



## 人权理事会

## 第四十七届会议

2021年6月21日至7月9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

## 促进和保护适当住房权二十年：回顾与展望

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

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根据人权理事会第 15/8 号和第 43/14 号决议提交本报告。报告评估了自 2000 年设立本任务以来历任特别报告员在地方、国家和全球各级取得的成绩和做出的贡献，并展望了现任特别报告员今后几年的实质性优先事项。

本任务的核心贡献是制定了准则，并通过 30 多份专题报告、34 次国别访问及参加众多国际性活动和其他活动促进对适当住房权的认识。向国家和非国家行为方发出了 380 多份信函，防止了一些侵犯适当住房权的行为，加强了公众对强迫迁离、无家可归、不适当的住房条件和其他侵犯适当住房权行为的监督。

然而，在全球实现适当住房权的进展有限。几十年来，生活在非正规住区、住房保障或保有权不足的城市人口比例有所上升。无家可归者越来越多，冠状病毒病 (COVID-19) 大流行导致许多人的住房越来越缺乏保障。许多城市中，因社会因素、种族、族裔和其他原因造成的隔离越来越严重，损害了平等获得适当住房权、公共服务和其他权利的机会。住房所有权越来越集中在拥有多套房产的少数人手中，住房日益成为大型房地产投资者的投资和致富工具，而城市中越来越多的人难以找到负担得起的住房。

\* 本文件逾期提交会议事务部门，但未按照大会第 53/208 B 号决议第 8 段的规定说明理由。



大规模发展项目、农业企业扩张、伐木、自然保护举措和减缓气候变化的措施越来越多地导致强迫迁离和流离失所。大量民众在实现适当住房权方面面临着土地保有权缺乏保障这一重大挑战，农村地区依赖习惯保有权制度的人尤为如此。

此外，气候危机加剧了自然灾害的严重性，并导致气候引发的冲突和流离失所。因冲突、灾难、自然灾害和发展导致的流离失所和强迫迁离急剧增加。

特别报告员分析了主要趋势，确定了七个实质性优先事项，同时澄清了“生活水平”等关键术语的定义。

特别报告员还概述了他希望如何与各国、国际组织和联合国机构、地方政府、议员、司法机构、国家人权机构、工商界、民间社会和住房权利维护者合作，为保护适当住房权做出贡献。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 本任务的贡献.....	5
A. 制定准则和确立标准.....	5
B. 专题报告.....	6
C. 国别访问.....	7
D. 往来信函.....	9
E. 公开声明.....	10
F. 把握新机会.....	10
三. 实现适当住房权方面的挑战.....	12
A. 澄清定义：迁离、流离失所、获取土地和生活水平.....	12
B. 冠状病毒病(COVID-19)大流行对适当住房权的影响.....	13
C. 歧视与空间隔离.....	14
D. 气候变化与符合人权标准的韧性住房.....	15
E. 冲突、流离失所和应对住房问题的人道主义对策.....	16
F. 重新安置和搬迁：需要制定准则.....	16
G. 重新思考土地治理、国家征用权和团结经济.....	17
H. 负担得起、便于获取的住房及公共和私人行为方的作用.....	18
四. 前进方向和结语.....	18

## 一. 引言

1. 上个千年之交，在若干因素的推动下，设立了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这一任务。适当住房权早已被载入《世界人权宣言》(1948 年)第二十五条第一款和《经济社会文化权利国际公约》(1966 年)第十一条，经济、社会及文化权利委员会是第一个对适当住房权的内容加以归纳的国际人权机制：关于适当住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)和关于强迫迁离的第 7 号一般性意见(1997 年)。然而，联合国人权机制持续收到关于严重侵犯适当住房权的报告，包括因内部冲突、自然灾害、发展项目和大型活动造成的强迫迁离和大规模流离失所。

2. 在做出上述努力的同时，人权委员会防止歧视及保护少数小组委员会于 1992 年任命了一名促进实现适当住房权问题特别报告员，就适当住房权开展专题研究并向小组委员会提交报告。

3. 拉因达·萨查尔担任这一职务四年(1992-1995 年)。他提交了两份进度报告，<sup>1</sup>在第二份报告中提出一项关于住房权的国际公约草案。在 1995 年发布的最后报告中，他强调需要使适当住房权具备可诉性，提出了适当住房权的核心指标，并主张进一步制定一项关于住房权的国际公约。他还建议人权委员会任命一名住房权问题特别报告员。<sup>2</sup>

4. 数年后，人权委员会于 2000 年 4 月 17 日通过了第 2000/9 号决议，决定任命一名特别报告员，主要任务是研究适当生活水准权所含适当住房问题，以及在此方面不受歧视的权利。设立此任务的一个原因是妇女、种族、宗教和族裔群体以及少数群体、残疾人和其他社会群体在适当住房权方面遭受歧视。设立这项任务和其他任务，如受教育权特别报告员、食物权特别报告员、健康权特别报告员以及水和卫生设施权特别报告员，也有助于解决特别程序制度中的不平衡现象，当时似乎存在公民权利和政治权利优先于经济、社会和文化权利的问题。

5. 人权委员会任命米隆·科塔里为首位任务负责人，自 2000 年至 2008 年担任这一职位。2008 年 5 月和 2014 年，人权理事会先后任命拉克尔·罗尔尼克和莉兰妮·法哈负责这项任务。2020 年 4 月，理事会任命巴拉克里希南·拉贾格帕兰为特别报告员。

6. 这项任务至今已设立 20 余年。本报告评估了在实现适当住房权和履行特别报告员任务方面取得的成就和面临的挑战。报告还概述了现任特别报告员确定的七个优先领域，以应对实现适当住房权方面的新挑战和长期挑战，并澄清了“流离失所”和“生活水平”等关键术语的含义。

7. 为收集资料，特别报告员于 2020 年 10 月 7 日和 8 日与联合国各机构、地方政府和民间社会组织举行了两次虚拟磋商。他还与所有前任报告员共同参加了纪念任务设立二十周年的活动。此外，还发布了一份在线问卷。特别报告员谨感谢对在线问卷作出答复或提交书面材料的国家、国家人权机构和民间社会组织。收到的所有材料均可在特别报告员的网站上查阅。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> E/CN.4/Sub.2/1993/15 和 E/CN.4/Sub.2/1994/20。

<sup>2</sup> E/CN.4/Sub.2/1995/12。

<sup>3</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CFI\\_20years\\_SR\\_adequate\\_housing.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CFI_20years_SR_adequate_housing.aspx)。

## 二. 本任务的贡献

### A. 制定准则和确立标准

8. 特别报告员任务的核心贡献之一是依据现有人权条约的规定及联合国条约机构对这些规定的解释，制定人权准则。准则体现各国的法律义务和应对人权挑战的良好做法。历任特别报告员在与各国、人权专家、联合国各机构代表、国家人权机构和民间社会进行深入磋商后制定了这些准则，值得称道。

9. 这些准则虽然不具条约法地位，但对于保护和实现人权做出了切实的、无可争议的贡献。首位任务负责人米隆·科塔里拟订的《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》对于处理强迫迁离问题发挥了重要作用。<sup>4</sup> 这些原则和准则旨在最大限度地减少出于发展目的的迁离，并且规定了在无法避免迁离的情况下，迁离前后和期间应遵循的核心人权标准。

10. 特别报告员几乎每天都能收到有关违反国际人权标准强迫迁离的报告，但基本原则和准则已被纳入肯尼亚等若干国家的国内法，并在一些上诉法院的判例中得到援引。虽然实际的遵守情况仍令人关切，但这些准则已被用于追究各国际开发银行的责任。实行发展项目的国家、国际金融和发展机构以及工商企业需要加大努力，确保这些基本原则和准则不仅在项目的开发或审批期间得到遵守，在项目实施过程中和实施后也须如此。

11. 几乎所有管辖区都需要做出更多努力，以确保关于迁离程序的国家法律完全符合国际人权标准，包括《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》。此外，关于如何确保被搬迁人员和社区在享有适当住房、水和卫生设施、食物和工作权利方面至少达到相似水平，相关指导意见仍不完善。被搬迁的社区和个人往往得不到有效的法律补救，也无法获得充分的赔偿和补偿。

12. 2013 年，拉克尔·罗尔尼克制定了《城市贫民保有产权保障指导原则》，以协助各国和其他相关行为体在日益城市化的世界中应对城市贫民面临的保有产权无保障危机。<sup>5</sup> 这些准则鼓励各国通过承认和确保多种形式的保有产权来改善保有产权保障，优先考虑“本地”解决办法和住房升级，而不是以城市改造为借口推动大规模迁离和拆除，促进财产的社会功能，加强妇女的保有产权保障，并确保工商企业尊重保有产权保障。保有产权保障是适当住房权的一个关键组成部分，这些准则对于巩固保有产权保障发挥了重要作用。

13. 2019 年，莉兰妮·法哈拟订了《适当住房权实施准则》，为国家和其他行为方规定了若干具体可行的实施措施。<sup>6</sup> 该准则呼吁各国：承认适当住房权是其管辖范围内的一项基本和可执行的人权；立即采取步骤，确保逐步实现适当住房权，确保个人和社区有意义地参与住房政策的制定、执行和监测；制定实施基于权利的国家住房战略；消除无家可归现象，停止为无家可归者定罪；确保为适当住房权设立有效的监测和问责机制，包括诉诸司法的机会。

<sup>4</sup> A/HRC/4/18，附件一。

<sup>5</sup> A/HRC/25/54.

<sup>6</sup> A/HRC/43/43.

14. 面对冠状病毒病(COVID-19)大流行, 联合国人权专家展现了在史无前例的突发事态面前迅速作出反应的能力。前任任务负责人莉兰妮·法哈与人权和住房权专家开展了一系列虚拟磋商, 制定了一套 COVID-19 指导说明, 旨在确保在疫情期间保护适当住房权, 作为防治大流行病的一项基本内容。<sup>7</sup> 这套指导说明呼吁暂停迁离, 保护非正规住区的居民, 还呼吁采取特别措施保护无家可归者、租房者和按揭付款人。许多国家政府、住房专家和民间社会组织依靠这些准则来制定应对疫情的对策。

15. 现任特别报告员就职后, 牵头与其他专家共同拟订了一份关于 COVID-19 大流行对人权影响的调查问卷。调查问卷发出后, 收到的答复和材料之多前所未有, 报告员参考这些材料编写了提交大会的第一份专题报告, 报告中载有重要建议, 涉及如何缓解疫情对适当住房权的影响, 以及如何应对已长期存在但在危机期间凸显出来的住房排斥和歧视现象。<sup>8</sup>

16. 住房问题特别报告员的任务也推动其他人权机制澄清人权法和标准。历任特别报告员都为条约机构制定的一般性意见提供了建议, 例如儿童权利委员会关于街头流浪儿童的第 21 号一般性意见(2017 年)和人权事务委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)。<sup>9</sup> 现任特别报告员将继续与联合国和区域人权机制合作, 制定并澄清人权标准。他即将开展的一项活动是就经济、社会及文化权利委员会目前正在审议的关于土地与经济、社会和文化权利的一般性意见草案提供建议。<sup>10</sup>

17. 现任特别报告员工作的核心重点是提高对相关人权标准的认识, 并协助各国执行这些标准。首先已对特别报告员的网站进行了改造, 更新了与适当住房权有关的国际和区域人权标准清单, 方便查阅相关条约规范、联合国人权条约机构的一般性意见、联合国宣言、国际劳工组织劳工标准、世界卫生组织准则以及联合国人权机制和特别报告员制定的指导原则。<sup>11</sup>

## B. 专题报告

18. 本任务自设立以来已向大会和人权理事会提交了 33 份专题报告, 内容述及实现适当住房权的各个方面, 涵盖强迫迁离、无家可归和住房金融化问题, 以及 COVID-19 对住房权的影响。<sup>12</sup>

19. 许多报告是在与各国、民间社会组织和其他利益攸关方接触与协商的基础上编写, 载有有益的建议。报告帮助各方提高认识, 并促进各国政府、民间社会和其他利益攸关方关注实现住房权方面的障碍和不断变化的挑战。这些报告还重点介绍了各国为保护和实现适当住房权而实施的良好做法、法律和政策, 并为宣传及制订法律和政策提供了指导。

<sup>7</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/COVID19RightToHousing.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/COVID19RightToHousing.aspx)。

<sup>8</sup> A/75/148。

<sup>9</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Activities.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Activities.aspx)。

<sup>10</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCR-draft-GC-land.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCR-draft-GC-land.aspx)。

<sup>11</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx)。

<sup>12</sup> 所有专题报告, 均可查阅 [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx)。

20. 例如，特别报告员与民间社会团体和议员合作开展宣传工作，推动加拿大通过了基于权利的国家住房战略，也促进葡萄牙通过了新的国家住房法。<sup>13</sup>

21. 2006 年，首位任务负责人米隆·科塔里曾指出，自任务设立以来，适当住房权在各国法律和政策中、在法院和法官以及联合国机构、国家人权机构和民间社会的工作中得到了越来越多的关注。<sup>14</sup> 莉兰妮·法哈在提交大会的第一份报告中强调，历任报告员揭示了适当住房权受到威胁的严重人权状况，通过向之前未曾倾听过的群体征求意见以及与生活在不同状况下的人群互动交流，极大地促进了对此项权利的认识。<sup>15</sup>

22. 特别报告员认识到，这些报告要发挥影响，有赖于几个因素：(a) 在报告编写和起草过程中，与各国、地方政府、国家人权机构、联合国实体和国际组织以及民间社会组织事先就专题进行接触；(b) 在发布报告及向联合国人权理事会和大会提交报告的同时开展活动和公共宣传；(c) 各国和公共机构对报告中所载关键建议的实际执行情况；(d) 国家、区域和国际人权机构和机制、联合国实体、议员、民间社会组织和特别报告员开展的后续行动。

23. 近年来做出了重大努力，通过开展各种会外活动及制作宣传材料包括纪录片，提高对专题报告所载主要建议的认识。后疫情时代的社交媒体和虚拟、混合或现场活动，为提高人权意识、开展宣传、人权培训和教育提供了新的机会。特别报告员将利用有限资源，继续探索就适当住房权开展外联活动和人权教育的新途径。

### C. 国别访问

24. 本任务自设立以来开展了 34 次国别访问。通过这些访问，能够与各国和其他利益攸关方直接对话，以实地评估适当住房权的落实情况。所开展的国别访问中，28%在亚洲和太平洋区域，27%在西欧，21%在非洲，15%在拉丁美洲和加勒比区域，9%在东欧。<sup>16</sup>

25. 这些访问帮助受访的当地社区增强了权能，让他们的呼声得到更好的倾听，反映了当地的情况，凸显了存在的挑战，并提高了对适用人权规范的认识。访问还建立了与地方或国家各级政府沟通渠道。此外，国别访问报告也发挥了将国际人权标准纳入国家和地方背景的重要作用，将这些标准与国家法律框架和当地的实际情况联系起来。

26. 国别访问提供了机会，可与政府官员、各国的住房问题专家和民间社会组织进行直接对话，并确定实现适当住房权的具体挑战和良好做法。访问还提供了机会，可评估住房和人权方面的法律、法规、方案和政策，而条约机构对此的监测主要通过远程方式或依据报告来进行，难以达到访问的效果。

<sup>13</sup> 见 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24728&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24728&LangID=E) 和 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25083&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25083&LangID=E)。

<sup>14</sup> E/CN.4/2006/41，第 5 段。

<sup>15</sup> A/69/274，第 7 段。

<sup>16</sup> 所有国别访问的情况，见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CountryVisits.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CountryVisits.aspx)。

27. 虽然许多国家在国别访问的筹备、执行和后续行动中对特别报告员给予密切合作，但有些国家的访问一直不顺利，访问请求得不到回应，或者过了很长时间才得到回应。例如，前几任特别报告员尽管在各自任期内多次发出访问请求和提醒函，但却未能访问安哥拉、中国、牙买加、莫桑比克和津巴布韦。<sup>17</sup> 现任特别报告员希望各国继续并加强配合，对其访问请求做出回应。

28. 特别报告员访问过的若干国家以访问为契机，推进了本国促进和保护适当住房权的法律和政策改革，这些国家包括墨西哥(2002 年访问)、肯尼亚(2004 年访问)、智利(2017 年访问)和最近访问的新西兰(2020 年访问)。

29. 2019 年，葡萄牙通过了《基本住房法》，落实了特别报告员在 2016 年 12 月访问该国后提出的一项重要建议。<sup>18</sup> 此项法律保障住房权这一人权，并规定住房政策必须遵循普遍性和公民参与的原则。<sup>19</sup>

30. 现任特别报告员为编写本报告举行的磋商期间，2006 年对西班牙的访问<sup>20</sup>和 2009 年对美国的访问<sup>21</sup> 被认为是十分积极的范例，这些访问提高了对适当住房权的认识并促进了改革势头，特别是促进人们普遍接受住房是一项权利。

31. 国别访问报告中提出的建议为经济、社会及文化权利委员会对适当住房权的审查工作以及人权理事会普遍定期审议期间就住房权向各国提出的建议提供了信息。

32. 特别报告员还通过后续报告审查了国别访问报告中所提建议的执行情况。<sup>22</sup> 最近，享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员着手开展了一项庞大的工作，对此前的六次国别访问采取后续行动。<sup>23</sup> 然而，可惜由于为特别报告员提供的能力和人员支持有限，只有在个别情况下才能在国别访问后开展这种有益的后续行动。

33. 因此，人权理事会不妨考虑加强所有特别程序机制开展此类重要后续研究和活动的的能力，并确保通过联合国经常预算提供所需资金。正如首位住房问题特别报告员米隆·科塔里在 2006 年强调的那样，有必要建立机制，对国别访问采取密切和系统的后续行动，并落实由此产生的建议。<sup>24</sup> 这方面的需要尚未得到满足。

34. 特别报告员希望，一旦与 COVID-19 有关的旅行限制被撤销，能够尽快恢复国别访问。他认为，与公职人员、民间社会和当地专家直接进行当面接触对于建立信任和推进适当住房权至关重要。虚拟会议永远无法取代国别访问期间当面互动的重要价值，无法取代亲眼看到并正确了解公共部门和权利持有人所面临的现实和挑战的重要性。

<sup>17</sup> 见国别访问数据库：<https://spinternet.ohchr.org/Search.aspx?Lang=en>。

<sup>18</sup> A/HRC/34/51/Add.2.

<sup>19</sup> 详情见 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25083&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25083&LangID=E)。

<sup>20</sup> A/HRC/7/16/Add.2.

<sup>21</sup> A/HRC/13/20/Add.4.

<sup>22</sup> A/HRC/10/7/Add.2 和 A/HRC/13/20/Add.2。

<sup>23</sup> 见 A/HRC/42/47/Add.4； A/HRC/42/47/Add.5； A/HRC/42/47/Add.6； A/HRC/45/10/Add.1； A/HRC/45/10/Add.2； A/HRC/45/10/Add.3/Rev.1。

<sup>24</sup> E/CN.4/2006/41，第 14 段。

## D. 往来信函

35. 自 2010 年 12 月 1 日以来，适当住房问题特别报告员单独或与其他人权专家合作，向各国和其他行为方发送了 385 封信函。这些信函涉及广泛的侵犯适当住房权的行为，并就与适当住房权有关的立法和政策草案提出了意见。所有信函中，43 份涉及非洲国家，90 份涉及亚太国家，40 份涉及东欧国家，48 份涉及拉丁美洲和加勒比国家，112 份涉及西欧和其他国家。此外还向私营公司和包括国际机构在内的其他行为方发送了 52 封信函。<sup>25</sup>

36. 现任特别报告员自就任以来发送了 113 封信函。过去一年通信量的增加反映出几个趋势：COVID-19 大流行期间，据控侵犯住房权的行为急剧增多，考虑到一个安全的家是抵御病毒传播的庇护所，这一问题尤为严重；特别报告员做出进一步努力，通过来文程序处理住房权问题；为解决与工商企业或国际资助的发展项目有关的住房权问题，采取了更积极主动的方针。

37. 信函中涉及的侵权类型包括强迫迁离、拆毁住宅、无家可归、削减住房援助方案、出于发展目的的流离失所、公共住房或供水服务私有化、土著人民、难民、移民、妇女、罗姆人、宗教少数群体和其他群体的住房权利，以及影响到住房适当性的环境和健康危害。

38. 还通过信函就专题报告论述的问题采取后续行动。例如，在就无家可归问题的专题报告采取后续行动时，<sup>26</sup> 特别报告员发起了解决全球无家可归危机倡议，发送信函请求各国交流关于无家可归现象的最新官方数据及解决无家可归问题的政策。

39. 历任住房问题特别报告员发出的 385 封信函中，有 226 封收到了答复，答复率约为 59%。答复的质量差别很大，有的仅确认信函收悉，有的做出了详细的实质性答复。到目前为止只开展了少量研究，调查所有特别程序机制来文程序的有效性。其中一项研究表明，收到的所有答复中，只有 8% 表示已采取步骤处理侵权行为。约有 42% 的答复是实质性的，但不完整，26% 仅否认侵权指控，24% 提供了与所控侵权行为并不直接相关的信息，例如一般性的政策或法律，但没有将这些信息与提出的具体问题联系起来。<sup>27</sup> 上述调查结果基本反映了现任特别报告员的看法。

40. 上述结论也许差强人意，但其依据的仅是对书面答复的分析。可以料想的是，各国和其他实体在正式答复中，强烈倾向于回避承认可能发生的侵犯人权行为。然而，各国、工商企业和其他行为方也许仍会认真对待这些信函，并在幕后努力解决问题。要分析住房问题特别报告员的信函实际上在多大程度上通过结束或防止侵犯住房权的实际行为而促成积极变化，需要另外开展研究项目，这可以提供更多的见解。

<sup>25</sup> 2010 年 12 月 1 日之后发送的信函可在以下网址查阅：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=29>。

<sup>26</sup> A/HRC/31/54.

<sup>27</sup> Marc Limon, *Reform of the UN human rights petitions system: an assessment of the UN human rights communications procedures and a proposal for a single integrated system* (Versoix, Switzerland, Universal Rights Group, 2017), p. 36.

41. 大多数民间社会组织认为，特别报告员能够直接向各国和其他行为方提出关切，仍然是本任务最具成效的特点之一。特别程序的来文程序是最便捷的国际人权申诉机制之一。然而，特别程序机制由于时间和人员能力有限，通常只能处理收到的一小部分来文。来自民间社会组织、联合国实体和其他行为体的所有看似合理的投诉中，估计只有 10% 能够得到处理，原因是缺乏开展必要研究、查证证据或起草此类信函的能力和时间的。特别报告员认为，本任务一直以来都需要加强能力，以回应关于通信和培训请求，特别是培训社区组织如何提交信息以供审议。

## E. 公开声明

42. 尽管与各国直接接触极为重要，而且在某些情况下也取得了巨大成功，但可惜的是，人权保护不能仅靠与各国政府关起门来开展外交对话来实现。人权工作的基本要素之一是公共人权教育和宣传，包括通过媒体探讨住房权问题。

43. 本任务设立以来，历任住房问题特别报告员单独或与其他联合国人权专家一起发布了 312 份新闻稿和公开声明，包括关于年度报告的新闻稿、访问公告和结束访问声明。公开声明是对在会员国内或国际层面取得的积极进展表示欢迎的重要工具。公开声明发挥着根本性作用，可突出强调良好做法，极大地促进防止侵犯住房权行为，并为按照秘书长“最高愿望：人权行动呼吁”加强联合国在人权领域的预警能力做出了重要贡献。

44. 2021 年 5 月，特别报告员与其他特别程序任务负责人共同发出的一份信函和公开声明帮助避免了一起迫在眉睫的迁离事件，当时多达 2,000 名巴哈马人即将无家可归。<sup>28</sup> 特别报告员欢迎巴哈马最高法院做出裁决，准许暂停住房拆除计划。<sup>29</sup> 特别报告员希望巴哈马政府马上制定实施一个参与性的、基于权利的方案，规范和改造现有的非正规住区，为生活在非正规住区的家庭提供获得基本公共服务的机会，增强抵御未来自然灾害的能力，改善住房条件，并确保不让任何人掉队。

45. 令人遗憾的是，最近一种趋势日益抬头，包括在一些国家内，试图过分限制联合国人权专家的独立性及人权专家在适当时候及时而有效地发表意见的能力。人权需要时时刻刻得到全方位的尊重。所有特别程序机制均须能够利用一切可行手段提出严重关切，特别是在严重侵犯人权行为依然可以预防的情况下，例如呼吁政府暂停将导致大规模迁离的定居点拆除计划，这一点至关重要。

## F. 把握新机会

46. 特别报告员不仅与各国进行了书面对话。他认为，COVID-19 大流行使数字化进程加快，提供了与负责住房权问题的外交官和政府代表开展双边对话的新机会。通过虚拟会议，无需旅行便可更经常性地举行深入的建设性对话。

<sup>28</sup> 见 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27066&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27066&LangID=E)。

<sup>29</sup> Leandra Rolle, “Cease and desist: judge delivers damning ruling on Govt’s shanty town demolition actions”, *The Tribune*, 8 June 2021.

47. 由于特别报告员几乎每天都收到大量问题需要处理，因此无法就所有问题举行虚拟会议予以讨论。然而，此类会议是在发送信函和新闻稿之外提出关切和进行对话的另一有效方法。在特别报告员收到关于严重或一贯侵犯住房权的关切时，尤其需要召开这种会议。虚拟会议还有助于在侵犯住房权行为实际发生之前，以建设性的方式进行早期干预。

48. 特别报告员还可通过虚拟会议开展斡旋，鼓励民间社会代表、联合国国家工作队、国家人权机构和其他利益攸关方以及国家和地方政府代表为处理住房权问题开展直接对话。近期在墨西哥外交部的推动下，特别报告员与该联邦和地方住房机构的代表以及司法和立法部门的代表就政府在大流行病期间为防止迁离而采取的各种措施进行了讨论，堪称此种斡旋的范例。

49. 特别报告员感谢到目前为止所有对虚拟会议请求作出积极回应的国家。他认为，与住房部门的代表、议员、法官和律师、民间社会代表和其他利益攸关方举行此类会议，是在国别访问和信函之外的另一项工具，提供了更多开展建设性接触的机会。

50. 为确保此类会议取得效果，除了各国常驻日内瓦或纽约的负责人权问题的代表之外，特别报告员还必须能够与国家或地方各级负责住房政策的政府官员进行直接接触。还须考虑确保为联合国人权事务高级专员办事处提供更好的技术支持，包括提供多语种视频会议和口译平台，以便高专办在支持特别程序机制的工作时能够举行此类会议。调拨资金用于与各国和其他利益攸关方举行一定场次的配有口译服务的虚拟会议，属于合理有效的投资，应列入联合国经常预算。

51. 与各国、联合国实体、国家人权机构、地方政府、民间社会和专家举行的专题磋商也是如此。目前全球旅行限制的不确定性加大，可以灵活利用现场、混合和虚拟会议的方式举行磋商，以便降低成本并提高专家的参与度。

52. 特别报告员任职以来一直尽可能充分利用这些机会，与相关利益攸关方多次举行了参与广泛的虚拟磋商和会议，为其专题报告提供信息或讨论特定的住房权问题。例如，为撰写即将发布的关于住房歧视与空间隔离的专题报告，特别报告员与各国和联合国实体、民间社会组织、律师、法官、反歧视办公室、国家人权机构举行了四次虚拟磋商，并与地方政府举行了一次专门磋商。每次会议都有来自世界不同地区的 60 至 150 名与会者参加。磋商期间的交流质量令人满意。例如，在与各国和联合国实体举行磋商期间，代表们认真参与专题讨论，一些国家还指派负责住房或城市规划的部委专家或国家反歧视机构的代表参加磋商。所有磋商均在纪要报告中予以记录。<sup>30</sup>

53. 外联工作通过虚拟会议得到加强，特别报告员发布的调查问卷收到了有史以来最多的答复。目前正在征集关于住房歧视与空间隔离问题的材料，已收到 120 多份书面答复和材料。这一令人欣慰的结果当然也构成挑战：特别报告员的支助团队人数虽少但具有敬业精神，如何充分利用所收到的宝贵资料，对于他们的能力提出了挑战。这种局面凸显出，需要确保联合国人权专家得到足够的资金和人员支持，这些专家除了在联合国人权系统任职之外，通常还有一项主要职业，在联合国的工作没有报酬，应该只是兼职。

<sup>30</sup> 会议报告和收到的材料可在以下网址查阅：  
[www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CFI\\_Segregation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CFI_Segregation.aspx)。

54. 尽管数字化在 COVID-19 大流行期间得到迅速发展，但绝不能忽视那些无法参与虚拟会议的人。许多非正规住区居民缺乏稳定的电力供应、没有互联网连接或计算机。老年人和缺乏正规教育的人往往不具备充分参与新的虚拟世界的技术知识。生活在街头和境内流离失所者营地的人往往没有足够机会获得数字通信或所需的设备和设施。此外，受害者、证人、人权维护者及与联合国官员合作的其他人员遭受监视、迫害和报复的风险也有所增加，令人遗憾。

55. 获取公共服务是适当住房权的一项核心内容。在数字时代，这也意味着能够接入互联网这一公共服务，而且个人隐私和家庭能够按照国际人权法的要求得到保护，免遭任意干涉。随着人们日益需要并依赖宽带接入来从事工作、获取教育和行政服务及参与社会和文化生活，COVID-19 大流行病凸显出一个新的不平等“断裂带”，在全球层面及国家内部都造成了歧视性后果。

### 三. 实现适当住房权方面的挑战

#### A. 澄清定义：迁离、流离失所、获取土地和生活水平

56. 狭义的住房权可以指拥有住处的权利，可以狭义地理解为头上有屋顶遮蔽的一种人身安全。然而，在国际法和新出现的比较法、住房政策和实践中，对住房权的理解并非如此。与此不同的是，住房权被理解为一种更广泛的权利，关系到享有生存的安全和尊严及归属感，这一权利强调了许多因素，既包括可负担性和可获得性，也包括文化适宜性。

57. 尽管对住房权有着更广泛的理解，但需要进一步澄清两个因素。首先，需要分析梳理迁离和流离失所之间的区别；其次，应澄清“获取土地”作为适当住房权的一个关键和基本要素的含义。由于这两个问题不够明确，适当住房权的正常发展和适用受到了阻碍。此外，还迫切需要澄清适当住房权的源头——适当生活水准权这项总括权利的含义和目标，特别是在气候变化的背景下。

58. 流离失所包含的现象更为广泛，涉及丧失土地、安全、住所、生境甚至身份，而迁离通常是指范围更窄的一类丧失住所或人身安全的状态，而且通常遵循法律或司法程序。联合国关注住房权，一直更多聚焦于城市环境中的强迫迁离，而不是流离失所。虽然联合国还有其他机制重点处理流离失所问题，特别是境内流离失所带来的更广泛的人权挑战，但仍应集中力量，进一步确保住房权能够促进预防流离失所及其后果。之所以需要这样做，一个主要原因是，气候变化和冲突等因素已成为导致流离失所的主要原因，<sup>31</sup> 程度远超 2000 年设立住房问题特别报告员这一任务的时候。另一个原因是，如果仅狭隘地关注迁离问题，在空间上往往局限于城市地区，而聚焦流离失所问题，则可采取更广泛的方法，平等关注城郊、农村和城市地区，包括城市地理学家称之为“城乡结合部(desakota)”的所谓边缘地带。<sup>32</sup> 城市化速度最快的国家，大部分土地都属于这种地区。因此，有必要消除住房定义中过多的城市元素，并将权利保护的焦点从迁离扩大到其他形式的流离失所。

<sup>31</sup> 见 [www.internal-displacement.org/database](http://www.internal-displacement.org/database)。近几十年，因冲突、灾难和自然灾害造成流离失所的比例一直不断增加。

<sup>32</sup> 见 T.G. McGee, “The emergence of desakota regions in Asia: expanding a hypothesis”, in *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, Norton Ginsburg, Bruce Koppel and T.G. McGee, eds. (Honolulu, University of Hawaii Press, 1991)。

59. 获取土地对于实现适当住房权至关重要。然而，对于大多数住房问题严重的国家，土地获取往往是最困难的瓶颈，包括对非正规住区而言。在一些国家，土地的公有权虽然仍很重要，但土地已经成为一种商品，往往集中在小范围的地产精英手中，或者被国家寡头垄断，大多数民众没有获取土地的机会。必须认识到，有必要从定义上澄清土地获取的地位，将其与更狭义的私有财产权区分开来。土地对于建造住房和使其具有居住价值仍然至关重要，但它依然有着截然不同的两种属性：私人商品或国家垄断。迫切需要超越这两种属性，通过消除土地的商品特性来重新构想土地的获取。<sup>33</sup> 实际上，经济、社会及文化权利委员会决定起草一份关于土地的一般性意见，本身已经承认有必要将土地权纳入经济、社会和文化权利这一更广泛的范畴。特别报告员希望对该意见作出贡献，还要强调土地权与适当住房权之间存在相互依存的密切关系。<sup>34</sup>

60. 适当住房权乃至所有经济、社会和文化权利面临的最关键挑战是，如何以不会加剧而是缓解气候危机的方式实现这些权利。如果实现这些权利导致更多的消耗，导致对“消费主义文化意识形态”的推崇，<sup>35</sup> 导致更多材料和资源被使用，结果便是借保护权利之名摧毁未来。住房在这一动态过程中发挥中心作用，因为住房是经济增长和发展的核心，而且住房要使用大量的材料。对于住房的构想，不能依靠消耗更多材料、也不能占用更多的空间和自然，这一点至关重要。事实上，正如本任务的名称所示，适当住房权是适当生活水准的一部分，但是不应仅把适当生活水准理解为所有人都应享有的最低标准(这是迄今为止的理解方式)，还要把它理解为一种上限。也就是说，生活水平以及作为其中部分内容的住房，应该控制在道德伦理所能允许、生物和地球所能承受的限度之内。只有依靠技术创新、民主管控和调整价值取向，才能迈向不一样的未来，才有可能在这些限度之内达到更加可持续的生活水平，包括住房水平。

## B. 冠状病毒病(COVID-19)大流行对适当住房权的影响

61. 现任特别报告员接手这项任务之时，正值 COVID-19 危机席卷全球。此次危机对他的工作，包括工作方法产生了根本性的影响。其第一份专题报告的主题是 COVID-19 与适当住房权，报告中强调了以下内容：这一大流行病对边缘化社区，包括种族、族裔和其他少数群体、妇女及儿童造成尤为严重的负面影响；保障住房权的各项临时措施(包括暂停迁离)的脆弱性；一直有证据表明大流行期间发生了大量强迫迁离事件。<sup>36</sup> 报告员在报告中提出了若干具体建议，包括需要分类数据，采取有利于租房者的经济措施和对贫困国家的特别措施。特别报告员遗憾地注意到，迄今为止只有极少数建议得到大多数国家的执行。

<sup>33</sup> 关于近期呼吁土地所有权去商品化的学术资料，见 Olivier De Schutter and Balakrishnan Rajagopal, eds., *Property Rights from Below: Commodification of Land and the Counter-Movement* (London and New York, Routledge, 2019)。

<sup>34</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCR-draft-GC-land.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCR-draft-GC-land.aspx)。

<sup>35</sup> 见 Leslie Sklair, “Culture-ideology of consumerism” in *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, George Ritzer, ed. (Hoboken, United States of America, Wiley-Blackwell, 2012)。

<sup>36</sup> A/75/148.

62. COVID-19 大流行病持续已逾一年，这一全球危机还远未结束，而且未来将对实现所有经济、社会和文化权利，包括住房权带来深刻挑战。资源匮乏、力量弱小的国家获得疫苗的情况参差不齐，不仅导致死亡率和感染率上升，而且造成若干国家卫生基础设施崩溃——世界卫生组织总干事称之为“疫苗隔离”。<sup>37</sup> 此次大流行还导致封锁、宵禁和隔离，造成更多的经济和社会损失。由于人们被迫隔离，家庭对于健康的重要性从未如此突出。在防治 COVID-19 的过程中最突出的一个问题就是缺乏一个体面的家，包括许多妇女缺乏安全保障，缺乏清洁水，以及面对迁离缺乏保有权保障。要从这一全球危机中全面复苏并致力于重建，依然有待调集必要的财政、政治和社会资源，面前的道路似乎脆弱不堪，除非在应对大流行的对策中，再次依据可持续发展目标并以人权为导向，而住房是复苏努力的核心要素。<sup>38</sup>

### C. 歧视与空间隔离

63. 住房方面的歧视是一项重大挑战，自 2000 年本任务设立以来，其紧迫性从未减弱。各国在设立任务时便突出强调了这一问题，因为任务的正式名称明确提到任务负责人不仅应关注适当住房权，还应关注“在此方面不受歧视”。只有极少数特别程序任务在名称中包含如此明确的所指。尽管歧视问题具备这样的中心地位，但是无论歧视还是空间隔离，都没有得到各国的适当或充分关注，现任特别报告员认为，历任特别报告员也未能对此给予适当和充分关注。

64. 特别报告员因此决定，提交大会和人权理事会的下两份报告将重点讨论歧视与空间隔离对适当住房权的影响。历任报告员开展的工作为这一努力奠定了重要基础，从拉因达·萨查尔在 1990 年代的早期工作，到上一任报告员莉兰妮·法哈发布的《适当住房权实施准则》。在许多国别访问报告和重点论述妇女、残疾人和土著人民等特定群体在住房领域所受歧视问题的报告中，适当住房权方面的歧视也一直是一个重要主题。

65. 歧视是剥夺适当住房权的核心问题，种族和族裔少数群体、土著人民、妇女、老年人、男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者群体以及移民工人在获得住房的问题上面临巨大障碍。如果在水、卫生设施、工作、教育、保健、身体完整和行动等一系列人权的享有方面存在高度不平等和歧视，往往也同时存在空间隔离。安全、治安和获得所有公共服务方面的差距，在许多城市和人类住区并不罕见。边缘化个人和群体享有保护和权利的程度往往取决于他们住在哪里。

66. 特别报告员认为，空间隔离问题没有得到足够重视。这一重要问题并不仅仅存在于美国等具有种族歧视历史的国家和南非等存在种族隔离历史的国家。随着世界各地城市化的迅速发展，许多地方出现了空间隔离的模式，而新形式种族隔离的证据在以色列和巴勒斯坦被占领土也日趋明显。现行的某些政策、法律和法规在有意和无意之间造成和巩固了这种隔离现象，需要对它们进行研究、理解并加以解决。

<sup>37</sup> 见 [www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/world-has-entered-stage-vaccine-apartheid-who-head-2021-05-17/](http://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/world-has-entered-stage-vaccine-apartheid-who-head-2021-05-17/)。

<sup>38</sup> Maimunah Mohd Sharif and Balakrishnan Rajagopal, “Opinion: Housing must be at the heart of the COVID-19 response and recovery”, Devex, 30 October 2020.

67. 歧视和隔离正在加深社区之间的分歧，加大了在实现适当住房权和其他人权方面取得切实进展的难度。十年来全球种族正义运动的兴起清楚表明，需要应对贫困社区和高度富裕社区之间以及种族、族裔和宗教群体之间的巨大差距。各国可以发挥重要作用，采取政策和立法措施减少住房歧视并应对空间隔离。蓄意的歧视和隔离是对人权的严重侵犯，而且往往违反人道法。此外，国家负有明确的法律义务，即使国家本身无意歧视，但如果歧视或隔离是由受其影响或控制的其他人的作为或不作为造成，应由国家予以解决。各国还可以发挥重要作用，确保可就歧视和空间隔离诉诸司法并获得有效补救，并确保其政策和法律不会导致或引起隔离和歧视，包括在分区、空间规划和项目实施领域。

#### D. 气候变化与符合人权标准的韧性住房

68. 住房权在全球面临的巨大挑战也许是气候变化。海平面上升、土地退化及不可利用、粮食安全和水安全受到削弱、境内和跨境移民现象增加，所有这些均构成重大挑战，提出了如何及在何处安置千百万受影响人口的紧迫和长期问题。还有一个相关的核心问题是，气候变化导致社区整体流离失所，原因可能是非自愿的强行重新安置，也可能是自愿搬迁。无论是哪种情况，可获得土地和住房及水和能源等人类赖以生存的服务，均至关重要。一位前任报告员拉克尔·罗尔尼克早在 2009 年就发布了关于气候变化与适当住房权的报告，<sup>39</sup> 但现在对于气候危机及其影响以及参照近期不断发展的国际法准则处理这些问题的紧迫性，已经有了更深入的了解。例如，人们对二次流离失所也有了更多了解，这种现象对于已经因灾害流离失所者的影响尤为严重。

69. 住房权利倡导者经常努力提倡采用住房面积最低标准，以避免过度拥挤并确保体面的生活条件。这样做是正确的，但现在应该思考的是，造成浪费和不可持续的住房损害了其他人享有体面住房的权利，并加剧了当前的气候危机。在气候危机的背景下，什么是体面的生活水平，而这对实现适当住房权又意味着什么，这一问题将是特别报告员工作的重点。人道主义人员应对的许多自然灾害，其频率和强度也与当前的气候变化危机有关；数据显示，事实上，目前大多数流离失所者不是因为(狭义的)冲突，而是因为灾害才陷入这种境地。<sup>40</sup>

70. 显而易见，住房必须具有应对气候变化挑战的韧性。任何有韧性的住房都必须符合人权标准，确保社区充分参与搬迁和重新安置计划，无差别地减轻建造住房本身带来的任何不利后果，并平等分担气候变化带来的利与弊。如何通过创造就业和确保经济、环境和社会福祉的方式建设和维持社区，同时避免政治两极化，是所有国家关切的主要问题。从经济地理和城市规划问题，到使用更加可持续的建筑材料，住房将成为世界如何适应气候变化挑战的核心所在。

<sup>39</sup> A/64/255.

<sup>40</sup> 见 [www.internal-displacement.org/database](http://www.internal-displacement.org/database)。

## E. 冲突、流离失所和应对住房问题的人道主义对策

71. 特别报告员的一项重点工作将围绕住房权及其与人道法和人道主义对策之间的联系展开。人道主义、人权与发展这三个领域之间存在多种重叠和交叉，特别是在冲突所致流离失所和暴力冲突的人道主义对策方面。国际法包括国际刑法中也出现了一些新的方向，它们表明，系统或广泛地侵犯经济社会和文化权利如住房权、强迫流离失所和破坏住房，可能导致国家责任和个人刑事责任。因此，应该重点关注上述领域以及因境内流离失所日益城市化而产生的挑战，流离失所城市化问题对流离失所社区和东道社区之间的关系以及基础设施和服务的提供构成挑战。必须重点发展支持城市境内流离失所者获得持久解决办法的住房做法和工具。如世界人道主义峰会之后多方所做的那样，<sup>41</sup> 还必须促进采取以下方法：鉴于越来越多的境内流离失所者在城市定居并逐渐分散，要持久解决居所和住房问题，必须重塑韧性、重点保持保有权保障的连续性并采取适合当地特点的做法，让人道主义和发展行为体与地方政府开展合作。此类办法必须以适当住房权为依据，具有包容性，并着眼于流离失所者所在广大东道社区的更广泛需求。

72. 有一些迹象令人欣慰，例如目前主要发展机构愿将流离失所问题视为从属于更广泛的经济重建和恢复议程，这种议程关注境内流离失所者和广大的东道社区。<sup>42</sup> 然而，这种做法仍不常见，还往往与这些机构的新自由主义政策相矛盾。这方面的另一个关键挑战是，不仅要在人道主义对策中确保适当住房权和其他人权方面的不歧视和最低标准，还要保证住在应急住房中的人不会常年陷于此种境地。恢复战略必须积极解决冲突后重建中的住房权问题。除了防止流离失所，还需要为流离失所者找到更好的基于权利的办法，使其获得负担得起的体面的长期住房解决方案。

## F. 重新安置和搬迁：需要制定准则

73. 迁离是侵犯适当住房权的一个主要原因。关于如何防止迁离和流离失所，保障留居原地的权利和在迁离前被征求意见的权利，确实已经具备既定的政策和法律，即使这些政策和法律在实践中多被忽视。然而，迁离的大多数负面后果出现在迁离之后，表现形式为没有重新安置和安居。世界银行等主要发展机构开展的重新安置和安居政策工作大多侧重于迁离后应遵循何种标准和政策，以确保被迁离者不会陷入贫困，其经济状况不会恶化。重新安置在气候变化背景下承担重要作用，因为许许多多受到海平面上升或土地不再宜居问题影响的社区都希望搬迁。这些搬迁行动依据的也是国家或地方为确保搬迁前后的生活和待遇平等而实行的政策和法律。

<sup>41</sup> 见

[https://static1.squarespace.com/static/56340b91e4b017e2546998c0/t/582a852b9de4bb86345bb0c3/1479181612469/WHSummit\\_DranStatement\\_Final.pdf](https://static1.squarespace.com/static/56340b91e4b017e2546998c0/t/582a852b9de4bb86345bb0c3/1479181612469/WHSummit_DranStatement_Final.pdf)。

<sup>42</sup> 例如，见 World Bank, *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts* (Washington, D.C., 2017)。

74. 尽管存在大量涉及重新安置和搬迁的判例、国家法律和政策，但是关于这些问题，从未有过一套人权框架内的全球性的明确准则。缺乏这种国际准则导致以下各方面的做法千差万别：确定哪些人员可算作受到项目影响；对丧失土地和住房权利如何赔偿；迁离的正当程序要求；就搬迁和选址开展协商、广泛参与和征得同意的要求；以及如何分享惠益。其结果是，太多国家的重新安置、搬迁和改造过程严重违反了人权法，并违背了各国为自己设定的发展目标，包括可持续发展目标。尽管世界银行等一些机构采用了重新安置和安居标准，但是在使重新安置和搬迁政策符合国际人权标准方面，大多数涉及双边或多边资助者的项目一直以来的做法似乎并不光彩。迫切需要制定一套准则来指导重新安置和搬迁工作，以确保这些行动不仅符合可持续发展目标，也符合国际人权法。

### G. 重新思考土地治理、国家征用权和团结经济

75. 在世界大部分地区，土地使用安排过去都是以相邻和共同生活的群体之间的多元和相互理解为基础，直至殖民和后殖民政权不断巩固，取消了多元土地使用安排、多元土地保有和共同生活安排，代之以相互排斥的保有权制度。例如，在撒哈拉以南非洲的大部分地区，从 1970 年代中期开始，中央集权政权加强对土地的控制，废除了多元保有权安排。<sup>43</sup> 各国为此采取的一种重要的法律和规划工具是国家征用权，也称为“征收”、强行购置或仅仅行使监管权以剥夺或废除私有财产。虽然行使公权来管理私产对于确保分配和防止滥用十分重要，但国家主义政权将多元保有权安排一笔勾销，也是朝着相反的方向走得太远。同样，农业综合企业和其他企业攫取土地的行为破坏了土地保有权保障，并导致流离失所和强迫迁离。

76. 大多数的大规模社区迁离，特别是农村和土著社区及非正规住区居民的迁离，起因都是以某种形式行使国家征用权。社会运动抵制迁离，因而在全球制定了新的国际法规范，旨在赋予土著社区和农民以集体权利，并恢复对其赖以生存的土地资源的集体控制。<sup>44</sup>

77. 如果不愿重新思考土地治理，消除强迫迁离的努力便无法取得真正进展，而强迫迁离是侵犯适当住房权的主要根源。重新思考土地治理，需要从法理和实践的角度对征用权进行批判性的再评估，扩大城市和农村的边缘化社区的集体权利，并通过这种赋权，为以民生和地球为重、利润居次的新型团结经济奠定基础。各种形式的城市合作社、社区土地信托以及土地和资源的共同治理安排已经为这种集体运动奠定了基础。<sup>45</sup> 这些形式涉及到社会住房生产和共有保有权。目前需要找到一种方法，使这些试验更牢固地依托于不断发展的国际法规范，特别是经济、社会和文化权利包括适当住房权所提供的坚实基础。

<sup>43</sup> Liz Alden Wily, “Looking back to see forward: the legal niceties of land theft in land rushes”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, Nos. 3–4 (2012).

<sup>44</sup> 例子包括《联合国土著人民权利宣言》和《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》。

<sup>45</sup> Sheila R. Foster, “Urban commons, property, and the right to the city”, in *Property Rights from Below*, Olivier De Schutter and Balakrishnan Rajagopal, eds.

## H. 负担得起、便于获取的住房及公共和私人行为方的作用

78. 两位前任特别报告员拉克尔·罗尔尼克和莉兰妮·法哈所做的工作，为批判性地评价住房金融化以及黑石集团等大型全球性私营公司在城市中引发迁离行动和住房负担能力危机方面扮演的角色奠定了基础。<sup>46</sup>《工商企业与人权指导原则》和国际法之下不断发展的私人和企业行为规范已开始为就私人行为造成的损害追究公共和私人行为方的责任确立了根基。现任特别报告员认为时机已经成熟，可在上述重要工作的基础上，重新评估公共和私人行为方的作用，以确保住房负担得起并便于获取。

79. 大多数富裕和中等收入国家存在住房负担能力危机，许多城市的租房者感到住房负担难以承受。近年来为抵御负担能力危机，各地方政府采取措施，试图对随行就市的租金施加限制，例如柏林暂时冻结租金、不准上涨。<sup>47</sup>与此同时，许多国家低收入家庭的社会和公共住房存量减少或被出售给私人行为方，将地方和地区政府的债务危机转化为住房危机。即使像法国那样拥有大量社会住房的国家，最需要的人同样缺少社会住房。

80. 必须根据新出现的国际法规范，重新评价所有相关私人行为方——开发商、金融家、银行家和信贷机构，以及管理房地产交易的无数中间市场机构——的人权合规状况。同样需要密切评估公共住房供应方，包括在许多国家采取半国营或公私合营形式的专门住房机构的表现，以确定它们是否在履行国际人权法所规定的确保住房负担得起并便于获取这项义务。

## 四. 前进方向和结语

81. 特别报告员在本报告中强调，需要进一步阐明与住房权有关的一些关键术语，例如适当生活水准的含义。他列举了工作中将遵循的七个优先事项：(a) COVID-19 大流行对适当住房权的影响；(b) 歧视与空间隔离；(c) 气候变化与符合人权标准的韧性住房；(d) 冲突、流离失所和应对住房问题的人道主义对策；(e) 制定重新安置和搬迁准则；(f) 土地治理、国家征用权和团结经济；(g) 公共和私人行为方在确保住房负担得起、便于获取方面的作用。

82. 报告员总结了自本任务设立以来历任特别报告员的成就，特别是制定了关于出于发展目的的迁离、保有权保障和实施适当住房权的各项指导原则和准则，以及他们通过专题报告、国别访问、往来信函、公共宣传和人权外交对保护和实现人权所做的贡献。特别报告员强调，各国、联合国机构和其他行为方需要继续执行和落实相关建议，还强调特别程序机制在这方面资金有限，同时受到其他限制。

<sup>46</sup> 见 A/HRC/10/7；A/67/286；A/HRC/34/51；Raquel Rolnik, *Urban Warfare: Housing under the Empire of Finance* (London and New York, Verso, 2019)。

<sup>47</sup> David Madden and Alexander Vasudevan, “Berlin’s rent cap, though defeated in court, shows how to cool overheated markets”, *The Guardian*, 23 April 2021.

83. 特别报告员强调当面对话的重要性和尽快恢复国别访问的必要性，同时指出虚拟和混合会议为人权外交、建设性对话、人权宣传和倡导工作提供了更多机会。报告员介绍了通过虚拟会议与民间社会、国家和地方政府官员、人权机构和其他利益攸关方开展更包容磋商的经验。他承认虚拟对话的局限性和数字排斥问题，介绍了利用虚拟会议进行更深入和更包容对话的良好做法。

84. 特别报告员指出，特别程序机制需要能够公开提出令人严重关切的情况，以便及时防止侵犯人权行为并履行其预警职能，这一点仍然至关重要。

85. 特别报告员建议：

(a) 加强特别报告员和其他联合国人权专家答复来文的能力，并围绕其专题工作进行培训和宣传，从而使其能够开展更持续的后续活动；

(b) 各国提供便利，促进在联邦、区域和地方部门工作的政府专家及驻日内瓦的人权外交官利用新的虚拟机会，参加专题磋商或双边会议；

(c) 改进对特别程序机制的信息技术支持，包括为非正式的多语种虚拟会议提供平台；

(d) 确保为联合国人权专家的虚拟磋商和会议提供口译服务，使他们在与国家或地方行为方开展人权外交、宣传、磋商或回应技术咨询请求时，能够充分利用数字技术带来的新机会。

---