



大会

Distr.: General  
30 December 2015  
Chinese  
Original: English

人权理事会

第三十一届会议

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

## 适足生活水准权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的报告

### 秘书处的说明

秘书处谨此向人权理事会转发适足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莉拉妮法尔哈根据理事会第 25/17 号决议编写的专题报告。在报告中，特别报告员认为无家可归作为全球人权危机与财富和财产的不平等加剧直接相关，迫切需要予以关注。她探讨了如何下列诸因素造成了无家可归现象：国家未对个人情况和一系列结构性原因做出策应，国家放弃了对社会保障的责任，听任不受管制的房地产投机和投资，使越来越多人无法获得任何形式的住房。她明确概述了一套国际人权法之下的国家义务，若能遵守则将消除无家可归问题。她提出了在 2030 年之前消除无家可归的全球性运动。



## 适足生活水准权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的报告

### 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 确认无家可归的人权定义 .....	4
A. “无家可归”的意义是什么？ .....	4
B. 无家可归的三维人权定义 .....	5
三. 歧视、侮辱和社会排斥 .....	6
A. 无家可归的社会结构 .....	6
B. 无家可归者的刑事定罪 .....	6
C. 获得土地与住房方面的歧视 .....	7
四. 无家可归的互联原因 .....	7
五. 无家可归与被边缘化群体 .....	9
六. 解决无家可归问题与诉诸司法的人权框架.....	11
A. 国家义务 .....	11
B. 诉诸司法 .....	12
七. 无家可归与人权责任的衡量标准.....	15
八. 应对无家可归的战略政策 .....	17
九. 结论与建议 .....	19

## 一、 导言

1. 本报告由适足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根据人权理事会第 15/8 号和第 25/17 号决议提交。
2. 无家可归是一个需要全球紧急应对的全球性人权危机。无家可归发生在所有社会经济背景之下——在发达国家，新兴国家和发展中国家，在繁荣国度以及在经济紧缩国度都存在无家可归的现象。这是一个多样化的现象，以共同的特点但不同的方式影响了不同的人群。这是各国政府<sup>1</sup> 未能解决收入、财富、获得土地与财产方面日益加剧的不平等，不能有效地解决迁移和城市化所带来的挑战的一个症结。当住房被视为一种商品，而不是作为一项人权，无家可归即发生了。
3. 与此同时，无家可归代表了社会中一些最脆弱成员的个人经历，其特征是摒弃，绝望，自尊受挫，尊严被夺，严重的健康后果和生命丧失。术语“无家可归者”不仅描述了没有住房，而且还界定了一个社会群体。剥夺权利和社会认同之间的密切联系将无家可归区别于其他社会经济权利的剥夺。被剥夺水或食物者很少像无家可归者那样被视为一个社会群体。这些无家可归者被污名化，遭受社会排斥并被刑事定罪。
4. 无家可归极其严重地侵犯了适足住房权和不歧视，还往往还侵犯生命权，人身安全权，健康权，保护家园和家庭权，免遭残忍和不人道待遇权。但是，如此普遍和严重侵犯人权的无家可归问题并没有得到其应有的紧迫和优先解决。千年发展目标中没有提到无家可归问题，可持续发展的目标中未涉及无家可归问题，联合国住房和可持续城市发展(人居三)会议的筹备工作中也很少提及。国际人权机构很少因为无家可归者的生命权而进行讨论。
5. 在本报告中，特别报告员考虑了如何无家可归是侵犯人权的经历，以及如何在人权框架内处理这个问题能够有效地挑战并消除这个问题。她敦促将消除无家可归认定为社会经济政策，规划和发展中一个跨部门的人权优先事项。
6. 特别报告员从各国，民间社会，国家人权机构和联合国机构征求并收到了有关这个问题的 70 多份附有信息与观点的答复。<sup>2</sup> 她在布宜诺斯艾利斯举行了为期两天的专家磋商会议，<sup>3</sup> 来自世界各地的 25 位无家可归和住房权的专家出席了该次磋商会议。她感谢所有接收到的信息和指导。特别报告员还赞赏她的前任米隆·科塔就这一主题开展的重要工作。

<sup>1</sup> 本报内，除非另有规定，“政府”指所有层次的政府，包括地方和次国家政府。

<sup>2</sup> 有关磋商的所有问卷答复与信息可在下列网页查找 [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx)。

<sup>3</sup> 2015 年 11 月与阿根廷非政府组织 Centro de Estudios Legales y Sociales 协办。

## 二. 确认无家可归的人权定义

### A. “无家可归”的意义是什么？

7. 英语单词“无家可归”在其他语言中并不总有对等的翻译。在英语中，“无家可归”意指既缺乏实质住房又失去了社会归属感。在其他一些语言中，最接近无家可归者的词是“上无片瓦”，缺乏庇护所或短暂住所。在法语中，无家可归或指“*sans domicile fixe*”或“*sans-abrisme*”。在西班牙语中无家可归指“*sin hogar*”或“*sin techo*”或“*en situación de calle*”或“*poblaciones callejeras*”。

8. 国际机构，各国政府，研究人员和民间社会对无家可归的定义取决于语言，社会经济条件，文化规范对群体的影响，以及无家可归被定义之目的，因而差异很大。然而，人们普遍同意，世界各地无家可归的经历因缺乏超越剥夺实质住所的较为丰富的定义而未能充分抓获其含义。

9. 无家可归的定义往往基于个人居住或睡眠的地方，比如，那些在紧急避难所或如在监狱或精神病院等机构“混夜”的人。而基于地点的定义的优势是比较不含混，但往往会扭曲何种人是无家可归的概念。例如，单身男人会流落街头或住在收容所，而有孩子的妇女会寻求其他选择，如与家人或朋友合住，以避免遭受街头生活所带来的严重后果，如暴力和儿童忧虑。

10. 无家可归也参照欠缺匮乏情况来定义。联合国经济和社会事务部的统计司将毫无庇护或居所者界定为“一等无家可归”，将通常无居所者界定为“二等无家可归”。在某些情况下，无家可归者被理解为缺乏获得土地和住房。例如，在孟加拉国农村，评估无家可归的依据是一个家庭是否正规地拥有土地或者是否上有片瓦。<sup>4</sup> 其他定义侧重于被剥夺某些最低质量的住房。全球无家可归研究所已提出了作为一个全球性的定义：“无法获得最低程度适当住房”，同时列出属于这一一般定义的各类生活状态。

11. 然而，许多人居住在非正式居所，缺乏基本服务，当然也被剥夺了最低限度的适当住房，但他们一直在努力建立和建设家园，更重要的是他们不会自我认定为无家可归。因此，将全世界估计约十亿多居住在非正式居所者界定为无家可归者是不恰当的，即便他们的需求至关重要，且必须作为优先事项处理。然而，在非正式定居点有一些人因为别无选择，建立了临时住所，他们生活在特别动荡不定的情况下，栖身于过分拥挤且不安全之地，有时他们因非正式租赁而在接到通知片刻即被驱逐，或居住在完全不宜人类居住栖身之地。这些家庭可以合理地被认为或可能自我认定为无家可归。

<sup>4</sup> 见 G.Tipple 和 S.Speak, “发展中国家的无家可归定义”，国际人居，29(2005)，342 页。还见适足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的报告(E/CN.4/2005/48)。

12. 不同的定义可以产生不同的观念和政策优先事项。在日本，当无家可归被用作流落街头的术语时，现有数据表明由于住房方案，结果无家可归者人数下降。然而，当界定为“缺乏获得最低限度的适当住房”，数据显示无家可归者人数越来越多。<sup>5</sup>

13. 仅涉及缺乏实质住房的定义还没有考虑到社会关系的丧失——无家可归者经历的“无所归属”的感觉。<sup>6</sup> 一些国家试图在其无家可归的定义中提及家庭或者社会关系的破裂来解决这个问题。但是，纳入涉及无家可归的社会排斥的质的方面可使定义对某些目的而言太不精确。

14. 不同类型的无家可归也可就生存策略和生活方式的选择来理解。街头儿童和青少年的辩护者认为，承认能力和选择以及剥夺的无家可归的定义是较可取的。

## B. 无家可归的三维人权定义

15. 不同的无家可归定义用于不同的目的。全球无家可归研究所提议的具有通用衡量性的普遍适用定义可在促进增强国家责任和通报发展目标方面发挥重要作用。

16. 从人权的角度来看，特别报告员主张用灵活和情境的方法来界定无家可归，承认和理解不同的情况下不同群体间的无家可归经历。人权的定义应该把注意力集中在最绝望的情况，同时确保那些无家可归者自己识别这些情况，明确其需求，并被认为是实行充分实现其适足住房权变革的行为者。无家可归的社会层面对人权定义也至关重要。

17. 鉴于这些考虑，特别报告员提出了以下以人权为基础的三维方法：

(a) 第一个维度解决无家问题——既没有物质方面的最低适足住房，也没有社会方面的建立家庭或社会关系以及参与社区生活的安全场所；

(b) 第二个维度考虑无家可归是一种系统性的歧视和社会排斥形式，承认被剥夺家庭引起一种社会特征，由此“无家可归”成为一个遭受歧视和侮辱社会群体；

(c) 第三维度承认无家可归者是在为生存和尊严抗争中具有抗御性的权利拥有者。无家可归者对剥夺他们权利的系统有着独到的理解，无家可归者必须被视为实现适足住房权的必要社会转型的核心东源。

18. 无家可归的人权定义撕碎了无家可归“道德”解释，即将无家可归解释为一种需由慈善行为解决的个人失败，而不是揭示剥夺无家可归者与社会成员平等享有各种权利的不平等和不公正模式。

<sup>5</sup> Rayna Rushenko, “日本与马来西亚的无家可归问题与相关政策”，全球无家可归问题 2015 年 6 月 2 日。可从下列网页查阅 [http://media.wix.com/ugd/d41ae6\\_167a5007c11a4cc49fe75499fd60325b.pdf](http://media.wix.com/ugd/d41ae6_167a5007c11a4cc49fe75499fd60325b.pdf)。

<sup>6</sup> 联合国人类住区规划署，消除无家可归战略(2000)。

### 三. 歧视、污名和社会排斥

#### A. 无家可归的社会结构

19. 那些无家可归者构成了一个社会群体。在世界范围内，他们被拥有更多金钱，拥有更多权力或更大影响力的人确立他们的身份，而后又加固了他们的身份。这是一个恶性循环。法律，政策，商业惯例和媒体报道从道德方面将无家可归者描绘与视为低人一等，他们不值得援助，他们是其本身不幸的始俑者，责怪他们所代表的社会问题。无家可归者一旦遭到污名，他们的需求被进一步忽视，不平等和歧视得到进一步巩固。

20. 具有讽刺意义的是，解决无家可归的战略常常沾染了偏见和侮辱。例如，2015年8月，纽约市长办公室采用了一个移动电话应用程序，名为无家可归地图<sup>7</sup>，允许用户拍摄无家可归者的快照，并将其报告给警察。社交媒体“井”号标签包括#AggressivePanhandling and #Violent。

21. 无家可归者不断遭受到来自当局和公众的恐吓与骚扰；他们被剥夺获得基本服务或洗澡与便溺的场所；他们遭到围捕，被迫离开城市，搬迁至不适合人类居住的地方；人们对他们熟视无睹，在他们旁边扬长而过；他们遭受仇恨罪和性暴力在内的极端形式的暴力；他们还往往是污蔑诋毁的对象。与此同时，某些形式的无家可归仍然是完全不为人知的，被忽视的，特别在南半球，非常危险住房条件和无家可归之间的区别一直相对难以确认或不易划分。

22. 无家可归者日常生活中遭受的屈辱不可低估。举个例子，生活在缺乏适当卫生设施的妇女的经历，尤其月经周期的经历，或被视为“人类垃圾”，不得不在垃圾场旁边建家的经历。无家可归者往往含着眼泪告诉特别报告员，与任何物质保障相比，他们更渴望被“看到”，被认可，被社会作为具有固有尊严与尊重的人对待。

#### B. 无家可归者的刑事定罪

23. 国家和地方法律常常将无家可归者作为违法者，而不是保护他们的权利。法律制定的目的是使无家可归者无形无影，从土地或住房中将他们驱走，破坏他们的临时住所。在许多地方，对基本生存活动，包括用硬纸板建造任何形式的住房施加惩罚性措施，如罚款或监禁。<sup>8</sup> 法律允许当局“拯救”街道儿童，在没有任何正当程序或者尊重其为之依赖的社会网络的情况下剥夺他们的自由。

<sup>7</sup> 可在线查阅：<https://play.google.com/store/apps/details?id=com.dfox.nycmapthehomeless&hl=en>。

<sup>8</sup> 全国无家可归者联合，*Share No More: The Criminalization of Efforts to Feed People in Need* (2014年10月)，可以网页查阅<http://nationalhomeless.org/wp-content/uploads/2014/10/Food-Sharing2014.pdf>。

24. 这些法律往往置于公众健康和安全的幌子框架之下，而实际上，其目的是为了促进旅游业和商业或为了财产的增值“美化”一个区域。这类例子不计其数：在津巴布韦，2005 年开展了“扫除垃圾”行动，强拆棚户区，使 150 万人在隆冬时节无家可归。<sup>9</sup> 由于游客希望看到“自己的天堂，而不是到处睡觉的无家可归者”，2014 年 6 月，檀香山市长采取了镇压无家可归者的新措施。在哥伦比亚麦德林，世界城市论坛期间，将无家可归者运到城市之外。<sup>10</sup> 在澳大利亚“继续前进”法律允许当局在当“一个人的存在本身可能导致他人的焦虑或干扰他人合理享受空间”时可“驱散”无家可归者。<sup>11</sup>

### C. 获得土地与住房方面的歧视

25. 利润置于人权之上，城市中土地，财产，住房及相关服务的不平等分配是无家可归的主要根源。无管制或管制不力的金融和其他市场力量以及土地和房地产的无约束投机导致土地价值不断升级，所有这一切推波助澜地加剧了财富分配不平等和无家可归现象。这些系统的不平等加之对穷人的直接歧视往往将他们推向岌岌可危的住房条件，如将他们赶到非规定居点或被占用土地，最终沦为无家可归。许多城市利用规划和划区法律或法规防止无家可归者在他们的社区建造庇护所或经济适用住房。无家可归者往往被剥夺居住在市中心的机会，相反，他们被迫生活在找不到工作的偏远，孤立和服务差的地区。

26. 南半球应用的合法/非法，正规/非正规，值得/不配二分法与北部国家无家可归罪是平行的。城市贫民被剥夺公平获得土地和法律地位或拥有权，而成为“非法”和“入侵者”。在城市中心沦为无家可归的人被迫迁往城市边缘，他们被剥夺经济机会和社交网络——一个被贴上“社会空间羞辱”标签的过程。<sup>12</sup>

27. 基于无家可归的歧视和侮辱广泛且严重，然而，国家人权机构极少有效处理这个问题而且极少给予有效的司法或行政补救，在国内立法中几乎没有被认定应受到禁止的歧视形式。

## 四. 无家可归的互联原因

28. 无家可归由个人情况和更为广泛的系统性因素两者之间的相互作用所致。针对无家可归的人权策应可一石两鸟。人们认为，无家可归可能与个人的动态有关，如心理残疾，意外失业，吸毒或流落街头的复杂选择，无家可归的一个重要原因是政府未能具有同情心地以尊重个人尊严的方式应对个别独特情况。当然，人权办法也

<sup>9</sup> Owen Dyer, “Zimbabwean clearance policy leaves 1.5 million people homeless”, 英国医学杂志 第 331 卷, 第 7509 号, 第 130 页(2005)。

<sup>10</sup> Greg Scruggs, “Medellin Opens Its Changing Streets to the World Urban Forum”, 可从以下网页查阅 <https://nextcity.org/daily/entry/medellin-opens-its-changing-streets-to-the-world-urban-forum>。

<sup>11</sup> 针对澳大利亚人权委员会问答卷的答复。

<sup>12</sup> 见印度的城市政策和城市权利，联合国教育、科学及文化组织(新德里，2011 年)，第 63-75 段，可从以下网页查阅 <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002146/214602e.pdf>。

必须解决无家可归的总体结构和体制原因——国内政策，方案和立法以及助长与产生无家可归现象的国际金融和发展协议的累积效应。特别报告员在磋商中发现，人们始终一致认为不平等和滋生不平等的条件是无家可归的症结所在。

29. 全球快速城市化导致了少数人令人震惊的财富积累，同时伴随着多数人日益贫困。依靠针对城市化的住房供应私人市场意味着新住房供应基本上以富人为目标，造成了房地产价值膨胀，投机行为和经济适用房的严重缺乏。迁至城市者往往别无选择，只能居住在非正式定居点。那里，数以百万计人因卫生条件差，缺乏清洁用水，过度拥挤和临时结构而不同程度地备受煎熬。土地法规，规划和分区不是确保需房者获得住房，而是将非正式定居点变为“非法”，将商业开发置于提供住房之上，无视土地的公益社会功能。一些国家的土地和财产不平等已嵌入殖民主义遗产。

30. 非正规的不稳定和基于发展的普遍驱逐继续是无家可归的重要结构性原因。非正式社区被清除，取而代之的是高端旅游景点、商场和娱乐场所。土地污染和管理不善加剧了这些影响。驱逐而不给予适宜定居是普遍现象，所有这一切势必导致无家可归。<sup>13</sup>

31. 在世界范围内，一贯的模式是：政府在确保社会保障，包括在保障经济适宜住房方面放弃其关键作用，削减或私有化社会福利，由私人市场来操纵，允许私营行为者和精英获得权力和金钱来控制决策的关键领域。<sup>14</sup> 结果，由房地产和投机资本引导土地利用和城市发展。即使出现了大规模经济适宜住房投资，如巴西圣保罗，仍由投机资本的利益主导一切。<sup>15</sup> 劳动力市场管制不力、富裕个人和企业的税收率降低、采掘业、水坝和其他发展业的位移、基础设施和服务私有化、掠夺性贷款等诸多因素都因政府放弃核心作用而纷纷产生。

32. 贸易和投资协议的激增极大地改变了国家责任，结果，大型企业投资者的利益优先于保护人权的义务，优先于确保地方企业和社区的可持续发展。

33. 世界各地的财政危机已导致无家可归者显著增加，并已引发了无家可归者的一个新类别——曾经享受优渥生活的受过高等教育的人由于经济危机而失业，最终沦为无家可归者。例如，2008年的危机和随之而来的紧缩措施在若干欧洲国家引发了大规模的无家可归现象。<sup>16</sup> 然而，有证据表明，在全球经济危机发生之后，一些政府非常谨慎地确保反应措施不损害社会保护，因而在这些国家内并没有出现普遍的无家可归者现象。

<sup>13</sup> 例如，见尼日利亚拉各斯 Badia 社区的案件(NGA 案件第 1/2015 号)。特别报告员将向人权理事会第三十一次会议上提出的紧急呼吁。

<sup>14</sup> 对丹麦人权机构调查问卷的答复。

<sup>15</sup> 对巴西圣保罗公设辩护人调查问卷的答复。

<sup>16</sup> 见为说明起见，西班牙监察员对问卷的答复；Olga Theodorikakou et al, “新无家可归现象和希腊危机”(2013)，可在下列网页查阅 [http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/ot\\_et\\_al\\_review.pdf](http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/ot_et_al_review.pdf)；和欧洲委员会，“危机中的无家可归现象”，可在下列网页查阅 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9847&langId=en>。



34. 无家可归的原因因特定群体而异。流落街头的孩子来自各种各样经历的家庭，如死亡、变迁、疾病、孤立、贫穷、精神疾病、家庭暴力、虐待儿童和滥用药物等。妇女因暴力、获得土地和财产方面的不平等、不平等的工资待遇和其他形式歧视而被迫无家可归。残疾人因没有工作、生计和无障碍住房而无家可归。年轻人往往因没有政府颁发的适当文件或身份证而无法在城市获得住房和服务。冲突导致大规模流离失所和迁移，阿富汗，厄立特里亚，伊拉克，索马里和阿拉伯叙利亚共和国等地逃离冲突，普遍暴力和不安全的难民波就是明显的实例。

35. 农村无家可归的原因是家庭生产粮食安全的削弱、气候变化、农业公司化、因继承再分割而失去土地、农村地区民防下降、极端贫困、无节制的资源开发和自然灾害等。农村无家可归者通常导致人们为寻找工作和住房而迁移到城市。

36. 许多无家可归是由于国家没有充分应对社会变化的措施而致。例如，传统家庭结构的瓦解是无家可归的普遍原因。出于经济原因迁移到城市的男子常常放弃住所所以节省金钱寄给在农村地区的家人。在许多国家，大家庭的支助和社区一级亲属责任的悠久传统已被侵蚀。疾病，包括艾滋病毒/艾滋病的流行既是无家可归一个重要原因又是其后果。

37. 2004 年东南亚的海啸和 2008 年中国四川省大地震等自然灾害摧毁房屋、基础设施和生计、推迟住房战略导致无家可归现象。2015 年尼泊尔地震造成数千人无家可归，震后 320,000 名儿童露天而宿。<sup>17</sup> 非正式定居点通常位于灾害风险区。自然灾害的国际反应往往着眼于医疗和住房眼前紧急需求，有时需要事先居住证明或租赁相关证明提供服务——而无家可归者没有这类证明，忽视了需要解决造成无家可归的长期战略。

38. 几乎所有无家可归结构性原因的共同点是政府的决策不符合人权——在危机或经济发展时对最弱势群体的需求视而不见或无动于衷，听任无制约的市场力量将大量人口沦为无家可归者。<sup>18</sup> 当明显的外部结构性原因与系统的社会排斥和歧视方式趋合时，当政府未能在人权框架内解决新的挑战时，无家可归便产生了。

## 五. 无家可归与边缘化群体

39. 歧视既是无家可归的原因又是其结果。那些因种族，民族，籍贯，社会经济状况，家庭状况，性别，精神或身体残疾，健康状况，性取向和/或性认同和年龄的原因遭受歧视者更可能成为无家可归者，一旦成为无家可归者，则将经历更多的歧视。歧视无家可归者的其他理由交叉因不同国家而异。在有些国家，例如，种族不平等与无家可归交叉严重。在巴西，非裔巴西人只占富裕地区人口的 7%，但在非正

<sup>17</sup> 拯救儿童，“尼泊尔 320,000 儿童无家可归”（2015 年 5 月 1 日），可从以下网页查阅 [www.savethechildren.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=8rKLIXMGIpI4E&b=9241341&ct=14637607](http://www.savethechildren.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=8rKLIXMGIpI4E&b=9241341&ct=14637607)。

<sup>18</sup> 根据对挪威难民理事会调查问卷的答复，人道主义援助往往分配给男性主人的家庭，从而使妇女遭受进一步歧视。

式定居者人口中占大多数。<sup>19</sup> 在美利坚合众国，无家可归者中黑人家庭是白人家庭的七倍<sup>20</sup>。

40. 涉及离婚，继承和婚姻财产的歧视性习惯法和成文法持续版式以及将住房归属男性主人家庭的社会习俗和由此导致的贫困等等剥夺了妇女的使用保障，使她们特别易沦落无家可归境地。<sup>21</sup> 当妇女丧偶，分居或离婚，<sup>22</sup> 不得不离开暴力家庭或逃离武装冲突或自然灾害，或被赶出家门，她们面临沦为无家可归的严重风险。<sup>23</sup> 例如，据报道，孟加拉国和黎巴嫩的离婚和丧偶妇女住在危险的非规定居点的破旧棚屋里，逃离吉尔吉斯斯坦和巴布亚新几内亚暴力的妇女几乎没有住房可能。<sup>24</sup>

41. 全球经济危机对无家可归妇女有着明显的影响。例如，在西班牙，许多单身母亲背负着沉重的购房债务。在许多情况下，共同承担抵押贷款的前伙伴或丈夫拒绝与银行举行债务重组、减免或取消贷款的洽谈。当他们的房屋被收回时，留下他们的是大笔债务，他们往往居住在不安全的住房里——处于极大的无家可归风险之中。<sup>25</sup>

42. 一旦沦为无家可归，妇女的经历十分严酷。她们极易遭受包括强奸在内的暴力。消除对妇女歧视委员会在调查加拿大失踪与被害土著妇女情况时承认土著妇女的贫困，无家可归和她们的失踪与被害之间的联系。<sup>26</sup>

43. 儿童和青少年中无家可归现象已达到极为严重的程度。把孩子推出家门的因素包括：父母失业和贫困；家庭解体和父母虐待；父母吸毒和酗酒成瘾；由于艾滋病毒/艾滋病，埃博拉，武装冲突或自然灾害成为孤儿。一些家庭因极端贫困无法抚养孩子而摒弃他们或送他们到市区工作。<sup>27</sup> 在寄托机构成长的儿童往往在到达机构照料停止年龄时发现自己无家可归。<sup>28</sup> 已确定的“拉引”因素包括“空间自由，经济独立，冒险，城市魅力和基于街头的友谊或团伙”。<sup>29</sup>

<sup>19</sup> 经济学家“巴西的种族问题”(2012年1月28日)，可在以下网页查阅 [www.economist.com/node/21543494](http://www.economist.com/node/21543494)。

<sup>20</sup> 全国无家可归者联合“谁是无家可归者”(2009)，可在以下网页查阅 [www.nationalhomeless.org/publications/facts/Whois.pdf](http://www.nationalhomeless.org/publications/facts/Whois.pdf)。

<sup>21</sup> 针对美利坚合众国，人权观察问答卷的答复。

<sup>22</sup> 针对尊爵住房协会问答卷的答复。

<sup>23</sup> 针对美利坚合众国，人权观察问答卷的答复。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 同上。

<sup>26</sup> 见 CEDAW/C/OP.8/CAN/1，第 112-118 段。

<sup>27</sup> 针对联合王国非洲儿童安全问答卷的答复。

<sup>28</sup> 针对摩尔多瓦共和国监察员问答卷的答复。

<sup>29</sup> 见 A/HRC/19/35，第 19 段。

44. 绝大多数街头儿童的家庭都经历过持续的歧视，贫困和社会排斥。街头儿童和年轻人面临特殊挑战，包括遭受因父母的疏忽而将其与父母分开送入孤儿院或寄养系统的威胁。<sup>30</sup> 在一些国家内，女同性恋，男同性恋，双性恋，变性人和双性年轻人在无家可归人群中占比例过高，他们面临更多的污名，还面临来自其家庭和社区的社会排斥，他们更容易受到暴力，更可能被拒之门外。

45. 有子女的家庭在遇到父母被剥夺住房必要收入和经济适用住房耗尽时更易沦落无家可归的境地。在爱尔兰，有孩子的家庭成了无家可归人口中增长最快的群体。<sup>31</sup> 那些家庭因无力提供适当住房极可能由公共机构收养他们的子女。<sup>32</sup>

46. 移迁的人们，特别是国际移民，难民和国内流离失所者显然也面临无家可归的风险。这些群体在确保获得临时或永久性住房方面遭受多重歧视和重重障碍。在许多国家，如丹麦和荷兰，公共避难所不收留移民或只在有限时间段收留他们。结果，移民都被迫居住在贫民窟，棚屋和废弃或未完成的建筑物；据报告，移民家佣被迫睡在走廊，无保护的生活空间，或其工作的房屋的壁橱里。<sup>33</sup>

47. 残疾人特别容易沦为无家可归。在世界各地，心理残疾使人无法获得支付住房的就业和谋生保障。<sup>34</sup> 与此同时，许多国家不确保提供残疾人需要的基于社区的支持。在一些将患有心理残疾者送入机构的国家，当心理残疾者从机构释放时，往往没有向他们提供足够的支持或住房。<sup>35</sup> 凡已实施非机构化的国家，都没有在社区提供必要的住房社会支持。

## 六. 解决无家可归问题与诉诸司法的人权框架

### A. 国家义务

48. 无家可归处于各种侵犯适足住房权的最顶端。因此，各国应该把无家可归问题置于最为迫切地位。二十五年前，经济、社会和文化权利委员会指出，《经济、社会及文化权利国际公约》的缔约国若其国内有相当数量个人被剥夺基本住房，则该国事实上未履行《公约》规定其的义务。<sup>36</sup> 要求各国证明其极尽一切努力利用其可支配的所有资源努力，作为优先事项，履行这些最低限度的义务。<sup>37</sup>

<sup>30</sup> 针对墨西哥 El Caracol AC 和匈牙利人居的问答卷的答复。

<sup>31</sup> 针对爱尔兰 FOCUS 问答卷的答复。

<sup>32</sup> 针对爱尔兰 FOCUS 问答卷的答复。

<sup>33</sup> 见第 NLD1/2014 案，A/HRC/29/50。

<sup>34</sup> 人权观察，“国内困境：约旦法律，官员，雇主和招聘如何使遭受虐待的移民家庭工人失望”（2011 年 9 月 27 日），可从下列网页查阅 [www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused](http://www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused)。

<sup>35</sup> 针对阿尔巴尼亚监察员问答卷的答复。

<sup>36</sup> 针对美利坚合众国，人权观察问答卷的答复。

<sup>37</sup> 见经济、社会、文化权利委员会关于缔约国义务性质问题的第 3 号一般性意见(1990 年)，第 10 段。

49. 国家有关无家可归方面的义务已明确阐明，可归结如下：

(a) 各国具有刻不容缓的义务，采取和实施消除无家可归的战略。这些战略必须包含明确的目标和时间表，必须列明各级政府和其他行动者咨询无家可归并在无家可归者的参与下执行具体且有时限的措施的责任；<sup>38</sup>

(b) 各国必须作为紧急事项消除对无家可归者的歧视，羞辱和负面成见，对因社会和经济状况，包括无家可归造成的歧视给予法律保护；<sup>39</sup>

(c) 驱逐不应使个人沦为无家可归。立刻、绝对禁止导致没有任何资源的无家可归搬迁；<sup>40</sup>

(d) 未充分征求受影响者意见的驱逐显然违反了国际人权。各国按照其国内法有义务和私人与公共土地或物业业主探讨各种驱逐替代方案、永不使驱逐变为无家可归，确保充分咨询居民有关重新安置的规划。<sup>41</sup> 各国必须尽其一切资源，采取一切适当措施，视具体情况，确保提供足够的替代性住房，重新安置或获得生产用地，而定，<sup>42</sup>

(e) 各国有直接的义务，确保每项决定和政策与消除无家可归的目标相一致。任何导致无家可归的决定均必须被视为不可接受，是违反人权的。政策与规划必须最大程度地应用可利用资源，包括未使用或空置土地和住房单元，确保边缘化群体获得土地和住房；

(f) 国家有规范非国家行为者，并和其一起工作的坚实义务，确保他们所有的行动和政策都符合适当住房权，符合防止与改善无家可归的法律义务。对私营部门的监管应包括要求开发商和投资者解决无家可归问题，进行合作开展工作，以便在所有发展中提供经济适用住房；<sup>43</sup>

(g) 确保对无家可归给予有效补救，包括执行有关逐步实现住房权的义务和消除无家可归的义务。<sup>44</sup>

## B. 诉诸司法

50. 至关重要的是，法院和国际人权机构应更积极解决无家可归者诉诸司法的需求和保护他们的人权。获得有效的补救是《经济、社会、文化权利国际公约任择议定

<sup>38</sup> 同上。

<sup>39</sup> 见经济、社会、文化权利委员会关于适足住房权的第4号(1991年)一般性意见，第12段；经济、社会、文化权利委员会关于加拿大的结论性意见(E/C.12/CAN/CO/4和E/C.12/CAN/CO/5)。

<sup>40</sup> 见经济、社会、文化权利委员会，关于在经济、社会和文化权利方面不受歧视的第20号一般性意见(2009)，第35段。

<sup>41</sup> 见经济、社会、文化权利委员会，第7号一般性意见。还见Wilson, “Breaking the tie: evictions from private land, homelessness and a new normality”, *South African Law Journal*, 第126卷, 第2号(2009)。

<sup>42</sup> 见，例如：City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another (CCT 37/11) [2011] ZACC 33 (2011年11月1日)。

<sup>43</sup> 见经济、社会和文化权利委员会关于缔约国义务性质的第3号一般性意见(1990年)。

<sup>44</sup> 见经济、社会和文化权利委员会关于加拿大的结论性意见(E/C.12/CAN/CO/4和E/C.12/CAN/CO/5)。

书》之下关于西班牙取消回赎权第一案例的主题。2008 年和 2012 年之间西班牙发生了约 400,000 抵押贷款止赎案。<sup>45</sup> 委员会澄清：确保适足住房权有效司法补救是各国的一项立即生效的义务，因为“不能有没有补救措施保护的權利”，认为该国在取消抵押品赎回权程序方面已经侵犯提供有效补救的义务。

51. 其他条约监督机构和人权机制已阐明了无家可归情况下有关补救措施的法律标准。在 A.T 诉匈牙利案件中，消除对妇女歧视委员会论述了暴力侵害妇女和无家可归者之间的联系，并建议作为一种有效补救措施的一部分，“保证给予 A.T 一个她和她的孩子生活的安全的家”。<sup>46</sup>

52. 人权事务委员会在 2014 年关于美利坚合众国的结论性意见中指出，就无家可归者刑事定罪，提出了歧视和其他残忍，不人道或有辱人格待遇的问题。<sup>47</sup> 人权事务委员会建议联邦政府与州及地方当局一起废除将无家可归定罪的歧视性法律和政策；加紧努力找到解决无家可归者的方案；给予地方当局非刑事化奖励。联邦政府最近宣布，其正在实施建议，包括将获得联邦住房津贴与废除将无家可归入刑的地方法律挂钩。

53. 人权委员会也承认，普遍无家可归导致严重的健康后果和死亡，并指出，需要根据《公民权利和政治权利国际公约的》第 6 条的生命权采取积极的措施，解决无家可归问题。<sup>48</sup> 委员会审议强制拆迁情况下无家可归，认为不考虑可能导致无家可归的驱逐构成任意干涉家庭罪。<sup>49</sup>

54. 区域人权系统在不同程度上也为无家可归者提供进行有效补救措施的渠道。经修订的《欧洲社会宪章》，在其第 31 条内纳入了“防止和减少无家可归，以期逐步消除无家可归”的义务。在帮助无家可归者国家组织欧洲协会诉法国的案件<sup>50</sup> 内，欧洲社会权利委员会认为，“目前实行的减少无家可归者的措施，无论在数量和质量方面，都是不够的”，违反了《宪章》第 31.2 条。

55. 美洲间人权委员会与美洲间人权法院发展了重要的判例，承认在处理侵权行为，例如当土著社区成员被强行赶出其家园和传统土地，使之处于不断流离失所的状态时，国家有义务保护土著人民和土地之间的特殊关系。<sup>51</sup> 此外，在考虑街头儿童的困境时，法院解释说，生命权要求各国采取积极措施，以确保获得过上有尊严生

<sup>45</sup> 见第 2/2014 来文，*I.D.G. 诉西班牙*，经济、社会和文化权利委员会 2015 年 6 月 17 日通过的《意见》。Arrels Fundació 组织在问答卷答复中估计在西班牙每 100,000 人中有 71 名无家可归者。

<sup>46</sup> 见第 2/2003 号来文，*A.T 诉匈牙利*，消除对妇女歧视委员会 2005 年 1 月 26 日通过的《意见》第 9 段。

<sup>47</sup> 见 CCPR/C/USA/CO/4。

<sup>48</sup> 见，例如，CCPR/C/79/Add.105，第 12 段。

<sup>49</sup> 见第 2073/2011 号来文，*Liliana Assenova Naidenova 及他人诉保加利亚*，2012 年 10 月 30 日通过的《意见》，第 14.7 段。

<sup>50</sup> 第 39/2006 (2007)号申诉。

<sup>51</sup> 见美洲人权法院，*Moiwana 社区诉苏里南*，15 June 2015 年 6 月 15 日裁决第 186 段。可在下列网页查阅 [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_124\\_i.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_i.pdf)。

活的必需条件，承认生命权是“同时属于公民和政治权利的领域，并属于经济、社会和文化权利的领域。”<sup>52</sup>

56. 非洲人民和人民权利委员会申明，适足住房权的权利已纳入《非洲宪章》关于财产权的第 14 条，关于可获得最高身心健康标准的第 16 条和给予家庭保护的第 18 条。<sup>53</sup> 非洲人民和人民权利委员会认为，强制驱逐导致无家可归违背《宪章》，敦促所有国家报告为解决无家可归问题采取的措施，并任命一个独立的国家机构来监测遵守适当住房权的情况。<sup>54</sup>

57. 国内司法在承认无家可归违反了一系列人权方面已取得重要的进展。德国 Grundgesetz(基本法)已经阐明：确保足够和人性化住房是具有人的尊严的最低生活标准的组成部分。<sup>55</sup>

58. 印度最高法院已经确认，生命权“包括具有人的尊严以及与之同存的生活权，即生活必需品，如足够的营养，衣着和住房”。<sup>56</sup> 新德里高等法院已对其动议启动一案，审议为筹备 2010 年英联邦运动会拆除暂时收容所侵犯生命权的案情。避难所的失去造成一名前居民死亡。法院要求新德里政府重建住房和停止在冬季驱逐无家可归者。<sup>57</sup>

59. 无家可归者向国内法院提出索赔要求已在许多司法领域产生了显著进展。在阿根廷，无家可归者拥有得到帮助的权利，但其申诉将在法院逐案处理。例如，在 *Q. C. S. Y* 诉布宜诺斯艾利斯市政府一案内，全国最高法院下令布宜诺斯艾利斯政府为无家可归的母亲和她的残疾儿子提供适宜住房，并指出，对于面临极端脆弱状况者应给予获得住房的最低保障。

60. 哥伦比亚宪法法院下令多斯克布拉达斯市政府和里萨拉尔达省根据宪法规定和其他城市的相关经验为无家可归者设计一个试点方案。法院还呼吁所有有关当局立即根据无家可归者权利的国家法律要求制定无家可归者国家公共政策。

61. 南非宪法法院下令政府制定并实施一项实现适当住房的全面协调方案，优先解决最急需者的问题。<sup>58</sup> 在强制拆迁的情况下，法院已实施了一系列保护濒临无家

<sup>52</sup> 见美洲人权法院，*Villagran-Morales* 及其他人诉危地马拉，1999 年 11 月 19 日裁决。可在下列网页查阅 [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_63\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_ing.pdf)。

<sup>53</sup> 见非洲人权和人民权利委员会关于适足住房权和保护免遭驱逐的第 231 号决议，可在下列网页查阅 [www.achpr.org/sessions/52nd/resolutions/231](http://www.achpr.org/sessions/52nd/resolutions/231)。

<sup>54</sup> 见非洲人权和人民权利委员会，实施经济、社会和文化权利的原则与准则，可在下列网页查阅 [www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr\\_instr\\_guide\\_draft\\_esc\\_rights\\_eng.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr_instr_guide_draft_esc_rights_eng.pdf)。

<sup>55</sup> 针对德国问答卷的答复。

<sup>56</sup> 见印度最高法院，*Francis Coralie Mullin* 诉行政长官，judgement dated 13 January 1981 年 1 月 13 日裁决，第 6 段。

<sup>57</sup> 见印度最高法院，*Francis Coralie Mullin* 诉行政长官，judgement dated 13 January 1981 年 1 月 13 日裁决，第 6 段。

<sup>58</sup> 见南非共和国政府及其他人诉 *Grootboom* 等人，2000 年 10 月第 CCT11/00 号案例。

可归者的措施，其中包括责成各级政府担当责任，切实与社区一起参与安置工作，承认私人房东的义务，以确保无人被驱逐沦为无家可归。<sup>59</sup>

62. 在许多国家，社会运动正将法律战略纳入更广泛的挑战无家可归和肯定适当住房权利的政治战略。南非棚户居民运动，Abahlali baseMjondolo，和南非其他组织已经制定方针，开展与主张权利法律战略相关的社会动员，又不迷失争取适当住房斗争的根本政治性质。<sup>60</sup>

63. 在阿根廷，一个非政府组织，法律与社会研究中心，将促进无家可归者适当住房权利的测试案例诉讼与政治举措整合，以改变土地，财产和住房的分配方式，确保更广泛地诉诸法律。布宜诺斯艾利斯省新通过的获得有尊严人居的法律确认了一些指导原则，其中包括城市权，财产的社会功能，切实民主参与和公平分享城市收益。

64. 令特别报告员受到鼓励的是涌现了大量创建更强大人权框架，方案，政策和法律的地方举措，无论其采取了新的宪法权利的形式，有关城市权利/人权城市的章程，地方条例，还是增强对人权机构和监察员的职责。然而，还需要更多的举措。对各级政府而言，实施人权框架是任何消除无家可归战略的最重要的组成部分。

## 七. 无家可归与人权责任的衡量标准

65. 衡量不同群体的无家可归程度有助于评估优先事项，确保有效制定与实施政策应对措施，确定各国是否履行了其人权义务。根据经济，社会和文化权利委员会，国家有义务按照性别，种族和其他有关特征分列的数据测量无家可归的程度，以建立有效的方式监测进展情况。<sup>61</sup>

66. 除了国家有关无家可归的措施，还必需有全球指标。解决无家可归问题应该是全球发展目标的核心部分。而可持续发展目标没有明确提及无家可归问题，目标的 11.1 指标承诺各国在 2030 年之前确保人人获得适足，安全和负担得起的住房和基本服务，更新贫民窟，具有明确基准和时限的衡量与承诺减少和消除无家可归将是成功实现这项目标的关键。

67. 但是，无论在各国还是全球范围内衡量需要解决无家可归问题是严峻的挑战。已证明难以为建立全球可靠的数据库从各国获得准确和可比较的数据。经济和社会事务部的统计司指出，所有地区都缺乏无家可归家庭的数据<sup>62</sup>。统计无家可归者的举措往往来自地方社区，并以不同的方式解决各种各样的地方环境与挑战。地方政

<sup>59</sup> 见约翰内斯堡市诉 Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another, 第 CCT 37/11 号案例, 第 46, 54 和 57 段。

<sup>60</sup> 见 Jackie Dugard et al., “Rights-compromised or rights-savvy? The use of rights-based strategies to advance socio-economic struggles by Abahlali baseMjondolo, the South African shack-dwellers’ movement”, *Social and Economic Rights in Theory and Practice*(2014)。

<sup>61</sup> 见委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见。

<sup>62</sup> 见 <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/techreport/hhchar.pdf>, para. 68。

府、服务提供者、监察员和人权机构在确保数据的准确性和包容性方面能够发挥重要作用。然而，这使得制定跨越城市和国际性的共同措施具有挑战性。

68. 有些国家不愿收集和提供可靠数据，认为这与他们的利益相违，尤其当这些国家正在寻求吸引开发或旅游业，或举办大型活动时更是如此。政府收集的数据需要由直接为无家可归者工作的非政府组织和基于社区的组织提供的信息予以补充。

69. 全球无家可归研究将世界各地从事无家可归工作的研究人员和民间社会组织聚集一起同心协力地迎接这些挑战，呼吁各方重新做出承诺，采取基于各国政府合作的标准方式来实现最有益的全球性措施。<sup>63</sup> 特别报告员认为此类合作将奠定一个基础大大地增进对无家可归的全球模式和挑战的了解，并能增强消除无家可归义务的问责制。特别报告员对此充满希望。

70. 尽管经改进的统计数据对公共政策的指导和追究政府负责很重要，但仍然需要对现有数据中不可避免的局限性、遗漏和可能扭曲进行调整。与衡量无家可归相关的挑战不应允许鼓励仅应对可见和更易衡量的无家可归形式的政策。在流落街头或栖身紧急避难所的单身汉中间较容易测量无家可归。但在妇女、儿童、暂时与家人或朋友居住青少年中，或在那些最边缘化，在非正规居住点动荡不定栖身者中间较难测量无家可归，这些人可能完全被排除普查和数据收集的范围之外。在土著家庭或流离祖先土地的社区中间也同样难以确定和衡量无家可归。少数族裔成员可能不希望被当局确认。例如，在肯尼亚，很多因种族暴力成为无家可归者因为害怕报复并不希望被确认。<sup>64</sup> 消除无家可归的政策策应和进度评估必须要考虑到可能不可衡量不易察觉的无家可归现象。

71. 同样重要的是，将无家可归者使用服务的数据补充无法得到各种服务的无家可归者的估计数据。将庇护所过夜或使用服务的人数计算在内进行评估，这些服务的改进可能增加无家可归者的人数，而事实上，较低的数字仅仅反映在满足紧急需要方面的一些改进。而另一方面，一些城市将拒绝提供服务作为一种惩罚手段，试图减少在其管辖范围内的无家可归者人数。在这种情况下，收容所较低的无家可归者人数则是严重侵犯人权的证据。因此始终重要的是应透过数字看实质。原始数据可能使排斥和不可见性持续存在，不能确认无家可归的实质与经历方面的变化。

72. 为此，特别报告员强调定性证据极其重要，这包括，例如，口头证词，照片或视频。基于人权的无家可归测量应侧重于预防和解决根本原因，抓获实际经历的定性信息，而不是单纯的数字，往往更能揭示如何预防或解决无家可归问题。<sup>65</sup> 同

<sup>63</sup> 见全球无家可归研究院，“A global framework for understanding and measuring homelessness” (2015)，可在下列网页查阅 [http://works.bepress.com/dennis\\_culhane/188](http://works.bepress.com/dennis_culhane/188)。

<sup>64</sup> 见 V.Metcalf et al., *Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Nairobi* (London, 2011)，可在下列网页查阅 [www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Sanctuary%20in%20the%20City.pdf](http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Sanctuary%20in%20the%20City.pdf)。

<sup>65</sup> 全球无家可归研究院“A global framework for understanding and measuring homelessness” (2015)，可在下列网页查阅 [http://works.bepress.com/dennis\\_culhane/188/](http://works.bepress.com/dennis_culhane/188/)。



样极为重要的是要了解出无家可归来龙去脉的轨迹，人们如何成为无家可归，他们沦为无家可归已有多久，他们如何逃避等的纵向分析来补充定时计数。

73. 进行有效测量人权的办法必须包括与利益相关者切实协商。对于某些群体，由于方案和立法方面的边缘化以及极可能被忽视的需求，经历了统计隐形或被排除在普查之外。而对于其他群体，如街头年轻人或非正规移民，如果被政府主管确认则可能是危险的。最好将无家可归者置于既确保测量方法的准确性与包容性，同时又对他们的处境具有敏感性。

## 八. 应对无家可归的战略政策

74. 特别报告员的磋商建议，尽管有效政策对应需因地制宜，但有效的战略必须多管齐下，开展了一系列的政策和方案，同时解决社会排斥和住房匮乏问题。最重要的是，战略必须由利益相关者引领，结合动员社会力量和立法与政策改革。

75. 经济、社会和文化权利委员会侧重于在住房权利框架之内解决无家可归全面住房战略必要性，确保对目标、时限和申诉程序的监督和问责。同样，就街头儿童而言，联合国人权事务高级专员主张，通过政府各部门以及与家庭和社区参与的协调办法，贯彻一个承认各种权利相互依存和相互联系的整体方法。<sup>66</sup>

76. 住房第一近来成为比利时、丹麦、匈牙利、荷兰、葡萄牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国等国家对应无家可归的主导模式。该模型很直截了当：例如向那些有心理障碍长期无家可归者按需提供住房与支助。<sup>67</sup> 其显而易见的好处是让人们在他们的社区内，而不是提供治疗服务而不给予住房，而且这种模式很容易测量其结果。与此同时，有人关注，住房第一不能作为一个广义的模式，因为其往往把重点放在有形无家可归之上，不能解决无家可归系统性原因或保证康复和经济适用房的生产。<sup>68</sup>

77. 国家无家可归战略依靠立法来明确政府的义务。2003 年苏格兰颁布了有关无家可归等(苏格兰)的法案，其中承诺在 2012 年之前将住房作为一项合法权利。根据这一承诺，2012 年苏格兰议会通过了一项法令，确保所有评定为“无意无家可归者”享有固定住宿权。<sup>69</sup>

78. 在许多国家，国家人权机构能调查与无家可归相关的侵犯人权的指控，并向制定公共政策和纠正这些违规行为的有关部门提出建议。墨西哥城人权委员会举行了

<sup>66</sup> 见 A/HRC/19/35, 第 30 段。

<sup>67</sup> Lars Benjaminsen, “Policy review update: results from the Housing First-based Danish homelessness strategy”, *European Journal of Homelessness*, 第 7 卷, 第 2 号(2013 年 12 月), 可从下列网页查阅 [www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb\\_review.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb_review.pdf)。

<sup>68</sup> 针对丹麦人权机构问答卷的答复。

<sup>69</sup> 见 [www.gov.scot/News/Releases/2012/11/tackling-homelessness21112012](http://www.gov.scot/News/Releases/2012/11/tackling-homelessness21112012)。

首次无家可归者团体公开听证会，然后发表有关其人权状况，包括歧视，刑事定罪和其他人权问题的专门报告。<sup>70</sup>

79. 挪威难民理事会已征询了一些住房替代方案，以防止和解决境内流离失所者的无家可归状况。备选方案包括增加住房——为接受者提供土地或基本住房到随时更新、购房证明、社会住房、公共建筑私人所有权转让、租赁支助、延长租赁期——从行政确认开始到法律承认，渐进性承认到建立城镇或地区、街坊更新、直辖市提供支助。<sup>71</sup>

80. 无家可归者已开始通过社会运动和法律诉讼的人权诉求重新确立自己的身份。在南非，贫民窟居民的运动，Abahlali，通过法律和政治手段诉求住房权，已成为一个充满活力的社会运动。在乌干达，乌干达法律，道德与艾滋病毒/艾滋病网络向因歧视性财产法和继承法而被剥夺他们家园和财产的无家可归寡妇提供免费法律代表服务。<sup>72</sup> 在贝尔法斯特北部的西门社区，无家可归者在参与和人权实践组织的协助下，发起了促进无家可归者人权的“无家可归行动宪章”。<sup>73</sup> 在加拿大，无家可归者和支持团体质疑国家和地方政府未能有效解决无家可归是违宪行为，<sup>74</sup> 同时开始关于制定全国无家可归和住房战略的立法游说。<sup>75</sup> 在美丽坚合众国，无家可归者组织系统并成功地地质疑将无家可归入刑的法律和政策，并为联邦、州和市住房的战略进行游说。在萨尔瓦多，当地社区成员组建了全国居民委员会，和其他民间组织一起宣传住房权利。<sup>76</sup>

81. 确保利益相关者参与解决无家可归战略的模式多种多样。以巴西为例，巴西创造了依靠利益相关者政策理事会的社会政策参与模式。在德国慕尼黑，防止无家可归特殊单位在防止驱逐或收回方面提供支持。<sup>77</sup> 在欧洲，FEANTSA 在各种各样的法律和政治论坛代表无家可归者组织并主张各种权利。

82. 没有解决无家可归的普遍政策或立法。无家可归必须以多种方式来原因。任何经选择的政策必须解决不同群体所面临的问题，在其个人本身的斗争中给予支持。FEANTSA 的战略调查发现，有效的战略

<sup>70</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial: Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013* (2014 年墨西哥城), 可从西班牙语版可从下列网页查阅 <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf>. 摘要为英语。

<sup>71</sup> 见挪威难民理事会及其他, “Home sweet home: housing practices and tools that support durable solutions for urban IDPs” (日内瓦, 境内流离失所监督中心, 2015 年 3 月), 第 25-51 段。

<sup>72</sup> 见 [www.uganet.org/site/women-property-rights](http://www.uganet.org/site/women-property-rights)。

<sup>73</sup> 针对联合国, 参与与实践各项权利组织问答卷的答复。

<sup>74</sup> 见 Tanudjaja 诉加拿大(总检察长), 2014 ONCA 852。

<sup>75</sup> 见法令 C-400, 确保安全、适宜、可获得与可负担得起的住房, 可在下列网页查阅 <https://openparliament.ca/bills/41-1/C-400/>。

<sup>76</sup> 针对 FEANTSA 组织, 萨尔瓦多, 问答卷的答复。

<sup>77</sup> 见欧洲委员会, “危机中的无家可归”, 研究记录 8/2011 (2011), p. 16。

必定是以证据为基础，全面、多维度、以权利为基础、参与性的，基于法规或立法、可持续的、基于需要的，和自下而上的。

83. 各级政府应制定和执行防止与纠正无家可归的政策，法律和战略。如果不这样做，则反映了无家可归者既没有被认为是侵犯人权的行为，也没有将其作为侵犯人权的行为来解决。各个层面所缺乏的是没有共同的承诺来确保适足住房权的享有一一与之相关权利，如生命和健康权利的享有。正如流浪儿童联盟曾表示的那样，“所有街头儿童最大的挑战是确认其为各种权利的拥有者，并被作为各种权利拥有者对待。”<sup>78</sup>

84. 由于保障人权享受是各级政府的坚定法律责任，可责成政策制定者将人权纳入各国法律，政策和方案，如：在整个政策的制定和实施过程中咨询无家可归者、将可衡量的目标和时限纳入战略、包括确保成功结果的监测和审查机制、向无家可归者提供其可伸张自己的权利和获得补救的机制。这些都是基本的要求得以使无家可归者切实被纳入人类大家庭，在法制之下，恢复他们的尊严，尊重和保护他们。

## 九. 结论与建议

85. 普遍的无家可归现象是国家未能保护和确保最弱势群体人权的例证。这发生在所有国家，不论其经济或管理体系的发展阶段如何，并且不受任何惩罚地不断发生。全球无家可归现象的性质和范围表明社会对无家可归的极度匮乏和尊严丧失全无同情心。这是一个现象，需要国际社会和各国迫切立即地采取行动。这是要求国际社会与各国采取刻不容缓行动的现象。

86. 无家可归是极少审度且有增无减的不平等现象，土地与财产分配不公平和全球持续贫困等后果之一。这是国家默许房地产投机和无管制市场的结果——是将住房作为一种商品，而不是作为一个人的权利的结果。它植根于全球性的财富和权力特权化，鄙弃无房者使其沦为替罪羊。

87. 无家可归以不同的方式然而共同的结构原因无度地严重影响特定群体，如妇女、青年、儿童、土著人民、残疾人、移民和难民、劳作穷人、女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人。这些包括：（一）各级政府在社会保障、社会住房和服务行业，基础设施，住房和公共空间私有化方面无所事事；（二）摒弃土地和住房的社会功能；（三）不着手解决日益严重的收入，财富和获得土地和财产方面的不平等；（四）采取助长管制放任和房地产投机，阻止经济适用房的方案的财政与发展政策；（五）在城市化情况下，边缘化和虐待那些栖身于非正规住区内得不到饮用水，卫生设施或其他基本服务、暂时拥挤结构并且不时遭到驱逐威胁的人。

88. 无家可归者没有被视为权利享有者，相反他们的权利遭受系统性的侵犯，他们成为一个遭到犯罪入刑，遭受歧视和社会排斥的名声败坏的群体。沦为无家可归者将经历暴力行为，寿命缩短和健康不良等，并将因在公共场所吃睡等生存策略

<sup>78</sup> 针对流浪儿童同盟组织问答卷的答复。

而被定为犯罪入刑。无家可归者被流放到城镇边缘地带，销声匿迹，从人们的视线中消失。立法，公共政策和战略几乎不考虑他们的人性和尊严。

89. 不有效地审度和记录无家可归现象，包括不有效地审度其最不易见的形式及其更具量性的现象都加剧了国家引领的或全球性的策应的缺乏。发展目标闭口不提无家可归现象证明无家可归者的持续边缘化。

90. 从人权角度而言，国家有关无家可归的义务已相当明确，并已清楚地阐明。这包括以下诸项国家直接承担的义务：（一）制定和实施具有明确目标，指标和时限的无家可归的战略；（二）消除尤其会导致无家可归的强迫驱逐做法；（三）从法律上打击和禁止对无家可归者的歧视，羞辱和负面成见；（四）对侵犯权利的行为，包括国家未能积极采取解决无家可归的措施，确保法律补救；和（五）规范第三方使其行为与消除无家可归保持一致，不直接或间接地歧视无家可归者。

91. 根据本结论，特别报告员向各国提出下列建议：

（a）所有国家须承诺以坚持国际人权的方式，按照可持续发展目标 11.1 指标在 2030 年之前，或酌情更早，消除无家可归现象；

（b）所有国家都必须刻不容缓地制定和实施以人权为本的防止和消除无家可归的协调一致的战略。这些战略必须包括可衡量的目标和时间表；应与利益相关者进行磋商和协作来制定与实施；明确提及国际人权法，包括适足住房和不受歧视的权利；包括确保进度监测和审查机制；包括指控侵犯人权行为的申诉机制，包括对国家不充分执行所要求的策略的指控；

（c）消除无家可归的战略必须是跨部门的，明确分配和协调各级政府的责任和解决无家可归的结构性原因，包括那些对边缘化或弱势群体的需求尤为重要的结构性原因；

（d）必须制定更为可靠地消除无家可归的措施，包括消除不显眼的无家可归形式及其量性因素的措施。数据收集方法应该结合含有即时计算的无家可归纵向分析。除了采用因地制宜的定义和方法，国家和地方政府应采用国际商定的定义，方法和指标，以便更为客观地评估所取得的进展，包括实现可持续发展目标的 11.1 指标的进展；

（e）必须立即废除任何与无家可归者或与无家可归有关的举止，如在公共场所睡眠或饮食等的刑事定罪，处以罚款或限制的法律或措施；

（f）必须在所有反歧视和仇恨罪的相关国内法，包括相关的国家宪法，国家和地方人权立法和城市宪章中承认无家可归者属受保护的群体；

（g）必须根据国际人权法仔细审查现行法律和政策，确保废除或修订那些含有对无家可归者具有歧视性意图或效果的法律和政策。为地方项目提供资金应以消除所有将无家可归定为刑事罪或歧视的法律为条件；

（h）必须确保无家可归者就侵犯其权利的行为，包括因国家未能在最大可用资源范围内采取消除无家可归合理措施造成的后果，获得听证和有效补救。凡有可能，

应促进阶层或群体行动，应在包括法院，行政法庭和国家人权机构在内的多种论坛提供有效补救；

(i) 国家和地方政府必须重申住房是一项人权，而不是一种商品，并在向边缘化和弱势群体提供社会保障，确保他们获得负担得起的住房方面重新参与，致力发挥其作用。地方政府必须获得足够的资源来履行委派给他们的职责；

(j) 任何可能导致无家可归的驱逐，包括那些旨在使无家可归者隐迹的驱逐，如为促进旅游或促进大型活动的驱逐，必须根据国内法，将其确认为是严重侵犯人权的行为，立即予以制止。在没有和受影响的群体进行磋商，在没有探讨所有替代方式，包括就地升级和实施与受影响者商定的安置方案之前，不得发生任何强迫驱逐；

(k) 必须特别注意，在土著人民中因从其土地被驱逐以及因其资源和文化特征遭破坏造成的流离失所现象。应按照《土著人民权利宣言》，向土著人民提供资源，以执行解决城市和农村背景下的无家可归者现象的方案。

## 92. 特别报告员向其他行为者提出下列建议

(a) 包括记者，编辑委员会，生产商和业主等媒体必须确保不以歧视或仇恨的方式描述无家可归者。需要在这方面进行监督和管理；

(b) 人道主义援助不得以冲突或自然灾害前的居住地为条件。无家可归者通常不拥有产权证或其他文件，这不应该成为其接受紧急和长期人道主义援助的障碍；

(c) 律师和倡导者必须与无家可归者及其代表紧密合作，以确保通过任何可用的渠道将无家可归作为侵犯人权的行为予以解决。司法机构必须发展其能力，承诺审理这些指控，包括寻求要求采取积极补救的申诉。在此背景下，各国必须避免在诉讼中采取违反国际人权法的立场。