



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/59
1 March 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第四十八届会议
临时议程项目 10

经济、社会、文化权利

适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员

米隆·科塔里先生提交的报告

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内 容 提 要		3
导 言	1 - 6	5
一、从确认到落实住房权	7 - 36	6
A. 全球性会议的审查工作与适足住房问题	7 - 19	6
B. 适足住房是一项单独的人权	20 - 23	10
C. 阐明国家义务	24 - 31	12
D. 国际合作	32 - 36	14
二、订立研究议程：实现住房权方面的优先问 题	37 - 68	16
A. 歧视、隔离及适足住房权	37 - 48	16
B. 全球化对实现住房权的影响，包括供水 服务私有化的影响	49 - 65	20
C. 性别歧视与住房和土地权	66 - 68	24
三、促进逐步实现住房权利的行动	69 - 100	25
A. 与政府和民间社会的对话	69 - 77	25
B. 与各条约机构和联合国其它人权机制的 合作	78 - 93	28
C. 与联合国各组织和机构的合作	94 - 100	33
四、结论和建议	101	35

内容提要

特别报告员在提交人权委员会的第一份报告(E/CN.4/2001/51)中呼吁，考虑到所有人权不可分割和相互关联，应对各项国际法律文书所载适足住房权加以广义的解释。该份报告评述了关于适足住房权利的国际法律文书，突出说明了联合国人权机制十年来从事的订立标准工作。特别报告员在说明自己的工作框架时吁请研究与适足住房有关的一系列问题，包括性别歧视、土地、获得饮用水的机会、经济全球化与人权的兼容性及特别是对住房的影响问题、国际合作方面、强行迁离与贫困、全球社会政策及其与人权的互动关系。

特别报告员在提交人权委员会的第二份报告中汇报了自从按照委员会第四十七届会议通过的决议提交第一份报告以来开展的各项活动。为了提请注意适足住房问题，特别报告员在 2001 年期间大力推进了一些全球会议的审评工作和一些新的倡议。他为之作出了积极贡献的有，第三次联合国最不发达国家问题会议、大会全面审查和评估《人居议程》的特别会议(伊斯坦布尔会议五周年)、反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议以及国际发展筹资会议的筹备进程。

通过分析这些会议的结果，并考虑到全世界贫困和弱势群体住房和生活状况的不适当和不安全正在日益加剧的情况，特别报告员强调，目前迫切需要的不仅是重申原则和承诺，而且还必须采取实际步骤逐步实现和落实住房权。报告简要说明了政府在逐步实现这一权利方面的义务和在立即产生效果方面的义务，如规定不歧视和防止强行迁离。国际合作的“团结”和“博爱”是各国根据国际人道主义法尤其是《经济、社会、文化权利国际公约》承担的义务的重要方面，需要得到更为明确的承认。

本报告有两个专题重点：一是反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议后续活动中遇到的歧视和隔离，另一个是全球化对于实现住房权利的影响。在没有种族歧视的环境中实现住房权将对与之相一致的其他人权产生直接影响。在今天的全球化和自由市场经济中，有一种增强竞争和提高市场效率的趋势，这往往会加强贫困者的边缘化。报告尤其研究了供水服务私营化对贫困者产生负面影响的实例。报告的结论是，毫无约束的全球化不可能实现包括适足

住房权在内的经济、社会和文化权利。各国政府应发挥重要作用使宏观经济政策与社会目标协调一致，从人权义务的优先位置考虑，首先满足最脆弱者的需要。

在下一份报告中，特别报告员将侧重两个问题：妇女与土地和住房权及强行迁离和其他形式的流离失所。此种专题重点将是特别报告员采用的方针和未来活动的主旨，并且已经用于 2002 年 1 月对罗马尼亚的国别访问。特别报告员计划在今年访问墨西哥和肯尼亚。特别报告员还曾有机会访问了被占领的巴勒斯坦领土，并按照委员会第 S-5/1 号决议收集了资料。

特别报告员通过发送调查表得到的答复和对于所收到的强行迁离指称的答复与各国政府和民间社会成员开展了积极的对话。特别报告员还汇报了与各条约机构进行对话的进展，尤其是经济、社会、文化权利委员会和儿童权利委员会。这两个委员会都为支持适足住房权发表了声明，出席了伊斯坦布尔五周年会议，并赞成特别报告员第一份报告中说明的方针。特别报告员还对联合国的一些组织和机构及民间团体支持他执行任务和开展活动表示感谢和赞赏。

报告最后提出了一些建议：(a) 建议人权委员会允许他继续推动全球会议的审评；(b) 请消除种族歧视委员会通过一项关于住房与歧视的一般性评论；(c) 对于无歧视地获得住房、土地和相关服务的机会授权开展进一步研究并组织一次专家讨论会；(d) 参照委员会第 2001/34 号决议核准他关于侧重妇女权利的意向；(e) 呼吁举行与各国政府和民间社会的区域对话；(f) 鼓励执行联合国人居署/人权高专办的住房权方案；以及(g) 请特别报告员向大会提出报告。

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足住房权，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。该决议还请特别报告员：(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。

2. 特别报告员向人权委员会第五十七届会议提交了第一份报告(E/CN.4/2001/51)，报告中要求对适足住房权加以广义的解释。报告述评了关于适足住房的各项国际法律文书，着重指出了实现适足住房权的一些重大障碍，并提出了需要国际社会加以解决的重点问题，包括性别歧视、土地、获得饮用水的机会、经济全球化与人权的兼容性尤其是对住房的影响问题、强行迁离与贫困以及全球社会政策与人权的互动关系。

3. 人权委员会第五十七届会议以协商一致方式通过了第 2001/28 号决议，鼓励特别报告员根据(a) 提请各联合国会议和首脑会议举行后的有关审查进程、特别是 2001 年 6 月《人居议程》五年期审查活动注意适足住房权问题，包括可能时协助和参加这些活动；(b) 更加注意将其任务所涉及的权利纳入联合国人类住区规划署(人居署)发起的全球保障住房权运动和联合国系统的各种业务活动，特别是纳入旨在减少贫困的各项进程和举措，为此发展与各国政府、联合国有关机构、特别

* 自 2002 年 1 月 1 日起，人类住区(生境)中心改为联合国人类住区规划署(联合国人居署)，见下文第 94 段。

是与人居署、联合国难民事务高级专员办事处、专门机构、国际组织、非政府组织和国际金融机构的对话；(c) 根据其任务与其他报告员、代表、专家、特别是与人权与赤贫问题独立专家、委员会各工作组成员和主席、联合国机构、包括人权条约机构合作。

4. 请特别报告员在履行其任务时：(a) 特别重视在政府、联合国有关机构和非政府组织提供的有关信息，特别是最佳做法、包括国内依法实施这些权利的信息的基础上，寻求实现其任务所涉权利的实际办法；(b) 促进提供技术援助；(c) 在其任务范围内，进一步审查作为适足生活水准权利组成部分的适足住房权与其他人权的相互关联。

5. 根据上述各项决议提交的本报告列明了特别报告员自上一份报告以来开展的各项活动，着重说明了实现与其任务相关的各项权利方面的重要动态。特别报告员对于支持他开展任务的各国政府、联合国和其他国际机构、非政府组织和民间社会团体表示感谢，并对提供了资料和分析的个人专家¹表示感谢。特别报告员尤其感谢人权事务高级专员办事处和联合国人类住区规划署(联合国人居署)提供了基本的支持，帮助特别报告员完成了任务。

6. 人权事务高专办网站将在 2002 年 3 月提供关于住房权的专门网页(网址：<http://www.unhcr.ch/housing>)，与关于住房权的联合国文件和决议以及其他资料有着全面的连接。

一、从确认到落实住房权

A. 全球性会议的审查工作与适足住房问题

7. 1990 年代举行的数次全球性会议的审评进程全部集中在了 2001 年。按照委员会的指示，特别报告员在本报告所涉期间用了大量时间和精力从其任务出发跟踪和推动了这些会议审评工作。这些全球性会议的审评为增强与适足住房有关的问题的意识，确认为贫困者改善生活条件的人权宗旨以及促成国际合作提供了重要的机会。

1. 第三次联合国最不发达国家问题会议

8. 特别报告员向 2001 年 5 月 14 日至 20 日在布鲁塞尔举行的第三次联合国最不发达国家问题会议提交了一份说明。1990 年在巴黎通过的上一份支援最不发达国家行动纲领确认，适足住房问题是改善最不发达国家人民生活条件和提高其生产能力的一个重要组成部分²。尽管有这项确认，但特别报告员深感关注的是，2001 至 2010 十年行动纲领草案³ 没有确认事关重大的住房和生活条件问题。特别报告员在说明中呼吁所有各国确认国际人权文书关于适足住房的规定和新的行动纲领所述关于继续改善生活条件的必要性，《行动纲领》是最不发达国家在下一个十年期内争取发展的一个重要参照点。在当前的经济全球化形势下，最不发达国家需要注重自己根据国际人权文书，如《经济、社会、文化权利国际公约》，对其公民所负有的种种义务，顶住可能会对其履行义务造成负面影响的种种外来压力，如不公平的债务、调整、贸易、投资和金融协议。特别报告员在说明中进一步提到，必须把保护妇女、儿童和弱势群体和社区作为会议产生的一切结论中最为重要的任务。

9. 《行动纲领》作为会议的最后结果确认了住房和人类住区问题，并将最不发达国家与发展伙伴的行动界定为，“充分优先重视农村地区和贫困者集中的一些城市地区的住房问题和可持续人类住区问题”⁴。意义重大的一点是，《行动纲领》确认需要尊重所有国际公认的人权，“采取国际支助措施帮助最不发达国家遏制和扭转它们边缘化的趋势，并促使它们尽快融入世界经济，克服社会排斥现象，这是国际社会义不容辞的迫切责任”。⁵

2. 全面审查和评估《人居议程》执行情况的大会特别会议

10. 在住房权领域，委员会上届会议以来最为重要的全球性活动是 2001 年 6 月 6 日至 8 日在纽约举行的大会全面审查和评估《人居议程》执行情况的特别会议(伊斯坦布尔会议五周年)。特别报告员在委员会第 2001/28 号决议的鼓励下，为使各国政府注意到适足住房和人类住区所具有的人权方面，积极参与了这一特别会议积极筹备工作。特别报告员还参加了关于适足住房的小组讨论和关于实现妇女土地和财产权的战略的平行活动。⁶

11. 如特别报告员第一份报告所述，1996 年人居二会议通过的《伊斯坦布尔宣言》和《人居议程》(A/CONF.147/18)是一项有力的人权文书，是为逐步实现适足住房权开展进一步国家和国际行动的基础。各国政府在《人居议程》第 39 段中重申对“各项国际文书所载充分和逐步实现适足住房权利的承诺”，并就此确认“各国政府有让人民得到住房和保护并改善住房和居民点的基本义务”⁷。实际上，《人居议程》全文的 241 段中有 33 段以牢固立足于国际人权文书的措辞处理了人权问题，并阐明了逐步实现适足住房权的各个方面和需要采取的行动。

12. 特别报告员在特别会议上的发言强调说，在各国政府汇聚一堂全面审查和评估《人居议程》执行情况的时候，最为重要的是再度承诺坚持各项人权原则和文书以及《人居议程》所载的权利措辞。特别报告员深感关切的是，在特别联大的筹备过程中，有关适足住房权的语句被从《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》草案中抹掉了。⁸ 经济、社会、文化权利委员会、儿童权利委员会和人权事务高级专员也都呼吁确认这项权利，并对特别报告员采取的方针表示支持⁹。

13. 大会特别会议 2001 年 6 月 9 日通过的《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》¹⁰ 重申了过去在《人居议程》(第 5 和 6 段)中作出的承诺，并对特别报告员的任务表示欢迎(第 8 段)。但是，《宣言》没有具体提到人权文书，特别是没有明确重申适足住房权。尽管如此，向前迈出的一大步是，承认了妇女的继承权和对于土地和其他财产、信贷、自然资源和适当技术的拥有权，并且如第 44 所述，应当确保妇女的土地占有权和签订契约权。

14. 归根结底，尽管特别联大通过的《宣言》并没有削弱对于《人居议程》所载适足住房权已有的商定承诺和确认，但本来还可以进一步强调在住房权领域已经取得的进展和尚未解决的种种挑战。这就使得交给特别报告员的为实现与其任务相关的权利促进对话和合作的任务变得更为紧迫。具体而言，应更为努力地推动负责促进住房权的两个机构——人权高专办和人居署相互加强了解和协调。另外，各国政府必须对于适足住房权的性质和原则，特别是对于政府逐步实现这项权利的义务，有清楚地了解。特别报告员将在本报告第一章 B 节和 C 节重述国家义务的性质，扩展他在上一份报告中所作的分析。

3. 国际发展筹资会议

15. 原定于 2001 年举行的国际发展筹资会议将于 2002 年 3 月 18 日至 23 日在墨西哥的蒙特雷举行。特别报告员密切关注了蒙特雷会议的筹备工作并查阅了结果文件草稿，此后向 2000 年 10 月在纽约举行的筹备委员会第三届会议复会发送了一项书面声明，着重说明了在住房问题上国际社会需要在资金和其他方面迫切加以注意的重大人权层面。声明指出，各国政府在履行义务以求达到国际人权文书所列起码核心标准时，需要加强注意贫困者在住房和相关服务方面的资金需要，支持创新的方法，利用多种微额信贷方案和与地方社区结成伙伴关系，包括将参与性制定预算的进程制度化。声明中还呼吁注意国际法规中规定的国家参与国际合作的义务，从经济全球化之下收入差距不断扩大的当前现实看，国际合作至关重要。另外，特别报告员促请筹资会议作为所关注的核心问题注意为满足妇女和儿童的需要而提出的特定资金要求，以便确保他们有能力取得和保持适足住房权。最后，特别报告员吁请国际社会解决政策一致性和再度承诺开展国际合作的问题，本报告第一章 D 节对此做了详细讨论。

4. 关于儿童问题的大会特别会议

16. 特别报告员观察了 2001 年 6 月大会儿童问题特别会议的筹备委员会举行的三届实质性会议，并参加了特别会议期间组织的平行活动。到 2001 年 6 月为止，行动计划草案¹¹ 列有涉及住房问题的两个重要段落。第 24 段为：“为确保儿童的健康和福利，需要解决全球变暖、臭氧层消耗、空气污染、有害废物、受化学制品和杀虫剂影响、公共卫生设施不足、个人卫生条件差、饮用水和粮食不安全和住房不足等许多环境问题并扭转这些趋势。”第 25 段进一步说：“充足的住房促进家庭融合、有助于社会公平并加强归宿感、安全感和人类团结感，这些对儿童都非常重要。因此，我们高度优先地解决住房短缺问题和满足其他基础设施的需要，特别是为边缘化的城郊和边远农村地区的儿童解决住房问题。”

17. 特别报告员认为，现有文件草案中的这些规定强化了与住房相关的各项权利不可分割的概念，其中包括健康、安全环境和饮水，这在他的报告和联合国人权机制的工作中都有所强调。另外，这些规定突出了适足住房对于儿童福利产

生的社会影响这一重要问题，以及需要优先注意边缘化和弱势儿童的状况的问题。但是，关于儿童适足住房的这些规定必须置于《儿童权利公约》和国际人权文书的其他法律规定的框架之内。如儿童权利委员会在 1996 年人居二会议¹²上的发言所述和在伊斯坦布尔五周年会议上的发言重申，¹³ 甚至在 1989 年通过《儿童权利公约》之前，国际联盟在 1924 年就已经确认了儿童的适足住房权。¹⁴ 大会 1991 年通过的《儿童权利宣言》宣称，儿童“有权获得适足的营养、住房、娱乐和医疗服务”。¹⁵

18. 特别报告员称赞筹备委员会开展的工作，希望这些规定能保持不变，并在 2002 年 5 月的特别会议上得到加强。在委员会的鼓励下，特别报告员系于为特别会议和会议的后续行动作更多的贡献。

19. 特别报告员将跟踪和监测所有会议宣言和行动计划与其任务相关部分的执行情况。他还将继续推动将要开展的会议审查工作，尤其是儿童问题首脑会议和可持续发展世界首脑会议。特别报告认为，实现适足住房权与享有安全环境(包括饮用水)和自然资源权之间的关联是他的任务的一个重要方面。他想尝试向可持续发展问题首脑会议提供个案研究和其他资料，并在下一份向委员会提交的报告中和今后的国别访问工作中进一步发展住房权的这一重要方面。

B. 适足住房是一项单独的人权

20. 特别报告员在向委员会提交的第一份报告中提到，自从 1948 年通过《世界人权宣言》以来，适足住房权得到了普遍的确认，并在许多国际人权文献和大量国际宣言和政策文书中得到了加强。¹⁶ 其中载有适足住房权的关键文献是《经济、社会、文化权利国际公约》。该项《公约》第十一条第一款规定：

“本公约缔约各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。”

21. 在过去的十年中，经济、文化、社会权利委员会从事的大量解释工作，特别是关于适足住房权利的第 4 号一般性意见和关于强制迁离的第 7 号一般性意见，以及防止歧视及保护少数小组委员会实现适足住房权利问题特别报告员开展

的工作和人权委员会的大量决议¹⁷，都证实了适足住房权利作为一项独特人权的地位。特别报告员忆及人类住区中心(生境)和联合国人权中心按照人类住区委员会第 15/2 号决议在 1996 年联合举办的适足住房人权专家组会议，会议就适足住房权的存在作出了下列结论：

- “(a) 《消除一切形式种族歧视国际公约》清楚地使用了“住房权”的提法，该公约对近 150 个缔约国有约束力；
- (b) 有人认为，尽管有享受适当的生活水准的权利，但是没有单独的适足住房权，据专家所知，这一观点以前从未在联合国任何论坛提出，无论是关于这一权利本身或是关于适当的食品权或适当的衣着权，这两项权利同样受到影响；
- (c) 在经济、社会、文化权利委员会历来使用的术语中，适足住房权一直被作为一种单独和独特的权利，对此有关《公约》的缔约国从未提出过质疑；
- (d) 根据人们所接受的解释规则，有关《公约》所用措辞合乎逻辑的结论是，存在适足住房权，无论是作为一种更广泛的“包罗性的”权利的一部分或是作为单独的权利；在这两种情况下，都必须将该权利作为独立存在的权利处理。”¹⁸

22. 世界上有 50 多个国家通过或修正了本国宪法以纳入述及适足住房权的内容，其中许多还明文保障适足住房权。在国家宪法之内确立个人和家庭的适足住房权以及国家为所有人行使这一权利建立必要的法律、社会和经济条件的一系列相应义务，是为保证这一权利并能依法裁判这一权利的实施状况而采取进一步司法和其他行动的重要法律基础。因此，现在越来越多地要求法官在落实住房权方面发挥作用，也有越来越多的住房权判例法证明这一重要动态。联合国人类住区规划署与人权高专办合作汇编住房权法律和判例个案集册的近期举措，应有利于更好地理解 and 重申住房权在国家和区域背景下的法律地位。

23. 人权高专办和国际法学家委员会 2001 年 11 月 17 日至 19 日在新德里组织了南亚经济、社会、文化权利可裁判性法官研讨会，特别报告员参加了这一研讨会。会上介绍了国家法院依靠国际标准和准则裁定涉及经济、社会和文化权利的案件的一些个案。参加研讨会的法官一致同意，适足住房权是可依法裁判的权

利。但与会者强调，可裁判性并不是有关住房权的唯一关键问题。对于实现住房权来说，能够强制执行并提供适当的补救办法也十分关键。会上一致认为，应敦促法官：(a) 保护弱势群体不因任意和歧视行为而无家可归；(b) 确保人民的适足住房权，包括不歧视地提供民事服务，并确保保护住房权的法律和政策不出现倒退；(c) 确保除符合某些义务性条件的情况之外，如与受影响者协商、合理通知、迁离前听证、法律补救的机会、在替换地点提供适足住房，不得实施强制迁离。研讨会确认，在有些情况下，保护住房权的有效性受到了一些全球性政策的挑战。¹⁹

C. 阐明国家义务

24. 尽管适足住房权在法律上得到普遍承认，但国际文书所载准则和原则尚未充分体现于住房部门的国家政策框架，也未变成行动措施。有人甚至坚持认为，适足住房权——及其他经济、社会和文化权利——是一种愿望但不可执行，因为这些权利的落实很大程度上取决于公共资金的有无。

25. 因此，正确理解国家义务的性质对于消除这种错误概念至关重要。经济、社会、文化权利委员会于1990年通过了第3号一般性意见²⁰，阐明了缔约国义务的性质。该委员会说，《公约》第二条第一款所体现的缔约国的主要义务要求它们采取步骤，“以便逐渐达到本《公约》中所承认的权利”的充分实现。逐渐实现的概念等于承认在短时期内通常无法充分实现所有的经济、社会和文化权利。另一方面，《公约》为缔约国规定了充分实现所涉权利的明确义务，因而对各缔约国硬性规定了尽可能迅速和有效向该目标努力的义务。

26. 委员会还慎重地说，“逐渐实现”权利并非意味着缔约国可以用缺乏资源或其他限制因素为借口无限期地推迟实现这些权利的努力。小组委员会特别报告员在其最后报告中阐述了该问题并阐明国家义务并非意味着：²¹

- (a) 要求国家为全民建造住房；
- (b) 国家向所有要求住房的人免费供应；
- (c) 国家必须立刻履行所承担履行的这项权利的一切方面；
- (d) 国家应当完全依靠自己或不受管制的市场来保证所有人享有这项权利；或者

(e) 本项权利应以完全相同的方式在所有环境和地点体现出来。

27. 尽管如此，委员会的一般性意见、林堡原则和马斯特里赫特准则明确规定，《公约》确定的许多义务，无论是否有资源，必须立即付诸实施。这特别适用于不歧视规定和缔约国不主动违反经济、社会和文化权利或取消与这些权利有关的法律和其他保护的义务。本报告一.D和二.A节叙述了国家义务的这些特定方面和履行这些义务需要采取的措施。

28. 国家义务的另一重要领域是“最低核心义务”的概念。根据《公约》，每个缔约国不论其经济发展水平如何，至少有义务确保《公约》规定的每一项权利得到最起码程度的履行。因此，为适足住房权规定此种最低必要程度和相应的国家基准关系到如何确定缔约国遵守《公约》条款的程度和逐渐实现适足住房权所处阶段。在这方面，经济、社会、文化权利委员会在第 4 号一般性意见中强调了在确定何为“适足住房”时必须考虑的若干因素。虽然适足性一定程度上取决于社会、经济、文化、气候、生态和其他因素，但委员会认定这项权利的下列方面为确定“适足”的关键因素：(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) 承受能力；(d) 适于居住；(e) 处于不利地位群体能否享用；(f) 居住地点；(g) 适当的文化环境。²²

29. 特别报告员用调查表的方式向各国政府和民间团体成员征求对委员会有关“适足”一词的定义的意见和见解。在起草本报告时，收到的答复数量少，不足以作出有意义的分析。然而，这里可提出一些初步性的一般意见。虽然若干答复表示，适足概念需要每一国家根据其情况界定，但表明已经制定指标和基准的答复寥寥无几。有一个国家表示，在界定该概念时，人们需要考虑人权问题和人居议程并尽可能使用国际指标和基准。另一答复强调说，在制定此类指标时应与有关人员充分协商。

30. 鉴于实现适足住房权的进程具有循序渐进的性质，就适足住房权确定可靠指标将为在个别国家和全球进行监测和进一步分析提供重要工具。此外，住房权指标可为人类住区领域的发展实践者落实这项权利和将其纳入主流活动铺平道路。这种指标的必要性早已列入小组委员会的议程。关于实现经济、社会和文化权利问题的特别报告员在 1990 年提交的进展报告(E/CN.4/Sub.2/1990/19)中阐述了该问题；关于实现住房权问题的特别报告员在其最后报告(E/CN.4/Sub.2/1995/12)中

也阐述了该问题。特别报告员欢迎联合国人居署和人权高专办最近根据住房权联合方案主动开始工作，依据人权原则和义务并参照经济、社会、文化权利委员会第 4 号和第 7 号一般性意见制定指标。特别报告员还欢迎国际人居联盟在制定“住房权指标/工具夹”方面取得的重大进展，他的上一次报告²³对此进行了讨论。自那以来，这一套指标和基准放在实地进一步加以完善和试验。在世界各地与人权和发展问题的非政府组织以及地方当局合作，组织了事实调查团、开展培训和进行对话。在这些活动中用户对“工具夹”反应热烈。

31. 在下一份报告中，特别报告员将以有关适足住房权的现有指标的见解和资料、各政府和民间团体对调查表作出的答复以及国别访查团和其他分析得出教益为基础，阐述国家义务的性质。

D. 国际合作

32. 特别报告员在第一次报告中强调，除了就需要达到官方发展援助²⁴国际商定指标问题进行的重要讨论外，立即重视国际合作的团结和博爱方面至关重要。²⁵大会通过的千年宣言承认“团结”和“共同承担责任”为 21 世纪国际关系必不可少的基本价值。²⁶宣言为国际社会进一步制定了目标：到 2020 年年底，“使至少一亿贫民窟居民的生活得到重大改善。”²⁷在实现这些目标时，承认有关国际合作的国际法律条文²⁸产生的国家义务至关重要，因为目前全球的现实是收入差距日益扩大，由此引起的贫困和边缘化现象加剧。正如早些时候指出的，经社理事会发起的对话进程和国际发展筹资会议筹备进程为讨论带动经济全球化的双边和多边机构的政策和指导原则的统一问题，提供了一次重要论坛。发展中国家在努力改善穷人和住房不适足者的住房和生活条件时需要得到援助，对此必须予以认真重视，按照《公约》第二条第一款的规定，采取“联合和单独行动”，包括确保各国制定国际政策或制定在多边论坛和机构拟定的政策，以便遵守人人充分实现其经济、社会和文化权利的规定。

33. 经济、社会、文化权利委员会在第 4 号一般性意见中进一步阐述了缔约国义务的国际方面：

“用于住房或人类住区的经费历来不到所有国际援助的 5%，而且这些资金提供的方式往往没有用于满足处境不利群体的住房需要，各缔约国，

不论是受援国还是援助国，应确保大量资金完全用于创造条件使更多的人能够得到适足住房。促进结构调整措施的国际金融机构应保证这样的措施不会有损于享有适足住房的权利。各缔约国应在考虑国际财政合作时，努力指出与适足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体的需求和观点。”

34. 团结和博爱是按国际人权文书进行国际合作的一个方面，它要求，采取的行动或实行的全球社会政策均不得妨碍各国履行按照人权文书规定的义务对其人民的承诺。国际社会包括国际机构和超国家实体以及各项经济协定的缔约方也有义务消除对发展中国家的此类障碍，让它们履行对其公民的义务。²⁹ 因此，人权可以为各个国家特别是发展中国家提供宝贵工具，审查并抵制有关贸易、投资、金融、偿债、结构调整等现有和新出现的国际经济政策，以便确保这些政策与国际人权文书的原则和规定相一致。

35. 在适足住房方面，促进国际合作的政策和方案的目的必须是帮助各国制定实现社会公正和公平分配发展机会和福利的战略，包括通过土改和目标明确的民事服务社会开支，如信贷准入、饮水、电、取暖和卫生等关键方面。缺乏这些服务的领域需要设立意识更强的规划机制，以便适当解决穷人的需要并让这种需要体现于城市和区域计划以及有关的立法和政策。

36. 缔约国一旦接受国际金融机构或国际协定规定的条件，按理也就必须履行约定的义务，即使这些协议有可能导致这些国家的本国公民或另一缔约国的公民在实现经济、社会和文化权利方面停滞不前或倒退。因此缔约国需要审查本国和其他国家对国际机构和国际协定的政策，以便确保它们与公约规定的有关适足住房权的义务包括获得基本民事服务的义务相一致。这些审查应包括世贸组织各项贸易协定对人权的影响，特别是《服务贸易总协定》(《服贸总协定》)和《涉贸知识产权协定》、国家援助协定、与世界银行和国际货币基金组织的协定以及减少贫困战略，如减贫战略文件。国家人权机构可在进行此类审查时发挥重要作用。

二、订立研究议程：实现住房权方面的优先问题

A. 歧视、隔离及适足住房权

37. 委员会第 2000/9 号决议规定了特别报告员的职权范围，其中明确强调了适足住房权的不歧视方面，并请他处理这方面的问题。《消除对妇女一切形式歧视公约》第 14 条第 2 款(h)项和《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条(e)项体现了这种不歧视原则。此外，委员会第 2001/28 号决议第 10 段(e)分段呼吁各国“防止因多种理由而受歧视的人被社会排斥和边缘化……。”

38. 将住房和歧视问题放在人权不可分割和普遍性的范围内来处理至关重要。在没有种族歧视环境下实现适足住房权对其他人权将有直接影响，包括生命权、适足生活水准权、迁徙和住宅自由权、保护隐私、家庭和住宅免遭任意或非法干涉的权利和普遍参与权。本节扼要介绍了特别报告员的工作框架和准则，它们有可能协助各国解决世界许多地区存在的住房领域的多种歧视问题。

39. 特别报告员认为，2001 年 9 月反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议的召开及未来年月里的后续行动为我们提供了前所未有的机会，重申适足住房方面的不受歧视权利。特别报告员积极参加了筹备进程，并向会议提交了一份声明(A/CONF.189/9)，其中他敦促各国重申其相应的义务，采取行动确保适足住房权可在没有种族和其他形式的歧视的气氛下取得和实现。

40. 特别报告员欢迎在德班通过的《宣言和行动纲领》(A/CONF.189/12)对住房和歧视问题所给予的重视。《宣言》承认在获得住房以及实现其他经济、社会和文化权利方面存在歧视(第 33 段)并建议为受害者采取特别措施，包括住房方面有适当代表权(第 108 段)。《行动纲领》进一步建议制定援助非洲人后裔的方案，拨出更多投资，用于住房以及其他服务(第 8 段)。关于移徙问题，《行动纲领》建议移民接受国优先考虑在卫生、教育和适足住房等方面提供充足的社会服务(第 33 段)并敦促所有国家禁止在包括提供住房等方面对外国人和移徙工人实行歧视性待遇(第 81 段)。《行动纲领》敦促各国承认歧视造成的影响并敦促它们采取适当措施，防止在就业、住房、社会服务和教育方面对属于少数群体的人实行种族歧视，敦促就此考虑形形色色的多种歧视问题(第 48 和第 49 段)。

41. “注重行动的政策和行动计划”一节特别强调了住房问题以及其他社会服务。《行动纲领》敦促各国在城市发展方案和其他人类住区的规划阶段促进社会所有成员共同居住，同时修缮被忽略的公共住房，以抵制社会排斥和边缘化现象(第 102 段)。《行动纲领》进一步敦促各国收集有关住房的可靠统计数据(第 92 段)、制定国家方案并采取措施，促使遭受种族歧视之害或可能遭受其害的个人群体获得社会服务，包括适足的住房(第 100 段)。

42. 特别报告员强调，承认与适足住房和歧视有关的这些问题就应坚定不移地遵守相关国际人权文书规定的人权框架和条约机构及其他联合国机构在其一般性意见、一般性建议和决议中对这些条款的解释和一再申明。³⁰

43. 此外，正如特别报告员在其第一次报告中所强调的，住房方面的歧视和隔离不仅可以建立在种族、阶级或性别的基础之上，而且也可能是贫穷和经济边缘化的结果。经济、社会、文化权利委员会在关于贫困问题的声明(E/C.12/2001/10)中指出：

“不歧视和平等是国际人权规范性框架，包括《经济、社会、文化权利国际公约》的组成成份。有时，人们因为它们的身份、信仰或者生活的地区而无法得到现有资源，因而造成贫穷。歧视可以引起贫穷，同样贫穷亦可以引起歧视。不平等可以牢固地以制度来确立，并植根于社会价值观念，形成家庭和社团内的关系。因此，不歧视和平等的国际规范，要求特别注意脆弱群体和这类群体的个人，它们对扫贫战略具有深远的影响。”

44. 特别报告员获悉人们以“国籍”和“公民资格”制造的区别来实行歧视，并严重关注因集体剥夺使用权、所有权、驱逐、剥夺难民和国内流离失所者返回/复原/赔偿权和安插定居者和建立定居点等形式继续实行人口转移的做法。³¹

45. 正如在他的第一次报告中所指出的，在当今全球化和自由市场经济的背景下出现了穷人更加边缘化的趋势，这体现在下列各方面：越来越多的人不得不面临土地投机、住房商品化、对水、卫生和电等住房资源实行“用户收费”、废除或修订土地最高价格和租金管制立法等。³² 若干研究报告³³ 论证了这些关注；本报告随后的章节作了进一步分析。

46. 为了协助落实在德班提出的建议和作出的承诺，特别报告员谨建议各国政府和其他有关各方：

- (a) 颁布或加强立法措施，禁止在公营和私营部门，包括在住房、规划和土地政策以及提供建筑材料、服务和住房融资等一切领域实行种族歧视；
- (b) 确保以诚意执行各项政策、方案以及预防和财务拨款，促进对实现适足住房权至关重要的民事服务的公平获得——包括饮水、电和卫生——废除助长这方面的歧视做法的政策和方案；
- (c) 根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条保证针对侵权行为如强迫迁离、蓄意剥夺民事服务等给予获得司法补救的机会，包括对所受损失给予赔偿；³⁴
- (d) 发展国家机构，赋予其适足资源和职权，监测立法、司法和行政服务包括受理投诉以及采取后续行动的能力和职权；
- (e) 采取肯定行动，减少和消除在实现和维护适足住房权方面引起或助长歧视持久化的条件，并给予补偿；³⁵
- (f) 消除生活在威胁生命和健康住房条件下的族裔和种族少数群体和土著人民在享受适足住房权方面面临的极不相称的障碍；对特别脆弱群体，即受艾滋病毒/艾滋病感染的人需要给予特别关心，以便他们在住房方面不遭受歧视；³⁶
- (g) 消除法律、行政和社会障碍，让妇女充分和公平享受拥有土地和其他财产的权利及其享有适足住房的权利包括通过行使继承权来获得住房，³⁷ 特别重视面临双重歧视的妇女，包括残疾妇女、受艾滋病毒/艾滋病感染的妇女、属于少数群体或其他处于易受害状况的妇女以及面临被强迫驱逐的妇女；³⁸
- (h) 尤其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；³⁹
- (i) 部间的协调制度化，以确保诸如贸易、投资、金融、结构调整和债务等领域的经济全球化政策的拟订和执行会致使不引起国家违背公约规定的人权义务和恶化在住房、土地和获得相关民事服务等方面面临歧视和隔离的人和社区的生活条件；

- (j) 处理少数群体，土著社区和收入明显低的社区面临的多种歧视问题，他们居住的地区常常与环境退化了的的工作场所相邻，环境退化使其住房的可住性面临危险；
- (k) 制定道德住房、土地使用和规划做法制度，包括制定城市和区域总计划，如住宅隔离方式和设施方面的歧视不以种族、肤色、血统、民族或种族出身以及宗教为基础。⁴⁰ 此外，在拟定和执行这些计划时，居民必须根据不歧视和平等原则享有参与权，包括通过参与性预算进程；
- (l) 为侵犯适足住房权情况提供国内补救办法，包括各种设施、对法律实践者进行培训，制定条例和程序、提供政策指导、有效司法、诉诸法院的机会平等、开展公共教育以改善起诉、诉讼和具有司法效果的其他形式的争端解决办法；
- (m) 加强努力，监测边缘化了的种族和种性群体的生活条件，尤其注意包括住房在内的基本经济、社会和文化指数；按性别、年龄、种性等不同标准有效收集和分类数据⁴¹；并
- (n) 保护和促进经济、社会和文化权利，铭记全体人口的利益，以保证没有任何群体遭受歧视，尤其免遭人口转移和安置外国定居者的特别憎恶劣的做法造成的歧视。

特别报告员期待获得有关采取的措施和遇到的障碍的资料。

47. 特别报告员承认，需要做更多的研究才能确定特定人民和社区在争取和实现适足住房权和土地权的斗争中面临的制度化和其他形式的歧视和隔离产生的确切影响。住区隔离的具体短期和长期影响也需要进一步研究。因此，进一步的研究议程需要注重下列领域：

- (a) 各人权文书中不歧视规定产生的有关住房的“直接义务”的确切含义；
- (b) 住房权方面的“肯定行动”对特定群体和个人的含义；
- (c) 歧视性规划和住房法律和政策对特定群体和个人如妇女的影响；
- (d) 地方、国家、区域和国际各级政府将不歧视和住房原则和规定纳入其发展和消除贫困方案包括减贫战略文件的方式；

- (e) 如何利用不受歧视地行使联合国条约机构界定的适足住房权的基本保障加强适足住房权是一项完全有理由的权利的论点；和
- (f) 进行彻底调查的必要性，研究越来越多的判例，包括国家和区域法院的案例法以及条约机构得出的结论性意见，它们对住房的许多方面和全世界的歧视问题提出了新的看法。⁴²

48. 特别报告员将继续发展上文介绍的关于住房和歧视问题的框架。在将来致各政府和民间团体的调查表中，他将请它们对这一框架作出答复，欢迎提出建议改进与住房和歧视有关的复杂问题的概念和实际理解，并欢迎提供相关的资料和经验。

B. 全球化对实现住房权的影响，包括供水服务私有化的影响

49. 全球化加剧了目前国家间和国家内日益扩大的不平等，这虽然引起了国际社会关注但全球化对适足住房权——广义界定为包括获得土地以及其他关键服务如水、电和卫生——的直接影响，尚有待系统地研究或估计。特别报告员在第一次报告中表示，打算在全球化进程与实现适足住房权之间建立联系。⁴³ 应特别报告员的要求，国际人居联盟于 2001 年 11 月在新德里召开了一次国际专家会议，审查若干案例研究报告并提出一种研究办法，对世界上不同城市实行的不同城市管理做法进行登记编目并在保护、促进和落实适足住房权方面测试其效果。

50. 人们普遍承认，全球化对住房的影响既复杂又多样。此外，全球化对各个国家和国家内各地区的影响不尽相同，取决于一系列因素，包括地方经济融入国际经济的程度；国家和地方政策和权利下放的程度；每一国家和地方的不同机构的影响；及人口特点。尽管如此，在全球一级，无家可归人数或住危房的人数继续与经济不平等指数同步增长。要了解为什么在全球经济一体化正在创造前所未有的新财富的同时却发生了上述现象，就需要更好地理解如何和为什么经济全球化进程显然没有导致国际人权文书所载经济、社会和文化权利的实现。

51. 总之，全球化和加强经济一体化的进程限制了国家提供适足资源和履行经济、社会和文化权利常常所必需的其他条件的作用和能力。若干宏观经济因素影响到用于社会开支出的资源的筹措，包括用于住房和其他关键民事服务的资源，包括：

- (a) 发展中国家特别是最不发达国家从贸易自由化中获得的回报少，甚至为负数；
- (b) 资本流动放宽管制后金融波动加上利率飞涨影响到信贷和抵押贷款的获得；
- (c) 对迅速全球化的城市中黄金地段的竞争更加激烈，结果土地投机加剧，常常迫使低收入居民迁移到服务供应不佳，条件不够理想的地点；
- (d) 沉重的偿债负担；
- (e) 国际货币基金组织和世界银行强制推行的财政限制和紧缩措施，其主要目的是减少公共开支，这势必导致减少对于社会部门的财政拨款；和
- (f) 公营部门改革进程，尤其是通过权力下放和私有化推行的这一进程。

52. 在许多情形中，权力下放得以使民间团体和边缘化群体提高了对直接影响到其福祉的决策进程的参与程度。如果向地方一级负责和能干的行为者包括民间团体提供充足资源，与住房有关的服务供应和公共行政管理的权力下放则可产生显著效益。在提供的资源与责任不相称时，地方当局就面临如何融资以弥补差距的艰难任务：动用自己的预算和/或其他资金来源，包括通过发行市政债券向私营部门借贷，吸引更多的企业以增加税收，或从事土地和房产投机。

53. 城市之间为创造就业和税收来源加剧了吸引资本和企业的竞争，导致城市之间的不平等扩大，结果使向给公民提供关键服务的水平出现差距。在大城市，对市中心面积的竞争日增，也引起中产阶级向日趋破败的市区移居和形成新的贫民聚居区。在经济上受到忽视的城市和农村地区，地方当局继续面临如何以有限财税解决失业、社会保障需求增加和需要提高公共服务等艰难任务。

54. 在城市住房部门，对市场机制的依赖往往造成穷人被忽视的结果。全世界大多数城乡穷人条件的继续恶化，特别是在住房和有关服务方面，引起极大关注，担心无限制的全球化不能带来经济、社会和文化权利包括适足住房权的实现。中央政府尽管受到限制和面临困难，但仍要发挥重要作用，将宏观经济政策与社会目标相协调，铭记人权义务压倒一切。政府有责任进行有目标的干预，以确保所有人在公平和平等基础上获得公共服务；这对于实现适足住房权至关重

要。在参加世贸组织现行贸易谈判时，各国不应该忘记确保其政策与根据国际人权文书承担的义务并行不悖。具体而言，人们期待《服务贸易总协定》进一步加深与住房权有关的资源和服务私有化进程，如电、水、卫生、交通、建筑材料等。

55. 关键服务的私有化是评估全球化对适足住房权的影响时值得密切重视的另一方面。既要实现私有化所许诺的提高经济效益和降低服务成本，又要考虑到这样做的社会代价，这是推行这些政策的许多政府和国际机构要解决的一个非常复杂和微妙的问题。特别报告员已经强调过，在执行政策和方案时人权义务压倒一切，它是国家为穷人和弱势群体实现人权的“首要责任”。本节的余下内容依据初步案例研究叙述了私有化对适足住房的一个重要因素——饮水供应——的具体影响。

56. 正如特别报告员在第一次报告中所指出的，充分实现适足住房权与实现其他权利和获得包括安全饮水和卫生条件在内的各种服务紧密相连，并以后者为先决条件。⁴⁴ 任何住房不得缺水，因为无水就无法居住。⁴⁵ 翻阅一下对目前有关水和卫生等服务最近实行私有化产生的影响的著作就会发现，绝大多数现有案例研究没有表明向弱势群体提供的服务的质量和范围上有什么改善。实际上，更为普遍的情况是，没有能力支付上涨费用的人付出的代价更高，服务经常被切断，这在发展中国家和转型期国家尤其如此。这番查阅还证明下列关注的正确性：虽然私有化起步比较容易，但是如果公开阐明的目的是以所有人能承受的价格普遍提供质量上过得去的服务，则极难以落实。⁴⁶ 此外，如果接受服务的居民包括住在难以提供服务的地区和/或处于难以提供服务的条件下的低收入群体，私有化服务的提供商通常不愿为提供多种形式的服务投资，也不愿实行全面补贴来有效解决这些群体的需要。尽管如此，世界银行和区域开发银行十多年来一直坚持和鼓励低收入社区水和卫生服务的全面私有化。⁴⁷

57. 就人权而言，从供水服务私有化的经验和缺陷中可得出下列三方面的重要教训：(a) 过分注重利润或成本收回；(b) 提供给弱势群体的服务的质量和范围的程度；和(c) 对执行者的责任要求。

58. 第一，私有化本质上日益迫使中央和地方当局在提供关键服务方面追求利润。当大部分人口生活在贫困中时，许多群体无法承受以市场机制提供服务的

成本，难以使这种服务的投资者按市场回报率得到回报。除非按人权文书一般义务的要求对这些群体的某些费用给予补贴，否则他们很有可能得不到所需要的服务。

59. 第二，早先的私有化经验也表明，注重成本收回——私有化的根本原则——也有可能分割服务供应和服务范围。将提供社会服务和基础设施作为牟取利润的企业来管理对发展中国家的许多城市来说是新事物。正如早些时候指出的，设计项目时较为优先考虑的是回报率和还款现金的健康流动，而不是如何减轻贫困或改善健康和生活条件。因此，一种可能的情况是，某一城市借款发展新的排污系统，表面上看是要更好地服务于城市的所有居民。该排污系统首先将延伸到能给新服务支付全价的地区，通常是富裕地区。然而，如果较低收入地区不能给这种服务支付同样价格，该项目很可能变得入不敷出。那么，该市将不得不开辟其他收入来源(例如当地税收)，履行其偿债义务。如果从城市一般税收中拿出的这笔钱被用于支持向穷人提供其他社会服务，那么穷人就会受到双重打击，既没有享受到新的排污系统的好处，又得不到本来由一般财税支助的服务。

60. 第三，私营服务供应商对如何履行政府根据国际人权文书承担的义务应负的责任需要认真重视。私营供应公司以及极力主张私有化的咨询公司和其他机构提供错误咨询意见和采取不道德（如果不是非法的话），做法的情况越来越多。联合王国仔细研究了供水和排污系统私有化的情况后发现，私有化后，利润在客户面临价格持续增长的同时实际上剧增。公司董事们享受高薪和福利引起公众强烈抗议。⁴⁸ 玻利维亚应世界银行要求于 1999—2000 年将科恰班巴市供水和排污系统的管理特许经营权交给了唯一投标人，国际供水公司。按照这项为期 40 年的安排，水价立即从低得可忽略不计的水平涨到大约占家庭月收入的 20%。市民抗议最终遭到武装军警的镇压，使至少 6 名居民丧身。抗议继续有增无减直到该财团被迫逃离该国。⁴⁹

61. 公营部门为私人投资风险担保，在发生违约时会给经济和社会凝聚力带来灾难性影响。这种风险包括项目失败(例如阿根廷图库曼)；合同变得无法运作(例如南非海豚海岸)；公司倒闭(如阿根廷布宜诺斯艾利斯省 Azurix)；以及腐败和扭曲的会计行为(如法国格勒诺布尔)。⁵⁰ 公共服务国际研究股汇编的数据库⁵¹ 揭示：在过去几年里若干重大供水私有化活动因某些原因而疑团重重。

62. 尽管这些关注令人吃惊，但同样必须指出的是，发达国家和发展中国家供水和卫生方面的一些最佳做法产生于公共管理的公司。北美、欧洲和日本的绝大多数人从公共拥有和管理的设施获得水和卫生服务。就效率而言，这些设施常常可与私人经营设施媲美。改革公共部门供水企业的一些例子可见诸于：巴西圣保罗；匈牙利 Debrecen；Lilongwe 和 Tegucigalpa。⁵² 实际上对发展中国家提供公共服务的做法进行的多国比较发现，“纯公共供水系统属于整个服务供应方面的最佳者”。⁵³

63. 通过更广泛的社区参与来确保与当地需要的联系是促进更广泛的问责制的重要因素。在成本回收率远远高出亚洲平均水平的菲律宾，水区设立了让用户派代表参加的组织结构。在荷兰，市政府拥有的水公司高度透明，问责制程度高，办法是让工人在监督局派有代表和用户在地方选举的机构中有代表。⁵⁴ 在印度拉贾斯坦邦，一民间组织，Tarun Bharat Sangh，与村民合作，通过恢复环境来恢复地下水，取得了显著效果。

64. 同时，世界各地许多城市的地方当局和民间组织正为城市发展和管理谋求替代办法。实际上，新办法渐显端倪，如“人权市”倡议，其中城市⁵⁵ 承诺执行参与性预算或通过人权框架努力指导市政决策，或通过民主进程实行行政和决策彻底下放权力。据信此种进程有多种形式。其中有一些已显示很有前途，但仍尚待适当论证和分析来确定具体和可持久的结果。

65. 为了确定和了解不同地区和国家背景下的政策和结果的区别，需要进一步研究和分析正与国际经济迅速融合的若干城市的这种经验。从这些经验中可以汲取教训，协助决策者、地方当局和民间团体使全球化更具包容性，同时尽量减少全球化给实现适足住房权带来的消极影响。依据这样的研究可组织一次专家小组会议，协助政府当局和民间组织利用人权框架查明很有可能改善城市低收入和边缘化群体条件的政策和措施。

C. 性别歧视与住房和土地权

66. 特别报告员根据委员会的授权在其所有活动中一贯和明确地注重性别问题。他地第五十七届会议期间与侵害妇女暴力问题特别报告员举行了协商，探讨共同办法和两个职权之间的互补问题。因外部力量或家庭暴力引起的强迫逐出妇

女的问题显然是两个职权可互相补充的领域。委员会第 2001/28 号决议鼓励特别报告员与其他特别报告员合作，为此他将继续寻求机会采取联合行动，包括与在这一关键领域负有职责的其他人士对紧急呼吁作出联合反应。

67. 特别报告员欢迎委员会经协商一致通过关于妇女平等拥有、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 2001/34 号决议。决议第 5 段明确重申了妇女享有适足住房的权利。人们不妨回顾《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第 2 款保证实行《公约》规定的权利，不得有基于“种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其它见解、国籍或社会出身、财产、出生或其它身份”的任何歧视；第 3 条规定国家有义务“保证男子和妇女权利平等”。尽管基于任何受到禁止的理理由的歧视因此而构成违约行为，但歧视常常给妇女造成极大的影响。例如，若干国家仍保留不承认或不保护妇女适足住房权的法律制度，尤其是有关房屋拥有或继承或两者的法律。对于《公约》缔约国来说，修正此种法律以消除任何歧视影响的义务具有立即的效果，不这样做等于构成侵犯人权行为。《马斯特里赫特准则》也承认这一点，并指出，《消除对妇女一切形式歧视公约》在经济、社会和文化权利方面为妇女提供了额外的非歧视性保卫。⁵⁶

68. 特别报告员在提交反对种族主义、种族歧视、仇外心理及相关的不容忍现象世界会议的声明中特别强调了性别歧视问题(见二、B 节)。特别报告员重申愿进行更多的实质性研究，并计划在 2003 年提交委员会的报告中用更多的篇幅阐述妇女享有住房、土地和财产的权利。在这方面，特别报告员期待看到根据第 2001/34 号决议编写的秘书长的报告，期待委员会进一步指导他如何以实际行动补充各国政府和民间团体的努力，逐步实现该决议阐明的目标。

三、促进逐步实现住房权利的行动

A. 与政府和民间社会对话

69. 特别报告员根据委员会的指示，并在其第一份报告⁵⁷中所建议的总框架基础上，采用了三条办法来与政府和民间社会展开对话：(a) 调查表形式 (b) 就所收到的对个别国家住房权利情况的指称信息予以答复 (c) 进行国别访问。

1. 调查表

70. 2001 年 9 月，特别报告员向各政府以及民间团体成员发出一份调查表，目的是使它们参与一种实质性的对话从而进一步阐明适足住房权的“核心内容”，并更好地理解适足住房权中“适足”的含义。根据第 2001/28 号决议，还寻求以下各方面信息：有关的政策倡议和最佳做法；适足住房权的法律地位；克服困难过程中的优先问题和经验；对技术援助的需要和接受能力。

71. 到本报告完稿日期为止，收到来自以下各政府的答复：巴林、智利、中国、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、德国、危地马拉、墨西哥、俄罗斯联邦、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士、泰国和土耳其。罗马尼亚政府在特别报告员于 2002 年 1 月 14 至 18 日访问该国期间也根据调查表提供了有关信息。此外，许多非政府组织和民间团体也对调查表做了详细答复，这些组织和团体包括泰国的人类发展中心，南非的城市部门网络 and 美国的粮食第一/粮食和发展政策研究所。特别报告员感谢向他提供了信息与合作并希望继续收到来自更多国家和民间社会成员的信息，从而能进行一项有助于其任务的实质性分析，并将在提交给委员会的下一份报告里附上一份分析的摘要。特别报告员还希望通过人权高专办来开辟宣传这种有用信息的适当途径，包括利用其关于住房问题的网站，这样便能够广泛分享经验和最佳做法。

2. 紧急呼吁

72. 1991 年，特别报告员收到来自非政府组织、民间团体及个人⁵⁸的 20 多项指称和紧急呼吁，涉及阿根廷、不丹、中国、埃及、南斯拉夫、希腊、冰岛、印度、印度尼西亚、日本、墨西哥、摩纳哥、尼泊尔、巴基斯坦、俄罗斯联邦、西班牙、乌兹别克斯坦和被占领巴勒斯坦领土中发生的强迫迁离和拆毁住房事件。特别报告员根据获得的广泛信息并经过对情况严重性的适当考虑，对这些指称和呼吁有选择地进行了干预。2000 年 12 月 19 日巴基斯坦棚户区的全巴基斯坦人联盟写信给特别报告员，请他立即关注建立在巴基斯坦铁路地带的棚户区的情

况。关于埃及，特别报告员收到来自地方和国际住房权利组织、律师和新闻界的信息，提到 2001 年 3 月 21 日发生在东开罗 Mansh 'at Nasr 地区 Duwayqa 的事件，32 户贫困家庭遭到驱赶且住房被拆毁。至于印度，特别报告员按照其上份报告⁵⁹中所提到的，在最高法院就 Narmada Bachao Andolan 诉印度联邦和有关人员一案作出判决后，继续监测印度那些由于治理讷尔默达河的 Sadar Sarovar 计划而流离失所的部落和其他人民的住房及生活状况。

73. 特别报告员的任务是开展与各政府的对话并汇报实现其任务所涉权利的情况，在这个范围内，特别报告员积极与有关政府联络。他赞赏这些政府在回答问题时的坦率与合作态度。随情况发展，他将在下一份报告中提供更多的详情。特别报告员希望这种有建设性的对话能够成为政府努力寻求所需解决办法的一种手段，必要时还可通过国际合作来予以补充，争取使有关国家的人民实现特别报告员任务所涉及的权利。

3. 国别访问

74. 特别报告员认为其任务的一个基本部分是就地审查在实现其任务所涉及权利的过程中取得的进步和遇到的困难。因此特别报告员已经与条约机构，联合国和其它机构，以及民间社会进行了对话，目的是为国别访问制定一个框架。这类任务的一般目标是：(a) 审查和汇报国家实现住房权利的情况，特别要注意性别平等和不歧视问题。(b) 与努力确保这些权利的政府、联合国和政府机构及民间社会对话。(c) 认定在实现其任务所涉及的权利过程中的切实解决办法和最佳做法。(d) 贯彻条约机构的结论意见并评估这些意见对有关国家的政策的影响。

75. 特别报告员在这份和以前的报告中介绍过应优先处理的问题，如：(a) 在目前的国际经济状况下，政府要保证最低限度的权利核心内容所面临的挑战和限制；(b) 不歧视原则和保护穷人、脆弱者及少数群体问题；(c) 国际合作范围。但是，根据个别国家的情况，任务应有一个明确的中心主题。在选择出访国家时，应适当考虑到地域平衡问题和条约机构各国的报告情况。

76. 特别报告员根据上述框架和发出的调查表，于 2002 年 1 月 14 至 19 日访问了罗马尼亚。访问报告将作为本报告的增编(E/CN.4/2002/59/Add.1)提交给委员会。特别报告员还计划在 2002 年中访问墨西哥和肯尼亚，因此希望获得信息以有助于他为这些访问做准备。

77. 此外，特别报告员曾有机会于 2001 年 1 月 5 日至 10 日访问了以色列和被占领巴勒斯坦领土。当时拆毁拉法的巴勒斯坦人住区的行动正在加紧进行。他受到了 Ben Gurion 大学和以色列阿拉伯少数人权利法律中心的邀请。特别报告员利用这次访问机会会见了一些非政府组织、联合国和政府机构及巴勒斯坦当局，目的是收集必要信息准备向委员会第五十八届会议做汇报，因为委员会 2000 年 10 月 19 日通过的第 S-5/1 号决议中要求特别报告员和一些其他主题报告员立即进行一次访问并向委员会和大会报告结果。

B. 与各条约机构和联合国其它人权机制的合作

1. 经济、社会和文化权利委员会

78. 特别报告员 2001 年 5 月 11 日在委员会第二十五届会议上与委员会交换了意见，目的是探讨其任务和委员会工作间的合作范围问题。特别报告员确定了可以与委员会合作的一些领域，包括促进信息交流，协助委员会履行制定标准的职能及加强缔约国监督执行公约的能力。特别报告员在开展国别访问时还将特别注意对委员会通过的结论意见和一般性评论的贯彻情况。他进一步表示已准备好与委员会和其他相关主题问题方面的任务负责人进行合作，这些相关问题包括全球化、贸易协定、国际合作、获得安全饮水和减贫战略文件。委员会对特别报告员的办法表示赞赏和普遍支持，并指定了一个联络点来促进与他进一步合作。委员会还鼓励他在起草《公约》任择议定书草案方面与刚获任务授权的独立专家密切合作。会议期间，委员会通过了一项致大会特别会议的声明，全力支持适足住房权和特别报告员在提交给委员会的第一期报告⁶⁰中所阐明的办法。

79. 特别报告员于 2001 年 2 月 7 日至 9 日出席了人权高专办组办的人权与赤贫问题专家讨论会，其间他怀着强烈的兴趣跟踪了委员会有关贫困问题的的工作。他称赞委员会通过强调总体人权以及具体到《公约》如何能增强穷人的能力并加强除贫战略来鼓励把人权纳入除贫政策。委员会于 2001 年 5 月 4 日通过的关于贫困的声明(“贫困声明”)(E/C.12/2001/10)是朝着这个目标迈出的重要一步，是实现所有人权，包括适足住房权的关键。特别报告员还帮助人权高专办开始目前进行的工作，即制定一个框架来把人权纳入包括减贫战略文件在内的减贫战略，委员会中有一名委员参与该工作。

80. 特别报告员在 2000-2001 年间继续关注经济、社会和文化权利委员会工作的进展情况。委员会从 2000 年 11 月第二十四届会议到 2001 年 8 月第二十六届会议审议和通过了关于 21 份缔约国报告的结论性意见，这些报告中有 19 份都含有关于根据《公约》第十一条第一款落实适足住房权的详细情况。下面是委员会强调需要特别关注的问题：

- (a) 持久的或不断增多的无家可归现象和强迫迁离事件以及发达国家⁶¹中单身父母和低收入家庭缺乏社会住房的问题。
- (b) 住房问题上几个方面的歧视：针对土著居民的歧视⁶²；基于工作和血统的歧视⁶³及针对妇女的传统和其它歧视做法⁶⁴。
- (c) 在自然灾害(如洪都拉斯的米奇飓风和日本阪神大地震)之后确保《公约》受到遵守。
- (d) 住房权利方面缺乏可靠信息、统计数据和一致的国家战略。
- (e) 国家和国际经济政策，如最低工资、私有化和社会援助，对适足生活水平权包括住房权的影响。⁶⁵

81. 无论接受审议的缔约国的发展水平如何，委员会都越来越关注贫困问题。例如委员会第二十六届会议通过的关于德国的结论性意见(E/C.12/1/Add.68)中重申了所关切的问题，即由于该缔约国仍未确立贫困的定义也未确定贫困线，所以，为贫困和被社会排斥者提供的社会援助达不到适足生活水平。因此，委员会敦促该缔约国考虑到委员会有关贫困问题的声明，确定本国境内的贫困线。此

外，委员会建议该缔约国审查和增强国家行政机关中的体制安排，确保在制定有关社会福利和援助、住房、保健和教育问题的立法与政策的早期阶段，考虑到该国根据《公约》承担的义务。为此，委员会鼓励该缔约国采取“人权影响评估”做法以确保在一切立法和行政政策及决策过程中，给予《公约》条款应有的注意。

82. 以上内容可以证明，在经济、社会和文化权利委员会及其它条约机构通过的结论意见中含有丰富的关于住房权方面的信息、分析和判例。特别报告员鉴于其提交给人权委员会的年度报告篇幅有限，因此建议人权高专办以容易获得的方式，包括利用因特网来广泛宣传这些信息和分析。

2. 儿童权利委员会

83. 2001 年 5 月 22 日，在委员会第二十七届会议上，特别报告员有机会发言并根据人权委员会第 2001/28 号决议⁶⁶ 讨论了可能的合作领域。他向委员会简要介绍了他的任务和所进行的工作。他指出，儿童权利是实现适足住房权中的优先问题。特别报告员专门提出了防止儿童无家可归和令委员会特别感兴趣的问题即保护流落街头的儿童的权利问题，请予特别注意。

84. 特别报告员与委员会还讨论了若干共同感兴趣的问题，包括性别与族裔歧视的相关性，强迫迁离问题，宏观经济因素的重要性，“安全”的概念作为“确保”住房权中的一项不可缺少的要素，适足住房权与隐私权之间的联系，以及享有可以达到的最高保健标准(包括精神保健)的权利。委员会成员欢迎特别报告员采取主动，促进在执行任务时与人权条约机构进行合作。这次讨论突出说明，有必要确保让条约机构和特别报告员以及其他有关的人权机制参与，有效地交流信息和保持经常性的建设性对话。特别报告员感谢委员会以通过一份声明的形式对他予以支持，该声明已被提交给特别会议。⁶⁷

85. 特别报告员在与各政府进行对话和在进行国别访问时以及从事其它与其任务有关的活动中还有意注重委员会具体关注的领域。对儿童权利委员会从第二十六至二十八届会议通过的 27 项结论意见的分析表明，接受审查的大多数国家中

街头儿童的问题是委员会所关注的中心问题。委员会还注重城市-农村的差异问题和针对农村地区的或属于少数群体、移民、难民和国内流离失所者家庭的儿童的实际歧视问题。此外委员会也对跨国收养的儿童⁶⁸或女孩、非婚生子女和属于伊斯兰群体⁶⁹的年轻母亲无资格置有或继承财产的问题表示关注。

86. 委员会近几年首要关注的是贫困、住房差、营养不足和保健问题。特别报告员在 2001 年提交人权委员会的报告中强调了适足住房权与提供清洁饮水和卫生设施之间的联系，同时强调必须在这个前提下处理贫困问题。儿童权利委员会呼吁各缔约国设置一个符合《公约》的数据收集和指标系统从而更好地解决儿童的需要并有效地执行《公约》，作为对此的响应，特别报告员建议人权高专办和联合国人居署与委员会和儿童基金密切协商，在住房权利联合方案中设置这样一个系统，特别注重儿童和住房权利问题。

3. 消除对妇女歧视委员会

87. 由于特别报告员的任务要求他在工作中运用一种性别观点，而且鉴于人权委员会第 2001/34 号和第 2000/13 号决议，特别报告员特别重视委员会的工作。正如委员会在其关于婚姻和家庭关系中的平等的第 21 号一般性建议中所说明的，置有、管理、享受和支配财产的权利对于妇女享有经济独立的权利十分重要，而且在许多国家这还对妇女谋生能力和为自己与家人提供适足住房和营养的能力至关重要。特别报告员预定在 2002 年中与委员会进行一次对话，希望讨论在他的任务和委员会的工作之间可能进行合作的领域，可能包括做进一步研究来支持委员会制定标准的工作并贯彻其结论性意见。

4. 其它条约机构

88. 2001 年 11 月 20 日至 21 日禁止酷刑委员会在其第二十七届会议中审议了以色列的第三份报告(CAT/C/54/Add.1)。就在审议的同时，以色列占领军于 11 月 20 日又一次侵犯加沙的拉法难民营，摧毁 11 户巴勒斯坦家庭的房屋。根据委员会得到的信息，在当前起义活动的第一年中，加沙约有 380 座住房被拆毁。另

一信息来源指出，到当时为止，500 座巴勒斯坦人的住房被摧毁，包括儿童在内的 2000 人无家可归。委员会认为，这种在夜间不予警告的情况下摧毁平民住房的行为相当于残忍和不人道待遇。

89. 特别报告员对委员会通过的结论性意见表示关注，其中委员会表示担心“以色列的关闭和拆毁住房政策在某些情况下可能导致残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。”委员会进一步建议该缔约国应终止关闭和拆毁住房政策，它们违反《公约》第 16 条的规定。

90. 委员会还非常关注那些根据对被占领巴勒斯坦领土的“关闭”政策而采取的可能导致集体惩罚的做法。1993 年起实行的关闭政策在过去一年中变得日益苛刻，以最大限度剥夺平民的生计手段和他们的适足住房权，获得饮水及其它服务的权利。

91. 根据《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条第一款和强迫迁离问题委员会第 7 号一般性评论，并鉴于一切人权是不可分割和彼此相联的，特别报告员将在未来的工作中进一步审查强迫迁离和《禁止酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》条款之间的重要联系。考虑到这种概念上的联系和由此而来的对于适足住房权与公民和政治权利之间关系的新认识，特别报告员将继续关注委员会的工作并发展与酷刑问题特别报告员的工作关系。

5. 增进和保护人权小组委员会

92. 2001 年 8 月 13 日特别报告员应邀出席了小组委员会第五十三届会议，与一些高级专家和国际组织及联合国人权机制的代表们一起讨论筹备社会论坛的问题，目的是就社会论坛的概念交换意见并考虑这个论坛作为小组委员会努力澄清人权、社会问题和脆弱性之间的关系的“知识准备阶段”，如何能有助于小组委员会和其它联合国人权机制的工作。

93. 在同次会议上，小组委员会还通过了关于知识产权与人权的第 2001/21 号决议，鼓励特别报告员在其报告中列入《知识产权协议》对实现其任务所涉权利的影响的审查结果。虽然这需要对《知识产权协议》的许多方面进行认真研

究，但从其任务的广泛角度来看可以审查一个方面，就是协议可能对土著人民的土地、知识、文化和生计造成的影响。适当保护本地知识是尊重土著人民文化、土地、财产权利和适足生活水平权，包括适足住房权的一个固有部分。剥夺这些权利可能使土著人民离开其住区。特别报告员为了其涉及土著人民的工作将特别注意《知识产权协议》可能造成的影响，因此他准备好协助委员会和小组委员会确定的任务，特别是协助土著问题常设论坛和与土著人民人权和基本自由情况特别报告员合作。

C. 与联合国各组织和机构的合作

1. 联合国人类住区规划署(联合国人居署)

94. 2001 年 12 月 21 日，大会通过第 56/205 号和第 56/206 号决议，决定从 2002 年 1 月 1 日起将人类住区委员会及其秘书处，联合国人类住区中心改为联合国人类住区规划署并作为大会的一个附属机构。特别报告员欢迎大会把中心变为规划署的决定，这实际上提高了联合国人居署在联合国系统中的地位。这预示联合国系统内部将进一步协调努力来帮助各政府和联合国人居署的伙伴们执行人居议程，包括逐步实现适足住房权。特别报告员赞赏地注意到联合国人居署的执行主任在工作中日益重视权利问题。

95. 特别报告员进一步鼓励把人权问题纳入联合国人居署的主要活动中，尤其是与人权高专办合作进一步制定住房权利联合方案。从人权角度看，不歧视和施政问题是逐步实现住房权利的发展战略的重要组成部分。而且，民间社会成员应在实施这种方案中发挥重要作用，因为他们的活动范围广，能力强，而且是穷人的代言人。最重要的是，不得使住房权利方案变成另一场一般性的运动，而是必须坚定持久地关注适足住房权方面的落实工作和运用问题。

96. 特别报告员想感谢联合国人居署对其任务的支持，包括在伊斯坦布尔会议 5 周年期间支持他参加联合国人居署组织的活动，如关于适足住房权的小组讨论和关于实现妇女土地和财产权的战略的平行活动，以及人类住区委员会和人权

委员会在各自上届会议期间组织的各项平行活动。特别报告员认为，继续在联合国人居署及其理事会的会议上提出其任务所涉及的问题非常重要。因此，特别报告员表示愿意为第一届城市论坛作贡献，并借此机会继续收集各政府和联合国人居署伙伴们努力逐步实现住房权过程中的最佳做法和经验。特别报告员还期望在准备其国别访问及其后续行动中与联合国人居署进一步合作。

2. 联合国儿童基金会(儿童基金)

97. 儿童基金的无依儿童中心是座落于意大利佛罗伦萨的一所研究中心，成立于 1988 年，是儿童基金的主要研究机构，提供儿童权利方面的国际知识和培训。特别报告员受该中心邀请于 2001 年 11 月 1 日-2 日出席了一次专家协商会议，讨论在无依儿童中心文摘系列中发表关于城市贫困地区儿童的情况的文章，目的是提高对成长在城市地区贫困状况中的日益增多的大量儿童的认识，并突出从人权角度处理这些问题的战略选择。这包括特别报告员任务所涉及的问题，如获得住房和基本服务，保护措施和民主参与决策进程等问题。

98. 无依儿童研究中心在特别报告员任务所涉及的领域中一直在进行其它一些重要研究活动，如在获得基本公共服务方面⁷⁰和全球化对儿童的影响方面⁷¹的研究。自 2000 年 9 月起在无依儿童研究中心还设置了爱幼城倡议的国际秘书处，这项倡议于 1996 年作为人居二会议的一项成果被提出。2001 年 11 月 3 日特别报告员出席了一次与上述关于文摘问题的专家协商同时组办的会议，目的是收集专家们的意见来讨论爱幼城倡议的未来战略。根据儿童基金，到 2025 年发展中国家约 60%的儿童将生活在城市中，而其中一半将处于贫困之中。因此，特别报告员支持爱幼城倡议的目标，即建设那些保证为儿童制定一项以权利为基础的议程的城市的能力，办法是在城市、社区，专家，儿童/青年团体和其他有意分享旨在使城市爱幼的革新政策及方案的经验和信息的伙伴之间开展网络活动。特别报告员从其任务角度出发，期望在儿童住房权和享受基本服务权方面与儿童基金和爱幼城倡议秘书处进一步合作。

3. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)

99. 根据人权委员会的第 2001/28 号决议并继 2000 年 11 月举行的机构间协商之后，特别报告员开始进一步与难民署对话。难民署承认需要使住房和其它财产权利方面的标准制定工作从经济、社会和文化权利委员会第 4 号和第 7 号一般性评论的概念阶段迈进到运行阶段，从而保护这些权利。特别报告员感谢难民署在难民返回方面就归还财产问题所作的宝贵工作，这为他在未来工作中与难民署进一步合作提供了一个入口，因为特别报告员未来的工作是关注特别是在紧急状态和战后情况中强迫迁离的问题并支持享有适足住房权。

4. 联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)

100. 特别报告员感谢各区域委员会在促进交流发展经验和增强区域及分区域合作方面发挥的宝贵作用。所有五个区域委员会都有关于人类住区的工作方案及相应的政府间机构，并在审查执行伊斯坦布尔会议 5 周年人居议程的进展方面发挥了重要作用。特别报告员感谢欧洲经委会秘书处在他准备对罗马尼亚进行国别访问期间提供的宝贵建议和信息，他期望在未来活动中能与其它区域委员会合作。

四、 结论和建议

101. 鉴于以上对分析和建议的评估，特别报告员谨向人权委员会提交以下建议，希望委员会给予进一步指导：

- (a) 鉴于特别报告员对全球审查活动的积极影响，委员会可以鼓励他在关于儿童问题的大会特别会议和可持续发展问题世界首脑会议上继续请人们注意有关住房权的问题，并请人权高专办和有关机构为他出席这些会议提供便利；
- (b) 鉴于影响人民和社区的住房方面的严重歧视问题，并鉴于在这种情况下执行《消除一切形式种族歧视国际公约》的必要性，委员会可以建

议消除种族歧视委员会考虑根据《公约》第三和第五条通过一项关于住房与歧视/隔离问题的一般性建议；

- (c) 由于特别报告员在本报告中强调急需进一步理解主题问题并就这些问题提出政策建议，而且鉴于德班后续行动和需要使全球化更具包容性，特别报告员希望就无差别地获得住房、土地和有关服务问题作进一步研究。委员会可以请人权高专办和其它机构在这方面协助他，包括组织专家研讨会；
- (d) 鉴于特别报告员的任务和委员会关于妇女在置有财产、土地和住房及继承方面享有平等权利的倡议之间概念上的和实际的联系，特别报告员希望对此进程作出贡献，包括在其提交给委员会的下期报告中把此问题作为主题；
- (e) 考虑到需要与各政府和民间社会在区域和分区域范畴中进行更实质性的对话，可以与区域委员会和非政府组织合作开展区域对话活动；
- (f) 委员会不妨欢迎制定联合国人居/人权高专办住房权利联合方案并进一步鼓励对方案的执行工作，包括请有能力的国家提供资助；
- (g) 鉴于大会自 1987 年的无家可归者收容安置国际年以来和在其 2001 年 6 月的第二十五届特别会议(伊斯坦布尔会议 5 周年)期间对该问题所表明的一贯关心，特别报告员请委员会允许他每年向委员会和大会提出报告。

注

¹ 特别报告员尤其感谢 Liana Cisneros、Sabrina Karmali、Jayna Kothari、Michela Telatin、David Westendorff 提供了工作文件，作出了宝贵的贡献和分析。

² A/CONF.147/18, 第 1、78、107、108、114、115 段。

³ 提交筹备委员会第二届会议的 2000 年 12 月 15 日 A/CONF.191/IPC/L.4 号文件。

⁴ A/CONF.191/11, 第 32 段第 (一) 分段 (e) 项。

⁵ A/CONF.191/11, 第 12 段。

⁶ 可在伊斯坦布尔五周年网站 <http://www.unhabitat.org/istanbul+5/parallel.htm> 查到这些活动的报告。

⁷ 又见 A/CONF.147/18, 第 1、78、107、108、114 和 115 段。

⁸ 作为全面审查和评估联合国人类住区会议（人居二）结果的大会特别会议筹备委员会的人类住区委员会第 2/1 号决定，载于文件 A/S-25/2。

⁹ 可在人权高专办网站（<http://www.unhchr.ch/housing>）查到这些发言。

¹⁰ 第 S-25/2 号决议附件。

¹¹ 2001 年 6 月 7 日的 A/AC.256/CRP.6/Rev.3（Part I）。

¹² CRC/C/50,附件八。

¹³ CRC/C/108,附件八。又见本报告第三章 B 节 2 小节。

¹⁴ 1924 年通过的《国际联盟关于儿童权利的宣言》（《日内瓦宣言》）原则 1 中包括得到适足的“儿童实现正常与和谐发展的物质和精神条件”的权利。

¹⁵ 原则 4。《宣言》是大会第 1386（XIV）号决议通过的。

¹⁶ 见 E/CN.4/2001/51, 第一章 A 节。

¹⁷ 委员会关于妇女平等拥有、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最近期决议（第 2001/34 号）第 5 段。

¹⁸ E/CN.4/Sub.2/1996/10, 第 6 段。

¹⁹ 2001 年 11 月 17 日和 18 日按照亚太技术合作框架北京行动计划在新德里举行的经济、社会、文化权利可裁判性法官研讨会结论书，第 22 段。

²⁰ HRI/GEN/1 号文件汇编了所有条约监测机构的一般性意见/建议，该文件每年审查一次。

²¹ E/CN.4/Sub.2/1995/12, 第 11 段。

²² 第 4 号一般性意见第 8 段；又见 E/CN.4/2001/51, 第 25 和第 90 段。

²³ E/CN.4/2001/51, 第 54 段。“工具夹”可在下列网址查阅：<http://www.hic-mena.org>。

²⁴ 尤其见,Santosh Mehrota,The Rhetoric of International Development Targets and the Reality of Official Development Assistance,” Innocenti Working Papers No. 85 (佛罗伦萨，儿童基金，2000)。该文件认为，减少贫穷的豪言壮语与官方发展援助的特点，特别是对基本服务的援助之间的差距令人吃惊。

²⁵ 见 E/CN.4/2001/51, 第 91-96 段。

²⁶ 大会第 55/2 号决议，第 6 段。

²⁷ 同前，第 19 段。

²⁸ 《世界人权宣言》第 28 条宣布，人人有权要求一种社会的和国际的秩序，在这种秩序中，宣言所载权利和自由能获得充分实现；《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发展了《联合国宪章》第五十五和第五十六条所载国际合作的基础，缔约国有义务承认国际合作的重要作用和重申承诺采取联合和单独行动。又见关于执行《经济、社会、文化权利国际公约》的林堡原则，第 29 至 34 段。

²⁹ 见林堡原则，第 21-34 段和关于侵犯经济、社会和文化权利问题的马斯特里赫特准则，第 18-19 段。

³⁰ 这些规定包括：《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条，种族歧视委员会第 19 号一般性建议；消除种族歧视委员会在第二届联合国人类住区会议(人居二)上的发言(A/51/18,附件四)；《消除对妇女一切形式歧视公约》第 14 条第 2 款；《儿童权利公约》第 16 条第 1 款；《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条第 1 款；经济、社会、文化权利委员会第 4 号和第 7 号一般性意见；和人居议程第 27、第 36 和第 40 段。这些案文可在人权高专办住房网页上查阅。

³¹ 见例如小组委员会关于人权与人口转移问题特别报告员的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1997/25 第 51 段)：“在享有经济、社会和文化权利方面,综合适用自决、平等和不受任何一类歧视的权利,意味着……在实施发展目标时,在未征得那些被选定的或所针对的部分人口同意下实行转移的作法,或以定居者安置的手法操纵人口的构成,均是在该国内侵犯人民的经济自决权和平等的行为。”

³² E/CN.4/2001/51, 第 57—61 段。

³³ 例如见：W. Goldsmith, “The Metropolis and globalisation: the dialectics of racial discrimination, deregulation and urban form” in American Behavioural Scientist, vol. 41, No.3, November/December 1997; Amitabha Kundu and Darshini Mahadevia (eds), Poverty and Vulnerability in a Globalising Metropolis: Ahmedabad New Delhi, Manak, 2002; and “Globalization in the context of increased incidents of racism, racial discrimination and xenophobia: working paper submitted by J. Oloka-Onyango in accordance with Sub-Commission decision 1998/104” (E/CN.4/Sub.2/1999/8).

³⁴ 又见小组委员会特别报告员范博芬先生编写的关于《严重侵犯人权和基本自由行为之受害者得到复原、补偿和康复的权利的基本原则和准则》(E/CN.4/1997/104, 附件), 随后经委员会独立专家 Cherif Bassiouni 先生修订(E/CN.4/2000/62, 附件)。

³⁵ 根据人权事务委员会关于不歧视的第 18 号一般性意见。

³⁶ 见小组委员会第 1995/21 号决议，其中指出，受艾滋病病毒/艾滋病感染的人在保健、就业、教育、住房、社会福利和旅行等主要领域遭受歧视。

³⁷ 根据人权委员会第 2000/13 号和第 2001/34 号决议。还见人权事务委员会第 28 号一般性意见第 25 和 26 段，其中呼吁在监护和照顾儿童方面、解除婚约和继承权方面一视同仁。该意见第 19 段提到妇女在经济领域面临的歧视；该段指出：“妇女拥有财产、缔结合同或行使其他公民权的能力不应受到基于婚姻状况或任何其他歧视理由的限制”。

³⁸ 见消除对妇女歧视委员会第 18 号一般性建议，其中委员会呼吁注意残疾妇女，因为“她们因其特殊生活条件而遭受双重歧视”。还见经济、社会、文化权利委员会第 7 号一般性意见第 10 段，其中委员会呼吁重视因失去住所而无家可归的妇女的特别脆弱性。

³⁹ 根据《儿童权利公约》第 20 条的规定。

⁴⁰ 根据消除种族歧视委员会第 19 号一般性建议。

⁴¹ 在这方面见，见消除对妇女的歧视委员会第 24 号一般性建议和人权事务委员会第 28 号一般性建议。

⁴² 见例如经济、社会、文化权利委员会 2001 年的许多结论性意见。本报告三、B 节对这些结论性意见进行了阐述。

⁴³ E/CN.4/2001/51, 第 56-61 段。

⁴⁴ 同前，第 62 段。

⁴⁵ Henri Smets, “Le droit à l’eau”, mimeo, 2001, pp. 64-70; “The right to water as a human right”, *Environment Policy and Law*, vol. 30, 2000, p. 248

⁴⁶ 见 Ana Hardoy and Richard Schusterman, “New models of privatization of water and sanitation for the urban poor”, *Environment and Urbanization*, vol. 12, No. 2, 2000, pp. 63-75.

⁴⁷ 见例如，世界银行快速反应单位网页(<http://rru.worldbank.org>)，其中载有关于私有化影响的文件和联络网址的有用清单。

⁴⁸ 下议院环境评选委员会，1999 - 2000 年第七次报告：Water Prices and the Environment, HC 597, 14 November 2000 (HOCSCE7), Introduction, para. 20. Available at <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk>. Quoted in Emanuele Lobina and David Hall, *UK water privatisation - a briefing*, Public Services International Research Unit, 2001. Available at <http://www.psir.org>.

⁴⁹ Karin Jordan, “Bolivians drive out water privateers”, Ottawa, Canadian Union of Public Employees, 2000. Available at <http://www.cupe.ca>.

⁵⁰ David Hall, Kate Bayliss and Emanuele Lobina, “Still fixated with privatisation: a critical review of the World Bank’s water resources sector strategy”。为国际淡水会议编写的文件(Bonn, 2001 年 12 月 3-7 日)，第 9 页。可在下列网址查阅：<http://www.psir.org>.

⁵¹ 可在下列网址查阅: <http://www.psiru.org>.

⁵² 有关进一步的事例和证据, 见 David Hall, “Water in public hands”, June 2001, available at <http://www.psiru.org>.

⁵³ Quoted in Brendan Martin, “Privatization of municipal services: potential, limitations and challenges for the social partners”, 日内瓦国际劳工组织 2001 年第 175 号工作文件第 28 页。

⁵⁴ Quoted in David Hall, op. cit. at note 52, p. 18.

⁵⁵ 这些包括: 阿根廷的罗萨里奥; 印度的那格浦尔; 马里的卡地和塞内加尔的捷斯。

⁵⁶ 准则第 12 条规定: “在有关《公约》承认的权利方面对妇女的歧视从《消除对妇女的一切形式歧视公约》规定的妇女平等标准的角度加以理解。该标准要求消除对妇女一切形式的歧视包括社会、文化和其它结构方面的劣势产生的性别歧视。”

⁵⁷ E/CN.4/2001/51, 第 90 段。

⁵⁸ 包括: AHURA 不丹: 不丹难民儿童论坛代表; 棚户区全巴基斯坦人联盟; 反奴隶制国际; 亚洲住房权利联盟; 摩纳哥承租人协会; Nag 长井公园无家可归者团体(日本); “米格尔 阿古斯丁”人权中心(墨西哥); 国家人民运动联盟(印度); 巴勒斯坦人权中心; 西藏联合国事务办事处; 西藏人权与民主中心; 城市穷人联合会(印度尼西亚)和世界反对酷刑组织。

⁵⁹ E/CN.4/2001/51, 第 81 和 82 段。

⁶⁰ 将被纳入委员会提交给经济及社会理事会的年度报告(E/2002/22)(正在编制)。

⁶¹ 第二十四届会议关于比利时和芬兰的结论性意见; 第二十六届会议关于德国和日本的结论性意见。

⁶² 第二十五届会议关于洪都拉斯、委内瑞拉和玻利维亚的结论性意见; 第二十六届会议关于巴拿马、日本和以色列的结论性意见。

⁶³ 第二十六届会议关于尼泊尔和日本的结论性意见。

⁶⁴ 第二十六届会议关于塞内加尔、阿拉伯叙利亚共和国和尼泊尔的结论性意见。

⁶⁵ 第二十四届会议关于摩洛哥和委内瑞拉的结论性意见; 第二十五届会议关于洪都拉斯和玻利维亚的结论性意见; 第二十六届会议关于德国、尼泊尔、巴拿马、塞内加尔、阿拉伯叙利亚共和国和乌克兰的结论性意见。

⁶⁶ 见 CRC/C/108, 第 544 段。

⁶⁷ CRC/C/108, 附件八。另见本报告第一部分 A 节第 4 段。

⁶⁸ 第二十六届会议关于帕劳的结论性意见。

⁶⁹ 第二十七届会议关于坦桑尼亚联合共和国的结论性意见。

⁷⁰ 桑托什 梅赫罗特拉, 贾恩 Vandermoortele 恩里克, 《人人享有基本服务, 公共开支和贫困的社会方面》(佛罗伦萨, 儿童基金无依儿童研究中心, 2000)。

⁷¹ 将于 2002 年进行。

-- -- -- -- --