

第 115 号建议书

工人住房建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九六一年六月七日在日内瓦举行其第四十五届会议，并

经决定采纳本届会议议程第五项有关工人住房的某些提议，并
经确定这些提议应采取建议书的形式，

于一九六一年六月二十八日通过以下建议书，引用时得称之为“一九六一年工人住房建议书”。

鉴于国际劳工组织章程规定，费城宣言所谈计划由该组织负责实施，而该宣言确认：在世界各国协助实现使住房达到适当水平的计划是国际劳工组织的庄严职责；

鉴于联合国大会通过的世界人权宣言确认，“任何人有权享有足够的生活水平，以确保他本人及其家庭的健康和福利，特别是……住房”；

鉴于：按照国际劳工组织社会经济委员会和理事会于一九四九年记录在案的联合国与各专门机构有关住房、城市规划和乡村整治的协调计划，联合国和国际劳工组织已确认，联合国在住房、城市规划和乡村整治方面负有总的责任，而国际劳工组织则特别关注有关工人住房的问题，

大会建议各成员国按适合本国情况的做法，在其总的社会经济政策范围内参照以下总则。

总 则

一、适用范围

1. 本建议书适用于体力劳动者和非体力劳动者（包括个体劳动者和年迈、退休或体弱者）的住房。

二、各国住房政策的目标

2. 在总的住房政策范畴内,各国的政策应促进住房和相关集体设施的建设,使所有工人及其家属能有一套适当和合适的住房和一个适当的居住环境,应给予亟需住房者一定程度的优先。

3. 对现有房屋及相关集体设施也应注意维护、改进和增添现代设备。

4. 目标应是工人不必为得到一套适当住房而在房租或购房方面的支出超过收入的合理比例。

5. 工人住房的计划应给私人积极性及合作社和国营企业留有充分余地。

6. 鉴于永久性住房的大规模建设计划可能直接与发展计划和经济开发计划发生竞争——人数不多的熟练工或半熟练工以及不多的资源既要用来建设住房又要用来生产为扩大生产能力所必须的其他资料,住房政策应与总的社会经济政策协调一致,使工人的住房建设能享有一定程度的优先,即考虑到住房的需要又考虑到经济平衡发展的需要。

7. 每个家庭都应能按自己的愿望得到一套单独的完备住房。

三、各国主管当局的责任

8. (1) 各国主管当局应适当根据本国的政体结构,建立有在一定程度上须处理住房问题的各国家权力机构参加的中央机构。

(2) 该机构的职能应包括:

(a) 对工人住房相关集体设施的需要进行研究并作出评估;

(b) 制定工人住房计划,此类计划应包括简陋住房的拆除及其住房的搬迁措施。

(3) 雇主和工人有代表性的组织及其他有关组织应参与中央机构的工作。

9. 国家住房计划应结合国家的其他目标并在住房和相关设施的需要所确定的限度内,使可用于这一方面的私人 and 公共资金协调一致地用于工人住房和相关集体设施的建设。

10. 凡需较长时间内明显扩大住房建设部门的能力,以不断满足工人住房需要的国家,其经济发展计划应结合国家的其他目标,规定措施,长期提供住房建设所需的熟练工人、材料、设备和资金。

11. 必要时,主管当局应在尽可能的范围内负责向工人提供住房,其方式或是直接提供,或是鼓励这方面的努力,无论这些住房是采取租赁形式还是由工人购买。

四、由雇主提供的住房

12. (1) 雇主应当看到,由与企业有别的一些公共机构或合作社及其他住宅公司等私营性质的独立机构为自己的工人公平地提供住房,对他们有着十分重要的意义。

(2) 应当看到,一般说来,由雇主向其工人直接提供住房并非良策,除非出于情况需要,如企业远离通常的住宅区,或工作性质要求工人在短时间内到达。

(3) 如住房由雇主提供,则:

- (a) 工人的基本人权,特别是工会自由应予承认;
- (b) 在工作合同期满而造成租约解除或在合同期满而要求迁出住房时,国家法律或条例和习俗应完全得到遵守;
- (c) 房租应符合上文第4条所述原则,在任何情况下不得带有投机因素。

(4) 为保护工人利益,雇主提供住房或公用设施作为劳动报酬的做法应予禁止或在必要时按规定加以限制。

五、资金提供

13. (1) 主管当局应采取一切适当措施,连续、定期地提供必要资金,确保被批准的工人住房计划得以顺利实施。

(2) 为此:

- (a) 应提供一些公共和私人贷款的方便,利率适中;
- (b) 除上述贷款方便外,还应有直接或间接提供财政资助的其他适当方式,如对履行一定条件的私人、合作社或公共房产主提供补贴,减轻税赋和减少纳税值。

14. 各国政府及雇主组织和工人组织应对住房合作社和其他类似非赢利性机构给予鼓励。

15. 主管当局应努力使希望购置或出资建造住房的工人能够享受到条件合理的公共和私人贷款的方便;主管当局还应采取便于拥有住房的其他措施。

16. 在信贷市场稳定的国家,如切实可行应建立国家抵押贷款保险制或由国家为私人抵押提供担保,以此促进工人住房的建造。

17. 应按各国的实践采取适当措施,以便:

- (a) 鼓励个人、合作社和私人机构参加储蓄,为建造工人住房提供资金;
- (b) 鼓励个人、合作社和私人机构对建造工人住房进行投资。

18. 不得以公共资金建成的工人住房进行任何投机活动。

六、住房标准

19. 为确保建筑的安全并在体面、卫生和舒适方面达到合理水平, 主管当局原则上应按当地情况确定住房的最低标准, 并采取措施, 使这些标准得到遵守。

七、提高建筑业效率的措施

20. 各国政府应会同雇主组织和工人组织采取措施, 确保建筑业相关行业的能量得到最合理的利用并在需要时鼓励发掘新的资源。

八、住房建造和就业稳定

21. 各国制定住房计划时应作如此安排:

在经济活动减缓时, 有可能加速工人住房及相关集体设施的建造。

22. 各国政府及雇主组织和工人组织应采取适当措施, 参照上文第6条所述原则, 减少建筑业的季节性停工, 以扩大工人住房及相关设施的年建筑面积。

九、城市规划及乡村和地区整治

23. 工人住房计划应按照城市规划及乡村和地区整治的合理部署来制定和执行。

24. (1) 公共权力机构应采取一切适当措施, 防止地产投机。

(2) 公共权力机构应:

(a) 有权按合理价格为建造工人住房及相关集体设施得到土地;

(b) 储备一些位置适当的的地皮, 使工人住房及相关设施的建造能按计划进行。

(3) 这些地皮应按合理价格供建造工人住房及相关集体设施使用。

十、总则的实施

25. 国际劳工组织各会员国及有关雇主组织和工人组织, 在执行本建议书总则时, 应在可能和适当情况下参照附录于后的有关本建议书实施方式的建议。

关于实施方式的建议

一、总的考虑

1. 按照总则第 8 条制定和执行的工人住房计划应能在有关因素（如可动用的国家资源、经济发展阶段、技术和其他可能与住房建设发生冲突的优先工程）许可的情况下尽快地在最大程度上改善工人的住房条件。

2. 国家住房计划应尤其考虑到——特别在发展中国家——已经受雇或行将受雇于在国内有重要影响的行业或地区的工人的需要。

3. 在制定和执行工人住房计划时，就地方而言，应尤其注意以下方面：

(a) 工人家庭成员的人数、年龄和性别；

(b) 家庭关系的性质；

(c) 体弱、独居和年迈者的特殊情况。

4. 如属切实可行，则应采取措施鼓励按照诸如家庭人数或工作地点所产生的需要而进行换房，使现有出租住房得到更有效的利用。

5. 主管当局应特别注意解决给移民工人及其可能携带的家属安排住房这一特殊问题，尽快地在这方面实现移民工人和本国工人的待遇平等。

6. 有关住房建设和人口的完整统计材料的编制和分析及在社会学方面进行的调查应作为制定和实施长远住房规划的主要因素而受到鼓励。

二、住房标准

7. 总则第 19 条所谈住房标准主要是指：

(a) 考虑到有大小和比例合理的房间的必要性，每个人或每个家庭按下列一种或多种因素所需占有的最小空间：

(i) 面积；

(ii) 容量；

(iii) 房间大小和数目；

(b) 在工人住房里引进大量的达到卫生标准的用水，以满足个人和家庭的全部需要；

(c) 废水和家庭污物能全部排出；

(d) 能切实防热、防寒、防潮、隔音、防火以及防止带菌动物、特别是昆虫进入；

(e) 在卫生、通风、炊饮、洗涤、自然光和人工光方面设备齐全，并备有适当的储藏装置；

(f) 能在以下方面达到起码的隔离程度：

(i) 家庭成员之间；

(ii) 住户同外界；

(g) 住人的房间与饲养动物的地方适当隔开。

8. 对于合住的单身工人或离开家庭的工人，主管当局应制定住房标准，使得住房至少应：

(a) 给每个工人都备有一张床；

(b) 有男女分间；

(c) 有供应卫生用水的适当设备；

(d) 有排除脏水的适当设备及令人满意的卫生设备；

(e) 有通风并在需要时适当取暖的设备；

(f) 有食堂、餐厅、休息室、娱乐室和健身房——如附近没有此类服务设施。

9. 工人住房标准应随着社会、经济和技术的发展及人均实际收入的增加而不时修订。

10. 一般说来，在就业可能系非临时性的地方，须建造一些永久性的住房和相关集体设施。

11. 目标应是按照是否有可能发生地震等当地条件，以可利用的最适当材料建造工人住房和相关集体设施。

三、特别计划

12. 发展中国家在培养出熟练工人和创建建筑业之前，作为过渡性措施，应特别重视帮助个人建造临时性住房的各种计划，此类计划系改善居住条件的一种手段，尤其在农村地区。与此同时，这些国家应采取措施为建筑业培训失业工人和非熟练工人，以提高其建造永久性住房的能力。

13. 各国政府及雇主、雇主组织和工人组织应采取一切可行措施，帮助工人成为其住房的所有者，并适时鼓励有关工人亲自参与建造。比如可采取以下措施：

(a) 提供建筑设计之类的技术服务，如有需要对工程提供权威监督；

(b) 开展有关住房和建筑方面的研究，出版并散发通俗易懂的手册和配有插图的小册子，提供有关房屋设计图、住房标准及建筑技术和建筑材料等方面的信息；

(c) 普及简单的建造技术，便于有关工人亲自参与建造；

(d) 以低于成本的价格出售或租赁设备、材料和工具；

(e) 减低利率和提供类似优惠，如对首批投资提供直接财政补贴，以低于整治后

价格的金额出售地皮和长期租赁地皮，收取象征性租金。

14. 如有需要，可采取一切有益措施，为用户提供其住房内设备的维护和合理使用的有关知识。

四、由雇主提供的住房

15. 如住房系由雇主提供，则除法律、集体协议或其他带强制性协定为工人提供同等保护外，还应采取以下措施；

(a) 工人的劳动合同期满后，雇主应有权在合理期限内收回住房；

(b) 当某工人因患病、残废、退休或亡故，或因工伤事故或职业病而停止工作时，他或他的家属应有权在合理期限间内继续占用住房，使其能找到另一合适住房。

(c) 因工作结束而须迁出住所的工人，应有权在下列方面得到公平补偿：

(i) 在属于雇主的土地上准许种植而尚未收割的农作物；

(ii) 一般说经雇主同意而对住房所作至今尚未损坏的永久性修缮。

16. 除正常损坏外，住进由雇主提供的住房的工人对该住房应保持其当初刚进入时的状况。

17. 同住在由雇主提供的住房的工人有私人关系、生意关系或工会关系的人，应能自由出入该住房。

18. 如有必要，应考虑让主管当局或其他机构再或是占用住房的工人，以合理价格买下由雇主提供的住房，除非该住房位于企业经常活动的区域。

五、资金提供

19. 尤其对某些类别的工人而言，如新近成家的户主、单身者和为经济的平衡发展而需要流动的工人，主管当局应直接地或以补助方式为一些出租住房的建造计划提供资金。

20. 按总则第 15 条向工人提供的贷款应能支付住房造价的全部或一大部分，偿还期须较长，利率适中。

21. 应鼓励储金互助机构和社会保险机构把其拥有的储备用作长期投资，为建造工人住房提供贷款方便。

22. 对于提供给工人用于买房的贷款，应采取适当措施保护工人不致因失业、意外事故或其他不以其意愿为转移的原因而使实际投入买房的资金受到任何损失，特别要保护其家属不致因其一旦亡故而失去这笔资金。

23. 主管当局应向收入太低或家庭负担太重，因而无法得到适当住房的工人

提供特别财政资助。

24. 如由主管当局为买房直接提供财政资助,则受益者应按照自己的财力在财政和其他有关方面承担责任。

25. 为建房计划提供财政资助的主管当局应注意不因种族、宗教、信仰、政治观点或工会隶属方面的原因而拒绝租赁或出售。

六、提高建筑业效率的措施

26. 工人住房建设应有长远规划并在全年妥善安排,以便从工程的连续进行中节省开支。

27. 应采取适当措施,以改善并在必要时扩大对熟练工和半熟练工、生产管理人员、营造商及建筑师和工程师等技术干部的培训。

28. 在建材、工具和设备短缺之处,应优先考虑建造生产此类产品的工厂,进口建厂所需器材并为上述产品的贸易提供方便。

29. 在考虑到卫生和安全要求的情况下,有关建筑设计、材料和技术的法典和其他规章的制定,应允许采用新的建筑材料和造房方法,包括就地取材和由有关人员自己建房。

30. 应特别注意改进工地施工的准备和组织工作,使材料更加符合标准,进一步简化工作方法和利用建筑方面的研究成果。

31. 应不遗余力地破除一些营造商、建材供应商和建筑工人可能会有的限制性做法。

32. 应建立和发展一些国家机构,以开展有关工人住房建设的社会、经济和技术问题的研究。必要时须求助于联合国组织和其他有关国际机构赞助或支持的可利用的地区住房建设中心的服务机构。

33. 应千方百计提高小型建筑企业的效率,如向其提供有关廉价建材和耗费不大的建筑方法方面的信息,在出租工具和器材方面集中提供方便,开办专业培训班并在尚未对付款给予优惠之处适当提供方便。

34. 为降低建筑成本而采取的措施不应导致工人住房和相关设施标准的降低。

七、住房建设和就业稳定

35. 在建筑业的停工明显超出介于一工地工程竣工和另一工地工程开工这一过渡时期所出现的停工或在建筑业之外出现大批失业时,应适时扩大工人住房和相关设施的建造计划,以便为尽可能多的失业者提供工作。

36. 在私人建房或一般经济活动放慢和需要对建筑业给予推动时,政府应采取适当措施,通过地方当局或私人企业,或二者均借助,以诸如提供财政资助或扩大贷款权限等办法促进工人住房和相关设施的建造。

37. 如需扩大私人建房总量,则可采取降低利率和减少首批偿还数额以及延长分期偿还期等措施。

38. 如有必要,为减少建筑业季节性停工而采取的措施可以包括:

- (a) 把能使建筑工程在完满、安全情况下进行并能在通常认为不宜施工的时期保护工人的一切设备、机器、器材和技术均利用起来。
- (b) 在气候条件不利时把不停工在技术上的可行性和社会方面的好处告知有关人员;
- (c) 为全部或部分补偿在此情况下施工所增加的额外费用而给予补贴;
- (d) 把工人住房和相关设施的建造计划所规定的不同工序分段实施,以减少季节性停工。

39. 必要时应采取适当措施,在贯彻工人住房和相关设施的建造方面的稳定就业计划的过程中,协调中央和地方各部门及这些部门和私人机构之间的行政和财务管理。

八、房租政策

40. (1) 虽然在生活水平已很高且仍在继续提高的高度工业化国家里,一个长远目标应是租金能按总则第4条的规定与住房正常造价相抵,但总的目标之一应是随着实际工资的增长和建筑业生产率的提高使工人收入中用于房租的比例,既能逐渐降低又能抵销住房的正常造价。

(2) 房租的提高均不得超过合理的投资收益。

(3) 在住房紧缺时,应采取措施不对工人现有住房索要过高租金。在住房紧缺得到缓和,有质量适宜、数量充足的住房可供出租时,这些措施可在遵守本条上述规定的前提下酌情逐渐灵活执行。

九、城市规划以及乡村和地区整治

41. 鉴于现有公私交通工具条件有限,工人住房应在可能情况下适当建于离工作地点不远的地方,且靠近学校、商业中心、为不同年龄组的人准备的娱乐设施及文化场所和医疗机构等集体服务设施,并在布局上形成一个设计完美、拥有较大空间的诱人整体。

42. 在制定工人新区的建房和整治规划时,应尽量与代表未来住户的机构磋

商，在住房和居住环境更好满足住户要求方面，它们最有发言权。

43. 工人住房在择地时应考虑到工厂对大气可能造成的污染和可能在流水、污水和其他废弃物的排泄方面起重要作用的地形特点。

44. 在建造临时住房时应特别注意居住中心的布局并控制居住密度。

45. 城市中的居民区、商业区和工业区等原则上应要求连成一片，以便工人及其家属在住所附近能有尽可能优雅的环境，并使工人从住所到工作地点所花费的时间和在路上所冒的风险减少到最低限度。

46. 为了消灭陋房，主管当局应在各公益协会和其他有关组织的协作及房主和房客的配合下采取一切可行措施整治陋房区，对可予修复和安装现代设施的房屋加以修葺，同时对具有建筑价值或历史意义的建筑物予以保存。主管当局还应采取措施，确保在此整治期间可能要暂时搬迁的住户有足够的住房。

47. 为避免大城市的壅塞，未来的发展规划应在地区范围内制定，以防止工业和人口过于集中，实现城市发展和乡村整治之间的更好平衡。