



经济及社会理事会

Distr.: General
9 December 2004
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第十三届会议

2005年4月11日至22日

临时议程* 项目4(c)

2004-2005年执行周期的一组专题（政策会议）：

人类住区

人类住区：加速执行工作的政策选择和可能的行动

秘书长的报告

摘要

为实现可持续人类住区发展，需要对土地使用、住房、城市服务、基础结构和环境采取一种连贯而积极主动的政策取向。世界各地有许多例子说明地方性政策和方案对减少城市贫困的作用，然而，面对贫民窟和非正式住区进一步扩大的可能性，我们面临的挑战是找到全城规模和全国规模的两种解决办法。在迅速增长的城市人口大部分居住在贫民窟和非正式住区的情况下，可持续城市发展与改善贫民窟并将其纳入更大范围的城市经济是不可分割的。由于农村和城市地区经济、社会和环境之间的相互依赖，这就需要采取可持续的、平衡而相互支持的人类住区发展方法。

* E/CN.17/2005/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 住房、土地保有权保障和城市土地管理	5-36	3
A. 城市穷人的住房	5-17	3
B. 保障保有权和获取土地	18-23	5
C. 土地的使用、城市规划和交通	24-31	7
D. 参与及合作提供住房和城市服务	32-36	8
三. 建立一个有利于就业及企业发展的政策环境	37-52	9
A. 建筑业的就业	38-41	9
B. 促进小企业的发展	42-46	10
C. 解决特别群体的就业需要	47-52	11
四. 调动金融资源	53-80	11
A. 推动以社区办法为基础设施和住房筹资	57-62	12
B. 促进和扩大小额供资计划	63-67	13
C. 发展面向市场的金融工具和机构	68-73	13
D. 技术和财政援助	74-75	14
五. 向前迈进：目标是建立一个行动框架	76-80	15

一. 引言

1. 可持续发展委员会第十二届会议审查了《21世纪议程》、《进一步执行21世纪纲领方案》和《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》所载的在人类住区、水和卫生等领域的目标和指标的执行状况。第十二届会议主席在总结中列出了执行这些目标和指标、包括关于贫民窟的千年发展指标方面的限制和障碍以及持续的挑战。本报告的重点是人类住区。
2. 本报告依据委员会第十二届会议的成果，提出解决上述限制和障碍的政策选择和可能的行动，以促进执行人类住区方面的目标和指标，同时考虑到全球一级的政府间承诺。各国须根据其各自的具体条件和需要，自行评估哪些政策选择和可能行动将帮助它们推进实施工作。本报告为政府间筹备会议的讨论提供一个起点，讨论结果将提交委员会第十三届会议审议。
3. 本报告依据的数据和资料来自多方面，包括不仅限于报告所提到的联合国系统、国家和区域、其他国际组织和重要团体以及其他来源。联合国人类住区中心（人居中心）、联合国环境规划署（环境规划署）和国际劳工组织（劳工组织）以及世界银行和联合国各区域委员会提供了重要情况。
4. 阅读本报告应与秘书长提交给委员会第十三届会议的关于淡水和卫生主题的报告结合起来，因为这些重大主题之间存在着联系并涉及共同的问题。

二. 住房、土地保有权保障和城市土地管理

A. 城市穷人的住房

5. 在许多发展中国家和经济转型国家，往往由于薄弱的住房政策，正规住房市场通常不能满足城市穷人的需要，迫使他们住进非正式住区。这些住区的条件类似收容所，并违反土地发展条例和住房建筑规章。在许多城市，迅速的城市发展、经济增长以及在某些情况下金融全球化，无土地的城市穷人，包括来自较贫穷的农村地区的新移民根本负担不起为建房而购置土地。
6. 在一些国家，公有建筑公司仍然参与建造廉价住房，但在大部分国家，公共部门已离开住房建筑领域，由私营公司从事这类建筑。住房不是公共物资；其建造不具备规模经济的好处。在大部分国家，住房建筑业竞争非常激烈。政府在这一部门最适当的作用是帮助低收入家庭获得住房，特别是通过支持提供可负担住房贷款的金融机构的发展来实现这一目的。一个办法是由政府担当按揭贷方；其他办法包括给予低收入家庭部分房屋补助或有目标地对商业住房贷款提供利息补贴。政府还在公共基础设施（道路、电、天然气、水和卫生设备）投资方面发挥关键作用，以支持廉价住房的发展。
7. 对限制人们获得达标住房以及妨碍住房发展的供需方面的限制，政府可采取一些政策手段。就需求方面来说，这类手段包括：保有权保障规定；保护财产和

继承权的法律和条规，特别是保护妇女这方面的权益；目标明确、透明的可负担的补贴制度；扩大健全、有竞争力的按揭贷款机构；设置或加强创新安排，改善城市穷人获取贷款的机会。就供应方面来说，这类手段可包括：取消过于限制性的土地发展和住房建筑规定；改进建筑标准和建筑规章；促进生产和使用当地建筑技术和建筑材料；在住房建筑部门创造一种竞争性环境。

8. 政府可采用的政策手段的优先秩序根据各国的具体条件和目标群体而有所不同。但是，经验确证同时解决供需两方面问题的综合政策手段的实用性。例如，在中国，为了帮助收入和储蓄有限的家庭获得负担得起的住房，当局以减税或免税的方式给予房地产开发商财政鼓励，以便提供价格在商定范围内的住房，与此同时，还给予住房不够标准者一次性房屋补助，以促进住房拥有。补助依据的是这些家庭现有住房的市场价值。¹

9. 事实还显示，政策手段如得到体制框架的支持，指导和监督整个住房部门的运作，可发挥最佳作用，在此基础上公共和私营部门行动者以及积极从事满足住房需求的社区组织可有效互动，确保城市穷人得益于住房政策和方案，并得到他们的参与。²

10. 面对贫民窟和非正式住区继续扩大的前景，许多国家政府已认识到，需要采取综合战略措施，提供可负担、安全而卫生的住所，为此应采取积极主动的住房政策和方案，以避免贫民窟和非正式住区的进一步扩大，并采取改善现有贫民窟居住条件的政策，包括在贫民窟改善方案的框架中开展这项工作。

11. 在城市边缘地区购买廉价土地，将来用于建造低收入家庭可负担的住房，这是一项积极主动的政策，有关国家政府可对这一选择加以考虑。如果在城市边缘建造低收入家庭住房，十分重要的是，要确保这些城市外围社区居民能够利用水、环卫和能源基础设施，并拥有合乎标准的固体垃圾收集和安全而卫生的处置系统，还拥有就业以及社会交往所需的合乎标准的公共交通设施。

12. 在许多城市，国家和市政府拥有大片土地。应进行长期规划，以查明市中心将腾出的土地，包括老工业区、军事设施地点以及码头等。这些土地收复之后，可用于住房开发，保留其中部分或全部土地，用于建造低收入家庭住房。

13. 可通过诸如土地分享、土地联营和土地储备等方法，从私营土地市场上获取土地，用于向城市穷人提供住房。土地分享的做法就是允许土地所有者较之正常规定允许更密集地开发部分土地，交换条件是将其余土地拨出，用于给已经居住在该地区的贫民窟居民建造房屋。土地联营是由若干私人土地所有者在城市边缘地区以综合方式合作开发土地并提供有关服务，以此减少其开发成本。可通过出售一些土地来筹集资金，以开发这类地区的基础设施并提供基本城市服务；可由政府购买这些土地，并将其分配于建造低收入家庭住房。土地储备是指远在将来

住房需求评估之前，由政府从土地市场购买开放土地，这种情况下购买的土地价格相对低廉，随着需求增加，政府将这类土地用于建造低收入家庭住房。

14. 无论是谋求土地合营、分享或储备，从事这些活动的公共当局需要对土地市场的运作有很好的了解，能够作出知情的决定，并推行实施工作。应根据查明中长期土地使用和住房需求的可持续城市发展战略或规划作出决定。

15. 对贫民窟社区来说，自助性住所改善是一个重要的手段，以此在贫民窟居民有限的预算范围内满足其住房需要和住所方面的偏好。通常由贫民窟居民协会组织的社区住房举措，如果在国家和市政府的贫民窟改进规划和减贫计划中得到明确承认，并得到基础设施投资和提供基本服务方面的支持——包括水和环卫设备，同时采取措施，保障贫民窟居民的土地和房屋保有权，并创造就业机会，在上述条件下这类举措最为成功。经验还显示，政府可对非正式土地划分、基础设施的建设标准和要求采取放宽的办法，接受逐渐改善住房和社区的原则。正规银行部门可加强对贫民窟社区的承认，将其视为潜在的客户，这可为贫民窟居民获取信贷打开新的通道。办法之一是开发适合贫民窟社区住房需要的金融产品，同时制订合适的减少借贷成本风险的分担机制（关于住房和基础设施融资问题的讨论见本报告第五节以及与本报告配套的关于水（E/CN.17/2005/2）和卫生（E/CN.17/2005/3）的报告中关于金融的部分）。

16. 社区建筑材料储备库在社区自助性住所改善方面发挥了有益作用，一些拉丁美洲国家有这样的例子。可在当地购买建筑材料，并直接从制造商和供应商处批量购买。这类储备库还可提供机会，以劳动换取材料，并可推动能力建设和技术培训。在地方一级设立的技术援助中心也证实对满足贫民窟居民在不同住房改进阶段和社区改善过程中的需要是有益的。根据世界银行的经验，这类中心可帮助评价耐用建筑材料、建筑技术的使用、与财政管理有关的问题以及建立社区储蓄制度。³

17. 出租房屋具有重要作用，这是穷人所能负担的住房的一种形式，并可能尤其合适于满足新组成、并有年幼孩子的家庭的需要——这类家庭积累的储蓄和当前进行储蓄的能力有限。扩大出租房屋的供应可能需要大量投资，说明需要动员私营部门投资。这就需要理解促使私营部门投资于出租房屋的基本金融原则，以及增加投资所必须克服的障碍。根本的政策挑战是调和两个关键的目标：投资者合理的投资回报率以及低收入家庭可负担的租金。例如，私人投资者要承担住房资本价值变化和由此产生的租金收入的变化，他们会要求得到补偿，获得容风险的回报率。这就可能需要政府向低收入住房者提供租金补贴，使他们负担得起租借房屋。⁴

B. 保障保有权和获取土地

18. 住房保有权的无保障造成很多不良后果。在非法占有的无论是私人或公共的土地上搭建非正式住房的贫民窟居民极其可能遭到驱逐。而且，非正式住区通常

没有资格获取公共基础设施或服务，如水供应、排污、电和公共交通。贫民窟和非正式住区居民往往无权参与对他们有直接影响的公共决策。在处理保有权保障和获取土地问题时，应特别注意居住在河岸或湿地、靠近工厂或垃圾倾倒站、或易遭受自然灾害、健康危害或安全因素而未开发的其他地区的非正式住区居民的情况。

19. 如果公共当局进行政策干预，对非法占有的土地提供保有权保障、基础设施和服务，这可能有政治上的敏感性，因为可能会被解释为事实上承认居民的法律地位，这种承认有可能会鼓励更多的非法土地占有。但是，如果不进行合法化，贫民窟居民不愿意投资改善其居住环境，服务供应商不愿意承担风险，投资于基础设施。这些问题只能根据政治和经济情况个案解决。

20. 在巴西 Belo Horizonte 通过的扶贫土地法是一个例子，说明市政府可如何寻求解决这个难题。根据联邦的扶持立法，地方当局暂停执行和放宽有关法律、附则和标准，以促进改善工作并使土地保有权合法化。这样得以在公共当局、服务提供商和贫民窟居民之间开展谈判，制订改善住区条件和合法化计划。计划一旦通过，即成为法律文件，据此可进行公共干预。该计划还使贫民窟居民能够投资于改善条件，遵守商定规则 and 标准，并最终获得法律承认和产权证书。⁵ 相关的例子还有印度、菲律宾和南非。这些国家通过了立法，不仅提供保护，使居民不遭受强制驱逐，还确保他们不到万不得已不搬迁，如果搬迁，有权享有负担得起的住所和基本服务。非洲的一些国家对原先存在的习惯性保有权制度给予法律承认，并将获取土地的管制权交给习惯法机构。

21. 另一个已成功运用的方法是促进灵活的土地保有安排。例如，纳米比亚和斯里兰卡对整个非正式住区采用整片产权证书的办法。这些整片产权证书使城市当局能够吸纳以前被排除在外的城市部分，并开始进行注册工作，最终给予这些整片住区中的居民个人产权证书。政府可以考虑的办法还有，制订其他灵活的立法，如永久或临时居住权利、租用协定、社区土地托管，或提供保护，防止非法驱逐，以此改善保有权保障和土地获取。这些安排具有吸引的原因是其不给当地政府当局造成沉重的财政需求。⁶

22. 立法还必须有措施的支持，如宣传和认识活动，对公共官员、法院和私人开发商进行有关驱逐问题的教育，强调只有在绝对必要、并可另作住所安排的情况下才可进行驱逐，例如，贫民窟社区建于危险或不健康的地点（如：易受灾害地区、铁轨旁边或垃圾倾倒站）。如果领导有力，政府当局有决心，并得到非政府组织和城市穷人组织的支持，这些措施可取得最佳效果。许多国家的情况显示，还需要提高对获取保有权保障的重要性的认识。住在贫民窟的人可能认为，遭驱逐的危险和很小，或觉得较之花大量时间满足这些往往很官僚的要求，这些证书的好处是不够的。

23. 十分重要的是，政府在制定或执行城市土地保有政策时应考虑到，不能将保有产权问题与城市土地管理和城市开发有关的政策分离。应该将保有产权看作是一整套政策措施的组成部分，其目的是改进有效而公平地使用城市土地，并改善城市穷人的生活条件。保有产权方面的一些办法效果很好，证明能够鼓励人们投入其自己的劳动和储蓄，至关重要的是，要在此基础上再进一步努力。同样重要的是，要提供一系列保有产权选择，包括拥有和租用选择，以满足社区和家庭长期、不同并且变化的需要。⁷ 如全球安居运动所主张，旨在改善保有产权保障和土地获取的政策应强调妇女享有平等的所有权和继承权。

C. 土地的使用、城市规划和交通

24. 积极主动的土地管理和城市规划是可持续的城市发展的主要手段。此种发展要求有一个连贯的关于土地使用、住房、环境、交通以及有关机构之间的合作等的政策方针。它还建议把城乡之间的联系纳入国家和城市规划的过程里。

25. 为城市的未来作规划，需要高效率的土地管理，调和各种利益方对城市土地的争夺，并就土地的使用作出深思熟虑的决定。要高效率地做好土地管理所需要的技术、设备和熟练的人力等的成本会相当大。政府或地方当局的预算如果紧张，可考虑边购取技术和设备和培训必要的人力资源，边扩大土地管理能力。

26. 规划过程的质量如何，在很大程度上取决于有没有最新的、精确的数据，取决于规划人员和决策者有没有能力用其来作出深思熟虑的解决办法。这需要能够利用数据处理的现代工具，包括把国家数据和国际数据和信息系统和来源联网起来。

27. 有些城市试用了新的土地规划和管理工具，例如多用途分区制和已有公共设施的土地各种面积比、转让建筑物权利而不转让土地的拥有权，以及环保区。^{3、8} 行政的“一站店”——可在那里完成所有必要的行政手续——可助减少成本和开发土地的手续。

28. 协调土地使用和交通规划以鼓励空间定居模式便利进出工作场所、城市服务、学校和保健，并且还促进社会的包容性，从而减少旅行的必要，这是城市发展规划的一个重要组成部分。经验显示，灵活的总计划如能鼓励利用各种形式的交通的最佳组合——包括公共交通工具、私人汽车、自行车和步行，通过适当的定价、空间安置政策和各种法规，是可以取得良好结果的。

29. 例如巴西库里蒂巴、厄瓜多尔昆卡和哥伦比亚波哥达等城市的经验表明，利用面向大众运输系统、自行车和行人的城市规划设计，再结合一个运转良好的公交系统、基建和土地使用管理系统，将能从私人汽车交通模式转向其他交通模式，从而减少空气污染、拥挤和交通事故。⁹ 合作促进洁净燃料和车辆的伙伴关系及其设在环境规划署总部的信息交换所正在积极支援发展中国家转向使用较洁净的燃料和汽车，办法是通过技术交换、技术转让和能力建设。

30. 在发展中世界的大多数大城市里，非正式交通部门提供合理程度的、可靠的和负担得起的交通服务和运送服务，特别是对于非正式的住区来说，是很重要的。一种就业机会和收入来源，特别是对城市的新移民来说。另一方面，这个非正式交通部门对于可持续的城市发展是一个大问题。那些车辆常常是老旧的，污染严重，也不安全，开车的人一般没有买意外造成的伤残和损毁的保险。在没有管制的非正式交通部门的激烈竞争可能导致急躁的驾驶，也可能降低公交部门的经济存活能力。一些城市正在致力解决这些问题，开始发放执照和管制非正式交通部门，订立车辆标准，要求购买保险，不准人力车和其他小型的、行走缓慢的车辆上主要街道，限制车辆数目，并在最繁忙的街道旁边设立车站供候车和上下车。¹⁰

31. 有关综合利用土地和运输发展的决策如果有城市和社区组织积极参与规划，并在城市一级执行，则效果会最好。正如许多欧洲国家的实践显示，把城市运输的责任下放给各城市，同时下放创造营收的权力，是发展有助于可持续城市发展的运输系统的成功政策的例子。中央政府或省政府当局的政策干预对给予城市一个能够行动起来的框架，包括分派法律、投资以及房地产征税权等，都是至关重要的。¹¹

D. 参与及合作提供住房和城市服务

32. 许多城市当局认识到必须把社区组织直接带入规划过程，并把私营部门和其他非政府利益有关者纳入输送服务的办法里。有时候，城市把输送服务的合同交给社区组织和非政府组织，因为知道它们较能通过这些渠道把服务送到城市贫者手里。正规的商业部门提供食水、卫生等等基本服务，而城市当局则可津贴对贫户的服务，或要求私营企业交叉补贴。

33. 扩大和加强小服务提供商对城市贫民的服务，是另一个重要的工作方向，特别是向居住在传统的供水网和污水处理网难以服务的地区的城市低收入住户提供食水和卫生服务。这些服务提供商一般没有获得津贴，其价格和服务好于正规的提供者。越来越多的证据显示，在许多地点，特别是较小的住区和城市周边地区，与这样的服务提供商合作或通过他们去搞合作与传统的公共部门提供或依靠大型的私营公司相比，可以是较廉宜、较有效的改善和扩大食水和卫生服务的办法。¹²（关于改善供水和卫生服务的政策备选办法（E/CN.17/2005/2）和可能的行动见秘书长关于食水和卫生的各项报告（E/CN.17/2005/3）。）

34. 政府和民间合作可以是有希望的工具，可用来满足城市贫民的住房、公共交通、食水、卫生及其他城市服务的需要。这一类合作的重要特点是：虽然私营部门的合作方可能需要接受在利润较低的地区承担社会责任，但是有关的公共部门的机构也需要变得更关心市场的动向，更了解土地和住房市场的运作以及分担风险的概念。

35. 为使政府-民间的合作关系能够有效运作，需要一个透明的、公平的、灵活的管制架构，包括奖励民间部门的规定。举例来说，服务费和津贴可对私营的服务提供者帮助贫者的能力起决定性的影响。根据成绩来定的津贴可促使私营业者作开头的投资，并使服务能够送到更多贫者那里去。¹³ 提供赋税奖励可鼓励私营部门的按揭业务机构走向贫者提供它们的服务。由于私营部门提供城市服务者五花八门，从小商贩到大公司都有，并且由于用户的需要多种多样，合作关系必须立足于对当地环境有真正的了解，这样才能够真正帮助满足城市贫民的需要。

36. 对贫者的服务输送，将会大大受益于民间社会组织 and 社区组织参与政府/民间的合作伙伴关系。这些组织通常在向低收入阶层输送服务方面取得了宝贵的经验，有关于贫者的状况和他们对住房及有关服务的实际需要的可靠信息。

三. 建立一个有利于就业及企业发展的政策环境

37. 发展中国家的许多城市面临的挑战是如何制订既能够提高城市的生产力，又能够支持有益于贫者的经济增长的战略和政策。这主要意味着把若干关键要素纳入经济发展和减贫的战略规划中，并有一个连贯的政策架构，有政策和管制手段来协助提高现有企业的生产力，创造新的商业机会和劳力密集的工作机会，改善城市贫者获得生产资源及市场的机会。帮助贫者的城市经济增长需要认识到非正式部门对经济发展和就业的贡献。

A. 建筑业的就业

38. 在建筑及基建中采用劳力密集的方法可帮助提供很需要的服务，同时可提供就业机会及建立技能低的失业城市劳动力的能力和技能。就业密集和利用地方资源的技术可应用在各种各样的基建工程，包括道路和行人路建筑、小桥、排污系统、就地的卫生、供水和下水道系统、土地发展、电气化和其他建筑和收集固体废物上。

39. 许多国家的经验显示，明确的促进就业的方针能产生高的回报（以同样的成本计算），包括创造相当多的就业机会、发展地方的技能和小承包商、通过利用地方资源来替代进口以及较容易的维护。劳动力密集的方法特别适宜在人口密集的贫民区搞基建。挑战是怎样因地制宜，让国家和城市当局在有经济效益好和技术上可能的选择就自动地优先选择基于劳力和地方资源的技术。有关建筑技术、材料和标准的技术转让，包括发达国家转给发展中国家和发展中国家之间的转让，可推广能够充分发挥新的建筑法的经济、社会和环保优势的建筑作法。

40. 采购系统是城市手上一个实际的工具，可用来促进有适当工作条件的就业机会以及其他社会和环保目标。地方当局在发放提供基本城市服务的合同时优先选择地方的小企业。经验显示，假如工程是以一系列较小的合同发放，而地方的

承包商通过简化的招标文件就可投标，则公共工程和服务的招标过程可促进企业的发展。

41. 给族裔购买合同是用来支助贫者的一种形式，即地方政府与一个族裔组织签定旨在改善当地生活条件的工程合同。族裔合同结合以劳力为基础的办法有许多特别的优势，即能够加强族裔的能力，创造就业机会，创造收入，同时能够建设能力和发展伙伴关系。¹⁴ 此外，此种安排建立了一种主人翁感和公民的骄傲，使利润留在当地，并改善市资源使用的透明度。

B. 促进小企业的发展

42. 地方当局可在设计适当的政策以支持小企业的发展发挥重大作用，包括通过良好设计及透明的管制架构，便利它们获得生产用的资产和工具，通过使非正式就业合法化。特别是，地方当局在支持小企业遵守劳工法和安全标准方面可发挥重要作用。劳工组织最近的研究显示，长期来说，遵守登记要求的小企业会比不登记者创造更多就业机会。不过，合法化的成本和地方的税务负担对许多新的创业者来说，常常是令人却步。秘鲁利马一个城区简化登记程序使企业登记增加三倍，即从1998年的1 100宗增加到2000年的4 000宗。它把45个手续减到12个，审批时间从70天减到1天。另外该市成立了一个商业顾问处，平均每月帮助2 500个客户。¹⁵

43. 要支持小企业的发展，可更着重宣传，让人们更了解遵守法规的好处，同时提供技术援助，这比向违规者罚款更有效。遵守法规给小企业实际的好处，即使它们更能够获得支助和服务。直接受影响者积极参与政策审查和改革，可鼓动对政策的支持，导致更程度的遵守。

44. 对许多微型和小型企业来说，主要的挑战是怎样进入正规的信贷市场，以避免支付非正式市场中高昂的利息。微型和小型企业融资市场一般的特点是相对高的行政费用——这个问题可通过金融服务的革新来解决、体制架构的改变以及政策改革。决策者可通过推动地方的公私合营银行、放款抵押要求、提供贷款担保或利息补贴等手段来解决小型金融服务不足的问题。

45. 除了较容易获得信贷之外，小企业还能通过较易获得技术、培训和公用事业包括水电、卫生和远程通信等而提高效率和生产力。鉴于有关技术和市场的大多数公共信息性质良好，政府和地方当局或可为小企业提供信息收发的支助。因特网可为此提供很大的方便。

46. 许多家庭式的微型企业是非正式部门工人的唯一收入来源。做这种生意的人可从政府当局提供的保健服务和卫生与安全措施培训受益。此外，可制订政策，容许在保证公众安全和不妨碍交通的情况下进行买卖。作为一般性原则，政策干预要先认识到对贫者来说，街头买卖是收入来源，也是买便宜货的机会。

C. 解决特别群体的就业需要

47. 高踞不下的城市青年失业率仍然是发展中国家许多城市的大问题，持续的农村人口流向城市使问题更严重。城市青年需要大力地、积极地、持久地参与城市生活。教育、商业知识职训、学徒制和辅导等都是改善城市青年获得工作机会的有效方法，并且为城市劳动力市场匹配各种技术需求。

48. 帮助青年男女创业是对未来的一项好投资。在企业初创的几年里给予财政、管理和技术方面的支助特别重要。在这段时间里，年青的创业者所得到的支助越多，他们在未来的岁月里建立持久、兴旺的企业机会越大。

49. 面向年轻妇女，为她们排忧解难，是值得特别注意的工作。可能需要特别援助方案来协助地方上在非正式部门工作、但是创业机会有限的贫穷妇女创业。此种方案没包括优惠的小额贷款、关于市场准入的特别培训以及商业咨询。在这方面，把非正式部门的妇女工人组织起来，由她们的代表与地方当局协商或谈判，会是有用的。

50. 科托努市采取的方针是结合财政和非财政援助。在现有储蓄和信贷制度的基础上建立了相互保障基金，向妇女企业经营者提供贷款服务。协会的能力建设和集体举措是这种方针的根本。在市政府的支持下成立了一个自我管理的共同设施中心，直接受益的妇女超过 2 000 人。这些妇女组现在与地方银行和市政府有良好的工作关系。它们的成功是有目共睹的，因而贝宁的其他城市也这样做了。¹⁶

51. 埃塞俄比亚阿姆哈拉行政区是又一个好例子。那里的女微型企业家协会举办了一个实验性的贸易展销会，在城中心展出她们的货品。一天的销售额比平常一个月的还多，这样的成绩促使很多人加入成为会员和增加捐款。经与市政府大局协商后，现在城里一个主要街道已成为定期举办展销会的地方。¹⁶

52. 在一些拉丁美洲国家，社区托儿方案在在职家长中、特别是单身妇女中受到欢迎¹⁷ 在有关的社区里，妇女在家里看顾邻里的几个孩子。父母和地方当局共同负责用品的费用和看顾孩子的人的薪酬。孩子们常常获得捐赠食物。孩子每天的活动包括基本卫生教育。

四. 调动金融资源

53. 根据人居署资讯，每年用于住房和城市基础设施的多边和双边国际援助不足 50 亿美元，其中用于改造贫民窟的资金不到 20%。1990 年代，商业部门对基础设施的投资迅速增加，1990 年至 2001 年期间的投资总额超过 7 500 亿美元，但其中只有不到 5% 的资金投向贫民窟和其他非正式住区。实现《千年发展目标》指标 11，即到 2020 年时大幅改善至少 1 亿贫民窟居民的生活，这所需要的费用估计在 700 亿至 1 000 亿美元之间。¹⁸

54. 但外部供资最多只能应付城市穷人的住房、基础设施和市政服务要求所需的金融资源的一小部分。海外工作者的汇款也可能是住房筹资的一个重要资金来源。¹⁹ 但国内的公共和私人资金仍是潜在的主要资金来源，虽说穷国在调动此类资源方面继续面临问题。

55. 穷人有各种资金需要，包括微型企业所需的周转金、汇款和付款、保险和房贷、学费和应急费用，光靠任何一种金融机制难以满足如此广泛的资金需要。因此，公共政策的一个重要目的是发展适应穷人需要的供资机构和金融产品，以此鼓励全方位筹资。

56. 在传统上，开发银行、邮政银行、农民银行和其他公共银行业务机构是穷人的一个重要信贷途径。在许多情况下，这些机构充当中介，将多边开发银行或捐助者的贷款导向那些受益者包括穷人在内的发展方案和项目。近些时期以来，社区组织和小额供资机构在向穷人提供金融服务方面发挥了更重要作用。

A. 推动以社区办法为基础设施和住房筹资

57. 社区组织在住房发展以及卫生、水和环境卫生等服务领域取得的成绩显著。储蓄和贷款活动是许多此类组织的一大职能，便于人们经常不断地一起作出贷款决定以满足其成员的个人和集体需要。这一进程指导参与者如何管理社区投资，如何获取外部资金。这些储蓄和贷款活动可协助满足社区改善住房、创收、社会福利、应急贷款和改善环境的需要。²⁰

58. 社区组织之间建立网络关系，这有助于交流经验，获取更多金融资源，有更多能力分担风险，并增强与外部机构的谈判力量。联成网络，这也有助于建立一个共同的资金库，泰国、柬埔寨等亚洲一些国家的经验便表明了这一点。这些网络已开始与市政当局和其他地方组织在事关民众生活的重大问题上协作，如公民权利、住房、福利、社区企业以及社区环境和卫生。

59. 关于房贷，虽说联成网络后取得了一定的规模，但这样的网络往往仍需要外部资金为穷人提供充足资金。而且，许多贫穷社区难以为购买土地和住房开发筹资。在这种情况下，政府或可向社区团体提供土地，然后由这些团体集体贷款开发住房。在有些国家，利用周转金支助了大幅改善城市穷人住房和相关基础设施的项目。必须以参与方式管理此类资金，以期在贷款条款和条件中反映用户需要。

60. 成功利用了社区住房储蓄方案，将个人储蓄汇聚成合法的信托基金，以此提供一个机制以吸引更多资金，防备违约、拖欠，并领取补贴。可利用这些资金在当地购买建材、劳力或支付购买土地的首期款。

61. 在捐助者这方面，增加直接用在穷人身上的资金比例的途径之一是通过地方基金输导支助。²¹ 经验表明，社区参与管理此类资金是有成效的，使资金分配能够反映社区需要。²² 此类由地方管理、用于社区倡议活动的资金往往在已建有有

效、有代表性的社区组织或基础广泛的地方非政府组织的城市或城区的使用效果最佳。

62. 社区组织在住房问题上倾向于采取综合办法，兼顾社区基础设施和服务两个方面。但这些举措仍需要有大规模基础设施和服务的供应与之配合，如整个城市的环卫系统或固体废物管理。²³ 捐助者可支助地方社区与更广泛的基础设施和服务网络建立联系，以此途径补充地方资金。

B. 促进和扩大小额供资计划

63. 许多国家的实践表明，小额供资是一个前景良好的筹资机制，很适合非正规经济部门的特点，已成为低收入社区的一个重要资金来源。²⁴ 小额供资机构有所发展，以期满足穷人的某些筹资需要，尤其是开办或扩大小企业所需的短期周转金贷款。

64. 近些年来，小额供资支助穷人增量投资于房舍修缮的活动有所多元化，这反映了许多住房兼具商、住两用功能。在亚洲、拉丁美洲和加勒比及非洲所作的一些调查发现了 40 多个此类方案。²⁵ 在有些地方，这些方案已发展成为为小企业提供小额资金的补充机制，再次反映了房舍的商、住两用功能。在其他一些地方，住房小额供资机构是在社区住房供应宣传团体的基础上发展而成。²⁶

65. 但小额供资机构的实际金融能力是有限的。小企业的成功扩展所需的增长资本可能超出小额供资机构的能力所及，而得到银行供资可能有困难。根据银行和资本市场的发展程度，公共开发银行或私人银行可在金融中介和创造周转金方面发挥重要作用。在拉丁美洲和加勒比，担保资金帮助了中小企业获得银行供资。信用评级制度是降低银行贷款成本、便于中小企业得到银行贷款的另一途径。

66. 可用于住房小额供资的资金仍远远不足以满足日益增加的城市贫穷人口的需要。必须扩大住房小额供资，以使更多需要者得到这些服务。小额供资机构仍然不太适宜提供购房或购买昂贵设备所需的长期、大额贷款，虽说它们有可能朝此方向发展。商业银行和房贷机构也可为向贫穷家庭供资作出重要贡献，将对中、高收入客户提供的服务扩至其他群体。

67. 小额供资机构的发展和多元化可能需要政策和条例有所调整，以期更好地因应这些机构的需要。此外，一个明晰、透明和公平的补贴制度以及储蓄、补贴和信贷间的更好衔接大大有利于小额供资。小额供资机构之间形成网络关系，可以成为一个有效的游说团体，推动政策改革以支持扩大对穷人的金融服务供应。²⁷

C. 发展面向市场的金融工具和机构

68. 在权力下放和迅速城市化的双重影响下，城市比以往任何时候都更需要改善基本的基础设施的供应，并为此调动资源。中央政府所给的资源减少，稀少的预

算资源得用于各种竞争需要，因此，地方政府所需的基础设施投资资源往往缺口很大。

69. 许多发展中国家设立了城市发展银行以帮助地方政府为投资筹资。其中有些银行管理来自多边开发银行和政府方面的贷款，其他一些银行则充当进入私人信贷市场的桥梁，在国内或外国市场上借贷，大多由中央政府担保，然后转贷给地方政府。随着金融部门的成熟，这些开发银行可以更面向市场，在私人信贷市场上筹集长期资源，并提供符合地方政府需要的多种金融服务。它们可以凭借其在地方政府部门知识方面的竞争优势，与其他金融机构竞争。城市发展银行或可在私人市场上筹集长期借贷，然后转贷用于重要的地方基础设施投资。

70. 财政状况和业绩良好、信用评级有利、项目提案扎实的市政当局更有可能通过开发地方债券市场潜力来满足一些投资需要。²⁸ 地方政府可发行由其征税权力担保的“一般义务债券”，或由举债所涉的供水和公路等具体项目的收益作为担保的“收入”债券。

71. 关于通过市政债券筹资，其挑战是如何利用私人和私营机构的储蓄，扩大地方政府的资金库。在发展国内市政债券市场的同时必须努力改善市政税收基础和交付市政服务的体制框架。还需有效的机制以分化和转移风险。

72. 计划发行债券的市政当局可能需由公认的评级机构评出信用等级。债券担保，无论是中央政府还是国际金融机构的担保，都有助于提高筹资的成功概率，但应少用这些工具。应引导由商业银行、债务承保者、单位投资者、债券发行者、公用事业营运者、评级机构、管理者以及中央和地方政府参与的协调行动为发展国内信贷市场、推动地方基础设施筹资创造有利条件。

73. 城市发展银行和债券市场并不互相排斥；实际上，它们有着互补作用，为地方政府的基础设施和其他投资提供不同的筹资选择办法。财政记录良好的地方政府可以直接挖掘国内市政债券市场潜力，其他方面则可能需依赖金融机构的集资能力来调集长期贷款。²⁹

D. 技术和财政援助

74. 国际发展合作伙伴可支持发展中国家努力调动国内金融资源。双边发展机构及区域和多边金融机构可为金融部门的发展和金融管理能力建设提供帮助，而市政当局和地方当局可能尤其需要资金管理、税收和向私营服务供应者签发合同等方面的能力建设支助。多边发展合作伙伴可发挥重要的中介作用，使发展合作伙伴与金融合作伙伴并肩携手，实地检验为城市发展调动国内资本的金融机制。可能还需协助调整管理框架以反映国内和国际资本市场的状况。

75. 财政援助的一些具体形式包括赠款支助、股份投资和贷款担保，如果结合使用，可以调动国内资本，以利于人类住区发展和贫民窟改造。可以非政府组织为

赠款支助的主要对象，尤其是那些支持贫民窟居民创收活动的组织和城市穷人组织。对小额供资机构的股份投资非常有用，因为这有助于加强这些机构的资本基础，帮助它们在今后建立贷款组合。这对那些谋求贷款对象多元化、除小企业外还包括住房修缮和住户购房计划的机构而言尤为如此。与股份投资一样，贷款担保可为小企业发展、住房修缮和贫民窟改造调动更多资本。这些担保可使提供贷款的机构放心，如果借贷者不偿还贷款，担保者将履行偿还义务。此类保障可促动贷款机构提供更多贷款，而不必一定要根据预期或实际的风险因素决定贷款量。此外，担保者也可承保市政当局和地方当局为基础设施筹资而发行的公债。³⁰

五. 向前迈进：目标是建立一个行动框架

76. 人类住区的规划和发展需要有新办法，必须综合城市规划与住房开发；安全饮用水和环境卫生服务的供应、固体废物管理、教育和医疗保健服务、交通以及就业和企业发展。世界各地有许多例子表明了地方政策和方案对减轻城市贫穷现象所能产生的影响。当前的挑战是如何在城市和国家范围内设法避免贫民窟和非正式住区的扩展。农村与城市之间在经济、社会和环境方面的互为依存关系要求我们采取平衡、互为支持地可持续人类住区发展的办法。贫民窟和非正式住区的居民大多是迅速增长的城市人口，因此，可持续城市发展与贫民窟改造及贫民窟居民融入城市经济大环境的问题不可分割。

77. 政府和市政当局采取的有利于穷人的政策干预措施如果支持社区方案或战略，则最有效力。经验表明，贫民窟改造的最有力例子是在社区一级，这一层次的贫民窟社区组织，通常是村委会或贫民窟居民协会，它们建设自身能力以改善它们的家园和社区。事实证明，决策者肯定城市穷人是改革的催化者，这有利于增强穷人能力，帮助他们摆脱身陷贫民窟的恶性循环，与地方当局形成伙伴关系，执行面向穷人的社区方案。

78. 所有相关的利益有关者全面参与决策和执行工作，这是一个重要的学习进程。政府和地方当局应承担领导职责，订立规则，以便相关的利益有关者发挥作用，使合作伙伴关系带来最佳成绩。利益有关者需要时间来相互了解和信任，学会同步协作，这样才有可能建立长期的合作伙伴关系。³¹ 为此，政府当局需要建设自身能力，向合作伙伴宣传参与和包容性的决策等主要原则。联合国各机构之间以及与其他双边和多边发展机构之间加强合作及协调，这有助于建立一个扎实基础，以期更有效地协助政府和地方当局建设这方面的能力。

79. 两性平等仍是多数国家面临的一个特殊挑战。即便在订有有利于两性平等的法律的国家内，社会和文化环境往往有碍妇女充分、平等地享有土地、住房和财产拥有权。

80. 充分发挥国内资本市场的潜力，吸引外部的金融手段，以期加速实现《21世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》所载的人类住区目标和具体指标，包括《千年发展目标》指标 11，这需要有一个协调一致的宏观经济政策框架以及有利于良好金融管理的法律和条例。在国际一级，增加官方发展援助，以满足城市穷人住房和服务供应的改善及实现《千年发展目标》指标 11 所需的资源，这仍是一个持续存在的重大挑战。同样需要考虑如何切实确保官方发展援助能够为可持续人类住区发展调动国内金融资源。捐助者近期所作的增加官方发展援助的承诺，包括在发展筹资问题国际会议上所作的承诺，以及关于支持发展中国家实现《千年发展目标》的承诺，这些都将增加可持续人类住区发展的资源。

注

¹ HSP/WUF/2/7。

² Stephen Mayo, *The Do's and Don'ts of Housing Policy* (世界银行文件), 1994 年 4 月。

³ *Brazil: Progressive Low-Income Housing-Alternatives for the Poor* (世界银行报告, 编号: 22032 BR), 2002 年 12 月。

⁴ The Allen Consulting Group, *Better housing futures: stimulating private investment in affordable housing*. Report to the Affordable Housing Forum, 2004; 另见: Alain Gilbert, *Rental housing: an essential option for the urban poor in developing countries* (联合国人居中心出版物), 2003 年。

⁵ HSP/WUF/2/3。

⁶ HSP/WUF/2/6。

⁷ Geoffrey Payne, "Innovative approaches to tenure" (人类住区辩论, 第七卷, 第一号), 2001 年 3 月。

⁸ *Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study* (地方人类住区管理当局区域网 (CITYNET), 1995)。

⁹ <http://www1.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/LandUse/LiGorham.pdf>。

¹⁰ *Informal Transport in the Developing World*, 联合国人类住区中心, 内罗毕, 2000 年。

¹¹ *Implementing Sustainable Urban Transport Policies: Moving Ahead: National Policies To Promote Cycling*. 欧洲交通部长会议, 2004 年。

¹² HSP/WUF/2/9。

¹³ "Pro-poor regulation" (非洲开发银行背景文件), 为非洲开发银行基本设施发展会议, 2002 年。

¹⁴ 这已获得坦桑尼亚联合共和国以社区为本的升级项目 Hanna Nassif Ward 所证明。见: Tournée, J. and van Esch W. 著 "Community Contracting in Urban Infrastructure Works: Practical lessons from experience", 劳工组织, 2001 年。

¹⁵ "Mejores Prácticas Municipales en Desarrollo Económico Local", PROMDE/劳工组织, 利马, 2002 年。

¹⁶ <http://www.ilo.org/seed>。

- ¹⁷ “What are the Policy Issues? Labor Markets & Employment” (世界银行出版) 2001 年。
- ¹⁸ HSP/WUF/2/7。
- ¹⁹ 《2004 年世界经济和社会概览》(联合国出版物, 出售品编号 04.II.C.1)。
- ²⁰ Somsook Boonyabancha, “Savings and loans: Drawing lessons from some experiences in Asia”。《环境与城市化》, Vol. 13, No. 2, 环发学会, 2001 年 10 月。
- ²¹ 联合王国国际开发部的城市社区挑战基金(The City Community Challenge Fund)便是一例; 瑞典国际开发署在中美洲和南非有此类方案; 丹麦环境与发展合作署支助了泰国的城市社区发展活动项目。
- ²² Jo Beall 和 Sanjiv Lingayah, “Interim external evaluation report on the City Community Challenge Fund pilot programme”, 2002 年 1 月。
- ²³ David Satterthwaite, “Reducing Urban Poverty: constraints on the effectiveness of aid agencies and development banks and some suggestions for change”。《环境与城市化》, Vol. 13, No. 1, 国际环境和发展学会, 2001 年 4 月。
- ²⁴ 根据小额信贷峰会运动, 截至 2002 年底, 有 2 572 个小额信贷机构报告说, 它们有 6 760 万个有未尝贷款的客户, 其中 4 160 万个客户是最穷者。而这些最穷的客户中有 79%, 即 3 270 万个客户是妇女。1997 年以来, 得到小额贷款的最穷者人数平均每年增长约 40%。见 Sam Daley-Harris, “小额信贷状况: 2003 年峰会运动报告”。小额信贷峰会运动, 2004 年。
- ²⁵ 比如: 哈佛大学设计研究院/Development Alternatives Inc./美援署, “Housing micro-finance initiatives: Synthesis and regional summary, 2000 年”; 国际环境和发展学会 (HiFi News, No. 9, 2001 年 9 月); 城市联盟, “Shelter finance for the poor series”, 2003 年。
- ²⁶ 比如, 柬埔寨、泰国、印度、菲律宾、纳米比亚、南非和津巴布韦等国的城市穷人和无家可归者大型组织和联合会通常是在地方储蓄团体的基础上发展而成。这些组织不仅提供住房和创收信贷, 而且游说政府使土地、基础设施和建设政策更有利于穷人。见 Celine d’Cruz 和 David Satterthwaite, “The current and potential role of community-driven initiatives to significantly improve the lives of ‘slum’ dwellers at local, city-wide and national levels”, 2004 年 8 月。
- ²⁷ 援助最贫穷者协商小组, 《援助最贫穷者协商小组第三阶段战略, 2003-2008 年》, 2003 年 1 月。
- ²⁸ 部分借助于市政债券市场的开发来弥补资金缺口的佳例有: 印度艾哈迈达巴德邦和泰米尔纳德邦的城市开发债券, 菲律宾若干市政府, 墨西哥 Tlalnepantla 市政府。在南非, 市政当局和公用事业部门发行债券也有较长历史。一些东欧国家也进入了市政债券市场。
- ²⁹ Samir El Daher, “Specialized financial intermediaries for local governments: a market-based tool for local infrastructure finance” (世界银行“基础设施现状说明”), 2000 年。
- ³⁰ HSP/WUF/2/7。
- ³¹ Rosanna Nitti 和 Shyamai Sarkar, “Reaching the poor through sustainable partnerships: the slum sanitation program in Mumbai, India” (世界银行“城市现状说明”, 第 7 期), 2003 年。