



联合国人类住区规划署联合国人居大会
第二届会议

2023年6月5日至9日，内罗毕

联合国人居大会 2023年6月9日通过的决议

2/2. 到 2030 年加快改造非正规住区和贫民窟

联合国人居大会，

回顾理事会 2013 年 4 月 19 日关于让贫民窟成为历史的第 24/7 号决议和关于建设包容、安全、有韧性和可持续的城市和人类住区的可持续发展目标 11 及其具体目标 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），这些共同确立了管理良好的城市化与改善贫民窟和非正规住区居民生活之间的联系，

又回顾《新城市议程》¹包括一项针对可持续城市化和人类住区的实施计划，是加速实现可持续发展目标、特别是目标 11 的一个重要杠杆，

注意到贫民窟²是一种非正规住区或住房，其中大多数家庭都经历着以下一种或多种匮乏：缺乏安居权、无法获得改善的水源、缺乏经改善的卫生设施、缺乏安全保障、居住空间不足、住房结构耐久性差，

认识到建立可持续的人类住区是国际社会面临的主要发展挑战之一，许多国家正在经历的快速城市化往往伴随着贫困的城市化，因为人们为了逃避机会匮乏、贫困、冲突、无法获得基本服务、气候变化的负面影响和其他困难而迁移到城市，

又认识到城市扩张往往发生在贫民窟和非正规住区，许多城镇没有为前所未有的人口增长水平作好充分准备，也没有足够的容量容纳人口，而且基础设施并非总能吸收人口的流入，

承认冠状病毒病（COVID-19）的全球蔓延加剧了社会、经济和政治挑战，因为贫民窟和非正规住区的居民往往被排除在财富、健康和社会经济安全网以及基本服务的提供之外，他们依赖非正规经济并生活在人口密度高的地区，保有权保障有限，而且往往处于危险的环境中，

¹ 联大第 71/256 号决议，附件。

² 见第 24/7 号理事会决议。

承认联合国出版物《2022 年可持续发展目标报告》中的结论，其中强调可持续发展目标指标 11.1.1（减少生活在贫民窟、非正规住区或住房不足的城市人口比例）是全球落实情况出现倒退的九项指标之一，并强调需要作出更协调一致的努力，才能到 2030 年实现这一具体目标，

着重指出需要加快行动，改善贫民窟和非正规住区的生活条件，这是二十一世纪最紧迫的问题之一，其中包括满足目前生活在贫民窟中的约 10 亿人（根据秘书长 2022 年关于实现可持续发展目标进展情况的报告³）以及预计今后 30 年内生活在贫民窟中的另外 20 亿人的需求，⁴

肯定会员国作出的努力，即通过各种方案，包括就地升级改造和将居民搬迁到适足和负担得起的住房，应对贫民窟和非正规住区居民的困境，

赞赏联合国人类住区规划署（人居署）参与式贫民窟改造方案的贡献，认识到该方案为扩大非正规住区和贫民窟改造行动方面的需求提供了共同愿景，并欢迎人居署在各国实施的贫民窟改造方案，

表示注意到人居署在 2022 年 10 月由南非政府主办的国际会议上发布了《加快改造非正规住区和贫民窟的 2030 年全球行动计划》⁵，

1. 呼吁利用到 2030 年为止的剩余七年时间，为满足当今约 10 亿⁶贫民窟和非正规住区居民需求的转型奠定基础——如不采取行动，预计到 2050 年这一数字将达到 30 亿⁷；

2. 敦促在 2030 年前对贫民窟和非正规住区进行改造，作为将我们的街区和城市改造成综合城市住区的长期可持续计划的一部分，这些住区能够容纳和支持所有居民并使其都能过上体面的生活，从而将贫民窟和非正规住区改造成功能性住区，人们能在其中获得充足、安全、宜居和负担得起的住房和其他基本服务，包括水、教育、卫生和废物管理等；

3. 支持为扩大贫民窟改造规模而采取以下 10 项关键行动：

(a) 推进多层次参与性治理：采取全政府和全社会共同参与的办法，包括各级政府领域之间多部门横向和纵向协调的综合框架，使所有群体、特别是社区和民间社会都能民主和有效地参与，以确保公共和私营部门及民间社会的能力得到充分利用；

(b) 进行空间规划：加强土地管理和土地法定规划，以便在全市范围内承认非正规住区并将其纳入城市结构，尽量扩大用于适足住房目的的公共土地的提供、使用和获取机会；设计均衡的密集化战略，包括发展城市周边地区，以促进城乡联系，避免对环境产生负面影响的无计划城市扩张；在易受突发和缓慢发生的冲击和压力影响的二级城市和居民区加强城市发展；确保居民公平和有权能地参与，直接参加这些特定地区的综合规划和决策（考虑到机构、自下而上的办法和社区网络的作用），制定可持续的本地解决办法，以便能够按

³ E/2022/55，第 109 段。

⁴ 人居署，《2022 年世界城市报告：展望城市未来》（内罗毕，2022），第 79 页。

⁵ 可查阅 <https://unhabitat.org/global-action-plan-accelerating-for-transforming-informal-settlements-and-slums-by-2030>。

⁶ E/2022/55。

⁷ 人居署，《2022 年世界城市报告》，第 79 页。

照可持续、以人为本并顾及年龄、性别平等和残障人士的促进城市发展的综合办法，设计文化上适当和有包容性的干预措施和解决方案；

(c) **收集数据：**改进摸底和列举的方法，以更准确地反映非正规住区和家庭的现实情况，并进行数据分类；通过超越孤立住区层面的综合办法来收集所有住区的数据，无论保有权状况或法律正规化情况如何，其中包括关于改造成本和负担能力的数据，以及关于干预措施的影响和采取干预措施后家庭流动动态的数据；确保数据的提供，并将现有数据用于国家、国家以下、地方、城市和住区各级的决策；

(d) **制定政策：**在国家、地方和城市各级设计和审查扶持性、便于使用和经过简化的法律、监管、规划、投资和体制框架，制定具有长期视角和中期基准的转型目标，以创建和授权执行机构并使其具备执行手段；

(e) **落实适足住房：**目标是逐步渐进地提供可居住、可获得、负担得起和有韧性的住房，同时创造社会经济机会和可持续生计；

(f) **多元化融资：**建立灵活的融资模式并为其提供充足的资源，以满足最低收入群体和社区的需求，同时容纳本地化和及时响应的机制；采用综合财政转移支付办法，以便扩大贫民窟改造规模，并利用多种伙伴关系和投资，包括来自私营部门、民间社会、社区和国际金融机构的伙伴关系和投资；在公共财政管理等领域加强城市财政健康，还包括土地融资机制和应用特别工具，作为特别是较小城市协调和调动政府、私营部门、金融机构和其他伙伴资金的中介工具；建立问责框架，以监测所调动资源在逐步达到转型基准方面的应用情况；鼓励为支持住房的集体基础设施和基本服务提供资金；

(g) **管理土地：**确认公共和私人土地的社会功能，为此保障安居权和土地规范化，供应更多负担得起的良好地段土地用于提供住房，为此利用未充分使用和空置的土地和建筑物，同时避免严重削弱其环境惠益或社会功能；根据国家立法承认土地权和财产权的连续性，尽量减少重新安置并通过磋商解决，避免强迫迁离，并确保在重新安置的情况下提供保障；

(h) **加强社区韧性和赋权：**根据当地在韧性和社区办法方面的经验，包括针对多种环境和社会风险的地方性适应和缓解措施，产生和创造新的知识，同时建立平台，使利益攸关方之间能够进行横向交流以提高能力；与公共机构合作，支持创新，以确定社区在生成数据和寻找解决方案方面的潜力；采取行动，以加强社区性组织；支持和确定社区中的关键利益攸关方，并将其纳入规划和实施进程；利用社区能力和技能，促进经济发展和创造就业机会；

(i) **提升技能和教育：**与大学、技术学校、非政府组织和其他机构合作，制定和推广贫民窟和非正规住区改造课程，从从业人员、研究和个案分析中汲取知识和经验；

(j) **促进执行方面的合作：**在各级治理部门发起公开和定期的对话，与国家和国家以下各级政府的其他部委、民间社会和社区、私营部门、媒体和学术界合作，以明确和审查关键行动领域，并确定关键行动；在不同层面（全球、区域、国家、地方）推行多种伙伴关系框架，参与区域协商以为前进方向提供参考，在得到巩固和协调的结构中扩大现有伙伴关系并使其多样化，并促进交流，包括在定期举行的国际活动（如两年一度的世界城市论坛）中促进交流；

4. 鼓励会员国根据上文第3段概述的10项关键行动，加快在贫民窟和非正规住区采取变革行动，针对贫民窟的预期增长采取相关措施，并将贫民窟居民的需求放在首位；

5. 敦促人居署执行主任和各会员国继续将贫民窟和非正规住区改造作为人居署战略规划和方案的核心；

6. 请执行主任调集必要的资源，以确保针对贫民窟和非正规住区改造的技术支持能力；

7. 又请执行主任根据上文第3段概述的10项关键行动，与会员国和其他相关利益攸关方就加快扩大贫民窟和非正规住区改造规模的联合行动进行磋商；

8. 还请执行主任在资源允许的情况下，基于非正规住区和贫民窟改造的现有工具和知识，制定多重伙伴关系方法的技术指南。
