

第六屆會議(1991 年)*

第 4 號一般性意見：適足住房權(《公約》第十一條第一項)

1. 按照《公約》第十一條第一項，締約各國「確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適足之衣食住及不斷改善之生活環境。」適足的住房之人權源自於相當的生活水準之權利，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的。
2. 委員會已積累了大量有關這一權利的資訊。自 1979 年起，本委員會及其前身已審議了有關適足住房權利的 75 份報告。委員會分別在第三屆(E/1989/22, 第 312 段)和第四屆(E/1990/23, 第 281-285 段)會議的一般性討論時特別抽出一天時間討論這一問題。此外，委員會仔細地注意到《無家可歸者收容安置國際年》(1987)提供的資訊，包括聯合國大會在其 1987 年 12 月 11 日第 42/191 號決議¹通過的《到 2000 年的全球住房策略》。委員會還審查了人權委員會和防止歧視及保護少數次委員會的有關報告和其他文件²。
3. 儘管眾多的國際文件從不同方面論述適足住房的權利³但《公約》第十一條第一項是有關條款中最為全面，或許是最為重要的條款。
4. 儘管國際社會一再重申充分尊重適足住房權的重要性，但是在《公約》第十一條第一項中規定的水準和世界各地的普遍狀況之間仍存在著令人不安的巨大差距。在一些面臨嚴重資源問題和受到其他限制的開發中國家內問題往往尤為嚴重。於此同時，委員會認為在一些經濟最為發達的社會內也存在著無家可歸和住房不足之重大問題。聯合國估計，全世界有 1 億多人無家可歸，10 億多人無適足住房⁴。無任何事實表明這一數字正在減少。很清楚，沒有一個締約國在住房權利方面不存在某些嚴重問題。

* 載於 E/1992/23 號文件。

¹ 《聯合國大會第四十三屆會議正式紀錄，補編第 8 號》，增編(A/43/B/Add.1)。

² 人權委員會第 1986/36 號決議和第 1987/22 號決議；小組委員會特別報告員丹尼洛·蒂爾克先生的報告(E/CN.4/Sub.2/1990/19, 第 108-120 段, E/CN.4/Sub.2/1991/17, 第 137-139 段)；另見小組委員會第 1991/26 號決議。

³ 例如，見《世界人權宣言》第二十五條第一項，《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條第五項第三款，《消除對婦女一切形式歧視公約》第十四條第二項，《兒童權利公約》第二十七條第三項，《社會進步和發展宣言》第十條，《溫哥華人類住區宣言》(1976)第三節第(8)段(聯合國生境—人類住區會議報告(聯合國出版物，出售品編號 E.76.IV.7 和更正)，第一章)《發展權宣言》第八條第一項和國際勞工組織第 115 號公約《關於工人住房建議》(1961)。

⁴ 見註 1。

5. 在有些情況，委員會所審查的締約國的報告承認並描述了在確保適足住房權利方面的困難。然而，在多數情況下，由於所提供的資料不足，委員會無法充分了解相關締約國的普遍狀況。基此，本號一般性意見以具體指明委員會認為對本權利舉足輕重的一些主要問題為目的。
6. 適當的住房權利適用於每個人。公約條文使用「本人及家屬^(編輯者註)」反映了在1966年《公約》通過時普遍接受的關於性別角色和經濟活動模式的設想，而今天此一用語不應理解為對本權利適用於一些個人或戶主為女性的家庭或其他類似群體，含有任何限制。因此，「家庭」這一概念必須從廣泛的意義上去理解。此外，個人，同家庭一樣，不論其年齡、經濟地位、群體或其他屬性或地位和其他此類因素如何，都有權享受適當的住房。尤其是，按照《公約》第二條第二項，本權利之享受不應受到任何歧視。
7. 委員會認為，不應狹隘或限制性地解釋住房權利，譬如，把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把安置處所單單視為一商品而已，而應該把它視為安全、和平和尊嚴地居住某處的權利。至少有兩項理由可以認為這樣理解是恰當的。首先，住房權利聯結於其他人權和作為《公約》前提的基本原則，具有核心地位。就此而言，《公約》的權利源於「人身的固有尊嚴」，而這一「人身固有的尊嚴」要求解釋「住房」這一詞語時，應重視其他多種考慮。最重要的是，應確保所有人不論其收入或經濟來源如何都享有住房權利。其次，第十一條第一項應理解為，不僅是指住房而且是指適當的住房。正如作成人類居住環境與到2000年全球住房策略相關文件的兩個委員會所闡明：「適足的安置處所意指……適足的獨處居室、適足的空間、適足的安全、適足的照明和通風、適足的基本基礎設施和關於工作和基本設備的適足地點，且一切都必須能夠以合理的費用取得」。
8. 因而，適足之概念在住房權利方面尤為重要，因為它有助於強調在確定特定形式的安置是否可視為構成《公約》目的所指的「適足住房」時必須加以考慮的一些因素。是否適足，部分取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，同時，委員會認為，在任何特定情況，為此目的具體指出必須加以考慮的住房權利之特定面向，是可能的。這些面向包括：
 - (a) **使用權的法律保障**。使用權的形式包羅萬象，包括租用（公共和私人）住宿設施、合作住房、租賃、房主自住住房、應急住房和非正規聚居

編輯者註：原文為 himself and his family

地^(編輯者註)，包括占有土地和財產。不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程度的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅離、騷擾和其他威脅。締約國則應該立即採取措施，與受影響的個人和團體進行真誠的磋商，以便給予目前缺少此類保護的個人與家庭使用權的法律保護。

- (b) **服務、材料、設備和基礎設施的可使用性**。一項適足的住房必須擁有對衛生、安全、舒適和營養所必需之設備。所有享有適足住房權的人都應能可持續地取得自然和共同資源、安全飲用水、烹調、取暖和照明所需的能源、衛生設備、洗滌設備、食物儲藏設施、垃圾處理、排水設施和緊急服務。
- (c) **可負擔性**。與住房有關的個人或家庭費用應保持在一定水準，以不至使其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害。各締約國應採取步驟以確保與住房有關的費用之百分比大致與收入水準相稱。各締約國應為那些無力獲得便宜住房的人設立住宅補貼，並提供適足地反映住房需要的住房融資的形式和額度。依照可負擔性的原則，應採取適當的措施保護承租人免受不合理的租金水準或租金之上漲。在以天然材料為建房主要材料來源的社會內，各締約國應該採取步驟，確保此類材料供應無虞。
- (d) **適居性**。適足的住房必須是適合於居住的，即向居住者提供足夠的空間和保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、颳風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳病媒介。居住者的身體安全也應得到保障。委員會鼓勵各締約國全面實施世界衛生組織（WHO）制定的《住房保健原則》⁵，這些原則認為，就流行病學分析而言，住房是最常導致疾病發生的環境因素，也就是說，高死亡率和高發病率，總是與住房和生活條件不適及不足相關。
- (e) **可取得性**。適足的住房，對有權取得者而言，必須具有可取得性。處

編輯者註：非正規聚居地，指特定住居地之居民對居住之場所(包括土地或房屋)無任何有效之法律權利，以及包括未規劃之聚居地與該場所之住屋未符合現行規劃及建築法規，如違章建築。其定義參閱OECD詞彙解釋(glossary)，Informal settlements are：

- 1.areas where groups of housing units have been constructed on land that the occupants have no legal claim to, or occupy illegally;
- 2.unplanned settlements and areas where housing is not in compliance with current planning and building regulations (unauthorized housing).

⁵ 日內瓦，世界衛生組織，1990年。

境不利的群體取得適足住房資源的可能性，必須充分且可持續。基此，應確保處境不利的群體例如老年人、兒童、身心障礙者、疾病末期患者、愛滋病毒感染者、身患痼疾者、精神病患者、自然災害受害者、易受災地區人民及其他類似群體，在住房方面能夠獲得一定的優先考慮。住房法律和政策應充分考慮這些群體的特殊住房需要。在許多締約國內，提高社會中未擁有土地者或貧窮階層得到土地的機會應是其中心政策目標。政府必須發展並承擔明確的職責，以實現人人有權確保得到用以和平尊嚴地生活的處所，包括有權擁有土地。

(f) **地點**。適足的住房應處於便利就業選擇、醫療服務、就學、托兒中心和其他社會設施之地點。此一面向不但適用於大城市，也同樣適用於鄉村地區，在那裡上下班的時間和經濟費用對貧窮家庭的預算可能構成極大的負擔。同樣，住房不應建築在已受污染的地區，也不應建築在緊鄰污染源之場址，以致居民的健康權利受到威脅。

(g) **文化的適足性**。住房的建造方式、所用的建築材料和支持住房的政策必須能適當地體現住房的文化特徵和多樣性。促進住房領域的開發和現代化的活動應確保不致犧牲住房的文化面向，尤其是應在可行的情況下，確保採用現代的技術設施。

9. 如上所述，適足的住房權利不能與載於國際人權兩公約及其他適用的國際文件內的其他人權分開單獨處理。在這方面以上已提及人的尊嚴的概念和不歧視之原則。此外，為使社會各階層的適足住房權利得以實現和維持，其他權利－諸如：言論自由、結社自由(諸如承租人和其他社區基礎的群體所享有的)、居住自由權、參與公共決策權－之充分享有，是不可或缺的。同樣，個人私生活、家庭、寓所或通聯不受任意或非法的干涉的權利，是界定適足住房權利的一個非常重要的面向。

10. 不論一國家處於何種發展狀態，都必須立即採取某些措施。正如全球住房策略和其他國際分析中所承認的，促進住房權利所需的許多措施只要求政府放棄某些做法，並致力於促使受影響群體的「自助」。當任何這類步驟被視為超越了一締約國可使用的最大資源時，恰當的做法是：根據《公約》第十一條第一項、第二十二條及第二十三條儘快地要求進行國際合作，並通知委員會。

11. 各締約國必須對處境不利的社會群體給予應有的優先考慮，對他們予以特別照顧。因此政策與立法的制定不應在損害其他社會群體的情況下優惠早已處

於優勢的社會群體。委員會意識到，外在因素可影響不斷改進生活條件的權利，而在整個 1980 年代許多締約國普遍居住條件有所下降。然而，如委員會在第 2 號一般性意見(1990)(E/1990/23, 附件三)中所指出的，儘管存在由外來因素引起的問題，《公約》規定的義務仍然適用，或許在經濟緊縮時期更具有針對性。因而委員會認為，如果締約國的政策和立法決定直接造成生活和住房條件普遍下降，又無相應的補償措施，這是與《公約》所規定的義務不相符合的。

12. 儘管在採用充分實現適足住房權利之最適當的措施方面，一締約國與另一締約國之間必定會有很大差別，《公約》明確要求各締約國採取為實現這一目的所必需的任何步驟。這幾乎必然要求採取一項如《全球住房策略》第 32 段所述的：「界定開發安置條件之目標，具體指出實現這些目標可使用之資源及使用這些資源最具成本效益之方法，和設定為實施必要措施的責任和時程」的全國住房策略。為了具有針對性和有效性，並且確保對其他人權的尊重，這樣的一項策略應體現與包括無家可歸者，居住簡陋者和他們的代表在內的所有受影響者間，廣泛真誠的磋商和參與。此外，應採取步驟確保各部會和地區和地方機關之間的協調，以便使有關政策（經濟、農業、環境、能源等）和《公約》第十一條所規定之義務保持一致。
13. 住房情況的有效監督是必須立即採行的另一項義務。一締約國要履行第十一條第一項所規定的義務，它必須顯示其已獨自或在國際合作的基礎上採取了必要的步驟，查明在其管轄之內無家可歸和住房簡陋的詳細情況。在這方面，關於委員會通過的報告形式和內容的經修正的一般準則(E/C.12/1991/1)強調，需要「提供關於社會中在住房方面最易受害和處境不利群體的詳細情況」，他們特別包括：無家可歸的個人和家庭、居住簡陋和無法得到基本居住環境者、生活於「非法」居所者、屬於被強制驅離和低收入群體。
14. 在適足住房權利方面，一締約國為履行其義務所制定的措施，可能會出於任何被認為適當，混合公部門與私部門措施的形式。在某些締約國內，公共住房資金可能最有用地用於直接建造新住房。在多數情況下，經驗顯示，政府無法完全利用公共建造住房來彌補住房之不足。各締約國促進「扶持策略」，輔之於全面致力履行適足住房權利所規定的義務的做法應予以鼓勵。簡言之，此一義務應表明，從總體上來說，所採取的措施足以在最短的時間內，以最大限度的可用資源實現個人的權利。

15. 許多需要採取的措施將包括資源的分配和一般性的政策發動。然而，在這方面不應低估正規的立法和行政措施的作用。《全球住房策略》(第 66-67 段)已提請我們注意在這方面可能會採取的各種形式的措施及其重要性。
16. 某些國家在憲法中已就適足住房權利有所規定。在這樣的情況下，委員會特別想更進一步了解這一做法的法律和實際意義。因而，這些國家應提供有助於證實以具體案例和其他方式落實此一憲法權利的詳細內容。
17. 委員會認為，適足住房權利的許多組成因素至少是和國內法律的救濟措施條款相一致的。在各個法律體系中，這樣的領域可能包括，但並非僅限於：(a)法律救濟，以求透過法院禁止令防止有計畫的驅離或拆房；(b)遭非法驅離後要求賠償的法律程序；(c)對房東(公共或私人)就租金水準、住所維修、種族或其他形式的歧視方面所實施或所支持的非法行為提出申訴；(d)在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧視提出指控；和(e)就不健康或不適足住房條件對房東提出申訴。在一些法律體系內，在無家可歸者大量增加的形勢下也應開拓促進團體訴訟的可能性。
18. 在這方面，委員會認為，強制驅離的事例應被推定為不相容於《公約》的要求。只有按照國際法的有關原則，在某些特別例外的條件下才是允許的。
19. 最後，第十一條第一項的末句規定，各締約國有義務承認「基於自由同意之國際合作極為重要。」用於住房或人類住宅區的經費歷來不到所有國際援助的 5%，而且這些資金提供的方式往往沒有用於滿足處境不利群體的住房需要。各締約國，不論是受援國還是援助國，應確保大量資金完全用於創造條件使更多的人能夠得到適足住房。促進結構調整措施的國際金融機構應保證這樣的措施不會有損於享有適足住房的權利。各締約國應在考慮國際財政合作時，努力指出與適足住房權利有關的外來資助最具成效的領域。這樣的要求應充分考慮受影響群體的需求和觀點。