



第七十四届会议

暂定项目表* 项目 72(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

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的报告，特别报告员莉兰妮·法哈根据人权理事会第 15/8 号和第 34/4 号决议提交此报告。

* A/74/50。



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

本报告审查了土著人民的住房权问题。特别报告员认为，世界各地土著人民的住房条件极其恶劣，适足住房权经常受到侵犯，土著人民安全和有尊严地生活的权利受到剥夺。报告为各国、土著当局和其他行为体提供指导，确保他们根据《联合国土著人民权利宣言》履行有关住房权的国际人权法规定的义务。

与非土著人民相比，土著人民在享有住房权问题上面临重大阻碍。因此，他们更有可能面临住房不足和由此产生的健康不良问题，他们的无家可归者比例极高，而且极易受到强迫驱逐、土地掠夺和气候变化等问题的影响。当他们捍卫自己的权利时，往往成为他人施行极端暴力的目标。

在本报告中，特别报告员声称，在解释土著人民的住房权时，必须承认国际人权法和《联合国土著人民权利宣言》阐述的住房权相互依存性和不可分割性。因此，住房权的含义和适用问题必须纳入自决权，自由、事先和知情同意原则，土地、领土和资源权以及诉诸司法的权利。特别报告员在报告中称，住房的适足性必须由土著人民自己界定和决定。她还宣称，如果能落实问责机制和与住房权相关的法律义务，就能强化土著人民根据《联合国土著人民权利宣言》提出的人权主张。她最后提出了一系列建议，用于指导各国、土著当局和其他行为体确保土著人民能够和平、安全和有尊严地生活，不受歧视地享有适当住房权。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 住房权和《联合国土著人民权利宣言》的相互依存性和不可分割性	5
三. 土著人民的住房现实	6
A. 农村和城市环境的总体条件	6
B. 保留地和预留地	8
C. 根深蒂固的歧视	8
D. 游牧和半游牧土著人民	9
E. 城市中的无家可归和刑事定罪	10
F. 强行驱逐和土地掠夺	10
G. 住房金融化	13
H. 气候变化	13
I. 土著妇女	14
四. 实现土著人民住房权的主要指导原则	15
五. 主张住房权——诉诸司法途径	18
六. 土著人民住房立法、政策和战略	20
七. 结论和建议	21

一. 引言

1. 土著人民面临全球一些最恶劣的住房条件,即使他们生活在世界上最富裕的一些国家也不例外。这些条件往往比非土著居民的条件差得多,无法满足适足住房权的基本要求,既没有给土著人民带来安全,也没有让他们活得有尊严(A/69/267,第10段)。¹许多土著人民无家可归,生命安全受到威胁,住房严重不足,甚至无法享受最基本的服务,如饮用水和厕所,被强迫驱逐和非自愿的流离失所——所有这些都是对住房权的严重侵犯。

2. 这些影响土著人民的侵权行为根植于殖民化、强迫同化、过去和现在对其土地、领土和资源的剥夺,还有长达几个世纪、根深蒂固的歧视,同时也是这些问题所带来的后果。²土著人民遭遇疏远,土地被夺,切断了与世界的精神和物质联系以及对家园的理解,造成了错综复杂的无家可归问题。

3. 由于这种根本性的破坏,越来越多的土著人民正在向城市移民。可一旦到了城市,他们往往别无选择,只能住在非正规聚居地,住房条件严重不合格,没有可靠的保有权,生活环境并不安稳。因此,城市中心无家可归人口中土著人民的比例往往过高,土著人口过早死亡的风险增加。

4. 土著人民对适足住房权的享有程度,与其土地、领土和资源权、³文化完整性及其确定和发展优先事项和发展战略的能力之间有着密切的关系。⁴有人蓄意隔绝土著人民和他们自己的文化,剥夺他们获得资源的机会,而这两者对他们享有住房权都是必要的。他们很少有机会设计和实施自己的住房政策和方案,而且无法参与那些影响其适足住房权的决策进程。土著人民在住房相关法律、政策和方案以及住房提供者方面通常受到歧视——这加剧了其被边缘化和住房条件不足的问题。⁵

5. 在几乎所有与住房有关的人权斗争中,土著人民都处在前线位置,无论我们谈到的是抢夺土地、强迫驱逐和流离失所、气候变化还是无家可归。针对这个问题,特别报告员的报告认为,国际人权法所阐述的住房权与《联合国土著人民权利宣言》(UNDRIP)所确立的原则之间存在相辅相成的关系。本报告参考了主要和

¹ 另见联合国人类住区规划署(人居署),《土著人民适足住房权:全球概览》。(内罗毕,2005年)。

² 关于为证明从土著人民手中夺取土地是合理的而制定的理论和政策,见 E/CN.4/Sub.2/2001/21 以及 E/C.19/2014/3。

³ 见 New Wind Association 和 Red Eclesial Panamazónica 为本报告提交的材料为例。另见《联合国土著人民权利宣言》第25条,《土著和部落人民第169号公约》(ILO169)第13条。

⁴ 《联合国土著人民权利宣言》第3条和第26条。另见《土著和部落人民第169号公约》第7条和第14条。

⁵ 见 IDEAL 和西巴布亚利益组织提交的材料; A/HRC/36/46/Add.2, A/HRC/21/47/Add.1 号文件; 粮农组织和2012年智利总统府总秘书处土著事务协调处实现土著人民全面发展的相关政策。

案头研究以及从各国和民间社会组织收到的材料，这些材料可在特别报告员的网站上查阅。⁶

二. 住房权和《联合国土著人民权利宣言》的相互依存性和不可分割性

6. 只有将《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条第 1 款下的适足住房权理解为与《联合国土著人民权利宣言》规定的权利和法律原则相互依存、不可分割，土著人民才能享有适足住房权。如果能与国际人权法中的住房权得到一致的解释，《联合国土著人民权利宣言》的规定也得到更好的理解和应用。

7. 《经济、社会、文化权利国际公约》第 1 条申明，每个人都有自决权，因此有权自由决定自己的政治地位，追求自己的经济、社会和文化发展，这一规定反映在《联合国土著人民权利宣言》第 3 条。土地权对土著人民至关重要，在《联合国土著人民权利宣言》中十分重要，同时也与住房权相关。经济、社会和文化权利委员会在其关于适足住房权的第 4 号一般性意见（1991 年）第 7 段中指出，住房权远远不止包括四面墙和一个屋顶，还包括和平和有尊严地生活在安全地方的权利，包括获得土地的权利。住房权禁止将强迫驱逐并将之视为对人权的严重侵犯，这与《联合国土著人民权利宣言》的规定是一致的，后者禁止强迫驱逐土著人民，并要求在得到土著人民自由、事先和知情的同意前，不可逼迫其离开自己的土地。

8. 经济、社会和文化权利委员会还概述了适足住房的特点，包括：保有权利保障、获得服务和基础设施的机会、可负担性、可居住性、可获得性、住房位置和文化适足性。如果由土著人民自己以结合其生活历史、文化和经验的方式解释这些问题，那么它们对土著人民和土著社区而言将会显得特别重要。住房权从根本上也与其他权利相关，如不受歧视权、参与公共决策权，以及《联合国土著人民权利宣言》阐述的核心原则。

9. 经济、社会和文化权利委员会在其若干结论性意见中提到了土著人民面临的恶劣住房条件。根据《联合国土著人民权利宣言》的规定以及与住房权相关的原则，经济、社会和文化权利委员会敦促各国与土著人民进行有意义的协商，以解决无家可归和住房不足的问题。⁷ 在涉及土地权和保有权利保障的案例中，各国未能就可能影响土著人民权利(包括适足生活水准权)的决策过程征求土著人民的自由、事先和知情同意，委员会对此表示十分关切。⁸ 此外，儿童权利委员会敦促各国考虑采取特别措施，以确保土著儿童在健康、营养、教育、娱乐和体育、社会服务、住房、环境卫生和少年司法领域获得文化上适合的服务，并在住房领域

⁶ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AdequateHousingIndigenous-Peoples.aspx

⁷ E/C.12/CAN/CO/6 号文件；E/C.12/NZL/CO/4 号文件；E/C.12/AUS/CO/5 号文件。

⁸ E.C.12/HND/CO/2 号文件；E/C.12/CRI/CO/5 号文件；E/C.12/PRY/CO/4 号文件；E/C.12/NPL/CO/3 号文件；E.C.12/GTM/CO/3 号文件；E/C.12/KHM/CO/1 号文件；E/C.12/NAM/CO/1 号文件

向父母和其他负责土著儿童的人提供文化上适合的物质援助和支助方案，这些援助和方案应与包括儿童在内的土著人民合作制定。⁹

10. 正确理解的土著人民住房权是实现自决权和追求经济、社会和文化发展的一个重要但往往被忽视的方面。国际人权法规定的住房权具有法律约束力，它要求国家和土著当局采取措施，确保所有土著人民享有这项权利。各国落实住房权的情况须接受监督，并且通过条约机构监督系统确保政府问责制。因此，土著人民可以利用住房权来确保他们不可剥夺的权利得到保护，确保土著人们可以寻求他们与地球和家园之间合法公正的联系，同时为改善当地的生活条件做出贡献。

三. 土著人民的住房现实

A. 农村和城市环境的总体条件

11. 无论是在农村还是城市，土著人民的住房条件都比非土著居民差得多。土著人民的土地和领土，往往也是那些在获得基础设施，包括获得饮用水和卫生设施、教育和保健服务方面处于最不利地位的地区。¹⁰在许多国家，与争夺自然资源、侵占和¹¹对土著领土军事化有关的各种冲突深刻影响着土著人民的安全，对他们的住房安全和福祉造成毁灭性影响。¹²人们在土著领地内或附近进行采掘活动，造成污染，这进一步带来了挑战。¹³

⁹ 见《儿童权利公约》第 6 条和第 27 条以及儿童权利委员会关于土著儿童及《公约》规定的权利的第 11 号一般性建议(2009 年)，第 25 和 34 段。

¹⁰ Working Group on Indigenous Populations/Communities of the African Commission on Human and Peoples' Rights, *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*, report adopted by the Commission at its twenty-eighth ordinary session; Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Guaranteeing Indigenous People's Rights in Latin America: Progress in the Past Decade and Remaining Challenges – Summary* (Santiago, 2013); and Stefania Errico, *The Rights of Indigenous Peoples in Asia: Human Rights-based Overview of National Legal and Policy Frameworks against the Backdrop of Country Strategies for Development and Poverty Reduction* (Geneva, ILO, 2017).

¹¹ Submission of Amnesty International and [CRC/C/BRA/CO/2-4](#).

¹² 例如，参阅 Working Group on Indigenous Populations/Communities of the African Commission on Human and Peoples' Rights, *Research and Information Visit to Kenya: 1–19 March 2010*, report adopted by the Commission at its fiftieth ordinary session; and ECLAC, *Guaranteeing Indigenous People's Rights in Latin America*.

¹³ African Commission on Human and Peoples' Rights and International Work Group for Indigenous Affairs, *Extractive Industries, Land Rights and Indigenous Populations'/Communities' Rights* (Copenhagen, Eks-Skolens Trykkeri, 2017); Inter-American Commission on Human Rights, *Indigenous Peoples, Afro-descendent Communities, and Natural Resources: Human Rights Protection in the Context of Extradition, Exploitation, and Development Activities* (2015); and [CERD/C/PRY/CO/4-6](#), [CRC/C/BRA/CO/2-4](#), [CERD/C/SUR/CO/13-15](#) and [CERD/C/USA/CO/7-9](#).

12. 例如，非洲人权和人民权利委员会土著居民/社区工作组指出，刚果共和国土著人民村庄“缺乏体面的住房、饮用水和厕所”。¹⁴ 加拿大 2016 年人口普查发现，19.4%的土著人民居住在需要大修的住宅中，18.3%的土著人居住在拥挤的住宅中。¹⁵ 墨西哥 2018 年的一项研究显示，该国的住房赤字影响了近 80%的土著人口，而全国平均只有 44.7%的人口受到这样的影响。同一项研究表明，56.3%的土著人口无法获得基本住房服务(相比之下，非土著人口的数字为 15.5%)。¹⁶ 在夏威夷，与更广泛的人口相比，土著人口的过度拥挤率几乎是其两倍(15%)。¹⁷

13. 土著人民正变得越来越城市化。据估计，拉丁美洲大约 50%的土著人口生活在城市地区，澳大利亚、加拿大和新西兰的土著人民也高度城市化。¹⁸ 当迁徙到城市中心时，土著人民往往选择生活在边缘地区，通常居住在非正规聚居地、不合标准的住房，还有大量土著人民无家可归。¹⁹ 经济、社会和文化权利委员会在澳大利亚土第五次定期报告(E/C.12/AUS/CO/5)结论性意见中对澳大利亚土著人口极高的无家可归率表示关切。在纳米比亚的城市地区，许多土著人民生活在非正规聚居地的边缘，那里食物匮乏，经常爆发结核病等与贫穷相关的疾病。²⁰ 据估计，在拉丁美洲，生活在城市地区的土著人中有 36%被限制在贫困社区(如贫民窟、苦难别墅)，他们往往生活在极端贫困、不安全和不健康的条件下，没有自来水和卫生设施，还要面临自然灾害。²¹ 在澳大利亚新南威尔士州，土著人民占人口的 3%，但却占无家可归人口的 20%。²²

¹⁴ African Commission on Human and Peoples' Rights and International Work Group for Indigenous Affairs, *Mission to the Republic of Congo: 15–24 March 2010* (Copenhagen, Eks-Skolens Trykkeri, 2011), p. 19.

¹⁵ Statistics Canada, *Census in Brief: The Housing Conditions of Aboriginal People in Canada: Census of Population, 2016* (2017).

¹⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018* (Ciudad de México, 2018).

¹⁷ Kristen Corey and others, *Housing Needs of Native Hawaiians: A Report from the Assessment of American Indian, Alaska Native, and Native Hawaiian Housing Needs* (United States of America, Department of Housing and Urban Development, 2017).

¹⁸ ECLAC, *Guaranteeing Indigenous People's Rights in Latin America*; Ryan Walker and Manuhua Barcham, "Indigenous-inclusive citizenship: the city and social housing in Canada, New Zealand, and Australia", *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 42, No. 2 (February 2010).

¹⁹ 拉丁美洲和加勒比经济委员会，2013 年；2005 年人居署，2009 年人居署，《城市土著人民住房政策指南》(肯尼亚内罗毕)和加拿大土著妇女协会提交的材料。

²⁰ James Suzman, *An Assessment of the Status of the San in Namibia* (Windhoek, Legal Assistance Centre, 2001), p. 35; and Office of the Ombudsman, draft White Paper on the rights of indigenous peoples in Namibia, 2014, p. 28.

²¹ World Bank 2015, *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*

²² See submission of New South Wales Aboriginal Land Council.

B. 保留地和预留地

14. 在欧洲殖民化时期，加拿大、美利坚合众国、新西兰和澳大利亚的土著居民被迫搬迁到殖民当局指定供土著居民使用的保留地、预留地和信托土地。这些土地将由土著居民管理，但土地所有权仍然属于国家政府。²³ 虽然这些保留地/预留地位于世界上一些最富裕的国家，但它们的特点是住房条件恶劣。

15. 在加拿大，将近一半的第一民族人口生活在保留地，其中 25% 以上面临过度拥挤的生活条件，约为全国非土著人口比例的 7 倍。位于加拿大保留地上的 10,000 多所住房没有室内管道，25% 的保留地用水系统或污水系统不达标。²⁴ 加拿大这个国家的淡水资源比世界上任何地方都多，但 75% 的水源受到污染，像阿塔瓦皮斯卡这样的社区由于水中有毒化学物质的含量过高而宣布进入紧急状态。²⁵

16. 在美国，住房和城市发展署的一项研究显示，34% 的保留地家庭有一种或多种身体问题，而其他美国家庭的这个数字只有 7%。该研究还发现，过度拥挤现象在保留地更加普遍。²⁶ 在澳大利亚，保留地的儿童呼吸系统疾病、感染、寄生虫病、皮肤病和营养疾病的发病率较高，所有这些都归因于恶劣的住房条件。²⁷

C. 根深蒂固的歧视

17. 土著人民在住房权的所有方面都受到歧视。这是长期以来殖民化、剥夺土地、领土和资源、边缘化和排斥所遗留下来的问题，其基础是土著人民固有的歧视性观念。

18. 住房歧视的表现形式有很多。除了将土著人民限制在保留地/预留地，以及将土著人民强行驱逐出他们的土地和领土之外，还有歧视性法律和做法，包括对其生活方式和生计的抱有偏见，国家(包括地方当局)往往拒绝土著人民获得住房、相关服务和有保障的保有权利。当土著人民因试图保护其土地而实施非法侵入或恐怖主义行为而被定罪，又或因使用和获取其土地和资源而受到“侵占”或非法占领等指控时，他们在刑事司法系统中也会面临歧视(A/HRC/39/17)。

19. 在许多情况下，不承认土著人民的土地权利、扣留土地所有权和不承认土著形式的土地使用，比如游牧和半游牧人民的情况，从本质上和效果上看都是歧视，它剥夺了土著人民享有住房的权利。例如在智利，如果土著人民能够提供土地所

²³ 本节重点介绍欧洲殖民时期建立的保留地和预留地制度及其持续影响。

²⁴ 《世界土著人民状况》(联合国出版物，出售品编号：09.VI.13)，第 25 页。

²⁵ Jorge Barrera, “Attawapiskat declares state of emergency over water quality”, CBC News, 9 July 2019.

²⁶ Nancy Pindus and others, *Housing Needs of American Indians and Alaska Natives in Tribal Areas: A Report from the Assessment of American Indian, Alaska Native, and Native Hawaiian Housing Needs – Executive Summary* (United States, Department of Housing and Urban Development, 2017).

²⁷ Elizabeth McDonald and others, “A case study of physical and social barriers to hygiene and child growth in remote Australian aboriginal communities”, *BMC Public Health*, vol. 9, No. 346 (2009).

有权证明，他们可以享受政府的自有住房补贴方案，但是政府知道这一标准有时会给土著人民创造不可能跨越的障碍(A/HRC/37/53/Add.1, 第 74 段)。

20. 在城市环境中，土著人民经常面临住房提供者的歧视(特别是在私营市场中)，他们可能会基于对土著人民的直接歧视和歧视性观念而拒绝延长租赁合同。在美国，根据最近在新墨西哥州、明尼苏达州和蒙大拿州进行的一项研究，美国土著人在试图与具有同样资格的非土著白人竞争租房时，有 28% 的情况下会受到不利待遇。²⁸ 在澳大利亚悉尼，土著人民将房地产经纪人和房东的歧视列为入住的主要障碍。最近一项研究的土著人参与者表示，他们受到欺骗，被告知没有房产出租，而有些人人则是提交了大量住房单元申请却没有一次成功。²⁹

D. 游牧和半游牧土著人民

21. 全球各地的土著畜牧和狩猎采集社区在享有适足住房权方面面临重大挑战。这些社区占用的土地在许多情况下被国家视为无主、空置或未使用的土地，因此特别容易被侵占。除了土地保有权的不确定性，这些土著人民利用土地的传统也受到了歧视，因为这些土地被称为“原始的”、“非生产性的”或对环境有害的土地。结果往往是他们的土地权公然受到侵犯，用于建立公共或私人开发项目，对他们的住房产生深远影响。³⁰在许多情况下，他们被迫住在路边、森林边缘或蹲在别人的农田里，无法享受用水、卫生设施或其他服务。³¹

22. 游牧和半游牧土著人民也被剥夺了获取他们传统建筑材料和传统医药的机会。³² 牧民和狩猎采集者占据的大部分地区发展不足，基础设施和服务差。³³ 相关的社区合作尚未展开，无法充分开发向游牧和半游牧民族提供基本服务的替代模式，包括流动小组。

23. 在许多国家，法律或实践中不承认土著人民对林地的权利，结果土著人民被视为非法占有者或侵入者，面临罚款甚至监禁的下场。继 2018 年缅甸《空置、休耕和处女地法》修正案出台之后，土著人民面临着失去土地的巨大风险。

²⁸ United States, Department of Housing and Urban Development, “HUD study shows more than one in four native American renters face discrimination”, 17 November 2003.

²⁹ Melanie J. Andersen and others, “There’s a housing crisis going on in Sydney for aboriginal people: focus group accounts of housing and perceived association with health”, *BMC Public Health*, vol. 16, No. 429 (2016).

³⁰ See Working Group on Indigenous Populations/Communities of the African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Report of the African Commission’s Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*; and Errico, *The Rights of Indigenous Peoples in Asia*.

³¹ See submission of Amnesty International.

³² See submission of Centre for Social Justice of the Institute for Development Education and Learning.

³³ Working Group on Indigenous Populations/Communities of the African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Report of the African Commission’s Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*

24. 在埃塞俄比亚和坦桑尼亚等国家，“村庄化”政策迫使游牧土著人民远离他们的传统路线，并将他们限制在往往缺乏充足牧场、水供应和充足住房和服务的地区。³⁴ 目前已经出现一种令人震惊的趋势：国家强迫游牧土著人民进入城市营地，他们往往居住在文化上与他们不相容的标准化房屋中，并且缺乏合适的就业机会。

E. 城市中的无家可归和刑事定罪

25. 按照特别报告员提出的“无家可归者”的定义(见 [A/HRC/31/54](#))，土著无家可归者不应被狭义地定义为没有住处的土著人民。相反，它的定义必须反映土著人民及其经历的多重剥夺。这个定义应该包括：被与其土地、水、地位、家庭、亲属、彼此、动物、文化、语言和身份隔离的个人、家庭和社区。

26. 如果土著人民失去了与他们的领土和社区的关系，他们就会无家可归，这意味着，即使迁徙到城市地区，许多土著人民仍然保持这种关系，定期返回他们的领土和社区。³⁵ 除了土著人特有的原因之外，其他共同因素也加剧了土著人民无家可归的现象，如住房负担不起、丧失房屋赎回权、家庭破裂和暴力以及缺乏住房支助服务。³⁶

27. 太多的无家可归者往往是城市中心的土著人民，他们生活在紧急避难所、无家可归者营地和街道上。虽然有为无家可归者提供的服务，但这些服务往往不适合土著人民，并可能通过复制殖民压迫的模式进一步加深无家可归者的创伤，因为这些服务往往由殖民征服结构中的同一宗教机构提供([A/HRC/31/54](#))。³⁷ 无家可归被认为是对住房权的严重侵犯，对享有一系列广泛的人权，包括健康权、生命权、文化权和教育权有着深远的影响。无家可归者面临过早死亡的风险，并因其生活的物质和社会条件而面临各种健康问题。

28. 例如，在美国，土著夏威夷人(Kanaka Maoli)在夏威夷无家可归人口中所占比例过高。2015年，夏威夷土著和其他太平洋岛民仅占该州人口的10%，但却占全州7620名无家可归者中的39%。³⁸ 生活费用的增加和旅游业的发展迫使他们离开家园，因此这些数字还在继续增长。³⁹ 在加拿大，据估计温尼伯市三分之二以上无家可归者是土著人民，但他们仅占总人口的11%。⁴⁰

³⁴ Human Rights Watch, *'Waiting Here for Death': Displacement and 'Villagization' in Ethiopia's Gambella Region* (2012); Tor A. Benjaminsen, Faustin P. Maganga and Jumanne Moshi Abdallah, "The Kilosa killings: political ecology of a farmer-herder conflict in Tanzania", *Development and Change*, vol. 40, No. 3 (May 2009).

³⁵ 人居署, *Vivienda para pueblos indígenas en ciudades capitales andinas: procesos de planificación y análisis de vivienda adecuada* (2014)。

³⁶ Jessie A. Thistle, "Indigenous definition of homelessness in Canada", 2017.

³⁷ 同上。

³⁸ Corey and others, *Housing Needs of Native Hawaiians*.

³⁹ See submission of Nations of Hawaii.

⁴⁰ See the submission of End Homelessness Winnipeg.

29. 许多司法管辖区还通过立法来给无家可归者定罪。无家可归者在公共场所进行的与基本生存有关的活动，包括吃饭和睡觉，将面临罚款或监禁等惩罚性措施(A/HRC/31/54)。土著人民在无家可归人口中的比例过高，这可能会导致他们更频繁地出现在刑事司法系统，从而加剧他们的边缘化问题。在澳大利亚，土著妇女被监禁与其高无家可归率和贫困率直接相关。从监狱释放后，土著妇女很容易再次陷入无家可归的境地，很少得到支持。⁴¹

F. 强行驱逐和土地掠夺

30. 根据关于经济、社会和文化权利委员会第 7 号一般性意见（1997 年）强迫驱逐指“违背个人、家庭和/或社区的意愿，将他们永久或临时赶出他们所占据的家园和/或土地，而不提供和帮助他们获得适当形式的法律或其他保护”。强迫驱逐被认为是严重侵犯国际人权法规定的住房权。这符合并补充了《联合国土著人民权利宣言》第 10 条的内容，该条规定：未经土著人民自由、事先和知情同意，不得强迫他们离开其土地或领土，也不得实行搬迁。

31. 在世界范围内，土著人民遭遇强迫驱逐，他们的土地被掠夺，用于资源开采、农业企业、自然保护倡议和发展项目，包括管道和水坝建设。这些强行驱逐往往是在暴力和骚扰的环境中进行的，没有与土著人民进行有效协商，也没有得到他们自由、事先和知情同意，在大多数情况下，也没有公正和公平的赔偿。⁴² 在驱逐期间，土著妇女经常成为暴力、骚扰和性侵犯的目标。⁴³ 例如，在孟加拉国，据报道，强奸行为在某些情况下被用作引发恐惧和迫使土著社区离开其土地的武器。⁴⁴

⁴¹ Australian Law Reform Commission, “Aboriginal and Torres Strait islander women”, in *Pathways to Justice: An Inquiry into the Incarceration Rate of Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples*, Final Report, No. 133 (Sydney, 2017).

⁴² 见住房和土地权利网络提交的材料；生存国际；RACOPY；新风协会；REPAM；内盖夫争取公民平等共存论坛和大赦国际的材料。见 UA NPL 3/2017 号文件。

⁴³ A/HRC/39/17/Add.3 号文件，第 95 段；CEDAW/C/GTM/CO/8-9 号文件，第 40 段；CCPR/C/BDG/CO/1 号文件，第 17 段。

⁴⁴ I Internal Displacement Monitoring Centre, “Bangladesh: comprehensive response required to complex displacement crisis”, 19 January 2015.。

32. 土著人民捍卫土地权，反对实行影响其领土的项目，针对这些土著人民的威胁和暴力行为有所增加。⁴⁵ 据报告，2016 年被杀害的土地和环境维护者中约有 40% 是土著人，2017 年被杀害的人中有 25% 是土著人。⁴⁶

33. 不承认土著人民的特有的土地权以及正式土地所有权的频繁缺失，使他们特别容易遭遇强迫驱逐和土地掠夺。⁴⁷ 他们通常被视为“擅自占地者”、“非法居民”或“偷猎者”。相反，在做出可能影响土著人民土地的决定时，也很少征求他们的意见。即使在法律承认土著人民土地权利的情况下，法律也得不到有效执行，这让土著人民被迫生活在极度不安全的状态中(见 [A/HRC/33/42/Add.1](#) 和 [A/HRC/39/17/Add.3](#))。

34. 例如，在印度，根据《森林权利法》提出的森林权利主张有 41% 以上被驳回，而且据报告在许多情况下是被随意驳回的。因此，根据最高法院 2019 年 2 月的命令，估计有 900 万森林居民受到驱逐威胁。⁴⁸ 土地划界和地契的程序对土著社区来说往往过于繁琐，不仅费用高、时间长，而且要求申请人提供证据。⁴⁹

35. 在博茨瓦纳，几个世纪以来，桑人一直可持续地生活在卡拉哈里中部公园。但是在过去的 20 年里，他们经历了以环境保护为名的强迫驱逐和暴力行为。他们的家园被烧毁，学校和保健中心被关闭，供水也被切断。他们被禁止进入自己的土地，因为现在那里是一个面向游客的野生动物保护区，还划出一个指定的空间用来开采钻石。世界各地的土著群体都经历过这种剥夺。正如土著人民权利问题特别报告员所说，“自然保护既没有造福野生动物，也没有造福人类。房屋仍在被烧毁，人们正被迫流离失所。”⁵⁰

36. 在很多情况下，强迫驱逐往往没有相应的搬迁或重新安置计划，也没有提供临时住所或紧急医疗保健、食物或教育(见 [A/HRC/39/17/Add.3](#))。例如，2017 年，

⁴⁵ See submissions of Housing and Land Rights Network; Border centre for Support and Consulting; and Amnesty international and the joint submission by Word Rainforest Movement (WRM) - Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación Indígena (CLACPI) - Observatorio Petrolero Sur (OPSUR) - Servicio Paz y Justicia América Latina / Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nobel de la Paz - III Misión Internacional de la Vía Campesina en Colombia - Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA)), for the present report. See also CEACR, general observation on ILOC169, 2019; [A/HRC/39/17](#); [A/HRC/34/52/Add.1](#)

⁴⁶ Global Witness, *At what cost? Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017* (London 2018).

⁴⁷ 见 [E/C.12/UGA/CO/1](#) 号文件; JOL OTH7/2019 号文件; JUA KEN5/2018 号文件; JUA KEN 1/2018 号文件; TZA 1/2016 号文件; KHM 6/2018 号文件。

⁴⁸ 在编写本报告时，法院已的驱逐令已经维持了 4 个月。见住房和土地权利网络和生存国际为本报告提交的材料。

⁴⁹ See, Perú, Defensoría del Pueblo, Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP/AMASPPI/PPI: El Largo Camino Hacia la Titulación de las Comunidades Campesinas y Nativas (Lima, 2018); and Human Rights Commission of Malaysia, Report of the National Inquiry into the Land Rights of Indigenous Peoples (2013).

⁵⁰ John Vidal, “The tribes paying the brutal price of conservation”, *The Guardian*, 28 August 2016 **错误! 超链接引用无效。**; see also [A/71/229](#).

菲律宾允许未经卡基杜根村、比约伊村和丁村的自由、事先和知情同意，强行驱逐 133 个家庭，以允许私人行为者扩大采矿活动。⁵¹ 在大多数情况下，搬迁是在没有得到受影响社区自由、事先和知情同意的情况下进行的，违反了国际人权标准。⁵² 因此，土著人民没有替代土地，没有生存手段，无法进入他们的圣地，他们的社区被分散，这对他们的文化和生存及其成员的福祉造成灾难性后果。⁵³ 即便是能提供补偿或替代住房，往往也是不充分的，只能是以单个对象为基础，又或是在文化上存在不相容的问题。提供替代住房的地区通常没有给土著人民追求生计或获得社会服务的机会。

37. 强制驱逐也严重影响到城市中的土著人民，因为许多土著人民生活在没有保有权保障的非正规聚居地，或者无力支付世界各地城市不断上涨的租房费用。住房提供者的歧视性做法也可能增加土著租户被驱逐的风险。⁵⁴

G. 住房金融化

38. 在过去十年里，金融行为者已经开始主导住房市场，住房现在被视为一种商品，一种积累和增长财富的手段，并且常常被视为在全球市场上交易和出售的金融工具的保障。金融化的影响包括住房成本迅速增加，导致人们负担不起住房，住房不安全，以及无家可归者数量增加等结果。

39. 住房金融化同时影响北方和南方城市的城市土著社区。在泰国旅游目的地普吉岛，几个世纪以来居住在拉瓦希海滩的土著乔亚莱人(被称为“海上吉普赛人”)面临着暴力袭击和私人行为者的强迫驱逐，例如巴隆世界贸易有限公司，他们想开发豪华别墅和其他旅游住宿。⁵⁵

40. 在澳大利亚物价最高的城市，由于租金和房屋拥有成本持续上升，土著居民被迫搬迁到郊区或偏远地区。例如，在悉尼市中心的雷德费恩，尽管当地土著社区强烈反对，但该市的一个土著郊区(第一个城市土著土地权利主张获得胜利的地方)现已被指定开发一栋 24 层的建筑，作为盈利性的学生宿舍。⁵⁶

H. 气候变化

41. 土著人民的物质和文化生存严重依赖自然环境。因此，虽然土著人民对气候危机的贡献最小，但他们受到的影响却最大。现在每一场灾难发生，他们都首当

⁵¹ AL PHL 1/2019 号文件。

⁵² 《联合国土著人民权利宣言》第 10 条；《土著和部落人民第 169 号公约》第 16 条。

⁵³ See Working Group on Indigenous Populations/Communities of the African Commission on Human and Peoples' Rights, *Mission to the Republic of Congo*; see also submission of Amnesty International.

⁵⁴ 人居署, *Indigenous Peoples' Right to Adequate Housing*.

⁵⁵ Human Rights Watch, "Thailand: investigate attack on 'sea gypsies' – halt forced eviction, assess claims to Chao Lay ancestral land", 13 February 2016.

⁵⁶ Megan Gorrey, "High-rise for 600 students approved for Redfern's The Block", *Sydney Morning Herald*, 5 March 2019.

其冲——从北极冰川融化到亚马逊森林砍伐，再到大洋洲吞噬岛屿的海平面上升(见 A/HRC/36/46)。

42. 即使是重视科学和经济方法的全球主流叙述，也往往不考虑土著人对气候变化的观点。⁵⁷ 不仅对土著人民提出的适应和缓和气候变化的想法和解决方案缺乏重视，还将非土著解决方案强加给土著社区，有人认为这代表了一个“气候变化驱动的殖民主义”的新时代。

43. 在肯尼亚，据报告，因实施减缓气候变化措施，森格韦尔人被驱逐出恩布布特森林，导致 4,400 人无家可归，这个社区许多成员被分散。⁵⁸

44. 人权理事会第 29/15 号决议表明，包括土著人民在内的那些弱势群体最能感受到气候变化的影响。此外，《巴黎协定》申明：在采取行动应对气候变化时，缔约方必须尊重、促进和考虑土著人民的权利。然而，根据特别报告员的经验，在适用《巴黎协定》⁵⁹ 时，土著人民的人权很少得到考虑，特别是他们的自决权、尊严和安全生活的权利。

I. 土著妇女

45. 土著妇女享有的住房权，与影响土著妇女社区的条件密切相关，而由于妇女性别、土著身份和社会经济地位形成的多重交叉式歧视也会影响她们的住房权。

46. 土著妇女住房的最大障碍之一是植根于父权制权力结构的社区财产框架。这些框架剥夺了妇女的土地权利(A/HRC/30/41, 第 17 段)，使妇女难以平等参与那些关系到她们社区的决策。在土著社区被迫离开其土地的情况下，土著妇女很少因失去确保其生计的住所和资源而得到补偿，这使她们陷入经济依赖和更严重的贫困境地(同上, 第 16 段)。在分居或离婚的情况下，生活在保留地的土著妇女可能会失去继续在社区生活的权利，而且往往不得不离开保留地到其他地方寻找住房。⁶⁰ 许多想脱离暴力关系的土著妇女，因为找不到安全的紧急避难所而无法离开。

47. 鉴于土著妇女的高贫困率，那些最终生活在城市的人可能生活在低收入、高犯罪率的社区，生活在不安全的条件下，无家可归的风险增加。由于缺乏安全感和适足的住房，加上她们的性别和土著身份，土著妇女经常成为进一步暴力的目标。⁶¹ 这种暴力的急剧升级(缺乏适足住房、暴力、无家可归和进一步的暴力包括

⁵⁷ 在这方面，特别报告员欢迎联合国气候变化框架公约缔约方会议设立土著人民的地方社区平台；见 <https://unfccc.int/news/indigenous-peoples-obtain-stronger-voice-in-climate-action>。

⁵⁸ See submission of Amnesty International.

⁵⁹ In accordance with the Paris Agreement rule book.

⁶⁰ Bernard Duhaime and Josée-Anne Riverin, “Double discrimination and equality rights of indigenous women in Quebec”, *University of Miami Law Review*, vol. 65, No. 3 (2011).

⁶¹ See Canada, National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, *Reclaiming Power and Place: The Final Report of the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls* (2019).

凶杀)深深植根于土著妇女及其社区在社会和经济上的极端边缘化。国家当局利用住房不足和无家可归的情况接收土著儿童，并将其置于国家照料之下。在许多国家，土著儿童在护理人口中的比例严重过高。在澳大利亚，土著和托雷斯海峡儿童在家庭外照料中长大的可能性是非土著儿童的 10 倍。⁶² 在加拿大，土著儿童占寄养儿童的 52.2%，尽管他们仅占总儿童人口(14 岁以下)的 7.7%⁶³

四. 实现土著人民住房权的主要指导原则

48. 尽管来自不同的文化和政治历史和现实，但世界各地的土著人民在住房方面有着不同于非土著居民的共同经历。因此就有可能确定实现住房权的几项关键原则，如果国家、土著当局、私人行为者和其他方面遵守这些原则，将成为确保土著人民适足住房权的有效基础。

1. 承认土著人民

49. 为了让土著人民享有适足住房权，必须承认他们是土著人民。劳工组织 1989 年的《土著和部落人民第 169 号公约》提供了一套客观和主观标准，以协助识别土著人民。根据“公约”第 1 条第 2 款，自我认同被视为一项基本标准，符合自决权。⁶⁴ 必须采用这种包容性的方法来承认土著人民。⁶⁵

2. 承认并纠正过去的错误

50. 为了让土著人民在当代享有住房权，国家和其他相关行为者必须承认土著人民过去遭受的错误对待，包括殖民化、剥夺土地和领土、强迫流离失所。这些错误一旦得到承认，就必须按照《联合国土著人民权利宣言》的规定，⁶⁶ 建立有效的补救机制。解决过去伤害在目前的各种表现，如缺乏保有权保障、低于标准的住房条件，或因法律和政策变化导致的歧视性结果，是这方面工作的重要内容。⁶⁷

⁶² 见 Secretariat of National Aboriginal and Islander Child Care and others, *Family Matters Report 2018*。

⁶³ 见 See www.sac-isc.gc.ca/eng/1541187352297/1541187392851。

⁶⁴ 另见《联合国土著人民权利宣言》第 9 和 33 条，以及《美国土著人民权利宣言》(AmDRIP)，第 1 条第 2 款。

⁶⁵ See ILO, International Labour Conference, ninety-eighth session, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Convention No. 169, Peru.

⁶⁶ 土著人民权利问题特别报告员正确地指出，整个《联合国土著人民权利宣言》可以从根本上被理解为一个“补救性”工具，见 A/HRC/9/9 号文件，第 36 段。

⁶⁷ 另见 A/HRC/27/52 号文件，第 27-28 段。

3. 承认土著人民对土地、领土和资源的权利

51. 土著人民获得和控制其土地、领土和资源是实现其适足住房权的一个基本要素，必须得到各国在法律上承认。(A/HRC/7/16, 第 45–48 段)⁶⁸ 为了实现土著人民的适足住房，国家、土著当局和其他行为者必须承认土著人民与其土地和领土之间独特的精神和文化关系。⁶⁹ 这种承认甚至必须扩大到适用于生活在城市或无家可归的土著人民。

4. 保证自决、自由、事先和知情同意以及有意义的协商

52. 自由、事先和知情同意(FPIC)是《联合国土著人民权利宣言》最重要的原则之一。FPIC 是自决的必然结果，它规定各国义务确保土著人民能够参与决策并影响关系到他们自身的决策结果。《联合国土著人民权利宣言》声称，土著人民有权通过他们自己选择的代表，按照他们自己的程序参与影响到他们权利的事务的决策，⁷⁰ 并有权在通过和执行任何可能影响到他们的立法或行政措施之前获得他们的 FPIC。⁷¹

53. 《联合国土著人民权利宣言》申明，土著人民有权积极参与制定和确定住房方案，并通过自己的机构管理这些方案。⁷² 在这方面至关重要，国家和土著人民应采取措施加强这些机构，⁷³ 为实现其职能提供资金，⁷⁴ 并确保机构的问责制和包容性。⁷⁵

54. 根据国际人权原则，特别报告员主张，为了实现住房权，国家和其他行为者必须确保弱势群体在制定和执行与住房有关的法律、政策和方案时进行有意义的协商和参与。这一点结合自决原则和 FPIC 原则理解，要求就任何影响土著人民的住房相关法律或措施，如国家住房战略或行动计划，与土著人民进行有意义的协商，以取得他们的同意。

⁶⁸ 《联合国土著人民权利宣言》，第 26 条。另见劳工组织《土著和部落人民第 169 号公约》，第 14 条及其后各条；《美国土著人民权利宣言》，第 25 条。另见 CERD，第 23 号一般性建议。

⁶⁹ See for example, the submissions of End Homelessness Winnipeg, New Wind Association and Native Women's Organization of Canada.

⁷⁰ 《联合国土著人民权利宣言》，第 18 条。见劳工组织《土著和部落人民第 169 号公约》，第 6 条(1)(b)款；《美国土著人民权利宣言》，第 21 条(2)和第 23 条(1)款，土著人民权利专家机制，第 2 号建议，2011 年(A/HRC/18/42 号文件)。另见人权理事会，《人权理事会第 23 号一般性意见》(1994 年)，第 7 段。

⁷¹ 《联合国土著人民权利宣言》，第 19 条。另见劳工组织《土著和部落人民第 169 号公约》，第 6 条；《美国土著人民权利宣言》，第 23 条(2)款。另见 A/HRC/39/62 号文件。

⁷² 《联合国土著人民权利宣言》，第 23 条。

⁷³ 《联合国土著人民权利宣言》，第 5 条、第 18 条、第 20 条和第 34 条。

⁷⁴ 《联合国土著人民权利宣言》第 4 条。另见 A/73/176 号文件，第 5 段。

⁷⁵ 世界劳工组织《1989 年理解土著和部落人民公约》(日内瓦，2013 年)。另见《联合国土著人民权利宣言》第 34 条，以及劳工组织《土著和部落人民第 169 号公约》第 8 条 2 款。另见 A/HRC/30/41 号文件，第 38 段和第 78 段。

55. 经济、社会和文化权利委员会关于强迫驱逐的第 7 号一般性意见以及《基于发展的流离失所问题基本原则和准则》指出，没有适当程序，不得进行驱逐，适当程序应包括与受影响者进行有意义的协商。《联合国土著人民权利宣言》和《基本原则》强调，不得强迫土著人民离开他们的土地或领土，没有他们的 FPIC，不得进行搬迁。此外，在搬迁之前，必须就公正和公平的赔偿达成协议，并在可能的情况下，允许选择迁回。

56. 与土著人民进行有效且有意义的协商没有一体适用的模式(A/HRC/12/34, 第 37 段)。适当的协商程序应该是土著人民参与设计，他们自己的决策过程得到尊重，他们选定的代表参与其中的程序。建立程序有助于双方之间的真正对话，而且应以相互尊重、善意和达成协议的真诚愿望为基础。应特别注意确保土著妇女的有效参与。当传统机构不允许这种参与时，应采取特别措施。

5. 保证实质性平等和非歧视

57. 根据《联合国土著人民权利宣言》第 2 条、第 15 条第 2 款和第 21 条以及《经济、社会、文化权利国际公约》第 2 条第 2 款、第 3 条和第 11 条第 1 款，土著人民和个人的适足住房权必须得到无歧视的保障。⁷⁶《联合国土著人民权利宣言》第 15 条第 2 款特别要求各国“与有关土著人民协商和合作，采取有效措施，打击偏见和消除歧视，促进土著人民和社会所有其他阶层之间的容忍、理解和良好关系。”《经济、社会、文化权利国际公约》要求各国确保不受歧视地行使适足生活水准权，包括住房权，并确保男女享有平等的住房权。

58. 对土著人民的歧视深深植根于国家结构、法律制度以及对整个社会有直接影响的法律和政策之中。这在很大程度上是因为建立这些机构的目的是为了管理土著人口，排除土著人民的参与。为了使住房法律和政策不具歧视性，各国必须采取一种新的办法，这种办法必须基于对土著人民自决权的充分理解，并根据《联合国土著人民权利宣言》第 3 条和《经济、社会、文化权利国际公约》第 1 条，让土著人民自由追求他们的经济、社会和文化发展，包括改善他们的住房条件。土著老人、妇女、青年、儿童和残疾人的特殊住房需求和权利必须成为优先事项。⁷⁷

59. 因为土著妇女和女孩的贫困、性别、社会经济和文化地位及其住房状况相互交织，所以她们经常遭遇特定形式的暴力，包括家庭暴力和性暴力，甚至杀人。各国必须认识到获得适足住房在防止此类暴力中的重要作用。根据《联合国土著人民权利宣言》第 22 条和《经济、社会、文化权利国际公约》第 3 条，土著妇女和女孩必须享有充分的保护和保障，不受社区内外一切形式的暴力和歧视所侵害。各国必须与土著妇女和女孩进行有意义的协商，以便优先制定适当和反应迅速的住房及相关政策和法律。

⁷⁶ 《联合国土著人民权利宣言》，第 1 条。《土著和部落人民第 169 号公约》，第 3 条。

⁷⁷ 《联合国土著人民权利宣言》，第 21 条第 2 款。

6. 由土著人民解释、为土著人民解释的住房“适足性”

60. 经济、社会和文化权利委员会在《关于适足住房权的第 4 号一般性意见》中确定了在确定住房是否适足时要考虑的关键因素，其中包括：保有权的法律保障；提供服务、材料、设施和基础设施，如安全饮用水、烹饪能源和卫生设施；负担能力；可居住性；无障碍环境；靠近医疗保健服务、学校和就业选择等服务的位置；以及文化的充分性。⁷⁸ 为了使这些因素对土著人民有意义，每个因素都应由土著人民自己界定和评估。

61. 适足性的核心方面也应根据土著人民的国际人权标准来解读。例如，在评估“地点”这一因素时，应注意是否存在用土著人民语言提供教育的学校，并以适合其文化教学方法的方式提供教育。⁷⁹ “文化适足性”是指国家和土著当局必须允许土著人民建造自己的住房，并尊重土著人民的传统知识、设计、材料和建筑。⁸⁰

62. 根据国际人权法，对于土著社区根据自己的文化和传统认为适足的住房结构，各国应给予尊重。如果土著社区和国家确定了严重和有效的健康和安全问题，应与受影响社区协商，严格按照《联合国土著人民权利宣言》的规定和国际人权法规定的住房权，提供替代住房。

7. 为实现土著人民的住房权提供最大限度的可用资源

63. 《经济、社会、文化权利国际公约》第 2 条第 1 款在实现住房权的必要资源分配方面比《联合国土著人民权利宣言》更具体。它规定，缔约国应承诺“尽最大能力”采取措施，以期逐步充分实现《公约》所载权利，包括适足住房权。

64. 根据土著人民的自决权和自治权，他们的代表和机构应当能够获得充足的财政资源来落实住房权，并应当有权自行决定如何使用这些资源。土著当局和社区应建立有效的问责和监督机制，以确保资源分配符合国际人权法，并促进男女平等。

8. 确保获得司法救助和主张住房权的有效补救

65. 国家、土著当局和国家人权机构应排除土著人民在通过司法途径维护住房权利方面的障碍。这需要合理承认土著人民的法律、传统、习俗和土地保有制度的司法系统、程序和补救措施。⁸¹ 这也可能需要建立基于人权规范的替代性土著司法系统。

⁷⁸ 另见经济、社会和文化权利委员会《2009 年第 21 号一般性意见》，第 16 段和 36-37 段。

⁷⁹ 《联合国土著人民权利宣言》，第 14 段。另见劳工组织《土著和部落人民第 169 号公约》第 27 条及其后各条；《美国土著人民权利宣言》第 15 条。

⁸⁰ 经济、社会和文化权利委员会，关于适当住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)，第 8 段(g)。

⁸¹ 《联合国土著人民权利宣言》第 27 条；另见世界劳工组织《土著和部落人民第 169 号公约》第 12 条、第 14 条、第 16 条和第 18 条。

66. 根据《联合国工商业与人权指导原则》，诉诸司法必须扩大到与影响土著人民住房的第三方行动有关的诉求，这些第三方包括国家和多国工商企业以及金融机构。

五. 主张住房权——诉诸司法途径

67. 根据第 40 条，土著人民有权利用迅速、公正和公平的程序解决与国家或其他方面的冲突和争端，并有权对所有侵犯其个人和集体权利的行为获得有效补救。这些决定应合理考虑土著人民的习俗、传统、规则和法律制度以及国际人权。各国应与土著人民一道建立“一个公平、独立、公正、公开和透明的进程，合理承认土著人民的法律、传统、习俗和土地保有权制度，以承认和裁定土著人民对其土地、领土和资源的权利”(第 27 条)。总之，土著人民有权以尊重他们自己的法律和传统以及国际人权法的方式裁决他们对土地和住房权利的要求。

68. 在许多案例中，土著人民利用司法系统成功地获得和控制土地、领土和自然资源。例如，在区域人权系统中，美洲人权法院就土著人民的土地和财产权发展出广泛的判例，首先是 *Mayagna Awas Tingni* (苏摩社区) 诉尼加拉瓜案。⁸² 在该案中，美洲人权法院申明，必须保护土著人民与其传统领土以及与其文化相关的自然资源的密切联系。⁸³ 非洲人权和人民权利法院在非洲人权和人民权利委员会诉肯尼亚共和国案(奥吉克社区)⁸⁴ 中认为，政府违背奥吉克社区的意愿，未经事先协商，也不尊重出于公共需要的驱逐条件，将他们驱逐出祖传土地，侵犯了《非洲人权和人民权利宪章》若干条款保障的他们的土地权。⁸⁵

69. 虽然通过司法途径主张住房权与主张土地权和自决权密切相关，但在土著人民主张土地权时，他们并不经常主张或援引住房权本身。

70. 住房权可以强化主张，例如确认土地权和自决权，因为这是一项具有法律约束力的权利，载于各国批准的一些条约之中。援引住房权可以帮助提出主张的人利用丰富的判例，支持《联合国土著人民权利宣言》的土地和自决权利主张。在土著人民面临强迫驱逐和剥夺的情况下，住房权要求为土著人民提供了符合《联合国土著人民权利宣言》规定的法律可执行标准，如禁止未经自由、事先和知情同意的搬迁。住房权还为土著人民提供了对其土地上已建建筑提出法律主张的机会，这样能避免其他人声称土地无人居住，从而征用土地。在城市背景下，住房权利要求对于土著人民获得适足、负担得起、安全的住房至关重要。

⁸² Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Series C, No. 79, Judgment, 31 August 2001.

⁸³ Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Series C, No. 125, Judgment, 17 June 2005, para. 137.

⁸⁴ 非洲人权和人民权利法院，非洲人权和人民权利委员会诉肯尼亚共和国，申请号 006/2012，2012 年 5 月 26 日判决书。

⁸⁵ 同上，第 209 段。

71. 土著人民在诉诸司法方面面临许多障碍，包括：高昂的费用；语言障碍(在许多情况下由于缺乏土著语言的口译和笔译而变得更加严重)；缺乏法律援助；歧视；以及对司法系统的不信任。⁸⁶ 此外，司法当局甚至公设辩护人和私人律师可能不具备适当代表土著人民的必要知识，特别是在涉及土地、领土和自然资源权利的习惯法方面(CERD/C/ARG/CO/21-23, 第 29 段和 A/HRC/21/47/Add.2, 第 51 段)。

72. 为了确保土著人民在住房和土地要求方面可以诉诸司法途径，国家和土著当局可能必须建立新的机制。这种解决办法是在刑事司法背景下出现的。例如，土著当局和国家正在共同努力发展土著法院，以对土著文化和传统敏感的方式处理刑事判决，并将土著社区纳入这一进程。这方面的例子可参见加拿大格拉德埃法院；新西兰伦加塔希和太平洋青年法院；昆士兰州默里法院；新南威尔士州量刑圈；南澳大利亚州努纳加法院和澳大利亚维多利亚库利法院。在挪威，《挪威宪法》第 110 条要求内芬马克地区法院在法律程序中保护萨米人的习俗和身份，并在决策中考虑萨米人的习俗和习惯法。

六. 土著人民住房立法、政策和战略

73. 虽然越来越多的国家通过了承认土著人民土地和自然资源权利的立法，但大多数国家只在针对普通民众的住房政策和方案框架内解决土著人民的住房需求，通过采取针对贫困人口的措施来实现，偶尔也只能通过特别措施来解决。⁸⁷ 在一些国家，土著人民的住房措施被纳入人权行动计划、平等计划、国家土著人民计划或国家发展计划的框架。⁸⁸ 相比之下，根据《联合国土著人民权利宣言》第 23 条，由土著人民制定和管理的土著人民住房方案要少得多。

74. 在通过一般措施解决土著人民的住房问题时，设计好的干预措施很有可能没有考虑到土著人民的具体需求，并且在没有适当协商和尊重其自决权的情况下直接实施。这可能导致土著人民的住房解决方案在文化上达不到标准，例如，住房使用了不合适的建筑材料和设计。⁸⁹ 普通住房方案也可能把土著人民排除在外。例如，土著人民往往无法获得抵押贷款或信贷方案，因为他们往往没有个人土地所有权证明或缺乏获得贷款所需的资源。⁹⁰

⁸⁶ 见 CERD/C/ARG/CO/21-23 号文件, 第 29 段; A/HRC/21/47/Add.2 号文件, 第 51 段; A/HRC/27/65 号文件, 第 20 段; A/HRC/40/61 号文件, 第 45 段; 《2012 年非洲人权和人民权利委员会工作组对肯尼亚的访问》; 《2010 年非洲人权和人民权利委员会工作组对刚果共和国的访问》为例。

⁸⁷ 见玻利维亚、智利、哥斯达黎加和洪都拉斯提交的材料。

⁸⁸ See Mexico's Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018–2024; the Plurinational State of Bolivia's Economic and Social Development Plan 2016–2020 within the Framework of Integrated Development for Living Well; and Costa Rica's Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia, 2014–2025.

⁸⁹ 见 IDEAL 提交的材料。A/HRC/13/20/Add.4 号文件, 第 68 段。

⁹⁰ See FAO y Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile, Hacia Una Política Pertinente Para El Desarrollo Integral De Los Pueblos Indígenas, 2012.

75. 特别报告员了解到与土著人民合作实施了几个尊重文化或环境的住房方案。在 2017 年，针对土著人民认为在文化上不合适的一些土著人民住房解决方案，在巴拉圭，在与土著人合作启动一项研究以确定适合土著人民住房的主要特征，从而为未来的解决方案提供信息之前，采取了土著人住房解决办法。该项目还试图为无法再用的传统建筑材料寻找替代品。⁹¹智利也进行了类似的研究。⁹²夏威夷要求每个县都要通过法令，允许土著夏威夷人在历史上使用土著夏威夷的建筑做法、风格、习俗、技术和材料。⁹³特别报告员访问了墨西哥城，在那里她会见了居住在北罗马区非正式聚居地的一个土著社区。通过一个城市项目，他们成功地获得了自己一直居住的土地的所有权，并将他们的聚居地升级为一个文化上适宜的多单元住宅综合体，包括一个汗屋、传统壁画和医药园。

76. 特别报告员强调，国家当局制定的住房方案或战略应以《联合国土著人民权利宣言》第 23 条为指导——该条要求土著人民积极参与住房方案或战略的制定和实施——并遵循她在最近报告中概述的基于权利的办法(A/HRC/37/53)。

七. 结论和建议

77. 在当代，土著人民争取人权的斗争深深植根于“家园”的概念之中。从土著人的角度来理解，家园不仅仅是一个人居住的建筑，而是一个人通过自己的土地、资源、身份和文化确定的在地球上的地位。世界各地的土著人民被夺走了家园；他们的身份、历史和文化被剥夺，他们的土地被盗走，土地掠夺和采掘业也夺走了他们的资源。连他们能住在哪里，不能住在哪里，也要由他人决定。他们被重新安置在生产率最低的土地上，一旦到达那里，他们就被剥夺了生活必需品，如饮用水和环境卫生服务。尽管土著人民对气候变化的影响最小，但他们对其毁灭性后果首当其冲。在城市里，他们遭受歧视，住房严重不足，无家可归的比例高得令人愤慨。在最坏的情况下，住房法律、政策和方案完全无视土著人民的历史，加剧了他们的殖民化经历，至多也只是提供了无法满足人民需要的特殊方案制订。

78. 本报告声称，住房权对土著人民用他们定义的方式争取住房的斗争具有深远的意义。根据国际人权法，住房权不应被狭义地理解为拥有四面墙和一个屋顶的权利，而应被广义地解释为和平、安全和有尊严地生活的权利。报告员认为，由于住房权是所有国家的法律义务，而且许多条约上也有记载，所以它有可能成为土著人民参与的人权斗争的有效工具。然而，要做到这一点，必须根据土著人民的住房和家庭经历来解释和适用住房权的广义定义。

79. 特别报告员提出以下关键建议，这些建议应按照本报告概述的原则予以执行：

⁹¹ 巴拉圭，Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación, “Estudio sobre viviendas indígenas plantea desafíos a política pública habitacional”, 2017 年 11 月 6 日

⁹² See submission of Chile.

⁹³ Hawai'i State Legislature, 2007 年第 1917 号参议院法案。

(a) 国家需重新定位和土著人民之间的关系，承认过去的错误，并承诺本着相互尊重和合作的精神纠正这些错误。各国应承认土著人民的自决权，土著人民必须能够影响在住房和相关领域与他们自身有关的决定。必须与土著人民进行有意义的协商，以便就可能影响他们的住房政策、法律和方案的所有决定达成自由、事先和知情的同意。

(b) 《联合国土著人民权利宣言》和国际人权法规定的住房权具有不可分割性和相互依存性，它们应贯穿所有影响土著人民的住房相关法律、政策和方案。

(c) 《联合国土著人民权利宣言》应被纳入国内立法并充分发挥效力。住房权也应纳入国内立法，承认必须通过最大限度利用现有资源、循序渐进的措施来实现住房权。

(d) 各国应考虑批准劳工组织的《土著和部落人民第 169 号公约》。

(e) 各国应认识到，殖民主义遗留至今的问题根植于歧视，直接影响到土著人民享有住房权。各国应与土著人民协商，审查并修订或废除所有具有歧视性影响的住房相关法律、政策和方案。各国应与土著人民协商，采取积极步骤，打击住房相关歧视，包括私营部门的歧视。

(f) 国家、法院、法庭和国家人权机构应当：

(1) 承认个人和集体对住房、土地、领土和资源的人权主张。

(2) 根据《联合国土著人民权利宣言》和国际人权法规定的适足住房权解释和应用国内法律。

(3) 确保土著人民能够诉诸符合国际人权规范的非正式和习惯法司法系统，以及正式司法和国际人权投诉机制，具体方式包括批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。

(4) 排除土著人民，包括生活在农村环境、非正规聚居地或保留地和预留地的土著人民在诉诸司法方面遇到的所有障碍。

(g) 各国应与土著人民协商，并在国家人权机构的协助下，建立基于土著法律、习俗和传统的司法和准司法权利主张机制。

(h) 根据特别报告员关于这一专题的报告(A/HRC/37/53)，各国和土著当局应与土著人民协商，并通过土著人民主导的进程，制定和通过基于人权的住房战略，实现土著人民的具体权利、利益和需求。各国应确保中央和地方政府与土著当局之间的住房政策协调，并与其他政策保持一致，包括与减缓和适应气候变化、水、卫生或能源供应、健康和教育以及环境保护有关的政策。

(i) 农村和城市住房的适足性应由土著人民自己决定。要求强制定居、村庄化、城市化或同化，或者会导致土著社区的社会解体的法律、政策和方案应被放弃。应考虑移动服务等创新机制，以确保游牧和半游牧土著人民的住房适足性。

(j) 各国应优先帮助土著人民解决恶劣的住房条件问题,无论他们生活在保留地还是预留地,农村还是城市地区。这应包括与土著人民协商,发展土著人民定义的适足住房,包括饮用水、室内管道(如有必要)、卫生服务、保健服务、教育和就业机会等。为此,应向土著当局和机构提供充足的资源。应建立基于权利的监督和问责机制,以确保住房条件的逐步改善。

(k) 各国应宣布中止影响土著人民的强迫驱逐行为。在通过完全符合国际人权标准,并允许向独立司法机构申诉的关于驱逐和重新安置的国家法律之前,所有影响土著人民的强迫驱逐行为都应暂停。在进行任何驱逐之前,各国应确保已与受影响的土著社区协商探索了所有可行的替代办法。⁹⁴土著人民及其成员不得因受到驱逐而无家可归,也不应轻易遭受对其他人权侵犯。如果受影响者无法自食其力,缔约国应采取一切适当措施,尽最大可能利用现有资源,确保视情况提供适足的替代住房、重新安置方案或生产用地。各国还应监督和防止私人或其他第三方实施的强迫驱逐行为。

(l) 未经有关土著居民自由、事先和知情同意,在就公平公正的赔偿达成协议之前,并在有可能选择迁回的情况下,不得进行重新安置或搬迁。⁹⁵当无法迁回时,应向土著人民提供同等质量和法律地位的土地。⁹⁶

(m) 各国应优先预防和消除土著人民的无家可归现象,以期按照可持续发展目标 11.1 的设想,到 2030 年消除无家可归的现象。对于生活在非正规聚居地和无家可归者营地的人,那些能够帮助他们的措施也应被列为优先事项。土著人民应参与制定和管理预防和消除无家可归现象的方案,并应获得执行这些方案的资源。旨在预防和解决土著人民无家可归问题的政策应适合他们的具体文化、历史、社会和经济环境,并解决过去因为殖民政府、私人行为者、宗教机构、儿童保育和教养服务机构、他们自己的社区或家庭造成的冲突和创伤。

(n) 各国应确保家庭暴力受害者获得适合其文化背景、基于社区的法律和支持服务。这些服务应在与土著妇女和儿童协商的基础上设立。

(o) 各国应提高认识,包括通过采用《巴黎协定》,承认气候变化对土著人民的危害极其严重,尤其是对土著人民住房、土地、领土和资源的影响。在制定所有影响土著人民及其住房权的赈灾和改造政策时,必须与土著人民进行有意义的协商。

(p) 私人行为者应履行人权尽职调查,真诚地与土著人民合作,以便在开展任何可能影响土著人民住房权和领土、土地和资源权的活动之前获得自由、事先和知情的同意。无论相关土著人民是否拥有官方承认的土地所有权,这一基本原则都适用。

⁹⁴ A/HRC/4/18 号文件,另见《第 4 号一般性意见》,第 18 段。

⁹⁵ 《联合国土著人民权利宣言》,第 10 条。

⁹⁶ 劳工组织《土著和部落人民第 169 号公约》,第 16 条; A/HRC/4/18 号文件,第 60 段。

(q) 国家和国际金融机构应采取保障措施，防止土著人民的住房权遭到侵犯。此外，根据《联合国工商业与人权指导原则》，土著人民应当能够利用独立且有效的申诉和投诉机制处理与工商业相关的侵犯人权行为。

80. 土著人民权利问题特别报告员核可上述建议。
