



第七十三届会议

临时议程* 项目 74 (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

秘书长的说明

秘书长谨向大会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
问题特别报告员莉兰妮·法哈根据人权理事会第 15/8 号和第 34/9 号决议提交
的报告。

* A/73/150。



适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权特别报告员的报告

摘要

在本报告中，特别报告员探讨了非正规住区居民的住房权问题和各国关于到 2030 年完成此类住区改造的承诺。全球近四分之一的城市人口生活在非正规住区或临时营地，其中以发展中国家为主，但在最富裕国家亦呈蔓延之势。这类住区和营地内的生活条件粗陋不堪，居民们往往无法享有饮用水和环境卫生，时刻担心被驱逐。

以往的解决办法都是基于消灭“贫民窟”这一构想，往往不是驱逐，就是将居民重新安置到城郊偏远地区。本报告另觅蹊径，提出了一种立足于非正规居住社区及其固有能力之上的基于权利的办法。本报告认识到，非正规性是系统性排斥导致的结果，并就如何支助和扶持此类居民充分参与改造提出了一系列建议。这些建议系根据国际人权义务，特别是源自住房权的义务提出，其中涵盖多个领域，包括参与权、司法救助、国际合作与发展援助，环境关切以及工商企业与人权。

本报告得出一些简单而紧迫的结论：非正规住区范围之大和其中生活条件之恶劣堪称全球最普遍的侵犯人权行为之一。而这种不可接受的现象却开始为世界所接受。从人权的角度来说，当务之急是改造非正规住区，使之符合人类尊严的基本标准。如能认识到这一点，并在共同人权范式内动员所有行为体行动起来，则实现 2030 年改造议程指日可待。

目录

	页次
一. 住房权与非正规住区	4
A. 可持续发展目标的当务之急：到 2030 年完成非正规住区改造.....	4
B. 非正规住区还是“贫民窟”？	4
C. 将非正规住区理解为既是侵权行为又是权利诉求.....	6
二. 关于基于权利的非正规住区改造的建议.....	7
A. 基于权利的改造的核心原则	7
B. 参与权与包容	15
C. 监测与司法救助	17
D. 非正规住区与环境	18
E. 国际合作与发展援助	19
F. 暴力与犯罪	20
G. 工商企业与人权	21
三. 前进之路	22

一. 住房权与非正规住区

A. 可持续发展目标的当务之急：到 2030 年完成非正规住区改造

1. 全世界近四分之一的城市人口即 8.83 亿人栖身于非正规住区；其中 5.2 亿人分布在亚洲。在撒哈拉以南非洲，半数以上的城市居民生活在非正规住区；在拉丁美洲和加勒比，此类居民占到 21%。¹这类住区内的生活条件往往不人道。许多居民蜗居在既拥挤不堪又不安全的住所内，无法享有饮用水和环境卫生，担心被驱逐，而且易患可预防的危及生命的疾病。

2. 各国现已承诺采取行动。在《2030 年可持续发展议程》目标 11 中，各国承诺到 2030 年完成“贫民窟改造”，它是到 2030 年确保人人获得“适当、安全和负担得起的住房”这一更广泛承诺的一部分。

3. 至少可以说这是一项艰巨的任务。本报告的目的就在于就如何利用立足于非正规住区居民指导和管理改造进程的能力之上且行之有效的基于人权的办法提供具体指导。拟议办法非但不把非正规住区的居民当作罪犯对待，反而承认他们是权利诉求人并为其提供支助。本报告根据适用的国际人权标准，结合非正规住区居民和专家的投入、政府、非政府组织、国家人权机构和国际金融机构对调查问卷的答复以及特别报告员在国别访问期间收集的资料，提出了一系列建议。²

B. 非正规住区还是“贫民窟”？

4. 相对于《2030 年议程》中所使用的“贫民窟”一词，特别报告员更倾向于使用“非正规住区”一词，因为后者更符合立足人权的住房解决办法。“贫民窟”一词通常被认为带有轻蔑和污名化色彩，而且往往会促成不良政策：“贫民窟”往往被看作是需要“清除”的问题而不是需要支助的社区。³ 政府报告称“改造”完毕的住户往往不是被草率安置在缺乏尊严、文化或社区感的居住街区，就是被迁离至无从获得工作机会、社会联系、交通或服务的城郊偏远荒地。

5. 本报告提出了一种与之截然不同的、以住房权为中心的办法。报告认识到，非正规性产生和恶化的根源在于由法律、私营市场、规划和资源分配共同组成的特定体系无视并侵犯除了依赖非正规住区别无选择之人的基本权利。土著人民在获得土地和住房方面就饱尝殖民化土地和房产制度之苦。在发展中国家，大量人口尽己之力所能达到的最好居住条件却被视为违法，终日生活在被迫搬离居所的威胁之下。在富裕国家，法律不仅阻止无家可归者修建简陋的栖身之所，有时甚至还将露宿街头的无家可归者当作罪犯对待。

¹ 联合国，《2018 年可持续发展目标报告》(纽约，2018 年)，第 24 页；以及秘书长关于可持续发展目标的进展情况的报告(E/2018/64，统计附件，第 83 页)。

² 参与非正规住区改造的官员和发展行为体也应了解并适用《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18，附件一)和《城市贫民保有权保障指导原则》(A/HRC/25/54)，并在规划和项目执行工作中完全遵守这些原则和准则。

³ 关于术语的讨论，见联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)，第 22 号议题文件，“非正规住区”(2015 年 5 月 31 日)。

6. 非正规性是对排斥性正规系统的一种应对。进城务工者或从其他住区迁入者不得通过非正规住区建立辅助性住房系统，以满足正规住房系统所不能满足的迫切需求。城市边缘的土地往往是首选，随之非正规商业兴起，以满足居民对饮用水、环境卫生、电力、交通、食品、衣物和其他必需品的需求。这些住区为城市赖以运转的劳动者和服务供应者提供必要住房，但他们却被当作罪犯对待，享受不到服务，广受歧视，被迫花高价购买甚至根本买不到基本必需品。

7. 非正规住区从最富裕国家中颠沛流离的无家可归者临时营地⁴，到居民人口约 240 万的巴基斯坦卡拉奇奥兰吉镇等全球南方大型社区，遍及全球。⁵ 其形式包括废弃建筑物、由集装箱、帐篷或船只权充的临时住所或者利用所能搜寻到的任何材料搭建的窝棚。在其他地方，由来已久的非正规社区内可能建有砖泥结构的耐用住房。缺乏监管且往往带有剥削性的非正规租赁市场也是非正规住房的一个组成部分而且其规模在不断扩大。

8. 非正规住区的居民虽身处最不人道的环境，但依然彰显人性光辉。特别报告员探访了全球北方和南方的许多非正规住区，那里生活条件恶劣不堪，加之国家方面未对此作出反应，令她深感忧虑。

9. 在印度孟买某大型非正规住区，特别报告员目睹了因废物得不到清除招致的鼠患。在贝尔格莱德某罗姆人住区，她看见儿童把垃圾堆当成蹦床，在上面玩闹嬉戏。在墨西哥城，她探访了沿某铁路运营线而建的拥挤不堪的棚户区内的居民。在里斯本郊外，她大白天走进尚未通电的非洲人后裔的家中，眼前却是漆黑一片。在佛得角多个住区，她看到残疾儿童独自窝在家中角落饱受煎熬。在圣地亚哥，她访问了栖身废弃建筑物内的移民，里面阴暗潮湿，通电电线裸露在外。在加利福尼亚和印度德里公路支路或人行道上搭建的无家可归者临时营地内，她与营地居民促膝交谈，营地内没有厕所或淋浴设施，居民无时无刻不担心遭到“清理”。在布宜诺斯艾利斯，她巡视了一个不被承认的住区，连警察和救护车都不会前去出勤。在首尔被摩天高楼环绕的暴力强迫现场，她看见了居民住在被拆了一半的房屋内，周遭瓦砾遍地。在印度尼西亚和菲律宾，她访问了位于洪水多发地区的非正规社区，即便如此，居民们仍担心被驱逐和被迫搬离房屋和社区。

10. 尽管强加的非正规性给居民们带来了灾难性结果，但他们仍表现出强烈的社区和家园意识。他们给街道命名，给房屋编号，组建居民协会，建立社区中心和学校，制定社会方案并开设商店和服务机构。实际上，这些住区无论多么不正规，都是大多数大城市经济的重要组成部分，是全球南方和转型经济体的一大住房供应源。

⁴ 见 National Law Center on Homelessness and Poverty, “Tent city, USA: the growth of America’s homeless encampments and how communities are responding” (2017)。

⁵ Tabrez Uz Zaman, H.D. Goswami and Yamin Hassan, “The impact of growth and development of slums on the health status and health awareness of slum dwellers”, *International Journal of Medical Research and Health Sciences*, vol. 7, No. 3 (2018), p. 56。

C. 将非正规住区理解为既是侵权行为又是权利诉求

11. 从人权视角看，非正规住区具有双重性质。一方面，它们是系统性侵犯人权行为，是剥夺百万人基本人权的国家作为、不作为和政策的结果。

12. 凡无法获得基本住所或住房的人口达到一定严重比例的，有关国家即构成违反国际人权法。国家有义务采取“有利战略”，尽最大能力，用一切适当方法，在尽可能短的时间内落实非正规住区居民的住房权。⁶ 显然，大多数国家尚未尽到此义务。实际上，非正规住区范围之大和其中生活条件之恶劣堪称全世界最普遍的侵犯人的尊严权、安全权、健康权和生命权的行为之一。认识到这一点至关重要。

13. 另一方面，非正规住区往往堪称了不起的成就，是个人、家庭和社区主张享有一席之地和住房权的深刻表现。它们是在最恶劣的环境中创造出家园、文化和社区生活的人们一手缔造的“人造栖息地”。⁷ 主张在城市享有一席之地和建造房屋的行为是对空间排斥、富人仅出于投机目的占有土地和房产、土著领地被殖民化以及当局企图通过不予承认让整个社区被忽视的做法发起的挑战。非正规住区即是对此发出的宣言：“我们在这里”而且“我们不会消失”。这类住区是由被剥夺住房者、妇女、受经济不平等影响者、残疾人、移民以及遭受种族和族裔歧视者主导的一种基层人权做法。基于权利的办法必须建立在这种将非正规性理解为既是侵权行为又是权利诉求的双重认知之上。

14. 立足人权的非正规居住社区改造办法立足于尽可能留在原地以及在必须或更愿意搬迁的情况下就近获得适当住房的权利，是致力于将人权落实到城市并实施可持续包容性发展的《新城市议程》这一更广泛承诺的重要组成部分。本报告提出的综合性人权办法侧重于保障一切形式的适当住房，以此应对导致居民无法得享住房权的结构性条件和社会动态，以期让社区自主界定赋予尊严和安全感的住所究竟由哪些要素构成。

15. 下文就基于权利的改造提出的建议旨在通过利用立足人权的办法的潜能，助力执行《2030年可持续发展议程》和《新城市议程》。这些建议要求政府和非正规社区之间的关系发生重大转变，一改往日政府将主张非正规住区内住房权的进程定为犯罪、加以惩处和予以阻挠的局面，转而由社区主导这一进程并通过采取新策略落实所有权、保有、包容性规划、创新型立法和方案举措以及基于权利的参与和问责制加以助推。参与非正规住区改造的各级政府、发展机构、非政府组织和私营部门应参照这些建议行事。

⁶ 经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务的性质的第3(1990)号一般性意见，第10段，以及关于适足住房权的第4(1991)号一般性意见，第14段。

⁷ Lorena Zárate, “They are not ‘informal settlements’ — they are habitats made by people”, *The Nature of Cities*, 26 April 2016.

二. 关于基于权利的非正规住区改造的建议

A. 基于权利的改造的核心原则

1. 要求改造方案必须符合适当住房权

16. 非正规住区改造的首要目标应是充分享有适当住房权。改造政策、方案和战略应纳入 A/HRC/37/53 号文件所载的特别报告员提交给人权理事会的报告中所述之立足人权的住房战略的各项原则。

17. 必须确立有效和便利的程序，以确保居民能够让政府和其他行为体对住房权的所有方面负责，包括“尽最大能力”和用“一切恰当方法”解决非正规住区居民生活条件的积极义务。⁸

18. 各级政府以及发展机构和国际金融机构决策层必须尽责执行此项标准。

19. 必须为非正规住区的居民提供关于住房权的信息。如能通过基于住房权的宣言或原则并将之适用于改造的所有方面，将大有裨益。公民争取平等和正义协会通过的一项关于非正规住区城市化的协定申明了基于住房权的 10 大改造原则，在这方面树立了良好范例。⁹

20. 肯尼亚全国人权委员会通过一项法院指令得以参与监督向基贝拉索韦托东部贫民窟居民分配改造后的住房单元。该委员会报告称，其所奉行的立足人权的办法的价值观和原则植根于宪法规定，即国家机关和个人必须尊重法治、民众参与、人的尊严、人权、平等、社会正义、不歧视、诚信、透明和问责制。¹⁰

2. 统筹处理住房权的所有组成部分，认识到住房与其他社会权利之间的联系

21. 改造计划必须以落实国际人权法规定的适当住房权的所有方面为最终目标。其中包括在不受歧视、安全、和平和有尊严的环境中、在体面、便利、服务到位的地段和在负担得起、适于居住、文化适宜且保有权受保障的住房内安居。¹¹这些要求应由社区和住户根据所处的不同环境加以完善。

22. 针对确保正式所有权或提供饮用水或环境卫生基础设施等适当住房权特定组成部分的方案在具体实施时，不应脱离其他适当性方面或以牺牲这些方面为代价。例如，对环境卫生或饮用水收费可能会损害在住房内安居的能力。确立有保障的正式所有权可能会引发投机，削弱负担能力，最终迫使最贫穷的居民迁离别处。改造必须从调查和准确查明居民的住房、社会、经济、卫生、教育等需求入手。在所有改造战略中都应采用整体方法统筹兼顾这一系列的广泛需求。

⁸ 《经济、社会及文化权利国际公约》 第二条第一款；以及，经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见，第 14 段。

⁹ “Acuerdo por la urbanización de las villas”，可查阅 <http://acuerdoporlaurbanizacion.org/wp-content/uploads/2016/10/AcuerdoLaUrbanizacion-1.pdf> (仅有西班牙文版本)。

¹⁰ 肯尼亚全国人权委员会为本报告提交的材料。

¹¹ 经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见。

3. 认识到适当住房与在非正规经济部门获得生计之间的联系，并支持社区经济发展

23. 为生计奔波是非正规住区居民的日常主题。市场缺乏管制和法治的缺失可能导致剥削和进一步的经济困境。很多需要借助交通从住区赶往工作地或学校的人不得不向私人运营人支付高价。居民往往因负担不起费用而无法享有饮用水和环境卫生，而基本服务的供应也有可能为卡特尔所操控。确保居民获得饮用水、厕所和其他必需品而不论他们有无支付能力是改造工作的一项当务之急。

24. 还必须认识到，在家进行的非正规经济活动是许多居民赖以生存的手段，不论是发型师、商店或咖啡店店主、机械工还是回收员皆在此列。因此，必须确保改造后住房所处地段和设计能够为这类非正规居民的生计手段提供支持。

25. 在印度德里街头艺人(乐师、木偶戏艺人、魔术师等等)聚居的艺人街(Kathputli Colony)，非正规住区是街头艺人们赖以表演的场地，但他们却被强行安置到公寓楼内。他们曾就此向法院提出异议，要求安置项目执行方为他们留住场地，方便他们从事各自特色职业和表演其技能以谋生计，但未获成功。¹²

4. 承认留在原地的权利

26. 留在房屋和社区的权利是住房权的核心。

27. 就地改造可让居民保留与当地的联系，保护社会凝聚力，而且还可能有助于避免扰乱生计。¹³ 相比之下，重新安置可能会带来很多负面后果，往往导致生活质量进一步下滑，对残疾人、老年人、儿童和青年的消极影响尤甚。青年团结和志愿行动组织携手印度儿童权利组织 Leher 在印度开展的“#背井离乡的童年”运动表明，搬迁和重新安置对儿童影响严重，包括学校教育和社交网络中断和失去安全的玩耍空间。¹⁴

28. 必须从法律上承认就地改造权，而且应允许社区派代表寻求执行此项权利。在这方面，特别报告员于 2016 年在布宜诺斯艾利斯探访的巴里奥罗德里戈布宜诺斯即是成功先例。该社区位于商业和豪华住宅开发区中间，对搬迁申请提出异议并胜诉，赢得了就地改造权。¹⁵ 而且最近颁布的法律规定，社区改造期间须与居民保持沟通和协作。¹⁶

¹² High Court of Delhi, Bhule Bisre Kalakar Co-Operative Industrial Production Society Ltd. and Others v. Union of India and Others, W.P.(C) 1290/2014 and CM APPL. 3834/2014, 30 March 2014, para 5. 可查阅 www.kathputlicolonydda.com/pdfs/Judgement-dated-20.03.2014.pdf.

¹³ 见保有权利保障指导原则。

¹⁴ 见 <http://leher.org/campaigns/uprootedchildhoods/>。

¹⁵ 见 the Centro de Estudios Legales y Sociales 的工作：www.cels.org.ar/web/2015/04/amicus-por-el-barrio-rodrigo-bueno/。

¹⁶ Argentina, *Rodrigo Bueno urbanization law*, No. 5798 (23 March 2017), 可查阅 <http://www2.ceddom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5798.html>。但是，关于将该社区土地指定为公共用地以避免通货膨胀压力的提案未被纳入该法律(见公民争取平等和正义协会，关于

5. 依靠积极接触，停止使用搬迁程序

29. 各国应立即停止试图援引国家法律程序给搬迁非正规住区居民披上合法外衣的做法。法院应拒绝授权此类搬迁，惟最特殊情况以及有关居民充分参与搬迁进程、可提供质量相当或更好的替代住房、所有其他国际人权要求均已得到满足的情况除外。搬迁申请几乎无一例外都是程序存在缺陷且未与社区积极接触的表现。

30. 南非法院所采用的办法方向正确，其他法院应予适用。在梅拉尼案中，斯洛沃公园非正规住区对约翰内斯堡市不适用就地改造而是将该社区重新安置到 11 公里之外的决定提出异议。¹⁷法院认为，根据宪法关于住房权的规定，政府改造政策的设想是采用“整体发展办法，最大限度减少对现有脆弱社区网络和支助结构的破坏和扭曲，并鼓励地方当局与非正规住区的居民进行接触”。¹⁸必须将重新安置作为“例外而非惯例”，凡须重新安置的，安置地点必须“尽可能仅现有住区”。¹⁹基于此，法院责令该市撤回重新安置该社区的决定并申请经费进行就地改造。²⁰

6. 如果重新安置势在必行或更合民意，则确保遵守住房权和其他所有人权标准

31. 改造期间，有时会因为无法减缓有害或危险条件而必须进行搬迁和重新安置，此外，社区也可能出于其他原因选择重新安置。如遇这类情况，必须准予所有受影响群体和住户参与决定重新安置事宜，包括重新安置的地理位置和时间以及新住房的分配和设计。

32. 如果重新安置是由政府提出，则国家须承担举证责任，说明就地改造为何不可行。当局必须向社区公布和传播其依据，并允许由有权推翻重新安置决定的机构进行审查，并由居民全程旁听。

33. 如果社区大多数居民倾向于重新安置但某些居民不同意，则应尽可能允许这些居民留在原地。若因就地改造之故需要暂时重新安置，则所作安置必须设定时限并符合适当性和所有人权标准。

34. 凡重新安置，不管是临时的还是永久性的，亦不论是从公共还是私人土地迁离，²¹国家必须遵守《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18, 附件一)，特别是其中规定的以下要求：重新安置地尽量靠近原居住地；所有必要生活设施(特别是饮用水、环境卫生和电)一应俱全；以及保有生

非正规住区再开发适用土地管理政策的补充文件)，可查阅 www.acuerdoporlaurbanizacion.org/#complementario (仅有西班牙文版本)。

¹⁷ High Court of South Africa, *Mohau Melani and Others v. City of Johannesburg and Others*, Case No. 02752/2014, 22 March 2016。

¹⁸ 同上，第 34 段。

¹⁹ 同上，第 35 段。

²⁰ 同上，《指令》，第 1 和第 2 段。

²¹ 例如，见 Constitutional Court of South Africa, *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another*, Case No. CCT 37/11, 1 December 2011, para. 95。

计。当局必须就个人因此产生的任何费用切实作出充分和适当补偿，²²重新安置地必须为居民提供土地和住房并确保其规模和质量与居民所搬离的土地和住宅相当甚至更好(同上)。

35. 在达喀尔，因新修道路而不得不重新安置非正规住区的居民。经查，这些居民的核心需求是获得基本基础设施、预防洪水和保有权受保障。其后，所有这些需求全部得到满足。住户们获得根据其家计调整计算的款项，用于在重新安置地购置土地，最脆弱住户免费获得地权；工商业主获得利润损失赔偿；房主获得现金赔偿或免费房屋，租户享受六个月免租期。²³

7. 禁止任何强迫搬迁并承认各种保有权制度

36. 获得有保障住房是国际人权法规定的一项普遍权利。缺乏保有权保障任何时候都不能成为强迫非正规住区居民搬迁的理由。因此，国内法规定的保有权保障不应仅限适用于对所居土地和住房拥有正式所有权和合同权利的人。正如前任特别报告员在保有权指导原则中所指出的(A/HRC/25/54, 第5段)，保有权原则应宽泛理解为：“由成文法或习惯法、通过非正规或混合安排确立的与住房和土地相关的一组关系，这种保障使人们能够安全、和平和享有尊严地在自己家中生活。”为确保在任何情况下都能保护住房保障，各国必须促进、保护和加强多种保有权形式，而且应优先重视最弱势和边缘化群体的保有权安排(同上)。

37. 应支持社区通过查点和保有权登记收集和记录非正规保有权地位谅解，以期确保长期保障。旨在促进非正规住区正常化的行政程序必须价格低廉、便利、及时且不过于复杂。

38. 纳米比亚向特别报告员通报称，该国《灵活土地保有权法案》(2012年)规定，进一步开展非正规住区土地规划、基础设施配套和所有权工作，以确立比现有地权形式更简单且更经济的地权替代形式；为非正规住区的居民或低收入住房的住户提供所有权保障；并通过这些权利手段增强有关人员的经济权能。²⁴

8. 修订法律以承认非正规住区并采取包容性规划和分区做法

39. 规划和分区在任何时候都不应成为无端拆除非正规住区、拒绝提供服务或阻止就近重新安置的理由。在尼日利亚拉各斯，《城市和区域规划发展法》(2010年)追溯授权当局查封和拆毁违反拉各斯规划法的建筑，导致约容纳 85 000 人的马科科非正规住区惨遭拆除。²⁵

²² 见阿富汗独立人权委员会为本报告提交的材料。

²³ Pierre Graftieux, “Moving people to help people move”, *Transportation Research Procedia*, Vol. 27 (2017)。

²⁴ 纳米比亚为本报告提交的材料。

²⁵ Akinola E Akintayo, “Planning law versus the right of the poor to adequate housing: a progressive assessment of the Lagos state of Nigeria’s Urban and Regional Planning and Development Law of 2010”, *African Human Rights Law Journal*, vol. 14, No. 2 (2014)。

40. 规划和分区往往是以需要住房者为代价，让更富裕社区、投资者和开发利益集团得利。规划必须优先考虑为居民住房分配邻近服务、就业和交通的适当土地、服务和分区，并将服务和交通延及非正规住区所在区域。在哥伦比亚麦德林，连接非正规住区和城市核心节点的城市扶梯和缆车被纳入包容性规划，使非正规住区得到振兴和成功改造。²⁶

41. 凡不包括为被开发地区既有居住者提供住房的城市开发提案，应一律不得批准。任何开发都必须为现有居民提供在可负担性、设计和适当性方面皆能充分满足其需求的住房。

9. 提供基础设施配套的地块和经济实惠的建筑材料

42. 如果无法为城市新到外来人员提供建成住房，则应预留或购置土地，以便为有需要者提供饮用水和环境卫生设施齐全的住房，在已分配地块建造住房期间，应提供临时住所。应采取税收激励措施，鼓励私营业主出让空地用于建造住房。

43. 对于自建房屋者，应提供经济实惠的建筑材料。活跃于东非地区的非政府组织“创新住房”已在支持社会企业开发“土砖”等经济实惠的建筑材料。²⁷

10. 打击和禁止歧视和骚扰非正规住区居民，并停止出于惩罚目的切断基本服务的做法

44. 非正规住区的居民因住房状况不佳而广受歧视和骚扰，表现形式包括骚扰居民；在校园欺凌儿童；拒绝提供信贷、基本服务、社会方案、公共交通、医疗保健和教育服务；以及逮捕和监禁社区领袖。居民还经常因没有正规地址而无法获得社会支助和就业。

45. 在加拿大，为执行禁止在公园露宿过夜的地方法规，地方当局采取了在临时营地泼洒鸡粪和鱼肥等做法，激起民愤，某法院随后认定该法规侵犯《宪法》赋予临时营地居民的生命权、自由权和安全权。²⁸

46. 在美利坚合众国加利福尼亚州旧金山和奥克兰，特别报告员亲眼看到，当局企图通过拒绝供应饮用水、环境卫生和保健服务及其他基本必需品，不让居民继续留在非正规住区或临时营地，²⁹这种行为构成残酷和不人道的待遇，侵犯了包括生命权、健康权、享有饮水和环境卫生权在内的多项人权。必须从法律上禁止并立即停止此种惩罚性政策。³⁰继人权事务委员会表示关切之后，美国联邦政府

²⁶ Luisa Sotomayor, “Medellin: the new celebrity?” *Spatial Planning in Latin America*, 26 August 2013.

²⁷ 见创新住房网站 (<http://innovationshousing.com/projects/africa.htm>)。

²⁸ Supreme Court of British Columbia, *Abbotsford (City) v. Shantz*, 2015 BCSC 1909, 21 October 2015.

²⁹ Darwin Bond Graham, “United Nations expert describes Oakland and California’s homeless crisis as ‘cruel’”, *East Bay Express*, 21 January 2018.

³⁰ 见人权事务委员会关于美利坚合众国第四次定期报告的结论性意见 (CCPR/C/USA/CO/4, 第19段)以及 <https://wrphome.org/what/homeless-bill-of-rights/california-right-to-rest-act/>。

针对市政当局推出了经费激励措施，鼓励废止将无家可归者视为罪犯的地方法规。³¹但仍有待采取更有力的措施。

47. 各国必须采取措施确保在所有地区禁止基于保有权和住房状况的歧视、骚扰或刑事定罪，人权机构应努力消除这种形式的歧视。³²

11. 认识到住户状况有其多样性并解决边缘化群体的需求

48. 改造方案必须确保妇女、残疾人、移民、非公民、老年人、儿童和其他边缘化群体的独特需求和不同经历得到认清和解决。

49. 必须始终优先解决妇女和女童的独特需求，包括易遭受暴力和性攻击的脆弱性，相关讨论见下文。还必须考虑与行经期有关的实际需求以及社会对隐私的看法和对端庄的期望。生活在内罗毕穆库鲁住区的一位妇女解释称，“每逢月经期，我都无法用夜壶小便，只能憋到早上。因为用夜壶小便的话，难免会有血留在夜壶内，而夜壶又是全家共用的，让人看见很尴尬”。³³

50. 行动能力受限者使用公共厕所多有不便，而且鲜少有无障碍公共厕所，残疾人只能在家中方便。³⁴

51. 改造方案必须具有文化敏感性，需要注意空间规划、色彩、单元大小、设施和多元化的宗教习俗。在改造土著住区时，必须确保土著人民积极参与住房建设，并利用他们的知识和做法。³⁵ 在访问墨西哥城期间，政府设计的住房与土著居民设计的城市改造项目差距之大令特别报告员大为讶异，前者缺乏文化影响力，而后者则集土著艺术、汗屋、集会场所和社会企业于一体。³⁶

12. 确保足额编制预算和分配资源，就此听取居民意见并接受居民监督

52. 确保分配用于解决非正规住区住房需求的预算充足是国家应尽的一项核心人权义务。迄今为止，国际社会、国内法院和人权机构皆未能推动国家尽责履行国际人权法规定的尽最大能力改造非正规住区的义务。各国必须确保公共支出足够履行《2030 年议程》中作出的承诺，同时采取税收措施，阻止投资者出于投机目的将土地和房产空置，并解决不断扩大的财富和收入差距。

³¹ National Law Center on Homelessness and Poverty, “The cost of criminalizing homelessness just went up by \$1.9 billion”, press release, 18 September 2015, 可查阅 www.nlchp.org/press_releases/2015.09.18_HUD_NOFA_criminalization。

³² 保有权保障指导原则(A/HRC/25/54, 第 5 段), 第 10 段和第 50-59 段。

³³ 摘自 Edith Kalela of the Muungano wa Wanavijiji/Akiba Mashinani Trust 整理的口述集，未发表；另见 Inga T. Winkler and Virginia Roaf, “Taking the bloody linen out of the closet: menstrual hygiene as a priority for achieving gender equality”, *Cardozo Journal of Law and Gender*, vol. 21, No. 1, (2015)。

³⁴ 见肯尼亚为本报告提交的材料。

³⁵ 见《联合国土著人民权利宣言》，第 23 和第 24 条。

³⁶ 见国际生境联盟的工作(www.hic-gs.org/)。

53. 政府拒绝向非正规住区居民提供补贴，却对正规住区住房、基础设施和商业项目频频予以补贴，而这主要惠及富裕和中产阶级人口。各国必须审查预算措施，确保补贴到达最需要的人手中。

54. 就改造进行的预算编制和资源分配必须透明，实行问责制并接受受影响居民的有效监督。

55. 在泰国 Saeng Mook Da 住区，建筑和改造工作资金一经到位，社区领袖即会收到政府通知。随后，社区成员召开会议，集体商定如何分配资金，并特别注意确保生计拮据者从中受益。最后，所有资金分配决定一律交由社区委员会审议。³⁷

13. 确保在信贷和小额信贷领域实行立足人权的非歧视办法

56. 改造方案往往依赖于通过抵押贷款补贴获得的房屋所有权融资，但 60%-80% 的有住房需求者没有资格获得补贴。³⁸ 在撒哈拉以南非洲，仅有约 3% 的住户能够从正规金融系统获得抵押贷款。³⁹

57. 小额信贷可能是一项更优的选择，因为它可以随着住房建造和改造的推进随时调整，无须以房屋留置权作担保，也不要求出具地权证明。

58. 在塔吉克斯坦，当地人类栖身地组织与国内多家小额信贷公司协调推出的一项小额信贷计划现已通过发放小额贷款帮助 112 000 余人改善了生活条件。⁴⁰

59. 虽然小额信贷的目标对象是较贫困的个人和住户，但它通常是根据所感知的信贷风险而非需求来筛选放款对象，而且其利率往往比主流金融机构要高。必须在受影响社区参与下对小额信贷部门进行监测，以确保问责到位，最需要的人获得贷款。

60. 此外，还应采取措施防止银行和其他金融机构无理拒绝向非正规住区居民提供贷款。应根据替代基准评估信贷价值，以免将非正规住户排除在外，这既是一项人权义务，也是一种良好商业做法。

61. 然而，提供信贷往往是确保获得住房的唯一策略，实属本末倒置。此种举措应被视为政府对改造所作直接投资的补充而非替代。⁴¹

³⁷ Nausica Castanas and others, “Leave no one behind: community driven urban development in Thailand”, working paper (London, International Institute for Environment and Development, December 2016)。

³⁸ 联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)，第 20 号议题文件，“住房”(2015 年 5 月 31 日)。

³⁹ Liam Clegg, “The World Bank and the globalisation of housing finance: mortgaging development” (London, Bretton Woods Project, July 2018)。

⁴⁰ 见 www.habitat.org/where-we-build/tajikistan。

⁴¹ Ananya Roy, *Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development* (Routledge, 2010)。

14. 将居民技能和劳动资本纳入改造方案

62. 改造方案需要雇用大批人员从事各类技术和体力工作。改造项目应雇用当地居民并支付公平报酬。在土地和材料购置、建筑设计、施工等方面应利用社区成员的投入和专门知识。

63. 在坦桑尼亚联合共和国 Hanna Nasif 社区，希望参与的社区成员接受了施工等方面的培训，由此获得的技能提高了他们的就业能力和收入。⁴²

15. 解决改造带来的通货膨胀影响并打击投机

64. 住区就地改造可能会吸引中等收入住户前去安家落户，进而推高房价，继而导致居民迁离改造后的社区。

65. 在坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆，某改造方案完成后，业主将每间房屋的租金平均上调了 160%。⁴³在肯尼亚基贝拉，研究发现，改造前的住区居民根本无力购买改造后的房屋或支付月租。⁴⁴

66. 必须出台发放租房和购房补贴和设定房屋租赁和销售价格上限等措施，以确保居民仍然能够负担得起改造后住区的住房，遏制利用改造投机倒把。还可以采取其他措施，包括将改造住区所在土地指定为公共资产、对改造后住房购买者或租赁者进行资格限定以及设定限售时限。

16. 改造难民营和人道主义救济营以确保住房权

67. 通过人道主义救济提供的住房通常被视为临时住房，但事实上，这些救济营已经成为类似于非正规住区的长期住房。居民们所栖身的临时建筑根本不适合长期居住，而且往往不通电，没有下水道系统。⁴⁵容纳近 80 000 人的扎塔里难民营被称为约旦第四大城市，但不太可能回返原籍地的居民仍然生活在帐篷和大篷车中，无法获得基本服务。⁴⁶

68. 长期提供的人道主义救济必须完全符合适当住房权，对于已经成为事实上的非正规住区的救济营，必须进行改造，使之达到长期住房标准。

⁴² Anna Anael, Stephen Mukiibi and Nicholas Makoba, “The impacts of informal settlement upgrading on housing affordability: the experience of Hanna Nassif in Dar es Salaam, Tanzania” *Africa Habitat Review*, vol. 10, No. 10 (November 2016)。

⁴³ Rasmus Precht, “Informal settlement upgrading and low-income rental housing: impact and untapped potentials of a community-based upgrading project in Dar es Salaam, Tanzania” (2005)。可查阅 <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1269364699096/6892630-1269364758309/precht.pdf>。

⁴⁴ Bernardine Mutanu and Faith Nyamai, “Upgraded slum houses ‘too expensive’”, *Daily Nation*, Nairobi, 28 August 2013。

⁴⁵ 例如，见 “15 minutes to leave: denial of the right to adequate housing in post-quake Haiti” (London, Amnesty International, 2015)。

⁴⁶ 联合国难民事务高级专员公署，扎塔里难民营二月份简报。可查阅 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018.02.04FACTSHEET-ZaatariRefugeeCampFEB2018.pdf>。

17. 应对和预防腐败

69. 由于治理结构、法治和监督机制缺失，开发商、建筑业和公职人员腐败是改造计划的一项共同挑战。许多居民法律地位不稳定，加之他们普遍具有脆弱性，往往对腐败听之任之。腐败会增加成本，阻碍国际援助，并损害参与进程的廉正性。

70. 在肯尼亚内罗毕索韦托东部贫民窟改造方案 (KENSUP) 实施期间，31% 的居民认为腐败将导致他们无法从该项目中受益。⁴⁷

71. 必须出台措施，防止从购置土地到合同招标再到改造后住房单元分配的改造进程所有阶段滋生腐败。应该对包括所有公私伙伴关系在内的改造进程所有方面进行严格的独立监管，并酌情赋予社区对资源分配和反腐败措施的监督权和决策权。

B. 参与权与包容

18 在改造进程所有阶段承认并落实居民参与权

72. 居民参与权是所有重新安置战略的基础。这既是法律要求也是业务需要。如不让居民参与重新安置的规划和执行，即意味着居民对挑战的理解及其对如何应对挑战的重要意见被罔顾。居民充分参与改造方案有助于地方治理能力建设、群策群力，提高效率，更好地适应当地情况，增强地方自主权并确保取得可持续成果。⁴⁸

73. 应像《肯尼亚宪法》那样，通过宪法或立法条款从法律上保护参与权。⁴⁹ 必须从最初的设计和规划阶段到执行、监测和评估阶段全程保障参与权。⁵⁰

74. 参与权的落实应做到明确、准确，必须确保与实际居民进行接触，而不仅仅是所有者或非正规业主。在适当情况下，应该与居民协商达成正式且有约束力的社区参与协议，规定社区何时及如何参与改造进程各个阶段。

75. 在这方面，南非马卡扎社区援引与开普敦市达成的一项正式协议，成功推翻了该市关于新建公共厕所不设保护隐私的围墙的决定。⁵¹

⁴⁷ Rosa Flores Fernandez and Bernard Calas, “The Kibera Soweto East Project in Nairobi, Kenya”, Institut français de recherche en Afrique, Nairobi, (2011)。

⁴⁸ South Africa, Development Action Group, Department of Human Settlements and Housing Development Agency, “Participatory action planning for informal settlement upgrading” (2015); 以及 National Upgrading Support Programme, “NUSP resource kit, part 3: building partnerships”。

⁴⁹ 《肯尼亚宪法》，第 10(2)(a) 条。

⁵⁰ 联合国，《关于赤贫与人权问题的指导原则》，基本原则，第 38 段。

⁵¹ South Africa, Western Cape High Court, *Beja and Others v. Premier of the Western Cape and Others*, Case No. 21332/10, 29 April 2011。

19. 确立社区民主决策进程

76. 参与改造的前提是社区借以做出集体决定的民主进程到位，为举行社区会议、指定发言人和有效共享信息提供便利。

77. 在这方面，喀布尔“人民进程”通过与各级政府接触的组织结构确保了社区对改造进程的领导和控制权。在社区一级，当地居民选举代表组成社区发展理事会，负责项目甄选、设计、实施和维护。在市一级，该市对工作人员进行如何协同居民实施和完成改造的培训。⁵²

78. 参与改造应包括与社区认为合法且拥有代表权的现有社区机构和组织接触。⁵³

20. 确保获得信息并为社区倡导者提供资源

79. 为使居民行使参与权，必须确保他们能够获得改造进程相关信息，包括与其应享权利有关的法律和信。应向社区选出的倡导者提供必要资源，便于他们就利害关系向社区提供建议并协助确保有效的社区监督。⁵⁴应向专业人员提供社区参与和问责方面的培训。应划拨资源和支付款以支持居民参与。⁵⁵此外，还应向社区选出的发挥特定领导作用的居民支付报酬。

21. 记录每个社区的独特风貌，将改造与争取权利的斗争史联系起来

80. 应支助非正规住区的居民记录住区历史。规划者和开发合作伙伴在审视非正规住区时，不仅要顾及社区的地理位置，还要顾及其历史传承，要考虑如何及为何选择地点、居民和其他各方有何主张以及生活在此的人对住房权作何理解。⁵⁶

81. 应收集人口信息，全方位了解社区和居民需求，包括住区详细地图、住户和人口数量、保有权状况(包括非正规租房者)、生计手段、住房开支、服务供应情况和地方治理结构。⁵⁷

82. 纳米比亚棚户区居民联合会挨家挨户走访，了解住区位置和历史及其服务供应、人口和组织结构情况。⁵⁸世界城市和地方政府联合组织、贫民窟居住者国际联合会和城市联盟共同发起了名为“了解你的城市”的全球运动，号召城市居民

⁵² Haroon Nazire and others, “Effects of informal settlement upgrading in Kabul City, Afghanistan: a case study of Afshar area”, *Current Urban Studies*, vol. 4, No. 4 (28 December 2016)。

⁵³ Promoting Legal Empowerment in Informal Settlements: Recommendations and Lessons Learned, International Development Research Centre, Africa-Latin America Partners Workshop, Quito, Ecuador, 26 and 27 March 2018。

⁵⁴ Ruth McLeod, “Building effective relationships with the urban poor and government”, Comic Relief Literature Review, People Living in Urban Slums International Grants Programme (June 2011)。

⁵⁵ “Acuerdo por la urbanización de las villas” (见脚注 9)。

⁵⁶ Promoting Legal Empowerment in Informal Settlements。

⁵⁷ National Upgrading Support Programme, “NUSP resource kit, part 1: understanding your informal settlement”。

⁵⁸ 见 <https://sdfn.weebly.com/background.html>。

在全市范围内收集关于非正规住区的信息。迄今已掌握 224 个城市中 7 714 个住区的概况。⁵⁹

22. 确保妇女充分参与改造方案的各个方面

83. 妇女在主张非正规社区的住房和社会需求方面往往发挥领导作用，但却通常被排除在政府和开发商正式接触对象之列。然而，她们有能力分享其具体经验和洞见，因此，她们的参与对改造取得成败至关重要。必须支持妇女和女童承担重要领导角色和平等参与。

84. 在加拉加斯贫民窟改造项目中，妇女接受了关于权利、领导力和家庭暴力等问题的培训，她们在协商、施工和监督项目方面发挥了积极作用，包括作为项目工作人员担任有偿之职。⁶⁰

C. 监测与司法救助

23. 设立独立的参与式机构以监测进展情况和听取申诉

85. 适当监测目标落实进展和按期推进情况并确保问责到位是符合权利的改造工作的重要组成部分。必须设立授权机构或指定授权个人，如改造监察员或社区监督小组，以确保独立、公正和公平地评估进展。

86. 应建立申诉程序，以直接听取居民申诉，确保尊重居民权利和执行基于权利的纠纷解决程序。

87. 监测机构必须能够获得按人口群体分列的相关信息和数据，并应具备开展社区调查、监测活动、与居民、工作人员和管理者面谈以及召开公开听证会的资源和能力，其报告、建议或决定应以无障碍格式公开发布。还应要求各级政府及时回应监测机构的建议或关切。

24. 通过社区裁定机制保障对人权诉求的司法救助

88. 为确保改造计划的实施符合权利，居民需要了解自身权利并拥有能够主张和行使权利的途径。许多住区实行包括传统和土著做法和社区机制在内的替代司法模式，这些模式和正规法院相比更加便利，通常在所服务的社区内直接运作，由受居民信赖的当地人做出裁定。住房单元分配或残疾人合理便利等问题可通过地方程序得到更有效的裁定。

89. 建立非正规司法程序以供审查项目制定和实施情况及成果并确保所有公共和私人行为体对符合人权的决策标准负责至关重要。

90. 在加纳等国的非正规住区，基于社区的土地和住房问题裁定机制行之有效。⁶¹在泰国，德高望重的僧侣在裁定纠纷方面发挥作用。在尼日利亚，“正义与增强权能”

⁵⁹ 见 <http://knowyourcity.info/explore-our-data/>。

⁶⁰ 联合国人类住区规划署，《2012-2013 年城市妇女状况报告：性别与城市繁荣》。

⁶¹ Anthony Arko-Adjei, *Adapting land administration to the institutional framework of customary tenure: the case of peri-urban Ghana* (Amsterdam, Delft University Press, 2011)。

倡议为社区律师助理提供培训和资源，让他们能够在所在非正规住区直接开展工作，帮助其他居民了解法律权利、提出合法主张以及调解协商解决纠纷。⁶²

25. 采取必要措施确保司法系统保护非正规住区的权利

91. 所有国家都必须采取重大举措，增强法院、法庭、人权机构、监察员和其他机构保护和落实非正规住区居民住房权的能力和承诺。应对法官、法庭成员和行政决策者进行关于非正规住区改造适用国际和比较人权法规定之住房权的培训。

92. 法院和法庭必须严格适用强迫搬迁禁令并维护与居民积极接触这一要求，必须确保政府对逐步落实非正规住区住房权这项义务的所有方面负责，而且应该鼓励和审理与以下等方面有关的系统化主张：预算分配不足；未遵守时限或落实商定目标；未与社区适当接触或合作；未顾及住区内边缘化群体的需求。法院和法庭应该获得继续处理有关事项并要求定期报告进展和成果直至取得理想结果的权限。法院或者可以考虑授权监察员或人权机构等独立机构代为监督补救指令的执行情况。

93. 国家必须采取一致努力，扫清非正规住区居民在获得司法救助方面遇到的障碍，这类措施应包括：(a) 授权法院在靠近居民的地点举行公开听证，以便触及偏远社区；⁶³ (b) 培训法官、书记官和律师，增强他们针对非正规居民的工作实效；(c) 向法学院划拨专项经费，以供在非正规住区开设法律宣传课程之用；(d) 支助法律宣传组织针对居民开展宣传；(e) 确保提供法律援助；(f) 建立法庭之友和公共利益诉讼程序以解决系统性问题；(g) 确保国家人权机构拥有帮助非正规住区居民主张和执行其住房权的授权和资源；以及(h) 提供早期干预、临时令和禁令救济以应对紧急情况，特别是在可能发生强迫搬迁的情况下。

94. 在菲律宾，由在社区一级开展工作以查明非正规住区居民在司法系统中所面临障碍的组织组成的大型网络“可选法律团体”正与法学院、最高法院、司法部、人权委员会、警方以及法律和司法界联手倡导全面改革司法系统。⁶⁴

D. 非正规住区与环境

26. 评估和应对非正规住区面临的环境风险

95. 人们经常迫于自然灾害、气候变化和环境退化等环境因素而在非正规住区生活，但他们所迁入的住区又令他们面临更严重的环境风险。洪水、风暴潮、泥石流、地震等自然灾害多发地块或被工业废物污染的地块更容易出现空置，不太可

⁶² Moyosore Arewa, Janelle Deniset and Nicole Gladstone, “Final Capstone report: global experience promoting access to justice, voice and livelihoods in informal urban settlements” (International Development Research Centre, 2017)。

⁶³ Jane Weru, Waikwa Wanyoike and Adrian di Giovanni, “Confronting complexity: using action-research to build voice, accountability, and justice in Nairobi’s Makuru informal settlements” in J. Wouters and others (eds.), *Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract, and Accountability* (World Bank Legal Review, Vol. 6, 2015)。

⁶⁴ 见 <http://www.alternativelawgroups.ph/index.php/about-us/partnerships-and-linkages>。

能成为开发利益集团竞相争夺的目标。⁶⁵由于缺乏适当的经济、物质和技术资源，非正规住区的居民无法建造出能够抵御恶劣天气状况和灾害的房屋。⁶⁶每逢自然灾害来袭，非正规住区居民都远高于正规住区，而且因环境退化和污染物承受着严重的健康后果。⁶⁷

96. 务必要对非正规住区面临的所有环境风险进行全方位评估，而且还要利用居民或代表居民雇用的专家的知识，因为他们更熟悉自身生活的环境，通常自有一套风险管理做法。⁶⁸

97. 如果地处自然灾害风险区域的住区，国家应专门针对这些区域紧急有效的自然灾害管理措施，根据社区具体需求采取适宜办法。⁶⁹但是，国家不应假借风险管理之名行不必要迁离之事。如果为保护居民安全起见，确有必须将之另行安置至附近地点，应按上文所述，通过合作与协商一致方式进行重新安置。

98. 泰国 Bang Bua 住区易遭运河泛滥之害。有关官员与居民进行协调以防他们在受影响最严重地段建造房屋，提高建筑物安全性并在高水位时期加大社区查访力度。2011 年，这些防御措施经受住了台风“洛坦”引发的大范围洪水的考验，Bang Bua 是当时曼谷受影响最小的住区。⁷⁰

E. 国际合作与发展援助

27. 确保由国际金融机构和发展合作机构支持的所有改造项目皆遵守人权标准

99. 世界银行和亚洲基础设施投资银行等国际金融机构和开发银行在非正规住区居民住房改善计划中发挥着重要的金融和政策作用。这些行为体针对贫民窟采取的办法逐渐从清理转向普遍支助就地解决方案和受影响社区居民参与城市更新项目的制定和实施。但它们在所实施的改造项目中未能充分提及并落实适当住房权。

100. 近年来，国际金融机构还一改直接援助最贫困住户的做法，转而提供房屋所有权抵押贷款融资支持。事实证明，这种办法剥夺了最需要援助的非正规住区居民的利益。⁷¹

101. 特别报告员仍不时听闻，有些政府不让居民切实参与改造，而且无视国际金融机构和开发银行提供的保障措施，仅采用薄弱的国内程序。申诉机制几乎很

⁶⁵ Matthew Abunyawah, Thayaparan Gajendran and Kim Maund, “Profiling informal settlements for disaster risks” 7th International Conference on Building Resilience, 2017。

⁶⁶ 南非社会经济权利协会为本报告提交的材料。

⁶⁷ 见联合国减少灾害风险办公室，《全球减轻灾害风险评估报告》，第四章(联合国，日内瓦，2009年)。

⁶⁸ David Satterthwaite and others, “Responding to climate change in cities and in their informal settlements and economies”, International Institute for Environment and Development, March 2018。

⁶⁹ Abunyawaha and others, “Profiling informal settlements for disaster risks”。

⁷⁰ Asian Disaster Preparedness Center, *Integrating Disaster Risk Management into Urban Management* (Bangkok, Disaster Risk Management Practitioners Handbook Series, 2013)。

⁷¹ Clegg, “The World Bank and the globalisation of housing finance”。

少要求或保证遵守住房权，可获性和独立性参差不齐，在确保针对申诉采取有效补救办法方面的表现普遍令人失望。⁷²

102. 许多发展合作机构未能采取符合人权的保障措施和办法，很少明确提到住房权，以致重新安置和赔偿方案往往要么不充分，要么执行伙伴未予遵守。⁷³

103. 发展机构应依照这些建议，仅资助和实施严格符合国际人权法律和原则的非正规住区改善项目。对政府的供资必须以遵守这些人权标准为前提，而且应建立有关程序，确保一旦发生危及人权情事，政府立即作出应对。

104. 国际金融机构和发展机构应审查方案，确保侧重于抵押贷款融资的方案不会剥夺最需要帮助者的利益。任何改造项目都必须建立所有居民皆可诉诸的及时、有力的申诉机制，审查可能违反居民人权的任何决定。

F. 暴力与犯罪

28. 承认参与主张住房权的非正规住区居民是人权维护者

105. 令人遗憾的是，面对抵制强迫搬迁或通过抗议主张住房权的非正规住区居民，警察、安全部队和其他受雇工作人员普遍动用包括武器在内的武力和暴力。⁷⁴

106. 对于那些抵制强迫搬迁或主张住房权的人，政府当局和安全部队必须视之为人权维护者，当他们的权利遭到侵犯时，国际社会应作出相应回应。如果警察和安全人员出于其他原因不得不使用武力，务必要遵守必要性和相称性原则，必须按照人权标准采取行动，尊重并保护非正规住区居民的权利和财产。⁷⁵ 倘若发生对非正规住区居民过度使用武力的情况，必须移交独立且公正的专门小组予以调查和补救。⁷⁶

29. 调查和预防暴力侵害妇女和女童行为

107. 生活在非正规住区的妇女和女童遭受性别暴力的风险远高于普通妇女和女童。⁷⁷ 厕所、饮用水和其他服务往往离家较远，加之住房不安全、缺电及因之造

⁷² C. Daniel and others (eds.) *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance* (Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations, January 2016). 可查阅 www.glass-half-full.org。

⁷³ 见世界银行/经济合作与发展组织，《将人权纳入发展：捐助办法、经验和挑战》，第二版(华盛顿哥伦比亚特区，2013年)。

⁷⁴ Nation Nyoka and Dennis Webster, “Metro police fire rubber bullets at residents in Ekurhuleni’s Good Hope settlement”, *Daily Maverick*, 18 May 2018; Amnesty International, “‘Just move them’: forced evictions in Port Harcourt, Nigeria”, 28 October 2010; Dom Phillips and Júlio Carvalho, “Police operation in Rio favela leaves at least eight people dead”, *The Guardian*, 25 March 2018.

⁷⁵ 《出于发展目的的搬迁问题准则》，第 47-51 段。

⁷⁶ 见 Stuart Casey-Maslen, *Use of Force in Law Enforcement and the Right to Life: the Role of the Human Rights Committee*, Academy In-brief No. 6 (Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, November 2016)。

⁷⁷ Elizabeth Swart, “Gender-based violence in a Kenyan slum: creating local, woman-centered interventions”, vol. 38, No. 4, *Journal of Social Service Research* (April 2012)。

成的黑暗走道，妇女和女童遭受暴力和性攻击的风险加大。⁷⁸赤贫、穷困、过度拥挤和长期失业无不成为暴力侵害妇女现象推波助澜。在非正规住区，几乎没有为遭受家庭暴力的妇女提供保护的应急住所。

108. 应让妇女参与确定和立即执行优先措施，以解决暴力行为并确保所有改造工作都设法解决其安全保障风险。

109. 还必须执行有关程序，为举报暴力和性攻击行为的妇女提供支持，以确保她们的安全，包括提供应急住所。

30. 确保充分保护非正规住区居住者免遭仇恨犯罪侵害

110. 生活在非正规住区的人往往因为被以为是某一种族、社会、文化或宗教群体的一员而惨遭可怖暴行。仇恨攻击导致房屋和财产遭毁、身体损害甚至死亡。⁷⁹警察和安全部队在保护居民方面往往表现不力，甚至可能会因自身抱有歧视性定型观念而使仇恨延续。⁸⁰

111. 警察和安全部队必须接受人权培训和教育以纠正歧视性定型观念，当局必须与居民联手采取有效措施应对仇恨犯罪。

G. 工商企业与人权

31. 引导住房和房地产领域的私人投资重新定向，以助力改造和建造负担得起的住房

112. 可持续发展目标仅凭政府之力显然无法实现，私人投资将发挥重要作用。据估计，未来十年要建成全部所需住房，置地和施工费用将高达 16 万亿美元，其中预计仅有 3 万亿美元来自公共供资。⁸¹

113. 特别报告员曾在她之前关于住房金融化的报告中指出，现有住房金融制度和投资模式所形成的市场不受问责，无法解决住房需求，逐步将城市低收入住户推向无家可归境地和非正规住区(A/HRC/34/51, 第 3 和第 29 段)。她呼吁做出根本转变，重新规划住房市场和投资，核心是承认住房是人权和社会公益，而非商品。⁸²

114. 因此，更好地引导私人投资方向以满足非正规住区中四分之一城市人口的需求至关重要。这意味着居民住房和建筑部门要作出承担人权责任的新承诺。《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》要求投资者避

⁷⁸ 南非社会经济权利协会为本报告提交的材料。

⁷⁹ 联合国人权事务高级专员办事处，“联合国专家呼吁乌克兰：马上行动停止在‘骇人’攻击中系统性迫害罗姆人少数群体”，2018年7月28日；Ukraine's Roma under attack in wave of hate crimes, *The Express Tribune*, 1 July 2018；以及，7月21日协会为本报告提交的材料。

⁸⁰ 非洲警务平民监督论坛协同南非人权委员会主办的“人权和警务对话”报告，2016年4月28日和29日。

⁸¹ Jonathan Woetzel and others, “A blueprint for addressing the global affordable housing challenge” (McKinsey Global Institute, October 2014)。

⁸² 见 <http://www.unhousingrapp.org/the-shift/>。

免开展任何导致社区迁离或栖息地遭到破坏的活动，因此必须加以适用，以确保土地或住房领域的任何私人开发和投资都有相当一部分用于满足非正规住区的住房需求。国家和国际金融机构必须牵头发起全球倡议，为由社区自身指导的改造工作提供可靠的资本投资机制。

三. 前进之路

115. 鉴于非正规住区居民人口数量之大、改造所需资源之多和居民遭受权利剥夺之严重，到 2030 年完成所有住区改造的目标异常艰巨。为监测 2030 年目标进展而编制的指标和统计数据表令人有些力不从心。除了承诺改善数字和统计趋势外，还需要做更多工作。

116. 上述建议所围绕的两个关键主题也是立足人权的改造办法的两大支柱。一是改造必须立足于而不是削弱社区主张和实现其权利的能力，同时国家、国际组织和重新定向的私营部门投资必须为之提供充分支持和资源。二是必须认识到，解决非正规住区住房权遭系统性侵犯的问题是世界各国的人权当务之急，而且对此必须问责到位。

117. 这两个关键主题的背后是一个简单的事实——特别报告员每次穿过商业和豪华住宅开发区林立的繁华城市，去往地处城市中心或边缘的非正规住区探访生活条件极端恶劣的居民时，都会清楚地认识到这一事实，那就是，不论是从道德、政治还是法律角度来讲，人们被迫以这种方式生活都是不可接受的。我们必须从拒绝接受这种不可接受的现象做起。所有行为体都必须在共同人权范式内行动起来，围绕到 2030 年完成所有非正规住区改造这一当务之急共同努力。