



人权理事会

第四十三届会议

2020年2月24日至3月20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

适当住房权实施准则

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莉拉妮·法尔哈依照人权理事会第15/8号和第34/9号决议提交本报告。报告以针对新出现的挑战采取权利为本的有效对策的关键要件为关注重点，载有《适当住房权实施准则》。

当前的全球住房危机不同于以往的任何危机。它与日益加剧的社会经济不平等、住房和土地的大规模金融化以及将住房视为商品的不可持续的住房制度有关。根据特别报告员的经验，各国并非总能认识到住房问题与人权义务何干。更重要的是，各国并非总能认识到如何才能将上述义务转化为具体行动以应对危机。

准则在包括无家可归和住房难以负担、移民、驱逐、气候变化、非正规居住点的升级改造、不平等以及企业监管在内的主要关切领域，为各国提供了一套实施办法。上述所有实施办法均以让住房回归成一项基本人权的迫切需要为据。准则的实施将大大改变各国对待住房的方式，创造出一种可确保作为一种人人可享有的人权获得住房的新局面。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 适当住房权实施准则	4
准则 1、作为一项关乎尊严和生命权的基本人权，保障住房权	4
准则 2、立即采取步骤，确保按照合理性标准逐步实现适当住房权	5
准则 3、确保切实参与住房政策和决定的设计、实施和监测	6
准则 4、实施综合战略，以实现住房权	7
准则 5、在可能的最短时间内消除无家可归现象，并停止 将无家可归者刑罪化	7
准则 6、禁止强行驱逐，且只要有可能须防止驱逐	8
准则 7、采纳人权为本方针，对非正规居住点进行升级改造	9
准则 8、解决歧视并确保平等	10
准则 9、确保住房和土地方面的性别平等	12
准则 10、确保移民和境内流离失所者享有适当住房权	13
准则 11、确保地方政府和地区政府有能力实现适当住房权 并担负起实现适当住房权的责任	15
准则 12、确保以符合国家义务的方式对企业进行监管， 并解决住房金融化问题	16
准则 13、确保住房权能启示气候变化相关工作且能对气候 变化作出反应，并解决气候危机对住房权的影响	18
准则 14、参与国际合作，以确保实现适当住房权	19
准则 15、确保建立有效的监测和问责机制	20
准则 16、确保可就住房权的所有方面诉诸司法	21

一. 引言

1. 本报告系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莉拉妮·法尔哈的最后一份报告。特别报告员根据她在任内的经验，针对全球住房状况提出《适当住房权实施准则》。¹
2. 全世界有超过 18 亿人缺乏适当的住房，而居住在非正规居住点的人数现已超过 10 亿。² 据估计，每年有 1,500 万人遭强行驱逐，而无家可归者约有 1.5 亿。³
3. 私营开发商和投资者正以前所未有的方式主导着住房体系，通常将住房视为可供投机的商品，从而使其脱离了自身的社会福利功能。非正规居住点所处的土地以及负担得起的住房已成为物色价值被低估的资产来存放、扩增和利用资本的私募股权公司和养恤基金的首要目标，从而使住房和土地越来越难以负担。
4. 当前的全球住房危机不同于以往的任何同类危机。引发危机的原因不是资源的减少或经济的衰退，而是经济的增长、扩张以及日益加剧的不平等。住房已成为社会经济不平等愈演愈烈的一个主要驱动因素，使名下拥有住房者财富增加，使名下没有住房者陷入更深的债务和贫困。
5. 上述局面为实施住房权带来了独特的挑战。对不可持续的经济发展模式蜻蜓点水地修修补补是无济于事的。实施住房权，必须改变住房现有的构想、定价、建造和监管方式。
6. 有理由相信改变是可能的。民间社会和各国政府均日益认识到，住房危机是一种人权危机，需要人权为本的应对之策。世界各地的片区和社区正组织起来对抗有害的开发、“旅游地化”和投机活动，并在矢志维护其适当住房权方面获得越来越多的地方政府支持。
7. 但是，政府和民间社会中仍有很多人不清楚以全面、有效的方式实施住房权以应对上述前所未有的挑战到底意味着什么。
8. 幸运的是，国际人权法中有一个完善的基准体系，可供各国和权利持有者引以为据。适当住房权的内容，一直是国际人权体系内大量论述和判例的主题，且一直是全球范围内人权宣传的一个核心焦点。⁴

¹ 特别报告员感谢所有协助完成本报告和其他报告的研究人员和学生，包括 Stefania Errico、Sam Freeman 和 Julieta Perucca。特别感谢 Bruce Porter 为本报告及其在特别报告员整个任期内所作的大量工作。还要衷心感谢联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)特别程序处的工作人员为特别报告员的任务提供的支持，尤其是 Juana Sotomayor、Gunnar Theissen、Madoka Saji、Jon Izagirre 和 Natacha Foucard。

² 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11>。

³ 见 <https://fe.witness.org> and <https://yaleglobal.yale.edu/content/cities-grow-so-do-numbers-homeless>。

⁴ 举例来说，见经济、社会及文化权利委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)和关于强行驱逐的第 7 号一般性意见(1997 年)。另见《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18, 附件一)、《城市贫民保有权保障指导原则》(A/HRC/25/54)，以及委员会在 Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙(E/C.12/61/D/5/2015)和 I.D.G.诉西班牙(E/C.12/55/D/2/2014)案件中的意见。

9. 下文所载准则系建立在源于上述法律体系的规范性标准以及特别报告员的建议和经验基础上。准则的制定系经过整个任期内与各国以及其他利益攸关方的磋商。⁵ 准则并不试图涵盖与住房权有关的所有国家义务，而是描述国际人权法下已详细阐述过的切实实施住房权所需的关键要素。

二. 适当住房权实施准则

前言

10. 本准则重点着眼于作为首要的责任承担者的国家在国际人权法下的义务。

“国家”一词系指国家所有主管部门，指各级政府和政治体制的各个分支——从地方到全国，且包括立法、司法和准司法机构在内。“国家义务”应理解为涵盖国家与企业、金融机构、投资者及其他在实现住房权方面发挥重要作用的私人行为体之间关系的方方面面。本准则中，“住房权”系指国际人权法所保障的“适当住房权”。

11. 本准则不得解释为限制、更改或以其他方式损害国际人权法或人道法所承认的任何权利。在适用的情况下，本准则应结合有关流离失所、驱逐、权属保障、公众参与、工商企业与人权问题的其他人权标准和准则，以及联合国人权条约监测机构和特别程序的判例和意见一并解读。各项准则本身应解读为相互关联和相互依存。

准则 1、作为一项关乎尊严和生命权的基本人权，保障住房权

12. 适当住房权被承认为一项基本人权，系因该项权利是诸如尊严、平等、包容、福祉、人身安全和公众参与等核心人权价值观的内在组成内容。

13. 每年都有数以百万计的生命因无家可归和住房不适当而丧生，受到伤害者人数更多。但是，这种人权大规模遭侵犯，尤其是住房权和生命权以及诸如健康权、人身完整权、隐私权和享有水和卫生设施权等其他人权大规模遭侵犯的情况，很少能作为大规模侵犯人权情事得到政府、人权机构或司法系统的处理。⁶

14. 国家往往将住房权错误地理解为仅仅是致力于实施住房方案，仅仅是一个社会经济政策问题，与人权价值观和必须履行的责任无关，也不存在切实的问责和诉诸司法途径。⁷

15. 正如经济、社会及文化权利委员会所阐明的那样，适当住房权不应狭义地解释为仅仅是获得有形的栖身之所或是获得被视为商品的住房的权利，而是必须理解为关乎人之为人所固有的尊严。

⁵ 此外，在日内瓦、坎帕拉和德班与各国、民间社会以及地方政府的代表就准则此前一稿进行了磋商。所收到的书面评论可在以下网址查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx。

⁶ A/71/310, 第 31 段。

⁷ A/69/274, 第 18 段；A/71/310, 第 5 段。

16. 实施办法:

(a) 国家, 包括其司法系统在内, 必须借助适用的宪法和法律规定, 或是通过解释诸如生命权等相互依存之权利, 确保承认适当住房权是一项可予强制执行的基本人权。应将该项权利整合进政策和方案的设计, 并纳入律师和法官的培训当中;⁸

(b) 住房权应界定为安宁、安全、有尊严地在家中居住的权利, 且其中应包含权属有保障、可获得服务、负担得起、适于居住、易于获得、地理位置适当以及文化上适宜;⁹

(c) 法院在进行司法审查时, 应对国内法采用符合住房权的解释, 而各国政府应推广此种解释, 包括在法院案件的诉状当中推广;¹⁰

(d) 必须承认并申明住房权与包括生命权、人身安全权和平等权在内的其他权利不可分割、相互依存, 且应尽最大可能以有助于充分保护住房权的方式解释上述其他权利。¹¹

准则 2、立即采取步骤, 确保按照合理性标准逐步实现适当住房权

17. 尽管强行驱逐等侵犯住房权情事通常是由国家行为造成的, 但很多最令人震惊的侵权情事系源于国家未能采取积极措施解决如此众多的人们被迫居住的不可接受的住房条件。

18. 国家有义务尽其现有资源能力所及采取步骤, 以期通过一切适当手段, 尤其是通过采取立法措施, 逐步全面实现适当住房权。¹² 《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》阐明, 应根据所采取步骤是否合理来评估是否遵行了上述义务。¹³

19. 实施办法:

(a) 国家必须运用经济、社会及文化权利委员会所制定的合理性标准, 承认逐步实现住房权是国内法律下的一项法定义务。这意味着国家有义务尽快且尽可能高效地为所有人实现住房权;¹⁴

⁸ A/71/310, 第 73 段。

⁹ 经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见, 第 8 段。

¹⁰ 同上, 关于《公约》在国内的适用问题的第 9 号一般性意见(1998 年), 第 14-15 段; E/C.12/1993/5, 第 21-24 段。

¹¹ 经济、社会及文化权利委员会第 9 号一般性意见, 第 15 段。

¹² 《经济社会文化权利国际公约》, 第二条第一款。

¹³ 《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》, 第八条第四款。另见 Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙, 第 15.1 段。

¹⁴ Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙, 第 15.3 段。

(b) 所采取的措施必须审慎、具体，且以在合理的时间范围内实现住房权为目标。国家必须划拨充足的资源，优先考虑住房条件岌岌可危的劣势和边缘化个人或群体的需求，并确保决策透明且鼓励参与；¹⁵

(c) 所采取的措施必须合理，且与有可能受到伤害的利益以及权利持有者的情况相称；¹⁶

(d) 国家必须能证明本国已尽现有资源能力所及采取一切适当手段维护相关个人或群体的权利；

(e) 国家必须确保包括法院在内的所有相关主管部门和决策者均熟知上述合理性标准，并能适用该标准让国家机构在住房权问题上负起责任。

准则 3、确保切实参与住房政策和决定的设计、实施和监测

20. 切实而有效地参与的权利是住房权的一项核心要素，对于尊严、发挥能动性、行使自主权和自决权至关重要。

21. 需要住房或相关社会福利者应被视为权利持有者，视为有尊严的生活须有哪些要件方面的专家，而非接受施舍者。他们有权积极、自主、切实地参与关乎自身的方案和政策的设计和实施。¹⁷

22. 但是，住房方案往往是通过效率低下的自上而下式决策来制定和实施的。这种决策方式强化了社会排斥模式，所建造的住宅不符合人们的需求，通常地处偏远，往往会被弃之不住。

23. 各级政府支持下的以权利为本的参与，可将居民变成活跃的公民和积极参与的社区成员，使住房方案更平价、更有效，并创建生机勃勃、更具可持续性的社区。

24. 实施办法：

(a) 必须在法律上保障自主、切实地参与住房政策的权利，还必须提供必要的机构支持和其他支持；

(b) 受影响的个人必须能在了解自身权利的基础上影响决策进程的结果，必须能获得相关信息并有充足的时间咨询；阻碍参与的社会经济、语言、文化水平及其他障碍必须得到解决；¹⁸

¹⁵ 经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务的性质问题的第 3 号一般性意见(1990 年)和第 4 号一般性意见。另见：该委员会关于根据一项《公约》任择议定书对“尽其资源能力所及”采取举措之义务进行评价的声明(E/C.12/2007/1, 第 3 段)；Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，第 15.3 和第 21(c)段。

¹⁶ 见 Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，第 15.3 和第 15.5 段。

¹⁷ 同上。另见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)。

¹⁸ 经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见，第 12 段；《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18, 附件一，第 39 段)。

(c) 对住房的设计、建造和管理的参与，应体现出社区的多样性，并确保所有居民的需求均得到代表。必须确保妇女、非正规居住区的居民和无家可归者、残疾人以及其他遭受歧视或边缘化的群体能平等地参与；¹⁹

(d) 土著民族有权积极参与制定和确定关乎自身的住房方案。国家在采取或实施可能对其造成影响的行政和立法措施前，必须与土著民族磋商，以获得他们事先自主作出的知情同意。²⁰

准则 4、实施综合战略，以实现住房权

25. 导致无家可归、居住条件简陋以及其他系统性侵犯住房权情事的主要结构性问题是多方面的，涉及到诸多不同的政策和方案领域，需推行综合性计划，假以时日带来切实的变化。

26. 经济、社会及文化权利委员会强调，逐步实现住房权的义务几乎必定须要通过一项国家住房战略。²¹ 该战略应在与受影响群体的磋商之下制定，内含明确界定的目标，确定拟予划拨的资源，并阐明实施战略的责任和时间表。²²

27. 多数国家尚未实施旨在实现住房权的有效战略。在已确定时间表和成果目标的情况下，往往未能充分致力于按照时间表达成目标，也未能切实问责。

28. 实施办法：

(a) 住房战略必须根据在可能的最短时间内取得具体成果以及为所有人实现适当住房权的明确目标和时间表，确定拟予逐步落实的国家义务；

(b) 住房战略应统一并协调所有相关政策领域，尤其是城市规划、土地监管、税收和财政、社会福利以及服务；

(c) 国家应制定具体的战略，以解决住房权所面临的障碍，例如歧视、金融化、投机、掠夺性贷款、霸占土地、冲突、强行驱逐、环境退化以及易受灾害影响。所采取的战略应能应对城乡地区长期存在和新出现的挑战，例如空间分配不公和气候变化；

(d) 国家应规定对达成目标和遵守时间表的相关进展情况进行独立监测，建立程序以使受影响社区可借以发现影响着住房权实现的系统性问题，并确保采取有效的应对之策。²³

¹⁹ 经济、社会及文化权利委员会关于人人有权参加文化生活的第 21 号一般性意见(2009 年)，尤其是第 16 及其后段落。

²⁰ 《土著人民权利宣言》，尤其是第 10、第 19 和第 23 条。

²¹ 经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见，第 12 段。

²² 同上。

²³ 另见 A/HRC/37/53。

准则 5、在可能的最短时间内消除无家可归现象，并停止将无家可归者刑罪化

29. 经历无家可归的方式有若干种：或是露宿街头或人行道上，或是与三两他人合伙在城乡地区临时扎营，或是挤在人满为患的简易收容所内——或是没有免遭风吹雨打的防护，或是无法享有水、卫生设施和电。

30. 无家可归是对尊严、社会包容和生命权的极大冒犯。一望即知无家可归属住房权遭侵犯情事，且除生命权外还有若干其他人权遭到侵犯，包括不受歧视、健康、享有水和卫生设施、人身安全，以及免遭残忍、有辱人格和不人道待遇。²⁴

31. 无家可归者和居住在非正规住房者屡屡因其住房状况而被当成罪犯、遭到骚扰和遭受歧视性待遇。他们被剥夺了享有卫生设施的机会，遭到围堵并被逐出社区，并遭受极端形式的暴力。

32. 经济、社会及文化权利委员会和人权事务委员会确认，基于包括无家可归在内的社会经济状况区别对待是一种歧视，必须在国内法律中予以禁止。²⁵ 国家负有直接义务，须针对目前无家可归者的需求紧急采取应对措施，并尽快推行旨在防止和消除系统性无家可归现象的计划。

33. 实施办法：

(a) 国家应提供入住安全、有保障、有尊严的紧急住宿设施的机会，并提供必要的支助，且不以任何理由歧视，包括移民身份、国籍、性别、家庭状况、性向认同、年龄、族裔出身、残疾状况、依赖酒精或毒品、犯罪记录、有未缴罚款或健康状况在内。²⁶ 国家应采取特别措施，保护街头流浪儿童的权利；²⁷

(b) 应向个人和家庭提供入住适当的永久性住房的机会，从而使其免于被迫长期倚赖紧急住宿设施。以迅速将无家可归者迁入永久性住房为核心的“住房为要”方针应提供一切必要的支助，只要为达到保住住房和继续在社区内生活的目的需要提供上述支助；

(c) 国家应禁止并解决以无家可归或其他住房状况为由歧视的现象，并废除所有将无家可归者或诸如在公共场所睡觉或进食等与无家可归状况有关的行为定为犯罪或施以惩处的法律和措施。将无家可归者强行逐出公共场所和毁坏其个人物品的做法必须予以禁止。无论身居何处，无家可归者均应得到隐私和住处免遭打扰的同等保护；

(d) 国家应在其司法制度内，就处理无家可归者所犯的轻罪提供替代程序，以帮助他们打破遭刑事定罪、监禁和无家可归的循环，并确保其住房权。应对警察进行培训，使其以尊重和促进无家可归者尊严和权利的方式与后者打交道。

²⁴ A/HRC/31/54, 第 4 段。

²⁵ 经济、社会及文化权利委员会关于在经济、社会和文化权利上不得存在歧视的第 20 号一般性意见(2009 年), 第 35 段；人权事务委员会关于生命权的第 36 号一般性意见, 第 61 段。

²⁶ A/HRC/31/54。土著民族的无家可归遭遇见 A/74/183。

²⁷ 尤请参见儿童权利委员会第 21 号一般性意见。

准则 6、禁止强行驱逐，且只要有可能会防止驱逐

34. 强行驱逐的定义是：个人、家庭和/或社区在违背其意愿的情况下被永久或暂时逐出其所居住的房屋和/或土地，而未被提供或无法诉诸符合国际人权法的适当形式的法律保护或其他保护。²⁸ 强行驱逐早已被确认为一种严重侵犯人权情事。

35. 若要使任何驱逐行为符合国际人权法，必须满足若干标准，包括与受影响者进行切实的接触、探索所有可行的替代方案、异地安置到经受影响家庭同意的适当住房以使无人陷入无家可归境地、提供诉诸司法的机会以确保程序上公正，以及遵行所有人权。若上述标准未能满足，驱逐即视为强行驱逐，构成侵犯住房权。

36. 强行驱逐现象广泛存在，且其后果极具破坏力。实施强行驱逐，目的常常是为大规模开发项目、自然资源开采项目和农业综合经营项目让路，清理非正规居住点或无家可归者营地，用豪华住房或商业开发项目取代现有的较低成本住房，或是貌似出于维护公共秩序、公共安全和美化城市的目的。在某些情况下，强行驱逐涉及野蛮暴力，包括性别暴力和死亡。在住房成本上涨的背景下，驱逐还成为针对欠缴房租或房贷情况更常采取的对策。在很多情况下，适用于此类驱逐做法的国家法律并不符合国际人权标准。

37. 国家必须禁止强行驱逐，并确保根据国内法实施的任何驱逐行为均完全符合国际法。与社区所进行的切实接触，应能确保所制定的计划尊重居民的权利并可以合作的方式实施，而无需启动驱逐程序或由警察强制执行。²⁹

38. 实施办法：

(a) 在任何情况下均必须禁止国际人权法所界定的强行驱逐行为，无论受影响者是否拥有所有权或使用权。遭强行驱逐的受害者必须获得适当的赔偿、补偿，并根据情况获得住房或生产性土地；³⁰

(b) 适用于驱逐问题的国家法律必须符合人权规范，包括符合尊重人之尊严原则以及合理、适度和正当程序等一般原则。上述国家法律应同样适用于居住在无家可归者营地中的人员。必须在整个过程中确保有机会诉诸司法，而不是仅仅在驱逐迫近之时。必须在与受影响者磋商下探索所有可行的驱逐替代方案。若在与受影响者切实磋商后，相关社区认为有必要异地安置且/或希望异地安置，则必须在原居住地和生计来源地附近提供大小、质量和费用相仿的适当的替代住房。³¹ 驱逐绝不能使人们陷入无家可归境地。³² 必须在整个过程中确保有机会诉诸司法，而不是仅仅在驱逐迫近之时；

²⁸ 经济、社会及文化权利委员会第 7 号一般性意见，第 3 段。

²⁹ A/HRC/40/61，第 38 段。

³⁰ 见：《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18，附件一，第 23-27 段)；《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第十七和第二十四条。

³¹ 《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18，附件一，第 60 段)。

³² 经济、社会及文化权利委员会第 7 号一般性意见，第 10 和第 13 段。

(c) 在因房贷断供而丧失回赎权或是欠缴房租的情况下，驱逐应仅作为最后手段采用，且事先已充分探索解决未偿债务的替代办法，例如借助紧急住房补贴、重新安排债务偿还计划，或是如有必要搬迁到满足适当标准的更负担得起的住房单元；

(d) 国家应实施方案，通过采取诸如稳定和控制房租、租房补助、土地改革等措施以及其他在城乡情境中促进土地和权属保障的举措，防止驱逐现象。还应采取预防措施，消除驱逐和流离失所的根本原因，例如土地、房地产和住房上的投机行为。在未经土著民族事先自主作出知情同意的情况下，不得将其迁居。³³

准则 7、采纳人权为本方针，对非正规居住点进行升级改造

39. 全世界将近四分之一城市人口居住在非正规居住点。这意味着他们往往得不到基本服务，被迫生活在容易受灾的地区和最恶劣的土地上，且常常遭到强行驱逐。³⁴ 非正规居住点内的住房极不适于居住，是全世界最普遍的住房权遭侵犯情形之一。³⁵ 与此同时，非正规居住点又是其居民取得的重大成就——这些居民在最不利的逆境中，创建了生机勃勃、自给自足的社区。

40. 非正规居住点内的居民往往面临着歧视和污蔑，且常常被视作违法之徒和“侵占者”，而不是被承认为需要帮助以改善其住房状况的权利持有者。³⁶ 升级改造计划往往导致居民被搬迁到不适于居住、远离其原住所、没有就业机会和社区生活且无法享有适当交通的替代性住房中。

41. 各国在《2030 年可持续发展议程》下承诺确保人人获得适当、安全和负担得起的住房，并承诺改造非正规居住点(可持续发展目标具体目标 11.1)。³⁷ 为实现上述目标，国家应与非正规居住点的居民接触，在其能力基础上开展建设，改善条件，并保持社区完整无损。

42. 实施办法：

(a) 住房升级改造工作应由社区主导，兼顾各方，起到扶持作用，并在设计和实施方面提供权利为本的参与机会和问责机制。升级改造工作应尽可能整合居民的技能和劳动力，确保居民可继续获得生计，并为社区的经济发展提供支持。³⁸ 必须采取措施，确保升级改造后的住房依然可以负担；

(b) 只要居民希望，国家应尽可能维护其留在原地的权利。只有在已经居民同意，且已通过切实的磋商在其参与下探索了所有其他选择方案的情况下，方可进行异地安置；³⁹

³³ 《联合国土著人民权利宣言》，第 10 条。

³⁴ 另见 A/73/310/Rev.1。

³⁵ 同上，第 12 段。

³⁶ 同上，第 44 段；A/HRC/40/61，第 41 段。

³⁷ 另见《新城市议程》。

³⁸ A/73/310/Rev.1，第 72 及其后段落。另见 Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，第 15.1 段。

³⁹ 《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18，附件一，第 38 段)。

(c) 应通过人权机构和法院让政府负起责任，以符合国际人权标准的方式对非正规居住点进行升级改造。还应由一个有能力受理投诉并在社区内举行听证会和信息发布会的独立权威部门对升级改造计划进行审查和监督。居民必须能就任何决定提出异议，能提出替代方案，并能明确表达自己的要求和发展重点；⁴⁰

(d) 为了就非正规居住点提供替代方案，应预留出配备服务的土地，用于作为社会福利建造具有法定权属保障的住房。若国家无法提供建成的住房，或是居民更愿意自己建造，则应提供建筑材料和技术支持，以供自建房屋。

准则 8、解决歧视并确保平等

43. 歧视、排斥和不平等是几乎所有侵犯住房权情事的核心问题。住房制度加剧了社会、经济、政治和空间上的不平等。

44. 难民、寻求庇护者、移民(尤其是无证移民)、境内流离失所者、无国籍者、残疾人、儿童和青年、土著民族、妇女、女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人、双性人、老年人以及种族、族裔和宗教少数群体成员在无家可归或居住在非正规住宿设施和不当住房的人群当中所占比例过高，且往往被放逐到最边缘、最不安全的地区。⁴¹ 上述群体常常因其住房状况而遭受交叉歧视。⁴²

45. 住房方面的歧视性排斥极大地恶化并强化了上述群体成员的社会经济不平等状况，剥夺了他们获得就业或生产性土地的机会，并迫使他们为获得服务支付更高的费用。在很多国家，购买和拥有住房或土地的能力已成为使不平等现象长期存在的主要因素。

46. 很多国家已通过了适用于住房问题的平等或不歧视法，但总的来说，上述法律尚待切实实施，以解决住房问题上根深蒂固的系统性歧视，或是推动对加剧不平等的住房和土地政策进行重大改革。

47. 经济、社会及文化权利委员会强调，应尽可能以促进充分保护适当住房权的方式解释平等和不歧视保障。⁴³

48. 实施办法：

(a) 国家必须禁止公共或私人行为体在住房问题上的一切形式歧视，且不仅要保证形式上的平等，还要保证实质上的平等。这须要采取积极措施，解决住房方面的劣势境况，并确保平等享有住房权；⁴⁴

(b) 按照平等权的要求，住房及相关社会福利方案在其效果上不能歧视，且此类方案应足以减轻边缘群体所遭受歧视的影响并解决其独特的境况。⁴⁵ 法

⁴⁰ 同上，第 37-38 段。

⁴¹ A/70/270，第 38 段。

⁴² A/69/274，第 46 段。

⁴³ E/C.12/2019/1，第 9 段。

⁴⁴ 经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见，第 37 段。

⁴⁵ 消除种族歧视委员会第 27 号和第 34 号一般性建议。

院、仲裁法庭和人权机构应就歧视提供个体的和方案性质的补救，包括采取措施解决住房不平等的结构性原因；

(c) 应在住房方面严格适用平等权，以消除对弱势群体的任何不利影响。开发或再开发计划应包含为弱势群体提供的住房，规定在须要搬迁的情况下有回迁的权利，并规定要在整个过程中进行切实的接触；

(d) 国家应将由特定群体发展而成、适用于特定群体的独特的标准和平等方针纳入其法律、政策和行政实践，例如：

(一) 国家必须通过实行儿童的最大利益原则并在适当情况下让儿童参与相关决策等手段，确保儿童享有适当住房权。若没有住房威胁到父母与其子女同住的能力，必须提供适当的住房和相关支助，以避免家人分离。⁴⁶ 还应特别关注离开儿童福利机构的年青人，以确保他们可以获得负担得起的适当住房，防止无家可归；

(二) 国家必须按照《联合国土著人民权利宣言》，确保土著民族的住房权。这意味着保障土著民族有权积极参与制定和确定住房及其他社会和经济方案，并尽可能通过自己的机构对此类方案进行管理。⁴⁷ 国家还必须全面遵守与土著民族缔结的相关国内条约和协定；⁴⁸

(三) 国家必须认识到，就残疾人而言，适当住房权有着特定含义，而《残疾人权利公约》赋予国家特别的义务，例如保障残疾人获得合理便利、独立生活和融入社区的权利。无家可归的残疾人数量过多，构成侵犯实体平等权情事，必须作为侵犯实体平等权情事予以解决；

(四) 国家必须认识到，住房制度往往建立在种族隔离和不平等基础上，并加剧着种族隔离和不平等。正如《消除一切形式种族歧视国际公约》所保障的那样，应从实体上解释平等权，将平等享有适当住房权而不以种族、肤色或是民族或族裔出身为由歧视纳入其中。此外，平等权要求采取积极措施，解决继续存在的殖民、种族隔离、占领和种族主义遗毒；⁴⁹

(五) 国家必须认识到，女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人属于在住房问题上常常遭受污蔑、歧视并被当成罪犯且无家可归情况普遍的群体。必须将其纳入在住房方面免遭歧视的法律保护范围之内，并保护他们免于被强行驱逐出家园。

准则 9、确保住房和土地方面的性别平等

49. 由于住房方面的歧视和不平等，很多妇女和女童生活在无保障、无尊严且不安全条件当中，面临着更高的无家可归和遭受暴力侵害的危险。⁵⁰ 妇女往往

⁴⁶ 举例来说，见：《儿童权利公约》，第二十七条；儿童权利委员会第 21 号一般性意见。

⁴⁷ 《联合国土著人民权利宣言》，第 23 条。另见 A/74/183。

⁴⁸ 《联合国土著人民权利宣言》，第 37 条。

⁴⁹ 第五条第(辰)项第(3)目。

⁵⁰ A/HRC/19/53, 第 3 段。另见：人权高专办，《妇女与适足住房权》(纽约，2012 年)；A/74/183, 第 45-47 段；A/HRC/31/54, 第 34 及其后段落；A/73/310/Rev.1, 第 83 及其后段落。

因直接或间接歧视她们的继承法、习俗和传统而没有对土地和财产的权属保障和平等权利。她们获得住房、土地和财产的机会，包括通过获得信贷而获得住房、土地和财产的机会，常常取决于与男性家庭成员的关系，且往往在其婚姻解体或配偶去世后立即面临危险。

50. 住房不适当对妇女和女童尤有不利影响。举例来说，在妇女和女童不得不徒步去获取安全的饮用水或使用卫生设施的情况下，骚扰、人身袭击、强奸甚至死亡并不少见。无法使用厕所和享有隐私对妇女和女童造成不利影响，月经期尤其如此。驱逐也对妇女造成过度影响——妇女往往站在前沿，捍卫自己的家园并在遭驱逐后收拾残局。

51. 家庭暴力是造成妇女无家可归的主要原因之一。情况通常是，遭暴力侵害的妇女，而非施暴的男子，必须离家。由于妇女会避免露宿街头，尤其是在有孩子要照顾的情况下，她们更有可能成为“隐性无家可归者”中的一员，无法受益于以无家可归形式更明显者为对象的各种方案。在家中遭暴力侵害的妇女缺乏替代性住房选择，使其安全和生命面临危险。⁵¹

52. 必须承认住房权是妇女在实质上平等权的一项核心内容。这须要改变法律、政策和做法，以使之不会维系，而是要减轻妇女所承受的系统性不利因素。⁵² 必须增强妇女的权能，使之可以全面触及其在住房方面所承受劣势的方式，阐明并主张住房权。

53. 实施办法：

(a) 应在国家的住房相关法律、政策和方案当中，承认妇女享有独立的获得权属保障的权利，不论其家庭或姻亲状况如何。⁵³ 就此，国家应酌情修订或废除家庭法、继承法及其他相关法律中限制妇女获得住房和土地所有权的规定。歧视妇女、违背国际人权规范的习惯法规定不应得到承认或适用；⁵⁴

(b) 应通过包括补贴在内的方式，保障妇女可平等地获得信贷、住房抵押贷款、房屋所有权和出租屋，以确保其较低的收入不会将其排斥在住房之外。⁵⁵ 妇女的经济活动通常是在家中进行，必须得到支持和保护，尤其是在升级改造或异地安置之时；

⁵¹ 人权高专办，《妇女与适足住房权》，第 76 页。另见：A/71/310，第 24 段；A/HRC/35/30，第 73 段。

⁵² S.C.和 G.P.诉意大利(E/C.12/65/D/22/2017)，第 8.2 段。

⁵³ 见：经济、社会及文化权利委员会关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的第 16 号一般性意见(2005 年)，第 28 段；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第二条第(f)项、第十五条和第十六条；消除对妇女歧视委员会关于婚姻和家庭关系中的平等问题的第 21 号一般性建议(1994 年)、关于婚姻和家庭关系及其破裂的经济后果的第 29 号一般性建议(2013 年)和关于农村妇女权利问题的第 34 号一般性建议(2016 年)；人权事务委员会关于男女权利平等的第 28 号一般性意见(2000 年)，第 19 段；A/HRC/19/53，第 68 段。

⁵⁴ 见：消除对妇女歧视委员会第 21 号一般性建议，第 28 和第 33 段；第 34 号一般性建议，第 58 和第 77 段。

⁵⁵ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十三条。

(c) 在发生家庭暴力的情况中，法律应确保妇女无论是否拥有权属、正式所有权或租赁权，如若妥当均可留在自己家中，而让施暴者离开。⁵⁶ 国家应提供立即进入紧急庇护所和迅速获得一流危机服务的机会。长期住房方案，包括分配永久性公共住房或称社会福利住房的方案，应优先考虑逃离暴力侵害的妇女和家庭；⁵⁷

(d) 应保障妇女有权参与住房相关决策的方方面面，包括住房的设计和建造、社区的发展和规划以及交通和基础设施。这同样适用于居住在非正规住房或营地中的妇女。

准则 10、确保移民和境内流离失所者享有适当住房权⁵⁸

54. 近年间，移民已成为住房权尤易遭侵犯的群体。过境移民被迫生活在诸如非正规营地、森林、田野、废弃的房屋、火车站或其他公共场所等非常不稳定的条件当中，没有卫生设施，获得安全的食物和水的渠道有限，且常常面临遭强行驱逐。移民一旦落定，往往会居住在地理位置上被隔离地区内极不适当的住房条件当中，缺少获得服务和享用设施的机会，没有权属保障，与此同时面临着歧视、贫困和经济边缘化。⁵⁹

55. 世界各地的难民和境内流离失所者营地往往人满为患，且提供的栖身之所和服务不适当。有时，上述营地根本不提供任何基本服务。上述营地通常充当着并不妥善的长期住房替代安排。

56. 移徙工人往往由雇主安排住在不达标的条件当中，例如没有基本设施的运输货柜或简易房。⁶⁰ 住家的家政工人被迫睡在厨房，或是睡在卫生间的地上，被剥夺了隐私，且容易遭受虐待和暴力侵害。

57. 反移民言论正越来越多地被转化为法律和政策，使上述情况更加恶化。无家可归者收容所有时仅限国民或有证移民入住。在某些司法管辖区内，向无证移民出租住宿设施属刑事犯罪。

58. 实施办法：

(a) 国家必须遵照国际人权法和人道法，确保所有境内流离失所者和所有移民不论是否有证件，均可不受歧视地平等享有住房权。⁶¹ 国家必须确保有关

⁵⁶ 《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》，第 52 条。另见：A/HRC/19/53, 第 36 段；A/HRC/35/30。

⁵⁷ 消除对妇女歧视委员会更新第 19 号一般性建议的关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(2017 年)，第 24 及其后段落。另见 A/HRC/35/30。

⁵⁸ 此处使用“移民”一词，不影响国际法下针对特定法律类别的非国民现行的保护制度，包括难民、寻求庇护者、无国籍者、被贩运者和移徙工人。

⁵⁹ E/C.12/2017/1；A/HRC/14/30, 第 14 及其后段落；人权高专办，《非正常情况移民的经济、社会和文化权利》。

⁶⁰ 举例来说，见：A/HRC/14/30, 第 49 段；A/HRC/40/61/Add.1, 第 81 段。

移民、境内流离失所和住房的各种方案之间协调配合，以保证在所有情况下仅能享有适当住房权。为移民设立的接待中心及其他中心必须满足尊严、适当和保护家庭等标准，且符合国际人权法和国际人道法的其他要求。⁶² 绝不应让移民儿童与其父母或监护人分离，且应尽快让因流离失所而离散的家庭团聚；⁶³

(b) 根据移民身份给予入住不同类型住房资格方面的任何区别对待均必须合理且适度，不得削弱对本国领土内或司法管辖范围内所有人住房权的保护。⁶⁴ 在进入紧急收容所方面，不应存在基于移民身份的歧视。国家应确保既不许可也不要求住房提供者向当局披露会阻止无证移民为自己和家人寻求栖身之所的信息。住房提供者、民间社会组织和个人不应因协助移民获得栖身之所或住房而遭到惩处。⁶⁵ 在需要的情况下，必须尽快提供获得长期住房的机会；

(c) 必须建立起有效的保护机制，使移民能因住房权和不受歧视权遭侵犯而获得切实的补救。针对在雇主提供的住房内忍受着极不适当条件或虐待的移徙工人，需采取特定的保护措施和补救办法，使其可以搬入适当的住宿设施并且不受影响地再就业；⁶⁶

(d) 必须按照难民和流离失所者住房和财产归还原则，确保被非法或任意剥夺了以前的家园、土地、财产或常居住所的难民和境内流离失所者有权返回。⁶⁷

准则 11、确保地方政府和地区政府有能力实现适当住房权并担负起实现适当住房权的责任

59. 在多数国家，地方政府和地区政府被赋予了适当住房权方面的关键责任。上述责任可能包括：建造和管理社会福利住房和基础设施；对土地的使用进行规划；对非正规居住点进行升级改造；对投资者驱动的市场进行监管。因此，地方政府可在实现住房权方面发挥必不可少的作用。它们离受影响社区最近，更能确保参与式的决策，且更能制定出适合当地情况的创新型解决方案。

60. 但是，地方政府和地区政府往往对自己在国际人权法下承担的适当住房权相关义务不以为意或茫然无知。它们常常是被赋予了实现住房权的责任，但却没有相应的资源配给、知识、能力和问责机制。⁶⁸

⁶¹ 见：经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见；消除种族歧视委员会关于对非公民的歧视问题的第 30 号一般性建议(2004 年)，第 32 段；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第 43 条第(1)款第(d)项。另见：《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 15；《难民问题全球契约》(A/73/12 (Part II)，第 78-79 段)。

⁶² 举例来说，见人权高专办和全球移民小组，《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》(日内瓦)，原则 11。

⁶³ 见《关于境内流离失所问题的指导原则》，原则 17 及其后原则。

⁶⁴ 消除种族歧视委员会第 30 号一般性建议，第 32 段。

⁶⁵ 《弱势移民人权保护原则和准则》，原则 13，第 4 段。

⁶⁶ 见国际劳工组织《2011 年家庭工人建议书》(第 201 号)，第 7 段。

⁶⁷ E/CN.4/Sub.2/2005/17，附件。另见：《关于境内流离失所问题的指导原则》；A/64/255，第 55 段；《弱势移民人权保护原则和准则》，原则 8；《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 13；《难民问题全球契约》，第 60 段。

61. 事实上，强行驱逐、歧视性地拒绝向非正规居住点提供服务、对无家可归者进行“清扫”以及因投机和金融化而导致负担得起的住房流失，上述种种常常是由地方政府实施或推动的。

62. 在国内分派实施住房权的责任属于内部决策事宜，但必须与国家实现住房权的义务相一致。必须明确可要求哪级政府负责以及如何要求其负责，且国家、地区和地方主管部门之间必须为实现住房权协调配合。⁶⁹

63. 实施办法：

(a) 必须在法律当中规定地方政府和地区政府负有在明确界定的职责领域内实施住房权的义务。⁷⁰ 应通过国家一级的领导和监督，并借助负有促进和确保履行住房权之明确任务的政府间机构，对各级政府的住房政策和方案进行协调。⁷¹ 应规定要以人权绝不应因管辖权争议而受损这一原则为基础，迅速解决管辖权问题；

(b) 地方政府和地区政府应如上文准则 4 所述，实施与国家一级所实施战略一致的人权为本的住房战略，并建立自己的监测和问责机制。国家必须确保地方或地区的住房战略配备了充足的资源，且地方政府有能力将其贯彻实施；

(c) 应将住房权纳入相关的地方法律、计划和方案当中。地方政府应考虑通过保护住房权的人权共同纲领，并提供诉诸司法机会或设立监察办公室，以处理住房权相关投诉并监测住房权的实施情况；

(d) 土著政府有权通过其自治机构并按照《联合国土著人民权利宣言》，制定和确定符合国际人权法的住房方案。⁷² 国家必须确保土著政府有充足的资源用以实施住房权。⁷³

准则 12、确保以符合国家义务的方式对企业进行监管，并解决住房金融化问题

64. 私营部门在多数住房体系中以及住房权的实现过程中发挥着重要作用。投资者、企业和个人开发、建造、出售和出租住房。金融机构提供获得信贷的机会。私人家庭购买、建造或改善自己的住房，并有可能将其出租给他人。各种私人行为体在住房体系中发挥的特定作用各不相同，但国家必须确保其参与的方方面面均符合国家为所有人实现住房权的义务。

65. 近年间，私营投资在住房方面发挥的作用已发生了变化。住房已成为公司类金融机构选中的商品，成为在全球市场上进行远程交易的金融工具的抵押品。⁷⁴

⁶⁸ A/HRC/28/62, 第 5 段；A/HRC/42/22。

⁶⁹ 经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见，第 12 段。

⁷⁰ A/HRC/27/59, 第 31 段。

⁷¹ A/HRC/37/53, 第 51 段。

⁷² 第 4 和第 23 条。

⁷³ 《联合国土著人民权利宣言》，第 4 条。另见 A/73/176, 第 5 段。

⁷⁴ A/HRC/34/51。

机构投资者购入大量负担得起的住房和社会福利住房(有时是整个片区),从而使较低收入家庭和社区流离失所。富有的个人和公司利用住宅类房地产存放资金、避税或是藏匿不正当收益,导致土地和住房成本膨胀,且常常导致很大一部分存量房空置。⁷⁵ 在农村地区,私营投资者大规模购置土地和投机农田,正在导致居民流离失所。⁷⁶

66. 国家推动和鼓励了私营部门在住房方面的角色转变。国家为房地产投机者提供税收优惠,为房主提供税收优势,为外国投资者提供“黄金签证”。国家对租赁市场放松监管,并鼓励主要为富人建造住房的开发项目。很多国家通过立法措施、政策和方案,将住房当作一种用于交易和投机的商品,而不是一种社会公益品和一种人权。

67. 发展方向亟待转变,而政府和当前主导住房形势的投资者之间必须建立起一种新型关系。经济、社会及文化权利委员会已阐明,若国家未能对房地产市场及运营其中的金融行为体进行监管以确保所有人均可享有负担得起的适当住房,即为违反本国在住房权方面的义务。⁷⁷

68. 国家必须对直接参与开发或拥有住房的企业施加的义务,在性质上有别于未参与提供同时也是一种人权的公益品的其他企业所适用的义务。国家必须以与其国家义务(包括实现适当住房权的义务)的所有方面均相符的方式,对企业进行监管。通过常见的尽职调查法确保企业不会开展对住房方面的人权造成消极影响的活动是必要的,但往往不够。举例来说,国家可能还需要确保开发商不仅不会让居民从负担得起的住房流离失所,而且会建造所需的负担得起的住房;需要确保住房不会空置;还需要确保住房及其他经济活动所得部分利润改变去向,用于保障低收入家庭可获得适当住房。⁷⁸

69. 实施办法:

(a) 国家必须对企业进行监管,以防止投资行为对住房权造成任何消极影响,包括通过以下手段:

- (一) 防止任何将公共住房或称社会福利住房私有化的情况。此种情况将削弱国家确保适当住房权的能力;
- (二) 坚持推行租赁监管框架,通过包括租金设限、管控或是在必要情况下冻结租金在内的手段,维护租户的租赁权保障,为其保住负担得起的住房;
- (三) 要求全面、公开披露所有住宅用房投资项目,以帮助防止腐败、洗钱、逃税和避税;
- (四) 设立独立的监测机构,以监督可能对住房权产生重大影响的开发项目、商业计划或私营投资活动;

⁷⁵ 欧洲公共住房、合作式住房和社会福利住房联合会,《2019年欧盟住房状况》(布鲁塞尔,2019年9月)。

⁷⁶ A/HRC/13/33/Add.2。

⁷⁷ 关于国家在工商活动中履行《经济社会文化权利国际公约》规定的义务的第24号一般性意见(2017年),第18段。

⁷⁸ 同上。

(五) 对住宅类房地产和土地的投机行为征税，以遏制短期转售房地产现象；对空置的住宅类房地产征税；

(六) 取消优待房主和房地产投资信托公司的税收优惠；

(七) 取消激励外国人投资住宅类房地产的措施，例如签证优惠和给予公民身份；

(b) 国家必须通过一切适当手段对商业活动进行监管，使之符合国家实现住房权的义务，包括通过以下手段：

(一) 实施规划和开发审批标准，以确保任何拟建的住房开发项目均能响应居民的实际需求，包括低收入家庭获得负担得起的住房的需求，以及享有就业机会的需求；

(二) 调整税收措施，以激励建造负担得起的住房，并阻止投机或拥有空置的住房或土地；

(三) 创造条件，使负担得起的住房或升级改造项目可采用创新型融资模式；

(四) 在批准任何开发项目前，要求与地方主管部门、居民以及民间社会组织谈判达成具有约束力的、符合人权的社会福利协议；

(五) 在批准投资项目前，要求养恤基金和其他投资者协助进行独立的人权影响评估，以确保投资项目不会促成侵犯住房权；

(c) 国家应通过确保可获得土地——包括以集体拥有或合作拥有、共有以及其他替代性权属形式获得土地，并确保可获得负担得起且可持续的材料，支持家庭在(通过社会建房)建造和升级改造自己住房方面发挥重要作用；

(d) 应对与欠缴房租和房贷以及断供收房情况有关的所有法律和政策进行审查，以确保符合适当住房权，包括符合防止任何驱逐做法导致无家可归的义务。⁷⁹ 国家应要求银行和其他信贷机构取消妇女、年轻家庭、非正规居住点居民和其他需要住房融资者获得信贷的障碍。

准则 13、确保住房权能启示气候变化相关工作且能对气候变化作出反应，并解决气候危机对住房权的影响

70. 自然灾害和气候危机对享有住房权造成巨大影响。预计上述影响在未来几十年内将呈指数增长。过去十年间，由气候引发的灾难是造成境内流离失所的主要驱动因素，据估计每年迫使 2,000 万人离开家园。⁸⁰ 无家可归或无法获得有抗灾能力或安全保障的住房的人们受到的不利影响最大，因为他们往往居住在易受洪水、飓风和龙卷风、风暴潮、泥石流、地震和海啸影响的地区。此外，采取灾害风险管理措施的国家往往未能虑及对脆弱社区及其住房权的影响。

⁷⁹ 经济、社会及文化权利委员会第 7 号一般性意见，第 16 段。

⁸⁰ 乐施会，“被迫离家——气候驱动下的流离失所”，乐施会新闻稿(2019 年 12 月 2 日)。

71. 努力实现住房权的方式也对气候变化产生影响。据估计，建筑建造业占全球能源相关二氧化碳排放量的 39%，其中大部分集中在中等收入和高收入国家。⁸¹ 但是，若要实现可持续发展目标具体目标 11.1，须在低收入国家进行最大量的建设。各个国家以及整个国际社会必须针对气候危机作出紧急反应，与此同时还要确保有机会获得可持续住房，并优先安排需求最迫切者。

72. 实施办法：

(a) 应将适当住房权纳入气候变化的适应和减缓战略，并纳入解决气候变化所致流离失所问题相关战略的规划、筹备和实施当中。⁸² 国家应确保上述战略不会有损或阻碍适当住房权的实现：

(b) 在社区特别容易受到气候变化及气候变化相关灾害影响的情况下，例如生活在水路和岸线沿线或附近的社区，应优先考虑适应措施，以保留现有社区。就此，国家必须与居民磋商，以确定为保护他们而需要采取的措施。此类措施可能包括：确保社区能长聘技术专家；安装保护性基础设施；将一些家庭搬迁到社区内更安全的地点；确保有充足的资源用以实施此类措施；⁸³

(c) 在尽一切努力减缓气候变化的同时，国家应对预计会发生的气候所致流离失所情况进行彻底的分析，测定可能发生的时间范围，并确定面临风险的社区和可行的异地安置地点。在认为有必要异地安置或是相关社区选择异地安置的情况下，应以符合《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》以及上文准则 6 和准则 7 的方式进行异地安置：

(d) 国家必须与受影响社区合作，发展和推广无害环境的住房建造和维护方式，以在确保住房权的同时解决气候变化的影响问题。必须认识到土著民族在气候变化面前特有的脆弱性，并提供一切必要的支持，以使土著民族能够制定出自己的应对之策。森林和保护区的保护方式必须完全尊重土著民族对其土地和资源所享有的权利，且完全尊重土著民族在住房方面践行其传统的、环境上可持续的做法的权利。

准则 14、参与国际合作，以确保实现适当住房权

73. 当前住房领域的人权危机在本质上是全球性的，不可能在不开展国际合作与援助的情况下得到有效解决。很多参与住房领域的行为体均系跨国运营，且要面对复杂的公司架构，对问责造成相当大的阻碍。对全球资本流动进行监管，以及防止以避税和洗钱为目的将资源存放在住宅类房地产上，均须开展国际合作。

74. 国际金融机构和开发银行采取了不利于实现住房权的处理方法。举例来说，它们强加了放松监管、住房市场自由化以及包括出售社会福利住房在内的紧缩措施，并要求实行不为最低收入家庭提供帮助的抵押贷款融资方案。⁸⁴

⁸¹ 联合国环境规划署和国际能源署，《努力发展零排放、高效率且抗灾能力强的建筑物和建筑行业：2017 年全球现状报告》(2017 年)，第 6 页。

⁸² A/HRC/16/42。

⁸³ A/64/255，第 74 段。

⁸⁴ A/HRC/37/53，第 134 段；A/73/310/Rev.1，第 99 及其后段落。

75. 《经济社会文化权利国际公约》第二条第一款和第十一条提到国际合作与援助，视之为充分实现住房权的手段，承认了其所具有的必不可少的重要意义。此外，《公约》缔约国有义务采取一切适当手段确保实现住房权，包括国际合作在内。⁸⁵

76. 实施办法：

(a) 国家应当承认，在为实现住房权有必要开展国际合作的情况下，开展国际合作是一项明确的法定义务。这其中包括对全球资本流入住宅类房地产市场进行控制，以及防止和打击跨境逃税和避税行为。跨境逃税和避税行为极大地限制了国家用以实现适当住房权的资源；⁸⁶

(b) 国家应避免采取预计可能有损在其他国家享有住房权的行为，应通过法律以防止总部设在其领土和/或管辖范围内的公司或其他投资者在国外侵犯住房权，并确保可在国内法院就此类侵权情事诉诸司法；⁸⁷

(c) 国家应在订立贸易和投资协定前评估上述协定对适当住房权的影响，并应在此类协定中纳入一个条款，明确提及其在住房方面的人权义务。对现有协议的解释应无损国家实现住房权的能力；⁸⁸

(d) 国际金融机构以及发展、人道主义和其他类国际组织的作用应与促进实现住房权一致。开发银行和金融机构应制定涵盖适当住房权所有内容的保障政策。在国际或区域金融机构或开发银行的活动或项目未能为实现需求最迫切者的住房权提供支持的情况下，必须有独立的投诉机制可以诉诸。

准则 15、确保建立有效的监测和问责机制

77. 对住房权的实施情况进行独立监测，是逐步实现住房权这项义务的一项核心内容。⁸⁹ 国家往往将监测进展情况的义务错误地理解为不过是收集和传播住房方案、无家可归情况、支出以及总体人口统计信息的相关数据而已。纳入考量的证据往往仅限于统计信息，而没有基于权利持有者经历的定性证据。很多国家没有收集根据性别、种族、残疾状况、年龄、家庭状况和收入分列的数据，或是因为没有相关技术能力，或是因为没有允许这样做的法律。监测往往是由政府本身进行，而不是由独立的机构进行。

78. 正如经济、社会及文化权利委员会所指出的那样，人权机构(或受命专门负责住房权问题的类似机构)可在确定适当的目标和基准、提供研究、监测合规情况以及调查投诉方面发挥重要作用。⁹⁰ 国家若要认真履行其在可持续发展目标

⁸⁵ 另见《发展权利宣言》，第 3 条。

⁸⁶ 经济、社会及文化权利委员会第 24 号一般性意见，第 37 段。

⁸⁷ 同上，第 26 段。

⁸⁸ 《贸易和投资协定对人权的影响评估指导原则》。

⁸⁹ 《经济社会文化权利国际公约》，第十六条；经济、社会及文化权利委员会第 3 号一般性意见，第 11 段；第 4 号一般性意见，第 13 段。

⁹⁰ 经济、社会及文化权利委员会关于国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用问题的第 10 号一般性意见(1998 年)。

具体目标 11.1 下的承诺，就必须在现实的目标和时间表基础上，在具备追究政府及其他各方责任的手段情况下，对进展情况进行严格的独立监测。

79. 实施办法：

(a) 应授权独立监测机构并向其提供适当资源，使之可以透明和鼓励参与的方式，对实现住房权的情况进行监测。上述机构应有资格受理相关人员或群体的投诉、进行走访、开展调查、委托开展民意调查并召开公众听证会以收集信息。应要求政府主管部门针对监测机构的报告作出答复并在合理时限内采取后续行动。应利用议会听证会对进展情况以及政府作出的切实答复进行定期的公众审查；

(b) 对实施住房权的进展情况进行监测，应以评估是否遵行逐步实现住房权的义务为重点。监测应包含收集定性和定量数据，数据内容有关尊严和权利持有者在住房权各个方面的经历，包括是否有权属保障、是否可获得服务、是否负担得起、是否适于居住、是否易于获得、地理位置如何、文化上是否适宜，以及无家可归和遭驱逐情况。还应在有适当保护措施的情况下，就面临系统性歧视群体的住房状况、住房方面的结构性障碍以及为解决上述障碍所采取措施的成果收集统计信息和定性信息。还应确定主要的趋势和新出现的挑战；

(c) 对进展情况进行评估，应对照能力和可用资源，评估政府是否按照住房战略和可持续发展目标为达成既定目标和遵守既定时间表作出了合理的努力；

(d) 监测应扩展到住房体系的所有板块，包括私营企业和房地产市场。⁹¹

准则 16、确保可就住房权的所有方面诉诸司法

80. 为住房权遭侵犯情事提供法律补救措施，是国家确保实现住房权义务的一项核心内容。⁹² 正如经济、社会及文化权利委员会所指出的那样，适当住房权的很多组成要素，均与提供国内法律补救措施以确保切实享有该权利密切相关。⁹³ 但是，生活在非正规居住点和无家可归者所经历的法院和仲裁法庭，往往是下达驱逐令或是将其当成罪犯施加制裁的地方，而不是可以主张住房权的地方。⁹⁴

81. 正如特别报告员在其关于诉诸司法问题的报告当中所指出的那样，侵犯住房权情事是住房方案的失败，但同样也是开展司法工作以确保切实问责和获得有效补救方面的失败。⁹⁵

82. 国家负有确保住房权遭侵犯者可诉诸司法的直接义务，包括其住房权因未能采取合理措施逐步实现该权利而遭侵犯者。⁹⁶ 国家在履行其义务时，应遵循特别报告员所确定的 10 项主要原则。⁹⁷

⁹¹ 《工商企业与人权指导原则》，原则 5。

⁹² 经济、社会及文化权利委员会第 3 号一般性意见，第 5 段；第 4 号一般性意见，第 17 段。

⁹³ I.D.G.诉西班牙，第 11.1 段。

⁹⁴ 同上，第 4 段。

⁹⁵ A/HRC/40/61，第 2 段。

83. 实施办法:

(a) 应借助一切适当手段, 通过法院、行政仲裁法庭、人权机构以及以社区为基础的非正式或习惯法司法体系, 确保可就住房权诉诸司法。听证会及其他程序应及时、无障碍、程序上公正, 使受影响的个人和群体能充分参与, 并确保在合理的时间范围内提供有效的补救。在有效的补救有赖于行政程序或准司法程序的情况下, 也应当提供诉诸司法的机会;⁹⁸

(b) 应确保国际人权法所保障的住房权的所有内容和方面均可诉诸司法——涵盖其中的不只是获得有形的栖身之所的权利, 还包括拥有一个可以安全、安宁、有尊严地生活在其中的家的权利; 不只是得到保护免遭驱逐或国家其他行动侵害, 还包括得到保护免因国家的忽视、无所作为和未能采取合理措施逐步实现住房权而权利遭到侵犯。国家应废除含有国内法律不支持适当住房权之意的法律规定, 并应停止在法庭上提出这一主张。在国家法律或宪法未载明住房权的情况下, 可以且应当通过承认住房权与诸如生命权、健康权和不受歧视权等其他权利之间相互依存、不可分割来确保有机会获得有效的司法补救;

(c) 个人以及代表他们的组织应有机会获得法律援助或其他必要的协助, 以使其可以参与司法程序。社会公共机构、促进平等的机构以及民间社会组织应具备代表个人和群体就住房权提出主张的法律地位。补救措施既应解决个体的住房权遭侵犯情况, 也应解决系统性侵犯住房权的情况;

(d) 国家应确保可就跨国公司侵犯住房权情事诉诸司法, 包括建立母公司或集团责任制度、为与人权有关的集体诉讼和公益诉讼创造条件、为在海外获取相关信息和收集证据提供便利, 以及颁布可就总部设在本国的投资者和公司在其他国家影响住房权的行为追究其责任的国内法律。⁹⁹

⁹⁶ 经济、社会及文化权利委员会第 3 号一般性意见; 关于《公约》在国内的适用问题的第 9 号一般性意见(1998 年)。另见 I.D.G.诉西班牙, 第 11.3 段。

⁹⁷ A/HRC/40/61。

⁹⁸ 经济、社会及文化权利委员会第 9 号一般性意见。

⁹⁹ 见该委员会第 24 号一般性意见, 第 44 段。