



第六十八届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

适当住房权

秘书长的说明

秘书长谨向大会全体成员转递适当生活水准权所含适当住房问题和在这方面不受歧视权问题特别报告员拉克尔·罗尔尼克女士根据人权理事会第 15/8 号决议提交的报告。

* A/68/150。



适当生活水准权所含适当住房问题和在这方面不受歧视问题 特别报告员的报告

摘要

在本报告中，适当住房问题特别报告员在其上一次报告(A/67/286)结论的基础上，分析在促进生活贫困者享有适当住房权中可以发挥关键作用的两种替代性住房政策——租房和集体住房。她呼吁将住房金融化政策转变为基于人权的住房政策，并建议各国促进各种保有权形式，包括私人和集体租房和集体保有权。

一. 引言

1. 在其上一次报告(A/67/286)中,适当生活水准权所含适当住房及在这方面不受歧视权问题特别报告员分析了为促进城市穷人获得房屋所有权而实施的现行住房政策的影响。本报告简要提到先前的一些结论,同时对在促进生活贫困者享受适当住房权中可发挥关键作用的两个替代性住房政策——租房和集体住房——进行了评估。

二. 住房融资的增加和非市场住房政策的下降

2. 1970年代末,住房政策发生急剧转变,首先从北美和西欧开始,接着是拉丁美洲、亚洲和非洲一些国家以及前计划经济体。这一转变要求将国家对各种活动的控制交给私营部门,要求市场不受限制,这种观点不久即占据主导地位,影响了国家、国际金融机构和发展机构的政策。这一做法对全球住房政策从而对适当住房权和有关的人权产生了巨大的影响。¹ 国家作为“推动因素”的这一新作用促使支持住房融资制度、促进住房所有权的各种条件和机构按照依靠私人财产和市场力量的新自由主义理论被创造出来。²

3. 发达国家和发展中国家逐渐从传统的供给方援助转向需求方住房政策。因此,通过鼓励家庭获得贷款,金融部门和私人住房市场成为分配住房的主要机制,而公共住房和供给方激励措施的作用一直在逐步下降。发展援助极大地影响了以市场为基础的住房融资的扩大,激活了发展中国家住房市场的活力。³

4. 对个人拥有住房几乎完全一致的观念使公共出租住房被边缘化;在许多国家,大部分公共出租住房已被卖掉。⁴ 同样,这一进程导致保有权结构的根本改变;在许多前计划经济体,大部分房屋的住户为房屋所有者(例如,爱沙尼亚96%、

¹ 世界银行,《住房问题:使市场发挥作用》,世界银行政策文件(哥伦比亚特区华盛顿,1993年),第6页。

² J. Doherty and others, *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era* (Brussels, European Federation of National Organizations Working with the Homeless (FEANTSA), 2005)。

³ 《转型期国家住房融资制度:原则与范例》(联合国出版物,出售品编号05.II.E.8),第7页;世界银行,《住房融资的新作用》(哥伦比亚特区华盛顿,1988年)。

⁴ 联合国人类住区规划署(人居署),《欧洲和北美洲负担得起的土地和住房》(内罗毕,2011年),第9页;另见Munro, M. Evaluating policy towards increasing owner occupation, *Housing Studies vol. 22*, (2007), pp243-260, 247; Scanlon and C. Whitehead, “Le logement social en Europe: tendances communes et diversités persistantes”, in C. Lévy-Vroelant and C. Tutin, eds., *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle: la révision générale* (Rennes, France, Presses Universitaires de Rennes, 2010)。类似进程在发展中国家发生,但大多数国家从未有过大量的公共住房——人居署,非洲负担得起的土地和住房(内罗毕,2011年),第49页。

斯洛文尼亚 77%、⁵ 中国 80%以上)。⁶ 即使是那些没有出现大规模私有化的国家, 也认为应由市场负责提供住房, 而且认为个人拥有住房是最佳的保有办法, 是所有住房政策的核心。一些在房屋社会租赁方面有广泛基础和长久传统的国家调整制度, 以促进拥有房屋和“自由市场”原则。补贴住房的减少促使一些原来可能租房的家庭争取拥有房屋。

5. 在其上一次报告(A/67/286, 第 10-13 段)中, 特别报告员重点说明了放松管制、自由化和住房融资全球化如何对住房和城市发展产生重大影响, 最终导致我们今天目睹的全球承担能力和住房危机。住房费用对穷人的影响特别严重, 在欧洲面临陷入贫困风险人群的收入中平均占 41%。⁷ 伴随承担能力危机的是对租用住房(公共和私人的)和不同形式的合作和集体所有权等非市场住房资源分配机制严重的侵蚀、忽视和自由化。⁸

6. 矛盾的是, 就在发生住房承担能力和可取得性危机的同时, 出现了数以百万计住房单元空置或入住不足的现象, 明确地反映了目前这一模式的无效性。举例来说, 大不列颠及北爱尔兰联合王国有将近一百万套空置住房, 其中 35 万套空置时间超过六个月;⁹ 美国有 1 420 万套住房已空置一年以上。¹⁰

7. 特别报告员前次报告曾分析了为帮助最贫困者获得住房所有权而实施的主要住房融资政策。以下各节概述关于这些做法对生活贫困者适当住房权的影响的主要结论。

A. 抵押贷款市场

8. 近年来, 以市场为基础的住房融资迅速蔓延到全世界, 这种融资主要以社会中较为富裕、有初始资本可获得抵押贷款的一部分人为目标, 通过付息使贷款人

⁵ 爱沙尼亚和斯洛文尼亚对特别报告员 2012 年 4 月 5 日发给会员国的问卷(以下称“问卷”)的答复。

⁶ J. R. Logan, Y. Fang and Z. Zhang, “The winners in China’s urban housing reform”, *Housing Studies*, vol. 25(2010), pp. 101-117.

⁷ “欧盟住房: 现状和近来趋势”, 欧洲社会住房观测所研究简介, 第 1 号(欧洲公共、合作和社会住房(CECODHAS 欧洲住房)(2012 年 1 月)), 第 3 页。相对于占一般民众可支配收入 22.5% 的比例, 公用事业和维修费用是低收入家庭住房承担能力的主要问题之一。

⁸ Julie Lawson, Tony Gilmour and Vivienne Milligan, *International Measures to Channel Investment towards Affordable Rental Housing* (Australian Housing and Urban Research Institute, mebonone 2010)。

⁹ The Great British Property Scandal. (<http://www.channel4.com/programmes/the-great-british-property-scandal/articles/about-the-campaign/>)。

¹⁰ 见 <http://www.realtytrac.com/content/news-and-opinion/americas-142-million-vacant-homes-a-national-crisis-7723>。

赚取利润。传统上认为穷人无法获得抵押贷款，原因是穷人有各种问题，如缺乏土地所有权、收入低且不稳定以及在非正式部门工作。

9. 然而，过去二十年间出现了专门为低收入或有不良信贷历史、¹¹ 没有资格获正常抵押贷款的借款人设计的新的抵押贷款产品，产生了“次级”贷款。虽然这些贷款政策目的在于使低收入家庭获得信贷，但它们具有极端的歧视性，因为最贫穷的借款人必须支付最高的利息。高利率贷款导致家庭负债、经济无保障程度、抵押贷款拖欠和收楼率不断地上升。贫困家庭被迫减少对粮食或药品等其他基本必需品的支出以偿还住房债务。¹²

10. 住房信贷增长对承担能力的不利影响在宏观经济层面上也显而易见。更多的人可以抵押贷款导致房价上升和更加不稳定。¹³ 对抵押贷款、私营机构和与全球资本市场更加广泛发展的联系的依赖日益加深，使国内住房体系过度蒙受全球金融动荡的风险，增加了各个家庭的债务水平并将风险集中在这些家庭上。采纳以次级贷款、轻易发放贷款和抵押贷款证券化为基础的开放型抵押贷款制度的国家，自 2008 年以来出现了严重的危机。¹⁴

11. 收入水平与飞涨的住房和租金价格之间的差距再加上失业率上升，导致支付违约、取消赎回权和无家可归的情况增加。近年来，作为“发展房屋融资体系当务之急”而推出的各项便于取消赎回权的法律和体制调整得以采纳，使上述情况更加恶化。¹⁵ 危机特别严重地影响了最穷和最弱势的人们，他们最后加入抵押贷款市场，却由于其对经济冲击的承受力低、偿付能力低而最早受到危机的影响。¹⁶

B. 需求补贴

12. 向需求方住房政策转变的一个主要部分是促进对私营建造住宅单元的补贴，调动公共资源将其推向潜在的个人购买者，目的是减少政府干预。这些方案背后的理念是，低收入家庭将能够在首期付款补贴或有补贴的贷款协助下，用自己的储蓄通过自由市场为其住房融资。这类补贴包括：(a) 直接付款，预先支付(用

¹¹ 世界银行，《世界银行住房贷款三十年：我们学到了什么？》，编辑 Robert M. Buckley 和 Jerry Kalarickal (哥伦比亚特区华盛顿，2006 年)。

¹² Mark Stevens, *Tackling Housing Market Volatility in the UK* 联合王国：进展报告 (York, Joseph Rowntree Foundation, May 2011), p. 82。

¹³ 国际货币基金组织 (基金组织)，《全球金融稳定报告：持久的金融稳定：从现在做起》(华盛顿，2011 年)，第 134 页。

¹⁴ 见 A//67/286 和 A/HRC/7/16/Add. 2、A/HRC/10/7、A/HRC/13/20/Add. 4 和 A/HRC/16/42/Add. 3。

¹⁵ 世界银行，《新兴市场住房融资政策》，Loic Chiquier and Michael Lea, eds. (Washington, D. C., 2009)，第 94 和 95 页。

¹⁶ A. Colau and A. Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelona, Angle Editoriál-Cuadrilátero Libros, 2012)，21-22；另见社会及文化权利委员会第 5 次定期报告，结论性意见——西班牙 (E/C. 12/ESP/CO/5)，第 21 段。

以减少贷款额、过户费用、首期付款或保险费，或作为资本赠与)或每月支付；(b) 与储蓄方案挂钩的补贴；(c) 利率补贴或利息支付补贴；(d) 与抵押贷款付款或房地产税挂钩的税务补贴或免税。¹⁷ 后三种类型的补贴极其昂贵，主要针对中等收入家庭，倾向于产生累退效应(例如，美国居收入最高的五分之一年收入超过 10 万美元的家庭获得抵押贷款支付减税的四分之三)。¹⁸ 这些政策是对低收入家庭的间接歧视，作为主要的住房政策来执行时更是如此，因为其国家预算费用往往是巨大的，但受益者主要是较为富裕的家庭(见A/67/286，第 34-37 段)。

13. 资本赠与补贴是针对低收入家庭而推出的最常用的方案。这一办法提供现金补贴为私营公司出售的住房支付部分价格。¹⁹ 智利的经验一直被视为其他国家的榜样，²⁰ 在拉丁美洲得到广泛推广(巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、墨西哥、巴拿马、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)。²¹ 在拉丁美洲以外，南非自 1994 年以来大范围实施了资本赠与办法。²²

14. 然而，由于缺乏土地规划和监管，为住房市场提供的大量补贴导致土地和住房价格显著上升，低收入家庭普遍负担不起住房，等候者名单越来越长。

15. 与住房单元地点有关的问题也随之出现，往往加剧了排斥和隔离。智利等国家补贴住宅开发区建在地价最低的城市周边，但缺乏足够的基础设施、学校、保健设施、交通和就业机会，宜居程度尤低。²³

¹⁷ 一些国家的政府还通过对财产的资本收益或住房所有权的估算收入实行免税来鼓励拥有住房。因为租户用税后收入支付租金，住房所有人由于不必支付租金而获利，从而带来更多的收入。

¹⁸ Matthew O'Brien, "Why the mortgage interest deduction is terrible", *The Atlantic* (17 July 2012)。

¹⁹ Diana Mitlin, "New Directions in Housing Policy", in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Allison M. Garland, Mejgan Massoumi and Blair A. Ruble, eds. (Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007), 151, 163; 人居署, 《拉丁美洲和加勒比负担得起的土地和住房》(内罗毕, 2011 年), 第 57 页。

²⁰ A. Gilbert, "Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy", *Housing Studies*, vol.17, No.2(2002), 305-324。

²¹ 萨尔瓦多、危地马拉、墨西哥和委内瑞拉玻利瓦尔共和国对问卷的答复; Inter-American Development Bank, *Sharpening the Bank's Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean: Background Paper for the Implementation of the Social Development Strategy* (Washington, D.C., 2006)。

²² South Africa Financial and Fiscal Commission, *Building an Inclusionary Housing Market: Shifting the Paradigm for Housing Delivery—for an equitable sharing of national revenue* (January 2012)。

²³ Pablo Trivelli y Compañía, "Urban Structure, Land Markets and Social Housing in Santiago, Chile", January 2010. Alfredo Rodríguez and Ana Sugranyes, eds., *Los Con Techo: Un Desafío para la Política de Vivienda Social* (Santiago, Ediciones SUR, 2005); 人居署, 墨西哥的住房融资机制(内罗毕, 2011 年); Fernando Jiménez-Cavieres, "Chilean Housing Policy: A Case of Social and Spatial Exclusion?", doctoral dissertation, Technical University of Berlin, 2006。

16. 《经济、社会及文化权利国际公约》，第 2 和 11 条规定，从人权的角度来看，各国政府需要有效利用其可用资源确保享受适当住房权，包括优先考虑最贫穷者。这一义务意味着仅有住房是不够的，因为住房权要求获得保证适当生活标准所需的一系列服务和设施。资本赠与补贴狭窄地集中于单纯减少住房数量上的赤字，而没有充分纳入人权观点。在这个意义上，它们未能解决宜居程度、地点、提供服务和基础设施以及不歧视等更广泛的方面。正如一位评论员所指出，新的批量补贴住房产生更大的住房问题：“‘有房住者’的问题”。²⁴

C. 住房小额信贷

17. 1980 年代之前，贫民窟居住者和城市穷人一直不是金融服务的对象。²⁵ 然而，在 1980 年代，私营金融投资者开始认为穷人“可作为贷款对象”，²⁶ 而在过去 10 年中，出现了越来越多向低收入家庭提供贷款的住房小额信贷方案。²⁷ 与抵押贷款相比，住房小额贷款数额小很多，一般还款期较短，²⁸ 主要用于逐步改善房屋(如建造卫生间)和扩大现有住房。²⁹

18. 大多数住房小额信贷举措源自发展中国家和新兴市场——拉丁美洲、³⁰ 亚洲和非洲，非洲的发展较慢。³¹ 虽然小额信贷机构的利率一般比非正式放债人的

²⁴ 见 Rodriguez and Sugranyes, *Los on Techo*(见脚注 3)。

²⁵ 人居署，《使所有人获得住房：承担能力、可获得性和可持续性的挑战：发展中世界和发达世界的经验和工具》(内罗毕 2008 年)，第 11 页；人居署，《城市住房融资：全球人居报告(内罗毕，Earthscan, 2005)》，第 99 和 100 页。

²⁶ Bruce Ferguson and Peer Smets, “Finance for Incremental Housing: Current Status and Prospects for Expansion”, *Habitat International*, vol. 34(2010)288-289; 世界银行，《新兴市场住房融资政策》，第 395 页；C. K. Prahalad and S. L. Hart, “The Fortune at the Bottom of the Pyramid”, *Strategy and Business*, No.26(First quarter 2002)p.1。

²⁷ 人居署，《城市住房融资》，(见脚注 25)，第 103-104 页，第 106-112 页；*Housing Finance in Emerging Markets: Connecting Low-Income Groups to Markets*, Doris Köhn and J.D. von Pischke, eds. (Berlin, Springer, 2011)33-35。

²⁸ Center for Urban Development Studies, Harvard University Graduate School of Design, *Housing Microfinance Initiatives: Synthesis and Regional Summary: Asia, Latin America and Sub-Saharan Africa with Selected Case Studies*, (Bethesda, United States, Development Alternatives, May 2000)。

²⁹ Bruce Ferguson, “Housing Microfinance: A Key to Improving Habitat and the Sustainability of Microfinance Institutions”, *Small Enterprise Development*, vol. 14, No. 1 (March 2003)p. 21。

³⁰ 例如秘鲁的 MiBanco、玻利维亚多民族国的 BancoSol、厄瓜多尔的 Banco Solidario、多米尼加共和国的 Banco Ademi、洪都拉斯的 Calpia 和危地马拉的 Genesis Empresariál。人居署，《城市住房融资》，第 106 页(见脚注 25)。

³¹ FinMark Trust, *Scoping the Demand for Housing Microfinance in Africa: Status, Opportunities and Challenges* (2009); see also Annika Nilsson, “Overview of Financial Systems for Slum Upgrading and Housing”, *Housing Finance International*, vol.23, No.2(December 2008)pp.20-21; S. Merrill and N. Mesarina, “Expanding Microfinance for Housing”, *Housing Finance International*, vol. 21, No.2(December 2006)p. 21。

利率低，但比正式金融机构收取的利率高很多(20至50%之间)，³²到期日也短很多。借款人越穷，住房小额信贷机构越可能通过减少贷款额、缩短借款人还款期限和提高利率来管理违约风险。³³使用浮动利率还导致在偿还期间利率增加，有时比原来高出一倍。³⁴因此，住房小额信贷是提高了城市穷人的住房承担能力，还是在一些情况下导致债务增加，是令人怀疑的。

19. 大多数住房小额信贷方案的性质，特别是其将重点放在是否有利可图的性质，加上规模小，使其无法处理适当住房权的其他关键方面——保有权保障、地点、基础设施和是否具备服务。

D. 摘要

20. 以通过信贷获得所有权为基础的住房融资政策本质上歧视低收入家庭，至多只是使高收入和中等收入群体更能够负担得起住房。住房融资政策往往将穷人划入歧视的范围内，要求他们为获取金融服务支付更高的代价，使他们面临的金融风险 and 负债。同时，住房融资政策往往片面集中于获得住房，而不能有效、全面地解决适当住房权各个方面：地点、获得使用基础设施和服务的机会、宜居程度、文化适宜性和住房权保障。在宏观层面上，过度使用这些政策促使价格波动，促成持续的住房承担能力和可得性危机。

21. 与此形成对照的是，采取更为均衡住房政策的国家鼓励采取各种保有权形式，如奥地利、德国和瑞士，在最近的房地产危机中几乎没有受到什么影响。欧洲联盟2010年和欧洲统计局2010年住房统计表明，奥地利40%的人口租房，56%拥有住房；德国人口54%，瑞士人口56.1%租房。住房这些例子表明，各种形式保有权和各种住房政策之间的分歧并非“自然”或必然的选择，而是受到国家对房地产业的干预和监管的影响，包括国家利用其现有资源以及通过立法和政策、包括财政、税收和补贴措施的影响。

22. 以下几节将审查近年来在很大程度被各国忽视的对城市穷人的替代性住房政策——租赁安排以及集体和保有权，同时分析它们与促进生活贫困者的适当住房权之间的兼容性。

³² 人居署，《使所有人获得住房》，(见脚注25)第19页。

³³ 同上，第23-25页。

³⁴ P. K. Manoj, “Prospects and Problems of Housing Microfinance in India: Evidence from ‘Bhavanashree’ Project in Kerala State”, *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, No. 19(2010)pp. 178, 190.

三. 城市穷人替代性住房政策

A. 租赁安排

1. 公共和社会住房租赁

23. 如前所述，在许多发达国家中，公共住房租赁实质上已萎缩或完全消失。大多数发展中国家从未有过实质性的公共住房存量，曾经有过的也已实行私有化。一个部分的例外是大韩民国，2002年该国政府宣布了一项计划，在今后十年建设一百万个公共住房单元供出租。³⁵ 印度尼西亚近年来也做出类似的努力，建设1 000座高楼的国家方案中有一部分将用作低成本出租公寓(简朴组屋)，尽管结果喜忧参半。³⁶

24. 近年来，一些国家政府期望非营利组织为穷人提供住房，同时又限制他们参与住房部门。这些机构范围很广，包括慈善机构、住房协会以及教育机构。然而，只有少数几个国家有实质性的社会住房部门，这些国家主要在西欧。由于削减用于公共住房的资金和持续的全球经济和金融危机，社会住房的等候名单不断增加，负担得起的住房的供应不足以满足需求。英格兰2000年至2011年间住房等候者名单增加了76%；³⁷ 法国等候者名单上登记的社会住房申请人是120万人，而意大利是630 000人。³⁸

2. 私人出租

25. 尽管对出租住房的支持在下降，世界各地租户的绝对数量却在增加。在世界各地，大约12亿人(约城市人口的三分之一和世界所有人口的六分之一)³⁹ 住在租用的住房，其中大多数住在城镇和城市。在许多欧洲国家中，由于获得社会住房的机会不多，以及在获得所有权方面存在更多制约，私营出租部门、包括非正

³⁵ Ronald, and M-Y. Jin, "Homeownership in South Korea: Examining sector underdevelopment", *Urban Studies* 47, No.1. pp.2367-2388.

³⁶ 见印度尼西亚对问卷的答复。又见：<http://www.en.indonesiainancetoday.com/read/30632/Govt-Fails-to-Meet-Rusunawa-Construction-Target>

³⁷ Department of Communities and Local Government Households on local authorities' housing waiting lists - [http://www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsby/rentslettings/livatables/\(table 600\)](http://www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsby/rentslettings/livatables/(table%20600))。

³⁸ Pittini, "Housing affordability in the EU" (见脚注7)p.8。

³⁹ 世界城市化前景，2011年版。

规的出租部门正在为穷人发挥越来越大的作用。⁴⁰ 在发展中国家中，非洲城市租户为数最多；在亚洲，租户约占城市人口的三分之一。⁴¹

26. 租赁安排在地点、更高的流动性(尤其关系到就业机会)和住房类型的灵活性(其他保有权形式无法提供的较小单元或合用单元)等方面为低收入家庭提供了一系列备选方案。⁴² 租赁保有权使低收入家庭避免住房价格风险、债务和资本贬值风险，交易费用比拥有住房低。⁴³ 出租住房还为低收入的小业主提供了额外的定期收入来源，这可以成为防范不稳定就业的安全网或作为退休后和老年养恤金的一种形式。这一点对于低收入住区尤其重要。然而，为租赁目的而扩建常常受到规划条例和严格的建筑标准的制约。⁴⁴

27. 目前贫困家庭租房经常受到费用的困扰，主要是由于租金价格不断上涨以及负担得起的租用住房短缺。⁴⁵ 欧洲越来越多的家庭面临支付租金的困难(占欧洲人的 3.8%以及收入低于国民收入中位数 60%者的 8.6%)。⁴⁶ 发展中国家供出租的住房更少，租金承担能力问题更加普遍。非洲城市比高收入国家城市租金收入比率高一倍多，达到收入的 39.5%。⁴⁷

28. 因此，必须大幅增加私人租用住房的供给，帮助提高低收入租户在租赁市场中的能力，缓解承担能力问题。⁴⁸ 此外，必须制订需求方政策，以提高租赁部门穷人的承担能力。尽管大多数国家政府的努力主要集中在增加个人拥有住房方面，以供给和需求为基础的政策却有一些很好的例子，这些政策旨在鼓励小规模

⁴⁰ Towards a sustainable private rented sector—the lessons from other countries, Kath Scanlon and Ben Kochan eds. (伦敦, 伦敦经济学院, 2011)p.8; 另见 Peter A. Kemp, “Low-income Tenants in the Private Rental Housing Market”, Housing Studies vol.26 (2011)1019, 1020–1021. 例如, 2007 年英格兰每八个家庭就有一个向私人业主租房, 但生活贫困者几乎有四分之一必须租房。

⁴¹ Sunil Kumar, “The research-policy dialectic—a critical reflection on the virility of landlord-tenant research and the impotence of rental housing policy formulation in the urban Global South, City vol.15 No.6(2011), pp.662, 663–664.

⁴² Towards a Sustainable Private Rented Sector(见脚注 40)。

⁴³ 同上, 见第 139 页。

⁴⁴ Sunil Kumar“回旋余地: 印度城市贫民与保有权”, 第二届城市研讨会文件, 2003 年 12 月 15-17 日(世界银行, 华盛顿特区); 另见人住署“住房与创业”(日内瓦, 1995)。

⁴⁵ 经合组织“Housing markets and structural policies in OECD countries”, OECD Economics Department working paper No.863(January 2011)。

⁴⁶ Pittini “Housing affordability in the EU”(见脚注 7), p.8; 另见“低收入房客”(见脚注 40)Kemp, pp.1026 和 1029。

⁴⁷ 人居署, 非洲负担得起的土地和住房(见脚注 4), 第 24 页。

⁴⁸ Towards a Sustainable Private Rented Sector(见脚注 40), p.146。

的私营出租部门，提高低收入家庭的租金承担能力。⁴⁹ 这些干预措施包括征税、直接或间接补贴以及监管。⁵⁰ 国家对非正规租赁部门的政策还影响最贫困者获得租赁安排的机会。

3. 税收和供给方补贴

29. 税收待遇是刺激(澳大利亚、法国、德国、荷兰、新西兰)或抑制(美国、加拿大)私人租赁投资的一个关键因素。⁵¹ 对其他保有权投资选项征税对租赁部门也有影响：主张减税或免税(包括资本收益不征税和抵押贷款利息减税)鼓励拥有住房，同时削弱了租赁投资的吸引力。⁵²

30. 一些欧洲国家(如荷兰和瑞典)利用房租补贴制度，通过减息方案鼓励出租住房开发商或私人业主。⁵³ 德国对社会住房部门和私人投资者都有长期的补贴制度，为大型私人出租住房市场奠定了基础。

31. 在奥地利，几种供给方政策持续的结合提供了大量租金合理的住房，分配给中等收入群体，对低收入群体提供家计调查式的额外津贴。通过提供打折的建筑用地、赠款、公共贷款和税收优惠的投资，联邦、区域和城镇政府在战略上促进了有限利润、费用封顶、成本租金住房的开发，满足包括低收入家庭在内的一系列家庭。⁵⁴

⁴⁹ 在大多数国家中，大部分业主属于小规模经营。见 J. Rugg and D. Rhodes *The private rented sector: its contributions and potential*, Centre for Housing Policy, University of York (2008)。例如，智利 80% 的业主拥有一项财产，另外 10% 的业主拥有两项——只有少数几个国家主要由商业投资者出租住房，包括美国、瑞士(在这些国家中养恤基金发挥重要的作用，因为基金在投资组合中必须持有不动产，而出租的公寓大楼是受养恤基金经理欢迎的资产(见 Scanlon and Kochan, 9, 17)和俄罗斯(该国私有化进程创造了一批大业主——为工人建造住房的前工业公司。另见 J. Hegedüs, M. Lux, and N. Teller, *Social Housing in Transition Countries* (Oxon Routledge, 2012)。

⁵⁰ Steve Pomeroy, *Private Rental Policies and Programs: Review of the International Experience* (Ottawa, 1999), p. 107; 另见 Steve Pomeroy and Marc Godbout, *Development of the Rental Housing Market in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank Discussion Paper (2011), pp. 10-11。

⁵¹ Pomeroy and Godbout, *发展租房市场* (见脚注 50), p. 19; 另见 Australian Housing and Urban Research Institute, “What makes a landlord decide to invest and dis-invest in private rental housing?” (May 2010)。

⁵² Pomeroy and Godbout, *发展租房市场* (见脚注 50), p. 20。

⁵³ 斯洛伐克对特别报告员 2013 年 3 月 22 日关于住房权保障问卷的答复。

⁵⁴ Wolfgang Amann, Julie Lawson and Alexis Mundt, “Structured Finance allows for Affordable Rental Housing in Austria”, *Housing Finance International*, vol. 23, No. 3 (June 2009) p. 14。

4. 需求补贴

32. 一些国家一直通过实施租房补贴方案解决承担能力问题(见 A/HRC/13/20/Add. 4, 第 10 和 25 段)。⁵⁵ 但是, 有证据表明, 如果没有其他政策对市场进行调节和对住房津贴接受者提供协助, 这些举措不足以为低收入家庭提供适当和负担得起的租用住房。在出租房屋供给有限的国家中, 补贴计划实际上导致租金价格上升,⁵⁶ 供低收入劳动者租用的房屋短缺。⁵⁷ 除了需要额外的购买力, 领取住房津贴的低收入家庭在寻找和保留地点合适、有各种服务的宜居所时往往面临困难, 原因是津贴的价值低(由于租金价格上涨)和私人租赁市场中对弱势群体的歧视。⁵⁸ 此外, 住房津贴的家计调查往往十分复杂, 不能始终有效地确定对象, 分配程序又助长腐败。⁵⁹ 住房津贴在收入水平方面的严格条件限制由于不能让所有受益人受益而一直受到批评(例如, 英格兰生活贫困的私人租房者仅有 40% 领取住房津贴)。⁶⁰ 此外, 目前各国作为紧缩措施一部分实施的大量削减住房津贴有可能加剧这一问题。⁶¹

33. 另一方面, 对低收入家庭的租金补贴费用远远低于对拥有住房的补贴费用。此外, 对于收入很低而且不稳定的家庭来说, 租金补贴可以提供比拥有住房更好的备选办法。例如, 巴西进行的研究已表明, 收入非常低的家庭往往出卖自己的私人住宅, 特别是地点非常不好的住宅, 并搬回到非正规住区。

5. 租金立法和租金管制

34. 保证私人租赁安排中低收入租户承担能力和保有权的主要手段之一是租金立法、监管和管制。⁶² 不同地区之间的租金监管差别很大, 但通常包括两方面

⁵⁵ 芬兰对特别报告员 2013 年 3 月 22 日关于住房权保障问卷的答复。一些国家的住房津贴采取各种票券的形式, 联合王国和美国多年来一直使用这种方法。见 L. Winnick, “The triumph of housing allowance programs: how a fundamental policy conflict was resolved”, *Cityscape* vol. 1, No. 1 (1995 年 9 月), pp. 95-121。

⁵⁶ “Housing Benefit cuts”, *Crisis Policy Briefing*, May 2012, 见 <http://www.crisis.org.uk/data/files/publications/Crisis%20Briefing%20-%20Housing%20Benefit%20cuts.pdf>, 9。

⁵⁷ Dugald Monro, “Public Rental Housing Policy: Learning the Lessons from Overseas”, *Research Paper 6*, 1997。

⁵⁸ 另见 Kemp, “低收入房客”(见脚注 40), p. 1025。

⁵⁹ Council of Europe, *Housing Policy and Vulnerable Social Groups* (Strasbourg, 2008) p. 50。

⁶⁰ Dugald Monro, *Public Rental Housing Policy*, (见脚注 57), 另见 Kemp (见脚注 40), p. 1032。

⁶¹ 英格兰的例子: 见 Kemp, “低收入房客”(见脚注 40), p. 1022。资金削减导致美国 2005 年至 2007 年间减少了 150 000 份票券——见 A/HRC/13/20/Add. 4, 第 36 段。

⁶² S·I·卡利姆“卡拉奇租金管制立法及其影响”, 见租赁住房: 专家组会议记录, 人居署, 内罗毕, 第 186、188 页。

的主要内容：(a) 住房权保障——确定占用的最短期限以及对驱逐房客的限制；(b) 控制价格上涨幅度，既可以保持承担能力，又排除事实上的经济驱逐。租金管制制度倾向于确定租金增加的数量和频率，并将其与通货膨胀率等财政措施联系起来。⁶³ 一般而言，只有在保护租期期间才保持对增加租金的限制。⁶⁴

35. 租金管制和监管的批评者声称这些措施导致效率低下，扭曲市场价值，减少住房供给，助长腐败，并导致房屋缺乏维护。⁶⁵ 租金监管还被批评为没有针对低收入家庭，因为通常有管制的租金和保护性租约偏向于那些在出租住房居住多年的人而不是潜在的新租户，⁶⁶ 并且没有任何机制来保证租金管制的受益者就是低收入家庭。⁶⁷

36. 然而，在一些国家中，特别是在奥地利、德国和瑞士，以及几十年来在美国纽约和旧金山等一些城市中(见 A/HRC/13/20/Add. 4, 第 44 段)，租金监管有利于稳定租赁部门和保持低收入家庭获得地点适宜的城市住房的机会。⁶⁸ 在瑞士，虽然租金控制降低了长期租用住房的费用，立法防止任意驱逐和利用临时短缺，但租赁投资一直得以保持。⁶⁹ 魁北克还保留了一种连贯一致、规定明确并在保护租户和鼓励投资之间合理平衡的监管制度。⁷⁰ 在乌拉圭，政府采取了一种不同的工具来平衡业主和租户的利益，即通过租赁担保基金，⁷¹ 这项基金为支付由于不交房租和服务费所引起的费用提供保障。

37. 这些例子表明，有可能制定不会扭曲或阻止私人租赁市场而实际上鼓励这一市场发展的租金监管和租户保护机制。一个监管良好的租赁市场能够促进保护租

⁶³ Marietta Haffner, Marja Elsinga and Joris Hoekstra, “Balance between landlord and tenant? A comparison of the rent regulation in the private rental sector in five countries”, 欧洲住房研究网 2007 International Conference on ‘Sustainable Urban Areas’。

⁶⁴ Pomeroy and Godbout, 发展租房市场(见脚注 50), p. 16。

⁶⁵ The great Manhattan rip-off, *The Economist* (5 June 2003); 另见 Towards a Sustainable Private Rented Sector(见脚注 40), p. 10。

⁶⁶ A·马尔佩齐发展中国家中的租赁住房：问题和制约，见人居中心(1990年)租赁住房：专家组会议记录，人居署，内罗毕，第 104 和 113 页。

⁶⁷ Kumar 第三世界城市低收入居民区的房主政策：进一步研究，*城市研究*(1996), pp. 768-769。

⁶⁸ 见 Towards a Sustainable Private Rented Sector(见脚注 40), p. 145。

⁶⁹ E. Werczberger, “Home ownership and rent control in Switzerland”, *Housing Studies* vol. 12, No. 3(1997), pp. 337-353。

⁷⁰ Pomeroy and Godbout, 发展租房市场(见脚注 50), pp. 16-18。

⁷¹ 见 Uruguay “El alquiler como alternativa de acceso a la vivienda”, XIX Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, September 2010. 另见 <http://www.mvotma.gub.uy/alquiler/garantia-de-alquiler>。

户特别是低收入租户，同时鼓励住房租赁的目标。另一方面，消除租金管制和放宽驱逐程序很少为租赁市场带来更多的投资，却在实际上使市场转向住房所有的方向。⁷²

38. 尽管各国没有直接向所有人提供适当住房的义务，但他们有义务防止由第三方侵犯人权的行为，并采取必要措施，促使和帮助个人能够享受他们的人权。当提供住房的责任转移到第三方(私人租赁市场)时，国家应规范市场，以保护免遭侵犯人权行为的侵害(例如强迫驱逐或经济驱逐以及租金价格“泡沫”)，为实现适当住房权创造有利的环境，并特别关注最贫穷和最受边缘化的群体。⁷³ 正如经济、社会及文化权利委员会第4号一般性意见第8(c)和17段所表明，“应以适当的方式保护租户免受不合理的租金或租金增加”。

6. 非正规的私营租房

39. 利用城市土地盖房，特别是有公共设施的 land，是发展中国家所面临的主要问题之一。非正规地利用土地，越来越多地通过租赁安排，正在成为一让穷人住进经济适用房的一个关键方法。因此，发展中国家大部分城市业主都以非正规方式，在未规划的住房点运作。⁷⁴

40. 各种各样的租房小市场的存在，⁷⁵ 包括城里经济公寓内的客房、特建的经济公寓、非正规住房点的客房、租用土地和在住房后院建造出租单位或住房。这一趋势在拉丁美洲尤其明显，那里非正规业主扩建住房，吸纳租户，以增加收入。⁷⁶ 在撒哈拉以南非洲，在现有结构内收留住客，在一些国家很常见。⁷⁷ 把政府兴建的

⁷² 人居署，《非洲负担得起的土地和住房》(见脚注4)，第50页。

⁷³ 见《工商业与人权指导原则》(A/HRC/17/31，附件)；又见享有安全饮用水和卫生设施的权利特别报告员的报告，A/HRC/15/31，第18至21段。

⁷⁴ 人居署，Affordable land and housing in Africa，(见脚注4)，第27-28、37页。

⁷⁵ Kumar，“The research-policy dialectic” (见脚注4)，第664页。

⁷⁶ Escallón, Arrendamiento Alternativa Habitacional y Vivienda Popular en Colombia (Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá; see also A. G. Gilbert and others, In Search of a Home: Rental and Shared Housing in Latin America (UCL Press and the University of Arizona Press, 1993)。

⁷⁷ M. Grant “Lodging as a migrant economic strategy in urban Zimbabwe”, Development Southern Africa, vol. 24, No. 1, (March 2007), pp. 77-90; see also P. Amis and P. Lloyd eds., Housing Africa’s Urban Poor (Manchester University Press, 1990); 人居署，Quick Guides for Policy Makers: Housing the Poor in African Cities 7-Rental Housing-A Much Neglected Housing Option for the Poor (Cities Alliance, 2011); M. Huchzermeyer, “Tenement city: the emergence of multi-storey districts through large-scale private landlordism in Nairobi”, International Journal of Urban and Regional Research, No. 31(2007), 第714-32页。

房屋改造成分租房屋，这在北非以及撒哈拉以南非洲很普遍。⁷⁸ 在亚洲，非正规租房包括，中国“城中村落”的无照高层建筑容纳外来务工人员，印度和泰国的一些城市出租地块，让房客自建住所。⁷⁹ 这其中大部分为条例所忽略，租住条件很不安全。

41. 大多数非正规的业主把无建筑许可证的房屋分租出去，不出具书面合同，⁸⁰ 不遵守租房及税务法例和规定，大多数甚至不知道(如租户一样)相关的法律。⁸¹

42. 非正规租房行业是发展中国家住房部门的重要组成部分，如今在欧洲许多城市也越来越多，⁸² 填补了现行住房政策没有充分解决低收入家庭住房需求的差距。不幸的是，贫民窟改造方案在很大程度上忽略了对住户的影响，有时甚至没有注意到大多数改造的定居点中甚至还有住户。⁸³ 在某些情况下，改造方案甚至禁止业主分租经改造的住房。⁸⁴ 这不符合各国推进适当住房权，特别是协助弱勢

⁷⁸ 人居署, *Affordable Land and Housing in Africa*(见脚注 4), 第 48 页; 另见 L. Bank, “The rhythms of the yards: urbanism, backyards and housing policy in South Africa”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 25, No. 2(2007), 第 205-228 页; O. Crankshaw, A. G. Gilbert and A. Morris, “Backyard Soweto”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, No. 4(2000), 第 841-57 页。

⁷⁹ Kumar, S. (1996) *Landlordism in Third World urban low-income settlements*: (见脚注 67), pp. 753-782; Kumar “Room for manoeuvre” (见脚注 44)。

⁸⁰ 2006 年, 在乌拉圭, 蒙得维的亚 79% 的租户签了书面合同, 21% 仅有口头协议——见 L. Macellaro “Estudio sobre el mercado de viviendas de alquiler en Uruguay” (Montevideo, 2010; “Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos: informe final de resultados”, realizado para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, UN-Habitat First Initiative (Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional, 2007). In Thailand, only a minority, 45 per cent, have a written contract See also M. Morange, “Backyard shacks: the relative success of this housing option in Port Elizabeth”, *Urban Forum*, No. 13, pp. 3-25。

⁸¹ J. E. Torres, “Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia: informe final” (Bogotá, 2011), p. 12。

⁸² Emily Kelling and others, “London’s backyard informality”, workshop paper presented at a conference of Research Committee 43 (Housing and the Built Environment) of the International Sociological Association, Amsterdam, 10-12 July 2013。

⁸³ Kumar, “The research-policy dialectic” (见脚注 41), 第 668 页。

⁸⁴ E. Rojas, ed., *Building Cities: Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life* (Inter-American Development Bank, 2010); see also F. Magalhães and F. di Villarosa, eds., *Slum Upgrading: Lessons Learned from Brazil* (Inter-American Development Bank, 2012)。

群体“自救”的义务。⁸⁵ 不过，方案中有几个可靠的例子，包括提供直接补贴和低息贷款，让业主修复物业，鼓励业主扩大房产，容纳更多租户。⁸⁶

7. 总结

43. 通过信贷增加低收入家庭拥有住房率，已被证明导致过度负债和住房危机，出租房屋有可能扩大更实惠的选择范围，同时降低财务风险，实现更好的流动性。

44. 充足的住房必须设在有公共服务就业选择的地方。这对特别贫困的家庭尤其适用，因为上班通勤的费用可能给已经有限的预算带来过分的负担。⁸⁷ 在国家干预的支持下，通过对低收入家庭的租金补贴，为低收入租金提供国有土地以及其他措施，私营租房部门拥有潜力，可以为城市里低收入家庭提供位置较好的适足住房。

45. 对于低收入家庭，最重要的是确保在私营租房市场上拥有高程度租住权保障，因为贫困租户无法承受改换住所的费用，无法担负具有挑战性的驱逐的费用，不能在完全不受管制的私人租房市场上竞争(即使受到住房福利)。因此有必要确保监管和问责受到尊重，防止经济上的事实驱逐，让低收入家庭能够在市区里租得起房子。

46. 有证据表明，私营租房市场上需求方和供给方补贴，比购房补贴更具成本效益，成本更低，因此更符合各国利用最大可用资源、确保逐步实现适足住房权的义务。受监管和有效的住房福利制度是必要的，以确保适足住房权的各个方面，包括承受能力、不歧视和可居住，同时增进个人行使其他人权，包括工作权、受教育和健康权的机遇。此外，私营(正规和非正规)租房行业更适于低收入家庭(而住房融资计划主要是帮助中等收入家庭)，因此可协助各国履行义务，适当重视生活条件不佳的社会群体。政策和立法不应让已处于优势的社会群体受益，而去牺牲他人的利益。⁸⁸

⁸⁵ 见经济、社会和文化权利委员会一般性评论第4号，第10段。

⁸⁶ 如70年代在哥伦比亚实行的Plan Terrazas方案。见Johnson, *Upward filtering of housing stock. A study of Upward Filtering of Housing Stock as a Consequence of Informal Settlement Upgrading in Developing Countries*, Habitat International No. 11, 第173、187页。

⁸⁷ 见经济、社会和文化权利委员会一般性评论第4号，第8(f)段。

⁸⁸ 同上，第11段。

B. 集体保有权

47. 共同财产这一制度，是把一块产权分配给一个群体。这样的权利可包括所有权、管理、使用、交换和共享资源。⁸⁹ “共同财产制”是指一组机构、规章制度和管理办法，接受集体决策。这一制度有别于公共保有权，更广泛地包含以社区为基础的保有权制度，其中某种形式的集体权力(如一个大家庭、氏族或其他社会群体)拥有分配权。⁹⁰ 本节介绍近年来发达国家和发展中国家实施的城市里共同财产保有权安排。

1. 住房合作社制度

48. 住房合作社是一个合法协会，向其成员持续提供住房，有成员拥有、维护和控制在。⁹¹ 住房合作社是以集体所有权和管理权为基础，可以采取多种形式，包括保有权合作社(成员拥有住房开发，拥有合作社的权益股份)、租房合作社(成员向合作社付房租)、财务合作社(合作社向成员提供贷款，用于建造或维修)和建筑合作社(合作社代表成员建筑房屋和开发土地)。一些合作社把其中一些特点结合起来。⁹²

49. 经典的合作社模式主要在欧洲发展起来。斯堪的纳维亚的合作社模式始自1923年，极有影响力。在瑞典，2011年，合作建房占有所有住房的22%。⁹³ 瑞典合作组织自20世纪50年代以来，收到国家大力支持，住房补贴平等适用于所有形式的保有权，包括合作社。⁹⁴ 瑞典立法⁹⁵ 为住房合作社规定了明确的法律框架，确

⁸⁹ C. Hess and E. Ostrom, “A Framework for Analysing the Microbiological Commons” *International Social Science Journal* (No. 58): pp. 335-349; 见 Fuys, A., et al. (2008) *Securing Common Property Regimes in a Globalizing World: Synthesis of 41 Case Studies on Common Property Regimes from Asia, Africa, Europe and Latin America*, (Rome, International Land Coalition 2008): p. 82.

⁹⁰ J. W. Bruce, *Legal Bases for the Management of Forest Resources as Common Property* (联合国粮食及农业组织, 罗马, 1999年); 另见 Fuys and others, *Securing Common Property Regimes* (见脚注 89)。

⁹¹ National Confederation of Cooperatives “Cooperatives in housing: starting housing projects—a guide for cooperatives starting a housing project”, (Philippines, 2004)。

⁹² Sukumar Ganapati, “Enabling housing cooperatives: policy lessons from Sweden, India and the United States”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34, No. 2 (2010), pp. 365 and 368.

⁹³ S. Moreau and A. Pittini, *Profiles of a Movement: Cooperative Housing Around the World* (CECODHAS Housing Europe, 2012)。

⁹⁴ 近些年，国家对住房合作社的支助减弱了，也是住房商业化进程的一部分。见 Sukumar, “Enabling housing cooperatives” (见脚注 92)，第 374 页。

⁹⁵ 《1991年住房合作社法》、《1987年合作社法》和《1930年租户-房主法》。

定有关合作社的法律地位，如租户储蓄和建筑协会和住房合作社(Riksbyggen)，以及租户——业主协会。合作社经大多数租户批准，也制订了其他规则和规章。

50. 拉丁美洲一个在全国成功的范例是乌拉圭互助合作社，它得到住房互助社联合会的支助。乌拉圭立法承认集体保有权，1992年的《一般合作社法》包含了住房合作社的条例。自1965年以来，乌拉圭大约600个合作社并入联合会，大约20 000个家庭居住在互助式房屋和公寓。过去20年，互助社已在14个拉丁美洲和加勒比国家中通过不同举措成立。⁹⁶

51. 最近在非洲和亚洲发展出来的一种房屋贷款两结合的社区基金。⁹⁷ 这些资金，与群体贷款和(或)储蓄一起，用于资助社区从事土地正常化和购买、提供基础设施和服务以及改善住房。⁹⁸ 亚洲社区行动联盟方案2009年至2011年，在亚洲促进社区基金，在15个国家和地区开展111个住房项目，总额几近400万美元；36个项目中使用了集体协议。⁹⁹

52. 成立集体组织，可使合作社开办单个家庭无能为力的复杂的住房和基础设施项目。社区基金提供资金和技术支持，用于购置地块和公用基础设施(如道路、排水、供水和卫生设施)。¹⁰⁰ 这一过程一般需要与其他利益攸关方，如土地原业主和政府谈判。¹⁰¹ 在斯堪的纳维亚模式中，“母社”(也称“总社”或“次级社”)协会负责建房的开发，然后再出售给“子社”(也称“下属社”或“初级社”)合作社。成员的财务风险仅限于其子社。¹⁰²

53. 集体结构也促进了保有权的可承受和有保障，提供团体贷款或储蓄，有时提供援助资金，帮助暂时违约的成员。集体组织及公共区域和房屋维修，对促进低

⁹⁶ M. Solanas, “La Transferencia del Cooperativismo Uruguayo de Vivienda por Ayuda a Otras Latitudes: una Experiencia de Cooperación Internacional”, Revista Vivienda Popular de la Facultad de Arquitectura de Montevideo, 2011)。

⁹⁷ 见2013年3月22日泰国对特别报告员租户保障问卷的答复，其中提到 Baan Mankong 全国住房合作社，让600 000个家庭在2003-2007年间受益。

⁹⁸ 人居署，Financing Urban Shelter(见脚注25)，第99页。

⁹⁹ S. Boonyabancha, “Baan Mankong: going to scale with ‘slum’ and squatter upgrading in Thailand”, Environment and Urbanization, vol.17, No.1(April 2005); 人居署，Affordable Land and Housing in Asia(内罗毕，2011年)。

¹⁰⁰ 人居署，Financing Urban Shelter(见脚注25)，第99页。

¹⁰¹ Nilsson, “Overview of financial systems”(见脚注31)，第19页；Erlend Sigvaldsen, “Key issues in housing microfinance”(Oslo, Nordic Consulting Group, 2010)，第16-17页。

¹⁰² National Confederation of Cooperatives “Cooperatives in housing(见脚注91)；see also HSB, “Useful information for HSB tenant owners”(2012) and “Welcome to HSB: a booklet for all those who have just move in”(2012)。

收入家庭的负担能力也很重要。¹⁰³ 在斯堪的纳维亚模式中，屋主通常拿出住房开发费用的 75-80%，其余的则是子社提供的贷款。合作社房主的合作股份或财产的利息支出也享受 30% 的减税。只在数量有限的情况下，合作社才把租户驱逐出去。对于社区资金，贷款利率相对较低，贷款周期通常很长，可达 25 年。¹⁰⁴

54. 乌拉圭互助社促进保障性住房，开展一贯未来住户参与的集体进程。所有权，以及对物业贷款和维修的责任是集体的，不可分割。¹⁰⁵ 在互助社中，家庭可获得集体住房贷款，事先不必有储蓄(尤其适合于低收入家庭)，其建房所用的时候，被认为是其首付(公共银行贷款的 15%)。¹⁰⁶ 会员支付集体贷款的每月份额，向合作基金交纳共同空间和服务费用，以及援助因各种原因暂时无法向合作社付费的会员(如事故、就业损失、收入人死亡等)。

55. 在乌拉圭模式中，保有权的保障由合作社和成员之间的合同确保(住房互助社联合会合同)，没有时限。每个家庭都拥有使用权，可以继承或卖回给合作社。会员股份的价值由合作社支付给会员，3 年内分两次支付，包括劳动小时的价值、公用地的维修、贷款的偿还金额和偿还的利息。这可以防止大量的转手，保护合作社不受高档化改造进程的影响。

2. 社区土地信托

56. 社区土地信托是常见的土地所有权形式，其中土地被视为是一个共同体，只有结构和其他改进被认为是私有财产。社区土地信托旨在把土地从房地产投机市场移出，为本来无机会的人提供获得土地和住房的机会，扩大社区长期控制的土地资源，永久保存住房负担能力。¹⁰⁷

57. 社区土地信托大部分基本上是“保障性住房信托”，负责开发、出售或出租，以及为从社区土地信托租赁土地的买家或租客维修房屋。通过使用可继承的土地租赁(通常为 99 年)，社区土地信托明确结构物主和社区作为土地业主的权利和责任。¹⁰⁸ 通常，社区土地信托由董事会管理，董事包括：三分之一的社区土地

¹⁰³ S. Blandy, J. Dixon and A. Dupuis, eds., *Multi-owned Housing: Law, Power and Practice* (Ashgate, 2010)。

¹⁰⁴ 如菲律宾社区信贷方案。

¹⁰⁵ B. Nahoum, *Una Historia Con Quincemil Protagonistas: Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Muta Uruguayas* (Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, 2008)。

¹⁰⁶ For instance, the Conjunto Intercooperativo, built between 1971 and 1975。

¹⁰⁷ D. Diacon, R. Clarke and Silvia Guimaraes, *Redefining the Commons: Locking in Vlaue through Community Land Trusts* (Coalville, United Kingdom, Building and Social Housing Foundation, 2005), p. 55。

¹⁰⁸ 人居署，社区土地信托: Affordable Access to Land and Housing, (2012), Global Urban Economic Dialogue (2005), 第 18、11-12 页; 另见 J. E. Davis, *The Community Land Trust Reader* (Cambridge, United Kingdom, Lincoln Institute of Land Policy, 2010)。

信托租户、三分之一的周围社区居民(不住在社区土地信托的租赁财产上)、代表“公共利益”的三分之一。

58. 过去 50 年,社区土地信托规模不断扩大,主要是在美国。¹⁰⁹ 根据美国全国网络,截至 2013 年 6 月,共有近 250 个。联合王国¹¹⁰ 和加拿大¹¹¹ 也存在。越来越多的市政府正在组建社区土地信托,逐渐解决无法完全靠公共房屋计划满足的保障性住房需求。美国芝加哥市也许是市政府组建公共社区土地信托的最大的范例。¹¹²

59. 社区土地信托的主要目的是“锁定”土地价值,以保持低收入和中等收入家庭长期能够担负住房。因此,负担能力和位置是社区土地信托的主要支柱之一,购买或租赁价格通常低于市价(通常为 20%至 65%),¹¹³ 主要是因为承租人只支付房屋费用,而非土地费用。作为交换,房主接受转手出售时的限制,通常限制在最高 25%的高于原价的利润。这使得未来的低到中等收入家庭能够以低廉价格获得相同的房屋,帮助社区抵制高档化改造进程和因开发造成的迁移。¹¹⁴

60. 虽然社区土地信托不提供贷款或财务机制,但也协助潜在成员,指点其做出最佳财务决策,包括举办培训,进行购买前的指导。美国最近的证据表明,社区土地信托成员受到次贷危机和随后的止赎诉讼影响较小。¹¹⁵

¹⁰⁹ For example, the Champlain Housing Trust (Burlington, Vermont, United States)–Champlain Housing Trust bylaws, adopted 1 October 2006, amended 26 January 2008 and 31 January 2009; see also J.Libby, “The policy basis behind permanently affordable housing: a cornerstone of Vermont’s housing policy since 1987” (Vermont Housing and Conservation Board, 2009)。

¹¹⁰ For example, Letchworth Garden in the United Kingdom. The Letchworth Garden City Heritage Foundation manages most of the city lands, and its assets were estimated to be around £110 million in 2012(according to the Letchworth Garden City Heritage Foundation 2010/2011 corporate plan)。

¹¹¹ For example, Milton Parc, Montreal, Canada. The trust is held by a co-owner union, *Syndicat de co-propriété*, and comprises 26 housing cooperatives and non-profit housing corporations。

¹¹² 人居署社区,土地信托(见脚注 108),第 18 页。

¹¹³ Community Partners for Affordable Housing, 2012, Affordable Homes for our community, Chicago。

¹¹⁴ 人居署,社区土地信托(见脚注 108),第 36 页。

¹¹⁵ 2009 年,30.56%的次级贷款可能取消赎回权,欠款超过 90 天;而社区土地信托仅是 7.01%的一级借贷,1.62%的社区土地信托贷款。见 E. Thaden and G. Rosenberg, “Outperforming the market: delinquency and foreclosure rates in community land trusts” *Land Lines* (October 2010), 第 2-7 页。

61. 不过, 研究表明, 社区土地信托普遍能够满足中等偏下收入家庭(通常低于平均收入的 30-80%)的需求, 但一直没能(除极少数情况)帮助最贫穷的 15%的人口。¹¹⁶ 低收入家庭的主要障碍之一是社区土地信托的核查挑选过程, 包括收入证明、信用记录、工作史和工作保障程度。¹¹⁷

62. 与住房合作社不同, 社区土地信托尚未纳入国家立法。每个社区土地信托发展自己独特的筹资方式, 用于营运成本及项目成本, 这些方法通常包括公共¹¹⁸ 和私人来源, 还包括赠款和贷款。

3. 总结

63. 社区土地信托、合作社和社区资金等方式表明, 集体组织有能力订造住房解决方案, 充分满足低收入家庭保有住的保障、经济承受能力、市区位置和服务的可用性和基础设施。¹¹⁹

64. 并非所有类型的集体组织都可接触到社会最贫穷的阶层, 但这种保有权仍有无数优点: (a) 使用社区杠杆, 与现有住房市场力量竞争; (b) 合作和集体形式保有权与增强民主参与、更好获取信息、以及社区为主导的治理有着千丝万缕的关系; (c) 合作社和社区基金为成员提供财政实力(通过社区贷款或储蓄, 使低收入家庭获得更好的住房融资); (d) 与上文详述的个人融资计划相比, 社区组织也有能力通过控制土地价格(市区土地信托), 增进经济适应能力(通过向临时遭遇金融困难的成员提供财政支持(互助社)), 控制土地和住房量, 保护低收入家庭免受住房市场动荡影响, 限制经济上的迁移和高档改造。

65. 合作社和社区土地信托负责维修公共住房空间, 促进穷人住进负担得起的住房, 因为这对穷人是一个沉重的负担。通过锁定土地和房屋价值, 社区土地信托和合作社也有助于土地市场的整体稳定和住房的负担能力。最后, 社区杠杆作用大大增强了低收入家庭成员住进位于市区的住房的能力, 确保这些地区保有住的保障。

66. 集体保有权形式明确代表“自助”的有效形式, 可能有助于逐步实现适足住房权。根据经济、社会和文化权利委员会一般性意见第 10 和 11 段, 各国有关义务协助住房生产和分配等机制的工作, 特别是当证据表明, 他们可以协助本来会被排除在住房市场外地被边缘化群体获得适足住房的时候。不过, 尽管有这些明显

¹¹⁶ R. Greenstein and Y. Sungu-Eryilmaz, “Community land trusts: a solution for permanently affordable housing”, *Land Lines* (January 2007), p. 10; see also J. E. Davis, and A. Stokes “Lands in trust, homes that last: a performance evaluation of the Champlain Housing Trust (Burlington, Vermont, Champlain Housing Trust, 2009), p. 39.

¹¹⁷ 人居署社区土地信托(见脚注 108), 第 23 页。

¹¹⁸ Such as housing trust funds—state, county or local governments establish a fund for low-to moderate-income housing assistance, often with a dedicated funding source.

¹¹⁹ Sukumar Ganapati, “Enabling housing cooperatives”(见脚注 92), 第 365 页。

的优势，到目前为止，集体保有权仍然规模有限，主要是由于大多数国家缺乏支持性的法律、财务和体制框架。虽然社区结构需要一定程度的自治，以规范成员和组织之间的关系，维护他们的决策自主权，但他们也需要支持性的法律和机构框架，以便使其运作。例如，法律承认集体保有权是必要的，也要承认集体贷款的可能性。在此背景下，各国应该提供城里位置好的土地，特别是在人口稠密的都市环境，以支持集体住房组织在土地市场上竞争的能力。

四. 结论和建议

67. 房屋政策逐渐变为房屋融资系统，鼓励自置居所。有证据表明，完全基于促进信贷购房的住房政策，不符合低收入家庭充分实现适足住房权的情况，因为他们未能为穷人提供可居住、价格实惠、安全和地点好的住房。

68. 特别报告员呼吁从住房融资转向以人权为基础的住房政策。在这方面，她提出以下建议：

(a) 国家应推动各种形式的保有权：

(一) 各种保有权解决方案，包括私人 and 公共租房权和保有权，是推动社会各阶层拥有适足住房的关键，以便让个人和家庭免受经济和金融冲击。应建立法律和体制框架，确保各种形式的保有权；

(二) 住房政策的设计依据应是对住房需求的评估，考虑到每个地区的具体人口、地理、经济和社会条件，各弱势群体(包括低收入家庭)的特点、现有住房条件和保有权形式；

(三) 各国的住房政策不要侧重主要具有追溯影响到融资手段，如房屋贷款利率补贴或减免税金；

(b) 应鼓励租房保有权：

(一) 既有私人租房，也有社会组成部分的运作良好的租房部门对可持续发展的住房制度是至关重要的。因此，各国应支持和鼓励发展私人和社会租房部门；

(二) 各国应采取措施，鼓励私人租房部门的建设和维护，包括向小规模房主提供奖励(如税收优惠和供应补贴，刺激私人投资)，支持非营利性的和以社区为基础的租房发展；

(三) 各国应向低收入家庭或收入不规则的家庭提供住房保障机制，包括提供租金津贴；建立住房福利制度，保障提供资金为不支付房租和最脆弱的人的服务费用作担保；保护房客利益和设立房租管制立法；

-
- (四) 各国应承认并支持非正规住区的非正规租房部门；在房屋计划中提供奖励和补贴，协助小规模房主扩大和改善租房的可居住性；
- (五) 各国应鼓励和支持使用标准化的房租合同，减少房主与房客之间纠纷的数量和严重性。为此，标准形式的合同应该是免费提供，广为分发，不需要公证；
- (六) 市区改造及非正规住区改造方案应考虑房客的权利，应让他们充分参与；
- (七) 各国应鼓励更多地使用空置的住房，其中包括鼓励空置住房重新进驻，加大未使用物业的税额，增加低成本的贷款资金，协助需要财政援助的人把空置物业重新投入使用，包括通过租金。
- (c) 应鼓励集体形式保有权：
- (一) 各国应支持合作社、集体和公共形式的保有权，设计和投入足够的资源，特别是通过法律承认和保护合作社和集体拥有市内土地和住房；支持住房政策和金融机制，包括向集体机构开放信贷和国家补贴、税收福利，国家提供技术援助，以及向集体住房组织提供城市好地区的土地；
- (二) 合作社和集体保有权之间有着千丝万缕的联系，可以增强民主参与和社区主导的治理。因此，各国应支持民间组织的活动，让其发挥重要作用，发展和保持集体保有权形式，特别是协助低收入群体。