联合国 A

大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/7
4 February 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第十届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利，包括发展权

适足生活水准权所含适足住房权利以及在这方面不受歧视的权利问题

特别报告员拉克尔·罗尔尼克的报告*

* 迟交。

GE. 09-10631 (C) 040309 100309

内容提要

本报告是 2008 年 5 月 1 日就任的新的任务负责人拉克尔·罗尔尼克提交人权理事会的第一份报告。鉴于目前住房和金融部门的危机，特别报告员决定，本专题报告专门谈论特定经济、金融和住房政策和方针的后果，这些政策和方针在过去几十年中严重影响到适足住房权，并助成了目前的危机。

本报告第一章讨论了住房/抵押贷款和金融危机。第二章将危机与流行的经济、金融和住房政策方针及其对适足住房权的影响相联系。

在住房和不动产金融市场全球化及经济调整政策的范围内，城市对于低收入居民——以及越来越多的中等收入——群体而言已经变得不堪重负。在多数国家中，市场已经成为了调节机构，确定有关住房和土地的价格、地点和提供——以及租房价格——的基准，而国家在公共住房管理方面的作用普遍萎缩。这种情况加强了将住房视为纯商品和金融资产的观点，忽略了适足住房权的其他方面，不利地影响到人人享有所有各项人权。

特别报告员相信，这些呼声提供了一个机会，反思目前的住房制度，并采取一种基于人权的办法，对住房制度实施变革，使其能够持续，并能够为所有人提供适足的住房。她吁请理事会审议本报告所涉的各项问题，并提出了若干初步建议：住房的多面性应当得到承认；住房不应当被视为纯商品或金融资产。报告提出，仅靠市场无法为所有人提供适足的住房，在有些情况下，需要公共干预。

特别报告员主张采用基于人权的公共住房政策，这种政策支持通过各种手段获得适足的住房，包括通过私人住房贷款和基于所有权的住房制度的替代办法，以及通过发展新的金融机制和保有权安排。特别报告员还呼吁增加住房和公共住房建设方面的公共资金，以应对危机在人类住区和享有人权方面的影响。

目　录

	段　次	页　次
导　言	1 - 4	4
一、目前的住房、金融和经济危机	5 - 18	4
二、流行的经济和住房政策和方针及其对适足住房权的影响	19 - 73	9
A.　重新界定国家的作用	23 - 30	10
B.　结构调整	31 - 34	12
C.　住房自有作为唯一目标及其对其他住房选项的影响	35 - 42	13
D.　住房商品化	43 - 50	15
E.　住房自有融资	51 - 54	16
F.　授予土地和住房权	55 - 59	17
G.　获得住房方面的歧视	60 - 66	19
H.　保有权安全、驱逐和无家可归	67 - 73	21
三、结论和建议	74 - 91	22

导　言

1. 本报告根据人权理事会关于适足生活水准权所含适足住房问题的第 6/27 号决议提交人权理事会。

2. 新任适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员拉克尔·罗尔尼克于 2008 年 5 月 1 日就任。特别报告员在 2008 年 5 月和 6 月进行了广泛的磋商，并在 2008 年 7 月向大会提交了一份初步报告(A/63/275)，概述了她打算履行任务的办法。11 月 3 日至 6 日，她参加了在南京举行的世界城市论坛，作为主要发言人在若干小组会议、包括全体会议上就“城市公平”问题发言，参加了关于促进社会公平和包容的对话和若干圆桌会议，包括关于妇女与住房问题以及关于土著人民住房问题的圆桌会议。特别报告员着手继续其前任所进行的国别任务；她正在就其前任提出的有关墨西哥、秘鲁、罗马尼亚和阿富汗的建议的执行情况向理事会报告。[1] 她还正在报告与各国政府之间的往来函件的情况，[2] 以及提交其前任 2007 年 10 月访问加拿大的报告。[3] 特别报告员就可能的国别访问与若干国家进行了联系。她期待着这些国家的积极回应与合作。

3. 最近的住房和抵押贷款危机及随后的金融危机在媒体上处于显要位置，引起国际关注。然而，却几乎没有人谈到其对适足住房权的全球影响。2008 年 10 月，特别报告员向大会谈到了她的关切。在一些代表团的鼓励下，她决定在其提交人权理事会的第一份报告中专门谈论这一问题。

4. 本报告第一节讨论了住房/抵押贷款和金融危机。第二部分将危机与流行的经济、金融和住房政策和方针及其对适足住房权的影响相联系。报告最后提出了若干初步建议，以解决目前的情况，包括由人权理事会审议这一问题。

一、目前的住房、金融和经济危机

5. 为了理解这场危机及其对适足住房权的影响并提出有用的建议，特别报告员相信，分析导致目前情况的各种经济和金融决定和方针十分重要。

---

[1] A/HRC/10/7/Add.2。

[2] A/HRC/10/7/Add.1。

[3] A/HRC/10/7/Add.3。

6. 人们普遍接受，次贷危机引起的全球信贷紧缩是目前世界金融和经济危机的主要原因之一。“次级”抵押贷款这一措辞用来指“对其收入或信用评级或其财产净值不符合根据当时条件按照现行利率为其提供常规抵押贷款的借款人的”贷款。“而次级抵押贷款利率较高，被视为具有较高的因不付款而取消抵押品赎回权的风险”。[4] 在这方面，还提供可调利率抵押贷款，即在抵押贷款整个周期内利率可以大幅度变动的贷款。次级抵押贷款由出借人(主要通过有价证券组合或债务抵押债券的方式)全球出售给投资人。在过去十年中，截至 2007 年 3 月，此种业务估计带来了 1.3 万亿的全球生意。[5]

7. 次级抵押贷款最初在一些发达国家推出，作为扩大那些高风险并常常低收入家庭的住房自有率的一种手段。[6] 这种情况是在流动性充裕的情况下发生的，流动性充裕使得许多发达国家和新兴国家信贷迅速扩张。[7] 基于市场的住房融资已成为了金融部门一项越来越重要的活动，并推动形成了普遍的不动产价格泡沫。[8] 通过制定一系列政策和规范，促进了抵押贷款市场的自由化。例如，欧洲联盟做出了各种决定：放弃利率上限、放宽信贷控制、和结束对进入抵押贷款市场的限制。[9] 在美利坚合众国，1999 年 11 月废除格拉斯—斯蒂格尔法案使得商业银行能够与提供全套服务的经纪公司合作，并参与投资银行业务。

---

[4] P. Marcuse，“次级房贷危机”，2008 年 11 月，可查阅 http://www.hicnet.org/articles.asp?PID=911。

[5] 美国联合通讯社，“次贷困局是否会波及经济？问题和答复：审视抵押贷款崩盘的影响”，2007 年 3 月 13 日。

[6] 然而，世界银行最近一份研究报告注意到，一半以上的次级贷款用于为现有抵押贷款再融资，而非用于购买住房，并注意到，并非所有次级贷款都提供给了低收入家庭，许多贷款提供给了信贷记录不良的高收入者。W.B. Gwinner 和 A. Sanders，“次贷危机：对新兴市场的影响”，世界银行政策研究工作文件 4726，2008 年 9 月。

[7] 新兴国家没有或极少次级抵押贷款，借款通常条件保守，以受雇于正规部门的中高收入家庭为对象。同上。

[8] “尽管多年来在诸如丹麦、美利坚合众国(该国有 6 万亿以上的抵押贷款资产未偿)和联合王国发挥了重大作用，但现在获得资金的渠道正在扩大到其他各国。在西欧各国，住房融资每年增加 8%以上，是过去十年国内生产总值增长率的两倍以上”，R.M. Buckley 和 J. Kalarickal，编辑.“世界银行保护借贷 30 年：我们学到了什么？”世界银行，2006 年。

[9] M. Ball，“欧洲住房评论”，2005 年，皇家特许测量师协会，2005 年。

8. 在美国，次级贷款从 1990 年代中期开始出现。这些贷款在 2001 年占所有抵押贷款的 8.6%，到 2006 年飙升到 20.1%。自 2004 年以来，90%以上的次级抵押贷款均提供可调利率，这种利率在最初的低息期之后大幅度增加。[10] 近年来，大多数次级贷款由非存款机构提供，这些机构通常被称为抵押贷款发放者。这些公司借款成百上千万美元来发放和提供抵押贷款。在将这些贷款与其他贷款捆绑、并通过一种称为证券化的程序卖给二级市场投资人之前，发放者仅在很短时间内拥有这些贷款（通常为 60 至 90 天），从而使发放者能够付还其债权人。[11]

9. 在繁荣时期，次级抵押贷款业务有了扩展，但投资者对有关风险却不够了解，监管和监督者缺乏应有注意，金融机构建立了过多的杠杆能力，出现了住房投机和建筑过多。[12] 消费者没有得到充分保护，他们常常是各种过分做法的受害者。许多次级抵押贷款发放者不再关心贷款条件，不再关心借款人是否最终有能力还款。相反，发放者的动力是尽快完成贷款，以便得到其发行费付款，然后将贷款卖给二级市场。对于资本不够充足的抵押贷款经纪人而言，问题更加严重，在 2006 年次级贷款发放量中，这些经纪人发放了 63.3%，在贷款结果中所占份额还觉得不够。

10. 在美国，一些大型国家次级贷款出借人的核心竞争力是在市场营销和销售，而不是负责任地贷款。[13] 在西班牙等其他国家，尽管有关机制和信贷制度大不相同，但也实行其他形式的次级贷款：为青年人提供百分之百房价的抵押贷款融资，最初免收利息等。[14]

11. 不动产的价值部分与信贷的提供相连，因此，不动产过度增值部分是由于那些所谓“承付能力”抵押贷款引起的。出借人和投资人采用人为的贷款特征来使借款人“合格”，而不是以负责的证券承销为指导，并拒绝某些申请。最终结

---

[10] J. Atlas 和 P. Dreier，“次级抵押贷款危机的保守来源”，“美国展望”，2007 年 12 月 18 日。

[11] P. Madigan，“次贷取消赎回权危机概述”，爱和华州检察长办公室，2007 年 9 月，可查阅http://www.iowa.gov.government/ag/latest_news/releases/sept_2007/Foreclosure_analysis.pdf 。

[12] 见上文脚注 6。

[13] 见上文脚注 11。

[14] El Cielo esta enladrillado: entre el mobbing y la violencia inmobiliaria y urbanistica (Spaion, Edicions Bellaterra, 2006 年)。

果就是极端的风险分布，在同一贷款中有多重风险特征。无论住房价格高出借款人实际收入多少，只要借款人有资格获得抵押贷款，房价就上涨。因此，松散和不负责任的放债助长并使得住房价格失去理性地上涨，尽管其并非唯一的原因。[15]

12. 人们注意到，在次级抵押贷款业务及其后果的背后，有一个经济体制，其“基础是不断积累利润、和必须持续增长以提供这种利润的冲动……。次级住房市场的发展就是一个结果：造就了一个新的购房阶层，住房市场急剧增加，只要价格继续上涨……［实际上］增长是基于……那些无法负担购房的人购房受到抑制”。[16]

13. 只要住房市场在增长，只要借款人按月支付抵押贷款，这一体制就能运转。在 2006 和 2007 年期间，许多国家住房市场停止了增长，信贷重新估价，2007 年，大量借款人抵押贷款开始出现违约。在美国，所有次级贷款中，严重违约（90 天或 90 天以上违约或取消赎回权）从 2005 年第三季度的 5.68%增加到 2007 年底的 14.44%。同期，次级可调利率抵押贷款严重违约翻了两番，从 5.15%增加到 20.43%。[17]

14. 2007 年夏天到秋天，次贷市场的崩溃开始影响到有相关投资的美国和欧洲的银行。政府以各种方式进行干预，主要通过中央银行注资，支助特定的银行和公司，在有些情况下甚至将一些机构国有化（首先是 2008 年 1 月大不列颠及北爱尔兰联合王国）。2007 年 12 月，美国总统倡议还要支持危机的受害者，即面临取消赎回权的房主，截至 2007 年底，其人数估计为 170 万人。从 2008 年 1 月起，股票市场开始全球出现大量亏损，世界银行预计危机将影响“实体经济”。在 2008 年期间，房价和批准的抵押贷款数目继续下降，越来越多的银行倒闭，应对危机的举措成倍增加，包括国家对银行系统实施一揽子救援计划和中央银行削减利率。截至 2008 年秋，在许多西方国家和美国，越来越多的人失业。

15. 面对潜在的灾难，甚至那些最严厉批评国家“干涉”经济的人也宽恕大规模公共干预，以拯救私营实体和市场。有些国家通过购买不良资产的形式进行干

---

[15] 见上文脚注 11。

[16] 见上文脚注 4。

[17] 见上文脚注 6。

预，特别是以抵押贷款支持的债券，和向银行注资。这种所谓“救助”[18] 被一些观察员视为机会，重新思考由于其活动的重大影响，个人和私营实体在其中将广大公众和主管部门“扣为人质”的制度。人们承认，金融部门需要彻底改革和重组；支付大量公共开支以拯救金融部门需要所有行为者都负起责任，并确保其活动不对人权产生负面影响。

16. 审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议结果文件草案说，“现有的金融危机以及国际金融体制继续存在的弱点进一步突出表明，必须加强国际金融结构”。[19] 不幸的是，该文件未能认识到，这项工作需要采取一种基于人权的办法。如果银行的损失由公共资金来支付，以住房和其他社会领域的国家方案和发展援助为代价，那么目前的危机就是对落实住房权——及其他各项人权——的一个威胁。这样，金融危机可能会进一步深化住房和生活条件方面目前的危机。

17. 在本报告的范围内，必须考虑到的另一个重要的额外要素是全球相互依存、相互作用和相互融合加速对国家和住房政策的影响和相关问题。金融危机最初被视为发达国家的危机，但这一危机日益扩大，也影响到发展中国家。对许多已经因食品和能源价格上涨而深受其害的国家而言，金融危机及其对全球经济的影响引发了额外的问题。预计危机会对发展中国家造成不同的影响，根据其与国际金融系统的联系程度而定。例如，在撒哈拉以南非洲，危机的影响应当比世界其他地区更为有限，因为撒哈拉以南非洲与西方金融机构脱钩。[20] 尽管有这些差异，但有四种趋势不利地影响到大多数发展中国家：发展中国家向发达国家的出口下降（由于后者的衰退）、国际发展援助可能减少、移民汇兑收入减少和外国直接投资下降。此外，如果全球衰退，危机将影响到所有国家。

18. 特别报告员相信，危机的根源在于住房市场，反映了现行经济和住房政策的根本问题，揭示了市场机制无法为所有人提供适足和可以负担的住房。必须审查抵押贷款危机和由此产生的全球金融危机背后的原因，以评估其对适足住房权的影响。

---

[18] 经济和金融救助一词用来描述这样的情况：向一个破产或濒临破产的实体——如公司或银行——注入新的流动资金，以履行其短期义务。

[19] A/CONF.212/L.1/Rev.1，第 68 段。

[20] “非洲展望——机会来了”，《经济学人》，2008 年 10 月 9 日。

二、流行的经济和住房政策和方针及其对适足住房权的影响

19. 在全球化的金融市场中，国家退出住房部门——无论是政府自由决定、还是在有的情况下由于国际金融机构及其他行为者贷款条件所迫——以及住房商品化以及住房更多地被用作投资资产，都严重影响到享有适足住房权。

20. 观察员注意到最近几十年流行的全球化和经济模式对适足的住房和住房制度的影响，包括法律和政策。正如有人所说，“涉及住房的全球化公司的增长和权力；产权全球化；住房金融市场；促进所有者入驻；在住房方面全球化的不动产投资；城市和贫民窟的重新排序；国家在住房方面的新的作用；全球化移民和难民的影响，都是新的和不确定的挑战”。[21] 关于市场作为资源分配最合理的手段可以调节市场这一信念，以及在全球一体化的金融制度之下住房投资日益增加的作用导致公共政策朝向国家日益退出社会领域。

21. 如其他社会领域一样，住房受到两派持续争论的影响：一派相信集体责任，包括但不限于政府在促进一般福利方面的作用；另一派相信，实现一般福利的最佳方式是所有人通过市场追求自我利益，政府做得越少越好。[22] 在 20 世纪上半叶，第一种观点流行，而最近几十年第二种观点日渐突出。有些人认为，“转变最大莫过于住房和住房政策方面”。[23]

22. 几十年来，世界看到“吸引国际资本的要求优于实现其他社会目标”。[24] 诸如紧缩财政、自由贸易、削减福利开支和降低税收等新自由主义优先事项很快获得世界各国政府的赞同。因此，到 1990 年代末，世界的风气从“强调国家经济管理和服务提供”转向了“社会和经济生活的提供和监管‘个人主义’”。[25]

---

[21] P. Kenna，“全球化和住房权”，Indiana Journal of Global Legal Studies，vol. 15, No.2 (July 2008), pp. 397-469。

[22] R.G. Bratt，M. E. Stone 和 C. Hartman 编辑，“住房权：新社会议程的基础”(Philadelphia，Temple University Press，2006 年)。

[23] 同上。

[24] G. Soros，“美国霸权泡沫：纠正滥用美国强权”(纽约，公共事务，2003 年)。

[25] G. W. Anderson，“全球化之后的宪法权利”，(牛津，Hart Publishing，2005 年)。

A. 重新界定国家的作用

23. 十九世纪下半叶，欧洲和美国的社会改革家揭示了城市平民的极端痛苦，各国政府开始积极为个人和家庭提供住房补贴，并直接供应住房。[26] 这类干预需要大型的官僚机构和大量的公共资金。例如，在美国，由于大萧条，许多住房拥有者无法支付每月抵押贷款付款，从而引起大规模取消赎回权和整个住房业崩溃。对此，罗斯福政府设立了一些方案和机构，“为美国自 1940 至 1960 年代住房自有率大幅度增加铺平了道路，建立了一个新的稳定的住房融资系统，此后 40 多年一直十分牢固”。[27] 新政的住房办法包括为穷人修建廉价的公共住房，设立住房管理局，为低收入家庭提供有补贴的低租屋，为承担清理贫民窟以及公共住房建设和维护部分费用的当地机构提供长期贷款。[28]

24. 在第二次世界大战结束之时，欧洲的无房家庭和社区数目多得惊人。城市重建和社会住房建设至少 20 多年持续迅猛增长。到 1970 年代末，该地区住房需求相对稳定，大型公共住房方案费用继续增加。随着 1960 年代后半期经济减缓，福利国家的开支越来越多地被视为过多地耗尽了公共资金。批评者开始争辩说，这种政策在财政上或社会上都不再能够持续，不再有必要。[29]

25 然而，在同一时期，由于工业发展的城市影响，一些发展中国家，特别是在拉丁美洲，住房需求强劲，工业发展吸引移民从乡村流向城市。城市和住房政策的缺位、以及使大部分穷困的这一新城市人口获得城市化土地的土地政策的缺位，意味着这一新城市人口中的大部分大多居住在自己修建的非正规定居点，住房条件堪忧，各种基本服务和基础设施严重欠缺。

26. 正在出现一种重要的转变，一套新的经济理论支持将经济活动从国家控制转到私营部门，并呼吁没有限制的自由市场和自由贸易。多年来，这种观念成为

---

[26] M. Harloe，“人民家园：欧洲和美国的社会出租房 Hob”(okenWiley-，blackwell，1995 年)。

[27] A.F. Schwartz，“美国住房政策：介绍”，（伦敦，CRC Press，2006）。

[28] D. J. russo，“从全球视角看美国历史：一种解释” Praeger Publlishers，2000 年）。

[29] J. Dodson，“国家的起伏：四个先进经济体的政府、新自由主义和住房援助”，研究论文，Griffith University Urban Research Program，2006 年）。

了主流经济理论，影响到国家、国际金融机构和发展机构的政策制定。这些新的经济方针对各国的霸权影响还因这些国家本身的法律、政治和体制状况而不同。[30]

27. 一般而言，在这些国家中，人们看到，政府在住房方面的作用从提供者转变成为了促进者。[31] 因此，随着国家预算和可用公共资金的减少，大幅度减少了为穷人和最脆弱群体修建适足住房。相反，国家在促进和创造扶持性环境，以吸引国际资本和外国投资于不动产业务方面发挥了特权的作用。这一新的作用远非被动；这是一种积极的作用，意味着创造条件、设立机构和制定规章，目的是支持金融活动。[32]

28. 各国政府相信它们应当减少干预，因而开始调整预算，减少用于公共住房和补贴的资金。有人辩称，法国目前住房困难部分原因是上一个十年期间建设不足。然而，自 1954 年以来，法国住房自有率稳步上升，1989 年至 1995 年，这种增加由于政府补贴的削减而有所减缓。[33] 同样，在波兰，过去几十年，中央政府对住房的各种补贴有所削减，1995 至 2004 年甚至削减了十倍。[34]

29. 在大多数发展中国家，特别是那些在 1960 年代和 1970 年代经历过密集的城市化进程的国家（如巴西和其他拉丁美洲国家），国家的退缩中断了建立福利制度的脆弱尝试。在大多数情况下，其结果是贫困和非正规安排有所增加，穷人的生活条件恶化。[35]

---

[30] N. Brenner 和 N. Theodore，“从‘新地方主义’到新自由主义的空间”，Antipode，vol. 34，No.3，2002 年。

[31] J. Doherty 和其他人，“变化的国家作用：新自由主义时代福利的提供，欧洲国家帮助无家可归者协会联合会，2005 年。

[32] 同上。

[33] D. Czischke 和 A. Pittini，“2007 年欧洲住房：27 个欧盟成员国社会住房、合作住房和公共住房评论”，CECODHAS 欧洲社会住房观察社，2007 年，P. 49。

[34] 同上，P.72。

[35] 拉丁美洲和加勒比经济委员会，可持续发展和人类住区司，Instrumentos financieros para mejorart el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos en america Latina y el Caribe。

30. 但是，应当注意到，尽管除了住房制度管理和住房政策实施的变革之外，全欧洲公共住房的提供有所减少，但各国继续促进低收入家庭的住房自有率。[36]

B. 结构调整

31. 最初由发达国家采取的减少国家干预的政策取向通过国际组织、捐赠者和其他行为者的作为逐渐普及，影响到发展中国家的政策。因此，批评者认为，无论是摹仿还是通过援助或贷款的条件性而强加，尤其是在结构调整方案的范围内，在许多发展中国家实施的发展模式使得各国政府放松了其在有关经济、社会和文化权利——包括住房权——方面的努力。[37] 例如，在加纳，人们看到，国际货币基金(货币基金)和世界银行赞助的结构调整方案将不动产价格推到大部分人口无法负担的程度。[38]

32. 在 1980 年代，货币基金和世界银行被动员起来，帮助许多发展中国家实施经济改革，以减少其债务，在这些年中，贫民窟爆炸性地增长，不仅吸引了贫困的乡村移民，而且还吸引了成百上千万由于这些调整而流离失所或陷于贫困的城市居民。[39]

33. 在拉丁美洲、公共住房建设受到大幅度削减国家开支的严重打击。例如，在 1990 至 2000 年期间，该区域住房短缺从 3,800 万个住房单元增加到 5,200 万个住房单元，这部分是由于该地区许多国家社会住房公共开支减少。例如，在巴西，公共住房和卫生设施开支占 1990 年公共开支总额的 4.4%，而 2001 年降到 0.8%。同样，在巴拉圭，住房和卫生设施公共投资同期从占公共开支总额的 5.6%

---

[36] 根据 12 个国家的住房战略和举措，J. Lawson 和 V. Milligan 描述了这些特征，“住房和政策应对的国际趋势”，最后报告第 110 号，澳大利亚住房和城市研究所，2007 年 12 月，可查阅 http://www.ahuyri.edu.au/publications/download/60323_fr。

[37] M. Rodwan Abouharb 和 D. Cingranelli，“人权与结构调整”，(剑桥大学出版社，2007 年)。

[38] K. Konadu-Agyemang，“加纳阿克拉的结构调整方案和住房承付能力”Canadian Geogrtapher，vol. 45, No.4，2008 年，P. 528。

[39] 见脚注 21，p. 404。

降到 1%，而在多米尼加共和国，开支削减了 75%，从占公共开支总额的 13.6%降到 3.4%。[40]

34. 住房价格上涨——以及由此产生的负担能力问题——与对公共和能够负担的住房的需求之间有着明显的联系。通过国别访问，前任特别报告员注意到公共住房存量减少及其对人口中最脆弱群体的影响。公共住房不断减少导致了很长的等待名单，使许多人住房条件不足，影响到他们在诸如食品、服装和健康等其他方面的开支。

C. 住房自有作为唯一目标及其对其他住房选项的影响

35. 将提供住房的责任转给市场，与之相伴的是这样一种观点，认为住房自有是所有人的最佳选项。因此，大多数国家将这种形式的保有置于所有住房政策的核心。以此为目标的政策为部分人口提供了良好的结果，但它也有消极副作用。

36. 公共住房被视为福利依赖文化的一个固有部分，被视为代表了现代城市设计最糟糕的问题。[41] 今天，公共住房基本上被理解为穷人和所谓边缘群体的住房。这种观点影响到政策项目规划和政府的住房选项，影响到对公共住房的社会态度。

37. 在有些国家，将公有住房卖给租户被视为在减少国家开支、特别是维修开支的同时提高住房自有率的一种方式。公共住房私有化采取了各种形式，包括通过购买权政策向现有租户出售公共出租房(如在联合王国)，向非盈利行为者转让财产（如在荷兰和联合王国），以及在有些情况下转让给追求利益最大化的行为者（如在德国）。[42]

38. 在从计划经济向市场经济转型的国家中，也开展了更大规模的住房私有化。据世界银行说，在转型经济国家中，相当数量的住房财产——也许价值多达 1 万亿美元——从公共手中转到私人手中。[43] 住房私有化对人们的影响各国不同，[44]

---

[40] 见上文脚注 35。

[41] 见上文脚注 26。

[42] 见上文脚注 33，p. 23。

[43] 见上文脚注 8。

[44] 见 R. Yemtsov，“住房私有化和家庭财产转型”，联合国大学——世界发展经济研究学院，研究论文第 2007/02 号，2007 年 1 月。

但引起的关注是，迅速实行私有化没有充分考虑到其可能对最脆弱群体的影响。[45] 在同一些国家中，限制性更多的公共住房融资、住房私有化和建房自由化以及公用事业价格导致住房负担能力和新建住房下降和减少。[46]

39. 在经济转型国家中，人们还注意到住房协会和房产公司日益商品化。它们随后采取规避金融风险的战略，其影响是使社会住房不再以最贫困和有风险的家庭为中心；检察房客的可靠性和使用驱逐令就是这一进程的征兆。[47]

40. 随着金融体系放松管制，住房融资在发展中国家也变得越来越重要，在这些国家中，未偿抵押贷款债务在许多情况下超过国内生产总值的 10%（但低于 20%，与丹麦的 100%或美国的 75%相比，仍然很低）。[48] 最近直到 2006 年，世界银行对发展中国家这一住房融资的事态发展仍然相当乐观。世界银行相信，“对于发展中国家的住房融资而言，进一步放松管制和扩大住房融资看来几乎不可避免。精灵已经出了瓶子，如果仔细管理，可以预期会带来巨大收益”。[49]

41. 这种乐观主义现在遭到审视，考虑到新兴金融市场遭到操作不明的资产负债表外实体损失的损害，较小的经济体由于依赖外国资本支持国内金融市场增长，而在国际信贷紧缩中遭受痛苦。[50] 世界银行现在提出，在发展中国家，针对低收入和中等收入群体的住房政策不应当过度偏向房主自住的解决办法，认为，“对于低收入和收入不确定的家庭而言，租房可能比拥有住房更好，能够达到卫生和安全的标准。如果提供补贴，则应当既针对自有房（例如通过预付款补助），又针对租房（例如提供租房券），这两种情况都包括新房和二手房。对于抵押贷款出借人和借款人，以及出租房屋房主和房客，法律上应当有平等保护。在税务待遇方面，不应当不适当地偏向自有房或租房”。[51]

---

45 “由于公共住房通常是住房市场上提供的人们能够负担的唯一住房，中央或地方政府努力出售几乎所有的公共住房存量对那些穷苦家庭有着相当大的影响。”(联合国欧洲经济委员会，经济转型国家住房融资制度、原则和案例，2005 年，p.4)。

46 同上。

47 见上文脚注 37。

48 见上文脚注 6，p. 32-33。

49 见上文脚注 8，p.41。

50 见上文脚注 6，p.32。

51 见上文脚注 6，p.33。

42. 在减少公共住房的同时，一些发达国家和发展中国家修订了房客保护立法。例如，在加拿大，渥太华 1998 年终止了房客保护和租金监管法，从而可能导致驱逐事件的增加。[52] 在西班牙，1985 年通过 Boyer 法案实施了租房合同自由化，1994 年通过《城市租赁法》继续执行，以便利房主出租房屋。但是，看来这项措施并非很有成效，并没有起到刺激租房市场的作用，而对保有安全却有消极的影响。[53]

D. 住房商品化

43. 国家减少对公共住房的管理以及住房的提供完全转到私人市场助长了这样一种观点：住房是一种纯商品，可以在市场上买卖，同许多其他商品一样是一种消费品。由于被视为一种商品和金融资产，适足住房权的其他方面完全被忽略了，对人人享有人权具有重大影响。有学者指出，全球化强化了住房商品化。[54]

44. 房价和房租逐步攀升是市场对供求不平衡的正常反应。理论上，市场应当通过增加供应做出调整，价格会随之下降。不幸的是，理论与现实之间有很大的差距。

45. 在有信贷提供且寻找投资机会的金融资本增加之时，对城市土地的竞争增加，土地价格上涨，因此，只有较高收入的家庭能够买房。

46. 住房价格上涨通常是由于各种因素造成的；土地和住房投机、城市更新、城市美化、以及创建所谓世界级城市直接影响到人们对城市住房的负担能力。其结果是造成城市中一些特定区域供富人使用，各种服务和舒适应有尽有。另一方面，那些无法在这些区域生活的人被推到了贫民窟或条件不足的住房，生活在基本服务很差或没有基本服务的地区，远离他们的生计来源远。这一问题得不到解决，受影响最深的是那些脆弱群体、特别是妇女，他们常常受到离心力的推动，被驱赶到城市边缘，驱赶到郊区或贫民窟，没有各种基本的基础设施和服务。这

---

[52] 在渥太华，据报告，66,746 个租房家庭 2006 年被驱逐，自 1998 年以来增长了 21%(Wellesley Institute，提交普遍定期审议的文件，2008 年 8 月)。

[53] A/HRC/7/16/Add.2，第 29 段。

[54] P. Marcuse，“新自由主义全球化和国家住房政策”，向住房研究会议欧洲网络提交的论文，2002 年。

种从内城向外的移民在很大程度上是由于人们没有能力负担住房、服务和其他商品，以及缺乏适当的政策。

47. 因此，金融市场在住房和基础设施建设方面增加的作用在马德里、墨西哥城或圣地亚哥等极不相同的大都会产生了一种基于经济地位或社会等级的新形式的歧视。[55] 在智利，政府承认，其社会住房政策并非真正是一项住房政策，而是为修建廉价住房筹集资金的政策。人们曾经认为，新的住房存量会是改善获得住房努力的一部分，因为政策的设计和理由就是为了减少住房短缺，提高贫困家庭的生活质量，帮助他们从岌岌可危的定居点搬到新的住房。但是，自 1990 年代中期以来进行的研究却显示了相反的结果：新的社会住房并非解决问题的一部分，而是造成了新的问题：造成了城市贫民聚居区。[56]

48. 作为一个高利润部门，住房和土地也是世界各地投机的目标。[57] 投机助长了价格上涨，使人们更难以负担。

49. 目前的危机使得全世界住房和土地负担能力问题更加恶化。危机也明确地提醒人们，负担能力方面的关注不仅影响到穷人，也影响到低收入群体，而且还越来越多地影响到中等收入群体。在这方面，收入增长与住房和租房价格增长之间的差距十分重要，它使家庭总是担心拖欠支付租金或抵押贷款而失去住房。

50. 很明显，在需求和供给不匹配、以及人们缺乏负担能力的情况下，许多人由于其经济地位而无法竞争适足的住房。而且，将住房融资市场纳入一般资金循环意味着单个房主与跨国公司竞争资本和信贷。能否获得适足的住房不能以此种基于收入的竞争为基础，从人权方面而言，这是不可接受的歧视。

E. 住房自有融资

51. 政府鼓励低收入家庭拥有住房有两方面的想法：增加这些家庭的金融资产，减少它们对政府援助的依赖。尽管这种办法在为许多家庭提供更好的保有权

---

[55] Observatorio Metropolitano, *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, (Madrid, Traficantes de Sueños, 2007).

[56] A. Rodriguez 和 A. Sugraynes，“皇帝的新衣:智利圣地亚哥社会住房融资政策”，民间社会和社会运动：在拉丁美洲建设可持续的民主，A. Domike，编辑（华盛顿特区，美洲开发银行，发展问题特别出版物，第五号，2008 年）。

[57] 见脚注 21，p.417。

保障方面也许能够起作用，但也有一个很大的副作用：私营部门将信贷给予那些在通常情况下没有资格获得贷款的家庭。这就意味着，不仅私营公司的风险增加，而且使低收入家庭更容易受到经济和金融变动的伤害。

52. 只要住房价格继续上涨，关于价格涨幅会高于住房成本与收入之间的差异这一预期会使人人都高兴。全球化对于住房的影响之一与住房价格泡沫有关，因而《经济学人》于 2002 年推出了其全球住房价格指数，涵盖 20 个国家。据有些观察家计算，2000 年至 2003 年期间，发达国家住房财产总价值估计增加了约 20 万亿美元(总值超过 60 亿万美元)。《经济学人》的计算表明，相对于收入而言，澳大利亚、法国、爱尔兰、荷兰、新西兰、西班牙、联合王国和美国的房价达到历史最高水平。[58]

53. 如所预期，价格上涨不可能无限期持续。已经预见到“有史以来最大的泡沫”，但各国政府却很少或完全没有做任何事情来防止出现危机。[59] 价格一旦停止上涨，问题就开始冒头，导致了我们正在看到的取消赎回权和金融危机。[60]

54. 在国家倾向于通过抵押贷款获得住房的同时，在基层一级，获得住房所有权的其他形式也得到发展。例如，就住房改造向低收入家庭贷款，使它们能够购买或修建自己的新房，这种贷款可以通过社区开发银行、信用合作社、微型贷款办法和其他符合道德的贷款提供。此类方案可以为改善住房和生计战略做出极为关键的贡献。[61] 这种办法远远不是将住房仅仅看作全球化投资人和经纪人的升值手段。

F. 授予土地和住房权

55. 强调住房政策金融市场的另一个方面是非正规土地授权方案的扩大。积极促进这些方案的赫南多·德·索托认为，开发不足的主要原因之一是缺乏一个财产

---

58 “全球住房繁荣”，《经济学人》，2005 年 6 月 16 日。

59 同上。

60 见上文脚注 4。

61 D. Mitlin，“低收入住房和社区发展融资”，国际环境与发展学会，环境与城市化简报，第 16 号，2008 年 6 月。

登记制度，以便利抵押贷款借贷，因此阻碍了土地和住房方面发展个人资本和股本的发展。[62]

56. 按照上述假设，大规模土地授权方案被视为帮助贫民窟居民的一种可取的备选办法。按照这种假设，西方法律制度和财产法方针输出到了世界其他各地。这有助于全球化的影响，使有关做法进一步合法化，导致全世界有形和人力资源的专利化、控制、拨用和商品化。在 1980 和 1990 年代期间，在国际金融机构的支持下，一些国家推行了一些方案，目的是授予贫民窟和非正规居住点居民以权利，使他们能够进入市场。在这方面，各信贷机构普遍促进抵押贷款。[63]

57. 有人争辩说，为了建立和发展公平的住房市场，需要各种法律手段和国家参与，以确保产权制度、住房融资制度、住区基础设施制度、监管制度和住房补贴制度。一种有效发挥作用的产权制度必须有一套透明、可预期、不歧视和稳定的规则，保护个人使用、投资、维护、出租、抵押和出售其土地和住房的权利，不受妨碍，并得到充分保护，免于主管部门的任意行为。[64] 另一些人则将创造土地和住房产权的进程仅仅视为一次新的再殖民，导致通过正式的法律手段重新拥有土地和财产，而来自发达国家的公司和银行获得对发展中国家领土的控制。[65]

58. 在 2003 年对秘鲁的访问中，前任特别报告员注意到授权方案的作用。在任务报告中，他的结论是，非正规房地产正规化委员会(正规化委员会)在赫南多·德·索托工作的激励下和世界银行的支持下批准所有权的做法，如果参照秘鲁按照人权文书承担的义务看，则存在着漏洞。他呼吁审查这项政策和正规化委员会这类机构的工作，以便确保履行这些人权义务。他还注意到，该政策给予家庭以产权，而没有确保获得水、卫生设施、电以及住房和人身安全，没有确保妇女

---

[62] H. De Soto，“资本的秘密：为什么资本主义在西方胜利而在其他地方失败”（纽约，基本图书，2000 年）。

[63] 见 H. D. Soto，"La protección del derecho de propiedad y la sociedad civil", *La Economía Política de la Reforma Judicial*, E. Jarquin y F. Carrillo-Florez. (eds.), (Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997); H. de Soto, *The Other Path* (New York, Basic Books, 2002).

[64] S. Angel，“住房政策问题：一种全球分析”，(牛津大学出版社，2000 年)。

[65] S. Andreasson，“立场和交付：私有财产和全球剥夺的政治”，政治研究，vol.54，No.1，（2009 年 3 月），p.3。

的平等权利。他认为，这一做法仅仅会导致一种虚假的安全感，仅仅是从狭隘和单一的产权的角度来看待住房权。[66]

59. 一些关于大规模授予所有权方案的评价研究、特别是拉丁美洲的研究表明，授予所有权而不实行城市化和社会经济融合可以使市场能够运作，但却不能改善贫民窟居民的生活。[67] 有关金融服务的主要问题是，“此种服务的设计必须考虑到低收入家庭在储蓄方面面临的困难选择，这些家庭努力平衡潜在的收益(微型企业借款)、开支节省、能力和关系投资(教育、婚姻)以及资产投资（包括住房）”。金融服务应当提供更多的“灵活性，以支持这种复杂的组合”，而不是阻碍针对低收入阶层的信贷；而且，金融服务应当以有关人们的具体需要为基础。[68]

G. 获得住房方面的歧视

60. 与适足住房相关的歧视可能是由于歧视性的法律、政策和措施；不适当的区划规则；排他的政策制定；得不到住房补助；保有权得不到保障；没有手段获得信贷；与住房相关的决策进程参与有限；或缺乏针对私人行为者歧视性做法的保护造成的。借贷做法可能歧视特定的群体，如游牧民族、少数民族、移民和妇女。

61. 设法购买住房的少数群体成员可能面临歧视，例如抵押贷款借贷机构的歧视。他们可能被剥夺获得资本的平等手段（因为他们也许较少可能获得抵押贷款融资），或者在获得抵押贷款时条件较为不利。

62. 美国的许多研究表明，在拒绝贷款方面，存在与种族相关的差异。关于贷款条件方面的歧视，正如上文在关于次级抵押贷款的叙述中所讨论，出借人常常以低收入和少数民族群体为目标，这些人否则会被认为对常规贷款而言风险过高。由于他们信贷档案较差，对他们收取较高的利率。根据美联储的数据，与白

---

[66] E/CN.4/2004/48/Add.1，围框 3。

[67] G. Riofrio，“Why have families mortgaged so little?”, paper presented at Lincoln Institute of Land Policy workshop on Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe，1998 年 7 月；J. Calderon Cockburn，*Analisis comparativo de la poblacion beneficiaria y la no beneficiaria por el Plan Nacional de Formalización,* Informe de investigación, Instituto Nacional de Estadistica y Informática, 秘鲁, 2001 年。

[68] 见上文脚注 61。

人和亚裔相比，2005 年获得抵押贷款的 46%的西班牙裔和 55%的非洲裔美国人的贷款费用高出约 17%。与类似的正常抵押贷款借款人相比，一笔 166,000 美元的贷款，一个典型的次贷借款人头 4 年就要多付 5,222 美元。在 30 年中，该借款人将多支付 35,874 美元的利息。[69]

63. 尽管此种数据至少可以部分由族裔收入差异来解释，其他资料来源确认，非洲裔美国人得到次级贷款的可能性比白人高五倍，甚至在他们有资格获得较低的优质贷款利率的情况下也是如此。[70] 按种族分列，次级住房抵押贷款的比例为：非洲裔美国家庭 52.44%；西班牙裔家庭 40.66%；白人非西班牙裔家庭 22.2%。[71] 很显然，在出现目前这样的危机的情况下，由于这种差异，这些群体处于更加脆弱的地位。

64. 在西班牙，根据司法总委员会提供的资料，据估计，相对于 2007 年，2009 年取消赎回权的百分比将增加 194%，[72] 拉丁美洲的移民特别受到危机的影响。据估计，由于无法支付住房贷款利息，来源于拉丁美洲的 180,000 个家庭有违约风险。[73]

65. 在这方面，所谓的掠夺性贷款做法也不成比例地影响到某些类别的人口。[74] 掠夺性贷款的特点是利率或手续费过高，对借款人没有好处的不当或不必要的条款包括期末大额还款或整付保费信用寿险、高额提前还款罚金、以及不顾借款人偿付能力的证券承销。[75]

---

[69] K. Ernst，D. Bocian 和 W. Li，“方向引错了：经纪人、借款人和次级贷款”，负责任的借贷中心，2008 年。

[70] E. Warren 和 A. Warren Tyagi，“两份收入陷阱：为什么中产阶级的父母正在走向破产”，(纽约，基本图书，2003 年)。

[71] 负责任借贷中心，关于美国次贷取消赎回权的情况及其对住房价值和社区的影响最新预测，CRL 情况简介，2008 年 8 月。

[72] *El Poder Judicial alerta de que los embargos de pisos crecerán hasta un 200 por ciento*, Información.es, 2008 年 12 月 7 日。

[73] *Imigrantes protestam em Madri*, Ultime Segundo, 巴西，可查阅 http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2008/10/13/imigrantes_protestam_em_madri_2044281.html..。

[74] J. H. Carr 和 L. Kolluri，“掠夺性贷款：概述”，房地美基金会，2001 年。

[75] 同上。

66. 掠夺性贷款做法被描述为包括下列特征：不合理和不正当的贷款条件，公然的作弊行为，使不当的市场营销战略和贷款规定对顾客产生了最大的破坏性金融影响。重要的是，人们也看到，这种做法包括以与资信可靠性无关的种族、族裔、年龄或性别或其他个人特征为基础，有针对性地对家庭进行推销。[76] 因此，掠夺性贷款包括那些本来就具有歧视性、必须加以禁止的贷款。

H. 保有权安全、驱逐和无家可归

67. 对于房主和出借人而言，保有权安全都受到危机的深刻影响。在许多情况下，取消赎回权涉及第二住宅，但是在大多数情况下，取消赎回权意味着失去家庭唯一的住房，常常导致无家可归的情况或不适当的生活条件。在有些情况下，报道了出现“帐篷城”和露营的情况，这显然是直接因取消赎回权所致。[77]

68. 取消赎回权还涉及一些出租的住房单元。在有些情况下，租户并不知道其房东进入取消赎回权的程序，并在很短甚至没有提前通知的情况下被赶出住房。

69. 重要的是要了解取消赎回权——或驱赶——对一个家庭的影响。它使人们处于更为困难的境地，没有适足的生活条件，影响到人们应付进一步的困苦的能力，尤其是在其造成无家可归的情况下。在难以获得水、卫生设施和各种基本服务的情况下，维持就业更为困难。需要做出很大努力，对付天气的变化和行政方面的要求，重新安排所属物品和保持一个能够使用的地址。在有些情况下，没有永久地址就被排除在某些类型的援助之外，或导致剥夺公民和政治权利，包括投票的权利。

70. 在取消赎回权之后，许多家庭没有了节余，因此无法支付租房保证金。即使它们能够支付保证金，他们也被认为不大能够履行偿债义务或抵押贷款付款，因此他们没有资格得到新的租房合同。[78]

---

[76] 同上。

[77] 哥伦比亚广播公司新闻报告了在西雅图、波特兰、弗雷斯诺、哥伦布和查塔努加的帐篷城。还有关于在西雅图、圣迭戈和哥伦布、俄亥俄、圣塔芭芭拉和弗雷斯诺，加利福尼亚营地的报告。参见http://www.msnbc.msn.com/id/26776283。

[78] J. Carr，“了解取消赎回权危机：不要相信骗局！”，在全国促进有色人种权益协会全国年度会议上的发言，2008 年 7 月 14 日。

71. 驱逐和无家可归对妇女和儿童影响可能特别严重，生活在不断担心被驱逐的状况之中这一现实也一样。无家可归的状况对妇女和儿童这两个群体具有特别不利的影响。妇女面临的歧视可能使驱逐和无家可归对她们产生更大的影响。前任特别报告员对妇女和适足住房权问题进行了一些研究，并得出结论认为，在发生驱逐的情况时，妇女的受害程度首当其冲，驱逐往往导致人们生活在遥远的地方，其条件不足，没有保有权的保障、没有基本服务、不能上学、没有医疗保健、没有就业机会。当家庭被驱逐到没有生活来源的其他地方时，男子往往移居他地，让妇女自己照顾家庭。强行驱逐的另一个后果是，妇女常常在照顾家庭方面处于比以前更困难的境地。[79]

72. 在驱逐过程中，拥有的物品常常被毁，家庭稳定性岌岌可危，生计和学校教育受到威胁。受影响的儿童描述了驱逐所涉及的暴力、恐慌和混乱，以及在野外睡觉和设法生存的痛苦经历。他们还面临重建稳定生活的挑战，面临常常因无家可归造成压力和经济方面挑战而引起的家庭关系破裂问题。

73. 除了驱逐和无家可归造成的身心创伤之外，家庭、尤其是妇女和儿童还失去了已经习惯了的支持系统和与社区的关系。这些社会联系的断裂和生活失去稳定导致产生许多其他的问题。

结论和建议

74. 鉴于上述资料和分析，特别报告员担心，金融危机将继续引起许多国内和国际经济和金融问题，包括受金融投资行业影响出现更多的破产及其对住房部门的影响。

75. 特别报告员相信，目前的危机也是一个机会，反思并考虑如何改善住房制度、政策和方案，以确保人人有适足的住房。她希望人权理事会审议本报告中提出的问题。

76. 产权与适足住房权有着相同和不同的特性，进一步审议它们之间的区分可能会有助于帮助理事会审议如何能够进一步改善享有适足住房权。

---

[79] 前任特别报告员就妇女和住房问题进行了一些区域磋商，并就这一问题提交了三份文件：E/CN.4/2003/55，E/CN.4/2005/43，E/CN.4/2006/118。进一步详细资料可查阅 http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm 。

77. 需要进一步分析危机所引起的挑战—及本报告中提出的一系列问题，特别报告员将继续监测有关情况。然而，她愿提出一些初步建议，供人权理事会审议。

78. 住房部门所涉的所有行为者都应当充分认识到住房问题的多面形，住房远非纯粹的金融资产，住房对个人、社区和整个社会都有极大的意义。

79. 适足住房权应当充分纳入有关住房的所有政策、项目和活动，特别是公共主管部门所设计的政策、项目和活动。涉及住房的所有公共和私人行为者都必须承认适足住房权，并在工作中考虑到这一权利。

80. 国家必须确保决策的一致性：在国家和国际所有各级，以及所有相关公共机构和行为者决策的一致性。国家活动应当致力于改善享有人权和适足住房。例如，人权理事会就适足住房权问题通过的决定应当得到联合国人居署或国际金融机构所通过决定的承认、协调和支持。

81. 国家行动应当反映出认识到住房的价值不仅与家庭的个人投资相联系，而且还取决于许多外部因素，包括相关基础设施和基本服务公共投资、与住房相关的环境、社区和安全等问题，确保社会在住房价值方面既能够发挥作用，又有其合法的利益，需要适当的监管。

82. 全球经济危机—在许多国家甚至经济衰退—可能造成人口中一些阶层收入减少，因而更需要使住房为人们能够负担。因此，国家应当迅速采取一切必要措施，想方设法提供适足的住房。

83. 国家应当通过下列措施支持获得适足的住房：如促进私人抵押贷款和基于所有权的住房制度的替代办法，发展新的融资机制，这些机制能够确保改善世界上大多数人口的生活和住房条件，现有机制并未很好地为他们提供服务。这些措施不应当减少国家在住房方面的开支。相反，需要增加住房和公共住房建设方面的公共资金，以克服危机对最脆弱群体的影响。

84. 在有些国家中，住房自有传统上被视为最有保障的保有权的形式，租房保有权较没有保障，被驱逐的可能性较大。最近的事件清楚地表明，住房自有仅仅在特定情况下才是一种有保障的保有权的形式，特别是在有充分、可持续和稳定的金融手段实现住房自有之时。通过适当的立法，保护租户免遭任意驱逐、以及扩大获得可以负担、得到控制和得到补贴的租房机制，可以使租房保有权更有保障。

85. 国家必须确保金融机构和金融监管考虑到低收入家庭的脆弱性和有限的偿还能力。为低收入群体的金融服务必须与这些群体协商开发，因为他们最能够评估其偿还能力，并确保这些制度的开发有效地满足他们的需要。

86. 国家必须承认，仅靠市场无法实现人人有适足的住房。需要国家对私营部门活动实施有效监管和密切监督，包括金融和建筑公司的活动。

87. 在有些情况下，国家应当考虑干预市场，例如通过公平的土地利用政策、公共融资和住房提供、适当的租金规范和加强保有权的法律保障。将适足住房权纳入相关立法将有助于确保国家在住房部门方面发挥适当的作用。

88. 国家应当采取各种缓解措施，减轻取消赎回权和危机的影响，例如在由于取消赎回权或因经济危机未付租金而驱赶租户的情况下。特别是，国家应当尽一切努力防止出现无家可归的情况，无家可归使得家庭住房不足，对于个人、家庭和社区享受人权具有有害的影响，包括其获得教育、工作和适足生活水平的权利。

89. 国家应当确保适当监管国际金融活动，以避免未来发生金融危机及其对人权和适足住房权的影响。

90. 国家应当采取国内和国际措施，控制住房和抵押贷款投机。国家特别应当通过设立监督机制保护人们的住房权，旨在监管私营公司的活动，禁止导致剥夺适足住房权的掠夺性贷款、聚众围攻、歧视性信贷等做法。

91. 经济困难的风险导致了一个撤出住房投资的浪潮，然而，出于社会和经济的原因，应当进行大规模的住房投资，这一点至为关键。国家必须迅速有效地做出反应，正如它们所做的那样，对国际金融体制实施干预，解决全球住房危机，以便履行其保护人人有权获得适足住房的义务。

-- -- -- -- --