

妇女与适足住房权



联合国



联合国
人权

高级专员办事处

妇女与适足住房权



联合国



联合国
人权

高级专员办事处

2012年，纽约和日内瓦

说明

本文件所用名称及其材料的编排格式并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市、地区、或其当局的法律地位、或对其边界或界线的划分表示任何意见。

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目录

导言	5
I. 妇女适足住房权政策和法律框架.....	10
A. 国际规范框架	11
B. 人权条约机构认定的适足住房权和不歧视.....	24
C. 全球会议.....	29
D. 区域文书和事态发展	31
II. 在住房、土地和财产领域对妇女的歧视	34
A. 歧视性法律	39
B. 未顾及妇女特殊情况的成文法和政策	42
C. 歧视性习惯法和习例	44
D. 偏见	49
E. 没有补救措施和缺乏对权利的了解.....	50
F. 缺乏对决策的参与.....	52
III. 特定问题.....	54
A. 继承	55
B. 强制驱逐	63
C. 住房条件不足	70
D. 家庭暴力与妇女适足住房权之间的联系	74
E. 艾滋病毒/艾滋病	81
F. 自然灾害和气候变化	83
G. 金融危机	86
结论和建议.....	89

鸣谢

人权高专办谨此感谢为编写本出版物提供意见、建议和支持，或参加特别报告员组织的磋商的个人。尤其要感谢Alison Aggarwal, Rebecca Brown, Christian Courtis, Graciela Dede, Leilani Farha, Amanda Flores, Bahram Ghazi, Mayra Gomez, Denise Hauser, Cecilia Möller, Lucinda O'Hanlon和Beatrice Quadranti等人所作贡献。

内容提要

适足住房权在国际人权法，包括《经济、社会、文化权利国际公约》中得到明确承认，后者规定“人人有权为他和自己和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件”（第十一(一)条）。

然而，仍有十几亿人口委身于生活条件朝不保夕的贫民窟和简易住所，健康乃至生存岌岌可危。此外，每天都有约一亿人无家可归。每年更有数百万人遭强制驱逐或迁离，失去家园。性别分析显示，妇女首当其冲，本出版物的目的即在对此状况背后的主要原因作出一些阐释。

本出版物概述了在适足住房方面人权的含义、内容和实质，说明世界范围妇女切实享有这一权利面临的法律和事实上的障碍。

多年来，众多人权机制一直在提请关注在妇女享有适足住房权方面的两性不平等和歧视。2002年，联合国人权委员会在其第2002/49号决议中，委派适足住房问题第一任特别报告员米隆·科塔里先生(印度)报告妇女与适足住房问题，并决定在其议程上保留妇女平等拥有、获得和控制土地的权利以及平等拥有财产和获得适足住房的权利问题。本出版物萃取了他基于2002至2006年期间与民间社会的区域磋商、国家访问、地方基层团体的证言和信息得出的调查结果。¹ 它还参考了2008年任命的第二任适足住房问题特别报告员拉克尔·罗尔尼克女士的工作，2011年，她启动了一次以网络为基础的关于妇女与适足

¹ 另见E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43和E/CN.4/2006/118。

住房权问题的世界范围磋商，并在2012年向人权理事会介绍了她2012年报告中的结果。她在金融危机对适足住房权的影响和气候变化问题上的工作，对妇女与适足住房权分析也是有意义的。

本出版物还涵盖了其他联合国人权机制，例如经济、社会和文化权利委员会和消除对妇女歧视委员会的工作。为对特定主题进行深入分析，本出版物参考了一些受专门委托编写的文件。本出版物指明了就各国、联合国各机构和部门 and 民间社会而言的概念联系、积极做法和政策影响。

本出版物分为四个实质性部分。在导言之后，第一章描述了落实妇女适足住房权的国际法律和政策框架，包括人权条约，不歧视和平等原则，以及经济、社会、文化权利的逐步实现情况。第二章概述了潜在的主要原因，包括歧视性成文法或习惯法和习例，以及缺少获得法律或其他补救的机会。最后，第三章论述了一系列特定问题，例如强制驱逐，降低生活水准，以及在文化和宗教上对妇女权利的承认，强调了区域性的相同与不同。

除了强调国家歧视性法律外，本出版物还阐明了对妇女适足住房权的法律和事实保护之间的差距，何以成为目前在全世界实现妇女适足住房权的关键障碍。文中强调，在许多国家，妇女的权利固然受到法律保护，但实际上，妇女的社会和经济地位低下，在住房、土地和继承权方面受到事实上的歧视。这方面障碍的一个突出做法就是有关法律看去性别中立，但在解释和执行过程中，对妇女却是不利的和歧视性的。

不同的妇女群体对侵权行为有特殊的脆弱性，这是实现其适足住房权的另一个重大障碍，这些妇女群体包括家庭暴力受害者；丧偶、离婚或分居妇女；家庭的女户主；强制驱逐受害者；土著和部落妇女；残疾妇女；冲突或冲突后局势中的妇女；移民女工；来自按血统或工作种类聚居的社区的妇女；家庭女佣；女囚；性工作者，以及女同性恋和变性妇女。由于种种因素的交织，这些妇女面对不同的住房条件，很容易沦为无家可归，或出现住房不足。

强调这些不同的弱势妇女群体面临的与住房有关的侵权行为，揭示了她们遭受的多种歧视的影响，这些歧视或是由于性别、民族、种姓、种族、年龄和其他因素的结果，但在许多情况下，也是由于其相对贫弱和缺乏获得社会和经济资源机会的结果。

世界各地妇女和妇女团体为解决这些一般和特殊问题采取了行动，有关例子显示了妇女个人和群体在应对侵犯妇女适足住房、土地和继承权行为方面的力量和创造性。还有许多例子表明了社区(有时是与国家一起)如何积极解决妇女的权利需要，应对侵犯妇女权利行为。一些例子在本出版物作了强调。因此，其目的是双重的：揭示妇女充分享有适足住房权的主要障碍；指导采取措施，防止和消除在住房权上对妇女的歧视，包括暴力。

导言

享有适足住房这一人权，是不论男人、女人、青年人和儿童，人人均有获得和保有在安全可靠的家和社区中平静和有尊严地生活的权利。

前联合国适足住房问题特别报告员米隆·科塔里

除了《世界人权宣言》(第二十五条)外，国际社会对适足住房权作为适当生活水准权一部分的最权威的承认，见之于《经济、社会、文化权利国际公约》，其中申明，缔约各国“[……]承认人人有权为他和自己和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房”(第十一(一)条)。

1970年代和1980年代，许多国家都出现全国性的运动和斗争，以确认住房是一项人权。例如，印度在1980年代末和1990年代初，以方言土语进行了数百次的访谈和会议，整理关于住房对民众含义的信息。在运动中发现，对人们来说，住房是一个安身立命之处，是一个安全的生活处所——远远不止是四堵墙和一个屋顶。巴西、若干非洲国家和英国也开展了类似运动。在两次联合国人类住区会议(1976和1996年)上，以及在《全球住房战略》(1988-2000年)中，都讨论了这方面的集体经验。

适足住房权在世界所有地区，仍然都未实现，尤其是对妇女弱势群体而言，对某些男性群体，例如少数民族社区男性来说，情况也是如此。最近几十年来，人们促使国际社会关注的焦点转向了侵害妇女的暴力，包括家庭暴力与难以享有适足住房权

之间的联系。联合国暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员在其2000年关于经济和社会政策及其对侵害妇女的暴力的影响问题的报告中，² 强调妇女的贫穷，连同缺乏其他住房选择，导致妇女很难摆脱暴力的家庭环境，并重申，从自己的家园和土地上强制搬迁和强制驱逐对妇女的影响特别巨大，如果侵权行为源于配偶或姻亲，则情况尤其如此。2009年，暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员表示，“往往由民兵或武装部队实施的此类强制驱逐，对妇女具有巨大的毁灭性影响，而且伴随驱逐之前、期间和其后的身、心和经济暴力发生率的升高。无论是由国家机关、非国家行为者、社区成员实施的侵害妇女的暴力，还是家庭中配偶或亲属实施的暴力，情况莫不如此。”³

2000年，联合国人权委员会任命了其第一任适足住房问题特别报告员，任务侧重于适足住房作为不歧视背景下适当生活水准权的一部分。⁴ 要求特别报告员报告实现有关权利的状况以及相关的事态发展，包括对享有这些权利最有利的法律、政策和良好做法，以及国内和国际上存在的困难和障碍，并与各国展开定期对话，促进它们之间的合作，协助它们努力确保这些权利。还特别要求特别报告员将性别观点纳入其所有活动中。

² E/CN.4/2000/68/Add.5.

³ A/HRC/11/6/Add.6, 第85段。

⁴ 第2000/9号决议。

我在履行任务过程中，基于所有人权都是相互关联和不可分割的现实，遵循了统筹兼顾的方针。如果将适足住房权与其他权利，例如食物、用水、卫生设施、电、保健、工作、财产、人身安全、住宅安全和免遭不人道和有辱人格待遇等方面权利相分离，则适足住房权碍难充分实现。这一方针要求我审查一系列与适足住房有关的问题，包括土地、强制驱逐、水和卫生设施的享有、保健、财产和全球化影响等等。在此广阔背景下，我特别关注树立明确的性别观点，并与不歧视原则以及特殊群体，例如儿童、土著人民和少数人的权利保持一致。

资料来源：适足住房问题特别报告员米隆·科塔里先生在人权委员会的发言，2003年4月4日。

与此同时，人权委员会在其关于妇女平等拥有、获得和控制土地的权利以及平等拥有财产和获得适足住房的权利的各项决议中，不断申明法律在拥有、获得和确保土地、财产和住房方面，以及在为土地、财产和住房融资方面歧视妇女，构成侵犯妇女不受歧视的人权。⁵ 人权委员会还重申，各国有义务采取一切适当措施，消除任何个人、组织或企业，尤其是放贷机构对妇女的歧视。它建议住房融资机构和信贷设施应处理歧视问题，鼓励专门的国家机构和联合国机构就妇女平等拥有、获得和控制土地以及平等拥有财产和获得适足住房的权利提供资源、信息和人权教育。它请特别报告员研究和报告妇女与适足住房问题，尤其是妇女平等拥有、利用和控制土地以及平等拥有财产和获得适足住房的权利问题。

⁵ 第2000/13、2001/34、2002/49、2003/22、2004/21和2005/25号决议。

完成这一任务的方法包括与基层妇女组织进行区域磋商。2002年以来，在北非和东非、亚洲、中美洲和南美洲、中东、太平洋地区、北美、中亚、东欧和地中海地区进行了区域磋商。⁶ 每次磋商都考虑到地方背景，强调了与适足住房有关的特定主题，例如侵害妇女的暴力或土地和继承权问题。个人、基层组织和民间团体的证言显示了妇女在适足住房权方面遭遇的大量侵权行为，以及为实现适足住房采取的战略。这些证言还详述了法律和政策与其执行之间存在差距的原因，认为必须采取具体方针，应对妇女遭受歧视的复杂情况和其他侵犯人权行为。⁷

区域磋商还使民间团体得以参与联合国进程，对一些民间团体来说，这还是第一次，这也是一个载体，可借以改进妇女团体和住房团体之间在有关妇女适足住房权的工作上的网络建设和经验交流。重要的是，民间团体自磋商开展以来，采取了后续行动。例如，蒙古的民间团体成功地推动将保护妇女适足住房权的条款纳入国家新的反家庭暴力法；在拉丁美洲一些国家和澳大利亚，举行了国家后续磋商；召开了一次会议，巩固迄今

⁶ 区域磋商：关于妇女与适足住房问题的非洲区域磋商(内罗毕，2002年10月)；关于暴力侵害妇女问题与妇女适足住房权之间联系的亚洲区域磋商(德里，2003年10月)；关于妇女与适足住房权问题的拉丁美洲和加勒比区域磋商(墨西哥城，2003年12月)；关于妇女适足住房权与土地问题的中东和北非区域磋商(埃及亚历山大，2004年7月)；关于妇女适足住房权与土地问题的太平洋区域磋商(斐济楠迪，2004年10月)；关于妇女适足住房权问题的北美区域磋商(哥伦比亚特区华盛顿，2005年10月)；关于妇女适足住房权问题的中亚/东欧区域磋商(布达佩斯，2005年11月)；关于妇女适足住房权问题的地中海区域磋商(西班牙巴塞罗那，2006年3月)。关于这些磋商的报告，见www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/WomenAndHousing.aspx (2012年3月13日查阅)。

⁷ E/CN.4/2005/43, 第17段。

为止区域磋商的成果(2005年在巴西的世界社会论坛)，一些在磋商期间作证的妇女参加了这次会议。

本出版物萃取了第一任特别报告员关于妇女与适足住房问题工作的成果。它参考了特别报告员2002年以来的研究成果，包括各国政府和非政府组织对调查表的答复、在国家实况调查后整理的资料，以及在与基层组织和民间团体磋商过程中的证言和报告。本出版物还参考了2008年任命的第二任适足住房问题特别报告员拉克尔·罗尔尼克女士的工作，包括她在2011年就妇女与适足住房权问题进行的世界范围磋商，磋商结果载于她2012年提交人权理事会的报告。同时，本出版物还受益于她在金融危机和气候变化对享有适足住房权的影响方面的工作，尤其关注性别影响。本出版物还提及其他人权机制的工作，例如经济、社会和文化权利委员会和消除对妇女歧视委员会。为对具体问题作出更深入分析，研究报告还参考了其他联合国机构的研究成果，以及受专门委托编写的文件。

- 妇女适足住房权
政策和法律框架

为充分理解在妇女住房权方面歧视和不平等的影响，必须澄清享有适当住房的人权带来哪些东西。各种资料来源指明了“适足住房权”的含义。除了基本人权条约中的有关条款外，审议人权条约执行情况并协助缔约国履行其法律义务的人权条约机构，促进了对适足住房权标准的权威解释。同样，区域和全球政治承诺也显示了有关的政策和法律框架。

A. 国际规范框架

国际、区域和国家人权法普遍承认适足住房权。⁸ 最初提及此一权利的，有1948年的《世界人权宣言》(第二十五(一)条)。其后，此一权利编入1966年的《经济、社会、文化权利国际公约》(第十一(一)条)，被看作是适足住房权的最重要的国际法律来源。人们一般承认适足住房权是适当生活水准权的一部分，但通常也将之视为一项独立的人权。

《经济、社会、文化权利国际公约》称：

本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性(第十一(一)条)。

⁸ 有关国际标准的详尽一览，见 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx (2012年3月13日查阅)。

此条有若干方面的重大意义。第一，它一视同仁，保证“人人”享有这一权利。第二，它不是静态性质的，还确保“不断改进生活条件”。第三，它要求各缔约国采取“适当步骤”，保证实现适足住房权。

大多数国际人权条约还禁止基于性别的歧视，规定条约中所载权利的享有，不得以性别等理由加以区别。

在国际上，直接或间接承认适足住房权和妇女平等权利的具有法律约束力的条款见于：

■ 《消除对妇女一切形式歧视公约》：

缔约各国应采取一切适当措施消除对农村妇女的歧视[……]，尤其是保证她们有权[……] (h) 享受适当的生活条件，特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯方面(第十四(2)条)；

缔约各国应采取一切适当措施，消除在有关婚姻和家庭关系的一切事务上对妇女的歧视，并特别应保证她们在男女平等的基础上[……] (h) 配偶双方在财产的所有、取得、经营、管理、享有、处置方面，不论是无偿的或是收取价值酬报的，都具有相同的权利(第十六(1)条)。

■ 《儿童权利公约》：

儿童的隐私、家庭、住宅和通信不受任意或非法干涉，其荣誉和名誉不受非法攻击(第十六(1)条)；

缔约国确认每个儿童均有权享有足以促进其生理、心理、精神、道德和社会发展的生活水平。[……]缔约国按照本国条件并在其能力范围内，应采取适当措施帮助父母或其他负责照顾儿童的人实现此项权利，并在需要时提供物质援助和支助方案，特别是在营养、衣着和住房方面。[……](第二十七条)。

- 《消除一切形式种族歧视国际公约》：

缔约国特别谴责种族分隔及“种族隔离”并承诺在其所辖领土内防止、禁止并根除具有此种性质的一切习例(第三条)；

缔约国[……]承诺禁止并消除一切形式种族歧视，保证人人有不分种族、肤色或民族或人种在法律上一律平等的权利，尤得享受(3)住宅权(第五(辰)条)。

- 《公民权利和政治权利国际公约》：

本公约缔约各国承担保证男子和妇女在享有本公约所载一切公民和政治权利方面有平等的权利(第三条)；

人人有权享有人身自由和安全。任何人不得加以任意逮捕或拘禁。除非依照法律所确定的根据和程序，任何人不得被剥夺自由(第九(一)条)；

任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的荣誉和名誉不得加以非法攻击。人人有权享受法律保护，以免受这种干涉或攻击(第十七条)。

■ 《残疾人权利公约》：

缔约国确认残疾妇女和残疾女孩受到多重歧视，在这方面，应当采取措施，确保她们充分和平等地享有一切人权和基本自由(第六(一)条)；

缔约国应当采取一切适当措施，确保妇女充分发展，地位得到提高，能力得到增强，目的是保证妇女能行使和享有本公约所规定的人权和基本自由(第六(二)条)；

为了使残疾人能够独立生活和充分参与生活的各个方面，缔约国应当采取适当措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上，无障碍地进出物质环境，使用交通工具，利用信息和通信，包括信息和通信技术和系统，以及享用在城市和农村地区向公众开放或提供的其他设施和服务。这些措施应当包括查明和消除阻碍实现无障碍环境的因素，并除其他外，应当适用于(一)建筑、道路、交通和其他室内外设施，包括学校、住房、医疗设施和工作场所(第九(一)条)；

本公约缔约国确认所有残疾人享有在社区中生活的平等权利以及与其他人同等的选择，并应当采取有效和适当的措施，以便利残疾人充分享有这项权利以及充分融入和参与社区，包括确保：(一)残疾人有机会在与其他人平等的基础上选择居所，选择在何处、与何人一起生活，不被迫在特定的居住安排中生活；(二)残疾人获得各种居家、住所和其他社区支助服务，包括必要的个人援助，以便在社区生活和融入社区，避免同社区隔绝或隔离(第十九条)；

缔约国确认残疾人有权为自己及其家属获得适足的生活水平，包括适足的食物、衣物、住房，以及不断改善生活条件；缔约国应当采取适当步骤，保障和促进在不受基于残疾的歧视的情况下实现这项权利(第二十八(一)条)；

缔约国确认残疾人有权获得社会保护，并有权在不受基于残疾的歧视的情况下享有这项权利；缔约国应当采取适当步骤，保障和促进这项权利的实现，包括采取措施：[……] (四) 确保残疾人可以参加公共住房方案(第二十八(二)条)。

■ 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》：

移徙工人在以下方面应享有与就业国国民同等的待遇[……]
(d)享受住房、包括公共住宅计划，以及在租金方面不受剥削的保障(第43(1)条)。

两性平等和不歧视的标准和原则载于各项基本人权条约。平等和不受歧视的权利不应是逐步实现的(见下文)，而是规定了立即落实的义务。⁹ 这一即时原则是基于这样一种理解，即在任何一段时间内继续对歧视行为听之任之，而不立即给予有效补救，是违反人权法和尊严原则的。各国当下即有义务不参与歧视做法，并废除歧视性法律。此外，它们还有义务立即采取措施，在公共和私人领域消除歧视性做法。此类措施可能包括暂行特别措施，但还应包括顾及妇女在各项人权方面所面临特殊需要和障碍的永久性措施。

⁹ 经济、社会和文化权利委员会，关于男女享有各项经济、社会和文化权利的平等权利的第16号一般性意见(2005年)，第40段。

逐步实现的概念认为，一些人权，例如经济、社会和文化权利的充分实现，可能需要时间，给国家留下一些回旋余地来选择实现权利的适当手段。

然而，国家不可凭借歧视性措施来实现这些权利：平等和不歧视原则，包括不得基于性别加以歧视，须立即适用，如此一来，国家在选择如何充分实现这些权利时，斟酌决定权就缩小了。因此，以逐步采取措施以充分实现住房权为借口，实则重男轻女是不可接受的。

根据国际人权法，国家有义务采取适当措施，尽现有资源最大可能，充分实现经济、社会和文化权利，同时承认这需要时间，而财政和其他资源匮乏可能成为一个障碍。然而，即使例如由于资源短缺，不能立即实现适足住房权一类权利，也必须为此目的立即采取措施。

尤其重要的是，国家无论资源多寡，都应当作为当务之急，努力确保人人享有至少达到最低限度的此类权利，将有关方案的对象指向贫穷、边缘化和弱势群体，而妇女往往属于这些群体。从这一角度出发，国家需要表明其在这些资源的使用上，采取了实质性平等方针。还应回顾，经济、社会和文化权利的充分实现，虽然可能是渐进的，但国家不得有意采取倒退措施。

以上强调了在经济、社会和文化权利，包括适足住房权方面不同类型的国家义务，也即尊重、保护和实现的义务。总的说来，尊重的义务要求国家不干涉个人的自由；保护的义务要求国家防止个人和团体(第三方)干涉个人权利；实现的义务则要求国家采取积极措施，确保实现某一权利。

鉴于歧视妇女不仅发生在公共领域，而且在很大程度上也发生在私人领域，包括社区、家庭和住所，国家确保实施有效保护，打击私人行为者侵犯人权行为的义务尤其重要。

由于是在私人领域中，一些妇女在经济、生活和文化权利方面最为脆弱，不受保护，因此，国家有义务恪尽职责，对侵权行为作出适当、有效和迅速的反应。¹⁰ 这一义务涉及到对侵犯人权行为的防止、调查、调停、惩治和补救，以及防止有罪不罚的义务。虽然在妇女问题上的恪尽职责一般是指消除在私人生活中或私人行为者的侵害妇女的暴力的义务，¹¹ 但该概念的范围也在扩大。¹²

最后，根据《消除对妇女一切形式歧视公约》，采纳正在加速男女两性事实平等的暂行特别措施不得视为歧视(第四(1)条)。相反，就校正以往和现在的歧视妇女的形式和后果而言，包括在住房领域，此类措施可能是必要的和恰当的。¹³

¹⁰ 消除对妇女歧视委员会，关于暴力侵害妇女问题的第19号一般性建议(1992年)，第9段。

¹¹ 大会第48/104号决议。

¹² 见E/CN.4/2006/61。

¹³ 消除对妇女歧视委员会，关于暂行特别措施的第25号一般性建议(2004年)，第18段。

住房方面的实质性平等的例子

要点	定义 ^a	妇女的状况	实质性平等视角
使用权保障	<p>使用权有各种形式，包括租用(公共和私人)住处、合作住房、租赁、业主占用、应急住房和非正式安置点(包括占用土地和财产)。尽管使用权的形式各异，但所有人都应有一定程度的使用权保障，防止强制驱逐、骚扰和其他威胁。缔约国在与受影响个人和群体的切实磋商中，应向目前缺乏此类保护的个人和家庭提供使用权法律保障。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 与男性相别，妇女严重缺乏使用权保障。这与例如妇女的贫穷，面对暴力的脆弱以及歧视性的法律、政策和方案相关联，这些都加剧了妇女遭受的整体上的不平等。 • 妇女因家族/家庭暴力、歧视性继承法、习俗、传统和缔约国推行的贬低妇女的经济政策导致的财力不足，被逐出家门。 	<ul style="list-style-type: none"> • 对使用权保障面临最大风险者(包括少数民族和土著妇女、家庭的女户主)必须立即给予法律上的使用权保障。 • 所有妇女都应有使用权上的一定程度的法律保障，保护她们免遭因任何理由，包括家族/家庭暴力的强制驱逐。 • 应修订影响妇女使用权保障的歧视性继承法和惯例，停止清除贫民窟和威胁妇女使用权保障的其他发展项目。

要点	定义 ^a	妇女的状况	实质性平等视角
使用权保障			<ul style="list-style-type: none"> 在给予此类使用权法律保障时，缔约国应与所有受影响个人和群体，包括妇女进行磋商。如有必要，应采取特别措施，确保妇女的充分参与。
可负担性	<p>与住房相关的个人或家庭开支不应影响实现和满足其他基本需要。缔约国应采取步骤，确保与住房相关的开支与收入水平相适应。缔约国应为无力实现可负担住房者提供住房补贴。应保护住户免受不合理租金水平或租金上涨的影响。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 生活在贫穷和朝不保夕状态的妇女尤其面临欠租和遭驱逐的风险。 “家庭收入”不一定会考虑到妇女可能并不掌握家庭开支。 妇女可能没有领取住房补贴的平等机会。 男性房东经常要求妇女为避免租金上涨或驱逐而提供性“服务”。 	<ul style="list-style-type: none"> 与住房相关的个人或家庭开支不应影响实现和满足家庭所有成员，包括妇女的其他基本需要，例如食物、水、药品和卫生，包括经期卫生需要。 为确保住房的可负担性，缔约国必须制定有关战略，考虑到妇女的经济条件和状况，包括两性工资差距导致的后果。

要点	定义 ^a	妇女的状况	实质性平等视角
可负担性			<ul style="list-style-type: none"> • 缔约国必须承认，抚养子女的妇女往往没有收入，在此背景下，应对住房的可负担性给予特殊考虑。 • 缔约国应为无力获得可负担住房者提供住房补贴。在此过程中，它们必须确保补贴是以不歧视的方式分发的，并优先考虑有此需要的妇女。 • 应通过适当手段，保护住户免受不合理租金水平或租金上涨的影响。为此目的，缔约国必须确保从女性住户那里索取性“服务”的房东受到刑事制裁，并有安全的方法，帮助妇女举报和处理此类事件。 • 缔约国还必须确保妇女有平等的机会，获取必要的信贷和贷款，以满足其住房需要。

要点	定义 ^a	妇女的状况	实质性平等视角
可及性	<p>适足住房必须是可及的。弱势群体应当有获得适足住房资源的充分和可持续的途径。因此，老年人、儿童、身体残疾者、重症患者、艾滋病毒阳性患者、慢性病患者、有心理—社会或发育障碍者、自然灾害受害者、生活在灾害频仍地区者和其他一些人等等，应有一定程度的住房优先权保证。住房法和住房政策应充分考虑到他们的特殊住房需要。在许多缔约国中，增加社会中无地或穷困阶层获取土地的机会应成为关键的政策目标。应规定明确的政府义务，以落实所有人在安</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 一般说来，有过多妇女在获得住房方面面临障碍。 • 在获得住房问题上，遭受家族或家庭暴力的妇女属于最弱势者。 • 妇女构成无地人口的大多数。 • 在妇女的无地状态与歧视性继承权法和妨碍妇女坚持其继承权的社会压力之间存在重要联系。 	<ul style="list-style-type: none"> • 所有妇女、男子和儿童都应有机会获得适足住房。缔约国必须采取必要措施，消除妇女在获得适足住房方面的障碍。 • 例如，缔约国必须确保妇女在获得房屋或房屋所需的必要贷款方面不受房东、男性亲属、贷款机构或国家官员的歧视。尤其是，必须保护妇女不受基于婚姻和家庭状况或收入水平和来源等理由的歧视。对妇女独立获得住房产生不利影响的文化习俗必须加以改变，例如在妇女出于自愿或为逃避暴力关系选择单独居住时。

要点	定义 ^a	妇女的状况	实质性平等视角
可及性	全处所和平和有尊严地生活的权利，包括将获得土地视为一项权利。		<ul style="list-style-type: none"> • 在住房问题上，应优先考虑所有弱势群体，包括妇女——尤其是单身妇女、单身母亲、暴力行为的女性受害者、移民和流离失所妇女——儿童、老年人、身体残疾者、重症患者、艾滋病毒阳性患者、慢性病患者、有心理—社会或发育障碍者、自然灾害受害者、生活在灾害频仍地区者和其他人。 • 在许多缔约国，获得适足住房与获得土地密切相关。缔约国须制定土地改革政策，确保将获得土地视为一项权利。缔约国必须特别关注妇女在这一方面的状况，并应修订或废除有关法律，支持改变歧视妇女，否认她们在获

要点	定义 ^a	妇女的状况	实质性平等视角
可及性			得和控制土地、财产和住房方面的平等权利的风俗和传统，并确保她们有权在土地和农业改革以及土地垦殖计划方面享有平等待遇。
<p>^a 这些定义与经济、社会和文化权利委员会第4号一般性意见(1991年)相一致。缔约国系指该《公约》缔约国。在《消除对妇女一切形式歧视公约》中也载有类似义务。</p> <p>资料来源：据Leilani Farha“房屋平等权利的关键”一文改写。</p>			

B. 人权条约机构认定的适足住房权和不歧视

经济、社会和文化权利委员会在其关于适足住房权的第4号一般性意见(1991年)和关于适足住房权：强制驱逐的第7号一般性意见(1997年)中，阐述了适足住房权的规范性内容。

第4号一般性意见(1991年)承认，适足住房权不仅仅是头上有一片屋顶。委员会将之与人的固有尊严的基本原则相联系，而《公约》即是建立在这一原则基础上，并将适足住房权定义为在安全、和平和有尊严的处所生活的权利。确定“适足”的七个因素，即使用权的法律保障；服务、材料、便利和基础设施的提供；地点；宜居；廉价；进出便利和适当的文化，概述了遵照《公约》评判住房的必要标准。然而，如本出版物显示的，这其中许多因素对妇女极为重要或有极大影响。例如，如果在住房内或附近没有适足的用水服务，则负担首先就落在妇女身上，而妇女的姓名如果没有写入租约或其他财产文书中，她们就会担忧使用权的法律保障问题。为确保在使用权上对妇女的法律保障，需要在家庭暴力或继承权问题上采取法律和政策措施，使妇女免于在其丈夫死后被逐出家门。

关于强制驱逐问题的第7号一般性意见(1994年)详述了缔约国在强制驱逐背景下必须注意的义务，例如与受影响个人协商，提供补救措施和补偿，以及一系列程序性要求。重要的是，委员会对妇女遭受的格外沉重的影响给予了特别关注，指出“妇女特别首当其冲，因为法律和其他方面对她们有各式各样的歧视，而这种歧视在财产权利(包括住房拥有权)、或取得财产或住房的權利的问题上体现得更加露骨，她们一旦失去了住所，也就更加日益受到暴力和性侮辱的侵犯”(第10段)。

委员会的第16号一般性意见(2005年)尤其重要,因为侵犯妇女的住房权往往是其他领域歧视性法律、政策、习俗和传统的结果,这些都导致了男女两性在住房问题上根深蒂固的不平等。

《经济、社会、文化权利国际公约》第二(二)和第三条都要求平等实现《公约》所载各项权利,不得以任何理由特别是性别理由加以歧视。这还包括第十一条,其中承认适足住房权是适当生活水准权的一部分。重要的是,第16号一般性意见(2005年)澄清了《公约》要求实质性的平等方针:

对男女在平等基础上享有人权必须作出全面理解。国际人权条约中保障不歧视和平等的条款要求实现事实和法律上的平等(第7段)。

该意见接下来确认了缔约国尊重、保护和实现《公约》所载妇女的平等权利的特别义务。例如,它概述了缔约国必须考虑到表面上性别中立的法律、政策和方案的歧视性后果,制定监测制度,设计和执行对妇女的经济、社会和文化权利产生长期效果的方案。就适足住房而言,它特别指出:

执行与第十一条第一款有关的第三条,要求妇女在住房、土地和财产的拥有、使用和其他形式的控制上拥有与男子平等的权利,并有权获得做到这一点的必要资源(第28段)。

它也就涉及家庭权利的《公约》第十条指出,缔约国应“向主要是女性的家庭暴力受害者提供安全住房、补救措施和对身、心和情感所受损害的补偿”(第27段)。

委员会关于经济、社会和文化权利不歧视问题的第20号一般性意见(2009年)重申了第16号一般性意见(2005年)中阐述的概念, 确认直接和间接形式的差别待遇都相当于《公约》规定的歧视。它还强调, 歧视就其背景而言并随时间的演进, 性质各有不同, 《公约》禁止的基于“其他身份”的歧视, 包括了基于婚姻和家庭状况的歧视。例如, 歧视可发生在妇女行使《公约》规定的权利的能力取决于其丈夫是否同意时。

虽然并非所有基本人权条约在妇女权利问题上都具体规定了适足住房权, 但它们都承认两性平等和不歧视的总原则¹⁴ 适用于这些条约中所载的各项权利。其他条约机构有关妇女适足住房权的一般性意见和建议都阐明了这一点。

消除对妇女歧视委员会关于在婚姻和家庭关系中平等问题的第21号一般性建议(1994年)申明, “妇女如果完全不能签约, 或没有获得金融信贷的途径, 或只有经其丈夫或男性亲属的同意或担保才能这样做, 即是被剥夺了法律自主权。任何此类限制都妨碍她作为惟一所有者拥有财产[……]。此类限制严重压制了妇女养活其自身和其受抚养人的能力”(第7段)。

“有对财产的所有、经营、享有和处置权, 对妇女享有经济独立的权利来说, 是十分重要的, 在许多国家, 对妇女谋取生计

¹⁴ 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》不含平等条款, 但在序言中提及平等原则。《消除一切形式种族歧视公约》也仅在其序言中提及平等, 其关于种族歧视的定义不包括性别理由歧视。然而, 该委员会在其关于种族歧视的性别相关问题的第二十五号一般性建议(2000年)中, 承认种族歧视对妇女来说的特殊经历和后果。

的能力以及对为她及其家庭提供适足住房和营养而言，是十分关键的”（第26段）。

关于婚姻解体或亲属死亡后财产的分配，委员会称，“[……]任何法律或习俗规定在婚姻结束或事实上的关系结束时，或在亲属死亡时，给予男子较大的分享财产的权利，都是歧视性的，将对妇女提出与丈夫离婚，负担她自己或其家庭以及作为独立个人尊严地生活的实际能力产生严重的影响。”（第28段）。

消除对妇女歧视委员会还强调，各国在保护妇女保健权方面确保其适当的生活和住房条件。¹⁵

根据人权事务委员会关于男女权利平等问题的第28号一般性意见(2000年)， “[《公民权利和政治权利国际公约》]第三条意味着所有人应平等和完全享受《公约》规定的权利。只要任何人不能全部和平等享受任何权利，这项规定就无法充分发挥其效应。因此，各国应保证男女平等享有《公约》规定的所有权利”（第2段）。这就意味着，按照委员会的说法，缔约国须采取步骤，消除平等享有此类权利的障碍，教育民众和国家官员，并调整国内立法。除了保护性措施外，缔约国须采取积极措施，“平等有效地赋予妇女权利”（第3段）。委员会指出，妇女在享有权利方面的不平等在传统、文化和宗教中根深蒂固。它强调，“缔约国应保证传统、历史、宗教或文化态度不被用作借口，侵犯妇女在法律面前平等的权利和平等享受所有《公约》权利的权利”（第5段）。

¹⁵ 消除对妇女歧视委员会，第24号一般性建议(1999年)，第28段。

委员会指出，人人在任何地方有权被承认在法律前的人格意味着“妇女拥有财产、缔结合同或行使其他公民权的能力不应受到基于婚姻状况或任何其他歧视理由的限制。它还意味着妇女不得被当作物品与其已故丈夫的财产一起交予他的家庭”（第19段）。

委员会还强调，缔约国必须确保婚姻制度包含配偶双方的平等权利和义务，例如在财产的所有权或支配权上，“无论是共同财产还是仅由配偶一方拥有的财产。”在婚姻解除时，财产分配决定对男女双方应一视同仁，“如果婚约的解除系一方配偶死亡造成，妇女也应享有与男子平等的继承权”。委员会认为一夫多妻制是对妇女的不可容忍的歧视，因为它不符合平等待遇原则（第24-26段）。

有专门的国际个人投诉机制，保障妇女权益，例如《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》、《公民权利和政治权利国际公约》第一任择议定书和《禁止酷刑公约》第二十二條。《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》生效后，也可能在国内机制失效时用作重要的纠正途径。在A.T.女士诉匈牙利一案中，根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》提及了妇女与住房问题，尤其是向家庭暴力受害者提供住所的问题。¹⁶ 据《禁止酷刑公约》的投诉机制，禁止酷刑委员会得出结论认为，驱逐乃至毁坏住房和财产在某些情况下可构成违反《公约》的行为，认定为残忍、不人道或有辱人格的待遇。¹⁷

¹⁶ A. T.女士诉匈牙利，第2/2003号来文，2005年1月26日通过的意见。

¹⁷ Hajrizi Dzemajl等人诉南斯拉夫，第161/2000号来文，2002年11月21日通过的决定。

C. 全球会议

在近来多次联合国世界会议上，例如维也纳世界人权大会，第四次妇女问题世界会议，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，可持续发展问题世界首脑会议，尤其是联合国第二次人类住区会议(人居二会议)，适足住房权得到了国际承认。

《北京行动纲要》¹⁸ 要求各国消除妇女在获得负担得起的住房和获得土地的机会方面的所有障碍(第58(m)段)，并进行立法和行政改革，使妇女有平等机会获得经济资源，并赋予她们拥有和继承财产的权利(第61(b)段)。

《伊斯坦布尔人类住区宣言》和《生境议程》¹⁹ 重申了各国对适足住房权的承诺，概述了各国落实适足住房权的行动，对民间社会的作用给予了承认：

我们承认各国政府有义务使人民获得住所，并保护和改善居住和社区条件[……]我们将以完全符合人权标准的方式落实和促进这一目标(《生境议程》，第39段)。

《生境议程》还要求各国向所有人，包括妇女和贫穷者提供使用权保障和获得土地的机会，并实行立法和行政改革，使妇女

¹⁸ 《第四次妇女问题世界会议报告，北京，1995年9月4日至15日》(联合国出版物，出售品编号：96.IV.13)。

¹⁹ 《联合国人类住区会议(人居二会议)报告，伊斯坦布尔，1996年6月3日至14日》(联合国出版物，出售品编号：E.97.IV.6)，第一章，决议1，附件一和二。

有充分和平等的机会获得经济资源，包括继承权和土地和其他财产的所有权、信贷、自然资源和适当技术(第40(b)段)。还要求各国支持旨在消除妇女获得负担得起的住房、土地和财产所有权、经济资源、基础设施和社会服务的所有障碍的社区项目、政策和方案，确保妇女充分参与所有决策进程(第78(e)段)。此外，要求各国推行保护有可能在丈夫死后失去住房的妇女的机制(第78(g)段)。

《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》(2001年)²⁰重申在人类住区发展方面实现性别平等的目标，呼吁通过促进性别平等来有效消除贫困(第44段)，并促进改变与性别有关的态度、结构、政策、法律和其他习例(第32段)，同时，促进对贫穷者和弱势群体的更高程度的使用权保障，并继续实行立法、行政和社会改革，使得妇女有“充分和平等的机会获得经济资源”，并“有权享有住房权保障和签订合同”(第45和49段)。

《联合国千年宣言》(2000年)²¹将两性平等作为国际关系必不可少的基本价值之一(第6段)。《千年发展目标》的一个目标涉及促进两性平等和赋予妇女权能，虽然在教育领域有关两性平等的具体目标失之狭隘。评注者指出必须将性别问题纳入所有千年发展目标，包括与增加获得饮用水和卫生设施的途径以及改善贫民窟生活有关的具体目标7的主流。²²各国在2010年首脑会议上，承诺确保两性平等，为此将采取一系列广泛行动，包括“通过适当宪法、立法和行政措施，促进和保护妇女平等

²⁰ 大会S-25/2号决议，附件。

²¹ 大会第55/2号决议。

²² 见《坚持千年发展目标：人权方针》(联合国出版物，出售品编号：E.08.XIV.6)。

获得适当住房、财产和土地，包括继承权，并使她们有能力获得信贷”。²³

《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》²⁴ 承认妇女的土地权，包括继承权，以及参与决策对实现非洲可持续发展和落实有关千年发展目标的重要性(第67(b)段)。

D. 区域文件和事态发展

与适足住房权有关的条款还见之于下列区域文书：《非洲人权和人民权利宪章》(第2条和第18条第2和3款)；《欧洲保护人权和基本自由公约》(第5、8和14条)；经修订的《欧洲人权宪章》(第31条)；《美洲关于人的权利和义务宣言》(第1、2和23条)；《美洲人权公约》(第1、17、21和24条)及其《附加议定书》(第3条)。

《非洲人权和人民权利宪章》规定，“各国应确保消除对妇女的一切歧视，并确保保护各项国际宣言和公约中载明的妇女和儿童权利”(第18.3条)。1999年，非洲委员会还设立了非洲妇女权利问题特别报告员办公室，研究在整个非洲妇女权利的享有情况，并提出建议，协助各国确保妇女人权。最近，《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利问题的议定书》承认妇女拥有获得住房和在良好环境中可接受的生活条件的平等权利

²³ 大会第65/1号决议，第72(k)段。

²⁴ 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，南非约翰内斯堡，2002年8月26日至9月4日》(联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1)，第61(b)段。

(第16条), 并拥有平等的继承权(第21条)。该《议定书》是推动在其他地区增进和尊重人权的范例。

此外, 虽然《非洲人权和人民权利宪章》不包含关于适足住房权的明确规定, 但非洲委员会的理解是, 该《宪章》将藉由其他权利, 包括财产权、保健权和保护家庭权来保护住房权。最近通过的《落实非洲人权和人民权利宪章中经济、社会和文化权利的原则和指导方针》特别涉及住房权, 包括提及妇女的住房和土地所有权问题, 以及在适足住房权受到侵害时获得补偿的平等权利(第79(十七)-(十八)条)。


2011年, 欧洲委员会通过了关于防止和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力的《公约》。该《公约》载有关于缔约国确保暴力受害者可得到服务, 包括住房, 受害者可方便进入庇护所, 当局有权在迫在眉睫的危险情况下将犯法者逐出住所等义务的重要条款。

欧洲的事态发展

《欧洲联盟基本权利宪章》保护财产权(第17条),并规定了“社会和住房援助权,以确保缺乏充分资源的所有人的体面生存”(第34条)。《种族问题指令》(委员会指令第2000/43/EC号)和《性别问题指令》(委员会指令第2004/113/EC号)在获得公共产品和服务,包括住房方面实施了无论种族、族裔或性别的平等待遇原则。欧洲委员会人权专员评论说,“与妇女有关的对适足住房的任何理解都应考虑到她们所生活社区和家庭的背景以及住房和生活条件。”^a

欧洲联盟还修订了其第二大金融工具,即欧洲区域开发基金的条例,以使边缘化群体的住房可获得财政支助。2006年,该基金的条例列入了第7.2条,因为它认为必须在统一的城市行动框架内,支持采取有限行动,以在2004年5月1日之后加入欧洲联盟的国家遭受或有可能遭受物理性损坏的区域修缮住房。虽然修正案不含针对妇女的专门条款,但仍然很重要,因为在若干成员国中,住房构成了实现一体化的决定性因素,尤其是对少数种族妇女或其他边缘化群体妇女而言。

^a “住房权:确保居者有其屋的义务”,见<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1292391&Site=CM> (2012年3月14日查阅)。

- 
- 在住房、土地和财产领域对妇女的歧视

妇女在贫穷人口中所占比例过高，一些估计数字表明，世界上的贫穷者70%为妇女。在农村地区，妇女往往要负责粮食生产，在发展中国家，妇女生产了60%到80%的食品，然而，她们对其耕种的土地很少拥有权利。²⁵实际上，世界范围每100名土地所有者，只有20名是妇女。²⁶

无论法律、社会或文化环境如何，在世界各地，歧视是妨碍妇女充分享有其适足住房权的主要因素，城市和农村都是如此。

对妇女的歧视

《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条将歧视定义为：

基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。

经济、社会和文化权利委员会在其第16号一般性意见(2005年)中进一步阐明：

基于性别的歧视可能是建立在由于妇女的生物性特点给予的差别待遇基础上，例如因妇女怀孕而拒绝雇用；或出于陈旧观念，例如认定妇女在工作中不会投入与男子同样多的时间而将她们安排在低级岗位上(第11段)。

²⁵ 教育和两性平等千年项目工作队，“采取行动：实现两性平等和赋予妇女权能”（伦敦，Earthscan, 2005年），第77页。

²⁶ www.fao.org/docrep/012/al059e/al059e00.pdf (2012年3月15日查阅)。

按照平等理念，人人均有权在与他人平等基础上享有所有人权，这一理念与不歧视原则密切相关。就性别问题而言，平等意味着男女两性应平等享有所有人权。平等有两个不同方面：事实上的平等和法律上的平等。许多国家承认男女之间在法律上的平等。但在实际中，情况却别是一样，因为妇女与男子很少面对此类平等。在住房问题上，这一点尤其明显。

在世界许多地区，尤其是农村，妇女享有适足住房权仍然取决于她们能否获得和控制土地和财产。

在太平洋地区，家的感觉与对土地的感觉密切相关，因此，关注住房问题，就必须关注土地问题。

资料来源：在太平洋区域磋商中收集的证言。

妇女在住房、土地和财产诸多方面遭受歧视，歧视是因其性别，往往还有其他一些因素，例如贫穷、年龄、阶层、性取向或族裔。区域磋商中的大量证言显示，交叉歧视是实现适足住房权的主要障碍，因为这通常导致妇女住房不足或生活在隔离社区，没有安全饮用水、卫生设施或电等基本服务。生活在赤贫或占领状态下的妇女、土著和部落妇女、寡妇、离婚或分居妇女、女性家庭户主、女孩、老年妇女、残疾妇女、移民妇女、女佣以及女同性恋、双性恋和变性妇女尤其脆弱。²⁷

²⁷ 适足住房问题特别报告员的若干访问报告审议了交叉歧视，尤其是关于墨西哥(E/CN.4/2003/5/Add.3)、伊朗伊斯兰共和国(E/CN.4/2006/41/Add.2)和澳大利亚(A/HRC/4/18/Add.2)的报告。

交叉歧视

经济、社会和文化权利委员会在其第16号一般性意见(2005年)中指出了消除交叉歧视的重要性：

许多妇女由于性别与种族、肤色、语言、宗教、政治和其他见解、国籍或社会出身、财产、出生等其他因素，或年龄、族裔、残疾、婚姻、难民或移民等其他状况交织在一起，受到不同形式的歧视，导致了其弱势的加深(第5段)。

歧视有种种形式，包括排斥性的政策制定、缺少对家庭资源的控制、缺少使用权保障，或限制参与有关住房的决策或社区组织。

使用权保障和对妇女的歧视

妇女在使用权保障方面遭受严重歧视。使用权是适足住房权的基石，可采取多种形式，包括租房(公租和私人租房)、合作建房、租赁、业主入住、应急住房或非正规住区。无论使用权是正式的还是非正式的，一般都是以男子的姓氏作出理解、记录或登记，妇女的使用权保障取决于其与男性亲属的关系。虽然集体形式的使用权可包括妇女，决定往往是由男性主导的。

研究表明，每种使用权途径(继承、共同拥有、购买或通过土地改革方案从国家转让、租用、租借、搬迁计划或脱贫方案)都有性别偏向：继承上的男性优先、婚姻中男性的特权、土地和住房市场上的两性不平等，以及国家土地分配方案中对男性的照顾。

缺少使用权保障可对妇女产生严重影响。没有对住房、土地和财产的控制或所有权，妇女就很少享有个人或经济自主，因此面对家庭、社区和整个社会中的虐待和暴力就更加脆弱。如果妇女获得住房、土地或财产需仰仗第三方——丈夫、兄弟、父亲或其他男性亲属，一旦此一关系终结，她们就很容易沦入无家可归、贫穷和困顿。

在许多社会中，丈夫自动拥有户主地位，影响到妇女在婚姻以及分居或离婚期间对婚姻财产的控制。如果没有共有权或使用权保障，则许多妇女都会在分居或离婚时被逐出家门或剥夺土地。

寡妇或分居或离婚妇女，一旦失去房屋或土地，后果将伴随她和她的子女一生。她可能最终居住在简陋房屋中，没有安全饮用水和卫生设施等基本服务。在街头流浪或住在庇护所的无家可归妇女同样更容易遭受暴力、虐待和骚扰，而其保证子女的教育、健康和身心福祉的能力也大受影响。这还意味着她们所赖以生存的社会地位和社会关系的崩解。

非洲、亚洲或拉丁美洲的农村妇女，如果在与男性亲属的关系崩解(例如离婚、遗弃或死亡等情况)后失去住房，往往会去往城市寻求工作和住房，加入贫民窟中日益众多的女性户主行列。非洲的城市贫穷数字表明，妇女和儿童承受的剥夺，要多于任何其他群体。

资料来源：经济、社会和文化权利委员会第4号一般性意见(1991年)；联合国人类住区规划署(人居署)，《妇女的使用权分享选择，全球概览》(内罗毕，2005年7月)，p.v；教育和两性平等千年项目工作队，“采取行动”，第79页。

对妇女的歧视可源于歧视性成文法，罔顾妇女特殊情况的性别中立法律和政策，习惯法和习例的主导地位，司法和公共行政的偏见，缺少获得补救措施和信息以及参与决策进程的机会，缺乏权利意识。歧视因结构性因素和历史因素而得到强化。此类违反人权标准的歧视不仅是不能接受的，而且，由于歧视，妇女的适足住房权以及其他基本人权受到严重侵犯。

A. 歧视性法律

直接歧视妇女的成文法可造成妇女在适足住房权方面的相对弱势地位。

1. 歧视性宪法规定

虽然越来越多的宪法承认妇女的平等权利和不歧视原则，但一些宪法仍然未能保证这一最基本的人权法信条。此外，宪法中虽然有可能承认适足住房权，但不歧视和平等原则的缺失和对这些原则的限制往往可能妨碍妇女在与男子平等的基础上享有适足住房权。

埃塞俄比亚《宪法》：妇女的平等权利

埃塞俄比亚《宪法》第35条保障了男女两性的平等权利，它还进一步规定：

妇女有权获得、管理、控制、使用和转让财产。尤其是，她们在土地的使用、转让、管理和控制上有与男子的平等权利。她们还享有财产继承上的平等待遇。

一些宪法规定其不歧视和平等条款须考虑习惯法和习例，而这些习惯法和习例往往歧视妇女，尤其是在住房、土地和财产问题上。在这一方面，乌干达是宪法特别禁止根据习惯法加以歧视的少数非洲国家之一。

其他宪法将与私人和个人领域有关的事宜，包括婚姻、离婚或死亡后的财产转移排除在不歧视和平等条款提供的保护之外。此类排除往往损害了妇女的权益，影响她们对住房、土地和财产的控制。

2. 专项法律中的歧视性规定

国家法律(例如家庭法、民法、刑法、土地法、契约或财产法令、购置法、所有权登记法或继承法)也可能导致对妇女的歧视。

虽然宪法或许保证平等和不歧视，但专项法律可能载有歧视性条款，限制了宪法提供的保护。关于处理婚姻财产、所有权登记、所有权、清理贫民窟、继承、暴力侵害妇女行为或租赁住房的法律对妇女尤其重要，可能对妇女的适足住房权产生严重影响。在若干国家，妇女获得和控制住房、土地和财产的机会，受到禁止妇女在共同财产型婚姻中将土地登记在自己名下的法律，或将已婚妇女视为法定未成年人的法律的限制。

家庭和婚姻法往往正式将婚姻权力或户主地位，进而将对婚姻财产的控制权赋予男性。婚姻法还会对妇女实现适足住房权的能力产生严重影响，尤其是在分居、离婚和继承问题上。如果婚姻法不承认某些形式的习惯婚姻或宗教婚姻，则在这些制度下结婚的妇女就不能受益于成文法给予的保护。在一夫多妻制婚姻中，妇女也会受到不承认的影响：在大多数情况下，第二

和第三位妻子被排除在婚姻法之外，因此，不能分享其丈夫的住房、土地或财产。

保护妇女对住房、土地和财产的平等权利的法律

纳米比亚1996年《已婚个人平等法》申明，共同财产型婚姻中的丈夫和妻子有处置资产和管理共同财产的平等资格。总体说来，该法规定了配偶在财务交易和婚姻财产上的平等。

坦桑尼亚共和国1999年《土地法》规定了共有权和配偶双方占有土地可推定为共同登记，除非配偶双方另有说明。

根据新的《土耳其民法》，配偶为平等伴侣，共同经营婚姻结合，有平等的决定权，对在婚姻期间获得的家庭住所和财产有平等的权利。

柬埔寨1989年《婚姻和家庭法》规定配偶平等的所有权权利。婚姻期间获得的财产属丈夫和妻子所有，离婚时应予分割。

塞拉利昂2007年《婚姻法》要求习惯婚姻和离婚应进行登记。该法还赋予习惯婚姻中的妻子获得和处置财产的权利。

尼泊尔对歧视性法律的处理

1993年，女权运动分子向最高法院提出了一份诉状，质疑规定女儿必须未婚且在35岁之后才能分取其父母财产的法律。最高法院在其决定中宣布该法是歧视性的，要求议会提出适当法案，废除该法。2002年，议会通过了对1963年《国家法》的第十一号修正案，撤销了这一规定。该修正案承认女儿(自出生之日起)和寡妇享有平等继承权。

特别涉及住房歧视的反歧视法

加拿大安大略省的《人权法典》载有一项极为全面的法律，保护住户免遭歧视性做法。该法不仅保护个人不受《经济、社会、文化权利国际公约》明文禁止的歧视，例如以种族、性别或宗教为理由的歧视，而且还特别禁止基于性取向、婚姻状况或家庭状况的歧视。

人人在住房占用上均享有平等待遇，不因其种族、家世、原籍地、肤色、族裔、公民身份、教义、性别、性取向、年龄、婚姻状况、家庭状况、残疾或领取公共补贴而受歧视(第2(1)节)。

占用住房的每个人都有权不因其种族、家世、原籍地、肤色、族裔、公民身份、教义、性别、性取向、年龄、婚姻状况、家庭状况、残疾或领取公共补贴而受房东或房东代理或同一建筑中住户的骚扰(第2(2)节)。

B. 未顾及妇女特殊情况的成文法和政策

虽然歧视可能源于未能颁布有关法律和政策，但赋予妇女平等住房、土地和财产权的法律和政策，如果不承认妇女的特殊情况或改变妇女的不利地位，也可能导致歧视妇女。在大多数国家，制约住房、土地和财产的法律显然是性别中立的，因此，不能解决在这些领域对妇女事实上的歧视。

例如，虽然许多国家的法律规定了住房、土地和财产的共有权，配偶必须相互同意这一点，并主动登记为共同所有人。实际上，只有一小部分受过良好教育的城市和富裕人口才会这

样做。多数时候，妇女很少获得所有权。甚至在共同所有权给予妇女后，她们也发现很难对资产实施控制，或按照自己的愿望将土地和财产留赠他人，或在婚姻冲突中保有自己的份额。法律通常要求住房完全以“户主”的名义登记，这就往往会排斥妇女，因为这一条件一般明示或暗示适用于男性。消除对妇女歧视委员会在其2011年关于斯里兰卡的结论性意见中指出，“歧视性做法妨碍妇女获得土地的所有权，因为只有‘户主’才有权签署地契一类正式文件，接受政府分配的土地”，委员会还建议缔约国应“在行政实践中消除‘户主’概念，承认联合或共同土地所有权”。²⁸

单身母亲也面临其家庭得不到国家承认的情况，导致单身妇女和单身母亲被排斥在住房方案之外。

预想造福于妇女的政策，例如向她们分配土地，如果指望妇女首先提供担保物或大笔款项，也往往会落空。同样，例如为妇女保留一定比例住房的一揽子规定，如果没有为她们提供获得信贷的机会，也无法得到落实。

性别歧视，与低收入和就业不足交织在一起，使妇女很难独立获得信贷，尤其是在她们留在家中照料子女时。对许多妇女来说，获得信贷是与其丈夫的同意为条件的。由于财产所有权上的不平等，妇女往往缺少担保物来确保信贷。在一些国家，贷款的机会对低收入、非正式就业或以往信用不良的人是有限制的。这些因素可能妨碍妇女获得抵押贷款，因为她们往往收入较低，或留在家中抚养子女。

²⁸ CEDAW/C/LKA/CO/7, 第38-39段。

政府对住房的获得、使用和可负担性管制不力，也往往会对弱勢妇女（例如残疾妇女、贫穷的单身母亲或寡妇）产生极大影响，因为她们缺少获得就业、信息和其他资源的机会。领取福利者也会在私人租房市场上受到歧视，其“收入来源”会成为拒绝其申请的理由。由于与男子相比，有更多妇女倾向于依靠福利制度，尤其是寡妇、离婚妇女和单身妇女，她们就会因为背负“吃福利者”的恶名，更多地被拒之门外。

C. 歧视性习惯法和习例²⁹

即便在成文法或政策不歧视妇女的地方，习惯法或习例却可能歧视妇女。第一任特别报告员在其关于妇女与适足住房权的工作中，强调了拒绝给予妇女适足住房权的习惯法和习例普遍存在。它们尤其影响到妇女的土地使用权、继承权、家庭支出控制权、获得买房资金的机会，以及获取补救的机会。

尽管某些习惯法和习例的核心是财产的集体所有制，这确保了妇女对包括土地在内的共有资源的权利，但殖民地的影响、土地使用权制度的个体化和土地市场的压力，已经侵蚀并改变了这些情况及它们带来的各种形式的团结一致。

习惯法和习例多数不成文，且经常变化。它们与成文法并行存在，其合法性来自传统、文化、习俗或宗教。习惯法和习例在农村地区特别流行，形成或影响家庭和个人事务，往往决定了妇女的社会地位。尽管很少编撰成文，它们却制约着住房和土

²⁹ 本节通篇使用的术语提到习惯法和习例；该术语包括宗教法和习例，以及影响到妇女的文化和传统习俗。

地的所有权与转移。这些习惯法和习例多数以不同的方式，使妇女能否获得住房、土地和财产取决于她们与男子的关系，通常是她们的父亲、兄弟或丈夫。这往往迫使妇女不顾身体、感情或心理上的影响，保持对男性亲属的顺从关系。一般说来，在适用这些习惯法和习例的许多国家，妇女的地位已经很低，以致于失去住房和社会、经济稳定可以压垮她们。

南非：宪法对习俗的尊重受到平等和不歧视原则的制约

南非《宪法》要求尊重非洲的习惯法遗产，但它还规定，这一尊重对于平等待遇权利来说是第二位的(第7、9、31、36和211条)。

如果习惯法和习例有其宗教基础，妇女的个人地位，包括与婚姻、离婚或继承有关的事项就很敏感，甚至成为禁忌话题。习惯法和习例盛行的几个区域的妇女证言突出表明，在妇女住房、土地和财产问题上存在“沉默文化”的影响。

文化和传统与妇女权利

有一种把歧视妇女的习惯法和习例作为文化来考虑的倾向，辩称它们属于对表明个人文化、信仰或宗教的权利的保护。

国际人权法为如何解决文化或宗教与人权的潜在冲突提供了指导。《消除对妇女一切形式歧视公约》第五(a)条请各国“改

变男女的社会和文化行为模式，以消除基于性别而分尊卑观念或基于男女定型任务的偏见、习俗和一切其他做法。”消除对妇女歧视委员会还明确表示，切割女性生殖器官和一夫多妻等文化做法违反该公约。《公民权利和政治权利国际公约》第十八(三)条对宗教和信仰权有如下限制：“表示自己的宗教或信仰的自由，仅只受法律所规定的以及为保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必需的限制。”宗教或信仰自由问题特别报告员在其关于宗教和信仰自由以及从宗教和传统角度看妇女地位的研究报告(E/CN.4/2002/73/Add.2)中，谴责基于或归因于宗教或传统的对妇女的歧视和不宽容。

资料来源：Frances Raday, “文化、宗教和性别”，《国际宪法期刊》第1卷，第4期(2003年10月)，第681页；宗教或信仰自由问题特别报告员的网页(见www.ohchr.org)。

歧视性习惯法和习例往往得到成文法的承认，或体现在成文法中，或高于成文法。有几个国家的宪法承认妇女的平等权利，但也允许在习惯法和习例方面的具体例外。

如果两种法律之间存在差异，妇女会发现，很难维护成文法规定的她们的权利。人们还经常利用习惯法和习例来解释成文法的规定，因而损害妇女的权利。因此，即使成文法在男女之间没有歧视，或者不限制妇女获得住房、土地和财产的能力，但形成其社会地位并制约家庭事务的歧视性习惯法和习例，实际上是已婚和未婚妇女受到的主要限制。

两种制度的共存也趋于产生混乱，这来自两种法律的冲突，以及成文法内在的矛盾。例如，某些国家的宪法既保护有关土地的习惯法，又保护不歧视和两性平等的原则。在这种情况下，

政治家、法官和其他颁布和解释这些法律的人往往依赖可能歧视妇女的习俗。但也有一些积极的判决。例如，肯尼亚高等法院坚持妇女的平等继承权，这与有另外规定的习惯法相反。该法院在这样做时，清楚阐明“不应适用废除女儿对父亲遗产继承权的习惯法，因为它有悖于正义和道德。”³⁰

坦桑尼亚：禁止适用拒绝让妇女平等获得和控制土地的习惯法具体规定

1999年《村庄土地法》含有关于妇女平等获得和控制土地的具体条款。该法具体规定禁止适用拒绝让妇女合法获得土地所有、占用和控制权的习惯法。

资料来源：联合国人居署，《在东非是否落实了妇女对土地、住房和财产的平等权利？》(2002年4月)，第viii、114-122页。

与住房、土地和财产有关的决定往往是在地方上作出，而那里的官员可能更多地适用习惯法和习例。地方官员还往往不愿卷入住房、土地和财产问题，因为他们视这些问题为私人、家庭或氏族问题。总体上说，传统领袖和地方当局是习惯法和习例的主要实施者。在法律诉讼中，特别是在地方法院的诉讼中，法官往往适用习惯法。质疑习惯法和习例的妇女也遭受其家庭和社区的威胁和暴力。

³⁰ 《关于Lerionka Ole Ntutu(已故)的遗产》[2008] eKLR, 内罗毕肯尼亚高等法院, 2000年第1263继承条款, 2008年11月19日裁决。

**南非宪法法院关于遗产和习惯法的裁决：
Bhe诉治安官、Khayelitsha和Ors**

在Bhe一案中，南非宪法法院认为，承认防止妇女获取平等继承权的习惯法的法律是歧视性的，应该废除。

其判决涉及三个遗产案。申诉人和公益组织质疑《黑人行政管理法》第23条，该条规定在继承问题上适用习惯法。南非的习惯法在继承问题上有利于长子继承权。

宪法法院宣布长子继承权的习惯法违宪，并取消管制未立遗嘱的已故南非黑人遗产的整个法律框架。根据该法院，《黑人行政管理法》第23条已经过时，因为它固化了“正式”的习惯法，严重侵犯了相对于白人而言的非洲黑人的权利。关于长子继承权的习惯法规则，宪法法院认为，它以种族、性别和出生状况为由，不公平地歧视妇女和私生子。这一命令的结果是，在进一步立法之前，由1987年第81号《无遗嘱继承法》管制所有已故者的遗产，寡妇和子女，无论其性别或是否婚生，均可因此而受益。该法院还对已故者的婚姻是一夫多妻且未亡配偶不止一人情况下的遗产分割问题发布命令。

资料来源：2005 (1) BCLR 1 (CC), 2004年10月15日。

歧视性的习惯法和习例还可能限制为购置住房或土地获得财政资源和银行贷款，例如，它们可要求妇女必须得到男性亲属的同意，才能获得此种银行贷款。

面对歧视性习惯法和习例的挑战，一些地区的妇女和住房团体开始解决这些问题，出现了积极的事态发展。在塞拉利昂农村，法律援助组织为妇女提供免费法律咨询，提供家庭成员之间和社区内的调解，并为地方社区成员和地方政府举办讲习班，提高其对妇女权利的认识。大赦国际发现，一般说来，农村妇女因为这一援助而增强了权能，它认为这些服务对解决争端是有效的。妇女了解自己的权利，学会如何质疑或上诉她们认为不公正或不公平的裁决，并了解她们可以从社区获得的其他服务。³¹

D. 偏见

在行政和司法部门内部，性别偏见也构成阻碍妇女享有适足住房权的障碍。尽管正式的法律和政策中没有证据表明存在性别歧视，但在土地和住房管理部门、法律制度中或在与房东打交道时，性别偏见可能占主导地位，使得妇女很难保障她们按照正式法律应享有的适足住房权。与婚姻、继承或离婚有关的问题往往被视为私人或家庭问题，不属于国家管辖。主要是长者的传统领袖，以及地方当局，是习惯法和习例的主要实施者，也往往对妇女持有偏见。法官也可能对确保妇女平等获得和控制住房、土地和财产的想法怀有敌意。

在一些国家，希望买房或租房的单身妇女和离婚妇女仍然面临重重障碍。房东或财产管理人还可能拒绝租房给少龄母亲或低收入少数民族妇女。

³¹ 大赦国际，“塞拉利昂：妇女在非正式法律部门遭遇的侵犯人权行为”，AI Index: AFR 51/ 002/2006 (2006年5月17日)。

E. 没有补救措施和缺乏对权利的了解

妇女如果了解自己拥有权利，情况会有所不同。³²

在许多国家，没有补救措施来对抗住房、土地和财产方面的歧视性做法。即使有补救措施，妇女在获得补救方面也遇到严重障碍，无论是在正规制度还是在习惯制度中。根深蒂固的社会态度、司法机构中的性别偏见、腐败、与世隔绝、缺乏权利意识以及对自己的诉求信心不足，都可能妨碍妇女在涉及住房、土地和财产的案子中获得补救。

妇女还往往少有财政、政治和法律资源，无法在法庭上、政治制度内、媒体或其他地方揭露和质疑某些侵权行为。社会和经济资源有限的妇女往往难以对男性亲属提出法律主张，无论是通过非正式的途径，还是通过法定途径，尤其是在没有法律援助方案的情况下。在有些国家，妇女出庭必须有男性陪伴，这让她们处境困难。总体上说，妇女很少对男性亲属提出适足住房权方面的主张，案例法稀少就是明证。

采取法律和其他途径来质疑影响适足住房权的歧视性裁决，耗时费钱，还需要对妇女并不熟悉的制度有所了解。对多数妇女来说，诉诸对违反成文法的行为提供补救的行政或司法程序本身就可能是一个问题。费用和官僚主义障碍让许多妇女对提出住房、土地和财产主张望而却步。妇女的日常责任繁重，往往无法去法院。对农村地区的妇女来说，旅费加上法律代理费

³² 太平洋区域磋商期间从汤加获得的证言。

用，已经令很多人无力寻求法律补救措施，因为对妇女的法律援助方案很少见。在提供某种形式法律援助的法域，这种援助往往也仅限于刑事问题。一位肯尼亚寡妇说，上法院就得花钱，这耗费了她需要付学费的钱。

当妇女确实提出与控制 and 拥有住房、土地和财产有关的问题时，她们往往是在与自己的家庭、氏族和社区作对。因此，她们在试图维护自己权利时，可能面对严重的骚扰、暴力或排斥。害怕遭受暴力和社会排斥，担心来自家庭和整个社区的 actual 威胁、骚扰和暴力，可能阻碍妇女提出法律主张。

如果由家庭或氏族来裁决与住房、土地和财产有关的问题，妇女在获得补救方面也面对严重障碍。解决这种争端经常是在地方一级，而在那里，习惯法和习例优先于成文法。地方法院的法官通常是地方的族长，只知习俗，不知成文法。

许多关于决策和补救措施的传统论坛由男性领袖把持，这些论坛不为妇女的平等参与提供空间。这严重妨碍了妇女针对强行实施的习俗寻求救助，尤其是在法律承认这种做法的国家。

在住房、土地和财产方面，直接影响妇女获得补救的另一个因素，是她们对自己的权利缺乏充分的知识和了解。虽然缺少或失去住房、土地和财产对她们有不利影响，但妇女往往不清楚按照宪法或各种法律，遑论国际人权法，她们享有哪些权利。

F. 缺乏对决策的参与

无论是在家庭、社区还是在国家层面，妇女往往不能平等参与关于适足住房权的决策进程。在区域磋商期间收集的证言表明，即使法律正式承认男女平等，但认为妇女不能为自己及其家庭和社区做决定，而且这也不是其社会角色的看法，继续阻碍妇女充分参与关于住房、土地和财产的决策。

妇女对传统论坛的参与很有限，因为决策一般只是男子的事情。在家庭内部，妇女往往不参加关于住房和土地的决定，如果她们没有儿子，则情况尤其如此。妇女对家庭预算的支出方式也很少有发言权，这影响了她们改善自己住房的能力。政府中的性别偏见也往往导致妇女不参与政府制定住房、土地和财产政策的过程，例如贫民窟改善方案。

冲突后在解决住房、土地和财产归还问题时，妇女不参与决策的情况尤其严重。妇女经常被排除在和平谈判和和平协定之外。因此，在冲突中流离失所的妇女常常发现，很难收回其原有的家园、土地和财产。

归还难民和流离失所者住房和财产的原则³

12.2 国家应确保住房、土地和财产归还程序、制度和机制对年龄和性别保持敏感、承认男人和女人以及男童和女童的平等权利[……]。

14.2 各国和其他有关国际和国家行动者尤其应确保妇女[……]在归还决策进程中得到充分代表并受到考虑，同时有适当的手段和信息，以便有效参与。对处境不利的个人，包括[……]单身女性户主[……]的需要应给予特别关注。

^a 2005年得到联合国促进和保护人权小组委员会的认可。



- 特定问题

特别报告员就适足住房开展的工作和磋商突出表明，妇女在住房、土地和财产方面面临的歧视往往在以下方面对她们产生过大的影响：继承、生活条件、强制驱逐、家庭暴力、艾滋病毒/艾滋病和自然灾害。

特别报告员收集的证言还表明，这一歧视往往使她们更容易遭受来自家庭和社会内部以及国家的暴力。这些证言清楚指出，在妇女适足住房权执行情况薄弱的地方，这种暴力非常普遍，下文显示了这一点。妇女还指出，在许多情况下，她们很难公布她们面对的侵权行为或寻求补救，并指出“沉默文化”如何让这些侵权行为不受惩罚。

A. 继承

我丈夫死后，他的亲戚来了，拿走了所有的东西。他们让我把衣服装在一个纸袋里，然后赶我走。我走了，因为我如果反抗，他们就会打我。这些亲戚找了什么人来继承我。那是我丈夫的一个表亲。他们对我说，“现在你没多大价值了，只要有人愿意继承你，我们就把你给他。”我什么也没说。[……]这是习俗。[……]我丈夫家的亲戚拿走了所有的东西——床垫、毯子、用具。他们把我像条狗一样赶了出去。我说什么也没用。³³

对许多妇女来说，她们几乎没有安居保障，原因是她们在住房继承、法律和财产方面受到歧视。这一歧视见于成文法，也见于不承认妇女与男子有平等继承权的习惯法和习例。因此，妇女对已故丈夫或父亲的遗产，或者有权继承的比例低于男性亲戚，或者被剥夺所有继承权。

³³ 人权观察，《双重标准：在肯尼亚对妇女财产权的侵犯》（2003年3月），第17页。

继承权不平等还与婚后财产权方面对妇女的更广泛歧视密切相关。上文第二章A节更详尽讨论了在拥有和管理婚后财产方面对妇女的歧视。

人权与继承

消除对妇女歧视委员会第21号一般性建议(1994年)指出：

许多国家有关继承权和财产的法律和惯例导致了对妇女的严重歧视。这一不公平的待遇使得妇女在丈夫或父亲死后所获的财产，份额小于鳏夫和儿子在这种情况下所获的财产。在一些情况下，寡妇只获得有限的和受控制的权利，只能从死者的财产中获得收入。寡妇的继承权往往不能反映平等拥有婚姻期间所获财产的原则。这种规定与《公约》相抵触，应予废止(第35段)。

人权事务委员会关于男女权利平等的第28号一般性意见(2002年)也指出：

[……] 如果婚约的解除系一方配偶死亡造成，妇女也应享有与男子平等的继承权(第26段)。

按照许多习惯法和习例，住房、土地和财产继续被视为男性的禁脔。因此，许多寡妇被禁止继承财产，被丈夫的亲戚从她们的土地和家里驱走，并被剥夺财物。同样，往往不允许女儿以与其兄弟平等的条件继承遗产，借口是她们最终会嫁人，因此“不需要”。有时，只给予妇女象征性的财产，如生活用品或几件家具(动产)。一般来说，妇女对继承提出主张可导致不仅来自家庭而且来自社区的社会排斥。

在继承领域，暴力很常见。妇女的财产往往被亲戚夺走，伴随发生骚扰、威胁、人身恫吓、殴打、强奸甚至谋杀。即便妇女有权继承已故父亲或丈夫的部分财产，社会污名、家庭压力和暴力往往迫使她们将自己应得的一份转给男性亲戚。妇女如果决意争取自己的那一份遗产，遭到婆家亲戚或社区成员暴力行为的风险就会加大。暴力的实施往往不受惩罚，因为这些问题被视为家庭隐私。

塞拉利昂：确保妇女权利的新继承法

2007年6月，塞拉利昂议会颁布一项新继承法(《遗产继承法》)，该法给予(按照民法或习惯法结婚的)配偶双方，以及同居伙伴双方合法继承权。这一新法规定，妇女在丈夫死后有财产继承权，不受大家庭成员的不适当干涉。此前，那些生前未立遗嘱者的财产将归还其父母和兄弟，而按照新法，绝大部分财产由寡妇和子女继承。

卢旺达：确保妇女权利的新继承法

1994年发生种族灭绝事件，大量出现寡妇因无法获得原有家园而面临严重的住房和土地问题，其后于1999年通过了关于婚姻制度、慷慨捐赠和继承的新法律。尽管新法的执行非常缓慢，但在承认儿女享有平等继承权、促成以婚姻为基础的财产制度选择和允许寡妇管理财产方面至关重要。

在太平洋地区的多数岛屿上，土地所有权仍主要以氏族为基础，属于氏族的男性成员。因此，婚姻内的住房或氏族的土地不能以配偶双方的姓名登记，妇女对家庭和氏族的金钱和非金钱贡献，在任何权利主张中都不一定得到考虑。族长是决策者，而在多数地方，妇女不能成为族长。习惯法和习例让歧视妇女的重男轻女制度长期延续，尤其是在继承方面。部族所有制在许多岛屿非常强大，甚至在正式的法律制度中得到承认。

汤加的继承问题

在汤加，按照成文法和习惯法，对土地和房屋的控制和所有权是男性专有，且只传给男性继承人。寡妇有权继承丈夫财产中的终生产业，直至她们死亡、再婚或者有婚外性行为。2010年，授权皇家土地委员会审查土地法和习例，以便提供更切实有效的做法。就此定于在2010年举行一系列会议，但截至2011年，汤加的土地法仍未得到修正。

在几个非洲国家，继承是妇女受到严重歧视的领域，无论在成文法，还是在习惯法和习例中，都是如此。许多寡妇被排斥在继承之外，女儿继承的情况也很少。该地区艾滋病毒/艾滋病的高发率加重了这一继承问题。³⁴ 无论住在农村还是城市，许多寡妇在丈夫死后都会失去她们的财产，包括土地、住房、车辆、牲畜、家具和生活用品。寡妇的继承还可能受到某些条件的限制。一些情况下，寡妇可能被胁迫接受“继承妻子”的习俗，即由死去丈夫的男性亲属“继承”寡妇。如果不被“继承”，许多妇女就不能留在自己的家里或土地上。拒绝被“继承”的妇女成为贱民，很难生存下去，因为失去了房屋和土

³⁴ 《双重标准》，第16页。

地，也就失去了生计。除了继承妻子外，某些社区还存在“净化习俗”。为了“清除”寡妇亡夫的魂灵，她被迫与一个社会贱民性交，而他的“服务”是有偿的。这也常常是寡妇保留其住房和财物的条件。拒绝这样做的妇女将被丈夫家的亲戚驱逐。选择往往是回父母家或搬往城市地区，通常是贫民区。

在非洲，影响妇女平等继承权的歧视性法律的例子

在博茨瓦纳，《宪法》明确承认两性平等。但按照习惯法，妇女在财产的获得、继承和其他领域受到歧视。如果丈夫去世，寡妇面临失去住房和财产的威胁。^a

斯威士兰《行为登记法》第16条不允许财产共有型婚姻中的妇女将土地权登记在自己的名下，但一名法官最近命令从该国的法规中取消这些歧视性条款。

在乌干达，尽管《宪法》规定禁止歧视妇女，且土地法明确规定了妇女和儿童的权利和保障，但据说按照习惯法，“妇女不拥有土地”。如果丈夫生前未立遗嘱，继承法规定只给寡妇15%的遗产，但据报告，甚至如此之少的权利，如果丈夫家反对，也没有办法实施。^b

赞比亚《宪法》第23条保障法律上和实际上的不歧视，特别是基于性别的歧视，但特别是有关领养、结婚、离婚或继承遗产的所有法律均属例外。

津巴布韦《宪法》第23条保护平等和不歧视。但第23条(3)允许例外，尤其是在属人法事项和“非洲习惯法”的适用方面。

- a 人居署，《博茨瓦纳的土地目录：过程和教训》，第42页(2010年)。
- b 人居署和艾滋病署，《乌干达财产法入门》，第42-43页(2007年)。

在北非和中东，妇女也因为习惯法和习例的适用而继续受到歧视，习惯法和习例往往体现在成文法中。关于继承的规则植根于伊斯兰教和对它的解释之中，因此妇女得到的遗产份额比男子少，通常为与死者有同等程度关系的男性亲属的一半。在社会和家庭的压力下，妇女还常常放弃或声明放弃自己的那一份。在已经实施世俗法律的土耳其，妇女与男子可平等继承财产。但传统却让这一法律难以实施。妇女如声称自己有平等继承的权利，就可能面临暴力、威胁、骚扰以及社会排斥。在约旦的一些社区，人们认为妇女坚持得到自己的继承权是可耻的，因为这意味着她的兄弟不愿供养或无力供养她。即便给予妇女应得的一份，对这一份的实际控制又是另一回事，她若坚持独立管理，就可能疏远自己在住房和经济支持上需要依靠的人。

摩洛哥《家庭法》的改革：与继承有关的持续不平等

在摩洛哥，2004年通过的新《家庭法》(Moudawana)带来了旨在纳入平等和不歧视原则的几项改革。但在离婚和继承方面，男女不平等仍在继续。结果是妇女有权继承的份额通常少于男子。在某些情况下，因为以下原因，妇女甚至得不到自己的一份：(1) 父亲生前将部分或全部财产给了儿

子；(2) 父亲办理了只给儿子的捐赠；(3) 妇女在压力之下，或为了保持与家人的亲密关系，将自己的一份让给兄弟。

资料来源：住房权和驱逐问题中心，《追求平等：对中东和北非地区与妇女继承权有关的法律和习俗的调查》(日内瓦，2006年)，第75页。

巴勒斯坦被占领土：解决妇女宣布放弃继承权问题的措施

在巴勒斯坦被占领土，为了阻止妇女为男性亲属放弃继承权的做法，伊斯兰教区上议会议长和伊斯兰高等法院院长于2011年发布一项通知，对审议妇女在法律上放弃其遗产份额适用某些条件，包括必须在死者死亡四个月后才可登记放弃遗产。^a 还要求有关主管当局根据市政府或地方议会核准的三名专家的报告，核实遗产份额的真实价值。

^a 2011年5月10日伊斯兰教区上议会议长和伊斯兰高等法院院长发布的第57/2011号通知。

在巴基斯坦信德省和下旁遮普省，某些大地主家庭的某些做法，例如强迫婚姻或放弃权利(haq bakhshwana)，体现了需要“将财产留在家族内”的观念。如果家族内没有合适的对象，妇女就“嫁给”了古兰经，终生单身，依靠兄弟和其他男性亲戚。

在格鲁吉亚，习惯法规定，绝大多数家产由儿子继承。在阿塞拜疆，女儿出嫁离开家时，父亲说“现在只有你的尸体可以回来”。如果女儿回来，父亲和社区都会逼她回夫家，因为她现在是那个家庭的一部分，不再是自己父母的“负担”。由于这些文化习俗，妇女既不能继承娘家的房子和财产，也不能继承婆家的房子和财产。

穆斯林国家和社区的继承

第一任特别报告员研究了穆斯林国家和社区的家庭和继承法及其对妇女适足住房权的影响。受伊斯兰教启示的法律——特别是教法——及其对司法判例的解释(费格赫)对家庭生活有重大影响，覆盖离婚、一夫多妻、离婚后的财产分割和继承等问题。

对穆斯林法的传统解释往往通过成文法适用，它给予女性继承人的财产份额通常少于平行的男性继承人。在穆斯林国家和社区，妇女继承份额的不平等并不单纯或直接来自伊斯兰教，而是通过社会、文化传统逐渐演进。因此，穆斯林各国和各社区的情况大相径庭。

某些什叶派法理学将父母的全部遗产留给女儿，而某些逊尼派的解释只允许惟一幸存的女儿得到一半遗产，两个或更多的女儿最多得到三分之二的遗产。特别报告员指出，在伊朗伊斯兰共和国，作为规则，妇女有权获得的遗产是男子有权获得遗产的一半，如果是寡妇继承丈夫的遗产，她无权继承土地，只有权继承流动资产。如有子女，她只能继承丈夫遗产的八分之一，如无子女，可以继承四分之一。

特别报告员承认穆斯林社区的多样性，但发现这一双重做法对妇女产生影响：尽管伊斯兰教承认妇女有权继承财产，但妇女不能继承与男子平等的份额却是歧视性和违背国际人权法的。此外，按照习俗，妇女往往因受到高压而放弃财产权。一些伊斯兰评论家，如诺贝尔和平奖得主、人权律师希林·埃巴迪以及其他人士，就已经指出，在伊斯兰教的原教旨、《古兰经》和教法中，没有任何说法阻止对继承问题作出妇女与男子权利平等的解释。

资料来源：E/CN.4/2006/118。

尽管男性继承人优先的做法在世界很多地区仍占主导地位，但某些文化却有利于女性继承人。例如印度东北部的卡西人就遵从母系继承制度，规定只有最小的女儿有资格继承祖先的财产。在布干维尔（巴布亚新几内亚），至今仍实行妇女拥有和继承土地的土著母系制度。

B. 强制驱逐

实施强制驱逐的环境和原因多种多样，例如，为开发和基础设施项目、市区再发展或城市美化项目让路、争夺土地、取消或减少对低收入群体的住房补贴、强迫人口迁移和武装冲突情况下的强迫搬迁等等。经济、社会和文化权利委员会在其第7号一般性意见(1997年)中指出，妇女往往受到特别大的影响。

国际人权法下强制驱逐的定义

保护免遭强制驱逐是适足住房权的一个关键要素，它与使用权保障有密切联系。强制驱逐被定义为“个人、家庭乃

至社区在违背其意愿的情况下被长期或临时逐出他们所居住的房屋或土地，而没有得到、或不能援引适当的法律或其他形式的保护”。^a

强制驱逐，无论出于何种原因，都被视为对人权的严重侵犯，是初步证据确凿的侵犯适足住房权的行为。通常只有在极其特殊的情况下，并且只有根据国际法相关原则实施的大规模驱逐才是正当合理的。

在房客坚持不缴房租或无适当理由破坏财物，因此驱逐是合理的情况下，国家必须确保驱逐的方式是合法、合理和相称的，并且符合国际法。被驱逐者应有可能切实援用法律并获得补救办法，包括就受到驱逐影响的所有不动产或个人财产获得适当赔偿。驱逐不应导致个人无家可归或受到进一步的人权侵害。

国际人权法一般要求各国在实施驱逐之前研究一切可行的替代措施，以避免或至少尽可能减少使用武力的必要性。在作为最后手段实施驱逐时，必须为受影响人群提供有效的程序性保障，这有可能对计划中的驱逐产生抑制作用。这些包括：

- 诚恳协商的机会；
- 充分合理的预先通知；
- 提供有关拟议的合理期限内驱逐的信息；
- 驱逐时政府官员或其代表在场；
- 实施驱逐者具有恰当身份；
- 禁止在恶劣天气或夜间实施驱逐；

- 提供法律补救办法；
- 为有需要的人提供法律援助，使其能够寻求司法补救。

^a 第7号一般性意见(1997)年，第3段。委员会接着指出，“但是，禁止强制驱逐并不适用于按照法律、并符合国际人权公约规定所执行的强迫迁离。”

妇女与家之间的密切联系以及作为整个家庭照料者的角色，使其在驱逐之前、期间和之后常常有遭受暴力的可能，并承受巨大的精神压力。³⁵

在驱逐之前，知道要被驱逐的心理压力能够破坏家庭气氛，引起感情上的创伤。有时驱逐者还会利用强奸来挫败抵抗。³⁶

妇女在照料家庭方面的角色意味着，在遭受驱逐之时，她们也许是唯一在家的人，因此不得不与驱逐者争吵、谈判并与他们对峙。她们还更容易遭受暴力行为，因为执行驱逐者故意把她们作为目标。妇女在驱逐时遭受言语虐待、殴打和强奸，甚至杀害都是常事。³⁷

妇女在被驱逐之后往往更容易遭受虐待。没有住房和隐私使她们更易遭受性暴力和其他形式暴力行为的侵害。男子因失去住房、土地或生计而失去自尊，转而会对妇女实施暴力。妇女的自尊减少、孤立无助、紧张和恐惧的情绪也往往在强制驱逐之后加剧。³⁸

³⁵ 住房权利中心，《暴力：强制驱逐对巴勒斯坦、印度和尼日利亚妇女的影响》(2002年)，第74-75页。

³⁶ “经济和社会政策及其对暴力侵害妇女问题的影响”(E/CN.4/2000/68/Add.5，第52-57段)。

³⁷ 同上。

³⁸ 《暴力：强制驱逐对妇女的影响》，第74页。

缅甸的强制驱逐和对妇女的影响

1,400个村庄的3,000多名掸人被军队强制驱逐，迁移到军队控制的搬迁点。掸人妇女在搬迁期间和搬迁之后被强奸：据报告，从1996年至2003年，发生了311起对掸人妇女的强奸和其他形式性骚扰事件。

资料来源：亚洲区域磋商。

印度尼西亚的强制驱逐和对妇女的影响

在亚洲区域磋商期间收集到的证言表明，在印度尼西亚，国家当局在强制驱逐期间用暴力对待抵抗行为，且以妇女为目标。据报道，在驱逐期间，妇女受到言语虐待、殴打、强奸和杀害。

由于妇女在家里担任的角色，以及她们对维持家庭的贡献更大，耗费更多心力，强制驱逐往往对妇女产生更大的影响。妇女失去的不仅仅是家，还有她们的生计、关系和支撑系统。社区作为一个整体被破坏，对妇女产生巨大影响。她们过去可以用来寻求支持和社会互动的地方往往被摧毁了。在这方面，第一任暴力侵害妇女问题特别报告员曾指出，“尽管强制驱逐影响整个家庭，但承受最大痛苦的仍是妇女。妇女不得不适应新的环境，不得不凭借更为有限的手段一如既往地履行其职责，还须更加努力地工作，勉强维持生计”。³⁹

如果向受强制驱逐影响的人提供一揽子赔偿和重新安置方案，妇女往往处于不利地位，因为这些一揽子方案依据的是对房

³⁹ E/CN.4/2000/68/Add.5, 第55段。

屋、土地和财产的合法所有权。在许多社会，妇女由于对房屋、土地或财产没有合法权利，因此没有资格从这些方案中受益。妇女可能受到排斥的另一个原因，是有性别偏见的家庭定义，这些定义认定男子是户主，妇女是受抚养者。

柬埔寨：强制驱逐后对妇女的歧视

据妇女报告，如果发生强制驱逐，她们在与官员和私人公司打交道、谈判赔偿、搬迁条件和获得基本服务时普遍受到歧视。女性户主的情况似乎更糟。据没有男性陪伴的妇女报告，她们得到的赔偿更少，在搬迁地点的地皮也更小。

强制驱逐后，缺少安全饮用水、卫生设施或电等基本服务的情况也很普遍。即便提供了重新安置，搬迁地点也往往缺少此类基本的基础设施。在此类情况下，往往得由妇女确保家庭继续得到安全饮用水供应，她们在长途取水时，可能遭受骚扰、人身攻击乃至强奸。如此负重还可能对身体有害。重新安置地点缺少私密的卫生设施，也使妇女更易受到暴力侵害，并导致社会污名和隔绝。

另一个问题是，妇女可能由于驱逐而失去生计。贫民窟和非正式住区的许多妇女从事某种商业活动或其他临时工作。由于搬迁地点往往远离城市中心，这类活动因为交通费高昂而得不偿失。虽然驱逐后恢复正常生活一揽子方案有时包括从事可供选择职业的机会（例如作为补偿，向每家提供一个工作机会），家庭、社区和整个社会的性别偏见，都可能阻止妇女利用这些机会。此外，她们因为技能、受教育程度、经验和流动性低下，对现成就业机会的选择是有限的。

关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则：
具体的性别要求

26. 国家必须确保男女平等享有适足住房权。这要求国家通过并落实具体措施，保护妇女，防止她们遭受强制驱逐。这种措施应确保赋予所有妇女住房和土地所有权。

33. 影响评估必须考虑到强制驱逐对妇女[……]的不同影响。所有此类评估应以收集分类数据为基础，以便能够适当查明和处理各种不同的影响。

38. 国家应充分探讨可能替代搬迁的所有方案。可能受到影响的所有群体和个人，包括妇女，[……]，都有权在此全过程中获得有关信息，进行充分协商和参与，并有权提出各种备选方案，供当局适当考虑。如果有关各方不能就提议的备选方案达成协议，应由一个经宪法授权的独立机构，如法院、法庭或监察专员进行适当的调解、仲裁或判决。

47. 搬迁的方式不应侵犯受影响者的尊严以及生命和安全方面的人权。国家还必须采取措施，确保妇女在搬迁的过程中不遭受性别暴力和歧视[……]。

53. 应作出特别的努力，确保妇女平等参与所有规划进程以及基本服务和供应的分配。

56. [……] (b) 重新安置必须确保妇女[……]的人权，包括财产所有权和获得资源的权利得到平等的保护；[……]。

62. 在所有一揽子赔偿方案中，男女必须是共同受益者。单身妇女和寡妇应有权获得自己的赔偿。

资料来源：A/HRC/4/18, 附件一。

另一种强制驱逐只影响到妇女，是在国家的默认下由家庭成员执行的。经济、社会、文化权利委员会第7号一般性意见(1997年)在这方面指出，“妇女特别易受[强制驱逐]的影响，因为法律和其他方面对她们有各式各样的歧视，而这种歧视往往体现在财产权利(包括住房拥有权)、或取得财产或住房的权利上。她们一旦失去住所，也就更加容易受到暴力和性污辱的侵犯[……]”(第10段)。在家庭成员实施强制驱逐时，国家的赔偿责任可能首先来自不作为，不去确保妇女合法的使用权保障，其次是没有惩罚犯罪行为。不能恪尽职责去防止、起诉和惩罚这种强制驱逐，将引发国际人权法规定的国家赔偿责任。在这方面，特别报告员指出，家庭暴力导致的对妇女强制驱逐问题属于他的任务范围，也属于暴力侵害妇女问题特别报告员的任务范围。

家庭成员实施的强制驱逐 — 来自斐济的证言

Sera嫁给Joe后，搬到了他的村子。Sera家在澳大利亚悉尼给她找了个工作。几个月后，他们也在悉尼给她丈夫找了个工作。夫妇俩工作，寄钱回家，在Joe的村子里盖了属于两人的房子。后来Sera回到村里，住在他们共同的房子里。Joe留在悉尼，有了婚外恋，要求她搬出他们共同的房子，并对她进行骚扰。她找到村里的头人，但他们让她搬出去，因为这是她丈夫的村子。

资料来源：太平洋区域磋商期间收集的案例研究。

C. 住房条件不足

[家]意味着一个安全的地方，意味着我有自己的空间，意味着除我之外别人不能进入这个空间，除非我想要他们进来。这意味着不必睡在别人的沙发上[……]，或者一夜睡在板凳上，直到天亮，然后才能去救助中心吃点儿东西，喝个咖啡或者打个盹。

[……]

家是一个安全和有保障的地方，一个没有人会伤害你的地方。⁴⁰

住房不足的特点是过于拥挤，室内污染，建筑材料不当，缺少安全饮用水、卫生设施和电。城市地区的贫穷不仅意味着低收入和与此相联的饥饿，而且意味着过度拥挤的住房条件，与基本服务和谋生机会隔绝，容易遭受某些灾害，如洪水、滑坡或火灾。

在世界许多地区，愈来愈多的妇女生活在住房不足的情况下。特别报告员2003年3月访问秘鲁时注意到，住在逼仄和没有保障的住房里的妇女高得不成比例，这些住房缺少安全饮用水、卫生设施和基本服务。此外，他在区域磋商期间听到的证言清楚表明，旨在解决住房条件不足的方案往往把单身妇女或单身母亲排除在外。

旨在解决住房条件不足的方案将单身妇女或单身母亲排除在外

在俄罗斯联邦的伊尔库茨克地区，制订了解决年轻家庭住房朝不保夕问题的方案，但单身母亲往往被排除在外，因为不认为她们是“家庭”，尽管该地区老年妇女、离婚妇女和寡妇的人数比例很高。

⁴⁰ Rusty Neal, “暴力：加拿大的妇女、贫穷与无家可归” (渥太华，全国消除贫困组织，2004年5月)，第3和4页。

住房条件不足对妇女有特殊和广泛的影响，因为她们在家里的时间往往多于男子。“家”是妇女进行社会交往的地方，也是她们中许多人工作的地方。那里还是她们照顾孩子的地方。家为妇女提供了安全的生活场所，确保隐私，免遭骚扰或攻击。相反，生活在街头的妇女更容易遭受暴力攻击和性攻击。来自北美区域磋商的证言提及加拿大无家可归的土著妇女遭到蓄意谋杀和失踪的报道。

印度：缺少适足住房与对游牧妇女的暴力行为

我们如果有房子，就可以把门锁上，那样就安全了。当时，我们住在树下，总有可能遭受虐待和侵害妇女的暴力……

Dholi是印度Bhavarua游牧部落的一员。国家公园政策禁止游牧民族按照他们的传统文化住在森林里。他们无论试图在哪里安顿，都常常受到当地社区的骚扰。男人往往必须去远处工作，因此妇女首当其冲受到骚扰，这包括烧毁房屋和暴力行为。Bhavarua妇女为接近水源，经常遭到把持这些水源的社区成员的毒打和强奸。

资料来源：亚洲区域磋商期间收集的证言。

炉子质量差和通风不足造成的室内污染，以及不能防暑御寒，往往对妇女及其健康影响极大。家里没有安全饮用水、卫生设施和电力尤其困扰妇女，因为她们负责获取水和燃料。取水和运水所需的时间给她们造成的沉重负担，是解释许多国家男女两性入学率差距巨大的一个原因。⁴¹ 在接近安全饮用水时，

⁴¹ 联合国开发计划署，《2006年人类发展报告：超越匮乏：权力、贫穷和全球水危机》(英国，贝辛斯托克，Palgrave Macmillan出版社，2006年)，第47页。

人身安全可能遇到危险，卫生设施也很有限。据报告，在摩洛哥，妇女容易受到强奸，因为她们取水要走很远的路。在太平洋区域磋商期间，妇女确认，对她们来说，缺少卫生设施是与住房有关的最关键问题之一。

获得适足的卫生设施与对妇女的暴力

在内罗毕的非正规住宅区，妇女在获得安全卫生设施方面遇到特别的挑战。在某些情况下，她们可以使用蹲坑厕所，可能会有多至50人共用此一厕所，往往还要走很远的路。公用厕所要花钱，这些妇女却往往没有钱，而且这些厕所晚上关门。公用厕所没有隐私，对妇女有不同的影响，特别是在妇女的月经期。总体上说，妇女夜间不敢去卫生设施，因为发生包括性暴力在内的暴力的危险很大。同时，妇女必须照顾生病的孩子和其他家庭成员，并支付医疗费，因此，卫生设施不足对健康的影响，首先就落在妇女身上。

资料来源：大赦国际，“没有安全与尊严：肯尼亚内罗毕贫民窟中妇女的经历”，AI Index: AFR 32/002/2010 (2010年7月7日)。

柬埔寨：贫民窟的危险状况给妇女造成深刻影响

住房条件不足造成的不稳定对妇女的日常生活有深刻影响。由于贫民窟的危险条件，妇女总怕发生火灾和水灾，并为子女的福祉担忧。柬埔寨妇女作证说，与官员就可能的改善进行对话的渠道很有限。她们反复被告知自己是非法居民，因此这些地点就不可能有任何改善。

空间狭小和过度拥挤也可能对妇女的身心健康产生影响。没有充足的住房可能导致暴力侵害妇女行为的发生。住房所在地点和环境也可能影响她们的人身安全。住在城市贫民区的妇女遭受暴力、强奸和身心虐待的风险可能更大。在斯里兰卡，关于种植园部门家庭暴力问题的一份研究报告强调指出，如果一家人住在一个房间里，妇女遭受家庭暴力的可能性就更大，原因是缺少空间、隐私和家庭成员过于接近。⁴²

隔离住区是交叉歧视的主要后果之一，也对妇女有特殊的影响。隔离住区往往是非正规的、不宜居住的和低于标准的，特点是缺少公共交通和包括学校和健康中心在内的基本服务。来自中亚和东欧区域磋商的证言报告了救护车拒载妇女去医院分娩的事例。由于隔离住区往往是非正规的，居民就没有正式的地址或不能登记。这对妇女来说又添一重障碍，她们因此无法为自己或子女获得基本服务。

隔离住区还总是远离市中心和工作机会，而且没有适当的道路和与公共交通网的连接。

隔离的住房及其对罗姆族妇女的影响

在整个欧洲，罗姆人都住在低于住房标准的隔离住区，这些住区往往位于有毒的地点，靠近公路、垃圾场、河漫滩和易遭受自然灾害的地区。这些住区往往没有自来水、下水系统、电力或暖气，而且远离学校和医院。这不仅对健康产生影响，而且大大增加了妇女的负担。

⁴² 亚洲区域磋商。

来自各区域磋商的证言还强调了妇女因为没有适足住房而被迫与其子女分开的情况。在世界许多地区，如果认定父母的住房条件不足，即可把儿童从父母身边带走，交由国家照顾。证言表明，在加拿大，认为负担不起适当住房的妇女或无家可归的妇女没有能力适当照顾其子女。⁴³ 对土著妇女来说，情况尤其如此，她们还在获得住房、国家帮助和法律纠正措施方面面临巨大的文化障碍。在美国，享有安全饮用水和卫生设施人权问题特别报告员对支付不起水费就被切断水供应一事表示关切。这些住房如果没有自来水，即可被认为是不宜居住的，因此会将儿童从父母身边带走。⁴⁴

D. 家庭暴力与妇女适足住房权之间的联系

在瓦努阿图，妇女结婚后住在丈夫家。在土地或住房方面，对丈夫不利的任何命令(即便是在家庭暴力的情况下)都会遭到非常暴力的反抗，因为普遍认为这是他的氏族的土地，她是生活在他的氏族的土地上，没有共同的所有权。⁴⁵

特别报告员收集的证言突出表明，家庭暴力与妇女的适足住房权之间存在密切联系。“家庭暴力”一词是指在私生活领域发生的暴力，一般发生在因血缘、法律或情爱联系在一起的个人之间。⁴⁶

⁴³ 例如见A/HRC/10/7/Add.3，第64段。

⁴⁴ A/HRC/18/33/Add.4，第51段。

⁴⁵ 在太平洋区域磋商期间收集的证言。

⁴⁶ E/CN.4/1996/53，第23段。

暴力侵害妇女行为

消除对妇女歧视委员会将基于性别的暴力或暴力侵害妇女行为定义为“因为妇女的性别而对之施加的暴力，或严重影响妇女的暴力。它包括施加身体的、精神的或性的伤害或痛苦、威胁施加这类行为、压制和其他剥夺自由的行为。”

暴力侵害妇女行为可以发生在不同层面，在家庭内部、社区内部或由国家所施加。按照该委员会，家庭暴力是暴力侵害妇女行为最隐蔽的一种形式，缺乏经济独立迫使许多妇女保持暴力的关系。

暴力侵害妇女行为是历史上男女在个人和集体层面上不平等权力关系的一种表现。暴力侵害妇女行为和威胁实施这种行为是为了使这些不平等的权力关系永远持续下去。1993年《消除对妇女的暴力行为宣言》表示，“对妇女的暴力行为是严酷的社会机制之一，它迫使妇女陷入从属于男子的地位”。

资料来源：消除对妇女歧视委员会，第19号一般性建议(1992年)，第6和23段；大会第48/104号决议序言部分。

妇女的适足住房权得不到保护，可使她们更易受家庭暴力的侵害。两位特别报告员在工作全过程中，经常面对缺乏安居权与家庭暴力之间的强大联系。开始出现一些法律，承认暴力侵害妇女行为，特别是家庭暴力行为与妇女适足住房权之间的联系，包括蒙古《家庭暴力法》，以及西班牙2004年《打击性别暴力综合措施法》，该法规定，在获得公共住房方面，应给予家庭暴力的受害者优先权，并应将其介绍到专门的庇护所。巴西、柬埔寨、印度和塞尔维亚都制订法律，规定家庭暴力的受

受害者有权留在家里，并驱逐犯罪人。2009年，欧洲委员会人权专员发布了关于实施住房权的建议，其中特别对遭受暴力行为的妇女给予了重视。他说，“在多数国家，家庭暴力是妇女无家可归的重要原因，对她们的人身安全和使用权保障造成威胁。”⁴⁷

通过有性别偏见的法律、政策、规章或习惯法和习例而拒绝给予安居权，也可能使妇女更易于遭受家庭暴力行为。妇女如果没有使用权保障，就可能无法离开虐待的关系。她们可能不得不在无家可归(往往带着孩子)与在家里遭受身心摧残之间作出选择。如果没有被虐待妇女庇护所，许多离家出走的妇女很容易变成无家可归，并因此遭受更多暴力。妇女即使有使用权保障，但如果没有能力让施暴者离开家(因为不存在家庭、社区或国家的支持，或就此作出规定的具体法律)，则其逃脱暴力关系的能力就会受到严重限制。

⁴⁷ 第4.3.6条。该建议具体呼吁各国“在住房立法和政策中通过反暴力的条款，并确保家庭暴力法中列入保护包括隐私和安全权在内的妇女住房权的条款”(第5条)。

埃及的家庭暴力

Azza的丈夫因其不肯忍受他的暴力行为，把她和两个女儿逐出家门，那时她已经结婚12年了。她住在吉萨一栋没有饮用水的破房子里，房租比她卖手工艺品的收入高出一倍多。楼里一个离了婚的男人骚扰她，试图强行闯进她的家门。她打电话叫警察，警察把他们两人都带到警察局。邻居与她的丈夫串通，说她结婚多次。她被控告一妻多夫，遭警察关押。由于诬告给她带来的恶名，她在两个月后被房东赶了出去，尽管她签了五年的租约。

资料来源：来自中东和北非区域磋商的证言。

区域磋商的参加者坚定地认为，如果妇女是其住房的所有者，家庭暴力会减少。在印度Kerala进行的研究发现，49%没有财产的妇女报告遭受过人身暴力行为，而有财产的妇女只有7%。⁴⁸ 在印度西孟加拉邦进行的一项研究表明，遭受家庭暴力的妇女同样确认，土地所有权是她们能够及早抵抗家庭暴力的一个重要因素。⁴⁹ 在斯里兰卡进行的一项类似研究表明，尽管妇女没有报告说拥有财产保护了她们免遭家庭暴力，但她们的确提到财产有助于她们应付暴力，即提供了经济保障。⁵⁰

⁴⁸ Pradeep Panda, “在预防家庭暴力方面基于权利的战略”，第344号工作文件(发展研究中心, 2003年3月), 第61-62页。可查阅www.cds.edu。

⁴⁹ 国际妇女问题研究中心, 《作为社会保护的妇女财产所有权和继承权: 南亚的经验——三项研究的综合报告》(2006年), 第4页。

⁵⁰ 同上, 第9页。

对住房、土地和财产的控制以及面对家庭暴力的脆弱程度

“在库克群岛，妇女拥有对沼泽地区土地的权利，沼泽地是食物的重要来源，因此认为妇女是养家活口者。我已经在主岛的Pue村住了20年。村子分成两部分，Pukapukans住一边(沼泽地一边)，Ratongans住另一边。在Pukapukan一边，很少有或者根本没有家庭暴力，而在Ratongan这一边，家庭暴力的发生率就很高。出现这一状况的原因可能是，在Pukapukan一边，妇女对宝贵的土地(即沼泽地)拥有权利。因此，妇女就很有保障。”

资料来源：在太平洋区域磋商期间收集的证言。

如上所述，如果没有安居权，家庭暴力可大大增加妇女无家可归的可能性，如果她们没有得到执法官员或法律制度本身的保护，则尤其如此。某些流行的文化观点假定妇女需要“离开”暴力家庭——而不是让有暴力倾向的伙伴离开，这破坏了妇女对适足住房权的享有。

同样，过分拥挤对个人和家庭有类似的不利后果。第二任适足住房问题特别报告员在访问马尔代夫的报告中指出，“这种艰难还产生了有助于家庭暴力和性虐待的条件。妇女和儿童在过分拥挤的住房中特别容易遭受暴力摧残和性虐待。根据卫生和家庭部2006年进行的一次调查，在年龄15至49岁的妇女中，三分之一的人经历过人身虐待或性虐待，六分之一的妇女报告在15岁之前受过性虐待。”⁵¹

⁵¹ A/HRC/13/20/Add.3, 第47段。

来自南非农村社区一位37岁单身母亲的证言

“[……]孩子哭得太厉害时，丈夫就会打我，说我不知道自己在干什么……我是个糟糕的母亲[……]。”

“越打，孩子就哭得越厉害，于是我就得挨更多的打，就这样循环下去。很长一段时间都是这样。我的孩子总是非常神经质。”

“三年后，我又怀孕了，但这次我们有了自己的地方。地方不大，但我至少只需要应付丈夫一人。这时他的酗酒愈来愈厉害。新生的婴儿7个月时，他毒打我。我甚至记不起来是为什么了。那天发生的事情太多。他抱起我的第一个孩子，让我带着另一个走人，因为他指责我是和别人生的第二个孩子。他说滚出去，找那孩子的爸爸去，让那家伙为孩子付钱。可是根本就没有其他男人。我记得那是7月，天很冷。我去他父母家，他们说我是个乱花钱的坏老婆，让我去找我父母。可天太晚了，我没法去那里。”

“于是我走啊走，在垃圾边上发现了一个旧床垫似的东西——一块泡沫塑料，我拿着它，抱着孩子向田野走去。她很冷，不断啼哭，于是我用身体遮住了她。”

“我醒来时，她一动不动。我知道她死了。我丈夫和他的家人怪我杀死了她。我觉得孤单极了，因为我没有人可依靠。”

资料来源：Lillian Artz, “农村妇女诉诸司法：特别关注农村暴力侵害妇女问题” (开普敦，开普敦大学犯罪学研究所，1998年)。

在伊朗伊斯兰共和国，妇女如果因为丈夫对她的安全构成威胁而考虑离开，会在租房或买新房方面遇到巨大困难，而且缺少可供选择的住房，再加上歧视性的子女监护做法，她可能被迫

保持虐待关系。没有充足的可供家庭暴力受害者利用的庇护所，没有法律规定如丈夫对妇女身心健康造成威胁，应强制他立即离开住宅。妇女如果离家，甚至是因为家庭暴力离家，也可以被认为是抛弃了家庭，丈夫如果决定提出离婚，这还可以成为对她不利的证据。⁵²

在欧洲和北美，妇女如果逃离家庭内的暴力关系，就有可能无家可归。缺少足够的庇护所，以及没有专门的法律，规定暴力行为者应从住宅搬离，那么决定离开其伴侣的妇女就没有多少选择。妇女失去固定地址后，还会面临子女被福利部门带走的危险。

家庭暴力与无家可归

在美利坚合众国，许多无家可归的妇女是在躲避家庭暴力。在北美区域磋商期间，遭受过家庭暴力的妇女强调，在因伴侣有暴力行为而获得保护令和保留租住房屋方面存在问题。妇女因保护令有子女被带走，由国家照顾的风险，因为警方往往向儿童事务部门报告这种情况。失去子女的前景阻止妇女报告暴力行为和获取保护令。妇女们还报告了缺少庇护所，以及庇护所允许居住的时间很短的情况。据报告，土著妇女往往避免去庇护所，因为她们发现庇护所“持文化上的敌视态度”。证言还表明，有住庇护所记录的妇女受到歧视，租房时因为这一原因遭到拒绝，这进一步限制了她们的住房选择。

资料来源：国家无家可归和贫穷问题法律中心，“美国的无家可归问题和获得住房的人权”（哥伦比亚特区华盛顿，2004年1月），第10页；以及北美区域磋商。

⁵² E/CN.4/2006/41/Add.2, 第98-99段。

E. 艾滋病毒/艾滋病

就获得教育、就业、信贷、保健、土地和继承而言，妇女和女孩普遍受到歧视。[……]与男子的关系[……]可以是改善经济和社会保障的重要机会；或者是满足物质向往的重要机会。[……]依赖和从属使女孩和妇女很难要求更安全的性生活(甚至是要求其丈夫)，或者终止有感染风险的关系。⁵³

艾滋病署的统计数字揭示出，在全世界成人艾滋病毒/艾滋病患者中，妇女占50%，而在撒哈拉以南非洲的成人感染者中，她们占近60%。性别不平等是妇女易受艾滋病毒/艾滋病感染的一个重要原因。妇女如果对包括住房、土地和财产在内的经济资产缺乏控制权，并在经济上依赖其男性伴侣，则更没有可能控制自己的性生活，因而更易感染艾滋病毒/艾滋病。

妇女难以获得和控制房屋、土地和财产，往往转化为经济选择有限，这可能削弱她们对性问题讲条件的力量。愈来愈多的证据表明，保护妇女的适足住房权增强了她们的经济保障和权能，这反过来又减少了她们对不安全性行为的脆弱性。⁵⁴ 在一份关于乌干达家庭暴力和妇女易受艾滋病毒/艾滋病感染问题的报告中，人权观察采访的妇女因为害怕被赶出家门或剥夺土地，所以觉得不得不与殴打并强奸她们的艾滋病毒阳性男子保持关系。⁵⁵

⁵³ 联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病病署)和世界卫生组织，《艾滋病毒流行病最新报道》(2002年12月，日内瓦)，第18页。

⁵⁴ 全球妇女与艾滋病问题联盟，《抗艾滋病妇女的经济保障》，第3期，第1页；Richard Strickland，“拥有和保持：撒哈拉以南非洲艾滋病毒/艾滋病妇女的产权和继承权”，工作文件(国际妇女问题研究中心，2004年6月)。

⁵⁵ 人权观察，《只要安静地死去：乌干达的家庭暴力和妇女易受艾滋病毒感染的情况》(2003年8月)，第37页。

反过来，不能低估艾滋病毒/艾滋病对妇女住房保障的影响。在妇女没有享受与男子平等的继承权时，艾滋病毒/艾滋病流行病可能威胁妇女获得和控制住房、土地和财产的机会。一般情况下，因为这一流行病，妇女更容易失去继承权(关于继承权的更详尽情况，见上文A节)。配偶死于艾滋病毒/艾滋病的寡妇可能发现财产被丈夫家的亲戚一点一点地偷走。在其他情况下，人们怪罪寡妇将艾滋病毒/艾滋病传给丈夫，使他死于非命，丈夫家的亲属则利用这个作为合法理由，剥夺她们的财产。在某些情况下，亲戚们推迟分遗产，等待受益人死亡。因此，许多寡妇及其子女得不到抗逆转录病毒疗法的治疗，因为她们难以获得自己有权继承的财产(包括金钱)。⁵⁶ 总体上说，艾滋病毒/艾滋病流行病导致寡妇丧夫后被姻亲扫地出门的案例增加，特别是在撒哈拉以南非洲。

歧视性习惯法和习例，例如有时把“继承妻子”和“净化”作为寡妇保住房屋和土地的前提，也可能促成艾滋病毒/艾滋病的传播(关于这些习俗的详情，见上文A节)。

阻碍妇女与男子有平等继承权的习惯法和习例或成文法，也可增加寡妇感染艾滋病毒/艾滋病的风险，因为它们强迫妇女为确保自己的经济保障而发生不安全的性行为。艾滋病毒阳性的妇女如在丈夫死后被赶出家门，失去土地，就更容易受到伤害，因为她们失去了照顾自己和子女的手段。妇女不仅失去可以用于支付医疗的财产，而且失去她们承受艾滋病毒/艾滋病的后果所需要的住房。承认自己感染了艾滋病毒/艾滋病的妇女还有受到社会排斥、被赶出家门的危险。在离婚法不承认其

⁵⁶ 人居署，《法律，土地保有权和性别回顾：南部非洲—纳米比亚》(内罗毕，2005年)，第22页。

适足住房权的情况下，或在婚姻属于习惯婚姻而未登记的情况下，这种危险尤其明显。

艾滋病毒/艾滋病和Murambatsvina行动的影响

津巴布韦政府在2005年5月19日启动的Murambatsvina行动，导致多至70万人被强制驱逐。几份报告表明，强制驱逐打断了艾滋病毒/艾滋病患者获得医疗保健的机会，增加了受驱逐影响人口被艾滋病毒感染的风险。

2005年11月对5,407户家庭进行了全国性调查，发现有61%的艾滋病毒/艾滋病患者失去家庭护理；46%的人失去抗逆转录病毒疗法；45%的人失去对机会性感染的治疗；22%的人失去生殖健康支助。

人们在被驱逐后，易受艾滋病毒感染的程度也增加了，特别是对妇女而言。据报告，流离失所的妇女因驱逐而失去生计，因而从事交易性(如为交换住所而性交)或商业性的性活动。

资料来源：人权观察，《阴暗的未来：津巴布韦政府的失策、侵犯人权行为和抗击艾滋病方面失去进展的机会》(2006年7月)，第23至26页；行动援助组织，关于Murambatsvina行动/恢复津巴布韦秩序的影响的一份深入研究报告(2005年11月)，第21-22页。

F. 自然灾害和气候变化

在近年来的几次灾害中，如2004年底的印度洋海啸、2005年10月的南亚大地震、2005年美利坚合众国的卡特里娜飓风和2010年的海地大地震，都看到自然灾害和气候变化对妇女的影响特别大。这些事件表明，妇女更有可能因为灾害而无家可归，并

遭受暴力行为的侵害。部分原因在于，妇女在住房条件不足的人中所占比例本来就很大，灾害袭来时，她们自然首当其冲。

贫穷与脆弱性之间有不可否认的联系，而两者无疑都具有性别层面。对风险最大的人口来说，自然危险变成了大规模的灾害，因为她们获得适足住房、水、卫生设施、保健、电、土地和其他资源的机会已经很有限。此外，对这种灾害没有适当的对策和缺乏对受影响者人权的考虑，造成人为的悲剧，加重了那些已经遭受苦难者的痛苦，并可能加剧灾难发生前已经存在的性别不平等。⁵⁷

灾后临时住房不足也让妇女易受性暴力和性别暴力的侵害。在海地，无数报告记录了2010年初灾难性地震后对妇女的这种暴力行为的增加。⁵⁸ 针对这些调查结果，美洲人权委员会向海地政府提出了增进营地中妇女和儿童的安全的具体建议，例如：

确保[境内流离失所者]营地周围和营地内设有保安力量，尤其是女保安力量，而且特别是在厕所附近；改善营地内的照明情况；采取措施，以便利提起诉讼，提高司法调查的效率，尤其包括培训其任务与暴力侵害妇女案件有关的警官；并由有治疗性暴力受害者经验的专科医生提供免费服务。⁵⁹

⁵⁷ A/64/255，第21段。

⁵⁸ 例如见大赦国际，“余震：妇女大胆说出海地营地中的性暴力”，AI Index: AMR 36/001/2011 (2011年1月6日)。

⁵⁹ “美洲人权委员会对海地流离失所者营地的状况表示关切”，新闻稿，2010年11月18日。

某些海啸幸存者营地驻扎了军队，而且临时住所缺少隐私，这些都引起对妇女人身安全的严重关切，也增加了她们易受人身暴力和性暴力的脆弱性。⁶⁰ 在发生灾害的情况下，家庭暴力的发生率也可能增加。例如在尼加拉瓜，米奇飓风中27%的女幸存者和21%的男幸存者报告家庭内部的暴力增加。⁶¹

妇女往往在灾害后发现自己的住房条件不足，经常栖身在临时住所里，甚至无家可归。营地和居住区往往没有充足的水和卫生设施，给妇女造成沉重的负担。第一任特别报告员在印度洋海啸一年后，提请注意在善后和重建过程中妇女被边缘化的情况，这导致许多妇女的生活条件没有达到国际人权标准。⁶²

在美国，2005年卡特里娜飓风袭击路易斯安那州新奥尔良后，重建工作主要集中于自有住房区，而不是租房区，虽然灾前新奥尔良半数以上的人口租房住。重建努力还忽视了为低收入者建造支付得起的住房的需要。妇女是77%公共住房家庭的户主，88%票券补贴住房单位的户主，她们在飓风后因为找不到负担得起的住房而受到巨大影响。⁶³ 印度洋海啸后的重建工作同样证明，人们在某些情况下完全无视性别问题，例如“将妇

⁶⁰ 见联合国，“联合国专家说，亚洲海啸一年后，救济和善后工作依然存在问题，”新闻稿，2005年12月19日。

⁶¹ 妇女优势联盟，“妇女、自然灾害和重建”概况介绍，可查阅http://womenthriveworldwide.org/index.php?option=com_kb&page=articles&articleid=5 (2012年3月16日查阅)。

⁶² 见联合国，“亚洲海啸一年后救济和重建工作依然存在问题”。

⁶³ 布鲁金斯学会和伦敦经济学院，《活在危险之中的一年：2010年自然灾害之回顾》(2011年4月)，可查阅www.brookings.edu。

女排除在生计援助之外，有时直接破坏妇女以前存在的权利，如妇女在母系社区对住房和土地的权利。”⁶⁴

第二任适足住房问题特别报告员也提请注意气候变化对适足住房权的影响。她观察到，在城市住区，“用水紧张程度的加剧会减少人们获取水和卫生设施的机会，随着水资源的枯竭，人们不得不到更远的地方寻找饮用、烹饪和洗漱用水。这尤其影响到妇女和女孩，因为她们通常负责取水，结果是她们的健康和受教育机会受损。”关于重新定居，她还证实在自然灾害后的善后和重建方面观察到的趋势，即妇女遇到与没有住房权和财产权有关的问题，她们在重新谋生的过程中常常受到忽视。⁶⁵

G. 金融危机

目前这场始于2007年的金融危机，已经对适足住房权的享有产生了世界性影响。在次贷危机促成金融危机来袭的美国和其他国家，金融危机与适足住房权有特别切实的联系。为编写其关于妇女与适足住房权问题的2012年报告，第二任适足住房问题特别报告员组织了一次电子磋商，查明金融危机是影响世界所有地区的交叉主题。甚至在这一危机开始之前，许多妇女的经济状况就已经岌岌可危。最近的事件只是加重了她们的住房权和平等权利受到侵犯的危险。

⁶⁴ A/66/270，第19段。

⁶⁵ A/64/255，第15段和59段。

研究表明，妇女和某些少数群体的成员更可能成为掠夺性贷款的牺牲品，因此她们获得次贷和面对房屋止赎和无家可归的风险更大。例如，美国妇女——特别是少数族裔妇女——成为次贷和掠夺性贷方目标的几率比男性高32%，尽管她们的平均信用评分要高于男性。⁶⁶ 在其关于妇女与适足住房权的2012年报告中，特别报告员指出，“房屋止赎对妇女造成的后果类似记录的强迫迁离的影响，即社会隔离加剧，更易遭受家庭暴力以及贫困加剧。”⁶⁷

因此造成的经济衰退在全世界对包括适足住房权在内的经济和社会权利的享有都产生了影响。尤其是各国削减社会方案，包括住房方案，对妇女造成了不成比例的影响，因为这种方案的绝大多数受益者是妇女。2011年，美国联邦住房方案削减了28亿美元。⁶⁸ 在整个欧洲，紧缩措施也减少了公共住房的提供和可负担性。加上长期的差距，例如男女薪酬差距⁶⁹——导致妇女遇到更大的困难。

特别报告员的电子磋商还揭示出，在非洲，“外国援助、外国直接投资和汇款量减少，直接导致国家一级住房方案大幅削减。此外，强占土地以及将以前的公地出售给外国投资者的情

⁶⁶ 全国妇女研究理事会，“研究理事会五大：妇女、住房拥有权和次贷危机——对公平贷款做法的需要”，简报。可查阅www.ncrw.org/sites/ncrw.org/files/Subprime%20mortgages.pdf (2012年3月16日查阅)。

⁶⁷ A/HRC/19/53，第15段。

⁶⁸ 见国防部及《全年持续拨款法案》，2011年。

⁶⁹ 例如，在欧洲联盟，平均男女薪酬差距持续维持在18%（“欧洲联盟成员国的男女薪酬差距：定量和定性指标”，2010年比利时轮值主席的报告，2010年11月23日）。

况最近不断增加，使妇女更难获得土地，同时也直接危害了她们获得适足住房、水和卫生设施、食物和健康的权利。”⁷⁰

⁷⁰ A/HRC/19/53，第16段。

结论和建议

为解决妇女适足住房权问题所作的工作，包括联合国适足住房权问题特别报告员所作的工作，已经清楚表明，国际法和国内法对妇女适足住房权的承认与该权利没有实现这一现实之间存在巨大差距。⁷¹

太多的地方还持续存在否认妇女适足住房权的极明显的歧视性法律和政策。必须废除这些法律，使其符合国际人权标准。各国还应审查其法律和政策，以确认看去性别中立的法律，例如使用“户主”概念的法律，可能对妇女具有的歧视性影响。除了取消歧视性条款，无论其是成文法还是习惯法的一部分，国家还必须制定具体措施，以确保妇女对适足住房权的享有。这应包括：明示承认这一权利和在这方面不歧视的义务，明文规定妇女参与拟定、执行和监测法律、政策和方案，设立可供妇女利用的问责机制，以及目标明确地侧重最弱势群体和边缘群体，包括这些群体中的妇女。国家法律和政策还应提到国际义务，并规定建立执行各人权机构建议的机制。此外，需要开展具体工作，确保妇女了解自己的权利，并增强她们提出这些权利要求的能力。

近年来，在性别预算分析和人权预算分析方面，取得相当大的进展。应利用这些工具，评估国家尽现有资源最大可能确保妇

⁷¹ 关于更多的结论和建议，见特别报告员的报告(E/CN.4/2003/55，第74-81段，E/CN.4/2005/43，第72-79段，E/CN.4/2006/118，第79-87段和A/HRC/7/16，第36-41段)。

女住房权的程度。在这方面，必须回顾不歧视要求是一项立即生效的义务。不为确保妇女适足住房权的方案投资可以作为不遵守国际人权标准的明显标志。

确保有效实施适足住房权还需要进行监测，这取决于数据的提供情况。人权高专办已制定了确定人权指标的框架，其中包括与适足住房权有关的某些说明性指标。⁷² 至关重要的是按性别和其他歧视理由分列数据，以便利全面了解哪些群体被剥夺了适足住房权。确定指标和收集与适足住房权有关的数据还应是参与性的，尤其应利用妇女的经验。⁷³

在提请注意否认妇女适足住房权的情况并加以应对方面，国际和区域人权机制可发挥领导作用。特别报告员在这方面已开展了重要的工作。联合国各条约机构，特别是消除对妇女歧视委员会和经济、社会和文化权利委员会，也已向缔约国提出对妇女适足住房权的关切。这两项条约的条款有交叉之处，在这一领域可以进一步开展研究，以便提供更详尽的指导，说明与妇女和适足住房权有关的具体人权义务。新设立的歧视妇女问题工作组是有助于澄清这方面概念的另一机制。

⁷² 见HRI/MC/2008/3。

⁷³ 民间社会某些有趣的倡议见Benjamín Groulx, 《Género, Vivienda y Hábitat》(Red Hábitat, 2010年)。

在监测人权机制关于妇女住房权的建议方面，民间社会和非政府组织具有至关重要的作用。就评估进展和查明新出现的问题而言，它们可能是关键。⁷⁴

妇女的适足住房权还与土地和财产问题密切相关。在这方面，缺少使用权保障、强制驱逐、流离失所后住房和土地的归还问题，都是日益受到关注的人权问题。新出现的全球性问题，如粮食安全、气候变化和迅速城市化，重新引起对土地以及国家或私人行为者对土地的使用、控制和拥有的关注。但在查明这些问题对妇女的具体影响以及解决办法方面还做得很少。在涉及土地的获取、使用和控制时，土地的性别层面作为一个人权问题，以及妇女的平等权利，是应开展更多工作的领域。

开发充分纳入性别观点的工具，如驱逐影响评估或使用权保障监测方法，可有助于高效解决某些情况对妇女的特殊影响。

如本出版物全文所显示，妇女的权利常常受到非国家行为者的侵犯。恪尽职责标准要求国家防止、调查、惩罚和纠正侵犯人权的行为，并防止有罪不罚的现象，这一标准为国家在这方面的义务提供了指导。《消除对妇女一切形式歧视公约》还具体要求国家“改变男女的社会和文化行为模式，以消除基于性别而分尊卑观念或基于男女定型任务的偏见、习俗和一切其他做法”（第五条）。解决有害妇女并深深植根于世界几乎每一文化中的偏见和陈旧观念，一直是实现妇女权利最具挑战性的任务之一。非国家行为者在固守对妇女的偏见并使其长期存在方面具有中心作用。转变男尊女卑的文化观念和妇女在家庭和社会

⁷⁴ 例如，秘鲁的民间社会组织在适足住房权问题特别报告员访问三年后，编写了进展报告：《秘鲁住房权状况》。

中的定型角色，对保障妇女的适足住房权和其他基本人权至关重要。经济、社会、文化权利委员会关于经济、社会和文化权利不歧视的第20号一般性意见(2009年)确认，有直接的义务“防止、削弱和消除造成或延续实质性的或事实上的歧视的条件和态度”，并呼吁“采取积极做法，消除系统性歧视”。这一指导表明，各国有具体的义务去解决助长歧视妇女的文化因素。在这方面需要采取的步骤因国而异，因文化而异，但可以更加系统地强调有望成功的做法。还可以进行更多的分析，以评估目前为改变对妇女的文化态度是否充分开展了工作。

除了国家义务外，关于企业对侵犯人权行为责任的工作近年来一直是国际讨论的主要专题。2011年，联合国人权理事会核准了一套企业与人权指导原则，并设立了一个新的人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组，以促进这些原则的传播和执行。研究和宣传工作可进一步探讨指导原则如何适用于私人行为者占有一席之地因此应对特定人权的实现负责的情况(如房东和银行，或其他放贷机构)。⁷⁵

为强调适足住房权的性别层面已经开展了许多重要的工作，但在妇女实际享有这一权利以及其他许多相关联的权利方面，还有更多工作有待去做。上文强调了未来工作的一些领域。国际、国家和地方需要继续对妇女的适足住房权给予重视，它与

⁷⁵ 见安全饮用水和卫生设施权利问题特别报告员关于非国家行为者提供服务问题的报告，她在其中指出，“相对于其他商业活动，供水和提供卫生设施服务具有一些特点：服务与实现人权有直接的联系。虽然非国家行为者能够通过提供服务，为实现获取水和卫生设施的权利作出积极贡献，但服务提供者的活动，也可能通过直接的行动，或者因辜负了委托给它们的任务，导致对获取水和卫生设施的权利的滥用。在这方面，它们的活动与实现人权有内在的联系，因此必须遵守恪尽职责的特殊要求。”(A/HRC/15/31，第28段)。

消除广泛的性别歧视的更广大任务有机地联系在一起。在充分保障妇女的适足住房权方面，可以采取重大步骤，推动消除对妇女一切形式的歧视。

Photo credits: © George Hsia (top) and © Los Angeles Community Action Network (bottom)