



第七十八届会议

临时议程* 项目 73(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权以及在此方面不受歧视的权利

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巴拉克里希南·拉贾格帕兰根据人权理事会第 52/10 号决议提交的报告。

* A/78/150。

** 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



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巴拉克里希南·拉贾格帕兰的报告

人人享有有尊严的住处：提供负担得起的住房

摘要

在本报告中，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讨论了全球住房负担能力危机，这一概念长期以来一直被认为是国际法规定的适当住房权的核心要素。在本报告中，特别报告员旨在发出明确呼吁，以抵制和防止近年来因经济、生态、社会和政治危机交织而加剧的住房负担不起趋势的不利影响。特别报告员通过追溯国际人权法的渊源，详细阐述了住房负担能力的含义，并区分了国家尊重、保护和落实住房负担能力的义务。特别报告员强调，衡量住房负担能力对于监测进展情况和制定应对措施以确保人人都能获得住房至关重要，并详细阐述了指标的备选方案，重点指出了让社区、决策者和专业人员参与选取指标的重要性。特别报告员强调指出了住房负担能力对享有其他人权所产生的连锁反应，特别是对弱势群体的影响，并讨论了应对住房负担能力问题的各种政策应对措施，重点指出不存在可以“一刀切”的办法，各国需要确定哪些选择最适合其独特的国情。特别报告员最后提出了分为三类的建议：避免发生负担能力危机的战略、防止因住房负担不起而侵犯人权的战略以及解决住房负担不起所产生的影响的战略。

一. 导言

1. 冠状病毒病(COVID-19)大流行带来的后果,加上地缘政治紧张局势和战争以及猖獗的消费、投机、金融化和对土地的渴求,引发了经济衰退、通胀恶化、能源短缺、粮食价格飙升和就业不稳定加剧。这些相互交织的经济、生态、社会和政治危机对数百万努力满足包括住房费用在内的基本需求的个人产生了深远影响。此外,冲突、¹ 经济发展、气候相关事件² 和灾害造成的住房破坏挑战加剧了住房负担能力的压力,进一步推高了成本。事实上,在收入停滞的情况下,住房费用上升的数据表明这是一场全球性危机,即房价增长速度超过了收入增长速度。³ 以德黑兰为例,估计需要 158 年的收入才能负担得起中位数房价。⁴ 在这种情况下,全球有 16 亿人没有适当的住房,居住条件不佳,缺乏水、卫生设施和电力等基本服务。令人震惊的是,预计到 2030 年,这场住房危机可能会影响多达 30 亿人。⁵ 此外,对于各国的中低收入家庭来说,住房费用的增长速度继续超过收入的增长速度。⁶ 这种情况使最弱势的社区和个人无法获得平等机会,而平等机会是公正社会的基本要求。⁷

2. 将负担得起的住房作为一项人权和全球承诺加以促进。早在 1991 年,经济、社会及文化权利委员会就在其第 4 号一般性意见(1991 年)中确认,负担能力是适当住房权的一个重要方面。在《2030 年可持续发展议程》中,各国承诺确保到 2030 年普遍获得安全和负担得起的住房和基本服务(具体目标 11.1)。《新城市议程》也重申了包容性城市的愿景,强调负担能力、韧性和可持续性,以增进所有居民的福祉。⁸

3. 揭示负担能力危机。导致负担能力危机的根本原因源于近几十年来的结构性转变。以下事态发展影响了负担得起的住房的供应: 错误地相信市场自给自足,国家不进行负责任的干预;国家和地方政府提供的公共住房明显减少;国家在解决负担能力问题方面的能力有限;公众对帮助中低收入家庭获得适当住房的支持减少;⁹ 向面临过高住房费用的租户、租房者和抵押贷款持有人提供的法律保障不足;气候危机加速了快速城市化;所有权日益集中于少数金融实体;住房和土

¹ 见 [A/77/190](#)。

² 见 [A/HRC/52/28](#)。

³ 国际货币基金组织,全球住房观察数据库,可查阅: www.imf.org/external/research/housing/index.htm。

⁴ Samanda Dorger, “The cost and affordability of homes around the world”, The Street, 21 March 2023.

⁵ 见 <https://unhabitat.org/topic/housing>。

⁶ 见 Mariana Mazzucato 和 Leilani Farha, “The right to housing: a mission-oriented and human rights-based approach”, Working paper No. 2023/01 (Council on Urban Initiatives, 2023)。

⁷ [A/76/177](#), 第 1 段。

⁸ 大会第 [71/256](#) 号决议附件,附件,第 11 段。

⁹ 见 [E/CN.4/2005/48](#)。

地投机升级以及住房金融化。¹⁰ 金融化使住房从一种基本的社会必需品转变为一种投资工具，剥夺了其提供安全和有尊严的生活空间的固有功能。

4. **紧急行动呼吁。**本报告旨在发出明确呼吁，以抵制和防止住房负担不起的趋势日益加剧所造成的不利影响。特别报告员在报告中强调了各利益攸关方，包括国家和地方政府、公共机构、金融实体和私营行为体在确保人人都能负担得起住房方面的责任和义务。报告尤其关注特别容易受到住房排斥、成本负担过重和歧视性做法影响的个人和群体。报告还重点指出了住房负担不起对保障和享有相互关联的人权造成的严重后果。在整个报告中，特别报告员讨论了各国和其他利益攸关方为实现人人享有负担得起的住房这一目标可以采取的可行步骤。

5. **报告方法。**为起草本报告，特别报告员编写了一份调查问卷并征求意见，并收到了 50 多份答复。¹¹ 作为对调查问卷的补充，还与民间社会团体和学术专家进行了专家协商。

二. 住房负担能力和国际人权法

6. **界定和确保住房负担能力。**虽然认识到负担能力是适当住房权的一个重要方面，但在联合国人权机制和人权文献以及国家法律和判例中，对住房负担能力的探讨仍然有限。尚未对确保住房负担能力的明确定义、衡量方法、监测战略和有效政策进行广泛探讨。经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见(1991 年)阐明了各国在住房负担能力方面的具体人权义务(第 8(c)段)。这些义务包括确保住房费用不损害其他基本需求，使与住房有关的费用和收入水平保持一致，为负担不起住房的人提供住房补贴，并保护租户免受不合理的租金上涨。如果天然材料对住房至关重要，各国就应确保此类材料的供应。

7. **与各项权利相关的负担能力。**除住房外，特别报告员还强调，各国有责任确保人人都能负担得起食物、保健、教育、水和卫生设施等必需品(经济上可获得)。负担能力是《经济社会文化权利国际公约》所保护的权利的重要组成部分，不能脱离其他权利和必需品来进行评估。各项权利之间的相互关联性意味着，需要将住房负担能力与其他基本需求一并评估，并考虑其在适当生活水准这一更广泛背景下的作用。

8. **获得尊严的经济条件。**《经济社会文化权利国际公约》所载的人权规范，如享受良好工作条件的权利(第七条)和享受社会保障的权利(第九条)，力求确保有足够的经济资源来维持有尊严的生活，包括获得适当住房的机会。第 7 条规定了体面的报酬，间接强调了通过适当工资使人们能够获得住房的重要性。

¹⁰ 见 A/HRC/34/51。

¹¹ 调查问卷和收到的所有意见可查阅 www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-place-live-dignity-all-make-housing-affordable。

9. **社会保障和获得必需品的机会。**经济、社会及文化权利委员会主张，社会保障福利的金额和期限必须足以保障适当生活水准权和获得卫生保健权等权利。¹²这也包括在经济上可获得负担得起的住房、食物、衣服和其他基本商品和服务。适当的社会保障水平有助于确保生活各个方面的负担能力。

10. **负担能力和公民权利。**负担得起住房的能力也会影响公民权利和政治权利。例如，如果无法获得法律代表，诉诸司法的机会就会受到损害。《公民及政治权利国际公约》规定的生命权(第六条)和住宅不受无理或非法侵扰的权利(第十七条)与负担得起的适当住房有着内在的联系。经济障碍会使个人暴露在恶劣天气和其他威胁之下，危及其实际生存，侵犯生命权，这在 COVID-19 大流行期间得到了有力证明。¹³仅仅由于经济原因而无法获得适当住房可能构成对生命权的侵犯，因为生命权不仅确保个人的实际生存，还涵盖有尊严的生活权这一更广泛的概念。¹⁴

11. **防止无理侵扰。**住房负担能力对于保护住宅不受国家或其他行为体的无理侵扰至关重要。经济排斥可能导致无家可归，剥夺个人的住房权，进而使其生活条件容易受到无理侵扰。

12. **从整体角度看待适当住房问题。**负担能力必须与适当住房权的其他组成部分一并考虑，包括质量、可居住性、地点和获得公共服务的机会。与典型的商品不同，住房是多方面的，差别很大。虽然建造基本住房的能力是向实现适当住房迈出的一步，但住房质量、使用权保障、隔热性能、获得服务的机会以及与生计和基本设施的距离都决定了能否实现适当住房权。

13. **全面的负担能力。**住房负担能力不仅是购买、租赁或建造住房的经济能力。住房政策必须解决押金和首付款等前期费用问题，并包括水、卫生设施以及取暖和烹饪能源等基本服务的负担能力。包括水在内的公用事业费用必须在经济上负担得起，以确保有尊严的生活水准。¹⁵正如经济、社会及文化权利委员会就获得水的问题所指出的那样，“水权保证人人能为个人和家庭生活得到充足、安全、可接受、便于汲取、价格合理的供水。”¹⁶

14. **负担能力的动态性。**住房负担能力必须考虑到家庭的变化，如老龄化、残疾¹⁷和家庭规模的调整。随着需求在人的生命周期中不断变化，负担能力始终至关重

¹² 经济、社会及文化权利委员会，第 19 号一般性意见(2007 年)，第 22 段。

¹³ 关于生命权与适当住房权的关系，见 A/71/310。关于 COVID-19 和适当住房权，见 A/75/148。

¹⁴ 关于各国采取措施确保人人享有有尊严的生活的义务，见人权事务委员会第 36 号一般性意见(2018 年)，第 3 和 26 段。

¹⁵ 经济、社会及文化权利委员会，第 15 号一般性意见(2002 年)，第 2 和 12 (c) (二)段。

¹⁶ 第 15 号一般性意见(2002 年)，第 2 段。关于人权法中有关水和卫生设施负担能力的全面论述以及解决这一问题的国家政策，见 A/HRC/30/39。

¹⁷ 经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见(1991 年)，第 8 段。另见《残疾人权利公约》第 2 条(“合理便利”)和第 28 条所产生的义务，以及关于老年人和适当住房权的报告 A/72/128 和 A/77/239。

要。不能仅从平均家庭统计数据中推断普遍负担能力；需要考虑不同的家庭组成、收入水平和脆弱性。¹⁸

15. **气候适应和迁离。**住房政策和立法必须确保在气候适应措施等新规定和新要求下能够维持负担能力。¹⁹ 各国在气候导致的迁离期间提供可获得和可负担的住房解决方案，保障受影响个人的权利。

16. **平衡地对待国家责任。**虽然国家不必为所有人提供免费住房，但必须解决无力负担适当住房的人的住房费用问题。法律可能要求家庭成员分担子女和受扶养人的住房费用。如果他们无力扶养受扶养人或不履行扶养义务，国家必须确保支付受影响的受扶养人的住房费用。如果在家庭成员无法履行义务时不能提供经济支持，就违反了国家确保提供负担得起的住房的义务。

17. **资金援助之外的措施。**各国必须提供资金援助，促进社会住房选择方案，确保个人即使无法支付前期费用也能获得住房。这种可获得性也适用于符合适当标准和使用权保障的自建住房。

18. **及时获得住房福利。**获得公共或社会住房、住房福利或基本社会保障的机会被延迟可能侵犯获得负担得起和适当住房的权利。这种拖延会妨碍个人及时获得适当生活条件的能力。

19. **区域视角。**经修订的《欧洲社会宪章》等区域人权框架详细阐述了住房负担能力问题。这些框架强调需要采取措施，使缺乏资源的人²⁰ 能够负担得起住房价格，并强调必须保持低收入家庭的住房负担能力。欧洲社会权利委员会认为，评估负担能力不应仅限于衡量平均住房负担能力，而应考虑最贫困家庭的成本收入比。²¹ 缔约国必须确保在没有补救措施的情况下，等待分配社会住房的时间不会过长。²² 《欧洲社会宪章》还特别指出需要建立全面的住房福利制度，以保护低收入和弱势家庭。²³ 获得福利和社会住房必须不受歧视，基本服务不得中断。²⁴ 非洲人权和民族权委员会强调，各国必须确保负担得起的住房，扩大住房方案，保护租户的使用权，并概述了解决负担能力问题的措施，如补贴和租金管制。²⁵

¹⁸ Martha A. Fineman, “Understanding vulnerability theory”, Emory University law blog, 26 August 2019.

¹⁹ 见 [A/HRC/52/28](#)。

²⁰ 欧洲委员会《欧洲社会宪章》(修订本)，1996年，第31(3)条。

²¹ 欧洲社会权利委员会，欧洲国家无家可归者组织联合会(FEANTSA)诉斯洛文尼亚，第53/2008号申诉，就案情实质作出的裁决，2009年9月8日，第72段。

²² 见欧洲社会权利委员会，第四世界扶贫国际运动诉法国，第33/2006号申诉，就案情实质作出的裁决，2007年12月5日，第89-101段和第131段。

²³ 见欧洲社会权利委员会，2003年结论，瑞典；欧洲社会权利委员会，2019年结论，希腊。

²⁴ 见欧洲社会权利委员会，2019年结论，土耳其；欧洲社会权利委员会，2003年结论，法国。

²⁵ 见非洲人权和民族权委员会，《关于落实〈非洲人权和民族权宪章〉所载经济、社会和文化权利的原则和准则》，2010年。

20. **国家法律的认可。**全世界近 40% 的国家的宪法都提及住房或住房权，而许多国家在中央或国家以下各级也有立法，规定了可强制执行的住房权。²⁶ 尽管如此，关于负担得起的住房在法律上的含义或内涵的判例却很少。在这方面，国家判例的最佳范例来自荷兰王国等欧洲国家的宪法，或南非等国在冷战后制定的宪法。也有一些国家以下一级的例子，如美利坚合众国著名的 *Mount Laurel* 案，²⁷ 但自那以后，美国其他地方未再出现类似案例。总的来说，国家法律对负担得起的适当住房缺乏充分认可。

A. 住房负担能力：尊重权利

21. **三重义务。**确保负担得起的住房的义务是多方面的：国家的任务是尊重、保护和实现适当住房权。尊重的义务要求避免直接或间接干涉住房权。这一点在因拖欠房租、抵押贷款或住房相关费用而驱逐住户时尤为重要。主要重点是防止此类驱逐，尤其是在社会保障或住房福利可以解决支付问题的情况下。²⁸ 在因房贷断供而丧失回赎权或是欠缴房租的情况下，驱逐应仅作为最后手段采用，且只有在已探索紧急住房补贴、债务重组或搬迁到满足适当标准的负担得起的住房等替代办法后才予以考虑。²⁹

22. **驱逐后的措施。**经济、社会及文化权利委员会决定，在驱逐不可避免的情况下，不应使人变得无家可归或其他权利易受侵犯。各国必须在现有资源范围内采取必要措施，为受影响者提供替代住房、进行重新安置或提供生产性土地。³⁰ *López Albán* 等人诉西班牙这一具有里程碑意义的案件强调，国家必须提供替代住房，无论驱逐是源于国家还是私人实体的行动。³¹ 替代住所最好靠近原住所，使社区能够继续利用城市设施和机会。³²

23. **经济衰退方面的考虑。**在经济衰退和财政整顿时期，各国必须保护边缘化群体和弱势群体。³³ 尽管面临财政挑战，各国必须避免过度削减住房补贴或社会保障福利，以免低收入家庭负担不起住房和必需品。出售公共住房而不向无力支付

²⁶ Arturs Kucs, Zane Sedlova and Liene Pierhurovica, “The right to housing: international, European and national perspectives”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, vols. 64/65 (2008), p.118.

²⁷ 新泽西州最高法院，南伯灵顿县全国有色人种协进会诉 *Mount Laurel* 镇，案件编号 92NJ 158 (1983)。关于此案的意义，见 Douglas S. Massey 等人的 *Climbing Mount Laurel: The Struggle for Affordable Housing and Social Mobility in an American Suburb* (新泽西州普林斯顿，普林斯顿大学出版社，2013 年)。

²⁸ 经济、社会及文化权利委员会第 7 号一般性意见(1997 年)，第 13 段。

²⁹ 适当住房权实施准则(A/HRC/43/43)，第 38(c)段。

³⁰ 经济、社会及文化权利委员会第 7 号一般性意见(1997 年)，第 16 段。

³¹ E/C.12/66/D/37/2018，第 9.3 段。

³² 人权理事会，《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)，第 60 段。另见南非宪法法院，约翰内斯堡市诉 *Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd*，案件编号 CCT 37/11 [2011] ZACC 33，判决，2011 年 12 月 1 日，第 104(四)段。

³³ E/C.12/2007/1，第 4 段。

市场价格的人提供负担得起的替代住房，或在不评估社会影响的情况下对社会住房居民、租房者或房主征税，都违背了尊重住房权的义务。³⁴ 同样，公用事业服务提供商应避免切断无力支付账单的低收入家庭享有的基本服务。

24. **宏观经济政策影响。**国家和中央银行必须认真评估宏观经济政策，包括利率调整对住房融资和建筑成本的影响。突然加息可能会扰乱住房建设，阻碍土地和住房购置，引发租金上涨，并最终导致因负担不起租金而被驱逐。

25. **国际金融机构的责任。**国际金融机构应避免授权或鼓励采取减少弱势个人的社会保障从而阻碍其获得适当住房的政策。相反，它们应该优先努力提高住房负担能力。令人遗憾的是，住房部门在国际贷款和发展筹资中往往得不到足够的重视。国际金融架构的改革应优先考虑提供负担得起的住房。

B. 住房负担能力：确保保护

26. **保护措施。**保护的义务要求各国采取措施，制止第三方侵犯住房权。私人、企业、住房市场行为体、房地产实体、开发商、建筑公司、银行和住房融资机构都必须受到监管，以维护负担得起的适当住房。《工商企业与人权指导原则》特别指出了国家在监管商业实体尊重人权方面的作用。

27. **保障低收入者能够获得住房。**各国必须规范、监督和执行有关规定，保障低收入或无收入者能够获得住房。立法应赋予租客权利，确保其即使在签订租房协议后，也可以对明显高于市场平均水平的租金提出异议。此外，必须审查有关租户筛选的规定，防止以收入不稳定为由进行歧视性排斥。

28. **遏制投机的法规。**住房和银行相关法规必须保护消费者，打击住房投机。分区立法可强制将负担得起的住房纳入开发项目。各国应限制私人房东和金融机构的驱逐行为，并要求在驱逐前向租户提供合理的支付备选方案。驱逐程序的一致性以及对决策者进行适用合理性和相称性的培训至关重要。此外，还必须制定法规，确保公用事业公司在住户无力支付账单时不能完全切断水电供应。³⁵

29. **负担能力监测和信息发布。**定期监测住房负担能力及其对人口的影响至关重要。各国应公布关于住房负担能力的统计信息，提高透明度，加强问责制。

30. **获得法律补救和补偿。**各国特别是住房据称受到法律或宪法保护的国家，必须确保在住房权受到侵犯时，能够获得法律援助、咨询和负担得起的代理服务，

³⁴ 见 Housing Europe, “The abolition of the tax for Dutch social housing landlords results in immediate commitments to better housing”, 15 July 2022.

³⁵ 关于服务提供方如何确保水和卫生服务的可负担性并防止削减服务的讨论，见 [A/HRC/30/39](#)，第 62-70 段。

以获得补救和补偿。³⁶ 如果租户不了解或缺乏寻求司法保护其权利的渠道，则说明旨在管制租金或防止驱逐的立法或监管框架不足。³⁷

C. 住房负担能力：落实的义务

31. **逐步实现。**落实适当住房权的义务要求采取立法、行政和预算措施，确保人人都能获得负担得起的适当住房。对最不发达国家而言，解决充分的住房负担能力问题可能需要进行并非立即可行的投资，但根据不倒退原则，不能让已取得的成果退化。履行的义务要区分可立即实现的方面和可逐步实现的方面。一个国家越富裕，就越没有理由不确保为所有人提供负担得起的住房。每个国家都必须立即确保提供能抵御自然环境影响的核心必需品，促进实现安全和有尊严的生活。解决无家可归问题，特别是流落街头或住房严重不足的人的问题是一个优先事项。

32. **最大限度地利用现有资源。**虽然各国必须立即保障核心住房要素，但也必须在现有资源范围内采取渐进措施。《经济社会文化权利国际公约》第二条第一款强调，每个国家都有义务在其资源能力范围内，尽力逐步实现适当住房权，同时避免采取削弱对该权利的现有保护的倒退措施。因而它确立了尽可能迅速和有效地实现该目标的义务，并避免采取倒退措施。³⁸ 特别报告员主张对住房和土地市场进行有力干预、建设社会住房，调整税收政策，以提高负担能力，³⁹ 特别是针对妇女、无家可归者、土著人民、少数群体、残疾人、非正规住区居民以及中低收入家庭采取这些措施。

33. **综合措施。**即使资源有限，也可以立即采取诸如制定基于权利的国家住房战略⁴⁰ 和颁布公平土地、财产和住房税收条例等措施。这些步骤有助于调动资源，确保住房负担能力。

34. **包容性参与。**各国应让各级政府、民间社会、少数群体、土著人民、妇女、儿童、青年、老年人和残疾人以及私营部门一道，共同应对住房负担能力方面的挑战。⁴¹ 包容性参与可以针对不同需求采取相应的对策。例如，男性主导的城市规划决策可能导致城市设计忽视基本服务的就近性。⁴² 包容性参与可确保住房战略符合实际需求，并保证以高质量方式执行政策。

³⁶ 例如，见 A/HRC/7/16/Add.3。

³⁷ 见欧洲人权法院，*Savić* 诉塞尔维亚，第 22080/09、56465/13、73656/14、75791/14、626/15、629/15、634/15 和 1906/15 号诉讼请求书。

³⁸ 经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见(1990 年)，第 9 段。

³⁹ 见 A/HRC/16/42/Add.3、A/HRC/4/18/Add.2 和 A/HRC/7/16/Add.2。

⁴⁰ 见 A/HRC/37/53。

⁴¹ 见 A/HRC/10/7/Add.3。

⁴² 见 A/HRC/40/61/Add.2。

三. 衡量住房负担能力

35. **衡量的重要性。**准确衡量住房负担能力对于监测进展情况和制定应对措施以确保人人都能获得住房至关重要。联合国人居大会 2023 年 6 月关于人人享有适当住房的决议重申了可衡量的目标、时间表和有效监测机制的重要性(第 11 和 12 段)。该决议强调,必须考虑到不同收入群体以及边缘化群体、无家可归者和处境脆弱者的社会经济和文化融合问题,以及空间隔离模式。

36. **背景指标。**住房负担能力无法用单一的通用指标来衡量。⁴³ 不存在完美的指标,通用指标既有优点也有局限性。

37. **关键指标。**常见的住房负担能力指标包括房价收入比、住房支出收入比和扣除住房费用后的剩余收入。定性评估也很有价值,如调查租户对住房负担能力的看法。⁴⁴

38. **指标的组成部分。**大多数住房负担能力指标包括住房费用和家庭收入。例如,房价收入比表示购买中位价格住房所需的年薪中位数,住房支出收入比则是年住房费用除以家庭年收入。住房费用负担过重比率是住房支出收入比的一个衍生指标,指住房支出占可支配收入 30%-50%以上的家庭所占比例。如果没有根据收入水平或其他社会特征进行分类,这些比率就不能充分反映谁能够获得负担得起的住房。同样,这些指标也不涉及住房适当性。

39. **负担能力阈值。**许多国家认为,如果个人或家庭用于住房相关支出的费用低于可支配收入的 30%,或用于购置住房的费用低于家庭年收入的三倍,住房就是负担得起的。⁴⁵

40. **比率的局限性。**住房支出收入比不能充分反映家庭的具体脆弱性,特别是住房支出占可支配收入 30%以下的家庭。它们忽略了由于残疾、年龄或健康等因素造成的非住房必需品支出高于平均水平的情况。此外,它们可能还会忽略与家庭组成相关的成本和支出。例如,住房支出超过 30%的两人家庭可能比有类似支出的单亲家庭面临的贫困风险更小,这突出表明了这些比率的局限性。

41. **剩余收入法。**用于衡量住房负担能力的剩余收入法与适当生活水准权密切相关,评估家庭在支付住房费用后是否有足够的收入购买基本商品和服务,以确保尊严和社会参与。⁴⁶ 该方法不计算比率,而是根据确保尊严所必需的一篮子商品

⁴³ 见经济合作与发展组织(经合组织),“HC.1.5.负担得起的住房指标概述”,2021 年 5 月 27 日。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 人居署,“全球住房负担能力挑战:更全面地了解住房部门”,《城市数据摘要》,第 2 版,2019 年 5 月,第 4 和 6 页。

⁴⁶ 见经合组织,“HC.1.5.经济适用房指标概述”,2021 年 5 月 27 日。

和服务计算住房费用和家庭收入之间的差距。⁴⁷ 它贴切地反映了欧洲社会权利委员会制定的住房负担能力的定义。⁴⁸

42. **对复杂需求的考虑。** 剩余收入法可能仍然会忽视残疾人或有健康相关要求的个人的独特需求，他们可能需要额外的商品和服务来维持在社区中的尊严。

43. **替代指标。** 加拿大等一些国家试图根据家庭是否有“核心住房需求”对其进行分类。在加拿大，如果一个家庭没有达到用于衡量住房适当性、负担能力或适用性的阈值之一，则该家庭有核心住房需求。从本质上讲，这种衡量方法将住房负担能力与住房适当性和住房适用性的衡量结合在一起。然而，批评者认为这忽略了无家可归者。⁴⁹

44. **多指标方法。** 衡量住房负担能力必然需要使用多种指标。特别报告员强调了让社区、决策者和专业人员参与指标选择的重要性。考虑贫困社区的“生活体验”至关重要，同时强调参与式监测，以改善决策并确保持久的变化。⁵⁰

45. **除衡量负担能力以外。** 区分衡量负担能力和评估适当住房权的实现情况至关重要。对适当住房权的评估不仅包括评估获得负担得起的住房的机会，还包括对通过行政或司法途径质疑滥用住房费用的能力等过程指标的评估。

46. **有原则的数据收集。** 衡量实现负担得起的住房的进展需要进行全面的数据收集。数据应符合主要的人权原则：平等、高质量、参与、透明、获取信息和隐私。⁵¹ 应收集与方案受益人、住房条件和诉诸司法有关的数据，并按种族、族裔、残疾、年龄和性别等相关特征分列，同时确定目标和时限。⁵²

47. **平衡统计数据和人权价值观。** 住房战略不应仅仅依赖统计数据，否则就有可能忽视作为这些战略目标基础的人权价值观。

48. **衡量政策遵守情况的准则。** 相关判例法中规定了衡量住房政策的准则，其中包括采取行动的合理时限、在实现适当住房权方面可衡量的进展以及与现有资源相符的融资证据。⁵³

⁴⁷ 见 Michael E. Stone, “What is housing affordability? The case for the residual income approach”, *Housing Policy Debate*, vol. 17, No. 1 (2006)。

⁴⁸ 欧洲社会权利委员会，欧洲国家救助无家可归者组织联合会 (FEANTSA) 诉法国，案件编号 39/2006，就案情实质作出的裁决，2007 年 12 月 5 日，第 122 段。

⁴⁹ 加拿大联邦住房倡导组织提交的资料，2023 年 4 月。

⁵⁰ 见 www.nlb.ie/。另见参与和权利实践组织提交的材料，2023 年 4 月。

⁵¹ 见国际经济、社会和文化权利网络，*Collective Position: Data for Economic, Social and Cultural Rights* (2022 年)。

⁵² [A/HRC/37/53](#)，第 91 和 93-94 段。

⁵³ 欧洲社会权利委员会，*Autism Europe* 诉法国，案件编号 13/2000，就案情实质作出的裁决，2003 年 11 月 4 日。

四. 负担不起住房的影响

49. 福祉受损。难以负担住房的个人和社区大多属于边缘化和弱势群体，他们往往缺乏使用权保障，被迫住进不合格的非正规住房，无法抵御高温、寒冷或潮湿等健康风险或结构性危险。

A. 负担不起住房对权利所产生的连锁反应

50. 负担不起住房对适当住房权其他方面的影响。正如经济、社会及文化权利委员会在第 4 号一般性意见(1991 年)中所概述的那样，住房相关费用的负担能力对适当住房权的各个方面都有深远影响。这包括使用权的法律保障；服务、材料、设备和基础设施的可提供性；适居性；可获取性和地点。⁵⁴

51. 使用权无保障和强迫驱逐。无力负担住房费用的个人的使用权保障会降低，更容易遭到强迫驱逐。这可能是由于房租、抵押贷款或其他住房费用逾期未付，迫使这些人占用没有法律承认的使用权的住房。驱逐行为对低收入和弱势群体的影响尤为严重。研究表明，一半以上面临驱逐的租户将其收入的 50% 以上用于支付房租，年轻人中的这一比例则高达 60% 以上，并且 90% 以上的驱逐是由于拖欠房租。⁵⁵ 面临驱逐、甚至可能被驱逐的人承受着健康风险、工作不稳定和教育受损。应从整体上解决住房不稳定对整体福祉的影响。

52. 获得基本服务。无力支付住房费用影响到获得对各种经济、社会和文化权利至关重要的服务、材料、设备和基础设施，如水、卫生设施、能源和交通。研究表明，低收入家庭的学生会由于负担不起的交通费用而错过学术活动。

53. 住房和基本服务不足。贫穷个人和家庭往往居住在不达标的住房中，包括非正规住区，获得基本服务的机会有限或根本没有。负担不起住房迫使人们住进不适合居住、无管制的住房，造成过度拥挤、不安全，并更容易遭受自然灾害或环境危害的影响。各国应确保对负担得起的住房提供足够的公共开支，并促进使生活贫困的人获得住房的政策。⁵⁶

54. 位置在负担能力中的作用。负担得起的住房往往远离城市中心、工作场所、保健服务机构和学校，导致交通费用较高，阻碍了获得教育等其他人权。经济和社会不平等导致不平等的住房状况和地域差异。⁵⁷

⁵⁴ 经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见(1991 年)，第 8 段。

⁵⁵ Sarah Zell and Scott McCullough, *Evictions and Eviction Prevention in Canada* (Winnipeg, Institute of Urban Studies, University of Winnipeg, 2020), pp. 11–12.

⁵⁶ A/HRC/21/39, 第 79 段。

⁵⁷ 见 Vicente Silva, “The potential impact of the right to housing to address vertical inequalities”, in *Human Rights and Economic Inequalities*, Gillian MacNaughton, Diane Frey and Catherine Porter, eds. (剑桥大学出版社, 2021 年)。

55. **对其他经济和社会权利的影响。**如上文所述，负担不起住房必然会损害若干相互关联的人权，包括食物权、安全饮用水权、卫生权、健康权、教育权、工作权、就业权和家庭生活权。

B. 住房歧视和空间隔离⁵⁸

56. **消除歧视和空间隔离。**当立法剥夺了人口群体获得负担得起的住房的机会时，各国必须修订或废除此类法律，以遵循不歧视原则。⁵⁹ 各国必须保证在行使《经济社会文化权利国际公约》规定的权利时不受任何歧视。这是一项需要立即履行而不是逐步实现的国家义务。当空间隔离——在这种情况下是指无法负担适当住房的人与社会其他人之间的空间隔离——导致平等享有人权因国家或私人采取或不采取行动而受到侵蚀时，各国必须采取行动结束这种隔离，并解决对受影响者造成的消极后果。

57. **私营和公共行为体。**住房方面的歧视可能来自公共或私营行为体，可以是形式上的或实质性的、直接的或间接的。歧视通常基于多种相互交叉的理由，如收入、社会阶层或性别、种族、种姓、族裔或宗教理由，需要采取细致全面的政策应对措施。各国必须解决公共和私人领域的歧视问题，并定期进行数据收集和研究，以了解歧视对妇女、少数群体、土著人民和残疾人等群体造成的尤为严重的影响。

58. **解决边缘化问题。**负担不起住房使个人和群体进一步被边缘化。需要特别关注以前受到歧视的群体。⁶⁰ 例如，少数群体中的残疾人更为脆弱，需要有针对性的方案和措施来解决不平等问题。例如，在俄罗斯联邦，“家庭”的定义将几乎所有男女同性恋、双性恋和跨性别者排除在住房负担能力方案之外。⁶¹ 在许多国家，无国籍人或事实上处于无国籍状态的少数群体，如罗姆人，在获得负担得起的住房方面也面临困难，导致他们不得不选择非正规住房。⁶²

59. **包括移民在内的所有人公平获得住房。**各国必须确保包括移民在内的所有人不受歧视地享有适当住房权。对向非正常身份移民工人出租住房的住房提供者进行处罚的国家会使受影响的人更有可能生活在不符合标准的条件下。⁶³ 必要时应

⁵⁸ 全面评估见 [A/76/408](#) 和 [A/HRC/49/48](#)。

⁵⁹ 见 [A/HRC/22/46/Add.1](#)。

⁶⁰ 例如，见 [E/C.12/CRI/CO/5](#)(哥斯达黎加)、[E/C.12/ETH/CO/1-3](#)(埃塞俄比亚)和 [E/C.12/IND/CO/5](#)(印度)。

⁶¹ SPHERE 基金会和 Coming Out 提交的材料，2023 年 4 月。

⁶² 见 Ben Gronowski, “The right to a nationality and the right to adequate housing: an analysis of the intersection of two largely ‘invisible’ human rights violations”, *Statelessness and Citizenship Review*, vol. 1, No. 2 (2019)。

⁶³ 国际劳工组织，《家园的真相：东盟地区移民工人获得适当住房的情况》(2022 年，日内瓦)，第 14 页。另见联合国，“联合国专家称，秘鲁：向移民出租住房不应受到惩罚”，2023 年 5 月 22 日。

实施解决边缘化群体负担不起住房问题的方案，并不加歧视地向弱势群体提供公平获得适当住房资源的机会。

C. 负担不起的问题给公共生活带来的挑战

60. **参与障碍。**人权法规定了参与公共事务、投票和谋求公职的权利。⁶⁴ 然而，投票对低收入个人来说可能是一项挑战，因为他们经常面临不稳定的就业，很难找到时间投票。此外，居住地点偏远和交通选择有限妨碍了他们前往投票站，影响了他们的政治参与。⁶⁵

61. **参与在解决负担能力方面的作用。**参与是解决住房负担能力问题的关键。确保难以负担住房的个人能够参与公共生活至关重要。有生活经验的人的见解可以为政策制定者提供信息，并加强对住房负担能力问题的应对。应关注历来受排斥的群体，并应向他们提供合理便利，以确保平等参与。

D. 住房负担不起的污名化

62. **与污名的联系。**获得负担得起的住房可能会与对低收入家庭和个人的污名化和偏见联系在一起。尽管住房负担不起是由各种结构性因素造成的，但一直存在一种误解，即买不起体面的住房意味着个人失败。这种错误信念滋生了对全世界数百万人的污名化和偏见。

63. **互助和刑事定罪。**低收入社区依靠互助机制来应对不断上涨的生活费用。然而，在非正规住区获得电力等必需品、防止驱逐或获得水可能会被定罪。应停止将团结互助活动定为刑事犯罪。将要居住和管理此类住房的人为获得和建造住房而采取的集体团结措施包括获得土地、自建住房、社区土地信托以及获得水、卫生设施和电力。各国应容许和鼓励这些措施。应采取措施，确保安全用水、卫生设施和电力供应，并禁止因欠费而驱逐住户。确保充分获得水和卫生设施的干预措施也会对住房产生积极影响。⁶⁶

五. 提供负担得起的住房

64. **没有确定的方案。**人权法并没有为各国提供确保人人享有负担得起的住房的确定方案；在这一问题上，不存在放之四海而皆准的政策应对措施。各国应选择最适合其独特国情的方案，无论是通过监管私营行为体、提供公共住房、激励私营住房提供者提供负担得起的住房、实施土地征用补贴、在建筑材料、住房费用、抵押贷款和能源费用方面提供协助、实现全民社会保障福利、采取租金管制或冻结措施，还是通过这些措施的组合来实现目标。

65. **政府间合作。**在制定和实施这些措施的过程中，建立各级政府之间的协调与合作至关重要。尤其是对联邦制国家来说，必须避免由于各级政府的权力不明确，

⁶⁴ 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 1 段。

⁶⁵ A/72/502，第 26-29 段。

⁶⁶ 见国际人居联盟和住房和土地权网络在 2023 年 7 月 12 日举行的专家会议后提交的资料。

或各级政府相互阻挠或推卸责任，使权力划分成为逃避处理住房问题的障碍或借口。⁶⁷ 例如，德国联邦宪法法院推翻了《柏林房租上限法》，该法包括了将柏林大部分住房的租金冻结五年的规定。法院裁定，根据德国宪法，只有德国联邦政府才有权收紧与房租上限有关的联邦法律，而柏林及其议会不具备该权力。⁶⁸ 在波士顿，市议会通过的旨在为租房者提供更多权利的《吉姆·布鲁克斯社区稳定法》遭到马萨诸塞州议会的阻挠。⁶⁹

66. **不歧视。**住房和社会政策必须坚持不歧视的办法，优先考虑最边缘化的群体，并且必须有针对性，以确保实现人人享有负担得起的住房这一总体目标。正如《经济社会文化权利国际公约》第二条第一款所阐明以及经济、社会及文化权利委员会第 3 号一般性意见(1990 年)所详细阐述的那样，各国还有义务通过适当的预算分配、税收以及必要时的国际合作，最大限度的分配现有资源，以实现住房权和其他经济和社会权利。

67. **国家干预的重要性。**各国应考虑不同的方法，根据本国国情确定最有效和最高效的政策、措施和惠益组合。如前所述，国家干预是必要的，这不仅是为了通过监管住房市场中的第三方和商业行为体来促进获得负担得起的住房，而且可能需要国家投资于住房、住房补贴、与住房有关的公共服务、土地征用、有效的土地管理、社会服务和社会保护。根据国际人权义务的规定，各国义务采取一切必要步骤，确保人人享有负担得起的住房。

68. 一般而言，对住房市场的干预可分为供给侧措施和需求侧措施。完全不干预或使国家退出住房政策，如大幅减少直接或间接提供的公共和社会住房，可能产生不利的结果。

69. 例如，1980 年代大不列颠及北爱尔兰联合王国实行了效率更高、更具成本效益的补贴，随后又通过了 1980 年《住房法》，对人人享有适当和负担得起的住房权构成了重大挑战。“购买权”政策规定，所有租住政府廉租房三年或三年以上的租户都可以选择购买其住房。⁷⁰ 然而，这一措施导致可用的政府廉租房存量减少，限制了国家未来干预住房市场的机会和解决住房负担能力问题的能力，从根本上改变了对国家在住房方面义务的看法。这种私有化还加剧了社会两极分化，使建设和维修补贴减少了 43%，导致无家可归者增加，⁷¹ 全国政府廉租房租金增

⁶⁷ 见住房平等权利中心在 2023 年 7 月 12 日举行的专家会议后提交的资料。

⁶⁸ 见联邦宪法法院，2021 年 3 月 25 日命令(2 BvF 1/20)。英文新闻稿可查阅：www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-028.html;jsessionid=9D67C235D7F81E4EE95CD5A93E6C9D1C.internet991。

⁶⁹ 见 Meghna Chakrabarti 和 Jamie Bologna, “How Boston’s big attempt at rental law reform failed”, WBUR, 16 May 2018. The struggle to ensure rent control has continued in Boston under Mayor Wu.

⁷⁰ John Boughton, *Municipal Dreams: The Rise and Fall of Council Housing* (Verso, 2018), p. 170.

⁷¹ 同上，第 169 页。

加了两倍。⁷² 根据政府自己的数据，在过去 25 年中，每个地方行政区的住房负担能力都在恶化，特别是在伦敦和周边地区。⁷³

70. 同样，东欧后社会主义国家将以前国有的住房存量大量私有化，导致公有住房急剧减少，最终限制了国家干预住房市场的能力。住房供应模式明显转向以自有住房为主导，导致国家从其核心福利功能之一逐渐退出。

71. 值得注意的是，“福利化”概念不是一项自然形成的政策，它将社会住房定性为一个微乎其微的高度剩余部门，专门为极端贫困和具有额外社会脆弱性的群体提供短期“救护”服务。⁷⁴ 福利化概念符合世界银行的观点，即必须改革政府政策、机构和条例，以提高住房市场效率，而不再依赖参与住房生产和融资的公共机构提供的有限的、基于项目的支持。⁷⁵ 世界银行的政策建议影响了各国政府对住房问题的应对措施，在许多国家促成了住房金融化，导致无法获得负担得起的适当住房的个人和家庭急剧增加。

72. **让市场发挥作用。**显然，必须改变完全面向市场的住房办法，转而采取国家和私营行为体合作确保人人都能负担得起住房的办法。各国政府应制定有针对性的政策应对措施，包括对住房市场的各种干预，如提供住房和社会补贴，减少能源贫困，实施住房自有方案、住房储蓄计划、优惠住房信贷方案、公共、社会、社区和合作住房举措、租金管制措施，加强租户保护，防止驱逐，采取注重可持续性的建筑实践，进行住房维护和现代化，减少空置住房，改善土地和材料的可及性，使电网和住房脱碳，采取前瞻性公共政策干预措施以确保负担能力，同时强制执行净零建筑政策，将空置建筑改造为住房，对非正规住区进行升级改造，开展土地和服务项目，支持社会住房建造，实施税收政策和激励措施，开展国家住房计划，建立地方和国家可负担住房平台。这份清单并非详尽无遗，取决于每个国家的具体情况。

73. 在劳工和社会政策框架内，各国必须制定措施，确保工资和社会保障福利的水平能够保证《经济社会文化权利国际公约》第七条和第九条所规定的适当生活水平，包括获得适当住房的机会。

74. **执行方面的挑战。**由于某些旨在确保住房负担能力的措施需要大量资源，各国必须优先采取专门针对人口中最弱势群体的行动，这本身就带来了一系列挑战。例如，各国在向这些弱势群体提供信息和接触这些群体方面可能会遇到困难；人们可能对公共机构缺乏信任；住房政策执行机构可能不愿意让弱势群体参与其方案；获得公共住房或住房福利的程序可能存在过多繁文缛节或费用过高。此外，

⁷² 同上，第 175 页。

⁷³ 大不列颠及北爱尔兰联合王国，国家统计局，“2022 年英格兰和威尔士的住房负担能力”，统计公报，2023 年 3 月 22 日。

⁷⁴ Suzanne Fitzpatrick and Beth Watts, “Competing visions: security of tenure and the welfarization of English social housing”, *Housing Studies*, vol. 32, No. 8 (2017), pp. 3 and 20.

⁷⁵ 见世界银行，《住房使市场发挥作用》(1993 年，华盛顿特区)。

与不利用权利有关的问题也很重要，特别是个人不了解自己有资格享受某些福利或接受补贴会使受益人蒙受污名和偏见。⁷⁶

75. 通常情况下，公共住房、房租津贴和其他由国家资助的旨在促进负担得起的住房的福利并非不存在基于国籍、居住地或其他身份的歧视或排斥，或者这些福利可能被保留给符合特定法律标准的家庭。这往往导致大多数最弱势群体被排除在这些福利之外，从而迫使他们进入非正规住房市场。因此，特别报告员大力主张制定允许所有人口群体积极参与的政策，以提供适合不同群体及其独特情况的灵活性和政策设计。

76. **提供社会和公共住房。**社会和公共住房在一些国家被称为“负担得起的住房”，是确保所有人都能负担得起和获得住房的普遍做法。新加坡通常被视为一个主要的积极例子：该国有 100 多万套住房分布在 24 个城镇和 3 个住宅区，容纳了新加坡 80% 以上的常住人口，其中约 90% 的人拥有自己的住房。⁷⁷ 虽然各国的模式不同，但这些方案通常旨在以低于市场价的价格向符合条件的租户提供合适的住房。如果得到有效执行，社会住房可以成为增加低收入家庭获得负担得起的住房机会的成功战略。它还可以为减少空间隔离创造机会，确保有尊严的生活，并在建筑部门创造就业机会。各国还应确保获得社会和公共住房的等待时间合理。⁷⁸ 公共住房方案经常面临各种挑战，如建筑质量不合格、使用劣质材料或维护不足。为了降低成本，公共住房往往位于较不理想的地段，或建造成大型住宅区，从而阻碍了社会融合，或加剧了低收入家庭在特定地区的集中和隔离。这些问题可以通过包容性的城市分区和规划、土地和住房的大规模公有或管理、公共住房库存的专业管理以及促进租户参与住房管理的模式来缓解或解决。此外，还应考虑确保社会住房不仅是为社会中最弱势群体设计的，也能满足中位数收入租户的需要。为慎重起见，可将提供社会或公共住房作为地方、区域或国家政府为改善中低收入家庭生活条件而采取的一系列措施中的一项内容。

77. **合作住房。**在某些国家，合作住房为提供负担得起的住房做出了重大贡献。合作住房通常涉及租户协会向住房合作社提供初始资金存款作为原始经费，然后用于建造、扩建或购置住房。加上国家在管理住房存量方面的优惠融资或税收激励措施，住房合作社通常以低于市场平均水平的价格向成员出租住房。成员积极参与合作社所有住房的管理和监督，在选择离开之前，在合作社内享有有保障的使用权。租金可能因家庭收入而异，但通常低于私营部门的市场价格。特别报告员鼓励各国颁布国家法律，为组建合作住房协会提供充分的法律保护 and 激励措施，并为合作住房方案提供长期金融工具。虽然合作住房在确保负担能力方面已显示出前景，但可能无法有效满足高度边缘化家庭的需要，如无家可归或面临无家可归风险的个人，他们在成为合作住房协会成员方面往往面临重大障碍，包括难以

⁷⁶ 关于不行使权利的更多信息，见 A/HRC/50/38。

⁷⁷ 见 www.hdb.gov.sg/about-us/our-role/public-housing-a-singapore-icon。

⁷⁸ 欧洲社会权利委员会，第四世界扶贫国际运动诉法国，第 33/2006 号申诉，就案情实质作出的裁决，2007 年 12 月 5 日，第 131 段。

支付所需的会员押金。还必须注意确保不会在合作住房的幌子下进一步扩大空间隔离。

78. 社会和住房补贴。许多国家广泛采用社会和住房补贴来解决住房负担能力问题。虽然这些方案可能无法从根本上解决住房负担能力问题，但它们受到不同国家的青睐，并表现为不同形式，从针对特定人口群体的补贴到规模较大但针对性较低的更广泛的住房补贴方案。这些方案的关键之处在于，补贴应是法律授权的（在国家、区域或地方各级）、可预测的、有效的、实质性的、透明的，并且可以在没有任何形式歧视的情况下获得。各国还应确保方案受益者能够同时利用一项以上的举措。可能需要作出更多努力，使符合资格的个人能够利用这些福利，同时也要制定措施，防止在获得住房或其他社会福利方面出现腐败现象。为了监测方案实施进展情况，各国应收集分类数据。这类方案的共同缺点包括机会有限，因为来自最弱势人口群体的个人可能由于缺乏个人证件、与住房有关的法定权利、不识字或缺乏有关这些举措的信息而丧失资格。

79. 租金干预措施。许多国家政府还向私人房东的租户提供租金援助，保证他们能够负担得起租金。租金援助方案的设计在资格标准、分配方法、慷慨程度和范围方面差别很大。虽然许多租金援助方案显著提高了低收入家庭的负担能力和获得适当住房的机会，但可能无意中导致私人租赁市场的租金上涨。租金援助的很大一部分最终可能会惠及公司和私人房东，他们利用所提供的租金援助，从而限制了租金援助的再分配影响。这凸显了将此类方案与租金上限和租金控制措施相结合的重要性。⁷⁹ 各国还应确保租金援助不会造成歧视，并确保受益人享有与其他申请人平等的获得租赁住房的机会。

80. 许多国家广泛采用租金控制措施来解决住房负担能力问题。然而，这些措施往往遭到“国家不应干预私人市场”的误解。对于住房政策制定者来说，租金控制措施是一个有分歧的问题，⁸⁰ 他们担心会对住房市场的供给侧产生负面影响。

81. 租金监管政策。任何有效的租金监管政策都应遵循六项基本原则：维护房东和租金数据库，开放所有房东、其物业和相关租金的记录；实施与物业挂钩的租金管制，以规管租约之间及租约内部的租金；设定希望的租金水平，私人出租物业的租金可在规定期限内下调到这一水平；达到希望的租金水平后，依靠私人租金指数来规管私人出租物业每年的租金变化；设立独立的行政机构，负责设计租金管制制度以及数据的收集、管理和执行；建立由房东和国家而非租户承担责任的执行机制。⁸¹

82. 事实证明，对短期租赁平台或跨国投资基金等助长租赁住房投机的金融实体进行监管或取消国家奖励，同时对大型房东和租赁公司进行具体监管，对于解决

⁷⁹ 见欧洲经济委员会，《#2030 年住房：联合国欧洲经委会区域经济适用房有效政策》(2021 年)。

⁸⁰ 同上，第 66 页。

⁸¹ 同上，第 66 和 67 页。

某些国家的住房负担不起问题非常重要。⁸² 与此同时，支持租户联盟等倡导租户权利的组织，是解决租赁市场负担能力挑战的另一个关键因素。⁸³ 事实上，现在正需要制定一项关于租户权利的全球宣言，包括租户权利组织的权利宣言。

83. 正如所表明的那样，在采取租金限制措施的同时，应建立强有力的行政和监督机构，并使私人市场的租金协议正规化。然而，这些措施可能无法解决家庭与房东达成非正式租金协议的情况，从而可能使最弱势群体得不到必要的支持。

84. **能源贫困和气候中和住房。**高昂的公用事业费用会给低收入个人和家庭带来沉重的经济负担。能源贫困和无法保持舒适的室内温度影响到住房的可负担性和可居住性，这两者都是适当住房权的核心要素。全球能源危机导致电费和供暖费大幅上涨，使许多人陷入“取暖还是果腹”的困境。能源效率低下是造成气候危机的重要因素，进一步加剧了这一问题。因此，各国必须加紧努力，提高建筑物的能效，这一战略不仅具有环境效益，而且有助于提高住房的可负担性。在制定能效政策时，应注意不要给低收入租户和房主带来不必要的经济负担。

85. 解决能源贫困和气候中和住房问题的方案形式多样。它们可能如在波兰所见，由地方或国家政府资助的对低收入家庭的补贴，或像摩洛哥采取的做法，直接向房地产开发商提供资金，以建造新的节能建筑。无论采取哪种方法，此类方案中都应纳入最弱势群体的观点，并确保在执行过程中不忽视该群体。

86. **住房自有方案、住房储蓄计划和优惠住房信贷计划。**住房自有方案和优惠住房信贷计划是许多国家普遍采用的政策干预措施。然而，最弱势群体往往由于经济原因无法利用这些举措，因为它们往往要求提供固定的工作收入证明。最常见的形式是提供抵押贷款补贴，使银行和金融机构能够批准抵押贷款，但此类方案将不太可能负担得起房产所有权的个人排除在外。因此，这些举措不应成为确保负担能力的唯一住房市场干预措施。

87. **维护和现代化。**各国应通过适当的条例，确保住房维护和现代化的费用不被用来不合理地提高租金和其他与住房有关的费用，从而损害包括公共或社会住房在内的租房住户的利益。住房的现代化和维护升级不应导致租金大幅上涨，也不应成为以营利为目的的房屋翻新途径。

88. **再利用。**在许多国家，将空置建筑改造成住房单元可以作为解决公共和社会住房短缺问题的有效政策工具。虽然这项措施可以为原本无法进入市场的家庭和个人提供住房机会，但必须得到认真执行，并遵守适当住房的必要条件。在一些国家，土地委员会正在审查此类方案的可行性。这些方案的实施可以增加公共和社会住房存量，减轻私有化的不利影响，抵消公共住房方案的削减。

89. **非正规住区改造。**在许多国家，参与式改造非正规住区方案是确保住房负担能力和住房权的重要途径。菲律宾的社区抵押贷款方案和印度尼西亚的参与式贫

⁸² 国际人居联盟及住房和土地权网络在 2023 年 7 月 12 日举行的专家会议后提出的建议。

⁸³ 同上。

民窟改造方案⁸⁴ 表明，这些措施在改善非正规住区居民生活条件方面具有潜力。社区抵押贷款方案是一项政府计划，为低收入家庭购置土地、建造或改善住房提供资金。该方案向社区提供技术援助，以支持其住房项目的开发。参与式贫民窟改造方案是印度尼西亚政府、人居署和欧洲联盟委员会的一项联合举措，旨在改善城市地区非正规住区居民的生活条件。通过该方案，该国各地的一些非正规住区得到了改造，获得了基本服务、基础设施和住房改善。

90. **监管金融行为体，促进住房负担能力。**住房金融化导致住房费用增加、强迫驱逐、土地掠夺、绅士化和中低收入家庭被隔离，所有这些问题也对获得其他经济、社会和文化权利产生了重大影响。负担能力下降、2007 年的信贷紧缩、2008 年的全球金融危机以及此前普遍存在的房地产繁荣都与放松金融监管和信贷管制密切相关。⁸⁵ 为了公共利益，必须对金融行为体和跨国资金流动进行监管和征税，并将收入用于确保负担得起的住房等方面。

91. **税收和税收奖励方案。**税收是各国政府可以使用的一项关键措施，可用于鼓励或阻止某些类型的住房投资以及控制市场，使有需要的人更负担得起和更容易获得住房。税收也是国家收入的主要来源，可用于不同服务的公共投资。房屋和土地的购买和交换、住房的建造和维护以及出售或出租所得收入均可征税。然而，许多国家对私人开发商和金融公司建造新住房实行的税收激励措施表明，仅仅依靠这种激励措施有其不足之处，应改变税收政策，以应对住房金融化的挑战，因为住房金融化对住房负担能力会产生负面影响。

92. **土地储备和使土地更负担得起。**鉴于在城市地区，土地成本可占住房总成本的 70%，而建筑成本可能仅占 30%，因此，确保公共和私营住房提供者能够提供负担得起的住房的最根本障碍之一是土地成本。因此，在许多国家，如果不解决土地问题，确保为建造负担得起的住房提供土地，就无法实施确保人人获得负担得起的住房的住房政策。在这种情况下，许多国家的政府采取了公共土地储备的办法，包括收购、重新组合、整理和发放土地用于建房，以确保新的住房供应以及住房类型、使用权和价格的组合达到理想水平。土地储备主要在地方一级或由专门机构进行。公共土地储备必须具有明确的公共利益目标：必须旨在确保能够按照所需数量、地点、使用权组合和成本提供住房，并提供所需的基础设施和服务。⁸⁶ 特别是那些多年来一直积极为未来的住房建设系统地收购和管理土地的城市，能够确保在住房需求大幅增加的情况下，以合理的成本为许多居民提供住房机会。比较成功的例子包括维也纳市的 *Wohnfonds*、德国乌尔姆市的土地和住房政策，以及上文提到的新加坡。需要提醒的是：正如这些例子所表明的那样，公有制或公共土地储备只有在具备非掠夺性、公共部门有廉洁文化并对人民负责的国家才能发挥作用。否则，大规模的土地国有制可能会导致腐败的寡头垄断。

⁸⁴ 总体而言，“贫民窟改造”一词已成为过去，必须用更符合人权的术语取而代之，如“社区或综合街区改造”或“非正规住区改造”。

⁸⁵ 见欧洲经济委员会，《#2030 年住房：联合国欧洲经委会区域经济适用房有效政策》(2021 年)。

⁸⁶ 同上，第 104 页。

六. 结论和建议

93. 世界正在努力应对日益严重的住房负担不起的危机，这一危机对弱势群体和中等收入群体都造成了影响。在各种因素复杂相互作用的情况下，各国、政府间组织和机构必须作出更协调一致的努力，解决住房负担不起的根本原因。本报告是推动今后就实现人人享有负担得起的住房开展对话的关键。朝着这一方向迈出的第一步是承认住房负担能力是适当住房权的核心原则，并承认这一权利是每个人都享有的基本权利。

94. 在本报告中，特别报告员提出了一系列建议，并分享了不同国家在解决住房负担能力问题的有效和无效办法方面的各种经验。各国应将报告看作紧急行动呼吁，并制定参与式和基于权利的政策和方案，以解决住房负担能力问题。为支持确保人人都能获得住房的努力，特别报告员提出以下建议，这些建议分为三类：避免负担能力危机的战略；防止因住房负担不起而侵犯人权的战略；解决住房负担不起的影响的战略。

A. 预防战略

95. 各国应将住房负担能力作为适当住房权的一个要素列入国家法律或宪法。这种确认应包括获得与住房有关的基本服务所需的充足资源，包括水、卫生设施和能源。

96. 各国应投入资源，开发负担得起的住房的替代模式，包括社区土地信托和合作住房，以超越住房自有的唯一模式。

97. 各国应颁布法律，保护租户不因未付租金而被驱逐。驱逐应作为最后手段使用，遵守合理性和相称性原则。应制定法律和政策，防止无家可归现象。

98. 各国应采取法律和其他干预措施，确保第三方维护负担得起的适当住房权。这包括住房市场中的个人、金融机构和商业行为体。

99. 各国应明确并授权地方和国家以下各级政府采取行动，确保提供负担得起的住房，包括通过保护租房者、土地使用政策和税收措施。

100. 各国应加强负责提供住房的各机构的能力，使其始终将住房负担能力视角纳入工作中。

101. 各国必须制止向弱势个人和家庭提供的公共和社会住房存量的减少趋势。应采取改善维护、反腐败举措和停止公共住房私有化等措施。

102. 各国应定期监测住房的可负担性，并收集与性别、种族、土著身份、能力和其他因素有关的分类数据。在制定衡量住房负担能力的指标时，与社区、决策者和专业人士的合作至关重要。

103. 各国应考虑起草并通过一项关于租房者权利的宣言，以加强国际人权法中的住房负担能力原则。

B. 保护战略

104. 各国应确保其国家住房战略遵守适当住房权原则，并始终考虑到住房负担能力。政策应优先考虑不歧视问题，并照顾历来被排斥和边缘化的群体。

105. 各国应保证所有人口群体都能参与有关国家住房战略和方案的讨论，尤其注重面临多种歧视的群体和对住房负担能力挑战有亲身经历的个体。

106. 各国应分配资源，制定政策和方案，为无法独立获得适当住房的人提供全部或部分住房费用，特别是要将弱势群体包括在内，并解决不利用权利的现象。

107. 各国应积极规范土地所有权和土地使用，抑制投机影响，探索采用公共土地储备。必须对财产权加以限制，同时扩大义务和措施的范围，以确保土地和住房发挥社会效用。

108. 各国应采取措施将租金维持在可负担的水平，包括租金监管、空置管控和住房补贴。这些措施应符合各国国情，并应共同制定。

109. 各国应确保获得住房补贴或社会住房和负担得起的住房的等待时间合理，并应促进将其与其他措施和社会保护举措结合使用。解决某些群体不利用此类补贴和举措的问题至关重要。

110. 各国在调整住房政策或法律以适应新的建筑法规，包括应对气候变化和与住房有关的碳排放的法规时，应保障住房负担能力。

C. 解决住房负担不起后果的战略

111. 各国应采取措施避免无过错驱逐，并确保所有驱逐都有正当理由。任何人都不得仅因经济困难而未能支付房租被驱逐。

112. 各国应积极监测无家可归者和住房条件不适当者的人数和状况，并采取积极措施，优先确保为他们提供庇护所和住房。

113. 面临严重住房短缺的国家应确保充足的社会住房供应，不受市场力量的影响，并提供永久性、可持续和以收入为基础的负担得起的住房。

114. 国家对住房部门发展的支持、补贴和税收政策应取决于是否达到负担能力标准，并定期进行评估，重点关注住房负担能力。

115. 各国在应对城市化、气候变化、能源危机、人口增长和公共服务私有化等与住房有关的趋势时，必须采取并保持负担能力视角。