



第七十五届会议

临时议程* 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问题

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 Balakrishnan Rajagopal 根据人权理事会第 43/14 号决议提交的报告。

* A/75/150。



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 特别报告员巴拉克里希南·拉贾戈帕尔的报告

冠状病毒病与适当住房权：影响和前进方向

摘要

住房是抗击冠状病毒疫情的第一线，要求人们呆在家中和封锁的命令即体现了这一点。然而，原已存在的住房危机和疫情爆发后的经济低迷有可能使公共卫生紧急情况变为全球范围的住房紧急情况。

虽然许多国家通过暂停驱逐、保护租房者或抵押贷款付款人等措施暂时避免最坏的情况发生，但在三个方面仍存在重大关切。

首先，疫情对住房权影响的分布非常不均匀，反映了种族、性别和其他方面原已存在的等级制度和不平等。少数民族和其他弱势群体的死亡率和感染率要高得多。数百万边缘化人口的住房条件不足，造成了在很大程度上可以预防的过度死亡和痛苦。疫情造成的经济危机正在进一步加深这些不平等。

其次，虽然疫情仍在肆虐，但许多临时缓解措施要么已经结束，要么可能很快结束。因此，预计驱逐、饥饿、无家可归以及最终的死亡率将出现前所未有的激增。

第三，在疫情期间，强制驱逐即使没有加速，也在继续发生。无家可归者、居住在非正规住区的人、移民工人和许多其他弱势群体现在面临日益恶化的条件，感染的风险增加，病毒在社区传播和死亡的风险增加。

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·拉贾戈帕尔认为，可以而且应该避免这些黯淡的前景，可以而且可能采取更好的办法，防止冠状病毒疫情对住房权产生最坏的影响。他在本报告末尾提出了一系列短期、中期和长期建议，以确保适当住房权在疫情期间和疫情之后得到保护和实现。

目录

	页次
一. 导言	4
A. 住房是抗击疫情的第一线	4
B. 缺乏分类数据和紧急状态法的影响	5
C. “安全”和“适当”住房的涵义	5
D. 原已存在的法律、社会、政治鸿沟和不平等	6
E. 适用的法律考量：人权法、私有财产法和人道主义法.....	6
二. 应对危机的政策措施	7
A. 驱逐禁令和租房者权利	7
B. 无家可归问题	8
C. 社会保障措施，包括防止切断公用事业服务	9
三. 强行驱逐	10
四. 对弱势群体的影响	12
A. 不歧视是适当住房权的一个核心方面	12
B. “冠状病毒病的肤色”：族裔、种族少数群体和土著人民.....	13
C. 妇女和儿童	13
D. 移民工人	14
E. 老年人和残疾人	14
F. 男女同性恋、双性恋和跨性别者	15
G. 非正规住区的居民	16
H. 无家可归者	16
I. 生活在收容环境或冲突和暴力局势中的人	17
五. 疫情之后的住房问题	18
A. 超越临时措施	18
B. 政策、法律和财政挑战	18
六. 结论和建议	19

一. 引言

1. 本报告是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·拉贾戈帕尔向大会提交的第一份报告，报告考查了冠状病毒疫情对适当住房权的影响。

2. 为协助撰写报告，特别报告员与人权理事会任命的其他人权专家一道，就冠状病毒疫情对人权，包括适当住房权的影响发布了一份调查问卷。他对所有作出答复的国家、国家人权机构、地方政府、联合国实体、民间社会组织和学术学者表示感谢。¹ 收到了 135 个民间社会组织、29 个国家、21 个国家人权机构和监察员、12 个学术机构、9 个联合国机构和 6 个地方政府及其网络的答复。特别报告员感谢所有上述国家和机构，特别是考虑到这些答复是在职业和个人生活面临挑战的情况下作出的。

3. 这些答复以及由联合国、国际组织和各国发布，在截至 2020 年 7 月时可公开查阅的报告、数据、法律文件以及学术出版物为本报告提供了基础。特别报告员承认，仍有许多不确定甚至未知之处，包括病毒的传播途径、病毒的可能治疗方法和免疫接种情况，以及疫情引发的全球经济危机的严重程度。危机对住房权的最终影响可能在很大程度上取决于这些因素。因此，需要承认，本报告所分析的信息为初步性质，必须在今后几个月内持续评估疫情的影响以及为抗击疫情所采取的措施的影响，包括旨在保护住房权的措施。

4. 冠状病毒疫情揭露了原已存在的危机，同时也促生了新的危机。甚至在冠状病毒疫情之前，很多国家就受到驱逐、越来越多的人无家可归、住房不安全或不足、获得住房方面存在歧视、租金和土地价格不断上涨、房地产投机活动等问题的困扰。有色人种群体、土著人民和其他在社会、文化和经济上受到边缘化的群体已经首当其冲地感受到这些原有问题的困扰。冠状病毒疫情在种族、性别、种姓和宗教方面的社会经济不平等加深的时刻来袭，还引发了史无前例的大规模全球公共卫生危机和失业危机。事实证明，这些事态发展共同作用，对住房权产生了摧毁性的影响，并取决于各国的应对情况，有可能还会严重恶化。

A. 住房是抗击疫情的第一线

5. 住房是抗击冠状病毒疫情的第一线，² 联合国强调，优先考虑基本经济和社会权利是应对疫情的关键。³ 前任任务负责人莉兰妮·法哈呼吁在全球禁止驱逐，并制定了关于冠状病毒疫情的若干指导说明，以保护各类弱势群体，如无家可归

¹ 答复和所提交的资料(除要求保密的资料)可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/callCovid19.aspx 和 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx。

² 巴拉克里希南·拉贾戈帕尔，“The pandemic shows why we need to treat housing as a right”，*Washington Post*, 7 May 2020。

³ 联合国，《我们同舟共济：人权与 2019 冠状病毒病》，2020 年 4 月，第 8 页。

者或生活在非正式住区的人。⁴ 尽管许多政府积极采取政策措施，如驱逐禁令、房租和抵押贷款付款支持以及保护无家可归者的措施，但住房尚未被视为生死攸关的问题。然而，在冠状病毒疫情的背景下，无家可归、在过度拥挤的生活区因缺乏空间而无法保持社交距离、没有足够的水和卫生设施已经给人们判了“死刑”，主要是在贫困和边缘化群体中。许多国家意识到这一点，并已采取临时措施，推迟冠状病毒疫情危机对住房的影响。

B. 缺乏分类数据和紧急状态法的影响

6. 理解冠状病毒疫情对适当住房权影响的主要障碍是缺乏分类数据，无法显示在性别、种族、种姓或其他方面的影响。令人遗憾的是，没有任何国家提交的材料载有详细数据，说明无家可归情况、个人住房状况、住房质量或过度拥挤在多大程度上与冠状病毒感染和死亡的风险有关。也没有提供任何详细数据，说明随疫情而来的经济危机如何影响住房负担能力、使用权保障、获得服务的机会或其他可以跟踪适当住房权实现情况的指标。

7. 缺乏此类数据一直是评估危机影响以及需要做些什么、由谁来做的主要障碍。由于病毒没有很快减弱的迹象，各国要求其统计局和卫生部门收集冠状病毒疫情及其对住房权影响的分类数据还不算太晚。数据收集和分析应具有参与性，包括按年龄、性别、种族、族裔、国籍、居住状况、宗教、社会经济状况和其他特征分列的数据，以便更好地了解住房状况、住房质量和过度拥挤如何影响冠状病毒的传播或死亡率。还应包括关于经济危机和应对措施的更广泛影响的信息，以及关于住房的可获得和可负担情况、使用权保障、能源贫困、使用公用事业服务和互联网、家庭暴力和驱逐的信息。

8. 特别报告员还感到关切的是，在疫情背景下授权的紧急状态法正被用来破坏适当住房权。在封锁期间，似乎有多起进行大规模驱逐的案例，以利用类似宵禁的条件，在这种条件下，获得法律补救的机会和受影响人员的行动受到限制。在一些国家，疫情导致司法系统部分关闭或暂停某些执法措施，引发了一波不正常的驱逐和其他侵犯住房权的行为。在疫情挥之不去的情况下，房屋拆迁和驱逐的威胁将显著增加。许多国家普遍存在的紧急状态阻碍了人们诉诸司法，限制了行动自由、结社和公民持不同政见者的表达，并继续威胁着住房权的实现。

C. “安全”和“适当”住房的涵义

9. 冠状病毒危机暴露了这样一个事实，即对大部分人来说，住房仍然不安全、不适足。缺乏安全和适当住房使各国颁布的居家命令难以甚至不可能得到遵循。大多数贫困社区(包括边缘化社区)缺乏适当住房，在非正式住区和集体住房或不符合标准的住房中，通过居家令要求保持社交距离变得难以实现。对于没有适当住房、无法正常获得水和卫生设施的大多数贫穷、在经济和社会上被边缘化的群体来说，保持社交距离、隔离和洗手是不可能的。对于无家可归的人来说，他们没

⁴ 冠状病毒病指导说明可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/COVID19RightToHousing.aspx。

有地方可以躲避病毒，除非能得到可以保证隐私和社交距离的经济适用房。由于居家令，越来越多的妇女和儿童成为家庭暴力受害者，对她们来说，住房并不“安全”。适当住房不仅必须要有最低标准，也要有最高标准，特别是在气候变化的背景下，这使人质疑浪费空间和过度的住房设计和人类住区。十分显然的是，太多人无法获得安全和适当住房，对疫情的应对措施必须以对这一现实的认识为基础。

D. 原已存在的法律、社会、政治鸿沟和不平等

10. 冠状病毒危机揭开了社会中原已存在的不平等的面纱。其中包括种族、民族或性别歧视造成的不平等，以及基于收入或社会地位的歧视。疫情期间，已经被边缘化的群体面临高死亡率和感染率、失业和其他不利经济后果，暴露了上述不平等。将无家可归犯罪化、租住权无保障、许多非正式住区和低收入社区不可接受的生活条件以及大规模定期驱逐仅仅是几个最明显的例子，这些情况在疫情爆发之前在许多国家就很常见。种族隔离、歧视和对少数群体的偏见在疫情之前就塑造了城市和国家空间、政治和经济结构，其影响无法抹除。这些少数群体付出了过大的代价，而这只是对这些原已存在、往往受法律政策保护的鸿沟和不平等的反映。

E. 适用的法律考量：人权法、私有财产法和人道主义法

11. 疫情引发了人们对人权法中与住房权有关的重要方面、与财产和土地使用有关的人道主义法和国家法律的质疑。强迫驱逐违反人权法，是对住房权中租住权保障的侵犯。⁵ 《经济社会文化权利国际公约》第 11 条规定的适当住房权的其他要素在疫情背景下也同样具有现实意义，如服务的可得性、宜居性和无障碍环境。⁶ 长期以来，无家可归、住房无保障和不适当一直被视为违反国际人权法(见 [A/HRC/31/54](#) 和 [A/HRC/43/43](#))。人道主义法也适用于疫情环境，《仙台减少灾害风险框架》和其他不断演变的国际法规范明确承认，应以基于人权的方针减少和管理灾害风险，即体现了这一点。⁷

12. 这些国际规范承认，住房权必须是所有应对疫情措施的核心，此类规范呼吁，在应对措施中应采取基于权利的办法。根据国际人权法，适当住房权不能受到任何减损，因此存在特殊情况并不意味着各国可以无视禁止强行驱逐的规定，或藐视保护适当住房权的义务。

13. 虽然国际法强调在疫情期间保护住房权，但许多国家继续任意和变化无常地适用国内法。在这方面，特别报告员欢迎许多国家暂时推迟驱逐，向租房者或抵押贷款付款人提供救济，或为无家可归者找到临时住所。然而，他担心，在撰写本报告时，许多临时措施面临马上到期的风险或已经到期。

⁵ 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(1997 年)；《关于出于发展目的的驱逐和迁离问题的基本原则和准则》([A/HRC/4/18](#)，附件一)。

⁶ 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)。

⁷ 机构间常设委员会对受影响人口负责工作队，业务框架，2006 年；国际法委员会，关于发生灾害时的人员保护的条款草案([A/71/10](#)，第 48 段)。

14. 国家和地方政府采取的临时缓解措施证明，可以修改或解释国家法律，以更好地保护住房权。要通过一场疫情，才能促使各国更认真地采取措施保护住房权，这表明主要问题是政治意愿匮乏。现在需要的是政治意愿，以根据国际人权义务和在《2030 年可持续发展议程》下作出的承诺，特别是可持续发展目标的具体目标 11.1，将临时措施变为更持久的解决办法，确保保护和实现所有人的适当住房权。

二. 应对危机的政策措施

A. 驱逐禁令和租房者权利

15. 很多国家和地方政府以及司法当局暂时禁止或暂停驱逐，尽管一些国家仍在继续实施驱逐。几个国家的政府将暂停驱逐与保护租户权利的措施结合起来，例如减免拖欠的租金或暂时禁止或取消租赁合同。这些措施受到欢迎，暂时防止了住房危机变成一场灾难。各国政府采取的措施包括：⁸

(a) 根据第 320/2020 号法令，阿根廷在 2020 年 9 月 30 日之前暂停在布宜诺斯艾利斯执行法院下令进行的驱逐，包括在法令生效日期之前已经下令但尚未执行的驱逐。在租户方面，该法令延长了 3 月 20 日之后到期的租赁合同，并将暂停加租的规定延长至 9 月 30 日；⁹

(b) 在奥地利，在 2020 年 4 月至 6 月期间暂停了驱逐和切断电源的行为。不能因欠租解除租赁协议，租户有权在 2021 年之前支付欠款；

(c) 在哥伦比亚，政府禁止驱逐租赁的家庭，并下令在公共紧急状态期间冻结租金上涨。暂停了在进入紧急状态前下令进行的驱逐，30 多万户家庭获得了住房贷款财务减免；¹⁰

(d) 在法国，每年执行的冬季暂停令被延长至 2020 年 7 月 10 日，其中要求暂停驱逐，除非能保证有关人员得到重新安置；

(e) 在德国，在 2020 年 4 月至 6 月期间，如果租户因疫情而无法支付全额租金，不得取消任何租赁合同。该规定直至 2022 年 6 月 30 日有效；

(f) 在印度，中央政府发布通知，指示有工人租住其住房的房东一个月内不得索要租金。政府还将因不支付租金而驱逐学生和工人的行为定为应加以惩罚的罪行。许多邦的政府禁止因不支付房租或欠款而进行驱逐，几个邦的高等法院还指示邦内的主管机构不要在封锁期间进行驱逐或拆除房屋；¹¹

(g) 在意大利，政府采取措施保护租房者和抵押贷款付款人。3 月 16 日，部长会议批准在 6 月 30 日之前暂停支付抵押贷款和驱逐；

⁸ 见无家可归者国家组织欧洲联合会提交的资料。

⁹ 见阿根廷布宜诺斯艾利斯市公共防卫部提交的材料。

¹⁰ 见哥伦比亚提交的材料。

¹¹ 见印度住房和土地权网络提交的材料。

(h) 在马来西亚，虽然没有禁止驱逐，但总理在 3 月 27 日宣布了一项刺激方案，包括免除公共住房 6 个月的租金。央行还指示银行允许暂停偿还住房贷款、个人贷款和分期付款 6 个月；

(i) 在西班牙，司法机构下令推迟全国范围内所有非紧急的司法活动，包括驱逐。根据 3 月 17 日通过的立法，暂停支付抵押贷款和暂停驱逐处境脆弱、没有其他住房的租户是得到保证的；

(j) 在南非，政府于 4 月 16 日发布了一份公告，其中明确禁止驱逐；¹²

(k) 在大不列颠及北爱尔兰联合王国，从 3 月 27 日起，房东至少在 3 个月内不能提起驱逐租户的法庭程序；

(l) 在美利坚合众国，联邦政府通过《冠状病毒援助、救济和经济安全法》发布了暂时停止驱逐和取消赎权的法令。这一规定得到了地方和州一级禁止驱逐以及保护租房者权利的零散措施的补充。¹³

16. 上述措施和其他国家政府作出的类似努力表明，各国政府采取行动保护租房者和自住房主的权利，并在存在高驱逐风险的时期，确保其使用权得到保障是可能的。特别报告员欢迎这些措施。然而，按照这个思路，有两个问题随之而来。第一，在临时措施到期后，如何避免重新开始和以前一样的驱逐？第二，为何各国不能完全按照国际人权法，通过加强租户权利和提供强有力的保障以防止驱逐的国家立法，采取更持久的解决办法？

B. 无家可归问题

17. 许多国家都做出了不同程度的迅速反应，帮助那些在疫情期间无家可归的人。这些措施表明，如果具备政治意愿，无家可归是可以解决的问题。¹⁴ 虽然这次疫情并没有解决全球性的无家可归问题——事实上，驱逐的力度同时加大，有可能增加无家可归者的数量，但联合国等国政府采取的措施表明，如果有足够的资金和政治上的重视，各国政府可以促进消除无家可归现象，芬兰在这方面就相当成功。

18. 以下列举了各国政府为解决无家可归问题而采取的措施(尽管这些措施的有效性尚待评估)：

(a) 在葡萄牙，应对冠状病毒疫情的社会和经济稳定计划包括 750 万欧元的国家基金，用于紧急住房。该基金将补充市议会和非政府组织在公共住房方面所做的努力，旨在为无家可归、因无力支付租金或抵押贷款和家庭暴力而失去住房等紧急情况提供临时应对措施；

¹² 见南非法律资源中心提交的材料。

¹³ 反驱逐情况摸底调查项目，全球住房保护立法和住房正义行动数据库。可查阅 <https://antievictionmappingproject.github.io/covid-19-map>。

¹⁴ Yasmeen Serhan, “What the coronavirus proved about homelessness”, *The Atlantic*, 18 July 2020.

(b) 在印度尼西亚，作为应对冠状病毒疫情的部分措施，雅加达政府将体育中心和公共大厅指定为无家可归者的临时住所。由于疫情造成的经济后果，许多人失去了工作，因此无法支付房租；

(c) 在联合王国，地方当局作出重大努力，为大部分露宿者提供紧急住宿。根据政府数据，截至4月中旬，英格兰90%以上的露宿者已获得紧急住宿，到5月，英格兰地方当局已为近15 000人提供了紧急住宿。6月下旬，政府宣布额外拨款1.05亿英镑，帮助面临无家可归风险的人获得住宿；

(d) 在法国，从3月下旬开始，负责住房的部门在酒店为无家可归者提供了新的住宿地点。还推出了代金券制度，使90 000名无家可归者能够购买必需品。

19. 此外，一些市政府也在疫情期间采取行动帮助无家可归者，包括阿德莱德和悉尼(澳大利亚)、布鲁塞尔(比利时)、班加罗尔(印度)、茨瓦内(南非)、格拉斯哥和大曼彻斯特(联合王国)和芝加哥(美国)。¹⁵ 这些措施包括提供食品援助和住所。

C. 社会保障措施，包括防止切断公用事业服务

20. 在疫情期间，对广泛社会保障的需求变得非常明显。国际劳工组织估计，截至2020年6月，高达93%的世界工人所居住的国家仍在实施某种工作场所关闭措施。¹⁶ 这对住房的影响是双重的：首先，失业和收入减少可能引发大规模驱逐和无家可归现象。其次，女性工人将受到最强烈的负面影响，她们在一线卫生保健和社会保健部门中的比例也过高。由于家在封锁期间越来越多地成为工作场所，保护工作权与保护住房权密切相关。目前的危机还有力说明了这样一个事实，即拥有正常运转的家——家中有自来水、电、暖气和互联网是一个生存问题，因此是适当住房权问题的关键方面。其中一些因素已经在人权法中得到很好的承认，但其他因素在疫情期间证明也很重要，例如家中有正常运行的互联网服务十分重要。

21. 各国的应对措施主要有以下三个方面：(a) 刺激经济和就业；(b) 确保对收入和就业的支持；(c) 以直接援助或禁止切断公用事业服务的形式，确保向脆弱社区提供紧急食物、水、住所和卫生援助。¹⁷ 这些措施在保障住房权方面发挥了关键作用。

22. 包括几个欧洲国家、中国和美国在内的相当多的国家都尝试采取此类措施。例如，在美国，现已失效的《冠状病毒援助、救济和经济安全法》在失业率大幅上升期间提供财政援助，在7月份之前，在很大程度上防止了大规模驱逐、无家可归和住房不安全现象。在丹麦，国家提出在3个月内支付原本会被裁员的员工工资的75%，其余部分由公司支付。政府为按小时计酬的工人支付了90%的工资。

¹⁵ 见全球无家可归问题研究所提交的材料。

¹⁶ 例如，见国际劳工组织(劳工组织)，《劳工组织监测：冠状病毒病与职业世界》，第五版，2020年6月30日。

¹⁷ 见 www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm。

23. 在法国，特殊救济金从 5 月 15 日起自动发放给低收入家庭。在希腊，向所有因国家命令而停止工作的雇员和工人提供了 800 欧元。在葡萄牙，收入因疫情而减少的租户有权获得国家住房和城市复兴研究所以零息贷款形式提供的财政支持，用于支付他们负担不起的租金。因欠租而收入大幅损失的小房主亦可申请零息贷款。此类财政措施是利用强有力的工具解决适当住房权问题的有益做法。

24. 特别报告员感到遗憾的是，尽管发布了地方指令，但大多数国家没有就疫情期间切断公用事业服务的问题发布明确的国家指令。在印度，没有全国性的指令，但安得拉普拉德什邦、德里、哈里亚纳邦、古吉拉特邦、旁遮普邦、拉贾斯坦邦和北阿肯德邦等几个邦规定在封锁期间可推迟支付电费和水电费，以确保不会切断家庭的基本服务。¹⁸ 阿根廷、哥伦比亚、马来西亚和巴拉圭等国采取了类似性质的临时措施，无论是保证几个月内不会切断公用事业服务，还是向受影响的家庭或公用事业服务提供商提供财政援助。

25. 特别报告员欢迎这些措施，但注意到些措施是在疫情继续肆虐期间的暂时性措施。他强调了社会保障的重要性，以及在疫情期间获得有效和负担得起的公用事业服务，包括水和卫生设施的权利。在家庭变成工作空间、托婴所、日托中心和养老院的时候，这一点变得更加重要。

三. 强行驱逐

26. 尽管各国政府发布了封锁令和临时驱逐禁令，但大规模驱逐和房屋拆迁仍在继续快速进行。公共机关和私人行为体实施了强行驱逐。他们主要针对的是脆弱群体，包括居住在非正规住区或农村社区的人，移民工人，难民，属于族裔、种族和其他少数群体的人，以及土著人民。强迫驱逐在正常时期构成对人权法的严重违反，在疫情期间还可能构成对人道主义法的严重违反。

27. 与一些国家不同的是，印度政府没有颁布全国性的暂停驱逐令。¹⁹ 相反，国家机关和其他公共实体继续进行驱逐和拆除房屋。3 月 16 日至 6 月 16 日期间，住房和土地权网记录了印度各地至少 22 起强行驱逐和拆毁房屋的事件，影响到土著(阿迪瓦西)社区和达利特人(在册种姓)的 13 500 多人。²⁰ 大多数驱逐似乎在很大程度上是出于可自由量裁的原因，与防止危及生命的情况无关，如“美化”项目、政府土地清理和“智能城市”项目。

28. 在南非，未经法院在考虑了所有相关情况后发布命令，不得将人们从家中逐出或将其房屋拆除。4 月 16 日，政府发布了一份公告，明确禁止驱逐。²¹ 然而，

¹⁸ 见印度住房和土地权网络提交的材料。

¹⁹ 同上。但是，有一些涉及具体地区的通知，如恰尔肯德邦。由于没有具体的执行机制，此类通知大多是对房主的指示。

²⁰ 见印度住房和土地权网络提交的材料。

²¹ 见南非法律资源中心和社会经济权利研究所提交的材料。

根据收到的信息，在几个城市的封锁期间，数百人被驱逐，其房屋被拆除。²² 例如，阿扎尼亚非正式定居点至少遭到 11 次驱逐和拆迁，大部分是由特克维尼市雇佣的安全机构“卡尔文家庭安保服务”执行的，导致 300 多人无家可归。3 月 31 日，据称有两人被实弹击中，三人被催泪弹击中。据报，在特克维尼市的其他非正式定居点，如 Mathambo、eKhenana 和 Ekuphumeleleni，以及开普敦的 eMpolweni 非正式定居点和 Kommetjie 附近的另一个非正式定居点也发生了强行驱逐和拆迁的情况。

29. 在埃塞俄比亚，据报，亚的斯亚贝巴市政当局拆除了数十座属于临时工的房屋，导致至少 1 000 人在 4 月份的疫情期期间无家可归。在尼日利亚，尽管从 3 月 30 日开始封锁，在拉各斯州 Ogba 的 Yaya Abatan 和贝努埃州的 Makurdi，强行驱逐仍在继续。²³ 根据收到的资料，政府未能确保正当程序，也没有提供替代住所，造成被驱逐的人无家可归。²⁴

30. 在法国，居住在加莱和大桑特临时帐篷中的寻求庇护者和移民继续受到执法官员的强行驱逐、骚扰和过度使用武力，2020 年 3 月至 5 月期间，加莱有 175 名移民和难民被强行驱逐。²⁵ 欧贝维利耶、维耶特门以及巴黎的圣丹尼运河沿线的营地或非正式定居点也被拆除。加莱有多达 1 500 人、大桑特有多达 600 人(其中包括若干孤身未成年人)无法获得足够的医疗服务、水、卫生设施、食物和住房，很有可能感染冠状病毒。²⁶

31. 在肯尼亚，没有在全国范围内暂停驱逐。虽然国家卫生部门发布了留在家中的命令，但在 Kariobangi、Ruai 和 Kisumu 地区发生了强行驱逐，共影响到大约 2 万个家庭。²⁷ 2 月 26 日，在 Kisumu 县 Dago 村，150 多所房屋被拆除，非正规学校和配水点也被拆除。5 月 3 日，内罗毕 Kariobangi 非正规住区的 8 000 多名居民无家可归，尽管法院的命令与此相悖。被驱逐的家庭住在政府所有的土地上，多年来一直在支付租金。截至 7 月 15 日，政府尚未采取行动向这些家庭提供食物、临时住所、水和卫生设施或赔偿。8 000 多人因此无家可归，需要紧急援助。

32. 在巴西，负责司法政策的机构国家司法委员会在 3 月至 6 月期间发布了建议，暂缓所有驱逐的司法截止日期，即使是在“收回”的情况下也是如此。尽管圣保罗法院司法机构高级理事会提出了建议并作出了若干决定，但 3 月至 6 月期间，圣保罗州报告了许多强行驱逐和纵火袭击案件，影响到 2 000 多个家庭，其

²² 同上；另见南非德班的教会土地方案和 Ndifuna Ukwazi 提交的材料。

²³ 见大赦国际提交的材料。

²⁴ 尼日利亚前任务负责人提出的强行驱逐问题似乎有增无减；见 [A/HRC/43/43/Add.1](#)。

²⁵ 见大赦国际提交的材料。几年来，该地区的强行驱逐问题一直受到联合国人权专家的严重关切；见 [A/HRC/43/43/Add.2](#)。

²⁶ 见大赦国际提交的材料。

²⁷ 见经济和社会权利中心(Hakijamii)和大赦国际提交的材料。特别报告员在 2020 年 5 月 20 日的 KEN 1/2020 通信中向肯尼亚提出了这一问题，并于 5 月 22 日向新闻界发表了声明。在提交本报告时，尚未收到任何答复。所有通信和答复都可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

中包括无地工人运动成员。²⁸ 令人遗憾的是，6月11日，总统宣布，他否决了国会通过的第1179/2020号法案的规定，即对于不支付城市房产租金的情况，在2020年12月之前暂停驱逐。²⁹

33. 在美国，随着不同辖区暂停驱逐的临时性分散措施即将停止，预计将出现一场“驱逐海啸”。³⁰ 虽然联邦政府通过《冠状病毒援助、救济和经济安全法》发布了暂停驱逐和暂停取消赎回权的命令，但正式和非正式驱逐仍在继续，企业房东似乎在其中占大多数。³¹ 针对驱逐和取消赎回权的联邦保护仅适用于拥有某种形式的联邦援助或有联邦支持的抵押贷款的房产。许多租房者不了解或无法证明联邦身份，这让他们只能依靠地方和州一级的措施，其时间和效果都各不相同。对地方反驱逐措施的学术分析表明，租户受到的整体影响因不同的辖区有显著差异，因此，难以就地方措施是否真的能够保护租户和面临驱逐风险者的住房权得出确切结论。³² 还有一些程序性障碍削弱了驱逐禁令：由于州级房东-租户法律要求公布租金，以便法官审理案件，许多驱逐行为都是在默认的情况下进行的。

34. 前景是黯淡的。不仅许多驱逐禁令即将到期，而且联邦法案下的失业救济金也已经到期，家庭面临的经济压力可能会导致一波大规模的驱逐。尤其面临风险的是美国的1.1亿租房者。据估计，到9月30日，至少有20%的人将面临被驱逐的风险。³³ 如果许多租房者开始拖欠月租，估计会持续出现取消赎回权情况，因为许多支付抵押贷款的房主要依赖租金来偿还债务。因此，特别报告员强调，各国不仅应采取暂停驱逐的国家禁令，还应向租房者和抵押贷款付款人提供财政援助。

四. 对弱势群体的影响

A. 不歧视是适当住房权的一个核心方面

35. 国际法中的适当住房权与《经济社会文化权利国际公约》第2条和第11条规定的不受歧视权利密切相关。特别报告员的正式头衔突显了这些权利之间的密

²⁸ 见 LabCidade、Observatório de Remoções、Habitat for Humanity、Terra de Direitos 和 Labá (Direito, Espaço e Política)提交的材料，巴西。

²⁹ 特别报告员在2020年7月3日BRA 5/2020号函件中提出了圣保罗的驱逐问题，并于7月9日向新闻界发表了声明。在提交本报告时，尚未收到任何答复。

³⁰ Leticia Miranda, “A ‘tsunami of evictions’ is coming, warn housing advocates”, NBC News, 15 July 2020.

³¹ 同上。

³² Emily A. Benfer and others, COVID-19 Eviction Moratoria by State, Commonwealth and Territory: All States database, 可查阅 <https://docs.google.com/spreadsheets/u/1/d/e/2PACX-1vTH8dUIbfnt3X52TrY3dEHQCAm60e5nqo0Rn1rNcf15dPGExxM9QN9UdxUfEjxwvfTKzbCbZxJMdR7X/pubhtml>; Eviction Lab, COVID-19 Housing Policy Scorecard database, 可查阅 <https://evictionlab.org/covid-policy-scorecard>。

³³ Renae Merle, “Evictions are likely to skyrocket this summer as jobs remain scarce. Black renters will be hard hit”, Washington Post, 6 July 2020. 另见美利坚合众国佛罗里达州住房正义联盟和社区正义项目提交的材料。

切关系。确保适当住房权不受歧视的义务涉及尊重、保护和实现住房权的所有国家义务。这不仅包括以非歧视的方式提供住房的义务，而且还有义务消除实现这一目标所面临的系统性历史障碍，如种族主义或种姓制度。在疫情的背景下，这一责任更为明确，有色人种、族裔和种族少数群体、土著人民，以及在遭受虐待和暴力的同时不得不承担育儿和工作责任的妇女受到不成比例的影响。

B. “冠状病毒病的肤色”：族裔、种族少数群体和土著人民

36. 种族、族裔少数群体和土著人民受到了冠状病毒病最具破坏性的影响。在疫情的北美“震中”美国，冠状病毒病有明显的“肤色”，受害者大多是有色人种。例如，疾病防治中心报告称，截至2020年6月12日，美洲土著和非洲裔美国人经年龄调整的住院率是非西班牙裔白种美国人的五倍，而西班牙裔美国人住院的可能性是非西班牙裔白种美国人的四倍。³⁴ 这些数据得到了几个独立消息来源的证实，这些消息来源报告了令人担忧的类似发现。³⁵ 在其他受严重影响的国家，如巴西和印度，这种数据没有收集或尚未公布，但很明显的是，边缘化群体受到的影响最大，这些群体往往是土著、奎伦博拉或低种姓社区。³⁶ 如上所述，缺乏这种分类数据是了解疫情对特定弱势群体和住房权的影响的主要障碍。在巴西，里约热内卢联邦法院发布了一项命令(令人遗憾的是，该命令后被撤销)，要求记录关于冠状病毒病的健康统计数据 and 死亡数据，并记录与种族、性别和地点有关的信息，以保护最弱势群体的健康。³⁷

C. 妇女和儿童

37. 许多材料都强调了冠状病毒病对妇女住房权和妇女其他权利的严重影响。作为卫生保健和社会部门以及农业、非正规部门和街头贩卖行业中的一线工人，女工受到不成比例的影响。³⁸ 除了失业和收入损失外，她们还首当其冲地承担了育儿和其他家务工作，这些工作由于居家令而大幅增加，同时还要兼顾她们的职业。³⁹ 封锁还导致家庭虐待和暴力加剧。⁴⁰ 在一些国家，如新西兰，从一开始就将应对家庭暴力纳入到总体封锁计划中；意大利、西班牙和其他国家建立了全国性计划，如现

³⁴ 见 www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/racial-ethnic-minorities.html。

³⁵ 例如，见 APM Research Lab, “The colour of coronavirus: COVID-19 deaths by race and ethnicity in the U.S.”, 5 August 2020; Richard A. Opiel, Jr. and others, “The fullest look yet at the racial inequity of coronavirus”, *New York Times*, 5 July 2020; Pew Research Centre, “Health concerns from COVID-19 much higher among Hispanics and blacks than whites”, 14 April 2020; Emory University, COVID-19 Health Equity Interactive Dashboard database, 可查阅 <https://covid19.emory.edu>; and Elise Kaplan and Theresa Davis, “‘Huge disparity’ in COVID-19 death rates for Native Americans in NM”, *Albuquerque Journal*, 31 May 2020。

³⁶ NPR, “The coronavirus is spreading through indigenous communities in the Amazon”, 12 June 2020.

³⁷ 见 Terra de Direitos 和 Labá (Direito, Espaço e Política)提交的资料，巴西。

³⁸ 劳工组织，《劳工组织监测》，注 16。

³⁹ 有关分析见联合国，《政策简报：冠状病毒疫情对妇女的影响》，2020年4月9日。

⁴⁰ 国际救援委员会，《冠状病毒疫情期间和之后应对暴力侵害妇女和女童行为基础指南》，2020年6月26日。

有庇护所已经满员，就将虐待受害者安置在酒店中；德国做出了无限期承诺，为庇护所和其他关键服务提供资金。但很多国家都没有这样做，例如联合王国。⁴¹

38. 虽然巴塞罗那等一些地方政府和希腊等国家政府颁布了保障妇女权利的具体政策(例如，保护遭受家庭暴力的妇女)，⁴² 但缺乏冠状病毒疫情对妇女安全和适当住房权影响的分类数据。关于对儿童的影响，也可以得出类似结论。

D. 移民工人

39. 国内和国际移民工人是受冠状病毒疫情影响最严重的群体之一。在中国和印度等新兴经济体，无论是在正规经济还是非正规经济中，他们都提供了很大比例的城市劳动力。在全球范围内，许多移民工人靠在街头贩卖谋生，在家庭中充当私人家政工人，或在受到严重影响的部门工作。他们特别容易受到停工和工作场所关闭造成的经济影响。许多人没有永久地址、官方工作授权或工作合同，因此往往被排除在国家社会保障系统之外，或者在工作和住房权受到侵犯时面临巨大的司法障碍。

40. 在许多国家，移民工人不仅失去了所有收入，而且还被要求返回原籍国或原籍地，尽管由于国内和国际旅行暂停，或边界被关闭而无法返回。虽然各国政府颁布了一些人道主义措施来帮助移民工人(往往是在司法机构的推动下)，但绝大多数来自贫困或其他边缘化群体的此类工人仍然极其脆弱。

41. 在一些令人震惊的案例中，比如在印度，在封锁令颁布后，在没有交通选择的情况下，移民工人不得不步行数百英里回到家乡的村庄和城镇。由于缺乏为城市移民工人制定的社会或低成本住房政策，绝大多数此类工人住在他们的工作场所，包括工厂、商店、建筑工地和餐馆，因此在宣布实施封锁时变得无家可归。3月28日，印度各邦奉命封锁边境，阻止移民返回家园，据称这是为了控制病毒的传播。尽管中央政府与许多州一样，禁止因不支付房租而驱逐旅社中的移民工人、学生和职业妇女，并向各邦发出建议，以确保移民工人在封锁期间能够获得住所和食物，尽管许多救济营地和移民工人紧急避难所在延迟后得以开放，但他们在饥饿和贫困方面仍面临巨大挑战，多项人权包括住房权受到侵犯，许多人死于精疲力竭、饥饿和口渴。⁴³ 缺乏获得安全和适当住房的权利意味着许多移民工人是在进行死亡行军。

E. 老年人和残疾人

42. 老年人一直是受冠状病毒病影响最大的群体之一。⁴⁴ 这不仅是因为他们因病毒患严重疾病的风险很高——几乎在所有国家，因冠状病毒病造成的死亡更多地

⁴¹ Amanda Taub and Jane Bradley, "As domestic abuse rises, U.K. failings leave victims in peril", *New York Times*, 2 July. 更多详情见 [A/75/144](#)。

⁴² 见西班牙巴塞罗那省议会提交的材料。

⁴³ 特别报告员在2020年5月28日的函件 IND 9/2020 中向印度提出了关切，并于6月4日发布了一份新闻稿。他感谢印度6月26日的答复。

⁴⁴ 见 www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/older-adults.html。

集中于 70 岁及以上的老人，而且还因为许多老年人要靠社会支持来维持独立生活。保持社交距离的要求和隔离措施，加上护理机构和社会支持服务中系统性的人手不足，以及流动护理服务的部分关闭，导致数个国家的整整一代人遭到可怕的忽视。残疾人也遇到类似挑战，在收到的材料中，有关他们的信息仍然相对较少，这令人非常关切，因为疫情严重损害了他们的权利，包括他们获得医疗保健和在社区内独立生活所需的其他服务的机会。

43. 由于居家令、保持社交距离的措施、可能会长期住院而亲人无法探望，老年人无法保持社会联系，为此付出巨大的情感和心理代价。护理机构中的老年人和残疾人对此感受最深，这些机构限制或禁止家庭成员探视。对老年人和残疾人权利造成的全部、累积影响尚不清楚，但很可能十分严重。

44. 特别报告员谨强调，正如经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见所确认的那样，安全、提供基本服务和文化适宜性是适当住房权的关键要素，在与其他人权的相互关系中也是如此。家不仅是房子。安全和文化适宜性是适当住房权，包括维持社会关系的权利的关键要素。这也意味着，“家”应该考虑到心理健康，无论是一个人独自居住、多代同堂，还是在护理机构中。

F. 男女同性恋、双性恋和跨性别者

45. 在提交的许多资料中，由于疫情及其对住房权的影响，男女同性恋、双性恋和跨性别者被发现是最有可能被边缘化的群体之一。⁴⁵ 令人遗憾的是，往往没有该群体所受影响情况的分类数据。在某些区域，包括南亚和太平洋地区，由于房东的社会排斥和歧视，变性人和多元性别者往往居住在公共空间。⁴⁶ 在亚太区域的许多国家，在封锁期间，他们无法在家里、学校或医疗场所获得安全的住所和对变性人友好的适当卫生设施，在农村地区尤其是如此。在印度尼西亚，接受调查的 90% 的变性妇女由于在非正式住区和拥挤地区的生活条件，以及需要与他人高度互动的工作，感染冠状病毒的风险很高。联邦政府发布的救济计划没有具体解决男女同性恋、双性恋和跨性别群体的脆弱性和需求。

46. 在印度，封锁对受雇于娱乐、性工作和街头工作等非正规部门的变性人的生计造成了灾难性影响，迫使他们像许多移民工人一样返回家乡和村庄。在巴基斯坦，许多男女同性恋、双性恋和跨性别者无家可归和/或住在拥挤的社区之家，保持社交距离在实际上是不可能的。由于污名化和社会边缘化加剧，他们在努力获得救济方案的支持时还经常受到官员的歧视。⁴⁷

⁴⁵ 其中包括哥伦比亚提交的材料；阿根廷布宜诺斯艾利斯市公共防卫部；General Alvear municipality, Mendoza Province, Argentina；阿根廷门多萨省 General Alvear 市；柬埔寨人权中心；印度住房和土地权网络。

⁴⁶ 见亚太变性人网络提交的材料。

⁴⁷ 关于冠状病毒疫情对男女同性恋、双性恋和跨性别者的影响，更详细的评估见 [A/75/258](#)。

G. 非正规住区的居民

47. 在非正规住区，许多人生活在不尊重适当住房权和缺乏使用权保障的条件下。人们往往认为，作为封锁措施的一部分，人们有能力在家里保持社交距离，但这在非正规住区是不可能实现的，因为非正规住区的特点往往是人口密度高，家庭和邻居共用狭小房间和有限的公共空间。由于缺乏足够的水和卫生设施，难以经常洗手。在获得医疗、保健服务、检测、卫生用品和防护装备，以及获得各国为应对生计和收入遭到的破坏性影响而提供的经济福利方面，非正规住区居民与正规住房的居民之间也存在重大差距。

48. 如上文第 26 至 34 段所述，在受冠状病毒疫情影响的若干国家，如巴西、埃塞俄比亚、法国、印度、肯尼亚、尼日利亚和南非，居住在非正规住区和临时住房的人在疫情期间被驱逐。在所有人都被命令呆在家中的时候，这种强制驱逐让非正规住区居民面临更大的被感染和无家可归的风险。这样的驱逐也使其他人口群体面临病毒在社区传播的风险。

49. 尽管意大利等一些国家的政府对非正规住区人口(其中许多是罗姆人)的状况进行了评估，但罗马尼亚等其他国家的罗姆人住区仍然非常不稳定，居民面临着被驱逐、无家可归和“环境种族主义”这一结构性问题的威胁。⁴⁸ 斯洛伐克和乌克兰对罗姆人住区中人口的状况进行了评估，在那里获得水和卫生设施仍然是主要问题。⁴⁹ 阿根廷和墨西哥等许多其他国家为非正规住区制定了进一步保护措施，包括增加水源或提供水，以及提供额外的食品、卫生和保健服务。⁵⁰

H. 无家可归者

50. 在西班牙，尽管指导方针允许无家可归者在封锁期间呆在公共场所，但在马德里、巴塞罗那和巴伦西亚等地，据报数十人因违反封锁措施而被罚款。在瑞典，没有为无家可归者制定国家战略，似乎只做了一些微小的改变，以满足疫情期间无家可归者的需要，例如延长收容所的开放时间，或者提供额外的房间和设施，使人们有可能保持社交距离。⁵¹

51. 在美国，估计有 50 多万人在冠状病毒疫情之前就已经无家可归。这一数字可能会进一步上升，除非在防止驱逐的临时保护措施的基础之上，采取有深远影响的措施。如果不采取进一步措施，到 2020 年底，疫情造成的经济影响可能会使美国的无家可归者增加 45% 之多。⁵²

52. 无家可归者难以在收容所中充分保持社交距离，面临更大的社区传播风险，缺乏平等获得保健服务的机会，从而使他们的健康权和生命权面临重大风险。如

⁴⁸ 见意大利和罗马尼亚 Căși sociale ACUM! 提交的资料。

⁴⁹ 见斯洛伐克和联合国乌克兰国家工作队提交的资料。

⁵⁰ 见墨西哥和阿根廷提交的资料。

⁵¹ 见大赦国际提交的资料。

⁵² 见美国无家可归和贫困问题国家法律中心提交的资料。

上文第 17 至 19 段所述，欧洲多个政府和美国一些州，如加利福尼亚州、康涅狄格州和弗吉尼亚州，都在酒店和宿舍等目前空置的空间为无家可归者提供了私人房间。然而，许多国家和地方政府除了在疫情之前就已经采取的措施以外，没有采取进一步措施来保护无家可归者。

53. 在美国，一个主要关切是地方政府违反疾病防治中心在 2020 年 3 月发布的官方意见而驱散聚集地。与里诺、奥克兰或奇科等其他城市不同，纽约市、迈阿密、丹佛和费城等几个城市清除了无家可归者的聚集地，但没有提供足够的替代住所，或者对在地铁或公共场所躲避风雨的无家可归者进行了清扫行动。鉴于美国大多数无家可归者收容所人满为患，就保护人们不感染冠状病毒而言，驱散聚集地的政策意义不大。虽然无家可归者聚集地不符合国际人权法关于向缺乏安全和适当住房者提供此类住房的要求，但在疫情期间清除这些聚集地，而不提供替代办法和有保障的住房，是对适当住房权的严重侵犯，侵犯了人的尊严。

I. 生活在收容环境或冲突和暴力局势中的人

54. 逃离冲突和暴力局势的人，如难民、境内流离失所者和移民，在疫情期间尤其面临风险，他们的适当住房权和其他人权经常受到侵犯。他们缺乏生存所需的足够住房或基本设施，还经常在冲突期间遭到房屋拆毁。疫情导致边境关闭，包括针对冠状病毒疫情的旅行限制，影响了人们申请庇护的能力。⁵³ 无证移民尤其面临被驱逐的风险，因为其身份使他们无法寻求司法救助。⁵⁴ 随着疫情在冲突地区迅速扩大，缺乏足够的住房已成为人道主义危机的核心问题。⁵⁵

55. 境内流离失所问题监测中心报告说，由于担心传播冠状病毒，在疫情期间继续强行驱逐境内流离失所者。⁵⁶ 例如，为移民工作的医生被从家中驱逐，因为担心他们会在社区中传播冠状病毒；在中国广州，在当地政府宣布 5 名尼日利亚人病毒检测呈阳性后，几名非洲裔人被逐出居住地。在几天内就启动了一场运动，测试和追踪该市内的所有非洲人，引发了人们对种族歧视的担忧。在摩加迪沙、内罗毕和喀布尔等城市，境内流离失所者和难民是非正规城市人口的重要组成部分，感染病毒的风险更大，同时无法获得由国家或捐助者提供、只有公民才能获得的福利或援助方案。鉴于拉各斯境内流离失所者非常多，至少有 100 000 人，该市出现了真正的人道主义和人权紧急状况，特别是在疫情期间驱逐增加的情况下。

56. 大多数收容环境构成了病毒迅速传播的巨大风险，如监狱和拘留营，在这些环境中的人本已无法获得基本人权，包括获得适当住房。病毒最初的传播就是在类似的自愿性质收容机构中发生的，例如疗养院，感染这些地点呈爆炸式增长。

⁵³ 见联合国难民事务高级专员公署的分析，可查阅 im.unhcr.org/covid19_platform/#_ga=2.205407256.902499537.1595336565-1933388451.1454743330。

⁵⁴ Caitlin Dickerson, “Sleeping outside in a pandemic: vulnerable renters face evictions”, *New York Times*, 4 July 2020.

⁵⁵ 例如，见国际救援委员会关于也门的资料，《处于边缘的也门：冠状病毒病，饥饿与战争》，2020 年 7 月 2 日。

⁵⁶ 见境内流离失所问题监测中心提交的资料。

尽管在疫情期间努力缓解监狱拥挤问题，例如在柬埔寨、印度尼西亚、秘鲁和巴勒斯坦国，⁵⁷ 但被监禁的人员仍然面临很大的风险，他们获得适当住所的权利变得更加岌岌可危，这种权利由于被监禁受到极大的限制。

五. 疫情之后的住房问题

A. 超越临时措施

57. 特别报告员欢迎各国政府采取的许多临时措施，如暂停驱逐、援助租房者和抵押贷款还款者、将无家可归者安置在临时收容所和酒店，这都走在正确的方向，以在全球危机时期保护住房权。然而，必须认识到，在疫情暴发之前，住房权在许多国家名存实亡。除非令人难以享受安全、有保障住房的结构性因素得到解决，否则目前的临时缓解措施将仅仅是一场海市蜃楼。

58. 在冠状病毒事件暴发之前，驱逐风潮已经甚嚣尘上；无家可归者急剧增加；在获得住房方面存在严重歧视；尽管做出了可持续发展目标 11 等全球承诺，但各国的发展战略并未将获得住房和土地作为优先事项。由于住房金融化，住房被纯粹作为一种商品对待，太多的政府没有开发有效工具，应对几十年来猖獗投机造成的负担能力危机。⁵⁸ 在这一背景下，防止驱逐或无家可归问题的临时措施必须得到评估，即使其中许多措施已经到期。我们迫切需要重新构想一个世界，不再重演过去的错误。

59. 疫情从根本上改变了“家”的含义。由于病毒可能在接下来的几个月里激增，居家令将继续定期发布，这迫使人们重新思考什么是家：不仅是躲避病毒的避难所，也是保持社交距离的安全场所；是一个开展有偿和无偿工作的地方，特别是对那些被要求远程办公的人来说；在很多学校观望是否能重新开学的情况下，家也成了幼儿园和学校。家——这一个结合了如此多不同功能的地方，应该促使我们从根本上重新思考适当住房权问题，更充分地认识到其核心地位。

B. 政策、法律和财政挑战

60. 在努力应对冠状病毒疫情的影响之时，各国面临着以下两个两难境地。首先，人们可以或应该在多大程度上回到病毒暴发前的状态？第二，为了确定如何才能达到目标，有哪些真实的限制和选择？就住房权而言，回到原来的状态不是一个可行的选择，因为这意味着将恢复大规模驱逐，扩大无家可归问题，并接受了这样的现实——即获得住房方面的歧视正在空间上塑造城市化进程的轮廓。应该抓住目前这类现象得到暂时缓解的机会，将住房作为一项人权，为其设想更美好的未来。

⁵⁷ 见印度尼西亚，秘鲁 Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional，柬埔寨 Sahnakum Teang Tnaut，以及巴勒斯坦国提交的资料。

⁵⁸ 有大量学术和政策文献支持这一观点。例如，见 Raquel Rolnik, *Urban Warfare: Housing under the Empire of Finance* (London, Verso, 2019); Olivier De Schutter and Balakrishnan Rajagopal, eds., *Property from Below: Commodification of Land and the Counter-Movement*, Routledge Complex Real Property Rights Series (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2019)。

61. 各国政府在决定如何应对冠状病毒疫情对住房的影响时，面临的主要限制是财政、政策和法律方面的限制，但从根本而言，也面临着政治远见和政治意愿上的限制。特别报告员坚信，只要有坚定的政治承诺，就会有足够的途径来解决这些制约因素。在下文第六节提出的具体建议中，他探讨了其中许多途径和步骤。许多政策、法律和财政手段对各国政府来说并非遥不可及，而且是在疫情期间和之后充分享有住房权所必需的。

六. 结论和建议

62. 本报告依据的是各国、地方政府和民间社会组织应特别报告员和其他联合国人权专家的请求，所作的大量回复中提供的资料。特别报告员在报告中称，各国在疫情期间要求公民呆在家中，住房因此是抗击疫情的第一线。然而，在冠状病毒疫情之前，世界即缺乏不受歧视地获得安全、负担得起和适当住房的机会，而疫情之后的经济危机进一步加深了这种不足和歧视性，有可能将公共卫生紧急状况变为全球范围的住房紧急状况。

63. 特别报告员欢迎世界上许多国家通过暂停驱逐、保护租房者和抵押贷款付款人的措施，暂时避免了疫情对住房造成最严重的后果。然而，即便如此，在三个方面仍有很大的担忧。

64. 首先，疫情的影响包括对住房权的影响分布非常不均匀，反映了种族、性别和其他方面原已存在的等级制度和不平等。在社会和经济鸿沟较深的国家，出现了很大的死亡率和感染率差异。数百万边缘化人口无家可归、住房过度拥挤或住房条件不足，造成了在很大程度上可以预防的大量死亡和痛苦。令人遗憾的是，有充分的理由担心，由于这场大流行病造成的经济危机，在获得安全和适当住房方面的既有不平等和歧视将进一步加深。

65. 其次，在疫情继续肆虐的同时，许多临时缓解措施将在未来几个月内到期，或者已经到期。因此，预计驱逐、饥饿、无家可归以及最终的死亡将出现前所未有的激增。

66. 第三，在疫情期间，强制驱逐即使没有加速进行，也在继续发生。无家可归者、居住在非正式住区的人、移民工人和许多其他弱势群体面临日益恶化的条件，感染的风险增加，病毒在社区传播和死亡的风险增加。

67. 特别报告员认为，根据所收到的资料，并根据他深思熟虑的判断，可以而且应该避免这种后果，可以而且有可能采取更好的办法，使冠状病毒疫情不对住房权产生最坏的影响。为此，谨提出 5 项短期建议和 9 项中长期建议。

68. 特别报告员建议各国政府在短期内：

(a) 收集并公布关于冠状病毒疫情及其对适当住房权和弱势群体影响的数据，按种族、性别、种姓、宗教、残疾情况、性取向、性别认同和其他适用标准，如移民、难民或移徙身份分列。这种数据应涵盖住房权的各种指标，包括无家可

归、过度拥挤、可得性、质量和可负担程度，以及与使用权保障有关的详细信息，特别是驱逐的次数以及哪些人受到驱逐的威胁和影响；

(b) 执行暂停令，暂停对所有人的驱逐、取消赎回权和驱逐诉讼程序，包括居住在一国的非本国国民。特别是在疫情期间，各国政府必须作出零驱逐承诺，避免强行驱逐。这还应包括暂停清理无家可归者的聚集地或帐篷；

(c) 在危机期间，在酒店、汽车旅馆、第二居所、宿舍和/或车辆中为无家可归者提供住所，并制定计划，将人们转移到永久住房，而不是重新流落街头。为解决无家可归问题，可大幅增加拨款，用于获得临时住房，购置或征用空闲和空置房，以将其用于永久性住房；

(d) 改进并继续落实社会保障措施，包括对低收入者的收入和就业支持，增加无住房地区包括无家可归或非正规住区居民获得水、个人卫生和环境卫生服务的机会；

(e) 以安全的方式，立即减少因违反将无家可归和其他非暴力犯罪定为刑事犯罪的法律而被监禁的人数，减轻监狱、拘留营或其他教养机构的拥挤程度，并为这些机构的人员提供其他住所。

69. 特别报告员还建议各国政府在中长期内：

(a) 确保作为人权的一部分的适当住房权处于所有冠状病毒疫情应对和恢复措施的核心，确保为实现人人享有这一权利分配足够的资源，包括通过制定和落实符合人权的住房战略和充足的预算拨款；

(b) 确保应对和恢复措施不具有歧视性，不让任何人掉队，包括那些因性别、种族、族裔、国籍、社会经济地位或其他原因而受到歧视的人。在适当的情况下，必须采取特别措施，确保受到系统性歧视和边缘化并深受冠状病毒疫情负面影响的群体从应对和恢复措施中受益；

(c) 永久性停止强行驱逐，并颁布法律，使驱逐程序更加规范和有序，完全符合国际人权法。这必然涉及从根本上改变国家征用权法律和驱逐程序。至关重要的是，各国应确保没有人因冠状病毒疫情而变得更加脆弱，包括因无力支付房租或抵押贷款而被驱逐；

(d) 确保所有人都能根据可持续发展目标获得充足和安全的水和卫生设施，使无家可归或住房条件不佳的人，如生活在非正规住区的人能够保持必要的卫生水平，包括洗手，以保护自己不感染冠状病毒。这些设施必须设在安全的地点，使所有人都能不受歧视地获得，使他们能有效地自我保护，不受疾病的侵袭；

(e) 为租户和小房东规定租金上限和补贴，以满足他们的需要，确保疫情期间住房市场的稳定，使全球卫生紧急情况不会变成住房紧急情况；

(f) 制定政策，确保在疫情期间有足够的补充收入或失业支持，没有人将收入的 30% 以上用于支付住房费用；

(g) 探索金融干预措施，帮助低收入租户以及非企业小房东摆脱困境，以此换取租户保护；

(h) 向低收入国家和最不发达国家提供充足的发展资金，确保不会在全球经济收缩期间预算缩减的情况下，以紧缩为名牺牲可持续发展目标，包括目标 11；

(i) 限制由私募股权公司充当房东，改善租户和租房者的权利和受保护情况。这应包括颁布立法，规定所允许的租金调整范围或租金上限，并有效防止因疫情造成的经济困难而进行的驱逐。
