



第六十九届会议

临时议程\* 项目 69(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

适当住房权

秘书长的报告

秘书长谨向大会成员转递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莱拉尼·法勒哈根据人权理事会第 15/8 号和第 25/17 号决议提交的报告。

\* A/69/150。



## 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

### 摘要

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根据人权理事会第 15/8 号和第 25/17 号决议提交本报告。因为特别报告员在 2014 年 6 月 2 日才开始其任务授权，故从本质上讲，本报告属于初步报告，概述了她继续编制工作计划时希望与各国、民间社会和其他相关利益攸关方协商的一些核心机会和优先事项。

本报告回顾了前两任任务负责人所开展的重要工作，全面审视了本任务授权的前十四年里取得的关键进展。本报告介绍了对适当住房权现状的初步思考，强调了特别报告员希望在今后能够取得进一步进展的一些优先领域。

## 一. 引言

1. 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根据人权理事会第 15/8 号和第 25/17 号决议提交本报告。因为特别报告员在 2014 年 6 月 2 日才开始其任务授权，故从质上讲，本报告属于初步报告，概述了她继续编制工作计划时希望与各国、民间社会和其他相关利益攸关方协商的一些核心机会和优先事项。

2. 这是新任命的特别报告员向大会提交的首份报告，她在报告中分享了她对全球适当住房权的初步观察和思考，以及关于她打算如何通过任务授权处理关键问题的想法。特别报告员将立足于前任的宝贵工作和其他相关人权机制，继续落实一些已开展的重要举措。同时，特别报告员还打算确定授权的新方向，以进一步协助各国、民间社会和包括私营部门在内其他利益攸关方更好地理解切实执行关于适当住房的国际人权到底意味着什么。她的目的是要着重指出解决当前和新出现的挑战的方法，寻找新机会，确保在全面实现适当住房权方面取得具体进展。

## 二. 任务授权的简史

3. 人权委员会在其第五十六届会议上设立了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任务授权(见第 2000/9 号决议)。

4. 委员会强调指出适当住房权具有贯穿各领域的性质，将该权利置于适当生活水准权和不歧视权的框架内，提及一系列确认适当住房权的国际人权文书。<sup>1</sup>

5. 2007 年 12 月，人权理事会在其第 6/27 号决议中审查了适当住房权特别报告员的任务授权，并决定将任务授权延长三年。从那时起，通过 2010 年的第 15/8 号决议和 2014 年的第 25/17 号决议，理事会又将该任务授权延长两次。

6. 在这些决议中，理事会要求特别报告员：

- (a) 促进全面实现适当住房权；
- (b) 查明挑战和障碍、保护差距以及最佳做法；
- (c) 强调与执行工作有关的具体解决办法；
- (d) 运用性别公平观；

---

<sup>1</sup> 除其他外，第 2000/9 号决议援引了《世界人权宣言》第 25.1 条，《经济、社会、文化权利国际公约》第 11.1 条，《儿童权利公约》第 27.3 条，《消除对妇女一切形式歧视公约》第 14.2(h) 条和《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5(e) 条。目前可用的国际人权条约的更新目录包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 43.1(d) 和第 43.3 条，以及《残疾人权利公约》第 9.1(a)、第 19(a) 和第 28 条。

(e) 特别关注弱势人群和属于边缘群体的人民的需求；

(f) 推动提供技术援助；

(g) 同其他特别程序和附属机构、联合国相关机构、条约机构和区域人权机制密切合作；以及

(h) 向理事会和大会提交年度报告。

7. 2014年6月2日，莱拉尼·法勒哈女士开始其担任特别报告员的任期。她衷心感谢其前任拉克尔·罗尔尼克女士(2008-2014年)和米隆·科塔里先生(2000-2008年)所做的工作。他们为推动理解和切实实施适当住房权做出了显著贡献，引起关注面临驱逐、保有权缺乏保障以及参与其他住房斗争的个人和族群的经历。他们揭示了适当住房权受威胁情况下的严重人权状况，通过倾听之前未曾听说的团体以及与生活在不同状况下的人群互动交流，他们极大地促进了对此权利的认识。

8. 关于适当住房的任务授权已开展大量工作。在与各国和其他相关利益攸关方的对话中，通过专题报告、国家任务、工作访问、指导工具、专家咨询和活动以及紧急呼吁和指控信的方式，其审查了范围广泛的问题。

9. 解决强制拆迁和提高保有权保障一直是该任务授权的核心专题；因此，成为广泛协商和实质性研究的主题。前两任特别报告员均制订了实用工具以帮助受强行拆迁影响的国家和其他参与方更好地理解相关人权原则及其具体应用。制作了两个重要的指导工具：与开发有关的拆迁和流离失所的基本原则与准则(2007年)([A/HRC/4/18](#)，附件一)，和城市贫民保有权保障问题指导原则(2014年)(见[A/HRC/25/54](#))。

10. 罗尔尼克女士重点关注在日益城市化的世界中保有权缺乏保障的危机。经过广泛研究和磋商，她提出了十大原则，供决策者根据具体国情实施。现任特别报告员打算继续落实这一重要工作，将鼓励各国执行城市贫民保有权保障问题指导原则。

11. 前任特别报告员还仔细考虑了弱势和边缘群体成员的住房条件和经历。在这方面，任务负责人在一系列会议和报告中特别关注妇女和适当住房权。根据人权委员会在其第2002/49号决议中提出的要求，科塔里先生在2002至2006年间就妇女平等拥有、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开展了实质性工作。他还开展了关于歧视的专题研究。2011年，罗尔尼克女士继续落实这部分工作，还就妇女适当住房权领域的法律和政策进展问题撰写了专题报告([A/HRC/19/53](#))。

12. 通过国家任务报告和来文，也对严重受到住房不适当和无家可归影响的特定人群予以关注，例如残疾人、土著人民、儿童、移徙者、男女同性恋、双性恋和

跨性别者、罗姆人社区以及生活在贫困和排斥之下的个人和社区。前任报告员还表达了对民族和宗教少数群体以及游牧群体所受歧视的关切。

13. 最近，任务授权处理了一些其他重要的和新出现的专题问题，包括：

全球金融危机；<sup>2</sup>

住房政策备选项目，包括购房，租赁和合作建房；<sup>3</sup>

灾后和冲突后重建；<sup>4</sup>

重大国际体育赛事(大型赛事)的影响；<sup>5</sup>以及

气候变化。<sup>6</sup>

### 三. 初步思考：执行工作的差距

14. 适当住房权一直是广泛评注的焦点。在任何其他契约权利得到类似解释之前，它是经济、社会、文化权利委员会两项一般性意见(第4号和第7号)的主题，目前是经济、社会和文化权利之一。同时，今年是该任务授权的第十五周年，尽管民间社会为确保实现此权利做了相当多的工作，但精心制订的关于此权利的规范和评注不一定被转化为实质性进展。

15. 在全球范围内，无家可归现象既未为众人所知也没有完善的记录。全球数据稀缺，具体国家的数据往往也不完整，由于定义和方法的差异，通常无法与其他国家的数据进行比较。令特别报告员关注的是，在国内一级，人口统计具有不可见性可能意味着忽视公共政策设计和缺乏适当响应。在全球一级，这背后可能隐藏着数百万人遭遇的严重的全球人权危机。

16. 有证据表明，仍然存在广泛的无家可归和住房不足现象，实际上可能呈上升趋势。联合国人类住区规划署(人居署)的文件证明，在过去几十年里，生活在贫民窟的人数稳步增加，从1990年的约6.5亿人增加至2012年的8.63亿人。据该资料记载，贫民窟的特点是人满为患，缺乏水、卫生设施等基本服务，住房无法抵御恶劣天气和原本可预防的疾病。与拉丁美洲和加勒比(占24%)和北非(占13%)相比，在撒哈拉以南非洲(占62%)和南亚(占35%)地区，生活在这种条件下的人的比例要高得多。<sup>7</sup>

<sup>2</sup> 见 A/HRC/10/7。

<sup>3</sup> 见 A/67/286 和 A/68/289。

<sup>4</sup> 见 A/66/270。

<sup>5</sup> 见 A/HRC/13/20。

<sup>6</sup> 见 A/64/255。

<sup>7</sup> 联合国，《2014年千年发展目标报告》，目标7.D。

17. 广泛的无家可归和住房不足现象不仅局限于经济处于困境的国家。正如经济、社会及文化权利委员会在其第 4 号一般性意见中指出的那样：一些经济最为发达的社会内也存在着无家可归和住房不足的重大问题，米隆·科塔里在其 2005 年关于无家可归的报告中反映了这一观察(E/CN.4/2005/48)。特别报告员感到关注的是，该问题分布广泛所造成的恐惧，以及在许多情况下，最发达国家和财富严重分配不均的国家的无家可归现象呈上升趋势，这表明，在全球范围内，经济发展的现行模式和实现适当住房权之间严重失衡。

18. 住房不足和无家可归的后果严重，牵涉到几乎其他所有人权，包括健康权、教育权、家庭保护权、社会保障权，工作权，在许多情况下还涉及生命权。疟疾、霍乱、登革热和其他许多疾病继续袭击热带国家的穷人，这些疾病与恶劣的住房条件关系密切，同时，肺结核、肺炎和其他许多疾病也正影响着生活在北方气候环境的无家可归者。尽管这些后果和所涉基本人权的严重性，无家可归和住房不足仍被视为社会经济政策的独占领域，与适用于影响其他人权的政府政策的法定人权问责制无关。即使住房被视为人权，各国和利益攸关方并不总是清楚应如何执行这一人权。

19. 国际制定的规范和标准与系统性无家可归、不合格住房条件、无法承担的房租、缺乏适当住房的现实之间的差距日益增长，这提示特别报告员迫切需要对切实执行适当住房权做出承诺或有所了解。有鉴于此，特别报告员认为，她当务之急的工作是，协同努力和重点应集中在如何将与人权规范转变成为国内法律和政策，以及如何能够更有效地解决世界各地许多国家继续存在的无家可归和住房不足的人权危机。

## 四. 专题和实质性优先事项

### A. 支持国家-国际互动

20. 在与国内和国际级别的其他从业者协同工作中，特别报告员了解到维持国家和国际一级活动之间动态联系的重要性。若要使国际人权规范和标准在国家一级具有重要意义并得到切实执行，必须在国家经验框架内加以制订和解读，并且从国内法律和做法取得的进展中受益。同样，必须通过在国际一级制订的实质性规范和普遍原则来培育和加强国内人权。

21. 在过去二十年里，国家一级的活动大幅提高了对国际人权中的适当住房权的认识。出现了旨在解决与住房有关的基本问题的国家运动和活动，这些问题包括：可持续发展、土地权、保有权保障、无家可归、大型发展项目、大型活动，社会住房的侵蚀，金融危机的影响，拒绝提供对适当住房而言必要的服务。

22. 与以往相比，民间社会组织更多地将国际人权原则应用于具体国家，并使用联合国人权系统(包括条约监督机构和普遍定期审议)来促进制定关于适当住房权的权威解释和应用，以处理国家和地方挑战并澄清各国在这些情况下的人权义务。

23. 民间社会组织向经济、社会和文化权利委员会以及人权事务委员会、消除种族歧视委员会、儿童权利委员会、消除对妇女歧视委员会、残疾人权利委员会和保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会提交了新的和多样化的住房问题。通过此举，其鼓励各个条约监测机构审查各国在不同情况下与住房权有关的义务，并澄清住房权和其他人权之间的联系。<sup>8</sup>国家经验和国际人权机制之间的这些动态互动使双方受益和相互加强。

24. 近年来，国家-国际互动的重要方面是确保适当住房权的申诉人获得司法救助。近年来，涉及适当住房权并已提交至国内法院和区域和国际机构的法律案件的数量增加。法院在裁决住房权案件中逐渐依靠国际人权规范。例如，在几宗国内案件中，法院均援引了经济、社会和文化权利委员会第4号和第7号一般性意见。<sup>9</sup>

25. 与此同时，国内法院和国家和人权机构所取得的进展促成了国际人权的积极发展。例如，国家法院的经验和国家一级住房权判例内容为经济、社会及文化权利国际公约任择议定书的内容和结构提供了大量参考。此任择议定书首次规定了该公约下的适当住房权裁定。<sup>10</sup>

26. 确保适当住房权的申诉人获得司法救助已成为各国和各条约机构的核心与共同挑战。实现此挑战将继续要求国家(包括国内法院)、国际人权机构和程序之间保持正在进行的对话和互动。

27. 特别报告员将征求各国、各条约机构、国家和人权机构、民间社会组织、法官和人权工作者的意见，以考虑任务授权如何能够支持国家和国际人权规范和做法之间的重要对话。她还希望人们注意到正在各级开展的有关阐明适当住房权内容的工作，鼓励确保获得与该权利有关的司法救助方面的进展。她致力于在工作的各个方面(包括来文、国家访问和专题报告)促进和加强国家和国际法律和做法的相互依存关系。

<sup>8</sup> 例如，见 E/C.12/PRY/CO/3；CRC/C/TLS/CO/1；CRC/C/DZA/CO/3-4 和 CERD/C/AZE/CO/6。

<sup>9</sup> 例如，见欧洲社会权利委员会第 39/2006 号申诉，欧洲无家可归者协同组织联合会诉法国案，2007 年 12 月 5 日的案情判决；肯尼亚，恩布高等法院，2011 年第 2 号宪法复议，易卜拉欣·桑格·奥斯曼诉省级管理和国家安全国务部长阁下案；欧洲社会权利委员会第 15/2003 号申诉，欧洲罗姆人权利中心诉希腊案，2004 年 12 月 4 日的案情判决；以及 A/63/275，第四章。

<sup>10</sup> 南非高等法院案的情况，南非共和国政府和其他方诉格鲁特姆和其他方，为《经济、社会及文化权利国际公约》第 8.4 条的制定提供了大量启示，该条款表述了“合理性标准”。见 <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/serp/research/optional-protocol-.html>，《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书：评述》(即将出版)中的“合理性和第 8(4)条”。

## B. 澄清逐步实现的义务

28. 特别报告员在开始其任务授权时已更普遍地考虑到新出现的模式对适当住房权的影响，许多利益攸关方的重要工作以及经济、社会和文化权利领域内的发展，理解适当住房权执行工作的若干重要挑战，认识到新出现的机会，她希望在进行进一步协商时处理和参与这些机会。

29. 国家在适当住房权方面的义务的核心是采取积极措施实现此权利。根据《经济、社会、文化权利国际公约》第 2.1 条，国家有义务尽最大能力采取步骤或经由国际援助和合作，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到权利的充分实现。但是，在历史上，在法律规范的制定过程中，相较于国家义务的其他方面，国家采取步骤或积极措施以实现适当住房权的义务从未获得同样多的关注。法律规范往往更关注妨碍适当住房权的国家行动。因此，在国际一级，适用于强制拆迁的法律规范更具有明确性，与此相比，与解决无家可归问题或为确保边缘群体获得住房而分配必要资源有关的积极义务较不明确。同样地，相较于失败方面，国内法院倾向于在驱逐和服务切断方面处理更多案件和制订更多判例，以将非正规住区服务发展作为优先事项。

30. 对于国际人权机构和国内法院来说，在制定符合逐渐实现适当住房权义务的精确要求时当然会面临一些特别的挑战。必须结合背景、法律和历史因素(诸如可用资源、竞争需求、经济政策和国际援助)来评估这类义务。没有简单的公式可用于制定必要的精确立法措施和确定必要的预算分配。仅在特殊情况下才可对适当住房权的这些方面的合规情况进行评估，但是，这一事实不应导致人权问责制的缺失或使侵权行为被忽略。

31. 必须通过程序和机制来澄清不同情况下国家义务的性质，通过这些程序和机制可对各种情况下的义务进行评估。在特定情况下，通过判决澄清了管理保有权保障和驱逐的法律规范，与逐步实现有关的义务也是如此；诸如最大可用资源和适当的立法措施，必须通过人权机构和法院加以充实，以澄清其在特定情况下的含义。

32. 近年来，国内法和国际法的最显著进步之一是承认适当住房权和其他经济和社会权利的所有方面都可以审理。<sup>11</sup>值得庆幸的是，目前，关于经济，社会和文化权利的可诉性的讨论，特别是关于逐渐实现的义务的讨论已经结束。国内法院和区域机构已证明，经济和社会权利的所有方面均可审理。因此，联合国大会在联合国人权宣言发表六十周年之际通过的《经济、社会、文化权利国际公约任择

---

<sup>11</sup> 见大会第 63/117 号决议。



议定书》确认了获得司法救助的综合方法。<sup>12</sup> 来文程序涵盖了公约所载权利的所有方面，包括其第 2.1 条之下与逐渐实现有关的义务。

33. 特别报告员打算确保她的任务授权建立在与适当住房权有关的法律救助的综合和全面包容性方法的基础上。她将确保任务授权继续解决由于强制拆迁、拆除、流离失所和其他国家行动所引起的关切，但她打算特别关注解释和澄清国家采取包括适当立法措施在内的合理步骤以全面实现适当住房权的义务。

34. 特别报告员也将考虑任务授权能够在哪些方面支助与适当住房权有关的司法救助。她认识到，确保司法救助，特别是与涉及国家采取积极措施以实现适当住房权的义务的申诉有关的司法救助，构成了新的挑战。需要向法院和人权机构提供涉及资源限制和竞争需求的可靠证据。针对权利判决的更具参与性的方法有必要确保包括边缘群体在内的所有利益攸关方能够表达意见。政府需要落实问责机制，并且与申诉人和其他利益攸关方合作，以改进和确保有效的补救措施。研究者和国际监测团体需要进一步制定方法，以提供关于适当住房权所有方面的合规情况的统计数据 and 可靠指标。

35. 国家往往没有制定有效的机制来评估住房方案或政策、预算决定或行政决定是否与适当住房权保持一致。弱势群体必须获得程序，使其能够针对潜在的权利侵犯行为查明和寻求补救措施。<sup>13</sup> 正如赤贫和人权问题特别报告员指出的那样：对社会政策缺乏司法审查或投诉机制，加上经济、社会和文化权利在国家一层缺乏可审理性，由此造成一种看法，即社会政策是慈善措施，而不是保障享有人权义务的一个部分。对权利的承认构成了司法或其他补救义务的确立，使权利持有人在这些权利受到侵犯时能够向法院或其他类似的独立机构主张其所给予的保护。<sup>14</sup>

### C. 平等、不歧视和适当住房权

36. 特别报告员深为关切各种人员和群体在住房方面遭遇的歧视和不平等，特别是最被边缘化且权利最容易遭受侵害的人员和群体。土著人民、残疾人特别是妇女群体(带有儿童的妇女和老年妇女等)、移民、少数族裔和种族以及很多其他被边缘化群体继续受到无家可归和没有适当住房的严重影响。

37. 为了有效发挥作用，有关应对侵害适当住房权问题的战略必须基于平等权利框架，并且必须解决剥夺特定群体平等享受这项权利的系统性歧视和不平等模式。

<sup>12</sup> 见卡塔利娜·德·阿尔伯克基，“宣布诞生纪事：《国际人权宪章》缺少的部分——《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》的出台”，《人权季刊》，第 32 卷；第 1 期(2010 年)；也见布鲁斯·波特“第 8(4)条的合理性——审理边缘申诉”，《北欧人权杂志》，第 27 卷，第 1 期(2009 年)。

<sup>13</sup> A/67/278，第 31 段。

<sup>14</sup> 同上，第 2 段。

尽管国家和国际一级在解释和理解不歧视和平等方面取得了相当大的进展,但这两个概念之间的关系及其对落实适当住房权的重要性仍然没有得到充分理解。

38. 不歧视原则是国际人权法的一个支柱。人们普遍公认,平等和不歧视都具有跨领域特征,适用于所有人权。<sup>15</sup> 不歧视义务可以直接付诸实际应用。国家有义务在法律和政策中消除歧视,并提供适当的宪法或立法保护以防止国内法中出现歧视。<sup>16</sup> 需要采取具体、审慎和有针对性的措施,确保消除歧视。<sup>17</sup>

39. 不歧视和平等在经济、社会和文化权利方面的含义和应用已在众多国际人权文件中得到阐述。<sup>18</sup>

40. 关于针对妇女和住房问题所做的工作,已在理解不歧视和平等如何适用于适当住房权方面取得重要进步。除了两位前任特别报告员在这一问题上取得突破性成绩之外,联合国各机构也做出了其他贡献。<sup>19</sup> 民间社会组织也在阐述妇女的适当住房权的内容和范围方面发挥了核心作用。

41. 针对残疾人和移民等其他群体的平等和不歧视所做的工作也促进了对平等和不歧视与包括住房权在内的经济、社会和文化权利所产生交集的理解。

42. 残疾权利组织阐述了残疾的“社会模式”(与医学模式相对),这种模式涉及到在实现平等方面面临的系统性社会障碍,确保充分和有效参与及融入社会,并且承认不歧视包括合理的住房权。这些原则已被纳入《残疾人权利公约》,而特别报告员将其视为是在适当住房权方面的一个重要发展。与任何其他条约不同,该《公约》包含不歧视权和实质性平等权以及包括适当住房权在内的各种经济和社会权利。另外,《公约》还载有关于“司法救助”和“国家执行和监督”的特定条款,以确保通过国内法律和政策充分实施实质性平等原则。

43. 移民工人也在消除经济和社会歧视方面取得重要进步,例如基于以公民或移民身份的歧视,包括“非法”身份。移民家政工人移民建筑工人(例如,在采掘行业或大规模基础设施项目工作的工人)、儿童、老年移民和非正规移民是最弱势群体,其住房权利主张往往缺乏行政和司法救济。移民工人及其家庭成员经常面临以

<sup>15</sup> 在这方面,《公民权利和政治权利国际公约》第2条第1款和《经济、社会、文化权利国际公约》第2条第2款是一致的。另外,《公民权利和政治权利国际公约》第26条还保证法律面前人人平等,不得有任何歧视。

<sup>16</sup> A/HRC/23/50, 第78段。

<sup>17</sup> E/C.12/GC/20, 第36段。

<sup>18</sup> 例如,见(E/C.12/2005/4), (E/C.12/GC/20), (CEDAW/C/2004/I/WP.1), (A/HRC/26/29)。

<sup>19</sup> 例如见,人居署。《了解世界各地妇女土地、财产和住房权利的决策指南》(2007年)和《国际法中的妇女平等住房权、土地权和财产权》(2007年);另见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办),妇女与适当住房权(2012年);以及人权高专办和妇女署,实现妇女的土地权及其他生产资源的权利(2013年)。

过度拥挤、不正规或无管理的租房市场、极易遭受随意变更房租或基本服务、生活条件不达标等为特征的住房条件，并且可能遭受虐待，特别是在他们没有证件时。

44. 在经济及社会权利和国际人权法律方面，有很多关键性不歧视和平等原则对适当住房权特别重要：(a) 禁止直接(例如：明确禁止妇女获得购房贷款的法律或政策)或间接(例如：为了提供购房贷款，银行要求借款人拥有很多妇女和移民特别是非法移民无法提供的某类抵押品或特定就业介绍信的)的歧视；(b) 歧视分析的重点应该是法律或政策的影响而非其意图；(c) 歧视和不平等可能发生在私人领域，也同样可以发生在公共领域，各国有义务阻止歧视行为的发生并为歧视行为提供救济，不管发生在哪里。

45. 必须实质性实现平等和不歧视目标，而非仅仅从形式上，这一点也得到了广泛认可。<sup>20</sup> 这意味着承认弱势群体的处境不同，需要在法律、政策和方案中考虑到他们的不同，且各国及其他行为者拥有处理和补救系统性不平等模式的积极义务。

46. 国际人权法律中出现了很多与歧视理由有关的事态发展。例如，“多重歧视”(比如，妇女遭受少数种族或族裔歧视)的特殊影响现已被确认需要特殊考虑和补救。此外，现在包括无家可归和贫穷在内的“经济和社会处境”理由也已被理解作为一种明显的歧视理由。公认的是，例如，那些因为族裔血统、性别或残疾而在获取住房方面遭到歧视的人往往也因为在街头、非正规住区或在达标住房内生活等社会经济和住房地位而容易遭受污名化、歧视和刑事定罪。

47. 这些与经济和社会权利有关平等和不歧视原则极其重要，必须严格适用于住房问题。盛行的住房不平等和排斥模式往往与间接和无意的歧视形式、未能考虑各种被边缘化群体的需求以及对有关实质性平等的义务关注不够联系在一起。

48. 在住房方面不受歧视和待遇平等的权利可能需要有处理和改进现有不利地位模式的积极义务的现实往往被忽略。在确保不歧视和平等原则被充分纳入住房政策、方案、立法和预算拨款方面还有很多工作要做。

49. 住房方面的实质性平等义务往往与逐步实现适当住房权的义务联系在一起。随着时间的过去，消除针对残疾人、流离失所者、有儿童的妇女及其他群体的系统性歧视和不平等模式取决于各种方案和战略的制定和执行情况。与逐步实现类似，合理的考虑容易受到与可用资源相关的限制。特别报告员打算考虑如何将这些不歧视和平等原则适用于特定弱势群体的住房经历。

#### D. 适应不断演变的国家性质和作用

50. 根据国际人权法律，国家有责任遵守使其受到约束的国际人权。国际一级监测和建设性对话的关注重点一直放在国家一级的政府。

<sup>20</sup> 见 E/C.12/2005/4 和 E/C.12/OC/20；也见 E/2008/76。

51. 但是，不能将国家一级的政府视为在落实国际人权方面的唯一相关行为者。包括州/省和市政府在内的国家以下级别的政府往往在住房方面拥有重要权限，因此也承担执行国家的国际人权责任的职责。随着近期有很多国家已将住房职责从中央政府授予更多地方政府以及增加政府职责向公私伙伴关系或私人行为者的授权，参与执行适当住房权的方式已经更加多样化。

52. 另外，跨国公司和多边或双边金融机构以及联合国机构等全球行为者在落实适当住房权方面发挥了重要作用。由包括国际金融机构在内多个合作伙伴启动和监督的跨国采掘行业或开发项目的行动可能会对适当住房权产生深远影响。

53. 不断演变的国家性质和多样化以及可能参与履行国家在国际人权法律之下义务的行为者使得执行问题更加复杂。在很多国家，住房方案以及针对残疾人的收入支助、社区支助、对保有权保障的司法监督、分区或水和污水服务等执行适当住房权所需的其他政策可能属于国家以下级别政府或市政府的管辖范围。

54. 另外，政府经常参与与私人住房或服务提供商或社区组织的伙伴关系，共同管理各种方案。私人房东、土地业主、房地产机构、服务和公用事业提供商以及其他相关私人行为者对适当住房权产生重要影响。这些参与履行国家在适当住房权方面义务的不同行为者充分了解这些义务的性质和范围已变得越来越重要。国际层面在更好地了解工商企业和私人行为者的责任方面已经取得一些进步，但国家管理工商企业以确保其行动与适当住房权保持一致的义务对有效落实适当住房权极其重要。

55. 对于很多根本无法获得适当住房或住房权受到威胁的人来说，国家政府的参与可能看起来极为遥远。其在受到质疑的政策方面起到的实际作用可能极为有限。利益攸关方直接参与尝试实现其权利的行为者往往是地方政府、市政当局或私人业主或公司。

56. 特别报告员认为必须强调确保国家遵守其国际人权义务以便不会将基本人权保障“承包出去”是国家的最终责任，与此同时，她也承认有效落实需要所有级别的政府和所有政府部门都能认识到并充分致力于履行国家的义务。适当住房权的落实取决于地方政府、社区组织和私人行为者，它们往往以合作伙伴形式采取行动，证实落实适当住房权是一项共同承诺和一个合作项目。

57. 特别报告员致力于寻找适当的渠道，使所有能够在落实适当住房权方面发挥重要作用的行为者都能建设性地参与这方面的活动，并希望为加强各级政府的人权问责提供支助。

## 五. 授权任务的一些重点领域

58. 特别报告员的目的是在执行其任务过程中通过重点关注几个关键专题领域的方式帮助各国、民间社会及其他相关利益攸关方确保在国内落实适当住房权。

59. 正如上文所述，本报告中确定的专题和重点工作领域属于暂定专题和重点工作领域，因为特别报告员希望继续与各国及其他相关利益攸关方协商，特别是联合国机构、其他特别程序任务负责人、民间社会组织和国家人权机构，以便完善其今后几年的工作计划。另外，她还计划以合作和参与性方式对这些专题中的每一个专题进行发展。

#### A. 边缘化和弱势群体

60. 改善弱势人群以及受到排斥和边缘化群体的住房条件将是其任务中的一个重点。特别报告员将继续重点关注住房方面的不歧视和平等问题，确保其所有工作都充分考虑到有关平等和不歧视的主要原则。

61. 特别报告员还将确保妇女的住房条件仍在其任务的所有方面处于突出地位。在这方面，她打算继续任务负责人与那些带头开展妇女工作和促进住房权的民间社会组织之间的密切合作。她打算与包括人权条约监督机构、关于法律和实践对妇女的歧视问题工作组及其他相关特别程序在内的联合国系统内有兴趣进一步了解妇女的适当住房权的机构合作。

62. 与土著人民权利问题特别报告员、土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制密切合作，适当住房问题特别报告员希望从全球范围进一步考虑土著人民的住房条件和经历，并支持制定更加有效的战略以保护和确保其土地和住房权。

63. 利用她的前任及其他特别报告员在污名化和排斥问题上所做的工作，<sup>21</sup> 适当住房问题特别报告员打算对住房地位与处罚、污名化和排斥的联系以及如何解决这一问题进行研究。

64. 特别报告员打算将在一定程度上重点关注残疾人和移民工人(及其家庭)的住房权。为此，她请求各国提供与残疾人和移民工人的住房经历和住房条件有关的信息，以期查明阻碍实现适当住房权的障碍，并为国家及其他相关利益攸关方在国家一级采取行动提出建议。

65. 在残疾人方面，特别报告员希望找到与残疾人权利委员会及很快就要任命的残疾人权利问题特别报告员开展合作的途径，以便根据身体和智力残疾人面临的具体情况促进对适当住房权及独立生活的范围和性质的理解。

66. 关于移民工人(及其家庭)，报告员希望考虑移民工人在获取和保有适当住房和生活条件方面面临的特殊脆弱性，特别是非法移民工人，无论是由于行政或法律障碍，还是由于事实上的歧视和多重歧视。特别报告员希望与保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会和移徙者人权问题特别报告员开展密切合作，以期评

---

<sup>22</sup> 见 A/66/265 和 A/HRC/21/42。

估与包括住房在内适当生活水平权相关的政策、方案和措施，并为确保移民工人的适当住房和生活条件寻找合作途径。

## B. 无家可归

67. 无家可归是住房条件的极端情况，必须被理解明显侵犯适当住房权(即：如果有大量人员无法获得基本住处或住房，则该国明显未能履行其国际人权义务)。<sup>22</sup> 在其任务中，特别报告员打算开展磋商和专家讨论，以期探讨侵犯适当住房权的各方面问题，包括国家解决无家可归问题的义务。

68. 特别报告员还将重点关注对发达国家(特别是考虑到全球金融危机的影响)和发展中国家都遇到的无家可归问题的因果关系进行一次背景分析。她预期，这项工作将会突出住房权与更广泛的适当生活水平权以及健康、社会保障、食物和工作等其他权利的相互依存关系。

69. 与相关任务负责人协调，特别报告员希望解决法律将无家可归或在公共场所睡觉等与无家可归相关的活动定为犯罪的问题，并考虑这些类型法律背后的歧视性态度和观念。在这方面，特别报告员将深入探讨无家可归或其他有住房地位问题的人(例如：“棚户区居民”、“贫民窟居民”、“公共/社会住房承租人”)经常遭受的相关污名化和歧视问题，并将以各任务负责人先前的工作为基础，包括赤贫和人权问题特别报告员关于对生活贫穷者的处罚措施的报告(A/66/265)，以及获取安全饮用水和卫生设施人权问题特别报告员关于污名化和实现用水和卫生设施权的报告(A/HRC/21/42)。

## C. 基于人权的住房战略

70. 无家可归和没有适当住房的原因多种多样、相互关联且复杂。不仅包括强行拆迁和冲突，而且还包括服务和基础设施不够、在获得贷款方面存在障碍、土地投机以及快速城市化和特大城市发展等很多其他结构性问题。解决无家可归问题的原因往往需要采取多管齐下的方式，采取全面且协调的战略，与各层级的政府和相关利益攸关方合作执行。首先需要阐述能够让多项政策和方案可以实现统一目的和一致做法的主要原则。在这方面，特别报告员认为，在解决适当住房和无家可归问题上采取注重人权的做法有很多好处，如果得以实施，将能够产生转型作用，带来实际变化，而不是只产生临时作用。

71. 在大多数国家，住房和无家可归都被作为一个政策问题，而非伴随部分国家和国家以下及政府、司法机关及其他行为者对其负有义务的人权问题。国家住房战略的制定可能是极其关键的第一步，而且是一项与逐步实现适当住房权相关的直接义务。但是，注重权利的住房战略的关键组成部分尚未在国际一级得到充分阐述。

<sup>22</sup> 见 E/1991/23 附件第 10 段。

72. 通过与国家和国际住房权利专家、政府官员、联合国机构、民间社会代表和议员们举行磋商和专家会议，特别报告员将编写一份专题报告，以查明和阐述注重人权的国家住房战略需要的主要特征。

73. 作为这项工作的附属，特别报告员还将在灾后和冲突后重建背景下考虑住房战略。在过去，这两个问题一直是住房任务负责人的工作中心，并且报告员致力于继续尽可能地与主要人道主义行为者接触。

#### D. 司法救助

74. 根据国际人权法律，<sup>23</sup> 确保针对侵犯人权行为获取有效的救济是国家义务中一个关键的组成部分，是充分享受此种权利不可或缺的。因此，与其他权利一样，国家拥有在国家层面建立体制机制和制度以确保所有个人和群体都能通过这些机制和制度来主张其适当住房权和寻求有效救济的积极义务。

75. 特别报告员希望了解更多有关如何让适当住房权成为国内法中有效申诉程序主体以及通过注重权利的做法更好地纳入住房政策和方案的信息。她致力于与倡导权利要求者利益的群体、政府官员、拥护者、国家人权机构、法院、住房政策决策者及其他利益攸关方开展合作，以帮助应对在司法救助方面的挑战，加强针对适当住房权所有方面的问责。

76. 在国际人权制度内，随着近期若干条约的任择议定书的出现，针对侵犯住房权的司法救助现已成为国际裁决的一个问题。现在，履约标准的范围和内容(合理性、逐步实现以及最多可用资源)将得到逐步澄清。

77. 特别报告员对在国内和国际一级利用这些重要机会感兴趣。她将查明各国政府、法院、倡导者、权利要求者和人权机构需要支助和指导的领域，以期为国家国际各级当前为此开展的工作提供支助。

78. 为此，特别报告员希望专门就有关住房权的司法救助问题编写一份专题报告。通过编写该报告，特别报告员希望：(a) 评估并用文件证明住房权利要求者在司法救助方面遇到的障碍；(b) 就确保司法救助面临的挑战问题与政府当局、法官和各种战略诉讼专家进行协商；(c) 推动研究和统计分析，以期提供可靠的证据和履约指标。

79. 特别报告员希望组织一次专家磋商会议以及一次开放的公开协商，以便收集所有相关利益攸关方对这些问题的意见及其建言献策。鉴于它们的相关性，她希望特别与司法机关以及国际律师和法官协会进行接触。

---

<sup>23</sup> 见 E/C.12/1998/24。

## E. 国家以下级政府

80. 如上指出的，实施适当住房权所需的法律权威、方案和服务往往是在各级政府及其他行为者之间传播的。在她的任务期内，报告员将在广泛的政府系统内评估各级政府如何有效合作以便履行国家的住房权义务。她还将努力为增强国家以下级政府的能力提供指导，以便让那些属于其权限范围内的适当住房权组成部门能够参与进来。

81. 特别报告员还将开展机制研究，以便使不同行为者能够对其在履行国家义务的职责负责并推动国家和国家以下级政府在实现适当住房权方面进行有效互动。

82. 报告员预计，她用于澄清各级别政府义务的工作可能会清楚地显露出有关私人房东、建筑公司、房地产公司、服务和公用事业提供商等负责协助国家和国家以下级别政府提供和管理住房以及提供确保住房质量和适居性所需公用事业和服务的非国家行为者的人权职责的实际问题。在这方面，她将会吸收其前任以及其他特别程序的工作成果，比如，享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员关于非国家服务提供商参与水和卫生服务提供的专题报告。<sup>24</sup>

## F. 作为全球议程一部分的住房问题

83. 在未来几个月中，《2015年后全球发展议程》将被最终确定并获得通过。正如几位独立专家已在国家、区域和国际场面以及在各种谈判中所表达的那样，这一进程可能会为数十亿人民享受人权做出贡献。特别报告员赞同有关全球议程需要通过加强社会保护、参与和问责的方式优先消除不平等的观点。特别报告员将密切监测其余讨论的成果，特别是关于将住房权和更广泛的经济和社会权利标准和问责机制纳入议程各项目标和指标的讨论。

84. 对这一任务负责人具有特殊相关性的又一全球活动是关于联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)，该会议拟于2016年举行。特别报告员打算推动这一进程，条件是人人权可以成为城市化和可持续发展战略的核心和具有转型能力的组成部分，而当前城市化和可持续发展工作本身所带来的挑战和机遇比历史上任何时候都更加巨大。

85. 从范围上讲，有很多问题具有全球或跨国性质，并且对很多国家的适当住房权产生直接影响。跨国公司和多边或双边金融机构等全球行为者和联合国机构在适当住房权方面发挥了重要作用。有时是由包括国际金融机构在内多个合作伙伴启动和监督的跨国采掘行业或开发项目的行动可能会对适当住房权产生深远影响，包括大规模流离失所、破坏生计来源和强迫拆迁。同样，贸易和投资协议及投资人争端机制越来越多地涉及到公共政策的重要问题，并且往往未能确保考虑

<sup>24</sup> 见 A/HRC/15/31。



到适当住房权等基本权利。这些问题已经导致正在为评估和澄清与贸易和投资协议有关的法人问责、域外义务及人权问题做了重要工作。特别报告员希望积极处理这些新出现的问题，因为它们涉及到适当住房权。

86. 在执行这些任务时，报告员希望强调与主要国际行为者及合作伙伴开展合作的重要性，以期加强在全球一级保护适当住房权。在未来几个月里，特别报告员打算专门拿出时间和精力与所有区域内的各个国家进行接触，并且也与人居署、粮食及农业组织、联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员，以及人权事务高级专员办事处等联合国机构和实体进行接触。

87. 特别报告员重视并将继续培育任务负责人与世界各地民间社会组织、社区组织以及区域和国际网络之间发展的长期合作关系，特别是那些 重点关注住房权、妇女的住房和土地权利、“城市权”、经济、社会及文化权利、战略诉讼、妇女的住房和土地权利的组织以及重点关注处于贫穷或被排斥环境之中的人民的生活条件的一般组织。她也希望巩固与承租人协会以及在其兴起后将帮助确保这项任务涉及住房权问题的新兴运动和团体之间的合作渠道。她希望这项任务还将发展与联盟和社区协会等在其社区发展过程中发挥积极作用的选民之间的新型关系，特别是通过她派出的特派团和参加各种论坛。

88. 考虑到从事住房、土地、拆迁或提高住宅质量工作的人权维护者可能遇到特殊风险，报告员意在支持有关加强对其所开展基本工作给予的保证的呼吁。

89. 报告员还打算与包括世界银行在内的在为住房和基础设施项目提供资金支持和技术援助方面发挥相关作用的国际金融机构继续开展合作，以确保其作用能够支持住房权的实现。同样，她还希望探讨与各国设立的国际合作与援助机构进行对话的机会。

## 七. 结论

90. 本报告概括介绍了特别报告员在开始其任务时的许多想法和主要专题重点。她将根据人权理事会的年度工作方案向其第二十八届会议提交其第一份专题报告。特别报告员欢迎对本报告提出意见、投稿和建议，并期待与各国及所有相关利益攸关方进行进一步磋商。