



联合国

HSP/OEWG-H.2025/INF/4



联合国人居署

联合国人类住区规划署

Distr.: General
25 November 2025

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

第二届会议

2025 年 10 月 22 日和 23 日，内罗毕

临时议程*项目 3

审议闭会期间筹备会议的成果，包括建议草案

关于非正规住区的拟议建议**

秘书处的说明

1. 根据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的讨论情况，按第 2/2 号决议赋予的任务，即到 2030 年加快非改造正规住区和贫民窟，被确定为一个优先专题，并由工作组共同主席纳入其在 2024 年 12 月获得任命后制定的主席任期路线图。根据这一决定，于 2025 年 6 月 10 日召开了一次专家组会议，共有 51 名技术专家参加，旨在明确非正规住区领域的最紧迫挑战和主要趋势，并拟订建议草案。随后于 2025 年 6 月 26 日组织了两次闭会期间会议，共有 130 名与会者参加，他们审查了背景文件，提供了实质性意见，并协助完善和验证了建议草案。整个过程确保了广泛的代表性，兼顾了技术专长和制度视角。

* HSP/OEWG-H.2025/1。

** 本说明英文原文未经正式编辑。

一、背景

A. 概念框架

2. 本文件借鉴了人居署的既定定义，这些定义长期以来一直作为研究和实践的依据。¹ 虽然承认会员国、社区和外部组织可能制定了补充性解释，但使用这些定义是为了形成共同的基础，以便于理解和分析。

3. 住房非正规性指的是不符合正式规划框架的住房开发和占用这一宽泛概念。这种非正规性具有多种表现形式，包括非正规住区、未经授权的建设，以及在没有合法保有权的土地上建造住房。另一方面，非正规住房指的是在非正规背景下建造的个人住宅和结构（通常是渐进式建造的），以及内部隔断的单位，或未登记、不稳定的租赁协议。

4. 在快速城市化以及正规土地和住房系统失灵的背景下，住房非正规性应运而生，成为为穷人提供获得适当住房机会的一种对策。住房的非正规生产涵盖家庭如何为其住房的建设、维护和修理筹集资金，以及他们获取建设用地的机制。非正规住房通常缺乏土地或租赁保有权法律文件、不遵守建筑和规划法规，并且无法通过正规系统获得基本服务。

5. 非正规住区（在居民区或居住区层面定义）由非正规住房集群组成。它们的共同特点是住房开发不受监管和无规划，没有正式土地保有权且得不到正规服务，这些条件共同对这些地区的居民产生了影响。在这些住区中通常观察到以下特征：

- (a) 基础设施提供不足，包括供水、环境卫生和电力；
- (b) 住房不符合规划和建筑法规；
- (c) 恶劣且危险的物理环境影响生活条件；
- (d) 由于无法获得市政服务，生活必需品价格高昂；
- (e) 经常被排除在城市政策和决策进程之外。

6. 在显而易见的匮乏之外，非正规住区拥有可用于推进可负担的适当住房的宝贵资产。这些地区通常靠近经济机会，而非正规的生计系统和建筑方法会提供灵活性并降低成本。社区网络、基于亲属关系的支持系统和地方供应链有助于提高韧性和社会凝聚力。非正规住区使用地方和传统材料，并具备快速适应冲击的能力，这进一步证明了它们有效应对不断变化需求的潜力。这些特征为包容和因地制宜的住房解决方案提供了具体的政策切入点。

7. 此外，非正规性在城市价值链中发挥着关键作用，特别是在低收入背景下。非正规行为体，如小贩、运输商和小规模服务提供商，确保在服务不足的地区不间断地提供基本货物和劳务。它们的适应性、深厚的当地知识和基于信任的体系使其能够在缺乏正规机制的情况下有效运作。非正规性不应被视为一

¹ 人居署（2006）。贫民窟：一些定义。背景介绍：2006/2007年世界城市状况报告。关于贫民窟和非正规住区的定义问题，连同全面理解这些定义所需的概念框架，已在应2023年人居大会关于人人享有适当住房的第2/7号决议（HSP/HA.2/Res.7）要求编写的一份专门的定义问题技术说明中得到更深入的论述。该说明的目的是在会员国和利益攸关方之间建立共同的术语和参考依据，从而有助于制定和执行更一致、更协调、更有效的政策，以支持包容、可持续的城市转型。

种制约因素，反而应被视为促进更广泛经济和城市发展、加强城市韧性、经济包容和社会可持续性的重要资源。

B. 住房非正规性的驱动因素

8. 在全球一级，由于缺乏适当住房而产生的缺口由住房非正规性来填补，它会为得不到充分支持的家庭和社区提供居住空间、服务和就业。住房非正规性的各种驱动因素是紧密相关的。经济困难导致非正规劳动，这反过来又限制了获得正规住房的机会，从而形成了非正规性的循环。非正规住区的空间集聚促进会形成共同的做法和应对策略，这可以强化现有的住房模式和安排。了解这些反馈机制，对于制定旨在解决住房非正规性根源而不仅是表面现象的政策至关重要。

9. 住房非正规性的增长主要由以下驱动因素的相互作用驱动：

1. 快速城市化和人口增长

10. 快速城市增长和境内移民是住房非正规性的主要促成因素。随着农村人口移居城市寻求经济机会，现有的住房基础设施不堪重负。在某些国家，限制性的户籍和村庄登记制度为获取服务和适当住房制造了额外行政障碍，因而加剧了来自农村地区的移民的脆弱性。由于获得正规住房的机会有限，新的城市居民通常在城市边缘定居，那里基础设施和服务提供不足，土地较便宜但不受监管。

2. 缺乏可负担住房和土地难以获取

11. 在许多城市，正规住房市场无法满足中低收入人口的需求。由于在规模、可负担性、质量和位置方面缺乏适当选择，家庭往往被迫寻求非正规解决方案。这揭示了一个结构性差距：非正规住区的贫民窟状况不仅是贫困的结果，更是被排除在正规住房系统之外的后果，这种现象甚至影响到中等收入人群。分区条例、建筑规范和土地使用政策往往与低收入人群的社会经济现实不符，从而加剧了这种排斥，使他们几乎没有合法的住房选择。因此，许多家庭转向未经授权的建设、扩建房屋和占用土地等非正规策略，导致非正规住区的增长。许多此类活动发生在坡度陡峭的地形、河岸或其他环境危险地区，这些地区由于被排除在正规开发范围之外，因而土地更便宜或更容易获取。然而，出于同样的原因，此类土地也被排除在再开发和基础设施投资之外。这限制了贫困家庭、新来者和流离失所者的其他住房选择，从而加剧了排斥现象和不适当生活条件的恶性循环。

12. 非正规住房也存在于农村地区，通常出现在基础设施和服务获取机会有限的偏远、农业周边或易受灾害影响的地点。由于土地权属不清、法规薄弱和缺乏可负担住房替代方案，这些住宅通常未经正式批准而自建。与城市贫民窟不同，农村非正规住区可能更分散、更不显眼，这使得更难通过正规机制对它们进行监测和支持。然而，它们仍然面临环境危害、恶劣生活条件和被排除在发展方案之外等风险。解决农村非正规性问题需要结合保有权确认、适当的建筑支持和提供基本服务，这些措施需要根据地方情况进行量身定制，并通常与更广泛的农村发展或气候适应战略保持一致。

3. 住房部门的日益商品化

13. 在许多经济体中，住房日益成为一种金融资产，被视为一种安全的投资。随着价格和租金上涨速度快于收入增长速度，许多中低收入家庭被排除在高价的正规市场之外，这加剧了对城市周边缺乏市政基础设施的较便宜非正规住房的需求。不受监管的投资通常集中在较富裕的地区，与当地需求不匹配，导致土地价格上涨。不受监管的土地商品化会否定其本应促进社会凝聚力和包容性的社会价值，反而会加剧门卫小区与非正规住区之间的隔阂，降低交通和公用事业基础设施投资的成效。

4. 薄弱的城市治理和土地保有权无保障

14. 保有权无保障是非正规住区贫民窟状况持续存在的一个关键因素，它使家庭面临被驱逐的风险。这会影响他们的永久性意识，进而影响他们在住房投资方面的决策。大多数司法管辖区对符合当地土地使用计划的已登记土地发放建筑许可证。缺乏合法保有权意味着住房通常未经批准而非正规建造，并面临被拆除的风险。随着时间的推移，这些住区在没有正式规划、也没有公共投资来提供基础设施和服务的情况下不断扩张。缺乏有保障的土地保有权会限制这些地区的信用，为金融机构和地方当局投资于住房和基础设施改造设置障碍。驱逐威胁会破坏住户的社会和经济稳定，而由于被认为是临时居民，这种威胁也会加剧他们被排除在政策和决策进程之外的情况。驱逐非正规住区居民会导致经济损失，并往往削弱他们的生计，进一步加剧贫困。这导致非正规住房的持续存在，因为流离失所者会在其他可用空间建立住所。住房非正规性也受到治理不善的驱动，特别是在土地管理和城市规划方面。在许多发展背景下，土地保有权制度不明确或执行不力，使个人难以获得有保障的合法所有权。

5. 移民和流离失所

15. 气候变化、相关灾害（如洪水、干旱和热浪）以及其他冲击日益使农村经济无法维持，并摧毁了许多脆弱人群的生计。气候难民为寻求替代生计而迁移到城市地区以寻求就业和安全，他们通常在城市边缘地区定居，在那里他们可以获得可负担的住房，并参与进入门槛较低的非正规经济。武装冲突一直是造成受影响地区人口流离失所的一个关键驱动因素，流离失所的社区通常会迁移到城镇和中心区，在那里他们感到安全，并可以获得人道主义支持。尽管一些流离失所者营地是自发形成的，旨在用于短期停留，但它们通常会演变成缺乏规划的城镇和住区；由于官方无意建造更好的住房、规范土地保有权或提供永久性的基本服务配套，这导致了非正规性的增长。

6. 法律政治排斥和歧视

16. 从历史上看，正规住房和土地系统通常将边缘化群体和生活在非正规住区的人们排除在外。法律和政治系统可能忽视、污名化或积极歧视特定人群，剥夺他们获得有保障住房的机会。城市规划政策未能将非正规社区的需求、愿望和知识纳入其中，从而加剧这种排斥，导致系统性忽视或公然的驱逐威胁。

7. 缺乏对文化和社会习俗的承认

17. 文化和社会习俗塑造了社区建设和生活的方式、地点和原因，特别是在社区长期以来使用当地材料和乡土建筑方法进行自建的情况下。这些偏好在政策和规划中经常被忽视，而且可能不符合正规建筑规范，导致即使它们是安

全、可持续和可被社会接受的，也被归类为非正规住房。在某些文化中，人们偏好多代同堂的家庭，但正规住房通常迎合核心家庭的需求，因此可能不适合大家庭网络或超出了此类家庭的可负担范围。土著社区可能与他们占用的土地具有祖传、文化和精神联系，即便占用方式是非正规的。此外，社会关系网和集体行动能够促进住房开发，通过邻里之间共享资源、劳动力和知识，以非正规方式建造家园。

C. 全球和区域模式

18. 非正规住区是一个全球现象，不论其具体特征如何，在各区域均呈现出不同的增长模式和驱动因素。人居三之前的讨论承认，估计有 70% 的建成环境是通过非正规进程形成的，并且几乎所有住房都是通过一个相对较长的渐进建造过程产生的。

联合国区域	生活在贫民窟或非正规住区的 城市人口数量（千人）		生活在贫民窟或非正规住区的 城市人口比例（%）	
	2010	2022	2010	2022
撒哈拉以南非洲	174 946	265 385	57.3	53.6
中亚和南亚	302 697	334 418	51.7	42.9
东亚和东南亚	326 680	362 630	28.8	24.8
拉丁美洲和加勒比	102 279	93 416	21.8	16.9
西亚和北非	65 881	61 727	25.2	17.8
大洋洲	362	358	15.5	12.2
北美和欧洲	7 651	5 759	0.9	0.7
澳大利亚和新西兰	16	8	0.1	0.0
世界	980 512	1 123 702	27.3	24.8
内陆发展中国家	55 425	73 828	50.4	46.6
最不发达国家	159 657	244 383	63.9	60.9
小岛屿发展中国家	7 569	8 923	20.1	19.9

资料来源：人居署，可持续发展目标 11.1。

19. 目前，有 11 亿人居住在城市贫民窟和非正规住区，在这部分人口中儿童估计占 3.5 亿至 5 亿。² 在过去十年中，大多数区域生活在贫民窟的城市人口比例有所下降，但撒哈拉以南非洲和最不发达国家的比例仍然最高。然而，虽然贫民窟人口的比例正在下降，但快速的城市增长意味着贫民窟居民的绝对数量仍在上升，特别是在非洲和亚洲。³

20. 如今，全球约 57% 的人口居住在城市地区，而据预测这一数字将达到近 70%，⁴ 造成今后 30 年居住在贫民窟的人口预计将增加多达 20 亿。⁵ 这一趋势

² 人居署（2024）。《年度报告：人人享有适当住房》；人居署（2022）。《儿童、城市和住房：权利和优先事项》。

³ 人居署（2022）。《全球行动计划：到 2030 年加快改造非正规住区和贫民窟》。

⁴ 世界银行（2025）。城市发展。2025 年查阅。

⁵ 人居署（2022）。《世界城市报告：展望城市未来》。

在最不发达国家尤为明显，那里超过 60%的城市居民居住在非正规住区，贫民窟居民人数在过去十年增加了 50%，主要原因是快速的城市增长。⁶

21. 如果不采取行动，到 2050 年，居住在非正规住区的人数预计将大幅增加到 29 亿，主要集中在三个区域：中亚和南亚：15.2 亿（占全球贫民窟人口的 52.4%）；撒哈拉以南非洲：9.226 亿（占 31.8%）；东亚和东南亚：4.654 亿（占 16.0%）。到 2050 年，这三个区域合计将占世界贫民窟人口的 84%以上。

22. 虽然住房非正规性是一个全球现象，但其模式和驱动因素因区域而异，受到社会经济、政治和空间因素的复杂相互作用的影响，这些因素取决于具体的区域、治理结构、城市化水平和发展模式。了解区域、国家和城市之间的差异对于设计和实施符合具体情况的改造战略至关重要，这有助于确保政策反映并适应地方结构、监管能力和社会需求。⁷ 虽然没有一个区域是同质的，但可以在以下领域观察到大致的趋势。

23. 在欧洲和北美，非正规性通常表现为不受监管的增密，例如违规扩建、公寓分割和非正规租赁，以及类似于“财产看护”的不稳定和临时安排。它也表现为无证移民和无住房人口以及历史上被边缘化群体（如罗姆人）生活在营地，不具备适当住房条件。应对措施通常侧重于规范不合格住房单位、改善租户保护、解决不稳定和临时租赁问题，以及提供社会住房。例如，德国投资改造老旧住房存量，以解决隐藏的过度拥挤问题。西班牙、葡萄牙、爱尔兰、法国和联合王国也进行了针对影子租赁市场的改革。

24. 在拉丁美洲和加勒比，非正规性主要涉及到在不受监管的土地上自建住房，这往往导致形成长久存在的非正规住区。然而，许多国家制定了强有力的渐进改造政策。在巴西，“贫民窟加速增长（PAC Favelas）”方案以及最近的“活力周边（Periferia Viva）”方案，旨在通过改善基础设施和服务，在不使居民搬迁的情况下，将非正规住区整合到正规城市中。同样，哥伦比亚的国家法律框架支持非正规居民区的保有权规范化和提供基本服务。

25. 在撒哈拉以南非洲，非正规性普遍存在，往往涉及在没有合法所有权土地上自建住区，这些住区往往得不到供水、环境卫生和其他基本服务。城市增长速度往往超越国家能力，导致快速、不受管制的扩张。作为对策，一些国家试行了参与式原址改造战略。例如，肯尼亚在“参与式贫民窟改造方案”的支持下，在基贝拉等地区实施了社区主导的改造，将基本基础设施与加强保有权保障和地方治理结合起来。

26. 在亚洲及太平洋区域，非正规住区形式多样、规模巨大，其类型涵盖密集的城市贫民窟和非正规的城郊增长等多种形式。在印度，非正规住房容纳了很大一部分城市贫困人口，这促使政府实施了大规模改造计划，例如“总理住房计划（PMAY）”，该计划支持原址改造和新建经济适用住房。在泰国，“安心住房（Baan Mankong）”方案作为社区驱动型贫民窟改造的成功典范脱颖而出，政府在土地保有权、基础设施和住房改善方面提供支持。

27. 在中东和北非区域，模式各不相同。在埃及和摩洛哥等国家，非正规性通常以计划外城市扩张和城市边缘地区的违章用地建房形式出现。政府的对策是出台规范政策和投资于基本基础设施。在卡塔尔和阿拉伯联合酋长国等海湾国家，非正规性在土地保有权方面不太明显，但表现为低收入移民工人的工人

⁶联合国（2022）。《[2022 年可持续发展目标报告](#)》。

⁷见 HSP/OEWG-H.2024/INF/2 和 HSP/OEWG-H.2024/INF/5。

宿舍过度拥挤和非正规租赁。针对这些情况，监管工作侧重于最低住房标准和工人住房改革。

D. 非正规住区干预措施的趋势

28. 在所有区域，人们日益认识到，解决非正规性问题不能通过驱逐或忽视，而必须通过参与式、包容性和基于权利的办法，并辅以整体性政策和立法。成功经验表明，将保有产权保障、提供基础设施和社区参与结合起来至关重要，同时也要解决资金渠道、包容性治理和法律改革等更广泛的结构性问题。

“拉丁美洲和加勒比国家城市法律框架概览”指出，各国正加紧努力将“城市权”原则和城市改革原则制度化，以用于非正规住区的改造工作。⁸ 根据当地实际情况量身定制干预措施至关重要，这有助于确保非正规住区改造工作可持续、公平，并支持城市的长期韧性。在世界各地，各国和各城市制定了一系列解决非正规住区问题的战略，反映出不同的政治优先事项、城市背景和社会动态。

29. 在过去二十年里，解决城市非正规性问题的重点明显转向了一种双轨办法：即现有贫民窟的改造与经济适用房建设和服务配套土地供应相结合。这种办法反映了从几十年来支离破碎的干预措施中吸取的教训，这些措施要么只关注补救，要么试图预防而未解决当前居民的需求。巴西（通过“我的家，我的生活”（*Minha Casa Minha Vida*）和“活力周边”）、印度（通过“尼赫鲁国家城市更新任务”（JNNURM））、南非（通过“改造非正规住区方案”）和摩洛哥（“无贫民窟城市”方案）等国家已将这种双重战略制度化，这证明了其既能改善非正规住区的生活条件，又能产生新住房存量。双轨办法得到《新城市议程》和可持续发展目标 11 的认可，被认为是实现包容、韧性和公平的城市发展的关键和可持续途径。⁹

(a) **原址改造**——这种办法侧重于在不迁移居民的情况下改善现有非正规住区内的条件。它涉及升级基础设施（例如供水、环境卫生和电力），并提高住房质量，同时解决土地保有权和公共服务获取等问题。核心目标是在逐步将这些居民区整合到正规城市系统的同时，保留社区联系、生计和社会网络。

一个重要例子是人居署和欧洲联盟牵头的“参与式贫民窟改造方案”，该方案在 40 多个国家和 190 个城市支持原址改造，惠及 400 多万人。参与式贫民窟改造方案强调社区主导的规划、保有产权保障和包容式基础设施发展，同时加强地方治理和政策框架。通过将改造工作与国家和全市发展目标相协调，参与式贫民窟改造方案体现了原址改造作为迈向更可持续、更具包容性的韧性城市之路的变革潜力。印度尼西亚的“甘榜改善方案”（Kampung Improvement Program）是另一个成功的国家大规模社区改造方案的范例，该方案侧重于原址改造而不是搬迁，展示了渐进式和可负担改造的成功做法。其中关键的成功因素包括将该方案纳入国家发展规划、社区参与以及城市系统的整合。

⁸ Rossbach, A., Scholz, B., Krause, C., Montandon, D. T., Haddad, F., Pinzón Bermúdez, J. A., Morales, J., Costa, M. A., Zabala Corredor, S. K., Castro Tuirán, S., Hernández, V., & Cobbett, W. (2017). *An overview of national urban laws in Latin America and the Caribbean: Case studies from Brazil, Colombia and Ecuador*. São Paulo: Publisher Brasil. Cities Alliance. ISBN 978-85-85938-90-1.

⁹ Cities Alliance (2021) “Systematic approaches to slums – A review of national and city-wide approaches”, Cities Alliance, Brussels.

(b) **政策和立法中的综合城市发展**——一些国家和城市采用了综合办法，将住房、交通、环境、服务和社会包容等方面的工作结合起来。这些方案将非正规住区视为更广泛城市系统的一部分，旨在建设公平、有韧性的城市未来。例子包括哥伦比亚麦德林的城市综合项目和摩洛哥的“无贫民窟城市”倡议。尽管这些办法前景广阔，但它们需要强有力的政治承诺、纳入整体城市政策、机构间的协调和长期投资。城市政策和立法是促进非正规住区可持续转型的关键，它们不仅赋能相关机构，还为城市创造机制，以便释放资金用于贫困地区的服务和基础设施建设。例如，巴西联邦法律《城市法令》确立的“社会利益特别区”（ZEIS），为承认土地占用创造条件；这是实现土地正规化以及根据现有住区模式调整规划和基础设施标准的一个关键切入点，有效避免了大规模迁移。¹⁰ 阿根廷 2018 年的《大众居民区社会与城市融合制度法》为整合非正规住区提供了法律框架，具体做法是通过城市结构调整来改善目标居民区的基础设施和服务。¹¹ 哥伦比亚 1997 年第 388 号法律（也称为《领土发展法》）也旨在指导可持续和公平的区域发展。在中国，通过社区驱动的原址再开发、承认集体保有权，以及将住区整合到城市肌理中，实现了以综合性方式为城中村提供基础设施和服务。

(c) **社区主导的办法**——这些战略承认社区是规划和实施的核心行为体。由居民确定优先事项、设计解决方案并管理项目，并通常得到非政府组织或地方当局的支持。这种办法加强了地方治理、社会凝聚力和可持续性。实例包括南非和菲律宾的贫民窟居民联合会。虽然赋权很重要，但社区主导的改造需要长期的制度支持、培训和资金渠道才能有效扩大规模。南非和菲律宾的贫民窟居民联合会也是这方面的范例。泰国的“安心住房”方案是一个大规模全国性方案的例子，它促进了参与式非正规住区改造；在该方案中，城市社区积极参与解决方案的设计、获取基础设施补贴或贷款，以集体改善他们的住房。

(d) **用地和配套服务**——在这种模式下，政府提供具备基本服务（道路、排水和公用事业）的地块，居民可以在这里逐步建造自己的家园。它鼓励在结构化的城市布局中进行渐进式自建。这种办法已在肯尼亚、印度和赞比亚等国家应用。它需要有效的土地管理和持续的公共参与才能成功。这种模式在 1980 年代最初被摒弃，但随后被重新审视，这表明在政策和实践中，“渐进性”这一大趋势日益得到更清晰地承认。

(e) **住房改善**——住房改善指的是非正规住区内的住宅在物理、功能和环境质量方面的改造过程，往往通过小规模、渐进式的改变来实现。这些改善可能包括修理屋顶、改善隔热、增加通风或卫生设施，或使房屋更节能。虽然看似微不足道，但此类干预措施可以显著改善居民的日常生活。除了更好的住所，改善住房有助于加强身心健康、提高安全性和舒适度、减少社会污名并加强社区联系。它还通过支持居家创收活动和降低公用事业费用来创造经济机会。尤其是对于妇女而言，更好的住房可以增加隐私、安全以及对家庭和社区决策的参与。总体而言，住房改善是非正规住区改造的重要工具，是促进社会包容、经济赋权和长期城市韧性的催化剂。

¹⁰ Cities Alliance (2016): Rossbach, A., Bruno, A. P., Carvalho, C. S., Fernandes, E., Magalhães, I., Montandon, D., & Saule Júnior, N. (eds). *City statute: The old and the new urban agenda: An analysis of 15 years of the law.*

¹¹ Régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana.

Ley 27453 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739/actualizacion>。

(f) **搬迁和重新安置**——当住区位于危险地区或需要腾出用于基础设施项目时，会使用搬迁策略。它涉及将居民转移到新住房，通常在城市边缘地区。虽然重新安置可以提供建造得更好的住房，但它通常会导致社会和经济混乱，包括丧失生计、社区联系减弱以及获取城市服务的机会减少。许多此类举措都失败了，原因是新住房价格难以承受或位置偏僻，促使人们重返非正规生活。

(g) **驱逐和清理**——尽管人们日益认识到需要包容式城市发展，但在一些城市，驱逐和清理的做法仍然存在。这种做法通常涉及强行拆除非正规住区，理由往往是城市更新倡议、美化工作或筹备大型活动。在许多情况下，此类行动是在没有充分协商、重新安置或补偿的情况下进行的，导致侵犯人权并加剧贫困和脆弱性。这种做法非但不能解决非正规性的根源，反而倾向于将问题转移到其他地方，往往会导致进一步的边缘化。城市发展从业者和人权机构普遍认为这是不可持续且适得其反的。

E. 共同挑战

30. 尽管在过去十年中解决非正规住区问题取得了一些进展，但主要的局限性依然存在。最重大的挑战之一是地方干预措施的支离破碎且不一致。¹² 虽然一些市政当局积极通过住房或调解方案支持居民，但另一些城市当局主要侧重于驱逐，或完全不参与。这导致了各区域之间待遇不平等的局面，其结果在很大程度上取决于地方行为体的政治意愿和能力，而不是全市战略或连贯的国家政策。

31. 非正规住房日益隐蔽和分散的状况增加了解决问题的难度。随着大型住区被拆除，居民通常会搬到更小、更分散的地点，这些地点更难到达和监测，削弱了社区网络，并使外联工作复杂化。

32. 另一个主要制约因素是缺乏稳定和长期的资金。许多举措依赖短期项目筹资，这阻碍了信任建立、社区参与和逐步整合的进程。

33. 缺乏合法土地保有权直接限制了居民获取基本服务和金融工具的机会。没有正式所有权，他们面临持续的不安全感，无法有信心投资或改善自己的房屋。此外，缺乏有保障的保有权使居民面临剥削、健康风险以及被排除在公共服务或金融系统之外。

34. 有限的财政能力是另一个障碍。低收入和不稳定的收入限制了家庭负担改造费用的能力，加之可获取且可负担的住房金融渠道在很大程度上仍然缺乏。尽管社区贷款或非政府组织支助可以提供临时救济，但它们往往无法满足实际需求。

35. 薄弱的机构支持阻碍了持续进展。地方当局可能缺乏实施长期战略所需的资源、人员配置或政治承诺。因此，非正规地区往往被边缘化，公共投资或协调工作很少。

36. 最后，另一个挑战在于如何构建住房赤字。许多政策办法将质量不足与住房单位数量短缺等同起来，有可能使非正规住区的居民“隐形”。正如非洲开

¹² 法国开发署（2023）。*Dix ans de résorption de bidonvilles... et de recherches. Géocarrefour, Volume 97/2.*

发银行所强调的，¹³ 仅观察尼日利亚、喀麦隆和赞比亚城市人口中收入最低的40%群体可以发现，几乎所有家庭都生活在可持续发展目标 11.1.1 所定义的不适当条件下。然而，这些家庭中只有不到一半居住在非正规结构中。他们面临的主要不适当情况涉及无法获取服务和过度拥挤。

37. 总而言之，这些法律、经济和治理相关的挑战共同构成了一个系统性瓶颈，继续阻碍非正规住区的包容和持久的住房改善。解决它们需要全面、多层次的应对措施。

二、拟议建议草案

38. 日益严峻的住房非正规性挑战（在非正规住区最为突出）要求采取综合干预措施，以解决其根本原因并提供住房非正规性的替代方案。

A. 非正规住区的改造和转型

39. 解决非正规住区的住房非正规性问题需要双重办法：改善个人住房条件，并转变导致非正规性持续存在的基本法律、规划和服务系统。这包括改革城市规划框架、扩大基础设施和基本服务以及确保保有权保障。通过在城市和国家两级进行清点和空间测绘，定期收集和分析社会和经济数据，这对于指导包容性住房和社会经济发展战略至关重要。

40. 应优先考虑原址改造，整合空间和改善住房，同时最大限度地减少迁移并保护生计。改善非正规住房的关键干预措施包括：

1. 为非正规住区提供改善的基础设施和基本服务

41. 在许多城市背景下，将非正规住房转变为适当的生活条件，需要首先保障居民能够获得基本城市服务。扩大获取环境卫生、供水、电力、交通和其他基本服务的机会，能够直接提高现有住房的宜居性，减轻轻度拥挤的压力，并支持渐进式住房改善。与单纯建造新住房单位相比，此类工作通常对住房质量产生更快、更广泛的影响，特别是对于低收入家庭而言。

42. 为了取得成效，必须在住房改善之前或至少与之同时优先改造基础设施。如果服务提供滞后，非正规地区就有进一步恶化的风险，而且改造成本可能会增加，特别是在家庭已经对房屋进行大量投资之后仍然需要重新规划的情况下。

43. 服务的提供应做到及早、协调一致，并与更广泛的规划框架保持一致。在许多非正规住区，关键服务通常由社区或非正规行为体以非正式方式提供，且不连接到全市的基础设施网络中。

44. 公共空间改善也应得到优先考虑。改善公共区域有助于促进社会凝聚力，并有助于居民的福祉，特别是在私人生活空间有限的地区。

45. 为了加强非正规住区的物理和社会融合，应采用街道主导、地区为本的办法。街道是协调式改造的基础，有助于使基础设施提供与城市布局规划相协调。在实施之前，应通过参与式地区规划来界定街道网络、基础设施路线和公共空间。通过沿规划的街道铺设供水、排水和电力等基础设施，可确保城市服务提供更具成本效益和可扩展性。服务提供的选择和顺序必须以当地优先事项

¹³ 非洲开发银行（2022）。《在非洲城市推广负担得起的住房》。

和因地制宜的基础设施需求为指导。这通常包括：获得安全可靠的供水、环境卫生和废物管理、电力和照明、用以改善交通条件的道路、通信网络，以及医疗卫生和教育设施。

46. 国家和市政指导方针应促进综合性、以地区为本的办法，同时扶持各种筹资机制，以支持地方当局和合作伙伴。有效的办法包括社区主导的改造、公私伙伴关系、成本分摊计划，以及可随时间推移进行扩展的模块化基础设施系统。这些战略可提高可持续性，并响应不断变化的地方需求。

47. 最后，基础设施改造必须与更广泛的城市系统互联互通。将服务提供与法律工具联系起来可以支持渐进式保有权正规化并加强居民的保障。将改造与地方经济体系（例如粮食分配、建筑材料和基本服务提供方面的价值链）相衔接，可以进一步提高韧性和生计。将基础设施战略纳入全市的关于交通、住房、就业和可持续性的长期框架，可确保非正规住区转型为包容、有韧性且繁荣的居民区。

2. 将支持渐进式、自助和社区主导型住房改造的做法制度化

48. 改造非正规住房结构的干预措施应以居民已作出的努力和投资为基础，而不是取代或迁移他们。许多家庭利用有限的资源逐步建造了自己的房屋，往往未曾获得正式支持。因此，公共改造方案应侧重于提高住房的耐久性、改善抵御天气和环境风险的能力、确保足够的居住空间，以及提高对于所有人的无障碍性。

49. 渐进式改造提供了通往改善住房的实用和公平途径。它允许家庭根据其财政能力和不断变化的需求逐步改造房屋，同时降低中产阶级化和强迫驱逐的风险。这种办法会培养社区自主权和长期稳定性。为了使其成功，必须在地方一级提供技术援助，同时利用社区知识和实践，并鼓励参与式建设方法。建筑标准应切合实际，并适应当地情况，包括收入水平、文化偏好和可用材料。

50. 为了实现此类改善，应扩大包容性筹资工具，包括小额信贷计划、储蓄团体和循环社区基金。这些机制应可供低收入家庭使用，并辅以针对最弱势群体（包括妇女户主家庭、老年人和残疾人）的定向补贴。应修订法律框架以逐步保障保有权，从占用证明等中间安排开始，并在适当时发展为完全所有权。这些改革还应防止投机和租赁剥削，特别是在实施改造后的住区背景下。

51. 住房改善不能孤立进行。它们必须与供水、环境卫生、电力和交通基础设施以及公共空间等基本城市服务的投资紧密联系起来。这可确保住区安全、实用，并更好地整合到城市肌理中。改善工作应遵循参与式、地区为本的规划进程，在作出重大投资之前界定街道布局、基础设施路线和共享空间。通过沿规划的街道网络协调提供基础设施，可确保服务更具成本效益和可扩展性。

52. 改造过程还必须考虑环境和气候风险。这类住区通常位于脆弱地区，改造工作提供了引入韧性措施和提高适应能力的契机。干预措施应加强气候响应型建设实践，降低暴露于危险的风险，并改善应急准备，特别是针对面临最大风险的人群。

53. 最后，改造方案应通过加强建筑和服务部门的价值链来促进地方经济发展。应聘用当地的泥瓦匠、工程师和材料供应商等专业人员，确保住房改善有助于生计和地方经济韧性。承认非正规经济的作用，并将改造工作纳入更广泛

的城市战略之中，将确保住房投资还能推进社会公平、可持续性和长期城市包容。

3. 实现保有权保障和土地调整的干预措施

54. 保有权保障对于非正规住区的可持续改善至关重要。如果没有正式承认，居民往往面临持续的驱逐威胁，并被排除在公共服务、基础设施投资和住房金融之外。保证保有权保障和实现土地调整是扭转这种排斥局面、促进长期投资于住房和城市服务的重要工具。

55. 为了取得成效，这些进程必须以包容和有正式法律支持的框架为基础，这些框架应做到透明、有利于穷人，并适应多样化的保有权现实。《新城市议程》提出的一个关键原则是，法律框架应承认土地的社会和生态功能。国家和地方政府应促进清晰、正式的途径，承认各种土地保有权类型，包括习惯、社区、集体和非正式安排，并确保这些权利受到保护，免受投机和强迫拆迁的影响。

56. 在行政能力有限的情况下，可以采用分阶段的办法。可以从中间形式的保有权开始，例如占用证明或临时许可证，以便随着相关机构得到加强，逐步推进到完全所有权。这些临时解决方案已经可以提供重要的保护，并为投资创造条件。

57. 为了防止意外损害，特别是对租房者或非正规租赁关系中的居住者等弱势群体造成的损害，保有权正规化必须辅以强有力的社会保障和问责机制。需要明确的指导，以防止在正规化进程中发生驱逐、租金上涨或排斥情况。必须特别注意保护妇女、青年和边缘化群体的权利。社区土地信托等模式可以在这方面发挥关键作用，确保土地免受投机压力，保持长期可负担性，并且由居民自己主导发展进程。

58. 同时，土地调整使地方利益攸关方能够重新组织地块，以容纳必要的基础公共设施，同时保持公平的土地和住房获取机会，从而实现更高效和公平的土地利用。

59. 保有权保障和调整还必须纳入更广泛的城市规划框架之中。这包括扩大基本基础设施、纳入市政系统以及与长期空间发展战略保持一致。参与式规划对于确保干预措施反映居民的需求和愿望，并有助于包容和有韧性的城市发展至关重要。

4. 制定法律框架，将灵活的分区、土地和规划系统整合到非正规住区中

60. 制定和修正国家和市级的规划立法，允许在具有独特发展需求的非正规住区指定“特别规划区”，以促进适应性空间规划并防止大规模驱逐。特别规划区可为发挥土地的社会和生态功能、用于公共用途和私人投资提供机会，并最终促成非正规住区的大规模转型。特别规划区应以包容性治理为基础，确保社区和其他利益攸关方的参与，共同设计基础设施、服务和保有权解决方案。这种办法还应规定渐进式改造须符合最低建筑安全标准。

61. 政策制定者还可以开发更灵活和包容的规划系统，以适应多样化的住房实践，特别是在非正规住区。除了巴西的“社会利益特别区”办法，肯尼亚内罗毕的“穆库鲁特别规划区”也提供了一个宝贵的范例，说明了暂停执行常规规划条例如何能为因地制宜地解决当地挑战提供创新解决方案。通过让居民参与

其中，并在政府、民间社会和私营部门之间建立跨学科伙伴关系，穆库鲁特别规划区证明，参与式规划可以促进整体、社区驱动的开发，在满足住房需求的同时促进社会公平和可持续性。

62. 在国家和地方立法中，承认非正规住区是合法的城市空间，需要整合到城市发展，这一点也至关重要。这包括将城市权以及土地的社会和生态功能融入法律中，以促进低收入家庭的土地和住房权利。

63. 渐进式和适应性保有权备选方案，包括临时占用许可证、社区土地信托和集体所有权，可以通过一个渐进的保有权进程来发展演变，而有利于穷人的基于权利的保有权模式有助于防止投机性拆迁和中产阶级化。

B. 适当和可负担的住房解决方案，作为非正规住区的替代方案

64. 鉴于快速的人口增长、城市化和变化的家庭人口结构，对可负担住房的需求预计将继续增长。遏制住房非正规性导致的贫民窟状况扩大情况的最有效和最具成本效益的方法是，显著增加适当、可负担住房选择的供应量。

1. 通过利用公共和私营部门资源以及社区主导和自助的贡献，增加可负担住房选择，以满足低收入家庭的需求和运作方式；这包括租赁、合作社、社区主导、自建和渐进式住房

65. 扩大住房供应规模的办法需要采用政策、筹资、土地、城市规划和机构改革等一系列手段，以提高低收入家庭获得适当和可负担住房的机会。政府还应制定多样化的住房供应政策，其中包括一系列选择，例如从合作住房模式到开发适合渐进式做法的核心住房单位。

66. 应通过发展社会租赁住房和加强二级租赁市场，将租赁住房纳入这些政策之中。这包括对需求侧的支持，例如提供补贴来提高可负担性，以及对供给侧的支持，包括采取激励措施来扩大和升级租赁房存量。同时，必须有力监管租金上涨、最低质量标准和租户保护，这对于确保租赁住房有助于包容和公平的城市发展至关重要。

67. 应提供技术咨询服务，以支持自建渐进式住房，从而确保最低安全和规划要求。这些应与财政支助工具结合起来，以促进渐进式自助住房建设，例如向家庭提供起步住房、材料或小额赠款，以支持他们的努力。

68. 可以通过土地、税收减免和基础设施补贴等激励措施，鼓励私营部门为可负担住房的开发作出贡献。然而，事实证明，公私伙伴关系在角色和责任明确界定时最为有效，特别是对于租赁和混合收入住房项目而言。

69. 必须综合采用原址改造、棕地开发和针对最弱势群体的社会住房等多种选择，来提供可负担、安全和宜居的住房。这些住房工作应根植于繁荣的城市地区，这些地区能够提供受教育机会、医疗卫生和社会服务，还能提供优质的公共空间，以及包容、无障碍的交通网络。

2. 通过良好的土地管理和空间规划，增加可负担、有配套服务和位置优越的住房用地供应

70. 土地因其位置、可负担性和配套服务等因素，是衡量住房适当性的一个关键决定因素。大多数非正规住房建设发生在没有配套服务的土地上，往往是在城市周边地区。具体而言，在规划式城市扩张框架内，政府应考虑实施“用地

和配套服务”计划，在规划的住区内提供已经连接水、环境卫生、道路和电力等基本城市基础设施的土地。如果这些计划能够与就业机会相结合，它们便使家庭能够以安全、有尊严的方式逐步建造自己的房屋。

71. 这些计划通过公共筹资来解决保有权保障和可负担性问题。同时还应辅以技术援助，以帮助社区在建造房屋时达到最低规划和建筑标准。

72. “用地和配套服务”办法应与土地调整和正规化工具结合起来，以便在不诉诸驱逐的情况下，使非正规住区的居民能够获得土地。为了提高住房解决方案的可负担性和城市发展的包容性，地方政府还可以建立城市土地储备库，为非市场用途（例如可负担的社会住房）获取和储备土地。

3. 实施综合性住房和城市政策，促进包容和紧凑型城市增长、防止服务不足的非正规外围住区扩散

73. 政府应实施与交通、就业、社会服务、基础设施和环境可持续性相协调的住房政策。这种综合办法将促进包容和紧凑的城市发展，并有助于防止服务不足的非正规外围住区以不可持续的方式出现和扩张，进而增加低收入家庭的交通相关成本。

74. 工业园区和特别经济区的规划应系统地辅以可负担住房战略和实施方案。城市分区政策应促进混合收入、混合用途和更高密度的开发，以鼓励社会多元化和空间包容性。

75. 城市扩展计划应采用包容性做法，将社会住房和可负担住房纳入更广泛的城市发展框架之中，确保平衡和公平的城市增长。

76. 促进空间正义和减少空间不平等需要城市管理办法承认并保障广泛的土地权利。必须建立机制来记录保有权并维护土地社会和生态功能，同时要积极防止强迫驱逐，并在必需搬迁的情况下确保适当的保障措施。应建立有效的土地管理系统，以便在城市增长之前就主动（而不是作为被动应对措施）提供位置优越的土地。

77. 战略规划在指导包容性城市发展方面发挥着关键作用。这包括设计资源节约型和平衡的干预措施，以促进居民区、全市、国家和区域各级的非正规住区转型。此类规划必须以人为本、以可持续性为驱动力，确保城市化的利益得到公平分配。

C. 非正规住区双轨办法的促成因素：改造与创造替代方案

78. 将改造与创造替代方案结合起来的连贯一致的双轨办法需要有利条件，例如可靠的数据、包容性治理、持续的政治承诺和可获取的筹资渠道。这些要素支持针对具体情况的公平干预措施，既能应对非正规住区的现实情况，也能促进长期城市包容和韧性。

1. 开发数据系统，加强对地方住房需求、收入水平和应对策略的了解，以便为包容和因地制宜的住房政策和方案提供依据，并监测可持续发展目标 11 的实现情况

79. 加强能够在各级捕捉非正规住区多样性和复杂性的数据系统，既是技术要求，也是政治优先事项，这有助于制定公平、包容和循证的住房政策。这些系统应包括住房类型、土地保有权（公共、私人、机构）、服务水平和贫困

程度等信息。这种细致的分类有助于更好地识别需求和脆弱性，同时突出城市基础设施和服务提供方面的差距。所有干预措施都必须以扎实、经过验证的数据为指导；基于不完整信息作出的假设，有可能会强化无效甚至有害的应对措施。

80. 还需要数据来监测已实施的方案和政策的有效性，以及监测适当住房权和可持续发展目标 11 的实现情况。建立数据联盟，将政府、社区、民间社会、学术界和其他合作伙伴聚集在一起，以开放和标准化的规程制作和共享可靠数据，便可以通过代表边缘化声音来提高透明度、成本效率和平等性。

81. 数据必须承认并提升现有的社区主导的努力。外部行为体应以非正规住区中已有的韧性、主动性和知识为基础，而不是强加自上而下的解决方案。应将社区一级的数据收集系统导入综合性的全市信息平台，以支持根植于地方的行动。同时，汇总国家和全球数据对于宣传、政策优先排序和资源调动至关重要。

82. 将非正规住区按共同特征分类，有助于制定适当和因地制宜的改造办法。例如，印度等国家根据土地所有权类型（例如建在私人土地上的非正规住区、建在公共土地上的非正规住区）调整政府行动。敦促利益攸关方支持开展基于案例研究的深入分析，从而掌握地方动态，避免作出笼统的假设。

83. 除了改善目标定位和规划，数据还有助于凸显非正规住房系统的经济和社会贡献。非正规住区植根于城市的广大市场，并与正规的服务和基础设施互动。参与其中的居民、建筑商、服务提供商等行为体，通常是城市经济结构的积极贡献者。展示这些非正规市场的规模和价值，可以为公共投资和长期改造战略提供令人信服的理由，同时揭示不作为的代价。

84. 开发有效的非正规住房替代方案，需要详细了解家庭的现实情况和发展轨迹。这不仅包括当前的住房条件和应对策略，还包括收入水平、住房相关支出，以及住房如何支持生计（例如通过居家创收活动）。除了当前需求，预测未来住房需求也至关重要：哪里需要住房、不同社会经济群体需要什么类型的住房、以及家庭规模和收入状况可能如何演变。这种前瞻性分析使得战略能够跟上城市增长的步伐，而不是被动应对。

85. 还必须认识到正规市场与非正规市场之间的重叠。非正规住区居民通常在正规经济体系内赚取和花费收入，而正规行为体可能会在非正规住区内提供商品、服务或出租住房。应承认这些动态，并通过提高透明度和加强监管来支持它们，而非采取排斥态度。为避免歧视性做法，必须将这些数据整合到更广泛的普查和住房数据库中，而不是将其视为孤立或例外情况。规划应反映非正规住区作为城市结构一部分的现实，而不是将其视为单独或临时的实体。

86. 最终，解决非正规性问题始于承认它是结构性条件的产物，而非个人失败的后果。数据的作用应当是指导包容性和基于权利的应对措施，而不是用于污名化已经脆弱的人群。

2. 让社区参与住房和非正规住区转型倡议的设计、实施和监督

87. 社区参与和赋权是可持续非正规住区改造的核心支柱。确保居民从初步规划到实施和长期维护的全过程充分参与，有助于建立自主权、落实问责制并取得更有效的成果。这需要在国家和地方两级的住房和城市发展方案中，将包容性参与机制制度化并落实到位。

88. 政府必须采用包容式城市政策和适应性监管框架，以反映融合和保护全体城市居民的共同愿景。这些框架应足够灵活，以适应非正规住区的多样化现实，同时确保低收入和边缘化人群的权利和需求得到承认和维护。在非正规住区改造的背景下，包容性决策尤为重要，因为地方知识、社会动态和社区优先事项在制定有效干预措施方面发挥着至关重要的作用。

89. 为了支持这一点，治理体系应围绕多层次协作进行设计，将自下而上的社区参与与自上而下的机构支持结合起来。地方政府必须主导与民间社会、私营部门行为体和受影响社区的协调工作，并建立跨部门伙伴关系。此类安排可确保在整个规划和实施过程中所有利益攸关方都能发表意见并受到尊重。文化适宜和社会包容的干预措施必须成为常态，特别是在满足妇女、儿童和弱势群体的需求方面。他们的参与不仅提高了解决方案的相关性，而且加强了长期韧性。

90. 还必须承认非正式行为体是城市系统的重要贡献者。非正规的小贩、服务提供商和运输经营者不仅在正规机构服务不足的地区，也向整个城市和区域提供关键商品和服务。应当承认并支持这些行为体，而非将他们定罪或边缘化。应在政策中引入许可证制度和防止骚扰或剥削的保障措施等保护机制，从而营造更公平的市场条件。可能的情况下，应将他们的角色正规化，并与保护他们的生计、加强服务提供和扩大社会保障的工作同步推进。

91. 居民的参与必须超越项目的期限。建立地方技术援助办公室，例如里约热内卢的 POUSO 模式，可以为居民对改造后的住区进行维护和改善提供持续指导。这些改造后的支持结构，对于实现长期可持续性和社区主导的发展至关重要。

92. 社区参与也必须以扎实的数据和透明的监测系统为基础。分类数据收集（特别是关于性别和年龄的数据）对于跟踪影响、确保问责制和根据需要调整战略至关重要。评估工作应捕捉干预措施的多维度影响，从改善生活条件到加强居民区、城市和国家层面的社会凝聚力和包容性。

3. 多利益攸关方共同努力改造非正规住区

93. 实现长期、可持续的非正规住区解决方案，需要一个连贯、协调的制度框架，并辅以持续的政治意愿和战略领导。国家和地方政府必须在跨部门（土地、住房、基础设施、规划和财政）合作的基础上，落实包容、以人为本和发展驱动的综合应对措施。

94. 各个区域（特别是在拉丁美洲）的证据表明，无论是有效的贫民窟改造，还是替代战略的制定，都需要较长时间才能产生可衡量的影响。这强化了政策连续性和多年期方案规划的必要性，从而使项目能够从规划开始，进展到实施、监测和规模扩大，而不会因短期的政治周期而脱轨。

95. 贫民窟改造应正式融入国家城市发展和住房政策，并具有明确的任务、长期计划和稳定的预算分配。将这些战略制度化可确保它们不被视为临时性或危机驱动的应对措施，而成为更广泛发展议程中不可或缺的组成部分。

96. 改造必须与更广泛的社会经济战略相协调。将住房建设与创造就业机会联系起来，可以刺激地方经济，创造生计，并在社区中形成投资和再投资的良性循环。在改造过程中培训和聘用当地工人，不仅可以改善住房，还可以促进技能发展和长期经济包容。

97. 鉴于非正规住区的多样性，不存在一刀切的解决方案。政府应促进多样化的住房交付生态系统，以适应一系列需求、偏好和背景。这包括承认和支持多种模式，例如自助住房、合作倡议、租赁选择和公私伙伴关系。为灵活、包容和由地方驱动的住房交付体系创造激励措施，不仅可以产生更广泛的影响，还能更好地与社区现实状况相契合。

98. 当这些支柱共同实施，并以强有力的制度结构以及长期的政治和财政承诺为基础时，贫民窟改造和替代方案开发将变得更具可持续性、公平性和变革性。它们支持根据《2030 年可持续发展议程》，建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市。

4. 落实改造非正规住区的长期筹资机制，包括土地筹资、社区管理基金，以及面向非正规住区居民的普惠信贷解决方案

99. 大规模解决非正规住区问题，需要政府及其合作伙伴采用可持续、包容和因地制宜的筹资战略。这包括创建创新的金融机制，例如土地价值捕获与共享，以及其他基于土地的金融模式和社区管理基金，并使这些机制与当地的收入现实相契合。这些机制必须得到国家和地方专项预算拨款的支持，以便对现有非正规住区进行改造，并开发可行的替代方案，从而确保干预措施长期而言是全面的、包容的和可扩展的。

100. 为了建立包容的金融生态系统，必须扩大获取安全、多样化和可负担的筹资工具的渠道，使家庭能够投资于住房、基础设施和生计活动。这对于在非正规就业和现金经济中工作的人尤为重要，因为他们通常被排除在常规的银行和信贷系统之外，因此在改善生活条件方面面临更高的障碍。金融工具必须反映目标社区的社会经济状况，同时国家框架必须区分哪些可以在当地自筹资金，哪些需要战略性公共投资和全球支持。

101. 减少贫困和促进经济繁荣必须是任何非正规住区战略的核心目标。这涉及实施变革性的社会经济举措，为妇女和青年等群体创造有尊严、包容的机会。投资于技能培训（特别是创新技术和商业模式方面的培训）是加强服务提供和人力资本的关键。支持有利于穷人的地方生计战略，也有助于将非正规经济纳入更广泛的城市增长，确保边缘化群体能够积极为经济发展作出贡献并从中受益。

102. 为了调动长期资源，迫切需要协调一致的宣传和战略行动。必须将各种改造干预措施在改善生活条件、刺激地方和国民经济、降低家庭成本（例如能源、交通和服务），以及降低公共部门应对性措施支出方面的效果记录下来。展示非正规经济如何融入正规市场、以及这种融合在加强地方金融系统方面的潜力，将是确保可持续投资和政策连续性的关键。