



## 人居三 议题文件

### 9——城市用地

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本 2.0)





## 城市用地议题文件

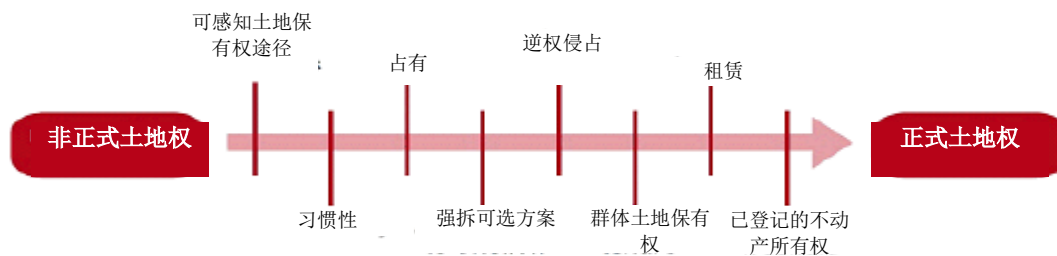
### 关键词

土地治理、土地保有权保障、可持续城市扩张、土地保有权多元性、贫民窟、包容性城市、食品安全、性别、城乡联系、住房、临时定居点、土地管理、土地权、土地融资、全球人口增长、土地基础损失、搬迁、土地侵占和公共空间。

### 主要概念

1. 土地治理与土地使用、获得与控制决定相关的规则、程序和结构有关，是种落实与实施决定方法，也是一种土地冲突利益管理方法。土地治理包括法定制度、习惯性制度和宗教制度。同时还包括国家结构，如：地产管理机构、法院和负责土地事务的其它部门，以及传统组织和非正式代理商等非法定参与者。此外，还包括土地相关法定框架和政策框架，以及具有社会合法性的传统实践和非正式实践。<sup>1</sup>
2. 要确保土地权实现途径的连续统一，根本是要承认在正式和非正式土地权连续体之间的土地权多元性确实存在。（见图 1）如图所示，正式土地权和非正式土地权两极端之间可存在大量权利。实际上，这些权利并不在一条单线上，且可能彼此重叠。<sup>2</sup>

图 1



3. 土地价值共享属于公共行为，既可通过公共投资实现，也可仅通过采用政府的决定实现。这种公共行为在增加私有土地价值的同时，通常还会同时增加私人财富。因土地价值增值而产生的“不劳而获的”私人财富增值应属于公众，用于帮助支付所需基础设施投资和已改善服务的成本。<sup>3</sup>
4. 土地保有权保障是所有个人和群体接受国家有效保护以防发生强拆的权利。强拆就是指违反个人、家庭和社区的意愿，永久性或临时地将其迁出家园及其土地，且不提供或无适当的法律保护和其它保护。土地保有权保障可定义为土地所有者个人或群体与住宅物业之间的一种协议或理解，由法律和行政管理框架负责治理和管理。土地保有权保障包含三部分：
  - a. 可感知土地保有权保障是指个人或群体对自有土地所有权状态或土地权不会因以下原因而丧失的估计概率的感受，这些原因包括国家、土地拥有者或其它官方机构进行强拆，或可导致强迫搬迁或缩减土地使用的其它因素，如土地冲突威胁。
  - b. 法定土地保有权保障是指土地保有权状态合法，且得到国家当局的保护。

<sup>1</sup> 联合国人居署和联合国粮食与农业组织（2009）：《土地治理》

<sup>2</sup> 联合国人居署（2012）：《处理土地》

<sup>3</sup> Walters, Laurence 等（2014）：《麦德林土地价值共享报告》



- c. 实际土地保有权保障基于不考虑合法状态时对土地和住宅物业的实际控制。最好采用组成要素进行定义，比如占有时长、被社会接收的合法性以及社区组织的级别和凝聚力。<sup>4</sup>

## 数据和重要事实

1. 土地已成为人类居住区和联合国人居署的中心焦点，这点于 1976 年始于加拿大温哥华。当时，土地是温哥华行动计划的主要承租人（土地相关议程项目 10(d)）。《人居协议》第 75 条清楚阐述了贫困与土地之间的联系，规定，“合法获得土地是为所有人提供充足住所和发展影响城乡地区的可持续性人类定居点的战略性先决条件。各级未能成功采用适当城乡土地政策和土地管理实践，这仍是导致不公平和贫困的主要原因。
2. 部分土地文件系统评估表明，绝大部分发展中国家 30%的土地实现了土地保有权保障，而其余的 70%则属于社会土地保有权的范畴，即群体、非正式和重叠权。因此，导致了許多巨大问题。比如，城市地区有 10 多亿人居住在贫民窟，他们缺乏适当的用水、卫生、社区设施、土地保有权保障和生活质量。同时，还为各国带来了食品安全和农村土地管理问题等相关问题。<sup>5</sup>
3. 确保妇女拥有包括继承权在内安全土地和财产权，这对对贫困和饥饿问题的解决极其关键。但是，虽然发展中国家的妇女生产了多达 60%至 80%的粮食，但她们对自己耕作的土地通常无足够的保障权。<sup>6</sup>
4. 据估计，全世界大约有 60 亿宗地块或已有所有权的土地单位，但当前仅有 15 亿宗地块得到正式登记和具有土地保有权保障（Zimmerman,2011）。在这 45 亿未进行登记的许多宗地中，有 11 亿人口居住在脏乱的贫民窟中。<sup>7</sup>
5. 冲突和自然灾害，包括因气候变化而恶化的情况，也会导致人员搬迁，因此可影响土地保有权保障。因武装冲突、暴力或人权侵害，2014 年底有超过 3800 万人口成为了国内流民，而 2013 年，因自然灾害仅有近 2200 万人口被迫搬迁。2014 年，在国内难民监测中心监控下的 60 个国家中，有 16 个国家的国内流民主要居住在城市中。<sup>8</sup>搬迁对住房权、土地权和产权有明显影响。
6. 从 1999 年到 2011 年的 12 年中，全球人口增加了 10 亿，2011 年全球人口已达 70 亿，因此需要土地进行食品和生物燃料生产，并导致贫困人口和弱势人口被迫迁移。<sup>9</sup>城镇化主要有三个推动因素：乡城迁移（25%）、自然人口增长（50%）和将土地重新分类为城市用地（25%）。<sup>10</sup>
7. 从 1995 年到 2015 年的 20 年中，城市人口从 25 亿增加到了 39 亿，共增加了 14 亿人口。<sup>11</sup>2000 年，据估计，城市国土面积占全球国土面积的 0.2%到 2.4%。发展中国家每月新增城市居民 500 万，且 93%的城镇化均发生在发展中国家。这种程度的增长在土地供应和管理方面对城市产生了巨大影响。

<sup>4</sup> 工作定义基于 CESR 的一般性意见 4 和 7、特殊报告人就适足住房所做的报告和全球土地指标计划（2015）：概念与定义，工作底稿终稿。

<sup>5</sup> 国际测量师联合会出版物，2010 年第 52 期，《社会土地保有权域模型——扶贫土地管理工具》

<sup>6</sup> Landesa: <http://www.landesa.org/wp-content/uploads/2011/01/landesa-factsheet-landesacenter.pdf>

<sup>7</sup> 2011 年度 RICS 报告，《土地行政管理众包支持》

<sup>8</sup> 国内难民监测中心，2015，《全球概览：因冲突和暴力所致国内流民》

<sup>9</sup> 联合国人口活动基金会，《2011 年世界人口状况报告》

<sup>10</sup> 联合国人居署，《世界城市状态报告》（2007）。

<sup>11</sup> 联合国经济和社会事务部人口司（2014），2014 版《世界城镇化展望》，CD-ROM 版。



8. 城市扩张比适当规划发生的更迅速，且基础设施已安装，因此，导致居住点未经规划，公共空间减小和住房市场负担过重。据估计，城市土地覆盖率的年增长率为1990年至2000年期间城市人口增长率的两倍。目前，人口密度下降速度已减小，预计世界城市人口在43年后将翻倍，而城市土地覆盖率仅在19年后就可翻倍。发展中国家的城市人口预计会在2000至2030年间翻倍，而其城市建设面积预计可达三倍。<sup>12</sup>

## 议题汇总

1. 土地保有权形式多种多样。已登记不动产所有权等特殊形式不得视为土地权的最佳形式或最终形式，但可成为众多适当权利和合法权利之一。根据实际情况，其它土地保有权形式可能更强、更易于管理和更合适。个人和家庭在以下情况下可认为具有安全土地保有权，即：个人和家庭得到有效保护，不会发生被强制驱逐出自己土地或住所的情况，但在例外情况下和有利于公共利益时除外。此外，就是仅采用已知且已达成一致意见的法律程序对个人或群体进行有效保护，此时法律程序自身必须客观、同等适用、可抗辩和独立。<sup>13</sup>安全的土地保有权是实现更广泛的人权以及经济发展、减贫、妇女赋权、青年参与、儿童权利、健康、投资、和平和稳定以及为被边缘化群体改善住房供给设施和居住条件的基础。
2. 在部分发展中国家，迅速城镇化通常土地保有权无保障情况的增加有关，尤其与贫民窟和城市周边地区居民的土地保有权无保障有关。城市土地管理和行政管理机构还面临着其它挑战，即：大量人口居住在城市和城市周边地区，并在这些地区从事非正式工作。绝大多数国家缺乏对城市规划和设计、基础设施及社会经济发展造成负面影响的可靠土地信息。正常使用时，适合目的的行政管理系统为土地保有权保障的提高、城市规划、服务提供、农业发展、环境管理、城市管理、土地税收和土地管理提供支持。
3. 有效的土地管理和行政管理措施经常受到复杂、不透明立法和制度框架以及包括人力资源和财务资源在内的能力不足的牵制，因此，优先级只能重点满足当前的生存要求。提高土地治理是个紧迫问题，因为土地压力和土地利益冲突正因快速城镇化的发展、人口的增加、经济发展、食品不安全性、水资源和能量短缺以及冲突和灾难的影响而不断加剧。部分当地政府并未抓住机遇评估各自对土地的职能需求，因此，未能对土地管理采取因地制宜的平衡方法。
4. 部分地区，因缺乏具有前瞻性和包容性的综合城市规划和实施，在廉价土地上进行了盲目的城市扩张。因此，可持续性城市扩张是缓解城市扩张、非持续性土地使用和土地保有权不安全性的一个重要过程。
5. 气候变化和不同的土地使用形式会对包括人类定居点、农田、干地、湿地和森林在内的城乡地区造成影响。全世界的城市均应适应在城市扩张过程中采用具有参与性和包容性的方法进行扶贫土地行政管理。迫切需要为城市增长和相关土地需求做好准备，这就要求根据当前的土地信息和人口增长率对城市土地需求进行实际预测，以制定创新响应措施。如果不这么做，城市中的贫民窟发展和贫困情况只会变得更加糟糕。但是，仍有不少巨大机会进行积极城市转型，包括可为自筹城市创造规模经济以及对其采用良好治理方式和土地财产税收体制。
6. 随着城镇化节奏的加速以及更多投资通过土地市场流入城市，必须考虑城乡联系的影响

<sup>12</sup> Shlomo, Angel 等，《为城市星球留出空间》，林肯土地政策研究院，2011

<sup>13</sup> 1991年和1997年的《经济、社会和文化权利国际公约》，一般性意见4和7，适足住房权（公约的第11（1）条），联合国人居署，2004；联合国粮食与农业组织（2003）



以及流入农村地区的投资水平。如果对城市地区及其周边地区的投资不平衡，出现的问题和不平等现象只会增加。由于城乡迁移以及发展中国家绝大部分城市人口的不断增长，城市地区的土地使用和土地用户变化频率和速度比农村地区通常更高和更快，有时甚至就在一夜之间发生。需要解决城市地区扩张对农业生产者和小农户的影响，尤其是与生计需求相关的影响。农村人口和居住在城市中心周边地区的小农户的土地权需要得到承认和尊重，并将公正有效的冲突解决方案机制落实到位。

7. 海平面的上升，以及极端天气事件，预计将加剧气候变化。沿海城市应将这些趋势纳入因素范围，并将其写入土地开发战略、规划和活动，因此要求具有专家知识。土地因海平面上升而造成损失，表明需要其它位置。如果急性应激和冲击较大，土地竞争可升级为冲突。
8. 有效的土地价值共享可为城市创造财富，但需要采用对大家有益，尤其对贫困群体和弱势群体有益的合理政策和方法加以平衡。土地价值共享也可增强供应链和提高生产率。
9. 发展中国家许多城市中，对具备供给设施土地和高产土地的需求正在不断增长，这并不是因为城市居民数量正在不断增长，也因为国际投资者有大量需求。因此，导致了土地的短缺和土地价值的高速增长，这两个后果均将贫困人口排斥在外，使其无法获得土地用于住房、食品生产和加工。同时，贸易也因此越来越难开展。精心策划的基于土地的融资政策可刺激紧凑、连贯的发展。同时，通过尽量减少投机和鼓励供应足够建筑面积来降低租金。可建造的有设施用地按计划扩建、有计划的翻建可预防城市的非正规发展和无计划扩张，及其对农业用地、机动性、健康和环境带来的后果。
10. 贫困人口不成比例地赖以生存的公共空间、公共用地和共有土地，包括自然资源，成为了首先被强夺的对象。许多城市贫困人口根本无法进入作为整个正规经济的正规土地市场或负担进入其中所需的费用。这些问题通常会导致人口搬迁和房屋贵族化。
11. 部分地方当局曲解了公共利益以及“消除城市贫民窟”的口号，继续开展不人道的强拆。众多强拆事件已引发了关于权利和义务的倡导和社会意识。如果强拆违反了国家法律或国际法律的规定，法律诉讼通常也会成功。临时定居点改造和其它可选发展计划已采用了具有参与性和包容性的方法，因此社区可为此解决方案献计献策。
12. 城市和城市周边地区普遍存在权利不平衡的现象。城市和城市周边地区居住着贫困人口和接受过高端教育且资讯通达的人。前者通常未接受过任何正规教育，因此对自己享有的权利一无所知，而后者有时会将自己的优势谋取私人利益。在这种环境下，弱势群体和被边缘化群体很难实现和捍卫自己的权利。

### 关键推动因素

1. 保证将人口和社区的**土地保有权**用作实现可持续城市发展的方式。这样做需要采用更广泛的城市土地开发方法和解决方案。这些方法和解决方案应考虑基于合作伙伴关系的合作社区推动方法、公共用地保护、可负担规划标准制定、公立和非公立机构关于土地政策、管理和治理的能力开发以及其它综合干预措施。
2. 鼓励公平地使用城市土地和按计划实施城镇化，以避免出现无计划的城市扩张现象、减少非持续性土地消费以及土地相关冲突。
3. 确保土地交易的透明度和责任性，并通过采取和落实合理的土地治理方法及制度框架进行明断执法来打击腐败和土地侵占行为。



4. 制定并落实支持土地保有权多元性和土地权连续体的城市政策，以提高城市贫困人口的土地保有权保障和增强所有人口的人格尊严。
5. 如果出现强拆无法避免的情况，应为被迫强拆制定可行备选方案，包括具有参与性和包容性的土地调整和贫民窟改造，并确保根据国家与国际法的规定，采用自主、事先和知情的同意（FPIC）方法进行迁移。
6. 鼓励采用适合的土地工具和土地行政管理解决方案，并逐步提高城市贫困人口的土地保有权保障。
7. 落实公平的土地融资、土地和财产税政策，使有地无钱的贫困人口能够受益于高性价比居民区土地批放。
8. 实施土地价值共享政策，鼓励进行紧凑联系发展，打击投机行为，增加关键基础设施和供给设施的收入，并寻找创新方法为提有供给设施的可建造土地的扩张和设施提供资金，使其能够以可持续方式适应城市增长。
9. 将生态系统保护或恢复纳入城市土地考虑因素的一部分，包括贫民窟改造，以支持向所有城市社区提供生态系统供给设施。
10. 提倡采用两性平等和年龄敏感政策，以尊重、保护和提倡所有人的权利，尤其是居住在与城市中心直接相连地区以及制定和落实城市土地使用战略的内陆地区的小农户和农村生产者的权利。
11. 鼓励成立利益相关者论坛对城乡用地相关问题进行思考，这样才不会将小农户和小规模食品生产者排斥在外。这也可指需要与市政府当局以及农村和城市周边地区的地方政府开展合作，共同进行土地使用规划和管理，以避免发生利益冲突和调解城市居民与小农户之间的土地纠纷。同时，还指需建立独立高效的可用申诉机制，用于解决土地纠纷问题和实现公平。

## 平台与项目

1. 全球土地工具网（GLTN）是由 67 个全球、地区和国家合作伙伴构成的一个联盟。该联盟通过以下方式对扶贫工作做出贡献，即：实施土地改革，改善土地管理和实施土地保有权保障，尤其是开发和分发扶贫土地工具和性别敏感土地工具。全球土地工具网包括的关键联合国机构有：联合国人居署、联合国非洲经济委员会、联合国亚太经社会、联合国妇女署、联合国粮食与农业组织、国际农业开发基金会和世界银行（<http://www.glttn.net>）
2. 全球土地指标计划（GLII）是个具有合作性和包容性的过程，用于制定全球土地指标，由世纪挑战集团（MCC）、联合国人居署和世界银行共同发起。全球土地指标计划包括的关键联合国机构有：联合国人居署、联合国粮食与农业组织、国际农业开发基金会和世界银行（<http://www.glttn.net/index.php/projects/global-land-indicator-initiative>）
3. 世界粮食安全委员会。世界粮食安全委员会成立于 1974 年，是个政府间机构，是个审查和跟踪粮食安全政策的论坛。世界粮食安全委员会通过了一个具有里程碑意义的法律，即：《土地、渔场及森林负责任治理非强制性准则》（VGGT）。《土地、渔场及森林负责任治理非强制性准则》是土地保有权领域前所未有的国际软法律手段。在联合国粮食与农业组织的协助下，《土地、渔场及森林负责任治理非强制性准则》得到了包括联合国人居署在内的大量联合国机构的支持。



(<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/en/>)

(<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>)

4. 全球捐赠平台土地工作组的目标就是提高信息交流和合作，并确定土地治理联合行动。  
<http://www.donorplatform.org/land-governance/global-donor-working-group-on-land>
5. 联合国及致力于土地和财产相关问题的法治平台的重要联合国机构，包括联合国环境规划署、联合国人居署、联合国开发计划署、联合国维和行动部、联合国粮食与农业组织和联合国国际贸易法委员会。( <http://wwwdev.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/land-property-environment/land-and-property/>)
6. 世界银行的土地与贫困大会是个重要全球事件，来自各国政府、民间团体、学术界、开发界和私营部门的代表每年参加一次，共同讨论土地政策与实施相关的新发展和进度。召开此大会的目的就是进行对话，并分享正在全世界土地领域实施各种改革、方法和经验的最佳实践。<http://www.worldbank.org/en/events/2014/08/06/landconference2015>
7. 特殊报告人就适足住房权“城市贫困人口土地保有权保障的指导准则”所做的报告，A/68/289 可参见网站：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports>.
8. 地区平台
  - 非洲土地政策计划是由非洲联盟委员会（AUC）、非洲开发银行（AfDB）和联合国非洲经济委员会构成的三方联盟的一个联合项目。本计划的目的是使土地使用为非洲发展过程注入动力。由联合国非洲经济委员会进行协调，包括联合国人居署在内的其它联合国机构提供支持。（<http://www.uneca.org/lpi>）
  - 亚太土地保有权计划是联合国亚太经社会、联合国人居署、联合国粮食与农业组织以及亚太地区其它机构的联合项目。涉及的重要联合国机构有联合国亚太经社会、联合国人居署和联合国粮食与农业组织。

## 参考

1. 世界粮食安全委员会，<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/en/>. Accessed 30/04/15.
2. 联合国粮食与农业组织和联合国人居署，《土地治理》（2009）
3. 国际测量师联合会出版物，2010 年第 52 期，《社会土地保有权领域模型——扶贫土地管理工具》
4. <http://www.ifad.org/pub/post2015/english/1.pdf>
5. 国内难民监测中心：《全球概览：因冲突和暴力所致国内流民》<http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>
6. Landesa : <http://www.landesa.org/wp-content/uploads/2011/01/landesa-factsheet-landesacenter.pdf> 2011 年度 RICS 报告，《土地管理的众包支持》
7. 《特殊报告人就适足住房权“城市贫困人口土地保有权保障指导准则”所做的报告》（A/HRC/25/54）
8. 联合国经济和社会事务部人口司（2014），2014 版《世界城镇化展望》之亮点



(ST/ESA/SER.A/352)，纽约：联合国

9. 《人居协议》第 75 条

10. 联合国人居署/全球土地工具网，《有助于非洲土地政策的能力发展框架》（2012）

11. 联合国人居署/全球土地工具网，《处理土地》，2012

12. 联合国人口活动基金会，《2011 年世界人口状况报告》

13. 联合国经济和社会事务部人口司（2014），2014 版《世界城镇化展望》，CD-ROM 版。

*人居三议题文件由联合国人居三任务组负责编制。人居三任务组是联合国各机构和计划的一个工作组，主要负责编制《新城市议程》。这批议题文件在 2015 年 5 月 26-29 日在纽约举行的联合国任务组研讨会期间定稿。*

*本份议题文件由联合国人居署和联合国人权事务高级专员办事处联合牵头，在联合国粮食与农业组织、联合国环境规划署、联合国生物多样性公约秘书处、联合国妇女署和国际农业开发基金会的协助下编制完成。*

中文版议题文件已被中国政府采纳。