



第七十二届会议
暂定项目表* 第 73(b)项
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

适足生活水准权所含适足住房权及在此方面不受歧视权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递适足生活水准权所含适足住房权及在此方面不受歧视权问题特别报告员莉兰妮·法哈根据人权理事会第 15/8 号和第 34/9 号决议提交的报告。

* A/72/150。



适足生活水准权所含适足住房权及在此方面不受歧视权问题特别报告员的报告

摘要

特别报告员在本报告中探讨了残疾人的住房权问题。她概述了残疾人多样化的住房状况——从机构化、无家可归和住房条件严重不适足到遭受污名化和排斥——这些状况与社会心理、肢体、感官和智力等方面的各类损伤以及感知损伤相关联，继而发出询问：为何各国或国际社会一直未将这些普遍存在的侵犯人权问题当作一个优先事项加以解决？

特别报告员审查了《残疾人权利公约》所确认的“残疾人人权范式”何以有潜力为适足住房权注入新的生机。她着重强调了基于人权的残疾问题应对办法所须遵循的基本原则，例如尊严、实质性平等、无障碍和参与，以及尽量利用现有资源实现住房权的首要义务，并将这些原则与适足住房权的重要特性联系起来。她认真思考了残疾人如何能够更有效地主张住房权以及法院和法庭如何能够更有效地就住房权作出裁决的问题，并审查了落实该权利所必需的一些有效政策和立法举措。

在报告最后，她提出了重点建议，着重强调残疾人人权范式的变革性潜力以及必须如何更好地利用该潜能，以根据《2030年可持续发展议程》所载承诺实现残疾人的住房权。

目录

	页次
一. 基于人权的残疾问题应对办法与适足住房权.....	4
二. 残疾人的住房现状.....	5
A. 统计方面的挑战.....	5
B. 残疾人的住房体验.....	6
三. 基于人权的残疾问题应对办法的核心原则.....	10
四. 适足住房的主要构成要素.....	14
五. 主张残疾人住房权.....	16
六. 针对残疾人的住房法律规章、政策和战略.....	18
七. 结论和建议.....	21

一. 基于人权的残疾问题应对办法与适足住房权¹

1. 对于残疾人来说，选择在何处、与何人一起生活、切实成为社区一分子以及获得适足、无障碍住房是过上享有尊严、自主权、参与权和平等、获得包容且尊重多样性的生活最重要的组成部分。适足住房权与其他人权的不可分割性和互相依存关系是残疾人生活体验的核心。活着与死去、有保障与受虐待、有归属感与被隔绝之间的差别往往在于能否获得安全、有保障的住房、在家中享有用水和卫生设施以及参与社区生活并获得服务和各种支助。然而，促进残疾人权利的举措经常忽视适足住房权。住房在残疾人的生活中举足轻重，在落实残疾人权利的过程中，将适足住房权提升至同等重要的地位势在必行。

2. 特别报告员认为，残疾人的适足住房权必须理解为判例和评注之间多年来不断向前推进的讨论议题，这项权利在《经济、社会及文化权利国际公约》以及《残疾人权利公约》所载残疾人人权框架下得到保障。《国际公约》第十一条所载住房权的外延远超实体住所，被认为是有保障、和平和有尊严地生活的权利。它与生命权、不受歧视和自由选择在何处居住的权利以及言论自由权、结社自由权和参与公共决策的权利有着根本关联，其中包括保有住房保障、服务、材料、设备和基础设施的提供、承付能力、宜居性、无障碍、地点便利以及文化适宜性。² 住房权的这些核心要素对残疾人有特殊意义，为国家和其他行为体创设了特殊义务。

3. 同时，还必须将《残疾人权利公约》所概述的对残疾人权利的变革性理解纳入适足住房权。“残疾人人权范式”代表着“权利话语的剧变”，³ 它赋予权利相互依存关系和不可分割性这两个概念以新的内涵，特别是相对于在位于社区内的家中有尊严生活的权利而言。该范式反对通过慈善救助和医疗手段来解决残疾问题的做法，认识到歧视、不平等和不利处境是社会构建的对多样性和差异的反应，进而提供了基于人权的替代办法，将残疾人摆在他们自身生活的中心位置，视他们为权利的主体。该范式认识到歧视往往表现为旨在满足优势群体的需求而忽视残疾人需求的方案和政策，并确认，尊严、自主、独立和参与不仅取决于免遭机构化和国家控制，还有赖于政府采取积极措施支持按照个人选择在社区生活的权利。

4. 将基于人权的残疾问题应对办法纳入对适足住房权的理解相关工作正在开展中。在国际人权发展的形成期，残疾人往往不被注意，其适足住房权往往被忽视。《世界人权宣言》、《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治

¹ 特别报告员感谢为本报告作出贡献的所有人，特别是残疾人权利问题特别报告员、联合国人权事务高级专员办事处人权和残疾问题顾问以及2017年6月23日日内瓦专家协商会议的与会者。她还感谢各国政府、民间社会、残疾人组织和个人提供的资料，关于这些资料，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Therighttohousingofpersonswithdisabilities.aspx。

² 经济、社会及文化权利委员会，关于适足住房权的第4(1991)号一般性意见，第8段。

³ Michael Ashley Stein, “Disability human rights”, *California Law Review*, vol. 95, No. 1 (February 2007), p. 74.

权利国际公约》均未将残疾列为歧视理由。在 1981 年“国际残疾人年”和“联合国残疾人十年”(1983-1992 年)期间, 残疾问题开始得到更多关注, 但直到 1993 年大会通过《残疾人机会均等标准规则》, 相关规范框架方才确立。

5. 1994 年, 经济、社会及文化权利委员会通过了关于残疾人的第 5 (1994)号一般性意见, 标志着其工作取得重大进展。委员会注意到, 全球约 70%的残疾人无法获得自身所需的服务, 以及“各国均须在政策和方案上作出重大努力”。⁴ 该委员会强调, 各国必须“采取积极行动, 减少结构性不利条件……以实现所有残疾人充分参与社会和在社会中享有与其他人平等的地位的目标”, 而且其中包括获得支助服务以便在社区生活和获得无障碍且配备额外资源的住房的权利。⁵

6. 然而, 关于《残疾人权利公约》的谈判在解决残疾问题方面形成了一种变革性办法, 即将残疾人的经济、社会和文化权利以及公民和政治权利置于一个统一的框架之内。《公约》在不加歧视的平等基础上承认了适足住房权, 包括为此提供合理便利。此外, 还在“平等地享有”框架之外声明了残疾人获得适足住房的实质性权利, 且未将之与主流人口相比较。因此, 《公约》承认适足住房权对残疾人具有特殊意义, 并为各国创设了明确义务。

7. 鉴于世界各地的残疾人或住房条件不适足、或被安置在收容机构、或无家可归的极端处境, 以及各国在《2030 年可持续发展议程》中承诺到 2030 年确保所有人获得适足和负担得起的住房, 特别报告员认为, 将残疾人人权范式纳入适足住房权是各国和国际社会有待解决的最优先事项。

二. 残疾人的住房现状

A. 统计方面的挑战

8. 据《2011 年世界残疾报告》估算, 残疾人口占全球人口的 15.6%到 19.4%, 其中, 收入较低的国家残疾人比重较高, 达 18%, 而收入较高的国家仅为 11.8%,⁶ 这即意味着世界各地有超过 10 亿残疾人, 但关于残疾人住房情况的公开数据却少得可怜。

9. 由于公认的残疾人调查方法的执行情况不尽一致, 所得数据存在重大差异, 致使很难在国家和区域间进行横向比较。⁷ 以家庭为单位进行的一般调查和普查往往会忽视无家可归或在未被认可的非正规住区、收容机构或群体照料设施中生活的个人。在收集残疾人信息时, 通常使用狭隘的定义, 住房关切被忽视。

⁴ 经济、社会及文化权利委员会, 关于残疾人的第 5 (1994)号一般性意见, 第 8 段。

⁵ 同上, 第 9 段。

⁶ 世界卫生组织和世界银行, 《2011 年世界残疾报告》(日内瓦, 世卫组织出版社, 2011 年), 第 25-29 页。

⁷ 同上, 第 21-29 页。

10. 残疾统计华盛顿小组编制了两套人口调查问卷。短问卷涵盖六个核心活动领域，现已为 70 个国家所采用，是各国获得分列数据以进行国际比较和确定基准的最佳途径。⁸ 长问卷涵盖了更广泛的功能领域，其中一些领域涉及社会心理障碍。⁹ 但这两套问卷均未涉及住房。获得可靠的住房和残疾数据的最佳办法是在开展调查时以华盛顿小组的长问卷为基础，并补充关于住房和无家可归的问题。

11. 关于残疾人住房现状的调查显示，在享有住房权方面存在严重不平等。大韩民国 2015 年开展的此种调查发现，相较于其他人，残疾人无力支付租金和其他住房费用的可能性更高、拥有“合适”住房的可能性更低、现有住房达不到最低居住标准的可能性更高。¹⁰

B. 残疾人的住房体验

1. 污名化、歧视和刑罪化

12. 将残疾污名化为异常、劣等或病理状况的观念在残疾人住房体验方面表现尤为突出。由于身背污名和害怕暴力，残疾人往往被迫待在家中。为社会心理和智力残疾人提供住房的提议经常遭到邻居们的反对，残疾居民经常遭邻居回避或排斥。残疾儿童则经常被藏起来，无法与大家庭、邻居和其他儿童接触。¹¹

13. 残疾人在寻找私人或公共住房时面临公然的间接歧视，有时会因设施会被污染的非理性恐惧而被拒。在许多国家，收入和就业状况是审核潜在租客时的考量因素，只有收入良好、没有残疾的全职工作者才被认为“有资格”获得负担得起的租赁住房，而收入较低的残疾人则会被拒绝。社会心理残疾人往往因为其被定义为“反社会”的“异常”行为而被认为不配成为租客。智力残疾人则因被推定缺乏料理寓所的能力和不具备签署租赁协议的法律权利能力而遭到歧视。

14. 歧视还会因其他理由，特别是性别、社会性别、社会经济地位、种族以及在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体而加重。加拿大土著居民的残疾率是非土著人口的两倍，面临基于土著性、贫困和残疾的交叉歧视。¹²对残疾人，特别是无家可归者和社会心理残疾人进行刑事定罪的现象很普遍。社会心理残疾人被刑事定罪的典型模式分三步：首先，他们因自身需求得不到照顾或得不到足够的财政援助失去住房，然后在无家可归的情况下被刑事定罪，继而被监禁。在监狱

⁸ 短问卷可查阅 www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/short-set-of-disability-questions/。六个问题涉及视力、听力、行走、认知、自我照料和交流。

⁹ 长 问 卷 可 查 阅 www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/extended-set-of-disability-questions/。

¹⁰ 见大韩民国为本报告提供的材料。

¹¹ 联合国儿童基金会(儿基会)，“残疾儿童和残疾青年”，情况报道(2013 年 5 月)，第 23 页。可查阅 www.unicef.org/disabilities/files/Factsheet_A5_Web_NEW.pdf。

¹² 见加拿大非政府组织联盟为本报告提供的材料。

中，针对社会心理残疾人的惩罚性对策让他们长期被隔绝和隔离，致使其精神健康状况进一步恶化，最终在无家可归与监禁之间循环往复。

2. 机构化和剥夺选择

15. 关于在残疾被误解为一种病理状况的情况下残疾人的住房权如何遭到侵犯，机构化即是一个明显的例子。机构化打着为残疾人提供“治疗”或“护理”的旗号将他们移离普通人群并对其施以隔离和极端社会控制。收容机构内的生活条件往往恶劣不堪，同时还伴有严重剥夺自由以及殴打和性虐待等残酷和不人道待遇的现象，里面的居住条件总是过度拥挤，环境卫生和个人卫生设施有限或根本没有，在危地马拉、印度尼西亚和墨西哥等国所记录的情况即是如此。¹³居住在收容机构或类似环境中的人与外界社会或家人之间的联系往往被切断，在个人活动、社会关系、性行为 and 身份方面毫无选择权。社会心理或智力残疾人最容易遭强制机构化，¹⁴除正规收容机构外，他们还往往在私营分租房或“过渡”教习所内遭到极端的类似于收容管制的待遇。

16. 为被遗弃儿童提供住房的孤儿院同样对残疾儿童实行收容和隔离。一项研究发现，生活在俄罗斯国家收容机构的儿童中，45%的人有损伤。¹⁵

17. 强制机构化往往是其他侵犯适足住房权行为的间接后果。若国家未能为残疾人在社区生活提供必要类型的支助，或残疾人或其家人没有办法负担住房，残疾人可能因缺乏住房选择而被迫栖身收容机构。¹⁶如果残疾人无法获得在社区生活所需的支助或可负担得起的住房，那么在住房决策方面对法律权利能力的立法保护和支助性决策将会是无效的。

18. 在其他情况下，残疾人入住收容机构还是继续与家人一起生活可能会由家长、监护人或家庭成员代为决定。但一旦入住，原本作为备选办法的收容机构可能会禁止居住者离开。而长年生活在隔离环境中又会严重摧残居住者的自主性及行使独立能动性的能力，使他们难以信任或想象基于社区的积极替代办法。

19. 但在没有适足住房和社区支助的情况下贸然去机构化会导致严重后果。在南非豪登省，由于政府预算削减，住在一家私立医院的 1,300 多名社会心理和智力残疾人被迫分散转入一批非政府组织接受照护，但这些组织大多能力不足，缺乏监

¹³ A/71/310，第 25-26 段；第 PM370/12 号案，危地马拉费德里科·莫拉医院的患者，人权观察，“生活在地狱，印度尼西亚精神病患者所受待遇情况”（2016 年 3 月 21 日），可查阅 www.hrw.org/report/2016/03/21/living-hell/abuses-against-people-psychosocial-disabilities-indonesia；智障者权利国际，“正义缺失：墨西哥境内的酷刑、贩运和隔离”（墨西哥城，2015 年），可查阅 www.driadvocacy.org/wp-content/uploads/Sin-Justicia-MexRep_21_Abr_english-1.pdf。

¹⁴ A/HRC/28/37，第 19 段。

¹⁵ 人权观察，“俄罗斯特殊之家中的残疾儿童：其生活如何，又需要作出哪些改变”，2014 年 9 月 15 日。可查阅 www.hrw.org/report/2014/09/15/abandoned-state/violence-neglect-and-isolation-children-disabilities-russian。

¹⁶ A/HRC/28/37，第 25 段。

督和必要的资源，新转入者的需求得不到满足，以致普遍遭受虐待，其中 70 多人死亡。¹⁷

3. 无家可归

20. 无家可归对残疾人的影响异常严重。残疾往往导致无家可归，而无家可归又会造成或加剧损伤以及与污名和隔绝有关的其他障碍，如此反复，恶性循环。在美利坚合众国收容所内的无家可归成人中，43% 身有残疾。¹⁸ 社会心理和智力残疾人尤其容易沦落至无家可归并因此受到影响。

21. 特别报告员提出了基于权利的新框架，在该框架下，无家可归不仅被理解为(物质上和社会上)丧失住房，同时也是社会构建的一种与污名化和歧视相关联的群体特性，这种特性在很大程度上植根于对残疾人的看法。因此，在许多地方，残疾人遭到严重隔绝和忽视。无家可归和相关侵犯生命权行为往往是在没有适当社区支助或社区内没有负担得起的住房的情况下去机构化造成的。¹⁹

22. 残疾人无家可归也与家庭关系破裂有关。在加拿大蒙特利尔针对无家可归的智力残疾人开展的一项研究发现，几乎所有流落街头或栖身收容所中的人自无家可归以来都未曾与家人联系。²⁰ 特别报告员在智利访问期间参观了救世军在瓦尔帕莱索运营的无家可归者收容所，其中许多居住者都是被家人回避或遗弃的智力或社会心理残疾人。

4. 非正规住区和无家可归者营地

23. 生活在城市的贫困残疾人通常住在非正规住区或无家可归者营地。特别报告员被这类环境中残疾人周遭的恶劣条件所震惊。包括幼童和老年人在内的许多人在隔绝中煎熬度日，有的住在不通电的黑暗房间里，被藏在不被人看见的房屋深处，既无法出入社区中心和诊所，也得不到社会机会。

24. 水、环境卫生和个人卫生设施通常不是无障碍设施，且离家较远。有行动能力障碍的人可能要依赖援助或不得不爬行前往这类设施。在许多情况下，残疾人无法使用厕所，必须在家中排便，且通常无法清理排泄物。非正规住区的街道或

¹⁷ 见南非的来文，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Communications.aspx ; Malegapuru W. Makgoba, “The report into the circumstances surrounding the deaths of mentally ill patients: Gauteng Province” (Pretoria, South Africa, Office of the Health Ombud, 2017)。

¹⁸ National Council on Disability, “The state of housing in America in the 21st century: a disability perspective” (Washington, D.C., 19 January 2010), p. 10. 可查阅 www.ncd.gov/publications/2010/Jan192010。

¹⁹ A/HRC/34/58, 第 18 段。

²⁰ C. Mercier and S. Picard, “Intellectual disability and homelessness”, *Journal of Intellectual Disability Research*, vol. 55, No. 4 (Montreal, 2011), pp. 441-449。

小径通常是用沙子、碎石或泥土铺就，有的甚至修建在陡峭的悬崖和山坡上，坐轮椅者或行动能力减损者根本无法通行。

25. 非正规住区和无家可归者营地中智力或社会心理残疾人的体验各异。有些社区已经建成了相当完善的非正规网络，可提供必要的支助并确保融入社区，使之能够在社区生活下来，从而避免被机构化和隔绝。但有些非正规住区则如特别报告员在外访期间亲眼看到的那样，其歧视和隔离的社会模式与外界如出一辙，而且这种模式又因大多数基本必需品严重匮乏而进一步恶化。

5. 与家人同住

26. 对许多残疾人来说，与家人同住并依赖非正式支助是唯一选择。家人一般在提供支助方面意志坚决。提供支助者通常是女性，她们往往遭配偶遗弃，且被迫放弃就业机会，以致陷入长期贫困。²¹

27. 但是，在其他情况下，与家人同住并不是恰当或安全的选择。残疾人更有可能在自己或他人家中遭受虐待。在乌干达开展的一项研究发现，在受访的社会心理残疾人中，有一半的人表示曾遭亲属虐待。²²另一项研究发现，残疾儿童遭抚养人虐待的比例很高。²³残疾人有时会被家人用绳索捆绑起来或用锁链拴住，²⁴或被单独锁起来。²⁵他们对外发声的能力因被隔离并依赖于施害人提供支助而受到限制，而在许多情况下，根本无人可以求助。

6. 住房、住区和方案设计

28. 大多数住房和开发项目的设计仿佛视残疾人根本不存在、他们不会住在那里或不值得考虑。对住房方案和城市规划的审核鲜少涵盖无障碍设计，用于住房建设的国际开发援助很少包含无障碍住房相关要求或资源。许多政府在提供住房基金和个人住房补贴时都是依据被视为“正常”的食品、住房和其它必需品的开支，没有考虑到残疾人较高的开支需求。对信贷或租赁合同资格的评估往往是基于“正常”的信贷或租金收入比例，而该比例对残疾人而言难以企及，定然不是“正常”之比。

²¹ A/HRC/34/58，第20段。

²² Mental Disability Advocacy Centre and Mental Health Uganda, “They Don’t Consider Me as a Person”: Mental Health and Human Rights in Ugandan Communities (2014), p. 16。

²³ Handicap International and Save the Children, “Out from the shadows: sexual violence against children with disabilities” (London, Save the Children UK, 2011), p. 15。可查阅 www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/out_of_the_shadows_5.pdf。

²⁴ Mental Disability Advocacy Centre and Mental Health Users Network of Zambia, *Human Rights and Mental Health in Zambia* (2014), p. 24。

²⁵ Mental Disability Advocacy Centre and Mental Health Uganda, “They Don’t Consider Me as a Person”, p. 17。

29. 在设计时没有考虑到残疾人需求的非无障碍住房和方案使社会丧失了残疾人全面参与生活各个领域所能带来的惠益，对国家来说代价高昂。此外，与设计符合无障碍规范或易于改造的住房相比，提供合理便利以满足个人需求的成本会更高、难度更大。²⁶

7. 自然灾害、冲突和其他人道主义状况

30. 武装冲突、人道主义紧急状况和自然灾害等危险状况导致的大规模流离失所对残疾人具有灾难性影响。联合国开展的一项调查发现，在紧急情况下，只有 20% 的残疾人能够毫无困难地立即从其居所撤离，在发生灾害后因有组织救援努力无法满足其需求而受伤或丧生的人数异常之高。²⁷ 身为难民、受灾害影响或生活在冲突和冲突后局势下的残疾人更容易因大规模且往往反复的流离失所、资源短缺、服务和获得复原或重建的机会有限或不存在以及各种令人关切的安全问题而受到影响。

31. 冲突和流离失所也导致残疾人数量增加。例如，在黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和加沙地带，因冲突致残的人数目庞大。²⁸ 同时，由于存量住房遭到破坏，而且无法获得或者特定政策阻碍获得重建房屋所必需的材料和资源，这些地方均严重缺乏适足和无障碍住房。在难民营，坑厕照明条件差且位置偏远，使用不便，可能会导致残疾妇女遭受性暴力，同时步行道拥挤且狭窄，视力有损伤的人稍有不慎就有可能跌入污水明沟。²⁹

32. 从紧急庇护所到较长期的住所和居住区，住房权都是人道主义行动的核心部分。但是，直到最近，提供的收容所都没有考虑到对残疾人的潜在障碍。

三. 基于人权的残疾问题应对办法的核心原则

²⁶ 残疾人权利委员会，关于无障碍的第 2(2014)号一般性意见，第 15 段。

²⁷ 联合国减少灾害风险办公室，“面临灾害风险的残疾人士：联合国减灾办公室 2013 年关于面临灾害风险的残疾人士的调查——主要调查结果”(2014 年)，第 2 页。

²⁸ Palestinian Central Bureau of Statistics, “On the eve of the International Population Day”, 11 July 2013. 可查阅 www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?tabID=512&lang=en&ItemID=844&mid=3171&wversion=Staging; Jad Chaaban and others, “Survey on the socioeconomic status of Palestine refugees in Lebanon” (American University of Beirut and the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 2016), p. 10; HelpAge International and Handicap International, *Hidden Victims of the Syrian Crisis: Disabled, Injured and Older Refugees* (London and Lyon, Park Lane Press, 2014), p. 6.

²⁹ Michael Ashley Stein and Janet E. Lord, “Enabling refugee and IDP law and policy: implications of the U.N. Disability Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, *Faculty Publications* (2011), pp. 408 and 431.

33. 《残疾人权利公约》罕见地将公民、政治以及经济、社会和文化权利融于一体，蕴藏着为残疾人适足住房权注入新的生机的巨大潜能。在这方面，残疾人人权范式的五个核心原则对于理解适足住房权尤为重要。³⁰

1. 尊严、自主和选择自由

34. “尊重固有尊严和个人自主，包括自由作出自己的选择，以及个人的自立”是《公约》第三条第(一)项所载的指导原则，对于解释适足住房权至关重要。剥夺在何处与何人一起生活的选择权通常是对残疾人尊严和自主的最严重侵犯。

35. 残疾人的选择自由不仅是免遭强制机构化的公民和政治权利。《公约》第十九条将自由选择在哪里、与何人一起生活的权利规定为融入社区、获得各种住所和其他支助服务的积极权利。此外，第十九条必须结合第二十八条一并解读，并因之进一步强化，规定残疾人在服务之外还应获得适足和无障碍的住房。

2. 实质性平等和不歧视

36. 《公约》确认了平等和不受歧视的权利这一外延广泛的实质性概念。被禁止的歧视包括基于残疾而作出的任何旨在损害或造成损害或取消对包括适足住房权在内的人权的享有或具有此种效果的差别、排斥或限制。因此，该规定延伸适用于任何未能消除获得适足住房方面的系统性不平等的行为，包括与服务不充分、社会保护不足和缺乏负担得起的住房有关的行为。

37. 不受歧视的权利还要求各国和私人行为体采取积极措施，提供合理便利以满足残疾人的需求，只要这种便利是“必要和适当的”且不“造成过度或不当负担”。合理便利不限于对现有住房进行物理改造，还包括调整法律和政策适用情况的义务。³¹作为不受歧视权利的一部分，合理便利被视为各国的一项即时义务。

38. 平等和不歧视对于实现第二十八条所规定的残疾人住房权至关重要。各国必须采取积极措施，尽量利用现有资源，以解决对残疾人影响异常严重的系统性无家可归和丧失住房问题，并力争全面实现所有残疾人的适足住房权。《公约》非常明确地规定，残疾人不受歧视的权利不仅仅是一项要求政府和私人行为体切勿排斥残疾人的消极权利，还是一项要求政府和私人行为体采取措施确保享有住房权的积极权利。正如安德烈·布罗德里克所言，“[《残疾人权利公约》]中平等与社会经济权利的交叠或可成为解决残疾人以及其他边缘群体长久以来所面临的结构性不平等的一把钥匙”。³²

³⁰ 《残疾人权利公约》，第三、第九、第十九和第二十八条。

³¹ 例如，见第 3/2011 号来文，H.M.诉瑞典，2012 年 4 月 19 日通过的意见。

³² Andrea Broderick, “Harmonisation and cross-fertilisation of socio-economic rights in the human rights treaty bodies: disability and the reasonableness review case study”, *Laws (Special Issue Disability Human Rights Law)*, vol. 5, No. 4 (2016), p. 14.

3. 无障碍

39. 《公约》第九条规定各国义务查明和消除障碍并确保实现无障碍环境，该条是该文书中对住房而言至关重要的另一宝贵条款。残疾人权利委员会在关于无障碍的第2(2014)号一般性意见中确认，无障碍环境是确保残疾人能够独立生活和充分参与生活各个方面的前提条件。³³

40. 根据第九条，各国必须确保向公众提供的所有住房，包括社会和私人租赁住房，考虑到残疾人无障碍环境的所有方面。该条涉及“包括物质环境、交通工具、信息和通信以及服务”³⁴在内的众多无障碍问题，并规定了以下义务：通过斜坡和无障碍房门等确保物质环境无障碍，以及确保窗户、浴室和厨房无障碍；消除申请住房或在住房中居住的残疾人遇到的通信障碍；确保获得工作、服务和进出公共空间——总之，就是确保住房环境的各个方面实现无障碍。正如特别报告员在与政府官员的对话中一贯指出的，根据该条规定，各国还必须解决经济和社会无障碍方面的阻碍，为此，要确保提供足够的补助金和住房补贴，以支付适足住房和其他服务的费用。

41. 第九条还应结合第二十八条所规定的逐步实现适足住房权的义务一并解读。正如杰拉德·奎因所指出的那样，“这些义务多数需要资源和广泛的系统性变革——都从属于第四条第二款所载的逐步实现社会经济权利的整体义务”。³⁵第九条规定的国家义务可被视为立即执行基于权利的包容性战略以实现住房权这项要求的组成部分。住房战略和实施无障碍环境的计划都必须明确时限，分配充足的资源，规定公共当局(包括区域和地方当局)和私人行为体的职责，确保受影响者参与其中并与之协商。³⁶确保所有新住房一应按照无障碍设计要求进行建造是各国应尽的即时义务。各国还必须尽快通过法律规章和计划，确保逐渐清除现有住房中的障碍。³⁷

4. 参与和司法救助

42. 参与是落实残疾人住房权不可或缺的组成部分。《公约》第四条第三款规定，缔约国在施行立法、政策或其他决策的过程中，必须通过代表残疾人的组织，与残疾人密切协商，使他们积极参与。正如残疾人权利问题特别报告员所指出的，

³³ 残疾人权利委员会，第2号一般性意见，第13至14段。

³⁴ 同上，第13段。

³⁵ Gerard Quinn, “The interaction of non-discrimination with article 9: added reasonment”, unpublished paper, September 2010, cited by Janet Lord in a presentation given in 2010 for the general day of discussion on accessibility of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities.

³⁶ 经济、社会及文化权利委员会，第4号一般性意见，第12段；残疾人权利委员会，第2号一般性意见，第24段。

³⁷ 残疾人权利委员会，第2号一般性意见，第14段。

参与可增强能动性和权能、培养主人翁精神、提升自豪感和完善决策，因为残疾人是查明其自身多样需求的最佳人选。³⁸但是，有效的参与必须基于人权和切实问责。《公约》第三十三条规定，所有缔约国都应设立独立机制来监测《公约》的实施情况，包括住房权的落实情况，确保残疾人及其代表组织参加并充分参与监测进程。

43. 《公约》第十三条规定，应当确保残疾人在与其他人平等的基础上在法律诉讼程序各个阶段切实获得司法救助。缔约国应确保残疾人在与适足住房权有关的权利主张方面获得司法救助，制定申诉和问责机制，并确保给予法院以授权并为之充分配备资源，以审理和判决与残疾人适足住房权有关的权利主张。国家人权机构也可以通过提供独立问责机制在促进参与和有效监测方面发挥重要作用，并通过申诉程序或者向法院和法庭提起系统性主张或支持此种主张在促进获得司法救助方面大有可为。

5. 采取合理措施尽量利用现有资源以实现适足住房权的义务

44. 《公约》第二条第一款反映了《经济、社会及文化权利国际公约》的规定，该款规定所有缔约国应承诺采取措施尽量利用现有资源，以期逐步实现这些文书中规定的权利。合理性标准已被纳入《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》。法院、条约机构和评注者提出了在评估各国所采取的积极措施是否符合国际人权法的要求时应该遵循的“合理性”标准。³⁹

45. 经济、社会及文化权利委员会确定了判断各国是否符合合理性标准的一些指标，包括：

- (a) 所采取措施的周密性、具体性和实现该权利这一目标的明确性；
- (b) 资源分配是否按照国际人权标准进行；
- (c) 采取步骤所用的时间是否在合理限度内；
- (d) 处境不利和边缘化个人或群体的危险状况是否得到解决；
- (e) 政策是否已规定优先应对严重局势或风险情况；
- (f) 决策是否透明和开放供参与。⁴⁰

46. 评估各国是否已履行采取措施实现残疾人适足住房权这一义务的合理性标准与评估各国是否已履行提供合理便利以满足残疾人个人需求这一义务所适用

³⁸ [A/HRC/31/62](#), 第 28 至第 31 段。

³⁹ 见 Malcom Langford and others, eds., *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria, South Africa, Pretoria University Law Press, 2016)。

⁴⁰ 见经济、社会及文化权利委员会，关于对按照《公约任择议定书》项下采取措施“尽量利用现有资源”的义务进行评价的声明，[E/C.12/2007/1](#)。

的类似合理性标准互相平行。前者是根据是否已尽量利用现有资源的标准来评估旨在解决残疾人系统性需求的方案措施，后者则是根据是否造成了过度或不当负担的标准来评估旨在满足个体需求的特殊措施。但是，在许多情况下，政府为确保获得无障碍住房而采取的积极措施并未明确区分个体需求与共同需求。正如珍妮特 E. 洛德和丽贝卡·布朗所指出的，“提供合理便利以满足残疾人独特需求的义务与[《经济、社会及文化权利国际公约》]项下和[《残疾人权利公约》]所载经济、社会和文化权利条款项下规定的尽量利用现有资源以实现所涉实质性权利的义务是结合在一起的。”⁴¹

47. 对特别报告员来说，各国根据健全的合理性标准来执行积极义务的两个方面至关重要。这就意味着要采取合理措施来解决残疾人对适足和无障碍住房的系统性需求，一方面要执行必要的方案和预算分配，另一方面要履行提供便利以满足个人需求的即时义务。在这两个方面，合理措施的要求都应被视作必须达到的严格标准，不得作为不作为的理由。⁴²

48. 特别报告员还强调指出，住房方面的合理便利往往与“导致社会仅顾及某些群体的利益而罔顾其他群体”的系统性歧视和权力失衡模式有关。⁴³加拿大最高法院告诫称，不得利用合理便利要求作为障眼法，借此不对系统性歧视进行仔细审查或放任权力失衡，权力失衡才是导致在制定政策时忽视边缘化群体的需求或看法的罪魁祸首。⁴⁴每次面对残疾个体提出此种要求的情况，不仅要想想所涉个体的哪些需求必须予以满足才能确保平等，而且还要好好思考一下现有住房制度下是什么原因导致需要另行为残疾个体提供便利。他们之所以要求改造建筑或修订住房政策，通常完全是因为当初设计住房或制定政策时没有充分考虑到这些需求。必须增强残疾人的权能，以便让他们对因未满足其需求而导致其无法获得适足住房的住房、规划和区域划分、社会保护和司法制度提出质疑。

四. 适足住房的主要构成要素

49. 经济、社会及文化权利委员会在关于适足住房权的第 4 (1991)号一般性意见中明确了在确定住房条件是否适足时必须考虑的关键因素。在对残疾人适用这些因素时，须作如下考虑。

⁴¹ Janet E. Lord and Rebecca Brown, “The role of reasonable accommodation in securing substantive equality for persons with disabilities: the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, in *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law*, Marcia H. Rioux, Lee Ann Basser and Melinda Jones, eds., (Brill Publishers, 2011), p. 279.

⁴² 经济、社会及文化权利委员会。关于缔约国义务性质的第 3 (1990)号一般性意见，第 9-11 段。

⁴³ Shelagh Day and Gwen Brodsky, “The duty to accommodate: who will benefit?”, *Canadian Bar Review*, vol. 75 (1996)。

⁴⁴ 同上。

1. 保有权保障

50. 保有权保障是住房权的基石。残疾人不太可能享有保有权保障，并经常因流离失所和强行驱逐而遭遇灾难性后果。他们失去的往往不只是实体住所，还有支助和联络网络，如果没有了该网络，他们可能无法生存。

51. 公共和私人住房提供者在保有权保障方面的义务必须结合确保残疾人有权在社区内住上适足、有保障的住房并获得服务和支助是首要义务加以解读和适用。各国必须在从所有权到正式租赁协议再到非正规住区等所有形式的住房保有权中确保从法律上保护残疾人免遭强行驱逐。⁴⁵凡会导致残疾人失去住房或者必要形式的支助的驱逐，应一律禁止。⁴⁶如果重新安置不可避免或已征得受影响者同意，则必须提供替代住房，且该住房必须符合为残疾人提供便利的所有要求并确保获得社区支助。⁴⁷不得要求残疾人从服务较为完善、社交和就业机会较多的城市中心搬迁至有效社会参与机会较少并最终导致他们与世隔绝的外围地区。⁴⁸

2. 承付能力

52. 无力负担适足住房通常是残疾人实现适足住房权的最大障碍。他们更有可能生活贫困，其住房、设备和医疗费用更高。由于财政援助和(或)住房补贴不足，残疾人往往无法获得适足住房，无家可归的风险显著增加。

53. 政府有义务清除残疾人在获得适足住房方面的物理以及财政和法律障碍。政府必须提供租金补贴等必要的财政援助并解决与租赁合同和获得贷款有关的障碍，以确保残疾人负担得起房租、公用设施和其他基本服务。⁴⁹

3. 服务的提供

54. 是否提供服务对于残疾人独立生活和自主决定在社区何处生活和怎样生活至关重要。能否享用水和卫生设施是许多残疾人的头等大事。⁵⁰除了第 4 号一般性意见中所列出的核心服务外，各国必须确保残疾人能够获得《公约》第十九条

⁴⁵ 城市贫民保有权保障指导原则，见 [A/HRC/25/54](#)。

⁴⁶ 第 5/2015 号来文，Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，2017 年 6 月 20 日通过的意见，第 16.5 段；经济、社会及文化权利委员会。关于强行驱逐的第 7 (1997)号一般性意见，第 16 段；关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则，[A/HRC/4/18](#)，附件一，第 54-56 段。

⁴⁷ 经济、社会及文化权利委员会。关于强行驱逐的第 7 号一般性意见，第 16 段；关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则，[A/HRC/4/18](#)，附件一，第 32-33 段。

⁴⁸ 城市贫民保有权保障指导原则，[A/HRC/25/54](#)，第 29 段。

⁴⁹ [A/71/314](#)，第 13 段。

⁵⁰ 儿基会，“提供无障碍和包容性水卫项目服务的良好做法——儿基会国家办事处”（2015 年）。

中规定的与独立生活有关的各类服务，包括居家、住所和其他社区支助服务。⁵¹服务应当是残疾人自由选择的事项，与保有或居住权保障无关。

4. 宜居性

55. 宜居性的标准因损伤有别而大不相同，必须顺应住房的物质和社会层面。残疾人可能很难在非正规住区修建宜居的住房，而且在维护和修缮方面面临挑战。此外，保护残疾人免遭暴力或虐待对于宜居性至关重要。为确保宜居性，可以要求对住房进行物理改造，例如对自闭症患者的公寓作隔音处理。

5. 地点

56. 为确保获得工作、无障碍交通、支助服务和保健设施，残疾人通常对住房地点要求较高。将低收入社区迁至城市外围的移置模式对残疾人的影响异常严重。这种移置和隔绝与残疾人的住房权和其他人权背道而驰。

6. 文化适宜性

57. 文化特性和表达是许多残疾人自我实现和融入社区的关键。上文所列的所有适足住房构成要素都必须置于获得文化上适宜的住房的权利这一框架下加以理解。例如，按照“通用”无障碍设计建造的无障碍住房必须尊重多元文化特性。

58. 各国有义务在提供住房时允许残疾人表达其文化特性和有效参与社区文化发展。

五. 主张残疾人住房权

59. 残疾人人权范式促进实现住房权的巨大潜力尚未在法院得到充分验证。法院和人权机构迟迟不愿涉足国家关于解决系统性侵犯残疾人适足住房权问题的积极义务。

60. 在根据《残疾人权利公约任择议定书》审议的来文中，仅有一份指称存在违反第二十八条行为。在 H.M.诉瑞典一案中，市政当局拒绝在开发计划之外破例允许原告修建一个水疗泳池以供治疗自身疾病之用。委员会认定拒绝提供合理便利侵犯了原告不受歧视的权利及其根据第十九条规定应享的权利，但拒绝就这种行为是否同时构成违反第二十八条作出裁决。⁵²然而，值得注意的是，委员会将补救办法扩展适用于来文提交人个人情况之外，建议缔约国确保“其法律和国内

⁵¹ [A/HRC/28/37](#)，第 32 段。

⁵² 例如，见第 3/2011 号来文，H.M.诉瑞典。

法院适用法律的方式符合缔约国根据《公约》应尽的义务”。⁵³这个案例说明合理便利主张可促成个别及系统性和(或)立法补救办法。

61. 按照调查程序,委员会就大不列颠及北爱尔兰联合王国境内残疾人和前任任务负责人在任务结束后提出的与侵犯适足住房权有关的关切作了回应。委员会记录了取消空房补贴和减少工作年龄社会住房租客住房补助等紧缩措施所造成的极具惩罚性和破坏性的影响。⁵⁴在苏格兰,这项改革影响到 82,000 个家庭,其中 80%的家庭有成年残疾人。委员会得出结论认为,这些措施的影响构成“严重或系统性侵犯”社会住房残疾租客的权利,包括获得合理便利和不受歧视的权利、独立生活和融入社区的权利、获得适足生活水准(包括适足住房、社会保护和就业)的权利。⁵⁵

62. 在残疾人适足住房权方面最具实质性的补救办法往往是由与去机构化和强行驱逐有关的主张促成的。美国最高法院在 *Olmstead* 诉 *L.C.* 一案的裁决中确认,⁵⁶根据《美国残疾人法案》,各州有义务采取合理措施以确保社会心理残疾人能够在收容机构之外限制最少的环境中生活,并将他们列入以“合理”速度提供服务的等待名单。联邦政府现已通过住房和城市发展部为各州提供准则和支助以鼓励执行该裁决。在根据统一法案审理的另一案件中,上诉法院认为私人业主在出租房屋时设定的就业和收入资格条件对残疾人构成排斥,责令该业主灵活处理。⁵⁷

63. 在 *Purohit* 和 *Moore* 诉冈比亚一案中,非洲人权和人民权利委员会审议了冈比亚境内一起未经法定程序的强行去机构化案件。委员会不仅认定法律本身违反了《非洲人权和人民权利宪章》的规定,还注意到通过解决侵犯社会经济权利问题逐步实现健康权的义务。委员会指出,在整个非洲,贫困使人们“无法提供充分享有[健康权]所需的康乐设施、基础设施和资源”,并将健康权解读为包括《非洲宪章》缔约国有义务“采取具体和有针对性的步骤,并充分利用可用资源以确保不以任何歧视地全方位落实健康权”。⁵⁸

64. 南非法院通过一系列案件率先规定,为确保遵守“公平和公正”的标准,严禁驱逐,以免致人特别是残疾人无家可归。⁵⁹

⁵³ 同上,第9段。

⁵⁴ [A/HRC/25/54/Add.2](#),第46-51段。

⁵⁵ [CRPD/C/15/R.2/Rev.1](#),第113段。

⁵⁶ *Olmstead v. L.C.*, 527 U.S. 581 (1999)。

⁵⁷ 见 *Giebeler v. M & B Associates*, 343 F.3d 1143 (9th Cir. 2003)。

⁵⁸ *Purohit and Moore v. the Gambia*, African Commission on Human and Peoples' Rights, communication No. 241/2001 (2003), para. 84。

⁵⁹ 见 *Pitje v. Shibambo and Others* (case No. CCT144/15) [2016] ZACC 5; 2016 (4) BCLR 460 (CC), 可查阅 www.saflii.org/za/cases/ZACC/2016/5.html; *Arendse v. Arendse and Others* (case No. 12659/2009) [2012] ZAWCHC 156; [2012] 4 All SA 305 (WCC), 可查阅 www.saflii.org/za/cases/ZAWCHC/2012/156.html。

65. 在印度，孟买高等法院适用《残疾人(机会均等、权利保护和全面参与)法》，要求增加对残疾人的土地(经济公寓)分配。⁶⁰同样，阿根廷最高法院在审理一起涉及无家可归的母亲及其残疾儿子的案件时指出，因残疾而处境脆弱的人应享有获得住房的最低保障，并责令立即为该母子提供住所。⁶¹

66. 尼泊尔最高法院在 2008 年作出的一项裁决中责令释放所有因社会心理残疾而被监禁的人，以保护其平等、健康和有尊严生活的权利。该法院要求政府颁布法律保护社会心理残疾人的权利，并安排保健服务和采取其他必要措施。⁶²地方和国际组织持续向政府施压，促其根据《残疾人权利公约》执行法院命令。该法院在 2012 年作出的一项裁决中责令政府发放月度津贴、修建收容所并在各区指定一名社会福利工作者。⁶³

67. 必须一以贯之地根据国际人权法规定的残疾人住房权解释和适用国内法律，以便尽可能针对侵犯适足住房权的行为作出有效补救。⁶⁴经济、社会及文化权利委员会强调指出，“在解释平等和不歧视的保障时，应尽可能地着眼于促进充分保护经济、社会和文化权利。”⁶⁵令人遗憾的是，即使在有足够资源确保残疾人住房权的最富裕国家，法院也未能按照《残疾人权利公约》解释国内人权平等保障，并拒绝适用这类保障追究政府未能解决残疾人普遍无家可归和住房不适足问题的责任。⁶⁶

六. 针对残疾人的住房法律规章、政策和战略

68. 残疾人住房方面的人权保护情况在国与国之间差别很大。越来越多的国家已明确将住房权纳入宪法或人权法律规章，许多国家还将残疾列为禁止歧视理由之一。一些国家则适用普遍性的平等和不歧视保障，并将之扩大适用于残疾人。然

⁶⁰ 见 India Centre for Human Rights and Law and Ors v. State of Maharashtra and Ors. and Bapu Trust for Research on Mind and Discourse, 905-pil-44-09 (2009)。

⁶¹ 见 Supreme Court of Argentina, *Q.C., S.Y. c/ GCBAs/ amparo* (Q.C., S.Y. v. Government of the City of Buenos Aires, petition for *amparo*), 24 April 2012. 见 Public Defence Service of Buenos Aires, “Economic, social and cultural rights in the city of Buenos Aires”, October 2015, pp. 64-67。

⁶² 见 Sudharshan Subedi on behalf of the Nepal Disabled Human Rights Centre (DHRC) et al v. Council of Ministers, 2063 B.S., writ No. 129, order date 16 October 2008。

⁶³ 见 Supreme Court of Nepal, Order No. 068-WO-0188, 14 August 2012。可查阅 <http://dhrcnepal.org.np/wp-content/uploads/2016/09/Supreme-Court-Verdict-English.pdf>。

⁶⁴ 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 (1998)号一般性意见，第 3 段。

⁶⁵ 同上，第 15 段。

⁶⁶ 例如，Tanudjaja v. Canada (Attorney General), 2014 ONCA 852, para. 33; Hotak v. London Borough of Southwark, [2015] UKSC 30, para. 91。

而，另一些国家关于禁止歧视残疾人的法律仅针对就业等特定部门做了规定，并未将不歧视和提供合理便利的责任延及住房领域。⁶⁷

69. 现已制定基于权利的战略以解决本国辖域内残疾人住房问题的国家寥寥无几，已系统采取综合性办法的国家更是少之又少。一些国家在应对残疾问题方面仍然主要依赖慈善机构，而且慈善运作模式已经过时。有些国家虽然已经制定基于人权的住房战略和方案，但要么资金投入往往不足，要么未予有效实施。⁶⁸其他国家的政策可能延及在住房方面提供支助，以照顾到肢体损伤，但未虑及社会心理或智力残疾。

70. 各国就本报告向特别报告员提供的材料表明，各国工作正在取得进展。墨西哥报告称，其 2011 年《残疾人融入社会生活联邦法》及 2012 年条例明确规定了有尊严的住房权(第十八条)。该国还立法规定了普遍可获得和住房权(第十六条)，并辅之以提供房屋物理改造补贴和信贷限额以改善残疾人生活条件的举措和方案。⁶⁹

71. 2010 年《肯尼亚宪法》禁止基于残疾的歧视，确认了合理进出包括建筑环境和住房在内的所有场所的权利，并规定了无障碍和适足住房权。肯尼亚国家残疾政策确认，土地、住房和财产所有权是残疾人的基本人权，对其安全、自力更生和生计至关重要。该政策旨在清除残疾人在获得和拥有土地、住房和财产方面的障碍，例如有碍残疾人获得土地所有权和继承权的高额费用和社会偏见。所有住房计划均要求保留至少 5% 的住房作为残疾人无障碍住房，并适用无障碍设计标准。此外，还针对残疾人推广普惠金融和信贷服务。

72. 纳米比亚根据 2004 年《国家残疾人理事会法案》设立了一个理事会，以监测国家残疾人政策的执行情况，包括确保向残疾人提供足够的津贴和补助金以及通过公共计划开发和提供无障碍住房。⁷⁰

73. 赞比亚根据《残疾人法案》(2012 年)设立了一个机构，负责协调残疾人组织、国家机构和其他民间社会行为体之间的协商工作，以将残疾视角纳入国家政策、计划和决策部门，该机构可在与残疾人权利有关的诉讼中代表残疾人作意见陈述或向其提供法律援助(第 20 (2) (e) 条)。

74. 芬兰报告称，其促进残疾人住房权的框架包括：对住房权的宪法保护；提供支助性住房和社区支助并致力于在使用何种形式的支助和服务方面实现自决；提

⁶⁷ 见 Denmark, Act on the prohibition of discrimination on the labour market, No. 1349 of 2008; Council of the European Union, Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation; Chile, Act establishing measures against discrimination, No. 20.609 of 2012.

⁶⁸ 见包容爱尔兰和重残爱尔兰为本报告提供的材料。

⁶⁹ 见墨西哥为本报告提供的材料。

⁷⁰ 见 纳 米 比 亚 为 本 报 告 提 供 的 材 料 ， 以 及 <https://dredf.org/legal-advocacy/international-disability-rights/international-laws/namibia-national-disability-council-act/>。

供资金建造和翻修住房，以使之无障碍和适宜居住；关于无家可归问题的国家行动计划；以及一系列监管机制，包括监督协调努力的残疾人权利咨询委员会。⁷¹芬兰称，该国将目前生活在收容机构的人一律视为无家可归者，并将 2020 年设定为关闭所有收容机构的最后期限，着重强调在社区生活并获得必要服务和必要形式的支助的权利。

75. 南非社会服务部在最近发布的关于残疾人权利的白皮书中呼吁制定全面战略，实现符合《宪法》规定的变革性住房权的残疾人适足住房权，包括社区生活支助计划、住房补贴支助、基础设施补助所含的通用设计要求，以及为独立生活提供支助的可持续社区制度。⁷²白皮书强调，加强执行现行法律规章、拓宽诉诸法院、申诉机制和机构的途径以及加强南非人权委员会等机构和残疾人组织为残疾人诉诸司法提供支持的能力至关重要性。⁷³

76. 一些国家的政府似乎正在努力确保公共和私人开发的住房符合无障碍要求。新加坡建屋发展局致力于确保在整个公共住房部门(该国 80%的人口住在公建住房内)建造无障碍住房，所采取的措施包括增加无障碍电梯、盲文标识和语音合成器。⁷⁴巴西《残疾人融入社会生活法案》(2015 年)规定将 3%的公共供资住房提供给残疾人。

77. 一些国家在解决无家可归问题方面采用了“住房优先”模式，⁷⁵即向长期无家可归者，特别是社会心理残疾人和(或)吸毒或酗酒者提供长期住房和必要形式的支助。

78. 包括芬兰、纳米比亚和大韩民国在内的一些国家确认，其国家人权机构具有监督残疾人住房权落实工作的管辖权。⁷⁶

79. 国家以下各级和地方政府也围绕残疾人适足住房权展开了重要努力。《世界城市权宪章》第十四条第一款就普遍实现住房权作了规定，并强调了住地点无障碍且适宜的必要性。《全球城市人权宪章—议程》第十条建议城市通过确保残疾人住房无障碍条例。有些城市已在寻求实行包容性分区政策以防止对支助性住房设限。有些则已采取措施以解决承付能力问题，例如提供住房津贴、补贴、补助或贷款以供进行必要的改造、降低住房贷款利率和减少残疾人家庭的住房税。

⁷¹ 见芬兰为本报告提供的材料。

⁷² South Africa, Department of Social Development, “White paper on the rights of persons with disabilities”, No. 230, 9 March 2016, pp. 89-91。

⁷³ 同上，第 78-80 页。

⁷⁴ 见 Singapore, Housing and Development Board, “Towards a barrier-free environment in public housing”。可查阅 www.bca.gov.sg/BarrierFree/others/HDB.pdf。

⁷⁵ 见芬兰、欧洲全国无家可归问题工作组织联合会和欧洲残疾人论坛为本报告提供的材料。

⁷⁶ 见这些国家为本报告提供的材料。

七. 结论和建议

80. 几乎没有哪个边缘化群体的住房权像残疾人那样遭到严重侵犯。世界各地的残疾人普遍无家可归、被机构化和遭受残酷和无人道的待遇，而原因仅仅是他们身有残疾。他们在住房领域各个方面，不管是获取、设计还是政策制定和实施，都遭到孤立、污名化和歧视。他们的生活因基于排斥和统一而非包容和多元化的住房和社区而岌岌可危。然而，正是这些经历以及受影响者提出的尊严和权利平等的主张催生出了残疾人人权范式。该范式有潜力为适足住房权注入新的生机，因为它强调并强化了该权利的实质即拥有住所从而过上有尊严的生活，它使残疾人能够参与社区，并认识到多元化是支撑住户和社区蓬勃发展的一支力量。

81. 如欲释放残疾人权利范式与住房权融为一体的巨大潜力，国家和其他行为体就必须从根本上转变看待和处理残疾人人权问题的方式。

82. 在这方面，特别报告员提出以下建议：

(a) 各国应在与残疾人及其组织协商的基础上：

(一) 优先履行并在国内法中确认尽量利用现有资源实现残疾人住房权的义务，将该法律义务与可持续发展目标之具体目标 11.1 项下到 2030 年确保人人获得适足住房的承诺相挂钩；

(二) 确保不歧视规定是以实质性平等为基础，确认解决残疾人在住房方面遭遇的系统性不平等的积极义务；

(三) 确保所有残疾人都能够免遭机构化，在社区即可获得适足住房、必要的服务和经适度培训的支助；

(四) 在残疾人主张适足住房权方面，包括在各国未能采取合理方案性措施以实现该权利时，确保残疾人能够获得司法救助，并确保建立有效的问责机制；

(五) 通过明确的政策框架，将所有残疾人纳入住房政策和设计的各个领域，确保将生活贫困或无家可归者、妇女、族裔、宗教或语言上的少数群体、土著人民、移徙者以及青年人和老年人充分涵盖在内；

(六) 规划和开展关于残疾人住房情况的定性和定量数据收集工作，并参照残疾统计华盛顿小组标准调查问卷对数据进行分列；

(七) 立即解决残疾人的无家可归问题，并优先采取措施解决非正规住区和无家可归营地内残疾人的问题；

(八) 确保在制定和适用保有权保障及住房方面的其他法律保护措施时认识到残疾人的独特需求；

(九) 确保将为残疾人提供合理便利的义务适用于公共和私人住房提供者、金融行为体和住房环境的所有方面；

- (十) 确保所有残疾人在涉及适足住房权的所有问题上(包括获得信贷和租赁以及签署相关合同)都能行使其法律权利能力;
 - (十一) 确保为残疾人组织提供必要支助,以便它们切实参与住房政策和决策的所有领域;
 - (十二) 制定独立的预算审查机制,以确保用于住房及相关支助形式的预算分配符合“尽量利用现有资源”标准;
 - (十三) 为残疾人充分提供财政及其他支助,并确保残疾人可自主选择在外处生活和以何种方式获得支助,以及这些支助涵盖住房和相关开支的全部费用;
 - (十四) 施行适用于新住房的无障碍要求,并规定确保现有存量住宅实现无障碍的明确时限;
 - (十五) 确保身有残疾的难民、境内流离失所者和移徙者享有适足住房权,特别是为此将相关国际人权条款纳入即将出台的难民问题全球契约及促进安全、有序和正常移徙全球契约;
 - (十六) 确保地方政府在包括城市规划、区域划分、交通规划和住房建造和维护在内的所有市政行动中落实和遵守住房权;
- (b) 法院、法庭和国家人权机构应:
- (一) 根据残疾人适足住房权解释和适用国内法律,特别是要认识到,生命权、自由权、实质平等权和不受歧视的权利要求政府解决无家可归问题,为残疾人在社区生活提供支助并响应残疾人的多元住房需求;
 - (二) 针对与残疾人住房权有关的所有方面,包括预算分配以及战略和方案的实效,确保残疾人能够获得司法救助,并确保有效问责;
- (c) 民间社会和残疾人组织应对结构性侵犯残疾人住房权行为提出法律挑战或为此种挑战提供支持,并寻求系统性补救办法。