



联合国

HSP/OEWG-H.2025/INF/2



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

关于住房融资的拟议建议**

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，住房融资被指定为优先议题，并被工作组共同主席纳入其 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，2025 年 6 月 4 日召开了一次有 41 名技术专家参加的专家组会议，以确定住房融资方面的主要挑战和趋势并拟订建议草案。随后于 2025 年 6 月 24 日组织了两次闭会期间会议，共有 106 名与会者参会，与会者审查了背景文件，提出了实质性意见，并推动了建议草案的完善和审定。这一过程具有广泛的代表性，融合了技术专门知识和机构观点。

一、背景

2. 住房是一项人权，也是尊严生活和共同繁荣的基石。但对于全球许多人而言，获得适当住房越来越遥不可及。导致这一问题的因素包括：住房成本和家庭收入之间的差距不断扩大，快速城市化地区的人口激增，现有存量住房的利用不足和分配不均，住房被优先视为房地产投资资产而非一项人权和某种形式的社会基础设施，建筑和土地成本不断上升以及政策框架未能跟上人口和社会需求的变化。这些因素综合作用，正在推动形成一场全球住房危机。

3. 住房融资是更广泛的住房生态系统的重要组成部分，涵盖帮助个人、家庭和开发商获得建造、购买、改善或租赁住房所需资金的制度、工具和机构。

* HSP/OEWG-H.2025/1。

** 本说明英文原文未经正式编辑。

住房融资的核心是弥合住房需求和经济能力之间的差距，将需求转化为有效的住房获取。住房可负担性和住房融资密切相关。住房融资渠道影响住房的可负担性和包容性。

A. 住房的经济核心地位及其金融化带来的挑战

4. 在过去的一个世纪里，尤其是最近几十年，住房、土地和房地产价格已成为经济周期的主要驱动力。土地及土地上房产目前在全球财富中的占比最高。在许多国家，仅土地一项就占总资本存量的近一半。土地加上土地上建筑物的价值占总资本存量的 80% 以上，¹ 其中住宅房地产约占其中一半。²

5. 住房通过直接和间接影响对国民经济作出重大贡献。住房能够刺激创造就业机会、支持本地供应链并吸引投资。房地产行业通过上下游价值链以及工资、利润和税收等附加值与众多其他行业紧密关联。

6. 住房成本依然是获得住房——无论是购房、租赁还是新建，包括土地购置和配套服务——的主要障碍。这加剧了住房可获得性和可负担性方面的全球挑战，越来越多地影响到中低收入人群。

7. 对非洲城市的基准研究³显示在住房成本结构方面存在巨大差异，并着重指出这些成本组成部分——特别是土地、基础设施和监管合规成本——如何限制住房可负担性以及正规住房供给的增加。在许多情况下，限制性的监管框架、薄弱的城市规划和支离破碎的土地登记制度会进一步扭曲住房市场。这些结构性挑战会破坏透明度、降低市场效率并阻碍正规部门的投资，最终限制大规模开发负担得起的适当住房。

8. 虽然住房通常被视为家庭金融资产，但在低收入情况下，住房作为财富累积手段的作用往往受到限制。许多房屋缺乏升值或进一步投资所需的法律、金融和市场条件。逐步建造住房可能会受到施工质量差、基础设施不完整或缺乏正式文件的影响。缺乏正式产权（例如地契）使得许多房主无法充分利用其住房资产。

9. 正如前联合国适当住房权问题特别报告员 Raquel Rolnik 指出的那样，不受管制的住房金融化会导致一场关于城市土地用途的斗争：城市土地应当成为生活场所还是资本游乐场。⁴ 在关于将住房视为一项人权还是一种投机商品的分歧日益加剧的紧张情况下，这一矛盾显而易见。

10. 金融机构和市场对土地和住房的影响日益增大——通常被称为住房金融化——反映了一个更广泛的转变，即住房更多地被视为金融资产而非公共产品。自 1990 年代以来，全球化和资本市场放松管制促成了利用住房生态系统的复杂金融工具的兴起，但往往以牺牲住房可负担性及其社会功能为代价。银行、养老基金、保险公司和其他金融机构进入房地产行业加速了这一趋势。最重要的是，监管框架未能跟上这一转变，导致投机性投资行为不受约束地泛滥。因此，住房系统日益脱离其公共目的，迫切需要实施监管改革以恢复平衡并确保住房市场服务于民众的需求，而不仅是追逐利润。

¹ OECD (2017), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268609-en>.

² McKinsey Global Institute (2021), *The rise and rise of the global balance sheet*.

³ 负担得起的住房融资中心。

⁴ Rolnik, R. (2019) *Urban Warfare: Housing under the empire of finance*. London: Verso, p. 277.

11. 许多领导人主张必须遏制投机性金融机构主导房地产行业，并引导投资战略重新转向长期社会价值。为此，应引入租金管控、住房用途要求或可负担性条件等社会标准，以此加强对房地产市场的公共监督，特别是对房地产投资信托⁵和投资基金等机构投资者的监督。

12. 专家们日益呼吁重新平衡住房系统，以确保投资与公共利益保持一致。包括加大对集体投资模式和基于用途的住房权制度（如合作式住房、互助住房和社区土地信托等）的支持力度，这些制度能够补充市场机制，并加强住房作为公共产品的作用。此类模式对住房金融化提出了挑战，并重新确立了住房作为公共产品而非商品的功能。房地产行业的这种再平衡有助于确保投资与公共利益保持一致，并促进有韧性、公平的城市发展。

B. 住房融资多元生态系统：公共部门、私营部门和家庭融资

13. 住房市场分为不同的细分市场，各个细分市场反映出不同的正规化程度以及监管和住房建设方法。这些不同的住房细分市场与正规住房市场的自有购房渠道一起，共同提供适当和负担得起的住房。租赁市场——包括后院出租、房屋分隔出租和转租等二级租赁安排——以及社会保障住房，也在满足多样化住房需求方面发挥重要作用。完整住房产权的替代方案，如租购协议、共有产权模式、住房合作社和社区土地信托等，可以提高住房的可负担性、灵活性和公平性。这些住房细分市场通过不同的融资机制获取一系列资金来源——公共部门、私营部门和家庭的资金。

1. 从供给转向赋能：公共财政支持住房的战略转变

14. 在全球北方，大多数政府转向直接支助家庭（通过房租补贴、代金券等），而不是资助负担得起的住房建设。这标志着从供给侧投资转向需求侧支助。但近年来，住房日益被视为重要的基础设施，特别是在应对负担能力危机方面。这可能标志着未来几年战略重点将重新转向提供住房领域的公共投资。

15. 全球南方的许多国家正在努力应对公共债务飙升问题，为此正在进一步削减住房、卫生、教育和基础设施领域业已稀缺的资源。政府被迫将债务偿还置于负担得起的住房投资之上。此外，官僚惰性、机构分散和利益攸关方协调不力等因素继续阻碍有效的住房开发，规划系统往往不具备通过补贴或监管手段扩大负担得起的住房规模的能力。外币债务沉重的国家还面临汇率冲击，导致住房融资成本增加。

2. 私人融资在负担得起的住房中的作用日益增大

16. 私人融资通过提供建造、维护、购买和租赁住房所需的资本，在住房领域发挥核心作用。投资者有不同的目标和优先事项，这些目标和优先事项指导他们与不同类型的住房提供方合作。因此，投资可支持一系列不同模式，从面向低收入家庭的住房合作社等社会驱动的计划，到强调财务回报的房地产投资信托等制度性结构。

17. 私人融资为个人购房者提供按揭贷款，为开发商提供建设贷款和股权投资，并通过私人房东、房地产基金以及房地产投资信托等支持租赁住房市场的

⁵ 房地产投资信托是房地产行业中的作用日益重要的金融工具，指的是拥有、经营或注资收益性房地产的公司。房地产投资信托通常投资于出租房（例如多户公寓）以及经济适用房或工薪阶层住房。更多信息请参阅本文件后文。

增长。在许多国家，私营部门资金占住房投资的大部分，特别是在中高收入市场。但是，按揭贷款住房市场往往无法确保可负担性和可获得性，特别是对低收入和非正规就业群体而言。高利率、严苛的资格标准和住房位置偏远等因素导致其覆盖面和适当性受限。这种住房融资系统过于强调自有产权，而忽略了租赁和其他灵活居住方式的需求，因此难以满足多样化的住房要求。

18. 在全球层面，获得长期住房融资的机会仍然有限。按揭贷款市场往往不够发达，特别是对中低收入人群而言，由于运营成本相对固定而低收入租户违约风险较高，私营部门投资者一般不愿投资价值较低的住宅物业。国内借贷的高利率（非洲约为 12%，其它地区为 5%至 8%）导致人们负担不起长期住房贷款。私营部门的兴趣也不大；面向低收入群体的住房被视为高风险、低回报。因此，在缺乏有针对性的金融工具或政策激励的情况下，此类投资通常不具备吸引力。虽然小额信贷和房地产投资信托等机制是前景可期的替代方案，但尚未实现广泛的市场覆盖。

19. 住房金融化还会降低住房流动性，特别是对弱势群体而言，因为金融化制造了结构性和经济性障碍，限制了搬迁、升级住房或获得稳定居住权的能力。住房选择有限往往导致家庭不得不继续居住在由于过度拥挤、地理位置不佳或设施不足等因素而不再能够满足其不断变化的需求的住房中。这制约了他们过渡到更合适住房的能力，并限制了其改善福祉的机会。与此同时，由于居住流动性受限，新组建家庭无法获得社会保障住房或满足其需求（如家庭规模不断扩大）的住房，迫使许多人继续居住在不适当、面积过小或位置不佳的住房中。这种状况加剧了住房不平等并阻碍了住房系统的有效运作。解决这一问题需要加强监管干预、扩大社会保障住房以及将住房视为一项权利而不仅是资产的政策框架。

3. 家庭作为住房融资的主要来源：非正规系统、投资战略和经济韧性

20. 无论在哪个区域，家庭作为消费者和投资者都为住房经济作出了积极和重大贡献。包括动用个人储蓄、采购建筑材料、自建住房和参与租赁市场。出租房，尤其是城市出租房，是家庭收入战略的一个重要组成部分。从全球来看，住房是许多家庭的主要金融资产，通常是其最大财富储备。对于房主而言，住房既是居所，也是能够增值的资本资产，可以跨代转移或作为信贷抵押品。在金融体系欠发达国家，房地产被广泛视为安全、有形和持久的投资形式。据估计，全球 50%至 70%的家庭净值与住房挂钩，特别是在中等收入和新兴经济体。房产升值给房主带来资本收益，而租金收入有助于增强家庭财务韧性。

21. 在全球南方的许多地方，很大一部分住房投资流向非正规或不受监管的市场，由于获得正规银行和信贷机构贷款的机会有限，大多数家庭依赖非正规金融系统来满足住房需求。其中包括家庭贷款、个人储蓄、轮转储蓄、信贷协会（如通坦蓄贷会）以及社区小额信贷。这些机制支持分阶段住房开发，往往在没有正式土地保有权或银行通常要求的抵押品的情况下发挥作用。

22. 虽然这些非正规系统具有灵活性并植根于社会，但往往缺乏法律保障，并可能影响长期住房质量和投资潜力。此外，非正规信贷来源通常收取高额费用，并且不提供消费者保护。但其仍是低收入家庭的重要资本来源，特别是在非正规住区和服务不足的城市地区。

23. 在许多情况下，家庭不仅是住房的最终用户，也是住房的主要资金提供者，特别是通过非正规和基于社区的金融系统来提供资金。引导公民存款流向

公共住房投资的国家储蓄工具可以补充和加强这些由家庭驱动的融资。此类机制使个人能够安全地为国家发展目标作出贡献，同时使公共和社区住房计划更容易获得负担得起的长期资本。在监管有力且透明的情况下，这些工具既可支持家庭经济韧性，还可支持公平的城市发展。法国的 Livret A 展示了如何通过国家担保账户调动公民储蓄为社会保障住房和基础设施建设融资。类似的模式在全球范围都存在：在肯尼亚，混合融资机制引导国内储蓄流向气候适应型住房；在墨西哥，INFONAVIT 等机构将工人缴款和公共补贴相结合，扩大中低收入家庭获得住房的机会。这些例子突显了结构化国家工具将公民储蓄与包容性住房目标相结合的潜力。

4. 差距和失衡：国际发展融资在住房领域的不平衡作用

24. 为所有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开展的关于对制定和实施有效的住房政策、方案和项目的现有多边和双边支持情况的分析表明，住房通常不是多边和双边发展部门的优先事项⁶。大多数双边和多边机构在其发展方案报告中没有说明或具体提及住房问题，这些机构往往在各种项目和方案下为不同类型的住房干预措施供资。

25. 住房领域的多边和双边支助依然很少。2019 年至 2023 年期间，多边和双边机构为住房干预措施拨款约 540 亿美元。2023 年，用于住房政策和低成本住房的官方发展援助拨付总额仅为 8 400 万美元，不到官方发展援助总额的 0.05%。多边机构的捐款比双边机构多 11 倍。研究指出，各机构和各区域的做法不尽相同。最大数额的资金是由少数几个机构提供给数量有限的国家（特别是在人口增长率较低的高收入区域）的住房供给干预措施，大多数机构则侧重于市场扶持战略。值得注意的是，较低收入国家的大多数干预措施仍然侧重于扶持市场的方法，这不太可能帮助满足住房需求，特别是在因住房需求快速增长而面临最紧迫住房挑战的区域。

C. 区域差异

26. 随着人口和城市化率的增长，住房需求增加；对新住房需求较高的区域包括亚洲和非洲，主要是在城市地区。人居署估计，全球住房危机影响到 28 亿未享有适当住房的人群，其中 11 亿人居住在非正规住区，3 亿多人无家可归。若不采取紧急行动，到 2050 年，居住在非正规住区和贫民窟的人数预计将增至 30 亿。

27. 地理位置优越、享受城市发展机遇的地区缺少负担得起的住房，迫使很大一部分低收入家庭居住在非正规住区和贫民窟。在发展中国家的许多快速发展的城市中，40%至 75%的人口生活在此类住区，往往无法获得基本服务。这一挑战在撒哈拉以南非洲尤为严峻，当地 59%的城市人口居住在非正规住区，在亚洲和太平洋地区，大约一半的城市人口生活在类似条件下。⁷ 设计反映和适应当地市场结构、监管能力和社会需求的政策的关键是了解区域和国家差异；否则，一刀切的解决方案可能会导致不匹配或意想不到的后果。

⁶ 联合国人类住区规划署（人居署）（2024），《国家城市政策全球状况》，2024 年 10 月。

⁷ Habitat for Humanity EMEA, Affordable Housing: What We Do. Accessed 2025.

28. 住房需求和供给对按揭贷款的可获得性和成本十分敏感。⁸ 在各区域，正规按揭贷款市场的深度差异很大，按揭贷款占国内生产总值的比率从大多数发展中经济体的不到 10% 到欧盟的 40% 以上和美国的近 80% 不等。⁹

29. 在撒哈拉以南非洲和南亚的许多地区，按揭贷款市场不发达（正规按揭贷款融资仅覆盖 1% 至 5% 的家庭），由于非正规就业十分普遍、获得金融服务和长期融资机会有限、缺乏住房保障和土地登记工作不力、房地产估价系统薄弱和流动性低等因素，获得正规信贷的机会有限。非正规融资（通过储蓄团体、民间借贷或小额贷款）和逐步建造住房占主导地位。

30. 自 2000 年代初以来，拉丁美洲的按揭贷款增长迅速，但较高的实际利率和较短的贷款期限仍然限制了长期住房保障。巴西的“我的家，我的生活”（Minha Casa Minha Vida）等计划体现了公共和私营部门在解决住房短缺问题方面的合作方法。

31. 东亚经济体推出了一系列国家主导的工具，如公积金计划和专门的住房融资公司，以大规模投放长期、低成本的信贷。国家主导的住房计划——如印度的“总理住房计划（PMAY）”和印度尼西亚的国家贫民窟改造计划——在扩大负担得起的住房的覆盖面方面发挥了关键作用。这些计划得到了旨在提高可负担性和扩大规模的优惠贷款和公私合作伙伴关系等机制的支持。

32. 在中东和北非地区，政府经常为住房开发划拨土地。但按揭贷款市场的覆盖面仍然有限。值得注意的是，摩洛哥的 FOGARIM 计划展示了为非正规工人量身定制的创新融资解决方案，该计划采用创新方法而非根据工资单来评估债务偿还能力。此外，伊斯兰金融通过提供符合伊斯兰教法禁止利息原则的解决方案，更多地参与扩大住房融资包容性。¹⁰

33. 在美国和加拿大，高达 6.5% 至 7% 的按揭贷款利率使得拥有住房产权变得愈发难以实现。许多首次购房者通常将一半以上的收入用于住房，而现有屋主仍然被“锁定”在早期的低利率按揭贷款上，限制了供给，使价格居高不下。加拿大多伦多和温哥华等城市面临类似压力，尽管政府努力动用联邦资金增加“缺失的中产阶级住房”。这种情况导致更多家庭进入租赁市场，并重新激发了人们对“先租后买”方案、非营利性住房和绿色金融等替代方案的兴趣。总体影响是愿望与现实之间的差距越来越大，许多中低收入家庭拥有房产的目标变得遥不可及。

34. 欧洲面临类似的可负担性压力，按揭贷款利率平均约为 3.3%，但工资水平滞后。在法国、奥地利和荷兰等国家，社会保障住房继续发挥着重要作用，为数百万人提供低于市场价格的租金。但排队名单依然很长。合作社是一支重要力量：仅德国就有 2 000 多个住房合作社，而社区土地信托正在英国、比利时和荷兰发展壮大。这些模式力求确保长期可负担性并防止投机压力，通常得到市政当局的支持。绿色住房融资和欧盟可持续发展目标进一步加强对社会保障住房的推动。

⁸ IMF (2024), *Economics of Housing, Finance & Development*.

⁹ Ferguson, B., Smets, P. (2009), *Finance for incremental housing: current status and prospects for expansion*, Habitat International.

¹⁰ 伊斯兰金融使用 Murabaha（以固定利润转售），Ijara（租赁）和 Musharaka（共有产权）等模式，而不是收取利息的贷款，允许银行和买家随着时间的推移共担风险和产权。这种方法也在马来西亚和印度尼西亚等国得到推广。

D. 负担得起的住房融资的全球发展态势

35. 下文介绍了在适当住房融资方面值得关注的全球趋势和发展态势。

1. 气候风险和绿色融资

36. 气候变化带来了实体和金融风险，可能会显著影响借款人的还款能力和房地产的长期价值。金融机构越来越多地将气候风险（例如洪水区、野火风险）纳入按揭贷款承销中。这对信贷的获取和负担能力产生了负面影响，因为高风险地区借款人面临的融资选择可能更有限，保险成本和保费风险溢价更高，从而可能推高拥有住房的成本。与此同时，易受气候影响地区的房产价值下降，加剧了区域住房市场的差距。

37. 贷款人和投资者越来越多地推出“绿色”和适应型产品，如节能按揭贷款、抗灾债券和翻新优惠贷款，旨在除传统住房贷款外，为防洪、隔热、太阳能装置和其他气候智能升级提供资金。这些工具在公共和私营市场上越来越受欢迎，反映出对灾害风险的认识有所提高以及房地产融资碳足迹面临的监管压力加大，与此同时，上述工具驱动了节能建筑的发展。

2. 房地产投资信托

38. 房地产投资信托是一种投资工具，通常指拥有、经营或注资收益性房地产的公司或信托。房地产投资信托可将投资者的资本汇集起来，投资于多元化的房地产资产组合，功能类似于共同基金，但专注于房地产。作为回报，房地产投资信托通常以股息的形式将大部分应税收入分配给股东。房地产投资信托可在证券交易所公开交易（上市的房地产投资信托）或私人持有。

39. 从全球来看，房地产投资信托市场一直稳步增长。预测估计，2027年至2029年的复合年增长率将达到2.8%至3%，这意味着2024年至2028年市值将增加约3500亿美元。房地产投资信托目前在住房融资中所占份额不大，但在不断提升，特别是在住宅租赁领域，房地产投资信托扮演两个关键角色：(1) 股权投资者，房地产投资信托直接拥有和管理公寓大楼和单户住宅租赁组合等物业；(2) 债权人，通过抵押型房地产投资信托投资于住宅按揭贷款和住房抵押贷款支持证券，主要在美国。房地产投资信托还是资本形成的重要渠道，为出租房大规模开发提供融资，特别是在多户住宅领域。房地产投资信托通过集中资源，可为个人投资者难以企及的项目提供融资。

40. 尽管全球经济不断增长，但专注于负担得起的住房的住宅型房地产投资信托仍然极其有限，特别是在非洲。大多数房地产投资信托的投资集中在商业房地产或高端住宅市场。目前几乎没有引导房地产投资信托的资本流向中低收入租赁市场的机制，因此在包容性住房领域存在巨大的融资缺口。

3. 基础设施和社会责任债券

41. 全球住房融资中越来越多地使用基础设施债券。¹¹ 这些工具——无论是传统的市政债券还是绿色或社会效益债券——正日益被用于为支持住房基础设施（例如道路、水、能源）建设和直接的负担得起的住房开发提供资金。基础

¹¹ 专为建造或改善基础设施（或本文件所讨论的住房）筹集资金而发行的一种债务工具。购买债券的投资者将资金借给发行人（通常是政府、开发机构或私营公司），用于为基础设施项目融资。发行人获得建设基础设施或住房所需的前期资金；投资者定期获得利息收入。

设施债券是在解决住房需求方面最具可扩展性的长期融资工具之一，特别是在结合气候、公平或社会投资目标的情况下。与性别相关的社会责任债券，例如哥伦比亚发行的此类债券，可以促进为女性作为户主的低收入家庭提供住房。

4. 利用国内资源促进住房建设

42. 全球各国日益倾向于利用国内资源为负担得起的住房融资，特别是在中低收入国家。各国政府和发展伙伴愈发认识到，可持续住房解决方案需要利用地方金融系统、公共收入和社区储蓄机制。这包括使用国家住房基金、与薪资挂钩的缴款、国内资本市场以及合作社和信用社等非正式储蓄团体的正规化。各国通过调动这些内部资源，可减少对外部援助的依赖，提升金融包容性，并建立更具韧性、可扩展性和更能满足本地需求的住房系统。

43. 肯尼亚正越来越多地利用国内资源增加负担得起的住房。肯尼亚按揭贷款再融资公司发挥核心作用，为贷款方提供长期低息资本，因此按揭贷款利率能够保持在 7% 左右，对于中低收入家庭而言明显更容易负担得起。除了肯尼亚按揭贷款再融资公司之外，Mwalimu National SACCO 等储蓄和信贷合作组织也提供专门面向非正规和受薪工人的住房贷款，帮助其逐步扩建住房。政府的经济适用房基金从个人薪资中强制扣款，用于支持住房项目的补贴和基础设施。作为对这些融资机制的补充，正在进行土地所有权改革，这一举措将改善住房权保障，并为获得信贷提供机会。这些综合措施反映出肯尼亚利用机构和基层工具提供国内住房融资的能力不断增强。

5. 耐心资本

44. 耐心资本是指可接受滞后或低于市场回报的长期稳定住房投资，旨在换取更广泛的社会福利，如可负担性、可持续性和住房权保障。与传统资本不同的是，耐心资本在短期内不受利润驱动，而是专注于填补市场缺口，特别是在仍然难以获得住房或需要创新的情况下。在房地产行业，耐心资本可以发挥催化作用。这类资本通过吸收早期风险、发放长期贷款或提供次级债，推动开发不具有财务可行性的负担得起的住房。这对于前期成本高、投资回收期长的项目（如社区主导的住房、首次购房和气候适应型住房）至关重要。

45. 耐心资本的主要提供方包括发展融资机构、养老基金、主权财富基金、影响力投资者和公共住房融资机构。政府通常通过住房基金或国家支持的专门机构来支持这项工作。政府的参与对私人投资者而言是项目稳定和政策一致的信号。

46. 在全球南方，耐心资本的规模仍然不大，但正在增长。“非洲长期融资计划”等举措和“非洲住房计划”等机构正在通过项目融资和股权融资引导资金流向负担得起的住房。政府和机构投资者正在履行社会回报使命并建立风险分担机制以扩大住房投资规模，耐心资本的影响力随之不断增强。在适当监管、土地供给及补贴框架的支持下，耐心资本有可能将新兴经济体的住房市场从投机体系转变为公平和具有韧性的体系。

6. 混合融资

47. 在缩小全球住房融资缺口方面，混合融资——将公共部门供资、优惠融资¹²和私营部门资金相结合——是一种日益重要的方法。混合融资是指战略性地利用公共或慈善资本来动员私营部门资本投入到仅靠商业回报不足以吸引足够资金的发展领域。在住房领域，这通常涉及结合拨款或优惠贷款（来自政府或捐助方）、风险分担工具（如担保、优先承担损失机制）和商业资本（来自银行、机构投资者或影响力基金）。

48. 全球各国正在利用混合融资促进对经济适用型和气候适应型住房的投资。REALL（人人享有真正公平）、人类宜居家园风险基金和绿色气候基金等新兴倡议正在调动混合融资，支持低收入住房企业主、绿色住房创新和包容性城市发展。这些模式通过吸收风险和提供更多耐心资本，帮助解决传统上服务不足的市场所面临的障碍，从而为私营部门的参与提供激励。住房领域的公私合作伙伴关系，特别是在撒哈拉以南非洲和南亚，也日益通过混合融资方式获得支持。

49. 但住房领域的混合融资仍面临重大挑战。一个主要障碍是感知风险和回报之间的不匹配——非正规土地保有权、低还款能力和监管不确定性等因素造成私人投资者往往不愿投资于低收入住房。此外，具备银行融资可行性、能够规模化推广的住房项目储备不足，许多本地开发商缺乏满足投资者要求的技术和财务能力。产权框架薄弱和发放许可缓慢进一步阻碍了长期投资，利益攸关方之间协调不力和社会影响难以具体衡量则降低了现有混合融资工作的有效性。

50. 尽管存在这些障碍，但机会也在增加。有损先担资本、信用担保和次级债等去风险工具已被证明能有效吸引商业投资。若混合融资的结构合理并得到强有力的政策框架和机构伙伴关系的支持，则可大规模撬动资本，促进包容性城市发展，并使低收入家庭能够获得安全、适当和负担得起的住房。

7. 替代融资模式

51. 过去几年，替代融资模式正在帮助绕过传统按揭贷款的障碍，解决负担能力限制、贷款标准严苛和人口结构变化问题。这些模式提供了灵活、包容且通常更容易获得的购房途径，尤其是对首次购房者、非正规工人和年轻一代而言。在各种不同情景下，社区储蓄合作社、循环基金、社区按揭贷款计划和社区土地信托正在扩大规模，成为获得土地、基本服务和负担得起的住房的可行工具。鉴于种子基金倡议的推出、对社区土地信托的法律承认以及非政府组织、市政当局和金融机构之间伙伴关系的日益加强，地方团体得以汇集资源，推进社会抵押贷款的正规化，并通过谈判扩大获得补贴和技术支持的机会。

52. 手机端和数字小额信贷解决方案也有助于彻底改变住房融资的获取机会，特别是在撒哈拉以南非洲和东南亚的新兴市场。这些创新方法利用移动技术和替代信用评分来覆盖未得到充分服务的人群，包括因缺乏正式信用记录而无法获得传统贷款的非正规工人、农村居民和无法获得传统银行服务的人群。

53. “先租后买”等其他举措使低收入家庭能够利用负担得起的抵御灾害型贷款逐步扩建住房。

¹² 优惠融资指以比市场条件更优惠的条件提供的融资。可包括低于市场的利率、更长的还款期、宽限期，并可能包括吸引私营部门投资者的风险分担机制。

8. 土地增值收益分享

54. 土地增值收益分享——通常被称为土地增值收益征收——指通过公共政策取得因公共基础设施建设、监管政策变化或集体行动而带来的土地增值收益的机制。创新型土地融资，特别是通过土地增值收益征收、收取开发影响费和房地产税供资，越来越被视为一种公平和可持续的城市发展和基础设施融资方式。

55. 土地融资的主要政策工具包括土地使用授权和实物捐助，即开发商以公共利益为交换获得额外的建筑权。土地整合是将零散地块集中起来用于基础设施建设，并重新分配建好配套设施的地块。可以通过对新项目征收开发费或影响费来为基础设施供资。土地价值税每年按土地本身价值征税，以遏制投机并鼓励有效利用土地。土地价值税的成功主要依靠及时更新土地和估价系统、建立明确的法律框架和使用针对具体情况工具。其成功还取决于利益攸关方之间的有力协调，以及确保收入再投资于交通和住房等公共服务。

9. 汇款和侨民融资

56. 汇款在发展中国家的住房融资中发挥着重要作用。2024 年，全球汇款量激增至约 9 050 亿美元。汇款是当前发展中国家最大的外部资金来源之一，其提供的资金远超外国直接投资和官方发展援助。虽然汇款的传统目的是满足基本需求，但当下日益被用于住房投资，¹³ 包括用于建造、购买或改善住房。虽然此类投资往往是投向高端和豪华住房，¹⁴ 但有可能会带来住房质量的提高并增加跨国家庭的住房拥有率。然而这些资金在住房领域中往往通过非正式渠道进行零散投资。¹⁵

57. 汇款对住房的影响在不同情况下可能存在很大差异，零散的研究得出的结论不尽相同。一些研究发现，汇款刺激需求，抬高房价，但另外一些研究则认为，汇款有助于改善供给和可负担性，特别是在低收入群体中。¹⁶

58. 侨民融资是指侨民社区为支持原籍国的住房相关项目而提供的资金。这不仅包括一般汇款，还包括各种投资工具，例如与汇款挂钩的住房贷款、侨民债券和股权投资。侨民融资（包括汇款和结构性投资）在全球住房融资中发挥着日益重要的作用。

59. 虽然有大量文献记录汇款现象，但对侨民投资的研究依然不足，尽管其在住房领域的作用日益重要。侨民汇款通过创新机制展示了自身潜力。哥伦比亚的 Mi Casa con Remesas 和秘鲁的 Mi Vivienda 等与汇款挂钩的住房贷款使用汇款作为抵押品，改善了中低收入家庭获得信贷的机会。印度和以色列等国的

¹³ Vo, Hung Dao. (2023). *Diasporic Capital and the Financialisation of Housing in Ho Chi Minh City*. *Urban Studies*, 60(13), 2669–2685.

¹⁴ Pow, C. P. (2025). *Diasporic capital and speculative urbanism: The role of overseas remittances in global luxury real estate*. *Environment and Planning A*;

Rahman, M. M., & Yeasmin, R. (2020). *Impact of remittance income on house prices: Evidence from Bangladesh*. *International Review of Economics and Finance*, 19(1).

¹⁵ Sáenz, María R. (2007). *Framing the Debate: Use of Family Remittances for Housing Finance*. Habitat for Humanity International – Latin America and the Caribbean, Department of Housing Finance. CGAP Working Group on Housing Finance for the Poor.

¹⁶ Callejas Pérez, E. (2021). *Do Remittances Affect Housing Prices in an Emerging Economy? A Study Case from Colombia*. ECARES Working Paper 2021-08. Université libre de Bruxelles. And Jayaweera, R., & Verma, R. (2023). *Are remittances a solution to housing issues? A case study from Sri Lanka*.

侨民债券以及拉丁美洲和土耳其的汇款证券化产品为住房和建筑施工提供了资金，移民协会的集体汇款则通常支持社区住房项目。

60. 但相关证据依然十分零散。在某些情况下，侨民融资有助于扩大住房供给和提高可负担性，最常见的是将汇款用于逐步改善住房，而在另一些情况下，增值型侨民投资会助长投机和抬高价格。¹⁷

10. 危机背景下的住房融资

61. 在受危机影响的情况下，住房融资是确保提供住所和逐步提供适当住房以支持长期恢复的必要条件。在发生冲突、灾害和流离失所情况后，政府和人道主义机构要么直接提供住所（如帐篷、临时住地的应急住所），要么越来越多地提供住房资金，如拨款、现金补助和租金券，以帮助流离失所者获得临时住所。

62. 在恢复阶段，住房融资机制可以支持重建。优惠贷款和小额信贷可帮助受影响家庭进行重建，储蓄团体和循环信贷协会等社区模式则可支持集体自我恢复。重建融资越来越多地采用“重建得更好”原则，以增强住房的韧性。

63. 在脆弱和受冲突影响的情况下，正规金融系统可能受到限制或无法运作，此时国际信用担保和捐助方资助的方案至关重要。非政府组织和信仰组织等非正规融资渠道往往能够在这些情况下提供必要的住房支持。对于难民和境内流离失所者而言，租房援助、小额贷款以及与汇款挂钩的住房融资等定向工具可提供必要的支助，特别是在长期流离失所的情况下。

64. 在系统层面，各方正在利用混合融资、灵活监管和数字支付平台改善供给和透明度。人居署、难民署和世界银行等国际组织在设计框架、提供技术支持和建设当地能力方面发挥着核心作用。这些方法的共同目标是使住房融资系统在面对危机时更具适应性、包容性和韧性。

65. 总体而言，国际社会正在朝着更加灵活、包容和重视韧性的住房融资系统发展。关键的挑战仍然是在机构能力和财政资源通常有限的低收入群体中确保此类系统的可及性和有效性。

66. 冠状病毒病（COVID-19）大流行突显了每个人对安全住所的需求。随后的经济危机导致许多人无力支付租金或按揭贷款。在过去的五年里，国际社会围绕住房问题的讨论一直在重新强调住房作为基本权利而不仅是一种商品的重要性。国际机构、国家政府和各类权益组织联盟日益将住房权相关措辞纳入到恢复计划、无家可归者战略和可持续发展目标中，由此出台了一批基于权利的试点政策和以影响为导向的融资工具，这些政策与工具将安全、尊严和包容置于投机回报之上。

二、 拟议建议草案

67. 以下建议概述了关于加强适当住房权的核心推动因素——住房融资系统的优先行动。既涉及调动资源（如公共补贴、官方发展援助、开发银行、气候融资、社区储蓄、合作社、公私伙伴关系），也涉及资源的分配。建议分为四

¹⁷ Gelb, S., Kalantaryan, S., McMahon, S. and Perez Fernandez, M., (2021) *Diaspora finance for development: from remittances to investment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

个部分，其共同目的是促进能够大规模提供包容、可持续和基于权利的住房解决方案的住房融资系统。具体如下：

- (a) 包容有效的住房市场的关键推动因素
- (b) 私人融资
- (c) 公共财政和补贴
- (d) 国际融资

A. 包容有效的住房市场的关键推动因素

68. 以下几个方面是发展健康住房市场、为各类收入群体大规模提供适当和负担得起的住房的关键先决条件。虽然这项分析主要侧重于国家层面，但也认识到地方政府是直接参与住房供给的一线主体，国家政府必须帮助市政当局切实发挥作用。

1. 建立协调一致的金融、土地、规划和住房政策与制度框架

69. 一个运行良好的住房系统需要综合的政策与制度结构来支持公共和私营部门机构各尽其责、各尽其能。房地产行业无法孤立地有效开展运作。必须立足于反映国家发展优先事项和宪法责任的协调一致的土地、规划和金融框架。这些领域的各自为政会阻碍有效地为所有人提供住房。一个以长期愿景为基础但又能适应不断变化的市场现实的统一住房政策和监管框架，对于建立公众和投资者信心并展示优先事项、目标与任务指标以有效引导合作伙伴的投资至关重要。

70. 住房政策在刺激和引导公共和私营部门投资方面发挥着关键作用，有助于创造一个有利的环境，促进建立有效的融资机制并推动包括开发商、金融机构、地方当局和社区组织等机构在内的多元化生态系统的发展。

71. 决策者应考虑金融和货币政策对住房市场的影响，并制定有利的财政政策，推动住房领域私营、公共及国际融资机制的构建与落地。鉴于利率对按揭贷款成本和住房需求具有显著影响，央行和财政部应与住房当局协作，抑制投机性泡沫风险以及利率上升时出现剧烈调整的风险。更严格的宏观审慎监管、有针对性的住房融资政策和监测框架等补充措施，可帮助减缓弱势家庭面临的冲击并降低系统性风险。

72. 必须加强整个住房价值链的机构能力。各级重要机构，无论是住房部、规划局还是住房融资机构，都需要持续的技术支持、更明确的任务和更优化的协调机制。在实施权力下放或分权治理框架、依赖国家以下各级机构落实国家政策目标的情况下尤其如此。鉴于市政当局通常是直接参与住房提供的一线主体，应赋予地方政府创新的财政工具以发挥更大的权能。

73. 最后，若要取得广泛进展，需要依靠持续的参与和伙伴关系。应建立一个汇集政府、民间社会、私营部门、社区组织和国际伙伴参与的国家住房伙伴关系平台，为对话、政策反馈和共同解决问题提供一个结构化的平台。这种方法有助于住房系统保持适应性和包容性，并对实现适当住房权承担集体责任。

2. 将土地治理、包容性规划和土地增值收益分享纳入住房政策，以提升公平性、可负担性和土地的高效使用，并为人人享有适当住房提供资金

74. 土地、住房和财产权保障是为所有人提供获得适当住房机会的可持续和包容性住房市场的基础。有效的土地登记和土地记录系统可降低法律和金融风险，增加透明度，并使人们能够更广泛地获得正规住房融资。若土地权利不清晰，则贷款人和借款家庭都面临不确定性，从而限制投资和住房资产的正规化。

75. 应当评估并征收城市发展、基础设施投资和土地用途改变带来的土地增值收益并将其再投资于公众。可采用土地增值收益征收或土地增值收益分享等机制，确保公共部门对住房和基础设施进行再投资，并公平分享城市发展带来的惠益。同样重要的是，要有能力跟踪土地价值随时间推移的变化，了解土地价值的涨跌，并设计出以透明和负责的方式应对这些变化的财政制度。

76. 利用分区、税收和土地使用工具管理土地将从根本上决定可用于建造住房的土地供给。这些都是直接影响土地价值、从而影响住房可负担性的公共政策工具。在土地稀缺的情况下，精心设计的法规对于确保土地得到高效利用并服务于社会和经济优先事项至关重要。

77. 政府应制定综合考虑土地和住房因素的财政政策。土地在总开发成本中占比很高，是影响住房建造地点和建造方式的战略手段。适当的整合有助于改善规划、与基础设施的协调以及与社会保障住房需求的对接。同样重要的是应对土地市场的投机活动。政府应考虑通过法律和财政机制来防止土地投机，例如对未充分利用的土地征税、强制执行有时限的开发要求或试行基于用途的占用权。

78. 此外，土地使用规划和土地分配政策应积极支持低收入和弱势群体获得适当住房。包括确保负担得起的住房建在地理位置良好的混合功能和多元收入地区，具有配套的基础设施、服务和就业机会——而不仅是建在偏远或服务不足的地区。

79. 包容性分区是一种已被证明有益的方法。政府可要求新的房地产开发项目包括一部分负担得起的住房，以此确保土地增值收益不被私营部门机构独占。这种方法有助于推进城市发展惠及低收入家庭，支持社会融合，促进更加平衡的城市发展。但若不精心设计，包容性分区可能导致仅在有限时间内提高住房可负担性；开发商选择“以钱代建”，导致负担得起的住房往往建在交通较差的地段；以及政策成本转嫁给中等收入家庭的情况。可通过更高的可负担性目标、长期承诺和同一地块建造负担得起的住房的要求等，帮助解决这些权衡问题。

80. 另一个有效的工具是土地调整或土地整合，允许多个土地所有者将各自的地块集中起来进行统筹再开发。在完成配套基础设施建设后，将拥有配套设施的地块重新分配，其中一部分用作公共用途或出售以支付基础设施建设成本。这种机制有助于最大限度地提高社区的土地价值，同时促进城市有序扩张。

81. 政府还必须采取行动解决土地投机和空置问题，因为这些问题会导致人为稀缺和价格上涨。引入空置税或设定开发时间限制可以抑制投机性持有并鼓励及时和富有成效地使用土地，特别是在需求旺盛的城市地区。

82. 最后，政府应加强土地信息系统，包括地籍和房地产估价数据库。及时更新、准确的土地记录对于应用土地融资工具、确保公平和透明的税收以及推

动土地增值收益征收机制的实施至关重要。这些系统是有效土地治理和城市规划的技术支柱。

3. 开发综合、数字化和开放的住房和土地数据系统，以更好地了解正规和非正规住房市场，并确保透明度和可及性

83. 政府应开发信息全面、定期更新和分类列示的住房与土地数据系统，从而提高透明度，减少信息不对称，并培育更具竞争的住房融资市场。数据系统必须包含正规和非正规市场以及购房和租房方面当前和预计的需求和供给动态，并按收入、性别、保有方式和地理位置分类列示。

84. 政府应优先开发信息全面、定期更新和分类列示的住房与土地信息系统，作为有效住房政策和规划的基础。需求侧数据对于了解有住房需求者、特别是低收入群体的基本情况、所需住房的类型和地段及其负担得起的价格尤其重要。应综合运用家庭调查、行政记录以及移动技术和卫星图像等创新工具来收集这些数据。

85. 住房数据须按收入、性别、保有权形式和地理位置分类列示，以反映各种不同的住房需求，避免一刀切的解决方案。鉴于可负担性问题的复杂性，不能仅依靠传统的衡量指标（例如住房支出占收入的比例），而应当辅之以剩余收入分析，后者能够更好地反映家庭在满足基本需求后的实际购买能力。

86. 公开分区图、土地清单和许可审批数据有助于加强规划、知情投资和监管问责。政府可通过消除信息差距和提高数据透明度，增强公共和私营部门机构的权能，改善金融工具和补贴的针对性，推动形成一个具有竞争和效率、同时兼具包容性并能满足多样化需求的住房市场。

87. 这也将有助于所有利益攸关方更好地了解不同细分市场（如正规和非正规、租房和自有产权）的住房需求和供给情况，以便能够更有效地定制融资工具、补贴和住房计划。

88. 上述数据不仅应反映住房需求和居住状况，还应评估市场对现有政策框架和干预措施的反应。供给侧数据——例如关于住房建设、价格、空置率和开发商活动的趋势——能够展现市场的实时反应，揭示当前监管和财政工具的成效。当结合需求侧数据来看时，此类信息可以揭示错配、扭曲或差距情况，指出需要额外支持、纠正或创新的领域。通过建立此类证据库可以帮助政府作出具有适应性的知情决策，并使住房政策更符合实际市场发展动态和社会结果。

89. 政策制定者应强制要求公开和方便获取市一级清晰的分区图、可建设土地清单和许可审批数据。这种透明度对于评估监管限制、实现知情规划和推动地方政府切实承担责任至关重要。与此同时，政府应建立定期审计土地使用法规的制度，评估法规对住房建设、可负担性和空间公平的影响。应跟踪并公开报告诸如许可证处理时间、开发申请批准率以及是否与住房需求相符等绩效指标。这种方法旨在将以数据为依据的监督制度化，从而促进循证决策并支持不断完善土地治理系统。

90. 为此，必须加强机构能力。包括加大对数据收集和分析培训的投入、升级数字系统并促进跨部门和跨机构的合作。住房数据基础设施的改善将有助于加强公共和私营部门的决策，减少供需不匹配，并使住房市场更具响应性和包容性。

4. 减少官僚障碍，实现住房和土地相关许可程序的简化和数字化，以减少延误、降低成本并提高透明度

91. 政府必须将简化官僚程序置于住房政策改革的核心，特别是要扩大低收入人群负担得起的适当住房的建造和融资。土地征用、建筑许可、改造审批和占用证明等方面过于复杂的多层级行政体制会造成严重延误并增加成本。这些负担对小开发商、合作社和社区主导项目的影响更为严重，而这些恰恰是最致力于低收入住房市场服务的机构。

92. 简化官僚程序首先要消除许可程序中的冗余或自行决定步骤。通过更新法规实现清晰、简化流程的规范化，这一点对于确保在不必要支付过多法律和行政费用的情况下顺利办理土地和建筑许可审批至关重要。通过制定可预测的时间表、减少审批机构的数量和实现文件标准化，可以降低准入门槛、减少非正规做法并改善问责。

93. 应当采用数字许可平台。建立将分区、环境和施工许可整合在一个界面中的单一窗口系统，进行实时跟踪，并减少任意延误的情况。数字化审批加上开放的数据系统，可以提高透明度，并有助于公共和私营部门机构更有效地规划和资助项目。

94. 政府应制定专门方案和简化审批程序，优先考虑面向低收入和未得到充分服务群体的开发项目，从而激励各方更加关注负担得起的住房。包括转变激励机制——为提供真正负担得起的住房的项目提供更快许可审批、更低的收费和更灵活的监管安排。尽管灵活监管安排可以在加快提供负担得起的住房方面发挥关键作用，但必须精心设计。在某些情况下，宽泛的放松管制反而会导致大多数投资集中在高端和商业开发项目上，将中低收入人群进一步排除在外。为了避免这种结果，激励措施和改革必须与明确的可负担性和适当性结果、问责机制和长期可及性保障明确挂钩。

95. 政府还应调整制度和程序，明确支持小规模开发商、建筑商和社区主导项目，这些主体往往更有能力为非正规和低收入市场提供服务。简化的合规程序、量身定制的技术援助和包容性采购有助于这些机构更充分地参与市场、扩大努力并为包容性城市发展作出贡献。在某些情况下，政府可以实施“依规可行”开发规则，允许符合分区和建筑规范的住房项目无需酌情审批即可开展。通过规定审查的法定时限、实施数字化申请并限制公开听证要求，可以减少繁琐手续，营造一个更具响应性的开发环境。

96. 重要的是，简化官僚程序并非一刀切降低标准，而是确保监管框架相称、透明并符合公共利益。在某些情况下，可能需要减少开发负担得起的住房和逐步扩建住房的行政负担。这种差异化的方法有助于更有效地利用公共资源、提高效率并改善住房系统的整体响应能力和公平性。

5. 依靠降低基础设施和服务提供成本（通过紧凑和精心规划的空间开发）降低住房成本，帮助获得负担得起、位置合适和拥有配套设施的土地（通过土地调整、土地储备、按实际用途规范土地使用和利用公共土地），支持国内建筑行业并促进城市集约化发展（通过填充开发、垂直扩张、现有建筑的修复与改造以及分区改革）

97. 必须将住房视为能够推动全面经济发展的战略性行业。但在许多国家，基础设施、土地和建筑成本高昂依然制约住房可负担性的提高，限制中低收入

家庭获得住房的机会。解决这些结构性制约对于释放该行业的经济和社会潜力、促进就业、支持当地价值链和建设更公平的城市至关重要。

98. 政府应采取综合办法，在提高可负担性的同时刺激地方经济并支持包容性城市化发展。可通过促进紧凑的城市发展、协调的城市规划和有针对性的公共投资（特别是周边基础设施）来降低服务和基础设施的成本，从而显著降低总体住房建造成本，并提高服务提供效率。

99. 必须改善获得位置良好、配套设施齐全的土地的机会。土地调整、土地储备、按实际用途规范土地使用和利用公共土地等机制可以释放城市土地用于开发建房并减少投机压力。公共政策应优先考虑与就业、交通和基本服务相关的土地，特别是负担得起的住房的开发用地。

100. 支持国内建筑业是实现经济包容性的重要手段。政府应密切关注主要建筑材料供应链的健康和韧性，确保建材的供应、合理价格和质量。将本地采购、循环利用和适应气候变化的材料纳入建筑规范并积极推广其使用，可以减少对进口的依赖，支持小型企业发展并推动绿色技术创新。与此同时，对建筑行业职业培训和劳动力培养的投资将有助于扩大体面工作的机会，并加强本地大规模提供负担得起的可持续住房的能力。

101. 填充开发、垂直扩张、分区改革以及现有建筑修复与改造等城市集约化发展战略可以增加配套设施完善地区的住房供给，降低单位成本，并促进更有效地利用基础设施。若在设计这些措施时考虑到包容性，则可以促进紧凑、互联和可持续的城市发展。

B. 私人融资

102. 私人融资在扩大负担得起的包容性住房方面发挥着核心作用，但其潜力仍未得到充分挖掘，特别是在低收入和非正规住房市场。政府和发展伙伴需与小额信贷机构、股权投资者和小开发商合作，调动并有效引导各类私人融资。

1. 家庭融资

(a) 为获得住房按揭贷款提供便利并推动使用逐步建房小额信贷、合作计划、混合融资和租赁支助计划等补充性住房融资工具，实现住房融资工具多元化并增强其包容性

103. 无论是在正规还是非正规住房解决方案中，大部分住房成本均由家庭承担。因此，促进住房融资对于实现人人拥有适当住房至关重要。政府必须确保住房按揭贷款的包容性、可负担性和更广泛的覆盖面。

104. 但传统按揭贷款产品的服务对象通常是正规部门的中高收入者，往往不包括低收入群体、领取现金报酬的非正规部门工人、收入不稳定或无收入记录的人员以及寻求产权之外其他保有方式的人士。需要更广泛的金融解决方案来弥合这些差距，并确保所有人获得适当、有保障和负担得起的住房。政府应通过健全的政策、监管框架、财政刺激措施、风险分担机制和公共投资战略创造有利环境，增强私营部门、金融机构和其他利益攸关方的权能，设计和推广多样、包容和负担得起的住房融资解决方案。反过来，私营部门机构必须向民众、尤其是未得到充分服务的人群提供获取低息贷款、采用共有产权住房模式和获得社区土地信托支持的更多机会，以降低前期成本并确保长期可负担性。这些

方法必须不能仅依靠传统的基于按揭贷款的单一融资模式，而是要开发一套多样化和包容性的住房融资工具。这意味着扩大住房融资生态系统，以涵盖：

(a) **合作式、自我管理和互助式住房融资模式**，包括储蓄团体、互助协会和社区土地信托。这些机制有助于社区汇集资源，集体管理住房资产并制定非投机性、自我管理的住房解决方案。

(b) **支持集体土地所有权模式**，这种模式要求采用另类的居住权和产权形式，并根据还款时间表和经济活动加以规范。

(c) 公共担保、优惠利率和信贷额度等**支持租房市场的工具**，这些工具可以促进开发负担得起的出租房屋，特别是在小规模房东占主导地位的市场。

(d) 针对只有非正规收入来源和没有正规抵押品的家庭的需求，**为逐步建房提供小额信贷**。这些小额、灵活的贷款可帮助低收入家庭分阶段建造或改善住房。

(e) 将公共补贴、捐助方支助和私营部门投资相结合的**混合融资战略**可降低风险并扩大创新性住房融资产品的规模。这些模式在支持“先租后买”方案或保有方式多样化发展方面的作用尤其强大。

105. 应通过查明和消除监管和制度障碍来改善负担得起的住房融资市场。包括开展评估以查明市场和法律瓶颈；改革监管框架以促进未得到充分服务的人群获得服务；支持金融科技和数字金融创新，为覆盖非正规和低收入家庭提供新途径。

106. 还必须特别关注扶持非市场化住房模式，例如合作社和互助住房协会。这些模式有助于社区抵御投机活动冲击、积累社会资本并提高应对经济压力的韧性。政府应建立专门的法律框架，向合作实体提供低息或担保贷款，并分配公共土地用于开发。

107. 此外，政府应促进基于信任和互助的集体储蓄和信贷系统，社区团体可通过该系统汇集资源、定期缴款并向成员提供灵活、负担得起的贷款。这些系统在帮助被排除在正规金融服务之外的人群（如非正规工人、妇女和低收入家庭）方面发挥着至关重要的作用，并有助于加强本地金融韧性和自主性。其成效取决于法律承认、技术支持及其与公共发展方案的联系。

108. 与此同时，应开发国民储蓄工具，引导公民存款流向公共利益投资，如负担得起的住房和基本基础设施。这些机制有助于政府调动分散的储蓄，并通过受监管机构将储蓄导向资助社会性目标，同时为普通民众提供安全、可获得的储蓄机会。这种模式可以包括雇主和雇员强制缴款信托，即通过定期缴款将资金汇集到专门用于长期社会投资的专业管理基金中。

109. 由于汇款通常用于支持在脆弱地区逐步扩建住房，因此可将此类投资与气候适应和抗灾规划相结合。政府应鼓励利用汇款进行气候智能型住房改造，并将移民接收社区纳入贫民窟改造、土地正规化和韧性建设计划之中。

110. 动员侨民资本建设负担得起的住房要求设计量身定制的金融工具，将跨国互助转化为具体的住房成果。侨民债券、与汇款挂钩的按揭贷款和合作建房计划等工具可为引导侨民资源流向负担得起的住房市场提供结构化金融途径。但政策制定者必须持续关注投机风险。一旦管理不善，侨民资本涌入当地房地产市场反而可能会推高房价，降低弱势家庭的负担能力并加剧社会不平等。政

府可将侨民融资与可持续性和公平目标相结合，确保这些资源有助于长期住房保障，而不是加剧住房市场扭曲。

(b) 通过流动性基金、信贷担保、有针对性的监管支持和提高透明度，加强金融中介机构，扩大长期资本获取渠道

111. 在一级按揭贷款市场成熟的情况下，政府应扩大住房融资战略，通过支持补充性金融中介机构（如二级按揭贷款机构、小额信贷机构、合作贷款机构和社区金融实体）来确保包容性。在按揭贷款市场尚不发达的情况下，应优先夯实按揭贷款市场的基础，同时通过上述补充性中介机构推广其他方法。这些机构对于为被排除在正规按揭贷款系统之外的家庭（包括非正规就业家庭和逐步自建住房的家庭）提供服务至关重要。

112. 一个主要的优先事项是提高这些机构调动长期资本和有效管理风险的能力。为实现这一目标，可采取支持性货币和财政政策，以提供流动性便利，帮助金融机构获得机构批发融资并推出与通胀指数挂钩的贷款产品，保护借贷双方抵御宏观经济波动的影响。然而，低利率和量化宽松等有利的货币政策也可能将过量资本引向房地产市场，在管理不善的情况下助长投机并推高价格。为避免仅将住房视为一种金融商品，除这些措施外，还须采取强有力的保障措施，包括出台住房法规、对投机性购房征税以及保护租户。更广泛而言，实施审慎的货币管理和强化监管监督是确保长期成效的关键。信用担保和部分风险覆盖等风险分担机制可以进一步鼓励金融机构向服务不足的市场放贷。

113. 与此同时，政府应投资于深化和稳定住房融资市场所需的基础设施。这包括支持证券化框架和债券市场的发展，帮助机构扩大贷款规模，同时确保强有力的监管监督并与社会保障住房目标对齐。对小额信贷机构的技术援助也至关重要，必须帮助其加强个人贷款模式、建立健全的核心银行系统并满足审慎要求。

114. 为建立信心和吸引长期资本，特别是来自影响力投资者和发展融资机构的资本，政府应通过信用评级、绩效基准和开放数据共享来提高透明度。提高征信机构、按揭贷款保险公司和技术服务提供商的能力也将有助于降低低收入借款人的住房融资风险并支持金融稳定。

115. 目前，在许多中低收入国家，汇款规模已经超过官方发展援助和外国直接投资。但正式发展规划中仍未充分利用汇款资源。政府和发展机构应正式将汇款纳入国家住房战略，并设计和推广灵活的、支持逐步建房的住房融资产品，例如小额按揭贷款、住房改善贷款和共同融资计划，这些产品应符合移民的汇款模式和还款能力。

116. 政府可采取协调和审慎的方式实施这些措施，从而建立一个更具韧性和更加公平的住房融资系统——一个服务于不同保有权形式、支持包容性城市发展和促进人人享有适当住房权的系统。

2. 建设融资

(a) 为加快提供负担得起的气候适应型住房筹集建设资金并管理风险

117. 获得建设融资仍然是扩大负担得起的住房规模的一个关键瓶颈，特别是在开发商，尤其是中小型开发商面临高额前期成本和难以获得长期资本的情况下。政府和发展融资机构在促进资本流动和降低风险以提供包容性住房方面发挥着至关重要的作用。

118. 政府和发展融资机构应优先发展针对绿色和负担得起的住房开发的短期过桥贷款。这些工具对于支付早期成本（包括购置土地、申请许可、开展可行性研究和初步建设）至关重要。过桥融资通过在项目最初阶段提供流动性，可以释放长期资金、降低投资者的项目风险并加快项目时间进度。

119. 在设计过桥融资机制时，应当激励在项目最初开发阶段就采用气候智能型设计和技术。包括以遵守绿色建筑标准、能源效率标准和气候适应型施工操作作为条件提供资金，从而将可持续性植入负担得起的住房项目的基因中。

120. 为了吸引私营部门资本进入服务不足的市场，政府必须实施风险分担机制，例如部分信贷担保、次级债务结构和基于绩效的拨款。这些工具有助于降低低收入和非正规群体的感知风险，并鼓励投资者参与其原本不会涉足的市场。

121. 建设融资工具必须与基础设施和土地配套设施的公共投资保持战略一致，以最大限度地提高效率并降低开发成本。住房和基础设施融资之间的协调规划可以确保私营部门开发商或社区本身不必承担土地整备的全部负担，从而提高项目的可行性。

122. 政府应搭建包括银行、影响力投资者、小额信贷机构、本地开发商和社区在内的多利益攸关方住房融资平台，共同设计能够满足需求的金融产品，并就风险评估框架达成共识。此类对话有助于支持开发可根据市场需求调整的契合目的的金融工具。

(b) 通过与包括当地社区在内的投资者共同设计符合国家和地方情况及制度框架的住房融资工具，实现整个住房价值链上小型和新兴开发商和承包商可用的住房融资工具多样化

123. 一个主要的优先事项是增加获得建设融资的机会，特别是对于中小型开发商而言，他们往往被排除在传统的银行渠道之外。金融机构应设计量身定制的金融产品，解决这一群体的具体需求和现金流实际问题。与此同时，通过将公共资金、捐助方支助和私营部门投资战略性结合的混合融资模式，可以降低感知风险，促进更大规模的住房投资。

124. 除融资工具外，还须注重加强整个住房价值链。这包括：(1) 支持建筑材料的本地供应链，以降低成本和增强经济溢出效应；(2) 促进正规和非正规机构之间的合作，以确保为逐步扩建住房和自建住房提供资金；(3) 推广适应气候的建筑设计，以确保可负担性、降低长期维护成本并提高整体住房质量。

125. 与此同时，应大幅增加股权投资以支持新兴开发商，特别是来自弱势社区的开发商。南非 Intuthuko 股权基金等举措展示了如何通过股权资本与技术援助和指导相结合帮助新创业和资本不足的企业进入房地产行业。根据当地情况推广和调整这种模式将确保住房开发不仅成为提供住所的驱动力，而且成为促进包容性经济机会和创新的驱动力。

126. 为吸引机构和私人投资者的长期资本，必须在明确了解投资者预期以及当地住房融资格局的情况下共同设计金融工具（特别是在家庭和社区往往是投资主要来源的新兴市场）。这包括：(1) 在产品阶段早期即让养老基金、房地产投资信托、银行及其他机构投资者参与进来——无论是提供担保、债券还是信贷服务；(2) 金融产品需与投资者风险回报情况、运营模式和监管需求相匹配，以确保其获得使用和推广；(3) 战略性地使用公共资金，不是将其作为主要融资来源，而是作为撬动更多私人资本的催化剂，通过优先损失担保、房贷利率买断或共同投资平台等工具，加强而非取代现有的社区主导投资。

127. 为了建立具有包容性和韧性的住房融资系统，政府和发展伙伴必须根据当地实际情况制定政策和监管框架，而不是试图复制全球北方的高度金融化模式。全球南方的住房融资生态系统受到各种不同的国内制约因素的影响，例如信贷获取机会有限、金融网络非正规化和公共部门作用强大，同时还受到全球资本流动和利率波动等外部因素的影响。

128. 在许多全球南方国家，正规按揭贷款市场仍然不够发达，或将大多数人拒之门外。因此，各国的住房系统通常采用两种主要路径的其中之一：(1) 国家主导模式，即政府直接资助或提供住房解决方案；(2) 不受监管的金融模式，在缺乏健全的银行基础设施的情况下，非正规或小规模金融实践占主导地位。

129. 国家住房融资战略应摆脱一刀切的做法，采用适用本地情况的框架，应当：(1) 承认并支持以国家为中心的融资模式以及非正规和社区融资模式，将其作为住房融资布局的有效组成部分；(2) 向小规模开发商提供有针对性的监管和资金支持，特别是在往往无法获得正规信贷市场支持的低收入地区和二级市场；(3) 利用金融科技解决方案，扩大手机端电子化获取信用评分和住房融资的做法，特别是在服务不足地区或农村地区；(4) 认识到全球南方的系统对波动的外国资本和薄弱的国内金融基础设施的双重依赖，并制定管理这种结构性脆弱状况的保障措施。

130. 政府应根据当地制度、经济和社会情况建立住房融资框架，从而实现更大的包容性、促进市场稳定并培育可扩展和响应社会需求的住房系统。

3. 投资资本

(a) 通过降低投资风险和确保长期市场稳定，鼓励私营部门更多地参与负担得起的包容性住房市场

131. 政府应全面评估国家住房需求和融资框架，以查明系统性差距、未得到充分服务的人口以及阻碍获得包容性服务的扭曲因素。政府还应审查限制私营部门参与的结构性障碍，并建立协调顺畅的对话平台，以探索适合具体情况的激励措施、监管改革和风险分担机制，从而促进和扩大对负担得起的适当住房的负责任的私营部门投资。

132. 为加强包容性住房系统、包括开发和扩大社会保障住房的融资基础，政府和金融机构应积极推动住房融资资金来源和类型的多样化。包括在传统银行渠道之外，纳入符合使命的创新型金融工具和机构。

133. 政府应吸引金融部门的所有机构——包括资本市场、养老基金、保险公司、机构投资者和发展融资机构——的参与，以实现整个价值链中住房融资工具的多样化。这包括培育长期投资工具，推广住房相关债券、证券化框架、股权融资和适合具体国情的混合融资模式。政府还应促进协调一致的战略，使资金流动符合社会目标，降低在服务不足市场的投资风险，并确保金融创新助力提升住房系统的可负担性、包容性和韧性。

134. 一项关键战略是支持开发专门满足低收入家庭需求的住房小额信贷投资工具，特别是在非正规和逐步扩建住房市场。这些工具可以将资本导向传统上被排除在主流按揭贷款系统之外的机构和客户。应重点帮助表现优异的小额信贷机构、特别是具有成熟运营能力和稳定业务的一级和二级机构获得国内和国际资本。这些机构通常有能力为低收入人群提供服务，但缺乏获得大规模长期资本的机会。

135. 政府还应推动为住房基础设施建设和开发融资的市政或主权债券市场的发展，调动当地资本。发行主题债券——例如针对气候适应型住房的绿色债券或针对女性户主家庭的性别主题债券——有助于促进投资流与更广泛的社会和环境政策目标保持一致，并支持对社会保障住房的长期公共投资。作为补充，市政当局应扩大收入基础，提高信誉，以增加利用基础设施债券和发展类融资工具的机会。

136. 政府应设计包容性金融工具、有针对性的补贴和量身定制的风险分担机制，促进对低收入家庭和非正规就业人口住房融资的特别关注。公共政策应支持和激励金融机构扩大这一领域的信贷投放，同时通过担保、优惠资本和混合融资工具降低贷款风险。应特别注意这些工作需与社会保障制度和非正规收入实际情况相协调，以确保公平、持续地获得适当住房。

137. 精心设计的补贴对于降低进入服务不足市场的风险和激励私营部门参与低收入住房市场仍然至关重要。若能有效定位目标人群并与其他融资工具结合使用，补贴可以提升住房投资对于开发商和贷款人的吸引力和可行性。

138. 气候变化既带来风险，也带来机遇。住房融资框架必须将绿色建筑标准纳入其中，推动提供节能住房贷款，并支持发行住房绿色债券。建筑规范和气候适应标准应与融资激励措施联合使用，以确保各个收入阶层采用这些规范和标准。

139. 为了吸引私人资本进入负担得起的住房市场，政府必须采取全面的方法来降低风险，而不仅是信贷担保、资本补贴或基于绩效的拨款。虽然这些工具仍然重要，但如果过度依赖补贴或担保而不解决结构性效率低下问题，就有可能扭曲市场，阻碍可持续投资。因此，政府应将金融工具与住房部门改革结合起来。这种综合方法有助于确保去风险措施带来效率、透明度和长期可负担性的提高，而不是掩盖根本性问题。

140. 政府应注重创造可预测、透明和监管良好的环境，降低私营部门机构面临的不确定性和交易成本。这包括改善房地产估价系统、加强许可审批和规划程序、方便获取关于土地、住房需求和市场表现的可靠数据。

141. 公共部门、私营部门和社区三者伙伴关系可以在扩大负担得起的住房和非正规住区改造投资方面发挥关键作用，前提是建立健全的治理体系和公平的风险分担机制并且与可负担性、宜居性和环境可持续性目标保持一致。

142. 最终，应将风险减缓融入系统性改进中，以建立具有竞争的市场、减少信息不对称并培养投资者对包容性住房系统的长期信心。

(b) 通过协调一致的监管框架统筹管理住房融资、土地使用规划、税收和建筑标准，实现住房市场的再平衡和有效监管，同时将住房视为一项权利和公共产品，遏制投机性投资和住房金融化并管控短期租金

143. 要确保住房系统具有包容性、可负担性和韧性，就需要重新思考住房市场的治理和监管方式。政府必须避免采取各自为政的政策方法，而是建立一体化的监管框架，使住房融资、土地使用规划、税收和建筑标准与更广泛的公共目标（特别是可负担性、公平性和环境可持续性）保持一致。

144. 这项任务的核心是发展健全和一致的法律基础设施。这包括安全且可强制执行的财产权、公平的止赎机制——即允许贷款人在借款人违约时收回抵押品的程序，但同时规定保障措施以确保正当程序、透明度、相称性和对弱势家

庭的保护——以及对住房抵押贷款支持证券、损失担保债券和其它资本市场工具等金融工具的明确监管。这些工具虽然可能有助于动员投资，但必须在严格的公共监管下使用，以确保其服务于住房的社会功能。这意味着在其设计中纳入透明度、消费者保护和可负担性标准，并以优先损失担保等公共信用增级或负担得起的住房项目的专项收益作为支持保障。

145. 迫切需要重新平衡住房的社会功能。在许多国家，私募股权公司、房地产投资信托和其他机构投资者已经主导住房融资，他们往往将财务回报置于住房的社会目的之上。这导致价格上涨、流离失所和住房权受到侵害，特别是在低收入和边缘化社区。

146. 政府必须在监管房地产市场方面发挥更积极的作用，以确保透明度、限制投机并使投资与社会和环境优先事项保持一致。这包括重新注重将住房作为一项权利和公共产品，遏制投机性投资和住房金融化并管控短期租金。

147. 为扭转金融化趋势，政府必须有意识地鼓励公共融资和基于社区的模式。这包括扩大对非营利住房开发商、合作社和社区土地信托的支持，并重新定位公共投资，优先考虑集体补贴而非个人补贴。公共资金不应用于补贴过热市场中的个人购房者，而应用于支持长期、非市场化、长久负担得起的住房。

148. 这种转变也要求加强对证券化和损失担保债券市场的监管。这些复杂的金融工具必须在严格的治理规则下使用，以确保法律清晰性、资产质量和投资者问责。政府应制定关于向特殊目的工具转移资产的明确的法律规定，要求定期披露资产池情况并进行压力测试，同时通过贷款价值比上限和信用要求标准来限制冒进。集中登记和标准化文件有助于提高市场透明度和纪律约束。

149. 重要的是，这些监管改革必须被纳入更广泛的人权框架。住房不仅是一种商品，而且是一项基本权利。各国应制定并实施法律和政策战略以推动这项权利的实现，特别是对于过去未得到充分服务的群体而言。基于权利的方法要求制定可衡量的目标、促进公众参与并确保在权利受到侵犯时提供补救。这也意味着遏制机构投资者破坏住房可负担性的做法。各国必须通过法律要求房地产投资者进行人权尽职调查、限制租金上涨、提高质量、增加透明度并从投资组合中划出一定比例用于提供真正负担得起的住房。类似的原则也应适用于个人房地产投资者，特别是购买多套住房或空置房产、助长投机和供给紧缺的投资者。应当改革税收政策以抑制此类做法，并引导税收收入重新流向负担得起的气候适应型住房。

150. 其他迫切需要关注的领域包括短期租赁的监管，短期租赁缺乏监管导致了许多城市地区的住房商品化和流离失所情况。政府必须限制租赁天数、要求申请许可证和公开信息并优先考虑存量住房的长期居住使用，特别是在住房严重短缺的城市。

151. 最后，政府必须解决学生住房和长期护理等部门新出现的金融化趋势。这些市场往往被监管框架忽视，日益成为牺牲弱势群体利益寻求高回报的金融机构的目标。监管必须确保质量、可负担性以及避免流离失所或疏于关注。必须扩大公共和非营利部门的平行供给体系，从而提供真正可行的替代方案。

C. 公共财政和补贴

152. 公共财政对于确保公平获得适当住房至关重要，对于低收入和未得到充分服务的群体而言尤其如此。有针对性的补贴和公共资产的战略性使用可以降低

低住房成本，释放供给，促进包容性城市发展。必须将这些措施融入更广泛的住房、土地使用和城市规划框架中，才能使其发挥作用，同时还必须加强市政财政制度并支持非市场化和基于社区的住房解决方案。

1. 提供有针对性的政府补贴，降低住房建设成本，扩大低收入群体获得住房的机会

153. 政府应将住房补贴纳入国家住房政策，以此为重要手段来解决可负担性问题以及单靠市场机制无法填补的供给缺口。因此，政府应设计并战略性地推出住房补贴和支助计划，以降低生产成本、释放负担得起的住房供给并确保覆盖低收入和未得到充分服务的人群。应精心设计公共补贴，以解决具体的市场失灵问题（例如某些群体无法获得正规信贷）或租赁市场中的可负担性缺口。但不应将补贴视为解决住房生态系统结构性失灵的灵丹妙药，而应采取全面综合的方法来解决这一问题，以确保人人长期获得适当住房。

154. 政府应向最贫困家庭提供补贴，并使用透明的资格标准和社会经济数据以确保公平和效率。补贴——包括直接拨款、优惠贷款、税收激励和低于市场价格的土地——在与可负担性基准、环保绩效和包容性要求紧密挂钩时最为有效。

155. 补贴计划应同时包括需求侧和供给侧的补贴，在向低收入家庭提供直接支助的同时支持开发适当和负担得起的住房。例如，定向租金券或首付补助可以帮助低收入群体获得住房，而供给侧补贴可以激励私营部门或合作式开发商在位置良好的地区建造非市场化住房。

156. 为改善系统层面的结果，政府可提供信贷担保、部分风险覆盖和有损失分担机制，以降低向非正规工人和微型企业主提供贷款的风险。这些工具不仅能扩大市场参与，还能更有效地利用私人融资。政府应同时确保避免补贴框架导致逆向分配结果，并逐步取消更为惠及富裕家庭的普遍性利率补贴。

157. 补充性改革对于充分释放补贴的全部潜力至关重要。包括将住房计划与土地和城市规划战略以及基础设施建设相结合，支持高效气候适应型施工操作并投资于非金融服务，例如家庭层面的建设支持、技术援助或安全建筑教育。这些措施有助于确保将财政支持转化为持久、适当的住房。同样，补贴计划应与土地获取和城市规划政策（例如地块和基础设施配套建设计划）相结合，确保受益人获得有保障的住房权和基本服务。

158. 必须将补贴计划纳入更广泛的住房融资战略中，与按揭贷款系统、租赁市场和公共基础设施投资保持一致。补贴计划还应符合当地住房市场情况，考虑到土地价格、建筑成本和城市密度的区域差异。

159. 与此同时，政府应通过以租户为中心的融资模式促进住房权保障和租金稳定。可以实施租金管制、作出建筑维护再投资要求并向租户合作社提供支持。利用财产税或土地增值收益征收等专项收入建立或扩大社会保障住房基金，可以提供稳定的、不受市场波动影响的反周期融资。

160. 各国应促进住房合作社和社区土地信托等非市场化住房解决方案，扩大负担得起的包容性住房选择。通过提供法律保护、负担得起的融资和优先分配公共土地，可以帮助社区集体建造和管理住房，提高长期的可负担性、韧性和社会凝聚力。

161. 最后，政府应该加强住房融资系统，以有效应对紧急情况——包括自然灾害、冲突和流离失所情况——同时支持长期恢复。在危机情况下，现金转移支付、租金券和通过公私合作伙伴关系提供过渡住房等工具可以帮助快速获得住所。随着情况的逐步恢复，优惠贷款、住房小额信贷和社区储蓄等模式可以发挥作用，帮助家庭重建——尤其是在遵循“重建得更好”原则的情况下。

162. 在脆弱国家，捐助方支助的工具、非正规融资渠道和国际担保至关重要，特别是对难民和境内流离失所者而言。灵活监管安排、数字平台和混合融资方法有助于增加供给和提高透明度。将这些工具纳入国家住房战略将增强韧性、包容性和应对今后冲击的准备。

2. 利用土地、补贴和基础设施等公共资产撬动对住房和非正规住区改造的投资

163. 政府应采取战略办法，利用公共资产和财政资源来促进建立包容有效的负担得起的住房融资市场。不能孤立地去调动公共土地、基础设施投资、财政激励和机构资本，而应将这些措施作为优先考虑可负担性、适当性和包容性的综合住房战略的一部分。这包括专门支持社会保障住房和非正规住区改造等公共政策的核心组成部分。国家可利用公有土地建设负担得起的住房，将补贴与明确的可负担性结果挂钩，并利用担保或混合融资来吸引私营部门投资，从而最大限度地发挥有限财政空间的影响。

164. 政府还应优先考虑战略干预措施，在提供住房权保障——合法、有文件证明或得到认可的占用形式——的同时提供住房改善补贴，以此作为撬动私营部门和社区对非正规住区投资的战略方法。此外，对公共部门支助的设计应着眼于带动私营部门资本，包括小额信贷、社区储蓄和小规模开发商融资。透明的治理、明确界定的目标和公共资源的战略分配对于从长远出发实现具有财务可持续性和社会公平性的住房制度至关重要。

165. 地方和区域政府应利用土地融资机制，如土地增值收益征收、房产税、土地租赁或强制性开发商缴款，为城市改造和负担得起的住房提供补充资金。应将这些工具纳入法律和规划框架，以确保将土地收益透明、公平地再投资于服务不足地区的基础设施和服务，同时提高地方财政自主程度，减少对外部资金的依赖。地方和区域政府还应探索建立中央、省级和地方政府之间的共同融资机制，以实现各级政府之间的责任共担和资源共享，并促进在不稳定城市地区战略性地利用土地增值收益征收工具推动包容性城市发展。

166. 政府应通过提供税收减免、灵活规划或密度奖金等透明的激励措施来促进有效的公私伙伴关系，以换取私营部门对可负担性、住房权保障和可持续性的承诺。在适当的情况下，公私伙伴关系应采纳韧性标准和绿色建筑标准，以促进长期成本节约和做好应对气候变化的准备。利用国内资本市场，特别是本币债券和混合融资结构，也是扩大对包容性住房系统（包括社会保障住房和非正规住区改造）的投资从而惠及各个收入群体的关键。

167. 此外，许多国家以下各级实体在设计和管理具备融资条件的项目方面依然面临严重的能力制约，导致其获得和利用现有融资机会的能力受限。因此，加强地方融资生态系统是一个至关重要的优先事项。应对市政和国家以下各级的机构和技术能力进行持续投资。还应建立问责制度，以跟踪为实现住房目标而动员的资源的使用情况，并鼓励投资于支持可持续住房的基础设施和服务。与此同时，地方当局必须能够获得高质量的分类型数据，以便更好地了解其所面

临的风险、脆弱性和发展优先事项，从而支持更知情、更有韧性和更负责任的投资决策。

168. 作为这些措施的补充，政府必须提高融资来源的多元化，并改善市政当局的财政健康状况。这就要求加强公共财政管理，并系统整合土地增值收益征收、财产税和土地租赁等土地融资机制。应将特殊目的工具作为中介工具进行推广，特别是对于规模较小的城市，以便协调和调动政府、私营部门、金融机构和其他合作伙伴的资源。还应引导资金流向可持续住房系统所需的公共基础设施和基本服务，包括水和环境卫生以及交通和能源。通过将 these 方法纳入住房和城市发展综合战略，政府不仅可以扩大可用于负担得起的住房和非正规住区改造的财政空间，还可提高地方一级的财政自主程度，减少对外部资金的依赖，并加强住房融资系统的长期韧性和包容性。

D. 国际融资

169. 国际融资在支持包容、适当和可持续的住房方面发挥着至关重要的作用，特别是在快速城市化、非正规程度较高和危机情况下。为了最大限度地扩大国际融资的影响，多边和双边供资必须遵循基于需求的原则，与国家住房战略保持一致，并根据当地实际情况量身定制。应将住房提升为核心发展优先事项，并引导资金流向服务不足的地区和弱势群体。利用官方发展援助、混合融资和慈善资本——特别是利用这些资金进行贫民窟改造和危机后恢复——有助于推动更广泛的系统变革，并确保住房有助于推动公平且具有韧性和包容性的城市发展。

引导多边和双边融资支持包容、适当和可持续的住房开发，特别顾及低收入和弱势群体

170. 为了产生切实影响并确保公平，双边和多边资金的分配和使用必须基于以需求为导向的明确原则。应当将住房作为战略发展优先事项，引导资源流向需求最高的领域，根据当地情况定制开发融资工具，与国家住房政策保持一致，并在紧急情况下利用这些资金支持快速重建和长期韧性。

171. 必须将住房上升为全球议程中的核心供资优先事项，以反映需求的紧迫性和规模。多边捐助方应将住房作为战略投资的优先事项，利用住房发展的潜力对健康、教育和社会经济包容带来积极影响。应引导资源流向住房挑战最为严峻的地区，特别是撒哈拉以南非洲和东南亚等快速增长的地区，以及因城市化、非正规化和危机相互叠加而导致社会排斥加剧的地区。资金应与实际需求相匹配，这样有助于确保干预措施更加公平有效。

172. 融资战略必须适合当地情况。多边和双边援助应鼓励使用适合具体情况的包容性工具，惠及未得到充分服务的人群，促进住房多样化，并应对土地和住房市场的投机压力。为加强长期影响，国际供资应与国家住房战略和公共财政制度保持一致。包括支持住房融资的多样化，加强金融中介机构的作用，扩大负担得起的家庭融资渠道。

173. 政府应战略性地利用官方发展援助和国际开发协会的资金，扩大社会保障住房和贫民窟改造计划，将基本服务、住房权保障、住房改善和社会基础设施结合起来。应当利用上述资金支持包容性和参与式规划进程，并依靠这些资金撬动国内和私营部门的额外投资。为了最大限度地扩大影响，受援国的住房改造战略应符合减贫框架，并对社会公平、治理改革和可持续城市发展作出明

确承诺。还应调动官方发展援助或国际开发协会资源以降低公私伙伴关系的风险并加强更广泛的住房融资生态系统。

174. 在官方发展援助减少和全球不平等加剧的情况下，加强包括慈善机构在内的多方伙伴关系对于开辟住房融资新途径至关重要。虽然慈善资金不能取代公共财政或传统发展捐助方的作用，但也在支持包容创新、地方主导的住房解决方案方面发挥着重要的补充作用。政府、发展伙伴和金融机构应优先考虑并扩大对社区主导的贫民窟改造的融资，作为实现可持续发展目标和确保不让任何一个人掉队的重要途径。对非正规住区改造的投资可带来较高的社会、经济和环境回报。非正规住区改造有助于改善公共卫生，促进经济包容，增强抵御冲击的能力。有证据表明，非正规住区改造可以增加国内生产总值、预期寿命和教育成果，同时比从头新建成本更低、更加气候友好。

175. 最后，应利用国际资金支持危机情况下快速而有韧性的住房市场恢复。包括公共部门、私营部门和汇款资本在内的混合融资模式可以加速重建并增强长期韧性。