



第六十三届会议

临时议程* 项目 67(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

适当生活水准权所含的适当住房问题

秘书长的说明

秘书长谨向大会全体成员转发适当生活水准权所含的适当住房问题和在这方面不受歧视权问题特别报告员 Raquel Rolnik 根据人权委员会第 6/27 号决议提交的报告。

* A/63/150 及 Corr. 1。



适当生活水准权所含的适当住房问题和这方面不受歧视权问题特别报告员的报告

摘要

本报告系根据人权理事会第 6/27 号决议提交，是适当生活水准权所含的适当住房问题和在这方面不受歧视权问题特别报告员向大会提交的第一份报告。

本报告的第一部分概述了人权委员会设立任务以来特别报告员的工作情况。该部分讨论了适当住房问题权利的定义与要点和从任务开始以来特别报告员所处理的部分主要问题（包括无家可归问题、承付能力、强行搬迁、获取适当住房方面的歧视和两性平等观点），以及为有助于落实这一权利而开发的各种工具（包括问卷、指标和有关基于发展的搬迁和迁离问题的基本原则和准则）。

在报告的第二部分，特别报告员虽然表示她愿意继续并展开该任务前负责人所明确的问题，但还是阐述了她的见解，究竟应该如何继续执行该任务以及今后几年应该重点关注哪些领域。

有鉴于大会考虑通过《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，特别报告员将报告的第三部分专门讨论可否根据实例和案例法审理适当住房权问题。

最后，特别报告员敦促各国立即采取一些措施，包括大会通过《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》；把适当住房权利纳入当地和国家各级的城市规划和住房政策；以及采取紧急措施解决无家可归者的困境而且特别是停止对他们刑事定罪。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 任务、问题和成绩概述	5
三. 把适当住房权推向前进：挑战和趋势	9
A. 特大活动	9
B. 灾害后和冲突后的重建	10
C. 气候变化对于适当住房权的影响	10
D. 移民与住房	12
E. 社会包容性	12
F. 其他活动	13
四. 适当住房权的可审理性	13
五. 结论和建议	18

一. 引言

1. 人权委员会第五十六届会议以协商一致方式通过了 2000 年 4 月 17 日的第 2000/9 号决议，其中人权委员会决定任命一位特别报告员，任期三年，其任务是重点关注适当生活水准权所含的适当住房问题。人权委员会此后以协商一致方式还通过了有关这一议题的一些决议（第 2001/28 号、第 2002/21 号、第 2003/27 号和第 2004/21 号决议）。
2. 人权委员会根据其第 2002/49 号决议，又委托特别报告员承担一项任务：编写关于妇女与适当住房问题的研究报告（见下文第 18 段）。
3. 2006 年 6 月，根据大会第 60/251 号决议，人权委员会由人权理事会取代。2007 年 6 月 18 日，人权理事会通过了第 5/1 号决议，延长了其专题特别程序的任务期限。
4. 2007 年 12 月，人权理事会审查了适当住房问题特别报告员的任务。根据其第 6/27 号决议，人权理事会以协商一致方式审查了该任务并请特别报告员：
 - (a) 促进充分兑现适当生活水准权含有的适当住房；
 - (b) 明确要充分实现适当住房权利的最佳做法及其挑战和障碍，并确定这方面的保护差距；
 - (c) 特别重视在落实有关该任务的各项权利方面切实的解决办法；
 - (d) 应用两性平等观点，包括通过在适当住房和土地权利方面认清因性别而异的各种弱点；
 - (e) 促进提供技术援助；
 - (f) 在避免不必要重复的同时，与人权理事会其他特别程序和附属机构、联合国有关机构、条约机构和地区人权机制密切合作；
 - (g) 就该决议的执行情况向大会和人权理事会提交报告。
5. 本报告系根据这一请求提交。

二. 任务、问题和成绩概述

6. 特别报告员从任务开始以来已经向人权委员会和人权理事会¹提出了八份专题年度报告并组织了13个国家²的特派团而且与其他任务的三位负责人一起参加了联合考察。³特别报告员一直积极地与各国政府、民间社会、学术界、国际和区域组织以及在适当住房领域所有其他相关行为者开展互动协作。

7. 该任务的前负责人米隆·科塔理采用强调人权不可分割性的办法并把适当住房的人权界定为“享有适足住房这一人权，是不论男女老幼人人均应享有的获得和保有能在其中平静和有尊严地生活的一个安全可靠的家和社区的权利”（A/HRC/7/16，第4段）。

8. 经济、社会和文化委员会在其第4号一般性意见中所界定的适当住房权，其要点包括：(a) 住房保有权的法律保障，(b) 服务、材料、设施和基础设施的可获取性，(c) 承付能力，(d) 适宜居住程度，(e) 可获取性，(f) 地段，以及(g) 文化适宜程度。⁴该任务的前负责人通过其工作和磋商，识别了更多影响享有适当住房权的更具体因素，诸如：

- (a) 有机会获取生存和生计所必需的土地、水和其他自然资源；
- (b) 没有对土地、财产、住所以及资源和生计造成剥夺、损害和毁坏等问题；
- (c) 有机会获取可能影响适当住房权的信息，如行业和自然的潜在危险、基础设施、规划设计或服务 and 自然资源的可获性；
- (d) 个人和社区有效地参与对影响其适当住房权的任何问题做决策；
- (e) 无论是什么理由造成流离失所，重新安置的安排要协商一致、公正和适当，以满足个人和集体的需要；

¹ E. CN. 4/2001/51、E/CN. 4/2002/59、E/CN. 4/2003/5、E/CN. 4/2004/48、E/CN. 4/2005/48、E/CN. 4/2006/41、A/HRC/4/18 和 A/HRC/7/16。

² 罗马尼亚（2002年1月），E/CN. 4/2003/5/Add. 2；巴勒斯坦被占领土（2002年1月，E/CN. 4/2003/5/Add. 1）；墨西哥（2002年3月，E/CN. 4/2003/5/Add. 3）；秘鲁（2003年3月，E/CN. 4/2004/48/Add. 1）；阿富汗（2003年9月，E/CN. 4/2004/48/Add. 2）；肯尼亚（2004年2月，E/CN. 4/2005/48/Add. 2）；巴西（2004年6月，E/CN. 4/2005/48/Add. 3）；伊朗伊斯兰共和国（2005年7月，E/CN. 4/2006/41/Add. 2）；柬埔寨（2005年8月，E/CN. 4/2006/41/Add. 3）；澳大利亚（2006年8月，A/HRC/4/18/Add. 2）；西班牙（2006年11至12月，A/HRC/7/16/Add. 2）；南非（2007年4月，A/HRC/7/16/Add. 3）；和加拿大（2007年10月，A/HRC/7/16/Add. 4）。

³ 与下列负责人一起参加黎巴嫩和以色列联合视察团：法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员；人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员以及负责境内流离失所者人权事务的秘书长代表（2006年9月，A/HRC/2/7）。

⁴ [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument)。

(f) 有机会获取本国的法律保护和其他补救办法；以及

(g) 安全和可靠的环境（另见 A/HRC/7/16，第 5 段）。

9. 从任务开始以来，特别报告员一直在研究适当住房人权的各个方面并为各国、民间社会、国际组织和国际社会拟订了种种建议。工作主要关注的对象是百姓中最脆弱的那些人。这些人群包括：无家可归者；生活贫困或低收入的人们；妇女；家庭虐待和暴力的受害者；儿童和孤儿；青年；老人；残疾人和/或有健康问题的人（包括有复杂需要的人，如受艾滋病毒/艾滋病影响的人）；在农村和偏远地区的个人和社区；少数群体；土著人民；境内流离失所者；移民；以及难民和寻求庇护的人。

10. 无家可归者是不尊重适当住房权的最严重而显见的症状之一，始终是该任务开展工作主要轴心之一（例如，见 E/CN.4/2005/48）。这一现象触及发展中国家，也触及发达国家，而其原因各异，又是多方面的。原因包括缺乏负担得起的住房，住房和土地的投机，无规划和强制的城市迁徙以及冲突或自然灾害造成破坏和流离失所。重大的市场危机，包括 2007 年源于美国的次级房贷市场危机，除了它们对于世界范围的金融市场产生影响外，也往往使得处于无家可归状态和住房不足者的数量增加。

11. 尽管无家可归是不尊重适当住房权利的最严重征兆，但是世界人口中相当大部分的人生活在岌岌可危和非正式的居住区，无从获取基本的服务和适当的生活条件。⁵ 这些岌岌可危而且行政和法律上均未得到认可的住区，其影响不止是在物质和环境上的剥夺，而是使这些住区的居住者无法充分享有范围广泛的其他人权，不论是民事和政治或经济、社会和文化方面，概无例外。

12. 承付能力是造成侵犯适当住房权利的主要因素之一。在这方面，特别报告员关切地指出，城市的“乡绅化”进程和随之而来的房产价值和租金上升以及偿还贷款和按揭方面的问题，正在把低收入家庭推入岌岌可危的境地，包括无家可归。世界上的法律体系无法保护无房无地的人，同时还有将他们刑事定罪的倾向，而这看起来是趋向于越来越多地对他们采用暴力之势的组成部分。

13. 虽然人权委员会在其第 1993/77 号决议中承认，强行搬迁是严重侵犯人权，尤其是适当住房权，但是强行搬迁在每个大陆仍然有增无已。强行搬迁可以界定为涉及以胁迫或非自愿方式让个人、群体和社区从所占据或赖以生存的住处和/或土地和公共财产资源离开的行为和/或不行为，从而使个人、群体或社区丧失

⁵ 根据联合国人居署在其 2006-2007 年世界城市状况报告，有 10 多亿人，世界三分之一的人口，生活在岌岌可危的居住区。

在特定住所、住宅或地点的居住或工作的能力或使之受到限制，然而却没有提供或有机会获取适当形式的法律或其他保护。⁶

14. 尽管有包括条约机构、其他特别程序、联合国机构和方案以及民间社会组织在内的各种行为者在开展工作，反对这一做法，但是强行搬迁仍然将数十万人推入贫困、无家可归和住房不适当的境地，对于儿童和面临歧视的群体，如妇女、土著人民、少数群体和移民以及社会经济上脆弱和被边缘化的社会部门，具有特别不利的影响（E/CN.4/2004/48 和 E/CN.4/2006/41）。

15. 为了给各国和国际社会提供切合实际的手段，以防止因发展项目导致强行搬迁而侵犯适当住房权利，特别报告员向人权理事会提出了一套关于基于发展的搬迁和迁离问题的基本原则和准则（A/HRC/4/18，附件一）。这些准则为搬迁前、搬迁过程中和搬迁后各阶段提供了一步一步的指导，以确保在除了搬迁之外没有其他办法的情况下尊重人权。这些准则处理了各种情况，包括明确为了谋求公共利益而规划或实施的搬迁，如那些与发展 and 基础设施项目有关的搬迁（包括大型堤坝；运输、大规模工业或能源项目；或开发采矿和其他采掘行业）；与城市复兴、贫民窟改造、住房翻修、城市美化、或其他土地利用方案相关的土地征用（包括为农业目的）；财产、房产和土地争端；或者重大国际商业或体育活动。搬迁在表面上可能具有环境目的而且是因国际发展援助支持的活动而产生。

16. 前任特别报告员的工作特别关注与适当住房权利有关的歧视问题（见 E/CN.4/2003/5）。在没有歧视的环境里实现适当住房权利，将直接影响到其他同类的人权，其中包括生命权、适当生活水准权、自由迁移和居留权、教育和健康权、保护隐私、家庭和住处免受任意或非法干预权以及参与公共事务权。

17. 住房方面的歧视和隔离不仅可能基于种族、阶级或性别等因素，而且可能因贫困和经济边缘化所致。在走访各国的过程中，前任特别报告员表示关切的是：正如种族和宗教少数群体以及游牧群体不成比例的不适当住房和生活条件所反映的那样，这些群体仍然面临歧视；据说有大量歧视性没收土地和强行搬迁的案子；在住房权利、土地、继承和财产方面歧视妇女；以及向低收入群体和街坊以及非正式居住区提供的基本服务质量差、数量有限。强行搬迁加剧了不平等、社会冲突、隔离和贫民区化，并必然影响最贫困、社会经济最弱势和被边缘化的社会部门。

18. 适当住房问题特别报告员的任务强调两性平等观点。人权委员会在其关于妇女平等拥有、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之权利的第 2002/49 号决议中，又委托特别报告员承担一项任务：编写关于妇女与适当住房问题的研究报告。为此目的，前任特别报告员编制了一份问卷，向各国、地方

⁶ 关于基于发展的搬迁和迁离问题的基本原则和准则，A/HRC/4/18，附件一，第 4 段：www.2.ohchr.org/english/issues/housing/evictions.htm。

当局和民间社会收集信息，用于编写研究报告并组织了七次区域磋商。⁷ 这项工作的结果和来自专题研究、国别特派团、地区磋商和收到的问卷答复等途径获取的主要调查结果都由特别报告员在三份报告中向人权委员会做了介绍（E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43 和E/CN.4/2006/118）。确定了对有效实现妇女住房权利的一些障碍，包括暴力侵害妇女，家庭、个人、文化和社会的歧视性规范，多重歧视，公共住房股票的私有化和妇女无承付住房费用的能力，以及自然灾害、强行搬迁和艾滋病毒/艾滋病对妇女的影响。

19. 前任特别报告员在其整个任务期内，一直赞成采取建设性的办法来促进适当住房的人权。所采用的手段之一是开发有助于保护、促进和落实适当住房权利的具体工具，如上文所述的关于基于发展的搬迁和迁离问题的基本原则和准则。

20. 正如许多条约机构所做的那样，前任特别报告员无论在其专题报告还是在国别特派团中，都强调可靠明确的统计数据 and 指标的重要性，以便评估各国在努力实现适当住房权方面取得的进展。与这一权利相关而技术性更强的许多问题由联合国人居署监测。联合国人居署已制定出一套主要指标，旨在掌握所有国家住房部门业绩的关键要点。这些指标强调基本服务的可获性，以此作为住房适当性的组成部分。其他相关的因素包括价格、数量、质量、供给与需求。各国政府每两年要根据这些指标拟写一次报告，供人居署理事会审议。全球住房战略执行情况的相关监测也由联合国人居署协调。这一进程旨在监测所采取的行动和已取得的进展，不仅涉及联合国各会员国，而且也涉及联合国系统机构以及区域、双边和非政府的行为者。

21. 前任特别报告员一方面敦促各国采纳这类度量手段，另一方面还努力开展工作并为形成人权的具体指标做出贡献（例如，见报告A/HRC/4/18，第3至15段）。特别报告员根据他的工作以及应国际条约机构要求⁸ 由联合国人权事务高级专员办事处开展的工作，在其2007年给人权理事会的报告中，提出了一份关于适当住房权问题的说明性指标清单（A/HRC/4/18，附件二）。此后的工作，包括次区域研讨会和国家一级的磋商，正在进行中。凡是要反映在“元数据表”中的指标，无论是结构、程序还是结果指标，每一项指标的元数据编纂工作都在进展之中，目的是支持相关统计数据的使用并提供关于其定义、理由、计算方法、主要和次要数据来源、分解程度、周期等方面的详细信息（见A/HRC/7/16，第52至

⁷ 亚洲地区关于暴力侵害妇女和妇女的适当住房权之间相互关联的磋商（印度新德里，2003年10月）；拉丁美洲和加勒比地区关于妇女与适当住房问题的磋商（墨西哥城，2003年12月）；中东及北非地区关于妇女的适当住房和土地权问题的磋商（埃及亚历山德里亚，2004年7月）；太平洋地区关于妇女的适当住房和土地权问题的磋商（斐济楠迪，2004年10月）；北美地区关于妇女和适当住房权问题的磋商（华盛顿特区，2005年10月）；中亚/东欧地区关于妇女的适当住房权的磋商（布达佩斯，2005年11月）；以及地中海地区关于妇女的适当住房权问题的磋商（西班牙巴塞罗那，2006年3月）。

⁸ HRI/MC/2008/3, www.2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf.

54 段)。现任特别报告员强力鼓励这一试验和宣传进程，支持开发相互关联又可行的关于国家一级落实适当住房权的统计数据信息并建议进一步同联合国人权事务高级专员办事处和联合国人居署在这一领域开展合作，包括在国家一级。

三. 把适当住房权推向前进：挑战和趋势

22. 特别报告员愿意继续其前任所做的重要工作并再接再厉。特别报告员希望承认并赞扬前任特别报告员所做的杰出工作；她将继续他启动的努力和活动，在他大量的研究、信息和工作基础上再发扬光大。

23. 适当住房问题在许多国际和专门论坛展开了讨论，并被认为是一项重要的基本人权。然而，许多人仍然不知道适当住房权及其要点的存在。尽管该任务得到联合国人权理事会的充分认可并延长了期限，但是其调查结果、工具和建议尚未得到广泛传播，而且住房问题的人权方面还尚未纳入全世界大多数参与设计和实施住房与城市和国土规划政策的专业人士、政府官员和民间社会活动家们的工作。这主要是因为有关该问题的辩论是在专门人士圈内开展的，而且对于较大范围的受众而言，报告、资料和其他结果文件尚不容易查阅和理解，对权利享有者尤其如此。

24. 考虑到这些挑战，新任特别报告员将努力利用不同的工具和媒介，向参与住房和国土规划的各种行为者宣传由其前任制定的基于权利的住房办法。

25. 任务的现任负责人认为，适当住房权与同类的人权之间有着密切的相互联系；例如，这类人权是指有关食物、水、健康、工作、土地、生计、财产和人身安全的权利以及得到保护不受非人道和有辱人格的待遇、不受歧视和两性平等的权利。特别报告员还认为，为在国家的规范和司法体系中加强这些权利而做出额外的努力，是一项重要的目标。

26. 从今后几年拟探讨的新专题领域来看，特别报告员预期在她的工作中重点关注特大活动的组织与住房政策这两者之间的关系，冲突后和灾害后重建中的适当住房权问题，气候变化对于适当住房权、移徙和住房以及社会包容性问题的影响，而与此同时，将继续开发新的实用工具，确保以两性平等的办法处理适当住房权问题。

A. 特大活动

27. 特别报告员尤其关心诸如奥林匹克运动会、国际足联的世界杯或英联邦运动会等特大活动的影响。特大活动，如奥林匹克运动会，可能是一次发展城市和基础设施的机会，而且可能潜在地促进适当住房权。然而，组织特大活动也可能导致侵犯人权。以前有过许多指控：为了给基础设施和城市美化腾出地方，强迫成千上万人搬离家园，对无家可归者采取全面清理行动，提高住房价格和房租，乡

绅化等等，不胜枚举。这些问题使得组织者意识到那种包罗万象的可持续性，而且有必要在特大活动的所有阶段都注重保护和促进住房权利：从起初的投标阶段，经过规划和筹备阶段和活动的组织实施，一直到活动后的遗留问题。

B. 灾害后和冲突后的重建

28. 灾害后和冲突后重建这一领域对任务具有特别的相关性。无论是自然灾害和灾后的情势，还是一些国家处于从冲突祸害恢复的局势，人们普遍地承认，必需把人权标准融入预防、救济和善后的努力之中。在许多这类情势中，提出的关切问题包括：特别是基于性别的歧视、缺乏参与以及在援助分配、补偿和重建工作中的腐败和延误。例如，特别报告员有兴趣研究，在实践中如何将这些关切的问题纳入国家和国际救济机构的工作，如何计算和分配财政援助和补偿以及如何处理住房和土地没有明确所有权的问题。

29. 对于任务的发展及其为多边和双边机构所做的贡献感到特别关切的一个问题是，在冲突后或灾害后的重建中，人道主义阶段与发展阶段这两者之间现存的缺口。有时候，难民或境内流离失所者按照应急计划在一个地方居住多年，在新的然而也是临时的安置点巩固社会——地方关系，从而使得他们的重新安置，无论在其原籍或者新的国土上，都变得更加复杂。

30. 在这方面，特别报告员欢迎机构间常设委员会⁹编制的关于人权和自然灾害的业务准则；准则的目的是协助各国制定政策，以支持受自然灾害影响的人员并保护他们的人权同时采用一种比环球项目准则¹⁰更有力而又包括妇女权利在内的人权方法。

C. 气候变化对于适当住房权的影响

31. 对气候变化及其原因进行了普遍的辩论，而且近来已成为第一线的话题。气候变化已经影响了世界上数以百万计的最贫困者并可能导致数亿人丧失生计并且永远流离失所。¹¹但是气候变化对于人类住区、特别是对于适当住房问题的实际影响却说得甚少。自然灾害、沙漠化、干旱和丧失生计导致了——而且今后还将导致——更多的流离失所并迫使人们和社区进入艰难的住房和生活状况。

⁹ www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/working/OtherDocs/2006_IASC_NaturalDisasterGuidelines.pdf。

¹⁰ www.sphereproject.org。

¹¹ 见气候变化问题政府间专家小组的第四次评估报告，第二工作组的报告，“影响、适应和脆弱性”，以及综合报告。

32. 气候变化问题政府间专家小组在其第四次评估报告中“信心十足”地指出，1750 年以来的人类活动使得全球变暖。该专家小组说，现在预测，今后二十年气候变暖，每十年气温上升摄氏 0.2 度左右。¹² 众多的撞击效应之一是，到 2100 年海平面将上升 50 厘米以上。气候变化将从生态系统到物种层面对生物多样性产生一些影响。最显而易见的是：洪水、海平面上升和气温变化将对生态系统的界限起作用，影响人类的住区。因极端的天候和海平面上升而面临最严重风险的大多数人和企业都是在低收入国家的城市贫民区，那里的状况是，一方面危险的风险巨大，而另一方面保护性基础设施和服务却不足，两者并存。¹³

33. 人类造成的气候变化可能影响地势低的小岛和沿海国家、非洲国家、亚洲特大平原和极地区域。在亚洲、非洲和部分拉丁美洲地区，常见的情况是，城市居民有半数生活在非正式住区，缺乏自来水供应、铺平的道路、下水道、暴雨排水管和生活垃圾清理。许多这样的住区都是在洪泛平原上或者在沿海，紧靠河流或者在不稳定的斜坡上，使那里的居民面临暴雨和洪水的极大风险。¹⁴

34. 全世界农村地区越来越严重的饮水紧张和食品紧缺状况正在加速农村向城市的流动。例如，联合国人居署估计，由于环境恶化和气候变化，在非洲迅速扩大的贫民窟住区，大约有三分之一的贫民窟居民因为沙漠前沿向前推进和田园式的农作制度失灵而被迫离开其土地之后已经迁往城市。¹⁵ 把人们拉向城市的因素包括有机会进入商品经济和更有机会获取服务。

35. 从农村迁往城市的大量人员加剧了都市中心贫民窟的拥挤状况。由于获取可持续生计的机会越来越欠缺，许多人都会迁往城市；同样，有机会获取适当住房的资源也越来越稀少。这些人往往有更大的风险会受到城市气候变化的负面影响；例如，许多人将被迫在危险的地区——如，河流沿岸的洪泛平原——建造住所。

36. 对气候变化采取基于权利的方法将强调参与和赋权原则。凡是对其权利保护不力的人群，往往不怎么具备条件理解或准备对付气候变化的影响，而且更可能缺乏适应其环境和经济状况的预期变化所需的资源。¹⁶

¹² 气候问题政府间专家小组，“气候变化与水”，2008 年 6 月，www.ipcc.ch/ipccreports/tp-climatge-change-water.htm。

¹³ Hannah Reid and Krystyna Swiderska，“生物多样性，气候变化和贫困：探索各种联系”，国际环境与发展研究所，2008 年 2 月，www.iied.org/pubs/pdfs/17034IIED.pdf。

¹⁴ Saleemul Huq and Jessica Ayers，“至关重要的名单：气候变化最脆弱的 100 个国家”，国际环境与发展研究所，2007 年 12 月，www.iied.org/pubs/pdfs/17022IIED.pdf。

¹⁵ 联合国人居署执行主任向联合国气候变化会议高级别部分联合国气候变化框架公约所作的发言，www.unhabitat.org/content.asp?cid=5502&catid=550&typeid=8&subMenuId=0。

¹⁶ 在气候变化的背景下，适应就意味着准备对付气候变化不可避免的可预见影响，而移徙则被看作是为抑制气候变化而减少排放的活动。人权政策国际理事会，“气候变化与人权——简略指南”，2008 年，第 vii 页。

37. 因此，城市规划得考虑气候变化问题。减少灾害和脆弱性应是城市规划的一个特点，而这也应扩展到贫民窟地区和非正式住区的区域。应该做出努力，确保人人有机会在其可能面临的天候背景下获取适当的住房；基本服务，包括保健、水和环境卫生服务，应该做好灾害准备，并能在诸如洪水等天候发生期间充分发挥职能。也有必要为易遭受危险的社区建造更多的防险住房。

38. 基于权利的方法还将确保：例如，尽管重要的是受影响的社区能够迁离危险地区（如，城市下沉）重建，但是在做出任何异地重建的决定之前，必须做出一切努力确保与各社区开展充分和真诚的磋商。无论在什么情况下，都不应对个人施行强制搬迁。因此，基于权利的方法让人们关注参与规划和决策，并且关注获取信息和问责制。

D. 移民与住房

39. 在一个多文化越来越平常的世界里，国际移民对目的地国家的经济和社会发展做出了巨大贡献。尽管如此，各国政府基本上把移民问题看作是要通过警察来处理的安全问题，而且移民法和入境程序都在不断收紧。

40. 在地方一级，城市政策很少包括促进移民融入社会的措施。在这类措施中，有机会获取住房和服务是根本，因为它们处理的是一种基本需要，而且代表了充分参与社会的基础。然而，移民往往在住房市场受到歧视，而且有可能，他们找到的住房，地点不适当、环境过于拥挤、设施差或者根本没有。为了产生效力，住房权利应该在国际一级得到认可并明确写入国家立法，而且它们的法律效力应该明确界定。事实上，各国政府往往不执行移民住房权利保护的起码标准。此外，最近许多国家制定了有关移民进入住房市场的管制措施，越来越收紧，这与落实适当住房权并在这方面不受歧视的要求适成对照。

E. 社会包容性

41. 在全世界，越来越多的人被拒于完全都市化和地段好的街坊之外，进入地处于外围、不适当、不安全的住房环境，而对此负有责任的是在确保住房、土地和财产的承付能力方面的各种问题。城市规划不是通过适当的土地管理手段控制投机和放慢租金和住房价格的上升速度，而是朝着创建所谓的“世界级城市”的方向发展，助长了城市房产价格的飙升并使土地转向较高收入的群体。

42. 正如前任特别报告员所述的那样，在城市和农村地区因此而形成的穷人和富人居住区，有着天壤之别，可以把它界定为“城市和农村的种族隔离”。产生贫民窟和棚户区，其部分原因是地段好的土地上对承付得起的住房需求与供给之间缺口巨大，而且这导致歧视，使人数众多的各群体始终处于贫困和恶劣生活条件之中，连争取更好未来的机会都难以获得，这在其中起了有力的作用。结果是，一座座城市支离破碎和四分五裂，社会凝聚力也随之销蚀。

43. 这就是为什么特别报告员认为必需研究与社会排斥和住房问题相关联的各种问题和现有的各种工具和文书，以便通过住房问题促进住房方面的社会包容性，不仅保证更好的生活条件，而且提供更多预防冲突和暴力的选择。

F. 其他活动

44. 特别报告员还将系统地评估已经向各国和其他相关行为者提出的各项建议是如何在落实。例如，她将对该任务开始以来通过国别访问酌定的所有建议进行检查并继续与有关国家就其落实和实现适当住房权的工作展开对话。

45. 在这方面，特别报告员提请各国注意该任务的第一位负责人在其报告中提出的建议，特别是载于文件 A/HRC/7/16 的各项建议，并有兴趣检查他们的具体适用情况。特别报告员对提供这方面信息给她的大会成员表示感谢。

46. 特别报告员根据这一信息和进一步的研究报告和工作，将能向各国和其他相关行为者就落实适当住房权问题提供有助益的意见。

47. 特别报告员还将寻求和指望联合国所有机构、特别是联合国人居署、其他国际和区域组织以及所有相关行为者的协同合作，并且力求将他们尽可能纳入该任务的工作之中。

四. 适当住房权的可审理性

48. 在落实适当住房权方面，特别报告员希望提请大会注意的一项挑战是确保其可审理性。根据人们普遍持有的观点，由于在法律上可以执行，政治和公民权利是产生公民特权和国家义务仅有的权利。住房、土地和财产往往被视为可营销的商品，而不是人权。

49. 在遭到侵犯时有机会获取补救办法，是“权利”概念的一个固有特点。认真对待人权，必定要提供有效的补救办法并确保所指控的侵权行为能由独立的机构——通常是法院——做出裁定；而这样的机构既要能宣布发生了侵权行为，又要能下令采取适当的补救措施。

50. 令人遗憾的是，已经进行了大量辩论，探讨包括适当住房权在内的经济、社会和文化一般权利的可审理性。总体的假设认为，经济、社会和文化权利是不可审理的，这既忽视了劳工法庭几近运转一个世纪的证据，也忽视了全世界各个地区在社会保障、卫生、住房和教育等领域丰富的案例法的证据。

51. 质疑经济、社会和文化权利可审理性的论点往往假设，这些权利的内容对应一种单一的正规模式，其独特之处在于它把所有这类权利都认定为同一类型的成员。然而，只要查看一下任何已获认可的经济、社会和文化权利清单，例如那些载于《经济、社会、文化权利国际公约》或区域文书的权利，实际上就

可看出，情况恰恰相反。经济、社会和文化权利以及公民和政治权利并非局限于单一的模式，而是包含了范围广泛的各个方面：种种自由、有关第三方的国家义务、采取措施或取得某种结果的国家义务。事实上，尊重、保护和实现人权的义务即意味着，从切实的角度看，每一项人权都有可作为诉讼和司法裁定主体的诸多方面。¹⁷

52. 此外，所有人权的相互依存和不可分割性必定带来不同权利之间存有的密切关系，而不论其归属于哪一类。因而，人权表明了这种牢固的关系，有些权利的方方面面可以作为其他权利司法保护的载体。

53. 这些考虑完全适用于适当住房权利。在澄清适当住房权利的内容方面已经取得相当大的进展，包括通过经济、社会和文化委员会第 4 号和第 7 号一般性意见¹⁸的详尽阐述和前文所述的特别报告员的工作。适当住房权利目前的理解包括各种各样的义务，其中既有一些消极的义务（例如，禁止强行搬迁），也有一些积极的义务（例如，采取立法和其他措施，以确保住房的保有、可获性和承付能力或消灭无家可归现象）。它还强调下列事实：由适当住房权引出的一些义务，都具有刻不容缓的性质，而不容许逐步落实，诸如不准歧视、保护人们不被强行搬迁或保护人们免遭家庭暴力之害，这些都与获取住房问题交织在一起。

54. 重要的是指出，适当住房权还必定带来与其他人权和原则的重要关系，如不准歧视、公平审判和适当程序权、隐私和家庭生活权、财产保护权、适当生活水准权、食物权、健康权和饮水权。¹⁹

55. 澄清适当住房权的内容还使大家看明白，这一权利的许多方面可以——而且在许多管辖权里实际上是——遵循司法和准司法裁定。正如通过这一领域一些案

¹⁷ 例如，见 Christian Courtis 的“法院与经济、社会和文化权利的法律执行：可审理性经历比较”，国际法学家委员会，人权和法治系列第二期，日内瓦，2008 年；Malcolm Langford and Aoife Nolan，经济、社会和文化权利诉讼：法律从业人员档案材料，维护住房权利反对驱逐房客中心（住房权利中心），2006 年 12 月，(www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Legal%20Practitioners%20Dossier.pdf)；和 www.cohre.org/litigation。

¹⁸ 见经济、社会和文化委员会，第 4 号一般性意见，适当住房权利，E/1992/23)。([www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument))；第 7 号一般性意见，强行搬迁和适当住房权利（E/1998/22）。([www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument))。

¹⁹ 见 E/1992/23，第 7 段：“住房权利与其他人权和订立该公约所遵循的根本原则是固有地联系在一起。”该委员会在不同的一般性意见里提及，住房权利与其他权利是不可分地联系在一起的。例如，见第 14 号一般性意见，可达到的最高健康标准权利（E/C.12/2000/4），第 11 段；第 15 号一般性意见，饮水权利（E/C.12/2002/11），第 3 段。同样，见特别报告员的报告，E/CN.4/2001/51（明确必需对住房权利采取综合的办法并强调其与公民、政治、经济、社会和文化等其他权利的相互依存性和不可分割性）。

例法的实例可以看出的那样，在本国、区域和国际各级的比较判例提供了许多例证，阐明适当住房权的可审理性。²⁰

56. 保护人们不被强行搬迁一直是不同管辖权的重要诉讼焦点。法院和国际条约组织制定了一大套原则和程序保障，以防止无理由的搬迁。印度和孟加拉国的高等法院在这方面发布了重要裁决，强调国家程序义务的重要性，而作为合法搬迁的先决条件，这些义务必需遵循。²¹ 例如，孟加拉国高等法院在ASK诉孟加拉国案²²中裁定，大规模从非正式居住区搬迁之前，（孟加拉国）政府应该制定重新安置计划，允许搬迁逐步进行并考虑到那些搬迁对象有能力找到其他住宿之处。法院还认为，当局必须合理地提前发出搬迁通知。

57. 南非宪法法院的裁决也阐明了这一点。在伊丽莎白港市诉各居住者案中，²³ 法院拒绝对暂居于私有土地上的 68 人下达搬迁命令。法院根据三条标准审议了请求搬迁的诉状——这些非法居住者占据这块土地并搭起结构的详细情节；居住者在这片土地上居住的时间；以及可否获取合适的其他土地——并得出结论，根据该案的来龙去脉，伊丽莎白港市并未表明，它做了任何重大努力，以考虑这些居住者的各种问题。

58. 但凡发现有强行搬迁且程度严重到违反欧洲社会宪章各项条款，欧洲社会权利委员会也发表一些裁决。例如，该委员会裁定，对罗马社区的住房权利有侵犯行为，既有行为所致，也有不行为所致。在欧洲罗马权利中心诉希腊案、欧洲罗马权利中心诉意大利案和欧洲权利中心诉保加利亚案中，该委员会认为，除其他事项外，强行搬迁的做法以及没有用以解决罗马群体具体住房需求的政策，就不准歧视这一点而言，实际上是对住房权和社会保护的侵犯行为。²⁴

59. 国际人权条约监测机构也将不准歧视和平等原则适用于住房问题。消除种族歧视委员会审议了通过基于种族来源的歧视侵犯适当住房权行为的情况。在L. R. 女士等诉斯洛伐克案²⁵中，委员会处理了市府为取消满足罗马人需求的一项政

²⁰ Christian Courtis, 上文注解 17。

²¹ 见印度高等法院, Olga Tellis & Ors v. Bombay Municipal Council [1985] 2 Supp SCR 51, 10 July 1985; 孟加拉国高等法院, Ain o Salish Kendra (ASK) v. Government and Bangladesh & Ors 19 BLD (1999) 488, 29 July 2001。

²² 见孟加拉国高等法院, 上文注解 21。

²³ 见南非宪法法院, 伊丽莎白港市诉各居住者案, 案子 CCT 53/03, 2004 年 3 月 4 日。

²⁴ 见欧洲社会权利委员会, 欧洲罗马权利中心诉希腊案, 第 15/2003 号指控, 2004 年 12 月 8 日的案情判决; 欧洲罗马权利中心诉意大利案, 第 27/2005 号指控, 2005 年 12 月 7 日案情判决; 欧洲罗马权利中心诉保加利亚案, 第 31/2005 号指控, 2006 年 10 月 18 日案情判决。

²⁵ 见联合国消除种族歧视委员会, L. R. 女士等诉斯洛伐克案, 来文第 31/2003 号, 2005 年 3 月 10 日。

策而作出的决定，认为取消这一政策实际上是基于种族来源的理由，对住房权利有歧视性损害。

60. 各法院还根据不同的理由适用了关于住房问题的平等和反歧视保护。美国最高法院撤销一项市府禁止弱智人士建住宅的法令，认为法令有歧视性。²⁶ 美国的联邦法院一再强制执行公平住房法案；该法案禁止因种族、肤色、宗教、性别、残疾、家庭地位或民族血统而歧视任何人。²⁷

61. 各法院还处理了住房承付能力问题，强调要特别考虑，即便是在经济不稳定的情况下也应该确保住房保有权利。哥伦比亚的宪法法院提供了一个重要实例：在一些注重数千名债务人情况的裁决中，法院宣布，调整按揭付款金额的计划是滥用职权，实际上就是侵犯宪法规定的住房权利。²⁸ 同样，巴西一些法院通过适用消费者法的规定保护了住房购买者的权利，使他们免受毫无道理或滥用职权的利率之害。²⁹

62. 为实现住房权而制定适当的措施，也已受到司法的关注。例如，在著名的**格鲁布姆案**中，南非的宪法法院施行了一次“合理性”测试并得出结论，行政当局所制定的住房计划是不合理的——因此也是不符合宪法的——因为该计划没有顾及最弱势群体的境况。³⁰ 阿根廷一些法院裁定，为无家可归者开设的一个公共收容所没有达到适当的居住条件，并命令政府异地安置其居住者。³¹ 在第四世界扶贫**国际运动诉法国案**和**欧洲各国无家可归者协同组织联合会诉法国案**中，欧洲社会权利委员会根据不同的理由做出裁决，政府关于社区最贫困成员获取住房的政策以及减少无家可归者的措施不得当或不充分，因而实际上是违

²⁶ 见美国高等法院，*Cleburne 市诉 Cleburne 生活中心公司案*，473 U.S. 432 (1985 年)。

²⁷ 例如，见加利福尼亚东部地区地区法院，在指控基于性别歧视的案件中，同意令登入**美国诉 Claiborne 案**(No. S-02-1099 DFL DAD) (E. D. Cal.) (2004 年)。

²⁸ 见哥伦比亚宪法法院，第 C-383/99 号判决，1999 年 5 月 27 日；第 C-700/99 号判决，1999 年 9 月 16 日；第 C-747-99 号判决，1999 年 10 月 6 日，以及第 C-955/00 号判决，2000 年 7 月 26 日。

²⁹ 例如，除其他外，见巴西高等法院，Recurso Especial Nº 936. 795-SC (2007/0066022-5)，2008 年 4 月 8 日。

³⁰ 见南非宪法法院，**南非共和国政府及其他诉依琳·格鲁布姆及其他人案**，2001(1)SA 46(CC)，2000 年 10 月 4 日。

³¹ 见布宜诺斯艾利斯行政上诉法院，第一庭 Pérez, Víctor Gustavo y Otros c. GIBA s/Amparo，2001 年 1 月 26 日。收容所四处溢水，鼠满为患。

反住房权利的行为。³² 为这些裁决，欧洲社会权利委员会还仰仗特别报告员和消除种族歧视委员会的工作履行其裁决。

63. 各法院还要求各国政府在遇有强制流离失所情形时，立即就住房权利采取措施。哥伦比亚宪法法院在一项涉及 1 150 个家庭的集体裁决中宣布，政府总体上未能在适当住房权问题上遵循法律要求达到的目标，实际上就是“状况不符合宪法”并要求它们采取调整其行动的行政和财政措施，以便向流离失所的家庭立即提供住所，不再施行让人们回返或重新安置的胁迫措施，并确保让他们回到其原籍地。³³ 此外，为了监测该判决的执行情况，法院命令该国政府制定详尽的指标体系并举行了几次公开听证会。³⁴ 同样，尼泊尔高等法院向政府发出指令，要求它按照平等和不歧视的原则，制定一个明确的框架，以确保适当管理向境内流离失所者提供的服务和设施，包括住房方面的那些服务和设施。³⁵

64. 比较案例法强调适当住房权与隐私、家庭生活和住所权，财产、自由迁移和居住权，不受虐待和非人道或有辱人格待遇权等其他人权的联系。³⁶ 此外，适当住房权还通过其与消费者权益或分区立法的联系在家庭领域受到保护。

65. 即便在适当住房权并未得到应有承认的那些法律制度内，该项权利的许多组成部分通过它与其他权利的联系而得到间接的保护。因此，比如，尽管欧洲人权公约并不包括住房权，但是欧洲人权法院通过该公约及其议定书不同条款的编排为住房权提供保护。欧洲人权法院认为，强行搬迁、³⁷ 被迫流离失所和破坏家园³⁸ 以

³² 见欧洲社会权利委员会，*第四世界扶贫国际运动诉法国案*，第 33/2006 号控诉，2007 年 12 月 5 日案情判决。(www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_Collective_complaints/List_of_collective_complaints/CC33Merits_en.pdf)；*欧洲无家可归者协同组织联合会诉法国案*，第 39/2006 号控诉，2007 年 12 月 5 日案情判决。(http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_Collective_complaints/List_of_collective_complaints/CC39Merits_en.pdf)。

³³ 见哥伦比亚宪法法院，*Sentencia T-025/04*，2004 年 1 月 22 日。

³⁴ 见哥伦比亚宪法法院，*Auto 027/07*，2007 年 2 月 1 日。

³⁵ 见尼泊尔高等法院，*Bhim Prakash Oli 等人诉尼泊尔政府等*，2006 年 2 月 8 日。

³⁶ Christian Courtis，上文注解 17。

³⁷ 例如，见欧洲人权法院，*康纳斯诉联合王国案*，2004 年 5 月 27 日，第 85-95 段；*Prokopovich 诉俄罗斯案*，2004 年 11 月 18 日，第 35-45 段。

³⁸ 例如，见 *Aakdivar 及其他人诉土耳其案*，1996 年 9 月 16 日，第 88 段；*塞浦路斯诉土耳其案*，2001 年 5 月 10 日（流离失所者的权利，第 174-175 段）；*Yöyler 诉土耳其案*，2001 年 5 月 10 日，第 79-80 段；*Demades 诉土耳其案*，2003 年 10 月 31 日，第 31-37 段（第八条）；*Selçuk 和 Asker 诉土耳其案*，1998 年 4 月 24 日，第 86-87 段；*Bilgin 诉土耳其案*，2000 年 11 月 16 日，第 108-109 段；*Ayder 诉土耳其案*，2004 年 1 月 8 日，第 119-121 段；*Moldovan 及其他人(2) 诉罗马尼亚案*，2005 年 7 月 12 日，第 105 段，第 108-110 段。

及让住房面临不健康环境条件的风险，³⁹ 可能实际上违反了隐私、家庭生活和住宅权并且违反了财产权，⁴⁰ 甚至是非人道和有辱人格的待遇。⁴¹

66. 同样，尽管美洲人权公约并没有明确提及适当住房权，但是美洲间人权法院裁定，强行搬迁和流离失所以及破坏家园就构成侵犯财产权行为、⁴² 私生活、家庭、住所和通信不受干扰权⁴³ 以及自由居住和迁移权。⁴⁴

67. 尽管国内司法管辖权和一些区域人权体系在出现侵犯适当住房权时提供补救办法，但是在世界人权体系中的保护却仍然不完全：限于通过与其他人权的联系得到的间接保护，而且限于发生住房权歧视均基于种族、性别、移徙或残疾等情况。《经济、社会、文化国际公约任择议定书》的通过将使受害者能够向经济、社会和文化委员会提交函件，从而把类似的保护扩展到侵犯住房权的所有其他情况。特别报告员强力鼓励立即通过任择议定书，将有助于进一步澄清适当住房权的内容和这方面的国家义务，将在世界范围向受害者提供矫正办法并提供可见的国际标准，以期能激励各国在本国层面上做司法裁定。

五. 结论和建议

68. **特别报告员想要利用这第一份向大会提交报告的机会，给各国拟订一些初步的建议。**

³⁹ 例如，见欧洲人权法院，*López Ostra 诉西班牙案*，1994年12月9日，第51段，第56-58段；*Guerra 及其他人诉意大利案*，1998年2月19日，第60段；*Hatton 及其他人诉联合王国案*，2001年10月2日，第99-107段；*Taskin 及其他人诉土耳其案*，2004年11月10日，第115-126段；*Moreno 诉西班牙案*，2004年11月16日，第60-63段；*Fadeyeva 诉俄罗斯案*，2005年6月9日，第94-105段，第116-134段

⁴⁰ 例如，见欧洲人权法院，*Aakdivar 及其他人诉土耳其案*，1996年9月16日，第88段；*塞浦路斯诉土耳其案*，2001年5月10日(强迫流离失所者的权利，第187-189段)；*Yöyler 诉土耳其案*，2001年5月10日，第79-80段；*Demades 诉土耳其案*，2003年10月31日，第46段；*Xenides-Arestis 诉土耳其案*，2005年12月22日，第27-32段；*Selçuk 和 Asker 诉土耳其案*，1998年4月24日，第86-87段；*Bilgin 诉土耳其案*，2000年11月16日，第108-109段；*Ayder 诉土耳其案*，2004年1月8日，第119-121段。在 *Oneryildiz 诉土耳其案* 中，2004年11月30日，法院裁定，申请者对于其在国有土地上不合常规建造的危险棚屋的所有权利益，按照第一号议定书第一条的含义，其性质已足以被认为是“财产”。

⁴¹ 见欧洲人权法院，*Yöyler 诉土耳其案*，2001年5月10日，第74-76段；*Selçuk 和 Asker 诉土耳其案*，1998年4月24日，第77-80段；*Bilgin 诉土耳其案*，2000年11月16日，第100-104段；*Moldovan 及其他人(2) 诉罗马尼亚案*，2005年7月12日，第111段，第113和114段。

⁴² 见美洲间人权法院，*Moiwana 社区诉苏里南案*，2005年7月15日，第127-135段；*Ituango Massacres 诉哥伦比亚案*，2006年7月1日，第175-188段。

⁴³ 同上，第189-199段。

⁴⁴ 见美洲间人权法院，*Moiwana 社区诉苏里南案*，2005年7月15日，第107-121段；*Mapiripán Massacre 诉哥伦比亚案*，2005年9月15日，第168-189段；*Ituango Massacres 诉哥伦比亚案*，2006年7月1日，第206-253段。

-
69. 落实和实现适当住房权要求各国将有关这一权利的保护、实现和可审理性等条款写入其本国法律和宪法。
70. 鉴于经济、社会和文化国际公约任择议定书的通过，特别报告员鼓励各国考虑毫无保留或延迟地批准新的文书。
71. 特别报告员还敦促各国把适当住房权写入并充分融入地方和国家两级的城市规划和住房政策。
72. 鉴于发达国家和发展中国家的无家可归者人数都在不断增多，特别报告员敦促各国认真对待无家可归现象并立即采取措施，以解决那些被迫沦为无家可归者的困境。
73. 特别报告员尤其敦促各国：
- (a) 作为紧急事项，做出一切可能的努力，立即为无家可归者增加适当住所的数量并提供各种援助选择，包括客栈、寄宿、租赁和合作公寓、土地共享和其他适当的住所形式，顾及人口中这一弱势部分的需要和特性；
 - (b) 无论根据本国法律是否合法，不采取可能把人推入无家可归境地的任何行动，包括在搬迁情况中，同时考虑到按照国际人权法规定的禁止强行搬迁，搬迁不应该导致无家可归；
 - (c) 停止通过或撤销对无家可归者刑事定罪的任何立法或措施。
-