



大会

Distr.: General
14 October 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

议程项目 74(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

适当生活水准权所含适当住房问题

秘书长的说明*

秘书长谨向大会转递了适当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巴拉克里希南·拉贾格帕兰根据人权理事会第 43/14 号决议提交的报告。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



适当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巴拉克里希南·拉贾戈帕尔的报告

住房方面的歧视

摘要

在本报告中，适当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提请注意，住房歧视仍然是实现适当住房权方面最普遍和长期存在的障碍之一。住房歧视是一个全球性问题，影响到许多群体和适当住房权的所有因素。这包括平等和无歧视地获得私人 and 公共住房、建筑用地、出租住房、抵押和信贷以及继承权，并确保平等的保障或使用权、免遭驱逐的保护、宜居性以及平等和负担得起的公共服务，如水和环境卫生、能源、公共交通等。住房歧视与环境卫生和实体安保以及获得就业、上学和卫生保健的机会之间仍然存在很强的相关性。

妇女、儿童、老年人、残疾人、属于宗教、种族和族裔和少数群体的个人、移民、境内流离失所者、难民、土著人民、男女同性恋/双性恋/跨性别者/性别奇异者/间性者以及无家可归者、非正规住区居民或贫困者尤其受到适当住房权方面歧视的影响。

在本报告中，特别报告员阐述了国家、公共当局、地区和地方政府以及公共和私营住房提供者在确保住房无歧视方面承担的人权义务。报告概述了公共当局如何通过监管和反歧视立法努力消除住房歧视，并确保住房歧视受害者通过司法和非司法机制诉诸司法和获得补救。特别报告员最后提出了 11 项主要建议，以消除住房歧视并确保不让任何一个人掉队。

本报告是特别报告员两份相互关联的专题报告中的第一份。其第二份关于空间隔离的报告将于 2022 年 3 月提交人权理事会第四十九届会议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 国际规范框架	5
三. 历史背景：住房权方面的歧视和隔离遗留问题.....	7
四. 各种形式的歧视及其对适当住房权的影响.....	9
A. 使用权保障	9
B. 服务、材料、设备和基础设施的可得性	9
C. 负担能力	10
D. 位置	10
E. 宜居性	10
F. 文化适宜性	11
五. 重点关注群体	11
A. 残疾人	11
B. 移民、难民和境内流离失所者	12
C. 土著人民	13
D. 妇女和性别歧视	14
E. 少数种族和少数族裔	14
六. 解决住房权方面系统性歧视的一般措施和特别措施.....	15
A. 一般措施，包括立法步骤	15
B. 特别措施	17
七. 获得补救和伸张正义的途径	18
A. 非司法机制	18
B. 司法机制	19
C. 国际机制	19
八. 给各会员国和行为体的建议	20

一. 引言

1. 住房歧视是当今实现适足适当住房权方面最普遍和长期存在的障碍之一。在全球范围内，还没有关于各区域住房歧视问题的范围的统计数据，但在国家和区域层面上，广泛的研究、民间社会的证词、研究和调查表明，这是一个全球性问题。特别重要、也是本报告重点关注的是，调查结果表明，在各地的情况下，包括许多少数群体在内的特定弱势群体不成比例地面临住房歧视，这凸显了住房歧视持续存在的系统性和结构性特点。
2. 正如人权事务高级专员最近的报告(A/HRC/47/53, 第2段)所强调的那样，在过去几年里，美利坚合众国在呼吁种族正义方面开展社会动员，这推动了对种族主义进行拖延已久的清算，并将全球辩论的焦点转向种族主义的系统性和实施种族主义的机构。虽然该报告侧重于系统性种族主义在执法领域的表现形式，但也更广泛地指出了对于许多国家非洲人后裔的生活具有重大影响的严峻社会经济和政治边缘化问题，包括无法获得适当住房和土地权以及更有可能生活在被隔离、处境不利和危险的社区。
3. 本报告借鉴了那些敦促将注意力和全球行动的重点转移到打击歧视和推进平等原则的其他重要活动，如反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议、2015-2024 年非洲人后裔国际十年¹ 以及可持续发展目标和《新城市议程》中关于不歧视和平等的承诺。《德班宣言和行动纲领》通过二十周年是一个机会，可以借此重申承诺，并再次强调推进和扩大《行动纲领》的紧迫性。
4. 在确立适当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的任务时，不歧视是一个核心问题。各国确认，住房歧视是一大障碍，基于种族、族裔或国籍等被禁止的理由进行歧视往往是迫迁的背后动机(E/CN.4/1992/2-E/CN.4/Sub.2/1991/65)。因此，各国决定在任务负责人的职衔中明确提及不受歧视权，这在侧重于某一特定权利的特别程序任务负责人中是独一无二的(E/CN.4/RES/2000/9)。
5. 在特别报告员的早期报告中，其中一份报告(E/CN.4/2002/59)以反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议后续行动背景下的歧视和隔离为专题重点。特别报告员在报告中强调，必须解决适当住房权方面的歧视问题，将其作为人权不可分割性和普遍性的一个重要组成部分(同上，第38段)，并强调了《德班宣言和行动纲领》对住房和歧视的关注(同上，第39至41段)。
6. 在随后的专题报告中，任务负责人审查了妇女、土著人民、移民和残疾人等历来被边缘化的特定群体的适当住房权问题。² 这些报告促使人们关注弱势群体在适当住房权方面面临的特殊障碍和各种形式的歧视。除了国际人权法的相关条款以及条约机构和其他联合国机构在一般性评论、建议和决议中对这些条款的解

¹ 在大会第 68/237 号决议中宣布。

² A/HRC/19/53、A/74/183、A/65/261 和 A/72/128。

释和重申之外，专题报告和国家访问有助于为解决适当住房权方面的歧视问题厘定一个概念框架。

7. 因此，本报告以条约机构制订的大量国际人权法和判例以及前任任务负责人的工作为基础。此外，特别报告员发出一份调查问卷并要求提交意见书，收到了100多份答复，这凸显了住房方面不歧视问题依然非常重要。他还与各国、各国际组织代表、地方政府、平权机构和国家人权机构、法官和律师以及民间社会进行了广泛协商，为报告提供信息。问卷、意见书和协商总结报告可在他的网站上查阅。³

二. 国际规范框架

8. 不歧视和平等是国际人权法的基本原则，适用于所有人权，包括《经济社会文化权利国际公约》第11条所载的适当住房权。该《公约》第2.2条规定，所有国家有义务“保证人行使本公约所载之各种权利，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他主张、民族本源或社会阶级、财产、出生或其他身分等等而受歧视”。其他国际人权条约和《关于难民地位的公约》也载有类似的不歧视条款。⁴ 该《公约》中提到“其他身分”表明，被禁止的歧视理由清单并非详尽无遗。例如，残疾、年龄、国籍、婚姻和家庭状况、性取向和性别认同、健康状况、居住地以及经济和社会状况，包括无家可归，都被视为该《公约》禁止的歧视理由。⁵ 此外，禁止适当住房权方面的歧视是一项紧迫义务，不受逐步实现原则的约束。

9. 禁止歧视对国家及其所有行使公共权力的机构都具有约束力，包括国家、区域和地方各级机构，以及在诸如许多国家管理社会福利住房的公私实体，⁶ 而且这也是横向适用的：国家消除歧视的义务也涉及到确保私人行为者不得歧视。例如，各国应监管和监测私营住房部门的行为者(如私人房东、社会或社区住房提供者和信贷提供者)，因为他们可能直接或间接地以种族、族裔、婚姻状况、残疾、性取向或其他被禁止的理由拒绝提供住房或抵押贷款(A/HRC/28/62，第11段)。此外，消除歧视的义务还包括有义务通过法律和法规禁止和处理包括邻居或房东

³ www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CFI_Segregation.aspx。

⁴ 见《公民及政治权利国际公约》，第二条第一款和第二十六条；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第二条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第二条；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》，第一条；《儿童权利公约》，第二条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第七条；《残疾人权利公约》，第三条；《关于难民地位的公约》，第三条。

⁵ 见经济、社会及文化权利委员会，关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第20号一般性意见(2009年)，第15至35段。

⁶ 《经济社会文化权利国际公约》，第二十八条；经济、社会及文化权利委员会，关于《公约》在国内的适用的第9号一般性意见(1998年)，第9段；A/HRC/28/62。

在内的私人行为者的歧视性居住骚扰行为，以保护每个人的隐私和住宅不受任意或非法干涉。⁷

10. 根据国际人权法，形式歧视和实质歧视都必须消除。虽然形式歧视指的是可能具有歧视性的法律、规章或政策，但消除实质歧视需要各国采取步骤，确保平等有效地享有权利，即使在歧视方面没有制定法律或政策的情况下。经济、社会及文化权利委员会强调，“因此，缔约国必须立即采取必要措施，防止、削弱和消除造成或延续实质性或事实上的歧视的条件和态度。例如，确保所有人都能平等获得适足住房、水和卫生，这将有助于克服对妇女和女孩以及非正式住区和乡村地区居民的歧视。”还鼓励各国“采取特别措施，削弱或消除延续歧视的条件。这些措施只要在纠正事实上的歧视方面构成合理、客观和有度的手段，就是合法的，而且在可持续地实现实质性平等之后即可停止。”⁸

11. 此外，直接或间接形式的差别待遇均可构成歧视。直接歧视即一个人因为一种被禁止的理由所受待遇不如处于同样情况下的另一个人，例如，一个人因为年龄或种族而被拒绝签订租赁合同。间接歧视所指的是，表面上看起来是中性的法律、政策或做法，但却对行使适当住房权造成严重的影响。例如，要求处于无家可归状况的人提供住址登记证明，以便获得住房福利或任何其他社会福利，这是一种间接歧视，因为无家可归者没有办法获得居住登记证。

12. 正如本报告所强调的那样，系统性歧视往往是导致住房方面歧视的原因。系统性歧视可理解为公共或私人领域的法律条例、政策、习俗或占主导地位的文化态度，这使某些群体处于相对不利的地位，而使另一些群体拥有特权。⁹

13. 通常情况下，遭受住房歧视的个人和群体都面临基于若干被禁止的理由进行的多种和交叉形式的歧视。例如，非正规住区或社会福利住房的居民可能会因为居住地而受到歧视，但也可能因为属于居住在或由于没有其他住房选择而被迫居住在此种住区的少数族裔或宗教群体而经常受到歧视。

14. 此外，旨在确保住房权方面平等和不歧视的具体规定还列入：《消除一切形式种族歧视公约》第 5(e)(iii)条；《消除对妇女一切形式歧视公约》第 13(b)、14.2(h)、16(c)和(h)条，其中涵盖财产所有权和继承权平等；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 43(1)条；《残疾人权利公约》第 5(3)、9、19 和 28.2 条。

15. 此外，《消除一切形式种族歧视国际公约》第 3 条谴责种族分离和种族隔离，并要求各国在受其管辖的领土内，防止、禁止和根除这种性质的一切作法。在这方面，消除种族歧视委员会注意到，虽然在某些国家全面或部分种族隔离的情况也许是由于政府政策形成的，但部分种族隔离的情况也有可能是因为个人无意的行动造成的附带情况。在许多城市，居住区受收入差别的影响，这种差别有时与种族、肤色、族裔、民族或族裔不同有关，因此一些居民可能被污名化，某些个

⁷ 见《公民及政治权利国际公约》，第十七条。

⁸ 经济、社会及文化权利委员会，第 20 号一般性意见，第 8 和 9 段。

⁹ 同上，第 12 段。

人遭受歧视的形式可能混杂了种族原因和其他原因。¹⁰ 因此，没有公共当局的行为或直接参与，也可能发生种族隔离的情况。委员会认为，各国应监测可能导致种族隔离的所有趋势，并努力消除随之而来的任何负面后果。¹¹ 例如，委员会已提出具体建议，以消除对罗姆人的歧视，包括在住房领域的歧视，并在其结论性意见中定期重申这些建议。¹²

16. 特别报告员将在提交给人权理事会第四十九届会议的下一份专题报告中更详细地讨论空间隔离的问题。然而，他着重指出，隔离社区在获得公共服务、水、环境卫生、交通、教育和卫生保健方面经常面临歧视性待遇。空间隔离不仅深刻影响适当住房权，而且还可能导致与其他经济、社会、政治和公民权利有关的高度歧视性结果。例如，在许多大城市，犯罪率、人身安全程度和治安质量会因居住地区的不同而有显著差异。

17. 住房方面的不歧视原则也见于区域人权法，包括欧洲委员会的《欧洲社会宪章》修正本 E 条和第 31 条。欧洲联盟的《种族平等指令》(2000/43/EC)禁止公共和私人行为者的种族歧视，包括在住房领域，并要求欧洲联盟成员国设立包含申诉机制的国家平等机构，来解决歧视问题。此外，欧洲联盟第 2004/113/EC 号指令涵盖在获得住房方面对妇女的歧视。然而，令人遗憾的是，关于在欧洲联盟通过一项横向平等指令的提案迄今尚未成功，该指令将涵盖所有其他被禁止的歧视理由，如年龄、残疾、性取向、婚姻状况和其他理由。此举对于确保关于平等和不歧视的区域法律与国际人权法和标准完全一致非常重要。在美洲人权体系中，2013 年有两项反歧视公约开放供签署和批准，其中包括的一项全面公约涵盖了公共和私人行为者被禁止的多个歧视理由。¹³ 在非洲人权体系中，《非洲人权和民族权宪章》中的反歧视条款在经济、社会和文化权利、包括住房权的背景下是可由法院审理的，社会和经济权利行动中心诉尼日利亚案的裁决就说明了这一点。¹⁴

18. 下文第四节更详细地说明在适当住房权方面遭受的各种形式的歧视，涵盖这项权利的所有七个要素：使用权保障；服务的可得性；负担能力；宜居性；无障碍环境；位置；文化适宜性。

三. 历史背景：住房权方面的歧视和隔离遗留问题

19. 《德班宣言和行动纲领》明确承认种族歧视、仇外心理和相关不容忍的历史根源及其与歧视和不平等的持续后果的联系，其中第 13 和 14 段承认奴役、奴隶贸易和殖民主义是种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍的主要根源和表

¹⁰ 消除种族歧视委员会，关于《公约》第三条的第 19 号一般性建议(1995 年)，第 3 段。

¹¹ 同上，第 4 段。

¹² 消除种族歧视委员会，关于对罗姆人的歧视的第 27 号一般性建议(2000 年)，第 30 至 32 段。

¹³ 《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》(2013 年)；《美洲反对一切形式歧视和不容忍公约》(2013 年)。

¹⁴ 非洲人权和民族权委员会，社会和经济权利行动中心诉尼日利亚，2001 年 10 月 27 日第 155/96 号来文。

现，非洲人和非洲裔人民、亚洲人和亚洲裔人民以及土著人民曾是这些行径的受害者，现在仍然是其后果的受害者。制度化和结构性歧视，特别是通过种族歧视政策造成的歧视，在后殖民和后奴隶制国家持续存在，这对受影响群体人权的所有方面、尤其是这些群体的适当住房权都产生了影响。

20. 例如，20 世纪上半叶，美国普遍存在的直接歧视阻碍非裔美国人在某些街区购买房屋或居住其中。这包括国家强制的居住隔离(1917 年被联邦法院废除)、限制性种族契约的适用(1948 年被最高法院废除)以及包括恐吓和暴力在内的重大“法外”障碍。¹⁵ 此外，联邦住房管理局贷款制度的早期做法中包含了明确和隐含的种族偏好，这意味着由该局承保的贷款的受益人绝大多数是白人。非裔美国人在与白人平等的基础上购买房屋的机会微乎其微，这对住房拥有率的差距产生了持久的影响，并进而对非裔美国人家庭和白人家庭之间的财富差距也产生影响。¹⁶

21. 在南非的种族隔离时代，种族隔离政策的核心部分涉及土地，特别是通过 1950 年的“种族区域法”，对土地的所有和占用实行种族隔离。这包括强迫南非黑人离开他们的土地和城市中心，迁入种族隔离的乡镇。拥有住房存在重大障碍，乡镇成为人满为患的地区，无法获得基本的基础设施和服务。据估计，1960 至 1980 年间，有 350 万人被强行从其所在的土地和城市中心迁往种族隔离时代的乡镇。¹⁷

22. 这些种族歧视政策的后遗症至今仍很明显。本报告参考的学术文献和提交的材料¹⁸ 指出了种族隔离时代的各种社会空间不平等现象仍在延续。到目前为止，在南非的城市中，白人精英不成比例地居住在地理位置优越的城市中心，靠近经济活动和社会服务，而南非黑人则不成比例地被限制在城市外围，居住在人口密集、服务水平差的居住区，遭受社会经济孤立，住房拥有率非常低。

23. 虽然南非和美国的情况有更广泛的记录，但在许多国家，从巴西到马来西亚，从殖民时期建立的隔离乡镇和居住区开始，在获得土地和住房方面的歧视和隔离历史是众所周知的。¹⁹ 研究在这些不同地方背景下的住房歧视历史背景，对于有

¹⁵ Jonathan Kaplan, and Andrew Valls, “Housing Discrimination as a Basis for Black Reparations”, *Public Affairs Quarterly*, vol. 21, No. 3 (July 2007)。

¹⁶ Andrew Haughwout and others, “Inequality in U.S. homeownership rates by race and ethnicity”, Liberty Street Economics, Federal Reserve Bank of New York blog, 8 July 2020。

¹⁷ Martin Abel, “Long-run effects of forced removal under apartheid on social capital”, paper presented during a Harvard University economic history seminar, January 2015。

¹⁸ Brij Maharaj, “The apartheid city”, in *Urban Geography in South Africa: Perspectives and Theory*, Ruth Massey and Ashley Gunter, eds. (Cham, Switzerland, Springer, 2020); 南非人权委员会、法律资源中心和 Ndifuna Ukwazi 提交的材料。

¹⁹ 关于调查，见 Carl H. Nightingale, *Segregation: A Global History of Divided Cities* (Chicago and London, University of Chicago Press, 2012)。关于马来西亚，见 Vishnu Prasad, “Rule by exception: development, displacement and dissent in greater Kuala Lumpur, Malaysia”, Master in City Planning thesis, Massachusetts Institute of Technology, June 2017。

效理解这些历史经历如何导致不平等现象持续存在，以及这对推动有效纠正当代住房歧视问题、包括考虑赔偿可能产生的影响至关重要。

四. 各种形式的歧视及其对适当住房权的影响

24. 如上所述，住房方面的歧视可以是形式上的或实质性的、直接的或间接的，公共或私人行为者都有可能造成这种歧视。为制订有效的法律标准和实际措施来打击歧视，必须承认与适当住房权所有要素相关的这些不同形式的歧视。

25. 如经济、社会及文化权利委员会第4号一般性意见所述，可通过考虑被认为对“适当住房”至关重要的具体因素来处理适当住房权方面的歧视问题：(a) 使用权保障，包括防止强行驱逐的法律保护；(b) 服务、材料、设备和基础设施的可得性；(c) 负担能力；(d) 宜居性；(e) 为弱势群体创造无障碍环境；(f) 位置；(g) 文化适宜性。

26. 当个人或群体在住房方面面临歧视时，适当住房权的多个方面往往受到侵犯。必须推动实施规范性框架、政策、方案和特别措施，在适当住房权的所有方面全面保护平等和不受歧视的权利。

A. 使用权保障

27. 使用权保障方面的平等和不歧视是住房权的根本。无论是租赁住房(公共和私人)、所有权、租赁、合作住房、非正规住区或其他形式的住房使用权，各国都有义务确保所有人的使用权保障，以保证提供不受强迫驱逐、骚扰或其他威胁的法律保护。

28. 使用权保障方面的直接和间接歧视可表现为多种形式，包括以下方面：驱逐少数族裔或种族的不同模式，以及土地或所有权登记方面的区别待遇；法律根据移民身份或其他理由禁止将公寓出租给个人；婚姻法或家庭法排除妇女的继承权或取得和处置财产的权利；掠夺性贷款做法导致种族和族裔少数群体和妇女中违约和被取消赎回权的比例过高；在重新安置和赔偿住房、土地或生计的损失或损害方面存在歧视。

29. 例如，在黎巴嫩，巴勒斯坦人无法获得或转让财产，包括那些母亲是黎巴嫩人而父亲是巴勒斯坦人的人。²⁰ 在美国，近年来反移民的地方法令激增，其中包括试图阻止无证移民租赁住房的规定，包括对租房给无证移民或未能将其赶出出租单元的房东予以处罚。²¹

B. 服务、材料、设备和基础设施的可得性

30. 获得基本公用事业服务、材料、设施和基础设施，如获得安全饮用水、环境卫生、能源、医疗保健服务、教育设施、交通和紧急服务，表明适当住房权与其

²⁰ 联合国人类住区规划署(人居署)黎巴嫩办事处提交的材料。

²¹ Rigel C. Oliveri, “Between a rock and a hard place: landlords, Latinos, anti-illegal immigrant ordinances, and housing discrimination”, *Vanderbilt Law Review*, vol. 62, No. 1 (2009)。

他基本人权不可分割。获得服务方面的歧视通常与社会-空间隔离的动态联系在一起，对居住在非正规住区、系统地且往往是历来得不到投资的城区以及服务不足的农村地区的个人和群体的影响特别大。这明显地表现在由于住址或缺乏正式地址而在获得工作、就学、卫生保健或公共福利方面受到的歧视，并可能导致基本服务的提供、质量或费用方面出现差异。

C. 负担能力

31. 为确保住房费用可承受但又不损害其他基本需求，各国必须采取措施，确保所有人都能负担得起住房，在必要时为此规范租金和住房费用、提供住房或社会补贴、制定抵押贷款计划、提供公共住房或采取其他手段。住房权这方面的歧视既可以体现在获得公共住房方面，例如，缺乏平等获得负担得起的住房或与住房有关的公共福利/补贴的机会；又可体现在私人市场获得住房方面，例如，租金、住房和服务费用过高，或利用融资机制(如按揭贷款或住房装修信贷)的机会不平等。

D. 位置

32. 住房的位置可以成为利用基本服务和设施以及获得就业和其他谋生机会的主要决定因素。位置对居民的公共健康也有影响，住房建在污染源附近尤其受到影响。例如，如公共或社会福利住房位于没有基本服务和设施的地区、存在环境方面健康风险的地区，或者某些群体只能获得位于有环境方面风险的地区的定居用地，或者无法平等获得公共服务，就会出现适当住房这一方面的歧视。这种歧视体现在以下例子：罗马尼亚克卢日纳波卡市的罗姆人家庭一直居住在市中心，却被市政当局强行驱逐，并被重新安置到市中心以外有一个垃圾场的 Pata Rîț 地区。这使居民暴露在一个有环境方面危害的地区，并将他们安置在一个缺乏基本服务和基础设施的地区，包括缺乏公共交通。²²

E. 宜居性

33. 某些个人和群体可能被迫生活在居住条件不佳的环境中，这可能危及他们的人身安全和健康。过度拥挤是在获得适当住房方面受到歧视的个人和群体所面临的最普遍的一种缺乏宜居性的表现形式，尤其影响到移民、难民和境内流离失所者社区以及低收入个人和家庭。例如，在欧洲联盟，民间社会的证词和区域研究表明，面临过度拥挤问题的移民家庭数目过多。据估计，整个欧洲联盟有 35% 的移民居住在过度拥挤的住房，其中意大利(54%)、希腊(55%)和保加利亚(60%)等国的移民的所占比例明显更高。²³ 在世界各地，估计至少有 10 亿城市人口居住在非正规住区，那里聚居着城市贫民、移民以及宗教少数群体、少数族裔和其他少数群体。²⁴ 此类住房中有很一部分不符合基本居住标准，但公共当局往往不采取任何措施或采取的措施不足，未能在与居民密切协商后对这些住区进行改造，或为他们提供基本服务。

²² 2021 年 5 月 7 日，民间社会在协商期间提供的证词。

²³ 欧盟统计局，“移民融入：过度拥挤率”，2020 年 2 月 28 日。

²⁴ 人居署，《2020 年世界城市报告：可持续城市化的价值》(内罗毕，2020 年)，第 4 页。

F. 文化适宜性

34. 住房权包括尊重和考虑到文化特性的表达，例如，在住房的建造或选址方式或政策执行方式方面。如不考虑这些因素，就会对弱势个人和群体造成歧视性的结果。例如，在中国，民间社会团体指出，国家主导的藏族社区重新安置计划非常普遍，各家庭被置于外来的定居式住房模式中，并被要求放弃牲畜和放弃放牧权，这对他们非常不利。据估计，1980年代以来，已有180万藏族牧民通过安置计划被重新安置到定居式住房。²⁵

五. 重点关注群体

35. 历来被边缘化的群体、特别是少数种族和少数族裔群体、移民、难民和国内流离失所者、妇女、土著人民、男女同性恋/双性恋/跨性别者/性别奇异者/间性者、残疾人、无家可归者和低收入者，不成比例地受到住房歧视和社会-空间隔离的影响，这表明当代住房歧视具有系统性。形成弱势群体所面临的这类住房歧视的因素是多方面和交叉性的，这意味着歧视可能基于多个重叠和相互强化的理由，并在不同的地方社会、经济和法律结构下有所不同。本节概述了在消除遭受历史或其他形式歧视和社会排斥的特定群体所经历的住房歧视方面适用的主要规范性人权标准。所涵盖的群体和标准远远不够全面。许多其他群体面临住房歧视，如儿童、年轻人、老年人、单亲家庭、非正规住区居民、外国人、无国籍人、特定宗教或种姓成员、性工作者等。如上所述，国家根据国际人权法承担的预防、禁止和消除住房方面歧视的义务包括所有可能的群体。

36. 若要认识到并有效解决适当住房权方面的系统性歧视问题，就必须重点关注弱势群体在特定情况下面临的各种形式的歧视。否则，国家、地区和地方政府很难推进和执行适当的法律保护、政策、方案和特别措施，或分配足够的资源来解决这种歧视问题。定期和持续地收集充分的分类数据对于理解边缘群体所面临的住房歧视问题至关重要。此外，在设计、执行和监测此类政策、方案和措施时，各国应通过其代表组织积极与这些群体的个人进行协商并让其参与其中。

37. 住房歧视往往没有被举报，因为难以记录，或者因为受害者缺乏关于其权利或如何投诉的信息。另一种常见的情况是，歧视受害者害怕遭到其住房提供者、房东甚至邻居的报复，或者感到他们所遭受的歧视无法或不会得到解决。²⁶

A. 残疾人

38. 《残疾人权利公约》明确规定，残疾人有权充分融入和参与社区，并在社区中独立生活。该《公约》承认残疾人有权在平等基础上、不受歧视地享有适当住房。这包括各国义务查明和消除在无障碍环境方面的各种阻碍，并采取一切适当步骤确保提供合理便利。²⁷ 各国必须确保残疾人和老年人能够获得公共和社会

²⁵ 国际支持西藏运动提交的材料。

²⁶ 国家公平住房联盟，“2021年公平住房趋势报告”，2021年。

²⁷ 《残疾人权利公约》，第五、九和二十八条。

福利住房方案，²⁸ 并采取适当措施，确保私营实体提供的设施和服务考虑到为残疾人提供全面的无障碍环境。²⁹

39. 正如前任任务负责人在 2017 年报告中所确认的那样，在全球范围内，残疾人在获得适当的私人住房和公共住房方面面临严重的歧视和不平等，其中包括：过多地发生无家可归、被机构收容和被剥夺选择权的情况；被污名化；非正规住区的恶劣条件；缺乏无障碍和可负担的住房；在面对自然灾害、冲突和其他人道主义局势时变得更加脆弱(A/72/128，第 12 至 32 段)。

40. 全球各地残疾人的住房条件反映了这种系统性和交叉歧视。例如，在墨西哥，国家数据显示，近 50%的残疾人处于贫困状态，其中 22%以上的残疾人无法在其住房中获得基本服务。³⁰

41. 民间社会组织和研究人员的报告广泛指出，残疾人缺乏无障碍、适当和负担得起的住房，这是其面临的歧视的一个核心方面。³¹ 例如，在西班牙，民间社会组织报告说，20.3%的残疾人居住在不合标准的住房中，要面对渗漏、潮湿和腐烂等问题；58.7%的残疾人面临过高的住房费用；西班牙 70%的住宅楼没有为残疾人提供无障碍环境。³²

B. 移民、难民和境内流离失所者

42. 若干人权标准保护移民、难民和境内流离失所者的适当住房权。³³ 《难民和流离失所者住房和财产归还原则》中有一项重要的相关规定，强调了难民和流离失所者不受歧视的权利和适当住房权，³⁴ 包括各国应采取积极措施缓解住房不足的难民和流离失所者处境的原则。

43. 从欧洲、亚洲和北美收到的来文表明，移民、难民和境内流离失所者面临系统性的住房歧视，特别还加上多种其他歧视理由，如种族、族裔和性别歧视，而且还不限于此。³⁵ 例如，欧洲联盟基本权利机构在 2021 年的一份报告中表示，获得住房方面的歧视主要是由名或姓(44%)引发的，其次是肤色或外貌(40%)和公民身份(22%)。总之，在 10 个有撒哈拉以南非洲背景的受访者中，有 8 个以上(84%)

²⁸ 同上，第二十八条第二款第 4 项；另见关于无障碍的第 2 号一般性意见(2014 年)，第 42 段。

²⁹ 《残疾人权利公约》，第九条第二款第 2 项。

³⁰ 墨西哥 Secretaría de Bienestar, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la Comisión Nacional de Vivienda 提交的材料。

³¹ 见以下方面提交的材料：荷兰鹿特丹城市权利；波兰人类生境；哈萨克斯坦议会发展基金。

³² 西班牙 CERMI 提交的材料。

³³ 这些标准包括《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 43 条和《关于难民地位的公约》第 21 条(其中包括难民和所有同类外国人之间的平等待遇)。

³⁴ 见 E/CN.4/Sub.2/2005/17，原则 2、3 和 8。

³⁵ 例如，见欧洲国家救助无家可归者组织联合会的来文《城市住房权》。

提到，最近申请住房时，他们的肤色成为受歧视的主要原因。报告还发现，移民妇女面临多重挑战。

44. 境内流离失所者人权特别报告员在其最近关于境内流离失所背景下的住房、土地和财产问题的报告(A/HRC/47/37)中强调，解决住房、土地和财产问题对于防止流离失所至关重要。前适当住房问题特别报告员在先前的一份报告(A/65/261)中表示，移民在获得私人 and 公共住房方面面临歧视，包括更容易遭受暴力、强迫驱逐和隔离，并不成比例地经历不适当和不健康的住房条件，如过度拥挤。

45. 例如，在大韩民国，移民工人经常被安置在雇主提供的建筑物中，住房条件不足，如塑料房、集装箱和集体宿舍，通常没有适当的卫生设施、暖气、灭火器或警报器，或其他基本安全条件。大韩民国就业和劳动部 2020 年的一项调查发现，99.1%的移民工人住在雇主提供的宿舍，其中 74%的宿舍是临时建筑(集装箱、预制板、塑料房)。³⁶ 例如，在阿根廷、西班牙和赞比亚等国家，³⁷ 据报道，由于在获得住房方面受到歧视，大多数移民被迫生活在受隔离的非正规住区。

C. 土著人民

46. 必须根据《联合国土著人民权利宣言》规定的原则和权利，如自决原则和土著人民的土地权，来理解土著人民的适当住房权。³⁸

47. 在全球范围内，土著人民受到剥夺、面临种族灭绝、历史性边缘化、排斥和歧视。研究成果和民间社会的证言显示，土著人民在适当住房权方面继续面临歧视，前任务负责人在 2019 年发表的一份报告中强调了这一问题。其表现方式是，不承认土地权、私人住房市场的歧视、更容易无家可归、强迫驱逐和流离失所、隔离、获得社会福利住房或公共住房受阻等。例如，在俄罗斯联邦哈卡西亚共和国和凯梅罗沃州，土著社区就煤炭公司非法没收土地和房屋提出了数十项投诉，这种做法还对他们享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利(包括对饮用水的质量)产生有害影响。³⁹ 2019 年在哈卡西亚进行的一项调查表明，农村地区近 25% 的水管不符合卫生要求。在印度，许多社区，如伊鲁拉部落社区，遭受历史性的剥夺、持续的边缘化和歧视，这往往表现为受到隔离和获得社会福利住房面临障碍；部落家庭由于没有证件、没有使用权保障和无法利用金融机构，往往被排除在国家住房方案之外。⁴⁰

³⁶ 韩国移民民间社会委员会来文。

³⁷ 见“促进和保护人权民间协会、无证移民国际合作平台”和赞比亚人类生境的来文。

³⁸ 详见 A/74/183，第 6-7 段。

³⁹ 布鲁塞尔反歧视纪念中心来文。

⁴⁰ 印度国际人类生境组织的来文。

D. 妇女和性别歧视

48. 自任务开始以来，妇女适当住房权这一考虑因素一直是其任务的一个重点，并在几份报告中加以考察。⁴¹ 《消除对妇女一切形式歧视公约》重申了妇女拥有不受歧视地获得住房的权利，包括承认各国应采取适当措施，消除对农村妇女的歧视，确保她们的住房权，并确保妇女在与婚姻和家庭关系有关的所有事务中享有不受歧视地诉诸司法的平等机会和平等的财产权。⁴²

49. 正如特别报告员的报告和为本报告目的收到的来文中所强调的那样，不同区域的妇女往往因经济地位、残疾、种族或族裔、证件状况和其他被禁止理由而面临多重、交叉歧视。例如，在巴西，以女性为户主的家庭占住房短缺的家庭总数的 60%，其中以非洲裔巴西妇女为户主的家庭占大多数。⁴³ 据估计，在以非洲裔巴西妇女为户主、有 14 岁以下子女的家庭中，63%的家庭生活在贫困线以下，是全国平均水平的两倍。

50. 尽管对适当住房权和不歧视的性别层面给予持续关注，但妇女住房权方面的歧视仍然普遍存在，而且是多方面的。妇女面临性别歧视，其表现方式往往是在租住私人住房、获得住房所有权、继承权、使用权保障、容易陷入无家可归、强迫驱逐和住房条件不足等方面。例如，在阿根廷，2018 年的一项全国调查发现，25%有子女的妇女在租房时受到歧视。⁴⁴ 在南非，据报道，如果婚姻结束，妇女在获得财产再分配方面承受巨大的法律负担。⁴⁵

51. 广而言之，各区域的数据显示，妇女不成比例地面临住房条件不足的问题。在对来自拉丁美洲和加勒比、中亚和南亚以及撒哈拉以南非洲 59 个低收入和中等收入国家的数据作出分析后发现，在分析所包括的 80%国家中，妇女在无法获得基本服务的城市贫民窟中所占比例过高，基于性别的不平等是这一现象的根源，限制了妇女的住房权和资产所有权。⁴⁶

E. 少数种族和少数族裔

52. 《消除一切形式种族歧视公约》承认在享有住房权方面的平等权利，不分种族、肤色或民族或族裔。《公约》直接呼吁缔约国谴责种族分隔和种族隔离，承诺在其管辖领土上防止、禁止和根除所有这种性质的做法。⁴⁷ 《德班宣言和行动纲领》进一步承认，种族主义、种族歧视和仇外心理的持续存在，助长了在获得教

⁴¹ 见 E/CN.4/2006/118 和 A/HRC/19/53 等文件。

⁴² 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 1、14(2)、15(2)和 16(1)条。

⁴³ 巴西无驱逐组织的来文。

⁴⁴ 布宜诺斯艾利斯 Inquilinos Agrupados de la Ciudad 的来文。

⁴⁵ 南非法律资源中心的来文。

⁴⁶ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国人类住区规划署，“严酷现实：发展中世界城市中受排斥的妇女”，2019 年。

⁴⁷ 《消除一切形式种族歧视国际公约》，第 3 和 5 (3)条。

育、医疗保健和住房等方面的长期不平等；呼吁各国采取适当措施，防止住房方面的种族歧视(包括多种形式的歧视)，并采取积极措施，促进个人和群体获得适当住房。⁴⁸

53. 基于种族、肤色、血统或民族或族裔的个人和群体遭边缘化和排斥，既是历史上住房歧视和社会-空间隔离的主要驱动因素，也是这种歧视中迄今为止最持久的形式之一。国家住房和土地政策中遗留的结构性和制度性种族主义、政治和制度因素、私人行为者的歧视做法、普遍存在的种族陈规定型观念、偏见和成见都助长了适当住房权方面的结构性不平等。

54. 在各区域范围内，某些群体基于种族、肤色或民族或族裔原因面临住房歧视的影响，这表现为，住房条件极差，更容易被驱逐，拥有住房和租房机会有障碍，以及许多国家持续推行直接和间接隔离政策。在这方面，特别报告员表示严重关切的是，特别弱势群体，尤其是欧洲和亚洲的罗姆人社区、以色列和西岸的巴勒斯坦公民/居民以及欧洲、美国和其他富裕国家的非洲裔和中东裔民众，在获得住房权方面持续遭受系统性歧视和隔离。

55. 欧洲联盟基本权利署在其 2018 年题为“欧盟中的黑人”的报告⁴⁹中指出，种族歧视和社会排斥以各种方式影响了非洲裔民众获得住房：84%的受访者提到肤色是他们在寻找住房时遭受歧视的主要原因；45%的人表示住房过度拥挤，而欧洲联盟大众的比例为 17%；15%的受访者自己有房子，而在欧盟，这一比例为 70%。

六. 解决住房权方面系统性歧视的一般措施和特别措施

56. 根据国际人权法，各国应确保不歧视和实质性平等，通过采取一般和特别措施，包括平权行动，解决系统性歧视问题。这些措施可包括国家各级(国家、地方或区域政府)或住房提供者和机构的立法、施政、行政、预算和监管工具，以及针对“弱势”群体的住房计划、政策、方案和优惠制度。⁵⁰

A. 一般措施，包括立法步骤

57. 各国义务采取立法措施，力求解决基于国际人权法列出的理由实施的歧视，制定有效的司法或其他机制，以此落实这些权利。许多国家确实采取了立法措施，包括这方面的宪法、立法和行政措施，禁止公共行为者以及不太常见的私人行为者的歧视。例如，在美国，1960 年代通过了《公平住房法》，禁止公共和

⁴⁸ A/CONF.189/12，第 33、49 和 100 段。

⁴⁹ 欧洲联盟基本权利署，“欧盟中的黑人：欧洲联盟第二次少数群体和歧视状况调查”，摘要(欧洲联盟出版局，2019 年，维也纳)。

⁵⁰ 消除种族歧视委员会，关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)，第 13 段。

私人行为者在提供和获得住房方面的歧视，尽管公认该法执行乏力。⁵¹ 包括澳大利亚、加拿大和大不列颠及北爱尔兰联合王国在内的许多国家都有类似的法律，其目的是禁止公共和私人行为者的歧视。地方政府也可以颁布反歧视方案，例如，柏林地方当局实施了“公平租房-公平生活”方案，以监测租房市场存在的歧视，为人们获得住房提供援助。⁵²

58. 不过，许多国家，包括亚洲和非洲城市化速度最快的国家，尚未制定立法或宪法措施，以禁止在获得住房或其他经济、社会和文化权利方面的歧视。因此，私人房东、房主和住房部门其他私人实体，以及许多处理住房问题的公共机构，都没有依法禁止歧视。即使在那些拥有现代宪法的国家，如南非，禁止歧视的宪法规范不仅纵向适用，而且横向适用(即适用于私人行为者)，但人们对这些规范也往往不大明了，私人行为者的歧视在很大程度上仍在继续。尽管如此，通过立法⁵³ 以及司法裁决，⁵⁴ 防止住房方面公共和私人歧视的健全模式确实存在。在平等机构、国家人权机构或监察员办公室积极处理住房歧视问题的国家，这些实体也可以在推进反住房歧视措施方面发挥重要作用。

59. 然而，在监管私人住房提供者和房东方面仍然存在很大的漏洞。令人遗憾的是，一些国家的平等立法⁵⁵ 或司法裁决⁵⁶ 仍然允许个体房东拒绝向另一个群体的人出租住房单元或房间，如果他们是住在同一公寓或居住在同一地块上。个人偏好和选择在同一住房单元内共居者的自由可能不构成歧视，但如果房东和房客同住一栋有多套单独住房单元的建筑，仅仅因共用楼梯或公共花园等公共空间，便允许断然拒绝另类群体的房客租房，这就非常值得怀疑。

⁵¹ 关于美国经验，见 Ingrid Gould Ellen 和 Justin Peter Steil 编，*The Dream Revisited: Contemporary Debates about Housing, Segregation and Opportunity in the Twenty-First Century* (New York, Columbia University Press, 2019)。

⁵² 德国的来文。

⁵³ 例如，见大不列颠及北爱尔兰联合王国《2010 年平等法》。另见美国“住房公平平权”条例，详见下文。

⁵⁴ 南非最高上诉法院援引不歧视及平等的宪法价值，在“*The Curators Ad Litem to Certain Potential Beneficiaries of Emma Smith Educational Fund v. The University of KwaZulu-Natal and Others*”一案判决书中，宣布一份种族限制性遗嘱无效。510/09 号案，2010 年 10 月 1 日判决书。

⁵⁵ 例如，德国的《普遍平等待遇法》不适用于出租少于 50 套住房的私人房东，允许有例外情况，以“保持居民的稳定社会结构和平衡的定居结构，以及兼顾经济、社会和文化条件”。消除种族歧视委员会多次批评该法这些条款不符合国际人权法。见 CERD/C/DEU/CO/18，第 17 段；CERD/C/DEU/CO/19-22，第 12 段。

⁵⁶ 例如，见印度最高法院“*Zoroastrian Cooperative Housing Society and Another v. District Registrar Cooperative Societies and Others*”案判决书，2005 年 4 月 14 日。法院支持帕西人住房协会的章程，其禁止向非帕西人出售房产。法院在判决中援引了帕西人结社自由的基本权利，认为他们作为少数民族拥有保护自己文化的权利，拒绝将宪法原则适用于私人契约行为。

B. 特别措施

60. 鉴于遭受历史或长期偏见的群体的需求，特别措施的目的在打击系统性歧视方面特别具有重要意义。这种对区别对待的考虑是不歧视原则的一个重要方面。⁵⁷

61. 许多国家推进了具体的政策、计划和方案，促进平等获得住房；这些范例十分重要，表明哪些积极措施有助于减少和消除适当住房权方面的歧视。广而言之，国家和地方一级的这些干预措施涉及在私人住房市场上获得经济适用的社会福利住房/公共住房以及租房或自有住房，因此可以促进特定群体的平等和不受歧视，表明如何能够通过不同的治理规模和体制水平推进不同类型的积极措施。

1. 国家一级的措施

62. 在国家一级，各国提出了特别措施，扩大弱势群体获得住房的机会。例如，在哥伦比亚，住房部与其他行为者合作，制定了一项方案，在移民人口最集中的城市向弱势移民家庭提供临时租房补贴，以此扩大移民获得经济适用住房的机会。⁵⁸ 在智利，国家通过在住房部和特定国家机构之间达成部际合作协议，促进弱势群体获得住房补贴和方案，从而推动了特定弱势群体获得住房。⁵⁹ 在美国，联邦政府最近由行政部门发起行动，重新颁布《积极促进公平住房规则》，⁶⁰ 这是一项积极解决住房歧视问题的联邦法规，它要求接受联邦资金的地方司法机构审查公平获得住房的障碍，制定消除这些障碍的计划。

2. 地方一级的措施

63. 地方政府也提出了解决住房歧视的特别措施。由于地方管辖机构在规范土地使用和租赁住房方面的主要作用，它们可以在消除歧视和促进公平获得住房方面发挥关键作用。在西班牙巴塞罗那，在市政一级设立了不歧视办公室，负责协同民间社会团体监测歧视，包括住房歧视问题。⁶¹ 该办公室发现了私人房地产市场中的歧视模式，特别是房东对外国姓氏居民的歧视模式，并开展了提高认识活动来解决这一问题。在布宜诺斯艾利斯，国家监察员办公室作为国家人权机构在住房歧视案件中诉诸司法方面发挥核心作用，并采取特别措施进一步满足弱势群体的需求，例如，在重新安置过程中积极支持居民，确保提供适当的住房解决方案，并通过全市人口普查评估无家可归者的特殊需求。⁶² 在法国的维勒班，地方市政当局参加全国“好客城市和地区”协会，优先考虑促进移民融入的方案。这包括

⁵⁷ 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)，第 8 段。

⁵⁸ 哥伦比亚政府 2021 年 4 月 30 日在与各国、国际组织和联合国实体的公开协商中的证词。

⁵⁹ 见智利政府住房和城市事务部来文。

⁶⁰ 美利坚合众国总统小约瑟夫·拜登，“Memorandum on redressing our nation's and the federal government's history of discriminatory housing practices and policies”，2021 年 1 月 26 日。

⁶¹ 2021 年 5 月 14 日巴塞罗那市政府在与地方和地区政府的公开协商中的证词。

⁶² 阿根廷布宜诺斯艾利斯 *Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* 来文。

为移民提供紧急住宿和监测歧视现象，包括住房方面的歧视，支持歧视受害者诉诸司法。⁶³

七. 获得补救和伸张正义的途径

64. 住房歧视受害者需要有针对歧视的有效补救措施，包括针对住房领域系统性歧视的补救措施。这包括就特定个人或社区遭受的住房歧视诉诸司法，但也可能需要更广泛的法律和政策补救措施，例如，为克服特定群体遭受的结构性歧视而设想的特别措施。

65. 各国确保平等和不歧视的义务意味着有义务确保独立机构对住房歧视的指控进行有效调查，并且有切实手段确保赔偿受害者和保证受害者不再遭受歧视。

66. 各国还应确保私人行为者在住房领域的歧视受到适当制裁，这些制裁应足够严厉，以有效阻止住房歧视。在大多数情况下，私人行为者导致歧视的许多行为可以通过立法或政策措施得到切实解决，而非由个人被迫诉诸司法。

67. 不能仅仅由法院负责确保纠正住房歧视。正如前任任务负责人的一份报告(A/HRC/40/61)中提到的那样，在获得适足住房权的司法途径方面，通常可以通过一系列行政、非司法和司法机制提供最好保障；这些机制应便于住房歧视受害者在地方、国家或国际各级加以利用。在非司法机制无法提供有效补救的情况下，不应禁止住房歧视受害者通过正式司法系统寻求公正。

A. 非司法机制

68. 地方和国家一级的监察员、不歧视和平等机构、租户联盟法律部门、以及国家人权机构，都应在解决各种形式的住房歧视方面发挥重要作用，具体方式是接受投诉并向受害者提供咨询，在租户、房主、信贷提供者和公共机构之间进行调解，并通过谈判提出庭外解决办法。他们的服务应收费低廉，并且免费向没有收入或收入很低的人提供。

69. 重要的是，平等机构也有权调查国际人权法禁止的所有歧视理由。除了评估个人投诉之外，他们还应该能够对集体投诉作出回应，有权开展自行开展研究和提出报告，分析解决特定和系统性的住房歧视形式，并向地方、区域或国家议会和政府提交建议。加拿大有一个最近的实例，根据 2019 年《国家住房战略法》，联邦住房倡导人办公室可以接收个人和团体就系统性问题提交的材料，向政府提交调查结果和建议。

70. 非司法机制也可以发挥重要作用，让租户、房主、边缘化社区和住房部门的其他行为者了解自己的权利和义务，提高公众认识，并对住房歧视进行独立监测。例如，德国联邦反歧视局开展了一项关于德国住房市场种族歧视的调查，开展了一项提高公众认识的运动，并为租户、房主和咨询办公室出版了一份关于住房歧视现象的指南，解释了国家法律框架以及提交投诉和干预的机会。

⁶³ 2021 年 5 月 14 日维勒班副市长在与地方和地区政府的公开协商中的证词。

B. 司法机制

71. 最终，住房歧视受害者能够通过正式司法系统寻求公正也至关重要。然而，即使在拥有完善的反歧视立法的国家，法院并没有审理许多与住房歧视有关的案件。

72. 例如，在法国，据国家平等机构表示，在 10 年期间，只有大约 10 起与获得社会福利住房方面的歧视有关的案件入禀法院，其中只有两项裁决确认原告实际上是歧视的受害者。⁶⁴ 如上所述，在南非或美国，确实存在反对歧视的法律途径，但司法干预解决住房歧视的记录也参差不齐、令人失望。在印度或以色列等其他国家，司法干预极大地助长了歧视的产生和维系。⁶⁵

73. 造成这一可怕的全球现实的原因有几个：许多住房歧视的受害者缺乏通过法院系统寻求补救的资源；他们因缺乏信任、或难于证明自己实际上因被禁止的理由受到歧视而犹豫不决。可能受到报复、过程漫长或耗时、以及很少胜诉，都使他们不愿意通过正式司法系统寻求正义。受害者往往选择集中精力另找住房，而不是在法庭上一决高下，因此，住房歧视可以继续存在而没有受到惩罚。

C. 国际机制

74. 迄今为止，区域和国际投诉机制只为住房歧视的受害者提供了有限的救济。一个原因是，许多国家尚未同意国际人权机构，如经济、社会及文化权利委员会，可以受理个人申诉。虽然根据《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》审查了几起住房权案件，为个人在用尽国内补救办法后提出申诉提供了机会，但迄今只有 26 个国家批准了该议定书。

75. 特别报告员的来文程序继续为受害者提供解决住房歧视问题的重要途径。然而，必须指出，通过这一途径确保住房歧视受害者得到有效救济有很大的局限性。特别报告员可以向有关政府和工商企业等其他利益攸关方提出住房歧视案件，但鉴于其任务授权广泛而能力有限，特别报告员只能就选定少数具有严重、系统或战略性质的关键案件采取行动。联合国人权条约机构和特别报告员都没有任何可以确保受害者实际上得到有效补救的强制执行权。

⁶⁴ 见 *Defenseur des droits* 的来文。

⁶⁵ 见 Balakrishnan Rajagopal, “Pro-human rights but anti-poor? A critical evaluation of the Indian Supreme Court from a social movement perspective”, *Human Rights Review*, vol. 18, No. 3 (2007); Gautam Bhan, *In the Public's Interest: Evictions, Citizenship and Inequality in Contemporary Delhi* (Athens, Georgia, University of Georgia Press, 2016); D. Asher Ghertner, *Rule by Aesthetics: World-Class City Making in Delhi* (New York, Oxford University Press, 2015); and Alexandre Kedar, Ahmad Amara and Oren Yiftachel, *Emptied Lands: A Legal Geography of Bedouin Rights* (Stanford, California, Stanford University Press, 2018)。另见 submissions received from Adalah; BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights; Housing and Land Rights Network – Habitat International Coalition and Vrinda Grover, Advocate, Supreme Court of India。

76. 在区域一级，美洲体系及其在《美洲人权公约》第 25(1)条中的宪法权利保护令，⁶⁶ 或欧洲社会权利委员会，为审理与系统性住房歧视有关的申诉提供了可能的途径。

77. 不过，国际一级的大多数投诉程序取决于国家当局执行国内决定和建议的诚意。不歧视这样一个基本准则在数十年后仍无法在法律上或在实践中得到有效实施，这有力地说明了人权制度的效力。

八. 给各会员国和行为体的建议

78. 特别报告员建议，各国、区域、地方和其他公共当局、公共和私人住房提供者应酌情：

(a) 通过全面的反歧视立法，涵盖所有受保护群体，包括：妇女；儿童；残疾人；男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等；移民、境内流离失所者和难民；外国人；来自种族、族裔或宗教少数群体的人；无家可归者或住非正规住区居民；禁止所有公共和私人实体，包括公共和私人住房和信贷提供者，在适当住房权方面进行任何形式的歧视；

(b) 审查现有的住房、租户、土地、建筑、城镇规划、分区、银行、人口登记和社会立法及相关条例，确保其依照国际人权法的规定防止和禁止与适当住房权的所有要素相关的歧视；

(c) 在地方、区域和国家各级建立便于利用、资源充足的非司法机制，如平等机构、监察员、国家人权机构和住房权利倡导者，这些机制将：有权调查个人和集体对住房歧视的投诉，包括系统性的住房歧视；通过统计分析、调查和其他手段监测与住房有关的歧视；提出消除住房歧视的建议；向住房歧视受害者提供法律咨询和有效补救。此类机构应有权将住房歧视案件提交法院，法院必须获得适当裁决权力。如果这种机构已经存在，则要加强其能力和资源，使其能够发挥作用；

(d) 定期收集和公布关于住房和住房歧视的数据，按年龄、性别、收入、种族、残疾、族裔、宗教、国籍、少数群体、性取向、地点、境内流离失所者、难民和居住身份以及住房状况(例如无家可归者、非正规、正规、租户或房主)以及任何其他相关群体成员身份加以分列，以便监测住房方面的歧视(包括宜居性、可负担性及住房和服务的无障碍环境)、使用权保障以及诉诸司法和补救的机会；

(e) 确保收集的关于住房歧视的数据有受住房歧视影响或面临住房歧视风险的群体的参与，反映他们的经历，并确保在分析后提出的建议包括这些群体对如何克服住房歧视的看法；

(f) 为住房歧视的受害者，特别是属于历史上被边缘化群体的受害者，制定充分的赔偿和补偿计划；

⁶⁶ 另见美洲人权法院，OC-9/87 号咨询意见，1987 年 10 月 6 日，第 23 段。

(g) 定期监测和查明与住房有关的任何形式的系统性歧视，并根据国际人权法在国家、区域和地方各级采取特别措施和政策，消除这种歧视；

(h) 确保租户联盟、保护消费者协会和其他公共或私人咨询机构得到充分培训和拥有足够能力，以便向住房歧视受害者提供有效的法律咨询和社会保护；

(i) 确保住房和反歧视立法对公共当局和私人实体(包括公共和私人住房提供者)所实施的住房歧视行为予以有足够说服力的罚款和制裁；

(j) 为司法、行政和城市规划机构以及在住房部门运作的私营实体(如房地产经纪人)提供反歧视法律和政策的基本要素和规定(包括国际人权标准)方面的培训，鼓励公平、独立地适用法律；

(k) 开展提高公众认识运动，以确保对提供住房和相关服务方面的不歧视提高认识，特别关注历史上被边缘化、面临住房歧视高风险的群体。
