



大会

Distr.: General
4 August 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

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

适足生活水准权所含适足住房问题

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递适足生活水准权所含适足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 25/17 号决议提交的报告。

* A/70/150。



适足生活水准权所含适足住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员的报告

摘要

在本报告中，适足生活水准权所含适足住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员莉兰妮·法哈就拟于 2016 年 10 月人居三上通过的“新城市议程”的制定和实施何以必须以适足住房权为依归作了概述。

人居三将是我们在二十一世纪首次举行的全球首脑会议，届时，住房和城市挑战将成为焦点议题。当前，全世界一半以上的人口居住在城市，且大多数城镇居民或无家可归、或缺乏保有权保障或居住条件达不到适足标准，其中有三分之一蜗居在非正规住区内，特别报告员认为，针对此现状，应该作出的改变是制定一项新的以住房权为核心的“城市权利议程”。

报告着重论述了城市中适足住房权的转型期特征及其确保拟在人居三上讨论的一系列问题协调一致的能力。在这方面，特别报告员讨论了必须优先应对的五大关键性交叉领域：**(a)**社会排斥：污名化和住房状况；**(b)**移徙；**(c)**弱势群体；**(d)**土地和不平等；以及**(e)**非正规住区。特别报告员强调了适足住房权何以能够确立问责制和促进边缘群体获得司法救助及参与影响其生活的决策，并提出了实施步骤。

报告最后就城市权利议程提出了大胆的建议，其中包括：**(a)**消除无家可归和强迫迁离的问题；**(b)**确保所有家庭享有保有权保障；**(c)**确保将住房权作为最高权利纳入所有城市法律、政策和方案，包括财政政策和资源配置。

一. 引言

1. 本报告系由适足生活水准权所含适足住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员根据人权理事会第 15/8 号和第 25/17 号决议提交。
2. 依照大会第 66/207 号决议，联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)将于 2016 年 10 月 17 日至 20 日在基多举行。人居三——每二十年举行一次的全球住房问题系列会议的第三届会议——的目标是确立一项“新的城市议程”，旨在确保可持续城市发展、应对贫困和解决未来 20 年内新出现的城市挑战。¹
3. 人居三将是我们在二十一世纪首次举行的全球首脑会议，届时，住房和城市挑战将成为焦点议题。这也将是继大会预期于 2015 年 9 月通过可持续人类发展目标之后首次召开的首脑会议。因此，这便为聚焦于履行在可持续发展目标方面做出的、与城市内住房问题有关的承诺这一任务提供了一个独特的机会。人居三还将会因从前两届全球住房问题会议人居一和人居二以及从寻求实现千年发展目标的努力中汲取的经验教训而更加丰富。
4. 城市化是我们这个时代的主导力量，是实现住房权方面最为严峻的一个单项挑战。全世界一半以上的人口居住在城市和乡镇，且城市化水平还在逐年提高。在 1990 年至 2015 年的 25 年间，城市人口共增加了 20 亿。²据预测，到 2050 年，全世界城市人口所占的比重将达到 66%(增加 25 亿人)，而新增城市人口的 90% 将来自亚洲和非洲。如今，城市化水平最高的地区包括北美(82%)、拉丁美洲和加勒比(80%)和欧洲(73%)。亚洲现拥有全世界 53%的城市人口，而据预测，到 2050 年，这一比例将增至 64%。³城市化颠覆了我们思考、治理、交流和解决争端的方式，创造了新的社区和身份形式，并让空间的利用发生了变革，同时还对所有社会、政治和经济关系产生了深刻的影响。
5. 在这些显示城市人口急剧增长的统计数据背后是向城市迁移以寻求安全和幸福的数以百万计的妇女、男子和儿童的亲身体验。从农村向城市中心迁移或者从其他国家向异国他乡移徙多为绝望境地下走投无路的选择，这其中包括自然灾害、冲突、发展所造成的流离失所、失业或无法维持生计。受影响者往往是那些正从创伤和损失中恢复的人。边缘群体也在以特定的方式迁移。例如，患有精神和身体残疾的人、流浪儿童以及逃离家庭暴力的妇女和青少年有着不同的需求，

¹ 欲进一步了解关于人居三及前两届会议的信息，见 www.habitat3.org/。

² 世界卫生组织和联合国儿童基金会，饮用水供应和卫生设施联合监测方案，《饮用水和卫生设施进展：2015 年最新情况和千年发展目标评估》，(2015 年 6 月)，可在 www.wssinfo.org/上查阅。

³ 联合国，经济和社会事务部，人口司，《世界城镇化展望：2014 年修订版概要》(联合国出版物，出售品编号：E.14.XIII.8)(纽约，2014 年)。

他们迁往城市是希望能够获得必要的支助、学校、卫生保健中心、住房、工作、安全，最重要的是，获得尊严。其他人向城市迁移则是为了寻找新的机会。

6. 城市化通常与发展进步联系在一起，但当前经济发展模式所惠及的却主要是那些已经占优势的群体。城市发展现已成为财富以惊人速度积累的代名词，但与此同时，一大批人却越来越贫困。城市中，豪华住宅快速涌现的同时，非正规住区的规模也在不断扩大，而栖身其中的数百万人在不同程度上都饱受着卫生条件差、清洁水缺乏、临时简易房过度拥挤之苦。在发展中国家，生活条件如贫民窟般恶劣的城镇居民足占三分之一。发达国家亦是如此，新的经济模式导致不平等加剧，这意味着无家可归⁴的现象增多，即便是在经济繁荣时期也不例外，而经济一旦进入紧缩期，情况只会变得更加糟糕。⁵如继续沿着当前这条路走下去，即以放弃一大批人的适足住房权换取“进步”，则城市化根本是不可持续的。

7. 城市所面临的众多严峻挑战都与住房有关。由于日益增长的人口的住房需求得不到满足，城市呈空间分化的格局，许多群体因此深陷贫困，为恶劣的居住条件所苦，很难获得争取更美好未来的机会(见 A/63/275)。住房日益被视为一种可以营销的商品，而不是一项社会公益和一项基本人权，完全留予个人和家庭自行买卖，为越来越不受监管的市场的各股力量所操控，而不是依照协调统筹的政府政策和人权承诺加以规管。

8. 大批城市居民所遭受的不平等、排斥和缺乏适足住房呈系统化模式，统统属于人权问题的范畴，需要通过人权框架加以解决。必须制定一项新的城市议程，并将适足住房权的方方面面及在这方面不受歧视的权利置于该议程的核心地位。

9. 对人居三采取基于权利的方法不单单是将城市化理解为一个可加以衡量和分析的地理、人口或经济现象，还将其理解为一个重振和重塑社会、政治和经济关系的动态进程。基于权利的方法能够将城市化作为一项进程加以理解，在此进程中，持续的人权斗争和对人权的承诺能够而且必须在设定行动议程和确保逐步推进落实议程两方面发挥核心作用。它可确保城市内所有居民享有同等话语权，他们对城市生活的贡献得到认可，并且他们的适足住房权，包括基础设施、服务、交通和其他相关人权，得到充分考虑。

10. 本报告将考虑在城市化背景下再度承诺致力于实现适足住房权如何能够通过以下方面的努力来实现新的城市议程的目标：重塑权力机制和决策进程；变革

⁴ 特别报告员拟提交人权理事会 2016 年 3 月第三十一届会议的专题报告将重点论述无家可归问题和适足住房权。

⁵ 见欧洲无家可归者协同组织联合会，“应对危机财政紧缩措施对欧洲各国无家可归者服务部门的影响”，政策文件，2011 年；另见 A/HRC/27/72，第 GBR 1/2014 号案例，大不列颠及北爱尔兰联合王国政府 2014 年 7 月 10 日作出的答复，可在 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx 上查阅。

社会和政治关系；减少不平等和促进社会包容；解决弱势群体的需要；实行更具问责性和实效的财政资源管理和分配；以及打造富于活力的可持续城市经济。

二. 新的城市议程的人权路径

A. 从人权承诺到切实落实：人居二到人居三

11. 人居三各项目标的实现将有赖于人权通过针对具体情况适用普遍规范和指导原则和应对新出现的挑战来实现转型性变革的独特能力。这实质上描述了基于人权的方法的主要特点和惠益。人权能够促成解决导致排斥和不平等的结构性原因所需的空间、地理、社会和态度上的转变，从而将城市建设成为所有人的机遇之地和幸福之城——在这里，适足的住房、食物、水 and 环境卫生、教育、就业和保健作为基本权利一一得到实现。

12. 适足住房权及其他相关权利必须在城市的议程中占据中心地位。住房是一项基础性权利，与所有其他权利密不可分，而且对于以人的尊严、平等和安全为出发点的方针至关重要。那些将重点放在住房是一种商品或者住房不过是为人们提供栖身之所的狭义解释现已在国际人权法的框架内遭到摒弃。相反，住房权长期以来一直被理解为在和平、安全和有尊严的地方居住的权利。⁶适足住房权及在这方面不受歧视的权利即具有变革性，不仅为我们设定了为之努力奋斗的目标，还为我们确立了一个可借以实现这些目标的行动和问责框架。

13. 二十年前，第二届联合国人类住区会议(人居二)所通过的《人居议程》明确重申“对各项国际文书所载充分和逐步实现适足住房权利”的承诺。⁷但是，《人居议程》的实施并没有充分顾念人权行事。许多地区无家可归的问题不断升级，世界各地实施强迫迁离却不受惩罚的现象继续上演，缺乏适当服务的非正规住区在不断扩张，所有这些都表明，适足住房权至今尚未以有效落实这一权利所需要的方式加以优先落实。

14. 住房对任何一个城市而言都是一个主要的组成部分。但它似乎已基本从公共政策议程上消失。例如，在国际层面，适足住房权一直没有成为发展目标的重点。此外，世界银行内的优先贷款项目也已经发生重大转变，弃低收入住房而择其他，即便是在住房达不到适足标准和无家可归的问题变得更为普遍和严重的时候。在 1970 年代中期到 1980 年代中期期间，90%以上的住房贷款被分配用于低收入住房，而到了 1990 年代中期，这一比例仅约为 10%。⁸此外，分配用于低收入国家

⁶ 经济、社会和文化权利委员会，关于适足住房权的第 4(1991)号一般性意见，第 7 段。

⁷ 《联合国人类住区会议(人居二)的报告(1996 年 6 月 3 日至 14 日，伊斯坦布尔)》(A/CONF.165/14)，第一章，第 1 号决议，附件二，第 39 段。

⁸ Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal, eds., *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?* (Washington, D.C., World Bank, 2006), p. 68。

的份额则更低(在 1970 年代中期到 1980 年代中期期间约为 40%，后降至 20%)。⁹总而言之，几乎没有证据能够证明《人居议程》中明确作出的实现适足住房权的承诺在逐步得到落实。这中间到底出了什么问题？我们又如何确保在 2016 年作出的类似承诺能够更好地得到履行？

15. 经与政府机关、民间社会和其他行为体举行讨论，特别报告员现已确定，次国家政府与国际人权规范、程序和承诺之间的关系是导致人居二所申明的实现适足住房权的承诺未能成功落实的一个因素。在过去的 20 年中，次国家或地方政府在实施《人居议程》中与住房有关的规定方面被赋予了更大的责任。不过，国际人权机制和程序主要是与国家一级的政府进行接触，而不是直接处理地方政府的具体情况。¹⁰因此，地方政府在一方面肩负着住房及相关方案的主要责任，另一方面又为本国承担的国际义务所约束的情况下，鲜少能够参与到可借以澄清义务的国际进程中去，而且它们往往对其职责缺乏清晰的认识。此外，在城市一级，人权方面关于监测、实施和问责的制度框架现已落实到位。

16. 第二个因素是人们对住房权内涵的理解在不断变化。二十年前，住房权被视为“撬动转型变革的杠杆”，这一想法与今天相比，远不够成熟。直到 1990 年代，无论是在国际层面上还是在国家层面上，适足住房权的实现才开始被普遍视为政府的宏伟目标。然而，在千年结束之际，经济、社会和文化权利的“二代”地位遭到削弱，而住房权却被理解为能够增强权利持有人的权能以使之成为决策进程的积极参与者，向污名化和排斥发出挑战，并提供司法救助和有效的补救措施。同时，还被理解为可以让国家对其为逐步实现住房权所采取的措施负责任，包括通过住房战略和相应的预算分配。这些措施必须予以评估，以视是否与人权相符，且必须与国际、国家、次国家和地方举措和战略相吻合。

17. 这些历史性的发展从根本上颠覆了借以实现适足住房权的途径，使之从原先一味注重国家级政府所作的承诺的抱负型模式转向更加能动地认识权利要求人和社会运动与所有各级政府和非政府行为体一道在实现适足住房权方面所必须发挥的作用。这具体体现在以下三个方面：越来越多的国家已经在本国宪法中承认适足住房权；国内法院所裁定的适足住房权要求日益增多；以及《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》(大会第 63/117 号决议，附件)现已生效，从而确立了个人申诉程序。但是，适足住房权实现方式上的这一转变还没有完全在地方一级扎根，在地方一级，主要行为体对国际和宪法规范的认识欠缺，而且司法救助往往缺失。

18. 人居三挑战在于将一项新的城市议程植根于对适足住房权如何能够为实现人人享有适足住房的包容性可持续发展城市的目标这一转型进程奠定基础的

⁹ 同上。

¹⁰ 欲了解全面充分的讨论，见少数群体问题特别报告员提交人权理事会的报告(A/HRC/28/64)。

最新且更具能动性的认识。新的城市议程是各个城市在正确的时间迎接并明确一个新的人权框架——人权议程——的正确之所。在这一人权框架内，所有相关行为者的适足住房权及相关义务都必须清楚明确且根深蒂固。

B. 住房权：城市权利议程的一大支柱

19. 将住房权作为一个支柱纳入一项新的城市议程将会产生重要的影响。住房权是指在一个安全的且与服务、就业机会和城市生活相连相通的家中居住的权利。除了四面有墙壁和头上有屋顶，它还需要个人和家庭能够获得供水、卫生设施、电力、学校、保健和其他服务，如废物管理、道路、污水处理系统，且交通近便。¹¹

20. 住房权的实现需要采取以人为本的方针，即以无家可归者或居住条件达不到适足标准者成为住房政策和方案的核心推动者和优先利益攸关方的能力为出发点。因此，必须认真征求这些群体的意见，使其及时获知相关信息，并将其纳入规划进程与政策的制定和实施。住房权催生出新的社会、经济和政治关系，而权利持有人或可借助这些关系来界定和要求其权利，并促成实现其权利所需的社会和政治变革。

21. 住房权包括多个组成部分，须一一逐步加以落实。各级政府都有义务通过用以实现住房权的战略，包括在与获取住房、住房供应情况和可负担性及相关服务有关的所有政策中打击歧视和促进平等的严格规定。此种战略中必须包括可衡量的总目标和具体目标、实现这些目标的合理期限，以及监测、评估和确保进度或在必要时采取矫正措施的机制。这样一来，便可在人权义务与实现在新的城市议程中通过的目标和指标的挑战之间建立起直接的联系。

22. 住房权的有益性在于它在谁承担责任以确保谁的权利方面清晰明确。虽然国际人权条约由国家一级的政府批准，但地方和次国家政府同样负有履行国际人权义务的责任(见 A/HRC/28/64)。城市权利议程必须明确住房权方面的责任，并确保从国家到地方各级政府之间的有效协调和问责。不同部委的政策和方案必须以住房权为主线并与之相一致，同时定期加以监测和评估。

23. 城市权利议程还必须确保增进一系列私营及其他非政府行为体责任和义务的理解，其中包括公私伙伴关系和大型企业，以及那些提供房屋出租的较小型的房地产开发商和废物管理等服务的提供商。私营部门在城市发展中发挥着日益重要的作用，对于城市层面的公共政策有着直接的影响。必须对私营部门加以正确规范和激励，以确保其作为或不作为不会损害人权标准。¹²

¹¹ 经济、社会和文化权利委员会，关于适足住房权的第 4(1991)号一般性意见，第 7 和第 8 段。

¹² 见人权理事会于其 2011 年 6 月 16 日第 17/4 号决议中所核可的《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》(A/HRC/17/31，附件)。

24. 财政问责也是基于权利的做法中一个至关重要却又往往被忽视的要素。适足住房权的实现需要妥善地使用和分配资源。根据国际人权法，政府在编制预算时，必须优先考虑人权，分配“尽可能多的现有资源”，并采用“一切适当手段”，以实现适足住房权及相关权利。¹³

25. 在城市中，诉诸司法以要求和执行适足住房权同样至关重要，这不仅是为了确保切实实行问责制，还可以作为查明实现方案效率和效力最大化所需解决的障碍并加以补救的一种手段。在此试举一例，以示说明。最近的研究表明，如果造成无家可归问题的结构性原因得到解决并加以补救，往往能够为政府节约成本，而不会继续因与无家可归问题相关的维持治安、应急服务、保健和丧失生产力而产生更多的费用。¹⁴ 在这方面，落实和裁定城市中适足住房权的无障碍机制蔚为重要，其中包括在城市一级开展工作的人权机构、民间社会和倡导各项权利的非政府组织、监察员、调解员、行政法庭和法院。

26. 正如城市可以成为孕育建筑、文化、教育和经济发展方面新的创新性进步的“巢”一样，它们还可以成为促进关于实现各项权利的新的、充满活力和包容性的思想和信息交流的发动机。尽管许多城市中所承载的多元化和多样化可能会成为重大冲突的根源，并导致出现排斥和侵犯人权的行为，但它们同样可以滋养人权友好的文化。近年来，新的、声势浩大的人权运动在城市中兴起。与社会运动和城市社区建立密切联系至关重要，因为它们可以推动和壮大对适足住房权的承诺。在其中某些斗争的推动下，城市通过了宪章、条例和其他法律机制，对社会包容和适足住房权加以肯定。¹⁵ 应该好好把握住人居三这个良机，以实现适足住房权为共同目标，利用这些以权利为导向的城市社会运动，并增进它们之间的合作。

¹³ 欲了解关于“尽可能多的现有资源”与人权，包括关于财政政策与社会保障预算编制的重要作用的实质性讨论、分析和指南，见 <http://internationalbudget.org/publications/escrarticle2/>；<http://internationalbudget.org/2014/08/budgeting-for-human-rights-using-the-maximum-of-available-resources/>；<http://internationalbudget.org/2014/09/budgeting-for-human-rights-progressive-realization/>；以及 www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/362-maximumavailableresources-pdf/file。

¹⁴ 除其他外，见 Stephen Gaetz, “The real cost of homelessness: Can we save money by doing the right thing?”, Homeless Hub paper No. 3 (Toronto, Canadian Homelessness Research Network Press, 2012)。

¹⁵ 世界各地通过的人权城市宪章不在少数。由世界城市和地方政府联合组织社会包容、参与式民主与人权委员会印发的《全球宪章——城市人权议程》(可在 <http://www.uclg-cisdp.org/> 上查阅)专门辟出一节来论述住房和住所权(第十节)。

C. 住房与全球发展目标

1. 回顾过去：千年发展目标

27. 为了认清我们在通往人居三的道路上所处的位置，回顾过去以及展望未来可以让我们获益良多。千年发展目标通过之时距离人居二不过四年时间，它影响着人类发展的主导方针，而这反过来又影响着人居二的执行情况。

28. 千年发展目标围绕与消灭贫困相关的七项目标——每一项目标都明确有具体目标和指标——确立了一项国际协定。经此一来，它们就议程中所列的部分议题促成了国际共识。虽未提到人权，但千年发展目标确认，某些目标与享有适足居住标准、食物、工作、水和卫生设施的人权如出一脉，旨在消除贫困和饥饿，实现人人都享有充分的生产就业和体面工作，并到 2015 年将无法获得安全饮用水和基本卫生设施的人口比例减半。

29. 然而，住房问题显然处于七项千年发展目标的外围。住房问题或无家可归问题根本未作任何提及。唯一与住房有关的具体目标(具体目标 7.D：“到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活明显改善”)被置于“目标 7：确保环境的可持续能力”项下，而且，对该具体目标的解释既模糊不清又带有破坏性。照此一来，国家评估报告几乎可以援引所取得的任何改善，哪怕只是些微的改善；看重居住在贫民窟的城市人口所占比例的相关数据并以此作为一个关键指标只会怂恿强迫迁离，而这实际上与人权法是背道而驰的。1 亿人口的具体目标与生活条件达不到适足标准或类似贫民窟的 10 多亿人口相比，无异于杯水车薪，且与确保人人获得包括保有权保障在内的适足住房等主要的人权关切相脱节。¹⁶

30. 千年发展目标一经通过，即有横扫为实施《人居议程》(见上文第 13 段)业已启动的各项进程之势。关于贫民窟居民的模糊且不充分的具体目标似乎已与《人居议程》中明确作出的逐步实现适足住房权的承诺混为一谈。尽管最初的打算将是千年发展目标作为一项国际参考工具，以凸显某些问题，但它们却演变成了一幅国家层面据以取得进展和排定优先事项次序的蓝图，左右着各项发展议程的供资情况。它们被广泛应用于国家政策制定和预算讨论，那些未纳入千年发展目标的问题则被排挤至二级优先事项的地位，相应的资源和政治意愿投入也随之撤出。统计指标与权利的实现相混同。这样一来，如果改善居住条件如贫民窟般恶劣的一小部分人口的生活的具体目标很快实现，但实际上，世界各地住房条件达不到标准和无家可归的现象却在继续增多，也就不足为奇了。

31. 千年发展目标对于以权利为基础的促进解决住房问题的城市议程的制定有着直接且不利的影响。城市中心内住房权的基本方面已经遁于无形，特别是保有权保障、无家可归、合适的地段和住房的可负担性及相关服务——千年发展目标

¹⁶ 欲了解关于适足住房权所含保有权保障的讨论，见 A/HRC/22/46 和“城市贫民保有权保障指导原则”(A/HRC/25/54，第二节)。

未提及其中任何一个方面。具体目标 7.D 对住房结构和卫生间的注重将人们的注意力从人居二所查明的城市化所带来的重大经济、社会、治理和环境挑战上转移开去。¹⁷ 此外，千年发展目标缺乏问责机制，没有提及与权利持有人的有益接触、司法救助或者适足住房权的实现，而当初若能利用人权将千年发展目标聚拢至其共同实施框架之下，即会是另一番景象。

2. 展望未来：可持续发展目标

32. 特别报告员注意到，本报告的编制正值通过 2015 年后发展议程的前夜。¹⁸ 可持续发展目标的内容似乎已经采纳了从千年发展目标方面工作中汲取的部分经验教训。按照现在的情况，成果文件的最后草案¹⁹ 再度明确承诺营造包容性社会、打击不平等、确保司法救助机会平等和尊重所有人权。特别值得一提的是，该文件提到了发展权、自决权、妇女享有经济资源、生殖和劳动权利的平等权利以及获得适足生活水准(包括食物和水)的权利。但是，该文件对适足住房权只字未提。

33. 目标 11 是各国承诺 “建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区”。其中，具体目标 11.1 是：“到 2030 年，确保所有人都能获得适足、安全和负担得起的住房和基本服务，并改造贫民窟”。尽管其中没有提及适足住房权，不免令人忧虑，但却具体提到了确保所有人都能获得适足的住房，这一点蔚为重要，因为这至少使之与和现有人权义务相关的更为连贯一致的框架建立起了某种联系。但是，“适足、安全和负担得起的住房”的标准何以涉及到住房安全性、可负担性、适当的文化环境和可获得性等住房权方面的国际人权规范尚不十分清楚。此外，其中提到了改造贫民窟，但未明确相关标准或提到目前居住在贫民窟的人口的权利，这就有可能会重蹈千年发展目标具体目标 7.D 的覆辙，为临时解释所左右，从而根本无法解决非正规住区居民的实际需求或认识到其住房权的各个方面。缺乏保有权保障、强制驱逐和无家可归——全世界亿万人口所亲身体验的三个主要住房问题——一直是人权机构在实现住房权方面的核心关切，但目标 11 中却未见关于这些问题的只言片语，而采取措施以遏制条件骇人的非正规住区的扩张的想法却无立足之地。

34. 特别报告员认为，一项切实存在的风险是可持续发展目标的实施框架将继续一味地注重统计性衡量和评估，而无实现所有人权所需的切实的问责制、参与、立法行动或司法救助。关于发展所造成的流离失所问题的国际人权标准、划拨尽

¹⁷ Sakiko Fukuda-Parr, Alicia Ely Yamin and Joshua Greenstein, “Synthesis Paper: The power of numbers: a critical review of MDG targets for human development and human rights”, Working Paper Series, May 2013, p. 19. Available from www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Gender/Synthesis%20paper%20PoN_Final.pdf.

¹⁸ 大会透过其第 69/244 号决议决定于 2015 年 9 月 25 日至 27 日在纽约召开关于通过 2015 年后发展议程的联合国首脑会议。

¹⁹ 见 A/69/L.85，附件。

可能多的现有资源、通过国家性和城市性的住房和无家可归问题战略，以及立即采取措施以消除歧视和不平等的义务——所有这些都是享受住房权的关键——迄今尚未在各项讨论中引起重视。总的来说，在可持续发展目标中对适足住房权的继续忽视使人有充分理由担心在人居三上就适足住房权作出的承诺很可能会遭到排挤。

35. 绝不允许这样的事情发生。必须把人居三作为一个详尽阐述拟议可持续发展目标具体目标 11.1、使之具体化和赋予它以意义并同时保持其与具有约束力的国际人权义务之间联系的重要良机来看待。人居三必须设法缩小口头承诺与其有效实施之间的差距。在人居三，各国和地方政府能够坚持不将适足住房权排挤到边缘地带，而是将其作为一项核心承诺加以重申，将其置于新的城市权利议程的中心位置，并将其作为为所有人建设可持续发展和繁荣的城市的一项前提条件加以落实。

三. 城市权利议程：五大关键领域

36. 大量相互关联的问题有待在人居三上加以解决，现正讨论的议题文件有 22 份，涵盖六个政策领域。²⁰ 确立一个以住房权为核心的人权框架核心可有助于排定竞争性问题的优先次序，它可以提供一个连贯的、统一的框架，并可以让多个利益攸关方参与到目前正在进行的转型进程中来，以最终实现人人享有适足住房的目标。

37. 特别报告员认为，城市权利议程——住房是其一大支柱——应将重点放在五大关键性交叉领域：(a)社会排斥：污名化和住房状况；(b)移徙；(c)弱势群体；(d)土地和不平等；以及(e)非正规住区。

A. 社会排斥：污名化和住房状况

38. 城市化现已催生出基于空间和社会经济边缘化的新的歧视和不平等模式。治理和公民的排他性模式给予财产所有人和投资者以异常庞大的权力和影响力，同时又剥夺那些无土地或财产者在显著影响其生活及其获得住房之能力的决定中的重要发言权。难民、移徙者、残疾人、儿童和青少年、土著人民、妇女和少数群体最有可能沦落至无家可归境地或被排挤至城市中最边缘化、最不安全的犄角旮旯，并被视为非公民或外来者。

39. 在城市中，无家可归或栖身“棚户区”或居住在非正规住区等住房状况已不再仅仅是匮乏的一个标识，而是俨然成为了一种社会身份，它往往建立在污名化和歧视之上，限制了向上流动的机会，并为包容和平等进一步设置了障碍。

²⁰ 人居三所有议题文件可在 <http://unhabitat.org/issue-papers-and-policy-units/> 上查阅。

40. 某些情况下，无家可归者或无法获得土地者的生存策略会被定为犯罪(见 A/66/265)。公共空间已成为各方竞相争夺之地：公共空间的开辟建设不是旨在满足那些无家可归者以及其他人员的需求，而是驱赶无家可归者。在许多发达国家，通过立法禁止“游荡街头”、“乞讨”、室外慈善食物发放服务和睡在公共场所等活动，有时甚至是将其定为犯罪现已成为普遍做法。²¹更有甚者，公园内的长椅皆是专门设计，旨在防止无家可归者躺在上面。边缘群体——特别是流落街头儿童和那些无家可归者——被从城市地区“清理”出去，以吸引新的企业、旅游者和投资者或者举办特大活动(见 A/HRC/13/20)。如此一来，那些因流离失所或遭受歧视而流向城市的人大多会再度成为另一波流离失所和歧视的受害者。

41. 虽然导致城市中不平等问题的部分结构性原因与据以施行歧视的某些理由和某些歧视现象是新出现的，但国际人权框架能够就此作出应对。经济、社会和文化权利委员会现已确认，基于包括无家可归或其他住房状况在内的社会或经济状况的歧视是应予禁止的一个歧视理由。²²人权事务委员会及其他条约机构现已着手直接处理这些问题。²³关于赤贫和人权问题的指导原则特别提到各国需要废除或改革“将公共场所内维持生命的活动——例如，睡觉、乞讨、吃东西或进行个人卫生活动等——定为犯罪的任何法律”。²⁴

42. 对各方觊觎的公共空间采取基于权利的方法并不能使所有争端的解决结果都利于那些困苦无任何替代办法而不得不以公共空间为家的人们。但这的确可以抵制将无家可归者污名化和对其进行定罪——经常被用来作为将公共空间预留给更占优势的群体的理由——的做法。对于那些被迫以公共空间为家的人，必须待之以尊重并使之享有尊严，并保护他们不受任意或无理的驱逐。解决无家可归

²¹ 除其他外，见 Griselda Palleres, “Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires”, in *Dimensiones del Hábitat Popular Latinoamericano*, Teolinda Bolívar and Jaime Erazo, eds., *Hacedores de ciudades*, vol. 2 (Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales and Latin American Social Sciences Council, 2012), pp. 176-179; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras en el Distrito Federal 2012-2013, informe especial* (Distrito Federal, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal and others, 2014), chap. III; National Law Center on Homelessness and Poverty, *No Safe Place: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities* (Washington, D.C., 2014); and Guillem Fernández Evangelista and Samara Jones, eds., *Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe* (Brussels, European Federation of National Organisations Working with the Homeless and Others, 2013)。

²² 经济、社会和文化权利委员会，关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 (2009)号一般性意见(E/C.12/GC/20)，第 35 段。

²³ 除其他外，见 CERD/C/USA/CO/6、CCPR/C/BIH/CO/2(关于罗姆人和住房)和 E/C.12/KAZ/CO/1。

²⁴ 指导原则(A/HRC/21/39)系由人权理事会于其 2012 年 9 月 27 日第 21/11 号决议中通过。可在 www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf 上查阅。

问题的办法不是让无家可归者进一步流离失所或受到歧视性待遇，而是确保他们享有获得可行的、长期的住房这一选择。

B. 移徙和流离失所

43. 城市化与移徙和流离失所问题直接相关，而且，移徙者和境内流离失所者的住房问题是目前各个城市中最为严峻的挑战之一。全世界共有逾 10 亿人口被认为是移徙者，其中约四分之一是移徙者到另一个国家，²⁵ 大多数是流向城市。根据最近的估算，自 2008 年以来，每年大约有 2 640 万人因自然灾害而流离失所。²⁶

44. 移徙者和境内流离失所者往往被当作外来者，被排斥在当地的决策进程之外，且经常饱受歧视性或仇外态度之苦。居住状况和公民身份经常被用来作为补贴性住房方案的资格标准，这迫使许多移徙者栖身地处过度拥挤且达不到适足条件的非正规环境中的不受监管的私人住房内，并常常导致他们无家可归。

45. 流离失所者或移徙至城市者脱离了原本的文化、经济和家庭生活。来自农村的人在城市中既无土地且缺乏任何认同感。被迫离开祖先的土地和抛下传统习俗的土著人民在移徙至城市后尤为容易无家可归和遭受歧视和社会排斥。

46. 虽然造成移徙和流离失所问题的结构性原因必须由国家各级政府和国际社会共同解决，但新入城定居者对住房及相关服务的需求，以及他们在保留自身文化习俗、身份和集体归属感方面的需求必须在城市中得到满足。地方政府在解决与流向城市的移徙和流离失所有关的住房需求方面所肩负的责任越来越重，但他们往往缺乏提供适足住房和服务所需的必要资源和能力。此外，地方政府本身也有可能以歧视性和惩罚性的方式来应对移徙者或境内流离失所者。外国移徙者，特别是无证移徙者，在城市中得不到包括应急住所在内的社会保护——有时是为住房和社会保护方案供资的国家级政府的坚持下——的现象之普遍令人惊骇。此等歧视和由此导致的移徙者无家可归问题进一步加大了城市的财政开支。确保移徙者有安全的地方可住、能够租房而居并可以选择住在最合适且最经济实惠的街区是打击排斥移徙者现象和培养其对所在城市的归属感所必不可少的。²⁷

47. 长期以来，对被视作“外来者”的仇外心理和歧视一直都是人权的一个核心问题，将这些问题作为城市中的人权问题加以确认和解决非常重要。人权规范和

²⁵ 据估算，全世界共有大约 2.32 亿国际移徙者(见《国际移徙者存量趋势：2013 年修订版》，联合国数据库 POP/DB/MIG/Stock/Rev. 2013)，表 1。可在 http://esa.un.org/unmigration/TIMSA2013/Data/subsheets/UN_MigrantStock_2013T3.xls 上查阅。

²⁶ 挪威难民理事会，国际流离失所问题监测中心，《2015 年全球估算：因自然灾害而流离失所的人口》(日内瓦，2015 年)。可在 www.internal-displacement.org 上查阅。

²⁷ 见 A/HRC/29/50，第 NLD 1/2014 号案例，以及荷兰政府 2015 年 2 月 4 日作出的答复，可在 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx 上查阅。

法律保护可以在明确政府制定方案和应对移徙者以及受自然灾害和内部冲突影响的弱势人口的独特需求方面的义务发挥重要作用(除其他外, 见 A/65/261 和 A/HRC/14/30)。

48. 在国家层面, 相关判例也已出现。例如, 在哥伦比亚 T-025 一案中, 宪法法院要求实施有效方案, 以应对境内流离失所者面临的违宪事务, 其中, 63.5% 的流离失所人口住房条件达不到适足标准, 49% 的人口无法获得相应的公共事业。²⁸在涉及到境内流离失所者的 *Bhim Prakash Oli et Al.* 诉尼泊尔政府等一案中, 依照国际人权法, 尼泊尔最高法院裁定, 尼泊尔须实施并监测非歧视性的、全面的计划和方案, 以将流离失所者纳入现有的住房优先事项。²⁹

C. 身处弱势境地的人和群体

49. 在某些情况下, 儿童和青少年, 包括女同性恋、男同性恋、双性恋和跨性别青少年, 以及妇女容易遭受暴力, 需要获得安全的住房和基本服务, 以便在城市中大有作为。这些群体经常会因性暴力及其他暴力、社会经济条件匮乏和自身家庭或社区内的宗教和文化不容忍而被迫无家可归。健全的住房结构并不能保证这些弱势群体在住房内的安全。妇女、儿童和青少年离开家后, 他们需要短期和长期的支助, 以确保获得适足住房, 因为他们本身往往缺乏获得住房的手段。在这方面, 必须提供多样化的且文化上适宜的选择。

50. 为了照顾不同群体的需求, 并确保问责到位, 将住房安全问题置于人权框架内加以解决十分重要。至少按照国际人权义务, 城市必须保证市民在自己的家成为危房时有地方可住。³⁰卫生设施和供水等基本服务的提供不得给其安全带来任何危险(见 A/HRC/21/42, 第 39 和第 40 段), 而且住房的设计必须顺应特定弱势群体所明确说明的需要。

51. 城市环境已经成为残疾人融入和参与的一道障碍。残疾人在出入包括住房、公共建筑和空间在内的人造环境以及获取卫生设施和供水、医疗卫生、教育和交通等城市基本服务方面普遍面临障碍。包括负面成见和污名化在内的文化态度也是残疾人在城市环境中被排斥和边缘化的一个原因。《残疾人权利公约》第八和九条³¹强调了将残疾人问题纳入可持续发展所有战略的主流的重要性, 并要求各国确保残疾人的住房适足、可获得且无障碍。

²⁸ 哥伦比亚宪法法院, 第 T-025/04 号裁决。可在 [错误!超链接引用无效](#)。上查阅。

²⁹ 见 Maritza Formisano Prada, *Empowering the Poor through Human Rights Litigation* (Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2011), p. 75。

³⁰ 除其他外, 见 A.T. 诉匈牙利, 第 2/2003 号来文 (CEDAW/C/32/D/2/2003), 可在 <https://opcedaw.wordpress.com/communications/all-communications/>。另见 E/CN.4/2006/118 上查阅。

³¹ 联合国, 《条约汇编》, 第 2515 卷, 第 44910 号。

52. 根据国际人权法，政策和方案的制定必须考虑到被边缘群体的所经所感和现实，以便切实解决他们的不利处境。这是因为对平等的理解要“深入实质”，而不仅仅是“浮于形式”。即便是在法律和政策看似“公平”、对所有人一视同仁的情况下，法律和政策的体验或效果也可能会因个人的社会经济状况、住房状况或性别等原因而带有歧视性。各国和国家一级以下的政府有义务优先紧急满足住房状况严峻者的需要。³² 必须采取积极措施，以减少污名化现象和解决无家可归的妇女和男子、非正规住区居民、低收入家庭及其他无法获得适足住房的群体的需求。

D. 土地和不平等

53. 对某些人来说，城市是充满机遇的地方和经济发展的引擎，但对于其他很多人而言，却是贫困、不平等和排斥之地。³³ 驱动经济增长以打造“世界级城市”和吸引国际和国内投资还往往是以社会包容和保护为代价换来的。³⁴ 城市中增加的经济机会应该成为进一步促进包容和社会经济平等的杠杆，但城市经济却普遍趋于加深不平等。作为经济驱动力的城市和作为滋生不平等的温床的城市之间的这种紧张关系在土地方面分外明显。

54. 城市中生活富足且拥有土地、房屋或其他财产的人能够通过投机和价值通货膨胀使其财富急剧增加。而这些买不起所有权的人则面临着住房成本攀升的问题，被强迫迁离至城市郊区或非正规住区，生计来源中断，且缺乏保有权保障。获得土地和财产方面的不平等已在住房不平等和空间隔离中根深蒂固，影响着边缘群体，包括妇女、移徙者和所有生活贫困者，将城市在拥有土地和财产且可获得基本服务和基础设施者与没有土地和财产并无法获得基本服务和基础设施者之间一切为二。

55. 土地和财产方面的其他城市模式加剧了不平等和社会排斥；这其中就包括社会住房、公共土地和基础设施私有化；掠夺性贷款；进一步将城市土地和房屋作为全球化金融市场中的投资资产使用；富裕的个人和公司团体对城市土地的高度控制；边缘群体居住地区内土地和水的环境恶化；不加监管的房地产市场；住房用地转用于商业用途；征占土地；以及，私人利益在土地使用规划中异常强大的影响力。

³² 经济、社会和文化权利委员会，关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的第 16 (2005)号一般性意见(E/C.12/2005/4)，第 16 段。

³³ 除其他外，见联合国人类住区规划署(人居署)，《2012/2013 年世界城市状况报告：城市的繁荣》(内罗毕，2012 年)。

³⁴ 同上。

56. 针对土地方面系统性的不平等和社会排斥模式，人权运动在城市中应运兴起，它们倡导对土地和财产权利进行重新定位，优先发挥土地的社会功能³⁵及其在实现适足住房权方面的核心作用。确保土地和财产的获得更加公平并防止土地征占，是城市中争取住房权的多项斗争的核心。人居三的人权议程必须借鉴针对城市土地和财产采取的这些创造性方法。除非牢牢确立人权高于市场力量和私人利益的地位，否则旨在减少不平等现象且基于包容和可持续发展的新的城市议程将无法实现。

E. 非正规住区

57. 在世界许多地方，城市化已然成为非正规住区出现和扩大的代名词。全世界大约四分之一的城市人口即大约 8.28 亿人居住在非正规住区。³⁶而这在实际上，对人类而言，几乎是对所有人权的否定，是对人的尊严的不断侵犯。生活在条件最恶劣的非正规住区内可能意味着缺乏干净的自来水、卫生服务和电、随地便溺、过度拥挤且鼠害泛滥的房屋、缺乏垃圾处理、生活在结构不稳、容易因极端天气被毁的房屋中、生活在最不受欢迎且有时甚至是危险的区域、终日面临持续不断的强迫迁离威胁。而如果实际住房条件还不够恶劣，非正规住区往往缺乏近便的服务，如保健设施和学校，且往往没有任何就业机会或供孩子们玩耍的地方。年轻人在困苦中挣扎，非正规住区很容易成为冲突和暴力的滋生地。

58. 但是，非正规住区不只是各种匮乏堆叠至一起产生的结果，它往往还是那些导致人们流离失所、剥夺其应享服务和拒绝对其予以承认和保有权保障的一致决定所造成的恶果。这表明，“改造贫民窟”不会带来放缓非正规住区扩张步伐所需要的系统性改变。在治标的同时，还必须治本，否则，这将成为一场零和博弈：每改造完一个贫民区，就会有另一个冒出来。

59. 凡走访过非正规住区居民的人，无不为人创造富于活力、充满尊严和美的社区的能力所震撼，虽然这些住区几乎一无所有。这种能力可以更好地加以利用；非正规住区的居民通常能够找出造成其状况的结构性原因，他们清楚地知道自己的需求和实现其需求所面临的障碍。通常情况下，他们对自己的未来和所在社区的未来怀有美好的憧憬，能够制定出有效的和有针对性的解决方案。让居民参与到实现其适足住房权的努力中去与人权框架是一致的。为了做到这一点，地方和国家一级的政府必须愿意承认这些社区是城市民主的合法参与者，是其自身福祉的助推者。

³⁵ 这一有着深厚历史根源的概念表明，土地所有权及从中获得的好处并非没有边限，而是必须用来为他人谋福利。见 A/HRC/25/54 中关于房地产社会功能的讨论，第 41-49 段。

³⁶ 人居署，《2010/2011 年世界城市状况报告：促进城市平等》（内罗毕，2010 年），第 33 页。

四. 城市法律、政策和治理基于权利的新框架

60. 大约有四分之一的城市居民生活在非正规住区或无家可归，而且有更多的人居住的房屋达不到适足标准，这说明国际社会、国家及地方政府和其他行为体在以适足住房权利为标尺协调和制定相关法律法规、方案和政策方面彻头彻尾地失败了。实施让包括最弱势和边缘化人口在内的所有人都享有住房权的城市权利议程将需要彻底地重新评估和重新制定城市的法律和政策。

61. 城市中适足住房的获得牵涉到超越住房政策传统概念的一系列法律和方案。正如经济、社会和文化权利委员会所指出的那样，它需要“各部委与地区和地方当局之间的协调，以便使有关政策(经济、农业、环境、能源等)协调一致。”³⁷ 例如，贸易和投资协定、宪法规定、供资协定的附加条件、土地使用限制和市政附则都有可能影响城市确保市民获得住房的能力。

62. 用以扩大获得可负担住房的机会的方案性措施同样广泛多样且相互关联，并可能覆及各种办法，包括直接向贫困家庭提供住房补助金和补贴、租金调控、混合性住宅使用权、房地产开发商盖建低收入和中等收入家庭住房的配额、住房贷款利率较低或条件较为宽松、街区改造和振兴项目和对精神残疾者的社会支助。³⁸ 各项住房方案连同其他相关方案、法律和协定相互作用，共同形成了一个全面的、多层次的框架。

63. 人居三的一个核心问题将是如何让这些交互式法律和方案体系保持连贯一致并实现战略转型，以便让新的城市议程真正促进可持续城市发展和所有人获得适足住房。注重适足住房权的人权方法是应对这一挑战的关键，因为它提供了一个以一项共同目标和一套共同价值观将一系列法律和政策结合起来的总体框架和愿景。

64. 城市中住房条件达不到适足标准、无家可归和非正规住区的问题必须得到解决，不仅要视之为住房和改造方案的失败，还要将之主要视为保障人权的现行法律的失败。非正规住区的居民既缺乏住房，还缺乏基本的法律保护，如保有权保障、医疗卫生和安全保护措施以及服务方面应享的权利。他们无法获得不仅仅是住房，还有依法应该获得的保护，这反过来又使他们很容易无法获得其他保护。

65. 国家维持法治的义务往往主要是相对于现有财产所有权或合同经济关系的法律保护而言。但是，依照法律规定，基本的人权必须得到保障，包括适足住房

³⁷ 经济、社会和文化权利委员会，关于适足住房权的第 4(1991)号一般性意见，第 12 段。

³⁸ 关于此类政策的实例，可查阅阿尔巴尼亚、塞浦路斯、哥伦比亚、德国、新加坡和特立尼达和多巴哥就特别报告员为编制本报告而公布的问卷调查作出的答复。另见巴拉圭(Defensor á del Pueblo)和葡萄牙(Provedor de Justiça)国家人权机构作出的答复。所有答复可在 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HabitatIIIandtheNewUrbanAgenda.aspx 上查阅。特别报告员感谢各方对本报告的建言献策。

权。城市权利议程所需采取的城市法治策略要比过去所采取的方法更具包容性，要着力于切实解决无法获得合法的土地、住房或财产所有权者所处境况的必要性。住房权必须充分纳入城市法律，其中不仅包括获得住房的实体和环境方面，还包括平等受到法律保护，并享有充分的使用权保护、医疗卫生和安全以及基本服务、生计和文化生活方面应享的权利。法律和政策必须不断予以审查，以便作出调整，以适应新出现的排斥模式或解决之前无法识别的情况。

66. 必须在城市法律中赋予人权以至高无上的地位，以引导所有其他法律、政策和方案的制定、解释和适用。人权的至上性意味着决策者负有在其职责范围内考虑和适用住房权的法律责任。规划者必须承认非正规住区居民的原位权利。法庭或法院在审议拟进行的迁离时，需要考虑所有可能的替代办法，如果迁离不可避免，则需确保事先已与征询因该迁离而流离失所者展开充分磋商并使之参与该决策，并向其提供适足和适当的替代性住房。分区法、财产权或城市发展规划必须在与会受到直接影响者进行磋商的基础上，在其参与下制定，并评估它们对边缘化或弱势群体的影响。凡从事住房权相关法律和政策管理的官员，都应该接受关于住房权在其职责范围内的意义和适用的培训。

67. 将适足住房权及相关权利作为城市法的重要组成部分予以纳入还需要机构性支助。市政府、市人权委员会、监察员、人权宪章和附有监测和问责机制的立法性住房战略可以在促进人权意识的决策、确保司法救助和确保人权在决策中不被忽视发挥重要的作用。

68. 城市财政是法律和政策中至关重要但在人权审议和问责中又往往被忽视的一个领域。如果财政政策不能与权利保持一致，那么权利很快就会化为南柯一梦。以权利为本的城市治理和财政需要对民主问责制重新进行定位，以纳入财政政策。需要将重心从传统上决定经济优先事项者——投资者、开发商和企业——的利益转向需要适足住房和基本服务者的利益。

69. 国家级政府在将住房及相关方案的责任分配给市政府时，必须确保它们能够获得履行其人权义务所需的资源。方案规划、执行和监管中存在的管理不善和腐败也应该作为人权问题和违反政府将尽可能多的现有资源用以实现适足住房权的义务视之并加以解决。

70. 特别报告员认为，从人权的角度来看待城市中各种再分配和成本回收机制同样重要。在公共空间、基础设施、休闲娱乐设施及文化艺术活动上³⁹的支出往往是对更占优势的家庭有利，而不利于满足绝大多数家庭的需求。房屋出租、水、卫生和电力的定价应确保低收入家庭能够负担得起，而不是直接成本收回。对住房和基础设施私人供应商的监管必须符合一个事实，那就是，虽然住房和基础设施常常被当作商品，但它们是基本人权，需要对当前广为流行的商业模式进行重

³⁹ 欲了解关于艺术自由和公共空间的讨论，见 A/HRC/23/24，第 65-68 段。

大调整。例如，事实已经证明，针对低收入家庭调整服务定价同时也是一种高效的商业模式，有利于他们获得住房、水、卫生设施和电，否则，这些服务皆不可得。⁴⁰ 基于人权的税务审计在确保城市一级的税收与将尽可能多的现有资源投入用于实现住房权的义务相一致方面也十分有效。⁴¹

71. 在所有这些领域中，承认适足住房权的至上性能够实现一系列城市法律 and 政策的连贯一致性，并提供一个共同的价值观框架，为各级政府内和无数领域和方案中的决策者提供指南，以实现共同的目标和新的城市权利议程。

五. 结论和建议

72. 照目前来看，城市化根本是不可持续的。全世界居住在城市中的大多数人饱受严重不平等之苦，许多人生活在惨不忍睹或负担不起的住房环境下、容易遭受强迫迁离和无家可归，且终日为其安全和保障忧心不已。而数以百万计的人仍在继续涌向城市，以寻求机会、服务和更美好的生活。与此同时，少数一部分人却在继续积聚惊人的财富和权力，包括以土地和住房投机为手段。在此背景下，必须做出改变。人居三为我们开拓一条以适足住房权为核心的新的前进路径提供了一个重要机会。

73. 人权可起到变革之效。本报告概述了它们在城市背景下的巨大能力。以适足住房权为一大支柱的人权框架可以提供为所有人创建可持续的包容性城市所亟需的连贯性和一致性。对任何一个城市而言，住房都是一个重要组成部分，在边缘群体或处境脆弱群体的生活中占据核心地位，各国和地方政府负有捍卫适足住房权的核心义务。房屋问题不能被排挤到边角旮旯。

74. 将适足住房权作为新城市议程的框架需要富于创新性和创造性的理念和方法。这给我们如何治理、将哪些问题和利益列为优先事项、资源的分配和所制定法律、政策和方案的性质带来了挑战。但同时也明确了谁对谁负责，有利于边缘群体参与从根本上影响他们生活的决策，并列明了实施所需采取的步骤。这是一条少有人踏足的路，但城市权利议程正是我们前进的方向。

75. 在此背景下，特别报告员建议，新的城市议程应立足人权，并以适足住房权为一大支柱。始终以人权法、标准和义务为参照的城市权利议程将让有待在人居三上探讨的一系列问题既相互一致，又抱有一个共同的目标。

76. 特别报告员建议，城市权利议程应该：

⁴⁰ Roger D. Colton, “Prepayment utility meters, affordable home energy, and the low income utility consumer”, in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, vol. 10, No. 3 (Spring 2001).

⁴¹ 见经济和社会权利中心，“通过人权推进税收正义”。可在 www.cesr.org/article.php?id=1694(2015年8月26日检索)上查阅。另见即将发行的出版物《通过人权推进税收正义：机遇与策略》。

(a) 详尽阐述拟议可持续发展目标关于人人获得适足住房的具体目标 11.1, 使之具体化, 并赋予它以意义, 同时保持其与具有约束力的国际人权义务之间至关重要的联系;

(b) 明确规定国家级和地方各级政府各自和共同的责任, 以确保依照国际人权法实现适足住房权;

(c) 阐明各国在影响城市中适足住房权的国际合作和援助以及域外活动方面的责任。在这方面, 国际金融机构、开发机构和国际组织的责任也应一一阐明。

(d) 本着住房权是一项人权这一认识, 致力于加强对私营行为体和市场的监管。特别是应采取措施, 防止强迫迁离、征占土地、投机和弃离(本来还可使用的)家园或土地。住房市场和金融机构应该严加规范, 以防止出现不必要的波动、掠夺性贷款和近年来所经历的抵押贷款危机;

(e) 反映城市居民的所经所感, 并确立一项各方特别是目前无法获得适足住房者持续参加和参与的进程。应确保针对适足住房权的各个方面提供司法救助。人权机构、监察员和其他人权机构应积极参与到促进和保护城市一级住房权的努力中来;

(f) 着力消除属于侵犯人权行为的社会排斥、不平等和歧视, 并防止因个人住房状况将其定罪和污名化。身处弱势境地的所有移徙者、流离失所者、残疾人和妇女、儿童和青少年的特定住房经历和需求应予解决;

(g) 确保将适足住房权及其他人权作为所有城市法律、政策和方案(包括财政政策、资源分配和土地管理)最重要的内容加以纳入;

(h) 坚决致力于消灭无家可归和强迫迁离——系统地侵犯城市中住房权的最严重的两种现象;

(i) 致力于确保所有家庭(包括非正规住区所有居民)的保有权保障。城市贫民保有权保障指导原则(A/HRC/25/54, 第二节)应予直接纳入, 特别是在加强多样化的保有权形式、优先采纳就地解决方案、提升房地产的社会功能、促进妇女的保有权保障和确保司法救助;

(j) 城市权利议程的实施必须包括以下几项基准人权要求:

(一) 承诺实现适足住房权, 且在以下方面定有明确的目标和时间表:

- a. 减少并最终消除无家可归现象;
- b. 确保保有权保障并防止出现任何强迫迁离;
- c. 向非正规住区居民提供充分的法律保护;
- d. 确保包括非正规住区居民在内的所有人都获得适足住房;

(二) 各级政府在人权机构的支持下, 经与认同城市权利议程和遵守国际人权法的利益攸关方磋商并在其充分参与下制定住房战略;

(三) 明确规定须参与落实城市权利议程的各个行为体的责任, 包括各级政府、跨部门的单位、民间社会、人权机构以及有关国家和国际私营部门;

(四) 利用基于人权的指标监测城市权利议程的实施情况, 衡量实施工作和进步成果。这些指标不仅应注重对房屋质量, 还要注重适足住房权各个方面(包括保有权保障、非歧视和政府边缘群体的积极义务)的司法救助。
