第十三届世界城市论坛

联合国人居署

巴库行动呼吁

人人享有住房：安全且有韧性的城市和社区

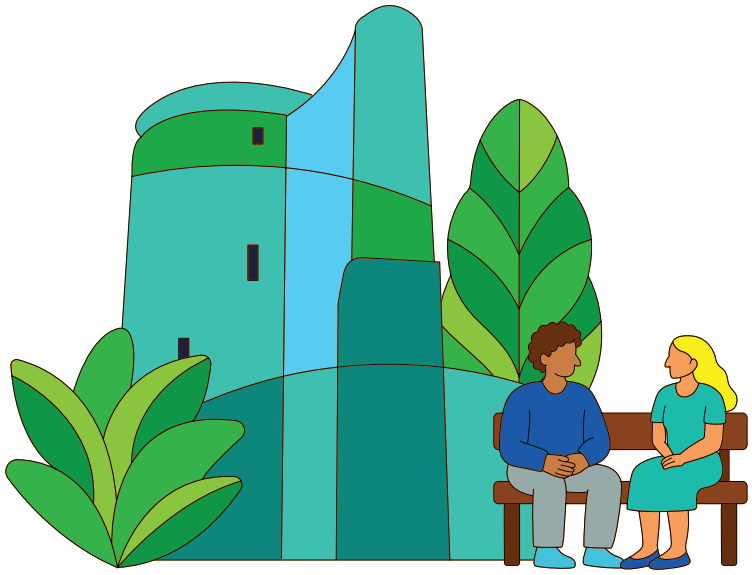


巴库行动呼吁

巴库行动呼吁秉承在阿塞拜疆巴库举行的世界城市论坛第十三届会议（WUF13）以行动为导向的精神，是集体参与、共同制定、公平包容的进程形成的成果。其中呈现了各个部门和治理领域的利益攸关方的一系列不同贡献，其中包括民间社会组织、妇女、老年人、儿童和青年、土著人民、专业人士、学者、研究人员、地方和区域政府、残疾人、议员、私营部门和其他从事住房领域工作的行为体。

这份文件是世界城市论坛第十三届会议召开前利益攸关方进行数月全面协商工作的成果。我们欢迎并庆祝所取得的进展，呼吁在世界城市论坛整个周期内采用这种协商方法作为标准做法，在结构化的多利益攸关方参与机制指导下进行会前和会后协商，以确保连续性和问责制。

我们诚挚感谢阿塞拜疆政府主办世界城市论坛开创性的一届会议，有来自176个国家的58 000多名与会者参加，成为迄今为止规模最大的世界城市论坛届会。在东道国的倡议下，有史以来第一次有27位国家元首或政府首脑参加了领导人发言环节。100多位部长、联合国常务副秘书长和其他几位高级别要人出席了本届会议。世界城市论坛第十三届会议推出的创新举措包括巴库城市奖，商业和创新中心，世界城市论坛学院校园和实践中心。



序言

全球住房危机正在达到临界点。这场危机不是偶然的，而是深层次的结构性、系统性和治理失败的结果。这场多重危机是由与剥夺、殖民、种族主义、不平等以及其他历史和当前事态发展相关的复杂且相互关联的因素推动形成的。



据估计，全世界有34亿人受到住房不足的影响。

住房不仅仅是四面墙和一个屋顶。它是一个关乎尊严、文化和身份的地方；最重要的是，它是有保障未来的支柱。它是与其他公共设施和服务（如公共空间、学校、交通和卫生设施）相互连接的一个系统的核心部分。因此，必须认识到住房的社会和环境功能，并将住房作为处于发展议程核心的一项人权优先考虑，将其融入关于城市、社会保障和经济增长权利的更广泛愿景。

- 在世界各地，住房的金融化和商品化正在加深城市不平等和贫困。住房正在变得负担不起，社区高档化和日益不稳定的保有权使这个问题变本加厉，加剧空间不平等和无家可归问题。
- 不良的土地管理和规划系统是许多住房挑战的核心问题，包括空间隔离、基础设施不平等和扩张，这往往会导致市场投机和流离失所。
- 尽管有了全球和国家承诺，但住房公共资金正在萎缩，传统金融仍然分散、短期，并且与住房规划、建造、服务、升级和管理领域的联系薄弱。
- 地方和区域政府处于城市转型和落实工作的第一线，但往往缺乏应对全球住房危机的授权、能力或资源。
- 冲突、战争和毁灭城市行为对学校、医院、公共设施和住宅等民用基础设施以及生态系统和生物多样性产生直接影响，使人们无家可归，并往往迫使其成为难民或境内流离失所者。
- 城市中心、特大城市和二级城市的人口结构正在迅速变化。其中大多数都在努力满足对代际住房系统的需求，该制度为残疾人、年轻人、儿童、妇女、土著人民和老年人提供支持和照护。
- 全球强迫迁离事件正在增加，直接导致流离失所并加剧住房危机。拆除住房的影响远远超出了个人财产损失。它会带来长期的精神、情感和身体创伤。
- 世界各地的城市深受气候变化的影响，包括严重洪水、城市高温和空气质量恶劣。住房不足的家庭和个人面临着气候变化格外严重的影响。

- 从历史上看，女性承担着照护工作的负担，但她们在住房、财产所有权、就业、基本服务和出行等领域仍然面临结构性障碍。
- 经济危机和其他促成因素正在以前所未有的速度造成家庭和个人无家可归。许多城市选择将无家可归现象定为违法，但往往几乎没有提出任何解决方案或替代方案。
- 在世界各地，住房没有充分融入更广泛的经济和基础设施系统，例如水和环境卫生、电力、出行、连通性、公共设施、教育和卫生。基础设施和基本服务的提供、维护和供资缺乏协调，会加剧住房不足的影响。
- 混凝土等施工和建筑材料贡献了全球温室气体排放量的近三分之一，而牺牲了低碳替代品以及传统和本土建筑技术的使用。
- 专业能力、数据和证据不足往往会滋生恶劣的决策，从而助长剥削行为和腐败。

虽有这些共同特点，但每个居民区、城市、国家、区域和大陆都各不相同。要真正了解这场危机的性质，地方和国家背景确实很重要。

全球住房危机的规模要求采取坚决果断、协调一致的紧急应对措施。本行动呼吁的核心是恳请重新调整住房问题的优先级别，以综合住房政策管理为指导，并得到有组织的多利益攸关方行动、长期且针对具体情况的融资、提高执行能力、多层次治理、持续公共投资和可衡量问责机制的支持。



世界各地的城市深受气候变化的影响，包括严重洪水、城市高温和空气质量恶劣。



从诊断转向行动

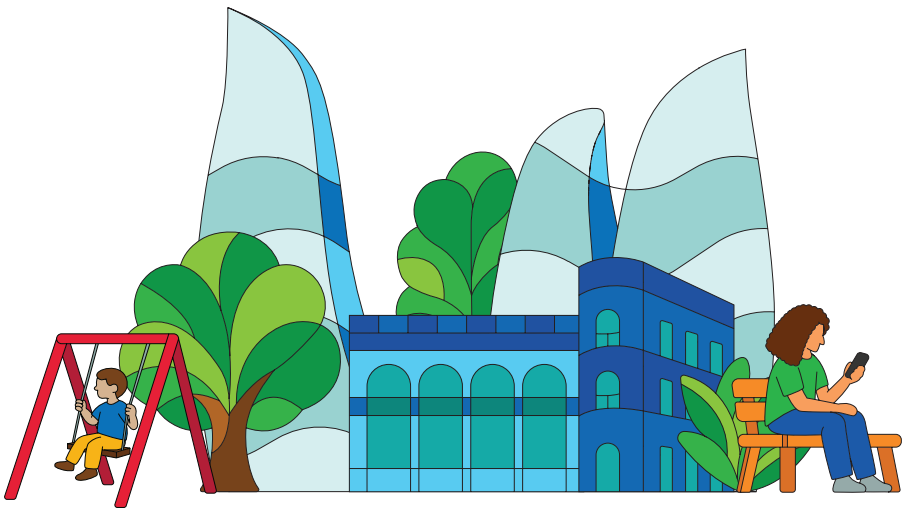
我们承认影响住房多边行动的各项持续承诺，从国际社会承认适当住房是一项人权，到各届人居会议、《2030年可持续发展议程》和《未来契约》。在《新城市议程》通过十周年之际，我们呼吁会员国加快执行并加强联合国人类住区规划署（人居署）作为应对全球住房危机的伙伴关系和召集机构的促进功能。

人居署2026–2029年战略计划为通过各种机制（例如人人享有适当住房问题不限成员名额政府间专家工作组）加快住房行动提供了蓝图。鼓励会员国和利益攸关方积极参与工作组的审议，提名专家和从业者，并通过确保纳入代表性不足的群体来促进包容性参与。

已经有了明确的机会，可将下一个十年以及世界城市论坛未来五届会议（2026–2036年）定位为加快《新城市议程》并在可持续发展目标方面取得可衡量进展的行动十年。世界城市论坛的成果应当包含可跟踪的承诺，记录成功的方案和项目，并制定执行路径，为2030年后的议程提供参考。

地方和国家进程有助于为住房议程建立强大的政治势头。关于《新城市议程》的部长级会议摘要、2026年4月举行的第二届非洲城市论坛通过的《内罗毕宣言》以及许多区域协议都提出了与适当、负担得起、包容性和具有气候韧性的住房有关且目标远大的优先事项。本文件还开辟了新形式的南南和南北协作、学习与合作的可能性。

行动呼吁分为三个部分：认识基本权利和住房危机驱动因素，应对其直接表现，以及改造住房系统，为所有人创造公正、包容、有韧性和可持续的未来。



认识基本权利和驱动因素

1. 保护、尊重和实现我们的人权

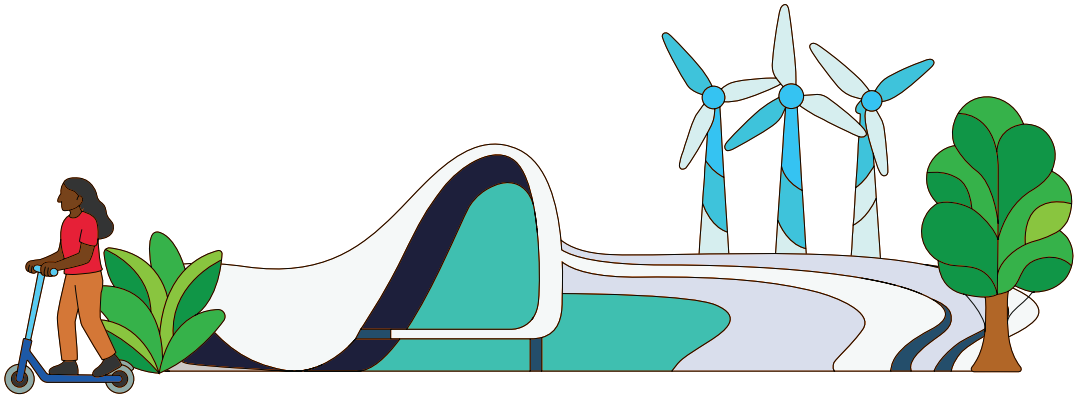
在各种背景下，住房仍被视为商品而不是权利，驱逐、拆除、冲突和流离失所损害了尊严、安全和生计。我们呼吁全面采用和执行基于人权的住房方法，包括防止强迫迁离的保障措施、加强保有权和租户保护以及诉诸司法的机会。在国际组织的支持下，国家和地方政府必须将这一呼吁纳入法律、政策、土地利用规划和体制框架，其中住房的社会和环境功能得到承认和保护。我们呼吁在区域、国家和地方住房系统内采取制度化、社区主导和参与性的方法。

2. 保护我们的家园

家庭、个人和境内流离失所者经常被迫住进不安全或不合标准的住房，这使其面临进一步的流离失所、不安全和排斥问题。我们呼吁采取综合住房方法，将人道主义响应、恢复和长期发展联系起来，在脆弱和冲突后环境中推进具有气候韧性和以人为本的城市恢复，并促进获得发展和气候融资。国家和地方政府、人道主义和发展行为体以及国际机构必须保护住房和必要的民用基础设施，加强防止流离失所和破坏的保障措施，并维护确保这些保护办法得到有效执行的机制。冲突后重建在全球范围内有重要先例，包括阿塞拜疆政府的先例。我们敦促会员国采用协调一致的办法，优先开展重建和恢复工作，最终使境内流离失所者重返家园。所有各国政府都应保证自由和事先知情的同意。

3. 承认我们的多样性

住房系统仍然忽视当地背景以及性别、种族、文化、年龄、残疾、法律身份和公民身份等方面的交叉问题，这些方面会助长排斥以及获得土地和住房的机会不平等。我们呼吁对住房采取代际和交叉的方法，将人置于政策和落实的中心，承认不同群体是共同创造者。民间社会和基层运动必须带头与政府、私营部门和专业人员合作，在住房政策中融入和保护多样性。



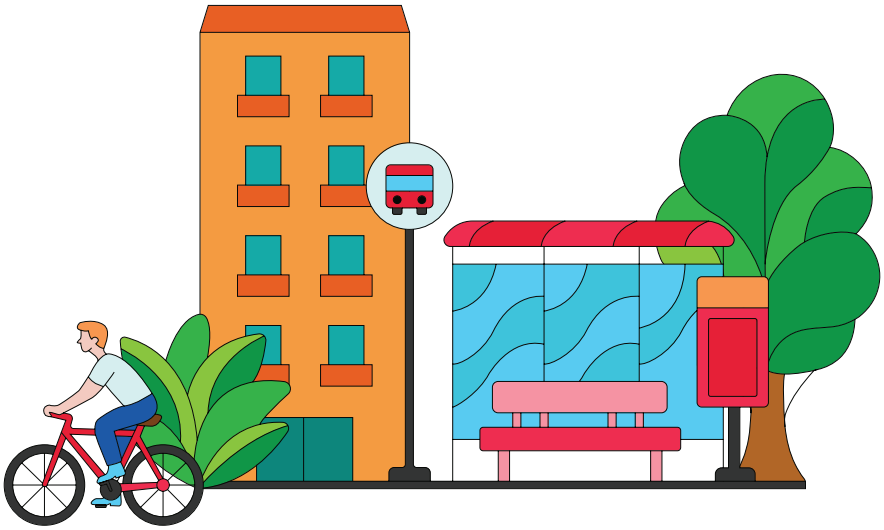
4. 使我们的家园具有气候韧性

气候影响正在加快造成住房不安全和流离失所问题，对本已面临社会、经济和环境不稳定的群体产生格外严重的影响，这些群体分布于社区、城市和区域各层级。一再发生的洪水、干旱、生物多样性丧失、污染、极端高温和日益恶化的空气质量正在对公共健康、生态系统、生计、宜居性和整体生活质量产生毁灭性影响。我们呼吁住房系统采取基于自然、社区主导和立足当地的解决方案，以气候正义为导向，并得到有环保意识的城市化和规划的支持，加强气候韧性，保护生物多样性并减轻有害影响。我们呼吁加强以人为主导的地方化土著和传统做法，同时采取国家和地方政府的干预措施，以促进韧性基础设施、可再生能源、基本服务、备灾和预防、生计和社交网络。

应对直接表现

5. 住房促进融合

住房所在的位置往往与基础设施、基本服务和经济机会隔绝，城市无序扩张、空间隔离和协调不善的土地利用规划将低收入家庭推向远离就业、服务和机会的边缘受排斥地区。我们呼吁采取综合和参与性的空间规划办法，从性别平等角度加以实施，将住房与交通、服务、生计以及自然和文化遗产联系起来，同时促进混合、包容和服务良好的代际居民区。我们呼吁专业人士、学者和研究机构与政府和民间社会合作，制定共同愿景，其中主张综合城市规划和包括住房、经济机会和交通在内的针对性补贴。



6. 确保所有人都能负担得起住房

由于土地价值上涨、房地产投机、短期租赁、劳动力市场缺乏保障、住房供应有限和融资机会不平等，住房正在变得越来越负担不起，迫使许多家庭和个人陷入无家可归和居住条件不佳的境地。我们呼吁采取持续措施来提高可负担性，包括扩大租赁和社会住房的获取途径、推进包容性分区、加强补贴和降低成本战略、规范投机行为以及改善财产税收制度和各种收入群体的融资机会。我们鼓励议员和各国政府采取立法措施，保护可负担性，同时鼓励通过公共住房方案、开发金融机构、私营部门和自建住房举措来增加供给。

7. 确保住房领域消除歧视

居民区不仅关乎其实物形态和位置；它们是关怀、社会联系、文化、安全和集体生活的空间，使人类的能力、福祉和社区归属感得以蓬勃发展。我们呼吁采取考虑性别、多样性和性取向的住房方法，通过应对性别暴力、加强公共和共享空间以及推进普遍和包容性住房设计来促进无障碍性、邻近性、安全、福祉和社会包容。我们敦促各国政府、专业机构和民间社会制定明确的指导方针，促进包容性和混合用途居民区，以加强社会凝聚力，减少隔离，并促进所有人的安全、健康和尊严。

8. 制止强迫迁离

强迫迁离和流离失所会严重侵犯国际公认的人权，损害住房安全，破坏生计，加剧气候危机，侵犯尊严并削弱社区系统，而且往往缺乏充分的保障措施或替代方案。我们呼吁加强保护，防止强迫迁离和流离失所，包括确保保有权得到维护的法律保障、监测机制和预防方法，同时优先考虑就地升级、社区主导的方法以及在无法避免搬迁的情况下提供充分的补偿和替代方案。议会委员会、政府部门、人权机构和国际组织必须在联合国实体的支持下加强问责制并建立永久性多利益攸关方机制，以监测、梳理和解决全球强迫迁离和流离失所的模式。



改造住房系统

9. 住房方式多样化

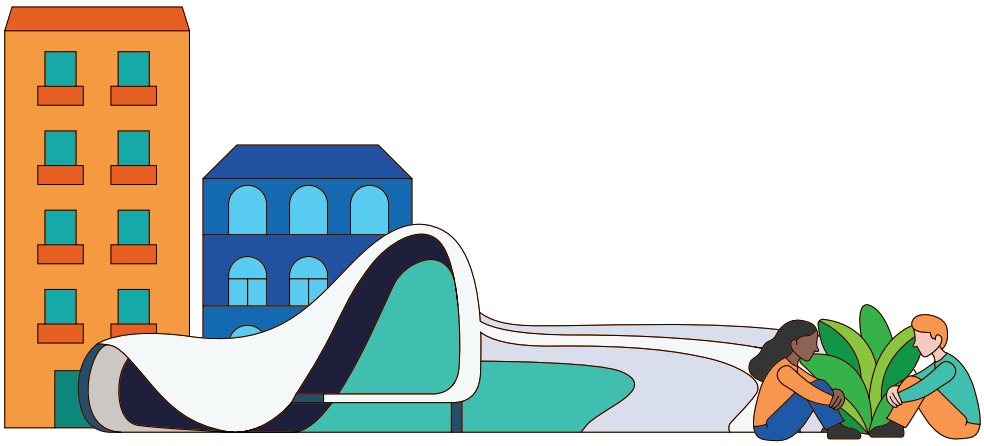
数百万人已在通过自建、渐进式和非正规住房系统塑造城市，但这些现实情况仍被排除在政策和法律承认之外。我们呼吁采取多样化和立足本地的办法，包括渐进式住房、全市范围非正规住区改造、正规化、租赁和社会住房、合作社、社区土地信托、包容性住房和社区主导的住房。我们鼓励国家和地方政府、民间社会、住房供应商和运营商、私营部门金融机构和银行之间加强合作，通过公共、私营、社区、微观和混合金融工具的组合，创新和激励需求驱动的方案。

10. 确保住房土地

城市化进程加快、金融化程度提高和土地治理体系薄弱正在推动土地成本、房地产投机、空间不平等和保有权缺乏保障问题的增加。我们呼吁通过适当监管土地市场、遏制投机、财产税、包容性住房、开发收费和土地价值捕获来加强公共和地方对土地制度的管理，从而确保公平获得服务和降低风险的土地。我们呼吁议会和国家政府部门将土地管理权力下放给地方有关部门和地方政府、土地机构、社区和发展行为体，并加强保有权和保护措施，同时推进包容性和负责任的土地治理体系。

11. 根据需要提供资金

住房金融体系仍然支离破碎、缺乏协调且难以利用，公共投资有限、信贷机会不平等，机制无法惠及低收入家庭和社区。我们呼吁重新构想住房金融价值链，通过加强市政财政，重点关注财政自主权和创收战略，优先考虑包容性和扩大规模。我们呼吁开发银行和私营部门优先考虑获得信贷的机会，并建立可预测的长期融资框架，该框架基于地域并为最需要的人提供帮助。我们鼓励私营部门与国家和地方政府、中央银行、金融机构和有组织的社区储蓄团体合作，开创用于计算和管理风险、提供有针对性的补贴、扩大信贷获取机会和混合融资的新方法。我们鼓励议员和国家财政部实现政府补贴多元化，以容纳吸引私人和社区主导储蓄的多样化住房方法。



12. 鼓励多部门和多行为体方法

支离破碎的规划系统会使住房与土地、基础设施、交通、生计和基本服务脱节，从而继续加剧排斥、空间不平等和城市增长效率低下的问题。我们呼吁采取基于系统的综合规划方法，将住房纳入更广泛的地域和城市框架，同时促进公平、包容和空间正义以及城市权。我们敦促会员国增强地方政府、民间社会组织、基层运动和私营部门行为体的权能，以共同产生成果，从而确保这一进程得到推动。

13. 加强多层次参与式治理

有效的住房系统需要各级政府和基层运动、民间社会以及专业和其他发展行为体之间的有力合作、伙伴关系和协调工作。从中等城市到特大城市，地方和区域政府往往承担着实施任务，但缺乏有效实施所需的授权、资金或机构支持。我们呼吁会员国推动结构性改革，明确责任，改善机构、部门和利益攸关方之间的协调，并通过下放财政资源、参与式规划工具以及加强机构和执行能力来增强地方和区域政府的权能。国家、区域和地方政府、社区、专业人士、发展合作伙伴和民间社会必须加强大都市和区域层面的多层次和多利益攸关方治理机制，支持包容性住房供给、全市非正规住区升级和立足本地的城市转型。

14. 致力于执行、问责和落实

对住房的承诺并不缺乏，但由于协调薄弱、能力有限和制度失效，落实工作仍不达标。我们呼吁实施具有明确路径、可衡量目标和强有力的监测和报告机制的国家住房战略，同时对教育、培训和专业发展体系进行持续投资，以加强执行能力。我们鼓励民间社会以及地方、区域和国家政府建立伙伴关系、强大的国家城市论坛和联合委员会，以建设能力、加强协调、记录成功做法并监测进展。在全球层面，我们鼓励人居署利用世界城市论坛作为监测《新城市议程》执行进展和推广成功住房做法的关键机制。



15. 将知识和数据用于公共利益

住房系统通常是在信息质量不良、碎片化和过时的条件下运行的，特别是在土地记录、住房和市场研究、人口普查和人口信息以及经济证据方面。这会削弱应对快速变化的需求和自然灾害以及进行长期规划的能力。我们呼吁坚定致力于采取循证方法，将地方和社区主导的数据与科学和学术知识相结合。我们呼吁学术机构、研究合作伙伴和从业者弥合知识和能力差距，整合人工智能的各种可能性，以期开发更强大的分析和实证框架。我们鼓励国际组织、各国政府和学术界倡导投入更多资源来加快研究，特别是在全球南方。其中包括制定有针对性的专业人员、公共部门官员、民间社会和基层运动能力发展方案，以促进参与性规划进程。

最后，我们感谢阿塞拜疆政府和人民的热情款待。巴库行动呼吁是一项目标远大的呼吁，旨在从根本上应对住房危机。我们必须共同组织起来应对这些挑战，不让任何人掉队。

免责声明：巴库行动呼吁是世界城市论坛第十三届会议的一份由利益攸关方推动形成、基于利益攸关方和合作伙伴之间协商和审议的成果文件。该文件不构成谈判达成的政府间成果，也不一定反映会员国或联合国秘书处的观点或官方立场。



#WUF13

有关参会、一般咨询和媒体事宜，请联系：

扫码获取更多信息

unhabitat-wuf@un.org

@WorldUrbanForum

@World Urban Forum

@WUF_UNHabitat

@WUF_UNHabitat

第十三届 世界城市论坛

联合国人居署

wuf.unhabitat.org