



# 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2002/53  
15 January 2002  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第五十八届会议  
临时议程项目 10

## 经济、社会和文化权利

### 妇女平等拥有、利用和控制土地的权利以及 平等拥有财产和获得适当住房的权利

秘书长根据委员会第 2001/34 号决议提交的报告

### 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	3
一、政府的答复.....	5 - 35	3
A. 一般立法框架、政策与措施.....	7 - 23	4
B. 改变歧视妇女的习俗和传统.....	24 - 27	8
C. 信息和教育.....	28 - 29	9
D. 获得信贷.....	30 - 35	10
二、联合国各机构、基金和方案的答复.....	36 - 54	11
A. 联合国经济和社会事务部.....	36 - 38	11
B. 联合国人类住区(人居)中心.....	39 - 43	12

## 目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
C. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会).....	44 - 47	14
D. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会).....	48	15
E. 西亚经济社会委员会(西亚经社会).....	49	15
F. 联合国开发计划署(开发计划署).....	50 - 51	15
G. 联合国妇女发展基金(妇发基金).....	52	16
H. 世界粮食计划署(粮食计划署).....	53 - 54	16
三、专门机构的答复.....	55 - 58	17
A. 国际劳工组织(劳工组织).....	55 - 56	17
B. 联合国粮食及农业组织(粮农组织).....	57 - 58	18
四、国际和区域金融机构的答复.....	59 - 62	18
A. 非洲开发银行.....	60	19
B. 美洲银行.....	61	19
C. 国际货币基金组织.....	62	19
五、条约机构和其他人权机制及人权事务高级专员 办事处的.....	63 - 67	20
A. 条约机构的工作.....	63 - 71	20
B. 其他人权机制的工作.....	72	21
C. 人权事务高级专员办事处的.....	73	22
六、结论.....	74 - 77	22

## 导 言

1. 在 2001/34 号决议中，人权委员会请秘书长向委员会第五十八届会议报告本决议的执行情况。为此，2001 年 9 月 17 日向各国发出了普通照会，要求提供与本报告有关的资料。截止 2001 年 12 月 14 日，收到了白俄罗斯、加拿大、克罗地亚、斐济、格鲁吉亚、危地马拉、黎巴嫩、墨西哥、卡塔尔、西班牙和突尼斯等国政府提供的资料。

2. 同样，2001 年 8 月 30 日向区域和国际金融机构致函，2001 年 8 月 31 日向有关联合国机构、基金和方案致函请求提供投入。收到了下列联合国机构基金和方案提供的资料：经济和社会事务部、联合国人类住区(生境)中心、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、世界粮食计划署(粮食计划署)。下列专门机构也寄来了资料：国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)。下列区域和国际金融机构提供了资料：国际货币基金组织(货币基金组织)、非洲开发银行(非银)和美洲开发银行(美银)。联合国工业发展组织(工发组织)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)和世界贸易组织(世贸组织)表示它们没有实质性的投入可以提供。

3. 本报告综述了国家政府、国际和区域金融机构及联合国有关机构和机关的答复，并根据第 2001/34 号决议提交。原件，使用呈文语言，可到人权事务高级专员办事处查阅。

4. 本报告也介绍条约机构、其他联合国人权机制及人权事务高级专员办事处(人权署)就决议所开展的工作。

### 一、政府的答复

5. 下面是政府答复摘要，分四节，每节与决议的具体规定相对应，即：(a) 一般立法框架、政策和措施(决议第 4 段)；(b) 改变歧视妇女的习俗和传统(第 6 段)；(c) 信息和教育(第 7 段)及(d) 获得信贷(第 8 段)。

6. 除了政府对普通照会的答复外，本节也载有人类住区(生境)中心提供的国家报告摘要。国家报告是各国提交给 2001 年 6 月在纽约举行的全面审查和评价生

境议程(伊斯坦布尔 5 周年)的大会特别会的, 与本报告目的有关, 因为所以收入其摘要。<sup>1</sup>

#### A. 一般立法框架、政策及措施

7. 白俄罗斯报告说, 根据白俄罗斯共和国现行《婚姻和家庭法典》第 23 条, 配偶他们都有平等机会拥有、使用和管理他们在婚姻期间获得的财产, 不论财产因哪一方获得的, 也不论必要资金是为哪一方或由哪一方提供的。如果配偶一方在婚姻期间一直管家或照料子女, 或因任何其他令人信服的理由而没有独立收益(收入), 除非婚约中另有规定, 否则双方也都有享用共得财产的平等权利。

8. 加拿大报告说, 在实现妇女平等拥有、利用和控制土地及平等拥有财产和获得适当住房的权利目标方面, 进展很大。除了《加拿大权利和自由宪章》禁止在一些领域, 包括与住房有关的问题上搞歧视, 各省的人权法规也规定了更明确的保护, 禁止在住房方面偏袒, 禁止基于种族、性别、婚姻状况和接受政府援助的歧视。各省人权委员会, 再加上社区宣导组织, 都提供了正式的机制, 协助受歧视者讨回公道。虽然加拿大在房屋或土地所有权方面没有法律或体制障碍, 但妇女在获得房屋或土地所有权方面可能面临社会经济障碍。比如, 在加拿大土地所有权受依家庭收入而定的地价的影响; 而且同男人相比, 对妇女来说, 房屋所有权与家庭地位的关系更密切。加拿大的答复中介绍了针对住房的举措和消除深层社会原因的努力。现已采取了不少举措以增加购买负担得起的住房的机会, 而且所有联邦住房方案妇女都可以利用。加拿大也承认, 无家可归的妇女面临的问题与男人面临的问题迥然不同, 目前正考虑开展这一领域里的研究工作。

9. 就国际合作而言, 支持妇女平等拥有、利用和控制土地的权利以及平等拥有财产和获得适当住房的权利, 是加拿大国际开发署(加开发署)许多政策所处理的关键问题。男女平等是加开发署所有政策、方案和项目的一个组成部分。加开发署的男女平等政策有三个目标: (a) 促进妇女以决策者的身份与男人平等地参与实现其社会的可持续发展; (b) 支持妇女和女童充分实现其人权; (c) 减少男女在获得和控制资源和发展利益方面的不平等现象。实施加开发署的人权、民主化和善政政策, 包括了从男女平等和土地权角度处理人权教育和法律改革问题的举措。

10. 克罗地亚报告说，克罗地亚《宪法》明确规定男女平等是其基本原则之一。这一平等原则，还有保证所有权与继承权不可侵犯的规定，是通过《继承权法》和《所有权及其他所有人权利法》而制订的。因此，克罗地亚共和国没有任何法律允许在所有权权利、住房权、继承权、管理自己的财产权或获得信贷与资本权利方面对妇女实行歧视。

11. 斐济报告说，妇女获得土地与住房的机会有限，与其说是因为基于立法的歧视，不如说是因为基于社会规范的直接和间接歧视。1997年《宪法修正法》保护男女在法律面前权利平等(第38条)，禁止不公平的直接和间接歧视。《宪法》第44条第1款保证支持各种“让所有弱势群体或各类弱势群体真正实现获得……(b)土地和住房机会平等”的方案。《已婚妇女财产法》等法规，明文规定了已婚妇女以自己的名字拥有财产的权利及其订约权。

12. 斐济政府也采取了几个与决议规定有关的措施，包括(a)通过了10年妇女国家行动计划；(b)设立了妇女、社会福利和减贫部；(c)财政和国家计划部将性别与发展列入了其2002至2004年战略发展计划。此项战略计划包括提高妇女地位和促进男女平等，确保在法律、法律制度和实践方面不搞歧视；提供咨询和营销援助；确保妇女能够进入和充分参与权力机构和决策机构；促进防止和消除暴力侵害妇女现象的工作。

13. 格鲁吉亚报告说，继承和拥有财产的权利都得到《宪法》的承认和保障。根据《宪法》规定，所有人不论性别或其他地位，在法律面前一律平等，而且格鲁吉亚公民在社会、经济、文化及政治生活中一律平等。格鲁吉亚妇女与男人平等享有人权和自由，包括《民法》规定的财产权。

14. 就其国际义务而言，格鲁吉亚十分重视遵守联合国有关人权文书规定的向条约机构提交报告的机制。此外，格鲁吉亚也加入了《欧洲保护人权和基本自由公约》，目前正批准该公约的《一号议定书》，其中特别规定了财产权。同时，格鲁吉亚也提到，只有恢复了其领土完整，财产权及其他权利和自由才能得到充分的促进和保护。

15. 危地马拉提供了广泛资料，介绍它就促进获得土地和适当住房而采取的立法和政策措施。危地马拉《宪法》规定，所有人的私有财产权及土著群体的特殊土地权神圣不可侵犯。1998年，《民法》就工作妇女享有共同财产的权利问题

进行了改革，承认配偶任何一方均有处置其名下财产的权利。设立“土地基金”的立法特别提到，男女都有从此基金中受益的资格，而且财产所有权凭证以配偶双方的名字发放。1999年“妇女尊严与整体提升”法阐明了促进妇女获得平等机会的业务准则。目前政府正在讨论是否有必要精简和统一几项涉及土地和住房权及其限制不同方面的法律。危地马拉也指出，妇女从所采取的任何法律措施中到底受益多少，目前还没有统计资料。它报告说，自1970年代以来还没有搞过农业普查，也没有开展提供土地财产分配资料的特别调查。

16. 黎巴嫩答复说，其《宪法》承认妇女拥有土地和拥有体面住处的权利。作为联合国的创始和活跃会员国，它充分履行《世界人权宣言》规定的义务。所有公民在法律面前一律平等，都有同样的权利和义务，没有任何区别和歧视。

17. 墨西哥答复说，妇女与男人平等获得、管理和继承财产包括耕地的能力，得到了法律的承认。1992年通过了一项新土地法，与《宪法》关于土地所有权的第27条修正条文吻合。这项新法考虑到了财产制度的变革，承认公地农户(公地所有权)为法人，因此通过《土地证方案》(PROCEDE)使土地占有制合法化。1998年1月，PROCEDE的受益者有21%是妇女，妇女中又有53%是公地农户成员，10%是所有者，37%是居民。新土地法改革了现有的妇女农工单位(UAIM)，继续兑现以下承诺，即拨出一块地，最好是在毗邻城市化地区的沃土上，建立农场或农村工业，让16岁以上的女性受益，并把特别为农村妇女提供服务与保护的设施集中在一起。这项新法将这种权利扩大到所有妇女，以前的立法将此种权利限于非公地农户成员的妇女。

18. 至于住房，2000年3月颁布的《联邦区住房法》是立法领域向前迈出的的一大步，它规定所有居民均有享受适当、体面住房的权利。此项法律授权联邦区政府制订一套通过一个联邦区住房协会筹集和分配住房方案资金的机制与措施。

19. 墨西哥也报告说，它最近修正了《民法》中关于联邦区处理普通事务和整个共和国处理联邦事务的各项规定，以便在家庭财产问题上加大对妇女的保护。

20. 西班牙答复说，无性别歧视原则在其《宪法》中有明文规定，国家法律保证男女拥有、使用和控制财产、土地和住房的权利平等。不过，它也承认，妇

女仍然面临着种种障碍，因为社会的陈规定型观念流行，贫困妇女越来越多，使妇女获得生产资源和适当住房越来越困难。

21. 卡塔尔答复说，其《宪法》保证男女平等，保证妇女享有拥有和继承财产的权利。卡塔尔通过的各项法律和标准都重视卡塔尔的家庭，赋予社会各阶层以获得适当住房的权利。政府为公务员提供适当住房，也为社会低收入群体提供廉价住房。政府还提供免费地皮供建造住房，也提供适当信贷，还为老人提供免费住房和水电。卡塔尔家庭还享有其他许多优越条件，男女在享受这些条件方面是平等的。

22. 突尼斯报告说，其立法授予妇女不论其身份为何，与男人平等的权利，以自己的名字订约、处理自己的财产或管理自己的财产、在任何法院包括行政法庭提出起诉等权利。为了鼓励已婚妇女获得财产，突尼斯立法机构于 1998 年 11 月 9 日颁布了第 89-91 号法，根据《个人身份法》新增第 23 条规定的夫妇共同责任与互相合作原则调整夫妻共有财产制度，对基于已婚夫妇所有财产分离原则的法律制度是个例外。根据此法，共同财产制度是一种任择制度，而且不损害继承程序。

23. 根据人类住区(生境)中心收集的关于伊斯坦布尔 5 周年的国家报告，还有几个国家进行了立法和行政改革，以解决平等获得土地、财产和住房问题：

- (a) 在奥地利，1998 年设立了一个负责妇女事务规划的单独机构，在市政体制范围内注重妇女的需要。措施包括着重抓好男女平等待遇、“妇女友好”城市规划、安全及“妇女友好”住房；
- (b) 在布基纳法索，1997 年 2 月 6 日第 97-054/PRES/PM/MEF 号令第 57 条承认平等获得土地和财产的机会，不得因性别或婚姻状况而有任何歧视；
- (c) 在埃塞俄比亚，妇女或任何其他特殊群体在以自己的名字拥有或租赁土地或取得按揭方面，没有任何障碍；
- (d) 伊拉克的法律确保每个公民都可以以低收入群体承担起的象征性价格获得一块土地建房，不因族裔、宗教等而有任何歧视。妇女享有与男人平等的财产权；

- (e) 在卢旺达，1999年11月12日通过的第22/99号法规定男女享有平等继承权；
- (f) 在坦桑尼亚联合共和国，1998年《土地法》承认每个成年妇女享有与男人同等的获得、拥有、使用、处理和遗传土地的权利，并受同样的限制；
- (g) 1998年，乌干达制订了一项新土地法，以便实施1995年的宪政改革。《宪法》第31条第10款规定，男女在婚姻期间及婚姻解散之时享有平等权利。新土地法旨在确保男女在获得土地方面的平等及保护一般处境不利群体的权利；
- (h) 委内瑞拉的住房政策优先考虑占全国人口90%左右的低收入家庭。此项住房政策也力求公平，为社会最脆弱群体提供更多获得住房的机会。

#### B. 改变歧视妇女的习俗和传统

24. 加拿大报告说，已经划出几块土地专供“最初部落”<sup>2</sup>使用。《印第安人法》规定了谁可以使用、占有和拥有此类土地，除了依据此法规定任何人都无法获得使用、占有和拥有此类土地的权利。因为关于此类保留地的特别占有制度，最初部落的妇女对《印第安人法》规定的她们应享的人权，包括缺乏婚姻破裂时划分夫妻共有不动产的机制问题，表示关切。只有省和地区立法能够解决夫妻共有不动产的分割问题。如果不动产位于保留地上，加拿大最高法院判例法规定，尽管法院可以考虑夫妻住所和土地等财产并提供补偿，但法院不能直接处理和分割这些财产。夫妻住所位于保留地时，法院能否判给一方独自拥有或占用该住所，也受到类似限制。1999年通过了一项部门自治法规《最初部落土地管理法》，其中有处理婚姻破裂时分割保留地上的夫妻共有不动产的规定。此项法规承认，最初部落最有资格制订自己的有关夫妻共有不动产的规则与程序。

25. 斐济报告说，2000年1月24日，它通知联合国秘书长，决定撤回基于“文化障碍”对《消除对妇女一切形式歧视公约》第5条a款和第9条所作的保留。这是因为它修正了《宪法》关于平等的第38条，特别是关于土地的第(8)至第(10)款，这两款规定要结合关于惯有权利和传统的第185和第186条来理解。此



外，斐济法律改革委员会在其《2000 年家庭法改革报告》中建议的改革，基本上将提高妇女在离婚之时公平分得夫妻共有财产的能力。同样，如涉及土著家族(mataqali)拥有的不可分割的土地，建议的补偿办法将确保妇女在家庭财产分配中不蒙受损失。

26. 危地马拉报告说，传统上，在土著群体和非土著群体的家长制度下，妇女不论是作为单独所有者，还是已婚妇女作为共同所有者，获得土地的机会都有限。鉴于此类排斥的结构性基础，所采取的政策和措施并未能使情况大大改变。男女差异在农业工人中很明显，拥有或出租土地的妇女远少于男人。在解决确定土地所有权的明确归属的需要方面，政府面临着巨大困难。土地基金立法要求妇女以个人身份或通过组织参与基金项目。法律援助单位旨在协助解决土地所有权方面的法律冲突，也促进妇女参与维护自己权利的行动。土地改革分配的受益者约有 10%是妇女。土著妇女“辩护”可以介入土地登记案件。已经建议在土地基金受益者中单独分列女性户主家庭的材料。

27. 突尼斯报告说，突尼斯早在 20 世纪初就呼吁妇女解放。独立不久，1956 年的《个人身份法》废除多配偶制，实行公证结婚和合法离婚，并根据法律面前夫妻平等改组了家庭。突尼斯《宪法》于 1959 年颁布，它规定所有公民在法律面前一律平等，还规定在法律确定的限度内保障和行使财产权，此后的法律逐步确定了妇女在各领域里的基本权利，尤其是拥有、利用和控制土地的权利及平等拥有财产和获得适当住房的权利。今日促进妇女权利已成了国家政策的一个基本方面，它来自一种文化选择，旨在确保妇女身为人和正式公民享有人的尊严权利及实现此种权利的条件。

### C. 信息和教育

28. 危地马拉提供了一个支助农村妇女方案的例子，其中包括让妇女进培训学校、高等研究奖学金计划和工作培训活动。还开展了许多其他活动促进农村妇女教育，支持妇女组织。妇女培训活动包括宣传工作妇女的权利。在土地登记方案中已经采取了兼顾男女平等的办法，让妇女从事技术领域的工作，让妇女事务单位参与有关的职业和技术培训活动。在许多情况下，为维护农村和土著妇女的权利而成立的非政府团体，已经开办了微额信贷活动或提供支助，使女性户主家

庭能够从土地基金活动和涉及土著土地占有制的活动中受益，并协助推动土著妇女参与政治。

29. 西班牙报告说，妇女研究所促进了公众对妇女合法权利的认识。它帮助妇女获得适当教育、培训和咨询，使她们能够了解自己权利，切实行使自己的权利，以便培养获得和控制生活资源的适当能力。西班牙还报告说，去年与非政府组织达成的共同资助妇女方案的安排增加了，此类方案意在使妇女融入社会，促进人权和行使妇女自谋职业权利的宣传与培训，特别注意困难重重的女性户主家庭。

#### D. 获得信贷

30. 加拿大报告说，它确保平等获得购买房屋或土地的资金，没有根据借款人性别而设置的按揭障碍。不过，妇女实际获得资金的机会可能有限，因为她们的收入可能少于男人，而且没有正式工作，以往也没有信用评级。加拿大已采取行动协助确保妇女在要求借款机构提供贷款或信贷时不遭受歧视。金融机构必须遵守《加拿大人权法》；《人权法》规定，在提供大众通常可以获得的物品、服务、设施或住处时不得搞性别歧视。人们认为受到银行歧视时可到一个机构投诉，它就是加拿大银行业务监察员；这是一个独立机构，旨在调查个人和小业主的投诉。

31. 斐济报告说，妇女、社会福利和减贫部开办了一个农村妇女微额信贷基金。政府也与开发计划署及联合国其他专门机构联合，推出了小型/微型企业计划项目，近年来此项目特别是在储蓄银行、国家计划和财政部及商业、企业发展与投资部内不断发展。这一非正式部门的业主大部分是妇女，因此长期来说她们将从此项目中受益。此项目有一部分考虑了如何改善获得信贷的机会以及如何将获得信贷与企业发展联系起来。

32. 危地马拉报告说，妇女获得住房财政援助困难重重。特别是没有依法分居或离婚的妇女可能根本无法利用财政援助计划，因为这需要夫妻双方共同申请。在力争使贫民窟居住、饮水供应及其他公共服务规范化的自愿组织中，妇女特别活跃。关于促进获得土地或住房的政府行动受益者，没有按性别分列的资料。

33. 墨西哥报告说，尽管《宪法》和《联邦就业法》应用了男女平等原则，因此没有对男女工人进行区分，可这一宪法规定中却遗漏了一些行政程序，特别是关于提供住房贷款的程序。比如，全国工人住房基金提供住房贷款的准则规定，只有男性可以指定配偶为经济上受扶养者，也就是说女性户主在申请贷款方面处于劣势。为了补救这种情况，根据声援受害者群体协会的建议，全国工人住房基金修改了有关行政程序与标准。1999年7月，全国工人住房基金通过了发放贷款新规则，给予女性户主和年青工人优惠待遇。此外，据国家雇员社会保障研究所讲，1995至2000年期间，每年住房贷款名义价值增加了68.3%，实际价值是增加了44.5%。女性户主得到了优先考虑。

34. 西班牙答复说，西班牙着手实施《第三个平等机会计划》，其中包括一些旨在使女企业家更容易获得培训、市场信息、新技术和银行贷款以及更顺利地进入商业网络的措施。鉴于女企业家获取信贷困难越来越多，妇女研究所继续支持女企业家的倡议，为开办新企业的女企业家和企业中代表人数不足的女企业家提供财政支助。

35. 突尼斯报告说，继政府1996年4月5日根据国家家庭行动计划采取的措施之后，妇女及其配偶现在都可以与社会保障基金或住房银行签订个人贷款协议，以建造或购买夫妻共用住宅。1998年8月还通过了一项降低住房贷款利率的措施，从而增强了突尼斯住房政策的自愿性质，有助于降低购买家庭住宅的费用。

## 二、联合国机构、基金和方案的答复

### A. 联合国经济和社会事务部

36. 委员会在其决议第10段中，请身为行政协调委员会主席的秘书长鼓励联合国系统各个组织和机构，尤其是开发计划署、人类住区(生境)中心和妇发基金，单独和集体采取进一步的措施，促进妇女平等拥有、利用和控制土地以及平等拥有财产和获得适当住房的权利，并拨出更多的资源，研究和记录复杂的紧急情况造成的影响，特别是对妇女平等拥有土地、财产和适当住房的权利的影响。以下

两节综述了联合国有关机构、基金、方案及专门机构就此项决议规定作出的答复。

37. 根据大会第 54/135 号决议，经社部与妇发基金合作，且与粮农组织协商，于 2001 年 6 月 4 至 8 日在乌兰巴托召开了一些专家组会议，讨论农村妇女在全球化形势下的处境。专家组会议的结果载于秘书长提交大会第五十六会议的关于改善农村妇女处境的报告(A/56/268)中。

38. 经社部还报告说，经济及社会理事会在第 2001/5 号决议中批准了 2001 年妇女地位委员会第四十五届会议关于妇女、女童和艾滋病/艾滋病毒的商定结论。这些结论建议各国政府、联合国系统和民间社会酌情采取措施，促进和实行妇女不论其婚姻状况如何都有获得和支配包括土地、财产权和继承权等经济资源的平等机会，以减少妇女在艾滋病/艾滋病毒流行中易受伤害。经社理事会在 2001 年实质性会议高级别部分通过了一项部长宣言，要求联合国特别支持非洲国家推行有利于穷人和性别敏感的社会经济政策，包括通过微额供资、社区发展与权力下放、企业发展、粮食安全计划、适当营养及土地保有权为穷人、妇女和青年提供就业和创收机会。此外，在农业和粮食安全问题上，理事会强烈要求促进采取种种措施，提高粮食产量，增加获取粮食、土地、信贷和技术的机会。

#### B. 联合国人类住区(生境)中心

39. 人类住区(生境)中心报告说，近年来它加紧活动，着重解决万全城市问题和实现土地、住房与财产权问题，特别重视妇女和脆弱群体的权利。具体如下：

- (a) 最近开展了全球城市管理运动，战略重点是减贫，因为城市管理好坏对减贫工作影响巨大。城市穷人、尤其是妇女是否能够切实参与当地决策过程的能力，对战略计划的拟订和实施是否是为了满足她们的需要，特别是解决他们的土地、住房和财产权，有巨大影响。这场运动已经编写了一份妇女和城市管理问题政策文件；
- (b) 城市联盟，1999 年 5 月由人类住区(生境)中心与世界银行共同发起，旨在扩大致力于制订创新办法削减城市贫穷的各组织之间的合作。城市联盟在其“无贫民窟城市行动计划”中确立了宏伟目标，到 2020

年要大大改善至少 1 亿城市穷人的生活，现已得到千年首脑会议的批准；

- (c) 全球保障住房权运动，2000 年 7 月发起，是联合国的一种宣传手段，意在增进城市穷人参与住区改善和城市发展进程的权利。此项运动认识到需要在男女平等原则和承认妇女的土地、住房和财产权也属于人权的基础上，把重点放在妇女的具体权利上。此项运动也发行了一份出版物，题为《获得土地和住房权保障的最佳做法》(HS/588/99E)；
- (d) 联合住房权方案的起草工作，已由人类住区(生境)中心和人权专员办事处根据人权委员会第 2001/28 号决议和人类住区委员会第 16/7 号决议着手进行(见下文第 73 段)。

40. 同时，人类住区(生境)中心在所开展的各种相关技术合作活动中，也一直在促进男女平等和有关的政策变化。与决议直接有关的例子，如支持卢旺达在当前土地改革中修订政策，包括支持妇女组织的能力建设，处理卢旺达和科索沃在冲突后重建中的性别问题。此外，在城市联盟倡议下进行的一些改善非正式住区的项目一直强调提供保有权保障以及为妇女获得土地和信贷及进入市场提供平等待遇。与此问题有关的例子有一些，如印度强调保障住房权的重要性及妇女作用的全国贫民窟改造倡议草案，内罗毕正在进行的贫民窟改造行动中住房权的合法化。

41. 在研究领域，人类住区(生境)中心开展了一个妇女的土地和财产权试验项目，涉及了东非 3 个国家，即肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。这项综合研究工作审查了历史背景、习惯法/传统法与惯例及现今国家法律的规定。此项研究也考察了法律与政策实施这一关键领域，考察了管理结构如何促进或妨碍妇女平等获取土地与财产的机会。

42. 关于复杂的紧急情况问题，人类住区(生境)中心在开发计划署和妇发基金的支持下，于 1998 年 2 月在基加利组织了一次区域间协商会议，商讨妇女在冲突和重建期间的土地与财产权问题。协商的结果反映在题为《冲突后、冲突期间及重建期间妇女的土地与财产权：全球概览》的出版物(HS/589/99E)，其中特别指出，处理妇女在土地和继承权方面所面临的不平等现象是一项挑战。中心利用

厄立特里亚、利比里亚和危地马拉提供的证言和所做的个案研究，提出了许多令人鼓舞的成功例子，也指出直接与妇女合作解决当地问题的社区发展行动非常重要。作为 1998 年这一协商会议的后续行动，在纽约举行的伊斯坦布尔 5 周年会议期间，与开发计划署和妇发基金举办了一次类似活动。

43. 人类住区(生境)中心也举行了一些其他协商/会议，讨论住房权问题，重点也是妇女平等拥有土地、住房和财产的权利。协商/会议包括伊斯坦布尔 5 周年会议期间与人权专员办事处和生境问题全球议员会议联合举行的小组讨论会，适当住房问题特别报告员，经济、社会、文化权利委员会主席，以及国家代表团和民间社会组织的代表出席了讨论会。

### C. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)

44. 拉加经委会报告说，其他成员在 2000 年 2 月通过了《1995 至 2001 年拉丁美洲和加勒比妇女区域行动方案》，其中处理了与决议有关的问题，诸如妇女平等获得各种生产资源，妇女缺乏土地保有和无法获得信贷，妇女参与决策，及给予贫穷妇女、尤其是女性户主获得体面住房和适当基础设施服务的机会，等等。这些任务在 2000 年 10 月举行的伊斯坦布尔 5 周年区域筹备会议上得到了进一步加强，会议通过了《圣地亚哥人类住区宣言》。<sup>3</sup>

45. 拉加经委会也实施了几个与决议规定相关的研究与技术合作项目。根据“促进农村土地市场发展的政策选择”三年项目，制订了政策指导方针，以增加农村土地市场的透明度，提高土地分配的效率使之更加公平，具体方法就是把性别问题纳入主流，确定希望获得土地所有权的妇女面临的机会和障碍。根据同一项目，还进行了国家级研究，促进妇女进入农村土地市场的平等机会，从而提高妇女的经济独立性，消除农村的贫穷。

46. 拉加经委会墨西哥分区域总部为确定与中美洲农村妇女处境相关的政府政策优先领域开展的一研究，也强调获得土地和适当住房是一个关键问题。根据介绍哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马此类政策最近执行情况的最初文件所载的建议，哥斯达黎加(第 7940 号法和第 7950 号法)、萨尔瓦多(全国妇女计划)和尼加拉瓜(全国妇女计划和第 278 号法)通过了特殊立法，以促进财产权和获得土地的权利。

47. 关于复杂的紧急情况问题，拉加经委会 1999 年着手实行一个项目，名为“拉丁美洲和加勒比为提高减轻自然灾害和减少风险意识与准备的改进损害评估方法”，就自然灾害对男女的不同影响进行了两项分区域研究，并修订了拉加经委会原先在 1991 年出版的《自然灾害的社会经济影响评估手册》。此外，也就萨尔瓦多 2001 年 1 月地震后的情况进行了第三项研究，包括评估失去家园的妇女在生产性劳动和无酬劳动方面的损失。<sup>4</sup>

#### D. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)

48. 亚太经社会和人类住区(生境)中心于 2001 年 10 月 2 至 4 日在日本福岡联合举行了为时三天的“城市穷人获得土地问题研讨会”，探讨了发展中国家城市中穷人因土地市场调节和管理不善而面临的种种问题。研讨会交流了城市土地管理经验和为城市穷人住房获取土地的创新办法。研讨会不是专门研讨妇女获得土地的问题，可也提出了性别问题，因为妇女在亚洲及太平洋的城市穷人中所占比例很大。研讨会通过了一些建议和结论，包括重申保障保有权会大大有助于减贫，促进可持续生计，改善男女的选择与机会，增加得到服务的机会，促使承认城市穷人的公民身份及相应的权利。

#### E. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)

49. 西亚经社会探讨了决议所包含的各种问题，在西亚经社会区域若干冲突频繁的地区开展了研究和实地调查，以协助成员国采取适当措施，拟订性别敏感政策，来解决男女平等问题。比如，西亚经社会最近出版了一份研究报告，研究了冲突、贫穷及女性户主家庭之间的关系，以便制订扶持这些贫穷妇女的减贫政策。另一项研究重点研究了减轻城乡妇女贫穷的微额信贷贷款基金的运作与可行性问题。根据这些研究的结果，提出了支持平等利用和控制资源的提案和面向行动的政策建议。在此必须指出，阿拉伯国家的伊斯兰法律和立法都赋予妇女与男人平等的拥有地产和不动产的权利。

#### F. 联合国开发计划署(开发计划署)

50. 开发计划署报告说，其《战略成果框架》(2000 至 2003 年)探讨了开发计划署支助发展中国家的一项战略目标，即执行《消除对妇女一切形式歧视公约》和保护妇女人权的情况。开发计划署国家办事处正协助方案国家制订和审查立法，发展保护妇女人权的机制，开展宣传工作。妇女与男人平等继承土地的权利，是开发计划署支助斯威士兰、古巴、洪都拉斯、尼泊尔和印度开展的实际活动之一。

51. 在斯威士兰，开发计划署正协助政府筹划关于妇女获得土地所有权问题的个案研究。在古巴，开发计划署与妇发基金合作，促成了确保至少把格拉玛省开办的 50% 的森林农场转给妇女所有人的法律协定。在洪都拉斯，开发计划署支助起草了一项两性公平法，其中规定了妇女的继承权。在尼泊尔，为国会议员开办了宣传与咨询讲习班，重点讲授了妇女财产权法案的变动。此法案已经修改，规定了出生时和结婚后继承父母财产的权利，并已安排由议会定为法律。在印度，开发计划署支助印度 10 个邦开展了 22 项活动，以培养妇女团体的能力，增加妇女获得土地和控制生产资源的机会。

#### G. 联合国妇女发展基金(妇发基金)

52. 妇发基金报告说，其安第斯办事处已把妇女拥有和利用土地作为方案编制的一个优先问题。这是它在玻利维亚所做大量工作的结果；它在玻利维亚支助调动非政府组织开展一场运动，以支持落实一项赋予妇女合法获得土地和财产权利的现有法律。在厄瓜多尔，妇发基金一直支助土著妇女举办会议，讨论土地改革和妇女利用和拥有土地等问题。妇发基金还继续与联合国其他主要机构及非政府组织联络，在把妇女的土地权和所有权问题列入国际议程方面发挥作用。

#### H. 世界粮食计划署(粮食计划署)

53. 粮食计划署答复说，它坚决支助决议，已根据决议的规定推出了种种政策，并在所支助的方案中取得了进展。2001 年 11 月，粮食计划署执行主任发布了一项针对所有粮食计划署援助活动的指示，要粮食计划署国家办事处必须确保妇



女有机会获得所创造的一切私有实物资产。这包括通过粮食计划署援助活动分配的或收回的土地。最终目的就是要实现男女在创造资产方面的平等。如果有妨碍男女平等分配资产的法律或习俗限制，在批准之前必需给出特殊的正当理由。

54. 粮食计划署援助埃及是一个妇女获得土地的成功例子。1998年，埃及政府通过部长命令决定，在粮食计划署援助的所有土地定居计划中，必须根据所拥有的农地总面积大小，把五分之一至三分之一的土地分给每户有一对夫妻的定居者的配偶(通常是妻子)。此外，也为特别困难的女性户主家庭定居确定了特别配额(20%)。在这些家庭中，所有的土地都是以女性户主的名义分配的。此项命令使所有定居妇女都有可能获得更多的生活资源和服务：她们现在有资格加入农业合作社(协助提供投入物、提供畜力和市场营销)，得到正式信贷。

### 三、专门机构的答复

#### A. 国际劳工组织(劳工组织)

55. 劳工组织1958年《就业和职业歧视公约》(第111号)和第1条第1款(a)项把歧视界定为“基于……性别……等原因，具有取消或损害就业或职业机会均等或待遇均等作用”的任何区别、排斥或优惠。”在此情况下，劳工组织公约和建议书执行问题专家委员会一直在探讨解决妇女在拥有财产及就业和职业机会均等方面的平等权利问题。委员会建议一些国家修改规定已婚妇女须先获得丈夫允许方可签订商业合作协议的立法条款，也修改规定已婚妇女须获得丈夫准许方可加入住房、农业及家庭菜园合作社的条款。委员会也敦促一些政府废除有关遗产分配的家庭法条款中基于性别的歧视。

56. 在技术合作领域里，协助土著和部落人民自力更生区域间方案(土著合作社方案)项目支持了菲律宾科迪勒拉斯、布基农和萨兰加尼三个试验地点的土著妇女，协助她们参与管理和控制其祖传领地。根据《土著人民权利法》，这包括平权行动，通过提高认识和能力建设，确保妇女进入和经常参加村庄部落会议和领地头领会议。尽管劳工组织促进土著和部落人民政策的新项目目前处于计划阶段，也没有开展任何以妇女为特别重点的活动，但与土著妇女和部落妇女有关的问题一般都纳入了项目活动中，或可能成了此类活动某个组成部分的重点。

## B. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)

57. 粮农组织报告说，它已经根据决议开展了各种活动，以便增强其成员国改善妇女利用和控制土地状况的机构能力。在政策支助与研究方面开展的活动包括：

- (a) 开展几项国家个案研究，以记录妇女在不同经济、社会和体制背景下利用和控制农业土地及其他自然资源所面临的具体限制和机遇；
- (b) 出版物和提高认识材料，包括一系列关于性别和土地权利的专题和国家情况报道，关于尼加拉瓜土地变革与妇女获得土地问题的文章及把性别纳入土地和自然资源保有权的政策指导方针；
- (c) 审查艾滋病毒/艾滋病、人口、性别及土地问题之间的联系，以确定在艾滋病毒/艾滋病流行的情况下土地保有如何受人口和性别因素的影响；
- (d) 探讨深深影响中国家庭和村庄土地保有和土地管理计划的人口问题，探讨妇女参与整个农业过程的情况。

58. 粮农组织也向巴西土地改革研究所提供技术援助，通过把土地分配和管理的性别反应机制纳入土地改革解决方案中，改善妇女在土地改革方案中获得土地的机会。在尼加拉瓜，援助尼加拉瓜妇女研究所和农业部门中与土地利用和管理有关的各组织，加强保护妇女在土地分配与所有权确立方案中平等获得土地权利的体制结构。

## 四、国际和区域金融机构的答复

59. 委员会在决议第 9 段中建议“国际金融机构，区域、国家和当地房屋贷款机构以及其他贷款机构促进妇女参与，参考妇女的意见，消除歧视性政策和做法，其中应特别照顾单身妇女和女户主家庭，并建议这些机构评估和衡量在此方面取得的进展”。特别请国际和区域金融机构发表对决议这一条款的看法。

#### A. 非洲开发银行

60. 非洲开发银行答复说，它最近通过了一份性别政策文件，其中概述它对促进把性别纳入其业务主流的承诺，以便推动非洲大陆的减贫、经济发展和性别公平。银行性别政策的主要目标是促进把性别纳入银行业务主流，支持区域成员国实现两性平等。此政策的指导原则要求：(a) 对银行的种种业务进行性别分析；(b) 在制订政策与规划中承认两性差别；(c) 消除两性不平等现象，促进男女合作关系。银行干预的优先领域包括对提高妇女能力至关重要的教育；援助农业和农村发展，重点是消除此部门的性别不平等现象；及重点在减轻妇女贫穷、满足妇女健康需要和增加妇女参与决策程度的方案。

#### B. 美洲开发银行

61. 美洲开发银行答复说，它自 1987 年就实行妇女参与发展业务政策。妇女参与发展政策确定，银行将通过贷款和技术合作方案，协助成员国将妇女吸收到发展过程中。1994 年设立的妇女参与发展股，协助银行把性别问题纳入其业务主流。1995 年，银行创立了妇女参与发展外部咨询委员会，就性别问题向银行提供咨询。银行也成立了环境与社会影响委员会，妇女参与发展股是它的一个成员。这些行动确实帮助银行及其成员国采取种种行动，开展种种活动，支持妇女平等拥有、利用和控制土地及拥有财产和适当住房的平等权利。有些建议旨在为妇女提供更好的获取信贷的机会，把妇女的名字写入土地或房屋所有权凭证中，处理女性户主家庭受到歧视的问题。

#### C. 国际货币基金组织

62. 国际货币基金组织(货币基金组织)答复说，它以三种方式提供支助。第一，货币基金组织鼓励各国吸收民间组织，包括妇女团体，参与国家减贫战略文件起草工作，因为这些文件是货币基金组织提供减让性援助、包括债务减免的基础。这种参与使直接受到性别歧视影响的妇女有机会表达自己的心声。第二，货币基金组织为低收入国家提供的政策咨询，强调把预算资源转入基本保健和初等教育的重要性，因为二者对发展中国家妇女特别重要；货币基金组织也强调平等

获得这些公共服务的重要性。第三，货币基金组织和世界银行强调，各国把贫穷和社会影响分析(如，分析政策干预对穷人及其他脆弱社会群体、包括妇女的福利的预期影响和非预期影响)纳入其减贫战略，非常重要。货币基金组织工作人员很重视考虑货币基金组织所支持的关键政策措施对社会的影响，以确保在设计这些方案时纳入适当的补偿措施。

## 五、条约机构和其他联合国人权机制及人权 事务高级专员办事处的工作

### A. 条约机构的工作

63. 在决议第 12 段中，委员会鼓励“各人权条约机构，特别是经济、社会、文化权利委员会，消除对妇女歧视委员会，以及委员会与增进和保护人权小组委员会的各项特别程序及其他人权机制，在执行任务时有系统地考虑到性别公平观，在它们的工作中按情况纳入本决议的内容”。下节综述了这些机构最近开展的与决议有关的活动。

#### 1. 经济、社会、文化权利委员会

64. 经济、社会、文化权利委员会在审查各缔约国根据《公约》第 11 条第 1 款提交的报告时，一贯地审查非歧视和两性平等方面。除了分别于 1991 年和 1997 年通过的关于适当住房权的第 4 号一般性评论和关于强迫驱逐的第 7 号一般性评论，委员会在 1999 年第 12 号一般性评论中在粮食权范围内也探讨了妇女平等拥有土地及其他财产问题。

65. 委员会在 2001 年 8 月召开的第二十六届会议上，在关于塞内加尔的结论性意见中，敦促缔约国制订或实施立法，禁止一些习惯做法，如多婚制，切割女性生殖器官，限制妇女获得土地、财产、住房和信贷，限制妇女继承土地等等，并采取措施通过一切手段，包括实施全国教育方案，打击此种做法。<sup>5</sup>

66. 在关于阿拉伯叙利亚共和国的结论性意见中，委员会表示关切政治、社会和经济等生活领域中持续存在的歧视妇女现象，这类现象尤其反映在个人财产和社会保障法律中所规定的不平等待遇中；强烈建议此缔约国采取有效措施，把

两性平等纳入立法和政府政策及行政方案中，以确保男女平等，并解决此类问题。<sup>6</sup>

67. 在关于尼泊尔的结论性意见中，委员会关切地注意到，土地和农业改革仍未得到妥善处理，因此承租耕农的租耕契约期没有保障，许多农民不拥有土地。委员会敦促此缔约国制订或实施立法，禁止侵犯妇女和女童权利的习惯做法及对妇女拥有土地和家庭财产的限制，采取措施通过一切手段包括实施全国教育方案，打击此类做法。<sup>7</sup>

## 2. 消除对妇女歧视委员会

68. 消除对妇女歧视委员会特别重视农村妇女的需要，尤其是农村妇女面临的特别问题。委员会也已指定一个协调人密切关注粮农组织的工作，因为粮农组织经常向委员会提供资料。

69. 委员会在 2001 年 7 月召开的第二十五届会议，在关于圭亚那的结论性意见中表示关切农村地区普遍奉行阻止妇女继承或获得土地和财产所有权的习俗与信仰。委员会敦促此国政府特别重视农村妇女的需要，确保她们从所通过的各领域的政策与方案中受益，确保她们参与决策，真正获得保健服务和信贷服务。它还敦促消除拥有和继承土地方面的歧视。<sup>8</sup>

70. 在关于尼加拉瓜的结论性意见中，委员会表示关切妇女因缺乏担保获得信贷的机会有限而遭到的间接歧视，建议改进信贷机会，还要特别重视农村妇女。<sup>9</sup>

71. 在关于越南的结论性意见中，委员会表示关切退休年龄对农村妇女获得土地产生的消极影响，建议此缔约国评估当前的土地法，废除直接或间接歧视妇女的条款。<sup>10</sup>

## B. 联合国其他人权机制的工作

72. 根据第 2000/9 号决议任命的拥有适当住房作为享有适当生活水准权的组成部分问题特别报告员，获得授权特别探讨在取得适当住房方面不受歧视的权利，并在其活动中采用性别公平观。在提交给委员会的第一次报告

(E/CN.4/2001/51)中，特别报告员专辟一节讨论住房和土地权方面的性别歧视问题，其中他强调妇女有权在住房、土地和财产方面不受一切形式的歧视。此外，他在对全球会议，包括全面审查和评价《生境议程》执行情况的大会特别会议、第三次联合国最不发达国家问题会议及反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议所做贡献中，一贯强调这方面的工作。<sup>11</sup> 特别报告员将继续着重处理妇女平等拥有、利用和控制土地及平等拥有财产和获得适当住房的权利，并打算在 2003 年提交给委员会的报告中用大量篇幅来探讨这些问题。

### C. 人权事务高级专员办事处的工作

73. 根据委员会第 2001/28 号决议，人权专员办事处开始与人类住区(生境)中心进行一系列磋商，以便在 2002 年初最后定下拟议的联合住房权方案的各个方案组成部分。方案的主要目的是推动和促进充分和逐步实现各有关国际文书所载的适当住房权的全球进程。根据决议第 11 和第 13 段，方案将特别着重纳入性别公平观和处理决议的有关方面。此外，人权事务高级专员办事处最近任命了一名性别问题协调员，对把决议各方面进一步纳入人权署实施的住房权方案和其他技术合作活动中，应当是个吉兆。

## 六、结 论

74. 妇女平等拥有、利用和控制土地及平等拥有财产和获得适当住房的权利，对妇女的日常生活、经济安全及人身安全至关重要，也往往是决定妇女总体生活条件的关键因素，在发展中国家更是如此。宪法承认平等和无歧视原则、通过性别敏感的具体立法，是保障和保护妇女拥有土地、住房和财产的权利的重要前提。尽管此类性别敏感的立法可能因经济、政治和社会背景不同而不同，但是它们都应当符合国际人权文书。最近，在全面审查和评价《生境议程》执行情况的大会特别会议于 2001 年 6 月通过的《关于新千年中城市和其他人类住区的宣言》中，重申了这一点；各国政府在宣言中决心“继续进行立法和行政改革，务使妇女有充分和平等的机会获得经济资源，包括享有继承权和拥有土地和其他财

产、信贷、自然资源和适当的技术，以及确保她们享有使用权保障和签订合同的权利” (第 44 段)。

75. 报告所述经验表明，在男女中间就妇女平等拥有、利用和控制土地及平等拥有土地和适当住房权的情况开展教育和提高认识，对实现妇女的这些权利至关重要。鉴于民间社会可以在这方面及决议其他方面发挥的重要作用，委员会不妨进一步考虑民间社会，包括妇女组织，在宣传决议内容方面的作用。

76. 本报告描述了整个联合国系统及国际和区域金融机构在与决议有关的领域开展的丰富多样的活动。委员会似宜进一步鼓励联合国各机构探索如何利用现有机制，如共同国家评价/联合国发展援助框架、生境任务管理系统或综合发展框架/减贫战略文件，在全系统内进一步落实决议的各项规定。委员会也不妨敦促各国政府充分支持联合国各机构在这方面的工作，特别是落实人权专员办事处和人类住区(生境)中心与其他机构合作正在联合拟订的联合住房权方案，以及其他技术合作活动。

77. 最后，如本报告所述，妇女拥有、利用和控制土地及平等拥有财产和获得适当住房的权利问题非常复杂，因此显然更有必要开展更具实质性的研究。可以研究的领域包括与妇女获得土地和/或适当住房权与土地和财产权之间关系有关的问题，以便更准确地把握如何利用适当住房权支持妇女的土地和财产权利。关于后者，委员会不妨注意适当住房问题特别报告员的报告，<sup>12</sup> 他在报告中表示愿意从其任务的角度审查这些问题。

## 注

<sup>1</sup> 根据各国为筹备伊斯坦布尔 5 周年会议提供的资料，人类住区(生境)中心编写了一本小册子，标题是“生境议程的性别执行情况”，重点阐述了妇女、保障住房权和施政问题。提交给伊斯坦布尔 5 周年会议的关于《生境议程》执行情况的国家报告，可以在人类住区中心的网站(<http://www.unchs.org>)上查到。

<sup>2</sup> 加拿大用“最初部落”一词取代先前使用的“营居群”或“部落”等术语。

<sup>3</sup> 见全面审查和评估《生境议程》执行情况的大会特别会议拉丁美洲和加勒比区域筹备会议(圣地亚哥，2000 年 10 月 25 至 27 日)的报告(HS/C/PC.2/2/Add.5, 附件一)

<sup>4</sup> 完整的研究报告可在拉加经委会的性别问题网站(<http://www.eclac.cl/mujer>)上查阅。

<sup>5</sup> E/C.12/1/Add.62, 第 15 和第 34 段。

<sup>6</sup> E/C.12/1/Add.63, 第 14 和第 31 段。

<sup>7</sup> E/C.12/1/Add.66, 第 21 和第 43 段。

<sup>8</sup> A/56/38, 第 138 和 139 段。

<sup>9</sup> 同上，第 307 段。

<sup>10</sup> 同上，第 271 段。

<sup>11</sup> A/CONF.189/9。

<sup>12</sup> E/CN.4/2001/51 和 E/CN.4/2002/59。

-- -- -- -- --