

中国妇女研究会



会议简报

2010年第3号
总第7号

中国妇女研究会办公室
全国妇联妇女研究所

编者按：1980年7月17日我国签署了联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》（以下简称《消歧公约》），同年9月全国人大常委会批准加入，并致力于执行《消歧公约》，保障妇女权利。按照《消歧公约》规定，中国政府自1982年起先后四次向联合国提交了“关于《消歧公约》的执行报告”，并应于2010年提交第七、八次联合报告。“影子报告”是联合国执行《消歧公约》的机制之一，它是消歧委员会邀请非政府组织以独立于国家报告之外的形式提供缔约国执行《消歧公约》情况的一种方式，作为缔约国国家报告的补充。今年恰逢我国签署《消歧公约》30周年，为了更好地推进我国政府和妇女组织执行《消歧公约》，中国妇女研究会作为“影子报告”撰写的组织者和协调者，于2010年4月26日至30日举办了“《消歧公约》培训”活动。本期会议简报刊登此次培训的主要内容和成果，以供参考。

目 录

《消歧公约》培训会议综述	3
致辞	4
培训简况	6
一、《消歧公约》的通过及其背景	7
二、《消歧公约》的关键性原则	9
三、《消歧公约》的内容	11
四、《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》	12
五、《消歧公约》的执行机制	14
六、《消歧公约》与中国政府的努力	20
七、联合国相关组织机构、人权公约 与《消歧公约》的关系	22
八、《消歧公约》、《北京行动纲领》与《千年发展目标》	23

中国妇女研究会

《消除对妇女一切形式歧视公约》培训会议综述

中国妇女研究会于2010年4月26日至30日在北京中土大厦举办了《消除对妇女一切形式歧视公约》培训班，这是中国妇女研究会为撰写中国执行《消歧公约》第七、八次联合报告的影子报告而专门举办的培训，来自国务院妇儿工委、国家民委、农业部、中国科协、司法部、全总、全国妇联、北京大学、中央党校、中国社科院及部分妇女组织的负责人、政府官员、专家及学者和妇女工作者80余人参加了培训，联合国妇女发展基金会、联合国教科文组织、联合国人口基金、联合国开发计划署、国际劳工组织、世界卫生组织以及罗尔·瓦伦堡人权与人道法研究所等国际组织也分别派代表参加了培训。中国妇女研究会副秘书长、全国妇联妇女研究所副所长刘伯红主持开幕式，中国妇女研究会秘书长、全国妇联妇女研究所所长谭琳、瑞典罗尔·瓦伦堡人权与人道法研究所项目官员王欣以及联合国妇女发展基金北京办事处国家项目经理汤竹丽在开幕式上致辞。4月30日，联合国消歧委员会委员、全国妇联国际部部长邹晓巧、瑞典罗尔·瓦伦堡人权与人道法研究所中国项目办公室主任葛珍珠、联合国妇女发展基金会项目官员马雷军参加了培训的闭幕式，并分别发表了培训闭幕式讲话。作为联合国消歧委员会委员，邹晓巧部长详细介绍了消歧委员会审议工作的内容和程序，并对非政府组织

写好影子报告提出指导性意见和建议。本次培训顺利圆满地完成了各项任务，达到了预期的目的。

【致辞】

中国妇女研究会秘书长、全国妇联妇女研究所所长谭琳教授在致辞中谈到，《消歧公约》在国际妇女运动和中国妇女运动中的影响日益显著。自1980年中国批准《消歧公约》以来，中国认真执行《消歧公约》，在保障妇女权益、促进妇女发展、提高妇女地位、推进性别平等方面取得了积极的进展。2006年8月，中国以严肃认真的态度派出了规模庞大的高级别代表团，接受了联合国消歧委员会对中国第五、六次联合报告的审议。中国妇女非政府组织也是在那时首次组织起来，参加联合国消歧委员会对中国报告的审议过程。在国家报告审查过程前后，二十多个妇女非政府组织的代表聚集在一起，认真回顾中国执行《消歧公约》取得的积极进展，客观分析存在的问题，提出了很多建设性的对策建议，对联合国消歧委员会在审议过程中更好地理解中国政府的报告和中国的情况发挥了积极的作用，也对消歧委员会提出的中国的《结论性意见》的后续工作做出了不懈的努力。

瑞典罗尔·瓦伦堡人权与人道法研究所项目官员王欣代表项目的出资方回顾了《消歧公约》诞生的前前后后，她说30年前《消歧公约》作为联合国人权的一个核心公约，也即唯一的针对妇女权利的公约，在联合国大会以130票支持，0票反对，11票

弃权的记录获得了高票通过。30年间，世界各地的妇女通过对《消歧公约》的运用，推动着妇女人权的进步，创造了许多典范案例。但《消歧公约》在中国还并没有广为人知，它的意义和价值也还没有得到充分的理解和运用，我们真切地希望通过这次为期5天的培训和研究，使大家更加了解《消歧公约》的价值理念及其所具有的广泛的运用前景。消歧委员会一直强调《消歧公约》是活的文书，它的生命力始终不在于文本本身，而在于基于多种情形下的富于创造性的实践当中。我们相信，公约所倡导的价值理念及其作用，将会被越来越多的专家、学者和社会实践者所认识，并能够继续结合中国的实践情况进行运用，以不断探索中国实现性别平等和消除性别歧视的有效途径。

联合国妇女发展基金北京办事处国家项目经理汤竹丽作为项目的技术支持方也向会议致辞。她说中国是1980年7月17日签署公约，并已经向消歧委员会提交了六次报告。《消歧公约》的报告年是非常重要的，今年中国非政府组织将要起草一份正式的影子报告，也显示了中国政府与非政府组织的密切合作。中国目前在促进社会性别平等方面还面临着很多的挑战，公众仍然存在着很多根深蒂固的性别偏见，使得中国无法实现足够的社会性别平等和发展，如出生性别比问题、艾滋病女性化问题、妇女享有政治权利不够充分的问题、就业方面对妇女的歧视问题以及妇女的土地权利问题等等。非政府组织在解决这些问题中发挥了非常重要的积极作用，在推动社会性别平等方面取得了很大的进

展：推动了《中国就业促进法》的通过，从而保障了妇女的不同权利；湖南省高级人民法院审委会通过了《关于加强家庭暴力受害妇女司法保护的指导意见(试行)》，这是中国首次由省级人民法院专门就家庭暴力案件出台相关指导意见。同时，一些省份还正在拟定《家政工保护条例》等等。除此之外，非政府组织还针对残疾人、流动人口和震后灾民的女性权利等做了很多研究。中国的非政府组织影子报告正是建立在这些成就的基础之上，将全面充分地反映中国在执行《消歧公约》方面的成就和不足。目前，中国政府也认识到了中国非政府组织的作用以及他们的贡献，并与非政府组织建立起了一个良好的互补关系。有了政府和非政府组织的密切合作，中国才能真正地实现社会性别平等，从而进一步实现妇女的权利。今天的培训非常重要，我们将对《消歧公约》的内容、机制以及报告程序进行培训，政府和非政府组织都派代表来到这里参加培训，我相信通过大家的通力合作，将能够进一步推动社会性别平等，并且向性别平等迈出重大的一步。

【培训简况】

《消歧公约》是联合国大会于1979年12月18日通过的，中国于1980年签署，同年9月全国人大常委会批准加入，成为最早批准该公约缔约国之一。中国政府致力于执行《消歧公约》保障妇女权利，按照《消歧公约》规定，自1982年起先后四次

提交了中国执行《消歧公约》情况报告，并应于 2010 年提交第七、八次执行《消歧公约》国家报告。为此，作为“影子报告”撰写的组织者和协调者，中国妇女研究会启动了“推动中国妇女非政府组织撰写《消歧公约》影子报告项目”，将首次向联合国消歧委员会提交影子报告。

根据项目计划，中国妇女研究会举办了此次“《消歧公约》培训”活动。培训持续了 5 天，来自菲律宾的《消歧公约》国际专家 Rea Abada Chiongson 女士对参训者进行了全程培训，通过中外专家的共同讲解、案例研讨、分小组讨论、参与者的经验分享等多种形式，使参与者进一步了解了“歧视”的定义、《消歧公约》的重要特征、基本内容以及实质性平等、非歧视和国家义务主要原则；了解了《消歧公约》的相关机制以及如何更好地在工作中运用《消歧公约》；明确了参与“影子报告”撰写的具体任务以及如何结合国情和重点问题撰写“影子报告”。

培训取得了圆满成功，达到了预期目标，进一步提高了参与者的认识和能力。现将此次培训内容简要介绍如下：

一、《消歧公约》的通过及其背景

《消歧公约》是联合国在维护妇女权利方面制定的最重要的国际法律文书，被称之为“国际妇女权利法案”或“妇女权利宪章”。该公约是一项人权条约，1979 年 12 月 18 日由联合国大

会第 34 / 180 号决议以 130 票支持，0 票反对，11 票弃权的记录获得了高票通过，1981 年 9 月 3 日生效。目前共有 185 个缔约国，它是联合国现有 9 个人权公约中唯一专门针对妇女权利的公约，缔约国数在 9 个公约中位居第二，仅次于《儿童权利公约》。

联合国自成立起就为提高妇女地位作出了很大努力。1946 年设立妇女地位委员会。1948 年联合国大会通过的《世界人权宣言》，成为联合国早期支持妇女权利工作的基石。此后，在联合国及各专门机构主持下，制定或通过了一系列旨在促进男女权利平等的国际公约或决议、宣言和建议，并在保障男女权利平等方面获得了一些进展。尽管如此，歧视妇女的现象仍屡屡发生。为消除这种现象，1967 年联合国大会制定了《消除对妇女歧视宣言》。由于《宣言》不具有法律效力，制定一项规定妇女权利的法律文书成为联合国各成员国的共同愿望。1976 年，妇女地位委员会通过了以《消除对妇女歧视宣言》为基础的消除对妇女歧视公约草案。其目的在于用一个在法律上有约束力的文件来消除妇女在政治、经济、社会和文化领域及家庭关系中享有平等地位的歧视。1979 年，联合国大会通过了这个《消歧公约》。

这是一个具有法律约束力的公约，是国际法律的一部分，它秉承了《联合国宪章》(1945 年)男女权利平等的精神，以及《世界人权宣言》(1948 年)鼓励和尊重各国人民人权和基本自由的理念，在《妇女政治权利公约》(1952 年)、《已婚妇女国籍公

约》(1957年)、《关于婚姻的同意、结婚最低年龄和婚姻登记的公约》(1962年)等保护妇女特别易受损害权利公约的基础上,通过《消除对妇女歧视宣言》(1967年)、“联合国妇女十年”(1976-1985年)的推动,特别在联合国妇女地位委员会长达8年的起草过程的努力工作下,将妇女的权利扩展到政治、经济、社会、文化、公民和其他任何领域,形成了一部综合性的具有法律约束力和广泛适用性的妇女人权公约。¹

《消歧公约》是第一个把性别平等和非歧视原则法律化的联合国条约,它建立在男女平等和保障妇女人权的原则上,被公认为“国际妇女人权宪章”。它界定了对妇女歧视的定义,通过立法程序规定妇女权利,使缔约各国对妇女享有平等权利负有不可推卸的责任,并要求政府通过法律、政策和方案措施,消除对妇女的歧视,是妇女运动和国际社会数十年努力保护与促进妇女权利的重要成果。²

二、《消歧公约》的关键性原则

《消歧公约》的关键性原则为:实质性平等原则、非歧视原则和国家责任原则。其中非歧视和平等是所有人权条约的保障核心。尽管这些原则没有具体写在《消歧公约》的文本中,但是它充分地体现在了《消歧公约》的具体实践、运用以及审查机制中,它是在《消歧公约》的不断运用中总结产生出来的。

^{1,2} 刘伯红:《尊重保障妇女权利就是尊重保障人权》,人权杂志,2010年第1期。

实质性平等原则是指缔约国有义务保证男女平等，特别要保证男女享有机会的平等以及结果的平等。实质性平等原则是在承认男性和女性之间差异的基础上，对女性实行差别对待，应采取**措施纠正妇女弱势现状**，使弱势人群得到更多资源以加速发展。实现实质平等的三个重要因素是平等的起点、支持的环境、结果的平等。它要求所有的方案及行动（法律、政策、项目、服务）达到机会平等、行使权利平等、过程平等、结果平等或获益平等。

非歧视原则是指缔约国有义务采取措施消除对妇女的歧视，包括直接歧视、间接歧视和过往歧视。直接歧视指有歧视目的作为或不作为；间接歧视指无歧视目的，但对于妇女在任何领域行使权利有否定作用的任何作为或不作为；过往歧视是指虽然歧视行为已经终止，但以前歧视性的法律或政策仍对现在产生影响，只是对妇女的歧视实质上依然存在。它要求国家对法律进行社会性别审查，为消除过往歧视，缔约国政府应当采取临时特别措施，加速实现实质性平等。非歧视原则的确立有助于加强对实质平等的认识，特别是对间接歧视和过往歧视的认识有助于认识形式平等与实质平等的区别，从而达到追求实质平等的目的。签署《消歧公约》意味着国家承认存在歧视并有必要在国家层面采取行动，废除现有的歧视性法律、法规及行动，并采取措施纠正社会中歧视性的观念，预防可能发生的歧视，采取积极行动消除已有的歧视，采取综合性的措施消除歧视。

国家责任原则侧重于在立法和政策制定层面消除对妇女的歧视。《消歧公约》对国家具有约束力，它要求各缔约国不得以其国内法以及传统习俗等为由拒不执行公约，各级政府、部门、企业、个人均有责任遵守公约，国家有责任监督其遵守，凡在缔约国内的妇女均受公约保护。国家必须保证事实上的平等而非仅停留于法律，这意味着国家在执行中的责任和对结果负责，国家应将男女实质性平等的原则列入本国宪法或其他有关法律，以保证这项原则的实现，废止所有歧视性的法律政策和实践，禁止针对妇女的歧视并对妇女实施法律保护，消除任何个人、组织或企业的歧视，如有必要，制定专门法律，将妇女利益整合纳入发展计划并执行和监测，提高政府部门对国家责任的认识及其执行能力。

三、《消歧公约》的内容

（一）《消歧公约》文本

《消歧公约》的文本内容为一个序言和6个部分构成，共30项条款。序言重申了《联合国宪章》对基本人权、人身尊严和价值以及男女平等权利的信念；重申了《世界人权宣言》的不容歧视原则。第一部分（第1-6条）首次对“妇女的歧视”概念下了定义，并规定了缔约国在国内立法和公共政策等方面应采取的措施；第二部分（第7-9条）规定了妇女的政治权利和国际权利；第三部分（第10-14条）规定了妇女在教育、经济和社会保

障、保健方面应该有的平等权利以及农村妇女的权利；第四部分（第 15-16 条）规定了男女在法律面前地位平等；第五部分（第 17-22 条）做出了一个重要的规定，即设立“消除对妇女歧视委员会”，并说明了该委员会产生的方式、任期、任务及于联合国机构的关系等；第六部分（第 23-30 条）说明了缔约国的国内法律、批准的其他国际公约与该公约的关系，缔约国的义务，公约生效的时间和保留等具体事项。

（二）《消歧公约》解释性文件

《消歧公约》的解释性文件包括一般性建议和结论性意见。

一般性建议由消歧委员会制定，是对公约某些条款的更新、扩展和具体化。目的是建议各缔约国采取一切适当措施，消除在本国政治和公众事务中对妇女的歧视。

截至 2008 年 12 月，消歧委员会在审查缔约国报告基础上制定了 26 个一般性建议，与时俱进地将妇女权利扩展到更多的方面和更深的领域。

结论性意见是消歧委员会在审议了缔约国的国家报告，并且与缔约国进行了建设性对话之后，对缔约国报告所作出的评论和建议。

四、《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》

1999年10月6日，第54届联大通过了《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》，并决定在1999年12月10日，即20世纪最后一个国际人权日发放给《消歧公约》的缔约国签署。至2010年4月，已有99个联合国成员国签署了《任择议定书》，中国尚未签署《任择议定书》。

《任择议定书》是补充《消歧公约》的一份独立的条约，因为《消歧公约》中没有规定申诉程序，《任择议定书》为受到侵犯但已用尽本国法律仍不能保障自身权利的妇女采取补救措施提供了途径，它授权消歧委员会通过来文机制和调查机制，调查被侵权妇女所在国严重或系统违反《消歧公约》条款的情况，这是实现妇女人权的一项额外执行机制，它建立起了《消歧公约》法律体系，帮助缔约国采取更加有效的步骤，解决国家层面的诉求。《任择议定书》的通过能够提高国家和个人对《消歧公约》的理解，给歧视性法律和做法带来了变革，提高了司法程序的实用性。

任择议定书包括一个序言和21个条文，规定了消除对妇女歧视委员会的两种职权也即两个程序。其一是第2条至第7条的申诉程序，委员会有权接受和处理来自议定书缔约国的个人来文。其二是第8条至第10条的调查程序，除非缔约国在批准或加入该议定书时表示不接受，委员会有权调查在议定书缔约国境内是否发生了系统的或非常严重的侵犯人权的情形。任择议定书

是为受侵权妇女提供的最后的救济手段。如果缔约国有不同意见。两个程序中可退出或规避其中的一个程序。

五、《消歧公约》的执行机制

《消歧公约》执行机制包括：组织机构机制、缔约国报告机制、审议国家报告机制、非政府组织参与机制、申诉和调查机制等。

（一）组织机构机制

《消歧公约》的组织机构是消歧委员会，它是依据《消歧公约》第 17 条建立的。设立消歧委员会是为了监督缔约国对消歧公约的执行情况；审议缔约各国提交的执行《消歧公约》的报告；与缔约国开展建设性对话并对缔约国执行《消歧公约》报告提出结论性意见；根据《消歧公约》提出妇女人权方面的“一般性建议”，以便对《消歧公约》的理解进行更新和扩展。委员会由 23 名来自不同国家和地区的妇女方面的专家组成。这些专家由各国政府推荐，并由缔约国大会选出，任期四年，以个人资格任职，不对本国政府负责。

（二）缔约国报告机制

1、**缔约国准备国家报告。**消歧公约第 18 条规定各缔约国应在公约对本国生效后一年内向委员会提出报告，并且自此以后，

每四年提出一次定期报告。报告中应阐明缔约国为使本公约各项规定生效所通过的立法、司法、行政或其他措施。若有需要，消歧委员会也有权在任何时候要求缔约国提交报告。

缔约国报告分为初次报告和定期报告。

缔约国提交的第一次报告是公约对本国生效后一年内向委员会提出的报告，称为初次报告，报告内容应包括两部分内容：一是现行的相关宪法、立法和行政条款以及报告中提及的法律和行政文本复本；二是根据《消歧公约》的每条内容提供具体的信息。即为事实上的妇女地位和妇女所享有《消歧公约》中规定的每项权利和程度；阻碍妇女平等参与政治、社会、经济和文化生活的有关情况，法律、习俗或传统带来的任何限制或束缚，或以任何形式阻碍妇女享有根据公约所拥有权利的障碍；非政府组织和其他妇女组织的内容简介及参与公共机构计划与项目的拟订与执行的情况。

定期报告即为每四年提交一次的缔约国报告，包括初次报告中未纳入的内容，并集中于自委员会审议最后报告之后的一段时间。应主要考虑委员会对上次报告提出的结论性意见以及上次报告提交后本国执行消歧公约所采取的法律和其他措施，并描述在消除针对妇女的歧视方面取得的进步及存在的障碍。可在报告后加上附件。

2、安排审议时间表，至少提前半年至一年时间。

（三）消歧委员会审议机制

通常消歧委员会的开会次数由最早的一年一次，逐步发展到一年两次和三次。2005年联大会议通过的第60/230号决议，核准延长消歧委员会2006年和2007年的会议时间，将一年两次会议改为一年三次会议及召开并行会议。此外消歧委员会要求从2008年起，永久将每年会议时间定为三次，每次三周。消歧委员会秘书处的工作从2008年1月起由联合国人权高专办公室全权负责。

1、**消歧委员会会前工作组**：消歧委员会收到缔约国报告后，委员会中的各个区域分别出一名委员组成会前工作组，在阅读缔约国报告及NGO材料的基础上，确定各缔约国报告中的差距，编写“问题清单”提交给缔约国，要求缔约国在会前六周提供对“问题清单”的书面答复。

在确定缔约国应提交国家报告之时，消歧委员会即为该国确定国家报告员，负责对缔约国执行《消歧公约》的情况进行调查，并在调查与建设性对话基础上起草对该国的“结论性意见”。

2、**建设性对话（消歧委员会审议阶段）**：在这一阶段，缔约国政府代表团向委员会陈述报告；委员会将根据公约1-16条内容，就其关心的问题向缔约国代表团提问，代表团作出回答；

建设性对话持续 6 小时，消歧委员会举行两场 3 小时的会议。非政府组织代表可以作为观察员出席会议旁听。

3、结论性意见：消歧委员会在对缔约国报告审议之后，由国家报告员提出缔约国执行公约面临的障碍、挑战及不足，以及拟应采取的措施和行动，经委员修改后，最后在全体会议上通过，结论性意见将在新闻发布会及联合国网站上公布。

4、结论性意见的后续行动。自 2009 年开始，委员会在各国结论性意见中找出两个最为关注的问题，要求缔约国在两年内提出后续行动的报告，报委员会审议。

（四）非政府组织参与机制

联合国消歧委员会积极鼓励和支持非政府组织参与审议和执行《消歧公约》的各项活动，欢迎来自包括国内外 NGO 以及联合国系统的机构组织（如国际劳工、妇女发展基金等）的信息，以便增加《消歧公约》执行的民主性和透明度。

1、影子报告或替代报告

消歧委员会认为 NGO 的报告会对委员会的审议提供更多信息，以便全面了解情况，因此邀请非政府组织以独立报告（影子报告）或非正式的陈述的形式提供情况。每个国家的非政府组织

都能联合在一起向消歧委员会写一份影子报告或替代报告。这一报告往往是委员会根据政府报告提问的基础。

影子报告和替代报告的区别：非政府组织编写报告时，如果可以拿到提交给委员会的政府报告，并对其中的信息进行评论，即称之为影子报告。如果非政府组织编写报告时没有政府报告可以参考，这样的报告也可称替代报告。

影子报告或替代报告的目的是向消歧委员会提供缔约国政府落实《消歧公约》中的基础情况，包括取得的成就，政府在执行公约过程中面临的问题与挑战，以及针对解决、改善该问题所采取步骤的建议性建议。影子报告还会有一个添加的元素，即对缔约国报告信息的批判性分析，针对国家报告进行评论，分析国家报告提供的信息是否真实，评论国家报告中列出的工作重点顺序是否正确，评论国家执行机制、司法机制系统是否有效。这样的非政府组织报告有助于消歧委员会看到官方报告中可能没有体现的某些问题，或者使用非政府组织提供的额外信息核实政府报告的真实性或可靠性。

国家报告与非政府报告最大的区别为国家报告是缔约国政府执行《消歧公约》所必须承担的义务，而非政府组织则没有这项义务，它是对国家报告的肯定、补充和批评。

2、消歧委员会与 NGO 的对话会

作为消歧委员会正式议程的一部分，每次会议期间消歧委员会将安排两次与非政府组织的对话会议，第一次对话会议安排在会议的第一天下午，是专门为在第一周发布缔约国国家报告的非政府组织举办的。第二次对话会议安排在会议第二周的周一下午，涵盖的是将在第二周发布缔约国国家报告的非政府组织。在这些对话会议上，非政府组织代表将有机会通过 3-5 分钟简短的口头发言提出他们对相关问题的关注。他们可能也会被要求回答消歧委员会提出的问题。政府代表团的代表可以出席对话会，了解 NGO 的意见。

3、安排与消歧委员会成员进行非正式午餐对话：非政府组织可以通过委员会秘书处的安排，利用午餐休息时间与委员们进行非正式对话，以此作为一种方式来游说委员，并希望委员们将他们的关注带到第二天的审议会上。安排这样的活动，NGO 须提前至少四周向联合国人权高级专员办公室提出请求。

4、游说消歧委员和国家报告员：出席消歧委员会会议的非政府组织在整个会议期间还可以单独接触或游说委员会成员和国家报告员（国家报告员是委员会负责为该缔约国编写结论性意见初稿的主要成员），向他们陈述其关注的问题并希望委员们对政府代表团提出具体问题，也可提出将某些问题纳入结论性意见的建议。

5、NGO 代表列席消歧委员会与缔约国之间的建设性对话：

在消歧委员会审议缔约国报告的过程（建设性对话）中，非政府组织代表被允许在场听会，并把本国代表做出的承诺等信息反馈到国内。

（五）申诉调查机制

《消歧公约》的申诉调查机制体现在《消歧公约任择议定书》中，1999 年联合国大会通过了《任择议定书》，并于 2000 年 12 月 10 日生效。

来文程序：缔约国管辖下的个人，如果其认为缔约国政府违反公约的有关条款而使其权利受到严重侵害，在国内用尽所有的司法程序，问题仍得不到解决，可以单独或委托组织向联合国消歧委员会提出申诉。

调查程序：当缔约国境内发生非常严重地或有系统地侵犯公约所规定的权利时，委员会可自行启动调查程序，但在前往该国调查时，必须得到该国的同意。

六、《消歧公约》与中国政府的努力

在 1980 年联合国第二次世界妇女大会上，中国政府代表团团长，时任全国政协副主席、全国妇联主席的康克清代表中国政府签署了《消歧公约》，同年 9 月，《消歧公约》得到第五届全

国人大常委会第 16 次会议的批准(对第 29 条国际仲裁予以保留)，我国成为《消歧公约》最早的缔约国之一。

30 年来中国政府认真履行对《消歧公约》的承诺，依照《消歧公约》规定以及我国执行《消歧公约》的实践，我国先后制定了相关法律法规保障妇女权利，将男女平等的核心原则纳入中国各项法律政策，制定了以《中华人民共和国宪法》为基础，《中华人民共和国妇女权益保障法》(1992 年制定，2005 年修订)为主体，包括国家各种单行法律法规、地方性法规和政府各部门行政规章在内的一整套保护妇女权益和促进性别平等的法律体系，促进和保障妇女享有与男子平等的政治、经济、社会、文化、婚姻家庭等方面的各项权利；1990 年我国建立了提高妇女地位的国家机制，成立了国务院妇女儿童工作委员会，包括政府部门和社会团体的 33 个成员单位，其基本职能是协调和推动政府有关部门做好维护妇女儿童权益工作，为妇女儿童事业提供必要的人力、财力、物力，指导、督促和检查各省、自治区、直辖市人民政府妇女儿童工作委员会的工作；制定并执行了《中国妇女发展纲要》(1995-2000)和(2001-2010)，将《北京宣言》和《行动纲领》的基本原则和主要精神融入其中。目前，第二部《纲要》完成时间将近，第三部《纲要》的论证工作已经展开；制定并实行中国历史上第一个《国家人权行动计划(2009-2010 年)》，表达了中国政府执行联合国主要人权公约的意愿和行动。

与此同时，中国的各级各类妇女组织也为促进妇女发展、维护妇女权利进行了多种多样持续不懈的努力，致力于将性别平等纳入立法决策的主流，并在促进妇女参政、妇女就业、妇女教育、妇女健康、农村妇女的权利、反对对妇女的暴力等方面做出了积极的贡献。

七、联合国相关组织机构、人权公约与《消歧公约》的关系

在联合国，国际人权机构分为基于《联合国宪章》和基于“人权公约”的两种机构，基于宪章的联合国机构有：联合国大会、联合国安理会、联合国经济及社会理事会、托管理事会、国际法院和秘书处等机构，除此之外与人权问题有关的机构还有人权理事会、人权事务高级专员办公室、妇女地位委员会等机构。基于人权公约的机构为人权条约机构，每一个条约都设立了一个国际独立专家委员会，通过各种手段监督其条约的执行情况。专家委员会由各领域的专家组成，由缔约国提名并选举产生，任期四年，可以连选连任。各公约和条约机构在一起作为一个体系发挥作用，起作用大小取决于两个因素：第一，各国需要成体系的接受所有核心国际人权公约并将其条款付诸实施；第二，各条约机构需要协调其活动以便监督国家一级的人权落实情况，采取一致的系统做法。

人权理事会是人权标准制定的核心机构，是联合国人权问题相关政策的制定者。第60届联合国大会通过决议，决定设立共

有 47 个席位的人权理事会，以取代总部设在瑞士日内瓦的人权委员会。人权理事会是联大（联合国大会）的下属机构，直接向联合国所有会员国负责。人权理事会充当联合国关于人权问题对话与合作的主要论坛。通过对话、能力建设和技术援助，帮助会员国遵循人权义务。同时，理事会向大会提出关于进一步发展人权领域国际法的建议。

人权事务高级专员办公室是联合国开展人权活动的协调中心，负责处理联合国人权事务。其总部设在日内瓦，并在纽约联合国总部设有办事处。1997 年，联合国人权中心被并入联合国人权高专办公室。联合国人权事务高级专员（简称“人权高专”）是根据第四十八届联合国大会于 1993 年 12 月 20 日通过的决议设立的，他在联合国秘书长授权下负责协调联合国人权领域的活动。人权高专由联合国秘书长任命，经联合国大会批准，任期四年，可连任一次。

妇女地位委员会是经社理事会下设的一个单位，是联合国提高妇女地位及社会性别平等相关的实质性政策制定的主要技术部门，其目标是推进男女权利平等原则的贯彻落实，它将提高妇女权利的建议，和妇女权利领域需要立即加以关注的紧急事项转达给经社理事会。妇女地位委员会由 45 个成员组成，成员由经社理事会选举，任期四年。1995 年第四次世界妇女大会后，联合国大会授权妇女地位委员会将大会的随后进程并入其工作日

程，定期检查行动宣言中普遍关注的关键领域，并在联合国活动中就社会性别主流化的问题发挥主导和促进作用。2000年，联合国大会北京会议五周年的第二十三次特别会议接受了委员会对行动纲领执行过程中所取得的进展的综合回顾和评价，标题为“2000年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”。大会通过了一个政治宣言和落实北京宣言和行动纲领的进一步行动和倡议（最终结果文件）。妇女地位委员会2002-2006年度的工作计划所确定的当前和未来的工作，与两个方面密切相关：行动纲领和最终文献，确保它们的有效执行。

尽管《消歧公约》由妇地会起草，但作为人权公约，《消歧公约》的执行机制是由消歧委员会具体负责，由人权事务高级专员办公室提供秘书处协调运转的。

八、《消歧公约》、《北京行动纲领》与《千年发展目标》

《消歧公约》、《北京行动纲领》和《千年发展目标》是联合国推进社会性别平等的三个重要文书。

《消歧公约》以其国际法的约束力和它的审议机制，成为一个富于潜力的问责工具，各国相关法律使用《消歧公约》作为标准、法律框架和解释工具，它被应用于缔约国各国国家层面、地方层面、国有和私营企业以及社会团体等等，是一个具有法律约束力的人权公约。它的执行机制与所有人权公约一致。

《北京行动纲领》是在第四次世界妇女大会上各成员国做出的具体承诺，是全球共同体在妇女赋权和性别平等方面的最全面的政治文件。《北京行动纲领》强调了《消歧公约》中体现的权利观点，其中的一个关切领域专门致力于妇女的人权，包括全面执行《消歧公约》。《北京行动纲领》涉及的很多关切领域，如教育、保健、包括社会保障在内的经济和就业、参与权利和决策等都明确地包括在《消歧公约》之中，《北京行动纲领》的执行直接有利于《消歧公约》各项权利的推动和保护。它设定了战略目标和 12 个重点关切领域，强调不同环境和框架下的妇女权利，以及政府和其他部门在推动社会性别平等方面应采取的具体行动。从某种意义上讲它更像是一个为实现社会性别公正和提高妇女权益提供的整体的远景规划，具有可操作性，与《消歧公约》是一种相互补充的关系。

《消歧公约》和《北京行动纲领》都制定出了人权和性别公正的基本框架，但意义不同，《消歧公约》为性别公正和消除歧视制定了法律框架和规范标准，《北京行动纲领》为《千年发展目标》的执行提供了系统的措施。

《千年发展目标》来自《联合国千年宣言》，是 2000 年联合国的 189 个成员国达成的史无前例的共识，它是联合国 20 世纪 90 年代以来一系列重要会议提出的主要社会发展目标的简明扼要的集成，包括 8 项千年发展目标、18 项具体目标和 48 项指

标。在 2000 年的特别联大上，189 个联合国成员国的首脑承诺，要在 2015 年实现上述千年发展目标。

《千年发展目标》确认平等是一项基本价值，它有量化指标和时限要求，便于主流化和施行。但是也有一些不同的观点认为，性别平等不应只是目标之一，而应贯穿 8 个千年发展目标的全部，而且《千年发展目标》相对狭隘，如忽视人的权利和社会公正，有的指标比《北京行动纲领》有所降低。

尽管《千年发展目标》存在一些不如人意的地方，但是作为主要社会发展目标的集成，它与《消歧公约》和《北京行动纲领》关系密切，我们应充分认识三份重要文书的特殊价值，在实践中努力执行好、实践好并利用好，以不断推进性别平等和妇女赋权。

报：陈至立同志、彭珮云同志

送：全国妇联副主席、书记处书记

发：全国妇联机关各部门、直属单位负责同志、各省、自治区、
直辖市妇联主席、中国妇女研究会副会长、妇女/性别研究与培训
基地负责人、妇女研究机构负责人及妇女研究所全体同志

全国妇联妇女研究所

2010年5月18日印发

(共印 250 份)