



联合国

HSP/OEWG-H.2024/4



联合国人居署

联合国人类住区规划署

Distr.: General  
16 September 2024

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  
第一次会议  
2024年12月9日至11日，内罗毕  
临时议程\*项目4

制定一个框架，用于衡量不同国家和地方情况下的  
住房适当性并就此进行报告

## 制定一个框架，用于衡量不同国家和地方情况下的 住房适当性并就此进行报告

### 执行主任的报告

#### 一、 导言

1. 联合国人居大会在其第2/7号决议中设立了一个不限成员名额政府间专家工作组，其任务是就加快在普遍实现安全、可持续、适当和负担得起的住房方面取得进展的政策提出建议。本报告概述了衡量住房适当性并就此进行报告的拟议框架。本报告连同对制定用于衡量不同国家和地方情况下的住房适当性并就此进行报告的框架的现有要素和备选方案的审查报告一起，<sup>1</sup>旨在向会员国提供参考，并指导向大会第三届会议提出的建议。
2. 虽然在衡量住房适当性方面取得了重大进展，但现有框架缺乏适用于国家和地方各级的全球综合分析的标准化方法。以往的举措，如住房指标方案、联合国住房权利方案<sup>2</sup>和城市指标方案，通过确立关键指标并使其与《人居议程》保持一致，奠定了重要的基础。
3. 目前的监测框架，包括可持续发展目标和《新城市议程》下的监测框架，已经整合了对住房适当性某些方面的衡量。可持续发展目标11的具体目标1强调改善获得适当、安全和负担得起的住房及基本服务的机会，以及减少贫

\* HSP/OEWG-H.2024/1。

<sup>1</sup> HSP/OEWG-H.2024/INF/3。

<sup>2</sup> 关于住房指标的进一步讨论反映在 HSP/OEWG-H.2024/INF/3 号文件中。

民窟。虽然这些努力推动了对非正规和负担得起的住房的全球衡量，<sup>3</sup>但它们并没有充分应对并非生活在贫民窟条件下却仍然面临住房不足的人口需求。位置、可获得性和文化适当性等关键因素往往被忽视。此外，目前孤立地分析每个住房组成部分的做法限制了进行综合政策评估的能力，往往导致一次只能解决一个问题的零散解决办法。

## 二、 衡量住房适当性并就此进行报告的概念框架

### A. 对新监测框架的需求

4. 前瞻性的监测框架应针对住房存量的现状，应对当前和未来的住房需求，特别是在快速增长的城市地区，为此不仅要衡量存量，还应衡量住房流动情况。如《新城市议程》所倡导的那样，采用一种连续的方法来实现适当住房权，同时利用适当住房的七个组成部分中的每一个，<sup>4</sup>将使各国能够实现和衡量相关标准（包括城市服务）的逐步提高，同时注重眼前需求和长期目标。

5. 要解决获得适当住房方面的不平等问题，需要按社会和经济因素，特别是与边缘群体有关的因素分列数据。还需要注重空间分析，以应对地域不平等问题。服务和土地的隔离和分配不均，是导致不同区域和人口群体在获取住房方面长期存在差异的主要障碍。此外，为了有效应对住房挑战，监测框架应加强本地数据生产和使用能力，以实现政策本地化和多层次协调。

6. 采用数据分析和遥感等新兴技术，在加强住房适当性监测方面具有巨大潜力。地球观测和地理空间分析可以提供宝贵的见解，使人了解住房市场的趋势和模式，包括其对不同人口群体的负担能力、交通便利性和基本服务分配的影响。

### B. 框架概述

7. 衡量住房适当性的拟议框架包括四个关键要素：住房适当性评估、背景数据、住房成果驱动因素和住房政策组成部分。这一综合框架将便于对住房条件进行全面评价，这与根据每套指标对住房适当性挑战的贡献来监测每套指标的目的明显不同。

### C. 住房适当性评估

8. 该框架的第一个要素以核心组成部分衡量住房适当性：保有权保障、服务的提供、负担能力、宜居性、可获得性、地点和文化适当性，以及拟议的可持续性第八个组成部分。<sup>5</sup>该框架便于审查这些组成部分之间的相互作用，从而可实现对某一地点住房条件的细致了解。

<sup>3</sup> 贫民窟指标已实现全球覆盖，而据报告，42个城市及44个国家和地区已实现可负担性。

<sup>4</sup> 这七个组成部分载于经济、社会及文化权利委员会关于适当住房权的第4号一般性意见（1991）（《经济社会文化权利国际公约》第十一条第一款）。

<sup>5</sup> 适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员建议将可持续性要素纳入适当住房的定义（A/HRC/52/28，第5段）。

## 1. 保有权利保障

9. 如果居住者不能享有一定程度的保有权利保障，以保证得到法律保护，免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁，则住房是不适当的。指标包括法律上的和人们认为的保有权利保障以及强迫驱逐的发生率。

## 2. 服务、材料、设备和基础设施的提供

10. 住房适当性不仅限于物质结构，还包括可获得健康、安全和总体福祉所必需的基本服务和设施。建议通过研究贫民窟人口和能够获得基本服务的人口来衡量这一组成部分。

## 3. 负担能力

11. 如果住房费用妨碍居住者享有其他人权，则住房是不适当的。主要指标包括房价收入比和租金收入比，以及住房费用负担过重率。为了全面评估负担能力，必须考虑隐性和长期成本，如交通和公用事业，这些费用对人们认为的负担能力有重大影响。按收入五等分位数分列房价收入比，并将交通和公用事业费用纳入住房费用负担过重的衡量，可以更准确地评估不同人口群体面临的负担能力挑战，并有助于评估地点、住房质量和费用因数之间的相互作用。

## 4. 宜居性

12. 宜居性包括住房的安全、空间和结构质量。如果住房不能防止环境危害或确保人身安全，则是不适当的。指标包括过度拥挤、住房耐用性、与危险地点有关的风险和室内宜居性。住房权利连续性原则与宜居性特别相关，因为持久住房的定义应考虑到当地材料、建筑方法和环境条件。

## 5. 可获得性

13. 如果住房不能满足弱势和边缘群体的具体需要，则是不适当的。可获得性包括经济包容、支持创收活动、培养独立性和增加社区参与的机会。<sup>6</sup> 无家可归是一种明显的缺乏住房可获得性的现象，而歧视则渗透到住房不足的各个方面。

14. 国际商定定义的缺乏妨碍了无家可归数据的可比性。联合国秘书长的建议提出了一个全面定义，其中包括：(a) 流落街头的人；(b) 住在临时住所或庇护所的人；(c) 住房严重不足的人。<sup>7</sup>

15. 在监测获得住房机会方面的歧视时，会评估法定和事实上的做法，如缺乏对妇女土地所有权的法律保护，或限制难民获得住房的法律和做法。排斥性做法往往表现为残疾人、移民和其他边缘群体获得住房的机会不平等，从歧视性租房做法到获得信贷的机会不平等。

16. 城市内部的空间隔离会加大在获得服务、利用基础设施和获得机会方面的差距，加剧社会经济不平等。这些差距往往是由获得服务完善的土地的机会不均等造成的。住房方面的空间不平等可以通过评估不同收入群体或社会群体拥有负担得起的住房选择的范围的比例来衡量。

<sup>6</sup> 人居署，《住房可获得性：残疾人和老年人包容性可负担住房解决方案手册》（内罗毕，2014）。

<sup>7</sup> A/78/236。

## 6. 地点

17. 如果住房与就业机会、保健服务、学校、托儿中心和其他社会设施隔离，或者位于污染或危险地区，则住房是不适当的。可以通过衡量生活环境的质量（如公共空间的可用性或安全性）、是否靠近基本服务（如工作、学校、保健设施和食品市场）和是否交通便利（如是否靠近公共交通车站、通勤时间或交通费用）来评估地点。

## 7. 文化适当性

18. 文化适当性意味着确保住房尊重并纳入不同的文化特性、传统和社会习俗。指标包括在建筑规范中承认乡土建筑、保护土著人民的土地权、社区参与规划决策，以及自我评估的住房和社区归属感满意度。

## 8. 可持续性

19. 气候危机严重威胁着适当住房权的享有。住房本身对气候变化有重大贡献。鉴于其重要性，必须在全球范围内实现适当住房权。住房可持续性的衡量标准可包括遵循能源效率标准、建筑部门的碳足迹、无序扩张率、城市密度或气候引起的驱逐现象。

## D. 住房适当性的背景因素

20. 监测框架的第二个要素体现基本背景资料，包括人口趋势、家庭规模、人口增长、城市化率以及贫困和不平等程度。这些指标对于将住房适当性置于每个国家更广泛的社会经济环境背景下考虑至关重要，确保评估反映当地现实。

## E. 住房成果驱动因素

21. 第三个要素包括确定影响住房适当性的关键因素，如土地供应、规划和治理、宏观经济条件、获得资金的机会、负担得起的适当住房存量、社会保障措施和冲突的影响。分析这些驱动因素有助于确定住房条件不足的根源和促成因素，并强调需要动态地了解经济、法律和规划框架如何影响住房成果。

22. 由于土地是一种有限资源，其供应和成本是住房成果的关键驱动因素，但这些要素在政策框架中往往没有得到充分重视。用于住房的土地分配不足可能导致土地价值上升。土地使用规划、法规和有效治理，包括规定要提供负担得起的住房和积极管理土地储备，以支持可持续密度的计划增长，对于确保公平的土地分配至关重要。土地管理和行政、防止土地闲置、税收和城市规划法规都发挥着重要作用。

23. 宏观经济因素直接影响住房需求和供应，影响市场动态、财富分配和获得住房的机会。主要方面包括借款成本、适当住房存量的可负担性、新住房开发的类型和成本，以及与旨在帮助低收入家庭在不损害其他基本需求的情况下获得适当住房的社会保障措施的相互作用。

24. 最后，由于流离失所和住房被毁，冲突可能成为住房危机的主要驱动因素。适当住房对于维护和平与安全至关重要，因为有保障的住房、土地和财产权是冲突后稳定和恢复努力的基本组成部分。

## **F. 住房政策组成部分**

25. 监测框架的最后一个要素是对具有全球可比性的住房政策组成部分进行定性评估，以缩小住房适当性差距。这种评估涵盖住房政策的存在和现状、制定和通过住房政策的流程、政策内容、法律和法规框架、住房需要和需求、执行战略以及财政投资和支持机制。通过将政策组成部分与可衡量的住房成果直接联系起来，这项要素会促进可比性，并鼓励在不同的国家和地区背景下采用最佳做法。

## **三、结论和前进道路**

26. 为了解决目前监测系统中的重大差距，迫切需要一个全面而灵活的框架来衡量和报告住房适当性。拟议框架提供了一个初步办法，将住房适当性、背景因素、驱动因素和政策组成部分等要素结合起来。虽然该框架概述了可衡量的要素，但要全面建立业务监测和报告结构，将需要会员国、国际组织和利益攸关方之间的协调合作。

27. 需要进一步界定框架的结构和监测优先事项，商定问题的优先次序，确定必要的方法，并加强数据收集工作。一旦制定了拟议框架，就必须进行试点测试，同时采取能力建设举措，并开展定期审查进程，以完善该框架，确保其适合不同的情况。