



联合国

HSP/OEWG-H.2024/5



联合国人居署

联合国人类住区规划署

Distr.: General
16 September 2024

Chinese
Original: English

人人享有适当住房问题

不限成员名额政府间专家工作组

第一次会议

2024 年 12 月 9 日至 11 日，内罗毕

临时议程项目 5

在执行人居署与适当住房有关的工作方案方面取得的进展，包括应对无家可归和贫民窟改造问题

在执行人居署与适当住房有关的工作方案方面取得的进展， 包括应对无家可归和贫民窟改造问题

执行主任的报告

一、 导言

1. 本报告是根据 2023 年 6 月联合国人居大会第二届会议通过的关于人人享有适当住房的第 2/7 号决议编写的。在该决议第 1 (d)段中，大会请不限成员名额政府间专家工作组审议在执行联合国人类住区规划署（人居署）与适当住房有关的工作方案方面取得的进展。
2. 报告提供了：(a) 人居署工作方案综述；(b) 按干预类型分列的项目概述；(c) 对未来方案拟订的思考，特别是针对城市底层 40%人口的方案拟订。
3. 该报告依据的是当前战略规划期（2019–2023 年）的 138 个住房项目以及 2008–2019 年期间人居署住房办法的影响评价。
4. 人居署的项目主要是在与应急住房（危机后恢复和重建）有关的干预措施方面开展的。其他重要领域包括促进和扶持住房建设项目，以及资助和受援自助住房（贫民窟改造和预防干预措施）。人居署的规范性办法一直面向执行住房政策和战略框架，这些政策和框架因人居署的政策咨询意见而在许多国家获得通过。

二、任务和背景

5. 人居署通过其在全球、区域、国家和地方各级的规范和业务工作，支持会员国发展可持续城市和人类住区。人居署还主导和协调《新城市议程》和可持续发展目标 11 的全球执行进展的监测和报告工作。其任务规定来自大会第 3327 (XXIX)、32/162 和 56/206 号决议等决议和决定确定的优先事项。人居署提供支持的宗旨是，发展各级政府和其他主要利益攸关方的能力，以制定和执行可持续城市发展的政策、计划和具体活动。提供这种支持的途径还包括执行技术合作经常方案的项目和发展账户的项目。

6. 住房是人居署工作的核心，重点是人人享有适当住房权。国际会议，特别是联合国人类住区会议（人居二）和联合国住房和可持续城市发展会议（人居三）商定，需要制定支持有效住房制度的政策和条例，包括进行改革，以促进土地开发和转让进程，扩大住房融资，提供支持新住房建设和管理的供应方战略和补贴等需求方激励措施。尽管有了这些举措，但还是很难惠及极端贫困者，因为这些举措需要生计稳定和有效的针对性。

7. 自 1976 年以来每 20 年举行一次的人居会议形成了人居署的工作方案。1976 年在加拿大温哥华举行的人居一会议讨论了迅速城市化的挑战，最突出的是全球南方低收入非正规住区的广泛增长。1996 年在伊斯坦布尔举行的人居二会议讨论了确保人人有适当住房的必要性和支持可持续社区的议程。最近，2016 年在基多举行的人居三会议提出了推进“新城市议程”的目标，住房是可持续城市发展的核心。

8. 人居署 2020–2025 年期间战略计划包括一个目标，内容为增加安全获得适当和负担得起的住房的机会。2019 年，人居署战略计划估计显示，伙伴城市有 2 250 万人口可获得适当住房，目标是到 2023 年逐步增加到 3 000 万。与此同时，伙伴城市中生活在贫民窟、非正规住区或不适当住房的城市人口比例估计为 23.3%，目标是到 2023 年减少到 22.5%。

9. 为完成这一任务，人居署的住房项目办法涉及一系列住房干预措施，包括通过住房政策；促进或扶持项目（涉及建筑业或住房融资）；公共工程和公私伙伴关系项目，以生产或销售市场价格住房或负担得起的住房；受援自助（如场地和服务、合作社、技术援助和实物或现金建筑补贴）；恢复和贫民窟改造；公共或社会住房；紧急住房和重建，包括为无家可归者、境内流离失所者和难民提供住房和重建。这些项目会建设地方机构的能力，采取综合办法改善政府系统并使其地方化，以加强住房部门的交付，包括通过政策、规划和监管；建设能力；加强施工实践；结合其所在社区所有分部门（包括妇女、儿童、老年人、残疾人、境内流离失所者、回返移民和所有有代表性的族裔群体）的需要，改善韧性系统、场所和服务。

10. 对人居署 2008–2019 年期间针对适当和负担得起的住房及减少贫困的办法的影响评价表明，人居署通过其在全球、区域和国家各级的住房办法对住房部门作出的贡献得到了住房利益攸关方的广泛认可。人居署被视为创造和传播住房问题知识的领导者，是适当住房权的一贯倡导者，也是改变贫民窟居民生活的推动者。评价发现，在如何实施住房办法和如何实施住房战略方面，存在着重大的区域间和区域内差异以及国家间差异。评价还指出了影响人居署住房工作的若干挑战。至关重要的是，人居署在确保各国政府贯彻落实在全球性活动中以及在签署的宣言和协定中所作承诺方面能力有限，其能力局限导致的对国

家住房方案的支持有限，而且其支持和执行大规模住房方案的能力有限。另据认为，人居署减少了其先前作为住房权有力促进者的作用。一些利益攸关方认为，人居署早先与民间社会的联系已经减弱。

11. 在评价期间（2008–2019 年），人居署住房办法方面的成就包括：

(a) 知识管理：全球、区域和国家各级的 100 多份专题报告、52 份关于住房权的出版物和 30 份国家住房概况；

(b) 宣传：世界城市论坛吸引了数千名与会者，167 个国家通过了《新城市议程》，参与式贫民窟改造方案使生活在 39 个非洲、加勒比和太平洋国家和 190 个城市的近 1 050 万人受益；

(c) 政策建议：总共 34 项国家住房政策、21 项国家贫民窟改造和预防政策和（或）战略以及 32 项全市贫民窟改造和预防战略；

(d) 技术援助和能力建设：阿拉伯国家联盟将制定《2030 年阿拉伯住房和可持续城市发展战略》，200 个部委、地方政府、非政府组织、社区组织和私营部门行为体接受了有关参与式贫民窟改造方案方法的培训；

(e) 实施情况：根据人居署 2008–2019 年期间通过“人民进程”在亚太国家建造适当和负担得起的住房和实现减贫的住房办法的第七次影响评价，共建造了 100 万个住房单元，加强了 80 多万贫民窟居民的保有权保障，并通过参与式贫民窟改造方案改善了 50 多万贫民窟居民的生活条件。

三、当前战略规划周期内住房项目干预措施的分布情况

12. 在本战略规划周期列出的 138 个住房项目中，阿拉伯国家和拉丁美洲的项目最多。阿拉伯国家区域办事处最成功的干预措施是在紧急情况和难民情况下进行的，应对冲突和气候引起的流离失所问题，并就临时住房解决方案进行了相对大规模的外展，这些解决方案具有不同的作用方式，仅以有限的方式直接影响主流住房系统。另一方面，拉丁美洲和加勒比区域办事处的许多干预措施往往规模较小，支持旨在解决维护、内部增长和公平问题的住房政策，而且往往只惠及几千户家庭，并对基础设施进行一定程度的升级。

13. 在供资方面，阿拉伯国家和非洲在住房供资最多的 10 个国家中名列前茅。伊拉克和莫桑比克分别获得 126 298 144 美元和 48 004 920 美元的拨款，埃及、黎巴嫩、老挝人民民主共和国、加纳、阿拉伯叙利亚共和国、菲律宾、斯里兰卡和肯尼亚也在名单之列。在非洲区域办事处所涉领域，大部分资金重点似乎是针对加强住房政策，这将应对与快速城市化有关的一些挑战，特别是在能力建设、数据提供和总体治理框架方面。在阿拉伯国家区域办事处所涉领域，供资的重点是人道主义与发展的联系，针对应急住房或重建问题。

四、当前战略规划周期内各类住房干预的分布情况

14. 在所列的 138 个项目中，应急住房（42 个）、住房政策（37 个）和受援自助住房（24 个）是最主要的住房干预类型。

15. 在全球范围内，阿拉伯区域在应急住房干预措施方面处于领先地位，而拉丁美洲在住房政策方面处于领先地位。非洲的住房组合主要由便利和扶持性项目组成（共 7 个），而阿拉伯国家和亚太的住房组合主要由应急住房组成，

欧洲和拉丁美洲的住房组合主要由住房政策干预措施组成。全球和多区域项目在很大程度上取决于住房政策和受援自助干预措施。

16. 在按干预类型分列的资金分配方面，应急住房以 129 907 778 美元位居榜首。便利项目获得 96 944 788 美元，公私伙伴关系项目获得 33 346 066 美元，住房政策项目获得 32 733 266 美元，受援自助项目获得 29 547 936 美元。

17. 鉴于人居署的全球住房办法主要侧重于应急住房、便利和扶持性住房项目以及受援自助住房项目，因此不仅必须分析该办法在改善获得适当住房机会方面的影响和成就，同时还必须更好地了解以下情况的影响：最多的项目和资金主要在阿拉伯国家用于冲突和气候变化导致流离失所的背景下的应急住房干预措施，而用于公共或社会住房干预措施的资金微不足道。鉴于每个区域采用的战略不同，首先必须分析住房项目的地域不平衡性，并根据大不相同的背景和住房市场动态，分析哪种办法在为所有人，特别是最弱势家庭提供适当住房方面更为有效。

五、结论

18. 该工作方案显示的重点是应急住房和便利项目，更需要使各种干预措施的组合多样化，并更加注重城市居民中的较低收入阶层，他们通常从受援自助和公共住房方案中受益最多。

19. 虽然可持续发展目标中关于实现安全和负担得起的住房建设的具体目标（目标 11 的具体目标 1）被纳入若干人居署项目文件，但许多项目对住房本身并无直接影响。

20. 项目的地理分布不平衡，项目集中在阿拉伯区域，重点是应急住房，显然需要更多地关注撒哈拉以南非洲和亚太部分地区快速城市化产生的中长期发展问题。

21. 人居署显然有机会扩大其在人道主义、发展与和平三者关系中住房的作用方面的特定角色。

22. 显然需要扩大人居署在住房和气候变化方面的工作，包括在减缓和适应方面。

23. 人居署有可能与国际金融机构以及其他发展伙伴、国际非政府组织和慈善组织建立伙伴关系和开展协作，以最大限度地扩大作为一个群体的贡献和地域覆盖面，包括围绕人人享有适当住房的核心标准达成一致，并商定一项联合战略，以应对占人口 40% 的较低收入阶层的挑战。

24. 虽然人居署在住房战略、政策和方案的大多数方面拥有广泛和公认的经验，但其资源相对有限，这意味着虽然其许多干预措施在技术上取得了成功，但其规模往往较小，往往只惠及几千户家庭。最成功的干预措施是在紧急情况和难民情况下采取的，这些干预措施具有不同的作用方式，仅以有限的方式直接影响主流住房系统。