



人权理事会

第二十八届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

适足生活水准所含适足住房权以及在这方面不受歧视的权利 问题特别报告员拉克尔·罗尔尼克的报告

概要

本报告是适足生活水准所含适足住房权以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员拉克尔·罗尔尼克依照人权理事会第 15/8 和第 25/17 号决议提交的。本报告重点介绍了地方和国以下各级政府的作用，并审议了这些政府如何充分参与实现适足住房权。在职责下放的趋势背景下，本报告认为这种下放虽然有可能是一项重大进步，但必须始终以人权为指导。地方和国以下各级政府应充分认识到人权义务与其不断增长的责任相符，应对其实行问责。各国必须确保为这些政府提供履行这些义务所必须的能力和资源。

虽然国际人权义务适用于各级政府，但国际人权机制更侧重于国家一级政府的作用。特别报告员强调，必须让国际人权机制建设性地参与履行地方政府的责任，并认为沟通程序和国家特派团在这方面提供了有益的机会。

本报告认为，国内关于住房权的要求往往涉及地方和国以下各级政府的作用，并基于具体情况产生对适足住房权的认识。人权举措不断涌现，把各个城市、国以下各级政府、民间社会、社区组织和人权机构汇聚在一起，受这一点的启发，本报告强调与地方建立互动关系将有助于实现适足住房权。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-8	3
二. 国际人权框架.....	9-10	4
三. 地方和国以下各级政府在适足住房权方面的责任.....	11-20	5
四. 地方和国以下各级政府在落实适足住房权方面的挑战.....	21-26	7
五. 国际问责制.....	27-39	9
A. 条约机构监测机制.....	28-33	9
B. 普遍定期审查.....	34	11
C. 特别程序.....	35-39	11
六. 国内法规定的问责制.....	40-56	12
七. 关于国以下各级政府在住房方面的人权问责的新举措.....	57-69	16
A. 城市与人权.....	59-65	16
B. 在地方和国以下各级诉诸司法.....	66-69	18
八. 结论和建议.....	70-76	18

一. 导言

1. 在提交给大会的报告(A/69/274)中，适足生活水准所含适足住房权以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员拉克尔·罗尔尼克确认地方和国以下各级政府肩负实现住房问题的关键方面和相关方案的重大责任。她提到这些政府的有效参与对促进落实适足住房权至关重要。鉴于地方和国以下各级政府对这项任务的方方面面的重要性，她决定在依照人权理事会第 15/8 和第 25/17 号决议提交她的第一次专题报告时讨论这个问题。

2. 在本报告中，“地方和国以下各级政府”系指从村镇到大城市、从地区到省的各级政府，并承认一国国内通常存在多级地方政府。¹

3. 特别报告员请求各国、民间社会和国内人权机构就这一问题提供信息和意见，并收到了答复。²她在纽约与民间社会举行了非正式磋商，并在日内瓦与各个常驻代表团的代表举行了公开讨论，还与来自世界各地的住房、人权和地方治理方面的专家进行了为期两天的协商。特别报告员对收到信息和指导意见表示感谢。

4. 在过去三十年里，全球都出现了权力下放、快速城市化和建立特大城市的趋势，同时冲突和自然灾害导致流离失所现象激增，迁徙活动日益增多，这些都给地方和国以下各级政府带来了住房责任方面的新挑战。有效促进和实现适足住房权的战略必须直面这些挑战，并采取应对措施。

5. 国际人权义务适用于所有各级政府承担的职责。不过，国际人权机制主要与国家一级政府互动。目前的趋势是权力下放，让地方和国以下各级政府承担更大的责任，这意味着国家根据国际人权法承担的义务日益依赖这些政府来履行。国家一级政府将责任转移给下级政府，但并未随之转移与适足住房权有关的资源、知识、能力和对人权义务问责，这一点引起了普遍关注。³

6. 在继续与国家各级政府直接对话的同时，国际人权体系还必须建设性地介入地方或国以下各级的挑战和发展。尤其是在适足住房权方面。强迫搬迁和住房歧视往往是地方或国以下各级实行的决定或政策所导致的。此外，地方政府在采取必要的积极措施逐步实现适足住房权方面承担的责任日益重大，其中包括基础设施

¹ 世界城市和地方政府，《地方和区域主管部门在联合国 2015 年后发展议程中的作用》，2012 年 12 月，可查阅以下网站：

www.uclg.org/sites/default/files/Summary_The%20role%20of%20local%20and%20regional%20authorities%20in%20the%20development%20agenda%20post-2015.pdf。

² 可查阅以下网站了解对调查问卷所做答复：www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Questionnaire-forwebsite.aspx。

³ 在本报告中，“职责”一词通常指国内主管当局在住房方面承担的责任。而“义务”一词通常指在履行适足住房权方面承担的义务。

施建设、土地利用规划、非正规住区更新改造、住房和社会方案的发展和管理、市场监管以及资源分配。

7. 地方一级正在人权和适足住房权方面取得重大进展。民间社会正在涌现旨在促进和加强适足住房权的运动，以应对地方层面出现的问题，地方社区由于没有获得适足住房，寻求建立更具包容性的城市。这些运动丰富了国际人权，与此同时，国际人权标准和原则也能给予这些运动以力量和支持，促进社区为获得适足住房而斗争并为加强地方—国际联系创造机会。

8. 本报告深入探讨了地方和国以下各级政府与适足住房权的关系，是向着更好地了解这一层面出现的挑战和机遇迈出的第一步。特别报告员希望继续与各国、民间社会、人权机构和其他行为者就她的任务过程开展对话，以审议各级政府如何根据当前普遍的趋势和多样化的国内制度全面参与实现适足住房权。

二. 国际人权框架

9. 国家承担的国际人权义务扩大适用于所有各级政府，也适用于政府当局的所有行为。“《政府的所有部门(执法、立法和司法)以及国家、区域或地方各级的公共机构或者政府机构均应承担缔约国的责任”。⁴《经济、社会、文化权利国际公约》第 28 条有相应的表述，《公民权利和政治权利国际公约》第 50 条申明：“本公约的规定应扩及联邦国家的所有部分，没有任何限制和例外”。

10. 适足住房权执行责任的内部分配问题由缔约国自行决定，但责任分配必须与这项义务相符，以确保履行国际人权义务。⁵经济、社会及文化权利委员会指出，“所有行政当局在其决策中都要考虑《公约》的要求”。⁶因此，一系列住房政策和方案决定通常是在地方做出的，其中涉及预算编制、规划、分区、利益分配和公共供资的住房主管单位、提供或规范基本服务规定和房租补贴，而且任何与获得适当住房有关的其他决定都必须遵守相关的可适用人权规范。在大多数情况下，为了使相关的政策与《公约》规定的义务相符，需要在区域和地方主管部门施行国家住房政策。⁷《儿童权利委员会》进一步明确了缔约国还必须确保地方当局“具备切实履行义务所需的财力、人力和其他资源”。⁸

⁴ 人权委员会，关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31(2004)号一般性意见，第 4 段。

⁵ 同上，第 4 段。

⁶ 经济、社会及文化权利委员会，关于《公约》在国内的适用的第 9(1998)号一般性意见，第 9 段。

⁷ 经济、社会及文化权利委员会，关于适足住房权的第 4(1991)号一般性意见，第 12 段。

⁸ 儿童权利委员会，关于《儿童权利公约》一般执行措施的第 5(2003)号一般性意见，第 41 段。

三. 地方和国以下各级政府在适足住房权方面的责任

11. 在向各级政府分配住房责任和相关方案方面，各国之间存在巨大差异。不过，在许多国家，从历史上看，通常由地方和国以下各级政府承担执行适足住房权的重大责任，这一点很明确。正如联合国人居署所指出的那样，国家住房战略必须在地方层面得到执行，这涉及审查法律法规、规划、制定金融工具、调集利益攸关方，以及借鉴地方上的创新和技术诀窍通过地方性的住房战略。⁹

12. 通行的模式证明，由地方政府履行某些职责效率更高，一些职责更适合由地方政府承担。国家一级政府通常更适合确保公平分配资源，以便资源较少但需求较大的地区获得外来援助。国家一级政府在以下方面的能力一般较强：制定和执行国家标准、监测和比较不同地区和地点的各种方案和成果、为住房方案供资、监管抵押和贷款、提供住房补贴和收入支持方案、监督税收和资源分配。通过提供奖励、设置条件、规定优先事项或者通过要求为地方管理的方案提供的资金获得相关产出，国家一级政府还有可能尝试在不同程度上影响或直接指导地方和国以下各级政府的政策。¹⁰

13. 另一方面，地方政府倾向于接受以下职责，即提供和管理：供水、卫生、电力等基础设施；土地利用规划、分区和开发，其中涉及搬迁、置换和重新定址方面的决定；实施方案，以升级改造非正规规定居点和不适足的住房；实施保健、安全、环境和建筑标准；在当地提供紧急避难场所；投入到位或实施减灾备灾政策；以及规范公共空间的使用。即使方案是由中央政府规划并完全或部分供资，但通常还是由地方当局决定住房的建设和升级改造地点，并基于既定的标准确定获得住房的人选或者接受住房补贴或社会福利的人选。

14. 在单一制国家，中央政府通常承担住房规划、方案编制、监管和供资方面的主要责任。在国家一级管理按揭计划、补贴、现金转移计划和其他解决弱势群体住房不足问题的措施。但这些方案依靠地方予以施行，各区域和自治区/地区或市因而具备不同程度的自主权。

15. 而另一方面，在联邦制国家，在落实住房权方面通常由地方或国以下各级政府对相关方案 and 政策的各个方面承担主要责任。国家一级政府在这方面仅起到

⁹ 人居署全球住房战略框架文件，第 51 段，可查阅以下网站：www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Workshop-Social-Inclusion_UN-Habitat.pdf。

¹⁰ 例如，见巴拉圭国家人权机构(巴拉圭人民卫士)对调查问卷所作答复(见上文脚注 2)，其中指出国家方案由九个区域办事处与市政府、民间社会和私人行为者共同管理，以确定最弱势群体并决定应当采取的适当行动。卢旺达人权委员会在答复调查问卷时指出，国家一级政府制定住房战略和政策，随后由各地区和部门依照相应的职权予以实施。地方政府可灵活行事，与国际捐助者和社区组织建立伙伴关系，共同为穷人、灭绝种族行为的幸存者、老人和其他弱势群体建造住房。

领导和协调作用。¹¹ 例如，德国将所有住房责任移交给各州。国家一级政府每年召集各州举行一次会议，将关键行为者集中在一起，促进全国协调。

16. 对地方和国以下各级政府的职责分配很少是固定不变的。各级政府、发展机构、金融机构、私营部门、社区组织和其他利益攸关方不断地重新定位彼此之间的关系，以应对新的挑战或提高各项方案 and 政策的实效。虽然责任分配可双向进行，既可以从中央向地方下放，也可以从地方向中央上交，但 1990 年代以来的普遍趋势还是权力下放。

17. 权力下放，也即中央政府将本由自身承担的公共职责下放给中级和地方政府行使，这种做法得到倡导，被视为是扩大参与式民主和透明度的一个途径。倡导的依据是“辅助”原则，该原则主张由最贴近人民的民选当局承担公共职责。¹² 权力下放通常与私有化和放松市场管制联系在一起，但其中的联系却并非是必然的，实际上后者可能会与权力下放所倡导的主要优势——民主化原则——背道而驰。

18. 权力下放可分为三类：a) 政治权力下放，中央政府将权利或权威下放给地方；b) 财政权力下放，将财政资源移交给地方各级政府；和 c) 管理权力下放，将方案和政策的管理权下放给地方政府。通常认为这三类权力下放情形需要同时出现才能确保获得成功，下放的顺序一般是先让渡政治权力，然后移交资源，最后下放管理权力。¹³

19. 权力下放在住房领域得到强力推动。1996 年在伊斯坦布尔举行的第二次联合国人类住区会议(人居二)通过了《人居议程》，其中申明“各国政府应尽力酌情将住房政策和相关的管理下放给地方和国以下各级政府”。¹⁴ 赞成在住房相关方案方面下放权力的人认为，这能促使地方参与住房管理和决策，避免过度官僚主义，有助于按照地方的能力灵敏回应当地需求，增加透明度和地方的控制力度，有助于更具创造性和创新性地编制方案。

20. 但是，与人权有关的经验一直与适足住房权方面的经验混淆在一起。正如保罗·伦德伯格指出的那样，“正在进行的权力下放讨论并未将人权问题置于重要位置”。¹⁵ 即便是《权力下放和人人获取基本服务国际准则》¹⁶ 和《欧洲地

¹¹ 见德国对调查问卷所作答复(见上文脚注 2)。

¹² 人居署，《权力下放和人人获取基本服务国际准则》(2009 年)。可查阅以下网站：<http://unhabitat.org/publications-listing/international-guidelines-on-decentralization-and-access-to-basic-services-for-all/>。

¹³ 国际人权政策理事会，《地方规则：权力下放与人权》(韦尔苏瓦，瑞士，2002 年)。

¹⁴ A/CONF/165.14, 附件二，第 66 段。

¹⁵ 保罗·伦德伯格，《分权治理和基于人权的发展办法》，(联合国开发计划署，2004 年)，第 1 页。可查阅以下网站：www.un.org.kg/index2.php?option=com_resource&task=show_file&id=3769。

¹⁶ 见上文脚注 12。

方自治宪章》¹⁷也明显未提及人权义务或适足住房权。国际货币基金组织¹⁸和美洲开发银行¹⁹等国际或区域金融机构以及联合国其他机构例，如联合国开发计划署²⁰提出的权力下放和地方自治倡议，以及地方政府各个协会提出的此类倡议²¹都侧重于权力下放的经济和政治层面以及相关的参与权问题。但在很大程度上忽视了如何将国家在适足住房权方面的人权义务适用于地方政府(承担了制定方案 and 政策的重大职责)的问题。

四. 地方和国以下各级政府在落实适足住房权方面的挑战

21. 特别报告员确定了地方一级在落实适足住房权方面遇到的多个共同挑战，如下：

(a) 资源不足：地方当局在适足住房权方面主要关注的问题是，财政资源不足，并且在获得国家预算拨款以外的资金来源方面能力有限。虽然住房方面的职责下放给地方或国以下各级政府承担，但并没有相应地为其配备用于履行其住房权义务的资源。此外，国家一级政府为地方方案提供的资金往往不足以应对地方不断变化的需要或危机。由于缺乏资源，导致国以下各级政府做出不利于实现适足住房权的决定。例如，在自治区一级经常出现这种情况，即，将可用土地或财产作为开发房地产的资产，而不用来提供适足住房。

(b) 关于适足住房权和相关人权的知识和能力不足：地方和国以下各级政府通常不了解其根据国际人权法在适足住房权方面承担的义务，对其决策进行问责的体制或立法框架也时常缺位。它们的机构或技术能力可能也不足以有效管理各项方案、抗衡腐败、管制土地投机、确保可持续的做法或者维持和维修基础设施。

(c) 职责重叠、不明确或相互冲突：在城市规模大且快速发展，人口众多的国家，往往会在各级政府之间和地方政府彼此之间形成复杂的网络，不同的职责相互重叠，彼此冲突。如果没有对各级负责政府的职权做出明确界定，就很难确保对人权义务实行问责。在许多情况下，国家一级政府与地方和国以下各级政府之间的利益关系紧张。需要住房的人进退两难，没有任何一级政府出面承担责任。

¹⁷ 欧洲地方自治宪章(1985年)及其议定书(2009年)。可查阅以下网站：www.ccre.org/en/papiers/index_chart, and <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/207.htm>, respectively。

¹⁸ Annalisa Fedelino 和 Teresa Ter-Minassian, 《让财政分权发挥作用：跨国经验》(华盛顿特区，国际货币基金组织，2010年)。

¹⁹ 美洲开发银行, 《评价美洲开发银行与国以下各实体的非主权业务：2007-2010年》(华盛顿特区，2012年)。

²⁰ 《衡量地方治理用户指南》(开发署奥斯陆治理中心，2008年)。

²¹ 见人居署, 《权力下放和人人获取基本服务国际准则》(见上文脚注 12)和欧洲地方自治宪章(见上文脚注 17)。

任。在其他一些情况下，由于职权不明，多级共管，导致出现权力真空，滋生权力滥用现象。

(d) 保护主义和歧视：当社区依据地方特征自我界定时，会产生排斥所谓“外来者”的情况，例如排斥移民、难民、申请庇护者以及少数民族、宗教少数派或其他少数群体。这往往导致在获取和保有适足住房方面的歧视性障碍。社区可能将自身定义为同质化社区，统一排斥弱势群体进入当地社区，从而导致无家可归者成为替罪羊，遭受污名和歧视。²²

22. 从住房权受到威胁的人群的角度出发，从人权方面来看，可以将地方政府或住房提供方面面临的这些共同挑战视为实现人权的障碍。最边缘化的群体受这些挑战的影响最严重，他们的住房权受到的威胁最大。当地方政府缺乏能力和资源，当地方没有建立人权问责制以及当地方政府实行保护主义和排外主义时，正是这些群体遭受最大的不利影响，他们往往要面对最复杂的政府决策和权威网络，掌握的信息却最少。

23. 世界多个城市非正规定居点的居民状况充分说明了各级政府之间的职责分配是如何耗尽人们的精力的。例如，最近的一项研究考察了内罗毕穆库鲁定居点居民的状况。这些人生活在私人土地上建造的木棚里，没有窗户，也没有污水处理或供水设施。他们无法通过地方政府确定土地所有权，因此也无法保障其土地使用权，没有资格申请获得供水、供电和下水道基础设施。《肯尼亚宪法》现在承认“可获得和适足的住房权以及合理的卫生标准”，但地方居民仍然面临在一系列政府行为者实行的复杂监管制度和决策网络中主张自身权利的挑战。²³

24. 无家可归的人也面临类似的斗争。城市数量不断增多，特别是在富裕国家，但却将无家可归者在公众场合坐、卧或睡觉的行为规定为犯罪，或规定为无家可归者提供饮食是犯罪。²⁴ 例如，在美国，要质疑这些歧视就意味着要应对各级政府的一系列法律和政策，从宪法性法律到住房立法，然后是地方法规和条例。²⁵

25. 在权力下放的背景下，捐助方和国际发展机构所倡导的优先事项中没有提及人权义务，这是落实适足住房权时面临的另一项挑战。例如，在千年之交的印

²² 更多信息见人权与赤贫问题特别报告员的报告(A/66/265)和享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员的报告(A/HRC/21/42)。

²³ Jane Weru 等人，“直面复杂性：在内罗毕穆库鲁定居点行动起来，发表意见、建立问责制和司法”，世界银行法律评论(即将公布)。

²⁴ 国家无家可归与贫困问题法律中心，《处处危险：无家可归情形在美国各城市的入罪情况》，(2014年)，第8页。可查阅以下网站：https://stateinnovation.org/uploads/asset/asset_file/2261/2014_No_Safe_Place_The_Criminalization_of_Homelessness_in_US_Cities.pdf。

²⁵ NHLCP、哥伦比亚大学和 NCCP 联合对调查问卷作出的答复(见上文脚注 2)，第 4 页。

度尼西亚，国家货币基金组织、世界银行、亚洲开发银行、联合国开发计划署以及其他捐助机构²⁶都积极促进权力下放，但却没有充分关注人权。

26. 正如前适足住房权问题特别报告员在关于其印度尼西亚特派任务的报告(A/HRC/25/54/Add.1)中提到的那样，权力下放导致一部分重要的权力被分配给各省、各地区和各市镇行使。但土地规划和管理方面的权力下放似乎并未得到机构能力、资源或组织工具的支持(第 10-11 段)。在开展任务期间，她确定了多个阻碍落实适足住房权的障碍，它们都与未适当了解人权就实行权力下放有关，例如“方案由不同机构分散管理，现有协调机制的效率低”(第 25 段)，而且地方政府能力有限，无法为被赶出家园的人提供替代性住房(第 51 段)。

五. 国际问责制

27. 国际人权机制和程序的主要对话方是国一级政府。除下文提及的一些例外情况之外，这种对话方式普遍导致不太重视地方和国以下各级政府在住房方面承担的重大责任。特别报告员认为，在现行的缔约国与条约机构监测机制对话的框架内，负责适足住房权的国以下各级政府有很大的参与空间。

A. 条约机构监测机制

28. 2009 年秘书长鼓励各国提供信息，介绍“中央，地区和地方各级政府(有的情况下则是联邦和省级政府)”的参与情况。²⁷一些条约机构的报告准则要求各国提供信息，介绍国以下各级、区域、省或市议会或当局在增进和保护人权方面发挥的作用和开展的活动。²⁸

29. 在这方面，各国都制定了国以下各级政府参与定期报告住房权和相关问题的内部程序。在一些情况下，地方政府可直接向条约机构提交书面呈文。²⁹国家人权机构也在定期审查方面发挥了日益重要的作用，成为推动国以下各级政府参与审查进程的催化剂。国以下各级代表直接参与定期审查受到欢迎。但在总体上，国以下各级政府可能只是间接参与条约审查进程，参与程度并不深。虽然可

²⁶ Christopher Silver, “捐助方是否拥有其权利? 印度尼西亚的权力下放情况和正在变化的地方治理”, 载于《全球化与城市发展》, Harry W. Richardson 和 Chang-Hee Christine Bae, 编辑。(柏林, 斯普林格出版社, 2005 年)。

²⁷ 国际人权条约缔约国提交报告的形式和内容准则汇编(HRI/GEN/2/Rev.6), 第 45(b)段。

²⁸ 例如, 见缔约国根据《残疾人权利公约》第三十五条第一款提交的条约专要文件准则(CRPD/C/2/3)。

²⁹ 例如, 见和平与正义委员会 2009 年 9 月 29 日提交的呈文, 可查阅以下网站: www.ci.berkeley.ca.us/uploadedFiles/Clerk/Level_3_-_City_Council/2009/09Sep/2009-09-29_Item_19_United_Nations_Treaty_Reports.pdf (accessed 14 November 2014) and California Assembly Concurrent Resolution 129, available from <http://legiscan.com/CA/text/ACR129/id/60418>。

能会被国家一级政府要求提供报告资料，但在审查结束之后，这些政府通常很少获得关于其所通过的积极措施的直接反馈意见，也不了解与其负责领域有关的关切和建议。正如一名参与咨询的专家提到的那样：“越是基层的政府越是不了解日内瓦”。

30. 尽管结论性意见始终以国家一级政府为关注的重点，但各个条约机构也发现国家以下各级在落实适足住房权方面反复出现一些问题。例如，经济、社会和文化权利委员会确定了多项与地方和国家以下各级政府有关的关切，例如：歧视移民和少数群体；城市的住房提供者未能或没有能力为边缘化群体提供充足住房；城市征用土地时没有遵守国际法律规范，实行强制拆迁；国家必须向地方政府划拨资金用于建设适足住房；必须将适足住房权纳入地方法律法规，使其在国家以下各级产生法律效力。³⁰

31. 消除种族歧视委员会确认，地方一级为制定住房战略而采取的积极措施增进了对少数种族和少数民族的包容。³¹ 有一点令委员会担忧，即尽管国家一级努力为地方一级提供住房补贴，但城市自治却已成为妨碍无歧视地获得国家补贴住房的“主要因素”，在许多情况下引发了对歧视移民、少数种族、外籍人和罗姆人的关切。³²

32. 各条约机构还讨论了国家以下各级政府在履约程序方面承担的责任。例如，在 *Liliana Assenova Naidenova* 等人诉保加利亚一案中(CCPR/C/106/D/2073/2011)，罗姆人社区对独立于中央政府行事的索菲亚大都会市 *Vuzrajdane* 街道进行的强制拆迁活动提出异议。该社区对这起国内拆迁行为提出的异议并未获得成功，当时索菲亚市法院裁决该拆迁行为是合法的，而最高行政法院也支持了这项裁决。人权委员会请求采取临时措施阻止该市继续拆迁，并在审议了关于案情的来文之后，认定保加利亚如在未向该社区提供适足替代性住所的情况下继续拆迁将侵犯申诉人根据《公约》第 17 条享有的权利。该国政府根据委员会的裁决对该市施加压力，要求其停止拆迁。两年后，这一永久禁令依然有效，罗姆人社区目前正与该市的主管部门讨论替代住房问题。

33. 消除对妇女歧视委员会还讨论了涉及国家以下各级政府的住房案件。在 *Kell* 诉加拿大(CEDAW/C/51/D/19/2008)一案中，一位土著妇女在指控家庭暴力时，声称地方住房当局所做的决定导致她失去自己的住房。委员会认为西北地区住房公司和地方住房当局是缔约国加拿大的代理人，并认定，作为加拿大政府的代理人，地方住房当局的所作所为导致加拿大违反《公约》第 2 条(d)款和(e)

³⁰ 例如，见 E/C.12/ALB/CO/2-3; E/C.12/CAN/CO/4 and E/C.12/CAN/CO/5; E/C.12/NOR/CO/5; E/C.12/ESP/CO/5; and E/C.12/TGO/CO/1。

³¹ 见 CERD/C/USA/CO/6, 第 9 段。

³² 见 CERD/C/CZE/CO/7, 第 16 段和 CERD/C/SVK/CO/6-8, 第 17 段。

款，以及与第 1 条合并理解的第 16 条第 1(h)款，《公约》的这些条款旨在保护人民免遭公共当局的歧视，保护配偶双方在财产方面的平等权。³³

B. 普遍定期审查

34. 国家以下各级政府也有责任参与普遍定期审查进程，特别是负责落实人权的市镇。许多国家的国家以下各级政府都参与制定了本国提交审查的报告。多个国家在提交的普遍定期审查报告中介绍了国家以下各级政府在住房方面发挥的作用，一些国家还承认在住房方面存在多方共管的挑战。普遍定期审查进程中产生的各项建议很少涉及市镇和地方政府的人权义务，几乎没有提及地方或国家以下各级政府解决住房问题的情况。

C. 特别程序

35. 国家以下各级政府定期参与特派任务范围内的特别程序，原因在于它们有许多机会这样做。例如，在正式的国家特派团和工作访问期间，特别报告员定期与地方和国家以下各级政府会面，以评估人权的落实情况。在关于适足住房的任务中，正式访问中有系统地涵括了与市议会或国家以下其他当局进行的意见交流。国家特派团有时成为特别报告员会见各级政府和不同利益攸关方的桥梁。在特派团报告中提出的建议通常会直接转交给相应负责的地方和国家以下各级政府。

36. 在其关于蒙古国的正式访问报告(A/HRC/23/36/Add.2, 第 97(aa)段)中，前任人权与赤贫问题特别报告员建议向地方当局分配充足资源，以便其为在城市非正规规定居点居住的农村移民提供基本服务。同样，在其关于日本的正式访问报告(A/HRC/18/33/Add.3, 第 69(d)段)中，前任享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员也建议通过全面的饮用水和卫生法，以划分国家一级与市镇一级的责任，包括在规定质量标准 and 最高关税限制以及建立监管和投诉机制方面的责任。

37. 专题报告和来文是特别报告员的其他两项授权活动，其中也涉及了国家以下各级政府履行其住房职责的情况。前任适足住房问题特别报告员拉奎尔·罗尔尼克在其《城市贫民保有权保障指导原则》中采用说明的方式，重点关注了地方政府在确保保有权保障方面的作用。例如，其中的指导原则 2 就建议各国，包括相关的主管当局，向各部委、市镇和地方政府分配充足资金，以落实各项措施，改善对保有权的保障(A/HRC/25/54, 第 5 段)。

38. 适足住房任务经常收到指控，其中确认地方、市镇和国以下其他当局与个人和社区提出的索赔有关。这些呈文引起了对紧迫威胁的关注，其中包括所指控

³³ 另见 CEDAW/C/32/D/2/2003，其中讨论了家庭暴力与替代住房不足问题之间的关系。

的：强行驱逐、被迫流离失所或以发展为由实行驱逐但未适用现行国际标准；对特定人群，包括难民、寻求庇护者、无证件移民、少数民族、宗教少数派或其他少数群体获得住房进行限制或歧视；改变直接影响穷人、失业人员、残疾人或妇女的住房补贴和福利计划。申诉人还提到缺乏负担得起的住房、住房不达标、缺乏燃料，以及无法获得服务或服务不充分，包括饮用水、卫生和电力服务。³⁴

39. 不过，在涉及地方当局的来文中，各国提交的正式答复几乎都没有说明是否与相关的地方或国以下各级政府共享信息，也没有介绍这些政府采取的具体步骤和措施。例如，特别报告员在 2014 年与享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员及人权与赤贫问题特别报告员共同向美国政府发出紧急呼吁。这封呼吁信重点提及底特律市政当局关于停止为数以千计的家庭供水的决定。在对此作出答复时，美国政府并未说明是否已就这些指控与密歇根州长或底特律市长进行协商。³⁵

六. 国内法规定的问责制

40. 虽然将国际问责扩大至地方和国以下各级政府非常重要，但国际机制只能成为有效的国内程序和补救措施的补充。³⁶ 经济、社会和文化权利委员会强调必须确保有效的国内补救措施才能实现公约的各项权利。虽然应由各个缔约国自行决定公约中的各项权利在国内法中生效的方式，但“采用的方式应当适当，所产生的结果应与缔约国充分履行其义务相符。”³⁷

41. 在委员会确定的灵活框架内，采取不同的方式使地方和国家对国内法规定的适足住房权承担责任，这些国内法首先是宪法性法律，然后是立法和行政规定，再次是基于权利的住房战略。

42. 法律和行政补救措施往往是适足住房权的重要组成部分，在地方和国以下各级特别重要，因为地方和国以下各级政府负责管理住房方案，而且权利人也首先向其寻求有效的解决方案。由于最根本的利益往往受到威胁，在住房方面提供及时有效的行政救济显得尤为重要。

43. 许多国家目前在其宪法中承认适足住房权，而且几乎所有国家的宪法中都纳入了不歧视或生命权等权利，这为住房权的重要组成部分提供了保护。虽然国

³⁴ 例如，见 COL 5/2014 号案件(A/HRC/27/72, 第 74 页)；NGA 1/2013 号案件(A/HRC/24/21, 第 80 页)；PRT 2/2013 号案件(A/HRC/25/74, 第 27 页)；ROU 1/2011 号案件(A/HRC/19/44, 第 63 页)和 GBR 2/2011 号案件(A/HRC/18/51, 第 87 页)。可查阅以下网站：www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx。

³⁵ 见编号为 USA 9/2014 的案件，(A/HRC/28/85)。

³⁶ 经济、社会和文化权利委员会，关于公约在国内的适用的第 9(1998)号一般性意见，第 4 段。

³⁷ 同上，第 5 段。

际人权机构与国家之间的互动侧重于国家一级政府而不是地方政府，但国内法庭上普遍出现的情形却恰好相反。宪法规定的各种住房权要求都重视地方或国以下各级政府的作用。因此在地方和国以下各级有效适用宪法规定的权利对于加强国以下各级政府承担的住房权责任至关重要。

44. 越来越多指控地方和国以下各级政府侵犯住房权的案件被提交给国内法院解决，这一点令特别报告员感到鼓舞。这些案件使人们对法院和行政机构在裁定权利主张以及强制地方和国以下各级政府兑现适足住房权方面的作用有了新的认识。国内在裁定住房权利主张方面取得的进步为新兴的国际人权规则提供了资料。与此同时，国内法院处理的案件也明确援引了国际标准，例如经济、社会和文化权利委员会关于适足住房权的第 4(1991)号一般性意见和关于适足住房权：强制驱逐问题的第 7(1997)号一般性意见中提到的与适足住房权的范围和-content 有关的案件。

45. 南非宪法法院的判例尤其具有影响力。南非宪法保障获取适足住房的权利，并规定所有各级政府都有义务在可用资源的范围内采取合理的立法措施和其他措施逐步实现适足住房权。著名 *Grootboom* 案就涉及大开普敦行政区政府在适足住房权方面承担的义务，该行政区是南非无家可归/非正式定居点问题最严重的地区。³⁸ 在该案中，索赔人生活在一个运动场，以塑料布遮挡风雨，得不到任何服务。索赔人辩称该行政区和其他各级政府都无视其所处的极端恶劣环境，侵犯了他们的适足住房权。

46. 在南非，住房问题由中央和省共管，但宪法要求中央和省级政府在“问题能在地方得到最有效解决并且地区有能力这样做时”将该责任指派给地区承担。³⁹ 在这一背景下，宪法法院认定，为实现适足住房权而采取的措施必须是“合理”的，即，这些措施必须全面、一致、灵活和有效；必须充分考虑穷人和资源匮乏者的需求；必须运用现有资源；必须避免官僚主义的低效率或繁冗规章，并最终有能力实现适足住房权。法院还强调一个事实，即，该责任必须明确分配给具有适当财力和人力的不同层级政府，而地方政府有义务确保以可持续的方式提供服务。⁴⁰ 法院认定该住房方案没有充分地优先考虑最需要服务的人。

47. 该裁决对多个市镇产生了重大影响，导致出现所谓的“*Grootboom* 拨款”。在南非后来的案件中，一直使用合理性标准来要求各市镇向任何被驱逐出私人或公共土地的人提供适足的替代住所；⁴¹ 确保受影响社区有意义地参与规划

³⁸ 南非共和国政府和其他方诉 *Grootboom* 和其他方(CCT11/00)，2000年10月，第58段。

³⁹ 南非宪法，第156(4)条。

⁴⁰ 南非共和国政府和其他方诉 *Grootboom* 和其他方(CCT11/00)，2000年10月，第39段。

⁴¹ *Occupiers of Portion R25 of the Farm Mooiplaats 355 JR* 诉 *Golden Thread Ltd. and Others* (CCT 25/11)，2011年12月。

和住房问题；⁴² 并确保私人土地主提出的租金要求是合理、公平的。⁴³ 在可用资源方面，法院确认，地方政府不能仅以自己在资金方面依赖其他层级的政府为由逃避逐步实现适足住房权方面的义务，并且当最适合由地方政府“参与并前瞻性地规划地方社区的需要”时，各级政府之间的责任划分不应当是绝对的或刻板不变的。⁴⁴

48. 阿根廷也出现了适用于国以下各级政府的关于适足住房权的重要判例。在马坦萨/里阿楚罗流域一案中，提起了损害赔偿诉讼，其中包括针对流域污染侵犯住房权提起的赔偿。⁴⁵ 阿根廷最高法院认定，所有三级政府，即中央、省和布宜诺斯艾利斯市政府都应承担确保防止未来出现污染并纠正现有环境损害的责任。在与有关各方举行多次听证会之后，法院仔细裁决了指定的责任和进行必要善后处理工作的时限。法院建立了监测系统，并成立了一个由国家监察员和民间社会组织组成的工作组，该工作组将负责跟进该案件，直至为成千上万的受直接影响的人取得期望的成果。

49. 哥伦比亚宪法法院在该领域也取得了重大进展。2004 年，法院在境内流离失所者的经济、社会和文化权利方面做出了开创性的裁决，裁定内部冲突导致出现“违宪状态”。⁴⁶ 法院还认为境内流离失所者不断恶化的住房条件初步违反了宪法。中央政府被命令执行多项措施，包括实施一项住房计划，以确保地方机构为流离失所者提供平等的福利。⁴⁷ 在 2006 年的一项后续裁定中，法院命令相关市镇成立工作组审查各辖区的住房政策，并在流离失所者的参与下与国家人权机构的代表共同制定相关计划和方案。法院仍在跟进该案，并接收各级政府提交的季度报告。⁴⁸

50. 在开罗，法院最近强制执行了适足住房权，以限制该市的总督以“公共利益”为名攫取土地的权力。⁴⁹ 一个民间社会组织联盟依据 2012 年埃及《宪法》第 67 条赋予的住房权在政治行动和诉讼两方面都取得了一些胜利。在最近的一

⁴² 约翰内斯堡 197 号大街和伯里亚乡奥利维亚路 51 号的住户诉约翰内斯堡市和其他方(CCT 24/07)，2008 年 2 月。

⁴³ *Maphango* 和其他方诉 *Aengus* 生活方式地产(控股)有限公司(CCT 47/11)，2012 年 3 月。

⁴⁴ 约翰内斯堡市都市区诉蓝月光资产 39(控股)有限公司和其他方(CCT 37/11)，第 46、54 和 57 段。

⁴⁵ *Mendoza Beatriz Silva* 等人诉阿根廷国家等各方，阿根廷最高法院，2008 年 7 月 8 日。

⁴⁶ 哥伦比亚宪法法院，第 T025/04 号裁决。可查阅以下网站：www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 哥伦比亚宪法法院，第 T-585/06 号裁决。可查阅以下网站：www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-585-06.htm。

⁴⁹ 关于为公共利益征收土地所有权的第 10/1990 号法律。

起案件中，这些组织对开罗总督以开发为名发布的土地没收令提出异议，并成功申请到废除驱逐的法庭命令。⁵⁰

51. 在印度，适足住房权不是宪法规定的基本权利，但法院目前承认住房权可依据生命权予以执行。在 2010 年起诉的一起案件中，⁵¹ 申诉人被迫离开其土地，住房也被拆毁，德里高等法院命令德里政府在适当地点重新安置申诉人并为其提供有土地所有权的替代土地。⁵²

52. 在大不列颠及北爱尔兰联合王国，住房权不能依据宪法获得保护。不过，法院可以执行要求地方当局为无家可归者提供住房的成文法条款。此外，英国国内法院可执行《欧洲保护人权与基本自由公约》。例如，在 *R.诉 Enfield London Borough Council, ex parte Bernard* 一案中，由于未向一位残疾妇女提供其依据《住房法》有权获得的无障碍住房，这位妇女起诉地方当局的行为侵犯了其依据《欧洲公约》第 8 条享有的住房和家庭生活受保护的權利。⁵³ 法院认定无障碍住所非常重要，因为它能为家庭生活提供便利，确保这名妇女“身心健康”。法院裁定它“能恢复她作为一个人的尊严”。

53. 尽管在多个司法管辖区取得这些显著进步，但在其他案件中，国内法院并未采取与国际人权法相符的方式对国以下各级政府适用宪法条款和其他国内法。此外，在法院命令履行适足住房权的时候，地方和国以下其他各级政府也没有贯彻执行补救措施。

54. 在一些国家，宪法对适足住房权的保障并不足以对抗地方政府实施的强制驱逐行为。例如，特别报告员曾提请斯里兰卡政府注意一个事实，即，科伦坡市的都市改造项目据称有权搬迁数以千计的棚户区居民。没有为受影响的居民提供关于搬迁安置地点的适足信息，也没有及时为其损失的土地、房屋、资产或小型企业提供赔偿，这些居民依据宪法规定的适足住房权向法院寻求补救措施，但始终未取得成功。当法院下令采取补救措施时，也总是得不到执行。⁵⁴

55. 在菲律宾，法院并不总是按照国际人权准则解释宪法规定的适足住房权。例如，在一起案件中，法院裁决不存在为流离失所的社区提供重新安置机会的宪

⁵⁰ “行政法院阻止了没收 Ramlet Bulaq 的企图”，*Mada Masr*, 2013 年 8 月 28 日。可查阅以下网站：www.madamasr.com/news/administrative-court-blocks-attempt-seize-ramlet-bulaq。

⁵¹ *Sudama Singh* 和其他方诉 *Delhi* 政府和 *Anr*。可查阅以下网站：www.hrln.org/hrln/Order%20Mukundi%20lal.pdf。

⁵² 住房与土地所有权网络，《重申可诉性：德里高等法院关于作为人权的适足住房权的判决》（新德里，2013 年）。可查阅以下网站：www.hic-sarp.org/documents/Reaffirming_Justiciability_Judgements_on_HRAH_from_High_Court_of_Delhi.pdf。

⁵³ *R.诉 Enfield London Borough Council, ex parte Bernard*, 王座法庭行政法院(Sullivan J), 2002 年 10 月 25 日。

⁵⁴ 见 LKA 11/2104 号案件(A/HRC/28/85)。

法义务。⁵⁵ 在另一起案件中，法院认定可不经任何正当程序驱逐被指明为“专门居住棚户区”的人。⁵⁶

56. 即便宪法做出了相应的规定，适足住房权受到地方和国以下其他各级政府侵犯的受害人也往往无法诉诸司法，或者无法获得有效补救，特别报告员对此感到担忧。

七. 关于国以下各级政府在住房方面的人权问责的新举措

57. 随着住房权越来越多地由地方政府负责落实，在地方一级出现了与政府在适足住房权方面的问责有关的新办法和新举措。地方政府独立于中央政府组织起来，与民间社会和其他行为者开展合作，共同阐明直接的人权问责模式。⁵⁷

58. 国以下各级政府在制定此类独立办法方面有显著优势。最适合由它们应对在地方一级落实住房权时遇到的独特挑战，为居民赋权并使其参与地方政府。这为基于社区和人权的地方治理与方案管理办法奠定了重要基础。

A. 城市与人权

59. 在过去 15 年里，“人权城市”作为一个重要举措出现，世界各城市的市长、城市官员、公民和人权非政府组织、专家以及社区组织都参与其中。⁵⁸ 2011 年通过的《光州城市人权宣言》将城市人权定义为“是在人权发挥基本价值观和指导原则的关键作用的地方背景下出现的地方社区和社会政治进程”。⁵⁹ 因此，地方政府、议会、民间社会、私营部门组织和其他利益相关者携手努力，秉承基于人权标准和规范建立伙伴关系的精神，共同提高所有居民的生活水平。该《宣言》强调应建立法律依据，即城市条例和法律文书，例如人权宪章和法律

⁵⁵ Galay 诉上诉法院 G.R. No. 120132, 1995 年 12 月 4 日。可查阅以下网站：www.lawphil.net/judjuris/juri1995/dec1995/gr_120132_1995.html。

⁵⁶ 菲律宾共和国诉 *Mijares*, G.R. Nos. 170615-16, 2009 年 7 月 9 日。可查阅以下网站：<http://sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2009/july2009/170615-16.htm>。

⁵⁷ 例如，见咨询委员会关于地方政府在促进和保护人权，包括使人权成为地方行政和公共服务的主流方面的作用的进展报告(A/HRC/27/59)，第 38-51 段和第 56-59 段。

⁵⁸ 目前有许多城市人权宪章：《欧洲城市维护人权宪章》(2000 年)，超过 350 个欧洲城市 and 市镇签署了该宪章；《蒙特利尔权利与责任宪章》(2006 年)；《墨西哥城城市人权宪章》(2010 年)；《光州人权宪章》(2012 年)；《维也纳宪章》(2012 年)和《全球城市人权宪章—议程》(2011 年)。

⁵⁹ 2011 年世界城市人权论坛，“从基层实现人权全球化：人权城市在 21 世纪遇到的挑战”。可查阅以下网站：www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf。

机构。各个人权城市也承认执行比决策更重要，需要制定有效的问责机制，使城市政府对其承诺负责。

60. 大韩民国的首尔市将自己定位为人权城市，于 2012 年通过了一项保护和促进市民人权的法令。市政府依据该法令成立了人权司，专门负责制定人权政策，还成立了人权委员会并任命了人权监察员，以确保受到侵犯的权利获得救济。监察员已成为该国其他地方政府仿效的模范。在住房方面，首尔采取了各项措施保护其居民，并制定了相应的准则，特别是在强制驱逐方面。这些准则均以经济、社会和文化权利委员会关于强行驱逐的第 7 号一般性意见为依据，禁止在冬季或夜间实行驱逐，并要求公务员到场监督在执行驱逐时是否有任何侵犯人权的行为，特别是为被驱逐者提供适足的救济。

61. 在与人权城市举措保持一致的同时，许多城市及一些省和州也将适足住房权明确纳入其地方治理。这些发展应被看作是采取“从地方到全球”的方式落实人权的积极证据。

62. 在 2012 年 11 月，布宜诺斯艾利斯省按照国家宪法、省级宪法和若干国际人权条约，通过了一项关于公平获得居住地的法律(《公平获得居住地法》)，该法保证了获得住房和有尊严、可持续的居住地的权利。该法规定了住房公共政策与包括房地产公司在内的不同公共和私人利益攸关方的参与方式之间的联系。该法要求采取措施解决穷人或有特殊需要的人缺乏适足住房的问题，并建立机制对炒作土地价格的行为进行规范。该法阐明了作为核心原则的适足住房权和“城市权”、土地和财产的社会职能、城市的民主决策以及公平分配城市发展带来的福利和成本的重要性，包括在基础设施方面。

63. 美国威斯康星州的麦迪逊县于 2011 年通过一项城市决议，承认住房是一项人权。该决议要求麦迪逊县促进公平住房，并援引了《公民权利和政治权利国际公约》和《消除种族歧视公约》，美国是这两项公约的缔约国。该县因而被要求取缔具有种族歧视影响的政策。该决议呼吁评估对负担得起的无障碍住房的需要，提供足够的资金，并制定相应的住房策略。这些举措对一个尚未批准《经济、社会及文化权利国际公约》的国家而言尤为重要，它们增加了国以下各级政府在国家尚未批准国际人权规范的情况下直接承担相应责任的可能性。

64. 人权城市举措与 2005 年《全球城市权宪章》中规定的“城市权”既互为补充，又存在区别。人权城市运动并非基于现有的国际人权法，而是诞生于自由塑造和重塑我们的城市和我们自身这一概念，它是最为珍贵但也最被忽视的人权之一。因此，城市权项目比人权城市举措的范围更广泛，其中涵括了多种价值观，例如社会生产住房/居住地的权利、“城市可持续和公平发展”的权利、获得公共交通和流动性的权利，以及环境权。与此同时，《全球城市权宪章》中还包括对适足住房权的明确规定，该规定大体符合国际人权法中阐明的适足住房权。⁶⁰

⁶⁰ 见 www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf。

65. 巴西开创性地制定了《城市规约》，于 2001 年 7 月 10 日颁布第 10.257 号法律，为解决城市中的不平等奠定了基础，并引进了城市和财产的社会功能概念。根据该《规约》，市镇拥有颁布城市令以解决社会排斥和空间隔离问题的广泛能力，其重点是住房问题，同时负责也解决城市面临的范围广泛的社会和环境问题。虽然执行情况并不总是能满足最初的预期，但该《规约》显示了转变城市改革的方式，转向以人为本的视角，让地方政府发挥核心作用，以及把社会动员、法律改革和制度变革结合起来的重要性。

B. 在地方和国以下各级诉诸司法

66. 人权理事会咨询委员会建议把建立独立的地方人权机制作为保护人权的重要手段，让地方当局发挥的保护作用更加为人所知。⁶¹ 此类地方人权机制包括：地方或州一级的监察员办公室；市一级的人权委员会，例如在波斯尼亚和黑塞哥维那；对州以下各级政府拥有管辖权的州/省级人权委员会；市一级负责解决人权申诉的民选的人民议会。⁶²

67. 建立地方人权机制是保护适足住房权的一种手段。例如，在葡萄牙，监察员收到的与住房有关的投诉日益增多，这直接促使市镇停止实施驱逐和房屋拆除，并开展了监督。⁶³

68. 其他新出现的机制，例如绩效合同(其中规定了市镇官员必须达到的社会经济指标和目标)⁶⁴，同样也可以作为地方一级在适足住房权方面的问责机制。

69. 在住房方面，经济、社会和文化权利委员会已经确认国家一级基于人权的住房战略是确保享有适足住房权的重要组成部分。特别报告员指出，对实现适足住房权而言，规定了可衡量的目标、时限和投诉程序，并且与国家政策充分协调的基于人权的地方和国以下各级战略同样重要。

八. 结论和建议

70. 适足住房权的有效实施离不开地方和国以下各级政府的积极参与。地方和国以下各级政府在各自的主管领域被指定或委派了重要职责，也有义务在适足住房权方面遵守国际人权法。

⁶¹ 见咨询委员会关于地方政府在促进和保护人权，包括使人权成为地方行政和公共服务的主流方面的作用的进展报告(A/HRC/27/59)，第 48 段。

⁶² 埃及对调查问卷所作答复(见上文脚注 2)。

⁶³ 葡萄牙监察员对调查问卷所作答复(见上文脚注 2)。

⁶⁴ 卢旺达人权委员会对调查问卷所作答复(见上文脚注 2)。

71. 虽然推动权力下放能与适足住房权方面的许多核心价值观产生共鸣，例如地方赋权、有意义的参与、加强问责制和提高透明度，但权力下放并不总是有利于实现适足住房权。如果具备以下条件，贴近利益攸关方就是一项积极的特征：地方和国以下其他各级政府具备执行其职能所需的资源和行政能力；这些政府有人权认识、敢于承担责任并响应利益攸关方的要求；已经建立有意义的参与性机制；地方精英不去破坏民主问责制；腐败得到解决。

72. 采取人权办法进行地方治理和提供辅助并不要求把所有权力都归于地方政府。相反，它需要承认地方政府也处于在十字路口徘徊的关键时刻，无法在权利人和多层次治理的复杂系统之间取舍。这使得地方政府成为在不同的主管领域实现适足住房权的关键行为者。地方政府有能力汲取边缘化群体和权利无保障的其他人的经历，找到解决方案。地方政府是社区住房建造和改造倡议的主要接触方，负责将这些倡议与更广泛的地区、国家或国际融资、发展和人权倡议联系起来。

73. 各级政府的职责不是独立存在的。这些职责之间经常发生联系，时常涉及各级政府之间的合作，此外还涉及其他公共或私营部门。各级政府之间通过协议或联合行动对职责进行管理，或者与社区组织和民间社会共同管理职责。虽然国家或区域一级政府为住房和相关方案提供资金，但实现适足住房权却并不仅依赖某一级政府，而是依赖于各级政府之间的关系。

74. 创新举措为将国际人权准则适用于地方争取住房权的努力提供了新的机会，反之亦然，并导致地方各级政府、社会团体和权利人之间发展了新的建设性关系。

75. 仍然必须促进并继续制定适合于国以下各级政府的国际规范。各个国内法院提出的合理性标准和创新性的结构性补救办法为其他司法管辖区提供了有用的框架，有助于地方和国以下其他各级政府承担责任，无歧视地逐步实现适足住房权。

76. 依照上述结论，特别报告员愿提出以下建议：

(a) 各国应鼓励地方和国以下各级政府积极参与所有相关的国际人权机制，包括条约机构的审查和申诉程序、普遍定期审查和特别程序。

(b) 在解决与适足住房权有关的问题时，国际人权机制应进一步关注如何让各级政府受到国际人权法的约束和相应地参考各项关切与建议。

(c) 国际人权机制提出的建议应通报给地方和国以下各级政府，要求其作出答复和采取后续行动，并以无障碍的方式将这些建议发放给当地社区。

(d) 应明确划定各级政府的职责并与正在进行的独立审查和监督进行协调，以确保不会因管辖权重叠导致有需要的人无法获得必要的服务和住房。应向有需要的人提供援助以确保协调开展政府的应对措施。

(e) 任何与住房有关的权力下放进程都应当由人权为导向，尤其是在适足住房权方面。一级政府将住房方面的责任或其他方案移交给另一级政府时应同时阐明相伴随的人权义务，包括监督和问责制方面的要求。

(f) 国际金融机构以及联合国各机构和实体均应确保将适足住房权纳入权力下放进程以及与住房相关的举措和活动。人居署和其他相关的国际机构在改善地方和国以下各级政府的作用时应强调适当住房权，包括在正在进行的 2015 年后发展议程相关工作中和即将进行的“人居三”的相关讨论中强调这个问题。

(g) 各国必须确保地方和国以下各级政府有足够的资金和其他资源来履行职责，并有能力应对地方一级不断变化的住房需要，特别是边缘化群体和弱势群体的需要。

(h) 各国应确保适当住房权和相关权利获得法律保护并适用于地方和国以下各级政府。各国应保证在适足住房权受到侵犯时能在地方和国家诉诸司法并得到有效补救。

(i) 各国应针对所有地方和国以下各级政府开展与其承担的义务有关的培训，以确保在所有的决定、政策、计划和方案中纳入适足住房权、不歧视和相关的人权问题。司法审查应要求行政决策和政策符合适足住房权和其他人权。

(j) 鼓励各国建立地方和国以下各级人权机构，对国家人权机构进行补充。人权机构应确保有效监测和保护适足住房权，确保在该权利受到侵犯时能在地方和国以下各级获得有效补救。

(k) 地方和国以下各级政府应当以包容的方式阐明与适足住房权和不歧视相符的辅助性原则，这样才能充分响应地方社区边缘化群体和弱势群体的权利，在国内和国际倡导这些群体的利益。

(l) 地方和国以下各级政府应努力学习并参与国际人权机制，并让社区组织、地方民间社会和人权机构参与实现这一目标。

(m) 市镇应考虑通过明确保障适足住房权的宪章，以澄清、巩固或者加强现有的国内和国际人权义务。可在城市权利宪章中纳入沟通和监测机制，通过这些机制确认地方上出现的挑战，并在人权框架内解决这些挑战。

(n) 民间社会和社区组织应制订地方举措，以监督适足住房权的落实情况，并制定与国际标准兼容的地方人权标准，对国际标准形成补充。

(o) 地方住房和人权团体可努力开发新的方法，将国际人权准则适用于地方一级，包括举办地方听证会或座谈会议。这些团体应参与特别程序，提出与在地方和国以下各级实现适足住房权和不歧视有关的问题和关切，包括参与提交呈文和参与国家特派团。