



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/51
25 January 2001
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会

第五十七届会议

临时议程项目 10

经济、社会、文化权利

适当生活水准权所包括的适当住房权问题

特别报告员米隆·科塔里先生按照委员会

第 2000/9 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要		3
导 言	1 - 11	4
一、适当住房权的法律地位	12 - 55	6
A. 法律渊源	13 - 22	6
B. 住房权法律概念的解释	23 - 55	8
二、实现适当住房权方面的优先问题和障碍	56 - 86	16
A. 全球化与适当住房权	56 - 61	16
B. 饮水权为一项人权	62	18
C. 贫困及其对住房权的影响	63 - 65	18
D. 住房和土地权方面的性别歧视	66 - 68	19
E. 儿童与住房权	69 - 72	20
F. 强迫迁离	73	21
G. 土著和部落人民的住房和土地权	74 - 76	21
H. 在国内是否可适用和由法院受理的问题	77 - 86	22
三、促进实现适当住房权的行动	87 - 107	25
A. 特别报告员提出的办法/方法	87 - 89	25
B. 与政府的合作	90	25
C. 国际合作	91 - 96	26
D. 与国际和区域金融和经济机构的合作	97	27
E. 与联合国各机构和人权机制的合作	98 - 104	28
F. 与民间社会的合作	105 - 107	29
四、初步结论和建议	108 - 110	30

内容提要

适当住房的人权作为一项法律和宣传手段，主要通过民间社会十年来坚持不懈的工作，已经形成势头。这项权利在联合国的相关人权方案中占有牢固的地位，而且还成为《生境议程》的一个重要组成部分，住房权已被确认为一项基本人权。因此，住房权框架得到了承认，性别和住房权观点至关重要的关联性也得到承认。

尽管如此，显而易见，对大多数穷人和弱势群体而言，总的住房情况正在恶化。现有统计的估计数表明，全世界至少有 1 亿人根本无房可住。全世界无家可归者的人数在增加。全世界有 3 千万至 7 千万儿童流落街头。使这种情况更为严重的是，城市化的趋势越来越迅速，尤其是在非洲和东南亚；农民占大多数的国家越来越贫困。

在这种背景下，鉴于大会特别会议即将于 2001 年 6 月审查《1996 年生境议程》，人权委员会第 2000/9 号决议确立对适当住房权问题特别报告员的授权不仅受到欢迎，而且也是及时的。在这项授权的始终，特别报告员打算采取建设性办法，弥补法律承认与实践之间的差距，并争取改善全球严重的住房和生活条件，以加强实现和落实适当住房权。

本初步报告分四部分阐述特别报告员的工作框架。导言扼要介绍任务和方法。第一节阐述这项权利的法律地位，审查联合国人权机制内外历来开展的工作。第二节确定实现这项权利的障碍和值得进一步分析的问题，特别是适当住房权与全球化进程之间的关系问题。第三节确定和审查成员国、国际机构和民间社会在加强实现这项权利方面要采取的行动。报告最后提出初步建议供委员会审议。

导 言

1. 2000年4月17日，人权委员会第五十六届会议通过第2000/9号决议，宣布任命一位特别报告员，任期三年，其任务侧重落实《世界人权宣言》第二十五条第(一)款、《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条第一款和《儿童权利公约》第27条第3款中所体现的享有适当生活水准权所包括的适当住房权，以及《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第2款(h)项和《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(辰)款中所体现的不受歧视权。

2. 该决议请特别报告员：(a) 报告在全世界范围内实现与任务有关的权利的情况；(b) 酌情促进各国政府之间的合作并帮助各国政府努力保证这些权利；(c) 采取性别公平观；(d) 同各国政府、联合国有关机构、各专门机构和国际组织——尤其是联合国人类住区(生境)中心、非政府组织和国际金融机构——在住房权方面开展定期对话并讨论可合作的领域，就实现有关的权利问题提出建议；(e) 查明可能采用的有关咨询服务和技术合作的类型和资金来源；(f) 酌情促进将涉及联合国有关工作团、外地办事处和国家办事处的问题列入；(g) 向委员会提交年度报告，说明涉及其任务的活动。

3. 委员会还在第五十六届会议上通过了第2000/13号决议，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当住房的权利”。该决议主要鼓励各人权条约机构、特别程序和其他人权机制在执行任务时有系统地经常考虑到性别公平观，其中包括该决议。

4. 当今的现实是，世界人口的五分之一至四分之一过着赤贫的日子，因此必须根据这种现实来构想适当住房权以及其他经济、社会和文化权利。全世界60亿人口中有28亿人每天的生活费不到2美元，12亿人每天的生活费不到1美元。在赤贫人口中，妇女占70%。穷人大多挣扎着度日，得不到食物、衣服和住房等基本的生活必需品。

5. 据生境中心估计，在南方，6亿城市居民的住房拥挤，质量低劣，供水、卫生设施、下水道和垃圾的收集不足，不但威胁到他们的生活和健康。居住在农村地区的10亿多人情况亦如此。

6. 无家可归的现象不只发展中国家所独有，其他国家也存在，例如美利坚合众国的比率是每千人 1.5 至 2.5 人，法国、德国和联合王国的比率是每千人中有 4 至 12 人。

7. 但是，统计数字并没有完全说明全球的住房状况。实际上，只要看一下当今下列各种困苦居住条件：贫民窟和抢占房屋者的住区、破公共汽车、集装箱、街沿、火车站台、街道和路堤、地窖、楼梯、屋顶、电梯房、笼子、纸板箱、塑料板、铝合金和锡板防护物等等，就能够更好地了解住房条件的状况。

8. 面对规模如此之大的问题，特别报告员在执行任务时的争论理由和出发点是，只有以人权作为一种范例，具体地说是从住房和土地权的角度处理问题，才能引起系统根本的必要改变，解决人类面临的这种危机。根据住房权方面的全面法律基础(见下文 A 节)和概念和实践方面大量的民间社会活动，特别报告员为适当住房权提出下列工作定义：

“适当住房权是每一名男女、青年和儿童获得和保留能够和平尊严地生活的安全房屋和社区”。¹

9. 鉴于这项人权与全世界数百万人的生活有着密切的关系，而且完全符合人权的不可分割性，因此这一定义对住房权的解释非常广泛。特别报告员打算在他的任务期间检验住房权的这一总体概念，并详细列出国家和民间社会必须要在保护、促进、尊重、必要时恢复适当住房权方面所采取行动的性質。

10. 特别报告员感谢由于对经济、社会、文化权利委员会以及增进及保护人权小组委员会的工作的仔细研究而获得的教益。委员会在与国家交往中所采取的建设性办法使他受到了启发，他期待与委员会建立密切的工作关系。

11. 特别报告员自接受任命以来与人权事务高级专员和副高级专员举行了会晤。他感谢他们的建议和鼓励。特别报告员还感谢国际生境联盟及其住房和土地权利委员会以及贸易和投资中的人权问题国际非政府组织委员会提供的支持。

¹ 这一定义因印度国家住房权运动、生境国际联合会和经济、社会、文化权利委员会的工作而得到启发。

一、适当住房权的法律地位

12. 自从 1948 年《世界人权宣言》(人权宣言)宣布以来,大量的国际文书明确承认了适当住房权。《宣言》第二十五条第(一)款宣布,“人人有权享受为维持他本人和家庭的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务,在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老、或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时,有权享有保障”。本审查报告讨论国际人权文书、其他宣言和指导等的规定以及对澄清适当住房权的法律地位作出了贡献的联合国人权机制内外的最新发展。

A. 法律渊源

13. 1996 年《经济、社会、文化权利国际公约》根据《人权宣言》的规定进一步阐述并重申适当住房权。《公约》第十一条第一款宣布:“本公约缔约国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准,包括足够的食物、衣着和住房,并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利,并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性”。

14. 若干其他国际文书,凡着重于保护特殊群体的权利方面的必要性的,也承认适当住房权。《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979 年)第十四条第 2 款(h)项宣布:“缔约国各国应采取一切适当措施以消除对农村妇女的歧视,保证她们在男女平等的基础上参与农村发展并受其益惠,尤其是保证她们有权……(h) 享受适当的生活条件,特别是在住房、卫生、水电供应和交通和通讯等方面”。

15. 《儿童权利公约》(1989 年)第 16 条第 1 款宣布:“儿童的隐私、家庭、住宅或通信不受任意或非法干涉,其荣誉和名誉不受非法攻击”。第 27 条第 3 款宣布:“缔约国按照本国条件并在其能力范围内,应采取适当措施帮助父母或其他负责照顾儿童的人实现此项权利,并在需要时提供物质援助和支助方案,特别是在营养、衣着和住房方面”。

16. 《关于难民地位的公约》(1951 年)第二十一条规定:“缔约国各国对合法居留于其领土内的难民,就房屋问题方面,如果该问题是有法律或规章调整或

者受公共当局管制，应给以尽可能优惠的待遇，无论如何，此项待遇不得低于一般外国人在同样情况下所享有的待遇”。

17. 《消除一切形式种族歧视国际公约》(1965年)第五条(辰)款(3)项责成各国“禁止并消除一切形式种族歧视，保证人人有不分种族、肤色或民族或人种在法律上一律平等的权利，尤得享受(辰)款(3)项所指的住宅权”。

18. 《公民权利和政治权利国际公约》(1966年)第十七条第一款宣布：“任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得加以任意或非法干涉，他的荣誉或名誉不得加以非法攻击”。

19. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990年，目前尚未生效)第43条第1款宣布：“移徙工人在以下方面应享有与就业国国民同等的待遇：…(d) 享受住房、包括公共住宅计划，以及在租金方面不受剥削”。

20. 众多的国际宣言和建议，尽管不具法律约束力，也在住房和土地权以及生活条件方面载有各种各样的提法和规定。其中与此特别有关的是：《儿童权利宣言》(1959年，原则4)、《国际劳工组织(劳工组织)关于工人住房的第115号建议书》(1961年，第二节第2段、第三节第8.2(b)段、第六节第19段和关于实施方法的建议的第一节第5段)、《社会进步和发展宣言》(1969年，第二部分第10条)、《残疾人权利宣言》(1975年，第9条)、《温哥华人类住区宣言》(1976年，第三节第8段和第二章A3段)、《教科文组织种族和种族偏见问题宣言》(1978年，第9条第2款)、《劳工组织关于老年工人的第162号建议书》(1980年，第二节第5(g)段)、《发展权利宣言》(1986年，第8条第1款)。

21. 联合国在最近十年里举行的若干次全球会议和首脑会议通过了一些宣言和行动纲领，我们也着重提出了与适当住房权有关的问题，其中包括联合国环境和发展会议通过的《第二十一世纪议程》(1992年)、《社会发展问题世界首脑会议哥本哈根宣言和行动纲领》(1995年)、《第四次妇女问题世界会议北京宣言和行动纲领》(1995年)和《第二次联合国人类住区会议(人居二)生境议程》(1996年)。

22. 上述和其他宣言和建议中关于适当住房权的规定可以在人权署第21号(适当住房方面的人权)和第25号(强迫迁离与人权)简况介绍中以及人权署关于住房的网页([Http://www.unhchr.ch/html/menu2/i2ecohou.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu2/i2ecohou.htm))上的其他联接中查阅。

B. 住房权法律概念的解释

23. 《经济、社会、文化权利国际公约》通过以后，联合国人权机制内外在过去 20 年里作出了重大努力，进一步澄清和扩展了第十一条第一款所载的适当住房权的法律概念。经济、社会、文化权利委员会和其他条约机构、增进及保护人权小组委员会、人类住区委员会和生境中心以及民间社会所作出的贡献概要如下。

1. 经济、社会、文化权利委员会

24. 经济、社会、文化权利委员会专门用一天的时间在 1999 年的第四届会议上对适当住房权的问题作一般性讨论，² 1991 年 12 月，委员会第六届会议通过了关于适当住房权的一般性意见 4。³ 一般性意见既反映了这项权利的整体概念，也反映了它在适当方面所达到的值。委员会建议缔约国不要将住房权狭义或有局限地解释为“仅是头上有一遮瓦的住处或……一商品而已。而应该把它视为安全、和平和尊严地居住某处的权利”(第 7 段)。

25. 根据上述广义的解释，一般性意见列出了住房权方面确定“适当”的七个要点：(a) 使用权的法律保障，包括禁止强迫迁离的法律保护；(b) 服务、材料、设备和基础设施的提供；(c) 力所能及；(d) 适于居住；(e) 处于不利地位的群体能获得；(f) 居住地点；(g) 适当的文化环境(第 8 段)。

26. 此外，委员会在 1997 年的第十六届会议上通过了关于强迫迁离的一般性意见 7，⁴ 它将这一用语定义为“个人、家庭乃至社区在违背他们意愿的情况下被长期或临时驱逐出他们所居住的房屋或土地，而没有得到、或不能援引适当的法律或其他形式的保护”(第 3 段)。一般性意见忆及，《公约》第二条第一款规定，各国义务使用“一切适当方法，包括立法，保护《公约》承认的权利，若要设立一项有效的保护制度，保障人免受强迫迁离的立法是必不可少的基础”(第 9 段)。

² 见 E/1990/23 - E/C.12/1990/3, 第六章, 第 B 节。

³ E/1992/23 - E/C.12/1991/4, 附件三。

⁴ E/1998/22 - E/C.12/1997/10, 附件四。

27. 在委员会通过的其他一般性意见中还可以在适当住房权方面进行相互参照。关于残疾人的一般性意见 5(第十一届会议, 1994 年)⁵ 提到了因残疾而受到歧视对住房的影响问题(第 15 和 22 段)。一般性意见引用了《残疾人机会均等标准规则》第 4 条, 它说, 除了有必要确保残疾人得到充分的食物、出入方便的住房和其他基本资料以外, 还有很必要确保向残疾人提供“支助服务, 包括扶助性器材, 帮助他们提高日常生活方面的独立能力和行使他们的权利”(第 33 段)。关于老龄人的经济、社会及文化权利的一般性意见 6(第十三届会议, 1995 年)⁶ 忆及, 《老龄问题国际行动计划》强调, “老龄人的住房不应当视为仅仅是一个容身之地的问题, 并强调除了身体健康外, 还应当考虑到住房的心理和社会意义”(第 33 段)。

28. 所通过的准则和一般性意见的内容和性质反映了更广义、更整体地解释适当住房权的趋势。最明显地是委员会最近就享有能达到的最高健康标准的权利问题通过的一般性意见 14(第二十二届会议, 2000 年)⁷, 它强调了与其他权利之间的相互关系: “委员会对健康权的解释, 根据第 12 条第 1 款的规定, 是一项全部包括在内的权利, 不仅包括及时和适当的卫生保健, 而且也包括决定健康的基本因素, 如使用安全和洁净的饮水、享有适当的卫生条件、充足的安全食物、营养和住房供应、符合卫生的职业和环境条件……”(第 11 段)。委员会详细列明因国家对健康权的义务而产生的核心义务, 它明确表示, 这些义务中包括保证能够得到基本住所、住房和卫生条件, 及保证充分供应安全的饮用水(第 43 段)。

29. 特别报告员初步观察了一下委员会 1993 年第十届会议以来通过的结论性意见, 发现结论性意见具体提到了 50 多个国家和领土在适当住房权方面的法律问题和其他问题。委员会一直在非常严格地处理这项基本原则, 使他深受鼓舞, 尤其是, 委员会继续在阐述一般性意见 4 第 7 段所述所有人权不可分割的问题以及适当住房权与其他的经济、社会和文化权利之间相互关系的问题。适当住房权问题常常是结合保健、教育、水和食物等其他权利并根据《公约》的不歧视规定来进行讨论的。特别报告员将在今后的一份报告中更详细地审查这些调查结果。

⁵ E/1993/22 - E/C.12/1994/20, 附件四。

⁶ E/1996/22 - E/C.12/1995/18, 附件四。

⁷ E/C.12/2000/4。

30. 委员会建议缔约国在政府行政部门作出体制安排，保证在制定住房、保健和教育等问题方面的国内政策时也能在初期就考虑到它们的《公约》义务。委员会指出，由于在住房和强迫迁离方面缺乏详细资料，因此而无法全面审议缔约国的报告；缔约国在必要时应寻求援助，包括国际合作，委员会日益认识到人权法制度外发生的国际经济与发展合作，并注意到，侵犯住房权的情况，包括强迫迁离，是随政府的政策而发生的，是因放松管制和私有化以及结构调整方案所致。

31. 特别报告员认为，委员会在进一步明确这项权利和规定标准方面有重要职责。在这方面，他认为，《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》的通过，除了加强对一般性的经济、社会和文化权利的认识外，还能促进实现适当住房权。逐一审查侵犯住房权的情况，将有助于使住房权问题的讨论清晰精确，从而加强对所讨论问题的了解。此外，团体申诉程序使委员会能够处理大规模侵犯弱势和边缘化社团，包括土著和部落人民的住房权问题。申诉以及随之而开展的调查程序也能阐明国际人权条约以及国际经济协定，尤其是那些使人权倒退的协定所强加给国家的相互抵触的义务。

2. 其他条约机构的工作

32. 特别报告员还承认其他条约机构，即儿童权利委员会、消除对妇女歧视委员会和消除种族歧视委员会所从事的重要工作。在本报告中，他还从事了一项类似的工作，审查了 1992 年以来这些机构通过的结论性意见以及最近的其他进展情况。由于篇幅有限，本文只能摘要介绍审查结果，而下一次报告将作更详细的分析。

33. 儿童权利委员会自 1992 年第二届会议以来不断确认儿童权利与其他权利的相互关系，尤其是在贫困、冲突、灾难和社会不公平等极端情况下的相互关系。委员会在审查缔约国的报告时特别注意保护弱势群体，尤其是流离失所儿童、儿童难民、残疾儿童、无家可归的儿童以及遭受家庭虐待或暴力的儿童等弱势群体的儿童问题。近年来，委员会尤其关注流落街头和在街头打工的儿童、自我谋生的儿童以及没有合适住房的儿童的情况以及在这些情况中女孩特别容易受害的问题。

34. 消除对妇女歧视委员会着重注意妇女在获得、拥有和继承土地方面的平等权利，因为这是影响农村妇女情况的主要因素。委员会表示关注全球化和宏观经济政策对农村经济以及土地分配的消极影响，对土地分配的消极影响主要是通过市场机制。即使是在法律规定在土地方面男女平等的国家，委员会也提醒说，偏见和习俗常常阻碍执法。

35. 委员会还关注政府在住房津贴、国家住房贷款和提供信贷方面的各种计划中平等对待妇女的问题以及平等地向妇女提供工人住房的问题。委员会鼓励缔约国充分注意农村妇女的需要，保证在制定、落实和监测造福于她们，尤其是一家之长的妇女的所有政策和方案中发挥积极的参与作用，包括在获得保健和社会服务、创收项目和住房等领域。

36. 特别报告员特别受到鼓舞的是：《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》于 2000 年 12 月 22 日生效，第一批由 10 个缔约国予以批准。《任择议定书》可以被看作是对妇女在争取解决侵犯她们的人权问题方面所面临的特殊挑战的实际承认。它规定了个人和/或群体的申诉和委员会的调查程序。关于住房权问题，《任择议定书》即在这方面多了一种监测机制，也为调查系统侵犯妇女住房权的问题提供了一个机会。

37. 消除种族歧视委员会在 1995 年第四十七届会议上通过的一般性建议十九⁸认为，在许多城市，居住格局受收入差别的影响，这种差别有时与种族、肤色、族裔、民族和种族血源不同有关，因此一些居民可能受到污辱，某些个人会遭受某种形式的歧视，其中种族原因和其他原因混在一起。委员会在 1996 年联合国第二次人类住区会议(人居二)的发言中强调了居住隔离的问题及其在经济、社会和心理方面的深远影响。⁹

38. 全世界种族和族裔分裂日益严重，特别报告员除了《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条(辰)款(三)项规定的住房权外，还注意到第 3 条对国家规定的“特别谴责种族分隔及种族隔离，并承诺在其所管辖领土内防止、禁止并根除具有此种性质的一切习例”的义务。在这方面，即将于 2001 年 9 月在南非举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议是制定具体措

⁸ A/50/18, 附件七。

⁹ A/51/18, 附件四。

施，禁止住房和土地权方面种族歧视的一次独特机会。特别报告员认为，世界会议应促请各国通过定期抽样调查和汇编按种族或族裔群体分类的统计资料，尤其是在基本的社会经济指标，包括住房指标方面，加强监测被忽视的种族和族裔群体的情况。此外，世界会议应促请各国颁布或加强在公司部门所有领域，包括住房和土地政策，以及在提供有关的服务方面颁布或加强禁止种族主义的立法措施。

39. 特别报告员还注意到人权事务委员会在宣传住房权与公民和政治权利不可分割方面所从事的工作。¹⁰ 特别报告员的下一份报告将更详细地研究人权事务委员会的工作。

3. 增进及保护人权小组委员会

40. 在条约机构开展工作的同时，住房权问题也得到了增进及保护人权小组委员会，即前防止歧视和保护少数小组委员会的特别注意。特别报告员要感谢他的前任拉金达·萨查尔法官所从事的重要工作。1991年，萨查尔先生应小组委员会第1991/26号决议的委托提交一份关于适当住房权的工作文件，以确定如何能最有效地加强认识和执行这项权利。他的工作文件(E/C.4/Sub.2/1992/15)着重于涉及这项权利的法律问题以及全球住房危机的主要原因。1993年，小组委员会任命萨查尔先生为促进实现适当住房权特别报告员。他的第一份进度报告(E/CN.4/Sub.2/1993/15)对国家在遵守、保护和落实住房权方面的法律责任作了详细的法律分析。该报告还有助于澄清在住房权方面的一些误解，加强对如何实现住房权和政府为此必须采取何种行动等问题的了解。

41. 他的第二份进度报告(E/CN.4/Sub.2/1994/20)处理仍然在阻碍充分实现住房权的一些问题，包括在缺乏国家资源时实现住房权的一个障碍方面的错误想法。报告还列入了一份住房权问题国际公约草案，该草案试图以一份文件的形式规定与适当住房权与生俱来的义务和权利。

¹⁰ 参见,委员会 1995 年第六十五届会议通过的加拿大问题第四次定期报告(CCPR/C/79/Add.105)的结论性意见,委员会在结论性意见中研究了无家可归对生命权的严重影响。

42. 他的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1995/12)载有一个确定住房权的原则和指标的框架，并在最后就充分实现这项权利的问题向成员国、联合国和其他国际机构提出了详细的建议。此外，它也充分承认民间社会的团体在促进这项人权方面所起的促进作用。

43. 萨查尔先生在最后报告中特别强调人权团体必须对人权采取整体性办法。他还在确定“必须……看作是本来就受法院审判的”一系列住房权要素作出了贡献，其中包括免受任意的、不合理的、惩罚性的或不合法的强迫迁离和/或拆毁；住房不受歧视和平等获得的机会；住房是否能在经济上承受得起以及是否容易获得；使处境不利群体以合理条件公平地获得贷款、津贴和资金筹措的机会。萨查尔先生还认为，尽管在对住房权的界定方面取得了重大进展，但在落实和司法执行方面仍然存在着不足之处，这是本特别报告员要努力的重点。

44. 萨查尔法官还查明必须要加强工作，了解住房权与安全环境权、保健权、土地和食物权、妇女和儿童的权利之间关系的确切性质。特别报告员与萨查尔法官一样认为，这些权利是相互一致的，并打算更详细地对相互关系作研究。

45. 正好在萨查尔先生执行任务之际和在任务之后，小组委员会通过了一系列决议，重申这项权利及其与儿童住房权(第 1994/8 号决议)、妇女住房权(第 1997/19 号决议和第 1998/15 号决议)以及难民和国内流离失所者的住房权(第 1998/26 号决议)。

4. 人类住区委员会和生境中心

46. 特别报告员感谢生境中心和人类住区委员会对进一步发展住房权及其落实战略的内容所作出的贡献。适足住房权也得到了广泛的国际注意，尤其是得到了大会 1988 年第 43/181 号决议通过的《2000 年全球住房战略》的注意。生境中心和全球战略宣布：“适当住房指的是……充分的隐私权、充足的空间、充分安全、充足照明和通风、充足基本的基础设施和在工作基本设备方面的场地充分——费用均合理”。¹¹

¹¹ A/43/8/Add.1, 第 5 段。

47. 1993年，人类住区委员会通过了关于取得适当住房的人权的第14/6号决议，¹² 它启动了对适当住房权实行落实的各种程序。随后，生境中心编写了一份背景文件，为住房权战略提出了一些初步步骤。¹³ 在此基础上，生境中心和联合国人权事务中心于1996年1月在日内瓦联合主办了一次关于适当住房的人权的专家组会议，会议审议了现有法律文书和监测机制，认识到必须要制定一份增进和保护住房权的国际法律文书。¹⁴

48. 最有意义的是，第二次联合国人类住区会议(人居二)于1996年6月在伊斯坦布尔举行。《生境议程》和《行动计划》重申适当住房的人权的法律地位，并为此提出了一些办法，以预防无家可归，防止住房方面的歧视，加强租用权保障，防止非法逐出，改进获得廉价住房的信息、土地、服务和资金方面的机会。会议还承认非政府组织和社区组织对实现适当住房权进程发挥的关键作用。

49. 1997年，委员会关于实现拥有适当住房的人权的第16/7号决议¹⁵ 建议生境中心与联合国人权事务中心制定一项联合方案。因此，这两个组织在日内瓦合作主办了一次专家组会议，讨论实现适当住房权方面的实际问题，会议制定了一方、国家和国际各级有关方面采取行动的准则草案，包括就以生境中心和人权署为首的联合国住房权联合方案提出的建议。2000年7月，生境中心发起全球保障住房权运动。

50. 上述步骤均十分重要，但特别报告员认为，在适当住房权，包括联合国住房权方案方面在联合国全系统形成和执行的推动力进程缓慢。落实住房权的特殊责任在于人权署和生境中心。此外还必须使住房权在人权署和生境中心所有有关的司内制度化，包括雇用精通这一领域的工作人员。特别报告员认为的产生是他的任务之关键，有助于这一努力。

51. 特别报告员还注意到，近年来生境中心一直在争取采取一种新的战略眼光，称之为“城市机构”。尽管全球人口城市化趋势也许是应该如此地予以注

¹² A/48/8, 附件一, A节。

¹³ 生境中心, “制定住房战略: 生境中心在增进、保证和保护充分实现适当的人权方面所作出的实际贡献”(HS/C/15/INF.7)。

¹⁴ 见HS/C/16/2/Add.2, 附件二。

¹⁵ A/52/8, 附件一, A节。

意，但实际情况仍然是，在当今世界上，中东国家，撒哈拉以南非洲和亚洲的若干国家基本上仍然属农业国，有 70%到 80%的人口居住在农村地区。特别报告员关注的是，目前没有任何联合国机构处理世界上以农为主的地区的艰苦的住房和生活条件。他希望在他执行任务期间能引起对农村地区住房状况以及提出的政策建议的注意。

52. 除了解决生境中心的上述缺点外，即将举行的全面审查和评价生境议程大会特别会议(“伊斯坦布尔会议五周年”)也必须重申《生境议程》中的适当住房权，并以此为基础。要这样做，可以在实现住房权所必须的各因素方面开展通过各种文书的进程，如标准规则或准则等。这样做，对于保证各国继续开展磋商，进一步落实住房权，是必不可少的。特别报告员将参加特别会议的筹备进程，以保证审议这些问题。

5. 民间社会的贡献

53. 特别报告员认识到民间社会在更明确地界定住房权及其实际落实方面所发挥的重要作用。非政府团体和社区团体的努力大体上包括制定住房权的享有及其障碍的方法和手段以及加强各种经济、社会和文化权利方面的专业化。住房权监测者和人权组织的工作必须进一步专业化，以应付在承认经济、社会和文化权利与其他人权的有机联系方面所面临的挑战。民间社会正在响应《公约》关于“逐渐实现”的呼吁，它们对政府可以采取何种步骤，包括在支持人民的主动行动方面可以采取何种步骤具有实际的见解。因此，正如经济、社会、文化权利委员会的工作所列示的那样，非政府组织与充当解决问题的实验室的条约监测机构的合作仍然为住房权提供定义和赋予实际意义。

54. 特别报告员了解民间社会在实地的活动，如为监测和落实这项权利开展培训和制定方法。一个能说明问题的例子是，国际生境联盟住房和土地权利委员会的一个技术小组汇集它在各区域的住房和土地权利方面的经验，编制了一份住房权情况表。这项努力的结果是，制作了与实现住房权的后勤和渐进步骤有关的活动和方法的“工具袋”。采用情况表有各种目的，包括：(a) 监测、编写文件和记录；(b) 对影响进行计量/评估；(c) 查明和解决问题；(d) 宣传和活动；(e) 社

会动员；(f) 媒介工作；(g) 合法辩护；(h) 要求赔偿；(i) 与联合国条约机构合作。

55. 特别报告员想提请委员会注意经济、社会和文化权利方面的一些其他宝贵资源，这些资源来自民间社会在加强住房权和列举落实问题方面作出的努力。¹⁶

二、实现适当住房权方面的优先问题和障碍

A. 全球化与适当住房权

56. 小组委员会在贸易、投资和融资方面的决议(1998/12、199/30 和 2000/7)、特别报告员关于全球化及其对充分享有所有人权的影响的研究报告(E/CN.4/Sub.2/1999/11 和 E/CN.4/Sub.2/2000/13)和经济、社会、文化权利委员会的工作，包括它在 1998 年关于全球化的发言和 1999 年在世界贸易组织第三次部长级会议上的发言(E/C.12/1999/9)以及它的一般性讨论日和与民间社会各团体举行的非正式讲习班(如 INCHRITI)等，均表明它们对全球化问题日益感兴趣以及对了解全球化问题所作出的宝贵贡献。

57. 全球化的利益视国家发展程度而异，而且在很大程度上也视人民利用全球化提供机会的能力而异。对无家可归者和穷人来说，全球化的利益不显著。生境中心城市指标数据库的调查结果表明，在国家内部和各国之间，各收入群体之间在住房的提供、承受能力和居住条件以及利用公用事业的情况方面存在着很大的差别，造成越来越多的人住房和生活条件不够和无保障。

58. 在各发展阶段的几乎所有国家在过去 20 年里都实行了宏观改革方案，它们受到了市场力和国际金融机构政策的强烈影响。这些改革和自由化、放松管制和私有化方面的国内政策决定在不同程度上制约了针对社会的各种货币和财政政

¹⁶ See in particular Stephen Hansen, *Thesaurus of Economic, Social and Cultural Rights: Terminology and Potential Violations*(Washington D. C.: American Association for the Advancement of Science, 2000), Allan McChesney, *Promoting and Defending Economic, Social and Cultural Rights: A Handbook*(Washington D. C.: American Association for the Advancement of Science, 2000); *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism A Training Resource*(International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights Development, 2000); and *Monitoring Economic, Social and Cultural Rights: The Philippine Experience Phase One*(Manila: Philippine Human Rights Information Center, 1997).

策的实施，包括提供适当住房。此外，联合国贸易和发展会议(贸发会议)报告说，尽管实行了上述的经济改革，但预期的经济增长率仍然太低，尤其是在最不发达国家，因此而无法显著改善生活或社会条件。¹⁷ 由于越来越依赖狭隘的宏观经济考虑，使提供给社会部门的资源严重不足，这种弊端日益引起一些联合国条约机构的关注。

59. 发展中国家，凡是成功地使外来私人资金大增的，其城市发展迅速，而适当住房的供应总是跟不上。使越来越多的穷人居住在废弃的房屋内，没有保障，也没有民事服务。如果城市当局或私人经营者要清除这类住区以供商业之用或改建高收入住房，这种情况就进一步恶化。此外，住房服务和住房市场日益私营化的趋势也常常造成土地投机、住房商品化、对水、卫生和电等住房资源实用户收费、废除或修订土地最高价格和租金管制立法。结果是，穷人更加边缘化。

60. 特别报告员的目的是通过收集从经验中得出的数据并分析和评估宏观经济调整与还债对全国住房和土地政策的影响，证明全球化进程和实现适当住房权之间的关系。还必须要弄清，目前在“善政”(世界银行、联合国开发计划署、生境中心)和“减轻贫困”(世界银行、国际货币基金组织)的标题下开出的全球社会政策处方是否符合住房权原则和国家的义务。

61. 对于经济全球化对住房和土地权的影响问题，急需确定研究议程，予以查明。特别报告员将向联合国有关机制，包括有关的条约机构以及关于全球化及其对人权、结构调整和债务的影响特别报告员和获得食物权特别报告员征求意见，可能的话举行一次专家研讨会，并希望与这些机制合作。政府和民间社会如能从中协助，向他提供资料，并支持他从事这类活动，包括为他的国别访问提供便利，特别报告员将不胜感谢。

¹⁷ 见贸发会议,《2000年最不发达国家报告》, UNCTAD/LDC/2000。

B. 饮水权为一项人权

62. 获得安全饮水和卫生设施的问题越来越与充分实现适当住房权联系在一起。在全球，17 亿人得不到洁净水，33 亿人没有适当的设施¹⁸。特别报告员认识到小组委员会在这个问题上从事的具有启发性的工作，艾尔哈吉·吉塞先生就人人享有饮水供应和卫生服务的权利问题编写的工作文件(E/CN.4/Sub.2/1998/7)就是这方面的范例。吉塞先生在这份文件中具体提到了经济、社会、文化权利委员会一般性意见 4 第 8 段，该段说，“所有享有适足住房权的人都应能持久地取得……安全饮用水”。他还着重指出了获得方面的障碍，包括宏观经济问题，如外债的影响、结构调整方案、国营企业私有化以及引起社会经济和地理方面对水的分配不平等的规划不足问题。特别报告员在这一系列问题之中还想增列如下的障碍：即实现住房权方面的障碍是因实行水的“用户收费”所造成，尤其是在实行这种收费时没有考虑到穷人为这种生命资源花费手头的一点点钱的能力。鉴于必须以人权为基础加强获得饮用水和卫生设施方面的工作，并根据小组委员会第 2000/8 号决议所强调的这项工作的“国际合作”各方面，特别报告员保证这个问题仍然是他的任务的主要部分，并打算从住房和土地权的角度充分支持吉塞先生的任务极其重要工作，并予以作补充。

C. 穷困及其对住房权的影响

63. 特别报告员打算通过分析和个案研究，进一步可明贫困与住房权之间的关系，并着重提出若干问题请委员会和联合国系统注意。特别报告员认识到，在他执行任务期间提出的任何政策建议必须要将住房和生活条件无保障和不适足的人和社区作为参加者，并接纳他们的意见，因此特别报告员主要打算研究：

- 国与国之间和国家内部收入悬殊日益扩大的影响；
- 经济全球化的影响；
- 不遵守国际人权文书的问题；

¹⁸ Santosh Mehrotra, Jan Vandermoortele and Enrike Delamonica, *Basic Services for All ? Public Spending and the Social Dimensions of Poverty* (Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2000).

- 国内过份强调财富本身而缺乏分配公正方面的战略，包括土地改革和社会支出增加的问题。

64. 面对如此现实，当务之急是要对关于穷人，尤其是居住在贫民窟和其他穷人区的人是社会暴力和环境退化的造因所在的错误想法提出质疑。实际上，他们是这种现象的主要受害者。一种新的歧视形式已经出现，但是现行的人权文书尚未对此作出处理，人们日益被推向边缘，受到歧视，原因不仅仅只是种族、阶级或性别，而是因为他们穷。特别报告员将努力保证在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议的筹备工作中考虑这种歧视。

65. 特别报告员还想提请注意最不发达国家的住房情况，贫困加剧、民事服务不足和其他的环境和社会因素在近十年里使最不发达国家深受影响。2001年5月将在布鲁塞尔举行第三次联合国最不发达国家问题会议，这对最不发达国家和发达国家来说都是一次机会，它们可以重申它们根据《经济、社会、文化权利国际公约》要承担的义务，并在要通过的新的《行动纲领》中重申它们的承诺。特别报告员遗憾地注意到，尽管《1990年行动纲领》认识到了住房问题，但目前的《第三次联合国最不发达国家问题会议行动纲领》(A/CONF.191/IPC/L.4)根本没有提到住房是适足生活标准的一部分，而这正是培养最不发达国家的人的能力之关键。特别报告员促请会议承认并建立机制，以便将经济、社会和文化权利纳入会议结果的落实和后续行动中。

D. 住房和土地权方面的性别歧视

66. 特别报告员认为，每一种侵犯人权的情况都有性别因素在内，在侵犯住房权方面尤为如此。获得和控制土地、财产和住房的情况决定了妇女的总体生活条件，对当今世界可秩序的人类住区的发展是必不可少的。这些权利是妇女的经济和人生保障以及在男女关系中与不平等抗争所必需的。

67. 根据委员会第2000/13号决议，并为了使妇女的关键作用得到承认，他们的权利得到增进，因此特别报告员将鼓励国际社会保证实现许多法律文书中所设想的战略和目标，并在住房方面给妇女以实质性权利，而不是虚幻的权利。他还将鼓励并支持在给妇女以权力方面做必要的结构改革，并为此而努力促进对政府和国际社会的承诺和责任的认识并加强对这种承诺和责任的信守程度。

68. 特别报告员严重关注的是，有些妇女的生活既受到宪法法，也受到个人地位法的限制。在实行这类法律的国家中对妇女尤为重要是，由于习惯法或者男性亲戚从中调停，在继承土地和财产方面没有平等的权利。特别报告员强调说，如第 2000/13 号决议说阐述的那样妇女的权利“决不能受任何歧视行为的影响”，根据这一信念和这项决议，他打算在他执行任务期间对这个问题做调查。特别报告员打算在这个问题上与生境中心的有关单位和方案、有关的条约机构和有关的任务，特别是对妇女暴力问题特别报告员进行合作。

E. 儿童与住房权

69. 《儿童权利公约》第 6 条第 2 款声明，“缔约国应最大限度地确保儿童的存活与发展”，儿童的住房权和生活条件与该款有着不可分割地联系。上述人权与他们在认知、身体、文化、情感和社会方面的发展是必不可少的，尤其是因为儿童极易受生活条件不足和无保障的消极影响的伤害。

70. 小组委员会关于儿童与适当住房权的第 1994/8 号决议强调了贫困，尤其是住房和生活条件的不足对儿童基本权利的影响。这就在贫困与缺乏有利于发展的条件，即洁净水、卫生设施、粮食、保健和教育之间确立了联系。特别报告员打算在整个任务期间特别注意侵犯适当住房权对儿童基本权利，尤其是女孩以及有特别需要和/或受到歧视的其他儿童的基本权利的影响问题。¹⁹

71. 此外，特别报告员鼓励各国、联合国各机构、世界银行和国际货币基金组织防患于未然，处理实现儿童住房权的问题，并根据第 1994/8 号决议制订可持续地解决减轻贫困的问题，以保证改善世界上 5 亿生活赤贫的儿童的住房和生活条件。特别报告员也认识到，要解决问题，必须要有儿童的参与。

72. 特别报告员将努力保证 2001 年 9 月即将举行的大会儿童问题特别会议适当考虑上述问题，这次会议将审查 1990 年儿童问题世界首脑会议以来取得的进展。

¹⁹ 特别报告员注意到，儿童基金会的若干重要报告，如《减轻贫困始于儿童》和《2001 年世界儿童状况》，这些报告从人权的角度处理问题。

F. 强迫迁离

73. 本报告各节简要提到了强迫迁离问题。特别报告员的下一份报告将专门注意强迫迁离现象。如同委员会第 1993/77 号决议所承认的那样，强迫迁离是严重侵犯人权。具体地说，他将深入审查国际人权和人道主义法律文书以及委员会和小组委员会各项决议所阐述的强迫迁离的法律定义。他将探讨对这项法律定义做了扩大的一些文件，包括经济、社会、文化权利委员会一般性意见 4 和 7；关于住房权的专家研讨会(1996 年)、关于强迫迁离问题的专家研讨会(1997 年)；条约机构的最后意见；联合国关于基于发展的流离失所问题的准则和国内流离失所问题的准则；人口转移的人权问题；受害者的恢复、赔偿和康复问题原则。此外，特别报告员还打算研究由于种族清洗、内乱、发展项目和剥夺自决权而造成的强迫迁离问题。他将特别注意强迫迁离对妇女儿童所造成的截然不同的影响。

G. 土著和部落人民的住房和土地权

74. 特别报告员注意到，在取得和保留能和平尊严地生活的有保障的房屋和住区方面努力实现每个妇女、男人、青年和儿童的权利，对土著和部落人民的适当住房权来说，尤其是在土地要求和土地权方面，已经是举世注目，一目了然了。这个问题曾经是各国与土著人民的关系中最有争议的问题之一，是联合国 1987 年何塞·R.马丁内斯-科博先生在结论和建议中提出以来审议土著和部落人口的人权的重点²⁰。土著人民与土地的特殊关系不仅显著地体现在他们生活方式的行为和表达上，而且还体现在他们因历来拥有这些土地而产生的不可避免的后果上。

75. 小组委员会关于这个问题的特别报告员埃里卡-艾琳·泽斯女士指出，对土著人民来说，生存权至少在生活地点方面有四个关键内容：(a) 与他们的土地、领土和资源有着一种深刻的关系；(b) 这种关系含有社会、文化、精神、经济和政治方面的各种因素和责任；(c) 这种关系中有一种集体因素；(d) 这种关系中

²⁰ 《对土著人口的歧视问题研究报告》，第 5 卷——结论、提议和建议(联合国出版物，出售品编号：E.86.XIV.3)，第 196-197 段。

的一个方面是带关键性的，即土著人民的身份、生存和文化活力之关键(见 E/CN.4/Sub.2/2000/25)。以上每一个内容都有其相应的部分，这些部分因对适足住房权的整体概念和普遍的法律承认而得到增强。

76. 特别报告员打算研究这些关系以及一些国际文书在住房方面明确规定的标准，如《劳工组织关于独立国家土著和部落人民的第 169 号公约》和联合国土著人民权利宣言草案等文书规定的标准。他将争取在联合国土著人口问题工作组上发言，并与土著问题常设论坛建立工作关系，以了解在享有法律承认的土著住房和土地权方面所存在的许多障碍。

H. 在国内是否可适用和由法院受理的问题

77. 目前有 30 多个国家除了具体的立法外，还在宪法框架中列入住房权。对 145 个批准了《经济、社会、文化权利国际公约》的国家来说，一个首要事项一直是，保证这一部分权利的国内地位和适用。因此，各级法院必须受理适当住房权，以便使国家能够有效地遵守、保护、增进和履行住房权。面对这一长期的挑战，必须要注意到最近发生的一些令人鼓舞和消极的重要情况。

78. 其中最重要的新发展，《南非宪法》承认了住房权：

“第 26 条第(1)款：人人有权获得适当住房。第(2)款国家必须在现有资源的范围内采取负责任的立法措施和其它措施，以逐渐实现这项权利。第(3)款：未经法院审理所有有关情况后发布命令，不得将任何人驱逐出自己的家或者将他们的房屋拆毁。任何法律均不得允许任意驱赶”。

79. 这项意义深远的规定已经产生了立法影响。2000 年 10 月 4 日，针对在等待机会分配到廉价住房的过程中被迫居住在极其恶劣的条件中的人的住房权问题，南非宪法法院做出了一项裁决。²¹ 这项判决在国内和国际上将适足住房权大大推进了一步，它适用的是《南非宪法》第 39 条，²² 《经济、社会、文化权利国

²¹ 见南非共和国政府等诉 Irene Grootboom 案，CCT 11/00 号案，2000 年 5 月 11 日听审，2000 年 10 月 4 日判决。

²² 第 39 条规定，法院必须“发扬以人的尊严、平等和自由为基础的开放和民主的社会所持有的价值观念，[并]必须考虑国际法”。

际公约》第 11 条第 1 款²³ 以及《一般性意见 3》所规定的《公约》缔约国最低限度和新的义务。²⁴

80. 法院认为，有关的国际法必须向国内法院提供指导，但更重要的是，作为《公约》签署国，南非有义务捍卫其中的原则。法院还认为，不管发生任何财政困难，国家也有义务主动切合实际地遵守它的承诺，履行这种承诺所必须的方案和政策是司法审查适用的文书。

81. 与之截然不同的是，印度最近做出的两项判决可以被认为是严重的倒退。在南非做出判决的同一个月，印度最高法院在纳尔默达巴超·安多兰诉印度工会等案²⁵ 中对住房权表明了一种倒退的态度，并无视经济、社会、文化权利国际公约规定的基本人权和印度的义务。²⁶ 争议的问题是，继续建造纳尔默达大坝的问题及其对纳尔默达河谷的环境和几十万土著人的严重影响，他们被迫迁离，没有充分的计划予以重新安置和恢复。²⁷

82. 特别报告员关注的是，最高法院虽然已十分详细地了解到当局无法确定要搬迁的人的总数，也不能找到足够的土地予以重新安置，而且对已经迁离的人的重新安置也不完全，但它仍然做出裁定说：“部落和其他人的流离失所本身不造成侵犯他们的基本权利或其他权利……”，²⁸ 并裁定继续建造大坝。最高法院

²³ 南非于 1994 年 10 月 3 日成为签署国，但尚未批准《公约》。

²⁴ 南非宪法法院 Yacoob 法官解释了最低核心义务的意义：“如果要遵守义务，这就是底线，国家行为绝不能低于这一底线。每项权利是‘必须要履行的最低程度’，缔约国必须予以满足”。

²⁵ Narmada Bachao Andolan 诉印度工会等案，2000 年 10 月 18 日[下称《Narmada 案》]。

²⁶ 印度最高法院多次裁定：可以将印度国内法解释成国际法。印度唱机公司诉 B.B.Pandey 案，1984(2) SCC 534；PUCL 诉印度工会案，1997(3) SCC 433 和 CERC 诉印度工会案，1995(3) SCC 42 等案证实上述论断。此外，《印度宪法》第 51 条规定：“国家应努力……(c) 在有组织的人之间各自相互关系中促进遵守国际法和条约义务……”。因此鼓励法院和立法机构在决策中保持与国际法一致。

²⁷ 根据官方数字，Sardar Sarovar 项目将使 40,827 家人搬迁，其中大多数是土著社区的家庭。非官方的总数估计高于 50 万。

²⁸ 纳尔默达案，第 61 段。

以前的裁决维护与生命权有关的住房权，²⁹ 因此，这项判决与这些裁决自相矛盾，也与纳尔默达水争议法庭的裁决相矛盾。它也无视由该案中的请愿者纳尔默达 Bachao Andolan(纳尔默达运动除外)领导的纳尔默达人民的合法斗争。

83. 在另一案中，孟买高级法院听审孟买环境行动小组(行动小组)于 1995 年提出的一项请愿，请愿的目的是“立即驱逐”Sanjay Gandhi 国家公园附近的非正式定居者(被称为“侵占土地者”)，以保护“环境及其所有方面”。继请愿以后，孟买高级法院于 1997 年 5 月 7 日指令有关当局根据各种野生动物保护法将人驱逐出他们的房屋，从根本上剥夺了他们的生活来源。

84. Sanjay Gandhi 国家公园问题印度人民权利法庭裁定：行动小组的请愿是确凿的证据，它表明它对“清洁环境”的见解中不包括许许多多无财产的赤贫居民。法院关于立即迁离的命令最终也将影响到 500 万贫民区居民。令人尤为忧虑的是，法院不仅下令大规模迁离，而且还明确下令拆除房屋，毁掉所有财物和建筑材料，在第一轮迁离中，拆房队搜集并焚毁了这类财物和建筑材料。

85. 要充分实现人权，就必须承认人权的不可分割和独立性。因此，令人关注的一个问题是，世界各地做出的判决不幸地为加剧提倡健康环境权与住房和生计权的人之间的冲突提供了法律基础。这些判决不仅造成补充人权之间的抵触，而且还在这样做对侵犯了法院有责任保护的人的人权。

86. 特别报告员对上述两种情况均收到了有关方面的来文。他将继续监测这些情况以及其他类似情况，并采取行动揭露这里司法裁决与国际上关于住房权和强迫迁离的规定的不一致之处。他将在下一份报告中以“法院是否可以受理住房权的问题”一节专门讨论国内法院在住房的人权方面最近发生的进展和倒退，并很高兴能收到关于上述问题最新情况方面的资料。

²⁹ 见 Francis Coralie 诉德里直辖区案，(1981) 1 SCC 608; R.Francis Mullin 诉德里直辖区区长案，(1982) 2 SCR 516; Olga Tellis 诉孟买市政公司案(1985) 3 SCC 545; Shantistar 建筑商诉 Naryan Khimalal Totame 等案，(1990) 1 SCC 520; Keshavananda Bharti 诉克拉拉邦案[如 Unnikrishnan 诉安得拉邦案中所报告的那样，第 2229 页]; Chamelli Singh 等诉北方邦案(JT 1995(9) SC 380。该判决的节录可以在人权署住房问题网页上查阅。

三、促进实现适当住房权的行动

A. 特别报告员提出的办法/方法

87. 特别报告员打算采取建设性办法，以解决实现适当住房的人权方面的问题。从侵犯的角度处理问题，能对人权的许多方面产生深刻的了解(如通过研究强迫迁离的因果关系)，因此，特别报告员打算注重于查明革新和战略合作在哪些地方以哪种形式导致了这些权利的实现。特别报告员打算以此为基础提出证明实际可行的政策建议。同时，特别报告员将从人权的角度对当前在全球风行的“最佳做法”作一丝不苟的分析。

88. 他想本着所有人权不可分割的原则调查住房权的一些关键方面，尤其是作为经济、社会和文化权利的住房与信息权和住房保障权等关键的公民和政治权利之间的结合点，因为如果没有后者，适当住房权便失去意义。

89. 为了完成这项雄心勃勃的任务，特别报告员将征求各方面的个人、组织和国家机构的合作。他还期望与联合国和其他政府间机构、国际金融机构、人权条约机构以及民间组织等在所有可能的级别开展积极对话。

B. 与政府的合作

90. 前十年就住房权问题开展了大量的工作，国际和国家各级对国家责任的确切性质有了大量的深刻了解。特别报告员即将提交的报告将详述这些义务的性质，重点有：

- (a) 开展对话，第一步拟定适当住房权的“核心内容”以及国家“承认、遵守、保护和履行”这项权利的义务；
- (b) 确定并研究可行的指标和基准，从住房权作为适当生活标准权的一个部分去更好地认识“适当”的意义；
- (c) 执行《林堡原则》和《马斯特里赫特准则》；
- (d) 探讨国内法院受理适当住房权的前景；
- (e) 分析全球化的压力、结构调整和还债及其对国家落实适当住房权的能力的影响；

- (f) 从住房权方面受契约约束的人权义务的角度进一步发展“国际合作”的意义。

C. 国际合作

91. 尤为重要的是从国际一级的国际合作规定产生的国家义务。这些义务尤为关键，因为当前的全球现实是：收入悬殊增大，民间社会的动荡相对增多，而学术界和媒介的注意力着重于推动经济全球化的双边和多边机构的政策和指导原则。前面提到的群体对经济全球化在意识形态和程序方面的基础提出质疑，它们认识到国家“调节”作用的重要性。不言而喻，与国际人权文书规定的国家义务有着一种联系。

92. 关于经济、社会和文化权利的问题，必须要特别注意《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款、第十一、第十五、第二十二和第二十三条，它们以《联合国宪章》第五十五和第五十六条的国际合作以及缔约国承认国际合作的必要作用并重申它们保证联合或单独采取行动的义务为基础。

93. 由此而来的是，国家的国际政策(或者它们参与在多边论坛和多边机构上制定的政策)必须尊重充分实现人民的经济、社会和文化权利。这些见解和规定显然是影响到贸易、投资、金融、债务和结构调整政策。

94. 在适当住房权方面，必须要牢记《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条第一款所载的义务，它促请各缔约国“采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性”。经济、社会、文化权利委员会在一般性意见 4 中为国家和国际金融机构进一步澄清了这项义务，它们必须：

“努力指出与适当住房权利有关的外来资助最见成效的领域。这样的要求应充分考虑受影响群组的需求和观点”(第 19 段)。

95. 特别报告员要强调的是，在这个相互依赖日增的时代，国家要单独行动，显然是无法履行它们的人权义务的，因此必须要超越泛泛而谈地讨论官方发展援助或其他形式的经济援助的阶段。急需注意国际合作方面的“声援”和“博爱”的问题。为了保证履行根据国际人权文书的“国际合作”规定而产生的义务，特别报告员将研究两个工作领域：

- (a) 审查现行和潜在的国际经济和其他义务的必要性；
- (b) 通过“联合和单独行动”协助改善住房和生活条件的必要性。

96. 特别报告员认为“国际合作”领域是重要的调查和行动领域，是国际人权法和国际人权关系中一个利用不足的问题。各人权论坛日益关注这个问题，³⁰他为此感到鼓舞，并将根据第 2000/9 号决议推动制定与各国政府、联合国有关机构、专门机构、住房领域的国际组织、非政府组织和国际金融机构有用的文书，以抵制经济全球化的不利影响。特别报告员还将在 2002 年举行的发展融资问题高级别活动期间强调国际合作方面的人权问题。

D. 与国际和区域金融和经济机构的合作

97. 一些新的文书，如货币基金组织的减少贫穷和促进增长信贷额度(减贫信贷额度)(替代 1999 年 11 月有争议的扩大结构调整基金)和世界银行的综合发展框架进程反映了世界银行和货币基金组织等国际金融机构在政策中日益注重贫困问题和国家拥有自主权的进程。但是，特别报告员认为，鉴于这些机构不愿放弃一直在推动这些新倡议的狭隘的宏观经济观点，因此这些政策不太可能有助于实现总体上的经济、社会和文化权利，具体地说不太可能有助于实现适当住房权。特别报告员将特别注意由于将优惠结构调整基金换成减贫信贷额度而发生的政策条件变化以及国家的反应，还将审查现行的债务减免机制，尤其是重债穷国倡议及其可能对重债穷国的减贫前景，尤其是对适当住房权发生的影响。特别报告员期待与委员会和小组委员会设立的其他授权密切合作。

³⁰ 特别见《国际贸易、投资和金融与经济、社会和文化权利：经济、社会、文化权利委员会的作用问题讲习班记录》，2000 年 5 月 6 日和 8 月 19 日(CESCR/WK)，可在人权署的网址上查阅。

E. 与联合国各机构和人权机制的合作

1. 与条约机构和其他授权建立联系

98. 特别报告员将尽力鼓励加强他的授权与条约机构以及与委员会和小组委员会设立的其他授权的联系，包括粮食、水、国内流离失所者、移徙者、土著人民、流落街头的儿童、人权捍卫者、妇女和暴力、赤贫、结构调整政策和外债的影响等问题的授权。特别报告员在他任命后较短的时期内有机会与若干其他特别报告员和独立专家非正式地交换了意见，并确信，所有任务执行者之间定期举行磋商，将能丰富所有权利的规范性内容，加强主题任务的影响。特别报告员非常感谢能有机会与经济、社会、文化权利委员会 2000 年 11 月 29 日的第二十四届会议举行对话，并感谢该委员会成员提出的有用的咨询意见和指导。

2. 机构间磋商

99. 特别报告员应对推动联合国机构和其他国际组织之间的机构间合作发挥促进作用。为此，人权署在生境中心的合作下于 2000 年 11 月 28 日在日内瓦主办了一次机构间磋商会议，以便初步估计各机构在它的授权方面所从事的活动。初步评估表明，若干机构，包括难民署和儿童基金会对适当住房权的各方面的处理非常认真，另一些机构正在重新评估它们的授权中有关住房的方面，同时牢记人权办法的相关性。

100. 这次会议对特别报告员筹划与联合国机构在执行他的任务中开展相互交流所可能采取的方式也是非常宝贵的，因此，他请难民署定期组织这类机构间磋商。

3. 将落实适当住房权工作纳入联合国的业务活动

101. 特别报告员认识到联合国系统通过有效利用联合国发展援助框架(联发援框架)和共同国家评价进程对响应其成员国的需要和促进在实地进一步实现所有人权所发挥的重要作用。在这方面，他认识到，难民署一直在积极地通过共同国家评价/联发援框架推动以权利为基础的办法。尽管现行的共同国家评价指标包括

了足够居住空间方面的住房统计，但仍然必须要使指标的分类超出性别和地理范围，如在种族、宗教和族裔方面的歧视和排斥等，以便能更加有意义地分析享有适当住房权的情况。为此，特别报告员期待与人权署、生境中心和联合国发展小组合作，进一步完善共同国家评价/联发援框架，以此作为一种工具，在适当住房权方面促进：(a) 自由、积极和有意义地参与；(b) 增强妇女的权利；(c) 所有伙伴的责任；(d) 不歧视和注意处于弱势的人和社区的权利。

102. 在这方面，特别报告员感兴趣地注意到生境中心最近发起了全球保障住房权运动，他非常重视加强这两个部门之间的合作以及与其他伙伴，包括与民间社会的合作，以开展进一步实现这项权利的运动。特别报告员将力争保证这次运动在概念上扩大目前狭窄的重点工作面，从而包括对适当住房权的要求。这次的重新评估还必须要扩大全世界直接从住房权角度开展工作的民间组织的参与。

103. 特别报告员很高兴能有机会参加 2000 年 11 月 28 日人权署和生境中心关于技术合作的联合会议。会议表明，这两个机构的绝大多数实地活动和项目没有构想完成，无法从住房作为人权的角度予以落实。因此，特别报告员将审查所有有关机构，特别是人权署和生境中心的技术合作活动。

4. 与区域人权团体和国家和人权机构的合作

104. 特别报告员打算与区域人权机制和国家和人权机构建立工作关系，以了解这些团体在住房权方面开展的工作范围，必要时鼓励就这项权利加强工作。例如，显而易见，国家和人权机构必须更加注重经济、社会和文化权利。还将努力使这些团体注意特别报告员已经注意到的侵犯住房权问题。

F. 与民间社会的合作

105. 特别报告员认识到民间社会在住房权方面的聪颖作法，并因此而受到启发，他希望能传扬这种才智，将穷人的声音传到国际社会的耳中，特别是通过诗歌、个案研究和故事等通俗表达方式。

106. 在过去的 10 年，民间社会在与特别报告员的授权有关的一系列领域增值了专门知识，其中包括概念性工作和规定标准、人权教育和学习材料、各种贫

民窟改造计划的战略，社区融资、运动的计划、将侵犯人权的情况记录在案等等。

107. 特别报告员将制定各种方法在当前各层次的努力中进行合作，其中的一些努力有：

- (a) 编制监测住房权的实现情况和评估侵犯情况的问题表；
- (b) 建立一个应急行动机制；
- (c) 鼓励多多使用联合国系统，包括各种报告程序；
- (d) 鼓励编制人权教育材料，包括培训手册等等。

四、初步结论和建议

108. 从特别报告员现有的资料来看，全世界的住房和生活条件正在恶化。因此，设立对特别报告员的任务授权，是一项受欢迎的举措，能够使人更好地了解造成这种状况的结构原因，并推动住房权的制度化。特别报告员认为，如果能在执行任务的过程中吸取各国政府、联合国和其他国际机构、民间社会和专业团体的丰富的智慧，采取果断的办法，就能够制定出具体的政策建议，以弥补全球在落实适当住房人权方面的巨大差距。

109. 因此，特别报告员打算增强适当生活水准权所包括的适当住房权与联合国各种会议的全球审查进程之间的联系，后者包括：2001年6月对《生境议程》的五年期审查(伊斯坦布尔会议五周年)、2001年9月对世界儿童问题首脑会议的十年期审查、2001年5月的第三次联合国最不发达国家会议和2002年的发展融资问题高级别活动。本报告已经着重强调了要在上述会议上提出的问题。

110. 向委员会尊重地提出的下列建议将使特别报告员能够有效地完成他的任务：

- (a) 鉴于联合国大会一直表示对这个问题有兴趣，因此特别报告员请委员会每年向委员会和大会提交一次报告；
- (b) 特别报告员强调必须根据研究议程的拟定情况以及全球化进程的影响，包括自由化、放松管制和私有化的影响，尤其着重于对住房的影响来从事进一步研究。委员会可要求特别报告员与人权署、生境中心

和联合国社会发展研究所合作举办一次专家讨论会，处理上述问题，并发起一个进程，使特别报告员得以提出政策建议；

- (c) 鉴于妇女与住房权这一关键问题将是贯穿这项授权始终的专题，因此特别报告员也请委员会使他能够每年向妇女地位委员会提交一次报告；
- (d) 委员会不妨委托特别报告员承担一项任务，征求、收取和答复实现适当住房权方面的所有资料，特别是在严重侵犯适当住房权的情况下，包括强迫迁离或者对实现适当住房权有影响的歧视性政策和措施等情况，提出紧急呼吁或采取紧急行动；
- (e) 鉴于他的任务范围广，而当今世界的住房危机，包括对弱势群体的不同影响情况严重，因此特别报告员要求允许他除了年度报告外定期提交专题报告，着重强调问题的不同方面以及为了精确评估这项任务和以注重成效的方式加以落实所必需采取的各种解决办法。这些专题报告可以把重点放在适当生活水准权所包括的适当住房权与强迫迁离和重新安置、国际合作、指标和基准等问题之间的联系。

-- -- -- -- --