



人权理事会

第三十七届会议

2018年2月26日至3月23日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题
特别报告员的报告

秘书处的说明

在本报告中，适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员向各国和其他行为体提供了具体指导，阐述如何实施有效的基于权利的住房战略。该报告解释了住房战略与住房政策之间的差异，概述了对住房战略采取基于人权的方法的价值，并阐述了有效的基于权利的住房战略所必须遵循的关键原则。虽然没有“放之四海而皆准”的住房战略，但特别报告员确定了每项原则中最重要的要求，应调整这些原则以适应国家和地方的具体情况。这些原则借鉴联合国条约机构、法院和人权机构阐述的人权准则以及特别报告员、各级政府、民间社会、专家和其他行为体的实际经验而提出。该报告还举例说明了如何在不同的国家或地方背景下实施这些关键原则。报告最后列出了一份清单，便于制定、监测、资助和执行基于人权的住房战略。



适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题 特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 什么是住房战略?	3
三. 基于人权的住房战略的价值.....	4
四. 基于人权的住房战略的关键原则.....	5
A. 原则 1: 基于法律和法律标准.....	5
B. 原则 2: 优先考虑最需要帮助的人并确保平等.....	7
C. 原则 3: 具有综合性且采取整体政府办法.....	9
D. 原则 4: 基于权利的参与.....	10
E. 原则 5: 负责的预算编制和税收正义.....	12
F. 原则 6: 基于人权的目标和时间表.....	13
G. 原则 7: 问责和监测.....	15
H. 原则 8: 确保诉诸司法的机会.....	16
I. 原则 9: 阐明私人行为体的义务并规管金融、 住房和房地产市场.....	17
J. 原则 10: 落实国际合作和援助.....	18
五. 结论和建议.....	20

一. 导言

1. 我们正处于一个关键时刻。在全球范围内，住房条件都很紧张。无家可归现象呈上升趋势，包括在富裕的国家也是如此；强迫迁离仍然有增无减；由于缺乏负担得起的住房选择，越来越多的个人和家庭生活在非正规住区，没有土地保有权利保障或基本服务；与气候变化有关的灾害和应对措施导致贫困社区居民背井离乡；资源开采迫使土著人民离开其具有文化意义或历史意义的土地；即使对中产阶级而言，许多城市的房价也难以承受。也许最令人担忧的是，这些对人类尊严和生命的侵犯正逐渐被接受，被视为全球经济新秩序的稳定特征。

2. 各国认识到这种情况是不可持续的，等同于侵犯多种人权，并作出了适当的反应。各国通过《2030年可持续发展议程》，全体承诺确保在2030年之前人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务。此外，各国还通过《新城市议程》承诺制定住房政策，此类政策应支持逐步实现人人享有适当住房权；消除一切形式的歧视和暴力，防止任意强迫迁离；着重满足无家可归者、处境脆弱者、低收入群体和残疾人的需求，同时便利社区和相关利益攸关方的参与。¹ 在《新城市议程》中，各国以人类住区的包容性愿景为中心紧密联合起来，确认有必要承认土地和住房的社会功能，并致力于促进各类土地保有权利、广泛的住房建造方案和以人为本的办法。

3. 这就引出了这样一个问题：各国如何将这些崇高的承诺落到实处，以改革住房制度，确保所有人获得安全、负担得起和适当的住房？秘书长的发言提供了答案，即这些承诺“明确植根于人权”。²

4. 如果要认真对待通过《可持续发展目标》和《新城市议程》作出的历史性承诺，每个国家必须制定和执行基于人权的住房战略。经济、社会及文化权利委员会已明确指出，这是关于适当住房权的一项重要义务，³因为要通过制定和实施基于人权的战略，才能实现住房权。

二. 什么是住房战略？

5. 在本报告中，“住房战略”(或“行动计划”)一词与“住房政策”不同。

6. 一般而言，住房政策是由一系列方案构成，以解决现有的住房问题，包括无家可归、社会住房供应或获得私人市场的住房。住房方案通常由单一的权力机关、法定机构或不同级别的政府实行。

7. 住房战略的运作层面高于住房政策和方案，建立在长远而言所需的结构变革愿景之上。一项战略协调一系列广泛的旨在解决住房需求的法律、方案、政策和决定，将这些结合起来，创建一个住房制度。住房战略的目标不仅是提供住房，还要解决现有系统中的差距和不平等。住房战略提供了审查和修订政策和方案的

¹ 见大会第71/256号决议，附件，第31段。

² 见E/A/HRC/34/25，第4段。

³ 见经济、社会及文化权利委员会，关于适当住房权的第4号一般性意见(1991年)，第12段。

机会，以确保这些政策和方案有效，并挑战住房制度失败背后存在的污名化、边缘化和歧视问题。住房战略必须涉及各级政府和部门的多种职责和管辖权。

8. 为了实现《2030年议程》的承诺，住房战略必须确保不让任何一个人掉队。换言之，住房战略的目的应是把大量人口被剥夺适当住房权的社会变成一个人人都能获得适当住房的社会，而住房是确保在可持续社区中享有尊严、安全和包容的一种方式。

三. 基于人权的住房战略的价值

9. 各国政府和其他行为体经常询问在住房政策领域使用人权框架的价值。特别报告员确定了使人权框架对住房战略的有效性至关重要的下列因素。

必须查明和处理人权问题

10. 无家可归和住房不足的生活经历对人类的本质意义提出挑战、褻渎了人类的尊严且威胁生命本身。正是这些经历使得无家可归和住房不足成为侵犯人权行为，而不仅仅是方案的失败。

人权改变政府与人民互动的方式

11. 传统上，无家可归者或住房不足者被视为政府或慈善项目的接受者、受益者或“对象”。然而，如果将他们视为权利持有人，他们就是积极的主体，有权参与影响其生活和权利享有的决定。这意味着他们可以协助确保住房战略针对他们的生活经历提供应对措施，从而更加有效。

人权有助于找出住房制度和方案的缺陷和结构性弱点

12. 在确定住房政策和方案中的缺陷或问题方面，无家可归者或住房不足者可以发挥其独特的作用。人权框架承认权利持有人的专长，它作为一个持续的纠正机制，用于重新评估住房战略的组成部分，以确保不让任何一个人掉队，并不断取得进展。

人权使决策和问责制明确

13. 国际人权法明确规定了谁对谁负责：各级政府对人民负责，特别是对边缘化和弱势群体负责。人权明确指出，虽然确保人人享有适当住房会涉及许多行为体，但实际上这是各国的一项法律义务，国家既是关键行为体，又是私人行为体的监管者。

人权优先于其他法律，为治理和所有决策提供框架

14. 人权适用于一系列广泛的政策和方案，通过共同的目标和价值观，使法律和政策的不同领域协调一致。这些政策和方案考虑到环境和具体情况，同时包含普遍规范。

人权具有变革性

15. 人权方面的诉求有助于查明妨碍实现住房权的制度、结构和障碍，并通过确保有效的补救措施带来变化。住房权明确规定了各国现在和以后的义务：它包含一个实现住房权的愿景和过程。要实现《2030年议程》中的目标就需要进行变革，要实现变革就必需考虑人权。

四. 基于人权的住房战略的关键原则

A. 原则 1：基于法律和法律标准

16. 住房战略应承认住房权是一项合法权利，要有有效的补救措施。基于权利的住房战略应立足于承认适当住房权所有层面的立法。除了依靠宪法或立法承认住房权之外，住房战略还应参照和遵守国际人权法所保障的住房权。

17. 住房战略必须规划一个进程，在合理的时间范围内实现住房权。其条款不仅要确保当下的权利(即时义务)，还要确保以行动为导向的长期义务(渐进实现义务)。

18. 住房战略必须消除无家可归现象。如果一个国家有相当一部分人口被剥夺获得基本住所或住房的权利，则认为该国违反国际人权法。因此解决无家可归问题是一项即时义务。国家必须尽一切努力，利用一切可利用的资源，优先履行消除无家可归现象的义务。⁴

19. 强迫迁离构成对人权的严重侵犯。预防和制止这种行为必须被视为即时和优先的义务。只有在最特殊的情况下，而且已经探索了所有替代办法之后，才能实施强迫迁离。在这种情况下，必须严格遵守国际法的相关原则，包括确保受影响的社区可自由选择适当的替代住房。《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》阐明了这些义务。⁵

20. 《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第一款规定了逐步实现住房权的义务。经济、社会及文化权利委员会在其关于适当住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)第 14 段中指出，一个国家要履行这项义务，它必须表明，整体而言，所采取的措施足以在最短的时间内，以最大限度的资源实现个人的权利。在基于权利的住房战略中，各国有义务确保：为落实住房权而采取的措施是审慎的、具体的且有针对性；政策选择与住房权相一致；以及最大限度地利用现有资源实现这些目标。住房战略应确定哪些义务目前可以实现，哪些义务只能在一段合理期限内实现。国家之间存在能力差异，意味着有些国家的未来义务可能是另一些国家的即时义务。

21. 战略必须概述有关住房权的义务。这包括国家的尊重(不侵犯)、保护(防止第三方干扰)和履行(促进和便利住房的获取和提供，必要时提供援助)的义务。由于履行义务是相对于可用资源和其他因素进行评估的，因此最难用一般术语来定义。但是，这是住房战略的核心，因为它们提出了实现住房权的方法。⁶

22. 基于权利的住房战略应把住房权不仅作为一套法律标准，也作为一种变革性的愿景和行动呼吁。这一愿景激励世界各地的地方政府和国家政府、社会运动和

⁴ 见经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务性质问题的第 3 号一般性意见(1990 年)，第 10 段。

⁵ 见 A/HRC/4/18，附件一。

⁶ 关于尊重、保护和履行义务的更多资料，见：国际法学家委员会，《关于侵犯经济、社会及文化权利的马斯特里赫特准则》(马斯特里赫特，1997 年 1 月 26 日)。可查阅 www.refworld.org/docid/48abd5730.html。

社区采取行动。战略必须是“有生命力的文件”，随着新挑战的出现而不断演变且作出应对，并听取新的声音。

实践

23. 由于法律传统和政策背景不同，可以对住房权有一系列不同的阐述。许多国家的宪法现在明确承认住房权；还有些国家则确认政府有责任采取政策来促进或确保获得住房的机会。在其他地方，法院对其他宪法权利(例如生命权)采用包容性解释，以保障住房权。有些国家主要依赖立法来保护住房权。

24. 战略可能依靠法院发挥重要作用，阐明源自住房权的义务。在印度，最高法院审查了寒冷天气影响无家可归者健康的证据之后，裁定这侵犯了生命权，并下令建造住所。⁷

25. 在尼日利亚，受影响社区成功地证明，强迫迁离构成对宪法规定的尊严权的侵犯。⁸ 阿布贾高等法院指出，住房权不应被狭隘地解释为有一个栖身之处，而应该被宽泛地理解为生活在相对和平、安全和有尊严的地方的权利。高等法院还指出，政府有责任制定住房政策来强化这些价值。⁹

26. 乌拉圭《宪法》保障享有体面住房的权利，2015-2019 年的五年住房计划中规定了这一权利。¹⁰ 该计划借鉴了第 4 号一般性意见中关于城市的权利和适当住房的全面定义，涉及歧视和社会空间隔离等问题。

27. 1987 年的《苏格兰住房法》包含了解决无家可归问题的即时义务，要求地方政府为被迫无家可归者提供住房，包括面临家庭暴力和居住条件过度拥挤的人。¹¹

28. 在这些国家，民间社会已确定了侵犯住房权的行为，并继续主张更有效地落实该权利。这表明宪法和法律对住房权的保护并非总是充分的。¹²

B. 原则 2：优先考虑最需要帮助的人并确保平等

29. 在住房战略的各个方面都必须保护平等和不受歧视的权利。保障这些权利并确保有效的补救办法是即时义务。

⁷ 见公民自由人民联盟诉印度联盟等，印度最高法院，第 196 号民事诉讼(2001 年)。

⁸ 见 Akakpo Agemo 和 Ors 诉拉各斯州检察长等人，拉各斯高等法院(2017 年 1 月 26 日)。可查阅 <https://static1.squarespace.com/static/535d0435e4b0586b1fc64b54/t/58947fc686e6c0558d87e37e/1486127074123/170126+Ruling+-+Akakpo+Agemo+%26+Ors+v+LASG+%26+Ors.pdf>。

⁹ 见 Chief Jacob Obor 等人诉联邦资本发展局及其他方，拉各斯高等法院(2017 年 2 月 2 日)。 www.fcthighcourt.gov.ng/download/main%20judgement/2017_judgements/1st_quarter/court_23_hon._justice_a._i._kutigi/CHIEF-JACOB-OBOR-13-ORS-V.-F.C.D.A-3-ORS-TITLE-TO-LAND-DEMOLITION.pdf。

¹⁰ 可查阅 www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf。

¹¹ 见 Fiona King, “苏格兰：实现住房权”，《法律与社会政策杂志》，第 24 卷(2015 年)，第 158 页。

¹² 例如，见 www.justempower.org；以及 https://scotland.shelter.org.uk/get_involved/campaigning/homelessness_far_from_fixed。

30. 战略必须评估哪些社区和人口有最迫切的需求或生活在最危险的情况下，并以符合人权的方式处理他们的境况。¹³

31. 必须优先考虑灾害和洪水易发区的社区需求，如河岸和沿海地区。各国必须确保防灾发展计划(如建造堤防或洪流通道)不一定要让社区和家庭背井离乡。在搬迁和防灾保护战略中，应优先考虑“人民计划”。

32. 战略必须确保社区拥有资源和技术能力，建设的房屋能够经受住极端天气事件、地震和其他灾难，并在可能的情况下利用本土和地方性专长和能力。

33. 战略必须防止住房制度本身维系和加深社会经济的不平等和排斥。法律和政府政策(住房商品化)之间密切关联，住房对于收入最低群体而言无法承担，导致无家可归和流离失所现象日益严重且财富日益集中，战略必须认识到这些问题并加以解决。

34. 要使住房战略有效，不仅要解决住房需求，还必须解决需求背后的结构性问题。例如，“住房优先”方案可能会减少残疾人的无家可归现象，但还需要辅之以适当的社会保障方案、无障碍设计、获得经济适用房的机会，并采取措施确保住房提供者合理安置残疾人。

35. 必须理解平等权的实质。这意味着不仅仅要确保人们平等获得现有住房，还需要采取积极措施来消除歧视和排斥的影响。各国应参照经济、社会及文化权利委员会关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的第 16 号一般性意见(2005 年)和关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，以确保战略符合实质性平等并确保其实施。

36. 住房战略应当确定面临住房不利境况的群体，并解决他们面临的具体障碍。这些群体包括：妇女、残疾人、穷人、移民、种族和族裔少数群体、土著人民、青年、老年人、男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者以及无家可归或生活在非正规住区的人。战略应当确保在住房部门有效执行免遭歧视的法律保护措施，并确保住房状况(包括无家可归)以及社会和经济状况被确认为禁止的歧视理由。¹⁴

37. 在住房战略的各个方面，必须确保妇女的平等住房权利。这包括处理妇女在住房方面的不同经历，包括在土地、财产和继承方面的歧视、暴力侵害妇女以及强迫迁离对妇女的过度影响、供水和卫生条件不足以及普遍贫困。

38. 战略应解决殖民化遗留问题和土著人民遭受的系统性住房不平等和剥夺问题。这需要采取具体措施，由土著人民主导，根据自己的权利制定自己的住房优先事项和战略。¹⁵

39. 战略还应认识到并顾及交叉和多重歧视造成的独特住房经历。例如，残疾妇女更容易遭受家庭暴力，获得住所或替代住处的可能性更小，供水和卫生设施不在附近时，残疾妇女会面临特别的困难。

¹³ E/C.12/2007/1, 第 4 段、第 8 段(f)项和第 13 段(b)项。

¹⁴ 见第 20 号一般性意见。

¹⁵ 见《联合国土著人民权利宣言》。

40. 这些战略应针对新出现的边缘化、歧视或仇外问题并消除污名化和仇恨。流动人口日益增多，在这方面提出了特别的挑战。无论移民是否有证件，住房战略都必须确保移民的住房权。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写的移民准则草案就这些义务提供了指导。¹⁶

实践

41. 在很多情况下，尽管战略声称优先考虑那些最需要帮助的人，但却设置了一些强制要求，导致他们没有资格。例如，现金首付、个人身份证明、所有权证明文件或分区批准或历史占用情况等要求对许多需要适当住房的人构成障碍。

42. 在阿富汗，有一个小额贷款项目向低收入居民提供小额家居修缮贷款，用于装修和改造。最初，该方案要求居民出示其土地所有权的证明文件。但是，为了消除这一障碍，现在也接受其他形式的证明，例如邻居的证词。¹⁷

43. 在乌干达，2016 年住房政策¹⁸ 回顾了该国的殖民历史和以往的住房政策，这些政策仅满足了欧洲人的需求，而将非洲人隔离到城区周边。目前的政策旨在确保为弱势群体提供适当住房，挑战对弱势群体的污名化和歧视，特别是对 200 万艾滋病毒/艾滋病感染者的污名化和歧视，并将性别平等作为一个贯穿各领域的问题，需要采取措施，确保妇女参与设计、拟定以及执行住房项目和方案。

44. 哥伦比亚麦德林市推行了一个新的交通系统，针对的是生活质量最低的地区。该系统通过缆车将非正规住区与城市连接。¹⁹

45. 作为落实宪法人权条款(包括人的尊严)的一项措施，葡萄牙根据不歧视和平等的原则通过了一项多管齐下的行动计划，要在 2023 年之前消除无家可归现象。该战略包括设立一个部际委员会，负责监督该战略的执行情况。

46. 最近，欧洲各组织合作制定了“无家可归者权利法案”，以提高对无家可归者所遭受的歧视和不平等的认识，并敦促各城市承认他们有权使用公共空间，获得基本的卫生设施并进行生存所必需的实践。²⁰

47. 在英格兰，2017 年《减少无家可归者法》要求地方政府审查无家可归问题，采取关于无家可归问题的战略，并向被视为优先群体的人提供住房。此外，2010 年《平等法》要求英格兰社会住房提供者和所有地方政府当局遵循“平等义务”，采用可衡量的平等目标。

¹⁶ 可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx。

¹⁷ 2017 年欧洲小额信贷奖的资料，存于特别报告员处。

¹⁸ 可查阅 <http://mlhud.go.ug/wp-content/uploads/2015/10/National-Housing-Policy-May-2016.pdf>。

¹⁹ 见 <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/ds2/stream/?#documents/47914/page/1>。

²⁰ 见皮埃尔神父基金会，住房权利观察，FEANTSA，“无家可归者权利法案模板”。可查阅 www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN.pdf。

C. 原则 3：具有全面性且采取整体政府办法

48. 基于权利的住房战略必须确保适当住房权的各个层面在各种情况下得到解决。经济、社会及文化权利委员会将适当住房权定义为生活在和平、安全和有尊严的地方的权利。在这个宽泛的定义范围内，委员会在其第 4 号一般性意见中确定了适当住房的七个主要特征：土地保有权的法律保障、可负担性、宜居性、服务提供、可获取性、地点便利以及文化适宜性。已阐述“适当性”的其他层面，以确保涵盖残疾人和妇女的住房经历。²¹

49. 适当性的每个组成部分都会产生特定的义务。例如，可负担性就要求采取一系列措施，如租金监管、住房补贴、获得信贷的机会以及防止投机的措施；服务提供则要求提供水和卫生设施、儿童保育和保健服务；土地保有权保障要求采取一系列措施，如加强不同的保有形式(例如正规/非正规、个人/集体、习惯、租赁/所有权形式)，优先考虑就地解决方案以及打击基于保有权的歧视，城市贫民保有保障的准则中对这些都有说明。²²

50. 战略应解决所有对住房权有重大影响的问题，包括掠夺土地、投机、私有化、掠夺性贷款、环境退化和易受洪水、火灾或地震的影响。

51. 住房战略必须涉及多种方案、政策和政府各领域。这些战略必须确保协调一系列领域，包括收入支助、土地使用、社会住房方案、融资等。

52. 住房战略还必须让各级政府参与，包括地方政府和国家政府，以吸取各方的优势。需要划分各级政府的责任，并与人权义务明确挂钩。

53. 可以采取一系列办法，对必须参与基于权利的住房战略的多个领域和各级政府进行协调。可以指定一个主管部门负责协调。政府间协定应承担共同的义务并阐明责任。如果不确定哪方有管辖权或责任，应首先采取行动保护相关权利，之后可以考虑和解决纠纷。

54. 战略必须解决不同人群的需求，不论居住在哪里(城市、农村或城郊地区)，不论其保有状态如何，而且应包括那些流离失所者或因冲突或灾害失去住房的人。

55. 战略必须让其行动可能影响适当住房权的各种行为体参与其中，不仅包括政府，也包括私人行为体、国际金融和投资机构以及双边和多边捐助者。

实践

56. 许多国家的住房战略在某些方面采取了基于权利的框架，但缺乏全面性，因此效力不大。

57. 例如，在法国，2007 年颁布的关于可强制执行住房权的国内法(“Droit au Logement Opposable”或“DALO”)规定任何拥有居留权/居留许可却缺乏适当住房的法国公民或个人有权申诉获得优先住房。²³ 该法生效 10 年以来，约有 10

²¹ 见 A/72/128, 第 8-32 段；以及 A/HRC/19/53, 第 12-13 段。

²² 见 A/HRC/25/54、A/HRC/4/18 和 A/72/128。

²³ 见 Julie Clauzier, “DALO 法：实现住房权的举措”，2017 年 7 月 6 日。可查阅 www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-step-towards-making-right-housing-reality。

万户家庭获得住房。²⁴ 虽然“DALO”法确认了住房权，但未能解决关键的系统性问题和无家可归问题的根源，例如城市住房供应不足和排斥移民现象，也未能确保最脆弱群体受益于“DALO”法。法国表示将推出一项旨在增加住房供应的新住房战略，侧重于最脆弱的群体以及改善生活条件。²⁵

58. 阿根廷制定了一项多利益攸关方举措(“Habitar Argentina”), 其中包括综合性的“国家体面人居共识”, 有 10 个组成部分, 包括: 土地政策、房地产收入再分配、普遍获得抵押贷款的机会、参与、正当程序和诉诸司法的机会、防止强迫迁离、租赁市场监管和使用社会基础设施。²⁶

59. 爱尔兰制定了一个名为“重建爱尔兰”的跨政府计划, 让地方政府和志愿部门参与进来。住房问题内阁委员会由总理担任主席, 负责监督该计划的执行情况。²⁷

60. 卢旺达是世界上城市化率增长最快的国家, 收入水平和生活成本之间差距很大, 90%的人口无法负担正规的住房。为应对这些情况, “国家住房政策”(2015 年)和“非正规城市住区改造战略”(2017 年)将住房作为一项基本人权, 给各当局机构和各级政府分配明确的责任领域, 实行“跨部门和跨层级协调”, 并考虑采用不同的框架以“纳入公民关切”。²⁸

D. 原则 4: 基于权利的参与

61. 基于权利的住房战略必须坚定致力于确保受影响者以有意义的方式参与设计、实施和监测的每个阶段。参与是基于人权的住房战略的核心, 因为参与是对排斥和压制的挑战。战略必须认识到, 侵犯住房权和其他人权的行行为源于对人民的民主问责制失灵。

62. 应将基于权利的参与与磋商区分开来。在磋商中, 各国政府可能会征求意见, 但决策权仍在政府手中, 往往无视相关选区的意见。基于权利的参与来自社区行动, 由权利持有人领导, 他们会确定不足的方面和需要改变的领域。各国政府必须据此作出应对。

63. 住房战略应包括具体的参与机制, 以监督其执行情况, 例如住房理事会、委员会或小组。必须支持无家可归者、居住在非正规住区的人或住房条件严重不足

²⁴ 见 Jean Michel David, “DALO 法生效已 10 年”, 2017 年 6 月 26 日。可查阅 www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-10-years-old。

²⁵ 见法国政府, “政府的住房战略”。可查阅 www.gouvernement.fr/en/the-government-s-housing-strategy。

²⁶ 仅提供西班牙语版本 www.consensohabitar.org.ar/and www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-digno-diez-propuestas-de-politicas-publicas。

²⁷ 重建爱尔兰, 住房和无家可归问题行动计划, 2016 年 7 月。可查阅 http://rebuildingireland.ie/Rebuilding%20Ireland_Action%20Plan.pdf。

²⁸ 见非洲可负担住房融资中心, 2017 年年鉴(约翰内斯堡, 2017 年), 第 213 页。可查阅 http://housingfinanceafrica.org/app/uploads/2017_CAHF_YEARBOOK_14.10-copy.compressed.pdf。

的人参与这些机制。为确保有效的参与，必须提供技术支持和专业知识，在可能的情况下利用当地能力。应提供沟通和互动的方法，尊重社区的做法。

64. 土著人民参与住房战略和规划的方式必须以符合《土著人民权利宣言》和国际劳工组织《1989年土著和部落人民公约》(第169号)，其中包括要求获得自由、事先和知情同意，还要符合土著人民及其政府之间的其他全国基本协定或宪法协定。

65. 必须特别注意确保弱势群体的参与，否则他们可能由于歧视或边缘化而无法参与，如：妇女、无家可归者、男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者、非正规住区的代表、种族、族裔和文化少数群体、移民、老年人以及年轻人。为确保残疾人有效参与而采取的特别措施应符合《残疾人权利公约》第三条规定的充分和切实参与和融入的标准。

66. 必须对受流离失所影响者赋权，使他们能够就替代性土地和住房作出决定。²⁹ 在地方一级，参与权应当转化为社区对住房开发以及居民自己改造非正规住区的控制。

67. 地方政府在支持参与方面起着至关重要的桥梁作用，因为它们往往最适合与当地社区直接接触，并将当地社区的关切纳入地方治理、政府间谈判和国家级战略中。³⁰

实践

68. 在建立地方政府与受驱逐和流离失所影响的社区之间的对话框架过程中，南非宪法法院提出了“有意义的参与”这一概念，各方在遵守住房权的基础上共同作出决定。³¹

69. 在安哥拉，“罗安达城市消除贫困方案”鼓励民间社会参与发展和支持“居民区开发组织”，就规划和基础设施与地方政府进行接触。³²

70. 泰国实行了基于权利参与住房改造方案的独特模式。该模式为社区提供财政和技术支持，以进行土地谈判，制定覆盖全市的计划，提供基础设施并管理改造项目的所有方面。³³

71. 土著人民获得文化适宜住房的权利经常受到侵犯，因为他们被拒绝参与和控制自己住房的设计和建造。例如，在智利，确保房门面朝日出对任何马普切家庭而言非常重要，即使是这样简单的要求，在为这些社区建造住房过程中也被忽

²⁹ 见 A/HRC/4/18。

³⁰ 见 A/HRC/28/62。

³¹ 见 L. Chenwi 和 K. Tissington, “就社会经济权利与政府进行有意义的接触：重点关注住房权” (西开普大学, 2010 年), 第 10 页。可查阅 https://docs.escr-net.org/usr_doc/Chenwi_and_Tissington_-_Engaging_meaningfully_with_government_on_socio-economic_rights.pdf。

³² 见 <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=10266&catid=34&typeid=73&SubMenuID=69>。

³³ 见 N.Castanas 等人, “不让任何一个人掉队” (工作文件, 2016 年 12 月)。可查阅 http://www.achr.net/upload/downloads/file_12012017132717.pdf。

视。智利的新型社会住房建筑融入了灵感源自马普切“ruka”住宅的设计，这种住宅用树干和树枝制成。³⁴

72. 对住房战略的参与也可能引导更有效的民主政治参与。在筹备 2017 年雅加达省长选举之时，民间社会与候选人之一通过谈判达成一份“政治契约”，其中包括要求制定基于人权的住房战略，该战略包括城市规划，以规范“村庄”（kampung，非正规住区）和可负担的住房方案。来自村庄的许多选民都来支持该候选人，并且契约正在执行中。

E. 原则 5：负责的预算编制和税收正义

73. 如果政府不能为其战略的实施分配合理的预算和资源，战略就不会成功。住房战略必须包括关于充足资源的短期和长期承诺。

74. 根据《公约》第二条第一款的规定，住房战略的预算应符合“最大可用资源”和“一切适当手段”的标准。符合这一标准的问责制包括制定合理支出以解决住房需求的义务，以及通过合理税收和其他措施来保证可用资源的义务。

75. 应当落实考虑到性别问题的预算编制过程，分析国家和地方预算对妇女住房经历的不同影响，并采取促进妇女住房平等的财政决定。

76. 参与式预算编制过程可以发挥重要作用，确保重视人权标准，确保分配充足的资源以实现既定目标和时间表，并适当考虑到边缘化群体的需求。

77. 战略必须确保向担负住房责任的地方政府和国家级以下政府提供足够的资金、税收准备金或其他获得资源的手段。

78. 战略必须致力于解决住房和房地产行业的避税和漏洞问题。住房制度中的避税造成巨大的收入损失，这些收入本应用于实现住房权。

79. 住房战略应致力于进行必要的税收改革，以确保税收促进而不是损害住房权的实现。例如，豪华住房的投机者和投资者应缴纳更多的税，私人所有者从重新分区或基础设施的公共投资中获得的利润应被追回并用于公共目的。特别报告员关于“住房金融化”的报告也确定了其他税收战略。³⁵

80. 应将消除税收漏洞和对富人征收更多累进税所产生的额外税收用于建造经济适用住房，补贴低收入家庭，建立土地银行和其他资源以支持住房战略。

81. 在许多国家，与租房者相比，房主享有税收优惠待遇，加剧了日益增长的社会经济差距。住房战略应审查和解决这些差距。

82. 税收体系应采取措施改善系统性的歧视模式，例如在通常给予男性所有权的社會中，向妇女提供税收激励，鼓励她们登记为土地或住房所有者。

³⁴ 见 M.Ayenaog Lagos，仅有西班牙文版本 http://revistaplano.uc.cl/wp-content/uploads/Articulo_Margarita_Ayenaog.pdf。另见 2013 年 12 月 10 日关于 ruka 住房的文章，可查阅 <https://www.archdaily.com/456299/ruca-dwellings-undurraga-deves-arquitectos>。

³⁵ A/HRC/34/51。

83. 住房战略应与打击腐败的措施相结合，确保严格监督公私伙伴关系以及关于住房建造和管理的合同。

84. 在城市或社区建立或扩张大型跨国企业，尤其是技术产业的企业，可能会给现有的住房市场带来过度的压力和要求。应探索各种机制，确保这些企业贡献资源，协助满足更高的住房需求。

实践

85. 在肯尼亚，《宪法》包含关于参与公共财政管理的条款，目前正在对参与性预算编制进行测试，以落实这项条款。初步结果表明，参与度、尤其是妇女参与度提高了，而且预算拨款的重点已转向改造设施而不是旗舰项目。³⁶

86. 在控制住房金融化方面，新加坡比其他国家更成功。新加坡征收 18% 的房产销售税，并对房产业主和投资者富人另行征收买方印花税，这些税收收入用于补贴低收入个人的房屋拥有权。³⁷

87. 加拿大温哥华推出了一项住房战略，其中包括对空置住房征税、对豪华住宅征收差别式房产税、“翻转”税、投机税、限制非永久性居民的财产所有权以及为收回因重新分区带来的房产增值而采取的措施。³⁸

88. 在中国台湾，如果住宅业主在购房后一年内卖掉，则需按出售价格的 15% 缴税，如果在两年内卖掉，则要按照出售价格的 10% 缴税。在新西兰，政府的“明线测试法”规定，若投资者购房后不到两年卖掉，需缴纳利润所得税。³⁹

F. 原则 6：基于人权的目标和时间表

89. 需要制定严格的基于人权的目标和时间表，以确保住房战略尽快实现人人享有适当住房的目标，并且在最短的时间内，以最大可用资源实现每个人的这项权利。⁴⁰

90. 目标和时间表应是合理的。不应过于雄心勃勃，以致难以实现，但必须反映出处理侵犯人权问题的紧迫性。各国必须调整住房战略的目标和时间表，以确保实现在《2030 年议程》和《新城市议程》中承诺的结果。

91. 住房战略中的目标和时间表必须被理解为人权义务。如果未能实现这些目标和时间表，会对居住条件恶劣的人产生严重后果，除非是由于出现意外事件或情况而致，否则就构成侵犯人权的行为，应追究国家的责任。

³⁶ 见 <http://blogs.worldbank.org/governance/citizen-engagement-kenya-law-practice>。

³⁷ 见 Sock-Yong Phang 和 Matthias Helbie, “新加坡的住房政策”，亚洲开发银行研究所第 559 号工作文件(东京，2016 年)。可查阅 www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adbi-wp559.pdf。

³⁸ 见 <http://council.vancouver.ca/20171128/documents/rr1appendixa.pdf.1>。

³⁹ 见 <http://www.ird.govt.nz/technical-tax/legislation/2015/2015-111/leg-2015-111-ta-bright-line.html>。

⁴⁰ 见第 3 号一般性意见，第 9 段；以及第 4 号一般性意见，第 14 段。

92. 可根据联合国人权事务高级专员办事处确定的三类人权指标制定目标和时间表：⁴¹

(a) “进程指标”说明在一段时间内实现的进展。这可包括所资助和建造的住房单位数量、已完成的原地改造数量或分配的住房补贴额度；

(b) “成果指标”从权利持有人的经历来评估结果。这些指标既依靠定量数据，如拥有水和卫生设施的家庭数量，也依靠定性信息，捕捉生活经历，包括直接证词、照片、视频和社交媒体资源；

(c) “结构性指标”衡量住房权的组成部分(例如可负担性或土地保有权的保障)在多大程度上受到法律保护并获得有效的补救办法。结构性指标应包括评估法律保护对实地的影响，以及边缘化群体实际上诉诸司法和获得有效补救的程度。

93. 战略必须确保收集关于方案受益者(进程)、住房条件(成果)和诉诸司法(结构性)的充足数据，并按种族、族裔、残疾、年龄、性别和其他相关特点分类。⁴²

94. 应为特定的群体、区域和地点制定独立的目标和时间表。例如，住房战略应当衡量为街头儿童和青年提供住房的情况以及为残疾人提供社区住房的情况。

95. 目标应针对诸如污名化、种族分歧、服务提供和交通不平等、征地以及农业损失等系统性问题。

96. 至关重要的是，在确定用于设定目标和评估进展情况的定义时，要参考人们的生活经历。例如，“可负担性”的定义方式必需考虑到生活极端贫困者、可能有额外生活支出的残疾人或有医疗支出的老年人的收入水平。

97. 住房战略不应单靠统计数字来驱动，以免脱离目标所依据的基本人权价值。努力实现量化目标不应阻止当局处理更为复杂的需求或应对新出现的问题。实现目标和时间表应始终参考基于人权的住房战略更广泛的目的。

实践

98. 尽管许多国家和地方政府都致力于消除无家可归现象，但成功的案例并不多见。加拿大阿尔伯塔省梅迪辛哈特市于 2015 年宣布消除了无家可归现象，这意味着人们住在收容所不超过 10 天，就会被分配到永久住房。美国斯波坎市通过了一项计划，要在 2017 年之前消除长期无家可归现象，并在 2018 年之前消除全家无家可归现象。该计划是基于一种信念，即获得住房是一项基本人权。但是，这一目标尚未实现。

99. 在芬兰，2008-2015 年消除无家可归战略第一阶段的目标包括在 10 个城市建设 1,250 所新住房和支助性住房单位。该目标已经实现而且超出近 300 个住房单位，但是这个战略没有达到将无家可归人数减少 50% 的初始目标(仅减少了 28%)。在此期间，芬兰是唯一一个要减少无家可归现象的欧洲国家。该战略的第二阶段作了调整，以解决无家可归现象的结构性原因，扩大战略的覆盖范围，

⁴¹ 见人权高专办，《人权指标：衡量和执行指南》(纽约和日内瓦，2012 年)，第 34-42 页。可查阅 http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf。

⁴² 见第 20 号一般性意见。

同时为急需的人提供住房。该战略包括预防无家可归服务，解决隐藏的无家可归问题，以及为年轻人和寻求庇护者提供住房。⁴³

100. 2008年，佛得角推出了一个名为“全民住房”的国家住房方案，目标是在2013年之前交付8400个住房单位，将住房赤字减少20%。在国际货币基金组织迫使该国政府减少该方案的支出后，2011年该目标被降至6,010个住房单位。金融机构也不愿意为主要在非正规部门工作的低收入受益人提供抵押贷款，而他们正是该方案的主要受益人。⁴⁴

G. 原则 7：问责和监测

101. 有效监测住房战略的执行情况和成果是各国的坚定义务。⁴⁵

102. 应指定一个监测机构负责评估住房战略的持续有效性，找出失败或不足之处，提出必要的修改建议，并追究政府和其他行为体的责任。无论是委员会、住房监察员、住房倡导者，还是国家或地区人权机构，该指定机构必须独立于政府之外，拥有充足的财政资源，可以自由发表意见，并就政策和立法提出建议。⁴⁶

103. 也可以授权监测机构向国际或区域人权机构提供关于遵守住房权的独立资料，或参与国内法院或人权法庭的相关案件听证会。监测机构也可负责监测这些人权机构提出的建议或补救令的执行情况。

104. 监测机构还应有访问受影响社区所需的权力和资源，对系统性问题或报告的问题召开听证会，并受益于住房经验丰富的人士。

105. 监测工作应包括使用人权指标，审查有关商定目标和时间表的进展情况，并考虑所有相关数据。数据应根据群体特点分列，并充分包容流动人口、无家可归者或居住在非正规住区的人。

106. 在评估进展情况和解决关切时也应考虑受影响社区、民间社会组织、媒体和人权组织对住房战略进行的评估。

实践

107. 在西班牙，监察员有权向公共当局和立法者提出建议，并可以提出或建议修改立法。监察员分析了西班牙抵押贷款危机的原因及其对弱势群体的后果，并提出了广泛的建议。⁴⁷

108. 在加拿大，“国家住房战略”包含一项条款，规定联邦住房倡导者负责听取弱势群体在面临适当住房系统性障碍方面的经历。⁴⁸

⁴³ 见 N.Pleace, “2016-2019 年芬兰预防无家可归行动计划：终结无家可归综合战略的顶点？”，《欧洲无家可归者杂志》，第 11 卷，第 2 期(2017 年 12 月)。

⁴⁴ 见 A/HRC/31/54/Add.1。另见 www.expressodasilhas.sapo.cv/economia/item/49517-fmi-aconselhou-fim-do-casa-para-todos-ha-quatro-anos (仅提供葡萄牙文版本)。

⁴⁵ 见第 20 号一般性意见，第 11 段。

⁴⁶ 见经济、社会及文化权利委员会关于国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用的第 10 号一般性意见(1998 年)，第 3 段。

⁴⁷ 见 www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/Ndp_hipotecas_en.pdf。

⁴⁸ 见“加拿大国家住房战略”(渥太华，2017 年)。可查阅 www.placetocallhome.ca/pdfs/Canada-National-Housing-Strategy.pdf。

109. 在秘鲁，监察员对影响或限制人们获得住房的情况予以干预。例如，它建议利马市政府为居住在垃圾场的 Cantagallo 社区的城市土著 Shipibo-Conibo 人实行重新安置计划。作为回应，住房、建筑和卫生部宣布为这些家庭建设住房单元，投资 2300 万索尔。⁴⁹

H. 原则 8：确保诉诸司法的机会

110. 基于权利的战略必须包括有效的申诉机制，保障在发现侵权行为时可获得补救。这类机制可发挥重要作用，确保住房制度以包容和有效的方式运作。这些机制可使边缘化群体确定未满足的住房需求，提请注意被忽视或忽略的情况，并查明剥夺获得适当住房机会的法律、政策或方案。这些机制为权利持有人提供机会，为他们的住房问题找出适当的补救办法或解决方案。

111. 基于权利的住房战略可通过各种方式确保人们诉诸司法的机会。⁵⁰ 可以依靠法院审理涉及侵犯住房权的宪法申诉或执行有关住房战略的立法。必须提供必要的法律援助和其他支助，保障诉诸法院的机会，并确保公正审理。

112. 虽然最终诉诸法院很重要，但其他更容易获取的申诉机制也应被列入住房战略。可授予监察员办公室、住房专员、人权机构、社区住房理事会或住房倡导者审议申诉的权力，并要求各国政府和其他相关行为体作出回应。

113. 申诉机制能够审理系统性申诉并追究所有相关行为体的责任这一点特别重要。应授予这些机制广泛的管辖权，以听取民间社会的意见，让各级政府参与，并让私人行为体负责。

114. 在住房战略背景下，诉诸司法必须是广义的。各国应对强迫迁离等具体行为负责。但是，对于未能逐步实现住房权而造成的侵权行为，它们也必须承担责任，例如未能在战略规定的时限内向非正规住区提供基本服务。

实践

115. 在法国，“DALO”法规定针对侵权案例设立友好解决程序和诉讼选项。在一个案例中，政府因未能依法提供住房而被罚款 1290 万欧元。⁵¹

116. 很多城市设有监察员办公室，为侵犯住房权的案例提供申诉程序。首尔为了巩固其作为人权城市的地位，设立了地方人权委员会和监察员办公室，当地居民可以向这些机构提出申诉。⁵²

⁴⁹ 秘鲁监察员为本报告提交的资料，第 6 页。

⁵⁰ 见经济、社会及文化权利委员会，关于《公约》在国内的适用问题的第 9 号一般性意见(1998 年)，第 9 段。

⁵¹ 见 C. Lévy-Vroelant, “法国的住房权：从意向到实施仍然任重道远”，奥斯古德法学院法律和社会政策杂志，第 24 卷，第 5 期，第 102 页。可查阅 <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1210&context=jlsp>。

⁵² 见人权高专办，“落实适当住房权：地方政府和民间社会指南”（日内瓦），第 8 页。可查阅 www.uclg-cisd.org/sites/default/files/GuideSubnationalReport_EN.pdf。

117. 南非人权委员会设立了一个申诉程序，并有权召开听证会。在收到许多涉及住房权的申诉后，委员会对获得住房、地方治理和提供服务进行了调查性听证。委员会指定了 10 个政府和公共机构进行答复。完成之后，委员会确定南非住房方案的主要办法未能逐步实现适当住房权。委员会向各级政府提出了广泛的建议，并呼吁“对于国家部门如何履行住房义务要转变心态”，以实现作为有尊严的生活权核心组成部分的住房权。⁵³

I. 原则 9：阐明私人行为体的义务并规管金融、住房和房地产市场

118. 在大部分国家，私营部门在建造和提供住房和相关服务方面发挥着主要作用。因此，如果住房战略忽视私人行为体的重要作用，就可能是无效的。相关私人行为体包括小规模业主、房地产开发商、建筑公司、跨国企业业主以及 AirBnB 和其他短期租赁提供商。也包括银行和其他金融机构、国际对冲基金和数十亿美元的私募股权公司。

119. 尽管住房投资是全球最大的商业部门，但对住房方面工商业与人权的关注却很少。住房战略应包括针对投资者和业主的人权教育活动，或要求对未来业主进行人权义务方面的强制培训。

120. 住房战略应当符合《工商业与人权指导原则》列出的所有标准。《指导原则》概述的有效补救办法和申诉程序应为受影响的社区提供一种手段，使他们能够就绅士化、土地征用和投机相关活动的影响提出关切。

121. 然而，《指导原则》并没有为实现住房权所需的营商规管提供全面的架构。这些原则主要限于确保尊重和保护的义务，而住房战略集中关注国家需履行的义务，即住房权。鉴于大部分住房制度依赖私人行为体，政府不能仅仅通过防止非法迁离或拆除来确保私人行为体不造成任何伤害。政府还必须确保私人行为体和投资者的行动与国家实现住房权的义务保持一致。在这方面，住房战略可能会要求投资者建造可负担的而不是豪华的住房；建造一定比例的无障碍住房单位供残疾人居住；或确保按照居民的选择进行就地改造。

122. 住房金融化带来了挑战，要求国家大幅转变监管私人行为体和指导金融市场活动的方式。战略要申明土地和住房的社会功能，采取措施遏制投机，停止建造不必要的奢华住房并防止公有土地私有化。

123. 战略应促进和认可住房投资的其他替代形式，以打击土地和住房的私有化。社区土地信托、集体所有制模式和社会住房应优先于对私营部门投资的依赖。

124. 住房战略应建立各种机制，严格监管公私伙伴关系以及公共当局与私人开发商之间的其他关系。必须确保为了“公共目的”的流离失所或土地收购不被滥用于私利。分区修正案和土地使用决定应接受独立监督，以确保透明度、对社区负责以及杜绝腐败。

⁵³ 见南非人权委员会“调查性听证报告：获得住房、地方治理和服务提供”（2015 年 2 月 23 日至 25 日），第 19 页和第 100 页。可查阅 www.sahrc.org.za/home/21/files/Access%20to%20Housing%202015.pdf。

125. 住房战略应保护和支持人们赖以生存的非正规经济活动，涵盖照料者、家庭佣工、街头小贩以及在家中生产或出售商品的人。

126. 在农村地区，住房战略应确保住房权(包括用水权、粮食安全权、土地权和生计权)不受采掘业和农业综合企业的影响，防止掠夺土地，并根据《联合国土著人民权利宣言》保护土著人民的权利。

实践

127. 在阿根廷，《公平获得住区法》要求大型房地产开发项目(如乡村俱乐部和封闭式社区)放弃 10%的土地或物业成本用于社会住房。该法还禁止从非正规住区驱逐居民，在社区发展促使房产增值时允许增加房产税。收到的资金用于改造非正规住区并改善不稳定的住房条件。

128. 在印度，议会于 2016 年通过了《房地产(管理和发展)法》，以消除房地产开发中不必要的延误并提高透明度。法律要求登记发展项目，确定涉及的所有个人和企业。该举措有望加快经济适用房项目的进程并改善房地产部门的问责制。然而，该举措并没有规管房地产投机，也没有按照“住房和土地权网络”组织的呼吁为低收入家庭提供经济适用房。⁵⁴

129. 许多地方政府要求开发商确保至少最低比例的新住房单元是可负担的。加拿大蒙特利尔要求 15%的住房单位是可负担的，伦敦的比例是 25%，巴黎市镇联合体(Plaine Commune)的比例则是 40%。⁵⁵

130. 在利马市，里马克区率先通过社区居民协会和私人开发商之间的伙伴关系，开展重建工作。⁵⁶ 各社区协会先确定将购买历史性房屋的私人开发商。然后对建筑物进行重建，以便为现有居民提供补贴住房，为新买家提供市价住房。⁵⁷

J. 原则 10：落实国际合作和援助

131. 住房战略主要侧重于实现各国的住房权，并确保根据《新城市议程》和《2030 年议程》中所作的承诺，制定和实施国内政策和方案，以确保人人享有适当住房。然而，与此同时，各国必须承认住房战略中涉及的许多挑战是全球性的，也需要采取国际行动。

132. 《公约》第二条第一款承认需要在国际层面逐步实现《公约》权利，指出各国必须单独或通过国际援助与合作采取措施，特别是经济和技术方面的措施。经济、社会及文化权利委员会承认，如果一个国家的发展援助导致侵犯另一个国家的住房权，则该国就没有遵循其在住房方面的国际人权义务。⁵⁸ 住房战略应

⁵⁴ 见住房和土地权网络，《印度的住房权和土地权：向人居三大会提交的材料》(新德里，2016 年)。可查阅 http://hlmn.org.in/documents/Housing_and_Land_Rights_in_India_Report_for_Habitat_III.pdf。

⁵⁵ 世界城市和地方政府联合组织为本报告提供的资料。

⁵⁶ 同上，第 30 页。

⁵⁷ 同上，第 31 页。

⁵⁸ 见 E/C.12/DEU/CO/5，第 11 段。

通过加强对国际合作和援助的承诺，促进共同行动来应对全球挑战，从而体现住房权的国际层面。

133. 发展援助往往阻碍而不是促进住房权的实现。继续在为导致强迫迁离的基础设施项目提供资金，并支持财产和住房金融化，导致投机现象以及房价难以负担。相反，应采用创新的技术援助和财政援助模式来支持社区驱动的原地改造，并借鉴集体所有权和合作所有权的模式。发展援助接受国应该坚持的是，提供援助的方式要支持和促进住房战略的实施。

134. 国际金融机构经常以放松管制或紧缩措施作为贷款或项目的条件，而这些措施不利于住房战略。需要从国际或区域贷款人借款的国家应通过谈判获得支持其住房战略的条款和条件，不应接受导致违反住房权的贷款条件。⁵⁹ 应加快申诉程序，以抗衡违反人权义务的强制性条件。

135. 前所未有的资本流动和“全球城市”住房金融化将住房资产转化为国际贸易商品。住房战略应确保投资公司和基金、房地产投资者和其他法人行为体的透明度和问责制。住房战略应与“联合国全球契约”等国际举措合作，促进符合可持续性和住房权的投资和商业做法。住房战略应确保对国家金融机构、证券和资本市场的规管方式能够促进住房权，并推动国际证券委员会组织等国际机构制定和推行支持住房权的标准。

136. 国际避税天堂以及房地产投资缺乏透明度剥夺了政府本可用于实施住房战略的资源。各国应齐心协力采取措施，例如全球财务登记⁶⁰ 和经济合作与发展组织(经合组织)提出的措施⁶¹，以有效打击逃税，并采取联合战略，向提供避税天堂的国家施压，使它们停止为避税提供方便。

137. 采掘业、农产企业和房地产业的跨国公司破坏了住房、生计和社区并导致流离失所。各国应当通过法律，让在其领土内注册或登记的跨国公司以及在其领土内活跃的企业对住房权和其他人权负责。

138. 许多贸易和投资协定允许投资者对各国的新监管措施提起诉讼，即使这些措施是确保住房权的必要措施。住房战略应确保这些协定承认适当住房权，并保护为履行人权义务而采取的任何措施不会遭到投资者的反对。应通过谈判达成关于保护和促进住房权和其他人权的新型贸易和投资协定。

实践

139. 2013年，在尼日利亚拉各斯州接受世界银行的资金用于基础设施和改造期间，政府强行驱逐了东巴迪亚社区的9000人。此次驱逐违反了政府同意遵守的世界银行保障政策。社会和经济权力行动中心向世界银行检查小组提出请求，要求其调查这些驱逐事件。但小组采取了一个试验性办法，试图与社区进行谈判达成解决方案。最后制定了一项重新安置行动计划，提供了一些赔偿，并建立了申

⁵⁹ 见 E/C.12/2016/1, 第 4 段。

⁶⁰ 见世界不平等研究机构，“2018年世界不平等报告”（柏林，2017年），第 15-16 页。可查阅 <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>。

⁶¹ 见经合组织，《税基侵蚀和利润转移》（巴黎，2013年）。可查阅 www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf。

诉机制。最初提出申诉的社区成员对该协定不满意。但是，小组拒绝继续进行调查。⁶²

140. 欧盟列出了避税天堂黑名单，17个国家榜上有名，如果避税问题未得到解决，欧盟就考虑对这些国家采取制裁措施。⁶³

141. 德国—埃及城市地区参与式开发项目自2004年以来一直在进行，这是一个创新型社区驱动发展援助项目的例子。该项目支持与地方政府和民间社会组织一起采用参与性方法进行城市改造，侧重于改造大开罗地区的非正规区域。⁶⁴

142. 世界城市和地方政府联合组织是世界各地地方政府的伞式组织，通过了《波哥大承诺和行动议程》，该议程提出了创新的方法，将地方政府纳入国际发展机制和机构，以确保实现《新城市议程》、《巴黎协定》和其他国际协定。⁶⁵

143. 世界城市和地方政府联合组织还与人权高专办和特别报告员一起发起了“转变”运动，这是一个新的多利益攸关方国际运动，认识到住房权的全球性挑战需要基于人权的全球性对策。

五. 结论和建议

144. 在修订或制定住房战略以实现《新城市议程》和《2030年议程》所载承诺时，特别报告员建议将以下基于人权的战略“清单”与上述具体措施结合使用：

(a) 是否有立法赋予住房战略法律效力？是否承认住房权是一项法定权利，应有切实的补救措施？是否为住房权的实现制定了一个流程，根据最大可用资源确定即时义务和渐进义务？

(b) 该战略是否优先考虑那些最需要帮助的人，确保实质性平等，并对受歧视群体的特殊境况作出反应？是否以符合《联合国土著人民权利宣言》的方式处理殖民化的影响？

(c) 该战略是否全面，包括住房权的各个层面并覆盖所有相关问题、政策、群体和地区？是否让各级政府和各个领域都参与进来？

(d) 该战略是否通过具体机制确保基于权利的参与？在战略的制定、执行和监测过程中是否保证有意义的参与，是否为边缘化群体的参与提供支持？

(e) 该战略是否确保分配最大可用资源？是否包含解决税收制度中不平等和不公正问题(包括避税)的措施，是否确保税收促进住房权的实现？

(f) 该战略是否包括基于人权指标的合理目标和时间表，并得到严格的监测和执行？

⁶² 见世界银行，“拉各斯都市发展和治理项目”（华盛顿特区，2015年）。可查阅<http://projects.worldbank.org/P071340/lagos-metropolitan-development-governance-project?lang=en>。

⁶³ 见欧盟理事会，“欧盟不合作税务管辖区清单”（布鲁塞尔，2017年12月5日）。可查阅www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf。

⁶⁴ 见<http://egypt-urban.net/about/>。

⁶⁵ 见世界城市和地方政府联合组织，《波哥大承诺和行动议程》（波哥大，2016年10月）。可查阅www.bogota2016.uclg.org/sites/default/files/bogota_commitment.pdf。

(g) 该战略是否规定设立一个具有管辖权的独立监测机构，直接与各国政府和各种论坛一起处理系统性问题？

(h) 该战略是否通过法院和其他手段确保有效的住房权申诉机制，包括因未能逐渐实现住房权而导致发生侵权行为的情况也可申诉？

(i) 该战略是否阐明了私人行为体的义务，确保对金融、住房和房地产市场的监管符合国家义务，包括实现住房权的义务？

(j) 该战略是否包含国际合作和援助，并让国际金融机构参与进来，以解决适当住房权的全球挑战？
