



联合国人类住区规划署 编 著  
中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司 组织编译

# 为城市低收入人群的住房筹措资金

## 全球人类住区报告 2005

中国建筑工业出版社



UN-HABITAT

# 为城市低收入人群的住房筹措资金

## 丛书编译工作委员会名单

何兴华 住房和城乡建设部计划财务外事司  
李礼平 住房和城乡建设部计划财务外事司  
吴志强 同济大学  
赵 辰 南京大学建筑与城市规划学院  
董 卫 东南大学建筑学院  
刘 健 清华大学建筑学院  
王莉慧 中国建筑工业出版社

## 本书翻译人员名单

翻译小组：王承慧 张 倩 董 卫 于长会  
校对小组：董 卫 张 倩 王承慧

# 为城市低收入人群的住房筹措资金

## 全球人类住区报告 2005

联合国人类住区规划署 编 著  
中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司 组织编译

中国建筑工业出版社



UN-HABITAT

## 图书在版编目 (CIP) 数据

为城市低收入人群的住房筹措资金 全球人类住区报告2005 / 联合国人类住区规划署编著; 中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司组织编译. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014.9  
ISBN 978-7-112-17341-9

I. ①为… II. ①联… ②中… III. ①城市—住宅建设—融资—研究报告—世界—2005 IV. ①F299.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第229186号

Financing Urban Shelter Global Report on Human Settlements 2005  
First published in the UK and USA in 2005 by Earthscan  
Copyright © United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2005  
All rights reserved

本书经联合国人类住区规划署正式授权翻译、出版

责任编辑: 郑淮兵 王晓迪  
责任设计: 陈旭  
责任校对: 李欣慰 刘梦然

## 为城市低收入人群的住房筹措资金 全球人类住区报告2005 免责声明

联合国人类住区规划署 编 著

中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司 组织编译

\*

中国建筑工业出版社出版 (北京西郊百万庄)

北京锋尚制版有限公司制版

印刷厂印刷

\*

开本: 889×1230毫米 1/16 印张: 19 字数: 657千字

2014年9月第一版 2014年9月第一次印刷

ISBN 978-7-112-17341-9

(26044)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

( 邮政编码 100037 )

本报告中所采用的名称及所呈现之材料不代表联合国秘书处对于任何国家、领地、城市或地区及其当局的合法地位; 其边境或分界线的界定; 其经济体系或发展程度的任何意见。本报告中的分析、结论及建议并不反映联合国人类住区规划署及其理事会的观点。

## 序 FOREWORD

为实现各国政府一致通过的《新千年宣言》的目标，需要我们大幅度改善贫民窟居民的生活条件。如果没有健全的、可持续发展的经济方针来支持一个强大住房机构的建立，这个目标将必然无法实现。正如在《为城市低收入人群的住房筹措资金——全球人类住区住报告2005》中强调的：实现贫民窟的《新千年宣言》目标，其主要挑战之一是为贫民窟改造和通过大规模提供低收入人群可负担的住房替代贫民窟调整所需的经济资源。

为了实现《新千年宣言》目标——“截至2020年至少1亿贫民窟居民的住房条件得到大幅度的改善。”我们编写了《贫民窟的挑战：全球人类住区报告2003》，介绍了来自联合国的首批全球贫民窟评估研究结果，显示了一组让人震惊的贫民窟居民——2001年贫民窟居民大约9.24亿。那么现在，如果政府不和其他部门共同协作，贫民窟人口会在下一个25年增加10亿多，到2030年会接近20亿。为这些贫民窟居民提供较好的住房需要有真正利于穷人的、更加健全、更加有效和可持续的融资机制。

《为城市低收入人群的住房筹措资金——全球人类住区报告2005》在为城市低收入住房筹措资金方面作出了一个及时的当今趋势评估。报告分析了传统抵押贷款的形式和特点，重点强调这种贷款的优势和局限，并进一步分析了社会住房融资和租赁住房融资，尤其是通过补贴，以及为实现城市贫困家庭所需特殊住房融资的发展趋势。

报告显示，通过住房小额信贷机构发放的小额住房贷款是过去10年来住房融资方面最有前景的发展趋势。报告同时强调为改造非正式和贫民窟居住区的社区基金越来越受到欢迎。两种融资机制的发展，是对城市贫困人口住房需要的一种极其鼓舞人心的回应，在过渡阶段，很多城市贫困人口自建住房。

报告同时强调需要有积极高效的传统抵押贷款融资机构，特别是对于那些可以支付得起这些机构所提供的住房贷款的中等收入人群和高等收入人群。经验表明，如果没有可持续的抵押贷款融资，较高收入人群往往会剥夺提供给贫困人口的住房机会。

正如我希望的那样，通过强调当今住房融资体系对低收入家庭的意义和确定利于低收入家庭的融资机制类型，本报告将广泛影响改善贫民窟居民住房条件的积极参与者——包括中央政府和地方政府以及非政府组织和国际组织。



科菲·安南  
联合国秘书长

## 前言 INTRODUCTION

《为城市低收入人群的住房筹措资金 全球人类住区报告2005》分析了城市住房发展融资所面临的种种挑战，重点关注贫困人群的住房需求，并说明联合国新千年发展目标是解决贫民窟问题。近期的估算结果显示，在未来25年内发展中国家将有超过20亿人口成为城市居民。如果在城市住房发展及相关服务方面没有充足的经济来源，这些新增的城市居民将会面临很多问题：城市贫困、恶劣的住房条件、健康不佳以及低生产率，继而会加剧已存在的贫民窟问题。

在很多发展中国家，传统的资金来源无法满足城市基础设施和住房的需求规模。在大部分发展跟不上的国家，一直存在公共预算赤字的问题，金融部门能力相当薄弱，而政府对住房发展上的投入也相对不足。虽然城市相关部门已经开始从国家和全球市场寻找融资，但其还处于初始阶段。该报告则说明各个国家和各个城市将主要依赖于市民的储蓄存款。

报告显示，过去10年来抵押贷款融资已在不断扩大，而且扩大到越来越多的国家，这在20年前是没有过的。并且涌现了很多按揭贷款的提供者，包括商业金融机构和抵押贷款公司。但报告强调，只有中、高等收入家庭才能够获得这样的贷款，而贫困群体往往无法获得。

报告进一步强调，需要公共部门为城市贫困人群住房融资进行持续的投入，因为很多家庭甚至是在发达国家，也负担不起买房或者租房。虽然在欧洲以及经济处于过渡期的国家，社会住房已变得不那么重要，但是低收入家庭对适用房的需求仍然存在，包括发展中国家在内。

对于低收入家庭来说，能够通过抵押贷款买到房子是不可能的，因为他们无法达到传统抵押贷款公司所规定的存款和收入标准。这样，大部分城市贫困家庭在有经济来源的情况下，只能分阶段自建住房。小额信贷机构则应运而生，这些机构开始为低收入家庭提供借贷服务，而且在过去的十多年里这些机构的地位已变得很重要。该报告同时表明，通过增强信贷供应力度，保证金能够在扩大小额信贷的需求上持续发挥作用。

在过去的10年里，另外一个重要的发展趋势就是对社区基金的关注越来越多，这通常与住房合作机制和储蓄发展及信贷机构相关联。社区住房及服务融资已经用在了住房升级改造和服务区的新房建造。而且通过过渡融资，社区住房及服务融资也用在了尽可能增加贫困家庭获得住房补贴方面。该报告最后指出，鉴于小额信贷的成功实行以及日渐出现的贫困城市化，社区基金会为低收入家庭带来很多好处。

调整为住房发展融资方面的经济资源，其本身就存在很多金融上或非金融上的限制。非金融方面的限制包括土地法，所以很难将房产用作有效的抵押品，还包括不合理的国家和地方法律法规，控制了土地使用权、占有权及所有权。基于此，本报告分析了有保障的房屋/土地保有在住房融资中的作用，强调需要制订保护借方和贷方权利的法律法规，以及提高借贷获得率的相关法律文件。

最后，《为城市低收入人群的住房筹措资金 全球人类住区报告2005》强调资金的筹措只是确保可持续发展方案实现的一个方面，成为解决当今体系和发展两种极端的一个方法，即可负担的住房不合适，而合适的住房不可负担。因此，报告最后指出，政府决策应该既要关注住房成本（供应方），也要关注工人的工资水平（需求方）。我相信这份报告有利于政府、地方机构以及所有人居议程合作方找到解决住房可负担性问题的机会，并实施融资机制以更好满足城市贫困人口的住房需求。



安娜·蒂贝隆卡  
联合国副秘书长及执行理事  
联合国人居署（UN-Habitat）

## 致谢

### ACKNOWLEDGEMENTS

这次全球报告系列的准备以及出版离不开专业人士的帮助，杰出的城市研究专家、从业者以及政策制定者的知识和专长对系列报告的出版贡献良多。本卷从2003年全球报告的结论和建议出发，主要探讨了城市低收入人群的住房的融资问题。正像主题的选择那样，本次全球报告系列反映了联合国人居署致力于可持续的人类住区发展的目标，它们也正是人居议程和21世纪议程中的要点。报告是在联合国人居署理事会、联合国大会进一步通过的决议的指导下完成的。新千年发展目标和任务决定了全球报告的总主题和总基调。

《为城市低收入人群的住房筹措资金 全球人类住区报告2005》是在联合国监测与研究部代理主任Donatus Okpala的总体指导下筹备的，政策分析、综合对话部部长Naison Mutizwa-Mangiza监督了报告的编写和编辑，Iouri Moisseev负责此报告的准备工作。

联合国人居署高级管理委员会全体成员在此报告的准备阶段提供了很多策略性的建议。其中包括Alioune Badiane, Nefise Bazoglu, Daniel Biau, Axumite Gebre-Egziabher, Jorge Gavidia, Lucia Kiwala, Madhab Mathema, Joseph Mungai, Jane Nyakairu, Lars Reutersward, Sharad Shankardass, Anathakrishnan Subramonia, Paul Taylor, Farouk Tebbal and Rolf Wichmann。

这份报告也从各种国际会议中获得了帮助。首先要提到的是，2004年间建立的全球人居研究网络(HS-Net)为全球报告系列进行了准备。HS-Net主要关注的是政策研究结果以及联合国人居署政策分析综合对话部组织的各种相关会议。2004年11月份的会议中，HS-Net回顾并讨论出2005全球报告的大纲。下列专家参加了该会议：荷兰代尔夫特理工大学建筑学院城市重建和管理系的Marisa Carmona；中国科学院地理和自然资源研究所的Suocheng Dong；法国狄德罗大学的Alain Durand-Lasserve；匈牙利大都市研究所Jozsef Hegedüs；智利大学住房研究所的Paola Jiron；印度人居中心发展研究所的Vinay Lall；印度国家公共资金和政策研究所的Om Prakash Mathur；英国曼彻斯特大学发展政策和管理研究所的Diana Mitlin；肯尼亚内罗毕发展研究所的Winnie Mitullah；肯尼亚人居咨询顾问James G. Mutero；肯尼亚内罗毕大学城市规划院的Peter Ngau；坦桑尼亚达累斯萨拉姆大学房屋研究及建设研究所的Tumsifu Jonas Nnkyia；秘鲁发展研究和促进中心（德尔科），Gustavo Riofrio；巴西社会政策和咨询服务研究所(POLIS)的Nelson Saule；哈佛大学设计学院城市发展研究中心的Mona Serageldin；埃及住房及建设研究中心的Dina K. Shehayeb；加拿大多伦多大学城市和社区研究中心的Richard Stren；黎巴嫩发展研究中心的Riad Tabbarah；英国泰恩河畔纽卡斯尔大学建筑、规划及景观学院的A. Graham Tipple；俄罗斯莫斯科城市规划研究所的Luidmila Tkachenko；墨西哥人口统计、城市与环境研究中心的Jose Luis Lezama de la Torre；格鲁吉亚建筑研究所的Vladimir Medvedev；英国伦敦大学学院发展规划部的Daniel

预览已结束，完整报告链接和二

<https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?rep>