



经济及社会理事会

Distr.: General
27 November 2019
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第五十八届会议

2020年2月10日至19日

临时议程* 项目3(a)

社会发展问题世界首脑会议后续行动和
大会第二十四届特别会议

人人享有负担得起的住房和全民社会保障制度以解决无家可归问题

秘书长的报告

摘要

本报告概述了获得负担得起住房方面的最近趋势及其对社会的影响，特别是全球无家可归状况。报告分析了无家可归的驱动因素，并提供了一系列能够有效解决无家可归问题的负担得起的住房和社会保障政策，包括针对弱势社会群体的政策。报告还就各国如何在这些问题上取得进一步进展提出了建议。

* E/CN.5/2020/1。



一. 引言

1. 经济及社会理事会第 2019/4 号决议决定社会发展委员会第五十八届会议的优先主题为“人人享有负担得起的住房和全民社会保障制度以解决无家可归问题”，从而使委员会能够为经社理事会的工作作出贡献。本报告是根据秘书处经济和社会事务部与联合国人类住区规划署(人居署)于 2019 年 5 月 22 日至 24 日在内罗毕合作举办的专家组会议的成果编写的，并受益于人居署、国际劳工组织(劳工组织)、经济合作与发展组织(经合组织)、国际金融公司、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和联合国减少灾害风险办公室的投入。

2. 成员国通过了《2030 年可持续发展议程》，承诺实现所有国家和人民以及社会各阶层的可持续发展。成员国保证不让任何一个人掉队，并保证争取首先帮助落在最后面的群体。它们同意在实施有利于所有人的适合本国的社会保障体系(包括最低标准)方面取得重大进展，并承诺确保人人都有机会获得安全和负担得起的住房。2016 年 10 月 17 日至 20 日在基多举行的联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)通过了《新城市议程》，会员国在该《议程》中承诺采取积极措施，改善无家可归者的生活条件，帮助他们充分参与社会，并防止和消除无家可归现象，反对和消除对无家可归的刑事定罪。

3. 虽然过去几十年在经济和社会发展方面取得了相当的进展，但这种进展并不均衡，许多国家的不平等现象加剧，相当多的人沦为赤贫或接近赤贫。无家可归是贫困、不平等和住房负担能力三大挑战的最原始表现之一。受波及者分布在所有年龄段，有男有女，其社会经济背景多种多样。无家可归也严重侵犯了适当住房权、人身安全权、健康权以及保护家和家庭权。

4. 无家可归不仅仅是缺少有形的住房，而是失去了家庭、社区和归属感。这是多种制度的失败，而这些制度本应使人们从经济增长中受益，并过上安全体面的生活。目前，无家可归的定义没有得到普遍认可。为本报告之目的，无家可归被描述为“一个人或家庭缺乏可居住空间，缺乏土地保有权保障、权利和享受社会关系的能力，包括安全”，¹ 并包括以下几类经历无家可归的人：流落街头或其他开放空间的人；住在临时或危机住所的人；居住在严重不足和不安全的住所中的人，如贫民窟或非正规住区；和无法获得负担得起的住房的人。这些类别是流动的和相互关联的，因为人们从一个类别转到另一个类别，然后又转回来，不能孤立地考虑它们。然而，每一类别都需要一系列不同的解决方案。

5. 解决无家可归问题，包括通过人人享有负担得起的住房和全民社会保障制度，有助于会员国实现适当住房权，作为其执行《新城市议程》和各种可持续发展目标工作的一部分。负担得起的住房政策虽然重要，但不足以消除无家可归现象。应该辅之以其他措施，如社会保障政策。事实上，可持续发展目标具体目标 1.3 内容是执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施，包括最低标准，到 2030 年

¹ 定义由专家组 2019 年 5 月 22 日至 24 日在内罗毕开会时提出。

在较大程度上覆盖穷人和弱势群体，而具体目标 11.1 内容则是确保人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务。查明无家可归者，确定无家可归的驱动因素，并制定成功的政策来解决无家可归问题，也将有助于兑现不让任何人掉队的保证。

二. 获得负担得起的住房的最近趋势及其对社会的影响

6. 在发达国家和发展中国家，无法获得负担得起的住房是无家可归的根本原因之一。虽然确定住房负担能力很复杂，但实际上，这方面有一个公认的衡量标准是住房成本是否超过家庭收入的 30%。尽管缺乏可跨国家比较的综合数据，人居署对过去 20 年住房负担能力的分析表明，世界大多数人口基本上负担不起住房。² 经合组织进行的一项研究³ 发现，尽管各国的住房趋势各不相同，但住房成本很高，在过去 20 年里，平均比家庭收入中值增长快三倍，比总体通货膨胀率增长更快。⁴ 据估计，到 2025 年，需要 4.4 亿套负担得起的住房。⁵

7. 住房已成为最大的家庭支出，也变得越来越难以负担。低收入家庭尤其受到房价上涨的沉重打击。2016 年，在 13 个经合组织国家，超过五分之一的低收入家庭将其收入的 40% 以上用于住房(作为业主和租户)。此外，住房条件已经恶化。例如，在欧洲经合组织国家，超过五分之一的 17 岁或更年幼的儿童生活在过度拥挤的家庭中。中等收入家庭，尤其是由年轻一代(20-34 岁)领导的家庭，在成为房主方面也面临越来越大的困难。

8. 由于住房商品化、租金上涨、强迫驱逐、缺乏出租住房、中产阶级化或重新分区或社会和空间排斥的关系，许多家庭和个人被挤出住房市场。特别是，最需要负担得起的住房的低收入家庭和边缘化群体正被抛在后面。即使在拉丁美洲，非正规住区的正规化历来有助于提供住房解决方案，⁶ 但高住房成本收入比和难以获得的住房融资迫使许多家庭求助于非正规城市住区。今天，该地区至少有 21% 的城市人口仍然生活在贫民窟，尽管在过去十年中减少了 17%。⁷ 在非洲，家庭住房成本相对于人均国内生产总值比其他地区高出 55%。⁸ 在阿拉伯地区，低于标准住房的比例因国家而异。在一些国家，非正规住区只存在于孤立和边缘化的

² 联合国人类住区规划署(人居署)执行主任霍安·克洛斯 2017 年 10 月 2 日在世界人居日发表的致辞。

³ 《2019 年社会概览：经合组织社会指标》(巴黎，经合组织出版社，2019 年)。

⁴ 经合组织，*Under Pressure: The Squeezed Middle Class*(巴黎，经合组织出版社，2019 年)。

⁵ Jonathan Woetzel 等，*A Blueprint for Addressing the Global Affordable Housing Challenge*(麦肯锡全球研究院，2014 年)。

⁶ Edésio Fernandes，*Policy Focus Report: Regularization of Informal Settlements in Latin America*(马萨诸塞州，坎布里奇，林肯土地政策研究院，2011 年)

⁷ 人居署，*Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean, Adequate Housing Series* (2011 年)。

⁸ Somik Vinay Lall, J. Vernon Henderson 和 Anthony J. Venables，《非洲城市：向世界敞开大门》(华盛顿特区，世界银行，2017 年)。

地区，而在另一些国家，67%至 94%的城市居民生活要遭受一种或多种住房匮乏，如缺乏土地保有权保障、拥挤不堪、缺乏结构质量和耐久性以及基本设施不足。⁹

三. 无家可归状况

9. 无家可归属于全球性问题，影响到发达国家和发展中国家来自不同的经济、社会和文化背景的人们。上一次联合国在 2005 年试图统计全球无家可归者人数时，估计有 1 亿人无家可归。据人居署称，全球有 16 亿人生活在不适当的住房条件下，每年约有 1 500 万人被强行驱逐。

A. 发展中国家的无家可归情况

10. 发展中国家无家可归的人数很多。他们中的大多数人居住在严重不足的住房中，大多居住在贫民窟和非正规住区，生活在无人道的条件下——过度拥挤、不安全，没有安全饮用水和适当的卫生设施，面临被驱逐的风险。2018 年，全球十多亿生活在贫民窟或非正规住区的人口中，有 80%在发展中国家。在东亚和东南亚，此类人数为 3.7 亿，而撒哈拉以南非洲为 2.38 亿，中亚和南亚为 2.27 亿。¹⁰

11. 尽管存在着认为无家可归者属于失业人员的成见，但发展中国家无家可归者的特征多种多样。他们不一定是社会上最贫穷的人，而且在所有社会群体中，大多数人总是在非正规部门从事低技能和低收入的工作(例如，打零工、当人力车夫、当搬运工、捡破烂或废物收集和回收)，没有社会保障。例如，巴西关于无家可归人口的全国调查发现，71%的无家可归者在非正规部门工作；89%没有获得任何社会福利；25%没有身份证件。¹¹ 这些发现有助于减少公众偏见，并导致制定国家无家可归者战略，使无家可归者能够获得社会保障援助和收入转移方案。

12. 很大一部分无家可归的人口为妇女和儿童。据估计，女性为户主的家庭占世界无家可归人口的 70%，如果包括那些居住在不适当住房中的人的话。¹² 无家可归者的狭义定义——生活在街上或其他无遮挡地方的人，通常少算了妇女人数，因为她们经常躲在朋友和家人那里，与他们居住在一起，因为害怕挨打、遭绑架或贩运。在好几个国家，女户主家庭，特别是生活贫困的单身母亲，被确认为可能沦为无家可归者的主要群体。¹³

⁹ 人居署，《临时定居点》，人居三大会议文件，第 22 号(纽约，2015 年)。

¹⁰ 《2019 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号 C.19.I.6)。

¹¹ Roberta Mélega Cortizo, “National survey on the homeless population in Brazil: giving a face to homelessness and formulation strategies and policies to address homelessness”, 在人人享有负担得起的住房和全民社会保障制度以解决无家可归问题专家组会议上的发言，内罗毕，2019 年 5 月。

¹² Graham Tipple 和 Susanne Peck, *The Hidden Millions: Homelessness in Developing Countries* (Abingdon, Oxon, 大不列颠及北爱尔兰联合王国, Routledge, 2009 年), 以及 Suzanne Speak, “The state of homelessness in developing countries”; 在人人享有负担得起的住房和全民社会保障制度以解决无家可归问题专家组会议上的发言，内罗毕，2019 年 5 月。

¹³ 适当生活水准权所含适当住房问题特别报告员的研究报告，题为《妇女与适足住房问题》(E/CN.4/2005/43)。

13. 许多发展中国家的无家可归儿童(街头儿童)也在增加,这是一个特别令人关切的问题,因为这种现象通常持续很长一段时间,并经常在代际间传播。被遗弃的儿童、因艾滋病毒/艾滋病而沦为孤儿者、父母无家可归的儿童或青年,或因暴力冲突或自然灾害而流离失所的儿童,往往最终生活在街头和其他开放的公共场所。然而,很难掌握街头儿童的数量和特征,因为他们大多数没有身份证件,也没有被纳入官方统计。为了说明面临无家可归风险的儿童人数的严重性,孤儿人数可以作为一个代用指标,2015年全球孤儿人数估计接近1.4亿(包括亚洲6100万,非洲5200万,拉丁美洲和加勒比1000万,东欧和中亚730万)。¹⁴

B. 发达国家的无家可归情况

14. 在发达国家,无家可归现象影响到的人口比例相对较小:在2016年经合组织负担得起的住房和社会住房问卷的所有答复国中,这一比例不到1%。¹⁵然而无家可归者的绝对人数是相当可观的,在35个有数据的国家中,此类人数约达190万。¹⁶在过去十年里,欧洲联盟几乎所有国家无家可归者的人数都以惊人的速度增长。¹⁷在美利坚合众国,2017年的一个夜晚,有553742人无家可归;这一年,美国无家可归人数自2010年以来首次出现增加。¹⁸总体而言,经历住房不稳定的人口比例要高得多,占经合组织各国人口的2%到25%不等。¹⁹

15. 在许多国家,无家可归人口的特征越来越多样化。其中包括过去无家可归者中人数过多的群体,如单身成年男子、土著居民和离开机构照料的人,以及老年人、青年、有子女家庭和移民。无家可归的孤身移民青少年越来越令人关切,因为他们作为寻求庇护者的不稳定生活状况往往导致无家可归和寻找住房时遭排斥。此外,欧洲联盟许多国家的无家可归者中,很大一部分有过童年时期在儿童收容机构生活的经历。²⁰

四. 无家可归的驱动因素

A. 无家可归的结构原因

16. 虽然有许多促成因素,但无家可归主要是由结构性原因造成的,包括不平等、贫困、失去住房和生计、缺乏体面的工作机会、因住房金融化而无法获得负担得

¹⁴ 联合国儿童基金会,“孤儿”。可参阅:www.unicef.org/media/orphans。

¹⁵ 经合组织,负担得起的住房数据库,可参阅:www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm。

¹⁶ 经合组织,“Better data and policies to fight homelessness in the OECD”,政策简报(即将发布)。

¹⁷ 欧洲无家可归者工作国家组织联合会和阿贝·皮埃尔基金会,《Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe 2019》(2019年),第15页。

¹⁸ Meghan Henry等,《The 2017 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress: Part 1 – Point-in-Time Estimates of Homelessness》(美国住房和城市发展部,2017年)。

¹⁹ 经合组织,《Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery》(巴黎,经合组织出版社,2015年),第112页。

²⁰ 欧洲无家可归者工作国家组织联合会,“Child homelessness in Europe: an overview of emerging trends”,2007年6月。

起的住房、强迫驱逐、缺乏社会保障、无法获得土地、信贷或融资，以及能源或医疗费用高昂。

17. 在发展中国家，贫困，特别是农村贫困，是无家可归的主要原因。²¹ 农村地区缺乏生计和获得基本服务的机会，正迫使人们(其中男子居多)离开农村家庭，最初是暂时离开，到城市/城镇找工作，再汇钱回家，而城市的兴旺发展则是举家迁往城市地区以获得更好的经济和社会机会的拉动因素。此外，近年来，由于干旱、洪水和风暴更加频繁和加剧，使得传统耕作方法不可持续，而且在某些情况下，由于大公司投资于农村农业，把自给自足的农民赶出了他们的土地，因此，农村向城市的迁移速度加快了。此外，计划不周的城市扩张和发展也将贫困的城郊居民赶出了家园和(或)以农业为基础的工作。他们别无选择，只能迁到城里以维持生计。

18. 2018年，世界城市人口约有23.5%生活在贫民窟。²² 生活在贫民窟或非正规住区的绝对人数最有可能增加，因为城市化的速度预计将在未来加快，城市居民人数预计将从2015年的40亿增加到2030年的51亿。²³ 非洲和亚洲预计将占增长的近60%。预计非洲城市化速度最快，会新增3亿城市居民(2015年至2030年增加63%)，其次是亚洲(增加30%)。²⁴ 如果没有适当的政策和规划，快速城市化很可能加剧土地短缺和非正规土地供应，导致贫民窟和非正规住区的扩散，基础设施和服务负担过重，城市贫困加剧。所有这些预测都表明，无家可归者，包括住房条件差(生活在贫民窟和非正规住区)的居民，人数日益增多，估计2030年将达到30亿。²⁵

19. 近年来的社会和人口变化也是无家可归的原因。例如，大家庭关系被削弱，家人前往别处找工作或因流行病迁走，导致单亲家庭增多，正在侵蚀家庭支持网络。这些变化，加上缺乏正式的福利制度，会影响到更弱势人群的住房保障。²⁶ 许多发展中国家正在经历人口老龄化，尚未建立足够有效的国家社会保障制度来满足老年人的需求，导致老年人无家可归现象增加。²⁷ 离婚、分居、丧偶和遭遗弃也可能导致女性无家可归。

20. 无论是在发达国家，还是在发展中国家，驱逐都是无家可归的主要直接原因之一。驱逐在许多方面增加了租户的居住不稳定性：可以增加他们搬迁到弱势社区的可能性，影响他们获得联邦住房援助的机会，由于驱逐记录，对在私营市场

²¹ Speak, “The state of homelessness in developing countries”。

²² 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11/>。

²³ 《世界城市化前景：2014年订正本》(ST/ESA/SER.A/366)。

²⁴ *Population 2030: Demographic Challenges and Opportunities for Sustainable Development Planning* (ST/ESA/SER.A/389)，第37页。

²⁵ 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11/>。

²⁶ Speak, “The state of homelessness in developing countries”。

²⁷ 劳工组织，“Social protection systems for all to prevent homelessness and facilitate access to adequate housing”，全民社会保障专题简报(日内瓦，2017年11月)。

租赁造成障碍，而最糟糕的是，推动他们沦为无家可归者。驱逐对经济弱势群体、种族和族裔少数群体和妇女的影响大得不成比例，而他们遭受驱逐，又使得其经济和物质劣势每况愈下。

21. 在许多国家，出现了一种新现象，即住房被视为商品和增加资本投资回报的金融工具。因此，住房日益商品化。²⁸ 这并没有改变住房作为一种社会福利、一个生活和抚养家庭的地方的性质，也改变不了适当住房属于人们不可剥夺的人权一部分的事实。然而，投资者在发达国家和发展中国家都寻找未充分开发的房地产来获取利润，而不考虑当地居民的需求。结果，住房成本翻了一番或增加到原来的三倍。2018年，全球实际房价指数达到2000年以来的最高水平，²⁹ 在有数据可查的经合组织国家，过去二十年房价增长速度是通货膨胀的两倍，是家庭收入中位数的1.5倍。³⁰

22. 与此同时，收入数额仍然停滞不前，因此住房变得越来越负担不起。房价上涨加上工资停滞造成了巨大的差距，以至于中产阶级再也无法在各地主要城市获得负担得起的住房。政府更加依赖私营市场，逐渐远离社会住房方案，从而加速了这一进程。

23. 由于城市人口增加、工资停滞、住房市场购买力下降、房租上涨和负担得起的住房短缺，负担得起的住房供不应求，在许多大城市形成了无家可归危机。例如，在纽约市，尽管在为中低收入家庭开发经济适用房方面进行了大量公共投资，但公共补贴住房的供应无法满足现有需求。³¹ 在发展中国家，缺乏获得住房融资的机会、要求高住房标准的法规、高利率或缺乏抵押品为中低收入家庭制造了障碍；而这些家庭本来是可以得到负担得起的住房的。在发展中国家的主要城市，负担得起的住房供应和需求之间的差距尤其严重。例如，在巴基斯坦，住房短缺额每年增加27万套。³²

24. 在许多发展中国家，作为城市发展进程的一部分，贫民窟和非正规住区越来越多地被拆除，这往往导致住户突遭强行驱逐，失去住所和生计。一些人被重新安置到他们负担不起通勤费用的周边地区的社会住房中，而另一些人则最终住进了他们负担不起的出租公寓。因此，他们陷入无家可归的境地。有必要对住房市场进行适当的监管和更好的管理，并为实现社会经济包容和平等进行分区。

B. 个人和家庭状况的影响

25. 除了结构性原因之外，个人和家庭环境也是无家可归的驱动因素。急性身体(如慢性病和艾滋病毒/艾滋病)和精神健康危机(如抑郁症、两极症、焦虑症和药物

²⁸ 见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报告(A/HRC/34/51)。

²⁹ 国际货币基金组织，基金组织住房观察。可查阅：www.imf.org/housing。

³⁰ 经合组织，*Under Pressure*，第103-104页。

³¹ 纽约市，*Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan*(2014年)，第6页。

³² Michael Kugelman 编，*Pakistan's Runaway Urbanization: What can be done?*(威尔逊中心，2014年)，第3页。

滥用症)或任何长期残疾状况都可能导致无家可归。另一方面,无家可归可能会加剧慢性疾病。缺乏持续的护理,以及为保住稳定工作和住房而打拼,使得那些健康有问题者格外容易无家可归。

26. 家庭状况和危机,如家庭破裂、家庭暴力、虐待儿童,会促成无家可归现象。家庭暴力是妇女和儿童无家可归的主要原因。除其他因素外,离婚、分居和遗弃可能会增加弱势女性户主家庭的数量。

27. 由于缺乏独立生活所需的社会支持,寄养和少年司法系统中的青少年长大成人后,要离开该系统,往往沦为无家可归者。同样,许多刑满释放的前囚犯和患有慢性健康疾病的退伍军人面临着类似的挑战,迫使他们无家可归;许多精神病患者从精神病医院出院后,由于缺乏社区护理、支持和住房选择,最终无家可归或被监禁。

C. 气候变化、灾害、冲突和流离失所

28. 由于冲突或灾难,人们可能暂时或长期无家可归。2018年底,全世界有近7 080万人被迫流离失所。³³ 气候变化预计会增加飓风等突发自然灾害和干旱等缓慢发生的自然灾害的频率、不规则性和强度,增加与灾害相关的流离失所和无家可归的风险。武装冲突也是无家可归的原因之一,因为它们导致人们沦为难民和境内流离失所者。

29. 在过去十年中,自然灾害造成的灾害每年平均造成近2 400万人流离失所,2005年至2017年期间,损坏或摧毁了900多万所房屋。³⁴ 仅在撒哈拉以南非洲,2018年就有近260万人因干旱、洪水或气旋被迫逃离家园。³⁵ 据估计,气候变化导致的海平面上升可能在一代人的时间内导致2.8亿人流离失所。³⁶

30. 按照《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》的要求,到2020年通过国家和地方减少灾害风险战略,对于减少灾害风险至关重要。此类战略应与国家气候行动适应计划相一致。有效减少灾害风险,可以建立起应对灾害流离失所和其他相关形式人员流动情形的复原力,减少这方面的风险,做好防备,并作出反应。³⁷

31. 最后,紧急避难所和临时住房对于因灾害或冲突而流离失所的人至关重要,应尽快为他们过渡到永久住房提供搬迁援助,以缩短无家可归的时间。

³³ 联合国难民事务高级专员公署:《全球趋势报告:2018年强迫流离失所问题》(日内瓦,2019年)。

³⁴ 联合国减少灾害风险办公室,《2019年全球减轻灾害风险评估报告》(日内瓦,2019年),第250和262页。

³⁵ M. Saidou Hamani,“Human mobility in the context of climate change”,在人人享有负担得起的住房和全民社会保障制度以解决无家可归问题专家组会议上的发言,内罗毕,2019年5月。

³⁶ Hans-Otto Pörtner等编,《Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate》(政府间气候变化专门委员会,2019年)。

³⁷ 联合国减少灾害风险办公室,《Words into Action: Disaster Displacement – How to Reduce Risk, Address Impacts and Strengthen Resilience》(日内瓦,2019年),第51-55页。

五. 解决无家可归问题的策略

32. 为了与《2030年可持续发展议程》保持一致，解决无家可归问题需要全面的跨部门政策框架和以权利为基础的住房战略。³⁸ 应通过各级法律和政策对策有效解决无家可归问题的结构性原因。应通过区分长期无家可归的情况和过渡性无家可归的情况，对每一类无家可归的情况进行适当类型的政策干预。

A. 制定经济适用房政策，防止无家可归现象，支持无家可归者

1. 公共援助和保护免遭强迫迁离

33. 从人权角度来看，已确立与无家可归问题有关的国家义务。包括通过和实施消除无家可归现象的战略，设立明确目标、具体目标和时间表；杜绝强迫迁离的做法，特别是在这一做法将导致无家可归的情况下；打击和禁止歧视无家可归者、让他们背负恶名和对他们形成负面成见，包括通过第三方这样做；确保在发生侵犯权利行为(包括国家未能采取积极措施解决无家可归问题)时提供法律和其他补救措施。

34. 租赁立法(涵盖房租管制、租金期限及合同满期等方面)可为租户和房东提供明确的权利和责任，并可保护租客免遭加租或强迫迁离。调解服务可有效缓解私人房东与经济困难租户之间的紧张关系。所有相关行为体(包括地方行政当局、住房公司、服务提供方和债务援助机构)进行建设性对话是防止迁离的关键。可识别有无家可归风险的个人和家庭的当地非政府组织和社区也应成为防止强迫迁离联盟的一部分，特别是那些一直以来遭到排斥的群体的组织和社区。国际人权法律框架，如《经济社会文化权利国际公约》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《残疾人权利公约》，可作为反对强迫迁离的文书。

2. 为无家可归者提供适足的住所和服务

35. 向无家可归者提供的服务主要有四种类型：(a) 紧急住宿服务；(b) 长期支助性住宿；(c) 以住宿为基础的过渡服务；(d) 综合住房和服务。

36. 紧急住宿服务以“先到先得”的方式向有需要的人提供食物和床位，包括但不限于无家可归者。这种服务为每个人搭配各种危机管理方案，包括送餐方案、医疗和外联服务。长期支助性住宿向有严重和长期问题(如残疾、无家可归、药物使用障碍、艾滋病毒/艾滋病和慢性病等)的个人和家庭提供住房和支助服务，只要他们履行基本租赁义务，就可长期居住。以住宿为基础的过渡服务提供临时住宿(三个月至三年)，通过提供监督和支助来填补紧急住宿和长期住宿之间的空白。虽然这些服务仍然存在，但社会保障制度覆盖范围相对较广的国家已修改这些服务或正在用综合住房和服务模式取代这些服务。

³⁸ 见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报告(A/HRC/37/53)。

37. “住房优先”是综合住房办法的一个例子，提供了传统制度以外的选择，并优先考虑无家可归者的首要需求，即获得长期住房。³⁹ 例如，在芬兰，住房优先政策近年来将无家可归政策转向租赁房的权利，成功减少了无家可归人口。借此得以无条件将住所变成支助性住房单元；在住房单元中提供量身定做的支助服务；增加廉租房的供应；以及采取预防措施，如租户咨询服务。结果，无家可归者的数量减少。2018年，只有5 482人无家可归，几乎没有人露宿街头。⁴⁰

3. 支持改善获得经济适用房的途径

38. 当人们无法获得经济适用房时，也会出现无家可归现象。根据经合组织的说法，现有住房政策工具一般分为：(a) 支持房主和购房者的措施；(b) 低收入家庭的住房津贴；(c) 社会租赁房和为开发经济适用房提供的补贴。此外，需要慎重考虑，特别是在决定目标受益人和资格条件的时候，以确保经济适用房政策不将残疾人等弱势群体排除在外。

39. 政府采取了多种类型的措施来支持房主和购房者，例如减免个人纳税人在购买其主要住所时需缴的税款，包括不对购房费用征税——主要针对首次购房者，和/或在应税收入中扣除住房贷款利息。其他措施包括：(a) 向购买住宅的置业人士提供一次性补助金(部分补助或全部补助)，这种补助金通常颁发给收入水平低于给定门槛的首次购房者；(b) 由政府提供或补贴的补贴按揭贷款和按揭贷款担保；(c) 为负债过重的房主提供住房按揭贷款救助，以免他们丧失住宅的抵押品赎回权，例如，包括为此补贴按揭贷款还款和支付欠款、延期付款、按揭贷款再融资和实施按揭贷款转租金方案。

40. 经合组织国家正在结合实施这些措施。例如，智利、塞浦路斯、马耳他和墨西哥更加侧重向购房者提供补助金；加拿大、法国、日本、卢森堡、荷兰、波兰和西班牙重点通过各种工具向按揭贷款借款人提供支助；匈牙利和爱尔兰通过按揭贷款救助计划向过度负债的家庭提供支助。

41. 为租房者在需求方面提供的支持包括住房津贴(住房福利、租金援助或补贴或住房代金券)，这是一种依收入而定的经常性收入转移，通常提供给符合相关资格标准的低收入家庭，以帮助他们暂时或长期支付租金和其他住房费用，如水电费、保险和服务。例如，美国向非政府组织以及各州和地方政府提供资金，以便通过各种方案迅速安置无家可归的个人和家庭，这些方案包括青年无家可归示范方案、农村住房稳定援助方案、退伍军人事务支助性住房方案以及部落住房和城市发展-退伍军人事务支助性住房方案。⁴¹

42. 为开发经济适用房提供供给侧支持至关重要。例如，社会租赁房是根据特定规则而不是市场机制分配的、低于市场价格的租赁房。通常，地方当局拥有和管

³⁹ 全国结束无家可归现象联盟，“住房优先”，情况说明书(2016年4月，华盛顿特区)。

⁴⁰ 见 <https://housingfirsteurope.eu/countries/finland/>；芬兰住房筹资和发展中心，“2018年芬兰无家可归情况”，2019年4月29日。

⁴¹ 见住房和城市发展部网站(www.hudexchange.info)。

理这些住房，并负责建设、重建、管理、维护和融资。对非政府提供者的支持通常包括可采用各种形式的供给侧补贴，如补助金、公共贷款、利率补贴和政府支持的担保。

43. 向开发商提供补贴，资助他们为低收入家庭开发新的经济适用房(不包括社会租赁房)。这种措施包括补助金、补贴贷款或贷款担保、税收减免和低价出售或出租土地。加拿大的投资经济适用房方案、美国的社区发展一揽子拨款和住房投资伙伴关系方案以及大不列颠及北爱尔兰联合王国的经济适用房方案和经济适用房担保方案，都是资助开发新经济适用房方案的一些例子。相关措施还可以包括留下一部分住房以负担得起的价位出租和/或提供给低收入租户，以及为老年人或残疾人等特定目标群体开发租赁房。

44. 在许多发展中国家，公共或社会住房往往位于郊区，市区的租赁物业数量有限。⁴² 许多低收入家庭采用渐进式的自助方法(扩建房屋用于出租或商业用途)。支持自助和社会住房相结合的大规模混合型社会住房可容纳大量不同收入水平的城市人口。⁴³ 埃塞俄比亚最近推出了城市生产安全网方案，对 2005 年启动的综合住房发展方案进行补充，以解决 470 多万城市贫民的具体需求；在 604 000 名受益人中，84% 获得现金转账——前提条件是从事特定的公共服务工作，剩余的受益人因无法工作获得无条件现金转账。该方案还提供免费医疗、教育和数量有限的住房。⁴⁴

4. 为结束无家可归现象建立广泛伙伴关系

45. 政府虽然负有主要责任，但不能单凭政府结束无家可归的现象，需要采取全社会办法。民间社会组织在提供服务(例如为无家可归者提供住所管理、外联服务、法律咨询、医疗服务和住房分配支助)方面发挥着重要作用。在政府投资和(或)干预较少的领域，民间社会可能是向受影响社区提供重要服务的唯一部门。此外，它们可有效进行宣传并为无家可归者与决策者和其他行为体牵线搭桥，还可促进旨在结束无家可归现象的研究、监测和评估。

46. 私营部门也可以帮助从供应方(土地和基础设施、建筑和材料)和需求方(增加获得住房融资的机会)方面解决经济适用房短缺问题。通过大规模建设经济适用房，而不是仅仅关注豪华住房，私营部门可以创造将带来商机的经济适用房价值链。据估计，全球 16 个增长最快的住房市场存在 3 500 万套经济适用住房的空

⁴² 见 Emeka E. Obioha, “南非通过公共工程方案解决无家可归问题”，在解决无家可归问题的全民经济适用房和社会保障制度专家组会议上所作的介绍，2019 年 5 月，内罗毕。有关发展中国家经济适用房的更多信息，见 Babar Mumtaz, “如何让城市贫民负担得起住房”，SciDevNet, 2015 年 11 月 24 日。

⁴³ Fariha Tariq, “促进巴基斯坦经济适用住房的政策：挑战和经验教训”，在解决无家可归问题的全民经济适用房和社会保障制度专家组会议上所作的介绍，2019 年 5 月，内罗毕。

⁴⁴ Tegegne Gebre-Egziabher, “快速城市化和农村人口向城市迁移对埃塞俄比亚经济适用房和无家可归问题的影响”，在解决无家可归问题的全民经济适用房和社会保障制度专家组会议上所作的介绍，2019 年 5 月，内罗毕。

缺，仅撒哈拉以南非洲就缺少 340 多万套。⁴⁵ 为了实现可持续经营和提高可负担性，必须将投资和咨询服务结合起来，以便进行有效的城市规划，在建筑中使用最新技术和材料，以及改善土地记录系统和法律框架。

47. 建立一个能够满足中、低和无稳定收入家庭需求的可行经济适用房金融市场，也可以为私营部门提供经济机会。例如，尼日利亚按揭贷款再融资公司是作为更加广泛的尼日利亚住房融资项目的一部分而开发的，该项目于 2015 年 7 月完成了第一次债券发行。⁴⁶ 印度阿达尔住房金融公司专注于中低收入客户，包括个体户和无稳定收入的客户。⁴⁷ 雇员住房计划也可以促进劳动者获得经济适用房。例如，日本的企业住房服务作为公司社会福利的一部分以低于市场价格的租金为员工提供住房。它还通过简化与买房和租房相关的复杂程序和降低相关成本来帮助员工重新安置。

48. 慈善团体可以通过让地方一级的多个利益攸关方参与进来，有效巩固各种现有努力。例如，在美国洛杉矶，共同结束无家可归现象基金促进了调动财政和智力资源来结束无家可归现象。经过该基金的努力，两项投票议案获批，得以授权发行 12 亿美元债券，以开发 10 000 套长期支助性住房，并在十年内把为无家可归者提供的支助性服务、租赁补贴和预防方案的销售税提高四分之一美分。⁴⁸

B. 社会保障政策

49. 不应将无家可归视为个人的失败，而应视为社会的失败。人们可能因为收入不够支付住房费用，或者因需负责照料他人、慢性病、残疾或年老无法工作，流落到无家可归。社会保障(定义是一套旨在减少所有人一生经历的贫困和弱势和防止他们经历贫困和弱势的政策)有助于防止无家可归现象和促进人们获得适足住房。社会援助、住房福利、失业保护、长期护理和养老金可以解决特定的风险因素。此外，社会保障制度通过保证至少基本水平的收入保障和获得医疗保健的有效途径，可有助于防止人们流落到无家可归。

50. 人人可享的社会保障制度通过预防贫困(特别是通过社会援助和住房福利)、减轻失业期间(通过失业保护和社会援助)或晚年(通过老年养恤金)某些支出造成的负担、促进与健康有关的目标(通过健康保护和长期护理)、提倡性别平等和体面工作以及促进残疾人融入社会，解决无家可归现象背后往往相互关联的多重复杂原因。

⁴⁵ Thierno-Habib Hann, “私营部门如何为经济适用房做出贡献”，在解决无家可归问题的全民经济适用房和社会保障制度专家组会议上所作的介绍，2019 年 5 月，内罗毕。

⁴⁶ 国际复兴开发银行和国际开发协会，《国际开发协会 2017 年回顾：最大限度地发挥发展影响——利用国际开发协会实现全球雄图壮志和满足不断变化的客户需求》(华盛顿特区，世界银行，2018 年)。

⁴⁷ Salil Singh, “阿达尔住房融资：赋权巴拉特获得更加强大的财务能力”，《首席执行官》杂志，第 3 卷(2018 年 12 月)。

⁴⁸ Nicholas P. O. Williams 和 James M. Ferris, “扩大规模：慈善事业如何帮助解锁 47 亿美元来解决洛杉矶的无家可归问题”(洛杉矶，南加州大学慈善与公共政策中心，2019 年 7 月)。

51. 在《2030年可持续发展议程》的框架内，各国承诺为所有人实施符合国情的社会保障制度和措施，包括最低标准。根据劳工组织第202号建议，国家界定的社会保障最低标准应保证儿童、无法赚取足够收入的适龄工作人士和老年人至少享有基本水平的收入保障，并保证每个人一生都能有效获得基本保健。研究表明，即使是低收入国家，也负担得起普遍社会保障最低标准。⁴⁹ 许多发展中国家已实现至少一个领域的普遍覆盖。⁵⁰

52. 然而，尽管近年来取得了值得称赞的进展，但只有45%的世界人口有效享有至少一项社会保障现金福利。约40亿人，即世界人口的55%，没有任何社会保障福利。⁵¹ 将社会保障制度(包括最低标准)扩大到目前没有覆盖的人口和实现可持续发展目标的具体目标1.3，对于解决无家可归问题的许多结构性和个人原因以及减轻无家可归问题的后果至关重要。⁵²

53. 为防止无家可归现象和改善获得适足住房的途径，应采取以下优先行动：(a) 采取基于权利的办法；(b) 加快在实现普遍覆盖、充足福利和全面保护方面取得进展；(c) 特别强调将经常被边缘化的群体纳入其中；(d) 确保与其他政策领域，特别是住房和卫生部门，保持政策协调一致。为了实现这一点，可采用包容的住房定义，同时考虑到保障层面(保有权保障、专属居住权和可负担性)、硬件层面(住宿在耐用性、便利设施、天气防护等方面的适当性)和社会层面(享受社会关系、隐私和安全的能力)。⁵³

六. 应对特定社会群体所面临挑战的政策

A. 基于家庭的对策

54. 各国和各地区对无家可归家庭(定义为有与其一同生活的受抚养子女但无家可归的成年人)的估计各不相同，有研究表明无家可归家庭的数量正在增长。据估计，在美国，每10000个家庭中有7.4个家庭无家可归，而在加拿大，每年235000多人无家可归。⁵⁴ 据估计，女户主家庭占世界无家可归人口的70%，包括那些住在不宜居住条件下的家庭。家庭“无家可归流落街头”的情况有时可能维持很长一段时间，导致几代儿童都在街头出生和长大。亚洲部分地区尤其如此，而在一

⁴⁹ Isabel Ortiz 等人，《通用社会保障最低标准：57个低收入国家的成本估计和可负担性》，社会保障工作文件的延期，第58号(日内瓦，国际劳工组织，2017年)。

⁵⁰ 秘书长关于通过财政、薪资和社会保障政策解决不平等和社会包容面临的挑战的报告(E/CN.5/2019/3)，第46段。

⁵¹ 劳工组织，《2017-2019年世界社会保障报告：通过普及社会保障实现可持续发展目标》(2017年，日内瓦)。

⁵² 由劳工组织和世界银行共同主持的普遍社会保障全球伙伴关系呼吁采取行动，加快在实现可持续发展目标的具体目标1.3方面取得进展(见 www.usp2030.org)。

⁵³ Volker Busch-Geertsema、Dennis Culhane 和 Suzanne Fitzpatrick，“理解和衡量无家可归问题的全球框架”(全球无家可归问题研究所，2015年9月)，第7页。

⁵⁴ Amanda Noble，“超越住房优先：加拿大对家庭无家可归现象的整体应对措施”(加拿大多伦多，Raising the Roof网站，2015年)。

些拉丁美洲国家，家庭无家可归流落街头的情况多是暂时现象，与周期性的农村人口向城市经济迁移有关。在非洲，儿童无家可归的原因往往是儿童和青少年因家庭贫困或者遭到虐待而离家出走露宿街头。⁵⁵ 冲突和艾滋病毒/艾滋病导致露宿街头儿童的人数上升；估计目前全球有 1.5 亿儿童露宿街头。⁵⁶

55. 欧洲已制定几项政策工具来帮助会员国解决儿童贫困问题，但这些政策工具很少惠及无家可归的儿童。在其关于投资儿童和打破劣势循环的建议(2013/112/EU)中，欧盟委员会提出应避免驱逐、不必要的迁移和与家人分离，并建议提供临时住所和长期住房解决方案。但该建议自 2013 年发表以来进展甚微。

56. 在社会保障制度优渥的国家，无家可归家庭和个人占比非常低。尽管如此，研究表明，一些国家需要开展更多工作来确保无家可归的家庭获得适足住房。关键在于在所有地区向所有有需要的人提供社会保障福利。值得注意的是，无证件移民(包括其中包括无家可归的家庭)往往享受不到社会保障福利。

57. 研究表明，减少妇女和女户主家庭无家可归现象的政策和措施应包括针对极端贫困人口的社会住房。在发展中国家，获得土地和有保障的保有产权是防止无家可归现象的另一重要措施。在这方面，合法化贫民窟和非正规住区居民的住房状况十分重要。产权和继承权(包括遗孀的产权)平等至关重要。

B. 残疾人、青年、老年人和土著人民

1. 残疾人

58. 现有证据表明，残疾人在无家可归人口中占据的比例特别大。⁵⁷ 在一些国家，残疾儿童往往被家人遗弃并面临无家可归⁵⁸ 和遭人利用被迫上街乞讨⁵⁹ 的风险。此外，性别也是无家可归问题的一个重要方面，因为残疾妇女遭受暴力的风险更高，并且在逃离暴力时，紧急避难所可能没有做到无障碍，导致她们无法进入。此外，即使残疾人成功找到住房，住房也可能不够无障碍。世界卫生组织和世界银行分别于 2015 年和 2016 年在喀麦隆、智利和斯里兰卡开展的残疾人示范调查结果表明，平均而言，30% 的残疾人士的住房不够无障碍。

59. 现有一些举措帮助残疾人从机构生活安排过渡到在自己的住房或与家人一起生活。这些举措的基础是在社区提供服务和为他们实现独立生活提供支助，包括找房协助。提供的社区服务可包括心理健康诊所、社会护理服务、精神病门诊设施、保健服务、日托中心、经济支持、支助团体、社区人际网络建设以及提高认识运动。

⁵⁵ Samuel Nambile Cumber 和 Joyce Mahlako Tsoka-Gwegweni, “非洲街头儿童的健康概况：文献综述”，《非洲公共卫生杂志》，第 6 卷第 2 期(2015 年)。

⁵⁶ Speak, “发展中国家无家可归问题现状”。

⁵⁷ 人居署，《居住在城市的残疾人的适足住房权：迈向包容性城市》(内罗毕，2015 年)。

⁵⁸ 《2013 年世界儿童状况：残疾儿童》(联合国出版物，出售品编号：C.13.XX.1)。

⁵⁹ 儿童权利委员会，关于残疾儿童权利的第 9(2006)号一般性意见。

60. 若干国家制定了给残疾人提供经济帮助的社会方案,包括为此提供残疾人补贴和住房费用支助。有些国家为提高无障碍性制定了住房单元标准。例如,《瑞典建筑法规》规定三层或三层以上住宅建筑中所有单元都要配有轮椅通道、大型电梯以及一定尺寸的厨房和浴室。该法规的实施给残疾人带来了更多住房选择,也使他们探访他人的时候变得更加便利。经验表明,如果在初始设计和规划中纳入“通用设计”原则,无需额外成本或只需些许额外成本(不到总建筑成本的1%)就能在住房单元里加入无障碍功能。⁶⁰

2. 青年

61. 在许多国家,青少年和青年无家可归的问题是一个重大关切;青年(15至24岁)被确认为最有可能沦落到无家可归的人口群体。在发达国家和发展中国家,家庭贫困被认为是自报的住房条件不稳定原因中的主要原因,年轻人认为无法获得安全的经济适用房是家庭冲突的导火索,特别当他们因其性取向或性别认同而无法获得住房的时候。⁶¹

62. 许多国家通过了国家战略,通过减少结构性不平等和向无家可归或面临无家可归风险的年轻人提供支助和服务来解决青年无家可归的问题。例如,芬兰制定了《国家无家可归问题战略》,并通过《2016-2019年防止无家可归现象行动计划》予以实施。如果辅之以提供其他干预措施(包括心理健康和/或就业咨询,以尽量减少无家可归带来的社会耻辱)的稳定支助网络,针对无家可归青年的住房服务可以变得更加有效。现金转账等社会保障措施也有助于改善年轻人的经济状况,解决家庭贫困问题,并有望减轻早年的劣势对沦落到无家可归风险的负面影响。

63. 由于有犯罪记录的年轻人,特别是少数民族年轻人,找到工作或住房的几率较低,应尽可能减少解决青年无家可归问题的安全相关措施,以改善他们实现经济稳定和获得经济适用房的长期前景。有些国家实施关于无家可归的立法,以满足有风险青年的发展需求。例如,根据联合王国关于无家可归问题的立法,16或17岁的无家可归青年自动被视为弱势群体。⁶²此外,有针对性的支助,如职业培训和就业援助,可以帮助无家可归的青年解决住房需求,促进自给自足。

3. 老年人

64. 老年人在获得适足住房方面和无家可归的情况下面临着挑战。⁶³他们可能会遭遇经济虐待、强迫迁离或者土地掠夺。老年妇女特别脆弱并面临着多种形式的歧视,包括在财产和土地继承权方面。健康状况也会妨碍他们获得与住房有关

⁶⁰ Edward Steinfeld, “全民教育:无障碍的成本”,教育笔记(华盛顿特区,世界银行,2005年8月)。

⁶¹ Gina Samuels 等人,《青年之声很重要倡议(VoYC)的深度采访:技术报告》(芝加哥,芝加哥大学,2019年)。

⁶² 联合王国,住房、社区和地方政府部以及教育部,《防止无家可归现象以及为16岁和17岁可能无家可归和/或需要住宿的年轻人提供住所》(伦敦,2018年)。

⁶³ 秘书长关于第二次老龄问题世界大会的后续行动的报告(A/66/173)。

的公共服务。当建筑物(包括住房服务机构)不方便进入的时候,老年人会更受苦,因为他们往往功能受限或身患残疾。无家可归的老年妇女的死亡率高于处境类似的其他群体。⁶⁴

65. 为了应对这些挑战,一些国家侧重于采取经济干预,便利老年人获得经济适用房。例如,日本向开发商提供补贴,资助他们针对低收入老年家庭建造无障碍的经济租赁房。巴西 65 岁以上的无家可归者可以领取老年人和残疾人持续性补贴,马来西亚 2011 年国家住房政策直接向低收入者(包括老年人)提供经济适用房。

66. 还有倡议寻求将政策的不同方面与不安全的住房联系起来。澳大利亚为无家可归的老年人提供服务,为他们与看护中心等提供方牵线搭桥。法国向老年人提供财政补助,以便他们改造住房来满足自己不断变化的需求,并使他们能够在自己家里住得更长。缅甸老年人翻新或购买住房时可获得低息贷款。

4. 土著人民

67. 世界各地的土著人民继续面临恶劣和没有保障的住房条件,其中许多人仍然极易无家可归,尤其是在城市地区。⁶⁵ 研究表明,在加拿大,土著人口变得无家可归的可能性比一般人口高出五倍。⁶⁶ 尽管土著人民仅占温哥华人口的 2.5%,但他们却占该城市无家可归人口的 38%。⁶⁷ 现有证据还表明,土著人民往往容易受到造成精神创伤的事件的影响,如被迫迁离其土地;房屋火灾;家庭暴力和虐待;以及包括精神健康风险、身体残障和残疾在内的健康风险。这些促成因素,加上普遍的侵犯权利行为和(私人和公共住房提供者)对土著身份的歧视,导致越来越多土著人民面临无家可归的风险或沦落到无家可归。

68. 各国正在采取行动解决土著人民的无家可归问题。例如,在澳大利亚,2018 年出台了《国家住房和无家可归问题协议》,将在三年内向各州和地区提供 46 亿澳元,其中 3.75 亿澳元将用于无家可归者服务。根据该协议,各州和地区必须制定专门解决重点无家可归群体(包括澳大利亚土著)的住房和无家可归问题政策和战略。⁶⁸ 在加拿大,不列颠哥伦比亚省的住房机构实施了一项土著无家可归者外联方案,方案工作人员来自土著社区组织,他们为人们牵线搭桥并从土著的角度出发提供对土著文化来说适宜的服务。半个多世纪以来,全国友谊中心协会一直向城市土著人民提供无保留的服务和支助。

⁶⁴ 全球无家可归问题研究所,“发达经济体国家无家可归问题现状”,2019 年 5 月。

⁶⁵ 见人居署和联合国人权事务高级专员办事处,《土著人民适足住房权:全球概览》(内罗毕,2005 年)。

⁶⁶ Jalene Tayler 和 Damian Collins,“土著人民中城市无家可归的流行率和原因:对三个国家的范围综述”,《住房研究》,第 29 卷,第 7 期(2014 年),第 965-966 页;和 Stephen Gaetz 等人,《加拿大 2016 年无家可归问题现状》(多伦多,加拿大无家可归问题观察站出版社,2016 年)。

⁶⁷ Matt Thomson,《2016 年温哥华无家可归者统计》(2016 年 5 月)。

⁶⁸ 澳大利亚卫生和福利研究所,《原住民和托雷斯海峡岛民:住房和无家可归问题的重点报告》(堪培拉,2019 年)。

七. 结论和建议

69. 无家可归是一个复杂的问题，需要采取多部门办法和综合对策，涉及财政、经济、劳工、住房、卫生、社会保障和城市发展政策。需要采取全政府和全社会的办法来解决和防止无家可归问题。政策必须包含和回应个人——特别是那些处于弱势或易受影响处境的个人——的权利、需求和愿望。

70. 应当指出，解决无家可归问题可以从收集足够数据出发，这些数据既可用于监测可持续发展目标 11.1，又可用于制定有效的政策。为此，国际社会和所有利益攸关方需要做出协调一致的努力，制定共同办法及相应方法，以确定暂时和长期无家可归的人，同时确保将无家可归者纳入官方统计数据。

71. 为了加快在 2030 年前实现可持续发展目标(特别是具体目标 11.1)方面取得进展，并履行不让任何一个人掉队的承诺，委员会不妨考虑以下建议。

72. 鼓励会员国：

(a) 制定全面、跨部门的国家战略和具体的政策干预措施，解决所有类型的无家可归问题，同时执行与无家可归问题相关的现有框架和文书，以便所有人都能过上体面的生活；

(b) 通过从供求双方出发的综合住房政策和措施，包括保护免遭强迫迁离、提供适当的紧急和临时住房和服务以及支持租房者和支持开发经济适用房，对低收入家庭尤为如此，来改善获得经济适用房的途径；

(c) 通过或加强住房市场条例，促进包容和可持续的城市化，并在可能的情况下实施“以住房为中心”的办法，承认住房权，并且为实现经济和社会包容改善分区，借此应对住房商业化/金融化的负面影响；

(d) 继续加强国家社会保障政策和制度，并将社会保障最低标准的覆盖面扩大到所有人，包括在非正规部门工作的人和无家可归者，同时投资高质的基本社会服务，以确保人人平等享有优质教育、基本医疗保险、安全饮用水和卫生设施；

(e) 在各级国家和非国家行为体之间建立广泛的伙伴关系，防止人们沦落到无家可归，支持那些无家可归的人，并为结束无家可归现象制定长期可持续的解决方案；

(f) 提高对无家可归问题(包括家庭无家可归问题)的认识，解决受影响特别大的个人和群体的具体需求，包括妇女、儿童、青少年、青年、老年人、残疾人、土著人民、生活贫困者以及因自然灾害和冲突而流离失所的人，以支持增强他们的权能，支持他们充分参与他们所生活的社会；

(g) 解决家庭无家可归问题，包括为此实施对性别问题有敏感认识的政策和资源分配以及为家庭提供适当的支助服务，打破代际无家可归现象的循环；

(h) 打击对无家可归者的歧视和成见，包括为此加强反歧视法律、宣传和提高认识，以及保护租户权利和确保提供诉诸司法的途径。