



消除对妇女一切形式歧视 公约

Distr.: General
6 March 2023
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

委员会根据《任择议定书》第 7 条第(3)款通过的关于第 123/2017 号来文的意见^{*,**}

来文提交人: J.M. (由全国单亲母亲及其子女委员会代表)¹
所称受害人: 提交人
缔约国: 澳大利亚
来文日期: 2017 年 9 月 19 日
参考文件: 已于 2018 年 1 月 17 日转交缔约国(未以文件形式发布)
决定通过日期: 2023 年 2 月 23 日

1. 来文是以提交人的名义提交的, 提交人系澳大利亚公民, 生于 1973 年。她声称, 缔约国侵犯了她根据《公约》第二条(d)款和(f)款、第十一条(e)款和第十三条(a)款享有的权利。缔约国于 1983 年 7 月 28 日批准了《公约》, 于 2008 年 12 月 4 日批准了《任择议定书》。提交人由辩护律师代表。

提交人陈述的事实

2.1 提交人是三个孩子的母亲, 他们分别于 2004 年 5 月 18 日、2006 年 5 月 14 日和 2009 年 3 月 28 日出生。她在与其伴侣分居之后一开始从事全职工作, 为家

* 委员会第八十四届会议(2023 年 2 月 6 日至 24 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审议: 布伦达·阿基亚、秋月弘子、妮科尔·阿姆利纳、玛丽昂·贝瑟尔、莱蒂西娅·博尼法斯·阿方索、兰吉塔·德席尔瓦、德阿尔维斯、科琳·戴特梅耶-韦尔默朗、埃丝特·埃格巴米恩-姆谢利亚、希拉里·贝德马马、亚米拉·冈萨雷斯·费雷尔、达夫娜·哈克、纳赫拉·海德尔、达利娅·莱伊纳尔特、玛丽安娜·米科、安娜·佩莱斯·纳瓦埃斯、班达娜·拉纳、罗达·雷多克、埃尔贡·萨法罗夫和格诺维娃·提谢娃。

¹ 全国单亲母亲及其子女委员会成立于 1970 年代初, 是一个支助单亲母亲的组织。委员会为单亲母亲提供信息和支助, 使她们能够做出知情的决定, 并保护和支持自己与子女。



庭提供经济来源，但是由于她在养育子女和照顾子女福祉的需要与她的工作要求之间无法实现平衡，她被迫停止了工作。提交人决定上大学，以扩大长期的就业机会，这样，一旦她的子女上了高中，变得更加独立，她就可以凭借正式的文凭重新进入劳动力市场，具备在就业市场上竞争的能力。²

2.2 提交人表示，2005 年，即她第二个孩子出生前一年，政府通过了“从福利到工作”的改革，包括《就业与工作场所关系(从福利到工作和其他措施)法》，并于 2006 年通过了相应的修正案。³ 这些修正案降低了有资格领取单亲育儿津贴的家长的子女资格截止年龄，单亲家庭子女从 16 岁降至 8 岁，双亲家庭子女则降至 6 岁，自 2013 年 1 月 1 日起生效。修正案中包括一些过渡条款，规定 2006 年 7 月 1 日已经领取过抚养费的家长不受这些变化的影响，可以继续领取单亲育儿津贴，直到他们最小的孩子满 16 岁。2012 年 5 月 31 日，2012 年《社会保障(公平工作激励)法修正案》提交议会审议，该法案取消了“不溯既往”条款，亦即豁免条款。

2.3 2012 年 6 月 15 日，一个由澳大利亚社会服务理事会牵头、包括全国单亲母亲及其子女委员会在内的联盟组织要求议会人权问题联合委员会进行调查。⁴ 2012 年 6 月 21 日，议会联合委员会收到了书面意见，听取了口头证据，并请求极端贫困与人权问题特别报告员提供协助，特别报告员就改革问题致函缔约国。⁵

2.4 提交人指出，2012 年 10 月，⁶ 议会人权问题联合委员会⁷ 发表了一份临时报告，其中建议在参议院委员会对被称作“新起点津贴”的失业福利是否适足开展调查之前，推迟适用 2012 年《社会保障(公平工作激励)法修正案》，因为对过渡条款的取消所影响到的家庭而言，该津贴将取代育儿津贴。⁸ 政府没有采纳委员会的建议，该立法于 2012 年 10 月 24 日通过成为法律。

² 提交人不是房产业主。未提供进一步的资料。

³ 主要法规：2005 年第 154 号法令《就业与工作场所关系(从福利到工作和其他措施)法修正案》，根据 2006 年《就业与工作场所关系(从福利到工作和其他措施)法修正案(相应修正案)》修订。

⁴ 根据 2011 年《人权(议会审查)法》第 7 条规定的职能行动，援引 2012 年《社会保障(公平工作激励)法修正案》。

⁵ 2012 年 10 月 8 日，报告员收到一封紧急信函，信中请特别报告员与缔约国联系，促其根据其国际人权义务撤回拟议的改革。2012 年 10 月 12 日，特别报告员和法律在实践中歧视妇女问题独立专家工作组致函缔约国，就缔约国将个人从育儿津贴转移到新起点津贴的决定提出问题。提交人未得知缔约国是否提交了任何答复。

⁶ 议会人权问题联合委员会在其报告第 1.55 段中指出，“这并不意味着寻求实现公平的措施是合理的……另一种表面上更公平的方法是让后来的受益人获得与早期受益人相同的福利，而不是减少早期受益人的福利，在委员会看来，政府在这方面没有考虑过任何其他替代选项”。

⁷ 2012 年 6 月 26 日，参议院将这些事项提交参议院教育、就业和工作场所关系委员会，以便在 2012 年 11 月 1 日之前开展调查并提出报告。

⁸ 关于 2005 年《就业与工作场所关系(从福利到工作和其他措施)法修正案》和 2005 年《家庭和社区服务(从福利到工作)法修正案》的调查，调查报告，澳大利亚堪培拉议会大厦，2005 年 11 月 28 日。可查阅 www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Community_Affairs/Completed_inquiries/2004-07/welfare_to_work/index。

2.5 2012 年 11 月 29 日，参议院就业与工作场所关系立法委员会公布了其关于“新起点津贴”是否适足的报告，结论如下：“很明显，新起点津贴过低，尤其是对单亲领取者而言。因此，单亲家庭的新起点津贴应予增加，同时考虑到委员会报告中提出的建议可能增加的其他福利金”。⁹ 然而，政府继续执行《社会保障(公平工作激励)法修正案》，该法案于 2013 年 1 月 1 日生效。

2.6 2013 年 3 月，议会人权问题联合委员会提交最后报告，得出结论认为，人们对于取消不溯既往安排有着关切，认为这可能构成对妇女的间接歧视，因为育儿津贴的绝大多数单亲津贴领取者(95%)都是妇女，“作为对这一关切的回应，政府没有提供必要的证据，证明向这些措施适用的个人提供的一揽子全面支助足以满足《经济社会文化权利国际公约》第九条所保障的最低基本社会保障水平和《公约》第十一条所保障的在澳大利亚享有适当生活水准权的最低要求。¹⁰ 政府也没有说明作此评估的依据。由于没有这方面的资料，委员会无法得出结论认为这些措施符合人权”。¹¹ 提交人指出，提出这项立法的政府成员之一在离任后承认了这一点。¹²

2.7 提交人解释说，2017 年《社会服务法修正案》催生了社会保障制度的进一步变革，该法于 2017 年 4 月 12 日至 7 月 1 日逐步生效。其中一项变革，是引入了领取单亲育儿津贴的一周等待期。

2.8 2017 年 3 月 28 日，提交人因其最小的孩子年满 8 岁而丧失了领取单亲育儿津贴的资格。¹³ 她声称，她和她的家人旋即陷入了经济困难、压力倍增和不安全感。她指出，根据单亲育儿津贴规定，提交人在她的单亲育儿津贴受到影响之前，每两周最多可以领取 2 088.85 澳元。然而，根据新起点津贴的规定，她每两周仅能领取 1 576.00 澳元，才不至于失去领取收入补助的资格。她说，如果改革没有改变年龄要求，以她的收入，她仍有资格领取单亲育儿津贴。因为改革，她失去了领取福利金的机会。

2.9 提交人说，她无法对这些变革的影响提出质疑，因为作为《公约》的执行立法，1984 年《性别歧视法》明确排除了对社会保障立法中的歧视提出索赔。她表示，由于澳大利亚没有民权法案，因此没有有效的手段来质疑歧视性社会保障立法或侵犯《公约》规定的妇女权利的法律。她指出，尽管议会人权问题联合委员会认为社会保障立法不符合缔约国的国际人权义务，但改革仍在继续，未作修正。

⁹ 政府参议员的补充意见，结论，第 1.32 段。可查阅 www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Education_Employment_and_Workplace_Relations/Completed_inquiries/2010-13/newstartallowance/report/d01。

¹⁰ 议会人权问题联合委员会报告，第 1.68 段。

¹¹ 同上，第 1.120 段。

¹² 2014 年 3 月，前部长珍妮·马克林表示，她所任职的政府在推行改革时，在削减单亲家庭津贴方面“犯了错”，承认对这个问题处理不当，并提到参议院听证会的数据显示，95%的单亲津贴领取者是妇女，而她们正为支付基本生活费用艰难度日。[访问文章的支付入口]。

¹³ 提交人没有提供资料说明她何时开始领取津贴。

申诉

3.1. 提交人认为，缔约国违反了《公约》的以下条款。

3.2. 她声称，根据第二条，缔约国未能谴责或消除歧视，未能采取步骤修改歧视性法律，因而未能履行第二条(d)项和(f)项规定的义务。她声称，缔约国将最小的孩子已年满 8 岁的单亲家长移出育儿津贴资格名单，取代了以往 16 岁的年龄上限，并进一步取消了旨在缓解这些改革对现有单亲育儿津贴领取者所造成的的冲击的过渡条款，因此，缔约国执行了一项预期会产生间接歧视性影响的政策，而且在间接歧视的影响显现之后，并没有按照其消除歧视的持续义务修改该政策。

3.3 提交人声称，根据第十三条(a)项，缔约国未能通过这些改革并以持续的方式采取适当步骤，消除经济和社会生活其他领域的歧视，以确保妇女在家庭福利方面享有与男子相同的权利。

3.4 根据第十一条第一款(d)项和(e)项，提交人声称，缔约国没有履行其义务，确保男女在社会保障权方面的实质平等，特别是取消了保护现有领取人免受改革最坏影响的过渡条款。因此，缔约国未能认识到并着手解决单亲家长在重返工作岗位和平衡家庭与工作责任方面所面临的障碍，以及由于现有的结构性不平等而使占受影响群体绝大多数的母亲所蒙受的更大影响。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国于 2018 年 12 月 11 日提供了关于可受理性和案情的意见。

4.2 缔约国强调其正在努力消除对妇女的歧视，并指出旨在实现性别平等的三个优先领域是：加强妇女的经济安全；¹⁴ 支持更多妇女担任领导职务；¹⁵ 确保免受家庭暴力。¹⁶

4.3 缔约国指出，议会于 2005 年 12 月 7 日通过了一揽子全面立法改革，旨在提高工作年龄人口的劳动力参与率。缔约国确认，这些改革包括修改领取单亲育儿津贴资格的参与要求，以反映适用于大多数其他收入补助津贴的要求。

4.4 缔约国声称，由于提交人在所有相关时间都有工作，且收入超过最高收入门槛，因此她有资格领取这一失业津贴。因此，缔约国称，提交人关于新起点津贴不足以及领取津贴的一周等候期之影响的申诉不可受理，因为就这些申诉所涉及的措施而言，提交人并非《公约任择议定书》第二条意义上的“受害者”。

¹⁴ 缔约国以加强妇女的经济安全为目标，例如，通过旨在促进妇女参与劳动力的战略“迈向 2025 年：澳大利亚政府提高妇女劳动力参与率的战略”。值得注意的是，澳大利亚女性的整体劳动力参与率达到了 60.5%的历史最高水平(2018 年 4 月)，高于 2008 年的 58.6%。

¹⁵ 促进妇女领导岗位的措施包括：妇女领导力和发展方案，该方案为一系列妇女领导力项目提供资金；BoardLinks 方案，该方案利用一个数据库为澳大利亚妇女牵线搭桥，打通被考虑任命为缔约国董事会成员的机会之路。

¹⁶ 《2010-2022 年减少暴力侵害妇女及其子女行为国家计划》是指引妇女安全议程国家行动的框架文件，其目的是：更好地应对和支持经历过(或有可能经历)暴力行为的妇女和儿童，追究施暴者的行为责任，并从源头上防止暴力行为的发生。

4.5 至于提交人申诉的案情，缔约国指出，提交人并未声称对单亲育儿津贴资格要求的修改构成对妇女的直接歧视。然而，关于提交人声称这些修改构成对妇女的间接歧视，违反了第二条(d)项和(f)项，缔约国辩称，取消过渡安排的立法，使提交人遵从修订后的资格要求，事实上恢复了所有育儿津贴领取人的公平待遇，因为这项立法以同等的方式对待处于同等境况中的所有家庭。

4.6 缔约国驳斥了提交人的论点，即取消不可追溯条款等同于基于妇女地位对妇女实行区别对待。缔约国提及第二条(d)项和(f)项对歧视妇女的定义，指出间接歧视系指法律、政策和做法虽然表面上是中性的，但实际上对妇女的影响则是歧视性的。缔约国指出，要在这方面得出这样的结论，首先需要存在区别对待；其次，根据条约机构判例的确认，此种区别对待必须不合理的。¹⁷

4.7 缔约国注意到，提交人声称，取消过渡安排构成了对单亲女性的间接歧视，因为单亲家长更有可能是妇女。缔约国声称，这一推理隐含着这样一种指称，即取消过渡安排对单亲家长的影响比对双亲家长的影响大得多。因此，缔约国推断，相关参照对象会是在 2013 年废除过渡安排之前本应受益的双亲家长。缔约国推论说，因此，不能被认为取消这些条款是对单亲家长的歧视，因为这一变化对所有人都有同等影响，不论其婚姻状况如何。事实上，就该计划对单亲家长和双亲家长所作的区分而言，它对单亲家庭更有利，因为他们符合资格要求的时间多出两年。此外，缔约国还表示，单亲育儿津贴的原领取者在过渡到新起点津贴时，将比处于同一过渡阶段的双亲家长获得更高的津贴。

4.8 出于这些原因，缔约国辩称，取消过渡安排无论在形式上还是在效果上都不能称为歧视单亲家长(因此也就不能称为歧视妇女)。因此，缔约国认为自身并没有违反《公约》第二条(d)项或(f)项规定的义务。

4.9 缔约国还指出，即便取消过渡安排可以说成是对妇女的区别对待(缔约国对此予以否认)，那么，任何这种区别对待，只要是为了实现合法的目标，基于合理和客观的标准，并且与要实现的目标相称，都是合理的。缔约国认为，取消《社会保障法》中的相关过渡安排，是为了实现提高学龄儿童家长的劳动力参与率的合法目标，其依据是与参与劳动力市场要求有关的合理和客观的标准，并且与这一目标相称，因为任何不足之处在很大程度上都因其他福利而得到缓解。

4.10 缔约国声称，领取育儿津贴的资格将持续到领取者年龄最小的子女达到入学年龄(单亲家庭则为 8 岁)。一旦年龄最小的子女分别年满 6 岁或 8 岁，希望继续领取收入补助的主要照料者父母就必须满足非全时参与的要求(在某些情况下除外)，包括每两周寻找或从事 30 小时的带薪非全时就业、学习或志愿工作(在有限的情况下)或三者的组合。缔约国声称，这一规定认识到，随着子女年龄的增长，大多数家长发现他们可以提高就业水平，减少对收入补助的依赖度。

¹⁷ 人权事务委员会关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)。

4.11 缔约国提及修订立法的解释性备忘录，¹⁸ 其中确认改革的目标是提高收入补助领取者的劳动力参与率，减少依赖福利的不利后果。

4.12 此外，缔约国还指出，参与劳动力市场有着诸多裨益，包括随着时间的推移，个人、家庭和社区的身心健康状况得到改善。缔约国认为，提高劳动力参与率对澳大利亚的单亲家长尤为重要，因为按国际标准，他们作为一个阶层的劳动力参与率特别低。缔约国指出，该国的小学教育从6岁起为义务教育，这是双亲家长子女领取育儿津贴的截止年龄，因而与工作能力的提升相一致。

4.13 因此，缔约国声称，经2012年《社会保障(公平工作激励)法修正案》修订的育儿津贴资格要求是客观合理的，有充分的证据支持，而且与一系列可比经济体对收入补助金附加的劳动力参与要求相比，严格程度也更低。

4.14 最后，缔约国指出，领取育儿津贴的资格要求是实现其预定目标的一种相称手段，特别是考虑到整个社会保障制度提供的支助，而收入补助付款是其中的一个组成部分，缔约国声称，这一要求充分考虑到了学龄儿童家长的特殊情况。缔约国指出，例如，向主要照料者支付的新起点津贴的数额高于向双亲家长和无子女者支付的数额。此外，有三个以上子女的家长比其他单亲家长领取更高的津贴，而且也比新起点津贴其他收入补助的领取人获得的津贴更高。其他豁免情况包括暂时丧失工作能力或陷入特殊处境，例如严重的个人危机或无家可归。此外主要照料者家长的参与规定较为灵活，例如，如果工作涉及在上课时间以外或在学校假期期间工作，或如果他们无法找到合适的托儿服务，则不要求他们接受工作。在多种情况下也允许灵活处理，例如，旅行时间可能过多，提供的工作仅为短期工作，或者如果接受这份工作会使家长的经济状况恶化。此外，与收入补助付款同时存在的，还有向受助人提供参与劳动力市场所需的支助和技能的扶持举措，以及帮助他们在培训或工作期间支付照顾子女的费用。因此，缔约国称，孤立地考虑新起点津贴等收入补助付款的适足性，是不准确的，是具有误导性的。

4.15 鉴于上述原因，缔约国认为，取消过渡安排是实现促进学龄儿童家长参与劳动力市场这一合法目标的一种相称和客观的手段，符合缔约国在确定其实现合法的重要国家目标的政策方面所享有的酌处权。因此，取消过渡安排并不构成第二条(d)项和(f)项意义上的“对妇女的歧视”。

4.16 关于提交人根据第十一条第1款提出的申诉，缔约国指出，第十一条要求缔约国采取适当措施，“消除在就业方面对妇女的歧视，以保证她们在男女平等的基础上享有相同的权利”，并接着列举了属于该义务范围内的一些权利，包括“享有社会保障的权利，特别是在退休、失业、疾病、残废和老年或在其他丧失工作能力的情况下”，妇女应在形式上和实质上与男子平等地享有这些权利。缔约国指出，根据修订后的计划，单亲家长的地位与双亲家长或无子女者的地位不

¹⁸ 众议院，2005年《就业与工作场所关系(从福利到工作和其他措施)法》解释性备忘录，第2页。

同，这种差别意味着前者享有更高的津贴额和更灵活的资格要求。此外，缔约国强调，具体措施属于缔约国履行第十一条义务的酌处权范围。

4.17 缔约国还提出，第一条还规定了在确定社会保障金形式方面的酌处权。特别是，它并不赋予获得某种特定形式的社会保障金的权利，例如领取育儿津贴而不是新起点津贴的权利。缔约国可以通过多种措施的组合来提供社会保障，如收入补助、家庭补助、儿童保育和校外照料、房租补助和其他社会支持措施，而不仅仅通过一项针对家长的单一收入补助付款。此外，缔约国指出，第一条并不妨碍各国对有工作能力的工作年龄家长领取收入补助付款附加条件，如参与劳动力市场的要求。此类条件符合提高学龄儿童家长的劳动力参与率的合法目标。

4.18 总之，缔约国认为，取消过渡安排并不影响妇女在男女平等的基础上享有社会保障的权利，特别是如果结合缔约国的全面社会支助制度这一背景来理解的话。因此，缔约国认为，取消过渡安排不属于《公约》第十一条第一款(e)项的范畴。

4.19 关于提交人根据第十三条提出的申诉，缔约国指出，第十三条要求缔约国采取适当措施，“消除在经济和社会生活的其他方面对妇女的歧视，保证她们在男女平等的基础上有相同的权利”，包括领取家属补助金的权利。缔约国指出，同第十一条一样，第十三条旨在确保妇女在男女平等的基础上、在形式和实质上享有所列举的权利。缔约国称，提交人没有提出证据证明妇女在领取家属补助金的资格方面受到直接或间接歧视。因此，取消过渡安排不属于第十三条的范畴。

4.20 缔约国重申，在其社会保障制度下，向家庭支付的福利范围很广，并指出，缔约国的家庭福利支出占国内生产总值的百分比高于经合组织的平均水平。¹⁹ 缔约国辩称，除了收入补助外，缔约国还致力于通过家庭税收优惠、儿童保育补贴和育儿假工资等举措，以及根据个人情况提供的一系列其他付款，帮助家庭支付抚养子女的费用。

4.21 缔约国得出结论认为，“从福利到工作”改革歧视妇女的结论没有任何依据。

提交人对缔约国关于可受理性和案情的意见的评论

5.1. 提交人于 2019 年 4 月 8 日就缔约国的意见作了评论。

5.2 提交人指出，2006 年她是单亲育儿津贴的领取者，因此属于 2006 年通过的改革立法所规定的过渡条款所涵盖的群体。她辩称，此类安排本可让她继续领取单亲育儿津贴，直到 2025 年她年龄最小的孩子满 16 岁，但由于过渡安排于 2013 年被取消，导致她在 2017 年失去了领取资格。因此，她重申，她是受立法影响的变更的受害者，因此，与此有关的所有申诉都可以受理。

5.3. 此外，缔约国声称，在失去单亲育儿津贴的领取资格后，如果她的收入低于新起点津贴的最高限额，她本来有资格领取新起点津贴。关于这一点，她指出，新起点津贴的收入上限远远低于单亲育儿津贴的收入上限，她曾被告知，她可以一直领

¹⁹ 经合组织，“家属补助金公共开支”。可查阅 https://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits.pdf。基于 2013 年的数字。

取到 2025 年，即她最小的孩子年满 16 岁时。基于这一理解，她接受了教育并从事了非全时就业，以补充收入，这是她在按计划重返全职工作之前提高技能的长期规划的一部分。因此，当过渡条款被废除后，她被剥夺了单亲育儿津贴，同时由于新起点津贴的收入上限较低，她也没有资格领取新起点津贴，因此，她无法享受任何福利金。出于所有这些原因，提交人声称，她确实属于《任择议定书》规定的受害者，因为改革阻碍了她在男女平等的基础上获得社会保障，由于现有的结构性不利条件，改革对她这个单亲母亲造成了特别严重和不成比例的伤害。

5.4 提交人指出，失业后，她被迫申请新起点津贴，她领取的金额低于她根据单亲育儿津贴制度有权领取的金额。

5.5 提交人表示，她的非全时就业结束后，她于 2018 年 11 月 15 日申请领取新起点津贴。2018 年 12 月 24 日，她收到了第一笔付款。她和她的家人在为期五周的申请处理期和为期一周的强制性等候期间艰难度日。自申请新起点津贴以来，她经历了繁冗和管理不善的合规要求的影响。提交人和她的家人生活在贫困线以下，尽管她作为三个孩子的单亲母亲对社会做出了贡献，但她的家庭没有获得适当的生计手段，无法作为社会成员有尊严、平等和安全地、有意义地参与社会。

5.6 关于新起点津贴，提交人声称，比起家人继续领取单亲育儿津贴直到她最小的孩子年满 16 岁的情况，她和她的家庭目前的经济状况要更加糟糕。因此，法律的修改对其家庭生活产生了不利影响，侵犯了她根据《公约》享有的权利。

5.7 关于缔约国对其在第二条下的义务的解释，提交人声称，缔约国显然误解了委员会关于缔约国在《公约》第二条之下核心义务的第 28 号一般性建议(2010 年)中所定义的性别歧视的含义，其中解释说，性别歧视是无论是否有意产生歧视性影响而实际发生的歧视。因此，表面上中立的待遇，由于不承认妇女先前存在的不利条件而剥夺了她们的权利，也可能构成歧视。提交人重申，取消育儿津贴对单亲家长产生了不成比例的负面影响，这些单亲家长绝大多数是妇女，她们本来就已经在与养育子女方面面临的现有结构性不平等作斗争。提交人指出，委员会的判例明确指出，缔约国有义务尊重、保护和实现妇女不受歧视的权利，并落实妇女与男子实质性平等的权利。她指出，这包括解决交叉形式的歧视，如家庭地位、家长责任、性和性别等，从而承认单亲母亲所遭受的特殊形式的歧视，她们需要在社会上从事重要的社会生殖工作，但却往往得不到足够的支持。由于缔约国未能履行其义务，提交人所属的这一妇女群体继续处于不相称的不利地位，再加上影响她们享有权利的其他形式的困境，使得这种不利地位更加恶化。

5.8 提交人注意到，缔约国声称，取消育儿津贴中的不可追溯条款并不等同于基于妇女地位对妇女实行区别对待。她认为，这没有认识到取消该条款导致的后果是，这一群体的家长们失去了他们一直依赖的社会保障收入，致使他们当即陷入和持续经历经济困难。

5.9 提交人注意到缔约国的表述，即受单亲育儿津贴变化影响的单亲家长群体与双亲家长们相比并不处于不利地位，而且事实上单亲家长比双亲家长的情况还要更好，因为他们多出两年的育儿津贴领取资格，而且领取的新起点津贴额更高。

提交人对缔约国将双亲家长作为歧视妇女现象的评估参照对象的说法提出质疑。过渡安排的取消使单亲家长和双亲家长都陷入不利境地，虽然单亲家长比双亲家长稍晚陷入不利境地。然而，这却给单亲家长(主要是单亲母亲)造成了更大的影响和伤害，因为尽管她们多出两年的资格，但由于独自抚养孩子，没有伴侣在经济、情感和其他资源方面的贡献，她们面临着难以克服的难处，而且由于这一群体中女性明显占多数，这还构成了性别歧视。

5.10 提交人认为，由于单亲家长在 2006 年政策变化和随后取消过渡条款之前已经处于不利地位，相对于其他民众，她们受到了这一政策的歧视。她们处境不利的一个关键方面与她们的性别和家庭状况有关。她们面临的不利处境是目前结构的社会保障制度所无法解决的。因此，尽管她们可以领取新起点津贴失业补助，其津贴额略高于无子女者或双亲家长，但这仍然不足以为她们提供充足的援助，以克服她们因结构性不平等造成并因改革而恶化的不利处境。她们从政府获得的国家补助总额仍然少于她们曾在育儿津贴项下获得的补助总额，这意味着缔约国没有采取措施消除歧视，而是使这一群体(主要是妇女)所处的不利境地永久化，这意味着根据《公约》，该政策具有间接歧视性。其他群体在改革后的境况不如单亲家长好，但这一事实并不能否定在男女平等的基础上享有《公约》规定的权利方面确实存在歧视性影响。

5.11 缔约国辩称，对单亲家长的任何区别对待都不属于歧视，因为政策变化是合理的，对此，提交人指出，许多家长已经参与劳动力市场，并遵守参与要求。然而，取消单亲育儿津贴只会使妇女更难平衡其工作、学习和家庭责任，增加她们的压力和家庭的经济不安全感，而且，这不仅没有改善单亲家长和单亲家庭的境遇，反而加深了贫困和不利地位。最后，提交人声称，在收入减少和托儿服务提供不足的情况下，削减社会保障金以“鼓励”求职和就业，而不采取额外措施支持工作的单亲家长，可以预见会对单亲母亲产生不成比例的影响，并导致有受扶养子女的失业单亲家长的相对贫困率急剧上升。这一比例从 2003 年的 14.3% 上升到 2015-2016 年的 17.2%，而单身、无子女、失业者的相对贫困率从 2009-2010 年的 26.4% 下降至 11.9%。²⁰ ²¹提交人援引了一些研究成果，即虽然未受该政策影响的单亲家庭贫困率仅有小幅上升(2011 年为 57%，2013 年为 58%)，但受该政策影响的单亲家庭，即最小子女为 5-9 岁的家庭和最小子女为 10-14 岁的家庭的贫困率却大幅攀升，前者从 37% 上升到 55%，后者从 51% 上升到 67%。提交人指出，委员会在 2018 年向缔约国提出的建议中，也对削减社会保障对妇女的影响表示关切。²²

5.12 提交人还回应了缔约国的说法，即提交人只想要在她最小的孩子年满 16 岁之前领取育儿津贴，而无需满足任何参与劳动力市场的要求。提交人认为，这是

²⁰ P. Davidson, P. Saunders, B. Bradbury and M. Wong, *Poverty in Australia 2018*, Poverty and Inequality Partnership report No. 2 (Sydney, Australia, Australian Council of Social Service, 2018), p. 13; and Australian Council of Social Service, *Poverty in Australia 2012* (2013).

²¹ Davidson, *Poverty in Australia 2018*; Australian Council of Social Service, *Poverty in Australia 2012*.

²² CEDAW/C/AUS/CO/8, 第 45 段。

对她的主张的歪曲，因为领取育儿津贴的家长已经有了参与劳动力市场的义务，虽然她并不主张取消所有这些义务，但有必要恢复对单亲家长的充分财政支助，以帮助他们打破贫困的循环。

缔约国关于可受理性和案情的补充意见

6.1 2020 年 6 月 22 日，缔约国针对提交人的评论提交了补充意见。

6.2 缔约国重申其在 2018 年 12 月 11 日关于提交人申诉不可受理的最初呈件中所持的立场。此外，缔约国还提供了关于提交人的申诉不可受理的补充论据。

6.3 缔约国表示，在提交最初意见后，已从记录中确定，提交人事实上没有“在 2006 年 7 月 1 日之前”领取过育儿津贴，这意味着她并不是不溯既往条款适用群体的一员，该群体包括在修正案通过时已经在领取育儿津贴的家长，年龄限制从 16 岁改为 8 岁或 6 岁不会影响到这个群体，因此，他们可以按照最初的设想，获许继续领取津贴，直到子女年满 16 岁。²³

6.4 缔约国称，因此，她不是《任择议定书》第 2 条意义上的“受害者”，无权提出与取消这些条款有关的申诉。缔约国还称，由于她在 2006 年改革通过之时并不在领取津贴，她也不是这些改革所称影响的受害者。

6.5 缔约国称，记录显示，提交人于 2014 年 2 月 20 日申请单亲育儿津贴，并从该日起获得这一津贴。缔约国辩称，由于 2006 年和 2013 年育儿津贴改革已在此前生效，提交人不能声称个人直接受到这些改革的影响，因此认为，她的申诉因属人管辖权原因不可受理。

提交人对缔约国关于可受理性的意见的进一步评论

7.1 2020 年 10 月 13 日，提交人就缔约国关于其来文可受理性的进一步意见发表了评论。

7.2 提交人回应了缔约国关于她在 2006 年和 2013 年改革中不具有受害者地位的说法。她重申，她在来文中明确表示，2017 年 3 月 28 日，她被拒绝领取单亲育儿津贴，因为她最小的孩子已满 8 岁。这是由于缔约国通过了法律，将此种补助限定在 8 岁以下的儿童。因此，提交人与其他单亲母亲一样，和三个儿子一起当即体验到困难、经济压力和不安全感。

7.3 提交人辩称，她在申诉中表明，她是 2006 年以来一系列法律变更的直接受害者，这些变更改变了领取单亲育儿津贴的资格，将子女的年龄从 16 岁降至 8 岁，并迫使领取人依赖新起点津贴，该津贴金额较低，资格要求更严格，并有一个强制性的等待期，导致收入损失，同时附带的福利也减少。提交人声称，她本人显然受到了缔约国一系列逐步倒退的修正案的影响，这些修正案尤其使单亲母亲们不得不领取不适足和不适当的失业津贴。因此，她是《任择议定书》第 2 条所指的“受害者”。

²³ 1991 年《社会保障法》，第 500 F 节，第 2 卷，第 2.1 (1) (b) 和 (2) (b) 部分。

7.4 提交人声称，这些变更对不溯既往条款适用群体的家长们产生了直接的负面影响，他们在 2006 年之前已经成为单亲育儿津贴的受益人，尽管缔约国承诺为他们提供支助，但他们却在 2013 年失去了福利；类似提交人这样的家长，其子女在 2006 年之前出生，原本期望在情势所需的情况下领取单亲育儿津贴，直到子女独立；2006 年以后有子女的所有单亲家长，当子女年满 8 岁时，就没有资格再领取单亲育儿津贴，因此他们必须满足更严格的要求，才有资格领取大幅缩水的新起点津贴。提交人坚持认为，改革带来的结果是，所有这些家长都面临着同样的挑战，即一旦子女年满 8 岁，就无法充分抚养他们。

7.5 提交人声称，虽然她在法律变更之前还不是津贴领取者，但这与她的以下主张无关：福利金倒退性削减导致今后申请这些社会保障金的所有人都会受到伤害。她辩称，缔约国违反了其国际义务，即在平等的基础上实现所有需要社会保障的个人的权利。在这种情况下，单亲家长(其中以妇女为主)及其子女已经在澳大利亚最贫困的家庭之列，因此缔约国有义务保护他们。

7.6 提交人还声称，缔约国没有就委员会 2018 年 7 月提出的建议采取行动，其中包括立即采取措施，减轻削减社会、卫生、教育和司法预算的影响，对这些削减进行性别平等分析，在分配公共资源时实行性别反应预算编制，并采取有针对性的措施和方案，增强单亲母亲的经济权能，包括允许她们完成高等教育的措施，以及恢复未就业妇女获得托儿补贴的机会。

缔约国的补充意见

8.1 2021 年 3 月 4 日，缔约国针对提交人的评论提交了进一步的意见。

8.2 缔约国提及其先前提交的呈文，并重申了其中的意见。

8.3 缔约国注意到，提交人在进一步提交的材料中承认，她不属于被排除在 2006 年 7 月 1 日生效的过渡条款之外的不溯既往条款适用群体。缔约国还注意到，提交人在澄清其立场时称自己是受害者，因为她是“原本期望在情势所需的情况下领取单亲育儿津贴，直到子女独立”的群体的一员，而且还有另外两个据称是受害者的群体，提交人虽然不是其中的一员，但她也代表这两个群体提出申诉，包括不溯既往条款适用群体中失去福利的单亲家长。因此，缔约国重申，提交人不是《任择议定书》意义上的受害者。

8.4 缔约国坚称，2017 年拒绝向提交人发放福利的决定并非根据上述立法改革作出的，因为她还没有申请过单亲育儿津贴，而且在 2006 年改革时，她最小的孩子还没有出生。因此，缔约国指出，提交人并没有根据委员会在 *Dayras* 等人诉法国一案中的界定²⁴ 直接经历过任何确定的变革，也没有受到个人影响。委员会在该案中确认，提交人必须“本人受到现行立法的不利影响”，才能成为受害者，这就要求提交人对改革之前和之后的情况都有体验，而且一个人不能“通过众有诉权”对违反《公约》的法律或做法提出质疑。缔约国还指出，提交人没有资格

²⁴ CEDAW/C/44/D/13/2007.

提出众有诉权申诉，因为根据《规则》第 68 条，提交人没有获得代表这一群体行事的同意，也没有提出未经同意即可代表她们行事的任何理由说明。

8.5 缔约国对提交人关于“缔约国未就委员会 2018 年的建议采取任何行动”的说法提出质疑，并指出，为落实委员会的建议，缔约国采取的步骤包括制定指导意见，协助各机构更好地确定和更好地阐明政策的性别影响，修订和加强其性别平等指标出版物，整理现有数据以比较妇女和男子在经济保障、教育、健康、工作与家庭平衡、安全与司法、民主、治理和公民身份等领域的成果，并出台了一项新的一揽子托儿支援计划，目标是为那些花最多时间工作、培训和学习的人提供支助。经过努力，超过 70% 的家庭为中心托儿所支付的自付费用低于每小时 5 澳元，近四分之一的家庭为中心托儿所支付的费用低于每小时 2 澳元。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可受理性

9.1 根据议事规则第 64 条，委员会将根据《任择议定书》决定来文可否受理。根据第 72 条第 4 款，委员会须在审议来文实质之前作出这一决定。

9.2 委员会注意到，缔约国称，提交人不是《任择议定书》第 2 条定义范围内的受害者，因为在 2006 年通过过渡条款时，她并不是领取单亲育儿津贴的不溯既往条款适用群体的一员，她直到 2014 年才申请并开始领取单亲育儿津贴。提交人对此没有否认。委员会注意到，缔约国据此声称，提交人没有受到启动立法或过渡条款或取消这些条款的直接影响。提交人在答复中说，她一直都是已达到领取津贴年龄的子女的家长，因此受到了这一变更的影响。委员会还注意到，她声称代表受改革影响的所有单亲母亲提出申诉，包括不溯既往条款适用的单亲母亲们。

9.3 委员会注意到其判例，即受害者地位取决于提交人本人是否直接受到所称侵权行为的影响。提交人只有在本人受到有关缔约国的作为或不作为的影响时，才可以声称自己是受害者，任何个人都不能抽象地以众有诉权的方式对声称违反《公约》的法律或做法提出质疑。

9.4 委员会注意到，提交人的第一个孩子出生于 2004 年。2006 年和 2009 年，她又生了两个孩子，因此，2006 年 6 月，她最小的孩子 2 岁，达到了不溯既往条款的相关截止年龄，而在 2013 年 1 月立法生效时，她最小的孩子时年 4 岁。因此，如果她在 2006 年领取了单亲育儿津贴，如果这些条款没有在 2013 年 1 月取消，提交人本应是受保护的不溯既往条款适用群体的一员。然而，根据双方提供的资料，显而易见，提交人在 2006 年 6 月并没有领取单亲育儿津贴，因此不属于这一群体之列。2013 年实施和适用变革时，她也没有领取单亲育儿津贴，而是直到 2014 年才开始领取。因此，提交人不属于不溯既往条款适用群体的一员，因而没有任何合理的期望能够依赖单亲育儿津贴，直到她最小的孩子年满 16 岁。因此，委员会认为，提交人没有因不溯既往条款取消法令的出台和执行而遭受直接的 personal 影响。由于她在 2006 年或 2013 年期间因就业状况没有资格领取单亲育儿津贴，委员会认为，就她关于“从福利到工作”改革总体上造成的损失这一更广义意义上的申诉而言，提交人也不具备受害者地位。委员会还注意到，关于改革对其他单

亲母亲造成影响的申诉并没有得到这些个人的同意，提交人也没有提出未经同意即可代表她们行事的任何理由说明。

9.5 鉴于上述情况，并鉴于案头没有任何进一步的相关资料，委员会得出结论认为，根据《任择议定书》第 2 条，本项来文不可受理，因为它不是由受到所称侵权行为直接和个人影响的个人或其代表提交的。

10. 鉴于这一结论，委员会决定不审查缔约国援引的任何其他不可受理理由。

11. 因此，委员会决定：

(a) 根据《任择议定书》第 2 条，来文不可受理，因为提交人不具备受害者资格，也并非代表同意以其名义提出此种申诉的个人提交来文；

(b) 将本决定通知缔约国和提交人。
