



统计委员会

第四十五届会议

2014年3月4日至7日

临时议程* 项目4(b)

供参考的项目：人类住区统计

联合国人类住区规划署关于人类住区统计的报告

秘书长的说明

秘书长谨根据经济及社会理事会第2013/235号决定转递联合国人类住区规划署(人居署)关于人类住区统计的报告。该报告提出了人居署和各伙伴制定的各国和各地区协调一致地衡量土地权保障的方法。

请统计委员会注意到该报告。

* E/CN.3/2014/1。



一. 发展议程上的土地权保障

1. 2000年,世界各国领导人在《联合国千年宣言》中承诺通过保障土地保有权改善贫民窟居民的生活,这与关于土地保有权的理论和技術辩论相辅相成。这一承诺包含在贫民窟指标中,该指标有5个层面,即:(a)改善供水;(b)改善卫生;(c)充足的居住空间;(d)耐用住房;(e)土地权保障。2011年,联合国人类住区规划署(人居署)第二十三届理事会第23/17号决议鼓励各国政府和人居议程伙伴通过认识和尊重多种形式的土地权制度,确定并视具体情况采用中间形式的土地权安排,在传统的土地管理系统之外采用其他的土地管理和土地备案形式,以及加大力度实现冲突后和灾后情形下的土地权保障,从而促进社会各个阶层享有土地保有权。

2. 土地权保障是维护农村和城市地区人与土地之间关系的有效方式。保障所有人的土地权,特别是通过本报告述及的各种土地权安排和做法,具有各种好处,包括社会稳定、减少贫穷、改善土地管理和城市土地市场正常运作。尽管在土地权保障的重要性方面达成了共识,但积极监测和跟踪业绩对各国政府和科学界而言不那么容易。

3. 尽管土地权保障很重要,但由于缺乏全面的可比数据,没有对其进行全面衡量。不过,人居署及其伙伴在制定各国和各地区协调一致地衡量土地权保障的方法方面取得了很大进展。目前正采用这一方法,在世界各地25个城市通过城市不公平现象调查等户口调查进行观察。如有文件证据可用作土地权保障状况的证明,或者提供事实上或感觉到的保护,使人免遭强行驱逐,则可认为有关人员或住户拥有土地权保障。

4. 本报告的主要目标是提出一个方法,在人、土地和政策这三个层面上衡量和监测土地权保障,特别是城市地区的土地权保障。监测技术是遵循与传统办法相对的土地权概念方法提出的,传统办法建立在二元概念的基础上:所有者对租户;正式对非正式的土地保有权;事实上的权利(未登记和(或)未记录)对已登记权利。本报告提出了可在这三个层面上衡量的统一体内的土地权保障类型。

二. 监测土地权保障:从二元性到土地权统一体

5. 不管土地权制度是否为土地用户提供保障,土地权保障都是一个随着时间和空间发生变化的相对概念。几个世纪以来,土地保有制度从共同/集体制度演变为个人所有制,每个广义的制度中有很多变体。过去对土地保有制度的监测(如果进行了任何监测的话)是根据共同理念决定的,有别于对私有制度的监测。土地权保障是一个清晰明确的二元轴心,涉及土地私有者和“其他方”。主要假设

是所有者比租房者和其他人更有可能拥有土地权保障。当今时代，“所有权”数据的收集从方法上反映出主流经济意识形态，即认为高度的财产所有权是经济成功和富裕的自由的自由主义和新自由主义。¹

6. 在新千年到来之前建立了正式与非正式土地权安排的双元性。前者包括与持有正式租房合同的租户的永久产权/租赁安排；后者包括法外或近似法外的所有其他土地权安排。主要假设是正式的土地/财产所有权不仅消除了贫穷，而且也消除了阻碍资本主义在不发达国家取得成功的障碍。²

7. 尽管正式与非正式土地保有权之间的差异比“所有者对租房者”办法更加明确说明了土地权保障情况，但仍然存在概念是否有效的问题。特别是在发展中国家，并非所有正式的土地权种类都证明是有保障的，也并非所有非正式的土地权都是没有保障的。正式与非正式之间的界限比以前设想的还要模糊。例如，尽管居民得到了正式保证，但随着政策变化或政府更替，其土地权保障可能受到损害。

三. 监测土地权保障：人、土地和政策

8. 土地权保障体现在三个方面：个体单元(住户或工作场所)、居住区和城市。这三个方面可与土地权保障的三个要素(人、土地和政策)并列存在。土地权保障可在以下条件下实现：

- 他方(国家或非国家当事方)承认大部分个体单元获得土地的权利是合法或正当的
- 住户相信当局会保护他们(住所或工作场所)，使其免遭强行驱逐
- 女性配偶确信当局会保护她们，使其在成为寡妇或与配偶分居时免遭强行驱逐
- 大部分非正规社区土地的法律状况允许采用中间土地权解决办法
- 城市的法律和体制动态允许将过渡性土地权形式纳入土地管理制度的主流
- 反对强行驱逐的法律规定便于查阅且有效

¹ Alan Gilbert, “出租房：发展中国家城市贫民的必然选择(内罗毕，联合国人类住区规划署，2003年)。

² Hernando De Soto, *The Mystery of Capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*(New York, Basic Books, 2000)。

文件和土地权种类

9. 个人或住户持有的文件直接或间接反映了他们与其生活的土地之间的关系。此类文件说明了主张拥有某块土地的人过去作出的一系列决定和采取的行动。土地使用者如果确信他们“不会被任意剥夺他们对土地享有的权利”，就是有保障的。支撑这一信心的一个重要因素是他们确信这些权利得到他人承认。不过，“他人”指的是谁？尽管任何定义都没有明确说明这一点，但从字面可推断，“他人”包括两个主要群体：国家和非国家行为体。每个群体均有自己的承认人民权利的条件。这两类行为体要求的共同条件是存在一份文件。

驱逐

10. 城市平民如今面临的最明显的侵犯住房权的做法是未经正当法律程序驱逐房客。³ 国际法将强行或非法驱逐界定为个人、家庭或社区在违背其意愿的情况下被长期或临时驱逐出其所居住的房屋和(或)其占有的土地，而没有得到或不能得到适当的法律或其他形式的保护。⁴ 被强行从房屋或工作场所驱逐是最严重和最引人注意的侵犯人权行为。被驱逐的家庭不仅失去了其房屋，而且也失去了他们从社会获得的就业机会和服务，其中包括学校和诊所。驱逐行为影响到家庭成员的生存和发展。未经正当法律程序被驱逐且得不到法律支助是土地权绝对没有保障的一种体现。

担心被驱逐

11. 非法居住区和棚户区的居民往往长期面临压力，因为他们担心他们可能遭到政府机构、其居所所有者或土地所有者非法驱逐。他们的担心建立在对自已的状况进行了客观评估的基础上：他们在多大程度上遵守法律、居住区的地点、政治和社会动态以及很多其他原因。或者，居民可能根据邻居的传言或可能对其造成影响或不造成影响的关于驱逐的消息得出完全主观的结论。⁵ 造成这种感觉的原因基本上仍然是未知的。不过，此种担心由于使这些家庭无法融入城市生活，因此显然对家庭生活质量造成了不利影响。

³ Nefise Bazoglu 等，监测城市土地权保障：人、土地和政策(内罗毕，联合国人类住区规划署，2011年)，第5.2节。

⁴ 经济、社会及文化权利委员会关于适足住房权利的一般性意见7(1997年)(《公约》第11条第1款)：强迫迁离(见经济及社会理事会正式记录，1998年，补编第2号(E/1998/22)，附件四)。

⁵ Bazoglu 等，监测城市土地权保障：人、土地和政策，第5.2.2节。

A. 在人的层面上监测土地权保障：人口调查

12. 在人的层面上监测土地权保障使决策者能够通过直接向本人收集数据跟踪土地政策以及市场和社会动态的影响。在人的层面上衡量土地权保障的工作可通过城市不公平现象调查等独立的户口调查或通过人口与保健调查和多指标类集调查等现有调查来完成。这两种调查都是在有代表性的样本的基础上进行的，该样本允许对土地权保障进行定量估计。也可在人口和住房普查中增加关于土地权保障的问题，从而允许对全市和全国进行定量估计。不过，在没有通过有代表性的样本进行户口调查或者没有进行人口和住房普查的情况下，可通过小规模样本调查或定性方法对土地权保障进行定性衡量。

城市不公平现象调查

13. 城市不公平现象调查属样本调查，由三种工具组成：与住户、妇女和社区有关的调查表。此类调查是在样本数从1 000个住户到4 000个住户不等的城市开展的，这些住户根据概率取样原则选定。这意味着要列出和说明城市内的整体情况。由于调查的开始追溯到人居议程和其他千年发展目标指标的监测需要，调查表还包括其他专题领域。

14. 城市不公平现象调查的核心问题示例如下：

(a) 你拥有还是租用这个房屋单元(居所)？

(b) (如果是所有者)你是否持有以下文件，作为你对此居所的权利的证据？
(提供文件清单)

(c) 该文件是否有助于你对居所进行装修？

(d) 该文件是否有助于你继承或出售此居所？

(e) 该文件是否使你获得土地权(全部/共有)？(是/否)

(f) (如果是)开发土地的权利？

(g) 出售/继承的权利？

(h) (如果你是租房者)你是否与房东订立了正式合同？

(i) 你是否与房东订立了非正式合同？

(j) (如果不是)你是否将你居住的居所分租？

(k) 你是否听说过本市有任何强行驱逐房客的事件？(是/否)

(l) (如果是)如果你被强行驱逐，你是否确信你会得到当局的援助？

在户口调查中增加土地权保障单元

15. 大部分户口调查的专题范围(房屋的人口、经济、社会和自然状况)大体上相同。通常缺失的一个方面是土地保有权保障。因此,这就需要在户口调查表以及在可能的情况下在与妇女有关的调查表中增加土地保有权保障单元。人居署已在若干城市在由妇女回答的调查表单元中试验性地提出选定的问题,这些城市包括阿克拉、达喀尔、哈马(阿拉伯叙利亚共和国)、达卡、孟买和加尔各答(印度)以及圣保罗(巴西)。第三.D节中的表格说明了在现有调查活动中增加一个单元时可检索的指标种类。

在人口和住房普查中增加文件种类问题

16. 一般而言,人口和住房普查包括关于房屋所有权的问题,例如,“你是拥有还是租住此居所?”除了这一问题之外,建议增加关于文件种类的问题。不过,由于普查活动的复杂性,建议开展有效的宣传运动,对有关案例研究资料进行记录并予以分发,阿拉伯叙利亚共和国阿勒颇省就是这种情况,该省在2004年人口普查中增加了一个额外的城市指标单元。

小规模样本调查或定性方法

17. 如果因缺乏资金或建立伙伴关系的机会而无法开展大规模调查和人口普查,小规模样本调查或定性研究方法可成为一种选择。人们认为,作为对城市和国家政策拟订和规划的一种投入,这种方法对当地利益攸关方、决策者、民间社会和居民有益。小规模样本调查结果加上案头审查可使人总体上了解持有有保障的文件的单元数目。500到700个住户的样本数足以合理说明按土地情况分类的住户的分布情况。适于此类调查的抽样设计(有目的抽样)既实用又具有成本效益,因为在选定群组和(或)住户时不必遵守概率取样规则。

B. 在土地层面上监测土地权保障: 社区调查

18. 社区土地权保障是拟议方法框架中的一个创新办法,可通过绘图说明以及对其进行评估、评价和分析。该办法建议,在土地/居住区层面上,土地权保障评估包括以下信息:(a)土地的法律历史;(b)土地目前的管辖状况;(c)土地保有的地域范围;(d)计划和实际土地使用方式之间的统一。

19. 另一个对监测土地权保障很关键的领域是居住区层面上的土地自然状况和法律状况。尽管户口指标确实反映出单个家庭在土地权保障方面的经历,但土地的法律动态和规划决定不能仅靠户口调查或普查衡量。土地的法律和自然状况是综合监测系统的关键构成部分。计划针对在城市土地上非正式定居的个体单元提出中间土地权解决方案的决策者需要居住区/土地方面的信息。

20. 决心改善非正式居住区条件的决策者或规划者需要两类信息。第一类信息是可对土地行使某种权利的权益攸关方种类(公有、集体所有还是私有)。第二类信息是土地的法律状况,涉及决定如何使用土地的空间规划。大部分提供中间土地权解决办法的大规模方案(例如菲律宾和土耳其的方案)涵盖公共土地上的非正式居住区。根据此类方案制订的计划往往将土地用于基础设施、城市三级服务或自然保护。在这么做时可找到其他解决办法。实际/地域范围是需要考虑的另一个方面。危险地区的居住区(例如,侵占公交线路或位于易塌方和易发洪水的地区)无法获得其他土地逐步正规化的解决办法。

C. 在政策层面上监测土地权保障: 法律和体制框架指数

21. 人居署制订了法律和体制框架指数和 2 个指标,用以跟踪城市/国家政策的进展情况。该指数涵盖的专题领域包括:(a) 驱逐;(b) 补救和预防措施;(c) 土地管理;(d) 土地市场。在若干城市推出试点之后,最后一个专题领域被取消。该指数有两个同等重要的目的。首先,假设在很多城市采用该指数,分数作为一个独立值可用于国家以下各级、区域和全球的比较。其次,在同一时间既开展城市不公平现象调查又采用法律和体制框架指数的城市,可将从两种途径获取的指标值综合起来,以全面(人和政策相结合)反映土地权保障情况。

22. 法律和体制框架指数旨在得出定性成果,而不是城市不公平现象调查提供的定量指标。数据收集过程,即选定代表不同利益攸关方群体的主要答卷人加上一次专家组会议,属定性过程。不过,为了得出简要结论,要求专家对立法和机构进行评分。尽管在这一过程结束时根据专门知识、经验和专家组会议的激烈讨论和辩论过程得出了总分,但它仍属主观评估,必须通过户口和社区调查对其进行补充。

D. 按指标分列的衡量工具

23. 必须指出,指标种类视为收集信息采用的工具种类 6 而各不相同(见表格)。拥有有保障或无保障文件的住户百分比只能通过户口调查或人口和住房普查获取。除了说明拥有有保障或无保障文件的住户所占百分比之外,城市不公平现象调查还可提供资料,说明事实上或感觉到的驱逐行为的普遍程度,以及出售或继承土地的权利。小规模调查、快速评估、社区评估以及法律和体制框架指数虽然提供了详细资料,但并不是建立在有代表性的人、土地或政策样本的基础上,因此其意图并非说明文件的百分比,或事实上或感觉到的驱逐行为。这些活动仅允许对文件种类进行定性评估。不过,它们可提供大量定性信息,可用来评估土地保有权的非正式性,特别是土地信息系统内的定性信息。

按指标分列的衡量工具

指标	城市不公平 现象调查	补充住户调查 (部分城市不公平 现象调查)	人口和 住房普查	小规模调查	快速评估	社区评估	法律和体制 框架指数
持有无保障文件的住户所占百分比	X	X	X				
持有无保障文件的住户替代百分比				X	X	X	X
有出售/继承权的住户所占百分比	X						
被驱逐的住户所占百分比	X						
担心被驱逐的住户所占百分比	X						
担心被驱逐的妇女所占百分比	X						
可采用解决方案解决的土地上的 非正式人口所占百分比					X	X	
非正式单元已纳入土地信息系统							X

来源：Nefise Bazoglu 等，监测城市土地权保障：人、土地和政策（内罗毕，联合国人类住区规划署，2011 年），表 4.5。

四. 结论和建议

24. 在土地权保障监测的发展方面取得了重要进展。考虑到其复杂性，在人、土地和政策这三个不同层面上衡量土地权保障是适当的。在人的层面上，人居署于 2003 年开始的城市不公平现象调查等专门调查可提供有用的资料，说明文件情况、事实上和感觉到的驱逐情况以及保障土地权的好处。如果由于缺乏资源等原因无法开展专门调查，可在人口与保健调查和多指标类集调查等现有户口调查中增加问题，以获取文件和驱逐方面的信息。人口和住房普查是另一个获取文件信息的重要手段。可以通过快速评估、社区评估、小规模调查或法律和体制框架指数等定性调查对这些调查或普查进行补充，以评估各城市或各国土地的非正规性或土地政策。所有工具综合起来将提供土地权保障方面的综合信息。

25. 各国统计办公室如采用本报告所述方法，将为更好地监测城市土地权保障做出重大贡献，正如高级别知名人士小组题为“新的全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫穷和转变经济”的报告所建议的那样，土地权保障是 2015 年后发展议程的核心。

26. 请委员会注意到本报告。