



第七十八届会议

临时议程* 项目 25

社会发展

解决无家可归问题的包容性政策和方案

秘书长的报告**

摘要

本报告根据大会第 76/133 号决议提交，概述了鉴于冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的社会经济影响，为应对无家可归问题制定的包容性社会发展政策和方案方面的进展、差距和挑战，还讨论了弱势群体面临的具体挑战。

报告显示，尽管对无家可归问题的认识和政策正在改善，但仍需做出巨大努力。尽管发达经济体和发展中经济体都存在无家可归问题，但报告旨在突出强调问题和战略的趋同性及全球对照情况。

秘书长在报告中提出了 COVID-19 后关于社会保障和人人获得适足、安全和负担得起的住房方面的可能指标。

* A/78/150。

** 本报告在截止日期之后提交以纳入最新情况。



一. 引言

1. 冠状病毒病(COVID-19)危机暴露了无家可归者面临的严峻形势，促使人们采取创新方法，确保人人都可获得适足、安全和负担得起的住房和基本服务。

2. 联合国一直积极参与解决无家可归问题，例如联合国宣布 1987 年为无家可归者收容安置国际年。联合国各机构以及适当住房权问题特别报告员和极端贫困与人权问题特别报告员等独立专家一直提请注意无家可归者面临的困难及其权利受侵犯情况，突显了各国政府为确保人人都可获得安全和有尊严的住所面临的挑战。

3. 虽然对无家可归的定义不同，但无家可归者不仅包括公共场所露宿者，还包括住在应急和临时住房者、住在严重不安全和不适当住房者，以及因无其他住所而非自愿与他人合住者。因此，无家可归者是一个非常多样化的群体，要把不同状况作为各种情况和挑战的连续统一体。关键问题是，对无家可归的狭隘定义往往让妇女和儿童的经历较少为外界所知，因为他们不太可能流落街头，往往出于安全原因隐瞒自己的性别，也不太可能在所有其他办法用尽之前找紧急庇护所。此外，虽然无家可归现象在城市住区可能最为明显，但农村地区也受到影响。

4. 无家可归既是对人权的明确侵犯，也是极端贫困和社会排斥方面的一个指标。无家可归现象存在于各大洲，尽管表现形式各不相同。无家可归往往与贫困和日益加剧的不平等、没有机会获取适当住房、流离失所、性别暴力和家庭暴力、滥用药物、歧视、缺乏体面就业、能源和医疗保健费用高昂、不受约束的财产投机、获得优质教育的机会有限、公共服务私有化以及精神保健和社会保护制度存在缺陷相互关联。因此，要预防和解决无家可归问题，则须考虑到其与其他问题的相交织性，还须制定涵盖住房、医疗保健和服务以及社会和法律保护的全面政策。¹

5. 为了促进人人有权住得安全、和平和有尊严，我们必须认识到，解决无家可归问题的最佳办法是首先预防出现此种现象，而且在出现无家可归现象时，应尽可能缩短无家可归的时间。消除无家可归现象被坚定地纳入可持续发展目标(包括关于消除贫困和减少不平等的目标 1 和目标 10；关于到 2030 年确保人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务的具体目标 11.1)。《新城市议程》明确表示，会员国“将采取积极措施，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”。²

6. 为编写本报告，向国家、地区和地方政府、联合国实体、民间社会组织和其他利益攸关方发了调查问卷收集信息。还组织了区域在线协商。共收到了 34 份书面材料，另有 40 个利益攸关方参与了磋商，共涉及 30 个国家。此外，秘书长为报告调动了专家网，报告的研究基于联合国人类住区规划署(人居署)和经济和社会事务部 2019 年

¹ 见 Brendan O' Flaherty, *Making Room: The Economics of Homelessness* (马萨诸塞州剑桥, 哈佛大学出版社, 1996 年); Julien Damon, *La Question SDF. Critique d' une action publique* (巴黎, 法国大学出版社, 2021 年); Joanne Bretherton, Nicholas Pleace, *The Routledge Handbook of Homelessness* (Abingdon and New York, Routledge, 2023 年)。

² 见大会第 71/256 号决议, 第 33 段。

在内罗毕举办的关于人人享有负担得起的住房和社会保障制度以解决无家可归问题专家组会议的调查结果和网络。

二. COVID-19 大流行期间及之后的进展和挑战

7. COVID-19 大流行使人们重新关注无家可归者。在一些国家，出于对公共卫生和病毒传播的关切，在获得医疗保健和服务方面有了创新，并作出更多努力，改善向无家可归者提供的庇护所和住房的私密性和适当性。针对疫情的影响，一些国家对无家可归问题采取了更强化的措施。包括白俄罗斯、塞浦路斯、丹麦、多米尼克、埃塞俄比亚、加纳、希腊、牙买加、约旦、哈萨克斯坦、拉脱维亚、荷兰、巴基斯坦、斯里兰卡、瑞典和瑞士在内的一些国家报告，2020 年，它们修订了政策框架，向包括无家可归者在内的最需要帮助的人口群体提供或扩大了居所、救助中心、膳食、医疗保健和一揽子照护等社会福利。³

8. 在一些国家，地方和国家当局迅速采取重大行动，利用公共资助的临时解决办法，如旅馆房间，为有需要者提供住宿。一些国家发布了暂停驱逐令。⁴ 事实证明，政治意愿、额外资源、可获取安全和有尊严的住所以及社会支助和医疗保健及服务，对于在疫情期间让无家可归者享有安全必不可少。这些努力初步为长期减少无家可归现象带来了希望。

9. 然而，经济困难和暂停令终结导致驱逐激增，减少了帮助无家可归问题的预算，破坏了在许多情况下取得的进展。这种情况并不普遍：在一些城市，⁵ 现有方案得到了加强，减少了无家可归现象。然而，这种进展仍限于几个国家，在更多国家和城市，疫情导致面临驱逐的家庭和无家可归者数量大增，这是由于危机造成了复杂的心理健康影响和社会经济方面的问题，其中包括社会孤立、失业、家庭暴力和性别暴力发生率上升及其他心理影响。令人担忧的是，各利益攸关方报告无家可归的家庭和老年人增加。

10. COVID-19 危机产生的经济和社会困难加深了现有不平等，造成了新的脆弱性，显著放大了某些边缘化群体的风险，⁶ 其中包括长期无家可归者，他们可能不愿意获取向其提供的服务，因其可能不信任当局，以及心理健康问题加重和长期绝望，这需要专业人员提供持续照护和治疗。在发展中国家，非正规经济通常维继着大多数城市

³ 例如，见 2022 年自愿国别评估，可查阅 <https://hlpf.un.org/countries>；瑞典政府 2022-2026 年期间应对无家可归问题战略，可查阅 www.regeringen.se/contentassets/5a5f795a1db144ec8dfe36cd60114ed7/regeringens-strategi-for-att-motverka-hemloshet-2022-2026.pdf。

⁴ 见适当生活水准权所含适当住房问题特别报告员的报告(A/75/148)；另见经济合作与发展组织(经合组织)就业、劳工和社会事务局社会政策司对驱逐数据的分析，可查阅 <https://www.oecd.org/els/family/HC3-3-Evictions.pdf>。

⁵ 见 Suzanne Fitzpatrick and others, *Ending Street Homelessness in Vanguard Cities Across the Globe: An International Comparative Study*(爱丁堡，赫瑞瓦特大学，2022 年)。

⁶ 见人居署，《城市与大流行病：迈向更公正、绿色和健康的未来》(内罗毕，2021 年)；另见联合国，“城市化世界中的 COVID-19 大流行”，政策简报，2020 年 7 月。

低收入人群的生计，继实施封锁和限制流动后，许多非正规工作消失了。许多城市居民几乎没有什么资产，而且社会保护有限，很快陷入严重贫困。此外，特定人群，如遭受家庭暴力和性别暴力的妇女和儿童，被迫留在不安全的环境中，而且，在封锁和宵禁期间，虐待事件可能升级。

三. 现有政策和方案

A. 增进知识

11. 没有稳定住所或居所的人，特别是在城市地区，似乎很容易看到，但要了解无家可归的根源却提出了巨大挑战。

12. 投入于工具和调查对增进了解无家可归情况发挥了重要作用，促成了新的共识，即无家可归有各种不同情况，可能经历无家可归的有长期流落街头者、最近流离失所的家庭、逃离家庭暴力和剥削者以及生活在非正规住区的城市新人。例如，在巴西进行的一项调查显示，71%的无家可归者在非正规部门就业，89%没有社会福利，25%没有身份证件。⁷ 这些调查结果帮助了转变民意，促使制定了一项针对具体情况的国家战略。

13. 学术研究、政府和民间社会的专门知识以及城市和国家之间交流最佳做法，共同带来了实质性进展，特别是在类型学发展方面，为无家可归问题跨国交流和统计数据收集提供了一个共同框架。⁸

14. 然而，截至 2021 年 3 月，全球只有 44 国在监测无家可归数据。⁹ 此外，人居署 2022 年 3 月开展的研究表明，知识生成方面的进步在各区域分布不均，大多数发展中国家至少在国家政府层面不存在无家可归方面的数据或是数据贫乏。为拥有真正的全球视角，需要进一步了解中美洲、南美洲、非洲和亚洲的无家可归情况。

15. 负担得起的住房和社会保障制度以解决无家可归问题专家组会议提出的建议是，采用四类可能无家可归者进行国际比较：¹⁰

- (a) 露宿街头或其他露天场所的人；

⁷ 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社会保障制度以解决无家可归问题专家组会议上提交的文件，内罗毕，2019 年 5 月。可查阅 www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/05/CORTIZO_Roberta_Paper.pdf。

⁸ 例如，见 the European Typology on Homelessness and Housing Exclusion, 可查阅 www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf；经合组织负担得起的住房数据集，可查阅 www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database；全球无家可归问题框架，述于 Volker Busch-Geertsema, Dennis Culhane and Suzanne Fitzpatrick, “Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness”, Habitat International, vol. 55(2016 年 7 月)。

⁹ 见全球无家可归情况研究所改善数据项目。可查阅 <https://ighomelessness.org/global-homeless-data>。

¹⁰ 见负担得起的住房和社会保障制度以解决无家可归问题专家组会议记录。可查阅 https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/final_for_publication_homelessness_egm_proceedings_report_1.pdf。

(b) 住在临时或危机住所的人；

(c) 居住条件严重不足和不安全的人(例如极端拥挤的条件、非常规建筑物和临时建筑)；

(d) 无法获得经济适用房的人(例如，临时与亲友合住的人)。

B. 区域差异及影响因素

16. 各区域对无家可归问题的应对和处理方式不同，所采取做法受各种因素的影响，如贫困和不平等程度、城市化率、文化和宗教规范以及社会保障制度。

17. 这些因素在转化为法律和实践时，可能造成保障不平等，特别是在与家庭权利、继承、财产和土地权利有关的领域。例如，妇女历来勉力应付限制其获得土地和住房的性别财产制度。世界银行在非洲进行的一项评估发现，¹¹ 仅有 13%的妇女报告独自拥有土地或住房，而男子为 39%。其他地域也存在同样的不平衡。因此，男女在不同国情面临不同的无家可归风险。认为公共场所不适合女孩或妇女的文化规范或陈规定型观念非常说明问题，揭示出许多社会女性无家可归的一个隐性层面。这迫使妇女与亲属合住，或与男子建立有害的、可能是剥削性的关系，以获得住处。

18. 估计住房不适当的人有 16 亿，绝大多数生活在发展中国家。鉴于气候变化、战争和内乱以及全球经济不确定性的持续影响，该数字可能会继续增加。事实上，在发展中国家，城市化步伐快往往导致贫穷从农村转移到城市地区，而在城市地区，由于各国政府应对日益增加的贫穷的能力薄弱，贫困问题往往更加严重。

19. 大众偏见往往将无家可归与个人责任联在一起，尽管这主要是政策失败和结构性歧视的结果。¹² 这一认识正在产生重大变化，使应对措施从责怪受害者自己的命运转向更扶持的社会经济和住房方案。然而，人们对无家可归者各群体的态度和反应往往不同。在无家可归问题未重点列入议程的某些地区，主要侧重的是无家可归的儿童，如流落街头的儿童和住在收容所的儿童，而其他无家可归情况受到的关注较少。

20. 令人担忧的是，世界各地的社会保障制度在供资方面存在很大差异，支出从占小部分国内生产总值到约占三分之一不等。

C. 对比公共干预、治理和做法

21. 预防和应对无家可归情况的政策差别很大，有的根本没有干预措施，有的干预措施少之又少，有的则制定了综合方案。一些国家在公民保护框架内明确提出了有效应对失去住房的措施，并在地震等危机期间提供应急住所。许多国家根据社会保障框架应对无家可归问题，采用涉及多个政府部门(例如住房、社会事务和医疗保健)以及地方当局、社会福利基金、国家政府和专门机构的具体战略。在一些国家，无家可归问题是立法对象和某些国家义务，而在另一些国家，无具体法律针对无家可归问题。特

¹¹ Isis Gaddis, Rahul Suresh Lahoti and Wenjie Li, “Gender gaps in property ownership in Sub-Saharan Africa”, 政策研究工作文件, 第 8573 号(华盛顿特区, 世界银行, 2018 年)。可查阅 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/939291535658711278/pdf/WPS8573.pdf>。

¹² 见专家组会议记录(见脚注 12)。

别是若缺乏国家立法，则城市独自承担着解决无家可归问题的重担，设法用有限的资源解决这一规模庞大的问题。

22. 治理和服务提供结构在地域层面上不同，其中包括地方、区域和国家层面。中央集权做法将执行国家政策的任务交给地方政府，而地方分权做法则让地方政府拥有应对无家可归问题的更大自主权。然而，在各级政府进行协调，并让社会服务提供者、住房机构、法律顾问、医疗保健提供者，特别是有无家可归经历者等利益攸关方参与，仍是一项挑战。

23. 指定单一部委或专门机构协调跨部门领域和不同利益攸关方之间工作的政府有更好成果，原因是它们尽量减少重复，确保进行跨部门干预，并更有效地利用公共资源。¹³

D. 转向预防

24. 应急住房和应急措施在解决因灾害或冲突而突然失去住房方面发挥着至关重要的作用。然而，应急措施往往优先考虑短期支持，而忽视了人们的长期住房和综合需求。这种侧重于应急住房的制度化做法，可能会使人们陷入没有专门的社会心理、法律和医疗援助的系统中，无法融入社会并恢复正常生活。

25. 将无家可归作为一个结构性问题而非少数人遇到的社会紧急情况并强调预防和基于权利的战略的做法受到支持。

26. 社会保障和住房政策——包括贫民窟改造——在预防无家可归方面发挥着关键作用。预防方案须是多方面的、跨部门的，坚决针对目标人群。目标是既要针对造成无家可归的根本结构性因素，又要针对个人情况所涉特定风险。

27. 可以看出，地方层面¹⁴ 和国家战略都更加重视预防。

28. 预防工作有两个重要方面未被充分纳入公共政策主流，一是普遍预防，旨在通过实施促进所有人融入社会的社会政策，特别是实施扶贫政策方针，尽量减少无家可归的风险；二是有针对性的预防，针对的是从寄养过渡的儿童、离开惩戒设施者、需要精神卫生保健者、住在收容机构者和其他高危群体的需求。

29. 许多国家仍然缺乏适当的监管和体制框架来防止驱逐，后者往往导致无家可归，违反了国际人权标准。驱逐往往仅作为民法事项处理，忽视了驱逐可能造成的无家可

¹³ 为编制本报告发了调查，此即基于挪威和芬兰对调查的答复所载资料；另见 Eoin O’ Sullivan, “Key elements in homelessness strategies to end homelessness by 2030”, 讨论文件(都柏林, 欧洲联盟委员会, 2022 年), 可查阅 https://housingfirsteuropa.eu/wp-content/uploads/2022/10/mlc-homelessness-discussion-paper_final_2022.pdf; Nicholas Pleace, Preventing Homelessness: A Review of the International Evidence(都柏林, 爱尔兰西门社区, 2019 年), 可查阅 https://www.researchgate.net/profile/Nicholas-Pleace/publication/332684261_Preventing_Homelessness_A_Review_of_the_International_Evidence/links/5cc323e0299b1f2097827bde/Preventing-Homelessness-A-Review-of-the-International-Evidence.pdf。

¹⁴ 例如，见 <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/homelessness-prevention-in-newcastle-upon-tyne> 和 <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/siphos>。

归的风险。法律框架对预防驱逐的规定往往有限，例如延长抵押贷款或租金债务的偿还期，或确保可获得社会和住房福利。然而，一些国家有专门部门与法院、公共福利机构以及公共和私人住房提供者密切合作，大大减少了导致无家可归的驱逐行为。此外，要保护租客，确保租赁法提供足够的住房稳定性和保护，防止在短期内取消租赁安排，并采取其他可能的保障措施，¹⁵ 例如通过法规来限制租金上涨或减少短期租赁做法。

30. 国际禁止强行驱逐，这要予以落实，特别是防止往往以城市改造为名在非正规住区进行的强行驱逐。清除贫民窟造成的搬迁往往是突然驱逐，有时是暴力性的，造成人们失去住所、财物、社区和生计。代替强行驱逐的政策包括让贫民窟居民及其组织参与进来，确保可供选择的住房是适当的，并且靠近收入来源和社区网络。

31. 最后，只有各国政府解决了更广泛的结构性问题，包括低收入家庭缺乏真正负担得起的适当住房，才能有效防止无家可归情况。事实证明，投资于社会住房、实施有效的法规和发挥积极的公共作用，成功解决了无家可归和住房可负担性问题。一些国家减少了公众对住房部门的参与，结果无家可归情况增加，导致社会住房存量减少，社会福利减少，对低收入家庭的支助有限。然而，根据会员国对调查的答复，挪威和芬兰等国的例子表明，通过扩大社会住房可以减少无家可归情况。

E. 放开住房选项

32. 包括在北美和西欧以外的越来越多的中等收入国家对住房优先等战略作了测试和评估。住房优先模式是一种综合做法，其中优先考虑无家可归者的主要需求是获得永久住房和有针对性的持续支助服务。住房并不取决于保健服务使用情况、是否合规或有节制，而是被视为一项人权。服务由流动的多学科小组提供，并由案件管理人提供支持。对在加拿大、¹⁶ 智利¹⁷ 和欧洲¹⁸ 等地开展的方案所作评估表明其是有效的：两年后，80%至90%的方案参与者仍有稳定的家庭。事实证明，住房优先做法在针对长期无家可归、精神健康问题和滥用药物等需求复杂者方面也取得了成功。各国政府被鼓励制定一项总体住房战略，包括采取行动改善非正规住区，并为地方政府提供资源，将住房优先模式与适当住房投资结合起来。

33. 在发展中国家应对无家可归情况涉及大规模挑战。限制干预措施效力的另一个因素是，侧重于提供正规住房，而不充分了解无家可归者的需求和优先事项。虽然对劣质住房就地参与改造业经证明更为有效，但许多国家的普遍做法仍围绕重新安

¹⁵ 见 Fondation Abbé Pierre and FEANTSA, “Seventh overview of housing exclusion in Europe” (Paris and Brussels, 2022)。可查阅 https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2022/Rapport_Europe_GB_2022_V3_Planches_Corrected.pdf。

¹⁶ 加拿大，Final Report on the Evaluation of the Homelessness Partnering Strategy (渥太华，加拿大就业和社会发展部，2018年)。

¹⁷ 根据 Ignacio Eissmann、Isabel Lacalle 和 Felipe Estay 在 2022 年第十六届无家可归问题欧洲研究会议一个题为“得到支持的住房方案：智利调整住房优先模式的初步成果”的研讨会上提供的信息。

¹⁸ 欧洲住房观察站，“Supporting people through Housing First: the experience of social housing providers”，研究简报(布鲁塞尔，2019年)。

置和标准化住房解决办法。其中有许多住房计划因地处偏远、基础设施不足以及给低收入家庭带来更多经济负担而以失败告终。

34. 解决住房非正规性的根源和改善生活条件需要彻底重新思考土地的优先性。住房应建在中心地段，通过各类住房权以真正负担得起的价格提供，并旨在改善居住者的福祉。必须认识到，无家可归和住房极度不适当往往是由经济需要和缺乏对贫困者的支助驱动的。在发展中国家有效预防和解决无家可归问题包括解决经济不平等，特别是妇女和弱势群体的经济不平等；提供有针对性的支持；确保住房不会加剧生活贫困者面临的困难。

F. 创新方法与协作

35. 各种举措和新型干预措施已予实施和测试，其中包括日间中心，以及由专业人员或志愿者组成的流动小组富有同情心地积极向街头流浪者伸出援手。这些干预措施需要协同进行创新努力，例如培训执法机构，对无家可归者开展照护职能，而非实施警务和管控任务。这些举措可以实现开展互动建立信任的重要目标，它们不应作为独立的解决方案，而应成为综合战略的一部分。

36. 还有一个令人鼓舞的转变是，转向无家可归者参与政策进程并对无家可归者负责。会员国对用于编写本报告的调查所作答复提供了一些实例。例如，建议加拿大政府重新制定无家可归战略的无家可归问题咨询委员会纳入了有无家可归经历的人。为监测新住房战略的影响而设立的加拿大全国住房理事会也纳入了有无家可归经历的成员。在阿根廷，新通过的第 27654 号法明确规定国家有义务“促进[无家可归者]行使政治权利，并促进他们参与公共政策的规划、实施和评估”。

37. 此外，以住房为主导的解决方案证明了其效力，同时还强调了支助服务在打破贫困和无家可归循环方面的关键作用，其中包括与食品、教育、就业、交通、健康(包括心理健康)、体恤创伤的照护和儿童保育有关的服务。

38. 在无家可归问题上，目前正在呼吁深化社会保障制度。例如，政府旨在消除极端贫困的普遍收入方案就是这样。普遍收入往往伴以享有权利和服务的一套最低标准，特别是在住房和卫生保健领域。¹⁹

39. 社会投资方面也出现了一股新思潮，其中强调预防重于即时干预，还强调了投资于预防和应对无家可归的成本效益。这类社会投资表明，分配资源用于预防和解决无家可归问题会产生长期结余。这种做法在住房优先模式中显而易见。例如，比利时住房优先²⁰进行的一项研究表明，实施两年后，住院的个人费用减少了 46%，住宿费用也随之大幅减少(采用住房优先每人每晚花费 17.80 欧元，而夜间庇护所每人每晚花

¹⁹ 见 Philippe Van Parijs, Yannick Vanderborght, *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy* (马萨诸塞州, 哈佛大学出版社, 2017 年); Nick Kerman, “The role of universal basic income in preventing and ending homelessness”, *International Journal on Homelessness*, vol. 1, No. 1(2021 年)。

²⁰ 见比利时住房优先, “It works! Results and invitation to fast track the exit from homelessness”, 概括介绍(无日期), 可查阅 www.housingfirstbelgium.be/medias/files/housing-first-belgium-results-en.pdf。

费 55 欧元)。根据智利社会发展和家庭部的一项评估，²¹ 住房优先方案所需预算少于传统的提供流动服务和应急住所模式。

四. 仍然存在的障碍和挑战

A. 终结无家可归情况的障碍仍然很大

40. 上节讨论的政策和方案实施起来障碍很大。这些障碍包括系统性驱动因素，涉及各层面的贫困、不平等和非正规经济、适当住房不足、驱逐以及冲突和气候变化影响造成的流离失所情况。其他障碍涉及资金、缺乏知识、治理和思维模式。

41. 缺少资金方面的障碍包括：

- (a) 照护和福利部门资源不足；
- (b) 资金安排不透明。

42. 知识生产、使用和传播方面的障碍包括：

- (a) 知识和数据不足和不完整，包括定义模糊不清；
- (b) 缺乏对良好做法的记录和传播；
- (c) 对现有无家可归方案的评估率低。

43. 治理方面的障碍包括：

- (a) 个性化的、有针对性的社会支持不足；
- (b) 各利益攸关方之间协调不力，经历过无家可归者的参与不力；
- (c) 卫生保健系统、刑事司法系统、未成年人照护机构和未成年人成年时负责提供协助的机构之间协调不足；
- (d) 对预防重视不够；
- (e) 政治意愿和社会动员有限。

44. 根植于思维模式的障碍包括：

- (a) 在预防和有针对性的支助服务方面，没有充分认识到特定风险群体的需要；
- (b) 在获得适当住房、就业和社会支助方面存在歧视；
- (c) 对无家可归者存在偏见和污名化；
- (d) 文化习俗不利于实现人权，包括排斥妇女获得住房、土地和财产；
- (e) 不重视无家可归者的尊严和权利。

²¹ 全球无家可归研究所，“Housing First in international contexts: what we’ ve learned”，网络研讨会，2021 年 7 月。可查阅 www.youtube.com/watch?v=hJEIw7RGqio。

B. 需要采取真正基于人权的办法解决无家可归问题

45. 无家可归侮辱了人的尊严，而人的尊严是国际人权法立足的一项重大原则。因此，对无家可归问题采取基于人权的办法并不将无家可归者主要视为需要慈善或社会福利者，而是将其视为权利持有人，有权得到与任何其他人一样的保障。作为义务承担方，各国政府有义务确保无家可归者能够不受歧视地享有权利。基于权利的方针强调，有无家可归经历者应能参与设计、执行和评价旨在防止或解决无家可归问题的政策。

46. 虽然并非所有政府或是为无家可归者提供服务者都采用了基于人权的办法，但此概念在一些国家得到了更多关注。

47. 对无家可归采取基于人权的办法，需要审查有哪些立法、法规和政策可能将无家可归者排除在社会福利或投票权之外。

48. 无家可归者往往是犯罪的受害者，包括财物被盗、身体攻击和仇恨犯罪。因此，基于权利的办法必须包括确保平等保护无家可归者免受犯罪侵害的措施。

49. 许多国家政府仍有将因无家可归而维继生命的活动刑罪化的过时法律或法规。人权理事会在第 43/14 号决议中呼吁会员国不要将无家可归刑罪化，并废除诸如流浪法等立法中不解决无家可归根源或不支持权利持有人摆脱无家可归的规定。

50. 一些国家和城市采取了重要步骤，通过了立法，规定无家可归者享有获得应急住所的合法权利，或责成地方当局向某些被正式确认为“法定无家可归”者提供(优先)获得社会或公共住房的机会。这些法律是重要一步，尽管存在一些限制和挑战，例如将某些群体排除在法律范围之外，或是地方政府或服务提供者适当回应权利持有人所提请求的职责之外。

51. 立足人权方针的另一要素是确保无家可归者可获得有效的补救并可诉诸司法，其中应包括易于获取的非司法申诉机制，并可诉诸正规司法系统，包括法律援助和咨询。

C. 需要更好地评价方案和传播经验教训

52. 针对无家可归的政策和方案往往缺乏后续评估，实施这些政策和方案的最佳条件仍然不明。正在开始实施无家可归问题战略和政策的国家应优先考虑改善适当住房，特别是在快速扩张的城市地区，而非复制仅依靠提供临时住所的不成功模式。虽然应急住所总是必要的，但政府应努力防止将这种住所制度化。重点应是确保人人能获得适当住房，并促进迅速过渡到永久住房或就地改造，避免那种无法实现长期住房稳定的多层临时住所制度。

53. 需要发展和分享中美洲和南美洲、非洲和亚洲国家的更多知识，因为对无家可归问题的研究和对话历来忽视了这些地区的见解。

54. 传播基于成功和不成功经验的知识至关重要。评估方案时经常发现，最易得到援助者获取的支助最为全面。各国需要关注这一重大问题，并在某些情况下着手大力重新制定政策。

D. 需要改善多级治理，包括与民间社会组织合作并增强其职能

55. 政府在制定有关获得土地和住房的法规和政策方面发挥着至关重要的作用，其可协助或阻碍解决城市贫民无家可归问题的努力。然而，特别是在发展中国家，缺乏有效的包容性发展战略往往导致获得住房用地机会不平等，从而加剧了无家可归情况。此外，一些地区社会总支出低，²² 表明有改进余地。

56. 这种情况让各种行为体可借机承诺改善土地、住房、服务或住区来换取支持，尽管这些承诺并非总能兑现。泰国社区组织发展研究所提供了解决这一问题的一个令人鼓舞的例子。²³ 该研究所的包容性方法包括建立城市委员会，就土地问题进行谈判，并支持改造非正规街区，这成功地使 300 多个城市约 104 000 个城市贫困家庭提供了安全住房。

57. 民间社会组织、宗教机构和社区团体往往在支持无家可归者和被极端排斥者方面发挥重要作用，办法是优先提供医疗保健、食品和援助来稳定经济。这些组织应被政府视为完全平等的合作者，因为它们可提供重要资源和支持，帮助无家可归者重拾信任，逐步改善其处境。例如，最近，在肯尼亚贫民窟居民联合会 *Muungano wa Wanavijiji* 的支持下，马塔雷社区成员建立了一个物理地址系统，可促进对今后投资进行规划，促进识别和数据收集与报告，并便利获得服务、基础设施、公平分配救灾物资和其他努力。²⁴

五. 弱势社会群体面临的挑战

58. COVID-19 大流行及其后果加剧了无家可归情况，加深了弱势社会群体和弱势人群的不平等。

A. 土著人民和种族或族裔少数群体

59. 全球土著人超过 4.76 亿，分布在 90 个国家。²⁵ 即使在 COVID-19 之前，贫困和歧视性做法，包括身份和文化征服，正在增加无家可归造成的脆弱性。土著人民一旦迁至城市地区，他们在无家可归者中所占比例往往过高。许多住房管理条例都存在系统性障碍和偏见，经常将他们排除在公共住房政策和方案之外。各种研究表明，许多针对无家可归的土著人的服务几乎不会很好地响应他们的需求，获取服务往往手续繁

²² 见西亚经济社会委员会，“阿拉伯国家社会支出监测：使公共预算更加公平、高效和有效，以实现可持续发展目标”，2022 年 11 月 24 日。

²³ 见 Diana Mitlin，“The contribution of reform coalitions to inclusion and equity: lessons from urban social movements”，in *Area Development and Policy*, vol. 8, No. 1 (2022 年 12 月)。

²⁴ 见 Alice Sverdlík and others, *Towards a comparative understanding of community-led and collaborative responses to Covid-19 in Kampala, Mogadishu and Nairobi*, 工作文件 5 (曼彻斯特, 非洲城市研究联盟, 2022 年)。

²⁵ 见 www.un.org/en/observances/indigenous-day/background。

琐，如提供关于受教育程度、土地所有权、种族身份和就业史的信息。若提供住房的话，则往往会增加机构收容情况和隔离，使他们进一步被边缘化。²⁶

60. 族裔和种族偏见也可能造成少数群体无家可归。例如，罗姆人仍受歧视和种族主义之害，包括在获得适当住房方面，而且，在许多欧洲国家，罗姆人移民是地方当局强行驱逐的对象。²⁷ 同样，在美利坚合众国，非裔美国人和土著人民(包括美洲土著和太平洋岛民)在无家可归人口中所占比例仍过高。虽然非裔美国人只占总人口的12%，但他们占无家可归者的39%。同样，虽然美洲印第安人、阿拉斯加土著、太平洋岛民和夏威夷土著只占总人口的1%，但他们占无家可归者的5%。²⁸

61. 无家可归的土著人更有可能过早发病和死亡。他们也更有可能受当局暴力和刑事定罪之害。在大多数情况下，他们因违规而诉诸司法方面的补救或纠正服务的有限，而且，在有关住房政策的决定中很少征求他们的意见。²⁹

B. 老年人

62. 预计2022年至2050年，全世界65岁或65岁以上老年人人数会翻一番，从7.83亿增至16亿。³⁰ 随着老年人寿命延长，全球对获得负担得起的医疗保健和适当住房的需求增加了。失去家园、应付不断上涨的生活费用、没有就业机会来获取收入以及不得不同时应对脆弱的健康状况，使无家可归对老年人来说是一个灾难性的挑战。

63. 无家可归的老年人是一个多样化的群体，需求和情况不同。一些人可能因配偶死亡、生病和残疾或失去收入等突发事件而无家可归，还有一些人则可能因贫穷、失业或收入不可靠而长期无家可归。无论何种原因，无家可归进一步限制了老年人的自主性和独立性。在发达国家，无家可归的老年人可能有机会进入收容机构，但却没有必要的生活辅助设备来帮助他们独立生活。在社会保障制度薄弱的国家，无家可归的老年人面临严峻的现实，食物、水和卫生设施等基本服务可能难以获得或根本不存在。无论是哪种情况，无家可归的老年人都更易遭受暴力、忽视和虐待，这会使其身心健康恶化。³¹

C. 残疾人

64. 世界人口估计有16%、即13亿人患有严重残疾。残疾人在无家可归者中所占比例过高，许多人，如残疾难民儿童，处境更为不利。³² 无家可归和身体残疾会加重污名化和歧视的影响，极大限制有尊严地独立自主生活的机会，背离《残疾人权利公约》

²⁶ 见 A/74/183。

²⁷ 见 www.ohchr.org/en/minorities/advancing-roma-inclusion。

²⁸ 见 Meghan Henry and others, 2020 Annual Homeless Assessment Report to Congress, United States Department of Housing and Urban Development, 美国住房与城市发展部(华盛顿特区, 2021年)。

²⁹ 见 A/76/202。

³⁰ 见 [https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20\(Standard\)/EXCEL_FILES/2_Population/WPP2022_POP_F03_1_POPULATION_SELECT_AGE_GROUPS_BOTH_SEXES.xls](https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/2_Population/WPP2022_POP_F03_1_POPULATION_SELECT_AGE_GROUPS_BOTH_SEXES.xls)。

³¹ 见 <https://generations.asaging.org/homelessness-older-adults-poverty-health>。

³² 世界卫生组织，《残疾人卫生公平全球报告》(日内瓦, 2022年)。

关于有权享有适当住房和社会保护的第 28 条。许多残疾人仍被忽视，经常被排除在住房计划和相关方案之外。

65. 与一般人相比，残疾人获得教育和正规就业的机会通常较少，健康状况也较差。此外，老年人的残疾率也较高。因此，残疾人更有可能生活条件不稳定且生活贫困。与其他处境不利的人群一样，残疾人往往因歧视和体格歧视而被忽视，即使在有无家可归者公共住房的地方也是如此。许多研究指出，与其他群体相比，残疾人即使有住房，住房质量通常也不达标。无家可归又身患残疾，可能也会因缺乏无障碍信息阻碍这种人获取可用服务，导致许多人被排除在公共住房方案之外。³³

66. 若无必要支助，身体、社会心理、智力或感官长期有障碍者会无意中被排除在住房干预措施之外。残疾人历来被系统性地安置到收容机构，而且缺乏获取社会保障制度的机会，使这些人更易无家可归和被监禁。一些国家，如阿塞拜疆、白俄罗斯、哥斯达黎加、丹麦、爱沙尼亚、日本、摩尔多瓦、北马其顿和卡塔尔，通过国家政府主导的举措，优先增加残疾人获得适当住房的机会。³⁴

D. 年轻人和儿童

67. 年轻人无家可归往往是隐秘的，决策者和普通民众可能无法察觉。³⁵ 青年无家可归仍然是全球关切问题。³⁶ 在世界各地城市，特别是在人口密集的城市中心，都能看到有家人或没有家人的、流落街头或在街头谋生的儿童和青少年。³⁷

68. 家庭贫困是青年自报无家可归的主因。此外，某些群体风险更大：被家庭拒之门外的青年；贫困和困苦的少数族裔、种族或性别群体的青年；可能无处可去的寻求庇护的年轻人和青年难民。³⁸

69. 流落街头的年轻人每天都面临满足基本需求的挑战。他们在获得公民参与以及性健康和生殖健康相关服务方面也面临障碍。大多数情况下，他们的处境迫使无家可归的年轻人失学，减少了就业和体面谋生的机会。例如，在孟加拉国达卡，四分之三

³³ 联合国人居署，“城市残疾人的适当住房权：建设包容性城市”（内罗毕，人居署，2015 年）。

³⁴ 见 2020 年、2021 年和 2022 年自愿国别评估，可查阅 <https://hlpf.un.org/countries>。

³⁵ 见 Robbie Stakelum and Miriam Matthiessen, “Youth homelessness in Generation Covid19” 研究论文, FEANTSA(无日期), 可查阅 <https://pjpeu.coe.int/documents/42128013/64941298/Youth%2520Homelessness%2520in%2520Generation%2520Covid19%252026-05%2520final.pdf/ac5351f2-8b03-4283-251c-4f8c4e11230c>; 另见 www.actionforchildren.org.uk/blog/what-is-the-extent-of-youth-homelessness-in-the-uk/。

³⁶ Lonnie Embleton and others, “Causes of child and youth homelessness in developed and developing countries: a systematic review and meta-analysis” JAMA Pediatrics, vol. 170, No. 5(2016 年 5 月), 第 435-444 页。

³⁷ 见孟加拉国统计局和联合国儿童基金会(儿基会),《2022 年街头儿童调查: 调查结果报告(孟加拉国达卡, 儿基会, 2023 年); 另见 www.mandelarhodes.org/news-impact/yam/under-the-bridge-the-invisible-lives-of-street-children。

³⁸ 见 Lonnie Embleton 等人, 2016 年。

的街头儿童既不会读也不会写。³⁹ 无家可归的年轻人更有可能营养不良、健康状况不佳、面临暴力和剥削，并容易从事非法活动。他们通常最终会滥用药物，成为强迫劳动、人口贩运或性剥削的受害者，使他们更有可能遭遇性传播感染、少女怀孕和过早死亡。⁴⁰

70. 解决青年无家可归的主要挑战之一是缺乏促进重返社会和恢复正常生活的综合服务。若有这种服务，来自少年司法系统或其他收容机构的青少年就可获得咨询服务，包括精神健康和社会心理支持，这对他们的成长和发展至关重要。

71. 无家可归问题政策和战略往往无法满足年轻人的需求。解决青年无家可归问题可以从实施有针对性的住房举措开始，这可见于巴布亚新几内亚和斯洛文尼亚等国通过的房主计划，以及印度、肯尼亚、利比里亚、马拉维和巴基斯坦发起的贫民窟改造方案。⁴¹

E. 移民、境内流离失所者和难民

72. COVID-19 大流行严重影响了人员流动，导致到 2020 年年中国际移民估计减少 200 万人，较自 2019 年中以来的预期增长减少了 27%。此外，疫情使数百万移民和流离失所者处境更脆弱。⁴²

73. 到 2022 年底，1.084 亿人被迫背井离乡，沦为难民、寻求庇护者或境内流离失所者，其中绝大多数来自受冲突影响的国家。⁴³ 流离失所和失去住房也是从干旱到气旋等气候相关事件造成的。据预测，气候变化会加剧这一趋势。虽然一些流离失所者被安置在营地和临时结构中，但据估计，70%会搬至非营地环境，通常是在城市中，以寻求经济和社会机会。他们往往生活在过度拥挤、边缘化的地区，面临各种危险，得不到适当的住房、基础设施、就业或基本服务。最初作为临时住所的难民营往往成为永久性的非正规住区，没有适当的住房和生活标准。

74. 各种社会经济和系统性因素使移民更有可能无家可归。有些涉及语言障碍、社会网络有限、不熟悉当地住房制度和歧视。移民在获得稳定就业和负担得起的住房方面也可能面临挑战，这进一步加剧了他们的脆弱性，特别是在东道国无正当法律身份的移民。一些国家启动了针对流动人口的方案，包括马来西亚确保移民工人享有适当住房标准的方案和约旦促进为巴勒斯坦难民建造住房的方案。⁴⁴

³⁹ 见孟加拉国统计局和儿基会，2023 年。

⁴⁰ 见 Lonnie Embleton 等人，2016 年。

⁴¹ 见 2019 年、2020 年和 2022 年自愿国别评估，可查阅 <https://hlpf.un.org/countries>。

⁴² 见《2020 年国际移民情况概要》，(联合国出版物，2020 年)。

⁴³ 见联合国，联合国难民事务高级专员公署，《全球趋势：2022 年被迫流离失所情况》(2022 年)，可查阅 www.unhcr.org/global-trends-report-2022。

⁴⁴ 见 2021 年和 2022 年自愿国别评估，可查阅 <https://hlpf.un.org/countries>。

六. 人人享有住房的指标

75. 住房政策极大影响了无家可归率，凸显了获取适当住房的结构性挑战。加强对受影响人口和拟议解决方案有效性的了解，对于采取有针对性的行动至关重要。这种信息对于有效的城市管理也必不可少，因此要规定有义务提供这种信息。

76. 关于无家可归的统计数据可从各种来源获取，包括：

- (a) 定期统计一夜人数；
- (b) 全国人口普查，其中，普查人员特别关注无家可归问题；
- (c) 一般人口调查，包括设计问题，查明有无家可归经历者，并跟踪公众对无家可归者或经历过无家可归者的态度；
- (d) 可深入了解受影响者使用和评价情况的服务数据；
- (e) 用于衡量社会关怀和保健系统范围的行政档案，其中包括提供的服务数量及其使用信息以及预算数据。

77. 在编制住房指标和数据时，数据分类至关重要(例如，按年龄、种族、性别、性取向、家庭组成、国籍、族裔、土著或少数民族身份、残疾状况和健康情况、移民或其他相关特征)，特别是就弱势群体而言。理想的情况是，在国家统计局或国际机构以及民间社会组织和有无家可归经历者的支持下在当地建立统计系统。⁴⁵ 为确保各级信息可靠，统计委员会可发挥作用，散播最相应的程序，包括分类准则。

78. 关于获得适当住房，建议使用下列指标：

- (a) 社会住房在住房总量中所占比例；
- (b) 按相关群体和收入水平分列的年住房费用中位数与家庭年收入中位数之比；
- (c) 居住在住房总费用(扣除住房福利后)占可支配收入(扣除住房福利后)30%以上的家庭的人口百分比；
- (d) 住房福利占社会总福利的比例；
- (e) 按相关群体分列的驱逐率；
- (f) 按相关群体和住房权类型分列的、经法律文件认证拥有保有土地权并认为自己的土地权有保障的成年总人口比例；
- (g) 用于提供和维护卫生设施、供水、供电和实际连通住房的公共开支份额；

⁴⁵ 见 Ian Thomas and Peter Mackie, “The principles of an ideal homelessness administrative data system: lessons from global practice”, *European Journal of Homelessness*, vol. 14, No. 3 (2020 年 11 月)。可查阅 www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2021/EJH_14-3/EJH_14-3_A3_web2.pdf。

(h) 反歧视机构或组织登记的住房歧视投诉数量和类型(例如残疾、性别、家庭类型、原籍国), 以及申诉状况或结果。

七. 防止无家可归的社会保障指标

79. 社会保障制度, 包括社会保障最低标准, 通过减少贫穷风险和改善获得教育和保健服务及体面工作的机会, 有助于防止无家可归。此外, 社会保障有助于减少不平等, 包括性别不平等。一个设计完善、资金充足的社会保障制度可以通过为儿童、工作年龄的人和老年人提供收入保障, 减轻冲击和正常生活突发事件的影响。⁴⁶ 因此, 提出了以下社会保障指标, 帮助监测和明确政策, 解决弱势群体无家可归问题, 这需要无家可归者人数数据:⁴⁷

(a) 至少享受一项社会保障现金福利的无家可归者比例;

(b) 按性别和大组距年龄组分列的、至少享受一项社会保障现金福利的无家可归者比例;

(c) 按土著或少数民族身份分列的、至少享受一种社会保障现金福利的无家可归者比例;

(d) 至少享受一种社会保障现金福利的无家可归移民或难民比例;

(e) 领取残疾现金福利的无家可归的残疾人比例;

(f) 包括住房福利的社会保障措施比例。

80. 无家可归者由于没有身份证件, 尤其难以获得社会保障服务。领取社会福利程序要求有居住地, 这进一步加剧了这一难题。为了解决这个问题, 必须制定具体方案, 使无家可归者能够获得社会保障福利和服务。

八. 结论和建议

81. 无家可归是一个复杂的跨部门问题, 凸显了各国政府在保护、尊重和实现弱势群体人权方面所面临的挑战。无家可归是全球范围的, 超越了经济和治理制度, 需要采取更全面办法。不断演变的不平等、资源分配不公平、不断变化的家庭动态以及住房商品化等因素助长了这一现象。无家可归者往往面临污名化、歧视和社会排斥。政策和立法经常忽视无家可归问题, 而且, 缺乏有效的衡量标准和记录阻碍了作出适当应对。无家可归者边缘化体现在可持续发展目标中没有针对该问题的具体目标。解决无家可归问题需要各国政府、民间社会和国际机构紧急作出集体努力, 倡导包容性政策、资源分配公平和针对有需要者的全面支助系统。

⁴⁶ 见国际劳工局, “Social protection systems for all to prevent homelessness and facilitate access to adequate housing”, Social Protection Spotlight Brief (日内瓦, 2022 年 2 月)。可查阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_757570.pdf。

⁴⁷ 改编自国际劳工组织《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)。

82. 为此，建议会员国：

(a) 加强数据收集和使用，确定与大会第 76/133 号决议和经济及社会理事会第 2020/7 号决议所述联合国分类一致的、无家可归的全面定义，纳入各个类别，其中包括流落街头者、住在临时住所或庇护所者以及住房极度不适当者。相关利益攸关方，包括有无家可归经历者，应参与制定计算和分类方法与标准。要定期收集关于无家可归的分类数据，涵盖主要大城市、农村地区和大小不同的社区，并支持社区主导的知识生成，包括定期调查，跟踪公众对无家可归者的态度，无家可归者遭受仇恨犯罪、盗窃、身体攻击、人口贩运、性剥削和劳动剥削情况，评估在获得住房、医疗保健、社会保障福利、教育或就业方面可能存在的排斥和歧视。会员国应提供关于无家可归问题的公开报告，包括关于数据和趋势的年度报告；

(b) 加强政策和战略，明确认可无家可归是发展社会保障制度和制定最低标准的一个优先事项。这包括投资于普及社会保障，使所有人，包括土著人民和其他少数群体、老年人、残疾人、儿童、年轻人、移民和境内流离失所者等弱势和处境不利的群体，能够应对终身风险，防止他们陷入贫困和无家可归；

(c) 加强地方和国际合作，促进合作伙伴之间的沟通和协调(跨部门、与地方当局以及与民间社会组织)，制定政策和执行方案，解决跨部门的无家可归问题和目前存在的差距。应确保各利益攸关方，包括曾经无家可归者、研究人员、民间社会组织、各级政府和在其他方面，在现有方法和法律规定的推动下，参与政策制定、预算进程、实施和评估；

(d) 投资于宏伟的住房政策，确保为所有人提供适当且负担得起的住房，无论其收入如何。政策制定者应解决住房公平分配问题，并考虑扩大补贴住房、社会住房或公共住房办法，让无家可归或可能无家可归的个人都能获得并负担得起住房。此外，提供供短期居住的应急住房的服务机构或者是可以随着时间的推移逐步改善住房条件，使居民能够过渡到体面的永久性住房，或者是及时提供途径让人们过渡到永久性住房，而不延长采用临时解决方案；

(e) 在住房严重不适当的贫民窟和非正规住区开展参与性改造方案，改善可居住性、住房权保障和基本服务获取机会。必须促进有利于穷人的、促进社会性别变革的土地使用方式，并优先赋予弱势群体机会，明确限制驱逐，受影响者可诉诸正当程序；

(f) 制定一项全面国家战略，从各方面预防和解决无家可归问题。应通过多利益攸关方同行审查机制不断评估和改进这一战略，该机制有政府部门、社会服务部门、保健服务部门、住房提供者、民间社会代表和有无家可归经历者等各方面专家参加。此外，还应审查可能导致歧视性结果的立法、法规和政策，并采取步骤废除或改革对无家可归以及在公共场所睡觉、乞讨、吃饭或保持个人卫生等基本活动进行处罚或定罪的法律；

(g) 强调法律服务部门和司法机构在处理无家可归是侵犯人权行为方面的作用。此外，会员国应确保可获取有效的补救并诉诸司法，包括便利的非司法投诉机制，并提供法律援助和咨询，确保不受歧视地诉诸正规司法系统。

83. 为加强全球应对无家可归问题，建议联合国系统：

(a) 制定一个与可持续发展目标一致的、终止无家可归情况的全球目标，在会员国 2023 年 6 月大会第二届会议期间核准的人居大会关于人人享有适当住房的决议草案所授权的开放平台建立一个全面的全球信息总汇，⁴⁸ 并定期向大会提交半年期报告。这些报告应侧重于预防和解决无家可归问题的战略、最佳做法和政策，同时突出强调趋势、数据收集方法问题以及促进无家可归者平等获取住房、医疗保健、社会保障、水和卫生设施、教育和就业的措施；

(b) 利用人居大会关于人人享有适当住房的决议所呼吁的政府间住房问题工作组，推动本报告关于终止无家可归情况的建议。

⁴⁸ HSP/HA.2/L.10。