



联合国

HSP/OEWG-H.2024/3



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  
第一届会议  
2024年12月9日至11日，内罗毕  
临时议程\*项目3

逐步实现人人享有适当住房的努力状况

## 逐步实现人人享有适当住房的努力状况

### 执行主任的报告

#### 一、 引言

1. 适当住房权被确认为适当生活水准权的一个组成部分，1948年《世界人权宣言》首次将其编入。<sup>1</sup> 这项权利在《经济社会文化权利国际公约》<sup>2</sup> 中有详细规定，并在经济、社会及文化权利委员会关于适当住房权的第4号一般性意见（1991年）、关于强迫迁离的第7号一般性意见（1997年）和关于土地与经济、社会及文化权利的第26号一般性意见（2022年）中得到进一步阐述，其中界定了其必要组成部分：保有权保障、服务和基础设施的可得性、可负担性、可居住性、可及性、合适的地点和文化适宜性。人权理事会最近讨论的内容包括在这一定义中增加可持续性的提案，从而承认气候变化对住房保障的影响。<sup>3</sup> 《2030年可持续发展议程》、<sup>4</sup> 《新城市议程》<sup>5</sup> 和《2063年议程：我们希望

\* HSP/OEWG-H.2024/1。

<sup>1</sup> 第二十五条：“人人有权享受其本人及其家属康乐所需之生活程度，举凡衣、食、住、医药及必要之社会服务均包括在内；且于失业、患病、残废、寡居、衰老或因不可抗力之事故致有其他丧失生活能力之情形时，有权享受保障”。

<sup>2</sup> 第十一条：“本公约缔约国确认人人有权享受其本人及家属所需之适当生活程度，包括适当之衣食住及不断改善之生活环境”。

<sup>3</sup> A/HRC/52/28，第5段。

<sup>4</sup> 联大第70/1号决议。

<sup>5</sup> 联大第71/256号决议。

的非洲》<sup>6</sup>等国际和区域框架加强了全球对住房的承诺，其中强调住房是减少贫困和建设包容性和可持续城市的核心。

2. 适当住房不仅仅是有形的住所；它还包括确保人们和家庭能够安全稳定地获得与服务、就业机会和社区生活相连接的有保障的住房。适当住房是获得其他权利的先决条件，也是解决贫困、性别不平等和气候变化问题的核心。

3. 然而，正在出现关于全球危机的广泛报告，每个区域的驱动因素和表现形式各不相同，表明获得适当住房的机会受到限制，不平等现象加剧，关于逐步实现人人享有适当住房的努力状况的初步调查对此进行了更深入的分析。<sup>7</sup>

4. 联合国人类住区规划署（人居署）估计，全球有 16 亿至 30 亿人缺乏适当住房。<sup>8</sup> 2022 年，超过 11.2 亿人生活在非正规住区和贫民窟中，比 2015 年增加 1.3 亿人。<sup>9</sup> 根据全球无家可归情况研究所的数据，至少有 3.3 亿人经历绝对无家可归的情况。还有数百万人面临住房成本上升、房租无法负担、被驱逐、能源贫困和不安全的生活条件，而气候变化使这些问题更加恶化。

5. 世界银行估计，64 个新兴经济体可能需要重建约 6 800 万个住房单元，约占住房短缺总量的 25%。<sup>10</sup>

## 二、快速城市化和城市扩张是非正规住区和贫民窟增长的推动因素

6. 目前，全世界约 55% 的人口居住在城市，预计到 2050 年这一比例将增至约 68%，即城市地区人口将增加约 22 亿。<sup>11</sup> 预计其中 90% 将发生在亚洲和撒哈拉以南非洲的城市和城市地区。<sup>12</sup> 为了满足不断增长的需求，将需要至少 4 000 万个新住房单元，由于人口迅速增长和快速城市化，大部分需求将集中在这两个区域。<sup>13</sup>

7. 与可持续发展目标 11 指标 3.1（土地消耗率与人口增长率之比）有关的数据显示，城市土地使用的增长速度比人口密度的增长速度快 3.7 倍之多。这种不成比例和不受管制的扩张往往导致开发项目缺乏规划，不仅面临环境风险，而且难以为居民提供必要的服务和基础设施，如交通和卫生设施。

8. 许多国家的城市治理结构往往没有能力提供积极有效的城市规划，这加剧了社会经济和空间差异，因为社会和基础设施投资分布不均。大多数快速扩张的城市的特点是，正式和非正式空间错综复杂，高度交织在一起。即使是投资和经济生产力得到提高的城市，其最贫困人口在获得适当住房和标准服务质量方面也不一定得到净改善。如果没有长期规划（经济规划和空间规划），城市就有可能出现碎片化扩张，使很大一部分最贫穷人口无法获得住房、工作和

<sup>6</sup> 见 <https://au.int/agenda2063>。

<sup>7</sup> HSP/OEWG-H.2024/INF/2。

<sup>8</sup> 人居署，《拯救可持续发展目标 11，建设韧性城市化地球：可持续发展目标 11 综合报告——2023 年高级别政治论坛》（内罗毕，2023）。

<sup>9</sup> A/79/79-E/2024/54。

<sup>10</sup> Daniela M. Behr 等人，《引入适当住房指数：估算新兴经济体内部及其之间适当住房短缺情况的新办法》，第 9830 号政策研究工作文件（世界银行，2021）。

<sup>11</sup> 人居署，《2022 年世界城市报告：展望城市未来》（内罗毕，2022）。

<sup>12</sup> 《世界城市化前景：2018 年在线修订版》，（联合国出版物，2018）。

<sup>13</sup> Behr 等人，《引入适当住房指数》。

社会福利设施。无法充分获得住房和服务导致非正规住区和贫民窟增加，因为它们往往是穷人和弱势群体唯一负担得起的住房选择。

9. 然而，“赫尔辛基家园”政策、<sup>14</sup> 中国香港的长期土地战略<sup>15</sup>和哥伦比亚麦德林的综合行动<sup>16</sup>等成功范例表明，有效的城市规划和协调可以缓解这些挑战。将住房和贫民窟改造纳入更广泛的城市发展和规划工作，并确保公平分配资源，可以改善获得基本服务和基础设施的机会，减少不平等现象，改善所有人的生活条件。

### 三、公共资金很低和不断减少对供应和侵蚀公共和社会住房的影响

10. 近几十年来，对住房的公共投资一直很低或大幅减少，这导致低收入和边缘群体的负担能力、可及性和质量问题更加复杂。例如，在拉丁美洲和加勒比，政府在住房方面的支出从 2015 年占国内生产总值的 1.0% 下降至 2022 年的 0.5%。<sup>17</sup> 同样，经济合作与发展组织（经合组织）的数据显示，自全球金融危机以来，住房方面的公共资本支出已减少了一半。<sup>18</sup> 虽然住房津贴等需求方援助略有增加，但这种变化与需求规模不相称。在西亚，据报告，2022 年住房支出仅占国内生产总值的 0.53%。<sup>19</sup>

11. 在发展援助方面也出现了类似的趋势，即援助水平与挑战不相称。此外，除了欧洲投资银行在欧洲的捐款外，大多数发展援助都是针对住房融资和市场扶持办法，而不是支持向低收入群体提供住房。

12. 公共投资的减少和公共住房存量的私有化<sup>20</sup>导致社会住房部门的关注重点不断缩小，愈发以最弱势群体为对象，削弱了其作为一种广泛的公共产品的作用。与此相关的是，低收入和弱势人口集中在空间隔离的社会住房中，导致社会融合降低，污名化加剧，影响了这些社区的经济活力和社会稳定。

13. 政府投资住房的能力取决可用的财政资源。经常性房地产税是一个基本上尚未开发的国内收入来源，尤其是在快速城市化的国家。此外，更好地利用土地融资可以增加收入。对适当住房的公共投资也可产生可观的经济回报。例如，欧洲改善生活和工作条件基金会估计，住房不足每年给欧盟造成 1 940 亿欧元的损失，改善住房可以降低医疗成本和提高社会成果，使损失可以在 18 个

<sup>14</sup> 见 [www.housing2030.org/project/public-land-ownership-and-leasing-in-helsinki-finland](http://www.housing2030.org/project/public-land-ownership-and-leasing-in-helsinki-finland)。

<sup>15</sup> 人居署，《利用土地：地方政府的土地融资——培训师指南》（内罗毕，2016）。

<sup>16</sup> Luisa Sotomayor，“麦德林综合城市项目：减少社会空间不平等的规划工具”，WP21LS1 号工作文件（林肯土地政策研究所，2021）。

<sup>17</sup> 《2020 年拉丁美洲社会全景》（联合国出版物，2021）。

<sup>18</sup> 经合组织，“建设更美好的明天：使住房更负担得起的政策”，就业、劳工和社会事务政策简报，2021 年。

<sup>19</sup> 《阿拉伯国家社会支出监测：使预算更加公平、高效和有效，以实现可持续发展目标》（联合国出版物，2022）。

<sup>20</sup> “波兰、芬兰和德国的社会住房存量相对规模减少最为显著，自 2010 年左右以来至少减少了 20%。挪威、新西兰、爱沙尼亚、联合王国和丹麦的社会住房存量规模也出现了收缩。减少的部分原因是新的社会住房建设放缓，以及存量私有化，即社会住房被转变为按市场价格出租的住房（德国），或由租户购买，从而转变为业主自用存量住房（联合王国，特别是英格兰和北爱尔兰）”。见经合组织，“社会住房：过去和未来住房政策的关键部分”，就业、劳工和社会事务政策简报，2020 年。

月内收回。<sup>21</sup> 此外，预先提供核心基础设施的成本是在未规划和非正式地区进行改造的成本的三分之一。<sup>22</sup>

#### 四、 过度强调市场驱动的解决方案和住房单元供应

14. 仅靠私营市场无法满足最贫困和最弱势群体的住房需求。私营开发商往往专注于成本较高的项目，使低收入群体得不到充分的服务。<sup>23</sup> 基于市场的解决方案（如抵押贷款购房）往往无法触及非正规部门或收入不稳定的人群。在优先考虑市场住房时，政府还可能忽视非正规部门居民开发的住房解决方案，从而加剧不平等并忽视了相当一部分人口。

15. 将住房挑战仅仅归结为供应问题并不能反映问题的复杂性。全球范围内出现空置住房单元<sup>24</sup>和服务不完善的社区突出表明，需要将重点放在包括卫生和交通在内的基础设施以及住房改善上，而不是仅仅增加住房存量。<sup>25</sup>

16. 住房日益成为一种与其主要社会功能脱节的金融资产，助长了投机和价格波动。住房在全球范围内转变为一种资产类别，推高了成本，造成了经济不稳定。<sup>26</sup> 1998年印度尼西亚危机以及2008年西班牙和美利坚合众国的住房危机等实例说明了与住房市场金融化有关的风险。<sup>27</sup>

17. 为了满足不同的住房需求，决策者必须采用各种住房建造和交付机制。社区主导的项目和渐进式自助方案应与私营部门的举措并列为优先事项。非营利住房模式和社区土地信托（如维也纳<sup>28</sup>和波多黎各<sup>29</sup>的模式）提供了有前景的替代方案。受到创新和多样化住房解决方案（如内罗毕的 Mukuru 特别规划区<sup>30</sup>）启发的灵活的土地保有制度和创新的规划办法，也可以应对独特的地方挑战。

#### 五、 系统性不平等问题和诉诸司法

18. 系统性不平等继续影响获得适当住房的机会，年龄、性别、族裔、经济状况、移民身份和残疾等因素发挥着重要作用。

<sup>21</sup> 欧洲改善生活和工作条件基金会，《欧洲住房不足问题：成本与后果》（卢森堡，欧盟出版物办公室，2016）。

<sup>22</sup> Paul Collier 等人，“非正式住区和住房市场”，国际增长中心“有效城市”政策简报，2019年。

<sup>23</sup> 美洲开发银行，“美洲开发银行支持四个加勒比国家低收入住房方案的比较项目评估”，2017年3月。

<sup>24</sup> 经合组织，“HM1.1.住房存量和建设”，2024年。

<sup>25</sup> Kounge Rust，《促进非洲城市的经济适用住房》（科特迪瓦阿比让，非洲开发银行，2022）。

<sup>26</sup> 例如，见欧洲委员会，《谁拥有城市？关于欧盟城市住房金融化的探索性研究活动》（卢森堡，欧盟出版物办公室，2020）。

<sup>27</sup> 国际货币基金组织，《全球金融稳定报告：成熟信贷周期的脆弱性》（华盛顿特区，2019）。

<sup>28</sup> 见 [www.wienerwohnen.at/wiener-gemeindebau/municipal-housing-in-vienna.html](http://www.wienerwohnen.at/wiener-gemeindebau/municipal-housing-in-vienna.html)。

<sup>29</sup> 见 <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/cano-martin-pena-community-land-trust/#award-content>。

<sup>30</sup> 见 [www.muungano.net/mukuru-spa](http://www.muungano.net/mukuru-spa)。

19. 世界银行分析了 64 个新兴经济体，发现在所有这些经济体中，住房不足与收入水平密切相关。<sup>31</sup>
20. 土著居民往往面临过度拥挤、卫生设施不足和无家可归者比例过高的问题。<sup>32</sup> 由于性别化的财产制度，世界各地的妇女在土地权和住房权方面受到限制。<sup>33</sup> 老年人<sup>34</sup>和残疾人在获得和维持适当住房方面也面临挑战，因为存在可及性障碍和歧视。
21. 解决这些系统性不平等对于确保公平获得住房至关重要。这一领域的成功方案（如巴西“我的家，我的生活”方案<sup>35</sup>）将经济发展、社会包容和性别保护结合起来，促进公平获得住房。
22. 诉诸司法和落实住房权的有效机制对于边缘人口克服障碍和获得适当住房至关重要。独立的监测实体（如加拿大联邦住房倡导者<sup>36</sup>）可以在监督住房权的落实和解决系统性违规方面发挥关键作用。

## 六、气候变化、冲突和流离失所等危机的相互作用

23. 气候变化导致洪水和飓风等恶劣天气事件更加频繁，对边缘群体的影响尤为严重。洪水事件和荒漠化的增加进一步威胁到许多住房单元的可居住性。<sup>37</sup>
24. 造成大量温室气体排放和资源使用的住房部门预计到 2050 年规模将翻一番，特别是在撒哈拉以南非洲和东南亚。确保在地球边界内的发展至关重要，但依赖碳密集型材料、线性经济做法和不适合当地条件的设计等问题仍是重大挑战。
25. 冲突和自然灾害使数百万人流离失所，往往导致非正规住区过度拥挤和住房条件不足。<sup>38</sup> 冲突和灾害造成的住房破坏和流离失所可能导致长期的住房不安全问题，因为临时住所往往演变成永久性的、不适当的住房解决方案。<sup>39</sup>

## 七、数据和能力差距

26. 解决住房问题的一个关键挑战是缺乏全面和准确的数据。<sup>40</sup> 目前关于住房适当性、无家可归和强迫迁离的数据往往不足。由于缺乏技术能力和没有授

<sup>31</sup> Behr 等人，《引入适当住房指数》。

<sup>32</sup> 《2021 年拉丁美洲社会全景》（联合国出版物，2022）；加拿大住房、基础设施和社区部，《2020–2022 年“人人都重要”：加拿大第三次全国协调的无家可归者时间点计数结果》（渥太华，2024）；澳大利亚卫生与福利研究所，《无家可归问题专家服务 2022–2023 年度报告》（2024）。

<sup>33</sup> Isis Gaddis、Rahul Lahoti 和 Wenjie Li，“撒哈拉以南非洲财产所有权方面的性别差距”，第 8573 号政策研究工作文件（世界银行，2018）；<https://sdgs.un.org/goals/goal5>。

<sup>34</sup> 见 A/77/239。

<sup>35</sup> 见 [www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx](http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx)。

<sup>36</sup> 见 <https://housingchrc.ca/en>。

<sup>37</sup> Alisher Mirzabaev 等人，“荒漠化”，《气候变化与土地：政府间气候变化专门委员会关于气候变化、荒漠化、土地退化、可持续土地管理、粮食安全和陆地生态系统温室气体流量的特别报告》，Valérie Masson-Delmotte 等人编（剑桥和纽约，剑桥大学出版社，2019）。

<sup>38</sup> 境内流离失所问题监测中心，《2021 年全球境内流离失所问题报告：气候变化下的境内流离失所问题》（日内瓦，2021）。

<sup>39</sup> A/77/190。

<sup>40</sup> HSP/OEWG-H.2024/4。

权立法，往往没有收集地方数据。此外，现有数据通常是孤立分析的，每次只侧重于一个变量，无法反映复杂的利弊权衡和相互依存关系。这限制了对住房条件形成全面了解，也限制了制定综合解决方案的努力。

27. 此外，行政责任的下放对地方政府和住房机构提出了越来越高的要求，而它们往往受困于职责不清和资源不足的问题。提高城市管理人员和地方主管部门的技术能力对于有效的住房管理和政策执行至关重要。

## 八、区域趋势和动态

28. 各区域面临的住房挑战差异很大，反映了不同的地方动态和条件。<sup>41</sup>

29. 在撒哈拉以南非洲，城市化快速发展，导致有配套服务的土地和住房严重短缺，基础设施不足。目前的大部分资金用于支持住房政策的制定，这在形成长期解决方案方面发挥着至关重要的作用。然而，该区域本身获得的全球援助份额是最低的，这限制了其有效应对这些日益严峻的挑战的能力。

30. 在拉丁美洲和加勒比这个高度城市化的区域，重点是解决居住隔离和住房负担能力问题。尽管取得了一些进展，但该区域仍在努力应对高度不平等、<sup>42</sup>租赁住房政策不完善以及自然灾害和气候变化的影响，<sup>43</sup>而资金无法充分弥补这些差距。

31. 在欧洲和北美，发达经济体面临着住房成本上升和过度拥挤的问题，一些积极的投资用于翻新和防止无家可归现象。然而，在住房主要被当作商品的情况下，这些努力黯然失色，导致负担能力和质量方面的挑战加剧。

32. 阿拉伯国家区域经历着因冲突和气候变化而加剧的复杂住房问题。值得注意的是，资金被用于市场价格住房和应急措施，而不是用于解决系统性问题。

33. 亚洲及太平洋区域呈现出多种多样的趋势，一方面城市化快速发展，另一方面非正规住区和贫民窟数量众多。供资的重点是住房融资和灾后重建，而非正规住区和贫民窟的系统整合和转型行动往往被忽视。

## 九、结论和前进道路

34. 虽然政策日益关注和认识到住房挑战以及适当住房作为包容性和可持续性城市发展的核心作用，但这一趋势似乎并没有得到相应资金的支持。目前，没有足够的资源对国内住房干预措施进行全面调查和分析。然而，认识到对国内工作进行综合分析的价值，工作组不妨考虑在这一领域开展工作。

35. 另一个值得注意的趋势是，住房政策始终忽视文化适宜性。文化适宜性对于尊重社区特性和做法至关重要，但往往被忽视，导致同质化，阻碍社区发展和资源利用。

36. 虽然无家可归问题日益被视为一项全球性挑战，并在自愿国别评估和报告机制中受到越来越多的关注，但这一认识尚未转化为可比的全球标准或来自多边和双边支助机制的大量资金。

<sup>41</sup> HSP/OEWG-H.2024/INF/2；HSP/OEWG-H.2024/INF/5。

<sup>42</sup> 美洲开发银行，“拉丁美洲和加勒比不平等问题的复杂性”，2024年3月。

<sup>43</sup> 人居署，《加勒比非正式住区升级战略：包容性和韧性城市化指南》（内罗毕，2020）。

37. 住房方面的挑战往往被归结为供应危机，其主要重点是通过投资便利化增加住房单元的建造。然而，这种归结并非普遍适用，因为建造不足并不是一个挑战，至少不是每个区域的主要挑战。即使在城市化快速发展和人口迅速增长、住房需求增加意味着供应短缺的地区，这种观点也往往忽视了现有住房存量的潜力。此外，如果没有一项长期战略来指导投资，快速建造新住房可能导致住房存量与实际住房需求不匹配。如果没有长期战略框架和对适当密度的关注，新建住房单元可能会导致空间规划不良和社会经济不平等加剧。此外还需要遵守排放预算，这突出了将可持续性纳入住房讨论的主流的重要性。

38. 土地也是获得适当住房的根基，应在住房政策和规划中予以密切审查。土地的可得性、可及性和可负担性是直接影响住房质量和稳定性的关键因素。更加灵活、多样和包容的土地保有制度可以容纳多样化的住房做法，特别是在非正规住区和贫民窟。将土地考虑因素纳入住房战略可能有助于创造更可持续、更公平的住房解决方案。

39. 虽然每个区域和国家都在经历住房危机，但危机的表现形式各不相同，各区域甚至同一区域和国家内部导致危机的根源也各不相同。工作组不妨探讨开展区域研究，以进一步揭示造成住房危机的具体背景驱动因素，并通过确定可改善住房适当性、可负担性和可持续性的现有政策工具并促进其传播，加强国家和地方政府制定整体政策的能力。

40. 住房不足不仅影响低收入和中低收入家庭，也影响中等收入和中高收入家庭，特别是在低收入和中低收入国家。这突出表明，住房解决方案需要满足不同收入群体的不同需求以及家庭特点。这些结果表明，政府和发展融资干预措施不应只关注最低收入阶层。相反，应利用按收入、性别、地点和其他因素分列数据的分析来指导设计有针对性的干预措施。

41. 执行主任在其关于现有的对制定和实施有效的住房政策、方案和项目的多边和双边支持情况的报告中强调，<sup>44</sup> 目前对住房供应的支持有很大一部分集中在欧洲和预计在未来几十年内人口不会大幅增长的次区域。此外，虽然数据的开发和使用以及能力建设被确定为主要挑战，但在目前的双边和多边支持中，它们仍然是低优先事项。

42. 气候变化可能会增加住房危机发生的频率。应急住宿至关重要，但通常侧重于短期解决方案。应通过确保获得适当住房和促进向永久性解决办法过渡，努力防止将临时住所制度化。工作组不妨进一步研究流离失所人口住房解决方案的标准和质量措施，强调耐久性、文化适宜性和可持续性。

43. 鉴于本报告强调的各种挑战和新出现的趋势，工作组可考虑确定有针对性研究的关键优先领域。这将为今后的讨论提供参考信息并指导决策。

---

<sup>44</sup> HSP/OEWG-H.2024/6。