

第六十八届会议(2000年)

第28号一般性意见：第三条

(男女权利平等)¹

1. 委员会决定根据过去20年活动中积累的经验更新关于《公约》第三条的一般性意见，并以此取代第4号一般性意见(1981年，第十三届会议)。本次修订是要顾及该条对妇女享受《公约》保护的人权的重要影响。

2. 第三条意味着所有人应平等和完全享受《公约》规定的权利。只要任何人不能全部和平等享受任何权利，这项规定就无法充分发挥其效应。因此，各国应保证男女平等享有《公约》规定的所有权利。

3. 《公约》第二和第三条规定的保证所有人享有《公约》承认的的权利的义务要求缔约国采取一切必要步骤，使每个人能享有这些权利。这些步骤包括消除影响平等享受这些权利的障碍、对人民和国家官员进行人权教育和调整国内立法以履行根据《公约》承诺的义务。缔约国必须不仅采取保护措施，也应在各领域采取积极措施，平等有效地赋予妇女权利。缔约国必须提供有关妇女在社会中的实际作用的资料，以便委员会可确定除了立法规定外，为履行这些义务已经采取和应该采取何种措施、已取得何种进展、碰到何种困难和为克服它们采取了何种步骤。

4. 缔约国有责任保证公平享受权利，不受任何歧视。第二和第三条责成缔约国采取一切必要步骤，包括禁止基于性别的歧视，制止公私营部门有损平等享受权利的歧视行为。

5. 全世界妇女在享受权利方面的不平等现象植根于传统、历史和文化之中，包括宗教态度。产前性别选择和堕女胎的情况很多说明了妇女在有些国家的从属地位。缔约国应保证传统、历史、宗教或文化态度不被用作为借口，侵犯妇女在法律面前平等的权利和平等享受所有《公约》权利的权利。缔约国应提供适当资料，说明损害或有可能损害遵守第三条的传统、历史、文化习俗和宗教态度等各个方面并说明已经采取或打算采取何种措施克服这些因素。

6. 为了履行第三条规定的义务，缔约国应考虑阻碍男女平等享受《公约》规定的每一项权利的因素。为了使委员会能全面了解每一缔约国在落实《公约》权利方面妇女的情况，本一般性意见指出了影响妇女平等享受《公约》规定的权利的一些因素并提出了需要何种类型的与这些权利有关的资料。

7. 在紧急状态期间，妇女平等享受人权的权利必须得到保护(第四条)。缔约国如果在公共紧急状态时根据第四条采取措施，克减《公约》规定的义务，则应向委员会提供关于这种措施对妇女情况的影响的资料，并表明这些措施无歧视性。

8. 在发生国内或国际武装冲突时，妇女特别容易受到伤害。缔约国应告知委员会在这些情况期间为保护妇女免遭强奸、绑架或基于性别其他形式的暴力而采取的所有措施。

9. 成为《公约》的缔约方，缔约国就是根据第三条承诺保证男女平等享有《公约》所载一切公民权利和政治权利。根据第五条，《公约》中任何部分不得解释为隐示任何国家、团体或个人有权利从事于任何旨在破坏该条规定的任何权利或对它们实行《公约》没有规定的限制

的活动或行为。此外，对于妇女平等享受依据法律、惯例、条例或习惯而被承认或存在的所有基本人权，不得借口《公约》未予承认或只在较小范围上予以承认而加以限制或克减。

10. 在提交有关受第六条保护的生命权的报告时，缔约国应提供关于出生率和关于妇女与妊娠和分娩有关的死亡率的数据。关于婴儿死亡率的数据应按性别分列。缔约国应提供资料，说明它是否采取任何措施，帮助妇女防止不想要的怀孕和保证她们不必经受威胁生命的秘密流产。缔约国也应报告为保护妇女免遭生命权受到侵犯的作法的措施，这种作法包括杀害女婴、焚烧遗孀和杀害嫁妆不足的新娘。委员会还希望获得有关有可能威胁妇女生命的贫困和一无所有现象对她们的特别影响的资料。

11. 在评估《公约》第七条以及规定对儿童给予特别保护的第二十四条的遵守情况时，委员会需要获得关于国家法律和习惯的资料，其中要说明如何处理侵害妇女的家庭和其他类型的暴力问题。委员会还需要了解缔约国让因受强奸而怀孕的妇女安全堕胎的情况。缔约国也应向委员会提供材料，介绍如何防止强迫堕胎或强迫绝育的措施。存在生殖器残割习俗的缔约国应提供有关这种习俗的程度的资料和消除这种习俗的措施。缔约国提供的有关所有这些问题的资料应载有保护其第七条规定的权利遭到侵犯的妇女的措施，包括法律补救措施。

12. 关于第八条规定的义务，缔约国应向委员会介绍为消除国内或跨边界买卖妇女和儿童及强迫卖淫现象而采取的措施。缔约国也必须提供资料，介绍为保护妇女和儿童、包括外国妇女和儿童不受奴役、不提供变相的主要为家庭或其他形式的个人服务，而采取的措施。妇女和儿童被招聘和被带走的缔约国和接受他们的缔约国应提供为防止侵犯妇女和儿童权利而采取的国家或国际措施的资料。

13. 缔约国应提供有关妇女在公共场合应穿服装的任何具体条例的资料。委员会强调，这种条例有可能触犯《公约》保障的若干权利，如：第二十六条，不歧视；第七条，为强制执行此种条例而实行体罚；第九条，如不遵守该条例即受逮捕惩罚；第十二条，迁徙自由受到此种条例的限制；第十七条，保障所有人享有隐私权，不受任意或非法干涉；第十八和第十九条，对妇女的服装要求不符合其宗教或其自我表现权；及最后，第二十七条，服装方面规定与妇女可提出申诉的文化相冲突。

14. 关于第九条，缔约国应提供资料，介绍有可能任意或不公平剥夺妇女自由，如家内软禁的任何法律或作法(见第 8 号一般性意见，第 1 段)。

15. 关于第七和第十条，缔约国必须提供一切有关资料，说明如何确保被剥夺自由者的权利不分男女均受到平等保护。具体而言，缔约国应报告监狱里男女是否分开；妇女是否仅由女狱卒看守。缔约国也应报告有关遵守受指控的女青少年与成人分开的规则、关于被剥夺自由的男女之间在待遇上的任何区别，如获得改造和教育方案和夫妻和家人探望的机会等方面的情况。被剥夺自由的孕妇应在任何时候特别是在妊娠和护理新生婴儿期间受到人道待遇和对她们的固有尊严的尊重；缔约国应就确保这一切的设施和关于对这种母亲及其婴儿的医疗和保健问题提交报告。

16. 关于第十二条，缔约国应提供有关下列方面的资料，限制妇女行动自由的任何法律规定或任何习俗，如对妻子行使夫权或对成年女儿行使父母权利；阻止妇女旅行的法律或事实要求，如给成年妇女发护照或其他类型的旅行文件需经第三方同意的要求。缔约国也应报告为废除此种法律和习俗和保护妇女免遭其害而采取的措施，包括提到现有国内补救措施(见第 27 号一般性意见，第 6 和第 18 段)。

17. 缔约国应保证外国妇女在平等基础上享有第十三条规定的提出反对被驱逐的理由和使其案件得到复审的权利。在这方面，他们有权如以上第 10 和第 11 段所述提出针对与性别有关的触犯《公约》行为的论据。

18. 缔约国应提供资料，使委员会能确定妇女是否能在与男子平等的基础上享有第十四条规定的得到公正和公平审判的权利。具体而言缔约国应告知委员会是否有阻碍妇女直接和自动投诉法院的法律规定(见第 202/1986 号来文，Ato del Avellanal 诉秘鲁，1988 年 10 月 28 日的意见)；妇女是否与男子一样可作为证人作证；以及是否采取措施保证妇女平等获得法律援助，特别是在家庭问题方面。缔约国应报告某些类型的妇女是否被剥夺了享受第十四条第 2 款规定的无罪推定的权利和为结束这种情况采取的措施。

19. 关于人人在任何地方有权被承认在法律前的人格的第十六条与妇女特别有关，因为妇女的这项权利往往因性别和婚姻状况而受到限制。这项权利意味着妇女拥有财产、缔结合同或行使其他公民权的能力不应受到基于婚姻状况或任何其他歧视理由的限制。它还意味着妇女不得被当作物品与其已故丈夫的财产一起送交他的家庭。缔约国必须提供资料，叙述阻止妇女被作为完整法人或作为完整法人行使职能的法律或习俗和为废除允许这种待遇的法律或习俗而采取的措施。

20. 缔约国必须提供资料，使委员会能评估有可能干涉妇女在与男子平等的基础上享受隐私权和第十七条保护的其他权利的任何法律和习俗的影响。产生这种干涉的事例是在决定妇女的法律权利和保护程度时，包括免遭强奸的保护，考虑妇女的性生活。缔约国可能没有尊重妇女隐私的另一领域涉及到她们的再生育功能，例如关于绝育的决定需要丈夫同意；对妇女绝育实行一般的要求，如有一定数目的妇女或达到一定年龄；或国家对医生和其他保健人员规定法律义务，报告进行堕胎的妇女的情况。在这些情况中，《公约》规定的其他权利如第六和第七条的权利也可能受到威胁。妇女的隐私也可能受到私人行为者的干涉，如雇主在雇用妇女前要求妊娠化验。缔约国应提出报告，说明干涉妇女平等享受第十七条规定的权利的任何法律和公共或私人行为和为消除这种干涉和保护妇女不受任何此类干涉采取的措施。

21. 缔约国必须采取措施，保证法律和习惯保障和保护男女以同样条件和不受歧视地享受思想、良心和宗教自由和选择宗教或信仰的自由——包括改变宗教或信仰和表明宗教或信仰的自由。受第十八条保护的这些自由不得受除《公约》同意的限制以外的任何限制；不得受到除其他外要求第三方允许的规则或来自父亲、丈夫、兄弟或其他人干涉的制约。不得以思想、良心和宗教自由为由将第十八条用作歧视妇女的借口；因此缔约国应提供有关妇女在思想、良心和宗教自由方面的状况的资料，并说明已采取或打算采取何种步骤，消除和制止对妇女的这些自由的侵害和保护她们不受歧视的权利。

22. 关于第十九条，缔约国应告知委员会有可能阻碍妇女在平等基础上行使受这项规定保护的权利的任何法律或其他因素。关于将妇女和女子描绘为暴力或有辱人格或不人道待遇的对象的淫秽和色情材料的出版和传播有可能煽动对妇女和女子实行这些种类的待遇的问题，缔约国应提供关于限制出版或传播这种材料的法律措施的资料。

23. 第二十三条规定缔约国在婚姻方面做到男女待遇平等。第 19 号一般性意见进一步阐述了该条。只有经男女双方自由和完全的同意，才能缔婚。缔约国有义务保护这项权利在平等基础的享受。有许多因素可能阻碍妇女作出自由缔婚的决定。一个因素涉及到婚姻最低年龄。这一年龄应由缔约国在对男女适用的平等标准的基础上确定。这些标准应保证妇女有能力作出

知情和不受胁迫的决定。在有些国家的第二个因素可能是成文法和习惯法规定，缔婚与否得经监护人，通常为男性，而不是妇女自己同意，从而阻碍妇女行使自由选择权。

24. 可能影响妇女行使只有经自由和完全的同意才能缔婚的权力的另一因素是社会态度，这种态度往往排斥遭强奸的妇女受害者，对她们施加压力，要她们同意结婚。有些法律规定，只要强奸犯与受害者结婚，其刑事责任就可能取消或减轻，这种法律也损及妇女只有自由和完全同意才可缔婚的权利。缔约国应该说明与受害者结婚是否取消或减轻刑事责任；在受害者为未成年人的情况中，强奸是否降低受害者的结婚年龄，特别是就强奸受害者必须承受社会排斥的社会而言。如果缔约国只对妇女再婚实行限制而对男子再婚却不实行限制，这会影响到缔婚权利的另一个方面。此外，阻止信奉某一特定宗教的妇女与不信教或信奉一不同宗教的男子通婚的法律或习俗会限制选择配偶的权利。缔约国应提供资料，说明这些法律和习俗和为废除破坏妇女行使只有经自由和完全同意才能缔婚的权力的法律和习俗采取的措施。缔约国也应该注意到有关缔婚权的平等待遇意味着一夫多妻制与这一平等原则相抵触。一夫多妻制损害妇女的尊严。它是一种令人不能接受的对妇女的歧视。因此，只要它继续存在，就应明确废除。

25. 为了履行第二十三条第四款规定的义务，缔约国必须保证婚姻制度在有关监护和照顾儿童、儿童的宗教和道德教育、儿童继承父母国籍的能力和财产，无论是共同财产还是仅由配偶一方拥有的财产的所有权或管理等方面为配偶双方规定平等的权利和义务。缔约国应审查其立法，保证已婚妇女必要时在拥有和管理这种财产方面享有平等权利。此外，缔约国应保证因缔婚而获取或丧失国籍、居住权和每一配偶保留使用他或她的原姓氏或平等参与选择新姓氏的权利方面不发生基于性别的歧视。缔婚期间的平等意味着丈夫和妻子在家庭内责任和权威平等。

26. 缔约国也必须保证解除婚约方面的平等，不允许有拒绝的可能。离婚和解除婚约的理由以及有关财产分配、赡养费和儿童监护等方面的裁决对男女应一视同仁。子女与非监护父母之间保留联系的需要应依据平等考虑因素来确定。如果婚约的解除系一方配偶死亡造成，妇女也应享有与男子平等的继承权。

27. 在承认第二十三条所指的家庭时，必须接受各种形式的家庭概念，包括未婚夫妇及其子女和单亲及其子女的家庭，和保证在这些情形中平等对待妇女(见一般性意见 19, 第 2 段)。单亲家庭往往由一个照看一个或多个儿童的妇女组成；缔约国应说明有何种资助措施使她能在与处于类似情况的男子平等的基础上行使其父母职能。

28. 缔约国保护儿童的义务(第二十四条)应该在对男童和女童平等的基础上履行。缔约国应报告为保证女童在教育、饮食和保健方面与男童受到平等待遇而采取的措施并向委员会分类提供这方面的数据。缔约国应通过立法和任何其他适当措施废除有损女童自由和福利的一切文化或宗教习俗。

29. 参与公共事务的权利并没有在各地在平等基础上得到充分执行。缔约国必须保证法律保障妇女在与男子平等的基础上享有第二十五条规定的权利并采取有效和积极措施包括肯定行动，促进和保证妇女参与公共事务和担任公职。缔约国为保证享有投票权的所有人能行使这项权利而采取的有效措施不应该有以性别为理由的歧视。委员会要求缔约国提供统计资料，说明妇女在公共选举的职务，包括立法以及高级公务员职务和立法中的百分比。

30. 对妇女的歧视往往与基于诸如种族、肤色、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他地位等理由的歧视纠缠在一起。缔约国应该叙述基于其他理由的任何歧视在哪些方面以特定方式影响到妇女并提供为消除这些影响采取的措施的资料。

31. 受第二十六条保护的所有人在法律面前平等和不受歧视的自由要求缔约国采取行动，打击一切领域的公共和私人机构的歧视行为。在诸如社会保障法律的领域(第 172/84 号来文, 《Broeks 诉荷兰》, 1987 年 4 月 9 日的意见; 第 182/84 号来文, 《Zwaan de Vries 诉荷兰》, 1987 年 4 月 9 日的意见; 第 218/1986 号来文, 《Vos 诉荷兰》, 1989 年 3 月 29 日的意见)以及在一个国家的公民资格或非公民权利等领域(第 035/1978 号来文, 《Aumeeruddy-Cziffra 及其他人诉毛里求斯》, 1981 年 4 月 9 日通过的意见)对妇女的歧视有违第二十六条。仍不受惩罚的所谓“为维护荣誉而犯罪”是对《公约》, 特别是第六、第十四和第二十六条的严重违反。在通奸或其他罪行方面对妇女比对男子实行更严厉处罚的法律也违反平等待遇的要求。在审查缔约国的报告时, 委员会也常常注意到大量妇女受雇于下列领域: 得不到劳工法的保护; 现行习惯和传统歧视妇女, 特别是在获得较好薪水待遇的就业和同工同酬方面。缔约国应审查这些立法和作法, 并带头执行一切必要措施, 消除在一切领域对妇女的歧视, 例如禁止私人行为者在就业、教育、政治活动和提供住宿、货物和服务等领域实行歧视。缔约国应报告所有这些措施并提供关于这种歧视的受害者现有何种补救措施的资料。

32. 属于少数群体的人根据《公约》第二十七条在其语言、文化和宗教方面享有的权利并不授权任何国家、群体或人违反妇女平等享受《公约》任何权利的权利, 包括受法律平等保护的权。缔约国应提出报告, 介绍与少数人群体的成员资格有关, 可能触犯《公约》规定的妇女平等权利的任何立法或行政作法(第 24/1977 号来文, 《Lovelace 诉加拿大》, 1981 年 7 月通过的意见)和为保证男女平等享有《公约》的所有公民权利和政治权利已采取或设想采取的措施。同样, 缔约国应提出报告, 介绍为履行与少数人社区内影响妇女权利的文化或宗教习俗有关的职责采取的措施。缔约国在报告中应重视妇女对其社区的文化生活作出的贡献。

注

¹ 委员会在 2000 年 3 月 29 日第 1834 次会议(第六十八届会议)上通过。