

**我们的权利：
实践经济、社会和文化
权利 — 适足住房权**

本手册乃翻译及改编自《HAKI ZETU ESC Rights in Practice The Right to Adequate Housing》，因此原作者吉莉安·奈温斯（Gillian Nevins）及国际特赦组织荷兰分会对本手册内容概不负责。原书由国际特赦组织荷兰分会与肯尼亚（Kenya）“哈吉加米”（Hakijamii）经济和社会权利中心合作出版。

国际特赦组织国际秘书处
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
United Kingdom
www.amnesty.org

© 2013 国际特赦组织版权所有

索引号：ASA 17/027/2013

版权所有：本出版物受版权制约，但如用于宣传、运动和教学目的，可以任何方式免费复制，但不能转售本出版物。要在其他任何情况下复制本出版物，或在其他出版物上转载，翻译或修改，必须要事先取得出版者的书面同意。如希望取得版权所有者的允许，或有任何其他查询，请联系 copyright@amnesty.org。

国际特赦组织是一场全球性运动，在 150 多个国家和地区有超过 300 万支持者、成员和活动人士参与，开展活动制止严重侵犯人权的行为。因其捍卫世界人权的贡献，国际特赦组织于 1977 年获颁诺贝尔和平奖。

我们的理想是使每个人都享有《世界人权宣言》和其他国际人权准则上列载的所有权利。

我们独立于任何政府、政治意识形态、经济利益或宗教。本组织资金主要来源于成员会费和公众捐款。

“哈吉加米”经济和社会权利中心致力于通过宣扬社会权利来加强和支持地方社区。其策略包括培训、支持社区运动、宣传和诉讼、让基层群体参与制定政策和法律、协助社区群体改善民主管理结构和解决冲突。哈吉加米的工作既取得了实效，也影响了一些政策和进程。其网站列举了一些事例。

网址：www.hakijamii.net

致谢

原书由吉莉安·奈温斯（Gillian Nevins）研究和撰写。她于国际特赦组织工作了 25 年，其中 18 年是非洲项目组的研究员，在过去两年是经济、社会和文化权利组的运动和培训协调员。她曾作为研究员撰写了一篇关于安哥拉的强行驱逐住户和适足住房权问题的重要报告。在经济、社会和文化权利工作组中，她还帮助筹备了国际特赦组织在全球进行的“要求尊严”运动。

我们感谢编辑建议委员会的成员，在两次为期两天的会议中，他们帮助设定了本手册原版（HAKI ZETU ESC Rights in Practice: The Right to Adequate Housing）的概念和框架。他们是：肯尼亚“哈吉加米”经济和社会权利中心的奥丁多·欧皮阿塔（Odindo Opiata）；利比里亚人权和民主基金会的阿鲁伊伊托·托（Aloysius Toe）；布基纳法索的顾问瓦莱里·特劳利（Valérie Traoré），他曾为美国乐施会、合作与研究发展机构（ACORD）和“行动援助”工作；肯尼亚阿加汗基金会的格蕾斯·伊沙拉加（Grace Isharaza）；国际特赦组织马里分会的萨鲁姆·特劳利（Saloum Traoré）；肯尼亚“莱吉皮阿”人权论坛（Laikipia Human Rights Forum）的萨姆尔·图库（Samuel Muthee Thuku）；乌干达的丹尼尔·鲁克瓦加（Daniel Lukwaga），他曾为乌干达债务网工作；人权事务高级专员办公室的人权官员华娜·索托梅约（Juana Sotomayor），她曾任职于厄瓜多尔经济和社会权利中心；约克大学实用人权中心教授保罗·格雷迪（Paul Gready）。我们还感谢保罗·麦克亚当姆斯（Paul McAdams），他的编辑工作和设计建议使 HAKI ZETU 手册更容易使用。

我们向那些参与试验这本关于适足住房权的手册，并基于他们在肯尼亚的社区工作经验而向我们提供宝贵建议和评论的个人和组织表示感谢：内罗尼人民定居网络的米尼卡·奥迪恩努（Minicah Otieno）；居住权和反迫迁中心（COHRE）肯尼亚分部的克鲁伯·奥吉奥贾（Kerubo Okioga）；东非经济、社会和文化权利联盟的保罗·奥根迪（Paul Ogendi）；“姆恩加诺瓦瓦纳维基吉”（Muungano wa Wana Vijiji）的埃兹吉尔·莱马·奥埃里（Ezekiel Rema Oeri）；“哈吉加米”的克里斯汀·瓦姆布古（Christine Wambugu）；基苏木社会权利协会的埃里克森·桑代（Erickson Sunday）；“莱吉皮阿”人权论坛的萨姆尔·图库（Samuel M. Thuku）；乌曼迪信托会（Umande Trust）的约西亚·奥莫托（Josiah Omotto）；国际特赦组织肯尼亚分会的内奥米·乌伦瓦·巴拉萨（Naomi Vulenywa Barasa）；“基托查谢里亚”（Kituo Cha Sheria）的杰克兰·穆温迪（Jackline Mwendu）。我们还感谢奥丁多·欧皮阿塔（Odindo Opiata）安排此试验，以及塞莉娜·奥维诺（Selina Ogweno）撰写最终会议的报告。

国际特赦组织荷兰分会非洲特别项目组的协调员彼得·凡·德赫斯特（Peter van der Horst），统筹了 HAKI ZETU 的编写和制作。

感谢中国致力维护适足住房权利的人权维护者，对中文翻译及改编版本给予宝贵意见。

本手册是教育工具，并非国际特赦组织的政策文本。

目录

致谢	3
序言	6
1. 背景	8
1.1 中国的土地政策	8
1.2 目前的强制征地拆迁情况	9
1.2.1 征地拆迁过程中的人权侵害行为	9
1.3 国际人权法之下禁止强制征地拆迁的重要性	10
1.4 一份提倡适足住房权的使用手册	11
2. 了解适足住房权	12
2.1 适足住房权	12
2.1.1 什么是“适足”住房?	13
2.1.2 常见对住房权的侵犯	14
2.2 免遭强行驱逐/强制拆迁的权利	15
2.2.1 免遭强行驱逐/强制拆迁	15
2.2.2 合法驱逐和变相驱逐	16
2.3 有关土地权益的法律保障	18
2.3.1 土地使用权	18
2.3.2 不同类型和程度的土地使用权	18
2.4 贫民窟升级改造	19
2.4.1 贫民窟	20
2.4.2 贫民窟升级改造的考虑和步骤	21
2.5 土地、自然资源、基础设施和其他服务的使用	23
2.6 边缘化群体和适足住房权	25
2.6.1 承认边缘化群体的特殊需要	25
2.6.2 有关边缘化群体适足住房权的深入思考	26
3. 为行动作准备	28
3.1 国家法律和政策中的适足住房权	28
3.2 确认政府义务	29
3.2.1 尊重的义务	29
3.2.2 保护的义务	29
3.2.3 落实的义务	29
3.2.4 寻求针对侵犯住房权行为的补救措施	30
3.4 案例分析：确认侵犯住房权的行为	31
3.5 计划行动策略的基本原则	33
第四章会向读者介绍一系列民间组织落实住房权的行动，第五章透过一些例子和一系列的查核单让读者了解如何于行动中应用这五个步骤。	34
4. 落实住房权的行动	35
4.1 提倡住房权的行动	35
4.2 监察和调查住房权情况的行动	35
4.3 和强行驱逐相关的行动	36
4.3.1 使人们更意识到强行驱逐侵犯人权	36
4.3.2 防止发生强行驱逐/强制拆迁	36

4.3.3 监察驱逐过程中的权利情况.....	38
4.3.4 监察驱逐.....	39
4.4 增强土地使用权保障的行动.....	40
4.4.1 确认土地使用权的保障类型和程度.....	40
4.4.2 提高对土地使用权保障的意识.....	40
4.5 针对贫民窟和非正规规定居区升级改造的行动.....	41
4.5.1 提高有关贫民窟的意识.....	41
4.5.2 监察贫民窟升级改造项目.....	42
4.5.3 监察新住房或升级改造住房的“适足性”的行动.....	42
4.6 提高人们使用土地、自然资源、基础设施和其他服务的行动.....	42
4.6.1 提高对使用土地、自然资源、基础设施和服务的意识.....	43
4.6.2 促进社区安全.....	43
4.6.3 用调查工具来确认住房和服务需求.....	44
4.7 关于易遭侵害和边缘化群体适足住房权的行动.....	45
4.8 减少无家可归情况的行动.....	46
4.9 改进房东与房客关系的行动.....	47
4.10 改进得到农村土地和适足住房的行动.....	48
4.11 促进善治以得到适足住房的行动.....	49
4.12 其他落实住房权的行动.....	49
4.12.1 住房权指标的运用.....	49
世界各地的自助行动.....	51
4.12.2 小额信贷计划.....	53
可是, 根据沛丰中国 (PlanetFinance) 在 2009 年的研究, 三分之一的农村人口 (大约 2.5 亿的人口) 依然得不到信贷。而能够得到帮助的贫穷人口很少, 因为在中国, 小额贷款公司对小额信贷的理解是少于一百万的贷款, 而对贫穷人口来说, 这是没有可能负担的数目。.....	53
4.12.3 促进良好做法.....	53
4.12.4 参与制定政策和预算.....	55
4.12.5 建立联盟、动员社区及游说政府.....	55
4.12.6 向经济、社会和文化权利委员会报告.....	55
4.12.7 国际领域.....	55
5. 监察和调查适足住房权: 核查单.....	57
核查单 1. 监察得到适足住房的情况.....	58
核查单 2. 监察驱逐.....	60
核查单 3. 监察贫民窟升级改造项目.....	62
核查单 4. 监察住房的修建或升级改造.....	64
核查单 5. 监察妇女平等享有适足住房权的情况.....	66
附录.....	68
附录 1: 国际和区域性人权法律和准则.....	68
“妇女和适足住房”.....	70
附录 2: 适足住房权方面的信息来源和资料.....	74
附录 3: 非政府组织和政府间组织.....	75
附录 4: 思考工具.....	79

序言

适足住房的权利是“每名男女、青年和儿童都能够获得和保有安全的住房和社区，并安全和有尊严地生活的权利”。¹

对许多人来说，拥有安稳的家并平安和有尊严地生活仅是一个梦想。在世界各地，许多人面对土地拥有权被征收剥削，适足住房权利得不到保障。对于受到强行征地和住房权利的侵犯的受害者，也缺乏救助机制和申诉途径。

例如在非洲，贫困，没有工作，无法获得食水和电力供应，令很多人无法获得有尊严的生活。这些问题在城市更为明显，贫民窟因农村人口向城市迁徙而扩大。

在中国，虽然没有国际定义的贫民窟，在城市扩张发展的期间，延伸的城市包围农地，产生的“城中村”现象，也有类似之处。更普遍的现象是征地拆迁的问题。根据国际特赦组织 2012 年 10 月发表的研究报告《坚守家园：中国成千上万的人面临暴力征地拆迁》，² 中国近年征地拆迁步伐加快，在缺乏适当法律保护措施情况下，全国各地有数百万人被强行赶出他们的住所。

在强制征地拆迁中失去家园或土地的中国人，经常只能住在建筑质量低劣的住所，远离工作地点、学校和公共交通。在农村方面，由于缺乏全面的社会福利保障体系，农村居民在遭到征地拆迁后尤其易经受严重的经济困难，失地农民经常陷入贫困。强制征地拆迁问题是中国民怨的最重要来源，对社会和政治稳定构成严重威胁。

在政府缺乏措施保护适足住房权利的情况下，民间非政府组织（NGOs）和社区组织（CBOs）作出了显著努力来为社区增权赋能，使他们能采取行动改善自己的住房条件。本手册解释如何实现这一目的。

本手册分为五章和三节附录：

- 第一章简要介绍了中国的土地问题，和参与维护住房权的人们面临的主要问题。
- 第二章简要介绍在国际人权法中适足住房权的基本概念和内容。
- 第三章为读者提供关于准备处理住房权的建议，包括：
 - 如何确认国家在住房权方面承担的义务；
 - 商业机构和其他国家以外的第三者与适足住房权的关系；
 - 如何确认侵犯适足住房权的行为；

¹ 联合国适足住房权问题特别报告员（E/CN.4/2001/51，第 8 段），联合国人居署，2007 年《人类定居全球报告》。

² 报告全文（中文版）<http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/001/2012/en/4e6c6557-85fc-42b5-a241-7e4d18d0b0cf/asa170012012zh.pdf>。

7 我们的权利：实践经济、社会和文化
权利 – 适足住房权

- 在国家法律和政策中如何找到住房权的内容；
- 与社区合作制定和实施策略。
- 第四章是关于这些权利的落实，并描述了十三项监察和维护第二章所阐述的住房权的活动，探讨落实适足住房权的方法和策略。
- 第五章为读者提供了一系列的核查单，为读者提供维护住房权的具体建议和落实方法。

手册的最后有三节附录：

- 一份有关适足住房权国际准则的相关摘录；
- 关于适足住房权的资料单；
- 进行适足住房权工作的组织名单。

1. 背景

1.1 中国的土地政策

在中国共产党取得政权之前，共产党为了打破农村精英阶层的经济和社会控制，从而确立在农村的合法性，便通过耕者有其田和大规模动员政策，强行没收地主的土地重新分配给农民（过程中经常使用暴力）。在中华人民共和国于 1949 年建立之后，共产党继续通过动员群众运动来实行社会主义改造，在此期间，农村土地和城市房产都被公有化。至 1950 年代末，共产党在土地集体化后将所有农村土地都置于农业合作社的控制之下，农业合作社包括生产队、生产大队和公社。

土地集体化的一个后果，是法律权利和制度相对缺乏发展。1970 年代末，邓小平采取步骤，通过实行“改革开放”的新政策，促进市场改革和基本法律框架的建立，冀望刺激中国的经济发展，以消除阶级斗争的后遗症。

市场复兴和法律权利概念被重新引入，对中国的土地和住房政策产生了重大影响。1982 年通过的宪法首次宣布国家拥有一切城市土地，而农村和郊区土地则属于“集体”所有。“集体”一词没有被界定，这种含糊性正是目前农村征地危机中的关键冲突来源。一般来说，“集体”是指由村委会控制，然而，政府在 1982 年后不久赋予特许权，即人们可以保留土地使用权，这意味着他们并不拥有土地，但可以在一段确定的时期内使用土地，这时至今日仍然适用。在农村地区，该期限为 30 年，城市居住用地的使用期限则为 70 年。1970 年代末和 1980 年代初的市场改革还引入了“家庭联产承包责任制”，将耕地使用权分给农村家庭，而不是生产队，造就了农业繁荣，此类土地仍属集体所有。根据该制度，虽然农村家庭获准将土地用于农业用途，但他们一般不准在土地上进行修建工作，或因城市建设而出售土地使用权。

城市土地使用权的存在使私人房地产市场冒起，至 1985 年，国家开始允许香港的私营公司以及外国合资公司租用土地。在 1990 年代，国营企业开始将其职工的住房私有化，用补贴价格将房屋出售给租户。至 1998 年，国有企业不再为城市职工提供住房，而开始向其支付住房补贴，标志着单位制度开始解体，房地产活动开始迅速进行。中国城市住房由于国家低效规划的后遗症而长期短缺，房地产价格因而飙升。基于国家拥有一切城市土地，新兴的房地产市场并未使原城市居民和房屋所有者受惠。开发商则经常通过修建道路或其他市政项目为交换，游说地方官员将土地使用权以低于市场价格出售给他们。因为目前的政治体系对发展的奖励几乎凌驾于其他一切，急于促进发展的官员通常予以合作。他们将城市土地使用权划拨或出让给开发商，往往导致包括房屋所有者和承租者在内的现有居民遭到拆迁，以“让出”被出售的土地使用权，过程中经常伴随着贿赂和回扣，一系列引人注目的腐败案件清楚地表明了这一点，而这一过程的基本动态规律至今仍然存在。

1.2 目前的强制征地拆迁情况

“现在普遍存在的问题是什么呢？是乱占农民耕地，而农民有意见，甚至由此引发群体性事件[抗议]。”温家宝在2012年2月4日说。

强制征地拆迁问题是中国民怨的最重要来源，对社会和政治稳定构成严重威胁。方可和章岩于2003年发表在《亚太视点》名为《计划与市场脱节：北京在转型期间的城市改造》的研究显示，从1991年至2003年，仅在北京就有50多万户家庭遭到强制拆迁。美国农村发展研究所（Landesa Rural Development Institute）2011年的一项研究发现，自1990年代末以来，仅在中国农村就有43.1%的村庄土地被征占，而自2007年起，每年的征地案件数量在稳步上升。

强制征地拆迁的速度在加快，部分是因为地方官员与房地产开发商的利益日益交织在一起。中国执政的共产党提拔那些以任何手段实现经济增长的官员，而诸如新建道路、工厂、居民区这一类土地开发项目则被视为取得可见成果的最直接途径。

地方官员还有经济动机来为开发腾地。在90年代中期实行税制改革以来，地方政府一直苦于结构性预算赤字，而出售土地租约的收入则构成他们最大的财政来源。面对全球经济衰退，中国的反应使问题恶化，地方政府从国有银行获得巨额贷款，来为刺激经济的项目出资，并依靠卖地收入来支付利息。在2009年，政府出售土地的收入升幅超过40%，几乎是中国所有地方预算收入的一半。在中国四个最大城市，2010年的卖地收入比2009年增长了70%。

1.2.1 征地拆迁过程中的人权侵害行为

土地开发带来的利益冲突，往往造成了许多侵害机会，为侵害人权的行埋下祸根。在许多案件中，征地拆迁突然发生，并伴随暴力，有时导致死亡。在征地拆迁前，包括殴打与绑架在内的持续威胁和骚扰活动经常发生。遭到征地拆迁的人经常几乎或完全没有得到赔偿，也没有得到适当的替代住房。在缺乏适当保护和保障的情况下对人们实施强制征地拆迁，在中国已成为常见现象，这行为严重侵犯了中国公民的各种基本人权。

附文1:

2011年，中国广东省乌坎村成为国际头条新闻。那里的村民称当地政府又试图秘密将他们的耕地卖给开发商，并就总体的腐败情况进行了数月的抗议。在媒体采访中，村民说当地的共产党官员没有就卖地事宜与他们协商，他们在施工后才得知情况。居民称，当地官员窃取他们的土地近40年，他们已忍无可忍。9月，村民举行示威，并冲入政府办公楼。

12月，一千名警察来到乌坎，并逮捕了5名据称组织了9月抗议活动的人士，被捕者中包括43岁的薛锦波，他在被警方关押的第三天死亡。薛锦波的家人和村民告诉记者，他似乎曾遭受酷刑，因为其脸上留有瘀青和割伤痕迹。

中国的政治体制使地方官员几乎可以在有限的公众问责制度下不受任何约束，官员接受开发商贿赂这种腐败形式，受到国家媒体和其他方面的广泛记录。面临征地拆迁的人没有得到中国法律的有力保护，他们在维护自己权利时面临严峻挑战。

1.3 国际人权法之下禁止强制征地拆迁的重要性

根据国际人权法和相关标准，强制征地拆迁受到禁止，政府只有在考虑所有其他可行方案后，才可将征地拆迁作为最后手段使用。³ 这些法律标准反映出，征地拆迁造成的灾难性影响不仅限于人们的适足住房权和家庭生活权，而且还殃及人们一系列的经济和社会权利，包括工作权和获取水、卫生、公用事业、健康和教育等服务方面的权利。

中国在 2001 年批准了《经济、社会和文化权利国际公约》。该《公约》规定，政府只有在实行了一系列程序性保护措施后才能进行征地拆迁。经济、社会和文化权利委员会⁴ 认定此类保护措施包括：

- 居民得到真正协商的机会，这包括讨论关于征地拆迁的可行替代方案；
- 居民得到适当和合理的通知；

³ 《经济、社会和文化权利国际公约》第 11 条第 1 款，适足住房权，经济、社会和文化权利委员会《第 7 号一般性意见：适足住房权（〈公约〉第 11 条第 1 款）：强行驱逐》；第 16 次会议，1997 年 5 月 20 日，第 13 段；《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条第 1 款有关住房受保护免遭“任意和非法干预”的权利的规定，以及人权委员会《第 16 号一般性意见》。

⁴ 负责监督《经济、社会和文化权利国际公约》落实情况的联合国专家机构。

- 居民在合理时间内获提供关于预计征地拆迁的信息，在适当情况下包括土地和房屋未来的用途；
- 居民获提供法律补救；
- 在可能的情况下，当局应向那些有需求者提供法律援助，使他们能通过法院得到补救。⁵

作为《经济、社会和文化权利国际公约》及其他国际人权条约的缔约国，中国有义务禁止和终结强制征地拆迁，并必须尊重和保护适足住房权及相关保障，这包括家庭和私人生活方面。⁶ 经济、社会和文化权利委员会称，“委员会认为，强迫驱逐的事例显然是与《公约》的要求格格不入的。只有按照国际法的有关原则，在某些特别例外的条件下才是允许的”⁷ 各国义务立即禁止和制止强制征地拆迁，并尊重及不侵犯个人的住房权，这说明了其重要性。⁸

1.4 一份提倡适足住房权的使用手册

国际特赦组织制订这本手册，目的是为了使致力维护住房权并就此展开工作的公民社会组织和人权捍卫者对住房权的相关国际人权标准有更深入的了解，并提出一系列维护适足住房权的策略。

⁵ 经济、社会和文化权利委员会《第 7 号一般性意见》第 15 段。

⁶ 参阅《消除对妇女一切形式歧视公约》第 14 条第 2 款第 8 项（1980 年）；《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条第 5 款第 3 项（1981 年）；《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条；《儿童权利公约》第 16 条第 1 款和第 27 条第 3 款（1992 年），以及《残疾人权利公约》第 9 条和第 28 条。

⁷ 经济、社会和文化权利委员会《第 4 号一般性意见：适足住房权（〈公约〉第 11 条第 1 款）》，第 6 次会议，1991 年 12 月 13 日，第 18 段。

⁸ 《经济、社会和文化权利国际公约》规定的许多义务都只需逐渐落实，不需立即落实。

2. 了解适足住房权

2.1 适足住房权

按照《公约》第11条第1款，缔约各国“承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。”适足的住房之人权由来自于相当的生活水准之权利，对享有所有经济、社会和文化权利是至关重要的。

– 经济、社会和文化权利委员会《第4号一般性意见》

根据《经济、社会和文化权利国际公约》第 11 条第 1 款，每一个人的基本生活都应该得到保障，当中衣、食、住等生活保障更是不可缺少。而适足住房权是上述公约第 11 条的一个重要组成部份，旨在保障人们的基本居住需求。

适足住房权与其他权利息息相关。生活在不适当住房条件中的人，无法感到安全，也无法有尊严地生活。没有合适的住房，衣、食和医疗等基本生活需要也难以得到满足。

2.1.1 什麼是“适足”住房？

“适足”住房有适合居住的意思。经济、社会和文化权利委员会认为，政府“不应狭隘或限制性地解释住房权利，譬如，把它视为仅是头上有所遮挡的住处或把住所完全视为商品而已，而应该把它视为安全、和平和尊严地居住于某处的权利。”因此，“适足”住房必须符合一定标准。经济、社会和文化权利委员会的《第4号一般性意见》第8段，列举了住房政策中的“适足”住房须符合下述要求：

1) 土地使用权受到法律保障

若土地的使用权得不到法律保障，可能会使一个家庭没有固定居所，难以正常地生活。保障土地权益的形式很多，有关使用权的形式，本手册的第2.2章会有更详尽的解释。

2) 能提供基本的服务、设备及设施

住房的建筑设计 and 所处地点都必须能让居住者可以合理地、方便地使用一些基本的服务、设备及设施。这些服务包括医疗和消防等应急服务。而住房也应设有洗涤、排污和垃圾处理等卫生设备，并提供安全的饮用水和食物储藏设施。此外，建筑住房时应考虑到居住者能否取得用于烹饪、取暖和照明所需的能源。

3) 可负担的

不同收入的家庭都应该有他们能够负担的住房。高昂的住房开支经常产生“连带”效应，使人们减少支付食物等其他基本必需品的能力。有些国家设立相对应的信贷机制和其他金融协议，来协助低收入者或无收入者。国家亦应保护房客免遭不合理的租金上涨，以及确保人们能负担主要的建筑材料。

4) 宜居的

适足住房必需有良好的建筑，能够抵受恶劣天气，令居住者不受建筑危险威胁。适足住房也必需提供充足的空间，并且通风和卫生，即使在严寒、潮湿、炎热、刮风下雨等情况下，也不会威胁到居住者的健康。另外，适足的住房包括提供充足的照明。若果被安置与其他人一起居住，住房建筑也要确保个人隐私得到保护。

5) 无障碍的

弱势的群体在住房政策中往往被忽略。制定住房政策的同时必须确保人人都有途径得到适足住房，并给予弱势群体（例如妇女、儿童、老年人、精神病患者和严重疾病患者），及具有特殊住房需求的人（例

如残疾者和自然灾害受害者）一定的优先考虑。另外，住房政策应提高社会中无地或贫穷阶层得到土地的机会。

6) 处于合适的地点（地点的可及性）

适足的住房不应建在污染地区或其邻近地区，使居民健康受到威胁。适足住房的所处地区也必须具有医疗保健、学校、托儿中心和其他社会设施。另外，不论在大城市和农村地区，上下班的时间和经济费用对贫穷家庭的预算是一个极大的负担，所以适足住房也应处于便利就业的地方，以保障人们的就业机会。此外，政府必须维持社区的治安，以确保居民的人身安全和活动自由。

7) 符合文化的“适足”性

一些文化群体具有特殊的住房要求，例如，一些民族的社区禁忌儿子同母亲与姐妹住在一起；其他群体喜欢用特别的风格或材料来建造房屋，所以，适足住房的建造方式、所用的建筑材料以及相关的住房政策必须体现当地的文化特征。

2.1.1.1 与适足住房权相关的权利

另外，经济、社会和文化权利委员会还特别提到和“适足”住房相关的其他权利，包括：

- 免遭歧视的保护；
- 迁移自由；
- 隐私权和对住所的尊重。

如果以上的条件不能够达成，适足住房权就无法充分实现。社区和公民社会组织在辨认适足住房方面面临的主要挑战，是正确地评估在何种程度上达到上述要求才能被视为“适足”，以及正确地评估政府需承担的义务。

2.1.2 常见对住房权的侵犯

现实生活中，大多数侵犯住房权的情况属于下述几种类型：

- 强行驱逐，即不合法地将人们驱赶出他们现居的住房或土地；
- 法律或政策中缺乏明确对居住权的保障；
- 缺乏获取可负担的住房的途径；
- 贫民窟升级改造项目管理不善；
- 不适足的住房：拥挤、修建不善或处于不合适地区的住房；
- 缺乏获取诸如食水、卫生、学校、诊所、道路和其他公共设施等服务的途径；
- 农村地区缺乏获取适足住房和建房材料的途径。

2.2 免遭强行驱逐/强制拆迁的权利

2.2.1 免遭强行驱逐/强制拆迁

免遭强行驱逐/强制拆迁的权利是体现适足住房权中的重要条件。强行驱逐是侵犯人权的行爲，是指：

- 个人，家庭或社区在违背他们的意愿下，
- 被永久或暂时性地驱逐出居住的住房或土地，
- 而政府或发展商没有提供替代住房、赔偿、重新安置点或使用生产性土地，
- 从协商到驱逐的整个过程中也没有提供适当形式的法律保护或获取法律保护的途径。

不论被强行驱逐的人是否具有房屋或土地的合法契约，都不应遭到强行驱逐。这包括定居于非正规住房的人或无力负担正规住房而在城市或农村的开放空间居住或修建住所的人。

附文 2：安哥拉的强行驱逐及中国的类似例子

在 2007 年 7 月至 11 月间，一家建筑公司强制拆迁安哥拉罗安达伊拉凯（Iraque）地区的数百户家庭。这起强行驱逐旨在腾出土地修建一个豪华房小区。没有人和受影响的人协商，他们也没有得到替代住房或赔偿。两名报道搬迁的记者遭到一家私营保安公司人员的袭击，并被军警拘留了三个多小时。（信息来源：国际特赦组织 2008 年的报告）

在中国，此类的强行驱逐也经常发生。2011 年，中国广东省乌坎村政府试图秘密将村民的耕地卖给开发商。村民指，当地的共产党官员没有就卖地一事与他们协商，而且村委会是通过不公正的选举产生的，他们在耕地上发现施工开始后才得知情况。

2011 年 9 月，村民举行示威并冲入政府办公大楼。12 月，一千名警察到达乌坎，并逮捕了 5 名据称组织了 9 月抗议活动的人士，村民堵住村口不让警察进村，但警察最终逮捕了 43 岁的薛锦波和其他四人。薛锦波在被警察关押的第三天死亡，他的家人和村民告诉记者，他看似曾遭受酷刑，因为其脸上留有瘀青和割伤的痕迹。

（信息来源：国际特赦组织 2012 年的报告）

强行驱逐经常是由国家官员执行，有时由非国家人员、私营企业或团体进行，而国家则予以合作或未能制止。在这些情况下，国家直接或间接负有责任。

尽管如此，实施驱逐有时是合法的。例如，如果一家人非法占有其他人的住房并拒绝搬走，为保障后者的土地权益，在被驱逐者的权利已得到充份保护下，实施驱逐是合法的。

而在明显与公共利益有关的情况下，某些收地行为也是合法的。例如需要建造一所医院，或确保环境保护时。但公共利益必须与人权相权衡，前者不能在任何情况下成为强行收地或驱逐的理由。

驱逐只应在考虑过所有其他方案后，被作为“最后手段”来使用。此外，当局必须证明驱逐决定是“不可避免的”，没有任何其他替代方法，并符合人权准则。⁹

维护土地权利的社区组织和公民社会面对的一项主要挑战，是使政府官员和普通民众理解并承认强行驱逐是侵犯人权的行爲。

2.2.2 合法驱逐和变相驱逐

正如前文所述，实施驱逐有时是合法的。合法驱逐必须根据法律规定的程序进行，而且须包含保护条款（参阅附文 3）。遵循这些保护条款的合法程序进行的驱逐，不算是强行驱逐。

进行合法驱逐之前，人们应得到适当的通知，这样他们能寻求其他选择，包括在法院挑战该通知。

⁹ 《科塔里原则》第 40 条和 41 条，参阅附录 1。

一种特别的强行驱逐是“变相驱逐”。这是指国家或非国家行为体有意或通过刑事过失，而形成或导致一种局面，致使一人或多人被迫离开住所。例如，一名业主可能要求收取高昂的租金，从而使租客无力继续负担而被迫离开。

附文 3：确保合法搬迁的保护条款

根据经济、社会和文化权利委员会的要求，所有受搬迁决定影响的人至少应：

- 有机会就下列问题得到当局的真正协商：
 - 搬迁应如何实施；
 - 可以得到什么样的替代住房或赔偿；
 - 可以得到什么样的法律建议。

为此，受影响人士应可以在预定搬迁日期前的合理时间内，得到当局用相对应语言书写的通知。通知应该包括以下内容：

- 关于搬迁提议的信息（如时间，地点，赔偿金额）。在情况相关时，通知应交代搬迁腾出的土地或住房的未来用途；
- 得到有效的法律补救，包括赔偿、获得适足替代住房的途径，希望寻求补救的人应该有途径得到免费法律援助，以及如何使当局归还过程中被非法拿走的财物；

对于搬迁应如何实施，也有相应要求，包括：

- 政府官员或他们的代表应在搬迁过程中在场；
- 能清楚地识别负责实施搬迁的人；
- 执法人员不应使用过度武力（参阅附文 13）；
- 除非受影响的人同意，否则搬迁不应在特别恶劣的天气或夜间进行；
- 若果搬迁对象参与农务工作，搬迁不应在收获前进行；
- 搬迁不得导致任何人无家可归或易于遭受其他人权侵犯。

2.3 有关土地权益的法律保障

2.3.1 土地使用权

适足住房权的另一项要素是要使人们的土地权益受到法律保护。¹⁰ 从另一角度来看，这也可以被视为不被强行驱逐的权利，因为当人们的使用权在法律上受到保护，而政府又确实地执行，政府就不能任意地或不公正地把人们驱赶出住所。

在这里，土地的使用也包括各种住房安排：

- 私有产权；
- 租赁；
- 社区产权；
- 合作住房；
- 非正规住房。

如上文所述，若土地的使用权得不到法律保障，可能会使一个家庭没有固定居所，难以正常地生活。没有固定居所，使人们易于遭受伤害，也可能对家庭和个人的经济状况带来打击，加剧贫困。相反，当土地的使用权得到保障，会为生活带来稳定，并鼓励人们改善他们的住房和环境。

和强行驱逐的情况一样，保障土地使用权的一项主要挑战，是说服政府官员承认人人都享有这项权利。而缺乏土地使用权为边缘化或弱势群体（例如贫困者、妇女、老年人或少数群体）带来更严重的影响。另一项挑战是根据具体情况辨认不同类型和程度的保障，[附件 4](#) 对此有更为详尽的探讨。

2.3.2 不同类型和程度的土地使用权

在现实生活中，不是所有人都有能力拥有或租住正规住房。也有一些传统的地区，土地的使用由当地的风俗而非法律决定。在贫穷的地区和在传统部落定居的地区，土地使用权往往没有得到充分的法律保障。[附件 4](#) 描述如何为无力购买或租住正规住房的低收入群体和传统社区，提供“一定程度的土地使用权保障”。基本上，若保证了人们受法律保护免遭强行驱逐、骚扰和其他威胁，他们就享有“一定程度的土地使用权保障”，这会鼓励人们投资其住房，使住房更为宜居。所有的贫民窟升级改造项目（参阅 [2.4 节](#)）都应该考虑到如何提高居民的土地使用权保障。

¹⁰ 参阅经济、社会和文化权利委员会《第 4 号一般性意见》第 8(a)段。

附文 4：不同类型和程度的土地使用权保障

- 在很多社区，居民无力购买或租住正规住房。在这些情况下，政府也有不同方法为他们提供“一定程度上的土地使用权”，包括：正式承认非正规定居区。（登记居民，并正式保证除非经过正当程序，否则他们将不会被搬走，纵然他们不会成为产权所有者。政府也应该为被登记的居民提供保健、教育、用水和卫生等服务）；
- 承认传统建立的土地使用权体系。即使政府国有化所有土地后，有很多传统以来所建立的土地使用权体系仍然存在。在居民的权益没有被确立的情况下，他们往往不能够得到应有的赔偿。为保障他们的土地使用权，政府能给住户发一个居住证明书，使他们获得较完整的使用权。
- 为社区的居民发放可更新的住房许可；
- 发放权利证书；
- 为社区建立土地信托，以信托形式拥有产权，并将划分过的土地租借给居民；
- 时效占有——在一些司法体系中，当一个人不受法律挑战地占有土地一定时间（由法律规定）后，就成为土地的实际所有者。

用以上方法保障社区的土地使用权有时候比其他方法来得廉价和灵活。

附文 5：中国的土地使用权

世界各地某些国家（如英国）实行“永久产权”制度（freehold tenure）。“永久产权”制度允许人们拥有土地，是完整而永久的法定产权。产权所有者能依照自己的意愿改变建筑物，或将房间或土地用于产生收入。

中国并没有实行“永久产权”制度。中国政府于 1982 年通过的宪法宣布国家拥有一切城市土地，而农村和郊区土地则属于“集体”所有。“集体”一词虽没有被界定，一般来说，是指由村委会控制。在 1982 年后不久，政府赋予特许权，让人们可以在一段确定的时期内保留土地使用权，至今仍然适用。在农村地区，使用权期限为 30 年，城市居住用地的使用期限则为 70 年。

2.4 贫民窟升级改造

2.4.1 贫民窟

随着经济的发展，以及人口的变化，很多贫民人口因生活或其它需要而聚居，形成“贫民窟”。那些社区的生活环境很差，因为人口过于密集，以及无法得到适当的资源和帮助，经常产生种种问题，例如住房的建筑物结构安全、治安（人身安全）、卫生、等等。而因为土地的使用权得不到保障，社区的居民每天都面临被迫切的威胁。

联合国人居署将“贫民窟住户”定义为在城市中，生活在同一屋簷之下的一群人，而他们的居住的地方又缺乏以下一项或数项条件：

- 土地使用权的保护；
- 合适（和安全的）建筑；
- 取得安全用水的途径；
- 适当的卫生设施；
- 足够的生活空间。¹¹

贫民窟常被称为是一种非正规（即没有被官方承认）的定居区（informal settlements）。其他非正规的定居区则可能没有如贫民窟般拥挤和不卫生。要让在非规定定居区的居民的适足住房权得到体现，政府可能只需要确认他们有权在该地方生活，或使他们都能享用基本公共服务（如紧急服务）及设施，以及更能取得适当的建筑材料来改善他们的居住条件。

大多数贫民窟位于城市，居民也在城市中生活和工作。许多清除贫民窟的项目则将居民驱赶出城市，然后进行土地收购，开发给更富裕的人使用。现在日益得到承认的是，对于受影响的人和国家经济来说，改造非正规或低于标准的定居区比令人们流离失所更好。改造非正规的定居区的程序常被称为“贫民窟升级改造”（slum upgrading）。

在中国并没有类似印度或其他地方那样，贫困地区人口移向城市，并在城市建立非正式临时居所形成的贫民窟现象。但是在中国经济改革开放后 30 多年，发达城市迅速扩张过程中，被城市建筑包围的原农地村落 - 城中村 - 也有很多类似情况。例如城中村一般没有统一的规划管理，有不少违章建筑提供涌入流动人口临时居所，缺乏卫生环境和基础设施，治安较混乱。

“贫民窟的升级改造”不仅意味着提高房屋的素质。从人权角度来说，它还意味着将贫民窟改造成具有包括食水、卫生设备和其他服务的低价住房的定居区，还意味要对付区内的犯罪和腐败。这些项目必须充分具有参与性，并得到适当的资金支持。

¹¹ 《监测千年发展目标的指标》：http://devdata.worldbank.org/gmis/mdg/UNDG%20document_final.pdf。

要适当地升级改造贫民窟，需要两项至关重要的步骤：

- 一项经过仔细考虑和各方参与制定的计划，包括社区的参与；
- 一项升级改造的明确程序。

附文 6 进一步解释了这些步骤。

2.4.2 贫民窟升级改造的考虑和步骤

为了通过贫民窟升级改造来改善条件和减缓过度拥挤，一些人不可避免地必须暂时或永久地搬走。如果能够制定一项仔细的计划 and 程序，这些被驱逐者的生活遭受的破坏就会减到最低。

附文 6：贫民窟升级改造项目的关键

计划和参与：社区应尽早参与计划。所有社区成员，包括弱势或边缘化群体，以及老年人、妇女和儿童，都应在程序中受到考虑，他们的参与也应该得到尊重。他们必须能够获取关于计划项目的信息，并必须参与关于房屋设计和影响他们生计的决定；

小区普查：过程包括登记居民（租户和业主），记录他们房屋的详情，并制作社区财产的地图。这帮助确保人们不会遭受财产损失或提出无理要求。欲了解有关小区普查工作的更多信息，参阅附文 14；

临时安置：当改造工程分区域进行的时候，居民因该被安置在临时安置处（有时称为：调迁地点）。这些临时安置处，应尽量靠近升级改造的原址，以对他们生活的影响减到最低。而搬到临时安置处的人不应被迫支付更高的房租；

永久安置：假如原区极为拥挤，可能就无法为所有的人提供永久安置居所。在这种情况下，人们应能够申请经济赔偿，让他们能够搬到适当的永久居所。这过程应尽可能是自愿性质的；

安置弱势社群：应为老年人、孤儿和其他弱势或边缘化群体作出特别安排，以确保他们得到适当照料，并尽可能地减少对他们的干扰；

- **费用的提升：**升级改造将增加住房的价值。为了解决这一问题，政府可以给予人们一定数额的金钱补助来帮助他们购买或建造房屋。
- **建房标准过高，**可能会使人们无法建造低收入群体有能力租住或维护的房屋。当局可以在维持安全标准的同时降低建房标准，来使人更能承受房屋价格。
- **最重要的是，**社区成员能够负担建造、购买或租住升级改造的房屋或新房屋。升级改造定居区的负责人应包括社区代表。，他们应有权设立有关房租的规则，还应有一家独立的房租仲裁庭来处理纠纷；
- **升级改造可能对人们的工作产生重大影响。**有关房租的限制和接通自来水管道方面，将对靠出租住房、为业主工作或售水为生的居民造成影响。当局可以向受影响的人提供升级改造项目的工作或技术培训。

附文 7：小区普查、制作地图和调查

在外国有这样的例子。1997 年，印度的非政府组织 SPARC 对浦那（Pune）的街头居住者进行了普查。

他们搜集了 9 个定居区的 274 户人的移居历史详情和社会经济数据，还调查了街头居住者的身份证件，来使街头居住者能够证明其“住所”情况，并得到替代住房。SPARC 的报告包括了两名街头居住者的故事。

参阅 1997 年发表的《浦那的隐身者：对浦那街头居住者的研究》。
(www.sparcindia.org/docs.html)

1999 年，SPARC 制作了孟买城市铁路沿线的房屋地图。这些房屋在 2000 年遭到非法拆毁，来加宽铁轨。地图被用来迫使铁路公司向那些因此无家可归的人提供替代住房。附文 6 和附文 15 阐述了有关小区普查的信息。

2.5 土地、自然资源、基础设施和其他服务的使用

正如上文提及，适足住房权是适足生活水准权的一部份。除了人们的住房需要应该得到满足外，适足生活水准权意味着人们应能获取以下资源。在获取这些资源的过程中，人们都不应该受到歧视。

土地和自然资源：对于生活在农村地区的人来说，能够使用土地和自然资源对他们的生活尤其重要，因为他们当中有许多人需要土地和自然资源来维持生计。无论在农村还是城市的低收入者和其他边缘化群体，都应有权利平等使用公共的土地资源和自然资源。为此，政府应该：

- 确保土地法不歧视边缘化或弱势群体；
- 颁布计划和预算，使公共土地足够满足目前和未来的住房需求，同时还保护环境；
- 修建基础设施并提供基本服务；
- 确保妇女能平等地使用土地；
- 确保农民、牧民、渔民和狩猎采集者，能使用他们赖以生存的自然资源；
- 使申请土地使用的程序透明并可问责；
- 公布有关土地所有权、土地交易以及目前与计划中的土地使用情况的信息；
- 使低收入群体能使用空地，特别是城市空地；
- 制定改进土地和保护环境的计划。

基础设施：基础设施包括道路、公共交通、安全饮水、适当的排污设施和供电，还包括买卖食物等必需品的市场，以及学校、医疗保健设施等社区设施和紧急服务。政府应提供：

- 道路与可负担并可及的公共交通；
- 安全供水；
- 排污和排雨的设施；
- 可持续能源的使用途径；
- 买卖基本必需品的市场的使用途径；
- 使用学校、医疗保健设施、体育运动区域和宗教活动场所等社区设施的途径。

材料：政府应：

- 使适当的建筑材料更易获得；
- 补贴材料费用；
- 提供有关这些材料的使用信息和培训；
- 提倡使用劳动密集型建造方式和维护技术，特别是在人们工作不足的情况下。

安全用水和卫生设施：清洁饮水和安全的卫生设施是适当生活水准权的一部分，与健康权一起不可分割。“环境健康”是一个定义宽泛的词汇，包括：

- 获得安全饮水（包括通过搜集雨水）的途径；
- 安全的卫生设施（排污设施）；
- 适当的废物处理和良好的排水设施；
- 消除污染。

信贷和其他财政协助：政府增加获取可负担住房的途径，方法是：

- 在国家预算中给予住房问题适当的优先地位；
- 向个人提供和收入挂钩的财政补贴；
- 为合作住房（cooperative housing）提供信贷计划；
- 鼓励设立无需抵押的微信贷体系；
- 提倡人人具有获取信贷的平等途径，特别是鼓励妇女；
- 提供相关的法律和建立监管体系，确保信贷交易透明、问责和符合道德（欲了解有关信贷的信息，参阅下文 4.12.2 节）。

附文 8：获得服务途径

在国外，一些非政府组织专门帮助人们行使获取服务的权利。例如，乌干达的一家非政府组织“发展志愿行动”（VAD）帮助农村社区建造井，并培训农村志愿者有关保健和卫生的知识。

参阅 MRDF 的合作伙伴“发展志愿行动”的情况，以及 http://mrd.org.uk/pages/search_results.php，在搜索引擎中输入“water”。

在中国由于非政府组织受严格控制，很多志愿工作需要民政部批准才能运作。但是也有很多志愿者，以非营利组织或者公益社群的模式向小区提供帮助，只是规模比较有限。《中国发展简报》及公益服务网提供有关志愿组织的信息。

《中国发展简报》网址：<http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/>

《公益服务网》网址：<http://www.ngocn.net/>

2.6 边缘化群体和适足住房权

2.6.1 承认边缘化群体的特殊需要

我们承认妇女、儿童和年轻人特别需要安全、卫生和受保障的生活条件。我们应[……]照顾基本的需求，例如[……]，特别是为所有人提供适当的住所。”

- 1996 年签署《伊斯坦布尔人类住区宣言》的政府所作出的承诺

边缘化群体（marginalized groups）各自面临不同形式的歧视。他们可能因为习俗、态度或传统做法或因残疾而遭边缘化。有许多边缘化群体在行使其权利时，都会遭受歧视，在适足住房权这方面也不例外。举例，妇女可以因为没有其他选择，而被迫与暴力的丈夫居住在一起。生活于贫穷之中的单身母亲（或在家庭中对他其他人提供主要照顾的单身妇女），往往因为要兼顾家庭而难以累积财富，购筑较好的住房。儿童（特别是或孤儿）可以因为住房权得不到保障，而容易受到各种侵犯。除此之外，边缘化群体还因政府的法律和政策未能考虑他们的特殊需要而受到歧视。例如，政府可能颁布看似不歧视妇女的“性别中立”法律，但法律实际上歧视妇女。

边缘化群体不限于妇女和儿童。其他的边缘化群体包括：

- 老年人；
- 残疾人；
- 艾滋病毒感染者/艾滋病患者；
- 那些以使用土地为生的人(如原住民、狩猎者和采集者、农村贫困者、边缘化或无地农民)；
- 城乡贫困者；
- 迁移中的人：难民、国内流离失所者¹²和民工；
- 曾经犯罪并已更新的人；
- 精神病康复者；

除此以外，一些被边缘化的人可同时拥有多种被歧视的特质。例如，少数民族的妇女面对的歧视跟一般妇女面对的歧视可以很不同。在某些情况下，少数民族的妇女可能遭受多重形式的歧视（multiple discrimination）。

在实践适足住房权的时候，政府有责任照顾边缘化群体的需要。任何对于边缘化群体和住房权利的分析都必须调查他们的特殊需要及确保他们能够积极参与落实自己的权利。

2.6.2 有关边缘化群体适足住房权的深入思考

- 妇女

落实妇女的经济、社会和文化权利，能促进性别平等。尊重妇女的权利，让她们自立，能够有助减轻社区的贫困。在现实生活中，妇女和女童尤其易于遭受各种侵犯。尤其面临危险的是：

- 丧偶、单身、离婚或分居以及当家的妇女；
- 老年或残疾妇女；
- 家务工作者；
- 性工作者；
- 感染艾滋病毒/患有艾滋病（或与感染艾滋病毒/患有艾滋病的配偶生活的）的妇女；
- 生活在冲突或冲突后局势中的妇女；
- 少数群体的妇女成员。

即使当她们的权利得到法律保护，妇女仍在实际中面临歧视。住房方面，她们面对的歧视，有以下几种：

- 有些习俗阻止妇女拥有财产，或强迫她们结婚。有些习俗还要求丧偶的妇女被“继承”。这些习俗会使她们一无所有地生活，或必须依赖男性；

¹² 国内的流离失所者（internally displaced persons）：国内的流离失所者是指因种种原因，包括洪水和地震等自然灾害，修建大坝等发展项目，武装冲突、民族清洗，以及城市改造/开发项目等，使个人或群体搬离他们的居住地。

- 妇女在住所外易于遭受骚扰或袭击；
- 家庭暴力致使妇女离家出走并无家可归，或者她们为了孩子或由于经济依赖而留在充满暴力的家庭中；以及无家可归的妇女和女性当家的家庭遭受歧视，这些妇女尤其易于遭受强奸和其他性侵犯等暴力伤害。
- 关于继承权、婚姻财产和离婚的歧视性法规会影响妇女的住房权利。有些法律表面上“性别中立”但在实际应用时带有歧视成分。因此，制定有关住房的法律时应特别注意妇女在使用、拥有、管理和控制住房、土地和财产上是否平等，并让她们参与有关住房权的讨论，确保她们的住房权受到平等保护。

欲了解有关妇女适足住房权的更多信息，参阅附录 1。

- 具有特殊需要的人

具有特殊需要的人是指那些因为身体或精神情况，而需要特殊住房或在家中有特殊设备的人。例如，老年人可能需要特殊厕所设备或扶手。国家为具有特殊需要的人提供住房时应考虑以下方面：

- 尽可能在制定社区服务计划时让这些群体参与；
- 在住房政策或计划，以及公共住房的条款中，加入保障他们权益的条款；
- 确保社区保健、教育、通讯和休闲服务照顾到他们的需要；
- 设立社会探访者或照料者计划，到他们的家中提供协助；
- 宣传这些政策和计划，让他们能够得到有关的信息。

- 其他群体

其他具有特别住房需要的边缘化群体包括：

- 狩猎采集者和牧民：在他们搬迁前，政府应通过与相关群体的充分协商，令他们能够享有适当、卫生和可负担的住所。
- 一些文化或宗教群体有特别的住房需要。
- 一些在路边摊的小贩，由于许多都会睡在摊铺上，当他们遭受驱逐时，他们的住房权和工作权都会受到影响，而且往往为他们带来财产损失和毁坏。

3. 为行动作准备

本章阐述在采取行动落实人权之前应考虑的要害。这些要素反映了“立足人权的发展方式”的基本原则。“立足人权的发展方式”是指国家的发展不再以国民生产总值（GDP）为标准，而是以实现人民的基本经济、社会、文化权利作为发展目标。为此，在采取行动落实人权之前，我们必须了解什么是侵犯人权的行为，以及政府必须履行尊重、保护、和落实这些权利的义务。

本章阐述如何：

- 确认政府在落实住房权方面需承担的义务；
- 了解国家以外的第三者在强行驱逐/强制迫迁的角色；
- 确认侵犯适足住房权的行为；
- 确认相关的国家法律和政策。

3.1 国家法律和政策中的适足住房权

在全球各国中，几乎没有宪法有特别提到适足住房权，可是在其他法律或政策中，往往可以找到和住房权相关的文献。

有用的查找之处：

- 宪法中提到诸如《世界人权宣言》等国际文书的地方。这显示国家承认这些文书中列载的权利；
- 关于土地、环境和住房及规划的法律：这些法律可能规定了取得土地和驱逐的程序，他们还应防止过度的土地投机；
- 负责住房和卫生设施方面的部门；
- 有权提供或规范住房的地方政府或市政府；
- 对住房或卫生设施的预算划拨；
- 关于生命权、隐私权、财产权、健康权和家庭受保护权的宪法条款和法律。例如，即使国家法律中没有特别提到适足住房权，一名律师也可能可以辩称，一户家庭应由于健康原因而得到适足住房；
- 规范修建和拥有房屋的传统和习俗；
- 为保护房客权利而设立的仲裁庭或其他程序；
- 人口和住房报告；和
- 政府官员的宣言和声明。

3.2 确认政府义务

第 2 章讲述了政府关于适足住房权的义务的一些例子，例如政府应立即采取措施终止强行驱逐/强制迫迁。政府在国际人权准则方面的义务，一般被归类为尊重、保护和落实的义务。下面简要说明这些类型的义务。

欲了解政府在适足住房权方面义务的更多信息，请参考经济、社会和文化权利委员会第 4 号和第 7 号《一般性意见》，以及联合国人权事务高级专员办事处《第 21 号概况介绍：适足住房权》。¹³ 另请参阅附录中的表格。

3.2.1 尊重的义务

尊重适足住房权是指政府有责任不侵犯人们现有的住房权利。这意味着政府应：

- 停止采取任何阻止人们获得适足住房的行动，例如停止所有强行驱逐/强制迫迁；
- 尊重人们参与有关他们住房权的决定的权利，允许他们建造适合他们需要的房屋。

3.2.2 保护的义务

保护适足住房权是指政府必需阻止国家以外的第三者，例如发展商或其他企业，侵犯人们现有的住房权。这意味着政府应：

- 防止发展商或其他企业违法强制迫迁；
- 确保人们在遭受侵权时有获得补救的途径，包括通过法院获得补救。（参阅第 3.2.4 节）
- 禁止并致力消除任何针对得到适足住房的歧视，确保住房费用是可负担的；
- 确保国际捐助者支持的住房项目遵守人权准则；

3.2.3 落实的义务

落实适足住房权是指政府必需透过立法、制定行政政策和落实财政预算等措施使每个人都能享有适足住房权。这意味着政府应：

- 尽量分配现有资源来满足住房需要，特别是贫困者的住房需要；
- 提供用于住房的土地使用途径；
- 确保提供和维护保健中心等公共服务和道路、水和卫生等相关基础设施。

¹³ 联合国人权事务高级专员办事处网站：www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs21.htm。

3.2.4 寻求针对侵犯住房权行为的补救措施

《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条第 3 款等国际准则，规定了获得补救的权利。

寻求针对侵犯住房行为的补救，可以通过一个国家的法院系统来进行。在国外，除法院之外，还有其他机构可以受理申诉、帮助解决争议，并向当局提供建议（或者在某些情况下作出有约束力的判决）。这些机构包括：

- 当地的人权委员会；
- 反腐败机构；
- 调查专员办公室；
- 公民资讯办公室（为公民提供政府政策和法律资讯的地方办公室）
- 租金仲裁庭。

可是，在中国政府未有成立如人权委员会等独立机关。

附文 9：奥格尼（Ogoni）案件

2001 年 10 月，非洲人权委员会在针对尼日利亚政府的裁决中称，尼日利亚政府摧毁奥格尼人的家园，然后又阻挠他们重建家园，因而未能尊重《非洲宪章》。这项重要裁决强调了国家尊重、保护和落实适足住房权的义务。

信息来源：《关于第 155/96 号通知的裁决》（社会和经济权利行动中心/经济与社会权利中心诉尼日利亚案）。案件号 ACHPR/COMM/A044/1。

附文 10：上访和复议

全国因拆迁而上访的案件多不胜数，可是几乎没有因上访而成功得到补偿的案例。得不到补偿的同时，上访者反而有机会因政府的种种理由，被判行政拘留或者劳教，令他们的人身自由和人身安全受到进一步的侵犯。

中国的维权律师提倡透过法律途径，包括政府信息公开，收集当地政府违法的证据，并通过行政复议和行政起诉施压，使当地政府重新协商，提出合理赔偿。过程当中也包括和有关政府部门进行沟通和协调。他们的建议是避免与政府冲突，尤其是避免使用武力，而是用法律的这种较温和的方式促使有关政府进行重新协商。他们也透过为当地住房权利受影响的人提供法律培训，让公民可以透过法律及行动，增加集体谈判的能力。

而一些有经验的住房权利维护者，则透过社交媒体，例如微博传播信息及推动主流媒体关注议题。

3.3 国家以外的第三者在强行驱逐/强制迫迁的角色

商业机构和跨国公司经常参与房屋的修建和房地产开发项目，以及水电等服务的提供。它们的行为可能导致大规模的强行驱逐/迫迁或服务费用的不合理提升。

政府有义务确保这些商业机构和跨国公司也尊重适足住房权。正如第 3.2.2 节所提到的，政府可以通过立法规范它们的行为。政府也必须确实执行有关的法律，以及为受害人提供获得补偿的方法。

3.4 案例分析：确认侵犯住房权的行为

本章第 3.2 节提到政府有义务尊重、保护和落实人们的权利。确认侵犯住房权的行为时，应该考虑两个问题：

- 第一，政府是否未能履行尊重、保护和落实权利的其中一项义务？
例如，政府有没有履行保护住房权的义务，制止发展商进行强制迫迁？政府提供的住房，有没有顾及边缘化群体的需要，让他们的住房权也得到落实？
- 第二，如果未能履行义务，这是否构成侵犯人权的行為？

构成侵犯人权的行為可以从三方面去理解：

- 政府因其过失导致人们的权利得不到尊重、保护和落实；
- 政府没有意愿尊重、保护和落实人们的权利；
- 政府的住房政策（或政策的执行）带有歧视性。¹⁴

换句话说，政府可以多方面地侵犯人权。

¹⁴ 《通过人权得到人的尊严— 经济、社会和文化权利入门》，国际特赦组织，2005 年，国际特赦组织索引号：POL 34/00/2005。

附文 11：案例分析（练习）：确认侵犯住房权的行为

- 在某国家，数千名居民正被搬迁出首都的一处非正规定居区，来为一家国际公司的建房项目腾出土地。定居区的居民被告知要搬到 40 多公里之外的一个城镇。当地政府的住房部称居民没有合法的土地使用权，所以不会得到任何赔偿。

住房部还称，他们鼓励市政府开发土地，来为没有适当住房的人提供正规住房。

实际上，当地住房的缺乏导致了大量人民流离失所。

（信息来源：本案例大致根据综合区域信息网（IRIN）2008 年 2 月 7 日一篇名为《新类型的国内流离失所者》的新闻报道。）

1. 初步评估是否发生了侵犯住房权的行为

参考适足住房权的要素（第二章），来初步评估上述情况政府是否有可能侵犯了居民的住房权，例如：

- 政府的行为是否构成强行驱逐？（参阅第 2.2 节）
- 造成人们在国内（被强制）流离失所是否政府的责任？当中有没有政府的“过失”或者政府“没有意愿”解决问题？
- 未能把资源用于改善人们的住房，因而产生大量的非正规定居区，是否侵犯住房权的行为？

2. 确认需要进一步研究的问题（包括进行记录和取得第一手信息）

- 寻找和研究有关的法律。是法律出现了漏洞还是政府没有执行？
- 政府究竟说了什么？（报纸可能没有完整或精确的报道。）
- 政府的哪一个部门负责？
- 报道称居民被“告知”搬到 40 公里之外的城镇，但事实如何？例如，居民是如何被“告知”？何时被“告知”？是书面通知还是口头通知？通知书或口头通知有没有充足的资料（包括何时要搬走？如何得到补偿？参阅附文 3）人们是否能选择搬到被提供的土地？
- 对于适足住房权，政府（除了要求市政府提供用于正规定居区的土地外）采取了什么行动来尊重、保护和履行其义务？当中，政府又忽略了什么（参阅第 3.2 节）？

3. 进一步研究后，确定政府构成侵权的行为或过失，并清楚地向政府或公众说明侵权情况：

- 强行驱逐：（在国家和国际法律中）合法驱逐的要素是什么？这些要素中有哪一项被漠视或违反？
- 驱逐过程，违反了那些国家级法律？如何违反？政府未能履行哪些人权义务？（清楚说明包含该义务的法律或条约的名称和条款是什么。在适当情况下可提到《一般性评论》或判例。）

国内流离失所：根据什么理由可以认为定居者成为了国内流离失所者，如果他们看起来是国内流离失所者，那么政府将负有什么义务？（要了解有关国内流离失所问题的更多信息，请参考联合国人权事务高级专员办公室的《国内流离失所问题指导原则》，（www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/principles.htm）拒绝提供获得适足住房途径：政府在提供适足住房方面负有什么义务？政府是否逃避或违反了这些义务？（注意：尽管当局可能还未能提供适当的资源，来逐渐落实获得适足住房权利的途径。但是，当局在任何情况下都有义务防止强行驱逐的发生。）

3.5 计划行动策略的基本原则

计划有效的行动策略，有五个必要步骤：

- 第一阶段：确认问题和设立目标；
- 第二阶段：搜集信息；
- 第三阶段：分析信息并确认策略；
- 第四阶段：设立指标并决定行动内容；
- 第五阶段：评审项目。

第四章会向读者介绍一系列民间组织落实住房权的行动，第五章透过一些例子和一系列的查核单让读者了解如何于行动中应用这五个步骤。

4. 落实住房权的行动

本章为民间组织提出一些与社区合作来落实住房权的行动方案。这些不同类型的行动包括：

- 增进每个人对住房权的了解；
- 监察政策和项目的实施情况，并确认侵犯住房权的行为；
- 支持社区群体提倡颁布相应的住房政策和法律；
- 致力于通过实际的自助行动来行使权利；
- 参与制定政策；
- 通过相应的国家机构或法院来争取权利。

民间组织和社区透过这些行动，减少对住房权的侵犯，或提高社区保护自己权利的能力（例如面对强行驱逐、土地使用权缺乏保障、以及贫民窟升级改造的时候）。本章的第一至第十三节简略地讲解不同行动的内容。本章的第十四节提供五份核查单，详细解释如何监察和调查特定类型的侵犯住房权行为，并把步骤列举出来。

4.1 提倡住房权的行动

当社区群体组织行动来改善住房条件时，他们可能并不知道他们在行使自己的权利。如果他们知道国家和国际法律规定政府承担的义务，他们也许就更能为自己的行动辩护。

增进人们理解住房权的行动分三方面：

- 确保非政府组织、社区组织、政府机构、发展合作伙伴和普通公众更理解住房权的行动；
- 使政府当局意识到其义务；
- 与社区或特定的边缘群体合作，来直接行使住房权。

4.2 监察和调查住房权情况的行动

监察是要对政府、商业机构或其他组织/人物的行为，进行一段时期的观察。调查是指针对某一特定情况，例如强行驱逐问题，搜集事实证据。

监察和调查经常同时进行。在分析住房权情况，并使社区和公民社会组织能确认其他帮助落实权利的行动方面，监察和调查也起到关键作用。

4.3 和强行驱逐相关的行动

第 1.3 节 阐述了什么是强行驱逐/迫迁，以及如何确认强行驱逐。社区和公民社会组织关于强行驱逐可采取的主要行动是：1) 使所有的利益相关者更为意识到，强行驱逐是侵犯住房权的行为；2) 防止发生强行驱逐；3) 监察因强行驱逐而流离失所的人的权利情况。下文阐述了这些行动以及一份用于监察强行驱逐情况的核查单。

4.3.1 使人们更意识到强行驱逐侵犯人权

政府当局或住房条件良好的人经常难以理解，强行驱逐是侵犯人权的行为。重要的是应利用各种机会，来争取解释合法驱逐和强行驱逐之间的区别。两者间的主要区别是，合法驱逐是依照附文 3 中列举的保护条款来进行。与许多人的看法相反，非正规住房的“擅自居住者”、非正规商贩、露宿者和其他没有正式土地产权的人也不应遭到强行驱逐。

表格 1:

强行驱逐的特点以及为什么强行驱逐是侵犯人权的行为

人人有权:	强行驱逐侵犯或违背了:
享有土地使用权的法律保障、隐私和家庭生活	土地使用权保障的权利、适足住房权、隐私权和家庭生活权。
得到信息、协商和适当的通知	人们参与那些影响他们的决定的权利。
挑战官方决定	挑战这些决定的权利，包括法律诉讼。
就健康或财产等方面的损害获得补救，并在必要情况下获得法律援助	人身安全权利，以及受保护免遭国家人员（或非国家人员在当局知情的情况下）过度使用武力造成损害（参阅附文）
得到替代住房	在人们无法自助时，国家提供替代住房的义务。

强行驱逐的受害者经常是那些因别无选择而生活在非正规住房中的人，他们对自己的住房没有合法的产权。在许多人看来，他们只是那些丑陋房屋的“非法居住者”，无权使用法律程序或被提供替代住房。这观点与国际人权法不符。

4.3.2 防止发生强行驱逐/强制迫迁

防止发生强行驱逐的最佳办法，是说服政府确保土地使用权得到保障。要做到这点，需要具有长期策略以说服当局禁止强行驱逐，和短期策略来处理强行驱逐这种急迫威胁的情况。

一项长期策略可以包含下述四个要素：

1. 提高意识

- 使社区成员和官员更为意识到，强行驱逐是侵犯人权的行为；
- 使社区成员了解有什么机制来接受申诉；
- 为公众提供妇女面临多层歧视（例如离婚、残疾和缺乏教育）的证据。

2. 搜集和分享有关驱逐替代方案的信息

- 搜集和分享有关贫民窟或非正规规定居区如何可能被改造为廉价住房及永久定居区的信息（永久定居区的基本条件是土地使用权受到保障，而且具有适当的基础设施和服务）；
- 搜集和分享有关查点工作以及如何监察查点情况的信息（参阅附文 6）；
- 组织公众听证会，邀请社区成员和相关当局参加，让社区成员得到有关驱逐替代方案的信息。

3. 组织起社区并建立网络

- 组织起有力的社区群体，当出现被强行驱逐的威胁时采取行动来与地方当局谈判。用第 2.2.2 节中的附文 3 和第 4.3.1 节中的表格 1 来计划谈判策略；
- 从遭受或抵制过强行驱逐的社区领袖等其他人的经验中受益；
- 与那些具有你需要的知识和技能的人或组织联系，例如：
 - 一名可以帮助解释法律，并建议人们如何采取诸如争取补救等法律行动的律师；
 - 一名熟练的谈判者来领导与当局磋商；
 - 一名了解查点工作（参阅附文 14）的人。

4. 制定行动计划

一项迅速行动策略可以包括：

- 一旦确认强行驱逐情况，就开始动员社区并制定策略来：
 - 反对强行驱逐，并说服当局找另一处地区实施他们的项目；
 - 通过谈判找到对社区最佳的驱逐行动管理办法，包括确保需求者得到适当的替代住房，而且任何财产损失或其他损害都得到补偿。
- 如果能预计驱逐行动有出现暴力的危险：
 - 尝试影响当局来防止出现暴力；
 - 做好准备来帮助社区成员互相保护。
- 应请一些社区成员担任监察人员，以清楚和公正地记录任何侵犯人权的行为（参阅第五章核查单 2）。

附文 12：防止强行驱逐（加纳和肯尼亚）

在非洲，加纳的无家可归者联盟（HPF）与国际棚屋/贫民窟居民组织（SDI）合作，帮助铁路线居民成立组织，防止强行驱逐并寻求通过谈判解决问题。

肯尼亚的一些社区和非政府组织显示，组织周到的动员可以防止强行驱逐。2004年2月，内罗毕的莱拉（Raila）定居区的约2,000名居民遭到强行驱逐。在一场运动引起国际关注后，政府暂停了进一步实施驱逐的计划。教皇保罗二世通过其在肯尼亚的代表，敦促身为天主教徒的齐贝吉总统，“用人道方式对待贫民窟居民，并在驱逐他们之前为他们找到替代土地。”人们还提起法庭诉讼，法官下令暂停驱逐。前联合国适足住房问题特别报告员科塔里（Miloon Kothari）也谴责了该拆迁行动。

信息来源：COHRE（2006年6月）发表的《倾听贫困者的声音》。作者为内罗毕的自由记者瓦拉（Rasna Warah）。可在网上阅读：www.begakwabega.com/articolo15-eng.html。

4.3.3 监察驱逐过程中的权利情况

如上所述，有些情况下的驱逐是合法的（参阅第2.2.2节）。¹⁵在此类情况中，行动应主要集中于确保那些可能或已经流离失所的人的权利得到保护。

大规模驱逐是指影响数户家庭或整个社区的驱逐。这类驱逐经常是为主要建设项目腾地，包括城市改造计划、旅游开发项目、大坝修建、开矿或农业开发。这类驱逐有时被称为“发展导致的流离失所”。这些驱逐可能是国家级项目或由其他国家或国际组织支持的项目。

在此类情况中，当局有额外责任来确保驱逐是合法的。国家应：

- 显示需要土地的项目的合理性，以证据证明项目符合应优先考虑的公共利益，¹⁶并显示计划是必要和适度的；开展完整的社会影响评估；¹⁷
- 确保所有可能受到影响的人有权并获得所需的协助，¹⁸来充分参与评估影响；

¹⁵ 参考第7号《一般性意见》第14和第20段，以及《科塔里原则》。

¹⁶ 《国内流离失所问题指导原则》第6条原则。

¹⁷ 社会影响评估（SIA）是通过研究来分析、监察和处理政策计划有意或无意造成的社会影响或后果，包括其直接和间接的影响。评估应考虑生活费用、家庭生活、社交网络、就业和服务途径等方面受到的影响。在主要的项目中，可能会开展环境影响评估（EIAs）来确认环境影响。

¹⁸ 协助可能包括口译员、参加会议的交通工具，或为任何想在法庭上挑战驱逐决定的人提供法律援助。

- 并确保所有权利遭受损害的人都能得到补救。

附文 13：暴力的强行驱逐/强制迫迁

当市政府官员、警察、保安公司人员或军人实施驱逐时，他们是以执法人员的身份行事。因此他们必须维护国际准则，包括联合国《执法人员行为守则》和联合国《执法人员使用武力和枪械的基本原则》。

如欲了解有关简介，参阅国际特赦组织的《执法人员的 10 项基本人权准则》，国际特赦组织索引号 POL 30/04/98。

附文 14：小区普查

在国外，有政府和社区组织为不同的小区进行普查。小区普查是一项登记居民（房客和房东、妇女、男人与儿童）、记录他们的房屋详情，并绘制社区财产地图的过程。这有助于确保人们不受财产损失或提出无理要求。该过程应和居民协商来决定，居民也应参与监察该过程。如果小区普查工作得当，就可以在居民中树立信心和共识。

普查对于贫民窟升级改造项目或其他改建的规划来说是必要的。普查可以由受过培训的国家官员或公民社会组织来实施和监察。那些有意实施或监察普查的人，应从有经验的组织那里寻求帮助，例如国际棚屋/贫民窟居民组织（SDI：<http://www.sdinet.org/>）。

4.3.4 监察驱逐

对于人权工作者来说，监察驱逐可能是一项困难的任务。他们可能面临来自实施驱逐的政府当局或其他机构或组织的阻碍。遭受驱逐的人可能也不愿提供信息或协助。

一旦有迹象显示驱逐即将发生，监察驱逐的任务就立即开始：及早监察有助防止强行驱逐/强制迫迁发生。第五章核查单 2 提供了监察强行驱逐的指南。

附文 15：围观

“围观”一词是指引起人们关注某一事件或不公现象，通过塑造公众意见向官员或其他侵害者施压，以期改变结果。这通常涉及互联网和社交媒体，但活动人士有时用这个词来指在现实世界中聚集人群来见证某一事件。住房权活动人士和居民告诉国际特赦组织，他们在强制拆迁的几个不同阶段使用围观手段。在拆迁过程中，他们用围观来聚集证人，从而防止当局或暴徒采取暴力。有时，活动人士或居民会拍摄拆迁过程，然后在网上直播，以吸引更多广泛的观众；或者他们在事后将显示罪证的视频发布到网上，来争取公众支持，以期受害者能索取赔偿，或侵害者会受到处罚。当法官在审理强制拆迁案件时，活动人士有时还组织人们在法院外围观。

“我们所有的工作都是由公民和活动人士组织，我们的组织很松散，”一名住房权活动人士说：“但我们的做法足以使当局胆战心惊。”

4.4 增强土地使用权保障的行动

人权准则要求国家保证所有人至少具有最低限度的土地使用权保障。这意味着人们受法律保护免遭强行驱逐、骚扰和其他威胁。这包括生活在非正规住房的居民。

增强土地使用权保障，是任何贫民窟升级改造或廉价住房修建项目的重要组成部分。行动应包括通过游说来确保社区参与项目进程，以及计划中存在相应的土地使用权保障系统。

4.4.1 确认土地使用权的保障类型和程度

由于保障土地使用权的形式复杂，社区组织要增强土地使用权的保障首先可以做的也许就是确认该社区土地使用权是属于何种类型和其保障程度。（参考第 2.3 节）

4.4.2 提高对土地使用权保障的意识

增强土地使用权保障的行动包括：

- 安排访问那些有土地使用权受保障的社区，观察该保障在实际中如何运作；
- 制定倡议和游说策略，鼓励当局设立合适的土地使用权体系，确保人人都有权得到土地使用权的保障；
- 在适当情况下，考虑如何筹资来购买土地。

4.5 针对贫民窟和非正规定居区升级改造的行动

第 2.4 节阐述了贫民窟升级改造的含义，以及贫民窟升级改造项目的关键。针对贫民窟（和非正规定居区）升级改造项目的行动包括：1）使当局更加意识到，升级改造贫民窟的目的是使人们有尊严地生活；2）监察贫民窟升级改造项目。

（注意：“贫民窟升级改造”是常用术语。一些非正规社区宁可不用“贫民窟”一词。）

下文阐述了这些行动，并在第五章提供了一份用于监察贫民窟升级改造项目的核查单。（参考核查单 3）

4.5.1 提高有关贫民窟的意识

社区和公民社会组织可以促进人们了解城市联盟（Cities Alliance）《无贫民窟城市行动计划》（Cities Without Slums Action Plan）。根据该计划，政府、公民、社区群体、商业机构和地方当局应合作来：

- 规范土地使用权的保障；
- 设置或改善服务和基础设施；
- 清除或减少环境危险，例如清除或减少使用露天下水道；
- 促进社区管理和维护体系；
- 修建或恢复社区设施，包括幼儿园和医疗保健诊所；
- 改进医疗保健、教育和社区项目；
- 处理安全、¹⁹暴力和滥用毒品的问题；
- 通过培训和小额信贷来增加就业机会。（参考第 4.12.2 节）

贫民窟升级改造涉及以下所有步骤：

- 一项社区参与制定的计划，其中包括：
 - 服务的提供；
 - 包括妇女在内的社区代表参加的管理体系；
 - 关于建筑类型和质量的规定；
 - 一个公正和可负担的房屋购买和租用体系；
 - 增加就业机会，包括在建筑项目中培训和雇佣社区成员；
 - 为所有申诉遭遇不公待遇的人提供的补救途径。
- 确保贫民窟升级改造是一项各方同意定的过程包括：
 - 在各方同意下，开展社会影响评估；
 - 承认居民、社区组织及其非政府组织为升级改造过程的核心；

¹⁹ 参阅《人居议程》第三章 A(40)f 节。

- 确保通过公正和透明的程序来选出社区代表；
- 提供信息和培训，使包括妇女、残疾人和其他弱势群体在内的居民能充分参与项目的计划并监察其实施。
- 关于贫民窟升级改造项目以及项目如何实施的信息，应该完整和清楚，而且得到定期更新；
- 开展小区普查工作；
- 各方商议暂时或永久的迁居安排；
- 评估项目并共同处理尚待解决的问题。

（风险：如果贫民窟升级改造没有得到适当的计划和实施，人们就会搬走，导致形成更多的非正规定居区。）

附文 16：在贫民窟升级改造过程中制止贪腐

- 揭发占用部分升级改造专款的腐败官员；
- 用于新住房或升级改造住房的土地可能是非法持有，导致入住者的使用权没有得到保障；
- 房东可能对贫民窟升级改造项目的计划者提供虚假信息。

4.5.2 监察贫民窟升级改造项目

关于监察修建或升级改造工作如何得到实施，参考第五章核查单 3。

4.5.3 监察新住房或升级改造住房的“适足性”的行动

新住房或升级改造的住房必须符合第 2.1.1 节提到的“适足性”标准。关于监察监视新住房或升级改造住房“适足性”，参考第五章核查单 4。

4.6 提高人们使用土地、自然资源、基础设施和其他服务的行动

第 1.7 节阐述了土地、自然资源、基础设施和其他服务（例如学校、医疗保健设施、尊重人权的治安和紧急服务）的关键。

提高人们使用这些资源的行动包括提高对相关问题的意识，特别是在易遭侵害和边缘化群体之中；并使用调查工具（参阅第 3.7.3 节），对情况加深了解。

4.6.1 提高对使用土地、自然资源、基础设施和服务的意识

人人都应能不受歧视地使用土地、自然资源、基础设施和服务。如教学和医疗保健设施等服务，应由以下机构提供：

- 受过适当培训的地方政府当局；
- 能和政府机构合作并按规定标准，来参与提供服务的非政府组织；
- 私营公司。

这些提供者都应受到规范，并应严格控制来确保他们遵守标准。任何收费都应该合理，使易遭侵害和边缘化的人不受到排斥。服务提供者可能对人权标准缺乏了解。因此，一项关键行动是使他们了解住房权。

附文 17：影响服务使用的因素

服务收费：

服务提供者，特别是私营公司，可能拒绝向低收入地区提供服务，使需要的人得不到服务；

非正规规定居区：

许多非正规规定居区没有被服务网络覆盖。

补贴或最低限度的服务：

为确保最低限度基本服务，政府应考虑向需要的人提供补贴。例如在南非的约翰内斯堡，每户每天 200 公升的免费供水并不能够满足较大家庭的基本需求。该系统缺乏灵活性，没有优先考虑最需要帮助的人。

为提高问责意识，组织可以通过以下方法来确保社区的参与：

- 使当地社区（包括边缘化群体）参与决策、设定优先提供服务的对象和为社区设施及其运作和维护设立标准。
- 帮助设立扶持机制，来使弱势群体和贫困者能使用基本设施和服务；
- 在适当情况下，就基础设施和服务的设立、运作和维护，建立地方当局和社区之间的合作伙伴关系。

4.6.2 促进社区安全

贫困者容易成为犯罪目标。贫困和过度拥挤的环境增加冲突的可能。非正规规定居区经常缺乏适当的治安管理，以确保人身安全。有时后，人们会对警察产生怀疑，因而“自行执法”。警察也在非正规规定居区面临障碍，因为治安条件太差他们也许不愿步行巡逻，但又难以使用车辆。在这些条件下工作的警察，或会因感到自身的安全受威胁，动辄使用武力。

改善该情况的最佳办法，是为贫民窟和非正规规定居区进行升级改造。警察应和居民及其他利益相关者一起参与项目设计，来改善生活条件和治安。当局应利用这个机会，来确保警察得到更好的工作条件，而且必须遵守警务专业准则和尊重人权。

应该使当局和社区成员了解以下的犯罪预防措施，促进社区的安全：

- 提供用于社区活动的开放空间，这些空间是可以进入而且照明良好的；
- 设立论坛使警察和社区成员能定期会面，并讨论问题和解决方案；
- 促进对警察问责，例如通过鼓励他们：
 - 定期作出有关犯罪和警察反应的报告 – 这些报告可以在地方议会提出；
 - 在警察局设立供人们报告犯罪的办公室或办公桌，包括由受过关于如何对待和保护妇女与儿童的专门培训的警官执勤的办公桌；
 - 提供一个能公正和有效地处理有关警察侵害行为的投诉体系；
- 举办提倡预防犯罪和解决冲突的活动；
- 提倡以年轻人为主要受众的体育运动和其他项目；
- 鼓励那些提供就业机会的活动。

注意：在警力薄弱或腐败的地区，这些计划可能无法生效。

4.6.3 用调查工具来确认住房和服务需求

表格 2 中的调查工具，是用于查明有多少人具有或缺乏住房和服务。在使用该工具之前，先确定一个目标社区，或两个在不同地区的社区来进行比较。

分析结果：

- “百分之几能享用服务”：调查结束后，算出百分之几的住户能使用服务（工具表的第三栏）；
- “百分之几对生活满意”：在调查期间，询问每户人他们是否对生活总体上满意，并根据回答的倾向记下“是”或“不是”（工具表中最后一栏）；
- 将结果作为基线。在你采取行动（无论是提倡、游说、或其他自助行动）来改善服务后，再对相同的人进行相同的调查，来检查进展。

应灵活使用本调查工具，根据不同情况对其加以改编。可以根据社区的具体需求，而在表中补充另外的项目，例如医疗保健、学校、市场和交通工具等项目。

表格 2:

调查工具

服务	具体内容	百分之几能 享用服务	百分之几对 生活满意
住房	住在正规房屋		
	电力供应		
水	使用公共水龙头的		
	管道供水		
垃圾	垃圾得到清除		
	垃圾得不到清除		
卫生设施	公共厕所		
	家中的厕所		
	没有厕所		

改编自：《城市贫民窟报告：2003 年全球人居报告案例研究中南非德班的案例》，作者为科林·马克思（Colin Marx）和莎拉·查尔顿（Sarah Charlton），www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global_Report/pdfs/Durban.pdf。

4.7 关于易遭侵害和边缘化群体适足住房权的行动

国家必须确认那些住房需求未得到满足的易遭侵害群体，作为其履行住房权义务的第一步，可是，几乎没有任何国家搜集这些必要的信息。数据应按性别、宗教、经济情况等分类，并对市民公开。公民社会组织可以在引起人们关注该义务上担当重要角色。

正如上文所指，公民社会组织面临的一个主要挑战是使人们意识到，强行驱逐等行动侵犯了人权。而更大的挑战是增加人们对边缘化群体的住房权的了解，因为这些人可能面临多种歧视。使人们更为意识到边缘化群体的情况，以及他们如何因一些政策和做法而遭受歧视，是实现他们的住房权以及教育权和健康权等其他相关权利的重要一步。

第五章的核查单 5 用于监察妇女平等享有适足住房权的情况。

4.8 减少无家可归情况的行动

强行驱逐/迫迁会令大量人民无家可归。为减少无家可归情况，可以采取以下行动包括：

- 通过调查和采访来监察无家可归者的情况，使人们更意识到他们的处境；
- 游说当局采取行动来减少无家可归的情况。

只有通过贫民窟升级改造或提升廉价住房的行动，才能改善无家可归者的处境。

除了被强行驱逐/迫迁的人外，其他无家可归的人，包括有以下处境的个人或家庭：

- 街头露宿者；
- 生活在短期住所的人，例如暂住在为无家可归者提供的避难处；
- 生活地方没有保障的人，例如自己的市场摊点。

许多无家可归的人失去了和家人或社区的联系，例如一名逃离家庭暴力的妇女，或迁移到城市打工的农民。

一般来说，为这些群体提供服务往往是一个国家住房政策中最不完善的地方。一些政府认为这些群体无家可归是他们自己的“选择”，或者是他们不够努力而导致的，因而不配得到帮助。事实是，更多人无家可归是国家政策或不作为（如强行驱逐/迫迁）、外在环境因素（如经济变化）或不可抗力的原因（如疾病）所致。所以，这些政府的说法是不完整，甚至不成立的。

在制定针对无家可归者的住房政策时，符合人权的处理方法包括：

- 按照人权准则明确定义“无家可归”，让法律承认他们的存在。这应包括没有应得住所的人和那些住所有严重缺陷的人；
- 搜集分类数据，来理解不同群体无家可归现象的原因和影响；
- 基于研究结果的规则：
 - 规定最低标准和衡量进步的基准；
 - 协调政府和非政府组织提供的服务政策；
- 设立临时避难所；
- 提供服务来帮助人们解决那些促使他们无家可归的问题，包括咨询、医疗保健、法律服务、技能发展、创造就业的项目以及房租支付方面的协助途径（例如，协助家庭经济支柱因病不能工作而坠入困境的家庭）。

附文 19：为无家可归者提供的避难所

南非住房部在约翰内斯堡制定了一个试点项目，来协助非政府组织将现有的空闲建筑物改造为避难所。这些避难所还提供用餐和洗衣与技能培训等服务。

信息来源：《约翰内斯堡内城无家可归社区的过渡住房计划》，作者保尔森（Lone Poulsen），约翰内斯堡，2000年7月14日。

4.9 改进房东与房客关系的行动

国家有义务确保人们能获得可负担的住房。这包括保护人们免遭不合理的房租和房东的无理对待。

房屋或非正规定居区棚屋的房东经常漠视法律，并无视有关建筑标准和服务提供的规定。如果房客没有付房租，他们可能还雇用专门收租的人和保安人员，来驱逐房客或没收财产。

如果房客未能缴付房租，房东有时会切断一些服务途径，例如断水。这在任何情况下都是不能接受的。据了解，一些房东让妇女选择用性关系来代替房租。国家有义务保护人们免遭房租任意上涨以及房东的其他侵害行为。

如果没有贫民窟升级改造程序，也许就不可能终止这种不公平的情况。升级改造程序应有良好的管理、一定程度的土地使用权保障、信贷途径、改善住房的动机和就业渠道。可以授权一个包括社区代表在内的管理体系，来制定可负担的房租范围。行动的第一步可以是将房租控制和租房规定扩展到非正规定居区。

社区群体可采取的行动包括：

- 针对房东不当行为采取行动；
- 通过调查搜集统计数据，包括每个房屋内的平均房客人数，房屋的状况和房租金额；
- 通过采访来查明人们如何养活自己，并搜集案例分析来引起人们关注问题；
- 鼓励非政府组织通过提供非盈利性的租房，来树立榜样。²⁰

²⁰ 《肯尼亚基本服务和更大的住房市场框架内的贫民窟升级改造行动：一个住房权问题》，作者胡齐泽马耶（Marie Huchzermeyer），《第一份讨论书》，2006年，日内瓦 COHRE。

4.10 改进得到农村土地和适足住房的行动

在农村地区大多数人用传统技术和自然材料建造自己的房屋。其他人可能是生活在公司提供的住房中的商业农场工人或采矿业工人。一些人可能是生活在湖边或海边的渔民。

虽然人们通常承认，农村居民为了自己的住房和生计需要使用土地，但有时也假定他们没有特殊的住房需求。可这不是事实：

- 在一些地区，反复的伐木或气候变化²¹致使传统材料变得稀少；
- 用泥土或粘土、锡或纸修建的传统式样房屋，容易遭到洪水和风暴的损坏；
- 在农村，提供水、卫生设施、电、医疗保健和道路等服务更为昂贵，所以许多农村居民获得这些服务的途径十分有限。

政府政策经常忽视农村住房问题。官员可能还面临许多障碍，例如：

- 干旱或洪涝，这些灾害可能随气候变化而增多；
- 预算仅针对具有正式租房权的人；
- 缺少资金，缺少可靠的数据和统计数字；
- 缺乏建筑材料和设备；
- 政府未能履行义务，来研制廉价但适当的建房新材料和方法：但这是其提供适当和可负担的住房的义务中一部分。

改善农村居民得到适足住房的第一步行动，是查明不同群体的需求。下一步是在社区成员的参与下，制定倡议、游说和实际策略来：

- （情况适用于当时）提高土地使用权保障水平；
- 扩展获得补贴和信贷的渠道；
- 重视并保存男女双方的传统知识和技能；
- 通过保存环境来保护自然资源和建筑材料；
- 增强地方当局维护和扩展服务的能力；
- 制定并调整一项制度框架，来确保为工人或其他人提供的住房和服务符合“适当性”标准。

²¹ 全球性气候变化包括海平面上升以及极端炎热和寒冷的天气（参阅主文词汇表中的更完整定义）。

4.11 促进善治以得到适足住房的行动

政府的善治对于改进人们的住房条件是不可或缺的。善治需要政府问责、参与和透明度，使住房政策反映社区的需求。

促进善治的行动可以包括与地区政府协会（local government associations）合作，来提高他们善治的意识。在外国，不同的政府成立地区政府协会，透过促进不同地区和阶级官员之间的沟通和经验分享，讨论最佳范例，改善施政，也代表了国家政府和地方政府的利益，旨在提高当地政府的形象和声誉。在非洲，政府协会²²致力推动善治。推荐的步骤包括：

- 将中央的权力、职能和责任，下放到人们的需求可以得到最有效处理的政府级别，并增加问责性；
- 设立有效和透明的体系，来搜集、分析和公布分类数据，并使用数据来制定住房政策并监察政策的落实；
- 颁布或修改法律来：
 - 清楚地定义土地权益；
 - 确保土地或房产的买卖是透明和可问责的；
 - 保护妇女，使她们拥有平等的土地与住房使用权利，包括拥有和继承土地或房产的权利，以及获得信贷和其他设施的权利；
 - 确保人们能参与有关他们住房、社区和城市的决议。

一项常见的挑战是关于资金：地方政府当局也许不是总能从中央政府那里得到充足的资金，来回应人们的住房需求。这导致他们的行为能力受限。

4.12 其他落实住房权的行动

本节补充以上各节中阐述的行动。

住房权方面的任何行动，都应鼓励社区的参与，例如举办研讨会和采用社区参与式的监察和研究。

4.12.1 住房权指标的运用

联合国住房权计划（UNHRP）制定了一些指标，国家可用此来监察第 1 节中阐述的住房权不同要素情况。你可在以下网站查到这些指标：

- www.cohre.org/store/attachments/Erguden.ppt
- <http://cn.unhabitat.org/categories.asp?catid=9> 或在 www.google.com 输入“Housing Rights Indicators” + Erguden

表格 3 提供了一份说明这些指标的修订和简化版本。

²² 2006 年 9 月的非洲城市高峰会议和 2007 年 4 月的联合国人居署理事会会议，都强调将中央权力下放。两次会议都在肯尼亚的内罗毕召开。

社区群体和非政府组织可以将这些指标用于不同目的，例如：

- 鼓励当局使用人权指标（在适当情况下，向他们提供一份联合国住房权计划指标的复印件）；
- 开展调查，例如使用第 4.6.3 节中的调查工具，该工具涵盖了表格 3 中的第 3 和第 4 项指标；
- 搜集目标社区的年度统计数据，来确认事态趋势。例如，用第 5 项指标来确认房租是否上涨（或下跌）。

表格 3:

住房权指标²³

	人权义务	指标
1	宜居性（拥挤程度）	每个房间中的平均人数
2	宜居性（耐用性/质量）	生活在安全和健康的建筑物中的住户比例
3	服务的可及性（水）	能够获得可饮用的水的住户比例
4	服务的可及性（卫生设施）	能够得到适当的卫生设施的住户比例
5	可负担性	住户每月平均住房支出占住户全部月收入的比例，例如收入为 50 美元，住房支出（房租、修理费）为 10 美元
6	土地使用权的保障	<ul style="list-style-type: none"> - 有文件显示自己拥有或租用房屋的住户比例，或感到自己不会遭驱逐的住户比例 - 具有土地使用权保障的女性户主住户比例
7	国家住房援助	住户中生活在贫困线下并收到住房方面援助的人的比例
8	无家可归人口	目前社区中没有住房的人数（生活在街头或私有土地上的棚屋中的人）
9	强行驱逐	社区或目标地区中遭到强行驱逐的人数。如有可能，应用占目标地区人数的百分比来说明
10	法律框架（国际准则）	<ul style="list-style-type: none"> - 人们在住房权遭受侵犯的情况下能做什么？ - 是否存在解决纠纷的仲裁庭？ - 是否存在这方面的法律援助（参阅第 3.2.4 节中获得补救的权利）？

注意：可根据性别（男女）或年龄（成年人与儿童）等标准，对上面表格中的许多指标进一步分类。

²³ 改编自《联合国住房权计划的 12 项住房权指标》，2002-2006 年；以及《联合国住房权计划监察国际人权指标遵守情况的指标：适足住房权方面的 17 项指标》（《经济、社会和文化权利国际公约》第 11 条第 1 款）。

世界各地的自助行动

从事住房权工作的组织显示，改善生活一个最有效方法是使人们自己组织起来，并增强自己的能力。自助行动旨在直接争取权利，而不依赖于政府。使用基于人权的方法，或将权利作为人权来争取，可以增加这种方法的价值。

附文 20 列举了一些自助行动的例子。

表格 4 列举了其他行动。需要进一步建议或帮助的读者，可联系表格中列举的组织，附录 2 提供了与他们的联系方式。

附文 20：国外自助行动的例子

纳米比亚 - 储蓄计划

国际贫民窟和棚屋居民组织（SDI）是一个公民社会网络，与城市贫民合作，鼓励他们自己组织起来改善生活，方法包括设立储蓄计划。这可以建立互信，并提供用民主和可被问责的方式管理资金的经验。纳米比亚 SDI 联盟帮助成员为 1,500 户家庭取得了土地保有权。他们向 20 多个群体贷款以修建房屋。他们还帮助人们从政府的“共同建设计划”取得资金。

信息来源：联合国人居署最佳范例数据库，2002 年。

印度 - 修建住房

印度的非政府组织 SPARC 及其盟友认为，国家住房政策没有对贫困者起到作用。社区成员具有建筑技能，所以联盟成立了一家非盈利性的公司来建造房屋。社区成员提供他们的时间和劳力。联盟取得的贷款和补助仅用于社区无法提供的事物。这些项目很可能会成为国家政策。

信息来源：《修建房屋：了解 SPARC Mahila Milan 和 NSDF 联盟管理修建工作》。已更新：www.sparcindia.org。

坦桑尼亚 - 制砖

坦桑尼亚的《姆万扎农村住房计划》（MRHP）获得了 2007 年的联合国人居奖。在尼安达女士（Ashililya E. Nyanda）的领导下，MRHP 培训坦桑尼亚北部的村民制造高质量的砖头。他们不用木头，而是用农业废物来烧砖。人居奖是奖励他们“帮助为数十万坦桑尼亚家庭提供住所、工作和更健康的生活条件和环境条件”。

信息来源：联合国人居署《廷巴克图记事》，2006 年 10 月 25 日，世界资源研究所，www.nextbillion.net。

表格 4：

自助群体的活动

活动	简介	来源
小额信贷	<ul style="list-style-type: none"> - 设立小群体储蓄计划，并提供群体开会、集资储蓄、支付贷款和收受信贷的中心。妇女起到主要作用； - 帮助人们取得政府补贴； - 通过技能培训进行的创收活动。 	SDI SPARC (印度) CORC (南非) SERAC (尼日利亚) MRHP
查点工作、绘图和调查	进行调查来获取各种信息，例如业主、房客、房东的人数；或搜集数据来确保贫民窟升级改造或重新安置项目中，人们的权利得到尊重。这些方法使社区能在与当局谈判时处于有利地位。	SDI SPARC CORC
住房计划，土地使用权体系	设立并落实能扩大适足住房和土地使用权保障途径的体系，例如社区持有土地。	SDI SPARC CORC
成立住房合作社	成立住房合作社，以此作为目标社区拥有并参与住房开发的协调机制。	SERAC
接触多个利益相关者	促进社区成员、政策和立法官员、专业和贸易机构、公民社会群体、有组织的和非正式的私营领域以及媒体间的接触，来制定一项国家级的社会住房政策。	SERAC
修建房屋、下水道和厕所	<ul style="list-style-type: none"> - 修建下水道雨水管； - 提供建筑材料； - 修建厕所； - 房屋和厕所展览；对贫困者有效并能得到很大推广的范例。 	SDI SPARC CORC
培养建筑和工程技能	<ul style="list-style-type: none"> - 培养建筑和工程技能； - 培训人们建造更健康 and 安全的房屋与卫生设施； - 培训人们生产建筑材料； - 替代性（无害环境的）住房技术。 	SDI SPARC CORC MHRP
可持续性土地使用	对农村社区的特别支持。生态旅游、可持续性土地使用、土地索取和可持续性农村开发。	Porini CORC
交流意见和技能	社区之间通过互访来交流意见、建立互信并加强网络。	SDI SPARC IIED CORC HIC
安全的社会和实体空间	健康、感染艾滋病毒/艾滋病情况，供妇女、儿童和有关男子使用的安全空间。	CORC
法院案件	关于将住房权案件诉诸法院的建议。	Interights HIC

4.12.2 小额信贷计划

小额信贷计划使社区能够实施住房和相关项目。这些计划是建基于信任和共同决策。互相熟悉的人们可以作出现实的评估，判断借款者需要多少金额，以及钱款是否可能被归还。在设立小额信贷计划之前，重要的是从有经验的人那里取得建议。

附文 21：小额信贷计划

一项著名的小额信贷计划是孟加拉的乡村银行（Grameen Bank）。计划包括以下一项或数项特点：

- 小群体收集储蓄，并互相贷款；
- 信贷是基于群体对借贷者人品的评估，而不是抵押；贷款被用于小本生意创业、改善住房，或用于短时间内接到通知的紧急情况；
- 储蓄被聚集起来，成员具有基于其出资比例“股份”；
- 根据储蓄金额来决定贷款，例如两或三倍于借贷人的储蓄金额。

中国也有小额信贷计划。在 1994 年，中国社会科学院连同其他的研究员进行了在中国实行小额信贷的研究。90 年代中，中国的农业部、社会科学院和很多外国的非牟利团体和基金会如联合国儿童基金会、乐施会、救世军都在中国的不同农村进行小额信贷计划实验。时至今天，很多项目都在进行，而透过建立一系列的法律和监管体系，国内的小额信贷行业得到发展。中国人民银行的数字显示，在 2009 年年底，中国有 1,334 小额贷款公司，而全国有大概 100 个非政府机构和 100 个村镇银行提供小额贷款各占比例 7%。

可是，根据沛丰中国（PlanetFinance）在 2009 年的研究，三分之一的农村人口（大约 2.5 亿的人口）依然得不到信贷。而能够得到帮助的贫穷人口很少，因为在中国，小额贷款公司对小额信贷的理解是少于一百万的贷款，而对贫穷人口来说，这是没有可能负担的数目。

（信息来源：《中国特色的小额信贷计划》，作者为艾伯特·帕克（Albert Park）和任长青；《中国的小额信贷概览》，作者沛丰中国，<http://planetfinancechina.org/index>）

4.12.3 促进良好做法

政府的计划程序通常是复杂的，繁忙的官员可能几乎没有时间来进行有关住房项目的适当研究和协商。社区和非政府组织可以通过提供仔细研究过的信息，说明住房方面的问题，并提供意见来帮助当局促进良好做法。这方面的行动可以是：

- 组织会议，使社区成员能与社区外有相关经验的人讨论他们的问题。向当局提供一份报告，提出解决问题的建议。有经验的人可能包括：

- 一名有过类似问题的社区成员；
- 诸如城镇规划者、供水工程师或警官之类的一名专家，具体人员取决于问题的性质；
- 确认地方当局出色工作的良好做法范例，并写信赞扬他们 – 这可能使他们更愿意对关于不当做法的申诉作出反应；
- 制定一套关于良好做法的指南，例如《关于驱逐住户指南的人民宣言》（参阅表格 5），并征求其他组织对指南的意见。然后将最终审定的指南提交给当局，并游说争取其被采纳。

（另请参阅联合国人居署最佳范例数据库，其中包含许多住房相关问题的学习工具：<http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=34>。）

表格 5:

关于驱逐住户指南的人民宣言²⁴

原则	内容
正当性	应尽量避免驱逐发生，任何驱逐行动都应有充分的正当性，而且只在无可避免的情况下发生。
协商替代方案	在驱逐行动前，必须在受影响群体有效和真诚的参与下，对提议中的驱逐行动寻求替代方案。
适当和合理的通知	人们应得到适当的通知，这样他们才能寻求其他选择，包括在法院挑战该通知。
关于驱逐提议的适当信息	受影响的人，应获得提议驱逐行动的真实和有说服力的理由。这样，人们才会理解和接受他们为什么不得不搬迁。
驱逐过程中政府官员在场	实际驱逐过程中，政府官员应当在场，以增加问责和透明度。
防止侵犯其他权利	任何驱逐行动都不应导致其他人权遭受侵犯，如食物权、健康权或教育权。例如，拆除学校是在摧毁儿童的生活。
针对非法驱逐行动的有效补救	应向受影响者提供适当机会寻求和取得法律补救。例如，驱逐前一周才发来的通知违背这项要求，必须提供补救。正当法律程序必须遵守，这是所有政府担负的一项基本义务。
任何驱逐行动不能有导致无家可归	驱逐行动不能导致无家可归的情况出现，不能致使人们在寒冷露宿或使人住在类似难民营的地方，这是残忍和有辱人格的待遇。
最需帮助和最易遭侵害的人	必须特别关注老弱病残及儿童、难民和妇女。他们总是比其他人遭受更多的磨难。
迁居	那些必须被驱逐的人找适当的安置区。必须为每种特定情况都制定一项详细的计划，计划应具有清楚的时间表和资源分配说明。

²⁴ 2006 年 9 月，1 千多名社区和定居区代表在肯尼亚召开座谈会，共同制定《关于驱逐住户指南的人民宣言》草案。该宣言包括 13 条原则，宣言敦促肯尼亚土地部将这些原则包括进提议中的《国家驱逐住户指引》。在《宣言》出版时，土地部尚未完成《驱逐住户指引》草案，但成立了特别工作组开展工作。同时，更多的住户遭到强行驱逐。

不能在夜间、下雨时或恶劣天气中进行驱逐	为什么要在夜间或下雨时进行驱逐？这是不人道而且完全没有正当理由的。
要求法院命令	当受影响者不同意驱逐计划时，政府必须在法院证明其计划的正当性，并要取得法院命令。
不歧视	任何驱逐都不能以基于阶级、宗教、种族或政治背景的歧视而进行。

4.12.4 参与制定政策和预算

社区和非政府组织可以制定一项策略，使住房需求和住房指标被包括进该程序中。

4.12.5 建立联盟、动员社区及游说政府

非政府组织可采取的行动方式包括：

- “自助”方式：不同地区的边缘化群体具有类似的住房问题。各社区通过联系来互相帮助增强对方的能力。他们就能在后来与国家接触时处于有利地位。
- 动员社区：表格 5 提供了一个范例；
- “增强能力、研究和游说”的方式：一个非政府组织与地方社区合作，他们一起进行研究、制作出版物并游说政府；
- 盟友可以包括社区和从事住房权任何方面工作的非政府组织，区域性和国际性非政府组织，宗教团体，环保团体，以及友善的专业人士，包括城镇规划者、建筑师和建筑承包商。

4.12.6 向经济、社会和文化权利委员会报告

有兴趣向这些机构提供信息的组织，应参考关于向经济、社会和文化委员会报告的指南（<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>）。

4.12.7 国际领域

地方团体难以参加国际会议或运动，但重要的是应知道这些活动，尤其是在那些政府或公民社会有参与这些领域的国家。附录 2 提供了一些地址和网址。

- 《千年发展目标》的第 7 项目标是确保环境的可持续能力。其中的第 11 项具体目标：至 2020 年，应显著改善至少 1 亿名贫民窟居民的生活；²⁵

²⁵ 根据住房和城市开发顾问机构 Geoffrey Payne & Associates，（www.gpa.org.uk）：这是一项高目标，但即使能达到该目标，据估算至 2020 年贫民窟居民数量将比现在多 14 亿人。

- 保障土地使用权全球运动，和联合国《人类居住议程》中“人人都应有适当住所”及《千年发展目标》中的“城市中无贫民窟”的目标相联系，以便在 2020 年底前至少改善 1 亿名贫民窟居民的生活；
- 城市管理全球运动提倡“城市公民”的概念，这是指在一座包容性的城市中，人人也能有效参与，其目的在增强当地政府和基层利益相关者妥善管理的能力，同时强调受排斥的群体的需求；
- “世界人居日”是 10 月第一个星期一；
- 世界社会论坛（WSF）：一些住房权团体参加了 2007 年在内罗毕召开的世界社会论坛。成果包括：
 - 来自最贫困地区的人对世界发言；
 - 将代表带到定居点参观；
 - 跨国界跨洲域地共同抗争。

5. 监察和调查适足住房权：核 查单

以下是五份用于监察和调查适足住房权情况的核查单。

附文 22：如何使用核查单

应和社区成员一起使用核查单。注意：

- 核查单并不包括所有情况，也不包括某一情况的所有方面；
- 您有时可能需要两份或更多的核查单来适应某一特定情况：例如，要监察贫民窟升级改造期间有关残疾妇女的权利是否得到保护，就需使用核查单 4 和核查单 5。请记住，相同的情况可能对女性和男性造成不同形式的影响，因此应相应地调整问题。

请用附录 1 查找国际人权准则中的相关摘录。

在开展监察活动之前，应先核查国家是否向经济、社会和文化权利委员会提交了定期报告，以了解政府对保护住房权的承诺，及执行上的落差。第 4.12.6 节对此进行了概述。

中国在 1997 年 10 月 27 日，签署《经济、社会和文化权利国际公约》。并于 2001 年 2 月 28 日，第九届全国人大常委会第二十次会议作出批准《公约》的决定。同年 3 月 27 日向联合国秘书长交存了由国家主席签署的批准书。加入公约的国家应在批约两年内提交首次履约报告，此后每隔五年提交一次报告。

核查单 1. 监察得到适足住房的情况

注意：本核查单包含许多项任务。这些任务可分阶段执行，不必以任何特定的顺序执行这些任务。

目标

确认：

- 侵权行为的发生规律；
- 没有履行的直接义务；
- 社区/非政府组织的工作如何和在哪些方面起到作用；
- 使社区和当局更为意识到住房权。

任务

1. 初步准备 – 查找法律和政策

注意：更新知识是一项需要持续进行的任务。

- 取得并阅读以下资料：
 - 《宪法》、相关的法律、政策和预算
 - 减少或消除贫困的策略
 - 新闻报导、学术研究、非政府组织出版物、网站上的报告
- 确认需监察的方面，例如：
 - 土地使用权保障情况和驱逐情况
 - 改进寻求获得适足住房和土地的情况
 - 贫民窟升级改造或提供服务的情况
- 查清当地政府在住房方面具有什么权力，并询问：
 - 当地存在什么样的住房政策？
 - 当地住房预算是多少？预算如何使用？
 - 人们有什么机会来参与当地住房政策和相关政策？

2. 共同参与研究模式——确认歧视和不参与情况的发生规律（政府终止歧视并鼓励参与的义务）

- 歧视边缘化群体的情况：
 - 进行绘图来确认边缘化、受排斥和其他遭歧视的群体
 - 进行深度采访来确定原因和短期及长期影响
- 参与制定住房政策的情况：
 - 存在什么参与机制和机会？它们有效吗？
 - 当局提供什么信息来使人们能有效地参与？
 - 官员受到关于开展协商的培训吗？

3. 共同参与研究——监察履行尊重和保护适足住房权的义务的情况

- 国家官员（尊重的义务）（参考第 3.2.1 节）：
 - 土地使用权受的保障是否得到尊重？

- 阻止人们获得住房或土地的因素是什么（例如：住房的费用、政府的腐败、以及土地和住房的供应）？
 - 官员是否阻难人们盖建自己的住所？
 - 有否进行强行驱逐？（参阅核查单 2）
 - 相应的行政、立法或司法官员对这些侵权行为采取了什么行动？
 - 住房权受到侵犯时，人们能否得到补救？
- 国家以外的第三者（保护的义务）（参考第 3.2.2 节）：
当住房项目是由私营公司实施时，应核查是否有报告称出现了：
 - 国家或公司工作人员实施的强行驱逐；
 - 其它干涉适足住房权的行为；
 - 劣质房屋；如果出现这些报告，政府采取了什么行动去解决以上问题？

4. 共同参与研究—— 监察国家履行尊重和保护适足住房权的义务的情况

- 促进的义务：
通过准备工作来监察或调查：
 - 法律和政策如何未能达到《宪法》或国际准则的要求？
 - 当局量度适足住房的方法（例如：他们是否搜集个体数据来优先考虑弱势群体）？
 - 人们可获得哪些廉价住房，国家在采取什么行动来增加供给？
 - 国家有否将能动用的资金尽量用于住房？
 - 财政预算中的哪些项目可以削减，以使资金可以用于满足更为紧迫的需求？
 - 还使用了什么其他（非金钱）资源？自助群体是否得到鼓励和支持？
 - 国家是否充分提供有关住房法律和政策的信息？
- 提供的义务（最低限度的核心义务）：参阅第二章。
请注意，提供一定程度的土地使用权（见下文）是一项最低限度的核心义务。
 - 通过参与式研究，了解低收入者或其他受排斥群体缺乏适足住房的情况。调查住房极度缺乏保障的原因及其短期和长期影响。
 - 社区在采取什么行动来改善自身状况？他们面临什么障碍？他们建议采取什么策略？
 - 是否存在许多急需帮助的人？国家对此在采取什么行动？
- 逐渐落实适足住房权。监察逐渐落实情况是一项中期或长期工作。
 - 决定需监察政策的哪一方面以及希望实现的目标。例如：通过监察单身家长的住房情况，来减少生活在街头的儿童数量。
 - 住房政策是否设定了指标和标准？（参阅第 4.12.1 节）
 - 设定开始监察的基线，然后设定指标和标准来衡量逐渐落实的情况。

5. 分析结果并采取行动

这些工作的结果可用于住房权某些方面的行动，本手册下文的章节阐述了这些行动。

核查单 2. 监察驱逐

目标

- 防止强行驱逐发生；
- 防止驱逐过程中出现暴力；
- 就损害索取补救。

任务

1. 初步任务——非政府组织的准备工作

- 搜集文件信息：驱逐令或驱逐通知、改建计划、影响评估、相关的法律或人权准则；
- 确认可以从以前发生的驱逐行动中吸取的经验；
- 拍摄驱逐行动前后的照片；
- 注意：记录男女的不同经历。

2. 共同参与研究模式——驱逐行动前：

- 尽可能开展查点工作（参阅附文 15）；
- 在驱逐行动前取得一群住户的证词，以了解他们在做什么准备，以及他们担忧什么；
- 鼓励那些受影响的人制作财产和财产价值清单，这样他们可以在遭受损失或损坏的情况下索赔；
- 评估驱逐是否符合合法驱逐的要求。参阅第 2.2 节（驱逐是否为了公共利益？是否不可避免？是否有适当的信息、通知和协商？）

3. 共同参与研究/监察——驱逐过程中：

- 政府官员是否在场？
- 实施驱逐的人是否可以被清楚地识别？
- 监察驱逐实施人员的行为；
- 当局采取了什么步骤来：
 - 保护易遭侵害的人：例如有婴儿的妇女、残疾人等。
 - 尽量减少损失和损坏。
- 天气情况如何？（除非受影响的人同意，否则驱逐不能在恶劣天气情况下或夜间进行。）
- 拍摄照片并搜集证词。

4. 共同参与研究/监察——驱逐行动后

采访被驱逐的人，来取得信息并进行案例研究：

- 哪些权利似乎遭到漠视？
- 驱逐如何影响某些特定的边缘化群体？
- 是否有替代住房来提供给那些有需求的或无家可归的人？
- 驱逐如何影响工作、食物、保健、上学、社交网络和社区等方面的途径？
- 如果人们意图就损坏或损失寻求改正措施，他们是否有途径得到法律建议？

5. 分析结果并采取行动

- 记录所有的侵犯人权行为：事件的描述、统计数据信息、案例研究。
- 注意事件的发生规律，并将这些驱逐行动与以前的驱逐行动相比较；
- 向特定的利益相关者提出行动建议。例如提醒当局，经济、社会和文化权利委员会要求国家提供有关驱逐行动的信息；
- 将你自己获取的信息提供给经济、社会和文化权利委员会和适足住房权问题特别报告员；
- 提出实际行动建议供受驱逐者采取，包括找到替代住房、（在律师帮助下）采取法庭诉讼。

核查单 3. 监察贫民窟升级改造项目

目标

对贫民窟升级改造项目的监察可以：

- 对受影响者提供支持；
- 帮助防止腐败；
- 提供条件来确认旨在协助受影响者的实际行动；
- 促进良好做法。

任务

1. 初步任务

- 与社区成员合作来取得相关信息，包括：
 - 谁作出了升级改造的决定？为什么作出该决定？
 - 哪一个政府或其他机构对项目的规划负责？
 - 是否将进行社会影响评估？
 - 受影响者是否将参与规划并监察该项目？
 - 时间范围是什么？
- 确认利益相关者：政府官员、国际机构、当地的非政府组织、国营或私营公司；
- 审议可得到的关于以前升级改造项目的信息，来查明这些项目如何实施；
- 尝试取得计划和预算复印件；
- 确认所需的技能并安排任何必要的培训；
- 查明查点工作所需程序：该程序是否通过与社区和其他利益相关者的协商而制定？
- 谁将开展查点工作？谁将监察该程序？
- 一旦确认迁居地址，就立即走访，并注意任何潜在问题，例如工作地、医疗保健点或学校的距离，高房租或任何健康危险。

申诉程序

是否会有正式程序来受理人们的申诉？该程序将如何运作？人们可以获得哪些补救？是否有免费的法律援助？

2. 持续任务

在程序的每一阶段都：

- 采访受影响者，以知道他们有否参与决策，并得到程序运作情况的信息（不论是好的方面的信息抑或是坏的方面）；
- 使相应当局注意到所有重要事件，在合适情况下这包括人权委员会或调查专员。

3. 共同参与研究——监察参与权利

信息

- 负责机构的信息政策是什么：开放或保密？
- 媒体机构（报刊、广播等）是否感兴趣并了解情况？

- 负责机构向社区成员提供了什么信息？社区成员是否有途径获得信息？信息是否及时？

参与情况

- 社区成员是否组织起来，作出与计划合作或反对计划的回应？
- 负责机构采取什么行动来促进人们的参与？
- 政府官员是否得到培训来促进参与？社区是否得到任何培训或其他协助，来使他们能充分参与？
- 将采取什么行动确保妇女和其他弱势群体能充分参与？

预算

- 有多少预算用于提供信息和支持参与？预算是否妥善使用？

4. 共同参与研究模式——监察迁居

- 迁居是否逐片地区进行？
- 用于迁居的预算是多少？是否妥善使用？
- 迁居地点有多远？那里有什么设施？
- 有否评估暂时迁居的潜在影响，例如上学和就业方面？
- 受影响者是否有机会见到新址、提问并作出建议？
- 有否通知他们回到受升级改造的住址的日期？他们是否能就任何拖延得到赔偿？

5. 分析结果并采取行动

- 详细记录任何不公正或犯罪做法以及任何侵犯人权的行为；
- 帮助人们向相应当局、律师或相关的非政府组织提出申诉；
- 定期走访迁居地址，采访不同群体，了解他们的情况；
- 确认其他任何可能帮助人们适应环境变化的行动，尤其是帮助那些能力较弱者自助的社区行动。

核查单 4. 监察住房的修建或升级改造

目标

- 确保升级改造住房或修建新住房的项目符合“适足性”标准；
- 防止发生可能导致住房不安全的过失；
- 遏制腐败。

任务

1. 初步准备——搜集信息

尽可能收集关于项目的官方信息，这可能涉及采访行政官员和承包商。争取获得项目文件的复印件，并查明哪一个政府当局对项目负责。另外：

- 资金是否来自国家/地方预算或国际捐助？
- 预计将受影响的居民是谁？住房将如何分配？项目将如何确保那些需求最迫切的人，诸如单身母亲，得到优先考虑？
- 他们将得到什么形式的土地使用权保障？（参阅《科塔里原则》第 16 条）
- 是否存在协商程序和鼓励人们充分参与的机制？
- 新住房是否将符合“适足性”标准？房租和其他费用是否能被负担？

2. 参与式研究——采访预计将受影响的居民并和工人交谈

如有可能，采访预计将受影响的居民，来查明：

- 他们是否收到关于项目的适当信息；
- 他们是否能参与决策；
- 他们认为施工地址的优点和缺点是什么？

与工人交谈：

- 决定你是否应和工人交谈，以及是否应进行非正式的交谈或应先取得承包商的同意。如有可能，告知工人你在做什么以及原因；
- 与工人建立关系，使他们能在权利未得到维护时与你联系。

注意：1. 可以在项目整个过程中采访上述的人；

2. 如果人们因开发项目圈地而遭到驱逐来，就应与他们交谈，并用核查单 2 来确认任何以前或仍在发生的侵犯人权行为。

3. 对采购过程进行参与式监察

采购程序涉及与承包商联系并购买材料。当局可能在报纸上或其他地方登出招标书，来邀请公司就合同投标。

- 谁赢得了合同？争取获得合同复印件并审查授予合同的程序；
- 是否存在转包商？（例如，一个建筑商可能将提供水和卫生设施的业务转包给一家公司。）

4. 对修建工程进行参与式监察

- 工头如何管理和监控项目？
- 资金如何被使用？订购了多少材料？（合同中应包括必备材料和其他服务的规格要求。）

- 交货材料是否符合规格？（腐败的承包商可能扣留一些材料，并转卖牟利。）
- 工人得到多少薪酬？他们的待遇如何？
- 是否遵守建筑规格（寻求专业建议）？
- 在不同阶段拍摄照片和录像，特别是拍下任何你认为不当的事物。

5. 对房屋分配进行参与式监察

- 监察房屋如何被分配，并在分配后继续走访几个月，以侦察任何过失或腐败迹象，例如非法转租或出售房屋，或官员将房屋分配给他们的朋友。

6. 分析结果并采取行动

与社区成员/预计将受影响的居民合作来：

- 确认任何缺陷，包括涉嫌腐败和侵犯人权的行为，并对关键的利益相关者提出适当建议；
- 制定一项倡议和游说策略；
- 将申诉转达给相应的当局，例如人权委员会，或在律师的帮助下采取法律行动。

核查单 5. 监察妇女平等享有适足住房权的情况

註：读者可随意修改本核查单，来监察其他边缘化或易遭侵害群体遭受歧视的情况。

目标

- 使社区和当局都意识到，他们有落实妇女适足住房权的义务；
- 促进理解妇女的特殊住房需求；
- 确认性别差距，并促进相关法律和政策的积极改变。

任务

1. 初步准备

查找以下方面的文件信息：

- 对妇女的歧视，包括政府、非政府组织、学者的报告和相关的国际准则（参阅附录 1）；
- 法律和做法中关于妇女拥有、继承和管理房地产方面的歧视；
- 政府在 1) 住房和 2) 促进性别平等方面的计划和政策。是否存在按性别分类的统计数据？

从相关的政策文件和预算中，取得关于特定易遭侵害群体使用服务的途径的信息。

2. 与当事人一起对住房是否符合“平等”标准进行研究

- 订下研究目标，决定采访对象：例如，研究的目标是希望了解一个群体中的妇女的不同待遇（结婚的妇女，单身妇女和寡妇），还是希望对比不同群体中的妇女的不同待遇（两个不同地区的妇女）；
- 搜集关于妇女住房问题的第一手信息，并注意在土地使用权保障、地点、材料、设施和基础设施等方面，²⁶ 她们面临的问题和家中男子所面临问题间的差异；
- 如有可能，查明家中男女所起的角色，以及妇女是否能在住房事宜上作出决定，并有途径取得信贷和关于住房问题的法律或其他建议；
- 注意任何特定需求，例如残疾妇女的特殊困难；
- 还查明：
 - 妇女认为什么是她们最为紧迫的问题和需求？
 - 她们采取了什么行动来改善自身情况？是否有关于如何改善自身情况的想法？
 - 她们是否能参与有关她们住房问题的官方决定？
 - 她们是否知道在哪里寻求建议或提出住房问题申诉？
- 采访妇女和其他关键的提供信息者，来查明家庭暴力情况及其影响；
- 尤其注意多重歧视如何影响妇女得到适足住房。（例如，一名离婚而且几乎没受过教育的残疾妇女的情况。）

²⁶ 这些是一般要求，不同的群体可能有另外的需求。

3. 对住房是否符合“适足”标准进行参与式研究

- 住房是否在这些方面“适合”妇女和女童的需求：住房的宜居性、可及性、文化适当性、以及是否能安全使用洗涤和厕所设施？²⁷
- 单身妇女在得到适足住房方面是否遭遇特殊问题？
- 家庭暴力的女性受害者是否能得到某些选择，例如：
 - 法院命令禁止使用暴力的丈夫留在家中；
 - 为离开暴力家庭的妇女提供的避难所？

4. 对服务使用途径进行参与式研究，特别是水、卫生设施、保健和交通（行动力协助）方面

- 绘制目标地区或社区的服务提供情况地图，并确认服务提供者；
- 采访/调查用户，并询问服务的可及性、可负担性和质量，以及服务缺陷如何尤其影响妇女，和如何影响其他家庭/社区成员；
- 在任何技术方面（例如，管道自来水是否可安全饮用）获得专家建议；
- 查明受影响者是否以及在多大程度上参与服务方面的决策。

5. 分析结果并采取行动

- 分析问题和妇女的需求；
- 对于政府在解决这个群体遭受歧视的方面在做什么，不在做什么，或应该做什么作出结论；
- 会见地方官员，讨论你的调查结果并争取他们作出反应。

附文 23：对歧视情况进行参与式绘图

尽可能在社区参与的情况下，通过以下任何一种方法，来对社区内的歧视情况绘图：

- 重点集中于一个易遭侵害的群体，并对歧视的原因、影响、施加者、维持者、局面和干预情况等绘图；
- 或者在一个范围更广泛的社区内，对不同类型的歧视情况进行绘图。

²⁷ IRIN, 2002年8月6日。

附录

附录 1	国际人权法律和准则
附录 2	适足住房权方面的信息来源和资料
附录 3	非政府组织和政府间组织
附录 4	问题和策略树形图

附录 1：国际和区域性人权法律和准则

本工具由一套表格组成，使读者能从国际和区域性人权准则中，适当摘引可能用在向政府提供的报告或建议中的住房权方面内容。

对国家法律和准则的摘引，显示人权工作者意识到国家担负的义务，这会增加他们工作的影响力。

表格为：

表格 1 适足住房权

表格 2 土地使用权保障和免遭强行驱逐的权利

如何使用表格

在第 1 栏寻找有兴趣的主题。第 2 栏包含相关条款。最好是在任何有可能的情况下都查看条款全文。为此目的，提供以下网址。

摘引内容是选自：

人权条约

- 《经济、社会和文化权利国际公约》：
http://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/core_instruments/ICESCR.pdf
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》：
http://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/core_instruments/CEDAW.pdf
- 《残疾人权利公约》：
<http://www.un.org/chinese/disabilities/convention/convention.htm>
- 《关于难民地位的公约》：
<http://www.un.org/chinese/hr/issue/docs/82.PDF>
- 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》：
http://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/core_instruments/ICRMW.pdf

人权准则、建议和解释

- 《世界人权宣言》：<http://www.un.org/zh/documents/udhr/>
- 国际人权文书 – 各人权条约机构通过的一般性意见和一般性建议汇编：
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/34/PDF/G0842234.pdf?OpenElement>

- 联合国《关于国内流离失所问题的指导原则》（英文）：
<http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>
- 《归还难民和流离失所者的住房和财产的原则》：
http://www.google.com.hk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&ved=0CDsQFjAD&url=http%3A%2F%2Fdisplacementsolutions.org%2Ffiles%2Fdocuments%2FPP_Chinese.doc&ei=tcpWUOGFJMeQiQfr84G4Cg&usg=AFQjCNEKRMUjcCLmOOQHhThBRY7qP6EJQ
- 《出于出于发展目的的搬迁和迁离的基本原则和准则》（《科塔里原则》）：
http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_ch.pdf
- 人权委员会第 2003/22 号决议《妇女对土地的平等拥有和使用与控制，及拥有房地产和获得适足住房的平等权利》（英文）：
www.unhabitat.org/downloads/docs/1371_16562_WR7.htm

国际计划的决议

- 《千年发展目标》：<http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/>
- 《伊斯坦布尔宣言》（1996 年第二届人居峰会）：
<http://www.oecd.org/site/progresskorea/globalproject/42624056.pdf>
- 联合国人居署：<http://cn.unhabitat.org/categories.asp?catid=9>

表格 1. 适足住房权（包括妇女、儿童和国内流离失所者的住房权）

主题	相关条款
适足住房权	<p><u>《世界人权宣言》（UDHR）第 25 条</u> 人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准, 包括食物、衣物、住房、医疗和必要的社会服务…</p> <p><u>《经济、社会和文化权利国际公约》（ICESCR）第 11 条第 1 款</u> 本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得适当的生活水准, 包括足够的食物、衣物和住房, 并能不断改进生活条件。</p> <p><u>经济、社会文化权利委员会（CESCR）《第 4 号一般性意见》（第 8 段概要）</u> a. 使用权的法律保障。[……]所有人都应有有一定程序的使用保障, 以保证得到法律保护, 免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁。 b. 服务、材料、设备和基础设施的可提供性。一幢合适的住房必须拥有卫生、安全、舒适和营养必需之设备。[……] c. 可承受性。与住房有关的个人或家庭费用应保持在一定水平上, 而不至于使其他基本需要的获得与满足受到威胁或损害。[……] d. 适居性。适足的住房必须是适合于居住的, 即向居住者提供足够的空间和保护他们免受 [……]健康的威胁、建筑</p>

	<p>危险和传病媒介。[……]</p> <p>e. 可获取性。须向一切有资格享有适足住房的人提供适足的住房。必须使处境不利的群体充分和持久地得到适足住房的资源。[……]提高社会中无地或贫穷阶层得到土地的机会应是其中中心政策目标。[……]</p> <p>f. 地点。适足住房必须处于便利就业选择、医疗保健服务、就学、托儿所和其他社会设施的地点。[……]</p> <p>g. 文化的适足性。住房的建造方式、所用的建筑材料和支持住房的政策必须能恰当地体现住房的文化特征和多样化。[……]</p>
妇女的适足住房权	<p><u>“妇女对土地的平等拥有和使用途径与控制，及拥有房地产和获得适足住房的平等权利”</u> 人 权 委 员 会 第 2003/22 号 决 议 。 www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2003.22.En?Opendocument</p> <p><u>“妇女和适足住房”</u> 适足生活水准权所含适足住房问题及在此方面不受歧视权问题的特别报告员，米隆·科塔里（Miloon Kothari），E/CN.4/2006/118。</p>
家庭暴力受害者的权利	<p><u>经济、社会和文化权利委员会第 16 号《一般性意见》第 27 段</u> 求缔约国向以女性为主的家庭暴力受害者提供安全住所、补救措施，以及帮助身心和感情损害的康复……</p>
农村妇女的住房权	<p><u>《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）第 14 条</u> 2. 缔约各国应采取一切适当措施以消除对农村地区妇女的歧视，[……]尤其是保证她们有权： （h）享受适当的生活条件，特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯方面。</p>
残疾人和住房相关的权利	<p><u>《残疾人权利公约》第 9 条</u> 1. [……]缔约国应当采取适当措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上，无障碍地[……]使用[……]，并除其他外： （一）建筑、道路、交通和其他室内外设施，包括学校、住房、医疗设施和工作场所； 第 28 条 1. 缔约国确认残疾人有权为自己及其家属获得适足的生活水平，包括适足的食物、衣物、住房[……] 2. [……]缔约国应当采取适当步骤，保障和促进这项权利的实现，包括采取措施： （四）确保残疾人可以参加公共住房方案；</p>
国内流离失所者的住房权	<p><u>《关于境内流离失所问题的指导原则》</u> 1. 所有的国内流离失所者都有权享有适当的生活水准。 2. 无论何种情况，主管当局都应至少对国内流离失所者不</p>

	<p>歧视地提供，并确保他们有安全途经来获得：</p> <ol style="list-style-type: none">a. 必需的食物和安全饮水；b. 基本住所和住房；c. 适当的衣物；d. 必需的医疗服务和卫生维护。 <p>3. 应作出特殊努力，来确保妇女充分参与关于这些基本供应的计划和分配。</p>
难民和国内流离失所者的住房权	<p><u>《归还难民和流离失所者的住房与财产的原则》（《屏何偌原则》）</u></p> <p>2.1 所有难民和流离失所者都有权收回他们被任意或非法剥夺的住房、土地或财产，或按照独立无偏的法庭的决定，就他们无法收回的任何住房、土地或财产得到补偿。</p>
和适足住房权相关的其他权利	<p>《公民权利和政治权利国际公约》中的其他有关权利是：</p> <ul style="list-style-type: none">• 选择生活地点和方式和迁徙自由权；• 一个人的隐私、家庭和住所免遭任意干预的权利；• 受保护免遭暴力和威胁的权利；• 受法律保护免遭强行驱逐（“土地使用权保障”）的权利；• 在权利受侵犯情况下获得补救的权利。

表格 2. 土地使用权和免遭强行驱逐的权利
(这也适用于贫民窟升级改造的情况)

主题	相关条款
土地使用权	<p><u>联合国经济社会文化权利委员会《第 4 号一般性意见：适足住房权》第 8 段</u> [……]。</p> <p>所有人都应有一定程序的使用保障，以保证得到法律保护，免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁。缔约国应立即采取措施，与受影响的个人和群体进行真诚的磋商，以便给予目前缺少此类保护的个人与家庭使用权的法律保护。</p> <p><u>《人居议程》第 75 段</u>指出，获得土地的机会和使用期的法律保障，是向所有人提供适足住房的必备基础。</p> <p><u>《千年发展目标》第 7 项目标（第 11 项具体目标）</u> <u>第 11 项具体目标：</u>至 2020 年，至少显著改善 1 亿名贫民窟居民的生活。</p> <p>– 第 11 项具体目标的<u>第 32 项指标</u>是：“具有房地产保有产权保障途径的住户比例。”各国必须争取实现高目标。</p> <p><u>《科塔里原则》第 25 条原则</u>为了最大程度地确保在法律上有效保护自己管辖下的所有人免遭强行驱逐，各国应该立即采取措施，为目前缺乏这种保护的人、家庭和社区，包括所有没有房屋和土地正式产权的人，提供土地使用权之法律保障。</p> <p><u>联合国人居署（UN-HABITAT）</u> 土地使用权保障是“所有个人和群体得到国家有效保护免遭强行驱逐的权利”。没有土地使用权的住户被定义为擅自居住者（无论他们是否付房租）、无家可归者和/或没有正式协议的住户。</p>
防止强行驱逐及其影响	<p><u>联合国经济社会文化权利委员会《第 7 号一般性意见：适足住房权（〈公约〉第十一条第一款）：强迫驱逐》第 8 和第 16 段</u></p> <p>“国家不但本身要避免强迫驱逐居民，而且要确保对那些实行强迫驱逐的代理人或第三方执行法律”《第 7 号一般性意见》还特别提到，《公民权利和政治权利国际公约》第 17.1 条款承认住所受保护免遭“任意或非法干预”的权利。</p>

	<p><u>《科塔里原则》²⁸ 第 40 和第 41 条原则</u></p> <p>40. 在作出实施驱逐的决定前，当局必须证明驱逐是不可避免的，而且符合保护普遍福祉的国际人权承诺。</p> <p>41. 关于驱逐行动的任何决定，都应以当地语言充分提前地[……]书面公布。驱逐通知应详细说明决定的理由，包括：(a) 没有其他合理选择；(b) 提议的替代方案的完整细节；(c) 如果没有替代方案，则说明为最低限度地减少驱逐行动的不利影响而采取和设想的所有措施。</p> <p><u>《科塔里原则》第 7 条原则</u></p> <p>强行驱逐加剧不平等、社会冲突、隔离和“贫民窟化”，必然会影响到最贫困、社会和经济方面最易遭侵害和边缘化的社会阶层，特别是妇女、儿童、少数群体和原住民。</p>
<p>监察驱逐</p>	<p><u>《科塔里原则》第 46 条原则</u></p> <p>中立观察员，包括区域和国际观察员经要求应该被允许进入，以便在任何驱逐行动期间确保透明度和遵守国际人权原则。</p>
<p>提供替代住房和法律补救</p>	<p><u>《第 7 号一般性意见》第 16 段</u></p> <p>驱逐不应使人变得无家可归，或易受其他人权的侵犯。如果受影响的人无法自给，缔约国必需采取一切适当的措施，用尽它所有的资源酌情提供新的住房、新的住区或新的有生产能力的土地。</p> <p><u>《科塔里原则》第 16、58、68 和 69 条原则</u></p> <p>16. 所有人、群体和社区都有权获得重新安置，其中包括获得质量更好或相同的替代土地以及达到以下适当性标准的住房的权利：可及性、可负担性、宜居性、土地使用权的法律保障、文化适当性、地点合适性以及获得保健和教育等基本服务的途径。</p> <p>58. 所有可能或受到强行驱逐的人都有权获得及时的补救。适当的补救包括公正听审、获得律师、法律援助、返回、归还、重新安置、复原和赔偿。</p> <p>68. 国家应积极监察并进行数量和质量评估，以确定[……]包括强行驱逐的驱逐行动的数量、种类和长期后果。调查结果应向公众公布。</p> <p>69. 国家应委托一个独立的国家级机构，如国家人权机构，来监察和调查强行驱逐情况以及国家遵守这些准则和国际</p>

²⁸ 《出于发展目的的驱逐和迁离的基本原则和准则》 – 《科塔里原则》（EC/N.4/2006/41，2006 年 3 月 14 日），注意：《科塔里原则》所指的迁离和驱逐原因包括：环境毁坏和恶化、公共骚乱、自然或人为灾害、公共紧急情况，以及家庭暴力。

	<p>人权法律的情况。</p> <p><u>《第 4 号一般性意见》第 17 段</u> 应具有法律补救。“依据法律体系，这样的领域可能包括，但并非仅限于此： (a) 法律上诉，以求通过法院命令防止有计划的驱逐或拆房； (b) 遭非法驱逐后要求赔偿的法律程序；……”</p>
--	---

附录 2：适足住房权方面的信息来源和资料

组织	资料	网址
住房权和驱逐住户问题中心 (COHRE)	关于住房权的情况说明书和培训材料，包括《什么是住房权？》	www.cohre.org/view_page.php?page_id=53
联合国人居署	《非洲城市状况年度报告》	www.unhabitat.org/pmss/
联合国人居署	《住房权法规 - 对国际和国家法律文书的审议》	www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/PANA-7DGDDE?OpenDocument
联合国人居署	《原住民适当住房权的全球性审议》	www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/AMMF-6RTDFN?OpenDocument
联合国人居署	《最佳范例数据库》	www.unhabitat.org/bestpractices/2008/bplist.asp
联合国人居署	《为所有人提供住房：可负担性、可及性和可持续性方面的挑战》	www.unhabitat.org/pmss/
联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR)	《第 21 号概况介绍：适足住房》	http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_ch.pdf www2.ohchr.org/english/

	权》，《第25号概况介绍：强行驱逐问题与人权》	issues/housing/documents.htm
联合国人权事务高级专员办事处、联合国人居署、联合国难民署、国内流离失所情况监视中心、人道事务协调办公室、粮农组织	《归还难民和流离失所者的住房和财产 – 落实“屏何偌原则”的手册》	www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf

附录 3：非政府组织和政府间组织

组织名称	简介和联系方式
住房权和驱逐住户问题中心 (COHRE)	<p>“[……]在各层次都开展工作 —— 从在基层协助那些抵制强行驱逐或改善贫民窟状况的社区，到在联合国等国际机构制定标准 – 到抵制和防止强行驱逐，加强和促进住房权的保护[……]”</p> <p>电子邮件: cohre@cohre.org 网址: www.cohre.org/index.php</p>
社区组织资源中心 (CORC)	<p>CORC 自 2002 年 3 月开始工作，主要与那些和城市贫困者联盟 (CUP) 和农村社区联盟 (ARC) 联系的社区合作，这两个联盟都与城市贫困者联合会 (FEDUP) 相联。</p> <p>地址: Unit 7, Campground Centre, Durban Road, Mowbray 7705, Cape Town, South Africa (南非) 电话: 021 689 9408 传真: 021 689 3912 电子邮件: sdi@courc.co.za</p>
发展研讨会 (DW) (安哥拉)	<p>计划包括提供避难所、城乡结合部升级改造、供水和维护卫生、小额信贷和小型企业发展。</p> <p>地址: C. P. 3360 Luanda, Rua Rei Katyavala 113 Luanda, Angola (安哥拉) 电话: (+ 244 2) 44 83 66 / 71 / 77</p>

	<p>传真: (+244 2) 44 94 94 电子邮件: dwang@angonet.org</p>
<p>恩达第三世界组织 (Enda Third World)</p>	<p>这个国际组织设在塞内加尔的达喀尔，并具有外交地位。该组织由一群协同合作的团队和计划项目组成，也是一个世界范围的分布式节点网络。</p> <p>地址： B P 3370 DAKAR, Senegal (塞内加尔) 电话: +221 822 21 25/+221 822 42 29/+221 842 82 50 传真: +221 822 26 95 电子邮件: se@enda.sn 网址: www.enda.sn</p>
<p>经济和社会权利国际网络 (ESCR-Net)</p>	<p>经济和社会权利国际网络争取通过和世界各地的组织和活动人士合作，来促进互相学习、分享策略、建立新的工具和资源、参与倡议，并提供信息分享和建立关系网络加强经济、社会和文化权利，以加强经济、社会和文化权利。</p> <p>地址： 211 East 43rd Street, #906 New York, NY 10017, USA (美国) 电话: +1 212.681.1236 传真: +1 212.681.1241 电子邮件: info@escr-net.org 网址: www.escr-net.org</p>
<p>城市管理全球运动， (Global Campaign on Urban Governance) 房地产保有权保障全球运动 (Global Campaign for Secure Tenure)</p>	<p>地址： Campaign Secretariat, UN-HABITAT P.O. Box 30030, Nairobi, Kenya (肯尼亚) 电话: +254-20-7624244 传真: +254-20-7624265 电子邮件: gcst@unhabitat.org 网址: www.unhabitat.org/categories.asp?catid=24</p>
<p>国际人居联盟 (HIC)</p>	<p>HIC 是一个独立、非盈利的国际联盟，由约 400 个从事人居工作的组织和个人组成。一套共同的目标使国际人居联盟致力于社区工作，来保障住房并改善居住状况。</p> <p>地址： Mazingira Institute (Anglophone) P.O. Box 14550 Nairobi, Kenya (肯尼亚) 电话: 254 20 4443219 /26 /29 传真: 254 20 4444 643 Environnement et Développement du Tiers-Monde (ENDA-RUP) (Francophone) Rue Carnot 54, B.P. 3370</p>

	<p>Dakar, Senegal (塞内加尔) 电话: +22-1-822 0942 传真: +22-1-823 5157</p>
<p>哈吉加米信托基金 (Hakijamii Trust)</p>	<p>哈吉加米信托基金广泛开展住房权和驱逐住户问题方面的工作，并促进社区参与城市和人权项目。哈吉加米信托基金是经济和社会权利国际网络的成员。</p> <p>地址： Economic and Social Rights Centre Golfcourse Commercial Centre Kenyatta Market, P.O.Box 11356,00100 Nairobi (肯尼亚) 电话: +254-020-2731667 传真: +254-020-2726023 电子邮件: esrc@hakijamii.com</p>
<p>国际无家可归者组织 (Homeless International)</p>	<p>国际无家可归者组织是英国的一家慈善组织，和亚洲、非洲和拉丁美洲的当地合作伙伴一起，支持社区主导的住房和基础设施方面的建设。所有的行动都由当地的社区群体自己领导、发起和管理。该组织通过长期发展行动来支持合作伙伴，并开展研究，提供技术支持，分享信息，而且争取影响政策。该组织还通过保证基金 (Guarantee Fund)、CLIFF 和非洲债券 (Africa Bond) 来帮助扩大小额信贷途径。欲了解该组织在非洲国家的合作伙伴，参阅网站。</p> <p>地址： Queens House, 16 Queens Road Coventry, CV1 3DF, UK (英国) 电话: + 44 (0) 24 7663 2802 传真: + 44 (0) 24 7663 2911 网址: www.homeless-international.org</p>
<p>社会和经济权利行动中心 (SERAC) (尼日利亚)</p>	<p>SERAC 监察一系列人权问题并和社区成员合作，来了解和维护他们作为尼日利亚公民所应有的权利。该组织广泛开展住房权和驱逐住户问题方面的工作，并负责营运一个社会住房项目。</p> <p>地址： 1A Ade Ajayi Street, Off Hakeem Ajala Street, Ogudu GRA Lagos, Nigeria (尼日利亚) 电子邮件: info@serac.org; seracnig@aol.com; serac@linkserve.com.ng 电话: +234 1 764 6299; +234 1 496 8605; +234 1 555 9457 传真: +234 1 496 8606</p>
<p>国际环境和发展研究所 (IIED)</p>	<p>IIED 是一个非政府的国际政策研究所，促进更为可持续和平等的全球发展。该机构与许多关键的发展工作行为</p>

	<p>体合作，包括小佃农、城市贫民窟居民、国家政府、非政府组织、全球机构和国际进程。</p> <p>总部： 3 Endsleigh Street London, England, WC1H 0DD（英国） 电话：+44 (0) 20 7388-2117 传真：+44 (0)20 7388-2826 电子邮件：info@iied.org 网址：www.iied.org</p> <p>塞内加尔办事处： BP 5579, Dakar, Senegal 电话：+221 867-10-58 传真：+ 221 221 867-10-59 电子邮件：iiedsen@sentoo.sn 网址：www.iiedsahel.org</p>
<p>国际棚屋/贫民窟居民组织（SDI）</p>	<p>SDI 约在 1990 年成立于印度和南非。该组织通过储蓄计划和分享技能等方法，帮助地方团体自己制定住房问题解决方案。至 2006 年，该组织成为由印度、非洲和南美洲的 24 个城市贫困者联盟组成的网络。“所有这些策略中最重要的部分是致力于与正规机构，特别是当地的国家政府进行对话和谈判。目标必定是达成协议来保障房地产保有，并向易遭侵害和边缘化的住户提供适足住房，而且创造先例并使之制度化和得到推广。”（SDI 网站）</p> <p>地址： P.O. Box 14038, Mowbray 7705 Cape Town, South Africa（南非） 电话：+ 27 21 689 9408 传真：+ 27 21 689 3912 电子邮件：sdi@courc.oo.za</p>
<p>促进地区资源中心协会（SPARC）</p>	<p>SPARC 是一家印度的非政府组织，支持两个人民运动组织 – 全国贫民窟居民联盟（NSDF）和“马希拉米兰”（MM）。NSDF 和 MM 将数十万贫民窟居民和街头居住者组织起来，来处理与城市贫困相关的问题，并共同制定关于可负担的住房和卫生设施问题的解决方案。SPARC 的网站包含对其行动的详细说明。</p> <p>地址： 2nd floor, Khetwadi Municipal School Building, 1st Lane, Khetwadi, Near Alankar Cinema, Girgaum, Mumbai - 400004（印度） 电话：+91 22 23865053/23858785</p>

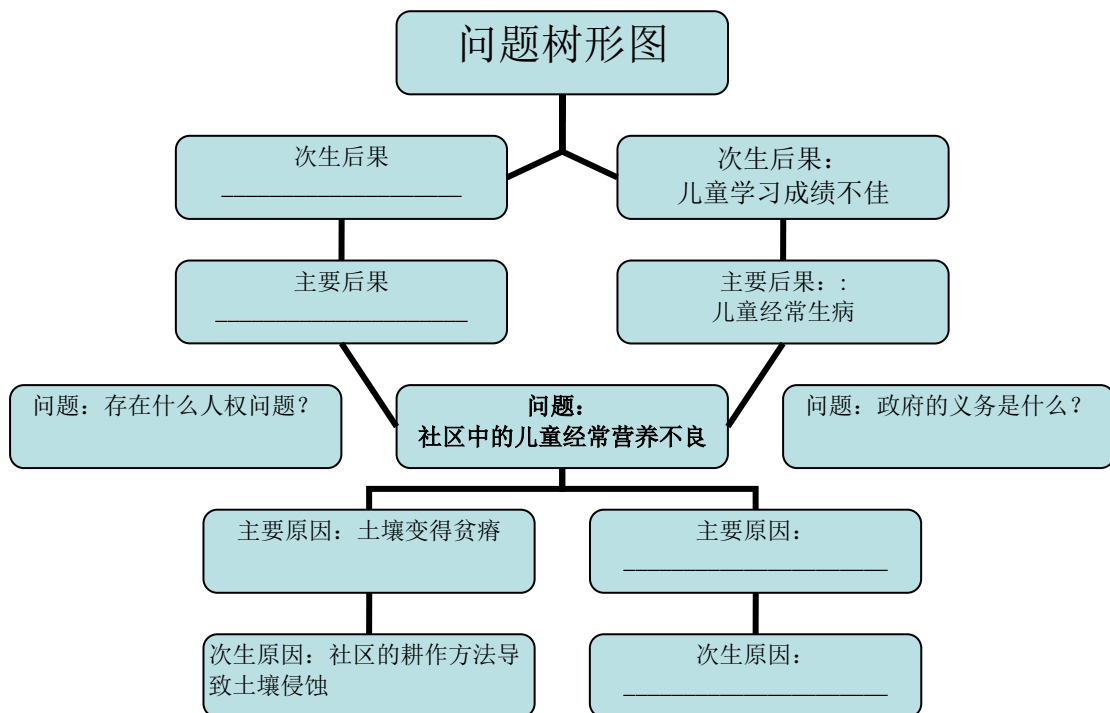
	传真: +91 22 23887566 电子邮件: sparc@vsnl.in 网址: www.sparcindia.org
联合国人居署《最佳范例数据库》	其中包括许多住房相关问题的学习工具。网址: www.bestpractices.org/blpnet/BLP/learning/learning.htm

附录 4：思考工具

问题树形图是一项用于确认问题原因的工具。问题树形图的制作方法是，将问题作为树干，将原因作为树根，将后果作为树叶。

例如在一个儿童营养不良的社区，问题是营养不良。分析问题可能查出下述原因和后果：

- 问题：社区的儿童营养不良；
- 一个主要原因：土壤肥沃度减退；
- 一个次生原因（促成主要原因和问题）：社区的耕作方法导致土壤侵蚀。没有（在当地政府任职的）农业技术推广人员来提供建议；
- 一个主要后果：儿童经常生病；
- 一个次生后果：他们学习成绩不佳。

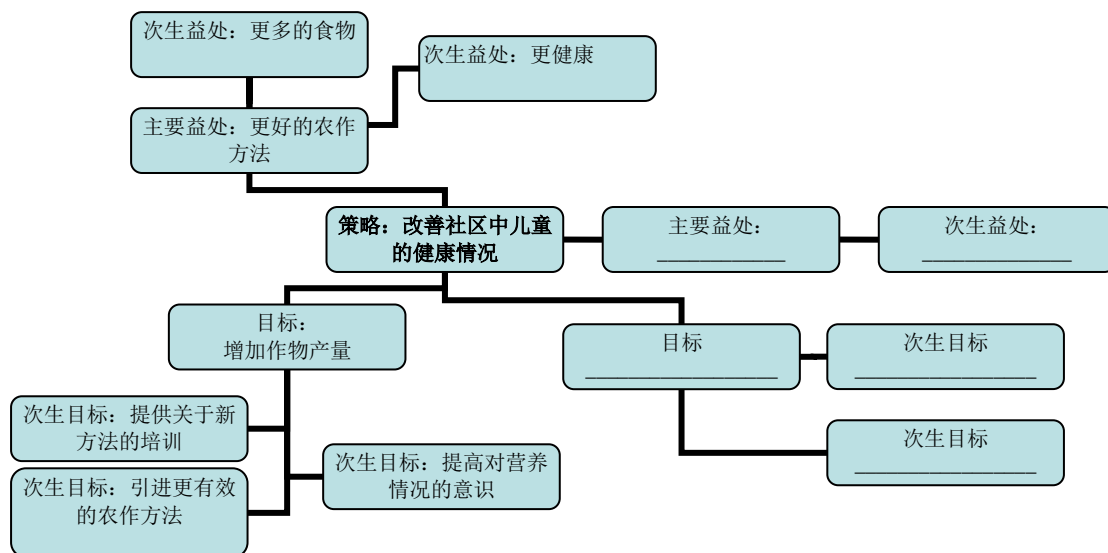


必须指出的是，问题树形图本身可能不会揭示人权问题和政府的相应义务。在确认问题的原因和后果时，必须要问“存在什么人权问题”和“政府的义务是什么”这两个问题。

另一项有用的工具是策略或解决方案树形图（见列表 4）。这一工具用于确认促成改变的策略。在策略或解决方案树形图中，能最好处理问题的策略或解决方案是树干。树形图显示目标和次生目标（树根）如何通向策略或解决方案，然后导致主要和次生益处（树叶）。

例如，如果提议中的策略或问题解决方案是改善社区中儿童的健康状况，那么目标和次生目标可以是：

- 目标：增加作物产量；
- 次生目标：引进更有效的农作方法；
- 次生目标：提供关于新方法的培训；
- 次生目标：提高对营养情况的意识。



对于某些问题，解决方案可能是清楚的，例如终止暴力的问题。但有些问题可能没有明显的解决方案。在这种情况下，我们需要有一项策略。策略可能分两部分：a) 尽可能地改善情况；b) 调查可能存在的解决方案。例如，如果问题是缺乏安全饮水，策略的 b) 部分就可能是查出是否存在地下水。如果存在地下水，解决方案就可能是打井。