

評估婦女地位

《消除對婦女一切形式歧視公約》 編寫報告指引

英文版第二版 1996
英聯邦秘書處
國際婦女權利行動觀察

中文版第一版 1996
香港大學法律學院
比較法及公法研究中心



Committee on the
Promotion of Civic Education



Centre for Comparative & Public Law



COMMONWEALTH
SECRETARIAT



INTERNATIONAL WOMEN'S
RIGHTS ACTION WATCH

公民教育委員會 (Committee on the Promotion of Civic Education)
香港灣仔駱克道194-200號東新商業中心二字樓
電話： (852) 2802 0131
圖文傳真： (852) 2802 2565

比較法及公共法研究中心 (Centre for Comparative & Public Law)
香港薄扶林道香港大學法律學院
電話： (852) 2859 2951
圖文傳真： (852) 2559 3543

IWRAW
Humphrey Institute
University of Minnesota
301 - 19th Avenue South
Minneapolis, MN 55455 USA
Phone: (612) 625 5093
Fax: (612) 624 0068
e-mail: iwraw@hhh.umn.edu

Gender and Youth Affairs Division
Commonwealth Secretariat
Marlborough House
London SW1Y 5HX
United Kingdom
Phone: (44 171) 839 3411
Fax: (44 171) 930 1647

鳴謝

本手冊的香港版由香港大學法律學院比較法及公法研究中心編寫，並由中心主任薄諳度監督而成。另外，法律電腦網絡專線各職員協助本手冊的打字及中文繁簡體字的轉換工作。法律電腦網絡專線的工作由大學撥款委員會資助。

本中心特別鳴謝唐嘉穎小姐替我們把手冊翻譯成中文。另外，我們亦感謝陳文敏先生及司徒英健先生，付出寶貴的時間審閱翻譯稿和各項附錄。

本手冊（香港版）得以翻譯成中文，以及得以順利出版，有賴公民教育委員會慷慨資助，本中心特此鳴謝。另外，本手冊的籌備及編輯工作，部份由香港大學研究及會議資助委員會和香港研究資助委員會撥款贊助。

讀者可隨意轉戴手冊的內容，但請註明出處。手冊的中英文版本亦可在法律電腦網絡專線的世界電腦網絡的網址上找到：<http://www.lawhk.hku.hk>。

ACKNOWLEDGEMENTS

The Hong Kong version of this *Manual* was prepared by the Centre for Comparative and Public Law, Faculty of Law, University of Hong Kong under the supervision of the Director of the Centre, Mr Andrew Byrnes. The staff of the Law-On-Line project of the Centre undertook the task of typing and transliterating the text of the *Manual*.

The Centre particularly wishes to acknowledge the work of Ms Denise Tong, who undertook the task of translating the *Manual*, as well as the contributions made by Mr Johannes Chan and Mr Myles Seto, who devoted a considerable amount of their time to reviewing the translation and the documentary appendixes. The preparation and editing of the *Manual* was supported in part by a grant from the Committee on Research and Conference Grants of the University of Hong Kong.

The publication of the Hong Kong version of the *Manual* was made possible by the generous financial support of the Committee on the Promotion of Civic Education, which the Centre gratefully acknowledges.

The contents of this Manual may be freely reproduced, provided that reference is made to the source. The English and Chinese versions of this *Manual* are also available through the World Wide Web site of the Law on Line project: <http://www.lawhk.hku.hk>.

目 錄

鳴謝	1
導言	3
對各項條文的意見	15
附件甲	
聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約》	51
附件乙	
締約國編寫報告第一部份的綜合一般準則	64
附件丙	
消除對婦女歧視委員會 關於締約國提交的初次報告的形式和內容的一般準則	66
附件丁	
消除對婦女歧視委員會 編寫第二次及隨後各定期報告的準則	69
附件戊	
消除對婦女歧視委員會通過的一般性建議清單	70
附件己	
《消除對婦女的暴力行為宣言》	100

導言

本手冊旨在提供一個綱領，以監察聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約》（以下簡稱《公約》）的執行情況，其主要目的是協助個別人士和婦女、人權組織及其它非政府組織評定《公約》的締約國內婦女的地位，與及測定締約國履行《公約》義務的情況。

本手冊所根據的大前提就是，獨立團體和組織於監察《公約》的執行情況時，扮演著重要的角色。在《公約》的締約國內，這些團體可以協助政府履行其根據《公約》第十八條的規定，編寫定期報告，提交消除對婦女歧視委員會（以下簡稱委員會），該委員會的工作就是監察各締約國的執行情況。他們可以對官方報告作出建議或批評，甚至可以編寫一份獨立的「影子」報告。他們亦可以監察委員會如何審議各國報告，同時利用這種公約監察程序，特別是委員會所作出的總結，與政府進行對話來促進《公約》的有效實施。

對於非締約國，獨立組織依然可以利用《公約》，作為促進《公約》條文所保障的婦女權利的架構，更可以鼓勵政府加入成為締約國，並且監察政府在執行《公約》各項條文的進展情況。

本手冊為監察《公約》的執行情況和提交報告提供指引，對《公約》各項條文作出評論，並提出一連串評定婦女的法律和實際地位時，必須要發問和回答的問題。本手冊的評論和問題，參考了委員會在一般性建議中對各項《公約》義務的解釋。

本手冊是英聯邦秘書處和國際婦女權利行動觀察的合作成果。於籌備這份手冊時，這兩個組織憑著來自不同區域、不同法律制度、締約國和非締約國的婦女運動專家和積極參與者的經驗和知識，完成了這份手冊。

本手冊主要由國際婦女權利行動觀察的兩名成員負責編寫，他們是珍·康納斯—倫敦大學東方及非洲研究學院高級講師和薄諳度—香港大學法律系高級講師。

本手冊是根據查盧卡·貝亞尼所撰寫的初稿，並修訂了由國際婦女權利行動觀察及英聯邦秘書處所編寫的初版手冊而成。

《公約》的背景

聯合國大會在一九七九年十二月十八日通過了《消除對婦女一切形式歧視公約》，這是數十年來，國際力量爭取保障和促進世界婦女權利的成果。這《公約》最初由聯合國婦女地位委員會主動提倡草擬。該委員會於一九四七年在聯合國架構下成立，主要工作為考慮及提出政策建議，改善婦女的地位。

從一九四九年至一九五九年十年期間，婦女地位委員會訂定了一些條約，保障及促進一些該委員會認為特別容易受到傷害的婦女權利，包括《婦女政治權利公約》和《已婚婦女國籍公約》等。一九六五年，婦女地位委員會開始籌備於一九六七年發表的《消除對婦女歧視宣言》。這份宣言把各個確立男女權利平等的國際標準綜合為一份法律文書。

由於這份宣言不是一條條約，所以即使它具有道德及政治力量，對各國卻沒有約束力。直至一九七二年，婦女地位委員會考慮籌備一份賦予宣言約束力的條約的可能性，籌備工作得到以下兩件事情的鼓勵：一九七五年聯合國國際婦女年的世界大會上通過《世界行動計劃》，這份計劃呼籲制訂一份消除對婦女歧視的公約和有效的實施程序。同時，聯合國大會宣佈一九七六至一九八五年為聯合國婦女十年，並促請婦女地位委員會於一九七六年完成任務，使《公約》能於一九八零年婦女十年中期檢討會議前通過。

《消除對婦女一切形式歧視公約》於一九七九年聯合國大會中獲得通過，聯合國大會更在通過《公約》的決議中表示希望《公約》能儘快生效，並要求聯合國秘書長在哥本哈根召開的婦女十年中期會議中發表。

於哥本哈根會議中舉行的特別簽署儀式當中，六十四個國家簽署了《公約》，另外兩個國家呈交了批准書。一九八一年九月三日，在第二十個國家呈交批准書後三十日，《公約》正式生效，把聯合國為婦女全面編纂國際法律標準的努力推至高峰。

直至一九九六年一月十二日，共有一百五十一個國家，即超過聯合國三份二成員國，已向聯合國秘書處交存批准書或加入文件，另有六個國家簽署了《公約》。¹

在一九九六年九月十九日舉行的中英聯合聯絡小組第三十七次會議中，中英雙方同意將《公約》伸延至香港。

1 國際公約一般均在有關國家簽署及呈交批准書（或加入文件）後才對該國家有約束力。

《公約》的內容

《公約》基本上就是國際婦女權利法案，《公約》序言指出消除對婦女的一切歧視及促進男女權利平等是聯合國的基本原則，也是聯合國憲章和其它文件中具有約束力的義務。同時指出歧視婦女的現象仍然普遍存在，這顯示了現存的國際人權機制不足以保障婦女的人權。它進一步指出對婦女的歧視，違反權利平等和尊重人的尊嚴的原則，阻礙婦女與男子平等參加本國的政治、社會、經濟和文化生活，妨礙社會和家庭的繁榮發展。序言指出一國的充份和完全的發展、世界人民的福利以及和平的事業，需要婦女與男子平等充份參與所有各方面的工作。

序言之後列有三十條條文，約束締約各國必須執行若干義務，雖然《公約》並沒有要求締約國立即執行那些義務，而是循序漸進地執行，但已表明締約各國願意無條件地積極全面禁止和消除對婦女的一切歧視。

《公約》的第一條把“對婦女的歧視”定義為基於性別而作的任何區別、排斥或限制，其影響妨礙婦女，不論已婚未婚，在男女平等的基礎上行使或享有任何方面的人權和基本自由。

締約各國必須消除一切妨礙婦女行使和享有所有公民、政治、經濟、社會和文化權利的歧視。更重要的是，除了公共生活之外，締約各國有責任消除私人生活範疇內的一切歧視，特別是家庭生活中的歧視。《公約》內十六條條文列明了有關對婦女歧視的範圍，並提出消除這些歧視的方法。第二十三條規定如締約國的法律或對該國生效的任何國際條約，載有實現男女平等更為有利的規定，其效力不得受《公約》的影響。第二十四條規定締約各國承擔在國家一級採取一切必要措施，以充份實現《公約》的各項權利。

《公約》的第一部份（第一至六條），締約各國同意採取一切適當措施，保證婦女得到充份發展和進步，這些措施可以是法律、行政或其它形式，包括積極的臨時特別措施、改變男女的社會和文化行為模式的措施及禁止販賣婦女和強迫婦女賣淫等剝削行為。第二部份（第七至九條），規定締約各國應保障婦女在政治和公共事務的權利。締約各國同意保證婦女在與男子平等的條件下，賦予婦女選舉權和被選舉權，婦女亦有權成為政府官員或政策制定者，參加非政府組織，與及有權代表國家參與國際會議和工作。締約各國亦同意給予婦女同等的國籍權利，在關於子女的國籍方面，婦女亦得到平等的權利。第三部份（第十至十四條），政府願意承擔責任，消除婦女在教育、就業、健康、經濟、社會和文化各方面的歧視。另有一條重要而獨特的條文，規定締約國必須考慮到農村婦女面對的特殊問題，並採取一切適當措施以消除對農村婦女的歧視，保證她們在男女平等的基礎上參與農村發展並受其益惠。第四部份包括最後兩條實質規定，締約各國同意給予男女在法律面前平等的地位及權利，並在有關婚姻和家庭的法律上享有平等的地位。

保留意見

《公約》第二十八條准許各國在批准《公約》時提出保留意見，正式聲明國家不接受《公約》內某一部份或某些部份的約束，而第二十八(2)條規定各國不得提出與本《公約》目標和宗旨不相符合的保留。各國對《公約》已提出了許多正式的保留，可能比其它任何重要人權公約所提出的保留為多，有些基本上是有關程序上的保留，或是一些無損《公約》基本目標和宗旨的保留。可是，有相當數目的保留是非常具體的，有些甚至違反《公約》的目標和宗旨，影響婦女在各方面享有受法律保障的權利。最有問題的是對《公約》第二條一即《公約》的最重要規定一所作出的保留，其餘的保留則關乎一些消除對婦女歧視的重要因素，例如家庭法、法律行為能力和公民資格等。

除了《公約》第二十九條，提出當兩個締約國之間產生關於在解釋《公約》方面的爭端時，提交國際法院審理的指引之外，《公約》內並沒有程序拒絕締約國提出與《公約》不相符合的保留。可是，沒有一個國家曾經引用第二十九條來提問任何一項保留意見的合法性，而事實上，許多國家都對第二十九條作出保留。一直以來，對《公約》所作出的保留意見的數目和程度，都是締約各國之間極具爭議性的問題，而一些締約國亦曾經反對其它締約國作出與《公約》目標和宗旨不相符合的保留。

消除對婦女歧視委員會一直都認真關注保留意見的問題，並且在第4號和第20號一般性建議中及幾個聯合國會議上，強調他們的關注。委員會呼籲締約各國，假如一定要作出保留，就必須盡可能清楚和精確地列明，以保證保留意見不會與《公約》目標和宗旨互相抵觸，而且抱著最終撤銷保留的態度，不斷檢討這些保留。當締約各國提交定期報告時，委員會亦會定期地在這些作出保留的締約國發表報告時質詢有關問題。一九九四年，委員會在第十三屆會議時，修改了關於締約國提交初次報告和隨後報告的一般準則，要求作出保留的締約國必須在報告中特別處理關於對保留意見的問題。委員會亦請求聯合國秘書長特別致函那些曾作出實質性保留的締約國，傳達委員會的關注，並建議聯合國調動顧問人員勸籲締約國撤銷保留。

對《公約》所作的實質性保留打擊人權標準的普及性，特別是那些影響婦女的標準。這些實質性保留向《公約》的完整性和目標的實現作出明顯的挑戰。儘管如此，作出保留的締約國因為已簽署了《公約》，所以亦受到《公約》的監察機制所監管，締約國如何促進婦女平等地位也受到仔細審查。消除對婦女歧視委員會將會繼續密切注意保留意見的問題，也可能採取專責監察《公民權利及政治權利國際公約》的執行情況而設立的公約組織一人權委員會所實行的方法：在這委員會的第24號一般性意見中，它表示保留意見是否與《公約》目標和宗旨相符，由委員會自行決定。

提交報告的義務

締約各國除了受到《公約》約束，必須在本國執行《公約》之外，亦承諾向聯合國秘書長，就該國為使《公約》生效所通過的措施，與及執行時所遇到的困難提交報告，而秘書長會把報告轉交消除對婦女歧視委員會審議。這項義務載於《公約》第十八條內，條文規定締約各國應在簽署《公約》後的一年內，就該國為使《公約》生效所通過的立法、司法和行政措施以及在這方面所遇到的障礙提交報告，並且自此以後必須至少每四年或在委員會要求時，提交定期報告。

現時提交報告的義務是《消除對婦女一切形式歧視公約》唯一的執行機制，《公約》不像某些人權公約那樣，它沒有任何機制處理個人的請願。除了第二十九條之外，《公約》也沒有處理締約國之間的投訴。因此，一九九三年《維也納宣言》和行動計劃，即聯合國世界人權會議的總結文件內，建議考慮制訂一份公約任擇議定書，提供個人請願的權利。

一九九五年，消除對婦女歧視委員會召開第十四屆會議，對這份任擇議定書的綱要作出建議。委員會建議議定書的締約國內的個人或團體，可以在《公約》所載任何權利遭受侵害時，向委員會提出請願。當委員會收到資料顯示《公約》所載的權利遭受嚴重的或有系統的侵害時，委員會有權在所涉及的締約國內作出調查。婦女地位委員會在一九九五年的會議中審議了消除對婦女歧視委員會的意見，並同意諮詢締約各國的意見。

消除對婦女歧視委員會

消除對婦女歧視委員會是根據《公約》第十七條而組成，負責審議締約各國的報告。委員會由二十三名專家組成，她\他們是“《公約》所適用的領域方面德高望重和有能力的專家，以不記名投票方式自締約各國提名的名單中投票選出。委員會委員任期四年，選舉委員時須顧及地域分配的公平原則及不同文化形式與主要法系的代表性。雖然委員會委員由其政府提名，並由締約各國選出，但委員是以個人及獨立專家的資格任職，而不是以國家代表身份任職。其他聯合國公約所組成的監督委員會，大部份由男性律師組成，而消除對婦女歧視委員會，除了一名男性委員之外，其餘的全部是各行各業的女性。

《公約》規定委員會的主要作用是審議締約各國的報告，並授權委員會根據對所收到締約各國的報告和資料的審查結果，提出意見和一般性建議。意見是給予聯合國機構的，而一般性建議是給予締約各國的，通常一般性建議詳述委員會對締約各國所承擔的《公約》義務的看法。時至今日，委員會已提出了二十二項一般性建議。根據《公約》規定，委員會亦可以邀請聯合國各有權派代表出席委

員會會議的專門機構提出報告，以作參考。雖然委員會歡迎非政府組織提供資料，但《公約》並沒有明確條文規定非政府組織的參與。

《公約》第二十條規定，委員會一般應每年召開為期不超過兩星期的會議，審議按照《公約》第十八條規定締約各國提交的報告。由於委員會要審議愈來愈多的報告，聯合國大會賦予委員會額外的會議時間，而且已經成為慣例。在一九九五年，第一次有締約國准許委員會在其首都多開一星期的會議。其實委員會對於第二十條所限制的會議時間，已關注了有一段時間。一九九五年，委員會舉行第十四屆會議，在第22號一般性建議中，委員會指出消除對婦女歧視委員會是唯一一個公約組織，其會議時間受到《公約》的限制，而且其會議時間是所有人權公約組織中最短的。委員會認為其會議時間受到限制，已對其工作造成嚴重障礙，並建議締約各國於一九九五年五月舉行的會議中，提出修改第二十條，准許委員會每年召開會議，而會議時間必須足以讓委員會有效地履行《公約》所規定的職責。委員會亦建議於條文獲得修改前，聯合國大會授權委員會於一九九六年額外召開兩次會議，每次為期三星期，而會議前則召開工作小組會議。

締約國會議同意修改第二十(1)條，規定委員會一般應每年召開會議，但是會議時間則由締約各國開會決定，並且要得到聯合國大會的同意。當聯合國大會審議過締約各國的修訂，並得到三份二的締約國接受後，修訂便會正式生效。

消除對婦女歧視委員會一般於每年一月召開會議，而會議交替地在維也納和紐約召開，直至一九九三年，其秘書處由維也納遷移至紐約，現在會議在紐約舉行。一九九五年，委員會建議日內瓦的人權中心應像給予其他人權公約組織服務一樣，給予委員會服務，並建議日後的會議在日內瓦召開。然而委員會一九九六年的會議已經在紐約舉行完畢。

自從一九九一年以來，一個由五名委員組成的工作小組，於每次會議前都準備一份議題和問題的清單，預先寄予準備提交第二次及隨後報告的締約國。委員會也成立了兩個常務工作小組，於每次委員會會議期間開會，第一工作小組考慮和提出加快委員會工作的意見，第二工作小組則預備意見和一般性建議，以供全體委員審議。

委員會所採用的會議常規，規定委員會的會議必須公開地進行，法定人數為十二名委員，而任何正式決議必須有三份二委員在場時才可進行。審議締約各國報告的會議必須公開進行，而提交報告的締約國代表亦必須在場，這些代表必須參回答有關報告的問題。直至一九九五年中，委員會已審議七十二份第一次定期報告、四十二份第二次定期報告、十二份第三次定期報告以及兩份第四次定期報告。委員會亦例外地收到三份由塞爾維亞、波斯尼亞和黑塞哥維那，以及克羅地亞提交的報告。而在一九九六年第十五屆會議中，委員會亦例外地要求盧旺達提交報告。

提交報告的目的

《公約》規定締約各國提交報告的義務，以協助締約各國履行《公約》內其他的義務，使消除對婦女歧視委員會可評定締約各國履行義務的進展情況。提交報告並不單只是程序上的事情。正如經濟、社會及文化權利委員會在它的第1號一般性意見中表示提交報告有七大目標：

- 達至全面檢討締約各國的立法、行政法規和行政程序以及國家慣例。
- 保證締約各國定期監察有關《公約》每項條文的實際執行情況，以至締約各國知道婦女享受《公約》所賦予的權利的程度。
- 提供締約各國一個基礎，使她們能詳細描述目標清晰的政策，這些政策應包含符合《公約》各項規定的優先考慮。
- 容許公眾詳細審查政府政策，鼓勵社會各界參與制訂和檢討這些政策。
- 提供一條底線，讓締約各國以及委員會能夠評估締約各國在履行《公約》各項義務的進展情況。
- 使締約各國能夠更加了解逐漸達成《公約》各項目標時所遇到的困難和不足之處。
- 讓委員會和締約各國一起互相交換資料，深入了解締約國所面對的共同問題，以及全面評價各種促進締約國有效履行《公約》義務的措施。這樣，委員會就可以找出最適當的方法，讓國際社會可以協助締約各國。

提交報告並不單只是一項形式手續，而應該是一種推動締約國進行改革的動力。編寫報告的過程提供了一次機會，讓締約各國檢討國家的法律、政策和慣例，評定締約國致力達到《公約》標準的進度。提交報告亦可讓締約國監管、評估和檢討各項用來促進《公約》理想的策略，又使締約國有機會準確地評估妨礙她們履行《公約》義務的問題。締約國的長處和短處都會交予一個獨立組織——消除對婦女歧視委員會——作公開的討論和審議，而委員會的任務就是提供有建設性的幫助，使締約各國能履行《公約》的各項義務。

編寫報告

委員會分別通過了一份關於提交初次報告的形式和內容的一般準則和一份編寫定期報告的準則，幫助締約各國編寫報告，以及確保所提交的報告能使委員會和締約各國全面了解《公約》的執行情況。

初次報告的一般準則於一九八三年初次發表，於一九九五年修訂，修訂準則要求初次報告應具備兩部份。

報告第一部份的目的是提供一幅有關該締約國的景象，使人清楚了解該國的各個方面。第一部份應按照由各公約組織於一九九一年發表的綜合一般準則進行編寫。這份綜合一般準則載於附件乙，準則旨在減輕那些簽署了多份公約而又要提交報告的締約國的負擔。準則要求締約各國預備一份“核心文件”，提交位於日內瓦的聯合國人權中心，而人權中心將會在審議該國的報告時，把文件分發給各公約委員會。這份“核心文件”應包括該締約國的地域和人民的一般資料、整體政治架構和一般保障人權的法律制度等，文件也應描述政府如何提高大眾市民和有關當局對各人權文書所載列的權利的關注。

初次報告第二部份的一般準則載於附件丙，準則要求締約國提供有關《公約》各條文的具體情況資料，尤其是：

- (a) 現行的憲法、立法、行政規定或其他措施；
- (b) 自從《公約》生效以來所取得的進展和所建立的方案及機構；
- (c) 在每種權利的實現方面所取得進展的任何其他情況資料；
- (d) 有別於法律條文規限的實際情況；
- (e) 法律或實踐或傳統或以任何其他方式對每種權利的享有施加的任何約束或限制，即使是暫時性的。

委員會在一般準則內建議締約各國的報告不要僅限於開列出近年來所通過的法律文書，而且也應載有資料顯示這些法律文書如何反映於它們國家的經濟、政治和社會現實和一般情況之中。締約國應盡可能致力在《公約》和委員會一般性建議所涵蓋的所有領域，提供按性別分列的所有數據。

一般準則請締約國提出報告中所提及主要的立法、司法、行政及其他案文的複本，以便提供給委員會。若沒有引用案文或案文未附於報告中時，報告應載有足夠情況資料，使委員會毋需參考案文原文亦能理解。

一般準則亦要求報告揭露對婦女在與男性平等的基礎上參加本國的政治、社會、經濟和文化生活的障礙，並提供關於不遵守平等權利原則的案例類型和發生頻率的情況資料。

一九九五年，委員會加入了有關對《公約》保留意見的特別指引：

- (a) 對《公約》做出了實質性保留的每一締約國應在其每一次的定期報告中包括對這些保留的資料；
- (b) 締約國應指出爲甚麼它認爲有必要做出保留；締約國就有關其他公約所載同樣權利之義務所可能已做出或未做出的任何保留是否與其對《消除對婦女一切形式歧視公約》的保留一致；從國家法律和政策而言，保留的明確影響如何。它應表明它對減低保留的影響並最終撤銷保留的計劃以及盡可能說明撤銷保留的時間；
- (c) 對《公約》做出了並非針對《公約》某一具體條款的一般性保留，或是對第二和三條做出了保留的締約國應做出特別努力，就這些保留的影響和詮釋提出報告。

委員會對第二次及隨後報告的準則載於附件丁，準則要求這些報告應以委員會審議前一份報告後的進展情況爲重點，而且應顧及前一份報告和委員會關於該報告的意見。這些報告也應顧及前一報告和委員會關於該報告的議事記錄，並列入：自從前一份報告以來所採取的法律和其他措施；促進和確保消除對婦女的歧視所取得的實際進展情況；自從前一份報告以來婦女地位和平等方面的任何重大變化；婦女與男性平等參與國家的政治、社會、經濟和文化生活方面尚存在的任何障礙；以及委員會提出的但在審議前一份報告之時尚無法處理的問題。

某些情況下，一些締約國未能準時提交報告，委員會鼓勵締約國在遇到這個情形下，只需提交一份報告，這份報告應綜合了那些已過期的報告。例如某一締約國的初次報告可能於提交報告日期的兩年後，才被委員會審議，締約國可以選擇合併第二次和第三次報告一起提交，而無需提交多份個別的定期報告。那樣，締約國便能趕及提交報告的時間表。

在委員會二十二項一般性建議中，有相當數目的建議是爲了處理委員會於審議報告時所關注的，有關個別條文的問題。大部份建議都概述了委員會期望在報告中所看到的內容，而許多建議要求締約各國在執行《公約》時，要引入在建議中提及的策略。委員會在首十年所通過的一般性建議，都是短而精簡的。在一九九一年第十屆會議中，委員會決定採取一項新的做法，就是就《公約》某特定條文以及各條條文與委員會認爲是一些“跨條文議題”的關係，提出一般性建議。此後，委員會曾提出了兩項詳細而綜合的一般性建議，給予締約各國清楚指引，應如何在特定情況下運用《公約》。一九九二年委員會通過了第19號一般性建議，該建議提及有關基於性別對婦女施加的暴力行爲。一九九四年通過的第21號一般性建議提及婚姻和家庭關係中的平等。委員會的一般性建議載在附件戊。

基於性別而對婦女施加的暴力行爲

除了《公約》第六條有關販賣婦女和強迫婦女賣淫的剝削行爲之外，《公約》並沒有明確處理基於性別而對婦女施加的暴力行爲。然而委員會認為這種暴力是一種性別歧視，並違反了《公約》的原則。第12號一般性建議要求締約各國在報告內，應包括關於對婦女施加的暴力行爲的所有形式和背景，而第14號一般性建議特別關注到女性割禮，並提出了旨在消除女性割禮的意見和建議。

第19號一般性建議是委員會第一項“跨條文”的一般性建議，建議清楚界定基於性別而對婦女施加的暴力行爲，不論是國家公務員或一般平民所犯的，在公共生活或是在私人生活中發生的，都是一種性別歧視，而且違反了國際確認的人權。由於這項一般性建議界定基於性別而對婦女施加的暴力行爲，不論誰是犯罪者，都是一種性別歧視，所以委員會解釋了締約各國按照《公約》規定的責任，要包括締約各國有義務消除這種暴力行爲。第19號一般性建議也羅列出特定的措施，包括處罰性的、康復性的、預防性以及保護性的措施，而締約各國應引入這些措施，以履行這項義務。

把基於性別而對婦女施加的暴力行爲定義為一種性別歧視，這有助於其他國際間對消除這種形式的暴力的努力。一九九三年十二月聯合國大會通過了《消除對婦女的暴力行爲宣言》，反映了委員會在這方面的工作，也確認了有效地執行《公約》對於消除對婦女的暴力行爲是非常重要的。《消除對婦女的暴力行爲宣言》，詳細描述了締約各國和國際組織應採取的措施，以保證消除對婦女一切形式的暴力行爲，不論是在公共或私人生活內。這份宣言載於附件己。

向委員會遞交報告

當委員會審議締約各國的報告時，委員會尋求與各國政府建立“有建設性的對話關係”，當中雙方互相交換資料、經驗、觀點和意見，共同努力在提交報告的締約國內執行《公約》。因此，委員會審議報告的目的是為了使婦女在締約國內的法律上和實際情況均達致平等方面，作出貢獻。

當某締約國呈交初次報告時，委員會的主席會介紹該締約國的代表，然後該代表可以大約三十分鐘的時間講解其報告，這時候可以提出沒有包括在報告內的資料或自從報告提交秘書長以來的進展情況。許多時候，報告提交秘書長至到委員會審議報告的日期都會相差一段時間，在這個情況下，委員會建議締約國提交一份書面補充報告，並在口頭報告時說明自從初次提交報告以來，最重要的進展情況。

政府報告完畢後，委員會成員會提出對報告的一般觀察和意見。假如締約國曾對《公約》做出保留，委員會通常首先就保留意見發問問題，許多時候委員會

接著發問一些關於編寫報告和在國家內宣傳《公約》的問題。這時候委員會會詢問有關以下幾方面的資料，包括非政府組織在編寫報告時的角色、《公約》及其規定的義務是否在締約國內獲得廣泛的認識、以及《公約》是否已被翻譯成任何當地語言。委員會通常也會詢問締約國代表，其政府有否讓本土人民知道報告的內容、或是否很容易取得該報告、以及報告是否翻譯成任何當地語言。

在以每項條文為基礎審議報告，詢問有關各項條文的執行情況，並要求任何闡明和進一步資料之前，委員會通常會提問關於《公約》序言內容的一般性問題。其中一個重要的問題就是，婦女在調解紛爭和建立和平中所扮演的角色。

在這些程序之後，提交報告的締約國代表可選擇即時回答其中某些問題，但通常這時審議報告的程序會被押後，締約國的代表將在數日後回答委員會的問題。在這階段，委員會的成員可以詢問進一步問題，或建議締約國把未能充份回答的問題在下一報告中詳細闡述。委員會有權要求提交報告的締約國呈遞進一步資料予委員會秘書處，但委員會甚少運用此權力。

在一九九四年第十三屆會議中，委員會引入一項新的做法，就是編寫對締約國報告的總結意見，其他公約組織也普遍這樣做。在每一屆會議開始時，主席會任命兩名委員會委員去起草對個別報告的總結意見，最理想是其中一位來自提交報告締約國所屬的區域。總結意見的初稿涵蓋了雙方有建設性的對話中的最重要部份，並同時強調在審議報告過程中，所顯示有關婦女平等的積極方面和令人憂慮的地方，全體委員會在閉門會議中通過總結意見的初稿。總結意見代表了委員會對締約國情況的集體意見，並將會交給締約國和公開發表。這些總結意見是政府制訂將來的國家政策的重要資料，而總結意見也是非政府組織作為監察者一項有用的工具。

審議第二次及隨後報告的程序跟審議初次報告的有所不同，委員會的會議前的工作小組會預備一份議題和問題的清單，然後預先送予提交報告的締約國，讓它可以作好準備，在審議報告時回答那些問題，但並不排除委員會成員在締約國遞交報告時詢問進一步的問題。委員會也會按照相同程序編寫這些報告的總結意見，但同時會考慮會議前工作小組的觀點以及與締約國的討論。

委員會在審議報告時所得的資料

委員會在審議締約各國報告時，主要基於締約各國在報告內所提供的資料，以及委員會個別委員的知識，而聯合國的專門機構和基金機構亦愈來愈多提供資料予委員會，現時有些機構跟委員會有積極的合作。一般而言，委員會也可以利用在聯合國系統內的資料。另外，委員會與其他公約組織的工作正加速結合，委員會亦可利用這些組織在執行締約國提交報告的義務所得的資料。

另外，國際及本土非政府組織也給予委員會提供資料，有些非政府組織，特別是國際婦女權利行動觀察、國際人權聯盟、國際人權法小組及國際特赦組織等，都曾提供資料予委員會成員，而某些國家的本土非政府組織也曾直接向委員會提交另類報告，例如泰國和日本。雖然委員會並未建立任何正式程序以接受非政府組織的代表，但非政府組織可以非常容易接觸到委員會的成員，而委員亦渴望收到由非政府組織所提供有關提交報告的締約國的資料。

委員會不但渴望收到非政府組織關於締約國的資料，而且鼓勵非政府組織參與編寫報告。委員會相信非政府組織的參與提供一次機會，讓政府和人民互相交流，而且使政府更加容易確定關注的範圍，以及執行《公約》時所遇到的障礙。提交報告的締約國應預計委員會詢問其有否廣泛地向婦女團體和非政府組織徵詢意見、或它們有否參與編寫報告、以及報告有否和怎樣反映這些團體的意見。