聯合國 CEDAW/C/GC/40

消除對婦女一切形式歧視公約

Distr.: General
25 October 2024
Chinese
Original: English

消除對婦女歧視委員會

關於婦女在決策系統中平等和包容性代表權的第 40 號一般性建議(2024 年)

目錄

頁次

一. 實現男女比例 50/50 的路線圖 3

二. 婦女在決策系統中的平等和包容性代表權是改變遊戲規則的解決辦法 3

A. 和平與政治穩定 3

B. 可持續、包容和基於人權的經濟 4

C. 氣候變化和減少環境災害風險 5

D. 技術發展，包括人工智慧的興起 5

E. 多邊體系和治理的轉型和可持續性 6

三. 婦女在決策系統中的平等和包容性代表權的七大支柱 6

A. 決策系統中男女比例 50/50 作為起點和普遍規範 7

B. 有效的青年領導力取決於均等 7

C. 交織性與將各類婦女納入決策系統 7

D. 跨領域決策系統的綜合方法 8

E. 婦女在決策系統中的平等權力和影響力 8

F. 促進婦女在決策系統中平等和包容性代表權的結構轉型 8

G. 民間社會在決策系統中的代表性 8

24-20036 (C) 151124 271124
2420036

请回收

四. 婦女在決策系統中的平等和包容性代表權的規範框架 9

五. 締約國關於婦女在決策系統中的平等和包容性代表權的義務 10

A. 實現婦女在決策系統中的平等和包容性代表權的一般義務 10

B. 實現婦女在決策系統中的平等和包容性代表權的具體義務 17

六. 對實現均等制度的國家義務的問責和監測 26

七. 國際社會為確保均等制度而採取的行動 26

一. 實現男女比例 50/50 的路線圖

1. 婦女有權在與男子平等的基礎上，在所有決策系統中享有平等和包容性的代表權。儘管締約國取得了重要進展，但這項權利仍未得到尊重。這也嚴重阻礙了《消除對婦女一切形式歧視公約》規定的所有其他權利的落實。此外，未能確保男女平等和包容性分享決策權，阻礙了各國和國際社會有效應對地方、國家、區域和全球的緊迫挑戰。正如《公約》序言部分所指出的，一個國家的充分和完全的發展，世界的昌盛及和平的事業，需要婦女最大限度地與男子平等參與所有領域的工作。為了應對今世後代面臨的這些挑戰，本一般性建議概述了實現婦女在所有決策系統中充分享有平等和包容性代表權的路線圖。

2. 委員會在本一般性建議中為締約國實現婦女在所有部門所有決策系統中的平等和包容性代表權提供了全面指導，旨在實現系統性變革。它概述了確保履行這一義務和克服全球挑戰的立法、政策和方案措施。它將“平等和包容性代表權”定義為在平等進入決策系統和在決策系統內享有平等權力方面的各類男女比例 50/50，下文簡稱為“均等”。它將“決策系統”定義為涵蓋所有部門正式和非正式進程中發生的決策，包括政治、公共、經濟和網際空間。因此，要實現平等，就必須考慮到多個決策領域以及這些領域如何相互作用，並消除阻礙婦女與男子平等進入決策系統的所有障礙。

3. 本一般性建議還將青年和後代納入植根于和平與均等的社會願景。正如本一般性建議所述，青年的期望和權利與建立均等制度之間存在著關鍵的一致性。

二. 婦女在決策系統中的平等和包容性代表權是改變遊戲規則的解決辦法

4. 委員會注意到，越來越多的破壞性緊迫挑戰，包括與和平、政治穩定、經濟發展、氣候變化、人工智慧等技術進步以及多邊體系和治理的轉型和可持續性有關的挑戰，直接影響到《公約》的執行，並且日益改變社會。它們十分複雜，需要通過將均等置於決策的核心來建立集體智慧。秘書長所稱“大幅推進均等”[1]是共同決策和建立有韌性的社會所需的創新解決方案的關鍵。

A. 和平與政治穩定

5. 儘管衝突和危機不斷升級，婦女是可持續和平的主要推動力，[2] 但婦女在預防衝突和危機以及和平談判和建設和平努力中的代表性在結構上仍然嚴重不足。

[1] 聯合國，“秘書長在婦女參與權力高級別活動上的講話”，2019 年 3 月 12 日，可查閱 www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-03-12/secretary-generals-remarks-high-level-event-women-power-delivered。

[2] 聯合國促進性別平等和增強婦女權能署(婦女署)，《預防衝突、司法改革、確保和平：關於聯合國安全理事會第 1325(2015)號決議執行情況的全球研究》中《婦女的參與和對政治的更好理解》，可查閱 https://wps.unwomen.org/participation/；《未來契約》，聯合國第 79/1 號決議，第

1992 年至 2019 年間，在和平進程中，婦女僅占談判者的 13%、調解人的 6%和簽署人的 6%。[3] 2022 年，婦女作為談判員代表衝突各方參加了聯合國領導或共同領導的 5 個積極和平進程中的 4 個。然而，從比例上看，她們的代表比例僅為 16%，與 2021 年的 19%和 2020 年的 23%相比進一步下降。[4] 2023 年，沒有一項所達成的和平協定的簽署方中有婦女團體的代表。[5] 在討論核武器威脅、軍費開支增加、武器和彈藥擴散以及新技術武器化等重大問題的國際論壇上，婦女僅占與會者的三分之一。[6]

6. 虛假資訊和兩極分化有可能加劇衝突。雖然婦女在政治決策中的領導作用帶來了更大的穩定與和平，更好地滿足人民的需求，並加強了合作，[7] 但婦女的政治代表性和公民空間日益受到壓制，因為婦女組織的活動受到限制，女政治家、記者和婦女人權維護者受到越來越多的攻擊和恐嚇，婦女和女童人權方面的世代進步受到挑戰並遭到逆轉。

B. 可持續、包容和基於人權的經濟

7. 婦女的經濟自主是享有權利的關鍵，也是實現包容性經濟增長、[8] 消除貧困、社會正義和可持續發展的途徑。[9] 這是邁向以人權為基礎的經濟的關鍵一步。然而，婦女在許多非正規、低薪、低創新和經濟利潤低的部門中人數過多，這在很大程度上將她們排除在決策職位之外，使其無法影響經濟。婦女在經濟治理架構、多邊金融機構、償債系統、資本市場、工業基礎設施架構、貿易談判和公共採購制度等決策方面的代表性不足。例如，2023 年，婦女擁有的企業僅獲得 1%的公共採購市場中的政府合同，[10] 婦女在專利申請中僅占發明人的 17.7%。[11] 在勞動力市場上，婦女僅占管理職位的 28.2%，[12] 對 185 家中央銀行

40 段；婦女署，《情況與數位：婦女、和平與安全》，2024 年 10 月 18 日，可查閱 www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/facts-and-figures。

[3] 聯合國，《包容性外交》，可查閱 https://www.un.org/zh/observances/women-in-diplomacy-day。

[4] S/2023/725，第 9 段。

[5] University of Edinburgh, PA-X Peace Agreement Database, version 7 (plus AgtID 2467), 2023，可查閱 https://pax.peaceagreements.org/。

[6] 婦女署，《情況與數位：婦女、和平與安全》。

[7] Minna Cowper-Coles, *Women Political Leaders: The Impact of Gender on Democracy,* (London, Westminster Foundation for Democracy, 2021)。

[8] 婦女署，《情況與數位：增強經濟權能》，2024 年 2 月，可查閱 www.unwomen.org/en/what-we-do/economic-empowerment/facts-and-figures。

[9] 婦女署，《情況與數位：增強經濟權能》。

[10] International Trade Centre (ITC), “ITC-UN-Women: Global Campaign on Gender-Responsive Public Procurement” ，可查閱 www.intracen.org/news-and-events/campaigns/women-in-public-procurement。

[11] 世界智慧財產權組織，《智慧財產權、性別和多樣性》，可查閱 https://www.wipo.int/zh/web/gender/。

[12] Taylor Hanna and others, “Forecasting women in leadership positions: technical brief” , (UN-Women)，可查閱 www.unwomen.org/sites/default/files/2023-11/forecasting-women-in-leadership-positions.pdf。

的調查顯示，只有 16%的中央銀行由婦女領導。[13] 2019 年，婦女初創企業的風險投資僅占 2%。[14] 數位經濟日益重要，性別數字鴻溝持續存在，有可能加劇這種情況，並造成新形式的系統性歧視。

C. 氣候變化和減少環境災害風險

8. 正如關於氣候變化背景下減少災害風險所涉性別方面的第 37 號一般性建議(2018 年)所強調的，氣候變化和災害加劇了性別不平等和對婦女和女童的交織形式的歧視，增加了她們遭受由此產生的風險和損失的影響的可能性。《2015-2030 年仙台減少災害風險框架》也強調婦女在減少災害風險方面的關鍵作用。研究表明，女性議員較多的國家更有可能通過氣候變化和土地保護政策和批准環境條約。[15] 同樣，讓更多婦女進入公司董事會與提高能源效率和減少環境足跡有關。[16] 在農業地區，婦女的傳統和原住民族知識是農業、氣候變化管理和資源管理方面適應性做法的關鍵。[17] 然而，領導氣候和環境活動的婦女，[18] 特別是年輕婦女，在很大程度上被排除在決策之外。截至 2020 年，婦女僅占環境部門部長職位的 15%。[19] 《聯合國氣候變化框架公約》第二十八屆締約方會議締約方代表團中的女性代表比例為 34%，這一比例在過去 10 年中一直停滯不前。[20]

D. 技術發展，包括人工智慧的興起

9. 快速發展的技術轉型，在作為數位化轉型核心驅動力且其重要性呈指數級增長的人工智慧的推動下，正在改變全球社會。如果採用基於包括婦女權利在內的人權和身心障礙者無障礙環境的方法來開發，第五次工業革命就具有造福人類的巨大潛力。多樣化的觀點和集體智慧是實現這一目標的關鍵。然而，由於在獲取包括數位掃盲在內的技術以及在科學、技術、工程、數學(STEM)研究、職業和領導職位方面的性別差距，婦女在這些技術進步的發展中的代表性嚴重不足。例如，婦女僅占所有 STEM 工作者的 29.2%，約占人工智慧勞動力的 30%。

---

[13] Official Monetary and Financial Institutions Forum, *Gender Balance Index 2024*。

[14] United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *UNESCO Science Report: The Race against Time for Smarter Development* (Paris, 2021)。

[15] International Union for Conservation of Nature,“New data reveals slow progress in achieving gender equality in environmental decision making”, 1 March 2021。

[16] Silvia Lesi,“Gender and climate action”, European Investment Bank, 28 July 2023。

[17] 關於氣候變化背景下減少災害風險所涉性別方面的第 37 號一般性建議(2018 年)。

[18] 另見 A/HRC/50/25。

[19] International Union for Conservation of Nature,“New data reveals slow progress in achieving gender equality in environmental decision making”。

[20] WEDO,“Release: new data shows 34% women’s participation on party delegations at COP28, the same percentage as 10 years ago”, 24 January 2024。可查閱 https://wedo.org/release-new-data-shows-34-womens-participation-on-party-delegations-at-cop28-the-same-percentage-as-10-years-ago/。

[21] 他們僅占人工智慧博士的 18%，[22] 人工智慧論文作者的 13.83%。[23] 只有 12.4%的婦女是 STEM 領域的頂級高管。[24] 人工智慧系統還顯示出反映和放大性別偏見[25] 的趨勢，這種偏見表現在歧視性產出中，有可能導致性別平等成果的倒退和新形式的結構性歧視。

E. 多邊體系和治理的轉型和可持續性

10. 必須在地方、國家、區域和國際各級應對上述破壞性挑戰。多邊主義的作用在過去幾十年裡顯著擴大，多邊主義的規則和平臺往往維持歧視，包括婦女代表性不足，而且往往不足以應對當前挑戰的複雜性。一個堅決致力於納入青年和代際領導的均等制度決定著多邊體系的有效性、可持續性、復原力、合法性和問責制。

三. 婦女在決策系統中的平等和包容性代表權的七大支柱

11. 父權結構阻礙婦女在決策系統中的平等和包容性代表權。父權制是一種深深植根於政治、社會、經濟和文化結構中的權力體系。它創造了一種等級制度，歷史上賦予男女不同的角色、價值和品質。這導致了一種勞動分工，婦女主要負責家中和家庭的私人領域，而男子則是政治和經濟公共領域的主要行為者，其基礎是對這兩個領域的努力給予不同的權重。父權制滲透所有社會。最嚴重的是，它採取了系統性壓迫和統治婦女的體制化制度的形式，目的是維持一種越來越多地被稱為"性別隔離"的制度。[26] 因此，必須將“性別隔離”罪編纂成法，以便對基於性別的犯罪充分追究責任。

12. 本一般性建議中提出的解決父權制的變革性方法符合《公約》第 5(a)條，[27] 該條要求締約國消除基於性別而分尊卑觀念或基於男女定型任務的偏見和做法。

13. 為此，委員會確定了在決策系統中實現平等和包容性代表權的七大支柱：(a) 將決策系統中男女比例 50/50 作為起點和普遍規範；(b) 有效的青年領導力取決於均等；(c) 交織性與將各類婦女納入決策系統；(d) 跨領域決策系統的綜合方

[21] 世界經濟論壇，《2023 年全球性別差距報告》(2023 年，日內瓦)。

[22] Daniel Zhang and others, *Artificial Intelligence Index Report 2021* (Stanford, Stanford University, 2021)。

[23] Gabriela Ramos, “Why we must act now to close the gender gap in AI”, World Economic Forum, 22 August 2022。

[24] 世界經濟論壇，《2023 年全球性別差距報告》。

[25] 婦女署，《人工智慧與性別平等》，2024 年 5 月 22 日，可查閱 www.unwomen.org/en/news-stories/explainer/2024/05/artificial-intelligence-and-gender-equality。

[26] 《國際刑事法院羅馬規約》第 7(1)(h)條，基於性別對任何可識別的團體或集體進行迫害的行為構成危害人類罪。越來越多的人，包括人權理事會人權機制和民間社會，呼籲將性別隔離罪行編入國際法，包括列入《防止及懲治危害人類罪國際公約》第 2(2)(h)條中的種族隔離定義。

[27] 除非另有說明，條款指《消除對婦女一切形式歧視公約》的條款。

法；(e) 婦女在決策系統中的平等權力和影響力；(f) 促進婦女在決策系統中平等和包容性代表權的結構轉型；(g) 民間社會在決策系統中的代表性。

A. 決策系統中男女比例 50/50 作為起點和普遍規範

14. 婦女在決策中占 30%的目標不符合《公約》消除對婦女歧視的核心目標，因為這傳達了一個資訊，即男女不平等是合理的。只有當決策是建立在 50/50 均等的基礎上並平等考慮到雙方的利益時，決策才會具有真正的、動態的意義和持久的影響。婦女的平等和包容性代表權也是廉正的一個重要驅動因素，因為它打破了預先建立的共謀網路。[28]

15. 委員會的結論性意見表明，越來越多的締約國已經通過或正在考慮關於選舉和其他決策角色的平等法律。均等意味著男女以 50/50 的比例充分平等地分享權力，這是包括政治、公共和經濟生活在內的所有領域的永久核心特徵。因此，一旦婦女的歷史劣勢得到糾正，保障平等的立法就不會被取消，而是作為一項法律原則以及善治的永久和普遍特徵而存在。本一般性建議中提到的均等總是指各類男女比例 50/50 均等。

B. 有效的青年領導力取決於均等

16. 事實證明，青年是促進人權、可持續發展以及和平與安全的重要利益攸關方，各國強調了青年參與決策的重要性。[29]《2030 年可持續發展議程》和《未來契約》確認青年是積極變革的關鍵力量，能夠發揮自身潛力，確保建設一個適合子孫後代的世界。然而，女童和男童、青年男女之間的性別不平等損害了他們在建設一個更美好世界方面的作用。此外，現有的青年參與辦法往往將青年視為一個同質群體，從而強化了使不平等現象長期存在的社會規範和結構。需要對青年人的參與採取變革性辦法，以實現今世後代在決策中的平等。平等對於確保青年人能夠建設一個和平、平等、包容和可持續的世界至關重要，這個世界能夠滿足青年人的需求，落實青年人的權利，確保青年人的共同領導和代際團結，並使他們能夠預測和克服危機。

C. 交織性與將各類婦女納入決策系統

17. 《公約》規定，締約國必須處理與其他形式歧視交織在一起的對婦女的歧視，其中包括新出現的歧視形式。在關於締約國在《公約》第二條之下核心義務的第 28 號一般性建議(2010 年)中，委員會澄清說，交織性是理解締約國義務範圍的一個基本概念，這一概念在關於婦女獲得司法救助的第 33 號一般性建議(2015年)和“關於基於性別的暴力侵害婦女行為的第35號一般性建議(2017年)，更新第 19 號一般性建議”中得到進一步澄清。委員會不斷提出建議，以解決交織性和不斷演變的歧視形式，包括與決策角色有關的歧視，還發佈了關於身心

[28] 另見聯合國毒品和犯罪問題辦公室，《時機已到：解決腐敗的性別層面問題》(2020 年，維也納)。

[29] 《未來契約》，大會第 79/1 號決議；人權理事會第 32/1、35/14、41/13 和 51/17 號決議；安全理事會第 2250(2015)號決議；大會第 76/137 號決議。

障礙婦女的第 18 號一般性建議(1991 年)、關於老年婦女問題和保護其人權的第 27 號一般性建議(2010 年)、關於農村婦女權利的第 34 號一般性建議(2016 年)和關於原住民族婦女和女童權利的第 39 號一般性建議(2022 年)，這些建議都呼籲平等和包容性決策。為了確保真正包容性的決策系統，各類婦女，特別是作為平等可持續性保障者的青年，需要成為旨在實現這一權利的立法、戰略、政策和方案的主導力量。

D. 跨領域決策系統的綜合方法

18. 決策跨越各個相互關聯的領域。關於婦女參與政治和公共生活的第 23 號一般性建議(1997 年)澄清，締約國在第 7 條下的義務涵蓋政治和公共生活的所有領域。第 8 條進一步保障婦女在國際一級代表本國政府和參與國際組織工作的權利。將第 7 條和第 8 條與第 5 條、第 9 條至第 16 條放在一起閱讀，闡明了擴大婦女在所有決策系統中的代表性的方法。這與第 1 條和第 3 條是一致的，承認婦女權利在所有生活領域的相互關聯性。委員會還強調，在包括人工智慧在內的所有新興領域，都需要婦女的平等和包容性代表權。

E. 婦女在決策系統中的平等權力和影響力

19. 《公約》規定婦女享有與男子平等的權利。委員會第 23 號一般性建議(1997 年)強調，象徵性的做法是不可接受的，婦女必須平等參與各級決策。然而，父權制規範往往限制了婦女進入高級決策層的機會，而在這些決策層，婦女可以推動和影響議程。決策角色的分配也往往反映出性別隔離的模式：例如，部長職務的分配往往基於對男女責任的陳規定型觀念的假設。決策中的平等和包容性代表權意味著男女在各級都可以發揮所有作用。這還意味著重新評估問題並確定其優先次序，以及確保各問題領域的平等。

F. 促進婦女在決策系統中平等和包容性代表權的結構轉型

20. 序言和第 5 條及第 11(2)(c)條規定，要實現完全平等，就必須改變社會和家庭中性別角色的陳規定型觀念，並對工作進行重新分類。委員會第 23 號一般性建議(1997 年)闡述了家務工作和照料義務、婦女在經濟上對男子的依賴以及漫長而不靈活的工作時間如何構成婦女平等和包容性參與決策的障礙。要改變這些規範和定型觀念，就需要公共和私人領域的性別角色和責任有結構性轉變，營造一種環境，使男女能夠平等地將專業職責和能力與家庭和其他照料責任結合起來，包括通過新的工作安排，以及重新調整生產力、貨幣化和照護經濟的概念。

G. 民間社會在決策系統中的代表性

21. 婦女在民間社會中的代表性，對於將性別平等視角納入決策以及就制定促進性別平等的立法和政策向各國提供諮詢至關重要。特別是，必須將婦女權利組織和婦女人權維護者的作用視為與其他民間社會組織同等重要，還必須在民間社會組織中實現均等。為創造更具包容性的治理形式，各國應開闢道路，消除任何障礙，扭轉日益封閉公民空間的趨勢，確保權利保護，並向婦女和女童組織及婦女人權維護者提供財政支持和能力建設，以便它們能夠實質性地參與

所有領域的決策，包括但不限於狹義上被視為“婦女問題”的問題。還應支援其他民間社會組織建立均等制度，將其視為自己的職責，並增強其實現平等的能力。

四. 婦女在決策系統中的平等和包容性代表權的規範框架

22. 國際人權條約法保障婦女在決策系統中享有平等和包容性代表權。《消除對婦女一切形式歧視公約》確認婦女享有參與政治和公共生活的平等權利，包括參與國際決策和與和平與安全有關的決策，以及參與經濟部門決策的平等權利。《婦女政治權利公約》賦予婦女不受歧視地投票、競選公職和擔任公職的平等權利。[30] 《公民權利和政治權利國際公約》規定男女享有平等的公民權利和政治權利，包括政治和公共領域的決策方面。[31] 《經濟、社會、文化權利國際公約》還規定，男女享受一切經濟社會文化權利的權利一律平等，因而也包括這些領域的決策。[32] 區域性公約，包括《美洲人權公約》、《美洲防止、懲處和根除對婦女暴力行為公約》、《非洲人權和民族權憲章》、《非洲人權和民族權憲章關於非洲婦女權利的議定書》、《保護人權與基本自由公約》(《歐洲人權公約》)、《歐洲聯盟基本權利憲章》和《歐洲委員會預防和打擊暴力侵害婦女行為及家庭暴力公約》[33] 都確保提供類似的保護。《身心障礙者權利公約》反映了一種交織性做法，它承認身心障礙婦女面臨多種形式的歧視，並規定締約國必須確保所有身心障礙者能夠有效和充分地參與公共事務。[34] 《消除一切形式種族歧視國際公約》禁止一切政治、經濟、社會、文化或任何其他公共生活領域的種族歧視。[35]

23. 在墨西哥(1975 年)、哥本哈根(1980 年)、奈洛比(1985 年)和北京(1995 年)舉行的四次聯合國婦女問題世界會議塑造了婦女作為平等行動者參與決策的角色。《北京宣言》和《行動綱要》將婦女參與權力和決策確定為戰略目標之一。它呼籲各國政府消除婦女充分、平等參與經濟、社會、文化和政治決策的所有障礙，以便男女在家庭、工作場所以及更廣泛的國家和國際社會中分享權力，分擔責任。[36] 安全理事會第 1325(2000)號決議及其隨後的各項決議敦促各國確保婦女在預防、管理和解決衝突的所有決策中享有平等代表權。可持續發展目標 5.5 和 16.7 旨在讓婦女充分參與政治、經濟和公共決策並發揮領導作用，實現這些目標方面的進展情況採用基於性別、年齡、身心障礙和人口群體的代表性指標

[30] 《婦女政治權利公約》，第 1-3 條。

[31] 《公民權利和政治權利國際公約》，第 1(1)和 3 條。

[32] 《經濟社會文化權利國際公約》，第 3 條。

[33] 《歐洲人權公約》，第 14 條；《美洲人權公約》，第 1 和 23 條；《美洲防止、懲處和根除對婦女暴力行為公約》，第 4 和 5 條；《非洲人權和民族權憲章》，第 2 和 13 條，《非洲人權和民族權憲章關於非洲婦女權利的議定書》，第 9 條；《歐洲聯盟基本權利憲章》，第 21、23、39 和 40 條；《歐洲委員會預防和打擊暴力侵害婦女行為及家庭暴力公約》，序言，第 1 和 6 條。

[34] 《身心障礙者權利公約》，第 6 和 29 條。

[35] 《消除一切形式種族歧視國際公約》，第 5 條。

[36] 《北京宣言》和《行動綱要》，第 1、190 和 192 段。

進行跟蹤。[37] 在婦女地位委員會第六十五屆會議通過的商定結論中，婦女地位委員會敦促採取行動，以實現在所有級別民選職位中男女比例 50/50 的目標。[38] 在《未來契約》行動 8 中，會員國承諾確保婦女全面有效參與各級政治、經濟和公共生活的決策，並享有進入以上各級決策領導層的平等機會。[39] 在行動 19 中確認，婦女充分、平等、安全和有意義地參與和平與安全各級決策，對於實現可持續和平至關重要。[40] 在各國議會聯盟第 145 屆大會通過的《吉佳利宣言》中，各國議會承諾實現政治決策中的平等。

五. 締約國關於婦女在決策系統中的平等和包容性代表權的義務

A. 實現婦女在決策系統中的平等和包容性代表權的一般義務

1. 確保不歧視和實質平等

24. 第 1 至 4 條確認了不歧視和實質平等的原則。第 1 條界定了不歧視，而第 2 和 3 條則規定了採取立法和其他措施在所有領域實現不歧視和實質平等的義務。第 4 條規定，加速實質平等的臨時特別措施不應被視為一種歧視形式。委員會關於暫行特別措施的第 25 號一般性建議(2004 年)解釋說，不歧視義務要求締約國確保其法律沒有對婦女的直接或間接歧視，並保護婦女在公共和私人領域不受歧視。委員會第 28 號一般性建議(2010 年)澄清說，有必要評估婦女在法律上和事實上的狀況，並實施以憲法和立法保障為基礎、並得到行動計畫支持的實質平等政策。

25. 為實現實質平等，委員會關於暫行特別措施的第 5 號一般性建議(1988 年)敦促締約國採用積極行動、優惠待遇、配額制度等暫行特別措施。第 25 號一般性建議具體說明了暫行特別措施的其他實例。雖然暫行特別措施有時被誤解為與憲法規定的平等或擇優錄取制度相衝突，但委員會第 25 號一般性建議(2004 年)澄清說，有時有必要對男女實行不同的待遇，以解決社會和文化上造成的阻礙真正擇優錄取制度的不平等問題。委員會強調，需要建立一個強有力的法律框架，包括採取有針對性的長期和暫行特別措施，以防止和解決歧視問題，並確保實質平等，以便在明確的時間框架內實現決策系統中的男女比例 50/50。這種法律框架目前還不充分，或者沒有執行或制度化。

26. 委員會建議締約國：

(a) 確保充分執行《公約》，包括廢除所有歧視性立法條款，確保法律面前人人平等，包括在《憲法》中，撤銷對《公約》的所有保留，通過立法和其他

[37] 見 https://sdgs.un.org/goals/goal16#targets_and_indicators。

[38] E/2021/27，第一.A 章。

[39] 大會第 79/1 號決議，第 27(b)段。

[40] 同上，第 40 段。

措施，在所有領域，包括所有新興領域和技術實現實質平等，並使習慣法與《公約》相一致；

(b) 修訂《憲法》和立法框架，在所有決策領域將男女比例 50/50 制度化；

(c) 在地方、國家、區域和國際各級通過一項均等戰略，並通過相應的國家行動計畫，在所有領域和所有級別的決策中實現均等，在分析和更新跨領域、全面、分類和前沿資料的基礎上，確定到 2030 年實現均等的具體目標，監測進展和挫折，定期公佈這些資料，並將其納入提交委員會的定期報告；

(d) 通過有關實質平等的教育和提高認識措施，促進對臨時和永久性均等措施的非歧視性質的支持和理解；

(e) 確保地方、國家、區域和國際各級決策職位的提名和甄選過程的平等、透明和廉正；

(f) 通過建立或加強監督機構和規定對不遵守行為的處罰來執行平等要求。

2. 婦女的交織性和多樣性

27. 《公約》認識到婦女可能面臨多重交織形式的歧視，提及貧困婦女(序言)、特定婚姻狀況的婦女(第 9、11 和 16 條)、孕婦(第 11 和 12 條)和農村婦女(第 14 條)。《公約》通過提及特定的婦女群體，闡明了為消除對婦女一切形式的歧視，締約國還必須解決所有可能的交織性歧視因素。委員會在各項一般性建議和結論性意見中指出，歧視婦女與基於種族、族裔、原住民族地位、宗教、信仰、健康狀況、身心障礙、年齡、階級、種姓、性取向、性別認同、政治見解、民族血統、婚姻和(或)孕產狀況、社會經濟地位以及難民、尋求庇護者、流離失所者或移民身份等原因的其他形式歧視如何相互作用。這一清單並非詳盡無遺，可能因國家和時間而異，並包括新出現的歧視形式，如對氣候難民的歧視。委員會還特別不斷地強調各類婦女參與各級決策的權利。

28. 委員會注意到，遭受交織形式歧視的婦女在爭取決策角色方面會遇到更多障礙。報告指出，缺乏按其他歧視理由分列的關於婦女參與決策的統計資料。委員會強調，應在交織性框架內解釋本一般性建議的所有方面。

29. 委員會建議締約國：

(a) 採取立法和其他措施，包括提高認識和教育措施，以防止和消除交織形式的歧視，並確保實質平等；

(b) 在收集和分析關於婦女的交織性資料的基礎上，在所有領域和所有級別的決策中發展和納入交織性性別觀點；

(c) 制定招聘戰略，確保各類婦女平等獲得所有決策領域的公共職位，並指導私營部門的利益攸關方平等採用這種招聘戰略，例如通過立法、提高對多樣性與廉正之間相輔相成關係的認識以及對多樣化團隊的重要性和成功的認識，以及通過財政和其他激勵措施；

(d) 從交織性視角宣傳女性領導人的榜樣。

3. 消除性別陳規定型觀念

30. 第 5 條要求締約國消除所有領域一切形式的性別陳規定型觀念。[41] 委員會注意到，社會各領域普遍存在性別陳規定型觀念，包括通過媒體對婦女的描繪加強男子的主導地位而使之永久化和加劇。迅速崛起的人工智慧領域，包括生成式人工智慧、電腦視覺系統、語音和音訊人工智慧、機器人和控制系統、專業人工智慧系統和混合人工智慧系統，從經常帶有性別偏見的訓練資料中學習，將基於性別的歧視從類比帶入數位世界，這一問題迫切需要從包括婦女權利在內的人權角度加以解決。此外，對宗教和文化的一些誤解會形成性別陳規定型觀念。委員會強調，性別陳規定型觀念是婦女平等參與決策的主要障礙。

31. 委員會建議締約國：

(a) 為相關利益攸關方開展提高認識運動並與之合作，這些利益攸關方包括公職人員、政黨、公共部門、媒體、教師、社區、宗教領袖、選舉機構成員、私營部門代表、工會、司法和執法部門，以採納關於均等的積極敘述，並提高對婦女在與男子平等的基礎上充分參與所有決策領域對於婦女享有人權和造福整個社區至關重要的認識；

(b) 面向所有年齡的公眾，開展(a)分段所述的相應提高認識運動，使婦女、女童、男子和男童成為促進性別平等的變革力量；

(c) 通過聯合國人權事務高級專員辦事處的信仰促權利框架等途徑，讓宗教領袖和宗教行為體參與解決對宗教傳統的某些解釋與人權之間可能存在緊張關係的領域；

(d) 立即採取立法和監管措施，並通過國際和國家框架，以建立一個性別平等和可持續的數字未來，其核心是均等和徹底包容。這包括在開發無偏見、對性別問題有敏感認識和無障礙的人工智慧方面實現平等，並通過應用關於人權(包括婦女權利)的跨學科專業知識，從一開始就在開發和傳播的每個階段進行相應的持續影響評估，以防止偏見，包括培訓資料偏見、演算法偏見和認知偏見，糾正有偏見的人工智慧。它還應包括建立獨立的基於人權(包括婦女權利)的監管機制，以審計消除偏見的執行情況；

(e) 通過立法並與媒體機構合作，譴責、監測和確保追究性別主義和厭女症的責任，無論是在公共話語中，還是在主流媒體或社交媒體中，實現編輯委員會和媒體監管機構的平等，並加強媒體專業人員和數字媒體的能力，以防止在決策中延續對婦女的陳規定型觀念，並確保婦女的平等可見度、正面評價和客觀描述；

[41] 委員會即將擬定的第 41 號一般性建議將專門針對各個部門的性別陳規定型觀念，包括與媒體、數位化和人工智慧有關的性別陳規定型觀念。

(f) 在體育和藝術表達方面，消除決策、供資、薪資方面的陳規定型觀念，實現均等，並確保婦女能夠在安全和有利的環境中發揮作用；

(g) 建立或增加針對希望擔任或已經擔任決策職位的各類婦女和女童的政治競選、領導和談判輔導方案，包括代際輔導計畫。

4. 各類婦女與男子的平等代表權

32. 《公約》序言以及第 7 和 8 條確認婦女與男子平等參與本國政治、社會、經濟和文化生活的權利。委員會第 23 號一般性建議(1997 年)闡明，平等分享決策權必須避免象徵性做法，即婦女被包括在內，但僅限於影響力較小的角色或憑藉與男性親屬的關係獲得職位。它規定，締約國有責任任命婦女擔任高級決策職務。委員會注意到，婦女在各級領導職位上的代表性仍然不足，即使被納入，她們也往往局限於影響力較小的職位，或在陳規定型觀念認為與婦女相關和不太重要的領域中擔任領導職務。

33. 委員會建議締約國：

(a) 從結構上修訂提名、晉升和職業管理制度，在領導職位中引入均等要求和性別輪換；

(b) 任命婦女擔任所有決策領域的高級職位，防止表面文章，以確保婦女在這些職位上擁有充分和平等的權力，並確保青年享有平等機會；

(c) 為婦女在所有決策機構中的影響力建立集體管道，例如承認性別平等核心小組、部門和委員會，並向其提供充足的資金和後勤支持；

(d) 制定保障措施，防止在分配男女決策角色時性別陳規定型觀念的影響；

(e) 採取多管齊下的措施，包括法律改革、財政和其他激勵措施，鼓勵私營部門任命婦女擔任領導職務，特別是非陳規定型職務。

5. 增強權能和領導力教育

34. 第 10 條規定了平等接受各級和各方面教育的權利，關於女童和婦女受教育權的第 36 號一般性建議(2017 年)對此做了進一步闡述。這是在與男子和男童平等的基礎上進入決策系統的一個關鍵先決條件。然而，委員會注意到，在法律和實踐中，許多婦女和女童仍然無法平等接受和參與教育。交織性歧視，如對身心障礙婦女和女童的歧視，進一步加劇了對這一權利的侵犯。即使提供了平等機會，性別陳規定型觀念在教育系統中仍然普遍存在，包括在教學材料、課堂做法、教師培訓中，以及在學校內外對女童和婦女的偏見態度中，使她們傾向于傳統的學習領域和性別行為。這不僅使婦女無法進入對塑造未來至關重要的某些學科，例如包括人工智慧在內的新技術學科，而且也使她們不敢爭取擔任決策職位。教育系統的一項關鍵任務是納入“教育賦權”的內容，確保女童、男童、婦女和男子獲得必要的工具，以平等、負責任和合乎道德的方式實現平等並發揮領導作用。

35. 委員會建議締約國：

(a) 確保與部門政策、計畫、預算和監測進程有關的教育系統決策中的平等，並克服學科內部和學科之間的性別隔離模式；

(b) 將婦女權利、婦女領導能力和性別平等以及促進性別平等的變革性教學法的理解和承諾納入各級教師培訓，包括消除教學內容和課堂中的性別陳規定型觀念；

(c) 消除教學材料中的性別陳規定型觀念，並將“消除陳規定型觀念”納入學習材料，特別關注幼稚教育；

(d) 積極促進各級教育、科目和領域的性別平等，並將性別平等和預防及消除性別陳規定型觀念的必修課納入各級學校課程；

(e) 將有關婦女權利、道德領導力、誠信和公民技能的教學納入各級學校課程，持續增強所有學生的權能；

(f) 通過提高認識和培訓等方式，確保婦女和女童在決策方面的充分自主權；

(g) 提高對婦女在決策中的榜樣的認識；

(h) 對性別問題採取變革性做法的安全和包容性的學習環境，包括在各級教育課程內容中納入關於以強有力的性別視角，以道德、安全和負責任的方式使用數位技術，以及預防和防範網上暴力的教育；

(i) 在大學教授中實現均等，並將“婦女、法律和領導力”列為學科；

(j) 解決性別差異和交織性差異問題，包括通過所有教育領域的暫行特別措施，確保各類女童和婦女與男童和男子有同樣的機會獲得並受益於各級優質教育，特別是高等教育和作為通往決策職位的職業道路的學科；

(k) 消除女童輟學現象及其根源，包括貧困、學費、童工、童婚和早孕，並確保安全的學校環境和充足的衛生設施；

(l) 在各級教育和所有部門為身心障礙婦女和女童提供包容性教育，並打擊教育系統中所有其他形式的歧視；

(m) 克服性別數位鴻溝，包括通過獲得免費/負擔得起的互聯網，將數字掃盲納入各級教育，制定提高認識措施以消除阻礙婦女使用互聯網和移動設備的態度，提供補貼以便利婦女和女童使用移動設備和資料計畫，並提供終身學習數位掃盲的機會；

(n) 確保在傳統上與男子和男童相關並由其主導的領域，特別是 STEM 領域，徹底接納女童，以實現均等，並消除這些領域中的性別偏見、職業隔離和騷擾案件包括大力投資於提高認識舉措和職業指導，以確保社會瞭解這些領域對婦女和女童同樣重要；將適齡和可獲得的 STEM 基礎和專業化可能性納入各級學校課程，包括幼稚教育；打破 STEM 教育中的學科壁壘；採用暫行特別措施，以實現 STEM 學習和職業方面的平等，包括提供財政補貼，以支付 STEM

教育的任何額外費用；消除流動障礙，支援年輕婦女就業和動態管道，包括通過與這些領域的私營部門、職業技術教育與培訓以及企業家合作。

6. 免受對婦女的性別暴力和騷擾

36. 對婦女的性別暴力是一種因為婦女的性別而對之施加的暴力或不成比例地影響婦女的暴力形式。[42] 它嚴重抑制了婦女在與男子平等的基礎上享受權利和自由的能力。委員會第 35 號一般性建議(2017 年)將對婦女的性別暴力界定為有多種形式，包括蓄意或可能造成或導致死亡的作為或不作為，或對婦女施加的人身、性、心理或經濟損害或損失，威脅實施此類行為，騷擾、脅迫和任意剝奪自由。這種暴力行為可能發生在公共或私人的人際交往的所有領域，包括家庭、社區、公共場所、工作場所、休閒、政治、體育、保健服務和教育環境。它也可能發生在網上和其他數字環境中，並且還以結構性、情感和經濟暴力的形式出現。它還經常針對婦女人權維護者、女政治家、活動家和記者。如第 35 號一般性建議(2017 年)所示，禁止對婦女的性別暴力已進一步演變為習慣國際法的一項原則。

37. 委員會注意到，針對對婦女的性別暴力的立法往往完全或部分缺失，即便有，也沒有得到充分執行。在公共和私人領域，對婦女的性別暴力阻礙了婦女為實現在決策中的代表權而作出初步努力。如果對擔任決策職務的婦女採取這種做法，可能會將她們排擠出去，並產生寒蟬效應，使其他婦女不願擔任這類職務。在政治和公共生活中，往往缺乏專門處理對婦女的性別暴力(包括針對婦女人權維護者、女性政治家、活動家、記者和選民)的立法。委員會強調了媒體機構和社交媒體平臺在實施、延續和正常化對婦女的性別暴力方面所起的作用，以及各政黨在淡化這類暴力(包括政黨內部的性騷擾和其他厭惡女性行為)方面所起的作用。委員會還認識到，對遭受交織性歧視的婦女而言，對婦女的性別暴力，包括在決策過程中對婦女的性別暴力往往更加嚴重。

38. 委員會強調，對婦女的性別暴力本身就是歧視，是不平等和歧視性制度的結果，其基礎是對婦女的結構性支配和排斥。委員會強調必須通過和執行強有力的立法，以解決對婦女的性別暴力，同時敦促締約國採取全面辦法，落實《公約》規定的所有權利，包括將平等制度化，以此作為防止對婦女的性別暴力的關鍵保障。

39. 委員會建議締約國：

(a) 通過和執行全面立法，包括刑事立法，並執行提高認識和教育措施，以防止和消除一切形式的對婦女和女童的性別暴力行為，並為受害者提供一切必要服務和訴諸司法的機會；

(b) 預防、調查、起訴和懲罰一切形式的對婦女的性別暴力、決策中針對女性候選人和公職人員的恐嚇和仇恨言論，並打擊沉默和有罪不罰的文化；

[42] 關於對婦女的暴力行為的第 19 號一般性建議(1992 年)。

(c) 在議會、政府、區域和地方議會和政黨、政府部門和私營部門公司中引入交織性視角的行為守則，以消除一切形式的對婦女的性別暴力和仇恨言論，建立獨立的投訴機制和保密諮詢，並為所有官員和工作人員提供相應的培訓；

(d) 在決策過程中為對婦女的性別暴力的受害者提供有效的救濟和支助服務；

(e) 為擔任決策職務的婦女提供安全、安保、網路安全和數位防衛培訓，包括支援因工作場所權力不平衡而面臨對婦女的性別暴力的年輕婦女同伴群體；

(f) 確保投票站和選舉期間的安全，防止和懲治與選舉有關的暴力行為；

(g) 確保社交媒體公司擁有適合其使用地區和國家的系統，以立即、有效和高效地應對用戶和人工智慧生成的構成網上對婦女的性別暴力和騷擾的內容，並通過和執行基於人權、特別是基於婦女權利的方法的法律和國際法規，確保問責制；

(h) 收集和公佈關於決策中對婦女的性別暴力的程度、原因和影響的系統分類資料，以及關於預防和應對措施的有效性的系統分類資料，並相應調整和改進制度和措施；

(i) 在採取的所有措施中採用強有力的交織性視角。

7. 婦女權利組織在決策中的代表性

40. 委員會第 23 號一般性建議(1997 年)、關於婦女在預防衝突、衝突及衝突後局勢中的作用的第 30 號一般性建議(2013 年)、第 34 號一般性建議(2016 年)、第 37 號一般性建議(2018 年)和第 39 號一般性建議(2022 年)呼籲締約國確保徵求民間社會代表的意見，讓他們積極參與所有領域和所有級別的政策制定、執行和監測。目前，與婦女和女童權利民間社會組織協商的空間有限，而且往往沒有制度化，協商往往局限於被狹隘地視為“婦女問題”的問題，而不是各類地方、國家、區域和國際政策問題。

41. 委員會建議締約國：

(a) 確保婦女和女童權利組織，包括青年領導和以青年為重點的組織，以及婦女人權維護者有安全和獨立的空間，對所有地方、國家、區域和國際問題的決策作出直接和有意義的貢獻；

(b) 將與婦女和女童民間社會組織及婦女人權維護者的安全和獨立的定期協商制度化，包括就政治、安全、經濟、技術、衛生和環境方面的新挑戰和(或)日益嚴重的挑戰進行協商；

(c) 提供獨立的能力建設機會，以擴大婦女和女童民間社會組織和婦女人權維護者的專門知識，方便其參與所有決策領域，包括那些不被狹隘地視為“婦女問題”的領域，並擴大所有其他民間社會組織關於婦女權利的專門知識；

(d) 積極確保代表遭受交織性歧視的婦女和女童的婦女民間社會組織和婦女人權維護者能夠平等參與這些空間，並確保平等考慮她們的觀點。

B. 實現婦女在決策系統中的平等和包容性代表權的具體義務

1. 政治和公共決策中的均等

(a) 投票權

42. 第7(a)條保障婦女在所有選舉和公民投票中的投票權。然而，儘管進行了法律改革，婦女在充分行使這一權利方面仍然面臨障礙。關於婚姻和家庭關係中的平等的第 21 號一般性建議(1994 年)指出，國籍法可能會基於家庭或婚姻狀況剝奪婦女的投票權，委員會第 23 號一般性建議(1997 年)強調了各種障礙，包括婦女獲得候選人資訊的機會有限，與照護責任有關的選民登記挑戰，限制她們跟蹤競選活動和參加投票的時間的財政制約，以及阻礙婦女投票或導致男子試圖影響或控制婦女投票的陳規定型觀念。由於缺乏或無法控制必要的身份證件，婦女還可能面臨額外的投票障礙。

43. 委員會建議締約國：

(a) 廢除歧視性的投票和國籍法，確保婦女能夠在與男子平等的條件下行使投票權；

(b) 開展公民教育運動，包括針對青年的運動，以促進選民登記、選舉知識、選舉投票率，並消除關於婦女在公共生活中角色的陳規定型觀念；

(c) 收集和公佈關於邊緣化婦女參與投票情況的分類資料，以制定有效措施促進她們的參與；

(d) 通過協助獲取身份證件，促進婦女的選民登記和投票率，並確保對女童進行系統的出生登記；

(e) 查明並消除婦女進行選民登記和參加選舉的其他障礙，包括酌情延長投票時間、提前投票期、投票站靠近婦女住所、免費和無障礙的公共交通、郵寄和遠端投票技術；

(f) 為文盲婦女制定戰略，確保她們能夠登記和投票；

(g) 承認身心障礙婦女投票的法律行為能力，為無障礙投票站和投票程式提供盲文和手語等輔助工具；

(h) 徵聘婦女投票事務員，並酌情設立婦女專用投票站，以促進婦女投票；

(i) 確保投票過程的完整性和透明度，打擊選舉過程中的腐敗；

(j) 禁止家庭投票，確保婦女的投票隱私權和保密權，包括確保她們完全控制紙質和數位身份證，從而消除對婦女選民的潛在脅迫；

(k) 將婦女的選舉權和參選權的歷史納入學校課程以及針對公眾和公職人員的宣傳運動。

(b) 被選舉權

44. 第 7(a)條規定婦女有權參加任何公共機構的選舉。然而，委員會注意到，婦女候選人的人數仍然在結構上受到限制，婦女候選人在這方面仍然受到嚴重歧視。

45. 委員會建議締約國：

(a) 通過或加強平等法，例如，通過縱向和橫向平等名單，在選舉中男女候選人交替，拒絕不合規名單；

(b) 開展提高認識活動，拒絕將沒有足夠的婦女或沒有足夠的婦女有資格候選人作為藉口；

(c) 確保選舉的誠信，打擊一切形式的腐敗和濫用權力；

(d) 向女候選人提供公平的財政和其他支援，包括支出上限和負擔得起的廣告，以確保政治競選中的公平競爭環境；

(e) 統一投票年齡和有資格參加選舉的年齡，以鼓勵更多和更年輕的婦女參與；

(f) 承認身心障礙婦女參選的法律行為能力，並提供合理便利。

(c) 參加制定和執行政府政策的權利(第七條(b)項)

46. 第 7(b)條保障婦女參與制定和執行政府政策的權利。這包括議會、地方和地區議會以及其他社區決策機構的責任。第 11 條要求締約國調和工作與家庭生活之間的衝突，委員會第 25 號一般性建議(2004 年)建議，法律、政策和方案應考慮到婦女生活中可能與男子不同的方面。儘管取得了進展，但婦女在國家議會中仍然只占 27%的席位，[43] 在地方政府民選官員中只占 35.5%。[44] 她們僅占議會議長職位的 24.1%，[45] 以及議會國防、財政、外交和人權委員會主席的 18.9%。[46] 在地方和省級市長和省長中，婦女往往不到 15%。很少有女性擔任總統和總理，全球只有 22.3%的內閣部長是女性。[47]

47. 委員會建議締約國：

(a) 為所有選舉和任命通過平等法律；

[43] Inter-Parliamentary Union, “Global and regional averages of women in national parliaments”, Parline database，可查閱 https://data.ipu.org/women-averages (2024 年 10 月 25 日查閱)。

[44] 婦女署，《情況與數位：婦女的領導力和政治參與》，2024 年 10 月 2 日，可查閱 www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures。

[45] Inter-Parliamentary Union, “Women speakers of national parliaments”, Parline database，可查閱 https://data.ipu.org/women-speakers (2024 年 10 月 25 日查閱)。

[46] Inter-Parliamentary Union, “Women in parliament in 2023”，可查閱 www.ipu.org/resources/publications/reports/2024-03/women-in-parliament-2023。

[47] 婦女署，《情況與數位：婦女的領導力和政治參與》。

(b) 通過規則，確保議會、地方和地區議會及其他社區決策機構領導職位的均等；

(c) 照顧到議員、政府官員、地方和地區議會代表以及這些公職人員的工作人員的家庭義務，包括方便照護的工作時間、辦公場所附近的兒童保育以及代理投票和遠端投票的可能性；

(d) 委託對議會、政府辦公室以及地方和地區議會進行性別平等審計，評估責任分工中促進性別平等和均等的情況，並據此授權和調整改革，以實現所有領域和所有級別決策中的均等；

(e) 通過關於議員、政府官員、地方和地區議會代表以及這些公職人員的工作人員的帶薪育兒假的立法；

(f) 為議員、政府官員、地區和地方議會代表以及這些公職人員的工作人員提供關於預防和處理隱性偏見和陳規定型觀念的培訓；

(g) 在決策機構內建立性別平等機制，並向立法者和工作人員提供性別分析和包容方面的培訓，以確保制定促進性別平等的立法、公共政策和預算編制。

(d) 擔任公職和執行一切公務的權利

48. 第 7(b)條規定了婦女擔任公職和履行所有政府職能的權利，這是婦女在領導職位上代表性仍然不足的另一個領域。

49. 委員會建議締約國：

(a) 通過法律和其他措施，確保公共行政和司法(包括地方、習慣和非正式司法系統)各級決策職位的均等，並在此類任命的培訓和考試中納入消除性別陳規定型觀念和進行性別分析和納入性別平等的能力；

(b) 委託進行性別平等審計，以評估各級公共行政和司法部門對性別平等問題的敏感度，並授權進行性別平等改革，包括方便照護的工作時間和彈性工作安排；

(c) 系統地將婦女人權、性別平等和從性別平等視角解釋法律的能力納入法官、檢察官、法學教授和學生、員警和其他執法人員以及公務員的初始培訓和經常性能力建設，以解決性別偏見和陳規定型觀念，並確保司法和行政決策中對性別平等問題的敏感度。

(e) 參加非政府以及公共和政治組織的權利

50. 第 7(c)條申明，婦女有權參加與公共和政治生活有關的非政府組織和協會。第 23 號一般性建議(1997 年)、第 33 號一般性建議(2015 年)和第 39 號一般性建議(2022 年)在這方面提供了進一步的指導。目前，要求政黨、工會和專業協會確保其決策機構中實現均等的規定缺失或執行有限。民間社會組織代表和婦女人權維護者也經常受到法律限制以及威脅、攻擊和報復。

51. 委員會建議締約國：

(a) 為包括婦女權利組織在內的民間社會組織的自由和獨立建立和運作創造制度化的有利環境和監管框架；

(b) 確保婦女民間社會組織代表和婦女人權維護者的人身安全，並提供保障和法律保護，以確保她們能夠在不遭受對婦女的性別暴力、恐嚇和報復的情況下開展工作，並確保她們能夠訴諸司法；

(c) 鼓勵對非政府組織、公共組織和政治組織，包括遊說團體和智囊團採用平等規則；

(d) 在政黨和工會的決策機構中規定和執行男女均等，對不遵守者進行處罰，對遵守者進行獎勵；

(e) 支持在各政黨和工會中建立和加強婦女部門，包括為此提供專項資金；

(f) 為年輕婦女的投入創造參與空間，特別關注邊緣化群體。

2. 國際決策中的均等

52. 委員會強調，鑒於越來越多的重大決策是在全球一級作出的，國際決策是一個需要開創和建立均等的領域。

(a) 在國際上代表政府的權利

53. 第 8 條要求締約國確保婦女有平等機會在國際上代表本國政府。2023 年，婦女擔任大使的比例為 20.54%。[48] 在聯合國，到 2023 年，39%的特派團團長和副團長是女性。[49] 在大多數締約國的外交和外事部門，特別是在最高級別，婦女任職人數仍然不足，而且往往被任命為被認為對本國外交關係不太重要的大使館的大使。

54. 委員會讚賞地注意到，一些締約國採取了注重女性的外交政策，力求通過外交政策和多邊參與促進性別平等和婦女權利。

55. 委員會建議締約國：

(a) 在外交任命和大使及領事任命以及所有國際代表團的組成方面實現並保持均等；

(b) 在外交任命和大使任命的培訓和考試中列入消除性別偏見和陳規定型觀念以及進行性別分析和納入性別平等的能力；

(c) 為外交部門的男女提供平等的家庭和配偶福利，包括育兒假；

(d) 執行注重女性的外交政策，將性別平等和增強婦女和女童權能作為政府海外政策的核心重點，包括努力在預防衝突和暴力極端主義方面實現平等，

[48] Anwar Gargash Diplomatic Academy, Women in Diplomacy Dashboard，可查閱 https://womenindiplomacy.ae。

[49] 婦女署，“情況與數位：婦女、和平與安全”。

確保婦女的平等經濟權利和賦權，保護性和生殖健康及權利服務，並就均等問題建立新的國家和國際夥伴關係，包括在發展政策、債務和經濟制裁方面。

(b) 國際組織工作和談判中的均等

56. 第8條規定婦女有平等機會參與國際組織的工作，其中也包括世界性和區域性組織。委員會第 23 號一般性建議(1997 年)將婦女任職人數不足的原因歸因於缺乏任命和晉升相關職位的客觀標準和程式。目前，在國際舞臺上缺乏實現均等的具體機制。

57. 委員會建議締約國：

(a) 在聯合國系統內外的國際組織(包括區域組織)、《聯合國氣候變化框架公約》締約方會議、國際和區域機制、國際仲裁和金融機構(包括多邊開發銀行)、法庭、准司法機構和出席多邊會議的所有代表團中的職位的提名和甄選方面，在國家一級將均等法律和透明程式制度化，包括及時傳播空缺資訊、全面的職務說明、將性別均等作為一項標準以及擇優甄選程式；

(b) 收集、監測和公佈關於婦女在國際組織中的代表性和級別的分類資料。

3. 和平與安全決策中的均等

58. 序言申明，和平事業需要婦女在與男子平等的基礎上最大限度地參與所有領域。委員會在《公約》、第 30 號一般性建議(2013 年)、安全理事會第 1325(2000)號決議和隨後各項決議的基礎上，強調所有部門中的均等是和平與安全的先決條件。然而，婦女在與和平與安全有關的所有決策系統中的代表性仍然嚴重不足。

59. 委員會注意到，衝突的性質日益複雜和不斷變化，新技術造成的新的安全威脅，包括網路攻擊和人工智慧驅動的致命自主武器系統，也可能加劇現有的權力不平衡和偏見，氣候緊急情況，大流行病、外空探索的增加以及地緣政治格局的各種變化，都迫切需要擴大婦女與和平與安全議程，以應對新出現的威脅，包括那些超出預防武裝衝突範圍的威脅。婦女與和平與安全議程必須適用於國內和國際兩個層面，既適用於預防武裝衝突，也適用于建設應對所有即將發生和無法預料的危機局勢的復原力。

60. 委員會強調，和平時期優先重視和落實婦女權利的程度與婦女在衝突時期的境遇密切相關。國內、外交和跨國政策也存在緊密的相互關聯，對婦女的生活產生跨境和全球影響。因此，還必須以對這些動態的相互關聯性質的新的跨學科理解來應用婦女與和平與安全議程，並通過國際發展和國內政策，將其用作在所有情況下確保婦女權利和促進性別平等的和平的工具。

61. 委員會建議締約國：

(a) 調整和擴大婦女與和平與安全議程，以適應不斷變化的衝突性質和對和平與安全的新威脅，並在所有決策和政策制定過程中全面適用該議程，將其作為婦女人權議程；

(b) 認識到婦女在預防、管理和解決衝突中作為可持續和平的驅動力的重要作用，並確保在和平與安全決策的所有方面、所有階段和級別上的均等，包括在秘密會議(所謂的“秘密管道外交”)上的均等，始終確保處於邊緣化境地的婦女，包括貧困婦女、難民婦女、尋求庇護婦女、流離失所婦女和身心障礙婦女的充分參與，並確保參與二軌進程的婦女在正式和平進程中的代表性；

(c) 確保在領導、制定、執行和評估關於消除危機和衝突根源的政策和方案方面的均等，包括在預期威脅和意外威脅、預防性外交、安全和防衛以及預防衝突的戰略部門方面的均等；

(d) 在管制和執行軍備控制，包括不擴散武器和裁軍，包括緊急裁減所有核武器方面，確保均等以及婦女與和平與安全做法的嚴格適用。[50] 在緊急締結一項具有法律約束力的文書，以禁止在沒有人為控制或監督的情況下運作不能按照國際人道主義法使用的致命自主武器系統，並管制所有其他類型的自主武器系統方面，確保均等以及婦女與和平與安全做法的嚴格適用；

(e) 確保在衛生、環境、經濟、空間、網路安全、金融、技術領域，包括所有新的前沿技術領域的危機預防工作中，所有領域中的領導層均等；

(f) 確保在保持和平、建設和平和維持和平方面的均等，包括在正式和非正式和平談判、調解、過渡時期司法和重建、社區間對話和過渡決策機構(包括真相與和解進程、國家、國際、區域和混合委員會、理事會、監測機構、核查機制和監測小組)、選舉籌備和政治進程、復員和重返社會方案、安全部門和司法改革以及更廣泛的衝突後重建進程中的均等；

(g) 消除實現平等的所有障礙，包括確保兒童保育、安全和地點靈活性，並提供積極支援，例如確保為婦女權利民間社會組織的代表提供資金；

(h) 從性別平等視角擴大危機和衝突預警機制，包括領導層中婦女人數減少、公共場所中婦女人數減少、仇恨言論和性暴力激增等跡象；

(i) 確保在任何情況下都不將落實婦女權利和均等視為其他優先事項的附屬事項；

(j) 優先設計和執行具有變革性影響的基於婦女權利和均等的賠償方案以及解除武裝、復原和重返社會進程；

(k) 重新制定關於婦女與和平與安全的國家行動計畫，將均等作為一項基本原則，確保這些國家行動計畫中納入注重女性的國內和外交政策，包括對安全、預防衝突與和平採取注重女性的辦法，並根據新出現的威脅，包括超越狹義的預防武裝衝突與建設和平範圍的威脅進行調整；將國家行動計畫建立在圍繞擴大的婦女與和平與安全議程的支柱以及地方和國家各級政府和議會、安全和國防系統、創新部門和生命科學的均等的有針對性的指標基礎上；在制定國

[50] 在實現完全平等的進程中，委員會設想實現《公約》序言和《北京宣言》第 28 段所載的“全面徹底裁軍，特別是在嚴格有效國際監督下的核裁軍”。

家行動計畫時與維護婦女權利的民間社會組織協商，為國家行動計畫提供充足的資金，並在國家和國際層面充分發揮其效力；並在定期報告中向委員會報告這些措施及其執行情況；

(l) 按照安全理事會關於青年、和平與安全的第 2250(2015)號決議的認識，對婦女與和平與安全政策的設計採取對年齡有敏感認識的方式，以便考慮到青年婦女在預防衝突和建設和平中的重要作用及其具體需求。

4. 經濟決策中的均等

62. 將第 1-3 條中消除歧視和實現實質平等的義務與第 7 和 8 條中規定的婦女在決策方面的平等權利以及第 10、11 和 13 條中規定的婦女在教育、就業和經濟賦權方面的具體權利結合起來解讀，就能實現經濟決策方面的均等。關於同工同酬的第 13 號一般性建議(1989 年)、關於城鄉家庭企業中的無酬女工的第 16 號一般性建議(1991 年)、關於婦女無償家務活動的衡量和定量及其在國民生產總值中的確認的第 17 號一般性建議(1991 年)、第 36 號一般性建議(2017 年)和第 39 號一般性建議(2022 年)進一步強調和解釋了這一點。

63. 委員會承認私營部門和主要經濟機構為落實工商業與人權框架採取了積極步驟，但認為私營部門負有實現各級均等的具體責任。婦女的自主和均等是婦女積極結合其生產性產出、職業生涯和個人選擇，包括生育選擇的前提條件。一個性別更加平衡的最高管理層也與更強有力的反腐敗措施和更高的透明度相關，對私營部門組織有明顯的好處。[51]

64. 法律上和事實上的歧視以及全球和國家經濟框架和治理體系中的明顯不足，影響了婦女平等地影響和進入經濟市場並在其中發揮決策作用的能力。它還導致婦女的經濟權利得不到落實，婦女的生產性產出和貢獻得不到彰顯。此外，過多由婦女承擔的無酬照護工作是阻礙婦女獲得與男子同等經濟機會的一個關鍵因素，需要重新評價和平等分擔。

65. 委員會還將數位經濟，包括技術轉型以及人工智慧的開發和使用確定為需要婦女平等和包容性代表的關鍵領域。這對於防止性別陳規定型觀念和新形式歧視的長期存在至關重要。

66. 委員會建議締約國：

(a) 在地方、國家、區域和國際各級建立一個創新框架，其基礎是植根于均等的可持續、包容性和基於人權的經濟；

[51] Scott Berinato, “Banks with more women on their boards commit less fraud”, Harvard Business Review, May–June 2021，可查閱 https://hbr.org/2021/05/banks-with-more-women-on-their-boards-commit-less-fraud；Kellie A. McElhaney and Sanaz Mobasseri, “Women create a sustainable future”, October 2012，可查閱 https://www.eticanews.it/wp-content/uploads/2012/11/Report-Women_Create_Sustainable_Value.pdf。

(b) 確保婦女在經濟決策方面的充分自主權，確保平等權利，消除法律上和事實上一切形式的經濟歧視，包括在薪酬、稅收以及使婦女作為經濟行為者處於從屬地位的經濟和社會模式、法規和做法方面的經濟歧視；

(c) 讓婦女充分參與打擊腐敗和非法資金流動；

(d) 確保婦女平等獲取所有金融和非金融資源，如資訊、技術和能源資源，包括可靠的電力和互聯網接入，以平等參與經濟活動，獲取生產性資源，塑造經濟模式，並發揮領導作用；

(e) 確保婦女擁有的企業平等獲取公共和私營部門的採購機會，包括通過永久和暫行特別措施、監管改革和激勵措施；

(f) 採取創新措施，在任命經濟責任職位方面實現平等，這些職位包括公司董事會和國有企業以及上市和非上市私營公司的首席執行官；

(g) 採用數位解決方案，包括電子政務和區塊鏈技術，以加強廉正制度，解決侵犯均等和其他婦女權利的濫用權力風險；

(h) 在公司和工會之間建立對話，在公司文化和程式中通過明確的目標和指標將均等制度化，包括通過促進新的工作和經濟領導模式；

(i) 將工作場所均等法律和政策制度化，消除各級決策中的橫向和縱向性別隔離模式，以在必要時補充公司與工會之間的協議；

(j) 通過法律和法規，鼓勵雇主在維護所有勞工權利並提供全面社會福利的同時，作為生產力指數的一部分，為父母和其他照料者正式規定並支援彈性工作安排，並在納入經濟價值觀以外作為公司目標和商業成功目標的社會價值觀和可持續發展目標的指標的指導下，通過提高認識措施和激勵措施等方式，促進基於均等的公司文化，將其作為可持續發展的一個因素；

(k) 發展和鼓勵公司參與性別審計，以評估其在責任分工和公司文化中的性別敏感度、性別回應和均等程度，為良好結果提供激勵，並要求公司每年報告將均等制度化的措施；

(l) 在國家和國際兩級建立戰略行動框架，確保非正規經濟部門婦女的專業自主權和領導地位，包括增加經濟服務和福利，利用婦女的消費能力，改善非正規經濟部門婦女的稅收優惠，確保提供信貸和社會保障，並支援她們轉入正規經濟；

(m) 確保在土地使用和再分配、自然資源、減緩氣候變化和“公正過渡”方面決策中的均等；

(n) 採取立法措施，包括暫行特別措施，以實現數位經濟以及技術轉型(包括人工智慧產品的開發和傳播)的發展、管理和決策中的均等；

(o) 採取積極主動的措施，包括暫行特別措施，確保平等進入所有創新和尖端部門，平等獲取專利申請和智慧財產權以及創業機會，包括環境和空間方面的機會；

(p) 為女童和青年婦女提供商業、職業和技能培訓、導師計畫、企業發展方案、實習和贊助方案以及支助網路，特別關注處於邊緣化狀況的青年；

(q) 通過關於男女帶薪育兒假的立法，可選擇回到相同的工作崗位和級別，並投資於提高對男女在撫養子女和家庭責任方面平等責任的認識；

(r) 提供有針對性的支持，包括通過暫行特別措施，幫助單親父母在私營和公共部門就業；

(s) 投資於社會基礎設施，使男女能夠參與經濟活動並分擔照料和支持責任，包括為兒童提供免費或負擔得起的優質照料，並投資于照顧和支助系統，包括基於家庭的照顧和支助系統，這些系統對性別、年齡和身心障礙問題有敏感認識，基於均等社會願景，承認照料和支援提供者和需要者的權利以及照料是一種普遍的社會需求；

(t) 向從事家務、農業和其他無報酬工作的婦女提供社會保障；

(u) 建立機制，承認通過父母在育兒假期間所發揮的作用，在他們返回就業市場時加強了多部門技能和經驗，並為育兒假期間的父母提供可選的繼續培訓課程。

5. 婦女在私人領域的權利是參與決策的先決條件

67. 《公約》規定，婦女對自己的身體和生活擁有控制權，享有平等權利，包括在家庭和社區等所有領域的法律地位和法律行為能力，這對於婦女行使所有人權，包括平等參與決策的權利至關重要。委員會注意到，儘管取得了進展，但婦女和女童在這些領域享有的權利往往仍然非常有限。委員會還在第 21 號一般性建議(1994 年)和關於婚姻、家庭關係及其解除的經濟後果的第 29 號一般性建議(2013 年)中強調，家庭關係中的不平等權利是歧視婦女的所有其他方面的根源。

68. 委員會建議締約國：

(a) 確保婦女在婚姻和家庭關係中的平等權利，包括廢除或修正歧視婦女和女童的個人地位法，包括監護法和法律行為能力法；

(b) 禁止強迫婚姻和童婚，將男女最低結婚年齡一律定為 18 歲；

(c) 向婦女、女童、男子和男童提供免費、包容、可獲得、全面和準確的保健資訊，包括將關於性和生殖健康及權利的適齡教育納入學校課程；

(d) 確保充分獲得性和生殖健康及權利服務，消除法律和實際障礙，包括剝奪婦女和女童(包括身心障礙婦女和女童)作出保健決定的法律行為能力的規定；

(e) 廢除影響婦女的歧視性國籍法；

(f) 在法律和實踐中確保婦女和女童與男子和男童平等地獲得、擁有、使用和繼承財產的權利；

(g) 在學校內外開展提高認識和教育運動，使人們瞭解婦女和女童有權在其生活的各個方面作出自己的決定，瞭解男女平等分擔責任的必要性，以及婦女在婚姻和所有家庭關係中的平等權利；

(h) 確保為單親父母提供充分的社會福利；

(i) 將所有有害做法和所有其他形式的對婦女和女童的性別暴力定為犯罪，確保對一切形式的暴力行為採取零容忍態度，包括文化和社會規範和做法往往容忍的暴力行為。[52]

六. 對實現均等制度的國家義務的問責和監測

69. 委員會強調，迫切需要在所有決策系統中實現平等，以履行締約國根據國際法應盡的義務，並共同建設平等、有復原力和繁榮的社會。

70. 委員會建議締約國：

(a) 作出明確承諾並調動必要資源，以履行本一般性建議中規定的義務，並在 2030 年前通過關於所有決策領域的均等的國家行動計畫；

(b) 動員區域組織執行本一般性建議；

(c) 建立機制，監測和評價本一般性建議的執行進展情況，包括定期收集和公佈按年齡、族裔和社會經濟背景分列的婦女在所有領域和所有級別的決策中的代表性資料，並廣泛報告這些資料，包括向委員會報告。

七. 國際社會為確保均等制度而採取的行動

71. 委員會認為，在現有承諾的基礎上，國際社會和區域組織有若干機會採取行動，推動在所有領域和所有級別的決策中實現均等的法律和規範基礎。

72. 委員會建議國際社會採取以下行動：

(a) 履行《公約》和其他人權條約規定的關於男女平等和權利普遍性的承諾；

(b) 在所有領域和所有級別的決策中，在所有未來的國際框架和改革進程中，以及在適用和解釋包括全球數位契約在內的現有框架和改革進程中，堅持均等原則；

(c) 對聯合國所有機構和機制，包括大會各主要委員會、經濟及社會理事會和專家機構，包括人權條約機構和國際法庭的成員，在任命獨立工作組成員

[52] 另見關於有害做法的消除對婦女歧視委員會第 31 號和兒童權利委員會第 18 號聯合一般性建議/意見(2019 年)。

或擔任國家報告員或特別報告員方面，以及在多邊機構的領導層中，採取均等機制；

(d) 確保國際組織各級徵聘工作的均等；

(e) 按照本一般性建議的目標，實施創新的發展政策和國際合作，加強國家能力和民間社會的支持；

(f) 將本一般性建議中概述的關於婦女在決策系統中的平等和包容性代表權的框架，包括婦女與和平與安全的擴展辦法，納入安全理事會、大會和人權理事會的議程和未來決議，並考慮建立新的均等機制，以進一步支持國際參與。