

H	III
人居三	
基多，2016年10月	
联合国住房与城市可持续发展会议	

人居三 议题文件

20——住房

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本2.0)



住房——议题文件

关键词

城市化、住房需求、贫民窟与临时定居点、商业化、投机、空间隔离、弱势群体、住房权、“将住房作为核心”、住房政策、住房集资、金融包容性、可承受性、补贴、城市规划、住房与生活、逐步购房、租赁住房；

主要概念

适足住房：适足住房被公认为国际契约（包括 1948 年的《世界人权宣言》和 1966 年的《经济、社会与文化权利国际公约》）中适当生活条件权利的一部分¹。适足住房必须有超过四面墙以及一个屋顶。特定形式的住所必须满足一些条件才能纳入“适足住房”。其要素如下：

- 土地保有权保障：如果居住者没有一定的土地保有权保障，用以保障针对强行拆迁、骚扰和其他威胁的法律保护，则住房不适足。
- 服务。材料、设施和基础设施的可用性：如果居住者不能获得安全饮用水、适当的卫生设施、炊事能源、取暖、照明、食物贮藏或废物处理，则住房不适足。
- 可承受性：如果住房费用威胁或危害到居住者享受其他权利，则住房不适足。
- 可居住性：如果住房不能保障人身安全或提供足够空间，或不能抵御寒冷、潮湿、炎热、雨、风或其他威胁健康和结构性的危害，则视为不适足。
- 可获得性：如果住房没有考虑弱势群体或边缘化群体的特殊要求，则视为不适足。
- 位置：如果住房脱离就业机会、医疗服务、学校、托儿中心以及其他公共设施，或位于污染或危险地区，则视为不适足。
- 文化充分性：如果住房没有尊重或考虑文化特性的表达，则视为不适足。

数据和重要事实

- 适足住房的获得是一个随城市化进程迅速加剧的全球化挑战。四分之一左右的世界城市人口继续生活在贫民窟和临时定居点²。越来越多的城市居民，尤其是最贫困和弱势的群体（妇女、移居者、残疾人和艾滋病患者、老年人、青年和同性恋者）生活在不稳定的条件下，以非正式的方式解决住房需求，缺乏获得基础服务和生活空间的途径，脱离生活机会并容易被强行拆迁或面临无家可归。每天都有人在城市中心出生，或为了寻求机会而迁往城市中心，住房需求也在随着上升。到 2025 年，全球需要十亿新住房以适应每年 5,000 万的新城市居民；预计到 2025 年住房费用将达到 9 至 11 万亿美元³。
- 可支付住房数量不够，而适足住房又承受不起。城市化带来的一个更为严峻的挑战是提供人们可以承受的适足住房。在 2011 年，有 22 亿人每天的生活费不足 2 美元⁴，严重不足

¹ 联合国人权事务高级专员办事处.适足住房权.情况说明书编号：21/版次1
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf

² 欲了解更多信息，请参考议题文件22：临时定居点。

³ 麦肯锡全球研究所（2014）.解决全球可支付住房挑战的蓝图.麦肯锡全球研究所。

⁴ 世界银行贫困概述 <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview> [资料获得于2015年5月28日].

的收入难以负担生活和住房费用。据估计，从贫民窟居民到中等收入家庭，目前有 3.3 亿户家庭财务状况因住房费用而紧张，而该数据到 2025 年将上升到 4.4 亿（图 1）。⁵

- 住房贷款疏离最贫困人口。世界银行——支持改善住房条件的主要放贷方，已经更充分地接受了私营部门，但却疏离贫困人口这一多年以来的核心业务。银行贷款的较小份额用于支持保障性住房（自 19 世纪 90 年代中期以来，占住房总贷款的 10%，而 70 年代中期到 80 年代中期，该比例为 90% 以上），更小的份额用于支持低收入国家（从 70 年代中期到 80 年代中期的 40% 下降到 20%）。⁶
- 住房问题是城市发展和周密规划城市的试金石。尽管住宅用地住占城市面积的 65%-75%，住房问题仍未被相应地纳入城市政策。明显地，房地产开发的方式，尤其是具体的供房位置对城市非正式性、不平等性和排斥性的产生具有重要影响。不充分的城市规划和薄弱的监管制度也限制了政府对土地投机、城市扩展和住房空间隔离的控制。
- 通过抵押贷款获得住房集资已经得到政府很好的响应，但往往只对中等收入和高收入人群而不是最贫困的 60-80% 的人群可行。住房抵押贷款的补贴鼓励人们借款，但补贴往往流向 40-20% 最富裕（即最不需要补贴）的人群。抵押贷款在欧洲和北美比在亚洲、非洲或拉丁美洲和加勒比地区更为普遍（图 2）。
- 房地产行业消耗大量能源，并对城市发展的可持续性产生重大影响。家庭消耗约占全球能源消耗总量的 19%⁷。主要由住宅构成的全部建筑承担了超过 40% 的全球能源使用⁸，这也是温室气体排放的最大贡献者⁹。由房屋建筑材料取用以及低密度郊区发展带来的环境恶化对城市的可持续性发展构成了进一步威胁。对当地材料和技术的使用仍然受限，尽管这可能减少能源消耗并促进当地经济发展。
- 尽管适足住房权越来越得到认可，政策和规划仍然在继续侵害很多住房适足条件，尤其是针对强制拆迁的保护。每年，世界各地数以百万计的人们被强行赶出他们的家园和土地，没有商量也没有公平的补偿。在 1998 年至 2008 年期间，强行拆迁至少影响了 1,859 万人¹⁰，尽管国际法律明确承认了对土地保有权的保障，并反复声明强制拆迁的做法粗暴且系统性地违反了人权。越来越多的城市移居者和流离失所人口（IDP）还面临居住权不稳定及由此导致进一步流离失所的威胁，这一不仅是因为自然灾害和新的冲突，还因为越来越盛行的强制拆迁行为。¹¹
- 不适足的住房已经造成了健康的不平衡并暴露了风险。缺乏可居住性、过度拥挤、服务不充分等原因使住房成为暴露于危害和健康威胁因素的主要环境。拥挤是最严重的威胁之一，因为拥挤会增进家庭成员之间疾病的传播，尤其是儿童、老年人和残疾人，因为他们

⁵ 麦肯锡（2014）op cit.

⁶ Buckley R.; Kalarickal J. (2006). 从三十年世界银行住房贷款中我们学到了什么？世界银行。

⁷ 国际能源机构（2014）非经合组织国家的能源平衡。可登陆：http://www.oecd-ilibrary.org/energy/energy-balances-of-non-oecd-countries_19962843-en 和国际能源机构（2014）经合组织国家的能源平衡。可登陆：http://www.oecd-ilibrary.org/energy/energy-balances-of-oecd-countries_19962835-en

⁸ 联合国环境规划署（2009）建筑和气候变化：政策制定者汇报。可登陆：<http://www.unep.org/sbci/pdfs/SBCI-BCCSummary.pdf> 和欧洲委员会（2011）资源效率欧洲路线图。COM (2011) 571 终版 I. 布鲁塞尔, 2011 年 9 月 20 日。可登陆：http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/pdf/com2011_571.pdf

⁹ Ruuska (2014) 建筑施工的材料效率. 建筑物 2014 (4), 第 266-294 页. 可登陆：<http://www.mdpi.com/2075-5309/4/3/266/pdf>

¹⁰ 居住权与反迫迁中心（2009）. 全球调研 11, 强制拆迁, 侵犯人权: 2007-2008. 居住权与反迫迁中心, 日内瓦.

¹¹ 麻省理工学院（MIT）难民研究行动网（DRAN）和境内流离失所监测中心（IDMC）. 报告：“甜蜜之家”住房行动和为城市流离失所人口提供持续解决方案的措施. 可登陆：<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2015/20150325-global-home-sweet-home/20150325-global-home-sweet-home-en-full-report.pdf>

有更多的时间呆在家里。¹²除此之外，许多环境风险还与质量较差的住房结构和位置有关。

议题汇总

- 住房供应的“实现方法”已经引进了近三十年。在这段时间政策和方法都发生了重大转变，实现原理在不同国家的广泛实践也产生了混合效果。但总的来说，大多数的国家和地方政府仍然在努力满足各自人口的住房需求。最贫困和弱势的家庭受影响最严重，因为他们没有收到房地产市场的影响，在住房政策和法规中也受益有限。目前为止，为改善妇女、移居者、难民、残疾人、土著和少数民族获得适足住房途径所做的努力并没有取得什么进展。
- 房地产行业投入的政府干预工作最少，而且许多几乎已经撤出住房供应、土地供给、获得、服务，甚至监管工作。住房已经发生了广泛变化，从社会功能上的概念化住房转变到作为不同规模商品的住房。住房在国家资源分配中的优先级较低，几乎所有的公共和集体住房已经出售。补贴已被减少，而在保留的地方，补贴通常缺乏针对性并且无法维持。在很大程度上，更符合自由化住房政策框架的出现和较少的国家干预是造成低收入和一些中等收入的家庭拥有较少或没有住房机会的主要原因。
- 私营部门的参与较为疲软，且市场对低收入人群不起作用。政府，作为引导者，在引导民营企业家和金融机构投资、建设和为贫困人口和基于社会的方案放贷时面临挑战。开发商专注于高端住房。银行不愿意为人们提供不能被归为传统良性风险的风险贷款。住房集资通过抵押贷款得到了本质上的提升，仅为具有正式工作的人群提供，对大多数贫困人群而言，融资渠道昂贵而有限。以社会为基础的金融机构（如：金融合作社、信用社和小额金融机构）尚未达到规模，可能也不具备达到规模的能力。
- 人们继续逐步满足自己的住房需求，或通常采用非正式的方式满足自己的住房需求。几乎所有的住房都在相对较长的一段时间内逐步形成。任何社会中，只需一分钟，极度富有的人就能够一次性完成放贷、直接购买或构件自己的住所。尽管常常由于方法和能力缺乏而导致质量低劣，数量不足，逐步购房过程还是能够最有效地让家庭拥有能承受的住房。
- 土地市场与功能失调的城市土地市场的获得仍然是对适足住房供应最普遍的约束力。获得好地段土地涉及一些列新挑战，这些挑战随着大规模的扶贫战略的发展而产生。最常见的问题是，新的保障性住房距离当地人的谋生地点太远，交通成本对于相关家庭而言过高。许多国家已经推迟或放弃了对土地和住房市场法律和监管环境的结构性改革，政策制定者仍然在忽视土地作为住房服务供应主要输入的重要性。
- 产权，尤其是土地所有权计划仍然很狭隘，没有带来期望的社会和经济结果。虽然有大量证据证明土地保有权保障得到了提高，住房投资、正规借贷和市政收入随业权提升的增加并没有超过在其他土地保有权制度下的增加。迄今为止，还没有明显证据能够证明贫困水平因正式业权的获得而降低。¹³¹⁴
- 大部分政府寻求鼓励业主自用，这会损害其他类型的住房所有权，尤其是租赁住房。居住者数量的增加至少与城市人口的增长一致。“租房一代”的数量正在上升，因为拥有住房

¹² Baker M, Keall M, Lyn Au E, Howden-Chapman P. 很多时候,心之所在即为家.新西兰医学杂志 (2007); 120: 1264.

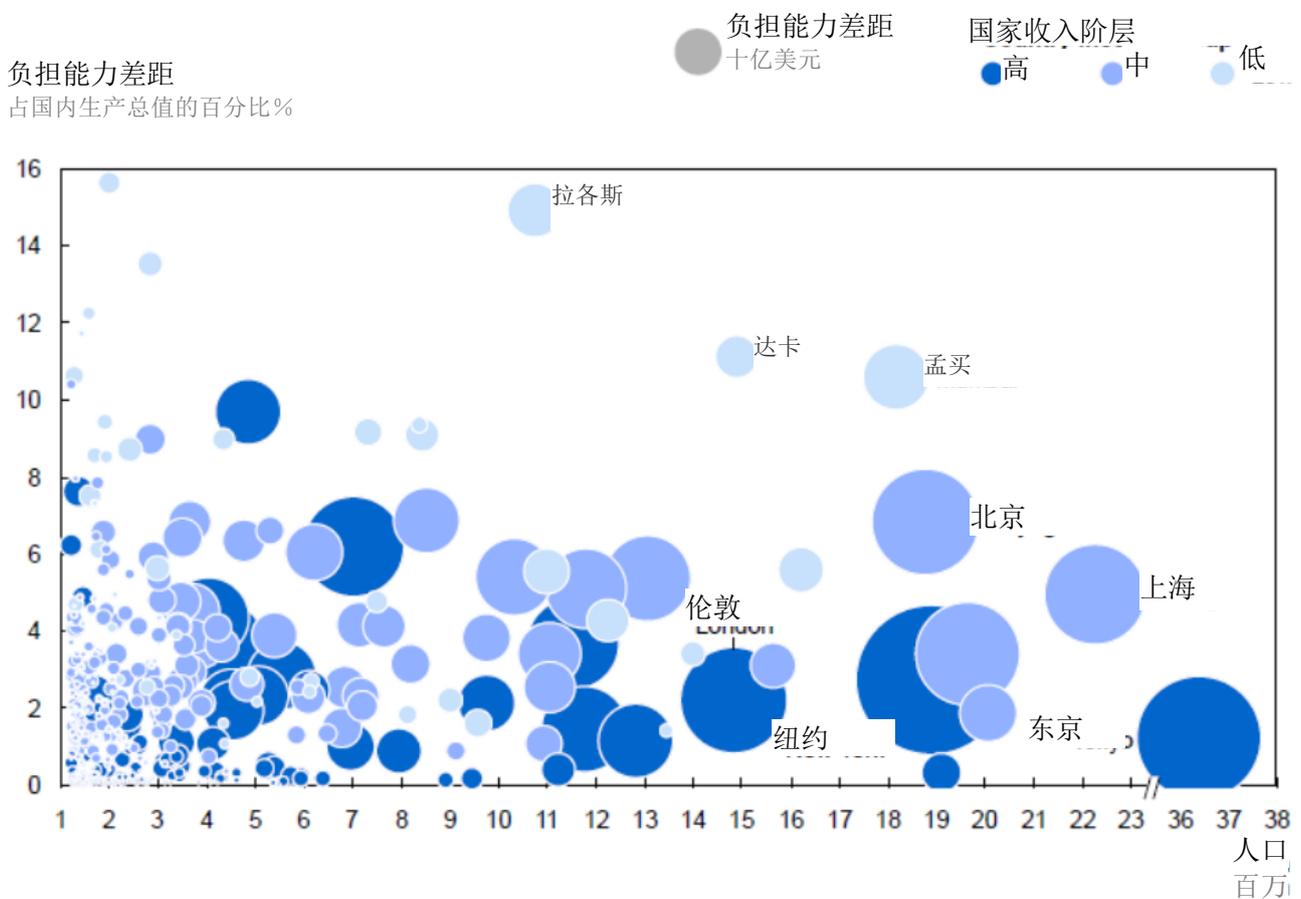
¹³ Payne.; Durand-Lasserve A. 城市土地所有权的影响评估: 初步调查结果. 可登陆: <http://siteresources.worldbank.org/RPDLPROGRAM/Resources/459596-1161903702549/S7-Durand.pdf>

¹⁴ Payne G.; Durand-Lasserve A. (2012).“留住:土地保有权保障——类型、政策、做法和挑战”适足住房特别报告员的研究论文. 可登陆: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SecurityTenure/Payne-Durand-Lasserve-BackgroundPaper-JAN2013.pdf>

对更多家庭而言是遥不可及的。就世界各地而言，有证据显示租赁住房促进了居住流动性，改善了劳动力市场和生活机会，能够考虑性别、文化和残疾，同时加强了社会和经济网络。然而，很少有政府制定任何政策来帮助发展或监管该住房形式。

- 对“让穷人能够帮助自己”的强调承认了由城市贫困家庭或居住面积不足的家庭组成和管理的组织所带来的当地计划和创新。他们的对策更注重当地的需求和问题，考虑当地的想法，并以对当地的了解为基础，比如逐步购房、社会规划和储蓄、小额信贷和非正式的房地产市场。目前的问题仍然是：从当地小规模实践活动扩大到整个结构性城市和房地产行业的变化过程中，会始终将最贫困和最弱势的群体作为关注焦点。
- 知识改善了住房方式、贫困和生活互动。丰富的经验证据对了解低收入人群如何经常借助非正式部门和社会资本网络调动资源，并组织起来获得土地和住房提供了帮助。住房提供了更高的安全性，是创收活动的一个潜在来源，并且如果服务良好，位置合理，住房还能实现融入，提供更好地生活条件和生活机会。
- 目前缺乏对住房需求的准确预测，并且对这些预测的量化还不明确。人口变化、社会经济条件和文化偏好的信息要么缺乏，要么不被政策承认。进一步的困难涉及对不适足、废弃和过时住房的评估，即定性不足。信息的缺口极大程度危害了住房政策设计和实施。

图 1 近 2,400 个城市之间住房负担能力的差距

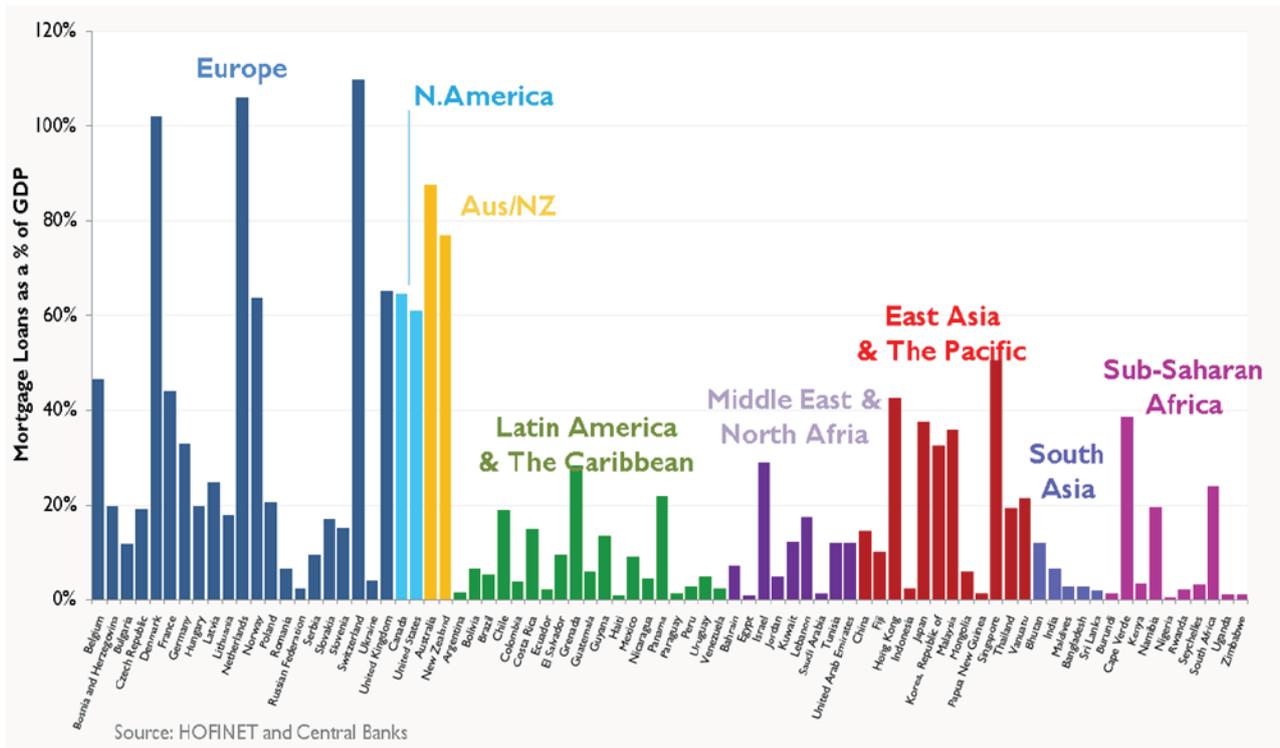


1 根据世界银行的规定。

数据来源：世界银行、2012 年瑞银(UBS)价格和收益报告、Numbeo、CEIC、Deposits.org、全球银行业、苏格兰皇家银行、Zillow、Metroscubicos、Exame、Notaires Paris lie de France、

仲量联行、麦肯锡全球研究所 Cityscope 数据库、美国人口调查局、各国官方统计处、麦肯锡全球研究所分析

图 2 2013 年未偿抵押贷款总额与国内生产总值的比值



Mortgage Loans as a % of GDP	抵押贷款与国内生产总值的百分比
Europe	欧洲
N. America	北美
Aus/NZ	澳大利亚/新西兰
Latin America & The Caribbean	拉丁美洲和加勒比地区
East Asia & The Pacific	东亚和太平洋地区
Middle East & North Africa	中东和北非
South Asia	南亚
Sub-Saharan Africa	撒哈拉以南非洲地区
Belgium	比利时
Bosnia and Herzegovina	波斯尼亚和黑塞哥维那
Bulgaria	保加利亚

H III

Czech Republic	捷克共和国
Denmark	丹麦
France	法国
Germany	德国
Hungary	匈牙利
Latvia	拉脱维亚
Lithuania	立陶宛
Netherlands	荷兰
Norway	挪威
Poland	波兰
Romania	罗马尼亚
Russian Federation	俄罗斯联邦
Serbia	塞尔维亚
Slovakia	斯洛伐克
Slovenia	斯洛文尼亚
Switzerland	瑞士
Ukraine	乌克兰
United Kingdom	联合王国（英国）
Canada	加拿大
United States	美国
Australia	澳大利亚
New Zealand	新西兰
Argentina	阿根廷
Bolivia	玻利维亚
Brazil	巴西

H III

Chile	智利
Colombia	哥伦比亚
Costa Rica	哥斯达黎加
Ecuador	厄瓜多尔
Ei Salvador	萨尔瓦多
Grenada	格林纳达
Guatemala	危地马拉
Guyana	圭亚那
Haid	海地
Mexico	墨西哥
Nicaragua	尼加拉瓜
Panama	巴拿马
Paraguay	巴拉圭
Peru	秘鲁
Uruguay	乌拉圭
Venezuela	委内瑞拉
Bahrain	巴林
Egypt	埃及
Israel	以色列
Jordan	约旦
Kuwait	科威特
Lebanan	黎巴嫩
Suadi Arabia	沙特阿拉伯
Tunisa	突尼斯
United Arab Emirates	阿拉伯联合酋长国

H III

China	中国
Fiz	斐济
Hong Kong	香港
Indonesla	印度尼西亚
Japan	日本
Korea Republic of Malaysia	韩国、马来西亚
Mongolia	蒙古
Papua New Guinea	巴布亚新几内亚
Singapore	新加坡
Thailand	泰国
Vanuatu	瓦努阿图
Bhutan	不丹
India	印度
Maldives	马尔代夫
Bangladesh	孟加拉国
Sri Lanka	斯里兰卡
Burundi	布隆迪
Cape Verde	佛得角
Kenya	肯尼亚
Namibia	纳米比亚
Nigeria	尼日利亚
Rwanda	卢旺达
Seychelios	塞舌尔
South African	南非
Uganda	乌干达

Zimb abwe	津巴布韦共和国
Source: HORNET and Central Banks	数据来源：住房金融信息网和中央银行

关键推动因素

- 要防止情况恶化，关键是认识住房问题与人权的密切关系，并将最贫困和弱势的群体最为重点目标。要解决住房问题，就不能脱离解决在住房获得过程中违背非歧视原则和平等原则这一根源问题，不能仅基于以性别和地理，还应以种族、文化、宗教、年龄、不利条件和社会以及经济地位为基础。技术、立法和金融工作应将重点放在逐步实现所有人，尤其是最贫困、弱势和少数群体的适足住房权上，同时处理参与、非歧视、土地保有权利保障、透明度和责任制等问题。
- 通过制度改革和长期的政策和金融措施将住房置于国家发展的中心¹⁵。应推广并协调结合治疗性（贫民窟改造）和预防性（新规则）住房政策的双管齐下的方法，让政府、发展金融机构、私营部门和民间组织参与并协调对策设计、注资和实施工作。房地产行业占据了大量财富和资源，如果管理得当，能够成为经济增长、稳定性和韧性的重要来源，并成为一个国家社会发展议程的重要组成部分。
- 除了延续或恢复在住房需求（尤其是最贫困和最弱势群体住房需求）方面的领导作用，政府职能还需继续强化，加强政策和监管框架，鼓励市场面向贫困人口，以及采取最终措施（包括针对住房和城市服务承受能力的安全保障和补贴）。
- 提高各种补贴形式的关注和透明度，改进、增加并将政府援助按收入多少提供给最需要的人群。利用重新分配、价值获取的手段和各种收入类型和不同的土地利用间的交叉补贴来提高政府对贫困人口支出的有效性。增加供方补贴和激励措施，以及各种可能的需求补贴，继续将重点放在最贫困和弱势的群体上。
- 鼓励创新和更具包容性的住房金融系统，包括奖励放贷给低收入群体的住房集资者，和其他低价住房的金融机构。加强私人住房金融部门制度奖励机制，促进有效贷款，而不让政府面临过度的风险。改善获得土地保有权利、抵押和担保机制的新途径。鼓励住房小额信贷，并促进逐步构建过程所采用的社会金融和各种逐步贷款。
- 加强住房和城市规划实践的关系，尤其可通过改善住房之间的联系、可获得性和城市生活来实现。应将一种连续性、参与性和包容性的城市规划过程作为改善获得适足住房途径的起点和框架。促进混合用地和规划的城市扩展或内部设施建设结合更好的交通基础设施，以便改善低收入群体获得位置合理住房和生活机会的途径，同时减轻城市灾害和健康风险。
- 应鼓励各种类型的住房所有权而非不动产所有权，这反映了不同群体的各种需求和喜好，包括租赁、独立产权公寓、合作公寓、合租，以及各种形式的租赁住房。土地保有权利类型的统一应可提供足够的土地保有权利保障，以便保障家庭福利并促进住房逐步改进和扩展。

¹⁵ 解决方案HSP/GC/25/L.6，第25届联合国人居署管理委员会“请注意“将住房作为中心的方法”，该方法将住房问题置于国家城市政策和城市的中心，同时鼓励联合国人居署和成员国根据情况实施全球房地产战略，包括确定措施和机制来促进国家和地方的包容性住房集资，从而弥合住房差距，并逐步实现所有人的适足住房权”。

- 住房的逐步发展特征应理解为政策。细分法规和建筑规范应足够灵活并适应地方条件，得到当地认可，允许住房的逐步发展特征，并且最好是以绩效而非规范为基础。协助下的自身建设和地基与服务设施是两项需要提升的措施，同样需要提升的还有创新性可持续发展技术和当地建筑施工技术。
- 制定基于环境并更具包容性的建筑法规以适应低收入国家住房供应现实，鼓励可持续建筑设计和当地生产建设投入的替代物，最大化使用当地材料和零件，同时争取实现气候适宜性、能量高效性、低碳排放和材料生产过程的环境友好性。

平台与项目

联合国人居署全球住房战略（GHS）
http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/11991_1_594827.pdf、
<https://www.linkedin.com/grp/home?gid=4513944>

联合国人居署参与式贫民窟改造方案（PSUP）<http://www.mypsup.org/login>

联合国住房权利计划 <http://www.unhabitat.org/programmes/housingrights/>

海地联合国机构间住房和城市重建项目
<https://www.unops.org/english/where-we-work/latin-america/Pages/Haiti.aspx>

世界卫生组织住房和健康平台 <http://www.who.int/hia/housing/en/>

人居三议题文件由联合国人居三任务组负责编制。人居三任务组是联合国各机构和计划的一个工作组，主要负责编制《新城市议程》。这批议题文件在2015年5月26-29日在纽约举行的联合国任务组研讨会期间定稿。

本份议题文件由联合国人居署牵头，在联合国项目事务厅、世界卫生组织、联合国人权事务高级专员办事处和联合国妇女署的协助下编制完成。

中文版议题文件已被中国政府采纳。