



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/C.12/2005/4  
11 August 2005  
CHINESE  
Original: ENGLISH

经济、社会、文化权利委员会

第三十四届会议

2005年4月25日至5月13日，日内瓦

议程项目5

### 《经济、社会、文化权利国际公约》 实施工作中遇到的实质性问题

#### 第16号一般性意见(2005年)

男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利  
(《经济、社会、文化权利国际公约》第三条)

#### 导 言

1. 男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利是国际法承认的一项基本原则，也是庄严载入主要国际人权文书的一项基本原则。《经济、社会、文化权利国际公约》保护对于每个人的尊严具有根本意义的各项人权。尤其是，该项《公约》的第三条规定，男女在享受该项公约所载的各项权利方面具有平等权利。这项条款的基础是《联合国宪章》第一条第三款，以及《世界人权宣言》第二条。除了提到本公约以外，条款的内容与《公民权利和政治权利国际公约》第三条完全相同，而且两者是同时起草的。

2. 《准备工作》指出，将第三条同时列入本《公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》是为了指出，除了禁止歧视以外，“应当明确承认男女平等享受的同样权利，而且应当采取适当措施，以便保证妇女有机会行使其权利，……。此外，即使第三条与第二条第二款的内容重叠，仍然有必要重申男女权利平等。必须不断强调庄严载入《联合国宪章》的这项基本原则尤其是因为仍然存在许多偏见，阻止了这项原则的充分实施。”<sup>1</sup>与《公民权利和政治权利国际公约》不同的是，本《公约》第三条和第二条第二款并不是单独存在的独立条款，而是必须与该项《公约》第三部分所保障的每一项具体权利结合起来一并理解的条款。

3. 本《公约》第二条第二款规定不得因性别及其他原因加以歧视。这项条款，以及第三条中保证男女享有平等权利的规定，是具有内在联系的，也是相辅相成的。而且，消除歧视也是平等享受经济、社会和文化权利的基础。

4. 经济、社会、文化权利委员会在其许多一般性意见中特别关注到了对享受经济、社会和文化权利方面男女平等权利产生不利影响的因素，这些意见涉及的内容包括适足住房权、<sup>2</sup>取得足够粮食的权利、<sup>3</sup>受教育权、<sup>4</sup>享有最佳健康标准的权利、<sup>5</sup>水权。<sup>6</sup>委员会还经常在审议缔约国报告时提出的问题清单和在与缔约国展开的对话中要求得到有关《公约》所保证的男女平等享受各项权利方面的资料。

5. 妇女经常被剥夺平等享受人权的权利，尤其是通过传统和习俗对妇女规定低下的地位，或通过公开或隐形的歧视。由于性别与诸如种族、肤色、语言、宗教、政治和其他观点、民族或社会籍贯、财产、出生或其他方面的地位，例如年龄、族裔、残疾状况、婚姻状况、难民状况或移民状况等等因素交错在一起，妇女经受到独特的歧视形式，百上加斤，处于特别不利的境况。<sup>7</sup>

## 一、理论框架

### A. 平等

6. 本《公约》的根本在于：男女应当在平等的基础上享受《公约》规定的各项权利。尽管正式的平等观点可以体现在宪法、法律和各国政府的政策中，但第三条还要求男女在实际中平等地享受《公约》所载的各项权利。

7. 必须全面地理解男女在平等的基础上享受人权的理念。国际人权条约中对不歧视和平等待遇的保证所规定的是实际上的及法律上的两种平等。法律的(或正式的)平等及实际的(或实质的)平等是两种不同、但相互关联的理念。书面正式承认的平等认为,如果法律或政策以中立的方式对待男子和妇女,平等也就实现了。比这更进一步的是,实质性的平等包括法律、政策和惯例所产生的影响,并且保证这些法律、政策和惯例不是要维持、而是要改善某些群体所处的固有劣势地位。

8. 男女的实质性平等不会仅仅由于颁布表面上对性别持中立态度的法律或政策而得以实现。缔约国在实施第三条中应当考虑到,这些法律、政策和惯例可能无法纠正,甚至会巩固男女的不平等,因为它们并没有考虑到现有的经济、社会和文化不平等,尤其是妇女经受到的不平等。

9. 根据第三条,缔约国必须在法律上,而且在法律面前人人平等的原则。立法机关在通过法律时必须保证这些法律能促进男女双方平等地享受经济、社会和文化权利,从而在法律上尊重平等原则。法律面前人人平等的原则必须受到行政机构、法院和法庭的尊重,尊重意味着这些权力机构必须对男子与妇女平等地适用法律。

## B. 不歧视

10. 不歧视原则是平等原则的必然延伸。根据下文第 15 段提出的临时性特别措施,不歧视原则禁止基于个人或群体的特定地位或境况,例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治和其他见解、民族或社会籍贯、财产、出生或其他地位,例如年龄、族裔、残疾状况、婚姻状况、难民状况或移民状况等,而向他/她或他们提供不同待遇。

11. 对妇女的歧视是“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或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。”<sup>8</sup> 基于性别的歧视可能的依据是由于女性的生理情况而对妇女作出不同待遇,例如妇女由于怀孕而被拒绝雇用;或者是陈旧的刻板观念,例如认为妇女不愿在工作上花费同男子一样多的时间,因而将妇女长期封锁在低层次的工作上。

12. 如果直接公开地作出不同的待遇是并且纯粹是基于性别和男女的不同特性,而且无法作出客观的解释,那么就发生了直接歧视的现象。

13. 如果一项法律、政策或方案本身似乎并无歧视，但是在实施时却具有歧视性影响，那么就发生了间接歧视的现象。例如，由于原先已经存在的不平等，妇女与男子相比在享受某一特定机会方面处于不利地位，就形成了间接歧视。实施性别上中立的法律就会维持现有的不平等，甚至使之更加恶化。

14. 性别影响到男子和妇女享受其权利的平等权利。性别观念系指单纯地基于男女的身份特征，而对男子与妇女的行为、态度、个性特征、身体和心智能力等方面确定的文化上的期盼和假设。基于性别的假设和期盼一般在实际享受各项权利方面将妇女置于不利地位，这些方面的实例包括：行动自由和被认为是自立的、有完整能力的成人、充分参与经济、社会和政治发展、并对其环境和状况作出决定。依据性别对人在经济、社会和文化方面所扮演的角色作出的假设使男女无法在所有方面分担责任，而分担责任对于平等却是必要的。

### C. 临时特别措施

15. 平等和不歧视原则本身并不始终足以保证真正的平等。有时还需要采取临时特别措施，以便使处于不利地位或受到排挤的个人或群体提升到与他人实际相同的地位。临时特别措施的目的是不仅要实现男女在法律上或正式的平等，而且还要实现实际上的或实质上的平等。但是，实施平等原则有时候要求缔约国采取优惠妇女的措施，以便削弱或消除维持歧视的状况。只要这些措施对于消除实际上的歧视是有必要的，而且在实际平等得以实现之后不复采用，这种不同待遇就是合情合理的。<sup>9</sup>

## 二、缔约国的义务

### A. 一般的法律义务

16. 男女享受经济、社会和文化权利的平等权利是缔约国义不容辞的直接义务。<sup>10</sup>

17. 男女享受经济、社会和文化权利的平等权利与所有人权一样，对缔约国提出了三个层面的义务：即尊重、保护和实现的义务。实现的义务还包含了提供、促

进和便利的责任。<sup>11</sup> 第三条对于遵守《经济、社会、文化权利国际公约》第六至第十五条规定的缔约国义务确立了一项不可贬损标准。

## B. 特定的法律义务

### 1. 尊重的义务

18. 尊重的义务要求缔约国不采取歧视性行动，直接或间接地导致剥夺男子和妇女在享受经济、社会和文化权利方面平等权利。尊重这项权利就要求各缔约国不通过法律，或撤消法律及撤消不符合第三条所保护的该项权利之政策、行政措施和方案。尤其是，缔约国有义务考虑到表面上对性别中立的法律、政策和方案所产生的影响，并考虑这些法律、政策和方案对于男女平等地享受其人权是否会产生消极影响。

### 2. 保护的义务

19. 保护的义务要求各缔约国采取步骤，其直接目标就是要消除主张某一性别低于或高于另一性别的偏见、习俗和所有其他惯例，以及对男子和妇女社会功能的陈旧的刻板观念。本《公约》第三条对缔约国规定的保护义务主要包括尊重并通过有关男女享受所有人权的平等权利之宪定和法律规定，并禁止任何形式的歧视；通过法律消除歧视，并防止第三方直接或间接地干涉这项权利的享受；通过行政措施和方案，并建立公共机构、机关和方案，以便保护妇女不受歧视。

20. 缔约国有义务监测并管制非国家行动者的行为，以便保证这些行动者不侵犯男女享受经济、社会和文化权利的平等权利。例如，这项义务适用于部分或完全私有化的公共服务部门。

### 3. 实现的义务

21. 实现的义务要求缔约国采取步骤，保证男女在实际中平等地享受其经济、社会和文化权利。这些步骤应当包括：

- 提供并便利受害者利用适当的补救措施，例如赔偿、补救、恢复、康复、肇事者作出不重犯的保证、声明、公开道歉、教育方案和预防方案；
- 建立适当的补救渠道，例如所有人都能平等诉诸的法院和法庭，或行政机制，包括最贫穷和处境最不利和处于社会边缘的男女；
- 制定监测机制，以便保证实施旨在促进男女平等享受经济、社会和文化权利的法律和政策不致对地位不利或处社会边缘的个人或团体，尤其是妇女和女童产生未预见的消极影响；
- 设置并实施能对男女平等享受经济、社会和文化权利产生长期影响的政策和方案。这些政策和方案可以包括采取临时特别措施，以便加速妇女平等地享受其各项权利，开展性别审查、特别依据性别情况分配资源；
- 为法官和公共官员举办人权教育和培训方案；
- 为在基层参与实现经济、社会和文化权利的工作人员举办有关平等问题的提高认识和培训方案；
- 将男女享受经济、社会和文化权利的平等权利原则纳入正规和非正规教育，并促进男女成人、男女儿童平等参加学校和其他教育方案；
- 鼓励男女平等出任公职，并担任决策机构的职务；
- 促进男女平等参与发展规划和决策，并享受发展带来的福利以及实现经济、社会及文化权利的所有方案所带来的福利。

### C. 缔约国义务的具体例子

22. 第三条是一项跨领域的义务，适用于《公约》第六至第十五条所载的所有权利。这项义务要求消除基于性别的社会和文化偏见，确立资源分配方面的平等，并促进在家庭、社区和公共生活之中分担责任。下文各段所举的例子可以作为指导第三条适用于《公约》其他权利的具体方式，但是所举的实例并非完整无缺、面面俱到。

23. 《公约》第六条第一款要求缔约国保障人人有机会自由选择并接受的工作来谋生的权利，并采取适当步骤来充分实现这一权利。在顾及第六条情况下实施第

三条的时候，除其他要求外，还要在法律和实际中做到男女双方能够平等地得到所有层次和所有职业类别的工作机会，并要求公共和私营部门的职业训练和指导方案能够向男女学员提供必要的技能、信息和知识，使之能够平等地享受工作权。

24. 《公约》第七条(甲)款要求缔约国承认人人享受公正和良好的工作条件，并保证同值工作同工同酬。根据第七条的规定，第三条除其他方面外还要求缔约国认清并消除报酬不平等的内在起因，例如基于性别的工作评断，或认为男女之间存在生产率差异的观点。此外，缔约国应当通过行之有效的劳工监督部门来监测私营部门对国家有关工作条件的法律之遵守情况。缔约国应当通过法律规定平等考虑晋升、非工资的报酬和均等机会，并支持工作场所的职业或专业发展。最后，缔约国应当推行适当的托儿保育政策以及对受扶养家属的便利政策，以便减少男女雇员在兼顾职业和家庭两方面责任中面临的障碍。

25. 《公约》第八条第一款(甲)要求缔约国保证人人有权组织工会和参加他(她)所选择的工会。顾及第八条的规定，第三条要求缔约国允许男女雇员组织并参加解决其特定问题的工人协会。在这方面，应当特别关注帮佣工人、农村妇女、在以女性为主的行业中工作的妇女和在家工作的妇女，这些人的权利常常被剥夺。

26. 《公约》第九条要求缔约国承认人人有权享受社会保障，包括社会保险，人人有权平等地接受社会服务。顾及第九条的规定，第三条除其他方面外还要求确定男女间平等的法定退休年龄、保证妇女在公共和私营养恤金计划中接受平等的福利；并保证妇女的产假、男子的陪产假以及男女都享有的育儿假。

27. 《公约》第十条第一款要求缔约国承认对家庭给予尽可能广泛的保护和协助，结婚必须经男女双方的自由同意。在顾及第十条情况下实施第三条，除其他方面外尤其要求缔约国向以女性为主的家庭暴力受害者提供安全住所、补救措施，以及帮助身心和感情损害的康复；保证男女双方有平等的权利来选择是否结婚、与谁结婚、何时结婚，尤其是，男女双方的合法婚姻年龄应当相同，男女儿童应当受到同等的保护，不遭受童婚、包办婚姻或逼婚习俗的迫害；并保证妇女在丈夫死亡之时对于婚姻财产和遗产享有同等权利。基于性别的暴力是一种歧视，它阻碍了享受自由的权利，包括平等地享受经济、社会和文化的权利。缔约国必须采取适当措施消除对男女的暴力，并以应有的认真方式采取行动，防止、调查、调解、惩处和赔偿由私人行动者对其采取的暴力行动。

28. 《公约》第十一条要求缔约国承认人人有权为自己和家庭获得象样的生活水平，其中包括足够的住房(第一款)和足够的食物(第二款)。在顾及第十一条第一款情况下实施第三条就要求缔约国做到，妇女有权与男子同等地拥有、使用或以其他方式掌管住房、土地和财产，并为此取得必要的资源。在不违背第十一条第二款的前提实施第三条就要求缔约国尤其要并保证妇女取得并掌管生产粮食的手段，同时要求缔约国消除那种要等男人吃饱之后妇女才能吃饭的习惯做法，或者只允许妇女食用营养稍差的食物习惯做法。<sup>12</sup>

29. 《公约》第十二条要求缔约国采取步骤，争取充分实现人人有权享有最佳身心健康的标准。在顾及第十二条情况下实施第三条就至少要求缔约国消除阻止男女平等取得和享受医疗保健的法律的和其他的障碍。其中还包括纠正男女的地位角色对健康决定因素，例如饮水和粮食获取方式所产生的影响；消除对提供生殖卫生用品的法律限制；禁止女性生殖器残割；为保健人员提供适当训练，使之能够解决妇女的健康问题。<sup>13</sup>

30. 《公约》第十三条第一款要求缔约国承认人人享有受教育的权利，并在第二款(甲)中规定，初等教育应属义务性质，并一律免费。在顾及第十三条情况下实施第三条就要求缔约国除其他方面外，通过法律和政策，保证男女儿童有进入各级教育的同等入校标准。缔约国尤其应当通过宣传和提高认识的运动来保证家庭在送子女上学方面不偏向男孩，并保证课程促进平等和不歧视的理念。缔约国必须创造有利条件，保证儿童、尤其是女童在到学校的往返路上之安全。

31. 《公约》第十五条第一款(甲)和(乙)要求缔约国承认人人有权参加文化生活，并享受科学进步及其应用所产生的利益。在顾及第十五条第一款(甲)和(乙)情况下实施第三条，就要求缔约国尤其应克服结构性的壁垒和其他障碍，例如基于文化和宗教传统的障碍，因为它们阻止妇女充分参与文化生活、科学教育和科学研究，并将各项资源转向有助于妇女与男子平等地满足健康和经济需要的科学研究之上。

### 三、国家层面的实施行动

#### A. 政策和战略

32. 实施《公约》第三条规定权利的最佳方式各缔约国有所不同。在履行保证男女享受所有经济、社会和文化权利的平等权利这项首要和直接义务方面，每一缔约国在通过适当的措施时都有一定程度的决策斟酌权。除其他事项外，缔约国必须在国家人权行动计划中纳入适当的战略，以便保证男女享受经济、社会和文化权利的平等权利。

33. 这些战略的基础应当是根据《公约》第三条的规范内容以及上文第 16 至 21 段中提到的缔约国义务的各个层面和性质根据具体国情系统地提出各项政策、方案与活动。这项战略应当尤其着重于消除享受经济、社会和文化权利方面的歧视。

34. 缔约国应当依据经济、社会和文化权利定期审查现有的法律、政策和战略及方案，并作出必要的更改，以便保证这些法律、政策和战略及方案符合《公约》第三条规定的义务。

35. 也许有必要通过临时特别措施，以便加速妇女平等享受所有经济、社会和文化权利，并改进妇女的实际地位。<sup>14</sup> 临时特别措施应当与为实现男女平等所推行的永久政策与战略区分开来。

36. 鼓励缔约国采取临时特别措施，以便加速男女间在享受《公约》规定的权利方面实现平等。这些措施本身不应当被看作具有歧视性，因为其依据是缔约国负有义务，须消除过去和目前的歧视性法律、传统与惯例造成的劣势状况。应当根据特定的问题和背景来确定这类措施的性质、持续时间和适用范围，并应当根据情况的需求而作调整。应当监督这种措施的结果，以便在采取这种措施的原定目标实现之时结束这类措施。

37. 个人和由个人组成的群体参与影响自身发展的决策进程之权利必须是履行根据《公约》第三条向政府规定的各项义务而制定的一切政策、方案或活动的组成部分。

## B. 补救措施和责任制

38. 国家政策和战略应当规定建立目前尚不存在的有效机制和机构，其中包括行政管理当局、监察员和其他国家人权机构、法院和法庭。这些机构应当调查并处理与第三条有关的暴力指控，并提供补救。在缔约国一方，应当保证这种补救措施得到有效实施。

## C. 指标和基准

39. 国家政策与战略应当确定有关男女平等享受经济、社会和文化权利这项权利的适当指标和基准，以便有效地监测缔约国实施《公约》在这方面规定的义务之情况。在适当情况下，特定时间范围内的分门别类的统计数字对于衡量男女逐渐实现经济、社会和文化权利的情况是必要的。

## 四、违约情况

40. 缔约国必须履行其直接的和首要的义务，以便保证男女享受经济、社会和文化权利的平等权利。

41. 男女平等的原则对于享受《公约》所列举的各项特定权利具有根本的意义。不保证享受任何这些权利方面的正式和实际平等，就构成对这项权利的侵犯。要做到平等享受经济、社会和文化权利，就需要消除法律上的和实际上的歧视。对于《公约》第六条至第十五条所列举的每一项权利，如果不通过、实施并监测旨在消除法律上和实际上的歧视的各种法律、政策与方案之影响，就构成了对这些权利的侵犯。

42. 对于《公约》所载各项权利的侵犯可以通过缔约国、该国的国家或地方机构或机关之直接行动、不行动或疏忽失职而造成。通过或推行影响到男女享受《公约》中所提出的所有权利之平等权利的任何倒退措施也同样构成了对第三条的违背。

## 注 释

<sup>1</sup> .《国际人权公约》草案，第三委员会的报告(A/5365)(1962年12月17日)，第85段。

<sup>2</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第4号一般性意见(1991年)：充足住房权(《公约》第十一条第一款)，第六段；第7号一般性意见(1997年)：充足住房权(《公约》第十一条第一款)：被迫迁离，第10段。

<sup>3</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第12号一般性意见(1999年)：充足食物权(《公约》第十一条)，第26段。

<sup>4</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第11号一般性意见(1999年)：初级教育计划(《公约》第十四条)，第3段；第13号一般性意见(1999年)：受教育的权利(《公约》第十三条)，第6段(b)、31段和32段。

<sup>5</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第14号一般性意见(2000年)：享有最佳身心健康标准之权利(《公约》第十二条)，第18至22段。

<sup>6</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第15号一般性意见(2000年)：水权(《公约》第十一和第十二条)，第13和14段。

<sup>7</sup> 参看消除种族歧视委员会，第二十五号一般性意见(2000年)：种族歧视中涉及性别的方面。

<sup>8</sup> 根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条的定义。

<sup>9</sup> 但是，这项一般性原则有一个例外：涉及某一男性候选人的特定理由也可能有利于他，必须顾及涉及单独候选人的所有相关标准，客观地加以评估。这就是相称性原则的一项要求。

<sup>10</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第3号一般性意见(1990年)：缔约国义务的性质(第二条第二款)。

<sup>11</sup> 根据经济、社会、文化权利委员会第12号和第13号一般性意见，履行《公约》的义务包括了便利义务和提供义务。在本一般性意见中，履行义务还包括消除对妇女一切形式歧视的义务。

<sup>12</sup> 有关义务和结合第十一条(甲)和(乙)的规定有可能违反第三条的实例在经济、社会、文化权利委员会第12号一般性意见第26段中有进一步的阐述。

<sup>13</sup> 经济、社会、文化权利委员会第14号一般性意见第18至21段。

<sup>14</sup> 在这方面，请参看消除对妇女歧视委员会针对《消除对妇女一切歧视公约》第四条第1款而通过的第25号一般性建议、经济、社会、文化权利委员会第13号一般性意见和关于执行《经济、社会、文化权利国际公约》的林堡原则。