



人权理事会  
第二十五届会议  
议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 适足生活水准所含适足住房权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

### 概要

适足住房问题特别报告员的任务包括就实施适足住房权提供具体指导。特别报告员在本报告中提出了一系列指导原则建议，旨在协助各国和其他相关行为者应对当前世界日益城市化导致城市贫民面临保有权无保障的危机。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-4	3
二. 指导原则.....	5	3
三. 评注 .....	6-81	7
A. 导言 .....	6-8	7
B. 加强不同保有权形式.....	9-22	8
C. 改善保有权保障.....	23-35	11
D. 优先采纳“本地”解决办法.....	36-40	13
E. 促进房地产的社会职能.....	41-49	14
F. 制止基于保有权的歧视.....	50-59	17
G. 促进妇女的保有权保障.....	60-65	19
H. 工商企业活动尊重保有权保障.....	66-72	21
I. 在发展合作中加强保有权保障.....	73-75	22
J. 扶持城市贫民及对国家问责.....	76-79	23
K. 确保诉诸司法.....	80-81	24

## 一. 导言

1. 人权理事会第 15/8 号决议请特别报告员强调在实施适足住房权方面的具体解决办法。特别报告员在关于这一主题的第一份报告中确认，全球保有权无保障的危机是一项值得特别关注的挑战(A/HRC/22/46)。她在本报告中提出了一些用于应对城市保有权无保障问题的指导原则。这些原则的内容参考了各国对调查问卷的一些答复、与不同利益攸关方的专题磋商和区域磋商，以及民间社会组织的意见和投入。<sup>1</sup> 报告员感谢所有各方的贡献。
2. 过去十年中阐明了国家通过立法及采用国家和区域层面判例法等方法，尊重、保护和落实适足住房权的义务。就国际层面而言，前任特别报告员 2007 年在其报告(A/HRC/4/18)中介绍了关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则(“基本原则”)。2012 年，世界粮食安全委员会成员国一致通过了“国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿原则”。在人道主义方面，2005 年制定了“归还难民和流离失所者住房和财产的原则”(E/CN.4/Sub.2/2005/17)。本报告体现了这些文书，并以这些文书作为基础，报告尤其侧重城市保有权保障，旨在填补人权指导方面的一项重大空白。
3. 这些原则在遵守国际人权法的前提下，就与住房和土地保有权相关的现有人权标准提供了指导。不应将这些原则中的任何内容解读为限制或削弱国家或其他行为者的现有人权义务。因此，特别报告员建议理事会通过这些有关城市贫民保有权保障的指导原则。
4. 本报告分为两个部分，第一部分介绍指导原则，第二部分提供了评注。评注对每项原则进行解释，并纳入了所有层面当局以及世界上的其他相关行为者实际落实这些原则的实例。

## 二. 指导原则

5. 以下是特别报告员向理事会建议的有关城市贫民保有权保障的指导原则，供理事会批准：

### 城市贫民保有权保障指导原则

保有权保障被理解为由成文法或习惯法、通过非正规或混合安排确立的与住房和土地相关的一组关系，这种保障使人们能够安全、和平和享有尊严地在自己家中生活。该保障是适足住房权一个不可分割的组成部分，也是

<sup>1</sup> 各国对调查问卷的所有答复以及关于磋商的更多资料，见：[www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx)。

享有许多其他公民权利、文化权、经济、政治和社会权利的必要要素。所有人应享有一定程度的保有权保障，确保得到法律保护，免受强迫搬迁、骚扰和其他威胁。

城市贫民的困苦境遇是保有权保障面临的最为严峻的挑战之一，在一个日益城市化的世界中更是如此。下列原则旨在为各国和其他行为者提供有关应对这一挑战的指导，以便确保城市和城郊地带的贫民及弱势人口享有适足住房。

这些指导原则基于一项假设，即别无其他适当选择的个人和社区占有土地或房地产是为了实现其适足住房权，他们拥有合法的保有权，该权利应得到保障和保护。合法保有权概念的范围超越私人所有权的主流概念，还包括不同保有权制度产生的多种保有权形式。

## 1. 加强不同保有权形式

各国应促进、保护和加强各种保有权形式，包括由法定、习惯、宗教和混合保有权制度产生的保有权形式。应基于人权影响评估制定所有相关法律、政策和方案，确定并优先关注最弱势和被边缘化人口的保有权安排。应在相关背景下，酌情促进、加强和保护以下保有权类型：

- (a) 拥有权；
- (b) 使用权；
- (c) 租赁；
- (d) 永久保有权；
- (e) 集体安排。

## 2. 改善保有权保障

为了改善保有权保障，特别是对居住在城市贫困居民点的弱势和被边缘化人口和群体的保障，各国，包括相关当局应采取以下措施：

- (a) 在整个城市范围内进行有关保有权安排的评估；
- (b) 查明没有保障的居民点和人口群体，包括无家可归者；
- (c) 制定覆盖整个城市的战略，确保在不同类型土地上的保有权并对居民点进行改造，提供不同保有权安排；
- (d) 对城市规划和规章进行审查和改革，以便于居民点的融合；
- (e) 在无法适用本地解决办法的情况下制定和实施符合人权的重新安置政策；
- (f) 为参与性地确定定居点、统计数量和保有权登记提供便利；

- (g) 建立公平和有效的土地争端解决机制；
- (h) 向部委、市镇和地方政府划拨充分资金，以落实这些措施；
- (i) 制定和修订法律，以承认和保护多重保有权安排。

### 3. 优先采纳“本地”解决办法

除非发生例外情况，使迁离具有符合国际人权法的合理解释，否则应在本地提供保有权保障。不应以旨在保护公众健康、安全和环境以及旨在减轻人口面临风险的规章作为借口，削弱对保有权的保障。应尽可能寻找本地解决办法，从而：(a) 减轻和管理灾害风险以及对公众健康和安全的威胁；或(b) 平衡环境保护和保有权保障；居民选择行使其重新安置权的情况除外。

### 4. 促进房地产的社会职能

房地产具有重要的社会职能，包括为城市贫民提供适足住房。各国应通过制定和实施住房及其他相关政策，平衡对房地产的权利及房地产的社会职能。具体而言，各国，包括相关当局应通过以下措施，促进城市贫民获得安全和地段良好的住所：

- (a) 盘点全城空置和利用不足的土地、住房和建筑；
- (b) 对空间需求进行评估，以便为包括无家可归者在内的城市贫民提供住房，考虑当前和预计的趋势；
- (c) 划拨可用的公共土地，用于为低收入者提供住房；
- (d) 采取措施，制止投机和私人土地、住房及建筑利用不足的问题；
- (e) 制定包容性城市规划战略和规章；
- (f) 采取措施，对低收入租赁市场及集体保有权形式进行监管并予以激励；
- (g) 采取措施，对住房信贷市场和金融机构进行监管。

### 5. 制止基于保有权的歧视

法律、政策和做法必须提供保障，防止基于保有权地位的歧视。这一保障必须适用于所有形式的保有权。在以下情况下，必须确保禁止基于保有权地位的歧视：

- (a) 获得基本服务和设施；
- (b) 获得社会保险；
- (c) 收集和提供正式数据；

- (d) 土地管理方案；
- (e) 关于住房的法律和政策；
- (f) 城市规划；
- (g) 出于公共目的购置和使用土地；
- (h) 警察程序；
- (i) 人道主义援助，包括获得庇护所。

## 6. 促进妇女的保有权保障

不论是法律上还是实际中的性别平等对享有适足住房权都至关重要。在这方面，各国必须加强并保护妇女的保有权保障，不论其年龄、婚姻状况或社会地位如何，也不论她们与男性家庭成员或社区成员的关系如何。

## 7. 工商企业活动尊重保有权保障

工商企业应采取一切相关步骤，确保：(a) 其活动或业务关系不会导致或间接造成对保有权保障的不利影响；(b) 通过为受影响者提供补救等方式，处理所有的不利影响。工商企业应确保就保有权的任何转让或变更进行透明、自由和公平的谈判，充分尊重所涉人口或社区接受或拒绝的权利。

## 8. 在发展合作中加强保有权保障

多边和双边发展机构应确保其业务活动和项目能够促进而非削弱保有权保障，应制定旨在落实适足住房权的具有约束力的政策。这类机构应支持缺乏充分资源的国家采取一切必要措施，加强对城市贫民保有权的保障。

## 9. 扶持城市贫民及对国家问责

城市平民个人和社区是加强保有权保障的重要行为主体。各国应对城市贫民负责，落实这些指导原则，包括应采取以下措施：

- (a) 及时向所有人公开和提供与保有权相关的信息；
- (b) 确保所有决策，包括决策理由的透明度；
- (c) 保证城市贫民可自由、知情和切实参与制定和执行保障保有权地位的措施；
- (d) 制定适合具体情况的指标和基准，用于衡量进展和倒退的情况；
- (e) 在国家和国际层面定期报告进展；

## 10. 确保诉诸司法

保有权地位不应构成人们因人权受到侵犯而寻求有效救济的障碍。各国必须确保因下列原因导致适足住房权受到侵犯的人能够诉诸有效的行政和/或司法补救：

- (a) 基于保有权地位的歧视，包括多重歧视；
- (b) 基于享有保有权保障方面任何被禁止的理由的歧视；
- (c) 未能采取适当和及时措施，处理城市贫民保有权无保障的问题；
- (d) 因强迫搬迁等原因导致保有权保障受到破坏。

## 三. 评注

### A. 导言

6. 保有权保障确保人们在没有强迫搬迁的恐惧的情况下进入和享有自己的住所，同时使人们能够改善居住和生活条件。该保障是享有适足住房权和其他人权的所有方面的基础。<sup>2</sup> 反之，当保有权得不到保障造成强迫搬迁和流离失所时，会侵犯和违反许多人权。

7. 各国具有一项直接义务，即确保所有人享有一定程度的保有权保障，保证提供法律保护，使他们免受强迫搬迁、骚扰和其他威胁。<sup>3</sup> 其义务还包括采取渐进措施，加强对出于基本住房需求使用土地和住房的所有人以及目前缺乏保有权保障的个人的保障。然而，享有本地保有权保障并不是绝对的，在有合理搬迁理由的例外情况下可予以驳回，该做法必须符合与正当程序、合理性和相称性及寻求所有可行替代办法相关的国际法义务。<sup>4</sup> 出现这类情况时，各国必须提供保障，包括通过提供替代住房等方式，确保搬迁和重新安置行为充分遵守受影响者的人权。<sup>5</sup>

<sup>2</sup> 见经济、社会、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）；非洲人权和人民权利委员会关于适足住房权和防止强迫搬迁的第 231 号决议，该决议呼吁“采取切实措施，经过受影响者的事先、知情同意，为缺乏保有权保护的所有人提供这方面的保障”；“基本原则”，第 55 段。至关重要的是，“权属负责任治理自愿原则”采纳了“合法的保有权”概念，但并未对其进行界定。

<sup>3</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第 4 号一般性意见，第 8 (a) 段。

<sup>4</sup> “基本原则”，第 21 段。

<sup>5</sup> 经济、社会、文化权利委员会，关于适足住房权的第 7 号一般性意见（1997 年）以及“基本原则”。

8. 与关于保有权的主流看法相反的是，永久保有权并非保有权保障的唯一方式。促进个人永久保有权的政策常常同时减少对其他保有权安排的支持。这类政策有可能排除和削弱较大比例的城市和城郊人口，特别是最贫困人口的保有权地位，导致在享有适足住房权方面的倒退。<sup>6</sup> 反之，有利于各种保有权形式的政策能够加强对不同人口群体获得住房的保障。

## B. 加强不同保有权形式

9. 各国应立即采取渐进措施，向目前缺乏保护的个体及社区给予保有权方面的法律保障。<sup>7</sup> 各国应在住房、土地和金融部门对建议措施的人权影响进行评估。这些评估应审查对现有所有保有权形式以及对可能受到驱逐的群体，包括对因市场原因导致流离失所者的潜在影响。如果保有权无保障的情况可能进一步恶化，则应考虑替代办法，或制定缓解措施作为最后手段。各国应基于这些评估采取立法和方案措施，对各种保有权形式予以保障，优先为在充分实现住房权方面面临障碍的人提供安排。

10. 许多地方的快速城市化进程导致出现了大量城郊地带，使城市和农村地区的分界线变得模糊。除其他外，应酌情在城市和城郊地带促进、加强和保护以下保有权形式，这些保有权类型分别来自传统、宗教、<sup>8</sup> 法定或混合<sup>9</sup> 保有权制度。

11. 拥有权。法律承认在某规定时期内通过土地和住房相反占有权占有公共、私人或社区土地和住房者的权利高于未在场地主或国家的权利，这是确保土地和住房以社会生产力最有效的方式得到使用以及实现所有人适足住房权的重要措施。例如，巴西《宪法》第 183 条规定，只要拥有者不拥有任何其他地产，则承认其对作为住所使用、拥有 5 年没有中断或遭到反对的城市土地的所有权。

12. 认可相反占有权的行政和司法程序应力求简便、快速和能够负担。个人和集体相反占有权都应得到承认。如果所有者被强迫搬离或被迫逃离自己的住所，应采取预防措施，确保某些人的相反占有权不会阻碍他人返回住所的权利。<sup>10</sup>

<sup>6</sup> 同上，关于缔约国义务的性质的第 3 号一般性意见（1991 年），第 9 段。

<sup>7</sup> 同上，第 4 号一般性意见，第 8 (a) 段。

<sup>8</sup> 在许多国家，习惯和宗教保有权制度在社会上享有较高的合法性。由于在有关土地分配、使用和管理及给予保有权保障的制度之下存在各种保有权形式，其中一些与本评注中描述的保有权形式类似，所以尽管其有些特殊特点，在此不作单独讨论。

<sup>9</sup> 混合保有权制度指的是两种或更多保有权制度相结合，包括常常被称为“非正式”或“非法”保有权制度相结合。

<sup>10</sup> 见“归还难民和流离失所者住房和财产的原则”。



13. 使用权。人们在特定条件下出于住房需要使用公共或私人房地产的权利应得到法律 and 政策的承认保护。例如，特立尼达和多巴哥的“安居证书”规定，除非重新安置被视为必要，且已经确定并可提供替代土地，否则不得将证书持有人从土地上驱逐出去。<sup>11</sup> 在莫桑比克，可向个人或团体给予使用和改善国有土地的权利，从而允许人们分期出售或出售自己的建筑并在土地上实施改进活动。<sup>12</sup>

14. 租赁。向私人或公共所有者租赁一块土地、一处住所或一个房间使许多城市贫困家庭能够获得住所。<sup>13</sup> 租赁意味着在没有所有权转让的情况下，基于书面或口头合同，在一段时期内以既定的价格使用住所的权利。

15. 除公共和非市场租赁选择以外，各国应促进针对城市贫民的私人租赁，包括应制定政策，扩大租赁房屋储量。这类政策包括为所有者提供税收激励、为不支付房租提供担保或保险计划，以及向地主提供用于改善破旧房屋的拨款或低息贷款，以将房屋出租给低收入租户作为条件。例如，美利坚合众国新泽西州的一项政府激励方案为地主提供拨款，由他们为低收入和中等收入居民提供安全、适当和可负担的住房。<sup>14</sup> 在斯洛伐克，为低收入群体，包括为被社会排斥的罗姆人社区建设租住公寓可获得补贴。<sup>15</sup> 还应考虑为低收入租户提供住房津贴。<sup>16</sup>

16. 各国应对租赁部门进行监管，包括就租金涨价规定灵活的限制，并遵照国际人权义务规定驱逐限制。<sup>17</sup> 这些措施应平衡租户和地主的权利。例如，在德国，<sup>18</sup> 如果大部分家庭为租户，则规定对现有租户涨价的上限，从而在提供较高程度保有权保障的同时，维持了私人租赁投资的利润。<sup>19</sup> 各国还应鼓励使用符合人权的标准化租赁合同，免费提供这类合同，且不要求公证审核。

17. 永久所有权。依照法律和地方规定以及相反占有权及国家征用土地的权力，个人所有权意味着对住房和土地的完全控制。这一特点使个人所有权成为许多家庭偏好的保有权形式。因为取得所有权通常价格昂贵，所以住房筹资往往是必要的。当自住房主无法偿付贷款或无法履行分期付款时，其保有权保障就会受

<sup>11</sup> 1998 年第 25 号《国有土地(保有权正规化)法》。

<sup>12</sup> 莫桑比克《土地法》，1997 年。

<sup>13</sup> 见特别报告员提交大会的报告，A/68/289，第 23-26 段。

<sup>14</sup> “地主激励方案”，2013 年。

<sup>15</sup> 关于住房开发和社会住房补贴的第 443/2010 号法(斯洛伐克对调查问卷的答复)。另见 A/68/289，第 32-33 段。

<sup>16</sup> A/68/289，第 32-33 段。

<sup>17</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第 4 号一般性意见，第 8(c)和 17 段；第 7 号一般性意见，第 9 和 11 段。

<sup>18</sup> A/68/289，第 21 段。德国对调查问卷的答复。

<sup>19</sup> Kath Hulse 及其他人，“保障租住房居住权：概念基础和观点比较”，(澳大利亚墨尔本，澳大利亚住房和城市研究所，2011 年)，第 89、122 和 213-215 页。另见 A/68/289，第 34-38 段。

到威胁。银行和其他信贷机构取消赎回权使享有适足住房的权利受到严重威胁，最贫困者所受影响最为严重。各国应采取一切措施，保护自住房主的保有权保障，防止取消赎回权导致丧失住所和无家可归的情况。<sup>20</sup>

18. 集体保有权。存在不同种类的集体保有权安排，根据这些安排，对土地和住房的所有权、租赁或使用权在联合治理框架下共享，依照团体制定的规则或地方习俗向个人分配权利。集体安排可通过创建一个单一法律实体，降低住房保障的成本。集体组织形式还通过运用团体资源维护和维修住房基础设施，以及通过集体贷款和储蓄，促进可负担性。<sup>21</sup> 集体保有权还能够提供较高程度的保障，通过由集体掌握决策权，包括销售的权利，确保防止较高收入群体和投机者掠夺性采购行为的威胁。集体保有权包括以下形式。

19. 住房合作社，由一群人创建一个法律实体，开发和维持住房项目，旨在为其成员创造集体收益。<sup>22</sup> 在菲律宾、瑞典和乌拉圭等国，政府制定了一些方案，帮助社区获得、开发和管理用于合作住房的土地。乌拉圭自 1968 年开始制定有关合作社的法律规定，目前约有 600 个合作社，为约 2 万个家庭提供住所。<sup>23</sup> 合作社之所以能够成功地提供低收入住所，主要是因为互助住房合作社联合会的存在，该联合会为家庭民主参与、自我管理以及建设住房方面的合作努力提供支持。<sup>24</sup> 在阿根廷，布宜诺斯艾利斯市为住房合作社制定了贷款方案。<sup>25</sup>

20. 社区土地信托基金由社区控制的非营利组织持有，为提供可负担住房采购土地。<sup>26</sup> 土地脱离投机市场，以维持可负担性，并通过长期租赁，用于住房、商用、城市农业和社区设施。社区土地信托基金自 1980 年代以来受欢迎程度日益提高，尤其是在美国，该国已成立了 260 多个信托基金。<sup>27</sup> 社区组织、土地捐赠和市镇政府的资金支持是基金成功的关键因素。

21. 混合保有权模式结合了合作社和社区土地信托基金。由住房合作社拥有和管理多住户居民楼，但所属土地为社区土地信托基金所有，从而为可负担性提供

<sup>20</sup> 见特别报告员提交大会的报告，A/67/286 和 A/68/289。

<sup>21</sup> A/68/289，第 43 段及后面的段落。

<sup>22</sup> 同上，第 48-55 段。

<sup>23</sup> 1968 年第 13.728 号法，经 633/69 号政令调整。

<sup>24</sup> 乌拉圭对调查问卷的答复。

<sup>25</sup> 布宜诺斯艾利斯，第 341 号法。

<sup>26</sup> A/68/289，第 56-62 段。

<sup>27</sup> 澳大利亚、比利时、加拿大和英国都建立了社区土地信托基金。见：[www.cltnetwork.org/About-CLTs/What-Are-Community-Land-Trusts](http://www.cltnetwork.org/About-CLTs/What-Are-Community-Land-Trusts)；D. Diacon 及其他人，“重新界定共同财产”（Coalville，建筑和社会住房基金会，2005 年），第 4-7 页。

了另一层保护。例如，纽约市古柏广场社区土地信托基金拥有 300 多户低收入家庭住房所在的土地，而这些多住户公寓楼则由共同住房协会拥有和管理。<sup>28</sup>

22. 各国应采取措施，促进集体保有权形式，包括立法支持、制定体制框架和提供适当的筹资工具。<sup>29</sup> 各国应考虑通过公共基金分配、提供地段良好的城区土地、免征房地产税和其他税收优惠等形式，支持低收入住房集体保有权战略。<sup>30</sup>

### C. 改善保有权保障

23. 地方当局应对整个城市现有的保有权类型及每种类型提供的保有权保障程度进行评估。评估应确定保有权得不到保障的根源原因，如城市规划不当、排斥性区分及建筑规章；市场力量；政治经济因素；或包括歧视在内的文化或社会因素。当局应查明整个城市和城郊地带缺乏保有权保障及适足住房权的其他方面得不到保障的居民点和人口群体，包括无家可归者，还应查明易受城市绅士化和租金及房价突然上涨影响、从而可能导致保有权今后无保障的地段。

24. 评估应以便于理解的格式公开发布，包括向居民点的居民发布，供其讨论与核实。评估所载信息应为旨在不同情况下确保保有权的全城战略提供参考，吸收居民积极参与。

25. 由于缺乏能够负担得起的住房选择，城市贫民开始越来越多地在城市和城郊地带自发寻找保有权解决办法。例如，泰国的“Baan Mankong 全国集体住房方案”<sup>31</sup> 可认可和升级整个城市范围内的居民点。应有不同战略，处理公共和私人土地上的居民点的情况，假设应优先考虑本地保有权解决办法，除非居民偏好另一种选择。

26. 为实现人权，各国义务最大限度地使用可用资源。公共土地是供国家落实适足住房权的重要资源。正因如此，如果没有其他适当的住房选择，则在国家土地上居住的家庭和社区的保有权安排应在本地受到法律保障，除非存在例外情况。<sup>32</sup>

27. 各国还应尽可能为生活在私人土地上但没有其他任何适足住房选择的居民寻求本地保有权解决办法提供便利。个人或集体寻求保有权保障的选择包括：

<sup>28</sup> Tom Angotti, “社区土地信托基金和低收入多住户租赁住房：纽约市古柏广场案例，工作文件（林肯土地政策研究所，2007 年），第 3 页和第 5-7 页。

<sup>29</sup> 例如：2001 年《住房(苏格兰)法》，关于建立租户管理合作社的第 83-86 段。

<sup>30</sup> A/68/289，第 48-55 段。

<sup>31</sup> 泰国对调查问卷的答复。

<sup>32</sup> 见维护住房权和反对驱逐房客中心，“人权与贫民区改造”（2005 年），见：  
[http://sheltercentre.org/sites/default/files/COHRE\\_HumanRightsAndSlumUpgrading.pdf](http://sheltercentre.org/sites/default/files/COHRE_HumanRightsAndSlumUpgrading.pdf)。

- (a) 承认相反占有权；
- (b) 所有者以租户可负担的价格出租地产，租约受法律保护；
- (c) 销售地产，国家酌情提供支持；
- (d) 将地产卖给国家，或国家为了给予居民使用、租赁或其他保障保有权利的目的征用地产，作为最后手段；
- (e) 土地共享，为所有者和居民划拨充分土地；
- (f) 通过支付赔偿征用地产，进而给予居民使用、租赁或其他保有权利保障。由于国家需承担很高的财政费用，所以应在其他措施失败之后再考虑这一选择，作为最后手段。

28. 市镇当局应根据保有权利状况评估，对现有法律和有关规划的规定进行修订。城市规划应将居民点纳入城市系统、设施和基础设施。例如，规划应将低收入居民点划定为“特别地带”，制定允许其逐步改造的规定。例如，巴西一些城市的分区法确定了社会关注特别地带，其中载有反映居民点实际布局的特别规定。这种做法通过参与机制，使居民点作为城市的一部分得到正式承认。<sup>33</sup>

29. 城市规划应纳入所需重新安置的全城战略，战略应确定可用、适当且安全的重新安置地点，确保居民拥有维持生计的机会、服务与设施。根据国际人权法，只有在经过与社区协商评估，而且因为例外情况导致本地改造不可行且没有可行的搬迁替代办法的情况下，才允许重新安置，重新安置计划可接受行政和司法审查。<sup>34</sup> 当局在制定完全符合国际人权法义务的重新安置政策之前，不得对任何家庭进行重新安置。

30. 各国应与居民社区合作，以认可并保障居民社区的保有权利安排(在本地安排或为重新安置做准备)。相关当局应当为以人为主导确定定居点和统计数量的活动提供便利，利用口头和书面证据，收集与定居点和家庭相关数据。<sup>35</sup> 各国应通过这一进程鼓励和扶持社区组织，调动社区的能力，并排除集会和结社自由遇到的任何障碍。<sup>36</sup> 任何在社区层面与国家开展的谈判只有在社区合法代表参加的情况下才可进行。所有相关行为者应确保社区内部被边缘化的群体有效参与该进程。应支持权利和利益常常受到忽视的这类群体，包括租户的参与。

<sup>33</sup> Rolnik 及其他人，“巴西城市的社会关注特别地带”，提交“关于重要的城市干预工具拉丁美洲论坛”的论文，厄瓜多尔基多，2013 年。

<sup>34</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第 7 号一般性意见和“基本原则”，第 21 段和第 38-40 段。

<sup>35</sup> 见 Paul Mundy 及其他人，算上我一个：关于保有权利保障和城市土地管理的调查(联合国人居署和全球土地工具网，2010 年)。见：[www.gltm.net/index.php/resources/publications/publications-list/finish/3-gltm-documents/80-count-me-in-surveying-for-tenure-security-and-urban-land-management-eng-2010](http://www.gltm.net/index.php/resources/publications/publications-list/finish/3-gltm-documents/80-count-me-in-surveying-for-tenure-security-and-urban-land-management-eng-2010)。

<sup>36</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》，第二十一和第二十二条。

31. 在土地信息系统内进行保有权登记是保障保有权的一个重要步骤。但是，必须考虑到登记导致价格陡升，从而致使包括租户在内的最贫困家庭由于经济原因被驱逐的风险。应促进防止这类风险的保有权选择，如合作社和社区土地信托基金制度。在登记过程中，可通过记录合同确保维持租金水平，以保护租户免受租金陡升而无力负担的情况。还应考虑适当的保有权保障选择，以反映出以流浪的生活方式生活的家庭和社区的需。

32. 居民点土地信息系统应当是简单明了、可负担、可进入和透明的，使人们能有机会通过适当程序，包括通过公开展示的地图，质疑、澄清或查询记录在案的保有权安排。与传统的地籍不同的是，居民点土地信息系统应反映出不同的和相互重复的保有权，不仅包括永久保有权，也包括城市居民点现实的空间情况。例如，全球土地工具网开发的社会保有权范围模型可记录个人和集体多重保有权形式、相互重复的保有权，以及城市居民点空间单位的不正常之处。<sup>37</sup>

33. 各国、公共和私人公用事业公司及服务提供商、企业和其他行为者应承认和尊重定居点信息系统的保有权记录，给予与确立的土地地籍和登记册相同的对待。

34. 包括测量人员、规划人员和公证员在内的专业技术人员以及采用的卫星成像和全球定位系统等技术应当为社区制图和保有权记录程序提供便利，而不应成为建立便于进入和负担得起的土地管理系统的障碍。

35. 各国应当与社区协商，建立符合社会法律且在文化方面适当的地方争端解决机制，以处理在这类进程期间发生的争端。争端解决机制应当公平、公正、胜任、透明、尊重人权，可为所有人所用并且能够负担得起。应尽可能鼓励在争端各方之间进行谈判和调解，以便实现互惠结果，使所有各方的保有权得到保障。

#### D. 优先采纳“本地”解决办法

36. 以符合国际人权法的方式进行重新安置可能有利于保护面临自然灾害风险或环境危险的居民的健康与安全，或有利于保护重要的环境资源，这在某些情况下合乎情理。然而，在不存在真实风险，或存在其他选择的情况下，不正当地利用旨在保护公众健康、安全或环境的规章作为驱逐贫困家庭的借口则违反国际人权法。<sup>38</sup>

<sup>37</sup> 在 Mbale 使用的模型，为乌干达土地、住房和城市发展部、全球土地工具网、联合国人居署和贫民窟居民国际的联合项目。见：[www.glti.net/index.php/land-tools/social-tenure-domain-model-stdm](http://www.glti.net/index.php/land-tools/social-tenure-domain-model-stdm)。

<sup>38</sup> 国际人权法关于重新安置的标准，见经济、社会、文化权利委员会，第 7 号和第 4 号一般性意见；以及“基本原则”。

37. 如果存在对健康、安全或环境的真实风险，则各国在作出任何驱逐决定之前，必须与受影响者协商讨论所有可行的替代办法。具体而言，不论居民的保有权状况和住房标准如何，各国应使用一切可支配资源，包括寻求国际援助，以探讨可减轻和管理风险的本地替代办法，除非居民更愿意被重新安置而不接受适足的替代住房。<sup>39</sup>

38. 只要可行，应优先为易受灾地区的危险房屋，如断层线、陡峭的山坡或河岸上的房屋的现有居民提供逐步改造。各国应在技术方面探索一些备选办法，如建造路堤和挡土墙，以便将这些地带转变为安全的居住地。例如，因为在萨尔瓦多伦帕河下游河谷的一个共同参与项目，所以建造了更安全的房屋，使居住在一些非常危险地带的人们得到重新安置，林地管理的改善使林地成为洪水自然缓冲带，还建立了风险管理和预警系统。<sup>40</sup> 各国应提高危险地带居民的认识，并帮助他们改善其生活环境。<sup>41</sup>

39. 如果居民点对环境资源，如对公园、海岸线、河流、湖泊或湿地构成威胁，则国家应与受影响者协商，探讨有何办法同时保护环境和保障居民的保有权及生计。例如，运用参与性土地调整和逐步改造水体周围的居民点，包括改善卫生设施和废物处理服务等方法，可处理这两方面的问题。印度尼西亚泗水地方政府根据 2010 年制定的“居民点和城市基础设施战略”方案，在这方面采取了一系列措施。该方案帮助改善了 Bozem Morokrembangan 地区基础设施的条件(人行道、下水道、废物管理)，包括沿河地带住家的条件。<sup>42</sup>

40. 所有可能受影响者都有权获得信息，了解健康、安全或环境受到的威胁，还应给予他们机会，让他们能够积极参与讨论本地替代解决办法和决策的过程。任何对家庭进行重新安置的决定应接受司法审查。

## E. 促进房地产的社会职能

41. 贫困者无法获得安全和地段良好的城区住房常常是促进土地和住房商品化政策的直接后果，而这类政策破坏了土地和住房的社会职能。随着住房越来越昂贵，特别是城市中心的住房，人们别无选择，只能退而自发寻找不安全的替代解决办法，包括在公共场所睡觉。

<sup>39</sup> 同上。

<sup>40</sup> A. Lavell, “萨尔瓦多伦帕河下游河谷：从风险到可持续性。减少风险和开发项目的经验”，载于 G. Bankoff 及其他人, (eds), “脆弱性制图：灾害、发展和人口(Earthscan, 2003 年)。

<sup>41</sup> 见红十字会与红新月会国际联合会, “通过参与方针促进对更安全的居所的认识”(2011 年)。

<sup>42</sup> “贫民区和非法占屋者——地方层面的改造”，泗水市(2013 年)；Happy Santosa, “在国家 21 世纪议程背景下的泗水环境管理及社会保障网方案”，载于《环境与城市化》，第 12 期，第 2 号(2000 年)，第 181 页。



42. 促进房地产的社会职能的政策旨在确保土地的分配、使用和管理能够同时满足个人和集体的需要。<sup>43</sup> 私人在房地产方面的权利受到一些限制，这是为了促进社会利益和大众福祉。<sup>44</sup> 国家本身承认土地的社会职能，其表现形式包括征收地产税、出于公众福祉行使征地权、制定有关相反占有权的法律、开展城市规划，指定用于公众使用的空间，以及进行环境保护等。各国应进一步采取措施，确保优化使用私人 and 公共土地，以履行土地的社会职能，包括为城市贫民提供适足住房。

43. 审计未利用的土地和住房及评估住房需求。应同时对未利用和利用不足的公共和私人土地、住房和建筑及城市贫民，包括无家可归者的住房需要进行评估，以便将可用的空间与需求相匹配。对现有和预计的住房需求的评估应考虑到城市化的模式以及移民、人口增长和老龄化等趋势。例如，在南非，高等法院命令开普敦市对未利用的土地进行审计，以便为面临驱逐的人提供栖身之处。<sup>45</sup>

44. 划拨公共土地用于提供住房。各国应利用可用的公共土地，包括市镇因个人不缴税而没收的地产和通过其他方式获得的土地，通过适当的保有权保障安排，满足城市贫民当前和预计的住房需求。各国可选择提供适足住房或确保提供允许接受者自己建造或改造房屋的条件。

45. 打击投机和处理私人土地及住房利用不足的问题。各国应制定一系列措施，制止房地产投机和私人土地及住房利用不足的行为。可逐步提高利用不足的房地产的税收负担，以压制投机和忽视。<sup>46</sup> 可赋权公共当局获得未利用土地的所有权，进而将其用于低收入住房。在哥伦比亚，《城市改革法》发布了“优先开发声明”，规定不愿意将空置土地投入使用的土地所有者必须将土地卖掉。如果土地未在拍卖时售出，国家可以含税价值 70% 的价格征用土地，用于社会住房目的。<sup>47</sup> 荷兰采用的是一种替代计划，即允许地方当局暂时接管空置地产，用作社会住房租赁目的。由地方当局支付的房屋装修费用可通过租户租金及受益于房屋改造的房主收回。<sup>48</sup>

<sup>43</sup> 见 Leticia Osorio, “房地产的社会职能及以巴西为重点讨论拉丁美洲与保有权保障相关的人权” (艾塞克斯大学, 2013 年)。

<sup>44</sup> 见布宜诺斯艾利斯省第 14.449 号法律, 第 10 条和 11 条。

<sup>45</sup> *Lyton Props* 和 *Robert Ross* 诉 *isiQalo* 和开普敦市的占房者, 2013 年 6 月 3 日的判决。

<sup>46</sup> 在空置房地产业主被强迫搬迁而无法返回的情况下, 不应对其强加税收负担。

<sup>47</sup> 1989 年第 9 号法律, 经 1997 年第 388 号法律修订, (哥伦比亚对调查问卷的答复)。María Mercedes Maldonado, “Fortalezas y fisuras del uso de la expropiación para fines urbanos en Colombia. Revisión a partir de la experiencia de Bogotá” in *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*, Antonio Azuela (coord.) (Mexico, UNAM, 2013), pp. 231–268。

<sup>48</sup> 见联合王国, 副首相办公厅, “空置房屋: 临时管理、持久解决办法: 讨论文件” (伦敦, 2003 年), 第 52 和 57 段及附件 5。

46. 包容性城市规划。包容性城市规划有利于促进社区融合，确保贫困者也能获得地段良好的住房。包容性分区要求将不同地段一定比例的房地产分配用作低收入住房；如果结合在一定时间内保持可负担性的要求，就能够为城市贫民提供适足住房。有关包容性分配土地和开发的规章要求保留一定比例的新开发住房作为低收入住房。例如，在法国，如果在人口超过 5 万人的城区新开发住房，必须将所有新开发住房的 25% 用于社会住房。<sup>49</sup> 加拿大、哥伦比亚、智利、爱尔兰、马尔代夫、美利坚合众国、英格兰和苏格兰也有类似政策。<sup>50</sup> 规定居民区土地面积上限的方式也因住房密度高而降低了住房成本。

47. 参与性土地调整进程可为包容性城市改造提供便利。不同社区可联合规划和重新开发集中在一起的 land，以改善基础设施和服务，有时还可增加某些地带的人口密度。<sup>51</sup> 零碎的土地集合在一起后重新分区，可更好地利用城市空间。

48. 监管金融市场和机构的措施。金融市场放松管制以及优先鼓励购置房产的政策对城市的许多贫困家庭产生不利影响。<sup>52</sup> 次优贷款、付款违约和取消赎回权等问题导致一些国家出现了保有权无保障的情况和驱逐行为。<sup>53</sup> 为减轻较高的违约风险，金融机构，包括小额信贷机构往往向贫困者收取更高利息。在有些情况下，放贷者故意以低收入家庭作为剥削性贷款对象，不对条款作任何解释，且不顾这类家庭的偿还能力。<sup>54</sup> 各国应禁止掠夺性贷款做法，制定规章，确保分期付款额与贷款者的收入水平相符，同时不会影响其满足其他基本需求。规章还应要求以易于理解的格式和语言，向申请者充分披露和告知贷款条款。<sup>55</sup>

49. 应制定监管保障措施，保护面临违约和被取消赎回权问题的家庭，包括在这些家庭获得替代的适足住房之前禁止将其驱逐出去。在英格兰和威尔士，收回产权诉讼前议定书要求放贷者和贷款人遵循一些程序，以确保收回产权是所有合理解决办法均告失败之后的最后手段。<sup>56</sup> 在加利福尼亚州里士满，市政府通过投票，决定在投资者拒绝出售的情况下，由市政府行使其国家征用权，接受已违约或面临违约风险家庭的按揭贷款。根据该计划，市政府按照常常比欠款额低得

<sup>49</sup> 第 2013-61 号法律（法国对调查问卷的答复）。

<sup>50</sup> 智利、哥伦比亚、法国、马尔代夫、泰国和大不列颠及北爱尔兰联合王国对调查问卷的答复。

<sup>51</sup> 见“参与性和包容性土地调整方针”（PiLaR），全球土地工具网和联合国人居署。见：[www.glti.net/index.php/projects/participatory-and-inclusive-land-readjustment-pilar](http://www.glti.net/index.php/projects/participatory-and-inclusive-land-readjustment-pilar)。

<sup>52</sup> 见 A/67/286 和 A/68/289。

<sup>53</sup> 例如，见特别报告员访问美利坚合众国的报告，A/HRC/13/20/Add.4，第 47-48 段。

<sup>54</sup> 见 Elvin K. Wyly 及其他人“美国住房：美利坚合众国掠夺性按揭资本以及种族和阶级剥削住区空间”，瑞典人类学和地理协会，88B，第 105-132 页。

<sup>55</sup> 就此问题，见 *Gudwana* 诉 *Steko Development CC* 和其他方，南非宪法法院的判决，2011 年 4 月 11 日。

<sup>56</sup> 见：[www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/protocol/prot\\_mha](http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/protocol/prot_mha)。



多的按揭贷款当前市值付款给投资者，然后支持购置房产者寻找负担得起的再筹资办法。<sup>57</sup> 西班牙安达卢西亚目前正在接受审议的一项法律允许地方政府征用已由银行和开发商收回的空置寓所，以便为那些丧失住所的家庭提供住房。<sup>58</sup>

## F. 制止基于保有权的歧视

50. 不歧视原则是国际人权法的一个支柱。<sup>59</sup> 歧视指的是直接或间接基于被禁止的歧视理由所作的任何区别、排斥、限制或偏向，或其他区别待遇，其意图或结果是取消或损害平等承认、享受或行使人权。<sup>60</sup>

51. 房地产权地位和居住场所，包括未得到合法承认的定居点都属于被禁止的歧视理由。<sup>61</sup> 各国应制定专门、切实和有针对性的措施，打击基于保有权地位对个人和群体享有人权的歧视。<sup>62</sup> 不论保有权安排是否得到法律承认，也不论是否有文件证明保有权地位，一律禁止歧视。

52. 使用基本服务和设施。没有被正式承认保有权地位的人常常被剥夺使用基本服务和设施的权利。在某些情况下，公共和私人服务供应商，包括水、卫生设施和电力供应商要求提供产权证明，作为接通水电的前提条件。在另一些情况下，报名入学等对社会设施的使用取决于登记的地址。各国应采取措施，确保对不论是公共还是私人提供的基本服务和设施的使用不取决于保有权地位、居所正式登记地址或产权证明。<sup>63</sup>

53. 获得社会保障。当人们面临无能力实现人的尊严及其人权的困境时，社会保障对确保其尊严和享有人权至关重要。<sup>64</sup> 无家可归者和没有登记地址的人有时无法获得社会保障，原因或者是资格标准问题，或者是间接的官僚体制障碍。<sup>65</sup> 这类障碍导致基于保有权地位的歧视。各国应采取一切必要步骤，消除无家可归

<sup>57</sup> Lydia Depillis, “里士满规则：为什么一个加利福尼亚小镇让华尔街彻夜不眠”，华盛顿邮报，2013年10月5日，见：[www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/10/05/richmonds-rules-why-one-california-town-is-keeping-wall-street-up-at-night/](http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/10/05/richmonds-rules-why-one-california-town-is-keeping-wall-street-up-at-night/)。

<sup>58</sup> 安达卢西亚自治区，第6/2013号法律；纳瓦拉，第24/2013号自治法。根据这些法律，放贷者每年收到地产价值2%的资金，三年后可合法收回地产。中央政府目前正在参照宪法对地产的保护，对两项法律进行审议。

<sup>59</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》，第二条第二款。

<sup>60</sup> 见经济、社会、文化权利委员会关于不歧视的第20号一般性意见(2009年)，第2段。

<sup>61</sup> 同上，第25和34段。

<sup>62</sup> 同上，第36段。

<sup>63</sup> 同上，关于水权的第15号一般性意见(2002年)，第16段。

<sup>64</sup> 同上，关于社会保障的权利的第19号一般性意见(2007年)，第1段。

<sup>65</sup> 同上，第20号一般性意见，第29段；第19号一般性意见，第4、39和64段。

者或保有权地位模糊的个人在接受社会保障方面遇到的障碍，包括确保不得将登记地址和其他有关住所的要求作为在法律和实际中接受福利的前提条件。

54. 官方收集数据。未被法律承认保有权的个人，包括在城市定居点生活的人、无家可归者和流离失所者常常不被纳入人口统计和其他官方收集的数据。如果这方面的信息被忽视，则他们会因为缺乏合法保有权而被严重剥夺作为社会成员的正式认可。<sup>66</sup> 他们受到的排斥进一步恶化了他们在政策制定和预算分配中得不到重视的情况，而政策和预算对实现他们的人权至关重要。各国应确保所有官方数据收集进程将这类人统计在内。<sup>67</sup>

55. 土地管理方案、住房政策和城市规划。基于保有权地位的歧视在土地、住房和城市政策中非常普遍。土地管理方案通常仅仅对永久保有权进行登记，而忽视存在的其他各种保有权形式。<sup>68</sup> 住房政策也往往鼓励永久保有权，以购置房产为条件给予资金等方面的优惠和支持。<sup>69</sup> 同时，许多城市规划程序仅惠及那些登记保有权的人，而不考虑保有权没有得到法律承认的城市贫困社区的处境。这种排斥行为使那些没有永久保有权或其他受到法律承认的保有权者无法像其他人口群体那样享有人权。各国应确保土地管理、住房政策和城市规划保护和保障各种保有权安排，优先考虑最脆弱和被边缘化的群体。例如，不论保有权地位如何，“墨西哥住房改进方案”都提供贷款。<sup>70</sup>

56. 购置土地。由城市贫民家庭占用但保有权地位不清的土地被国家大量收购，用于基础设施开发等“公共”项目，因而必须将居民驱逐出去。<sup>71</sup> 这种情况可能构成基于保有权和经济地位，在享有适足住房权方面的歧视。在公共项目选址时，<sup>72</sup> 各国应确保城市贫民不会受到过于严重的影响，应考虑所有替代办法。

57. 警察程序。城市居民点的居民和无家可归者受到警察的过分干预和使用武力，得不到正当程序。<sup>73</sup> 在许多国家，警察有时在没有法院命令的情况下在大

<sup>66</sup> 见 Sheela Patel 和 arrie Baptist, “记录无证件者”, 《环境与城市化》第 24 期, 第 3 号, 2012 年 3 月, 第 3 页。

<sup>67</sup> 见乌拉圭, 2011 年人口普查关于所有保有权形式住房的分类数据(该国对调查问卷的答复)。

<sup>68</sup> Natalie Bugalski, “以符合人权的方式发展柬埔寨土地部门: 讨论文件(柬埔寨公正组织和海因里希·伯尔基金, 2012 年), 第 22-25 页和 35-36 页。

<sup>69</sup> A/67/286 和 A/68/289。

<sup>70</sup> 见: [www.casayciudad.org.mx/publicaciones/PMVUNAEXP.pdf](http://www.casayciudad.org.mx/publicaciones/PMVUNAEXP.pdf)。

<sup>71</sup> 见 Richard Ballard, “抛开穷人的发展地理学”, 《人类地理学进展》, 第 36 期, 第 5 号, 第 563-572 页。

<sup>72</sup> “基本原则”, 第 21 段。

<sup>73</sup> 见赤贫与人权问题特别报告员, 《关于人权与极端贫困问题指导原则》最后草案, A/HRC/21/39, 第 64 段和后续段落。

规模行动期间进入贫民住所，违反了居民的隐私、家庭和住所不受任意干扰的权利。<sup>74</sup> 别无选择，只能在公共场所睡觉、吃饭和进行其他维持生命活动的无家可归者常常因为这些行为而受到骚扰、被罚款或拘留。警察在开展执法活动，包括在城市居民点开展这类活动时必须遵守正当程序，尊重人权，确保只有在绝对必要的情况下使用武力，且使用的武力符合合法目标。各国应不再将无家可归视为犯罪，确保警察充分尊重无家可归者的人权。<sup>75</sup>

58. 获得人道主义援助。保有权文件，如产权文件有时是确定人道主义援助资格的先决条件，旨在确保提供援助的可持续性，并避免有关保有权的欺诈行为和今后发生冲突。<sup>76</sup> 但是，最需要帮助的人往往流离失所、没有土地及/或没有保有权保障，他们可能没有在他们名下的产权凭证或占据房屋的证据，或在冲突或灾害期间丢失了文件。在许多地方，不依赖文件证据的各种习惯保有权形式非常普遍，可作为可持续庇护援助的可靠依据。

59. 各国以及捐助方应当与人道主义行为者合作，确保遭受灾害和冲突影响的所有人能够不受任何形式歧视地获得紧急庇护，不论其保有权地位如何。应尽快对土地保有权状况进行评估，承认现有以及在发生冲突或灾害前存在的各种保有权安排。<sup>77</sup> 这一进程期间应收集有关保有权的无记录证据，如邻居的证词。应将评估结论用于制定措施，为需要帮助的人修复房屋提供便利和重建援助，包括通过谈判和调解等方式解决有关保有权的争议。还应采取措施，确保无家可归者等没有保有权证据的人能够获得适足住房。

## G. 促进妇女的保有权保障

60. 所有土地保有权制度下都存在基于性别的歧视。重男轻女的法律、态度和习俗影响着许多国家对土地的治理。土地和住房的金融化有时使妇女进一步边缘化，降低了她们的保有权保障。<sup>78</sup>

61. 各国应保证妇女的保有权得到保障的权利，不论她们与男性或社区成员的关系如何。各国应制定立法和行政措施，禁止和消除这方面对妇女的歧视，包括地主、公共住房提供者和信贷机构的歧视。国家应消除影响保有权的法律、政策或方案对正式和实质性性别平等构成的障碍。法律承认和促进各种保有权安排对

<sup>74</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》，第十七条。

<sup>75</sup> 见 NLCHP，“对危机定罪”（2011 年），第 7-8 页；美利坚合众国，游民问题跨部门理事会，“寻找解决办法：对无家可归者定罪的建设性替代方法”（2012 年），第 7 页。

<sup>76</sup> 联合国人居署，“土地和自然灾害：实践者指南”（2010 年），第 64、67、75 和 80-81 页。

<sup>77</sup> 同上，第三章。

<sup>78</sup> 见特别报告员的报告，A/HRC/19/53。

消除妇女面临的保有权障碍至关重要，因为目前与男子相比，妇女拥有土地的可能性小得多。<sup>79</sup>

62. 各国应制定加强对妇女的保有权进行登记的措施。应促进联名或以包括妇女名字在内的多个名字登记保有权的做法，以该做法作为标准程序，从而避免法律或实际中因为登记的名字只有户主而导致的歧视。例如，在塔吉克斯坦，2004年的法律改革要求家庭从前集体农场获得土地后，在土地证书上列出所有家庭成员。<sup>80</sup> 现实的做法包括在登记时要求男女双方到场，当场大声朗读和解释所有证书；并在证书上留出空白处，供录入多人姓名。例如，根据埃塞俄比亚的土地认证方案，发布的土地证书中包括丈夫和妻子的照片。<sup>81</sup> 还可采用激励办法，鼓励人们以妇女的名字登记保有权。例如，尼泊尔于 2006 年开始实施以妇女名字登记的土地部分免税的政策。<sup>82</sup>

63. 关于习惯和宗教保有权制度，各国应与社区协商采取措施，以消除剥夺妇女保有权的歧视性做法，同时充分尊重土著人民的权利和宗教自由。在制定和落实这些措施时应努力争取社区和宗教领导人的参与与合作。由妇女带头采取的举措尤其应得到支持。例如，在瓦努阿图埃罗芒阿岛，妇女对习俗提出质疑，在没有男性继承人的情况下成功地取得了土地权。<sup>83</sup>

64. 各国应采取措施，在配偶、父亲、兄弟、儿子或其他男性家庭成员死亡的情况下保护妇女和女童的保有权保障，并促进她们的继承权，使她们能够继续在自己家中居住。各国还应采取措施，处理在配偶关系破裂，包括因家庭暴力导致配偶关系破裂之后妇女及其子女在保有权保障方面的脆弱性。<sup>84</sup> 在这类情况下应将妇女及其子女的保有权保障作为优先事项。许多国家的法律制度允许家庭暴力的受害者留在自家住所，命令犯罪者搬出。例如，塞尔维亚《家庭法》授权法院发布命令，要求家庭暴力的犯罪者从住所搬出去，不论住所的所有权归谁所有，允许受害者住在家中。(第 198(2)条)。如果留在家中不可行，国家应确保受害者获得有保有权保障的替代适足住房。

<sup>79</sup> 妇女问题国际研究中心，见 [www.icrw.org/what-we-do/property-rights](http://www.icrw.org/what-we-do/property-rights)。

<sup>80</sup> 对《土地法》予以修订的法律，第 15 条。

<sup>81</sup> Klaus Deininger, “埃塞俄比亚：旨在扶持妇女的农村土地认证”，2008 年 3 月。见：<http://go.worldbank.org/NGH3VV93Y0>。

<sup>82</sup> Laura Turquet 及其他人，“寻求正义：2011-2012 年世界妇女的进展”（联合国妇女署，2011 年），第 22 页。见：<http://progress.unwomen.org/pdfs/EN-Report-Progress.pdf>。

<sup>83</sup> 联合国妇女署和人权高专办，“实现妇女对土地和其他生产资源的权利”，（纽约和日内瓦，2013 年），第 33 页，见：[www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2013/11/OHCHR-UNWomen-land-rights-handbook-WEB%20pdf.pdf](http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2013/11/OHCHR-UNWomen-land-rights-handbook-WEB%20pdf.pdf)。

<sup>84</sup> 消除对妇女歧视委员会，第 2/2003 号来文，A.T.诉匈牙利，2005 年 1 月 26 日通过的意见。

65. 在人道主义危机处境下，妇女和儿童尤其容易面临保有权无保障、无家可归和其他人权受到侵犯的情况。各国应优先考虑为妇女和儿童提供安全的紧急庇护场所，直到确定可持续的住房解决方案。各国应确保妇女能够得到人道主义援助，能够行使其返回、恢复原状和重新安置的权利，不论其家庭状况如何以及她们的名字是否录入了保有权文件。

## H. 工商企业活动尊重保有权保障

66. 城市贫民的保有权保障受到地产开发商、建筑公司、投机者、房地产机构、地主、大型活动组织者和银行等各种商业行为者活动的影响。虽然国家必须保护所有人的人权不受侵犯，工商企业也要承担人权责任。<sup>85</sup> 尊重适足住房权的责任要求工商企业避免导致或促使这一权利受到侵犯，并在发生侵权行为时处理不利影响。该责任还要求工商企业在即使其自身没有对保有权保障造成负面影响的情况下，力求防止与其商业伙伴的业务、产品或服务直接相关的影响。<sup>86</sup>

67. 作为克尽人权职责的一部分，工商企业应定期评估其活动以及与其业务、产品和服务直接相关的活动对保有权保障的潜在和实际影响，特别关注弱势群体，包括城市贫民。工商企业应与相关国家或地方保有权保障方面的独立专家合作，并且与可能受影响的群体及其他相关利益攸关方进行有意义的磋商。工商企业应立即对有关保有权受到潜在或实际不利影响的指控进行调查。<sup>87</sup>

68. 如果发现潜在不利影响，工商企业应采取一切相关预防措施。企业应确保以易于理解的形式充分披露有关保有权保障受到潜在影响的信息；就干涉或转让保有权(不论是否为法律承认的保有权)的问题进行透明、自由和公平的谈判，充分尊重人民或社区接受或拒绝其条件的权利。另一些措施包括对项目设计、选址和计划的商务伙伴关系进行调整。企业应通过正当渠道与可能受影响的群体沟通，以便提供有关风险的解释并就预防战略进行磋商。如果一个工商企业认为不可能防止不利影响，则应放弃或终止已建议或已启动的业务、投资或商务关系。例如，打算新成立的企业如果预见到会导致强迫搬迁，则该企业或者应进行调整，以防止侵犯人权，或者应放弃成立企业。

69. 如果一家工商企业导致或促使对保有权保障造成不利影响，包括因其商务关系造成这类影响，该企业应立即采取一切相关步骤予以处理。如果是在当下发生影响，则企业应立即停止造成影响的活动。如果像强迫搬迁这样的不利影响已经发生，工商企业应与受影响的个人或群体进行磋商，通过合理程序提供补救，以确保提供在受影响者看来全面和合理的补救。如果有人被强迫搬迁或流离失

<sup>85</sup> 《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》。

<sup>86</sup> 同上，第 13 (a)和(b)段。

<sup>87</sup> 同上，第 12、17 (b)、18、21 段。

所，补救应包括归还受害者的土地、住房和资源，并对其损失，包括对其生计造成的损失予以赔偿。例如，在土地和住房已遭到毁坏而不可能归还，或在企业无法确保归还的情况下，应采取一切可能的步骤，确保给予其他形式的赔偿，如保证同等或更好质量与地段的替代土地和住房。<sup>88</sup>

70. 工商企业应公开承诺采取一切相关步骤，以防止和弥补对保有权保障的不利影响。例如，2013 年，可口可乐公司对乐施会发起的一项全球宣传运动“追糖疯潮”做出回应，该运动敦促食品和饮料公司尊重土地权，承诺制定一项“行动计划，以防止和处理[其]供应链中的土地掠夺和其他土地争端问题”。<sup>89</sup> 可口可乐公司承诺进行人权影响评估；公开披露供应商；遵守所有社区自由、事先和知情同意的原则；通过适当的投诉机制解决土地争端；以及就采取矫正行动与供应商进行探讨，如果不采取这类行动则终止业务关系等。

71. 主要以投机为特点的房地产投资促使土地和住房变得难以负担，因此可能危害城市贫民的保有权保障，其结果是导致享有适足住房权的倒退以及无家可归者越来越多。工商企业应停止介入这类地产投资，以防止造成上述负面人权影响。

72. 银行和其他信贷机构应尽职尽责，审查其私人贷款和基于资产的证券化业务对保有权保障的影响。银行应特别关注因贷款而面临更高丧失住所风险的个人和群体。应放弃可能破坏保有权保障的贷款方案，或提供充分保障，如采取措施，确保申请者充分理解贷款条款，包括违约的影响；在出现财务困境的情况下提供灵活的还款选择；以及在安排适当的替代住房之前禁止将房主从被取消赎回权的住房中驱逐出去的政策与合同承诺。掠夺性贷款做法不符合企业尊重人权的责任，应为银行和信贷机构所禁止。

## I. 在发展合作中加强保有权保障

73. 多边和双边发展机构定期向一些影响保有权保障的活动提供资金和技术援助，这些活动包括基础设施发展；土地管理、行政管理和空间规划、城市发展和改造；定居点改造；以及包括住房和金融部门的政策改革等。它们还为影响保有权的不同私营部门的活动提供资金。

74. 多边和双边发展机构应向因缺乏充足资金而无法加强保有权保障的国家提供资金和技术援助。<sup>90</sup> 但是，它们必须确保所有活动有利于加强和优先重视对弱势和被边缘化人口和群体的保有权保障。在提供援助之前应首先进行有关所有

<sup>88</sup> “基本原则”，第 59-68 段。

<sup>89</sup> <http://assets.coca-colacompany.com/6b/65/7f0d386040fcb4872fa136f05c5c/proposal-to-oxfam-on-land-tenure-and-sugar.pdf>。

<sup>90</sup> 见《经济、社会、文化权利国际公约》，第二和十一条。



公共和私营活动影响的评估。指导原则应为发展机构提供指南，确保其业务支持、促进和加强各种各样的保有权形式并促进城市贫民获得地段良好的住房。

75. 在这方面，包括出口信贷机构在内的多边和双边发展及金融机构应制定有关重新安置和保有权保障的具有法律约束力的保障政策，以便落实适足住房权。虽然世界银行、国际金融公司、区域发展机构和一些出口信贷机构制定了令人赞赏的重新安置政策，但应加强这些保障措施及其落实情况，以体现出人权标准，并将其扩展至对保有权保障的保护和促进。<sup>91</sup>

## J. 扶持城市贫民及对国家问责

76. 城市贫民应推动加强保有权保障的进程。全球范围的经验表明，就实现适足住房权而言，社会运动的调动和宣传程度与国家的共同努力同样重要。政府和其他相关行为者应支持城市贫民个人和社区为落实这些原则问责。

77. 公众的信息权以及决策透明度是问责制的核心，因为这样做意味着通过媒体等方式进行监督和批评讨论。自由和切实磋商以及可能受到影响的人群的积极参与确保能够在整个过程中考虑他们的意见和关注的问题。这类措施对确保保有权保障方案在社会和政治层面的合法性至关重要。

78. 虽然这些原则中的某些原则侧重于立即承担义务，但就实质而言，许多措施的落实是一个渐进的过程。各国必须表明正在尽可能快速和有效地采取专门、切实和有针对性的措施，包括制定和实施旨在加强保有权保障的行动计划。<sup>92</sup> 各国应开展有关保有权保障的基线调查，制定用于监测进展、评估成果和供决策参考的定量和定性指标以及基线。除其他外，制定的指标和基线应用于衡量以下方面的进展：(a) 促进各种保有权形式；(b) 所给予的保有权程度；(c) 保障被边缘化群体的保有权安排；(d) 减少歧视；以及(e) 人们能够更均衡地获得城市住房，包括空置土地和建筑减少的数量以及用于低收入住房的土地和房屋比例等。<sup>93</sup>

97. 关于进展和成果的所有数据应公开发布，确保城市贫民能够获取并理解这方面的信息。应通过普遍定期审议，向立法机构、国家人权机构和公共论坛等各种国家机制以及包括人权条约机构和理事会在内的国际机制介绍进展报告。

<sup>91</sup> 特别报告员访问世界银行的报告，A/HRC/22/46/Add.3。

<sup>92</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第3号一般性意见，第2和9段。

<sup>93</sup> 见人权高专办，“人权指标：衡量方法与落实情况指南”，（纽约和日内瓦，2012年）（[www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx)）；联合国人居署，“监测城市的保有权保障状况：人口、土地和政策”（内罗毕，全球土地工具网，2011年）（[www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3261](http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3261)）。

## K. 确保诉诸司法

80. 城市贫民在诉诸司法方面面临巨大障碍，原因包括：法院和行政机构的政治影响及腐败问题；雇用律师费用过高；缺乏法律信息；没有正式身份证件，包括没有登记地址的人得不到法律的承认。<sup>94</sup> 各国应采取一切措施消除这些障碍，确保城市贫民能够通过一系列司法和行政机制获得有效补救。应建立费用低廉、便于使用、符合社会规范并且受规则约束的土地争端和投诉机制，作为法院的替代机制。各国应为城市贫民提供法律援助和协助服务，为之提供资金和支持，以便处理在土地争议中十分普遍和妨碍诉诸司法的权力不对称问题。

81. 对侵犯适足住房权的补救办法可能包括恢复原状、赔偿、<sup>95</sup> 提供替代适足住房、恢复住房或生计手段、对损失和伤害提供经济或非经济赔偿，以及对犯罪者的处罚等。可要求发布强制令、采取防范性措施或其他司法或行政干预手段，以防止立即强迫驱逐或其他违反人权的情况。补救办法还包括废除或修订法律或政策以及撤销行政决定等。在这方面，各国应确保影响保有权保障的政策和决定接受行政和司法审查。如果国家在没有合理理由的情况下，未能及时采取适当措施，利用可用的资源处理保有权无保障的问题，则提供的补救应包括发布强制令，要求制定并落实一项旨在保障受伤害群体保有权的合理行动计划。<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> 见赤贫与人权问题特别报告员的报告，A/67/278。

<sup>95</sup> 见《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》。

<sup>96</sup> 见南非政府和其他方诉格鲁特布姆和其他方，南非宪法法院的判决，2000年。