



联合国住房与可持续城市发展  
会议(人居三)筹备委员会

第三届会议

2016年7月25日至27日，泗水，印度尼西亚

政策文件 10：住房政策\*

秘书处的说明

联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)秘书处特此转递第 10 政策小组成员编写的政策文件，题为“住房政策”。

人居三政策小组由两个国际组织共同牵头每组由至多 20 名专家组成，汇集的专家来自各个领域，包括学术界、政府、民间社会及其他区域和国际机构。

第 10 政策小组的组成及其政策文件框架可在 [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org) 查阅。

\* 本文件印发前未经正式编辑。



## 政策文件 10：住房政策

### 执行摘要

住房问题是《新城市议程》的核心。扩大住房机会将有助实现可持续发展目标，尤其是可持续发展目标在住房方面的具体目标 11.1，以及减贫、健康、经济发展、社会和谐、性别平等和环境可持续性等更大目标。本政策小组敦促所有联合国会员国将住房作为其政府议程上的最优先事项之一，并加强其住房部门的机构能力，以便与民间社会、捐助者和私营部门伙伴合作实现宏伟目标。

在 2030 年，城乡地区需要住房的人口将增加至少 20 亿

预计全球人口到 2030 年将增长 11.8 亿，加上现有的住房短缺(目前 8.80 亿城市人口住房不足)，这意味着在 2030 年大约有 20 亿人将需要住房。这造成一个史无前例的住房难题。尽管人居二以来在几个关键领域取得进展，但进展规模与全球住房短缺的规模不相称。如今，居住在城市贫民窟的人口比人居二的前一年即 1995 年增加 1.30 亿。随着全球不断城市化，每个国家都将需要在负担得起、适当和安全的住房方面有更多选择。

只有重新的承诺——既在方案也在资金方面——将减少全球住房短缺

鉴于这些挑战，本政策文件呼吁重新作出承诺，并采用一种不同的做法。鉴于改善目前住房不足的城市人口的住房估计需要 9 290 亿美元，现有的全球资源严重不足，无法实现可持续发展目标的住房具体目标。将多种解决方案——土地、金融、建筑——与多个伙伴关系——政府、私营部门、民间社会和捐助者——相结合，将弥合在负担得起的住房方面的差距。除了增加资金，本政策文件邀请国际社会采取新的战略做法，其中包括五个领域的改革：

(a) 创建综合住房框架：将住房战略纳入国家和市镇两级的城市规划和部门政策(例如服务、土地利用、交通)，以更好地将住房方案纳入决策；

(b) 采用包容做法：支持参与性进程和公平住房政策，解决弱势群体和特需群体的住房问题；

(c) 扩大负担得起的住房：提高置业的可负担性；为低收入家庭租住或拥有适当住房提供补贴；扩大和改善负担得起的住房存量；

(d) 改善住房条件：提高城乡地点的宜居性(不受自然因素、危害和疾病的侵害)、基本服务(水、环卫、照明、电、垃圾处理)的可获性、获得土地保有权保障的法律权利(包括遵守连续性的土地权利，促进性别平等的土地权利，禁止住房歧视和迫迁)；

(e) 改造非正规住区：支持非正规住区的社区改造方案和增建住房。

促进地方社区、政府、民间社会、私营部门和捐助者之间的合作，以执行人居三住房行动计划

《新城市议程》的成功将取决于所有利益攸关方在设计和执行业务方面的合作。各级政府将在为住房政策和立法创造有利环境并确保人人享有适当住房权方面发挥作用。民间社会组织将在通过与居民建立伙伴关系来创造获得适当住房和基础设施的机会方面，起到关键作用。私营部门将在调动资源来提供各种住房选择，包括出租房、住房维护和复建以及扩大负担得起的住房存量方面，发挥必不可少的作用。捐助界将在提升住房在国际发展议程中的可见度和为之调动支持方面起到关键作用。

监测实现全球住房议程的进展

将住房相关可持续发展目标纳入国家战略目标，并借助监测和评价制度加以执行(在国家和地方层面)，将是实施工作取得成功的关键。建立参与性制度，让社区参与进来，以便广纳信息，并使可持续发展目标与地方政府的优先事项相契合，将同等重要。此外，随着政府将国际文书，如承认适当住房权的国际文书，纳入国内立法，将需要添加新指标，以确保遵守非歧视、公平住房方面的规定。

## 一. 政策文件对《新城市议程》的贡献的愿景和框架

1. 住房问题是实现人居三《新城市议程》的核心。可持续发展目标呼吁会员国“确保[到 2030 年时，]所有人能获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务开展贫民窟改造”。<sup>1</sup> 对发展中国家和发达国家而言，为适应未来人口增长而改造现有住房和扩大住房存量，构成《新城市议程》的关键目标。将需要作出认真承诺——既在方案方面也在资金方面——来减少在质量和数量上存在的住房短缺。因此。全球住房目标包括：改善目前在非正规住区生活的 8.81 亿城市人口的生活；确保到 2030 年新增的 11.8 亿全球人口的住房机会。<sup>2</sup>

### A. 全球住房目标可以借助通过和执行一个全面住房框架来实现

2. 通过在方案上关注以下五个方面，全球住房目标将有可能得以实现：综合住房框架、包容性住房、负担得起的住房、适当住房和非正规住区改造。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 可持续发展目标具体目标 11.1。

<sup>2</sup> 贫民窟人口数取自人居署全球城市观测站基于国家人口普查信息的 2015 年城市指标数据库，人口预测的信息来源是联合国经济和社会事务部人口司(2015)，《世界城市化前景：2014 年订正本》(ST/ESA/SER.A/366)。

<sup>3</sup> 这些类别部分取自适当生活水准权所含适当住房问题特别报告员米隆·科塔里的报告 A/HRC/4/18, <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/28/PDF/G0710628.pdf?OpenElement>。

(a) 综合住房框架：将住房纳入城市规划和城市及国家的部门投资战略(与城市服务、土地利用、交通和环境可持续性有关的战略)，以改善城市地区宜居性和出入无障碍性；

(b) 包容性住房：致力支持参与性进程、公平住房政策并处理特需群体住房问题；

(c) 负担得起的住房：采取政策和措施，改善置业的可负担性；采取补贴政策，使低收入家庭能够租住或拥有适当住房；采取创造收入和资本的政策及限制房地产投机的机制；

(d) 适当住房：采取措施，赋予宜居性(不受自然因素、危害和疾病的侵害)、基本服务(包括水、环卫、照明、电和垃圾处理)的可获性、获得土地保有权保障的法律权利(包括遵守连续性的土地权利促进性别平等的土地权利，禁止住房歧视和迫迁)；

(e) 改造非正规住区：支持非正规住区的社区改造方案和保护增建住房。

3. 实施这五个方面将需要尊重法治、民主结构、适当的法律框架、问责和所有相关行为体之间的合作。对地方贫穷状况和低收入住区的细致入微了解将是至关重要的。

## B. 需要调动大量资本以显著减少全球住房短缺

4. 用于住房的全球资本远远不足以实现“所有人都能获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务，开展贫民窟改造”的可持续发展目标。根据为联合国千年发展目标估算改造费用所用的方法，<sup>4</sup> 要改善所有 8.81 亿住房不足的现有城市居民的住房将需要大约 9 290 亿美元。仅仅改善这些居民中的 20%，即 1.762 亿人的住房，将总共需要 1 859 亿美元(更完整分析见第五节 C 部分和附件三)。

## C. 包容性住房政策的实现取决于《新城市议程》中一系列环环相扣的外部因素

5. 许多不是专为影响住房的立法政策可对住房产生较大的间接影响，特别是对低收入家庭而言。同样，其他可持续发展目标和《新城市议程》的五个更广泛主题也显著影响适当、安全和负担得起的住房的可获得性。实现可持续发展

<sup>4</sup> 改造贫民窟所需的投资估算包括土地购买和转让、住房、网络基础设施、大宗基础设施、学校和诊所、社区设施、规划和监督及社区能力建设。所得出的每个组成部分的人均费用在各区域间有显著差异。Garau P., Sclar E.D., and Carolini G.Y. (2005) A Home in the City: United Nations Millennium Project Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers. London: Earthscan, [www.unmillenniumproject.org/documents/SlumDwellers-complete.pdf](http://www.unmillenniumproject.org/documents/SlumDwellers-complete.pdf)。

目标的住房目标将直接影响减贫(目标 1)、性别平等(目标 5)、水和环境卫生(目标 6)以及应对气候变化(目标 13)。如下图所示,住房与《新城市议程》其他五个政策领域彼此紧密关联,人居三秘书处界定的这些领域<sup>5</sup>包括:(a) 社会融合和公平-宜居城市;(b) 城市框架;(c) 空间发展;(d) 城市经济;(e) 城市生态和环境。一些政策小组框架强化这些联系,这些框架强调运用包容性住房政策实现《新城市议程》。例如,城市权和造福人人的城市(第 1 政策小组)呼吁会员国“在政策当中体现适当住房权……通过社区驱动的进程建立适当住房标准……颁布防止迫迁的法律……加强国家住房政策……[并],在能够让公民与现有社会网络保持密切联系的各个地点提供住房选择。”同样,城市生态和复原力(第 8 政策小组)强调,“需要系统规划,同时综合住房、交通、能源和环保系统”。

6. 住房政策的中心地位与运用住房来实现更大社会经济目标的悠久传统相符合。出于这个原因,本政策文件重申联合国会员国对住房权的承诺,许多国家的宪法明确承认此权利,<sup>6</sup>另一些国家的宪法则提出国家确保人人享有适当住房和生活条件的一般责任。<sup>7,8</sup>对住房权的承诺体现在《世界人权宣言》(第二十五条)、温哥华《人类住区宣言》(1976 年)、《21 世纪议程》(1992 年)、伊斯坦布尔《人类住区宣言》(1996 年)、《人居议程》(1996 年)和《千年宣言》和《千年发展目标》(2000 年),以及帮助“澄清适当住房权的各个方面,并重申各国承诺实现此项权利”<sup>9</sup>的其他宣言。

<sup>5</sup> 见人居三秘书处(2015)，“人居三会议议题文件和政策小组”，<http://unhabitat.org/issue-papers-and-policy-units/>。

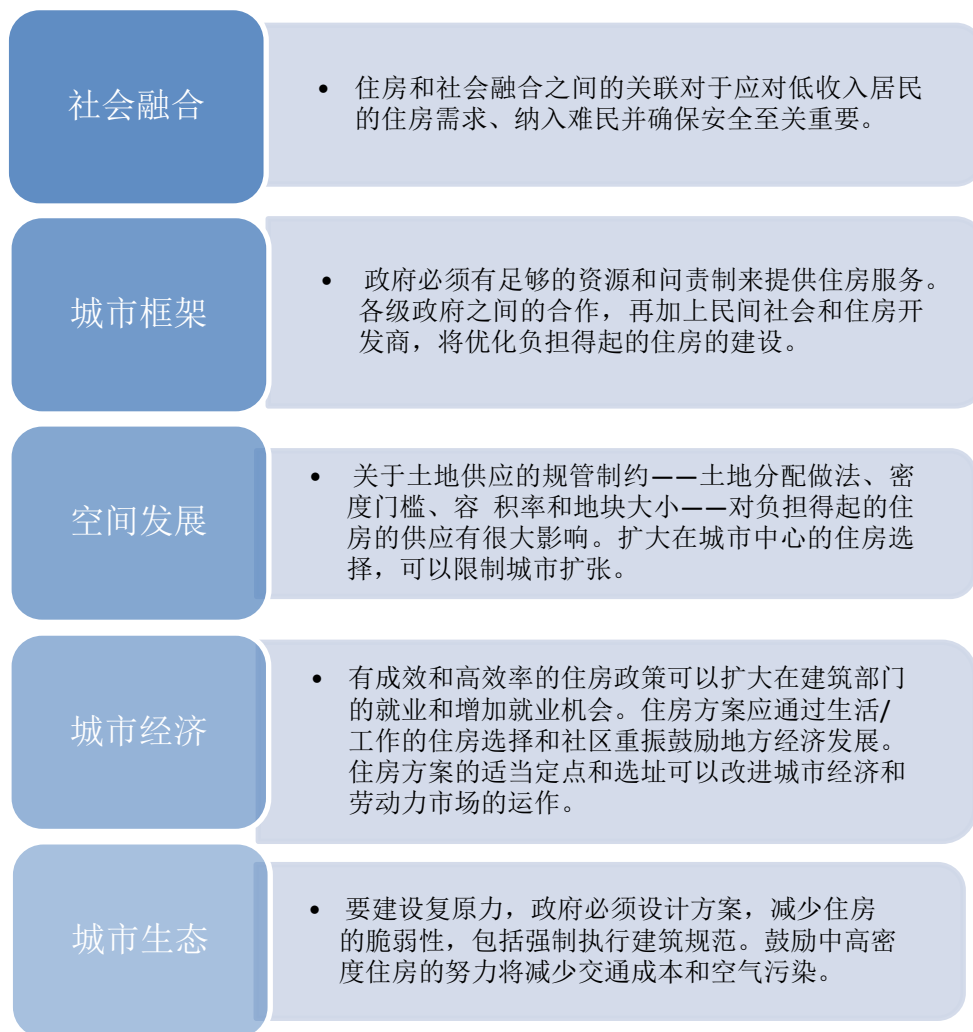
<sup>6</sup> 这些宪法包括：比利时、厄瓜多尔、圭亚那、海地、洪都拉斯、伊朗伊斯兰共和国、马尔代夫、马里、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、葡萄牙、俄罗斯联邦、圣多美和普林西比、塞舌尔、南非、西班牙和乌拉圭。见联合国人权事务高级专员办事处和人居署(2009)。适当住房权。概况介绍 No.21/Rev.1,[www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)。

<sup>7</sup> 提出国家确保适当住房和生活条件的一般责任的国家宪法包括：阿根廷、孟加拉国、巴西、布基纳法索、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、芬兰、危地马拉、尼泊尔、荷兰、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、波兰、大韩民国、斯里兰卡、瑞典、瑞士、土耳其、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和越南。见联合国人权事务高级专员办事处和人居署(2009)。

<sup>8</sup> 另一些国家已认可旨在消除阻碍获取适当住房的歧视的联合国宣言，并已认可公平住房做法。

<sup>9</sup> 同上。

## 住房政策和《新城市议程》之间的关联



## 二. 政策挑战

7. 随着人们迁移到城市，组成新的家庭，对住房的需求每天都在增长。在外来人口迁入城市和现有城市居民人口自然增长的推动下，全球城市人口自 1950 年以来已增长超过四倍，从 7.46 亿增至 2014 年的 39 亿。<sup>10</sup> 这一增长大大提升了对适当、安全和可获取住房的需求。估计全球城市人口在 2014 年至 2030 年再增加 11.8 亿，在 2014 年到 2050 年再增加 24.6 亿。<sup>11</sup> 应对现有的住房短缺，同时还规划预期的未来

<sup>10</sup> 联合国经济和社会事务部人口司(2014)，《世界城市化前景：2014 年订正本，要点》(ST/ESA/SER.A/352)。

<sup>11</sup> 同上。

住房需求——尤其是在经历城市高速增长的地区——是住房政策挑战的关键所在。有效应对这一挑战将产生超出住房部门本身的益处，因为住房不仅驱动城市发展、<sup>12</sup>城市形态和密度而且在创造就业和经济增长方面也起重要作用。<sup>13</sup>

8. 自通过 1996 年《人居议程》以来，在住房部门已取得巨大进展。这些包括：

(a) 在监测全球住房需求方面的进展：人居二不包含监测框架或具体目标。不过，千年发展目标的确通过一项具体目标处理非正规住区问题：“到 2020 年使至少一亿贫民窟居民的生活得到明显改善”（具体目标 7.d）。这一具体目标的列入有助于将贫民窟问题摆上国际发展议程。此后，各国政府和统计局已提高了计量贫民窟条件和制定政策以改善条件的能力；

(b) 适当住房权：100 多个国家现在在宪法和国家立法中承认适当住房权。一些国家已采取政策，旨在建立能促进住房建设的政策、体制和监管框架；<sup>14</sup>

(c) 增强地方政府及其在住房供给方面的作用：自 1990 年代以来，发达国家和发展中国家中的权力下放政策和政府改革加强了许多国家的市政自治和城市政府。各国政府越来越多地向地方当局提供支持，后者往往被赋予执行住房政策和提供基本服务的任务。<sup>15</sup>

9. 尽管在许多国家取得这一进展，但人居二的通过并没有带来理想的成果，在住房领域依然存在显著挑战。总体而言，人居二鼓励对住房供给办法作出显著改变由各国政府在住房发展中承担“推动者”的角色，退出直接交付住房的过程。《人居议程》鼓励各国政府“通过适当的法规措施和市场机制，扩大可承受得起住房供应”（第 61 段）。<sup>16</sup> 然而，大多数国家政府减少了在直接提供住房供给方面的作用，但没有同时提供补偿性的激励措施、规划和监管框架，以鼓励其他行为体出来以可负担的价格提供适当住房，以跟上需求增长。除有少数例外，专用于

<sup>12</sup> 住房占大多数城市土地使用的 70% 以上。人居中心和劳工组织(1995)和 Tibaijuka(2009)，人居署(即将出版)《2016 年世界城市状况报告》引用。

<sup>13</sup> 住房为一个重要组成部分的建筑部门为经合组织国家的国内总产值贡献约 15%-20%(经合组织国民账户，国内总产值——房地产和建筑构成部分，2015 年 8 月)。在非洲国家，城市化促发建筑热潮，建筑业占 2000 年至 2010 年就业净增长的大约三分之一(McKinsey Global Institute, 2010. Lions on the move: the progress and potential of African economies. MGI Report)，人居署(2015)人居署政策文件“住房在《新城市议程》的中心”引用。

<sup>14</sup> 人居三秘书长(2014)，“执行第二次联合国人类住区会议(人居二)成果及识别不断出现的可持续城市发展新挑战迄今取得的进展”，为联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)筹备委员会编写，A/CONF.226/PC.1/5, <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf>。

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> 人居议程的目标和原则、承诺和全球行动计划(1996)，<http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Goals-and-Principles-Commitments-and-the-Global-Plan-of-Action-2003.pdf>。

住房的资源和投资被削减，国家参与的范围缩小。在大多数情况中，政府干预的减少导致最贫穷和最弱势者的住房机会减少或完全丧失。

10. 同样重要的是，有关证据对国际社会实现千年发展目标的贫民窟改造具体目标的实际程度提出质疑。人居署已认识到，这些目标定得太低，而且仅仅是通过中国和印度的活动得到实现的。<sup>17</sup> 鉴于改善饮水和改善卫生设施的定义的标准较低，若干国家是否显著改善了贫民窟居民的生活值得怀疑。据其自己的贫民窟定义，<sup>18</sup> 联合国能够声称，印度的城市贫民窟人口在 2000 年至 2010 年间下降，而印度自己的官方来源显示，贫民窟居民人数增加。<sup>19</sup> 保有权保障虽然被列入人居署的贫民窟定义，但没有列入千年发展目标。如列入保有权保障很可能导致千年发展目标的成功率显著降低，因为在改善全球许多城市贫民的保有权方面存在阻力。此外，可持续发展目标的最终版本缺少城市环境的贫穷门槛，导致了城市贫穷的少报。<sup>20</sup>

11. 下文各节阐述在五个方面的具体挑战——综合住房框架、包容性住房、负担得起的住房、适当住房和非正规住区改造。它们适用于在中心城市、近郊区、城市区域、郊区、特大城市、镇、村和大都市区的各种人类住区。为此，涵盖从农村到城市的连续体——而非简单的城乡二元——的住房政策很可能对会员国更有益，因为有广大的相互关联将这些地区绑在一起。

## A. 综合住房框架

12. 证据显示，交通、基础设施和土地利用等部门的政策不协调，未在计划中考虑到住房问题，会带来有害的结果。许多雄心勃勃、数十亿美元的住房建在周边地区不通

<sup>17</sup> 联合国千年发展目标报告估计，在 2000 年至 2010 年间，发展中国家中总共 2.27 亿城市贫民窟居民的生活条件显著改善(人居署)，《2010/11 年世界城市状况报告》。

<sup>18</sup> 自 2003 年起，联合国会员国商定将贫民窟家庭界定为生活在同一屋檐下，但缺乏以下五项条件中的一项或多项的一组个人：(a) 能得到经改善的饮水；(b) 用得上经改进的卫生设施；(c) 充足的居住面积-不拥挤；(d) 住宅的结构质量/持久性；(e) 土地保有权的保障。这“5 项剥夺”影响贫民窟居民的生活，自商定这 5 条以来，贫民窟人口得到计量和跟踪，尽管关于更广义界定的非正规住区存在显著的数据缺口。更多信息见人居署(2003)，世界贫民窟和人居三秘书处(2015)“人居三议题文件。非正规住区”，第 22 号，<http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-22-Informal-Settlements-2.0.pdf>。

<sup>19</sup> 联合国称，印度城市贫民窟人口从 2000 年的 1.197 亿减少到 2009 年的 1.047 亿。使用不同的非正规住区定义的印度人口普查报告说，居住在城市贫民窟的人口从 2001 年的 7 530 万增长到 2011 年的 9 310 万。同样，联合国关于贫民窟居民所占比例的数字(2001 年城市人口的 41.5%)比印度人口普查的数字(2001 年为 26.3%)高得多。见联合国(2015)，“千年发展目标指标：城市地区贫民窟人口(以千计)”，<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=711>，印度政府住房和城市扶贫部(2011)，《印度的贫民窟：2011 年统计简编》，[http://nbo.nic.in/Images/PDF/Slum\\_in\\_india\\_2011\\_english\\_book\\_23\\_May\\_12.pdf](http://nbo.nic.in/Images/PDF/Slum_in_india_2011_english_book_23_May_12.pdf)，人居署(2011)，《2010/11 年世界城市状况报告》。

<sup>20</sup> “可持续发展解决方案网络还提议为城市收入贫穷列入一个单独指标，因为 1.25 美元的贫穷线不太适应城市环境，在这种环境中需要购买基本服务(住房、水、能源等)。”可持续发展解决方案网络领导委员会(2014)，“可持续发展目标指标”，5 月，<http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/02/140522-SDSN-Indicator-Report-MAY-FINAL.pdf>。



公共交通，不邻近就业市场。此种设计不当的项目已变成“在郊区空置的工业制造住房单位”，而不是解决负担得起的住房问题的有效方案。<sup>21</sup> 综合住房框架的缺乏不利于建设密度住房，相反助长了城市的扩张和隔离。<sup>22</sup> 缺乏对符合公交需要的住房发展的重视，助长了较高的交通碳足迹，后者占能源相关二氧化碳排放总量的 23%。<sup>23, 24</sup>

13. 不协调的住房政策所产生的空间不平等产生新的贫穷陷阱。当贫民窟地区在实体上与主要的城市结构相孤立和断开，居民的通勤时间和交通费用就要比他们的社区更为融入城市系统的情况更长和更多。这些居民的贫穷陷阱有六个不同的挑战：“(a) 严重的工作限制；(b) 性别差距严重；(c) 恶化的生活条件；(d) 社会排斥和边缘化；(e) 缺乏社会交往；(f) 犯罪高发。”<sup>25</sup> 尽管如此，人居署发现在 2011 年审查的非洲、亚洲和拉丁美洲国家中，只有三分之一已采取行动减少社会的社会空间差距。<sup>26</sup>

14. 综合住房框架创建空间紧凑、有社会包容性、有连通性、能够促进可持续城市发展的城市。<sup>27</sup> 居民和基础设施的集中产生积极的外部性，并降低一个不断扩展的城市中广布的道路、供水和排污管线和下水道系统的高额资本费用。<sup>28</sup>

## B. 包容性住房

15. 令人忧虑的是，对许多城市居民，尤其是穷人、弱势群体<sup>29</sup> 和特需群体(移民、残疾人<sup>30</sup> 和艾滋病毒感染者、老年人、性别认同和青年，以及其他边缘化群体)而言，适当住房权仍未实现。联合国欧洲经济委员会《可持续住房宪章》指出，

<sup>21</sup> Buckley, R., Kallergis, A., and Wainer, L. (2015). *The Housing Challenge: Avoiding the Ozymandias Syndrome*. Rockefeller Foundation and New School.

<sup>22</sup> 美洲开发银行(2013), 城市发展和住房部门框架文件, GN-2732-2。

<sup>23</sup> 人居三(2015), 议题文件——交通和流动性。unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-19\_Transport-and-Mobility-2.0.pdf。

<sup>24</sup> 例如, 在肯尼亚, 由于快速城市化而增加的机动化交通导致高车流量, 带来造成环境退化的高能耗。肯尼亚共和国(2016), 关于人类住区和人居三新城市议程的国家报告, <https://www.habitat3.org/file/514696/view/561753>。

<sup>25</sup> 人居署(2011), 《2010/11 年世界城市状况报告, 缩小城市差距》, London: Earthscan。

<sup>26</sup> 同上。

<sup>27</sup> Bernal M. M., J. M. Navarrete and M.G. Donovan (2014) *Equidad territorial en Medellín. La Empresa de Desarrollo Urbano, EDU, como motor de la transformación urbana*. Medellín: La Empresa de Desarrollo Urbano。

<sup>28</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)(2012)。《经合组织地区评论, 南非豪滕城市区域》。巴黎: 经合组织。

<sup>29</sup> 联合国(2011), 非洲的可负担土地和住房。 <http://unhabitat.org/books/affordable-land-and-housing-in-africa/>。

<sup>30</sup> 约 15% 的世界人口即大约 10 亿人是残疾人。他们是世界最大的少数群体。《残疾人权利公约》秘书处(2015), “残疾人概况介绍”, [www.un.org/disabilities/default.asp?id=18](http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=18)。

贫穷、处境不利和弱势人口往往缺乏适当、负担得起的住房以及其他公共服务，如饮水和卫生设施。<sup>31</sup> 他们生活在不稳定的条件下，往往以非正规方式解决他们的住房需求。由于全球 7 200 万流离失所者——难民和境内流离失所者——约有一半居住在城市地区，<sup>32</sup> 扩大这部分人群的住房选择将带来显著的益处。最近的研究表明，移民往往定居在城市地区；他们在许多非正规住区的城市贫穷人口中所占的比例过高。<sup>33</sup>

16. 有若干因素阻碍为弱势群体提供住房。首先是经济：住房费用的显著增加损害获得适当和负担得起的住房的机会，特别是对弱势群体而言。例如，西欧国家面临日益严重的无家可归现象，因为弱势群体由于财务原因被排除在购房和租赁市场之外，<sup>34</sup> 在非洲 加盖自建住房正变得越来越困难，原因是土地成本高和(或)缺乏土地，这给本已弱势的群体带来越来越大的压力。<sup>35</sup> 第二个障碍涉及福利和住房制度——例如安全网问题、法律和体制框架——各国都在竭力解决收入差距显著的问题。第三个因素涉及社会障碍：对某些群体的歧视。<sup>36</sup> 大众住房和贫民窟改造方案缺乏对这些群体的具体需求的关注，从而增加他们的脆弱性。<sup>37, 38</sup>

17. 排斥性分区是显著影响适当、负担得起的住房供应的另一个因素。根据公平住房研究所，排斥性分区指“一些政府法规(一般是地方法规)要求管辖范围内的大量民用土地须遵守地块大、每户住宅的面积大和(或)有其他高端特点的规定，

<sup>31</sup> 联合国欧洲经济委员会《可持续住房宪章》(2015)，《日内瓦联合国可持续住房宪章：确保人人住得上体面、适当、负担得起和健康的住房》。[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/UNECE\\_Charter\\_EN.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/UNECE_Charter_EN.pdf)。

<sup>32</sup> 红十字会与红新月会国际联合会(2012)，《2012 年世界灾害报告-关注被迫迁徙和流离失所》。红十字会与红新月会国际联合会，日内瓦。另见 Jacobsen, (2011),“Profiling Urban IDPs? How IDPs Differ from their Non-Urban IDP Neighbours in Three Cities.” In *The Migration-Displacement Nexus: Concepts, Cases and Responses*, edited by Khalid Koser and Susan Martin, London: Ashgate.

<sup>33</sup> 例如，在加纳阿克拉，92%的移民家庭生活生活在 Old Fadama 这一个贫民窟。见 Awumbila, M. (2014), “Linkages between Urbanization, Rural-Urban Migration and Poverty Outcomes in Africa. Background Paper for the World Migration Report.”

<sup>34</sup> 联合国(2011)，欧洲和北美的可负担土地和住房。<http://unhabitat.org/books/affordable-land-and-housing-in-europe-and-north-america-2/>。

<sup>35</sup> 联合国(2011)，非洲的可负担土地和住房。<http://unhabitat.org/books/affordable-land-and-housing-in-africa/>。

<sup>36</sup> 住房政策和弱势社会群体，关于促进社会融合的住房政策问题专家组，2008 年。[www.iut.nu/Literature/2008/CoE\\_HousingPolicyVulnerableGroup\\_2008.pdf](http://www.iut.nu/Literature/2008/CoE_HousingPolicyVulnerableGroup_2008.pdf)。

<sup>37</sup> 人居署(2014)，《住房的可获性：残疾人和老年人的包容性负担得起的住房解决办法手册》，<http://unhabitat.org/books/accessibility-of-housing/>。

<sup>38</sup> 例如，埃塞俄比亚确认，缺乏受影响民众的参与是城市地区贫民窟改造和更新计划业绩不佳的主要原因之一。见埃塞俄比亚联邦民主共和国(2014)，关于住房与可持续城市发展的国家报告，城市发展、住房与建设部，<http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Ethiopia-National-Report.pdf>。

导致中低收入者被剥夺了居住在离其工作场所不算远的地点的机会。”这种分区法规常见于郊区，负担得起的住房开发受累于漫长的地盘平面图和许可流程，导致收入较低者的住房费用过高。<sup>39</sup> 尽管分区法规的建立是为了保护私人财产权，但排斥性分区法规已导致住房隔离和歧视。<sup>40</sup>

18. 混合用途分区法规的缺少同样助长隔离现象，因为许多现有的住房政策没有促进密度，反而助长城市无计划扩张和社会空间隔离。<sup>41</sup> 扩大混合用途分区需要采用混合居住、商业、文化、机构和工业用途的标准。<sup>42</sup> 极其鼓励实施混合用途分区，因为它有若干好处，包括增加密度，实现更紧凑的开发 促进地方和社区感 在街区和社区之间搭建更大的关联。<sup>43</sup>

19. 土著人民和妇女尤其面临住房歧视。土著社区经常面临有害的情况，即扩大的城市地区吞噬他们的祖传土地，这往往使他们更易受迫迁的影响。<sup>44</sup> 达喀尔(塞内加尔)、墨西哥城和智利特木科省的一些城镇是经历过这种城市发展的一些城市。在大多数国家，妇女缺乏保有权保障，因为她们的财产权受到习俗、社会规范和法律的限制—尽管事实情况是，妇女占小农户的大多数并从事 75% 以上的农业活动。缺乏保有权保障妨碍了她们克服贫穷和发达致富的机会；<sup>45</sup> 但首先剥夺了她们的适当住房权。

### C. 负担得起的住房<sup>46</sup>

20. 城市化的更艰巨挑战之一是提供人们能够负担的适当住房。2011 年，仍有 22 亿人每天的生活费不到 2 美元，<sup>47</sup> 这种收入根本不足以负担生活和住房。从

<sup>39</sup> Equitable Housing Institute.(2016).Exclusionary Housing Policies. <http://www.equitablehousing.org/exclusionary-housing-policies.html>。

<sup>40</sup> Meyers, M. (Un)Equal protection dot the Poor: Exclusionary Zoning and the need for Stricter Scrutiny. [scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1345&context=jcl](http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1345&context=jcl)。

<sup>41</sup> 美洲开发银行(2013)，城市发展和住房部门框架文件，GN-2732-2。

<sup>42</sup> American Planning Association. Zoning for Mixed Uses. Pas Quick Notes no. 6。

<sup>43</sup> Metropolitan Area Planning Council.What are the Benefits of Mixed Use Development? <http://www.mapc.org/resources/mixed-use-zoning/benefits-mixed-use-dev>。

<sup>44</sup> 人居署(2009)，土著人民在城市的住房：土著人民城市住房政策指南 <http://unhabitat.org/books/housing-indigenous-peoples-in-cities-urban-policy-guides-for-indigenous-peoples/>。

<sup>45</sup> 妇女署，妇女土地和财产权，[http://www.unwomen-eseasia.org/Women\\_Poverty\\_and\\_Economics/Women\\_Land\\_and\\_Property\\_Rights.html](http://www.unwomen-eseasia.org/Women_Poverty_and_Economics/Women_Land_and_Property_Rights.html)。

<sup>46</sup> 本政策小组支持监测住房可负担性的各种适合区域情况的措施。负担得起的住房的定义得自若干方法，既有住房支出不超过家庭收入的 30% 这一“经验法则”，也有确保家庭除住房支出外有足够余钱用于非住房支出的方法。Yuen, and others(2006)，引用于人居署(即将出版)，《2016 年世界城市状况报告》。住房+交通可负担性指标将交通费用考虑在内。见 Center for Neighborhood Technology(2008)，“Housing+Transportation Affordability Index”，<http://htaindex.cnt.org>。

<sup>47</sup> 世界银行贫穷概览，[www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview)。

贫民窟居民到中等收入家庭, 据估计有 3.30 亿个家庭目前因住房费用而在财政上捉襟见肘; 这个数字到 2025 年可能会增长到 4.40 亿。<sup>48</sup> 即使在美利坚合众国等发达国家, 据报告有 20% 的人口将自己 50% 以上的收入花在住房费用上。还有大量但数目不详的人独自一人、结帮成伙或举家生活“在街头”。<sup>49</sup>

21. 自 2008 年金融危机开始以来, 收回和抵押贷款债务已成为发达国家的关键问题。金融危机之后, 数十万家庭住房被收回或取消赎回权。<sup>50</sup> 在发达国家中, 美国次级抵押贷款市场的崩溃限制了抵押贷款。这对少数群体家庭和首次置业者产生了过度影响, 这些人未能利用后来的低价格和低利率。尤其是在欧洲, 抵押贷款债务(占国内总产值的百分比)在信贷危机之后飙升。在希腊, 利率从 1998 年的 5.8% 上涨到 2008 年的 33.9%。同期, 利率在爱尔兰从 1998 年的 26.5% 上升到 90.3%, 在意大利从 7.8% 上升到 21.7%, 在西班牙从 23.9% 上升到 64.6%。<sup>51</sup> 自 1996 年以来, 代间住房不公平在欧洲和其他地方有所增加。由于欧洲各国政府减少了对社会住房的投资, 供新家庭使用的负担得起的住房出现短缺。这一短缺在主要城市中心很严重, 导致各国政府正在为市政工人留出住房, 以便这些人能够同一个非营利性住房提供者联合购买住房或以优惠条件租房。<sup>52</sup>

22. 近一半的城市地区住房短缺是由于住房的成本高以及缺乏获得融资的机会。需求方案难以帮助到极端贫穷者, 因为有较高的资格要求。大多数低收入家庭在从正规金融机构获得资金(包括补贴抵押贷款)方面面临障碍, 包括: (a) 储蓄账户最低存款要求; (b) 高额收费; (c) 担保品(产权); (d) 收入稳定性要求(对受雇于非正规市场的许多人而言尤其困难)。<sup>53</sup> 为了获取抵押贷款补贴, 家庭一般需要一定水平的储蓄和正式参加劳动力市场。这些要求将低收入人口的很大一部分排除在外。<sup>54</sup>

<sup>48</sup> McKinsey Global Institute (2014). A Blueprint for Addressing the Global Affordable Housing Challenge. MGI.

<sup>49</sup> Tipple and Speak (2009), 引用于人居署(即将出版), 《2016 年世界城市状况报告》。

<sup>50</sup> Fuentes, and others (2013), 引用于人居署(即将出版), 《2016 年世界城市状况报告》。

<sup>51</sup> 尽管抵押贷款债务规模在东欧仍然较小, 但该区域经历的百分比变动最大。例如, 在拉脱维亚, 抵押贷款债务比率增长了 50 多倍, 从 1999 年的 0.75% 增长到 2009 年的 36.6%。国际货币基金组织(2011), 《全球金融稳定报告。持久金融稳定: 如何实现》, 华盛顿特区: 基金组织, [www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/01/](http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/01/)。

<sup>52</sup> Raco (2006), 引用于人居署(即将出版), 《2016 年世界城市状况报告》。

<sup>53</sup> 人居署(2008), “Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability: The Experiences and Instruments from the Developing and Developed World”, 引用于 Carrillo and Berg (2009) “Housing Policy Matters for the Poor: Literature Review and Priorities for Future Research in Latin America”, Institutional Capacity and Finance Sector Discussion Paper, No. IDB-DP-144。

<sup>54</sup> Carrillo and Berg (2009) “Housing Policy Matters for the Poor: Literature Review and Priorities for Future Research in Latin America”, Institutional Capacity and Finance Sector Discussion Paper, No. IDB-DP-144。

23. 分区和建筑法规往往忽略了社会住房的位置的重要性，致使其在周边地区选址 这往往增加服务交付成本，并限制最贫穷者的社会空间整合。土地可获性不足和城市土地市场功能失调仍是提供适当住房方面的一些最普遍制约因素。获取适当住房的挑战因若干城市地区土地成本的上涨而雪上加霜。土地通常占一个住房单位最终价格的四分之一到三分之一。由于土地管理工具的缺乏和城市服务的稀缺，许多城市经历非常迅速的土地通货膨胀过程。<sup>55</sup> 此外，关于容积率<sup>56</sup> 和地块大小下限的法规设计不佳，偏向收入较高家庭，往往制约了负担得起的住房。<sup>57</sup>

24. 对低能效建筑设计的依赖可增加住房费用。主要由住宅组成的全球建筑物存量占全球能源使用的 40% 以上，<sup>58</sup> 是造成温室气体排放的单一最大来源。<sup>59</sup> 在东欧，天然气管制的撤销和所产生的能源费用上升甚至影响到中等收入家庭，它们被迫在冬季封闭几个房间的窗户以降低采暖费用。鉴于其建筑物和设施的年龄历史中心尤其需要抗风雨和耐气候改造。

25. 进一步限制可负担性的情况是未能建立伙伴关系，以扩大住房和住房部门的政府方案，包括削减住房供给、土地供应、采购、服务甚至监管。鲜有政府推动创造有利的政策环境，平衡家庭需要与市场可扩展性。同样，无论是在发达国家还是在发展中国家，法律框架的不足和提供社会租赁住房的激励措施的缺乏，已经减少了这种住房的供应并使租金增加到负担不起的水平。<sup>60</sup>

<sup>55</sup> 例如，由于计划扩展里约热内卢 Barra da Tijuca 区和修建高速公路将其与该市其他地区连接起来，土地价值在 1972 年至 1975 年间上升高达 1 900%。案例研究表明，在离城市中心 5 至 10 公里的地区以每平方米 1.02 美元的费用安装饮用水设施，可使每平方米土地价值提升高达 11.10 美元。2.58 美元的路面投资产生高达 9.10 美元的资本收益，3.03 美元的排污投资增加土地价值高达 8.50 美元。Smolka, M.(2013) “Implementing Value Capture in Latin America. Policies and Tools for Urban Development. Lincoln Institute of Land Policy. Policy Focus Report”。

<sup>56</sup> 例如，在内罗毕，法定地块下限是 1/16 亩，普通家庭负担不起。Rockefeller Foundation and The New School(2014),The Housing Challenge: Avoiding the Ozymandias Syndrome, <http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/Buckley-The-Housing-Challenge-B.pdf>。

<sup>57</sup> 人居三秘书处(2015)，“人居三议题文件第 5 号。城市法规和立法”，[http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-5\\_Urban-Rules-and-Legislation-2.0.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-5_Urban-Rules-and-Legislation-2.0.pdf)。

<sup>58</sup> 环境署(2009)，建筑物和气候变化：决策者摘要，[www.unep.org/sbci/pdfs/SBCI-BCCSummary.pdf](http://www.unep.org/sbci/pdfs/SBCI-BCCSummary.pdf) 和欧洲联盟委员会(2011)Roadmap to a Resource-Efficient Europe,引用于人居三秘书处(2015)“人居三议题文件。住房”，第 20 号，[http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-20\\_Housing-2.0.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-20_Housing-2.0.pdf)。

<sup>59</sup> Ruuska(2014)“Material Efficiency of Building Construction”.Buildings 2014(4),pp. 266-294, [www.mdpi.com/2075-5309/4/3/266/pdf](http://www.mdpi.com/2075-5309/4/3/266/pdf)，引用于人居三秘书处(2015)“人居三议题文件。住房”，第 20 号，[http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-20\\_Housing-2.0.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-20_Housing-2.0.pdf)。

<sup>60</sup> 见人居署(2003)“Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries”.Peppercorn, I.and Taffin C.(2013)“Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets”. Directions in Development. Washington, DC. World Bank, and Blanco Blanco, A. G., Fretes Cibils, V., Muñoz Miranda, A., 2014, Rental Housing Wanted: Policy Options for Latin America and the Caribbean, Washington, DC. Inter-American Development Bank。

## D. 适当住房

26. 可以采用人居署定义贫民窟的五个要素来评价适当住房：

(a) 获得经改善的饮用水：根据提供饮用水和卫生全球统计数据的世卫组织/儿基会联合监测方案，有很大比例的来自“经改进”来源的饮用水有粪便污染，不是经常供应，且难以获得。<sup>61</sup> 对不安全和负担不起的饮用水情况的显著低报不利于实现“到2030年人人普遍和公平获得安全和负担得起的饮用水”的千年发展目标；

(b) 用上经改善的卫生设施：据估计，在2010年只有63%的世界人口用上了经改善的卫生设施。这一数字虽然预计到2015年将增加至67%，但远低于千年发展目标设定的75%的具体目标。约25亿人仍然缺乏经改善的卫生设施，造成城市中日益严重的健康差距。<sup>62</sup> 地方政府往往面临越来越多的问题，难以创造所需要的收入，用以支付提供足够服务，尤其是卫生设施的费用。这使得它们在充分执行能保障基本卫生的框架方面没有成效；

(c) 足够的居住面积——不过于拥挤：虽然在许多城市中中产阶级的住房可能提供得过多，但穷人一般却住房不足；许多人的住房是一个房间。<sup>63</sup> 在非洲，不断增长的城市人口已使大多数国家现有的基础设施和服务不堪应付。<sup>64</sup> 住房质量上的缺陷使数量上的短缺相形见绌。例如，在拉丁美洲，约960万个家庭受过度拥挤之苦(一个房间住3人或3人以上)。<sup>65</sup> 劣质住房往往不牢固、存在危险和人满为患，增加日常风险(人身事故、火灾、极端天气和传染病)以及灾害风险(风暴/大风、地震、山体滑坡、洪水、火灾和流行病)；<sup>66, 67</sup>

<sup>61</sup> 提供饮用水和卫生全球统计数据的世卫组织/儿基会联合监测方案报告哪些人从“经改进的”来源获得饮用水，这种来源包括“房屋内的管道水”(即位于用户住宅、地块或院子里的家庭用水接头)、公用水龙头或水管、管道井或井眼、受保护的掘井、受保护的泉水或收集的雨水。

<sup>62</sup> 人居三秘书长(2014)。

<sup>63</sup> 人居署(2011b)，引用于人居署(即将出版)，《2016年世界城市状况报告》。

<sup>64</sup> 人居三国家报告：肯尼亚、博茨瓦纳和塞拉利昂。<https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/regions/Africa>。

<sup>65</sup> 住房短缺有两种类型：质量和数量。第一类包括的家庭是：(a) 有基础设施方面的不足(缺乏水、卫生设施和电)，(b) 建筑材料(墙壁、屋顶和地面)不够格，(c) 过于拥挤(一个房间住3人或3人以上)，(d) 保有权无保障。数量短缺包括：(a) 家庭中没有个人住房；(b) 家庭住房不足，无法修缮。见 Bouillon, C., N. Medellín, and C. Boruchowicz. 2012. “Portrait of a Problem: The Housing Sector.” In C. Bouillon (ed.), *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: Inter-American Development Bank and Bouillon, C., A. Azevedo, N. Medellín, and C. Boruchowicz. 2012. “Two Bedrooms, Two Bathrooms, and a Big Yard? Housing Demand in Latin America and the Caribbean.” In C. Bouillon (ed.), *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

<sup>66</sup> Ruuska(2014) “Material Efficiency of Building Construction” .Buildings 2014(4),pp.266-294, [www.mdpi.com/2075-5309/4/3/266/pdf](http://www.mdpi.com/2075-5309/4/3/266/pdf), 引用于人居三秘书处(2015)“人居三议题文件。住房”，第20号，[http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-20\\_Housing-2.0.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-20_Housing-2.0.pdf)。

<sup>67</sup> 人道主义环球项目标准规定难民营中每人应有的空间，并要求男女分住两个房间，以防强奸和乱伦。这些标准往往在非正规住区不得满足。

(d) 住宅的结构质量/耐用性：很多管辖当局采用了不适合其情况的规范或没有更新其规范，使其符合涉及生命安全问题现行国际标准的。建筑规范执行方面的不足和腐败行为又加剧了这个问题。影响 350 万人的 2010 年海地毁灭性地震是一个使用过时的抗震规范、建筑规范执行不足以及在高危险区建有非正规住区的国家的实例；<sup>68</sup>

(e) 保有权保障：保有权保障因迫迁、流离失所和连续的土地权不获承认而受到阻碍。每年世界各地有数百万人在违背其意愿的情况下被驱逐出自己的家园和土地，不经协商或给予公平补偿。1998 年至 2008 年间，迫迁影响至少 1 860 万人，<sup>69</sup> 尽管国际法明确承认获得保有权保障的权利，并一再宣称迫迁的做法是一种严重和有系统侵犯人权的行。越来越多的城市移民和境内流离失所者也面临保有权无保障和由此产生的进一步流离失所的威胁，原因不仅是自然危害和再起的冲突，还有迫迁的增加。<sup>70</sup> 保有权的非正规性和迫迁往往过多地影响到妇女并进一步加剧她们的脆弱性。<sup>71</sup> 还有成千上万的人正在因为自然灾害而从他们的家园流离失所，其中一些灾害与气候变化有关。飓风、海啸和地震都导致人们从他们的家园和土地流离失所。<sup>72</sup> 仅促进住房自有模式的住房政策往往有利于中等收入阶层，不能服务于最贫穷的五分之一人口。很少有住房主管部门尝试采用其他保有权模式，如租后购买或租赁住房。这样的模式有巨大潜力，因为在世界各地有大约 12 亿人租房居住。<sup>73</sup>

<sup>68</sup> 1 月 12 日地震的影响——7.0 级地震发生在太子港附近，350 万人受到地震影响，估计 22 万人死亡，30 多万人受伤，超过 188 383 间房屋严重受损，105 000 间被地震摧毁(共 293 383 间)，150 万人无家可归。地震后，太子港有 1 900 万立方米瓦砾和碎片——足以填满从伦敦一直排到贝鲁特的海运集装箱。4 000 所学校被破坏或摧毁，太子港 25% 的公务员死亡，太子港 60% 的政府和行政大楼及 80% 的学校，南部和西部两省 60% 的学校被摧毁或破坏，超过 60 万人离开自己在太子港的家园，大多数住在寄宿家庭。在高峰期，150 万人生活在营地中，其中超过 10 万人面临风暴和洪水带来的重大风险。与地震无关但造成救援挑战的情况是在 2010 年 10 月爆发霍乱。到 2011 年 7 月，5 899 人因霍乱爆发而死亡，216 000 人被感染([www.dec.org.uk/articles/haiti-earthquake-facts-and-figures](http://www.dec.org.uk/articles/haiti-earthquake-facts-and-figures))。

<sup>69</sup> Centre on Housing Rights and Evictions (2009). Global Survey 11, Forced Evictions, Violations of Human Rights: 2007–2008. COHRE, Geneva.

<sup>70</sup> Massachusetts Institute of Technology(M.I.T.)Displacement Research Action Network (DRAN) and the Internal Displacement Monitoring Centre(IDMC).Report: “Home Sweet Home: Housing Practices and Tools that Support Durable Solutions for Urban IDPs”, [www.internal-displacement.org/assets/publications/2015/20150325-global-homesweet-home/20150325-global-home-sweet-home-en-full-report.pdf](http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2015/20150325-global-homesweet-home/20150325-global-home-sweet-home-en-full-report.pdf), 引用于人居三秘书处(2015)“人居三议题文件。住房”，第 20 号，[http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-20\\_Housing-2.0.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-20_Housing-2.0.pdf)。

<sup>71</sup> Giovarelli, R., and others.(2005). “Gender Issues and Best Practices.” In Land Administration Projects: A Synthesis Report. Washington, D.C.: The World Bank.

<sup>72</sup> 虽然这些流离失所不作为国家行为或不作为的直接结果出现，但各国应对或者不应对这些自然灾害的方式受国际法和人权原则支配。人居署(2012),Forced Evictions Global Crisis, Global Solutions. A Review Of the Status of Forced Evictions Globally Through the Work of the Advisory Group on Forced Evictions,Un-Habitat and Other International Actors,<http://hrbportal.org/wp-content/files/Forced-Evictions--UN-Habitat.pdf>。

<sup>73</sup> 在非洲，租房家庭的百分比是 17%，而在亚洲是 19%，东欧 14%，欧洲 29%，拉丁美洲和加勒比 21%，美国和加拿大 33%，大洋洲 19%。见 Blanco, and others(2014)。

## E. 非正规住区改造

27. 随着全球人口城市化, 获得具备主要服务的住房是一个迅速增大的挑战。约四分之一的世界城市人口继续生活在贫民窟和非正规住区。虽然自 2000 年以来, 发展中国家城市贫民窟居民的全球占比有所下降,<sup>74</sup> 但世界各地的贫民窟居民人数继续每年增长 10% 左右, 在全球范围内加剧这一问题。<sup>75</sup> 城市贫民窟居民的比例在非洲最为严重(61.7%), 其次是亚洲(30%)、拉丁美洲和加勒比(24%)和阿拉伯国家(13.3%)。<sup>76</sup> 例如, 赞比亚城市住房的 60-70%、<sup>77</sup> 利马住房的 70%、加拉加斯新住房的 80%<sup>78</sup> 和加纳城市住房的 90%<sup>79</sup> 是由非正规部门提供的。人居署估计, 超过 8.81 亿人目前居住在发展中国家城市贫民窟中, 比 2000 年的 7.92 亿(见表 1)有所增加。<sup>80</sup> 为了应对这些挑战, 地方和国家政府正在支持一系列住区改造方案, 其中既包括小型、单一部门的干预措施, 也包括全方位、多部门的贫民窟改造方案。

表 1

按区域分列的年中城市贫民窟人口(以千计) 1990-2014 年

区域	1990	1995	2000	2005	2007	2010	2014	百分比变动 (1990-2014)
发展中区域	689 044	748 758	791 679	830 022	845 291	871 939	881 080	27.9%
北部非洲	22 045	20 993	16 892	12 534	13 119	14 058	11 418	-48.2%
撒哈拉以南非洲	93 203	110 559	128 435	152 223	163 788	183 199	200 677	115.3%
拉丁美洲和加勒比	106 054	112 470	116 941	112 149	112 547	112 742	104 847	-1.1%
东亚	204 539	224 312	238 366	249 884	250 873	249 591	251 593	23.0%
南亚	180 960	189 931	193 893	195 828	196 336	195 749	190 876	5.5%
东南亚	69 567	75 559	79 727	80 254	79 568	84 063	83 528	20.1%
西亚	12 294	14 508	16 957	26 636	28 527	31 974	37 550	205.4%
大洋洲	382	427	468	515	534	563	591	54.7%

资料来源: 人居署全球城市观测站基于国家人口普查信息的 2015 年城市指标数据库。

<sup>74</sup> 占比从 39%(2000 年)降至 32%(2010 年)。资料来源:《2010/11 年世界城市状况报告》。

<sup>75</sup> 见人居署(2011),《2010/11 年世界城市状况报告》。

<sup>76</sup> 人居署(2013),《2012/13 年世界城市状况报告》。

<sup>77</sup> 人居署(2012e), 引用于人居署(即将出版),《2016 年世界城市状况报告》。

<sup>78</sup> Hernandez and Kellett (2008), 引用于人居署(即将出版),《2016 年世界城市状况报告》。

<sup>79</sup> 人居署(2012b), 引用于人居署(即将出版),《2016 年世界城市状况报告》。

<sup>80</sup> 联合国(2015),《2015 年千年发展目标报告》, [www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)。



### 三. 确定优先政策选项：推进新城市议程的变革行动

28. 为协助政策制定者和其他决策者执行拟议的政策框架，为第 10 政策小组任命的专家特此提出实际指导准则和优先采取的行动清单。这些建议是基于对文件的谨严审查、住房政策领域 35 项全球公认的获奖做法的交流(见附件四)和缜密的讨论(包括面对面讨论和虚拟讨论)。<sup>81</sup> 人居署采用的以住房为新城市议程核心的办法提供了一些指导原则，能够帮助政策制定者和决策者提升住房在新城市议程内的重要性，从而确保所有人都能获得适当、安全和负担得起的住房。<sup>82</sup> 这些原则能有助于凸显出偏重于住房建设的狭隘性，并将其扩展成一个整体性的住房发展框架，与城市规划做法相结合。这些指导原则将人和人权置于城市可持续发展的前沿(见方框 1)。

#### 方框 1

##### 以住房为新城市议程核心的各项原则

(a) 住房与城市化密不可分。因此，国家和地方两级的住房政策和战略应纳入城市发展政策，并与经济和社会政策相协调；

(b) 住房是社会经济发展的一项要务。住房是人类生存的先决条件。住房对人和城市的可持续社会经济发展而言至关重要。提供住房对于改善生计、生活水准和福利而言十分重要，它同时也是财富、经济增长和就业——经济发展议程的一个主要组成部分——的一个重要来源；

(c) 要使人获得适当住房，需要进行系统性改革，由国家发挥强有力作用，采用长期政策和融资。国家和地方当局应当重新发挥领导作用，制订、管理、执行和监测有关政策，以应对住房需求和可负担性方面的制约因素，特别是最贫穷阶层人口中的需求和制约因素。应建立和增加住房融资，尤其是针对低收入群体的住房融资；

(d) 应提倡双管齐下的做法，采取兼顾治疗(贫民窟改造)和预防(新建住房)的住房政策和方案。应通过国家和地方政府、发展金融机构、私营部门和民间社会的参与性协同努力实施这一做法；

(e) 在推行住房和贫民窟改造政策的同时，还应当制定国家战略，并配之以详细的行动计划、充分的实施资源及监测和评价指标。这些进程必须遵循透明度和问责制原则；

<sup>81</sup> 有待审查的有关住房指标的更多数据来自全球住房指标数据库，该数据库提供了一个处理住房政策和住房环境的整体框架。全球住房指标工具载有一套公认的政策指标，可以从城市和国家一级全面解读住房部门，其侧重点是获得住房的机会和可负担性。见 [www.globalhousingindicators.org](http://www.globalhousingindicators.org)。

<sup>82</sup> “以住房为核心”的办法鼓励人居署和会员国酌情考虑执行全球住房战略，包括通过设计工具和机制，以在国家和地方两级促进包容性住房融资，从而减小住房差距，并促进逐步实现人人获得住房的权利。人居署立场文件(2015 年 10 月)。

(f) 人权原则和标准对于城市发展而言极其重要，以便创建具有社会可持续性和包容性的城市。要使状况不再恶化，必须针对最贫穷和最脆弱的群体采取行动。干预措施应侧重解决妨碍他们获得适足住房的根本原因。

资料来源：人居署(2015年)，“以住房为新城市议程的核心”(人居署政策文件)。

## 优先的住房政策建议

### 综合住房框架

通过住房政策，将所有各级的整体性政策框架综合起来，并推动其整合

29. 采取综合办法意味着制定和执行各种政策，以确保家庭能获得就业和服务(适当的教育、保健和交通)，保持各个社区的结构完整无损。这种整体办法还能够促进和保护社区的文化和历史形态。“人居议程”邀请各国政府将住房政策融入城市规划中的更广泛政策，包括人口、环境、土地和基础设施政策；敦促各国政府推广政策，鼓励住房的主要建设投入(如土地、融资和建筑材料)，同时处理城市人口问题。最重要的是，“人居议程”呼吁各国政府建立机制，以促进透明度，使基础设施管理具有成本效益。<sup>83</sup>

30. 实施综合住房框架需要国家和非政府组织之间以及各级政府之间加强协调。国家一级的机构——从非正式机构到有监管权限的正规部门——在组织负责城市政策的各个部委采取行动(横向协调)方面发挥关键作用。地方一级的机构能够促成市镇之间达成协议(市镇间协调)。最后，必须调和国家、区域和市镇各级之间的每一种关系组合(纵向协调)。<sup>84</sup>

通过扩大基础设施网络的区域和市镇政策

31. 使住房地点与劳动力市场相匹配，对于促进和提高生产率和增长至关重要。<sup>85</sup> 需要由所有各级政府出台扩大基础设施网络的政策，以便与人口增长和经济增长保持同步。<sup>86</sup> 在复杂的大都市地区，国家政府在牵头开展跨城市合作方面发挥关键作用，在促进辖区内部及不同辖区之间的机构间和部委间协调方面，国家政府同样作用重大。<sup>87</sup>

<sup>83</sup> 联合国。《人居议程目标和原则、承诺和全球行动计划》，[unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Goals-and-Principles-Commitments-and-the-Global-Plan-of-Action-2003.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Goals-and-Principles-Commitments-and-the-Global-Plan-of-Action-2003.pdf)。

<sup>84</sup> 经合组织。(2013)经合组织第五次市长和部长圆桌会议。巴黎。

<sup>85</sup> 人居署(2014)。《国家城市政策的演变：全球概览》，内罗毕，第11页。

<sup>86</sup> 经合组织。(2013)经合组织第五次市长和部长圆桌会议。巴黎。

<sup>87</sup> 例如，见 Orszag, and others (2010), *Developing Effective Place-Based Policies for the FY 2012 Budget*, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, White House Memo M-10-21, [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-21.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-21.pdf)。

## 包容性住房

在各级通过含有参与式进程的政策

32. 鼓励会员国通过在国家和地方两级打造扶持型环境和开展能力建设，促进所有利益攸关方之间开展参与性的对话。参与性战略考虑到利益攸关方的能力、项目目标和当地情况的要求，在帮助贫穷者满足其住房需求方面尤为有效。<sup>88</sup> 参与性查点是一种让城市贫穷者清点 and 摸排自身社区的调查方法。事实证明，这一方法是加强土地保有权保障的第一步。<sup>89</sup>

在各级采用公平和包容的住房政策，以防止歧视和解决特需群体的住房问题

33. 可以通过将(技术、立法和财政)努力，包括具体满足最弱势和边缘化群体特殊需要的努力，侧重放在支持适当、健康、安全和负担得起的住房选择方面，逐步实现人人享有适当住房的权利。鼓励发展混合社区，以便加强社会融合(即避免隔离、绅士化和门卫小区)，同时消除无家可归现象。

34. 包容性的住房政策和战略有助于解决贫民窟问题。<sup>90</sup> 采用基于权利的办法推动公平住房政策，有助于赋予贫穷者权利，同时最大限度地减少住房部门的不平等和歧视现象。<sup>91</sup> 将性别问题纳入住房和城市发展政策和做法将加强包容性，因为妇女、男子、男童和女童的城市化经验和受益不同。<sup>92 93</sup> 采取对性别问题有敏感认识的解决办法，将促进包括妇女在内的所有利益攸关方的积极参与，并惠及全体民众。<sup>94</sup>

35. 邀请会员国采用与“城市权”愿景相一致的政策，这一愿景概述了居民在共同塑造自己城市的成长和转变进程方面的权利和责任。<sup>95</sup> 虽然本政策文件并不赞同将

<sup>88</sup> 联合国(2011)。《拉丁美洲和加勒比负担得起的土地和住房》，<http://unhabitat.org/books/affordable-land-and-housing-in-latin-america-and-the-caribbean-2/>。

<sup>89</sup> 联合国(2011)。《非洲负担得起的土地和住房》，<http://unhabitat.org/books/affordable-land-and-housing-in-africa/>。

<sup>90</sup> 联合国(2013)。关于旨在实现全球住房战略范式转变的包容性国家和地方住房战略的决议草案，[http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/12149\\_1\\_595083.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/12149_1_595083.pdf)。

<sup>91</sup> 联合国，《为什么强调住房权？》，[www.un.org/ga/Istanbul+5/hr.PDF](http://www.un.org/ga/Istanbul+5/hr.PDF)。

<sup>92</sup> 人居署(2012)。《性别》，<http://unhabitat.org/urban-themes/gender/>。

<sup>93</sup> 人居署(2014)。《性别平等和新城市议程》。性别平等和妇女问题圆桌会议，第七届世界城市论坛——概念说明。

<sup>94</sup> 人居署(2014)。《性别平等和新城市议程》。性别平等和妇女问题圆桌会议，第七届世界城市论坛——概念说明。

<sup>95</sup> 它是用来阐述集体而不是个人的权利和责任。它依托于“塑造和重塑我们的城市和我们自身”的自由。1968年，亨利·勒菲弗尔在《城市的权利》一书中，将这一概念概述为“对改变和重新享有城市生活的机会的要求”。在人权领域，这一强有力的概念为世界城市论坛所采纳，并于2004年纳入《世界城市权宪章》。

《世界城市权宪章》的整个纲要<sup>96</sup> 作为“城市权”的定义，但我们支持《宪章》的愿景，即“在可持续性、民主、公平和社会公正等原则下实现公平的城市使用权”。

### 负担得起的住房

采取住房补贴政策，使低收入家庭能够租赁或拥有适当住房

采取适当的土地和抵押贷款税收政策

采取扩大和改善负担得起的住房存量的住房政策

36. 为扩大负担得起的住房的存量，采用的法律框架必须鼓励长期投资并提供新的住房融资备选办法。应为住房银行提供更好的支持，以便服务低收入家庭；应将担保基金和特殊目的实体作为信贷的补充，以便为一向被排除在外的许多人提供获得住房融资的机会。<sup>97</sup> 低收入金融机构可以发挥重要作用，提供量身定制的短期贷款，打造能促进住房购置的新信贷工具。

37. 联合国统计委员会有良好条件来确定确保可负担性的必要条件。这项研究可以探讨如何扩大信贷选择和住房供应，以解决短缺问题，这一问题会抬高价格，并可能导致非正规住房问题。

采取限制房地产投机的政策

38. 如果市政当局通过包容性的住房条例、适当的土地和房产税收政策，可以在地方一级强化减少房地产投机和促进不动产社会管制的政策。

采用支持绿色基础设施的政策

39. 此类政策包括开发可以降低住房成本和环境影响的节能住房和节能技术。

### 适当住房

采用确保健康、安全和保障的住房和分区政策

采用减少气候变化影响和提高能源效率的政策

采用改善获得饮水和环境卫生等基本服务的机会的政策

采用改善城市和农村发达地区获得照明、电力和垃圾处理服务的机会的政策

采用承认所有人享有连续性土地权的政策

采用支持土地登记和地籍制度的政策

40. 鼓励各会员国采取政策，支持保有权的法律保障、服务可获性、可负担性、宜居性、无障碍环境、合适的位置和文化适当性，以便通过以可持续方式改善

<sup>96</sup> 国际居民联盟(2005)。《世界城市权宪章》，[www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf](http://www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf)。

<sup>97</sup> 人居署(2010)。《实用操作指南：住房概况。支持基于证据的住房政策和改革》。人居署，内罗毕。61。

生活和工作条件，以完全符合人权标准的方式履行其实现人人享有适当住房权的承诺。<sup>98</sup>

41. 确保适当住房权的承诺意味着各国义务尊重、保护和落实这一权利，即：避免直接或间接妨碍享有这项权利(尊重)；防止第三方妨碍这项权利(保护)；通过适当的立法、预算、司法、促进和其他措施来充分实现这项权利(落实)。<sup>99</sup> 鼓励各国纳入国际标准，在国内立法中采用适当住房权。这一做法有助于改进补救措施，使得法院能够援引《经济、社会及文化权利国际公约》和有关适当住房权的其他具体法律对侵权行为作出裁决。<sup>100</sup>

## 方框 2

### 适当住房权的各个方面

(a) 保有权保障：所有人均应拥有一定程度的保有权保障，以保证得到法律保护，免遭迫迁、骚扰和其他威胁。保有权可含括租用住宿设施、合作住房、租赁、房主自住住房、应急住房和非正规住区，包括对土地或房产的占有；

(b) 服务、物资、设施和基础设施的可获性：适当住房应使所有人有机会获得健康、安全、舒适和营养方面的必需设施，包括安全饮水、适当的环境卫生、烹饪、取暖和照明能源、食物储存、垃圾处理和应急服务等；

(c) 可负担性：与住房有关的费用不应威胁或损害其他基本需要的满足。会员国应采取步骤，确保住房相关费用与收入水平相称；

(d) 宜居性：适当住房应为居住者提供适当空间，保护他们免受寒冷、潮湿、炎热、风雨或其他对健康的威胁、住房结构危险和疾病的侵害。鼓励会员国适用世界卫生组织编写的与适当住房相关的卫生原则；

(e) 无障碍环境：所有人，包括处境不利和被边缘化的群体在内，均须能够无障碍地使用住房。住房法律和政策应考虑到这些群体的特殊需要；

(f) 位置：适当住房应便于上班、获得保健服务、就学、使用托儿所和其他社会设施。此外，住房不应位于威胁居民健康权的污染地点或污染源附近；

(g) 文化适当性：适当住房应尊重和考虑到住房的文化特性和多样性的表现，确保住房的文化层面不被破坏。

资料来源：经济、社会及文化权利委员会，第 4 号一般性意见，适当住房权(1991 年第六届会议)，联合国 E/1992/23 号文件，附件三，第 114 页(1991)。

<sup>98</sup> 联合国，《人居议程目标和原则、承诺和全球行动计划》，[unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Goals-and-Principles-Commitments-and-the-Global-Plan-of-Action-2003.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Goals-and-Principles-Commitments-and-the-Global-Plan-of-Action-2003.pdf)。

<sup>99</sup> 人居署，《适当住房权》。第 21/Rev.1 号概况介绍，[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)。

<sup>100</sup> 同上。

42. 邀请各国支持联合国适当住房问题特别报告员的工作，其重点是“适当住房权的法律地位和内容；无家可归；迫迁；全球化和适当住房权；歧视和享有适当住房权；制定指标；作为享有适足住房权的要素的享有饮用水和卫生设施的机会；妇女的适当住房权”。该报告员协助联合国各机构支持各国政府、民间社会和国家安全机构努力实现适当住房权。<sup>101</sup>

43. 吁请会员国尊重、落实和监测常设《人居议程》，其中除其他外包括：向包括妇女在内的所有人提供保有权法律保障和平等获得土地的机会；促进所有人（特别是弱势和处境不利群体，包括无家可归者）获得安全饮用水、卫生设施及其他基本服务的机会；推广当地现有的和无害环境的建筑技术，鼓励节能方法，保护人类健康。<sup>102</sup>

### 非正规住区改造

采用支持和保护增建住房和贫民窟改造方案的政策

44. 会员国和地方政府可以采取政策，支持和保护增建住房和贫民窟改造方案。尽管为实现非正规住区改造方面的千年发展目标付出了努力，但迁入贫民窟的人数仍在增加。自人居二会议以来，制订了各种住区改造项目，从单个部门的小型干预措施到多部门的贫民窟全面改造方案，后者的关注重点包括公共空间、公民安全、基础设施、土地保有权和教育设施等。<sup>103</sup> 为实现可持续发展目标 11，这些方案需要大幅拓展，会员国、地方政府、民间社会和私营部门需要达成新的承诺。

45. 要改进作为住房政策重要组成部分的住区改造方案，将需要：

(a) 扩大技术能力：改造方案的实施具有复杂性，原因是有多部门投资、在居民区实施、有涉及多种知识专长的小组(法律、工程、环境等)、需要持续开展机构间协调以及可靠的监测和控制机制。技术能力的加强尤其将改进住区改造方案的运行和维护。许多公用事业公司往往不惯于在进行改造的地区作业，因为在这种地区往往难以维持技术小组和服务。<sup>104</sup>

(b) 重视社区发展：若将社区发展活动列为具体组成部分，并在实物修建完工后持续至少一年时间，住区改造方案将产生最佳结果。<sup>105</sup>

<sup>101</sup> 同上。

<sup>102</sup> 联合国，《人居议程目标和原则、承诺和全球行动计划》，[unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Goals-and-Principles-Commitments-and-the-Global-Plan-of-Action-2003.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Goals-and-Principles-Commitments-and-the-Global-Plan-of-Action-2003.pdf)。

<sup>103</sup> Jaitman, L., and Brakarz, J. (2013). Evaluation of Slum Upgrading Programs: Literature Review and Methodological Approaches. Inter-American Development Bank. 5.

<sup>104</sup> Brakarz, J. (2010)。

<sup>105</sup> Brakarz, J. (2010), “The IDB: 25 Years of Neighbourhood Upgrading” in Rojas (ed.), Building Cities: Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life, Washington: IDB。

(c) 扩大增建住房：鉴于增建住房在全球住房总量中的占比高达 70%<sup>106</sup> (在许多较不发达国家占 90% 以上)，需要出台新方案来支持逐步改善住房。<sup>107</sup> 这将包括各式各样的办法，如住房装修融资再加上技术援助，包括规划、施工监督和质量建筑材料的获得等。这些综合服务需要在金融机构与建筑公司、材料供应商和其他私营部门实体之间建立联盟--有效创造新的价值链。<sup>108</sup>

46. 住区改造是一种补救措施，需要辅之以国家和城市政策，以促进建设负担得起的住房，使适当住房得以实现，并防止形成新的贫民窟。城市需要采用先规划再开发的原则，通过整个城市的发展战略和参与性规划，侧重满足低收入人口的未来需要。改善贫民窟居民生活问题千年项目工作队强调，各国政府应考虑“制定改造进程的细则和分区条例……[并]提供工程场地，以满足预期的人口增长，并且建立主干基础设施，使这些场址成为建造体面的低收入者住房的可行地点。”<sup>109</sup>

#### 四. 开展行动的关键行为体：使能机构

47. 新城市议程的成功制定和实施将取决于所有利益攸关方的合作。人居三秘书处和筹备委员会主席团还确认，建立合作伙伴大会是一个途径，可以帮助创建一个包容性的平台，该平台由 14 个合作伙伴构成群体组成，其中包含 9 个主要群体、人居议程伙伴和其他合作伙伴。<sup>110</sup> 以下各节提出若干鼓励主要行为体在监测和实施住房政策方面开展合作的模式。

##### A. 国家、区域、州和地方政府

48. 国家、区域、州和地方政府在为包容性住房政策和确保适当住房权的立法提供有利环境方面，均发挥重大作用。各国政府在确保本国居民享有负担得起的住房方面发挥重要作用。联合国认为，各国政府有尊重的义务(确保不妨碍适当住

<sup>106</sup> 数字引用于 Ferguson, B. and J. Navarrete (2003), “New Approaches to Progressive Housing in Latin America: A Key to Habitat Programmes and Policy,” *Habitat International* 27, pp. 309-323。联合国人类住区方案引用的数字从 43% 至 70% 不等，视区域而定。见人居中心(2003)，《出租住房：发展中国家城市贫民的一项必需选择》。肯尼亚内罗毕。引用于世界银行(2010)，《城市系统：利用城市化促进增长和减少贫穷。世界银行的城市和地方政府战略》，<http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1269651121606/FullStrategy.pdf>。

<sup>107</sup> Greene and Rojas (2008), “Incremental Construction: A Strategy to Facilitate Access to Housing,” *Environment and Urbanization*, vol. 20(1): 89 - 108. DOI: 10.1177/0956247808089150。

<sup>108</sup> Stickney, Chris (2014), *Many Paths to a Home: Emerging Business Models for Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.: IDB, <https://publications.iadb.org/handle/11319/6466>。

<sup>109</sup> Garau, P., Sclar, E. D., and Carolini, G. Y. (2005). *A Home in the City: United Nations Millennium Project Task Force on improving the Lives of Slum Dwellers*. London: Earthscan。

<sup>110</sup> 2015 年 12 月，联合国大会第二委员会确认合作伙伴大会是民间社会、人居署秘书处和主席团之间的一个重要沟通渠道(大会 A/C.2/70/L.61 号文件)。合作伙伴大会在其执行计划中提议让更多的合作伙伴参与进来，并发展一个包容性学习平台，供多方利益攸关方作出承诺和监测。

房权)、保护的义务(防止第三方妨碍适当住房权)和落实的义务(采取适当的立法、行政、预算、司法、促进和其他措施,以确保适当住房权)。<sup>111</sup>

49. 各国政府可以通过在住房部门提高透明度、改进问责制和促进道德行为,增进住房系统的效能。为满足难以或无法获得贷款的人们的需要,应将住房融资和小额融资纳入更广泛的金融系统,以调动更多的国内和国际资源。国家、区域、州和地方政府可以向市政当局分配预算资金,用于改造住区、减少贫穷以及贫民窟改造和其他方案,以改善当前和未来城市居民的生活。

50. 联合国请各国政府支持并实行政策,消除所有形式的歧视,让所有借款人不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族血统或社会出身均有更好机会来利用住房融资系统。<sup>112</sup> 各国政府可以通过以下做法重申其对《人居议程》的承诺:“以公平和可持续的方式改善生活和工作条件,以使每个人都能享有健康、安全、有保障、无障碍、负担得起并且包括基本服务、设施和便利的适当住房,且在住房方面免遭歧视和享有保有权法律保障”,具体办法是:

(a) “让公共、私营和社区部门的所有关键行为体都能够国家、州/省、市和地方各级为人类住区和住房发展发挥有效的作用”;

(b) “增加供应负担得起的住房,包括鼓励和促进负担得起的房屋所有权,增加供应负担得起的出租房、共有住房、合作住房和其他住房,途径是在公共、私人 and 社区倡议之间建立伙伴关系,建立和促进基于市场的激励措施,同时适当尊重租户和业主的权利和义务。”<sup>113</sup>

51. 地方政府在住房政策和新城市议程的规划和执行进程中发挥关键作用。为确保按照《人居议程》的规定解决无家可归现象、公共交通、生计和就业、监管和分区进程以及与健康有关的问题,提高收入和分配预算资源至关重要。大力鼓励地方政府应对环境挑战,特别是在城市地区。随着可持续发展目标、《仙台减少灾害风险框架》和《联合国气候变化框架公约》的实施,地方政府在减少温室气体和确保预防灾害方面将发挥更大的作用。

## B. 民间社会组织

52. 联合国人权理事会的民间社会倡议确认,“民间社会在各级积极参与治理进程和在各级促进善治,包括通过透明度和问责制促进善治,这一点至关重要,对建设和平、繁荣和民主的社会必不可少。”<sup>114</sup> 这要求民间社会组织发挥推动作

<sup>111</sup> 联合国(2009)。《适当住房权》,第33页,[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)。

<sup>112</sup> 同上。

<sup>113</sup> 《人居议程目标和原则、承诺和全球行动计划》,<http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Goals-and-Principles-Commitments-and-the-Global-Plan-of-Action-2003.pdf>。

<sup>114</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(2014)。《民间社会实用指南:民间社会空间与联合国人权》,[http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS\\_space\\_UNHRSysystem\\_Guide.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS_space_UNHRSysystem_Guide.pdf)。



用，促进对适当住房权的认识，动员社区表达自身的住房关切，塑造战略并影响住房政策和条例，以此来保护适当住房权。

53. 众所周知，民间社会组织具有动员穷人的能力——帮助阐明穷人的要求，并建立伙伴关系促进方案的规划与执行。<sup>115</sup> 作为社区和政府之间的居间者，民间社会组织发挥重要作用，有助于加强社区参与提供和(或)改造住房的进程，理应得到更多的财政和体制支持。民间社会组织中包括经常组织土地信托和住房合作社的住房组织。<sup>116</sup> 例如，亚洲的此类基层组织在非正规住区或低收入地区开展活动，并与居民合作发展其储蓄能力和资本基础。<sup>117</sup> 在南非，这些机构在通过补贴制度提供住房方面发挥作用。<sup>118</sup> 在发展、扩大和加强致力于改善贫民窟居民生活的人员网络方面，民间社会组织发挥至关重要的作用。<sup>119</sup>

### C. 私营部门

54. “人居议程”鼓励私营部门“调动资源，以满足不同的住房需求，包括出租房、住房维护和修复，并参与高效率和有竞争力地管理基本服务的提供。”私营部门包括土地开发商、建筑公司、专业组织和参与公私合伙住房项目融资的金融机构，<sup>120</sup> 这些金融机构通过证券和贷款工具、养恤基金和雇主补贴增加私营部门的出资金额。<sup>121, 122</sup> 例如，在非洲，政府减少了作为直接供应方应对市场失灵的作用，改由私营部门通过各种政策手段提供住房。<sup>123</sup> 在印度，公共部门和私营部门之间的伙伴关系取代了传统的公共住房供应。在拉丁美洲，低收入者获

<sup>115</sup> Mekawy, Hala. Effectual Role of Local Level Partnership Schemes in Affordable Housing Delivery. <http://waset.org/publications/9997935/effectual-role-of-local-level-partnership-schemes-in-affordable-housing-delivery>。

<sup>116</sup> Mekawy, Hala. Effectual Role of Local Level Partnership Schemes in Affordable Housing Delivery. <http://waset.org/publications/9997935/effectual-role-of-local-level-partnership-schemes-in-affordable-housing-delivery>。

<sup>117</sup> 联合国(2011)。《非洲负担得起的土地和住房》，<http://unhabitat.org/books/affordable-land-and-housing-in-africa/>。

<sup>118</sup> 同上。

<sup>119</sup> Garau, and others(2005)。

<sup>120</sup> 地方一级伙伴关系计划在负担得起的住房领域发挥的有效作用。

<sup>121</sup> Berry, M., and others (2006). Involving the Private Sector in Affordable Housing Provision: Can Australia Learn from the United Kingdom? DOI: 10.1080/08111140600876851. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08111140600876851?journalCode=cupr20>。

<sup>122</sup> Mohlasedi, K. M., and Nkado, R. N.(1999, March). The role of stakeholders in the delivery of affordable housing schemes in South Africa. In Urban forum (Vol. 10, No. 1, pp. 57-74). Springer Netherlands。

<sup>123</sup> 联合国(2011)。《非洲负担得起的土地和住房》，<http://unhabitat.org/books/affordable-land-and-housing-in-africa/>。

得补贴，购置私人建造的住房。<sup>124, 125</sup> 在中欧和东欧，新住房中有 80%是由私营部门修建的。<sup>126</sup>

55. 私营部门可以利用手中的财产，通过金融机构为未来的项目获取资金。要让私营部门提供负担得起的住房，需要有激励措施(足够的资本和财务回报)和有利环境(发展进程和公共政策)。<sup>127</sup> 私营部门可以发挥宝贵作用，通过发展建筑材料行业来满足支持自助建房者的需求，并提高增建住房的效率。例如，在拉丁美洲，普遍缺乏便利这一进程的组装或半组装部件。中小型半手工公司可以使用简单的机床开发此类部件。大力鼓励私营部门推广使用当地现有材料，以改善获得住房的机会。

#### D. 捐助方

56. “人居议程”鼓励捐助界“提高人人享有适当居所和可持续人类住区发展问题在多边和双边捐助方当中的优先度，并动员它们对发展中国家拟定的国家、次区域和区域行动计划给予支持。”至关重要，捐助方应根据《巴黎协定》和《阿克拉协定》协调在住房领域的行动，并使这些行动做到透明。<sup>128</sup> 经合组织发展援助委员会(发援会)在鼓励涉及国际城市援助的政策对话、研究和协调方面可以发挥宝贵的作用。<sup>129</sup>

57. 国际机构和捐助方有良好条件来支持旨在解决与住房有关的紧迫问题的有效行动。捐助界可以为改造贫民窟、增加住房存量、改善基础设施和服务提供的项目提供支持。具体而言，捐助方可以提供贷款担保，使银行能够为社区组织实施住区改造方案提供过渡性贷款。捐助方还可以为住房优惠凭证制度提供支持，让临时庇护所的境内流离失所者能够买得起空置的永久住房。捐助方还可以为可用于灾后状况的低成本住房新模型提供支持，并制定新方案，支持在这些情况下修建增建住房。在灾后情况中，各组织赋予受益者权能、利用参与性办法提供援助和符合当地文化的住房设计尤为重要。捐助方应优先使用当地的建筑材料和供

<sup>124</sup> 同上。

<sup>125</sup> 联合国(2011)。《拉丁美洲和加勒比负担得起的土地和住房》，<http://unhabitat.org/books/affordable-land-and-housing-in-latin-america-and-the-caribbean-2/>。

<sup>126</sup> 联合国(2011)。《欧洲和北美洲负担得起的土地和住房》，<http://unhabitat.org/books/affordable-land-and-housing-in-europe-and-north-america-2/>。

<sup>127</sup> Melissa, W. An Untapped Resource: Encouraging Private Sector Engagement in Affordable Housing. University of Calgary Printing Services. 2007. <https://www.ucalgary.ca/cities/files/cities/PrivateSectorEngagementAffordableHousing.pdf>。

<sup>128</sup> 经济合作与发展组织(2005/2008)，《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》。

<sup>129</sup> 见 1986 年 10 月发援会城市发展会议，经合组织 1986 年 8 月 27 日 DAC(86)47 号文件，引用于布伦特兰报告(1987)。

供应链，并“有意识地规划庇护所和住区活动，以促进技能发展、生计和更广泛的经济恢复。”<sup>130</sup>

58. 此外，捐助方可以为改进数据收集系统并设立一个住房监测框架提供技术援助；捐助方可以开展影响评价研究，确定干预措施的成本效益。此外，捐助方还可以通过向市镇政府、社区组织和城市贫民联合会划拨更多的资源，加强地方治理能力。为此，捐助方可以拓宽供资渠道，支持社区主导的地方筹资举措。<sup>131</sup>捐助方还可以开发各种工具，将住房指标纳入国家战略，从而作出宝贵的贡献。

## 五. 政策设计、执行和监测

### A. 住房政策框架制定

59. 会员国可以通过采用人居署“以住房为核心”的办法<sup>132</sup>和以下途径，发展和加强负责提供住房和改造住房的国家机构：

- (a) 授权制订一份正式的住房政策(如果尚未制订)；
- (b) 将住房列为国家政府纲要的最优先事项之一；
- (c) 报告国家政府预算中分配给住房的比例；
- (d) 建立和(或)加强国家政府中的住房部委(专门致力于住房政策)。

60. 针对国家和地方两级的住房政策和监测建议见表 2。

### B. 住房政策设计

61. 会员国和地方政府可以通过以下办法加强住房政策设计：

- (a) 开展一项体制分析，了解住房政策环境；
- (b) 评估住房需要，同时考虑到人口增长、城市化的速度、组建新家庭的速度、家庭愿意花在住房上的金额等因素；
- (c) 分析住房供应，特别是土地和基础设施的提供；
- (d) 评价管理和影响住房部门的规章，包括建筑规范、标准、开发许可证、土地利用法令和规章、规划条例等；

<sup>130</sup> USAID(2013), “USAID/OFDA Humanitarian Shelter and Settlements Principles,” <https://scms.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID-OFDA%20Humanitarian%20Shelter%20and%20Settlements%20Principles.pdf>. 另见 P. Phelps(2015), “What Haiti Taught Us All” , <http://blogs.worldbank.org/latinamerica/what-haiti-taught-us-all>.

<sup>131</sup> Garau, P., Sclar, E. D., and Carolini, G. Y.(2005). A Home in the City: United Nations Millennium Project Task Force on improving the Lives of Slum Dwellers. London: Earthscan.

<sup>132</sup> 人居署(2015)。《以住房为新城市议程的核心》，人居署政策文件。

(e) 修订法律和监管框架，包括限制供应负担得起的住房的法律、规范、准则和规章。<sup>133</sup>

62. 有效的住房项目设计鼓励可问责的管理，包括财务管理方面的透明度。促进性别平等的做法和照顾残疾人的考虑，有益于住房项目设计。会员国可以推动地方政府出台政策和法规，以确保残疾人有充分机会获得社会住房和利用公共建筑、设施和交通系统。住房项目可以明确地纳入服务业务和维护支持。通过支持在维护现有社会住房并对今后住房项目开展资本投资规划方面的能力建设，各国政府和捐助方能够产生重大影响。会员国可以考虑进行一次住房评估(见方框 3)，以加强问责制，并确定政策是否得到执行，政策受益人是谁。<sup>134</sup>

### 方框 3

#### 住房评估指标样本

以下是在制定国家住房评估过程中可以考虑采用的一系列指标：

- (a) 社会住房预算在国家政府预算总额中所占百分比；
- (b) 质量上和数量上的住房短缺；
- (c) 政府有低收入住区的街区改造方案；
- (d) 全国人口的空间分布情况；
- (e) 城市与农村人口的当前增长率和预测增长率；
- (f) 城市地区贫穷率和贫民窟的增长情况；
- (g) 为容纳人口增长而核准的城市扩张实体计划分析；
- (h) 国家以下各级的城市服务所需投资估计数；
- (i) 存在一项国家住房政策，且得到执行；
- (j) 可以利用的住房二级抵押贷款市场和小额信贷；
- (k) 现有的补贴类型；
- (l) 排斥性住房政策遭到禁止的程度；
- (m) 房价收入比。

资料来源：人类生境全球住房指标(2016)；联合国统计司(各年度)，《人类住区统计简编》/《住房统计简编》；美洲开发银行住房指标平台(RG-T2289)；Angel, S. (2000)，《住房政策事项：一项全球分析》，牛津大学出版社。

<sup>133</sup> 人居署(2010)。《实用操作指南：住房概况。支持基于证据的住房政策和改革》。人居署，内罗毕。

<sup>134</sup> 《全球住房政策指标》(2016)，<http://globalhousingindicators.org/en/content/global-housing-policy-indicators>。

### C. 所需财政资源的执行情况和分析

63. 实现全球住房目标将需要扩大供资,用于大规模的负担得起的住房,并增加住房融资选项,以满足城市贫民的需要。虽然私营部门对住房的投资有所增加,但存在重大挑战,有碍增加对有利于穷人的、负担得起的住房的投资。<sup>135, 136</sup> 根据一项用于估算联合国千年发展目标改造费用的方法,<sup>137</sup> 要改善所有 8.81 亿住房不适当的现有居民的住房状况,将需要大约 9 290 亿美元。单是改善 20% 的贫民窟现有居民(即 1.762 亿人)的居住条件,就需要总共 1 859 亿美元(估算方法见附件三)。根据工作队提供的费用分配假设,要改善目前生活在贫民窟的 8.81 亿人的居住条件,捐助方将需要提供 3 060 亿美元,各国政府需要投入 5 300 亿美元,社区需要投入 930 亿美元。

64. 地方和国家政府的专门预算投入对于加大努力扶助城市贫民而言至关重要。为低收入家庭建造住房的政府为此投入大量补贴。但是,在大多数发展中国家,补贴看来严重不足,无法满足家庭的需要。<sup>138</sup> 此外,补贴存在不利于贫穷家庭的内在偏斜,因为补贴通常要求必须达到收入下限门槛或者提供正规就业证明。<sup>139</sup>

65. 住房改善项目的供资仍然面临严重的挑战。在财政紧缩的环境下,地方或国家政府一向不把社会投资列为优先事项。此外,在权力下放的时代,市镇一级或国家以下各级的政府机构往往面临新的责任,但未获得足够的资本转移或调动地方收入的法定权利。往往缺乏正常运作的市镇税收制度和有效的金融工具,无法反映土地价值的上涨,而后者进而可以提高市政收入和增加住房供资。虽然以社区为基础的融资备选办法对城市贫穷居民开展储蓄和获取贷款而言发挥关键作用,但这些办法也较薄弱,且与主流金融机构相脱节。<sup>140</sup> 有证据表明,提供城市服务会大幅提升土地价值,在某些条件下还能促进私人住房投资。<sup>141</sup>

<sup>135</sup> 最近一项有关尼日利亚的分析显示,为每日收入不足 2 美元(其中 30% 将用于支付住房费用)的家庭修建一套每人至少有 5 平方米空间的住房,即意味着须提供每年的费用不到 219 美元的住房。见 R. Green (2014), “Towards an Urban Housing Policy,” Working Paper No. 4, NYU Marron Institute of Urban Management, [http://marroninstitute.nyu.edu/uploads/content/Toward\\_an\\_Urban\\_Housing\\_Policy\\_.pdf](http://marroninstitute.nyu.edu/uploads/content/Toward_an_Urban_Housing_Policy_.pdf)。

<sup>136</sup> 有关负担得起的住房短缺的更多材料,见:麦肯锡全球研究所(2014),《应对全球负担得起的住房挑战的蓝图》,麦肯锡全球研究所。

<sup>137</sup> 改造贫民窟所需的投资估算数包括土地购买和转让、住房、网络基础设施、主干基础设施、学校和诊所、社区设施、规划和监督及社区能力建设。由此产生的每个构成部分的人均费用在各区域间差别很大。Garau P, Sclar ED, Carolini G.Y (2005) A Home in the City: United Nations Millennium Project Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers. London: Earthscan, <http://www.unmillenniumproject.org/documents/SlumDwellers-complete.pdf>。

<sup>138</sup> 人居署(2011b),引用于人居署(即将出版),《2016 年世界城市状况报告》。

<sup>139</sup> 根据人居署即将出版的《2016 年世界城市状况报告》,虽然穷人可能不缴纳所得税,但他们通常需要支付购置税。

<sup>140</sup> 人居三秘书处(2015)。“人居三议题文件:非正规住区”,第 22 号, [http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-22\\_Informal-Settlements-2.0.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-22_Informal-Settlements-2.0.pdf)。

<sup>141</sup> Smolka, M. (2003). “Informality, Urban Poverty and Land Market Prices.” Land Lines 15(1) 4-7。

66. 国际机构在支持住房方面可以发挥关键作用。在战略层面上，政府的缺位和其他行为体的欠佳表现所留下的缺口，导致住房未能作为一项优先事项列入国际发展议程。<sup>142</sup> 尽管适当住房能够带来改善健康状况<sup>143</sup> 和改善环境<sup>144</sup> 等裨益，但一些捐助组织的贷款往往没有投入住房。<sup>145</sup> 捐助界是一个重要伙伴，可以在住房融资、负担得起的住房设计、城市服务提供和确保长期财务可持续性的市政税收征集等领域推动创新。同样重要的是，捐助界能够更好地推广混合价值链，使私营部门(例如水泥或地砖公司)与小额金融提供商和公民团体结成伙伴关系，以降低住房建造成本。<sup>146</sup>

67. 鼓励联合国设立一个政府间可持续城市化问题小组，将可持续发展目标 11 转化为实际操作。<sup>147</sup> 鉴于执行目标 11 的大量费用，联合国可委托该小组就到 2030 年实现这一目标的费用开展一次详细的实证研究。这一研究将更新先前为联

<sup>142</sup> 人居署(2015)，“以住房为新城市议程的核心”，人居署政策文件。

<sup>143</sup> 例如，墨西哥的固体地面方案用水泥取代土质地面，大大减少了寄生虫感染、腹泻、贫血症的发病率，改善了儿童的认知发育。见 Cattaneo, and others(2009) “Housing, Health, and Happiness,” *American Economic Journal: Economic Policy*. 1 (1): 75-105. 见 Habib, R. R., and others, “Housing Quality and Ill Health in a Disadvantaged Urban Community”, *Public Health*, vol. 123, no. 2, February 2009, pp. 174-181; 世界卫生组织和联合国(2010)人类住区规划署，《隐藏的城市：曝光和消除城市环境中的卫生不公平现象》，世卫组织，日内瓦，2010 年。

<sup>144</sup> 住房政策可以鼓励紧凑度，有人认为紧凑度是气候友好型发展的主要推动力。一个更为紧凑的城市形态可以使每个住房单位的土地用量减半，使提供公共服务的成本降低 10% 至 30%，使机动车辆的使用和相关费用减少 20% 至 50%，并能减少拥堵、事故和空气污染。见 Littman (2015), “Analysis of Public Policies That Unintentionally Encourage and Subsidize Urban Sprawl,” *NCE Cities - Sprawl Subsidy Report*, <http://2014.newclimateconomy.report/wp-content/uploads/2015/03/public-policies-encourage-sprawl-nce-report.pdf>。

<sup>145</sup> 例如，世界银行减少了住房方案，而青睐于住房市场驱动的做法。世界银行用于支持低收入住房的贷款所占份额大大减少(自 1990 年代中期以来只占住房贷款总额的 10%，而 1970 年代中期到 1980 年代中期所占份额达 90% 以上)，投向低收入国家的份额也大大减少(从 1970 年代中期到 1980 年代中期的 40% 左右下降至 20%)。资料来源：Buckley R.; Kalarickal J.(2006)，《世界银行住房贷款 30 年历程：我们学到了什么？》，世界银行。美援署大大减少了住房方案，如今几乎仅在救灾背景下为住房项目供资。见美援署(2013)，“在一个日益城市化的世界政策中可持续提供服务”，美援署，<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAIDSustainableUrbanServicesPolicy.pdf>。其他捐助方，如国际开发部，则为住房方案提供最低水平的资助，2007 年仅占其预算的 1% 不到。见 House of Commons, *International Development Committee (2009), Urbanisation and Poverty. Seventh Report of Session 2008–09, Volume I. London: The Stationery Office Limited.*

<sup>146</sup> Ferguson (2008), “A Value Chain Framework for Affordable Housing in Emerging Countries,” *Global Urban Development Magazine*, Vol. 4, Issue 2, [www.globalurban.org/GUDMag08Vol4Iss2/FergusonValueChain.htm](http://www.globalurban.org/GUDMag08Vol4Iss2/FergusonValueChain.htm), cited in World Bank (2010)。

<sup>147</sup> 该小组将通过分析和传播规划做法并为可持续城市发展提供决策及有关财政和体制支持，为知识发展提供支持。同样重要的是，该小组将加强和传播城市和住房分析，以查明和预见可持续城市发展所面临的新挑战。

联合国改善贫民窟居民生活问题千年项目工作队编写的研究报告(2005)。<sup>148</sup> 这项研究的产出将提供按国家分列的详细费用估计数，并评价通过捐助方、国家和地方政府以及受益人不同数额的投入支付费用的各种假设情形。除了贫民窟改造的费用，这项研究还将提供为低收入居民提供负担得起的住房的费用估计数。此项研究将有助于编制许多发展中国家急需的住房可负担性数据，此类资料在这些国家“并非常有。”<sup>149</sup>

#### D. 住房政策的监测和评价

68. 本政策文件鼓励各级政府监测和评价住房政策，以促进问责制，并确定取得进展的程度。此类监测和评价的易于利用性、透明度和有效性，将使各利益攸关方能够在制定住房政策时做出知情的决策。获得地方政府的承诺，将是执行和监测可持续发展目标的关键。为此，需要有一个类似的平台来获得地方政府对可持续发展目标的承诺，例如联合国气候变化框架公约缔约方大会(第 21 届缔约方大会)期间地方政府作出的自愿承诺。<sup>150</sup> 表 2 列出追踪住房政策建议所涉 5 个领域的执行进展情况的广泛指标(附件一)。

## 六. 结论

69. 城市化将继续是未来社会、经济和政治发展的一个主要驱动力，将对健康、经济发展、文化和治理造成影响。联合国人口基金在人居二会议期间预测，“城市的增长将在二十一世纪对发展造成最大的影响。”<sup>151</sup> 为准备应对这一转变，本政策文件为制定、实施和监测住房政策提供指导。为此，本文件力求为人居三

<sup>148</sup> 见 Flood (2004), “Cost Estimate for Millennium Development Goal 7, target 11 on Slums. Background Report for United Nations Millennium Project Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers”, [http://www.academia.edu/2298073/Cost\\_Estimate\\_for\\_Millennium\\_Development\\_Goal\\_7\\_Target\\_11\\_on\\_Slums\\_background\\_report\\_for\\_UN\\_Millennium\\_Project\\_Task\\_Force\\_on\\_Improving\\_the\\_Lives\\_of\\_and\\_Garau](http://www.academia.edu/2298073/Cost_Estimate_for_Millennium_Development_Goal_7_Target_11_on_Slums_background_report_for_UN_Millennium_Project_Task_Force_on_Improving_the_Lives_of_and_Garau), and others (2005) A Home in the City: United Nations Millennium Project Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers. London: Earthscan, [www.unmillenniumproject.org/documents/Slumdwellers-complete.pdf](http://www.unmillenniumproject.org/documents/Slumdwellers-complete.pdf).

<sup>149</sup> Rockefeller Foundation and The New School (2014), The Housing Challenge: Avoiding the Ozymandias Syndrome, <http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/Buckley-The-Housing-Challenge-B.pdf>. 该报告还指出重要的一点，即“1990年至2009年期间，只有一个非洲国家拥有关于所有12项千年发展目标指标的数据”。

<sup>150</sup> 《巴黎协定》核可了一项制度，根据这项制度，城市(市镇、城市、都市)政府以及其他“非缔约方利益攸关方”可以通过一个“非国家行为体气候行动数据库平台”( <http://climateaction.unfccc.int>)作出承诺，加大气候行动的力度。Satterthwaite, David (2016) “The Sustainable Development Goals as the New Urban Agenda: The Sustainable Development Goals from the Perspective of Urban Governments,” mimeo.

<sup>151</sup> 人口基金(1996), 《1996年世界人口状况报告》。

的任务规定作出贡献，即“完成《人居议程》和千年发展目标的未竟事业，并在今后为联合国 2015 年后发展议程充当重要的行动计划。”<sup>152</sup>

70. 新城市议程能否实现，将取决于住房政策的涵盖范围和有效性。到 2030 年，将有 20 亿人需要新住房或经改造的住房。国际社会必须采取雄心勃勃的行动，以实现可持续发展目标具体目标 11.1：“[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，并改造贫民窟。”本政策文件中建议采用的住房政策还承认，不能孤立地处理住房领域的挑战。同样重要的是，本政策文件大力支持住房政策的包容性，即参与式进程、性别平等、公平住房政策以及满足弱势群体和特需群体的住房需求的政策。要应对住房领域的重大挑战，就必须重振全球伙伴关系，加强地方和国家政府之间的合作，并监测进展情况。

---

<sup>152</sup> 人居三秘书长(2014)，“执行第二次联合国人类住区会议(人居二)成果迄今取得的进展及确定新的和正在出现的可持续城市发展挑战”，为联合国住房和城市可持续发展大会(人居三)筹备委员会编写，A/CONF.226/PC.1/5，<http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II- ENGLISH1.pdf>。



## 附件一

## 住房政策建议与监测

政策文件的假设：

(a) 符合可持续发展目标：

目标 11：建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市；

具体目标 11.1：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，并改造贫民窟；

(b) 获得适当住房是一项人权；

(c) 所有政策适用于从城市到农村的所有地区，除非另有指出；

(d) 所述弱势/特需群体包括：边缘化群体、流离失所者/移民、老年人、儿童和青年、无家可归者、少数群体、残疾人、妇女等。

住房政策建议

目标成果

监测活动

## (a) 综合住房框架

采用推动各级整体性政策框架一体化的住房政策。

- 更广的地域办法：区域、都市和城市规划确保所有社区的住房均便于就业和获取适当教育、保健和交通等其他服务。
- 住房政策目标明确，符合可持续发展目标和国家/州/市/地方各级的需求。

收集和记录如下方面的详细指标

- 从低收入社区上班和获取服务所需的合理交通时间。
- 在适用的可持续发展目标方面取得的进展。

采用区域和市镇政策，扩大基础设施网络。

- 基础设施计划足以应对未来的人口增长。

- 为城市及周围市镇核准的关于扩展城市以容纳人口增长的实际计划。
- 用于扩展城市以容纳城市人口增长的新近资本投资计划。

## (b) 包容性住房

在各级采用包含参与式进程的政策

- 赋权型政策环境，以实现人人享有适当住房和可持续居所。
- 社区、民间社会、私营部门等广泛、有代表性的利益攸关方积极参与拟订住房政策文件。

- 住房政策包含所有利益攸关方的明确参与进程：在区域和都市两级进行协商，在地方和城市两级充分参与。
- 公布关于各级正式住房政策文件的进展。

住房政策建议	目标成果	监测活动
在各级采用公平住房政策，防止歧视，解决特需群体的住房需求。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 排斥性住房做法在各级都属非法。</li> <li>- 政策、法律或条例禁止基于某人的种族、宗教、族裔、性别或婚姻状况拒绝向其出租或出售不动产。</li> <li>- 对弱势/特需群体的社会住房单位供应能满足需求。</li> <li>- 有社会福利服务方案支持特需群体的住房需求<sup>1</sup>。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 公平住房政策、法律和条例得到执行。</li> <li>- 城市居民区不按种族或宗教形成隔离。</li> <li>- 收集和记录如下方面的详细指标： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 针对无家可归群体和弱势群体的机构预算；</li> <li>- 每 1 000 人当中的无家可归人数；</li> <li>- 按弱势和特需类别开列的人口需求，<sup>1</sup></li> <li>- 向特需群体提供的社会住房和服务。<sup>1</sup></li> </ul> </li> </ul>
(c) 负担得起的住房		
采用政策，改善住房可负担性，促进拥有住房	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 采用政策，促进为低收入家庭提供负担得起的住房融资。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 收集如下方面的详细指标： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 抵押融资系统的资金可用性和市场渗透率(针对低收入借款群体、资信度较低借款群体和其他边缘性借款群体)。</li> </ul> </li> </ul>
采用住房补贴政策，使低收入家庭能够租用或拥有负担得起的适当住房。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 政府住房补贴足以满足需要。</li> <li>- 住房补贴制度有透明度，并得到充分了解。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 收集如下方面的详细指标： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 住房预算占质量和数量需求的百分比。</li> <li>- 住房机构提供需求方补贴方案(如用于租用或购买住房的住房券)。</li> <li>- 住房有关费用(包括上班通勤费)占家庭收入的百分比。</li> </ul> </li> </ul>
采用适当的土地和抵押税收政策。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 存在针对一系列住房选择(购房、租房、合作住房等)的税收鼓励。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 收集如下方面的详细指标： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 修建廉租房享有的减税。</li> <li>- 抵押贷款利息付款的收入抵扣额和税款抵减额。</li> <li>- 出租房的税款抵减额。</li> </ul> </li> </ul>
采用住房政策，扩大和改善负担得起的住房存量	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 扩大和改善包括社会出租房在内的社会住房存量的供应链。</li> <li>- 鼓励住房领域的民众-公共部门-私营部门伙伴关系，同时综合土地、资金和建造等方面的多重解决办法，缩小在负担得起的住房方面的差距。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 收集如下方面的详细指标： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 私营部门融资份额、出租住房和自有住房的份额、私营部门提供的公共住房。</li> <li>- 创新住房计划、创新住房融资和新开发实体。</li> <li>- 在修建住房和提供基本服务方面的伙伴关系。</li> </ul> </li> </ul>

## 住房政策建议

## 目标成果

## 监测活动

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 质量和数量方面的住房短缺情况得到定期计量。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 土地和住房规章涉及的费用不高，也不繁琐。</li> </ul>	收集如下方面的详细指标： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 办理许可证和应享权利批准程序所需时间和费用。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 房租管制限制在对负担得起的住房的需求和住房的数量短缺这两者之间取得平衡。</li> </ul>	收集如下方面的详细指标： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 现有出租房的数量；</li> <li>- 每年新建出租房的数量；</li> <li>- 市场租金与类似租金管制房租之比。</li> </ul>
采用政策，限制房地产投机	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 限制投机的政策大大改善可负担性。</li> </ul>	收集如下方面的详细指标： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 空置房数量；</li> <li>- 交易、转让费用和税款</li> </ul>
(d) 适当住房		
采用政策，推动“适当住房”，其定义是：适于居住、基本服务和保有权保障。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “适当住房”政策符合联合国关于水、环境卫生、适当空间、耐久性和保有权保障的全球定义和标准。</li> <li>- 住房政策促进和保护社区的文化和历史类型。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 收集关于“适当住房”所有组成部分的详细指标。</li> <li>- 所有政府辖区协调历史和文化保护衡量标准。</li> </ul>
(一) 适于居住		
采用住房和分区政策，确保健康、安全和保障。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 住房条例符合全球标准，并根据具体情况加以调整。</li> <li>- 住房条例确保安全，以免受自然灾害和疾病的侵害。</li> <li>- 不允许在环境敏感或危险的土地上开发住宅。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 建筑和分区法规和条例得到执行和定期审查。</li> <li>- 指定不能开发的受保护地区的市政文件和地图得到定期更新。</li> </ul> 收集如下方面的详细指标： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 住房拥挤家庭所占百分比；</li> <li>- 位于高危区和(或)处于危险条件下的家庭所占百分比。</li> </ul>
采用政策，以降低气候变化的影响，提高能源效率。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 政策为发展节能、环保住房和基础设施提供综合支助。</li> <li>- 政策促进适应和缓解气候变化。</li> </ul>	收集如下方面的详细指标： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 节能住房在住房总存量中所占百分比；</li> <li>- 弱势群体获得节能住房的机会。</li> </ul>

## (二) 基本服务

采用政策, 改善获得水和环境卫生等基本服务的机会。

- 所有社区享有充足的洁净水供应。
- 所有社区享有适当的环境卫生。
- 城市污水得到处理。

收集如下方面的详细指标:

- 享有经改良供水和卫生设施的城市人口比例;
- 低收入家庭每天用得上清洁自来水的平均小时数;
- 在典型非正规住区, 运水车或私人供应商出售的水的价格与表量水价格之比。

采用政策, 改善城市和发达农村地区获得照明、电力和垃圾处理服务的机会。

- 在城市和较发达农村地区, 所有住房享有电力和照明。
- 在城市和较发达农村地区, 有适当的垃圾收集服务。

收集如下方面的详细指标:

- 通上电的城市人口;
- 低收入社区每天享有电力供应的小时数;
- 有定期公共垃圾收集服务的城市区域所占百分比。
- 城市高收入街区与低收入街区相比, 平均每周收集住户垃圾的次数
- 在卫生填埋场处置的垃圾百分比

## (三) 保有权保障

采用政策, 承认所有人的连续性土地权利

- 消除保有权保障面临的障碍。
- 确保土地所有权和继承权方面的性别平等。
- 土地可由夫妻共同拥有。
- 祖先、历史和(或)长期使用受到保护。
- 法律承认土著人民的习惯或部落土地权利。
- 向非正规住区的长期居民提供房产证和(或)替代产权证件。
- 有关方案支持长期非正规住区的房产证或替代证件的正规化。

收集如下方面的详细指标:

- 妇女土地所有权和继承权;
- 通过长期租约持有土地的住户数量;
- 拥有土地的移民、难民和非公民家庭。
- 有登记房产证或有保障的保有权文件的操作方案。

收集如下方面的详细指标:

- 大城市非正规住区的住户数量。
- 大城市非正规住区里拥有房产证或替代产权证件的住户数量。

采用政策, 支持土地登记和地籍制度。

- 所有住宅土地都有经登记的房产证和(或)有保障的保有权文件。
- 发生房产转让时, 房产证得到定期更新。

收集如下方面的详细指标:

- 登记和地籍制度的效率和效力。

住房政策建议	目标成果	监测活动
采用政策，防止迫迁。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 最大限度地减少驱逐，发生的驱逐属于合法驱逐并且提供公正赔偿或重新安置。</li> </ul>	<p>收集如下方面的详细指标：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 从人员得到通知到被驱逐的时间，以及是否有暴力行为。</li> <li>- 被重新安置或获得房屋等值赔偿的民众的百分比。</li> <li>- 驱逐是否遵循关于驱逐的既定法律准则。</li> </ul>
<p>(e) 改造非正规住区</p> <p>采用政策，支持和保护增建住房和贫民窟改造方案。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 住房质量和数量方面的不足均有改善。</li> <li>- 需要社区利益攸关方积极参与搬迁决策。</li> </ul>	<p>收集关于所列成果的详细指标：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 允许逐步改进和保有的条例和建筑法规；</li> <li>- 针对非正规住区的积极市政基础设施改造方案；</li> <li>- 逐步改进和贫民窟改造方面的改进在住房质量不足总量中的百分比。</li> <li>- 社区协商和公正赔偿被纳入贫民窟清除和改造项目。</li> <li>- 国家和(或)地方住房机构监管贫民窟清除和改造政策。</li> </ul>

## 附件二

## 住房政策文件词汇

**债券：**债券是一种借款或债务证券，由公共当局或信用机构发行，用于长期投资。债券到期偿还，通常为发行 10 年或更长时间之后。<sup>a</sup>

**建筑规范：**建筑规范是公认政府机构制定的条例，说明新建或改建房屋的设计、建筑程序和施工细节。地方建筑规范往往基于被称为《国际建筑规范》或其前身之一的国家示范规范。国际规范委员会制定了若干适用于特定情况的特殊建筑法规，如《国际现有建筑规范》，该规范通过精简适用的法规要求促进老建筑的翻修。<sup>b</sup>

**地籍：**基于地块的土地信息系统，其中包括对地块的几何描述，地块通常标绘在地籍图上。在一些法域，地籍被视作不同于土地权和权利持有人登记册(土地登记册)，但与之有关联，而在另一些法域，地籍和土地登记册是完全一体的。<sup>c</sup>

**抵押物：**抵押物是指债务人为担保偿还借款而质押给债权人的一项或一系列资产。如果债务人拖欠还款，质押资产将被扣押。质押资产或抵押物必须与借款价值相同。<sup>d</sup>

**合作住房法：**确认合作形式的所有权的法律。在这种形式下，所有人拥有整个房产中的股份，而在共有住房中，所有人则拥有单独的住房单位和公共区域的比例份额。<sup>e</sup>

**权力下放：**建立用于决策的体制和法律框架，并赋予省、区、市、镇和村各级的国家以下各级机构在财政、行政、政治和法律流程中的权能。<sup>f</sup>

**需求方补贴：**需求方补贴是指对没有住房并且收入不足以获得住房的家庭提供的经济帮助。补贴是针对住户，而非建筑商。补贴与住户而非住房挂钩，以便住户可以选择住在何处。通常，此项补贴是为了帮助低收入家庭在私营市场上获得住房。需求方补贴的最好例子是住房券-发放给家庭的住房券可用于支付所选住房的租金。<sup>g</sup>

**增强权能：**使人们能够更多地掌控影响自身生活的决定、资产、政策、进程和体制的过程/现象。<sup>h</sup>

<sup>a</sup> 住房政策，<http://www.housingpolicy.org/glossary.html>。

<sup>b</sup> 住房政策，<http://www.housingpolicy.org/glossary.html>。

<sup>c</sup> 粮食及农业组织。网站：<http://www.fao.org/docrep/005/y4307e/y4307e09.htm>。

<sup>d</sup> 全球住房指标，<http://globalhousingindicators.org/en/glossary/2>。

<sup>e</sup> 全球住房指标，<http://globalhousingindicators.org/en/glossary/2>。

<sup>f</sup> 联合国难民事务高级专员公署(难民署)。术语总表，<http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>。

<sup>g</sup> 全球住房指标，<http://globalhousingindicators.org/en/glossary/2>。

<sup>h</sup> 难民署。术语总表 <http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>。

驱逐：驱逐是指命令一名或多名房客必须在某一特定日期或时间搬离居所。<sup>i</sup> 由于当局规定的一系列原因，房东不可任意逐出房客，必须遵循司法程序。

容积率：容积率指建筑面积与地块总面积的比率。<sup>j</sup> 地方当局在分区法规中采用容积率，以衡量开发场地的密度，控制建筑物的体量。<sup>k</sup>

封闭式小区：封闭式小区是设有实物屏障或门卫以防止非住户进入的专属或隔离式居住社区。<sup>l</sup>

温室气体：温室气体是指大气中自然和人为产生的、能够吸收和释放地球表面、大气和云发出的红外辐射光谱内特定波长的辐射的气体成分。该特性导致在大气内保存热量的温室效应。水蒸汽(H<sub>2</sub>O)、二氧化碳(CO<sub>2</sub>)、一氧化二氮(N<sub>2</sub>O)、甲烷(CH<sub>4</sub>)和臭氧(O<sub>3</sub>)是地球大气中主要的温室气体(气候专委会)。<sup>m</sup>

无家可归：联合国经济及社会理事会将无家可归群体分为两类。这两类包括：

(a) 主要的无家可归者(无栖身之所)，包括流落街头或没有收容所或住处的人；

(b) 次级无家可归者，包括无常驻地、频繁换住各种住所(包括住所、收容所和其他住处)的人；通常住在长期“过渡收容所”或帮助无家可归者的类似安排中的人。此类包括住在私人住所但在人口普查表上报告‘无常驻地’的人。<sup>n</sup>

经改良卫生设施：根据联合国的定义，经改良卫生设施包括：通向管道排污系统、化粪池或厕坑的抽水或冲水式厕所；通风改良坑式厕所；带盖板坑式厕所；堆肥厕所。未经改良卫生设施包括：将排泄物排至他处的抽水或冲水式厕所；无盖板坑式厕所或露天厕所；便桶；悬空式厕所或悬空式坑厕；毫无设施或树丛或空地。<sup>o</sup>

经改良供水：根据联合国的定义，经改良供水包括进入住宅、地块或庭院的自来水；公用水龙头/水管；管井/井眼；受保护的挖掘井；受保护的泉水；雨水收集。不包括未受保护的挖掘井；未受保护的泉水；小水罐/水桶推车；瓶装水；水罐卡车；地表水(河流、大坝、湖泊、池塘、溪流、运河、灌渠)。<sup>p</sup>

<sup>i</sup> 全球住房指标 <http://globalhousingindicators.org/en/glossary/2>。

<sup>j</sup> 世界银行，可持续土地使用规划电子课程，<http://worldbank.mrooms.net/mod/glossary/view.php?id=29768&mode=letter&hook=F&sortkey=&sortorder=>。

<sup>k</sup> 纽约市城市规划局，<http://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/glossary.page>。

<sup>l</sup> 全球住房指标，<http://globalhousingindicators.org/en/glossary/2>。

<sup>m</sup> 世界银行，可持续土地使用规划电子课程，<http://worldbank.mrooms.net/mod/glossary/view.php?id=29768&mode=letter&hook=G&sortkey=&sortorder=>。

<sup>n</sup> 联合国(2009)。无家可归者情况，第 3 页，[http://unstats.un.org/unsd/censuskb20/Attachments/2009MPHASIS\\_ECE\\_Homeless-GUID25ae612721cc4c2c87b536892e1ed1e1.pdf](http://unstats.un.org/unsd/censuskb20/Attachments/2009MPHASIS_ECE_Homeless-GUID25ae612721cc4c2c87b536892e1ed1e1.pdf)。

<sup>o</sup> 全球住房指标，<http://globalhousingindicators.org/en/glossary/2>。

<sup>p</sup> 全球住房指标，<http://globalhousingindicators.org/en/glossary/2>。

增建住房：增建住房是指根据居民的需求和能力，分阶段地、逐渐地修建在住住房。<sup>q</sup> 自二十世纪中期以来，城市人口迅速增长，导致大规模的、不受控制的的城市扩张，使得为不断增长的城市人口提供适当住房的工作面临严峻挑战。增建住房的重要性源于：现有住房不足，特别是对低收入家庭而言；非正规住区现象普遍；缺乏用于改善现有住房存量的融资渠道和政府支持。增建住房概念包含旨在改善住房质量和空间以及住房服务的公私干预措施。<sup>r</sup>

非正规部门：国际劳工局(劳工局)将非正规部门定义为，将为自身创造就业机会和收入作为首要目标的从事商品或服务生产的人员。这些单位的运作通常组织水平低，规模小，很少或根本没有劳动分工和资本等生产要素。劳资关系(如果存在)主要基于临时雇佣、亲属关系或个人和社会关系，而非有正式保障的合同安排。非正规部门包括两类：第一，所有未注册的商业企业；第二，所有没有正式组织和运作结构的非商业企业。<sup>s</sup>

境内流离失所者：根据联合国难民事务高级专员的定义，境内流离失所者是指被强迫或不得不逃离或离开家园或习惯住处的个人或群体，他们离乡尤其是迫于或为了逃避武装冲突、普遍暴力、侵犯人权行为或天灾人祸，但他们并没有越过国际承认的边界。<sup>t</sup>

土地保有权：作为个人或群体的人与人之间关于土地和相关自然资源(水、树木、矿物、野生生物等)的在法律上或习惯上界定的关系。保有权规则界定如何在社会内部分配土地产权。土地保有权制度决定何人能够使用哪些资源、用多久以及有何条件。<sup>u</sup>

小额信贷/小额贷款：小额信贷是银行或其他机构借给客户的小笔金额。小额信贷可向个人提供或通过集体贷款提供，往往无需抵押。<sup>v</sup>

移民：人权委员会特别报告员关于移民的定义如下：

(a) 处于身为国民或公民所属国家领土之外，不受该国法律保护，而在另一国领土上的人；

(b) 接受国准予难民、入籍公民地位或类似地位时本应给予的固有权利得不到全面的法律承认的人；

<sup>q</sup> 全球住房指标，<http://globalhousingindicators.org/en/glossary/2>。

<sup>r</sup> BID (2012). Un espacio para el desarrollo - los mercados de vivienda en America Latina y el Caribe, <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia-desarrollo-en-las-americas-publicacion-insignia-del-bid,3185.html?id=2012>。

<sup>s</sup> 《2001 年世界城市状况》，<http://www.un.org/ga/Istanbul+5/122.pdf>。

<sup>t</sup> 难民署(2004)。境内流离失所问题指导原则，第 1 页，<http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>。

<sup>u</sup> 粮食及农业组织。网站：<http://www.fao.org/docrep/005/y4307e/y4307e09.htm>。

<sup>v</sup> 全球住房指标，<http://globalhousingindicators.org/en/glossary/2>。



(c) 因外交协议、签证或其他协议而享有的基本权利得不到全面法律保护的人。<sup>w</sup>

少数群体：联合国防止歧视及保护少数小组委员会将少数群体定义为一个国家中在人数上比其余人口少、处于非主导地位的群体，他们虽为该国国民，但其族裔、宗教或语言特点有别于其余人口，表现出(哪怕是间接的)一种团结精神，旨在维护其文化、传统、宗教或语言。<sup>x</sup>

混合用途：是一种开发类型，指在综合开发项目中，在一栋建筑或一个场地结合办公、商业、机构和住宅等各种用途，并实现功能上的重大相互关联和实体设计上的协调一致。<sup>y</sup>

街坊改造：街坊改造是向非正规住区提供服务的方案，通常包括向受益者提供一系列服务，包括但不限于获得基础设施，例如供水、环境卫生系统、供电、垃圾清理，以及获得社会服务，如学校、日托和诊所。<sup>z</sup>

开放空间：指住宅分区地块的一部分(可能包括天井或庭院)，除了特定的许可遮挡物，从其最低层面到天空都开放无遮挡，该区块上住宅单位所有住户均可进入和使用。根据地区情况，所需开放空间的大小取决于开放空间比率、庭院下限条例或地块覆盖率上限。<sup>aa</sup>

公共住房：政府建造、拥有和运作的住房，以折扣价提供给特定房客。<sup>bb</sup>

难民：根据1967年《关于难民地位的议定书》，难民是指因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因遭受迫害而留在其本国之外，并且不能或由于此项畏惧而不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。<sup>cc</sup>

根据以上表述，教科文组织的国际移徙和多元文化政策指出，难民定义通常被理解为包括以下三项基本要素：

<sup>w</sup> 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)(日期不详)。词汇：移民和移徙。网站：[http://www.unesco.org/most/migration/glossary\\_migrants.htm](http://www.unesco.org/most/migration/glossary_migrants.htm)。

<sup>x</sup> 联合国(2010)。少数群体权利：国际标准和执行指南，第2页，[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf)。

<sup>y</sup> [http://apa-nc.org/wp-content/uploads/2014/06/aicp-raleigh-affordable\\_housing\\_glossary.pdf](http://apa-nc.org/wp-content/uploads/2014/06/aicp-raleigh-affordable_housing_glossary.pdf)。

<sup>z</sup> 全球住房指标，<http://globalhousingindicators.org/en/glossary/2>。

<sup>aa</sup> 纽约市城市规划局，<http://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/glossary.page>。

<sup>bb</sup> 全球住房指标，<http://globalhousingindicators.org/en/glossary/2>。

<sup>cc</sup> 难民署(2002-2016)。关于难民网站：[http://unhcr.org.au/unhcr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=179&Itemid=54](http://unhcr.org.au/unhcr/index.php?option=com_content&view=article&id=179&Itemid=54)。

(a) 必须存在一国政府造成的或该国政府不能或不愿控制的个人或群体造成的接近迫害程度的某种形式伤害；

(b) 该人对这种伤害的畏惧必须有正当理由——例如美国最高法院裁定，如果伤害有十分之一的可能发生，畏惧就有正当理由；

(c) 该人必须是由于与其种族、宗教、国籍、政治见解或属于某一社会团体有关的原因而受到伤害或迫害(关系)。<sup>dd</sup>

适当住房权：《世界人权宣言》第二十五条第(一)款规定，“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。”<sup>ee</sup> 此外，《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条第一款规定，“本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。”<sup>ff</sup> 经济、社会及文化权利委员会关于适当住房权的第 4(1991)号一般性意见进一步阐明了这一点(E/1992/23)。

联合国概况介绍第 21 号指出，适当住房权包含自由和应享权利。各项自由包括：受到保护，以免遭受强迫驱逐以及任意破坏和拆除个人住宅；个人住宅、隐私和家庭免受任意干涉的权利；选择住所、决定生活地区和自由行动的权利。各项应享权利包括：保有产权保障；住房、土地和财产归还；平等和非歧视地获得适当住房；在国家和社会一级参与与住房有关的决策。<sup>gg</sup>

城市权：《世界城市权宪章》将城市权界定为在可持续性、民主、公平和社会公正等项原则内公平使用城市的权利。这是城市居民尤其是弱势和边缘化群体的集体权利，该权利使他们有正当理由根据自身用途和习俗开展行动和组织起来，目标是充分行使自由自决和适当生活水准权。城市权与所有国际公认和统筹构想的人权相互依存，因此包括各项国际人权条约已经规定的所有公民、政治、经济、社会、文化和环境权利。<sup>hh</sup> 一份关于城市政策和城市权的文件进一步强调，城市权是促进城市中的社会包容的一项工具，它意味着：

<sup>dd</sup> 教科文组织(日期不详)。词汇：难民。网站：[http://www.unesco.org/most/migration/glossary\\_refugee.htm](http://www.unesco.org/most/migration/glossary_refugee.htm)。

<sup>ee</sup> 联合国(日期不详)。《世界人权宣言》。网站：<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>。

<sup>ff</sup> 人权高专办(1996-2016)。《经济、社会及文化权利国际公约》，<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>。

<sup>gg</sup> 人居署(2009)。适当住房权。联合国人权事务高级专员办事处，[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)。

<sup>hh</sup> Tadamun(2013)。《世界城市权宪章》，<http://www.tadamun.info/2013/06/27/world-charter-for-the-right-to-the-city/?lang=en#.Vrjq-VlsyT9>。

- (a) 人人享有自由权、自由和城市生活的好处；
- (b) 实现市行政当局的透明、公平和效率；
- (c) 参与和尊重地方民主决策；
- (d) 承认经济、社会和文化生活的多样性；
- (e) 减少贫穷、社会排斥和城市暴力问题。<sup>ii</sup>

例如，厄瓜多尔共和国已将城市权纳入 2008 年《宪法》第六节(人居和住房)。这一点体现在第 30 条和第 31 条，其规定如下：

第 30 条：人民无论社会和经济地位如何，均有权享有安全、健康的生境和适当、体面的住房。

第 31 条：人民有权在可持续性、社会正义、尊重不同城市文化和平衡城乡部门等原则的基础上，充分享有城市及其公共空间。行使城市权的基础是城市得到民主管理，建筑和城市发挥社会和环境功能，民众充分行使公民权。<sup>jj</sup>

收容所：又称应急住房，提供临时过夜住宿。收容所通常白天不开放。<sup>kk</sup>

贫民窟：人居署《世界城市状况》文件指出，贫民窟的生活和环境条件最为恶劣，诸如供水不足，卫生恶劣，住房拥挤且破旧不堪，所处地点存在危害，保有权无保障，易受严重健康风险的危害。<sup>ll</sup> 此外，联合国关于千年发展目标各项指标的网站将贫民窟家庭定义为生活在同一屋檐下、缺乏如下一项或多项条件的一群人：获得经改良饮水、获得经改良卫生设施、充足居住面积、住房耐久性和保有权保障。<sup>mmm</sup>

社会住房：Hal Pawson 等人编写的“社会住房战略、融资机制和结果：2007 年后关键政策发展国际审查和更新”的文件将社会住房宽泛地界定为国家住房制度中使用旨在降低租金的公共补贴加以提供并通过非市场机制分配的部分。该文件还指出，社会住房制度的核心组成部分包括：

- (a) 开发促进制度——在土地市场具有特权、竞争或从属地位；
- (b) 租金确定制度——相关办法包括费用租金、名义租金和市场租金；

<sup>ii</sup> Brown, A. (2009)。城市政策和城市权。权利、责任和公民身份。加的夫大学，教科文组织，人居署，<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178090e.pdf>。

<sup>jj</sup> Georgetown University Political Database of the Americas (1995-2011)。Republic of Ecuador: Constitution of 2008。网站：<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>。

<sup>kk</sup> Housing Development Consortium，<http://www.housingconsortium.org/resources/glossary/#shelters>。

<sup>ll</sup> 人居署(2012/2013)。《世界城市状况：城市繁荣》。世界城市论坛，第 99 页，<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745habitat.pdf>。

<sup>mmm</sup> 联合国统计司(日期不详)。千年发展目标各项指标。网站：<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Metadata.aspx?IndicatorId=0&SeriesId=711>。

- (c) 资格和分配制度——普遍、分割或定向/限制；
- (d) 运行费用和利润制度——非营利、有限营利或营利；
- (e) 不同提供者的市场地位——私营、第三部门和公共提供者。<sup>mm</sup>

次贷：次级抵押贷款是指向信用历史较差、没有资格获得基础利率的借款人提供的贷款。为了弥补增加的信贷风险，次贷贷款人收取更高的利率。

保有权保障：个人土地权利将受到保护的确定性。保有权无保障者面临的风险是，自身的土地权会因竞争性主张受到威胁，甚至因遭到驱逐而失去土地权。保有权保障的特征会因情况不同而有变化：需要较长时间才实现收益的投资需要有相应较长时间的保有权保障。<sup>oo</sup>

城市无计划扩张：城市无计划扩张是指大都会向外蔓延甚至超出郊区到达外围的空间现象。<sup>pp</sup> Ivan Muñiz 等人(2012年)解释说，各国关于城市无计划扩张的定义各不相同，其原因和影响也多种多样，可能涉及经济、社会或环境方面。从形态方面来看，可以看到无计划扩张的特点是低密度、低中心性、低贴适度、低集中度以及新旧开发的不连续性。<sup>qq</sup>

分区：分区是通过监管来执行规划的一种形式，涉及将社区划分为不同地区或区域，在各地区或区域内适用关于土地或建筑物使用、使用强度以及高度和体积或使用程度的条例。<sup>rr</sup> 为可持续、高效率地实现经济和社会发展，城市侧重于通过分区进行规划，对城市进行区域划分，用于建造住房、改善环境卫生、建造娱乐设施等。<sup>ss</sup>

<sup>mm</sup> Pawson, Hal and others (2011). Social Housing Strategies, Financing Mechanisms, and Outcomes: An International Review and Update of Key Post 2007 Policy Developments, p.6, [http://www.be.unsw.edu.au/sites/default/files/upload/research/centres/cf/publications/cfprojectreports/International\\_Social\\_Housing\\_Review.pdf](http://www.be.unsw.edu.au/sites/default/files/upload/research/centres/cf/publications/cfprojectreports/International_Social_Housing_Review.pdf).

<sup>oo</sup> 粮食及农业组织。网站：<http://www.fao.org/docrep/005/y4307e/y4307e09.htm>。

<sup>pp</sup> 人居署(2012)。《实现绿色经济的城市格局：利用密度》，<http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/06/Leveraging-Density-Urban-Patterns-for-a-Green-Economy.pdf>。

<sup>qq</sup> Iván Muñiz, Miguel Ángel García and Daniel Calatayud (2012) “SPRAWL. Definición, causas y efectos.” <http://www.ecap.uab.es/RePEc/doc/wpdea0603.pdf>。

<sup>rr</sup> 世界银行，可持续土地使用规划电子课程，<http://worldbank.mrooms.net/mod/glossary/view.php?id=29768&mode=letter&hook=Z&sortkey=&sortorder=>。

<sup>ss</sup> 纽约市城市规划局，<http://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/glossary.page>。

## 附件三

## 贫民窟改造：减少贫民窟人口所需费用初步估计

## 引言

1. 政策小组文件确定了到 2036 年减少贫民窟居民人数的目标。对这一目标所涉及费用进行估算是一个重要步骤，有助于说明作为公共政策目标的这一优先事项的重要性。为此，我们初步探讨了这一目标所需投入的资源数额。有关方法包括贫民窟的人口估计、人均费用、总费用和这些费用的分配方式。<sup>a</sup> 本文件介绍整个估算过程。

## 贫民窟人口

2. 千年发展目标将生活在贫民窟的城市人口定义为缺乏以下一项或多项条件的居民：(a) 获得经改善的饮水；(b) 获得经改进的卫生设施；(c) 获得足够的居住面积；(d) 获得耐久的住房；(e) 保有权有保障。根据这一定义，并利用 2009 年至 2014 年发布的国家调查和普查数据，全球城市观测站提供各发展中区域贫民窟人口的下列估计数：<sup>b</sup>

表 1  
贫民窟人口(以千计)

区域	2012		2014	
	共计	百分比	共计	百分比
北部非洲	12 762	1.48	11 418	1.30
撒哈拉以南非洲	213 134	24.71	200 677	22.78
拉丁美洲和加勒比	113 424	13.15	104 847	11.90
东亚	206 515	23.94	251 593	28.56
南亚	200 510	23.25	190 876	21.66
东南亚	79 945	9.27	83 528	9.48
西亚	35 704	4.14	37 550	4.26
大洋洲	575	0.07	591	0.07
各发展中区域	862 569	100.00	881 080	100.00

资料来源：全球城市观测站——2015 年城市指标数据库。

<sup>a</sup> 该方法是初步的，因为它是依据 2005 年千年发展目标所使用的估计数进行预测。更细致的办法应包括采用当前案例研究对估计数进行更新。

<sup>b</sup> 因为缺乏可靠的数据，关于保有权保障的第五项条件未列入这一估算。详见：<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745habitat.pdf>(第 127 页)和 [http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) (第 43 页)。

## 人均费用和费用总额

3. 千年项目工作队提供了改造费用估计数，其依据是对一些个案研究的深入分析和模拟模型，这些模型基于收入水平和其他变量将这些估计数调整适用于其他区域。<sup>c</sup> 这些数字包括土地购买和转让、住房、网络基础设施、主干基础设施、学校和诊所、社区设施、规划和监督及社区能力建设等项投资。<sup>d</sup>

4. 需要注意的是，这些估计数是按高标准改造贫民窟所需的费用，因为其中包括以质量最好的基础设施和设施提供学校、保健和社会服务的费用。由于其中一些设施在一些贫民窟可能已经存在，人均费用可能低于这些估计数。此外，由此算出的每个构成部分的人均费用在各区域间差别很大，这是由于人均收入和生产成本存在差异。

5. 因为这些数字是 2005 年的，我们做了通胀调整。为此目的，我们利用 2005 年至 2015 年的世界通货膨胀率计算出乘数。<sup>e</sup> 由此得出的人均费用被乘以作为到 2036 年减少贫民窟目标的一部分需要改善居住条件的人口数。按照这一计算，改善 8.81 亿贫民窟居民居住条件所需的费用初步估计为 9 290 亿美元。<sup>f</sup> 这意味着今后 20 年平均每年投资 460 亿美元。表 2 列出每个区域的估计数。

表 2  
改造费用<sup>g</sup>

区域	2005 年 人均费用	2015 年 人均费用	贫民窟人口 (以千计)	费用总额(按 2015 年价格计算) (千美元)	每年费用总额(按 2015 年价格计算) (千美元)
北部非洲	528	786	11 418	9 120 680	456 034
撒哈拉以南非洲	528	988	200 677	160 300 468	8 015 023
拉丁美洲和加勒比	1 200	1 847	104 847	190 344 583	9 517 229
东亚	619	1 012	251 593	235 609 322	11 780 466
南亚	612	1 299	190 876	176 728 266	8 836 413
东南亚	643	1 051	83 528	81 254 294	4 062 715

<sup>c</sup> 案例来源于东部非洲。

<sup>d</sup> 见 Garau P., Sclar E.D., and Carolini G.Y. (2005). *A Home in the City: United Nations Millennium Project Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers*. London: Earthscan.

<sup>e</sup> 乘数为 1.51，系根据 <http://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?page=1> 得出的 2005 年至 2015 年期间世界累积通货膨胀率。或者，我们可以使用每个区域的累计通货膨胀率，这通常更高，从北部非洲的 1.49 到南亚的 2.12 不等。然而，我们决定使用世界通货膨胀率，以至少部分计及汇率的变化。

<sup>f</sup> 使用区域通货膨胀率得出的总数为 10 660 亿美元(1.07 兆美元)。

<sup>g</sup> 值得注意的是，联合国千年项目工作队的区域分组与全球城市观测站——2015 年城市指标数据库的区域分组是不同的。附件 1 列有用于匹配这两个数据集的等值。

区域	2005年 人均费用	2015年 人均费用	贫民窟人口 (以千计)	费用总额(按 2015年价格计算) (千美元)	每年费用总额(按 2015年价格计算) (千美元)
西亚	1 328	1 976	37 550	75 441 668	3 772 083
大洋洲	619	1 012	591	553 454	27 673
各发展中区域			881 080	929 352 736	46 467 637

资料来源：全球城市观测站——2015年城市指标数据库；联合国千年项目工作队；世界银行；第10政策小组。

6. 表3列出按照不同改造目标得出的人口和费用总额估计数。例如，如果目标是改善80%贫民窟人口的居住条件，受益人口将为7.05亿人，费用将高达7 430亿美元。如果目标是60%，人口将达5.29亿人，费用达5 580亿美元。如果目标是40%，人口将为3.52亿人，费用为3 720亿美元；如果目标是20%，人口将为1.76亿人，费用为1 860亿美元。

表3  
目标和改造费用(以千计)

区域	80%		60%		40%		20%	
	人口	费用总额	人口	费用总额	人口	费用总额	人口	费用总额
北部非洲	9 134	7 296 544	6 851	5 472 408	4 567	3 648 272	2 284	1 824 136
撒哈拉以南非洲	160 542	128 240 374	120 406	96 180 281	80 271	64 120 187	40 135	32 060 094
拉丁美洲和加勒比	83 878	152 275 667	62 908	114 206 750	41 939	76 137 833	20 969	38 068 917
东亚	201 274	188 487 458	150 956	141 365 593	100 637	94 243 729	50 319	47 121 864
南亚	152 701	141 382 612	114 526	106 036 959	76 350	70 691 306	38 175	35 345 653
东南亚	66 822	65 003 436	50 117	48 752 577	33 411	32 501 718	16 706	16 250 859
西亚	30 040	60 353 335	22 530	45 265 001	15 020	30 176 667	7 510	15 088 334
大洋洲	473	442 763	355	332 072	236	221 382	118	110 691
各发展中区域	704 864	743 482 189	528 648	557 611 642	352 432	371 741 094	176 216	185 870 547

资料来源：表2。第10政策小组。

## 费用分配

7. 联合国千年项目工作队估算了可以如何按供资类型和来源分配这些费用。<sup>h</sup> 供资类型包括补贴、贷款和家庭储蓄。利用工作队的权重分配，<sup>i</sup> 我们可以预测，改善目前生活在贫民窟的8.81亿人的居住条件将需要补贴5 570亿美元，2 790亿美元家庭贷款和930亿美元储蓄和自掏资金。表4列出按供资类型开列的估计数。

<sup>h</sup> 资料来源：<http://www.unmillenniumproject.org/documents/Slumdweller-complete.pdf> (第128页)。

<sup>i</sup> 平均来讲，60%为补贴，30%为贷款，10%为自助。

表 4  
按供资类型开列的费用分配(千美元)<sup>j</sup>

区域	补贴	贷款	储蓄和自助
北部非洲	5 483 599	2 741 800	895 281
撒哈拉以南非洲	96 376 968	48 188 484	15 735 015
拉丁美洲和加勒比	113 814 287	56 907 143	19 623 153
东亚	141 748 698	70 874 349	22 986 275
南亚	106 230 105	53 115 052	17 383 108
东南亚	47 692 738	24 729 568	8 831 989
西亚	45 549 687	22 774 843	7 117 139
大洋洲	332 972	166 486	53 995
各发展中区域	557 229 054	279 497 726	92 625 956

资料来源：联合国千年项目工作队；第 10 政策小组。

8. 在按供资来源分配费用方面，联合国千年项目工作队将国际捐助方、各国政府和社区列为可能的来源。工作队为每一种来源所确定的实际百分比因发展水平不同而有所不同。例如，就捐助方而言，百分比从西亚的 20% 至撒哈拉以南非洲的 40% 不等。就各国政府而言，百分比从西亚的 70% 到撒哈拉以南非洲的 50% 不等。至于社区的百分比，所有区域都定为 10% 左右。<sup>k</sup> 基于这一分配，要改善目前生活在贫民窟的 8.81 亿人的居住条件，捐助方将需要提供 3 060 亿美元，各国政府 5 300 亿美元，社区 930 亿美元。表 5 列出按供资来源开列的估计数。

表 5  
按供资来源开列的费用分配(千美元)<sup>l</sup>

区域	捐助方	政府	社区
北部非洲	3 637 081	4 588 318	895 281
撒哈拉以南非洲	63 923 499	80 641 953	15 735 015
拉丁美洲和加勒比	56 907 143	113 814 287	19 623 153
东亚	70 874 349	141 748 698	22 986 275
南亚	70 498 161	88 846 997	17 383 108

<sup>j</sup> 值得注意的是，联合国千年项目工作队的区域分组与全球城市观测站——2015 年城市指标数据库的区域分组是不同的。附件 1 列有用于匹配这两个数据集的等值。

<sup>k</sup> 资料来源：<http://www.unmillenniumproject.org/documents/Slumdweller-complete.pdf>。

<sup>l</sup> 值得注意的是，联合国千年项目工作队的区域分组与全球城市观测站——2015 年城市指标数据库的区域分组是不同的。附件 1 列有用于匹配这两个数据集的等值。



---

区域	捐助方	政府	社区
东南亚	24 729 568	47 692 738	8 831 989
西亚	15 657 705	52 666 825	7 117 139
大洋洲	166 486	332 972	53 995
各发展中区域	306 393 992	530 332 788	92 625 956

---

资料来源：联合国千年项目工作队；第 10 政策小组。

## 附件四

千年项目工作队与全球城市观测站 2015 年城市指标数据库  
数据集匹配标准

区域	分组
全球城市观测站	联合国千年
北部非洲	撒哈拉以南非洲、埃及、苏丹
撒哈拉以南非洲	撒哈拉以南非洲、埃及、苏丹
拉丁美洲和加勒比	拉丁美洲和加勒比
东亚	东亚和大洋洲(包括中国)
南亚	中南亚
东南亚	东南亚
西亚	阿拉伯国家、土耳其和伊朗
大洋洲	东亚和大洋洲(包括中国)

## 附件五

## 住房政策个案研究

1. 综合住房框架：将住房纳入城市规划和部门投资战略——城市服务、土地使用、交通和环境可持续性——以改善城市地区的宜居性和便利性。

项目名称	综合住房开发方案
项目宗旨和目标	1 综合住房框架
地点	埃塞俄比亚
执行期间	2004 年提出，2005 年开始，执行中
项目说明	<p>向中低收入群体提供负担得起的住房。目标是建造 40 万套住房。</p> <p>房产一旦移交，居民完全负责电力、供水和维护费用。</p> <p><a href="http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf">http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf</a></p> <p><a href="http://unhabitat.org/books/condominium-housing-in-ethiopia/">http://unhabitat.org/books/condominium-housing-in-ethiopia/</a></p>
目标受益人	中低收入群体
执行伙伴	由工程和城市发展部发起
财务模式	<p>该项目资金来源于公共资源，由区域和城市管理者购买埃塞俄比亚商业银行的债券。此外，埃塞俄比亚商业银行已同意通过提供信贷额度支持方案受益人。</p> <p>受益人必须支付 20% 的押金，埃塞俄比亚商业银行将向政府支付其余的 80%，并与受益人签订贷款协议。</p>
信息和知识	城市联盟提供技术援助，以支持该方案。
主要经验教训/主要成就/前景良好的做法	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 从政策角度看，该项目标志着一个有意思的转变，即从国有租赁住房办法转向私人拥有住房办法。</li> <li>- 埃塞俄比亚商业银行得益于这种合作，获得了新的客户群。</li> <li>- 该方案的一个明显重点是创造就业机会，它通过采用劳动密集型的交付方法创造了 176 000 个工作机会。</li> <li>- 该方案已在全国 56 个城镇展开，迄今已完成约 208 000 个住房单位。大约一半的建房总量集中在亚的斯亚贝巴，该市人口占埃塞俄比亚城市人口的约 25%。这些住房主要在棕地或贫民窟所在地上建造；首选房</li> </ul>

型是 MH Engineering 公司设计的带合用公共区域的多层共有公寓。一个有意思的特点是，住房开发项目办公室将通过在当地举行竞赛来聘用新的建筑师，以防止设计千篇一律。

项目名称	撒哈拉以南非洲负担得起的住房
项目宗旨和目标	1 综合住房框架
地点	布基纳法索
执行期间	始于 1998 年——进行中
项目说明	<p>通过适当的建筑技术改善住房条件。</p> <p>Association La Voute Nubienne 推动发展一个能自我维持的市场，为撒哈拉以南非洲农村家庭和贫穷社区建造努比亚拱顶房屋。</p> <p>Association La Voute Nubienne 的地方工作队和推广人员通过在几个非洲国家(布基纳法索、马里、塞内加尔、赞比亚、马达加斯加)推动征聘、现场培训和支助乡村泥瓦匠，刺激和推动努比亚拱顶房屋本土建造市场的增长，提供就业、使用经改造的建筑物(体面住房、社区建筑、学校、清真寺)的机会和地方经济的增长。</p> <p><a href="http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4064">http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4064</a></p>

项目名称	特种用途住房项目
项目宗旨和目标	1 综合住房框架
地点	印度尼西亚
项目说明	<p>为偏远地区的渔民提供 5 000 个住房单位。</p> <p>建造 380 个姊妹街区，为城市地区低收入家庭提供租赁住房。</p> <p>街坊改造，其目标是为 50 000 个家庭提供基本的基础设施(定义为水、环境卫生和固体废物处理设施)</p> <p><a href="http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf">http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf</a></p>
目标受益人	偏远地区的渔民；城市低收入家庭

2. 包容性住房：致力于支持参与性进程、公平住房政策，解决特需群体的住房问题

项目名称	城市社区发展办公室、社区组织发展研究所和保障房工程
项目宗旨和目标	2 包容性住房
地点	泰国
执行期间	1992 年
项目说明	<p>向有组织的社区提供政府贷款，以便它们能够开展一系列与住房、土地购置和创收有关的活动。这项资金还向社区组织提供小额赠款和技术支持。</p> <p>给城市社区发展办公室提供贷款，然后由后者发放给社区。</p> <p>泰国政府认可了城市社区发展办公室的成功，2002 年成立了社区组织发展研究所，以延续和扩大这一工作。</p> <p>鉴于 70%至 80%的人口负担不起通过市场或政府住房方案提供的常规住房，政府为此在 2003 年 1 月出台了国家改造和安居方案——有保障住房方案。</p> <p>鉴于社区组织发展研究所在加强地方组织、减少贫穷和解决不平等方面所做的工作，有保障住房方案被转给该研究所予以实施。</p> <p>资料来源：Satterthwaite, David and Diana Mitlin (2014), <i>Reducing Urban Poverty in the Global South</i>, Routledge, London</p>
执行伙伴	社区组织发展研究所
项目成果	<p>到 2000 年，在泰国 75 个省当中的 53 省，设立并支持了 950 个社区储蓄团体；向涉及 6 400 个家庭的 47 个住房项目提供了住房贷款和技术支持；在 796 个社区提供了赠款，用于小幅改善基础设施和生活条件，惠及 68 208 个家庭；已经建立 100 多个社区网络。贷款已经超过 10 亿泰铢(约 2 500 万美元)，一半以上的贷款已经全部还清。非正式估计数表明，通过这些项目创造了约 20 亿铢资产。</p> <p>到 2012 年 4 月，通过有保障住房方案改造了 270 个城镇的 91 000 多所房屋。</p>
项目名称	纳米比亚贫民窟居民联合会和纳米比亚住房行动小组
项目宗旨和目标	2 包容性住房
地点	纳米比亚
项目说明	联合会利用集体团结战略、政治存在和财政能力鼓励地方当局重新考虑城市发展的传统做法，迄今为止，已协助纳

米比亚约 5%的有需要城市居民改善了住房条件。联合会认为，地方团体必须确定适宜的解决办法，寻求利用地方当局资源来确保人人负担得起住房。这些解决办法必须建设集体的力量，使社区能够采取连续行动，以实现社区的更多发展愿望。社区驱动的进程将自助作为一系列战略中的一项，以实现可负担性，而且更重要的是，将社会进程纳入整个社区。牢牢植根于地方社区的社会运动可以通过向政治决策者施加有效的政治压力来确保提高穷人的政治地位。由于该运动根植于基层，住房进程因而可以制定具有相关性的工具和方法，进而纳入谈判进程，实现国家资源更加平等的重新分配。

核心的社区组织结构是妇女领导的储蓄计划，现在在纳米比亚有 390 个，有 15 000 户家庭参与其中。

资料来源：Anna Muller and Diana Mitlin (2007), *Environment and Urbanization*, International Institute for Environment and Development (IIED), vol. 19(2): 425–439。

项目名称	美国 Banana Kelly 社区改善协会
项目宗旨和目标	2 包容性住房
地点	美利坚合众国
执行期间	1992-2000 年
项目说明	<p>布朗克斯中心项目是一项以社区为基础的协作计划，用以重振南布朗克斯一个严重恶化的由 300 个街区组成的地段。</p> <p>办法是将社区成员、学术界、城市发展专业人员、非营利组织、当地工商业、文化和社会机构及城市官员/政治家联合起来，以积极、协作的方式开展解决问题的进程，处理城市问题。</p> <p>该项目涉及 20 亿美元，在五年里开展全面振兴活动，包括的项目有：修复在建筑上具有重要性的建筑物；新建数百座中低层住宅和发展社区卫生和公众服务设施；恢复现有的并发展新的教育和文化机构；建立新的开放空间和娱乐设施；改进交通系统。</p> <p><a href="http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3901">http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3901</a></p>
目标受益人	
项目开发途径	√ 社区主导的开发

---

项目名称	墨西哥韦拉克鲁斯州 Xalapa 周边地区 UCISV-VER 住房方案
项目宗旨和目标	2 包容性住房
地点	墨西哥
执行期间	始于 1991 年
项目说明	<p>就住区问题和自建方法对大批人口进行培训。</p> <p>将州政府土地储备用于低收入者住房。</p> <p>建立储蓄和贷款计划，用于储备土地上的住房方案和改善周边地区住房。</p> <p><a href="http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3396">http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3396</a></p>
执行伙伴	社区组织

---

项目名称	恢复圣萨尔瓦多历史中心的住宅区及其对促进公平和可持续城市的贡献，起点是确认适当住房权以及城市、土地和公民参与权
项目宗旨和目标	2 包容性住房
地点	萨尔瓦多
执行期间	始于 2004 年
项目说明	<p>鉴于圣萨尔瓦多旧区居住条件恶化，遭到离弃，形势严峻，FUNDASAL 实施了“恢复历史中心住房用途”项目，主题有四个：社会组织、宣传、土地管理和住房项目。目标是：在公民和机构之间寻找集体解决办法；返回建好的城市，避免目前严重损害环境的扩张式发展；支持低收入住区长期贫穷的居民；确保公民权和其它权利得到行使。有关战略的目的是开拓机会，让各方参与由人民、机构和其他利益攸关方组成的广泛社会运动。超过 200 个家庭(其中 75%以女性为户主)实现了五个住房合作社的合法化，并设立了一个社会网络，开展居住条件改善工作的自我管理，引起了老街区另外 260 名居民的兴趣。</p> <p><a href="http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1019">http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1019</a></p>

---

项目名称	“胡安·博博”河流盆地地区住房加固和环境恢复
项目宗旨和目标	2 包容性住房
地点	哥伦比亚
执行期间	始于 2004 年
项目说明	<p>城市发展公司 EDU 的辅助城市和住房管理部门确定了目标：对位于麦德林“胡安·博博”河流盆地一带的一个状况严峻的住区采取综合性和示范性的试点干预措施。通过采用现场重新安置、住房加固和环境恢复的替代模式，项目管理方的目标是改善 300 个家庭的居住条件，给公共政策和机构内部的活动带来改变，把微型领土纳入城市发展范畴，与社区协同推动加强住房权的活动。</p> <p><a href="http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1294">http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1294</a></p>
项目名称	国家屋顶项目
项目宗旨和目标	2 包容性住房
地点	智利
执行期间	始于 1997 年
项目说明	<p>建立具有永久性住房和社会结构干预措施的可持续社区</p> <p><a href="http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4427">http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4427</a></p>
目标受益人	
执行伙伴	美洲开发银行
项目名称	改善妇女和家庭获得城市土地和财产权的机会
项目宗旨和目标	2 包容性住房
地点	玻利维亚多民族国
执行期间	2012 年
项目说明	<p>该项目旨在改善玻利维亚多民族国受排斥的城市妇女和家庭获得土地和财产权的机会。玻利维亚的人类栖身地组织正在努力使生活在科恰班巴贫民窟的妇女获得土地和财产权。</p> <p>项目的目标是实行监管改革，在全国范围内消除妇女和家庭在有保障的保有权和财产权方面所面临的障碍。</p>



Barrio Bethania 是在玻利维亚多民族国科恰班巴市第 9 区外农田上出现的一个非正规住区。确立所有权的过程费用高昂，要涉过复杂的官僚手续，加上所有权链条不明确，可能使过程更为艰难。由于没有适当的分区和所有权证明，居住在这些不具基础设施的社区的居民往往无法获得基本的城市服务。

2012 年 3 月，玻利维亚的人类栖身地组织与科恰班巴市规划局签署了一项协定，以帮助确保科恰班巴市第 9 区的 3 000 个以妇女或弱势群体为户主的家庭能够获得土地权，并且知道他们不会被赶出自己的土地，因此可以投资建设或翻修体面的安全之家。

资料来源：人类栖身地组织

#### 项目成果

在科恰班巴市第 9 区，玻利维亚的人类栖身地组织通过促进妇女领导力网络和建立保有权保障妇女领导人学校，支持了土地改革。学校对妇女进行土地权的技术和法律方面的教育，为她们提供倡导战略，并教她们利用全球定位系统进行土地测量和制图。该网络通过宣传倡导促成了玻利维亚多民族国财产权法的修改，这一修改帮助了该国约 180 万名妇女，规定她们的名字被列入财产契据。

项目名称	加强民间社会-政府合作，促进土地保有权保障
项目宗旨和目标	2 包容性住房
地点	柬埔寨
项目说明	<p>现有政策、做法和机构未向穷人提供适当的机会，他们无法获得有保障的保有权和适当土地用于住房。柬埔寨政府希望测试向穷人提供获取土地和生计援助的机会的各种不同做法。</p> <p>为了改善马德望省的村、乡和县各级的社会和经济环境，通过与国家和民间社会合作开展社会特许地计划促进有保障的土地保有权，柬埔寨人类栖身地组织与政府合作，促进以社区为基础提供土地保有权，包括解决土地纠纷，以帮助数百个贫穷家庭获得对其土地的法律权利。该项目旨在通过培训、土地划界、住房改造小额贷款和技术援助，惠及 2 250 个家庭。该项目以世界银行主导的解决土地保有权保障、住房改善和生计问题的各项举措为基础。</p> <p>柬埔寨人类栖身地组织与世界银行合作，支持土地管理、城市规划和建设部的土地分配促进社会经济发展项目，通过加强民间社会-政府伙伴关系补充系统的土地登记活动，以支助在马德望省城市社区提供有保障的保有权。</p>

柬埔寨人类栖身地组织制定并实施了信息共享和培训方面的材料和活动，建设民间社会组织和地方政府执行社会特许地计划的能力。他们还支持土地受让方和地方当局规划和执行地方发起的社会特许地，作为非政府组织设计的综合性城市发展的一部分。

资料来源：人类栖身地组织

**财务模式** 项目资金由澳援署通过澳大利亚的人类栖身地组织提供。

3. 负担得起的住房：采用政策和措施，改善住房可负担性，促进拥有住房，采用补贴政策，使低收入家庭有能力租赁或拥有适当、负担得起的住房，采用适当的土地和抵押贷款税收政策，采用限制地产投机的机制。

<b>项目名称</b>	布宜诺斯艾利斯首套房方案 布宜诺斯艾利斯我的家方案
<b>项目宗旨和目标</b>	3 负担得起的住房
<b>地点</b>	阿根廷
<b>执行期间</b>	进行中
<b>项目说明</b>	上述方案针对获取住房贷款的机会有限的问题。在政府的支持下，这两个抵押贷款方案由发行量核证研究所负责管理，处理需求补贴和预防通货膨胀问题。  <a href="http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf">http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf</a>
<b>目标受益人</b>	各种收入水平者
<b>项目开发途径</b>	√ 政府和金融机构
<b>执行伙伴</b>	政府和金融机构
<b>财务模式</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 根据布宜诺斯艾利斯首套房方案，申请人的房产价值上限是，无子女者 950 000 美元，有子女者 130 万美元。根据申请人的收入情况，提供的信贷额可高达房产价值的 85%，还贷期限 15 至 20 年，利率保持在低于当期通货膨胀的水平。</li> <li>- 布宜诺斯艾利斯我的家方案资金通过城市住房研究所和城市银行间的伙伴关系提供。根据该方案，最高贷款数额为 1 000 000 美元，最多可达房产价值的 80%，贷款期限 15 年，每年固定利率 5%。</li> </ul>

项目名称	Pro.Cre.Ar
项目宗旨和目标	3 负担得起的住房
地点	阿根廷
执行期间	进行中
项目说明	<p>该方案针对获取住房贷款的机会有限的问题。在政府的支持下，该方案由发行量核证研究所负责管理，处理需求补贴和预防通货膨胀问题。</p> <p><a href="http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf">http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf</a></p>
目标受益人	年轻的专业人员
财务模式	<p>资金由国家社会保障局和抵押贷款银行合作提供。贷款可高达 50 万美元，还款利息与收入挂钩。利率为 2% 至 14% 不等；全国通货膨胀率估计约为 25%。该方案分为两个分支：第一个向土地所有者提供建筑(扩建或新建)信贷支持，第二个向在国有土地上建造新的房屋提供信贷，新屋然后卖给私人业主。</p>

项目名称	<p>社会利益住房</p> <p>优先利益住房</p> <p>美洲开发银行伙伴关系</p>
项目宗旨和目标	3 负担得起的住房
地点	哥伦比亚
项目说明	<p>社会利益住房方案旨在为低收入家庭提供 10 万套住房，费用估计为 5.83 亿美元。在这些住房单位中，86 000 套将在城市地区建造，14 000 套在农村地区建造。</p> <p>收入至多达到最低工资 150% 的家庭将得到最多 7 900 美元的补贴。收入达到最低工资 150% 至 200% 的家庭将得到最多 6 900 美元的补贴。</p> <p>根据优先利益住房方案，正在建造多家庭公寓楼，每套住房为 35 至 45 平方米。优先利益住房方案类房屋的最高价值为 4 126 万哥伦比亚比索(24 759 美元)。政府估计该项目 10 万套住房的费用约为 42 亿美元。</p> <p><a href="http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf">http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf</a></p>

	<p>另一个项目源于美洲开发银行与家庭信贷金融公司的伙伴关系,发放了 16 000 多笔抵押贷款,目标值为 2.83 亿美元。在该伙伴关系下,美洲开发银行将在五年内提供 5.38 亿美元的担保。<a href="http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2011-09-14/housing-shortage-in-low-income-sectors-in-colombia,9538.html">http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2011-09-14/housing-shortage-in-low-income-sectors-in-colombia,9538.html</a>)</p>
目标受益人	<p>(社会利益住房)低收入者 (优先利益住房)最低收入者</p>
执行伙伴	政府、美洲开发银行、金融机构
财务模式	政府补贴
项目名称	“10-90 计划”、“20-80 计划”和“40-60 计划”
项目宗旨和目标	3 负担得起的住房
地点	埃塞俄比亚
执行期间	进行中
项目说明	<p>供应 35 000 套住房。申请人出资占房屋费用 10%的定金,其余的 90%通过贷款解决。</p> <p>此外,还有“20-80 计划”的 122 000 套住房和“40 至 60 计划”的 10 000 套住房,都将以类似的方式解决资金问题。</p> <p><a href="http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf">http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf</a></p>
目标受益人	低收入者
主要经验教训/主要成就/前景良好的做法	到目前为止对这三个计划的需求一直很高,至今共有 865 000 人登记。
项目名称	政府一揽子政策
项目宗旨和目标	3 负担得起的住房
地点	肯尼亚
执行期间	进行中
项目说明	政府为鼓励建造低收入者住房,提出了一套政策激励措施,含三十二项,包括:

---

	<p>(a) 免除低收入者住房增值税；</p> <p>(b) 纳税收入抵扣项目包括：社会基础设施支出、社会基础设施建设资本费用利息、每年最多 15 万肯尼亚先令 (1 650 美元)住房贷款、工业建筑、向雇员提供住房；</p> <p>(c) 向自有住房储蓄计划缴款；</p> <p>(d) 降低住房债券税收。</p> <p><a href="http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf">http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf</a></p>
目标受益人	较低收入群体

---

项目名称	低收入者住房融资项目
项目宗旨和目标	3 负担得起的住房
地点	印度
项目说明	<p>该项目将侧重于向低收入家庭发放贷款，用于购买、建造或改造住房。</p> <p><a href="http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf">http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf</a></p>
目标受益人	低收入家庭
执行伙伴	全国住房银行
财务模式	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 通过世界银行给印度政府的 1 亿美元信贷解决资金问题</li> <li>- 将通过全国住房银行发放资金，以加强已在向这些群体提供贷款的金融机构</li> </ul>

---

项目名称	先租后买模式
项目宗旨和目标	3 负担得起的住房
地点	尼日利亚
项目说明	<p>联邦首都区将与私营部门行为体合作，实施先租后买模式，让低收入参与者先租赁 15 年至 20 年房屋，最终取得所有权。</p> <p><a href="http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf">http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf</a></p>
目标受益人	低收入者

---

项目名称	Cornubia
项目宗旨和目标	3 负担得起的住房
地点	南非
项目说明	<p>Tongaat Hulett 开发的一个新建城市项目是 Cornubia，其目标是到 2030 年交付 24 000 套住房单位。其中的 15 000 套将是负担得起的住房。将为最低收入家庭提供全额补贴，省市间伙伴关系将为此提供支持。此外，还将为低收入群体提供负担得起的租赁住房，为中高收入群体提供抵押住房。除住房外，还预留了 200 万平方米商业空间和 80 公顷工业开发空间。</p> <p><a href="http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf">http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf</a></p>
目标受益人	最低收入家庭
执行伙伴	Tongaat Hulett
项目名称	Chattanooga 街坊企业
项目宗旨和目标	3 负担得起的住房
地点	美国
执行期间	始于 1984 年——进行中
项目说明	<p>Chattanooga 街坊企业是一个公私伙伴关系，利用市场部门战略，恢复状况恶化的内城住宅区，为中低收入家庭创造新的房屋所有权机会。以来自各级政府和私人捐款资金为杠杆，Chattanooga 街坊企业得以从常规放贷人手中获得如此大规模的住房恢复和街坊重振工作所需的大量资本。Chattanooga 街坊企业的贷款方案灵活，即便是收入很低的家庭也得以改善住房。</p> <p><a href="http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3873">http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3873</a></p>
项目开发途径	√ PPPP

---

项目名称	我的家，我的生活
项目宗旨和目标	3 负担得起的住房
地点	巴西
执行期间	自 2009 年起
项目说明	巴西一直在实施一项雄心勃勃的国家社会住房方案，以刺激面向低收入和中低收入人口的新住房单位的建造和购置。最初的目标是在 2009-2010 两年期成交 100 万套住房。
目标受益人	较低收入群体
执行伙伴	政府方案

---

项目名称	Fogarim-让非正规收入者有机会获得抵押贷款
项目宗旨和目标	3 负担得起的住房
地点	摩洛哥
执行期间	自 2004 年起
项目说明	鼓励银行为低收入和无正常(非正规)收入家庭融资，办法是为其贷款提供信用风险担保。  <a href="http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/GHFC_2021_Nouaman_Al_Aissami.pdf">http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/GHFC_2021_Nouaman_Al_Aissami.pdf</a>
目标受益人	目标：非正规收入：先决条件是没有正规的收入(工资)；低收入：社会住房和每月付款低于 1 500 迪拉姆，即 176 美元；无自有住房；从事产生收入的活动

---

4. 适当住房：采取措施，以提供保护，防止自然因素、危害和疾病的影响(宜居性)；提供基本服务，包括水、环境卫生，在城市和发达农村地区提供照明、电力和垃圾处理；确保保有权保障的法律权利，包括遵守连续性的土地权利，促进性别平等的土地权利，并禁止住房歧视和迫迁。

---

项目名称	URBE-Barrio Don Bosco 计划
项目宗旨和目标	4 适当住房
地点	阿根廷
执行期间	1994-1995 年
项目说明	为阿根廷布宜诺斯艾利斯北区的低收入家庭提供服务。执行机构 APAC 为非营利性民间协会，从事边缘化人口的人

	<p>居工作，主题涉及土地和住房。该项目包括 173 个地块，为这些地块提供了基本的基础设施，例如：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 给水系统；</li> <li>(b) 供电系统；</li> <li>(c) 修路；</li> <li>(d) 开放雨水排放系统；</li> <li>(e) 灯柱；</li> <li>(f) 街道照明。</li> </ul> <p><a href="http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3634">http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3634</a></p>
目标受益人	低收入家庭
执行伙伴	APAC 非营利性民间协会
项目名称	罗安达 Sul 自筹资金城市基础设施方案
项目宗旨和目标	4 适当住房
地点	安哥拉
执行期间	始于 1994 年
项目说明	<p>政府机构 (EDURB)、私营部门 (Odebrecht and Prado Valladares) 和社区 (私人客户) 之间的伙伴关系。</p> <p>在罗安达的三个区建设城市基础设施试点方案：Talatona、Novos Bairros (新区) 和 Morar (待入住)</p>
项目开发途径	<p><a href="http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=2601">http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=2601</a></p> <p>√ PPPP</p>
项目名称	Chapelview 公寓
项目宗旨和目标	4 适当住房
地点	加拿大
执行期间	始于 2006 年
项目说明	<p>设立 Chapelview 项目的首要目标是列在等候名单的约 16 000 人提供住房。</p>



建造具有能效、空气质量好、使用有机建材、具备节水功能的大楼，最重要的是具备住户教育方案，指导并鼓励每个住户了解和爱护公寓。

[http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp\\_id=4133](http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4133)

项目名称	绿色抵押贷款
项目宗旨和目标	4 适当住房
地点	墨西哥
执行期间	始于 2007 年
项目说明	<p>CONAVI 和该国主要的抵押贷款提供者全国劳动者住房基金协会在 2007 年启动了绿色抵押贷款方案。该方案向符合条件的家庭提供额外的可负担抵押贷款和 20% 的补贴，以购买配备所谓的一揽子预先核准的基本生态技术(节能照明、太阳能热水器、隔热和反射油漆和涂料屋顶和墙壁、分离式固体废物容器、节能天然气热水器，以及节水厕所和水龙头)的房屋。其设想是，生态技术将为住户节省费用，住户因此能够负担得起更多的贷款，同时，该举措还克服了生态技术初始费用较高的障碍。CONAVI 称，每个有关家庭每年减少了 1-1.5 吨二氧化碳排放量。</p> <p>资料来源：人居署(2012)可持续城市可持续住房，第 34 页。</p> <p><a href="http://www.masshousingcompetition.org/sites/default/files/sustainable_housing_for_sustainable_cities_1.pdf">http://www.masshousingcompetition.org/sites/default/files/sustainable_housing_for_sustainable_cities_1.pdf</a></p>

项目名称	厨房改造
项目宗旨和目标	4 适当住房
地点	埃塞俄比亚
项目说明	<p>厨房改造是埃塞俄比亚人类栖身地组织的干预领域之一，目的是通过修缮厨房和(或)增加厨房组件、翻修和改善厨房的结构，帮助家庭改善生活条件。一般来说，这些服务帮助家庭获得或使用更好、更便宜、更节能和环保的厨房，有助于家庭健康和环境。在项目结束时，将有 750 个家庭的厨房得到改善。</p> <p>资料来源：人类栖身地组织</p>

---

项目名称	增强妇女和弱势群体权能，以行使包容权、土地保有权保障权和财产权。
项目宗旨和目标	4 适当住房
地点	巴西
项目说明	<p>改革土地政策，并使土地保有权保障权和财产权，特别是妇女和弱势群体的这些权利正规化，以减少累西腓的城市贫穷状况。</p> <p>鉴于妇女和弱势群体在土地问题方面的权利历来被剥夺，需要向其提供有针对性的援助，以保证土地保有权保障权和财产权。对此，这一项目通过在累西腓推动对性别问题有敏感认识的政策，解决城市土地冲突和迫迁问题。</p> <p>务实的解决办法包括建立新的实体，以加强为妇女和其他群体提供的司法保护、法律援助和规划咨询。</p> <p>此外，该项目通过社会土地保有权和财产权方面的社区组织和重要倡导网络，加强公民权和妇女的领导作用。最终，这将推动司法和行政部门在土地保有权保障权和财产权方面更加顺应民需。</p> <p>资料来源：人类栖身地组织</p>

---

#### 5. 非正规住区改造：支持街坊改造方案，保护增建住房

---

项目名称	贫民窟改造政策和行动计划
项目宗旨和目标	5 非正规住区改造
地点	印度尼西亚
项目说明	<p>解决负担得起的住房短缺问题。</p> <p>贫民窟改造政策和行动计划下的一个项目是自助住房质量改进项目。</p> <p>鉴于 80% 的低收入者住房属于自建类，这一举措旨在创造获得融资的机会，以改造不适当的住房单位。</p> <p><a href="http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf">http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf</a></p>
目标受益人	低收入群体

---

项目名称	皮索公司
项目宗旨和目标	5 非正规住区改造
地点	墨西哥
项目说明	<p>为每个单元提供约 150 美元的一次性补贴，用于把泥土地板换成水泥地板，为泥土地板家庭铺设最多 50 平方米的混凝土水泥地板。2000 年至 2007 年，通过这一方案为墨西哥使用泥土地板的约 300 万所房屋中的约 30 万所房屋铺设了水泥地板。</p> <p>该方案负责支付水泥费用，有关家庭提供地板铺设所需的劳动力。进行水泥浇筑，每个家庭按照给予的指导在大约 4 小时内完成地板铺设。</p> <p><a href="http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf">http://milanoschool.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Housing-Challenge_Avoiding-the-Ozymandias-Syndrome.pdf</a></p>
执行期间	始于 2000 年
主要经验教训/主要成就/前景良好的做法	<p>2000 年至 2007 年期间，通过该方案为约 30 万户铺设了水泥地板。</p> <p>改善儿童健康、父母福利</p>
项目名称	阿加迪尔都市区摩洛哥国家住房改造机构
项目宗旨和目标	5 非正规住区改造
地点	摩洛哥
执行期间	1990-1998 年
项目说明	<p>由于为较低收入家庭提供的住房在很大程度上并不足够，摩洛哥国家住房改造机构一直在帮助棚户区居民、贫民窟居民和其他较低收入家庭(女户主占很大的比例)不仅改善住房条件，而且更好地融入城市的经济、社会和政治生活。综合方案的特点是有长期愿景，而且让客户社区积极参与规划和执行工作。</p> <p><a href="http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3388">http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=3388</a></p>
目标受益人	非正规住区居民和较低收入家庭

---

项目名称	府南河全面重振项目和城市住区改造
项目宗旨和目标	5 非正规住区改造
地点	中国
执行期间	始于 1993 年
项目说明	<p>治理和恢复府河和南河是一项复杂工程，涉及污水、排水、水管理、疏洪和搬迁生活在河两岸小棚屋的 30 000 户家庭 (100 000 人)及搬迁、关闭或清理 1 006 家造成工业排放和污染的企业及机构。</p> <p><a href="http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=2855">http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=2855</a></p>

---

项目名称	将后院租户从过度拥挤、不卫生的地区搬迁到具备一切基本市政服务的重新安置地区
项目宗旨和目标	5 非正规住区改造 (4 适当住房)
地点	纳米比亚
执行期间	始于 1994 年
项目说明	<p>沃尔维斯湾 Kuisebmond 传统黑人区过度拥挤(种族隔离遗留问题)，给城市和社会基础设施造成越来越大的压力。</p> <p>一些主要问题包括排污系统满溢、结核病等疾病迅速蔓延和火灾隐患等。特别令人关切的是，在后院出现了大量用非传统建筑材料修建的非正规住房(棚屋)。</p> <p>将后院租户搬迁到具备清洁饮水、电力和环境卫生服务等所有基本市政便利设施的重新安置区，似乎是符合逻辑的步骤。与受影响社区共同进行了新区 Tutaleni 村的规划。</p> <p><a href="http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=2443">http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=2443</a></p>

---

---

项目名称	没有贫民窟的城市
项目宗旨和目标	5 非正规住区改造
地点	摩洛哥
执行期间	自 2004 年起
项目说明	<p>该方案设想到 2012 年改造所有贫民窟，并通过帮助 83 个城镇的 293 000 户家庭，促进城市穷人的经济融入。</p> <p><a href="http://www.housingfinanceforthe poor.com/data/images/casablanc a%20best%20practices%20in%20slum%20improvement.pdf">http://www.housingfinanceforthe poor.com/data/images/casablanc a%20best%20practices%20in%20slum%20improvement.pdf</a></p> <p><a href="https://www.microlinks.org/sites/microlinks/files/resource/files/ ML5597_mr_96_morocco_housing_finance_for_the_poor.pdf">https://www.microlinks.org/sites/microlinks/files/resource/files/ ML5597_mr_96_morocco_housing_finance_for_the_poor.pdf</a></p>

---