



大会

Distr.  
GENERAL

A/HRC/4/18  
5 February 2007

CHINESE  
Original: ENGLISH

人权理事会  
第四届会议  
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的  
第 60/251 号决议的执行情况

适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员

米隆·科塔理的报告\*\*\*

---

\* 本报告及其附件一和附件二按所有正式语文分发。鉴于字数限制，附件三以原文(英文、法文和西班牙文)分发。

\*\* 本报告在过了截止期后提交，是为了反映最新的资料。

## 内 容 提 要

本报告根据人权理事会第 1/102 号决定提交，目的是提供既切合实际又可操作的工具，以促进、监测和落实适足住房的人权。报告还查明了规范方面的差距——国际人权法不承认拥有土地的人权。

人权指标方面的创始工作取得了长足的进展，目前已有扎实的基础，凭此可以通过一个监测适足住房权的指标清单。特别报告员促请各国政府对这些指标作试验和调整，以根据它们的人权义务确立国家基准，还建议它们与人权事务高级专员办事处和联合国人类住区规划署(人居署)一起积极参加对这些标准的试验和确认。

人权委员会第 2002/49 号决议授与特别报告员一项额外任务，对妇女与适足住房问题开展一项全球性研究。因此，他制定了从各国和民间团体收集信息的具体战略，包括编制一份妇女与住房问题问答调查表，从而将性别观纳入了他的任务的各方面。这份调查表已成为监测实现妇女住房和土地权的有用工具。

特别报告员在他任务的始终一直提醒切勿采取强制搬迁做法。在一次强制搬迁问题国际讲习班上制定了基本原则和准则，以协助各国和国际社会大幅度减少强制搬迁的做法。特别报告员请人权理事会确保广泛传播本报告所附《出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》，并促请各国予以纳入国内法和国内政策。

报告还讨论了增强和落实土地人权法律框架的重要性，并就加强这种框架的战略提出建议。特别报告员认为这个问题对落实适足住房权有着特殊的意义。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 2	4
二、实用落实工具.....	3 - 24	4
A. 适足住房权指标 .....	3 - 15	4
B. 监测妇女的适足住房和土地权 .....	16 - 20	7
C. 关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基 本原则和准则.....	21 - 24	8
三、查明规范方面的差距：土地人权.....	25 - 31	10
四、结论和建议 .....	32 - 33	11

## 附 件

一、关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则.....	13
二、适足住房权指示性指标清单* .....	27
三、妇女与适足住房问题问答调查表 ** .....	29

---

\* 只以原文分发。

\*\* 只以原文(英文、法文和西班牙文)分发。

## 一、导 言

1. 特别报告员在任务的始终一直赞成对增进适足住房人权采取一种建设性的方法。为此，特别报告员采取多种途径。第一，他采用不可分割性原则分析适足住房权的不同成分以及促进或阻碍实现这项权利的各种因素，并努力查明国际人权法以及国内法和国内政策中存在的差距。第二，特别报告员与国家和其他行为者开展建设性对话，收集资料，编写来文，<sup>a</sup> 进行国别访问。<sup>b</sup> 第三，特别报告员就一些具体工具和解决办法提出建议，以帮助各国和民间社会落实适足住房的人权。

2. 在此基础上将本报告分成两个部分。第一部分就认识、监测和落实适足住房权提供实际工具。第二部分讨论加强增进和落实土地的人权的法律框架的重要性，因为特别报告员认为这个问题对落实适足住房权具有特殊意义。

## 二、实用落实工具

### A. 适足住房权指标

3. 制定实现适足住房权的可操作框架，包括指标和监测方法，由于《千年发展目标》的出现而更加有必要。制定以发展为基础的指标和监测工具，能促进千年发展目标的更有效落实和有关人权的实现。千年发展目标为国家和其他行为者努力实现人的发展和改善人的福祉所规定的目标很重要。但是，实现这些目标的进程必须以至高无上的人权原则和逐渐实现这些原则为基础。千年发展目标的指标之一(目标 7)适用于与贫民窟有关的适足住房权：“到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善。”这项指标实现与否，标准是：(a) 卫生条件得到改善的人口比例；(b) 享有可靠房地产保有权的人口比例。世界各国对“贫民窟”或“可靠的保有权”的定义相差很大，因此，依靠这两项指标来监测贫民窟居民的生活质量，可能会有局限性，或者会有所欠缺。联合国人类住区规划署(人居署)认识到这

---

<sup>a</sup> 关于本报告所述期间的来文概要，见 A/HRC/4/18/Add.1。

<sup>b</sup> 在本报告所述期间，特别报告员访问了澳大利亚(A/HRC/4/18/Add.2)和西班牙(A/HRC/4/18/Add.3)。

个挑战，因此于 2002 年 10 月举行了一次关于城市指标的专家组会议，以处理其中有些关注，特别报告员和人权事务高级专员办事处(人权高专办)都参加了会议。<sup>c</sup>

4. 特别报告员在载于第 E/CN.4/2003/5 和第 E/CN.4/2004/48 号文件的报告中讨论了监测适足住房权的指标和工具问题，他在报告中概述了使这项工作取得进展的有关问题和可采取的各种方法。此后，人居署在这个领域取得了一些进展，包括人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员保罗·亨特开展的工作(见 E/CN.4/2006/48)；联合国人居署<sup>d</sup>和人权高专办在支持人权条约监测机构和报告程序的现行改革方面也取得了一些进展。<sup>e</sup>民间社会在完善监测适足住房权的指标方面也取得了很大的进展。<sup>f</sup>特别报告员要提请注意人权高专办于 2006 年 12 月 19 日和 20 日举办的专家磋商会，会上讨论了住房权指标。特别报告员在这次会议上作出了积极的贡献。

5. 特别报告员经过对上述进展情况的审查，认为人权指标方面的创始工作进展充分，为适足住房权监测指标的说明性清单提供了一个基础。特别报告员根据 2006 年 12 月专家会议的讨论情况，在附件二中提出了这一清单，但他请国家和国家以下各级在理解和应用提议的框架时必须注意一些重要的问题。

6. 第一个问题涉及人权监测分类数据的必要性。查明弱势群体，必须是获得监测享有这些权利的具体信息的出发点。因此，就适足住房权而言，在大多数情况下都必须按性别、主要人口年龄组、地区(包括乡村和城市)，可能的话还要按其他群体，包括种族、族裔或宗教群体、少数人群体、土著人民、难民、国内流离失所者和移民等等群体对数据作分类。此外，有些数据可以在个人层面上提出，有些可能在家庭层面上提出，但大多应按家庭类型，包括按女性为家长的家庭等家庭类型作进一步分类。人权监测也需要有反映这项权利实质标准的指标，纳入人权原则，包括男女平等、不歧视和参与等原则。

---

<sup>c</sup> 见人居署，《千年发展目标指标二监测指南》，2003 年，原文第 6 页，它对贫民窟做了界定。

<sup>d</sup> 联合国住房权计划署(人居署和人权高专办)于 2003 年 11 月在日内瓦举办的住房权监测问题专家会议的报告，见网址：[www.unhabitat.org/programmes/housingrights/expert\\_group\\_meeting.asp](http://www.unhabitat.org/programmes/housingrights/expert_group_meeting.asp)。

<sup>e</sup> 第 HRI/MC/2006/7 号文件。

<sup>f</sup> 例如，住房权和土地权网络完成的工作，见网址：<http://toolkit.hlrn.org>。

7. 第二，要使指标对监测人权落实情况有用，就必须根据可接受和参与性的数据收集和表述法，对这些指标作明白准确的界定，并定期提供。

8. 第三，用于确定指标的方法必须简单，系统而全面。同时也应具有灵活性，以便在具体指标的选择方面体现出对国家和国家以下各级具体情况的关注。最后，为评估人权落实情况而采纳的框架必须通过选择适当指标，以涵盖缔约国在执行具体人权标准方面作出的努力以及这些努力的结果。

9. 考虑到上述关注，本报告的重点是尽量从现有数据中确定说明性指标。作为一个起点，这种指标将关于权利的法律标准的陈述(如《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条第 1 款以及经济、社会、文化权利委员会第 4 号和第 7 号一般性意见)转变为一定数量的具体特征，以利于确定监测权利落实情况的指标。例如，所附的清单确定适足住房权的四个特性(基本要素)：适宜居住、各种服务设施方便、房价适中、保有权有保障。对这项权利的各种特性作了互为详尽的确定后，下一步是确定体制—过程—成果指标的构架。

10. **体制指标。** 这些指标反映法律文书的批准/通过情况以及认为对促进具体人权的实现有必要的基本体制机制的存在情况。体制指标基本上是质量性的，而不是数量性的，在这些指标中，我们可以考虑如下指标，“国家住房政策声明/战略就各级政府酌情逐渐落实适足住房权的措施所规定的时限和范围”。

11. **过程指标。** 这些指标涉及里程碑式的政策文书，这些文书累积起来，就是成果指标，可以与人权的实现有更直接的关系。这些指标有助于评估问责制概念的一个重要方面。与成果指标不同的是，过程指标对变化更加敏感，因此更能够反映逐渐实现权利的情况以及缔约方在保护权利方面的努力，包括《经济、社会、文化权利国际公约》第 2 条所述的义务。<sup>8</sup> 因此，诸如“分享用于社会/社区住房的公共发展预算”等等的指标涵盖了缔约国履行其保护和增进适足住房权的义务的努力。

12. **成果指标。** 这些指标涵盖个人和集体的成就，反映在某一特定背景下实现人权的情况。成果指标有两大特征。第一，如前所述，它们与实现相应的权利有更直接的关系；第二，一些过程能促进取得单一成果。在这种情况下，对过程和成

---

<sup>8</sup> “每一缔约国家承担尽最大能力……采取步骤，以使用一切适当方法，……逐渐达到本盟约中所承认的权利的充分实现。”

果指标作区分是有助的。一个成果指标的例子是“得到可以依法执行，有合同，法定或其他保护，获得保有权保障的家庭比例”。

13. 提出的这个框架，其形成的基础是，为缔约国遵守国际人权文书而拟定指标的一项经常性工作。应该将体制、过程和成果指标的结构看作是一个框架，它系统涵盖某项权利实现情况的所有方面——从责任持有者及其义务的角度以及权利持有者及其权利的角度。采取这种方法，简化了指标的选择，能鼓励使用与实际情况相关的资料。虽然它在对确定适当的人权评估法方面能解决一系列问题，但有一些领域仍然需要开展进一步的工作。其中一个领域是，必须确定具体指标，监测落实某项人权的过程，看其是否遵守人权原则。就这种监测进程而言，必须查明国内的弱势群体、信息提供者和信息用户以及人权受到威胁的个人和社区。

14. 在建立收集和使用分类数据的能力方面也需要开展进一步的工作。在提议的框架所确定的某些特性上，还可以设计一些对性别敏感的指标(见附件二)。此外，每一指标要有详细的元表页，例如：阐述指标定义、指标选择原理、可能的分类和相关情况表述以及资料的获得情况和期限等等方面的情况。例如，要对“利用庇护所的无家可归者比例”的成果指标作分类，我们可以列入要求具体信息的指标，如“每千名无家可归妇女的庇护所数量”。最后，提议的指标必须通过国家一级的试验予以确认，然后才可以作为国际和国内各级监测适足住房权的标准方法的基础。

15. 特别报告员将继续开展拟定这种指标的工作。下一步是与人权高专办和人居署协商，对指标作完善。特别报告员在工作中，包括在国别访问期间将进一步利用这些指标。他还将鼓励各国和民间社会利用通过这些指标产生的数据来监测适足住房权的落实情况。

## B. 监测妇女的适足住房和土地权

16. 在题为“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足住房的权利”的第 2002/49 号决议中，人权委员会授权特别报告员执行一项额外任务，就妇女和适足住房问题开展全球研究。

17. 因此，特别报告员制定了具体战略，收集国家和民间团体的资料，包括编制了一份妇女和适足住房问题的问答调查表，与基层团体和民间团体进行区域磋商等等，从而强化了对妇女权利的注意。<sup>h</sup>

18. 问答调查表吸取了在妇女与住房问题研究期间获得的经验，特别是区域磋商和国别访问期间妇女提供的证言。它明确列出妇女适足住房权的内容。问答调查表采用权利不可分割原则，表明各种公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利与妇女适足住房、土地和继承权的关系，包括强调暴力侵害妇女与适足住房权之间的密切关系。

19. 问答调查表第一部分要了解实现妇女适足住房权方面的法律和政策框架的情况。第二部分着重于适足住房权的各项内容是如何影响到妇女的。问答调查表的结构围绕特别报告员对适足住房权下的扩大定义，这有助于更大范围的阐述妇女的生活和经历有关的“适足问题”的内容。

20. 特别报告员认为应作为一种多用途工具，及时向人权理事会提交这份问答调查表。问答调查表可用于：拟订指标，以收集分类数据，监测实现或违反妇女适足住房权的情况；核对关于残疾妇女适足住房权方面的资料，特别是获得适足住房问题方面的资料，这是得到最近通过的《残疾人权利公约》(2006年12月)所承认的；国家和民间社会开展人权教育，从而提高社区在人权框架内分析和介绍违约情况的能力，包括进入现有监测机制和国际法律补救机制的能力；起草用于消除对妇女歧视委员会进行监测的问题范本，以此作为关于妇女与土地和住房问题的一般性建议的基础。

### C. 关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则

21. 特别报告员从任务之初就开始面对全世界强迫搬迁和迁离的情况并收到越来越多关于这方面的报告。<sup>i</sup> 如若干人权机构所承认的那样，强迫搬迁一看就违反一系列国际公认的人权，只有在例外情况下，并充分按照国际人权法，才能这样

---

<sup>h</sup> 关于全球研究的一个成果，请见提交人权委员会的三份报告以及七次区域磋商的报告，网址：[www.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm](http://www.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm)。

<sup>i</sup> 特别报告员的报告(E/CN.4/2004/48)着重于强迫搬迁，其中包括举行一次拟定准则的专家研讨会的建议。



做。强迫搬迁常常使人无家可归，贫穷潦倒，失去谋生手段，而且实际上也未能有效地得到法律或其他补救。强迫搬迁常常引起受影响者的身心伤害，对妇女和赤贫的人、儿童、土著人民、少数人群体和其他弱势群体的影响特别严重。

22. 特别报告员与德意志联邦外交部和德国人权研究所于 2005 年 6 月在柏林共同举办关于强制搬迁问题的国际讲习班，以制定协助各国和国际社会拟订解决强迫搬迁问题的政策和立法的准则。这次讲习班和随后的磋商产生了本报告所附的《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》。

23. 特别报告员承认关于强迫搬迁的现行标准，但认为这些标准可作进一步加强，使之更具实用性。这些基本原则和准则以 1997 年以来从全世界收集的经验为基础，提供若干新的规定，特别是：

- 界定强迫搬迁做法(第 4-8 段)；
- 规定严格的标准：迁离只能在“例外情况”下，并有“充分理由”和程序保障时进行(第 21 段)；
- 在搬迁之前、期间和之后详列国家将要采取的保护人权的步骤(第 37-58 段)；
- 呼吁在迁离前开展全面的“搬迁影响评估”(第 32、33 段)；
- 呼吁根据人权标准提供补偿、赔偿和适当复原(第 42、60-63 段)；
- 就造成迁离的其他现象(如灾难)提供有用的指导(第 52、55 段)；
- 根据适足住房权对居住条件困难的被迁离社区规定“重新安置权”(第 16、52-56 段)；
- 呼吁各国在履行“直接义务”时保证当前没有住房和土地权的所有人的保有权保障(第 23、25 段)；
- 具有很强的性别观，包括保护妇女及其权利(第 7、15、26、29、33、34、38、39、47、50、53、54、57 和 58 段)；
- 呼吁各国采取干预措施，确保避免市场力量不使受强迫搬迁的低收入和边缘化群体的弱势情况加重(第 8、30 段)。

24. 在人权理事会第二届会议互动对话期间，各国就上述准则提出了许多积极的评述，特别报告员对此感到鼓舞。特别报告员也对国内和国际民间组织使用这些准则感到鼓舞。若干代表团和民间组织要求将这些准则译成联合国的语文。特别报

告员还认为这些准则对他的任务有用。现在，准则经常在提交的文件中提到(在他自己的文件和与其他任务持有者共同编写的文件中)。特别报告员认为，这些准则必须得到人权理事会的核准。由于以上所有原因，他将准则作为本报告附件。

### 三、查明规范方面的差距：土地权

25. 特别报告员在工作中始终努力查明对实现适足住房权产生积极或消极影响的因素。土地作为一种权利，常常是了解违约程度和实现适足住房权的范围所必要的一个基本因素。

26. 特别报告员在以前几次报告和发言中强调，土地是关于住房权的关键因素。住房不适足，常常是剥夺获得土地和共有财产资源的权利所致。土地所有制形式的不平等以及无土地现象产生一些密切相关的问题，从缺乏适足住房、缺乏谋生手段、健康不良、饥饿和没有食品保障，到赤贫。

27. 在国别访问中，特别报告员经常遇到与土地和土地权相关适足住房问题。<sup>j</sup>

28. 土地问题对土著人民、历史上遭到歧视的社团、少数人群体、国内流离失所者和返回的难民等等群体产生特别的影响。当涉及到继承问题和获得、保有权和生计问题时，这个问题对妇女就是至关重要的了。

29. 对个人和集体土地权没有充分的法律承认，适足住房权也往往不能得到有效实现。但是，土地权不只是与适足住房权有关，而且还与关于粮食、生计、工作、自决以及个人和家庭安全、共有财产资源的维持等的人权有着不可分割的关系。因此，土地权保障对世界上依靠土地和以土地为基础的资源为生和谋生的大多数人来说，是至关重要的。在城市地区，对土地权的法律承认，常常是保护适足住房权，包括获得基本服务和生计之关键所在，特别是对城市穷人。

30. 关于适足住房权的指标(附件二)也提到了土地问题。关于妇女与住房的问答调查表(附件三)表明土地是充分实现妇女住房权的一项重要权利。而且也显而易见，在确定整个搬迁过程中保护适足住房权的重要性方面，《基本原则和准则》(附件一)列出了土地权的许多方面。

---

<sup>j</sup> 例如见特别报告员对阿富汗、澳大利亚、巴西、伊朗伊斯兰共和国、肯尼亚、被占巴勒斯坦被占领土和秘鲁的国别访问报告。

31. 特别报告员坚信，人权理事会应考虑注意土地方面的人权问题，应在组织起来的农民和土著人民运动所开展的工作基础上，在这方面开展研究。理事会的地位最适合于确保国际人权法将土地承认为一项人权。土地是一个贯穿各领域的问题，也可以有有关的任务执行者，包括土著人民权利、暴力侵害妇女、粮食和住房等问题的任务执行者开展联合分析。

#### 四、结论和建议

32. 特别报告员努力以建设性的方式执行任务，因此本报告提供的标准和工具，国家和其他方面可以利用并进一步发展，以促进适足住房人权的捍卫和保护。在这方面，他要向人权理事会提出以下建议，这些建议可以结合他最近提交人权委员会的两项报告所载的建议一起阅读。<sup>k</sup>

33. 特别是，特别报告员请理事会：

- (a) 促请政府试用并调整就适足住房问题提出的指标(附件二)，按照各自的人权义务确定国家基准，并与人权高专办一起积极参加这些指标的试用和确认；
- (b) 回顾载于 E/CN.4/2006/118 号文件的建议，以使妇女的住房权、土地权、财产权和继承权等人权在理事会和有关特别程序的工作中制度化；
- (c) 确保广为分发《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(附件一)，将发展和市场导致的搬迁问题列入理事会有关特别程序，特别是土著人民的权利、粮食、暴力侵害妇女和适足住房等权利问题的特别程序的任务编制工作中；
- (d) 促请各国将这些准则纳入关于住房和土地问题的国内法和政策，包括重新安置政策；
- (e) 承认土地权是一项人权，加强国际人权法中对这项权利的保护。鉴于全世界无房和无地状况的严重性，这样的承认能增强适足住房权，包括防止强迫搬迁；

---

<sup>k</sup> E/CN.4/2006/41 和 E/CN.4/2006/118。

- (f) 促请各国优先重视土地改革以及土地和财富的再分配。应颁布并执行立法，制止强迫搬迁和隔离，制止土地黑手党和卡特尔的扩大，制止不加控制的房地产投机；
- (g) 考虑举行一次专家研讨会，拟订在法律上承认土地为人权的战略，包括保护土著人民、农民、无地群体以及依赖土地和以土地为基础的资源并从中得到身份认同和谋生的其他群体的土地权；
- (h) 在审查适足住房问题的任务时，考虑按照联合国条约机构和特别程序的工作，更加明确地承认适足住房是一项独特的人权。

附 件

附 件 一

关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、范围和性质.....	1 - 10	14
二、一般性义务.....	11 - 36	16
A. 任务执行者与义务的性质..	11 - 12	16
B. 基本人权原则...	13 - 20	16
C. 履行国家义务..	21 - 27	17
D. 预防性战略、政策和方案...	28 - 36	19
三、搬迁前.....	37 - 44	20
四、搬迁期间.....	45 - 51	21
五、搬迁后：立即救济和重新安置...	52 - 58	22
六、对强迫搬迁的补救..	59 - 68	24
A. 赔 偿.....	60 - 63	24
B. 归还和返回.....	64 - 67	25
C. 重新安置和复原.....	68	25
七、监测、评估和落实.....	69 - 70	26
八、国际社会，包括国际组织的作用.....	71 - 73	26
九、解 释.....	74	26

## 一、范围和性质

1. 关于保护适足住房人权和其他有关人权的若干国际法律文书规定国家有义务不实行并防止强迫搬迁和迁出土地的行为。这些文书有：《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》(第十一条第一款)、《儿童权利公约》(第 27 条第 3 款)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第十四条第 2 款(h)项所载的不歧视规定)、《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(辰)款。

2. 此外，按照人权不可分割原则，《公民权利和政治权利国际公约》第十七条规定，“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”，并进一步说，“人人有权享受法律保护，以免受这种干涉或攻击”。《儿童权利公约》第 16 条第 1 款载有一条类似的规定。国际法中提到这个问题的还有：1951 年《关于难民地位的公约》第二十一条；《国际劳工组织(劳工组织)关于独立国家的土著和部落人民问题的第 169 号公约》(1989 年)；1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民之日内瓦公约》(日内瓦四公约)第四十九条。

3. 本准则处理城市和/或农村地区与发展相联系的搬迁和有关的迁离对人权的影响。这些准则进一步发展了《关于发展引起的流离失所的全面人权准则》(E/CN.4/Sub.2/1997/7, 附件)。它们以国际人权法为基础，与经济、社会、文化权利委员会的第四号一般性意见(1991 年)和第七号一般性意见(1997 年)、《关于国内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)、大会第 60/147 号决议通过的《关于严重侵犯人权和国际人道主义法行为受害者赔偿权利基本原则和准则》以及《归还难民和流离失所者住房和财产的准则》(见 E/CN.4/Sub.2/2005/17 和 Add.1)等文件相一致。

4. 本准则，适当考虑了国际人权标准中对“强迫搬迁”做法的所有有关定义，适用于涉及强迫和非自愿将个人、群体和社区迁离其住所和/或土地及其占有或依靠的共有财产资源的行为和/或不作为的强迫搬迁的情况，因此而排除或限制个人、群体和社区在特定住处、住所或场所居住或工作的能力，同时又不提供或得不到适当形式的法律或其他保护。<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> 对强迫搬迁的禁止不适用于依法并符合国际人权条约的规定而实行的搬迁。

5. 强迫搬迁是国际法下的一个独特现象，常常与缺乏有法律保障的保有权有关，这种保有权是适足住房权的一个基本内容。强迫搬迁的许多后果类似于任意迁离造成的后果，<sup>b</sup> 包括人口转移、大规模驱逐、大规模外流、种族清洗和涉及强迫和非自愿的将人迁离其住所、土地和社区。

6. 强迫搬迁严重侵犯一系列国际公认的人权，包括关于适足住房、食物、水、卫生、教育、工作、人身安全、住房保障、免受残忍、不人道或有辱人格的待遇、移徙自由等方面的人权。搬迁必须依法进行，只能是例外的，并符合国际人权和人道主义法的有关规定。

7. 强迫搬迁可加剧不平等、社会冲突、隔离和“贫民窟化”等现象，必然会影响到最贫穷、社会和经济方面最弱势和最边缘化的社会阶层，特别是妇女、儿童、少数人群体和土著人民。

8. 就本准则而言，基于发展的搬迁包括：往往是有计划的或者以“公共利益”为借口进行的搬迁，如与发展和基础设施项目(包括大坝、大规模的工业和能源项目或者采矿和其他采掘业)有关的搬迁；与城市改造、贫民窟改善、房屋修缮、美化城市或其他土地利用方案(包括农用)等有关土地征用措施；财产、房地产和土地争端；无限制的土地投机；大型国际商业活动或运动会；以及为了环境的借口。这种活动还包括国际发展援助支持的活动。

9. 环境毁坏或退化造成的流离失所，内乱、自然灾害、人为灾害、紧张局势或动乱、国内冲突、国际冲突或者混合冲突(包括国内和国际两者的)、公共紧急状态、家庭暴力以及某些文化和传统做法等造成的搬迁或撤离，常常无视现行的人权和人道主义标准，包括适足住房权。但是，这种情况还可能牵涉到另外一系列的因素，本准则虽然也可以在这些方面提供有用的指导，但不能予以明确解决。应该注意《关于严重侵犯人权和国际人道主义法行为受害者赔偿权利的基本原则和准则》、《关于国内流离失所问题的指导原则》以及《关于向难民和流离失所者归还住房和财产的原则》。

10. 本准则认识到强迫搬迁发生的范围广泛，因此它着重于向国家提供指导，以采取的措施和程序，确保出于发展目的的搬迁不违反现行国际人权标准，从而不构成“强迫搬迁”。准则的目的是提供一种切合实际的工具，协助国际和机构拟订

---

<sup>b</sup> 根据《国内流离失所问题指导原则》原则 6。

政策、程序和预防措施，以保证不发生强迫搬迁的情况，并在预防失败的情况下向人权受到侵犯的人提供有效的补救。

## 二、一般性义务

### A. 任务执行者与义务的性质

11. 各种行为者可能会实行、制裁、要求、提议、发起、容忍和默认强迫搬迁，但为了确保尊重本指南反映的有约束力的条约和国际公法一般性原则所载的权利，国家要对落实人权和人道主义规范承担主要义务。但是，这并不免除其他方面，包括项目管理人员和工作人员、国际金融机构和其他机构或组织、跨国公司和其他公司以及包括私人土地所有者在内的个人方面的所有责任。

12. 根据国际法，国家的义务包括：尊重、保护和落实所有人权和基本自由。这意味着，国家应该：在国内外都不侵犯人权；确保在国家管辖和有效控制范围的其他方面不违反他人的人权；采取预防和补救措施，捍卫人权，向人权受到侵犯的人提供援助。上述义务是持续共时的义务，没有程度等级之分。

### B. 基本人权原则

13. 根据国际人权法，人人有权享有适足住房，这是适当生活水准权的一个部分。适足住房权主要包括：隐私、家庭、住宅和保有权的法律保障受到保护，不受任意或非法干涉的权利。

14. 根据国际法，国家必须确保，在防止强迫搬迁、落实关于适足住房的人权和有保障的保有方面，不因种族、肤色、性别、语言、宗教或信仰、政治或其他见解、国籍、族裔或社会出身、法律或社会地位、年龄、残疾、财产、出生或其他地位而有任何形式的歧视。

15. 国家必须确保本指南所反映的男女不受强迫搬迁的平等权利以及平等享有关于适足住房的人权和保有保障。



16. 所有人、群体和社团都有获得重新安置的权利，其中包括质量更好或相同的替代土地以及达到以下适足标准的住房权利：进出方便、价格适中、适宜居住、保有权保障、适当的文化环境、地点合适以及能获得保健和教育等基本服务。<sup>c</sup>

17. 国家必须确保向声称其免受强迫搬迁的权利遭到侵犯或受到侵犯威胁的任何人提供充分有效的法律或其他适当补救。

18. 国家在法律或事实上提供保护防止强迫搬迁方面，国家应避免采取任何故意倒退的措施。

19. 国家必须承认禁止强迫搬迁包括禁止任意使人流离失所，以免造成受影响人口的族裔、宗教或种族结构的变化。

20. 国家必须根据它们的人权义务拟订和执行它们的国际政策和活动，方式包括通过寻求或提供国际发展援助。

### C. 履行国家义务

21. 国家应确保搬迁只发生在例外情况下。搬迁，由于对国际公认的一系列大量人权造成不利影响，因此必须有充足的理由。任何搬迁必须：(a) 得到法律允许；(b) 根据国际人权法进行；(c) 唯一的目的是为了促进普遍福祉；<sup>d</sup> (d) 合理和相称；(e) 有管制，以确保充分和公正的赔偿和复原；(f) 根据本准则实行。上述程序要求提供的保护适用于所有弱势者和受影响的群体，不管他们是否根据国内法持有房屋和财产所有权。

22. 国家必须采取立法和政策措施，禁止实施不符合其国际人权义务的搬迁。国家应尽量避免要求或征用住房或土地，特别是当这种行为无助于人权的享受时。例如，如果涉及的是土地改革或重新分配措施，特别是如果为了弱势或贫困的人、群体或社团的利益，那么搬迁可以被视作是合理的。国家应在自己的管辖范围内对公共或私人法人或实体不充分符合适用的法律和国际人权标准的搬迁予以适当的

---

<sup>c</sup> 见经济、社会、文化权利委员会 1991 年通过的适足住房权问题第四号一般性意见。

<sup>d</sup> 在本准则中，促进普遍福祉系指国家根据其国际人权义务，特别是确保最弱势者的人权的必要性而采取的步骤。

民事或刑事惩罚。对任何人，凡遭受强迫搬迁，现在仍然易受强迫搬迁或者抵制强迫搬迁的，国家必须保证提供充分有效的法律或其他适当补救。

23. 国家应尽现有资源采取步骤，确保人人平等享有适当住房权。国家采取适当的立法和政策保护措施保护个人、群体和社团不遭受违反现行国际人道主义标准的搬迁的义务，是刻不容缓的。<sup>e</sup>

24. 为了确保任何形式的歧视，不管是法定的还是其他形式的歧视，不对享有适足住房人权带来不利影响，国家应对有关国内立法和政策进行全面审查，以确保它们符合国际人权规定，这种全面审查还应确保现行立法、规章和政策能解决公共服务的私有化、继承和文化惯例等问题，以免导致或怂恿强迫搬迁。<sup>f</sup>

25. 为了最大程度地确保在法律上有效保护自己管辖下的所有人免遭强迫搬迁，各国应该采取直接措施，为目前缺乏这种保护的人、家庭和社区，包括不正式拥有房屋和土地所有权的所有人、家庭和社区提供保有权法律保障。

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，防止她们遭受强迫搬迁。这种措施应确保将住房和土地所有权赋予所有妇女。

27. 国家应确保将有约束力的人权标准纳入它们的国际关系，包括通过贸易和投资、发展援助和参加多边论坛和组织。不管是作为捐助国还是受益国，国家在国际合作方面都应履行它们的人权义务。<sup>g</sup> 国家应确保派驻在其国内的国际组织不赞助或执行可能涉及强迫搬迁，即违背国际法和本准则所列的搬迁的任何项目、方案或政策。

---

<sup>e</sup> 见经济、社会、文化权利委员会 1990 年通过的关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见。

<sup>f</sup> 见人权委员会适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员 2002 年报告所载关于住房和歧视问题的准则(E/CN.4/2002/59)。

<sup>g</sup> 见《世界人权宣言》第二十二条、《联合国宪章》第五十五和第五十六条、《经济、社会、文化权利国际公约》第一、第十一、第十五、第二十二和第二十三条、《儿童权利公约》第 23 条第 4 款和第 28 条第 3 款的规定。

#### D. 预防性战略、政策和方案

28. 国家应尽现有资源，通过适当的战略、政策和方案，确保保护个人、群体和社区免受强迫搬迁及其影响。

29. 国家应全面审查有关的战略、政策和方案，以确保它们符合国际人权规范。在这方面，这种审查必须努力废除有助于维系或恶化使妇女、边缘化和弱势群体受到不利影响的现有不平等。政府必须采取特别措施，确保拟订或落实政策和方案时不歧视，避免使无论是城市地区还是农村地区的贫困者受到进一步的边缘化。

30. 国家应采取具体的预防措施，避免和/或消除强迫搬迁的根源，如土地和房地产投机。国家应审查住房和租赁市场的操作和管制情况，必要时实行干预，以免市场力量增加低收入群体和其他边缘化群体遭受强迫搬迁的风险。如果房价或地价上涨，国家还应确保对住户的保护，防止他们遭受到物质或经济上的压力，被迫迁离或被剥夺适足住房或土地。

31. 在住房和土地分配方面，应优先重视老年人、儿童和残疾人等处境不利的群体。

32. 国家必须重视探讨各种战略，尽量减少流离失所的情况。在出于发展目的发起可能造成搬迁或迁离的任何项目前，应该开展全面和整体的影响评估，以充分保证所有可能受到影响的人、群体和社团的人权，包括防止他们遭受强迫搬迁，“搬迁影响”评估还应包括探讨将损害缩小到最低程度的各种办法和战略。

33. 影响评估必须考虑到强迫搬迁对妇女、儿童、老年人、边缘化社会阶层的不同影响。所有这种评估应以收集分类数据为基础，以便能够适当查明和处理所有不同的影响。

34. 对有关的专业人员，包括律师、执法人员、城市和地区规划者以及参加设计管理和执行发展项目的其他人员应要求和提供实施国际人权规范方面的充分培训。这必须包括妇女权利问题的培训，重点在妇女在住房和土地方面的特殊关注和要求上。

35. 国家应确保传播人权以及防止强迫搬迁方面的法律和政策的信息。应具体注意通过符合文化习俗的渠道和方法，及时适当地向特别易受搬迁的群体传播信息。

36. 国家必须确保保护个人、群体和社区，在国家、区域或国际法律机构审查他们的具体案件期间，使他们免遭搬迁。

### 三、搬 迁 前

37. 城市或农村规划和发展进程应有所有可能受到影响的人的参与，应包括以下内容：(a) 适当通知所有可能受到酝酿中的搬迁影响的人，并就提议的计划和备选方案进行公开听证；(b) 当局预先有效地传播有关信息，包括土地记录和提议的全面重新安置计划，具体指明保护弱势群体的努力；(c) 对提议的计划作公开审查、征求意见和/或提出反对留出合理的时间；(d) 促进向受影响的人提供关于他们的权利和选择办法方面的法律、技术和其他咨询的机会和努力；(e) 举行公开听证，向受影响的人及其维权者提供机会，提出对搬迁决定的质疑和/或提出备选建议以及他们的要求和发展重点。

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、土著人民和残疾人以及代表受影响者利益的其他人，都有权在整个过程中获得有关信息，得到充分的协商和参与，并提出各种备选方案，当局应对这种备选方案作应有的考虑。如果有关方面不能就提议的备选方案达成协议，应该由一个具备宪法权威的独立机构，如法院、法庭或监察专员进行适当的调停、仲裁或判决。

39. 在规划过程中，必须向所有受影响的人，包括妇女、弱势和边缘化群体，必要时通过采取专门措施或程序，有效地提供对话和协商的机会。

40. 在作出决定开始搬迁时，当局必须表明搬迁不可避免，并遵守保护普遍福祉的国际人权承诺。

41. 关于搬迁的任何决定应以当地语文，充分提前地向所有有关个人书面公布。搬迁通知应详细说明决定的理由，包括：(a) 没有其他合理选择；(b) 提议的备选方案的完整细节；(c) 如果没有备选方案，则为了最低限度地减少搬迁的不利影响而采取和设想的所有措施。所有的最后决定应该经过行政和司法审查。受影响的方面还必须保证能够及时得到法律咨询，必要时应免费。

42. 适当的搬迁通知应允许并有助于受搬迁者编制财产清单，以评估他们的财产、投资和可能受损的其他物资的价值。受到拆迁的人还应有机会评估并记录应受赔偿的非货币损失。

43. 搬迁不应造成无家可归或者其他人权易受侵犯。国家必须尽现有资源采取一切适当措施，特别是为没有能力自己解决问题的人采取措施，以确保按情况提供

适足的替代住房、重新安置或获得有生产价值的土地。替代住房的位置应尽量靠近被搬迁者的原始居住地和生计来源。

44. 所有重新安置措施，如房屋建造、供水、供电、卫生设施、学校、进出道路土地和场地的分配等等，必须符合本准则和国际公认的人权原则，必须在要搬迁的人从原居住地区搬出之前完成。<sup>h</sup>

#### 四、搬迁期间

45. 确保尊重人权标准的程序要求包括政府官员或者他们的代表在搬迁期间必须在现场。政府官员、他们的代表和执行搬迁的人必须向受到搬迁的人表明身份，并出示搬迁行动的正式授权。

46. 中立观察员，包括区域和国际观察员经要求应该被允许进入，以便在搬迁期间确保透明度和遵守国际人权原则。

47. 搬迁不应侵犯受影响的人的尊严以及生命和安全方面的人权。国家还必须采取步骤，确保在搬迁期间妇女不遭受基于性别的暴力和歧视，保护儿童的人权。

48. 如依法使用武力，这必须遵守必要性和相称性原则，以及《执法人员使用武力和火器的基本原则》和与国际执法和人权标准一致的国家或当地行为守则。

49. 搬迁的时间绝不能在气候恶劣时，不管是在晚上、节日或宗教假期，选举前，还是在学校考试期间或者即将考试时。

50. 国家及其代理人必须采取步骤，确保任何人，特别是妇女和儿童不遭受直接或间接的袭击或其他暴力行为，或者因拆毁、纵火或其他形式的任意破坏、渎职或任何形式的集体惩罚而被任意剥夺财产或财物。非自愿留下的财产或财物应受到保护，避免被人破坏、任意非法没收、侵占或使用。

51. 当局及其代理人绝不应要求或强迫被搬迁者拆毁自己的住宅或其他结构。但是必须给受影响者以这样做的选择权，因为这会有助于保存财物和建筑材料。

---

<sup>h</sup> 见本准则第五节。

## 五、搬迁后：立即救济和重新安置

52. 政府和负责提供公正赔偿和充分的替代住处或在可能的情况下复归的其他有关方面，均必须在住户搬迁后立即这样做，在不可抗力的情况除外。至少是，主管当局，应该在任何情况下毫无歧视地确保，对搬迁的人或群体，特别是没有能力自己解决问题的人，能够安全而有保障地获得：(a) 基本食物、饮用水和卫生设施；(b) 基本住处和住房；(c) 适当的衣服；(d) 基本医疗服务；(e) 生活来源；(f) 牲畜饲料和以前他们依赖的共有财产资源；(g) 儿童的教育和育儿设施。国家还应确保同一大家庭或社区的成员不因搬迁而被拆散。

53. 应特别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。

54. 为了确保对人权的保护达到最佳身心健康标准，对受伤和生病的所有被搬迁者以及残疾人，均应以实际能达到的最充分的程度，尽量不延误为他们提供所需的医疗保健和治疗。并且不以非医疗原因对他们加以区别对待。必要时，被搬迁者应获得心理和社会服务。应特别注意：(a) 妇女儿童的健康需求，包括必要时去妇女保健机构就医，遭到性虐待和其他虐待的人获得生殖保健和适当的咨询等等服务；(b) 确保正在进行的医疗不因搬迁或重新安置而受到中断；(c) 在重新安置地点预防感染性和传染性疾病，包括艾滋病毒/艾滋病等。

55. 经确定的重新安置地点必须按国际人权法达到适足住房的标准。这些标准包括：<sup>i</sup> (a) 保有权保障；(b) 服务、材料、设备和基础设施等，如饮用水、做饭、取暖和照明的能源、卫生设施和洗涤设备、食物储藏手段、垃圾处理、下水道设施和应急服务，并在适当的情况下能获得自然和共用资源；(c) 价格适中的住房；(d) 适宜居住的住房，向居住者提供足够的空间，保护他们免受寒冷、潮湿、炎热、刮风下雨或其他对健康的威胁、建筑危险和传病媒介，并确保居住者的人身安全；(e) 处境不利的群体能方便进出；(f) 不管是在城市地区，还是在农村地区，都能获得各种就业机会和保健服务以及学校、保健中心和其他社会设施的服务；(g) 文化环境适当的住房。为了确保住房保障，适足住房还应包括以下基本要素：饮食和安全；参加决策；免遭暴力；对受到的侵犯获得补救。

---

<sup>i</sup> 见经济、社会、文化权利委员会 1991 年通过的关于适足住房的第 4 号一般性意见。

56. 在确定重新安置与本准则是否相符方面，国家应确保在任何重新安置情形下遵守以下标准：

- (a) 在制订与本准则及国际公认人权相符的全面的重新安置政策之前不应进行任何重新安置；
- (b) 重新安置必须确保妇女、儿童和土著居民及其它弱势群体的平等权利，包括财产所有权和使用资源的权利得到平等的保护；
- (c) 提议和/或实施重新安置的行为者应根据法律支付所有相关费用，包括所有重新安置费用；
- (d) 受到影响的人、群体或社区人口，就其人权而言，均不应受到损害，他们不断改善生活的权利也不应受到侵害。这同样适用于在重新安置点的东道社区和遭强迫迁离而受影响的人、群体和社区；
- (e) 受到影响的人、群体和社区必须就重新安置地点表示其完全和事先知情的同意。国家应在重新安置地点提供一切必需的公共设施和服务及经济机会；
- (f) 上下班来回旅程和获得基本服务所需的时间和费用不应对低收入家庭造成过度的要求；
- (g) 重新安置点决不能设在威胁到住户的最佳身心健康权的受污染土地上或者直接靠近污染源的地方；
- (h) 应该就所有的国家项目和有关重新安置之筹划和执行进程，包括被迁离住房或地点的所谓用途及其意的中的受益者，向受影响的人、群体和社区提供足够的资料。尤其必须注意确保土著人民、少数民族、无土地者、妇女和儿童都有代表参加这一进程，而不是被排除在外；
- (i) 整个重新安置进程应有受影响的人、群体和社区的充分参与。尤其是，国家应考虑受影响人、群体和社区提出的所有备选方案；
- (j) 如果经充分和公平地听取公众意见后断定需要进行重新安置，则应在重新安置日之前至少 90 天通知受影响的人、群体和社区；及
- (k) 地方政府官员和经适当选定的中立的观察员在重新安置期间应在场确保安置进程中不出现武力、暴力或恫吓；

57. 复原政策必须包括为妇女、边缘化和弱势群体设计的方案，以确保他们平等享受住房、粮食、水、健康、教育、工作、人身安全、住房保障、免受残忍、不人道或有辱人格的待遇以及迁徙自由等方面的人权。

58. 受搬迁影响的个人、群体或社区，其人权，包括他们逐渐实现适足住房权的权利，不应受到损害。这也同样适用于重新安置地点的东道社区。

## 六、对强迫搬迁的补救

59. 可能或受到强迫搬迁的所有人都应有权获得及时的补救。适当的补救包括公正听审、获得律师、法律援助、返回、归还、重新安置、复原和赔偿，并应在适用的情况下尽可能遵守《关于严重侵犯人权和国际人道主义法行为受害者赔偿权利的基本原则和准则》。

### A. 赔 偿

60. 如果搬迁不可避免，而且对提高总体福祉有必要，那么国家必须就个人、房地产或其他财产或物品，包括财产权益等的所有损失给予或确保公平和公正的赔偿。应当按照违法行为的严重性和具体情节，对所造成的任何经济上可以估量的损害提供适当和相称的赔偿，例如：生命或肢体损失；身心伤害；机会丧失，包括就业、教育和社会福利；物资损害和收入损失，包括收入机会的损失；精神损害；法律或专家援助，药品和医疗服务以及心理和社会服务所需的费用。现金赔偿在任何情况下均不应替代土地和共有财产资源等形式的不动产赔偿。如果土地被征收，则应该向被迁出者补偿在质量、面积和价值上相等或者更好的土地。

61. 所有被迁出者，不管是否拥有产权，均应有权就损失得到赔偿，对受影响的财产，包括在这一过程中受损的原来的住房和土地要求获得赔偿，以补救抢救和运输其受损财产。根据具体情况可酌情考虑对涉及非正式财产，如贫民窟住房的损失做出补偿。

62. 在所有一揽子赔偿方案中，男女均必须是共同受益者。单身妇女和寡妇应有权得到自己的赔偿。



63. 如果以下方面的损失和费用没有被包括在重新安置援助的范围之内，那么，对经济损失的评估就应该考虑进这些损失和费用，例如：土地和房屋结构、内部物品、基础结构、房产抵押或其他债务款、临时住房、行政手续费和法律事务费、替代住房、工资和收入损失、教育机会损失、保健和医疗、重新安置和交通费(特别是如果重新安置的地方远离谋生之地)。如果房屋和土地也是被搬迁的住户的一种谋生来源，那么影响和损失评估必须考虑商业损失、设备/存货、牲畜、土地、树/作物、工资/收入的损失/减少等项目的价值。

#### B. 归还和返回

64. 与发展和基础设施项目相关的强迫搬迁，其情况(包括此文第 8 段提到的)很少有归还和返回的。然而，如果情况允许，国家应优先重视受到强迫搬迁的所有人、群体和社区的权利。但是，不应违背个人、群体和社区的意愿而强迫他们返回自己的家、土地或原籍。

65. 如果能够返回，或者没有提供符合这些准则的适足重新安置，主管当局应为安全有保障和尊严地自愿回家或回到习惯居住地而规定条件，提供各种手段，包括资金。政府主管部门应该促进返回者的重新融入，努力确保受影响的个人、群体和社区充分参与返回进程的规划和管理。可能需要采取特别措施，以确保妇女平等有效地参与返回或归还进程，以便克服现有在家庭、社区、行政、法律或其他方面对性别的偏见，以免使妇女进一步边缘化或将她们排除在外。

66. 主管当局有职责和责任协助返回的个人、群体或社区尽量收回被搬迁时留下或处置掉的财产和物品。

67. 如果不可能回到居住地并收回财产和物品，主管当局必须向被迫搬迁的受害者作出适当的赔偿或者其他形式的公正赔偿，或者协助他们获得这种赔偿。

#### C. 重新安置和复原

68. 虽然各方必须优先重视返回的权利，但有些情况(包括促进总体福祉，或者为了安全、健康或享有人权的缘故而需要这样做时)，可能必须对某些个人、群体和社区的出于发展目的的搬迁进行重新安置。这种重新安置必须公正平等，并充分符合准则第五节所述的国际人权法。

## 七、监测、评估和落实

69. 国家应积极监测和进行数量和质量评估，以确定在其管辖范围内和有效控制的领土上发生的搬迁，包括强迫搬迁的数量、种类和长期后果。监测报告和调查结果应向公众和有关国际方面公布，以利用经验教训汇编出最佳做法和最佳解决办法。

70. 国家应委托一个独立的国家机构，如国家人权机构监测和调查强迫搬迁问题以及国家遵守这些准则和国际人权法的情况。

## 八、国际社会，包括国际组织的作用

71. 国际社会有义务促进、保护和履行住房、土地和财产方面的人权。国际金融、贸易和发展机构以及其他有关的机构，包括这种机构的成员或有表决权的捐助国，均应充分考虑国际人权法和有关标准对强迫搬迁的禁止。

72. 国际组织应建立或加入通过它们自己的工作 and 政策而形成的强迫搬迁案申诉机制。应该根据这些准则所规定的补救措施向受害者提供法律补救。

73. 跨国公司和其他企业必须在各自的活动和影响范围内尊重适足住房方面的人权，包括禁止强迫搬迁。

## 九、解 释

74. 上述关于基于发展的搬迁和迁离的准则不得解释为限制、改变或损害国际人权、难民、刑事或人道主义法以及有关的标准承认的权利，或国内法承认的符合这些法律和标准的权利。

## 附件二

### 适足住房权指示性指标清单

(经济、社会、文化权利国际公约)第十一条第 1 款；\*《千年发展目标》指标)

指标类型	适居性	获得服务的方便性	房价的合理性	保有权保障
体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 获得国家批准的关于适足住房权的国际人权文书</li> <li>• 最高立法/宪法/权利法案中适足住房权的生效日期和适用范围</li> <li>• 关于落实适足住房权的国内法的生效日期和适用范围</li> <li>• 参与增进和保护适足住房权的登记/在运作的民间组织数量</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 关于保有权保障平等继承和免遭强迫迁移的立法的生效日期和适用范围</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 各级政府酌情就适足住房权逐渐采取措施的国家住房政策说明/战略的时限和适用范围</li> <li>• 关于恢复原状和重新安置的国家政策的时限和适用范围</li> </ul>			
过程	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 报告所涉期间在适足住房权方面收到,并得到国家人权机构/人权监察专员/专门机构和其他行政机制(为保护具体特殊群体的利益而设)的调查和裁决的申诉数量</li> <li>• 用于重建住房和重新安置流离失所者的公共开支占政府发展预算的比例</li> <li>• 接受/提供的用于住房的官方发展援助净额占用于住房的公共开支/国民总收入的比例*</li> </ul>			

附件二 (续)

指标类型	适居性	获得服务的方便性	房价的合理性	保有权保障
过程 (续)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建筑法和规章制度适用的住区(城市和村镇)比例</li> <li>• 用于福利/社区住房的政府发展预算比例</li> <li>• 通过改造,包括改造危房地段和改变土地使用方式而增加的适居面积</li> <li>• 报告所涉期间指定用于福利/社区住房的适居面积的增加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 家庭预算中用于获得公用事业,包括供水、卫生设施、电和垃圾处理的比例</li> <li>• 弱势家庭依赖私营供水来源的比例</li> <li>• 政府发展预算中用于提供和维持卫生设施、供水、电和住区交通设施的比例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 得到政府住房援助的家庭,包括住在标准出租房的家庭和得到购房补贴的家庭的比例</li> <li>• 自有、国家提供住房和擅自占据住房的家庭的比例</li> <li>• 收入最低的三成人口的平均房租与收入最高的三成人口的平均房租之比</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 花在法院和法庭解决涉及住房和土地所有权的争端上所花的平均时间</li> <li>• 报告所涉期间旨在通过法院禁令阻止计划的迁离/拆除的上诉数量</li> <li>• 报告所涉期间在迁离后提出的要求补偿的法律程序数量</li> <li>• 报告所涉期间每年重新安置的被迁离者或搬迁者的比例</li> </ul>
成果	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 居住空间充足的人口比例(房间平均人数或家庭平均房间数)/目标家庭房间平均人数</li> <li>• 居住在符合建筑立法和规章制度的永久性建筑中的家庭比例</li> <li>• 在危险地段附近的住区和家庭比例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 居住在贫民窟的城市人口比例</li> <li>• 能长期获得改善的水源的(城乡)人口比例*</li> <li>• 能获得改善的卫生设施的(城乡)人口比例*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 花在住房上的月收入/支出超过某一百分比的家庭比例</li> <li>• 每 10 万人中无家可归者人数的年平均数</li> <li>• 利用公共住房和社区住房的无家可归者比例</li> </ul> <p>某一百分比根据各国情况按标准确定</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 报告所涉期间据报告每 10 万人中“强迫搬迁”案件(如向联合国专门程序提交的案例)</li> <li>• 可依法执行、有契约、法定或其他的保护措施提供保有权保障的家庭比例/能获得有保障的保有权的家庭比例*</li> <li>• 妇女在拥有土地/房屋所有权的人中所占比例</li> </ul>

## Annex III

### Questionnaire on women and adequate housing

#### Questions on general legal and policy framework

- Q1. Please provide information on relevant national legislation with regard to housing and related services. Please also specify whether the right to adequate housing (RAH) is recognized in the Constitution or guaranteed in specific legislation.*
- In addition, please specify whether women's equality is recognized in the Constitution or guaranteed in specific legislation.*
- Q2. Does the Constitution provide that the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on All Forms of Discrimination against Women or other international human rights treaties which guarantee the right to housing form a part of national law and have domestic applicability? Is there an effective judicial review process to ensure consistency of legislation with relevant provisions of the international human rights treaties, particularly those which specifically protect women's right to adequate housing?*
- Q3. How do laws, policies and practices, through existing institutions (both formal and customary and traditional norms and practices), budgets and programmes, ensure substantive gender equality in the various entitlements of the right to adequate housing, including land, access to finance, civic services and information and freedom from violence against women (VAW)?*
- Q3.b. Do other laws (e.g. personal laws, family laws, domestic violence legislation, inheritance laws) ensure equal right to adequate housing for women?*
- Q4. What is your assessment of the housing situation of women belonging to particularly vulnerable groups, such as female-headed households, indigenous and tribal women, women with HIV/AIDS, women with disability, rural women living on subsistent farming, women victims of forced evictions, women victims of violence including domestic violence, refugees, migrants, migrant workers, domestic workers, internally displaced women and women of different sexual orientation? Do they have access to justice and legal remedies? Please share case studies and testimonies where available.*
- Q5. What are the historical, traditional, cultural, religious and other factors affecting the equal access of women to housing, land and related services?*
- Q6. How have the policies and processes of globalization such as trade, finance, investment and debt affected women's right to adequate housing*

*and access to related services? How do these make women more vulnerable to VAW?*

- Q7. How have women's rights to adequate housing and access to related services been addressed in poverty reduction strategies and programmes in your country?*
- Q8. How have women's rights to adequate housing and access to related services been addressed in violence against women legislation and programmes in your country?*
- Q9. Please share positive examples or "best practices" whereby Governments and civil society have endeavoured, separately or jointly, to protect and promote women's equal right to adequate housing.*
- Q10. Please provide gender-disaggregated statistics on housing (urban/rural, forms of ownership, female-headed households, homelessness, access to basic services, etc.).*

### **Questions on specific elements of the right to adequate housing**

(a) Legal security of tenure. The legal right to secure tenure, whether freehold, leasehold, or other form of individual and collective rights to housing, involves protection from forced eviction, harassment and other threats. It also effectively guarantees access to, use of and control over land, property and housing resources.

- Q11. Do women and men enjoy equal tenure and property rights regardless of their civil or other status? Has lack of secure tenure contributed to situations of VAW? How does the Government guarantee such security of tenure to women? What measures have been adopted to give full protection against forced eviction, based upon effective participation, consultation and negotiation with affected persons or groups?*

(b) Access to public goods and services. The right to adequate housing cannot be effectively realized without access to public goods and services, including water, health care, transport, fuel, sanitation, lighting and electricity, sewerage and waste disposal, childcare and communications.

- Q12. What policies and measures have been adopted by the Government to provide or regulate such services to meet the needs of the community? Do women and female-headed households enjoy equal access to such services? Are the basic services privatized? If so, are there subsidies and/or different pricing mechanisms designed to ensure affordable access by the poor?*

(c) Access to land, water and other natural resources. Every community must have access to natural resources necessary for its survival and livelihood, including, inter alia, fuel, fodder, water and building materials.

*Q13. What are the laws, policies and measures adopted to ensure equitable distribution of land with emphasis on gender equality and provision of necessary resources for poor households and other marginalized and vulnerable groups? Have land reforms, both urban and rural, been implemented to ensure its fair distribution as a public good? What steps have been taken to respect the housing rights of land-based indigenous and tribal peoples in general and women within these groups in particular?*

*Q14. Do women and female-headed households have equal access to natural resources sufficient to their needs, including those necessary for their survival and livelihood, including, inter alia, land, water, building materials, fuel and fodder? What measures have been adopted by the State to effectively regulate distribution and ensure the accessibility and affordability of such resources for women and female-headed households, including through subsidies?*

*Q15. What measures have been adopted to ensure that clean and safe water is reliably accessible and provided in adequate supply for individual, family and community use? Do women enjoy equal access to safe drinking water and to water for agricultural or other domestic use?*

(d) Affordability. Individuals and communities should have access to affordable housing and must have the corresponding right to livelihood so as to be able to afford decent housing.

*Q16. Do women enjoy equal access to housing finance? What policies and measures have been adopted by the State, including through subsidies, tax incentives or market regulation, to ensure affordability of housing particularly for women and female-headed households? Is there a national definition of “affordability” of housing (e.g. a maximum of one third of any household income should be sufficient to obtain adequate housing)? How does unaffordability of housing contribute to women’s vulnerability to VAW, e.g. preventing women from leaving situations of domestic violence?*

(e) Habitability. Adequate housing must provide needed space to live in dignity and peace. It must also provide protection from natural elements, structural hazards and disease vectors that are threats to physical well-being. The physical conditions of the home can affect the realization of other rights, including the highest attainable standard of mental and physical health, as well as education, and the absence of adequate conditions is not conducive to learning (especially for children).

*Q17. How do laws and policies that regulate the habitability of housing or define the habitability aspect of adequate housing take into consideration special needs of women?*

*Q18. What laws and policies have been adopted to regulate environmental degradation and to guarantee the right to a safe environment?*

(f) Physical accessibility. Disadvantaged communities and groups, which often include women and female-headed households, must be allowed full and sustainable access to adequate housing and resources, including land, infrastructure and sources of livelihood, and the State must take account of special housing needs.

*Q19. What measures and policies have been adopted to guarantee equality of access to adequate housing for women and female-headed households and other disadvantaged groups within communities (e.g. battered women, women with HIV/AIDS, women with disability, indigenous women, refugees and internally displaced)?*

(g) Location. Adequate housing must be in a place that enables access to employment, primary health care, education and other social services and civic amenities. The financial and temporal cost of transport must not place excessive financial and other demands on the household. In addition, both rural and urban housing must be in a location that is safe, particularly from environmental hazards and pollutants.

*Q20. Do women face any particular constraints in accessing services and resources necessary for livelihood because of where they live? What policies and measures are adopted to alleviate them?*

(h) Cultural adequacy. Housing configuration, spatial design and site/community organization should be determined locally and in harmony with a community's cultural preferences and attributes.

*Q21. Are women from all cultural, ethnic, religious or other backgrounds enabled to express cultural diversity, participate in the planning process (also see questions 23 and 24 below) and have the right to self-determination in relation to housing? Please share such cases and examples.*

(i) Freedom from dispossession, damage and destruction. Each individual and community has a right to a place to live without threat of dispossession from land, all forms of their property, their homes and resources, as well as all individual and collective holdings required to sustain livelihood.

*Q22. Does the State effectively safeguard the right not to be subjected to arbitrary interference with home, person and privacy, including dispossession? What are the policies and measures adopted to protect women, including female-headed*



*households, and compensate, resettle or provide for restitution where dispossession takes place?*

(j) Access to information. Individuals and communities must have access to appropriate data, documents and intellectual resources that impact upon their right to obtain adequate housing. Having access to appropriate data means being informed about potential industrial and natural hazards, infrastructure, planning design, availability of services and natural resources and other factors that affect the right.

*Q23. What laws and policies exist to facilitate access to information that impacts upon the right to adequate housing, including information about potential industrial and natural hazards, infrastructure, planning design, availability of services and natural resources? Are women regularly accessing such information and benefiting from it?*

(k) Participation. Effective participation in decision-making is essential to the fulfilment of all other rights, as well as the elements of the right to housing. At all levels of the decision-making process in respect of the provision of and right to adequate housing, individuals and communities must be able to express and share their views; they must be consulted and be able to contribute substantively to such processes that affect housing, including, inter alia, location, spatial dimensions, links to community, social capital and livelihood, housing configuration and other practical features. The State must ensure that building and housing laws and policies do not preclude free expression, including cultural and religious diversity.

*Q24. What policies and measures have been adopted to ensure/encourage popular participation in the decision-making process with regard to housing policies and planning? Are women sufficiently represented in the process?*

*Q25. Do the housing laws and policies expressly protect, promote and fulfil the right to freedom of expression to ensure harmonious and effective design, implementation and maintenance of the community?*

(l) Resettlement, restitution, compensation, non-refoulement and return.

Resettlement may be essential to survival in the case of natural or human-made disasters, including in conflict and post-conflict situations. Therefore, the congruent right to freedom of movement can be essential to the fulfilment of all other rights. Any resettlement arrangement, whatever the cause, must be consensual, fair and adequate to meet individual and collective needs.

*Q26. Are there special measures adopted in resettlement processes that recognize the need of women and female-headed households to sufficient access to the sources of livelihood, productive land, infrastructure, social services and civic amenities, as well as fair and adequate restitution and/or compensation for losses?*

(m) Privacy and security. Every woman, man, youth and child has the right to live and conduct her/his private life in a secure place and be protected from threats or acts that compromise her/his mental and/or physical well-being or integrity inside or outside the home.

*Q27. What measures have been adopted to ensure physical and mental security and personal privacy of women, including preventing domestic violence?*

(n) Access to remedies. Provision of domestic legal and other remedies is an important part of protecting the right to adequate housing. Individuals and groups must be protected from abuse by landlords, property developers, landowners or any other third party capable of abusing their rights. Where such infringements do occur, public authorities should act to preclude further deprivations as well as guaranteeing access to judicial redress including legal and equitable remedies for any infringement caused.

*Q28. Are there remedies and legal aid available for women? What measures have been adopted to ensure equal access of women to judicial processes and remedies? What are other innovative mechanisms such as self-help groups and women's collectives that can facilitate women's access to housing and livelihood?*

(o) Education and empowerment. Individuals and communities should have access to technical assistance and other means to enable them to improve their living standards and fully realize their economic, cultural and social rights and development potential. The State, for its part, should endeavour to promote and provide for catalysts and mechanisms for the same, including efforts to ensure that all citizens are aware of procedural measures available for defending and realizing her/his right to adequate housing. Human rights education is a key part of such an empowerment strategy.

*Q29. What has been achieved in terms of building capacities and awareness on the right to adequate housing among women in your country? What is your assessment of remaining needs and challenges?*

(p) Freedom from violence against women. The State must prevent all forms of violence against women committed by either State or non-State actors to ensure women's RAH. The definition of VAW as per the United Nations Declaration on the Elimination of Violence against Women (1993) is, "any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life". Further, the State is responsible for addressing both individual and structural forms of violence, in the family, the community and by the State, and for ensuring that there is legal redress for any acts or threats of VAW.

- Q30. What forms of VAW and what threats of VAW occur as a result of housing violations, such as rape, domestic violence, assault, trafficking, family abuse, forced marriage, dowry deaths and others? How do housing violations make women more vulnerable to VAW?*
- Q31. Who are the perpetrators? What kinds of housing violations do victims of VAW face, e.g. battered women, rape survivors? Show information where realization of RAH has led to less VAW.*
- Q32. What strategies/best practices have been used to address VAW related to housing rights violations, e.g. are there adequate shelters for victims of domestic violence?*

-- -- -- -- --