

第六届会议(1991年)*

第 4 号一般性意见：适足住房权(《公约》第 11 条第(1)款)

1. 按照《公约》第 11 条第(1)款，缔约各国“承认人人有权为他自己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。

2. 委员会已积累了大量有关这一权利的资料。自 1979 年起，本委员会及在其之前的相应机构审议了有关适足住房权利的 75 份报告。委员会在其第三届(见E/1989/22, 第 312 段)和第四届(E/1990/23, 第 281-285 段)会议的一般性讨论时专门抽出一天时间讨论这一问题。此外，委员会仔细地注意到《无家可归者收容安置国际年》(1987)提供的资料，包括大会在其 1987 年 12 月 11 日第 42/191 号决议¹通过的《到 2000 年的全球住房战略》。委员会还审查了人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会的有关报告和其他文件²。

3. 尽管众多的国际文件从不同方面论述适足住房的权利³，《公约》第 11 条第(1)款是有关条款中最为全面，或许是最为重要的条款。

4. 尽管国际社会一再重申充分尊重适足住房权的重要性，但是在《公约》第 11 条第(1)款中规定的水准和世界各地的普遍状况之间仍存在着令人不安的巨大差距。在一些面临严重资源问题和受到其他限制的发展中国家内问题往往尤为严重。与此同时，委员会认为在一些经济最为发达的社会内也存在着无家可归和住房不足之重大问题。联合国估计，全世界有 1 亿多人无家可归，10 亿多人无适足住房⁴。无任何事实表明这一数字正在减少。很清楚，没有一个缔约国在住房权利方面不存在这种或那种严重问题。

* 载于E/1992/23号文件。

5. 有时委员会所审查的缔约国的报告承认并描述了在确保适足住房权利方面的困难。然而，在多数情况下，由于所提供的资料不足，因而委员会无法充分了解有关缔约国的普遍状况。这份一般性意见的目的是确定委员会认为对这一权利举足轻重的一些主要问题。

6. 适足的住房权利适用于每个人。“他和他的家庭”的提法反映了在1966年《公约》通过时普遍接受的关于性别作用和经济活动模式的设想，而今天这一短语不应理解为对一些个人或户主为女性的家庭或其他类似群体的权利的适用性含有任何限制。因此“家庭”这一概念必须从广泛的意义上理解。此外，个人同家庭一样，不论其年龄、经济地位、群体或其他属性或地位和其他此类因素如何，都有权享受适足的住房。尤其是，按照《公约》第2条第(2)款，这一权利之享受不应受到任何歧视。

7. 委员会认为，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一遮瓦的住处或把住所完全视为一商品而已，而应该把它视为安全、和平和尊严地居住某处的权利，至少有两条理由可以认为这样理解是恰当的。首先，住房权利完全与作为《公约》之基石的其他人权和基本原则密切相关。就此而言，《公约》的权利源于“人身的固有尊严”，而这一“人身固有的尊严”要求解释“住房”这一术语时，应重视其他多种考虑。最重要的是，应确保所有人不论其收入或经济来源如何都享有住房权利。其次，第11条第(1)款的提法应理解为，不仅是指住房而且是指适足的住房。人类住区委员会和《到2000年全球住房战略》都阐明：“适足的住所意味着……适足的独处居室、适足的空间、适足的安全、适足的照明和通风、适足的基本基础设施和就业和基本设备的合适地点——一切费用合情合理”。

8. 因而适足之概念在住房权利方面尤为重要，因为它有助于强调在确定特定形式的住房是否可视为构成《公约》目的所指的“适足住房”时必须加以考虑的一些因素。在某种程序上，是否适足取决于社会、经济、文化、气候、生态及其他因素，同时，委员会认为，有可能确定在任何特定的情况下为此目的必须加以考虑的住房权利的某些方面。这些方面包括：

- (a) 使用权的法律保障。使用权的形式包罗万象，包括租用(公共和私人)住宿设施、合作住房、租赁、房主自住住房、应急住房和

非正规住区，包括占有土地和财产。不论使用的形式属何种，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。缔约国则应立即采取措施，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；

- (b) 服务、材料、设备和基础设施的提供。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。所有享有适足住房权的人都应能持久地取得自然和共同资源、安全饮用水、烹调、取暖和照明能源、卫生设备、洗涤设备、食物储藏设施、垃圾处理、排水设施和应急服务；
- (c) 力所能及。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。各缔约国应采取步骤以确保与住房有关费用之百分比大致与收入水平相称。各缔约国应为那些无力获得便宜住房的人设立住房补助并确定恰当反映住房需要的提供住房资金的形式和水平。按照力所能及的原则，应采取适当的措施保护租户免受不合理的租金水平或提高租金之影响。在以天然材料为建房主要材料来源的社会内，各缔约国应采取步骤，保证供应此类材料。
- (d) 乐舍安居。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严寒、潮湿、炎热、刮风下雨或其他对健康的威胁、建筑危险和传病媒介。居住者的身体安全也应得到保障。委员会鼓励各缔约国全面实施卫生组织制订的《住房保健原则》⁵。这些原则认为，就流行病学分析而言，住房作为环境因素往往与疾病状况相关联，即：住房和生活条件不适和不足总是与高死亡率和高发病率相关联；
- (e) 住房机会。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。如老年人、儿童、残废人、晚期患者、人体免疫缺陷病毒阳性反应的人，身患痼疾者、精神病患者、自然灾害受害者、易受灾地区人民及其他群体等处境不利群组在住房方面应确保给予一定的优先考虑。住房法律和政策应充分考虑这些群组的

特殊住房需要。在许多缔约国内，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。必须制定明确的政府职责，实现人人有权得到和平尊严地生活的安全之地，包括有资格得到土地。

(f) 居住地点。适足的住房应处于便利就业选择、保健服务、就学、托儿中心和其他社会设施之地点。在大城市和农村地区都是如此，因为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。同样，住房不应建在威胁居民健康权利的污染地区，也不应建在直接邻近污染的发源之处。

(g) 适当的文化环境。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。促进住房领域的发展和现代化的活动应保证不舍弃住房的文化方维，尤其是还应确保适当的现代技术设施。

9. 正如上文所述，不应把适足的住房权利与载于二项《国际公约》及其他适用的国际文件内的其他人权分隔开来。在这方面已提及人类尊严的概念和不歧视之原则。此外，要使社会各阶层的适足住房权利得以实现和维持，充分享受其他权利——诸如：言论自由、结社自由(诸如租户和其他社区基础的群组)、居住自由权、参与公共决策权是必不可少的。同样，个人私生活、家庭、寓所或信件不受到专横或非法的干涉的权利是确定适足住房权利的一个非常重要的方面。

10. 不论一国家处于何种发展状态，都必须立即采取某些措施。正如《全球住房战略》和其他国际分析文件中所承认的那样，促进住房权利所需的许多措施只要求政府放弃某些做法，并致力于促使受影响群体的“自助”。当任何这类步骤被视为超越了一缔约国可以得到的最大资源时，恰当的做法是：根据《公约》第 11 条第(1)款、第 22 条和第 23 条尽快地要求进行国际合作，并通知委员会。

11. 各缔约国必须对处境不利的社会群组给予应有的优先考虑，对他们予以特别照顾。因此政策与立法的制定不应在损害其他社会群组的情况下优惠早已处于优势的社会群组。委员会意识到，外来因素可影响不断改进生

活条件的权利，而在整个 1980 年代许多缔约国普遍居住条件有所下降。然而，如委员会在其第 2 号一般性意见(1990)(E/1990/23, 附件三)中所指出的，尽管存在由外来因素引起的问题，《公约》规定的义务仍然适用，或许在经济紧缩时期更具有针对性。因而委员会认为，如果缔约国的政策和立法决定直接造成生活和住房条件普遍下降，又无相应的不久补救措施，这是与《公约》所规定的义务不相符合的。

12. 在采用充分实现适足住房权利之最适当的措施方面，一缔约国与另一缔约国之间必定会有很大差别，《公约》明确要求各缔约国采取为实现这一目的所必需的任何步骤。这几乎必然要求采取一项如《全球住房战略》第 32 段所述的：“确定发展住房条件之目标，确定实现这些目标可利用之资源及利用这些资源最有成本效益之方法和建立实施必要措施的责任制和时间框架”的全国住房战略。为了具有针对性和有效性，并且确保对其他权利的尊重，这样的一项战略应体现包括无家可归者，居住简陋者和他们的代表在内的所有受影响者的广泛真诚的磋商和参与。此外，应采取步骤确保各部委和地区和地方当局之间的协调，以便使有关政策(经济、农业、环境、能源等)和《公约》第 11 条所规定之义务保持一致。

13. 住房情况的有效监测是具有直接效益的另一项义务。一缔约国要履行第 11 条第(1)款所规定的义务，它必须表明其已独自或在国际合作的基础上采取了必要的步骤，查清在其管辖之内无家可归和住房简陋的详细情况。在这方面，关于委员会通过的报告形式和内容的经修正的一般准则(E/C.12/1991/1)强调，需要“提供关于社会中在住房方面最易受害和处境不利群组的详细情况”，它们特别包括：无家可归的个人和家庭、居住简陋和无法得到基本居住环境者、“非法”定居者、属于被强迫驱逐出屋的和低收入群组。

14. 在适足住房权利方面，一缔约国履行其义务所制定的措施可能会交融混合公共和私营部门认为合适的措施。在一缔约国，公共住房资金可能最有用地用于直接建造新住房。在多数情况下，经验表明，政府无法完全利用公共建造住房来弥补住房之不足。各缔约国促进“授权战略”，辅之于全面致力履行适足住房权利所规定的义务的做法应予以鼓励。实质上，这种义

务应表明，从总体上来说，所采取的措施足以在最短的时间内，以最大限度的资源实现个人的权利。

15. 许多需要采取的措施将包括资源的分配和一般性的政策办法。然而，在这方面不应低估正规的立法和行政措施的作用。《全球住房战略》(第 66-67 段)已提请我们注意在这方面可能会采取的各种形式的措施及其重要性。

16. 在一些国家内，适足住房权利完全体现于宪法中。在这样的情况下，委员会特别感兴趣地了解这一做法的法律和实际意义。因而应提供证实巩固住房权颇有成效的具体事例和其他方式的详细内容。

17. 委员会认为，适足住房权利的许多组成因素至少是和国内法律的补救措施条款相一致的。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；(c) 对房东(公共或私人)就租金水平、住所维修、种族或其他形式的歧视方面所实施或所支持的非法行为提出上诉；(d) 在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧视提出指控；和(e) 就不健康或不合适住房条件对房东提出起诉。在一些法律体系内，在无家可归者大量增加的形势下也应开拓促进集团诉讼的可能性。

18. 在这方面，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。

19. 最后，第 11 条第(1)款的末尾规定，各缔约国有义务承认“基于自愿同意的国际合作的重要性。”用于住房或人类住区的经费历来不到所有国际援助的 5%，而且这些资金提供的方式往往没有用于满足处境不利群组的住房需要，各缔约国，不论是受援国还是援助国，应确保大量资金完全用于创造条件使更多的人能够得到适足住房。促进结构调整措施的国际金融机构应保证这样的措施不会有损于享有适足住房的权利。各缔约国应在考虑国

际财政合作时，努力指出与适足住房权利有关的外来资助最见成效的领域。这样的要求应充分考虑受影响群组的需求和观点。

注

¹ 《大会第四十三届会议正式记录，补编第 8 号》，增编(A/43/B/Add.1)。

² 人权委员会第 1986/36 号决议和第 1987/22 号决议；小组委员会特别报告员丹尼洛·蒂尔克先生报告(E/CN.4/Sub.2/1990/19, 第 108-120 段，E/CN.4/Sub.2/1991/17, 第 137-139 段)；另见小组委员会第 1991/26 号决议。

³ 例如，见《世界人权宣言》第 25 条第(1)款，《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条(e)款第三项，《消除对妇女一切形式歧视公约》第 14 条第(2)款，《儿童权利公约》第 27 条第(3)款，《社会进步和发展宣言》第 10 条，《温哥华人类住区宣言》(1976)第三节第(8)款(联合国生境——人类住区会议报告(联合国出版物，出售品编号E.76.IV.7 和更正)，第一章)《发展权利宣言》第 8 条第(1)款和《劳工组织关于工人住房建议》，1961 年(第 115 号)。

⁴ 见脚注 1。

⁵ 日内瓦，世界卫生组织，1990 年。