



联合国

HSP/OEWG-H.2025/INF/5



联合国人居署

联合国人类住区规划署

Distr.: General  
25 November 2025

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  
第二届会议  
2025 年 10 月 22 日和 23 日，内罗毕  
临时议程\*项目 3  
审议闭会期间筹备会议的成果，  
包括建议草案

## 关于社会住房的拟议建议\*\*

### 秘书处的说明

1. 根据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届会议的讨论情况，社会住房被确定为一个优先专题，并由工作组共同主席纳入其在 2024 年 12 月获得任命后制定的主席任期路线图。根据这一决定，于 2025 年 6 月 9 日召开了一次专家组会议，共有 44 名技术专家参加，旨在明确社会住房部门的主要挑战和趋势，并拟订建议草案。随后于 2025 年 6 月 27 日组织了两次闭会期间会议，共有 103 名与会者参加，他们审查了背景文件，提供了实质性意见，并协助完善和验证了建议草案。整个过程确保了广泛的代表性，兼顾了技术专长和制度视角。

## 一、背景

### A. 概念框架

2. 社会住房的定义在不同国家之间存在显著差异。为本次讨论的目的，本文件将该术语用于指代由公共部门（包括与其他行为体合作）规划、维护和治理的住房，其宗旨是确保人人享有适当和负担得起的住房，重点关注被正规市场排斥的人群，特别是中低收入者和弱势群体。

3. 尽管社会住房的具体方面在不同国家和地区之间差异很大，并反映出因地制宜的具体现实情况，但其主要特征包括：

\* HSP/OEWG-H.2025/1。

\*\* 本说明英文原文未经正式编辑。

(a) 住房成本通常设定在正规市场价格以下，并往往与住户收入或住房供给成本挂钩。

(b) 社会住房通常由政府机构（例如市政有关部门、公共住房办公室）、非营利或有限利润组织（例如住房协会、半公共或私人社会企业、合作社）拥有或管理。

(c) 住房分配通常基于需求和特定标准，例如收入水平、职业（例如公职人员）、脆弱性（例如残疾）或身份状况（例如无家可归或居住在非正规住区的人）。在某些情况下，社会住房被指定为一项普惠性公共服务，为很大比例的人口提供获取住房的途径。

(d) 社会住房方案的核心目的是解决住房不平等问题，促进社会包容，并支持边缘化群体。

4. 根据大多数社会住房方案的任务规定，应考虑将“长期可负担性”作为一个附加的核心原则。这意味着在设计分配和保有权模式时，应防止公共补贴或资产被转用于投机性市场做法，特别是当它们属于产权计划时。有效的保护措施（例如转售价格上限、回购条款、公共回归权、社区土地信托）有助于确保利用公共支持开发的住房能够长期持续发挥其社会功能。

5. 社会住房在缓解房地产市场失灵方面发挥着关键作用，这些失灵导致负担不起和排斥，特别是对于低收入群体而言。国家通过社会住房进行干预，对于确保稳定性、公平性和获取途径至关重要。因此，社会住房是全球包容性住房体系的一个关键组成部分。其核心是一种公共产品或公共支持的产品，旨在确保所有人（特别是低收入者或弱势群体）都能获得适当住房。但除了为个人提供住所，社会住房还服务于更广泛的社会、空间和经济目标，例如：

(a) 社会凝聚力与稳定：通过防止边缘化，并在失业、流离失所或家庭破裂等生活变迁期间提供安全网。

(b) 空间正义：通过将住房安置在有机会的区域，社会住房可以对抗空间隔离，确保更公平的城市发展。将社会住房设置在市中心区域，特别是对空置建筑进行适应性再利用，可以显著缩短通勤距离、降低交通排放并支持气候目标，同时增强居民获得就业和服务的机会。

(c) 市场调节：强有力的社会住房部门可以成为投机性动态的制衡力量，有助于整个住房市场实现更高的价格稳定性和可负担性，并提高质量。

(d) 气候与健康韧性：如果设计得当，社会住房可通过减少能源贫困和增强气候韧性来支持公共卫生和减缓气候变化。

(e) 生计安全：获得稳定和适当的住房可以降低受教育、就业和流动的障碍。

(f) 宏观经济韧性：刺激建筑业逆周期发展，特别是在经济下行时期。

6. 社会住房的价值在危机和流离失所的背景下也显而易见。无论是在冲突后恢复、自然灾害应对还是被迫移民环境中，社会住房都为长期融合和恢复提供了途径。在快速城市化的地区，特别是在非正规住房或自建住房占主导地位的情况下，社会住房体系越来越多地与改造方案、保有权正规化努力以及社区主导发展项目产生交集。这些交集要求对现有社会网络、地方建筑实践和生计策略保持敏感，以确保新的住房干预措施具有包容性、适当性且不会导致流离

失所。在某些情况下，基于重新安置的办法给低收入家庭带来了难以负担的成本，破坏了获取途径和长期稳定性。

7. 此外，当社会住房与从适应气候变化到性别平等的更广泛政策相结合时，它成为系统性变革的促成因素。巴西的“我的家，我的生活”（Minha Casa, Minha Vida）方案是展示综合型住房的力量的实例：该方案在其第二阶段将 80% 的住房合同登记在女性名下，特别是单身母亲和性别暴力幸存者，从而加强了她们的住房权和经济安全。该方案还将住房与儿童保育、医疗保健和基础设施配套结合起来，突出了综合解决方案如何提高包容性和韧性。

8. 全球范围内的社会住房体系包括租赁型和产权型两种模式，每种模式都有其独特的优势和挑战。租赁型社会住房具有较高的灵活性、较强的价格设定稳定性（从而确保可负担性），并能根据不断变化的家庭需求重新分配住房，使其更适合多样化和不断演变的人口群体。另一方面，产权型社会住房有助于积累家庭财富和提高稳定性，但通常需要较高的前期投资，并可能限制流动性。

9. 最后，必须强调的是，没有任何单一的住房政策工具能够解决全部住房挑战。相反，必须根据地方具体情况、机构能力和人口需求，以不同的组合方式部署一系列办法和工具（财政、监管和体制）。然而，在这种更广泛的政策组合中，必须扩大社会住房的规模，将其作为关键基础设施；此举不仅能满足眼前的住房需求，还能为促进公平、气候韧性和包容性城市发展的长期战略奠定基础。

## B. 制度、监管和财政安排

10. 社会住房体系依赖于强有力的治理、清晰的法规和可持续的筹资。

11. 社会住房的治理模式多种多样，从集中管理、国家主导的体系（例如新加坡），到涉及省一级（例如阿根廷、巴西）或市一级（例如芬兰）有关部门、租户协会（例如丹麦、联合王国）和非营利公司（例如法国）或住房合作社（例如乌拉圭）的权力下放或混合安排。鉴于地方有关部门更贴近社区并有能力以有针对性的方式解决住房需求，它们越来越多地承担起领导作用。尽管治理模式具有多样性，但社会住房体系的有效性在很大程度上取决于财政框架的稳健性、法律的明确性以及行政能力。职责明确且资源充足的国家往往能取得更好的成果。此外，事实证明，专门的住房机构至关重要，它们不仅负责管理住房交付和确保质量标准，还能跨越选举周期，保持政策连续性和专注度。

12. 尽管在许多情况下，直接提供公共住房仍至关重要，但社会住房体系的运作也依赖于更广泛行为体的战略性参与。在此方面，政府通过设定法律、财政和体制框架，使多元化的行为体（例如开发商、建筑商、金融机构、社会合作伙伴或租户协会）能够有效作出贡献，从而扮演着提供者和促成者的关键角色。确保任务授权的明确性、竞争的公平性以及公共目标的协调一致，对于维持这个混合生态系统的连贯性和整体质量至关重要。

13. 监管框架对于决定该体系的获取机会和公平性也很关键。资格规则、租金设定、租户保护和分配标准共同决定了谁能以及在何种条件下能够获得社会住房。对社会住房的目标群体限制过于严格可能导致该部门的“兜底化”，<sup>1</sup>而包容性模式（例如在奥地利或法国）则旨在实现社会融合。通过透明的参与

<sup>1</sup>兜底化（Residualization）是指社会住房变得仅限提供给最低收入人群、最脆弱群体或最边缘化群体的过程，这通常会导致隔离和社会污名化。

式进程来设定租金水平、分配住房单位和评估成果，有助于建立公共正当性并确保公平性。居民和公民社会切实参与这些进程可以加强问责制、提高目标明确性，并使服务与社区需求保持一致。公开的报告和监督机制也能够增强人们对该体系的信任，并支持适应性学习。

14. 法律和监管框架对于界定和维护不同保有权形式下的适当住房标准至关重要。这些框架应保障租户权利，确保非歧视，并设定可执行的宜居性和可负担性标准。为反映多样化的背景和住房需求，必须确保监管框架的适应性。这种灵活性有助于采用适合地方情况的解决方案（例如合作社保有权模式、渐进式住房办法或开发混合用途街区），以应对具体的社会、经济和空间现实。例如，在公共资源或机构能力有限的情况下，渐进式建设可以成为一种合法有效的社会住房交付模式。通过支持性法规、技术援助和激励机制将渐进式路径纳入社会住房体系，可以使政府扩大经济适用、因地制宜和文化适宜的解决方案的规模，同时增强居民的自主性、参与度和韧性。

15. 有效监管对于促成公共部门与私营、合作和非营利住房提供者等一系列其他行为体在提供社会住房方面的切实合作至关重要。清晰、透明和可执行的规则有助于确保所有参与者在共同的公共利益框架内运作。奥地利的有限利润住房协会模式<sup>2</sup>的例子表明，设计良好的监管体系能够就以下方面设定规范条件：基于成本的租金设定、土地成本及融资和管理费用上限、质量标准、财务透明度，以及再投资义务。这种监管机制通过多个层级运作：在每个有限利润住房协会内部进行内部审计；由专业审计机构（Revisionsverbände）进行年度检查以实现行业层面的监督；由地区政府审查审计报告和补贴合规情况以实施外部控制；以及由国家立法界定该部门的宗旨和成本租金规则。

16. 最后，财政可持续性取决于稳定的公共投资，并辅以多样化的财政工具，例如资本金赠款、需求侧补贴、税收激励、基于土地的工具、社会住房债券或合作社储蓄计划。成功的制度能够将这些工具整合成为连贯的政策框架，并保持补贴资金流向和分配方面的透明度。

17. 在许多区域，挑战不仅在于资金筹集，更在于战略协调，以确保资金用于支持公平、包容和韧性等长期目标。

18. 在几个区域，社会住房筹资也得到了由雇主或雇员强制性缴款的专用社会住房基金的大力支持。这些集中式住房基金和专门的社会住房筹资机制在扩大社会住房规模方面发挥着关键作用。具体例子包括墨西哥的 INFONAVIT、巴西的工龄保障基金（Fundo de Garantia do Tempo de Serviço）、新加坡和中国的公积金制度以及肯尼亚的住房税。这些基金通过工资扣除和雇主缴款聚集大规模资源，随后将其引导至贷款、补贴或直接开发方案。这些机制有助于集中资源，是为国家住房战略提供持续的结构化支持的重要工具。

19. 另一个重要机制是利用受监管的储蓄计划，将国内资源引导至社会住房领域。这些来自政府支持的储蓄账户的资金（例如法国的 Livret A 系统），在国家支持或担保之下（例如德国、奥地利、斯洛伐克），为社会住房的建设和翻新提供低于市场利率的长期贷款。此类模式可提供稳定的逆周期融资，有助于在经济低迷时期保障住房投资。

20. 除了正式的国家体系，社区驱动型储蓄团体也发挥着至关重要的作用，特别是在中低收入国家。贫民窟居住者国际联合会等组织在低收入居民中协调

<sup>2</sup> <https://www.housing2030.org/project/austrian-legislation-and-auditing-of-limited-profit-housing/>。

储蓄计划，将小额缴款汇集到基金中，以支持土地购置、住房改造或渐进式建设。这些模式不仅为住房提供资金，还增强了社区权能，促进社区参与城市规划和通过谈判争取更好生活条件。

21. 除了新建住房单位，现有社会住房存量的维护、翻新和运营必须被视为社会住房政策的核心支柱。在许多情况下，对这些方面关注不足导致住房状况加速恶化、能源效率低下和空置率上升。确保长期宜居性需要专门的资金流和明确界定的机构问责制。基于全生命周期的筹资模式、维护储备基金以及封闭式再投资机制（例如成本租金制度和循环基金所用机制）有助于保障住房质量、延长资产寿命，并减少对昂贵干预措施的需求。此外，有效的维护对于租户满意度、改善健康成果和增强气候韧性至关重要。

22. 同样重要的是，必须认识到居民和住房申请人不是被动的接受者，而是权利持有者和贡献者。社会住房体系需要纳入涵盖从分配、设计到监督各个环节的租户持续参与机制，才能发挥最大效力。认识到并加强“消费者”的声音，有助于确保住房体系具有响应性、透明度，并且立足于现实生活状况。

23. 一个重要考虑因素是，不能孤立地解决社会住房问题。其无障碍性、有效性和长期可持续性深受整个住房体系的更广泛动态的影响。在住房市场无法满足包括中等收入家庭在内的大部分人口需求的情况下，专为最低收入群体设计的社会住房方案往往因需求扩大而不堪重负。这可能导致最需要帮助的人流离失所，从而破坏该部门的公平目标。因此，系统性办法至关重要：社会住房必须与跨越收入和保有权谱系的充足住房供应并行发展，与住房改造办法相衔接，以明确的资格标准、透明的分配机制为基础，并与土地利用、住房金融和租赁市场监管政策相协调。这种整合有助于防止社会住房体系的扭曲，使其能够在更广泛、包容和功能健全的住房生态系统中充当保护性支柱。

## C. 社会住房部门的现状和演变

24. 受人口结构、经济和政策转变的影响，全球社会住房在规模和性质上都经历了重大转型。社会住房传统上根植于欧洲战后福利国家模式，旨在为工人阶级家庭提供政府支持的低成本租赁单位。联合王国、荷兰和瑞典等国家曾将高达 30% 至 50% 的住房存量分配给公共或社会住房提供者。然而，自 1980 年代以来，新自由主义改革导致国家投资减少、公共住房私有化并转为市场用途，但少数国家借助强有力的政策成功维持了公共和合作住房存量的规模。在某些情况下，社会住房被转换为市场租金住房（例如在德国）或由租户购买（例如联合王国）。

25. 私有化通常导致社会住房存量总量的长期减少。在许多情况下，出售的单位没有得到补充，也没有明确的机制来确保一对一的置换。这削弱了该部门满足持续需求的能力，并导致许多城市地区处于长期短缺局面。此外，对于那些购买了曾经的社会住房的人而言，新的挑战已经出现。虽然在拥有产权的初期获得了一些好处，但许多低收入购买者并未准备好承担维护和修理费用。随着时间的推移，这导致了住房条件恶化，特别是当业主面临老龄化、疾病或经济困难时，催生了新一层的住房脆弱性。在没有强有力法律保障的情况下，私有化社会住房随后转售进入私人租赁市场，进一步侵蚀了这些单位的公共价值，因为尽管它们最初是为公共用途建造的，但现在却为私人创造利润，有时甚至是通过国家补贴的住房福利实现的。这些趋势也加深了代际隔阂。早期的购房



者获得了可负担的自住房产权，而现在的年轻低收入家庭则要面对社会住房选择减少、更依赖不稳定的私人租赁住房体系。<sup>3</sup>

26. 供应量的减少导致了资格标准的日益严格，强化了贫困集中和社会污名化现象，即所谓的“兜底化”。

27. 近几十年来，在快速城市化、住房市场价格飙升和不平等加剧的推动下，全球对社会住房的兴趣重新高涨。这一概念已经从国家提供租赁单位演变为一套更广泛的办法，包括公私伙伴关系、社区主导住房和混合收入开发项目。在许多国家，社会住房现在被纳入包容性城市发展、可持续性和空间正义的背景下进行框架设计。

28. 然而，各区域采用的办法差异很大。欧洲拥有一些最发达的社会住房体系，特别是在荷兰、奥地利和法国等国家。北欧和西欧维持着强有力的混合收入模式，而南欧和东欧则由于私有化和再投资有限，导致存量减少。最近，可负担性危机使政策注意力重新集中在扩大社会住房和绿色改造方案上。例如，自 2010 年以来，冰岛和韩国的社会住房存量相对规模增加了 2.5% 以上。<sup>4</sup>

29. 在北美，社会住房数量有限，且高度针对最低收入家庭。在美利坚合众国，最近的趋势强调基于凭证的补贴、非营利伙伴关系，以及低收入住房税收抵免等税收抵免方案。加拿大保持了一个多样化的体系，包括合作住房和市政住房。

30. 拉丁美洲国家历来优先发展国家补贴的自住房产权和大规模公共住房方案（例如巴西的“我的家，我的生活”以及墨西哥的社会住房模式）。然而，在某些情况下，这些举措因其位于城市边缘且难以获得基本服务而受到批评。与此同时，乌拉圭等国和圣保罗等城市也支持合作社和互助团体成为其社会住房方案的一部分。最近政策发生转变，日益侧重于整合自建和互助解决方案（例如“我的家，我的生活社会组织”（Minha Casa, Minha Vida Entidades）方案）、改造非正规住区，并更好地将社会住房与交通网络和公共服务连接起来。

31. 亚洲采用类型广泛的社会住房办法，从国家主导的体系到市场驱动的模式。社会住房模式也可将租赁与产权办法结合起来，例如马来西亚的“人民住房项目”。在中国，政府对保障性租赁住房计划（廉租房）进行大量投资，以支持面临住房挑战的中低收入家庭、新就业工人和在城市地区稳定就业的农民工。此外，新加坡和中国香港维持着世界上最全面的公共住房体系，超过 70% 的居民居住在政府建造的单位中。这些体系优先考虑长期租赁权、长期规划以及与交通和服务的整合。在南亚，特别是在印度，社会住房由基于补贴的方案（如 PMAY）和大规模贫民窟改造倡议驱动。在整个亚洲，不断增长的城市人口和日益加剧的不平等正推动各国政府探索更具包容性和韧性的混合用途住房解决方案。

32. 在撒哈拉以南非洲，社会住房的供应仍然有限，且往往受到殖民时期规划遗留问题的影响。如今，大多数城市住房仍由居民自行渐进式建造。作为回应，一些政府已将重点从大规模建设转向支持贫民窟改造、保有权保障和资金渠道。肯尼亚和南非扩大了对储蓄和信贷合作社（SACCO）、住房建设合作社和专用住房基金的支持。埃塞俄比亚<sup>5</sup>政府主导的、提供补贴融资的共有公寓计

<sup>3</sup> 住房欧洲观察站（2021），欧洲社会和公共住房的出售情况。

<sup>4</sup> 经合组织，可负担住房数据库，PH4.2. **社会租赁住房存量**。

<sup>5</sup> <https://unhabitat.org/condominium-housing-in-ethiopia>。

划以及科特迪瓦<sup>6</sup>的先租后买计划也体现了旨在扩大住房获取途径的混合办法。基础设施投资仍然是一个关键缺口，特别是在将服务延伸到城市边缘地区方面。

33. 在中东和北非，<sup>7</sup> 社会住房供应依然有限，主要由自住房产权驱动型政策所主导，公共租赁住房稀缺，并受到体制和财政限制因素的制约。国家主导的倡议往往是针对中低收入家庭的补贴性自住房产权方案（例如在埃及和摩洛哥），但许多开发项目面临选址、基础设施和使用率方面的挑战。

## D. 社会住房部门面临的主要挑战

34. 尽管社会住房部门在促进包容性和可持续城市发展方面发挥着关键作用，但它仍面临一系列持续存在和新出现的挑战。这些障碍限制了社会住房满足日益增长的需求、确保长期可负担性以及实现更广泛社会和环境目标的能力。为充分发挥社会住房作为公平和韧性驱动力的潜力，必须有效应对以下挑战：

(a) **私有化、侵蚀、“兜底化”<sup>8</sup>与污名化：**许多国家将社会住房出售或转换为市场价住房或业主自住房存量，同时收紧资格，仅限于低收入或脆弱群体。这导致了劣势集中，削弱了该部门的财政可持续性，并加剧了社会污名化。在某些区域（例如欧洲部分地区、北美和前苏联国家），公共住房存量已大幅减少，破坏了该部门的稳定作用。

(b) **治理缺陷和信任受损：**任务授权不明确、职责分散、分配不透明以及缺乏制度连续性削弱了社会住房的交付。缺乏专门的提供者或长期规划框架会侵蚀对该体系交付能力的信心。如果分配程序或资格标准缺乏透明度，则公众对社会住房公平性和宗旨的信任可能会进一步被削弱。

(c) **资金和长期可持续性：**社会住房日益侧重于目标群体，难以通过收取租金来回收成本，而维护和翻新预算资金不足则破坏了长期可行性。

(d) **金融化：**在社会住房部门，金融化的形式可以是基于资产的供资模式、公共住房存量证券化，以及增加私人投资者参与。虽然这些办法可能带来资本，但它们往往使重点偏离长期可负担性和稳定性。在某些情况下，过分强调产权而非租赁，强化了住房作为一种资产而非社会公益品的观念，削弱了社会住房作为以权利为基础的非市场化办法的一部分的作用。

(e) **缺乏可靠和按类别分列的数据，**这妨碍了有效的规划、分配和评估。

(f) **土地稀缺与空间不平等：**市中心地区高昂的土地价格往往将社会住房推向城市边缘地点，从而加剧社会经济隔离，增加通勤负担，并减少获得就业和服务的机会。

(g) **文化不适宜性：**标准化的住房设计可能无法反映地方习俗、家庭结构或传统生计，特别是在土著、农村或多代同堂的背景下。

(h) **存量老化与气候适应：**许多现有社会住房需要进行改造，以提高能源绩效、无障碍性以及应对气候风险的抵御能力。在一些国家，部分市政住房存量仍然空置，因为单位不适合居住。

<sup>6</sup> Centre d'Excellence de l'Habitat，科特迪瓦住房与城市发展国家报告，可在[此处](#)查阅。

<sup>7</sup> 西亚经社会，阿拉伯区域的社会住房：为低收入家庭提供适当住房的政策概览，2017。

<sup>8</sup> 兜底化（Residualization）是指社会住房变得仅限于最低收入人群或最脆弱群体使用的过程，这通常会导致隔离和社会污名化。

(i) **人口结构变化：**人口老龄化和不断演变的家庭结构要求灵活的住房类型，从老年人无障碍单位到适应多样化家庭组成的灵活空间。全球生育率下降等趋势也在重塑家庭结构并影响规划。

## E. 主要趋势

35. 受不断演变的社会需求、环境要务和不断变化的政策范式的影响，全球各区域的社会住房正在经历重大转型。虽然这些转型有具体的背景差异，但一些总体趋势正在显现，反映出人们日益认识到住房是包容、可持续城市发展的基石。主要趋势包括：

(a) **社区主导和合作模式：**从乌拉圭的互助合作社，到巴西的“我的家，我的生活社会组织”方案、菲律宾的社区抵押贷款方案<sup>9</sup>以及欧洲的住房合作社，居民主导的模式正在实现住房供应的多元化。这些模式虽然前景广阔，但在扩大规模上面临挑战，尤其是当这些举措被迫通过面向专业开发商设计的框架来竞争公共支持（资金、土地分配）时，因为此类框架往往未能认识到这些模式在时间进度、较灵活的文件要求和能力建设需求方面的特殊需要。

(b) **战略性土地使用工具：**正在利用土地储备、价值获取与共享、社区土地信托和有时限的租赁等工具，在位置优越的区域获取经济适用房用地。

(c) **市政领导力：**维也纳、巴黎、巴塞罗那、圣保罗和首尔等城市正在通过规划、资助和管理社会住房来推进住房议程，同时将其与更广泛的城市政策相结合。

(d) **大规模公共方案：**在拉丁美洲和西非，政府启动了国家主导的住房倡议，以扩大经济适用房供应，通常结合国家协调、公共投资以及多边合作伙伴的支持。

(e) **跨部门整合：**将社会住房方案与交通、医疗保健和性别平等议程联系起来，有助于改善居民福祉，并确保住房解决方案反映人们全面的生计需求。

(f) **建筑和设计创新：**模块化、灵活性和低足迹设计正在应对人口结构变化、降低成本并支持环境目标。人们日益认识到适应性再利用和翻修是建造新房的可持续替代方案。

(g) **粮食系统整合：**通过纳入城市农业、社区花园，以及在当地食品市场附近选址等方式，社会住房与粮食安全的联系日益紧密。圣安东尼奥、纽约和蒙特利尔等城市的例子可以突出说明这一点。

## 二、 拟议建议草案

36. 以下建议概述的优先行动旨在加强社会和合作住房体系的体制、空间、财政和设计基础。虽然交付模式因国家和区域而异，但这些提案反映了长期可负担性、包容性、宜居性、公共价值和全系统一致性等共同原则。

37. 这些建议围绕四个优先领域构建：

(a) 发展可持续和包容性社会住房方案的关键条件；

(b) 土地分配与空间公平；

<sup>9</sup> 社区抵押贷款方案——社会住房金融公司。



(c) 包容性和可持续设计；

(d) 综合支持与公平分配。

38. 每个章节均提出了一系列高层次建议，然后提出了在不同环境下开展实施的指导原则。这些内容共同概述了一种系统性办法，旨在推进社会住房作为实现适当住房权的关键基础设施的作用。

## **A. 具有包容性的社会住房方案的促成因素**

39. 一个正常运作的体制框架是实施任何社会住房方案的先决条件。成功的社会住房政策需要一个清晰、协调的体制结构，在国家、区域和地方各级具有明确界定的角色。专门的机构、政治承诺和租户参与是确保问责制和持续交付的关键，而适应性强的监管框架则有助于采用符合具体情况和具有包容性的模式。

### **1. 制定强有力的体制和政策框架，以指导实施具有包容性和可持续性的社会住房方案，确保有足够的灵活性来适应和支持渐进式住房办法、互助和合作交付体系**

#### **(a) 将社会住房纳入强有力的法律和体制框架内**

40. 发展有效的社会住房体系不仅需要注重技术或建设的办法，还需要战略远见、体制协调，以及适应不断变化的社会、人口和经济条件的能力。这项工作的核心是制定长期国家战略，阐明可衡量的目标和具体目标、切合实际的时间表和透明的财政承诺。这些战略不能一成不变，而必须保持灵活性，对人口结构变化、城市化压力和不断变化的宏观经济条件作出快速反应。

41. 重要的是，社会住房不能孤立地概念化。它根植于更广泛的住房生态系统之中，必须结合市场动态、获取差距和结构性失衡来理解。以这种系统视角设计住房政策，可以确保干预措施不仅具有针对性，还能强化更广泛的住房目标。

42. 社会住房不应被视为孤立的解决方案，而应成为整合了一系列财政、监管和体制工具的全面的总体住房政策的一部分。具体而言，应结合其他工具（例如住房补贴、租金管制和合作住房）来理解社会住房。其有效性在于它如何补充其他政策工具，以创建一个具有韧性和包容性的住房体系。

43. 在治理层面，明确角色和任务授权至关重要。支离破碎的体制格局会阻碍交付工作。在多级绩效协议的支持下，明确界定国家、地区和地方各级的任务授权和分工，有助于使规划与实施工作保持一致。应与地方有关部门、社会住房提供者和租户组织共同制定这些协议，将共同问责制和政策目标的现实性纳入其中。

44. 鉴于社会住房需要体制连续性，跨越政治周期保持进展是另一个严峻挑战。可以通过治理模式来促进这种连续性，使之免受短期政治波动的影响，例如致力于长期社会使命的社区主导、非营利或有限利润实体。这些行为体通常能带来稳定性，并且具有创新性、问责制，能更深入地响应地方需求。

45. 建立对社会住房的持续政治支持需要转变叙事：它不仅仅是安全网，更是经济和社会的稳定力量。其影响远远超出了为个人提供住所的范畴，还能促进劳动力流动、支持公共卫生、减轻不平等和增强社会韧性。认识到这些更广泛的惠益有助于将社会住房定位成一个主流的基础设施优先事项。

46. 此外，社会住房政策不应孤立存在。与就业战略、交通规划和城市发展相结合至关重要，以便释放诸如减少通勤负担、改善就业机会和形成更紧凑城市形态等协同惠益。面对气候变化，位置优越的社会住房也可以成为气候行动的一个杠杆，同时减少无序蔓延，促进能源高效、公交导向式发展。

47. 人口结构预测也至关重要。各项战略必须预测并应对人口结构改变和人口老龄化对住房的影响，同时促进社会融合和包容性设计，以对抗隔离和排斥现象。同样，如果采用谨慎处理方式，维护现有的社会网络和生计战略并消除可负担性方面的制约，则社会住房可以支持城市转型，成为非正规住区改造的工具。

48. 还必须扩大治理创新的范围，以承认参与住房交付的广泛行为体。合作社、社区组织、使命导向型开发商和非营利组织不仅在建造，而且在长期管理、社区建设和租户支持方面发挥着不可或缺的作用。

49. 此外，应承认渐进式住房，即由家庭逐步建造或改造住房，是一种有效的供给形式，并应通过保有权保障、技术援助和定制化金融工具来给予支持。

50. 如果市政有关部门拥有明确的任务授权和充足的资源，它们可以充当综合性、可持续住房体系的促成者。它们具有提供土地、规划基础设施以及使住房发展与更广泛社会目标保持一致的独特优势。采用参与式进程特别重要，尤其是在置换或改造现有住房的情况下，这样才能确保发展项目反映受影响社区的需求和声音。

51. 在设计社会住房干预措施时，除了提供住房单位外，还应考虑社会支持措施，例如社区调解、融合方案以及针对弱势群体的定制服务。

52. 最后，促进性别平等的转型办法应成为社会住房的核心。这意味着要纳入强化的安全设计、保障妇女的保有权权利，以及向女性户主家庭或性别暴力幸存者提供有针对性的支持。

### **(b) 加强提供可持续社会住房的机构能力**

53. 实现社会住房的持续且公平的交付、管理和维护，需要强有力且协调一致的机构，例如由具有明确任务授权的专门机构来负责监督规划、交付和长期维护工作。

54. 为了提高成效，体制安排必须支持包容性的交付和管理模式，包括承认公共、合作、互助、社区型和非营利行为体的关键作用。协调机制应促进公平获取公共资源，并确保这些多样化提供者之间保持一致性。

55. 最后，成功还取决于建设各种机构和提供者的技术能力。这包括持续投资于培训、知识交流，并与学术界和公民社会建立伙伴关系，以促进创新和长期成效。

### **(c) 加强监管监督和租户参与**

56. 为确保社会住房的质量、问责制和长期可持续性，会员国必须建立强有力的监管和监督框架。应引入独立主管部门，并授权其监测关键领域，例如财务可持续性、租金设定、可负担性、租户保护和最低质量标准（包括健康、无障碍和宜居性）。

57. 透明的审计和报告机制对于所有接受公共支持的提供者至关重要。监管工作还应支持小规模行为体，具体做法是提供技术援助、监管灵活性，以及优先获取土地和资金的机会。

58. 至关重要的是，必须在住房提供机构理事会、咨询机构和规划进程中设立租户代表，将租户参与的做法制度化，借此加强问责制、建立信任，并确保住房体系能够响应实际需求。

## **2. 调动长期、多元化和负责任的公益筹资框架用于社会住房，包括为渐进式、互助、合作和社区型住房提供模式建立量身定制的渠道**

59. 确保社会住房的长期可持续性，需要强有力、多元化和公平的筹资框架，不仅支持开发新的供应，还支持现有存量的翻新、维护和长期管理。这些框架必须维护可负担性、质量和环境可持续性，同时强化社会住房作为战略性公共资产的作用，而不仅仅是安全网。

60. 各国政府应制定多年期国家住房预算和战略性法规，并支持创造稳定的投资环境，吸引负责任的私人机构和机构资本。必须利用封闭循环的筹资模式（例如循环基金），将公共投资保留下来，并利用租金收入或贷款还款为维护 and 未来开发项目提供资金。

61. 平衡的筹资工具组合至关重要。为了提高韧性，各国政府还应探索受监管储蓄计划和以社区为本的金融模式。如果在雇主或雇员缴款的住房基金的设计中纳入了有强有力的治理和社会保障措施，则这些基金可以调动国内资源。

62. 为确保住房投资推进社会成果，政府应通过负责任的公益金融中介机构引导资本。合作银行或社会住房循环基金等机构可以在将资源引向可负担的包容性住房方面发挥关键作用。

63. 应针对小规模和社区驱动型住房交付，在筹资计划中纳入量身定制的供资渠道，并认识到这类渠道有独特的时间安排和能力建设需求。社区主导、合作和互助倡议对于扩大社会住房获取机会至关重要。同样，渐进式模式也提供了扩大获取机会的潜力，特别是在得不到充分服务的地区。政府应当通过专门、灵活的筹资方式并减少繁文缛节，承认、扩大和支持这些模式。

64. 应制定涵盖住房全生命周期，包括维护、翻新和改造各环节的筹资框架。必须建立储备金机制，为保持住房质量和宜居性提供长远支持。为此，采用成本租金原则可以帮助提供者规划持续维护工作并降低长期成本。

65. 应积极利用气候资金，支持高能效改造和开发气候适应型社会住房，使住房战略与国家环境目标保持一致。

66. 为保护公共投资并防止投机，筹资框架必须包含保障措施，特别是在产权型模式中，例如转售价格上限和公共优先购买权。

67. 资本流动必须与公共利益目标保持一致。这需要透明的金融中介机构、监管监督和强有力的问责机制。虽然私人投资可以带来规模和创新，但其必须在能够确保公平性、可负担性和长期社会影响的框架内运作。

68. 号称提供环境、社会和治理（ESG）惠益的投资正日益投向社会住房部门。为确保社会住房领域的 ESG 投资有助于实现社会目标，应采用并监测共同的社会绩效标准（例如租金可负担性、长期保有权保障，以及包容低收入和边

缘化社区)。这些标准应由公共主管部门或使命驱动型机构执行,以确保公共利益受到保护,并确保效益可衡量和透明。

69. 各国政府在考虑出售社会住房资产作为创收手段时,应极其谨慎。虽然此类措施在短期内可能有助于财政纾困,但欧洲的经验表明,大规模出售可能导致不可逆转的损失,并削弱社会住房体系满足不断增长和演变的需求所需的长期能力。维持和加强公共住房存量是一项战略投资,有助于支持社会凝聚力、经济韧性和区域平衡。任何关于资产管理的决定都应以长远公共利益目标为指导,并仔细评估社会和财政影响。

70. 最后,可持续的资金取决于机构能力、专业管理和包容性治理,包括租户参与。为社会住房调动资金不仅是一项技术任务,它还需要政治意愿、政策连贯性和坚定承诺,将住房视为一项基本人权,是包容、可持续发展的基础。

### **3. 建立综合住房、空间和人口数据系统,以支持循证规划和决策**

71. 健全的数据和监测工具对于建立有效、包容和负责任的社会住房体系至关重要。可靠的信息使各国政府能够评估住房需求、指导资源分配和评价体系绩效,而透明的报告和居民参与则有助于建立公众信任,并确保投资实现长期价值。

72. 各国政府应投资于集中式、可互操作的数据系统,用于收集和整合空间、地籍和社会经济信息。按收入、年龄、家庭类型、支付能力和地点分列的定期住房需求评估,对于确保规划具有响应性、包容性和有据可依至关重要。

73. 为加强问责制,社会住房提供者应遵守标准化的定期报告要求,涵盖入住率、租金水平、补贴使用、住房质量和租户成果。必须通过调查和社区评分卡等参与式工具,积极让居民参与监测和评价。

74. 绩效报告应不限于住房交付指标。它还必须捕捉更广泛的社会、经济 and 环境影响,包括卫生和教育成果、劳动力市场准入、减少无家可归现象和碳排放。应强制要求对社会住房公共投资进行成本效益和全生命周期评估,以展示其预防价值和作为长期基础设施的作用。

### **4. 通过衡量影响来展示社会住房的公共价值**

75. 社会住房提供了超越为个人提供住所的深远惠益。为了加强政治和资金支持,各国政府应系统地衡量并(包括以非技术语言)宣传其社会、经济 and 环境影响。收集关于其对包容性、公共卫生、性别平等、就业、气候韧性和区域凝聚力的贡献的证据,有助于阐明长期投资回报,为更好的政策设计提供信息依据。

76. 社会住房还发挥着战略性的宏观经济作用。它通过降低住房成本来支持劳动力流动性和竞争力,在收入受到冲击的时期稳定就业,并通过维持消费和减少住房市场波动来缓冲经济下行。此外,它还有助于公共卫生,通过确保基本生活水平来降低医疗保健成本。

77. 鉴于这些广泛的成果,各国政府应仔细评估租赁和自住房产权方案之间的平衡。更平衡的社会住房供应可以更好地服务青年、流动工人和低收入群体,同时加强与社会保障体系的联系,促进更具包容性的经济。

78. 为了支持循证决策，政府还应界定社会住房的全部财政和机会成本，包括隐性补贴和市政债务。强制性的影响和成本评估可以提高透明度、促进提高效率，并将社会住房定位为一项长期社会基础设施投资。

## **B. 土地分配与空间公平**

79. 土地政策极大地影响着社会住房的无障碍性和可持续性。在已建成城区内提高密度可以降低基础设施成本，改善服务获取机会。地方政府通过土地使用规划发挥核心作用，而分区激励、土地储备和公共土地分配等工具则有助于为社会住房获取位置优越的土地。将土地政策与交通出行和基础设施规划相结合，有助于支持更具包容性和连通性的社区。

### **1. 通过调动战略性公共土地使用、土地储备和土地价值共享，为社会住房开发释放位置优越的土地**

80. 确保获得位置优越、配套齐全的土地是建设包容和可持续社会住房体系的基础。通常情况下，为了降低成本，社会住房被推向城市边缘，那里的土地虽然便宜，但缺乏基础设施、服务和机会。这种做法固化了空间不平等，限制了机会和收入来源，并增加了环境成本。为应对这一问题，政府必须发挥积极作用，在连通良好、区位优势且机会丰富的地区释放社会住房用地。

81. 战略性公共土地使用、土地储备和土地价值共享机制是这项工作的关键工具。由国家框架支持的市政土地储备可以在识别、获取和分配社会和合作住房用地方面发挥重要作用。对市中心和交通便利地区的空置或未充分利用的公共和私人土地（和建筑物）进行摸底，在土地价格上涨前对城市扩张进行前瞻性规划，有助于为公共利益保障用地。可以利用土地价值共享和包容性分区等工具，要求私营部门行为体为社会住房供应作出贡献，作为增加开发权的条件，这有助于确保城市增长能够积极支持包容性住房体系。

82. 租赁模式（包括临时和长期）为土地出让提供了另一种选择，允许国家政府保留产权并确保长期可负担性。土地汇集、重新分配和社区土地信托等机制也是整合社会住房用地的有效方式，可以避免流离失所并支持社区稳定。

83. 公共资源（包括土地）应在通过协商达成的框架内进行分配，防止社区型、非营利和私营行为体之间发生竞争，从而促进协作交付住房。

84. 此外，政府应加强地籍、土地登记和行政管理系统，以减少碎片化、提高透明度并防止土地投机或侵占。

### **2. 将社会住房纳入城市政策和治理，以确保公平获取住房并促进区域正义**

85. 社会住房方案必须充分整合到更广泛的城市和区域发展战略中。确保社会住房靠近就业机会和公共服务，对于支持低收入家庭参与劳动力和改善其生活机会至关重要。

86. 土地使用规划在这种整合中发挥核心作用。通过协调土地和住房政策，政府可以避免陷入社会住房降级到边缘化地区的陷阱，确保在有利于居民发展的地区建造住房。促进已建成城市区域的增密，并优先考虑空置或未充分利用建筑物的适应性再利用，可以减少通勤排放，支持紧凑的城市形态，减少基础设施重复建设，并增强居民获取城市机会的途径。



87. 应将社会住房纳入城市更新和重建工作，包括改造非正规住区，以促进包容性发展并避免流离失所。此外，城市之间的协调规划有助于解决与人口流动相关的日益增长的住房需求，而对二级城市的投资可以促进平衡的区域发展，减轻大都市地区的压力。

### **3. 使社会住房与基础设施规划保持一致，以支持连通和包容的社区**

88. 为了使社会住房能够培育真正连通、包容的韧性社区，它必须与更广泛的基础设施、土地使用和服务提供体系充分结合。住房建设应与交通网络、教育、医疗保健和绿色基础设施的规划保持一致，确保居民能够获得基本服务，不会面临空间或经济排斥。

89. 将社会住房置于经济开发区中可以进一步改善就业机会，并减少人们居住地与就业所在地之间的空间错配。在已提供服务的地区提高密度，既能增加获取机会，又能高效利用土地和基础设施投资。

90. 除了连通性和服务整合外，社会住房还应支持生计安全和粮食韧性。纳入生产性空间（例如社区花园、共享厨房或作坊）可以促进当地粮食生产，减少家庭开支，并创造创收机会。这些特征在面临粮食不安全或非正规就业水平高的情况下尤为重要。通过承认住房单位既是居住场所，也是参与社会和经济活动的平台，社会住房政策可以直接为城市可持续性、福祉和区域正义作出更大贡献。

## **C. 包容性和无障碍设计**

91. 社会住房应具有包容性和适应性，以响应多样化的家庭需求、文化背景和人口结构变化。有助于实现灵活性、无障碍以及与生计和服务相结合的设计方法，可以提高长期可持续性并支持社会凝聚力。深思熟虑的共享空间设计（例如庭院、社区花园和多功能室）可以促进社会互动，减少孤立感，并提高生活质量，特别是对于老龄化人口和多元化社区而言。

### **1. 针对多样化的需求、生活阶段和交付形式，建立包容、无障碍和适应性强的住房设计标准**

92. 社会住房必须在设计、无障碍、环境绩效和文化适宜性方面坚持高标准，以确保尊严、包容性和长远社会价值。建立包容性设计框架对于容纳多样化的家庭类型、生活阶段和文化需求至关重要，并有助于避免往往与劣质或显而易见的隔离住房相关的污名。

93. 最低标准应优先考虑无障碍、适应性和能源效率，同时还要支持空间灵活使用，以适应不断变化的家庭结构、创收活动、远程工作和原地养老。这包括推广针对老年人和残疾人的非机构化、社区型护理模式，确保他们在社区中的自主权和融合。

94. 优质建筑和多样化设计有助于城市融合、减少污名化并促进社会凝聚力。社会住房应充分融入城市肌理，并与其他保有权形式混合，以避免隔离。通过采用混合保有权和混合收入模式来鼓励提高单位类型和居民特征的多样性，有助于建立充满活力的包容性社区。

95. 参与式规划和设计是实现文化适宜性和社区自主权的关键。应支持边缘化群体参与共同设计进程，并获得技术援助，即使他们不直接参与住房单位的交付。这种办法可以加强社会联系，确保满足地方需求和促进住房领域的尊严。

96. 健康和环境可持续性也必须成为核心。这包括执行安全施工标准、改善户外和公共空间、优先为生活在不健康条件下的居民提供住房，以及引入健康监测系统。社会住房应在能源效率、可再生能源使用和气候适应性设计方面发挥带头作用，同时鼓励居民采用可持续做法。

97. 最后，在许多情况下，承认并支持渐进式住房至关重要。法律保障、技术援助和量身定制的金融工具可以帮助将这种模式整合到正规住房战略中，从而扩大获取途径和增强居民权能。

## **2. 通过参与式设计和支持非正规生计，促进文化适宜性和经济包容**

98. 社会住房的作用绝不仅是栖身之所，它应积极促成生计、经济参与和社区韧性。为实现这一目标，法律和设计框架必须进行调整，以反映地方实际情况，特别是在非正规工作、家庭企业或渐进式自建住房普遍存在的地区。通过灵活的设计和保有权保障来承认和支持这些动态，可以使居民能够随着时间推移逐渐适应和改善其居住环境。

99. 住房开发项目的规划应当为小企业、社区服务和休闲娱乐留有空间，以促进地方经济和社会凝聚力。必须推广参与式设计进程，以确保文化适宜性，并以有尊严、融合的方式为非正规生计提供空间。

100. 在当今数字经济的背景下，还必须解决数字包容问题。提供远程工作基础设施和保证信息技术连接，对于边缘化群体（特别是妇女、青年和残疾人）参与教育、工作和公民生活至关重要。

101. 最后，社会住房的设计必须考虑公共空间的作用，以鼓励社区互动、加强社会联系，并满足老龄化人口和多元化家庭的需求。通过将经济机会、参与式治理、数字无障碍和包容性公共空间结合起来，社会住房可以成为有尊严的生活、社会流动性和城市长期可持续发展的基础。

## **D. 综合性福利支持与透明的住房分配**

102. 确保社会住房产生长期影响，不仅需要交付实体单位，还需要采取整体性办法，将持续的社会支持、包容性治理和公平获取机会结合起来。通过发展综合性服务体系，并采用透明、公平的分配标准，政府可以确保社会住房发挥促进社会包容、人的发展和区域正义的杠杆作用。

### **1. 发展综合性社会伙伴生态系统，特别是通过与其他行政和社会援助体系的协调，支持维护社会住房存量，并向受益人提供持续的福利支持**

103. 社会住房的长期成功不仅取决于高质量的建设，还取决于对居民的持续支持和对住房存量的持续维护。为实现这一目标，政府必须建立综合性社会伙伴生态系统，将公共机构、半公共实体、非政府组织和私人服务提供者聚集在一起。这些行为体应协同工作，确保住房保持安全和有尊严，同时支持居民的社会和经济包容。

104. 必须建立明确的治理结构、清晰的维护责任和质量标准，同时在住房机构与卫生、教育、就业和社会保障等关键部门之间建立强有力的协调机制。与民事登记系统和社会援助平台整合，有助于确保居民获得其有资格享有的全部权利和服务。

105. 这种以人为本的多行为体办法对于满足弱势群体的复杂需求、促进全面的公民权，并支持向着自主和人的发展迈进至关重要。它还确保社会住房（无论是租赁模式还是产权模式）随着时间的推移在财政上和实物状况上保持可持续性。

106. 同时，应将居民参与和赋能纳入住房治理。确保租户在管理其自家园和居民区事务方面拥有发言权，有助于提高服务质量，培养社区责任感并加强社会凝聚力。

107. 通过将社会住房融入包容性城市政策和支持服务的更广泛体系中，政府可以强化其作用，使社会住房不仅是一种住房解决方案，更是长期社会韧性和区域公平的推动力。

## **2. 建立和实施以公平和包容原则为基础的透明的资格标准和分配程序**

108. 为确保社会住房惠及最需要的人群，政府必须建立并执行透明、公平的资格标准和分配程序。这些体系应以明确界定的指标为基础，包括家庭收入和需求，以及残疾、流离失所或暴露于环境风险等因素。

109. 透明和负责任的分配流程有助于减少歧视，增强公众对住房机构的信心，并确保资源得到公平、有效分配。通过优先提高公平性和清晰度，社会住房体系可以更有效地支持社会包容，并应对不断演变的人口结构和环境挑战。