



联合国住房与可持续城市发展会议  
(人居三)筹备委员会

第三届会议

印度尼西亚苏腊巴亚，2016年7月25日至27日

人居三非正规住区专题会议

秘书处的说明

联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)秘书处谨此转递 2016年4月7日至8日在比勒陀利亚举行的人居三非正规住区专题会议的《比勒陀利亚宣言》。



## 人居三非正规住区专题会议的《比勒陀利亚宣言》

### 背景

1. 非正规住区<sup>1</sup>是全球的一个城市现象。这种住区存在于世界各地的城市之中，形式类型不同，规模地点各异。非正规住区在发展中国家城市中更加普遍，但在发达国家非正规住房和生活条件低于标准情况也有存在。
2. 第二次联合国人类住区会议(人居二)于1996年举行，当年贫民窟居民占发展中国家城市人口的四成，快速、无规划的城市化和贫民窟状况令人震惊的影响在《人居议程》中得到了确认。
3. 2000年，国际社会商定根据千年发展目标把改善贫民窟居民的生活条件作为优先事项。2000年和2014年期间取得了巨大进展，有3.2亿人摆脱了非正规住区状况，但是在全球范围内，这类居民的绝对数字却在继续增加。
4. 目前，世界贫民窟居民约有10亿，而1996年为7.5亿。如果不出台、执行并改进有效的预防政策，预计到2050年这一数字将增加三倍。
5. 非正规住区的继续存在与贫穷和不平等现象的长期存在和扭曲的土地市场有直接联系，人们得不到体面的工作和生计机会，也无望实现个人和集体的进步与繁荣。
6. 造成非正规住区的是以下一系列相互关联的因素：人口增长以及农村向城市迁徙和国际移徙；贫困；基本服务不足；治理不善和政策框架糟糕；获得金融服务、土地和财产的机会有限。
7. 非正规住区居民特别容易遭遇空间、社会和经济不平等，依赖不稳定的创收和生计机会，健康状况欠佳，缺乏可负担的住房，极易受到无遮掩的不良环境、气候变化和自然灾害的不利影响。排斥、歧视和边缘化是非正规住区生活的常态，而这种常态又因冲突、危机、自然灾害和气候变化等造成的流离失所而加剧。
8. 最近通过的《2030年可持续发展议程》，特别是新的变革性的城市议程，将总结先前发展框架和做法的不足及成就，并在此基础上就上述挑战作出应对。

---

<sup>1</sup> 非正规住区是指下列居住区：(a) 居民对于居住的土地或住所无保有权保障，形式有棚户和非正式租赁房等；(b) 居住区通常缺乏或被切断了基本服务和城市基础设施；(c) 住房可能不符合当前规划和建筑规章，往往位于风险地域和环境。非正规住区也可以是城市居民所有收入群体(不分贫富)的一种房地产投机。贫民窟是最贫困、最受排斥的非正规住区，特点是贫困和往往处于最危险市区内的大批破旧住房。此外，贫民窟居民没有保有权保障，也无法正式获得基本基础设施和服务、公共空间和绿地，还经常遭到驱逐，并身患各种疾病。

## 比勒陀利亚宣言

我们，2016年4月7日至8日在比勒陀利亚参加人居三非正规住区专题会议的各国政府、地方和区域当局、政府间组织、联合国机构的代表、民间社会、社区、基层组织和妇女组织的专家、农民、学术界、业界和私营部门的专业人员以及来自世界各地的老人和青年，

1. 对南非政府出色地组织会议并承诺共同主办非正规住区活动表示诚挚感谢和赞赏，非正规住区问题对世界上许多国家和城市的包容城市化提出了挑战；

2. 回顾《联合国气候变化框架》下的《巴黎协定》、《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》、《亚的斯亚贝巴第三次发展筹资问题国际会议行动议程》以及《2030年可持续发展议程》的成果，《2030年可持续发展议程》通过可持续发展目标11和关于贫民窟的具体目标(具体目标11.1，确保所有人都能获得适足、安全和可负担的住房和基本服务，并改造贫民窟)，并通过整个《议程》中其他相互联系的目标和具体目标，把城市摆到了中心位置；

3. 认识到千年发展目标的未竟事业，特别是目标7.D提出到2020年显著改善至少1亿贫民窟居民的生活，这个目标已经实现，但是全球绝对数字却在继续增加；

4. 强调非正规住区、特别是贫民窟与贫困、社会排斥和环境退化互为因果；

5. 承认《世界人权宣言》第25条以及诸如《人居议程》等其他国际公约和宣言中核准的适足生活水准权，包括适足住房权，以期解决非正规住区问题；

6. 强调《新城市议程》作为人居三成果文件，应该是一个宏伟、有力、务实和可执行的议程，以包容性城市为重点，在原则、愿景、战略和优先事项中切实体现机会平等，并支持在可持续城市化中采取参与性贫民窟改造的做法；

7. 认识到非正规住区、特别是涉及贫民窟的问题，只有纳入可持续城市发展综合办法才能得到有效解决，综合办法应考虑到国家城市政策框架，考虑到法律、财务和空间方面，酌情考虑到有计划的城市扩张，并考虑到整个城市结构中的土地整合、密集化和高效使用；

8. 确认联合国人类住区规划署(人居署)特别是通过参与式贫民窟改造方案、全球土地工具网、加强城市安全方案、公共空间方案以及城市和气候变化倡议等，特别是继续着重转变贫民窟居民生活，发展包容、促进机会平等和可持续的城市和人类住区，在支持各国执行拟议《新城市议程》中的作用；

9. 注意到人居理事会题为“让贫民窟成为历史：2020年全球性挑战”的第24/7号决议，在此之前2012年11月26至28日在拉巴特召开了会议，审查和

交流了 2000 至 2010 年全球改善贫民窟居民生活条件进展情况，并制定了包容、可持续和繁荣的城市发展战略；

10. 认识到城市非正规性也是城市土地市场和政策失调的结果，不只是贫困的一种表现形式，可以通过促进各种市场解决办法和提供各种渠道解决实体和社会基础设施问题的土地使用和财政政策等予以减轻和预防；

11. 呼吁《新城市议程》根据联合国在关于基于发展的强行驱逐和流离失所问题的基本原则和导则中提出的建议处理驱逐问题；

12. 确认将原地改造放在优先地位，以应对严重的城市贫困问题，同时加强社会经济与文化的联系互动，促进安全和可持续的住区；

13. 强调指出南北、南南、三角、区域和国际合作，是提高国家和地方改造非正规住区能力的关键步骤，应通过各级伙伴关系、学习交流、编写案例研究和开发区域工具加强此类合作；

14. 建议继续加强多利益攸关方伙伴关系，包括与私营部门、社区组织和非政府组织的伙伴关系，推动贫民窟改造，并发起民众-公共-私营伙伴关系，建立健全的问责机制，确保社区对所有伙伴关系造成的社会、经济和环境影响进行评估；

15. 确认人类需要获得土地建造住房和经营生计，并确认财产的社会功能(空间、住房和生境)；

16. 承认非正规住区居民的性别、年龄、社会经济、族裔和文化多样性并做出应对，为此采取参与、包容和制度化办法制定政策、立法、规划和方案，促进城市发展、贫民窟改造和生计加强倡议；

17. 承认妇女的家庭和社区照料人及收入赚取者多重角色产生了女性特有的需求，非正规住区改造和发展必须满足这些需求以便做到切实顺应，并确认妇女的土地保有权保障是赋予妇女权能和性别平等的基石，鼓励制定倡导妇女在公私领域安全的公共政策；

18. 认识到贫民窟居民的健康是发展的一项基本先决条件，不仅取决于保健服务，还取决于城市规划和管理各个方面；

19. 承认国家和地方政府必须作出坚定承诺，将城市规划、土地管理和房地产开发所需的能力落实到位，特别是在技术、专业和科学部门，并与民选代表和民间社会开展合作，他们是参与进程取得成功的关键；

20. 认识到土地保有权保障(使用持续性土地权)、基本城市服务和适足住房既能防止非正规住区的形成，又是渐进的可持续贫民窟改造的先决条件，可促进

国家政府、企业和家庭进一步投资住区，并利用土地增值，从而推动地方投资、地方经济发展和地方增值；

21. 强调必须解决城市内部和城市之间的不平等以及城市和农村地区之间的不平等，并呼吁制定政策，实现更加平衡的综合地域发展，确保提高生活水准；

22. 建议推动逐步改造和参与性办法，实现国家和地方机构及贫民窟居民之间的平台和伙伴关系制度化，同时建立灵活的协调与合作框架及多管齐下的筹资机制，并让社区、国家政府、非政府组织和私营部门参与其中；

23. 又建议将国家和地方层面、包括城市和居民区层面的有力协调机制、框架和结构制度化，引导所有利益攸关方团体共同采取积极措施改造非正规住区，利用所有利益攸关方，并赋予其权能以发挥作用和履行职责；

24. 强调指出，要认识和理解城市化的驱动因素和动态以及非正规住区的情况，就需要可靠、及时的数据和研究，以在全球、区域、国家、城市和社区各级进一步制订、执行、监测和评估消除贫民窟贫困的改造方案，同时通过分散的数据收集框架赋予地方当局和社区权能；

25. 重申人类住区统计、指标和测绘对于《新城市议程》拟议执行的审查和贯彻具有重要意义，应特别重视数据编制者和使用者之间的对话，为国家和国际合作机构汇集相关、及时、可靠的信息分配充足资源；

26. 强调指出需要建立全面的新筹资框架，利用国际公私机构、国家政府、银行和金融部门、多边机构和民众的各种办法，应对住区改造需求，并采用现有和新的筹资机制和方案利用可持续城市发展创造的价值，结合再分配目标和持续性土地权加以运用；

27. 建议各级政府，包括地方和区域当局，把移徙明确、系统地纳入定期城市规划进程，既要利用移徙带来的机会，又要管理其挑战，同时考虑到各国国情、能力和发展水平不同，并尊重国家政策和优先事项；

28. 强调的新城市议程应：

(a) 具有可持续性和社会包容性，促进平等，打击一切形式的歧视，赋予个人和社区权能以此实现所有人的人权；

(b) 推动包容性的城市、土地、财政和住房政策、立法和治理框架，采取参与性城市规划、地方发展和筹资办法，赋予非正规住区居民权能，促进社会和经济机会平等；

(c) 赋予非正规住区妇女权能，提高其在自己的社区改造住房、提升基本服务和公共空间的公共领导能力，提供针对女性的土地保有权保障和土地权，出台生计、企业和信贷举措，显著提高其经济地位；

(d) 通过渐进、参与式的贫民窟改造，包括着以穷人为本、基于实证的包容性城市和住房战略以及承认非正规住区居民的相关监管框架，通过逐步改造和提供可负担的住房，应对新贫民窟的形成，并改善现有与贫民窟相似的状况；

(e) 以可衡量的方式加强地方政府、改善城市治理和管理，通过透明和可以问责的决策和公共行政进程，让所有居民都得到好处和利益，这些进程包括建立协调框架，促进协作性参与进程，改善非正规住区的生活条件，同时逐步改造现有贫民窟，并防止形成新的贫民窟；

(f) 采用参与式城市规划和设计，指导城市发展和更新，确保所有人，特别是生活贫困者、妇女、儿童、青年、老人、残疾人和弱势家庭，都可获得适当和可负担的住房、基础设施及城市基本服务，引导非正规住区改造成包容、安全、有复原力和可持续的住区，获得可负担的基本服务，包括安全饮用水、卫生设施、能源、粮食安全、保健、教育、运输和适足的公共空间，刺激生产力，加强提供生计和体面就业的激励措施；

(g) 建议制定强有力的城市规划和土地使用战略，如最低规划标准准则，更好地了解 and 应对提供适足住房、划定社会和文化活动空间及维护贫民窟社区和公共空间多用途职能的挑战，以期提升经济、社会和文化资本，包括促进推动城市农业的公共政策，城市农业是实现粮食安全的一个途径；

(h) 考虑鼓励各国根据联合国在基于发展的强行驱逐和流离失所问题基本原则和导则中提出的建议制定程序和规章，为贫民窟居民提供持续性土地保有权保障，逐步推动人人享有包括适足住房在内的适足生活水准权；

(i) 让国家、国家以下各级和地方当局以及贫民窟居民充分结成战略伙伴，制定持久和可负担的融资战略，以渐进、参与性方式推动可持续贫民窟改造并预防形成新的贫民窟，包括向金融和职能部委提供技术支持并赋予地方当局权力，为此适当分配国家和地方预算和非正规住区自身的税收，通过储蓄团体和社区管理基金进一步提高社区的财政弹性，提高贫民窟居民生计举措的可持续性并加强这种举措；

(j) 通过教育、职业培训和技能发展、获取资金和/或赞助以及为有抱负的自营职业者和企业家简化行政程序等办法，支持经济活力和多样性，确保得到赚取收入的机会和可持续生计，得到现有和新的机会在当地经济正规和非正规部门从事体面工作和开办企业；

(k) 促进加强非正规住区中社区之间社会凝聚力的战略，为此除其他外应确保包容性参与、机会平等和透明度；

29. 致力于促进本《宣言》各项原则和建议，确保为 2016 年 10 月在基多举行的联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)制定《新城市议程》作出扎实贡献。

---