并解读的第十四条第 2 款(b) 项)

37. 由于盛行的社会规范和重男轻女态度、农村卫生服务预算拨款不足、缺乏基础设施和训练有素的工作人员、关于现代避孕方法的信息匮乏、地处偏远和交通不便等原因，包括老年妇女和残疾妇女在内的农村妇女获得保健服务(包括性保健和生殖保健)的渠道常常极其有限。而无法获得充足的食物和营养、安全饮用水、卫生设施和废物管理设施又导致其健康风险增加。产科瘕等一些疾病在农村妇女中也更为普遍，其直接原因是无法获得有能力实施剖腹产的急诊服务，间接原因是早孕和营养不良。

38. 许多农村地区的孕产妇死亡率和发病率过高。童婚导致农村女童更易早孕，是推高孕产妇死亡的一个重要因素，特别是在发展中国家。从全球来看，农村地区的熟练助产士和医务人员要少于城市地区，导致产前、围产期和产后服务欠佳。由于贫穷、信息匮乏和服务供应及获得性有限，农村地区的计划生育服务和避孕需求缺口更大。较之城市妇女，农村妇女更有可能求助于不安全堕胎，这危及其健康，使其有性命之忧。即便是在已将堕胎合法化的国家，等待时间不合理等限制条件往往会妨碍农村妇女获得堕胎服务。如果堕胎是非法的，其健康危害则更大。

39. 缔约国应保障农村妇女和女童获得适当保健的权利，并确保：

(a) 优质保健服务和设施对农村妇女(包括老年妇女、女户主和残疾妇女)而言切实可得且负担得起(必要时免费提供)、文化上可接受并配备了训练有素的医务人员。所提供的服务应包括：初级保健，包括计划生育；获得避孕(包括紧急

避孕)与安全堕胎和优质堕胎后护理，不论堕胎合法与否；产前、围产期、产后和产科服务；艾滋病毒预防和治疗服务，包括遭到强奸后紧急干预；心理健康服务；营养和婴幼儿喂养咨询；乳房X 光检查和其他妇科检查服务；癌症等非传染性疾病的预防和治疗；获得基本药物(包括止痛药)；以及姑息治疗；

(b) 农村地区医疗保健体系供资充足，特别是在性健康和生殖健康及权利方面；

(c) 废除对农村妇女获得保健(包括性健康和生殖健康服务)设置障碍的法律法规，特别是将堕胎定为刑事犯罪或规定堕胎等待时间或须经第三方同意

的法律；

(d) 系统地定期监测孕妇和产妇，特别是未成年母亲及其婴儿的健康和营养状况。如发现存在营养不良或无法获得清洁用水情况，应在整个妊娠期和哺乳期有系统地提供额外的口粮和饮用水；

(e) 农村卫生保健机构配备了适当的水和卫生服务；

(f) 通过各种媒体用当地语言和方言广泛传播卫生保健信息，包括书面形式、通过插图和口头宣传，并确保包括以下等方面的信息：个人卫生；预防传染病、非传染病和性传播疾病；健康的生活方式和营养；计划生育和晚育的好处；孕期健康；母乳喂养及其对儿童和孕产妇健康的影响；以及消除暴力侵害妇女行为(包括性暴力和家庭暴力以及有害做法)的必要性；

(g) 有效监管母乳代用品的销售和《国际母乳代用品销售守则》的执行和监测；

(h) 对社区卫生工作者和传统助产人员进行促进性别平等且适应文化的培训，在偏远农村地区设立可提供负担得起的保健服务的流动诊所，加强农村社区的卫生教育，包括关于性健康和生殖健康以及男女权利的教育；

(i) 投资社区和微健康保险计划，支助农村妇女(包括护理人员)满足其健康需要。

经济和社会生活(与第十一条第 1 款(e)项及第 2 款(b)项和第十三条(a)

项一并解读的第十四条第 2 款(c)项)

40. 第十四条第 2 款(c)项规定，缔约国应确保农村妇女从社会保障方案中直接受益。然而，大多数农村妇女在正规劳动力市场上机会有限，更可能从事不受与正规就业有关的劳动法和社会保障立法监管的活动。这将其置于更大的风险之下，在采取社会保护措施时需考虑到她们的情况。

41. 为了消除经济和社会生活中对农村妇女的歧视，缔约国应：

(a) 按照关于城乡家庭企业中无酬女工的第 16(1991)号一般性建议，确保从事无报酬工作或在非正规部门就业的农村妇女获得不缴费的社会保护，并确保在正规部门就业的农村妇女有权获得缴费的社会保障金，不论其婚姻状况为何；

(b) 按照第十四条第 2 款(b)项及(h)项和国际劳工组织 2012 年《社会保护最低标准建议书》(第 202 号)，制定促进性别平等的社会保护最低标准，确保所有农村妇女都能获得基本卫生保健、托儿设施和收入保障。

教育(与第十条(a)项一并解读的第十四条第 2 款(d)项)

42. 从全世界范围来看，农村妇女和女童识字水平较低，在获得教育和培训方面处于不利地位。农村女童可能会成为童婚和(或)强迫婚姻的受害者，并在教育场所内外遭受性骚扰和性暴力，这可能会迫使她们辍学。她们的出勤

率也往往因为以下原因而大打折扣：做家务和护理工作等琐事，包括做饭、照顾孩子、干农活和担水打柴；上学路途遥远；以及校内缺乏足够的水、厕所设施和卫生设备，不能满足已来月经女童的需要。在一些地区，女校师生还面临来自反对女童教育者的威胁和攻击。

43. 缔约国应保护农村女童和妇女的受教育权利，并确保：

(a) 通过改善农村地区的教育基础设施、增加合格教师(包括女教师)的人数和确保推行小学免费义务教育，让优质教育对农村妇女和女童(包括残疾妇女和女童)而言切实可得且负担得起，并确保教学采用当地语言且与文化相适应；

(b) 对教育系统各级教学人员开展系统培训，宣传农村女童和妇女的权利，以及打击那些限制农村妇女和女童受教育机会的基于性别、基于社会性别、种族及其他歧视性陈规定型观念的必要性。应对课程设置进行审查，以消除关于家庭和社会中男女角色和责任的歧视性陈规定型观念；

(c) 开展提高认识运动，改变农村地区对女童教育的负面态度，并出台激励措施，支助农村女童及其父母抵消教育的直接和间接费用，包括通过奖学金和财政支持、贷款和现金转让及交通补助；

(d) 在学校系统内外出台方案，让农村女童少参与妨碍其出勤的无报酬护理工作，并保护农村女童免遭劳动剥削、童婚和(或)强迫婚姻和性别暴力，包括性暴力和虐待；

(e) 女童和教师如遇到来自反对女童教育者的攻击，保护教育机构便是安全部队的优先任务；

(f) 鼓励农村女童和妇女选择非传统的学科和职业领域，如数学、信息学、自然科学和农业科学与技术，包括通过职业指导和学术咨询方案，这些方案可同样适用于家庭或社区微型创业活动；

(g) 农村学校的怀孕少女在怀孕期间不被开除，并允许她们在分娩后重返校园，同时向她们提供托儿设施及哺乳室，以及儿童保育和哺乳咨询；

(h) 农村地区的学校配备适当的水设施和女生专用的独立、安全、有遮蔽的厕所，并提供个人卫生教育和经期卫生资源，要特别关注残疾女童；

(i) 为农村妇女实施成人扫盲方案；

(j) 根据农村妇女的职业需要有针对性地量身打造在职培训，并确保农村妇女平等获得可持续耕作方法、动物健康和改进畜牧业等技术和职业教育及培训。

44. 除培训和教育外，第十四条第 2 款(d)项还规定，农村妇女应该能够从社区服务和推广服务中受益，这些服务在农民教育、提高农业生产力和增强妇女经济权能方面发挥着重要作用。这些服务常常不能有效响应农村妇女的优先事项、能力和需要，且不足以扩大她们获得技术知识的机会。

45. 缔约国应完善优质农业技术推广和农村咨询服务的设计和交付，承认妇女作为农民和用户的双重身份。此种服务应确保男女推广人员和农村咨询服务工作人员掌握促进性别平等方案拟定和交付的专门知识，并定期接受关于妇女权利、性别平等、社会性别分析和促进性别平等方案规划的培训。缔约国应通过、实施并定期监测和评估促进性别平等的农业技术推广和农村咨询政策和方案。

46. 缔约国应通过雇用更多妇女担任推广和咨询人员，提高农村妇女在农业技术推广服务中的代表性，并确保组织政策有助于实现妇女的权利、需要和愿望。缔约国还应通过聘用更多的女科学家从事农业研究，提高推广服务中与农村妇女有关的教育内容的比例。

47. 缔约国应着力促进农村妇女获得关于粮食收获技术、保鲜、贮藏、加工、包装、营销和创业的技术知识。

就业(与第十一条一并解读的第十四条第 2 款(e)项)

48. 农村妇女获得有酬就业的机会有限，往往要在低技能、非全日制、季节性、低薪或无报酬工作、家庭活动和自给农业上超长时间劳作。她们在非正规部门就业的人数过多，且享受不到社会保护。农村妇女不能与农村男子一样平等获得收入多元化的机会，因此常常更加贫穷。

49. 在许多地区，农村妇女在农业劳动者中所占比例过高，她们会因各种行为体不当和大量使用化肥与农药遭受更大的健康风险，从而导致生病、早逝、妊娠并发症、胎儿异常和婴幼儿身体和发育障碍。这些风险又因她们在农业合作社、农民和生产者组织、土地管理和农村工人组织中的代表性不足以及获得推广服务的机会有限而加剧。

50. 缔约国应按照关于同等价值工作同等报酬的第 13(1989)号一般性建议和第

23 号一般性建议，将享有体面工作条件的权利和同等价值工作同等报酬原则充

分纳入本国法律和政策框架，并特别关注农村妇女的状况和劳动力代表情况。

51. 缔约国应加强地方农村经济，包括通过促进社会经济和团结经济，并在可持续发展的背景下为农村妇女创造当地就业机会和开拓生计门路。各国应审查那些限制农村妇女获得体面就业的相关法律、法规和政策，并消除农村劳动力市场中歧视妇女的做法，如不雇用妇女从事某些工作。

52. 缔约国应通过下列举措进一步确保农村妇女的就业权利：

(a) 通过实施国际劳工组织 2015 年《关于从非正规经济向正规经济转型的建议书》(第 204 号)，促进农村妇女从非正规经济向正规经济转型，包括在农业部门，以确保她们的收入保障和改善生计机会；

(b) 扩大农村妇女经营工厂及其他企业的机会，包括通过小额信贷机制；

(c) 改善农村工作条件，包括通过提供带薪产假；设定生活工资，其中，非正规部门亟待关注；以及采取措施，预防工作场所性骚扰、剥削和其他形式的虐待；

(d) 保护农村妇女工人进行集体谈判以确保体面工作条件的权利；

(e) 通过采取立法和其他措施，保护农村妇女免受有害化学品之害，保护其职业健康与安全。应该让她们了解使用和接触化学品特别是农业、采掘业及其他行业所用危险化学品、农药及其他产品对健康和环境的影响。缔约国应制定和实施关于这些影响和替代办法的公共认识方案，并确保不经农村妇女及所在社区明确同意不得使用、储存或处置危险材料或物质；

(f) 向农村妇女提供社会保障，包括疾病或残废情况下的保障；

(g) 促进农村妇女作为生产者、企业家、供应商、工人和消费者积极有效地加入当地和全球价值链与市场，包括通过促进质量保证和标准以及公共采购方面的能力发展；

(h) 在农村地区提供托儿及其他护理服务，包括通过团结和社区护理服务，以减轻农村妇女的无报酬护理工作负担，同时，促进她们从事有报酬工作，并允许她们在工作时间内哺乳；

(i) 拟定和实施定向措施，促进农村妇女在当地就业，尤其是通过开展创收活动。

政治和公共生活(与第七条一并解读的第十四条第 2 款(a)项和第 2 款 (f)项)

53. 农村妇女有权参与各级决策并与高层主管当局开展社区一级的讨论，但她们在农村推广和水、林、渔业服务部门、合作社和社区或长老理事会中担任民选官员、公务员的人数不够充足。她们参与之所以有限，可能是由于缺乏教育、语言和识字限制、流动性和交通有限、冲突和安全问题、歧视性性别规范和陈规定型观念，以及因育儿、取水等职责而没有时间。对相关法律、政治和体制程序认知有限，也可能限制她们有效参与决策进程。

54. 为了确保农村妇女积极、自由、有效、切实和知情参与政治和公共生活以及各级决策，缔约国应执行第 23 号和第 25 号一般性建议，特别是：

(a) 确定农村妇女担任决策职位的配额和指标，特别是在各级议会和管理机构中，包括在土地、林业、渔业和水务管理机构中，以及在自然资源管理部门。在这方面，应出台明确的目标和时限，以实现男女实质上的平等；

(b) 确保农村妇女和妇女组织能够影响所有关乎其权益的领域的各级政策制定、实施和监测，包括通过加入政党以及进入地方和自治机构，如社区委员会和村委会。缔约国应制定和执行相关工具，以监测农村妇女在所有公共实体的参与情况，以消除歧视；

(c) 解决男女之间不平等的权力关系，包括在社区一级的决策和政治进程中，并通过建立有效的和促进性别平等的农村决策结构，扫清农村妇女参与社区生活的障碍。缔约国应制定行动计划，解决农村妇女在参与社区生活方面的实际障碍，并开展运动，大力宣传她们参与社区决策的重要性；

(d) 确保农村妇女参与所有农业和农村发展战略的制定和实施，并确保她们能够有效参与关于水、卫生、交通和决策能源等农村基础设施和服务的规划和决策，以及参加农业合作社、农民生产组织、农村工人组织、自助团体和农产品加工实体。农村妇女及其代表应能够直接参与所有农业和农村发展战略的评估、分析、规划、拟定、预算编制、筹资、实施、监测和评价；

(e) 确保在实施农村发展项目之前，务必先开展参与性性别和环境影响评估，让农村妇女充分参与其中，并征得她们自由、事先和知情同意。在就此类项目的实施做出任何决定时，应以参与性评估的结果为根本准绳。应采取有效措施，减轻可能造成的不良环境和性别影响；

(f) 处于冲突和冲突后局势的缔约国应按照第 30 号一般性建议，确保农村妇女作为决策者参与建设和平努力和进程。

土地和自然资源

土地和自然资源(与第十三条一并解读的第十四条第 2 款(g) 项)

55. 农村妇女的土地和自然资源权利常常有限。在许多地区，她们在土地权利方面受到歧视，包括在很大程度上由男子控制的公共土地。

1. 土地和自然资源（另参见[A/HRC/19/53](#)）

56. 委员会认为，农村妇女对土地、水等自然资源、种子和森林以及渔业的权利是基本人权。阻止她们享受这些权利的障碍通常包括歧视性法律、法律不统一且在国家和地方层面执行不力以及歧视性文化态度和做法。

57. 缔约国应采取一切措施，包括必要的暂行特别措施，以实现农村妇女在土地和自然资源方面的实质性平等，并拟定和实施一项综合战略，以解决阻

碍其享有土地和自然资源权利的歧视性陈规定型观念、态度和做法。

58. 缔约国应特别注意习惯制度，这种制度往往支配着土地的管理、行政和转让，特别是在农村地区，并确保它们不歧视农村妇女。各国应该提高传统、宗教和习俗领袖、立法者、司法人员、律师、执法当局、土地管理人员、媒体和其他相关行为体对农村妇女对土地、水及其他自然资源的权利的认识。

59. 缔约国应确保立法保障农村妇女在与男子平等的基础上对土地、水和其他自然资源的权利，不论其民事和婚姻状况为何以及有无男性监护人或担保人，并确保她们有充分的法律行为能力。各国应该确保农村地区的土著妇女在与土著男子平等的基础上获得对土地、水、森林、渔业、水产养殖及其传统上拥有、占有或以其他方式使用或获得的资源的所有权、占有权和控制权，包括通过保护她们免受歧视和剥夺。此外，缔约国还应当：

(a) 促进农村妇女进入并切实参加仅妇女参加或男女都参加的农业合作社；

(b) 增强农村妇女在渔业和水产养殖方面的作用，以及她们对渔业资源可持续利用的知识，并促进她们获得森林和可持续森林资源，包括安全获得薪材和非木质森林资源；

(c) 加强保卫或保护妇女对土地、水和其他自然资源的权利的习惯和法定体制和机制，包括社区法务助理服务。

2. 农业和土地政策与有机农作

60. 产业化农业给农村女农民带来的后果多有不利，包括土壤退化和水土流失、水源枯竭和使用有害于当地粮食作物的经济作物。充满争议的转基因生物使用和基因改良作物的专利登记也与农业产业化程度的提升有关。但是，农村妇女所采用的往往是有机和可持续耕作方法。

61. 受全球粮食、能源、金融和环境危机的影响，国家或其他行为体越来越多地将拥有的土地出售和租赁给当地、本国和外国投资者。此类协议常常伴随着征用，导致农村妇女面临被强行驱逐和贫困加剧的风险，并进一步削弱了她们对土地、领地和水等自然资源、薪材和药用植物的获得和控制权。流离失所给农村妇女带来多方面的负面影响，在此背景下，她们常常会遭受性别暴力。

62. 缔约国应执行相关的农业政策，为农村女农民提供支助，承认和保护自然共有资源，促进有机农作并保护农村妇女免受有害农药和化肥之害。各国应确保农村妇女能够有效地获得农业资源，包括优质的种子、工具、知识和信息，以及进行有机农作所需的设备和资源。此外，缔约国还应当：

(a) 尊重和保护农村妇女的传统和生态友好型农业知识，特别是妇女养护、使用和交换传统和本土种子的权利；

(b) 保护和保存可提供食品和药品来源的当地特有植物物种和品种，并防止本国和跨国公司的专利登记威胁到农村妇女的权利。缔约国应禁止关于妨碍农村妇女保存能育种子的强制采购种子生产企业所产不育种子（“终结者种子”）的合同要求；

(c) 确保土地收购(包括土地租赁合同)不会侵犯农村妇女的权利或导致强制驱逐，并保护农村妇女不受本国和跨国公司土地收购、开发项目、采掘业和大型项目带来的负面影响；

(d) 在批准任何影响农村土地或领地及资源的收购或项目(包括那些与土地租赁和出售、土地征用和重新安置有关的收购或项目)之前，征得农村妇女的自由和知情同意。如确要进行此种土地收购，缔约国应按照国家标准行事，且农村妇女应获得适当赔偿；

(e) 通过并有效执行相关法律和政策，限制可出售或租赁给第三国或公司的农村土地数量和质量。

3. 粮食和营养

63. 农村妇女对于实现粮食安全、减少贫困、营养不良和饥饿及促进农村发展至关重要，但她们的贡献往往是无报酬的、得不到承认且甚少得到支持。农村妇女是受粮食不安全影响最严重的群体之一，易受粮价波动、营养不良和饥饿的影响，且可能因粮价攀升而苦不堪言(见 A/HRC/22/50)。

64. 缔约国应确保在粮食主权框架内实现农村妇女的食物权和营养权，并确保她们拥有管理和控制其自然资源的权利。

65. 缔约国应特别注意农村妇女，特别是孕妇和哺乳期妇女的营养需要，出台有效的政策，确保农村妇女获得足够的食物和营养，同时考虑到《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》。

66. 缔约国应通过法律、政策和措施，促进和保护农村妇女多样化的当地农业方法和产品及它们进入市场。各国应确保农作物和药材资源的多样性，以增强农村妇女的粮食安全和健康并扩大其畜牧机会。

4. 金融服务，包括农业信贷、贷款和保险

67. 以公平条件获得金融服务是农村妇女企业发展和妇女作为生产者和企业家的创收和生计战略的关键。限制妇女获得金融服务的因素包括：法律和政策障碍，妇女本身可能因此无权申请信贷；歧视态度，即未经男性亲属同意，妇女无法开立银行账户或订立合同；以及抵押品要求，农村妇女可能无可抵押资产。

68. 缔约国应推动向正规金融服务转型，并确保农村妇女在与农村男子平等的基础上获得信贷、贷款、婚姻储蓄、保险和国内支付服务，并促进提升其经济、金融和商业技能。缔约国应确保农村妇女平等获得：

(a) 社区管理和移动金融服务，这些服务应通过向缺乏抵押物的妇女发放贷款等手段，解决农村妇女的需要，采用简化、低成本的银行业务做法，并促进农村妇女获得正规金融服务提供商的服务；

(b) 关于金融服务和机构的信息；

(c) 使用考虑到文盲问题的创新方法的财务能力建设方案。

69. 缔约国应确保金融服务(包括信贷和贷款)中包含促进性别平等的机制，且不因农村妇女缺乏男性担保人而拒不提供。登记程序应根据许多农村妇女面临的时间和行动挑战进行调整。农业信贷和贷款应该考虑到许多女农民对所持小农场并无保有权，以便那些可能无正式保有权的农村妇女仍然能够获得信贷和贷款。

5. 市场和销售设施

70. 农村女农民和生产者要想成功出售其商品和产品，就必须进入市场和销售设施，并培养有效的销售技能。但是，公共和私人歧视以及行动和时间方面的限制可能会阻止农村妇女使用销售设施和供应链。农村妇女在市场委员会中往往代表性不足，且对于当地销售设施的设计、建造、使用和升级往往无多少献益。

71. 缔约国应确保农村妇女进入市场和销售设施，并确保就她们进入和有效利用市场的问题明确征询她们作为农民和生产者的意见，以便销售设施能够更好地满足她们的需要。缔约国还应设法提高她们的销售技能及其提升自身产品附加值的技能，包括通过开展有针对性的推广活动。

72. 各国还应制定专门的扶持和农业技术推广方案和咨询服务，以提升农村妇女的经济和创业技能，并提高她们获得市场和价值链准入的能力。

6. 技术

73. 通过基础设施建设和技术创新减少农村妇女的劳动时间和精力特别重要。在这方面，她们需要农业、灌溉和集水技术以及节省劳力的农业设备。此外，农村妇女获得信息和通信技术(信通技术)和接入移动网络与提高其销售及其他技能同等重要。

74. 缔约国应确保农村妇女有节省劳力和无害环境的技术(包括农业、灌溉和集水技术)和可减轻无报酬家务和生产工作负担的技术可用且能够获得此类技术，并在农村地区创造有利环境，使她们更好地获取技术，包括信通技术。在开发此类技术时，应征询农村妇女的意见，并应扩大她们获得此类创新技术解决方案的机会。

7. 信息和通信技术

75. 信通技术(包括广播、电视、移动电话、计算机和互联网)可将妇女和女童与更广阔的世界连接起来,并方便她们获得信息和教育,这种技术在增强其权能方面发挥着重要作用。各种形式的技术能够让从加入在线社区到利用远程学习等多样化需要都得到满足。但是,农村妇女和女童受信通技术获取性别差距影响异常严重,这一差距是数字鸿沟的一个重要方面。对于农村妇女和女童而言,贫穷、地理隔绝、语言障碍、计算机知识匮乏和歧视性性别陈规定型观念都会阻碍她们获得信通技术。

76. 缔约国应采取措施,促进信通技术部门的性别平等并扩大农村妇女和女童获得信通技术,以及发展或扩大相关举措,以提高其信通技术技能,例如通过开办乡村或社区知识中心。缔约国还应通过有可能普及到农村妇女和女童的移动电话技术,探索提高公众认识和开展培训。

土地改革、土地收购与重新安置

77. 土地改革经常将农村妇女排斥在外,且实施方式不能促进性别平等。土地改革政策有时会带有男性偏见,如土地只能登记在男子名下、赔偿金大多转至男子名下或仅以男子的活动作为土地使用限制(导致土地丧失、用途丧失和土地价值丧失)赔偿的依据。

78. 缔约国在开展土地改革时应优先注重农村妇女的平等权利,并视之为土地改革的一个具体和核心目标。各国应该:

(a) 确保土地改革方案纳入了有性别区分的目标、具体目标和措施,且通过发放共同所有权等方式推进形式上和实质上的平等,还规定男子如欲出售或抵押共同拥有的土地或进行与土地有关的财务交易,须经妻子同意;

(b) 承认农村妇女对土地的平等权利,并将其纳入土地分配、登记、所有权发放或认证计划;

(c) 正式承认并审查土著妇女的法律、传统、习俗和土地所有权制度,目的是消除歧视性条款;

(d) 制定和实施措施,包括暂行特别措施,使农村妇女能够从土地、水体、渔业和森林的公共分配、租赁或使用中以及从土地改革政策、农村投资和农村地区自然资源管理中受益。在分配公共土地、渔业和森林时,应优先照顾失地农村妇女。

适当的生活条件(第十四条第二款(h)项)

8. 住房

79. 在农村地区,基本基础设施和服务常常无处可得或质量堪忧,适足住房权尤为引人关切。许多保护农村妇女土地权的措施(例如,承认妇女的法律行为能力、承认使用权保障以及在登记和所有权发放中消除对妇女的歧视)可适用于保护其适足住房权(见 A/HRC/19/53)。但是,也可以采取其他措施,从促进性别平等的角度改善农村住房条件。

80. 缔约国应将住房问题作为农村整体发展的一部分加以解决，并确保在制定措施时征询农村妇女的意见。缔约国应通过拟定和实施考虑到农村妇女特殊需要的有针对性的政策和方案来提高农村住房质量。在做出这类努力时，应遵守国际住房权标准，包括《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18，附件一)，并应采取强有力的措施，以有效保护农村妇女免遭国家和非国家行为体强行驱逐。

9. 水、卫生和能源

81. 农村妇女和女童的水和卫生设施权利本身不仅是基本权利，也是实现健康权、食物权、受教育权和参与权等一系列其他权利的关键。

82. 农村妇女和女童是受缺水影响最严重的群体之一；这种状况又因获得自然资源不平等和缺乏基础设施及服务而恶化。农村妇女和女童经常不得不长途跋涉去取水，这有时会让她们遭受性暴力和攻击的风险大大增加。在许多地区，由于农村基础设施和服务薄弱，农村妇女经常每天要花四五个小时(甚至更久)来集水，而部分水源的水质很差，她们要背着沉重的容器，易突发急性生理问题，而且易因使用不安全的水而染病。现有各种形式的低成本且有效的技术可以减轻其负担，包括钻井技术、取水系统、废水回用技术、节省劳力的灌溉技术、雨水收集和家庭用水处理和净化系统。

83. 如果没有厕所或坑厕，农村妇女和女童还必须走很远的路寻找隐蔽之所。缺乏适当的卫生设施也加大了她们健康状况不佳的风险。要改变这种情况，就必须让农村妇女和女童以经济实惠方式切实获得安全、卫生、私密且社会和文化上可接受的卫生设施。

84. 农村妇女用电和获得其他形式能源的机会往往有限。收集和使用生物质用以生产能源的责任以及与此相关的健康和安全风险主要由妇女和女童承担。她们传统上负责满足家庭能源需求，而且作为家庭层面的主要能源消费者，她们也更易受到费用上涨或资源稀缺的直接影响。虽然第十四条第2款(h)项特别提到电，但务必要认识到，农村妇女还可能有其他能源需要，如做饭、取暖、制冷和交通。

85. 缔约国应确保农村妇女获得基本服务和公共产品，其中包括：

(a) 充足、安全、可接受和切实可得且负担得起的水，以供个人和家庭使用及灌溉；

(b) 适当的环境卫生和个人卫生，使妇女和女童能够应对经期卫生，并获得卫生巾；

(c) 可持续和可再生能源来源、将网格服务拓展至农村地区，并开发太阳能等技术成本低的可持续能源来源。

10. 交通运输

86. 交通运输和道路通行给农村妇女造成严峻挑战，并影响她们对各项权利享受，包括获得教育、谋生机会和医疗保健。地理距离远、地形恶劣、缺

乏基础设施和公共交通接入都会限制日常行动。即便农村地区有替代交通运输手段可用，出行相关费用之高或遭受性骚扰和暴力的风险也会让农村妇女使用它们的意愿大打折扣。因此，她们往往要长时间步行，而这又给她们带来其他问题，如时间更加紧张、贫困以及健康和安全风险。

87. 缔约国应分析农村地区不同性别对交通运输服务的需求，确保交通运输部门的政策和方案反映农村妇女的行动需要，并为她们提供安全、经济和便利的交通手段。

I. 发达国家的农村妇女

88. 发达国家和发展中国家的农村妇女在遭受贫穷和排斥方面面临类似挑战，在可获得服务、社会保护和增强经济权能方面同样可能有相似的需要。同许多发展中国家一样，发达国家的农村经济也往往对男子有利，其农村发展政策可能偶尔也会忽视妇女的需要和权利。发达国家(和发展中国家)仍然需要采取促进和保障其权利享受的定向政策和方案。上文各节所提建议多与发达国家农村妇女的状况紧密相关。尽管如此，也有一些独有的问题值得特别注意。

89. 例如，在发达国家，许多移徙女工在农业领域工作，其人权常常遭到严重侵犯，包括暴力、剥削和得不到保健等服务。此外，许多发达国家在向产业化农业迈进的过程中往往将小农户边缘化，这对农村妇女影响异常严重。因此，必须促进和扶持替代的、促进性别平等的农业发展方案，使小规模妇女生产者能够参与农业和农村发展并从中受益。此外，虽然发达国家的农村社区往往可能社会服务配套良好且交通运输基础设施、水、卫生、技术、教育和卫生保健系统等方便易得，但并非所有农村社区的情况尽是相同。在许多地方，此类服务明显缺乏，生活在这些农村社区中的妇女不仅权利惨遭剥夺，其护理负担也因此加重。外围或偏远农村社区更是如此，包括土著社区，它们地处偏远，贫困程度往往更高。

90. 缔约国应确保落实关于移徙女工问题的第 26(2008)号一般性建议，其中特别注意作为季节性移徙农场工人的农村妇女。在这方面，各国应该确保依法保护农村移徙女工的权利和获得救济，同时保护持证和无证农村妇女不受歧视或基于性别的剥削和虐待。

91. 缔约国应该促进和扶持促进性别平等的替代性农业发展方案，使小规模妇女生产者能够参与农业和农村发展并从中受益。这些方案应支助妇女领导的农场和女农民，并促进妇女的传统耕作方式。

92. 缔约国应改善农村妇女的生活状况，特别是土著妇女的生活状况，她们住在外围地区，往往更加贫穷、更加孤立且可获得的社会服务更少。各国应该优先注重那些农村社区的发展，让当地妇女参与农村发展计划的制定和实施。

五. 关于农村妇女状况的数据

93. 实施第十四条面临的一项根本挑战是普遍缺乏关于农村妇女状况的分类数据，这阻止了充分监测和实现《公约》规定的农村妇女权利。

94. 缔约国应收集、分析、使用和传播关于农村妇女状况的且按性别、年龄、地理位置、残疾和社会经济状况、少数民族或其他状况分类的数据。各国应根据此类数据(包括可持续发展目标的指标相关数据)来拟定措施，包括暂行特别措施，旨在在生活的各个方面实现农村妇女实质上的平等。这些数据还应该包括关于农村妇女(包括面临交叉形式歧视且在获享其权利方面遇到具体障碍的特定农村妇女群体)状况的信息。

六. 保留和声明

95. 对《公约》任何条款，特别是第二条(f)项、第五条(a)项、第七条、第九条和第十四条至第十六条提具的保留可能对农村妇女产生重大影响。此种保留包括限制或以其他方式对她们享受住房权、土地权和财产权(例如，关于继任和继承的权利)的能力产生不利影响的保留，以及限制其政治参与权利的保留。

96. 业已提具保留的缔约国应按照《公约》规定，在其定期报告中向委员会说明此种保留对农村妇女享受其权利的具体影响，并指明现已采取哪些步骤来审查这些保留，以期尽快予以撤回。

七. 传播和报告

97. 委员会鼓励缔约国将本一般性建议译为国家和地方语言，包括土著和少数民族语言，并向所有政府部门、民间社会、媒体、学术机构和妇女组织(包括农村妇女组织)广泛传播。委员会建议缔约国在编写定期报告时，特别是第十四条相关部分时，征询农村妇女团体(包括女农民组织)、生产者联合会和农村合作社的意见。

【第35号一般性建议】关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议，更新第 19 号一般性建议

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhslDcrOIUTvLRFDjh6%2FxlPWAeqJn4T68N1uqnZjLbtFuasvu5z6yuMwCaF0xyKg1JYjrjZCesXdAWLG7oIaB5iLSLV%2FZLhvLvZI4qziSJiFDr>

一. 导言

鸣谢

委员会感谢 100 多个民间社会和妇女组织、《公约》缔约方、学术界代表、联合国实体和其他利益攸关方在编写本一般性建议的过程中做出了宝贵贡献，提出了看法和意见。委员会还衷心感谢暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员在执行其任务授权方面的工作及其为本一般性建议做出的贡献。

1. 在其第十一届会议通过的关于暴力侵害妇女行为的第 19(1992)号一般性建议中，¹⁹委员会明确，《公约》第一条所界定的对妇女的歧视包括基于性别的暴力，即“因为妇女的性别而对之施加的暴力或不成比例地影响妇女的暴力”，且其构成对人权的侵犯。
2. 25 年以来，缔约国在各自的实践中认可了委员会的解释。法律确信和国家实践表明，禁止基于性别的暴力侵害妇女行为已成为习惯国际法的一项准则。第 19 号一般性建议²⁰是加快这一进程的关键推动力。
3. 委员会承认这些进展，并承认暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员、人权条约机构²¹和人权理事会²²特别程序任务负责人的工作，决定通过向缔约国提

¹⁹ 尽管在其关于暴力侵害妇女行为的第 12(1989)号一般性建议中就首次提到，但委员会在其第 19 号一般性建议中才提供了关于暴力侵害妇女行为的详细和全面的概述，并提供了其后续就该问题开展工作的依据。

²⁰ 在通过第 19 号一般性建议的几十年来，大部分缔约国完善了本国涉及不同形式的基于性别的暴力侵害妇女行为的法律和政策。见秘书长关于审查和评价《北京宣言》和《行动纲要》以及大会第二十三届特别会议成果文件的执行情况的报告(E/CN.6/2015/3)，第 120 至 139 段。此外，在非缔约国(伊朗伊斯兰共和国、帕劳、索马里、苏丹、汤加和美利坚合众国)的做法方面，包括以下证据：通过关于暴力侵害妇女的国家立法(美国，1994 年；索马里，2012 年)，向暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员发出邀请并获其接受(于 1998 年和 2011 年访问美国；于 2011 年访问索马里；并于 2015 年访问苏丹)；接受人权理事会普遍定期审议机制 框架内提出的关于加强保护妇女免遭暴力的各项建议；赞同人权理事会关于消除暴力侵害妇女行为的关键决议，包括 2016 年 7 月 1 日的第 32/19 号决议。各国解决基于性别的暴力侵害妇女行为的做法还体现在各多边论坛通过的里程碑性政治文件和区域条约中，例如 1993 年通过的《维也纳宣言和行动纲领》；1993 年的《消除对妇女的暴力行为宣言》；以及 1995 年的《北京宣言》和《行动纲要》及其五年审查；以及区域公约和行动计划，例如 1994 年的《美洲防范、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》；2003 年的《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》；以及 2011 年的《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》。其他相关的国际文书还包括《东南亚国家联盟关于消除暴力侵害妇女行为和消除暴力侵害儿童行为的宣言》；《阿拉伯打击暴力侵害妇女行为战略》(2011-2030 年)；以及妇女地位委员会第五十七届会议关于消除和防范消除对妇女和女孩的一切形式暴力的商定结论(E/2013/27，第一章，A 节)。《国际刑事法院罗马规约》，安理会第 1325(2000)号决议和关于妇女、和平与安全的后续决议，以及人权理事会的许多决议，包括 2016 年 7 月 1 日的第 32/19 号决议，载有关于基于性别的暴力侵害妇女行为的具体条款。作为决定习惯国际法辅助手段的国际法院的司法决定也体现了这种发展(见 A/71/10，第五章，C 节，结论 13)。例如，在欧洲人权法院 2009 年 6 月 9 日的奥普兹诉土耳其(第 33401/02 号申请)的判决中，法院通过一系列关于暴力侵害妇女的国际和比较材料受到了其称之为“国际法之规范和原则演化”(第 164 段)的影响；以及美洲人权法院 2009 年 11 月 16 日的冈萨雷斯等人(“棉花田”)诉墨西哥的判决。

²¹ 例如见，人权事务委员会关于男女权利平等的第 28(2000)号一般性意见；禁止酷刑委员会关于执行《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第二条的第 2(2007)号一般性意见；经济、社会及文化权利委员会关于性和生殖健康权利的第 22(2016)号一般性意见；以及残疾人权利委员会关于残疾妇女和女童的第 3(2016)号一般性意见。

²² 特别是，法律和实践中的歧视妇女问题工作组以及酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员。

供旨在加快消除基于性别的暴力侵害妇女行为的进一步指导来纪念第 19 号一般性建议通过二十五周年。

4. 委员会承认，民间社会团体，特别是妇女非政府组织，已将消除基于性别的暴力侵害妇女行为作为优先事项；它们的活动产生了深刻的社会和政治影响，有助于促进对基于性别的暴力侵害妇女行为系侵犯人权行为的承认，并有助于通过涉及这一问题的法律和政策。
5. 在其关于缔约国根据《公约》提交的定期报告的结论性意见²³中以及针对根据《公约任择议定书》提交的来文²⁴和询问²⁵提出的相关后续程序、一般性建议、陈述、意见和建议中，委员会谴责了在任何地方发生的一切形式的基于性别的暴力侵害妇女行为。通过这些机制，委员会还澄清了消除这类暴力行为的标准以及缔约国在这方面的义务。
6. 尽管取得了这些进展，各国仍普遍存在基于性别的暴力侵害妇女行为，无论其施害者是缔约国、政府间组织，还是个人和武装团体²⁶等非国家行为体，且有罪不罚的现象尤为严重。它不断以多重的、互相关联的形式表现出来，反反复复，出现在从个人到公共的各种环境中，包括以技术为媒介的环境，²⁷并且在当下的全球化世界中超越了国界。
7. 在许多国家，涉及基于性别的暴力侵害妇女行为的立法几乎不存在，不充足，或执行不力。因传统、文化、宗教或原教主义意识形态的名义而合理化的对旨在消除基于性别的歧视或暴力行为的法律和政策框架的腐蚀，以及经济金融危机后作为所谓的“紧缩措施”的一种手段大力削减公共开支的行为进一步削弱了国家的应对措施。在民主空间缩小以及随之而来的法治恶化的背景下，所有上述因素将助长基于性别的暴力侵害妇女现象的蔓延，并导致形成有罪不罚的文化。

二. 范围

8. 本一般性建议补充并更新了第 19 号一般性建议中规定的为缔约国提供的指导，且应与之一并参阅。

²³ 自通过第 19 号一般性建议以来，委员会几乎通过了 600 项结论性意见，其中大部分明确提及了基于性别的暴力侵害妇女行为。

²⁴ 特别是，第 2/2003 号来文，A.T.诉匈牙利，2005 年 1 月 26 日通过的意见；第 4/2004 号来文，A.S.诉匈牙利，2006 年 8 月 14 日通过的意见；第 6/2005 号来文，伊尔迪里姆(已故)诉奥地利，2007 年 8 月 6 日通过的意见；第 5/2005 号来文，格斯(已故)诉奥地利，2007 年 8 月 6 日通过的意见；第 18/2008 号来文，韦蒂奥诉菲律宾，2010 年 7 月 16 日通过的意见；第 20/2008 号来文，V.K.诉保加利亚，2011 年 7 月 25 日通过的意见；第 23/2009 号来文，阿布拉莫娃诉白俄罗斯，2011 年 7 月 25 日通过的意见；第 19/2008 号来文，凯尔诉加拿大，2012 年 2 月 28 日通过的意见；第 32/2011 号来文，贾洛诉保加利亚，2012 年 7 月 23 日通过的意见；第 31/2011 号来文，S.V.P.诉保加利亚，2012 年 10 月 12 日通过的意见；第 34/2011 号来文，R.P.B.诉菲律宾，2014 年 2 月 21 日通过的意见；第 47/2012 号来文，冈萨雷斯·卡雷尼奥诉西班牙，2014 年 7 月 16 日通过的意见；第 24/2009 号来文，X 和 Y 诉格鲁吉亚，2015 年 7 月 13 日通过的意见；第 45/2012 号来文，别洛乌索娃诉哈萨克斯坦，2015 年 7 月 13 日通过的意见；第 46/2012 号来文，M.W.诉丹麦，2016 年 2 月 22 日通过的意见；第 58/2013 号来文，L.R.诉摩尔多瓦共和国，2017 年 2 月 28 日通过的意见。

²⁵ 见委员会根据《任择议定书》第 8 条编写的关于墨西哥的报告以及墨西哥政府的答复。可查阅 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f2005%2fOP.8%2fMEXICO&Lang=en；关于加拿大的调查报告(CEDAW/C/OP.8/CAN/1)；关于菲律宾的调查摘要(CEDAW/C/OP.8/PHL/1)。

²⁶ 这包括所有类型的武装团体，例如叛军、帮派和准军事部队。

²⁷ 见大会第 68/181 号决定，题为“关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和责任宣言：保护妇女人权维护者”；联合国开发计划署-联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)共同主持的宽带数字发展委员会宽带与性别平等工作组 2015 年 10 月的报告，题为“网络暴力侵害妇女和女童行为：为全世界敲响警钟”；以及妇女地位委员会第五十七届会议的商定结论(E/2013/27，第一章，A 节)。

9. 第 19 号一般性建议以及其他国际文书和文件中定义的“暴力侵害妇女行为”的概念强调了此种暴力系基于性别的事实。因此，本建议使用了更精确的“基于性别的暴力侵害妇女行为”一语，以明示性别造成的原因和对暴力的影响。该术语进一步强化了对暴力系社会问题而非个人问题的理解，要求采取不局限于针对具体事件、个别施害者和受害人/幸存者的全面的应对措施。

性别暴力定义

10. 委员会认为基于性别的暴力侵害妇女行为是一种将女性在地位上从属于男性及其陈规定型角色加以固化的根本性社会、政治和经济手段。在其整个工作中，委员会表明，此种暴力对实现男女平等以及妇女享有《公约》所规定的人权和基本自由构成了严重阻碍。
11. 关于缔约国在《公约》第二条之下的核心义务的第 28(2010)号一般性建议指出，缔约国的义务是尊重、保护和落实妇女不受歧视的权利并享有法律上和事实上的平等。²⁸对于这些与在特定情况下实施的基于性别的暴力侵害妇女行为有关的义务的范围，第 28 号一般性建议及其他一般性建议均有所涉及，包括关于移民女工的第 26(2008)号一般性建议；关于老年妇女以及保护其人权的第 27(2010)号一般性建议；关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30(2013)号一般性建议；消除对妇女歧视委员会第 31 号以及儿童权利委员会有关有害做法的第 18 号联合一般性建议/意见(2004 年)；关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第 32(2014)号一般性建议；关于妇女获得司法救助的第 33(2015)号一般性建议；以及关于农村妇女权利的第 34(2016)号一般性建议。此处提到的一般性建议中的相关要素的更多细节，可在这些建议原文中找到。
12. 在第 28 号一般性建议和第 33 号一般性建议中，委员会确认，歧视妇女与影响其生活的其他因素密不可分。委员会在其判例中曾经强调，这些因素包括：妇女的族裔/种族、土著或少数民族身份、肤色、社会经济地位和/或种姓、语言、宗教或信仰、政治意见、民族血统、婚姻状况、生育、父母身份、年龄、城乡位置、健康状况、残疾、财产所有权、女同性恋、双性恋、变性人或双性人、文盲、寻求庇护、难民、境内流离失所者或无国籍者、寡妇、移民身份、户主、艾滋病毒/艾滋病患者、被剥夺自由和卖淫，以及贩运妇女、武装冲突局势、地理位置偏远和侮辱包括人权维护者在内的争取自身权利的妇女。²⁹因此，由于妇女蒙受着各种交叉出现的歧视，产生了严重的负面影响，委员会承认基于性别的暴力可能在一定程度上，或以不同的方式影响着某些妇女，这意味着需要采取适当的法律和政策对策。³⁰
13. 委员会回顾《公约》第二十三条，其中指出《公约》以外的更有助于实现男女平等的任何国家立法或国际条约中的规定将优先于《公约》中的义务，相应地，也优先于本一般性建议中的建议。委员会注意到，缔约国解决基于性别的暴力侵害

²⁸ 第 28 号一般性建议，第 9 段。其他人权条约机构，包括经济、社会及文化权利委员会在其关于取得足够食物权利问题的第 12(1999)号一般性意见中也使用这种分类法。

²⁹ 第 33 号一般性建议，第 8 段和第 9 段。与交叉形式的歧视有关的其他一般性建议包括关于在各国防治艾滋病战略中避免对妇女的歧视的第 15(1990)号一般性建议，关于残疾妇女的第 18(1991)号一般性建议，关于婚姻和家庭关系中的平等的第 21(1994)号一般性建议，关于妇女与健康的第 24(1999)号一般性建议，关于移徙女工问题的第 26(2008)号一般性建议，关于老年妇女及保护其人权的第 27(2010)号一般性建议，第 30 号一般性建议，第 31 号以及第 18 号联合一般性建议/意见，第 32 号一般性建议和第 34 号一般性建议。委员会还在其关于贾洛诉保加利亚、S.V.P.诉保加利亚、凯尔诉加拿大、A.S.诉匈牙利、R.P.B.诉菲律宾以及 M.W.诉丹麦 等意见以及询问中，特别是在那些涉及墨西哥的询问(2005 年)和涉及加拿大的询问(2015 年)中提到了交叉出现的歧视问题(见上文脚注 7)。

³⁰ 第 28 号一般性建议，第 18 段；涉及加拿大的调查报告(CEDAW/C/OP.8/CAN/1)，第 197 段。

妇女行为的行动受其对《公约》所持保留的影响。它还指出，作为人权条约机构，委员会可评估缔约国所提保留的可允许性，³¹并重申其意见，尽管遵循这些保留，特别是就第二条或第十六条³²提出的保留对消除基于性别的暴力侵害妇女行为尤为关键，但因它们不符合《公约》的目标和宗旨，因此，根据第二十八条第2款的规定是不被允许的。³³

14. 基于性别的暴力影响妇女的整个生命周期，³⁴因此本文件对妇女的提法还包括了女童。这种暴力行为有多种形式，包括蓄意或可能造成或导致死亡³⁵的行为或不作为，或对妇女施加的人身、性、心理或经济损害或损失，威胁实施此类行为，骚扰、胁迫和任意剥夺自由。³⁶如证实的那样，除其他外，在流离失所、移民、全球供应链、采掘业和离岸外包业等经济活动日益国际化、军事化、外国入侵、武装冲突、极端暴力和恐怖主义的背景下，基于性别的暴力侵害妇女行为受到文化、经济、意识形态、技术、政治、宗教、社会和环境因素的影响，并往往因此更加严重。基于性别的暴力侵害妇女行为也受到政治、经济和社会危机、民间动乱、人道主义紧急情况、自然灾害、自然资源破坏或退化的影响。对妇女人权捍卫者、政治家、³⁷活动人士或记者实施的有害做法³⁸或犯罪也属于受此类文化、意识形态和政治因素影响的基于性别的暴力侵害妇女行为。

妇女免遭性别暴力的权利是不可分割的人权

15. 妇女免遭基于性别的暴力的生命权与其他人权不可分割，相互依存，其中包括生命权，健康权，人身自由和安全权，家庭内部的平等和平等保护权，免遭酷刑、残忍、不人道或有辱人格待遇的权利，以及表达、行动、参与、集会和结社自由权。
16. 在某些情况下，包括在强奸、家庭暴力或有害做法的情形下，基于性别的暴力侵害妇女行为可能相当于酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇。³⁹在某些情况下，某些形式的基于性别的暴力侵害妇女行为也构成国际犯罪。⁴⁰
17. 委员会赞同其他人权条约机构和特别程序任务负责人持有的看法，即在决定基于

³¹ 国际法委员会，《对条约的保留实践指南》(A/65/10/Add.1，第四章，F节，第3.2段)。

³² 委员会关于保留的声明(A/53/38/Rev.1，第二部分，第一章，A节，第12段)；另见关于婚姻、家庭关系及其解除的经济后果的第29(2013)号一般性建议，第54至55段。在其关于缔约国根据《公约》提交的报告的结论性意见中，委员会还指出就第二、第七、第九和第十六条提出的保留以及一般性保留不符合《公约》的目标和宗旨。

³³ 第28号一般性建议，第41至42段。

³⁴ 见第27号一般性建议和第31号以及第18号联合一般性建议/意见。

³⁵ 因基于性别的暴力致死包括谋杀、以所谓的“荣誉”为名义的杀人和强迫自杀。见关于墨西哥的调查报告；关于加拿大的调查报告(CEDAW/C/OP.8/CAN/1)；以及委员会关于缔约国下一次定期报告的结论性意见：智利(CEDAW/C/CHL/CO/5-6和Corr.1)；芬兰(CEDAW/C/FIN/CO/7)；危地马拉(CEDAW/C/GUA/CO/7)；洪都拉斯(CEDAW/C/HND/CO/7-8)；伊拉克(CEDAW/C/IRQ/CO/4-6)；墨西哥(CEDAW/C/MEX/CO/7-8)；纳米比亚(CEDAW/C/NAM/CO/4-5)；巴基斯坦(CEDAW/C/PAK/CO/4)；南非(CEDAW/C/ZAF/CO/4)；土耳其(CEDAW/C/TUR/CO/7)；坦桑尼亚联合共和国(CEDAW/C/TZA/CO/7-8)等。

³⁶ 第19号一般性建议，第6段，以及第28号一般性建议，第19段。

³⁷ 见各国议会联盟题为“对女性议员的性别歧视、骚扰和暴力行为”的问题简报(2016年10月)。

³⁸ 第31号以及第18号联合一般性建议/意见。

³⁹ 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员报告(A/HRC/31/57)；特别报告员报告(A/HRC/7/3)，第36段；禁止酷刑委员会关于缔约国根据《禁止酷刑公约》提交下一次报告的结论性意见：布隆迪(CAT/C/BDI/CO/1)；圭亚那(CAT/C/GUY/CO/1)；墨西哥(CAT/C/MEX/CO/4)；秘鲁(CAT/C/PER/CO/5-6)；塞内加尔(CAT/C/SEN/CO/3)；塔吉克斯坦(CAT/C/TJK/CO/2)；以及多哥(CAT/C/TGO/CO/1)；人权事务委员会关于男女权利平等的第28(2000)号一般性意见；人权事务委员会关于缔约国根据《公民权利和政治权利国际公约》提交下一次定期报告的结论性意见：斯洛伐克(CCPR/CO/78/SVK)；日本(CCPR/CO/79/Add.102)；以及秘鲁(CCPR/CO/70/PER)等。

⁴⁰ 根据《国际刑事法院罗马规约》第七条第(一)款第7项，第八条第(二)款第2项第(22)目以及第八条第(二)款第5项第(6)目，这包括诸如强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫绝育或严重程度相当的任何其他形式的性暴力等危害人类罪和战争罪。

性别的暴力侵害妇女行为是否相当于酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇时，⁴¹需要采取基于性别的办法，以理解妇女承受的痛苦程度，⁴²并且当认定行为或不作为具有性别针对性，或系基于性别施害时，便满足了将此行为归为酷刑的用意标准。⁴³

18. 侵犯妇女性别和生殖健康权利的行为，比如强迫绝育、强迫堕胎、强迫怀孕、将堕胎定为刑事罪、拒绝或拖延安全堕胎和/或堕胎后护理、强迫继续怀孕，以及蹂躏虐待寻求性和生殖健康信息、产品和服务的妇女和女童等行为均属于基于性别的暴力行为，取决于具体情节，可构成酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇。⁴⁴
19. 委员会认为基于性别的暴力侵害妇女行为根植于与性别有关的其他因素，例如男性的应享权利和特权高于女性的意识形态，有关男性身份的社会规范，以及维护男性统治或权力、指定性别角色或制止、劝阻或惩罚所认定的不可接受的女性行为的需要。这些因素也有助于社会公开或隐含地接纳基于性别的暴力侵害妇女行为，这种行为往往仍被视为私人问题，并且在这方面普遍存在有罪不罚的现象。

性别暴力发生的场域

20. 基于性别的暴力侵害妇女行为存在于人际接触的所有空间和领域，无论是公共场所还是私人场所，包括家庭、社区、公共空间、工作场所、娱乐、政治、体育、健康服务和教育环境，以及根据以技术为媒介的环境重新界定的公共和私人场所，⁴⁵例如当下在网络或其他数码环境中发生的暴力行为。在所有这些环境中，基于性别的暴力侵害妇女行为可由国家或非国家行为体的行为或不作为引发，分为域内行为或域外行为，包括国家以个人身份或作为国际或政府间组织或联盟⁴⁶采取的域外军事行动，或私人公司的域外业务活动。⁴⁷

缔约国在基于性别的暴力侵害妇女行为方面的尽职义务

三. 缔约国在基于性别的暴力侵害妇女行为方面的义务

21. 基于性别的暴力侵害妇女行为构成《公约》第一条对妇女的歧视，因此涉及《公约》所规定的所有义务。第二条规定，缔约国的全面义务是以一切适当手段尽快采取政策消除对妇女的歧视行为，包括基于性别的暴力侵害妇女行为，该义务须立即履行；不得以任何理由，包括经济、文化或宗教理由为由拖延执行。第 19 号一般性建议指出，在基于性别的暴力侵害妇女行为方面的义务包括国家为此种暴力承担的两方面责任，一方面是为缔约国或其行为体的行为或不作为承担的义

⁴¹ 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员报告(A/HRC/31/57)，第 11 段。

⁴² 例如，以理解“即使在没有证据证明身体受伤或患疾的情况下，受害人在遭受强奸时也会本质上承受严重的痛苦。……遭受强奸的女性受害人还会承受复杂的心理和社会性后果。”美洲人权法院，费尔南德斯·奥尔特加等人诉墨西哥，2010 年 8 月 30 日判决，第 124 段。另见酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员报告(A/HRC/31/57)，第 8 段，以及(A/HRC/7/3)，第 36 段。

⁴³ 禁止酷刑委员会，第 262/2005 号来文，V.L.诉瑞士，2006 年 11 月 20 日通过的意见；酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员报告(A/HRC/31/57)，第 8 段，以及(A/HRC/7/3)。

⁴⁴ 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员报告(A/HRC/31/57)；消除对妇女歧视委员会，第 22/2009 号来文，L.C.诉秘鲁，2011 年 10 月 17 日通过的意见，第 8.18 段；人权事务委员会，第 2324/2013 号来文，Mellet 诉爱尔兰，2016 年 3 月 31 日通过的意见，第 7.4 段，以及第 2425/2014 号来文，Whelan 诉爱尔兰，2017 年 3 月 17 日通过的意见。

⁴⁵ 见秘书长题为“深入研究一切形式的暴力侵害妇女行为”的报告(A/61/122/Add.1 和 Corr.1)。

⁴⁶ 例如，作为国际维持和平部队的组成部分。见第 30 号一般性建议，第 9 段。

⁴⁷ 委员会关于瑞士(CEDAW/C/CHE/CO/4-5)和德国(CEDAW/C/DEU/CO/7-8)定期报告的结论性意见。

务，一方面是为非国家行为体承担的义务。

A. 为国家行为体的行为或不作为承担的责任

22. 根据《公约》和一般国际法，缔约国负责为其机关和国家人员构成基于性别的暴力侵害妇女行为的行为或不作为承担责任，⁴⁸包括行政、立法和司法部门的官员的行为或不作为。《公约》第二条(d)项规定，缔约国及其机关和国家人员不参与直接或间接歧视妇女的任何行为或做法，并保证政府当局和公共机构都不违背这项义务。根据第二条(c)项和(g)项，除确保法律、政策、方案和程序不歧视妇女以外，缔约国必须建立有效且可获取的法律和法律服务框架，以解决国家人员在域内或域外犯下的一切形式的基于性别的暴力侵害妇女行为。

23. 缔约国负责防范本国的机关和国家人员产生此类作为或不作为，包括利用培训以及通过、执行和监测法律规定、行政条例和行为守则，负责调查、起诉和适用适当的法律或纪律制裁，并负责为基于性别的暴力侵害妇女的所有案件，包括那些构成国际犯罪的案件，以及公共当局过失、忽视或不作为案件提供赔偿。⁴⁹在这样做时，应该将妇女的多样性以及交叉形式的歧视行为的风险考虑在内。

B. 为非国家行为体的行为或不作为承担的责任

24. 根据一般国际法以及国际条约，私人行为体的行为或不作为可能使国家在某些情况下承担国际责任，包括如下责任：

1. 归于国家的非国家行为体的行为或不作为

(a) 私人行为体在该国法律授权下行使政府权力要素的行为或不作为，包括私人机构提供保健或护理等公共服务的行为，或运行拘留所的行为，⁵⁰以及私人代理人根据国家的指示，或在国家的指示或掌控下⁵¹的行为或不作为均被认作归于国家自身的行为；

2. 为非国家行为体的行为或不作为所承担的应尽职责义务

(b) 《公约》第二条(e)项明确规定，缔约国必须采取一切适当措施，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。⁵²这项频繁提及的应尽职责的义务是整个《公约》⁵³的支撑，因此，如果缔约国未能采取一切适当措施防范，并调查、起诉、惩罚和赔偿导致基于性别的暴力侵害妇女行为⁵⁴的非国家行为体的行为或不作为，包括公司在域外实施的行为，则须为此负责。特别是，缔约国需要采取必要措施，防范公司在其可能施加影响的国家实施侵犯人权的行，⁵⁵无论是通过监督手段，还是利用经济激励等措施。⁵⁶根据应尽职责的义务，缔约国必须通过并执行不同

⁴⁸ 见国际法委员会，《国家对国际不法行为的责任条款》，第四条，“国家机关的行为”。另见《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》，第91条。

⁴⁹ 见上文脚注6和第33号一般性建议。

⁵⁰ 见国际法委员会，《国家对国际不法行为的责任条款》，第5条，“行使政府权力要素的个人或实体的行为”。

⁵¹ 同上，第8条，“受到国家指挥或控制的行为”。

⁵² 第28号一般性建议，第36段。

⁵³ 同上，第13段。

⁵⁴ 第19号一般性建议，第9段。

⁵⁵ 见儿童权利委员会，关于商业部门对儿童权利的影响方面国家义务的第16(2013)号一般性意见，第43至44段，以及《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》。

⁵⁶ 例如见经济、社会及文化权利委员会，关于享有能达到的最高标准健康的权利问题的第14(2000)号一般性意见，第39段。

的措施，解决非国家行为体犯下的基于性别的暴力侵害妇女行为，包括颁布法律、建立机构和推出系统，以解决此类暴力问题，并确保它们在实践中发挥有效作用，并得到竭力执行法律的所有国家人员和机构的支持。⁵⁷ 缔约国如未能在其当局认识到或应该认识到此类暴力的风险的情况下采取一切适当措施防范基于性别的暴力侵害妇女行为，或未能调查、起诉和惩罚施害者并为遭受此类行为的受害人/幸存者提供赔偿，则为实施基于性别的暴力侵害妇女行为提供了默许或鼓励。⁵⁸ 这种不尽职或不作为构成了对人权的侵犯。

25. 此外，国际人道主义法和国际人权法均承认非国家行为体在特定情况下的直接义务，包括作为武装冲突当事方的直接义务。这些义务包括禁止酷刑，这是习惯国际法的一部分，并成为了强制性规范(强行法)。⁵⁹
26. 上述一般性义务囊括国家行动的所有领域，包括立法、行政和司法部门的行动和在联邦、国家、国家以下、地方和社区各级采取的行动，以及私人化的政府服务供应方在政府当局的授权下采取的行动。它们要求拟订法律规范，包括宪法层面的法律规范，并设计旨在消除国家或非国家行为体实施的一切形式的基于性别的暴力侵害妇女行为的公共政策、方案、体制框架和监测机制。它们还要求按照《公约》第二条(f)项和第五条(a)项采取并执行措施，消除从根本上导致基于暴力的侵害妇女行为的偏见、成见和做法。总体而言，且以不妨碍下节规定的具体建议为限，包含以下义务：

立法层面

- (a) 根据第二条(b)、(c)、(e)、(f)和(g)项以及第五条(a)项，要求缔约国通过禁止一切形式的基于性别的暴力侵害妇女和女童的立法，使国家法与《公约》保持一致。在立法中，作为此类暴力受害人/幸存者的妇女应被视为权利持有人。它应该包含顾及年龄和对性别敏感的条款以及有效的法律保护，包括对施害者的制裁以及为受害人/幸存者提供的赔偿。《公约》规定，任何现行的宗教、习俗、土著和社区系统规范必须与它的标准保持一致，必须废止构成对妇女歧视的一切法律，包括导致、推动或合理化基于性别的暴力行为的法律或对此类行为有罪不罚加以固化的法律。此类规范可能是规约、习俗、教规、土著规范或普通法、宪法、民法、家庭法、刑事法或行政法或证据法或程序法的一部分，比如基于歧视性或陈规定型观念或做法的允许基于性别的暴力侵害妇女行为或减轻此方面刑罚的条款；

行政层面

- (b) 第二条(c)、(d)和(f)项和第五条(a)项规定，缔约国应与相关国家部门协作，通过并为各项制度措施适当提供预算资源。此类措施包括制定有侧重点的公共政策，制定和执行监测机制，以及建立和/或资助国家主管法庭。缔约国应提供可获取的、可负担的和适足的服务，以保护妇女免遭基于性别的暴力，防范其反复发生，并提供或确保资助为所有受害人/幸存者提供的赔偿。⁶⁰ 缔约国还必须消除构成基于性别的暴力侵害妇女行为或容忍此种暴力，以及为缺乏响应或有意疏忽提供环境的制度性做法、个人行为 and 公职人员行为。这包括就负责这方面登记的公共

⁵⁷ 格斯(已故)诉奥地利，第 12.1.2 段，以及 V.K. 诉保加利亚，第 9.4 段

⁵⁸ 第 19 号一般性建议，第 9 段。

⁵⁹ 第 30 号一般性建议。

⁶⁰ 见上文脚注 5 和第 33 号一般性建议。

当局办事效率低、共谋作案和有意疏忽开展适当调查并予以制裁，防范或调查此类暴力行为或为受害人/幸存者提供服务。在行政层面，还必须采取适当措施，修改或消除构成对妇女歧视的习俗和惯例，包括那些推动基于性别的暴力侵害妇女行为或使其合理化的习俗和惯例；⁶¹

立法层面

- (c) 根据第二条(d)项和(f)项以及第五条(a)项，要求所有立法机关不得采取任何歧视或基于性别的暴力侵害妇女的行为或做法，并严格适用规定了对此类暴力行为惩罚的所有刑法条款，确保涉及指控基于性别的暴力侵害妇女行为的案件中的所有法律程序的公正、公平，且不受性别陈规定型观念或对国际法⁶²等法律条款的歧视性解读的影响。如《公约》第二条和第十五条所规定的，适用关于何以构成基于性别的暴力侵害妇女行为、妇女对此类暴力作出何种反应以及证实发生此种行为的证据要求的先见和成见可影响妇女在法律面前平等权、公平审判权和有效补救权所需的证据和证据标准。⁶³

建议

四. 建议

27. 在第 19 号一般性建议以及委员会自通过建议后所开展工作的基础上，委员会敦促缔约国加强执行其与基于性别的暴力侵害妇女行为有关的义务，无论此行为发生在域内还是域外。委员会再次重申其呼吁缔约国批准《公约》的《任择议定书》，并审查就《公约》提出的其余保留，以期予以撤回。
28. 委员会还建议缔约国在预防、保护、起诉和惩罚、补救、数据收集与监测和国际合作领域采取以下措施，以加快消除基于性别的暴力侵害妇女行为。所有措施应围绕受害人/幸存者执行，承认妇女作为权利持有人的地位，并增强她们的能动作用和自主性，包括女童在童年到少年阶段不断发展的能力。此外，这些措施应在妇女参与的情况下制定和执行，考虑到妇女受交叉形式歧视影响的特定情况。

A. 一般性立法措施

29. 委员会建议缔约国实施下列立法措施：

- (a) 确保将构成对妇女身体、性或心理完整权侵犯的所有领域的一切形式基于性别的暴力侵害妇女行为定为刑事罪，并从速引入或加强与罪行严重程度相当的法律制裁以及民事补救措施；⁶⁴
- (b) 确保所有法律制度，包括多元法律制度保护遭受基于性别的暴力侵害的妇女受害人/幸存者，并确保她们可根据第 33 号一般性建议规定的指导获得司法救助和有效补救。

⁶¹ 第 31 号以及第 18 号联合一般性建议/意见。

⁶² 韦尔蒂奥诉菲律宾，第 8.9(b)段；R.P.B.诉菲律宾，第 8.3 段；以及第 33 号一般性建议，第 18(e) 段、26 段和 29 段。

⁶³ 见第 33 号一般性建议。

⁶⁴ 见上文注脚 5。

- (c) 废止包括习惯法、宗教法和土著法在内的所有歧视妇女和藉以保护、鼓励、促进、合法化或容忍任何形式的基于性别的暴力的法律条款。⁶⁵特别是，废止以下条款：

(一) 允许、容忍或宽恕童婚⁶⁶或强迫婚姻和其他有害习俗等各种形式的基于性别的暴力侵害妇女行为的条款，允许在未争得残疾妇女知情同意的情况下对其施以医疗程序的条款，将堕胎，⁶⁷身为同性恋、双性恋或跨性别者，妇女卖淫和通奸定为刑事罪的条款，或使妇女不成比例地受到影响的任何其他刑事条款，包括那些导致有歧视地对妇女施以死刑的刑事条款；⁶⁸

(二) 歧视性的证据规则和程序，包括允许剥夺妇女的自由以保护其免遭暴力的程序，即基于文化、宗教或男性特权的侧重于“处女”和法律维护或减免因素的做法，例如对所谓的“荣誉”的维护、对传统赔罪的捍卫、确保受害人/幸存者家庭提出宽恕或对遭受性侵犯的受害人/幸存者的后续婚姻的维护，导致施以石刑、鞭刑和死刑等最严厉惩罚的程序，以及无视基于性别的暴力史而损害妇女被告的司法做法往往单为女性保留；⁶⁹

(三) 阻止或阻碍妇女报告基于性别的暴力行为的所有法律，包括剥夺妇女法律能力，或限制残疾妇女向法庭作证(即所谓的“保护性拘押”做法)的监护法，阻止妇女，包括移民家政女工，报告此类暴力行为的限制性移民法，以及允许在家庭暴力的情况下实施双重逮捕或在犯罪者无罪获释的情况下起诉妇女的法律。

- (d) 审查性别中立的法律和政策，确保它们不会造成或固化现有的不平等，并废除和修改存在此种做法的法律和政策；⁷⁰

- (e) 确保将包括强奸在内的性侵犯定为侵犯人身安全及身体、性和心理完整权⁷¹的犯罪，并确保对包括婚内强奸和熟人强奸或约会强奸等性犯罪的界定以缺少自愿同意为基础并将胁迫情形⁷²考虑在内。任何时效，只要存在，应优先照顾受害人/幸存者的利益，并考虑阻碍其向主管机关或当局报告其所受侵害的情形。⁷³

B. 预防

30. 委员会建议缔约国实施下列预防措施：

- (a) 通过并执行有效的法律和其他适当的预防措施，解决导致基于性别的暴力侵害妇女行为的根本原因，包括家长观念和成见，家庭内部的不平等，以及对妇女公民、政治、经济、社会及文化权利的忽视或否定，并增强妇女的权能、能动性和声音。

⁶⁵ 依照第 33 号一般性建议规定的指导。

⁶⁶ 《公约》第十六条第 2 款；以及第 31 号以及第 18 号联合一般性建议/意见，第 42 段和第 55(f) 段，关于在特殊情况下允许在 18 岁以前结婚的条件。

⁶⁷ 见关于菲律宾的调查摘要(CEDAW/C/OP.8/PHL/1)；第 22/2009 号来文，T.P.F.诉秘鲁，2011 年 10 月 17 日通过的意见；以及经济、社会及文化权利委员会第 22 号一般性意见。

⁶⁸ 委员会回顾大会第 62/149 号、63/168 号、65/206 号、67/176 号、69/186 号和 71/187 号决议，其中大会呼吁仍保留死刑的国家暂停执行处决，以期加以废除。

⁶⁹ 除其他外，见委员会关于缔约国下一次定期报告的结论性意见：阿富汗(CEDAW/C/AFG/CO/1-2)；约旦(CEDAW/C/JOR/CO/6)；巴布亚新几内亚(CEDAW/C/PNG/CO/3)；和南非(CEDAW/C/ZAF/CO/4)；以及法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员报告(A/HRC/35/23)。

⁷⁰ 第 28 号一般性建议，第 16 段。

⁷¹ 见韦尔蒂奥诉菲律宾。

⁷² 见韦尔蒂奥诉菲律宾和 R.P.B.诉菲律宾。

⁷³ 见 L.R.诉摩尔多瓦共和国以及第 33 号一般性建议第 51(b)段。特别是，应考虑作为性暴力受害人/幸存者的女童的处境。

- (b) 在妇女组织和边缘化的妇女和女童群体的代表等所有相关攸关方的积极参与下，制定并执行有效的措施，解决和消除《公约》第五条规定的对基于性别的暴力侵害妇女行为予以宽恕或推崇以及对男女结构性不平等加以巩固的成见、偏见、习俗和惯例。此类措施应包括以下几点：

(一) 将关于性别平等的内容纳入公立和私立学校的各级教学大纲(从儿童早期教育开始)，并纳入基于人权办法的教育方案。内容应针对陈规定型的性别角色并推崇性别平等和不歧视的价值观，包括非暴力的男性气概，并确保为女童和男童提供合乎年龄、有据可依、科学精准的全方位教育；

(二) 制定提高认识的方案，提高对基于性别的暴力侵害妇女行为不可接受且有害无利观点的认识，提供禁止性暴力侵害的可用法律渠道，并鼓励旁观者报告此类暴力并加以干预；化解遭受此类暴力行为的受害人/幸存者所蒙受的耻辱；以及瓦解普遍持有的归咎受害人的信条，即女性应为其自身安全以及所遭受的暴力承担责任。这些方案应针对社会各阶层的妇女和男子；包括地方一级在内的参与预防和防范的教育、保健、社会服务和执法人员以及其他专业人员和机构；传统和宗教领袖；以及犯下任何形式的基于性别的暴力的施害者，以避免累犯；

- (c) 制定并执行有效的措施，为所有妇女和女童提供安全的公共空间并使之可获取，包括推广和支持在妇女群体的参与下通过的措施。这些措施应包括确保提供足够的有形基础设施，包括城市和农村环境的照明设施，尤其是校内和学校周围的照明设施；

- (d) 制定并执行有效的措施，鼓励媒体消除对妇女的歧视，包括在广告、网络和其他数字环境中在其活动、做法和产出中消除对妇女或妇女人权维护者等特定妇女群体做出的恶意的、有成见的描述。此类措施应包括以下几点：

(一) 鼓励制定或加强在线或社交媒体组织等媒体组织的自律机制，旨在消除与妇女和男子或特定妇女群体有关的性别陈规定型观念，解决利用它们的服务和平台实施的基于性别的暴力侵犯妇女的行为；

(二) 媒体恰当报道基于性别的暴力侵害妇女行为的准则；

(三) 建设或加强国家人权机构的能力，以监测或审查就刻画性别歧视形象的任何媒体或物化或贬低妇女或推崇暴力男子气概的任何内容提出的指控；⁷⁴

- (e) 为司法机构成员、律师和执法人员，包括法医人员、立法人员和保健专业人员，⁷⁵以及所有教育、社会和福利人员，包括那些在寄宿制护理院、庇护中心和监狱⁷⁶与妇女共事的人员，提供强制性、定期的、有效的能力建设、教育和培训，包括性和生殖健康领域，特别是性传播感染和艾滋病毒预防和治疗服务领域的教育和培训，以使他们能够适当预防和应对基于性别的暴力侵害妇女行为的能力。这种教育和培训应促进对以下几点地了解：

(一) 性别陈规定型观念和偏见如何导致基于性别的暴力侵害妇女行为以

⁷⁴ 委员会关于克罗地亚合并定期报告的结论性意见(CEDAW/C/HRV/CO/4-5)。

⁷⁵ 见上文脚注 5 以及世界卫生组织关于应对亲密伴侣间暴力和对妇女实施性暴力的临床和政策 准则(2013 年)。

⁷⁶ 见阿布拉莫娃诉白俄罗斯；第 53/2013 号来文，A.诉丹麦，2015 年 11 月 19 日通过的意见；以及大会关于《联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施规则》(《曼谷规则》)的第 65/229 号决议。

及不充分作为；⁷⁷

(二) 创伤及其后遗症影响，即表现亲密伴侣间暴力的权力动态以及影响遭受不同形式的性别暴力的妇女的不断变化的情况，这应该包括交叉形式的歧视，既影响特定的妇女群体，还影响在其工作环境中与之适当相处的方式，并抹杀导致其再次受害或国家机构和机关对其失去信心的因素；⁷⁸

(三) 关于基于性别的暴力侵害妇女行为的国家法律条款和国家机构、受害人/幸存者的合法权利、国际标准和相关机制及其在此方面的责任，应包括不同机构之间的妥善协调和转介以及对此类暴力行为的适足记录，适当尊重妇女的隐私权和保密权，并得到受害人/幸存者自愿的知情同意。

- (f) 鼓励通过利用奖励和企业责任示范及其他机制让企业和跨国公司等私人部门参与进来，努力消除一切形式的基于性别的暴力侵害妇女行为，并加强其为此种暴力行为的行动范围承担的责任，⁷⁹这有必要使用涉及在工作场所发生的或影响工作妇女的一切形式的基于性别的暴力侵害妇女的议定书和程序，包括有效、可获取的内部申诉程序，对它们的使用不应排除诉诸执法当局，且应涉及受害人/幸存者在工作场所的应享权利。

C. 保护

31. 委员会建议缔约国实施下列保护措施：

- (a) 通过和执行有效的措施，在提起法律诉讼前后及过程中保护并协助投诉基于性别的暴力的妇女起诉者及为此作证的证人，包括：

(一) 按照第 33 号一般性建议保护其隐私和安全，包括利用对性别敏感的法庭程序和措施，铭记受害人/幸存者、证人和被告的正当程序权。

(二) 在无需受害人/幸存者提起法律诉讼的情况下提供适当、可获取的保护机制，以防范进一步暴力或潜在暴力，包括为残疾受害人消除交流障碍。⁸⁰这方面的机制应当包括由一系列有效措施构成的即时风险评估和保护，以及在适当时下达并监测驱逐、防范、限制或紧急禁止被指控施害者的命令，包括对违法行为予以适当制裁。保护措施应避免向妇女受害人/幸存者强加不必要的经济、官僚主义或个人负担。施害者或被指控施害者在诉讼程序中及诉讼之后的权利或权利主张，包括在财产、隐私、儿童监护、获得机会、联络和探访方面的权利或权利主张应由妇女和儿童享有的生命及身体、性和心理完整的人权决定，并受儿童最高利益的原则指导；⁸¹

(三) 确保妇女受害人/幸存者及其家庭成员无偿获得经济援助，或低价获得高质量的法律援助，⁸²医疗、社会心理和咨询服务，⁸³教育，可负担得起的住

⁷⁷ 除其他外，见别洛乌索娃诉哈萨克斯坦、R.P.B.诉菲律宾、贾洛诉保加利亚，以及 L.R.诉摩尔多瓦共和国。

⁷⁸ 见 M.W.诉丹麦、R.P.B.诉菲律宾、贾洛诉保加利亚，以及凯尔诉加拿大。

⁷⁹ 见第 28 号一般性建议，第 28 段。见“工商企业与人权：实施联合国‘保护、尊重和补救’框架指导原则”(A/HRC/17/31)。

⁸⁰ 例如，一些国家下达的保护令允许对据认为面临残割女性生殖器危险的人实施旅行禁令。

⁸¹ 伊尔迪里姆诉奥地利、格斯诉奥地利、冈萨雷斯·卡雷尼奥诉西班牙、M.W.诉丹麦以及贾洛诉保加利亚。

⁸² 第 33 号一般性建议，第 37 段，以及第 28 号一般性建议，第 34 段；另见凯尔诉加拿大、韦尔蒂奥诉菲律宾、S.V.P.诉保加利亚，以及 L.R.诉摩尔多瓦共和国等。

⁸³ 第 33 号一般性建议，第 16 段。

房、土地、儿童保育、培训和就业机会。保健服务应针对创伤提供，并包括及时和全面的心理、性和生殖健康服务，⁸⁴包括紧急避孕和艾滋病毒的接触后防御。缔约国应提供专业化的妇女支助服务，例如，提供全天候的免费救助热线，足够数量的安全、配备齐全的危机、支助和转诊中心，并视需要为妇女及其子女和其他家庭成员提供适当住所；⁸⁵

(四) 为居住在寄宿式护理院、庇护营和剥夺自由场所等公共机构的妇女提供与基于性别的暴力有关的保护和支助措施；⁸⁶

(五) 建立并实施适当的多部门转介机制，确保此类行为的幸存者有效获得全面的服务，确保非政府妇女组织充分参与并与之开展合作；

- (b) 确保关乎受害人/幸存者的所有法律程序、保护和支助措施以及服务尊重并加强她们的自主性。缔约国应将它们提供给所有妇女，特别是那些受交叉形式的歧视影响的妇女，考虑其子女及其他受抚养人⁸⁷的具体需求，使之可在全国范围内获取，且不论居民身份如何、或能力如何，或提供给愿意配合对被指控的施害者⁸⁸提起法律诉讼的人。缔约国还应尊重不驳回原则；⁸⁹
- (c) 消除增大妇女遭受严重形式的性别暴力风险的因素，例如可随时获取和使用的火器，包括其出口，⁹⁰降低高犯罪率和有罪不罚的现象，这可能会加剧武装冲突的局势或提高不安全性。⁹¹应当努力控制用于攻击妇女的酸和其他物质的可用性和可获取性；
- (d) 通过不同的、可行的媒体和社区对话，针对妇女，特别是那些受相互交叉的歧视影响的妇女，例如残疾妇女，文盲妇女或不会或不熟悉国家正式语文的妇女提供有关受害人/幸存者可利用的包括赔偿在内的法律和社会资源的可获取信息。

D. 起诉和惩罚

32. 委员会建议缔约国采取下列有关起诉和惩罚基于性别的暴力侵害妇女行为的措施：

- (a) 确保受害人可有效诉诸法院和法庭，相关当局对基于性别的暴力侵害妇女行为的所有案件做出有效应对，包括适用刑事法，并视情况以公平、公正、及时、高效的方式正式起诉被控施害者，并施以适当惩罚。⁹²不应将费用或法院收费强加给受害人/幸存者；⁹³
- (b) 确保不对基于性别的暴力侵害妇女行为强制适用非诉讼纠纷解决程序，

⁸⁴ 经济、社会及文化权利委员会，第 22 号一般性意见。

⁸⁵ 见第 31 号以及第 18 号联合一般性建议/意见。

⁸⁶ 见上文脚注 54。

⁸⁷ R.P.B.诉菲律宾、贾洛诉保加利亚，以及 V.K.诉保加利亚。

⁸⁸ 第 33 号一般性建议，第 10 段。

⁸⁹ 根据 1951 年《关于难民地位的公约》和《禁止酷刑公约》。另见第 32 号一般性建议以及 A.诉丹麦。

⁹⁰ 见《武器贸易条约》第 7 条第 4 款。另见委员会关于缔约国下一次定期报告的结论性意见：巴基斯坦 (CEDAW/C/PAK/CO/4)；刚果民主共和国 (CEDAW/C/COD/CO/6-7)；法国 (CEDAW/C/FRA/CO/7-8)；瑞士 (CEDAW/C/CHE/CO/4-5)；德国 (CEDAW/C/DEU/CO/7-8)；以及人权事务委员会，关于人身自由和安全的第 35(2014)号一般性意见，第 9 段。

⁹¹ 第 30 号一般性建议

⁹² 除其他外，见韦尔蒂奥诉菲律宾、S.V.P.诉保加利亚，以及 L.R.诉摩尔多瓦共和国。

⁹³ 第 33 号一般性建议，第 17(a)段。

包括调解与和解。⁹⁴这些程序应仅在专业小组在以往的评价中确保征得受害人自愿、知情的同意且无迹象表明对受害人/幸存者或其家庭成员造成进一步风险时使用，并且在使用时应予以严格规范。这些程序应增强受害人/幸存者的权能，并由经过专门训练了解并适当干预基于性别的暴力侵害妇女行为的案件的专家提供，确保充分保护妇女和儿童的权利，并以不带成见或不再使妇女受害的方式进行干预。非诉讼纠纷解决程序不应妨碍妇女诉诸正式司法。

E. 赔偿

33. 委员会建议缔约国在赔偿方面实施以下措施：

- (a) 为遭受基于性别的暴力侵害妇女行为的受害人/幸存者提供有效赔偿。按照第 28 号一般性建议、第 30 号一般性建议和第 33 号一般性建议，这些补偿应包括不同的措施，例如金钱补偿，提供法律、社会和保健服务，包括有助于全面康复的性、生殖和心理健康服务，以及抵偿和保证不再发生。这样的补救措施应适足、从速归责、全面、与所受伤害严重程度相称；⁹⁵
- (b) 设立赔偿专项基金，或将拨款纳入现有基金的预算中，包括纳入过渡司法机制下，用以赔偿遭受基于性别的暴力侵害妇女行为的受害人。缔约国应执行不妨碍受害人/幸存者寻求司法补救的行政性赔偿权利的计划，制定转型式赔偿方案，帮助解决导致或极大推动侵犯行为的歧视根源或不利处境，同时考虑到个人、制度和架构各方面。应优先考虑受害人/幸存者的能动性、愿望、决定、安全、尊严和完整性。

F. 协调、监测和数据收集

34. 委员会建议缔约国在协调、监测和收集与基于性别的暴力侵害妇女行为有关的数据方面实施以下措施：

- (a) 与民间社会组织，特别是妇女组织，包括那些代表受交叉形式歧视影响的妇女组织磋商，制定并评估所有立法、政策和方案。缔约国应鼓励司法系统各级和各分支以及致力于保护和支助遭受基于性别的暴力侵害妇女行为的组织之间开展合作，同时考虑它们的看法和经验。⁹⁶缔约国应鼓励人权组织和妇女非政府组织的工作；⁹⁷
- (b) 建立一项制度，以定期收集、分析和公布有关各种形式的基于性别的暴力侵害妇女行为的申诉数量的统计数据，包括以技术为媒介的暴力，颁发的保护令的数量和类型，驳回和撤回申诉、起诉和定罪的比例，以及处理案件所用的时间。该制度应包含关于对犯罪者判刑以及为受害人/幸存者提供的包括补偿在内的赔偿的信息。所有的数据应按照犯罪类型、受害人/幸存者之间的关系、以及与交叉形式的歧视妇女行为及受害人/幸存者年龄等其他相关社会人口特征的关联分列。对数据的分析应能够认

⁹⁴ 如第 33 号一般性建议第 58(c)段所示。

⁹⁵ 见上文脚注 5 和第 33 号一般性建议，第 19 段。

⁹⁶ 伊尔迪里姆诉奥地利和格斯(已故)诉奥地利。

⁹⁷ 第 28 号一般性建议，第 36 段。

- 定在保护方面的过失，并有助于改进和进一步制定预防措施，如有必要，应包括建立或指定观察站，以收集关于基于性别的杀害妇女（亦称作“杀害妇女”或“杀戮妇女”）和企图杀害妇女的行政数据：
- (c) 开展或支持关于基于性别的暴力侵害妇女行为的调查、研究方案和研究，以便，除其他外，对基于性别的暴力侵害妇女行为的普遍性以及加重这一暴力和影响两性关系的社会或文化信仰予以评估。研究和调查应考虑交叉形式的歧视，以自我认同原则为基础；
 - (d) 确保收集和维护基于性别的暴力侵害妇女行为数据的过程符合既定的国际标准和保障，⁹⁸包括关于数据保护的立法。对数据及统计数据的收集和利用应符合保护人权、基本自由和伦理原则的国际公认标准；
 - (e) 建立机制或机构，或授权现行机制或机构定期协调、监测和评估国家、区域和地方实施措施的情况以及措施的有效性，包括本建议和其他相关的区域和国际标准和准则中建议的措施，以防范和消除各种形式的基于性别的暴力侵害妇女行为；
 - (f) 在国家、区域和地方各级划拨适当的人力和财政资源，以有效实施防范各种形式的基于性别的暴力侵害妇女行为的法律和政策，为受害人/幸存者提供保护和支持，开展案件调查，起诉施害者，并为受害人/幸存者提供赔偿，包括为妇女组织提供支持。

G. 国际合作组织

35. 委员会建议缔约国在开展国际合作打击基于性别的暴力侵害妇女行为方面实施下列措施：

- (a) 在必要时寻求联合国系统的专门机构、国际社会和民间社会等外部来源支助，以便通过制定和实施消除和应对基于性别的暴力侵害妇女行为所需的所有适当措施履行人权义务，⁹⁹特别是考虑到不断变化的全球背景以及此类暴力不断具备的跨国性质，包括以技术为媒介的环境以及国内的非国家行为体从事的其他域外业务活动。¹⁰⁰缔约国应敦促其有能力施加影响力的企业行为体协助其开展业务活动的国家努力全面实现妇女免遭暴力的权利；
- (b) (优先实施相关的可持续发展目标，特别是关于实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能的目标 5，以及关于创建和平、包容的社会以促进可持续发展的目标 16；支持制定国家计划，以根据妇女地位委员会第六十届会议通过的关于增强妇女权能和与可持续发展的联系的商定结论，以促进性别平等的方式落实所有的可持续发展目标，促进民间社会和妇女组织有效参与落实可持续发展目标和后续行动的进程，并加强国际支持与合

⁹⁸ 大会关于官方统计基本原则的第 68/261 号决议。

⁹⁹ 第 28 号一般性建议，第 29 段，以及第 33 号一般性建议，第 38 段和第 39 段。

¹⁰⁰ 第 34 号一般性建议，第 13 段。

作，以实现知识共享和有效、有针对性地进行能力建设。¹⁰¹

¹⁰¹ 大会第 70/1 号决议，题为“变革我们的世界：2030 年可持续发展议程”。

【第37号一般性建议】关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别方面的第37(2018)号一般性建议（节选）

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhslldCrOIUTvLRFDjh6%2FxlPWBTKD7GV%2BcNsNftZ%2BjBjpcKFaBWGKJF5Aq83EOk%2Bn15tmHVw0OoJqJ4yrf0KI1DXtNTmlv1gk7Pb7jVYy1%2BpoQt>

一. 引言

1. 气候变化使天气和气候灾害的频率和强度增加，加剧了全球灾害的风险和影响，增加了社区面对这些灾害的脆弱性。¹⁰²有科学证据表明，世界上大部分极端天气事件都是人类造成的气候变化所致。¹⁰³这类灾害造成的人权后果明显体现为政治和经济不稳定、不平等加剧、粮食和水安全减弱以及对健康和生计的威胁加大。¹⁰⁴气候变化影响到每个人，但那些造成气候变化责任最轻的国家和人口，包括贫困人口、年轻人和子孙后代，最容易受到气候变化的影响。

2. 气候变化和灾害以不同方式影响妇女、女童、男子和男童，许多妇女和女童经历更大的风险、负担和影响。¹⁰⁵危机局势加剧了原先就存在的男女不平等，还加重了对以下群体的交叉式歧视，除其他外，包括贫困妇女，土著妇女，属于族裔、种族、宗教和性少数群体的妇女，残疾妇女，难民和寻求庇护的妇女，境内流离失所、无国籍和移徙妇女，农村妇女、未婚妇女、少女和老年妇女；与男性和其他妇女相比，她们经常受到过于严重的影响。¹⁰⁶

3. 在许多情况下，性别不平等限制了妇女和女童对人生决定的控制权，也限制了她们获得粮食、水、农业投入、土地、信贷、能源、技术、教育、保健服务、适当住房、社会保障和就业等资源的机会。¹⁰⁷由于这些不平等，妇女和女童更容易遭受灾害引发的风险以及与其生计相关的损失，她们更加不能适应气候条件的变化。虽然减缓和适应气候变化方案可能在农业生产、城市可持续发展和清洁能源等部门提供新的就业和谋生机会，未能消除妇女在获得权利方面面临的结构性障碍将增加基于性别的不平等和交叉式歧视。

4. 妇女和女童遇到灾害死亡率和发病率更高。¹⁰⁸由于基于性别的不平等，妇女、特别是家庭女户主，陷入贫困的风险更高，更加可能居住在土地

¹⁰² 政府间气候变化专门委员会，《2014年气候变化：综合报告——第一、第二、第三工作组对气候变化专门委员会第五次评估报告的贡献》（2013年，日内瓦）。政府间气候变化专门委员会指出，气候变化“指气候状态的变化，而这种变化可以通过其特征的平均值和/或变率的变化予以判别(如利用统计检验)，且持续较长一段时期，通常为几十年或更久。”

¹⁰³ Susan J. Hassol and others, “(Un)Natural disasters: communicating linkages between extreme events and climate change”, *WMO Bulletin*, vol. 65, No. 2 (Geneva, World Meteorological Organization, 2016).

¹⁰⁴ United Nations Development Programme (UNDP), “Climate change and disaster risk reduction”, 23 March 2016.

¹⁰⁵ 见妇女地位委员会 2012年3月和2014年3月以协商一致方式通过的关于“自然灾害中的性别平等和增强妇女权能”的第56/2号和第58/2号决议。

¹⁰⁶ 例如见，关于老年妇女问题和保护其人权的第27号一般性建议(2010年)。

¹⁰⁷ 为本一般性建议的目的，除非另有具体说明，“妇女”一词应理解为包括妇女和女童。

¹⁰⁸ Eric Neumayer and Thomas Plümpner, “The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, No. 3 (2007)

价值较低的城市和农村地区的不适住房，容易受到洪水、风暴、雪崩、地震、泥石流和其他灾害之类气候相关事件的影响。¹⁰⁹ 身处冲突局势下的妇女和女童特别容易面临与灾害和气候变化相关的风险。妇女在灾害期间和灾害之后的死亡率和发病率较高，也是因为她们在获得充足的卫生保健、粮食和营养、水和环境卫生、教育、技术和信息方面面临不平等。¹¹⁰ 此外，不能参与促进性别平等的规划和执行工作，常常导致预警机制、庇护所和救济方案等保护设施和基础设施忽视残疾妇女、老年妇女和土著妇女等不同妇女群体的特殊利用需求。¹¹¹

5. 妇女和女童在灾害期间和灾害之后在遭受基于性别的暴力方面面临更高的风险。在缺乏社会保障计划的情况下以及在粮食不安全的处境下，再加上对基于性别的暴力有罪不罚，妇女和女童在尝试为家庭成员及其自身获得粮食和其他基本需求时，经常遭受性暴力和剥削。在营地和临时安置点，缺乏实体安全，以及缺乏安全、便利的基础设施和服务，包括饮用水和环境卫生，还导致针对妇女和女童的基于性别的暴力增加。由于基于身体局限和沟通障碍的歧视，由于不能获得基础服务和设施，残疾妇女和女童在灾害期间和灾害之后面临着遭受基于性别的暴力和性剥削的特殊风险。在灾害期间和灾害之后，还更可能发生家庭暴力、早婚和/或强迫婚姻、人口贩运和强迫卖淫。

6. 由于妇女和女童更脆弱、更容易遭受灾害风险和气候变化，是经济、社会和文化使然，所以可以减轻这种脆弱性。脆弱程度可能因灾害类型以及地理和社会文化背景不同而各异。

7. 把妇女和女童分类为需要保护以免受灾害影响的被动“弱势群体”是一种消极的性别陈规定型观念，没有认识到妇女在减少灾害风险、灾后管理及减缓和适应气候变化战略等领域做出的重要贡献。¹¹² 精心制订的减少灾害风险和气候变化倡议规定妇女要充分有效参与，能够促进实质性性别平等和增强妇女权能，同时确保实现可持续发展、减少灾害风险和气候变化目标。¹¹³ 应当强调的是，性别平等是实现可持续发展目标的先决条件。

8. 鉴于气候变化和灾害风险为实现妇女人权带来的重大挑战和机会，消除对妇女歧视委员会向缔约国提供关于履行《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的减少灾害风险和气候变化相关义务的具体指导。在其关于缔约国报告的结论性意见和多份一般性建议中，委员会已经强调，缔约国和其他利益攸关方有义务采取具体步骤，通过采取有针对性的法律、政策、减缓和适应战略、预算以及其他措施，处理减少灾害风险和气候变化领域对妇女的歧视。¹¹⁴ 委

¹⁰⁹ 联合国，《2015 年全球减轻灾害风险评估报告：使发展可以持续——灾害风险管理的未来》（2015 年，纽约）；《2015 年亚太灾害报告：灾害无国界——建设区域复原力，促进可持续发展》（联合国出版物，出售品编号：E.15.II.F.13）。

¹¹⁰ C. Bern and others, “Risk factors for mortality in the Bangladesh cyclone of 1991”, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 71, No. 1 (1993)。

¹¹¹ 三方核心小组，“纳尔吉斯气旋灾后联合评估”，2008 年 7 月；Lorena Aguilar and others, “Training manual on gender and climate change” (San José, International Union for Conservation of Nature, UNDP and Gender and Water Alliance, 2009)。

¹¹² 联合国，《2015 年全球减轻灾害风险评估报告》；开发署，“清洁发展机制：探索气候融资机制的性别方面”，2010 年 11 月；开发署，《确保气候变化融资的性别公平》（2011 年，纽约）。

¹¹³ Senay Habtezion, “Gender and disaster risk reduction”, *Gender and Climate Change Asia and the Pacific Policy Brief*, No. 3 (New York, UNDP, 2013); World Health Organization (WHO), “Gender, climate change and health” (Geneva, 2010)。

¹¹⁴ 关于结论性意见，见 CEDAW/C/SLB/CO/1-3，第 40-41 段；CEDAW/C/PER/CO/7-8，第 37-38 段；CEDAW/C/GIN/CO/7-8，第 53 段；CEDAW/C/GRD/CO/1-5，第 35-36 段；CEDAW/C/JAM/CO/6-7，第 31-32 段；CEDAW/C/SYC/CO/1-5，第 36-37 段；CEDAW/C/TGO/CO/6-7，第 17 段；CEDAW/C/DZA/CO/3-4，第 42-43 段；CEDAW/C/NLZ/CO/7，第 9 和 36-37 段；CEDAW/C/CHI/CO/5-6，第 38-39 段；CEDAW/C/BLR/CO/7，第 37-38 段；CEDAW/C/LKA/CO/7，第 38-39 段；CEDAW/C/NPL/CO/4-5，第 38 段；

员会在关于性别与气候变化的声明中概述称，“所有利益攸关方应确保气候变化和减少灾害风险措施都促进性别平等，对土著知识体系有敏感认识，而且尊重人权。在气候变化政策和方案中必须保障妇女参与各级决策的权利”(A/65/38，第一部分，附件二)。

9. 委员会注意到其他联合国人权机制，包括人权理事会及其特别程序任务负责人、经济、社会及文化权利委员会、残疾人权利委员会和儿童权利委员会，正在越来越频繁地提及气候变化、环境退化和灾害的负面影响。这些机制还申明，政府和其他利益攸关方有义务立即采取有针对性的步骤，预防和减缓气候变化和灾害对人权的负面影响，为减少灾害风险和适应气候变化措施提供技术和财政支助。

.....

35. 《公约》第七条和第八条规定，妇女应当在地方、国家和国际政治和公共生活中享有平等，第十四条重申，农村妇女有权参与发展规划和农业改革活动。这种政治平等的保证包括妇女的领导，妇女的代表性以及参与，这些要素对于制订和执行考虑到人口的需要，特别是妇女需求的有效减少灾害风险和气候变化方案和政策至关重要。

70. 妇女，特别是农村妇女和土著妇女，作为粮食生产者和农业工人，直接受到灾害和气候变化的影响，因为她们事实上构成了全世界大多数的小土地所有者和自给农民以及相当大比例的农场工人。由于歧视性法律和社会规范，妇女获得土地保有机的机会有限，分给她们的农田往往质量低劣，更容易发生洪水、侵蚀或其他不利气候事件。由于受气候变化影响地区的男性外迁比率不断提高，只剩下妇女负责耕种。她们并不具备有效适应气候条件变化所必需的法律和社会认可的土地所有权。天气相关的事件对食品价格的影响也使妇女间接受到影响。

CEDAW/C/TUV/CO/2，第 55-56 段。另见关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议(2010 年)，第 25 段和关于缔约国在《公约》第二条之下的核心义务的第 28 号一般性建议(2010 年)，第 11 段。

消除对妇女歧视委员会

【第39号一般性建议】关于土著妇女和女童权利的第39号一般性建议(2022年)

<https://doestore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhslidCrOIUTvLRFDjh6%2FxlPwBBKAljVJg1BZO3p1Tqs6E6PBgugrcwkODjYkRrKlziJHUv%2Fo%2BnEf39OwEldr5DqskXY1ATaYqeq6UbptKD Vbbc>

一. 引言

1. 本一般性建议为缔约国采取立法、政策和其他相关措施以确保履行《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的与土著妇女和女童权利有关的义务提供指导。全球估计有 4.766 亿土著人民，其中一半以上(2.384 亿)是妇女。¹¹⁵ 许多生活在农村、偏远地区和城市的土著妇女和女童在生活中反复面临歧视和暴力。本一般性建议适用于土著领土之内和之外的土著妇女和女童。
2. 本一般性建议顾及了土著妇女和女童在其社区内外作为推动者和领导者的声音。它确定并探讨了土著妇女和女童面临的不同形式交叉歧视，以及她们作为领导者、知识拥有者和文化传递者在其人民、社区、家庭和整个社会中的关键作用。消除对妇女歧视委员会一如既往地查明了土著妇女和女童在行使人权时所面临歧视的模式，¹¹⁶ 以及继续加剧她们所受歧视的因素。此类歧视往往相互交叉，并基于生理性别、社会性别和土著出身、地位或身份以及种族、民族、残疾、年龄、语言、社会经济状况、艾滋病毒/艾滋病状况等因素。¹¹⁷
3. 必须从土著妇女和女童身份多面性的角度理解她们受到的交叉歧视。她们面临经常由国家和非国家行为体实施的歧视和性别暴力。这些形式的暴力和歧视十分普遍，且往往不受惩罚。土著妇女和女童往往与其人民、土地、领土、自然资源和文化有着千丝万缕的联系和关系。要确保《公约》第一和二条以及其他相关条款得到遵守，国家行动、立法和政策必须反映和尊重土著妇女和女童身份的多面性。缔约国还应考虑到土著妇女和女童因生理性别、社会性别和土著出身、地位或身份以及种族、民族、残疾、年龄、语言、社会经济状况、艾滋病毒/艾滋病状况等因素而经历的交叉歧视。
4. 防止和应对土著妇女和女童在其整个生命周期所受歧视的国家行动必须纳入性别视角、交叉视角、土著妇女和女童视角、跨文化视角和多学科视角。性别视角考虑到了历史上影响到、现在仍然影响着土著妇女和女童的歧视性规范、有害社会习俗、陈规定型观念和低人一等待遇。交叉视角则要求国家考虑到多种因素，这些因素相互叠加，可使土著妇女和女童更多地受到基于生理性别、社会性别和土著出身、地位或身份以及种族、民族、残疾、年龄、语言、社会经济状况、艾滋病毒/艾滋病状况等因素的不平等和任意对待，并加剧了这种待遇的后果。各国在通过与土著妇女和女童有关的法律、政策、国家预算和干预措施时，应考虑到所有这些因素的相互依存和相互联系。土

¹¹⁵ 国际劳工组织(劳工组织),《执行劳工组织土著和部落人民公约(第 169 号): 迈向包容、可持续和公正的未来》(2019 年,日内瓦),第 13 页;经济和社会事务部,《世界土著人民状况,第 5 卷:土地、领土和资源权利》(联合国出版物,2021 年),第 119 页。

¹¹⁶ 例如见关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议(2016 年),第 14-15 段。关于委员会在土著妇女领域工作的更多讨论,见联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和消除对妇女歧视委员会,“消除对妇女歧视委员会关于拉丁美洲土著妇女和(或)非洲裔妇女的一般性建议和最后意见”(2017 年,巴拿马克萊頓)。

¹¹⁷ 《联合国土著人民权利宣言》,第 2 条。

著妇女和女童在其领土内外都受到交叉歧视。对她们的交叉歧视是结构性歧视，内嵌于宪法、法律和政策以及方案、政府行动和服务。

5. 土著妇女和女童视角意味着了解她们在人权保护领域的经历、现实和需求方面基于生理和社会性别差异与土著男子的不同。它还涉及考虑土著女童作为发展中妇女的身份，这要求干预措施适合其年龄、发展和状况。跨文化视角则涉及考虑土著人民的多样性，包括其文化、语言、信仰和价值观，以及社会对这种多样性的了解和珍视。最后，多学科视角要求了解土著妇女和女童身份的多面性，以及法律、卫生、教育、文化、精神观、人类学、经济、科学和工作等方面如何已经并仍然在塑造土著妇女和女童的社会经验，并助长对她们的歧视。这些视角和方法对于防止和消除对土著妇女和女童的歧视、在她们的人权受到侵犯时实现社会正义的目标至关重要。

6. 必须严格执行《公约》第一和二条关于禁止歧视的规定，以确保土著妇女和女童，包括自愿与世隔离或初步接触外界的土著妇女和女童享有自决权，并有权享有其土地、领土和资源、文化及环境并确保其完整性。还应执行关于禁止歧视的规定，以确保她们有权有效、平等地参与决策，并在其自己的代表机构内或通过其自己的代表机构进行协商，以便在对其可能有影响的立法或行政措施得到通过和执行之前，事先征得其自由和知情同意。这一系列权利奠定了全面了解土著妇女个人和集体权利的基础。侵犯上述任何权利或其他相关权利都构成对土著妇女和女童的歧视。

7. 委员会呼吁缔约国在执行本一般性建议时，考虑到土著妇女和女童在行使和维护其人权方面面临的挑战。她们因与气候变化、环境退化、生物多样性丧失以及实现粮食和水安全方面障碍有关的生存威胁而受到严重影响。¹¹⁸ 工商企业和其他工业、金融、公共和私营行为体进行的采掘活动往往对土著人民的环境、空气、土地、水道、海洋、领土和自然资源造成破坏性影响，并可能侵犯土著妇女和女童的权利。土著妇女和女童在地方、国家和国际层面率先要求采取行动确保清洁、安全、健康和可持续环境。许多作为环境人权维护者的土著妇女被杀害、骚扰和刑事定罪，其工作持续受到诋毁。缔约国有义务确保国家行为体和工商企业毫不拖延地采取措施，保障清洁、健康和可持续的环境和地球系统，包括防止可预见的灭失和损坏、社会经济和环境暴力以及针对作为人权维护者的土著妇女及其社区和领土的一切形式暴力。缔约国还有义务消除殖民主义、种族主义、同化政策、性别歧视、贫困、武装冲突、军事化、强迫流离失所和丧失领土、以性暴力作为战争工具以及其他令人震惊的经常针对土著妇女和女童及其社区的侵犯人权行为的影响。

二. 目标和范围

8. 委员会认为，根据国际标准¹¹⁹作出自我认同是确定权利持有人的土著妇女和女童身份的一项国际法指导原则。¹²⁰ 然而，委员会认识到，由于结构性和系统性的种族主义和歧视，加之殖民和殖民化政策，一些土著妇女和女童可能不愿披露自己的身份。本一般性建议和《公约》规定的权利适用于所有土著妇女和女童，无论她们位于其领土之内还是之外，身处原籍国、过境国

¹¹⁸ 关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别方面的第 37 号一般性建议(2018 年)，第 1-9 段。

¹¹⁹ 《联合国土著人民权利宣言》，第 9 和 33 条。

¹²⁰ 同上，第 33.1 条；另见劳工组织，《土著和部落人民公约》(第 169 号)，第 1 条；联合国土著问题常设论坛，《谁是土著人民？》，实况报道；关于土著人民概念的工作文件(E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2)，第 69-70 段。

还是目的地国，是作为移民、正在被迫或非自愿流离失所的难民还是作为无国籍人。

9. 性别暴力，包括心理、身体、性、经济、精神、政治和环境暴力，正在对许多土著妇女和女童的生活产生不利影响。土著妇女经常在家中、在工作场所及公共和教育机构中遭受暴力，还在接受保健服务和利用儿童福利制度、作为政治和社区生活的领导者、作为人权维护者、被剥夺自由、受困于收容机构时遭遇暴力。土著妇女和女童面临尤为严重的强奸和性骚扰、基于性别的杀戮和杀害妇女行为、失踪和绑架、人口贩运、¹²¹ 当代形式奴隶制、剥削包括利用妇女卖淫营利行为、¹²² 性奴役、强迫劳动、强迫怀孕、准许强制避孕和置放宫内避孕器的国家政策以及不体面、不安全和报酬不足的家务工作风险。¹²³ 委员会特别强调，生活在收容机构中的土著残疾妇女和女童遭受的歧视和性别暴力十分严重。

10. 委员会促请缔约国迅速开展数据收集工作，以充分评估土著妇女和女童的状况以及她们面临的各种形式歧视和性别暴力。各国必须努力收集按性别、年龄以及土著出身、地位或身份和残疾等一系列因素分列的数据，并就此与土著妇女及其组织以及学术和非营利机构协作。委员会还着重指出，土著人民必须控制其社区的数据收集进程，以及这些信息的存储、解释、使用和分享。

11. 歧视土著妇女和女童行为的根源之一是，她们的自决和自治权及相关保障得不到有效落实，这尤其表现在她们继续被剥夺土地、领土和自然资源。委员会承认，土著妇女与其土地之间的重要联系往往构成其文化、身份、精神观、祖传知识和生存的基础。土著妇女的土地和领土权得不到法律承认，而保护其集体权利的现行法律在执行方面存在巨大不足。各国政府和第三方行为体经常不经受影响土著人民的有效参与和同意就开展与投资、基础设施、发展、保护、适应和减缓气候变化举措、旅游业、采矿、采伐和采掘有关的活动。委员会对土著妇女和女童的自决权，包括她们就其生活计划和健康作出自主、自由和知情决定的能力有着广泛的了解。

12. 委员会承认，土著妇女和女童一直并将继续与强迫同化政策和其他在某些情况下可能构成种族灭绝的大规模侵犯人权行为抗争。¹²⁴ 这其中的一些同化政策，特别是强迫土著人民在寄宿学校和收容机构中安置以及以发展为名将他们赶出其领土，导致了杀戮、失踪、性暴力和心理虐待，并可能构成文化灭绝。¹²⁵ 缔约国必须消除历史不公正的后果，并向受影响社区提供支持和赔偿，作为确保正义、和解和建设没有针对土著妇女和女童的歧视和性别暴力的社会进程的一部分。委员会特别强调，各国需要积极主动地采取行动，保护生活在城市住区的土著妇女和女童的权利，因为她们面临种族主义、歧视、同化政策和性别暴力。

三. 法律框架

¹²¹ 关于全球移民背景下贩运妇女和女童问题的第 38 号一般性建议(2020 年)，第 18-35 段。

¹²² 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第六条。

¹²³ CEDAW/C/OP.8/CAN/1，第 95-99 和 111-127 段。

¹²⁴ 见《联合国土著人民权利宣言》，第 8 条；《防止及惩治灭绝种族罪公约》，第二条；《国际刑事法院罗马规约》，第六条。

¹²⁵ 见《联合国土著人民权利宣言》，第 8 条。

13. 土著妇女和女童的权利源自《公约》条款，并通过委员会的一般性建议得到进一步发展，还源自保护土著人民权利的具体国际文书，如《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织(劳工组织)《1989年独立国家土著和部落人民公约》(第169号)。委员会认为，《宣言》是解释《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的缔约国义务和核心义务的权威性框架。《宣言》承认的所有权利都与土著妇女相关，无论是作为土著人民和土著社区成员，还是作为个人，并最终都与《公约》本身规定的防止歧视的保障有关。此外，所有核心国际人权条约都载有保护土著妇女和女童权利的相关规定。¹²⁶

14. 在探讨土著女童的权利问题时，委员会还提到《儿童权利公约》和儿童权利委员会关于土著儿童及其权利的第11号一般性意见(2009年)。缔约国有义务保护土著女童不受一切形式的歧视。创造有利和安全的环境以促进土著女童的领导力和有效参与对于她们充分享有领土、文化权利以及清洁、健康和可持续环境至关重要。¹²⁷此外，消除对妇女歧视委员会承认土著女童作为发展中妇女的身份，这就要求各国根据她们的最大利益和需要作出反应，并根据土著女童的年龄、发展、不断变化的能力和状况调整政府程序和服务。

15. 对《消除对妇女一切形式歧视公约》的解释也应考虑到《2030年可持续发展议程》，其中各国一致认为，实现性别平等和增强妇女和女童权能对于可持续发展和消除贫困至关重要。¹²⁸《北京宣言》和《行动纲要》也是本一般性建议的重要参考文件。委员会还提到妇女地位委员会通过的有关土著妇女的决议。¹²⁹

四. 缔约国根据《公约》第一和二条在土著妇女和女童权利方面的一般义务

A. 平等和不歧视，重点是土著妇女和女童以及交叉形式歧视

16. 《公约》第一和二条关于禁止歧视的规定适用于《公约》规定的土著妇女和女童的所有权利，包括进而由对于在当前背景下解释《公约》具有根本重要性的《宣言》规定的权利。禁止歧视是国际人权法的重要支柱和基本原则。土著妇女和女童有权不受基于生理性别、社会性别和土著出身、地位或身份以及种族、民族、残疾、年龄、语言、社会经济状况、艾滋病/艾滋病状况等因素的一切形式歧视。¹³⁰

17. 对土著妇女和女童的歧视及其影响应从个人和集体两个层面加以理解。在个人层面，对土著妇女和女童的歧视采取交叉形式，由国家和非国家行为体，包括私人领域的行为体基于生理性别、社会性别和土著出身、地位或身份以及种族、民族、残疾、年龄、语言、社会经济状况、艾滋病/艾滋病状况等因素实施。土著妇女和女童遭遇的相互关联的侵权行为包括种族主义、歧视性陈规定型观念、边缘化和性别暴力。歧视和性别暴力威胁到所有土著妇女和女童的个人自主、人身自由和安全、隐私和人格完整，还可能损害集体及其福祉。如关于婚姻、家庭关系及其解除的经济后果的第29号一般性建议(2013年)所述，土著妇女作为个人会因意识形态、传统、文化、宗教和习惯法及习惯做法而遭受歧视。此外，土著妇女，包括残疾妇女，往往面临子

¹²⁶ 见消除种族歧视委员会关于土著人民权利的第23号一般性建议(1997年)，第3-6段。

¹²⁷ 儿童权利委员会，关于儿童表达意见的权利的第12号一般性意见(2009年)，第2段。

¹²⁸ 大会第70/1号决议，第20段。另见可持续发展目标具体目标2.3和4.5以及目标5。

¹²⁹ 见妇女地位委员会第49/7和56/4号决议。另见委员会第六十六届会议商定结论(E/2022/27，第一章，A节)。

¹³⁰ 关于缔约国在《公约》第二条之下核心义务的第28号一般性建议(2010年)，第9段；《联合国土著人民权利宣言》，第2条。

女被任意带走和绑架的问题。她们还在子女(不论婚生或非婚生子女)监护权或离婚后赡养费方面面临歧视性和具有性别偏见的决定。土著妇女和女童作为个人有权在其整个生命周期中不受歧视、人权不受侵犯，并有权选择自己的生活道路和计划。

18. 在集体层面，对土著妇女和女童的歧视和性别暴力威胁和破坏了土著人民和社区的精神生活、与地球母亲的联系、文化完整性和生存以及社会结构。歧视和性别暴力对延续和保存土著人民的知识、文化、观点、身份和传统产生了有害影响。如不能保护土著妇女的自决权、对祖传土地和资源的集体保有权保障并确保她们对影响自己的所有事项的有效参与和同意，就构成了对她们及其社区的歧视。

19. 如《宣言》序言所述，集体权利对于土著人民，包括土著妇女和女童的生存、福祉和整体发展是必不可少的。在追求集体或群体利益时，绝不应忽视或侵犯土著妇女和女童的个人权利，因为从两个层面尊重她们的人权至关重要。¹³¹

20. 对土著妇女和女童的长期歧视不仅源自性别陈见，而且源自殖民主义和军事化助长的各种形式种族主义。这些造成歧视的根本原因直接和间接地反映在法律和政策中，阻碍了土著妇女和女童获得土地使用权和所有权，行使对自己领土、自然和经济资源的权利，以及获得信贷、金融服务和创收机会；还阻碍了对集体和合作形式土地所有权和使用权的承认、保护和支持。对土著妇女土地权利的法律保护仍然薄弱，这常常使她们遭受剥夺、流离失所、监禁、没收和剥削。¹³² 土著人民对领土没有合法所有权，这使他们更容易遭受非法入侵，更容易受到国家和非国家行为体未经他们自由、事先和知情同意而实施发展项目的伤害。土著妇女和女童，特别是寡妇、女户主或孤女，在获得土地方面面临尤其严重的障碍，导致她们丧失生计，并威胁到她们的文化、与环境的内在联系、粮食和水安全以及健康。

21. 世界各地的土著妇女和女童仍然未能根据《公约》第十五条享有在法律面前平等的地位。在世界许多地方，土著妇女缺乏独立于丈夫或男性监护人订立合同和管理财产的能力。她们在拥有、持有、控制、继承和管理土地方面也面临挑战，尤其是在她们作为寡妇，必须独自照顾家庭时。无论是在国家还是土著法律制度中，继承法都经常歧视土著妇女。土著残疾妇女通常被剥夺法律能力，这导致她们在获得司法救助、制度化暴力和强迫绝育等领域的人权进一步受到侵犯。与《公约》第九条相反，许多法律仍然对与非土著人结婚的土著妇女和女童在将其国籍和土著身份传给子女方面实行歧视。这些法律会造成跨代歧视和强迫同化，这属于《公约》第一条所界定的歧视妇女的范围和含义。¹³³ 因此，各国必须确保土著妇女和女童能够获得、改变、保留或放弃其国籍和(或)土著身份，将其传给子女和配偶，并获得关于这些权利的信息，作为确保其自决权和自我认同权的一部分。

22. 委员会在其关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议(2016 年)中强调了土著妇女根据《公约》第十四条享有土地和集体所有权、自然资源、水、种子、森林和渔业权利的重要性。¹³⁴ 《宣言》和相关国际法律规范也保障土著妇女

¹³¹ 儿童权利委员会，关于土著儿童及其在《公约》下的权利的第 11 号一般性意见(2009 年)，第 30 段。

¹³² [A/HRC/30/41](#)，第 15-17 段。

¹³³ 例如见 [CEDAW/C/81/D/68/2014](#)，第 18.3 段。

¹³⁴ 第 56 段。

作为其人民和社区成员享有这些权利。享有这些权利的主要障碍是国内法与国际法不一致、国家和地方两级法律执行不力、特别是在农村地区的歧视性性别陈见和做法、缺乏政治意愿以及土地和自然资源的商业化、商品化和金融化。土著习惯法、厌女症和现有体制也可能构成障碍。土著残疾妇女常常面临基于生理性别、社会性别、残疾以及土著出身、地位或身份的交叉形式歧视，这反映在她们被剥夺了充分的法律能力，进而使他们遭受剥削、暴力和虐待的风险进一步加大，损害了他们对土地、领土和资源的权利。¹³⁵此外，女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者土著妇女和女童经常面临交叉形式歧视。委员会关切地注意到，在数字空间，包括互联网、社交媒体和所有技术平台上，土著妇女和女童受到各种形式的不平等、歧视和性别暴力的影响。

¹³⁵ 经济和社会事务部，《世界土著人民状况》，第5卷，第121页。

23. 委员会建议缔约国：

(a) 制定全面政策，围绕生活在土著领土内外的土著妇女和女童的有效参与，消除对土著妇女和女童的歧视，并更广泛地与土著人民开展合作。这些政策应包括解决土著妇女和女童，包括残疾者和白化病患者，老年妇女，女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者妇女，贫困妇女和女童，生活在农村和城市地区的妇女，在本国和国外的被迫流离失所、难民和移民妇女以及因国内和国际武装冲突而成为寡妇、女户主或孤儿的妇女和女童所面临交叉歧视的措施。缔约国应收集按年龄和残疾状况分列、关于土著妇女和女童所面临各种形式基于性别的歧视和暴力的数据，并以尊重土著人民语言和文化的方式开展这些工作；

(b) 在提交委员会的定期报告中提供信息，说明专门针对土著妇女和女童的立法、司法、行政、预算、监测和评价措施以及其他措施；

(c) 废除和修正所有直接或间接歧视土著妇女和女童的立法和政策文书，如法律、政策、条例、方案、行政程序、体制结构、预算拨款和做法；

(d) 确保土著妇女在法律面前平等，并具有签订合同、管理和继承财产的平等能力，还确保承认土著残疾妇女的法律能力和支持行使法律能力的机制；

(e) 通过立法，充分确保土著妇女和女童对土地、水和其他自然资源的权利，包括享有清洁、健康和可持续环境的权利，确保她们在法律面前的平等得到承认和尊重，并确保农村和城市地区的土著妇女有平等机会获得、拥有、占有和控制土地、水、森林、渔业、水产养殖和她们拥有、占用或以其他方式使用或获得的其他资源，包括保护他们不受歧视和剥夺；¹³⁶

(f) 确保土著妇女和女童有充分机会获得关于现行法律和补救措施的信息，以主张《公约》规定的权利。应以她们自己的语言和文化上适当的交流形式(如社区电台)提供信息。还应向土著残疾妇女和女童提供盲文、易读、手语和其他形式的信息；

(g) 保障土著妇女和女童在其领土内外不受国家和非国家行为体，包括工商企业和公司的歧视，特别是在政治参与、代表权、教育、就业、卫生、社会保障、体面工作、正义和安全等领域；

(h) 采取有效措施，在法律上承认和保护土著人民的土地、领土、自然资源、知识产权、科技和土著知识、遗传信息和文化传统，并采取步骤，充

¹³⁶ 第 34 号一般性建议，第 59 段。

分确保尊重其自由、事先和知情同意权，对自己生活计划的自决权，以及处于边缘地位的土著妇女和女童群体特别是残疾妇女和女童有效参与对其有影响事项的决策的权利；

(i) 采取有效措施，消除和防止一切强迫同化政策及以其他模式剥夺土著人民文化权利和其他权利，包括对过去和现在严重损害土著文化特性的同化政策和做法进行迅速调查、追责、伸张正义和赔偿，设立真相，正义与和解机构并确保它们拥有充分、充足的资源。

B. 获得司法救助和多元法律制度

24. 土著妇女获得司法救助需要采取多学科的整体办法，反映一种认识，即她们获得司法救助关涉她们面临的其他人权挑战，包括种族主义、种族歧视和殖民主义的影响，性歧视和性别歧视，社会经济地位歧视，残疾歧视，在获得自己土地、领土和自然资源方面的障碍，缺乏适当和文化上相关的保健和教育服务以及对其精神生活的干扰和威胁。¹³⁷ 正如其他全球人权机制所显示的，土著人民必须能够获得司法救助，并且在这方面既得到国家的保障，也通过其土著习惯和法律制度得到保障。¹³⁸

25. 委员会重申，土著人民有权维持自己的司法结构和制度，这是其自治和自决权的一个基本组成部分。¹³⁹ 与此同时，土著司法系统及其做法应符合《宣言》所述国际人权标准。¹⁴⁰ 因此，委员会认为，《公约》是非土著和土著司法系统处理歧视土著妇女和女童案件的重要参考。

26. 在关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年)中，委员会确认了获得司法救助的六个基本组成部分。¹⁴¹ 这些相互关联的组成部分——可诉性、可用性、可得性、优质、向受害者提供补救和司法系统问责制——也适用于土著妇女和女童案件，应当如本一般性建议第 4 和 5 段所界定的，从性别平等、交叉、土著妇女和女童、跨文化和多学科的视角向她们提供获得司法救助和补救的机会。

27. 根据这六个基本组成部分，各国必须确保所有司法系统，包括土著和非土著司法系统，及时采取行动，为作为歧视和性别暴力受害者和幸存者的土著妇女和女童提供适当和有效的补救。要做到这一点，就必须为其提供口译员、笔译员、人类学家、心理学家、保健专业人员、律师、经验丰富的文化调解员、土著精神和医学权威，并就土著妇女和女童的现实、文化和观点提供纳入性别平等视角的培训。司法系统还应制定适当且符合其文化和观点的证据收集方法。司法官员应不断接受关于土著妇女和女童权利及其个人和集体层面身份的培训，目的是培养相当程度的土著文化能力。在这方面，关键是要尊重非土著和土著制度对于司法和程序的不同概念，积极听取土著人民

¹³⁷ 见 [A/HRC/EMRIP/2014/3/Rev.1](#)，第 35-42 段；美洲人权委员会，《美洲土著妇女及其人权》(OEA/Ser.L/V/II. Doc.44/17，第 138 段)。

¹³⁸ [A/HRC/24/50](#)，第 5 段。

¹³⁹ 《联合国土著人民权利宣言》，第 34 条；关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年)，第 5 段。

¹⁴⁰ 《宣言》第 34 条规定，土著人民有权根据国际人权标准，促进、发展和保持其机构构架及其独特的习俗、精神观、传统、程序、做法，以及原有的(如果有的话)司法制度或习惯。

¹⁴¹ 第 14 段。

意见并与之合作。司法可以是一个和解和治愈其创伤的过程，其目标是恢复其领土和社区的和谐。¹⁴² 各国还应积极主动地征聘和任命土著女法官。

28. 缔约国应确保在其境内各城市、农村和偏远地区设立和维持法院、司法机构和其他机构并为其提供资金。土著司法系统也应易用、充分和有效。应向土著妇女和女童提供并传播关于如何利用非土著和土著司法系统的司法途径的信息。还应就近向土著妇女和社区提供基本司法服务和免费法律援助服务。各国必须采取措施，确保土著妇女知道在哪里寻求正义，并确保司法系统可用、公平和负担得起。

29. 土著妇女在获得非土著和土著司法系统救助方面面临障碍，其中土著残疾妇女和女童面临的障碍尤其严重。她们通常被剥夺了获得法律补救的权利。因此，许多针对土著妇女和女童的歧视和性别暴力案件最终未受惩处。她们在获得司法救助和赔偿方面遇到的障碍包括缺乏关于非土著和土著司法系统所提供法律补救办法的土著语言信息。其他障碍包括法律援助费用高昂和缺乏免费法律援助、正当程序保障得不到尊重、没有口译员包括手语口译员、法庭费用高昂、距离法院很远、罪行举报者受报复和惩罚、缺乏身份证和各种形式身份证明、司法官员缺乏关于土著妇女和女童权利和具体需要的培训。土著残疾妇女和女童在进出执法和司法机构所在建筑物以及获取关键信息、交通、通信、程序和支助服务方面经常面临障碍。

30. 在非土著司法系统中，土著妇女和女童经常面临种族主义、结构性和系统性种族歧视以及各种形式的边缘化，往往不得不参与文化上不适当、也没有考虑到土著传统和做法的程序。司法结构往往反映出持续的殖民主义。障碍包括土著领土地处偏远，迫使土著妇女和女童长途跋涉提出申诉；文盲以及缺乏关于现行法律和司法途径的知识。土著妇女经常得不到充分参与法律诉讼所必需的口译服务，而证据收集方法也缺乏文化上的适当性。司法官员缺乏关于土著妇女和女童个人和集体层面权利的培训。土著妇女和女童在遭到强奸和性暴力侵害时，获得专门医疗护理的机会也有限。

31. 土著司法系统往往以男性为主，歧视妇女和女童，使她们参与、表达关切和担任决策职位的空间有限。¹⁴³ 委员会表示关切性别陈见对土著法律系统活动的影响。¹⁴⁴ 总而言之，委员会已建议土著和非土著司法系统采取措施，遵守国际人权标准。¹⁴⁵

32. 土著妇女入狱的比例也往往过高，尤其会受到任意审前羁押的影响，在触犯法律时面临歧视、性别暴力、不人道待遇和各种形式的酷刑。这些问题因法律援助律师提供的法律支助不足而更加严重。委员会强调指出，每一位触犯法律的土著女童都有权得到公正审判、在法律面前的平等和法律的平等保护。¹⁴⁶

33. 委员会建议缔约国：

¹⁴² [A/HRC/42/37](#)，第 25 段。

¹⁴³ [A/HRC/30/41](#)，第 42 段。

¹⁴⁴ [CEDAW/C/MEX/CO/7-8](#)，第 34 段。

¹⁴⁵ 第 33 号一般性建议，第 62 段。

¹⁴⁶ 儿童权利委员会，关于儿童司法系统中的儿童权利问题的第 24 号一般性意见(2019 年)，第 40、49 和 103 段。

- (a) 确保土著妇女和女童能够有效利用适当的非土著和土著司法系统，不遭遇种族和(或)性别歧视、偏见、陈规定型观念和报复；
- (b) 采取措施，确保土著残疾妇女和女童能够实际进出执法和司法机构所在建筑物，利用相关信息、交通、支助服务和对其获得司法救助至关重要的程序；¹⁴⁷
- (c) 向非土著和土著司法系统的法官和所有执法官员提供持续培训，内容涉及土著妇女和女童的权利，以及需要如第 4 和第 5 段所界定的，采取以性别、交叉、土著妇女和女童、跨文化和多学科视角为指导的司法方法。关于土著司法的培训应成为所有法律专业人员培训的一部分；
- (d) 在非土著和土著司法系统中征聘、培训和任命土著女法官和其他法院工作人员；
- (e) 确保所有土著妇女和女童平等获得司法救助，包括为因年龄、残疾或疾病而需要程序便利和调整的人提供程序便利和调整，其中可能包括手语传译和其他交流支持，以及延长提交文件的时限；
- (f) 确保司法系统配置在土著妇女和女童需要方面具备专门知识和受过培训的口译员、笔译员、人类学家、心理学家和保健专业人员，优先考虑合格的土著妇女，¹⁴⁸并以土著语言和无障碍形式提供关于非土著和土著司法系统的法律补救办法的信息。应开展宣传运动，使人们了解这些法律补救办法和途径，以及报告结构性和系统性暴力案件的手段。后续机制对于针对土著妇女和女童的性别暴力和歧视案件至关重要；
- (g) 确保没有足够手段和法律能力被剥夺的土著妇女和女童能够获得免费、优质的法律援助，包括在针对妇女的性别暴力案件中。缔约国应在财政上支持向土著妇女和女童提供免费和专门法律援助的非政府组织；
- (h) 保证在城市地区和土著领土附近设立司法机构、提供补救和服务；
- (i) 考虑到已经并继续影响到土著妇女和女童的贫困、种族主义和性别暴力等历史条件，采取刑事司法、民事和行政措施和政策；
- (j) 采取措施，确保所有土著妇女和女童都能获得关于现行法律、法律制度以及如何利用非土著和土著司法系统的信息和教育。这些措施可以采用宣传运动、社区培训以及提供这方面信息的流动法律咨询所等形式；

¹⁴⁷ 残疾人权利委员会，关于无障碍的第 2 号一般性意见(2014 年)，第 37 段。

¹⁴⁸ 美洲人权委员会，《美洲土著妇女及其人权》，第 156 段。

(k) 确保土著妇女和女童切实享有公平审判权、法律面前的平等和法律的平等保护；

(l) 确保对侵犯人权行为进行整体赔偿，包括考虑到精神和集体伤害，是非土著和土著制度司法的一个关键组成部分。

五. 缔约国涉及土著妇女和女童权利各具体层面的义务

A. 防止和保护土著妇女和女童免遭性别暴力(第三、五、六、十(c)、十一、十二、十四和十六条)

34. 根据《公约》第一条，针对土著妇女和女童的性别暴力是一种歧视，因此涉及《公约》规定的所有义务。根据《公约》第二条，缔约国必须毫不拖延地采取措施，防止和消除针对土著妇女和女童的一切形式性别暴力。¹⁴⁹ 同样，《宣言》第 22 条要求各国特别注意充分保护土著妇女的权利，并确保她们在不受暴力和歧视情况下生活的权利。禁止针对妇女的性别暴力是习惯国际法的一项原则，适用于土著妇女和女童。¹⁵⁰

35. 性别暴力对土著妇女和女童的影响尤为严重。现有统计数据显示，土著妇女比非土著妇女更容易遭到强奸。¹⁵¹ 据估计，每三名土著妇女中就有一名在其一生中遭到强奸。¹⁵² 虽然越来越多的证据表明全球所发生性别暴力的规模、性质和后果，但对土著妇女遭受性别暴力情况的了解有限，而且往往因问题和区域不同而大有差异。¹⁵³ 委员会强调指出，各国需要与土著组织和社区合作开展数据收集工作，以了解针对土著妇女和女童的性别暴力问题的范围。它还强调指出，各国需要解决歧视、陈规定型观念和针对妇女的性别暴力被社会合法化的问题。

36. 委员会感到震惊的是，针对土著妇女和女童的多种形式性别暴力¹⁵⁴ 发生在人类交往的所有空间和领域，包括家庭、¹⁵⁵ 社区、公共空间、工作场所、教育环境和数字空间。¹⁵⁶ 暴力可以是心理、身体、性、经济、政治暴力或某种形式的酷刑。土著妇女和女童经常遭受精神暴力，这损害了其社区的集体特征及其与精神生活、文化、领土、环境和自然资源的联系。暴力侵害土著残疾妇女和女童以及老年土著妇女的行为经常发生在收容机构，特别是其中封闭和隔离的机构。土著妇女和女童经常成为强奸、骚扰、失踪、杀戮和杀害女性行为的受害者。

37. 强迫流离失所是影响土著妇女和女童的一种主要暴力形式，切断了她们与自己土地、领土和自然资源的联系，永久性地损害了她们的生活计划和社区。她们还受到环境暴力的不利影响，而环境暴力的形式可以是环境损害、退化、污染或国家未能防止与气候变化有关的可预见损害。影响她们的其他

¹⁴⁹ 关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(2017 年，更新第 19 号一般性建议)，第 21 段。

¹⁵⁰ 同上，第 2 段。

¹⁵¹ [A/HRC/30/41](#)，第 47 段。

¹⁵² 同上。

¹⁵³ 妇女署和其他方面，《打破对暴力侵害土著女童、青少年和青年妇女行为的沉默》(2013 年，纽约)，第 4 页。另见土著人民问题机构间支助小组，“消除和应对针对土著女童、青少年和青年妇女的暴力、剥削和虐待”，为筹备世界土著人民大会编写的专题文件，第 1-2 和 4-10 页。

¹⁵⁴ [A/HRC/50/26](#)，第 7-10 和 24-34 段。

¹⁵⁵ [A/HRC/30/41](#)，第 113-117 段。

¹⁵⁶ 第 35 号一般性建议，第 20 段。

形式暴力包括利用卖淫营利、当代形式奴隶制如家庭奴役、强迫代孕、将年长的未婚妇女当作巫婆或恶灵携带者加以针对、对不能生育的已婚妇女施加污名和切割女性生殖器。具体而言，委员会着重论述了因国家军队、有组织犯罪、采矿和伐木作业、贩毒集团使土著领土军事化以及在土著土地和领土上扩大军事基地而造成的影响土著妇女和女童的贩运人口问题。

38. 由于土著妇女和女童得到司法救助的机会极其有限，加上刑事司法系统存在偏见或缺陷，针对土著妇女和女童的性别暴力极少得到举报，施害者经常逍遥法外。¹⁵⁷ 种族主义、边缘化、贫困、酗酒和药物滥用增加了她们遭受性别暴力的风险。¹⁵⁸ 她们遭受了国家和非国家行为体两方面实施或纵容的性别暴力。国家行为体包括政府、武装部队、执法当局和公共机构的成员，包括卫生和教育部门以及监狱的工作人员。¹⁵⁹ 非国家行为体包括个人、企业、私营公司、准军事和反叛团体、非法行为体和宗教机构。¹⁶⁰

39. 缔约国有应尽义务防止、调查和惩罚施害者，并向遭受性别暴力侵害的土著妇女和女童提供赔偿。这一义务既适用于非土著司法系统，也适用于土著司法系统。¹⁶¹ 应当如第 4 和 5 段界定的，从性别、交叉、土著妇女、跨文化和多学科的视角开展尽职调查，同时铭记土著妇女遭受暴力的性别原因和影响。

40. 针对土著妇女和女童的性别暴力破坏了土著人民及其社区的集体精神、文化和社会结构，造成集体伤害，有时甚至造成代际伤害。在武装冲突和动乱时期，许多行为体将针对土著妇女和女童的性暴力作为战争武器以及控制和伤害土著社区的战略。

41. 各国应建立有效的法律框架并提供适当的支助服务，以处理此类性别暴力。这种框架必须包括预防、调查和惩罚施害者的措施，并向受害的土著妇女和女童提供援助和赔偿及服务，以应对和减轻性别暴力的有害影响。这项一般性义务延伸到国家行动的所有领域，包括区域、国家和地方各级的立法、行政和司法部门，以及私有化的服务。这需要制定法律规范，包括宪法一级的法律规范，并设计公共政策、方案、体制框架和监测机制，以消除一切形式、无论是国家行为体还是非国家行为体所为的针对土著妇女和女童的性别暴力。¹⁶²

42. 委员会建议缔约国：

(a) 通过并有效实施立法，纳入第 4 和 5 段所界定的性别、交叉、土著妇女和女童、跨文化和多学科视角，预防、禁止和应对针对土著妇女和女童的性别暴力。立法及其实施还应充分考虑到所有土著妇女和女童，包括其中残疾妇女和女童的生命周期；

¹⁵⁷ CEDAW/C/OP.8/CAN/1, 第 132-172 段。

¹⁵⁸ 美洲人权委员会,《美洲土著妇女及其人权》, 第 85 和 86 段。

¹⁵⁹ 妇女署和其他方面,《打破沉默》, 第 13-16、19 和 20 段。

¹⁶⁰ 同上。

¹⁶¹ 美洲人权委员会,《土著妇女》, 第 230 段。另见第 33 号一般性建议, 第 64 段。

¹⁶² 第 35 号一般性建议, 第 24(b)段。

(b) 承认、防止、处理、制裁和消除一切形式针对土著妇女和女童的性别暴力，包括环境、精神、政治、结构、体制和文化暴力，以及归因于采掘业的暴力；

(c) 确保土著妇女和女童能够及时有效地诉诸非土著和土著司法系统，包括必要的保护令和预防机制，并有效调查土著妇女和女童失踪和被谋杀案件，而不受任何形式歧视和偏见影响；

(d) 废除所有防止或阻止土著妇女和女童举报性别暴力的法律，例如剥夺妇女法律能力或限制残疾妇女出庭作证能力的监护法、所谓“保护性拘押”做法、不鼓励妇女包括移民和非移民家庭佣工妇女举报此类暴力行为的限制性移民法、允许在家庭暴力案件中逮捕双方或在施害者无罪释放后起诉妇女的法律；¹⁶³

(e) 确保向遭受性别暴力的土著妇女和女童提供支助服务，包括医疗、心理咨询和专业培训，并提供易得并在文化上适当的重返社会服务和庇护所。所有服务的设计都应考虑到第5段所界定的交叉和多学科视角，并应给予充分的财政资源；

(f) 为遭受性别暴力的土著妇女和女童幸存者提供资源，使其能够利用法律系统举报此类暴力案件。资源可以包括交通、法律援助和代理，以及获得以土著语言提供的信息；

(g) 各国应尽责地采取行动，防止针对被剥夺自由的土著妇女和女童的一切形式暴力、不人道待遇和酷刑。各国必须确保在这些行为确实发生时，对其进行适当的调查和惩处。各国还应采取措施，确保被剥夺自由的土著妇女和女童知道在哪里以及如何举报这些行为。各国应进一步优先考虑促进被剥夺自由的土著妇女和女童重新融入社会的政策和方案，同时尊重她们的文化、观点和语言；

(h) 各国必须在武装冲突局势中遵守国际人权法和国际人道法规定的义务，包括禁止针对平民和敌方战斗人员的一切形式歧视和性别暴力，以及对土地、自然资源和环境的损害；

(i) 与土著社区和组织合作，系统地收集分类数据并开展研究，以评估针对土著妇女和女童的性别暴力特别是性暴力和性剥削的规模、严重性和根源，为预防和应对此类暴力的措施提供信息。

B. 有效参与政治和公共生活的权利(第七、八和十四条)

¹⁶³同上，第29(c)段。

43. 土著妇女和女童往往被排除在地方、国家和国际进程的决策之外，也被排除在自己社区和土著系统的决策之外。¹⁶⁴ 根据《公约》第七条，她们有权有效参与各级政治、公共和社区生活。这项权利包括参与其社区内部的决策以及与祖传和其他当局一道的决策，对国家和私人行为体在土著领土上所开展经济活动的监督、同意和协商，地方、国家、区域和国际各级的公共服务和决策性职位，加之自己作为人权维护者的工作。¹⁶⁵

44. 土著妇女和女童在有效、真正和有意义参与方面面临多重交叉障碍。这些障碍包括政治暴力、缺乏教育机会或教育机会不平等、文盲、种族主义、性别歧视、阶级和经济地位歧视、语言限制、需要长途跋涉才有机会进行任何形式的参与、获得保健服务包括性和生殖保健的机会和权利被剥夺，还包括没有机会利用法律、机构、社区和民间社会进程进行投票、竞选政治职位、组织竞选活动和获得资金，也得不到相关的经济支持和信息。在武装冲突情况下，包括在过渡期正义进程中，参与的障碍会特别严重，因为土著妇女和女童及其组织往往被排除在和平谈判之外，或在试图参与时受到攻击和威胁。缔约国应迅速采取行动，确保所有土著妇女和女童都能使用计算机、互联网和其他形式的技术，以推动她们充分融入数字世界。

45. 委员会承认土著妇女人权维护者面临的威胁，而她们的工作受到参与政治和公共生活权利的保护。一些土著妇女和女童面临的风险尤其大，这包括正在推进其土地和领土权利的环境人权维护者，以及反对在未经有关土著人民自由、事先和知情同意而实施发展项目的人。在许多情况下，土著妇女和女童人权维护者面临杀害、威胁和骚扰、任意拘留、各种形式的酷刑以及对其工作的犯罪化、污名化和抹黑。许多土著妇女和女童组织在作为国家一级法人得到承认方面面临障碍，而得不到承认对她们获得资金和自由独立开展工作的能力构成挑战。委员会认为，缔约国应立即采取促进性别平等的措施，公开承认、支持和保护土著妇女和女童人权维护者的生命、自由、安全和自决权，并确保她们开展宣传工作有安全的条件和有利的环境，且免遭歧视、种族主义、杀戮、骚扰和暴力之害。

46. 委员会建议缔约国：

(a) 根据关于妇女参与政治和公共生活的第 23 号一般性建议(1997 年)和关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年)，并根据《宣言》第 18、19、32.1 和 44 条，促进土著妇女和女童有意义、真正和知情地参与各级政治和公共生活，包括担任决策性职位，其中可能包括暂行特别措施，如配额、指标、奖励措施和确保代表性均等的努力；¹⁶⁶

(b) 建立问责机制，防止政党和工会歧视土著妇女和女童，并确保她们能够有效利用促进性别平等的司法补救措施，在发生此类侵权行为时进行举报。还必须对公务员进行关于土著妇女和女童有效参与公共生活的权利的培
训；

¹⁶⁴ [A/HRC/30/41](#)，第 38 和 39 段。

¹⁶⁵ 见联合国人权事务高级专员，《各国有效落实参与公共事务权利的准则》，第 10-19 页。

¹⁶⁶ 第 34 号一般性建议，第 54 段。

(c) 在土著妇女和女童以及整个社会中传播关于行使投票权、参与公共生活和竞选机会的可用信息，并促进她们应聘进入公共服务部门，包括决策层。便利残疾妇女和女童的无障碍措施可包括使用手语、易读文字和盲文；

(d) 在国家、地方和社区各级尽责地防止、调查和惩处针对土著女性政治人物、候选人、人权维护者和活动人士的一切形式政治暴力，并承认和尊重祖传的组织形式和代表选举；

(e) 创造、促进和确保土著妇女担任政治职务的机会，途径包括开展竞选筹资，提供技能培训和激励措施，开展宣传活动推动各政党提名她们为候选人，提供适当的保健和儿童保育设施以及支持照顾老年人的服务，采取必要的立法措施和改革，确保土著妇女和女童的政治参与权，建立奖励和监测机制，并对政党未能执行暂行特别措施以增加土著妇女和女童的政治参与进行惩罚；

(f) 确保土著领土和保护区内的经济活动，包括与采伐、开发、投资、旅游业、采掘、采矿、气候减缓和适应方案以及保护项目有关的活动，只有在得到土著妇女的有效参与，包括充分尊重她们自由、事先和知情同意的权利并经过充分协商的情况下才会开展。必须确保这些经济活动不对人权，包括土著妇女和女童的人权产生不利影响；¹⁶⁷

(g) 根据关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议(2013 年)和安全理事会第 [1325\(2000\)](#)号决议及其后各项决议，确保土著妇女和女童作为决策者和行为体参与建设和平努力和过渡期正义进程，并为其创造空间；

(h) 积极主动地采取有效步骤，承认、支持和保护土著妇女人权维护者的生命、完整性和工作，并确保她们在安全、有利和包容的环境中开展活动。国家措施应包括建立专门的政府机制，在妇女真正和有意义的参与下，与土著人民合作保护妇女人权维护者。

C. 受教育权(第五和十条)

47. 土著妇女和女童在各教育等级和非传统领域的入学、坚持在校学习和完成学业方面面临多重障碍。¹⁶⁸ 他们面临的一些最重要的教育障碍包括：缺乏由土著人民设计、建立或控制的教育设施，贫困，歧视性性别陈见和边缘化，¹⁶⁹教育课程的文化相关性有限，仅以主导语言授课以及缺乏性教育。土著妇女和女童往往必须长途跋涉才能上学，在途中和抵达时都有遭受性别暴力的

¹⁶⁷ 同上。

¹⁶⁸ 关于女童和妇女受教育权的第 36 号一般性建议(2017 年)，第 41 段；第 34 号一般性建议，第 42 段。

¹⁶⁹ 同上。

风险。在学校期间，她们可能遭受性暴力、体罚或欺凌。在学校实施强迫同化政策时，教育中的性别暴力和歧视尤其严重。土著残疾女童在获得受教育机会和坚持在校学习方面面临特殊障碍，包括缺乏实际无障碍环境、学校官员拒绝招收她们入学以及残疾儿童依赖隔离学校。强迫婚姻和(或)童婚、性暴力和少女怀孕、过度负担家庭责任、童工、自然灾害和武装冲突也会阻碍土著女童上学。

48. 委员会建议缔约国：

(a) 确保土著妇女和女童充分享有受教育权，为此：

(一) 保障她们在所有教育等级平等获得优质教育，包括支持土著人民实现《宣言》第 14 和 15 条所保障的权利；

(二) 消除与土著妇女和女童的土著出身、历史、文化和经历有关的歧视性陈规定型观念；

(三) 设立奖学金和财政援助方案，促进土著妇女和女童入学，包括入读科学、技术、工程和数学以及信息和通信技术(信通技术)等非传统领域，承认和保护土著知识以及土著人民包括妇女对科学和技术的贡献；

(四) 建立跨学科支助系统，推动土著妇女和女童降低她们在无酬照护工作中的不平等份额，打击童婚，并协助受害者举报性别暴力和劳工剥削行为。社会支持系统应运作有效、易于利用并符合文化需求；

(b) 确保所有土著妇女和女童，包括其中的残疾妇女和女童，都能获得包容、可得和负担得起的优质教育。各国应消除障碍，提供充足的资源和设施，确保土著残疾妇女和女童有机会接受教育。各国应保证提供基于科学研究的适龄性教育；¹⁷⁰

(c) 促进采用反映土著教育、语言、文化、历史、知识体系和认识论的课程。¹⁷¹ 这些努力应扩大到所有学校，包括主流学校。应在土著妇女和女童的参与下采用课程。

D. 工作权(第十一和十四条)

49. 土著妇女在获得体面、安全和报酬适当的就业方面机会有限，这损害了她们的经济自主权。她们对农业部门的贡献巨大，但在自给农业、低技能、非全时、季节性、低报酬或无报酬工作和家庭活动中所占比例过高。大量土著妇女和女童还从事报酬低、工作条件不安全的家政工作。她们在非正规就业中的比例过高，导致收入、福利和社会保障微薄。她们还在工作场所面临歧视性性别成见和种族偏见，包括经常被禁止穿着自己的服装或使用自己的语言。土著妇女在工作中经常面临各种形式的性别暴力和骚扰，所受待遇则

¹⁷⁰ 第 34 号一般性建议，第 43 段。

¹⁷¹ 同上。

与强迫劳动和各种形式奴役相当。各国应为土著妇女和女童创造平等机会，使其获得必要的教育和培训，以增加就业前景，并为其从非正规经济部门向正规经济部门过渡提供便利。各国还应保证土著人民和妇女不受歧视地继续从事自己的职业并从中受益。

50. 委员会建议缔约国：

(a) 确保土著妇女和女童享有平等、安全、公正和有利的工作条件和收入保障，包括：

- (一) 扩大和促进她们的职业和专业培训机会；
- (二) 扩大土著妇女经营企业和成为企业家的机会。各国应支持土著妇女领导的企业，并通过改善获得资本和商业机会等途径，帮助土著社区创造财富；
- (三) 如果她们愿意，为她们从非正规经济部门向正规经济部门过渡提供便利；
- (四) 保护土著妇女在各种形式工作中的职业健康和安全性；
- (五) 扩大社会保护的覆盖面，为土著妇女包括自营职业者提供适足的儿童护理服务；¹⁷²
- (六) 保证土著人民和妇女能够继续不受歧视地从事自己的职业并从中受益，并保障对这些职业所用土地的集体权利；
- (七) 将享受公正和良好的工作条件的权利和同值工作同等报酬的原则充分纳入法律和政策框架，¹⁷³ 特别关注合法工作的土著妇女和女童。缔约国应促进创业精神，确保土著妇女有平等机会获得无需抵押的贷款和其他形式金融信贷，使她们能够创办自己的企业，促进她们的经济自主；

(b) 采取步骤，防止在工作场所针对土著妇女的歧视、种族主义、陈规定型观念、性别暴力和性骚扰，并建立和落实有效的报告和问责机制，包括为此定期进行劳动监察；

(c) 确保土著妇女和女童有机会获得职业和专业技能培训，包括科学、技术、工程和数学以及信通技术和土著人民历来被排斥在外的其他领域的培训。

E. 健康权(第十和十二条)

¹⁷² 同上，第 40-41 段。

¹⁷³ 同上，第 50 段。

51. 土著妇女和女童获得适当保健服务，包括性和生殖保健服务和信息的机会有限，在保健系统中面临种族和性别歧视。她们的自由、事先和知情同意权在卫生部门往往得不到尊重。保健专业人员往往具有种族和性别偏见，对土著妇女的现实、文化和观点不敏感，不讲土著语言，很少提供尊重土著妇女尊严、隐私、知情同意和生殖自主的服务。土著妇女往往在获得性和生殖健康信息和教育，包括计划生育方法、避孕和安全合法堕胎信息和教育方面遇到困难。她们经常在卫生系统中因性别暴力包括产科暴力、强迫性做法如非自愿绝育或强迫避孕、决定自己生育数量和间隔的能力受阻而受害。土著助产士和助产人员往往被入刑，非土著卫生系统会低估技术知识的价值。大流行病对土著妇女和女童的影响特别严重，缔约国必须确保她们能够在此类紧急情况下获得文化上可接受的保健服务、检测和疫苗接种。

52. 委员会建议缔约国：

(a) 确保土著妇女和女童，包括残疾、老年以及女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者妇女和女童，能够使用可得、负担得起、文化上适当和可接受的优质保健服务和设施，并确保在提供保健服务时尊重自由、事先和知情同意、保密和隐私；

(b) 保证土著妇女和女童以无障碍方式及时获得关于性和生殖保健服务的全面和准确信息，并以负担得起的方式获得此类服务，包括安全堕胎服务和现代避孕方法；

(c) 确保以土著语言广泛传播保健信息，包括通过传统媒体和社交媒体进行传播；

(d) 确保承认土著保健系统、祖传知识、做法、科学和技术，并防止和惩处将其入刑的行为；

(e) 向保健专业人员，包括治疗土著妇女和女童的社区保健工作者和助产士提供促进性别平等和符合文化需求的培训，同时考虑到第 4 和 5 段界定的性别和跨文化视角，并鼓励土著妇女从事医疗工作；

(f) 采取步骤，防止在提供保健服务时发生一切形式的性别暴力、胁迫性做法、歧视、性别陈见和种族偏见。

F. 文化权(第三、五、十三和十四条)

53. 文化是土著妇女和女童生活的重要组成部分，与她们的土地、领土、历史和社区动态有着内在的联系。土著妇女和女童的文化来源众多，包括语言、服饰以及她们准备食物、使用土著医药、敬仰圣地、信奉宗教和传统、传递自己社区和人民历史和传统的方式。土著妇女不仅有权享受其文化，而且有权挑战其文化中她们认为具有歧视性的方面，如有悖于国际人权法和性别平等的过时法律、政策和做法。根据《儿童权利公约》第 12 条，土著女童还有权根据其年龄和成熟程度，直接或通过代表发表自己的意见，并参与影响到

她们的文化事务。¹⁷⁴ 各国还应确保土著妇女和女童能够充分参与体育和娱乐活动，而不受任何形式的歧视。

54. 土著领土、土地和自然资源遭到剥夺、得不到法律承认和被未经授权使用，以及环境退化，包括生物多样性丧失、污染和气候变化，直接威胁到土著妇女和女童的自决、文化完整性和生存，同样的还有国家和第三方未经授权使用和盗用她们的技术知识、精神实践和文化遗产。各国应保护和保存土著语言、文化和知识，途径包括使用数字工具，处罚未经授权盗用和使用这些语言、文化和知识，并尊重和保护土著人民的土地、领土和圣地。

55. 委员会建议缔约国：

(a) 确保土著妇女和女童享有维护其文化、特性和传统，选择自己的生活道路和计划的个人和集体权利；

(b) 尊重、保护和扩大土著人民对土地、领土、资源以及安全、清洁、可持续和健康环境的权利，以此作为保存土著妇女和女童文化的先决条件；

(c) 尽责地采取行动，防止、调查和惩罚未经土著妇女和女童自由、事先和知情同意并充分分享惠益而擅自使用或盗用其文化知识和遗产的行为，并向受害者提供赔偿；

(d) 与土著人民包括妇女协作，制定文化上适当的教育方案和课程；

(e) 研究技术和文化之间的关系，因为数字工具对于传递和保存土著语言和文化十分重要。在使用数字工具支持传递和保存土著文化时，应使这些工具能被土著妇女和女童所获得，并在文化上适当；

(f) 承认和保护土著妇女的知识产权、文化传统、科学和医学知识以及文学、艺术、音乐、舞蹈表现形式和自然资源。在采取措施时，缔约国必须考虑到土著妇女和女童的偏好。这些措施可包括根据国家知识产权制度承认、登记和保护土著妇女和女童的个人或集体创作权，并应防止未经授权使用其知识产权、文化传统、科学和医学知识以及文学、艺术、音乐、舞蹈表现形式和自然资源。各国还应尊重关于土著妇女作家和艺术家自由、事先和知情同意的原则，并尊重其传统知识、文化传统和科学、文学或艺术表现形式的口头或其他习惯传递方式；¹⁷⁵

(g) 尽责地尊重和保护土著人民的圣地和领土，并追究侵犯者的责任。

¹⁷⁴ 儿童权利委员会，第 11 号一般性意见，第 38 段。

¹⁷⁵ 经济、社会及文化权利委员会，关于人人有权享受对其本人的任何科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的保护的 17 号一般性意见(2005 年)，第 32 段。

土地、领土和自然资源权

G. 土地、领土和自然资源权(第十三和十四条)

56. 土地和领土是土著妇女和女童身份、观点、生计、文化和精神观的组成部分。她们的生活、福祉、文化和生存与使用和享有其土地、领土和自然资源有着内在的联系。许多国家在条约、宪法和立法层面只有限地承认她们对祖传领土的所有权，不给予她们土地所有权，且不为其传统和遗产提供法律保护，不承认土著人民的土地和土著产权，¹⁷⁶ 这破坏并助长了国家和私人行为体对土著人民权利的不尊重，特别是对土地和资源的集体所有权、占有权、使用权和享有权的不尊重。土著土地权得不到承认会导致贫困、粮食和水不安全，并阻碍获得生存所需的自然资源，还会造成不安全条件，进而引发针对土著妇女和女童的性别暴力。根据国际法，各国必须对土著人民领土进行划界、标界、授予所有权，并确保所有权的安全，以防止针对土著妇女和女童的歧视。

57. 委员会建议缔约国：

(a) 承认土著人民和妇女对其习惯土地保有制度所涵盖的土地享有个人和集体所有权和控制权，并制定政策和法律，在地方和国家经济部门中充分反映这一承认；

(b) 在国家层面的条约、宪法和法律中依法承认土著人民的自决权和生存权以及对其土地、领土和自然资源的权利；

(c) 在批准在土著妇女和女童的土地和领土上实施影响其自然资源的经济、发展、采掘以及气候减缓和适应项目之前，必须获得土著妇女和女童的自由、事先和知情同意。建议制定自由、事先和知情同意规程，用以指导这些进程；

(d) 防止和管制工商企业、公司和其他私人行为体进行可能损害土著妇女和女童对其土地、领土和环境的权利的活动，包括采取措施进行惩处，确保提供救济，给予赔偿，并防止再次发生这些侵犯人权的行；

(e) 通过一项全面战略，消除损害土著妇女土地、领土和自然资源权的歧视性定型观念、态度和做法。¹⁷⁷

食物权、水权和种子权

H. 食物权、水权和种子权(第十二和十四条)

58. 土著妇女和女童可在其社区中就保障食物、水及各种形式生计和生存发挥关键作用。她们被剥夺了领土、被迫流离失所，其土著土地权得不到承认，这限制了她们实现粮食和水安全、管理这些所需自然资源的机会。进行采掘和其他经济活动、实施发展项目会造成粮食和水被污染和破坏并退化，还会妨碍主要形式的祖传耕作。气候变化和其他形式的环境退化也威胁到粮食安

¹⁷⁶ [A/HRC/45/38](#)，第 5-9 段。

¹⁷⁷ 第 34 号一般性建议，第 57 段。

全，并污染和破坏供水。各国应采取紧急措施，确保土著妇女和女童能够适当获得充足的食物、营养和水。特别令人关切的是，作为土著人民祖传知识和文化遗产重要组成部分的种子日益被商业化。种子商业化的利益往往没有与土著妇女分享。转基因作物的扩散令土著人民十分关切，并往往是在没有土著妇女或女童参与的情况下发生的。

59. 委员会建议缔约国：

(a) 确保土著妇女和女童能够适当获得充足的食物、水和种子，并承认她们对粮食生产、主权和可持续发展的贡献；

(b) 保护土著妇女的祖传耕作方式和谋生方法，确保土著妇女和女童切实参与土地改革计划的设计、通过和实施以及对自然资源的管理和控制；

(c) 履行应尽职责，防止、调查和惩处针对为其家庭和社区从事农业劳动、采购食物和取水的土著妇女和女童实施的性别暴力，确保她们能够获得科学进步和技术创新的惠益，从而能够实现粮食和水安全，并确保她们的贡献和技术知识得到补偿。缔约国也应承认她们的科学贡献。

I. 享有清洁、健康和可持续环境的权利(第十二和十四条)

60. 享有清洁、健康和可持续环境的权利包括享有安全和稳定的气候、安全和适当的食物和水、健康的生态系统和生物多样性、无毒的环境，还包括参与、有机会获取信息并就环境事项获得法律救济。¹⁷⁸ 土著妇女和女童提到“地球母亲”，这一概念反映了她们与健康环境以及自己的土地、领土和自然资源之间的重要联系。人类造成的污染、沾染、毁林、燃烧矿物燃料和生物多样性丧失威胁着这一联系。各国未能采取适当行动预防、适应和补救这些严重损害环境的情况，这构成了针对土著妇女和女童的一种歧视和暴力，需要立即加以应对。此外，各国应采取步骤，承认土著妇女通过其生物多样性养护和恢复方面的技术知识所作的贡献，将她们纳入关于气候行动及缓解和适应措施的决策、谈判和讨论。各国还应迅速采取行动，支持土著妇女和女童作为环境人权维护者开展的工作，并确保她们的保护和安全。

61. 委员会建议缔约国：

(a) 确保与环境、气候变化和减少灾害风险有关的法律和政策反映气候变化和其他形式环境退化和损害，包括地球三大危机的具体影响；¹⁷⁹

(b) 确保土著妇女和女童有平等机会切实、有效地参与涉及环境、减少灾害风险和气候变化的决策；¹⁸⁰

¹⁷⁸ 见人权理事会第 48/13 号决议。

¹⁷⁹ 第 37 号一般性建议，第 26 段。

¹⁸⁰ 同上，第 36 段。

(c) 确保建立有效的补救和问责机制，追究环境损害责任人的责任，并确保土著妇女和女童在环境问题上能够获得司法救助；

(d) 确保在处理影响土著妇女和女童的环境、土地、文化遗产和自然资源的事项，包括任何旨在将其土地指定为保护区以进行养护或减缓气候变化或进行碳固存和交易、或在其土地上实施绿色能源项目的提案时，并在处理任何对其人权有重大影响的其他事项时，获得她们的自由、事先和知情同意。

【调查报告】委员会对南非的调查报告

CEDAW委员会依据《消除对妇女一切歧视公约》任择议定书第8条对南非的调查报告

CEDAW/C/ZAF/IR/1

12 May 2021

注：非官方中文文本，以下内容由DeepL根据英文文本翻译。英文文本参见：

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsjRQNw4j9iQmKc34zuC413v%2BQLI6HH4L38tlBWKsNJ6NI9dMBm6T%2FP%2FIBcOjtMCtrqDQoWOfm5UdVrqHma2LB98Sr9coru1kpA7ToIVoM5c>

.....

D. 违反《公约》情形的严重性和系统性

112. 根据《任择议定书》第8条和《消除对妇女歧视委员会程序规定》第83条，委员会必须评判缔约国对《公约》规定的权利的侵犯是否是严重的或系统性的。

113. 委员会认为，如果相关行为有可能为受害者带来实质损害，那么这种侵犯《公约》权利的情形就是“严重的”。对侵犯《公约》权利严重性的判定必须要考虑能够认定为侵犯《公约》权利的情形的规模、普遍程度、实质、和影响。

114. “系统性”一词是指侵犯《公约》权利行为的组织性，以及它们随即发生的不可能性。系统性地剥夺妇女的平等权既可能是故意为之，也有可能是歧视性法律或政策造成的，无论该法律或政策是否抱有歧视妇女的目的。侵犯权利行为的系统性也可以根据以下方式评估：这种权利侵犯呈现一种显著且持续的行为模式，而并不是随机发生的。

115. 委员会基于妇女和儿童因家庭暴力遭受的痛苦，对缔约国侵犯《公约》权利的严重性进行了评估。委员会注意到了家庭暴力和性暴力为受害者、特别童婚和强迫婚姻中的妇女和儿童在生理和心理上带来的创伤，以及这类暴力为妇女和女童享有教育权、经济赋权、性和生殖健康和权利以及婚姻和家庭中的平等权利产生的不利影响。这种情况让遭受家庭暴力的妇女和女童被迫做出两种选择：或是留在虐待性的家庭关系中；或是冒着被报复、与自己的孩子分离，遭受贫困和羞辱的风险离开虐待性的家庭关系，且只能在极其有限的程度上获得司法救助、保护和支持服务。无论是哪一种，受害者都会发现自己无法获得有效保护。家庭暴力的受害者因此必须在留在虐待性的家庭关系中和承担离开家庭带来的社会、经济和安全后果之中做出选择。在任何一种情况下，她们的权利都有可能受到侵犯。

116. 委员会认定，缔约国对以下情况负有责任：

- (a) 鉴于缔约国未能保护大量妇女和女孩免遭家庭暴力、未能提供适当的司法救助、保护和支持，使妇女得以脱离虐待性的家庭关系，从而导致她们遭受或不必要地延长严重的身心痛苦，委员会认为，缔约国严重侵犯了《公约》规定的权利；
- (b) 鉴于缔约国故意拒绝采取有效措施解决下列问题，委员会认为缔约国系统性地侵犯了《公约》规定的权利：
 - (i) 缔约国应解决使家庭暴力合法化的男尊女卑的态度和社会准则，并扭转对受害者的污名化；

- (ii) 缔约国应明确将家庭暴力和杀害妇女的行为规定为犯罪行为，执行和监督加害人对受害者的民事赔偿，废除容忍引起家庭暴力的有害做法的规定，执行惩罚家庭暴力的一般性的刑法规定，并依职权起诉家庭暴力和强奸行为；
- (iii) 建立适当的制度性安排、监督和问责措施，保护受害者和预防家庭暴力；
- (iv) 移除家庭暴力受害者面临的经济和社会障碍，创造一个支持性环境，使受害者能够获得司法救助。

117. 委员会认为，缔约国在知情的情况下姑息了这些不作为；从缔约国内极高的家庭暴力发生率来看，这些不作为并不是偶然发生的。它们满足了“系统性违反《公约》规定的权利”的要素。

八、建议

A. 法律与制度框架

118. 委员会建议缔约国：

- a) 明确将所有形式的家庭暴力和杀害妇女的行为规定为犯罪，并根据罪行的轻重配置适当刑罚，并在受害人与加害人和解并撤回申诉的情况下，允许在签发最后警告之后依职权起诉，而不是直接对加害者进行宣判；
- b) 在所有立法中统一基于性别的暴力的定义，指明政府部门解决家庭暴力的具体责任，并要求政府部门为促进性别平等的预算编制提供预算基准或专门的资源；
- c) 为实施《打击基于性别的暴力和杀害妇女问题国家战略计划》提供专项资金，并确保基于性别的暴力和杀害妇女问题委员会有足够的资源，具有独立性和强有力的授权；
- d) 修订《婚姻法》第 26（1）条和《习俗婚姻认可法》第 3 条，将男女最低结婚年龄一律提高到 18 岁，授权法院宣布童婚和强迫婚姻无效、禁止绑架女童进行 ukuthwala¹⁸¹谈判、禁止彩礼，并执行禁止童婚和强迫婚姻的规定，特别是在农村地区和传统社区。
- e) 废除《习俗婚姻认可法》允许、放任或宽恕诸如一夫多妻、ukuthwala 等有害做法的条文，修改该法，确立妇女在拥有自由、充分和知情（的前提下）做出同意的标准；
- f) 通过《妇女赋权和性别平等法案》，确保该法界定并禁止一切形式的对妇女的直接或间接歧视，为提高妇女地位的国家机构提供更有力的授权，以规范对妇女提供的服务；为性别平等委员会提供更有力的授权，以监督政府实施性别平等立法，并对政府进行问责。

B. 法律实施

119. 委员会建议缔约国：

- a) 履行尽职义务，防止、调查和惩处家庭暴力，并为家庭暴力受害者提供有效救济；
- b) 确保家庭暴力加害者不被保释，受到起诉并得到与罪行严重程度相称的惩罚，并接受充分的惩戒和矫正服务，以防止再犯；
- c) 为司法人员、执法人员、法医专家、医务人员和社会工作者提供强制性、经常性和有效的能力建设，内容需涉及所有形式的家庭暴力和性暴力、严格适用《家庭暴力法》和《性犯罪法》、对性别问题有敏感认识的提问方式、适当的案件管理以及法医学证据的收集和使用，以及上述人员在保护、鼓励和协助受害者举报家庭暴力案件中的作用；

¹⁸¹ ukuthwala 是指新娘在同意的情况下私奔，从而迫使双方家庭为结成习俗婚姻进行谈判。非政府组织批评说，ukuthwala 往往导致强迫婚姻。在 Jezile 案中，南非高等法院维持了对一名 28 岁男子的定罪，该男子在与一名 14 岁女孩的叔叔进行 ukuthwala 谈判后绑架并强奸了她。法院认为，被告不能以 ukuthwala 作为合法辩护理由。见本调查报告第 34 段。

- d) 依职权起诉所有强奸犯罪，包括被害人超过 16 周岁的案件和被害人撤回针对加害者申诉的案件；
- e) 提供系统性的培训，确保执法人员能够迅速、独立和彻底地调查家庭暴力案件，即使被害人与加害人和解后撤回申诉；
- f) 向南非警察部门提供必要的技能和手段，包括足够的车辆、信息技术工具和培训，以便警察能够送达、执行和监督保护令的执行，陪同受害者领取个人物品，以及没收犯罪者的枪支；
- g) 加强问责制度，惩罚不遵守调查职责和《家庭暴力法》规定的义务、腐败或与犯罪者勾结的南非警察；
- h) 为经历创伤的南非警察提供保密的汇报空间和心理支持，并将基于性别的暴力指标纳入其绩效评估计划，从而激励他们对家庭暴力案件进行登记；
- i) 引入电子案件管理系统，并提供使用培训，以防止案卷的丢失。

C. 获得司法救济

120. 委员会建议缔约国：

- a) 消除妇女和女孩诉诸司法的障碍，包括为家庭暴力受害者提供制度化的、负担得起的或必要时免费的法律援助，不论加害者是否有律师代理；报销交通费用，同时资助为受害者提供法律援助的组织；
- b) 要求法院书记员协助受害人填写保护令申请、并告知他们需要证明存在迫在眉睫的伤害以及需要在返庭日出庭，才能获得驱逐令或最终的保护令，并且需要报告反复发生的暴力行为；
- c) 培训治安法官和书记员制定有效保护受害者和防止进一步家庭暴力行为的保护令，并确保申请人在法院日常工作时间之外也能获得接待，其案件会被转介给为受害者提供支持服务的机构，并确保她们能够在网上和受害者友好设施中提出申请；
- d) 确保设在 Thuthuzela 关怀中心的警察全天候服务，在警察局增加适当的受害者友好设施，并确保警察和志愿者接受对性别问题有敏感认识的流程培训；
- e) 确保家庭暴力受害者能够获得有效的救济措施，包括康复，并确保案件不被移交给替代性争端解决程序或优先于调解的传统法院；
- f) 通过以下方式创造支持性环境，鼓励受害者报告家庭暴力事件：
 - (i) 消除受害者的耻辱感，消除普遍存在的指责受害者的观念，保护受害者在法律程序启动之前、期间和之后免遭犯罪者的威胁和报复，并对违反保护令的行为进行严厉处罚；
 - (ii) 确保被害人有机会获得法医精神病学证据，特别是在乡村地区，并保证她们能在门诊医院获得快速的法医学检查；
 - (iii) 确保法院诉讼程序不被过度延长，避免被害人与加害人的直接对质，消除司法系统的性别偏见，提高司法部门和警察重视妇女和女童的当事人陈述和证词的意识；
 - (iv) 确保法院在裁决儿童监护权或探视权时充分考虑到家庭暴力的因素。
- g) 在司法系统中建立集中的电子案件管理系统，以有效、搞笑地处理家庭暴力案件。

D. 受害者支持

121. 委员会呼吁缔约国：

- a) 增加 Thuthuzela 关怀中心的数量并为其提供足够的资金，以确保其能够全天候运作，为性暴力受害者提供足够的医疗和心理支持，特别是在农村地区，并对社会工作者进行创伤咨询培训；
- b) 通过《受害者支持服务法案》，将为受害者提供赋权服务定义为强制性服务，为非政府组织运营的庇护所和安全屋提供充足的资金，在所有省份采用相同的资助模式增加每个居民的每日基

准拨款，消除阻挠社会发展部发放补贴的官僚障碍，要求非政府组织在至少四个省份拥有基础设施，并为非政府组织获得其庇护所所在地的土地提供便利；

- c) 确保庇护所和安全屋有足够的接收家庭暴力受害者，包括有精神病的受害者和女同性恋、双性恋、变性人和间性人妇女受害者及其子女，为各省庇护所的技能发展提供专门拨款，并充分执行《2019年性别平等委员会关于南非庇护所状况的报告》中的建议；
- d) 确保家庭暴力幸存者及其子女有机会获得负担得起的住房、免费教育、长期社会心理支持、贷款、信贷和其他基本服务及财政支持，并在经济上有能力获得经济自主权，以离开虐待关系并从中恢复；
- e) (确保妇女在离婚时得到经济保护，缩短离婚程序的时间，强制履行抚养义务，并向离开虐待关系的母亲提供足够的儿童抚养费。

E. 预防和认识提升

122. 委员会建议缔约国：

- a) 采取、有效执行和充分资助预防措施，挑战和消除家庭暴力的根源，包括使家庭暴力持续存在或合法化的重男轻女的态度和歧视性陈规定型观念，以及引起这种暴力并将其限制在私人领域的有害做法，并打击针对家庭暴力和性暴力的沉默文化和有罪不罚的文化；
- b) 实施并在财政上支持民间社会组织为下列主体提升对一切形式的家庭暴力的犯罪本质的理解，包括心理和经济暴力、强奸和有害习俗以及某些文化习俗与妇女权利的不相容，并解决受害者面临的耻辱：包括公众、政治、传统和宗教领袖、发起人、促进和保护文化宗教和语言社区权利委员会以及媒体；
- c) 在各级教育中加强关于妇女权利和性别平等的教育方案，以消除性别角色的陈规定型观念，并使女孩和男孩认识到基于性别的暴力所造成的伤害；
- d) 提升警官、社会工作者、教师和讲师的认识，使他们认识到自己有责任报告社区内发生的虐待儿童行为和大学内发生的性暴力，包括亲密伴侣间的暴力行为；
- e) 在社区和学校实施持续的药物滥用和酒精中毒治疗和教育方案。

F. 问责制度与数据收集

123. 委员会建议缔约国：

- a) 建立问责机制和制度，以监测和评估《打击基于性别的暴力和杀害妇女问题国家战略计划》的执行情况，并定期收集、分析和公布各种形式家庭暴力的投诉数量、驳回和撤回申诉的比率，包括在达成和解时的撤回申诉的情形，起诉和定罪的比率、对加害者的判决和向受害者提供的赔偿的分类统计数据；
- b) 对基于性别的暴力进行研究和专门调查，以获得关于缔约国内基于性别的暴力、包括家庭暴力的程度和经济影响的更可靠的数据。

【结论性意见】关于中国第七和第八次合并定期报告的结论性意见*



<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6OkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsoVqDbaslinb8oXgzpEhivhQ3NCi1e8470HGzJcswgVQFqmcLR1e5oHilbXpXbb5sOVpK8iyNvb07TY%2F7IGdnCbD9hqNiqrk4lj%2FNKWbW%2BGhUNjl8HWqu1Lc9WWzw9L7gA%3D%3D>

1. 委员会于 2014 年 10 月 23 日在其第 1251 次和第 1252 次会议(参见 [CEDAW/C/SR.1251](#) 和 [1252](#))上审议了中国第七和第八次合并定期报告([CEDAW/C/CHN/7-8](#)、[CEDAW/C/CHN-HGK/7-8](#) 及 [CEDAW/C/CHN-MAC/7-8](#))。 [CEDAW/C/CHN/Q/7-8](#) 载有委员会的议题和问题清单, [CEDAW/C/CHN/Q/7-8/Add.1](#) 载有中国做出的答复。

A. 前言

2. 委员会赞赏缔约国遵循委员会的准则,提交其第七和第八次合并定期报告。委员会还赞赏缔约国对于委员会的会前工作组提出的议题和问题清单做出的书面答复。委员会欢迎中国代表团所做的口头发言,以及在对话过程中,对于委员会口头提出的问题中国代表团在答复中做出的进一步澄清。

3. 委员会赞扬缔约国派遣的这支由国务院妇女儿童工作委员会副主任宋秀岩女士率领的规模大、级别高的代表团。代表团不仅包括中国中央政府、香港和澳门特别行政区的代表,还包括各部委和各类政府机构的代表。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎自其 2006 年审议缔约国第五和第六次合并定期报告([CEDAW/C/CHN/6](#))以来,缔约国在开展立法改革,特别是通过以下法规方面所取得的进展:

(a) 2010 年《社会保险法》对生育保险做了规定;

(b) 2007 年《劳动合同法》禁止以女职工有怀孕、生产或哺乳需要为理由终止劳动关系;

(c) 2007 年《促进就业法》禁止在就业中以(除其他外)种族和性别为理由的歧视;

(d) 2010 年修订的《村民委员会组织法》规定了参加村民委员会和村民代表会议的妇女名额。

5. 委员会欢迎缔约国努力改进旨在加快消除对妇女的歧视和增进妇女的权利的政策框架,例如缔约国通过的下列政策:

(a) 《国家人权行动计划(2012-2015 年)》; 以及



* 由委员会在其第五十九届会议(2014 年 10 月 20 日至 11 月 7 日)上通过。

(b) 《中国妇女发展纲要(2011-2020年)》。

6. 委员会欢迎缔约国批准下列国际文书：

(a) 于 2009 年批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》；

(b) 于 2008 年批准《残疾人权利公约》；

(c) 于 2007 年批准国际劳工组织《职业安全卫生公约》(《第 155 号公约》，1981 年)；

(d) 于 2006 年批准国际劳工组织《就业和职业歧视公约》(《第 111 号公约》，1958 年)。

C. 主要关切领域和建议：中国各地
议会

7. 委员会强调立法权在确保全面执行《公约》方面所起到的关键作用(参见消除对妇女歧视委员会关于“消除对妇女歧视委员会与议员之间关系”的声明, 2010 年, 第四十五届会议)。委员会请求全国人民代表大会根据其获得的授权, 在《公约》规定的当前和下一次报告期之间, 采取必要措施执行目前的结论性意见。

保留

8. 委员会感到关切的是, 关于香港特别行政区, 缔约国仍然对《公约》第 11 条第 2 款予以保留, 另外, 缔约国仍然保持对《公约》的几项解释性声明。

9. 委员会敦促缔约国考虑撤回它对第 11 条第 2 款做出的适用于香港特别行政区的保留。委员会进而敦促缔约国审查它的解释性声明, 以确保这些声明与《公约》的目标和宗旨相容。

D. 主要关切领域和建议(中国大陆和香港特别行政区)
《公约》的法律地位和批准《任择议定书》

10. 委员会感到关切的是《公约》不能在缔约国的国内法院直接适用, 因此国内法院尚未直接援引或适用《公约》的规定。尚不清楚在多少案件或其他争议解决机制中有妇女援引了《公约》, 这种情况亦引起委员会的关切。委员会还感到关切的是, 尽管缔约国在最终促成通过《任择议定书》的谈判中起到了重要作用, 但是缔约国并未批准《任择议定书》。

11. 委员会吁请缔约国：

(a) 将《公约》的规定完全转化成本国的法律；

(b) 加强现有的各项计划, 以确保在相关的利益攸关方, 包括政府官员、议员、法律专业人士、执法人员和社区领袖之间妥为宣传《公约》和委员会的一般性建议, 从而在缔约国形成对妇女人权的认识；以及

(c) 考虑批准《任择议定书》并根据《任择议定书》对法律专业人士和执法人员关于委员会的法学理论培训。

E. 主要关切领域和建议(中国大陆)

歧视妇女的定义

12. 委员会忆及它前几次的结论性意见([CEDAW/C/CHN/CO/6](#), 第 9 段)并仍然感到关切的是, 虽然缔约国在 2005 年修订了《妇女权益保障法》, 但是缔约国的法规中并没有与《公约》第 1 条一致的歧视妇女的全面定义。

13. 委员会重申它先前的建议([CEDAW/C/CHN/CO/6](#), 第 10 段)并吁请缔约国按照《公约》第 1 条的规定在本国立法中通过关于歧视妇女的全面定义, 以确保妇女在生活的各个领域不会受到直接和间接的歧视。尤其是, 缔约国应当确保有适足的执行机制和制裁措施配合禁止基于性和/或性别的歧视。

司法机关独立和司法救助

14. 委员会忆及它的前几次结论性意见([CEDAW/C/CHN/CO/6](#), 第 11 段), 对于有多份报告称妇女获得法律救助的机会有限, 委员会仍然感到关切。委员会还感到关切的是有多份报告称司法机关受到政治干扰, 这种局面影响案件的审理和裁判结果, 特别是那些涉及妇女的土地纠纷案件。

15. 委员会建议缔约国:

(a) 确保通过向包括介入土地申索的妇女在内的对象提供法律援助等办法, 使妇女可以有效获得司法救助, 并在相关情况下支持促进妇女获得司法救助的非政府组织; 以及

(b) 除其他外, 防止缔约国的政治机构对司法机关进行各种形式的干扰, 以便确立司法机关的独立地位, 这样才能依照法治原则审理和裁决涉及妇女人权的所有纠纷。

国家人权机构

16. 委员会关切地注意到缔约国尚未按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》) 设立一个具有保护和促进妇女权利的广泛授权的独立国家人权机构。

17. 委员会建议缔约国在明确的时限内, 依照《巴黎原则》设立一个独立的国家人权机构(1993 年 12 月 20 日大会第 48/134 号决议)。该机构的权能应当包括与妇女权利和两性平等有关的事务。

负责提高妇女地位和数据收集的机构

18. 委员会注意到, 缔约国通过提供更多人力和财力, 已经加强了国务院下属的妇女儿童工作委员会(国妇儿工委)。但是, 委员会感到关切的是, 有多份报告称国妇儿工委只是一个协调机构, 不具有执行政策的权限或预算, 而且它并未被授权对法律和政策进行性别评价。国妇儿工委与缔约国众多致力于妇女权利事务的民间社会组织之间合作有限, 这种现象亦令委员会感到关切。

19. 委员会建议缔约国继续加强国妇儿工委, 使它能够作为提高妇女地位的机构, 具有明确授权和预算, 有效开展各项活动; 授予它对《中国妇女发展纲要(2011-2020 年)》进行性别评估的权力并且改进与民间社会组织的合作。

20. 委员会注意到缔约国在 2012 年对《妇女儿童状况综合统计报表制度》进行了修订。但是, 委员会感到关切的是, 评估妇女地位所需要的某些关键信息被各种安全法规规划定为国家秘密, 这种局面过分地限制了取阅有关妇女权

利事务的信息。令委员会进一步关切的是，收据收集和分享系统依然薄弱，以致无法妥为监督和评价执行《公约》的情况。

21. 委员会建议缔约国研究各种障碍，其中包括缔约国的国家秘密法对收集、分享和传播按性别分列的数据造成的阻碍，从而所有利益攸关方能够评价以性别平等主流化和增进妇女人权为目的的各项政策和计划所具有的影响和效果。在这方面，委员会请缔约国关注它关于妇女处境统计数据的第 9(1989)号一般性意见。

暂行特别措施

22. 委员会忆及它的前几次结论性意见([CEDAW/C/CHN/CO/6](#), 第 23 段), 缔约国没有依照《公约》第 4 条第 1 款和委员会关于暂行特别措施的第 25(2004)号一般性建议, 为了加快实现妇女在《公约》各个领域实质上的平等而充分利用暂行特别措施, 委员会对此表示遗憾。

23. 委员会重申它此前的建议([CEDAW/C/CHN/CO/6](#), 第 24 段)并吁请缔约国考虑依照《公约》第 4 条第 1 款和委员会关于暂行特别措施的第 25 号一般性意见, 将暂行特别措施作为一种必要的策略, 以加快在《公约》规定的各个领域实现男女实质平等, 特别是增进在族裔和宗教方面属于少数群体的妇女以及残疾妇女的权利。

陈规定型观念和有害的做法

24. 委员会忆及它的前几次结论性意见([CEDAW/C/CHN/CO/6](#), 第 17 段), 委员会仍然关切重男轻女的传统所体现出来的对于男女在家庭和社会中的角色和义务持续存在而且根深蒂固的陈规定型观念, 在这种陈规定型观念的影响下, 人们采用非法针对胎儿性别进行选择人工流产, 以及强迫堕胎、强迫绝育和杀害女婴的非法做法, 导致不利的性别比率。

25. 委员会重申它此前的建议([CEDAW/C/CHN/CO/6](#), 第 18 段)并且敦促缔约国:

(a) 加强国妇儿工委和其他利益攸关方为改变强化男女传统角色的社会规范所做出的努力, 并且巩固促进妇女和女童人权的积极文化传统和惯例;

(b) 加强执行现有的法律措施, 以应对非法针对胎儿性别进行选择人工流产, 以及强迫堕胎、强迫绝育和杀害女婴的非法做法; 以及

(c) 由缔约国的一个独立专家机构定期监督和审查用于消除性别陈规定型观念的措施, 以便评估这些措施带来的影响。

暴力侵害妇女

26. 委员会注意到一份《反家庭暴力法(草案)》已被提交第十二届全国人民代表大会常务委员会。但是, 令委员会关切的是关于这部法律草案的内容, 特别是关于保护令、制裁措施和救助机构的规定, 以及通过这部法律的时限的信息。委员会还感到关切的是, 关于各种形式暴力侵害妇女的行为, 包括发案率、判予遭受暴力侵害的妇女的赔偿内容, 以及惩治经定罪的犯罪分子的法院命令, 缺乏充足的数据。

27. 委员会忆及它关于暴力侵害妇女问题的第 19(1992)号一般性意见([CEDAW/C/CHN/CO/6](#), 第 22 段), 因此敦促缔约国:

(a) 在拟订其《反家庭暴力法》的时候，除利用委员会的法学理论外，还利用《公约》和委员会第 19(1992)号一般性意见，以确保该法及时获得通过，并且确保该法全面应对包括家庭暴力在内的暴力侵害妇女的现象；

(b) 确保《反家庭暴力法(草案)》就利用保护令做出规定；并为遭受暴力侵害的妇女提供充足而且设施健全的救助中心；

(c) 继续加强关于各种形式暴力侵害妇女行为(包括杀戮妇女在内)的全面数据收集系统；

(d) 鼓励遭受各种形式暴力侵害的妇女和女童举报；以及

(e) 有效调查关于暴力侵害妇女行为的申诉，对此类行为进行起诉，并妥为惩处犯罪分子。

贩运人口和意图营利使人卖淫

28. 委员会欢迎缔约国颁布《中国反对拐卖人口行动计划(2013-2020 年)》。但是，令委员会关切的是，缺乏全面的打击贩运人口立法，而且对于各种形式贩运人口行为，包括为性剥削、强迫劳动、强迫婚姻和非法收养目的贩运人口，国内法是否追究其刑事责任亦不明确。委员会进而关切的是，虽然废除了劳动教养(劳教)制度，缔约国却继续利用包括关押妇女手段在内的收容教育办法，而收容教育办法过度影响到卖淫妇女。

29. 委员会建议缔约国：

(a) 在下一定期报告中说明通过全面打击贩运人口立法的情况，该法应对贩运人口做出明确定义，缔约国应解释该定义如何符合国际准则；

(b) 继续加强以防止贩运人口的双边、区域和国际合作为目标的努力，包括与区域内其他国家/地区交流信息和协调起诉贩运人口者的法律程序；以及

(c) 确保所有被判处劳教的妇女得到适足赔偿；考虑废除收容教育办法，因为这种办法有可能被用来证明任意羁押妇女是正当合理的做法。

参与政治生活和公共生活

30. 委员会注意到缔约国在促进妇女参加政治生活和公共生活方面取得的进步，以及缔约国通过的《中国妇女发展纲要(2011-2020 年)》，这份文件阐述了妇女参加各级决策机构的目标，并且提到少数族裔参与管理国家事务的权利。委员会还欢迎缔约国修订《村民委员会组织法》，该法现在规定村民委员会中应当有女性成员，而且妇女应当占村民代表会议组成人员的三分之一以上。但是，委员会仍然关切的是妇女代表仍然不足，而且在报告期内增加立法、部级和省级机构妇女代表的努力仍然进展缓慢。委员会还感到关切的是，在担任决策职务的人员中，在族裔和宗教方面属于少数群体的妇女，例如藏族和维吾尔族妇女，以及乡村和国内迁徙妇女的人数仍然不足。令委员会进而深切关注的是，有多份报告称以独立候选人身份参选的妇女受到虐待和暴力侵害。

31. 委员会重申它先前的建议([CEDAW/C/CHN/CO/6](#)，第 26 段)并敦促缔约国：

(a) 施行各种措施以确保在具有适足财力的国家和地方一级有效执行《中国妇女发展纲要(2011-2020年)》；

(b) 依照《公约》第4条第1款和委员会关于暂行特别措施的第25(2004)号一般性建议，以及关于妇女参加政治生活和公共生活的第23(1997)号一般性建议，采用更多规范性暂行特别措施，例如配额，以便加快妇女全面而且平等地参加各类选举产生的和经过任命的机构；

(c) 确保有效执行经修订的《村民委员会组织法》，修订后的该法规定在村民委员会中应当有女性成员，而且妇女应当占村民代表会议组成人员的三分之一以上；

(d) 彻底调查关于针对以独立候选人身份参选的妇女的虐待和暴力侵害指控，确保犯罪分子受到起诉和妥善惩处；以及

(e) 通过采取特定手段促进和方便在族裔和宗教方面属于少数群体的妇女参加，确保《国家人权行动计划》得到落实。

人权维护者和非政府组织

32. 委员会欢迎缔约国各地的非政府组织积极参与委员会的工作。但是，令委员会关切的是，有多项指控表示非政府组织向委员会提交的一些报告受到缔约国国家工作人员检查，而且有些曾经向委员会提交报告的非政府组织的代表担心，由于他们参加审查缔约国的报告因此遭到缔约国报复。还令委员会关切的是有消息称，至少有一位打算向委员会介绍情况并评论缔约国建设性对话的妇女人权活动分子受到旅行限制。委员会进而关切的是，有消息称缔约国的法规要求获得赞助方可设立民间社会组织，这给非政府组织的登记带来不当限制。

33. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要手段保护妇女人权维护者，包括那些向委员会提供信息的人；采取措施确保那些想要评论缔约国后续报告审议情况的个人/人权维护者今后不会受到旅行限制；

(b) 调查关于国家机关检查非政府组织向委员会递交的报告的指控，并采取预防性措施以避免此类现象再度发生；以及

(c) 审查规范非政府组织组建事宜的国家法规，使非政府组织无须赞助即可直接办理登记，以便促进妇女权利组织参与补充缔约国为增强本国妇女权能和妇女发展所做出的努力。

教育

34. 缔约国在改善女童接受教育和降低成年妇女的文盲率方面取得进步，在2011年制定了“关于在科学技术领域促进女性人才成长的建议”，并在《中国妇女发展纲要(2011-2020年)》中提出的明确目标。委员会对上述成绩表示欢迎。然而，缔约国大学教育中存在主修课程性别隔离的现象，一些院校的部分学科专门为男生设定了较低的录取分数线，委员会对此感到关切。委员会还感到关切的是，有智力残疾的妇女和女童，以及在族裔和宗教方面属于少数群体的妇女和女童，如藏族和维吾尔族妇女和女童，接受教育的机会有限。委员会还对进城务工人员的女童(所谓“留守”儿童)受教育机会有限的现象以及她们的辍学率感到关切。

35. 委员会建议缔约国：

(a) 在与男子和男童平等的基础上向妇女和女童提供教育，包括确保缔约国的妇女和女童在入学考试成绩上不会处于劣势；

(b) 增加财政和其他资源，更多地提供必要的服务，包括对其母语不是汉语的学生实行母语教育，确保在族裔和宗教方面属于少数群体的妇女和女童，特别是藏族和维吾尔族妇女和女童，以及所谓的“留守”女童获得教育；以及

(c) 消除残疾妇女和女童——特别是有智力残疾的妇女和女童——获得教育的一切障碍。

就业

36. 委员会注意到在《国家人权行动计划(2012-2015年)》中加入了“妇女权利”一节，该节(除其他外)阐述了缔约国谋求在就业方面消除基于性和/或性别的歧视现象。委员会还对缔约国制定《社会保险法》表示欢迎，该法于2011年7月1日生效，对产假保险做出了规定。但是，委员会仍然对下列现象表示关切：

(a) 性别工资差距依然存在并且不断扩大，这种现象可以部分地归因于欠缺关同值工作同等报酬原则的立法；

(b) 劳动力市场仍然存在男女之间横向和纵向的职业隔离现象，而且妇女集中在低收入就业部门；

(c) 男女退休年龄有差别，分别是男子六十岁退休，妇女五十岁退休，但女干部例外，她们可在五十五岁退休；退休年龄上的这种差别使妇女退休以后的生活更容易陷入贫困，这是因为她们领取的退休金往往低于男子；而且

(d) 欠缺要求雇主就性骚扰承担责任的法律规定。

37. 委员会敦促缔约国：

(a) 根据《国家人权行动计划(2012-2015年)》、《就业促进法》(2007年)和其他相关的法律，加大力度消除结构上的不平等和职业分隔现象，通过规定同值工作同等报酬原则的立法，采取措施减少男女之间的工资差距，并建立解决纠纷的机制，以帮助由于遭受就业歧视因而寻求司法救助的妇女；

(b) 加快目前为统一男女退休年龄所做的工作，并确保男女平等地领取养老金；

(c) 通过要求雇主对工作场所的性骚扰承担责任的法律规定。

健康

38. 委员会欢迎缔约国在降低孕产妇死亡率方面取得的非凡进步，并且欢迎缔约国做出种种努力，遏制造成男女儿童性别比率失衡的非医疗必需的胎儿性别鉴定和针对胎儿性别进行选择性人工流产，以及强迫流产和强迫绝育。然而，仍然令委员会关切的是，这些非法行径在缔约国依然存在，而且杀害女童，特别是杀害残疾女童的现象尚未完全杜绝。委员会还关切的是，尽管缔约国的独生子女政策最近有所放松，但是违反这项政策的妇女仍然被处以罚款并被剥夺带薪产假，为子女办理出生登记时还会遇到不少困难。委员会进

而感到关切的是，只有已婚妇女才能享受免费的计划生育措施，而且，学校中没有开展有效的适合各年龄阶段的性和生殖健康教育。

39. 委员会重申它先前的建议([CEDAW/C/CHN/CO/6](#)，第 32 段)并且敦促缔约国：

(a) 加强包括执法力度在内的各项努力，提高人们的认识，以消除长期存在的重男轻女的传统，因为这种传统常常导致非医疗必需的胎儿性别鉴定、针对胎儿性别进行选择人工流产、强迫堕胎和强迫绝育，乃至杀害女童的后果；

(b) 考虑取消对违反独生子女政策妇女的处罚，消除她们为子女办理登记的一切障碍；

(c) 彻底调查杀婴案件，妥为惩处犯罪分子；以及

(d) 向所有妇女提供免费的计划生育措施，无论其婚姻状况如何，并且在学校中开展适合各年龄阶段的性和生殖健康教育。

40. 委员会注意到缔约国开展了艾滋病毒检测和咨询服务。然而，令委员会关切的是，感染艾滋病毒的妇女人数有所增加，而且携带艾滋病毒/患有艾滋病的妇女依然受到歧视和社会羞辱。

41. 委员会建议缔约国采取措施，消除对携带艾滋病毒的妇女的歧视，并为照料这些妇女的社区妇女组织提供支助。

乡村妇女

42. 委员会注意到缔约国为乡村地区减贫所做出的努力和所取得的进展。委员会进而注意到，在 2007 年通过《物权法》之后，缔约国已经通过调解，在征用土地案件中通过提供补偿，处理涉及妇女的土地合同纠纷。但是，委员会仍然关切的是，有很高比例的乡村妇女依然无法获得承包土地。

43. 委员会吁请缔约国消除一切限制妇女(特别是乡村妇女)获得土地的障碍，并且确保此类纠纷的调解和解决能够给予妇女有效的补救。

婚姻和妇女的财产权利

44. 委员会注意到缔约国努力保护妇女对土地享有的财产权利。但是，委员会对缔约国最高人民法院于 2011 年 8 月 9 日就解释《婚姻法》做出的决定感到关切，根据该决定，在离婚或者继承的情况下，财产所有权还原投资人。该决定具有间接歧视妇女的效果，剥夺了她们对财产享有的所有权。委员会还感到关切的是，由于乡村地区的传统和惯例，妇女仍然不能以自己的名义持有或者登记土地，而且一旦婚姻状况发生变化，她们便有丧失土地所有权的危险。

45. 委员会建议缔约国根据《公约》第 16 条和委员会第 29 号一般性建议，审查在乡村和城市环境中妨碍妇女获得土地和妇女的土地所有权的各项法律、习惯和传统，并且采取有效措施，确保妇女无论其婚姻状况如何均充分享有她们的财产权。

多种形式的歧视

46. 委员会感到关切的是，有多份报告称在族裔和宗教方面属于少数群体的妇女，如藏族和维吾尔族妇女，以及残疾妇女，继续受到多种多样而且相互交

错的歧视。尤其令委员会关切的是，在族裔和宗教方面属于少数群体的妇女获得保健、教育和就业的机会依然有限。

47. 委员会吁请缔约国着力采取各种措施，谋求消除在族裔和宗教方面属于少数群体的妇女以及残疾妇女所遭受的多种多样而且相互交错的歧视，因为这些歧视影响她们获得保健、教育、就业和参与公共生活的机会，并且影响到她们享受自己的文化特征和习惯。

被拘禁的妇女

48. 委员会对于缔约国被拘禁的妇女的人数继续增加感到关切。委员会还感到关切的是，由于羁押女犯的监狱数量有限，妇女常常被羁押在远离家人的地方，羁押场所拥挤不堪，她们有遭受暴力侵害和虐待的危险。委员会进而关切的是，有消息称缔约国设有被称为“黑监狱”的不受管制的拘禁场所，据称在那里大量地拘禁上访妇女。

49. 委员会敦促缔约国：

(a) 采取措施减少被拘禁妇女的人数，包括实施旨在解决妇女犯罪原因的有针对性的预防方案；

(b) 按照国际标准改善妇女拘禁场所的条件，以解决监狱过度拥挤的问题，保证将不同类别的犯人分开关押；确保根据《联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施规则》（“《曼谷规则》”），提供适足的医疗保健设施和服务；以及

(c) 立即采取措施废除法外羁押设施（“黑监狱”），并妥为处罚包括非国家行为人在内的犯罪分子。

F. 主要关切领域和建议：香港特别行政区(香港特区)

提高妇女地位的机构

50. 委员会感到关切的是，被授权促进提高香港特区妇女地位的妇女委员会仅具有有限的职权，也缺乏开展性别平等主流化及其他活动的必要资源。

51. 委员会建议，香港特区应当(除其他外)提供适足的财政和人力资源，以加强妇女委员会的职权，从而使妇女委员会能够作为提高妇女地位的机构有效地开展活动。

暂行特别措施

52. 委员会感到关切的是，暂行特别措施并没有被用于《公约》所涵盖的相关领域，例如，妇女参加公共生活、教育和就业等，以便加快实现男女实质上和事实上的平等。

53. 委员会建议香港特区应当考虑根据《公约》第4条第1款和委员会关于暂行特别措施的第25(2004)号一般性建议，采用暂行特别措施，制订有具体数量的目标和时间表，以加快妇女担任各级决策职务。

暴力侵害妇女

54. 委员会注意到，香港特区法律改革委员会已经提出改革规范性犯罪的立法的建议，其中包括对强奸的定义，该定义目前限于以阴茎插入方式进行性侵犯。但是，令委员会关切的是，香港特区尚未完成任何关于侵害儿童和有智力残疾者的性犯罪的提案，以采纳法律改革委员会提出的改革建议。

55. 委员会敦促缔约国加快审议法律改革委员会提出的改革建议，并通过明确、具体的时间表来修订惩治性犯罪的法规，包括将侵害儿童和有智力残疾者定为性犯罪，并修订强奸的定义，使之符合国际标准，将以阴茎插入方式实施性侵犯定为强奸。在这方面，香港特区应当拨给适足的资源，以确保，除其他外，提供适足的救助机构和执行保护令，从而有效打击包括家庭暴力在内的各种形式暴力侵害妇女的行为。

贩运妇女和意图营利使妇女卖淫

56. 委员会感到关切的是，缔约国尚未在香港特区实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》（《巴勒莫议定书》）。委员会还对缺少全面打击贩运人口的法规的现象表示关切。委员会进而关切的是，香港特区还没有废除有关“色情场所”的法律规定，这些法律规定要求卖淫妇女必须在避人耳目的场所单独接客，从而使她们面临受嫖客虐待、剥削和暴力侵害的更高风险。

57. 委员会建议香港特区：

(a) 加大力度解决贩运妇女和女童问题的根源，确保受害人康复和融入社会，包括向她们提供获得救助场所、法律、医疗和社会心理援助的便利，以及其他赚取收入的机会；

(b) 开展一项综合研究，以便收集有关贩运妇女和女童活动的规模和形式的的数据，数据应按照年龄、地区或原籍国分列；

(c) 加强以防止贩运人口的双边、区域和国际合作为目的的各种努力，包括交流情报和协调起诉贩运者的法律程序，特别是与印度尼西亚和菲律宾等被贩运人口的来源国加强合作；

(d) 考虑将《巴勒莫议定书》适用于香港特区并且通过全面打击贩运妇女活动的立法；以及

(e) 废止关于“色情场所”的法律规定，给予卖淫妇女更大保护，包括为那些想要从良的卖淫妇女制订出路计划。

参加政治生活和公共生活

58. 委员会忆及它先前的建议 ([CEDAW/C/CHN/CO/6](#), 第 39 段)，并对从政妇女代表包括功能界别中的妇女代表级别低的现象仍然感到关切。委员会进而关切的是，尚未努力开展研究，以求了解功能界别的选举制度对女平等参与政治生活的影响。

59. 委员会重申它先前的建议 ([CEDAW/C/CHN/CO/6](#), 第 40 段) 并且建议香港特区：

(a) 根据《公约》第 4 条第 1 款和委员会关于暂行特别措施的第 25 (2004) 号一般性建议和关于妇女参加政治生活和公共生活的第 23 (1997) 号一般性建议，采取具体措施，包括施行暂行特别措施，加快提高妇女在政治上的代表权；以及

(b) 研究功能界别选举制度对妇女平等参加政治生活具有的影响。

教育

60. 令委员会关切的是有多份报告称有残疾的妇女和女童，特别是有智力残疾的妇女和女童，受教育的机会有限。

61. 委员会敦促香港特别行政区排除一切妨碍残疾妇女和女童，特别是有智力残疾的妇女和女童接受教育的因素，并确保有残疾的妇女和女童有效参加教育。

就业

62. 委员会注意到香港特区实行了男子陪产假制度，但是仍然令委员会关注的是，妇女的产假却以十个星期为限，这不符合国际劳工组织确立的国际标准。

63. 委员会建议香港特区按照国际标准延长妇女的产假，并且做出更大的努力，提倡采用弹性工作安排和陪产假，以鼓励男子平等地担负照料子女的责任。

家庭女佣

64. 委员会忆及它先前的结论性意见([CEDAW/C/CHN/CO/6](#)，第 41 段)，并注意到缔约国代表团所做的答复，即香港特区的外籍家庭佣工基本上受到雇主的公正对待。然而，委员会仍然关切的是，始终有多份报告称，外籍家庭女佣由于她们的性和/或性别以及族裔背景而持续遭受歧视。委员会进而关切的是，外籍家庭女佣继续受到下列对待：

(a) 虐待而且工作条件差，例如，相较法律规定而言，更低的工资、更少的休假和更长的工作时间；

(b) 受到招聘和职业介绍机构的虐待，这些机构收取高得离谱的费用，有时甚至没收她们的旅行证件；

(c) “两星期规定”要求她们在合同终止后两个星期内离开香港；以及

(d) “同住规定”要求她们与雇主一起生活。

65. 委员会重申它先前的建议([CEDAW/C/CHN/CO/6](#)，第 42 段)并且敦促香港特区：

(a) 加强其对外籍家庭女佣的保护机制，使她们免受雇主、招聘和职业介绍机构的歧视和虐待；

(b) 考虑延长“两星期规定”，以确保合同已被终止的外籍家庭女佣有足够的时间寻找其他就业机会或对原雇主提起诉讼；

(c) 修改“同住规定”，使其成为一项可供选择的要求；以及

(d) 通过符合国际劳工组织《关于家庭工人体面劳动的公约》(《第 189 号公约》，2011 年)所规定的各项要求的法规。

婚姻和家庭关系

66. 委员会对于香港特区的最低结婚年龄仍然为十六岁感到关切。该最低婚龄违反了包括《儿童权利公约》和与委员会第 21 号一般性建议一并理解的《消除对妇女一切形式歧视公约》在内的国际规范。委员会也注意到香港特区所做的答复，即有一项法律修正案正在审议，该修正案根据法律改革委员会提出的建议，将不经父母同意的最低结婚年龄从二十一周岁降低到十八周岁。

67. 委员会吁请香港特区加快通过一部法律将最低结婚年龄提高到十八周岁。

多种形式的歧视

68. 委员会感到关切的是，有多份报告称香港特区的同性恋、变性和跨性别的妇女和女童受到歧视和虐待，特别是在就业和教育方面以及在享受保健服务方面受到歧视和虐待。

69. 委员会敦促香港特区加大力度，抵制在就业、教育和享受保健服务方面对同性恋、变性和跨性别妇女的歧视。

G. 主要关切领域和建议：澳门特别行政区(澳门特区)

人权机构

70. 委员会感到关切的是，澳门特区尚未依照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)设立人权机构。

71. 委员会敦促澳门特区考虑根据《巴黎原则》(1993年12月20日大会第48/134号决议)，设立一个具有促进和保护人权(包括妇女权利)的广泛权限的独立人权机构。

暴力侵害妇女

72. 委员会注意到澳门特区在抵制包括家庭暴力在内的暴力侵害妇女现象方面所取得的进步，并且欢迎澳门特区起草《防止家庭暴力法(草案)》。据缔约国代表团表示，该草案不久将被提交立法会。然而，委员会忆及它此前的结论性意见([CEDAW/C/CHN/CO/6](#)，第45段)，对于普遍存在包括家庭暴力在内的暴力侵害妇女现象，委员会仍然感到关切。

73. 委员会忆及它关于暴力侵害妇女的第19(1992)号一般性建议和它先前的建议([CEDAW/C/CHN/CO/6](#)，第46段)，因此建议澳门特区：

(a) 确保《防止家庭暴力法(草案)》全面应对家庭暴力的各个方面，而且确保将家庭暴力认定为一种应被当然起诉的刑事犯罪；

(b) 加强关于各种形式的暴力侵害妇女行为，特别是强奸的资料收集系统；

(c) 鼓励举报包括家庭暴力在内的一切形式的暴力侵害妇女和女童行为；

(d) 确保有效调查关于暴力侵害妇女行为的投诉并对此类行为进行有效起诉，确保犯罪分子受到妥善惩处；

(e) 确保《防止家庭暴力法(草案)》就使用保护令做出规定；以及

(f) 确保为遭受暴力侵害的妇女，包括遭受家庭暴力的妇女，提供数量充足而且设施健全的救助场所。

H. 适用于中国各地

《北京宣言》和《行动纲要》

74. 委员会吁请缔约国利用《北京宣言》和《行动纲要》来努力执行《公约》的规定。

千年发展目标和 2015 年后发展框架

75. 委员会呼吁按照《公约》的规定，将性别平等观点融入为谋求实现千年发展目标而做出的所有努力并且融入 2015 年后发展框架。

传播

76. 委员会忆及缔约国有义务有系统而且连续不断地执行《公约》的规定。委员会敦促缔约国优先关注在目前和提交下一次定期报告期间执行当前的结论性意见和建议。委员会因此要求缔约国以本国的官方语言向相关的各级(地方、省级和国家一级)国家机关，特别是向中央人民政府、各部委、全国人民代表大会以及向司法机关及时传达本结论性意见，使这些结论性意见能够得到全面落实。委员会鼓励缔约国与所有利益攸关方开展合作，例如雇主协会，工会，人权和妇女组织，大学和研究机构，媒体，等等。委员会进而建议采用适当的形式在地方社区一级宣传它的结论性意见，使这些结论性意见能够得到执行。另外，委员会要求缔约国继续向所有利益攸关方宣传《消除对妇女一切形式歧视公约》、《公约》的《任择议定书》、委员会的一般性建议以及法学理论。

批准其他条约

77. 委员会注意到缔约国遵守九项主要的国际人权文书将会增进妇女在生活的各个方面享受人权和基本自由。委员会因此鼓励缔约国考虑加入其并非缔约方的《公民权利和政治权利国际公约》，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

结论性意见的后续行动

78. 委员会要求缔约国在两年内以书面形式说明它采取了哪些步骤来执行上文第 15 段(a)分段及(b)分段和第 31 段(b)分段、(d)分段及(e)分段中包含的建议。

编写下一次的报告

79. 委员会请求缔约国于 2018 年 11 月提交其第九次定期报告。

80. 委员会要求缔约国遵循“包括共同核心文件和条约专要文件准则在内的根据国际人权条约提交报告的协调准则”(HRI/MC/2006/3 和 Corr. 1)。

【附： 2023年中国参加CEDAW履约审议的相关信息】

中国将于2023年5月12日接受CEDAW第八十五届会议对中国政府提交的执行公约第九次定期报告的审议。日前，中国政府已围绕中国大陆、香港、澳门特别行政区执行公约的情况提交了国家报告，其中涉及自上次审议以来中国大陆、香港和澳门围绕针对妇女的歧视和偏见、性别暴力、妇女的公共参与、弱势妇女的保护、教育、就业、家庭生活等方面做出的努力和取得的成就和存在的问题。

国家报告原文、附件、委员会针对第九次报告提出的议题及问题清单、中国政府对问题的回应、公民社会组织提交的报告等信息可以在以下页面阅读、下载：

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2648&Lang=en



【结论性意见】与妇女土地权、住房和其他财产权相关的结论性意见示例

农村妇女土地权

农村妇女被剥夺行使土地和财产权的机会

- 对坦桑尼亚第四、五、六次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/TZA/CO/6](#), ¶ 43 (2009)
农村妇女

43. 委员会对在坦桑尼亚妇女中占绝大多数的农村和偏远地区妇女的劣势地位表示关切，其特点是贫穷、文盲、在获得保健和社会服务方面困难重重以及没有参与社区一级的决策过程。委员会还关切传统的妇女定型观念在农村社区最为盛行，农村妇女往往被指派做耕种和抚养孩子的工作，没有机会获得有薪就业。委员会注意到缔约国通过的1999年第4号《土地法》（于2004年修订）和1999年CEDAW/C/TZA/CO/6 10 08-42669 (C) 第5号《村庄土地法》扭转了对妇女土地权的歧视性习惯做法，且2002年第2号《法院法（解决土地纠纷）》规定，土地法院的组成人员中女性不得少于43%，但委员会关切尽管法律规定可拥有土地，但农村妇女往往没有真正取得土地的所有权，体现在拥有土地的妇女比例很低。委员会还关切修订的土地法没有解决对妇女的歧视性继承权问题。此外，委员会关切妇女对她们的产权了解有限，没有能力主张权利。

- 对韩国第七次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/KOR/CO/7](#), ¶ 36 (2011)
农村妇女

36. 委员会注意到，缔约国妇女在农业工人中占53.3%，缔约国还制订了措施，旨在实现农村妇女与男子的实质性平等，如培养女农民的第二个五年计划。委员会还注意到政策规定，青年农民倡议方案据此包括了20%的妇女配额。然而，委员会感到关切的是，70.3%的家庭农场为男子所拥有，仅有26.3%的家庭农场为年老寡妇所拥有，这表明妇女在拥有土地和财产方面困难重重。委员会还关切的是，政府的农业财政支持和援助是提供给户主的，而户主大部分是男性，因此妇女只有通过丈夫或其他家庭成员才有机会获得这种援助。

- 关于巴基斯坦第四次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/PAK/CO/4](#), ¶ 33-34 (2013)
农村妇女

33. 委员会感到关切的是，农村普遍存在的习惯和传统习俗限制了妇女参与发展方案的程度，使她们无法继承或获得土地和其他财产。委员会感到关切的是，农村女性耕作者得不到承认，因为在缔约国，耕作者(kisan)是拥有土地的人。委员会还对农村妇女在获取卫生和社会服务方面以及在参与社区决策方面的困难感到关切。

34. 委员会建议缔约国：(a) 审查并修订有关法律和政策，承认妇女也是耕作者，从而使她们能够拥有土地和财产；(b) 废除妨碍农村妇女作为决策人和受益人参与发展项目并充分享受其权利的传统习俗和习惯；(c) 进一步作出努力，解决农村妇女的需要，使她们能够更好地获得健康、教育、清洁水和卫生服务、肥沃土地并能有更好的参与创收项目的机会。

- 关于瑞士第四和第五次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/CHE/CO/4-5](#), ¶ 44 (2016)
农村妇女
44. 委员会注意到缔约国提供的关于农村妇女的信息。然而, 委员会仍然关切的是, 离婚后的女性农民往往处于弱势地位, 无法收回在农场投入的任何个人资产, 无法获得失业保险福利。委员会还关切, 关于财产继承的法律常常使丈夫去世后 遗孀无法继承农场。委员会还对农民工会以及关于农民权利的其他政策、政治和 立法机构中妇女代表性不足感到关切。
- 关于印度尼西亚第八次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/IDN/CO/8](#), ¶ 45-46 (2021)
农村土著妇女
45. 委员会欢迎缔约国努力建立规范框架, 承认 *masyarakat hukum adat* (习惯法社区) 在一定程度上土地权。但是, 委员会关切地注意到:
 - (a) 缔约国只承认了九个习惯法社区, 且农村和土著妇女受到自然资源开发、砍伐森林和农业扩张等发展项目以及由此引起的土地冲突的影响格外严重;
 - (b) 关于创造就业的第 11/2020 号法律取消了对环境许可证和环境评估的要求, 破坏了环境保护, 从而威胁到土著妇女获得土地的机会;
 - (c) 没有将性别观点纳入发展项目决策进程; 妇女, 特别是农村土著妇女参与此类决策和政策制定的程度有限;
 - (d) 土著妇女获得土地所有权、安全饮用水和适当卫生设施的机会有限。
- 关于科摩罗初次至第四次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/COM/CO/1-4](#), ¶ 37 (2012)
农村妇女
37. 委员会注意到, 缔约国大部分妇女生活在农村地区; 委员会感到遗憾的是, 缺乏已制定的或设想的具体战略和措施, 以解决贫困和对农村妇女的歧视问题并保障她们能够诉诸司法、获得教育、卫生和住房、清洁用水和卫生服务, 以及在社区层面参与决策过程。委员会特别关切的是, 缔约国没有土地登记册, 母系制度的习俗和传统阻止农村妇女使用其土地所有权和其他财产获得金融信贷和资本。

关于土地登记

- 关于中国第七和第八次定期报告的结论性意见 ¹⁸² [CEDAW/C/CHN/CO/7-8](#), ¶ 44-45(2014)
婚姻和妇女的财产权利
44. 委员会注意到缔约国努力保护妇女对土地享有的财产权利。但是, 委员会对缔约国最高人民法院于 2011 年 8 月 9 日就解释《婚姻法》做出的决定感到关切, 根据该决定, 在离婚或者继承的情况下, 财产所有权返还原投资人。该决定具有间接歧视妇女的效果, 剥夺了她们对财产享有的所有权。委员会还感到关切的是, 由于乡村地区的传统和惯例, 妇女仍然不能以自己的名义持有或者登记土地, 而且一旦婚姻状况发生变化, 她们便有丧失土地所有权的危险。
45. 委员会建议缔约国根据《公约》第 16 条和委员会第 29 号一般性建议, 审查在乡村和城市环境中妨碍妇女获得土地和妇女的土地所有权的各项法律、习惯和传统, 并且采取有效措施, 确保妇女无论其婚姻状况如何均充分享有她们的财产权。

¹⁸² 《关于中国第七和第八次定期报告的结论性意见》全文参见第 101 页。

- **关于科特迪瓦第四次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/CIV/CO/4](#), ¶ 48 (2019)**

48. 根据关于农村妇女权利的第 34(2016)号一般性建议, 委员会建议缔约国:

 - (a) 加紧努力, 确保农村妇女可有效获得医疗保健、教育、就业、信贷、司法救助、社会保障、住房、安全饮用水、卫生设施和生产资料;
 - (b) 确保执行《民法》第 1123 条和 1998 年 12 月 23 日《农村土地法》(第 98-750 号)第 1 条规定的男女拥有、获得和继承包括土地在内的财产的平等权利, 便利妇女和女童获得土地证书, 并加强关于男女可平等获得土地的提高认识运动 (CEDAW/C/CIV/Q/4/Add.1, 第 64 段);
 - (c) 根据关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别方面的第 37 号一般性建议 (2018 年), 确保农村妇女和女童平等参与减轻灾害和气候变化方面的决策进程, 并酌情利用传统、土著和地方知识系统。

- **关于厄瓜多尔第八、九次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/ECU/CO/8-9](#), ¶ 37 (2015)**

37. 委员会建议缔约国加快执行“分地”方案, 以登记农村妇女的土地保有权和财产, 并通过一项旨在规范土地保有权的国家方案, 允许农村妇女组织切实参与这些进程。

获得作为生计来源的农业用地

- **关于丹麦第九次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/DNK/CO/9](#), ¶ 36 (2021)**

增强妇女经济权能

36. 委员会赞扬缔约国努力增加女企业家人数, 包括在人工智能和其他技术先进领域等最具创新性的部门, 并赞扬其国际合作方案。委员会注意到关于勘探和采矿作业的现行细则和条例。然而, 委员会关切地注意到:

 - (a) 数字经济和人工智能领域的男女差距有碍增强妇女权能, 并构成结构性歧视的新源头;
 - (b) 在格陵兰, 碳和矿产资源的持续和扩大开采以及大型基础设施项目可能会使妇女离开自己的土地, 并剥夺她们的生计;
 - (c) 只有 5%的农田为妇女所有。

- **关于赞比亚第五、六次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/ZMB/CO/5-6](#), ¶ 37-38 (2011)**

农村妇女

37. 委员会重申其对农村和偏远地区妇女(这些妇女在赞比亚占大多数)处境不利的关切, 其特点是贫穷、不识字、难以获得保健和社会服务并无法参与社区一级的决策程序。委员会欣见该国通过《增强公民经济权能法》和其他规定, 如将 30%的有使用权的土地分给妇女的政策, 但重申其关切在农村地区盛行的习俗和传统做法使妇女无法继承或获得土地和其他财产的所有权并无法获得金融信贷和资本的情况。尽管据称《无遗嘱继承法》会保护妇女的财产不受霸占, 但农村遗孀依然常常在维护其财产权方面面临挑战。

38. 委员会吁请缔约国:

 - (a) 采取必要措施, 通过确保妇女参与决策程序和增加妇女获得保健、教育、清洁水和卫生服务、土地和创收项目的机会, 增加和加强妇女对地方发展计划拟定和执行的参与, 格外重视农村妇女的需要, 特别是女户主的需要;
 - (b) 建立一个明确的立法框架, 保护妇女的继承权和土地所有权;
 - (c) 采取措施, 消除尤其是在农村地区, 霸占财产等消极习俗和有害做法。这些习俗和做

法影响妇女充分享有财产权。

土地掠夺、开发项目和对土著妇女土地权的保护

○ 关于斐济第五次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/FJI/CO/5](#), ¶49 (2018)

农村妇女和贫困

49. 委员会赞赏地注意到缔约国为改善农村妇女的处境而采取的措施, 包括在民主、治理和选举(BRIDGE)倡议中积累资源以及开展领导力培训以发展农村妇女的领导技能。然而, 委员会关切地注意到:

- (a) 妇女, 特别是生活在农村地区和城市贫民区的妇女极度贫困, 遭受基于性别的暴力和性骚扰, 难以获得粮食、水、卫生和电力;
- (b) 农村妇女承受了不平等的家庭责任重担, 传统的态度迫使她们从事无酬工作, 为其家庭成员提供食物。由于自然灾害和气候变化影响了农业部门, 损坏了作物, 导致这一情况进一步恶化;
- (c) 传统的观念认为男子应有限获得食物;
- (d) 市场女商贩遭受暴力、骚扰和盗窃;
- (e) 传统习俗让妇女终生依附于男性, 无论是依附于她们的父亲、丈夫还是在守寡后依附于父亲家族的男性成员;
- (f) 《宪法》第 28 条规定, 印度裔的斐济人只能租赁土地, 这违反了对平等待遇的保障, 使印度裔斐济妇女的处境极为脆弱;
- (g) 外国投资者掠夺土地, 进一步加剧了农村妇女的贫困, 她们往往难以参与相关的决策进程;
- (h) 贫民区恶劣的居住和生活条件对住在这里的妇女产生了严重影响, 她们没有合法的所有权, 缺少基础设施, 卫生条件差, 导致出现健康问题。

○ 关于东帝汶第二、三次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/TLS/CO/2-3](#), ¶ 34 (2015)

农村妇女

34. 委员会关切的是:

- (a) 由三部土地法律构成的一批法规——征地法、房地产金融基金以及确定不动产所有权的特别制度——自从 2014 年起仍然有待通过, 任何再次延迟通过这些法律有可能造成缔约国不平等现象进一步加深, 并导致新的侵犯妇女权利事件;
- (b) 由于农村妇女的继承权存在法律上和社会文化上的重重障碍, 她们获得土地和其他资源的机会有限, 而且她们了解有关使用土地的决策过程的机会有限;
- (c) 大规模的农村基础设施项目涉及强行驱逐、征用和重新安置, 侵害了农村妇女获得公平补偿和再分配土地的权利;
- (d) 农村妇女享受娴熟的分娩护理, 享受产前护理、产后护理和计划生育服务, 或者获得司法救助、教育、清洁水、用电、土地和创收项目的机会仍然有限或根本没有这样的机会。

参与土地政策的决策过程

○ 关于巴拿马第八次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/PAN/CO/8](#), ¶ 42 (2022)

42. 委员会根据其关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议(2016 年), 建议缔约国:

- (a) 扩大包括土著妇女和非洲裔妇女在内的农村妇女获得无息或超低息贷款、开展创收

活动、获得创业机会的途径，从而消除贫困并提高农村妇女的地位，同时加强对其土地保有权的保障；

(b) 确保农业发展政策、方案、项目符合实质性性别平等的目标，有效改善农村妇女的境况，确保她们能够切实参与农业和发展政策的制定和实施，包括参与关于土地使用的决定；

(c) 制定政策和方案，确保增强农村妇女的经济权能，在短期、中期、长期减贫方案中与土著妇女和非洲裔妇女合作，确保农村妇女能获得基本服务，包括住房、清洁水、卫生设施、电力、经济机会、先进技术

废除歧视性的立法、政策和做法

○ 关于韩国第七次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/KOR/CO/7](#), ¶ 37 (2011)

37. 委员会建议缔约国通过立法和切实措施继续努力改善农村妇女的状况，并确保旨在促进两性平等的所有政策和方案深入农村地区并得到充分执行，包括促进妇女有机会拥有土地和财产以及获得财政支持和援助。委员会还建议缔约国实施对性别问题有敏感认识的农村发展战略和方案，加速实施措施，促进年轻妇女务农，确保农村妇女充分参与制定和实施措施。

提高问题的可见度和问题意识

○ 关于肯尼亚第五、六次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/KEN/CO/6](#), ¶ 42 (2007)

42. 委员会促请缔约国采取适当措施，消除在土地所有和继承方面对妇女的一切形式歧视。委员会促请缔约国把执行立法改革放在高度优先地位，特别是完成通过全国土地政策草案的进程。委员会请缔约国通过法律扫盲方案和推广服务，提高妇女、特别是农村妇女对土地和财产权的认识。委员会鼓励缔约国扩大对希望提出歧视诉求的农村妇女的法律援助。委员会请缔约国在下次报告中列入综合资料，说明农村妇女在《公约》所述所有领域的状况，包括与男子相比，妇女拥有土地的百分比低的原因，并说明缔约国为增加这一百分比所做的努力。

○ 关于南非第五次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/ZAF/CO/5](#), ¶ 56 (2021)

56. 委员会建议缔约国：

(a) 确保土地改革和土地利用方面的立法和政策充分承认和保护农村妇女的土地所有权和使用权；

(b) 确保农村妇女获得基本服务，包括住房、清洁水、卫生设施和电力，以及经济机会和技术进步；

(c) 收集关于农村妇女获得土地和继承情况的数据，并制定政策和方案，确保增强她们的经济权能。

○ 关于约旦第六次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/JOR/CO/6](#), ¶ 50 (2017)

50. 依据其关于农村妇女权利的第 34 (2016) 号一般性建议，委员会建议缔约国：

(a) 制定和实施包括暂行特别措施在内的各项措施，加速实现农村妇女在代表性不足或处于不利地位的所有领域的实质性平等，包括在政治和公共生活、教育、卫生和就业领域。缔约国应制定方案以减少农村女童从事妨碍她们上学的无酬照料工作，并且制定和实施有针对性的措施以便在当地为农村妇女创造创收机会；

(b) 解决影响农村妇女完全享有农业用地和其他财产权利的负面传统做法，并开展提

高认识活动，使她们了解其对所有权和继承权的合法权利。

与财产权相关的妇女适足住房权

交叉歧视

土著妇女

○ 关于保加利亚第八次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/BGR/CO/8](#), ¶ 42 (2021)

42. 委员会建议缔约国：

- (a) 采取有针对性的措施，打击针对罗姆妇女和女童的相互交织的各种歧视，包括她们在获得教育、就业、保健、住房及其他社会服务方面受到的歧视；
- (b) 加强和实施针对罗姆妇女和女童的性别平等、减贫和社会包容方案；
- (c) 与代表罗姆妇女的国家教育机构和民间社会组织接触，以协调行动，减少偏见，打击族裔陈规定型观念和歧视，促进罗姆妇女平等参与生活的所有领域；
- (d) 对 2012-2020 年期间《罗姆人融入国家战略》进行多部门的性别评估，重点是该战略对罗姆妇女和女童的影响。

○ 关于澳大利亚第八次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/AUS/CO/8](#), ¶ 51-52 (2018)

土著妇女和托雷斯海峡岛民妇女

51. 委员会欢迎同妇女之声 (Wiyi Yani U Thangani) 的协商过程，以及澳大利亚政府理事会对重振“弥合差距”议程时与土著领导人、组织和社区进行磋商的承诺。然而，委员会对以下方面感到关切：

- (a) 给澳大利亚最先住民全国大会分配的资金不足；
- (b) 土著妇女在获得保健服务时面临困难，还受到医疗保健服务提供者的歧视性待遇，而且其出生时预期寿命平均要比非土著妇女少 9.5 年；
- (c) 土著女童和妇女与非土著妇女相比，其教育完成率较低，这与偏远群落中没有中学、教育环境中对土著女童的歧视以及对最先住民的权能的宣传不足有关；
- (d) 土著妇女面临无家可归以及生活在过于拥挤和恶劣住房条件中的风险过高；
- (e) 土著妇女失业率过高；
- (f) 与非土著妇女相比，土著妇女面临家庭暴力和性侵犯的风险极高；
- (g) 与非土著妇女相比，土著妇女更有可能被监禁，而且往往是因为犯轻罪；
- (h) 大量土著儿童被强行带离自己的母亲，并接受家庭外照料；
- (i) 土著妇女的自杀率高；
- (j) 土著妇女在根据《原住民地权法》试图主张对土地和水域的原住民地权时，被要求的证明责任过多。

52. 委员会建议缔约国：

- (a) 根据其在普遍定期审议中提出的建议 (A/HRC/31/14, 建议 136.88 和 136.87)，增加对澳大利亚最先住民全国大会的供资；
- (b) 增加资金，以提供文化适宜的、对性别问题有敏感认识的且非歧视性的医疗保健服务，培训土著保健专业人员，包括在农村和偏远地区提供这些服务和进行此类培训；
- (c) 借助“连通起点”方案的影响评估成果，提高土著妇女和女童受教育的机会和受教育程度，增加农村和偏远地区的中学数量，在制定教育政策时与土著社群协商，并将

对最先住民的教育纳入正规学校课程；

(d) 确保向土著妇女长期供资以使其获得安全、可靠和负担得起的住房，包括通过《国家经济适用住房协定》；

(e) 根据《社区发展方案》，与土著妇女协商，增加在偏远地区的激励办法和长期就业机会；

(f) 与土著妇女和女童合作，制定一项具体的打击暴力侵害土著妇女和女童行为的国家行动计划；

(g) 考虑到 2017 年澳大利亚法律改革委员会题为“正义之路：土著人及托雷斯海峡岛民监禁率调查”的报告所载相关建议，以及同妇女之声(Wiyi Yani U Thangani)的协商成果，加强全面的早期干预、预防和疏导战略，采取非拘留替代办法，以及废除所谓的“无纸化逮捕”和强制判刑的法律；

(h) 确保在所有情况下执行土著儿童及托雷斯海峡岛民儿童安置原则，并与土著组织协商，制订一份消除过高比例土著儿童在家庭外照料的国家战略；

(i) 最终敲定土著人及托雷斯海峡岛民精神健康以及社会与情感福祉国家战略框架，保证为其执行提供充足资源，并以文化适宜且有效的方式解决代际创伤；

(j) 培训更多土著法律专业人员向土著妇女提供法律援助，包括根据《原住民地权法》和其他法定土地权利计划提出索赔。

残疾妇女

○ **关于纳米比亚第六次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/NAM/CO/6](#), ¶ 48 (2022)**

48. 委员会回顾关于残疾妇女的第 18 号一般性建议(1991 年)，建议缔约国：

(a) 全面落实《部门全纳教育政策》(2013 年)，确保为在校残疾女童提供支助，确保学校建筑(包括卫生设施)和学习材料无障碍；

(b) 修正《劳动法》和《平权行动(就业)法》，纳入基于权利的残疾模式，促进残疾妇女获得就业机会和领导职位；

(c) 监测所谓“残疾补助金”、社会福利和粮食援助的分配情况，制定为残疾妇女增加经济适用房和土地所有权的具体政策，确保在卫生保健方面提供合理便利。

贫困妇女

○ **关于哈萨克斯坦第五次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/KAZ/CO/5](#), ¶ 42 (2019)**

42. 委员会建议缔约国：

(a) 确保所有妇女都能获得社会保障方案，包括失业妇女和非正规部门从业妇女；

(b) 审查其社会保障和住房计划，以减少贫困女性化现象，并考虑为贫困大家庭制定住房计划或自有房产计划，确保为希望脱离国家福利的贫困妇女提供相关途径；

(c) 采取有针对性和设有时限的措施，增强妇女在农业领域的权能，包括提升她们在管理和决策中的参与，从而增加以妇女为户主的农户家庭数量；

(d) 根据在缔约国开展的研究得出的结论(见 CEDAW/C/KAZ/5, 第 114 段)，采取激励措施和暂行特别措施，包括商业便利化赠款、孵化计划、金融普惠服务和其他刺激组合方案，以促进妇女创业，扩大妇女的经济机会，提升其对国家经济生活的贡献，特别是在油气和建筑部门；

(e) 促进妇女和女童参与体育运动，刺激企业组织投资，以更好地支持妇女和女童参加体育运动。

统计数据缺失

- **关于孟加拉国第七次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/BGD/CO/7](#), ¶ 37 (2011)**
弱势妇女群体

37. 委员会关切的是, 有关弱势妇女和女童群体的信息和统计数据极其有限, 包括达立特族妇女、移民妇女、难民妇女、老年妇女、残疾妇女和街头女童等少数妇女群体。委员会还关切的是, 这些妇女和女童往往受到多种形式的歧视, 尤其在获得教育、就业和保健、住房、不受暴力侵害的保护和诉诸司法等方面。

经济优先权与住房权

- **关于佛得角第九次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/CPV/CO/9](#), ¶ 41 (2019)**

41. 委员会建议缔约国:

- (a) 加大对农村地区供水(包括淡化水和环境卫生设施)的投资, 确保妇女有效参与各市的环境、水和环境卫生委员会及环卫部门;
- (b) 加强成人扫盲方案, 便利农村地区妇女获得职业教育和培训;
- (c) 采取步骤, 通过投资于基础设施和社会服务, 如儿童保育、老年人护理、负担得起的住房和交通, 承认、减少和重新分配农村妇女的无酬护理和家务劳动;
- (d) 促进妇女获得土地所有权和农业使用权, 并建立机制, 确保共有的土地财产以双方的名义登记, 包括在事实上的结合情形下; 确保农村妇女在要求其产权时获得法律援助; 在法律之家(受害人支助和法律信息中心)关闭后, 现由市政部门提供此类援助;
- (e) 建立机制, 以便将性别分析纳入, 并确保妇女参与, 农业部门和“蓝色经济”, 特别是根据可持续发展战略计划这样做, 并确保农村妇女有机会获得农业创新、新技术和农业企业发展以及小型和微型项目方面的技术支持和培训, 并便利农村妇女获得银行服务, 包括移动银行服务;
- (f) 按照国家可再生能源计划和国家能效计划的设想, 确保农村妇女用上可再生能源发的电, 用于烹饪和其他需求, 并有效参与设计和实施发展海洋可持续利用的措施, 即“蓝色经济”。

- **关于土库曼斯坦第五次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/TKM/CO/5](#), ¶ 42-43 (2018)**
经济和社会福利

42. 委员会赞扬缔约国发展社会和经济基础设施并使之现代化的国家方案, 以及支持弱势妇女的政策措施, 例如增加单身母亲的社会保障福利, 并通过了2017-2020年确保充分实现残疾人工作和就业权利的行动计划。然而, 委员会感到关切的是, 这些福利的执行情况没有得到充分监测, 养恤金计划似乎没有充分考虑到妇女的无酬照护工作, 确保增强妇女特别是农村妇女经济权能的措施有限。委员会还感到关切的是, 妇女在获得土地所有权和登记方面受到歧视, 有报告称政府官员中存在相关腐败现象, 而且由于阿什哈巴德和其他城市地区的城市住房更新和重建方案, 妇女被剥夺了住房, 通知时间很短, 补偿不足或没有补偿, 因为她们无法获得适当的住房登记文件来寻求补偿。

43. 委员会建议缔约国:

- (a) 建立一个有效和系统跟踪经济和社会福利分配情况的机制, 并确定所有有资格获得援助的妇女;
- (b) 对社会福利和养恤金计划进行性别影响评估, 考虑到妇女的无酬照护工作, 目的是纠正妇女在社会福利和养恤金方面的任何差距;

- (c)通过向妇女提供金融服务、低息小额信贷和社会保障福利，增强妇女特别是农村妇女参与创收活动和创业的权能；
- (d)确保根据城市住房更新和重建方案对被剥夺住房的妇女给予公平和非歧视性的赔偿，消除财产登记中对妇女的歧视行为，并打击此类程序中的腐败；
- (e)为无家可归妇女制定对性别问题有敏感认识的住房福利计划，并为确定受益人制定一套明确的标准。

自然灾害对住房的影响

- **关于印度尼西亚第五次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/IDN/CO/5](#), ¶ 38-39 (2007)**

38. 委员会关注到，妇女的普遍贫穷和恶劣的社会经济状况是造成妇女人权被侵犯和妇女被歧视的部分原因。委员会特别关注农村妇女的境况，包括其得不到法律保护、保健和教育的机会问题。虽然委员会注意到颁布了 2007 年《自然灾害管理法》，但对自然灾害和各类紧急情况中受害妇女、包括 2005 年海啸中的受害妇女的情况特别关注，委员会担心她们的保健（包括生殖保健）需求、住房需求 和安全需求都未得到满足，而且在试图获得向男户主提供的住房或粮食援助的过程中，女户主会受到歧视性待遇。

39. 委员会建议缔约国确保：将促进两性平等和提高两性平等意识作为国家发展计划和政策，特别是那些以减贫、可持续发展和自然灾害管理为目标的计划和政策的一部分，并使这方面的工作得到了充分执行。它促请缔约国特别关注农村妇女的需要，确保她们参与决策进程，并有足够的机会获得法律援助、教育、保健服务和信贷。委员会还促请缔约国采取适当措施，消除紧急情况和自然灾害时在获得住房和粮食援助方面对妇女的一切形式歧视，并确保在这些情况下，妇女会得到充分保护，不受暴力侵犯。

暂行特别措施

- **关于乌兹别克斯坦第六次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/UZB/CO/6](#), ¶ 18 (2022)**

18. 委员会根据《公约》第四条第 1 款和委员会关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年)，并回顾其以往建议([CEDAW/C/UZB/CO/5](#), 第 14 段)，建议缔约国：

 - (a) 促进国家官员、议员、决策者、雇主和公众了解暂行特别措施的目的；
 - (b) 作为必要策略采取暂行特别措施，制订有时限的目标，针对公共和私营部门妇女代表比例不足或处于不利地位的《公约》所涉各个领域，尤其是在决策层实现男女实质平等，特别关注少数民族妇女、残疾妇女和老年妇女；
 - (c) 建立机制，监测暂行特别措施的执行情况，评估其对实现男女实质平等的影响，并对不遵守规定的行为进行适当惩处；
 - (d) 采取暂行特别措施，包括改进数据收集和创建监测机制的措施，减少对妇女的性别暴力行为多发的情况；
 - (e) 采取暂行特别措施，制定有时限的目标，扶持尤其弱势的妇女，包括农村妇女、老年妇女、残疾妇女和被拘留妇女获得有意义的就业机会、有保障的住房、适当的保健和优质教育。
- **关于柬埔寨第六次定期报告的结论性意见 [CEDAW/C/KHM/CO/6](#), ¶ 20-21 (2019)**
暂行特别措施

20. 委员会注意到缔约国代表团提供的资料，说明其为促进妇女参与各个部门所作的努力。然而，委员会关切地注意到：

- (a) 缔约国在定期报告和对话期间没有提供关于使用暂行特别措施的资料；
- (b) 采取了似乎是加强而不是消除性别不平等的措施，包括将大部分土地所有权授予男子；
- (c) 缔约国没有采取暂行特别措施来解决妇女与男子缺乏实质性平等的情况，特别是在土地所有权和获得适当住房以及在农村地区获得经济机会方面。

21. 委员会回顾其关于暂行特别措施的第 25(2004)号一般性建议，建议缔约国采取暂行特别措施，包括立法、行政、管理和其他规范性文件、政策和做法，资源分配和(或)重新分配，特惠待遇，定向招聘、雇用和晋升以及配额制度，在妇女任职人数不足或处于不利地位的所有领域，加快实现男女实质性平等，其中以残疾妇女、少数民族妇女、土著妇女、农村妇女和老年妇女等处境不利的妇女为主要对象。委员会还建议缔约国采取以下暂行特别措施：

- (a) 重新划分和分配土地，使妇女拥有平等的土地所有权；
- (b) 增加生活在非正规住区的妇女的土地保有权利保障，改善妇女特别是土著妇女、少数民族妇女和农村妇女获得适当住房的机会，包括利用根据国家住房政策建立的机制；
- (c) 增加农村地区妇女的经济机会，包括为此采用配额制。

A/60/38, Annex III

<https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisions-views/CEDAW%20Decision%20on%20AT%20vs%20Hungary%20Chinese.pdf>

【针对匈牙利来文的意见】第2/2003 号来文 (A. T. 女士诉匈牙利)

(第三十二届会议于2005年1月26日通过的意见)

提交者：A.T.女士

据称受害人：撰文者

缔约国：匈牙利

来文日期：2003年10月10日（初次提交）

《消除对妇女一切形式歧视公约》第17条所设消除对妇女歧视委员会，于2005年1月26日举行会议，结束了对第2/2003号来文的审议，来文由A.T.女士根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》提交消除对妇女歧视委员会，考虑到来文撰文者和缔约国提供的一切书面材料，通过以下决定：

按《任择议定书》第7条第3款提出的意见

1.1 2003年10月10日来文及其2004年1月2日补充材料的撰文者A.T.女士，匈牙利国民，1968年10月10日出生的，她自称是匈牙利违反《消除对妇女一切形式歧视公约》第2(a)、(b)和(e)、5(a)和16条等规定的受害人。撰文者自行辩护。《公约》及其《任择议定书》分别于1981年9月3日和2001年3月22日对缔约国生效。

1.2 撰文者声称有生命危险，紧急请求在她提出来文的同时按照《任择议定书》第5条第1款采取有效的临时保护措施。

所述案情

2.1 撰文者说，过去四年来她经常受到严重的家庭暴力，威胁来自她的同居丈夫：L.F.，俩人生有两名子女，其中一名严重脑损伤。L.F.据称持有武器，并威胁要杀害撰文者，强奸子女，但撰文者没有迁移到底护所，原因是该国没有一间庇护所能够同时接纳一名严重残疾的儿童和他的母亲和姐妹。撰文者还说，匈牙利法律中目前没有保护令或禁止令。

2.2 1999年3月，L.F.迁出了家庭公寓。之后每次返回总要动手打人和/或大喊大叫，尤其是醉酒之后。2000年3月，L.F.据报离家而迁进了新女友的住处，同时搬走了多数的家具和用品。撰文者声称三年来L.F.没有支付子女抚养费，她不得不向法庭和警察投诉，她除了人身威胁之外，还受到丈夫这种财政形式的暴力。撰文者说，为了保护她自己和子女，2000年3月11日她更换了家庭公寓的门锁。2000年3月14日和26日，L.F.两次在门锁内填上胶水，2000年3月28日，因撰文者拒绝让他进入公寓他把门踢破了一个口。撰文者又说，2001年7月27日，L.F.以暴力冲进公寓。

2.3 1998年3月起，L.F.数次把撰文者打伤。关于这数次严重的人身伤害事件，撰文者提出十份医疗证书，证明即使在L.F.离开家庭住处之后暴力事件仍不断发生。最近一次事件发生在2001年7月27日，L.F.冲进公寓，严重殴打撰文者，使她不得不住院治疗。

2.4 撰文者说，她们的家庭住处是一个两间半大的公寓（54 乘56 平方米），由L.F.和撰文者共同拥有，关于L.F.是否有权进入公寓的案件已由民事法庭审理。初审法院——佩斯中央地方法院（Pesti Központi Kerületi Bíróság）于2001 年3月9 日作出判决，2002 年9 月13 日作出补充判决。2003 年9 月4 日布达佩斯地区法院（Forvárosi Bíróság）作出最后判决，许可L.F.返回公寓居住。法官的

这一判决据报理由如下：(1) 指控L.F.经常动手打撰文者这一点没有充分证据；(2) L.F.拥有房产和家具的权利不能受到限制。此后，撰文者声称，鉴于同居人过去对她的打骂，她的人身安全、身心健康和生命都受到严重威胁，她每天生活在恐惧之中。撰文者据报曾向最高法院请愿，要求复审2003 年9 月4 日的判决，截至2004 年1 月2 日撰文者向委员会提出补充材料时，案件仍未审理。2.5 撰文者说她还提出了分财产的民事诉讼，有待审理。她声称L.F.拒绝她的提议，就是把房产转移给她而由她向L.F.支付房价的一半。诉讼程序中，撰文者据报提出一项禁制令的动议，规定只有她有权使用公寓，但动议于2000 年7 月25日被驳回。

2.6 撰文者说，目前有两个控诉L.F.的刑事案件，一个于1999 年提交佩斯中央地方法院（Pesti Központi Kerületi Bíróság），涉及两次殴打事件，造成她的身体伤害，第二个于2001 年7 月提交，涉及一次殴打事件，造成她的严重肾损伤，使她住院一周治疗。撰文者在2004 年1 月2 日的来文中说，审判日为2004 年1 月9 日。据报第二个诉讼是由医院依据职权提起的。撰文者又说，L.F.没有因这起事件被拘留，匈牙利当局没有采取任何行动保护撰文者。撰文者声称，作为受害人她无权取用法庭文件，因此不能将这些文件提交委员会。

2.7 撰文者还说，她曾以书面、亲自和电话请求地方儿童保护当局的援助，但这些请求都没有用，因为当局表示对于她的处境无能为力。

控诉

3.1 撰文者声称她受害于匈牙利违反《消除对妇女一切形式歧视公约》2(a)、(b)和(e)、5(a)和16 条的规定，没有向她提供有效保护使不受她同居丈夫的侵犯。她声称缔约国被动地忽略了《公约》规定的“积极”义务，助长了她所受家庭暴力的持续状态。

3.2 她声称对L.F.的刑事诉讼不合理地拖延，匈牙利法律中没有关于保护令或禁止令的规定，L.F.没有受到任何拘留，这些都侵犯了她在《公约》之下享有的权利，违反了委员会的一般性建议19。她认为已有的刑事程序不能视为有效和/或及时的保护。

3.3 撰文者为她本人和她的子女谋求公道，包括公平赔偿，补偿她因缔约国在字面和精神上违反公约而受到的苦难。

3.4 撰文者还希望委员会干预这种影响到匈牙利社会各阶层许多妇女的不可容忍状态。特别是要(a) 在法律体制中规定对家庭暴力受害人的有效及时保护，(b) 为法官、检察官、警察和从业律师等制定性别敏感和《消除对妇女一切形式歧视公约》及其任择议定书的培训方案，(c) 向性别暴力，包括家庭暴力的受害人提供免费法律援助。

3.5 至于来文是否可受理的问题，撰文者认为她已用尽了所有可用的国内补救办法。然而，她对2003 年9 月4 日判决向最高法院提出的请愿尚未审理。撰文者说，这种补救办法是一种非常手段，只适用于低等法院违反法律的案件。此类案件通常要六个月左右才能断案。撰文者认为最高法院多半不会判她胜诉，因为匈牙利的法院并不认为公约是一种他们应该适用的法律条款。她表示，上述情况为了任择议定书的目的不应视为她没有用尽国内补救办法。

3.6 撰文者说，尽管控诉的事件多数发生在2001 年3 月《任择议定书》对匈牙利生效之前，但很明显是

属于持续性家庭暴力的组成部分，她的生命一直受到威胁。她声称有一起严重暴力事件发生在2001年7月，也就是《任择议定书》对匈牙利生效之后。她还声称匈牙利自1982年成为缔约国以来就受到公约的约束。撰文者进一步指出，匈牙利实际上助长了暴力的继续：诉讼的拖延、没有采取保护措施，包括及时将犯案者定罪，发出禁止令，以及法院2003年9月4日的判决等。

请求按《任择议定书》第5条第1款采取临时保护措施

4.1 2003年10月10日，撰文者在初次来文中紧急请求按《任择议定书》第5条第1款采取必要的有效临时措施，使她免于受到无可挽回的人身伤害，也就是挽救她的生命，不受她前同居人的暴力之害。

4.2 委员会于2003年10月20日向缔约国发出供紧急考虑的普通照会（2003年11月17日又发出更正本），请缔约国向撰文者提供必要的及时、适当和具体预防性临时保护措施，使她免于受到无法挽回的人身伤害。照会中表明，如《任择议定书》第5条第2款所述，此项请求并不构成对来文是否可受理或案情曲直作出的决定。委员会请缔约国在2003年12月20日之前提供信息，说明对于委员会按《任择议定书》第5条第1款提出的请求采取了何种措施。

4.3 撰文者2004年1月2日提出的补充来文表示，圣诞节前一天她住所附近警局的当地警员对她进行了调查，除此之外，她不知当局有任何方式方法按照委员会的请求向她提供及时的有效保护。

4.4 缔约国在2004年4月20日的答复中告知委员会，政府机会均等办事处（下称“办事处”）2004年1月间同撰文者取得联系，调查她的处境。调查发现，当时撰文者在诉讼程序中没有辩护律师，因此办事处为她提供了一名办理家庭暴力案件且有专业经验的律师。

4.5 缔约国还告知委员会，办事处于2004年1月26日同费伦瓦罗斯地方政府的家庭和儿童照管事务处取得联系，试图停止撰文者及其子女受到的家庭暴力。缔约国表示已为两名儿童的安全和身心发展采取了紧急措施。

4.6 2004年2月9日，办事处向费伦瓦罗斯地方政府的公证处发出了信函，详细描述撰文者及其子女的处境。办事处请公证处召开一次所谓的案件研讨会，以确定为了有效保护撰文者及其子女还需采取何种措施。截至2004年4月20日，办事处尚未收到答复。

4.7 继委员会2003年10月20日和11月17日的请求之后，以来文工作组名义撰写的一份普通照会于2004年7月13日发给缔约国，表达工作组对于缔约国在采取了何种临时措施避免撰文者受到无可挽回的伤害方面没有提供多少信息感到遗憾。工作组请缔约国立即向A.T.提供一个安全住所，请缔约国确保撰文者在必要时得到适当的财政援助。另外还请缔约国尽快告知工作组对于这项请求采取了何种具体行动。

4.8 缔约国于2004年8月27日发来照会，重复表明已同撰文者取得联系，为她提供了律师进行民事诉讼，而且还同有关公证处和儿童福利事务处建立了联系。

缔约国关于可否受理和法律理由的呈件

5.1 2004年4月20日，缔约国在呈件中对撰文者提及的民事诉讼作出解释，表示L.F.在2000年5月对撰文者提出侵入诉讼，因为撰文者更换了他们共同公寓的钥匙并不准他进入拿取他的物品。Ferencváros地方政府的公证人命令撰文者停止阻扰L.F.的财产权。撰文者向佩斯中央地方法院(Pesti Központi Kerületi Bíróság)申请搁置这一裁决并确定她拥有该公寓的使用权。地方法院(Pesti Központi Kerületi Bíróság)驳斥撰文者的权利要求，认为L.F.有权使用他的财产，撰文者本可以试图通过合法手段解决争端，而不是诉诸任意的行为。地方法院(Pesti Központi Kerületi Bíróság)在2002年9月13日的补充裁决书中确认撰文者有权使用该公寓，但不能确认她有专属使用权，因为她没有为此提出要求。布达佩斯地区

法院(Forvārosi Bíróság)2003年9月4日的判决书确认地方法院(Pesti

Központi Kerületi Bíróság)的裁决。撰文者于2003年12月8日提请最高法院予以复审；至缔约国提出意见的日期(2004年4月20日)止,这些诉讼仍在等待审理。

5.2 2000年5月2日,撰文者向佩斯中央地方法院对L.F.提出诉讼,要求分开他们的共同财产。2000年7月25日,地方法院撤销撰文者关于对共同公寓的使用和拥有问题采取临时措施的要求,理由是有其他有关该问题的诉讼(“侵入”诉讼)正在进行中,而且法院无权就有关该财产分配问题的诉讼作出裁决。缔约国表示,由于撰文者没有同她当时的律师合作并没有提交所需的文件,诉讼的进展大受妨碍。此外,二人没有登记对该公寓的拥有权,民事诉讼因而中止。

5.3 缔约国表示,L.F.在几宗刑事诉讼中被指控攻击和殴打。2001年10月3日,佩斯中央地方法院裁定L.F.在1999年4月22日犯下一项攻击罪,判他罚款6万匈牙利福林。地方法院以理由不足为由就2000年1月19日的攻击指控判L.F.无罪。检察官办公室提出上诉,但案件的档案在运往布达佩斯区域法院中遗失。2003年4月29日,布达佩斯区域法院下令进行新的审判。有关的诉讼在佩斯中央地方法院恢复进行,并加入同一法院进行中的对L.F.的刑事诉讼中。

5.4 L.F.被指控于2001年7月27日攻击撰文者,造成后者的肾受伤。尽管警察两度(2001年12月6日和2002年12月4日)停止调查,但检察官办公室下令恢复。2003年8月27日,佩斯中央地方法院听取了证人和专家作证,并对L.F.提出起诉。

5.5 缔约国表示已将两宗刑事诉讼(即涉嫌在2000年1月19日和2001年7月21日犯下的两宗独立的攻击事件的刑事诉讼)合并。佩斯中央地方法院于2003年11月5日、2004年1月9日和2月13日进行审讯。下次审讯定于2004年4月21日进行。

5.6 缔约国坚持认为,尽管撰文者没有有效地利用现有的国内补救方法,尽管一些国内诉讼仍在进行中,但缔约国不希望就来文是否可以受理的问题提出任何初步的反对。与此同时,缔约国承认这些补救方法不足以立即保护撰文者免受其前伴侣的虐待。

5.7 缔约国认识到匈牙利法律中禁止家庭暴力的补救方法制度不完善,现有程序的效力不够,表示该国在2003年制订了一个禁止家庭暴力综合行动方案。2003年4月16日,匈牙利议会通过了一项关于预防和有效处理家庭暴力的国家战略的决议,制订了缔约国要在这一领域采取的一系列立法和其他行动。这些行动包括:在立法中引进禁止令;确保法庭或其他当局优先审理家庭暴力案件;加强现有的证人保护规则和实行旨在确保家庭暴力受害者的家人的人身安全获得充分的法律保护的新条例;为警察、儿童照料机关以及社会和医疗机构制订明确的程序;实现收容网络的扩大和现代化以及设立保护受害者的危机中心;在某些情况下提供免费的法律援助;制订一个综合性全国行动方案,为消除家庭暴力采取制裁和保护措施;训练专业人员;确保收集家庭暴力的数据;请司法机构组织培训法官并寻求办法确保优先审理与家庭暴力有关的案件;展开全国运动消除人们对家庭暴力无动于衷的态度及他们认为家庭暴力是私人事情的观念,提高国家、市政和社会机关和新闻界的意识。匈牙利议会2003年4月16日的一项决议考虑到权力的分立,向国家司法委员会提出组织培训法官的活动,并寻求确保优先审理家庭暴力案件的途径。在该决议中,除其他外,提及《消除对妇女一切形式歧视公约》、委员会2002年8月的特别会议通过对匈牙利合并的第四和第五次定期报告所作的结论,以及《消除对妇女的暴力行为宣言》。

5.8 在另一项决议中,议会表示家庭暴力在国家预防犯罪战略中属于高度优先的事项,并说明国家和社会各种行动者的任务。这方面包括:警察和其他调查当局给予迅速有效的干预;治疗有侵犯倾向病态的人,以及对生活在这种人周围的人采取保护措施;24小时的“救命”行动;组织康复案;为受家庭暴力侵害的青年人和儿童组织体育和娱乐活动;在公共教育系统中将非暴力的冲突解决技巧和家庭生活教育结合在一起;设立和维持危机预防点以及母子照料中心,支助市政府认可民间组织;并就家庭暴力问题

展开媒体宣传运动。

5.9 缔约国并表示已经执行各种措施以消除家庭暴力。这些措施包括以有助于查明与家庭暴力有关的犯罪的趋势的方式登记刑事诉讼，以及收集数据，在2005年7月1日扩大家庭保护服务，包括在布达佩斯为没有子女的妇女设立一些服务单位，并将设立七个区域单位。计划在2004年设立第一个收容所。政府拟订了一项将于2005年7月1日生效的法律草案，为家庭暴力受害者提供新的保护办法，即警察发出一项临时性的禁止令和法院发出一项禁止令，如果命令被故意违反，则处以罚款，政府并决定改善对这种受害者提供的服务。

5.10 此外，缔约国表示已特别着重注意警察对家庭暴力案件的处理。缔约国表示，在这方面的努力已经取得重大的成果，见2003年12月国家警察总部的新闻公报。非政府组织也参与拟订制止家庭暴力的政府政策。撰文者对缔约国有关可否受理和法律理由的意见的评论

6.1 撰文者于2004年6月23日提出意见，认为尽管有各种的承诺，但在根据议会关于防止和应付家庭暴力的法令/决定已采取的步骤中，只有一个新事项，即新的警察程序书的生效。警察现在处理家庭暴力案件。她指出新的程序仍然没有符合《公约》的规定；殴打者不被拘留，因为这样做被认为违反了他们的人权。据传媒报道，警察多数只在当场进行调解。

6.2 撰文者并说，议会关于禁止令的法律草案的辩论被延迟到秋天。据说，反对变动的阻力强大，决策者被认为仍然没有充分了解他们为什么要干涉家庭的私人事务。撰文者表示，如果对她的案件及时作出裁决，就可能促进决策者了解到，有效预防和应付家庭暴力不但是受害人和“激进”的非政府组织的要求，也是国际人权界的要求。

6.3 撰文者报告说，她的情况没有改变，她仍然因为她的前伴侣而一直处于恐惧之中。有时候，L.F.骚扰她，威胁要搬回公寓。

6.4 撰文者提出当地儿童保护当局2004年5月9日有关她的案件的正式记录，表示该机构的官方措施无法终止她所受的威胁。该机构建议她继续向警察寻求帮助，索取受伤的医疗记录文件，请求大家庭的帮助，及不断将情况通知有关当局。据说儿童保护当局也表示会传讯L.F.，如果殴打继续发生，就会给他警告。

6.5 根据撰文者的消息，至2004年6月23日，对L.F.的刑事诉讼仍继续进行。原定的4月21日审讯延后到5月7日。由于据报法官太忙，该刑事诉讼再延后到2004年6月25日。撰文者认为，无论结果如何，由于诉讼程序冗长，而她的安全问题受到如此严重的忽视，她没有获得根据《公约》和委员会一般性建议19应享有的及时和有效的保护和补救。

6.6 撰文者提到民事诉讼，特别是向最高法院提出的复申请愿。她尽管认为这是非常的补救办法，但还是提出了这一请求。她表示，由于委员会的干预，缔约国支付她加上进一步资料以补充其请愿的论据所需的法律费用。

6.7 2004年3月23日，最高法院撤销该请愿，除其他外，认为已经就请愿中提到的法律问题确立了判例。

6.8 撰文者反驳缔约国关于她没有提出单独使用该公寓的要求的说法。二审法庭——布达佩斯区域法院（Forvárosi Bíróság）命令一审法庭——佩斯地方法院（Pesti Központi Kerületi Bíróság）重审该案，因为后者没有就撰文者提出要求的理由作出裁决。她认为，从案件的来龙去脉和她的法庭文件，包括各项裁决，可以明确看到她曾要求单独拥有该公寓以避免暴力事件继续发生。不过，她表示，根据缔约国现有的法律和判例，被殴打的人无权基于家庭暴力而单独使用共同拥有/租用的公寓。

6.9 撰文者请委员会宣布她的来文可以受理及不受延误并裁定缔约国违反了《公约》规定的权利。她请委员会建议缔约国紧急实行有效的法律和措施，以便预防和有效应付她的具体案件和一般的家庭暴力。撰文者并认为她长年受到伤害，《公约》被严重违反，要求获得赔偿。撰文者认为最有效的方法是提供她一个安全的住所，使她和她的孩子能够安全及和平地生活，而不用不断害怕殴打她的人“合法”回来和（或）要求巨大的经济补偿。

6.10 2004年6月30日，撰文者告诉委员会，控诉L.F.的刑事诉讼已经延迟至2004年10月1日，以便能够听取一个警察的证词，因为法官认为两个警察报告有一点出入。

6.11 2004年10月19日，撰文者通知委员会，佩斯中央地方法院(Pesti Központi Kerületi Bíróság)裁定L.F.造成她的身体受到严重伤害的罪名成立，判处约等于365美元的罚款。

缔约国的补充意见

7.1 缔约国在2004年8月27日的说明中表示，虽然尚未完全执行议会关于预防和应付家庭暴力的法令/决定所述的所有任务，但已经采取一些积极步骤，包括制定了预防犯罪领域中的新规范和关于在何种情况下向需要的人提供法律援助的LXXX(2003)号法。这些文件据说可以用来设立一个全国网络，在日后向家庭暴力受害者提供法律和社会支助。

7.2 缔约国确认，适用于家庭暴力案件的《禁止令法草案》已经延迟到议会的秋季会议审议。

7.3 缔约国承认，从办公室的经验和所得的资料，家庭暴力不属于法院高度优先审理的案件。

7.4 根据办公室在这宗案件中的经验和一般的经验，缔约国承认匈牙利的法律和体制制度尚未能够确保对家庭暴力受害者给予符合国际标准的尊重以及协调、全面和有效的保护和支持。

委员会审理的问题和诉讼案件

对可否受理问题的审议

8.1 委员会应根据议事规则第64条决定可否按照《任择议定书》受理来文。根据议事规则第72条第4款，委员会应在审议来文案情的是非曲直之前做出这样的决定。

8.2 委员会已确定，本案从未经过或正在由另一个国际调查或解决程序审理。

8.3 关于《任择议定书》第4条第1款，委员会指出，缔约国不愿对受理这项来文提出任何初步反对意见，并且承认，匈牙利国内现有的补救办法无法向撰文者提供立即保护，使其免受L.F.的虐待。委员会同意该国的这一评估意见，并认为第4条第1款不妨碍其审议这项来文。

8.4 尽管如此，委员会希望就缔约国在其2004年4月20日的呈件中提到某些国内诉讼正在进行之中的话发表一些评论。根据撰文者于2004年6月23日提交的呈件所述，在关于L.F.闯入家庭公寓的民事诉讼案件中，向最高法院提出的复审请求于2004年3月23日被驳回。另一方面，关于分配共同财产的民事诉讼则由于登记问题被搁置，将搁置多长时间则没有披露。然而，委员会认为，这

个诉讼案件的最后结果未必能带来有效的补救，纠正撰文者申诉的当前在违反《公约》的情况下对生命构成威胁的情况。此外，委员会注意到，对L.F.提出的分别于2000年1月19日和2001年7月21日进行袭击和殴打的指控所引起的两起诉讼已合并审理，而且根据撰文者所述，L.F.已于2004年10月1日在合并的诉讼案件中被定罪，并被处以罚款，数额大约相当于365美元。委员会尚未获悉L.F.是否将对定罪

或判刑提出上诉。尽管如此，委员会认为，事件发生以来已拖延了三年以上的時間，从而构成《任择议定书》第4条第1款所述不合理的拖延，考虑到撰文者在此期间一直可能遭受无法弥补的伤害，而且生命面临威胁，拖延尤其不合理。此外，委员会还考虑到撰文者没有任何可能在刑事诉讼进行期间获得暂时保护，而且被告从未被拘留过。

8.5 关于构成来文主题的事实，委员会表示，撰文者指出，她申诉的大部分事件发生在《任择议定书》于2001年3月对匈牙利生效之前。然而，她争论说，10起严重的肉体暴力事件有医生记录，而且只是据称许多这类事件的一部分，清楚地表明家庭暴力经常发生，持续不断，而且她的生命依然受到威胁，记录在案的于2001年7月27日，即《任择议定书》对匈牙利生效之后，发生的殴打事件即证明了这一点。委员会确信，自己具备属时管辖权来受理全部来文，原因是来文的主题所涉事实显示，缔约国被指控从1998年至今面对一系列严重的殴打事件和进一步伤害的威胁没有提供保护和/或不作为。

8.6 委员会没有理由认为，可以找到任何其他根据来认定该来文不可受理，因此决定这项来文可以受理。

审议是非曲直

9.1 委员会根据《任择议定书》第7条第1款的规定，参照撰文者和缔约国提供的所有资料审议了本来文。

9.2 委员会回顾其关于对妇女暴力问题的一般性建议19，其中说：“……歧视的定义包括以性别为基础的暴力”，以及“以性别为基础的暴力会违反《公约》的某些具体规定，无论这些规定是否明确提到暴力”。此外，该一般性建议还包括是否可使缔约国为非国家行为者的行为承担责任的问题，指出：“……《公约》所针对的歧视并不仅限于政府的或代表政府采取的行动……”，以及“根据一般性国际法和具体的人权条约，各国如果未能以应有的努力防止侵犯权利的行为或调查并惩罚暴力行为，也应对私人的行为承担责任并承担赔偿责任”。在此背景下，委员会首先面临的问题是，来文撰文者是否由于宣称缔约国在过去四年中未能履行责任，向她提供有效的保护，以使她的人身安全、身心健康以及生命不受她的前事实丈夫带来的严重威胁，从而成为违反《公约》第2(a)、(b)和(c)、5(a)以及16条的行为的受害者。

9.3 关于第2(a)、(b)和(c)条，委员会注意到，缔约国已承认，撰文者寻求的补救办法无法向她提供立即的保护，使其免于前同居者虐待，而且，缔约国国内的法律和体制安排尚无法保证向家庭暴力的受害者提供符合国际要求、协调、全面和有效的保护和支助。委员会虽然赞赏缔约国努力实行一个全面的行动计划来反对家庭暴力，并计划采取法律措施和其他措施，但是认为，这些努力尚未使撰文者受益，并使其脱离长期的不安全处境。委员会还注意到，缔约国得出的总的评估结论是，这样的家庭暴力案件在法庭诉讼当中没有得到高度优先重视。委员会认为，关于在本案中曾诉诸的民事和刑事诉讼的描述符合这一总的评估结论。不得把其他权利，包括财产权和隐私权，置于妇女有关生命和身心安全的人权之上。

委员会还注意到，缔约国没有提供资料说明，是否存在撰文者可能寻求过的其他途径，将提供足够的保护或安全，使她免于继续蒙受暴力伤害的危险。委员会在这方面回顾其2002年8月关于缔约国第四次和第五次合并定期报告的结论意见，其中指出：“委员会感到关切的是，普遍存在对妇女和女孩的暴力行为，包括家庭暴力行为。委员会尤其关切的是，该缔约国尚未颁布打击家庭暴力行为和性骚扰的任何具体立法，而且，没有短期保护家庭暴力中的女性受害者的保护令或禁令或庇护所”。有鉴于此，委员会得出结论认为，缔约国根据《公约》第2(a)、(b)和(c)条承担的义务包括防止对妇女的暴力和保护妇女免于受这些暴力之害，缔约国在本案中没有履行这个义务，从而侵犯了撰文者的人权和基本自由，特别是她的人身安全权利。

9.4 委员会在讨论家庭暴力时在一般性建议19中把第5条和第16条放在一起审议。委员会在一般性建议

21 中强调“关于暴力侵害妇女行为的一般性建议19的规定对妇女在与男子平等的基础上享受权利和自由具有重大意义。”委员会多次指出男尊女卑的传统观念助长了暴力侵害妇女的行为。在2002年审议匈牙利的第四次和第五次合并定期报告时，委员会意识到了这样的观念。当时，委员会对“关于妇女和男子在家庭和整个社会中的作用和责任的那些根深蒂固的传统陈规定见顽固存在”表示关切。委员会认为，在其当前审议的这个案件中，来文陈述的事实所揭示的两性关系问题和有关妇女的观念涉及整个国家。四年以来直至今日，撰文者一直感到她的前事实丈夫——也是她的两个子女的父亲——所带来的威胁。撰文者受到同一个男子（她的前事实丈夫）的殴打。撰文者无论是通过民事诉讼还是刑事诉讼，都未能成功地使L.F.暂时或永久地被禁止进入她和子女们继续居住的公寓。撰文者无法请求颁发禁止接触令或保护令，因为该国国内当前根本没有这样的选择。她无法藏身于一个庇护所，原因是没有一个庇护所能够收容她和她的子女，其中一人因为残疾完全没有活动能力。缔约国并不否认这些事实，并认为综合考虑起来，这些事实显示出撰文者根据《公约》第5(a)和16条应享的权利被侵犯。

9.5 委员会又注意到，缔约国由于缺乏有效的法律措施和其他措施，无法令人满意地执行委员会关于采取临时措施的要求。

9.6 委员会兹根据《消除对妇女一切形式歧视公约的任择议定书》第7条第3款采取行动，认为缔约国未能履行并因此侵犯了撰文者根据《消除对妇女一切形式歧视公约的任择议定书》第2(a)、(b)和(e)条以及第5(a)和16条应享的权利，

建议

并向缔约国提出建议如下：

一. 有关撰文者来文的建议

(a) 立即采取有效措施来保证A.T. 及其家人的身心安全；

(b) 保证使A.T. 得到一个安全的住所以便和子女居住，得到适当的子女抚养和法律援助，并得到与她蒙受的身心伤害和权利受到侵犯的严重性相称的赔偿；

二. 一般性建议

(a) 尊重、保护、促进和实现妇女的人权，其中含有免于所有形式的家庭暴力的权利，包括免于恐吓和暴力威胁的权利；

(b) 保证向家庭暴力的受害者提供最大限度的法律保护，为此以应有的努力来防止这种针对妇女的暴力行为，并对这种行为采取对应措施；

(c) 采取所有必要的措施，保证立即落实和评估旨在防止和有效地处理家庭暴力事件的国家战略；

(d) 采取一切必要措施，经常向法官、律师和执法官员提供关于《消除对妇女一切形式歧视公约》及其《任择议定书》的培训；

(e) 迅速和毫不拖延地执行委员会于2002年8月就匈牙利关于对妇女和女孩的暴力的第四次和第五次合并定期报告发表的最后评论，特别是委员会关于实行新的专门法律，在其中包括保护令和禁止令，用以禁止对妇女的家庭暴力的建议；

(f) 迅速、彻底、公允和认真地调查所有关于家庭暴力的指控，根据国际标准把家庭暴力犯罪者绳之以法；

(g) 向家庭暴力受害者提供安全和迅速的诉诸司法的机会，包括在必要时提供免费的法律援助，以确保使其有效和足够地得到补救和恢复；

(h) 为家庭暴力犯罪者举办改造方案和非暴力解决冲突方法方案。

9.7 根据第7条第5款，缔约国应适当考虑委员会的意见及建议，并在六个月内向委员会提出书面答复，包括说明根据委员会意见和建议采取的任何行动。还请该缔约国公开发表委员会的意见和建议，并安排翻译成匈牙利文，广为传播，以便向社会各有关阶层宣传。

消除对妇女歧视委员会

【针对加拿大来文的意见】 19/2008号来文 (*Cecilia Kell v. Canada*)

2012年2月13日至3月2日委员会第五十一届会议通过的《意见》

| | |
|----------|---------------------------|
| 提交人: | Cecilia Kell(无律师代理) |
| 据称受害人: | 提交人 |
| 所涉缔约国: | 加拿大 |
| 来文日期: | 2008年6月24日(首次提交) |
| 参考文件: | 2008年8月28日转交缔约国(未以文件形式印发) |
| 决定的通过日期: | 2012年2月28日 |

来源:

<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=CEDAW%2FC%2F51%2FD%2F19%2F2008&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

附件

消除对妇女歧视委员会第五十一届会议根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》第7条第3款

提出

第19/2008号来文的意见

| | |
|--------|---------------------------|
| 提交人: | Cecilia Kell(无律师代理) |
| 据称受害人: | 提交人 |
| 所涉缔约国: | 加拿大 |
| 来文日期: | 2008年6月24日(首次提交) |
| 参考文件: | 2008年8月28日转交缔约国(未以文件形式印发) |

根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第十七条设立的消除对妇女歧视委员会,

于2012年2月28日举行会议, 根据任择议定书第7条第3款通过了如下意见:

1. 2008年6月24日来文的提交人 Cecilia Kell, 是一名在加拿大西北地区生活的加拿大土著妇女。提交人声称是加拿大违反《消除对妇女一切形式歧视公约》(下称“《公约》”)第一条、第二条(d)和(e)项、第十四条第2款(h)项、第十五条第1至第4款和第十六条第1款(h)项的受害者。提交人本人提告, 没有律师代理。《公约》及《任择议定书》分别于1981年12月10日和2003年1月18日对加拿大生效。

事实背景

- 2.1 提交人是一名土著妇女，属加拿大西北地区的 Rae-Edzo 族。她在念完大学后作为单亲母亲回到原来的社区，但决定在其稳定下来和为其家人找到安定的住所之前，将她的三名子女留在外地，由她的亲戚照管。提交人和她的已故伴侣 W. S. (下称“伴侣”)，是在 1989 年开始普通法关系的。
- 2.2 当 Rae-Edzo 社区根据当地住房管理机关的一项计划开始提供专供土著人使用的住房时，提交人告知其伴侣，她打算申请一套住房，以便接她的子女回家。其伴侣在未告知提交人的情况下，只以他本人名义向 Rae-Edzo 住房管理局(下称“住房管理局”)申请了一套住房。1990 年 11 月 1 日，住房管理局委员会否决了他的申请，因为他不是该社区的成员，而且他是单身男子的身份为自己申请住房。提交人的伴侣告诉提交人，住房管理局拒绝为她提供住房。提交人不敢追问他的伴侣为何她还没有申请便遭到拒绝，因为其伴侣对她非打既骂。提交人和她伴侣的普通法关系在该社区尽人皆知。Rae-Edzo 的租户关系工作人员告诉提交人，她的伴侣不能为自己申请住房，因为他不是土著社区的成员，建议提交人将其伴侣列为配偶申请住房。
- 2.3 于是提交人及其伴侣根据住房管理局的建议，以一个家庭的名义申请了一套在租赁地上的一套住房。1991 年 10 月 7 日，西北地区住房公司向 William Senych 和 Cecilia Kell 签发了“销售和购买协议书”，作为共同业主买下他们迁入的那套住房。
- 2.4 在随后的三年中，提交人受到其伴侣的虐待。当她找到工作，在经济上独立后，这一状况变得更加严重。其伴侣出于极度的嫉妒心理，在经济上控制她，监视她的活动，威胁并阻止她与自己的家人联系，多次对她殴打，试图阻止她工作，还采取了一些行动，导致提交人失去了工作。提交人有几次被 Yellowknife 的受虐妇女庇护所 McAteer 之家收留。
- 2.5 1992 年 2 月，其伴侣在未告知提交人的情况下提出一项请求，应该请求，住房管理局致函西北地区住房公司，声明提交人的伴侣希望在证明两人为共同业主的“租赁合同”文件中去掉提交人的名字。提交人的伴侣当时是住房管理局委员会的成员。1993 年 6 月，西北地区住房公司满足了他的请求。
- 2.6 1995 年初，提交人在没有得到其伴侣同意的情况下找到一份工作，其伴侣更换了他们住所的门锁，不让提交人入户。结果，提交人好几天无家可归，直到在其雇主的帮助下找到一个安身之所。1995 年 2 月，提交人被允许进入原来的住房拿几样东西，其伴侣向提交人出示了一封律师信，要求她在 1995 年 3 月 31 日之前搬出该住所。律师的信还通知她说，如果提交人不遵守要求，他的当事人将依法采取相关手段。提交人认为，她之所以被其伴侣逐出家门，是因为躲避其伴侣的虐待，离家出走，向受虐妇女庇护所寻求庇护。
- 2.7 1995 年 5 月，提交人决定向西北地区最高法院提出对其伴侣的首次起诉，要求对她遭受的殴打、虐待、性侵害、恫吓、财产侵害、丧失对住所的使用权，以及因此导致的租金支出和护理费用寻求赔偿。她还宣称，其前伴侣在西北地区政府的帮助和纵容下，通过欺诈方式获得住房。提交人申请了法律援助，指派给她的律师建议她遵守迁出通知书，不要回家，否则她可能会受到指控。
- 2.8 提交人提交首次申诉后不久，其伴侣即罹患癌症，提交人的律师建议推迟法院行动。提交人的伴侣于 1995 年 11 月死亡。提交人的律师于 1996 年 3 月开始第二次起诉，被告包括其伴侣的房产代理、西北地区住房公司以及 William Pourier，据说他在提交人的伴侣死亡时与之共同居住在那所房屋中，提交人的伴侣死亡后他仍然住在那里。提交人的新律师于 1998 年 7 月 9 日对诉状做了修改，除之前提出的事由以外，还增加了对伤害和恫吓的索赔。
- 2.9 1999 年 5 月，提交人伴侣的房产代理和西北地区住房公司正式提出以支付 15,000 加拿大元解决争议，而提交人的律师试图通过谈判，将赔偿额提高至 20,000 加元。没有再对尚未结案的提交人的其他法律行动进一步追究。后来，提交人的案件被两次分配给不

同的律师，因为一名律师工作调动至阿尔伯塔省，另一名律师已结束在法律服务委员会的工作。1999年11月，提交人被指派了第四名律师，该律师坚持认为提交人应接受金钱赔偿的解决方式。因提交人的主要目的—是重新获得对其住房的所有权和收回其住房，所以她想继续向法院起诉，而非寻求金钱赔偿。鉴于提交人与其律师之间存在意见冲突，该律师于2002年6月停止为提交人代理。后来，提交人要求另行委派法律援助律师的请求被拒绝，她只得为拒绝提供法律援助一事向法律服务委员会提出上诉。委员会接受了上诉，为其委派了第五名律师。

- 2.10 2003年6月3日，提交人伴侣的房产代理提出一份动议通知书，要求以“未予起诉”为由撤销提交人的起诉书，理由是提交人作为当事方提出起诉，但未认真致力于推动该起诉。2003年6月10日，西北住房公司也提出撤销该案件的动议。2003年10月，西北地区最高法院对有关撤销初次起诉的申请进行聆讯，当时提交人并未对撤销其案件提出反对；因此，初次起诉即告中止，没有对西北地区上诉法院提出上诉。然而，提交人对撤销第二次起诉提出异议，理由是法院应审查两个案件中的所有投诉事由，以评估起诉是否发生实质性延误。提交人对首次起诉作出了积极的反应，而首次起诉与第二次起诉相关，因此法院认为她在过去几年中没有采取“任何行动”的说法有失公正。尽管如此，西北地区最高法院还是以“未予起诉”以及提交人未采取任何行动为由，于2003年11月3日撤销了提交人的第二次起诉，并要求提交人承担费用，该费用后来计为5,800加元。提交人就这一裁决向西北地区上诉法院提出上诉，但其上诉在无任何书面理由的情况下被撤销。提交人没有就第二次起诉向加拿大最高法院提出进一步上诉。
- 2.11 2004年11月16日，提交人提起一项新的(第三份)起诉，只涉及她与租赁权相关的利益和权利及其对相关财产的所有权。2005年1月，提交人伴侣的房产代理(下称“房产代理”)的一名律师提出一项动议，要求作出即决判决，撤销提交人的起诉，或由提交人交付诉讼保证金。涉案房产当时已由该房产代理出售给第三方购房者，已于2004年11月初对新的购房者作了租赁转让。提交人认为，该房产代理仍然持有她的合法权利和相关利益，这些权利和利益是她在上述购房者出现之前取得的。提交人在提出第三次起诉时，法院于2005年5月27日收到当时Rae-Edzo的租户关系工作人员的宣誓口供，该工作人员在口供中承认，1990年11月1日住房管理局委员会的会议有一份会议记录，该记录驳回了提交人已故伴侣的住房申请，理由是他不属于该社区，但该记录丢失。宣誓口供还供认，委员会曾指示租户关系工作人员与提交人联系，建议将其伴侣列为配偶申请住房。宣誓口供还声明，“销售和购买协议书”签字后，该文件的正本已寄至Yellowknife的西北住房公司总部，租户关系工作人员保留了一份副本用于归档，但据称该《协议书》的两份拷贝均已丢失，理由同样无从解释。
- 2.12 2005年7月21日，西北地区最高法院在审理有关立即驳回第三份申诉的申请时认为，因为第三份起诉寻求的救济与前两份起诉实质相同，因此在继续处理该案件之前，提交人必须支付前两次起诉的法院费用，以及与第三次起诉相关的诉讼保证金。要求在制定备忘录之后60天内支付费用，付款前案件暂停审理。因为提交人没有在法院规定的时间期限内支付费用和保证金，西北地区最高法院于2006年4月26日撤销该案件。
- 2.13 提交人辩称，她已用尽一切国内补救办法。她解释说，第三次起诉时她只能为自己代理，作为单身母亲，她没有雇用私人律师的经济能力。虽然在十年期间有法律服务委员会的若干名律师为提交人代理，但这些律师没有遵守她的指示。她指出，谈判的解决办法没有得到她的同意，与她的指示相悖。她认为，正是因为她拒绝这一解决办法，所以该机构拒绝为她提供进一步法律援助，她只能为自己代理。

申诉

- 3.1 提交人声称自己是受害者，她依照《公约》第一条享有的权利受到侵犯，因为缔约国允许其机构(即西北地区住房公司和Rae-Edzo住房管理局)基于提交人的性别、婚姻状况和文化背景对其加以歧视，缔约国未能确保其机构对申请住房的妇女给予平等待遇。
- 3.2 提交人还声称，缔约国违反了《公约》第二条(d)项，因为缔约国未能确保其机构不参与歧视妇女的任何行为或做法，在未经提交人同意的情况下将其从租约上除名。提交人还辩称，缔约国在注意到发生

这一情况后未采取任何补救行动，违反了《公约》第二条(c)项。

- 3.3 提交人还声称，缔约国违反了《公约》第十四条第 2 款(h)项，未能确保其机构采取一切适当措施，消除对包括 Rac-Edzo 等农村地区妇女的歧视，尤其是考虑到她的具体情况。她声称，缔约国未能确保其机构执行有关为男子和妇女公平和平等地分配住房及提供充足生活条件的政策和程序。
- 3.4 提交人认为，缔约国违反了《公约》第十五条第 1 和第 2 款，因为它未能确保其机构承认提交人缔结法律合同的平等权利，尤其是在独立于其前伴侣的情况下缔结租赁合同，在法院所有阶段和程序以及在与住房公司打交道的过程中独立和平等地管理其资产。
- 3.5 提交人还认为，缔约国违反了《公约》第十五条第 3 和第 4 款，因为它未能确保其机构遵守“销售和购买协议书”，没有纠正其伴侣的欺诈行为，没有宣布将提交人除名的新的“租赁合同”无效。
- 3.6 提交人还认为，缔约国违反了《公约》第十六条第 1 款(h)项，因为它未能确保其机构在所有、取得、经营、管理和享有财产方面赋予提交人及其伴侣相同的权利。

缔约国对可否受理的意见

- 4.1 2009 年 1 月 6 日，缔约国答复说，缔约国认为，提交人的所有指控都以一条“相关事实”为依据，即提交人 1990 年代初从“租赁合同”文件中被除名。
- 4.2 缔约国基于三点理由对来文的可受理性提出质疑：(一) 构成来文事由的事实发生于《公约任择议定书》生效之前；(二) 提交人尚未用尽所有可用的国内补救办法；和(三) 来文明显毫无根据或证据不足。
- 4.3 缔约国认为，作为来文依据的“相关事实”，即提交人被“租赁合同”文
- 4.4 件除名这一情况发生于 1992 至 1993 年期间，远远早于 2003 年 1 月 18 日《任择议定书》对加拿大生效的日期，该行为在《任择议定书》生效时已完成。缔约国因此认为，根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(e)项，整个来文因属时理由不可受理。
- 4.5 缔约国表示，本来文的实质内容一直未提交国内主管机关，因此，因尚未用尽国内补救办法，应宣布来文不可受理。缔约国承认，虽然提交人启动了一些国内诉讼程序，但提交人并未指控加拿大政府、西北地区政府或其机构有任何形式的歧视行为。缔约国还认为，提交人的三份起诉没有任何一份用尽国内所有上诉渠道：第一次起诉，提交人没有向西北地区上诉法院上诉；第二次起诉，她没有向加拿大最高法院上诉；而第三次起诉被西北地区最高法院撤销。因此，缔约国认为，根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，因为没有用尽国内补救办法，所以整个来文应被视为不可受理。
- 4.6 缔约国认为，来文既没有单独列出加拿大政府或西北地区政府任何具体的歧视性法律或政策，也没有指出任何歧视形式，更没有说明加拿大政府或西北地区政府或其机构是如何基于性别、婚姻状况、文化遗产或居住地，或基于任何其他歧视理由，对提交人和广大妇女予以歧视。缔约国还认为，来文证据不足，因为提交人没有提交任何证据，证实有关对提交人或广大妇女的歧视行为的指控。

提交人对缔约国关于可否受理问题意见的评论

- 5.1 提交人在 2010 年 3 月 1 日提交的材料中，对缔约国关于可否受理的意见作出回应。提交人称，来文应基于案情，依据以下两项原则处理：一是“违反法律的平等”原则，即通过克减法律实现平等。就本案的情况而言，为了实现公平和公正的结果，需要对法律做例外处理；第二是“在法律范围内的平等”原则，例如，为了实现最公平的结果，法院有权力对法律进行解释和适用。提交人还认为，法律制度不理解土著人解决争端的方式，也不理解提交人与涉案土地之间特殊的情感联系。
- 5.2 关于可受理性的属时理由，提交人认为，歧视在重要事件发生日期之后仍然存在。关于用尽国内补救办法的要求，提交人称，她无法完全控制就其案件采取行动方面发生的延误。她还声称，即使适用某些国内补救办法，它们也可能会受到不合理的拖延，不可能提供有效救济。提交人还声称，

她不可能获准得到法律援助，向加拿大最高法院提出上诉。

缔约国关于可否受理的进一步意见

6.1 缔约国于 2010 年 4 月 13 日提交进一步意见，重申来文基于以下理由不可受理：《任择议定书》第 4 条第 2 款(e)项规定的“属时理由”；第 4 条第 1 款规定的未用尽国内补救办法；和第 4 条第 2 款(c)项所称来文明显证据不足。

对于可否受理委员会需处理的问题和议事情况

- 7.1 2010 年 10 月 4 日至 27 日消除对妇女歧视委员会第四十七届会议期间，委员会根据其议事规则第 64 和 66 条，决定分开审议可否受理问题和来文案情事由。
- 7.2 委员会根据其议事规则第 64 和第 66 条，审议了来文可否受理的问题。按照《任择议定书》第 4 条第 2 款，委员会确定，该事项未经过另一国际调查或解决程序审理，也不在另一国际调查或解决程序审理之中。
- 7.3 委员会除一人持不同意见外均认为，根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，来文可以受理。委员会认为，即使假定未用尽国内补救办法，适用有关补救办法也不可能为提交人提供有效补救。
- 7.4 委员会注意到，提交人遭受到侵害她的伴侣的家庭暴力；她来自土著社区，涉案房屋是专供土著社区使用的。尽管如此，住房管理局建议提交人将其伴侣列为配偶，申请家庭住房，从而剥夺了提交人单独的权利；据称提交人的伴侣与住房委员会公务人员串通，导致提交人被其伴侣和房产代理强迫迁出，因此，提交人迄今为止未得到她在该房产中占有的份额。委员会还注意到，根据第 19 号一般性建议，所涉缔约国有义务适当注意保护妇女，包括免受由私人行为者实施的基于性别的暴力、调查罪行、惩处肇事者，并提供赔偿。尽管缔约国辩称提交人未向国内法庭提出受到任何歧视，但委员会注意到，提交人曾于 1996 年 3 月 14 日向西北地区最高法院提起第二次诉讼，后来又于 1998 年 7 月 9 日修正其陈述，包括声称遭到以下性别歧视：她的伴侣冷酷无情、恶言恶行、蛮横之极，还恫吓她，甚至动粗；因此，提交人担心遭皮肉之苦、受重伤和死亡，不得不到妇女避难所寻求庇护和另寻住处，又因被赶出自己的房产和土地，造成经济上和情绪上均陷于困境。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第 4 条 2 款(c)项，提交人与《公约》第一条、第二条(d)和(e)项、第十四条第 2 款(h)项、第十五条第 4 款和第十六条第 1 款(h)项有关的指控有充分证据，可予受理。
- 7.5 委员会认为，因为提交人的申诉在《议定书》批准后没有受到国内法院任何诉讼程序的限制，而且在《议定书》批准和生效时，提交人的申诉已在法院待审，所以提交人的申诉构成待决案件。委员会认为，相关事由和据称侵权行为的歧视效果没有终止，因为该申诉是没有受到限制阻碍的持续待决案件。委员会认为，来文事由中陈述的事实有持续性，来文因属时理由的可受理性是合理的，因此根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(e)项宣布来文可予受理。
- 7.6 委员会于 2010 年 10 月 15 日宣布来文可予受理，有一人持不同意见。

缔约国对案情的评论

8.1 缔约国于 2011 年 5 月 25 日指出，提交人的来文声称，由于西北地区住房公司和 Rae-Edzo 住房管理局的行为或疏忽，加拿大政府和西北区政府违反了《公约》第一条、

第二条(d)项、第二条(e)项、第十四条第 2 款(h)项、第十五条和第十六条第 1 款(h)项。缔约国澄清，西北地区住房公司和 Rae-Edzo 住房管理局不是加拿大政府的机构，而是西北地区政府的机构。西北地区住房公司是一个公司实体，根据《西北地区住房公司法》创办，是西北地区专员的工作机构，而Rae-Edzo 住房管理局则是一个公司制住房管理机关，它根据《西北地区住房公司法》的一项命令，在 Rae-Edzo 村落的区划范围内从事业务活动。

- 8.2 缔约国重申其关于提交人的来文不可受理的意见，理由已在 2009 年 1 月 6 日关于可否受理问题的资料中说明。
- 8.3 缔约国极力重申该案件所涉事实的年代顺序，并指出，提交人并未证明《公约》第一条、第二条(d)项和(e)项、第十四条第 2 款(h)项、第十五条和第十六条第 1 款(h)项遭到违反。
- 8.4 关于提交人声称其在《公约》第一条之下的权利遭到违反的指控，缔约国认为，不论是在提交人的来文中，还是在加拿大的国内法院和审判厅上，提交人从未提供任何证据，证明加拿大政府、西北区政府、西北地区住房公司或 Rae-Edzo 住房管理局(下称“缔约国的机关”)犯有《公约》第一条定义的直接或间接歧视行为，因此无法确定存在违反《公约》第一条的歧视。缔约国认为，提交人的来文没有单独列出缔约国任何具体的歧视性法律或政策，没有指出任何歧视形式，也没有说明缔约国的机关是如何基于性别、婚姻状况、文化遗产或居住地点，或基于《公约》规定的其他任何歧视理由，对提交人和广大妇女予以歧视，而是“讨论了提交人与其前普通法伴侣之间的个人争端”，据称其伴侣某个时期曾在 Rae-Edzo 住房管理局担任职务，并为其个人利益滥用职权。虽然提交人声称西北地区住房公司和 Rae-Edzo 住房管理局参与将她的名字从文件中去除，但没有任何证据证明这些机构在将她从文件中除名时有任何歧视行为，因此不存在违反《公约》条款的情况。
- 8.5 缔约国指出，提交人声称存在对“申请住房的妇女”和“广大妇女”的歧视，还声称缔约国没有采取一切适当措施，消除对广大妇女，尤其是对生活在农村地区妇女的歧视。缔约国认为，提交人目前并不具备代表申请住房的广大妇女、所有加拿大妇女、生活在农村地区的妇女或其他任何个人或个人团体的立场，因为她没有证明已征得这类个人或个人团体的同意，可代表她们行事，也没有证明可在未得到以上个人和个人团体同意的情况下代表她们行事。
- 8.6 缔约国认为，没有任何证据表明，将提交人从 Rae-Edzo 房产的“租赁合同”文件中除名，是因为没有遵守消除对妇女歧视的政策，以及证明将提交人除名的原因是任何政府实体没有做到不采取任何歧视妇女的行为或做法(第二条(d)项)，或因为任何政府实体未采取一切适当措施，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视(第二条(e)项)。缔约国还认为，提交人没有提出任何证据，证明她和 Senych 先生(她的伴侣)向“北部地区租购方案”共同申请住房时，缔约国的机关在处理其共同申请事宜时存在歧视行为。缔约国注意到，提交人提供了两份信函，说明其伴侣于 1992 年 10 月要求将提交人从 Rae-Edzo 房产的“租赁合同”文件中除名。提交人还提供了一份“租赁合同”文件的副本，说明 Rae-Edzo 的房产于 1993 年 6 月单独置于其伴侣的名下。然而，缔约国认为，这些文件无法充当证据，说明将提交人的名字从“租赁合同”文件中去除的动机，是缔约国的机关未能确保不采取任何歧视妇女的行为或做法，或确保西北地区住房公司和Rae-Edzo 住房管理局不采取任何这类歧视行为或做法，也无法说明该结果是上述这些情况的附加产物。此外，由于提交人没有对其伴侣、其房产代理或住房管理局提出起诉，所以没有任何试图确定她被除名的原因的国内裁决机构的判决。缔约国认为，提交人的伴侣有可能滥用了自己在住房管理局的地位实施欺诈，但这一行为无从证实。因个人原因滥用职权，不应归咎为缔约国或其任何政府实体对提交人或广大妇女的歧视，也不能作为某种歧视行为或模式的证据。缔约国因此认为，提交人与《公约》第二条(d)项相关的指

控没有依据，该指控未得到充分证实。

- 8.7 缔约国指出，Senych 先生(提交人的伴侣)单独以自己的名义向 Rae-Edzo 住房管理局申请购买“北部地区租购方案”的住房，其申请被否决，“Rae-Edzo住房管理局董事会指示一名租户关系工作人员与提交人联系，告诉她因为她是 Rae-Edzo 社区的居民，所以只有在申请中加入她的名字，才能审议其伴侣的住房申请。”缔约国认为，董事会建议租户关系工作人员向提交人提供这一信息，是因为“Senych 先生与提交人的普通法关系在 Rae-Edzo 社区明显众所周知，而且提交人是 Rae-Edzo 社区成员也是众所周知的事实，因此她符合向 Rae-Edzo 住房管理局申请住房的资格。”缔约国指出，提交人没有提出任何证据，证明她被明确告知只有在将 Senych 先生列为共同申请人提交申请的情况下，才可向“北部地区租购方案”申请住房；或证明她不能以自己的名义申请住房；或她不能向 Rae-Edzo 住房管理局要求对住房拥有独立产权。缔约国还指出，当时实施的“北部地区租购方案”的资格标准没有任何基于性别、婚姻状况或文化遗产的限制，这些资格标准不应被视为对农村妇女不公。
- 8.8 缔约国指出，“北部地区租购方案”在审查资格时，考虑了提交人的收入及其伴侣的收入状况，重要的是，提交人未能证明她有能力单独依靠自己的收入提出申请，通过租赁购买的方式购置 Rae-Edzo 的房产。
- 8.9 就提交人有关缔约国违反《公约》第二条(e)项的指控，缔约国指出，提交人要证明一项侵权行为，就必须证明缔约国在注意到提交人被从“租赁合同”中除名而遭受个人歧视时，未采取适当措施消除这一歧视。缔约国指出，当西北地区住房公司和 Senych 先生的房产代理注意到提交人的名字从“租赁合同”中去除后，为改善提交人的处境采取了若干努力。在 1996 年 6 月至 1996 年 8 月期间，西北地区住房公司试图处理提交人的问题，提出为她提供“位于 Rae-Edzo 社区、面积与市场价值与涉案 Rae-Edzo 房产相当的其他住房。”例如，作为解决办法，西北地区住房公司提出给予提交人一套一居室连体房(1996 年 8 月)，和另一套“北部地区租购方案”住房(未标明日期)，但两套住房都被提交人拒绝。此外，西北地区住房公司和提交人已故伴侣的房产代理还分别于 1999 年 5 月 31 日和 2001 年共同提出以协商解决的方式向提交人支付 15,000 加元和 20,000 加元，但这些建议均遭到提交人的拒绝。缔约国认为，上述位于 Rae-Edzo 的房产在 2003 年的估计价值为 28,500 加元。缔约国还指出，根据提交人提交的一份 1996 年的鉴定报告，位于 Rae-Edzo 的房产当时的估计价值为 40,000 加元。缔约国因此认为，在提出 20,000 加元协商解决金额的时间前后，提交人不可分割的半数权益的价值可能为 14,250 加元，在 2001 年提出协商解决金额时，其权益价值可能最多为 20,000 加元。缔约国指出，提交人拒绝为解决这一争端提出的以上所有合理建议，因此提交人来文中有关《公约》第二条(e)项的指控不成立，完全缺乏证据。缔约国还认为，提交人关于其拒绝以上解决争端方式的解释经不住严格推敲。提交人坚持要求得到 Rae-Edzo 房产的半数权益，但从法律角度而言，该要求早已无法实现。缔约国指出，在就争端谈判解决方式时，西北住房公司实际上已不再是涉案房产的登记所有人，因此无法给予提交人该房产的半数权益。即便在谈判解决方式时西北地区住房公司有满足提交人的要求，则必须要求新的住户从 Rae-Edzo 房产中搬迁出去，从而造成严重的不公平现象。一些第三方已于 2004 年 11 月成为 Rae-Edzo 房产租赁权益的登记所有人，而这些第三方如今仍然是该房产的合法业主。
- 8.10 缔约国还指出，为消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视，该国还制定了必要的立法和其他措施。《加拿大权利和自由宪章》(下称“《宪章》”)规定，宪法保护妇女不受歧视。此外，缔约国还制定了禁止歧视妇女的各种国内人权法，包括禁止以提交人在来文中提及的理由歧视妇女，以及在住房和提供居住设施方面防止歧视的专门条款。缔约国指出，在案件所涉时间段内，在西北地区生效的人权法为《公平惯例法》，并提及该法第 4 节。《公平惯例法》后来被西北地区《人权法》取代，该法同样

规定，在提供商品、服务、居所和设施方面禁止基于各种理由的歧视，同样旨在根据《公约》第二条(e)项，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。此外，缔约国的联邦法律《加拿大人权法》明确禁止基于种族、民族或种族出身、肤色、宗教、年龄、性别、性取向、婚姻状况、家庭状况、残疾和罪行被赦免等被禁止的歧视理由为由，禁止他人使用居住设施。

- 8.11 缔约国注意到，委员会在 2010 年 11 月 25 日关于提交人的来文可否受理的《决定》中，提及提交人关于遭受其伴侣家庭暴力的指控，并因此注意到委员会关于暴力侵害妇女的第 19 号一般性建议。缔约国指出，提交人本身在来文中并未提出任何指控，声称对她歧视的理由是缔约国的机关未能确保其机构恪尽职守，保护提交人免受家庭暴力，包括其伴侣实施的暴力，此外，她也没有指控这些机构没有对暴力行为进行调查或惩处，或因此提供赔偿。缔约国还指出，没有任何证据表明提交人在对其伴侣提出国内起诉之前向相关机关告知她遭受其伴侣的暴力，在那种情况下，指控应由民事法院审理作出决定。缔约国坚持认为，该国实际根据《公约》履行了克尽职责、普遍防止暴力行为的义务，在注意到个人暴力侵害妇女的行为时，该国政府克尽职责，对这类行为进行调查和惩处。
- 8.12 缔约国随后参照委员会的判例¹⁰对本案的情况作了分析，其结论认为，与这些案件不同，加拿大的相关机关无从知晓提交人面临危险，因为她没有向国内法院提出起诉。缔约国还指出“提交人国内诉讼的案件程序与 Vertido 诉菲律宾这一来文所述案件程序之间的鲜明差异”，¹¹认为与 Vertido 一案的情况不同，没有证据证明，本案提交人国内诉讼的相关延误是由于法院系统没有以公正、公平、及时和快速的方式处理其起诉。缔约国还描述了该国为保护家庭暴力受害人采取的立法和政策措施。
- 8.13 有关提交人称缔约国违反《公约》第十四条第 2 款(h)项的指控，缔约国指出，提交人没有代表广大妇女、广大农村妇女或生活在西北地区 Rae-Edzo 特定地区妇女的资格。缔约国认为，没有证据表明缔约国的机关违反《公约》第十四条第 2 款(h)项，以不公平和歧视的方式适用与住房相关的政策或程序。提交人没有提出任何证据，证明将她从“租赁合同”中除名的动机是缔约国的相关机构未能避免采取歧视广大妇女，尤其是歧视农村地区妇女的任何行为或做法，或缔约国的机关未能确保西北地方政府机构不采取歧视这类妇女的任何这类行为或做法，或证明该结果是以上情况的附加产物。缔约国认为，提交人的这一指控未得到证实，提交人未能证明存在违反《公约》第十四条第 2 款(h)项的情况。
- 8.14 缔约国还指出，上文中对提交人有关《公约》第二条(e)项的指控作出回应时列举的许多宪法保护和立法措施，也可用于说明该国按照《公约》第十四条第 2 款(h)项的要求，制定了适当措施，以消除对农村妇女的歧视，进而保证她们在男女平等的基础上参与农村发展并受其益惠，以及确保妇女享有适足生活条件的平等权利。缔约国还介绍了为满足妇女的住房需要制定的政策和方案。
- 8.15 至于提交人有关《公约》第十五条第 4 款的指控，缔约国参照委员会第 21 号一般性建议，对《公约》这一条是否适用提出质疑。缔约国还指出，提交人没有提出任何证据，证明她在选择打算生活的居住地(“国家”)方面受到阻碍，得不到与男子平等的待遇，或证明她选择居住地的自由受到相关机关直接或间接歧视行为的限制。缔约国承认，提交人获得位于 Rae-Edzo 的涉案房产在法律上已不可能，因为在她被“租赁合同”文件除名后的几年中，该房产已被其他人合法占有，但缔约国指出，已采取了各种积极步骤改善提交人的处境，使之能够重新在 Rae-Edzo 社区居住，从而尊重她与该社区所在土地之间特殊的情感联系。¹²缔约国指出，提交人目前居住的住房是由 North Slave 住房公司提供的，而且自 2006 年以来一直生活在该住房公司提供的住房中。缔约国指出，事实无法证明提交人被剥夺《公约》第十五条第 4 款要求的选择住所和居住地的机会，因此认为，提交人未能证明存在违反《公约》第十五条第 4 款的情况。

8.16 对于提交人有关《公约》第十六条第 1 款(h)项的指控，缔约国指出，提交人没有指明在财产的所有、取得、经营、管理和享有方面歧视已婚或未婚妇女的任何财产法或习俗，尤其是阻止她所有、取得、经营、管理或享有位于 Rae-Edzo 的房产的任何歧视做法或法律，或相关机关在将她从上述房产“租赁合同”文件中除名时存在任何歧视行为。缔约国重申其意见，即提交人未提出任何证据证实其案件中存在歧视情况，来文涉及提交人与其伴侣之间的个人争端，及其伴侣为了增进个人利益实施欺诈和/或滥用职权的行为。缔约国还指出，以上述及的《宪法》保护和立法措施以及任何适用的与家庭相关的法律，其目的都是为了确保在与婚姻和家庭关系相关的所有事务中消除对妇女的歧视，以及根据《公约》第十六条第 1 款(h)项，确保配偶双方在财产的所有、取得、经营、管理、享有和处置方面具有相同的权利。缔约国因此认为，提交人未能证明存在违反《公约》第十六条第 1 款(h)项的情况。

双方提出的进一步意见

- 9.1 2011 年 10 月 26 日，提交人提出了她没有接受另行安排住房的理由，她的住所和财产被非法剥夺，是她的伴侣与当地住房机关相互勾结的直接后果，因为其伴侣是该机构委员会及西北地区住房公司的成员，这些机构应他的要求，在未得到正当授权的情况下即将提交人从“租赁合同”中除名。她指出，她的普通法关系被其伴侣和法律系统错误地界定为“寄宿”关系。在她躲入受虐妇女庇护所后，她的律师告诉她，她已从自己的家中被驱逐，如果她再踏入该房产，则可能面临刑事指控和逮捕。她和她的三名子女因此若干年无家可归，她长期被迫与子女分居两地，她获得和维持就业的能力也受到驱逐的影响。
- 9.2 提交人指出，作为交换，西北地区住房公司建议以一套面积相当于单间公寓的一居室连体房取代其三居室私有住房，连体房为租赁。她已有三个十几岁的子女，而且正怀着第四个孩子，因此认为这一建议既不公平也不合理。她认为住房公司提出这一建议并非出于善意，因为该住房公司也参与了夺走她的住房的行动。她感到担心的是，就算她和三个子女搬进租来的单元，他们也会拿出另外的限制规定再将她驱逐出去，例如有关对单间公寓居住的家庭人口的限制。提交人称，她是一名土著妇女，拥有自己的家园并根据条约享有对土地和住房的权利，她在购买住所时选择了居住地，她希望自己的住所为不断扩大的家庭提供安全和足够的空间，但西北地区住房公司没有做到这一点。此外，North Slave 住房公司向她告知，如果她愿意的话也可以申请购买住房，但她两次提交的申请都因其收入不符合成为业主的标准而被否决。
- 9.3 提交人还指出，处理这一案件旷日持久，在 1995 年至 2005 年期间，她只抱着一个目标，即收回自己的住所和物品，但在法律程序的各个阶段，都有人告诉她无法实现这一目标。她认为，她的投诉案件之所以无法达成解决办法，是因为为她的案件指派的律师以及西北地区法律服务委员会的官员对她的歧视。作为一名土著人，她遭受了种族主义，作为妇女，她遭受了性别歧视。歧视的这两个方面导致一种行为模式，这种行为模式说得好听是欺侮，说得不好听则是虐待。她因住所被夺走而遭遇贫困、失业、被迫搬迁和无家可归，这些因素也在其中产生了一定的影响，因为她没有经济能力负担自己挑选的律师，有时她都负担不起西北地区法律服务委员会为了向她提供服务要求她提供的捐款。她认为，无法达成解决办法的原因之一，是她在 10 年当中被指派了若干名律师。无法达成解决办法也是这些律师的行为或无所作为的直接后果。大多数律师不“听”她的指示，反而对她发出指示，并在她对他们的立场表示质疑时威胁撤出案件；有些律师在她不知道或不同意的情况下代表她行事。她无法选择自己的律师，而西北地区法律服务委员会也没有对该机构为提交人指派的律师问责。提交人列举了很多事例，

说明指定作为她当然代理的律师行为失当，提交人认为，她的案件之所以败诉，是因为她自己不具备诉诸法律的专门知识，又没有获得适当的法律代理。

- 9.4 就提交人希望从缔约国获得的补救而言，提交人描述了失去住所导致她与其家人被迫经历的艰辛。提交人声明，如果能就发生的损害得到赔偿，她将非常感激，但她无法“对我们因失去住所而忍受的极为恶劣的待遇贴上价格标签”。此外，她声明，可能使其处境有所改善的补救办法包括：得到一套三居室的住房；对西北地区政府，包括西北地区住房公司和西北地区法律服务委员会进行谴责，列出它们的非法和歧视行为；承诺由法律系统提供培训，并雇用更多的土著人；为她报销在 10 年中支付的全部法律费用。
- 9.5 2011 年 12 月 22 日，缔约国重申其对来文案情的主要意见。

审议案情

- 10.1 委员会按照《任择议定书》第 7 条第 1 款的规定，根据提交人和缔约国提供的资料审议了来文。
- 10.2 就本案而言，委员会注意到，提交人被从“租赁合同”中除名，使得其不属于土著社区一员的伴侣成为房产唯一的所有人；由于提交人伴侣涉嫌欺诈的行为，提交人失去了对涉案住房享有的份额；如果没有西北地区住房公司的作为或不作为，这一改变是不可能发生的；西北地区住房公司是缔约国的一个机构；提交人的伴侣当时是住房管理局委员会的主任之一，因此占据着一个权力岗位；尽管提交人作为 Rae-Edzo 社区成员，是合格的权利持有人，但住房公司甚至没有向她告知废除其财产权的情况。这些事实表明，提交人的财产权因一个公共机构与其伴侣共同实施的行为而受到损害。委员会还注意到，提交人后来因其伴侣更换门锁和迫使她搬迁而无法进入自己的住所，原因是她试图逃离其伴侣的虐待，向受虐妇女庇护所寻求保护。委员会还注意到，法律援助委员会为提交人指派的律师建议提交人满足其伴侣对她提出的搬迁要求，而没有对这一要求的有效性提出质疑。委员会认为，上述事实结合在一起，导致提交人受到《公约》第一条定义的间接歧视。委员会认为，提交人在对其伴侣提出第一次起诉时，对其作为家庭暴力的土著妇女受害者的事实作了强调，并在投诉案件中明确表明了这一点，并强调这种暴力行为妨碍了提交人行使其财产权。委员会在第 28 号一般性建议中指出，相互交错的现象是理解《公约》第二条所载缔约国一般性义务范围的一个基本概念。以性和性别为由对妇女的歧视与影响妇女的一些其他因素密切相关，如种族、族裔、宗教或信仰、健康状况、地位、年龄、阶级、种姓、性取向和性别认同等。缔约国必须从法律上承认这些交叉形式的歧视及其对相关妇女的综合负面影响，并禁止这类歧视(第 18 段)。因此，委员会认为，发生了对提交人交错形式的歧视行为。
- 10.3 关于提交人称她在《公约》第二条(d)和(e)项之下的权利受到侵犯的指控，委员会回顾，上述条款要求缔约国确保政府当局和公共机构不采取任何歧视妇女的行为或做法，并采取一切适当措施，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。《公约》第二条(d)项规定，缔约国不仅有义务不采取任何直接和间接歧视妇女的行为或做法，而且必须确保废除任何导致歧视效果或结果的法律、政策或行动。此外，《公约》第二条(e)项要求缔约国采取措施，确保真正实现消除对妇女的歧视，包括制定措施，使妇女能够对侵犯其《公约》权利的情况提出起诉及获得有效救济。由于提交人是一名处于弱势地位的土著妇女，缔约国有义务确保采取有效措施消除跨部门歧视。
- 10.4 委员会注意到，缔约国指出，当西北地区住房公司注意到提交人从“租赁合同”中除名后，为改善提交人的处境作出了若干努力，包括向提交人提供位于该社区

的其他房屋或经济赔偿，但这些建议都遭到提交人拒绝。委员会还注意到，缔约国称，就解决办法开展谈判时，西北地区住房公司已不再是涉案房产的登记所有者，因此无法给予提交人该房产的半数权益。然而，委员会也注意到：在将提交人从“租赁合同”中除名，并将提交人的权益份额转予其伴侣时，西北地区住房公司是涉案房产的管理机构，根据该公司自己的规则，它一开始就没有从事这一行为的资格；提出向提交人提供的住所为租赁，没有所有权，面积小于其被驱逐的住所，此外，据提交人称，提出的经济赔偿不足以为她及其子女提供适当的住所。委员会还注意到，住房公司直到 1996 年 8 月才第一次提出解决建议，当时提交人已被从自己的住所驱逐出去三年。委员会认为，缔约国未能确保其机构提供有效的法律保护，遵守“销售和购买协议书”，也没有宣布未列入提交人姓名的“租赁合同”无效。

- 10.5 委员会又注意到，提交人曾受到指派给她的法律援助律师的压力，要她寻求金钱赔偿而不是收回房产，因而不得不多次更换律师，在家庭暴力申诉和有关房产的法律诉讼这两方面都受到严重的区别对待。委员会提及其第 28 号一般性建议并回顾，根据《公约》第二条(e)项，缔约国有义务采取措施确保男女平等，包括采取措施确保妇女能够获得有效补救(第 36 段)。因此，委员会认为，提交人根据《公约》第二条(d)和(e)项享有的权利受到侵犯。
- 10.6 关于提交人指控缔约国违反《公约》第十四条第 2 款(h)项和第十五条第 4 款，委员会注意到，委员会收到的资料未表明她遭受的歧视行为与她来自农村地区相关，也未表明她不得居住在加拿大西北地区 Rae-Edzo 社区的另一房产。因此，委员会认为，现有事实并未表明存在违反《公约》第十四条第 2 款(h)项和第十五条第 4 款的情况。
- 10.7 关于提交人涉及《公约》第十六条第 1 款(h)项的指控，委员会注意到，缔约国表示，提交人未指出有任何财产法或习俗歧视已婚或未婚妇女，未指出有任何歧视性做法或法律干扰了她对具体的 Rae-Edzo 房产的拥有、取得、管理、安排或享用，也未指出在她最终从关于该房产的“租赁合同”中除名一事上有关部门有任何歧视性行为。然而委员会注意到，尽管正式的资格标准无此规定，但 Rae-Edzo 住房管理局的一名租户关系工作人员告诉提交人说，如果申请表上增列提交人的姓名，其伴侣的住房申请就会得到考虑。委员会还注意到，提交人是家庭暴力受害者，而且缔约国对这一事实也从未提出过质疑；其伴侣曾试图不让她工作，从而限制她过独立经济生活的能力；提交人在为逃离家庭暴力而向受虐妇女庇护所寻求保护之时却被赶出家门。委员会又注意到，根据缔约国自己的陈述，在确定是否符合“北部地区租购方案”的资格标准时，计入了提交人及其伴侣两人的收入，但当她从“租赁合同”中除名之时，西北地区住房公司却未考虑到她的贡献，甚至没有将除名一事通知她。上述事实结合在一起，表明存在违反《公约》第十六条第 1 款(h)项的情况。
11. 根据《公约任择议定书》第 7 条第 3 款行事，并参照上述各方面的考虑，委员会认为，缔约国未履行与《公约》第一条一并解读的第二条(d)和(e)项和第十六条第 1 款(h)项所载义务，侵犯了提交人依据这些条款享有的权利，并向缔约国提出如下建议：
- (a) 关于来文提交人
- (一) 向提交人提供与其被剥夺的房产在质量、位置和大小上相称的房产；
 - (二) 向提交人提供与其权利被侵犯的严重程度相称的物质损害和精神损害适当金钱赔偿。

(b) 一般而言

(一) 征聘和培训更多土著妇女为其社区的其他妇女提供法律援助，包括家庭暴力和财产权方面的法律援助；

(二) 审查其法律援助制度，以确保遭受家庭暴力的土著妇女能够有效诉诸司法。

12. 根据《任择议定书》第 7 条第 4 款，缔约国应对委员会的意见及其建议给予应有的考虑，并在 6 个月内向委员会提交一份书面答复，说明采取行动落实委员会的意见和建议的情况。还请缔约国公布和广泛散发委员会的意见和建议，使之达到社会所有相关各界和部门。

[通过时有阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文本，其中英文本为原文。]

附录：委员会委员帕特希亚·舒尔茨女士的个人意见(反对)

- 1.1 2010 年，当委员会作出关于这项申诉可以受理的决定时，我还不是委员会委员，但我参加了 2012 年 2 月 28 日作出决定之前的一系列讨论，因此有权发表我个人对案件是否可以受理和案情的意见。在很多方面，我不同意委员会在这两个方面采取的立场。
- 1.2 我认为，根据《公约任择议定书》第四条第 1 款，因为没有用尽国内补救办法，应裁定来文不可受理，有可能还可以根据第四条第 2 款，因明显证据不足而不予受理。尽管如此，在裁定可以受理之后，来文本应根据案情予以驳回，因为指称对提交人的歧视，或在加拿大对妇女的歧视，包括对土著妇女、农村妇女、在 Rae-Edzo 社区生活的妇女和家庭暴力受害妇女的歧视，都没有提出任何证据。我还愿指出，根据《任择议定书》第二条的规定，提交人并没有资格代表这些妇女群体提出来文。

可否受理问题

- 2.1 我同意委员会的观点，根据《任择议定书》第四条第 2 款(c)项，就属时理由而言来文可予受理。然而，我认为，缔约国也认为，提交人没有用尽国内补救办法，根据《任择议定书》第四条第 1 款，她的来文不可受理。提交人在向司法机关提出的三次起诉中，没有充分利用所有可用的法律程序，也没有在这些法律诉讼中要求法庭复查其申诉的案情，她是被告所犯一个或多个歧视行为受害人的指称，包括本案中两个国家住房管理机构和法律援助部门，以及法院指定的她的辩护律师。直到她向委员会提出来文，我认为提交人才第一次指称她是有关机构、法律援助服务处和法庭为她指定的辩护律师，这些方面的性别和种族主义的受害人。因此，加拿大法院也无从考虑她受到一种或多种形式歧视的指称的详细情况，或者酌情根据该情况为她作出补偿。
- 2.2 提交人在 1995 年 5 月提起第一次民事诉讼。唯一的被告是她的前伴侣。她声称是暴力、侵占动产的受害人，并被从他们共同购买的家中驱逐。她要求对各种损害作出赔偿(见正文第 2.7 段)，并在陈述中表示，她的前伴侣在窃取住房上得到西北地区政府的纵容。W.S.(伴侣)在诉讼提出 5 个月之后，于 1995 年 11 月死亡。他死后，提交人没有再采取继续诉讼的行动，案子悬而未决直到 2003 年。
- 2.3 提交人在 1996 年 3 月提起第二次民事诉讼，她在起诉中点名的，有其前伴侣的房产代理、当时住在那所房子里的其前伴侣的朋友，和西北地区住房公司。提交人声称，公司允许 W.S.以欺诈手段侵吞了她的那部分财产。只是在此时，西北地区住房公司才第一次得知提交人的状况和她对公司的要求。第二次起诉在 1998 年 7 月作了修正，列入了以各种理由提出的对损失和利息的要求，和承认她拥有一半财产和租赁地的请求。
- 2.4 为了以某种另外的方式解决问题，而不是恢复提交人对第 138 号土地的一半所有权，向她提出了各种安排，如另谋住所或赔偿解决。具体而言，1999 年 5 月向提交人提出给予 15,000 加元的经济赔偿，2001 年又提出给予 20,000 加元的赔偿。提交人拒绝了这些提议，而是选择继续试图收回她那部分财产的所有权，但她没有重新启动在 1996 年提出并在 1998 年修正的第二次民事诉讼。那项诉讼一直没有结案，直到 2003 年。
- 2.5 W.S.的房产代理和西北地区住房公司分别在 2003 年 6 月 3 日和 10 日提出动议，以“未予起诉”为由撤销提交人的两项诉讼。10 月 27 日，西北地区最高法院接受了撤销第一起诉讼的请求。提交人并没有对撤销她的第一起诉讼提出异议，尽管她对前伴侣的指控和提出的各种要求，尚未对有关案情进行审理。因此，加拿大法院并未得到机会审理提交人申诉的案情；提交人也没有为她受到歧视的申诉提供资料。然而，提交人确实在 2003 年 11 月 3 日向西北地区上诉法院提出申请，要求推翻西北地区最高法院因“未予起诉”而撤销她的第二次民事诉讼的决定。上诉法院驳回了她的请求，但没有提出书面理由。提交人没有就该项决定向加拿大最高法院提出上诉，也没有告知加拿大法院她没有或不

能这样做的理由。现有的条约机构判例法显示，考虑到关于用尽国内补救办法这一要求的本意，除非有理由必须放弃，否则这项程序性规则不应当废弃。上诉法院没有为决定作出书面解释，不能作为一项理由。与委员会不同的是(正文第 7.3 段)，我不认为向加拿大最高法院提出上诉也不可能为提交人解决实际问题。即便该项补救最多只不过适当考虑到提交人在 1996/1998 和 2003 年期间未采取行动有关的一些程序问题，它仍有可能导致作出有利于提交人的决定。如果加拿大最高法院认为，如果提交人拖延了 5 年时间没有采取任何司法行动是有情可原的，例如因为提交人与其他当事方之间正在进行谈判，那么最高法院可将案件发回下级法院重新审查案情。由于没有向加拿大最高法院提出上诉，提交人排除了本委员会审议她的来文的可能性，因为她没有用尽可用的国内补救办法。我认为，根据《任择议定书》第一条第 4 款，这第一条理由就足以裁定来文不可受理。

- 2.6 虽然又提起了第三次法律诉讼，但并不能弥补提交人在第二次法律诉讼中没有用尽国内补救办法的事实。提交人没有采取有效行动，根据适用的程序规则，对法庭关于她第二次诉讼的决定提出抗辩。因此，我认为，她不能拿第三次诉讼——与第二次诉讼的目的相同——反驳她在第二次法律行动中没用尽国内补救办法的论点，因为那样做将使用尽国内补救办法的要求失去意义，而委员会曾一再强调该项要求。提交人在第三次法律行动中也没有用尽国内补救办法。实际上，在 2004 年 11 月 16 日提起的第三次诉讼中，也即第二次诉讼之后 8 年，指名的对象仍然是她前伴侣的房产代理，又加上了第 138 号地块新的所有人，其前伴侣的房产代理将该财产卖给了此人。与第二次诉讼的情况一样，在第三次诉讼中，提交人要求得到对其财产权的承认。第三次诉讼中既没有点名西北地区住房公司，也没有指名加拿大任何其他机关。与头两次诉讼的情况一样，这第三次法律行动也得不出任何因为她是一位妇女、一位土著妇女，或生活在加拿大该地区的妇女，而受到任何加拿大当局歧视的根据。因此，这第三次诉讼可以看作是提交人采用的一种手段，弥补她没有对北方地区上诉法院撤销她的第二次诉讼向加拿大最高法院提出上诉的失误。审理第三次诉讼的法官裁定，由于头两次诉讼没有审理案情的实质问题，提交人有权提起第三次诉讼，不算被告所声称的滥用法律程序。2005 年 7 月 21 日作出的那项决定，为审议提交人申诉的案情实质开了绿灯，之前没有那样做，是由于提交人在前两次法律行动中未采取必要步骤。然而，法官要求提交人支付第二次诉讼的法庭费用，并在 60 天内将第三次诉讼的费用保险金过账；否则将从案情登记册上将之勾销。提交人没有对该决定向西北地区上诉法院提出上诉。因此，我认为，提交人的第三次法律行动也没有用尽可以利用的国内补救办法，她也没有提出任何可以使她免除这项义务的情况。经济困难，或者对向上诉法院提出请求的结果持有疑虑，都不能免除她用尽国内补救办法的义务。
- 2.7 此外，在第二或第三次诉讼中，都不能说补救措施被无理拖延，因此，这一点也不能作为论据，免除提交人用尽国内补救办法的义务。

案情

- 3.1 我不同意委员会在第 10.2 至第 10.4 段中对本案事实的记述，以及在这个基础上作出的结论。在提交人提起的三次法庭诉讼中，没有任何一次审理过提交人申诉案情的实质，她也未能在任何情况下在这几次诉讼中对她指称被告所犯的歧视行为提出任何证据，包括其中提到的两个国家住房管理机构、法律援助服务处，和法庭指派的律师。在这三次民事诉讼中，基于性别、婚姻状况、文化遗产、居住地或任何其他理由的歧视，从未出现在提交人在其本人的案件中提出的申诉中。第二次诉讼是唯一一次点名一个加拿大政府机关的诉讼(西北地区住房公司)；在其他两次诉讼中，所有被告都是私人当事方(W.S.、他的房产代理，和从该房产代理购买第 138 号土地的当事方)。在这份书面意见的开头我曾经指出，我认为，根据《任择议定书》第二条的规定，提交人没有资格代表她所讲到的那些妇女群体提交来文。我还要在这里补充说明，她提出了一些一般性的陈述，但没有对她所提到的各类妇女群体所受的歧视行为提出任何证据，而缔约国则对提交人所作的每一项一般性陈述作出了具体的反驳。

- 3.2 我认为，本案起源于提交人和她的前伴侣 W.S.两人之间的一个问题，W.S.看来是利用了、甚至是滥用了他在 Rac-Edzo 住房管理局董事会成员的权力地位，在 1992 年 2 月提出要求，并在 1993 年 6 月成功地让西北地区住房公司从证明共同拥有第 138 号土地的租赁合同中删去了提交人的名字。很有可能 W.S.采用欺诈手段，将提交人的名字从文件中去除，而他并不符合在 Rac-Edzo 拥有房产的任何资格条件。此事的发生情况没有经过调查，W.S.以及西北地区住房公司的一位或多位雇员是否犯有必须受到惩罚的犯罪行为，仍然是个疑问。相应案卷失踪的有关事实也没有得到查明。
- 3.3 我尤其不能同意委员会对于提交人在她的前伴侣手中遭受暴力得出的结论。1993 年 6 月，当西北地区住房公司将第 138 号土地划归 W.S.作为单独的产权持有人时——不管是由于错误、疏忽，还是合谋欺诈，在此之前还是由提交人和她的前伴侣共同所有——西北地区住房公司并不了解提交人与 W.S.关系上出现的困难，更具体地说，如果来文中的说法可以叫人相信的话，从未被告知提交人是暴力、威胁、不断受到性虐待和恐吓的受害人，而且不能外出就业，该公司直到 1996 年，即提交人提起第二次诉讼时，才知道提交人的状况。在那之前，在提交人于 1995 年 5 月提起第一次诉讼时，W.S.是唯一被告。因此，经过 1995 和 1996/1998-2003 年提起的两次民事诉讼(但没有跟进)，加拿大当局才得知提交人对其前伙伴所犯暴力的指控。因此，我认为，不能指控缔约国在本案中没有行使适当注意的义务。
- 3.4 我也不赞成委员会在正文 10.4 段中表达的意见，说缔约国没有确保其机构为提交人提供法律保护。西北地区住房公司在 1996 年了解到提交人的这种情况后，没有立即对提交人的名字被从合同中除掉的情况展开调查，显然令人感到意外。至少这显示了该住房机关在执行自己的产权分配规定方面存在无法解释的漏洞，但提交人没有表明这个漏洞即是对她的歧视。一项失误，甚至是一个欺诈行为，导致提交人的名字被从租赁合同中去除，又没有进行适当监督，以及在可能的情况下纠正相应文件中的错误，这些问题本身并不构成对提交人的歧视。提交人也没有向加拿大法庭提出这个论点，证明发生了歧视。此外，西北地区住房公司和 W.S.的房产代理还曾多次尽可能纠正由于失去她的产权而对提交人造成的伤害。我同意缔约国的观点，提交人没有证明向她提出的方案不是真心诚意的，或者没有一项是充分的。具体而言，1999 年和 2001 年提出的金钱赔偿(分别为 15,000 加元和 20,000 万加元)，看来相当于提交人被剥夺财产的价值，因为第 138 号地块最终被房产代理以 30,000 加元出售。
- 3.5 我没有得出委员会在正文第 10.5 段中得到的同样的结论，关于提交人在维护本人利益方面所遇到的各种困难，她认为这导致了她在《公约》第二条(d)和 (e)项中的权利受到侵犯。我不赞同委员会的意见，对她的案件多次安排了不同的律师，是对提交人的歧视，尤其是在她对婚姻暴力的投诉案件中。提交人在 1995 年 5 月提起第一次诉讼，她的前伴侣 5 个月后死于癌症。我无法理解改换指派给她的案件的律师，如何对提交人造成伤害，因为头两次诉讼，以及对其中第二次诉讼的修正，都是由同一位律师处理的，从 1995 年到 1998 年都是她的代理人。据案卷记载，5 位律师经手过她的案件。这些改变在她的财产权问题上有可能对她的案件造成损害，这是完全可能的，但这并不一定意味着她受到歧视。我不认为从案卷的内容上可以得出结论，提交人的律师建议她接受金钱赔偿的和解办法，而不

寻求收回第 138 号土地她的那部分所有权，是对她的歧视。无论如何，在达到某一个时间点之后，看来要想收回这些权利，必然会在法律上遇到相当大的问题(因为产权的凭证已经易手)，因此建议提交人接受金钱赔偿的和解办法，也不能算作歧视，而是在对当时的情况作出现实的评估之后提出的建议，尽管这对提交人而言肯定是一个痛苦的现实。本案持续了 10 年。向提交人提供了法律援助，使她能够对 W.S.的房产代理和西北地区住房公司提起诉讼和进行谈判。当她想 2003 年提出上诉时，没有再为她提供法律援助，但她成功地争回了法律援助，并被指派了一名律师。缔约国举出了一些客观理由，说明为什么提交人不得不与 5 位律师合作：一人离开了该地区，一人离开了政府的法律服务机构，而另一人决定辞去作为提交人律师的职务。该辞职显然不是有可能造成歧视影响的一种形式的压力——那当然是不能接受——因为那位律师是在 2002 年她拒绝接受 20,000 万加元赔偿之后作出的决定，赔偿的数额显然正是其财产的价值。提交人在第三次诉讼期间也得到了法律援助，并通过这一援助要求得到她在第二次诉讼期间没有得到的东西，尽管她在第二次诉讼期间没有用尽所有可用的补救办法。

- 3.6 我注意到，审理第三次诉讼的法官裁定，由于头两次诉讼没有审议案情，提交人有权提起新的诉讼，因此并不构成被告所声称的滥用法律程序。这项决定是在 2005 年 7 月 21 日作出的，为审议提交人申诉的事由开放了绿灯，由于提交人在前两次法律行动中没有采取必要步骤，所以一直没有得到审议。决定还为提交人提供了一次机会，将她在来文中指称的歧视问题列入指控。那位法官还指令她支付前两次诉讼的法庭费用，和缴纳新诉讼费用的保证金。西北地区最高法院关于采取第三次法律行动必须以提交人支付前两次诉讼的法庭费用和缴纳第三次诉讼费用的保证金为条件的决定，以及规定 60 天限期付款，显然都不构成歧视。提交人没有支付前两次诉讼的法庭费用，考虑到早先法律行动的实际情况，要求支付之前的法律费用和缴纳新诉讼费的保证金并非无理要求。考虑到这些事实，我认为指责缔约国没有给予提交人维护其权利的机会是没有道理的。
- 3.7 尽管提交人对在这些年里向她提供的法律援助的质量提出质疑，但显然只是在来文中她才第一次指称她受到律师和法律援助处的歧视。因此，与委员会相反，我认为，提交人是在没有歧视的基础上获得法律援助的。我并不排除有关法律服务的质量有可能不尽如人意。然而，根据现有的判例法，诉讼人(这是他们的不幸)必须为他们的律师所犯的错误承担责任。
- 3.8 我赞成委员会在其意见的最后在第 10.6 段中作出的结论，不存在违反《公约》第十四条第 2 款(h)项或第十五条第 4 款的问题。与委员会在意见的 10.7 段中提出的意见相反，我不认为根据《公约》第十六条第 1 款(h)项的规定，缔约国犯有歧视行为。提交人似乎确实是家庭暴力的受害人，她获得有收入就业的能力受到其伴侣的限制，也是完全可能的，但在引起本来文的事件发生时，即在将她的名字从租赁合同中去除时，加拿大的任何机构都不知道这一情况。上文在论及第 10.2 至 10.4 段时指出，只是在提起第一次诉讼之后，其中 W.S.是唯一的被告，司法机关才第一次得知提交人声称是家庭暴力的受害人。由于提交人没有跟进那一次法律行动，也没有跟进第二次法律行动，因此不能指责缔约国在本案中，以及一般而言在妇女受暴力行为之害的问题上，没有行使充分注意的义务。
- 3.9 我认为，在订立合同时将伴侣双方的收入作为考虑因素，也不能解释为侵

3.10 犯提交人在第十六条第 1 款(h)项下的权利。如果不将前伴侣的收入考虑在内,提交人很可能无力购买第 138 号土地,因为她没有达到必要的收入水平。提交人在来文中的陈述证实了这一点,说她后来曾两次申请购买一所房屋,但由于收入过低而被拒绝,此外,并没有强迫提交人在申请上加上她前伴侣的名字,而只是告诉她,如果她那样做,她的申请可能得到批准。这显然是一个常识问题,他们二人共同生活,因此提供这方面的信息并不违反提交人在第十六条第 1 款(h)项下的权利。西北地区住房公司没有通知提交人她的名字被从合同中除名,也不能视为构成歧视。由于 W.S.很可能使用了欺诈手段,将提交人的名字从合同中去除,因此也完全可以想象,他将不惜采用一切手段阻止她得知这个事实。另一方面,如果没有通知提交人一事不是西北地区住房公司的一位或数位雇员合谋的结果,而是一个失误或疏忽造成的,那也不能必然构成对性别的歧视。换句话说,一个对提交人肯定造成了严重后果的欺诈行为或失误,不一定就构成违反第十六条第 1 款(h)项的性别歧视行为。

4. 综上所述,我认为来文不可受理,理由是没有用尽国内补救办法,如果再从案情考虑,也因提交人没有提出证据证实其指称而应予以驳回。

帕特希亚·舒尔茨(签名)

[以法文提交。随后还将印发阿拉伯文、中文、英文、俄文和西班牙文本。]

【人权条约机构相关术语词汇表】

人权条约机构相关技术术语词汇表

来源：<https://www.ohchr.org/zh/treaty-bodies/human-rights-treaty-bodies-glossary-technical-terms-related-treaty-bodies#backlog>

如何使用这份词汇表

十大人权条约机构已开发出一些大体上相似，但在一些重要方面有所区别的工作方法和做法。其委员会采用的术语也有所区别。本词汇表旨在对条约机构系统中的一些重要部分作出解释，并重点强调术语方面的一些显著区别。

括号中为对应英文词汇

- [积压 \(Backlog\)](#)
- [主席团 \(Bureau\)](#)
- [主席 \(Chair\)](#)
- [共同核心文件 \(Common core document\)](#)
- [结论性评论 \(concluding comments\)](#)
- [结论性意见 \(concluding observations\)](#)
- [无报告情况下审议一国状况 \(Consideration of a country situation in the absence of a report\)](#)
- [建设性对话 \(Constructive dialogue\)](#)
- [国家报告员 \(Country rapporteur\)](#)
- [国家工作队 \(Country task force\)](#)
- [声明 \(Declaration\)](#)
- [克减 \(Derogation\)](#)
- [后续程序 \(Follow-up procedures\)](#)
- [一般性评论 \(General comment\)](#)
- [一般性建议 \(General recommendation\)](#)
- [人权条约司 \(Human Rights Treaties Division\)](#)
- [个人来文 \(Individual communication\)](#)
- [个人投诉 \(Individual complaint\)](#)
- [调查程序 \(inquiry\)](#)
- [迟交报告 \(Late reporting\)](#)
- [非政府组织 \(Non-governmental organizations\)](#)
- [不交报告 \(Non-reporting\)](#)
- [任择议定书 \(Optional protocol\)](#)
- [周期性 \(Periodicity\)](#)
- [申述 \(Petitions\)](#)
- [会前工作组 \(Pre-sessional working group\)](#)
- [建议 \(Recommendation\)](#)
- [缔约国报告准则 \(Reporting guidelines for State parties\)](#)
- [保留 \(Reservation\)](#)
- [审查程序 \(Review procedure\)](#)
- [议事规则 \(Rules of procedure\)](#)
- [秘书/秘书处 \(Secretary/secretariat\)](#)
- [简化报告程序 \(Simplified Reporting Procedure\)](#)
- [专门机构、基金和方案 \(署\) \(Specialized agencies, funds and programmes\)](#)
- [缔约国报告 \(State party report\)](#)
- [针对性或专题报告 \(Targeted or focused report\)](#)

- [议题和/或问题清单 \(List of issues and/or questions\)](#)
- [报告前议题清单 \(List of issues prior to reporting\)](#)
- [主题清单 \(List of themes\)](#)
- [国家人权机构 \(National human rights institutions\)](#)
- [条约、公约或文书 \(Treaty, convention, covenant or instrument\)](#)
- [条约机构或委员会 \(Treaty body or committee\)](#)
- [条约专要报告/文件 \(Treaty-specific report/document\)](#)
- [工作方法 \(Working methods\)](#)
- [对议题清单的书面答复/回复 \(Written response/replies to list of issues\)](#)

积压

除了缔约国迟交和不交报告的问题，一些条约机构还发现难以完成每年大量的报告审议工作。由此产生的积压意味着从缔约国提交某份报告到委员会完成审议可能间隔两年之久。获取最新信息的需求是发布问题清单做法的原因之一（见下文）。更有效的工作方法能减少积压，一些委员会也提出了创新的方法。例如，儿童权利委员会和消除对妇女歧视委员会有时会在两个平行小组中会面。

主席团

主席团通常由主席、副主席、报告员或委员会任何其他指定成员组成，召开会议决定与委员会工作相关的程序性和行政性事务。

主席

每个条约机构选举一名成员担任主席，任期为两年。主席根据商定的议事规则主持每次会议。所有条约机构的主席每年会面一次以协调条约机构的活动。

共同核心文件

缔约国向秘书长提交的包含与所有条约相关的该国一般性信息的文件，如有关土地与人口、政治体制、该国保护人权的一般法律框架、非歧视、平等和有效补救措施等方面的信息。文件构成了提交条约机构的所有国家报告的共同起始部分。1991年的主席会议引入共同文件作为减少报告中的重复部分的方法。2006年审议了有关该文件的导则（HRI/GEN/2/Rev.6）。

结论性评论（CONCLUDING COMMENTS）

见“结论性意见（concluding observations）”

结论性意见

条约机构在审议缔约国报告后发布的意见和建议。结论性意见既包括缔约国在落实条约中的积极方面，也包括条约机构建议缔约国需进一步采取行动的值得关注的领域。条约机构致力于发出具体、重点突出且可落实的结论性意见，并日益关注能确保有效跟进其结论性意见的措施。

在无报告情况下审议一国状况

参见“审查程序”

建设性对话

所有条约机构采取的邀请缔约国派代表团出席其报告受审议的会议的做法，以便于其回应委员们的问题，并就其落实相关条约规定方面的努力提供附加信息。建设性对话的概念强调了条约机构并不是司法机构这一事实（即使其具有部分准司法职能），其创设目的在于审议条约落实情况。

国家报告员

大多数委员会委任一名或两名成员作为受审议的缔约国报告的国家报告员。国家报告员通常负责起草议题清单，在会议期间向代表团提问，并起草委员会将要讨论和通过的结论性意见。

国家工作队

人权事务委员会已将之前由会前工作组进行的审议报告的准备工作分配给国家工作队，工作队在全体会议期间召开会议。国家工作队包含由主席提名的四至六名成员，其中一名是全面负责起草议题清单的国家报告员。

声明

一国可以选择或被要求就其加入的某一条约发表声明。声明类型如下：

- **解释性声明**

一国可就其对某一条约中特定规定中包含问题的理解或对规定的解读发表声明。与保留不同，此类声明并不意在排除或更改条约的法律效力。其目的仅仅在于澄清一国对于整个条约或某些条款含义的立场。

- **任择性和强制性声明**

条约允许各国发表任择性和/或强制性声明。这些声明对发表者具有法律约束力。因此，例如在《公民权利和政治权利国际公约》第41条规定下，各国可发表一项有关其接受人权事务委员会审议国家间投诉的能力的任择性声明。与此相似，《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书第3（2）条规定要求缔约国发表具有约束性的声明，说明该国允许自愿应征加入国家武装部队的最低年龄，并列出具已采取的确保这种应征不受强迫或胁迫的措施。

克减

克减是缔约国部分暂停一项条约中的一项或多项规定的措施，至少是临时暂停。一些人权条约允许缔约国在威胁国家生存的公共紧急状态下，例外并暂时地克减一些权利，并需严格限于该情况要求的程度。然而，缔约国不能克减一些特定权利，也不能采取歧视性措施。各国一般有义务就此类克减告知其他缔约国，说明理由并明确克减结束的日期。（参见人权事务委员会第29号一般性评论（2011））

后续程序

为确保缔约国落实条约机构的结论性意见或与投诉程序下的案件相关的决定中所包含的建议而设立的程序。禁止酷刑委员会、消除种族歧视委员会、人权事务委员会和消除对妇女歧视委员会已通过正式后续程序，所有委员会都要求各国在定期报告中提及后续问题。议会、司法机构、国家人权机构、非政府组织和民间社会组织都在后续工作中具有重要地位。

一般性评论

条约机构对人权条约规定、专题问题或其工作方法的解读。一般性评论通常旨在澄清缔约国在一些规定方面的报告义务，并就落实条约规定的方法提出建议。又称“一般性建议”（消除种族歧视委员会和消除对妇女歧视委员会）。

一般性建议

见“一般性评论”

人权条约司

人权高专办（OHCHR）下属的人权条约司（位于日内瓦威尔逊宫）向所有条约机构和联合国酷刑受害者自愿基金提供秘书支持。

个人来文

见“个人投诉”

个人投诉

声称其在某一条约下的权利受到一缔约国侵犯的个人提出的正式投诉，大多数条约机构都有权对其进行审议。相关缔约国必须以下列三种方式之一明确承认条约机构审议个人投诉的权利：

(a) 在条约相关条款下发表声明（该程序适用于《消除一切形式种族歧视国际公约》、《禁止酷刑公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》）；

(b) 批准或加入条约自身（该程序适用于《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》），或

(c) 批准或加入某条约中关于个人投诉权规定的相关任择议定书（该程序适用于两大国际公约、

《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》)。

参见<https://www.ohchr.org/zh/treaty-bodies/cedaw/individual-communications>

调查程序

如果消除对妇女歧视委员会收到可靠信息，表明某一缔约国严重或系统性侵犯了《公约》所载的任何权利，就可以启动调查程序。

调查只能对承认委员会在这方面具有权限的缔约国进行。[检查缔约国是否在“声明和保留”一节中作出了这一声明。](#)

以下资源能够提供更多有关调查的信息：

[消除对妇女歧视委员会所有调查报告清单](#)
[所有条约机构调查程序概览](#)

迟交报告

各条约期望其缔约国正常提交报告；但事实上，许多国家发现难以严格遵守其所在条约规定的周期进行报告。迟交报告已被确定为条约报告系统面临的主要挑战之一，而条约机构也一直在寻求使各国报告更加简易的方法，例如通过简化报告程序等。

可提供有关各条约缔约国报告状况的信息。

议题和/或问题清单

条约机构根据缔约国报告和其他可用信息（来自联合国专门机构、国家人权机构、非政府组织等）拟出一个议题或问题清单，并在条约机构审议报告的会议之前将其转交给缔约国。议题清单向缔约国代表团提供了建设性对话的框架。一些委员会鼓励缔约国提前提交书面回复，以使对话更快触及具体问题。在等待审议的过程可能长达两年的情况下，议题清单为委员会提供了该国的最新信息来源。

报告前的议题清单

见“简化报告程序”

主题清单

专题或主题清单不需要答复，旨在在审议缔约国报告的过程中引导和聚焦缔约国代表团和消除种族歧视委员会之间的对话。

国家人权机构

许多国家已建立国家人权机构（NHRIs）以促进和保护人权。因其不受政府控制的独立性能够得以保证，这类机构正日益被视为任何国家人权保护系统的重要部分。被称为“巴黎原则”的一系列国际标准被一致认为是用来衡量国家人权机构独立性和完整性的准绳。了解更多关于国家人权机构的信息，请参见国家人权机构：历史、原则、作用和职责，职业培训系列No.4/Rev.1（联合国出版物，销售编号E.09.XIV.4）

非政府组织

非政府组织 (NGOs) 可以有助于促进普遍或某一特定主题方面的人权。存在非政府组织参与众多联合国人权机制的框架，如授予其经社理事会咨商地位，使之能够参与人权理事会。国际和国家非政府组织都密切遵照条约机构的工作，多数条约机构也为它们提供了为报告进程作贡献的机会，例如提交有关特定国家落实条约的附加信息（有时也被成为“替代报告”或“平行报告”）。各条约机构处理此类信息的方法有所不同。

国际和国家非政府组织在从国家层面跟进条约机构结论性意见中包含的建议，及在报告起草时及之后促进关于落实人权的全国公开辩论方面也发挥着重要作用。非政府组织还对推动在世界范围内批准人权条约作出了重要贡献。

不交报告

一些国家虽然大量承担了其批准的人权条约规定的法律义务，却未能向条约机构提交报告。国家未提交报告的原因很多，如战争、内乱和资源有限等。人权高专办可向各国提供实现其报告义务的技术援助。若缔约国未对条约机构寻求信息的请求作出回应，条约机构还通过了一些程序确保对未报告的缔约国落实条约的情况进行审议。委员会还会特别在无报告情况下审议一国的情况。（可提供有关各条约缔约国的报告情况。网站还提供有关缔约国可获得的技术援助信息。）

任择议定书

“议定书”一词指某项条约新增或补充的附加法律文书。议定书的主题可与原始条约的任何方面相关，可用于进一步解释原始条约中的某项内容（如《公民权利和政治权利国际公约》第二任择议定书）；提出新出现的问题（《儿童权利公约》的头两项任择议定书）或为条约的运作和执行增加程序——如增加个人投诉程序（《公民权利和政治权利国际公约》第一任择议定书和《消除对妇女一切形式的歧视公约》、《禁止酷刑公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》任择议定书及《儿童权利公约》有关来文程序的任择议定书）。议定书并不会自动对已批准原始条约的国家产生约束力，所以是“任择”的。各国必须单独批准或加入议定书。

周期

由各项条约或个别委员会根据条约要求规定的缔约国向条约机构提交初始报告和定期报告的时间表。缔约国在条约生效后的一定时间内应提交一份初始报告，并在之后定时提交定期报告。各条约周期有所不同。

申述

各程序中向条约机构提出申述的总称。申述既可包括个人对缔约国侵犯某项条约的指控，也可包括一缔约国对另一缔约国侵犯某项条约的指控（国家间投诉）。

会前工作组

一些条约机构在每次全体会议之前或之后为计划其未来会议工作而召集的工作组。会前工作组的工作视各委员会而有所不同：一些工作组在缔约国报告受审议前起草议题和问题清单，一些具有审议个人来文能力的委员会通过工作组提出与投诉程序相关的案件和其他事宜有关的初步意见。会前工作组通常举行闭门会议。

建议

条约机构发布的正式建议或决定。该词可被用于描述有关特定事项的正式决定，也可用于更一般性质的决议，如在一般讨论日通过的决议。结论性意见包括特定建议，而“条约机构建议”一词有时可与“结论性意见”通用。消除种族歧视委员会和消除对妇女歧视委员会也将其一般性意见称为“一般性建议”。

缔约国报告导则

各条约机构为缔约国提供的关于其应按照相关条约提交的报告的形式和内容方面的书面导则、一些委员会提供逐条具体导则，其他委员会则提供更一般性的指导。（参见 HRI/GEN/2/Rev.6）

保留

保留是一种缔约国用来排除或更改某项条约中的规定对该国的适用情况的声明，无论其措辞或名称如何。保留可使一国加入某些其本来不能或不愿意参与的多边条约。各国可在签署、批准、接受、同意或加入条约时作出保留。一国若在签署条约时作出保留，则必须在批准、接受或同意时再次确认。

保留是《维也纳条约法公约》的规定，故不能背离该条约的目的和宗旨。因此，在签署、批准、接受、同意或加入某项条约时，各国在下列情况之外才可作出保留：（a）该条约禁止保留；或（b）该条约只允许特定保留，而相关保留不属于其中。其他缔约国可对一国的保留提出反对。缔约国可在任何时候全部或部分地撤回保留。

审查程序

条约机构在无报告情况下审议一国情况的程序。该程序在报告迟交过久且缔约国对条约机构的提醒不予回应的情况下使用。在多数情况下，缔约国提交报告以避免审查程序，或者在无法提交报告的情况下派代表团出席条约机构会议并回答其问题。消除种族歧视委员会1991年首次采用审查程序。其他委员会则使用“在无国家报告情况下审议一国情况”的说法。一些委员会在无报告情况下仍向缔约国发送议题清单。大多数委员会在进程最后会提出结论性意见，但缔约国若希望提交报告则可暂时保密。

议事规则

条约机构采取的用于指导其工作方式的正式规则。除经济、社会和文化权利委员会之外的各委员会都根据各自条约通过其议事规则。规则通常包括选举官员、通过决定流程（尤其是在未达成共识的情况下）等事宜。议事规则与工作方法相关但有所不同。

秘书/秘书处

各条约都要求联合国秘书长向其条约机构提供秘书处支持。每个条约机构都设有一个处于联合国秘书处之内、由一名秘书和其他国际公务员组成的秘书处，负责管理委员会日程并协调其工作方案。所有条约机构的秘书处都设在位于日内瓦的人权高专办。

简化报告程序

禁止酷刑委员会、人权事务委员会和移徙工人委员会通过的这项新的任择报告程序涉及到提交各自定期报告之前转交缔约国的议题清单的准备工作，以推动报告程序。缔约国对议题清单的回复构成了其对以上三个条约机构的报告。

专门机构、基金和方案（署）

联合国系统中开展包括促进和保护人权在内的多项工作的各专门机构、基金和方案（署）。所有条约机构都允许联合国机构在审议特定国家报告的情况下提供附加国别信息。一些专门机构还向各国提供落实条约义务和为条约机构撰写报告方面的技术援助。联合国人权系统系统中的一些专门机构、基金和方案有：联合国粮农组织、国际劳工组织、人道主义协调厅、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合方案、联合国发展计划署、联合国教科文组织、联合国人口基金、联合国人类住区规划署、联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、世界卫生组织等。联合国国家工作队也在不断参与人权条约机构的工作。

缔约国报告

某项人权条约的缔约国根据该条约规定，需定期向条约机构提交的报告，包含其所采取的落实条约规定的措施和面临的困难。所有条约都要求缔约国在批准条约后的一定时间内提交一份全面初始报告，并在之后定时提交后续定期报告（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》除外）。

针对性或重点报告

见“条约专要报告”

条约、公约或文书

条约和公约在法律意义上没有区别，都是在国际法中对根据这些文书的最后条款成为缔约国，从而选择接受其所规定的义务的国家具有法律约束力的国际法律文书。

条约机构或委员会

被委任审议缔约国对某项国际人权条约的落实情况的独立专家委员会。各条约中都使用“委员会”一词贯穿始终，但由于其根据所监督的条约规定设立而被广泛称为“条约机构”。虽然接受联合国秘书处的支持并向联合国大会报告，条约机构在很多重要方面独立于联合国系统之外。有时也被称作“条约监督机构”。

条约专要报告/文件

针对性的条约专要文件与共同核心文件一道提交给条约机构，重点关注与相应条约具体相关的问题。虽然通常被称作“条约专要报告”，提交各个条约机构的报告实际上都包含一份共同文件（对所有委员会相同）和一份条约专要文件（具体针对每个条约机构）。两份文件共同构成了缔约国的报告。

工作方法

各条约机构为促进其工作而开发的程序和做法。这类做法并不总被议事规则所正式采纳。各条约机构的工作方法随工作量和因素而变化。近年来，年度主席会议推动了简化和协调工作方法的趋势，尤其针对委员会间的不同方法所造成的混乱和不一致的情况。

对议题清单的书面回复/答复

缔约国对某条约机构在其报告受审议的会议之前提交的议题和问题清单的书面答复。对议题清单的书面回复对缔约国的报告提供补充或更新。

相关网站、数据库链接

- 中国加入的联合国人权公约、周期报告及相关文件（需要在下拉菜单中选择“China”）
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx
- 观看联合国会议直播（大部分会议提供中文同声传译）：<https://media.un.org/en/webtv>
- 联合国人权索引：<https://uhri.ohchr.org/zh/>
- 查看委员会发布的所有一般性建议：
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=11
- 查看委员会针对所有国家发布的各类文献（可通过更改检索条件查询结论性文件、调查报告和针对个人来文的意见）：
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=5
- 查看委员会发布的所有调查报告：
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeCategoryID=7
- 联合国人权高专办法学数据库：<https://juris.ohchr.org/>