



联合国

HSP/OEWG-H.2025/INF/3



联合国人居署

联合国人类住区规划署

Distr.: General
25 November 2025

Chinese
Original: English

人人享有适当住房问题
不限成员名额政府间专家工作组
第二届会议
2025 年 10 月 22 日和 23 日，内罗毕
临时议程*项目 3

审议闭会期间筹备会议的成果，包括建议草案

关于住房保有权保障的拟议建议**

秘书处的说明

1. 根据人人享有适当住房问题不限成员名额政府间专家工作组第一届会议期间举行的讨论，保有权保障被指定为一个优先议题，并纳入了工作组共同主席于 2024 年 12 月被任命之后制定的主席任期路线图。根据这一决定，于 2025 年 6 月 11 日召开了一次专家组会议，45 名技术专家参加了会议，旨在查明保有权保障方面的主要挑战和趋势，并制定建议草案。随后于 2025 年 6 月 25 日组织了两次闭会期间会议，共计 126 名与会者参加，他们审查了背景文件，提供了实质性意见，并为建议草案的完善和验证作出了贡献。该进程确保了广泛的代表性，兼顾了技术专长和制度视角。

一、背景

A. 保有权保障是全球住房议程的基石

2. 保有权保障是适当住房的关键组成部分，这一点在《世界人权宣言》第 25 条、《经济社会文化权利国际公约》第十一条第一款，以及相应的关于适当住房权的第 4 号一般性意见中都得到了确认。2016 年《新城市议程》呼吁会员国防止强迫迁离，保障保有权安全（特别是针对非正规住区居民）并将所有形式的保有权（正式、非正式、习惯和集体）纳入土地使用规划，同时将维护土地的生态和社会功能作为指导原则。这一原则承认，土地主要并非一种纯粹的

* HSP/OEWG-H.2025/1。

** 本说明英文原文未经正式编辑。

经济资产，而是具备诸如支持生物多样性、韧性和资源可持续利用等生态功能，以及促进全面共享、社会融合和社区集体福祉等社会功能。

3. 获得承认并有保障的住房和土地权利，无论是通过已登记的产权契据、法律承认的习惯权利、集体安排、租赁协议还是其他形式的保有权来支持，都能够增强家庭的能力，使其可以逐步改善住房条件、获取财政资源、索取基本服务并投资于其社区。反之，保有权无保障会助长贫困、不稳定和暴露于投机性土地市场的恶性循环。缺乏有保障的土地权利还使居民面临持续的强迫迁离威胁、被排除在基本服务之外以及社会边缘化，而这些障碍会破坏投资于适当住房、获得住房融资和创建有韧性社区的努力。妇女、少数群体、流离失所者、贫困者以及青年等其他弱势群体尤其处于不利地位。

4. 保有权保障不仅是适当住房权的一个基本支柱，直接影响生活条件，而且与人们的整体安全感和保障感密切相关。保有权无保障会损害健康和福祉，因为遭到驱逐或丧失住房方面的持续威胁会加剧慢性压力、焦虑，而卫生条件差和过度拥挤等状况与身体疾病和心理健康挑战密切相关。在全球范围内，这些风险正在上升，特别是对于边缘化群体，因为保有权无保障会损害有保障住房本应提供的稳定性、尊严和保护。

B. 全球视角下的保有权无保障状况

5. 全球住房危机已达到前所未有的程度：目前约有 28 亿人缺乏安全、有保障和适当的住所。这一点在发展中国家迅速扩张的城市中尤为明显，这些城市的非正规住区无序蔓延，缺乏正式承认、规划和适当服务。快速城市化、气候变化压力以及薄弱的法律和体制框架使这些挑战更加复杂。

6. 保有权安排极为多样，具体取决于当地情况。在全球范围内，认为自己拥有土地或住房产权的成年人尚不足一半。¹ 相当大比例（约三分之一）的人居住在亲属拥有的房产中，而大约六分之一的人是租房者。另有 8%至 10%的人依赖其他形式的保有权，包括习惯、集体或非正式安排。通过法律文件正式承认土地和产权的情况仍然有限，且极其不平等。虽然 2025 年可持续发展目标报告²显示，大约三分之二（66%）的人口认为自己拥有土地和住房的保有权保障，但只有 43%的成年人拥有正式的保有权文件。这种多样性表明，在制定住房和土地政策时，必须将正式所有权以外的多种保有权类型都囊括在内。

7. 这种差距在低收入和中等收入国家更为明显，这些国家仅 28%的人口拥有正式的土地权利文件。在最不发达国家，这一数字进一步下降到 19%，与高收入国家的 82%形成鲜明对比。³ 在撒哈拉以南非洲，这一数字低得惊人，仅为 15%，而生活在贫困中的人和农村社区受到格外严重的影响；大约 70%的土地和住房目前仍以习惯保有权形式持有，但缺乏正式文件记录。⁴

¹ Prindex（2024）。全球产权保障：108 个国家土地和住房产权感知保有权保障的第二份 PRINDEX 评估。全球土地联盟和海外发展研究所。

² 联合国（2025）。2025 年可持续发展目标报告。

³ 人居署、全球土地工具网络（2025）。全球土地工具网络简报 2025-1：监测保有权保障：来自可持续发展目标 1.4.2 的见解、全球趋势、性别差异和政策影响。

⁴ Chimhowu, A.（2019）。“新”非洲习惯土地保有权。新范式的特点、特征和政策影响。《土地使用政策》，第 81 卷，第 897–903 页。

8. 不同社会经济群体和性别之间存在显著差异。虽然女性约占认为自己在土地保有权方面有安全感并受到保护、不会被驱逐的人口的一半，但只有 24% 的女性持有合法的土地文件，在所有正式文件土地持有者中仅占三成。

9. 系统性歧视和排斥加剧了这些脆弱性。妇女、土著人民、少数民族、移民和其他边缘化群体在住房、土地和财产的所有权及继承方面经常面临法律或习惯障碍。即使存在进步的法律框架，根深蒂固的偏见和薄弱的执法也会损害住房和财产权的享有。在某些情况下，尽管有宪法保障的平等权利，妇女获取财产的机会仍然需要由男性亲属居中调解。

10. 土地改革、城市扩张和重建是影响保有权保障模式的最具冲击力的因素。如果缺乏充分的保障措施，城市发展和中产阶级化可能导致低收入居民广泛流离失所。随着地区被重新开发或商业化，住房变得难以负担，长期居民被迫搬离。这些过程通常在极少的保障措施（例如租户保护或租金稳定措施）下发生，导致重建对低收入租房者和非正式居民产生格外严重的负面影响。

11. 大规模土地收购（也称为“土地掠夺”）是另一个日益严重的关切。在寻求投资机会的国家或私人行为体的驱动下，这些收购活动通常在未征得受影响社区的自由、事先和知情同意的情况下执行。其结果是导致房屋丧失、流离失所和生计中断。

12. 保有权无保障因气候变化的影响而加剧，这些影响包括荒漠化、海平面上升、干旱、水资源短缺或洪水等，会引发大规模流离失所和被迫移民。虽然与环境退化、气候变化和灾害相关的人口流动数据仍然分散，但趋同的国家趋势和全球预测都指向气候引发流离失所的严峻情况。⁵ 估计显示，到 2050 年，气候变化可能迫使多达 2.16 亿人在境内流离失所。⁶ 截至 2024 年底，约有 980 万人因被迫逃离灾害而处于境内流离失所状态；同年，发生了惊人的 4 580 万起因灾害导致的流离失所事件，这两个数字都是自 2008 年开始监测以来的最高记录。⁷

13. 冲突和暴力会大规模破坏或彻底摧毁住房、扰乱法治和土地管理系统以及导致土地和财产文件丢失，从而损害保有权保障。在 14 年的叙利亚内战期间，估计有 32.8 万所房屋被完全摧毁，而许多其他房屋也遭到严重损坏，无法居住；⁸ 自 2022 年 2 月乌克兰战争爆发以来，超过 200 万所房屋遭到破坏或摧毁，占该国住房存量的 10%；⁹ 与此同时，在加沙地带，自 2023 年 10 月以来，约 29.2 万套住房（占住房总存量的 61.8%）被摧毁，导致 190 万人流离失所。¹⁰ 截至 2024 年底，在全球 8 340 万境内流离失所者中，有 7 350 万人因冲突和暴力而流离失所；2024 年全球记录了 2 010 万起新的境内流离失所事件。¹¹ 冲突期间土地记录的破坏或篡改使财产权恢复变得复杂，并加剧了排斥现象，特别是在文件记录本已脆弱或不完整的背景下。这些破坏使得个人和社区难以要求返

⁵ 人居署和全球土地工具网络（2024）。《政策方向：解决和预防流离失所的住房、土地和财产解决方案》。

⁶ 世界银行（2021）。《暗涌（第二部分）：应对国内气候移民》。

⁷ 境内流离失所问题监测中心（2025）。《全球境内流离失所问题报告》。

⁸ 人居署（2023）。《叙利亚国家概况》。

⁹ 难民署（2025）。“战争三年后，乌克兰人需要和平与援助。”，2025 年 2 月 18 日。

¹⁰ 联合国人道主义事务协调厅（2025）。《人道协调厅人道主义局势最新情况第 271 号：加沙地带》，2025 年 3 月 11 日。

¹¹ 境内流离失所问题监测中心（2025）。《全球境内流离失所问题报告》。

还其房屋、土地和财产，难以提出合法索赔或参与重建进程，从而延长了无保障和边缘化的恶性循环。¹²

14. 即使在稳定的背景下，土地治理的薄弱以及失调的土地和财产管理系统也会破坏保有权保障，并影响适当住房的整体提供情况。支离破碎的法律体系、腐败、记录缺失或不准确、繁琐昂贵的财产登记和交易流程、失调的司法和争议解决机制以及薄弱的机构都会影响保有权的承认和保护，使人们难以证明和捍卫自己的主张。如果没有透明、可负担的土地登记系统和易于获取的争议解决机制，许多人仍然容易遭受剥夺。

15. 在全球范围内，市场驱动的驱逐事件正在增加。当住房被视为一种商品而非一项人权时，投机性投资会推高价格，并将低收入群体挤出正式市场。受新自由主义政策驱动的私有化减少了公共土地供应，并将利润置于公平之上。这些动态加剧了市场驱动的驱逐（特别是在高价值地区），并加深了不平等。这些动态也忽视了土地的生态和社会功能，从而破坏了城市的可持续性和公平性。

16. 最后，缺乏公众参与和有效的诉诸司法途径加剧了这些挑战。当社区被排除在决策之外并被剥夺法律支持时，他们无力挑战驱逐行动、非正常的土地掠夺和分配或排他性政策。

17. 综上所述，这些威胁表明，若无保有权保障，便无法实现适当住房。保有权无保障不仅仅是一个技术或法律问题，它是一个根深蒂固的不平等和权力问题。解决它需要一种全面的、基于权利的办法，该办法须结合法律改革、包容性治理、体制问责制和针对最弱势群体的定向保护等措施。

1. 强迫迁离：全球住房权利持续面临的威胁

18. 尽管全球人权框架谴责任意流离失所，但强迫迁离仍然大规模发生，且往往缺乏正当程序、协商或赔偿。强迫迁离仍然是保有权保障方面最明显、最严重的侵权行为之一。无论是以基础设施发展、市容美化、社区重建还是投资的名义进行，它们通常都会导致无法获得适当住房，并往往伴随着相关的长期心理、社会和经济后果。

19. 无论是强制、非法还是补偿不足的驱逐，都是全球保有权无保障最明显和最具破坏性的表现形式之一。尽管获得适足住房的权利日益得到国际认可，但每年仍有数百万人被驱逐，且未经正当程序，也没有获得补偿或替代住所。这些驱逐对本已生活条件不稳定的人群，包括非正规定居者、低收入租房者、妇女和流离失所的社区，产生了格外严重的影响。在高收入国家和发展中国家中，由于租金难以负担、租户保护薄弱和非正式租赁安排，驱逐租户事件都在增加。

20. 关于强迫迁离的可靠和可比较数据仍然稀缺。大多数国家没有系统地追踪驱逐个案，特别是发生在非正规住区或在习惯保有权制度下的迁离，这些地方通常不受法律框架约束。虽然驱逐可能是合法的，但这要求遵守正当程序：即提供充分通知、获得法律追索权以及在必要时提供替代住所。

¹² 人居署和全球土地工具网络（2024）。《针对习惯性流离失所背景的可持久住房、土地和财产解决方案》。

21. 在经济合作与发展组织（经合组织）成员国中，每年启动超过 240 万起驱逐程序，这些程序对低收入和少数族裔家庭造成了格外严重的影响。¹³ 在非洲、亚洲和拉丁美洲城市盛行的非正规租赁市场中，租户经常在没有通知、文件或诉诸法律途径的情况下被驱逐，这使他们极易受到反复流离失所的影响。这些驱逐往往反映出深层次的权力不对称、缺乏租金监管以及缺少易于获取的争议解决机制。

22. “清理贫民窟”仍然是强迫迁离最普遍的形式之一。非正规住区经常以发展或公共秩序的名义成为拆除目标。居民缺乏正式产权，尽管在这些地区居住了数十年，但在被驱逐时往往很少或根本无法获得法律追索权。

23. 强迫迁离也可能与城市重建或大型基础设施项目等大规模现象同时发生。这些流离失所事件影响所有地区，在不同的发展背景下挑战着住房权利。基础设施和大型项目也是驱动大规模流离失所的主要原因。在全球范围内，估计每年有超过 1 500 万人因水坝、城市基础设施、采矿或大型活动等发展相关项目而流离失所。¹⁴

24. 此外，驱逐往往被视为孤立的法律事务，而非住房系统的结构性失灵。很少有司法管辖区拥有调解服务、预警系统或社会安全网等预防性工具，这些工具可以在争议升级为强制搬离之前解决问题。如果没有强有力的法律保障和配套的实施机制，预防强迫迁离几乎不可能实现，因而使弱势群体，特别是非正规住区的居民，面临流离失所和强迫迁离的风险。

2. 妨碍实现适当住房的与保有权相关的结构性障碍

25. 在承认和保护各种保有权权利以支持实现人人享有适当住房方面，已经取得了重大进展。然而，仍然存在几个相互关联的挑战，阻碍了规模化实施的推进。

26. **法律和体制障碍：**许多司法管辖区仍然缺乏统一的法律框架，无法涵盖并保护保有权权利的完整连续统一体¹⁵——从永久产权和租赁权到习惯和非正式权益。土地管理机构、住房部委和城市规划机构之间支离破碎的职权导致职权重叠、程序延迟和执法空白。非正式租赁市场在这些裂缝中滋生：由于缺乏正式安排、驱逐保障或租金管制规则，低收入租户得不到保护，保有权也没有保障。驱逐过程通常受重叠或不明确的法律框架管辖。在许多国家，住房部委对驱逐执法缺乏监督，执法工作可能由法院、地方有关部门或警察在缺乏协调的情况下处理。这种支离破碎的状况会削弱问责制，并阻碍整体解决方案的实施。

27. **缺乏对合法保有权的承认：**在城市边缘、农村地区和土著领土上，数百万人依赖基于占有、继承习俗或集体管理的长期、社区认可的土地持有做法，这些做法不属于法定登记范围。由于这些具有社会效力的保有权在官方法律和规划程序中仍然是“隐形”的，受影响的家庭被剥夺了基本服务，被排除在住

¹³ 经合组织（2024）。《指标 HC3.3.驱逐。经合组织可负担住房数据库》。经合组织就业、劳动和社会事务局社会政策司。

¹⁴ Cernea, M.M. (2016)。发展引致和冲突引致的境内流离失所者：弥合研究鸿沟。《被迫移民评论》第 26 期，第 25–27 页。

¹⁵ Payne, G.和 Durand-Lasserve, A. (2013)。“贵在坚持：保有权保障——类型、政策、做法和挑战”。为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 Raquel Rolnik 编写的研究论文，旨在为她关于保有权保障的研究提供参考。

房融资计划之外，并且在面对驱逐时缺乏法律追索权，从而加剧了不合标准的生活条件。在国家以下各级，发展政策通常会忽视现有的保有权模式（正式、非正式、习惯等），这可能引发强迫迁离、对非正规住区的投资不足以及零碎的基础设施建设，从而破坏住房适当性、安全性和可负担性。

28. 能力和治理差距：国家以下各级有关部门尽管发挥着关键作用，但通常缺乏技术专长、体制权力和预算来正式确认多样化的保有权主张、调解争议或将保有权数据导入规划进程。机构各自为政以及（包括与国家对应机构之间）职权重叠，只会加深协调失败，阻碍监管和执法。有效实施保有权保障战略取决于强有力的政治意愿和多层次治理，二者辅以明确的任务授权和持续的体制承诺，有助于实现国家、地区和地方有关部门之间的协调。

29. 遭受格外严重影响的边缘化群体：歧视性习俗、不平等的继承规则和受限制的决策权，将妇女、青年、土著人民和其他弱势群体排除在外，使其无法实现保有权保障。这种系统性排斥会加剧了住房不平等，阻碍实现普遍适当住房的道路。租户、非正式定居者和没有正式土地产权的人尤其面临风险。许多法律体系不承认具有社会合法性的保有权形式，也没有为租房者提供充分的保障，导致大量人口在没有正当程序或补偿的情况下，容易陷入流离失所的困境。

30. 数据和监测差距：过时的记录、支离破碎的地籍或土地和住房登记册，以及缺乏集成、可互操作的数字平台，使决策者无法获得可靠、按类型分列的保有权数据。这种信息差距会阻碍查明保有权无保障的热点地区、设计有针对性的干预措施以及监测人人享有保有权保障方的实现进展，特别是在非正规住区、城郊地区、气候脆弱地区和土著土地上。如果没有可靠的保有权数据，政府便无法查明哪些地方仍然存在保有权无保障情况，也无法监测关于有保障的保有权权利的可持续发展目标 1.4.2 的进展。

31. 住房和保有权权利意识：从弱势家庭和地方有关部门到司法机构、国家决策者、金融机构和公民社会，关键利益攸关方对住房权利和保有权保障的认识仍然有限。这种普遍的知识差距削弱了驱逐保护、阻碍了规范化方案的实施，并限制了获得基本服务和住房融资的机会，最终使数百万人面临流离失所、剥削和不合标准的生活条件。扩大公民教育、辅助法律工作者网络和法律援助计划对于弥合这种意识差距至关重要。

C. 新出现的积极全球趋势

32. 在全球范围内，随着各国政府和发展伙伴采用“符合目的”战略，承认保有权和住房权利的完整连续统一体，政策和做法正在发生转变。这些战略会促进包容性、可负担性和可扩展性，从而加强住房保障和韧性。

1. 承认土地保有权和住房权利的连续统一体

33. 各国政府正在超越仅限产权契据的模式，日益正式承认一系列保有权形式，包括正式所有权、租赁权、习惯权、集体权和非正式权利。通过确认长期占有、社会接受度或行政主张的有效性，这些方法会释放家庭获得适当住房的能力：他们会得到免遭驱逐的合法保护、获得基本服务的机会以及投资于渐进式住房改善的信心。肯尼亚的国家贫民窟改造计划（KENSUP）（由贫民窟居住者国际联合会开展基层情况梳理）便是这种“符合目的”战略的例证，它正在促进法律改革，以维护多样化的保有权主张，并推动包容性的适当住房解决方案。

2. 将保有权保障纳入贫民窟改造和基础设施投资

34. 领先的贫民窟改造和基础设施项目如今不再将保有权视为孤立的法律形式，而是将土地和住房保有权规范化与改善供水、卫生设施、道路和公共空间相结合。这种综合办法不仅会保障保有权权利，而且会推动社区获得真正适当的住房。在人居环境的社会生产中培育社区主导的进程，即社区积极规划、开发和管理其住房和住区，会进一步加强保有权保障，并确保住房解决方案具有包容性、可持续性并植根于地方优先事项。在哥伦比亚麦德林，保有权规范化被融入交通出行和基础设施规划中；在整个东南亚地区，亚洲住房权利联盟的社区管理改造项目将保有权保障与具有韧性的基础设施结合起来。人居署的参与式贫民窟改造方案以及其他改造干预措施也将提供服务和经济发展与保有权保障联系起来，从而提高住房的质量和长期可持续性。

3. 兼顾性别与包容性的保有权保障办法

35. 适当住房取决于土地和住所权利的公平性。各国认识到存在系统性障碍，正在采用促进性别平等的土地法律和方案，以保障妇女、青年和边缘化群体获得有保障的保有权。卢旺达的系统性土地登记方案目前将 80% 以上的地块登记在女性名下，直接改善了她们的住房稳定性和投资能力。全球土地工具网络的性别评估标准和社会地权域模型等工具分别用于诊断土地系统中的性别偏见，以及掌握按性别、青年和具体背景分列的数据，这确保了保有权改革能够转化为人人享有真正适当、包容的住房。

4. 承认和规范租赁保有权

36. 租赁保有权是城市住房的核心支柱，特别是对于低收入和年轻家庭而言。各国政府通过租赁信用评分、租赁调解和争议解决机制来正式确认并规范租赁市场，以保护租户免受盘剥、稳定租金，并将生活条件提高到适当住房的基准。人居署关于租赁住房政策的指导意见进一步将这些保护措施纳入国家住房战略，将租赁视为扩大获得适当住所机会所必需的合法保有权形式。

5. 流离失所、气候变化和脆弱性背景下的保有权保障

37. 在受灾害和冲突影响的地区，保有权模式正在被重新调整，以支持流离失所和处于风险中的社区获得有韧性的适当住房。冲突后的恢复原状方案可恢复流离失所人口的合法主张，而对气候敏感的土地使用政策则指导安全的重新安置、重建和恢复。应将保有权保障视为气候韧性的基本组成部分，使处于风险中的社区能够投资于适应措施、在重新安置过程中要求保护自身权益，并在环境变化中维持住房权利。在这种背景下，土地的生态功能与其社会功能尤其密不可分：两者都必须指导适应政策。防止无家可归必须是国家住房战略的核心目标。在菲律宾马拉维，灾后住所举措将保有权文件记录纳入重新安置计划；人居署在伊拉克、索马里和南苏丹开展的城市概况分析和土地保有权评估，为在脆弱背景下提供有保障的适当住房解决方案奠定了基础。

6. 下放土地管理能力

38. 地方有关部门在获得技术工具和参与性框架的支持后，就能够在提供适当住房服务的同时落实保有权保障。鉴于保有权保障在影响土地使用、规划决策、治理框架和可持续发展成果方面的作用，应将其视为更广泛的土地管理系统不可或缺的一部分。在德班，特克维尼市政府通过与项目准备信托基金和社

区团体建立的“我们的倡议”（iQhaza Lethu）伙伴关系，共同制定了一项“渐进式规划政策”，正式承认非正规住区保有权，同时分阶段实施供水、卫生设施、道路和住所升级改造，以提供适当住房。然而，许多市政有关部门和地方政府缺乏财政和技术资源来大规模地将这些方法制度化。长期的国家支持和捐助方投资至关重要。

7. 社区和合作社土地保有权模式

39. 社区土地信托、住房合作社和共享所有权方案正作为个人产权模式的包容性替代方案崭露头角。这些模式通过将土地置于集体管理之下，并将土地的生态和社会功能融入治理安排中，可以防止市场驱动的驱逐和投机行为，锁定长期可负担性，并通过集体决策促进社会融合——这些都是适当住房的关键要素。在拉丁美洲、欧洲和亚洲，这些社区土地保有权办法正在为低收入居民保障稳定的住所，同时促进提高社区韧性。这些模式提供了长期保有权保障，且不会将土地商品化，使其能够抵御投机压力。合作社甚至可以通过将住房从投机性房地产市场中剔除，在提供长期可负担住房方面发挥关键作用。¹⁶

40. 在社区主导型住房的背景下，土地不仅必须被理解作为一种经济资产，更应是一种社会公益，是集体福祉和包容性城市发展的基础。采用社会保有权办法来承认正式产权以外的合法主张，可以显著增强社区的韧性。这类方法会强化地方管理、公平和保有权保障，特别是对于那些住房现实条件脱离传统法律框架的边缘化群体而言。

41. 社区主导型住房通常面临重大挑战，¹⁷ 包括难以获得可负担且位置优越的土地、法律和监管框架不承认集体或渐进式住房进程，以及财政支持不充分且短期。由于公共政策通常优先考虑私人或自上而下的方法，许多举措是在缺乏正式支持的情况下运作的。此外，社区的努力在官方数据和规划进程中的代表性仍然不足，从而损害其可见性和大规模推广的潜力。这些障碍会阻碍包容性、以人为本的住房解决方案得到充分认可和推广。

8. 通过数字化转型推进保有权保障

42. 数字技术正在重塑土地治理，助力建立更透明、包容和高效的保有权制度。集成的土地信息管理系统专为互操作性而设计，并通过人工智能和大数据技术进行强化，使各国政府和社区能够查明保有权无保障的热点地区、追踪流离失所风险并指导公平的住房干预措施。在赞比亚和菲律宾试点的社会地权域模型等工具支持社区主导的非正式保有权情况梳理，而加纳的区块链倡议则提供了安全、防篡改的记录。

43. 移动和全球定位系统技术正在助力基层记录习惯土地的努力，而云平台则支持跨政府系统进行实时更新和集成。在开普敦，驱逐风险分析为贫民窟改造工作提供了信息；在非洲部分地区，数字土地平台正在支持改善财产税收和财政权力下放。

44. 数字证书、遥感和移动支付系统正在简化交易，并改善边缘化群体（特别是妇女和小农户）获取服务的机会。然而，这些创新必须融入强有力的法律

¹⁶ Housing Europe（2025）。欧洲的住房合作社：韧性和适应不断变化的需求。

¹⁷ 国际环境与发展学会（2025）。全球南方的社区主导型住房：从实践中学习，以扩大变革路径。

框架中，并与维护土地使用自主权和权利的政策改革相结合。技术可以加强保有权保障，但前提是它必须负责任、具有包容性并响应地方需求。

9. 将保有权保障与住房融资联系起来

45. 有保障的保有权日益被承认为获得住房信贷的基础，贷款人和投资者要求提供正式或“符合目的”的保有权证明，将其用作抵押品和风险缓解措施。通过将保有权文件纳入信用评估和房产价值获取机制，金融机构可以降低贷款风险并推出新产品，例如用于渐进式住房升级的小额贷款、绿色改造融资以及针对无产权和非正式居住人群的混合融资结构。加强这种保有权与融资的联系，可以促进可负担住房的投资，同时增强保有权保障。

46. 在印度，贾瓦哈拉尔·尼赫鲁国家城市复兴计划下的“向城市贫民提供基本服务”计划，将保有权规范化与补贴性住房贷款和赠款直接挂钩，利用新记录的土地权利来改善借款人的信用状况。印度自营职业妇女协会银行专门向拥有经地方有关部门承认的非正式保有权的妇女提供小额住房贷款，使用简化的保有权证书作为抵押品，帮助她们获得住房改善所需的融资。

47. 在巴西，“我的家，我的生活”（Minha Casa Minha Vida）方案将抵押贷款资格和住房补贴与正式或规范化的土地权利挂钩，确保公共投资和私人融资都能为中低收入家庭提供有保障、可持续的住房。该方案近期的扩容进一步优先考虑弱势群体，包括女性户主家庭和家庭暴力幸存者。这种综合性办法会强化保有权保障作为可持续和包容性住房金融解决方案驱动力的作用，使居民能够放心地投资于他们的家园和社区。

10. 多利益攸关方伙伴关系推动保有权保障

48. 有效的保有权保障干预措施正日益依赖于政府、发展伙伴、私营部门和社区组织之间的战略伙伴关系。这些合作能够动员财政资源、技术专长和基层合法性，共同支持保有权文件记录、包容性规划以及获取住房融资。

49. 例如，在印度，《奥里萨邦贫民窟居民土地保有权法案》展示了邦政府与包括塔塔信托基金和地方非政府组织在内的慈善和公民社会行为体建立伙伴关系的范例，旨在为逾 10 万户城市贫困家庭进行保有权正规化。通过采用基于地理信息系统的梳理和简化的认证程序，该模式展示了法律创新、技术支持和社区参与如何能够融合，以大规模实现保有权保障。

50. 在巴西，“我的家，我的生活：实体”（Minha Casa Minha Vida Entidades）方案促进了国家开发银行（Caixa Econômica Federal）、市政有关部门和住房合作社之间的协作，以提供保有权有保障的经济适用房。该伙伴关系通过融合公共融资、合作社土地管理和社区驱动的规划，确保住房投资在巩固保有权的同时，维持长期可负担性。

D. 保有权无保障方面的区域特殊性和趋势

51. 保有权无保障是一个全球性问题，但其驱动因素、表现形式和影响后果因区域而异，受到历史遗留因素、法律体系、社会政治动态和经济模式的影响。即使在大型区域一体化集团内部，次区域之间的差异通常也十分显著。深入理解这些区域动态对于设计符合具体背景、公平且有效的保有权政策至关重要。

52. 在撒哈拉以南非洲，习惯性和社区土地保有权仍很普遍，但往往缺乏正式的法律承认。快速城市化、薄弱的土地治理以及采掘型投资，导致了驱逐、

土地掠夺和边界争端的加剧。该区域是全球感知土地保有权无保障程度最严重的地区。¹⁸ 近四分之一的人口认为其住房或土地状况缺乏保障，这反映了普遍的非正规性、习惯性保有权缺乏法律承认以及日益加剧的土地压力。许多社区在没有正式产权文件的情况下生活，这使得他们容易受到土地掠夺、驱逐和争议的影响，尤其是在土地价值不断上涨的城郊地区。尽管进行了土地改革的尝试，机构能力仍然薄弱，而法律多元主义往往未能有效保护包括妇女和青年在内的边缘化群体。妇女的土地权利尤其脆弱，受到法律空白和父权习惯制度的双重损害。该区域正在涌现的各项倡议，正寻求发展更具包容性的土地管理制度，以解决历史上的土地不公正问题，尤其是在一些社区因殖民剥夺、歧视性保有权制度或冲突，而被系统性地排除在法律承认和公平发展之外的背景下。

53. 在拉丁美洲及加勒比地区，长达数十年的土地集中和精英控制造成了深远的影响。城市中的非正规住区持续存在，而土著社区和农民则在继续力争土地权利承认，并抵御农业综合企业、采矿业和基础设施的侵占。社会运动已推动各国建立进步的法律框架；尽管一些国家（例如巴西和玻利维亚）实施了产权授予方案，这些方案往往未能充分满足城市非正式居民或土著和农村人口的实际需求。

54. 中东和北非区域面临着复杂多层次的保有权无保障状况，这主要归因于冲突、流离失所和脆弱的治理结构。在饱受战火蹂躏的地区（例如巴勒斯坦、叙利亚和也门），法律保护的削弱和土地记录的损毁，加之带有性别偏见的法律，使得土地归还和保有权恢复工作极具挑战性。在难民接纳环境中，流离失所者通常生活在法律上的“灰色地带”，其住房或土地权利主张未得到正式承认。海湾合作委员会（海合会）国家的保有权动态则与中东和北非其他地区明显不同，其保有权分层主要围绕公民身份和移民地位，而非冲突或制度脆弱性。认识到这种区域内部的多样性，对于设计符合具体背景的政策应对措施至关重要。

55. 亚洲的经验呈现出多样性：东亚部分区域已在保有权正规化和制度建设方面进行大量投入，而南亚和东南亚的广大地区则持续面临与快速城市化、土地用途变更及环境脆弱性相关的保有权无保障局面。

56. 在南亚，保有权无保障状况与种姓制度、阶级和性别等级制度深度交织。与清除贫民窟、扩建基础设施和环境法规相关的城市住区驱逐现象普遍存在。在农村地区，佃农和无地劳工面临因农业改革和土地兼并而导致的流离失所。尽管法律改革推进了妇女的继承权，但实际执行情况仍不均衡。

57. 在东南亚，农工业和基础设施项目获得大片土地的特许权（尤其是在柬埔寨、缅甸和老挝），导致了农村社区的广泛流离失所，且通常未征得同意或提供补偿。沿海和三角洲地区正面临气候引发的重新安置带来的额外压力，但这些重新安置人口的保有权通常缺乏保障或未经文件记录。尽管存在区域性的土地确权举措，许多特许权的授予绕过了自由、事先和知情同意原则，使农村人口缺乏保有权保障。

58. 在太平洋岛国，气候变化对保有权保障构成了根本性威胁。海平面上升、海岸侵蚀和有计划的重新安置，危及深深根植于亲属关系和习俗的传统土地保

¹⁸ Prindex（2024）。全球产权保障：108个国家土地和住房产权感知保有权保障的第二份PRINDEX评估。全球土地联盟和海外发展研究所。

有权制度。现行法律框架正努力适应气候脆弱性所带来的空间和文化层面的破坏。

59. 东欧和中亚区域的感知无保障水平相对较低，这得益于更强有力的法律保护 and 正规的保有权制度。然而，即使在这种背景下，罗姆人或无证移民等边缘化群体仍面临不稳定的保有权条件。住房的商品化导致了投机性压力，这破坏了长期居住稳定性，即使是在法律框架完善的背景下也是如此。在一些国家，后社会主义转型遗留了土地记录碎片化、产权归还程序不清晰以及租户和非正式定居者的保有权无保障等问题。法律多元主义和过时的地籍系统使获得有保障的保有权变得复杂。此外，已私有化土地、应予归还土地和非正规土地使用者之间重叠的权利主张，继续对保有权保障构成挑战，尤其是在城郊地区。

60. 在西欧和北美，尽管拥有健全的法律框架和普遍正规的保有权制度，但保有权无保障正日益成为一个值得关注的问题。¹⁹ 不断上涨的住房成本、土地和住房获取方面日益扩大的种族差异，以及租户、土著人民和低收入家庭中不断上升的驱逐率，正在侵蚀传统上由有保障的保有权带来的居住稳定性。这种日益加剧的无保障状况是经济和结构性压力的结果，而非法律模糊性所致。随着城市社区成为高端重建的目标，中产阶级化导致了长期原住社区的流离失所。与此同时，住房的金融化（即将住房主要视为投资资产的做法）已将住房供应重新导向投机性和高收益市场，减少了可负担、稳定住房选择的供应。特别是在大城市中，可负担性危机给租户带来了巨大压力，即使在受法律保护的租赁市场中，也常常导致保有权的不稳定。

61. 这些区域模式突出表明，保有权无保障不仅仅关乎法律地位，还反映了权力、不平等和治理方面的更深层次问题。解决这一问题需要结合具体的背景采取应对措施，将法律改革、体制加强和包容性政策制定结合起来，以确保所有人都能有尊严和安全地获取、使用并保留土地和住房。

二、 拟议建议草案

62. 本节概述的各项建议确定了关键途径，旨在加强保有权保障，从而为所有人提供适当住房。每项建议之后都附有指导其实施的原则。这些建议围绕四个战略领域构建：

- (a) 为所有合法类型的土地和住房权利提供保有权保障
- (b) 部署可互操作的数字信息平台、应用新技术并利用社区生成的数据
- (c) 使住房的保有权选择多样化并加以强化
- (d) 预防和保护人们免遭强迫迁离以及对保有权保障的其他威胁

A. 保有权保障和可持续土地管理的促成因素

63. 承认、逐步强化并记录所有合法的保有权，建立运作良好的土地管理系统，以及强化专门机构的职能和能力，对于大规模落实人人享有适当住房的权利至关重要。

¹⁹ Prindex（2024）。欧洲和中亚的保有权保障感知。区域概览报告。

1. 支持制定和强化承认和保障适当住房权和所有合法保有权形式的宪法和法律框架

64. 会员国应建立和强化宪法条款和法律框架，将住房作为一项人权庄严载入，并明确将其与保有权保障联系起来。国家和国家以下各级政府应进行必要的法律改革，以承认并保护所有合法保有权安排的完整连续统一体，包括非正式、习惯、社区、租赁、合作社和过渡形式。这些改革必须确保保有权被清晰界定、可执行且人人均可获取。在可能的情况下，这些权利应被记录并形成文件。法律框架应明确反映保有权保障是一项普遍人权，并且必须保障免遭强迫迁离、骚扰和任意安置。立法框架还应建立易于获取的登记和争议解决机制，并辅以程序性保障和参与性进程的支持。

65. 此类法律改革在以流离失所、非正规住区或危机后恢复为特征的背景下尤为关键；在这些背景下，将保有权的承认仅限于已登记的所有权，可能会阻碍包容性的重建以及获取住所和住房的权利。

66. 正式承认社区土地信托、住房合作社和共享所有权计划为能够拥有或管理土地的合法实体，这样的法律框架至关重要；此类框架必须确保这些实体在民主治理结构下运作，并被纳入法定规划工具，以保护它们免受驱逐、重新划分区或土地投机的影响。应提供技术援助和财政担保，以降低参与风险并扩大其交付规模。

67. 为了全面实现适当住房权并与国际人权义务保持一致，鼓励各国政府将关键全球文书（例如关于适当住房权的第 4 号一般性意见²⁰或联合国《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》）中所阐明的原则纳入国家立法。²¹ 国家法律与国际标准的统一，不仅有助于保护弱势群体，更有助于促进社会稳定、包容性城市发展以及土地和住房制度的法律确定性。

2. 建立可靠的土地和财产管理系统，有效涵盖土地和住房权利、土地使用和开发、财产估价和税收以及争议解决

68. 一个可靠、包容和综合的土地和财产管理系统，是土地部门有效运作、健康的土地和住房市场以及包容、可持续城市发展的基本先决条件。

69. 鼓励各国政府开发土地和财产管理系统或将其现代化，以综合和以人为本的方式解决所有关键层面的问题，包括保有权保障、土地使用和开发权、财产估价和税收以及争议解决。适当的土地管理系统必须能够记录和保护正式、非正式、社区、习惯和集体的保有权安排，并赋予它们同等的承认和可执行性。

70. 为确保公平性和可获取性，土地和财产管理系统应当可负担、透明且包容。这些系统应能供妇女、土著人民、低收入社区和生活在非正规住区的人群使用。利用可互操作的数字平台、社区数据收集以及下放的管理结构，可以进一步提高覆盖范围、准确性和响应能力。

71. 土地和财产管理系统必须超越技术效率的范畴，反映土地的社会和生态功能，正如《新城市议程》所强调的，承认土地是具有社会、文化、经济和环境意义的共同利益。遵循这一原则，此类系统应通过确保公平获取、防止投机行为、优先考虑边缘化社区的住房、粮食安全和韧性来服务公共利益。将土地

²⁰ 联合国经济、社会及文化权利委员会（1991）。第 4 号一般性意见：适当住房权（《经济社会文化权利国际公约》第十一条第一款）。

²¹ 人居署（2007）。归还难民和流离失所者住房和财产：实施皮涅伊罗原则。

的社会功能融入这些框架中，可将其转变为实现正义和包容的工具，推动逐步实现适当住房权。

72. 健全的土地和财产管理系统应将透明度作为土地信息系统设计和实施的核心要求，以确保公众获取土地数据、支持合法的土地获取并预防强迫迁离。这包括界定哪些信息必须透明、透明到何种程度以及如何访问这些信息，以促进问责制、知情决策和土地权利的合法性。

3. 强化国家和地方有关部门管理和执行保有权的授权、机构能力和资源

73. 为确保保有权保障切实有助于提供适当住房，国家和地方政府必须在法律、财政和操作方面获得机构赋权，以便承认、记录和管理多样化的保有权安排，妥善管理现有土地资源，并确保土地价值得到利用和再投资以造福公众。

74. 加强地方有关部门的能力，使城市能够在促进有保障、包容和可持续的住房供应方面发挥积极作用。如果地方有关部门在管理保有权方面获得机构赋权，即拥有明确的职权、操作工具和持续的技术能力，它们就能更好地将保有权承认转变为提供住房的战略工具。这使得地方政府能够识别和分配住房用地，预先防止流离失所，并向原本会因保有权无保障而得不到投资和包容的边缘化地区提供基本服务。

75. 地方有关部门应通过国家或国家以下各级立法获得正式授权，将保障土地权利作为其机构职权的一部分，并作为提供适当住房工作的一个关键组成部分。作为居民与公共机构之间的主要桥梁，地方政府最有能力在其管辖范围内识别、记录和保护多样化的保有权安排，包括非正式、习惯和集体形式。这意味着将保有权管理（例如核实占用情况、记录权利主张、调解争议）直接融入住房、规划和住区升级方案中。将保有权承认作为贫民窟改造、重新安置和土地分配举措的标准操作要素，可确保居民的权利主张得到保障，并且住房项目不会因法律不确定性或排斥而受到影响。

76. 地方有关部门不仅必须具备法律授权，还必须配备有效管理保有权所需的专用资源。该领域的机构能力建设需要专项资金、训练有素的合格人员、适当的技术和操作工具，使地方政府能够记录、登记和管理多样的保有权形式。应为地方有关部门分配专项预算和正式实施授权，以便其履行与保有权相关的职能（包括梳理、裁决、记录和颁发相关保有权文书），特别是在住房干预措施所针对的非正规住区和低收入地区。

77. 在国家和地方政府内部设立跨部门和内部层级的保有权协调单位，可以加强土地、住房、规划、法律和地籍部门之间的协调，从而提高住房供应的效率和包容性。这种综合办法会强化保有权管理，并支持连贯一致的城市发展。地方政府应与国家有关部门协调，建立适当的协作机制，例如综合保有权单位或跨部门工作组，在统一的协调框架下精简这些与保有权相关的职能。这些机制应包括国家和地方政府内部的跨部门和跨层级保有权单位，以加强机构间的纵向和横向协调。这种协调可确保有关土地保有权、土地使用、住房开发和服务提供的决策均以准确的保有权数据为依据，并保持一致，避免重叠、冲突或排斥保有权无保障的群体。这些单位在政府所有层级中都可作为连贯一致且响应迅速的住房和土地治理的制度支柱。

78. 为确保保有权保障切实有助于提供适当住房，地方政府必须在法律、财政和操作方面获得机构赋权，以便承认、记录和管理多样化的保有权安排。加强地方有关部门的能力，使城市能够在促进安全、包容和可持续的住房供应方

面发挥积极作用。当地方有关部门在管理保有权方面获得机构赋权，即拥有明确的职权、操作工具和持续的技术能力，它们便能更好地将保有权承认转变为提供住房的战略工具。这使得地方政府能够识别和分配住房用地，通过积极主动的保有权正规化措施预先防止流离失所，并向原本会因保有权无保障而得不到投资和包容的边缘化地区提供基本服务。

79. 为使其有效履行其职责，必须为地方官员提供实用、符合具体背景的材料和培训，指导他们如何在与住房相关的环境中识别、验证和记录不同形式的保有权。这包括开发针对特定职能（例如规划人员、测量员、法律官员和社区协调员）量身定制的模块化培训包，并使用具有参与性、包容性和符合目的的工具。能力建设还应包括多样化保有权制度、非正规住区动态和争议调解方面的领域专长，所有这些对于确保将保有权保障转化为针对弱势群体的有意义的住房成果至关重要。

B. 数据、新技术和社区生成的信息

80. 各国政府应利用数字创新和社区驱动的社会创新作为补充方法，以加强保有权保障，将其作为人人享有适当住房的关键促成因素。可靠的土地和住房信息系统有助于识别和保护合法的保有权，并将其整合到住房供应中。当土地保有权和住房数据得到数字化梳理，并与规划、金融和基础设施系统连接时，这些数据就会成为公平住房干预措施的基础。地理信息系统和参与式梳理等工具使得即使在没有正式产权的情况下也能进行文件记录。可互操作的系统会改善规划、风险管理和服务提供，同时促进透明度和协调一致、具有保有权意识的城市住房响应。

1. 实施综合数字平台，将保有权保障、基本服务、土地使用规划和人口统计数据方面的资料 and 文件结合起来，以支持提供适足住房

81. 具备空间功能、灵活的土地信息平台（例如社会地权域模型、基于地理信息系统的土地信息系统）如能掌握多样化的保有权形式、住房和基本服务信息以及土地使用规划决定，即会成为重要的决策工具，并支持大规模提供适当住房。这些平台应将空间单位级别的数据与居住单位、占用概况和住区布局联系起来。当它们被用作住房规划进程的一部分时，不仅支持对保有权的承认，还有助于确定基础设施和住所服务的优先次序。这种整合确保土地和住房干预措施能够响应实际的占用和住区模式，而非过时或不完整的记录。

82. 城市住房建设、非正规住区升级改造以及基础设施项目应从参与式梳理开始，其中应包括保有权保障安排和住房信息。保有权信息应包括土地保有权类型、权利持有人、法律和社会承认水平以及驱逐或排斥的风险。

83. 为了有效规划和提供适当住房，保有权数据必须与关键的政府和市政系统整合，例如公用事业收费、财产税收、基础设施规划、社会保障方案和建筑管制记录。这种整合有助于识别合法占用情况、服务差距和投资重点。将保有权数据与公用事业数据进行交叉引用，可以指导基础设施升级；而与税收系统连接，则有助于实现公平的成本回收和有针对性的补贴。经核实的保有权数据还支持住房融资和补贴的资格审查，确保资源流向最需要的人群，并确保无保障的保有权不会限制获得住房和基本服务的机会。在此过程中利用数字化技术，可增强土地治理的透明度，减少腐败机会，并提高住房相关系统的问责制。

2. 利用社区生成的保有权数据和新技术为住房干预措施提供信息依据

84. 应利用社区生成的数据（包括通过参与式梳理、住户调查、社区登记册和地方管理的保有权记录）为符合具体背景、公平并响应当地实际情况的政策和干预措施提供信息依据。此类数据不仅会填补常规土地和财产登记遗留的信息空白，还会增强公共住房干预措施的合法性和自主权。

85. 应用适当的数字技术，包括人工智能、预测分析以及分散式土地和住房登记册，会为政策创新提供变革性潜力。预测分析可以帮助找出易受驱逐、流离失所、环境退化或社会政治冲突影响的地区，使有关部门能够采取预防性行动。基于人工智能的工具还可对住房需求进行建模、模拟不同设想情况下的保有权结果，并监测住房方案的长期绩效。

86. 然而，这些技术创新应补充而非取代社区参与，并且不应被无意中用于将决策权从社区手中转移出去。将数字工具根植于参与性进程，可确保它们反映地方实际情况、保护权利并增强信任。如果没有社区的投入，此类工具可能会加剧排斥并破坏保有权保障。

C. 多样化的保有权选择和渐进式方法

1. 承认并加强有助于提供多样化住房解决方案的所有类型的合法保有权选择，特别是通过改善租赁住房的保有权保障、非正规住区改造以及危机后住房恢复和重建干预措施

87. 住房政策、战略和干预措施必须纳入保有权保障的考虑因素。应承认并加强所有类型的合法保有权选择，包括正式和非正式的所有权、租赁、习惯、社区和合作社形式。

88. 保有权保障应被确立为贫民窟改造干预措施的先决条件。在这些干预措施伊始就融入保有权保障措施，可确保居民免遭驱逐，鼓励家庭投资并实现包容性的服务提供或补偿。通过参与式梳理和颁发过渡性文件，在早期阶段落实保有权，会使政府能够识别并承认合法居住者、澄清权利并建立社区信任。这不仅可以保障公共投资，还会增强公平性、降低了流离失所风险，并使住房干预措施更具针对性和可持续性。

89. 应将租赁保有权纳入国家和地方住房政策和供应战略的核心组成部分，承认其在满足中低收入城市人口需求方面的核心作用。尽管租赁住房规模庞大，但在政策和投资框架中通常监管不足且缺乏支持。将租赁保有权纳入住房战略，可以实现更灵活、可负担和可扩展的解决方案，特别是对于那些无法获得房屋所有权的人群，同时还支持流动性、经济包容性和保有权多样性。

90. 国家和地方住房政策必须明确将正式和非正式租赁住房纳入其框架。这意味着承认租赁保有权是一种合法的住房获取形式，并有相应的目标、准则和方案。政策应支持扩大租赁供应，同时确保将租户保障和可负担性措施纳入贫民窟改造、新建住房开发和补贴方案中。在规划中承认租赁保有权，可确保租房者不会被排除在住房倡议之外，特别是在快速城市化的地区。

91. 平衡的租赁保有权法律框架必须同时保护租户和房东，以确保公平稳定的租赁市场。法律应界定权利和责任，保护租户免受任意驱逐和租金盘剥，同时确保房东获得公平回报和法律追索权。应推广简单的书面租赁协议，明确规定租金涨幅、租期、维护和终止的规则。法律保护还必须覆盖非正式租赁，提

供正规化途径而不施加惩罚。当双方都受到保护时，信任和投资就会增长，从而支持一个更包容和有保障的住房体系。

92. 为了增加有保障、可负担的租赁住房供应，政府应对向低收入租户提供住房的小型和机构房东提供税收优惠、赠款或小额贷款。税收减免、装修赠款或补贴贷款可以与遵守租户保护措施挂钩，例如登记租赁单位、设定租金上限或同意最低租赁期限。这些激励措施可以在规范非正式房东的同时，鼓励住房品质改善和长期租赁安排，从而增强居住保障。

93. 作为住房政策的一个组成部分，应明确解决受危机影响人群的保有权承认问题，以确保流离失所者不被排除在恢复、重新安置和住房支持之外。住房政策必须纳入灵活、包容的保有权承认机制方面的规定，例如临时文件、社区核实以及替代形式的证据，从而保障受冲突、灾害、气候变化影响和流离失所人群的住房权利。在这种背景下承认保有权对于恢复稳定、实现住所获取和支持长期恢复至关重要。各国政府和人道主义行为体应实施紧急土地和住房权利主张规程，允许通过社区验证、口头证词或地理空间工具进行快速、可信的核实。颁发过渡性文件，例如临时占用证书，可以保障即时住所并保留未来主张归还或整合的权利。这些灵活、基于权利的方法不仅具有保护性，而且是持久解决方案和前瞻性住房干预措施的基础。²²

2. 采用简化的渐进式工具和办法并将其制度化，以包容、节约时间和成本的方式梳理和记录土地和住房权利并提供保有权保障，特别是在非正规和受危机影响的背景下，包括通过社区主导的参与式梳理进程颁发的临时保有权文件以及过渡性住房、土地和财产权利文件

94. 各国政府应实施地方可接受的保有权保障工具和办法并将其制度化，以包容、简化、节约成本和时间的方式保障土地和财产权利，特别是在正式土地登记和土地管理系统功能失调的情况下。

95. 占用证书、社区验证的保有权记录、宣誓书和社区登记册等工具是正式登记文件的可行替代方案，特别是在合法的保有权得到社会承认但尚未记录在案的情况下。社区主导的进程，例如参与式普查和梳理，可以生成可信、可扩展的证据，这些证据可以逐步得到验证，并输入正式的土地和财产登记系统。

96. 住房、升级改造和基础设施项目应从保有权状况分析和参与式梳理开始，以识别和理解当地的保有权安排。将这些工具整合到项目规划中，可确保干预措施响应现有的权利，降低流离失所风险，并支持包容、有保有权保障的发展。

97. 应采纳并推广过渡性保有权保障办法，以梳理、核实和保护受危机和流离失所影响社区的住房和土地权利。²³ 受冲突或灾害影响而流离失所的人群通常会失去房屋和财产文件，难以证明其财产所有权，这会阻碍重返家园和重建努力以及获取信贷的机会。各国政府和人道主义行为体应实施过渡性土地和住房规程，允许通过社区验证和提供替代形式的证据进行快速、可信的核实。颁发过渡性文件，例如临时占用证书，可以解决即时住所需求，并为未来的住房重建、归还和补偿计划奠定基础。

²² 人居署和全球土地工具网络（2024）。政策方向：解决和预防流离失所的住房、土地和财产解决方案。

²³ 人居署和全球土地工具网络（2024）。政策方向：解决和预防流离失所的住房、土地和财产解决方案。

98. 住房金融工具必须进行调整，以支持超出已登记所有权范围的住房干预措施。金融提供者，包括公共银行、合作金融机构和小额信贷提供者，必须得到加强并具备能力来支持多样化的住房干预措施。国家住房金融战略必须明确纳入保有权多样性和收入非正规性，作为金融普惠的核心维度。监管框架应进行调整，以承认非传统形式的抵押品、灵活还款模式以及集体所有权或管理结构。重要的是，推广对保有权敏感的金融服务必须立足于可负担性、社会包容性和可持续性更广泛目标。

D. 防止强迫迁离和获取司法救助

1. 将反驱逐措施纳入法律框架并加强驱逐监测系统

99. 法律框架不仅必须保护人们免遭强迫迁离，还必须保护其免受更广泛的保有权保障威胁，例如恐吓、非法拆除、被排除在服务之外以及因重建而流离失所。住房和土地法律应强制规定保障措施，例如事先通知、磋商、重新安置资格、信息获取和申诉机制。将这些保护措施纳入立法，可以确保相关社区（尤其是保有权为非正式或无文件记录的社区）免受任意行为的侵害，并且能够维持或改善其居住权利状况。

100. 公共问责制对于保障保有权至关重要。应在市政或国家一级建立并维护一个去分散式、可公开获取的监测和报告系统，涵盖对保有权的威胁、驱逐事件和权利侵犯。该平台可以收集并发布社区成员、公民社会组织或法律援助所报告的数据，并应与地方有关部门和人权机构对接。使此类信息透明化有助于早期预警、政策响应和数据驱动型规划。它还有助于识别系统性威胁、追踪排斥模式，并塑造植根于保有权正义的预防性住房政策。

2. 强化国家和地方住房司法和争议解决机制，以减轻驱逐风险

101. 为了使保护措施具有实际意义，各国除加强正式司法系统外，还应投资于地方一级的机构，提供及时、易获取的保有权相关争议解决服务。这包括在地方政府内设立专门的住房法庭、监察员办公室或保有权申诉服务台。这些机制必须资源充足、公正并受到社区信任，并且应与现有的司法部门系统整合以避免碎片化。加强地方住房司法，包括通过替代性争议解决机制，不仅能为面临保有权相关威胁的居民提供即时补救，还能在国家住房供应和城市治理方面建立制度信任。