



## 人权理事会

## 第五十二届会议

2023年2月27日至3月31日

## 议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 实现公正转型：气候危机与住房权

适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员  
巴拉克里希南·拉贾格帕兰的报告

## 概要

气候危机对世界各地享有适当住房权造成严重威胁。减缓和适应气候变化的政策以及对气候事件的错误应对有时可能会损害适当住房权。边缘化群体及其家园尤其面临风险，易受气候变化的影响，因此需要参与到各层面的气候应对工作中。

住房本身涉及住房建设、城市无序扩张、土壤封闭、能源消耗、用水、污染物、毁林、荒漠化和生物多样性的丧失，对气候变化有显著的推动作用。因此，有必要对住房部门及时进行精心设计的干预。这包括加紧努力提高能源效率，采取措施使家庭电气化，将可持续性纳入建筑规范和标准，使用低碳建筑方式和材料，更公平地利用现有住房存量，以及将气候变化和气候抗御力纳入城市规划。

当务之急是实现向符合人权、具有气候抗御力和碳中和的住房的公正转型。这一转型需要国际合作、资金支持和大量投资，包括设立一个基金，为特别易受气候变化不利影响的发展中国家住房部门减缓和适应气候变化的措施提供支持。公正转型还必须涉及对住房领域气候所致损失和损害的国际补救和赔偿。

住房部门转型的成本必须在国家之间和国家内部以及公共当局、纳税人、房主和租房者或其他受影响群体之间公平分担，确保没有遗漏任何人。



## 目录

|                                      | 页次 |
|--------------------------------------|----|
| 一. 导言.....                           | 3  |
| 二. 国际法框架：气候变化背景下的适当住房权.....          | 3  |
| A. 与适当住房权有关的义务.....                  | 3  |
| B. 旨在应对气候危机的国际法律框架下的义务.....          | 4  |
| 三. 气候危机对适当住房权的影响.....                | 5  |
| A. 极端天气事件.....                       | 5  |
| B. 缓发事件.....                         | 6  |
| C. 气候政策和应对措施对住房权的不利影响.....           | 7  |
| D. 边缘化群体和个人.....                     | 9  |
| 四. 住房是造成气候危机的一个因素.....               | 11 |
| A. 烹饪、供暖、制冷和照明的能源消耗.....             | 11 |
| B. 建筑和建筑材料.....                      | 11 |
| C. 人均居住面积增加.....                     | 12 |
| D. 污染物排放.....                        | 12 |
| E. 城市无序扩张、毁林和土壤封闭.....               | 12 |
| 五. 实现人人享有公正、基于人权、具有气候抗御力和碳中和的住房..... | 13 |
| 六. 结论和建议.....                        | 18 |

## 一. 导言

1. 气候危机也是一场住房危机。全球升温 1.1°C 已导致极端天气事件越来越频繁，越来越严重，也导致缓发事件，这两种情况都严重威胁到世界各地住房权的实现。这些影响过度触及特别易受气候变化不利影响的国家的人民以及处境脆弱者，加深了现有的不平等，对气候变化应负责任最小的群体却受到过度影响。
2. 关于气候影响和根源的研究迅速发展，相关知识不断增加，促使特别报告员编写了本报告，他在本报告中借鉴了前任特别报告员们的工作，特别是上一份关于气候变化和适当住房权的报告。<sup>1</sup> 住房涉及到建筑部门以及建筑物的能源消耗，是造成气候变化的一大因素，2020 年占能源相关二氧化碳排放量的 37%。<sup>2</sup> 特别报告员提出了在住房部门及时采取精心设计的干预措施的理由，并解释了什么是基于人权的方法，用以实现向具有气候抗御力和碳中和的住房的公正转型。面临着气候变化的影响，如果要实现和维持适当住房的普遍标准，就需要在减缓和适应方面以及在极端事件后重建住房方面投入前所未有的资金。
3. 为收集资料编写报告，特别报告员与各国、国际组织、国家人权机构、民间社会组织、参与住房融资和建设的行为体以及学术专家举行了一系列磋商。他还呼吁各方提供投入，并收到了约 70 份对调查问卷的答复。<sup>3</sup>

## 二. 国际法框架：气候变化背景下的适当住房权

### A. 与适当住房权有关的义务

4. 《世界人权宣言》第二十五条和《经济社会文化权利国际公约》第十一条第一款所载的适当住房权在国际法中得到充分确立。“适当”住房的构成要素部分取决于社会、经济、文化、气候、生态和其他因素。然而，无论具体背景如何，适当住房都包括以下最低标准：保有权保障、服务可用性、可负担性、宜居性、可达性、适当的位置和文化适宜性。<sup>4</sup> 考虑到气候危机对实现住房权带来的新挑战以及为应对危机而作出的减缓和适应努力，这些要素仍然具有重要意义。
5. 特别报告员认为，面对气候危机，有必要承认适当住房的另一个要素：可持续性。不应以破坏地球的方式无休止地过度建房；对许多人而言，气候危机已经在损害他们“在安全、和平和有尊严的地方”生活的权利。<sup>5</sup> 各国需要建立抗御力，促进减缓和适应气候变化，<sup>6</sup> 减少住房本身的碳足迹，让所有人(包括子孙后代)都能享有适当住房权。对适足住房权的解释需要与大会最近在第 76/300 号

<sup>1</sup> A/64/255.

<sup>2</sup> United Nations Environment Programme (UNEP), *2021 Global Status Report for Buildings and Construction: Towards a Zero-Emissions, Efficient and Resilient Buildings and Construction Sector* (Nairobi, 2021), p. 15.

<sup>3</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-right-adequate-housing-and-climate-change>.

<sup>4</sup> 见经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见(1991 年)，第 8 段。

<sup>5</sup> 同上，第 7 段。

<sup>6</sup> 大会第 71/256 号决议。

决议中确认的享有清洁、健康和可持续环境的权利相一致。增加“可持续性”作为适当住房的一个要素，将凸显所有人权的相互依存性，因为住房是一项扶持性权利，对于在气候变化背景下享有许多其他人权至关重要。

6. 各国有义务采取步骤，最大限度地利用其现有资源，逐步充分实现所有人的适当住房权，并适当优先考虑那些生活在不利条件下的群体。<sup>7</sup> 该义务包括采取措施防止气候变化造成可预见的损害，并为此调动尽可能多的可用资源。要充分实现住房权，几乎必然需要通过一项国家住房战略，该战略应体现与无家可归者、居住简陋者及其代表等所有受影响者的广泛真诚的磋商以及他们的参与。<sup>8</sup>

7. 国家有义务在适当住房权受到侵犯的情况下提供有效补救，包括因未能采取适应措施以及未能避免和减少气候变化影响而造成的侵权行为。有效的补救措施包括向权利受到侵犯的人提供充分赔偿，并采取措施防止今后发生侵权行为。<sup>9</sup>

8. 根据《经济社会文化权利国际公约》第二条和第十一条第一款，缔约国有义务寻求和提供国际合作和援助，以确保实现适当住房权。<sup>10</sup> 经济、社会及文化权利委员会强调，缔约国无论是作为援助的接收国还是提供国，都应确保将相当一部分资金用于创造条件，使更多的人获得适当住房。<sup>11</sup> 联合国有五个条约机构共同强调，高收入国家应支持发展中国家的适应和减缓努力，不仅要为各项举措提供资金，还要促进绿色技术的转让。<sup>12</sup> 特别报告员希望强调，各国还有域外义务，应避免采取预计可能有损在其他国家享有住房权的行为。<sup>13</sup>

9. 最后，各国应通过立法，防止其领土或管辖范围内的企业或投资者造成气候危害或侵犯住房权，无论危害是在其管辖范围内还是在国外造成的。《工商企业与人权指导原则》规定，工商企业有人权尽责义务(原则 17)，个人和社区应能获得适当和有效的补救(原则 25)。

## B. 旨在应对气候危机的国际法律框架下的义务

10. 各国在《联合国气候变化框架公约》下同意将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上(第二条)。《巴黎协定》旨在将升温幅度限制在工业化前水平以上“远低于”2°C 之内，并继续努力将气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5°C 之内。在《巴黎协定》中，缔约国承认，在采取行动应对气候变化时，应尊重、促进和考虑各自的人权义务。缔约国应就其打算实现的连续国家自主贡献(国内减缓和适应措施)做好准备、进行通报并努力维持。预

<sup>7</sup> 见《经济社会文化权利国际公约》以及经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见(1991 年)，第 11 段。

<sup>8</sup> 见经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见(1991 年)，第 12 段。

<sup>9</sup> 见人权事务委员会，Billy 等人诉澳大利亚案(CCPR/C/135/D/3624/2019)。

<sup>10</sup> 《经济社会文化权利国际公约》，第二条和第十一条第一款。

<sup>11</sup> 第 4 号一般性意见(1991 年)，第 19 段。

<sup>12</sup> HRI/2019/1，第 17 段。

<sup>13</sup> A/HRC/43/43，第 76 段。

计这些自主贡献将反映缔约国的最大雄心，并考虑到它们共同但有区别的责任。缔约国还应参与适应规划和执行，包括制定和执行国家适应计划。<sup>14</sup>

### 三. 气候危机对适当住房权的影响

11. 气候危机已经对世界各地享有住房权的所有方面产生了严重影响。除了更频繁的极端天气事件造成的损害和破坏之外，适足住房权还因缓发事件受到损害，如荒漠化和海平面上升，这些事件威胁到住房和人类住区的可居住性。气候变化日益迫使人们离开农村地区，因为人们在农村失去了生计以及用于农业和饮用的淡水。他们迁往城市，而城市往往负担过重，无法确保为所有人提供适当住房。因此，许多人被迫在非正规住区安家，许多人生活在不适当甚至不人道的条件下，往往明显缺乏任何保有权保障。在 2020 年新增的 4,040 万流离失所者中，有 3,000 万人因干旱和飓风等天气相关事件而流离失所，远远超过因冲突而流离失所的人数。<sup>15</sup> 预计这个数字只会增加。

#### A. 极端天气事件

12. 除了导致生命损失之外，气候引发的极端天气事件，包括旋风、台风、洪水和野火，对住房的破坏近年来变得非常明显，特别报告员收到的许多材料都证明了这一点。

##### 1. 风灾和洪水

13. 气候引起的风暴、季风模式的变化以及其他天气和天气相关事件，包括冰川融化速度加快，对住房造成了灾难性的破坏和损毁。近年来，天气事件变得更加频繁和剧烈，世界上没有一个地区是安全的。巴基斯坦的季风暴雨引发了该国近代史上最严重的洪水，使该国三分之一的地区被水淹没，仅信德省就有至少 150 万所房屋受损。<sup>16</sup> 在新西兰，南岛西海岸 2021 年 7 月和 2022 年 2 月经历了严重洪灾；7 月的洪水期间，有 2,000 人被疏散，563 所房屋受损。<sup>17</sup> 巴西在 2021 年和 2022 年多次遭受强降雨、山体滑坡和风暴袭击，导致超过 13.4 万人流离失所。<sup>18</sup> 2021 年，在比利时、德国和荷兰部分地区，强降雨后的洪水造成严重破坏，估计德国的房产损失达 130 亿欧元，<sup>19</sup> 荷兰的损失达 2 亿欧元。<sup>20</sup> 2020 年雨季，苏丹数千间房屋倒塌，数百万人无家可归。<sup>21</sup> 飓风哈维袭击了美利坚合

<sup>14</sup> 《巴黎协定》，序言以及第二条第一款第(一)项、第四条第二款和第三款、第七条第九款和第十一条。

<sup>15</sup> 见 <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/>。

<sup>16</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/09/pakistan-un-experts-call-more-international-solidarity-flood-victims>。

<sup>17</sup> 新西兰提交的材料。

<sup>18</sup> 事实和规范研究所提交的材料。

<sup>19</sup> Witten 租户联盟提交的材料。

<sup>20</sup> 荷兰人权研究所(College voor de Rechten van de Mens)提交的材料。

<sup>21</sup> 苏丹适当住房组织提交的材料。

众国得克萨斯州的休斯顿和哈里斯县，损坏了 30 多万所房屋，其中包括休斯顿 25% 的经济适用房。<sup>22</sup>

## 2. 极热和极寒

14. 热浪越来越频繁地出现，而且越来越严重，<sup>23</sup> 成为了一个“无声杀手”，如果房屋缺乏适当的绝缘或冷却条件，会导致数千人在家中死亡。<sup>24</sup> 极热对老年人、残疾人和儿童构成特定风险，并使新生儿健康状况恶化。<sup>25</sup>

15. 热浪也会为野火创造有利条件，野火会对住房造成大规模严重破坏，特别是在农村地区。在澳大利亚，2019/20 年的“黑色夏季”大火摧毁了 3,000 多所房屋。<sup>26</sup> 2017 年，葡萄牙的野火摧毁了近 2,000 所住宅。<sup>27</sup>

16. 虽然气候变化将降低冰雪风险，并降低传统上较冷地区的总体供暖需求，但实际上可能会增加出现零星极寒天气的风险和强度，因为气候变化会破坏极地涡旋等传统天气模式。<sup>28</sup> 例如，2021 年美国得克萨斯州遭遇的极寒天气就是如此。极寒可能和极热一样致命，还会对道路、电力和供水系统等基础设施构成威胁。低收入租房者、老年人和残疾人是最脆弱的群体，也是最有可能生活在低质量住房中的群体，他们的住房没有适当的绝缘或电器。极端天气条件加上能源价格上涨，影响到住房的可居住性和可负担性，并进一步加剧了許多人如今面临的能源贫困。<sup>29</sup>

## B. 缓发事件

17. 许多已知的缓发事件，例如海平面上升、温度升高、海洋酸化、冰川退缩和相关影响、盐碱化、土地和森林退化、生物多样性丧失和荒漠化，<sup>30</sup> 对享有适当住房有影响，特别是在可居住性和位置方面。其他生物物理变化，包括地面和土壤的变化以及生态系统功能的变化，具有对住房产生影响的流动效应。

<sup>22</sup> 地球正义提交的材料。

<sup>23</sup> 政府间气候变化专门委员会，《2021 年气候变化：自然科学基础——工作组对政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的贡献》(剑桥大学出版社，2021 年)。

<sup>24</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the Red Cross Red Crescent Climate Centre, *Extreme Heat: Preparing for the Heatwaves of the Future* (2022).

<sup>25</sup> A/77/226, 第 48 段。另见 <https://www.hrw.org/news/2022/08/12/europe-heatwaves-disastrous-older-people-people-disabilities>.

<sup>26</sup> Australia, Australian National Audit Office, *Administration of the National Bushfire Recovery Agency* (2021). 见 [https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Auditor-General\\_Report\\_2020-21\\_46.pdf](https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Auditor-General_Report_2020-21_46.pdf).

<sup>27</sup> 葡萄牙提交的材料。

<sup>28</sup> Judah Cohen and others, “Linking Arctic variability change with extreme winter weather in the United States”, *Science*, vol. 373, No. 6559 (September 2021).

<sup>29</sup> Amulya K.N. Reddy, “Energy and social issues”, in United Nations Development Programme (UNDP), Department of Economic and Social Affairs and World Energy Council, *Energy and The Challenge of Sustainability* (UNDP, 2000).

<sup>30</sup> 见 [https://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/soe\\_synopsis.pdf](https://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/soe_synopsis.pdf).

18. 也许最值得注意的是，海平面上升将导致一些沿海地区部分或全部被淹没，造成相应的财产损失、基础设施损坏和基本服务中断。<sup>31</sup> 在全球范围内，预计在中期(2040-2060年)，低洼城市和定居点以及小岛屿上将有 10 亿人可能面临沿海特有的气候危害。<sup>32</sup> 小岛屿发展中国家尤其脆弱：在太平洋岛屿国家，57%的已建成基础设施位于风险易发的沿海地区。<sup>33</sup> 关于基里巴斯，人权事务委员会指出，“鉴于整个国家被水淹没的风险是如此极端，这样一个国家的生存条件在上述风险切实发生以前可能就已经不符合有尊严的生命权”。<sup>34</sup> 委员会注意到，由于托雷斯海峡群岛遭受侵蚀和洪水，而且缺乏适当的适应措施，岛上的土著人民面临不得不放弃家园的可能性，这构成了对他们私人生活权、家庭和家居生活权及其文化权利的侵犯。<sup>35</sup>

19. 气候变化将加剧若干荒漠化进程，加剧导致土地退化和荒漠化的其他因素。旱地约占全球土地面积的 46%，是 30 亿人的家园，约 9%的旱地被列为荒漠化热点地区，影响到约 5 亿人，特别是在南亚和东亚、撒哈拉地区(包括北非)和中东。荒漠化、气候多变性和气候变化的综合压力正在加剧贫困、粮食不安全和疾病负担，导致住房地地点不合适，从而迫使人们迁移。<sup>36</sup> 气候变化预计还将进一步加剧盐碱化，盐碱化已经是全球主要的环境和社会经济问题之一，澳大利亚南部和西部、墨西哥、南非、美国西南部和南美洲的旱地预计将成为盐碱化的热点地区，<sup>37</sup> 这将进一步推动气候引起的移民。

### C. 气候政策和应对措施对住房权的不利影响

20. 气候灾害的受害者在重建住房方面往往经历严重延误，因此被迫长时间住在临时住所。在某些情况下，随着气候引发的灾害变得越来越频繁，恢复过程变得越来越慢。在斐济，热带气旋过去 5 年多后，一些农村居民仍然住在帐篷里。<sup>38</sup> 飓风桑迪过去近 10 年后，纽约市仍未修复风暴对公共住房造成的 30 亿美元损失，因为救灾资金发放拖延，预计要到 2023 年 12 月才能完成修复。<sup>39</sup> 极端天气事件后各国能调动的重建资金存在巨大的不平等。即使在发达国家，政府提供的灾后资金支持也往往不足，无法补偿所有损失。2020 年，在所有灾害相关损失中，只有不到一半有保险赔偿。保险覆盖集中在发达国家，大多数发展中国家和

<sup>31</sup> 一般参看政府间气候变化专门委员会，《气候变化中的海洋和冰冻圈特别报告》(2019 年)，第四章。

<sup>32</sup> 政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性—第二工作组对政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的贡献》(剑桥大学出版社，“决策者摘要”，第 B.4.5 段。

<sup>33</sup> 政府间气候变化专门委员会，《气候变化中的海洋和冰冻圈特别报告》，第四章。

<sup>34</sup> Teitiota 诉新西兰案(CCPR/C/127/D/2728/2016)，第 9.11 段。

<sup>35</sup> Billy 等人诉澳大利亚案。

<sup>36</sup> 政府间气候变化专门委员会，《气候变化与土地特别报告》，第三章。

<sup>37</sup> Amirhossein Hassini, Adisa Azapagic and Nima Shokri, “Global predictions of primary soil salinization under changing climate in the 21st century”, *Nature Communications*, vol. 12 (2021).

<sup>38</sup> 威尔风险投资公司提交的材料。

<sup>39</sup> 地球正义提交的材料。

新兴经济体的覆盖率远低于 10%。<sup>40</sup> 气候变化正在引发可保性危机，保险公司提高保费，或者在某些情况下拒绝为高风险地区财产提供保险。<sup>41</sup>

21. 灾后重建往往与“重建得更好”背道而驰，通常有利于精英阶层的利益并促进私有化或土地掠夺。在美国，飓风过后，房东以改造和重建为幌子驱逐租户，在重建工作结束后提高租金以吸引更富裕的租户。<sup>42</sup> 在哥伦比亚的普罗维登西亚岛和圣卡塔利娜岛，重建工作被推迟，最终也没有适当体现文化适宜性，因为没有考虑到莱萨尔人的期望和建议，其他利益和愿景占了上风。<sup>43</sup>

22. 未能及时采取适当的适应措施，可构成对住房权的侵犯，边缘化群体和社区面临风险时往往就是这种情况。然而，如果不是从符合权利、整体和长期的视角来设计这些行动，则这些行动可能会增加气候相关不利影响的风险，锁定、增加或转移脆弱性，或固化现有的不平等，<sup>44</sup> 也被称为适应不良。令人关切的是，一些国家采取的措施造成了不必要的流离失所和强迫驱逐，而对受影响者而言，没有适当的协商、参与或程序公正。<sup>45</sup> 2021 年，居住在巴基斯坦卡拉奇两条狭窄水道沿线的近 10 万人面临强制搬迁和房屋拆除，这是降低气候引发的洪水风险项目的部分举措。<sup>46</sup>

23. “气候绅士化”一词指的是地理位置、工程弹性、甚至对弹性或能源效率的公共投资等因素可能如何影响房地产的适销性和估值，从而降低住房的可负担性。<sup>47</sup> 小海地是迈阿密的一个街区，大约有 30,000 名居民，其中 75% 是黑人或非裔美国人，47% 生活在贫困中，由于该地区海拔较高，对洪水和海平面上升形成一种相对保护，是佛罗里达州南部绅士化最快的街区之一。<sup>48</sup>

24. 目前正在就“有管理的撤退”进行政策辩论，“有管理的撤退”是指将搬迁或重新安置作为气候适应的一种形式。<sup>49</sup> 一些国家已经采取积极的搬迁措施，以帮助那些可能因气候而迁移的人。只有在风险区维持人类住区不可持续的情况下，才应授权进行重新安置和搬迁。此外，这种重大行动应仔细规划，与受影响社区和接收社区充分协商并让他们参与其中，以避免负面影响和由此产生的侵犯人权行为。<sup>50</sup> 然而，如果居民主动提出搬迁，国家应支持和推动此过程，以确保搬迁促进气候抗御力，并确保住房权始终得到保护。2019 年 9 月飓风多利安袭

<sup>40</sup> 联合国减少灾害风险办公室，《2022 年减少灾害风险全球评估报告》，第 32-34 页。

<sup>41</sup> 新西兰以及加拿大联邦住房倡议组织提交的材料。

<sup>42</sup> 地球正义提交的材料。

<sup>43</sup> 第 COL 11/2021 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

<sup>44</sup> 政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性》，“决策者摘要”，第 C.4 段。

<sup>45</sup> 国际居民联盟提交的材料，其中载有国际迫迁法庭审议各国因气候变化而迫迁问题时提出的建议。另见 A/73/310/Rev.1，第 97 段。

<sup>46</sup> 第 PAK 6/2021 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26501>。

<sup>47</sup> Jesse M. Keenan, Thomas Hill and Anurag Gumber, “Climate gentrification: from theory to empiricism in Miami-Dade County, Florida”, *Environmental Research Letters*, vol. 13 (2018).

<sup>48</sup> 地球正义提交的材料。

<sup>49</sup> A/77/189.

<sup>50</sup> 菲律宾人权委员会提交的材料。另见 A/HRC/43/43，第 72 段，A/64/255，第 74 段及其后各段；以及 A/73/310/Rev.1。

击巴哈马后，当局用推土机推平了非正规住区的残余部分，称这些住区建在了高风险地面上。这里的居民主要是海地少数民族或移民，甚至没有机会收拾他们的物品，他们努力重建家园，但当局威胁会进一步拆毁重建的房屋。<sup>51</sup>

25. 气候减缓措施不能导致“绿色掠夺”，即在全球气候变化减缓政策的刺激下占用土地。<sup>52</sup> 例如，与巨型水坝、生物燃料原料种植、用于电池和太阳能电池板的锂矿开采有关的项目使当地社区流离失所，导致失去住房，而且往往没有充分的事先协商、补救或赔偿。碳清除和“抵消”作为一种气候减缓办法是不可持续的，因为国家自主贡献中预计的生物碳清除承诺将需要近 12 亿公顷土地，相当于目前全球的耕地面积。<sup>53</sup> 这些措施不能取代防止化石燃料排放的措施，甚至可能加剧或延续少数族裔和土著人民面临的边缘化和不平等。<sup>54</sup> 在气候减缓方案下实施的项目，如减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量(REDD+)，在许多情况下导致森林社区流离失所，严重限制他们的生计，因为此类项目缺乏对传统土地保有权的承认，也没有让社区参与此类项目的设计和实施。<sup>55</sup> 在泰国，森林社区被定为“森林破坏者”，根据政府气候变化减缓行动中的森林养护政策和立法，在未经协商和不提供替代土地和住房的情况下，对他们发出了强制驱逐令。<sup>56</sup> 在印度，在《森林权利法》执行不力的情况下，数百万人(主要是森林居民)因自然保护主张而面临被强制驱逐的风险。<sup>57</sup>

#### D. 边缘化群体和个人

26. 由于地理位置、贫穷、年龄、社会性别、生理性别、残疾、移民身份、宗教、种族或文化或族裔背景而面临边缘化风险的人最容易受到气候变化对住房的影响。<sup>58</sup> 无家可归者往往生活在易受洪水、飓风和旋风、风暴潮、泥石流、地震和海啸影响的地区，<sup>59</sup> 如果他们无法找到住所，就会首当其冲承受这些影响。非正规住区约有 10 亿居民，包括 3.5 亿至 5 亿儿童，<sup>60</sup> 通常生活条件不佳，构成对其适当住房权和其他人权的普遍侵犯，<sup>61</sup> 他们特别容易受到气候影响。<sup>62</sup>

<sup>51</sup> 见 BHS 2/2021，可查阅

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26398>.

<sup>52</sup> 见 <https://www.uni-bielefeld.de/einrichtungen/cias/publikationen/wiki/g/green-grabbing.xml>.

<sup>53</sup> Kate Dooley and others, *The Land Gap Report 2022*.

<sup>54</sup> 见 A/77/226。

<sup>55</sup> 见 A/HRC/36/46、E/C.19/2013/7 以及 Julia Dehm, *Reconsidering REDD+: Authority, Power and Law in the Green Economy* (Cambridge University Press, 2021)。

<sup>56</sup> 见第 THA 3/2022 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

<sup>57</sup> 见第 IND 13/2019 号来文，可查阅

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24665>。

<sup>58</sup> 见政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性》，“决策者摘要”；以及 Kimberley Thomas and others, “Explaining differentiated vulnerability to climate change: a social science review”, *WIREs Climate Change*, vol. 10, No. 2 (March 2019)。

<sup>59</sup> A/HRC/43/43，第 70 段。

<sup>60</sup> 人类生境、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国儿童基金会(儿基会)。儿童、城市和住房：权利和优先事项(2022 年 5 月)。

<sup>61</sup> 见 A/73/310/Rev.1。

<sup>62</sup> UN-Habitat, *Pro-Poor Climate Action in Informal Settlements* (2018)。

27. 联合国儿童基金会(儿基会)估计, 约有 10 亿儿童(几乎占世界儿童的一半)生活在气候变化影响“风险极高”的国家, 并记录了气候危机也是住房和儿童权利的综合危机。<sup>63</sup> 妇女和女童更有可能在住房权方面没有保障, 更容易受到歧视, 并担心在庇护所受到骚扰和暴力, 因此她们在气候事件期间也面临特别的风险。同样, 男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者和多元性别者过度面临住房不足和无家可归的问题。<sup>64</sup> 在发生与气候变化有关的紧急情况和流离失所时, 她们更难获得安全的环境, 因此更容易遭受性别暴力和骚扰。<sup>65</sup> 老年人和残疾人离开受影响地区的能力较弱, 在获得住所和安全空间方面面临更多障碍,<sup>66</sup> 年龄歧视和健全主义可能加重这种障碍。<sup>67</sup> 与许多慢性病患者一样, 他们特别容易受到极热和极寒的影响。

28. 种族和族裔少数群体、<sup>68</sup> 移民、<sup>69</sup> 难民和境内流离失所者<sup>70</sup> 更频繁地被隔离并被限制在易受气候影响的土地和住房内。特别是, 无证移民很有可能被拒绝进入紧急庇护所, 而且由于担心被拘留和驱逐出境, 很可能会避免寻求安全空间或紧急支助。

29. 被拘留者, 包括被移民拘留者, 极易受到气候变化和气候相关事件的影响。一个鲜明的例子是, 在疏散期间, 被拘留者被留在齐颈深的洪水中, 自生自灭, 没人管他们。<sup>71</sup> 土著人民<sup>72</sup> 和农民通常依靠土地生活, 依赖于生态系统, 而生态系统又严重受气候影响。由于气候减缓 and 环境保护方案, 如 REDD+、水电或大型风能项目或生物燃料种植园, 他们还面临更大的被驱逐和流离失所风险。<sup>73</sup>

30. 边缘化群体和个人往往被排除在气候适应行动之外, 更有可能受到气候减缓和(不良)适应的负面影响, 更容易承受气候事件的后果, 受益于救济和重建的可能性更小。为了尽量减少他们面临的风险, 政策必须契合他们的具体需求, 实施保障措施, 与边缘化群体协商, 并让他们参与各级气候行动的决策、实施、监测和评估。

31. 如果各国不采取有针对性的措施防止气候危机蔓延到住房危机, 气候危机有可能进一步加深社会空间隔离、住房歧视和住房排斥, 反之亦然。各国需要解决

<sup>63</sup> UNICEF, *The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index* (2021).

<sup>64</sup> 国际男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者协会亚洲分会提交的材料。

<sup>65</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/05/forcibly-displaced-lgbt-persons-face-major-challenges-search-safe-haven>.

<sup>66</sup> 见 A/HRC/44/30。另见 A/72/128, 第 30-32 段。

<sup>67</sup> 见 A/HRC/47/46。

<sup>68</sup> 地球正义、人类生境国际(尼泊尔)和妇女法律中心(南非)提交的材料。

<sup>69</sup> A/77/189, 第 34 段。

<sup>70</sup> 见 A/75/207。

<sup>71</sup> 见 <https://www.aclu.org/other/prison-conditions-and-prisoner-abuse-after-katrina#:~:text=The%20prisoners%20spent%20days%20without,action%20lawsuit%20over%20prison%20conditions>.

<sup>72</sup> 见 A/HRC/36/46。

<sup>73</sup> 见 A/HRC/36/46 和 E/C.19/2013/7。

住房排斥和歧视问题，以确保每个人都能抵御气候危机，不让任何人掉队。另一方面，如果国际社会不能解决气候危机，就会引发和加深全球范围的住房和流离失所危机，而这一危机可能无法控制。

#### 四. 住房是造成气候危机的一个因素

32. 住房建造、管理和拆除的所有阶段都对环境有影响：这些过程消耗资源(土地、水、能源和建筑材料)并产生温室气体排放。2020 年，建筑物的使用和建造至少占能源相关二氧化碳排放量的 37%。<sup>74</sup>

##### A. 烹饪、供暖、制冷和照明的能源消耗

33. 住房部门是造成气候变化的一个主要因素，主要原因是与供暖、制冷和照明以及电器运行有关的直接和间接排放。2019 年，建筑物运营产生的二氧化碳排放量增至 100 亿吨，约占全球能源相关二氧化碳排放量的 28%。在发达国家，建筑物消耗 70% 以上的发电量和 40% 的初级能源，占燃烧产生二氧化碳排放量的 40%。<sup>75</sup>

34. 节能住宅是指那些在供暖、制冷和电器运行方面使用较少能源的住宅。目前，按照现行建筑标准，欧盟约 75% 的建筑存量能源效率低下。<sup>76</sup> 全球对电器的需求不断增长：国际能源机构预计到 2030 年将增加 6.5 亿台空调，到 2050 年将增加 20 亿台。<sup>77</sup> 严重依赖化石燃料来满足能源需求，包括烹饪、供暖、制冷、照明、热水和电器运行，增加了排放量，同时也造成危险的空气污染。在美国，大多数建筑物依靠化石燃料为热水器和熔炉等电热设备供电，美国住宅和商业楼宇三分之二以上的温室气体排放来自化石燃料燃烧。<sup>78</sup>

##### B. 建筑和建筑材料

35. 建筑材料生命周期的每一个阶段，包括开采或收获、制造、运输、建造和拆除，都依赖能源，并产生温室气体排放。2020 年，建筑排放占全球能源相关二氧化碳排放总量的 10%。<sup>79</sup> 钢铁、水泥砖和未经认证的木材等材料的碳足迹很大。水泥生产排放的温室气体约占全球排放量的 7%，钢铁生产约占此类排放量的 7% 至 9%。要实现建筑物净零隐含碳，就需要降低对材料的需求，改用低碳材

<sup>74</sup> UNEP, *2021 Global Status Report for Buildings and Construction*, p. 15.

<sup>75</sup> Economic Commission for Europe (ECE), *#Housing2030: Effective Policies for Affordable Housing in the UNECE Region* (Geneva, 2021), p. 133.

<sup>76</sup> Faidra Filippidou and Juan Pablo Jiménez Navarro, *Achieving the Cost-Effective Energy Transformation of Europe's Buildings* (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019).

<sup>77</sup> International Energy Agency, *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector* (2021), p. 141.

<sup>78</sup> 地球正义提交的材料。

<sup>79</sup> UNEP, *2021 Global Status Report for Buildings and Construction*, p. 41.

料，最大限度地提高制造业的能源效率，实现建筑材料的再利用和再循环，并重新评估传统技术和材料。<sup>80</sup>

### C. 人均居住面积增加

36. 人均居住面积的增加导致温室气体排放增加，因为需要更多土地和材料用于建造房屋，需要更多能源用于供暖和制冷。2015 年至 2020 年，建筑物总建筑面积增加了近 10%，从 2240 亿平方米增加到 2460 亿平方米。预计到 2060 年，全球建筑部门的建筑面积将翻一番(增加 2300 亿平方米)，预计其中大部分增长将发生在亚洲和非洲。<sup>81</sup> 然而，不同国家的平均住房面积存在巨大差异。

37. 人均住房面积增加是因为住房面积增加以及家庭规模减小，特别是在发达国家。一般而言，由于家庭成员共享生活空间和资源，家庭户规模越大，人均温室气体排放量越少。据预测，全球平均家庭户规模将从 4.0 人(1990 年)下降到 2030 年的 2.5-3.0 人，再下降到 2050 年的 2.0-2.8 人，预计到 2030 年单人家庭将成为最普遍的家庭。<sup>82</sup> 研究表明，1995 年至 2015 年期间家庭户规模的变化导致多排放了约 113 亿吨二氧化碳当量。<sup>83</sup> 全球化以及西方住房模式的强制推行不利于发展适合当地文化和地方特色的更加本地化的住房解决方案。

### D. 污染物排放

38. 家庭产生的废物占全球温室气体排放量(甲烷、二氧化碳和一氧化二氮)的 5%。目前，在大多数发展中国家，收集的废物中 50% 以上没有得到妥善管理，而是被公开焚烧或倾倒在垃圾填埋场。<sup>84</sup> 因此，改进废物管理服务也具有减缓气候变化的潜力。

### E. 城市无序扩张、毁林和土壤封闭

39. 基础设施发展和城市化是毁林、生态系统转换和土地退化的驱动因素。自 1975 年以来，城市中心和周边郊区扩大了 2.5 倍，但区域差异很大。城市扩张正在造成景观破碎化，并对森林资源和土地使用产生影响，而沿海开发正在导致红树林大量丧失。<sup>85</sup> 由此造成土壤封闭，植被缺乏，沥青和混凝土取代了绿地，这会助长城市热岛效应，导致城市整体气温上升。

<sup>80</sup> Global Alliance for Buildings and Construction, UNEP and International Energy Agency, *GlobalABC Roadmap for Buildings and Construction 2020–2050* (Paris, 2020), p. 68.

<sup>81</sup> UNEP, *2021 Global Status Report for Buildings and Construction*, pp. 13 and 29.

<sup>82</sup> Diana Ivanova and Milena Büchs, “Implications of shrinking household sizes for meeting the 1.5°C climate targets”, *Ecological Economics*, vol. 202 (2022).

<sup>83</sup> 同上。

<sup>84</sup> Meenu Gautam and Madhoolika Agrawal, “Greenhouse gas emissions from municipal solid waste management: a review of global scenario”, in *Carbon Footprint Case Studies: Municipal Solid Waste Management, Sustainable Road Transport and Carbon Sequestration*, Subramanian Senthilkannan Muthu ed. (Singapore, Springer, 2021).

<sup>85</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, chap. 7.

40. 此外，城市人口的增长和城市无序扩张促使城市交通需求增长，机动车辆相应增加，导致能源消耗和排放增多。分散孤立、地广人稀的生活环境通常更耗能，人们更加依赖以化石燃料为动力的交通运输，而规划更紧凑的社区，住所离学校、工作地点和服务地点很近，可以减少对交通的这种依赖。<sup>86</sup> 交通运输是造成全球温室气体排放的一个重大原因，而且日益重大，2019 年占全球能源相关二氧化碳排放量的 23%。交通运输排放主要来自公路车辆(70%)，其次是航空(12%)、航运(11%)和铁路(1%)。<sup>87</sup>

## 五. 实现人人享有公正、基于人权、具有气候抗御力和碳中和的住房

41. 履行上述气候和人权义务，需要立即大幅减少全球建筑业的排放量。如果制定明确而雄心勃勃的政策，促进被动式设计、材料效率、低碳材料、高效的建筑围护结构措施、高效照明和电器以及更好的废物管理，就有可能实现建筑物净零运营碳排放和隐含碳排放。<sup>88</sup> 同时，需要大幅增加全球住房存量，以确保人人有适当住房。在本报告中，特别报告员确定了为实现人人享有公正、基于人权、具有气候抗御力和碳中和的住房的若干途径。

42. 在气候变化背景下实现住房权要求各国加紧努力，提高家庭能源效率。为了到 2050 年实现净零排放，发达国家(1,000 万套住房)的每年改造率需要提高到 2.5%，发展中国家(2,000 万套住房)需要提高到 2%。<sup>89</sup> 虽然对建筑物的能源效率进行了大量投资，但这种投资的增长主要来自少数欧洲国家。<sup>90</sup> 目前，能源效率低下，加上能源价格和需求不断上涨，正在给低收入家庭造成经济压力并加剧能源贫困。同样，能源效率标准和改造也会对住房可负担性(特别是租金可负担性)产生负面影响。<sup>91</sup> 必须明确承认这些风险，方案的设计必须包含对租房者的保护，不损害住房的可负担性和安全性，并积极主动地解决能源贫穷问题。<sup>92</sup> 租金管制对于打击绿色绅士化至关重要。也可以通过租户保护条例，要求在综合性开发项目中建造经济适用房，并将改造贷款与未来的能源节约挂钩，来防止建筑物改造或绿色建筑要求导致成本增加。<sup>93</sup> 面对日益增长的对更“绿色环保”

<sup>86</sup> ECE, #Housing2030, p. 139.

<sup>87</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, chap. 10.

<sup>88</sup> Global Alliance for Buildings and Construction, UNEP and International Energy Agency, *GlobalABC Roadmap*.

<sup>89</sup> International Energy Agency, *Net Zero by 2050*, p. 143.

<sup>90</sup> UNEP, *2021 Global Status Report for Buildings and Construction*, p. 12.

<sup>91</sup> European Federation of National Organisations Working with the Homeless, *Renovation: Staying on Top of the Wave – Avoiding Social Risks and Ensuring the Benefits* (2020);以及 Witten 租户联盟提交的材料。

<sup>92</sup> ECE, #Housing2030, p. 139; and European Federation of National Organisations Working with the Homeless, *Renovation: Staying on Top of the Wave*.

<sup>93</sup> Institute for Human Rights and Business, *Better Building(s): Financing Human Rights-Based Decarbonisation in Europe's Built Environment* (2021), p. 25.

或可持续住宅的需求，房地产行业采取欺骗性营销的形式进行“漂绿”，各国应注意防止这种行为。<sup>94</sup>

43. 采取措施使家庭电气化，不再使用化石燃料或木材烹饪、烧水和控制温度，可以大幅减少住房部门的温室气体排放，同时采取政策，促进使用高效和低排放的照明、电器和设备系统。国际能源署在其净零方案中设想，未来供暖将几乎不再使用天然气、煤炭和石油作为燃料，高效电热泵将成为空间供暖的主要技术，生物能源锅炉、太阳能热系统、区域供暖、低碳气体和氢燃料电池都将发挥作用。<sup>95</sup> 鉴于 7.5 亿人(总人口的十分之一)仍然用不上电，主要是在撒哈拉以南非洲，<sup>96</sup> 家庭电气化需要伴随对绿色能源的投资，特别是在非洲。

44. 三分之二的国家没有强制性建筑法规或标准，没有规定新建筑的最低能源性能或要求。需要有适合当地情况的建筑物和施工全生命周期评估和脱碳战略，让正规和非正规部门参与其中，也需要就这些战略或法规进行有效宣传，并予以实施和执行。这些可能包括优化建筑物外壳(建筑物的外部元素、地基、墙壁、屋顶、窗户、门和地板)、被动式设计、外部遮阳、反射表面、绝缘、热窗和太阳能窗、日光和其他设计工具。<sup>97</sup>

45. 在发展中国家，大部分减缓潜力来自新建筑，而在发达国家，大部分减缓潜力来自对现有建筑的改造。<sup>98</sup> 发达国家尤其需要消除将建造新房作为绝对理想的做法，并对现有的住房存量进行全面盘点，以便：安全地修复废弃的建筑物并将其用作生活空间；翻新和改造旧建筑物；将度假屋用作主要居住地；以及将私人投资者和金融机构仅用于积累财富的崭新空房子作为真正的住宅。

46. 虽然在水泥和钢铁等主要建筑构件中实现净零隐含碳方面存在重大的政策挑战，<sup>99</sup> 但人们对可持续材料越来越感兴趣，如麻凝土、木材、粘土和稻草或回收材料，也越来越关注减少建筑过程中的能源使用(如通过预制构件)以及使用智能技术和传统的低碳技术。<sup>100</sup> 土著人民住房的传统设计和结构，以及更可持续材料的使用，可以指导开发更具气候抗御力和碳中和的住房。<sup>101</sup>

47. 最后，除了改造现有社会住房外，还需要增加对新的碳中和、具有气候抗御力社会住房的投资。在美国，学者和住房活动人士呼吁在 10 年内新建 1200 万套

<sup>94</sup> Farzana Quoquab, Rames Sivadasan and Jihad Mohammad, ““Do they mean what they say?” Measuring greenwash in the sustainable property development sector”, *Asia Pacific Journal of Marketing and Logistics*, vol. 34, No. 4 (2022).

<sup>95</sup> International Energy Agency, *Net Zero by 2050*, p. 145.

<sup>96</sup> [A/77/284](#), 第 15 段。

<sup>97</sup> Global Alliance for Buildings and Construction, UNEP and International Energy Agency, *GlobalABC Roadmap*, pp. 31 and 36.

<sup>98</sup> 政府间气候变化专门委员会, 《气候变化 2022: 减缓气候变化》。

<sup>99</sup> Global Alliance for Buildings and Construction, UNEP and International Energy Agency, *GlobalABC Roadmap*, p. 68.

<sup>100</sup> Witten 租户联盟提交的材料。

<sup>101</sup> 人类生境(印度尼西亚)提交的材料。

碳中和公共住房。<sup>102</sup> 在欧洲，估计到 2050 年之前，仅改造社会住房部门每年就需要额外投入 130 亿欧元。<sup>103</sup>

48. 需要在国家和地方两级进行系统性和综合性的城乡规划，充分整合气候变化、减少灾害风险、服务地点和基础设施、交通规划、绿色空间、植被、减少热岛效应、水和废物管理、净零建筑规范和抗御力，特别是与非正式城市有关的规划。不同于通常情况下由开发商经济利益驱动的规划决定，基于权利的规划方法确保社区能够参与，特别是边缘化社区，并确保居民发挥集体力量塑造城市的未来。城市规划需要纳入风险评估、测绘和复原力规划，以确保建筑物能够承受不断变化的天气条件，并尽量减少气候引发的极端天气事件后重建和维修的需要。<sup>104</sup> 加强城市非正规住区和农村社区的保有权保障，包括传统土地保有权保障，可使社会更好地抵御气候引发的事件的影响。需要立即采取行动，因为人类住区的设计和建造方式将使未来几十年内能源使用和温室气体排放的模式固定化。<sup>105</sup>

49. 集约化利用土地并提供较少依赖汽车的交通基础设施可将交通运输相关排放减少 25%。<sup>106</sup> 世界各地许多城市都制定了成为“10 分钟、15 分钟或 20 分钟城市/街区”的目标，以促进更积极的交通形式并减少排放。<sup>107</sup> 巴黎正在投资 2.5 亿欧元，通过其“2021-2026 年骑行计划”(Plan Velo: Act 2)增建 130 公里自行车安全通道，使这座城市完全适合骑自行车。<sup>108</sup> 据报 2022 年 6 月至 8 月，德国推行 9 欧元交通月票，乘客每月只需花 9 欧元就可乘坐所有公共汽车、有轨电车、地铁和地区列车(交通票价降幅高达 90%)，该举措减少了 180 万吨二氧化碳排放，<sup>109</sup> 也有助于减少社会隔离。

50. 基于权利的转型需要决策透明，与受影响的个人和社区协商并让他们参与，不歧视以及问责机制。<sup>110</sup> 需要建立具体机制，确保租户参与住房决策，包括通过租户联盟或其他协会集体参与住房决策，并让居住在非正规住房中的人参与进来。面临边缘化风险的人可以在促进气候公正方面发挥重要作用，需要他们的视角、知识和生活经验为气候和住房决策提供信息。<sup>111</sup> 在制定脱碳战略时，应考

<sup>102</sup> Daniel Aldana Cohen, “A Green New Deal for Housing”, in *The Green New Deal and the Future of Work*, Craig Calhoun and Benjamin Y. Fong, eds. (Columbia University Press, 2022).

<sup>103</sup> European Federation of National Organisations Working with the Homeless, “Social ambition, the must for climate transition”, position paper, January 2022.

<sup>104</sup> Global Alliance for Buildings and Construction, UNEP and International Energy Agency, *GlobalABC Roadmap*, pp. 22 and 77.

<sup>105</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, chap. 8.

<sup>106</sup> 同上，第 10 段。

<sup>107</sup> T.M Logan and others, “The x-minute city: measuring the 10, 15, 20-minute city and an evaluation of its use for sustainable urban design”, *Cities*, vol. 131 (2022); and C40 Mayors’ Agenda for a Green and Just Recovery.

<sup>108</sup> 见 <https://www.weforum.org/agenda/2021/10/paris-plans-completely-cyclable-by-2026/>.

<sup>109</sup> “Germany’s cheap summer train fares prevented 1.8 million tons of carbon pollution”, *Yale Environment 360*, 31 August 2022.

<sup>110</sup> Institute for Human Rights and Business, *Dignity by Design: Human Rights and the Built Environment Lifecycle* (2019).

<sup>111</sup> A/HRC/50/57, 第 32 段。

虑到无家可归问题，并将住房权利团体纳入其中。确保尊重国际劳工标准以及住房和建筑部门工人的权利，这必须成为向碳中和、具有气候抗御力住房转型的一个组成部分。<sup>112</sup> 尽管土著人民被边缘化，但他们一直站在争取气候公正的最前列，土著传统知识体系是减缓和适应气候变化的重要资源，包括用于开发更具气候抗御力和碳中和的住房。

51. 各国需要确保住房战略、气候变化相关计划和其他相关政策之间的协调和一致，包括与绿色转型、减少贫困、环境保护、可持续发展和清洁能源有关的政策。专门保障住房权不受歧视的立法以及与气候和可持续性有关的措施和义务，例如巴塞罗那《2016-2025 年住房权计划》中的措施和义务，<sup>113</sup> 可有助于确保公正转型。

52. 各国需要加强保障措施和监督，防止住房部门的“漂绿”行为，因为住房部门的实体可能会谎报建筑物的能效或施工期间的碳排放水平。

53. 2019 年的一项分析显示，在提交的 164 份国家自主贡献中，有 113 份直接或间接纳入了城市考虑因素。<sup>114</sup> 2020 年，136 个国家在其国家自主贡献中提到建筑减排。<sup>115</sup>

54. 鉴于城市和农村地区的人们都容易受到与气候有关的影响，必须支持各国在制定和执行国家适应计划时有效解决人类住区问题。<sup>116</sup> 然而，在提交此类计划的 39 个国家中，只有 15 个国家制定了住房领域更详细的措施。

55. 气候计划(特别是国家层面的气候计划)中关于住房影响和机会的交叉引用有限，很少纳入人权视角。<sup>117</sup> C40 网络的一些成员城市制定的气候行动计划可作为实例，说明如何将住房问题具体纳入减缓和适应战略。<sup>118</sup>

56. 需要采取整体政策，确保脱碳不会加剧住房负担不起和无家可归现象，并确保人人享有转型的惠益。住房部门绿色转型的成本必须由公共当局、纳税人、房主和租户或其他受影响的利益集团公平分担。<sup>119</sup> 措施实例包括：在欧盟，有人提议设立一个社会气候基金，以应对“减碳 55”(Fit for 55)一揽子脱碳计划可能产生的社会影响；<sup>120</sup> 在美国，“公正 40”全政府项目旨在确保联邦对气候和清

<sup>112</sup> 见 International Labour Organization, *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all* (2015);以及 Institute for Human Rights and Business, *Dignity by Design*。

<sup>113</sup> 见 <https://www.habitatge.barcelona/en/strategy/right-to-housing-plan>。

<sup>114</sup> UN-Habitat, *Sustainable Urbanization in the Paris Agreement* (Nairobi, 2017), p. IX.

<sup>115</sup> UNEP, *2021 Global Status Report for Buildings and Construction*, pp. 12–13.

<sup>116</sup> 见 UN-Habitat, *Addressing Urban and Human Settlement Issues in National Adaptation Plans: A Supplement to the UNFCCC Technical Guidelines on the National Adaptation Plan Process* (2018)。

<sup>117</sup> 人权与企业研究所提交的材料。

<sup>118</sup> 见 [https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Mapped-Cities-with-a-climate-action-plan?language=en\\_US](https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Mapped-Cities-with-a-climate-action-plan?language=en_US)。

<sup>119</sup> Institute for Human Rights and Business, *Better Building(s)*。

<sup>120</sup> 见 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>。

清洁能源投资的总体收益中至少有 40% 流向弱势社区；<sup>121</sup> 在哥伦比亚的净零碳建筑路线图中，首要任务是帮助城市和农村地区能源匮乏的弱势社区；<sup>122</sup> 旨在减少制冷需求的《印度制冷行动计划》对低收入群体住房有具体规定。<sup>123</sup> 在荷兰，Energisprong 方案通过节省能源账单为改造社会住房的投资提供资金，确保不给租户增加任何净成本。<sup>124</sup> 发展包容性和再分配模式，如住房社区或合作社，可以为边缘化群体提供可持续、负担得起和包容性的住房。

57. 2010 年，各国在《联合国气候变化框架公约》下设立了绿色气候基金，作为财务机制的一个运营实体，协助发展中国家采取适应和减缓做法应对气候变化。2010 年承诺在 2020 年之前每年筹集 1000 亿美元以满足发展中国家的需求，<sup>125</sup> 该承诺没有实现。在现有机制中，在地方一级提供资金方面存在着相当长的拖延和障碍。有必要建立简化、高效的机制，为住房部门的减缓和适应干预措施提供国际资金，使地方行为体，包括城市、国家以下各级政府、住房提供者、住房合作社和居民协会能够利用这些机制。此外，根据国际劳工组织和人权与极端贫困问题特别报告员的建议，设立一个全球社会保护基金，可以为受气候影响的人维持最低的社会保障。<sup>126</sup>

58. 为实现向人人享有符合权利、具有气候抗御力和碳中和的住房的公正转型提供资金是可能的；现在缺乏的是政治意愿。与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员指出，通过以下措施每年可为实现可持续发展目标筹集 7 万亿美元：征收全球财富税，改变对环境有害的补贴的用途，征收全球碳税，减少逃税和避税，气候行动特别提款权，债务减免，以及履行官方发展援助承诺。<sup>127</sup>

59. 以人权为基础向人人享有具有气候抗御力和碳中和的住房转型，需要对造成气候危机负有最大责任的人就气候对住房造成的影响采取补救措施并给予赔偿。在累计温室气体排放量中，全球北方国家的排放量所占比例过大，一些分析显示，它们对历史超额排放量的 92% 负有责任。<sup>128</sup> 存在“极端的碳不平等”，1990 年至 2015 年间，全球最富有的 1% 人口的排放量是人类最贫穷的一半人口的排放量的两倍。<sup>129</sup> 自工业革命以来，全球温室气体排放量的约 63% 可归咎于 90

<sup>121</sup> 见 <https://www.thejustice40.com/>.

<sup>122</sup> 见 [https://drive.google.com/file/d/1m\\_IxAjLhtGxdh0k-YAMNCpI29vMc0kk4/view](https://drive.google.com/file/d/1m_IxAjLhtGxdh0k-YAMNCpI29vMc0kk4/view).

<sup>123</sup> 印度国家人权委员会提交的材料。

<sup>124</sup> 欧洲无家可归者协同组织联合会提交的材料。

<sup>125</sup> 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议，第 2/CP.15 号决定，第 8 段。另见 <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report>.

<sup>126</sup> 见 A/HRC/47/36。

<sup>127</sup> 见 A/77/284。

<sup>128</sup> Jason Hickel, “Quantifying national responsibility for climate breakdown: an equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary”, *The Lancet Planetary Health*, vol. 4 (September 2020).

<sup>129</sup> Tim Gore, “Confronting carbon inequality: putting climate justice at the heart of the COVID-19 recovery” (Oxfam International, 2020).

个碳排放大户。<sup>130</sup> 需要开展进一步研究，以记录私募股权和房地产金融通过过度建设助长气候危机的责任，以此作为问责机制的基础。

60. 据估计，发展中国家在 2030 年将面临气候变化造成的 2,900 亿至 5,800 亿美元经济损失，此外还有非经济损失，一些预测显示，到 2050 年非经济损失可能达到 1.7 万亿美元。<sup>131</sup> 化石燃料行业在 2000 年至 2019 年期间获得的超额利润是 55 个最易受气候影响国家因气候造成的经济损失的近 60 倍。<sup>132</sup> 因此，“建立公平、灵活和负责的机制，处理现在和将来与气候变化有关的损失和损害，是气候公正的当务之急”。<sup>133</sup>

61. 特别报告员原则上欢迎《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议决定设立一个应对损失和损害的基金，<sup>134</sup> 从适当住房权角度而言，这是重要一步。然而，如何确保通过基金提供的援助真正惠及受影响的人员和社区，特别是那些因气候相关影响而房屋遭到损坏或毁坏的人，这个问题仍有待研究。特别报告员认为，这将需要公共控制机制以及民间社会大力参与基金的执行、管理和监督。

62. 目前，绝大多数气候融资不是以赠款形式提供，而是以贷款或非赠款工具的形式提供。<sup>135</sup> 此外，极端天气事件正在迫使本已负债累累的国家陷入更深的债务困境。需要暂停或取消偿还债务，特别是在极端气候事件之后，以确保各国必要的资源用于应急和重建。<sup>136</sup>

## 六. 结论和建议

63. 在适当住房权的框架下，各国义务最大限度地利用其现有资源，应对气候变化对住房的影响，减轻影响并避免可预见的损害。结合气候危机来看，这项权利的核心要素(保有权保障、服务可用性、可负担性、宜居性、可达性、适当的位置和文化适宜性)有了新的含义。特别报告员认为，现在应承认住房的可持续性应成为适当住房权的另一个核心要素，以确保对适当住房权的解释与享有清洁、健康和可持续环境的权利完全吻合。可持续性意味着，各国不应无休止地实现适当住房权，因为这将损害集体生存，从而损害住房权本身。可持续性要求减少住房自身的碳足迹，并确保住房抵御气候事件的能力。

<sup>130</sup> Richard Heede, “Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers: 1854–2010”, *Climatic Change*, vol. 122 (2014).

<sup>131</sup> Anil Markandya and Mikel González-Eguino, “Integrated assessment for identifying climate finance needs for loss and damage: a critical review”, in *Loss and Damage from Climate Change: Concepts, Methods and Policy Options*, Reinhard Mechler and others, eds. (Springer, 2018).

<sup>132</sup> Loss and Damage Collaboration, “The cost of delay: why finance to address loss and damage must be agreed at COP27” (October 2022).

<sup>133</sup> 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-11/2022-11-02-HC-Open-Letter-to-UNFCCC-COP27.pdf>.

<sup>134</sup> 见 <https://unfccc.int/documents/624440>.

<sup>135</sup> Oxfam International, “Climate finance shadow report 2020”.

<sup>136</sup> Tess Woolfenden and Sindra Sharma Khushal, “The debt and climate crises: why climate justice must include debt justice” (October 2022).

64. 极端天气事件和缓发事件对享有住房权有着重大和持久的影响。极端天气事件的频率和风险以及缓发事件的长期影响已经很明显。这些事件破坏和摧毁了住房，并使现有住房因条件的变化而变得不适当，推动了气候迁移，在某些情况下甚至可能需要社区永久搬迁。重建可能为纠正不平等现象和实现保有权保障、住房复原力和碳中和提供机会。重建工作不应对气候灾害受害者的住房权产生不利影响。国家有义务：

(a) 与受影响者协商并在其参与下，不断提高住房的气候抗御力和气候灾害防备能力。这就需要制定区域或地方战略，以摸底、查明、防范和减缓气候风险，并开展参与式社区规划工作，让弱势群体代表参与其中；

(b) 将非正规住区及其居民纳入任何气候适应规划；

(c) 在气候事件之后提供安全和适当的住所以及重建援助，包括提供资金、材料、设施和基础设施。在这方面，特别报告员希望重申前任务负责人提交的关于冲突后和灾后重建工作报告<sup>137</sup>和救灾工作报告<sup>138</sup>中所载建议；

(d) 在气候引发移民的情况下，与利益集团合作，确保在目的地采取符合权利、具有抗御力和持久的住房解决办法，包括保有权保障；

(e) 确保只有在无法避免的情况下，并且在风险区维持人类住区不可持续的情况下，才进行重新安置和搬迁。任何重新安置和搬迁都应在与受影响社区和接收社区充分协商和参与的情况下进行规划和实施，并应遵守《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》<sup>139</sup>以及其他适用的人权规范，例如《联合国土著人民权利宣言》。

65. 上述行动应以加强适当住房权的方式进行。由于适当住房权与参与权密切相关，各国义务确保在制定、执行、监测和评价任何与气候有关的行动和政策时，所有受影响者，包括边缘化群体，都能获取信息并参与其中。这将包括生活在非正规住区的人、无家可归者、残疾人、老年人、妇女、儿童、男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者和多元性别者、种族和族裔少数群体、土著人民、农民、渔民、移民、难民和境内流离失所者。各国还必须承认气候和住房权维护者发挥的宝贵作用，并根据《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》（《人权维护者宣言》）确保对他们的保护。

66. 各国必须确保所有气候减缓和适应项目都符合适当住房权，不会产生更多的不平等或导致气候绅士化、“绿色掠夺”、强制驱逐和社区任意迁移。国际机构和机制、捐助国和工商企业都有尽责义务，并应建立保障措施和申诉机制，以确保它们资助的减缓和适应项目不违反适当住房权或任何其他人权规范。

67. 各国应通过立法，不加歧视地保护、尊重和实现适当住房权。各国还应：

(a) 将适当住房权纳入国家气候行动计划、国家自主贡献和国家适应计划；

(b) 确保国家住房战略考虑到气候风险，并与气候政策协调一致。

<sup>137</sup> [A/HRC/16/42](#).

<sup>138</sup> [A/66/270](#).

<sup>139</sup> [A/HRC/4/18](#), 附件一。

68. 住房部门是造成气候变化的一个重要因素，仅通过能源消费和建筑就占全球与能源有关的二氧化碳排放量的 37%。人均居住面积的增加、污染物排放、毁林、荒漠化、生物多样性丧失和城市无序扩张，都进一步增加了排放量，对气候产生不利影响。鉴于世界人口不断增加，人人都需要住房，有必要确保住房的可持续性。

69. 与实现其他一些权利(如受教育权或法律面前人人平等的权利)相比，实现适足住房权，特别是如果继续延续许多高度发达国家的实现方式，会产生重大的气候影响。特别报告员认为，界定适当住房不仅应考虑人均最小住房面积，而且还应考虑人均最大住房面积。一些人对住房条件的进一步改善不应损害其他人和后代的适当住房权。

70. 人权义务和国际气候协定下的义务要求各国尽快实现向人人享有符合权利、具有气候抗御力和碳中和的住房的公正转型，包括采取以下措施：

(a) 加紧努力提高家庭的能源效率，例如通过能源效率标准，鼓励改造住房，使用高效率 and 低排放的照明、电器和设备系统，在家庭仍然依赖化石能源供暖、烹饪和满足其他需求的地方，扩大使用以环保方式生产的电力和其他绿色能源；

(b) 鼓励用现有住房存量更大程度地满足住房需求，允许采取以下措施：安全修复废弃建筑并将其用作居住空间，翻新和改造旧建筑物，以及通过适当的税收政策等办法，将空置和二手房用作主要居住场所。在后一种情况下，各国应落实解决住房金融化问题的建议，<sup>140</sup> 以确保住房部门的气候减缓；

(c) 在住房建设中，在主要建筑构件中推广使用负担得起且易于获得的净零隐含碳材料，以及木材、粘土和稻草等可再生材料或回收材料；

(d) 投资开发所有人都负担得起的新的碳中和、具有气候抗御力的社会住房；

(e) 确保城市规划政策整合气候变化、减少灾害风险、能源应对、土地使用、交通、服务地点和基础设施公平，并在这些工作中考虑到任何非正规住区及其居民。

71. 鉴于在许多国家，住房的主要责任由地方和区域政府承担，为了向人人享有符合权利、具有气候抗御力和碳中和的住房转型，各国必须确保地方和区域政府：

(a) 拥有足够的权力以及人力和财力资源，包括在地方层面建立人权、住房和气候变化领域的技术专长；

(b) 积极主动地开展参与式土地利用规划和城市规划，以避免固化现有的不平等或造成长期的气候风险；

(c) 有国家层面实体为执行气候减缓和适应政策提供充分的领导、协调和监督。

<sup>140</sup> 见 [A/HRC/34/51](#)。

72. 工商企业和非国家行为体应履行人权尽责义务，并对它们应负责的侵犯人权行为进行补救。具体而言，这需要：

- (a) 工商企业将适当住房权纳入企业、社会和治理政策；
- (b) 建筑和设计公司在设计时考虑到向具有气候抗御力和碳中和的住房转型的目标，并在可持续材料和工艺方面进行创新，同时特别关注边缘化群体的需求；
- (c) 建筑和工程公司在采购材料时考虑到气候影响，并考虑采用低碳施工流程和方法；
- (d) 投资者和开发商将投资从促进过度建设的短期利润最大化项目转移，积极支持具有气候抗御力和碳中和的住房；
- (e) 建筑物的所有者和管理者设法减少建筑物的运营碳排放。

73. 基于权利的方法需要采取整体和长期的视角，采取保障措施以防止损害，建立问责机制，提供有关决策过程的信息，确保受影响的个人和群体的参与和融入，确保不歧视，优先考虑最弱势群体的需求，同时促进共同惠益。<sup>141</sup>

74. 至关重要的是，要确保遏制建筑环境和住房部门碳排放的努力不会推高家庭的住房和能源成本，不会进一步扩大全球适当住房和经济适用房的短缺，也不会加剧现有的脆弱性和边缘化。确保公正转型时期住房可负担性的措施可包括：

- (a) 提供有针对性的财政支助，包括向低收入家庭和住在非正规住房中的人提供支助；
- (b) 由公共当局、纳税人、房主和租户或其他受影响的利益集团公平分担住房部门绿色转型的成本；
- (c) 通过设定租金上限，提供租户保护，要求在综合性建筑中提供一定比例真正的经济适用房，以及将改造贷款与未来的能源节约挂钩，来防止建筑物改造或绿色建筑要求导致住房成本增加；
- (d) 投资于负担得起的公共或社会住房。

75. 特别报告员呼吁国际社会：

- (a) 建立简化、高效的机制，为特别易受气候变化不利影响的发展中国家住房部门的减缓和适应干预措施提供国际资金援助；
- (b) 确保最近设立的损失和损害基金尽快获得资源并投入运作，有效地发放支助，包含公共控制机制和民间社会行为体的参与机制，并确保将支助真正送到那些因气候相关影响而房屋受损或无法居住的人手中；
- (c) 建立一个国际机制，以便让那些对造成气候危机负有最大责任的人就气候对住房造成的影响提供补救和赔偿；
- (d) 确定国家、私募股权和房地产金融实体因鼓励过度建设而产生的历史责任，并确保它们根据自身助长气候危机的责任程度，按比例参与任何补救和赔偿机制；

<sup>141</sup> Institute for Human Rights and Business, *Dignity by Design*, p. 22.

(e) 允许在极端气候事件发生后暂停或取消偿还债务，以便政府能够确保为那些房屋遭到损坏或毁坏的人进行重建，建设气候高效和具有抗御力的住房。

---