

人居三 议题文件

22——临时定居点

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本2.0)



关于临时定居点的议题报告

关键词

城市贫困、贫民窟、贫民窟居民、弱势群体和边缘群体、社会空间排斥、治理、平等与公平、环境正义、参与性规划、适足住房权、土地保有权保障、贫民窟改造与消除、普惠金融和非正式经济。

主要概念

临时定居点是指满足以下条件的居民区，即：1)居民对居住的地区或住宅无土地保有权保障，形式包括依法定居到临时租赁房屋，2)居住区通常缺乏基本服务和城市基础设施，或与之隔绝，和3)住房可能不满足当前的规划与建筑规范要求，通常位于在地理或和环境上均有害的地区。¹此外，对所有收入水平的城市居民而言，无论富有还是贫困，临时定居点均可以是一种房地产投机方式。贫民窟是最贫困最受排挤的一种临时定居点，其居民均为贫民，是个由危房构成的大型城市群，通常位于最危险的城市用地上。除土地保有权保障外，贫民窟居民还缺乏正规的基本基础设施和服务设施、公共场所及绿地供给，因此经常遭受驱赶、病痛和暴力。²

社会空间排斥是指因居住地及身份导致特定个人和群体遭受地理歧视的过程。因此，他们无法通过接近或有效使用所有设施和资源来改善福祉和使人们能够利用现有机会。特定群体和个人通常会因为自己的身份而遭受不成比例的“劣势”，这点已在城市环境中以临时定居点的形式得到切实体现。³

环境正义是指贫困、生态系统服务设施与污染之间的动态关系，这种关系使弱势城市居民和贫困城市居民遭受因环境影响带来的不均衡危害。环境正义的目标就是通过抑制自然资源的相关滥用权利，提倡向贫民进行法律赋权和社会赋权以及采用新方法实现可持续性来确保子孙后代的生活质量。⁴

参与性贫民窟改造是种旨在解决以贫民窟居民居住条件为代表的失衡城市发展问题的方法。该方法囊括了所有重要城市利益相关者（包括各级政府、社区代表、民间团体、非政府组织、学术界、私营企业以及尤其是贫民窟居民）并将其作为改善贫民窟生活标准的核心。这个多方利益相关者平台被认为更可能促进必要的合作、治理安排、制度结构和融资方案，进而实现全面规划和可持续性发展。特别是贫民窟居民具有对此改造过程做出贡献、进行指导和控制所需的重要知识、技能和能力。同时，采用改善居住条件的包容性方法还将给以权利为基础的社会带来根本的社会文化变迁。⁵

数据和重要事实

¹ 来源于联合国人居署（2003），《贫民窟的问题》；联合国人居署（2003），《世界城市状态报告2012/13》。参见议题文件9关于土地保有权保障用地的定义。

² 世界银行（2008），《城市贫民窟的处理方法》；联合国人居署（2015），《街道作为贫民窟的城市改造工具》；城市联盟（2010），《建设城市》；城市联盟、世界银行和联合国人居署（2002），《消除城市贫民窟》。

³ Fincher, R. 和 Iveson, K.（2008）《城市规划与多样性》、Vicki-Ann Ware、Hellene Gronda和Laura Vitis（2010）《澳大利亚住房与城市研究院研究综合服务：有效解决区位优势》以及Mitlin, D. 和Satterthwaite, D.（2013）《南半球的城市贫困》。

⁴ 联合国开发计划署（2014），《环境正义》。

⁵ 联合国人居署（2014），参与性贫民窟改造项目（PSUP）

- 临时定居点、贫民窟和其它贫困人口居民区均是个全球性的城市现象。⁶它们存在于世界各地的城市中，呈现的形式、类型、规模和位置各不相同，且称谓亦多种多样（如棚户区、贫民窟、贫民区、棚屋区、贫困人口居住区等）。当城市非正规性在南半球城市中愈发明显的同时，也可在发达国家发现住房非正规性和不合格居住条件的现象。
- 临时定居点和贫民窟是由一系列相互关联的因素导致的，其中包括人口增长和乡城迁移、城市贫民缺乏廉价住房、治理力度不够（尤其在政策、规划、土地和导致土地投机和土地兼并的城市管理等领域）、经济脆弱性和低薪工作、歧视和边缘化以及因冲突、自然灾害和气候变化而导致的搬迁。⁷
- 与其它城市居民相比，居住在临时定居点，尤其是贫民窟的居民会遭受更多的空间、社会和经济排斥，因此无法获得更广阔城市环境带来的好处和机遇。他们经常遭受各种歧视并处于极端劣势，如：地理边缘化、基本服务缺乏、治理结构不佳、土地及物业获取有限、生计不稳定以及因临时定居点位置而极易遭受不良裸露环境、气候变迁和自然灾害带来的负面影响。
- 特别是所谓的贫民窟居民，自 2003 年以来，联合国成员国已同意将贫民窟家庭定义为居住在缺乏一种或多种以下条件的同一屋檐下的一个群体：1) 已改善水资源的获得途径，2) 已改善卫生设施的获得途径，3) 足够的居住面积——不过分拥挤，4) 住房的结构质量/耐久性。和 5) 土地保有权保障。这“5 个匮乏”会影响贫民窟居民的生活。因此，虽然与更广义定义的临时定居点的数据差异较大，但自成员国达成一致意见起，已开始对贫民窟的人口统计数据⁸进行测量和跟踪。
- 在过去 10 年期间，发展中国家内居住在贫民窟的城市人口比例已从 39%（2000）降低至 32%（2010）。⁹实际上，据联合国千年发展目标报告估计，在 2000 年到 2010 年期间，已极大地改善了发展中国家共 2.27 亿个城市贫民窟居民的居住条件，这就意味着已超出了千年发展目标 7 第 11 个目标的两倍。¹⁰
- 国家政府和市政府、国际发展合作伙伴以及非政府组织和社区组织所给出的政策和纲领性响应对策也提高了贫民窟居民的居住条件。比如，实施渐进式可实施城市发展、廉价住房、贫民窟改造和土地政策已为直接基础设施供给、扶贫融资方案、廉价住房解决方案所需的创新合作关系、临时定居点正规化和贫民窟改造项目等纲领性响应对策提供了重要动力。
- 尽管已取得了这些成就，但是，全世界大约仍有 1/4 的城市人口生活在贫民窟中。自 1990 年以来，全球人口已增加了 2.13 亿个贫民窟居民。¹¹
- 发展中国家的城镇增长率达 90%以上。据估计，发展中国家城市地区的新增

⁶ 联合国人居署（2009、2011和2013），《世界城市状态报告》；世界银行（2006），《欧洲与中亚地区城市贫困维度》；联合国人居署（2010），《欧洲的非正式城市发展》

⁷ 联合国人居署（2009、2011和2013），《世界城市状态报告》

⁸ 联合国人居署（2003），《全球贫民窟调查》

⁹ 联合国人居署（2011），《世界城市状态报告》（2010/11）

¹⁰ 出处同上，千年发展目标7的目标就是显著改善至少1亿贫民窟居民的生活。

¹¹ 联合国人居署（2013），《街道作为公共空间和城市繁荣的驱动力》

城市居民人数达 7000 万。在接下来的二十年中，世界上两个最贫困地区（即：南亚和撒哈拉以南非洲地区）的城市人口有望翻倍，¹²表明这些地区临时定居点和贫民窟居民的绝对数量将急剧增长。¹³

- 非洲有过半城市人口（61.7%）居住在贫民窟里面。到 2050 年，非洲的城市居民人数预计将从 4 亿增加至 12 亿。¹⁴
- 亚洲居住着一半的世界城市人口，其中有 30% 的人居住在贫民窟中。但是，亚洲位于为实现千年发展目标 7 的第 11 个目标而付出成功努力的最前沿，因此，亚洲各政府正在努力改善约 1.72 亿贫民窟居民的生活水平。¹⁵
- 在拉美和加勒比地区，正规化非正式住房历来就有助于提供住房解决方案。此地区的临时定居点仍是城区的一个显著特征。尽管该地区最近几年的贫民窟居民人口已减少了 9%，但至少仍有 24% 的城市人口居住在贫民窟中。¹⁶
- 阿拉伯地区各国的不合标准住房比例各不相同。在有些国家，临时定居点和贫民窟住所均为被隔离的边缘化地区，而在其他国家，67% 到 94% 的城市居民都居住在一个或多个住房匮乏条件下。比如在部分海湾国家，低收入移民工人的住房条件通常比其他城市人口差。¹⁷
- 在市民的居住条件中，发达地区的城市区域对城市差异无任何免疫。比如，欧洲就已出现过因无法支付租金的城市居民数量增加而导致更繁荣大城市住房成本上升尤其快速的情况。该地区的南部和东部更是如此。西欧国家据说有超过 6% 的城市居民居住在极端不稳定的条件下。其他发达地区（北美、澳大利亚和新西兰）的趋势图表明，这些地区有大量人口居住在环境贫困地区。¹⁸
- 新贫民窟居民要搬出这些恶劣环境，能力仍有限。比如，在撒哈拉以南非洲地区每年新增的 1000 多万人口中，有 2/3（700 万）人口居住在临时定居点或贫民窟，但仅有 200 万人口有望搬出这里。¹⁹
- 临时定居点和贫民窟的增长与适足住房和土地的缺乏有关。虽然私营部门对住房的投资多年以来都很稳定，但是，这部分投资并没有转化为扶贫廉价住房。部分研究表明，现在每年的廉价住房资金缺口达为 \$6500 亿，且预计还会增长。²⁰
- 在家庭层次，这“5 个匮乏”仍反映了贫民窟居民的艰苦生活条件。比如，绝大部分贫民窟居民仍无土地保有权保障，因此不断面临着被驱逐的威胁，

¹² 世界银行（2008），《城市贫困，世界银行城市研究论文》（2008）

¹³ 联合国人居署（2014），《贫民窟与城市繁荣指数（CPI）》

¹⁴ 联合国人居署（2013），《世界城市状态报告》（2012/13）

¹⁵ 出处同上

¹⁶ 出处同上

¹⁷ 联合国人居署（2012），《阿拉伯城市状态报告》（2012）

¹⁸ 欧洲经济委员会（2008），《住房和土地管理委员会——为欧洲经济委员会地区的临时定居点寻找可持续解决方案》；联合国人居署（2013），《2013 年欧洲转型国家城市状态报告》；联合国人居署（2008），《世界城市状态报告》（2008/09）和联合国欧洲经济委员会，《非正式住房报告》
<http://www.unece.org/index.php?id=11099> and <http://www.unece.org/index.php?id=38779>

¹⁹ 联合国人居署（2011），《世界城市状态报告》（2010/11）。

²⁰ 麦肯锡全球研究所（2014），《全球廉价住房问题解决计划》。

²¹虽然他们的住所仍被认为高度不稳定，且撒哈拉以南非洲地区仍有 3/4 的人口居住在这种条件下。²²贫民窟的卫生条件有限，比如在肯尼亚基贝拉的大贫民窟和内罗比等，采用公开的污水管线在居民房前排污，以及为贫民窟超过 18 万的总人口仅提供了 1,000 个厕所。²³

- 贫民窟的条件对居民的健康有害，使居民更容易感染传染病，因此，对贫民窟居民的预期寿命有巨大影响。城市中有 20% 的最贫困人口努力才能活到 55 岁，而 40% 的最富人口却能轻易活过 70 岁。同样，在全世界 20% 的最贫困城市居民中，五岁以下死亡率比较富城市居民中的五岁以下死亡率高两倍多。²⁴
- 贫民窟会影响城市的繁荣及其可持续性。一方面，这些区域被认为向城市提供了大量需要的混合土地利用，并具有已在许多国家创造了大量工作机会的活跃非正式经济²⁵；另一方面，这些非正式工作无技能要求，薪水极低，因此是个无保障的生计选择，也是“基本生活维持经济”的一部分，所以居民可耐以生存，但不足以改变居住条件，也无法为充分发挥潜力为城市生产力做出贡献。贫民窟较多的城市地区为此付出了实际经济“成本”、环境“成本”和社会“成本”，因此出现了“不平衡的繁荣现象”。²⁶

议题汇总

- 虽然，有部分政府承认国内存在贫民窟和临时定居点，但许多政府并不承认。缺乏正视和后续响应会直接破坏整个城市的可持续发展和繁荣，进而对数百万城市居民造成损害。同时，还会导致强制拆迁。
- 临时定居点和贫民窟在空间上仍与更广泛的其它城市系统隔离，因此仍无法获得主流城市机遇。尽管有证据表明位置与跨代贫穷和经济不平等持久性之间存在着一个不可分的联系，但是仍需对其性质进行进一步理解。²⁷
- 虽然有研究表明土地使用和廉价住房的供应与临时定居点和贫民窟的广泛存在有关，但是，全世界的廉价住房存量正在不断减少。²⁸此外，由于住房领域容易发生投机现象，不利于更多富裕城市居民的利益，政府正日益摆脱在提供廉价住房过程中的直接作用，对城市贫困人口造成了重大影响。
- 用于为城市贫困人口修建大规模廉价住房和扩展住房集资方案的资金仍有限。所以，要么就以私营部门的利益为准，要么就使资金安排不满足住房需求。通常不存在引起地价上涨的正常市政税收系统和有效融资工具。尽管社会融资方案对贫困城市居民参与存储和借贷有关键作用，但是，以社区为单位的融资方案没有说服力，且与主流金融机构脱节。

²¹ 联合国人居署（2011），《世界城市状态报告》（2010/11）。

²² 参与性贫民窟改造项目（2011），第二阶段国家输出，www.mypsup.org.

²³ 内罗比市议会（据当地综合区域信息网，2013）

²⁴ 世界卫生组织(2010)，“城市心脏”

²⁵ 联合国人居署（2008），《世界城市状态报告》（2008/09）；J. Herrera等（2012），《非正规部门和非正规就业，非正规就业妇女》（WIEGO）

²⁶ 联合国人居署（2013），《世界城市状态报告》（2012/13）；联合国人居署（2015），El Estado de las Ciudades Colombianas

²⁷ 联合国人居署（2015），《2015年全球活动报告》。

²⁸ 参见议题文件20:住房。

- 临时定居点和贫民窟及相关学习平台的相关准确数据、本地化数据、标准化数据和可用定性定量数据仍有限。数据通常是特定的，与对整个城市进行的有效监控和评估过程无关，所以，居民的生活纬度仍然不明，因此无法获得政策和规划响应。由于缺乏当地、国家和全球学习平台，因此也限制了城市利益相关者的有效知识和能力建构。²⁹
- 国家级和地方级的综合发展政策，尤其是与临时定居点和贫民窟相关的城市规划、融资和法律政策，并未指定优先级，所以仍需将“禁止强制拆迁”政策形成制度。因此，政策、立法和规定对被边缘化群体仍有主要的排斥影响。
- 尽管被认为对提供适足住房和消除贫困很重要，但是，为改善土地管理实践和采用不同的土地保有权保障概念所作的努力仍有限。城市边缘地区是个特殊的治理挑战，因为它们通常不在正式“城/镇”边界范围内。
- 由于政府未对贫民窟和临时定居点内的生计做出响应和为其提供保障，以及未将其融入更广阔的城市环境，因此，导致了长期的不平等和代际劣势，尤其对妇女和年轻人。
- 在未使行动适应当地环境之前，许多改造方法仍不适合用于引进其他地方的解决方案。因此，它们既无法充分利用当地知识，也无法发展覆盖全市的“大规模”响应。
- 临时定居点和贫民窟通常位于环境和地理条件最危险的城区（如：河岸、沙土和退化土）、工业基地和垃圾场附近、沼泽地、洪水泛滥地区和陡坡处。这些地区居住影响的脆弱性通常因气候变化而恶化，加之别无选择，因此生命正在不断遭受威胁。³⁰
- 特殊群体因居住在临时定居点而受到显著影响，他们所遭受的不平等待遇仅因为自己的身份而加剧，因此增加了他们被边缘化的程度。妇女更可能具有更低的教育水平，因此青少年怀孕率居高不下；儿童长期受到各种影响；无一技之长的青年无法获得经济和就业机会；残障人士忍受着贫民窟破旧基础设施和移民带来的痛苦。同时，因冲突和经济危机造成的难民和国内流民，因为地位不确定和缺乏资源，还面临着其它程度的脆弱性和边缘化遭遇。

关键推动因素

- **正视临时定居点和贫民窟挑战以及人权的主流化。**城市管理机构通过采用以权利为基础的政策和综合治理方法解决临时定居点和贫民窟居民的需求和权利，因此相较于未采取任何措施的其它城市管理机构，此机构创造的城市环境更繁荣，更具可持续性。城市贫民需要受到与其它城市居民平等的待遇，他们所作的贡献——工作、发展民生和税收——需要得到认可，同时，他们还需具有享受基础设施、基本服务和适足住房的权利。³¹
- **政府领导。**国家政府在识别临时定居点/贫民窟挑战时必须发挥主导作用。他们可为制定和落实最佳策略与计划提供有力环境，以改变贫困城市居民，提高其生活水平和与之建立合作关系。同时，与各地方政府和市政府开展积

²⁹ Patel, S., Baptist, C. 和 dCruz, C. (2012), 《知识就是力量，环境与城镇化》24(1)。

³⁰ 联合国人居署 (2008), 《世界城市状态报告》(2008/09)

³¹ 参见议题文件20:适足住房定义。

极合作也很重要，因为这些政府能够召集和联合关键利益相关者、利用当地知识、制定相关政策和计划并管理新增基础设施建设。

- **系统、覆盖全市的/“大规模”方法。**设想并落实政策、规划、融资和规定，以增强城市地区在全市范围内或“大规模”范围内开始运行项目的的能力，这更可能改善贫民窟和临时定居点居民的生活。包括以下努力，即：1) 利用更广大的城市和地区聚集经济，2) 利用创新融资方案和税收，3) 确保采用公平的土地管理方法，4) 认可多种形式（正式和非正式）的生计和就业创造活动，并促进尤其为被边缘化群体发展这类活动，5) 采用主干基础设施和基本服务，通过进行一体规划和设计来改善和重建临时定居点，6) 说明城市边缘地区的管理责任，和 7) 解决因冲突和进行风险敏感土地利用规划而带来的影响，以避免城市贫困人口遭受环境危险。各级政府均对系统和“大规模”贫民窟改造项目起关键作用。
- **人员与制度的综合考虑。**综合方法必须是所有体制、制度和项目的一部分。关于贫民窟和临时定居点的改造，相关各级政府必须制定并协调满足以下条件的更广泛综合政策，即：1) 政策应得到城市规划、立法和金融安排的支持，2) 得到相互联系的制度安排的支持，3) 并确保将被边缘化群体和贫民窟居民以及其它重要城市利益相关者纳入其中。过程和可持续结果所需的参与性方法必须是集成方法的核心，这样才能确保 1) 更全面地理解居民及当前社区动态（包括经济和社会支持网络）和 2) 落实实际变化，以最终实现对临时定居点的正规化和对贫民窟的改造并将其与更广阔的城市环境相连。
- **将住房作为核心。**城市发展的战略性方法和综合方法均必须将住房问题作为政策和城市环境的核心。廉价住房机制实现了所有收入水平人口的适足住房权，包括符合国际指南的就地改造和不公平强制拆迁避免、³²增量自动构建、土地保有权保障和生计和就业创造。因此，在促进人口和城市繁荣过程中起了主要作用。
- **适宜的长期金融投资方案和全面的融资方案。**国内对廉价住房和贫民窟改造项目进行各种适宜可持续投资极其重要。这些投资包括鼓励主要金融机构为弱势群体提供扶贫住房计划和为各级政府提供金融支持。同时，投资增量自动构建的小额信贷住房项目，提供信用提高支持以及为扶贫住房和基础设施的私人投资增加激励等也很重要。
- **制定参与性、稳健、标准化和计算机化数据的采集程序。**应采用已定位的定性定量数据采集与分析系统，以便更及时、更容易地改善和了解当地城市环境。尤其应将贫民窟居民纳入其中，并将创新解决方案用于收集当地数据，以解决贫民窟的问题。社区收集的数据必须进行标准化，这样才能将其与更广泛的城市、地区、国家和全球比较指标联系起来。同时，此数据还必须用于确定临时定居点社区的社会、文化和经济动态，包括土地保有权关系、生计方式和社会保障网络。此外，数据收集还必须纳入监控和评估过程，用于显示贫民窟改造项目的长期全面结果。
- **创建同行学习平台。**这些平台利用的是贫民窟改善所涉及利益相关者的知

³² 联合国适足住房特别报告员，《拆迁与移民指南》（E/CN.4/2004/48）

识，尤其是贫民窟居民自己的知识。因此必须设置优先级，这样才能促进信息和经验交流以及同行学习机会。这些平台可包括一系列通讯策略和多媒体机制。

平台与项目

参与性贫民窟改造项目（PSUP - 联合国人居署）

参见网站：<http://unhabitat.org/initiatives-programmes/participatory-slum-upgrading/>

全球住房战略（联合国人居署）

参见网站：http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/11991_1_594827.pdf

联合国适足住房特别报告员

《关于开发造成强拆和迫迁问题的基本原则和准则》，A/HRC/4/18，可访问网站：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>

《关于城市贫困人口土地保有权保障的指导原则》，A/HRC/25/54，可访问网站：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>

《经济、社会和文化权利委员会第4号一般性意见（适足住房权）和第7号一般性意见（强制拆迁）》，可访问网站：<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>

城市联盟

参见网站：<http://www.citiesalliance.org/>

棚屋/贫民窟居民国际

参见网站：<http://www.sdinet.org/>

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和联合国人权事务高级专员办事处的协助下编制完成。