



大会

Distr.: General
18 January 2017
Chinese
Original: English

人权理事会

第三十四届会议

2017 年 2 月 27 日至 3 月 24 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

适足生活水准权所含适当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·法尔哈根据人权理事会第 31/09 号决议编写的专题报告。

本报告的重点是“住房金融化”及其对人权的影响。它审查近年来发生的结构性变化，即大量全球资本投资于住房，将此作为一种商品，作为在全球市场上交易的金融工具的担保，并作为积累财富的一种手段。本报告评估这些历史性变化对享有适当住房权的影响，并为各国解决这些问题勾勒出一个适当的人权框架。本报告回顾了国内法和国际法在这一领域的作用，并审议了商业与人权原则的实施情况。

报告最后回顾各国对住房金融化的对策，并提出一些关于制定更加一致和有效的战略的建议，以确保全球金融机构和行为者的所作所为符合确保在 2030 年前人人有房可住的目标。特别报告员建议，作为前进的方向，各国必须重新界定与私人投资者和国际金融机构的关系，并改革金融市场的管理，以使它们能够让住房回归为一种社会财富，而不是将住房当作一种以积累财富的资产为主要价值的商品，从而确保获得安全和尊严生活住所的人权。

GE.17-00770 (C) 080217 100217



* 1 7 0 0 7 7 0 *

请回收



适足生活水准权所含适当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：住房金融化.....	3
二. 人权框架.....	5
三. 住房金融化对人权的影响.....	6
A. 住房金融化的历史起源.....	6
B. 全球资本过剩的影响.....	7
C. 住房非人化：从社会用途到商品价值.....	9
D. 造成不平等和排斥.....	11
E. 治理和问责松懈.....	12
四. 发展中和新兴经济体的住房金融化.....	13
五. 缺乏获得公正、有效补救和问责的机会.....	15
A. 投资条约.....	15
B. 国内法院.....	16
C. 工商业与人权.....	18
六. 对住房金融化的政策应对.....	19
七. 结论和建议：前进的道路.....	21

一. 导言：住房金融化

1. 金融市场和公司在住房部门的作用不断扩大，支配力之强前所未有，这种现象现在通称为“住房金融化”。¹ 该词有若干含义。在本报告中，“住房金融化”系指住房和金融市场以及全球投资的结构变化，即住房被当作一种商品、一种积累财富的手段，也常常被作为全球市场上交易和出售的金融工具的一种担保。它指的是对住房的资本投资日益使住房脱离其社会功能，即提供安全和尊严生活住所，因而破坏了实现住房的人权。它指的是住房和金融市场无视民众和社区以及住房对他们的福祉所发挥的作用。

2. 企业金融，包括拥有巨额资本和过剩流动性的银行、保险和养恤基金、对冲基金、私人股权公司和其他类型的金融中介机构等，改变了住房和房地产市场。全球金融系统的增长极其迅速，从财富的绝对量来讲，现在远远超出所谓的实体“生产”经济，住房占这种增长的大部分。

3. 住房和商业房地产成为企业金融的“首选商品”；在许多城市，金融公司和基金接手住房和房地产的速度令人吃惊。全球不动产的价值约 217 万亿美元，占全球总资产值的近 60%，其中住宅房地产占总值的 75%。² 在 2013 年中期至 2014 年中期的一年里，公司在全球 100 个最大接受购房的城市中购置的较大资产额从 6000 亿美元增加到了 1 万亿美元。³ 住房是全球投资和工业化世界经济体历史性结构转型的核心，对需要适当住房者有着深远的影响。

4. “对冲城市”是全球资本为投资寻求安全庇护所的主要目的地，那里的房价已经上涨到了大多数居民负担不起的程度，造成黄金地段的财产主财富巨幅增加，而中低等收入家庭则因负担不起而买不了或租不到房屋。这些家庭已被推到就业和服务稀少的城郊地区。

5. 在其他地方，金融化与信贷扩大有关系，家庭举债易受掠夺性贷款做法和市场波动的影响，造成住房前所未有的不稳定。金融化住房市场已导致规模空前的流离失所和驱逐：在过去 5 年期间，美利坚合众国发生 1300 多万起止赎权案，导致 900 多万家庭迁离。⁴ 从 2008 年至 2013 年，西班牙发生了 50 多万起止赎

¹ See Manuel Aalbers, *The Financialization of Housing: A political economy approach* (London and New York, Routledge, 2016), and Radhika Balakrishnan, James Heintz and Diane Elson, *Rethinking Economic Policy for Social Justice: The radical potential of human rights* (London and New York, Routledge, 2016), p. 85.

² Savills World Research, “Around the world in dollars and cents: what price the world? Trends in international real estate trading”, 2016, pp. 4-5. Available from www.savills.co.uk/research_articles/188297/198669-0.

³ Saskia Sassen, “The global city: enabling economic intermediation and bearing its costs”, *City & Community*, vol. 15, No. 2 (June 2016), p. 105.

⁴ Saskia Sassen, “Finance as capability: good, bad, dangerous”, 2014, pp. 5-6. Available from <http://arcade.stanford.edu/occasion/finance-capability-good-bad-dangerous>

权案，导致 300,000 多个家庭迁离。⁵ 在 2009 到 2012 年间，匈牙利发生了近 100 万起止赎权案。⁶

6. 在地球南部许多国家，大多数家庭得不到正规信贷，他们受到金融化的影响也不同，但有一个共同的主题，即：住房和土地作为社会物品的价值被颠覆，成了积累财富的商品价值，造成大量的迁离和流离失所。非正规住区常常被奢侈性住宅和高端商业房地产所取代。⁷

7. 尽管住房金融化方面有大量的著述，但大多没有从人权的角度来考虑。对住房和金融政策的决策和评估都没有将住房作为一项人权来论述。有关工商业和人权的问题近几年引起了一些注意。然而，住房和房地产部门这一对人权有诸多极严重影响的重大商业部门，在大多数情况下似乎被忽视了。

8. 各国正在着手落实“可持续发展目标”，因此就这一专题编写一份报告，正合时宜。如果要在 2030 年前要实现在具体目标 11.1 方面的承诺，即确保人人获得适当、安全和经济适用的住房和基本服务，就必须考虑国际金融和金融行为者在住房系统中的作用。这将有助于更有效地查明和解决系统性排斥的模式，以确保对流离失所、迁离、拆毁和无家可归等问题实行更有意义的人权问责，并使所有相关行为方参与实现适当住房权。

9. 在政府本身要承担责任的复杂的金融体系中建立人权问责制，涉及数万亿美元的资产，似乎是一项艰巨的任务。然而，面对复杂的金融化问题，全球社会没有退路可走。⁸ 本报告的目的是剖析住房金融方面的复杂性和不为人知的一面，以从国际到地方多层次地揭示人权范式的重要相关性和必要性。

10. 报告借鉴了前住房权问题特别报告员开展的重要工作。她在 2012 年关于金融政策对生活贫困者住房权的影响的报告(A/67/286)中对住房金融化的新趋势提出了警告，她认为推动这一趋势的是国家放弃社会住房方案，更多地依靠私营市场的解决办法。她在报告中说，国家试图依赖私营市场和住房所有制，这增加了不平等，未能解决低收入和边缘化群体的住房需求。更重要的是，她呼吁转变范式，以重新将住房承认为一项基本人权，而不是作为一种商品。本报告阐述了这一挑战。

⁵ Observatory of Economic, Social and Cultural Rights and Platform of Mortgage Victims, “Housing emergency in Spain: the crisis of foreclosures and evictions from a human rights perspective” (December 2013), p. 12. Available from <http://observatoridesc.org/sites/default/files/2013-housing-emergency-spain-observatory-desc.pdf>.

⁶ Saskia Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy* (Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 2014), p. 48.

⁷ Stanley D. Brunn, Maureen Hays-Mitchell and Donald J. Zeigler, eds., *Cities of the world: world regional urban development*, 5th ed. (Plymouth, Rowman & Littlefield Education, 2012), p. 446.

⁸ See Saskia Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy* (Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 2014).

二. 人权框架

11. 适当住房权的核心是尊严和安全的生活住所权。它与其他人权，特别是平等和不受歧视的权利以及生命权相互依存(见 A/71/310)。国家在金融行为者和住房系统方面的行动，就要根据上述核心人权价值观予以评估。

12. 国际和国内金融机构和市场是由政府设立和维持的，必须规定它们对各国的人权义务负责。数百万起止赎权、迁离和流离失所，全世界十亿多人住房条件严重不足，无家可归，这都表明国家和国际社会未能根据适当住房权管理好金融行为者与住房系统之间的相互作用。这一领域没有任何有效的人权监测或问责制，这也表明，国内、区域和国际人权法作为监管金融行为者和使金融系统参与实现住房权的框架，政府、国际和国家人权机构、国内法院、律师和倡导者低估了其可发挥的作用。

13. 通常，国家的人权义务分为三个方面，即尊重、保护和履行人权的义务。国家必须尊重住房权，不采取任何行动侵犯这一权利，保护个人和社区免遭第三方侵犯住房权，尽其现有资源实现适当住房权，以通过一切适当手段，尤其是包括通过立法措施，逐步充分实现这项权利。⁹ 实现适当住房权的义务包括与利益攸关方协作，通过和实施实现住房权的战略。这种战略澄清各级政府、机构和私人行为者的责任和作用，并载有目标、时间表、问责机制、适当的预算拨款和确保获得公正的措施。¹⁰

14. 国家管理金融市场和监管私营行为者的三方面义务往往受到过于狭隘的解释。根据国际人权法，国家在住房的私人投资和金融市场的治理方面的义务远远超出对这一职责的传统理解，即只是防止私人行为者主动侵犯权利。得到新自由主义支持的假设，即：国家仅仅应允许市场按照自己的规则运作，只要符合私营行为者“不伤害”和“不侵犯”他人权利的要求就行，完全不符合采取所有适当手段(包括立法措施)履行适当住房权的重要义务。

15. 国家必须规范、指导并与私营市场和金融行为者合作，而不是简单地确保他们不故意侵犯权利，而且还要确保他们的运作规则和他们的行动符合实现适当住房权。国家有义务根据国际人权确保私人投资者响应居民关于有保障和经济适用的住房需求，不只满足富人或买了住房后空置着。

16. 国家是否遵守适当住房权，必须根据权利持有人的情况予以最终评估。处理住房金融化的人权框架必须质疑对社群的需要和对政府人权义务的责任是如何被对市场和投资者的责任所取代的。必须建立机制，以使权利持有人的意见得到充分听取，并让他们参与对其有影响的决定。国家必须确保金融机构和投资者响

⁹ 《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第一款。

¹⁰ 经济、社会及文化权利委员会，关于适当住房权的第 4(1991)号一般性意见，第 11 至 15 段。

应处于社会边缘地位的群体的需要，行为方式符合充分实现适当住房权，并提供申诉程序和有效补救机会。¹¹

17. 经济、社会及文化权利委员会建议，关于履行的义务既包括促进的义务，也包括提供的义务。¹² 在住房市场和金融市场之间的重要关系方面，阐明国家不仅有义务提供所需的住房，而且还有义务促进履行住房权，这有助于涵盖广泛的国家义务，以确保金融市场和私人投资者的行动能努力实现适当住房权。

18. 例如，除了在人权框架内更明显地要求确保住房开发商恪尽职守，遵守安全标准，并通过不歧视政策以外，国家还必须确保住房投资符合基于权利的住房战略和到 2030 年确保所有人有适当住房的目标。私人行为者可能需要采取具体步骤，以确保处于不利地位的家庭获得信贷并满足非正式住区的居民、妇女、移民和残疾人的需要。国家有义务在国家与国际两级制定作用和责任分配明确的协调一致的战略，以促进实现住房权，这是国家在《2030 年可持续发展议程》和新的城市议程中所作承诺的核心。

三. 住房金融化对人权的影响

A. 住房金融化的历史起源

19. 住房金融化起源于新自由主义、放松住房市场管制以及由金融机构实施并经国家同意的结构调整方案。它也与贸易和投资协定国际化有关联，因为如下文所述，这种协定使国家的住房政策对投资者负责，而不是对人权负责。住房金融化也是住房贷款提供方式发生重大变化的结果，更具体地说是“抵押贷款支持证券”的出现所致。

20. 在 1980 年代抵押贷款支持证券出现之前，购房信贷一般是单独放款人(通常是银行或储蓄和放款机构)与单独债权人或房主之间的个人化合同关系。抵押贷款支持证券被作为一种手段予以推广，以通过减少对地方融资机构的依赖来吸引更多的放款人进入抵押贷款市场。它们允许将抵押贷款组合捆绑在一起，以便更均匀地分配所有抵押贷款的风险，并在二级债券市场上以债券或投资工具的形式出售给投资者。这为全球资本投资于住房融资创造了新的条件。¹³

21. 2008 年全球金融危机暴露出金融化住房市场的脆弱性、动荡性和掠夺性，以及对家庭和全球经济带来灾难性结果的可能性。在美利坚合众国，2008 年每

¹¹ 见经济、社会及文化权利委员会，第 2/2014 号来文，I.D.G.诉西班牙，2015 年 6 月 17 日通过的“意见”；以及关于《公约》在国内适用的第 9(1998)号一般性意见。See also Balakrishnan, Heintz and Elson, *Rethinking Economic Policy for Social Justice*, pp. 96-97。

¹² 经济、社会及文化权利委员会关于适足食物权的第 12 号一般性意见(1990 年)，第 15 段；以及关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)，第 46 段。

¹³ See Aalbers, *The Financialization of Housing*。

天平均有 10,000 起止赎权案，在五年期间有多达 3500 万人受到迁离的影响。¹⁴ 人们不仅失去了自己的家，而且还面临个人经济的崩溃。

22. 许多人希望全球金融危机及其对数百万家庭的人权的影响将作为一个警钟，迫使各国和国际金融机构重新评价无节制的金融化的价值，并实行改革，以确保金融体系解决，而不是利用低收入家庭的住房需要。但效果却事与愿违，令人遗憾。个人和家庭受到危机的影响，往往归咎于承担太多的债务，因此而制定了新的细则和条例，以限制他们获得抵押贷款。紧缩措施削减了他们赖以获得住房的方案，而住房金融化的步伐却在继续。受危机影响最严重的国家承担了价值数十亿美元的不良债务(高风险抵押贷款)，并安排将其出售给私营股权基金，从而提高而不是降低了公司金融在国家住房系统中的作用和权重。¹⁵

23. 各国继续侧重于吸引资本和富裕的投资者，提供减税和其他福利。塞浦路斯、希腊、葡萄牙和西班牙等国家实施了严厉的紧缩措施，它们颁布了各种政策，以吸引外国投资者进入其国内市场。¹⁶ 其中一项措施，即俗称的“金色签证”，允许外国投资者获得永久居留甚至公民身份，但西班牙和葡萄牙最低资产投资额是 500,000 欧元，塞浦路斯是 300,000 欧元，希腊是 250,000 欧元。¹⁷ 澳大利亚有一个类似的方案，外国投资者如通过房地产投资信托购买 500 万澳元的房地产，就有资格获得澳大利亚重要投资者签证。¹⁸ 这类方案可能会加剧当地居民在住房负担能力方面的问题，而没有任何证据能证明为更多的人带来实质性好处。

B. 全球资本过剩的影响

24. 购买住房和房地产所涉的资金额几乎不能置信。高纬环球公司是一家美国全球房地产服务公司，每年的房地产销售额达 900 亿美元。它出版了一份年度报告，题为“金钱长城”，其中对每年为跨国界不动产投资而筹集的资本额作一项

¹⁴ Sassen, *Expulsions*, p. 128。

¹⁵ Debt and Development Coalition Ireland, “From Puerto Rico to the Dublin docklands: vulture funds and debt in Ireland and the global South”, 2014, pp. 4-9. Available from www.debtireland.org/download/pdf/ddci_vulture_funds_report.pdf。

¹⁶ Xiangming Chen and Julia Mardeusz, “China and Europe: reconnecting across a new silk road”, *European Financial Review*, vol. 2 (February 2015), p. 8。

¹⁷ See, for example, Spain, Act No. 25/2015, art. 63; Greece, Act No. 4146/2013, art. 6 (2); and Portugal, Act No. 23/2007, amended by Act No. 29/2012. See also “Living, buying property and doing business in Cyprus”, available at www.cyprusinformation.com/。

¹⁸ See Australia, “Explanatory statement: select legislative instrument No. 102, 2015”, attachment D (Subclass 188 (Business Innovation and Investment) visa). See also Dallas Rogers, Chyi Lin Lee and Ding Yan, “The politics of foreign investment in Australian housing: Chinese investors, translocal sales agents and local resistance”, *Housing Studies*, vol. 30, No. 5 (2015)。

计算。2015 年创记录，共计 4430 亿美元，住宅资产占最大的份额。报告指出，“跨国界流动将继续改变全球各地的房地产投资”。¹⁹

25. 住房和城市房地产已经成为公司金融的首选商品，是富人的“安全存款箱”，是新兴市场的资本和过剩流动性的储存所，是空壳公司不透明地藏匿金钱的方便之地。²⁰ 此外，公司避税地创造了免于征税的巨额利润，住房和房地产特别吸引了计 30% 的全球国内生产总值。²¹ 在大多数国家，住房投资在税收方面有许多优势，因此住房系统本身就为富人提供了一个避税地(见 A/67/286, 第 11 至 12 页)。

26. 诸如香港、伦敦、慕尼黑、斯德哥尔摩、悉尼和温哥华等所谓的“对冲城市”，它们的房价自 2011 年以来都上涨了 50% 以上，为富人增加了巨额资产，而尚未在该市场投资的大多数家庭则买不起住房了。²² 中国 35 个最大城市的土地价格在过去十年里增加了近五倍，中国 100 个最大城市的城市土地价格在过去一年平均上涨了 50%。²³

27. 公司金融不仅受益于对冲城市价格上涨，而且还受益于住房危机。²⁴ 全球金融危机为购买不良房产和房地产债务创造了前所未有的机会，这类房产在爱尔兰、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国等国都是廉价出售的。黑石集团是世界最大的房地产私人股权公司，管理着价值达 1020 亿美元的财产。它在 2008 年金融危机后，通过法院和网上拍卖等方式，花费 100 亿美元在美利坚合众国购买重置资产，成了美国最大的出租房公司。²⁵ 从 2012 年至 2013 年中期，其他主要的机构参与者投入 200 亿美元，在美国购买约 200,000 套

¹⁹ Cushman and Wakefield, “The Great Wall of Money”, 2016, p. 5. Available from www.cushmanwakefield.com/en/research-and-insight/2016/great-wall-of-money-2016/.

²⁰ See Rodrigo Fernandez, Annelore Hofman and Manuel Aalbers, “London and New York as a safe deposit box for the transnational wealth elite” *Environment and Planning A*, vol. 48, No. 12 (December 2016).

²¹ Aalbers, *The Financialization of Housing*, p. 85.

²² See Sassen, “The global city”.

²³ Edward Gleason and others, “A real estate boom with Chinese characteristics”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 22789 (2016), p. 2. Available from www.nber.org/papers/w22789.pdf. See also Jacky Wong, “Why China’s developers can’t stop overpaying for property”, *Wall Street Journal*, 24 June 2016.

²⁴ Elvin Wyly and others, “Cartographies of race and class: mapping the class-monopoly rents of American subprime mortgage capital”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, No. 2 (June 2009), p. 333.

²⁵ Joe Beswick and others, “Speculating on London’s housing future: the rise of global corporate landlords in ‘post-crisis’ urban landscapes”, *City*, vol. 20, No. 2 (March 2016), pp. 323-325.

单亲家庭住房。²⁶ 随着美国住房市场的恢复，黑石集团和其他私人股权公司设法利用在欧洲和亚洲的其他采购机会。高纬环球公司估计，2015 年欧洲的不良房地产债务超过 5410 亿欧元，其中大部分由诸如爱尔兰的国家资产管理机构和西班牙的银行系统改组资产管理公司等公共资产管理公司持有。这项债务绝大多数正在被巨型私人股权投资公司购买。²⁷

28. 对住房市场的大规模资本投资和价格上升，不应与建房和建房所产生的利益混为一谈。大部分这类房地产交易不创造所需的住房或长期有保障的就业。当出租的住房或抵押贷款为地处遥远的投资者所拥有的时候，大多数资金便流出社区，只会造成更大的全球财富集中。新公司对开发止赎房的出租房产的兴趣也引人担心：寻求止赎权的动力增加，而修改贷款协议，以免不必要驱逐的积极性则日底。²⁸ 国内外对短期出租房产的投资激增，例如在葡萄牙等等国家的 Airbnb 等，助长了住房价格的上涨和社区组成的改变，而不是为当地居民建立经适房或其他利益。

29. 将如此巨额的资金注入住房，赤裸裸地表明，这些资金几乎都没有针对改善数百万人不可忍受的住房条件。如果仅仅是这些款项中有一部分用于为有需要的人建造经济适用的住房和获得贷款，确保 2030 年前人人有适当住房的“可持续发展目标”具体目标 11.1 将指日可待。²⁹ 然而，目前制度下的金融化造成相反的效果：负责任的市场不响应住房需要，城市中心专为富人保留。

C. 住房非人化：从社会用途到商品价值

30. 大量投资者拥有的住房完全空置。例如在澳大利亚墨尔本，82,000 套住房单位，即五分之一投资者拥有的单位空置。³⁰ 伦敦市富裕切尔西和肯辛顿区是

²⁶ Right to the City Alliance, “Renting from Wall Street: Blackstone’s invitation homes in Los Angeles and Riverside”, July 2014, p. 9. Available from <http://homesforall.org/wp-content/uploads/2014/07/LA-Riverside-Blackstone-Report-071514.pdf>.

²⁷ Debt and Development Coalition Ireland, “From Puerto Rico to the Dublin docklands”, p. 9.

²⁸ See Sarah Edelman, Julia Gordon and David Sanchez, “When Wall Street buys Main Street: the implications of single-family rental bonds for tenants and housing markets” (Washington, D.C, Centre for American Progress, 2014). Available from www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/02/WallStMainSt_Report.pdf.

²⁹ Jonathan Woetzel and others, “Tackling the world’s affordable housing challenge” (McKinsey Global Institute Report, October 2014), p. 8. Available from www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/tackling-the-worlds-affordable-housing-challenge.

³⁰ Catherine Cashmore, “Speculative vacancies 8: the empty properties ignored by statistics” (Prosper Australia, 2015), p. 5. Available from www.prosper.org.au/wp-content/uploads/2015/12/11Final_Speculative-Vacancies-2015-1.pdf.

富有的外国投资者的主要地点，2013 至 2014 年空置的单元数量增加了 40%。³¹ 在这种市场上，住房的价值不再以社会用途为基础。住房，不管是空着还是占着，不管是有人生活在里面还是没有生活气息，其价值都是一样的。房屋空置着，而无家可归的人数却激增。

31. 金融化的住房市场响应全球投资者的偏好而不是社区的需求。金融投资者很少关注社区的家庭平均收入以及他们希望居住的房屋类型，只响应投机市场需要或愿望，因此很可能用空置的奢侈住房取代急需的经适房，因为这是迅速获利的最好办法。因此，住房金融化造成了所谓的“住房异化”，丧失了作为栖身之所而与住房的重要关系以及使之有意义的一系列多样化的社会关系。³² 在金融化住房市场上，对住房作出决定(用途、费用、建在哪里或是否将拆)的人在遥远的董事室里作出决定，没有让“资产所在社区参与，也没有对这些社区负责。”³³

32. 许多公司住房的业主是非实名的。在 2015 年第一个财政季度，美国 300 多万美元的资产购置总额中有 58%是属于有限责任公司的，而不是属于有名有姓的人的，其中大多用现金购买，这提高了匿名的程度。³⁴ 在伦敦，在海外避税天堂(如百慕大、英属维尔京群岛、马恩岛和泽西岛等)注册的空壳公司持有 36,000 多处资产。³⁵

33. 许多住宅出租房产现在由债券持有人或公共股票持有人所拥有，他们与房产没有直接的联系。当房屋业主是一个数十亿美元的基金、债券持有人、公共持股人或匿名的公司空壳时，要知道谁对人权负责是很困难的。公司房主一直不在场，居住在它们拥有的住房里的租户抱怨租金急剧增加，维修不足，条件差，因为急着要将房屋出租而快速装修，因此装修不达标，而且对这种情况还没法追究任何人的责任。

³¹ See Department for Communities and Local Government, “Vacant dwellings”。Available from <https://data.london.gov.uk/dataset/vacant-dwellings/resource/c428a18b-9961-4b98-9cfe-b7f120114141>。See also Ed Cumming, “‘It’s like a ghost town’: lights go out as foreign owners desert London homes”, Guardian, 25 January 2015, and “Empty Homes in England - data”。Available from https://docs.google.com/spreadsheets/d/1IgLJr3bFf_63Hv1w17AkhwqwsPehC6N8q8eriVLuWs8/edit#gid=0。

³² See David Madden and Peter Marcuse, *In Defense of Housing: The Politics of Crisis* (London and New York, Verso, 2016), chap. 2。

³³ 同上，p. 19。

³⁴ See Ana Swanson, “How secretive shell companies shape the U.S. real estate market”，*Washington Post*, 12 April 2016, and Louise Story and Stephanie Saul, “Stream of foreign wealth flows to elite New York real estate”，*New York Times*, 7 February 2015。

³⁵ See Transparency International UK, *Corruption on your doorstep: how corrupt capital is used to buy property in the UK* (2015)。Available from www.transparency.org.uk/publications/corruption-on-your-doorstep/。

D. 造成不平等和排斥

34. 住房和房地产价格的上涨已成为扩大财富不平等的关键因素。那些在城市黄金地段拥有财产的人更加富裕了，而面临住房成本升级的低收入家庭则更穷了。对超高资产净值个人的调查表明，一半以上人增加了住宅资产的投资比例，最常见的原因是为了以后出售和为财富提供安全避风港。³⁶ 事实上，“不平等经济学”³⁷ 可在很大程度上由住房和房地产投资造成的财富不平等来解释。³⁸ 抵押贷款买房已成为依靠金融市场动荡的一项投机性投资，可以靠杠杆股权产生可观的财富，或者剥夺一个家庭一辈子的储蓄。

35. 财富和私人投资的主导性影响，也造成和延续了城市空间的隔离和不平等。例如在南非，市中心私人投资的影响维持了种族隔离地区的歧视性模式，居住在靠近市中心的，主要是白人富裕家庭，较穷的南非黑人则生活在城市的边缘地区。例如，贫穷的黑人家庭被迫在就业机会稀缺的城市周边地区自置居所，而不是在市中心租房，这种“空间失配”加深了他们的贫穷，固化了不平等。³⁹ 在美国的大城市，从城市中心的种族迁移和公然的种族隔离等类似模式，使非裔美国人家庭遭受的金融化和抵押贷款危机的影响更加严重。⁴⁰ 金融化还造成了性别隔离。分析表明，在澳大利亚，平均收入的单身女性工人只能够得上生活在墨尔本郊区，在悉尼的任何地方都生活不起。⁴¹

³⁶ Knight Frank Research, “The Wealth Report 2016: the global perspective on prime property and investment”, p. 13. Available from <http://content.knightfrank.com/research/83/documents/en/wealth-report-2016-3579.pdf>.

³⁷ See Thomas Piketty, *The Economics of Inequality* (Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 2015).

³⁸ See Matthew Rognlie, “Deciphering the fall and rise in the net capital share: accumulation or scarcity?” *Brookings Papers on Economic Activity* (Spring 2015), and Aalbers, *The Financialization of Housing*, p. 83.

³⁹ See Socio-Economic Rights Institute of South Africa, “Edged out: spatial mismatch and spatial justice in South Africa’s main urban areas”, November 2016. Available from www.seri-sa.org/images/images/SERI_Edged_out_report_Final_high_res.pdf.

⁴⁰ See Jacob Rugh and Douglas Massey, “Racial segregation and the American foreclosure crisis”, *American Sociological Review*, vol. 75, No. 5 (October 2010).

⁴¹ See Council to Homeless Persons, “Single working women being locked out of renting in Melbourne”, 2 October 2016. Available from http://chp.org.au/wp-content/uploads/2016/10/161002_single-women-locked-out-of-rental.pdf. See also Calla Wahlquist, “Apartment rent in Sydney and Melbourne beyond reach of many women”, *Guardian*, 3 October 2016.

36. 在当代智利，大型投资者和投机者征用土地，积累土地和奢侈性财产，意味着对市中心贫民区的重新开发迫使许多传统居民迁离，例示了“国家与各色资本持有人在城市排斥和隔离的产生、分布和代表性中交织在一起的作用”。⁴²

37. 金融化住房市场造就了私人财富的贵族化，为私人财富攫取公共价值，并靠此发家致富。改善贫困街区的服务、学校或公园，这能吸引投资，但随后把居民赶出去。将曼哈顿切尔西西部的旧铁路线改成一个公共散步道和公园，将富人投资者吸引到了混合收入居民区，用价格数百万的奢侈性住房单元从根本上改变了该居民区，也驱走了长期生活在这里的居民。⁴³ 在温哥华，伯纳比是仅存的少数几个廉租房地区之一，在那里开设了新的公共交通设施，迅速导致了昂贵的公寓大厦的开发，驱逐了不仅居住了几十年，而且还在自己的社区发展中作出投资的居民。

38. 不平等模式在发展中国家往往最明显。在非洲，如果目前的趋势继续下去，生活在非正式住区的家庭将继续增加，而超高资产净值个人的人数预计在今后十年将上升近 50%。⁴⁴

E. 治理和问责松懈

39. 住房金融化极大地改变了国家与住房部门及其与它们要承担人权义务的人的关系。国家住房政策非但不对居民及其住房需要承担责任，反而常常对金融机构负责，而且似乎在迎合对全球信贷市场的信心和富裕的私人投资者的偏好。鉴于许多经济体与住房相关的信贷占主要地位，因此国内住房政策已经与中央银行和国际金融机构的头等大事和战略交织在一起了，而中央银行和国际金融机构本身很少被要求对确保获得适当住房的国家人权义务承担责任，也不与权利持有人开展有意义的合作。⁴⁵

40. 在政府面临外债危机时，国际货币基金组织和其他债权人严格规定对全球金融负责，而不对人权负责。中央银行和财政部长与国际金融机构协商做出的决定很少参考利益相关方或住房政策和方案所涉者提出的意见。例如，为通过“维也纳倡议”解决中欧、东欧和东南欧的债务危机而开展的进程，汇聚了“关键利益相关方”，这些“关键利益相关方”被认定为国家中央银行和西欧母行以及多区

⁴² Ernesto López-Morales, “Gentrification in the global South”, *City*, vol. 19, No. 4 (2015), p.569.

⁴³ Kevin Loughran, “Parks for profit: the High Line, growth machines, and the uneven development of urban public spaces”, *City & Community*, vol. 13, No. 1 (March 2014), pp. 49-68.

⁴⁴ Knight Frank Research, “The Wealth Report 2016”, p. 13.

⁴⁵ Ray Forrest, “Globalization and the housing asset rich”, *Global Social Policy*, vol. 8, No. 2 (2008), p. 168.

域和国际金融机构。缺席的是民间社会团体、借款户利益的代表、受作出的决定影响最严重的人。⁴⁶

41. 各国政府应依靠积极措施和资源分配来向受经济衰退和普遍失业影响的家庭提供住房，但在这种情况下，许多国家的政府却被要求对债权人规定的紧缩措施承担责任。它们同意大幅减少或消除住房方案，实行社会住房私有化，将大量的住房和房地产卖给私人股权基金。

42. 人权和商业研究所指出，全球金融机构有中央银行行长和财政部长的代表，它们“似乎普遍不让利益相关方参与。这些机构是独立的自治机构，有自己的议事规则，不直接对公众负责。”⁴⁷ 一些政府，凡依靠金融体系和金融化住房资产偿还债务的，全球金融机构不鼓励它们为遵守人权而管理住房系统。这些政府更有可能受敦促削减住房方案和社会保护方案，以遵守金融公司和信贷机构的需求和经济理论。

四. 发展中和新兴经济体的住房金融化

43. 对住房金融化的研究着重于澳大利亚、欧洲和北美，因为在那里，获得信贷的机会的人比例很大，吸引资本数量空前的“全球性城市”大多在那里。因此，在审查金融化的各种经验时需要谨慎行事，以避免用这些城市的具体情况对全球格局一概而论。

44. 地球南部的住房部门没有得到对拥有住房的广泛融资。例如在博茨瓦纳、肯尼亚、纳米比亚和赞比亚，只有约 17% 的人口有资格获得基于现有标准的抵押贷款。⁴⁸ 但是，低收入、非正式和土著社区切身经历了金融公司的强权，这些公司征收土地和房地产，通过将住房和土地当作商品来创造巨大的财富差距。在洪都拉斯一些样板城市为旅游者和富裕居民进行奢侈性开发，使加里富纳的社区迁离，就是其中一个例子，说明许多国家都在发生社区迁离和强行驱逐的情况（见 A/HRC/33/42/Add.2, 第 56 段）。许多在寻找资本投资的地方政府和国家政府已选择将土地卖给主要开发商而牺牲土著和贫困社群以及住房不稳定的社群。

45. 南部城市的非正式住区经常遭拆毁，开发奢侈性住房和商业，如针对有可消耗收入的人的购物中心和其他高端服务。例如在尼日利亚的拉各斯，Ototo Gbame 社区的 30,000 名居民被强行驱走，因为他们在岸边的房屋被放火烧毁，

⁴⁶ See Daniela Gabor, *Central Banking and Financialization: A Romanian Account of how Eastern Europe became Subprime* (New York, Palgrave Macmillan, 2011)。

⁴⁷ See Institute for Human Rights and Business, “Human rights and sustainable finance: exploring the relationship”, 11 February 2016. Available from www.ihrb.org/focus-areas/finance/report-human-rights-and-sustainable-finance-exploring-the-relationship。

⁴⁸ See Centre for Affordable Housing Finance in Africa, “Housing Microfinance”。Available from www.housingfinanceafrica.org/projects/housing-microfinance。

据说是为了奢侈型的开发。许多人无家可归。⁴⁹ 在其他地方，每当非正式住区因基础设施开发和获得正式产权和信用而升级时，它们便会成为投机和成本上涨的目标，迫使现有的居民，特别是非正规租房者迁出该社区。现在，印度孟买的房地产市场在积极推广对非正式住区的投机性投资，因为那里已升级的住房正在吸引房地产投机和价格上涨。⁵⁰

46. 新兴经济体的金融化经验表明，全球城市的经验有许多共同点。⁵¹ 例如马来西亚的国家抵押贷款公司 Cagamas，最初设立的目的是为了促进获得经适房这一社会政策，但现已变成马来西亚最大的资产支持证券发行人，拥有 50% 以上的市场份额，目的则是将自己确立为“该区域最强的证券化机构”。它一直处于按美国机构房利美和房地美的模式大幅扩张住房拥有率的中心。⁵²

47. 亚洲金融危机之后，国际货币基金组织救助韩国银行的条件是重组放松管制和私有化的方案，因此大韩民国相当迅速地过渡到了金融化经济。虽然获得抵押贷款的机会增多提高了住房拥有率，但现在大韩民国的贫富不平等加剧，是新兴国家中家庭债务水平最高的。⁵³

48. 在埃及，第 350/2007 号总理令取消了对外国人购买不动产的限制之后，许多地区的土地价格在增加了一倍多，从 2007 年至 2011 年每年的增长速度为 148%。⁵⁴ 住房信贷的扩大主要局限于开罗和吉萨的高收入家庭，城区的业主空置或未完成的房屋约有 300 万套。贫穷继续增加，12 百多万人生活在非正式住房里。⁵⁵

49. 墨西哥自 2003 年起在世界银行的积极参与下实行抵押贷款证券化和其他方面的金融化。住房市场繁荣了，抵押贷款增加，住宅抵押贷款支持证券翻了三番，2006 年达到 60 多亿美元。然而，住房繁荣和证券化抵押贷款的惠益没有扩大到最需要帮助的家庭。政府为稳定金融部门而采取的措施证明对金融公司、养

⁴⁹ 为联合国人权理事会第三十四届会议编写的联合来文报告将公布有关来文的情况。

⁵⁰ See Vandana Desai and Alex Loftus, “Speculating on slums: infrastructure fixes in informal housing in the global South”, *Antipode*, vol. 45, No. 4 (2012)。

⁵¹ Bruno Bonizzi, “Financialization in developing and emerging countries: a survey”, *International Journal of Political Economy*, vol. 42, No. 4 (2014), p. 91。

⁵² 同上，p. 93。

⁵³ See Kyung-Hwan Kim and Miseon Park, “Housing policy in the Republic of Korea”, Asian Development Bank Institute Working Paper, No. 570 (April 2016)。Available from www.adb.org/sites/default/files/publication/183281/adbi-wp570.pdf。

⁵⁴ See Yahia Shawkat, “Egypt’s deregulated property market: a crisis of affordability”, Middle East Institute, 5 May 2015。Available from www.mei.edu/content/at/egypts-deregulated-property-market-crisis-affordability。

⁵⁵ See World Bank, “Opening up housing to Egypt’s poorest”, 5 May 2015。Available from www.worldbank.org/en/news/feature/2015/05/04/opening-up-housing-to-egypt-s-poorest。

恤基金和私人股权公司有吸引力，它们已成为墨西哥住房市场较重要的行为方。⁵⁶

50. 在许多发展中国家和新兴经济体，世界银行以及其他国际和区域金融机构继续积极促进住房金融化，将其作为处理紧迫住房需求的主要战略，尽管有证据表明，这种战略没有为最需要帮助的家庭提供住房备选方案，并导致更大的社会经济不平等。⁵⁷ 世界银行发展方案集中于它们认为是住房融资的要素，如所有权登记、止赎权程序、贷款条例、长期供资工具，以及改进抵押资产的流动性，以降低投资者的信贷风险承保成本。⁵⁸ 这些政策，在许多情况下再加上减少社会保护和住房方案的紧缩措施，意味着开发方案往往支持产生一个金融化的住房系统，这可能不符合国家优先处理情况最绝望者的需求的义务。⁵⁹

五. 缺乏获得公正、有效补救和问责的机会

51. 金融化可通过依法执行放款人和借款人之间的协议来实现。它不仅凭借产权、划区法律和合同等方面的法律制度，而且还凭借一个日益复杂的国际和区域条约制度，这种制度适用于可能对盈利有影响的投资规定和条件及政府行为。

52. 住房过度金融化与投资条约和国内法中系统性的不平等模式有直接关系，因为这种条约和法律不承认人权高于投资者的利益，剥夺住房权有风险的人获得公正的机会。确保金融机构和私人行为者对住房权有意义的问责，将需要大幅度改变目前的法律制度和问责制，还需要在地方、国家和国际层面具备获得公正的新渠道。

A. 投资条约

53. 目前有近 2,500 项双边投资条约生效，近 300 项条约带有投资条款。⁶⁰ 一般而言，投资条约中的规定为投资者提供保护，防止他们受国家行动之害，但不

⁵⁶ Susanne Soederberg, “Subprime housing goes south: constructing securitized mortgages for the poor in Mexico”, *Anitpode*, vol. 47, No. 2 (March 2015), pp. 495-96.

⁵⁷ International Bank for Reconstruction and Development and World Bank Group, “World Bank Group support for housing finance” (Washington, D.C., 2016), pp. 22-29. Available from <https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/housingfinance.pdf>.

⁵⁸ Loïc Chiquier and Michael Lea, eds., *Housing Finance Policy in Emerging Markets* (Washington, D.C., The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2009), p.xliv.

⁵⁹ See Padraic Kenna, ed., *Contemporary Housing Issues in a Globalized World* (Farnham, Ashgate Publishing, 2014).

⁶⁰ See the International Investments Agreements Navigator. Available from <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

要求他们履行维护人权的义务。投资者得到保障：享有公正和公平待遇、不受直接或间接征用的保护以及其他保护，并能够诉诸投资者与国家间争端解决程序，以寻求对违反这些规定的损害赔偿。这些保护的影响是，为投机和积累财富而从事的住房和房地产投资成了受到保护的“权利”，同时政府为监管投资，保护住房权而采取的措施可能就成了私营投资者为获得巨额损害赔偿而对国家提出索赔的缘由。

54. 例如，最近对多米尼加共和国和巴拿马提出的索赔，其依据是，政府决定取消计划中的奢侈性开发，以保护土著领地或环境资源，这侵犯了双边投资条约规定的投资者权利。⁶¹ 毛里求斯政府目前被一个联合王国的地产开发公司集团告上了仲裁庭，这些公司在毛里求斯投资于奢侈性房地产开发，现在要求毛里求斯政府对一项决定作出赔偿，因为这项决定改变了其规划政策，限制这种开发。⁶²

55. 单纯是这几种诉讼的威胁，就可对国家的住房政策产生指导性影响。投资条约仲裁常常涉及数百万美元的赔偿，因此，它可能会抑制各国颁布和执行关于限制外国投资者购置的住房或房地产牟利的任何监管措施。另一方面，由于国家未能监管外国投资者的活动和投机性利润，一些人的适当住房权可能受到侵犯，而他们几乎没有任何补救的渠道，而且肯定没有能力以私人投资者索赔的金额去争取赔偿。获得补救的不平衡造成国家责任和优先事项的不平衡。

B. 国内法院

56. 国内在住房和金融领域的判决也往往保护投资者，并一直着眼于加强放款人和信贷人与家庭和国家之间的契约关系，而不考虑力量的不平衡或用于实施还款的手段对人权的影响。⁶³ 在止赎权裁决和随后的驱逐中很少提及适当住房权，但它显然是有争议的。

57. 在一些情况下，法院在要求金融机构对掠夺和歧视性放款做法负责方面发挥了重要作用，尽管没有提及国际人权义务。在最近的一起案件中，迈阿密市起诉美国银行和富国银行，指控它们与抵押贷款危机有关的歧视性掠夺贷款做法，

⁶¹ See *Michael Ballantine and Lisa Ballantine v. Dominican Republic*, Notice of arbitration and statement of claim, 11 September 2014, and *Álvarez and Marín Corporación S.A. and others v. Panama* (2015), International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID) case No. ARB/15/14.

⁶² See *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius* (2016), ICSID case No. ARB/16/32.

⁶³ See Lauren E. Willis, “Introduction: why didn’t the courts stop the mortgage crisis?” , *Loyola of Los Angeles Law Review*, vol. 43, No. 4 (January 2010), and Ada Colau and Adrià Alemany, *Mortgaged Lives: From the housing bubble to the right to housing* (Journal of Aesthetics & Protest Press, Los Angeles, Leipzig and London, 2014), pp. 165-167.

美国第十一巡回上诉法院裁定迈阿密市胜诉。⁶⁴ 南非宪法法院最近审理了一起案件，事涉一些投资者和一家金融公司的欺诈阴谋，导致数百名房主的房屋和储蓄的损失。法院驳回银行的一项诉求，即要求业主负责偿还欠银行的未偿债务。法院认为资源充足的强大银行集团在放款并收取其利息前，有义务检查其客户所购之物的合法性。⁶⁵

58. 但是，在抵押贷款或房租拖欠方面，国内法处理和法院执法的方式有相当大的差异和不一致之处。在许多辖区，止赎权是对拖欠偿付抵押贷款的常见做法，不管拖欠的原因和止赎权的后果是什么。例如，国际人权法原则要求，如果驱逐会导致无家可归，则不得驱逐，但国内法院普遍没有对与抵押贷款或房租拖欠有关的驱逐适当适用这些原则。特别报告员感到关切的是，在住房方面，对于未偿还债务的案件一律采取逐出房屋的“补救”，尽管除了援引国家权力和查封或将人逐出屋子以外，法院还可以有许多其他办法来执行债务偿还或重组，如实行还款计划或从工资中抵扣等。止赎权和驱逐对健康和福祉产生严重影响，并可能导致失去对子女的监护权。⁶⁶ 这些是抵押贷款或房租拖欠的后果，但还有其他选择，因此是不可接受的。此外，这种结果普遍违反国际人权法。

59. 有些辖区不允许对抵押贷款违约实行止赎权，法规对替代程序有限制。2008 年金融危机后，爱尔兰取消了止赎权，但向公共资产管理公司国家资产管理署提供了相等的止赎权程序。⁶⁷ 在巴西，如果住宅资产是房主用于自住的，法律禁止止赎权，尽管信贷人制定了规避这些限制的方法。⁶⁸ 中国还规定了其他许多办法来收回未偿债务，止赎权只在所有其他办法已用尽的情况下才允许。⁶⁹ 但是，西班牙认为止赎权不是对抵押欠款的清偿，这意味着要求负债房主即使在失去了房子后也要继续偿付未清欠款。⁷⁰

60. 在经济、社会及文化权利委员会根据《〈经济、社会及文化权利国际公约〉任择议定书》审理的第一个案件(I.D.G.诉西班牙)，委员会认为国家有义务

⁶⁴ See *City of Miami v. Bank of America Corp.*, in The United States Court of Appeals for the Eleventh Circuit, case No. 14-14543.

⁶⁵ See *Absa Bank Limited v. Moore and Another* (CCT 03/16), Constitutional Court of South Africa.

⁶⁶ Colau and Alemany, *Mortgaged Lives*, pp. 165-167.

⁶⁷ See Ireland, Land and Conveyancing Law Reform Act 2009 and National Asset Management Agency Act 2009.

⁶⁸ Bruno Martins, Eduardo Lundberg and Tony Takeda, “Housing finance in Brazil: institutional improvements and recent developments”, Inter-American Development Bank Working Paper, No. 269 (2011), pp. 8-9. Available from www.iadb.org/document.cfm?pubDetail=1&id=36411946.

⁶⁹ Tien Foo Sing, Yonglin Wang and Daxuan Zhao, “Impact of foreclosure laws on mortgage loan supply and performance”, 10 September 2016. Available from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2837333.

⁷⁰ Colau and Alemany, *Mortgaged Lives*, pp. 165-167.

在发生抵押止赎权时确保获得公正。由于国内法院疏于职守，来文提交人没有收到抵押权执行诉讼程序的通知，在发布拍卖令前也没有收到其他函文。在这种情况下，委员会认为，提交人求助司法保护住房权的权利受到了侵犯。委员会认为，“根据《公约》适用于住房权的标准，此类关于取消抵押品赎回权诉讼申请的通知必须是充分的”。⁷¹ 委员会明确指出，西班牙应确保未经正当程序保障不实施驱逐，并申明“应确保所有人，不论其收入或经济来源如何，都享有住房权”。⁷²

61. 在这种情况下，提交人能够留在自己的住所，委员会没有处理在抵押贷款或房租违约的情况下，止赎权和逐出住房(有可能沦为无家可归)是否是一个合理的补救，或者是否符合国家遵守适当住房权的义务的问题。希望委员会及其他人权机构在今后的案件中审议和澄清这一问题。特别报告员认为，将剥夺人的住房作为未交抵押贷款或租金欠款的补救措施，这种司空见惯的做法应受到比迄今为止国内法院和国际人权机构的审查更严格的人权审查。

C. 工商业与人权

62. 新出现的工商业和人权规范，以及对公司社会责任的更大注意，是又一条途径，通过这条途径可以继续加强问责和有效补救与住房金融化有关的侵犯人权行为。

63. 工商企业人权责任的一个主要框架是《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》。它是基于三个支柱：(a) 各国义务防止公司侵犯人权；(b) 工商企业有责任尊重人权，从而避免造成或促成不利的人权影响；(c) 各国义务为受害者在权利被侵犯时提供获得有效补救的机会。《联合国全球契约》十项原则采用类似的框架，前两项责成企业支持和遵守保护国际公认的人权，并避免与侵犯人权行为同谋。⁷³ 2006 年由联合国环境规划署金融倡议和《全球契约》发起的《负责任投资原则》为将环境、社会和治理问题纳入决策和所有权做法提供了一个自愿框架。1,200 多个投资机构已签署了该原则，所管理的资产达 45 万亿美元。⁷⁴

64. 尽管人们越来越注意到工商业与人权的重要性，尽管住房是全球最大的商业部门，但在适当住房权方面很少注意到房地产和住房部门的工商企业和金融公司的义务。例如，“股权投资中纳入环境、社会和治理问题实用指南”没有提到住房和其他房地产投资方面的人权。国际证券管理委员会组织的成员监管了超过

⁷¹ 见经济、社会及文化权利委员会，I.D.G. 诉西班牙，第 11.1 段。

⁷² 见委员会关于适当住房权的第 4 (1992)号一般性意见，第 7 段。

⁷³ See www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-1。

⁷⁴ See www.unglobalcompact.org/take-action/action/responsible-investment。

95%的世界资本市场，没有处理人权，特别是住房权应在资本市场监管中所发挥的核心作用。⁷⁵

65. 全球金融公司、机构和私人股权公司在获得信贷、止赎权和发展优先事项方面所作的决定，直接影响到无家可归，流离失所和获得经适房等问题。住房和房地产投资者就公司社会责任采取渐进政策，可以产生重要作用，引导投资流向住房的社会用途和推动可持续发展目标的执行。

66. 住房部门的工商企业与人权指导方针必须认识到私人投资者有责任，资本市场监管机构有义务通过包容性投资战略确保弱势群体和边缘化群体的需求得到充分解决，并促进实现住房权及执行《2030 议程》和《新城市议程》。

六. 对住房金融化的政策应对

67. 对住房金融化的政策应对措施往往优先支持金融机构，而没有对适当住房权可能受损害的人的需求作出应对。2008 年金融危机之后用于拯救银行和金融机构的支出远远超过向危机受害者提供援助的支出。事实上，许多国家政府大幅度削减了住房方案。如上所述，世界银行继续推动新兴经济体的“金融自由化”，而不是国家积极地干预住房供应，尽管证据表明金融化普遍会增加不平等，解决不了住无居所或住在极其简陋的非正规住房里的数百万家庭的需求。⁷⁶

68. 尽管如此，一些地方和国家政府已开始处理资本流动过剩和金融化对低收入家庭负担能力和获得住房的影响。国家和次国家层面都提出了倡议，提供了一些工具，至少可以遏制过度的金融化和减轻其影响。

69. 在应对西班牙抵押贷款危机方面，安达卢西亚和加泰罗尼亚自治区的渐进法律明确申明住房的社会职能，并为临时征用的空置住房提供方便。⁷⁷ 加泰罗尼亚立法还禁止止赎权和驱逐，以免导致无家可归。⁷⁸ 这两个区的倡议被宪法法院驳回，认为这侵犯国家政府的管辖权并违背国家的总体经济利益。⁷⁹ 作为

⁷⁵ 见 Tajinder Singh，国际证券管理委员会组织副秘书长，“IOSCO initiatives and the challenges going forward”，证券协会国际理事会年度大会和会议上的发言，2016 年 5 月 23 日，斯德哥尔摩。Available from www.iosco.org/library/speeches/pdf/20160523-Tajinder-Singh.pdf。

⁷⁶ See International Bank for Reconstruction and Development and World Bank Group, “World Bank Group support for housing finance”。See also Aalbers, *The Financialization of Housing*, p. 73。

⁷⁷ See Aalbers, *The Financialization of Housing*, p. 73。

⁷⁸ See Autonomous Region of Catalonia, Spain, Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, arts. 2, 3 and 4, and Regional Government of Andalusia, Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda。

⁷⁹ See www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-6831 (BOE-A-2015-6831, 19 June 2015), and www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-5337, (BOE-A-2016-5337, 3 June 2016)。

回应，至少在加泰罗尼亚通过修正案再次提出该立法，并获得加泰罗尼亚议会的通过。⁸⁰

70. 包括奥地利、中国、菲律宾、泰国和越南等在内的一些国家对外国人购买住宅房地产实行限制。加拿大不列颠哥伦比亚省实施 15% 的外国人房主税。⁸¹ 温哥华市最近对空置房屋核准了 1% 的税款，适用于国内外投资者，以解决其投机过热的住房市场上约 20,000 套空置房屋的问题。从这些税款所得的净收入将投资于经适房倡议。⁸²

71. 在其他地方对奢侈性资产实行了征税。新加坡征收 18% 的房产销售税，⁸³ 并对房产业主和投资者富人另收买方印花税，收入用于补贴低收入个人拥有住房。⁸⁴ 包括中国、德国和马来西亚等国在内的一些辖区实行了房产投机税。⁸⁵ 中国在住房市场接连不断发生投机活动后，在 2013 年初宣布征税，对资本收益直接收税 20%，⁸⁶ 在中国台湾省，如果住宅物业业主在购买后的一年内出售房产，则向他们征收 15% 的财产销售价格税，如果在两年内出售，则收 10% 的税。

72. 一些政府已决定采取财政奖励措施鼓励开发经适房的方式，鼓励对私人住房投资采取更具包容性的办法。例如，阿尔及利亚政府出资在政府的免费土地上为收入低于最低工资 1.5 倍的家庭开发出租住房。它还为没有首付能力的家庭提

⁸⁰ See Clara Blanchar, “Cataluña recupera la ley contra los desahucios que anuló el Constitucional”, *El País*, 22 December 2016.

⁸¹ British Columbia, Ministry of Finance, “Additional property transfer tax on residential property transfers to foreign entities in the Greater Vancouver Regional District: Property Transfer Tax Act” (27 July 2016). Available from www2.gov.bc.ca/assets/gov/taxes/property-taxes/property-transfer-tax/forms-publications/is-006-additional-property-transfer-tax-foreign-entities-vancouver.pdf.

⁸² See City of Vancouver, “Empty homes tax”. Available from <http://vancouver.ca/home-property-development/empty-homes-tax.aspx>.

⁸³ 同上。

⁸⁴ See Sock-Yong Phang and Matthias Helbie, “Housing policies in Singapore”, Asian Development Bank Institute Working Papers, No. 559 (Tokyo, Asian Development Bank Institute, 2016). Available from www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adbi-wp559.pdf.

⁸⁵ Andrew Heywood and Paul Hackett, “The case for property tax speculation”, Smith Institute discussion paper (Smith Institute, 2013), p. 12. Available from <https://smithinstitutethinktank.files.wordpress.com/2014/11/the-case-for-a-property-speculation-tax.pdf>.

⁸⁶ 同上。

供了一个先租后买的方案。⁸⁷ 其他政府要求开发商纳入一定比例的经适房。伦敦市长最近宣布，建筑商必须确保 35% 的新建房屋是真正的经适房。⁸⁸

73. 这些类型的方案或协定必须适当设计和监测，才能有效运作。例如，对“经适”的定义并不总是反映有住房需求者的实际收入水平，确保开发商提供这种房屋的问责机制也很少到位。此外，在开发项目中包括经适房的协议有时会对居住在经适房内的租户造成污名化。低收入租户与较富裕的居民分开，不得不另外使用吸引力较小的入口和隔离的服务，如洗衣设施和废物的垃圾箱，这称为“穷人门”现象。⁸⁹

74. 一些国家和城市还实行了一系列举措，根据替代性的由社区管理的小额融资模式向低收入家庭提供获取信贷的机会。来自非政府组织或微型企业放贷人小额融资日益增长，使低收入家庭能够最终出资盖房，但往往是在未经规划的地区。

七. 结论和建议：前进的道路

75. 尽管有些国家对策中有积极的因素，但总体的应对往往是零星的而被动的，只是处理过热的市场或者在扩大获得信贷机会方面的举措有限。住房的金融化和商品化这一范围更广的系统性问题仍然在很大程度上未得到处理。目前缺乏的是，国家从全球信贷市场收回住房系统的治理权，并与受影响社区协作，在中央银行和金融机构的合作和参与下，围绕 2030 年前人人有适当住房的目标重新设计住房融资和全球住房投资。

76. 许多国家都过于顺从性不受管制的市场动态，并没有采取适当行动，使私人投资符合适当住房权。国家对拥有住房提供税务补贴，对投资者实行税收优惠，对银行和金融机构开展救助，就是对住房过度金融化的补贴，而牺牲了为迫切需要住房者制定的方案。在国家对支持住房金融化给予的关注、建立的机制和开发资源与落实适当住房权极端稀缺这两者之间似乎有一种严重不平衡。

77. 特别报告员建议，今后的道路需要有扎实的改变，以便各国确保所有的住房投资承认其社会职能和国家在这方面的人权义务。这需要改变国家和金融部门之间的关系，即落实人权成为压倒一切的目标，而不是一种附属义务或被忽视的义务。特别报告员认为，国家、人权行动者、国际和国内金融监管机构、私营股

⁸⁷ See Centre for Affordable Housing Finance in Africa, “2014 Yearbook: housing finance in Africa: a review of some of Africa’s housing finance markets” (South Africa, November 2014). Available from www.housingfinanceafrica.org/wp-content/uploads/2014/11/CAHF-14.11.2014-small.pdf.

⁸⁸ See Dave Hill, “Sadiq Khan sets out key plans for more ‘genuinely affordable’ London homes”, *Guardian*, 29 November 2016.

⁸⁹ See Hilary Osborne, “Poor doors: the segregation of London’s inner-city flat dwellers”, *Guardian*, 25 July 2014.

权公司和主要投资者之间加强建设性接触和对话，就能实现上述目标。为了建立这些新的对话和实现这一转变，特别报告员提出以下建议：

(a) 应制定新的举措，以便在公司和政府财政、住房、规划和人权等各部门间建立桥梁。特别报告员建议举行一次国家、国际金融机构、人权机构、民间社会组织和有关专家的国际高级别会议，以便设计一项战略，使金融监管机构和行为方参与实现 2030 年前人人有适当住房的目标；

(b) 国家和地方政府为实现“可持续发展目标”具体目标 11.1 和《新的城市议程》而制订的战略应包括一整套征税、监管和规划措施，以将住房重新确立为一种社会物品，促进包容性的住房制度，防止投机和过度积累财富；

(c) 贸易和投资条约应承认人权(包括住房权)的至高无上，并确保各国充分受权管理私人投资，以确保实现住房权；

(d) 应专门优先为在住房系统从事业务的金融行为者制订工商业与人权指导方针；

(e) 各国应审查所有与止赎权、债务和住房有关的法律和政策，以确保符合适当住房权，包括防止任何导致无家可归的驱逐的义务；

(f) 各国必须确保法院、法庭和人权机构承认并适用人权至上原则，按适当住房权来解释和适用与住房和住房融资有关的国内法和政策；

(g) 国际、区域和国家人权机构应更多地注意金融化问题，通过定期审查期的间建设性对话，并考虑个别情况，来替国家澄清其在住房金融化方面的义务。
