



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/16
13 February 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第七届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、
社会和文化权利，包括发展权

适足生活水准权所含适足住房权利以及
在这方面不受歧视的权利问题
特别报告员米隆·科塔理的报告*

* 本报告在过了截止期后提交，是为了反映最近情况。

内容提要

本报告是对第一任适足生活水准权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米隆·科塔理自 2000 年任职以来的工作和活动的回顾。目的是就实现适足住房权的主要障碍(缺少法规和适足住房权的落实、无家可归、强制搬迁、歧视、水和基本服务的获得及购买力)和任务的推进情况向人权理事会和下一任报告员提出一些建议。

基于人权的不可分割性和普遍适用性，特别报告员坚信，他对适足住房权的广义解释是正确的，因此，他强调了反对歧视的斗争对实现适足住房权的极大重要意义。他回顾了在其任期内制订的一些工具性文件(基于发展需要的强迫搬迁和迁移的基本原则和指导方针、关于妇女和适足住房问题的调查表、关于适足住房权的调查表，以及制定用于监督逐步实现适足住房权的指标)，鼓励有关各方利用这些文件，并将其进一步完善，使之适合本国和地方情况。

特别报告员强烈主张，从人道主义和人权角度出发，解决住房条件严重低下的千百万人和那些面临无家可归和无土地者的处境问题。为推进这一任务，他呼吁各国给予更大的支持和做出更有效的反应，同时提出一些供进一步考虑的问题，包括：承认土地使用权与适足住房权这一人权的关系；乡村地区；自然灾害和人道主义紧急情况；气候变化；以及民间社会的作用。最后，他谈到并重申了在其任期内提出并在其报告中阐明的一些建议，包括有关妇女的住房、土地、财产和继承权的建议。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 3	4
一、如何看待适足住房权.....	4 - 7	4
二、实现适足住房权的主要障碍.....	8 - 35	6
A. 缺少法规和适足住房权的落实.....	9 - 10	6
B. 无家可归.....	11 - 15	6
C. 强迫搬迁.....	16 - 21	7
D. 歧 视.....	22 - 25	9
E. 享有水和卫生的人权.....	26 - 29	10
F. 承付能力.....	30 - 35	11
三、特殊群体适足住房权的实现.....	36 - 51	12
A. 妇女和适足住房.....	36 - 41	12
B. 儿童和适足住房.....	42 - 44	13
C. 土著人和适足住房.....	45 - 48	14
D. 需要特别关注的群体.....	49 - 51	14
四、任务活动.....	52 - 60	15
A. 有关实现适足住房权的工具性文件.....	52 - 55	15
B. 合 作.....	56 - 60	16
五、任务的推进.....	61 - 92	17
A 需要各国进一步支持和反应.....	61 - 64	17
B. 建议继续关注的领域.....	65 - 92	18
1. 土地使用权.....	65 - 78	18
2. 乡村地区.....	79 - 80	21
3. 自然灾害和人道主义紧急情况.....	81 - 84	22
4. 气候变化.....	85 - 86	23
5. 全球性挑战.....	87 - 89	23
6. 民间社会.....	90 - 92	24
六、结论和建议.....	93 -. 115	24

导 言

1. 本报告是对第一任适足生活水准权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米隆·科塔理自任职以来的工作和活动的回顾。他是 2000 年根据人权委员会第 2000/9 决议被任命的，后来根据人权委员会第 2003/号决议和体人权理事会第 6/27 号决议其任期被延长。

2. 报告主要是集中论述了落实适足住房权的障碍以及人权理事会为实现适足住房权需要进一步注意的问题。在最后一节中，特别报告员向理事会和下一任特别报告员提出了一些建议。

3. 鉴于本报告是他提交人权理事会的最后一个年度报告，特别报告员谨对联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，特别是他的所有助手，自其上任以来为其任务所提供的广泛支持，表示诚挚的谢意。

一、如何看待适足住房权

4. 特别报告员从一开始就在其报告¹和活动中主张广义地解释适足住房权。他的一贯态度是，强调人权的不可分割性，非如此，适足住房权就失去了意义。特别报告员通过其工作证明了，适足住房权与其他同等人权，例如享有食物、水、健康、工作、土地、生计、财产和人身安全的权利，以及不遭受不人道和有辱人格待遇、不受歧视和男女平等的权利，这些人权之间的互联关系是实现适足住房权的核心问题。他的看法已在他所提出的定义中阐明，其定义是：“享有适足住房这一人权，是不论男女老幼人人均应享有的获得和保有能在其中平静和有尊严地生活的一个安全可靠的家和社区的权利”。这一定义及其所包含的基本人权的广阔概念已得到全世界许多不同方面的认可。

5. 特别报告员研究了与适足住房权有关的各种要素。他完全赞成经济、社会、文化委员会(经社文委)对这一权利的解释。²他在工作中还确定了另外一些使

¹ See for instance his first report, E/CN.4/2001/51. The reports of the Special Rapporteur are available at <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm>.

² See in particular Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) general comments Nos. 4 (1991) on the right to adequate housing (article 11 (1) of the Covenant) and 7 (1997) on the right to adequate housing (article 11 (1) of the Covenant): forced evictions.

这一权利的概念更完整的要素，同时也考虑到其公民和政治权利方面。通过咨询和研究，特别报告员确定了源于国际条约义务及专家机构的相关解释的 14 个要素。这些要素总体构成了评估适足住房权的实现和受侵犯情况时可适用的方法的基础。³ 这些要素是：

1. 保有权的保障
2. 公共物品和公共服务
3. 环境物品和服务(包括土地和水)
4. 承付能力(包括资金获得能力)
5. 适合居住的程度
6. 可得性(实物)
7. 位置
8. 文化方面的适当性
9. 免受剥夺的自由
10. 信息、能力和能力建设
11. 参与决策
12. 重新安置
13. 安全的环境
14. 人身安全和隐私权⁴

6. 在对各国的访问及其报告中，特别报告员还确定了一些与落实适足住房权有关的具体保护措施。其中一种措施就是，从人道主义和人权角度看待住房条件十分恶劣、面临无家可归、无土地、移置和有关暴力的千百万人的处境问题。⁵ 这种居住条件反映了世界上普遍存在的贫困状况，它要求各国迅速采取措施。

7. 特别报告员主张的另一种保护措施是，在法律和政策上并通过预算承诺，立即承认适足住房权。对这一权利的承认与国际人权义务是一致的，承认之后，还需要落实适足住房权。如特别报告员所说，这种措施作为避免那种无情的经济和社会改革的屏障是必要的，因为这种改革并不总是有利于最弱势群体，包括在住房方面。国家的默许，有时甚至是直接共谋，使住房和财产权处于不受约束的市场支配力量之下，这是让低、中等收入社群难以获得适足住房的主要因素之一。

³ E/CN.4/2003/5, paras. 60-61.

⁴ See also reports and questionnaire on women and housing available at <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm>.

二、实现适足住房权的主要障碍

8. 特别报告员在其任期中发现了妨碍实现适足住房权的一系列障碍。他要在本报告最后提出建议之前对这些障碍进行简短评述。⁶

A. 缺少法规和适足住房权的落实

9. 在访问和与官方代表的接触过程中，特别报告员发现，许多国家没有关于适足住房权的宪法和法律条款及政策。在许多情况下，政府都没有做出必要的努力将这方面的国际义务变成国家法规。尽管来自国际和区域人权机构的越来越多的证据都肯定了适足住房权的正当性，但在多数国家管辖范围内的国家法规和政策框架以及法院的裁决中都没有涉及适足住房问题的人权方面。普遍的倾向是将住房、土地和财产视为可买卖的商品，而不是需要维护的人权，特别是弱势社群的人权，而住房应当被看作一种社会商品。

10. 特别报告员一向支持通过建议的《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，这项议定书将会进一步明确适足住房权的正当性。

B. 无家可归

11. 在其 2005 年的年度报告中，⁷ 特别报告员将无家可归确认为缺乏对适足住房权的尊重的最明显和最严重的征兆。

12. 发达国家也受到这种现象的严重影响。虽然它们拥有可较高程度实现适足住房权的充足财政资源，但也未能防止和解决无家可归问题。因不具备购房能力造成的无家可归特别影响到低收入家庭，甚至也逐渐影响到较高收入的家庭。

⁵ E/CN.4/2005/48.

⁶ See, inter alia, E/CN.4/2006/41, para. 29 and E/CN.4/2001/51, paras. 56-86. See also: The Chronicle interview: Miloon Kothari, *UN Chronicle*, vol. XLIII, No. 1 (2006) and Miloon Kothari, "The right to adequate housing is a human right", *UN Chronicle*, vol. XXXVIII, No.1 (2001).

⁷ E/CN.4/2005/48.

13. 造成无家可归的原因多种多样，包括缺少保有权保障、以营利为目的的房地产投机，以及无计划的强迫城市移民。此外，还有强制搬迁、冲突、大规模发展项目和自然灾害造成的破坏和流离失所。⁸

14. 作为适足住房权的要素之一的承付能力是造成无家可归的主要因素之一。在这方面，特别报告员关切地注意到，城市“贵族化”，加上高涨的财产价值和租金，正在将低收入家庭推向没有保障的境地，包括无家可归。

15. 世界上法律制度不能保护无家可归和无土地者，加上将其罪犯化的倾向，看来是造成对他们的暴力增加的趋势的部分原因。

C. 强迫搬迁

16. 虽然人权委员会在其第 1993/77 号决议中认定强迫搬迁是对人权的一种粗暴侵犯，特别是对适足住房权的侵犯，但这种现象仍然严重存在。⁹ 这种情况促使特别报告员在一个报告中专门论述这一重要问题，¹⁰ 然后着手制订有关这一问题的操作标准。

17. 强迫搬迁构成对很多人权的侵犯，使人们陷入贫穷、无家可归和住房条件恶劣的境地。强迫搬迁特别会对下列群体产生不利影响：妇女、儿童和遭受歧视的群体，如土著人和少数群体，以及在社会和经济上处于弱势和被边缘化的社会阶层。

18. 强迫搬迁造成受影响者流离失所、失去生计、财产和所有物、身心受到伤害。特别报告员为解决强迫搬迁问题提出了一系列措施，包括：通过国家政策和法规；人权高专办制定有关强迫搬迁问题的指标；条约监督机构加强关注与强迫搬迁有关的问题；将与强迫搬迁问题有关的工作纳入联合国机构的任务以及双边和多边行动。¹¹

⁸ Ibid.

⁹ See for instance *Forced Evictions: Violations of Human Rights - Global Survey 10*, Centre on Housing Rights and Evictions (2006), available at http://www.cohre.org/view_page.php?page_id=10 or *Victims of the Violation of Housing and Land Rights*, Housing and Land Rights Network (2007), available at <http://www.hlrn.org/>.

¹⁰ E/CN.4/2004/48.

¹¹ Ibid. See also E/CN.4/2003/5/Add.3 and E/CN.4/2005/48/Add.3, paras. 70-72.

19. 为了各国和国际社会在防止因发展项目强迫搬迁造成侵犯适足住房权方面有一些实用工具，特别报告员在提交人权理事会的上一个报告中就基于发展理由的强迫搬迁和迁移问题提出了一整套基本原则和指导方针。¹² 这些指导方针所针对的是各种情况，包括有计划的搬迁和明显为了“公共利益”的搬迁，例如，那些与下列事项有关的搬迁：发展和基础结构项目(包括大型水坝、大型工业或能源项目，或采矿和其他采掘工业项目)；与城市改建、贫民区改善、房屋翻新、城市美化或其他土地利用方案(包括为农业目的的方案)有关的土地征用措施；财产、房地产和土地争议；重要国际工商业会议或体育赛事；至少表面上是为了改善环境的项目，以及国际发展援助支持的活动。

20. 根据 1997 年以来收集的资料，指导方针提供了几种新办法，这些办法更清楚地说明了国家在这方面的义务，其中包括：在强迫搬迁之前，国家要进行全面的影响评估，要考虑到搬迁对妇女、儿童和其他弱势群体的不同影响；国家要采取干预措施，确保市场势力不增加低收入和边缘化群体对强制搬迁的脆弱性；强调国家有义务承认被强迫搬迁者的返回、获得重新安置以及公平和公正补偿的权利等基本人权；要求所有受影响者都要足够提前地得到书面通知，以将搬迁的不利影响减少到最低程度；详细说明在搬迁之前、期间和之后，国家要采取的维护人权的措施；制定在特殊情况下开始和进行不可避免的搬迁须遵守的严格标准。

21. 特别报告员欢迎各条约机构对强迫搬迁问题的审议和所做出的有关决定，包括禁止酷刑委员会将强迫搬迁问题与《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》联系起来的做法。¹³

¹² A/HRC/4/18, annex I. See also the Special Rapporteur's web page on forced evictions available at <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/evictions.htm>.

¹³ The Committee against Torture (CAT) has considered that burning or demolishing houses may, in certain instances, amount to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (article 16 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). See for instance communication No. 161/2000, *Hajrizi Dzemajl et al. v. Yugoslavia*, para. 9.2 and CAT/C/XXVII/Concl.5, Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture: Israel, para. 6 (j).

D. 歧 视

22. 鉴于人权的不可分割性和普遍适用性，必须承认，反对歧视的斗争对实现适足住房权具有十分重要的意义。在一个没有歧视的环境下实现适足住房权，将直接影响到其他同等人权，包括生命权、享有适当生活水准的权利、自由迁徙和居住的权利、隐私、家庭和住宅受保护而不被任意或非法干涉的权利、参与公共事务的权利。¹⁴

23. 住房方面的歧视和隔离不仅可能是因为种族、阶级或性别，而且也可能是贫穷和经济边缘化的结果。¹⁵ 特别报告员曾在各次访问的报告中表示对下述情况的关切：族裔和宗教少数和流浪群体仍然受歧视，这些群体的过度恶劣住房和生活条件就反映了这一点；报称的大量歧视性没收土地和强迫搬迁事件；在住房权、土地、继承和财产方面对妇女的歧视；向非正式住区和低收入群体及临近地区提供的基本服务质差而量少。

24. 对照人权的不可分割性和普遍适用性来看待住房方面的歧视问题十分重要。在一个没有歧视的环境下实现适足住房权，将直接影响到其他同等人权，包括生命权、享有适当生活水准的权利、自由迁徙和居住的权利、隐私、家庭和住宅受保护而不被任意或非法干涉的权利、参与公共事务的权利。¹⁶

25. 强制搬迁可加剧不平等、社会冲突、隔离和“贫民窟化”等现象，必然会影响到最贫穷、社会和经济方面最弱势和最边缘化的社会阶层。¹⁷ 特别报告员

¹⁴ Non-discrimination is a fundamental principle of international human rights as strongly reflected in the International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Convention on the Rights of the Child, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

¹⁵ See E/CN.4/2002/59.

¹⁶ Ibid., para. 38.

¹⁷ See joint statement by the Council of Europe's Commissioner for Human Rights, and the Special Rapporteur on the right to adequate housing of 24 October 2007 available at <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/824CB02DF5A5C358C125737E00367C30?opendocument>.

曾提请有关世界会议和有关条约机构(包括《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》)注意这些问题。¹⁸

E. 享有水和卫生的人权

26. 正如特别报告员在执行任务的全过程中所一再强调的, 享有水是实现包括适足住房权在内的一系列人权的先决条件。一所住房没有食用水是不能住的。根据不歧视的原则, 每个人都应当有享有水的权利这一人权, 而且, 水应当是充足、安全、便于取得和买得起的水、质量可靠、适于个人、家庭和生活使用的水。在其2003年的报告中,¹⁹ 特别报告员强调了水和卫生对落实适足住房权的重要意义。

27. 虽然经社文权委对水权的一般性评论²⁰ 和目前人权理事会的辩论在承认水权为一项人权方面是两个里程碑, 但贫困和其他边缘化群体在享有充足和安全的水以及适当卫生设施方面面临着最大的困难。在世界上很多贫民区和非正式住区都没有供水管道连接, 这意味着居民要为买水付出较高的价钱。在乡村地区, 妇女和儿童为满足起码的家庭需要往往要走很长的路去找水。在发展中国家, 除其他外, 与污染的饮用水和不卫生的居住条件有关的各种疾病也是造成不健康的主要原因, 而且是导致婴幼儿死亡的重大因素。²¹

28. 水不足或无法获得水, 对妇女和儿童的影响尤其严重。在不能方便地得到水的情况下, 往往是他们, 不得不花费大量时间去找水和取水。乡村地区水源不足, 导致赖以生存和创收的农业产量低和贫困加深的恶性循环。这对他们的健康、安全和教育产生破坏性影响。

29. 缺乏卫生设施对男女都有影响, 但卫生需要和要求因性别而不同。妇女有特殊的隐私、尊严、人身安全需要和关心的问题。家里缺乏卫生设施时常会迫使妇女和女孩使用户外的偏僻场所, 因而使她们面临遭受性侵犯的危险。

¹⁸ See, for example, the contribution of the Special Rapporteur to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance (A/CONF.189/9).

¹⁹ E/CN.4/2003/5.

²⁰ General comment No. 15 (2002) on the right to water (articles 11 and 12 of the Covenant).

²¹ See Miloon Kothari, "Privatising human rights - the impact of globalisation on adequate housing, water and sanitation", *Social Watch* (2003), available at <http://www.socialwatch.org/en/informesTematicos/66.html>.

F. 承付能力

30. 在全世界，住房、土地和财产的价格不断上涨，超出了很多人的承付能力，这使得无家可归的人越来越多，他们不得不生活在低于需要和不安全的住房条件下。国家往往无能力或不愿意通过对市场的适当干预制止房地产投机、抑制租金和房产价格的上涨，这是落实适足住房权的一个重要障碍。

31. 各种趋势表明，这一承付能力危机不仅影响着穷人，也影响着低收入群体，甚至中产阶级。受到房地产价格上涨影响的人越来越多，特别是在城市地区。这使得拖欠租金或抵押贷款的人也增加了。

32. 造成这种情况的因素很多，包括房地产投机。城市改建、城市美化以及创造所谓世界级城市，都助长了城市房地产价格的上涨，使土地的使用偏向高收入群体，使穷人被进一步边缘化。

33. 由此造成的城市和乡村中富人和穷人居住区的分离，有时被特别报告员称谓“城市和乡村的种族隔离”。他还警告说，为富人建造的房屋越来越多，而穷人则被强迫搬迁，或被迫住在没有基本市民服务的贫民区或简陋的住房里。贫民区和棚户住区出现的部分原因就是正式部门经济住房供应的巨大缺口。特别报告员感到关切的还有：公共住房开支的减少、出租住房的紧张、穷人得到的住房和市民服务补贴日益减少。

34. 承付能力危机由于处在底层的 20%到 25%的人口缺乏住房融资手段而变得更加严重。正如在很多国别访问报告²²中所指出，紧迫需要各国政府对住房融资机构和办法进行调整，使其更灵活，以使低收入群体有机会利用各种资源。

35. 2007 年源于美国的次贷市场危机暴露了银行、房地产实体以及地方和国家政府的不负责任做法，它们仍在将其住房拥有模式作为解决世界住房危机的万灵药推销。特别报告员强调，对市场驱动的住房所有形式的这种偏好是荒谬的，它侵犯了全世界穷人和中等收入群体的住房权。从人权角度出发的办法则要求持续地同等重视旅店、家庭旅馆、出租、合作、土地共用等不同的保有形式。

²² See for example E/CN.4/2004/48/Add.1, A/HRC/4/18/Add.2 or A/HRC/7/16/Add.2.

三、特殊群体适足住房权的实现

A. 妇女和适足住房

36. 特别报告员在整个工作过程中都特别重视适足住房权所涉男女差别问题。在题为“妇女平等拥有、利用和控制土地的权利以及平等拥有财产和获得适足住房的权利”的第 2002/49 号决议中，人权委员会授权特别报告员执行一项额外任务，即：对妇女和适足住房问题进行综合研究。

37. 为实现这一目标，特别报告员与一些国家和民间社会进行了一系列对话，拟订了一个关于妇女和适足住房问题的调查表，²³ 安排举行了七次区域咨询会议。²⁴

38. 影响妇女适足住房和土地权的关键因素是：缺少有保障的保有权利，缺乏对妇女人权的宣传，不能享受经济的社会服务；缺少保证妇女住房、土地、财产和继承权利的适当法律；缺少获得信贷和住房补贴的机会；妨碍参加住房方案的官僚主义障碍；日益严重的贫穷和失业；歧视性文化和传统习俗。特别报告员指出，消除性别歧视是国家必须立即履行的责任之一，不如此，就是对人权的侵犯。

39. 紧迫需要解决妇女面临多种形式歧视的问题，包括基于下列理由的歧视：性别、阶级、族裔、种姓、健康状况、残疾、收入、性倾向等。必须从多方面设法解决妇女面临多种形式歧视的问题。²⁵ 其他各类妇女可能会因其处境而遭受更多歧视，包括受家庭暴力影响的妇女、乡村和偏远地区的妇女、受艾滋病毒/艾滋病影响的妇女、有新生儿的妇女，以及单身妇女，包括单身母亲。

40. 有关妇女与住房问题的工作清楚地表明了针对妇女的暴力与适足住房权之间的明显关系，以及从多方面设法解决问题至关重要。人权委员会在其第 2005/25 号决议中请特别报告员与暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员合作，拟订在住房和家庭暴力立法中保护妇女权利的条款范本，确保妇女能够充分

²³ See A/HRC/4/18, annex III or the Special Rapporteur's web page on women and housing available at <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm>.

²⁴ E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43 and E/CN.4/2006/118 also available at <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm>.

²⁵ Study by the Special Rapporteur on Women and adequate housing, E/CN.4/2005/43.

和平等地得到国家的法律援助，在离婚、财产继承和家庭暴力的案件中保护其住房、土地和财产权。这些条款范本正在编写。

41. 特别报告员鼓励人权高专办发表一个研究报告，其中要包括通过有关妇女和住房问题的工作产生的大量材料、证词和案例研究以及有关分析。

B. 儿童和适足住房

42. 自提出第一个报告²⁶以来，特别报告员一再提请国际社会注意儿童住房权和生活条件与其认识能力、身体、文化、感情和社会成长的不可分割的关系，这是因为不适当和无保障的生活条件特别容易对儿童产生不利影响。²⁷一所房屋必须能被看作是一个家，是儿童生活中的一个稳定场所，他(她)回到那里会有一种安全感。

43. 很多报告以书面形式证实了世界上无家可归的儿童在增加，描述了生活在简陋住房中的儿童的处境。很多儿童生活在贫民区、棚户区、大街上和其他危险地点，住在用危险材料搭起的住所里，这种条件和环境反映了他们的处境。对生活在特别困难条件下的儿童的处境，迫切需要给与特别注意。这类儿童包括：有身心残疾的儿童、自然和人为灾害的受害者、难民儿童、流浪儿童、贫民区和移徙儿童、孤儿和贫困儿童、受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童(包括艾滋病毒/艾滋病患者的子女、艾滋病孤儿及受感染的儿童)、童妓、性工作者的子女、违法儿童和童工。

44. 根据《儿童权利公约》第 20 条的规定，特别报告员曾建议各国保证“任何儿童在享受适足住房权方面不受基于其父母种族、肤色、民族或族裔出身、性别、财产或其他地位的歧视；对流浪街头的儿童和暂时或永远失去家庭环境的儿童给予特殊保护和援助”。²⁸

²⁶ E/CN.4/2001/51.

²⁷ During his term, the Special Rapporteur has particularly noticed how children tend to suffer disproportionately both in the short and long term, from the loss of homes, shelter and possessions. When children lose their homes, they also lose their source of security; they lose their psychological shelter.

²⁸ See guidelines on housing and discrimination in E/CN.4/2002/59.

C. 土著人和适足住房

45. 由于历史上和当代的驱逐和歧视，世界上的土著人处于不利的社会经济地位，这严重影响了他们享有适足住房的权利以及利用自己的资源发展的权利。在这方面，适足住房与土著人利用和控制土地和其他自然资源的相互关系是很明显的。²⁹

46. 特别报告员在各次国别访问过程中都目睹了对土著人的歧视，因而提出了一些建议。³⁰ 消除土著人所面临的歧视和不平等、贫困和失业等障碍对落实他们的适足住房权至关重要。

47. 特别报告员认为，承认自决权和土地权以及真正参与决策，对实现土著人包括适足住房权在内的各项人权十分重要。

48. 特别报告员欢迎通过《联合国土著人民权利宣言》，³¹ 希望各国对这项宣言给与应有的考虑并予以执行，这将有助于落实土著人和土著社区的适足住房权。

D. 需要特别关注的群体

49. 特别报告员在工作过程中发现了一些在适足住房权方面需要特别关注和保护的群体。除其他外，这些群体特别包括：有残疾和(或)健康问题的人(包括有复杂需要的人，如受艾滋病毒/艾滋病或心理社会障碍影响的人和重病人)、难民和寻求庇护者、囚犯和从拘留中被释放的人、家庭虐待和暴力的受害者和孤儿。

50. 如经社文权委所指出，包括残疾人在内的各种处境不利的群体必须能充分和持久地有机会利用适足住房的资源，住房法律和政策应当充分考虑到这些群体的特殊住房需要。³²

²⁹ See, *Indigenous Peoples' Right to Adequate Housing: A Global Overview*, United Nations Housing Rights Programme, report No. 7, (Nairobi, OHCHR-UN Habitat, 2005).

³⁰ See mission reports to Brazil (E/CN.4/2005/48/Add.3), Australia (A/HRC/4/18/Add.2), Mexico (E/CN.4/2003/5/Add.3), Peru (E/CN.4/2004/48/Add.1) or Cambodia (E/CN.4/2006/41/Add.3).

³¹ General Assembly resolution 61/295.

³² General comment No. 4 (1991) on the right to adequate housing (article 11 (1) of the Covenant), para. 8 (e).

51. 一项研究报告明确了南非需要特别关注的一些群体的需要，如该报告所提出，“特殊需要”住房可采取下列形式：紧急住所(短期留宿)、住所(中期留宿)、第二阶段住房(短期租住)、社区收容院、家庭照料和单独住房(所有权)。³³

四、任务活动

A. 有关实现适足住房权的工具性文件

52. 和许多条约机构一样，特别报告员从开始执行任务时就强调了可靠和明确的统计资料和指标的重要性，这些可以用来评估各国在实现适足住房权方面取得的进展。遗憾的是，正如在其对各国的访问中所清楚地看到，许多国家的统计资料都没有考虑到人权问题。在有些情况下，甚至基本指标都没有，如无家可归的人数，更不用说分类资料了。

53. 2007年，在其为国际人权条约机构所做的工作范围内，人权高专办举办了一些分区域研讨会和国家级的咨询会，目的是引导确立编制统计资料和其他适当指标的概念和方法框架，以促进和评估包括适足住房权在内的各项人权的落实。与会的有各国统计机构的专家、政策制定者、国家人权机构和民间社会组织。2006年12月，人权高专办为其给条约机构做的工作举办了一次专家咨询会，特别报告员和联合国生境会议的专家参加了会议；会议初步明确了关于适足住房权的一套统计资料。

54. 作为后续行动，开始汇编有关每个指标的元数据，不论是结构性、程序性还是结果性指标。将反映在“元数据表”中的这些资料旨在支持有关统计资料的利用，并提供有关下列方面的详细资料：定义、原理、计算方法、主要和次要资料来源、分类等级、时期划分和任何其他有关评论和限制。这些元数据的汇编主要依靠现有来源，包括联合国各机构的数据库和民间社会组织收集的标准化资料实例。元数据表的编制受益于在国家一级举办的研讨会和咨询会。特别报告员重申，他支持这一引导和体会过程，这将有助于在国家一级汇编有关落实适足住房权的内容贴切和实用的统计资料。特别报告员还对印度和乌干达的国家人权机

³³ See Lilian Chenwi, “Giving effect to the right to adequate housing”, *ESR Review*, vol. 7, No. 4, (December 2006), p. 10.

构表示赞赏，它们积极参与了两次分区域研讨会的安排工作。特别报告员呼吁各国进行本国的后续行动，并建议在有关适足住房的指标方面与人权高专办和联合国生境会议进一步合作。

55. 特别报告员曾提请各国和民间社会注意两个调查表：一个是关于适足住房权的要素的调查表，另一个是关于妇女和适足住房的调查表。³⁴ 这两个调查表曾帮助获得促进对适足住房权概念的了解所需要的资料，并为特别报告员执行任务提供了帮助。这两个调查表还被作为工具广泛应用，帮助明确了国家在法规方面的缺口和适足住房权的落实情况。

B. 合作

56. 鉴于人权问题不断增加，同时也需要切实体现人权不可分割的观点，在范围广阔的众多经济、社会和文化权利以及公民和政治权利问题方面，特别报告员一直在努力争取与其他任务的执行人及各条约机构密切合作。有关问题包括：食物、卫生、教育、国内流离失所、种族主义和歧视、土著民族、少数群体、有毒废物、对妇女的暴力、人权捍卫者、任意拘留、酷刑、任意处决，以及法官和律师的独立性。在合作过程中，特别报告员参加了一些共同任务和访问，这对了解国家和地区情况的复杂性非常有益，同时也有助于突出表明需要从全局着眼考虑和处理有关问题，因为各种人权问题是相互密切关联的。³⁵

57. 在执行任务的整个过程中，特别报告员一直在强调需要开展各特别程序和条约机构之间的合作，并和这些机制进行了积极合作，特别是和经社文权委、儿童权利委员会、消除对妇女一切形式歧视委员会及消除种族歧视委员会。合作包括条约机构与特别报告员定期交流情况和意见、共同编写一般性意见、参加一般性讨论日活动和共同设计监督工具。

58. 特别报告员认为，为支持落实各项人权和适足住房权，有必要在联合国系统内开展更多合作。在各程序任务执行者、各条约机构、全球和国家一级的联合国机构以及国际金融机构之间，还有很多进一步合作和协调的余地。合作将有

³⁴ See footnote 22 above.

³⁵ See for instance A/HRC/2/7 and A/HRC/7/16/Add.1.

助于更好地协调、更好地对人权问题做出反应，根据这些机制的建议更好地采取后续行动，更好地支持各国积极考虑这些建议。

59. 联合国系统各特别程序的工作有必要更好地相互配合。人们很少知道住房问题的人权意义，这个问题需要解决。另外，也需要将人权进一步放在联合国系统各项工作的主导地位，因为某些机构往往不愿意采取从人权角度看问题的办法，错误地认为这是将其工作“政治化”。不幸的是，如果不从人权角度看问题，它们的努力就不会产生效果，甚至会产生反效果。

60. 在努力使适足住房权进入国际组织工作的主导地位的过程中，特别报告员积极参与了国际奥林匹克委员会对大型活动的安排，下一任特别报告员应当将这种行动继续下去。

五、任务的推进

A. 需要各国进一步支持和反应

61. 一些国家认真地参与了特别报告员的工作，但另一些国家却没有尽多少义务。这可能有多种原因。政府内没有足够的人员和资源参与人权机制的工作和应对新的人权理事会系统的要求，这可能是原因之一。政府各部(如贸易部、财政部和住房部)内的各种思想和(或)政治动机以及对从人权角度看问题的重要性的矛盾看法，可能是另外一些原因。

62. 在某些情况下，特别报告员可能不会得到任何反应，因为对适足住房权的侵犯涉及一系列问题，如在投机资本、腐败、不动产抢劫、土地掠夺以及土地卡特尔和黑社会集团进行的非法活动中，都把土地和住房置于非常重要的位置。这些问题对个人、民间社会，有时甚至国家本身争取落实适足住房权的努力都会产生不利影响。

63. 在特别报告员收到的资料中提出的一些指控可能反映了剥夺或侵犯适足住房权的情况，他曾试图通过就这些资料与各国进行的交流开展建设性对话。许多国家做出了积极响应并提供了资料。还有一些国家没有对其提供资料的请求做

出响应，或只谈到一些非实质性问题。³⁶ 特别报告员希望，人权理事会成员国能在实质性问题方面配合其任务，邀请特别报告员访问它们的国家，争取他(她)帮助解决适足住房权遭受侵犯或可能遭受侵犯的具体问题。

64. 例如，特别报告员最近曾与土著人民的人权和基本自由情况特别报告员合作，主动提出要协助墨西哥政府、国家机构、受影响的民间社会群体和地区政治家解决一个大型发展项目对土著人的影响问题。³⁷ 特别报告员认为，这种形式的援助是任务执行者可发挥的一种有益作用。

B. 建议继续关注的领域

1. 土地使用权

65. 在本节中，特别报告员想继续他在提交理事会的上一个报告中开始的关于土地与适足住房权的关系的讨论。³⁸

66. 特别报告员在几个报告³⁹中都曾强调，土地，作为一种住房资源，是适足住房权的一个关键要素。穷人的住房不适足问题往往是被阻止利用土地、信贷和建筑材料的结果。即便给了使用权，一般也不给保有权。应当有法律规定使各种社群能居住在自己的土地上或拥有土地，从而对自然资源或共有资源进行生产性利用；应当指出，没有这种法律规定，就是给落实适足住房权制造了一个障碍。

67. 土地是乡村穷人可赖以求得生计的主要财产。然而，在世界上所有私有土地中，估计有将近四分之三被控制在只占有所有土地所有者的 2.5% 的人手中。千百万个家庭，虽然在土地上辛勤劳动，却无土地所有权，被看作无土地者。在非洲、拉丁美洲、西亚和东亚(中国除外)，平均 71.6% 的家庭没有土地或几乎没有土地。⁴⁰

³⁶ On average, Governments have responded to fewer than one-third of the communications of the Special Rapporteur.

³⁷ A/HRC/7/16/Add.1.

³⁸ A/HRC/4/18.

³⁹ See for instance E/CN.4/2001/51, E/CN.4/2002/59, E/CN.4/2005/48, E/CN.4/2005/43 and E/CN.4/2006/118.

⁴⁰ E/CN.4/2005/48, para. 40.

68. 在乡村和城市住房问题的结构性关系中，土地也起着十分重要的作用。人口向城市的移居在不断增加，但却无人注意造成这种现象的原因。一般来说，这种移居不是自愿的，这是由下列因素造成的极端贫困的结果：无土地、土地无保障、土地用途的转变、由于未优先进行农业改革或促进农村基础结构建设而使人们失去生计、项目引起的迁移、住房简陋或工业占用农田。没有对土地权的法律承认促成了这些情况。在城市中，这类移居者时常受到排斥，不能得到适足住房，被迫居住在不安全和生活条件低下的贫民区和其他非正式住区。

69. 不公平的土地所有权格局和无土地状态，引起了从不适足住房和缺少生计选择到健康不佳、饥饿、食物不安全和严重贫困等众多相互关联的问题。大公司越来越多地控制土地和伴随而来的农业的工业化，会迫使穷人到边缘地区从事耕种，并威胁社会和生态的可持续性。⁴¹ 土地使用权对建立社会经济保障也非常重要。许多国家的政府和资助机构不了解，无土地状态往往促成了贫困和边缘化。对土地和农业改革缺乏重视就表明了这一点。这种情况促使无土地农民和农业工人掀起有组织的运动，要求将农业改革作为国家和国际政策辩论的问题，为此，他们时常面临很大人身危险，包括生命危险。

70. 国家不提供保有土地的法律保障，不在法律上承认各种社群的土地权和住房权，使他们很难对付强制搬迁。从全球来看，以城市美化、城市重建、工业化和发展活动为名，强迫社群搬迁的趋势正在加速。

71. 在许多国家，特别是在乡村地区，妇女控制和拥有土地，对她们的生计、食物保障、经济独立、她们自己和子女的身体安全都十分重要。然而据估计，在全世界，妇女拥有的耕地只占 1%到 2%，这往往被说成是妇女的财产继承权太小的结果。⁴²

72. 在许多国家，由于移居到城市寻求就业的男人越来越多，在乡村地区主要是妇女在继续务农。这种不断加强的“农业女性化”进一步突出了保证妇女土地权利的重要性。

⁴¹ E/CN.4/2005/48.

⁴² Women in Development, Bureau for Global Programs, Field Support and Research and United States Agency for International Development, *Women's Property and Inheritance Rights: Improving Lives in Changing Times. Final Synthesis and Conference Proceedings Paper* (2003).

73. 特别报告员进行的关于妇女和住房问题的研究和咨询以及一些妇女的证词都表明，妇女的适足住房权和土地权普遍受到侵犯。⁴³ 特别报告员曾多次表示对下述情况的关切：一些文化习俗和传统普遍存在，这些都剥夺了妇女的土地权、继承权和财产权，因而也就使她们无法享有适足住房权。特别令人关切的是，在家庭法或属人法，包括不成文法中，都反映了歧视性文化习俗和祖传准则。

74. 对土著人来说，土地权和其他人权在概念上和实际上的关系尤其明显。尽管他们和自己的领地的关系往往是神圣的、根深蒂固的，具有历史渊源，但土著居民的土地和领地却经常被他人占有。一些国家不承认土著人和其他社群是他们所耕耘和管理的自然资源的合法管理人或主人，这表明，它们无视农村穷人的权利。对其所有权和集体土地权的蓄意否认，使这类社群更容易遭受被迫流离失所，因而威胁其生计。土著人土地的划界进展缓慢，这妨碍了对土著人基于社区的财产权的法律承认。

75. 对某些因血统、种族或肤色而遭受历史性歧视的群体来说，土地也具有十分重要的意义。例如，按血统和工作种类聚集的社群，如印度的达利特人，其人权，包括土地权和住房权，仍然在遭受严重侵犯。在巴西，quilombos 非裔巴西人社区(前奴隶居住地)所遭受的歧视严重影响他们享有土地权和适足住房权的能力，迫使他们生活于主流社会的边缘。⁴⁴

76. 不能得到住房、土地和财产也影响到难民，他们被迫逃离祖国；也影响到那些因国内冲突或大规模发展项目而被迫搬迁的人。

77. 今天，世界上的城市和城市边缘区是侵犯适足住房权现象集中的地方；这是因为当局不能或不愿适当控制土地和住房投机、扭转土地所有权集中和囤积财产的局面。这种现象也在向农村扩散。土地私有往往导致土地价格更难以承受，这尤其会影响以妇女为户主的家庭。由于缺乏国家对住房和土地市场的适当管理而造成的无承付能力，在很多访问报告中被认定为一个重要问题。

⁴³ See E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43 and E/CN.4/2006/118.

⁴⁴ See E/CN.4/2005/48/Add.3.

78. 虽然有关土地权的国际人权法律规定极少，⁴⁵ 但各种国际会议的结果，包括《伊斯坦布尔人类住区宣言》，都承认土地和住房的关系。⁴⁶ 在《联合国人居议程》中，各国政府承诺为所有人、包括妇女和生活贫困的人提供保有权的法律保障和平等得到土地的机会。⁴⁷ 联合国粮食和农业组织(粮农组织)关于适足食物权利的《自愿指导原则》第 8B 条涉及土地保有权的保障和改善使用土地的机会问题。⁴⁸

2. 乡村地区

79. 日益扩大的从乡村向城市地区移居的趋势，造成了无数贫民区和千百万人被迫居住在简陋和不稳定的住房条件下。造成这种往往是非自愿的移居的原因是多方面的，需要认真对待。人们被迫移居到城市，是为了谋生，也是为了得到医疗服务和获得受教育的机会。这是因为没有优先考虑农业改革、失去土地和欠债现象日益严重、未能促进农村发展、大型项目造成的被迫移居，或国家和大公司占用农田，因而使人们失去生计。虽然世界上城市化在以惊人的速度发展，但仍有超过 30 亿的人口生活在乡村地区。预计在今后三十年中非洲和亚洲乡村人口的绝对数字还会上升。

80. 由于乡村地区贫困和失业情况严重，很多人生活在恶劣的居住条件下。世界上约 75% 的人口生活在乡村地区并以农业为生，因而极端贫困是那里的普遍现象。⁴⁹ 因此，将乡村地区作为特别重点对改善适足住房权的享有情况仍然是十分重要的。

⁴⁵ Reference can be made to article 14 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women or to the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People.

⁴⁶ Available at http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2072_61331_ist-dec.pdf.

⁴⁷ available at http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf, para.40 (b).

⁴⁸ oluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, adopted by the Council of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) in November 2004, available at http://www.fao.org/righttofood/en/highlight_51596en.html.

⁴⁹ “Reducing poverty and hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development”, joint report prepared by FAO, the International Fund for Agricultural Development and the World Food Programme for the International Conference on Financing for Development available at <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/y6265e/y6265e.pdf>.

3. 自然灾害和人道主义紧急情况

81. 自然灾害造成流离失所、推动住房和生计，因而影响到人们的适足住房权和其他同等权利。最近的自然灾害⁵⁰及其造成的后果表明，需要将人权标准纳入预防、救济和灾后恢复工作。在许多这类情况下，人们关注的问题都包括：歧视、不重视男女差别、缺少参与、腐败，以及援助、赔偿和重建工作的拖延。

82. 正如特别报告员以前所强调，这些情况对妇女和儿童的影响尤其严重。⁵¹在某些情况下，赔偿都是分发给家长的，而家长多数是男人，这样就忽视了妇女对土地和住房的平等权利。

83. 没有对住房和土地的权利，使得到赔偿和恢复，包括长久住房的问题变得很难。

84. 特别报告员已吁请各国和国际社会采取必要措施改善自然灾害受害者的境况。⁵²他欢迎机构间常设委员(机构间常委会)会编写的《人权和自然灾害实务准则》，机构间常委会的目的是帮助各国制定政策，以支援受自然灾害影响的人并保护其人权。⁵³他希望目前专门依靠领域准则⁵⁴的所有各方人员均能使用这些准则；特别报告员认为这类领域准则严重缺乏人权，包括妇女权利的观念。⁵⁵

⁵⁰ Including the earthquake in Bam, Iran, in December 2003; the Indian Ocean tsunami in December 2004; the South Asia earthquake in October 2005; Hurricane Katrina in the United States in August 2005; Hurricane Mitch in Nicaragua in October/November 1998; and the earthquake in Peru in August 2007.

⁵¹ See for instance E/CN.4/2006/118.

⁵² Such as in the case of Peru (<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/DF6CC2B0B9BBCE03C125733E004DA2FB?opendocument>), Iran (<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/D8A9D156584A8FE3C1256E140058426E?opendocument>), or after the 2004 Tsunami (<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/FE1B362DA1504590C12570DC00599CEA?opendocument>).

⁵³ Inter-Agency Standing Committee, *Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters* (2006), available at http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/working/OtherDocs/2006_IASC_NaturalDisasterGuidelines.pdf.

⁵⁴ See Sphere Project: <http://www.sphereproject.org>.

⁵⁵ See also, for example, Asia Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD), *Guidelines for Gender Sensitive Disaster Management*, (2006) available at www.apwld.org.

4. 气候变化

85. 虽然普遍认识到气候变化的当前和迫近威胁，但仍需要联合国人权系统紧急着手处理对人权的影响问题。气候变化对很多人权都有影响，包括适足住房权、享有食物和水的权利。气候变化导致灾害增多、沙漠化、旱灾和丧失生计，而这些又使流离失所增加，使人们和社群的住房和生活条件恶化。气候变化已经影响到世界上千百万穷人，可能会使亿万人失去生计和长期流离失所。⁵⁶

86. 根据国际人权法，国家有一系列与解决人类对气候变化的脆弱性问题有关的义务，包括增加得到远离危险地区的住房和安全饮用水的机会。⁵⁷

5. 全球性挑战

87. 在执行任务的整个过程中，特别报告员不断阐述经济全球化与实现适当住房权和其他相关权利的关系，并争取制定这一议题的研究程序。由于城市和乡村地区多数贫困社群的生活条件已经在恶化，世界上地方当局和民间社会组织都在争取提供发展和规划的备选办法，以保护最弱势公民免受经济全球化，包括私有化的不利影响。通过民主进程实行参与性预算或行政和决策权力下放的城市，为改善穷人的住房和生活条件采取了创新办法。⁵⁸ 全球化加剧了目前国家之间正在深化的不平等，虽然这已引起国际社会的关注，但对其对适足住房权，广而言之，包括土地权，以及享有水、电和卫生等其他基本服务的权利的直接影响，还需要系统研究或估量。⁵⁹

88. 在今天的全球化和自由市场经济占支配地位的情况下，有一种向更激烈竞争和市场高效率发展的趋势，这种趋势往往使穷人更加边缘化。特别报告员在

⁵⁶ See, inter alia, United Nations Development Programme Human Development Report 2007/2008; and Intergovernmental Panel on Climate Change Fourth Assessment Report, Working Group II Report, “Impacts, Adaptation and Vulnerability”, and Synthesis Report..

⁵⁷ “Climate Change and Human Rights”, address by the Deputy High Commissioner for Human Rights at the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol, available at <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/NewsRoom?OpenFrameSet>.

⁵⁸ See E/CN.4/2003/5.

⁵⁹ See E/CN.4/2002/59.

以前的一个报告⁶⁰中研究了一些供水服务私有化的例子，得出结论认为，不受约束的全球化不会带来经济、社会、文化权利的实现。各国政府在协调宏观经济政策与社会目标方面可发挥重要作用，首先应当满足最弱势群体的需要，同时不忘履行人权义务是第一位的。⁶¹

89. 特别报告员认为，影响住房和土地的严重危机需要世界给予更多注意，需要放在全球议程的优先位置上，包括在联合国系统内。

6. 民间社会

90. 民间社会对在国家内和国际上承认适足住房权可发挥非常重要的作用。提请特别报告员注意的越来越多的实例表明，民间社会在努力争取维护适足住房权，但它们可用来对付腐败官员和国家和世界私营实体的手段有限。

91. 特别报告员多次发现，民间社会各方是在非常困难的条件下维护适足住房权的；制约它们的情况包括：如果服务供应者对现行政策非常重要，则撤回向它们提供的资金；对其工作进行政治干预，限制其言论和结社自由，采取暴力行动，甚至是谋杀。

92. 在这方面，特别报告员特别关切的是，越来越多的报告表明，对维护住房权和土地权的人权捍卫者以及对受基础建设项目、采矿活动、大型活动和自然灾害影响的社区代表采取了暴力行动。

六、结论和建议

93. 特别报告员执行此项任务已有七年，其总的结论是：存在着一个全球性日益严重的住房权和土地权危机；这个问题应当放在全球议事日程的优先位置上，并给予更多注意。在这种情况下，鉴于在本报告中提出的问题，除在其以前的报告中提出的建议以外，⁶²特别报告员还要向人权理事会、各国和国际社会提出一些一般性和具体建议。

⁶⁰ E/CN.4/2003/5.

⁶¹ See E/CN.4/2002/59.

⁶² Annual reports, country reports and reports on women and housing of the Special Rapporteur are available at: <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm>.

一般性建议

94. 各国应当立即采取措施，向那些目前不受保护的个人、家庭和社群，包括对住房和土地没有正式权利的人，提供保有权法律保障。

95. 特别报告员敦促各国采取具体措施，包括通过立法和其他管理机制，制止强迫搬迁、城市“种族隔离”和分离、土地强占、“土地黑帮”和土地卡特尔的发展、不受限制的财产投机以及住房价格的肆意涨价。

96. 特别报告员建议实行部间协调制度化，确保贸易、投资、金融、结构调整和债务等方面的国家和全球经济政策，不会造成国家忽视人权义务，不会造成在住房、土地和享有相关市政服务等方面遭受歧视和分离的人们和社群的生活条件恶化。

97. 各级法规均应反映和有效落实知情权和参与权，这对实现适足住房权至关重要。

98. 建议理事会对联合国生境/人权高专办联合住房方案表示支持，同时强调需要努力制止强迫搬迁和消灭无家可归现象，包括请各国提供财政支援。

无家可归

99. 特别报告员要重申载于其 2005 年年度报告中关于无家可归问题的建议，⁶³ 特别是其中的下述建议：

- (a) 各国必须从全局着眼对待造成无家可归问题的结构性原因，将适当和便于得到的支助性服务结合起来，包括卫生、心理、社会和与工作有关的支助性服务，特别是要注意无家可归的妇女和儿童；
- (b) 法律和政策应当承认无家可归者有正当的适足住房权，不应当将无家可归者罪犯化。

强制搬迁

100. 特别报告员在其关于强制搬迁的专题报告⁶⁴ 中提出了一些建议。另外，特别报告员还：

⁶³ E/CN.4/2005/48。

⁶⁴ E/CN.4/2004/48。

- (a) 敦促各国、资助者、国际和区域金融机构及私人投资者不要直接或间接参与可能通过强制搬迁侵犯个人或社群适足住房权的项目；
- (b) 鉴于世界上强制搬迁的事例日益增多，建议各国将《有关基于发展需要的搬迁和移置的基本原则和准则》⁶⁵ 纳入有关住房和土地问题的国家法律和政策，包括重新安置政策，并鼓励各国邀请特别报告员观察其国内的实际适用情况；
- (c) 建议理事会确保广泛散发《有关基于发展需要的搬迁和迁移的基本原则和准则》，并在拟订理事会有关特别程序，特别是有关土著人民的权利、国内流离失所、暴力侵害妇女和食物权利的特别程序的任务时，将基于发展和市场需要的迁移和搬迁问题考虑进去；
- (d) 强烈建议根据这些原则和准则进一步详细评估强迫搬迁的影响。这种评估应当包括对物质和非物质损失的评估。在执行这一任务时可参考特别报告员与民间社会共同编制的“损失列表”。⁶⁶

歧 视

101. 特别报告员重申在其 2002 年报告⁶⁷ 中提出的建议，特别是为协助执行反对种族主义、仇外心理和相关的不容忍世界会议的建议和承诺的那些建议，同时促请：

- (a) 制定或加强在所有住房领域禁止种族歧视和其他歧视的法律措施；
- (b) 制定政策和方案并做出预算和财政拨款，促进平等享有实现适足住房权所必需的市政服务，包括供水、供电和卫生，并扭转导致歧视性享用权的政策；
- (c) 制定政策和法律，解决少数群体、土著人和低收入社群在争取行使适足住房权和土地权的斗争中面临多种歧视的问题。

⁶⁵ Contained in A/HRC/4/18, annex I.

⁶⁶ See the Housing and Land Rights Network toolkit at: <http://toolkit.hlrn.org>.

⁶⁷ E/CN.4/2002/59.

享有水和卫生的人权

102. 鉴于开展有关水和卫生的进一步分析、调查和监督工作的重要性，特别报告员：

- (a) 促请各国考虑经济、社会、文化权利委员会关于水权的一般性评论的内容，⁶⁸ 并按照人权委员会第 2002/21 号决议充分实现包括水权在内的住房权，同时要特别注意有史以来一起遭受歧视和边缘化的妇女、儿童、社群和极端贫困人口的情况；
- (b) 还促请各国保证人人享有对供水、卫生和包括供电在内的其他服务的基本人权，在考虑制定会导致供水、卫生和供电服务私有化的政策时要十分谨慎；
- (c) 请理事会任命一名供水和卫生权利问题特别报告员。

承付能力

103. 鉴于在未来几年中住房承付能力问题非常可能会变得更加严重，因而使得更多的人被剥夺适足住房权，特别报告员呼吁人权理事会建议从人权角度看待这一问题，特别是要：

- (a) 敦促各国对尽可能确保逐步增加住房预算拨款的问题给予特别注意；
- (b) 请各国增加社会住房供应，扭转可能导致低收入群体住房补贴减少的政策；
- (c) 敦促各国为规范私人房屋出租市场和房屋抵押市场采取适当措施，以便使每家每户的住房费用都不超过其收入的 30%，因为更高的住房费用会影响享有其他基本人权，如健康权、食物权、受教育权利和服装权。

土地使用权

104. 特别报告员曾多次提请理事会注意尚未完成的承认土地使用权与人权的关系这一议程。因此，委员会应：

⁶⁸ General comment No. 15 (2002) on the right to water (articles 11 and 12 of the Covenant).

- (a) 重申平等和无歧视地使用土地的权利，承认在许多情况下履行人权义务都要求加强土地使用权，特别是对发展中国家的乡村穷人而言；
- (b) 考虑土地权与其他同等人权及其落实的关系，特别是在作为消除贫穷、歧视、暴力、强迫搬迁和迁移之手段的适足住房权、食物权和工作权方面；
- (c) 考虑举行一次专家研讨会，以制定在法律上承认土地权为一项人权的战略，包括保护土著人、农民、无土地者和其他依靠土地、以土地和基于土地的资源为特点和生计的群体的个人和集体权利；
- (d) 请各国将乡村地区的农业和土地改革放在优先地位，加强城市和乡村地区平等使用土地和财富的权利。

乡村地区

105. 正如特别报告员从开始执行任务时就指出的那样，有一种越来越忽视乡村居民的人权和乡村地区发展的趋势。因此，十分重要的一项是：

- (a) 各国与国际和区域发展机构、资助者和民间社会合作，共同制定乡村综合发展战略，其中要包括以乡村可持续生计为目标的政策和方案，重点是创造乡村就业机会和当地的基础结构发展；
- (b) 各国和国际组织采取措施，确保与当地社区合作制定的包括偏远地区在内的乡村发展计划与国家住房政策和战略相结合，住房和生活条件(包括供水和卫生)的改善与就业和受教育机会相联系。

自然灾害和人道主义紧急情况

106. 在自然灾害、人道主义紧急情况和灾后重建方面，特别报告员：

- (a) 建议理事会考虑促进开展灾害防备、救济和灾后恢复工作，因为这对享有人权至关重要；
- (b) 呼吁所有救济和恢复工作，包括国际社会、国际金融机构和非政府组织的这类工作，都遵循国际人权标准和原则，以便加速受影响者从临时住所向永久性住房的过渡；

- (c) 促请各国确保落实知情权和参与权，在救济和恢复工作的各阶段事先向受害者或受益者说明情况、征得同意，包括提供临时住所和永久性住房；
- (d) 促请各国确保在救济和恢复工作中注意两性差别和文化特点。

妇女和适足住房

107. 人权理事会必须继续以妇女为重点，促进妇女适足住房权、土地权、财产权和继承权的实现。特别报告员在其关于这一问题的报告中提出了一系列建议。另外，他还：

- (a) 敦促各国为妇女的住房和土地保有权提供法律保障，包括承认妇女对住房、财产和土地的平等权利；
- (b) 建议理事会考虑是否有必要任命一名歧视妇女的法律问题特别报告员，并继续将两性差异和妇女权利作为其工作的主线；⁶⁹
- (c) 要求不同特别程序的任务执行者在这方面更多合作，包括扩大有关妇女适足住房权与她们在家庭内外所受暴力侵害之间的关系之工作的范围；
- (d) 促请理事会和下一任适足住房问题特别报告员继续以妇女和住房问题为重点，包括：
 - (a) 进一步分析跨部门办法的政策影响并提出建议；
 - (b) 与各国和民间社会合作制定战略，弥补承认和落实妇女住房权和土地权之间不断增大的差距；
 - (c) 继续与消除对妇女歧视委员会合作，就妇女适足住房权和土地权提出一项总的建议。

儿童和适足住房

108. 特别报告员呼吁所有国家和有关各方关注全世界儿童不断恶化的住房总体状况和无家可归情况，并使其成为需要紧急采取行动的优先事项。他建议理事会：

⁶⁹ As discussed at the sixth session of the Human Rights Council. See discussion on integrating a gender perspective in the work of the Council, (A/HRC/6/SR.12).

- (a) 促请下一任适足住房问题特别报告员继续与儿童权利委员会合作，特别是共同探讨是否可以提出有关暴力与儿童适足住房权的关系、儿童在家中的安全和强迫搬迁对儿童的影响等的一般性意见；
- (b) 请下一任适足住房问题特别报告员分析不适足住房对儿童及其人权的影响，并提出这方面的具体建议，包括为减轻强迫搬迁和其他侵犯适足住房权的行为对儿童的心理影响应采取的政策措施。

土著人和适足住房

109. 特别报告员促请各国：

- (a) 确保土著人的适足住房权，尊重其特殊文化特色的住房和土地需要；
- (b) 承认土著人从历史上继承下来的对其家园和领地的权利；
- (c) 保证土著人能真正参与和尽可能大程度地掌握他们自己的事务，包括其自然资源的管理、利用和拥有。

110. 另外，特别报告员认为，联合国应当特别注意居住在乡村地区的土著人以及他们的恶劣生活和住房条件；这迫使他们迁往城市，而他们在城市中同样面临恶劣的住房和生活条件、被迫搬迁和歧视。

需要特别注意的群体

111. 人权理事会必须敦促各国确保国家住房政策保证提供住房和适当支助服务，以满足不利地位群体，包括有社会心理障碍者的要求。

112. 另外，各国应当制定具体法律条款和方案，规定消除进入现有建筑的有形障碍，并按照新《残疾人权利公约》的要求，规定所有新建筑均不得有这类障碍。

民间社会

113. 鉴于民间社会在适足住房权的宣传、分析、监督和落实等各方面的重要作用，特别报告员吁请人权理事会：

- (a) 密切关注人权捍卫者和住房和土地权受侵犯者的处境，采取必要措施确保适足住房和土地要求不被罪行化；
- (b) 认识到争取住房权和土地权运动的重要性，而且，鉴于这方面的民间社会行动者面临越来越大的压力，要确保为与民间社会和住房权直接受侵犯者进行有意义的对话留出足够的余地。

监督适足住房权的落实情况

114. 正如特别报告员所多次强调的，客观评估适足住房权的落实情况十分重要。在这方面，他：

- (a) 促请各国采用有关适足住房的指标和统计资料，⁷⁰ 确立与其人权义务一致的国家标准，采取国家级的后续行动，在有关适足住房权的指标的制定方面与人权高专办和联合国生境进一步合作；
- (b) 促请各国与下一任特别报告员、人权高专办和联合国生境合作，对特别报告员拟订的(关于适足住房及妇女与住房的)调查表进行审评，以便将新问题列入这种监督工具中；
- (c) 促请联合国各机构及其驻外地办事处在下述两方面发挥更积极的作用：监督适足住房权的落实和协助各国审议条约机构和特别报告员提出的建议。

合 作

115. 特别报告员认为，应当加强不同任务执行者之间和联合国系统各部门之间的合作。在这方面，理事会的支持非常重要。理事会可：

⁷⁰ Such as those contained in A/HRC/4/18, annex II.

- (a) 要求下一任适足住房问题特别报告员与其他相关任务的执行者合作，共同进行访问、联系和其他活动，从而除其他外，特别是加强各项人权的不可分割性及其与适足住房权的关系；
- (b) 促请下一任适足住房问题特别报告员继续与各相关条约机构进行对话，包括与人权事务委员会和禁止酷刑委员会共同进行有关事项的工作。

-- -- -- -- --