



2018 年会议

2017 年 7 月 27 日至 2018 年 7 月 26 日

议程项目 19 (f)

社会及人权问题：人权

经济、社会及文化权利

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告根据大会第 48/141 号决议提交，重点讨论城市化与人权之间的联系，特别是与经济、社会及文化权利的联系，以便促进用基于人权的办法执行《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》。报告概述地方和国家当局在确保城市化推动人权以及包容性、可持续和有韧性的社会，实现人人过上有尊严的生活方面发挥的关键作用。报告突出强调与快速城市化相关的若干人权挑战，并举例说明地方和国家当局及其他利益攸关方采用哪些基于人权的办法来处理这些挑战，“确保不让任何人掉队”。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 城市化与人权的联系.....	4
三. 用基于人权的办法解决城市化挑战.....	6
A. 认明掉队的是哪些人.....	6
B. 保证人人获取适足、安全和负担得起的住房.....	8
C. 通过体面工作终结城市贫困.....	9
D. 消除城市饥饿问题.....	10
E. 确保获取服务的机会，包括水、环境卫生和保健.....	11
F. 实现包容性.....	12
G. 参与式和可问责的治理.....	13
H. 环境可持续性.....	14
四. 结论和建议.....	15

一. 导言

1. 全世界正在经历规模史无前例的城市化。世界人口中超过一半生活在城市地区，这一比例到 2050 年有望提高到 66%。¹ 90%的世界人口增长将发生在城市中，特别是非洲和亚洲城市。2010 年，非洲城市居民人数为 4 亿，预计到 2050 年增长到 12.6 亿。² 在今后几个十年中，大多数巨型城市将位于发展中国家，对于全球经济产生更大影响。³ 例如，中国的珠江三角洲都会区是由广州、深圳、东莞、肇庆、佛山、惠州、江门、中山和珠海等城市融合形成的，是世界上最密集的城市化区域之一，这些城市的本地生产总值合起来超过 8,000 亿美元。该地区如作为一个国家，足以成为 20 国集团的一个成员。⁴

2. 城市化水平不断提高是由一系列相互联系的因素造成的，主要是城市内部的人口增加，以及人们涌向城市寻找工作、经济及其他机遇和更好的服务。推动人口从农村向城市地区流动的其他因素有：强迫搬迁；征地剥夺了许多农村社区的谋生手段；气候变化破坏土地的可用性和质量；以及自然灾害。城市也在吸纳逃离冲突、暴力和自然灾害的越来越多的难民和境内流离失所者。

3. 城市化的快速和自发性质给可持续发展和实现人权带来巨大挑战。城市地区人口快速扩大使服务、交通和住房体系承受巨大压力，造成各种差距、不平等和歧视现象更加严重。2015 年，适当生活水准权所含适足住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员认为，“城市发展现已成为少数人以惊人速度积累财富的代名词，但与此同时，一大批人却越来越贫困”（见 A/70/270，第 6 段）。贫民窟和非正式住区的增长明显说明了这一点，这些地方有越来越多的人生活在恶劣的生活条件中，其住房和土地缺乏保有权保障。许多城市将在公共场所露营、夜宿和乞讨定为刑事犯罪。这种不平等现象会助长不稳定和动荡，引发抗议和危机（见 E/2016/58）。

4. 但城市化也可以成为一种积极的力量，具有推动人权并确保社会具有包容性、可持续性和韧性的潜力。城市可以推动经济增长和社会前进，并且接纳多样性，让各种背景的人共同生活在一起。城市化可促进人们获取健康和教育等服务的机会，促进人人享有体面的工作，包括最边缘化的群体在内。城市公共空间常用于和平示威。此外，城市一直处于维护和保护公民权利和政治权利、移民和少数群体权利的前沿。许多城市管理部门都采取了减少排放和污染的步骤，保护人民享有健康环境的权利。

¹ 见联合国，经济和社会事务部，人口司，《世界城市化展望：2014 年修订版内容重点》。可查阅 <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>。

² 见联合国人类住区规划署（人居署），《2014 年非洲城市状况：重新想象可持续的城市过渡》。可查阅 <https://unhabitat.org/books/state-of-african-cities-2014-re-imagining-sustainable-urban-transitions/>。

³ 见人居署，《2016 年世界城市报告：城市化与发展——新兴的未来》。可查阅 <http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/02/WCR-2016-Full-Report.pdf>。

⁴ See Thijs Van Lindert, “Megacities as diplomatic powers in a neo-medieval world: interview with Parag Khanna”, in *The Future of Human Rights in an Urban World: exploring opportunities, threats and challenges*, Thijs van Lindert and Doutje Lettinga, eds. (Amnesty International Netherlands, 2014).

5. 随着城市规模和自主性的提高，它们在确保绝大多数人口享有人权方面发挥日益核心的作用。权力下放的趋势使它们在交通和经济发展等政策领域承担起更大的责任，有时具有更大的财政自主性。城市处于城市规划和提供服务的前沿，因此具有确保最贫困、最边缘化的群体实现享有各项人权的独特角色和责任。大韩民国光州市和印度那格浦尔市等若干城市宣布自己是人权城市，利用人权框架指导治理工作。但很多时候，中央政府并未赋予地方政府实现当地选民人权所必需的财政资源和立法权力。

6. 为了对城市化进程加以管理，从而使得所有城市居民享有各项权利，本报告考察了城市化在人权方面的挑战和机遇，着重指出各种行为者的积极作用，并举例说明体现出所有人权不可分割性的城市规划通过哪些方式确保城市化使所有人均能受益，并且根据可持续发展目标 11 和《新城市议程》创建包容型城市。

二. 城市化与人权的联系

7. 人权框架列出了推进和发展城市化进程的关键标准和义务，从而实现可持续和社会包容型发展、促进平等、遏制各种形式的歧视和增强个人及社区权能的成果。此外，设计良好、以人为本的城市化有助于确保保护和促进所有城市居民的人权。

8. 《2030 年可持续发展议程》和 2016 年通过的《新城市议程》都坚定地立足于人权。几乎所有的可持续发展目标，尽管不一定明确地用人权的语言制定，但与一项或多项人权直接相关，并且大多数具体目标都反映出相应人权标准的内容(见 A/HRC/34/25)。两项议程及其中所载的政治承诺是对人权框架的补充，申明了许多现有规范，并提出了实施这些规范的路线图。其中包括具体承诺建设“包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的”城市(可持续发展目标 11)。

9. 不让任何人掉队的中心承诺，立足于平等和不歧视的人权原则，贯穿在两个倡议之中。伴随着快速的城市化，平等问题日益增多，表现为非正式住区的数量迅速增加，人们的生活条件恶劣不堪，以及许多人无家可归。根据国际人权法，国家有义务在形式和实质上确保不歧视和平等。两个议程的核心承诺都是不让任何人掉队，并首先帮助落在最后面的人，目的都是确保平等和不歧视的人权原则以及保护最弱势群体的任务贯穿所有目标。虽然《2030 年议程》具体提到某些群体，如土著人民和残疾人，但平等和不歧视原则意味着不让一个人掉队的承诺适用于城乡所有人群和人口(见 A/HRC/34/25)。

10. 平等和不歧视的人权原则也体现在可持续发展目标 5 (实现性别平等和增强所有妇女和女童的权能)和目标 10 (减少国家内部和国家之间的不平等)中。各国在《新城市倡议》中承诺确保所有人均可不受歧视地获取平等机会；充分尊重难民、移民和境内流离失所者的权利，不论其移民身份如何；实现性别平等和增强所有妇女和女童的权能，确保妇女充分和有效地参与所有领域并享有平等权利。

11. 适足住房权是城市化的核心问题。这项权利得到国际人权法的确认，包括《世界人权宣言》第二十五条第(一)款和《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条。它不仅是有权拥有一个栖身之处，也是生活在安全、和平和尊严的地方的权利。这就要确保人人享有保有住房保障和不被强迫驱离的保护。住房还必须是适足和适于居住的，为居民提供健康和安所必需的空间和设施，保护他们免受

严寒、潮湿、炎热、刮风、下雨，不应建在污染地区之上或附近。⁵《2030 年议程》给这项权利赋予了可操作性，各国在可持续发展目标的具体目标 11.1 中承诺，到 2030 年确保人人获得适足、安全和负担得起的住房和基本服务，并改造贫民窟。

12. 包容性的城市化还取决于实现《经济、社会及文化权利国际公约》所载的其他经济和社会权利，比如享有体面工作、健康和社会保障的权利。经济、社会及文化权利委员会负责监测缔约国执行《公约》的情况，对可以指导城市化进程以及《新城市议程》和相关可持续发展目标执行工作的《公约》条款作出权威解释。例如，工作权及公正良好的工作条件权包括确保薪酬适足、同工同酬、没有歧视、工作环境安全卫生、晋升机会均等，以及享有休息休闲、工时有合理限制等权利。⁶ 这些权利也有赖于其他权利的实现，例如人人享有社会保障的权利(包括社会保险)、适当生活水准权、以及人人享有能达到的最高标准身心健康的权利。

13. 这些权利体现在多个可持续发展目标之中，是执行《新城市议程》不可或缺的内容。关于终结贫困的目标 1 包含若干具体目标，即落实社会保护制度(具体目标 1.3)；确保人人享有平等获取经济资源的权利，享有基本服务，获得对土地的所有权和控制权(具体目标 1.4)。目标 8 认识到体面工作与遏制不平等、匮乏和贫困之间存在非常重要的联系，具体目标包括所有男女实现体面工作(具体目标 8.5)；立即采取有效措施根除强迫劳动(具体目标 8.7)；以及保护劳工权利和推动为所有工人创造安全和有保障的工作环境(具体目标 8.8)。

14. 可持续发展目标也处理城市化造成的健康危害，包括空气污染，噪音，高密度、不适足和不安全的住房，以及供水和排污不足。其中的具体目标有：到 2030 年，确保普及性健康和生殖健康保健服务，提供负担得起的基本药品和疫苗(具体目标 3.7 和 3.8)。其他具体目标还有：大幅减少危险化学品以及空气、水和土壤污染导致的死亡和患病人数(具体目标 3.9)；以及实现人人普遍获得安全和负担得起的饮用水、环境卫生和个人卫生(具体目标 6.1 和 6.2)。

15. 在《新城市议程》中，各国承诺促进人人平等取用负担得起、可持续和基本的有形和社会基础设施的机会，包括负担得起的住房、安全饮用水和环境卫生、营养食物、医疗保健和计划生育、教育、文化以及信息和通信技术。这些必须与他们作出的充分尊重难民、移民和境内流离失所者的权利，无论其移民身份如何的承诺一并解读。在不断扩大的城市化造成不平等的问题，使得人们不得不离开市中心，迁往交通网络和服务设施不良的地区的地方，这也同样适用。

16. 包容性城市化取决于所有居民能够自由、积极和有意义地参与，并且享有有助于对政府问责的公民权利和政治权利。最边缘化的群体往往无法参与政治进程，在日常生活中面临各种限制和骚扰，这进一步加剧了他们被排斥的状况。享有集会和言论自由、获取信息并参与决策进程的权利和投票权极为重要。这些权利均载于《世界人权宣言》及《公民权利和政治权利国际公约》，并且在《2030 年议程》和《新城市议程》中得到重申。

⁵ 见经济、社会及文化权利委员会，关于适当住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)。

⁶ 见经济、社会及文化权利委员会关于工作权的第 18 号一般性意见(2005 年)。

17. 可持续发展目标 16 响应了公民权利和政治权利人权标准中的大部分内容，明确承认并强化这些权利在确保可持续和包容性发展方面发挥的作用。其中的具体目标有：促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会(具体目标 16.3)；大幅减少腐败(具体目标 16.5)；在各级建立有效、负责和透明的机构(具体目标 16.6)；确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性，确保公众获取信息(具体目标 16.7 和 16.10)；以及保障基本自由(具体目标 16.10)。

18. 同样，在《新城市议程》中，各国承诺实现所有人权和基本自由，促进共处，结束一切形式的歧视和暴力，并增强所有人和各个社区的力量，同时使他们能够充分有效地参与。各国还承认，《议程》的执行工作必须基于平等、不歧视和问责制的原则。

19. 在《新城市议程》中，各国承诺努力实现城市范式转变，确认国家、国家以下和地方各级政府应以透明和负责任的方式发挥牵头作用。根据国际人权法，人权义务延伸到各级政府、中央和地方当局。这就意味着，各级政府部门必须根据其人权义务行使职权。地方政府最接近社区的需求，因而在城市中落实各项人权特别是经济和社会权利方面有着关键的作用和责任(见 A/HRC/28/62 和 A/HRC/30/49)。

20. 当前，权力下放的趋势使得地方和国家以下政府承担起更大的责任。城市管理部门尤其逐渐得到更多的权力，包括更大的财政自主权；再加上快速城市化和巨星城市的出现，它们作为人权行为者的重要性不断得到加强。例如，城市行政管理部门目前常常在本地区收缴落实人权所必需的财税收入。根据国际人权法规定的国家义务，地方政府有责任确保其人民实质平等，包括对必不可少的社会服务投资，对最富裕人群的收入进行再分配，使其流向最边缘化的群体(见 E/2017/70，第 43 段)。

21. 赋予地方当局和城市管理部门更大责任的同时，国家政府必须向其转移必要的财政和人力资源、知识、能力和责任(见 A/HRC/28/62)。国家政府不得通过下放责任的方式，将自身的人权义务委派给地方当局执行，却又不向其提供所需的支持。

三. 用基于人权的办法解决城市化挑战

A. 认明掉队的是哪些人

22. 《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》都做出了不让任何人掉队的承诺，这就要有优质和分类的数据，从而明确哪些人受到排斥或歧视，并且制定解决其具体挑战的适当措施。数据分列对于监测经济、社会及文化权利的逐步落实也必不可少。以国际法标准为基础的人权指标是衡量国家和地方层面实现人权、落实可持续发展目标情况的必不可少的工具。

23. 许多国家当前的城市化进程正在造成往往生活在极端贫困中的人口发生迅速、无计划的流动，这种进程的性质使得数据收集和分类工作面临的挑战尤其复杂。在很多情况下，人们可能不愿意被认定为生活在非正规情况中的移民、性少

数群体或无国籍人。例如在肯尼亚，许多因族裔暴力而流离失所、无家可归的人因害怕遭到报复，不愿意被认定为境内流离失所者。⁷ 因此，在数据收集中必须用基于人权的办法处理数据，尊重参与权、自我认同、透明度、隐私和问责制等关键原则。⁸

24. 国家人权机构等人权组织在明确和监测哪些人无法享受人权、有可能掉队的方面发挥核心作用。例如，哥伦比亚监察员办公室发现，该国 1,097 个市镇中有 46 个面临卫生紧急状况的风险很高，很大一部分人口受到供水和水质方面的脆弱性威胁，达到令人无法接受的程度。⁹ 2005 年，秘鲁监察员办公室发布了一项研究，突出了多个阶层城市人口在获取环境卫生服务和饮用水方面面临的问题。¹⁰ 在尼日利亚，该国的贫民窟/非正式住区联盟帮助收集有关不同社区需求的数据，可用来帮助进行城市规划。¹¹

25. 无家可归者可能是掉队最远的人群，或许正是出于这一原因，关于其人数的可靠、准确且可比的数据较为稀少。统计无家可归者的举措往往来自地方社区或民间组织(见 A/HRC/31/54，第 67 段)。然而，也有一些城市管理部门采取直接行动、监测无家可归者情况的例子。包括卡尔加里、埃德蒙顿、渥太华和温哥华在内的一些加拿大城市一直在开展调查，评估各自城市内街头无家可归人员的数量(见 A/HRC/31/31，第 4 段)。

26. 有必要对无家可归者做出一应俱全的定义，从而涵盖无家可归问题的全貌，防止出现进一步的排斥现象。无家可归往往被理解为人们露宿街头，但也涵盖一些“隐藏”的情况，如有些人 与远亲或朋友生活在一起，一些人居住在条件不堪的临时棚户中，有些人是境内流离失所者、难民和面临其他社会排斥的人。定义过窄，有可能对需要援助的人造成歧视，例如生活在脆弱情况中的人，比如生活在贫民窟中和(或)面临强迫迁离的人，这会使不平等和排斥现象加剧。除运用过窄的定义外，一些主管部门还把流离失所者中的某些群体列为优先对象，按照人们的看法把他们列为特别脆弱的人群。可以把这种做法看成是应对房屋紧缺情况的合理措施，但它忽略了无家可归者已经极端脆弱，有可能造成许多急需帮助的人得不到任何有意义的帮助的局面。因此，任何区分优先等级的做法都必须符合人权。

⁷ See Victoria Metcalfe and Sara Pavanello, with Prafulla Mishra, “Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Nairobi”, Humanitarian Policy Group Working Paper (London, Humanitarian Policy Group, 2011). Available at www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7289.pdf.

⁸ 见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“用基于人权的办法处理数据：《2030 年可持续发展议程》中的不让任何一个人掉队承诺”。可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf。

⁹ See Steven Jensen, Allison Corkery and Kate Donald “Realizing rights through the Sustainable Development Goals: the role of national human rights institutions”, The Danish Institute for Human Rights and Center for Economic and Social Rights, 2015. Available at www.humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/research/nhri_briefingpaper_may2015.pdf.

¹⁰ Waterlex, “National human rights institutions and water governance: compilation of good practices”, 2014, p. 20.

¹¹ 有关该组织的更多信息，请参见 www.justempower.org/movement-building。

B. 保证人人获取适足、安全和负担得起的住房

27. 根据国际人权法，各国义务尊重、保护和实现所有人的适足住房权。各国在可持续发展目标的具体目标 11.1 中承诺到 2030 年确保人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务；但在大多数发达国家和发展中国家，特别是在城市中，住房对于一般人口正变得越来越难以负担。这一现象正把人们推向住房不足的困境和非正式住区，人们因住房权没有保障而面临强迫迁离的风险，造成无家可归现象增多。

28. 20 世纪 80 年代以来，各国政府减少了用于社会住房的预算拨款，同时把侧重点从提供者转向促进者，负担得起的住房的供应量因而显著减少(见 A/HRC/10/7, 第 27 段)。关于欧洲联盟住房状况的 2017 年《欧洲住房报告》发现，除少数情况外，社会住房的提供者不得不“应对公共经费减少的情况，更多依赖私人资金”。¹² 报告还发现社会住房产量显著减少，例如观察到意大利的社会住房产量从 2005 年至 2014 年减少了一半，从每年 9,000 套下降到 4,600 套；西班牙的产量在 2005 年至 2014 年期间，从 15,000 套下降到 2,500 套；爱尔兰的产量在 2005 年至 2014 年期间，从 1,300 套房屋下降的区区 350 套。¹³

29. 为了弥补社会住房上的差距，许多国家利用放松管制的办法促进私营部门发挥提供住房的作用。这导致了租房保护措施日渐削弱，包括对短租和租金的保护。由于各地区越来越高档化，租金上涨往往意味着已有住户被迫迁往他处。

30. 房屋的金融化使其成为一种商品，而不是一个体面的住所，这也削弱了获取住房的机会。全球金融机构正在投入大量资本，寄希望于房价上涨来保住和积累财富。这已将房价推高到许多人遥不可及的水平。房价“不再与家庭收入水平相匹配，而是被全球投资者对房产的需求所驱动”。¹⁴

31. 为了遵守国际人权法并兑现在可持续发展目标 11 中所作的承诺，各国必须依照《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条和经济、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)，确保人民的保有权，保护租客免受不合理的租金水平或租金上涨。关于城市贫民保有权保障的指导原则(见 A/HRC/25/54)也与此相关，各国还应确保非正式住区得到升级改造。这方面的具体例子有，科索沃¹⁵ 环境与空间规划部于 2005 年制定了相关的指导原则，帮助各个市镇把空间规划作为明确和规范非正式住区的一个手段使用。¹⁶ 该指导原则和《空间规划法》确定，规范过程应包括确保提供基础设施和各项服务，并且保障房屋保有权。¹⁷

¹² Housing Europe, “The state of housing in the EU 2017” (Brussels, Housing Europe, the European Federation of Public, Cooperative and Social Housing, 2017), p. 11.

¹³ 同上, p. 23.

¹⁴ 见适足住房权问题特别报告员 2017 年 3 月 1 日在人权理事会所作的发言。可查阅 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21264&LangID=E。

¹⁵ 本文件中凡提到科索沃之处，均应理解为符合安全理事会第 1244 (1999)号决议。

¹⁶ 欧洲安全与合作组织(欧安组织), “Assessment of municipal responses to informal settlements in Kosovo” (OSCE Mission in Kosovo, 2011), pp. 6–7.

¹⁷ 同上, p. 5.

32. 为了帮助保护居住者免受房屋金融化的影响，加拿大不列颠哥伦比亚省在温哥华市推出了一项住房战略，其中包括对空置住房征税、对豪华住宅征收差别式房产税、“翻转”税、投机税、限制非永久性居民的财产所有权以及为收回因重新分区带来的房产增值而采取的措施(见 A/HRC/37/53，第 87 段)。¹⁸

33. 为了承认每个公民的适足住房权，许多城市已开始执行“住房优先”政策，将街头和庇护所中的人直接迁入住房并给予租赁保护，提供获取辅助服务的机会，这些人无须遵守接受成瘾治疗等条件。“住房优先”目前已得到多个非政府组织的认可，是政府和服务机构用于努力结束长期无家可归问题的一个最佳做法。¹⁹

C. 通过体面工作终结城市贫困

34. 保护每个人的就业权及其各项工作权利，对于利用城市化的潜力、消除贫困具有核心意义。然而，许多迁往城市地区的人特别容易受到歧视，因而容易被迫在有害和不稳定的条件下工作(主要是在非正规经济部门工作)，获取的工资很低，不足以使其摆脱贫困。

35. 无家可归者已经明显掉队，往往因为没有住址或正式文件，或仅因为其样貌就遭受直接或间接的歧视。对很多人而言，唯一的出路只是在街头贩卖或行乞，而这些行为往往被城市行政部门、国家政府和公众视为犯罪或受到污名化，被认为是侵占行人行走和车辆行驶空间的行为。街头商贩还常常容易受到污染、恶劣天气状况和暴力的侵害。

36. 国家和地方主管部门都必须确保人们获取体面工作的机会，这进而有助于防止极端排斥和贫困现象，例如避免人们无家可归。需要采取的许多行动属于空间规划的范围，例如提供更多的无障碍公共交通系统和建筑，以及把贫民窟和非正式住区与体面工作机会联系起来。其他行动还有改善监管，保证灵活的劳动市场不会减弱对人们各项工作权利的保护。其他措施还有，对城市中雇佣受到传统边缘化的群体的公司和组织给予税收优惠，其中包括妇女、残疾人、移民和社会经济地位较低的人。

37. 当前放松监管的趋势正在削弱人们获取体面工作的机会，因为这可能导致出现更多的无保障或不稳定的合同(见 A/HRC/37/32，第 46 段)。一些政府还在取消围绕卫生和安全法规的繁琐程序，认为它们不公平地妨碍经营，限制经济增长。放松监管，还会拉低全球供应链中的工资水平。较低的最低工资水平可以帮助促进经济竞争力，但如果工资不足以支付基本生活成本，就会造成贫困增加，尤其是在住房成本急剧上涨的城市。²⁰

¹⁸ 更多资料请参阅 http://bcbudget.gov.bc.ca/2018/highlights/2018_Highlights.pdf。

¹⁹ 美国无家可归问题机构间委员会就是这样一个非政府组织。见 www.usich.gov/tools-for-action/housing-first-checklist。

²⁰ See David Cooper, “The minimum wage used to be enough to keep workers out of poverty—it’s not anymore”, Economic Policy Institute, 4 December 2013. Available at www.epi.org/publication/minimum-wage-workers-poverty-anymore-raising/.

38. 非正规经济也应被纳入空间规划考虑。如果正规营生和非正规营生都被纳入地方经济和城市规划，城市就会更具包容性。例如，印度通过了《城市街头商贩国家政策》，承认街头贩卖是城市零售贸易和分销体系的一个不可或缺的组成部分。街头商贩缴纳注册费用，即可取得合法地位，获取政府提供的固体废弃物、公共厕所、电力、用水和储存设施等市政服务。为了充分保护街头商贩的权利，此类政策必须确保注册体系对所有街头商贩开放且能够负担。²¹ 它们还必须确保允许贩卖的区域安全无虞，能够足够维持生计。若干城市还采取了改善非正规经济工作条件的步骤。利马市议会通过了一个街头贩卖条例，核准为期两年的许可证，促进商贩经营正规发展，力求建设商贩能力并同时保护其健康。²²

D. 消除城市饥饿问题

39. 确保人们有机会获取营养食品、拥有养活自己的手段，是实现食物权的一个核心要素。城市地区的人们绝大多数以能够购买食物为生，生活在贫困线以下的人们有可能把高达 75% 的收入用于确保自己有足够的食物。²³ 因此，他们极易受到价格变动的影 响。放松对大宗商品期货市场的管制已导致国际投资者对粮食大宗商品投机，造成食品价格持续上涨。²⁴ 情况在 2007 年至 2008 年期间尤其如此，当时的剧烈价格波动和涨价与食品的实际供应情况没有什么联系。²⁵ 自那以来，欧洲联盟等多个国家和组织遏制了对食品合同的金融赌博，提高了交易的透明度。²⁶ 然而，民间社会感到关切的是，这些措施不足以保护食物权。²⁷

40. 此外，许多城市地区缺乏人们可以用负担得起的价格买到健康的粮食、水果和蔬菜的场所。大型连锁超市在这些地区的利润空间较低，往往不愿承担高昂的建造费用，或者对较高的犯罪率感到担忧。这使得缺乏资金手段、运输和时间，难以获取新鲜、健康食品的居民要依赖快餐店和高卡路里的包装食品。这些人更容易肥胖，把更多的时间和收入花在购买食品上。这种现象过去通常限于发达国家，但现在正成为非洲城市的一个问题。²⁸

41. 在人们进行城市规划以解决获取营养食物机会有限的问题时，适足食物权的内容就尤其重要。适足食物权是一项包罗万象的权利，包括获取一个人保持健康积极的生活所需的全部营养元素的权利以及获取的手段。因此，食物必须是有

²¹ 见全球城市权平台，“what’s the right to the city? inputs for the New Urban Agenda”，p.17。可查阅 www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/what-R2C_digital-1.pdf。

²² 见“妇女参与非正规经济：全球化与组织化”网络，“Focal Cities Lima”。可查阅 www.wiego.org/wiego/focal-cities-lima。

²³ See Mark Tran, “EU curb on food speculation gets qualified welcome from activists”, *Guardian*, 15 January 2014.

²⁴ 见道德消费者组织，“Banks betting on hunger”，May 2013。可查阅 www.ethicalconsumer.org/ethicalreports/foodindustrysectorreport/foodspeculation.aspx。

²⁵ 同上。

²⁶ 见国际乐施会，“EU deal on curbing food speculation comes none too soon”，15 January 2014。可查阅 www.oxfam.org/en/pressroom/reactions/eu-deal-curbing-food-speculation-comes-none-too-soon。

²⁷ 同上。

²⁸ See Jane Battersby and Jonathan Crush, “Africa’s urban food deserts”, *Urban Forum*, vol. 25, No. 2 (June 2014).

着落、易取得和适足的。人们必须有机会获取满足其膳食需求的食物，并要考虑个人的年龄、生活条件、健康、职业和性别等因素。在城市规划中，必须考虑确保城市各区都有农贸市场、超市或可耕地，从而根除食品荒漠问题。

E. 确保获取服务的机会，包括水、环境卫生和保健

42. 虽然城市化可以帮助越来越多的人获取水、环境卫生和保健等基本服务，但如何以安全、易得、负担得起、公平和可持续的方式提供这些服务是一个巨大的挑战。城市人口猛增，基础设施不足，紧缩措施导致社会开支削减，以及水、环境卫生和保健服务被私有化，这些都加剧了挑战的复杂程度。贫困街区和家庭可能因其无力支付而被排除在提供的服务之外。²⁹ 没有规划的住区往往缺乏适足的供水和排污基础设施。³⁰ 即便有自来水，人们也可能要走很远的路，水源可能只在部分时间供水，可能需要大排长队，人们也可能无法从工作中抽身以获取这些服务。³¹ 例如，接受非正式供水服务的人支付的价格通常比享受正规服务的人多 5 至 10 倍。³² 移民和难民很可能生活在非正式住区中，往往因其移民身份而被剥夺享受卫生保健的机会。无家可归者往往面临一系列阻碍其获取服务的障碍，尤其难以获取水和卫生服务。此外，他们可能因没有住址和官方身份文件而难以获取保健服务，并且可能面临政府官员的污名化。

43. 无法可负担地获取服务可能造成极端贫困。保健费用可能导致灾难性的费用支出，迫使人们陷入贫困。伤病如不治疗，也会削弱人们工作和抚养家庭的能力。此外，生活在较贫困城区中的人更容易受到健康风险的威胁，例如过度拥挤地居住在危险地点，包括洪水易发区或有毒废物场所。

44. 处理这些多重挑战的较好实例包括意大利雷焦艾米利亚市的公共卫生服务，该服务向外国人提供门诊护理和医治，包括生活在非正规环境中的移民。其他几个城市管理部门也致力于向无证移民提供服务。2012 年 3 月，首尔市政府宣布向无法获取社会保障和医疗保险的非正规移民提供医疗救助。³³

45. 孟加拉国的一些非政府组织帮助非正式住区的居民获取水和环境卫生服务。享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员表示，达卡市地方当局不很愿意在贫民窟安装服务设施，因为他们担心这会被认为是默认这些居民点，进而产生更多的类似居民点。一个组织与地方政府和服务供应业者成功合作，向非正规住区的居民提供了合法的接通服务；有报告称，该措施的成功带来了一个更大规模的方案，得到某个捐助国的支助(A/HRC/18/33/Add.1，第 45 段)。

²⁹ 见人权高专办，“Baseline study on the human rights impacts and implications of mega-infrastructure investment”，2017。

³⁰ 见联合国儿童基金会(儿基会)，《城市与儿童：坦桑尼亚的城市化挑战》(达累斯萨拉姆，儿基会坦桑尼亚办事处，2012 年)。

³¹ 同上。

³² Catarina de Albuquerque, *On the Right Track: Good practices in realising the rights to water and sanitation* (Lisbon, 2012), p. 58.

³³ See Lee Woo-young, “Medical support set for undocumented migrants”, *Korea Herald*, 7 March 2012.

F. 实现包容性

46. 城市具有实现社会动员，促进人们更广泛地参与政治和政策制定并在其中发挥更广泛影响的巨大潜力，包括动员受到边缘化和排斥的群体。³⁴ 城市地区的文化多样性更大，可以解构各种社会规范和性别陈规定型观念，为人们享有所有人权实现实质平等和不歧视奠定道路。

47. 城市化的积极潜力往往被城市和空间隔离过程削弱，有可能造成更多贫困现象，破坏住房保有权并产生更多非正式住区。其中一个特别的挑战是，富裕的城市居民将自己与城市其他部分隔绝开来，居住在门禁森严或完全封闭的社区中，周围有私人保安系统环绕。这种“硬空间边界把特权集中起来并强化不平等现象，把城市分割开来并削弱城市居民之间的任何团结感”。³⁵ 这种边界还使许多决策者脱离其众多选民的真实生活。

48. 缺乏负担得起的住房，也削弱包容性。如前所述，高端化等进程制造出隔离分裂的城市，把穷人从市中心推向边缘地带，使他们更难获取基本服务和体面工作。此外，各种经济危机和金融危机过后，许多国家都承担了金融机构产生的巨大损失，政府实施了缩减社会保障覆盖面和金额的措施，并且加重了对不遵守贷款条件的处罚。这导致人们迁往较贫困的地区，体面就业的机会更加稀少。

49. 城市规划直接或间接地影响到表达自由权、参与权和公民参与权。公共空间虽然使人们能够保持参与，提出城市有自己的一份，但这些空间受到私有化、限制和监控的情况愈演愈烈。³⁶ 城市当局也在用增加军事部署的办法应对恐怖主义威胁，特别是在公共区域加强部署，这会进一步削弱人们的集会和行动自由，贫困人口和(或)移民及难民的情况尤其如此，他们可能因其生活面貌而受到针对性的对待。

50. 有些情况下，城市规划故意对公共空间重新设计，从而限制结社自由。公共空间除有助于保障人们的福祉和健康之外，还给人们提供大量人员会面和交谈、参加集体文化生活的手段。然而，这些空间的私有化水平越来越高，因而“威胁到言论自由和集会自由权”。³⁷ 这种私有化限制了践行人权的空间。³⁸ 公共空间必须是免费和安全的，不得设置实际、法律和建筑上的障碍，包括不得阻止无家可归和低收入者使用(预防性或劝阻性标识)，使行动受限的人(特别是残疾人和老年人)难以自由行动。³⁹

³⁴ Habitat III Issue Papers: 1: inclusive cities, 2015, p. 2. Available at http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-1_Inclusive-Cities-2.0.pdf.

³⁵ See Sheridan Bartlett, Diana Mitlin and David Sattertwate, “Urban inequities”. Available at www.equityforchildren.org/wp-content/uploads/2013/11/sherry-Barlet-Urban-Inequalities.pdf.

³⁶ See Bradley L. Garrett, “The privatisation of cities’ public spaces is escalating. It is time to take a stand”, *Guardian*, 4 August 2015.

³⁷ See Gregory Smithsion and Sharon Zukin, “The city’s commons: privatization vs. human rights”, in *The Future of Human Rights in an Urban World: exploring opportunities, threats and challenges*, Thijs van Lindert and Doutje Lettinga, eds.

³⁸ 同上。

³⁹ See “Barcelona Declaration for Habitat III: Public Spaces, Barcelona, 4–5 April 2016. Available at <http://habitat3.org/wp-content/uploads/BARCELONA-DECLARATION.pdf>.

51. 公共交通系统也会进一步加剧排斥现象。未规划的城市住区中，往往没有公共交通的机会或机会有限。公共交通系统也可能间接带有歧视，例如没有考虑某些特定群体的需求，如残疾人的需求或妇女的关切，或者没有考虑到应该向贫困城区提供服务。

52. 国家当局和民间组织在中央和地方层面采取了一些举措，可以帮助城市发挥创造更加包容性社会的潜力，其中不乏一些良好的范例。美国洛杉矶市的巴士乘客联盟是一个靠公交出行工作的贫困移民组成的组织，该组织对市交通局修建有轨系统的计划在选址方面存在的偏见提出质疑，并取得成功。该系统将主要服务于富裕的近郊人口，却忽略内城工薪贫困人口的紧迫需求。这场运动使得法院于 1996 年下令，要求市运输局把购置新巴士、减少巴士站点犯罪以及改善巴士线路和等候时间放在预算的头等紧要位置。⁴⁰

G. 参与式和可问责的治理

53. 要实现可持续的城市化，人们，特别是处境脆弱的人就要以权利持有者的身份，切实有效参与影响其生活的决策进程的各个阶段。但城市开发进程中，往往听不到穷人、贫民窟和非正式住区中的居民、妇女、儿童、少数群体、土著人民、移民、残疾人、难民、老年人和其他人的声音，造成最需要帮助的人在发展过程中受到进一步边缘化和歧视。无家可归者尤其容易被排除在政治进程之外。适足住房权问题特别报告员着重指出无家可归者如何被流放到城镇边缘地带，销声匿迹，从人们的视线中消失(见 A/HRC/31/54，第 88 段)。他们因受到歧视和污名化，没钱支付律师费用以及缺乏法律教育和(或)知识，面临诉诸司法上的各种困难，这进一步加剧了他们被排斥的问题。

54. 国家政府和城市管理部门必须保障所有城市居住者均有机会诉诸司法及非司法程序和机制，从而对国家实现包括经济、社会和文化权利在内的各项人权的义务进行问责。多个国家已确保经济和社会权利可诉诸司法审理。在法国，住房权是一项公认的社会权利，载于 1946 年《宪法》序言，并得到 2008 年《可执行住房权利法》等一系列法律的重申和强化，该法规定国家有义务向最弱势群体提供住房解决方案。南非《宪法》载有一系列的经济、社会和文化权利，并且保障这些权利可由法院审理。这也适用于城市一级。例如，布宜诺斯艾利斯省于 2012 年 11 月通过了公平获取居住地的法律，保障住房权以及获取有尊严、可持续的居住地的权利(见 A/HRC/28/62，第 62 段)。

55. 相关组织向包括无家可归者在内的城市贫困人口提供法律援助，帮助他们主张自身权利的例子也不胜枚举。虽然这些组织的行动十分重要，但这并未磨灭国家的义务。国家尤其有义务确保诉诸司法的机会，其中应包括向贫困人口提供法律援助。

56. 其他问责机制还有国家人权机构和国家级及城市级的监察员，他们可以评估人权义务是否得到履行，监测相关政策和方案的执行情况，并且提供救济途径，与正式司法体系形成补充。城市一级人权委员会的例子有，蒙特利尔市设立

⁴⁰ See Edward W Soja, "The city and spatial justice", *spatial justice*, Issue 1 (September 2009). Available at www.jssj.org/article/la-ville-et-la-justice-spatiale/.

了一位监察员，并向市政府工作人员提供人员培训。大韩民国光州市 2009 年通过《人权条例》后，地方当局成立了人权办公室，制定了一个全面的市级人权行动计划，用 100 项人权指标加以配套。

57. 还有许多例子可以说明国家和城市管理部门认识到可持续发展目标的具体目标 11.3，如何改善所有城市居住者切实有效地参与城市治理工作；各国在这项具体目标中承诺加强包容和可持续的城市建设，加强参与性、综合性、可持续的人类住区规划和管理能力。肯尼亚《宪法》第 184.1 条规定，“国家立法应对城市地区和城市的治理和管理作出规定，尤其……规定居民参与城市地区和城市治理的问题”。地方和国家当局还采用参与式预算编制的办法。在巴西，市级政府可自愿通过一个所谓“参与式预算编制”的方案，允许市民决定公共经费如何划拨。已采用参与式预算编制法的市镇把更多经费用于教育和环境卫生，婴儿死亡率明显下降。⁴¹ 要想实现全面参与，此类计划就要吸收所有城市居住者的参与，无论其移民身份如何，要确保将最边缘化和最弱势的人纳入其中，特别是无家可归者和生活条件令人不堪的人。还必须保证清晰透明，所有人均可获取信息。

H. 环境可持续性

58. 保护环境可持续性确保包容性和可持续发展的一个关键要素。《2030 年议程》要求各国提高社会和生态系统对各种灾害、冲击和压力的复原力，减少最边缘化人口面临的风险和脆弱性。

59. 由于城市的人口和基础设施高度集中，它们受到灾害和气候变化的影响尤其甚。根据联合国人类住区规划署(人居署)的数据，80%的最大型城市容易受到地震的严重影响，60%有遭受风暴潮和海啸的风险，这些城市都面临气候变化造成的新的影响，如温度升高造成的健康影响。贫困人口更可能生活在危房中，因而受到的影响尤其显著。他们更有可能从事暴露和危险条件下的户外工作，而且往往只拥有有限的机会获取作出适应所需的信息和资源。

60. 基于人权的方法是提高城市社会、经济和环境复原力，经受住冲击、把握不确定性，并管理各种风险的关键。这种办法的基础是各项人权不可分割、相互依存，包括把人放在核心位置，解决脆弱性的根本原因，确保问责制和获取补救的机会(见 A/HRC/37/30，第 39 至第 49 段)。相关人权机构强调，各国负责任保护公民免受可预见的环境对人权的损害，无论该损害是否由国家直接造成。相关的一个例子是欧洲人权法院关于高加索地区泥石流致使 Tyrnauz 镇数名居民丧生的案件。⁴² 泥石流并不是该国政府引起的，但法院认为，该国政府仍然有责任采取适当预防措施，保障其管辖范围内人们的生命。

61. 确保环境可持续性与本报告提出的许多问题形成交集，例如确保参与城市治理和获取信息，提供安全住房可防止人们在低洼地等地方居住，以及确保体面的工作条件等问题。民间社会可以在促进受影响群体参与方面发挥关键作用。例如，亚太妇女、法律和发展论坛与地方伙伴组织一道，帮助该区域的城市贫困群

⁴¹ See Brian Wampler and Mike Touchton, “Brazil let its citizens make decisions about city budgets. Here’s what happened”, *Washington Post*, 22 January 2014.

⁴² 见欧洲人权法院，Budayeva 等人诉俄罗斯，第 15339/02 (2008)号申诉。

体记录气候变化的切身经历，并倡导将这些经历纳入考虑。菲律宾的一个社区自行开展研究后通过了一项决议，禁止使用破坏性捕鱼方式，要求大家严格遵守捕鱼和狩猎时间表(见 A/HRC/28/61，第 94 段)。

四. 结论和建议

62. 人权是确保城市化具有可持续性和社会包容性、促进平等、遏制一切形式的歧视以及增强个人和社区权能的关键。同时，城市化对保护和促进所有城市居民的人权具有巨大的尚未发掘的潜力，可把城市变成机会均等的地方，人人在此都能安全、和平和体面地生活。

63. 可持续发展目标和《新城市议程》都要求不让任何人掉队。掉队的最明显表现形式是越来越多的人在令人不堪的条件下生活，有些人无家可归。

64. 因此，应该在人权、可持续发展目标和《新城市议程》之间形成一致协同的关系，从而在世界范围内加强人权和可持续的城市化。用基于人权的办法执行和监测这两个议程包括：

(a) 确保国家和地方立法、政策及方案承认并确保法院可审理各项人权，包括经济、社会和文化权利；

(b) 承认住房和土地不仅仅是商品，并且在法律和政策中保障所有人的保有权利以及住房、土地和财产的社会职能；

(c) 确保城市和空间规划尊重、保护并实现人权。专业人员应了解相关人权标准和原则，并与民间社会密切合作；

(d) 用基于人权的跨部门战略处理无家可归和强迫迁离问题。其中必须解决这些问题的结构性原因，包括住房的商品化和金融化现象。在此方面，各国应考虑适足住房问题特别报告员提出的建议；

(e) 确保所有人，特别是最边缘化群体能够自由、积极和切实地参与所有城市政策和方案，包括空间规划和预算编制工作。这就要让居住者参与相关进程的早期阶段，坚持各项基本权利和自由，特别是言论和集会自由权、知情权和投票权；

(f) 在尊重、保护和促进所有城市居民的人权方面加强对主管部门的问责。其中包括明确阐明国家和地方政府有责任确保实现各项人权，并向其提供必要资源；

(g) 终止可能造成贫困人口，包括居住在非正式住区的居民和无家可归者被刑事定罪的法律和政策；

(h) 保障所有城市居民，包括无家可归者或居住在非正式住区的居民均有机会获取所有服务，包括获取水和环境卫生；

(i) 确保城市融资模式基于人权。这些模式必须：(一) 是透明和参与式进程的结果，确保最贫困和边缘化的人口从中获益；(二) 坚持平等和不歧视，保障所有人均有机会获取金融服务，并且跨越收入、性别、地域、年龄和其他考量。