



联合国

HSP

HSP/GC/24/2/Add.6

UN HABITAT

联合国人类住区规划署
理事会

Distr. General
11 February 2013

Chinese
Original: English

第二十四届会议

2013年4月15-19日，内罗毕

临时议程*项目5

联合国人类住区规划署的活动，包括协调事项

联合国人类住区规划署的活动

增编

全球住房战略框架文件

一、 导言

1. 人居署“全球住房战略”是一项旨在向所有人提供适足的住房，整体上改善住房获取途径，尤其是改善贫民窟居民生活条件的全球协作运动，其主要目标是协助成员国努力实现适足住房权。

2. 为实现让所有人获得适足住房的目标，“战略”主体部分将依赖“以城市包容性为城市可持续发展的基础”这一原则。要发展包容的城市，必须将人权作为城市发展——包括住房和贫民窟改造的主流事项，以确保社会融合并努力消除城市贫富差距。

3. “战略”的一大主要目标是协助成员国制定国家住房战略。国家住房战略是一个国家城市政策的支柱之一，由“战略”各文件中正式确立的一套商定活动及其更新活动组成。“战略”将为政策的制定、投资规划和方案制定、住房领域的管理和维护活动、贫民窟改造和预防工作提供指导。开展这些工作需要所有相关利益攸关方的全面参与。在国家和城市两级，住房战略与土地使用战略和基础设施战略（包括流动性和地方经济发展战略）密不可分，这些都被整合纳入广泛的、具有参与性且包容性的城市规划和管理进程，并最终被纳入一个扶持性的法律和监管框架。

4. 人居署“全球住房战略”的预期成果是将住房问题（重新）纳入当前有关建设经济上可行、环境和文化可持续且社会包容的城市的全球辩论中。此外，“战略”将带来若干关键成果，如实现思考方式和住房政策做法的范式转变、

* HSP/GC/24/1。

推动对后“千年发展目标”议程及可持续发展目标的全球性对话和定义；重新定义各国政府的角色，让其突破扶持功能，在鼓励建立有利于穷人的市场机制方面，以及在促进和支持社会中经济上最薄弱的部门的需求能力方面再次承担领导作用；推动系统性改革，让居民更广泛地获取适足的住房和与有效需求相匹配的各类住房解决方案；加强住房与其它经济部门及随之带来的经济发展、就业机会增加和减贫之间的联系；促进住房建设的分散化并增强不同行动方及住房发展模式的能力；更多地使用可持续建筑和居民区设计及技术，以制定更具成本效益、更灵活和节能的解决方案。最重要的是，“战略”将在改善很大一部分人口的住房和生活条件方面产生可衡量的重要影响，进而消除贫困。

二、 什么是全球住房战略？

5. 人居署“全球住房战略”是一项旨在向所有人提供适足的住房并改善贫民窟居民住房和生活条件的全球协作运动，其主要目标是协助成员国努力实现适足住房。

6. 为便于使用，并确保与不同国家和地方具有相关性，“战略”内容简明扼要，共分为 10 个部分，通过引用人居署及其合作伙伴的特定专题实用“操作指南”出版物整合了具体内容和实用细节，这些出版物都基于全球比较知识和具体的实践经验而制定。

三、 为什么需要该战略？

7. 贫民窟和其它非正规住房前所未有的扩散是城市长期缺乏适足且负担得起的住房的有形表现，而这正是因公共政策不充分而导致的。2013 年，超过 8.6 亿人生活在贫民窟，而 2000 年的数字为 7.25 亿人。因此，尽管各城市做出巨大努力改善了共 2.3 亿贫民窟居民的生活条件，贫民窟的净增长速度继续超过其改建速度。除若干成功案例之外，其它城市亟需在目前的现实条件下重新考虑住房和贫民窟改建政策。

8. 因此，有利于穷人的住房政策是一个国家发展战略极其重要的组成部分；若得到充分的制定，这些政策就有可能成为地方就业的一个重要来源，并能带来发展倍增效应，让相关各配套产业获益。

9. 全世界已经尝试制定了各种有利于穷人的住房政策，其中一些政策是通过与私营部门开展重要合作而完成的，着重对租房者提供财政支助，而其它政策则依据公共部门的直接建构而制定。针对住房的分配，包括完全保有权、租赁和出租，也采用了不同的战略。

10. 随着大规模有利于穷人的战略的制定，一系列新的挑战也在不断涌现。最常见的问题是，新建的低收入人群住宅区的位置离当地人口的营生场所太远，导致受影响家庭必须承受极高的交通费用。

11. 将贫困家庭从贫民窟安置到新建住宅区通常引发非法迫迁，并导致贫民窟住区内各种现有社区联系及与周边地区联系断裂。新建低收入人群住宅区的基础服务昂贵也是一项重要关切。

12. 这些缺点都反映了一个非常普遍的模式：即在建造有利于穷人的住房时，未进行充分、适当的城市规划，而城市规划本应在现有空间内提高城市凝聚力。有利于穷人的住房项目一般规模过于庞大，在缺乏城市规划的情况下，这类项目很可能制造一个个被隔离的（穷人）社区，这不仅难以对城市经济做出贡献，而且会加剧社会的不平等。

13. 在健全的数据和分析基础上做出的各项预测表明，世界将最终完全实现城市化，且城市扩张的步伐将远远超过人口增长的速度。这场城市辩论将根植于以若干可持续性挑战为特征的当前全球现实，包括：

(a) 不受控制的无担保信贷造成了房地产市场崩盘，引发了金融危机和全球衰退；加上可用于发展援助的财政资源不断减少，以及对公共部门的供货不断缩水，导致住房供应减少；

(b) 城市区域日益分散造成了城市排斥，城市规划的不足加剧了这种排斥现象；由于缺乏协调的住房政策而难以实施广泛的举措；缺乏贫民窟预防战略来确保提供多样、公平、适足和可持续的住房备选办法；

(c) 经济不平等日益加剧，导致社会两极分化，还有可能引发剧烈和毁灭性的冲突，而现行的一些分区法规和政策则加剧了这种风险，因为它们偏好单一房产所有权解决方案，而不是其它保有权形式，这妨碍大部分人获得适足的住房，导致住房供应与人们的负担能力不匹配，并造成城市收入分层，形成一个个单一社会阶层和住房所有权类型的群体，进而导致贫民窟的形成和其它形式社会排斥的产生；

(d) 城市无计划扩建等原因导致环境退化，这种扩建在一些城市表现为郊区的低密度开发，在另一些城市则表现为贫民窟和非正规住房的激增和持续存在，这进一步威胁着城市的可持续性；

(e) 气候变化和环境影响加剧了城市的脆弱性，而建筑部门则适得其反地成了温室气体的单一最大排放源，并消耗了全球三分之一的原材料资源。

14. 人居署《到 2000 年全球住房战略》鼓励各国采取了扶持性办法，¹它们通过采取监管措施和公共部门投资激励机制，促使和便利各行动方采取行动，而不是由政府单独做出努力，从而将住房政策从单独关注于建造房屋转向更综合的办法。

15. 政策和方针出现了显著转变，随后也开展了大量实证研究。“全球住房战略”政策文件中载列的原则在不同国家获得了广泛的实际应用，其结果也不尽相同。在一些国家，政府彻底退出了住房部门，而在另一些国家，政府把重点放在旨在扩大住房所有权的各类方案上，结果却损害了住房租赁市场。一些国家建立了住房筹资机构和机制，以方便居民获得住房信贷。一些国家将城市和全国的贫民窟改造方案与房基地和服务方案结合起来，同时增加土地供应，重点保障保有权，以便个人和家庭将储蓄投资于改善住房条件。上世纪 90 年代，大约 150 个国家每年向人居署汇报在实施“全球住房战略”方面取得的进展。

¹ 人居署，《促进制定住房战略：20 年实施工作经验审查》，2006 年。

16. 人居署关于“全球住房战略”的区域审查和全球评估报告²中概述了从“全球住房战略”的实工作，和从该战略出台以来取得的相关进展中获得的主要经验教训，包括：

(a) 确认将政府住房政策的重点放在创造“扶持性环境”、进而促进广泛的行动方采取住房行动，是一项有效的方法，也是朝着正确方向迈出的一步。然而，这一扶持性办法通常引发了过于乐观的假设，即认为市场在获得“扶持”并且实现自由化以后，靠自身机制可以满足所有收入群体的住房需求，而这个假设在大多数情况下都没能实现。在若干案例中，由于政府退出住房市场，不再直接负责提供住房和在市场提供土地、资金、基础设施或建筑材料等关键投入品，结果导致负担得起的住房供应减少，尤其是对最贫困人群的供应减少。各国政府需负责分配必要资源，发挥更积极的作用；

(b) 有效城市规划的缺乏对经济适用住房的供应产生了深远的影响。由于缺乏能整合土地使用和基础设施规划（包括人口流动和交通基础设施）的组织框架，导致城市无序扩张，这尤其使穷人受到最大影响，并缩窄了收入来源、服务获取和市场参与渠道。开展规划并制定有利的分区法规可以支持对土地的混合使用，但这些要素的缺失妨碍了地方经济的发展；

(c) “扶持性办法”通常是在对政策宽度及对影响经济适用住房供应的因素不够了解的情况下制定的。因而，监管框架改革只局限于那些直接影响住房建设的领域，且未充分将城市规划、城市经济、土地市场和可鼓励高效使用城市土地的财政机制、城市服务、公共空间、建筑材料和构件行业、涉及地方经济活动的监管法规等内容纳入改革；

(d) “全球住房战略”提出的办法及其实工作不足以应对城市穷人、女户主家庭、土著居民、少数群体、青年及老年人的各类需求和优先事项；

(e) 国家、城市和地方各级的利益攸关方的参与不足，无论是从利益攸关方的规模，还是自战略制定早期起的真正参与都是如此，因而导致城市人口需求和城市发展不匹配；

(f) 过多强调文件和汇报工作，而不是采取实际行动。

17. 总之，虽然《到 2000 年全球住房战略》的各项目标、根本原因、基本原则及行动准则依然有效，但明显需要获得能应对当今实际情况的新动力。“全球住房战略”就是对这一挑战的必要回应。

四、 指导我们的是什么？原则和准则

18. 为实现让所有人获得适足住房的目标，“全球住房战略”主体部分将依赖“以城市包容性为城市可持续发展的基础”这一原则。要发展包容的城市，必须将人权作为城市发展——包括住房和贫民窟改造的主流事项，以确保社会融合并努力消除城市贫富差距。基于来自过往经历的经验教训，包括《到 2000

² 人居署，“全球住房战略”第一份报告，《到 2000 年全球住房战略》区域审查和全球评估，2012 年。

年全球住房战略》的实施工作在内的以下可持续城市化必要条件将指导关于住房交付以及贫民窟改造和预防的人居署工作，同时反映了新的城市发展原则。

19. 与住房进程五个层面相对应的五个小组制定了相关准则，分别为：国家一级的可持续城市化必要条件；城市一级的可持续城市化必要条件；住房发展必要条件；可持续住房；以及住房治理和管理，包括保有权和维护。此类介绍提供了关于进程的概况，但无可避免地只是一种精简的描述。例如，财政领域与住房进程的所有五个层面都高度相关，土地和技术领域也是如此。

A. 国家一级的可持续城市化必要条件

1. 国家城市政策

20. 国家城市政策应旨在为国家城市增长总体战略提供组织和统一框架。该政策需要确保有效协调所有旨在实现可持续城市发展的政府行动，包括为所有人提供负担得起的住房以及改善贫民窟居民的生活条件。该政策应包括国家政府机构之间的跨部门协调、政府不同层级之间的纵向协调，以及与私营部门、民间社会组织、研究组织和学术界之间的协调。需要把贫民窟改造和预防纳入国家城市政策中。住房战略是国家城市战略的一个支柱。

2. 国家经济政策

21. 有关城市发展的国家经济政策应支持和充分利用可持续城市化，将其作为国家经济发展的主要驱动力。³该政策还应充分利用住房建设、改建和维护之间的前后联系⁴，并充分利用建筑业的巨大就业潜力以促进地方经济发展。该政策应促进、鼓励和支持地方经济活动，尤其是城市和城镇低收入领域范围内的活动，并应把贫民窟改造和预防作为需要优先关注的领域。在最贫困人口住房补贴方面，应考虑采用适用于当地的方法。

3. 国家法律

22. 国家法律框架应涵盖决定负担得起的住房的建设和供应的所有领域，包括处理住房问题和影响所需住房投入（尤其是土地和财政投入）的可供性的法律和法规，还有影响最贫困人口的创收机会的法律，即购买住房能力关系中的需求方。⁵法律和监管框架应确保住房进程的透明度和公平性，且确保其受法治监管，并向住房问题所涉及的所有行动方授予权力。

³ 人居署，《实现绿色经济的城市格局：共同追求竞争力》，2012年。

⁴ 人居署，《实现绿色经济的城市格局：共同追求竞争力》，2012年。

⁵ Geoffrey Payne and Michael Majale, *Urban Housing Manual: Making Regulatory Frameworks work for the Poor*, Earthscan, 2004, London and Sterling VA.

B. 城市一级的可持续城市化必要条件

1. 城市规划⁶

23. 一项持续的、具有参与性和包容性的城市规划进程应是把住房工作纳入经规划的城市扩张或城市填充发展的起点和框架，从而使住房问题再也不是孤立的。我们需要：

(a) 混合的城市土地使用，把住房与经济、社会、娱乐和其它土地用途综合起来，避免形成“卧城”；

(b) 适当的高城市密度⁷，以提高城市效率、降低网络服务的成本，并通过规划和地方的密集化来限制城市足迹，从而保护环境；

(c) 混合的人口社会组成，包括来自不同收入群体、家庭结构和种族本源的人口，通过采用不同的保有权模式以及提供类型和费用各异的住房，使具有不同社会和经济需求的人们都能获得住房，并使他们的需求得到响应；

(d) 全面的土地管理以及把土地使用和基础设施规划全面整合在一起，以创建高效的模式并促进更良好的流动性；⁸

(e) 气候变化问题的应对和防备。⁹

2. 城市经济发展

24. 地方一级的经济发展需要充分利用住房的潜在牵头作用，因为住房问题有广泛的前后联系以及较高的就业创造能力。相关的创收活动以及为低收入群体创造就业机会是填补购买能力缺口的一个重要部分，以确保改善获得适足住房的渠道。可持续的地方经济发展战略与住房战略和总体的城市规划密不可分。可预测的土地和基础设施供应是各级经济增长的前提条件。混合土地使用分区以及支持家庭作坊和中小企业的法规能促进提高收入水平，进而加强购买住房的能力。通过增加租赁单元来支持独户住房的逐步扩建的法规也能改善家庭和地方经济，同时能增加租赁住房的机会，提高城市密度并减少城市扩张。

3. 地方法律和法规

25. 法律和法规及其在地方一级的实施和执行的程序需要鼓励高效使用城市土地和基础设施¹⁰，从而支持投资、改建和维护工作。土地细分法规需要鼓励把不同的土地用途以及社会地位和收入水平各异的人口混合在一起，并鼓励基础

⁶ 人居署和西门子，《城市领袖的城市规划》，2012年，HS/090/12E；国际标准书号：978-92-1-132505-8。

⁷ 人居署，《实现绿色经济的城市格局：利用密度》，2012年。

⁸ 人居署，《整体城市战略规划：分步指南》，全球土地工具网，2010年。

⁹ 人居署和国际环境和发展学会，《制定地方气候变化计划：发展中国家城市的指南》，2012年。

¹⁰ 人居署，《创新土地和地产税制》，全球土地工具网，2011年。

设施的逐步改造。建筑规范需要促进逐步的改造、扩建和密集化。它们还应鼓励使用当地的建筑材料和建筑技术。土地细分法规和建筑规范需具有充分的灵活性，适合当地条件，并最好应以绩效为基础，而不是规定性的。

C. 住房发展必要条件

1. 土地和城市设计

26. 在经规划的城市发展框架范围内进行建设之前，应确保有土地供应以及有多种保有权类型和适足的保有权保障。需要运作良好的土地管理信息系统，为大规模城市作业（例如重要基础设施的供应）提供充足的信息。需要制定能促进社区导向的城市设计的、适当的土地细分法规，以确保为公共场所、街道和其它基础设施、服务和其它公共用途提供适足的土地。¹¹

2. 财政¹²

27. 应提供多种住房筹资备选方案¹³，包括按揭贷款、为社会和租赁住房筹资、自建业主的无抵押信贷机制，以及开发商、承包商和建筑材料和构件生产商的信贷。商业和住房土地用途之间以及成本高和成本低的住房和地块之间的城市项目交叉补贴机制对于鼓励社会混合型发展非常重要。

3. 基础城市服务

28. 需要为不同的基础设施供给水平提供多种备选方案，包括逐步供给备选方案，同时确保规划和布局框架能促进未来的合理改造。¹⁴

D. 可持续住房

1. 设计

29. 应在建筑层面和居民区层面的住房设计中最大程度地考虑以下因素：功能和文化方面的适足性、能源效率、气候和环境方面的适当性、可负担性、扩建和标准改进的灵活性以及对未来需求的适应性。¹⁵

2. 技术

30. 与设计一样，技术也应旨在实现以下目标：能源效率；环保；成本最小化；促进逐步扩建和标准改进；以及在合适的情况下支持自建建筑和使用当地

¹¹ 人居署和国际农村重建研究所，《处理土地问题：土地治理和保有权保障的创新工具》，全球土地工具网，内罗毕，2012年。

¹² 人居署，《为城市住房筹资：2005年全球人类住区报告》，（Earthscan出版社，2005年），删节版，2005年；还提供完整版本。

¹³ 人居署，《可持续城市的可持续住房：向发展中国家提供的政策框架》，2012年。

¹⁴ 人居署，《实现绿色经济的城市格局：基础设施的最优化设置》，内罗毕，2012年。

¹⁵ 人居署，《可持续城市的可持续住房：向发展中国家提供的政策框架》，内罗毕，2012年。

的劳动力和承包商。应考虑在当地使用传统技术，并应鼓励对其进行调整以实现更好的绩效。¹⁶

3. 材料和构件

31. 在低收入国家尽量使用当地的材料和构件，同时争取使建筑材料的生产工艺具有气候适宜性以及实现能源效率和环保，并在其使用中实现能源效率，这一点非常重要。应系统地避免使用进口材料。

E. 住房治理和管理

1. 保有权类型¹⁷

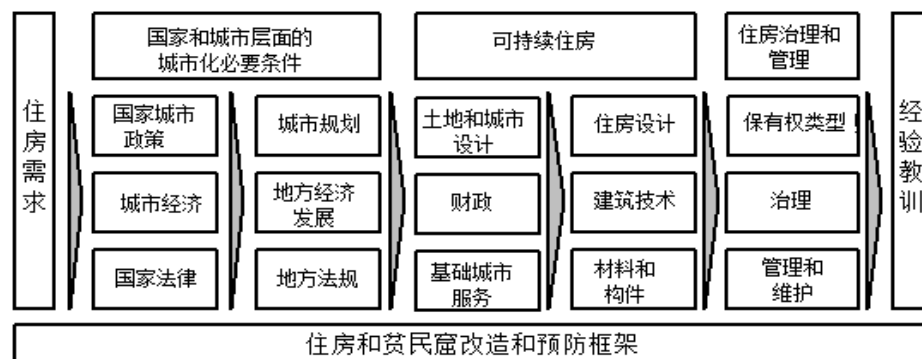
32. 应提供包括保有权惯用形式在内的多种保有权类型，这些类型均提供适足的保有权保障，以保障家庭福祉并刺激改造和扩建。¹⁸需要对妇女、青年和老年人以及社会少数群体和少数民族的平等权利给予特别关注。应鼓励除自由保有地产权之外的土地和居所保有权类型，包括租赁保有权、公寓房所有权双轨制、合作公寓制、共享租赁保有权以及住房租赁的多种形式。¹⁹

2. 治理

33. 应鼓励具有充分包容性的社区协作和居民区一级的自我治理，以管理和改造住房地区，包括通过公寓房所有权双轨制和合作公寓制、业主和租户协会以及地方改进委员会等形式进行管理和改进。

3. 管理和维护

34. 应鼓励在地方社区范围内分包维护工作，尤其是在低收入地区和收入水平不均的地区，以支持地方经济和创造创收机会，并加强当地居民对生活环境的归属感和认同感。应落实组织和财政机制来维护和更换住房和居民区的构件。



¹⁶ 人居署，《绿色行动：发展中国家可持续住房做法手册》，内罗毕，2012年。

¹⁷ Geoffrey Payne, *Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries: A review*, (IT/ODA Publications, 1997)。

¹⁸ Geoffrey Payne, *Land rites: Innovative approaches to secure tenure for the urban poor*, 2001。

¹⁹ 人居署，《租赁住房：发展中国家城市贫困人口的一项必要备选方案》，2003年。

五、 谁需要参与？

35. 让国家、城市和地方各级的所有利益攸关方从早期规划阶段开始全面参与，对于“全球住房战略”的自主权和成功而言十分必要。

A. 全球一级

36. 在人居署发挥召集者和秘书处作用的同时，有必要确保主要的人居议程伙伴参与其中，具体包括：

- (a) 国家和地方政府；
- (b) 相关国际合作伙伴和外部支持机构；
- (c) 民间社会和私人慈善机构；
- (d) 城市发展和住房领域的全球技能中心和卓越中心；
- (e) 地方主管部门的全球总括组织，例如城市和地方政府联合会和联合国地方当局咨询委员会；
- (f) 社区和基层组织的全球总括组织；
- (g) 国际专业组织；
- (h) 全球意见形成和认识提高媒体；
- (i) 私营部门（包括房地产开发商和选定的跨国企业）。

B. 国家一级

37. 在大多数情况下，国家一级“全球住房战略”的第一个合理步骤是振兴和扩展国家人居委员会，其中包括人居议程伙伴和其它相关利益攸关方。

38. 每个国家人居委员会均需要一个秘书处和一个经商定的召集者，按常理召集者可以是国家城市发展部、住房部、规划和财政部或某个相应的政府机构，或者在某些情况下可以是某个民间社会组织。

39. 这些委员会应包括对住房有影响的所有相关政府部门和机构，例如住房部、城市发展部、经济规划部、财政部、基础设施部、地方政府、内政部或领土管理部。必须确保来自主要的相关民间社会组织、地方政府协会、职业协会、研究团体和学术界以及相关私营部门行动方（包括银行业、商会、房地产部门和地产开发商以及主要建筑材料和构件生产商）的代表参加这些委员会。贫民窟居民的国家代表和妇女、青年、老年人以及少数群体的代表也应被纳入其中。

C. 地方和城市一级

40. 国家人居委员会及其召集者的首批任务中包括鼓励多利益攸关方进行广泛的参与性磋商、规划和协调，以便在地方一级“为所有人创造更好的城市和提

供更好的住房”，尤其是在主要的城市地区。可以通过设立城市人居委员会或振兴现有的城市人居委员会，或者通过扩大现有地方城市发展和规划进程的参与机制来实现这一目标。

41. 尽早让所有相关利益攸关方“参与其中”非常关键。这些利益攸关方应包括贫民窟居民、妇女、青年和老年人以及社会少数群体和少数民族的代表。也需要纳入私营部门，尤其是房地产开发商。在明显存在利益冲突的情况下，可能需要进行谈判甚至是调解来实现“双赢”解决方案，但“全部参与其中”的原则对城市和住房的可持续发展而言不可或缺。

42. 这些城市人居委员会需要与居民区内（尤其是低收入地区内）现有的地方改进委员会或类似机构进行外联，以确保让地方人口参与委员会，确保他们有能力清晰表达其需求和需要，并确保促进协调和可能的协同增效。

43. 城市人居委员会的领导应由当地市长担任，而秘书处和日常服务部门应由市长指定的合适部门负责，例如城市规划部、城市发展部或住房部。在特殊情况下，根据地方实际情况，民间社会组织也可以在地方人居委员会中发挥领导作用。

六、 什么是国家住房战略？

44. 作为国家城市政策的支柱，国家住房战略是指在战略文件和更新文件中正式确定的一套经商定的活动流程，负责指导住房及贫民窟改造和预防领域的投资、管理及维护活动的政策、规划和方案制定工作。此类商定的活动必须成为国家城市战略中不可分割的组成部分，并且所有相关利益攸关方都应充分参与制定工作。在国家与城市两级，住房战略与土地使用战略和基础设施战略（包括流动性和地方经济发展战略）密不可分，这些都被整合纳入广泛的、具有参与性且包容性的城市规划和管理进程，并最终被纳入一个扶持性的法律和监管框架。

45. 国家住房战略是完整补充城市战略的一部分，对国家一级的各项决定发挥指导和协调作用，也为地方一级（大都市、城市、城镇和乡村）的城市战略提供了框架。

46. 在住房及贫民窟改造和预防领域，国家一级的决定通常包括：大多数城市和住房法律和监管框架；地方一级的城市规划要求及向其提供的支持；财政激励系统；主要基础设施投资；以及确保地方获得土地、资金、基础设施、服务及建筑材料和构件的措施。国家一级的决定还将指导各国政府直接参与，以确保市场采取扶持性的扶贫举措，并为住房需求提供有利支持。

47. 总之，国家住房战略作为国家城市政策的一部分，为在地方一级开展包容的住房、贫民窟改造和预防活动提供了有利的支持和指导手段。

七、 国家住房战略的关键组成部分包括什么？

48. 建议的国家住房战略的关键组成部分如下：

(a) 动员采取行动：

- (一) 动员利益攸关方：大多数情况下，在国家一级落实“全球住房战略”的合理的第一步是振兴、扩展或设立国家人居委员会，包括吸引人居议程伙伴及其它所有相关利益攸关方参与其中；
- (二) 评估当前状况——初步分析：(a)负担得起的住房供应方面的主要不足；(b)未能实现适足供应的主要原因、市场原因和其它瓶颈；(c)需求方面的主要障碍，即防止潜在需求转变成有效需求的瓶颈；(d)估计未满足的住房需求的整体程度和构成情况；
- (三) 评估正在开展的活动：(a)当前政府参与供应和需求方面工作的主要领域；(b)其它利益攸关方的活动、方案和行动计划；
- (四) 为国家住房战略制定共同的愿景和目标；
- (五) 为国家住房战略制定初期行动计划：(a)确保综合的信息共享；(b)发掘兼容性、可能的协同增效和合作机遇；(c)就初期行动计划达成共识；
- (b) 为制定可持续国家住房战略奠定基础：
- (一) 法律和监管审查：综合审查与负担得起的住房供应和贫民窟改建及预防有关的法律和监管框架，如土地和土地管理、土地和住房保有权类别、贫民窟正规化、建筑材料和构件供应、建筑许可证、中小型企业业务许可证、建筑规范及执行情况等领域的法律和监管框架；
- (二) 审查并酌情更改法律、法规和程序，这些是妨碍可改善住房和居民区的投资及其它举措的障碍。该行动可能是政府采取的唯一最有效的措施，能促进可持续住房战略以相对较低的成本产生最大影响；
- (三) 规划审查²⁰：全面审查当前的城市规划体系和流程，因为它们会对负担得起的住房的供应及贫民窟改建和预防产生影响。此类审查还应涉及实施机制以及关键利益攸关方的参与和协调，为城市的未来发展以及实际的规划和实施工作制定共同愿景；
- (四) 财政审查²¹：审查各级住房供应的财政需求和可获资金情况，其中涉及建筑材料和构件行业、新的土地细分工作和基

²⁰ 人居署和西门子，《城市领袖的城市规划》，内罗毕，2012年，HS/090/12E；国际标准书号：978-92-1-132505-8。

²¹ 人居署和国际农村重建研究所，《处理土地问题：土地治理和保有权保障的创新工具》，全球土地工具网，2012年。

基础设施建设，以及各个住房或居所在购买、建造、扩建和翻新情况；^{22,23}

(五) 财务审查：审查财务机制²⁴，重点关注对负担得起的住房、贫民窟改建和预防的影响，包括为各行业、开发商和其它不同规模的住房相关企业制定的税制、定价和财务激励措施；

(六) 根据审查结果采取行动：应根据上述审查结果制定积极提案，修订后可将提案提交至相关机构供批准和实施。在制定和审查主要国家住房战略文件时应考虑到这些审查结果；

(c) 制定、通过并定期更新国家住房战略：

(一) 制定并通过国家住房战略：将根据初期行动计划和正在开展的审查的结果制定一份国家住房战略，酌情根据各国国情特别强调优化政府发挥的作用，包括鼓励适当的负担得起的住房供应，并促进或支持有效需求。通过国家人居委员会牵头的磋商进程，将在国家一级通过一份国家住房战略，将其作为指导住房和贫民窟改造干预措施的实施工作的主要文件；

(d) 针对城市和地方两级的行动开展支持活动：

(一) 在地方一级动员采取行动，首先动员各利益攸关方：鼓励并支持广泛的多方利益攸关方参与磋商、规划和协调工作，促进在地方一级实现“为所有人创造更好的城市和提供更好的住房”；

(二) 为国家住房战略制定初期地方行动计划；

(三) 在国家一级开展审查的同时，支持在地方一级审查选定的法律、法规、城市规划和财政及财务工具；

(四) 根据审查结果采取行动：根据地方一级审查结果的建议，为地方和国家两级在法规、程序和做法方面的修订工作提供支持和指导。为制定和修改地方住房战略草案提供意见；

(五) 制定并通过地方住房战略；

(e) 在国家和城市/地方两级开展战略活动：

(一) 鼓励和支持创新：鼓励在各级的城市规划和住房方案及活动中采用与“全球住房战略”原则及准则一致的新方法；

²² 人居署，《编制住房融资战略指南》，2009年。

²³ 人居署，《市政融资指南》，2009年。

²⁴ 人居署，《创新土地和地产税制》，全球土地工具网，2011年。

- (二) 提供持续的方法支持、监测和评价：吸引来自国家及地方人居委员会的组织和机构成员的专业人士参与其中，并最大程度地发挥相关大学和其它教育机构的志愿者、学生和职工的作用；
- (三) 鼓励开发并使用新的专门知识：在住房和城市发展，包括贫民窟改建和预防领域，系统地开发与地方有关且创新的专门知识，并进行传播和转让，还应鼓励并促进来自国家和国际的非本地经验和创意的调整；
- (四) 动员全社会：在国家和地方两级启动并牵头开展广泛的认识提高和教育活动，以便动员全社会实现“为所有人提供更好的住房和居民区”。

八、 实现方式：人居署发挥的作用

49. 就“全球住房战略”而言，人居署的作用是发起、促进和支持该战略，使其成为一项全球合作行动，以促进为所有人提供适足、包容且可持续的住房，并推动城市实现可持续发展。作为此类支持活动的一部分，人居署已制定并将继续与各伙伴合作更新全球、国家和地方各级的行动框架文件。人居署的职责包括提高各个阶段对性别平等问题的敏感度、促进国际合作和评估实施工作的进展。预计各国将制定、落实并更新国家住房战略，以应对当前和未来的挑战，期间人居署和“全球住房战略”框架文件将提供方法方面的支持。

50. 为此，国家和地方主管部门将确定住房、贫民窟预防和改建方面的挑战，而人居署将根据具体情况审议关于提供可能的支持请求。

51. 人居署将促进关键利益攸关方面面临的问题和挑战与合作伙伴确定的成功解决方案及应对方法之间的联系。具体而言，“全球住房战略”的方法将包括：

(a) 以人居署及其伙伴的大量文件（包括本框架文件）为基础，不断地联手完善各原则、方法和通用工具；

(b) 通过创新方法，如（利用社会和专业媒体）实时跟踪新出现的最佳做法，在关键的行动方之间交流经验；

(c) 利用基于证据的研究结果应对当前的挑战，包括重新审查经测试的住房、贫民窟改建和预防领域的筹资、规划、设计和实施方法；

(d) 在试点和单个项目结束后，确保实现大规模的成效。大规模供应可对住房成本和整体的住房市场业绩产生重要影响，从而促进贫民窟预防和改建工作；

(e) 使用基于结果的管理方法，通过伙伴关系来提高效率，包括在地方和国家主管部门、学术界、业界人士、捐助方、民间社会和私营部门之间建立伙伴关系，并制定共同的目标、规划和实施方法；

(f) 在国家和地方两级发展能力，支持个人、社区、政府和其它人居议程伙伴通过和落实“全球住房战略”；

(g) 征集并提供有关议程的意见，促进国际社会合作，为所有人提供充足住房提供支持；

(h) 为有关 2015 年之后千年发展目标和可持续发展目标的讨论提供积极贡献，以确保住房、贫民窟改造和预防的问题能得到充分解决；

(i) 持续审查进展情况，在伙伴网络内宣传并向广泛的全球、国家和地方用户宣传所汲取的经验教训，包括通过世界城市论坛会议等关注度高的活动进行宣传；

(j) 为“人居三”提供必要意见，以确保“联合国全球住房战略”目标成为该成果不可或缺的一部分。

九、 哪些专题领域需要特别关注并完善专门知识？

52. 为应对在为所有人提供充足住房的过程中出现的专门知识缺口挑战，在制定本框架文件的过程中确定了若干专题领域。

53. “全球住房战略”最终目标是根据地方的文化、传统和经济情况，通过开发和更新适当的专门知识来完善地方做法，同时纳入在全球一级汲取的经验教训和收集的经验。已确定的专题领域涉及住房、贫民窟改建和预防等领域。然而，进一步完善这些领域的专门知识和做法将为成功落实“全球住房战略”做出重要贡献。

54. 专题领域包括：

(a) 城市规划原则，需进一步制定并根据各地状况调整此类原则。需开展进一步工作，将下列概念根据各地状况进行切实调整：(a)高密度；(b)适足的街道密度和高效的街道网络；(c)混合土地使用；(d)社会混合；(e)有限的土地用途专门化；

(b) 城市土地管理，以确保在城市规划框架内为各类城市用途（包括住房）提供土地，并结合财务工具和通过提供基础设施，促进土地的有效和高效利用；

(c) 适合具体国情的法律和监管框架，以支持并鼓励各级的住房投资，同时推动地方经济发展，促进为人口（尤其是低收入群体）提供创收机会；

(d) 城市经济和住房，包括住房在国家和地方两级的经济和经济发展中发挥的作用，以及落实可持续住房政策和行动的经济必要条件；

(e) 住房的可负担性，包括对住房供应所涉各层面的住房筹资，从建筑材料和构件行业、新土地细分、基础设施的建设，到个人住房的建造、扩建和翻新；

(f) 各收入种类和土地不同用途之间的交叉补贴工具、供应方补贴和激励措施，以及各种形式的由需求驱动潜在补贴。需更好地理解获得创收机会、各类服务、廉价生计产品市场，以及利用住房作为创收工具（收租和用于

创建家庭作坊企业)的重要性,尤其是对于低收入家庭而言,并不断解决该问题,以确保住房的可负担性;

(g) 基础城市服务,包括基础设施服务、城市流动,以及教育、卫生和商业设施。需更好地理解 and 应对成本回收挑战和支付能力问题,包括按照人们的支付能力和赞助的变化,以及在逐步收取用户费用、改良税和发展费用方面的经验,逐步提供和升级服务和基础设施;

(h) 贫民窟改造和预防,确保人权、防止非法强制搬迁,并促进高效利用土地;

(i) 住房的可持续性,房屋建筑和环境两方面的可持续性,包括设计、建筑材料和做法;

(j) 住房保有权类型,确保必要的多样性以满足不同的社会、经济和文化需要;

(k) 住房和社区的治理和维护;

(l) 住房需求和权利,以及为妇女、青年、少数群体和特殊群体提供包容、可负担得起和文化上适当的解决方案;

(m) 灾后重建和为易受灾害及气候变化影响区域的住房提供特别的解决方案;

(n) 重新发挥公共部门除扶持功能外的作用,包括提供解决方案满足最贫困人口住房需求,并解决流浪问题;政府应作为最后手段的提供方,包括提供安全网、住房补贴和旨在帮助最贫困人口负担得起城市服务的其它补贴。

55. 重要的一点是要考虑到上述领域中有一些是互相交叉的,例如,城市规划、法律和监管框架、妇女、青年、少数群体和特殊群体的住房需求。

十、 预计会实现哪些成果?

56. 预计该方法将不仅推动各国将住房问题(重新)纳入当前关于建设经济上可行、环境和文化可持续以及社会包容的城市的全球辩论,还会实现以下关键成果:

(a) 鉴于住房对经济的强大影响,在新一轮城市规划中,住房政策和具备公用设施的土地交付方面思维和做法范式将发生转变,进而加强城市规划、居民区发展和住房(包括贫民窟改建和预防)之间的联系;

(b) 有助于就后“千年发展目标”和可持续发展目标展开全球对话和进行定义;

(c) 重新定义各国政府的角色,让其突破扶持功能,酌情在鼓励建立有利于穷人的市场机制方面,以及在促进和支持社会中经济上最薄弱的部门的需求能力方面继续或再次承担领导作用;

(d) 推动系统性改革，让居民更广泛地获取适足的住房和与有效需求相匹配的各类住房解决方案；

(e) 加强住房与经济其它部门以及后续经济发展、创造就业机会和减少贫穷之间的联系；

(f) 促进住房建设的分散化并增强不同行动方及住房发展模式的能力；

(g) 增加对可持续建筑和居民区设计及技术的利用，以制定更具成本效益、更灵活和节能的解决方案。

57. 最重要的是最终可以：

(a) 显著地和可衡量地改善一大部分人口的住房和生活条件，同时加强住房建设和使用对扶贫的重要支持作用。

十一、 何时发生？

58. 预计成员国将在人居署理事会第二十四届会议上通过“全球住房战略”框架文件，该文件随后将由联合国大会通过。还预计将在“人居三”的筹备过程中在国家一级的各城市论坛、第七届世界城市论坛、区域和国际首脑会议以及2015年的理事会第二十五届会议上讨论住房问题以及贫民窟改建和预防问题。



十二、 词汇表

人居署“全球住房战略”是一项全球合作运动，旨在为所有人提供适足的住房，并改善贫民窟居民住房和生活条件。它主要是一个进程，而不是一份文件，但受框架文件指导。“战略”一词的使用强调了其长期性、着眼于目标和涉及多方利益攸关方的特点。这个词是从商业背景下一般意义上的战略概念转换而来的，表明要在《到2000年全球住房战略》基础上再接再厉。

住房：正如本文件中所界定的，“住房”一词在很多层面上被使用，是一个多维概念。住房指居住活动和过程，以及居住的对象及其环境。住房作为一个居住场所的主要特质是其位置（决定了对生计手段的获取）、保有权安排、成本和物理结构。住房不仅是一种物理结构，也还是一种社会结构，在不同空间尺度（家庭、居民区、城市和其它住区、区域及国家）发挥作用。它也是经济的一个部门，城市和其它住区中土地使用的重要类别。将住房与国民经济以及整

个城市系统联系起来是理解住房概念不可分割的一部分。本文件第三节（“指导我们的是什么？原则和准则”）末尾的图表总结了住房的各种维度。本文件中“住房”的意思类似于《人居议程》和《到 2000 年全球住房战略》中使用的“住房”的意思，但范围比其更广。下文摘自《人居议程》第 60 段对于“适足住房”的定义说明了这一点。

人居署不再继续使用“shelter”一词表示住房，因为该词有时被狭隘地理解为暂时的紧急住处，译为其它语言后更加剧了其意思的混淆程度。为了避免这种误解，人居署现在使用“housing”一词表示住房。

《人居议程》中对“适足住房”的定义如下：“适足住房指的不只是头上有一片屋顶而已。它还指个人不受干扰的适当的地方；适当的空间；方便的出入；适当的安全；保有权保障；结构牢靠耐久；适当的照明、取暖和通风；适当的基础设施，如供水、卫生和垃圾管理设施；适当的环境质量和与保健有关的因素；以及相对工作地点和基础设施而言的适当和方便的位置，所有这一切都应当在可负担的范围内取得。是否适当，要同有关的人一起确定，须考虑到逐步发展的前景。是否适当，往往因国而异，因为它取决于具体的文化、社会、环境和经济因素。在这方面，也应考虑到性别和年龄因素，诸如儿童和妇女是否会遭受有毒物质的危害。”该定义同样适用于“负担得起的住房”。

包容性城市：这个概念指的是能推动增长和公平的城市，在这样的城市中，人们无论经济手段、性别、种族、民族或宗教如何，都有能力和有权充分参与城市给予的社会、经济和政治机会。参与性规划和决策是一个包容性城市的核心。提高包容性不仅有利于社会公正，还有利于增长，并对可持续城市发展至关重要。包容性城市发展和治理减少了不平等和社会局势紧张；将穷人和弱势群体的知识、生产力、社会和劳力资本纳入城市发展中；并加强了地方一级对发展进程和方案的自主权。

逐步开发：这个术语指的是逐步扩建和改建个人住房、基础设施和服务以及整个居民区。逐步开发通过将建筑开支分散在较长一段时间内来加强支付能力，还可以加强灵活性及对可能在扩建期间新出现的新需求和机会的适应性。同时，可在家庭经济不好的时候将风险降至最低。

非正规住房：这个术语用来描述未经规划管理部门同意、非法建造的住房，通常没有基础设施和服务，往往缺乏有充分保障的保有权。在大多数案例中，非正规住房为低收入群体建造，也往往由低收入群体建造。在一些国家，它们还包括利用土地价格通常远低于完全正规化市场价格的优势，为中等甚至高收入家庭而建造的住房。这些区域的住房往往随着时间的推移而增值，服务和基础设施也是如此。然而，缺乏合适的布局和充分的规划框架是非正规住房面临的重要挑战之一。这些区域通常指的是自发住房区域，或在某些情况下，指的是自建住房区域，虽然仅有一部分住房是自建建筑。

政策：一项政策通常指的是指导决策和实现合理成果的一项原则或规则，或一组规则，通常包含一系列应对既定活动领域不断出现的挑战的既定方式。可将政策理解为旨在实现明确目标的政治、管理、财政或行政机制。它们可以在组织的各级得到制定和应用。

贫民窟：对劣质住房的蔑称，如“一片连续的住区，那里的居民的特点是缺乏适足的住房和基本服务。公共管理部门往往没有认识到贫民窟是城市不可分割或平等的一部分，也没有加以解决”（人居署，2002年）。直到20世纪80年代，这个词才主要用来描述质量恶化的旧住房，曾经由高收入和中等收入群体占有，随后被分隔变为针对低收入群体的劣质出租房，这些低收入群体往往是新近的城市移民——有时被称为“内城区的贫民窟”。

自20世纪90年代以来，这个术语往往被用来描述任何不合格的住房区域，包括在城市外围建造的非正规住房，通常位于自发的、未经规划的住宅小区，没有基础设施和服务，往往缺乏保有权保障。它们有时被称为“城市外围的贫民窟”。

贫民窟改造：这个术语指的是在被认为是贫民窟的区域改造房屋建筑和环境条件，并提供基础设施和服务，并将它们纳入主流城市。该工作通常从调查实际条件开始，然后合理规划个人住宅的布局（重新调整土地），以便开辟出必要的街道和土地来提供基础设施和服务。这项工作与确保保有权保障（监管）的某些手段是一起实施的。为了成功改造贫民窟，该进程须由社区驱动并由社区充分参与。贫民窟改造是“全球住房战略”的主要组成部分，可解决城市现有区域的住房问题。贫民窟改造的成本对于居民、城市和社会总体而言往往比对新住宅混合使用区域进行规划开发的成本高，在适当规划的情况下，对新住宅混合使用区域进行规划开发有助于“预防贫民窟”。

贫民窟预防：这个术语指的是为形成新贫民窟提供可行、更优的备选方案的一系列措施。这项工作要求确保提供高度多样化地提供负担得起的住房解决方案，以匹配在位置、保有权类型、成本和标准方面的多样性住房需求。贫民窟预防是“全球住房战略”的主要组成部分，可解决对新住房的需求。该工作要求开展综合和前瞻性的城市规划，制定适当和有效的法律和监管框架，及时提供可负担得起的具备公用设施的土地，并能得到融资。还要求建立需求应对机制，以提供基础设施和基础服务，并能得到适足的和可负担得起的建筑材料与构件。

战略：这个术语指的是旨在实现具体目标的行动计划。一项战略通过在一个有挑战性的环境中配置资源满足市场的需求，并实现利益攸关方预期，来确立一个组织的长期方向和范围，让该组织获得优势。
