联合国

HSP/OEWG-H.2026/2/Add.1

联合国人类住区规划署

Distr.: General
15 September 2026

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
第三届会议
2026 年 11 月 26 日和 27 日，内罗毕
临时议程*项目 4

审议专家组和闭会期间会议的成果（包括建议草案）以及全球活动的情况

专家组会议、闭会期间会议和活动的成果

增编

拟议建议摘要**

执行主任的报告

一、导言

1. 本增编总结了提交给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三届会议的建议草案和其他实质性成果。本增编作为执行主任关于专家组会议、闭会期间会议和活动的成果的报告（HSP/OEWG-H.2026/2）的增编予以发布。

2. 下文概述的内容是在专家磋商和通过工作组工作贡献的技术意见和建议的基础上编制的，并由会员国在报告所述期间和以往周期举行的闭会期间会议上进行了审议。

3. 更多信息和辅助材料载于相应的背景文件：关于无家可归定义的 HSP/OEWG-H.2026/2/INF/1、关于住房可持续性和韧性的 HSP/OEWG-H.2026/2/INF/2 以及关于一体化住房政策的 HSP/OEWG-H.2026/2/INF/3。

* HSP/OEWG-H.2026/1。

** 本文件印发前英文原文未经正式编辑。

二、无家可归的定义

A. 导言

应对无家可归问题的重要性

4. 无家可归是一个全球性挑战，需要加大对此问题的关注并采取协调行动。虽然目前尚无法可靠地统计该问题在全球范围内的规模，但现有证据表明其与住房负担不起、贫困和不平等、被迫流离失所和驱逐、冲突、与气候有关的危害和灾难、歧视、暴力以及社会保护差距有关。因此，无家可归和非正规住区是住房严重匮乏以及住房体系系统性失灵的两种不同但互为补充的表现形式。此外，其影响不仅限于失去住房本身，还影响到获取服务、生计、教育和健康的机会，以及人们的安全、尊严和参与社会生活与经济生活的能力。

现有办法和目标的局限性

5. 不同国家和城市对无家可归的定义、衡量方式和应对方式各不相同。由于缺乏国际商定的参考定义，该问题在可见度、证据、可比性、关注度和资源分配方面受到限制；较不明显且处于动态变化的情况未能得到充分反映；限制了对导致无家可归的原因和摆脱途经的理解。建立一个共同的框架，既能设定基准，又能保持各国的灵活性，并有助于制定有据可依、以预防为导向的政策。

无家可归的类型

6. 根据拟议的无家可归定义，确定了四种类型，以支持国家和地方层面的定义调整与落实。

最低限度的核心类型

(a) **无住所**：在并非为居住用途而设计的露天或有顶空间内睡觉，或睡在各类交通工具内的人。

(b) **居住在临时住所或危机安置住所**：指居住在应急安置住所、无家可归者收容所、临时住所或庇护所中的人；在这些场所，住宿是为了提供保护而安排的，而非旨在提供稳定或永久的居所。

扩展的基于情境的类型

(c) **在缺乏合理替代选择的情况下，居住在严重不适宜或缺乏保障的住所中的人**：包括暂时借住在他人家中的人、居住安全受到威胁的人、将商业住宿场所作为住所的人、擅自占用房屋居住的人，以及居住在不安全或非标准住房中的人。无家可归与其他形式的住房匮乏及非标准住房之间的界限因具体情境而异，不能仅凭住所的物理状况来判定。因此，无家可归与非正规住区状况可能存在重叠，但不应将二者视为等同。住房状况的稳定性和安全性、是否存在合理的替代选择、能否建立住所并逐步改善住房条件、社会联系和社区联系、个人的自主决定能力、留居或离开的能力，以及住房变化轨迹等因素，都有助于判断某一具体情形是否构成无家可归。

(d) **面临迫在眉睫的无家可归风险的人**：包括即将失去住所的人，以及离开各类机构后无法获得有保障住房的人。

逐步应用

7. 各国和各城市应首先将定义和数据与第 1 和第 2 类进行对照梳理，并逐步将第 3 和第 4 类纳入其中。数据应按类型报告，并明确说明数据覆盖范围、参考期和数据来源。

监测、分类和证据方面的考量

8. 监测工作应加强定期性、包容性和可解释性；识别隐性无家可归，进行分类统计和交叉性分析，记录持续时间、反复发生情况和变化轨迹；改进相关行为体之间的协调。其目的是提高有关无家可归问题的证据的可得性、覆盖范围、可比性及其与政策的相关性。

B. 无家可归的拟议定义

9. 无家可归是指个人和家庭无法获得适当住房，导致无法有尊严地生活、建立家园、维持社会关系，以及享有教育和健康等相关权利的情形。

10. 无家可归涵盖一系列不同的居住情形，包括：(1) 无住所；(2) 居住在临时住所或危机安置住所；(3) 在缺乏合理替代选择的情况下，居住在严重不适宜或缺乏保障的住所中；(4) 面临迫在眉睫的无家可归风险。前两类属于核心类型，所有国家都应将其纳入本国对无家可归的定义和数据收集工作；后两类属于扩展类型，各国可根据具体情况和优先事项，逐步将其纳入国家和地方层面的相关定义。

11. 这些情形可能是短期的、间歇性的、反复发生的或长期存在的，且随着时间推移，人们可能会在不同情形之间转换。

12. 无家可归问题往往源于极端贫困，也与人们面临各类风险因素的程度不平等有关，这些风险因素包括歧视、暴力、流离失所及其他形式的社会排斥。无家可归是对适当住房权的侵犯，因为这反映出住房体系及与之相互关联的其他体系的失灵，其中包括土地管理、社会保护、劳动力市场和照护体系。

13. 必须承认无家可归者是权利主体和积极的行动者，他们会运用自身能力、社会关系网络和集体策略，在往往受到诸多限制、面临不确定性的情况下，努力获得并维持住房、生计和安全。

三、住房环境可持续性和韧性

A. 导言

14. 本节总结了为人人享有适当住房问题不限成员名额政府间专家工作组编写的关于环境可持续性和韧性住房的分析的主要结果和建议。

15. 该分析探讨了住房体系与自然环境之间的关系，并为旨在推动实现人人享有具有环境可持续性和韧性的适当住房的政策建议提供了证据基础。详细的分析、证据、案例研究和参考文献载于 HSP/OEWG-H.2026/INF/2 号文件。

16. 该分析借鉴了专家磋商和通过人人享有适当住房问题不限成员名额政府间专家工作组正在进行的工作贡献的技术意见和建议。

17. 住房和环境可持续性日益成为相互依存的政策挑战。目前有超过 30 亿人生活在住房条件不适宜的环境中，其中超过 10 亿人生活在非正规住区，而人口

增长、快速城市化、流离失所、冲突和气候变化继续加剧着全球住房需求。与此同时，住房体系与气候变化、污染和生物多样性丧失这三大地球危机密切相关。

18. 分析强调，必须在整个住房生命周期和整个住房连续体（包括应急住所、渐进式住房和自建住房、社会住房和市场住房）中应对环境可持续性和韧性住房的问题。虽然仍面临诸多重大挑战，包括融资缺口、治理制约、知识和能力限制以及可持续性与可负担性之间的差距，但向可持续性和韧性住房体系过渡也为改善生活条件、推进气候行动、加强韧性和实现人人享有适当住房权提供了重要机会。

19. 下文提出的建议分为五个专题领域：(A) 环境可持续性和韧性住房体系的驱动因素；(B) 空间和城市规划；(C) 住房建设和改造；(D) 渐进式住房、非正规住区和集体解决方案；(E) 气候韧性住房和减少灾害风险。

B. 拟议建议

环境可持续性和韧性住房体系的驱动因素

20. 共同推进住房和气候议程。将基于权利的办法纳入环境和住房政策，以确保适当住房权与享有清洁、健康和可持续环境的权利能够以协调一致且相辅相成的方式得到落实。加强住房治理，推动政策在整个住房连续体中得到长期跨部门执行。

21. 调动多样化资金来源并确保其互补性，以扩大具有可持续性、韧性和公平性的住房体系的规模。优先应对可负担性和长期财务可行性问题，并确保非正规住区、低收入家庭、边缘群体和社区性组织的居民能够获得公共、私人和国际资金。

22. 加强关于可持续性住房的知识和社会对此的认识。通过教育、专业实践、技术框架和公共讨论提高对环境可持续性和韧性惠益的理解，从而改进数据的生成、分类和分析，并推动行为改变。

23. 为环境可持续性技术和材料建立具有韧性和包容性的本地价值链。通过发展技能、投资基础设施、创新、质量保证、建立因地制宜的绿色标签和认证计划、性能标准、财政和财务激励措施，以及实施战略性公共采购，支持适应当地气候、文化和经济实际情况的解决方案。

空间和城市规划

24. 通过包容性和参与性城市规划提供环境可持续性和韧性住房，这种规划应协调住房和环境目标，促进紧凑型、混合用途和以交通为导向的发展模式，纳入充分考虑风险的基于生态系统的办法，并扩大基于自然的解决方案。

25. 通过紧凑型城市发展以及可持续的一体化国土规划，减轻缺乏协调的快速城市扩张所带来的环境和住房压力。这包括促进多中心发展、加强城乡联系、优化现有城市资产的利用、振兴褐色地带和灰地、重新利用空置和未充分使用的建筑以及遏制不必要的拆除。

住房建设和改造

26. 将环境可持续性和韧性标准纳入住房建设和改造。这需要推进采用全生命周期办法的因地制宜的建筑规范，纳入减缓和适应气候变化、循环建筑原则和健康的室内环境等内容，并将监管框架与财政激励措施、能力发展以及执法和监测体系结合起来。

27. 在市场供需两端，针对负担得起的住房建立专门的环境和韧性框架。这包括制定符合当地情况的最低性能标准、优先考虑区位优越的土地，并将全生命周期标准纳入采购和融资环节。

28. 加快对现有存量住房（包括非正规住区）进行大规模的公平和包容性改造。提高结构的安全性、能源效率和用水效率、气候韧性和抗灾能力并营造健康的室内环境，同时纳入可负担性、社会包容性和保有权方面的保障措施。

29. 将循环经济原则纳入住房和建设体系。倡导以耐久性、适应性和可拆卸性为导向的设计，扩大再利用和再循环做法的规模，并培育能够在建筑全生命周期内最大限度地减少资源开采、废物产生和负面环境外部性的商业模式。

渐进式住房、非正规住区和集体解决方案

30. 通过加强保有权保障，并通过灵活的监管、技术援助和融资，实现由房主和社区主导的住房建设与升级，从而支持具有环境可持续性和韧性的渐进式住房和自建住房。

31. 将环境可持续性和韧性纳入非正规住区升级。这包括采取参与性、多尺度和多部门干预措施、基于自然的解决方案和以照护为中心的办法。

32. 认可并支持集体住房解决方案，包括由社区主导的住房和住房合作社，并将其作为不可或缺的组成部分纳入可持续住房体系。承认其对环境可持续性、韧性、社会凝聚力和文化活力的贡献，并将其纳入国家政策、融资和规划框架。

气候韧性住房和减少灾害风险

33. 从被动应对危机转向主动开展气候风险治理。在整个住房体系和城市规划中将减少灾害风险的工作制度化，建立预警和应急准备框架，并特别关注最脆弱地区和非正规住区。

34. 确保灾后和冲突后住房重建能够促进环境可持续性、气候韧性和保有权保障。将全方位住所和住房干预措施（涵盖从应急住所到维修和重建的全过程）视为包容性、基于权利的恢复进程中相互关联的组成部分。

35. 将基于权利的有计划搬迁视作最后的气候适应措施。对于那些无法就地充分减轻气候风险地区的社区，应确保搬迁过程是自愿的、具有参与性和包容性，并以人权原则为基础，同时保障生计、文化纽带和保有权。

四、一体化国家住房政策

A. 导言

36. 本文件总结了为人人享有适当住房问题不限成员名额政府间专家工作组编写的关于一体化国家住房政策的分析的主要结果和建议。该工作流程作为人人享有适当住房问题不限成员名额政府间专家工作组更广泛建议的引言部分，有助于对特定部门的分析结果进行框架性阐述。为论证一体化的必要性，该工

作流程整合了构成住房政策体系的相互关联的专题、政策工具和部门。详细的分析、证据、国家示例和参考文献载于 HSP/OEWG-H.2026/2/INF/3 号文件。

37. 该分析借鉴了并受益于专家磋商、通过人人享有适当住房问题不限成员名额政府间专家工作组正在进行的工作贡献的技术意见和建议以及闭会期间会议。

38. 该分析确认，大多数国家都有某种形式的住房政策，无论是明文规定还是隐含于其他政策之中。因此，本文提出的主要建议确认，无论是单一的住房政策，还是众多分散的住房政策，仅凭其本身都不足以形成一套能够应对全国范围内适当住房问题的连贯方针。相反，本文建议转向有意识地构建政策框架，通过有目的、循序渐进的方式，在全国范围内促进以下各个层面内部及之间的协调一致：(a) 住房部门内部的政策；(b) 更广泛的国家社会、经济和环境政策；(c) 国际人权目标和发展目标。

39. 34 亿人无法获得适当住房，被迫流离失所的人数在过去十年间翻了一番。现在，全球已普遍认识到全球住房危机的规模、复杂性和严峻性。鉴于住房领域的进展是推动包括减贫、经济机会、健康、气候行动和社会凝聚力在内的各项可持续发展目标取得进展的基础，因此亟需采取一体化政策办法，以减少重复工作、提高投资效率，并确保不让任何群体掉队。

40. 认识到各国面临不同的住房挑战，该分析并未提出单一的一体化模式。相反，该分析支持各国根据具体国情，确定适当的切入点和路径，可以围绕专题优先事项、时间节点、制度遗产或能力制约因素加以确定。

41. 该分析提出了一个由四个相互关联的维度构成的一体化框架：各级政府和利益攸关方之间的纵向一体化；住房和住房相关部门的横向一体化；将住房与基础设施、服务和机会联系起来的空间一体化；将不同时期和政策周期连接起来的时间一体化。

42. 下文提出的建议分为四个重点领域：(1) 制定一体化国家住房政策；(2) 认识到住房是社会、经济和环境进步的基础；(3) 一体化的组成部分：横向、纵向、空间、时间维度；(4) 包容性一体化。

B. 拟议建议

制定一体化国家住房政策

43. **对住房问题采取系统性办法。**各国政府应通过采取系统性办法，将住房视为更广泛的生态系统（该生态系统由机构、市场、社区、不同治理层级、土地制度、基础设施、金融以及建筑材料和技术等行为体和领域构成）的一部分，从而逐步转向制定一体化国家住房政策。

44. **根据政策优先事项、对紧迫住房挑战的诊断结果以及现有的制度安排和能力，确定符合国情的路径和切入点。**各国政府应认识到，政策一体化没有单一的路径，但几个符合国情的切入点可能有助于锚定、启动和加强这一进程。确定切入点和路径的过程应以证据为基础；保持参与性并持续进行，需与利益攸关方进行磋商；保持透明并促进信任，以确保确定的路径和结果公平公正。

45. **整合各项政策，以涵盖住房部门的各个方面和各种交付模式。**任何单一的住房模式或保有权模式都无法充分满足一国内部以及不同国家之间多样化的住房需求。一体化国家住房政策应涵盖完整的保有权体系和交付模式，包括公

共住房、私人住房、正规住房、非正规住房、租赁房、自有住房、合作社住房和社区主导的住房。

46. **与私营部门进行战略接触。政府和私营部门均无法单独提供足够的住房。**因此，一体化国家住房政策应承认私营部门行为体在住房供应和维护方面的作用，并重新平衡公共、私营和社区部门的作用。各国政府应建立适当的激励措施和有力的监管措施，以遏制投机行为，并使私营部门活动与住房政策目标保持一致。

认识到住房是社会、经济和环境进步的基础

47. 导言：各国政府应将一体化住房政策视作实现可持续发展、履行相关国际承诺（包括住房权、可持续发展目标和《新城市议程》方面的承诺）的手段并加以利用。各国政府应在以下政策之间寻求适当平衡：一方面是提供住房和促进住房投资的政策；另一方面是旨在增加社会经济机会的政策，此类政策使人们有机会获得住房，同时又能保护环境、发挥住房的社会和经济作用。

48. **将住房政策定位为社会政策的核心组成部分。**住房既是一种社会成果，也是健康、福祉、包容性和人类发展的一项基本决定因素。由于社会进步受到住房体系与社会保护体系、公共服务获取、劳动力市场参与以及更广泛的社会政策之间相互作用的影响，因此，一体化国家住房政策应将这些方面协调统一。应重点关注以下三个维度：（一）对住房住区提供支持，包括保障获取城市服务、促进新建住宅区和谐共处，以及加强物业管理；（二）通过协调实地的社会和经济服务，推动跨部门合作，以实现发展和社会包容；（三）通过促进居民积极参与和动员居民力量，加强社会资本。

49. **利用住房作为生产性经济资产的价值。**住房体系既是社会商品，也是国民经济的生产性资产。各国政府应将住房视为其财政体系中有助于实现减贫、增长、就业、创业、生产力提高、劳动力流动和繁荣的经济基础设施。一体化国家住房政策应使住房投资与更广泛的经济发展战略保持一致，并利用住房融资、土地和财政工具来扩大不同保有权类型和不同社会经济群体获取住房的机会。各国政府还应通过遏制那些损害住房可负担性、可及性和长期住房成果的做法来保障住房的社会功能。

50. **提高住房应对气候变化的韧性。**住房体系是土地、材料、能源和基础设施的重要消耗者，同时也极易受到气候变化、环境退化和灾害风险的影响。应在规划和建设过程的初期就纳入环境可持续性和韧性标准，并采取行动为振兴、改造和就地升级提供资助和创造有利条件，以使住房更加可持续、减少污染和排放，并增强其抵御洪水、高温、山体滑坡及其他气候诱发灾害的韧性。

一体化的组成部分：横向、纵向、空间、时间维度

51. **在不同政策领域和框架之间推进住房政策的横向一体化。**住房政策的制定和评估应充分考虑到构成适当住房的各个方面，并认识到某一方面的进展不应以牺牲另一方面为代价。一体化国家住房政策应与国家发展战略、国家城市政策、经济发展框架、气候与环境战略、社会保护体系、基础设施计划和空间规划工具相协调。必须确保各类住房政策工具之间保持一致，包括立法、法规、机构、战略、计划、方案和融资机制。

52. **通过在各级政府之间以及政府与非政府利益攸关方之间建立住房管理和交付的联动机制，推进住房政策的纵向一体化。**各国政府应通过加强各级政府

之间以及政府与非政府利益攸关方之间的协调、协作和问责，实现住房政策的纵向一体化。地方和区域政府需充分参与一体化国家住房政策的制定、实施和监测，确保其履行职责所需的能力和资金得到充分保障。在整个住房政策周期中，民间社会组织、住房合作社、社区团体、居民协会和其他住房利益攸关方的有意义参与对于实现住房政策一体化至关重要。必须投资于有效落实一体化住房政策所需的机构能力、技术能力和工作人员能力。

53. **通过将住房与服务、基础设施、配套设施和机会联系起来，推进住房政策的空间一体化。**各国政府应将住房政策与城市规划和城市发展战略结合起来，以减少空间隔离并推动基于邻近性的规划，以增加获取服务的机会。各国国内的住房挑战往往存在显著差异，特别是在大都市区、城市、城郊和农村地区之间，因此住房政策需要将这些不同的挑战和机遇纳入协调一致的框架之中。

54. **通过将不同时间和政策周期的住房工作联系起来并适应未来需求，推进时间维度上的住房政策一体化。**政府应将当前住房需求与长期规划、维护、实施和适应进程相结合，实现时间维度上的住房政策一体化。必须建立健全的数据收集、管理和分析体系，为可靠的住房诊断提供参考，以评估住房需求、监测进展、识别差距并为政策决策提供信息。一体化国家住房政策需要能够回应与城市化、人口老龄化、气候变化、移民、不断变化的家庭结构和不断变化的住房需求有关的预期长期趋势。必须认识到，有效的住房政策需要长期承诺和持续投资。

包容性一体化

55. 导言：各国政府应确保一体化国家住房政策能够回应社会中所有个人和群体的需求、权利和愿望，并认识到不同人群住房需求的多样性。这包括特别关注在流离失所、受冲突和灾害影响的情况下，支持恢复与重建工作。

56. **反映非正规性的现实情况。**非正规住房供应和非正规生计是世界各国，特别是发展中国家的重要组成部分。一体化国家住房政策应支持反映非正规性现实情况的办法，并优先考虑能逐步改善住房充足性、安全性和生活条件，同时能最大限度地减少流离失所的办法。各国政府应支持就地住区升级，并采取渐进式建设、渐进式和创新型融资、保有权正规化和建筑规范简洁化等措施，以赋能非正规行为体并最大限度地减少搬迁。

57. **支持受冲突和灾害影响的情况下的住房恢复与重建。**冲突和灾难往往会严重扰乱住房体系和住房供应。各国政府应将住房恢复与重建纳入更广泛的国家住房体系，并认识到冲突和（或）灾难后重建是一个长期过程，对于社区和社会的重建至关重要。相关工作必须与更广泛的住房优先事项保持一致，与受影响社区共同制定，并与基础设施、服务和生计的获取相协调，以支持具有韧性和包容性的恢复进程。

58. **保护脆弱社区免受歧视和流离失所。**一体化国家住房政策应为弱势群体提供具体保护，包括保护其免受强迫迁离、歧视和住房无保障的侵害。应特别关注解决妇女和女童、儿童和青年、残疾人、艾滋病毒/艾滋病感染者、老年人、土著人民和地方社区、贫民窟和非正规住区居民、无家可归者、工人、小农和渔民、难民、回返者、境内流离失所者以及移民（无论何种移民身份）等所面临的多重且相互交织的歧视。