



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

为城市低收入人群的住房筹措资金

全球人类住区报告 2005

中国建筑工业出版社



UN-HABITAT

为城市低收入人群的住房筹措资金

丛书编译工作委员会名单

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

本书翻译人员名单

翻译小组：王承慧 张 倩 董 卫 于长会
校对小组：董 卫 张 倩 王承慧

为城市低收入人群的住房筹措资金

全球人类住区报告 2005

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

中国建筑工业出版社



UN-HABITAT

图书在版编目 (CIP) 数据

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

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

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第229186号

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

本书经联合国人类住区规划署正式授权翻译、出版

责任编辑: 郑淮兵 王晓迪
责任设计: 陈 旭
责任校对: 李欣慰 刘梦然

为城市低收入人群的住房筹措资金 全球人类住区报告2005 免责声明

联合国人类住区规划署 编 著

中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司 组织编译

*

中国建筑工业出版社出版 (北京西郊百万庄)

北京锋尚制版有限公司制版

印刷厂印刷

*

开本: 889×1230毫米 1/16 印张: 19 字数: 657千字

2014年9月第一版 2014年9月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 112 - 17341 - 9

(26044)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

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

序 FOREWORD

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

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

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

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

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

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



科菲·安南
联合国秘书长

前言 INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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



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

致谢

ACKNOWLEDGEMENTS

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

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

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

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

联合国人居署城市经济和融资部组织的专家小组会议的结果对于报告的概念化和准备提供了宝贵的意见。专家小组讨论的主题是评估宏观经济因素对城市发展以及小额信贷在人居发展中的作用。2005年2月在内罗毕举办的经济学家国际联盟会议也对此份报告提供了重要的信息。该会议的主题是人居和城市发展融资。其中，V. Ivanter, O. Ptchelintsev, N. Nozdrina, M. Minchenko and E. Shcherbakova等人所做的一份主要背景论文尤其有帮助。

众多城市研究专家和学者准备了此份报告各部分的草拟工作以及背景论文，其中包括：哥伦比亚大学的Gabriella Carolini；美国纽约新学院大学的Michael Cohen；意大利罗马大学的Pietro Garau；美国哈佛大学设计学院的David Jones；英国曼彻斯特大学的Diana Mitlin；美国哥伦比亚大学的Elliott Sclar；美国哈佛大学设计学院的Elda Solloso；英国泰恩河畔纽卡斯尔大学的Graham Tipple；美国哈佛大学设计学院的Francis Vigier。以下人员则对背景以及数据分析提供了帮助，有：美国哈佛大学设计学院的Shannon Bassett；美国纽约新学院大学的Deanna Fowler；美国哈佛大学设计学院的Balakrishna Menon和

Luis Valenzuela。

以下联合国人居署的工作人员对数据统计部分作出了贡献，有：Iouri Moisseev, Guenter Karl, Gora Mboup and Markandey Rai。Eduardo Moreno以及联合国城市观察部则对数据分析和检查提供了帮助。Philomena Fernandes帮助处理数据和为数据附件印制作准备，Phillip Mukungu则在数据检查方面提供了技术支持。联合国人居署的其他成员也作出了重要的贡献，尤其要提到的是：Clarissa Augustinus, Selman Erguden, Yejin Ha, Inge Jensen, Uwe Lohse, Tatiana Roskoshnaya, Ananda Weliwita and Christopher Williams。

此外，还有许多人的名字没有列在这里，他们在审查和讨论草稿、汇编数据、制作图表、提供各类有用信息等方面作出了宝贵的贡献。同时，这份报告也得益于向许多国际组织同行的咨询。在Donatus Okpala的总体指导下，报告的结构和实质的编辑是由Iouri Moisseev和Naison Mutizwa-Mangiza进行的，Pamela Murage提供了编辑上的支持。

在准备过程中，联合国人居署的Karina Rossi 和 Antoine King以及联合国内罗毕办事处的Josie Villamin提供了行政上的支持。Pouran Ghaffaroup 和 Jinita Shah提供了设计上的支持。联合国人居署的Mary Kariuki, Mary Dibo, Josephine Gichuhi, Ramadhan M. Indiya, Pamela Murage, Stella Otieno 和 Florence Bunei进行了秘书工作和一般行政支持。

特别感谢德国政府、意大利政府和荷兰政府对联合国人居署和人类住区基金会的专项捐款，以支持对全球报告系列的投入。也特别感谢James & James/Earthscan出版社工作人员，尤其是出版总监Jonathan Sinclair Wilson，编辑Victoria Brown，制作编辑Hamish Ironside和对报告进行再次编辑的Andrea Service。

目录

CONTENTS

序	v
FOREWORD	
前言	vi
INTRODUCTION	
致谢	vii
ACKNOWLEDGEMENTS	
首字母缩略词与缩写词索引	xxiii
LIST OF ACRONYMS AND ABBREVIATIONS	
主要问题、研究成果和中心思想	xxxi
KEY ISSUES, FINDINGS AND MESSAGES	
新千年发展目标的特点：贫民窟融资	xxxv
MDG SPECIAL FEATURE:FINANCING THE TARGET ON SLUMS	
概况	xi
SYNOPSIS	

第一部分：经济和城市发展背景

PART I ECONOMIC AND URBAN DEVELOPMENT CONTEXT

第一章 在宏观经济背景下可持续住房发展面临的挑战	3
CHAPTER 1 CHALLENGES OF SUSTAINABLE SHELTER DEVELOPMENT IN MACROECONOMIC CONTEXT	
理解城市住房发展的挑战	3
UNDERSTANDING URBAN SHELTER DEVELOPMENT CHALLENGES	
人口框架	3
Demographic framework	
人口增长转化为对住房与基础设施的需求	4
Translating demographic growth into the demand for housing and infrastructure	
社会行为框架	5
Socio-behavioural framework	
经济框架	5
Economic framework	
环境框架	6
Environmental framework	
财政框架	7
Financial framework	
国际发展援助	7
International development aid	

外国直接投资 Foreign direct investment	7
住房的国家公共投资 National public investment in shelter	8
城市资产测评 Valuing urban assets	8
政府管理框架 Governance framework	9
筹措资金：消除制约和减少风险 Mobilizing finance: removing constraints and reducing risks	9
应对住房与基础设施标准 Addressing shelter and infrastructure standards	9
资源流通的制约 Constraints to mobilizing resources	10
低收入家庭资金供给者的风险 Risks to providers of finance for low-income households	10
城市住房发展的宏观经济背景 THE MACROECONOMIC CONTEXT OF URBAN SHELTER DEVELOPMENT	10
经济增长模式 Patterns of economic growth	10
行业表现和生产力 Sectoral performance and productivity	11
收入分配和不平等 Income distribution and inequality	11
贫困和就业 Poverty and employment	11
储蓄 Savings	13
外债 External debt	13
投资模式 Patterns of investment	13
外来投资 Foreign investment	13
公共投资 Public investment	15
私人投资 Private investment	15
外部因素对于宏观经济表现的影响 The impact of external factors on macroeconomic performance	17
国家经济的城市化 The urbanization of national economics	17
结语 CONCLUDING REMARKS	17
注释 NOTES	18

第二章 住房政策与资金筹措：回顾性综述	19
CHAPTER 2 SHELTER POLICY AND FINANCE: RETROSPECTIVE OVERVIEW	
国际范围内城市发展资金筹措方面思考的背景	19
CONTEXT TO INTERNATIONAL THOUGHTS ON FINANCING FOR URBAN DEVELOPMENT	
住房与城市财政发展的趋势：1972—2004	21
TRENDS IN SHELTER AND MUNICIPAL FINANCE DEVELOPMENT: 1972–2004	
1972至1982：第一次人居大会	21
Between 1972 and 1982: Habitat I	
项目手段	21
The project approach	
自我帮助	21
Self-help	
谁参与了项目并从中获益？	22
Who took part in and benefited from the projects?	
走向融资的可持续：1980年代	24
Towards financial sustainability: the 1980s	
结构调整：朝向宏观经济的正统性	24
Structural adjustment: towards macroeconomic orthodoxy	
有利战略的诞生：1980年代中期	25
The birth of the enabling strategy: the mid 1980s	
可持续性与棕色议程	25
Sustainability and the brown agenda	
整个部门的发展：1987年之后	26
Whole-sector development: 1987 onwards	
全球住房战略	26
The Global Strategy for Shelter	
强调建设住房发展和城市服务的制度能力	27
Focus on building institutional capacity to develop housing and urban services	
发展中的金融资本	28
Finance capital in development	
金融的全球化	28
GLOBALIZATION OF FINANCE	
新千年：住房和城市发展中的政策和组织机构	30
THE NEW MILLENNIUM: POLICIES AND ORGANIZATIONS IN SHELTER AND URBAN DEVELOPMENT	
人类居住议程	30
The Habitat Agenda	
触及最低收入人群：基于社区的资金筹集	30
Reaching the lowest income groups: community-based finance	
住房的权力	30
The right to housing	
结论	31
CONCLUDING REMARKS	
注释	32
NOTES	

第三章 城市发展的资金筹措	34
CHAPTER 3 FINANCING URBAN DEVELOPMENT	
政府融资与城市发展：主要问题	34
MUNICIPAL FINANCE AND URBAN DEVELOPMENT: THE MAIN ISSUES	
国家市政金融体系	35
NATIONAL MUNICIPAL FINANCE SYSTEMS	
市政融资的来源	36
SOURCES OF MUNICIPAL FINANCE	
转移支付	37
Transfers	
房产和商业税	38
Taxes on property and businesses	
使用费	39
User fees	
改善费和发展税	40
Betterment taxes and development exactions	
借贷	41
Borrowing	
短期贷款	41
Short-term borrowing	
信用评级，进入金融机构和资本市场的渠道	41
Credit enhancement, access to financial institutions and capital markets	
创收企业	42
Income-generating enterprises	
城市发展基金	42
Municipal development funds	
其他来源	42
Other sources	
城市支出模式	43
MUNICIPAL SPENDING PATTERNS	
地方政府预算	43
Local government budgeting	
参与性预算	44
Participatory budgeting	
多年期的资本预算	44
Multi-year capital budgeting	
缺乏维护现有资产所需的资金	44
Lack of funds for maintaining existing assets	
管理市政支出	45
Managing municipal expenditures	
责任制与透明性	45
Accountability and transparency	
市政服务的私有化	47
PRIVATIZATION OF MUNICIPAL SERVICES	
关键特征	47
Key features	

城市服务私有化的挑战	47
Challenges of privatizing urban services	
基础设施和城市服务的联合筹款	48
Joint funding of infrastructure and urban services	
针对基于社区的基本服务供应计划的联合筹款	48
Joint funding of community-based initiatives for the delivery of basic services	
地方发展合作的新趋势	48
New trends in partnerships for local development	
总结：评价市政财政系统的效力与影响	49
SUMMING UP: ASSESSING THE EFFECTIVENESS AND IMPACTS OF MUNICIPAL FINANCE SYSTEMS	
市政资金与城市可持续发展	49
Municipal finance and sustainable urban development	
城市财政和土地与服务的供给	49
Municipal finance and the delivery of land and services	
分权对市政财政和服务供给的影响	50
Impact of decentralization upon municipal finance and service delivery	
私有化对市政资金与服务供给的影响	51
Impact of privatization upon municipal finance and service delivery	
注释	51
NOTES	

第二部分：住房融资：趋势评估

PART II SHELTER FINANCE: ASSESSMENT OF TRENDS

第四章 住房抵押贷款融资：制度和机制	55
CHAPTER 4 MORTGAGE FINANCE: INSTITUTIONS AND MECHANISMS	
要点	55
HIGHLIGHTS	
住房费用和抵押贷款需求	55
Cost of houses and need for mortgage finance	
抵押贷款融资和贫困	55
Mortgage finance and poverty	
近期趋势	56
RECENT TRENDS	
供应商普遍趋势	56
General trends related to providers	
资金来源	58
Sources of finance	
强化二级市场	59
Strengthening secondary markets	
住房融资的国家支持	61
State support for housing finance	
直接建设和贷款	62
Direct construction and loans	
与税收相关的激励	63
Taxation-related incentives	

利率补贴	63
Interest rate subsidies	
保证稳定：保险和担保	64
Securing stability: insurance and guarantees	
区域分析	65
REGIONAL ANALYSIS	
北方国家	67
The North	
转型国家	68
Transition countries	
南方国家	69
The South	
亚洲	71
Asia	
拉丁美洲	73
Latin America	
撒哈拉以南非洲	74
Sub-Saharan Africa	
条款和条件	76
TERMS AND CONDITIONS	
贷款期限和贷款估值比率 (LTVs)：获得贷款	76
Loan periods and loan-to-value ratios (LTVs): Accessing loans	
储蓄	77
Saving	
利率	78
Interest rates	
住房金融、支付能力和低收入家庭	79
HOUSING FINANCE, AFFORDABILITY AND LOWER INCOME HOUSEHOLDS	
房价	79
The price of housing	
住房成本——供给对于需求增长的反应	80
The cost of housing – and the response of supply to increased demand	
年轻购买力的进入	81
The implications for homeownership for the young	
可支付力的其他一般问题	81
More general problems of affordability	
非正规性的连续困境	83
The continuing problem of informality	
评价系统风险	84
Assessing systemic risks	
注释	85
NOTES	
第五章 社会和出租住房融资	87
CHAPTER 5 FINANCING FOR SOCIAL AND RENTAL HOUSING	
情况和趋势	88
CONDITIONS AND TRENDS	

北方国家的国家租赁住房 State rental housing in the North	88
转型国家的国家租赁住房 State rental housing in transition countries	89
南方国家出租住房 Rental housing in the South	90
社会住房和住房拥有 Social housing and homeownership	91
挑战 CHALLENGES	95
服务穷人以及开发的低质量 Reaching the poor and the poor quality of developments	95
家庭的费用 Cost for households	95
政府的费用 Costs for the state	96
由于市场选择和财务紧张造成的选址问题 Poor location due to market choice and financial shortage	96
注释 NOTES	97
第六章 小额贷款：住房小额信贷 CHAPTER 6 SMALL LOANS: SHELTER MICROFINANCE	98
小额贷款的挑战 SMALL LOAN CHALLENGES	98
渐进式发展 Incremental development	99
金融服务的获取 Access to financial services	99
小额贷款：什么是小额贷款？ Microfinance: what is it?	101
住房小额贷款的发展 THE GROWTH OF MICROFINANCE FOR SHELTER	102
与正规金融机构的关联 Links to formal financial agencies	104
小额信贷机构（MFI）的经验：住房贷款事业 The microfinance institution (MFI) experience: enterprise to housing loans	105
小额信贷机构涌入住房项目的原因 Reasons for expansion of MFIs into housing	106
居民区改善（贫民窟改造） Neighbourhood improvement (slum upgrading)	106
土地开发 Land development	109
其他供应商及资金来源 OTHER PROVIDERS AND SOURCES OF FINANCE	109
合作社与其他志愿的部门和机构 Cooperatives and other voluntary sector agencies	111

资本来源	112
Sources of capital finance	
住房小额融资与补贴	113
Shelter microfinance and subsidies	
条款和条件	113
TERMS AND CONDITIONS	
储蓄	114
Savings	
抵押和担保	114
Collateral and security	
利率	115
Interest rates	
贷款期限	115
Loan periods	
技术援助	115
Technical assistance	
面向女性	116
Orientation towards women	
创收	116
Income generation	
预见挑战	117
FORESEEN CHALLENGES	
支付能力	117
Affordability	
保证资金	117
Securing capital	
注释	119
NOTES	
第七章 社区基金	120
CHAPTER7 COMMUNITY FUNDS	
什么是社区基金	120
WHAT ARE COMMUNITY FUNDS?	
趋势	122
TRENDS	
基金来源	126
FUNDING SOURCES	
条款和条件	129
TERMS AND CONPITIONS	
加强集体能力：储蓄	129
Strengthening collective capacity: savings	
利率	130
Interest rates	
抵押和担保	131
Collateral and security	
贷款期限	131
Loan periods	

技术援助	132
Technical assistance	
创造收入	132
Income generation	
挑战	132
CHALLENGES	
持续经营的长期战略	133
Long-term strategies for continued viability	
包容性的挑战	133
The challenge of inclusion	
注释	134
NOTES	

第三部分：针对可持续性住房的金融体系

PART III TOWARDS SUSTAINABLE SHELTER FINANCE SYSTEMS

第八章 对住房金融体系的评估	139
CHAPTER 8 ASSESSING SHELTER FINANCE SYSTEMS	
可负担性和贫困人群买房的困难	140
AFFORDABILITY AND THE DIFFICULTIES OF REACHING THE POOR	
融资的作用：建立关系	142
The role of finance: relationship-building	
抵押贷款的作用：获得资本和缺乏贷款融资	142
THE ROLE OF MORTGAGE FINANCE: ACCESS TO CAPITAL AND THE LACK OF LOAN FINANCE	
宏观局面和市场所不能掌控的方面	143
THE BIGGER PICTURE AND WHAT THE MARKET CANNOT MANAGE	
金融风险	144
Financial risks	
对地方组织的需求	144
The need for local organization	
城市发展的问题	144
The issue of urban development	
全球化的联系性和多样性	145
CONNECTIONS AND DIVERSITY WITHIN GLOBALIZATION	
住房产业缺乏全球资金流动	145
No global financial flows in housing	
结论	146
CONCLUDING REMARKS	
注释	146
NOTES	
第九章 针对可持续性住房金融体系的政策方向	147
CHAPTER 9 POLICY DIRECTIONS TOWARDS SUSTAINABLE URBAN SHELTER FINANCE SYSTEMS	
实现包容性的城市基础设施和服务	148
TOWARDS INCLUSIVE URBAN INFRASTRUCTURE AND SERVICES	
为市政府和服务供应商融资	148
Financing for municipalities and service providers	

公共部门不能胜任这一任务 Public-sector inadequacy to the task	148
地方、省级和国家财政的平衡 Balancing local, provincial and national financing	148
市政资本融资基金的重要性 Importance of a municipal capital financing fund	148
债务转换 Debt swaps	149
改善征税 Betterment levies	149
提高税务征收 Improving tax collection	149
加强房地产税收体系 Strengthening property tax systems	149
借款及债务管理 Managing borrowing and debts	149
调整本地服务的收费 Adjusting charges for local services	149
加强维护以减少支出 Improving maintenance to reduce expenditure	150
私人融资 Private finance	150
改善资源利用效率 Improving the efficiency of resource use	150
多年度计划和预算 Multi-year programmes and budgets	150
参与式预算 Participatory budgeting	150
政府作为地方当局和服务提供商的债权人 Government as creditor of local authorities and service providers	150
消除腐败 Eliminating corruption	151
减少城市服务的成本 Reducing the cost of urban services	151
加强家庭支付的意愿和能力 Enhancing households' willingness and ability to pay	151
收入和就业 Income and employment	151
降低交易成本 Reducing transaction costs	151
加强住房融资体系的可持续性和性能 STRENGTHENING THE SUSTAINABILITY AND PERFORMANCE OF SHELTER FINANCE SYSTEMS	151
降低住房成本 Reducing housing costs	152
通过更有效的政策确保家庭的决策权 Enabling household decision-making through more effective policy	152
解决租房需求	152

Addressing the need for rental accommodation	
承包商融资	153
Contractor financing	
“开发商”的发展	153
Development of ‘developers’	
降低融资限制和风险	153
Reducing financing constraints and risks	
非正规开发的融资	153
Financing informal development	
储蓄和债务	153
Savings and debt	
提高抵押贷款的可获得性	154
Improving the accessibility of mortgage finance	
住房贷款条款	155
Terms of housing loans	
住房价格	155
The price of housing	
认识到对增量贷款的需求	155
Recognizing the need for incremental loans	
把住房看作生产性商品的贷款	156
Lending based on the idea of housing as a productive good	
加强有利于贫困人群的正规住房融资系统	156
Enhancing pro-poor formal housing finance systems	
补贴	156
Subsidies	
社会住房	157
Social housing	
投资低收入租赁住房的动机	158
Incentives for investment in low-income rental housing	
小额信贷和住房小额信贷	159
Small loans and housing microfinance	
低收入借款人的违约问题	160
The issue of default among low-income borrowers	
担保	160
Guarantees	
扩大住房小额信贷的范围	160
Widening the scope of housing microfinance	
建材的信贷	160
Credit for building materials	
汇款	160
Remittances	
慈善机构对低收入住房的作用	161
The role of charity in low-income housing	
加强以社区为基础的筹资机制	161
Strengthening community-based funding mechanisms	
注释	162
NOTES	

后记：面向可持续城市低收入住房	163
EPILOGUE: TOWARDS SUSTAINABLE URBAN SHELTER	
第一要素：降低住房成本	165
FIRST ELEMENT: ABATING HOUSING COSTS	
资本	165
Capital	
土地	166
Land	
基础设施和土地使用规划	166
Infrastructure and land-use planning	
建筑材料	166
Building materials	
标准	166
Standards	
设计	167
Design	
区位	167
Location	
生产和分配模式	167
Modes of production and delivery	
第二要素：提高购买力	168
SECOND ELEMENT: INCREASING PURCHASING POWER	
协同两个方面：降低房价和提高收入	169
SYNERGIZING THE TWO: LOWER HOUSING PRICES AND HIGHER INCOMES	
资本	169
Capital	
基础设施和土地使用规划	169
Infrastructure and land-use planning	
建筑材料和标准	170
Building materials and standards	
设计	170
Design	
生产模式	170
Modes of production	
制定和实施城市住房政策：庇护穷人免受“市场偷猎”	170
FORMULATING AND IMPLEMENTING URBAN SHELTER POLICIES: SHELTERING THE POOR FROM ‘MARKET POACHING’	
在有吸引力的城市地区“高端偷猎”	170
‘High-end poaching’ in attractive urban locations	
在城市外围的“住宅偷猎”	171
‘Residential poaching’ in the urban periphery	
“抵押贷款偷猎”	171
‘Mortgage finance poaching’	
政治承诺和政策改革是可持续住房的关键	171
Political commitment and policy reform as the key to sustainable shelter	
地方参与新千年发展目标（MDGs）的实现：新千年发展城镇和城市运动	172
Local engagement in the pursuit of the Millennium Development Goals (MDGs): the Millennium	

Towns and Cities Campaign	
结论	172
CONCLUDING REMARKS	
注释	173
NOTES	

第四部分：统计附录

PART IV STATISTICAL ANNEX

术语解释	177
TECHNICAL NOTES	
符号说明	177
EXPLANATION OF SYMBOLS	
国家分组与数据统计	177
COUNTRY GROUPINGS AND STATISTICAL AGGREGATES	
世界主要分组	177
World major groupings	
按联合国区域分组	177
United Nations Regional Groups	
按人类发展水平的国家（地区）分组	178
Countries in the Human Development aggregates	
按收入水平的国家（地区）分组	178
Countries in the income aggregates	
次区域分组	179
Sub-regional aggregates	
术语与陈述顺序	180
NOMENCLATURE AND ORDER OF PRESENTATION	
术语界定	180
DEFINITION OF STATISTICAL TERMS	
数据来源	184
SOURCES OF DATA	
注释	185
NOTES	
数据表	186
DATA TABLES	
基于地区层面的数据	186
Regional Aggregates	
表A.1 人口统计指标	186
Table A.1 Demographic Indicators	
表A.2 住房指标	187
Table A.2 Shelter Indicators	
表A.3 社会指标	188
Table A.3 Social Indicators	
基于国家层面的数据	189
Country-Level Data	
表B.1 城市化，城市人口和城市贫民窟居民	189

Table B.1 Urbanization, Urban Population and Urban Slum Dwellers	
表B.2 总人口数和农村人口数以及变化率	192
Table B.2 Total and Rural Population Size and Rate of Change	
表B.3 住户数：总数和变化率	195
Table B.3 Households: Total Number and Rate of Change	
表B.4 家庭消费指数	197
Table B.4 Household's Consumption Indicators	
表B.5 环境基础设施	199
Table B.5 Environmental Infrastructure	
表B.6 基本经济指标	202
Table B.6 Basic Economic Indicators	
表B.7 基础设施投资以及外资直接投资	204
Table B.7 Investment in Infrastructure and Foreign Direct Investment	
表B.8 能源和交通基础设施	207
Table B.8 Energy and Transport Infrastructure	
表B.9 社会指标	209
Table B.9 Social Indicators	
基于城市层面的数据	212
City-Level Data	
表C.1 城镇统计：人口数量和变化率	212
Table C.1 Urban Agglomerations: Population Size and Rate of Change	
表C.2 住房和基本服务，挑选的城市	218
Table C.2 Housing and Basic Services, Selected Cities	
表C.3 城镇交通和环境，挑选的城市	221
Table C.3 Urban Transport and Environment, Selected Cities	
表C.4 社会指标，挑选的城市	224
Table C.4 Social indicators, selected cities	
参考文献	228
REFERENCES	
索引	242
INDEX	

首字母缩略词与缩写词索引

LIST OF ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

ABO	基于地方的组织
ABSA	南非联合银行
ACHR	亚洲住房权利联盟
ACODEP	中小型企业发展顾问协会
ADB	亚洲开发银行
ADEMI (Dominican Republic)	微型企业发展协会 (多米尼加共和国)
AHS	美国住房调查
AIDS	获得性免疫缺损综合征, 艾滋病
AIT	亚洲技术研究所
ANC	非洲国民大会
ANZRSA	澳大利亚和新西兰区域科学协会
APHRC	非洲人口和健康研究中心
ASA (Bangladesh)	社会进步协会 (孟加拉)
ASB (Faisalabad)	社会福利组织 (费萨拉巴德)
ASCUD	与南方合作协会
ASDB	亚洲开发银行
ASDE	替代品的可持续发展, 西班牙
ASEAN	东南亚国家联盟
AU	非洲联盟
AusAID	澳大利亚国际发展署
BANANA	绝对不要邻近建设
BANSEFI	国内储蓄银行
BHS	塞内加尔住房银行
BIT	双边投资条约
BOOT	建设-持有-运营-移交
BOT	建设-运营-移交
BRI	印度尼西亚银行公司
BRRI (Ghana)	建筑和道路研究所 (加纳)
CBO	基于社区的组织
CBRI (India)	中央建筑研究机构 (印度)
CDC (Sri Lanka)	社区发展委员会 (斯里兰卡)
CDS	城市发展策略
CER	收集效率
CGAP	扶贫顾问小组
CIDA	加拿大国际发展署

CIP	资本投资项目
CIS	独立国家联合体
CIUDAD (Ecuador)	调查研究中心 (厄瓜多尔)
CLIFF (India)	社区基础设施融资机构 (印度)
CMHC	加拿大抵押贷款和住房公司
CMP (the Philippines)	社区抵押贷款项目 (菲律宾)
CODATU	城市和郊区的交通可持续发展合作社
CODI (Thailand)	社区组织发展研究所 (泰国)
COHRE (Switzerland)	住房权利和驱逐研究中心 (瑞士)
Comecon	艾滋病经济互助委员会
COPE	菲律宾企业的社区组织
CPF (Singapore)	中央公积金 (新加坡)
CPRC	长期贫困研究中心
CRESEM	墨西哥土地利用权利委员会
CUDS	城市发展研究中心
DAC (OECD)	发展援助委员会 (经合组织)
DANIDA	丹麦国际发展机构
DAU (Indonesia)	一般性补助 (印度尼西亚)
DAWN	新时代妇女发展组织
DBSA	南非开发银行
DESCO	城市发展研究和促进中心 (秘鲁)
DFI	发展融资研究所
DFID (UK)	国际发展部 (英国)
DGI (Ministry of Finance, Côte d' Ivoire)	税务总局 (财政部, 科特迪瓦)
DHS (Nairobi)	人口与健康调查 (内罗毕)
DIM (Mexico)	双指数抵押贷款 (墨西哥)
DINKY	没有孩子的双职工家庭
EBRD	欧洲重建和发展银行
EC	欧盟委员会
ECA	非洲经济委员会
ECE	欧洲经济委员会
ECLAC	拉丁美洲和加勒比地区经济委员会
EDSA (Manila)	桑托斯大道 (马尼拉)
EGM	专家组会议
EHLP	扩大家庭贷款计划
ENHR	欧洲住房研究网络
ESCAP	亚洲及太平洋经济与社会委员会
ESCWA	西亚经济与社会委员会
EU	欧盟
EWS (India)	经济疲软部门 (印度)
Fannie Mae (US)	房利美联邦国民抵押贷款协会 (美国)
FAO	联合国食品和农业组织
FDI	国外直接投资
FDLG (Guatemala)	地方发展信托基金 (瓜地马拉)
FGTS (Brazil)	职工离职赔偿基金 (巴西)
FHA (US)	联邦住房管理局

FHOS (Australia)	首次购房计划 (澳大利亚)
FIABCI	国际房地产协会
FIE (Bolivian microfinance agency)	经济促进中心 (玻利维亚小额信贷机构)
FIG	国际测量师联合会
FINDETER (Colombia)	国土开发投资公司 (哥伦比亚)
FINNIDA	芬兰国际发展署
FMCU	世界城市联合会
FONHAPO (Mexican National Popular Housing Fund)	墨西哥国家大众住房基金
FOVISSTE (Mexico)	社会服务和安全缺乏状态下的住房基金机构 (墨西哥)
Freddie Mac (US)	房地美联邦住房贷款抵押公司 (美国)
FUCVAM (Chile)	住房互助合作社联合会 (智利)
FUNDEVI (Honduras)	城市和乡村社会住房发展基金 (洪都拉斯)
FUNHAVI (Mexico)	住房基金会 (墨西哥)
FUPROVI (Costa Rica)	住房促进基金 (哥斯达黎加)
FUSAI	萨尔瓦多综合援助基金会
GATT	关贸总协定
GCST	全球保障住房期限运动
GCUG	全球城市治理运动
GDI	性别发展指数
GDP	国内生产总值
Ginnie Mac (US)	吉利美政府国民抵押贷款协会 (美国)
GIS	地理信息系统
GLAD (the Philippines)	社群土地获取支持计划 (菲律宾)
GNI	国民总收入
GNP	国民生产总值
GPI	真实进步指标
GSS	2000全球低收入住房策略
GTZ (German Development Agency)	技术合作公司 (德国开发署)
GUO	全球城市观察组织
HABRI (Kenya)	住房和建筑研究所 (肯尼亚)
HBFC (Bangladesh)	住房建设融资公司 (孟加拉)
HDA	住房发展局
HDB (Singapore)	建屋发展局 (新加坡)
HDFC (India)	住房发展融资公司
HDI	人类发展指数
HDMF (the Philippines)	家庭发展共同基金 (菲律宾)
HDR	人类发展报告
HFCK	肯尼亚住房金融公司
HIPC (debt initiative)	重债穷国 (债务倡议)
HLGC (South Africa)	住房贷款担保公司 (南非)
HMFI	住房小额贷款机构
HRDU (now HABRI)	住房研究开发部 (现在为住房和建筑研究所)
HSD	人居环境发展
HUDCO (India)	住房和城市开发公司 (印度)
IADB	泛美开发银行

IADF	国际开发基金会
IDA	国际开发署
IDA	国际开发协会
IDP	国内流离失所者
IDRC	国际发展研究中心
IEPALA	拉丁美洲和非洲政治研究所（西班牙）
IFC	国际金融公司
IFI	国际金融机构
IFPRI	国际粮食政策研究所
IIED	国际环境与发展研究所
ILO	国际劳工局
ILO	国际劳工组织
IMF	国际货币基金组织
INFONAVIT (Mexico)	劳动者全国住房基金委员会（墨西哥）
IRGLUS	国际法与城市空间研究组
ISD (Pakistan)	国有土地的非正式区划（巴基斯坦）
ISIC	国际标准产业分类
ISSC	国际社会科学理事会
ITDG	中级技术开发集团
IULA	世界地方自治联盟
KATE	生态与发展中心
KERN	知识和专业技术资源网络
KIP (Indonesia)	甘榜改善计划（印度尼西亚）
LAC	拉丁美洲和加勒比地区
LDA	土地开发机构
LDC	最不发达国家
LDR	欠发达地区
LEARN	环境和学术研究链接网
LLDC	内陆发展中国家
LMI	低收入和中等收入
LTAP (the Philippines)	土地所有权援助计划（菲律宾）
LTV	贷款与估值比率
MBS	抵押支持债券
MDA	新千年发展计划
MDF	市政发展基金
MDG	新千年发展目标
MDP	市政发展方案
MDR	较发达地区
MELISSA	因地制宜管理撒哈拉以南非洲的环境
MFI	小额信贷机构
MFRC	小额信贷监管委员会
MHT (India)	古吉特拉邦住房妇女信贷、自雇妇女协会信托基金（印度）
MI	不动产抵押借款保险
MOST (UNESCO)	社会变革管理（联合国教科文组织）
MPP	金边市

MSE	微型和小型企业
N-AERUS	欧洲研究者对南方国家城市化的网络协会
NACHU (Kenya)	国家住房合作社联盟 (肯尼亚)
NAFTA	北美自由贸易协定
NAHECO (Kenya)	纳库鲁住房和环境合作社 (肯尼亚)
NATO	北大西洋公约组织
NAVIKU (Kenya)	内罗毕自助团体 (肯尼亚)
NCC	内罗毕市议会
NESDB (Thailand)	国家社会和经济发展局 (泰国)
NGC (the Philippines)	国民政府中心 (菲律宾)
NGCHC (the Philippines)	国民政府中心住房委员会 (菲律宾)
NGO	非政府组织
NHA (Zambia)	国家住房管理局 (赞比亚)
NHDA (Sri Lanka)	国家住房发展局 (斯里兰卡)
NHFC (South Africa)	国家住房金融公司 (南非)
NIC	新兴工业化国家
NIMBY	别在我家后院 (邻避)
NMV	非机动车
NORAD	挪威国际开发署
NSDF (India)	全国贫民窟居民联合会 (印度)
NSS (India)	国家统计局调查 (印度)
NURCHA (South Africa)	全国城市重建和住房机构 (南非)
NUREC	在欧盟对城市研究网
NYCHA	纽约市房产管理局
NZ	新西兰
OA	官方援助
ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处
OPIC (South Africa)	海外私人投资公司 (南非)
OUP	大学伙伴关系办公室
PAAC (Brazil)	自住住房计划 (巴西)
PANA	参与鉴定和需求评估
PB	参与式预算
PHASE (the Philippines)	人们的房屋选择社会权力 (菲律宾)
PHI (Zambia)	总统住房倡议 (赞比亚)
PKSF (Bangladesh)	Palli Karma-Sahayak基金会 (孟加拉)
PPP	购买力平价
PPPUE (UNDP)	城市环境中的公共-私营伙伴关系 (联合国开发计划署)
PRODEL (Nicaragua)	地方发展计划 (尼加拉瓜)
PROSAVI (Mexico)	住房贷款和补贴的特别计划 (墨西哥)
PROSPECT	支持消除贫困和社会转型的计划
PRS	减贫战略
PRSP	减贫战略文件
PSH (Brazil)	社会住房计划 (巴西)

PUSH (Zambia)	城市自助项目 (赞比亚)
RDC (PUSH)	住宅发展委员会 (“人们团结服务人类” 自助组织)
RDP (South Africa)	重建和发展计划 (南非)
RHLF (South Africa)	农村住房贷款基金 (南非)
ROSCA	互助会 (轮转储蓄与信贷协会)
SAP	结构性调整计划
SDC	瑞士发展合作
SDI	棚屋/贫民窟居民联合会
SELAVIP	拉丁美洲和亚洲低收入住房服务
SEWA (India)	自主就业妇女协会 (印度)
SFNV (Costa Rica)	国家住房融资制度 (哥斯达黎加)
SHF (Mexico)	联邦抵押银行 (联邦抵押协会, 墨西哥)
SHI	可持续住宅倡议
SIDA	瑞典国际开发署
SIDS	小岛屿发展中国家
SIV (Ecuador)	住房鼓励制度 (厄瓜多尔)
SNA	国民经济核算体系
SODECI	科特迪瓦供水公司
SOFULES (Mexico)	新型住房银行 (墨西哥)
SPARC (Mumbai)	区域资源中心促进协会 (孟买)
SPV (China)	特殊项目平台 (中国)
SSE	小型企业
STDP	小城镇发展计划
SUPF (Cambodia)	棚户区和城市贫民联合会 (柬埔寨)
TFYR	前南斯拉夫的马其顿共和国
TNC	跨国公司
TNUDF (India)	泰米尔纳德邦城市发展基金 (印度)
TUHF (South Africa)	城市住房金融信托 (南非)
UCSF (Nepal)	城市社区支援基金 (尼泊尔)
UCDF (Thailand)	城市社区发展基金 (泰国)
UCDO (Thailand; now CODI)	城市社区发展办公室 (泰国, 现在为社区组织发展研究所)
UCLG	世界城市和地方政府联合组织
UDIC	上海城市发展投资公司
UEMOA	西非经济和货币联盟
UHLP (the Philippines)	统一房屋贷款计划 (菲律宾)
UK	英国
UMP (UN-Habitat, World Bank and UNDP)	城市管理项目 (联合国人居署, 世界银行和联合国开发计划署)
UNCED	联合国环境与发展大会
UNCHR	联合国人权委员会
UNCHS (now UN-Habitat)	联合国人居中心 (现在为联合国人居署)
UNCTAD	联合国贸易与发展会议
UNDG	联合国发展集团
UNDP	联合国开发计划署

UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教科文组织
UNFPA	联合国人口基金
UNGA	联合国大会
UN-Habitat (formerly UNCHS (Habitat))	联合国人居署 (原联合国人居中心)
UNHCR	联合国难民安置署
UNHRP	联合国住房权力计划
UNICEF	联合国国际儿童基金
UNIFEM	联合国妇女发展基金
UNON	联合国内罗毕办事处
UNRISD	联合国社会发展研究所
US	美国
USAID	美国国际开发署 (美援署)
UTO	姊妹市团体联盟
UVA	非洲城镇联盟
VA	退伍军人管理局
VAMBAY (subsidy scheme for housing the urban poor in India)	印度为城市贫民提供住房资助计划
VAT	增值税
VHC (Chile)	“基督之家” 贫困住宅项目 (智利)
WACLAC	城市和地方政府协调世界大会
WCED	世界环境和发展委员会
WEOG	西欧和其他国家集团
WMO	世界气象组织
WOCSOC	世界公民社会会议
WTO	世界贸易组织
ZNBS	赞比亚国家建筑协会
ZNPF	赞比亚全国公积金
ZSIC	赞比亚国家保险公司

主要问题、研究成果和中心思想 KEY ISSUES, FINDINGS AND MESSAGES

为低收入群体的住房融资是发展方针框架中的一个重要组成部分，旨在确保环境可持续发展、经济繁荣、文化多样以及社会平等。《为城市低收入群体的住房筹措资金：全球人居报告2005》分析了近年来的住房融资趋势和驱动力。同时，报告还探讨了可以有望实现住房真正可持续发展的发展和策略，住房融资能够避免当今两种极端，即可负担的住房不合适，而合适的住房不可负担。

下一个20年，在很多发展中国家，使用传统的资金来源以满足预期的城市基础设施和住房需求，如此大的投资规模，是基本不能实现的。世界上很多国家仍面临公共预算赤字问题，金融业也较为脆弱。地方政府已经开始在国内市场和全球市场寻找经济资源，但是也只是处于起步阶段。所以，很多农村和城市将不得不依靠居民储蓄。

过去20年，除了东亚，大多数发展中国家还没有实现可持续的、积极的发展。非洲的发展一直最不好，只有少数国家发展了，但发展并不稳定。大多数撒哈拉以南的国家发展一直不好，所以不能提供必要的城市就业和收入。拉丁美洲的发展也不好，因为原本有希望的新自由主义也不能带来可持续的发展模式。总的来说，在全球化时代，收入分配的上限得益于新型的经济发展模式。在有些国家，尤其在中国和印度，出现了一个新的中产阶级，而在其他国家，这类中产阶级实际上已经没有了，沦为没有“生活收入”的穷人。

尽管发展中国家在城市和基础设施的政策改革和能力建设方面做了很多努力，但是可持续的大范围影响仍很小。总的来说，国家经济部门一直关注的是宏观上的稳定性、债务以及贸易，而往往忽视城市里所需的政策改革和机构改革，例如印度、中国以及稍微富裕一些的发展中国家，韩国、泰国和墨西哥除外。

在这样的背景下，本报告反映的主要问题和中心思想叙述如下：首先讲到城市低收入群体住房问题的大背景；紧接着提及住房融资更加具体的问题，包括传统的抵押贷款，补贴和社会住房融资，住房小额信贷以及社区基金。

城市住房问题的大背景 BROADER CONTEXTUAL ISSUES

许多发展中国家，甚至一些发达国家的问题不是住房太贵，而是收入太低。显然，有效的住房融资体系对于城市住房可持续发展是必要条件，而不是充分条件；提高贫困家庭的合适住房获得率还需要两个基本条件：降低住房建造和分配成本，提高收入水平。因此人们应该不仅要关注住房的质量最低限制和成本，还应该关注工人们获得的报酬水平。这种针对需求方的关注，应该与当前的资助补贴趋势一致，重点应该关注到产生住房条件差的一系列贫困问题。

在办理住房贷款时，放贷人应该考虑到由住房改善间接和直接产生的未来收入。融资创收和住房改善之间有着显而易见的联系。许多业主经营着一个或多个家庭企业，正是基于此，他们能够筹集到住房资金。租金收入也是一样的。低成本出租房屋的最重要的来源之一，就是在家建一个额外的房间并将其租给陌生人住，或是免费租给同村人或者亲戚，但可从中获得其他利益（只要能偿还家庭债务），这种做法随着时代发展而变得更加重要。显然，改善住房可以帮助家庭创收，包括房间出租。因此，贷款人在申请过程中应考虑收入增加的可能性，在这一过程中，因贷款提供的住房商品而产生的未来收入也作为考虑的因素。

采用比较合适的标准可以降低城市住房成本。在南方的许多国家，由于必须遵守的高标

准，城市住房的成本大幅增加。引进更适合当地环境的较低标准，可能使更多生活在城市的人承担得起住房的成本。但是，较低的标准也必须保障居住者的健康和安​​全，保护公众的利益。

鼓励符合地方规范的多户集合住房发展，可以受益很多。在官方发展援助机构下的许多政策和国家政策的制定是根据那些由居住者所有的单户住宅的供应情况。但是，独立的单户住宅绝不是贫困家庭住房的主要形式。相反，许多家庭住在由很多家庭共有的建筑中。

在非正式定居地改造升级的过程中，很有必要有一些支持部分房东的融资计划。对居住在发展中国家城市（镇）中的越来越多的贫困家庭来讲，生活在非正式居住地的一部分房东是能够为他们提供合适住房的主要来源；但是却没有积极地帮助他们。因此，我们有必要了解如何以最好的方式去帮助非正式租赁行业，同时保持购买力，以防贵族化现象的发生。

向小规模承包商和个体工匠提供资金，使他们获得健康的流动性。这是实现成规模化有效住房供应的重要先决条件。《人居议程》的提议是：如果要清除所有的房屋问题，那么至关重要的一点是，所有参与到住房过程中的人员都要发挥他们最有效的作用。住房及其辅助服务设施最重要的提供者，是数以百万计的小规模建筑承包商、个体工匠或者是一小部分的技术人员和服务于他们的工人。不管对住房的需求有多大，住房供应最快也只能达到建筑业的建设速度。

在发展中国家，绝大部分开发商，不管是从事个人租赁住房工作，还是将房屋出售给个体居住者，他们都需要可以提供过渡性贷款的融资体系。在很多国家，其房屋供应体系不仅高效，而且能够预测市场的需求。在这些国家，开发商通常是这一过程中的重要部分。在财政援助的同时，有某一机制能够认可开发商所作的贡献，特别是在过渡性贷款方面，可能对住房供应过程非常有帮助，同时也能实现发达经济体中普遍的高效型投机性住房建设。

家庭储蓄，对于住房融资体系积极有效的发展，发挥着重要的作用。未来20年，城市人口大幅增长会出现在那些人均国民生产总值计算储蓄很低的国家。储蓄是投资的基础，但这对城市发展来说并不是一件好事。对发展中国家来讲，保持尽可能多的源于境内地方经济活动而带来的投资和储蓄，或者保持尽可能多的海外投资的净收益是非常重要的。银行可靠的重要性和阻止资本

外逃时低通胀的重要性，就不用过度强调了。

传统的抵押贷款融资

CONVENTIONAL MORTGAGE FINANCE

近几十年来，政府通常鼓励住房所有权，在很多情况下提供优惠的融资方式来影响消费者的选择。住房供应普遍转向市场机制，尝试减少公共补贴和放松市场管制。某种程度上归因于以往依赖国家直接供应住房的无效性。这种趋势和最近几十年的宏观经济战略的总体方向也是一致的。

过去的十年间，抵押贷款融资不断发展，现在越来越多的国家开始出现抵押贷款的融资。很多发展中国家现在出现了市场利率的住房融资，这在20年前是不可能的。新的抵押贷款提供商包括商业融资机构，有时候，也包括抵押贷款公司。但是，只是中、高等收入家庭得到了抵押贷款融资，而穷人，尤其是在发展中国家和处于经济转型期的国家，很难有机会获得这样的融资。

出于政府的利益，将抵押贷款市场面向收入较低群体，因为拥有住房对经济、社会和政治均有裨益。一些国家已经采取了措施，这些措施其他国家也可以采取，其包括：降低借贷成本，尤其是通过降低利率的方式；支持抵押贷款融资体系，特别是通过开拓二级市场和降低风险；以及提供直接资本补助，减少相对住房成本的家庭抵押贷款规模。

贷款期限和贷款估值比率，是抵押贷款的重要组成部分，其决定了城市里的贫困人群是否有资格申请贷款。贷款期限和贷款估值比率是由贷款人而不是由全球宏观经济环境决定。关于它们的决定可以区分出抵押贷款公司的成功和失败，也可决定谁能负担得起借款，至少从保证金来说。低贷款估值比率（因此初始存款较高）降低了风险，但是增加了对前期资金的需求。为便于家庭还款，还款要求可以多种多样。浮动利率贷款允许开始的时候偿还较少的数额，随着收入的增加而要增加还款数额，直至按时偿还贷款。

运行良好的抵押贷款机构无疑对住房供应系统的健康运行非常重要，虽然这些机构一般都照顾不到穷人。传统的抵押贷款机构在发达国家就是住房融资的主要渠道，而且很可能为处于经济转型国家的住房改善做出重要贡献。这些机构为发展中国家城市的中、高等收入人群提供住房融资，这也十分重要，如果没有这些机构，这些家

庭会占有面向低收入家庭的住房供应。因为抵押贷款融资不可能帮助到大多数的人，所以抵押贷款融资不应该将有利低收入群体资金筹措的注意力转移开，也不能让低收入家庭的资源流向那些中高收入群体。

补贴和社会住房融资

SUBSIDIES AND FINANCING OF SOCIAL HOUSING

社会住房与私有化和放松管制相协调，在一些国家里有三种非常明显的趋势：

1. 政府逐渐从公共住房的建设和管理中走出来，他们采用减少公共住房存量的策略，在一些国家，公共住房大规模转移给住房拥有者。

2. 通过直接需求（资金）补贴来帮助家庭拥有住房，这样的支持越来越多。

3. 使用住房补贴（而不是直接供应）去帮助低收入家庭从私人或非营利部门那里租赁住房。尽管低收入家庭是焦点，但在考虑整个贷款周期的总费用时，直接补贴的资金规模通常小于利率补贴的融资规模。

那些买不起房或是负担不起自由市场里市值租金的人们需要通过公共租赁住房获得住房。社会住房，从字面上讲，可以说是资助住房。补贴对居住者来说是一种金融信用，因此也常常构成国家住房金融体系中的一个重要因素。尽管在欧洲和处于经济转型期的国家，社会住房已经成为一种残余物，但是提供更多低收入家庭负担得起的住房需求仍然存在。

虽然提供补贴对于低收入群体来说很有必要，但是可以通过采用有效的融资体系来减少对补贴的需求。目前补贴有许多形式，包括：直接降息；允许从所得税中扣除抵押贷款利息；支持与住房相关的储蓄；支持抵押贷款保险；支持次级抵押贷款市场；以及直接补助住房（或者资金补助补贴）。如果适当的住房融资能够到位，那么应该将需要获得补贴的家庭比例缩小，即仅包括那些太穷以至于不能负担现有住房实际成本的家庭。因此，对补贴的需要可以通过采用有效的融资体系得以减少。一些非政府组织的工作对许多家庭是非常有帮助的，它们为每个家庭获得补贴提供资金。在一些国家，通过资金周转来提供其所需的首付资金以获得国家住房补助金。

住房小额信贷

SHELTER MICROFINANCE

如果有资金来源的话，绝大多数城市贫困家庭也只能分阶段自己建房。房屋建设阶段可能会分为几个月，甚至分为几年。一座新房子，经常一次性建一个房间或者多个房间，这在房屋建造阶段比较罕见，即一次将所有地基完成，然后是所有的房屋墙壁等等。通过抵押贷款融资的成套住房对于穷人来说十分昂贵。所以不管是国内的机构还是国外的机构都应该认识到低收入的人群需要自己建房，而且这些机构应该给自建房提供合适的小额信贷。这也要求了当今的建筑规程需要改革，因为之前的建筑规程经常不允许临时建造大家公认的住房。

对于自建房的发展来说，一到八年的短期小额信贷，其金额从500美金到5000美金不等，它比受抵押贷款市场青睐的长期大额的贷款更加实用。利用小额信贷进行的自建房建造可以提高住房改善率和住房的实效性，而如果利用储蓄是无法实现这样的改善和实效的——提高了立即建好的房屋的可能性（虽然房屋小），也避免了因廉价建造而带来的每年维修的高成本；同时避免了用临时材料自建房屋的资源浪费，而且减少了临时住房的遗弃率，因为这些自建房屋均是用永久的材料建成；而且降低了房屋持有者的使用年限，因为自建房建造阶段不必攒够了钱才能建，在欠款的情况下也可以建。

过去的十年里，通过住房小额信贷机构进行支付的小额住房贷款，是住房融资发展方面最让人看好的一个方面。小额住房贷款适于扩建现有住房，在已有服务设施的土地上建设，增加房间（通常用于出租），增加如卫生间之类的服务设施，以及在社区内就地升级改善住房。相比抵押贷款融资，小额住房贷款适合较低收入群体，但不适合接近贫困线或者处于贫困线以下的家庭。经验表明，小额信贷即使其利率很高，但需求很大。

未来二十年，城市中将会出现很多低收入的家庭，在这样的背景下，重要的是增加住房小额信贷部门的贷款方数量，而不是仅仅关注抵押贷款。抵押贷款必然为中等收入和高等收入人群服务，而且通常将穷人排除在外。但是，由住房小额信贷机构提供资金用于转贷存在一个严重的问题。很多机构获得了优惠基金，而这部分借贷反映出资本的价格低廉。如果他们想要扩大自己的业务，他们需要以国际市场利率进行借贷，而且

他们提供贷款仍要体现出国际市场的利率。

担保是小型融资机构在为借款人办抵押贷款时的一个重点要求。小型融资机构总是会想一些办法以减少机构的风险，即使最低收入的群体还款很准时。在很多情况下，建立正式的担保机构是借贷的一个重要前提条件。政府从设担保金开始到允许小型融资机构降低风险后借款给低收入家庭，都在受益。另外，政府的支持应该支持的是担保金，这样才能使其发挥实实在在的价值以推动城市低收入人群的住房发展。

以社区为基础的住房基金 COMMUNITY—BASED SHELTER FUNDS

另外一个重要的发展态势是，过去十年来人们对住房社区基金集体贷款的关注越来越多。主要是人们认识到小额信贷有了一些成功，也看到了城市里不断出现的贫困问题。现今有两种发展趋势与社区基金发展有关：第一，地方政府对这些计划的关注越来越多，可能是因为要用这些资金来推动必要的基础设施建设；第二，棚屋或贫

民窟居民联合会（SDI），是一个社区性非政府机构，其策略就是将储蓄和与住房改善相结合的贷款相结合。

以社区为基础的住房和服务融资，不仅用于居住地升级，也用于新地块上的建设；在小额信贷实施有显著成功的地区，以及在贫困加剧的地区，对低收入家庭和其他无生活来源的家庭有许多优势。以社区为基础的融资从规模上带给他们的好处是：消息灵通性强，是整个居民区而不只是几处住宅受到影响，资金得以累积——因为整个社区的人聚在一起，也增强了社区里人们的联系。以社区为基础的融资抓住了这样的优势：通过多样化的自助合作活动，人们愿意以社区为整体在一起工作。棚屋或贫民窟居民联合会（SDI）的附属机构的经验表明，以社区为基础的组织有很大的潜力，能够为大量相对贫困的家庭管理发展资金。社区基金的成功有目共睹，并已吸引了一些政府参与到融资中来。但是，对于非社区成员由于在开展集体活动时社区资源有限而被排斥在外也存在很多问题。

新千年发展目标的特点：贫民窟融资¹

MDG SPECIAL FEATURE: FINANCING THE TARGET ON SLUMS

新千年发展目标和解决贫民窟目标 MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS AND THE TARGET ON SLUMS

城市的历史是文明的历史。几个世纪以来，很多移民努力改善自己和家人的生活水平，以致城市人口日益密集。城市是每个人最希望居住的地方。由于社会互动的结果，这种希望时而强烈，时而消逝，也时而重生，这就构成了城市社会的肌理。2007年，也是全世界的城市人口超过了农村人口的第一年。那么全世界的城市中心对这种历史性的转变做好准备了吗？

2005年全球人居报告主要讲述了在日益凸显的城市问题中对复杂融资基础的理解。报告通过实例批判式地提问并回答了日益增长的人口所产生的支出如何让世界不同地区感觉到压力。众所周知，在大中小城市大约有1/6的人住在贫民窟里。这个数据说明了城市生活有必要进一步改善，而相对来讲，人们当今很容易忽视这个数据所显示出的不充分的住房条件。虽然城市居民渴望拥有合适的住房，但是实际情况往往截然不同。疏于管理的政策方针和错误的思想往往导致城市居民对于相对合适的住房也无法负担。更糟糕的是，数年来强制的政府手段主导了整个住房政策，导致住房市场的弊端没有从根本上得以清除。这种现象还在继续，城市贫困人口不会消失。相反，城市贫困人口以其非正式的定居地从深度上和规模上继续增加。

面临这样的问题，城市贫困人口日益增多，数种方案也随之出台。“解决贫民窟”通常就是解决住房问题的一种过程方案——逐步实现在城市里安家，创造美好生活的愿望。过去的二十年，国际机构在宣言和方针议程中已经提及这一方面。而且，渐渐地，地方政府和国家政府也意识到要与城市贫困群体一起建设美

好的城市和国家。

就在这样的背景下，2000年联合国新千年峰会在新千年宣言中强调通过“解决贫民窟目标”，需要提供城市贫困人口的生活水平。该目标——“正如无城市贫民窟的提议，截至2020年，实现至少1亿贫民窟居民的生活得到大幅度的提高”——这在后来被列入到新千年发展目标⁷的第11条目标：环境可持续发展。联合国新千年计划，委任给联合国秘书长科菲·安南，其主要负责建立专家组和工作组。新千年计划组织了十个主题工作小组，为实现新千年发展目标及其主题目标提供建议。第八个工作小组的工作目标就是解决“贫民窟”的问题。

很显然，工作小组解决的第11个目标，即是新千年发展目标中提及的“贫民窟”问题，不仅要从根本上改善现有的1亿贫民窟居民的生活，还要为以后可能出现的城市贫困人口找到一个居住方案。而且，显然，实现第11个目标以及为有益于居民发展的城市融资，其关键在于积极的组织者和相关合作者的团结协作，重点解决城市贫困人口的问题。

那么，工作小组在报告中强调一种投资方案以改造现今的贫民窟，计划将来贫民窟的替代方式，这种方案建议城市贫困人群积极参与，同惯常的组织者——地方政府、国家政府和国际机构一起合作参与。新千年计划的中心思想经常被误读为仅仅确保更多的外来援助。实际上，新千年计划的主要思想和中心主题截然不同——新千年的发展目标是可实现的，如果有人读了这个报告，也会觉得由穷人组织的各种各样的活动都是以实现新千年发展目标为目的的，而且需要来自各个层面对这项工作的理解、支持和帮助。贫民窟问题解决的成就是显著的，正如第8个工作小组的报告中，“城市之家”部分里大量数据所显示的²。城市贫困人群通常在国际机构的支持下，与地方机构一起改善他们每天的生活条件。但是这些方面的成功相对零

散。现在的问题是要将这些成功提升到一定规模，要达到可持续发展的状态。

调整第11条目标

Realigning Target 11

在第8个工作小组的报告中，《城市之家》中指出，重点关注两个具有特色和彼此相关的途径来达到第11条目标规模化和可持续性——即今天改造贫民窟和未来城市规划。该双重目标体现出无贫民窟城市规划的原本意图，这也在2000年联合国秘书长关于《我们：人民》的报告中有所提及³。这个计划方案特别呼吁政府：

- 要在政治和融资方面的实际行动上改造升级贫民窟，为大规模的贫民窟方案做好充分的准备。
- 在五个地区启动20个城市方案和国家方案以改善五百万城市贫困人口的居住条件。
- 从2006年到2020年，国家方案扩大到50个，贫民窟居住条件改善作为大多数国家城市发展策略的重点，达到基础服务触及1亿贫民窟居住者，阻止贫民窟形成（得到进一步强调）。

上一阶段的部分目标——1亿贫民窟居住者获得基础服务供应——鉴于其量化的特点，在联合国总体会议（UNGA）上被纳入到新千年发展目标中来，但是，在新千年宣言里，毫无疑问，这个目标旨在涵盖无贫民窟城市计划方案的所有阶段，包括阻止新贫民窟的形成。因而，第8个工作小组与原合作伙伴调整了这个量化目标为——阻止贫民窟

的形成——该做法有效传达了第11条目标的意图。工作小组的解释是，第11条目标可以被适当地理解为：“截至2020年，不断提高近1亿贫民窟居民的居住条件，同时提供可以替代贫民窟形成定居地”。⁴

工作小组这样的解读，以避免跟有关强制驱逐的决议相混淆。这样的理解也完全符合新千年发展目标的其他目标，它要求减少贫困问题。第8个工作小组利用最近估算的贫民窟人口数据，解读了第11条目标，呼吁要将预计的世界贫民窟人口在2020年之前减半⁵在没有其他补救措施条件下。有数据显示，可通过改善目前1亿贫民窟居民的居住条件，以及为未来城市贫困居民提供新定居地，可将最新估计的2020年贫民窟居民数（16亿人口）减半，进而使第11条目标与新千年发展的其他目标相一致。

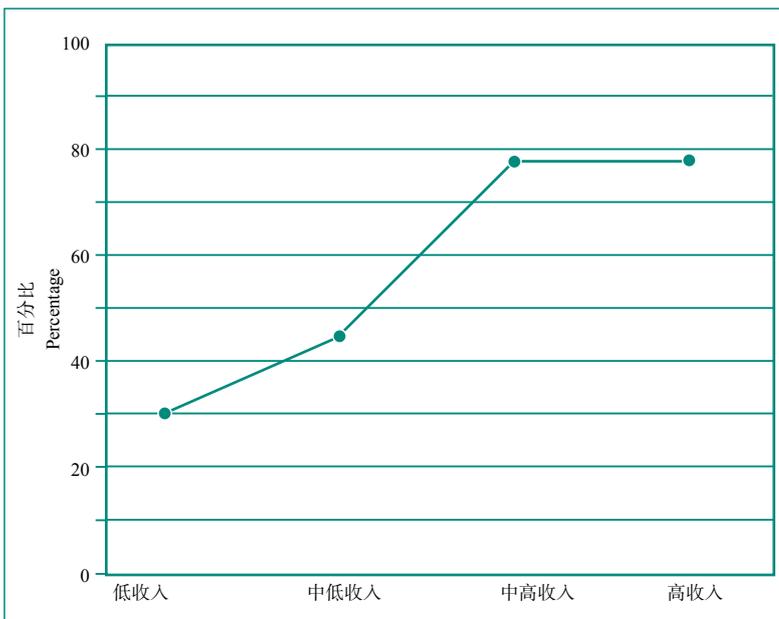
为什么有必要调整第11条目标呢？正如之前提到的，截至2007年，世界城市居民将首次代表世界绝大多数的人口。在最低收入国家，大概有80%的城市居民住在贫民窟里。考虑到未来人口的发展趋势，如果现今找不到替代贫民窟的定居地的话，到2030年贫民窟居民数将成倍增加。⁶简而言之，只是改善1亿贫民窟居住着的居住条件还不足以持续地、大幅度地减少城市中心的贫困问题。在将第11条目标调整到与城市无贫民窟方案计划的初始目的相一致的同时，第8个工作小组也意识到，第11条目标是一个不断发展的目标，而从城市层面实现新千年发展目标——更确切地说，城市贫困人口所关心的——需要一个同样动态的方案来解决。后者要求为未来的城市低收入居民有效提供他们可以拥有的、在能力承受范围内的合适住房。

这一提议考虑到相对创新而又很引人注目的方法来实现城市发展——它体现了城市化发展趋势的历史现实。简言之，这是一个认识到城市化在微观和宏观上发展潜力的策略，同时也确保了城市化问题得以充分的解决。从规模上强调城市化是一件积极而非消极的事情，这一点很重要，尽管有些决策者还是认为关注全球经济的发展就应阻止这个趋势。然而，历史已经告诉我们，阻碍城市化进程既不成功，也不是大家所希望的。无论是从物质上还是非物质方面，在家庭、地方、地区和国家层面，不合适的发展方针与实际存在的移民模式之间就是一场不利的较量。世界上最繁荣的国家也是城市化程度最高的国家。而且，城市化为城市中心和农村地区带来巨大的发展利益。这些城市与农村的相互联系十分重要，

图表P.1

城市化和收入水平
Figure 1
Urbanization and
income levels

数据来源：联合国
新千年计划，2005
年，第14页。
Source: UN
Millennium Project,
2005a, p14.



而且第8工作小组在报告中也意识到这一点。事实上，如图P.1显示，城市化水平和国家收入水平之间有很明显的关联。

实际的问题不是城市发展和农村发展要保持一种权衡的关系；相反，在社会公平发展的趋势下，要有一条合理分配利益途径。这就是为什么实现第11条目标如此重要。但是，从经济和政治的角度来看，第8工作小组所解读的第11条目标能实现吗？回答是可以。要是以其他的方式回答可能会忽视现在城市发展和世界新千年发展目标支持下的政治动力这一事实。第11条目标在新千年发展目标予以经济支持的这一整体大环境中看到了经济的发展前景，同时为了实现第11条目标，由第8工作小组提出的具体投资方案也展现了这一目标如何有望实现。最明显的是，要全面实现新千年发展目标需要来自捐赠机构的大力支持——这样的支持，实际上，早已经获得了——有趣的是，新千年发展目标中第11条目标的整体融资构成在很大程度上是建立在国内资金的基础之上的。不管是当今的贫民窟改造升级，还是将来定居地替代点的规划，也同样适用。

贫民窟改造投资方案和合适替代方案的出台

MODELLING INVESTMENT IN SLUM UPGRADING AND PROVIDING ADEQUATE ALTERNATIVES

众所周知，非正式定居地和贫民窟的居民正在为改造住房和升级社区进行巨大的投资——尤其在房屋/土地保有有保证的情况下。因此，第8工作小组准备了升级改造和建设方案的同时，结合现有地区升级改造的实例，特别参考中美地区三个成功的大规模改造方案，因为可以获得其十多年来的详细数据。

而且，工作小组的方案以改造成本的运作报价和最近的权威研究结果为基础。这些研究结果包括城市联盟中的城市无贫民窟方案，2003年全球人居报告⁷，联合国新千年计划准备的加纳、坦桑尼亚和乌干达的需求评估研究以及由工作小组递交的，联合国人居中心（联合国人居计划）负责的特别投资方案。此外，工作小组参考了许多行业研究结果来估算干预的成本，比如社区教育和健康服务设施需要的成本。

工作小组将规范化需求的预测结果和贫民窟的改造（以联合国人居计划为基础）预测与实例研究和专家研究相结合，获取估算结果——要包

括和排除哪些干预手段。第8工作小组的投资方案包括五个主要部分：

- 1 土地；
- 2 住宅区的外观改造；
- 3 基本的基础设施（供水、卫生、排水、铺路以及电力系统）；
- 4 基本的社区服务（学校和诊所）；
- 5 房屋/土地保有权保障。

这个方案的5个组成部分均需要各有特色的人力资源、基础设施资源以及经济资源。基于此，工作小组的目标不是将这个方案作为一个准确的预测结果，而是要将它视为一种示范实证机会——运用现成的实例数据——展现改造贫民窟、策划替代方案需要的投资成本范围。这样的估算表明地区间成本差异，从很大程度归结于劳动力成本和土地成本的很大不同。

改造升级 Upgrading

更确切地说，工作小组在五个组成部分中确定并估算了改造升级方案八项内容需要的投资数额：

- 1 基本住房建设；
- 2 土地的购置或者转让；
- 3 重新安置（如果有必要的话）；
- 4 基础设施网络供应；
- 5 大型基础设施供应（占基础设施网络价值的30%）；
- 6 学校和诊所建设；
- 7 社区设施建设；
- 8 规划和预测。

而且，工作小组认识到人类资源可以管理以上内容的重要性，在升级改造方案中增加了最后一个组成部分——即能力建设，这一部分占上面八项总成本的10%。估算结果见表P.1。

表P.1

2005年至2020年改造贫民窟人均投资需求（单位：美元）（按各地区临时数据）
Table P.1 Per capita investment requirements (US\$) to upgrade slums between 2005 and 2020 (provisional estimates by region)

阿拉伯土耳其和伊朗	亚洲（包括中国和东部和大洋洲）	拉丁美洲和加勒比海	中南亚	东南亚	撒哈拉以南的非洲，埃及和苏丹
1328	619	1200	612	643	528

数据来源：联合国新千年计划，2005a，第128页。
Source: UN Millennium Project, 2005a, p128.

东亚	拉丁美洲和加勒比海	北非	大洋洲	中南亚	东南亚	撒哈拉以南的非洲	西亚
334	780	829	334	285	363	352	829

数据来源：联合国新千年计划，2005a，第138页。
Source: UN Millennium Project, 2005a, p138.

表P.2
替代贫民窟方案人均投资需求（单位：美元）（按各地区临时数据）
Table P.2 Per capita investment requirements (US\$) for alternatives to slum formation (provisional estimates by region)

估算结果总共每年能折合42亿美元，或者说每年每个受益人粗略获得42美元，在改善2005年至2020年期间1亿贫民窟居民住房条件的情况下。这些数据一部分是以第8工作小组⁸报告中提及的八项估算成本为基础，然后第8工作小组在每项估算成本——之前提及的三个中美洲地区实例的研究结果——其基础上再作调整。

合适的替代贫民窟方案 Adequate alternatives to new slum formation

为了找到一个可以替代2005年至2020年期间贫民窟形成的投资方案，第8工作小组首先通过三个中美洲地区的典型实例估算了上面提到的五项开销成本（土地、住房、外在的基础设施、社区服务以及房屋/土地保有权）。萨尔多瓦、洪都拉斯和尼加拉瓜的事例说明，为将来的城市低收入居民提供替代贫民窟方案需要每人大约600美元的投资。⁹利用中美洲地区的整体平均估算结果（以及每项成本）和基于居民能力范围内的不同住房选择预测，可以计算出在全球范围内的一个新建立居地的估价，同样这以调整过的区域数据和干预手段（联合国第8工作小组在报告中提出的）为基础。¹⁰新建定居地预计入住大约2500个新出现的低收入居民或者500户家庭，而且关于贫民窟改造问题，工作小组的方案也体现出不同地区的投资需求，如表P.2显示。

表P.2中显示的替代贫民窟方案需要的平均资源估价是以2005年至2020年间额外5.7亿人的基本需求保守估计为基础，反映了联合国人居计

表P.3
为贫民窟改造计划的资金来源，2005–2020（单位：亿美元，按各地区）
Table P.3
Envisaged sources of funding for slum upgrading, 2005–2020 (US\$ billion, by region)

资金来源	撒哈拉以南的非洲、埃及和苏丹	阿拉伯国家、土耳其和伊朗	中南亚	东南亚	中国和其他东亚国家以及大洋洲	拉丁美洲和加勒比海	总计
补贴	9.8	3.2	11.0	2.7	7.4	5.8	39.9
贷款	4.9	1.6	5.5	1.4	3.7	2.9	20.0
储蓄和自助	1.6	0.5	1.8	0.5	1.2	1.0	6.7
总计费用	16.4	5.3	18.3	4.5	12.4	9.6	66.5

数据来源：联合国新千年计划，2005a，第129页。
Source: UN Millennium Project, 2005a, p129.

划的贫民窟人口预测结果。¹¹整体上讲，2005年至2020年间为提供合适的替代贫民窟方案，全球每年需要总共大约140亿美元，或者每年人均大约25美元。这个估算成本要比贫民窟改造的预计成本低。而且，经验表明，与升级现存贫民窟的成本相比，建一处有能力可支付的住宅成本较低——为认为通过规划解决非正式城市发展提供了又一个论据。

调整资金来源 MOBILIZING FINANCIAL RESOURCES

上一节强调的升级改造和规划方案说明，按第11条目标的原意，可以实现这一目标，即2005~2020年，大约需2940亿美元的投资额，或者每人需440美元的投资额。这种投资会触及大约6.7亿城市贫困居民的住房问题。这不是不能实现的数额。大家都知道，城市贫困人口会为住房和定居地改造作出很大一部分贡献。所以，现在的要求是调整来自国内的、国际的以及私人部门的资金支持，增加以城市贫困人口引领的改造规模。表P.3和P.4反映第8工作小组预想的不同地区的资金来源类型，其作为改造和建设方案的根本资源——也就是说，通过补助、贷款和储蓄或者自助融资的形式获得资金。

考虑到为改造和替代方案的必要条件，即补助、贷款和个体家庭的作用，第8工作小组制定了如下责任分配方案：

- 参与的家庭需要通过小额信贷获得30%的资金；
- 受益人自己需要拿出10%的资金；
- 通过利用国内和国际资源，以补贴的形式从国家和地方政府需要获得60%的资金。

当然，这里的责任方案也会根据收入水平的不同而不同，而且也根据有问题的地区和国家的整体需要的不同而不同。对于国际行动机构和捐赠机构的援助作用，这种方案也具有比较广泛的意义。更确切地说，来自捐赠机构的援助十分必要，这样促使国家政府为改造和建设提供所需要的补助。正如第8工作小组在报告中强调的，城市之家、国际经济援助也可以推动贷款触及到每个家庭和社区，就像印度的来自社区基础设施融资建设（CLIFF）的国际捐助和尼加拉瓜的地方发展方案（PRODEL）（见第2章、第3章和第6章）。¹²有捐赠机构的担保也能推动私营银行部

表P.4

替代贫民窟方案的资金来源评估，2005–2020（单位：亿美元，按各地区）
Table P.4
Assessment of funding sources for adequate alternatives to new slum formation, 2005–2020 (US\$ billion, by region)

资金来源	北非	撒哈拉以南的非洲	拉丁美洲和加勒比地区	东亚	中南亚	东南亚	西亚	大洋洲	总计
补贴	8.58	33.6	21.6	22.8	29.46	8.22	11.52	0.1	135.9
贷款	4.29	16.8	10.8	11.4	14.73	4.11	5.76	0.05	67.9
储蓄和自助	1.43	5.6	3.6	3.8	4.91	1.37	1.92	0.02	22.7
总计费用	14.3	56	36	38	49.1	13.7	19.2	0.17	226.5

数据来源：联合国新千年计划，2005a，第141页。

Source: UN Millennium Project, 2005a, p141.

门的参与，这同样可以从PRODEL的经验得到证明，而且确保了小额信贷在需要和适当的时候可以获取到。

而且，来自捐赠机构的经济支援在低收入国家特别重要，在这些国家，实现新千年宣言中整体目标的这些资金支持相当匮乏。捐赠机构也需要重新思考它们对中等收入国家发展的作用。最重要的是，第8工作小组已经号召捐赠机构重新评估他们在中等收入国家隐含的和明确的宏观经济方针，这样一来，可以使政府获得来自国内资金的社会投资。

总之，每个参与者都有实现第11条目标的责任（见表P.5）。在一些国家，这些参与者一同正努力实现着第11条目标。通过一系列的合作，要扩大实现目标的范围，挑战依然存在。

	资金投入需求			资金来源		
	目标人口（单位：百万）	每人的平均花费（美元）	总成本（单位：十亿美元）	捐赠机构（单位：十亿美元）	政府（单位：十亿美元）	贫民窟居民和未来城市低收入居民（单位：十亿美元）
贫民窟改造	100	670	67	23	37	7
合适的贫民窟替代住房供应	570	400	227	78	126	22
总计	670	440	294	101	163	29

数据来源：联合国新千年计划，2005a，第143页。
Source: UN Millennium Project, 2005a, p143.

表P.5

实现第11条目标的投资需求和可能的资金来源
Table P.5
Investment requirements and envisaged sources of funding to meet Target 11

注释 NOTES

- | | | | |
|---|--------------------------------------|---------------------------------------|---|
| 1 This prologue was prepared by Pietro Garau, University of Rome, Italy; Elliott Sclar, Columbia University, US; and Gabriella Carolini, Columbia University, US. | 2 UN Millennium Project, 2005a. | 6 UN-Habitat, 2003a, b | 11 UN-Habitat, 2003b. |
| | 3 UN Millennium Report, 2000 | 7 UN-Habitat, 2003a. | 12 See UN Millennium Project, 2005a, Chapter 5. |
| | 4 UN Millennium Project, 2005a, p21. | 8 Flood, 2004. | |
| | 5 UN-Habitat, 2003b. | 9 UN Millennium Project, 2005a, p132. | |
| | | 10 Flood, 2004. | |

概 况

SYNOPSIS

在未来25年内发展中国家将新增约20亿城市居民，这意味着住房、水供应、卫生及其他基础设施服务方面的需求要得到大幅度的提升。而对于城市中那些被贫困、不平等困扰地区的数百万居民，他们长期生活在基础服务欠缺的贫民窟里，将面临新一轮的挑战。要想新增人口不再受城市贫困、健康状况不佳和低水平的生产力困扰，基础设施服务必须到位，这是宏观经济影响下所产生的一个城市问题。这份报告分析了下一代人在城市低收入住房发展融资方面将面临的严峻挑战。报告分四个部分。第一部分讲述了宏观经济、住房政策和城市低收入住房发展融资背景下的城市金融系统。第二部分描述并评估了近期低收入住房融资的全球发展态势，包括抵押贷款、社会住房融资、住房微观财政和住房社区资金。第三部分对低收入群体住房融资体系作了全面的评估，并提出了可持续性住房融资体系的政策建议。第三章在后记部分分析了报告对可持续性住房政策的意义。第四部分，数据汇总了16个表格，主要包括三个方面：人口指标和家庭数据，住房和住房基础设施指标以及经济和社会指标。这些表格从区域、国家和城市三个层面进行了数据分析。

第一部分：经济和城市背景

PART I: ECONOMIC AND URBAN DEVELOPMENT CONTEXT

第一章 在宏观经济背景下可持续住房发展面临的挑战

Chapter 1 – Challenges of Sustainable Shelter Development in Macroeconomic Context

通过最新的全球人口预测结果，第一章强调未来25年内城市住房供应发展面临的主要挑战。该章同时介绍了宏观经济框架下为城市低收入住

房筹措资金问题及其产生的广泛影响。大部分城市人口增加出现在东亚和南亚，尤其中国和印度，但世界其他地区也存在农村贫困和贫富不平等导致的城市化问题。

■ 理解城市住房发展的挑战

Understanding urban shelter development challenges

目前，全球范围内有贫民窟居住者9.25亿。将这个数字与预期的19亿新增城市人口相加，至2030年，会有近28.25亿人需要住房和城市服务。住房的需求——满足未来25年内不断增加的住户数目——预计为8.77亿套。

面临的挑战不只是人口数量，还有人口的构成。城市快速发展，尤其体现在人口、社会和经济变化的规模和速度上。这样的变化模式同样给城市所需的环境资源带来了压力，如洁净的水和清洁的空气。基础设施服务的需求不断增长，对自然资源产生了直接的压力。环境研究也清楚地表明了，城市对于其所处的自然环境有着重要的影响，这种现象也被称作是城市的“生态足迹”。城市居民对于自然资源的消耗加速增长，如非洲的森林采伐，已经超过了环境再生这些资源的速度。而自然资源最大的压力是世界上几乎所有城市的饮用水成本都上涨了。

显然在这种情况下发展中国家为满足需求而筹措资金的能力在很大程度上取决于未来经济增长与发展的水平。如果一个国家可以为增长的人口加速创造就业岗位和收入，它就能够产出和调动足够的储蓄与投资为住房与基础设施服务买单。将宏观经济增长转化为城市发展融资需要两个关键要素。一是政府管理，如何让公共部门、私营部门和非政府机构一起规划管理城市。这些部门在制定法律法规来管理城市生活，为新增人口开发新的住宅区，分散式解决社区问题各个环节上都面临着挑战。过去二十年

来，发展中国家大多数中央政府这种权力下放的发展趋势也使这些部门机构的角色和职能分工发生了转变。但是，这种转变在为新增人口提供住房和基础设施需求方面也不够完善。二是资金，其为转变过程的基本条件。第一部门介绍了资金问题，同时资金问题也是这份报告的研究主题。

■ 城市住房发展的宏观经济背景

The macroeconomic context of urban shelter development

第一章第二部分分析了城市发展的宏观经济背景，并讨论如下一些因素：经济增长模式；行业表现和生产力；收入分配和不平等；贫困与就业；储蓄；外债；投资模式（公共、私人 and 外资）；外部因素对宏观经济表现的影响；以及国家经济的城市化。

2004年至2005年间曾是一个前所未有的全球经济增长阶段。所有发展中区域的发展速度都超过了20世纪80年代和90年代。全球贸易也得到显著增长，原因是中国需要从其他发展中国家进口原材料以及与食品相关的出口品。经济增长最显著的特点在于发展中国家的高增长率，这一增长率首次超过了6%。然而，从分配的角度看，这种情况令人担忧，因为这说明不同地区间收入的差距越来越大，发展中国家和发达国家间的收入差距情况亦是如此。尽管经济增长速率异乎寻常的高，全球贫富国家间的差距还是在持续恶化。不过，2005年的经济增长趋势最受质疑的一点是：未来会不会还将继续增长。

世界贸易的重要性不断增加。这意味着“贸易”，不论是制造产品还是商品，对于所有国家的经济增长已经愈发重要，发达国家如此，发展中国家亦如此。经济增长一方面提升了农业和原材料生产的重要性，另一方面也要求提高电信、交通运输、供水、供电等对制造业和其他行业不可或缺的服务效率。

尽管过去几年出现了显著的经济增长，发展中国家大规模的贫困这一持续性问题依旧是当今世界所面临的最重要的问题之一。国家水平上的贫困发生率与受教育程度低、健康状况不佳、最基本的基础设施服务缺失（比如清洁水源的供应，卫生和供电）有很大联系。

城市中缺少高薪的就业机会是导致城市贫困最直接和最重要的原因。这样，面临的挑战是既要创造就业也要提高工资水平。总的来说，就

业机会的产生依赖于宏观经济和地方经济内的储蓄和投资。而问题是高度贫困跟国家经济中国内储蓄的缺乏有关。低水平的国内储蓄，不论是公共还是私人的，导致贫困国家金融机构的资本化水平低下。这也反映在低水平的税收上，因而极大限制了公共支出和公共预算。储蓄对于城市基础设施和住房建设筹措资金尤为重要。

各种对外借贷也给许多国家带来了难以维系的外债偿还水平。在一些国家，特别是在非洲，外债偿付对GDP的比重已经超过了400%。这些债务迅速减少了可用于投资的国内资本。综上所述，发展中国家的投资模式在过去十年中发生了显著的改变，并且全球金融市场中出现了重要的分割，一些国家，特别是东亚国家能够吸引来高水平的外国直接投资。而大多数发展中国家公共投资占GDP的比重很低，相对来讲，这些国家存在较大的公共预算赤字，如在大多数国家基础设施维护方面未受到重视。

在最贫困的国家，公共投资资源的匮乏使他们陷入窘境。这些国家没有获得FDI（外国直接投资）的资格，他们就以官方发展援助作为经济发展的主要财政来源。然而，ODA（官方发展援助）极为有限。即使有额外的援助承诺，官方发展资金的实际水平还是会因为发达国家国内缺少政治支持而受到制约，或者受到国际金融机构的宏观经济协议限制。

这样说来，城市发展必须与其他重要的事情竞争国际和国内的资金，而资金的分配在一个政府里明显是通过政治决定的。许多政府越来越多地把分配住房和城市发展的责任委托给省级、州级或者地方政府层面，而不是给国家政府。公共领域投资的弱点以及其无法动用大量资源支持城市发展这一事实意味着我们需要将更多的关注投向私人的资金来源，包括私人投资的基础设施服务。

城市发展的宏观经济环境，其最后一个特点是国家经济本身的城市化特征。大量证据表明，城市在国家整体生产力中的地位愈发重要。城市的GDP份额在国家GDP中不断增高，很多研究都指出了这一点。尽管历史上出现过经济高速增长阶段，但使用常规的资金来源以满足预期的城市基础设施和住房需求，如此大的投资规模，是基本不能实现的。

第二章 住房政策与资金筹措：回顾性综述

Chapter 2 – Shelter Policy and Finance: Retrospective Overview

本章讨论了住房和城市发展政策总体趋势，并且着重强调城市住房资金筹措政策背景下发生的范式转变。

■ 1972年至1982年：第一次人居大会 Between 1972 and 1982: Habitat I

20世纪70年代初，中端技术的概念已经被开发和普及。人们认识到不同的技术适合不同的环境背景。1972年至1982年，那时的融资重点是通过低息贷款、贷款担保以及补贴的手段以使得低收入人群能够承担得起住房。这一阶段的干预手段，集中在一座城市或一个地区中的示范项目，其规模限定，且是在一个特定社区或是一组社区中。

这些项目倾向于超出市政管理的范畴，并且不同地方形成了不同的标准，采用不同的实施手段，产生过“围墙外”微乎其微的影响。这些项目主要靠自助的方式，给低收入人群提供一个环境，让他们把空闲时间和精力投入到住房建设和基础设施供给中。这些项目大致有两种类型：一种是新住房供给的场地与配套服务计划；一种是将非法定居点和非规定居点升级以达到服务标准，满足公共空间的供给需求。

通过体力劳动增加价值的理念，即“汗水资产”，被深深植入到20世纪70年代的各个项目中。关于场地与配套服务计划，参建者在建筑工作中，得到了项目组人员的帮助，并给他们提供了一系列的服务。但评估报告显示，很多参建者雇佣了专业的工匠来完成建设。

除了通过汗水资产筹集资金外，还有许多补贴。有些项目资金被公开说明（在预算内的），其他的（预算外的）则不为人知了。场地与配套服务计划参建者的收入往往比计划预算的高很多。而参与升级项目的住房所有者往往属于低收入人群，他们的租户可能收入更低。

许多住房受益方觉得他们不适合参与这种项目，直接就将项目场地卖给了较富裕的家庭，为了更好地满足个人需要而无视项目的规定，或者他们迟迟不付款，让项目来适合他们能够承担的程度。租户往往获益不多，因为他们的租金会上涨，租户们往往愿意搬迁至其他未升级过的、租金还可以承受的定居点。

对于市政当局，这些项目通常过于复杂而超

出了他们实施能力的范围。绝大多数市民——在城市项目“围墙”外的人们，还有那些没有在该项目中找到工作的人们，很少受益。

■ 20世纪80年代至20世纪90年代：走向可持续发展的融资

The 1980s to the 1990s: Towards financial sustainability

所有为改善住房条件的工作，如非服务性、非正规的定居点并非是减少了，反而在不断增加。这些定居点有很多缺陷，给城市经济的整体发展带来不良影响，制度改革因此也受到了限制，资金也因此处于“零售”而非“批发”的状态。

20世纪80年代逐步迈入了全面化、整体化的住房时代。人们意识到需要将住房纳入到更为广泛的经济环境中，单个的场地与配套服务项目或棚户区升级项目无法影响日益增长的住房需求——一个运转良好、针对大众住房的融资体系才是不可或缺的。

由此，带来了一次范式转型。多领域的，而相当本土化，仅影响少数人的项目，转变为注重住房供给和城市发展可持续性的项目，它不仅影响大多数居民，而且符合总体的政策和经济环境。从而，专属于公共部门的借贷也发展到金融媒介机构中。与此同时，人们的注意力从物质财产转移到实施机构的制度结构及其推动城市发展的能力上。

回顾住房政策转变，1985年至1987年是住房政策转变的一个节点，它是两次联合国人居署国际会议的一个中间点。在这短暂的两年里，为了使政府从连续多年的衰落中恢复过来，宏观经济结构调整项目在实施的同时，有利方法被整合并被运用到国际议程里。

有利方法将住房与城市发展视作一个多领域的问题，这一问题不仅受金融业工作效率的影响，同样也受到建造工业、土地保有权体系及规章制度的影响。政府的任务是为经济生产力和社会效益从法律上、制度上、经济上建立框架。在这样的框架下，有效实用的居民点才能发展起来。

20世纪80年代中期，可持续性首次成为发展的主旋律。从那时起，没有哪家机构能够对其项目所带来的社会和经济收益外的环境影响而置之不理。第21条议程，第七章重申了改善人类定居地社会、经济和环境质量以及所有人，尤其是贫困人群的生活和工作环境的总体目标。同时，关注的重点从“支付的能力”转移到“支付的意愿”，因为从经济上考虑，后者能够在住房成本

回收计算中带来更准确的预测。到1988年时，2000年的全球住房战略已经制定出台：政府有义务确保一个合适环境的建立，为住房筹集资金，以促进和调动储蓄，降低成本，优化金融中介机构的效率，促进资金在国家经济中的流转。住房金融改革，作为住房战略的重要组成部分，应当被视作是金融领域改革和发展的一部分。

全球住房战略，关于到2000年时为所有人提供“体面住房”的目标，完全值得称赞，但又过于乐观。接下来的十年里，“体面住房”被替换为“充足住房”，同样对充足住房的需求已经被纳入到许多联合国峰会的建议与结束宣言中。新范式鼓励了制度的改革和发展。与此同时，权利开始从中央部门下放到地方或市政部门，进而使得地方部门对其城市环境的责任感增强了。

回顾20世纪90年代早期开始的全球化，住房融资机构需要有能力与其他金融机构竞争存款和投资。因此，其借贷利率必须是正利率、纯利率，并且储蓄必须有足够数额来支持长期的借贷。

20世纪90年代，一些发展中国家施行了积极主动的、整合优良的住房资金政策与制度。人们认识到单纯由政府管控的金融机构已经不能实现值得称赞的目标，而完全变得官僚化、低效率并且沦为内部人士剥削的猎物。

现在大多数国家都可以抵押贷款，但它的不足之处显然影响了其作为大多数低收入家庭的解决途径。为了弥补这一缺陷，小额信贷已经从仅仅为企业所关注发展为住房金融体系的一个重要特点。

■ 新千年战略

Strategy for the new millennium

在新千年来临之前，1996年在伊斯坦布尔召开的联合国人居署会议上，人居议程被采纳进来。该议程为21世纪国际和各国住房和城市发展政策提供了基础。在财政方面，成员国同意强化现有的金融机制，同时，强调人居议程资金筹措方案寻找创新方法的重要性。

此外，联合国人居署会议上要求，如国际公文中的规定，进一步加强政府逐步和完全实现拥有充足住房的权力。任何倒退的行为，比如强制驱逐，均被视为对住房权利的侵犯。事实上，政府有责任尊重、保护和享受住房的权利。但是，为所有人提供免费住房不是政府的义务，政府的责任是创造法律、社会和经济环境以供各个家庭实现各自所需。

第三章 城市发展融资

Chapter 3 – Financing Urban Development

本章着重探讨了市政融资系统的主要问题，剖析市政融资的主要来源、市政类型以及市政服务私有化，指出住房发展与城市发展融资的关系。通过世界各地的城市发展融资方法对比研究发现，主要由几种新的发展趋势：地方收入来源的扩大；地方财政管理的加强；资本投资融资的合作关系；以及市政部门使用长期借贷渠道的拓宽。

■ 市政融资来源

Sources of municipal finance

市政融资来源——例如中央政府的财政拨款，房产税和商业税，使用费，改善费，用于发展的杂税以及借贷企业和创收企业——因地区 and 市政府的不同而不同。目前中央政府的财政拨款是主要的税收来源。地方税收包括：房产税和经济活动税；服务供给和基础设施改善的使用费；用于为长期投资而融资的贷款。

■ 市政支出类型

Municipal spending patterns

市政预算在强制性和地方批准的公共服务的供给中反映出城市的政策和战略，其表现出了预算财政的实施结果、拟进行的行动和预计取得的成果。对城市支出类型的分析，将地方政府预算——包括参与式预算和多年的资本预算，显示这些类型很少有达到目的的。

对于地方政府预算，问题主要是地方层面上经济管理能力欠缺，而且依赖中央政府财政转移支付也会带来很多问题。管控手段就是要提高征收效率或者分配的公平程度，同时也打击了地方积极性，抵消了分权和民主管理的优势。大多数地方资金预算反映的是当下的需求或是政治私利，而不是一个长期的发展战略，而且大多数发展中国家的市政部门不能够从资金市场获得长期借贷资金。

参与式预算对市政预算、财政管理责任制、透明度的要求越来越高，尤其是在地方稀缺资源分配和城市化方面。大多数发展中国家缺乏保留现有资产的资金。所以，“定期维修”越来越多地转变为“危机管理”。对运营支出的过度重视往往会延迟对现有资产维护费用的供给。

就像很多国家所经历的，分权政策不一定会带来责任制的财政管理模式，也正如预算赤字、累积的债务和不能偿还贷款的能力所体现的一

样。行为负责制是良好治理的基石，也是财政管理的主要工具，其不仅重视透明度，也重视财政管理。选举和付税的选民对于责任制和透明度的要求越来越高，而且公共部门可利用财政资源的局限性，二者一同向政府在市政融资管理改善方面施加了政治压力。确实，市长、议会和城市管理者们对财政成果、提供的服务质量以及完成的项目质量这些方面的责任感也日益增强。现有体系的改革和创新理念与技术的引入，为公共服务的融资与运作提供了有利的条件。

■ 市政服务私有化

Privatization of municipal services

在发展中经济体和发达经济体中，私有化促使各种创收服务的出现，包括供水和固体废物管理服务，在较大一些的城市，逐渐由服务于许多地方政府单位的专业跨国公司管理。在很多城市，正规的私有化并没有惠及低收入社区。这需要公共部门承担基本服务的供应工作。

为了有效地、高效地提供服务，在很多合资企业已经采用了公共与私人的合作伙伴方式。与私人投资者的合作关系有：特许经营权的授予，合资协议，建设—运营—移交（BOT）计划或者建设—拥有一经营—转让（BOOT）计划。较贫困国家特别感兴趣的是，市政部门，非政府组织（NGOs）以及社区组织（CBOs）之间的合作方案。在这些国家，在人们整合城市肌理内的贫困社区时，混乱的城市化扩张、中心区密度的增加、过时的传统体系以及维护升级现有体系所需资源的缺乏都阻碍了较贫困社区融入城市，使贫困人口得到基本服务。

市政部门特别不愿意将权力转出去，也不愿意跟对等实体共享税收，这就是为什么让市政部门协作参与合资项目会遇到种种困难。而且，由于没有一种制度性激励机制来促进这种战略性的联合，通过协商性协议和市政部门间的契约实现合作的正式化，也是一项更具挑战性的任务。

与发达国家和处于转型期的国家相比，发展中国家的服务部门的分权和私有化会受到多方面的限制。发展中经济体还不能出台和实施重新有效分配资源的成功分权政策。尽管私有化在迫使政府重新审视原来根深蒂固的传统方式以及寻找修正和替代的解决方案方面取得了一定的成功，但私有化毕竟不是万能良药。

需要解决的主要问题包括：大量存在的小规模、财政状况差的市政部门；不对等的分权形式；中央支付转移紧缩；薄弱的地方收入来源；

缺少强大的国内资本市场；市政信贷机构发展的各种阻碍；地方政府能力不足，且缺乏健全的财政管理条例；缺乏城市投资融资机制；缺乏维护现有资产的资金。

总而言之，市政融资方面近年来的发展趋势为：

- 在一些国家，参与竞争的私营企业，其财政管理与商业前景迫使公共管理者降低成本，争取更高的效率，提高产出的质量。
- 公共服务向市场开放，为服务供给的竞争创造了更多机会。
- 随着政治和财政的分权，对市政预算中的责任制与透明性的要求也越来越高。更加严格的财政管理、明确的资源分配程序以及居民对影响社区决策的参与是大势所趋。
- 公共和私人的合作，虽然是将权力转移出去，但是非常有效，这样的合作也越来越多。由社区组织（CBOs）和小型企业参与的地方合作为权力下放和社会共融提供了成功的途径，尤其是在发展中国家。

第二部分：住房融资—趋势评估

PART II: SHELTER FINANCE—ASSESSMENT OF TRENDS

第四章 住房抵押贷款融资：机构和机制 Chapter 4 – Mortgage Finance: Institutions and Mechanisms

在北方国家，一套完整的住房费用通常是平均年薪的2.5~6倍。对于购买房产，如果没有贷款几乎无法支付高昂的住房费用，而这种贷款通常需要长期还贷。由于偿还时间如此之长，必须建立一个法律框架以保障贷款方的资金安全，于是就凸现了抵押贷款的重要性。

第四章首先探讨抵押贷款的新趋势，并总结相关条款和条件。其次，特别指出低收入家庭寻求抵押贷款的情况，以及相应选择的可支付性。最后，分析当前抵押贷款的新局势和机会，并评估其应对住房需求的潜力。

■ 抵押贷款融资供应

Providing mortgage finance

政府通常鼓励住房所有权，在很多情况下提供优惠融资方式影响消费者选择。住房供应普遍转向市场机制，尝试减少公共补贴和放松市场管

制。某种程度上归因于以往依赖国家直接供应住房的无效性。这种趋势和最近几十年的宏观经济战略的总体方向也是一致的。

存款对于银行系统的重要性被广泛承认。欧盟国家存款占62%的抵押贷款资金来源，在转型国家这一比例更高。但是，如果贷款方的资金来源仅仅是存款的话，那么即使可以保证足够的存款来源，在使用短期融资保证长期贷款的时候仍然面临风险。作为短期存款的替代品，还有几个长期融资来源。第一个是来自国家的直接投入。第二个来源是通过实施的专门储蓄计划，住房融资私募基金制度。第三个来源是私人商业投资。尽管存在这些多种来源，长期融资可行性在很多国家依然有限。

开拓抵押贷款融资的二级市场是为了应对短期储蓄和长期贷款可能带来的风险问题。美国在二级市场方面处于领先地位，自20世纪80年代中期以来变得非常重要。在过去的25年里，随着资本市场日益成长，抵押贷款融资发生了巨大的变化；这种趋势起始于美国，进而扩展到欧洲，最近拉丁美洲和亚洲也在发展抵押贷款融资。

非洲也已采取一些措施发展二级市场，特别在证券化方面。肯尼亚国家住房政策草案的目标就是创建二级市场以吸引海外资金，降低借贷成本。

另一个仍然存在的资金来源于国家，尽管其效率经常遭到批评。几十年来，政府基于扩大住房融资的意图干预住房市场，通过运用补贴继续发挥其重要作用。

国家干预有几个动机。从家庭福利的角度来讲，整体提高住房拥有率以解决住房需求是值得一提的动机。国家还可能出于整体经济体系的角度试图确保住房金融市场稳定。

通过加强资金供应提高住房拥有率的策略有：按揭利息免税计划，利息补贴，住房储蓄计划，担保，核心公共部门员工的补贴，过渡性房屋/土地保有权。

一个最近的转变，就是将补贴变为增加贫困人口支付能力（直接需求补贴）的补贴。

通过直接建设进行的国家干预，一个最为影响深远的例子就是新加坡，96%的家庭生活在自己拥有的公寓中。该策略主要基于补贴性的抵押贷款（主要通过利率），再加上来自于现有公积金/养老金的专门资金。但是，还有许多例子表明

公共住房政策的失败。例如，肯尼亚国家住房公司，每年只建设几千套，远远低于其需求量。在科特迪瓦的两个半官方机构被清盘之前，自20世纪60年代到80年代共建设41 000套住房。

■ 与税收相关的激励机制

Taxation-related incentives

在许多西欧国家，按揭利息在一定程度上可以抵扣税务。利率补贴已经成为加强住房购买力的一种流行方式。有时，这一政策被批评为作为宏观审慎管理的替代品。利率补贴可能与用于住房投资的储蓄计划相关联。

但是，对利率补贴的反对声音一直很强烈。有人认为直接补贴是一个最佳方式，因为它可以精确定位到那些有需要的人。而利率补贴不可避免地青睐那些能够负担得起贷款的人，更多的补贴流向那些能够承受更大额度的贷款人。尽管如此，利率补贴仍然被广泛应用。

除了对家庭提高住房融资承受能力的直接帮助，在将补贴福利范围延伸至低收入家庭的同时，政府还试图确保融资体系稳定，为贷款机构减少风险。随着住房拥有率的增长，反映出住房融资需求的增加，风险也随之增大。

■ 区域关注焦点

Regional highlights

拥有住房在西欧是超过半数的房屋/土地保有权归属方式，仅有个别例外——尤其是德国。然而，住房拥有率各国很不同，一些南欧国家有着最高的住房拥有率（例如西班牙和意大利），拥有住房可以说是主导的方式。住房拥有率在几个其他国家相当高，尤其英国达到70%左右。而如法国、荷兰、丹麦和瑞典等不少国家，住房拥有率超过半数。证据显示，住房拥有率没有向同一方向或者同一水平发展的趋势。

2003年，从整体上看，欧洲市场不断发展，住宅抵押贷款债务的总价值增加了7.4%，稍低于十年的平均水平8%。欧洲在2003年底抵押贷款总量是34亿美元。这一数字现在已经迅速增加，达到42%的欧洲GDP总量。这种快速的扩张得益于贷款的低利率。但是，需要记住的是，贷款量的增加并不意味着贷款可获性的增加，房屋价格有进一步攀升的趋势，现有房屋所有者资本收益在增加，而首次购房者的困难也在增加。美国在繁荣的20世纪90年代，住房拥有率和收入一样，其平均水平在增长，而且现在达到创纪录的高点。

由于商业住房融资市场以前并不存在，所以处于转型时期的国家会面临一些特殊问题。国家

对于住房融资体系开发给予支持，并希望商业部门能够成为日益重要的供应者。不幸的是，许多这样的支持只让高收入者获益，因为只有他们可以支付得起这样的融资。

在处于转型时期的国家，其住房贷款总量还是低的。然而，有迹象表明，住房贷款市场在迅速增长；例如在爱沙尼亚，其住房贷款规模在1997年至2000年间增长一倍，捷克共和国在同样时期增长6倍。在2002年至2003年间，尤其匈牙利、波兰和拉脱维亚的抵押贷款增长迅速（增长率达到85%）。

私有化进程导致大量住房转移至私人手中。现在匈牙利、保加利亚、爱沙尼亚和罗马尼亚，住房拥有率接近或高于90%，而在波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚这一数字达到70%以上。但是，尽管住房拥有率增加，但支持住房融资的体系并不发达。

南方国家的住房购买力问题很大。南方国家的抵押贷款供应一直受很多因素的限制，包括相当大比例的低收入人口，缺乏可以吸纳储蓄的正式金融机构，以及宏观经济的不稳定性。在一些国家，近期的金融危机给正式住房融资体系已经带来了负面影响，尤其阻碍了抵押贷款的商业供应。但是，在亚洲和拉丁美洲的国家，抵押贷款市场出现一些复苏迹象。

中国的住房融资体系有很显著的发展。以前住房主要通过工作单位提供给员工，只是象征式收取租金。1995年，中国政府推出了两个主要的计划以鼓励购买住房：国家康居工程和住房公积金。

拉丁美洲国家，只有不到30%的住房是由正式住房市场供应。住房贷款占GDP的比值相当低，说明其抵押贷款还没有得到很好发展。取消抵押品赎回权是很困难的，时间通常要超过一年，而这只是一系列问题中的一个，就是这一问题减少了在该地区进行住房抵押贷款融资的吸引力。近十年，拉美政府面临的核心问题是宏观经济表现的长期问题，特别是通货膨胀；20世纪90年代末的经济困境；以及将贷款延伸至低收入群体。其相关策略有明晰产权、直接需求补贴、以住房投资为目的的住房使用以及通过加强二级市场扩大资本的融资体系。

近几十年来，由于经济困难，欠发达国家的住房融资体系发展问题持续不断，但也有一些积极的发展，如智利、哥斯达黎加、巴拿马、墨西哥和秘鲁，哥伦比亚、玻利维亚和厄瓜多尔发展则不稳

定。这些发展，包括金融部门的改革以促进抵押融资，扩大司法改革以复苏抵押品，增强私营部门在住房建设和住房融资方面的作用。这些国家同时也尽力使公共住房机构的运作更有效，与国债、私人银行和开发商一起解决住房的需求。

撒哈拉以南的非洲地区情况有所不同，一部分为商业银行在抵押贷款体系中非常重要的国家——南非国家（包括纳米比亚、津巴布韦），另一部分为非洲大陆的其他国家。南非的抵押贷款市场达到1980亿兰特（307亿美元）规模。大多数住房贷款来自于银行的抵押贷款。尽管已有一定规模，但是较低收入家庭仍然难以获得抵押贷款。但是，那些从事正规工作的人可以利用公积金保障住房贷款的时候，还有许多在非正规部门的也可以。而且，抵押贷款对于很多人来说是支付不起的。

尽管国家住房金融机构在某些情况下继续发挥作用，20世纪90年代对于成本回收和运作高效的重视，动摇了这些机构存在的必要性。一般情况下，那些现存的国家住房金融机构，通常被严格监管，并且被看作为社会机构，而不是金融机构。近来，国家从该领域退出，一些住房金融机构也随之退出。非洲国家面临的一个特殊的持续性问题“缺乏有效的制度和部门以促进储蓄流动到住房投资上”。在大多数情况下，住房金融机构仍然依赖于存款，一直无法实现长期的融资。

■ 条款和条件

Terms and conditions

抵押贷款与存款意义的一套标准化条款和条件有关：储蓄的期限、贷款利率（定期利率或者活期利率）、贷款的期限（如果提早支付或推迟支付的罚金）以及抵押贷款估值比率（对核准的房产价值的最大抵押比例）。一个重要的因素就是：贷款机构愿意根据借款人的收入情况来确定贷款的数额。

不同层次的房屋抵押贷款提供者越来越多，削减了与住房相关的存款行为的重要性；但是如果不对全部的资产提供抵押贷款的话，一些存款的形式仍然很重要。

近几年在扩大住房融资方面做了很多努力，这与两方面的因素有关。一方面，由于鼓励新型的供应商进驻住房市场，使得住房融资市场更具竞争力，这些供应商不断寻求新的客户来扩大经济活动范围；另一方面，国家期望市场紧盯住房需求，政府在面对诸多住房问题的同时，寻找解决减少公共支出的方案，推进

市场积极应对需求。

如前所述，可支付能力不仅仅与获得住房融资和其融资成本有关，也与房价紧密相关。不断扩大的收入差异和房价差异已经成为西欧世界最重要的一种住房融资趋势，房价从1997年开始涨幅十分显著，特别是澳大利亚、爱尔兰、西班牙和英国。2003年，欧洲抵押贷款联盟指出拉脱维亚、葡萄牙、西班牙、英国和爱尔兰各国房价迅猛增长。

在很多国家，住房供应情况缺乏弹性，对因价格上涨而不断增加的住房需求反应迟缓。研究显示限制住房建设的地方法规是美国、英国、马来西亚、韩国、坦桑尼亚和新西兰地区房价高的一个主要原因。

房价上涨的背景下，住房融资体系在填补收入和房价差异方面有很大的发挥空间。年轻人在购房方面特别困难，因为他们没有时间来累积资产（存款），而刚刚迈入劳动力市场的年轻人，其获得的薪酬更低。

再说说可支付能力面临的普遍性问题，美国在2004年的数据显示，有600万贫困线以下的家庭入住在房东家里。这个数字比790万贫困租户的数量少不了多少。在处于转型时期的国家，真正影响住房支付能力的问题是总体收入水平的低下。比如，爱沙尼亚和拉脱维亚只有10%~20%的人口可以申请住房贷款。在南方国家，支付得起正式住房及其相关花费的人很有限。正如之前提到的，很多国家明显出现抵押贷款融资扩张的趋势。但是，很难评价这个趋势有多成功。

第五章 租赁住房和社会住房融资

Chapter 5 – Financing for Rental and Social Housing

虽然从狭义上讲，住房融资仅仅关注信贷供应，但是住房融资补贴的规模和重要性——主要通过住房租赁、贴息贷款融资需求和直接需求补贴（资本）——这一构成难以被忽视。社会住房的融资能不能适应更大范围的住房融资体系，应该进行充分的分析。本章特别强调了近年来用于提供财政补贴的一些策略。

财政补贴寻求提供一些激励机制，通过降低机会成本或者提高潜在利益，促使生产者或消费者做一些之前不会做的事情。有争论认为这样的政策应尽量予以避免，是不得已的政策。这些考虑关注的是市场可能会被扭曲，而这些考虑通常是在制度和监管体系改革建议之后。此外，补贴，尤其是那些提供利率优惠的补贴，可能存在

巨大的隐性成本。

虽然补贴往往遭到试图实现市场潜在有效性的经济学家批评，政府层面还是会经常使用这个政策。补贴发放有多种方法，包括直接的息率降低、允许按揭利息从所得税中扣除；支持住房储蓄；支持一级市场担保；支持二级市场担保以及直接拨款。不过，对于这些补贴是否能到穷人手里始终存在忧虑。南方和北方国家政府主要使用两种融资策略帮助家庭获得住房：帮助拥有住房和帮助其支付住房租金。

在一些国家里有三个趋势非常明显。

1. 政府逐渐从公共住房的建设和管理中走出来，他们采用减少公共住房存量的策略，在一些国家，公共住房大规模转移给住房拥有者；
2. 通过直接需求（资金）补贴来帮助家庭拥有住房，成为一种增长趋势；
3. 使用住房补贴（而不是直接供应）去帮助低收入家庭从私人或非营利部门那里租赁住房。

尽管低收入家庭是焦点，但在考虑整个贷款周期的总费用时，直接补贴的资金规模通常小于利率补贴的融资规模。

■ 北方国家的租赁住房

Rental housing in the North

尽管北方国家一般不直接进行经济干预，但是在住房领域并非如此。尽管转向对收入相关活动的支持，社会租赁住房（指低于市场价格、基于住房需求而非支付能力的行政分配住房）在许多国家占据重要份额。但是，西欧的政策已有重大变化，住房保障的性质也在变迁。大规模的利率补贴式住房新建和维护支撑体系逐渐退出市场。有针对性的、与收入相关的补贴越来越重要，尤其是对于低迷的住房领域。

在公共住房领域，一直有下滑的趋势。随着社会住房和公共住房存量减少，与之相关的弱势群体数量上升，越来越受到关注。人们担心欧洲住房政策的变化，有限的住房存量将导致社会弱势群体的高度集聚，引起社会排斥、社会流动性降低、租户边缘性加剧等问题。更为关注的是，与经济收入挂钩的住房补贴（也鼓励使用私人融资手段）已经造成租金不断上升。但是，在劳动力流动方面，与经济收入挂钩的住房补贴提供了较好的激励机制，也更具有针对性。

私有融资的增长是西欧国家社会租赁住房一个最显著的发展方面。尽管运用了私有融资，私

募股权投资还很有限。近年来，在许多国家，一个主要趋势是社会租赁住房出现了盈余。这是因为低水平建设和偿还旧债务所产生的债务负担下降，同时租金却在上涨。一些国家试图建立“旋转门”式的融资体系，将盈余再投资于社会租赁住房。但是，旋转门融资体系本身不能刺激建设力度，因为资金不足，也因为缺乏激励机制。

■ 转型国家的租赁住房

Rental housing in transition countries

东欧国家在转型之前，住房基本都由国家机构提供（工作单位、地方政府或者住房合作社）。从本质上讲，这个系统是国家供应的社会租赁住房体系，以低租金和行政分配体系为特征。

在一些国家，公共住房通过私有化方式转型，其产权转为居住者所有。有些国家，超过90%的公共住房被售出，而有些国家这一比例仅为6%。但是，过去住房市场十分有限。即使人们有了住房，住房也很难进行买卖交易。

20世纪90年代末期，租赁住房投资再次兴起，例如，在波兰、斯洛伐克共和国、捷克共和国和匈牙利。在波兰、罗马尼亚和匈牙利，10%~30%的新建住房是租赁住房。但是，有一个相当大的问题，就是解决最贫困人口住房需求的机制不存在，也没有替代政策来解决。

■ 南方国家的租赁住房

Rental housing in the South

南方国家和地区没有显著的大规模公共住房建设，除了香港是个例外。虽然许多国家尝试过小规模建设，但总体上供应规模反映了可投资于公共住房的资金有限，而且公共住房的标准又比较高。通常，公共租赁住房不分给穷人，即便是分给了，也不一定是可支付的。现在，这些住房，在市场供应的环境下，逐渐被转为私人产权。和欧洲的一些转型国家类似，近年来，中国也制订了政策，将福利住房从国有企业转移到个人名下。

尽管南方国家和北方国家一样存在抵制直接供应住房的总体趋势，在租赁住房方面仍有支持。在香港，住房管理局在1991年至2001年将住房存量提高了18000套。在韩国，自1989年以来，永久性低收入租赁住房热一直持续着。在南非，已有政策出台支持社会住房的发展（尽管是一个从属于支持住房拥有的二级策略），并鼓励住房协会管理低收入房产和租赁住房。

■ 社会住房和住房拥有

Social housing and home ownership

在实践中，在南方国家，住房租金一直很

低，国家住房预算又很有限，而由于建设公共租房的高成本和其后维护的持续费用，大规模的公共租房计划通常被认为是不可能的目标。尽管存在这些问题，仍然有一些政府试图引进一定规模的补贴计划。

比如，他们选择用有限的资金来支持小额信贷方案，以促进房屋增量发展。还有，政府选择补贴最小标准成套住房。另外，通过低息贷款实现有效补贴。住房融资有限的资源使得其分配往往和政治有关，而非出于普遍的补贴。

尽管最初有政治干预和重要的方案引领，智利、哥伦比亚和南非政府并没有将大量资金投入资金补贴中。这三个国家在这一方面的国家财政支出比例不超过1.25%，南方国家在这一方面的比例占2%。

第六章 小额信贷：住房小额信贷

Chapter 6 – Small Loans: Shelter Microfinance

对收入有限的个人或者家庭，获得住房所有权（即使是在非法定居点），其唯一的方式可能就是通过多个阶段的住房投资。购买土地、完善和升级配套服务，以及建设巩固和扩大住区，都在不同的时间完成。在发展中国家，估计有70%的住房投资是通过这种渐进式建设进行的。这样的渐进式住房，通常开始都是由临时材料建成，由于自然力的损坏等需要经常维修。

因为这些家庭绝大多数都不具备商业贷款的资格。如果要建设自己的住房（土地、基础设施以及住房），他们只有被迫拿出有限的收入，或者从家人和朋友那里获取额外的帮助，或者向非正式信贷市场贷款，或者从信贷工会这样的组织贷款。一些机构努力帮助这些家庭获得某些金融贷款。特别是近几十年，小额信贷和社区融资机制大幅增长。本章讨论了住房贷款的小额信贷使用方法。小额信贷几乎全部提供给了个人，通常是有一定房屋/土地保有权的个人，用于住房投资（建设、改造以及扩建）而不是土地和基础设施方面的投资。

■ 住房小额信贷的发展

The growth of microfinance for shelter

自从20世纪80年代起步以来，小额信贷机构有了大幅度的增长，而今这样的机构随处可见。以某一国为例，在印度像这样动员储蓄并向穷人提供小额信贷服务的草根机构估计达400~500家之多。小额信贷机构的评估结果显示，不管贷款

用于何处，还是会有高达25%的贷款用于住房投资。如上的调研结果刺激了小额信贷，尤其是用于住房的小额信贷。

有相当数量的非政府组织致力于房屋事宜，他们通常帮助解决较低收入群体的住房问题，而且他们也从事贷款融资的工作以使他们开展的活动规模化，或者为已经获得土地的居民提供援助。住房非政府组织关注那些为被传统储蓄与信贷机会排斥在外的群体提供金融市场的小额信贷机构。有两种截然不同的非政府组织致力于住房融资。一种是专业的城市发展非政府组织，主要从事融资计划以影响国家政策以及低收入社区的需求。另一种是人道主义机构，致力于改善低收入区域的住房条件。鉴于这些家庭能够并且愿意投资于自己的住房，他们直接成规模地开发了小额信贷计划。

除非政府组织外，小额信贷机构对住房贷款给予了相当多的关注。小额信贷的机构至少在一些地区迅速分化为住房小额信贷。一项由国际金融公司（IFC）资助的调查研究覆盖了141家向贫民提供住房融资贷款产品的机构。大量贷款实践加快了这类机构住房贷款计划的发展。

多种多样的小额信贷机构入驻住房融资领域，其中一个原因是商业优势的驱使。这样的多样化特征可能会增强其贷款投资组合的财政稳定性，而且使这些机构能够利用这些机会得以发展，避免客户流失到其他提供住房贷款的小额信贷机构去。更引人注目的是，住房贷款偿还期限越长，越能使借贷者与出资机构维持长期关系，增强其他贷款的可能性。

■ 居民区改善（贫民窟改造）

Neighbourhood improvement (slum upgrading)

住宅小额信贷的另一个作用在于贫民窟能够得到更全面的改造。现在人们好像越来越关注在居民区全方位改造和减贫项目中利用小额信贷机构所提供的专业化金融服务。相关发展机构、中央政府和/或市政当局找到了一个可为该战略融资的途径，以促进低收入地区的改造，包括规范租赁市场和住房供应，以及升级改造基础设施和服务。该改造项目同一个机构签订合同，为那些希望改善住房的人们提供小额住房贷款。

尼加拉瓜的地方发展计划（PRODEL）就是一个好的实例，该计划推动了小城镇和城市一些区域的发展，包括基础设施的改善、住房贷款和小型企业贷款。在印度艾哈迈达巴德，有一种更集中（和规模较小）的方法，即贫民窟网络项目

（在直辖市内实施），目的是通过信贷帮助家庭承担基础设施的改善。

大多数的贫民窟改造计划是由国家领导的，但还有一种方式就是由印度的区域资源促进联合会——一个非政府组织（SPARC）——全国贫民窟居民联合会和马希拉·米兰（一个妇女团体组织）形成的联盟所发起。他们旨在提高地方社区对于全面升级改造和重建过程的管理能力，其资金主要由国家（通过补贴）赞助，额外款项来自社区贷款，而贷款由个体成员偿还。通过一个非盈利公司“Samudhaya Nirman Sahayak”，社区得到需要的资金，用于购买土地，进行基础设施建设和住房改造。通过社区主导的基础设施（CLIFF），这一系列活动使更多的捐助资金流入社区主导的基础设施建设中。

另外一个说明比住房小额信贷更全面的发展策略实例是，将住房改善的小额信贷与土地开发相结合的策略。例如，在20世纪90年代初期，萨尔瓦多市建立低成本细分法规，促进了一个由200家公司参与的低收入土地开发产业的发展。很多开发商开发该区域，将一块有服务设施的地块卖给低收入家庭，之后还提供小额信贷（通常约1000美元）以帮助建设一个核心单元住房。过去的十年来，因为该策略，人们可以负担了土地保有价——随着供应越来越多——实质上降低了房地产价格。

居民区改善（贫民窟改造）以及绿地建设，萌发出许多涉及小规模住房贷款在居民区和住房方面的独特战略：改善现有住房单元（这是目前住房小额信贷的主要做法）；土地购置和住房贷款相结合；土地开发、以补贴支持的城市改造和住房贷款发展相结合；定居点升级改造和住房贷款相结合。

■ 资本融资来源

Sources of capital finance

小额信贷机构如何保证用于借贷的资金呢？一些借贷机构尤其是私营部门和像信贷联盟这样的小规模的自愿组织，多数情况下，利用自身的资金。

大体上讲，小额信贷机构有四个资金来源：储蓄、发展援助、政府部门和私营部门。即便是拥有成熟的小额信贷市场的国家也存在资金短缺的问题。

小额信贷机构在关于需不需要住房补贴方

面，持有不同的观点：一方面认为，由于传统上补贴和低收入住房存在联系，加之住房贷款额度相对较大，因此补贴是需要的；另一方面，人们普遍认为，小额信贷机构需要在无补贴的情况下运行，这样才能够市场条件允许的情况下进行业务扩张。

在没有国家的支持的情况下，由于住房贷款利率较低，从企业到住房贷款好像存在一种有效的交叉补贴。在有些国家，尤其在亚洲，通过降低利率可以获得补贴，因而小额信贷机构成了一种将国家支持信息传递给穷人的媒介。有时，补贴以利率降低的形式出现。孟加拉国的乡村银行（Grameen Bank）和印度的妇女自主就业协会（SEWA）均获得了低利率的资金来源，从而转移了补贴。

■ 储蓄和抵押

Savings and collateral

住房投资和储蓄之间的联系远远超出了小额信贷行业。在北方国家，传统上讲，家庭存储多年的积蓄就是为了获得传统的抵押贷款。同样，在亚洲和非洲，许多小额住房融资计划都存在储蓄需求。储蓄对于小额信贷来讲十分重要，其中有诸多原因。储蓄是一种与偿还相关的策略，要求借款人本身必须具备定期偿还贷款的能力，而且能够积累足够的资金作首期付款。

抵押品是一种抵押给放款人的资产，直到借款人还清债务。其主要作用在于降低放款人的风险，人们普遍认为，对于住房小额信贷而言，关键的问题就是贷款担保。许多小额信贷机构通过利用现有的客户记录（企业借贷）在最大程度上降低对抵押的需求。小额重复借贷是为收入人群提供的另一种借贷策略，它是形成还款方式和能力并且刺激还款的一种途径。不过，对于额度较大的住房小额信贷，很难采取这种策略。

小型企业借贷采用的另一种方法是团体担保。但是人们发现，对于住房贷款，这种方法是有问题的，主要是因为贷款额度较大，贷款期限较长。不能采用这种方法的话，就需要使用各种各样的抵押担保品，包括：抵押、个人担保、团体担保、固定资产和/或退休金/公积金担保等。抵押退休金常用于南非和孟加拉国，还有近年来的纳米比亚，但是在其他地方并不常用。

■ 可预见的挑战

Foreseen challenges

住房小额信贷不一定在所有的情况下有效，但是，目前在许多国家，人们对小额信贷过程有

了更广泛的体会和理解，对其方法也有了更深的认识。小额信贷行业主要面临着两个挑战：一是贷款机构的性质和贫困家庭因为支付能力和担保所面临的挑战；二是资金来源。

一般来说，住房小额信贷计划范围触及为企业发展小额信贷机构所服务的收入群体，也触及那些在正式部门工作的有着同等收入的家庭。许多住房小额信贷计划面向的是那些收入相对较高的城市贫民，有时也包括那些有正式工作的人们（至少家庭中有一人工作的），还有那些在家庭生计策略计划内的人们。这种倾向反映出贷款机构需要确保较高的还款水准，而且愿意提供高额贷款（因而行政管理成本要在贷款中占很小的比例）。

资金的缺乏成了业务扩展的主要障碍。ADEMI银行（多米尼加共和国）认为资金匮乏是银行在提供住房信贷方面面临的巨大挑战，而住房信贷需求巨大。这些困难反映出了小额信贷行业的一个共同的局限，而且一般来说，这些困难好像并不直接与住房借贷相关。此外，小额信贷机构面临的是规模的问题。为了获取利润，它们不得不增加贷款的数量，有证据表明，这驱使它们向住房小额信贷领域扩张，但是对于小型机构，由于缺少资金，因此在拓展业务上受到了很大的限制。尽管贷款额度较小，但是在住房小额信贷机构中，长期贷款也十分常见。由于较长的借贷期限，住房小额信贷在资金筹措方面可能比企业借贷更为复杂。资金捐赠强调借款机构的制度能力以及资金累积的能力，因而在提供优惠资金转贷方面一直存在着阻力。

第七章 社区基金

Chapter 7 – Community Funds

社区基金在帮助穷人解决住房需求方面越来越重要。随着日渐弱化的政府角色，支持房屋/土地保有权保障、基本服务和住房改善的替代性策略日益突显。社区基金为家庭提供小额信贷，但是需要通过社区组织来运作。对于集体贷款的关注有多种原因，其一就是贷款支持团体协作进行的土地和基础设施的投资。本章讨论了社区基金，指出其关键特征，并探讨其未来的发展趋势，同时也分析了一些关于可支付能力和资金来源等主要问题。

社区基金是一种通过建立和加强供应集体融资的地方储蓄群体以鼓励储蓄的金融机制，从而改善住房，其中可能包括下列任何一项或多项活

动：土地购置、土地开发、基础设施建设和公共服务提供，以及住房建设、扩建和改善。社区基金最显著的特点是资金获取的方式，而非融资过程中的机制。社区资金使用储蓄和贷款，以促进社区发展，而不是简单地为穷人提供金融服务。它们寻求加强社区成员之间的联系（建立社会资本），这样在社区发展战略指引下，现有社区内的资金可以得到更有效的使用，同时吸引外部资金。社区资金面向群体借款，因而也可能包括那些收入较低的人群。

总体上讲，在过去十年中人们对社区基金的关注越来越多，主要是人们认识到小额信贷有了一些成功，也看到了城市里不断出现的贫困问题。现今与社区基金发展有关的两种发展趋势需注意：第一，地方政府对这些计划的关注越来越多，一部分是因为这些资金推动了必要的基础设施建设；第二，棚屋或贫民窟居民国际组织（SDI）拓展至一个社区或者非政府机构组织，其策略就是将储蓄同与住房改善相结合的贷款相结合。

至于第二种发展趋势，在过去的15年中，贫民窟居民国际组织已经演变成一个超过12个国家和地区的国际性运动。贫民窟居民国际组织团体发展了很多地方社区基金和非政府机构管理基金。在柬埔寨，菲律宾，南非，尼泊尔，斯里兰卡，津巴布韦和肯尼亚，联合团体已经建立了自己的基金，并将基金运用在储蓄计划内。在南非，纳米比亚，还有近年来的尼泊尔，以上国家也投入了很多这方面的基金。

■ 资金来源

Funding sources

显而易见，混合型的资金来源十分重要。在某些情况下，基金由政府成立，并通过一个国家机构来获得补贴。而在其他情况下，基金由民间的社会组织成立，并通过国家、非政府组织、社区以及国际发展援助机构进行综合性的融资。在这两种情况下，社区可能通过存款到基金，从而保证贷款。

无论是通过国有资金或国际发展援助的社会基金，一个重要的共同特点是一定的补贴均予以提供。这与传统的小额信贷和住房个体贷款明显不同。虽然传统的小额信贷计划可能有补贴，但一般来说小额信贷计划应避免补贴。社区基金强调实现减贫目标和改善居民区的目标。如果利率低于所要求的真实的基金价值水平，机构生存可能需要一定的补贴。同样地或者换个角度来讲，

可能补贴应该触及社区的每个人，或者触及低收入社区。

补贴提供有几种途径。其主要来源是直接补贴，利率补贴，额外的支持（例如社区发展和技术援助）以及付款延迟和拖欠带来的意外补贴。

还有一种资金来源是商业性金融机构。一些管理社区基金的团体想方设法加入到商业银行中。按最低的要求，贷款基金从这些银行发放出去，从而促使穷人觉得他们也可能使用这样的机构。CLIFF，一个基金捐赠机构，与SPARC、全国贫民窟居民联合会和印度的马希拉达克米兰（Mahila Milan）机构合作，城市贫困群体就有可能逐渐强到可以从银行获得借贷。

■ 条款和条件

Terms and conditions

储蓄在社区基金中起着核心作用。但是，各个社区的基金项目在储蓄的速度和强度方面有所不同。这种差异反映了项目本身的目标不同，和不同国家潜在的储蓄差异。例如，在许多国家（包括那些在非正式储蓄和贷款机制方面有经验的国家），社区对于将储蓄用于住房投资仍持怀疑态度，而且一旦履行了储蓄承诺，就会很快提供贷款融资机会。这对于那些经历过快速通货膨胀、没收储蓄和临时冻结储蓄的国家来说，是真实发生的情况。

利率一般都有补贴，尤其是土地购置和基础设施建设，住房投资方面也常常有补贴。原因体现在三个方面：实际需要、政治原因和社会原因。实际需要方面，许多早期的计划需要进行利率补贴，因为如果采用市场利率，相对大规模的贷款会导致可支付能力降低。政治原因方面，通过降低利率支持住房建设，是社区熟悉的策略。这一点在亚洲好像特别普遍，如孟加拉国、印度、泰国和菲律宾各个政府都有针对低收入和中低收入家庭的利率补贴计划。从社会发展的角度来看，触及最贫穷群体和考虑支付能力至关重要。

社区基金使用抵押品策略有两个鲜明的特点。首先，有社区和社区抵押品的担保，而非个别借款人的抵押品。其次，在购买土地的情况下，可以使用法律契证。但是，贷款的安全难度系数很高，因为对于拒绝还款人们持不同态度。

普通贷款时间比住房小额信贷的时间要长，例如，住房小额信贷时间在菲律宾是25年，在泰国是10年。在某种程度上，这是因为相对于家

庭收入，普通贷款数额颇大。同时需要认识到，如土地购置，可能只是家庭需要投资的一部分项目。非政府组织贷款时间通常较低，一般不到五年。虽然有些可能更长一些，如在南非的uTshani基金，这个基金的设计反映其主要作为国家补贴的桥梁融资用于发放。

■ 挑战

Challenges

社区基金面临的挑战和住房小额信贷活动的机构所面临的挑战非常相似。那么他们如何保证基金长期的生存能力，如何能有效地资助那些需要住房投资的群体？

社区基金所面临的特别挑战，就是他们的计划以何种形式和国家政府并存？从根本上说，这是最大限度地扩大基金的计划，同时确保地方社区予以控制。如果要获取一定规模的基金，与政府建立联系肯定是必不可少的。但是，这也会带来一种困扰，就是基金使用变得官僚化。

社区基金计划旨在为相对稳定的社区提供融资，以保障土地保有权和改善改造他们的居住区。至于包容性问题，社区基金需要努力解决所有居住地居民的困难。社区可能也觉得很难帮助那些不打算在城市长久生活的人们。

在整个亚洲、拉丁美洲和非洲，传统的开发在应对穷人群体时失败情况居多。有些时候，最贫穷的人难以获得帮助，但是也并非总是如此。也有一些弱势的特殊群体，如非法移民。例如生活在哥斯达黎加的尼加拉瓜人、生活在厄瓜多尔的秘鲁人或者生活在南非的西非人，经常不被看作是公民。在印度，每日储蓄的做法，有助于确保最困难的人群加入其中。穷人的生计问题一般是每日管理的（或者3天至5天为一个周期），而并不以月为周期。每月储蓄的计划都会将穷人排除在外。而富裕的家庭可能对每日储蓄的计划并不感兴趣。

租户也是受排斥的群体。当产权受到担保时，很难确保租户享有平等的权利。另一个方面是性别包容。现在人们已经普遍认识到，妇女的中心地位非常重要。部分是因为，女性关心他们的邻居，关心谁生病了，谁需要什么；这也与妇女所经历的贫困水平和脆弱级别相关。妇女的社会角色就是，如果女性参与管理储蓄，那么可能很少会受到社区的排斥。然而，这也需要妇女从事一定的领导性工作。在储蓄和贷款行为中，这似乎已经成为普遍现象，但是，有些时候，一般建设工作则多多鼓励男性的参与。

第三部分：可持续性住宅融资体系 PART III: TOWARDS SUSTAINABLE SHELTER FINANCE SYSTEMS

第八章 对住房融资系统的评估

Chapter 8 – Assessing Shelter Finance Systems

考虑到住房融资在解决城市住房需求方面的价值，第七章分析强调了一些具有政治意义的具体问题。本章在全球报告提及的不同住房融资的方法基础上，集中讨论了这些具体问题。这些问题为：可负担性和满足穷人所需面临的困难；获得资本和缺乏贷款融资；市场导向和市场所不能掌控的，这其中包括维持经济可行性的问题；全球化中联系和差异性，以及市场中的风险经营。

■ 可负担性和满足穷人所需面临的困难

Affordability and the difficulties of reaching the poor

在北方国家持续攀升的房价使得负担住房变得更为困难。为了扩大低收入阶层中拥有住房的人群，出现了很多由政府支持的尝试性的举措。例如，更广泛的使用抵押贷款保险。从较高的住房拥有率方面看，这些举措还是有些起色，需要注意的是，有些家庭可能很难承担相关的贷款风险。

在南方的很多国家中，不能够负担抵押贷款人群的比例更高，这也反映了更大程度上的贫困。在撒哈拉沙漠以南的非洲和亚洲低收入国家中，不能负担抵押贷款人群的比例可能已经超过70%。同时在亚洲和拉丁美洲中较高收入的国家也可能达到或超过了40%。

为获得土地、基础设施和住房这些目的，获得小额信贷的机会在过去的20年里似乎有了显著的提升，尤其在近10年里。可是，鉴于潜在的需求，提升仍然很缓慢（并且在预测有住房赤字的情况下）。

为企业发展的需要，小额信贷机构的增加出现在住房小额信贷特定增长之前。这些机构被鼓励进入住宅领域，一定程度上，由于企业贷款的规模在住宅投资中被“误导”。其他的情况是，小额信贷机构拓宽了他们的贷款服务，以响应明确的需求和需要，或者他们自身开拓市场的商业需求。这些机构面临的主要问题是扩张资本短缺。

传统的社区资金开始逐渐满足城市贫困人群的需要，不仅满足土地购置的需要，而且也满足在土地上发展基础设施的需求。很多贷款在针对

有担保的房屋/土地保有权和基础设施的同时，金融服务体系也拓展到更个性化的贷款领域，既为住房服务，也为工薪阶层服务。

另外，有迹象显示最贫困的人群很难贷款。这样的问题在社区抵押贷款计划（CMP）的评估中显而易见。社区抵押贷款计划（CMP）是菲律宾的集体贷款计划，这一计划已经为近十五万家庭提供担保房屋/土地保有权。但是，这一计划却很难将最贫困的家庭涵盖进来。但是，不得不承认，贷款的使用会为那些过于贫穷而不能承担还款风险的人带来潜在的风险，而存款和拨款相结合可能更加予以重视。虽然已经出现了一些发展小额信贷的努力，然而对于住房小额信贷的具体策略相对来讲很少受到重视。

■ 抵押贷款融资的作用：资金获取和贷款融资短缺

The role of mortgage finance: Access to capital and the lack of loan finance

抵押贷款对很多那些生活在南方国家和北方国家地区的少部分人来讲是无法负担的。对此，政府和抵押贷款融资的发展机构已经给予了很大的重视，而且很多国家政府也开始实施一定范围内的抵押贷款补贴措施。

不同的住房市场并不是截然不同的，而且，如果贷款没有对高收入人群设限制的话，他们可能会占了那些提供给穷人的贷款机会。

在拉丁美洲和亚洲，政府和多国机构兴起支持第二市场的发展和增加抵押贷款人的规模融资。但是资金短缺可能会阻止大规模的借贷，本报告也分析了其他可能阻碍的因素，但重要的还是不正规财产的规模和劳动力市场两方面的因素。看起来对于正规化土地保有权是非常重视的；但是，正如在秘鲁，这一工作并没有增加对抵押贷款和企业贷款的份额。这说明在提高取消抵押品赎回权的容易程度方面，或者提高贷款额度和部门竞争的情况下，贷款的获得可能在某些方式上被限制，而这不能通过产权改革的方式来解决。

除了这些问题，抵押贷款在很多国家都开始出现。这可能同经济增长和生活日益富裕有关。贷款市场竞争加剧了，并且有几个国家的抵押贷款市场逐渐超越于一小部分的贷款银行之上。

对于个体家庭来讲，承担这些贷款存在很多风险，有些风险在房价下跌时显而易见，尤其是在英国和日本。抵押保险范围扩展的同时，受益方更倾向于放贷方而不是借贷人。过去的十年

里，在亚洲和拉丁美洲的抵押贷款艰难缓慢地开展起来。

■ 开阔的前景及市场无法触及的一面

The bigger picture and what the market cannot manage

除了强调说明以市场导向的抵押贷款扩张和住房支撑外，本报告着重指出一些贷款市场勉强维系的领域，包括与住房集体投资必然相关的而非个人投资相关的制度问题以及同城市规划 and 土地使用管理相关的问题。

住房融资市场定位坚持转向为家庭个体提供贷款。在本报告提及的两种情况中，存在对于集体投资的需求——为处在转型期的国家提供集合住宅，也为南方国家那些没有房屋/土地保有权的人们在土地和基础设施上做投资。在这两种情况下，市场似乎不能作出适当的反应，部分是因为负担能力有限，同时也因为能够管理资金的地方机构逐渐消失了。政府机构提出的建议通常是建立正式的管理委员会，关注不得歧视穷人的需求。为了解决穷人的住房需求，住房融资体系需要为这样的集体性目的提供贷款，一旦有这样的贷款需求，适当的地方机构需要到位。

同时，市场似乎也在物质和社会层面上求得与城市环境相协调。在北方国家，减少住房的社会供给被予以更多的重视，但由此造成特定地区的低收入群体集聚被予以更多的关注。这同样适用于处于转型期国家的国情和西欧较富裕国家的国情。

另一个问题就是受资助的直接补贴对象，其资助发展的性质，例如在南非和智利。对于，这两个国家，低收入人群的住房位于低成本片区，并且距离工作地、公共服务和其他设施非常远，这样的物质性排斥导致了社会成本没有被考虑进来。这说明国家——地方政府和财政机构两者，或者其中一方如果没有较多的干预，市场无法应对穷人的需求。这也进一步说明，当务之急，政府应该确保供应充足的土地，不仅位置要好，而且服务设施也要好。

■ 全球化背景下的关联性与多样性

Connections and diversity within globalization

金融市场解除了管制，政府也不再直接参与经济投资，本报告的分析就是建立在这样的大前提下。尽管金融自由化，相对来讲，金融全球化还尚未触及住房市场。住房融资市场已国际化而非全球化。所以，目前货币可以跨境流动，资

产可以跨境，也可以在国内出售。源源不断的资金不断转化为资产，但并没有一个完全全球化的市场，其风险和回报独立于国家监管和银行业结构，并且跨境价格是一样的（对于承担相似风险的地区来讲）。

国际化取代了全球化，因为尽管从某种程度上讲政府已经不直接参与经济了，但还是间接参与的，而且，住房融资市场比较特殊，其取决于他们自身所处的特定历史背景和企业机构环境。所以，很多国内市场还是存在的，而不只是一个单一的市场。

第九章 可持续性城市住房融资体系的政策趋向

Chapter 9 – Pollicy Directions Towards Sustainable Urban Shelter Finance Systems

本章基于前面几章的讨论，从执行和可持续发展两个方面叙述了加强城市融资的方法，重点是提出方法，强调最好的政策方针。本章从政策趋向着手，讨论有利于城市基础设施发展的城市发展融资的改善问题，进而进一步确定住房融资的政策趋向。

家庭和公共领域之间达成一致的城市基础是公共物品融资系统，从而在可承受的范围内，城市中的公共物品能够保质保量地予以供应，这样才能实现有效管理城市的目的。除非城市地区能在以同样速度吸纳更多人口的同时也能创造更多的收入，不然发展基础设施和建设住房的资源会供应不上。

权力、职责和税收能够达成一致是至关重要的。如果市政府负责社会住房，那么它就应该有权决定如何实行政策、如何增加税收收入以及如何能够提高财政收入。

■ 包容性的城市基础设施及服务计划

Towards inclusive urban infrastructure and services

市政府至少应该可以从地方税收中提高部分收入，提高的程度反映了地方条件。所以，政府机构需要建立一个制度化的机构来征收和收集税款，并负责地使用它们。事实上，立法可能有必要引导市政收入的合理使用。

至关重要的是，市政当局可以申请一些贷款用于资本项目以开展那些不能从年度预算中取得资金的重大项目。这样的模式有很多。资金可能由中央政府或一个机构的贷款提供，如抵押贷款银行、金融公司、省级机构或是一群

共同合作的市民。

正如保护被危害的环境可以通过债务转换得到资助一样，债务转换也同样适用于住房和城市服务的资助，如第三章中玻利维亚的案例所描述的那样。在许多其他融资计划中，有一个到位的减贫战略文件可以影响城市决策，以使债务转换成为可能，这会给涉及的各方带来信心，保证了资金被用于减贫战略而不是临时性的减贫。

对城市来讲，城市土地的升值是重要的潜在资金来源。从发展过程中抽取公共价值的做法已经在许多国家实践过，其中一些取得了巨大的成功。在美国联动的过程中，城市当局利用房地产开发商的利润获得的资金，来资助社会项目，这一平衡的做法也许在南方国家的城市中也会有效果。

为房产税征集所进行的土地记录，其精度要求不及为避免或解决土地纠纷时需要的准确度。因此，这样类似于半地籍簿的系统，加上常规低分辨率的航拍图片，可以提供足以支持房产税系统的精准度，并且较于昂贵的高精度的土地调查来讲，成本也低。

市政府可以因为他们的服务而获得经济报酬也是非常重要的。因此，类似土地登记、建设和管理以及规划控制的职能应当从属于各项成本的收费。同样的，市政服务（市场、屠宰场、停车场、交通中转站、巴士服务、会议厅等）的用户收费应该涵盖生命周期成本，并在适当情况下，产生收入。

在许多城市，有一种用不定期资本项目代替定期维护的文化。更好的做法是使基础设施在其全生命周期中逐步进行损耗（生命周期成本法），并且在长时段内准备好进行阶段性维护的费用。

这样做的节约程度较于在短暂使用期之后重建的做法十分可观。

小型私营部门运营地方用水的供应的能力，废物收集的能力，以及和公共机构合作提供的其他服务应当有据可查，并且政府部门应当查明这种尚未得到利用的伙伴关系。

不管腐败在何处发生，把钱从发展和服务的维护中转移出来，都会削弱中央和地方政府的能力，使其难以满足选民的需求。只有取得真正的进步，使得腐败在商业和政府间变得不可接受，并且动员人们不管在何处发现腐败，都能够根除它，城市才能有效发展，所涉及的各方才会相互信任。

如果政府资助能够直接用于针对低收入社区的基础设施及服务及最贫困人口福利服务，那么可能这个资助会获得最大的效果。在向穷人和赤贫人口提供土地、最基本的基础设施和社会服务时，是需要补贴的，除非服务的成本确实很低。

除非城市地区能在以同样速度吸纳更多人口的同时创造更多的收入，否则人均收入将下降，城市贫困将会加剧。因此，就业和收入是城市发展融资的核心。应该利用通过提供住房为低收入工人创造就业机会的潜力，来产生更多收入，以改善人们的住房支付能力。收入乘数对建筑业来说非常高，在技术含量低、劳动密集型的建筑业中甚至更高。同样地，提供高效的基础设施和适当的住房也是至关重要的，以此确保城市地区和乡村的整体劳动力的经济生产率。

地方政府应当通过简化土地分配，发展控制和其他监管活动来降低经济活动的成本，同时，应在公共利益方面保持适当的执行能力。一站式商店允许规划和建设控制更为精简，这也能从根本上降低发展的交易成本，并鼓励更多的人采取正式的发展路径。

■ 加强住房融资体系的可持续性和性能

Strengthening the sustainability and performance of the shelter finance system

说到住房融资，为住房供应过程中的不同部门提供不同类型的资金援助，不仅是需要的，也有这个需求。相对来讲，对于长期的、大额的还款，抵押贷款对那些还可以买下一处完整的正式住宅的人来说非常重要。但是，小额信贷，采用一至八年的短期年限，以市场利率借出，在住房领域的重要性也在日益增强。

许多发展中国家，甚至一些发达国家的问题不是住房太贵，而是收入太低。因此他们应该不仅要关注住房的质量最低限制和成本，还应该关注工人们获得的报酬水平。这种针对需求方的关注，应该与当前的资助补贴趋势一致，重点应该关注到产生住房条件差的一系列贫困问题。

在南方的许多国家，由于必须遵守的高标准，城市住房的成本大幅增加。引进更合适地方环境的较低标准，可能更多生活在城市的人可以承担得起住房的成本。但是，较低的标准也必须保障居住者的健康和安​​全，保护公众的利益。

在官方发展援助机构下的许多政策和国家政策的制定是根据那些由其居住者所有的单户住宅的供应情况。但是，独立的单户住宅绝不是贫困

家庭住房的主要形式。相反，许多家庭住在由很多家庭共有的建筑中。鼓励符合地方规范的多户集合住房发展，可以受益很多。

对居住在南方国家城市的越来越多的贫困家庭来讲，生活在非正式居住地的一部分房东是能够为他们提供合适住房的主要来源；但是这些人并不是积极地想帮助他们。因此，我们有必要了解如何以最好的方式去帮助非正式租赁行业，同时保持购买力，以防贵族化现象的发生。

《人居议程》的提议是，如果要解决所有的房屋匮乏，那么至关重要的一点是，所有参与到住房过程中的人员都要担当他们最擅长的角色。为住房及其辅助服务设施最重要的提供者，是数以百万计的小规模建筑承包商，个体工匠或者是一小部分的技术人员和服务于他们的工人。不管对住房的需求有多大，住房供应得最快也只能达到建筑业的建设速度。向小规模承包商和个体工匠提供资金，使他们获得健康的流动性，这是实现成规模化有效住房供应的重要先决条件。

在很多国家，其高效的房屋供应体系不仅高效，而且能够预测市场的需求。在这些国家，开发商通常是这一过程中的重要部分。在财政援助的同时，有某一机制能够认可开发商所做的贡献，特别是在过渡性贷款方面，可能对住房供应过程非常有帮助，同时也能实现工业化经济体中普遍的高效型投机性住房建设。

近期关于城市改善和新住房发展的监管框架研究提出解除穷人向金融机构借款或者通过其他正规渠道获得信贷的限制。特别是，延迟投资和/或增加风险的行政程序应该接受评估，因为这些程序增加了成本，还阻碍了穷人获得审核的资格。

未来25年，城市人口大幅增长会出现在那些人均国民生产总值计算储蓄很低的国家。储蓄是投资的基础，但这对城市发展来说并不是一件好事。对发展中国家来讲，保持尽可能多的源于境内地方经济活动而带来的投资和储蓄，或者保持尽可能多的海外投资的净收益是非常重要的。银行可靠的重要性和阻止资本外逃时低通胀的重要性，就不值一提了。

出于政府的利益，将抵押贷款市场也面向收入较低群体，因为拥有住房对经济、社会和政治均有裨益。已经采用的措施包括：降低借贷成本，尤其是通过降低利率的方式；支持抵押贷款融资体系，特别是通过开拓二级市场和降低风险；以及提供直接资本补助，减少相对住房成本

的家庭抵押贷款规模。

运行良好的抵押贷款机构无疑对北方的住房供应系统的健康运行非常重要，而且很可能为处于转型期国家的住房改善做出重要贡献。这些机构在提供中、高等收入人群的住房融资方面也十分重要，如果没有这些机构，这些家庭会占用面向低收入家庭的住房供应。

因为抵押贷款融资不可能帮助到大多数的人，所以抵押贷款融资不应该将有利低收入群体资金筹措的焦点转移开，也不能让低收入家庭的资源流向那些中高收入群体。

贷款期限和贷款估值比率（LTVs）是抵押贷款的重要组成部分，由贷款人而不是全球宏观经济环境决定。关于它们的决定可以区分出抵押贷款公司的成功和失败，也可决定谁能负担得起借款，至少从保证金来说。低贷款估值比率（因此初始存款较高）降低了风险，但是增加了对前期资金的需求。为便于家庭还款，还款要求可以多种多样。浮动利率贷款允许开始的时候偿还较少的数额，随着收入的增加而要增加还款数额，直至按时偿还贷款。

融资创收和住房改善之间有着显而易见的联系。许多业主经营着一个或多个家庭企业，正是基于此，他们能够筹集到住房资金。租金收入也是一样的。低成本出租房屋的最重要的来源之一，就是在家建一个额外的房间并将其租给陌生人住，或是免费租给同村人或者亲戚，但可从中获得其他利益（只要能偿还家庭债务），这种做法随着时代发展而变得更加重要。

显然，改善住房可以帮助家庭创收，包括房间出租。因此，贷款人应考虑在申请过程中收入增加的可能性，在这一过程中，因贷款提供的住房商品而产生的未来收入也作为考虑的因素。而且重要的是，金融家能够意识到穷人更关注如何获得信贷，而不是信贷成本。经验表明，小额信贷即使其利率很高，但需求很大。

补贴有许多形式，包括：直接降息；允许从所得税中扣除抵押贷款利息；支持与住房相关的储蓄；支持抵押贷款保险；支持次级抵押贷款市场；以及直接补助住房。

如果适当的住房融资能够到位，那么应该将需要补贴的家庭的比例缩小，仅包括那些太穷以至于不能负担现有住房实际成本的家庭。因此，对补贴的需要可以通过采用有效的融资体系得以减少。一些非政府组织（NGOs）的工作对许多家庭是非常有帮助的，它们帮助个人获得补贴提

供资金。在厄瓜多尔，周转基金提供其所需的首付资金以获得国家住房补助金。

社会住房，从字面意义上讲，可以说是资助住房。补贴对居住者来说是一种金融信用，因此也常常构成国家住房金融体系中的一个重要因素。尽管在欧洲和处于转型期的国家，社会住房已经成为残余物，但是提供更多低收入家庭负担得起的住房需求仍然存在。那些买不起房或是负担不起自由市场里市值租金的人们需要通过公共租赁房屋获得住房。然而，在南方国家，很少有国家在大规模公共租赁房屋上取得成功。

过去的十年里，通过住房小额信贷机构（HMFIs）进行支付的小额住房贷款，是住房融资发展方面最让人看好的一个方面。小额住房贷款适于扩建现有住房，在已有服务设施的土地上建设，增加房间（通常用于出租），增加如卫生间之类的服务设施，以及在社区内就地升级改善住房。相比抵押贷款融资，小额住房贷款适合较低收入群体，但不适合接近贫困线或处于贫困线以下的家庭。

未来二十年，城市中将会出现很多低收入的家庭，在这样的背景下，重要的是增加住房小额信贷部门的贷款方数量，而不是仅仅关注必然利于中等收入和高等收入群体的抵押贷款。

由住房小额信贷机构提供资金用于转贷存在一个严重的问题。很多人获得优惠基金，而这部分人的借贷方式反映出资本的价格低廉。如果他们想要扩大自己的业务，他们需要应对以国际市场利率借贷，然后将此在他们的贷款中体现出来。

与企业小额信贷相比，住房小额信贷属于长期的大额贷款，并且住房小额信贷需要集体保证和文件证明的保障。如果集体贷款，贷款前的强制储蓄时期，不仅要建立起对融资的理解，也要通过定期小组会议加强储户间的共同联系。然后，集体成为担保人，因为贷款的成员间将会在困难时相互扶持，并避免贷款人因为拖欠而产生的一系列问题。

通过定点服务项目和其他自助形式，从专用仓库获得材料，或者通过当地商品供应商赊账供应，尽量减少低收入房主的经济负担。最近在墨西哥和其他国家的经验表明，运用家具和家居用品零售商长期经营的信贷文化，这种做法极有可能促使住房小额信贷和抵押贷款对较低收入家庭降低标准。

具有当地国籍的海外居民的汇款，是许多国

家住房融资的重要组成部分。很多人在国外工作，赚低工资，多年以后也能攒足钱建一座房子，如果他们待在家里，有一份更体面的工作，却不可能做到这样。但是，也存在一种危机：在一种不同的环境下，支付的标准和能力掌控当地的市场，导致其他居民住进比其他情况下更差的房子。

许多慈善机构为住房改善筹措资金，并且为最贫困居民的住房提供大量资金。出于无私的人道主义关怀，确有这样为穷人的住房提供资金的机构。

以社区为基础的住房和服务融资，不仅用于居住地升级，也用于新地块上的建设。在小额信贷实施明显成功的地区，以及在贫困加剧的地区，低收入家庭和其他无生活来源的家庭有许多优势。棚屋或贫民窟居民联合会（SDI）的附属机构的经验表明，以社区为基础的组织有很大的潜力，能够为大量相对贫困的家庭管理发展资金。社区基金的成功有目共睹，并已吸引了一些政府参与到融资中来。

后记：可持续的城市住宅发展

Epilogue: Towards Sustainable Urban Shelter

自国际发展议程中提及“人类居住地”概念起，住房问题已经是一个国际性问题。直至今日，无论在发展中国家还是发达国家，解决城市贫困人口住房问题的经典作法就是提供社会住房。但是，在发展中国家，由于对经济适用房的大量需求，外加公共部门的有限资源，即使配有高效组织和透明的公共住房分配机构，这一解决办法可能也不适用。而典型如新加坡却是个例外。新加坡实施公共住房工程，工程巨大，但也非常成功。再有是稍大一些的国家，如突尼斯出台了一些成功的政策，还有其他国家特有的示范项目。

在某种程度上，“为贫困人群住房筹措资金”的概念呼应放弃在“政府社会角色”中根深蒂固的公共责任这一传统概念。随着经济的商品化，住房已经仅仅是另一种待生产、待买卖的商品。而住房困境的解决需以“穷人”存在为基础，同时也需要特定的措施和解决方案出台来为“穷人”获得人类的一个基础需求，即拥有合适的住房。

本章后记以“特定的措施”和临时解决方案为前提，虽为独创，但不能达到完全解决。主要叙述以下三点：首先，发展中国家城市贫困人群

的比例过高，而不是一个可有可无的剩余问题。其次，对经济适用房的需求极速增长，尤其是在发展中国家的快速发展城市。第三，城市生活要求的标准和成本很高、很复杂。即便是城市，住房也不是城市居民的唯一要求。考虑到发展中国家城市空间的快速发展，例如，交通成为城市生存发展的一个关键性必要条件。城市生活需要的生活、工作和空间环境的标准和服务，无论在质量还是先进性上，都远远优于那些与最小住房（片瓦遮顶）相关的需求。

基于这些方面，住房问题也不仅仅是为穷人融资住房的问题了。问题是要建造合适的住房而且要穷人能够负担得起的住房。这一做法可被称之为“可持续住房”：这应该是一种环境可持续的、社会可持续的和经济可持续的住房，因为这样的住房满足人居议程中对于“适合”的需求。这样的住房，不论是在获得方面，还是保留和修缮方面是能够被那些拥有它的人负担得起的。它不会给这一群体带来无法负担的开销。而且，这样的住房坐落于不会对人类和环境造成威胁的地方。

没有一个简单而有效的办法来实现可持续住宅。个人的自我援助只能提出适用于因城市迁移造成的严重环境问题的解决方案，可同时也不堪一击。以社区为基础的资金则是一个有价值而且是不可或缺的资产，尤其在一些情况下提升服务和改善非正式定居点的基础设施方面。但是，以社区为基础的资金不可能完全解决穷人的住房问题，至少在短期无法达到。需要指出的是，一些城市贫困社区因共同目的、抵制共同威胁而建立的集体机制，值得鼓励，但通常隐藏着非法的、强制的风险因素。这类机制也取决于非正式定居地的文化构成和种族构成。比如法规、基础设施升级和经济环境的改善，这些令人满意、得到支持的措施也可以使集体机制和自我援助机制逐渐退出。因此，集体机制不能在所有情况下和非固定时间段内起作用。

■ 降低住房成本

Abating housing costs

在所有国家中，住房逐渐成为一种越来越贵的商品。在1997年至2004年之间，据最近一份的调查显示，住房平均价格在西班牙上升了131个百分点，英国147个百分点，爱尔兰179个百分点，澳大利亚113个百分点，法国90个百分点，美国65个百分点。唯一一位列在名单中的发展中国家是南非，并且南非在抽样国家中增长最多，为

195个百分点。

当然，在很多情况下，住房价格的快速增长主要是因为投机泡沫。但是为阻止或控制这一情况，政策能够做的却非常有限。从另一个方面来讲，住房平均价格在发展中国家较低，但是房价也是由急剧增加的土地成本、建筑材料和其他成本因素构成的。

因此，从很大程度上讲，可支付性取决于能够降低住房建造成本的政策。住房建造成本因素包括以下几点：资本、土地、基础设施、建筑材料、标准、设计、区位和建造模式。为了能够负担得起，所有这些因素需要补贴这一实质性的因素；但是，有时这些需要政策的灵活变动。

■ 提高购买力

Increasing purchasing power

在发达国家，家庭收入有两个来源，即妻子和丈夫的收入，但不管工作或收入来源的卑微，通常一户人家都能够市场上获得体面的住房，即便住房很小。而在发展中国家，这几乎是不可能的——所以需要在贫民窟里找到一个可以负担的，但设施却不完备的住处。在贫民窟的生活的人们被称为贫民窟居民。事实上，他们是“工作穷人”——这些人为生活而工作，但他们的收入却又无法保证他们的基本需求，而这些基本需求在发达国家里被认为是理所应当的——设施完备的住房，适当的营养供给，健康和教育以及体面的、无忧的生活环境。

在发展中国家，许多工作穷人不能拥有适当的住房，这存在很大的问题。部分问题是前面章节中提及的不断增长的传统住房成本的问题。但是同等重要的是，无论在正规的还是在非正规的部门，极端的低收入问题。这就是为什么让穷人买得起住房也要由提高穷人的收入决定了。

当然，问题不仅在于提高工资。一份稳定的收入也是获得抵押贷款或者进入住房小额信贷市场的前提条件。一旦一个人签署了抵押协议，此

后为了避免遇到困境时失去所有的投资，那么连续不断的收入对他来讲十分重要。但是，一份体面的收入只是获得体面住房的最低基础，尤其对于几乎所有发展中国家来讲，工人几乎没有福利和养老金，而且在这些国家里，基本的必需品价格涨得同房价一样快。

■ 较低的房价和较高的收入

Lower housing prices and higher incomes

为工作穷人增加工资和收入的机会，可以提高他们的储蓄能力。城市里的穷人显然可以将他们的部分收入投入到社区资金和其他形式的储蓄机构。这会形成一种良性循环：资金存的越多，用于改善住房条件、提高生产力、培养技能和增加收入活动渠道的资金也就越多。随着住房升级和住房解决方案出台，更多的可支配收入可以用于基础设施和服务设施的建设，进而这一区域的公共资产投资得以可持续发展。

住房融资只是实现可持续住房方案之一总体目标的一个组成部分。住房融资能够填补当今两种极端，即可负担的住房不合适，而合适的住房不可负担。首先，不仅要非正式定居地的居民当作“贫民窟居民”，也要将他们看作是“工作穷人”。通过建造可持续住房，减少住房建造成本，提高贫穷工人的收入，可以解决可负担性的极端。

对于地方、国家和国际组织，在严峻的“贫穷城市化”问题面前，很难想象再有其他发展问题比这更需要给予关注和资金支持的了。无论是地方的，还是国家和国际的组织都在致力于实现新千年的发展目标，包括到2020年改善至少一亿贫民窟居民生活的目标，更笼统地讲，寻求解决全球反贫困斗争的可持续的、实用的解决办法。城市能够引领方向，而立足贫困人群的新千年发展目标（MDGs）可以成为创造全人类美好未来的主角和典范。



第一部分： 经济和城市发展背景

**PART | ECONOMIC AND URBAN
DEVELOPMENT CONTEXT**

在宏观经济背景下可持续住房发展面临的挑战¹

CHALLENGES OF SUSTAINABLE SHELTER DEVELOPMENT IN MACROECONOMIC CONTEXT

近年来，国际社会、联合国成员国以及各领域的民间社会组织都愈发认识到城市化在未来经济与社会中的重要性。这一认识发源于1976年在加拿大渥太华召开的第一届联合国人居大会，还有各国的经验、发展政策、项目研究等等。

城市化和它的方方面面一直以来对各个国家都很重要。首先，最明显的方面是人口，大多数发展中国家自20世纪50年代以来显著地城市化了，预计这个过程还会持续到21世纪中叶（见图表1.1）。总人口中越来越大的比例居住在城市，这和欧洲及北美的历史模式非常相似，伴随着城市化的是国内生产总值（GDP）的不断上升。而关键的不同之处在于：在此期间，城镇人口的绝对值在发展中国家的城市增长速度加快，无论是聚集在特大城市（超过1000万居民的城市群），还是越来越多的人口达300万的中型城市。

21世纪，现代生活的现实改变了世界，随之而来的还有经济的聚集和规模，经济生产力巨大的提高所带来的个人、家庭收入水平的提高。反之，城市的经济活动和权力的聚集吸引了在全球经济中自由流动的资本，转变了世界本身，现在我们把这个过程称为“全球化”。

然而，这些进程也产生了许多问题，导致了国家和人们之间增长模式的差异。举例来说，在很多国家，城市化伴随着农村地区持续地外出打工。农业的机械化和农业生产的全球化既降低了农业部门的地方调控，也减少了对农村劳动力的需求。当我们将其置于国家以及全球背景中去看，那种“地理差异”是显而易见的。

这些进程一同设定了本次全球报告的基本议题：

在21世纪，针对持续增长的城市居民，如何为住房以及基础设施服务筹措资金？本章的第一部分给出了一个回答此问题的概念性框架、一些基本信息。而第二部分，作为报告的背景内容，将讨论宏观经济环境下城市住房发展的融资。

理解城市住房发展的挑战 UNDERSTANDING URBAN SHELTER DEVELOPMENT CHALLENGES

如前文所述，本章的第一部分将讨论一个概念性框架的基础组成部分，使人们能够理解在城市住房发展、相关基础设施与服务的资金筹措中的全球性挑战。单个而言，这些组成部分没有争议。它们反映的是来源于世界城市化经验的观察者与参与者的现有知识和集体思考。然而，当串联在一起时，它们表明世界面临着迫切的、巨大的问题。这些问题将给各个城市、国家、区域以及全世界带来影响深远的后果。

人口框架 Demographic framework

研究的起点是人口变化的进程。联合国的预测以及近期对发展中国家预计人口增长的测评（见统计附件，表B.1和B.2）显示，在未来25年内发展中国家将新增约20亿城市居民。²这一有力的结论，加上已有的居住于贫民窟的10亿人，形成了发展中国家住房与基础设施的“需求方”。

进一步观察可以发现，大约90%的需求将会出现在48个国家，其中大部分的增长在东亚与南亚。

最根本的问题在于：在21世纪，针对持续增长的城市居民，如何为住房以及基础设施服务筹措资金？

	中国	印度
城市化水平, 2000年, 估算 (%)	35.8	27.7
城市化水平, 2030年, 预期 (%)	60.5	41.4
城市人口, 2000年, 估算 (千人)	456 247	281 255
城市人口, 2030年, 预期 (千人)	877 623	586 052
新增城市人口, 2000~2030年 (千人)	421 376	304 797
新增家庭总数, 2000~2030年 (千户)	284 040	129 358
平均每五年增长, 2000~2030年 (千户)	47340	21 560
平均年增长, 2000~2030年 (千户)	9568	4311

资料来源: 联合国人口司, 2004. 联合国人居署, 2003a.
Source: UN Population Division, 2004. UN-Habitat, 2003a.

表 1.1

人口增长重点
(中国和印度)

Table 1.1
Demographic
highlights (China
and India)

发展中国家
在未来25年内将会
新增大约20亿城市
居民

集中的需求既体现在中国和印度两国总人口上, 也体现在其他亚洲大国上, 诸如南亚的孟加拉国和巴基斯坦、东亚的印度尼西亚、菲律宾和越南等。1950年时, 这些国家还主要由农村区域构成; 今天, 这些国家经历了持续快速的城市增长, 许多城市聚集区已经突破了100万的人口水平。这一增长很大程度上归功于经济发展本身, 因为城市更高的收入吸引了农村人口迁入。中国与印度的巨大人口增长反映在了表1.1中。从表中可以得知, 这些国家在经历人口向城市中心大规模迁移的同时总体水平持续增长。

根据预测, 除了非洲大陆是唯一可能的例外, 农村人口的减少而城市人口增加这一趋势, 将会因为全球范围内的生育水平下降而加剧。预测进一步显示, 到2020年, 农村人口将首度出现负增长。³

非洲同样会继续经历快速的城市人口增长。农村人口将持续向城市迁移。这背后的主要原因是匮乏的农业生产力无法养活农村人口、为他们提供收入。非洲农村生产力的缓慢增长有着诸多原因: 萨赫勒(Sahel)以及东非地区的环境压力, 主要表现为水资源严重不足, 表层土缺失以及农村基础设施的不足; 中非大湖区部分地区的过量人口; 武装冲突对于农耕模式的破坏。这些内部问题被全球贸易系统所加剧。举例来说, 布基纳法索和马里原先在国际棉花市场上的份额正被发达国家的棉花制品所取代。

尽管非洲的城市并不能够产生足够多的工作以支撑其日益增长的城市人口, 然而, 它们还是吸引了大量因为贫困而逃离农村地区的人口。20世纪70年代的研究显示, 这些移民主要是被城市内就业所可能带来的较高报酬所吸引,⁴但农村地区粮食安全的缺乏也同样强化了这一意愿, 此外, 农村地区的武装冲突与环境危机也加强了他们追求人身安全的需要。这种“农村贫困导致的城市化”在大部分非洲国家的贫民窟中得到越来越多的体现。

与非洲不同, 拉丁美洲地区的国家在更早的阶段经历了城市化, 那个时期, 经济增长为住房与城市基础设施的建设提供了资金来源。诸如布宜诺斯艾利斯、圣保罗、墨西哥城这样的城市在20世纪中期展现了惊人的增长。然而, 即使是在这一经济繁荣的时期, 城市的增长也没有赶上人们对住房及供水、卫生、电力等城市基础设施日益增长的需求。在里约热内卢的favelas, 利马的barriadas, 基多的tugurios, 公共部门机构提供服务的速度总是比不上人口增长的速度。

不过, 拉丁美洲的城市还是成了经济生产力和就业增长的地点。与此同时, 它们也是贫富人群之间日益严重的城市贫困和不平等产生的地点。如何弥合这种裂缝是本报告后文讨论的内容。

与发展中国家相反, 转型经济体和发达国家在城市发展的资金筹措上面临着不同的挑战。伴随着苏联的解体, 转型经济体原有的住房与基础设施的公共供给制度被经济和政治的变革打断。这些制度在大多数国家只提供了质量低下的住房和基础设施, 并且, 新家庭等待房源的时间很长。这些城市能否成为改革后经济的推动引擎现在还不明确。

发达国家的城市在各自国家的经济中已经占据了越来越重要的地位。随着经济逐渐转向金融服务与知识经济, 这些活动趋向于发生在大城市。这些城市能在多大程度上发挥这些功能取决于其基础设施的可靠性以及城市生活的质量, 因为这两者是吸引新投资的重要因素。

每一个地区和各个国家都有着自已的一系列特点, 这些特点决定了他们的城市增长模式以及政府和社会广泛面临的具体的发展挑战。⁵

人口增长转化为对住房与基础设施的需求 Translating demographic growth into the demand for housing and infrastructure

最近的数据和分析显示, 目前, 全球范围内有贫民窟居住者9.25亿。⁶如表1.2所示, 我们把这个数字和预期的19亿新增城市人口相加, 至2030年, 会有将近28.25亿人需要住房和城市服务。这一预测是本报告的出发点。

考虑这一数据时, 精确性并不十分重要, 关键的是数量级。接近30亿人, 或者说, 2030年约40%的世界人口需要住房与基础设施服务。表1.3显示, 在未来的25年内, 需要容纳的住户数目的增量是3510万套住宅。这一预测也就意味着每天需要完成96150套住宅, 或者, 每小时4000套。这些数字还不包括更换破旧的、不合标准的存量住宅。

社会行为框架

Socio-behavioural framework

之所以存在挑战，不只是因为人口的数量，还因为人口的构成。一篇最近的出版物认为，城市中社会分化的过程也在加快，⁷因为它们与人口变动的规模与速率互相影响。不仅有更多的人居住在城市，而且他们的衣、食、行、娱乐、教育也在城市，表达出各种不同。富足，更重要的是宽容的文化和多样性的城市行为诠释了为什么城市中没有更多的暴力和冲突。你可以很容易看到这一点，例如孟买和曼谷两个城市，规模之大，城市之复杂，却令人惊异的和平。城市社会和文化分化的过程需要我们更多地去记录和研究，因为在可持续的城市中，它们是真正“可持续”的一个重要因素。

分化的过程也产生财政上的影响，不同的人群表达他们的特殊需要，比如老人需要特殊的护理，而与此同时，学龄儿童需要更多的学校和老师。更多样化和宽泛的社会需求意味着更为多样、范围更广的配套服务，不论这些服务是由政府还是由非官方组织（NGOs）提供的。种族多样性增加的城市，也会出现种族关怀的政策和方案，以及社区之间保持和平关系的必要性。举例来说，我们可以想象一个单一种族的街道和社区，会排斥与他们身份特征不同的人。这些矛盾会直接影响到该社区的生活质量，也会影响到基础设施服务的可获取性。⁸

经济框架

Economic framework

发展中国家为满足需求而筹措资金的能力在很大程度上取决于未来经济增长与发展的水平。如果一个国家生产力高，并且可以为增长的人口加速创造就业岗位和收入，它就能够产出和调动足够的储蓄与投资为基本的需求买单，例如住房与基础设施服务。接下来在可行的政策和高效的机构支持下，它就有可能满足不断增长的需求。然而，如果一个国家只保持了现有的增长速度，甚至在某些情况下经济不能增长，这些资源实现的可能性就微乎其微了。从这个意义上来说，宏观经济增长是解决这一问题一个必要条件，但不是充分条件。

本报告将审视城市发展中每一项可能的资金来源之间的关系和特征，从而确定哪些政策与方案更有可能对这个进程有帮助。下文将陈述不同国家宏观经济条件的差异，以及宏观经济增长的不同渠道，这些渠道将构成城市发展的重要基础；下文还将论述这个双向的过程：城镇对于宏观经济的运行

城市人口(2003年)	3 043 934 680
预计城市人口(2030年)	4 944 679 063
新增城市人口 2003年~2030年	1 900 744 383
贫民窟居住人口(2001年)	923 986 000
至2030年时需要住房与城市服务的人口	2 824 730 383
资料来源：本次报告的数据汇总 Source: Statistical Annex of this report	

也做出了重要的贡献。

城市发展需要基于城市的经济活动的支持，包括制造业、服务业和建筑业等。同时，也必须减少现有的经济活动的限制，比如通过改善供水、供电、通信设施的可靠性来减少基础设施赤字，比如解决不良卫生环境对人体的影响，比如固体垃圾和交通污染。

公共部门也需要加强体制框架，这些框架是私人经济活动产生的平台——例如，需要多少步骤才能取得一张建筑许可证或者创立一家小公司。20世纪90年代进行的研究表明，在一些国家取得施工许可的步骤要远远多于其他国家，比如在马来西亚需要55个步骤，在南非需要27个步骤。⁹这些多余的监管措施一次又一次地耽搁时间，大大增加了住房的成本，在马来西亚这种增加的成本甚至达到了GDP的3%，个别建筑商和建筑施工企业的交易成本也增加了。地方政府机构在城市经济活动中能够极大地降低这类成本。同样的，为小企业提供信贷的地方金融机构也能在刺激城市经济的进程中扮演重要的角色。¹⁰

这种状况的经济悖论在于，城市是生产的地点，也是贫困增加的地点。贫困的原因多种多样。

有些是因为国家总体收入水平：布基纳法索比巴西更贫穷，也就意味着在平均水平上，布基纳法索人消费的产品与服务的绝对数量少于巴西人，同时也意味着前者能够获取的产品与服务的种类少于后者。此外，这也表示前者各方面的公共健康与福利指数较低，这些方面包括寿命、健康状况、受教育程度、婴儿死亡率以及男女平等的程度。

然而，在城市地区，贫困的主要原因是住宅和基础设施服务的短缺，它们对个人和企业的基本需求、消费和生产都至关重要。很明显，这些服务的短缺对于城市经济活动的生产率有着很大

25年间增加的家庭数量	877 364 000
平均每年增长规模	35 094 000
平均每天增长规模	96 150
平均每小时增长规模	4 000
资料来源：本次报告的数据汇总 Source: Statistical Annex of this report	

表1.2

至2030年时需要住房与城市服务的人口
Table 1.2 People requiring housing and urban services by 2030

发展中国家为满足需求筹措资金的能力很大程度上取决于未来经济增长与发展的水平

表1.3

未来25年新增家庭所需的住房
Table 1.3 Housing requirements to accommodate increments in the number of households over the next 25 years

城市必须提高生产力，以创造工作岗位、收入和财力，提供城市服务业也同等重要

影响，进而影响了整个城市甚至国家。20世纪90年代一项针对拉各斯、曼谷和雅加达的基础设施服务的研究表明，需要自己提供供水、供电以及其他基础设施服务的企业盈利更低，这制约了它们的发展。基础设施不足直接影响到了工作岗位的多少。在拉各斯，这些企业花掉了固定资产投资的35%来给自己提供基础设施；结果是，它们盈利更少，因而无力扩张。¹¹

不同类型的匮乏，诸如卫生不好、营养不良和清洁水供应不足，也会给男性、女性和儿童的健康状况带来短期和长期的影响，进而影响到生产力。¹² 贫困变成了代际问题，这在很多发展中国家大城市的贫民窟都能被观察到，比如目前人口已接近200万的孟买Dharavi贫民窟、内罗毕Mathare峡谷的贫民窟。¹³

不过，关键问题在于城市人口的加速增长——这增加了国内生产总值人均计算分母——也意味着城市会变得愈发贫穷，除非提供就业和收入的速度能大于人口增长的速度。由于急剧的、大规模的城市人口增长将会在2005和2030年间出现，城市必须显著地增加生产力，才能够首先创造出更多的工作和收入，其次为住房和城市服务创造出资金来源。从这个意义上来讲，在发展中国家城市工作岗位的创造和未来的城市发展融资是分不开的。

就业与收入也将极大影响新增城市人口所能负担的住房与基础设施的种类。这些问题既涉及数量也涉及质量：涉及数量是因为提供各类住房和基础设施需要绝对的收入水平，涉及质量是因为随着时间的推移，稳定和增长的收入允许一定的融资选择——比如抵押贷款——而较低的收入水平则不能获得融资。

城市的经济状况——工作机会与收入增长得有多快——会因为外部经济因素影响力的越来越大而变得更加复杂。经济全球化和贸易的进程已经改变了城市生产的模式，导致许多城市的逆工业化。这意味着自由迁移的工业会在相对成本较高的城市关门，转移到一个低成本的新地点，比如说，从美国到墨西哥，然后，再从墨西哥到中国。私有企业找寻利润最大化的地点，从而在过去的二十年内导致了许多国家经济和社会较大的动荡。

如今，企业这种破坏性的行为又糅合了全球经济中的一些新因素，比如说全球利率，一个大经济体的利率变动会影响全球经济整体的货币价格。1997年至1998年的亚洲金融危机，以及随后在俄罗斯联邦和巴西的危机，还有之后阿根廷的危机，都证明了全球经济的不稳定性。对特定产品的供需变

动也导致了其投入品的需求变动。在某些情形下，对全球范围内的外国投资者的风险分布的分析增加了单个国家借贷的成本，促发了新的危机，就如2001年年底阿根廷的情况一样。2004年年底，石油价格的上涨使得情况雪上加霜，对很多发展中国家来说，全球市场的力量超越了单个国家的控制。随着各国间对于提供各项生产要素的竞争不断升级，这些进程正在加剧。总的来说，全球经济与金融力量的波动对城市产生了影响，特别明显地体现在对就业以及劳动力市场的剧烈而社会化的负面影响中，更普遍的是，影响到投资和就业频繁迁到新的地区。¹⁴

在全新的全球经济的背景下，城市承担的经济职能对于各个国家愈发重要。如果圣保罗生产力不足，巴西的经济将受到很大打击；相似的，如果印度不能有效率地通过孟买的港口出口货品，出口的成本将会提高，而印度经济的整体表现也将受到负面影响。在曼谷，交通拥堵中的长距离通勤降低了工作效率。20世纪90年代中期，在华雷斯（Ciudad Juarez）maquiladora组装工厂工作的墨西哥人在日常通勤中要花费收入的29%，因而降低了他们满足其他家庭需要的可能性。¹⁵相反的是，荷兰交通的整合状态促使就业者得到了广泛的就业机会。

关键在于，住房和基础设施是城市经济生产功能的重要环节之一。没有住房与公共服务，员工的生产力就不高，整个城市和国家经济都会受到影响。基本服务，例如水和卫生服务，对人口的健康有直接的影响。

在这样的背景下，满足发展中国家城市的金融需求，尤其是住房与基础设施的融资，应当成为国家高度优先的政策。然而，很多情况下，国家对于城市基础设施的投资预算非常低，甚至可能一文不投。令人惊讶的是，官方的发展援助对这方面的投资也少得可怜。

环境框架

Enrironmental framework

这一问题的另一个要点是对城市人口所需的自然资源的管控，如洁净的水、清洁的空气。基础设施服务的需求不断增长，对自然资源产生了直接的压力。大部分环境研究也清楚地表明了，城市对于其所处的自然环境有着重要的影响。20世纪90年代的一些研究指出，城市的生态足迹对于自然资源的可持续性会产生巨大的后果。¹⁶城市居民对于自然资源的消耗加速增长，变成常态，已经超过了环境再生这些资源的速度。有一个清晰的案例是非洲城市

附近的森林采伐。为了做饭、取暖，城市居民收集木柴，砍伐树木与灌木丛，因而加剧了表层土的侵蚀，降低了本地植被的可持续性。

在重要的环境问题中，值得一提的是世界上几乎所有城市的饮用水成本都上涨了。水资源被大量消耗，保护和节约极少受重视，使得城市寻找饮用水的距离在增加。北京现在需要从离城市1290公里远的地方获取水资源。事实上，中国有超过30座城市目前都面临着严重的水资源短缺。无论富国还是穷国，城市都受到这个问题的困扰：洛杉矶也需要从1290公里远的地方找到水源，纽约依赖的水源在纽约州遥远的地方。然而，大部分的城市却作了极少的努力去更高效地保护和利用水源。一些城市采用更高的水价作为一种激励来保护水资源，提高水的利用效率。波哥大则是通过教育民众改善这一问题。¹⁷

另一个关键的领域是人体排泄物和固体废弃物的管理。随着城市人口增加，这一问题也变得更为重要。下水排污系统对于多数发展中国家的城市来说过于昂贵。对于一些城市来说，就地的卫生和废物处理是对所谓的常规解决方案的必要的替代。这些问题也关系到非人类产生的固体废弃物，废弃物的数量迅速增加，超过了城市垃圾填埋场的容量。为了避免可再利用材料的彻底浪费掉，回收和再利用的项目应该得到高度的重视。

这些城市问题不仅对当地和区域有重要影响，它们也会对整个世界产生影响。最近一项来自中国的研究论证了城市化导致全球变暖，因为二氧化碳的排放主要来自于城市。¹⁸另一项研究提出，全球变暖正在减少亚洲的水稻产量，这表明当城市人口随着时间增长后，食物可能被证明是最严重的制约因素之一。¹⁹我们需要更好地理解，城市住区对环境的影响或者反之，全球气候变化和其他类型的环境变化对城市住区的影响都是系统性的。然而，这里也需要指出，城市对于环境的影响同样可以是积极的——例如，把废弃物集中在特定的地点而不是四处扩散。

这些环境的外部效应，特别是自然资源严重短缺的可能性和基础设施服务的成本上升，必须被囊括在发展中国家城市的经济与财政框架中。“可持续发展”的观点必须进入实施，而不是仅仅停留在政府或者空想家常规的、空谈的目标中。因此，这成了本次全球报告提出的挑战中的重要组成部分。筹措资金的任务不仅仅是拥有更多的资源用以加建住房和基础设施，而是为了改变这些服务生产和消费的方式、成本和影响的方向，以便能够增加城市和

周边区域的可持续性。²⁰

财政框架

Financial framework

本次全球报告最基础的财政议题是城市需要大量的投资，以便创造出长期利用的基础设施和服务——然而，它们却缺少提供这些服务的财政系统。举例来说，在大多数发展中国家的城市里，通过贷款获得购买住房的资金几乎是不可能的。我们很难想象大多数的城市和居民一次性地用现金来支付长期的投资。本次全球报告的后面几个章节将深入审视全球、国家以及地方层面的潜在资金来源。然而，一项针对这些来源的前期评估显示，不管是国际捐助者、全球金融部门、国家（很多政府已面临严重的财政赤字），还是城市（地方预算也已严重受限），都不太可能提供重大的额外的财政支持。

■ 国际发展援助

International development aid

如专栏1.1所述，当前水平的外国投资、国际援助和政府融资显然是不符合当前的住房需求的。而且，对于非洲和南亚的官方发展援助（ODA）似乎对贫民窟的发生率没有任何显著影响（图表1.1）。单个项目在特定的城市可能是成功的，比如雅加达、马德拉斯以及内罗毕；但是它们在全国甚至全市范围内的影响是很有限的。

■ 外国直接投资

Foreign direct investment

如图表1.2，撒哈拉以南非洲地区的外国直接投资（FDI）占GDP的比重最高；然而，在绝对值上，FDI水平大概只有191 329 892美元，而南亚则获得

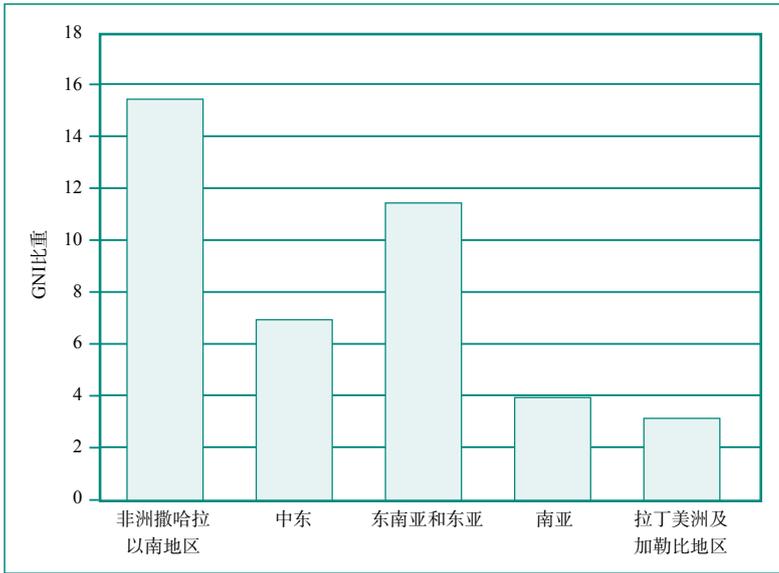
在重要的环境问题中，值得一提的是世界上几乎所有城市的饮用水成本都上涨了

问题一方面在于哪些领域得到了财政支持，另一方面在于为这些领域调动的资金是否足够

专栏1.1 展示外国直接投资和官方发展援助的悖论：马里案例 Box 1.1 Demonstrating the foreign direct investment and official development assistance paradox: The case of Mali

马里是国外直接投资（FDI）额最大的国家之一，FDI成为国内生产总值（GDP）的一部分，也意味着大量的官方发展援助（ODA）；然而，93.2%的马里城市人口居住在贫民窟。2002年间，马里的FDI总量达到了1.022亿美元，ODA则达到了4.72亿美元。但是，即使把来自FDI和ODA的资金总额5.742亿投入贫民窟340万人的住房改善中，这些钱依旧不够。如果按照每户7个人，每个住宅单元需要5 000美元来估计，就需要24亿美元来为现有人口提供住房。这还没考虑到2030年人口增长预计超过1100万。

资料来源：世界银行，2004d
Source: World Bank, 2004d.



图表1.1

官方发展援助（占GNI比重），2002
Figure 1.1 Official development assistance (percentage of GNI), 2002.

资料来源：世界银行，2004e
Source: World Bank, 2004e.

了535 569 231美元的FDI。从图表1.2的数据中可以明显看出，尽管这些FDI的投入是为了改善贫民窟生活，但它们并不足以（也没能够）促成实质性的改善。在所有案例中，国外私人投资者只是偶尔将资金投入贫民窟，它们可能带来高比率的经济收益，有时也能带来金融收益。一些特例包括印度的社区基础设施融资基金计划（CLIFF）。

■ 住房的国家公共投资

National public investment in shelter

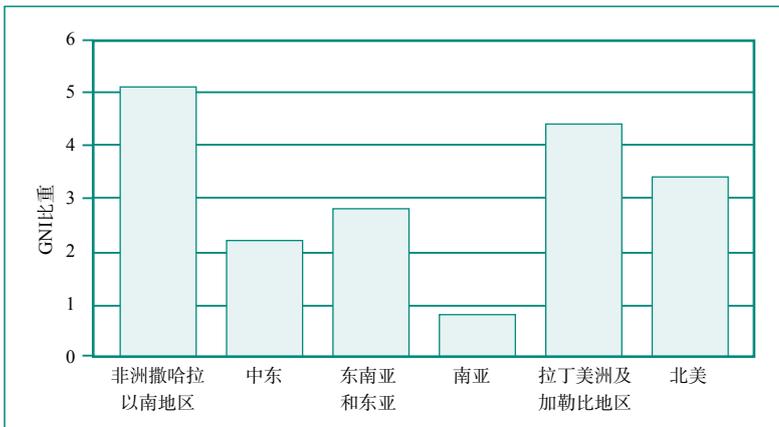
住房和城市基础设施建设资金的第三个来源是国家的公共投资，即公开分配的国家预算资金或专项资金。除了中国和印度以外，只有极少的发展中国家为住房和基础设施划拨了大规模绝对金额的财政资源。

因而，问题在于哪些项目实际得到了资金：即对住房和基础设施的公共投资是否被导向了贫困者的需求，这个部门被调动的资金是否足够。这两个

图表1.2

国外直接投资总量（占GDP比重），2001
Figure 1.2 Gross foreign direct investment (percentage of GDP), 2001

资料来源：世界银行，2004e



问题都很重要，在本报告后面的章节里会进行讨论。

关于哪些项目得到了资金这个问题，必须扩展到更广泛的住房与基础设施解决方案上，而不是国际上经常讨论的那些话题。比如说，作为城市供水管网的替代品，可能必须要在城市外围没有服务的地区钻井取水。这个方法能够采集蓄水层的水，然后通过地上管或者管道进行输送。这样的解决方案只会占用一小部分扩展现有供水网络的投资——诚然，也许会带来其他问题，例如将来需要对蓄水层重新补水。这说明，我们如何从技术、标准以及成本的角度考虑住房与基础设施建设将显著地影响资金的筹措。

■ 城市资产测评

Valuing urban assets

由于现有城市的资产净值非常庞大，另一个相关问题就是评估城市所需的资金，世界银行在20世纪90年代早期进行了一项不太精确的试验，想要测定“城市的金融价值”。结论是，发展中国家城市的基础设施储量大约价值3万亿美元。这相当于每年约1500亿美元的投资流入，或投资存量的5%。²¹每年至少95%的流动资金来自于各国的国内资源，不论是公共的还是私人的。这是一个相当大的数字，但令人失望的是，考虑到世界上还有那么多的家庭没有供水和卫生服务，这些钱还远远不够。

然而，这个数据指出了一项关键的政策问题：众所周知，发展中国家的大多数城市基础设施的寿命比不上发达国家的基础设施。这是由于财政以及技术的原因，日常维护被忽略了。假设一下，城市能够对现有设施增加维护，保守地说，就可以获得5%的收益，也就是收益达到1500亿美元，约等于现有的年投资额。

更好的运营和维护能够减少对年度新增投资的需要，但是并不是全部，它们降低了对环境和社会的影响，并且避免了增加负债。²²对基础设施更好的初始设计同样可以减少长期的维护费用。

因而，我们可以得出一项关键的政策性总结：即城市必须从现有资产中获得更多收益，不论是经济还是金融方面的，改进可以使它们的管网更耐久，维护成本更低。²³

这个结论有重大的战略价值，它可以评估目前进行新的投资和改善对现有存量的管理之间的平衡。这说明，建设可持续的城市的第一步在于深入审视基础设施的维护项目，从而改善这些设施的性能。举例来说，这可能包括通过不同途径改善基础设施状态的信息系统（智能基础设施），从而提醒城市管理者们有哪些设施需要维护。

当这些问题被一同讨论时，问题就浮现出来，到底该给什么投资。例如，与其一厢情愿地认为我们可以支付传统的城市基础设施的大规模扩张，支付高昂的前期投资和不菲的维护费用，或许更需要选择另外一个策略来补充正在进行的基础设施融资。这可能涉及发展更小的、分散的基础设施服务组团以催生多核的城市中心区的形成，从而避免了城市中心区的密度过高以及就业集中区的大流量交通。这一空间上的替代方案同样也是工程和财政上的替代方案。²⁴

政府管理框架

Governance framework

这种空间的方法也意味着政府需要采用一种分散的方法对城市进行管理。它和“辅助性原则”紧密相连。欧盟（EU）已经敦促其成员国采纳这一理念，让问题可以在它发生的、有明确管辖权的层面解决，而不是转到一个高的行政和政治层面去。

我们也应当注意到，在公共部门制定政策和计划时，公众参与以及城市居民的声音是城市管理至关重要的一个方面。公众参与意味着我们需要摒弃自上而下的管理层决策机制，从而将更广泛的社会利益和社会组织纳入政府流程中。²⁵这包括对未来的长远考虑以及让市民广泛参与到传统的城市规划中。最近布宜诺斯艾利斯、纽约和巴塞罗那的2050宣言证明了这一问题的重要性。²⁶

从这个分析框架的多种要素出发，人们应该认识到心甘情愿去做必要之事是非常重要的，或者把缺乏资金的传统解决方案更视为是一个机会，重新展开对城市形态和进程的政策讨论，可能会增加可持续性发展。资金筹措因而成为一个关键的杠杆来引导政策，并使我们认识到社区在城市进程中越来越重要的作用。

筹措资金：消除制约和减少风险

Mobilizing finance: removing constraints and reducing risks

如上文所述，传统的资金筹措方式——国家公共投资基金；ODA；FDA；国家和地方私营部门财政；市级财政——要么似乎没有优先考虑投资给住房和城市基础设施，要么就根本没有必要的资源。

这些不同种类的融资方式将会在本报告的4到7章中进行详细分析，我们在此还是有必要先强调三个重要问题：

1 哪些形式的住房与城市基础设施投资是合法

的，并值得公共或私营部门的投资？

- 2 是什么制约了我们调动这些用于住房与基础设施发展的资源？
- 3 为这些项目出资的供应者将会遇到哪些风险？

■ 应对住房与基础设施标准

Addressing shelter and infrastructure standards

在考虑为住房和市政设施筹措资金时，我们需要强调的重要一点是，有种观点认为不符合建筑规范和土地使用法规的住房和定居点应该不予考虑。这种观点在20世纪70年代会经常听到，近年来已经变化了：如今很多政府意识到数以百万计的人们，其中大部分是穷人，是没有办法找到价格合理的土地来定居和建设的。尽管在某些城市人们仍在驱逐那些非法占有另有法定用途的土地的人，但是这种做法已经大幅度地减少了，因为官员和公众现在认识到，推土机和驱逐令并不是满足人们居住需要的一个好办法。驱逐的结果仅是将穷人赶到更加偏远的地方，使他们的通勤成本增加。公共部门现在更愿意在原地改善穷人的居住条件，并允许他们在没有完整的土地所有权的情况下，至少拥有居住许可。

许多国家的此类改善项目取得了巨大成功，其中规模较大的有印尼的Kampung改善项目，启动于20世纪60年代，因为世界银行的资助而在20世纪70年代和20世纪80年代得到了扩展。中等规模的项目有加尔加答的Bustee改善项目，小规模的项目则有非洲和拉丁美洲城市的改善项目。这些项目有几个关键特点（见专栏1.2），在本报告后面的章节中将详细讨论。²⁷

决定什么融资方式更合理的第二个方面是建筑规范的作用。在许多国家，建筑规范要求的建造标准意味着昂贵，大多数人都只能望而却步。

很多发展中国家的城市里，真正能够负担起住

公众现在认识到，推土机和驱逐令并不是满足人们居住需要的一个好办法

专栏1.2 贫民窟改善项目的关键特点

Box 1.2 Key features of slum upgrading projects

在200多个靠捐款启动的贫民窟改善项目中，绝大多数案例都呈现了下列特点：

- 在原址处引入基础设施服务，比如供水、卫生和供电；
- 最少地拆除现有住房；
- 提供基本合法居留权的保障或者正式保有权；
- 提供配套的社会服务，比如教育和公共卫生；
- 在设计、建造以及新社区服务的维护中加入对公众参与的考虑；
- 通过定期的家庭还款为负责建设的公共部门收回一定程度的成本。

在“合法住宅”里的人口比例在急剧下降——合法住宅是指那些符合现有规范的建筑。这个问题，原本是前殖民统治遗留下来的问题，例如在非洲或者南亚的那些讲英语和法语国家，但后来就不能简单地归咎于历史了。那些打着“现代化”或者保障公共卫生名义的高标准规范也是独立后的政府炮制出来的。

■ 资源流通的制约

Constraints to mobilizing resources

本报告将证明，对调动财政资源的制约既存在于财政方面也存在于非财政方面。本章的第二部分将讨论宏观经济形势如何影响国家和地方的公共财政系统，限制财政资源的可获取性。不过，非财政约束也同样重要，比如建筑规范。这包括了国家和地方管理土地使用、土地占用和土地所有权的管理框架。在很多城市，低收入人群被卷入这样一种循环中，他们缺少在某地居留的正式许可，所以不能享受关键的基础设施服务，如供水和公共交通。进而，没有这些服务又侵蚀了他们的健康，损害了工作的机会。这使得他们在那些“合法”的土地细分地块中无力租住住房，持续贫穷下去。

举个例子，印度的人行道居民^①，他们经常被驱赶，自建房屋被摧毁，这使得他们习惯于用每年必须得更换的临时材料重建房屋。根据估计，20年内这些支出的累计总和等于每年分期付款购入一套40 000卢比的住房。²⁸区别在于，一个家庭有房屋/土地保有产权保障和良好的服务，另一个家庭仍会面临定期的拆除和基础设施缺失。当一个家庭必须使用稀缺的资金挣扎生存，并需要为水和做饭的燃料支付更多钱的时候，有安全保障的家庭却能经常地、高效地、便宜地使用这些资源，并且将节省下来的钱投资到更好的生意和更好的教育中。

■ 低收入家庭资金供给者的风险

Risks to providers of finance for low-income households

上述的因素也使贷款机构认识到为低收入家庭提供资金的风险。如果这些潜在的客户在没有市政当局法律认可的土地上定居，他们可能会被驱逐出家园，不管他们已经付出了多少钱的投资。因此，从贷款机构的角度出发，为这些家庭提供资金是很有风险的业务。相似地，如果这些家庭的绝大多数

财产，他们的房屋、他们占有的土地都不能被当做抵押品的话，其他数额更小、更不固定的资产就更不可能被认作是安全的抵押品。

这些问题共同组成了数以百万计的贫困家庭世代都无法摆脱的恶性循环。这个循环在一些国家已经开始被打破，因为，显而易见的恶果不会使任何人受益——不论是政府、贷款机构、基础设施供应商还是各个家庭。然而，这一过程是缓慢的，而且充满了制度上的阻碍，这些阻碍反映了不同的视角和利益。

我们需要的是让资金供给者接受新的风险类别，并且使他们明白这些潜在客户形成了未来消费群体中数量庞大并且不断增长的一部分。这些有关风险的问题会在本报告的第二部分和第三部分讨论。

城市住房发展的宏观经济背景

THE MACROECONOMIC CONTEXT OF URBAN SHELTER DEVELOPMENT

本章的第二部分讨论宏观经济背景，它对于本报告中涉及的许多问题都有所影响。鉴于有关全球经济以及全球化影响的文献很多，这个图景需要被分解成地区层面的数据和分析，从而辨别出特定地区和国家所面临的特殊挑战。这一部分将讨论如下一些因素：经济增长模式；行业表现和生产力；收入分配和不平等；贫困与就业；存款；外债；投资模式（公共，私人 and 国外）；外部因素对宏观经济表现的影响；以及国家经济的城市化。

经济增长模式

Patterns of economic growth

本报告的出版恰逢一个前所未有的全球经济增长阶段。2004年间，全球GDP增长了4%。所有发展中区域的发展速度都超过了20世纪80年代和90年代。²⁹考虑到2001年“9·11事件”后的经济下滑和2004年大规模的油价上涨——达到了每桶50美元，这一增长很让人意外。全球贸易也得到显著增长，原因是中国需要从其他发展中国家，尤其是拉丁美洲国家，进口原材料以及与食品相关的出口品，比如巴西出口钢铁，阿根廷出口大豆和肉类给日益增长的中国市场。美国经济对于进口的持续高需求也支持了全球贸易的增长。

经济增长最显著的特点在于发展中国家的高增长率。这一增长率首次超过了6%，其中很大原因是因为中国8.8%的增长率。表1.4显示了经济增长的各区域分解数据，从中可以看出不同地区间的巨大差

2004年，全球
GDP增长34%

① 根据维基百科：人行道居民，指孟买人们搭建在街边人行道上的住所，使用墙壁或围栏将之和外面的街道、人行道分隔开，使用的材料包括了布料、波纹钢、硬纸板、木头、塑料等。有的时候也用砖和水泥——译者注

异。³⁰东亚和欧洲的发展中国家以及中亚的增长率高于7%，而撒哈拉以南非洲3.2%的增长率则低于这一数据的一半。拉丁美洲和中东的增长率都在4.7%。考虑到拉美2002年至2003年的发展停滞，这一速率已经相当可观。

从分配的角度看，这些特点令人担忧，因为它们表明不同地区间收入差距增大的趋势在继续，发展中国家和发达国家间的收入差距增大趋势也呈现相同规律。尽管经济增长速率异乎寻常的高，但全球贫富国家间的差距还是在持续恶化。

不过，2004年的增长最受质疑的一点是：增长能否在未来继续。这取决于许多方面的原因，包括：美元在全球货币中位置的变化以及由此带来的美国经济力量的改变；中国将如何应对通货膨胀的危险；以及，全球利率是否会影响发展中国家的还贷，是否会影响他们为增长所需的投资筹集资金的能力。这些外部因素显然对于国家宏观经济表现有重要影响。

正如表1.4展现的，所有地区都预期着强劲的增长，尽管中国的高增长率预计将在2005年到2006年间下降，从而减少从东亚以及其他发展中经济体进口商品与服务的需求。与此相对的是，通过经济自由化，南亚国家预计将保持他们的增长速度，从而产生更多的贸易。拉丁美洲预计将继续从更高的大宗商品价格和强势的贸易表现中受益。非洲的情况预计将改善，但进展不大，所以在接下来的10年中，非洲的极端贫困不太可能因为宏观经济的成长而改善。

行业表现和生产力 Sectoral performance and productivity

过去几年里，宏观经济状况中最令人惊异、也是2004年最显著的一点是世界贸易的重要性不断增加。³¹这意味着“贸易”，不论是制造产品还是商品，对于所有国家的经济增长已经愈发重要，发达国家如此，发展中国家亦如此。2004年的商品价格上涨显示了需求的增加，特别是在中国和东亚其他国家，包括了对原材料和特殊商品，例如钢材需求的增加——它们用于汽车和机械制造。这种增长一方面提升了农业和原材料生产的重要性，另一方面也要求改善电信、交通运输、供水、供电等对制造业和其他行业不可或缺的服务的效率。

另一个表现出持续增长的是金融部门，这得益于2003年至2004年间没有重大的危机。即使是像2001年末阿根廷经济崩溃、债务拖欠这样的案例都没能造成什么影响，或者说对除了自己邻国以外的“传染”。这反映出那段时间以来金融市场不断增加

与前一年相比GDP百分比的变化，利率 和油价除外	估计值			预期值	
	2002	2003	2004	2005	2006
发展中国家	3.4	5.2	6.1	5.4	5.1
东亚和太平洋地区	6.7	7.9	7.8	7.1	6.6
欧洲和中亚	4.6	5.9	7.0	5.6	5.0
拉丁美洲和加勒比地区	-0.6	1.6	4.7	3.7	3.7
中东和北美	3.2	5.7	4.7	4.7	4.5
南亚	4.6	7.5	6.0	6.3	6.0
撒哈拉以南非洲	3.1	3.0	3.2	3.6	3.7

资料来源：世界银行，2005年。
Source: World Bank, 2005.

的稳定性。尽管在2005年和2006年，美元的下跌和欧元的不断增长会产生一些调整，但大多数国家增长的组成行业不大可能发生什么变化。信息技术继续为大多数国家工业和服务业显著的效率增长作出贡献。事实上，高回报行业如金融部门，依靠信息技术，在国家内部的行业之间导致了盈利上日益增长的不平等。

收入分配和不平等 Income distribution and inequality

前面讨论的经济增长模式带来的结果之一是不断加剧的不平等。图表1.3表现了各个地区最贫困的10%人口和最富裕的10%人口获得的收入份额。拉丁美洲一如既往地有着最高的不平等比率，南亚则最低。拉丁美洲的极端不平等已经被深度分析。其根源在于传统的土地所有权模式、政治和制度发展以及最近的经济政策。³²

不平等越来越被人们认识到，不仅是因为它本身是个需要解决的问题，还因为它对经济增长、减少贫困和对人力资本发展的有效投资策略都有实质性的影响。过去10年，研究已论证了不平等与发展的其他不良方面之间的高相关性。³³

尽管某些形式的不平等已经被归结于人们教育水平的差异，³⁴以及一些和全球经济青睐的资本回报率较高的相关行业，但仍然有很多形式的不平等是因为国家或地方政府对城市的政策。一项关于1991年至1997年间布宜诺斯艾利斯周边各个街区的基础设施公共投资的研究表明，11.5%的人口得到了总投资的68%。³⁵因而，不平等的地方公共投资所造成的不平等是一种地方产物，而不能被归咎于国外的外部力量。

贫困和就业 Poverty and employment

尽管过去几年出现了显著的经济增长，发展中国家大规模的贫困这一持续性问题依旧是当今世界所面临的最重要的问题之一。图表1.4描绘了1990年

表1.4
全球经济前景
汇总
Table 1.4 The
global outlook in
summarg

但是尽管经济增长速率异乎寻常的高，全球贫富国家间的差距仍持续恶化

图表1.3

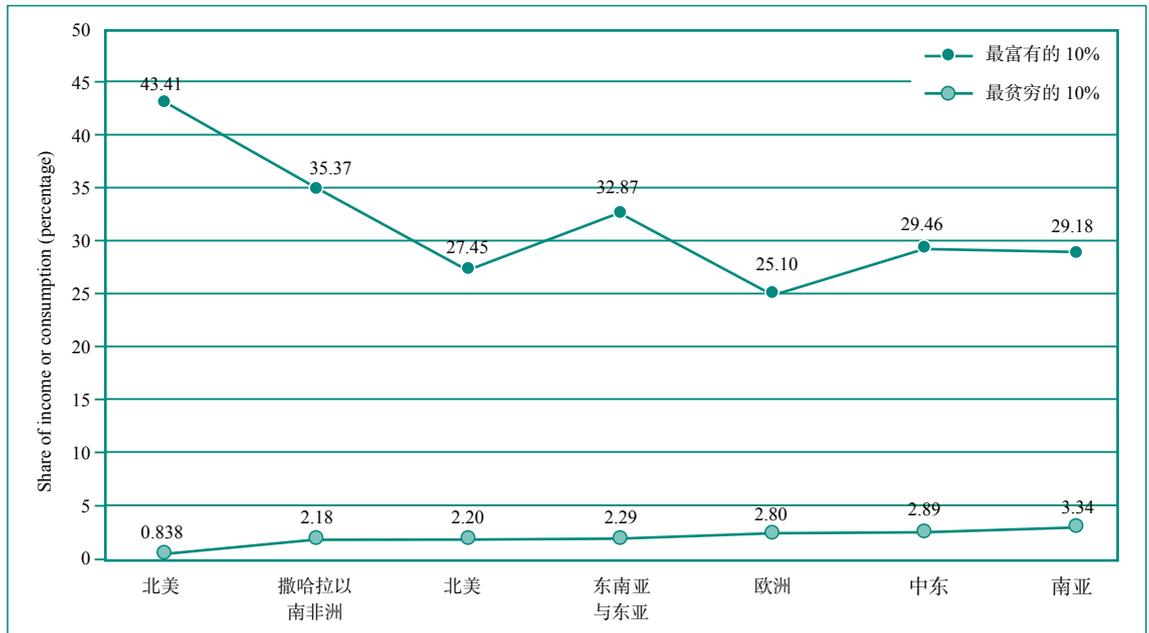
地区收入/消费不平等模式

Figure 1.3

Regional income/consumption inequality patterns

资料来源：UNDP, 2004年

Source: UNDP, 2004



至2001年间在它们各自的国家贫困线以下六个地区的人口比例，以及1990年至2002年间每天低于1美元每天和每天低于2美元的人口比例。1990年至2002年间，非洲和南亚大约64%的人口生活标准低于2美元每天，这数字令人震惊。

国家水平上的贫困发生率与受教育程度低、健康状况不佳和最基本的基础设施服务缺失（比如清洁水源的供应，卫生和供电）有很大联系。这一贫困的恶性循环也是代际的，当整个家庭落入贫困的陷阱，获得收入的机会就很大程度上和受教育程度、位置和贷款的获得绑在一起。

贫困问题的另一个特点是城市和农村居民的巨大差异。如果城市的贫困者缺少服务和教育，他们

至少可以找到一些可以占据的土地或者“空间”，尽管是非法定居点，并且位于城市中不太理想的区域。与之相比，农村的贫困者没有土地，只能作为合同工，持续面临着食物断顿的威胁。如上文所述，农村的贫困者面临着两项重要而互相矛盾的威胁。高水平农业生产力的实现最有可能来自于农业机械化水平的提高，因而，对劳动力的需求就减少了。相反，低水平的生产力会使所有人收入偏低，并将人们从土地上逼走。这两种威胁会导致一个相同的结果：农村向城市的人口迁移。这种日益加剧的紧张关系在中国和印度非常明显，但在城市人口已经占多数的拉丁美洲则不然。

导致城市贫困最直接和重要的原因是城市中缺少高薪的就业机会。挑战既在于创造就业机会也在于提高工资水平。就业机会的产生总体上依赖于宏观经济和地方经济内的储蓄和投资。如上文所述，上一个10年的经济增长很大一部分来源于科技产业和金融服务，而这两者都不需要大量劳动力就能维持生产力。

虽然很多人认为改善城市中的教育足以帮助年轻人们找到工作，但是这一观点实际上并不总是正确，尤其是在中短期内，因为尽管教育上的投资在增加，城市的失业水平同时也在增加。在应聘者人数越来越多的环境里，接受中学教育或是高等教育也许是必要的条件，但却不是找到工作的充分条件。

在制造业和服务业中，随着追逐利益的全球压力不断增大，中型和大型的企业并不情愿给那些有幸找到工作的人发“基本工资”。如果其他地方有更为廉价的劳动力，投资者便催促企业管理者将企业转移到

图表1.4

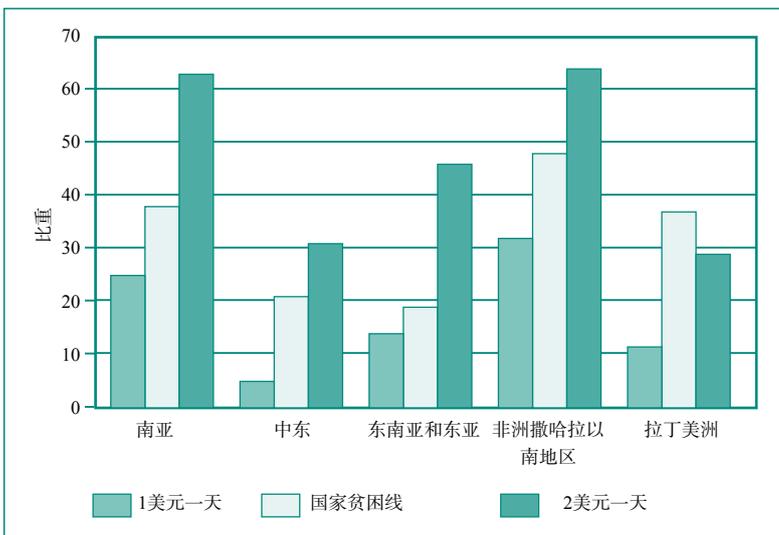
五个发展中国家贫困线以下的人口

Figure 1.4

Population below income poverty lines in five developing regions

资料来源：世界银行, 2004e

Source: World Bank, 2004e



人力成本更加廉价的地点。这一模式在发达国家和发展中国家都能见到，也就是所谓的“快餐工作”，只会支付恶名昭彰的低廉工资。同理，考虑到本地市场上增加的劳动力供给，极低的工资水平并不让人惊讶。

储蓄 Savings

高度贫困的一个严重后果是国家经济中国内储蓄的缺乏。如表1.5所示，国家储蓄率与GDP水平紧密相关。非洲的储蓄率（14%）和南亚的储蓄率（13%）还不到东亚（35%）的一半。低水平的国内储蓄，不论是公共还是私人的，均会导致贫困国家金融机构的资本化水平低下。这也反映在低水平的税收上，因而极大限制了公共支出和公共预算。低收入家庭能够找到生存的途径，尽管收入微薄，在很多案例中他们会把对食物、水和住房的支出降低到最少。但是给政府交税，这种看起来没有什么回报的事情，就没什么重要性了。

当考虑到如何为城市基础设施和住房建设筹措资金时，储蓄的问题尤为重要。本次报告的第二部分将讨论这个问题。如上文所述，基础设施与住房都是持久耐用的——它们的预计使用寿命很长，就基础设施而言，至少有50年；但是如果我们希望它们能够在未来很长一段时间内持续提供利益的话，就需要投入大量的前期投资。储蓄是投资的基础。如果没有多余的储蓄，为未来的收益而投资是不可能实现的。因此，创造收入的模式是决定家庭能否为其未来投资的关键因素。

外债 External debt

另一个重要的限制因素是一些国家的外债，这对这些发展中国家的宏观经济环境具有重要的意义。在20世纪70年代石油危机期间，很多国家政府逐渐建立起和动荡的世界经济的紧密联系，它们借了大量外债以支付不断增长的能源开销，并在各个部门资助各种项目。尽管这些项目是精心策划的，也“成功地”满足了它们的目标，包括为经济发展项目提供重要的资助，如道路、学校、工厂、灌溉运河等，这些遗留的对外借贷也给许多国家带来了难以维系的外债偿还水平。在一些国家，特别是在非洲，外债偿付对GDP的比重已经超过了400%。³⁶ 图表1.5描绘了不同地区的外债偿付总水平。

这样的债务水平的一个后果在于迅速减少了可用于投资的国内资本。从发展中国家到发达国家公共和私人机构以及多边机构的净转移支付强调了一

专栏1.3 减贫战略文件

Box 1.3 Poverty reduction strategy papers

尽管廉价住房供应的巨大短缺已经被国际社会承认是一个严重并无处不在的问题，应对这一问题的策略却没有在现有机制中得到充分考虑，比如减贫战略文件(PRSPs)。这些是国际货币基金组织(IMF)与世界银行要求某些政府提交的文件，内容详细陈述其减少贫困的计划。这些政府从而有资格从重债穷国减贫计划(HIPC)获得债务减免。在54个有PRSP或是临时性PRSP的国家中，许多都应对了住房问题，但重视程度以及对于资源要求的特殊程度各有不同。许多PRSP将住房作为一项问题讨论，并且一些PRSP进行了调研从而更准确地列举出住房的需求。一些国家建议建设几百或是几千个住宅单元，而另外的则建议采用公共—私人合作关系以及土地改革措施。然而，令人失望的是其中许多都没有包括清晰的可度量的目标或是预算信息。

资料来源: www.poverty.worldbank.org/prsp/
Source: www.poverty.worldbank.org/prsp/.

	GDP比重	现有美元储蓄
撒哈拉以南非洲	14	1 783 690 767
中东	24.5	27 261 325 959
东南亚和东亚	35	321 936 208 750
南亚	13	37 536 526 160
拉丁美洲	16	38 121 260 000
北美	19	817 705 450 000
欧洲	21	305 467 000 000

资料来源: 世界银行, 2004e.
Source: World Bank, 2004e.

个事实，即一些国家中的外部社会不仅是国内投资的一个资金来源，也意味着一个国家能产出的可用盈余的净流出。

拉丁美洲的很多国家都出现了负的净转移，非洲也是一样。然而，外债信贷已经被用于为HIPC计划相关的减贫项目筹措资金，这包括在城市层面上的项目，如第三章玻利维亚的例子所示。

投资模式 Patterns of investment

■ 外来投资

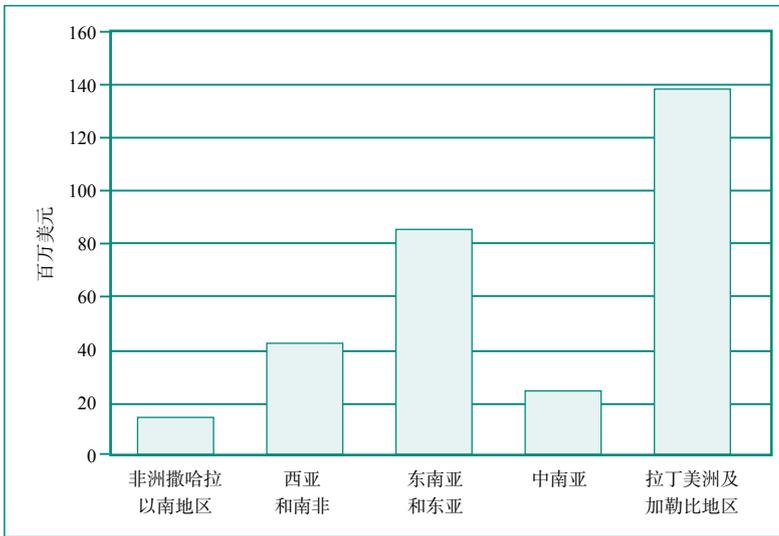
Foreign investment

综上所述，发展中国家的投资模式在过去10年中发生了显著的改变。虽然在20世纪70年代和80年代，许多国家依赖国际机构提供所需的资本，但对于那些能够进入全球金融市场从而增加投资资本的国家而言，这些贷款机构的交易成本和条件已经降低了它们的吸引力。韩国和泰国这样的国家已经大幅削减了它们从世界银行以及地区发展银行的贷款，因为它们有能力从私人借贷者手中获得必要的资金。其他国家，

表1.5

国内储蓄总值，
2003
Table 1.5 Gross
domestic savings.
2003

低水平的国内
储蓄——不论是公共
的还是私人的一导致
了金融机构资本本
化水平低下



诸如巴西和墨西哥，已经能够从全球市场中获得更多的资金，但是需要向借贷者支付额外费用。与之相对的是，尽管大多数非洲国家提供免税期以及其他优惠，它们却无力进入这些市场，因为它们的经济环境不能提供短期或是中期的金融回报给私人资本，换作别的地方却是可以获得的投资。

不足为奇，全球金融市场中出现了重要的分割，一些国家——特别是东亚国家，尤其是中国——能够吸引到高水平的国外直接投资。

显然，这一分割的原因在于，FDI现在是私人投资，不存在特别的公共责任去提供资金给条件不能满足最大私人财务回报的国家。这个逻辑也是有悖常情的，因为“国家风险”——国家必须向贷款人支付溢价——这一费用由市场对在特定国家投资风险的评价

图表1.5

债务偿还事务，
2002
Figure 1.5 Debt
Service, 2002.

资料来源：世界银行，2004e
Source: World Bank, 2004.

阿根廷	2002	19.54	莱索托	2003	41.36
亚美尼亚	2003	21.59	立陶宛	2003	30.84
澳大利亚	2003	26.56	卢森堡	2003	43.37
奥地利	2002	40.27	马达加斯加	2002	14.26
巴林	2002	35.88	马来西亚	2003	28.21
孟加拉	2003	11.33	马尔代夫	2003	41.79
白俄罗斯	2002	27.12	马耳他	2000	37.03
比利时	2002	43.18	毛里求斯	2003	24.08
玻利维亚	2003	31.21	墨西哥	2000	15.95
保加利亚	2003	36.08	蒙古	2003	42.85
加拿大	2003	18.47	尼泊尔	2003	16.42
智利	2003	21.85	荷兰	2003	43.60
刚果民主共和国	2001	8.95	新西兰	2003	33.74
哥斯达黎加	2003	24.34	尼加拉瓜	2003	26.51
科特迪瓦	2001	16.49	挪威	2003	38.71
克罗地亚	2001	44.55	巴基斯坦	2003	22.39
塞浦路斯	1998	36.81	巴拿马	2001	24.85
捷克共和国	2003	40.65	波兰	2002	35.29
丹麦	2003	36.06	葡萄牙	2001	42.11
多米尼加共和国	2002	17.64	罗马尼亚	2001	30.39
萨尔瓦多	2003	18.00	俄罗斯联邦	2003	25.21
爱沙尼亚	2001	28.02	塞舌尔	2002	56.73
芬兰	2003	36.62	新加坡	2002	18.82
格鲁吉亚	2002	12.60	斯洛伐克	2003	38.63
德国	2003	32.81	斯洛文尼亚	2003	45.56
匈牙利	2003	43.68	南非	2003	29.70
冰岛	2002	33.69	西班牙	2002	32.79
印度	2003	16.45	瑞典	2002	37.62
印度尼西亚	2001	24.77	瑞士	2001	19.04
伊朗	2003	28.50	泰国	2003	17.49
以色列	2002	52.60	突尼斯	2003	32.10
意大利	2000	38.58	乌克兰	2002	31.24
牙买加	2003	42.40	美国	2003	21.01
哈萨克斯坦	2003	16.37	乌拉圭	2001	31.34
韩国	2001	20.16	瓦尼阿图	1999	23.24
拉脱维亚	2003	28.41	委内瑞拉	2002	25.38

资料来源：IMF，2004年
Source: IMF, 2004

表1.6

所选国家公共预算
相对于GDP的规模
Table 1.6 Size of
public budgets
relative to GDP (%),
selected countries

决定。这导致了奇怪的现象，即风险不与国家的收入水平、教育程度、制度发展甚至是自然资源相关，而是由狭义的金融和政治评价决定了一个国家是否有能力和意愿在中短期内履行他们的金融义务。

举例来说，这导致对于阿根廷2002年的国家风险评估高于尼日利亚，尽管前者有着比后者高得多的各项社会指标。这些由金融市场驱动的现实给各个国家带来了许多后果，决定了市场对于它们的可达性以及贷款的成本。

FDI模式同样影响各领域的资金分配。一项从20世纪70年代至90年代在印尼进行的研究发现，FDI推动了大城市网络的发展，但是基本上忽略了农村地区以及小城市³⁷。总体来说，FDI真正被投入到发展中国家住房项目的例子很少见，除非这些住房是针对上层阶级社区的。FDI支持了拉丁美洲和亚洲城市以及城市郊区的大型购物中心的建设，但是对于为社区内贫困人口而建设的基础设施，这些投资并没有做出太大的贡献。

■ 公共投资

Public investment

考虑到大多数国家的外来投资极少，并且国内储蓄利率较低，大多数发展中国家公共投资占GDP的比重很低就不足为奇了。发展中国家总体上有相对较大的公共预算赤字，它们努力去满足经常性的花费，比如公务员的工资，或者学校和卫生服务的运营支出。对于大多数国家，维护基础设施应该优先考虑；然而，逾期维护往往不是例外，而是惯例。表1.6显示了所选国家公共预算相对于GDP的规模。

在最贫困的国家，公共投资资源的匮乏使他们陷入窘境。如果这些国家没有获得FDI（国外直接投资）的资格，那么他们就以官方发展援助作为经济发展的主要财政来源。然而，ODA（官方发展援助）极为有限。即使在2003年墨西哥蒙特雷举办的发展筹资问题国际会议（发展筹资峰会）上，发达国家许诺增加援助，官方发展资金的实际水平还是因为发达国家国内缺少政治支持而被限制，或者受到国际金融机构（IFIs）的宏观经济协议的限制。³⁸

值得注意的是，最贫困的国家一直以来严重依赖ODA作为政府收入的来源。例如卢旺达，它在1995年至2000年间接受的ODA相当于政府收入的300%以上。图表1.6显示，很多非洲国家，还有塔吉克斯坦、格鲁吉亚以及吉尔吉斯斯坦等中亚国家，都非常依赖ODA。

我们有必要认识到，对特定国家的ODA分配中，城市发展必须与其他重要的事情竞争。全球艾滋病基金筹集资金所历经的苦难说明：期待国际社

会成为城市发展的主要资金来源是不谨慎的。

公共投资组成的问题也同样适用于各个国家。这里有两个问题。首先，是援助在各领域的分配（即，是投资住房还是教育或者城市供水）。这种分配在一个政府里明显是通过政治决定的。其次，是分配制度层面存在的问题。比如，许多政府越来越多地把分配住房和城市发展的责任委托到省级、州级或者地方政府层面，而不是给国家政府。这意味着，政府间的财政关系模式——尤其是财政转移，对于城市和乡镇所获得的资金类型和水平有重大影响。³⁹

很多情况下，从国家向亚国家单元的资金转移被优先用来支付经常性的费用，而往往不是用来支付新的公共投资项目。这个权利下放的进程越来越多地表现在政治和技术两方面。政治方面表现在：地方议题的权力被移交给地方机构；技术方面表现为：地方官员有权在一个项目的设计和财政方面做出重要的决定。目前为止还未实现的是，允许地方机构进入地方、国家乃至全球金融市场，从而争取落实那些项目所需要的资金。尽管有一些引人注目的地方政府进入金融市场的案例，比如20世纪90年代中期的Ahmedbad市政公司，但这种趋势并没有像原先预想的那样发展。金融机构在地方当局购买市政债券的时候往往犹豫不决，因为除了地方税以外，政府没有其他明确的收入来源。

■ 私人投资

Private investment

公共领域投资的弱点以及其无法动用大量资源支持城市发展这一事实意味着我们需要将更多的关注投向私人的资金来源。这里有一个巨大的政策矛盾：一方面，我们可以很容易的指出私人投资者面临的制约因素——比如，为什么他们要将稀缺的资本提供给中远期才有回报的项目？或者，为什么他们要投资给城市里的穷人、甚至是市政当局？尽管原因不同，这两者都同样具有风险，就算是它们应当得到资助。然而，尽管这些问题被提出来，私人资金是城市中大多数投资的基础也是千真万确的（私人投资明确地进入了基础设施服务和不同类型的住宅，而这两方面的需求都是巨大的）。当我们意识到除了中国和前苏联阵营外，没有任何国家的公共投资满足了超过15%的住房需求时，这个矛盾就显得更清晰了。⁴⁰

答案是，私人部门的资金正在支持城市发展：公路旁的购物中心、市场外转角处的小店以及沿路两侧空地上的住宅都是例证。问题在于，这些没有跟上人口增长的速度和强度。专栏1.4列举了这一金融状况的重要案例。这一进程的期望与局限将在本报告的第四章、第五章中体现。

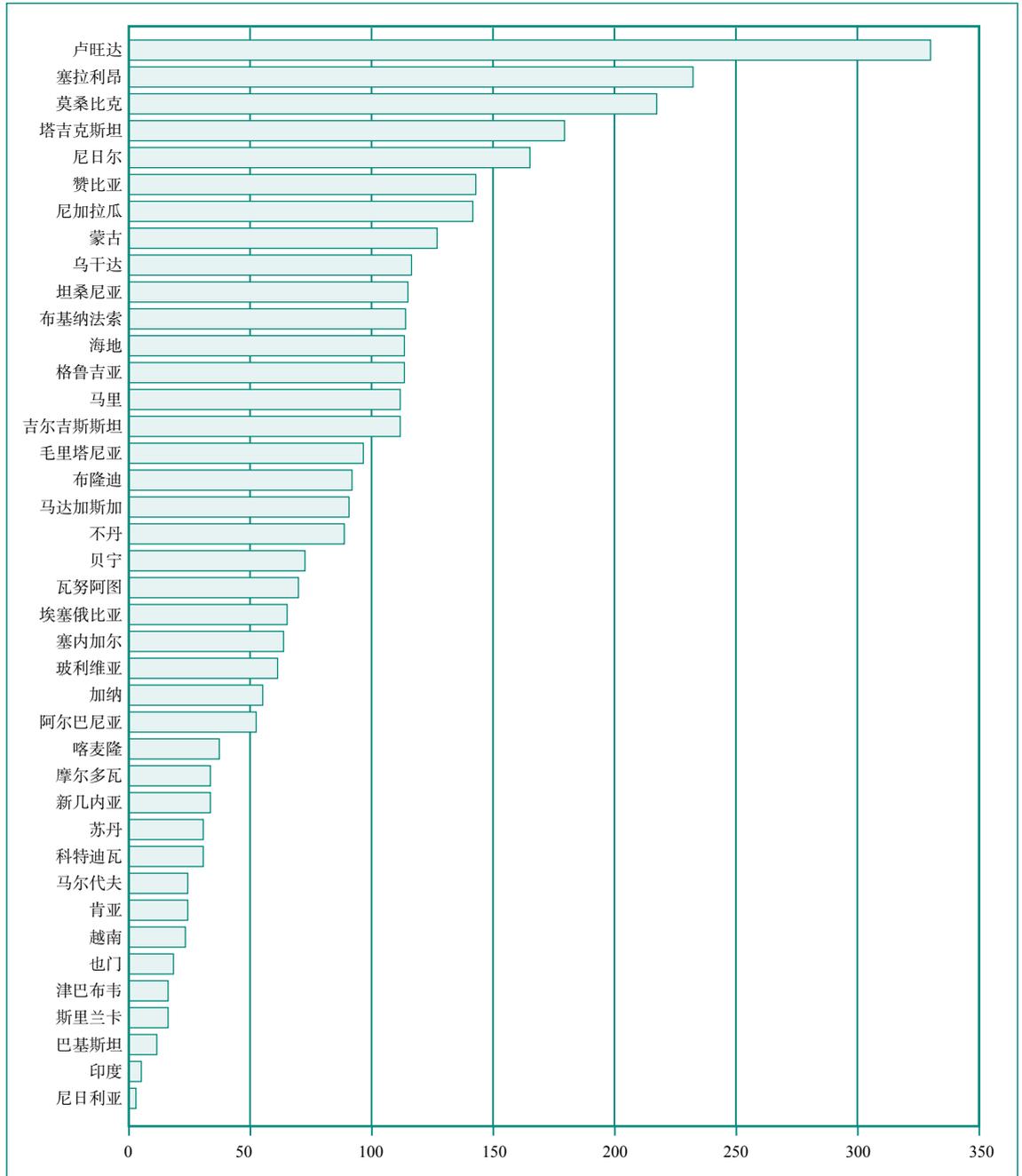
绝大多数发展中国家公共投资占GDP的比重较低

尽管有一些当地政府进入金融市场的案例值得称道，但是这一趋势并没有取得当初预期的进展

图表1.6

部分国家1995-2000
官方发展平均资助
额（占政府总收入
比，除去补助金）
Figure 1.6 Official
development
assistance, selected
countries, average
during 1995-2000
(percentage of
total government
revenue, excluding
grants)

资料来源：IMF与
IDA, 2004年, p8。
Source: IMF and
IDA, 2004, p8.



私人投资有争议的一方面也正是它的趋势，即20世纪90年代的公共服务私有化，理由是私人管理更加高效和具有成本意识，并且多数时候可以期待它们为基础设施管网的更新和扩大提供所需的流动资金。尽管部分私有化试验带来了还不错的收益，更多的却遭人诟病，因为私人管理者往往会增加公共服务的收费，因而使贫困者无法享受供水等基础设施服务。此外，许多私有化的公司无法为管网的扩展吸引新的资本。这给那些坚持私有化的公共部门造成了麻烦，因为它们原来是期待那些没有服务的人口得到服务才支持私有化的。尽管私有化试验的总体评估还未完

成，但是很明显，高效的私有化需要切实可行的公共条例作为约束，而这一因素常常被忽视。

其他方面的宏观经济表现也影响着支持城市发展的私有资金的可获得性，包括利率水平以及各发展中国家经济的通货膨胀。尽管从总体上说，全球利率一直很低，发达国家也已经投入了资金，但是这一模式抑制了对所谓“新兴市场”的更大探索。在这些“新兴市场”中，风险更高，通货膨胀的可能性更大，这是由于宏观经济管理的不确定性以及全球经济对地方市场和特定投资的影响造成的。欧洲和北美市场的资本聚集反而更易于吸引新投资，

因为在这些市场中多样化经营的机会更多。

外部因素对于宏观经济表现的影响

The impact of external factors on macroeconomic performance

如上文所述，各国的宏观经济表现很大程度上取决于全球经济环境的条件。产品和服务的相对价格由实质部门的生产成本（土地、劳动力、技术和资本）以及货币价值决定。它们也同样受到利率的影响，而利率在全球水平上的波动与资金的大量聚集（大多数出现在美国、日本和欧洲）有关，而与地区因素没有太大关联。那些已经开始生产特定产品以进行贸易的国家，比如生产茶叶的肯尼亚，发现它们处于与其他国家生产商的激烈竞争中。因为贸易扩张和能源价格上涨，那些在20世纪50年代和60年代采取进口替代品策略的国家发现它们在20世纪70年代处于严重的劣势位置。⁴¹

这些竞争与风险的特点显著增加了经济的全球化。在北美自由贸易协定（NAFTA）下从美国迁往墨西哥的企业，在很多情况下，又迁往劳动力更加低廉的新地点，比如中国。“外包”这一理念，即工业和商业进程的一部分被委托给劳动力成本更低的其他国家，已经频繁成为对话的焦点。“外包”已经成为所有国家就业稳定性的严重威胁。

尽管这一问题很大程度上被认为和劳动力成本相关，但是我们可以设想，迁移的企业也会将一部分的生产和服务功能转移到基础设施服务效率更高的地点，尤其是电信和运输效率更高的地方。2001年，城市和全球化领域的一位重量级作家出版的著作中研究了一个最著名的产业转移案例，是关于金融部门的管理功能以及它们是如何落户在纽约、伦敦和东京的。⁴²这种对于更加可靠的基础设施的需求在很多国家已经扩展到了金融部门之外，延伸到了工业园区或者办公园区的创立过程中，在那里，为特殊的经济功能提供的特殊服务非常便利。⁴³的确，在全球经济下，这些空间彼此相连，通过空间创造出整合的经济活动。⁴⁴尽管，高水平的整合意味着高水平的生产力和效率，但是，当遭遇到外部冲击时，也可能显得格外脆弱，对一个经济部分或者经济活动的冲击有可能波及所有。⁴⁵

国家经济的城市化

The urbanization of national economics

城市发展的宏观经济环境的最后一个特点在于国家经济的城市化自身。大量证据表明，城市在国家整体生产力中的地位愈发重要。很多研究都指出

专栏 1.4 印度的住房发展融资公司（HDFC）

Box 1.4 Housing Development and Finance Corporation (HDFC) in India

总部位于印度的住房发展融资公司（HDFC）建立于1977年，旨在提供满足住房需求所缺乏的长期资金。HDFC在印度以及国外的130多个城市拥有办公室。2004年其批准贷款数量达到1 521.6亿卢比，支出达到1268.7亿卢比。

住房银行向中高收入家庭提供贷款是很普遍的，并且被认为风险较低。而HDFC则协同其他机构一同努力解决印度低收入人口的廉价住房的大规模短缺。在2004年，依靠德国国有银行Kreditanstalt für Wiederaufbau提供的资金，HDFC向超过140 000个贫困家庭发放了12.5亿卢比的贷款。它还批准了3.03亿卢比的贷款给49个低收入住房项目，以及2.82亿卢比以支付其小额信贷基金下的58项贷款。HDFC还发放了3.66亿卢比作为捐赠，给10 058个低收入人群的住宅建设。

资料来源: www.hdfc.com, www.kfw.de

Source: www.hdfc.com, www.kfw.de

城市的GDP份额在国家GDP中不断增高。

这和城市中的“聚集经济”紧密相关，聚集经济造就了特大型的城市，占据了国家生产力的大量份额。举例来说，圣保罗拥有巴西8.6%的人口，但却拥有GDP产出的36.1%，墨西哥城拥有全国15%的人口，却拥有GDP产出的34%。⁴⁶这些规律不仅适用于特别大的大都市区。比如墨西哥最大的5个城市占据了全国工业、商业和服务业增加值的53%，尽管它们只拥有墨西哥人口的28%。⁴⁷一项对印度13个行业的研究表明，较大的城市企业产出更高。⁴⁸

在城市和城镇中，国内经济生产力的聚集程度不断增高的现象反映出了城市聚集经济和地方化经济的绝对优势。同时，这也反映出城市相对于农村地区的比较优势。这一点可以通过调查城市就业者的薪水发现，甚至他们是在非正式部门工作。一项关于1989年至1999年间圣保罗劳动力市场的研究表明，这一期间非正式部门的就业从240万增长至370万。这成为一个引人注目的“工作临时化”现象。⁴⁹在发展中国家的许多城市里，尽管就业者不能获得像正式工作那么多的合法收益，非正式部门的就业仍然出现了大规模的增长，从而验证了城市工资的“拉力”。

竞争与风险的模式随着经济的全球化显著增加

结语

CONCLUDING REMARKS

这一章提供的数据表明，尽管历史上出现过经济高速增长阶段，但使用常规的资金来源满足预期的城市基础设施和住房需求的大投资规模是基本不能实现的。许多国家仍旧面临着大规模的外债负

担、公共预算赤字和脆弱的金融部门。地方政府已经开始在国内和全球市场寻找资金；但还处于一个初始阶段。国家和城市因此必须依赖国民的储蓄。这些储蓄将如何通过多样化的机制流通是本次报告后面一些章节的主题。

在此对本章中已解决的重点问题进行总结和回答：

- 宏观经济趋势在过去20年内如何影响城市家庭的生活水平？（除了东亚国家，大多数发展中国家地区在过去20年间并未经历可持续的增长。非洲的情况一直是最糟糕的。少数几个国家经历了程度不一的增长，但大多数撒哈拉以南的国家在提供所需城市就业和收入方面的情况持续恶化。拉丁美洲的情况也很令人失望，因为许诺的新自由改革并没能催生预期的可持续增长模式。总体来说，在全球化的时代，收入分配的上层阶级得以从经济增长的新模式中受益。尽管在一些国家，特别是印度和中国，新兴中产阶级的出现是不争的事实，但是在其他国家中产阶级实际上在减少，并沦为没有“最

低生活工资”的贫困阶层。）

- 宏观经济趋势和国家发展政策在过去20年中怎样改善了城市和住房领域的运作？（这里的回答主要是负面的。除了在某些国家，如印度和中国的某些区域以及较富有的发展中国家比如韩国、泰国或是墨西哥，国家经济权力部门一般专注于宏观稳定性、债务与贸易，并倾向于忽视对城市领域所需政策和制度改革的贯彻落实。）
- 投向市政和住房领域的国际财政资助是否对改善发展中国家以及转型国家城市中的基础设施服务与住房做出了显著的贡献？（我们必须认识到，尽管我们极力推动发展中国家的城市和基础设施方面的政策改革与能力建设，但是没有太多证据表明这些努力产生了大规模的、可持续的影响。某个发展中大国的高级政府官员回答过这个问题，他认为，这一问题本身就是不合适的，因为财政资源的水平和政策建议的可实施性都离人们要求的相去甚远。）

注释 NOTES

- | | | | |
|--|---|--|--|
| 1 This chapter is based on two background papers prepared by Michael Cohen, New School University, New York, US, with assistance from Deanna Fowler. | 9 Angel, 2002. | | |
| 2 UN Population Division, 2004; National Research Council, 2003. | 10 World Bank, 1991. | 25 National Research Council, 2003. | |
| 3 UN Millennium Project, 2003, p4. | 11 Lee et al, 1999. | 26 Margarita Gutman, Presentation on the 2050 Initiatives at the World Urban Forum, Barcelona, September 2004. | 38 United Nations, 'Building on Monterre/ Financing for Development, 2002. |
| 4 Harris and Todaro, 1970. | 12 National Research Council, 2003. | 27 UN-Habitat, 2003a. | 39 See, for example, Bird and Slack, 2003. |
| 5 George Beier, Anthony Churchill, Michael Cohen and Bertrand Renaud developed this typology of urban growth and the range of challenges facing individual countries. See Beier et al, 1976. | 13 Sharma, 2005. | 28 Homeless International Dialogue, 'Risk and investment in urban communities around the world', September 2002. | 40 World Bank, 1993. |
| 6 UN-Habitat, 2003a. | 14 UN-Habitat, 2004. | 29 World Bank, 2005, p1. | 41 UNCTAD, 2003. |
| 7 Montgomery et al, 2004. See also UN-Habitat, 2004. | 15 Dillinger et al, 1994. | 30 World Bank, 2005, p2. | 42 Sassen, 2001. |
| 8 Sharma, 2005 | 16 Rees, 1992. | 31 UNCTAD, 2004. | 43 See for example, Graham and Marvin, 2001. |
| | 17 Mockus, Antanas, 'Camino a la Igualdad', included in Memorias Encuentro Internacional de Competitividad, 2002. | 32 IADB, 1998. | 44 Sassen, 2002; UN-Habitat, 2004. |
| | 18 National Academy of Science, 2004. | 33 Birdsall, 2001. | 45 Pettis, 2001. |
| | 19 National Academy of Science, 2004. | 34 UNHCS, 2001. | 46 Freire and Polese, 2003, p6. |
| | 20 Roberts and Cohen, 2002. | 35 Cohen and Debowicz, 2004. | 47 National Research Council, 2003, p303. |
| | 21 World Bank, 1992. | 36 For detail see: IMF and IDA, 2004. | 48 Cited in National Research Council, 2003, p309; see also Shukla, 1996. |
| | 22 According to 1990 World Bank estimates. | 37 Douglass, 1997, cited in | 49 Buechler, 2000. |
| | 23 Cohen, 1998. | | |
| | 24 See Graham and Marvin, 2001. | | |

住房政策与资金筹措：回顾性综述¹

SHELTER POLICY AND FINANCE: RETROSPECTIVE OVERVIEW¹

住房的融资既服务于住房的发展，又控制着住房的发展。获得的资金之所以能融入总体政策框架，是因为它能够在当前更广泛的供给背景中使住房建设成为可能。它也主导着这样的进程：投资的减少影响着住宅群体供需中供给和分配的规模。在权力集中成为政治主流的时候，资金很有可能由政府和政府机构直接引导，而权力分散会使得资金流向更小的单元，更多地集中在地方政府，而不是中央政府。如果非政府组织（NGOs）比政府更受信任，住房资金会通过它们来筹措。如果市民组织获得了权力与信任时，情形也一样。

过去60年的时间里，住房政策在国际层面上发生了重大的转变，这些变化推动了议程的发展，特别是在那些依赖国际机构的支持、努力探索的国家中。然而，与此同时，尽管其他国家已经在推行革新的理念，一些国家还是一直在执行着原来的议程。

本章讨论了自第二次世界大战结束后住房与城市发展政策中的总体趋势，并强调在过去60年中已经发生的范式转变，尤其是过去30年中的转变。过去的殖民政府，尤其是法国和英国，曾经推行紧急改善城市供给的政策和“英雄家园政策”（homes for heroes），现在都发生了很大变化。人们认识到，普通人是有能力参与住房与城市发展进程的，这个认识首当其冲地带动了自助型项目的发展，在这些项目中，低收入人群有机会为自己提供那些高收入人群已享受到的物品和服务，并且往往是免费的。如今，它已经发展为社区导向的城市项目，普通市民在其中推动着项目的进展。

当意识到住房条件的改善可以使居民更健康、更有生产力之后，住房所提供的环境已从福利发展为一项基本人权。与此同时，人们开始认识到，一些过于贫困的家庭是自由市场照顾不到的，补贴少

数服务良好的高档住宅区的资金已转移到了这些贫穷的家庭中，而高档住宅区大部分可以依靠金融市场。表2.1描绘了1945年后政策的进化。

国际范围内城市发展资金筹措方面思考的背景

CONTEXT TO INTERNATIONAL THOUGHTS ON FINANCING FOR URBAN DEVELOPMENT

在“二战”后的早些年间，住房建设曾被认为是经济发展的社会间接成本（overhead cost）。这种观念强调了几个问题：经济发展；建造工业与建设质量；人力资本的发展；社会发展；工人补贴。²

人们曾认为良好的住房能够协助经济发展；因此，住房投资是值得的。这样，住房成为了国际援助机构以及借贷者适合的工作对象。在20世纪60年代，美国国际开发署（USAID）开始向拉丁美洲发放大量贷款，用以支持住房发展，成为住房融资机构拮据的背景下对经济发展的直接贡献。³

在20世纪50年代和60年代，现代建筑运动促发了热带建筑的热潮。⁴考虑到良好的设计与建造是创建可负担而又舒适的城镇的关键要素，热带建筑中考虑到了气候的舒适性和本地材料的运用。与此同时，殖民地建立了建筑研究基地——比如印度鲁尔基（Roorkee）的中央建筑研究所（CBRI），内罗毕（Nairobi）的住房研究开发部（HRDU，现在被称为住房和建筑研究所（HABRI）），以及加纳库马西（Kumasi, Ghana）的建筑和道路研究所（BRRI）——都曾是住房行动的中心，它们的研究包括了对材料、技术和设计的实践和试验。

然而，建筑行业的本质，特别是建造住房的部分，是历时长久、难以控制、流动且复杂的，以至

人们曾经认为良好的住房能够协助经济发展；因此，住房投资是值得的

表2.1

住房政策发展的里程碑
Table 2.1
Milestones of housing policy development

阶段及大概时间	关注重点	采用的主要方法	重要文件
1945年至20世纪70年代初：现代化以及城市增长	公共机构主导的物质形态规划与住房建设	蓝图规划：直接建设（公寓组团，核心住房）；对非正规规定居点的拆除	
根据发展和基本需求进行再分配：20世纪70年代中期至80年代中期	国家以项目到项目为基础对自助型所有制的支持	对非正规部门的认识；违章建筑的改造及场地服务配套项目；对土地和住房的补贴	渥太华宣言 (UNCHS, 1976); 住房、贫困与基本需求 (World Bank, 1980); 世界银行对场地配套服务的测评 (1981—1983) (如: Bamberger et al, 1982; Keare and Parris, 1982; Mayo and Gross, 1987)
有效途径与城市管理：20世纪80年代末至90年代初	为民众、私营部门和市场的活动确保一个有力的框架	公共—私人伙伴关系；社区参与；土地合并与住房资金筹措；能力建设	至2000年的全球住房策略 (UNCHS, 1990a); 全球人居报告 1986 (UNCHS, 1987); 城市政策与经济发展 (World Bank, 1991); 城市、贫困与民众 (UNDP, 1991); 议程21 (UNCED, 1992); 住房：市场运作的保证 (World Bank, 1993)
20世纪90年代中期以后的城市可持续发展	平衡效率、公平和可持续的整体性规划	如上所述，并尤为强调环境管理与扶贫	可持续的人居发展 21世纪议程的实施 (UNCHS, 1994)
1996年联合国召开的第二次人居大会	“居者有其屋”以及“可持续的人居发展”	以往所有政策改进的高潮和整合	人居议程 (UNCHS, 1996a); 城市化的世界：全球人居报告 1996 (UNCHS, 1996b)
伊斯坦布尔+5 2001/新千年宣言和新千年发展目标(MDGs)	人居议程进展的回顾	更新人居议程的目标并寻找和构思更多有效策略	关于城市和其他人类聚居地的新千年宣言 (UN, 2001b); 全球化世界中的城市，全球人居报告2001 (UNCHS, 2001);

于很多人都放弃将其作为开发项目的一部分。事实上，一些人甚至否认大多数发展中国家中存在建筑产业。⁵在20世纪50年代，曾经有过几次将建筑产业化的尝试，结果各不相同，在欧洲和美洲的一些地方成效还不错，而在非洲的结果则是灾难性的。⁶它们用昂贵并且稀少的进口工业资源替代大量廉价的本土劳动力，这一做法是不合逻辑的，与发展背道而驰。然而，不可否认的原因是政府与当地建造者间缺乏信任，尽管两者互相依赖；前者的合同需要后者好好履行，而后者则需要从这群善变的政治家和官员手中得到工作。建造商们低劣的房屋交付标准，政府部门的徇私偏袒、腐败不透明的招标程序以及不良的付款记录，都加剧恶化着彼此的猜忌。因此，当国际机构考虑实施援助项目的合约时，它们通常更倾向工业化国家的大承包商，而不是这些大承包商的本土同行。

无论如何，到了20世纪70年代初，中端技术的概念已经被开发和普及。人们认识到不同的技术适合不同的环境背景。⁷在发展中国家，相较于舶来的西方工业方法，折中与混合的技术可能是更加合适的。这正好与各类微型企业不谋而合，它们在发展中城市的地位是那么明显，但却在官方文件中很少提及。经由20世纪70年代初的开拓性工作，人们认可了非正式行业的存在，以及它对各类工业、商业

领域尤其是施工领域的贡献。⁸

建筑业的非正式性带来了一项挑战，这个挑战只能通过在接受非西方技术时进行范式转变来积极应对。同样，土地市场和住房借贷的非正式性也正需要我们发挥横向思维方式，找出合适的方法来评估城市和住房发展，以扬长避短。

从亚当·斯密 (Adam Smith) 的开拓性观点到20世纪50年代和60年代的发展经济学家，诸如阿瑟·刘易斯 (Arthur Lewis) 和西奥多·舒尔茨 (Theodore Schultz)，人力资本发展一直都在经济学家的考虑范围内。舒尔茨认为，尽管住房可能对富裕国家的生产力影响甚微，但在卫生条件差的区域，更好的住房却可能是至关重要的因素。因此，提高人力资本的投入应该成为发展规划中的重中之重。⁹

在20世纪60年代末和70年代初，约翰·特纳 (John Turner) 根据自己在秘鲁的经历撰文，在那里，自建房者的入侵引导了住宅的发展，确立了自助型住房在社会发展中的重要地位。¹⁰根据对不同发展条件下的各种聚居地的观察，特纳的理论推断了社区的一种持续建设与稳定的过程。尽管这一理论受到了批评，但他的观点：住房能够为其所有者的福利以及社会和经济进步作出贡献，在当时是相当有影响力的，而且这个观点来的恰逢其时，因为当时的城市的管理者正为无力控制发展的速度而一筹莫展。¹¹

在国际社会，或者说是国家政策中，人们有了一些约定俗成的智慧：非正式郊区可以成为问题的解决途径的，而不是问题本身；与其推倒重建小区，改善现有的住房也不失为一条可行之路。¹²

20世纪50年代和60年代，在正规领域里，补贴是住房政策的重要部分。在战前和战后，城市工人住房主要是以低于市场租金的价格出租，且租金往往与工人的收入相关。有时候这是一种直接的关系，雇主（通常是大型制造和加工工业）为他们的工人提供住房，然后用工资的一部分作为租金。对不使用这种政策的工人，租金都定在一个合理的价格，普通家庭都有能力支付。与此同时，在“二战”期间，许多国家试图控制战时通货膨胀对城市租金的影响。这些控制常常延续到了和平年代，并成为许多城市住房的特点。它们构成了房主（不情愿地）向承租人提供的一种补贴。

因此，在住房的筹资需求和住房供给间没有形成太多联系。比如，在黄金海岸（加纳），尽管在20世纪50年代和60年代连续不断的发展规划中人们已经意识到，私营房主提供了绝大多数的住房，租金还是一直被控制在较低水平租金收入税率高于‘获得’收入。¹³以至于住房供给的利润受到影响，最具代表性的是出租房条件恶劣和新房源的匮乏。¹⁴

住房与城市财政发展的趋势：1972—2004

TRENDS IN SHELTER AND MUNICIPAL FINANCE DEVELOPMENT: 1972–2004

1972至1982：第一次人居大会 Between 1972 and 1982: Habitat I

20世纪70年代，世界银行开始向城市发展项目发放贷款。它做出了明确的努力来证明为社会低收入阶层提供服务与住房，在金融和经济上都是可行的。¹⁵然而，那时的融资重点，正如第一次联合国人居大会报告所概括的那样，是通过低息贷款、贷款担保以及补贴的手段以使低收入人群能够负担得起住房。¹⁶此外，价格管控政策的积极使用被视为是加强服务与基础设施对所有入平等分配的手段。资金的来源以及压低服务价格的影响没有被讨论。¹⁷

■ 项目手段

The project approach

这一阶段的干预手段，集中在了城市或一个地区的示范项目中，规模是固定的，且是在一个特定社区或是一组社区中。项目的理念在于证明以特定

方法提供低成本住房和服务的可行性。这些方法被认为是适合低收入人群的，并且能够在城市和乡村以及其他国家的大规模复制。而成本全部回收是进行这些复制的基本前提。只有以这种方法，通过随后的项目，项目效益才能被转移给生活在恶劣住房条件下的大众。除非能够收回成本，否则融资将被耗尽，并且无限的、自我延续的补贴将不得不继续增加。¹⁸在实际实施时，几乎没有收回太多还款。当项目受益者拖欠还款时没有人去追讨，而且，从政策上来说驱逐他们也是不可行的。因此，他们继续从被遗忘的款项中收到补贴并拖欠还款。这些被拖欠的款项本来是可以用于推广项目并惠及他人的。结果，推广率变得很低。

这些项目越来越超出市政管理的范畴，不同地方形成了不同的标准，并有不同的实施手段（比如，通过项目以补贴过的价格和低息贷款获得建筑材料），但在“项目外面”的效果却是微乎其微的。

■ 自我帮助

Self-help

国际范围内，为城市发展筹措资金第一阶段中的项目重点关注的是自我帮助。这提供了一个良好的环境，让低收入人群将空闲时间和精力投入到住房建设和基础设施供给中。这些项目大致有两种类型：新供给住房的场地与服务计划，以及服务与公共空间供给的居住点更新项目——旨在将非法定居以及其他非正规定居点改善至可接受标准。一些20世纪70年代早期至中期的经典项目，包括世界银行在波斯尼亚、萨尔瓦多、塞内加尔和坦桑尼亚的城市发展项目，重点通过场地和配套服务达到新的发展目的——在待开发用地上提供少量的核心住房以及基础设施，相比于直接提供住房，这一方法的更加划算。其他经典项目——世界银行在印度尼西亚、布基纳法索和赞比亚的项目最为突出——重点通过改善无配套服务定居点的条件来升级棚户区，以及提供一些拥有配套服务的场地给过剩的人口。相比于大规模的清除与再安置，这一措施在社会和政治层面上都更容易被接受。因为在置换过程中居民从非法定居点上迁出，这些项目往往一并进行，由于道路改造和给最拥挤的地段提供开敞空间，置换是不可避免的，被拆迁的居民会得到一块有服务的地块作为补偿。以上两类发展项目的目的都在于给居住者提供一个“可接受的”环境，尽管它们有点不符合现代的法律标准。

每个居民都通过他们的体力劳动参与到项目中，要么在场地与配套服务计划中建造住房，要么在升级计划中整修基础设施。这种通过体力劳动增

在20世纪50年代和60年代，补贴是住房政策很重要的部分

加价值的理念，被称作为“汗水资产”，深深地植入了20世纪70年代的项目中。如果某个家庭通过雇佣建造商建造他们的住房，动用了其他帮助，将被视为违反了游戏规则。

以新教伦理（Protestant ethic）的角度来反思，我们可以有这样一个假设：既然勤奋工作是美德的体现，如果这些劳动是为了建设家园或者改善社区，居住者们将相当珍惜得到的住所，从而对其悉心照料，并关心社区和它的配套服务。在这个方面，项目的设计者在很大程度上得到了约翰·特纳影响广泛的文章的支持¹⁹，与此同时，也得到了当时正处于发展中的一类文学作品的支持，它们讴歌了创造家园作为一种过程的重要性。说直白点，我们可以认为，如果某人参与了一个住房或是排污管的建造，他会非常在意和关心这些设施的维护，并且有能力去做后期维修。

场地与配套服务计划的参建者们在他们的建筑工作中得到了项目组人员的帮助。项目组提供了一系列的服务，他们提供了标准住房的图纸（初步阶段的以及完整形态的），包括每部分建设的指导，他们帮助安排和安放基础楼板，不断地鼓励参建者们坚持完成整个项目的建设。参建者们需要偿还用于建造的建房贷款，并且还需要偿还基础设施的成本以及持续提供的配套服务的费用。在棚户区升级项目中，预期的还款较少；但是使用者需要通过提供现金或是劳动力的方式为改善基础设施做贡献，并且在使用供水以及其他服务时付费。基础设施升级项目预计受益人便是那些城市中最贫困的家庭。²⁰

世界银行项目的一项分析表明，这些项目产生的收益高于私人住房投资的预期收益——在塞内加尔大约是项目成本的8倍——除此之外还有在非正式建造工业中的可观收益。²¹

尽管土地、基础设施、服务和管理都通过贷款获得资金，“汗水资产”成了一种主要的住房融资模式；闲暇时间的机会成本和其他的经济活动取代了金钱，支付给了承包商，就像在前工业社会中那样。自助项目推行的前提假设是参与者们花费时间的机会成本近乎为零，然而实际上大多数低收入人群在不从事正规工作（如果他们有的话）时并不是真的无所事事。相反，他们辛苦照料子女，或者做点小买卖来改善家庭生存条件。因而，他们其实很不适合“汗水资产”的模式，所以很多人雇佣工匠完成建造任务。²²实际上，在评估报告中已经可以看出多少参与者们雇佣了专业的工匠来完成建设。²³在菲律宾的一个项目中，只有五分之一的家庭依靠自身的劳动力完成。²⁴在卢萨卡（Lusaka）的马泰罗

（Matero）地区，世界银行资助的场地与配套服务计划中92%的参与者雇佣了建造工人。²⁵在萨尔瓦多的世界银行项目中，大约72%的劳动力输入（就价值而言）来自雇佣——平均每个住房的雇佣劳力是6.5个工作日。²⁶正如我们预期的那样，相比于收入较低的家庭，有更高收入和更多就业机会的家庭更愿意将他们的“汗水资产”的贡献承包给他人。²⁷

除了通过“汗水资产”筹集资金外，还有许多其他补贴。项目中一些已经公开（预算内），其他的则被隐藏（预算外）。比如说，项目管理成本很少会发放给接收者，而是被作为隐性补贴吸收掉了。预算外补贴往往是预算内补贴的数倍。²⁸

场地与配套服务计划的参与者们的收入往往比表面上声称的多得多。由于他们通常需要书面申请，往往是用国际通用语言或者城市混合语言，最成功的参与者是懂得第二语言的，所以，他们的收入也会高于最低工资。将土地和随后的补贴分配给有能力持续还款的家庭对管理者有利。因此，由于项目对资金的要求，就会涉及到首付款和持续还款能力，使得这些项目自动选择那些有可能（以及可证明）能够得到长期稳定收入的人。显然，这就妨碍了这些项目的扶贫目标。因而我们不难理解，在许多项目中，低收入家庭以一种有违补贴基本前提的方式表示自己有意愿和能力支付住房和服务。²⁹其他项目中，居住者不良的还款状况使得项目的普及变得无望。只在很少的国家中（比如印尼、约旦和突尼斯）大规模推广获得了成功。

另一方面，升级项目中的住宅的所有者往往是低收入人群，并且他们的租户很可能处于收入更低的阶级（尽管他们的人均收入大概类似或者更高）。³⁰

■ 谁参与了项目并从中获益？

Who took part in and benefited from the projects?

项目的成功受益者如同抽中了彩票一样，因为他们得到了大众无法获得的好处。毫无疑问，他们的受益体现在几个方面，其中包括住房条件的长久改善、项目附加契约的保障加强以及人们所持地产随之而来的升值。然而，项目提供了什么，他们就必须接受什么，尽管所提供的可能并不是他们想要的，或者最需要的。许多人发现他们并不适合某个项目，就把合同出售给较富裕的家庭，一走了之，不顾项目的那些要求而只满足了自己的需要，或者拖欠还款，使自己负担得起。租户们往往获益不多，因为他们的租金会上涨，这样房主可以支付所要求的还款，涨幅之高常常超过了租户愿意支付的程度。因此，租户们往往搬迁至其他未升级过的、

租金还可以承受的居民点。然而，这一过程中他们的社会和经济关系很可能受到严重干扰。

许多户主利用市场对良好改善的住房的需求，将住房卖给收入更高但先前没有享受到这种有保障项目的家庭，然后搬进另一个无服务的区域。事实上，场地与服务的业主仍居住在非法定居点却将新建的住房租给条件更好的家庭，这是很常见的。对那些出售或者出租自己的住房，赚了一个好价钱的人来说，他们可以被认为运用了合理的市场选择，将住房资本收入转化为更加灵活的资产，从而使家庭生活收入其他部分的收益更加多样化。³¹

然而，根据社会新闻，很少有人获得全额的市场价格，因为即使是一笔较小的资本能变现的金额都是多数人想也没想到过的，于是他们很容易受鼓动快速低价出售住所，然后搬回无服务的非法定居区。中等收入家庭的这种“劫掠”或是“盗取”，已经成为数十年来这类干预项目的特征，并且依旧是南非住房补贴发展的一个问题。³²

在施工建造、安装配套服务以及和政府人员打交道的过程中，许多参建者们从中获益匪浅，他们学到了新的技能，提高了自信，也更理解了这个行业。一些人日后继续以此为生。然而，也有些负面观点认为教给外行人如何建造他们的住所是低效率的，因为他们只有项目快要完工时才能真正掌握建造技能。³³但是新技能很容易被遗忘或忽略，这样做带来的结果常常事与愿违，因为相对于传授人们只会使用一次的技能，拥有一套运作良好的小规模承包商的核心团队才更为重要。

受援助者能够多大程度上参与到项目的规划和决策是个值得商榷的问题。项目中囊括的许多服务与条款往往由置身事外的决策者们决定，并强加在受援助者身上，受援助者只是参加一些象征性的活动，就算作取得了他们的配合与默许。因此，世界银行早期在赞比亚的卢萨卡项目中，棚户区的居民集体步行来决定道路的详细路线，其实在项目的图纸上，这些道路早就用粗笔大致标出来了。³⁴他们没有参与大的决策，例如决定有多少投资会投到道路上以及总体的布局会是什么样子；而是仅仅参与了路线的细节和在实施建设的时候哪些建筑会拆迁的决策。

建造工业通过不同的方式收益。大型的正规承包商（或国际承包商）有机会竞标大型合同，并且成功的企业无疑会获利。它们的工人也将得到稳定的收入与工作经验。但是，许多建造企业由独立工匠组成。这些工匠独自工作或处于一种商人和劳工形成的非正式的合作关系中。这些人往往没有资

格参与投标，因为投标有对以往工作经验和保证金的要求。然而，他们中大部分人通过更小的合同获利，为所谓的自助住房提供熟练的劳动力输出。不管怎么说，如果不是住宅项目的开发目的一部分是设计为扶持本土建筑公司，那么他们得到工作的机会不多。自助项目中的补贴因素对小承包商的影响往往是矛盾的。一方面，土地以及其他成本的减少使客户能在建筑上花更多钱，因而增加了小承包商们的工作机会。另一方面，随着受补贴的替代性住房商品进入市场，这些承包商可能也因其工作价值的缩水而蒙受损失。

各市政府以及公共事业机构以一种有限的方式参与并受益。对于市政当局，这些项目过于复杂，超出了它们实施能力范围。市政府以优惠的价格提供土地给这些项目。现有住房市场的改善和一些危房的翻新无疑解决了一些问题，并带来了提高不动产税与设施收费的可能。然而，它们从新的基础设施上也继承了服务和维护的负担，而客户往往不愿意偿还设施的成本或是持续性的服务收费。此外，税费的征收往往很糟糕，因而这类收益极少。在有的情况下人们拖欠还款行为格外严重：拨款是为了回馈政府政策上或其他方面的拥护者，或以往拖欠款项一直被纵容或被当作政治武器的地方，比如种族隔离下的南非。更重要的也许是，这些项目对于市政府人员管理城市项目的能力没有任何积极影响，因为他们没有参与规划、融资或是实施。这些工作被交给一个特殊招募的团队管理。这一团队只与市议会很少的关联。因此，对市政府的负面影响往往反映在“将稀缺的人才分散在小地方的公共项目中”，但是这些项目并不受他们所在领域的政府部门管理。³⁵

大多数的市民——那些在城市项目“围墙”之外的，没有在项目中找到工作的，生活在国家其他地方（包括农村地区）的——这些人几乎都没有受益。事实上，如果项目中的资源以其他方式被使用，而不是被集中在这些项目上，这些人的境遇也可能不至于那么窘迫。因此，许多国家中受到项目影响的人们其实都情有可原，因为他们也都觉得这样是浪费钱，这些钱本可以更好地用在帮助每个符合援助资格的家庭，而不是让少数人发横财。而且，一个大量受住房补贴的特定社区很可能对总体房价产生负面的影响。不能逃避的现实是，大多数生活在贫困中的人根本无法从这些项目里面受益。³⁶事实上，扶贫的重要性很可能被放在实施的重要性之后，因为组织方要在规定的时间和预算内完成项目，并证实这些方法可行并且可复制，尽管它们没能惠及最低收入人群。

20世纪80年代见证了“一步步向更全面的整体住房领域迈进的道路”

走向融资的可持续：1980年代

Towards financial sustainability: the 1980s

20世纪80年代是变革的时期。不管是对国家融资机构内部³⁷还是外部因素，³⁸人们对20世纪70年代的项目进行了详细分析，并且已经从中得到了教训。比如，尽管有很多旨在改善住房条件的努力，但是无服务的非正规规定居点的存在似乎依然在继续：事实上，这一现象不是在减少反而是在增加。在项目方法上的局限包括如下几点：

它们对整体城市经济发展的作用有限；它们只是在实施项目的组织中推动了制度改革；出资者的资金被限制在“零售”而不是“批发”的角色。³⁹20世纪80年代的“一步步向更全面的整体住房领域迈进的道路”，对现有项目的政策影响力进行了评估，评估其对住房和城市发展总体变化的影响。⁴⁰

人们意识到需要将住房纳入更为广泛的经济环境，而不是将它作为一个从福利考虑需要应对的特殊区域。单个的场地与配套服务项目或者棚户区的升级项目无法影响不断增长的住房需求——一个运转良好的针对大众住房的财政系统才是不可或缺的。

一次模式转型掀开了帷幕。从多部门的、相当本地化、只影响少数幸运者的项目，转变为强调住房供给和城市发展多方面的可持续发展项目，惠及大多数居民，并且和总体政策、经济环境相一致。借贷的领域从几乎全部是公共部门机构转变为金融媒介。与此同时，人们注意力从物质财产转移到实施机构的制度结构以及其推动所需的发展能力。⁴¹

在这一阶段的伊始，作为应对计划中的组成成份不一定是受援助者考虑的重点这个明显的问题，世界银行开展了程序性的项目，在这里面，市政府和其他机构能够在合约的范围内提出附加项目。这种做法的原型是巴西的帕拉纳市场城镇改善项目。该项目实施于1983年至1988年间。项目中很多的城市可以根据当地的重点去竞争投资。这一项目取得了早期的成功，增加了城市项目，并将它们引向当地所需要的领域。

■ 结构调整：朝向宏观经济的正统性

Structural adjustment: towards macroeconomic orthodoxy

20世纪80年代初，世界银行提供贷款融资以帮助政府通过结构性调整计划（SAPs）从连年的衰退中恢复。事实上，对许多国家而言，SAP已经成为其他金融借贷的一个强制条件。结构性调整计划内容有：削减政府以及准政府机构、减少公共开支、将市场纳入住房与城市发展的供给方以及其他。

人们意识到一个服务于大众，并运转良好的住房融资系统是不可或缺的

SAP的目的在于：

- 实行经济改革并减少收支逆差；
- 减少公共支出，使之达到可管理的水平；
- 实施中期改革以改善出口和增长。

SAPs旨在在国际贸易和金融系统内整合本地经济，并建立国家与市场角色之间的平衡。⁴²这一方法的倡导者将自由市场视为优化效率并为经济注入活力的手段。国家的角色在于授权：确保私人财产权利；减少受限市场中的规则；取得宏观经济的稳定；发展金融资本市场；有效地促进部门政策以及制度框架建设。⁴³

参与到借贷国家的金融机构的健全建设中是很必要的，而住房融资应该是其中的一部分。⁴⁴公共机构是目标的设立者。与此同时，人们对待补贴的态度发生了变化，他们认为补贴应当从融资（前期资金）到财政（税收减免和信贷）各方面削减，并有效地锁定目标，进行改革。与之并行的是更广泛范围内的经济和金融背景下的结构调整。

结构调整一直以来被视为对所施行的国家没有任何用处。它经常造成正规行业就业的减少，却不能提供足够的替代就业机会，并且过渡性项目中引入的社会福利保障往往不够充分。它关注出口；但经济合作与发展组织（OECD）的成员国并没有废除关税和配额限制来保证出口是在公平的全球市场中竞争。

当时的外部支持项目引导住房和城市贷款进入了住房融资机构和城市发展基金，相比地理划分的投入，资金可以被更广泛和快速地分配。⁴⁵世界银行推广的项目的一个关键目标在于金融的可持续性——打造能够适应总体上健全和可持续的金融部门的住房融资系统。

在住房领域，SAPs的直接结果往往是下面几点中的一部分或者全部：

- 住房融资与资本市场的发展，包括能够给中低收入家庭提供房屋贷款的媒介；
 - 放宽贷款的利率管制；
 - 缺乏竞争力的住房融资机构的倒闭；
 - 控制往往会削弱基础设施项目和维护的公共支出；
 - 不再由国家直接供应，支持私人开发商以及非政府组织供应；
 - 将建造行业的投资转移到其他所谓“更有生产力的”、出口导向的部门⁴⁶。
- 从项目导向的借贷转为为住房融资提供借贷，

这一改变带来了贷款规模的重大变化。世界银行的项目平均从1972年至1975年间的1900万美元增至1985年至1990年间的2.11亿美元。与此同时，贷款的数量有所增加，并且贷款的很大一部分份额被投向住房和市政融资。从1986年到1991年，住房以及相关居住基础设施（大约是城市贷款的70%）占世界银行借款的3%到7%，平均每年约合9亿美元。⁴⁷不管怎样，受金融领域资助的国家往往同时比同时项目导向时期受到帮助的国家发展情况更好⁴⁸。

■ 有利战略的诞生：1980年代中期

The birth of the enabling strategy: the mid 1980s

一个对于住房政策变化的重要回顾指出，1985年至1987年间有一个政策变革的焦点，恰是两次重要联合国会议的中间节点。⁴⁹就是在这一时段，经过对住房领域累积经验的深度反思，人们增加了对其的理解，并且在几个影响广泛的文件中进行了前进道路的讨论。另外，人们将1987年定为“无家可归者收容安置国际年”并进行了宣传。⁵⁰自助项目在当时被视作是临时性的，从“汗水资产”演变为了雇佣专业建造人员。⁵¹此外，在这个短暂时期的尾声，有利方法已经被组合在一起，并在国际议程上推出了。如上文所述，20世纪80年代见证了“一步步向更加全面的整体住房领域迈进的方法”，对现有项目的政策影响力进行了评估，评估其对住房和城市发展总体变化的影响。⁵²

《全球人居报告1986》介绍了有利方法，把它从项目导向型进一步发展，转向覆盖定居点的参与性措施，旨在减少早期项目的围栏效应并让所有人享受更好的住房条件。⁵³很明显，扩大项目规模以满足大量贫困人口的需求是无法回避的要求。同样愈发明显的是，整个住房领域的发展取决于经济、金融、法律以及制度环境能够提供多大程度的支持。⁵⁴

有利方法将住房与城市发展视作多领域的问题，既受到融资效率高低的影响，也受到建筑业、土地保有权制度和规章框架的影响。政府的任务是为经济生产力和社会效能建立法律、制度以及经济框架。在这样的框架下，有效的居住点发展才能在其中取得成功。

有利方法呼吁创造一种能够监督并规范部门活动的住房政策环境，其中政府不直接供应住房，而是将住房的实际生产与分配交给住房市场，在市场中，所有的“角色”，从大型正规部门的开发商到工匠以及各个家庭，再到志愿性社区组织，都能以各自最有效的水平参与到生产过程里。有利方法取代了干预主义的国有公共住房供给，后者的前提假设是政府及其机构是提供这类社会住房的最佳角色。

在世界银行1993年的住房部门文件中多方面回顾了1991年的城市政策文件，有利方法被详细引入到整体金融市场的背景中。⁵⁵两次部门文件都强调了有利方法，各部门对整体宏观经济发展的贡献，以及对包括有针对性补贴的扶贫政策的验收。⁵⁶人们也认识到，大部分住房和基础设施贷款项目需要一个多方面的角色参与，包括市场、政府、自愿的部门以及家庭，特别是认识到每一方在一个特定的程度上都可以得到最大的发挥。

为了实现住房供应，住房供应系统中的六种输入（五种市场输入和一种干预）都应该开放才能有效运行。这六种输入是：土地、资金、建筑业/劳动力、建筑材料、基础设施以及规章制度。文件的观点认为，去除每一方面的瓶颈，将实现住房在所需要的规模和种类上的供应，从而使城市发展能够有效地满足市民的需求。比如，如果资金易得而建筑材料供应短缺，对最终用户进行多余的资金投入也许只会提高材料的价格，这里更需要投资的或许是建筑材料供应。

对住房有利方法来说，很重要的一点是广泛的非政府角色有意愿、有能力生产并运营住房，并在住房发展过程中承担关键的支持作用，比如更便利地促进对住房的投入，组织社区和运营服务等。这些非政府角色包括商业私人部门（比如开发商/房地产中介以及银行/金融机构），对城市贫困人口更为重要的非政府组织（NGO），社区导向或其他社会民间组织，非正规部门的小规模生产商等。因为这些角色中的每一个都在住房方面有着不同的比较优势，所以，政策的目标就在于发展优势与劣势互补的合作关系。这将会使它们的贡献最大化，并使特定组织或整个城市的成本最小化。因而合作关系对有利方法以及获得足够的住房而言至关重要。⁵⁷

■ 可持续性与棕色议程

Sustainability and the brown agenda

20世纪80年代的中期，可持续性首次成了发展活动重要的主题。随着1983年世界环境与发展委员会（WCED）的建立，布伦特兰（Brundtland，也称“我们共同的未来报告”）报告提出了现在经典的可持续发展的定义，即满足“当代的需要而又不破坏后代满足其需要的能力”。⁵⁸从那时开始，没有任何机构能够对项目社会和经济收益之外的环境影响坐视不理。此后很快，1992年的联合国环境与发展大会（UNCED，或被称为地球峰会）在里约热内卢通过了21世纪议程。里面的第七章探讨了人类居民点，它强调了城市环境和社区导向的环境规划与管理的重要性。住房、基础设施和城市管治深深植根

有利方法将住房和城市发展视为一个多领域问题

于可持续性的议程中。人类定居点可持续性的关键部分是分配的平等性，尤其是对低收入人群来说。

在发展中国家，城市面临的最紧迫也是最关键的问题是：源于供水不足、卫生、排污以及固体废物回收服务的健康危机；低劣的城市和工业垃圾管理；空气污染；拥堵造成的事故；边缘和敏感地段的侵占和退化；以及这些问题的相互交织。所有的问题整合在一起，共同组成了“棕色议程”，不同程度地影响着城市贫困人口。这些贫困人口由于不良卫生条件、低生产力、收入减少和低生活质量受到的影响最大。

第七章重申了改善人类定居地社会、经济和环境质量以及改善所有人，尤其是贫困人群的生活与工作环境的总体目标。这类改善应当基于技术合作措施，公共、私人 and 社区领域的合作，以及由社区和特殊利益群体参与的决策。

与此同时，关注重点从“支付的能力”转移到“支付的意愿”，这是因为经济分析发现后者能在成本回收计算中带来更准确的预测。⁵⁹支付的能力尤其取决于潜在用户的经济条件，并往往表现为家庭收入的比例（比如20%用于住房，3%到5%用于服务）。

■ 整个部门的发展：1987年之后

Whole-sector development: 1987 onwards

20世纪90年代见证了全部门方法的巩固。这一

方法出现在20世纪80年代早期，主要的捐赠者们开始为一个约定好的部门提供支持，并由政府在地方或是国家层面进行协调（见专栏2.1）。这种捐赠干预，将款项从适合捐赠者优先考虑的项目，转移到支持政府落实它们的重点项目。

方法干预的范围从一系列合作项目到简单地支持一个部门的预算。这往往发生在一个前提之下，即在政府一致认可的减贫战略（PRS）原则的基础上，对资金进行分配。以便能够协助达到以下目标：

- 政府对改革和发展项目更大的所有权
- 政府的信誉增加
- 可持续能力的发展
- 资源流动的透明性和可预测性
- 货币的价值最大化与交易成本的最小化⁶⁰

方法的重点从物质目标转到广泛的制度发展，包括升级项目的资金可持续性操作。与此同时，借贷机构从参与到项目每一个细节的“零售角色”，转变为“批发者”。地方政府或者其他机构则在广泛的项目范围和行政能力的示范中计划和实施这些细节。⁶¹比如在帕拉纳市场城镇改善项目中，资金被给予某个机构或是财团，后者再将各部分分配给其他人。这反映了一种从“批发者”到“零售者”的关系转变，这样的关系预计将带来更高的效率。贷款条件中要求的“可持续金融”表现在成本回收，以及高效运营背景下人们对收入和支出的熟练管理中。共同体的成员（在帕拉纳案例中为当地政府和社区）选择它们的子项目类型，对其估价，并在优先选择的地点实现社区的参与。⁶²

全球住房战略

The Global Strategy for Shelter

到1990年，联合国人居中心（UNCHS，现在的UN-Habitat）已经确切地阐述了住房改革的全面理念，并发布了至2000年的全球住房战略。⁶³这带来了一个曾经值得赞颂，但现在看来是过于乐观的目标，即到2000年时为所有人提供“体面的住房”。⁶⁴20世纪90年代后期，这一用语被换为“充足的住房”；但是这一点也被较详细地定义在栖息地议程中，包括了许多住宅物质条件，比如配套服务、合约保障、选址以及许多其他特征。⁶⁵对充足住房的需求同样被纳入了多个联合国峰会的建议与结束宣言中，其中包括里约热内卢的联合国环境与发展大会、⁶⁶哥本哈根的社会发展峰会⁶⁷、北京的第四次世界妇女大会⁶⁸、伊斯坦布尔的联合国人居大会，⁶⁹以及关于种族主义、性别

专栏2.1 全部门发展的七点构想

Box 2.1 Seven-point conceptualization of whole-sector development

可持续发展要求整合的方法，需要跨越各领域并触及物质、经济和社会活动和机构。这种整合的方法已经被主要国际组织，如联合国系统以及欧盟所推动。

在1993年住房部门文件《住房：实现市场运作》中，世界银行将全部门的住房发展概念化为七个组成部分，三个在需求方，三个在供应方，还有一个用于管理这个领域。

需求方

- 财产权的发展——例如，在非法定居点房屋/土地保有权的规范化方面以及在去除租金控制方面；
- 住房资金筹措系统的发展，特别是按揭贷款；
- 补贴对象的选择

供应方

- 居住用地发展的基础设施供给
- 土地和住房发展的规范，包括引入常规审核以去除发展的壁垒
- 建筑业中优化的组织和竞争

部门管理

- 适当的制度性改革

资料来源：世界银行，1993；Pugh，2001。

Source: World Bank, 1993; Pugh, 2001.

歧视、排外主义和其他不公正待遇的迪拜宣言。⁷⁰

1992年的里约热内卢‘联合国环境与发展大会’地球峰会既影响了联合国人居中心（人居署），也影响了世界银行。如上所述，21世纪议程第七章中住房和城市政策，也就是它的21世纪战略，把可持续性视为一种三管齐下的方法，将环境、社会与经济发展整合在住房和城市项目中。21世纪议程呼吁地方政府动员社区参与到政策制定中，21世纪地方议程中提出了环境优化行动计划。

2000全球低收入住房策略（GSS）认识到，政府有责任确保一个适宜的环境的建立，用于为住房筹集资金。这一努力的目标在于促进和调动储蓄、降低成本、提高金融中介的效率，以及帮助释放资本在国家经济中的流动。作为住房战略关键组成部分的住房金融改革，应当被视作是金融领域改革和发展中广泛努力的一部分。⁷¹

GSS鼓励供应商最大限度减少住房融资的成本，但强调不能像过去那样发放住房补贴、人为调低利率或是通过政治干预纵容拖欠债务。相反，政府的干预应当与健全的金融和经济原则相一致，谨慎地干预存款利率、服务收费、风险成本、违约风险、利率波动、资本流通以及还款等。个人储蓄仍然应当是较低收入人群筹集住房资金的基石，而这些储蓄应当被尽量完全地调动起来。⁷²

GSS承认补贴对一些群体是不可或缺的，但是呼吁这些补贴要确保能给最需要的人提供最大的收益，而且给相同需求人们平等的待遇。这些补贴的目标应当是以尽可能最低的行政成本向指定的受援助者提供最大可能的益处。此外，它们不应当向他人，包括机构，强加不能接受的花费。⁷³不论其他补贴如何，它们都应当是适合于贫困人口社会福利的总体方法。⁷⁴

■ 强调建设住房发展和城市服务的制度能力

Focus on building institutional capacity to develop housing and urban services

新范例鼓励了制度的改革与发展。与20世纪70年代认为地方机构不可信任并且能力较差，因而忽视了它们的方法不同，新方法旨在振兴地方机构，相信它们的可靠性并敦促他们提高效率。与此同时，权利从中央向地区或市政府分散的行动开始发展起来，并使得地方对城市环境的责任感增强了。这也在债券和金融证券市场往往还未开发的环境里给予了地方政府一些可以动用的财政资源。⁷⁷

改进市政府的举措带来了1986年城市管理项目（UMP）的设立。它在联合国人居中心，即现在的联合国人居署（执行机构）、世界银行（联合机构）以

专栏2.2 城市管理项目

Box 2.2 Urban Management Programme

城市管理项目（UMP）的设立是为了强化乡镇和城市对经济增长、社会发展、减少贫困和改善环境质量的贡献。最初几年，它主要因为政策框架的发展，尤其是关于土地和城市环境管理方面的讨论而为人所知。从1992年起，它开始关注发展中国家以需求驱动为基础的技术合作。这种合作通过地区部门进行管理。⁷⁵它强调参与性的城市管治、城市扶贫工作、城市环境管理以及最近的艾滋病病毒/艾滋病的庇护效应，其中性成为一个交叉问题。通过120个城市的协商，参与性决策过程已经在参与的城市中被制度化。城市项目管理通过城市间的协商以及其的七项城市发展策略直接与城市进行对话，⁷⁶这个做法与现有当地机构直接提供资金的风气相一致。

及1986年联合国开发计划署（UNDP）（提供核心资金，附带不同的双边捐赠者以及监管）（见专栏2.2）之间建立了一个合作关系。

通过20世纪80年代的发展，UMP的重点在于响应更加全面的、跨部门的方法，并承认未来发展的成功将依赖于世界中的城市。它强调帮助市政府有效实施它们的职能，从早期项目导向的援助转变为解决公共部门和市民的核心能力，以便优化服务供给和可持续发展。

1999年，城市联盟成立，作为一个全球范围内城市及其发展伙伴的联盟，城市联盟旨在通过城市发展战略和棚户区升级，改善城市贫困人口的生活条件。它和城市管理项目一样是世界银行和联合国人居署的合作纽带，由几个国家和其他一些机构负责出资。它以放大地方政府应对城市贫困人口住房需求时推行的解决途径，作用于地方部门和国家政府的合作关系中，在其中，贫困人口被视为合作伙伴而不再是麻烦。在财政方面，它吸纳了潜在的投资伙伴以扩充地方部门和城市贫困人口能够动用的资源，这样贫困人群也能够积累资产和收入。⁷⁸

一种居民点全面升级方法，有时被称为“Orangi模式”，在巴基斯坦卡拉奇的一个地区成功升级了居民点之后，这种模式已经在一些国家中得到了复制。⁷⁹它的方法是将技巧传授给一个有组织的社区团体，这个社区团体拥有自己的领导机制，有能力去协商政策，动员当地居民参与自助活动。在供水和环境卫生服务中，选择人们有能力支付的技术及资源分配，能带来健康和经济收益，同时为改善住房积累投资。有些时候，一个社区团体会管理基础设施系统，或者和私人、公共部门合作管理。⁸⁰当然，模式会以不同的方法实施，也带来不同的结果，这

GSS认识到政府有责任确保建立一个合适的环境，为住房调动资金

主要取决于各个地方政治、文化以及专业因素。比如在一些项目中，如果社区团体能在它们的权力和需求上达成一致意见，在这种情况下，相比那些为环境改善优先权争论不休的居民们，每个人能得到的结果更好。很明显，“政治”领域能够影响升级投资的效力。

显而易见，这种模式与20世纪70年代用于卢萨卡和一些其他地方的模式有着根本的不同，那里的居民只能选择已规划好的服务道路中的具体路线，尽管如此，人们还是期待着他们投入时间和精力，来适应这些服务。

按揭贷款的发展成为了世界银行干预措施中的主要关注点，这也影响到了其他国际借贷者。人们认识到发展中国家每年10%到20%不到的住房投资是由抵押融资支付的。过去几十年中，国家银行和建筑行业不仅需要应对长久以来的抵押贷款问题（发放长期贷款同时进行短期借款——通过长期和活期账户余额），还需要忍受其商业运作中的政治干预。它们常被要求以固定利率发放贷款（往往实际利率为负）并免除债务；因此，它们无力维持资金流动。所以很多抵押贷款金额很小并且机构极度害怕风险，只贷款给经济上最有保障或是政治上受保障的客户。

考虑到20世纪90年代早期开始的全球化，世界银行指出，在同等条件下，住房融资机构需要有能力与其他金融机构竞争存款和投资。因此，借贷的利率必须是正利率和实质利率，并且储蓄必须有足够数额来支持长期的借贷。借贷的特点应当包括：

- 不同利率和适当的指数化抵押贷款；
- 有保障的土地保用权和财产权；
- 可实施的清算程序。⁸¹

为保护贷方权益并确保它们放贷的信心，所有这些特点都不可或缺。⁸²

■ 发展中的金融资本

Finance capital in development

《1989年世界发展报告》的关注点是金融资本在发展中的角色。⁸³它的关键信息是，有效的增长和经济发展依赖于可以有效连接市场、政府机构以及拥有一系列金融机构和手段的金融系统。不同于过去，在某些部门实行低利率已经不太有效率。研究明显表明，正规部门的金融机构已经支离破碎，并存在资金流动问题，不再能有效承担贷款和利率风险，并且不能使其资本盈利。⁸⁴此外，或许更为重要的是，他们只参与了20%的住房建设。对潜在客户和能够引导资金的捐款机构建立对金融机构信心的

改革迫在眉睫。

20世纪90年代间，一些发展中国家实行了积极主动、整合优良的住房资金政策与制度。通过此举，它们对前所未有的城市增长速率和全球金融市场的变化做出了回应。此外，人们认识到纯粹政府管控的金融机构已经不能完成良好的目标，而是变得官僚化、低效率并且沦为被内部人士剥削的猎物。

1999年的一项调查表明，住房金融系统有六大类已经落实，但是其中很多内容需要进行一系列的改革以确保它们更有成效（见专栏2.3）。⁸⁵

拥有完善住房信贷部门的国家，主要是中等收入的发展中国家以及一些亚洲国家。这些国家从国际社会对于住房资金筹措的关注中获益。在1982年到1992年间，世界银行向墨西哥、韩国和印度的住房融资机构投资了7.15亿美元，也包括发放给印度私企、住房开发和信贷公司的2.5亿美元的贷款，贷款降低了住房信贷在当地家庭收入的支出中所占的比例。通过为国际投资者提供担保，这一新政策改善了金融机构的表现，这种担保与美国国际开发署（USAID），即美国政府双边援助机构，在住房贷款担保计划中实行的方法类似。⁸⁶斯里兰卡也得到了大笔资金，这些资金随后被放贷给地方合作组织，从而推动了250万个小型贷款项目。

然而，一些住房融资系统从迅速发展转变为迅速崩溃，带来了严重的地方性后果。其中一个例子是墨西哥的住房融资系统。尽管私人建造者对住房投资很有兴趣，但直至20世纪80年代末，墨西哥投机性的住房建设被严格限制在一个范围内。但是，从商业银行中解放出来的信贷资金以及一些工薪基金投资的私有化刺激了住房开发行业，以至于全国各地的私人开发商都活跃了起来。在20世纪90年代早期，投资资本的涌入刺激了信贷市场，引发了建设高峰，尤其是在公寓方面，同时也抬高了土地价格。所有这些都1994年的12月崩盘，留下了无法支付的信贷的抵押人以及处于负资产状态的住房。1996年一项特别项目被实施，旨在援助受困的银行，这些银行持续向中等收入的户主发放贷款，而低收入人群则被遗弃在非正式部门，艰难寻找出路。⁸⁷

金融的全球化 GLOBALIZATION OF FINANCE

在住房的资金筹措方面，金融全球化理论有以下影响：

- 它似乎迫使金融机构发展到能够整合进世界金

专栏2.3 20世纪90年代的住房金融机构

Box 2.3 Housing finance institutions during the 1990s

20世纪90年代的住房金融机构基于以下系统：

- **不发达的住房金融系统：**常见于撒哈拉以南的非洲地区，金融系统和商业银行薄弱。应当重点关注优化城市法律、政策以及影响住房的措施。其中首先应明确传统产权问题，且大家努力的方向应当集中在基础设施建设，提供带有配套服务的土地及所有权，所有这些都应在人们实际可支付的范围内。
- **过去的中央计划经济中不具备的住房金融系统：**前苏联、中国和越南面临的许多问题之一，初级的抵押放贷者和二级市场机构间的协调性还需要改进。
- **分裂以及不稳定的住房金融系统：**在拉丁美洲很常见。因为宏观经济管理不力或是外部因素的冲击，通货膨胀率一直居高不下，所以相对于当地的经济来说，其住房金融系统规模很小，并且在极度不平等的社会中，大多数人无力支付按揭贷款，而社会补贴的滥用，可导致整体经济崩溃。从财政中将补贴区分出来，并将补贴对象导向社会福利住房是很关键的。
- **分离的但是稳定的住房金融系统：**在中东和东亚地区，一些看上去十分稳定（但实际不是）的机构，在限制条件和特殊优势下，提供住房资金。在单元的数量是决定成功重要因素的背景下，它们以优惠的利率提供针对性不强的补贴和资金。非正式部门在为那些被遗忘的人群筹措资金方面扮演了重要的角色，也导致高额隐性住房资金成本。
- **健全且综合的住房金融系统：**东南亚的一些国家已经发展出了一个健全的、监管有力的住房金融系统，并带有二级抵押市场，它可以很好地触及低收入人群。而且，因为银行家们能够选择资金投放的对象，所以建造承包商们会建造质量比较好的房屋。此外，投资者会在全球范围内寻找创新科技以优化他们的投资项目。
- **高级住房金融系统：**出现在世界经济合作与发展组织（OECD）成员国中，这些系统的发展已经超越了英国建造协会惯例以及美国的储蓄和贷款组织。欧洲大陆市场倾向于利用债券市场集资；但是因为全球化的银行业提供了特殊的融资服务以掌控抵押贷款业务，所以所有这些特殊信贷机构都在萎缩。

资料来源：Renaud, 1999年。

Source: Renaud, 1999.

融和资本市场的程度。所以这些机构与地方社区互动的能力受到了影响。

- 它整合了世界的金融市场，使最贫困国家的购房者就与最富有国家和公司在同一个相同的平台上为筹措资金而竞争⁸⁸。

以这种方式，全球化使得市场很难获得由借贷机构发放的低于实际市场利率的特别住房贷款。⁸⁹这种贷款通常由其他借贷活动的交叉补贴支持；但是在金融全球化的背景下，这种做法很难实现，因为高价值的行业会转移到世界上任何银行以获得更低的利率。⁹⁰因此，收入较低的人群失去了能够廉价贷款的机会，并因而变得更加难以援助。⁹¹但是这一做法对于大多数低收入家庭并没有太多影响，因为他们中只有很少一部分有机会得到这类贷款。资金不足的理由往往被归咎于不景气的住房市场；但是在南非城镇的住房市场背景下，原因被明确地归结为法律、制度和程序上的限制门槛。⁹²户主无法从正规部门获得贷款，

因为他们房屋/土地保有权不充分、交易成本很高、市场信息不足，并且在他们觉得是合适的借贷期限内无法得到他们所要数额的贷款。然而，很多政府却仍然能通过直接出资享有特殊的住房融资渠道。这在东南亚很常见，那里的政府一直以来通过预算直接为住房出资。此外，监管系统和税收系统存在巨大差异，导致家庭单位在其住房融资的核心资金方面被排除在全球化的影响之外。

我们有必要问这样一个问题：“金融机构为什么要借钱给低收入者？”这个问题概括了放贷方面面临的以下问题：

- 这种住房贷款的关键本质，相对于其他商业贷款而言，是它们的小规模性。适合日收入10美元的家庭（这类家庭数以亿计）的贷款区间大约在5 000到10 000美元之间。为此而需要设置并运营的行政机构数量，大约是贷款数量的100倍或者更多，但是其收费（按照贷款额度的百

分比收取)却极少。

- 对于放贷方而言,资金流通会是一个问题。如果放贷方希望将信贷卖给另一个金融机构从而增加自身的流通性,那么由低收入借款者不可靠不值钱抵押品所占的投资组合部分在金融市场中是没有吸引力的。

这些问题在一定程度上使得住房小额贷款和社区基金应运而生,特别是在发展中国家(见第六章和第七章)。

新千年:住房和城市发展中的政策和组织机构

THE NEW MILLENNIUM: POLICIES AND ORGANIZATIONS IN SHELTER AND URBAN DEVELOPMENT

相比于20年前,新千年的开始伴随着一个迥然不同的住房和城市财政环境。20世纪80年代早期,大型正规金融机构是国际投资者的主要合作伙伴,而借贷由银行家们主导;二级信贷市场也被视为是成功的途径,并被认为有能力在银行家能够忍受的程度内尽可能深入触及低收入人群。对大多数银行而言,借款给低收入家庭是风险过大的提案。

低收入就业者在住房资金筹措中的作用,往往仅限于参与强制性储蓄计划。但是,除少数幸运者以外,来自国际和双边的为住房和城市发展而筹集资金的措施,并未能影响到贫困大众们。市政府开始得到信任;但是没有太多举措使选出的代表参与进来,而这些代表的投票实际上决定着资源的分配。

进入新世纪,正规银行的资金筹措仅是这场游戏中的数个选手之一。大多数国家都有按揭贷款,但是它的局限性明显对它作为大多数低收入家庭的解决途径产生了不利的影响。小额信贷已经从仅关注企业发展成为住房金融系统的一个重要特点。储蓄和贷款系统中所包含的储户例会及建立社会联系这一惯例,不仅使之成为重要的社区打造者而且也是资金的来源。目前社区基层活动至少是一些国家设定议程和分配资金时的重点。它们所触及的人群收入水平之低、数量之大,是其他系统望尘莫及的。

人类居住议程

The Habitat Agenda

在新千年来临之前,《至2000年的全球住房战略》以及《21世纪议程》第七章,被合并到1996年伊斯坦布尔峰会的人居议程中。它反映了之前两个

文件的内涵,并奠定了国际和各国21世纪住房和城市发展政策的基础(见专栏2.4)。

触及最低收入人群:基于社区的资金筹集 Reaching the lowest income groups: community-based finance

我们不能否认这样一个令人不愉快的事实,那就是正规住房金融机构无法满足数以百万计的低收入家庭的需求。这些家庭的资产数额过小,并且持有的保障性过低,以至于正规行业不愿意与它们打交道,也不放心将资金发放给它们。即使是在正规住房融资深化和扩展的时候,绝大多数的家庭还是不符合正规贷款方所要求的资产和抵押条件。正规的小额信贷组织在为许多低收入家庭提供资金方面一直很成功,特别是通过群体贷款,但即使是这些也绝不是普遍分配的。

只有最灵活的住房金融组织会直接帮助一些社会中的最贫困人群,但即便是它们也无法触及那些数以百万在生存以外很难支付其他任何花费的家庭。过去10年中一个很重要的特点是基于社区的组织(CBO)的增加,它为贫困人口提供了贷款。或许与其同样重要的是确保并协助社区组织机构运作的国家或国际保护伞组织的建立,比如贫民窟居民国际(Shack/Slum Dwellers International, SDI)和印度的区域资源中心促进协会(Society for the Promotion of Area Resource Centres, SPARC)。这些组织可以直接和世界银行以及双边机构谈判,从而以优惠的利率贷到大笔的资金,再转借给其成员组织。之后这些成员组织可以与其客户,也就是生活在配套服务少、建设质量差且缺乏安全保障的住房和区域中的家庭,共同合作使用这些资金。这些组织也可以最大限度地会晤联合国系统或国家政府中的决策者。⁹³由于这些组织群体的规模以及其与主要出资者和政策制定者们的联系,国际基层网络已经成为国际层面上代表贫困人口的重要力量,它正在改变着资金提供和分配的方式。

草根运动为住房和城市发展资金筹措掀开了一个新局面。也许这也是第一次,由主要的国际贷款最终受益人决定资金该如何分配,并组织其他人做同样的事。而更近期的住房融资方式会在本次全球报告的第二部分中进行详细讨论,该部分还包括了对现有抵押融资和社会住房途径状态的综述。

住房的权力

The right to housing

在20世纪90年代,保证充足住房的需求转变成拥有充足住房的权力。自从这一点被列入1948年

大多数国家都有按揭贷款,但是它的局限性,明显对它作为大多数低收入家庭的解决途径,产生了不利的影响

《世界人权宣言》的第二十五条开始，就已被纳入议程。⁹⁴在20世纪80年代末，这一条再次出现在联合国大会中。该会议重申：

“…（在国家和国际层面）采取措施改善人们自己或者他们家庭的适当生活水准权（包括充足的住房）（提案42/146）。”⁹⁵

《维也纳人权宣言》中也再次重申，强调⁹⁶：

所有人拥有满足其健康和幸福的适当生活水准权，其中包括食物、医疗、住房和必要的社会服务

伊斯坦布尔人居峰会进一步强调了：

“…国际公约中规定的那样坚持全面或逐步实现人们拥有充足住房的权力。为了这一目标，我们应当寻求公共、私人和非政府组织合作伙伴们的积极参与，以确保房屋/土地保有者的法律保障，保护人们免受歧视，所有人及其家庭都能平等地获取负担得起且充足的住房。”⁹⁷

“逐步进展的法律义务”，这一立场是《经济、社会和文化权利国际公约》中的基石。该公约敦促所有国家尽一切努力“逐步实现公约中所有权利的落实”。⁹⁸但是，这并不意味着各国可以坐等经济和金融条件使拥有住房权利变得更加简单。事实上，我们希望的是所有国家都能为每个权利至少提供一个最低限度的基本水平，而在这个基准水平下的国家内，“任何大量人群的基本住房权利若被剥夺，则被视为未能初步履行公约中规定的义务”。⁹⁹

任何倒退的举措，比如强制拆迁，都是对住房权利的侵犯。事实上，政府有责任尊重、保护和实现住房权利。对该权利的尊重要求政府不得做任何侵犯该权利的事；对该权利的保护要求政府禁止任何机构侵犯人民的住房权利；义务的履行不仅是通过国家住房政策的促进（或是确保），而且还包括向那些自身资源无力取得住房的人们提供住房。¹⁰⁰后者对城市住房发展的资金筹措很重要。

这些义务都不是要求政府为所有人提供免费住房，而是建立一个法律、社会和经济环境，各个家庭在其中有足够的机会来满足他们的需要。在南非有这样一个类似的案例，那里当时正在起草新政府宪法。¹⁰¹里面写道，政府必须采取“在可获取资源内，通过合理的立法和其他手段，以实现这些权利

专栏2.4 住房资金方面的承诺，《人居议程》，1996

Box 2.4 Commitments on shelter finance, Habitat Agenda, 1996

在财政方面，《人居议程》的第47段使其成员国做出如下承诺：

……强化现有金融机制，并且在适当的地方发展创新方法，为《人居议程》的落实筹集资金。这将从不同资金来源——公共、私人、多边和双边——国际、地区、国家和地方层面，调动各种资源，并将提高资源分配和管理的效率、效果和责任，认识到参与小额信贷的地方机构可能是有最大潜力为贫困人口提供住房的。

第48段也使成员国做出下列承诺：

(a) ‘刺激’国家和地方经济，通过推动经济发展、社会发展和环境保护，吸引国内外金融资源和私人投资，提高就业率和增加收入，为支持充足的住房和可持续人居发展提供更强的财政基础。

(b) ‘强化’所有层面上的财政和金融管理能力，从而充分扩大收入来源。

(c) ‘提高’公共收入，通过适当使用有益于环保实践的财政手段，从而促进对可持续人居发展的直接支持。

(d) ‘强化’规章和法律框架，使市场得以运作、克服市场失灵以及促进主动性和创造力，与此同时，推动对社会和环境负责的合作投资与再投资，与地方社区团体形成伙伴关系，鼓励其他伙伴关系的广泛发展，从而为住房和人居发展筹集资金。

(e) ‘推进’人人平等的贷款机会。

(f) ‘采用’适当的、透明的、及时的、可预测的以及基于性能的资源分配机制，于政府和其他角色的不同层面上。

(g) ‘培养’那些组织性不强、信息不全或者是被排除在补贴人群之外的人们进入市场的机会，方法是，在适当的情况下提供补贴，并推动合理的信贷机制以及其他手段来满足他们的需求。

资料来源：联合国，1996b。

Source: United Nations, 1996b.

的逐步落实”¹⁰²。在著名的格鲁姆特控告奥斯顿堡区政当局一案中，通过这些无家可归人们的法律诉讼案，这一点得到了检验。¹⁰³（见专栏2.5）

结论

CONCLUDING REMARKS

尽管着重点发生了许多变化，国际和国家在住房资金筹资方面的努力还是没能够触及绝大多数家庭。来自国际机构的住房资金从在选定区域为特定人群改善住房的项目开始扶持，主要是为了阻止低收入社区内低劣住房条件的增长。这类资金关注范

专栏2.5 南非的住房权

Box 2.5 Housing rights in South Africa

在格鲁姆特 (Grootboom) 控告奥斯顿堡区 (Oostenberg) 市政当局一案的最后一次听证会上, 南非宪法法庭裁决: 是否有更好的手段能被采用以提供充足的住房不是由司法来查证的, 但是司法可以界定政府是否侵犯了案件涉及的人群拥有住房的权力。在定夺政府采取措施的“合理性”时, 应当将其能够动用的资源纳入考虑。宪法不希望政府承担能力之外的东西, 并认为住房项目到当时为止是一项重大的成就, 反映了对一个迫切的社会需求的系统性应对。项目的总体目的实际上是在中远期内实现所有人对住房的所有。但是, 法庭认为政府忽略了短期方面的影响。很明显, 没有任何实际的现有政策可以适用于需要住房但又处在危机情况中的人群。除了通常要花费数年来申请廉价住房的正规渠道, 格鲁姆特夫人与她的孩子以及邻居们无法得到任何救济。没有任何政策, 不论是国家的、省级的或是地方的政策条款适用于她这种无助的情况。因此, 法庭决议, 达不到可接受住房标准但仍然是基础住房形式的“第二好”的设施, 应当供应给无家可归的人群。然而, 这不可以被当做是某些人, 先通过非法定居再通过诉讼争取权利, 然后在住房申请队列中插队的许可证。

资料来源: 联合国人居署, 2002年。
Source: UN-Habitat, 2002。

围较窄, 但有着催化的目的: 向其他区域和人群扩散, 直到所有人都得到援助。

但是, 可复制性最终被证明是一个幻想。这些项目一般不能为每个人提供改善的途径, 也不能改

变住房被提供的方式。事实上, 非正规城市化的步伐加快了, 显然国际上的资金筹措未能触及这一点。

因为认识到住房仅是一系列相互联系的影响市民生活的领域中的一环, 多部门的方法随后出现。

此外, 在20世纪的最后10年, 市场作为一种背景环境和一种城市发展与住房的推动力, 它的重要性引发了国际以及许多国家的介入。但是, 只有数百万家庭从中受益, 而大多数家庭依旧需要在没有市场放贷方援助的情况下解决自己的住房。

监控工具的发展很可能是住房融资方面最重要的发展之一, 因为它改变了申请被审核的方式。在以往, 资助250个家庭是采取行动的充分理由, 不论它会对其他将接受援助的人的能力产生怎样的影响。在减贫战略文件 (PRSP) 以及“新千年发展目标” (MDG) 等计划中, 目标是可见的并且可以被监控。因而干预可以依据更广范围的环境得到评判, 淡化了项目制定的刻板印象, 并推动了人们可以广泛参与的项目。

同样地, 自上而下施加的、参与度小的项目正慢慢转变为社区引导的项目。在后者中, 人们可以决定金融机构如何帮助他们, 并要求得到这种援助。NGO的发展一直以来促进着这种改变。在20世纪的最后几年中, NGO引导了大量的资金。然而, 作为对透明性和民主性提升的激励与回应, 近期, 政府, 包括地方政府部门, 有重新引导资金的趋势。报告的第三章审视了近期在城市地方政府层面上的融资发展。

注释 NOTES

- 1 This chapter is based on a draft prepared by Graham Tipple, University of Newcastle upon Tyne, UK.
- 2 Harris and Arku, 2004.
- 3 Harris and Arku, 2004.
- 4 Fry and Drew, 1964; Koenigsberger, 1973.
- 5 Abrams, 1964, p60.
- 6 The Schokbeton scheme in 1950s Gold Coast stands as a farcical waste of resources abandoned following United Nations advice (Abrams, 1964), although the dwellings built still stand.
- 7 Schumacher, 1973.
- 8 Hart, 1973; ILO, 1972.
- 9 Harris and Arku, 2004.
- 10 Turner, 1968, 1972, 1976.
- 11 Burgess, 1982; Ward, 1982; Burgess, 1985.
- 12 For a discussion of the way in which central and local government in Zambia moved from being in the forefront of positive attitudes towards squatter settlements and their upgrading to having a negative view of the informal-sector built environment only a decade later, see Kasongo and Tipple, 1990.
- 13 Tipple, 1988.
- 14 Malpezzi et al, 1990; Malpezzi and Ball, 1991.
- 15 Kessides, 1997.
- 16 UN, 1976.
- 17 Kim, 1997.
- 18 Pugh, 1995.
- 19 Turner, 1967, 1972.
- 20 Kessides, 1997.
- 21 Kessides, 1997.
- 22 As observed by Martin (1983), one of the main reasons for employing skilled workers was to improve the quality of construction and, therefore, the status of its owner.
- 23 Keare, 1983.
- 24 Keare, 1983.
- 25 Laquian, 1983b.
- 26 Laquian, 1983b.
- 27 Jiminez, 1982.
- 28 Buckley and Mayo, 1989.
- 29 Kessides, 1997.
- 30 This is a reasonably consistent finding in work in Ghana over 20 years, and in work on user-initiated extension activities in several countries. See Tipple et al, 1999; Tipple, 2000.
- 31 Rakodi and Lloyd-Jones, 2002.
- 32 Gilbert, 2000; Napier et al, 2003.
- 33 Tipple, 1994.
- 34 Martin, 1983.
- 35 Renaud, 1999, p759.
- 36 This, however, might have much less effect in developing countries where few homeowners consider selling (Gilbert, 1999) than it would have in an industrialized country with a lively market in housing.
- 37 For example, Keare and Parris (1982), World Bank (1983) and numerous papers and reports emanating from the research team in the Infrastructure and Urban Department – for example, see Malpezzi and Ball, 1991.
- 38 For example, Laquian, 1983a; Skinner and Roddell, 1983; Rodwin and Sanyal, 1987.
- 39 Pugh, 2001, p409.
- 40 Pugh, 2001, p410.
- 41 Buckley, 1999.
- 42 Pugh, 1995.
- 43 Pugh, 1995.
- 44 World Bank, 1993.
- 45 Pugh, 2001.
- 46 The argument that housing construction is economically productive has been well made in earlier United Nations documents, especially UNCHS and the International Labour Organization (ILO) (UNCHS/ILO, 1995), and in other literature (for example, Tipple, 1995).
- 47 World Bank, 1993.
- 48 World Bank, 1993.

- 49 Pugh, 1997.
- 50 Including the first *Global Report on Human Settlements* 1986(UNCHS, 1987).
- 51 Pugh, 1997.
- 52 Pugh, 2001, p410.
- 53 UNCHS, 1987.
- 54 Pugh, 2001.
- 55 World Bank, 1993, 1991.
- 56 Pugh, 2001.
- 57 UNCHS, 1993, 1997, 1998; Porio, 1998
- 58 WCED, 1987.
- 59 For example, by Whittington et al, 1990.
- 60 DFID, 2004a.
- 61 Pugh, 2001.
- 62 Pugh, 2001.
- 63 UNCHS, 1990a.
- 64 Pugh, 2001.
- 65 UNCHS, 1996a.
- 66 UN, 1992.
- 67 UN, 1995b.
- 68 UN, 1995a.
- 69 UN, 1996b.
- 70 UN, 2001a.
- 71 UNCHS, 1990b, pp18–19.
- 72 UNCHS, 1990b.
- 73 Too many institutions who have given subsidies have been fatally damaged by this largesse, often imposed upon them by government.
- 74 UNCHS, 1990b.
- 75 McAuslan, 1997.
- 76 In Bamako, Mali; Cuenca, Ecuador; Colombo, Sri Lanka; Johannesburg, South Africa; Santo Andre, Brazil; Shenyang, China; and Tunis, Tunisia.
- 77 Pugh, 2001.
- 78 Cities Alliance, 2000.
- 79 Pugh, 2001.
- 80 These may require group guarantees where foreclosure procedures are weak.
- 81 World Bank, 1993.
- 82 World Bank, 1989.
- 83 World Bank, 1993, 1991.
- 84 Renaud, 1984.
- 85 Renaud, 1999.
- 86 Pugh, 2001.
- 87 Connolly, cited in UNCHS, 2001.
- 88 Tucker and Tomlinson, 2000.
- 89 Kim, 1997.
- 90 Especially those specializing in high-value niche markets.
- 91 Tucker and Tomlinson, 2000.
- 92 Nell et al, 2004.
- 93 Indeed, SDI was one of the most influential voices in organizing and hosting the Meeting of the World Urban Forum in Nairobi in 2002 and in Barcelona in 2004.
- 94 UN, 1948.
- 95 UN, 1987.
- 96 UN, 1993, para 31.
- 97 UN, 1996b, para 8.
- 98 UN, 1966, Article 2 (1).
- 99 UN-Habitat, 2002, p21.
- 100 UN-Habitat, 2002.
- 101 Kabir, 2002.
- 102 Republic of South Africa, 1996, Article 26.
- 103 Grootboom versus Oostenberg Municipality, which became Government of South Africa versus Grootboom 2000 (11) BCLR1169 (CC).

城市发展的资金筹措¹

FINANCING URBAN DEVELOPMENT¹

这一章讨论市政当局在应对由于贸易壁垒的消解及经济的全球化而带来的城市经济基础重大转变的挑战时。在城市发展资金筹措方面所面临的一系列问题，与此同时，中央政府行政和财政责任的移交，迫使它们在一个大多数国家城市人口剧增的时候，为比例越来越大的周期性的资本支出提供资金。这一章尤其强调了城市发展融资的创新性的方法，以及城市发展融资与住房发展资金的背景关联。这一联系的核心是城市财政在提供覆盖城市的基础设施服务，包括满足发展中国家大部分人口需求的棚户区中的设施方面起到了核心作用。²事实上，没有这些服务，落实覆盖全城的棚户区升级项目，以及更为广泛地改善绝大多数城市贫困人群获得充足住房的机会将变得十分艰难和昂贵。

市政府仅是城市发展资金筹措中的一个角色；但由于它们有法定的权力以及在特定地理空间内对各个行业产生影响的能力，使得在很多方面它们都是关键的一环。家庭和私人企业是城市社区的发展者和建造者，也是经济活动的所有者与操作者。但是除非市政府能够给予它们所需的基础设施支持和配套服务，不然它们就无法秩序井然地发展。在发展中国家，城市化的快速发展和人口的大规模流动已经增加了地方政府为城市发展支出的压力。在20世纪80年代到90年代的这十几年中，大多数国家面对财政赤字、金融危机及政治动乱等问题颁布了分权法，它侵害了地方税收并扰乱了资本投资的资金来源。

这一章强调的重点是发展中国家。在发展中国家，人们面临的挑战最大，资源限制也最严重。联合国新千年发展目标（MDGs）在2001年通过了针对这些国家相关的2015年目标。³多边和双边的发展组织，以及各个国家，都将消减贫困放在第一位，且

重申了它们解决国家间或是国内的收入和财富差距不断增大的承诺。这些工作的成功取决于民主的地方管理，城市发展计划中社区与利益相关者的合作以及发展过程中作为核心角色的地方政府的能力和资源的强化。

尽管在发展中经济体、转型经济体以及发达经济体三者间存在着明显差异，各个地区内也同样有惊人的区别。本章呈现的一系列案例说明了市政当局所面临问题的范围，它们会如何应对，它们与战略伙伴协调和合作的能力，遇到的困难以及取得的成绩。世界各地的国家都发展出了类似的方法，这一事实表明了几个重要趋势的出现：地方产生的收入来源的扩大；地方财政管理的加强；资本投资资金筹措的合作关系；以及市政府使用长期借贷的渠道的增大。这些案例阐明了应对这些挑战的创新方法。其中一些得到了国际社会的认可，被当做“最佳实践案例”。⁴

政府融资与城市发展：主要问题 MUNICIPAL FINANCE AND URBAN DEVELOPMENT: THE MAIN ISSUES

在发达经济体中，强有力的地方税收基础、定型的中央/地方财政关系以及针对性强的支付转移使地方政府获得了多种手段，用以驱动经济、社会和物质发展，在发展计划上与私人部门实体合作，在公共项目上与非政府组织（NGO）合作。其财政资源允许政府得到从特殊市政信贷机构到私人管理的城市发展资金，再到商业银行以及国际资本市场的各类资金来源，通过战略投资，它们有能力管理发展模式并改善城市环境。

在转型经济体中，致力于城市发展的政府融资改革，反映出各个国家在全球经济整合时共同选择的道

市政资金在提供覆盖全城的基础设施服务方面起到了关键作用

路。改革的次序至关重要，它影响着法律、制度框架和经济部门。政治、行政和财政分权，公共和私人角色与责任的改变，职权的转让，中央拨付的调整，土地私有化以及房产所有权都对市政当局的能力产生了影响如提供服务、管理城市发展、与地方社区合作以及和私营企业形成合作关系。总的来说，市政当局开创了与居民和开发商共同出资的项目，以改善基础设施和住房。优势城市在区域和全球经济中寻求竞争。这使得政府责任重大，要努力管理其财政以吸引私人投资者，以获得投资的信用评级和资本市场的使用权。在地方政府无权借款的地方，比如在中国，它们发掘了预算外的方法和手段，获得推动和落实城市重大发展战略和重点工程所需的资金。

在发展中国家，政府融资受到不对称分权的财政扰乱。在按照计划的法律、制度和规则框架进行权力下放的地方，地方政府受益于更可预测的财务状况，和在许多方面更大的自由裁量权。旨在纠正财政不平衡的一系列临时的调整措施，往往会扰乱城市资金管理。在所有的案例中，发展中国家的地方政府缺乏一种发达经济体系中地方政府所享有的支持性框架，它们必须具有创造性，试验创新方法以满足它们的经济和社会目标，特别是在创造就业机会、扩大服务、升级城市环境和改善贫困社区住房条件这几个方面。

在一些发展中国家，政府赞助的城市发展基金为市政府提供了一些特定项目所需的资金来源，包括能产生收益的配套服务和基础设施。社会项目仍依赖于中央出资以及双边和多边组织机构的支持。长期融资渠道的缺失，使得市政发展基金无力承担城市发展和基础设施服务建设所需的资金，而基础设施服务是住宅供给中的关键要素。它们学着寻找合作伙伴和盟友，并且其中一些管理良好的政府已经和更高层次的政府、私营企业、非政府组织、基于社区的组织（CBO）以及双边和多边组织机构等展开合作，启动并实施了一些创举。

在较贫困的发展中国家，地方政府很大程度上依赖中央的转移支付来填补其运营支出中的赤字，并依赖捐赠者给的补助金来解决其最紧迫的环境和社会问题。其中，外来资金是政府进行升级和扩大基础设施以及城市配套服务项目的主要融资渠道。虽然分权政策已经将职责移交给地方政府，但它并没有为地方政府提供行使这一职权所需的财政资源。⁵人口的普遍贫穷减少了地方财政收入，由于收入的大部分都来自于低收益的税费，所以很难管理和收取。混乱的城市化和非正规活动的增加进一步打击了地方政府的绩效。⁶通过实施重债穷国减债计

划（HIPC），联合国新千年发展目标（MDGs）为世界最穷困的国家创造了一个新的机遇，使之能为其社会和环境项目找到筹措到资金的渠道。然而，尽管市政当局能够从财政资源中直接或间接受益，但是技术和管理能力的缺失妨碍了它们有效利用他们所得资金的能力，更不用说增加资金影响力了。

全球化已经在全球范围内加剧了经济活动的空间分布不均衡，并拉大了地区和国家间以及各个国家内部的财富与收入的差距。这些不平等影响着城市中心，有些中心凭借其区位优势得到发展，而其他一些哪怕是与之相邻的中心的发展却被忽略了。这些不平衡因为社会层面的全球化而进一步恶化。这些影响包括贫困的增加和集聚，大规模人口迁移，而税收基础的较大流动性又削减了地方收入。⁷在住房领域，外来人口不受管制的房产权获取往往制约了本地人口获取住房的渠道。

对于市政当局来说，找到为扶持住房供给、减少贫困和社会融入的城市发展政策所需的资金来源是十分紧迫的。而全球化导致的私人领域财富不断聚集，随之而来的政府开支削减以及国际社会从发展中国家的城市问题中脱离，这些方面进一步成了市政当局面临的挑战。市政府已经学会在国内和全球范围内利用私人资源和资本市场为城市服务的供给与城市发展项目筹措资金。

国家市政金融体系 NATIONAL MUNICIPAL FINANCE SYSTEMS

两个正在露头的关键问题正同时影响着发达经济体和发展中经济体的市政金融体系。其中第一个问题是正在进行中的责任分权，主要是关于对基础设施投资和地方政府服务供给，因为这一趋势已增加了政府的财政负担。在巴西和印尼这样的一些国家，市政当局已经利用这种新的自治权发展创新性的方法——如阿雷格里港（Porto Alegre）及其他巴西市政当局项目的参与性预算，以及由印尼中央政府拨给市政府的等额津贴，都显示了其良好的财政能力，也满足了特定的需求标准。在世界的其他地方，克服中央集权的行政传统被证明是困难的，特别是在许多非洲和亚洲国家。

第二个关键性问题是快速变化的地方和区域财政关系。欧盟（EU）内的区域机构和地方机构成为互补角色前会有一个相对平稳的过渡，然而发展中国家却很少具备这种条件，除了国家和省政府对市政财政进行高度控制的印度。

世界范围内，地方收入来源和地方政府的自治

通过实施重债穷国减债计划，联合国新千年发展目标为世界最穷困的国家创造了一个新的机遇，使之能为社会和环境项目找到筹措到资金的渠道

权都发生了显著的改变，而自治权使地方政府能够决定其税收范围和比例。虽然在北美和欧盟国家的中央拨付正在减少，但它仍然是市政府收入的主要来源。除了发达经济体之外，大多数国家的地方收入来源依旧由中央政府决定和征收。这使得地方政府几乎没有机会去评估为改善社会服务提供资金的地方重大经济活动，以及对在城市可持续发展中至关重要的基础设施进行投资。

每一个国家都在绘制自己的经济和社会发展蓝图，它们在一定程度上受历史和传统影响，但主要是由当代的政治和经济因素所决定的，与此同时，分权已经成为不同途径中潜在的全球性趋势。在权力逐步下放的地方，比如欧洲，职能在不同等级政府中的再分配由下级自治优先原则这一理念所引导。以政治压力为动力，零星地进行权力下放，导

致责任和预算权力间的严重失衡。

发展中国家的市政当局缺乏精细的支撑性框架，而发达经济体内的市政当局就是依靠这种框架得到了技术和资金上的援助。此外，前者的财政自治经常受限于由以下几种情况引起的各种资金分配的比例失当，往往财政支出和收入控制权下放、借贷限制、设定特殊类别支出上限以及限制政府重新分配各类预算资金的自由裁定权。涉及盈利性资产的中央交易记录，包括土地注册以及高产税收基础的控制，普遍尚未被移交，也不太可能在短期内被移交，因为中央政府正努力强化它们自己的财政。⁸

为扩大地方责权而提供充足的资金，这就要求对税收政策和政府间的财政关系进行改革，发展市政信贷市场和使用长期信贷，合理化支出模式，以及改进市政财政管理等。人们需要应对的主要挑战为：

- 大量的规模小、财政状况差的市政当局；
- 不对等的分权；
- 中央支付转移的紧缩；
- 薄弱的地方收入来源；
- 缺少强大的国内资本市场；
- 市政信贷机构发展的阻碍；
- 地方政府能力不足，且缺乏健全的财政管理条例；
- 缺乏城市投资的资金筹措机制；
- 缺乏维护现有资产的资金。

尽管有以上这些制约，但是民主的地方管理制度使得地方政府能够很好应对社会贫困和排外，实行参与式过程，实施多部门方案，与私营企业、NGO和CBO机构签订合伙协议等来提高就业率，促进社会包容性。最近，“城市的权利”和“城市服务的使用权”这两个理念得到了发展，并强化了地方政府和民间组织的互动。

要制定一个合适、却不扰乱地方基本服务和其他职能运行的分权策略是一项艰巨的任务。政府们所遇到的难点是分权会影响到市民的经济和社会生活，而这通常需要政府采取一系列的调整措施来纠正这种严重失衡现象。印尼财政分权的经验证明，我们可以采取一个既反映了地方间差距又调整了中央政府角色的阶段性国家政策改革方案，解决不平等性和国家优先事项的目的（见专栏3.1）。

市政融资的来源

SOURCES OF MUNICIPAL FINANCE

市政当局获得融资途径多样，但是其主要是来

专栏3.1 经济逆境中的发展与平等化战略：印度尼西亚财政的地方分权过程

Box 3.1 Development and equalization strategies under adverse economic conditions: Indonesia's fiscal decentralization process

从1997年开始，印度尼西亚经历了经济衰退、金融危机和政治动荡，降低了人们原本的生活水平。其货币贬值超过了80%，国内生产总值（GDP）缩减了13.8%，贫困水平翻了一倍，并爆发了政治冲突。2000年以前，尽管有一定的多样性和规模，但印度尼西亚还是有着高度集中的行政和财政系统。中央政府的收入占政府总收入的94%，且60%的地方政府支出款项来自中央。其资金调配形式包括补贴、特定拨款以及中央和省政府的共享税。

在1999年到2001年间，通过一次对国家分权的重大推动，公共支出中地方政府所占的份额从约17%上升到超过30%。1999年的分权法将包括卫生、教育、公共工程、通信、土地及其他环境资源的管理的权力广泛地移交给地方政府，其中2000年，政府颁布了进一步的规定，强制授权各省承担地方无力承担的职能。与职责的移交相对应的是对支出控制权的移交；但是收入的分权并没有紧随其后。

2001年的时候，过去大部分用于支付地方公务员工资的常规拨付与总体发展拨付一起，替换为一般性补助（DAUs）。津贴数额普遍设为中央政府国内净收入的25.5%，并在地方政府和省份间按照90：10的比例分配。这一分配原则是基于财政需求和能力的。2001年，DAU占地方政府总收入的71%，它是最为重要的均衡机制。

根据需求的紧迫程度和国家优先事项，一些特定地区还有等额津贴；但是其分配原则仍然在确定中。共享收入包括土地税收、房产交易费用和来自自然资源的收入。法规规定了各省份和地区得到的分配比例。在2001年，共享收入占城市地方政府收入的12.7%，但也可能会加剧了区域间的差距，因为资源丰富的辖区得到了大部分的拨付资金。

资料来源：（世界银行，2003a；梅农等，2003；刘易斯·查克利2004。）
Source: World Bank, 2003a; Menon et al, 2003; Lewis and Chakeri, 2004.

自中央政府的财政拨付以及地方收入，包括负债融资。在大多数国家中，中央政府的拨付占了地方大部分资源，尤其是资本投资，而且拨付往往基于特定中央征收收入的再分配：部分增值税（VAT）的再分配、周期性支出的授权津贴以及特定项目的补贴。这些拨付弥补了市政当局增收能力和地方强制支出间的差距。

地方产生的收入可以归入三大类：对房产和经济活动的征税；服务供给和基础设施改善的使用费；用于为一般是基础设施的长期投资而融资的贷款。尽管管理良好的市政当局维持着这些收入来源间的适当平衡，但是世界上大部分地区正在快速进行的城市化、制度制约以及薄弱的地方管理已经放慢了地方政府增加由中央向地方部分权力下放而获得财政自治的脚步。因此，增加地方税收收入的收益率是所有发展中经济体面临的关键挑战。地方政府在上述挑战面前的无能为力，表明了这样一个事实：几乎所有市政府运作的赤字都是依靠中央政府的拨填补的。

不动产税收以及较小范围内的商业活动都是政府主要的地方潜在收入来源。一系列的因素，从技术问题，例如缺乏计算机数据库，到复杂的法律问题：传统或现代契约模式下的房屋/土地保有权，都抑制了来自房产税的收益。⁹尽管它们反映的是地方经济活动的范畴，但是这些地方收入往往被设置在国家或区域层面（比如在印度的案例中），并可能由中央行政当局以地方政府的名义征收。在几个西非国家中，中央政府保留一部分所征税收。我们也发现一系列低收入的地方税收往往是殖民时代的遗物。

使用费的价格结构反映了社会因素，并且大多数情况下，基本不能涵盖服务供给的周期性成本，更不用说其资本成本的偿还。因此，大多数发达经济体倾向使用更复杂的方法收取部分由私人开发而带来的公共成本。这些方法从收取基于存量或者增量开发的改善费，或者两者都收，到为社会项目筹资的杂税等。自20世纪80年代中期以来，政府要求开发商们在进行大规模商业开发的同时要为其附带项目出资，而这些附带项目所得的收益，为经济适用房的建设以及美国旧金山和波士顿低收入社区居民的就业培训提供了资金（见专栏3.2）。

通过发行长期债券进行资本投资的资金筹措，是发达经济体中惯用的方法，而这一趋势正在向除了处于高通货膨胀率、结构性调整或经济衰退的世界其他地方蔓延。然而，市政当局要是想进入不管是国内还是国际金融市场，它们都需要有高效的财政管理和技巧。在市政府不能借款的情况下，它们

专栏3.2 美国波士顿的关联费

Box 3.2 Linkage fees in Boston, US

在波士顿，由于大量的房地产开发项目需要一个区划的调整，开发商们与波士顿再开发局签署了一份开发影响协议。占地面积超过100000平方英尺上限的超额部分，每平方英尺都要缴纳关联费。在2004年，关联费每平方英尺达到了8.62美元，其中7.18美元用于补贴可负担住宅，1.44美元用于职业培训。这一额度可以每三年调整一次，以适应通货膨胀。市中心项目分7年付清所有关联费，而其他地区的项目分12年付清，这些关联费都会存在一个专项基金中，用于可负担住宅和培训。或者，发展商也可以选择建造经济适用房项目或是设立职业培训项目。1987年至2004年间，通过关联费，政府为住房筹集了7960万美元。这笔资金增加了7604套城市住房储量，其中6116套是经济适用房。项目为职业培训提供了1520万美元，并将1290万美元给予190个不同的职业项目，比如从“毕业到就业计划”，“家庭读写能力”和“工作单位为基础的的教育”，增加了1000多个就业岗位。

资料来源：波士顿住房部门，2000,2002,2004；Avault等，2000，波士顿市研究局，1998。
Source: Boston Housing Authority, 2000, 2002, 2004; Avault et al, 2000, Boston Municipal Research Bureau, 1998.

频繁使用巧妙的替代机制，将盈利活动从总体预算中分离出来，并允许这些活动预支未来收益，就像中国特殊项目平台的案例一样（见专栏3.3）

转移支付 Transfers

在总公共支出中，地方政府所占的份额的加大证明了其责任范围的扩大。在印尼，随着分权法的

专栏3.3 中国特殊项目平台存在的作用

Box 3.3 The role of special purpose vehicles in China

在中国，市政当局没有借款的权限，它们依赖预算外的机构获得其所需的资本投资，主要用于基础设施。这些特殊项目平台（SPV）是在准商业的平台上运营的全资公司。SPV通过向国有银行借款来融资，然后代表省、市级地方政府进行投资。上海城市发展投资有限公司（UDIC）的所有者就是上海市，它借助上海市的财政力量直接发行了债券，从而为基础设施项目筹集资金。其中不言自明的承诺就是上海市不会允许UDIC失败。市政当局发行的债券被当作它的临时负债，通常由市政资产转移给SPV，或者来源于一个自我维持项目的收入。

地方政府禁止为SPV抵押贷款，因为随着国内金融市场重组，中国在国际资本市场中扮演愈发重要的角色，而地方政府负债的规模是一个大家最为关心的问题。

来源：萨拉盖尔丁，2004。
Source: Serageldin et al, 2004.

制定，地方政府支出占公共支出的比例从2000年的17%升高至2001年的28%。然而，地区间和地区内分权和财政能力水平普遍存在巨大差异：拉丁美洲从低于5%到超过15%；亚洲是从低于10%到高于50%；从北美的约10%到撒哈拉以南非洲的低于10%（除南非外）。南非的省和地方政府分别占用了公共支出的29%和21%。¹⁰不完整的财务数据以及次区域内不均衡地理覆盖阻碍了人们进行意义重大的数据整合。¹¹考虑到每一个区域都面临巨大差异，平均值不能代表大多数情况，并且限制了跨区域间的比较值。

在印度，转移支付和共享税能缩小市政当局增加税收的能力和他们的支出需求之间的差距。这些转移支付既影响了他们的消费模式，又帮助减少了地域上的不平等。国家转移支付是市政收入的关键组成部分，在2001年至2002年之间平均贡献了31.7%的市政收入，比1997年至1998年增加了1.7倍。印度没有法定条文明确规定国家向市政当局转移支付的形式。这导致国家间能被观察到的巨大差异，并且使国家和市政当局之间的财政关系缺乏稳定性。国家财政资源并没有因向市政当局的转移支付而被消耗，因为，转移支付只占其预算的2.43%。分配标准包括以下的指标：如大小、股权、需要和效率。

在非洲东部，和大多数发展中经济体一样，地方当局的税收能力不足以满足其开支¹²。高收益税收，即增值税，收入税，销售税和营业税，这些税收都由中央政府把控，而地方政府只能从房产税和服务收费上获得收入。来自高层级政府的拨付资金却缺乏稳定性、透明性和可预测性，并可能突然缩减。在博茨瓦纳，市政府中作为常规性整体补助款的运营预算的40%至60%，以及地方所有的资本投资预算都是来自中央政府。¹³在肯尼亚，存在着常规性的大规模转移

支付；在马拉维有总体目标的整体补贴和特定目的转移支付；在乌干达，宪法规定地方政府可以接受整体补贴、特定目的补贴和平衡化补贴。

几乎所有非洲地方当局都从中央政府征收的税收中得到一定份额，但国家间却存在着巨大差异。在肯尼亚，地方政府能够分配到20%道路费和5%的年度所得税；在乌干达，1997年地方政府法案中规定将总收入的35%划拨给各区，但是没有明显迹象表明法定的划拨实际上实现了没有，无论是全额的还是部分的。在马拉维，并没有政府间的税收分配系统在运作。

在西非经济和货币联盟（UEMOA）的成员国内，尽管地方政府们缺乏充足的技术、管理和财政资源，它们仍然成了服务和基础设施投资的主要提供者。即使来自中央政府的拨付依旧占据主导地位，地方税收的贡献也正在稳步增加。至2003年，地方征收的收入占地区市政预算的范围从较低的科特迪瓦的45%到较高的尼日尔的80%，这表明了过去这些年间地方税收的显著改善（见表3.2）。

房产和商业税

Taxes on property and businesses

房产税的管理要求政府有良好的地产评估能力，以便定期对所有可征税的财产进行再评估，周期大约不超过五年。而建立一个能够保存房产和评估记录的电脑系统将极大简化这项任务。如果这个电脑系统存在，我们就能够保证所有房产的评估相对于市场条件来说是准确的。

在许多发展中国家，房产记录被人工保存，评估专家很难跟上快速城市化的节奏。房产税的评估不能完全与其实际价值保持一致，并且越来越多的城市化区域没有被覆盖。在经历快速成长的城市，地籍记录已经过期，并且只覆盖了有限的区域，无法跟上土地利用的正式变化。除了一些正规化的定居点，非正规区域和非法定居点都没有覆盖到；房产未署名或未注册，因而没有收税。这些一般模式也有例外的时候。在埃及，税收部门半自治式管理的老传统是不管房产是否正规或者注册过的，政府都会对其征税。在印尼，政府征收占用税以保证其在房产所有权不明或复杂的情况下也能得到一定收入。在西非，一种简单地址系统快速替代了地籍簿，它通过街道地址来定位并统计房产，这一方法能快速并有效地正规化非正规定居点，登记这些房产，从而为税收提供依据。

相对于资产的市场价值以及无配套和有配套土地的升值幅度，房地产领域的税收收益较低。这一情况

在大多数发展中经济体中，地方当局的税收能力不足以满足其支出

表 3.1

印度：拨付在市政资产中的角色
2001/2002
Table 3.1 India:
role of transfers in
municipal finance
2001/2002

邦	划拨 (单位：十万户卢比)	占市政总收入百分比 (%)	人均划拨 (单位：卢比)
马哈拉施特拉邦	94,177	13.8	239.6
北方邦	77,488	74.5	232.1
卡纳塔克邦	60,859	51.9	347.7
拉贾斯坦邦	51,703	83.3	403.5
泰米尔纳德邦	46,770	33.7	180.7
古吉拉特邦	31,395	17.8	175.5
喀拉拉邦	17,949	44.5	296.9
旁遮普邦	8,489	10.1	105.1
奥里萨邦	8,047	44.2	153.8
哈里亚纳邦	7,892	39.5	135.5
比哈尔邦	5,559	62.0	64.4
阿萨姆邦	1,624	29.7	65.1
里阿邦	941	33.6	258.6

资料来源：马瑟等，2004。
Source: Mathur et al, 2004.

表 3.2

选定西非国家中的城市政府运营收入和支出的结构（百分比）
Table 3.2 Structure of municipal operating revenue and expenditures in selected West African countries (percentage)

	贝宁		布基纳法索		马里		科特迪瓦	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000
营业收入	4	22	4	2	4	19	4	6
划拨	50	51	53	58	60	54	65	45
国家补贴	12	3	0	0	1	14	13	14
土地收入	2	3	9	17	0	3	1	1
服务收入	2	10	9	9	33	7	11	14
其他	11	11	25	8	5	3	5	9
支出	20	28	30	39	30	34	20	18
人员	31	23	23	16	26	24	17	20
其他	49	49	47	45	44	42	63	62

在发展中国家中普遍存在。这是由一系列因素造成的：

- 房屋/土地保有权体系是复杂的，可以分为原生的权力和继发的权力，这是从惯例条文和过去殖民时代法律和制度框架中不断调整而衍生出来的。历史中心和老街区内的继承法和产权分割加剧了政府更新产权记录、确定纳税人及其税单和征收税务的难度。
- 中央政府控制着高收益的税收基础以及包括土地注册在内的盈利性资产的记录。费用高昂且繁琐的行政程序阻碍了非正规定居点的正规化和署名的核发，并增加了升级房产评估的成本以及依旧由中央政府分支机构管理的税收的成本。房屋扩建、改造和转换没有被上报也不被征税。由于缺少地籍信息和更新记录，政府监控只是零星式的。尽管章程中要求政府各层级间互相合作协调，中央政府官员都不太愿意与市政部门合作。
- 由于税收系统是基于房屋租赁价值或其估算价值，而不是资本价值，因此低估了资产的价值，加上租金和租户保护法规又进一步压低了基于租赁价值的房产评估，市政税收基础受到了更重的侵害。
- 为了推动住房市场的特殊项目（如多户租赁单元和合作社）或新的城市发展项目，政府退还或减免了这些项目的税收。在北非和西非国家，一项或多项的免税期限定在3年到15年间（见专栏3.4）。
- 在大多数国家，在正规化之前，城市边缘的非正规定居点是不收税的。在少数国家，包括埃及，非正规定居点是由税务总局这一中央机构评估的，但却和它们的工作脱离，因为正规化

是地方的任务。房产所有者都乐意支付房产税，因为这些税并不繁重，但可以确认他们对城市土地和建筑的居住权和所有权。

商业活动税的上浮以及其对地方收入的重要性，给正规私营企业带来了沉重的负担（见专栏3.4）。政府征收商业运营执照税、行业或职业培训税、租赁场地的价值税以及商业收入税。街市摊主通常需要支付一笔统一税费，除了在一些西非国家，小贩和其他非正规活动避开了地方税收。

在地方政府层面，个人所得税远不如房产税那样普遍，尽管某些情况下，省政府有权征收个人所得税。但是地方政府可以对省和国家政府所征收的个人所得税进行追加收费，或者是中央将国家所得税的一个固定部分划拨到地方层面。

使用费 User fees

使用费，特别在发达经济体中，是市政收入的重要组成部分。尽管使用广泛，但是为了减轻贫困人群的困难，许多政府设定了低于其经济水平的收费标准，因此使用费在发展中国家的收益常常低于其基础设施系统的运作和摊销成本费，因为出于环境和社会原因，即便是富裕的国家也意识到了补贴公共交通成本的必要性。

使用费的定价成了公共政策的关键问题，因为它在城市配套服务的财政可持续性方面发挥了核心的作用。在许多情况中，征收的费用低于其有效经济价格。出于财政平衡和社会考虑因素，各级政府都制定了减轻贫困人口困难的措施。最常用的手段是：

- 允许最低人均消费水平者或者家庭免费，比如

使用费的定价成了公共政策的关键问题，因为它在城市配套服务的财政可持续性方面发挥了核心的作用

专栏3.4 科特迪瓦：制约房产税和商业税收的问题

Box 3.4 Côte d'Ivoire: challenges constraining the taxation of property and businesses

科特迪瓦揭示了发展中国家征收房产税和商业税时遇到的问题。

作为科特迪瓦的主要商业中心，阿让比，房地产行业不堪重负。除了租赁收益税，城中的房产有不少于九项直接税。其中四项基本税由政府财政部的税务总局（DGI）征收，再根据每项税收的不同分配原则将这四项基本税划拨部分给公社。税收系统的主要来源是建成的房产税，其他来自政府对未建成房产的税费、对为抑制开发商囤积投机性土地而征收的未开发的城市地产税以及对属于房地产发展公司和建造组织的房产的征税。市议会可以征收不超过税收20%的附加费。另外有两项特殊目的税被专门用于维护基础设施，这两项税收都是来自建成房产，并且政府不会授予任何临时或永久的免税条款：卫生税由国家征收，道路税和垃圾清除费由市政当局征收。公社可以以其名义由税收总司代收取对房地产征收的追加税，这些税包括对已建成房产净收入的征税；对未建成房产资本价值的征税；以及对隶属于国家的商业许可证费的地产租赁价值的征税。

伴随20世纪70年代和80年代城市化区域的扩张，税基并没有出现相应的扩张。有三个因素侵蚀了税基：

- 1 新建工程通常为5年至20年的过长临时免税期；
- 2 中央对税额和税率的控制；
- 3 对原住民土地未经许可的细分导致的城市边缘非正规开发。

非正规定居点的建筑在法律上不被认可，政府也未对其征税。当1977年，政府实行了正规化政策，但由于实施过程过于困难和冗长，最终未能跟上城市化的脚步。DGI估计这项政策对房地产税的贡献在20%到30%之间。

商业税是西非城市财政的支柱。在阿比让，它们占到了地方收入的50%以上。商业税主要有两大类：由DGI向营业额超过特定门槛的大企业所征收的营业税，以及公社以固定费率向小商贩和工匠征收的包干税。小商铺和车间按月交税，而路边小贩按天交税，以取得在街边或是指定市场区域内摆摊的许可。中央机构认为地方商业税种类过于繁多，难于管理和征收，并且相对于其他税收形式收益较低。但是，它们对地方财政收入贡献不容忽视。

资料来源：撒拉格尔丁，1990年。

Source: Serageldin, 1990.

- 在南非；
- 补贴低收入人群
- 建立定价结构，不歧视小用户

对社会、经济和环境的考虑是政府将公共交通的定价低于全额成本的依据。自20世纪80年代以来，水源供应，社会的考虑，以及在许多情况下，对前殖民地时代传统和/或宗教信仰的重申，这些因素都阻碍了政府通过提高价格来维持一个可持续的财政的尝试。在结构调整计划的影响下，价格的上涨导致了争议和国内动荡。

最近，基本配套服务定价的争议已经出现了一个新局面，因为NGO发动了维护“城市的权力”运动。这些权力包括所有居民对城市土地和城市服务的使用权。这一争论在发展中国家的许多地方一直持续进行着。无论如何，政府达成了一些对公共服务收费的共识，即便这些费用不能涵盖所有成本。在大多数情况

下，即便是在实现了运作盈利的地方使用费的定价并没有将资本投资的回收纳入考虑之中。服务的扩张往往优先于系统的维护，并且政治压力和快速城市化对这些决策中会产生占有重大影响。

改善费和发展税

Betterment taxes and development exactions

在发达经济体中，一系列的影响费和改善费补偿了地方部门所支出的额外费用，它们主要产生于为新的城市发展项目或者城市化地区升级配套服务而扩展的城市基础设施。征收这些费用也是为了收取部分房地产中得益于政府公共投资的自然增值。由于人们可以在长达10年的期限内还清这些费用，因此改善费并不能立即为资本提供直接投资。而因公共工程改善而受到影响的房产重估，通过物业税评估，为市政收入做出了重要贡献。

许多经济快速发展的国家订立了改善费，并要

求开发商为新的服务缴纳费用。在美国，人们受益于在经济迅速发展时期，用来重新分配利益增长的联动理念机制。

借贷 Borrowing

政府需要有长期的借贷渠道为资本支出提供资金，一般来说是基于资产的使用年限融资的。债务可以每年偿还，来源可以是可盈利服务的内部化产生的资金，也可以从产生税收的服务中收取。当人们所享受的服务是由公共资产所提供时，使用者需要为当前的使用付费，也需要为整个使用年限中固定资产的折旧付费。问题是，这种收费在发展中国家的许多发达经济体中都不太常见。

在高通货膨胀、经济衰退、结构调整以及其他各种因素制约的情况下，尽管人们制定了不同方法应对，但是长期贷款一般还是无法获得。常规的解决途径是在实际资金成本中附加预期的通货膨胀率，采用浮动利率或不管是本金支出还是年金支出，使之与通货膨胀率相关联。计算主要款项或是年金相对通货膨胀率的指数。或者说，将国内贷款与稳定的国外货币相关联，正如许多拉丁美洲国家的做法一样。

■ 短期贷款

Short-term borrowing

在没有长期贷款的情况下，地方政府往往使用可获得的短期商业贷款。市政当局的短期贷款通常限于支付资本投资。在许多国家，政府试图持续依靠短期贷款来支撑其资本支出运作。贷款有时被用于解决周期性的预算赤字或是短期现金流管理。政府必须控制债务的累积并保障再投资，否则将导致金融危机。专栏3.5强调了市政当局面临的一些贷款问题。

■ 信用评级，进入金融机构和资本市场的渠道 Credit enhancement, access to financial institutions and capital markets

地方政府需要具备娴熟的债务管理能力，利用金融期权范围和措施来筹得其资本投资所需的资金。许多发展中国家的地方行政部门目前还不具备这些能力。为了强化地方财政并增加市政当局获得中长期信贷的渠道，共享收入被视为地方资源的一部分，可以用来偿还债务，或者用于抵押。因此，共享收入起到贷款担保的作用，中央政府可以保留这部分收入不进入市政当局手中，并批准放贷方截流转移资金，从而履行地方政府偿还债务的义务。这种做法提高了市政部门的信用等级。

强劲的区域经济，尤其是日本和中国，以及亚洲

专栏3.5 借贷的问题

Box 3.5 The challenges of borrowing

俄罗斯

20世纪90年代中期，俄罗斯的一系列法令制定了相当自由的借贷规则，以便地方政府实体和法定的市政当局能够发行债券和彩票，进行放贷和借贷活动，并开放市政当局的账户给银行以及其他金融和信贷机构。市政当局从各地区借款以偿还赤字，发行市政债券并与银行签署短期贷款合同。随着1998年的金融危机，有关国家和市政证券的发行和流通特殊性的法规，以及预算准则禁止市政当局签署超过10年的外债或债券。债券的发行仅限于筹措资本支出的资金。这些限制条件，尽管在遏制失控的市政资金方面是合理的，却制约了地方公共基础设施项目的资金筹措。

印度尼西亚

在1997年金融危机之后，印尼需要解决国家发展基金中被大量拖欠的未偿贷款，而且在这些借款有效解决之前它还需要全面恢复银行系统的稳定性。与此同时，地区政府依靠捐赠者和主权贷款基金（主要来自世界银行和亚洲发展银行）实施地区的基础设施项目。尽管有优惠的贷款条件，1998年的欠款还是达到了40%。制度框架授权次国家实体可以从金融市场上借贷，但地区和地方政府被认为财政上过于薄弱，因而无法从中受益。在1997年金融危机的时期前，私人投资者更倾向于投资建设—运营—移支（BOT）项目的合同，这加重了政府对海外融资依赖的风险。地方政府财政的薄弱以及对转移支付和分享收入的依赖，使得印尼的财政部禁止它们从国内和国外取得任何新增贷款。唯一的例外是，地方政府可以通过转贷机构为短期运营资本或地方盈利企业借款。从那以后，地方政府仍未被授权征收新收入来源，其财政情况始终薄弱。

撒哈拉以南非洲

在撒哈拉以南非洲，南非和津巴布韦引领了分权过程。两个国家的区域地方政府有权限为其资本投资筹集资金提供贷款。在乌干达，地方当局可以贷款，但却因为缺少诸如南非的南部非洲发展银行（DBSA）这样的市政发展银行而无法贷款。在大多数其他国家，现有债务负担和法律制约妨碍了市政金融机构的发展。

资料来源：切尔尼亚夫斯基，年代不详（俄罗斯）；世界银行，2003a；梅农等，2003（印度尼西亚）；刘易斯、查克利，2004；费莱雷等，2004（撒哈拉以南非洲）
Source: cheryavsky, undated(Russia); World Bank, 2003a; Memon at al, 2003(Indonesia); Lewis and Chakeri, 2004; Freire et al, 2004(sub-Saharan Africa).

国家自1997年金融危机以来的复苏表现，使得国际资本市场和多边金融机构将目光投向了东亚信贷市场。然而，这些国家之间的金融环境对比强烈。菲律宾是第一批将职能和资源移交给地方政府的亚洲国家之一。1991年的法令批准了地方政府建立自己的新收入来源，并赋予地方借款权限。市政当局和各省被授权发行债券，以便为自我流通和创收项目筹措资金。此举提高了城市的生活质量。两家国有银行和两个城市发展基金为地方政府提供信贷。稳定充裕的中央转移支付供应，以及用于清算地方政府债务的国有金融机

构终止转移支付的权力，使得市政信贷市场以及受限的国内债券市场得以运作。¹⁴

与此相反的是，越南几乎还没开始改革，地方当局基本没有财政自治权。贷款仅限于资本支出，而国有银行向地方提供的贷款最多占项目成本的30%。¹⁵

在印度，艾哈迈达巴德市政当局成为第一个在资本市场上发行债券的市政府；其他市政府在信用评级机构的援助下也使用了这一方法。进入资本市场的九个市政府目前为止都有发行债券的能力，而且不要求国家政府或银行为其提供担保——这是以往放贷方对市政部门的要求。这些城市是依靠其自身的信用评级筹集资本的。¹⁶

创收企业

Income-generating enterprises

地方政府能够建立各自的创收企业以增强其总体创收能力。创收企业的优势在于其活动可以不算在一般附加税收活动中。通常，创收企业的角色并不是为总体公共收入做贡献，而是消除地方对一般公共税收无限制的依赖。这种方法也强调了运作的全部成本，因而这些成本能够更好地通过使用费和有针对性的补贴来支付。

在中国，因为预算外资金的重要性，正式的政府预算只占政府财政活动的一半。政府本身的收入来源由特殊费用、税收、地方政府所有企业的上缴利润、土地租赁以及对商业企业的税收（增值税及个人所得税）组成。城市和农村土地的房产税仅仅占地方收入的2%，而营业税则占34%，但是这却为企业利润的一半，对企业施加了沉重负担。由于市政当局没有借款权限，它们只能依靠设立独立全资子公司（其活动不在预算内）这一灵活机制来为发展项目，尤其是基础设施项目进行资本融资。这些所谓的特殊项目平台（SPVs）可以向资本市场上借款并使用其收入分期偿还债务。它们已经成为政府实施大型城市发展项目的关键手段（见专栏3.3）。

城市发展基金

Municipal development funds

许多国家已经建立了市政发展基金（MDF），这类基金为地区和地方政府提供所需的资本。公共工程贷款委员会（英国）和地产信贷（法国）都是其中资历最老的基金之一，其他国家都视之为典范。通常城市发展基金由中央政府赞助，国际发展组织则参与这些机构的初始创立阶段。一些管理不善的城市发展基金已经倒闭，而其他的则得到维系并持续为发展项目筹措资金。不过，其中少数基金

已经成功利用了地方资本投入，一少部分基金则成了著名的机构，比如哥伦比亚的国土开发投资公司（Colombia's Financiera de Desarrollo Territorial）（FINDETER）以及南部非洲发展银行。

另一个可以选择的方法是让市政当局群体作为特殊的地方实体成员，如瑞典的Kommuninvest公司，或是利用其区位优势，比如美国的弗吉尼亚州的资源管理局（Virginia's Resources Authority），来取得集中的融资。这两种方法都是以一个金融中介为基础，相较于各单个成员，它具备足够的规模和管理能力，能在更好的条件下进入金融市场。产生的结余被移交给市政当局。这一模式最先发展于欧洲和美国，随后被成功运用于印度的泰米尔纳德邦城市发展基金（TNUDF）中（见专栏3.6）

其他来源

Other sources

其他来源包括社会投资基金、环境基金以及通过债务互换出资的特殊基金。社会投资基金在多年前被引入拉丁美洲、亚洲和非洲的若干国家，旨在为社会发展和削减贫困的项目筹集资金。环境基金有着类似结构，但是强调环境治理、污染控制和对自然资源的保护。

玻利维亚试图将社会投资基金整合至政府间的财政支付转移系统，以优化前者的绩效，而后一系统的目的在于推动分权并将财政收入重新分配到较贫困地区。玻利维亚还有这样一个项目，政府整合了补贴和贷款以实施战略行动，其目标在于支持分权、增加地方资源和培养一个健全财政管理系统，同时推动私营企业投入市政资金。为了完成这些目标，该项目帮助地方政府建立了技术和管理能力，并特别强调财政管理以及对房地产籍与税收的行政管理。项目也对主要的市政当局进行了信用评级，从而为其发行债券做准备。¹⁷

尽管仍然不是普遍的情况，但是以减少贫困和环境规划为目标的导向性拨款正变得愈发重要，尤其是在拉丁美洲。资金来源不是外部捐赠，就是通过布雷顿森林机构的重债穷国（HIPC）计划下的债券互换。在正规层面上，像金融市场中常用的那样，债务互换是由两个或多个合作伙伴交换其法定的、已经蒙受损失的债务。每个合作伙伴都要承担金融债务；但是在达成战略目标方面，这个交易对各方都有利。

在重债穷国（HIPC）计划中，玻利维亚减贫战略赋予了地方政府一个重要角色，作为提高向贫困人口提供服务的效率并推动地方发展的途径。该战

许多国家建立了城市发展基金（MDF），为地区和地方政府提供了所需的资金

略依赖于市政府去推行和实施其减少贫困的行动方案。每年划拨给地方政府大约2000万美元被投入到八个国家重点投资领域中。¹⁸

放贷的政府也可以同意削减债务并允许欠债政府以地方货币偿还余额。这些“交换”债务的服务收益被存入一个基金中，以支持新的地方资本投资或是推动社会和环境的战略性目标。哥斯达黎加的债务参与了此类互换的第一个项目，它帮助保护了国家热带雨林保护区丰富的生态系统。近些年，根据国家减贫战略（PRS），互换信贷已经用于扶贫项目提供资金。总体上，社会目标方面的协议需要与国家重点相一致，并保证这些项目是由NGO承担。

在埃及，针对其拖欠瑞士、意大利和德国的债务，政府设立了一个专项基金，该基金为农村发展、妇女就业机会以及环境改善筹集资金。这些项目将会由私人企业以及国内社会组织实施。

城市支出模式 MUNICIPAL SPENDING PATTERNS

地方政府预算 Local government budgeting

在强制性和地方批准的公共服务的供给中，城市预算反映了城市的政策和战略。它应当能表现出预算财政的实施结果、拟进行的行动和预计取得的成果。地方层面上财政管理技巧的缺失往往阻碍了预算的精确性和完整性。在很多国家，地方预算只是未有效归类的现金收支清单。运营和资本支出之间常常没有明确区分。预算通常回应了市长认为的重点、市议员的要求、来自高层政府和外部的潜在资金以及竞选的承诺。

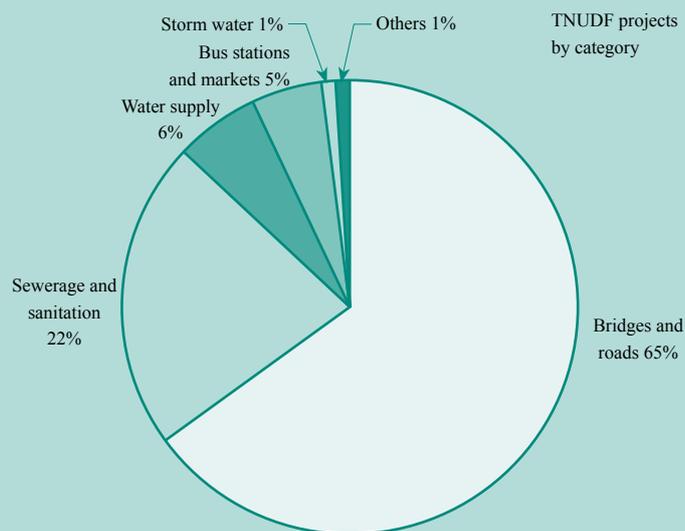
预算面临着很多问题。首先，地方政府几乎从来都没有充足的时间去估算补贴和共享收入分配，以得出它们资金的年度预算，因此实际上只能假定预算与前一年的拨款等量，预期的预算额度能否实现没有任何保证。中央转移支付的浮动不可避免地导致特殊预算削减，或者，如果资金不足以沿用至来年的话会有计划外的支出。不管目标是更高的征收效率，还是更公平的分配，通常中央会对它出资的地方活动采取控制或监督措施。繁琐的管控手段催生了腐败和分配决策的政治化，也打击了地方积极性，抵消了分权和民主管理的优势。

其次，在非洲、亚洲和拉丁美洲的大多数国家，市政当局无法在资本市场上得到长期贷款，其资本投资必须依赖于定向的转移支付。但是其中许多国家的地方政府对中央拨付的再分配原则理解有

专栏3.6 泰米尔纳德邦城市发展基金（TNUDF），印度 Box 3.6 Tamil Nadu Urban Development Fund (TNUDF), India

泰米尔纳德邦城市发展基金(TNUDF)已经从一个市政信托基金，发展为一个由公共及私营部门共同建立和管理的基金。最初的基金，即市政城市发展基金，由公共部门出全资，设立的目的是减少大量基础设施投资的积压工作并优化基本城市服务的供给。该基金在1988年启动。国际开发协会（IDA）为其提供了一笔特许贷款。

在1996年，以实现管理效率并为城市基础设施吸引私人资本为目标，该基金转变为一个自主性金融媒介。它是有私人股本参与的信托基金，并且是印度第一个建立的公共和私营合作，为基础设施提供长期市政融资且不需要担保的基金。其目标在于从私人领域吸引资金而不仅仅是引导公共资金。它也管理着一个国有的独立津贴基金，该基金为扶贫项目筹集资金。



TNUDF由一个私营公司管理：泰米尔纳德邦城市基础设施金融服务有限公司。金融机构已承诺承担相当于泰米尔纳德邦政府最初出资的44%数额的资金。该基金的管理委员会代表由邦政府和参与的金融机构组成。借款人需要遵循保守的金融管理惯例，并满足绩效指标，包括在偿债准备金方面以及为偿债基金所做的适当贡献。

TNUDF债务的资金筹集主要依赖于市政借款者的盈余。这一情形与美国和欧洲的循环资金相类似。TNUDF正在为满足大型的、不易操作的以及非税款收入项目的资本需求做出重大贡献。对许多无法直接进入市场的小地方政府而言，该基金连同信贷的增强提供了一种联营机制并为地方政府提供了间接进入市场的途径。这些安排对需要大量资金且还款期需要20年甚至更长的污水项目格外有用。

尽管有这些制约，该基金还是非常具有创新性。为了特殊的目标，基金会发行新的金融产品去开拓资本市场，比如供水与卫生集中基金。最初由TNUDF出资用于道路发展的市政债券，资金的再次补充来自债券的收益，因而也为其他资本投资释放了资金。

资料来源：世界银行，2004d；辛格·马伊尼，2004；世界银行，2003b；弗莱雷等，2004。关于这一案例的研究还由城市发展研究中心（CUDS）的团队成员香农·巴西特承担。Research on this case was also undertaken by the Center for Urban Development Studies (CUDS) team member Shannon Bassett.

专栏3.7 巴西的参与性预算

Box 3.7 Participatory budgeting in Brazil

巴西参与性预算（PB）的出现和传播植根于需要在地方决策群众参与的法律授权。市政府引入一系列机制，从征求公共意见的预算草案到实际受益居民的决策参与。参与性预算在1989年由阿雷格里港市首次实施，这使该市作为地方治理“大众化民主”方面的先驱者闻名于国际。大概180个巴西市政当局采纳这一理念，并在拉丁美洲从巴西传播至阿根廷、乌拉圭、秘鲁、厄瓜多尔、哥伦比亚、玻利维亚和智利等拉丁美洲的城市中。最近，世界其他城市也正进行着适应自身情况的参与性预算的尝试。

参与性预算让居民可以在资本投资的年度分配方面发表自己的意见。它是基于法定行政执行机构对市政预算的准备，并由市长发起的。立法部门没有类似的执行权，而市议会依旧是批准市政预算的法定部门。

参与性预算理念有4个关键特征：

1. 参与性预算可保证辖区内每一个附属地区的居民代表都能参与决策过程。
2. 参与性预算要求市政官员报告往年预算已取得的成效并预测来年收入和支出，从而确定资本投资的大致预算。
3. 通过直接的大众参与和公开投票系统保证了参与性预算的透明性。
4. 通过使用定量标准以确定资金拨款优先级以及资源的分配保证了参与性预算的客观性。

参与性预算主要是一种权利赋予和社会共融的手段，它最为重要的两方面是参与性和社会影响力。它涵盖了所有资本投资，可占巴西市政府总预算的5%到15%。因为其规则能够在每一个预算周期的最后进行修正，因此它是一个灵活的手段，但它不能在预算周期中间进行改变。

大众集会参与性预算过程的基石。参加人数与资本投资一并逐年稳步增长，并且其参与的重要性也被越来越广泛的人群所认识。参与人数的变化是复杂的，并反映出基层组织和社会运动的战略和战术、某群体为争得特殊诉求的动员能力以及社区层面上协调行动的程度。为了将参与性预算推广到社区层面上，需要保证低收入人群在其中的参与性，对于这些人来说参与的代价很高。这要求市政当局在资源方面做出承诺，特别是在人员方面上。

资料来源: Serageldin 等, 2003a,b。
Source: Serageldin et al, 2003a,b.

限。因此，这些转移支付往往被地方政府视为用于平衡地方预算的补贴，与其经济或社会目标无关。

第三，大多数地方资本预算反映的是当下的需求或是政治私利，而非长期发展策略。巴西的参与式预算是一个例外，并被其他国家广泛模仿。因为过程的透明化，该预算既应对当前需求，也应对战略需要，并且为贫困的社区提供了重要的基础设施和服务优化。一些城市也能够制定连贯战略以确保一连串较小规模的年度资本改良能成为其长期发展战略中不可或缺的一部分。

第四，有效的征税是一个棘手的问题，特别是在正经历快速城市化的地方。政府部门记录更新的

滞后、专业受培训人员的不足、非正规住房与制度外流动经济活动的盛行是地方政府增强财政自主性的主要障碍。政府准备多年的资本投资预算因此而搁置，而这一预算是用来保证配套服务土地充足和推行服务优化的，对总体上完成可持续发展的城市目标来说更是不可或缺的。

■ 参与性预算

Participatory budgeting

民主的地方治理使得人们愈发要求市政预算和财政管理中的责任制与透明性，尤其是在如何分配和使用稀缺的地方资源方面。政府财政管理严格化、资源分配程序清晰化以及由居民参与影响社区决策，这些趋势越发显著。特别值得关注的是巴西立法强制执行的透明性以及参与性预算的推广——由阿雷格里港创立（见专栏3.7）——巴西和其他拉丁美洲国家的市政当局都推行了。

■ 多年期的资本预算

Multi-year capital budgeting

资本投资预算是地方政府的一项主要任务。这些预算往往与发展策略和空间规划的关联度不够，要么这些规划根本不存在，要么仅仅是空想的清单。资本优先支出的标准有很多：需求的紧迫程度；政治上的重要性；经济效率；资金的可获得性；实施能力；以及整个资产运作和维护的成本，或是可保证资产以及相关活动能够长期持续运作的可循环成本。在许多基础设施项目中，政府并没有仔细考虑资本投资和运作以及成本维护间的关系，做选择时也基本没有将这些考虑在内。

波兰什切青市为期四年的滚动资本投资项目，提高了地方财政管理标准使城市达到了吸引地方和国外投资者，取得信贷评级以及可从商业金融机构借款的水准（见专栏3.8）。

■ 缺乏维护现有资产所需的资金

Lack of funds for maintaining existing assets

在发展中国家，不均等的分权导致了严重的财政不平衡。在许多这样的国家中，地方政府所获得的拨款只能用于地方配套服务以及所辖区域内覆盖的定居点，因而住房供应受到了损害。地方政府必须寻求国内或是国外的其他来源以补充其自身的不足。

运营支出对日常活动有着直接影响，所以它经常被认为是最为紧迫的。运营支出优先和财政紧缩频繁导致现存资产维护费用的押后。不同于有着各类外部资金来源的资本投资，现存资产的维护资金来源单一。即使现有基础设施仍能够持续运作，但随着时间的流逝它会老化，失去效率。定期维修越来越多地转变为危机管理，因而削弱了许多发展中

国家城市的功能效率。特别是在较大的城市中心，当局必需用当前的收入购买昂贵的设施，推迟植物、设施和网络的更新。而当基础设施项目有未偿负债时，偿还债务往往先于必要的资产维护。

管理市政支出 Managing municipal expenditures

由于周期性支出在预算中已起到了越来越主导的作用，因此决定支出和衡量实际成效的技术得到了发展，并被纳入预算过程中。典型的做法是将资本支出的估计与计算独立于周期性运作支出之外；运营支出能够从各种费用、常规税收、常规共享收入和周期性政府补助中得到资金，但不能超过这些的当前收入；并且当法律上允许政府借贷时，资金仅限于政府为资本投资提供资金以及克服现金流临时短缺的情况。国家财政系统法规越来越多地将这些财政管理的原则纳入其中，这些法规主要针对国家与地方预算的编制，并为财政管理和业绩评估提供了框架，在这样一个框架中，地方官员和民意代表要对他们的行为负责。

从1999年到2002年，印度尼西亚地方政府的支出增加了3.3倍，名义上平均每年增长55%。资本支出每年增加了60%，略高于运营支出的52%的增长。然而，地方政府的支出结构几乎没有变化（见图表3.1）。工资支出依旧是最主要的组成部分，尽管其占总支出的比重从超过50%略微下降至了45%。相反的，其他周期性支出从总量的约17%增长至约21%。

但是，就像许多发展中国家的城市所经历的那样，地方政府从分权政策中得到的决策权和财政自主权，未必就能带来负责的财务管理。从巴西到摩洛哥到印度，市政当局都正在遭受着财政赤字。在政府被授权可进行借贷的国家，许多地方政府积累了大量债务并无力偿还贷款。

在南非和巴西，市政当局有着宪法规定的权力和财政资源。这一特权状态给予了它们宽松的决策权以及收入支配的自由。在巴西，有创新思维的市长们利用他们新的宪法权力推行改革，并对健全市政管理至关重要的领域进行革新，其中包括参与性规划和管理，以及在圣安德雷（Santo Andre），贝洛奥里藏特（Belo Horizonte），累西腓（Recife）和其他城市中进行的与私人企业、NGO和CBO合作以得到经济和社会发展主动权的改革。不幸的是，更多的地方政府没能负责任地管理其事务，迫使联邦政府不得不介入并控制住其失控的资金（见专栏3.9）。

专栏3.8 多年期资本投资规划，什切青，波兰 Box 3.8 Multi-year capital investment planning, Szczecin, Poland

在向市场经济转型的过渡期中，资本投资成了政府考虑的重点，因为它构建和支撑了地方经济，促进了地方发展。其中包括道路建设和维护；供水和污水系统；公共住房的复兴；教育和医疗设施优化等。什切青是波兰第一个将城市发展战略和四年资本投资项目（CIP）相联系的城市。1997年，市议会批准了该项目，使它成了地方政府在转型期间最为重要的财政管理手段之一。这种将城市发展战略与资本投资相联系的做法使得城市能够自己决定财政和开发能力，并为地方和外国投资者展示了其未来潜力。

四年资本投资项目（1997—2000）的第一年恰逢由于分权所导致的地方政府责任的急剧扩大。自1998年3月，市议会通过了一项议案：政府将采用详细的规则来进行四年资本投资项目的前期准备，并为投资项目的优先次序与筛选制定程序和标准，其中包括对政府现有需求的评价；项目与城市发展战略的关联性；项目的技术层面；实施成本；基于城市预算的融资能力；以及潜在外部资金筹集的来源和现状。

该项目按年度列出了各项资本支出——分为项目、计划和负责部门，以及每类融资渠道——并提出了资金筹措的方法。正在实施的四年期资本投资项目提交给市议会进行年度审批。第一年的资本投资计划被整合到市预算中。

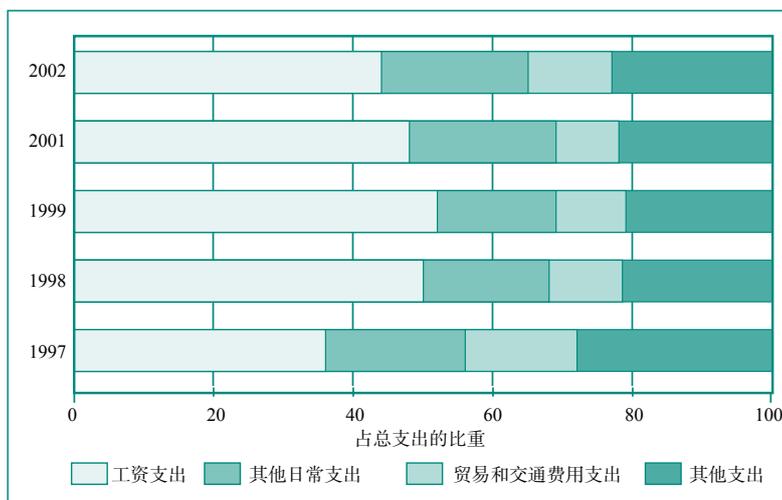
资料来源：城市发展研究中心，2000；撒拉格尔德丁，2004。
Source: Center for Urban Development Studies, 2000; Serageldin et al, 2004.

责任制与透明性 Accountability and transparency

政府为其绩效负责是良好治理的基石，也是财政管理的主要工具。政府对透明性的重视程度应该与财政一样。就像它们为提供的服务和实施项目的质量负责那样，市长、议会和城市管理者们对财政成果的责任日益增大。人们对地方授权以及更多参与到决定公共收入应该如何提高和支配中的需求越

图表3.1
1997 ~ 2002年，印度尼西亚地方支出结构
Figure 3.1 Structure of local expenditure in Indonesia, 1997 ~ 2002

资料来源：Lewis和Chakeri，2004年。
Source: Lewis and Chakeri, 2004.



专栏3.9 巴西的财政责任法

Box 3.9 Brazil's law of fiscal responsibility

在巴西，根据1988年宪法，国家和城市政府所拥有的特权地位加强了市长和州长在国家行政框架内所起的作用。然而，这些宪法保障也催生了城市的不良管理以及分裂造成的市政当局数量的激增。在2003年，自治市数量达到了5559个。地方政府对中央转移支付和共享收入的依赖性以及地方管理的过度政治化，造成它只重视短期效益而缺乏市政管理连贯性和持续性。国家颁布的宪法修正案与1998年通过的财政稳定计划协力制定了一个负责任的财政管理规则，而2000年5月通过的《财政责任法案》进一步为负责的财政管理设定了规则 and 标准。对3个层级的政府来说，该法案规定多年期预算中需带有财政目标或有债务和成本控制，也引入了平衡预算原则并且激励地方政府动员自身资源增加收入。

该法案规定了政府人员方面的支出上限为60%，并将其与税收相关联，要求教育方面的支出不得低于25%，限制资本投资的借贷金额，并预留足够的储蓄抵消长期增加的金融债务，强制地方政府对公众保证财政和预算信息上的可见性。在2001年，城市法规为城市政策制定了总则，并要求政府正规化非正规规定居点以及升级较低收入所在区域的生活环境。这些国家重点也被反映在市政预算中。

资料来源：撒拉格尔丁等，2003a。
Source: Serageldin, et al, 2003a.

来越多。从常规公共预算听证会到参与性预算，人们要求在资源分配程序与资源实际应用监督上发表自己的意见。

投票和付税的选民对政府责任制和透明度的更高要求以及公共部门可利用财政资源的局限性一同在市政财政管理的改善上向政府施加了政治压力。现有系统的改革和新理念与技术的引入，为政府在运作公共服务和筹措资金方面提供了好的选择。同时，许多创新和高效的措施也能更加广泛地运用到公共领域（迄今为止还主要局限于私人领域），并敦促政府提高其会计实务及预算控制能力。

一直到最近，不同国家的实践和应用的的做法依然不同。若活动的资金来源是政府一般税收，其会计系统往往在形式上比较简单，却涵盖各种活动。不幸的是，在许多国家，特别是发展中国家，地方财政系统的体系性太差，以至于不能在政策制订、资源分配和战略投资决策方面提供方法和指标。当前，大量的不同国家的中央和地方政府中使用的会计系统普遍是不完整的。因此，单位成本以及其他来自这些账目的指标往往不能说明承诺或消耗的资源总量。

对于盈利活动而言，市政会计系统往往与私人

专栏3.10 城市服务财政成本的核算

Box 3.10 Accounting for the financial cost of urban services

对于一些公共服务（尤其是供水、污水、排水和交通）而言，运作和维修费用在经济投入中只占很小一部分，但是需要经常性使用以保持系统功能，相比之下，土地、建筑、基础设施和设备的投入是大规模的。然而，尽管这些固定资产投入了这么多钱，世界各地的人们却往往不愿意去核实它们的使用情况。因此，公共服务的定价，尤其是服务方面，常常基于运营开支中的现金流数据。

当前，人们越发认识到综合成本分析和固定资产核算的必要性。人们将折旧成本列入了营业报表中。固定资产净值是定期评估的当前值，而营业报表中出现名义利息，都反映了投入资本的机会成本。现有系统的改革和新财政系统的转型往往需要若干年去实现。政府部门或者是其他服务供给单位需要有专人去收集和更新固定资产清单，使其完整记录所有评估过的固定资产，但是当前的政府往往不具备这一条件。它们必须建立这一能力，或者通过招投标获得这种服务。

世界范围内，地方财政管理系统正逐步透明化。比如，两个世界上最大的国家，俄罗斯和印度尼西亚，它们有着迥异的文化和历史。然而，在过去数年中，它们都推行了要求国家和地方政府使用完全的权责发生制会计的法案。俄罗斯的圣彼得堡以及少数其他大城市在20世纪90年代开始了这项改革。鉴于住房是俄罗斯最紧迫的社会问题之一，这一领域的融资和预算需要进行全面的核算调整。在印度尼西亚，能力的构建正在帮助地方部门落实权责发生制预算；但是进展仍然缓慢。

在较小的国家，这样的趋势不是那么明显。比如，2003年马其顿进行了一系列国家研讨会，会议由联合国开发计划署（UNDP）赞助，主题为“通过资本发展、透明化和财政责任制，强化马其顿的地方自治机构”，其目的在于为地方财政系统改革的第一步进行能力建设。在较贫穷的国家，捐赠者出资支持的财政分权包括核算改革的发展和制度化，从而保证系统达到捐赠者们的要求。能力构建往往从试点项目开始被延伸至地方政府，以确保新系统的合理实施。

资料来源：Serageldin 等，2004年。
Source: Serageldin et al, 2004.

领域企业使用的非常相似，特别是活动是由法律上独立于核心功能、资金来源是一般税收预算的实体经营。得益于分权和经济转型，政府通过预算外而获得资金的类别与实体的数量在过去10年中大量增加，特别是在东欧。一些实体是为了规避省政府或是地方政府财政自治上的制约而特别建立的，比如在中国已发生过的情况和在印度及其他地方正在出现的情况。

责任制要求政府部门对绩效成果有一些测量手段，而从20世纪80年代中期开始，西欧、英国和美国的地方政府开始核算提供公共服务的实际成本。权责发生制多年度预算或多或少提供了强劲的业绩指标，并愈发成为基于现金流的传统地方预算的常见替代选项（见专栏3.10）。在发展中国家，大多数市政当局缺乏对财政业绩实行复杂的监控的能力和资源。然而，即使是公布大概的、定量的和定性的指数也可以提高社区对城市管理和发展问题的理解，并促进市民参与到地方治理中。

市政服务的私有化

PRIVATIZATION OF MUNICIPAL SERVICES

关键特征

Key features

从20世纪80年代开始，由国际和双边发展组织促进的“私有化”成为全球范围内被各个城市所接受的国际趋势。它倡导人们更多地利用私企实体，将其作为改善公共服务供给手段。这一趋势经受住了政策和监管失败的实例、官僚的阻挠和公共领域服务供给的低效率。通过这些存在问题的项目或服务，人们逐渐认识并接受了一个事实，即私人企业、NGO和CBO能够以更高的效率和更好的效果承担这一任务。

早年，电力、电话、交通、供气和其他行业的公共设施曾在全球范围内出现了大规模的私有化，但是这即没有顾及改变所有权对贫困人口产生的影响；也没有充分考虑到一些公共设施普遍处于自然垄断状态，缺乏私有化的主要理由——竞争规则。国家或州政府掌控了大多数彻底私有化的行业。在许多情况下，除了其服务供给能力外，私人领域还有能力供应急需的资本投资。这些投资通过使用对公共领域不开放的手段或是公共领域被法律禁止使用的方法（比如贷款）筹集。

地方服务的私有化需要政府调整现有的程序，引入供应交付服务的新形式，包括向外承包全部或部分个体服务；公共—私人合作关系；特许经营权；

以及迫使内部服务单位在商业基础上竞争，正如东欧的做法那样。然而，地方层面上私有化的范围有限，仅限于相对少量的服务。这包括公共交通；供水；固体废物管理；一系列包括清洁和清洗服务的活动；信息处理和核算；景观；以及设备维护。私有化是否会成功取决于各个情况的特殊性以及关键利益相关者的观点。

在发展中经济体和发达经济体中，私有化已经产生了可盈利服务，包括大城市中心的供水和固体废物管理，正逐渐被服务于许多地方政府单位的专业跨国公司所掌控。尽管不是完全的垄断，许多公司的规模允许它们凭借掠夺性的定价确保新地点的合约，并从政府那里索要高额的补偿金和保证金。这些活动许多都是资本密集型，且与那些公司的既得利益相比，高昂的进入和退出成本使潜在竞争者很难展开竞争。外国企业授予的特许权也使得替代变得不可能，因为若政府取消（与它们合作的）绩效不令人满意的合约，会伴随着严重的政治和金融风险。所以政府必须有效补偿承包商，安抚出资的外国政府，正如阿根廷的做法一样。

城市服务私有化的挑战

Challenges of privatizing urban services

每个地方部门都有责任考虑是否应该独立管理每项服务，或是将一些服务与一个或是多个邻里单位整合。地方政府，不论是单独的还是联合的，能够将一项或是多项服务的管理和供应外包给私人运营者，非盈利组织或是社区组织。在欧洲，政府提倡签订社区间契约；在某些情况下，比如在法国，国家立法强制要求合作。在转型期和发展中国家，地方当局不太愿意参与联合行动，因为通常要求授权和共享收入。在拉丁美洲，政治立场制造的分歧，阻碍了联合行动的发展。

许多发展中国家的地方当局利用了它们的资产、员工和管理部门为一些服务创立起独立的运营单位。这些企业由“董事会”或一个代表地方当局的委员会管理。在转型国家中，这些半独立的实体被视为私有化过程的中间步骤。在住房维护和固体废物管理方面尤为明显。同样的，不同的司法体系可以选择将整合的成套服务共同承包给私营部门的实体。这些实体或许是由公共或私人管理或监督的。组织结构和合作伙伴在管理和资金等各个方面的决策将一直是关键的问题。

许多城市正规的私有化经验表明，私有化并没有惠及低收入社区。这意味着公共领域需要有一个提供基本服务的机构，特别是在贫民区。社会利率

许多城市正规的私有化经验表明，私有化并没有惠及低收入社区

专栏3.11 给予创收服务运作以特许经营权：科特迪瓦阿比让的经验

Box 3.11 Granting concessions for the operation of revenue-earning services: the experience of Abidjan, Côte d'Ivoire

科特迪瓦的阿比让提供特许经营权以及拥有保留的私营公共设施与服务，已有很长的历史。在战争和国内冲突带来环境破坏和混乱之前，相比于邻国普遍存在的情况，阿比让的服务运行得非常好。根据一项整合了人口与收入的原则，阿比让行政范围内的公社，为城市所提供的服务支付着年费。

一家法国供水公司，科特迪瓦供水公司（SODECT），拥有运营水务供应系统的特许经营权。该公司还得到了一份维护污水和排水系统的合约。这些合约中包含的条款能够保护该公司的利益，并将运营这些系统所涉及的风险都转嫁给政府。然后，在结构调整计划中，针对贫困家庭的补贴被废除，大部分较低收入的租房者现在要向房产业主、店主和水贩们购买用水。尽管合约中还包含一项条款要求该公司补偿实际消耗和水务局给出的估算（协商特许经营权合约的基础）之间的任何差异，该公司却声称维护未充分使用的设施是低效的，并在高密度、低成本租赁住房 and 棚户区进行定期停水，试图以此将水贩们挤出行业，但未能奏效。

该公司在卫生网络维护方面的表现漏洞百出。主要是由于固体废弃物的管理有缺陷，频繁堵塞，却没有得到及时处理，尽管地方当局为此服务支付了高昂的费用。然而，该公司在厂房和设备上的沉没投资以及在当地的影响力使得它处于虚拟垄断地位，因为竞争者的条件无法与该公司所提供的条件相比。

阿比让的固体废弃物管理同样被私有化。政府签约的几个不同的公司业务覆盖了主要的道路系统和市场区域。它们的卡车都很不适合高有机含量的垃圾。他们收集存放在垃圾箱和垃圾堆中的垃圾，但服务的频率对于一个赤道国家而言过低。垃圾从垃圾堆中满溢出来，却没有人去收集。

资料来源：Serageldin, 1990年；城市发展研究中心，2000年。
Source: Serageldin, 1990; Center for Urban Development Studies, 2000.

的取消和其他形式的基础服务最低消费补贴与城市穷人的需求背道而驰。一些非政府组织认为即便是最低的基础设施和服务使用费，城市贫困家庭没有能力支付因而导致了并行系统的出现，从由非政府组织和慈善基金出资的管理完善的设施系统，到极度不完善、经营不当，在临时的基础上由地方团体运营，不一定有外界支持的设施系统。

科特迪瓦的例子说明了在发展中国家将供水和卫生服务私有化的挑战与解决较低收入社区需求的困难（见专栏3.11）。

基础设施和城市服务的联合筹款

Joint funding of infrastructure and urban services

在中国，省和地方当局愈发将公共—私人的合作伙伴关系作为投资或实施基础设施和城市发展项目的

一个选择。与私人投资者的合作可从特许经营权的授予，到合营协议，再到建设—运营—移交（BOT）或是建设—持有—运营—移交（BOOT）计划。公共部门为城市发展和基础设施及其他设施（大多是新的高级公路和收费道路）的建设提供土地，也贡献可偿还的股本或是贷款。私人合作伙伴则提供股权和股东贷款。特许经营权和BOOT协议对私人投资者更有吸引力——尤其是外国投资者——因为它们能提供各种形式的担保，包括最低收入或盈利担保、损失保护、资本偿还、免税和其他财政激励，以及优惠的贷款偿还条件。省政府能够使用资产和收入支持的债券为其投资的份额筹集资金。

对于较贫困国家有特殊吸引力的解决办法，是基于市政部门、NGO和CBO之间的合作关系。在这些国家中，人们在整合城市肌理内的贫困社区时，混乱的城市化扩张、中心区密度的增加、现有常规系统的过时、维护和升级现有系统所需资源的缺乏，这些都阻碍了贫困人口得到基本服务。

为了改善低质量服务社区的生活条件，人们必须通过某种方式把使用不同技术、服务不同人群和地区的系统和网络联系起来。固体废弃物管理是最受传统方法与现代技术整合需求影响的服务之一。在西非的城市，饮用水的供应也得益于这一方法。科托努（贝宁）的获奖项目论证了将正式和非正式服务供应者联系起来的重要性。

针对基于社区的基本服务供应计划的联合筹款

Joint funding of community-based initiatives for the delivery of basic services

小额信贷机构主要集中在为小型企业家提供启动或扩张业务所需的贷款（见第六章）。当人们认识到家庭创收活动的重要性时（尤其对女性而言），一些机构便开始提供住房贷款。它们逐渐扩大放贷范围以帮助贫困家庭获得土地和基础设施服务。如今，它们已经成为市政计划的关键合作伙伴，旨在为城乡区域内的贫困家庭改善生活条件。危地马拉创世纪市政建设项目（Genesis Empresarial PROMUNI）的经验，以及艾哈迈达巴德市政公司与自主就业妇女协会（SEWA）玛西拉·米兰组织基金间通过转型项目升级棚户区而形成的合作关系，都诠释了这些合作关系的潜力。

地方发展合作的新趋势

New trends in partnerships for local development

在发展中国家，分权是一个近期或正在进行的

改革，市政当局尤其不情愿进行授权，或是与对等实体共享收入。这种不情愿解释了为什么在促进政府间协作联合项目时会遇到种种困难。通过协商性协议和市政部门间的契约实现合作的正式化，这是一项更具挑战性的任务，因为除非通过外部援助实体，没有任何制度性激励能够扶持战略性的联合。成功的计划大多集中在经济发展上，比如巴西大圣保罗ABC地区的案例。¹⁹随着当地汽车工业的衰落，七个市政当局必须要一同应对经济结构调整，并根据新的增长产业重建地方经济。

动员和组织利益相关者的联盟，从而推动地方发展，这个过程中所遭遇的困难在中美洲的经历中展露无遗。在被发展忽略的贫困地区，人们清楚地看到推动发展的项目必须同时要促进社会包容。市政当局间的计划能够显著提高这些措施的效力，正如洪都拉斯的苏拉谷（Valle de Sula）城市区域战略联盟的案例中发生的那样。这个案例的挑战在于克服不信任与恐惧。参与性过程需要两到三年不等的时间来达成一致的目标、运作模式以及行动计划，并且在发起任何活动前必须组织一个制度框架。合作协议的执行常常要求建立大量的议会、委员会、董事会和代表，其繁复的程度可能会减小联盟的效力。圣安德烈斯谷（San Andres Valley）和圣萨尔瓦多（San Salvador）展示了结成利益相关者联盟的益处。²⁰

总结：评价市政财政系统的效力与影响

SUMMING UP: ASSESSING THE EFFECTIVENESS AND IMPACTS OF MUNICIPAL FINANCE SYSTEMS

市政资金与城市可持续发展

Municipal finance and sustainable urban development

市政资金严重影响着地方政府满足可持续城市发展的环境和社会目标的能力，特别是应对住房供给、削减贫困和社会融入问题的能力。城市可持续发展要求庞大的资本和运营支出，特别在城市扩张取决于基础设施系统周期性延伸的情况下。尤其是，让低收入家庭能够支付服务就亟需大量的补贴，而市政当局却无法从自身收入中产生这些补贴。除非由全球化、分权、中央—地方财政关系以及城市增长动态带来的不平等得到解决，城市发展和住房供给的可持续性将一直存在问题，特别是在发展中国家内。

在世界的许多地方，包括发达经济体中，全球

化已影响了国家和地方政府的财政资源，因为可征税的经济活动转移到了其他地点。而基础设施投资的责任转移以及为地方政府提供服务，加重了地方财政的负担，进一步恶化了这一情形。新发展为政府带来了更多的复杂性，使得城市边界相重合，向贫困人口提供住房或接收移民的地方部门被加强了意想不到的财政负担。那些在服务不完善的社区和偏远地区的家庭不得不为低质量的服务支付更高的平均单位成本。

市政当局正面临着这样一个不对等的窘境，一方面地方政府新获得的责任是提供服务并为资产改良出资，另一方面地方政府缺乏对收入来源的控制手段。资本投资和社会项目方面的公共支出缩减对城市发展产生了负面作用，并阻碍了新千年发展计划的实现。

在贫困国家，现有基础设施的退化和政府在满足快速城市化所带来的需求方面的力不从心，导致了城市化的混乱、非正规规定居点的扩增以及基础服务非正规供应商的出现。这在坦桑尼亚、博茨瓦纳、肯尼亚、毛里塔尼亚和贝宁的供水案例中尤为明显。正如第七章将展现的一样，非政府组织为减轻贫困人口所遭受的困难做出了贡献，并为他们提供了一些服务。根据它们的目标和标准，非政府组织已经对选择出来的特定社区进行了干预。

解决城市发展的社会层面的项目大部分仍旧依赖政府间的转移支付或是国际援助。重债穷国减债计划下的债务交换与减免才刚刚开始为环境和社会项目筹集资金，多数仍通过地方NGO与CBO筹集。玻利维亚是一个特例，其资金由地方当局引导。将这些新的来源整合进城市发展资金中去，筹措可用的资金来源，能够带来值得探索的新机会。

城市财政和土地与服务的供给

Municipal finance and the delivery of land and services

市政当局增加配套服务土地的供给以及提供基本服务的效力，通常取决于城市的发展速率以及国家经济发展水平。一般来说，发达经济体与一些转型经济体拥有财政和行政两方面的资源，来管理城市的开发，并为居民提供或合格或良好的服务。稳定的或是缩减的人口简化了这一任务。相比之下，大多数贫困国家无力满足人们对配套服务土地的需求，也无力为其规模快速扩张的城市人口提供足够的基本服务。它们面临的主要障碍在于：

- 缺乏足够的财政资源为城市不断增加的人口提供服务提供资金

城市资金严重影响地方政府满足城市可持续发展环境目标和社会目标的能力

全球化影响了国家和地方政府的财政资源，因为可征税的经济活动转移到了其他地点

- 基础设施只能获得有限的投资，或者无法获得资本的投资
- 缺乏为中长期发展战略准备的制度能力以及实施这些战略所需的资本改良计划

很少有市政当局已经拥有了完整的征税权力。如上文所述，在许多国家，中央政府依旧控制着高收入的税收基础，不太可能在短时期内移交给地方。尽管地方政府名义上负责管理这些事务，它们实际的自主权是被限制的，国家政府仍继续主导着地方税收基础以及税收的征收和再分配。

政府普遍的资源匮乏以及进入资本市场的层层困难，阻碍了它们的长期资本改良计划。巴西的市政改革是一个特例，它执行了财政管理标准，限制了人员支出并强制多年期资本改良计划进行准备。在其他地方，多年期预算的准备是作为国家公共资金管理的强制性要求，正逐渐被引入地方。

财政紧缩从两类普遍趋势中反映出来：许多市政当局缺乏维护现有资产的资金，以及无法承担紧跟城市发展所需的资本投资，更不用说引导城市化和发展。尽管一些国家，比如南非，已经为基础设施方面的资本投资提供了津贴，中央资金总体来说在大多数地区依旧短缺，并往往被引导至较大城市。因此，现有基础设施由于缺乏维护而退化也就不足为奇。

为了规避法律、制度以及财政对预算的制约，发达国家和发展中国家的地方政府都正在为城市发展和公共优化的资金来源寻求新的手段，就像中国通过特殊项目平台获得预算外支出，而美国和一些转型经济体通过评估费和影响费让私人开发商支付了他们项目所需公共基础设施的部分费用。

在发展中国家，中等和小型市政当局缺乏技术技能去制订一些连贯的城市投资策略，而这些策略是政府取得来自捐赠者以及城市发展基金的津贴和贷款所必须的要求。巴西的圣安德雷和波兰的什切青就是成功的典范，它们致力于推动财政计划和管理所需的改革，并下决心努力利用地方资源、使用信贷资金、取得多边和双边组织的资金。

增强市政当局计划和管理其经济、空间与社会发展的能力，宣传成功方法的信息，以及提供制度框架以支持改革计划，这些依然是世界范围内的重要问题。在不利的经济条件下或是脆弱的制度环境中，建立弱势市政当局的能力需要较长的支持，而这一支持必须由基于地方的强势机构提供。赞助地方的能力构建机构是推动MDG成功的有效机制。

分权对市政财政和服务供给的影响

Impact of decentralization upon municipal finance and service delivery

除了发达经济体外——它们的大城市至少有大量财务管理经验——职能责任的移交给地方政府带来了巨大的挑战，往往是负面的经济和政治局势。在东欧和中欧国家，地方政治自治，连接到西方国家以及参与区域和国际网络，并希望最终能够得到欧盟的帮助，从而缓解权力下放的负担。扩展到实现社会、经济和环境目标的补贴为城市项目提供了所需的资金。

在非洲、亚洲以及拉丁美洲，来自中央政府的拨付持续减少，特别是对较大城市而言，为分权制定一条合适的道路而又不扰乱移交给地方政府的基本服务的供给，通常是一项艰巨的任务。只有少数国家制定了成功的资源再分配政策，使得国家层面上的资源获取更有效率，并使经济薄弱或是面临较高人均支出的市政当局的负担均等化。用于推动分权平缓过渡的有效措施包括：

- 宪法或是国家立法保证地方法定权利
- 共享税收收入的强制性支付转移
- 有利于小规模或是财政较薄弱的市政府的基于分配准则的再分配
- 财政收入的共享原则将贫困程度考虑在内
- 政府间的协议以及市政府间的契约与联合计划

巴西、玻利维亚与南非在这一方面的经历尤为突出。其他国家，比如印尼，不得不进行连续的调整，从而校正影响公民经济与社会生活的严重不平衡。即便是最贫困国家的市政当局也做出了相当大的努力以减少地方对中央政府日渐减少的转移支付的依赖。尽管有着不利的经济形势，东非和西非的地方当局成功增加了地方的税收。在“西非经济与货币联盟”的成员国内，这些税收现在占到市政收入的近50%，在相对较短时间内的有了极大提高。在布基纳法索，“公社”不接受来自国家政府的任何拨付。

对市政预算中的责任制与透明性不断增长的需求伴随着政治和财政的分权。更加严格的财务管理、明确的资源分配程序以及居民对影响社区决策的参与是大势所趋。其中格外受关注的是巴西立法强制执行的透明性以及参与性预算的拓展。

尽管有着不利的经济形势，东非和西非的地方当局成功增加了地方税收

私有化对市政资金与服务供给的影响

Impact of privatization upon municipal finance and service delivery

公共服务供给的私有化需要多年的运作，这样才能根据其成功或失败的程度而得出全面、有力的证据。但是证据表明结果并不总是与预期相匹配。在每个情况中，我们都需要更加严格的分析才能判断通过运作真实的经济效率、允许工厂和设备持续退化或是提高价格至较低收入社区无法企及的水平，是否能够像一些拉美国家的经历那样产生私人利润。此外，私人运营者提现或是撤资的能力使得他们可以通过拖欠更新和预防性维护方面的支出增加利润。当私人承包商放弃基本服务时，公共部门不得不接手运作。

转变或者更改服务供给某种特定模式——不论是由公共或是私人提供，还是向外承包——都不容易。许多活动是资本密集型的或者与重要的制度牵连。正如许多发展中经济体的特许经营权那样，这些进入或是退出成本有可能相当高昂，这使得潜在竞争者很难与既得利益者竞争私有化，尤其在特许经营权的授予上还并没能排除腐败，包括以较低初始竞标价格中标，随后在合约附加条款中添加要求等。

在发展中经济体，尤其是贫困国家中，它们迫切需要解决人们在获得基本服务中的不平等。这是一个私有化无法解决的问题。遗留的不健全的城市政策与无效的应对措施导致了贫富差异，并随着现在的城市发展而恶化。许多政府的确向贫困家庭提供了补贴，而一些政府，比如南非，将这些补贴延伸以涵盖最低消费水平。在贫困的国家，将正规与非正规服务供应者联系在一起依旧是最有效的机

制，通过这一机制为较低收入社区提供或是优化服务，正如贝宁科托努供水与固体废弃物管理的经验所展示的那样。

在国家和地方层面上，私有化都为其他类型的筹资制约提供了一种权宜之计，特别是在对公共领域借款有限制的资本支出上。私有化一定程度上撼动了以往在预算严格性和责任方面自满的地方政府的财政管理。政府更加注重成本计算和控制，进而优化了核算方法，更多地关注成本回收和支出总额，而先前它们都是假定一般公共收入会自动补足这些缺口的。

参与竞争的私营企业的财政管理与商业前景迫使公共管理者降低成本，争取更高的效率，并提高服务的质量。将公共服务向市场开放为服务供给的竞争创造了更多机会。私营企业引入了有价值的新产品、更加成功的活动和节约劳动力的技术，从而在公共服务的大笔投资中获得了高额回报。尽管私有化相当成功地迫使政府重新审视原来根深蒂固的老方式，并在一定程度上成功地地为政府找到了修正或替代的办法，但它毕竟不是万能良药。有很多方式都可以使私营企业在理性的、不完全私有化的基础上参与公共服务的供给。

公共—私营的伙伴关系需要大量的授权，不过可能非常有效。由社区组织和小型企业参与的地方合作为授权和社会共融提供了成功的途径。固体废弃物管理与回收成为同时推动环境和社会目标的主要机制。全球范围内有大量获奖的计划，比如巴西的圣安德雷以及南非西北省的Scavenger社区。此外，在最贫困的国家，劳动密集型活动为穷人提供了生产性就业机会，对他们而言十分重要。地方政府、社区和小型企业间的合作能够帮助实现这些目标。

将公共服务向市场开放，为服务供给的竞争创造了更多机会

注释 NOTES

- | | | | | | | |
|---|---|----|---|----|---|---|
| 1 | This chapter is based on drafts prepared by a team of experts led by Mona Serageldin, Harvard University, US. | 8 | UN-Habitat, 1998. | 18 | Brakarz, 2003. | according to the IBGE |
| 2 | UN-Habitat, 2003a. | 9 | UN-Habitat, 1998. | 19 | In 1990, the seven municipal governments of the Region established the Intermunicipal Consortium of the Greater ABC. The Greater ABC region is located in the southeastern part of the Greater São Paulometropolitan area (Brazil) and has a population of 2.4 million inhabitants, | Census of 2000. Its seven municipalities are: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra. |
| 3 | See UN Millennium Project (2005b) for detail. | 10 | Shah and Thompson, 2002. | 20 | See the Statistical Annex in Part IV for detail. | |
| 4 | See www.bestpractices.org. | 11 | See, for instance, Litvack et al, 1998. | | | |
| 5 | UN-Habitat, 1998. | 12 | See, for instance, Steffensen and Tidemand, 2004. | | | |
| 6 | UN-Habitat, 2003a. | 13 | Mosha, 2004. | | | |
| 7 | Alm et al, 2002; UNCHS, 2001. | 14 | Freire et al, 2004. | | | |
| | | 15 | Freire et al, 2004. | | | |
| | | 16 | Mathur et al, 2004. | | | |
| | | 17 | Brakarz, 2003. | | | |



第二部分：

住房融资：趋势评估

**PART II SHELTER FINANCE:
ASSESSMENT OF TRENDS**

住房抵押贷款融资：制度和机制¹

MORTGAGE FINANCE: INSTITUTIONS AND MECHANISMS¹

在新兴经济体国家，尽管住房融资在经济和社会方面的重要性被广泛认同，但是其发展仍十分滞后。住房贷款通常规模小、难获得，并以存款为基础。放贷方容易受到重大的信用、流动性和利率风险。因此，住房融资相对昂贵，而且往往有很多限制条件。对于这些新兴经济体国家，为应付人口增长、快速城市化和不断壮大的中产阶级的期望，发展强有力的住房金融体系至关重要。²

以房产作抵押，可以为放贷方提供现实的抵押品，在违约情况下通过出售房产支付剩余贷款。结果就是，需要法律支持产权登记、产权转让和取消抵押贷款赎回权。事实上还需要一整套的体系支撑。考虑到这种抵押贷款的长期性，资金来源必须是恰当的。在高通货膨胀等因素的多重影响下，经济稳定也十分重要，违约率才能处于最低水平。然而，这一章中讨论的经验表明，一些国家的该系统已经足够强大，以至于可以在20世纪90年代艰难的经济形势中度过难关。

要点 HIGHLIGHTS

住房费用和抵押贷款需求

Cost of houses and need for mortgage finance

北方国家一个完整的成套住宅费用通常是平均年薪的2.5~6倍。³南方国家的住房费用与此类似或更高。而阿尔及利亚的这个指标高达12倍。⁴对于那些计划购买房产的人来说，如果没有贷款几乎无法支付高昂的住房费用，而这种贷款通常需要长期还贷（通常10年，甚至长达20年）。由于偿还时间如此之长，必须建立一个法律框架以保障放贷方的资金安全，于是就凸现了抵押贷款的重要性。这是住房贷款的主要背景。

这一章将首要关注这种抵押贷款。它通常由商业公司以及（或者）国家的专业性住房金融机构提供。大多数的住房金融机构只为符合建筑法规的成套住房提供资金——第六和第七章讨论了这些机构对小额信贷的考虑。一些南方国家，抵押贷款可能会提供给“基本成套住房”（有产权）。⁵

抵押贷款融资和贫困

Mortgage finance and poverty

和房产费用相关的贷款额以及对于存款和预付的要求，意味着可以获得抵押贷款的大多数家庭是高收入或至少中等收入家庭。正如之前已提及的，低收入家庭可能缺乏预付资金，也有可能缺乏正式的法律产权，因此不可能提供可被接受的抵押品。穷人在寻求住房资金的时候面临着更多的难题。⁶本章讨论的其他关键议题还包括可核查的收入不足、购买过程中的其他花费以及贷款政策规定的最小贷款额。

尽管存在这些困难，全球的新趋势是努力延伸抵押贷款以覆盖低收入家庭，扩大住房融资市场和提高正式的住房拥有率。这些政策有的是商业性的，有的是政府主导的。商业利益正在延伸金融服务至新的群体。过去20年金融管制体系逐渐放松，金融机构日益增多，金融服务领域竞争日趋激烈。在许多国家，政府支持延伸抵押贷款至那些之前无法负担的群体的政策。政府有多种理由支持住房拥有率，包括建筑行业对于经济发展繁荣的重要性、住房对于幸福感和降低贫困的重要性以及此类

政府有多种理由支持住房拥有率，包括建筑行业对于经济发展繁荣的重要性

政策的政治需要。本章将要讨论政府已经制定的涵盖资金扶持的各种政策。某些措施首要关注降低贷款费用（尤其通过降低利率）和支持抵押贷款体系（如延伸二级市场和降低风险）。⁷还有一些措施包括资本补助金（直接需求补贴），有时是提供额外贷款的住房抵押贷款（见第五章）。当政府支持已经开始普遍的时候，应当注意的是对于鼓励住房拥有率的适宜度并没有共识。⁸

本章聚焦3个方面：

- 1 抵押贷款的新趋势，并总结相关条款和条件；
- 2 低收入家庭寻求抵押贷款的情况以及相应选择的可支付性；
- 3 当前抵押贷款的新局势和机会，并评估其应对住房需求的潜力。

近期趋势 RECENT TRENDS

供应商普遍趋势 General trends related to providers

政府通常鼓励住房所有权，并在很多情况下提供优惠融资方式来影响消费者选择。某种程度上，这反映了和住房有关的多种效益，相信拥有自己住房的公民可以更好地养护住房。另一个进一步鼓励

住房投资的因素是资本收益，因为拥有住房通常会使得投资增值。⁹

住房供应普遍转向市场机制，试图减少公共补贴和放松市场管制（专栏4.1）。¹⁰某种程度上这归因于以往依赖国家直接供应住房的无效性。这种趋势和最近几十年的宏观经济战略的总体方向也是一致的。由于国家资金有限，也没有能够替代国家的其他社会供应机构，增加住房的可获性就意味着通过市场提供可负担的住房。各国政府普遍寻求稳定或减少国家开支，其对住房供应的支持是有限的。在这种情况下，很多国家都积极鼓励商业公司以解决低收入家庭的需求，在一定政策范围内开放金融服务和鼓励这些服务部门之间的竞争。据预计，将会有更多的供应商降低住房融资成本，并因此有助于放宽买房的限制条件。

正如以下章节中将要指出的，这种走向市场供应的趋势已显著影响社会住房战略，至少在一些国家和机构，小额信贷被更多地使用。在北方国家，市场供应在为那些位于收入底端的家庭转向。然而，新西兰的案例对于泛化这种策略的危险也提出了警告，在这个国家，走向市场供应的新政策替代了之前实施的对于提高住房拥有率更有利的政策，而新的政策还鼓励私人出租市场。¹¹

传统上，抵押贷款机构倾向于特定类型的用户，如定期储蓄或者有稳定工资的群体。在有利于这些群体的优惠条件下（如降低利率），其他金融机构可能就不愿进入这一市场。有些情况下，这些金融机构由于不符合政府政策也不能进入。金融管制的放松，意味着之前过去通常只由专门贷款机构（商业抵押贷款公司和/或国家住房银行）提供的抵押贷款服务，可以由包括传统金融机构的其他供应商提供。在欧盟，非专门的金融机构，占据了抵押贷款60%的市场。¹²有些国家，以前的供应商只是来自于国家部门，现在则可能是商业性金融机构或者是抵押贷款公司。许多南方的国家现在有进入市场利率的住房贷款，而这在20年前是不可能的。¹³“区域分析”这一节里会详细阐述。

表4.1显示了南非提供住房融资机构的范围和多样性，同时罗列了提供抵押贷款和小额信贷的供应商。但是，它并没有包括第五章里讨论的类型，即由国家资助的旨在帮助穷人满足住房需求的计划，这些计划对于南非非常重要。

然而，准确评估国家机构在多大程度上让渡了国家特许权给抵押贷款供应商，仍然很困难。例如，印度的金融机构数量（包括住房融资供应机构）在显著增加，但估计92%的银行部门仍然在国家控

专栏4.1 住房一般补贴的减少

Box 4.1 Reductions in general subsidies to housing

对北欧国家、西欧和那些高自由化系统的调查显示，限制一般性补贴、放松金融和住房市场的趋势很明显。对住房投资最大的影响来自于直接住房补贴发放幅度的下调。在多数国家，针对特殊类型的投资和家庭的方式日益显著。在新西兰和荷兰这两个高利率的国家，补贴和税收减免基本已被市场租金和价格取代，其中也包括低收入家庭“住房补贴”。在荷兰，现有的所有供给性补贴都被包括在资本拨款计划之中，并被私有化的保障系统取代，以帮助社会机构或私人住房拥有者进行筹资。

援助手段大量减少的影响表现在3个方面。多数国家的资本输出在公共和私人部门都出现了明显的下降。再则，金融市场的风险大大提升。自20世纪90年代初房价下跌以来，这个问题尤为突出。为了应对这样的趋势，信用保险和信用担保得到增长，并最终对价格产生影响，尽管由于其他影响因素的存在，这种现象很难评价优劣。社会住房的费用由于供给性补贴的减少有一定的上升。

资料来源：特纳和怀特海德，2002，pp172-173。
Source: Turner and Whitehead, 2002, pp172-173.

号码 Number	种类 Category	机构描述 Description of institution	产品 Products	范例 Examples
1 批发金融机构				
1.1	批发金融机构	可能被住房机构用作国内资本或零售的贷款行为的批发金融设施的提供者	批发贷款 机构贷款	互助银行 银行（例如南非标准银行，莱利银行，南非联合银行）
1.2	专门住房金融机构	专门住房发展金融机构在国家支持的基础上建立起来，目的是通过提供尤其是批发融资来增加住房金融组织的数量和地位，由专门的法规监管。	批发贷款 机构贷款	国家住房金融公司 国家城市和建设部 农村住房贷款基金 城市住房金融信托
2 零售金融机构				
2.1	银行	由银行法案和反高利贷法监管的商业金融机构	抵押贷款	银行业委员会成员
2.2	非银行放贷机构	发放给中介方最小贷款或者被减免低于10000兰特产品的机构	证券化贷款 私人股本支持的贷款	国家住房金融公司 (马库伦产品) 南非家庭贷款
2.3	小额金融机构	一些分段经营的非银行放贷机构，提供在反高利贷法律权限外的无担保的个人贷款（高利贷行为豁免提要），由小额信贷监管委员会（MFRC）监管。包括一般的小额信贷机构，利基市场放贷机构和非政府组织的出借方。	无抵押小额信贷 储蓄支持小额信贷	小额信贷成员管委会
2.4	住房机构	专门住房机构提供终端用户使用革新后的产权保障的住房产品。由很多法律监管，包括分期付款（土地转让法，1989）	分期付款销售 租赁期合作社	租赁住房机构（例如约翰内斯堡房产公司） 社会住房机构（例如菲律宾企业社区组织的住房协会） 分期付款销售机构（例如开普敦房地产公司）
3 储蓄机构				
3.1	信贷储蓄机构	由小额信贷机构供应的住房储蓄计划与信贷	储蓄相关的信贷	分期付款销售机构（例如开普敦社区住房公司） 金融机构（例如Tashani基金）
3.2	专门储蓄机构	为了帮助低收入家庭积累对补贴的住房的持有率的专门机构或计划	储蓄计划	国家储蓄计划（国家城市和建设部）
4 担保机构				
4.1	大规模住房金融担保机构	经营保险业或向住房提供批发贷款的出借方提供担保的机构	住房特供批发融资担保 为租房机构提供的“困难户”担保/可持续住房倡议	国家住房金融公司（专门担保） 国家城市和建设部（海外私人投资公司的过渡性融资担保；Gauteng租赁、担保基金、面向租赁机构的担保） 住房贷款担保公司（对困难户向租赁机构定期扣取收入来源交付租金的担保）
4.2	终端用户住房财政	通过个人贷款的方式向终端用户住房融资的放贷方提供担保的机构（抵押金）	贷款违约担保 艾滋病担保	住房贷款担保公司担保产品
注：可查阅pp xviii–xxii关于缩略词的未经缩写的形式。 Note: see pp xviii–xxii for unabbreviated forms of acronyms and abbreviations in this table.				

制之下。¹⁴国家除了整体参与金融行业外，还可以具体参与抵押贷款的直接供应。即便这些情况都不存在，国家仍可能影响住房供应和实施干预措施。

政府通过住房融资影响住房存量的规模和质量的意愿是长期存在的。专栏4.2显示了赞比亚政府参与住房体系的复杂性以及持续介入的期望。

尽管有这些努力，这些政策却并不成功，1996年估计住房需求在846 000套。¹⁵更为普遍的情况是，南方国家的国有住房融资机构的表现招致广泛批评。最近的一项分析结论是，这些机构提供的抵押贷款并没有成为对穷人可行有效的住房融资策略。¹⁶在捐助机构帮助下创立的住房银行在过

表4.1

南非住房财政提供方的现有种类和范围
Table 4.1 The current range and diversity of providers of housing finance in South Africa

专栏4.2 赞比亚：国家参与住房融资的简史

Box 4.2 Zambia: a brief history of state involvement in housing finance

在赞比亚第二次和第三次全国发展规划过程中（1971—1983），政府企图通过半国营的公司来发展居住和商业地产。用做提高住房储量的这些半国营的公司是国家住房部（NHA）、赞比亚国家保险公司（ZSIC）、赞比亚国家住房公积金（ZPNF）以及赞比亚国家建筑协会（ZNBS）。除了国家住房部，其他的公司都建设机构性住房，供给其雇员租住。国家住房管理署可以特许公开销售和出让所建房屋。这代表了在总体政策方面的转变，从鼓励住房拥有到允许租赁。

在20世纪70年代，政府撤销了地方当局的住房融资责任。政府在1970年建立赞比亚国家建筑协会来为居住和商业地产开发提供财政支持，其提供三种房产融资渠道：一、贷款对于购买已建房地产项目或者购买既有房屋都有效；二、协会代表客户提供房地产建设的财政支持并以此管理建设方案；第三，提供小额信贷用于更新、改进和拓展既有资产。在赞比亚国家保险公司的辅助下，协会承担了管理房地产（居住和商业）和管理自持或者业主委托的租金任务。

自1971年成立以来，国家住房部的核心功能是出售和出租住房，其中以出售住房为主。国家住房部致力于提供国家最低标准住房。同时，它进行了多项研究来降低低收入住房的价格。第三次全国发展计划（1979—1983）要求国家住房部必须审查所有组织——包括政府机关——提供的所有房地产规划方案。目前，国家住房部专门从事以直接购买的房地产建设和相关的建设融资，其建设的最大一部分住房都是低成本类型。它同时也承担政府在住房政策方面的核心顾问角色。政府在1999年草拟了总统住房倡议（PHI），希望以此牵头国家住房政策的实施。相比其他草案而言，这个倡议有望起到促进住房建设的作用。但是这个项目组由于被指控存在腐败问题于2002年解散。

资料来源：穆伦加，2003。

Source: Mulenga, 2003.

表4.2

泰国抵押贷款的增长：主要抵押贷款市场的大小（百万泰铢）

Table 4.2 Growth of mortgage lending in Thailand: size of the primary mortgage market (million baht)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
未偿还的抵押贷款余额 (A)	793 521	769 379	712 401	688 544	688 884	701 700
新发放的抵押贷款 (B)	204 303	103 733	64 301	108 886	111 996	120 000

资料来源：Kritayanavaj, 2002, pp18, 20.

Source: Kritayanavaj, 2002, pp18, 20.

去的30年经历了破产或者接近破产，之后演变成完全的商业银行（如海地的首都银行），又或者成为以房地产为重点的银行（如约旦的住房银行），几乎不为穷人服务。¹⁷

尽管对于政府直接提供住房融资的效果通常比较悲观，转型国家应对住房问题的一个流行做法是建立国家住房基金，在大多数情况下面向低收入的住房供应。¹⁸此外，某些国家受近10年的经济危机影

响，政府逐步退出直接提供住房融资的策略被迫改变。例如，泰国的国家住房银行在20世纪90年代后期面对寻求稳定住房融资的困难局面，最终成为日益重要的供应商（见专栏4.3和表4.2）¹⁹。因此，虽然国家住房银行可能不像以前受欢迎，其作用可能会更小，但一些国家的政府仍然选择使用它们作为一个住房金融供应商。在墨西哥，20世纪90年代中期的问题导致商业银行减少了抵押贷款。²⁰一项研究表明，墨西哥的银行1994年在抵押贷款市场的比例占54%，但在其后三年仅占6%。²¹无论泰国还是墨西哥，政府机构在支持抵押贷款方面成功起到了支撑延续的作用。

资金来源

Sources of finance

一直以来，足够的资金来源被认为对于住房融资市场的有效运作是十分关键的。按揭贷款对于资本的承诺是长期的。如果放贷方的资金来源仅仅是存款的话，那么即使可以保证足够的存款来源，在使用短期融资保证长期贷款的时候仍然面临风险。在一般情况下，它们借出较小比例的贷款来尽量减少这种风险。作为短期存款的替代品，还有几个长期融资来源。第一个是来自国家的直接投入。第二个来源是住房融资私募基金制度，或者通过诸如德国和奥地利（现在也有一些经济转型国家）实施的专门储蓄计划，和/或通过国家规定的工资中扣除住房基金。第三个来源是私人商业投资。尽管有多种来源，长期融资的可行性在很多国家依然不足，包括菲律宾，通常伴随着消极后果。

由于缺少长期融资渠道，住房的大量需求并不等于有效需求。因为抵押贷款和资金来源不匹配，银行不愿意长期持有抵押贷款。银行为了降低风险只愿意贷款给高收入家庭。另一方面，低收入和中等收入家庭大量依靠政府的社会保障基金；但这些基金十分有限，只能满足在那些正规部门的家庭。²²

存款对于银行系统的重要性被广泛承认。²³在欧盟国家，存款占抵押贷款资金来源的62%，在转型国家这一比例更高。²⁴后文“加强二级市场”指出，在一些新兴经济体国家，二级市场发展缓慢，因为存款都进入了抵押贷款供应商的口袋。由于国家作用在减少和重组，融资可能成为更重要的议题。理论上说，国家作用的退出，特别是不再提供有补贴

利率的贷款，将会鼓励更多的机构进入更为商业导向的市场。不过，需要关注的是，在亚洲和拉丁美洲，缺乏资金将抑制贷款和减少住房融资改革的有效性。因此，已经有一些努力在设法加强二级市场住房融资。²⁵下面将会讨论这些努力，如二级市场住房融资需求和成功的方面。

当一些国家的政府作用在降低的同时，另一些国家则维持着高水平的政府介入作用（见“区域分析”一节），以确保住房部门有足够现金流。例如在拉丁美洲，提高贷款资金的策略包括特殊工资税、燃料税、销售税和国家彩票销售的附加费。²⁶另一个来源是私有化所得款项，这对于某些国家很重要，例如乌干达的住房融资公司的此类资金来源在2000年时占50%。²⁷在印度，国家提供国有住房金融公司的资本融资转贷，特别是住房和城市发展公司有限公司（HUDCO），到2001年给HUDCO总股本的预算达到20 410万美元。²⁸

另一个值得注意的资金来源是由雇主和雇员共同支付的公积金。²⁹国家层面的分析表明公积金在不同的国家都起到了重要作用，如墨西哥、新加坡和中国。尼日利亚试图进一步扩大其重要性，每月收入超过3 000尼日利亚奈拉的雇员强制性缴纳工资收入的2.5%。每一个商业银行被要求投资10%的贷款和垫款，对于投资公司有更高的要求；但能否服从要求又是个严重问题。³⁰公积金在新加坡特别有效，在孟加拉国、纳米比亚和南非也作为贷款担保的来源。

强化二级市场

Strengthening secondary markets

开发抵押贷款二级市场是为了应对储蓄的短期性和贷款的长期性所关联的风险。美国在二级市场方面处于领先地位，自20世纪80年代中期以来变得非常重要。³¹在过去的25年里，抵押贷款市场发生了很重要的变化，就是被卷入其中的资本市场日益成长；这个趋势起始于美国，进而扩展到欧洲，最近在拉丁美洲和亚洲也正在被探索和开发。³²诸如捷克和斯洛伐克共和国、匈牙利、波兰和拉脱维亚这样的转型国家，已经或正在进行立法以支持住房融资二级市场的发展。³³在欧洲和欧洲以外，这样的增长在一定程度上反映了金融市场的一体化和对国际投资者的吸引力。现在欧洲市场包括三个主要证券——结构化的资产担保债券、机构债券和抵押贷款支持证券。³⁴除了促使其他金融机构进入抵押贷款市场的具体措施，还出现了相关专业化趋势。美国在这一方面作为全球领导者，其住房抵押贷款融资变得越来越复杂，表现在抵押贷款过

专栏4.3 泰国政府住房银行的角色

Box 4.3 The role of the Government Housing Bank in Thailand

泰国政府银行成立于1953年，它的主要功能是调动资金来面向公众发放贷款、划拨土地和建设住房。但是，由于缺乏其他选择，银行被迫成为开发商。1972年，国家住房部成立，从而承担了这个角色（在其他活动中），这也使得银行可以回归到金融重心上来。

在20世纪90年代，国家住房银行扩张了零售贷款，在1990年到1994年间，零售分支机构从10个发展到100个。20世纪90年代持续增长，截止到2002年，银行在曼谷地区拥有30个主要的分支机构，在其他地区有30个以及43个次级支行。在1987年到1997年间，抵押贷款市场大大扩张。1988年，泰国由所有金融机构启动的年度新住房贷款达到400亿泰铢；但在20世纪90年代中叶达到20 000亿泰铢。但是，情况在此后20世纪90年代后期的金融灾难时变得尤为困难，金融机构面临严重的信心不足，并且有一些倒闭了。住房市场陷入低迷，部分由于投机导致了房地产泡沫。1994年，曼谷大区有25.3万个新建住宅单元产生；到1998年，这个数目降至1000，2001年升至6000。

泰国的住房抵押贷款的总数额十分突出，在1997年上升到了794000的高点。投机市场和价格跌落的结果导致了不良贷款的急剧增长。1997年，不良贷款的比率多达30%以上（即使截至2001年底这一比率又下降至23%左右）。截至2002年6月，政府住房银行（the Government Housing Bank）不良贷款比率为17.4%，仍然太高。

由于20世纪90年代后期的危机，商业公司倾向于退出市场和减少放贷。然而，银行试图刺激新的增长。低收入和中低收入群体的抵押贷款利率维持在低位。特别在家庭贷款的市场份额，从20世纪90年代初的20%增长到新世纪初五年的40%。截至2002年3月底，银行拥有总数高达2800亿泰铢的住房贷款，供应着70万的借款人。

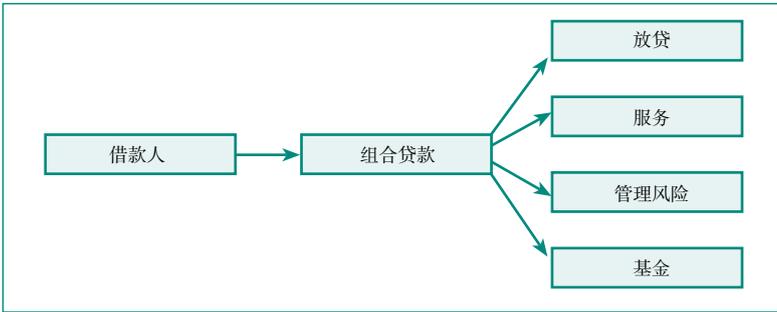
政府住房银行出于效率和增长需求提供低利率贷款，以帮助人们有能力购房。并且它提供更低的比率在最小额的贷款上（小于100万泰铢以及90%的借款人），这些小额信贷提供给在高、低价值的贷款间运作的交叉补贴。为了在金融危机后提高可支付力，支付的期限提高到30年，贷款一房屋价值比率提升至90%—100%。这种借款倾向部分反映了政府的策略，用房地产开发作为经济政策的一部分，并且企图通过房地产刺激经济。这些战略包括面向低收入借款人的低利率、面向公务员的利率下调计划以及向借款人提供三到五年固定利率的可能性（以降低风险）。

资料来源: Kritayanavaj, 2002年, p15。

Source: Kritayanavaj, 2002, p15.

程中分工的不断细化：发起、服务、资金运作和控制信贷风险。这一模型的变化总结在图表4.1和图表4.2中。

在美国，二级市场的意义相当大，大多数美国抵押贷款现正在销售，尤其是固定利率抵押贷款，



图表4.1
房屋抵押贷款捆绑的交付系统
Figure 4.1 The bundled home mortgage delivery system

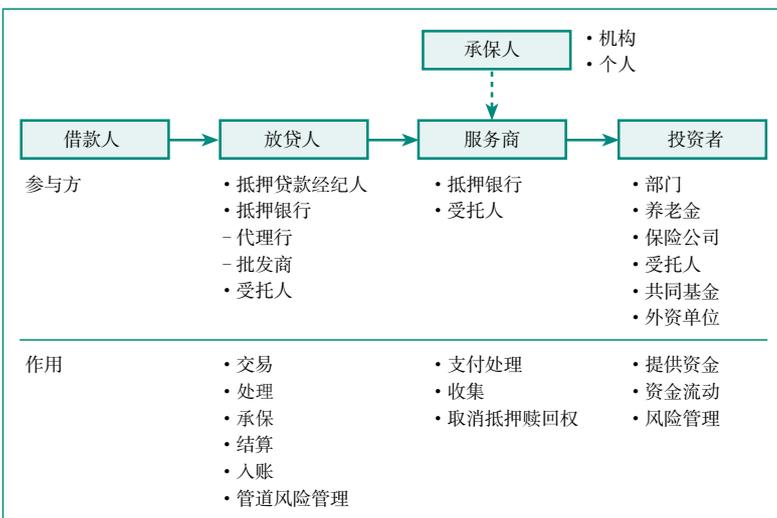
资料来源：莱亚，2000，地点。
Source: Lea, 2000, p1.

占据了60%至90%的市场份额。³⁵政府支持这些介入融资体系的特定机构（见专栏 4.4），几乎所有的政府担保贷款通过美国政府国民抵押协会（吉利美）成为住房抵押贷款证券，超过40%的传统抵押贷款现在被出售给联邦国民抵押贷款协会（房地美）或联邦家庭贷款抵押公司（房地美）。³⁶美国的经验表明，通过市场提供资金给单个家庭住房（single-family）抵押贷款是可能的，抵押贷款可以用很少的补贴与资本市场相联系。³⁷美国管理和预算办公室认为，通过这些机构增加的抵押贷款市场流动性差不多降低了0.5%的利率，即对于10万美元30年期的贷款而言，可以减少12000美元的利息。³⁸美国取得的成就是使住房抵押贷款融资市场具有长期资金供给的弹性。主要的创新一直是抵押贷款支持证券（MBS），其工作方式如下：

图表4.2
抵押交付系统
Figure 4.2 The unbundled mortgage delivery system

资料来源：莱亚，2002，p2。
Source: Lea, 2000, p2.

MBS是一种“转移”性证券。发行人通常是一个抵押贷款银行，将包括本金和利息扣除费用的按揭贷款转移给最终的投资者，投资者通常获得按比例支付的股份。即使借款人违约（发行人获得政府保险，覆盖几乎所有的取消抵



押品赎回权的成本），利息及本金也会被及时支付，即如果发行人不支付的话，将由吉利美保证及时支付。³⁹

尽管在美国获得了成功，但仍存在风险。⁴⁰在支持这种二级市场的形成方面，美国政府似乎起到了非常重要的长期作用。

从根本上说，应该承认，美国80%的住房拥有率的增加，发生在二级市场发展前的以存款为基础的体系时代。⁴¹在南方采取这种政策有两个问题要考虑。首先是利用二级市场取决于长期债券或存款的市场需求。⁴²其次，美国二级市场的有效运作，需要用房子作为一种有效的贷款担保，这意味着在必要情况下，它有可能被取消抵押品赎回权来最大限度地减少损失。

住房抵押贷款支持证券在美国以外的重要性较小，虽然在某些北方国家正在兴起。英国是欧洲实施这种策略的第一个国家，它在1985年推出第一次住房抵押贷款支持证券交易。⁴³直到2000年—2001年发展仍很慢，主要原因是20世纪80年代后期和20世纪90年代早期住房市场的衰退；甚至在20世纪90年代后期住房市场快速回升后，这种证券仍只占据所有抵押贷款结余总额的5%。⁴⁴这种策略能否实现，与在次级市场的放贷方以及银行对于准备资金来源多样性的兴趣有关。⁴⁵然而，在英国，住房抵押贷款支持证券发展潜力有限，有两个原因：第一，市场是可变利率抵押贷款市场，因此利率风险大；第二，零售贷款机构不受资本限制，因此不需要寻求新的资金来源。⁴⁶

在南方，特别是一些亚洲和拉丁美洲国家，对于二级市场的兴趣在加强。美洲开发银行（IADB）资助的一些报告认为，二级市场与住房金融的扩张有关，特别是主张由私营部门发挥更大的作用。⁴⁷亚洲国际金融公司（IFC）在1998年举行了一次研讨会，讨论如何在资本市场上提供所需的按揭贷款资金。⁴⁸世界银行也认为，与抵押贷款证券相关的新兴市场，通过资本市场的融资可增加住房投资。⁴⁹

然而，一些更详细的研究，提出一些与二级市场策略可能相关的重大问题。墨西哥，和二级市场发展相关的特定问题是宏观经济的不稳定、由于通胀引起贷款调整带来风险、恶劣的信用评估、服务不足以及违约率高（部分由于在主要城市地区以外几乎没有分支机构）、需要数年时间的止赎程序。⁵⁰智利的证券化始于1994年，并保持在一个非常低的水平，1999年出现了新的发展可能性，至2003年8月达到12亿美元。⁵¹虽然现在有六家公司发行和住房有关的证券化债券，高度可变利率已经降低了最近在

这一领域的投资兴趣。⁵²在韩国，抵押证券在1997年伴随住房部门改革成为可能。1999年通过适当的立法和监管框架，鼓励住房抵押贷款的证券化，然后由政府成立了韩国住房抵押贷款公司（KoMoCo），发挥与房利美/房地美类似的作用，到2002年底，已发行约80%左右的抵押贷款支持证券。尽管这样，住房抵押贷款支持证券的市场仍然很小，“商业银行……主导着抵押贷款市场，在投资资金而非筹集资金方面面临困难”。⁵³

非洲也已采取一些措施发展二级市场，特别在证券化方面。肯尼亚国家住房政策草案的目标就是创建二级市场以吸引海外资金，降低借贷成本。⁵⁴一般来说，抵押贷款证券并没有被广泛应用在撒哈拉以南的非洲地区，虽然在加纳、肯尼亚，最近有以这种方式筹集资金的尝试。⁵⁵

近期一项概览性研究涉及了二十多个国家在试图加强二级市场方面的努力，并详细研究了阿根廷、哥伦比亚、香港、匈牙利，约旦和韩国。⁵⁶这项工作⁵⁷得出了这样一些结论：

- 在马来西亚和哥伦比亚，已有多个通过使用标准化的证券增加住房金融的例子，均取得显著成绩。这两个国家都使用比较简单的债券，而不是更复杂的证券化模式。更简单的形式更容易获得成功。其他方面的经验比较有限。
- 宏观经济稳定性很重要。阿根廷的经验是，直到其最近货币迅速贬值一直发展较好。
- 住房金融机构对于大规模资金的市场需求很重要，正如之前提到的，韩国一直缺乏这种需求。这一需求的重要性也被香港经验证明，存款供应的充足限制了二级市场的规模。
- 来自可能投资者的长期融资需求也很重要，在一些国家和地区也是缺少的，如香港。

住房融资的国家支持

State support for housing finance

另一个仍然存在的资金来源是国家，尽管其效率经常遭到批评。几十年来，政府基于扩大住房融资的意图干预住房市场，通过运用补贴继续发挥重要作用。本节重点在那些通过市场化住房融资系统帮助有住房需求的人的措施。另外一些措施将在第五章中被讨论，这些措施更多依赖于国家直接提供住房（虽然它们可能使用商业建筑部门或专业供应商具体执行）。这两种策略之间是连续的，并不能严格和明确地划分。政府明确希望能够使低收入家庭获得住房抵押贷款融资，但很少成功。

专栏4.4 美国强化二级市场的策略

Box 4.4 Strategies to strengthen secondary markets in the US

20世纪70年代和80年代美国二级市场的崛起主要归功于三大政府主导部门带来的抵押贷款市场标准化，这三大部门是：联邦家庭贷款抵押公司（房地美），联邦国家抵押协会（房利美）以及面向政府担保的贷款的美国政府国家抵押协会（吉利美）。这三个机构的抵押贷款的年销售额从1980年的690亿美元上升到1998年超过7000亿美元；它们目前自己负责大约半数未偿还的独栋房抵押股本。正是这些机构通过购买抵押贷款并合并担保（或用债务来融资），才得以将违约风险降到最小。

房地美成立于1970年，是二级市场的储蓄机构。当时它负责处理储蓄以及协调房利美和抵押银行之间的往来；但现在这两个机构都面向相同的放贷人。房地美在1970年启动了第一次贷款抵押的担保计划。

房利美是1930年建立的，其目的是为向家庭提供政府担保的贷款提供二级市场。在1970年代，它转向提供传统的二次抵押贷款。

房利美是吉利美的前身。吉利美的目的是处理房利美的相关政策并向政府担保的贷款提供二级市场。它还保证发行人支付抵押贷款的担保费用，并提供额外层面的保险。

资料来源：Van Order, 2001, pp19~20。

Source: Van Order, 2001, pp19-20.

在某些情况下，国家扩大高收入和中等收入家庭住房拥有率（特别是通过利率补贴）的支持政策可能大大超过对低收入家庭住房改善的支持。⁵⁸然而不管具体的成果如何，扩展住房融资市场以提高购买住房机会的政策和解决低收入者住房需求之间的住房政策是不同的。

国家参与有这样几个动机。从福利的角度，整体提高住房拥有率以解决住房需求是值得注意的动机。国家还可能出于整体经济体系的角度试图确保住房金融市场稳定。如上所述，在某些情况下国家支持是直接通过国家住房公司的。然而一般来说，它们对资金的使用呈现出日益增强的商业化导向。专栏4.5总结了菲律宾政府参与的作用。

虽然住房抵押贷款融资的重点是商业化供应，但在某些情况下补贴仍然被普遍使用，以满足“社会目标和中低收入阶层的期望”。⁵⁹即使在商业抵押贷款体系先进的国家，补贴的规模仍然很大。例如，法国在1990年23%的按揭贷款仍然有补贴。⁶⁰这些政策既显示了对社会需要问题的应对，又可以从在这些措施中受益的群体中获得政治声望。

表4.3总结了通过加强资金供应提高住房拥有率的策略。这个表来自北方国家特别是西欧的经验，虽

加强住房融资市场和扩大购房机会的政策之间是有区别的

专栏4.5 菲律宾政府对抵押贷款的支持

Box 4.5 Government support for mortgage finance in the Philippines

菲律宾政府通过政府直接建房、为私人开发注入公共资金以及为终端用户提供融资渠道以吸引私人单位从事适宜住房的建设，旨在满足最低收入的那50%的人的需求。几个重要的国家机构正在支持房地产融资。房地产担保公司提供抵押担保以鼓励私人银行和金融机构基于简单的放款条件提供贷款。国家住房抵押贷款金融公司作为住房抵押贷款的二级市场。国家住宅局主要处理社会住房事务。最终，住房发展共同基金成为未来正式员工储蓄和领取养老基金的资金来源。越来越多的政策重心从高度集中化转向广泛参与，包括社区、地方政府和私营机构都在提供住房。更多的措施不断地被纳入到资金供给和二级抵押市场中来。

政府在住房融资市场中的作用仍然是作为一个主要的出借方。在1993年到2001年间，大概97.1万家庭通过国家保障房计划购买住房。51%的这些住房是通过私人开发商建设，但由政府提供贷款的方式进行的。大约13%从国家的再安置计划中获益，另外12%通过社区抵押项目和其他社区计划获得住房。政府报告中指出为低收入群体建设住房的公共土地将增加16%。尽管有这么多的住房供应，居住在非正式住房中的人口比例仍在上升。

资料来源：巴勒斯特罗，2002。
Source: Ballesteros, 2002.

表 4.3
通过融资渠道扩大购房率的政府措施
Table 4.3
Government measures to widen access to homeownership through finance

然这一得策略已被广泛应用于许多其他国家。在一些国家进一步的策略是国家直接介入住房建设，政府通过扩大合适住房的供应或者降低价格以寻求应对住房需求。在西欧，这种策略并不显著，但在西班牙，银行被强制投资住房的细分市场，住房成本的降低理论上传递给最终的住房占有者⁶¹。在一些南方国家这种政策比较流行，虽然从规模上看并不经常有效。

计划	评论
按揭利息免税计划	可能是弱针对性的或消极的 可能会抬高价格
利息补贴	一般是用于取代经济管理不善的方式
住房存款计划	可能是弱针对性的 可能被用于储蓄计划或不用于住房 通过设计可以解决这些问题
担保	增强信用的形式 由英国市场提供
核心公共部门员工的补贴	可能会排挤掉私营单位的员工和抬高价格 可能在不同地区实行不同的薪金等级会更加有效（有可能导致高额的成本）
中间形式的产权	降低扩大住房拥有率的风险

资料来源：史蒂芬斯，2004。
Source: Stephens, 2004.

第五章将要讨论一个最近的转变，就是补贴被设计为增加贫困人口支付能力（需求直接补贴）的补贴。该策略对包括智利在内的某些国家非常重要，国家补贴的住房是新住房建设的非常重要的构成，政府于1994年—1997年每年至少提供了58%~63%的住房建设资金总量。⁶²大约44%来自政府直接资助，另16%则主要来自统一资助计划下私人部门在开放市场产生的资金。⁶³

直接建设和贷款

Direct construction and loans

通过直接建设进行的国家干预，一个最为影响深远的例子就是新加坡，96%的家庭生活在自己拥有的公寓中（见专栏4.6）。⁶⁴该策略主要基于补贴性的抵押贷款（主要通过利率），再加上来自于现有公积金/养老金的专门资金。

新加坡的制度似乎是一个封闭系统，建屋发展局管理着建设（有时也与私营部门签订分包合同）和融资。尽管取得了成就，但也有很多其他的不太成功的尝试。新加坡的成功，部分是因为它是世界上增长最快的经济体之一，部分原因是政府拥有大量土地从而没有土地征用的问题（虽然存在强制购买），还有一部分是农村人口非常少以至于几乎没有农村移民。尼日利亚则是另一个例子，南方国家政府一直致力于改善住房状况，但是却难以找到有效政策。1971-1995年，政府实际上只建造了76 370套住房，只是它们计划建造量的13%。⁶⁵这个问题可以这样解释：

自1960年取得独立以来，随后城市发展加剧，尼日利亚采取了一些不同的方法以发展和改善住房，包括贫民窟清理和重新安置、公共房屋计划、定点服务（计划）、房屋改善和自建房。除了最后的政策，这些策略基本是以公共投资为导向，对整体住房存量影响不大……所有住房策略中，公共住房是最为精心追求的，为此已经花费了数十亿美元。⁶⁶

还有许多例子表明公共住房政策的失败。⁶⁷肯尼亚国家住房公司也存在类似问题，每年只建设远远低于需求量的几千套住房。⁶⁸在科特迪瓦的两个半官方机构被清盘之前，自20世纪60年代到80年代只建设了41 000套住房。⁶⁹公共住房通常提供相当大折扣的成套住房。尼日利亚的一个20世纪90年代中期的案例中，其售价最多只有造价的一半，甚至20%。⁷⁰这种策略使得公共资金转移到少数的能住进公共住

房的群体手中，对于那些仍然住在条件差的住房的群体没有任何帮助。

有一些国家的政府进一步尝试使用住房融资在生产 and 分配住房中体现更为积极的合作方式——例如，部分股权计划或租金购买。北方，有一些针对首次购房者的帮助计划，即通过直接补贴或者公用股权方式。⁷¹一些北方政府将帮助针对特定群体。在英国，雇佣“关键”的公共部门雇员的问题在高需求和高费用的地区变得很尖锐，如伦敦。⁷²这导致政府出台一些计划资助那些特定的公共部门雇员购买住房。对于这种计划的批评者指出私人部门雇员将被排挤出市场，应该进行更大区域层面的公共部门的收入调整来解决问题根源。然而，区域层面的公共部门收入改革可能比仅资助新职员的住房需求要更为昂贵，因为更高的工资不仅付给新职员，还得付给老职员。中间形式的产权，如芬兰的住房“居住权”和英国的“共有产权”都是试图在没有额外的风险下扩大某种形式的（准）住房拥有率的方式。

与税收相关的激励

Taxation-related incentives

北方国家政府可能提供直接补贴（拨款和利率优惠）和财政激励或贷款保险。⁷³在许多西欧国家，按揭利息在一定程度上可以抵扣税务。⁷⁴通常这被认为是无效的（事实上适得其反的后果是至少部分减免进一步推高了房价）、针对性不强的措施。荷兰的税收抵扣是无限的，但其他国家试图限制税收减免的程度。例如，芬兰抵押贷款利息减免的税收待遇已经重新调整。英国和法国在最近的几十年废除了抵押贷款利息减免，这种政策只在名义上降低了利率、缓解了购房家庭的还款负担。然而，在包括印度的一些国家，这一政策仍在使用。⁷⁵

还有其他的优惠待遇税制，在大多数欧洲国家（除了意大利）租金收入有一定的免税，房主主要物业的资本收益也纳入免税（不包括日本）。⁷⁶

利率补贴

Interest rate subsidies

利率补贴已经成为一种流行的增强购房力的方式。有时，这一政策被批评是宏观审慎管理的替代品。另外，目前世界上通行浮动利率，这种政策不能适应这种形势；20世纪90年代，当西班牙市场利率下跌的时候，居然跌破了“补贴”贷款利率水平，因此要求免除预付款还款的声音不断增强。⁷⁷同样的现象在1996年的日本也出现过。⁷⁸欧洲一些国家的利率补贴可能和用于住房投资的储蓄计划联系在一

专栏4.6 新加坡的购房融资

Box 4.6 Financing homeownership in Singapore

新加坡公共住房计划在1959年开始为独立自主的政府所青睐。但是，新加坡投资信托（由英国殖民政府建立的）未能满足穷人的住房需求。新政府致力于改善住房，它从20世纪60年代初开始在一个相对小范围内为那些住在拥挤的城市商店和非法居住的穷人提供廉租公寓。这些公寓由住房发展局建设，每月的租金在20到40美元之间，工作人口中的75%都有能力支付租金。1964年，公寓可以99年的租约出售。国家允许业主们使用在央行公积金中的存款进行支付，这标志着计划的启动。该基金是由国家管理、强制免税的社会保障基金，它是由所有雇主和雇员向全体公民贡献的。基金用于补贴公寓的价格以保证大多数人口可以支付购房的费用，收取高于储蓄利率0.1%的利率。

在抵押贷款融资政策中，最重要的一点是，公共住房的购房者可以使用他们的公积金存款来支付公寓的费用。20%的定金可能来自他们的积蓄，每月的还款额可以直接从中扣除。由住房发展局提供抵押贷款。这样整个过程由内部资金转移而不涉及任何传统的银行业务流程。住房发展局从政府获得财政支持，并被征收低于其抵押贷款利率0.1%的利率。截至2002年3月，住房发展局报告上的总抵押融资贷款达到630亿新币，其中510亿新币是以优惠的利率出借的。到2001/2002年，估计新加坡330万人口的85%生活在住房发展局提供的住房中（其中96%拥有产权，另外4%是通过租用的方式获得的）。

资料来源：Chin Beng, 2002, pp99–114。

Source: Chin Beng, 2002, pp99–114.

利率补贴是一种流行的增强购房力的方式

起，最著名的是德国的建房储蓄系统。然而在实践中，它们远远超出本系统。

此外，利率补贴可能无法有效地针对最需要帮助的地方。表4.4中的数据表明，菲律宾试图满足有住房需求的穷人的资助计划，主要机制是针对正式职工的公积金贴息贷款资金。更详细的分析揭示了这一政策的影响，表4.4中列出了五种住房融资计划中住房补贴的走向。值得注意的是，收入更高的群体获得了甚至以社区为基础的住房融资计划的资助——社区房屋抵押贷款计划（CMP）、群体土地征用支持计划（GLAD）和土地权资助计划（LTAP）。据估计，77%的人即使以甚至9%的补贴利率都不能支付来自正规部门的贷款。⁷⁹这样的结果导致了从批判角度看待利率补贴。⁸⁰然而，尽管从专业角度这不是一个好的可以帮助穷人获得住房资金和改善住房的工具，它的普及仍然是十分重要的。

对利率补贴的反对声音一直很强烈。有人认为直接补贴是一个最佳方式，因为它可以精确定位到那些有需要的人。而利率补贴不可避免地青睐那些能够负担得起贷款的人，更多的补贴流向那些能够

项目	收入群体		
	低 (%)	中 (%)	高 (%)
家庭贷款统一计划	38	33	29
扩展家庭贷款计划	12	67	21
社区抵押贷款计划	39	49	12
集团收购土地支持计划	17	56	27
土地权属援助计划	27	54	19

注：UHLP: Unified Home Lending Programme, 家庭贷款统一计划, 向家庭发展共同基金的成员开放
 EHLP: Expanded Home Lending Programme, 扩展家庭贷款计划, 向家庭发展共同基金的成员开放
 CMP: Community Mortgage Programme 社区抵押贷款计划 (见第7章)
 GLAD: Group Land Acquisition Support Programme 集团收购土地支持计划 (和社区抵押贷款计划相似)
 LTAP: Land Tenurial Assistance Programme 土地权属援助计划 (对家庭发展共同基金的成员来说和社区抵押贷款计划相似)
 资料来源: Llanto 和 Oberta, Ballesteros 重制, 2002年, p18。
 Source: Llanto and Oberta, reproduced in Ballesteros, 2002, p18.

表4.4

菲律宾住房补贴的分配
 Table 4.4 The distribution of housing subsidies in the Philippines

承受额度更大的贷款的人。虽然有一些计划试图尽量减小这个问题, 如提供更低的利率给更小额度的贷款 (如菲律宾和泰国), 这种批评的本质依然存在。即一个人如果负担不起贷款, 就不能获得补贴。另一个相关的问题是, 只能由国家住房金融企业提供补贴率, 抑制了商业市场的发展。人们会等待获得低利率贷款而不是支付商业性价格。因为无法抗衡, 所以商业住房金融市场难以发展。政府试图通过低利率的小额信贷或定向特别类型的劳动者, 以尽量避免这种问题。

尽管有这些争论, 利率补贴仍然广泛应用。⁸¹专栏 4.7 阐述了墨西哥的例子, 世界银行估计隐性补贴 (低利率) 是显性补贴的26倍。⁸²瑞典政府1993

专栏4.7 墨西哥: 利率补贴

Box 4.7 Mexico: interest rate subsidies

墨西哥大部分的住房补贴由墨西哥工人住房联邦机构 (INFONAVIT) 以预算补贴外低于市场利率的方式发放 (由5%强制性的所有私营单位员工贡献的基金)。2000年, 这项基金的利率补贴达到近22亿美元 (基于自2000年启动至今的隐性利率补贴的净值, 隐含利率补贴的差价是实际利率和政府基金的实际比率的估计值之间的差值)。最高补贴必须基于信用担保, 并增长到每个贷款人9 000美元。尽管所有正式就业的家庭原则上要支付养老基金, 这些补贴主要流向了可以支付为商业目的建造的住房的那些中等收入家庭。这些低市场利率的抵押贷款额占总量的75%。

资料来源: 世界银行, 2004a, p5。
 Source: World Bank, 2004a, p5.

年达360亿瑞典克朗的低利率补贴, 至1999年降到70亿瑞典克朗, 但仍是相当大的量。⁸³菲律宾运用了4种补贴形式, 最重要的利率补贴占住房补贴总额的90%; 其他形式为土地费用补贴 (5.1%), 税收减免 (4.5%) 和现金补贴 (0.4%)。⁸⁴具有讽刺意义的是, 几乎没有一个直接针对穷人; 社区房屋抵押贷款 (CMP) 计划通过利率补贴只得到估计3.7%的补贴总额。在突尼斯, 贴息贷款被提供给低收入家庭 (收入不到最低工资的三倍), 国有银行管理所有的补贴贷款, 占到所有抵押贷款的80%。⁸⁵这个例子中, 贴息利率在3%~5%, 大约为非补贴贷款利率的一半。⁸⁶印度1998年的抵押贷款利率是15%~15.5%, 穷人可以有9%~11%的补贴利率。⁸⁷匈牙利2002年的贴息利率在4%~5%, 而市场利率是18%, 估计贴息利率成本占到政府预算的2%。⁸⁸

保证稳定: 保险和担保

Securing stability: insurance and guarantees

除了直接帮助家庭提高住房融资的承受能力, 政府还试图在将服务延伸至低收入家庭时, 保证系统稳定性, 减少贷款机构风险。住房拥有率增长的同时是进入融资系统的家庭的增加, 风险也随之增加。

北方的英语国家抵押贷款保险表现出多种机制。⁸⁹政府有可能专门为抵押贷款的延伸提供保证。⁹⁰在欧盟的15个国家中, 私人保险机制只有在英国发展良好, 处于领先地位。⁹¹例如, 荷兰由政府支持的国家保险计划, 在20世纪90年代中期起到了相似的作用: 借款者基于贷款额支付一定量的费用至国家支持的保险基金。⁹²新西兰也有同样类似的风险管理机制, 它在2003年9月推出一项抵押贷款保险计划以鼓励私人部门延伸金融服务至“被住房拥有率边缘化的”低收入家庭。⁹³一个结果是, 150 000新西兰元的贷款额度对存款没有要求, 150~280 000新西兰元之间的贷款, 只有5%的存款要求。⁹⁴虽然大多数的贷款保险试图保护放贷方 (这样它们可以提供给高风险群体以贷款), 新的产品则被设计为使借款人投保以抵抗价值和收入的下降。⁹⁵

在美国和加拿大, 政府开发了一个复杂的保险系统来支持以住房为基础的抵押贷款融资。例如1968年成立的政府国民抵押贷款协会 (Ginnie Mae), 为抵押贷款供应商提供保险, 从而使住房融资系统获得现金流。

2000年爱沙尼亚成立了自我管理的担保基金, 但在转型国家, 抵押贷款保险通常会被认为风险太高。⁹⁶爱沙尼亚、立陶宛和斯洛伐都正在开发贷款担

保。⁹⁷在北方国家、南方国家和转型国家，政府作用（与私人部门相对）在提供支持方面特别重要。⁹⁸表4.5总结了一些国家的情况。经验表明，如果想要成功地提供抵押贷款保险，一些前提条件是必须的；如有效的止损程序、有竞争力的银行部门和高效的抵押贷款产业。⁹⁹除了计划中的补贴外，在面临崩溃危险时政府要出面支持商业贷款机构。以哥伦比亚为例：

1999年为降低金融危机带来的危险，处于违约边缘的中等收入家庭得到了抵押贷款还款的补助。哥伦比亚在1999年减免了80万名中产阶层抵押贷款持有人高达25亿美元的债务。而那时政府每年提供给贫困家庭的住房补贴只有7 500万美元，将有限的资源投入到住房补贴的意图十分明显。¹⁰⁰

哥伦比亚政府20世纪70年代早期成立了住房贷款体系，到了20世纪90年代面临着相当多的问题，一批专门储蓄和住房公司在通货膨胀和房地产利率上涨中苦苦挣扎。¹⁰¹国内生产总值（GDP）出现负增长，20世纪90年代末家庭还款变得异常艰难。逾期的抵押贷款在1995年的总按揭贷款中约为3%至4%，但在1999年上升到18%以上。虽然面临法律以及财政方面的挑战，国家试图重新创建部门。同时，专门的抵押贷款机构逐渐减少，贷款机构更为多样化。墨西哥政府在20世纪90年代中期经历了类似的挽救过程。¹⁰²

区域分析

REGIONAL ANALYSIS

这一部分评估了全球一些地区的住房融资趋势。在全球范围内，似乎没有单一的关于抵押贷款重要性的数据来源。

表4.6和表4.7分别显示了房屋拥有者和住房债务对于GDP的重要性。

表4.6表明各国住房拥有率有很大的不同。这种不同反映了许多因素，其中之一是融资可行性。解释并不简单。例如，德国较低的住房拥有率反映了融资的困难和相当高比例的储蓄。近来一项调查提供了在欧洲国家中使用抵押贷款取得房屋所有权者的比例数据；希腊仅有25%的房屋所有者使用抵押贷款，而比利时这一数字达到56%，荷兰则达到85%。¹⁰³澳大利亚和美国的比例则分别是45%和62%。¹⁰⁴

然而，许多南方国家较高的住房拥有率也反映了贷款融资的高费用和机会缺乏。在这些国家，几乎没有替代不断增长的非正式、有时甚至是非法的

国家	担保的类型(MI)	贷款覆盖率
美国：联邦住房部和退伍军人管理局（VA）； 七大私人抵押贷款担保公司	公共和私人	公共：100% 私人：20%—30%
加拿大：加拿大抵押住房公司（CMHC）； 私人抵押贷款担保公司	公共和私人	公共：100% 私人：<100%
澳大利亚：三大抵押贷款担保公司	私人：直到1997年才出现第一个公共担保	100%或略少
新西兰：三大抵押贷款担保公司	私人	20%—30%
英国：众多一般保险公司	私人保险公司和抵押贷款损失补偿担保	<100%
法国	公共	100%
意大利	私人	20%—40%
西班牙	私人	20%—40%
荷兰	公共	Public: 100%
瑞典	公共	不同的类型：都不到100%
南非	非政府组织	20%
香港特别行政区	公共/私人	30% 或更少
以色列	私人	20%—30%
立陶宛	公共	100%
哈萨克斯坦（预期）	公共	30%
拉脱维亚（预期）	公共	22%
印度（预期）	公共/私人/国际金融公司（IFC）	没有数据
泰国（预期）	公共	没有数据

资料来源：美林、怀特利，2003，p12。
Source: Merrill and Whiteley, 2003, p12.

表4.5

抵押贷款违约担保
Table 4.5 Mortgage default insurance

住房的选择。正如之前提到的，没有其他选择的话，许多家庭就使用积蓄，有些情况下使用可获得的小额信贷来建设住房。虽然在北方国家，抵押贷款已成为一种相当普遍的方法，但在其他一些地方仍然很少使用。

表4.6不能显示出趋势，尽管前面提到很多国家政策，但不能得出住房拥有率因此上升的结论。¹⁰⁵例如，尽管新西兰在20世纪80年代以后就放松了融资管制，但住房拥有率水平却出现了下降。¹⁰⁶在过去10年中，北方国家通过大规模贷款和相当低的利率来满足住房需求。其他鼓励住房拥有的因素包括日益提高的富裕程度和寿命。¹⁰⁷家庭结构的变化也对住房的规模和性质产生影响。住房需求不断增加，房屋价格相应在不断上涨。

表4.7显示了住房债务在GDP中的比值，并评估了抵押贷款对于国家经济的重要性。北方国家的这一数值很高，通常高于25%，除了意大利和希腊。

为了抵押贷款担保的有效性，某些先决条件是必要的：有效的取消赎回程序、有竞争力的银行部门和高效的抵押贷款行业

表4.6
住房拥有率(%)
Table 4.6
Homeownership
rates (percentage)

阿根廷	68	1991	印度	82	1990
奥地利	57	2001	爱尔兰	77	2002
澳大利亚	71	1998	意大利	80	2002
比利时	68	2001	日本	60	1998
玻利维亚 ⁱ	67	2001	拉脱维亚	74	2002
巴西 ⁱ	70	1991	卢森堡	67	2002
加拿大	65	1998	墨西哥	84	1999
智利 ⁱ	63	2002	荷兰	53	2001
哥伦比亚 ⁱ	68	1985	新西兰 ⁱⁱ	68	2001
哥斯达黎加 ⁱ	65	2000	巴拿马 ⁱ	79	2000
捷克共和国	47	2001	巴拉圭 ⁱ	74	1992
丹麦	51	2002	秘鲁 ⁱ	72	1992
厄瓜多尔 ⁱ	68	1990	波兰	55	2002
芬兰	58	2002	葡萄牙	75	2003
法国	56	2002	韩国 ⁱⁱⁱ	54	2002
德国	42	2002	西班牙	83	2003
希腊	83	2001	瑞典	61	2000
危地马拉 ⁱ	65	1981	英国	70	2002
洪都拉斯 ⁱ	80	1988	美国	68	2002
中国香港特别行政区 ⁱⁱⁱ	52	1998	乌拉圭 ⁱ	63	1996
匈牙利	92	2000	委内瑞拉 ⁱ	78	2001

资料来源：除非特别指出，Proxenos, 2002, p3,和欧洲抵押贷款联合会, 2004. i 拉丁美洲和加勒比地区经济委员会, 2003. ii 斯图尔特等, 2004. iii 哈, 2002a。
Source: unless otherwise indicated, Proxenos, 2002, p3, and European Mortgage Federation, 2004. i ECLAC, 2003. ii Stuart et al, 2004. iii Ha, 2002a.

阿根廷	4.0	2002	爱尔兰	45.0	2003
奥地利	26.4	2003	意大利	13.3	2003
比利时	28.5	2003	拉脱维亚	8.3	2003
玻利维亚 ⁱ	8.5	2004	卢森堡	33.4	2003
巴西 ⁱ	2.0	2002	墨西哥	4.0	2002
智利 ⁱ	12.0	2002	巴拿马 ⁱ	24.4	2004
哥伦比亚 ⁱ	7.0	2002	秘鲁 ⁱ	2.0	2002
捷克共和国	4.5	2003	波兰	4.7	2003
丹麦	87.5	2003	葡萄牙	50.6	2003
爱沙尼亚	5.0	2001	斯洛文尼亚	3.0	2001
芬兰	35.6	2003	斯洛伐克	3.0	2001
法国	24.7	2003	韩国 ⁱⁱⁱ	13.4	2001
德国	54.3	2003	西班牙	42.1	2003
希腊	17.4	2003	瑞典	50.0	2003
中国香港特别行政区 ⁱⁱⁱ	31.0	1998	英国	70.4	2003
匈牙利	7.8	2003	美国	71.0	2003
			乌拉圭 ⁱ	7.0	2004

注: i 弗雷罗, 2004, p32。

Notes: i Forero, 2004, p32.

ii 罗哈斯, 2004; 这是抵押贷款, 并非住房债务。

ii Rojas, 2004; this is mortgage lending, not residential debt.

iii 抵押贷款债务与国民生产总值; 李, 2003, p24。

iii Mortgage debt to gross national product (GNP); Lee, 2003, p24.

iv 拉摩洛克斯, 1998, p51。

iv Lamoreaux, 1998, p51.

奥地利和捷克共和国的数据包括非住宅抵押贷款, 葡萄牙的数据仅包括个人购房贷款。

Data for Austria and the Czech Republic includes non-residential mortgage loans and Portugal includes loans to individuals for housing purchase only.

资料来源: 安井, 2002b, p18; 欧洲抵押贷款联合会, 2004, p7。

Source: Yasui, 2002b, p18; European Mortgage Federation, 2004, p7.

表4.7
住房债务占国内生
产总值的百分比
Table 4.7 Residential
debt as a percentage
of GDP

在转型经济体国家和拉丁美洲，这一数字相当低，表明抵押贷款较少。

北方国家 The North

拥有住房在西欧是超过半数的房屋/土地保有权归属方式，仅有个别例外——尤其是德国。各国的住房拥有率却有很大不同，一些南欧国家有着最高的住房拥有率（西班牙和意大利），拥有住房可以说是主导的方式（见表4.8）。住房拥有率在其他几个国家相当高，尤其是英国，达到70%左右。而如法国、荷兰、丹麦和瑞典等不少国家，住房拥有率超过半数，但并没有占据主导地位。欧盟国家中，德国的住房拥有率是低于其他国家的（在欧盟15国外、西欧国家内，瑞士的住房拥有率也处于比较低的水平）。

几乎没有证据显示住房拥有率有向着某同一方向或同一水平发展的趋势。¹⁰⁸1980年以来，德国和荷兰的住房拥有率由较低基数强劲发展，而意大利则从一个较高基数发展。芬兰住房拥有率则明显下降，这与前苏联的贸易损失带来严重经济衰退而导致的楼市严重低迷相关。瑞典在20世纪90年代早期也经历了严重的住房市场低迷期，这可能导致了住房拥有率水平的徘徊不前。其他四个组织经济合作与发展组织（OECD）国家的数据显示，住房拥有率水平相当高，美国更是有大幅上升的趋势，但在其他国家变化不大（表4.9）。

尽管抵押贷款利率在欧元区内外趋向一致，但很难在抵押贷款方面检测出一致的趋势。¹⁰⁹虽然总体来说，经历了抵押贷款的强劲发展，但国家之间几乎没有一致性。由于20世纪90年代抵押贷款市场的放松管制，荷兰在抵押贷款方面经历了巨大的发展；稍晚于斯堪的纳维亚国家和英国，却早于德国、法国和意大利。瑞典在20世纪80年代按揭贷款大幅增长，之后却进入反向过程，滞后于芬兰。¹¹⁰实际上，这里的每个国家，在强劲增长后都进入低迷期，表4.10在这方面是有些误导的。表4.11总结了其他OECD国家的趋势，这些国家发展态势比较积极——虽然增加的规模有很大不同。

2003年，欧洲市场整体持续增长，住宅抵押贷款债务的总价值增加了7.4%，稍低于10年的平均水平8%。¹¹¹欧洲在2003年底按揭贷款总量是34亿美元。这一数字现已迅速增加，达到欧洲GDP总量的42%。¹¹²这种快速扩张得益于贷款的低利率（也因为货币统一和全球低利率）；特别是助推了西班牙、希腊和爱尔兰的贷款增长。¹¹³然而，有一点应被记住，就是贷款量的增加并不意味着贷款可获性的增

国家	1990年约值	2000年约值	变化值
主导的 Dominant			
西班牙	78	82 (1999)	+4
意大利	74 (1993)	80 (2002)	+6
高拥有率的 High			
英国	66 (1992)	70 (2002)	+4
芬兰	71 (1992)	64 (2001)	-7
多数 Majority			
荷兰	45	53 (1998)	+8
瑞典	55 (1991)	55 (1997)	0
丹麦	55	53 (1999)	-2
法国	54	56 (2002)	+2
少数 Low			
西德	37 (1987)	46 (2003)	+9
德国	-	44 (2003)	不可知

资料来源：史蒂芬斯，2004。
Source: Stephens, 2004.

表4.8

西欧国家房屋拥有率在1990年到2000年的约值
Table 4.8 Levels of owner occupation in Western Europe, circa 1990–2000

加，因为房屋价格有进一步攀升的趋势，现有房屋所有者资本收益在增加，而首次购房者的困难也在增加。本章最后一部分讨论了20世纪90年代后期至21世纪早期住房价格的上涨。

美国在繁荣的20世纪90年代，住房拥有率和收入一样，其平均水平在增长，现在达到创纪录的高点。住房拥有率水平实际上变成了经济是否健康的重要测量依据。¹¹⁴但是，来自美国人口普查局和美国住房调查（AHS）最近公布的数据表明，负担能力的限制还是显著的。专栏4.8显示政府的政策通过联邦住房管理局（FHA）对保险的支持，成功延伸到低收入家庭。¹¹⁵2002年几乎52%的房利美（Fannie Mae）的抵押贷款由低收入和中等收入（LMI）家庭购买。¹¹⁶同样的，51.4%房地美（Freddie Mac）的抵押贷款由低收入和中等收入（LMI）家庭购买。此外，2002年接近70%的符合房利美LMI资格的家庭，即总数约200万个获得房利美贷款的家庭是低收入家庭（即低于地区平均收入80%的家庭）。房地美也类似，总数达140万的来自低收入家庭单位的按揭，大约占符合房地美LMI资格家庭的69%。¹¹⁷

表4.9

在经济合作发展组织国家的房屋拥有水平
Table 4.9 Levels of owner occupation in four Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries

国家	1990	2003	变化值
澳大利亚	72	70	-2
加拿大	63	65.2	+2.2
日本	61	62	+1
美国	63.95	68.25	+4.3

资料来源：国际货币基金组织，2004，p73。
Source: IMF, 2004, p73.

抵押贷款债务（占国内生产总值的比例）			
国家	1990	2000	变化值
主导的 Dominant			
西班牙	11	42	+31
意大利	4	13	+9
高拥有率的 High			
英国	53	64	+11
芬兰	32 (1995)	32	0
多数 Majority			
荷兰	40	100	+60
瑞典	60 (1995)	50	-5
丹麦	59 (1995)	74	+15
法国	20	25	+5
少数 Low			
德国	43	54	+11

资料来源：史蒂芬斯，2004。
Source: Stephens, 2004.

表4.10

西欧国家的抵押贷款走势，1990年—2003年
Table 4.10 Trends in mortgage lending in Western Europe, 1990–2003

转型国家 Transition countries

由于商业住房融资以前并不存在，所以转型国家面临一个特定的问题。政治制度的转变造成了相当大的持续的住房问题，住房建设处于非常低的水平，一些国家需要花费很大努力鼓励建设。

国家对于住房融资给予支持，并希望商业部门能够成为日益重要的供应者。不幸的是，许多这样的支持只让高收入者获益，因为只有他们可以支付得起这样的融资。斯洛伐克和捷克共和国政府支付30%~50%的“预算补贴给住房储蓄银行机构，支持…中产阶级的储蓄”。¹¹⁸税收激励在转型国家也被用于鼓励拥有住房。¹¹⁹捷克共和国、匈牙利、波兰和斯洛伐克、德国和奥地利的住房储蓄银行模式和低利率补贴结合。¹²⁰然而，匈牙利和捷克共和国的支持规模据估计是2%或以上的GDP。¹²¹这一费用导致对成本的担忧，以至于补贴被裁减。专项资金，如斯洛文尼亚成立于1991年的住房基金被用于延伸

表4.11

四个经合组织国家的抵押贷款走势，1990年—2003年
Table 4.11 Trends in mortgage lending in four OECD countries, 1990–2003

抵押贷款债务（占国内生产总值的比例）			
国家	1990	2003	变化值
澳大利亚	19.90	57.30	+37.4
加拿大	39.1	42.79	+3.69
日本	30.26	36.4	+6.14
美国	44.59	63.73	+19.14

资料来源：国际货币基金组织，2004年，p73。
Source: IMF, 2004, p73.

补贴性贷款给个人建房以及由地方社区和非营利机构进行社会住房建设。¹²²爱沙尼亚住房基金则用于资助年轻家庭住房需求。在一些国家，这些基金的成立也有私有化的收益。¹²³在波兰，直接和非直接的补贴达到了GDP的1.3%。¹²⁴这些措施的成本是巨大的，成效目前也难以评估。

虽然许多北方国家住房贷款的规模达到GDP的20%~60%（见表4.7），转型国家住房贷款总量仍较低的。然而，有迹象显示住房贷款市场增长迅速；例如在爱沙尼亚住房贷款规模在1997年—2000年间增长一倍，捷克共和国在同样时期增长6倍。¹²⁵2002年—2003年匈牙利、波兰和拉脱维亚的抵押贷款增长迅速（增长85%）。¹²⁶匈牙利住房抵押贷款占GDP比例从1998年的1.3%增加到2002年的6.6%。¹²⁷然而，这些贷款只适用于有限的范围，一般都是短期（小于10年）、高利率（有时要求用硬通货偿还），并且只占住房价值相当小的比例。¹²⁸这样，这些贷款只解决了高收入者的需求。

目前已经有一些试图解决和住房金融缺失相关的系统性问题的尝试。转型国家在20世纪90年代成立的许多国家住房机构，从本质上讲，类似于政府通过捐助手段来解决迫切的住房问题。¹²⁹预计一旦商业性融资填补了这个空白，这些机构的作用可能转变为确保有足够的二次融资。然而，尽管一些国家住房融资增长迅速，但不确定性、房价下跌、规避债务和社会上仍对政府提供住房持有期望这些因素，严重威胁其进一步发展。¹³⁰

转型国家正在发展两种不同的住房金融系统——分别以南欧国家和德国为代表。¹³¹前者的住房拥有率较高，住房金融体系尚待发展，这些国家包括匈牙利、斯洛文尼亚和立陶宛。后者包括捷克共和国、波兰、斯洛伐克、爱沙尼亚和拉脱维亚，这些国家都已经立法支持抵押贷款债券。

私有化进程导致大量住房转移至私人手中。然而，尽管其后住房拥有率有所增加，但支持其的住房金融体系并不发达。发展滞后的主要原因是缺乏必要的支持抵押贷款的法律制度和结构。¹³²例如，权属注册可能花费超过一年时间。在某些情况下，由于财产归还措施的不确定性导致财产权利的不确定性；即使只涉及少数的家庭，相关的不确定性仍然很大。¹³³另一个问题是土地权利问题，如南斯拉夫分裂后和战争有关的土地问题。¹³⁴

现在匈牙利、保加利亚、爱沙尼亚和罗马尼亚，住房拥有率接近或高于90%，而在波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚这一数字达70%以上（见表4.7）。¹³⁵然而，

这在一定程度上反映了住房存量从国家到居民的转移。例如，欧洲东南部国家，约15%的公共住房存量被私有化给了当时的租房者。¹³⁶一般情况下，转型国家住宅存量比较大，但建设质量差、维护差。¹³⁷虽然国家已经退出了住房建设，但私营部门尚未填补这一空缺，部分原因是一直没有住房融资体系。反映这个问题的一个迹象是，1998年大多数欧盟国家每1000名居民竣工4~7所住宅，而转型国家中除了斯洛文尼亚（2.5所）外，只有2所或更少。¹³⁸

南方国家 The South

南方国家住房可支付性的问题很大。正如之前提到的，高水平的住房拥有率有一定误导性，实际上很多家庭拥有的房屋是非法的或非正式的。南方国家住房价格和平均收入之间的比例比北方国家问题更大。当发达国家住房价格是平均收入的4倍时，拉丁美洲和加勒比地区的这一比值接近6，东亚地区是7，亚洲其他地区几乎达到10，非洲则超过了10。本节在详细讨论南方国家区域内的问题之前，将总体评论存在的普遍性问题。

南方国家的抵押贷款供应一直受到大量因素限制。首先是缺乏长期资金的供给，即使是在那些金融市场正在兴起的南方国家。¹³⁹这和许多因素相关，包括相当大比例的低收入人口、缺乏可以吸纳储蓄的正式金融机构、宏观经济的不稳定阻碍了人们将储蓄存进机构（比如通过养老金长期融资来获得特别利息）。低收入水平和宏观经济不稳定性阻碍了金融机构的发展，难以解决住房问题，也难以促进长期的资金流动。¹⁴⁰近来的金融危机在一些国家对于正式住房金融机构已经带来了负面影响，尤其阻碍了抵押贷款的商业供应。然而，在亚洲和拉丁美洲也出现了一些复苏迹象。还应该认识到，前面讨论的二级市场在一些国家也没有什么大发展，因为没有出现零售按揭贷款的资金短缺。

第二，城市土地、房产以及劳动力市场中高度的非正式性，难以达到抵押贷款融资的资格要求。产权归属的不确定性、难以使用这些房产作为抵押物，以及难以实施止赎权，使得房地产市场不能适应抵押贷款系统。对于后一点，在一些国家有多重限制，如津巴布韦在20世纪90年代早期来自法院的政治压力限制了特定情况下的驱逐行为。¹⁴¹有观点认为，如果要使房产成为生产性财富，拥有产权是必不可少的。¹⁴²因此近年来在这方面取得了一些进展。专栏4.9总结了一项研究成果，是关于秘鲁颁发土地所有权以及这种产权归属和抵押贷款

专栏4.8 美国房屋拥有率的增长

Box 4.8 The expansion of homeownership in the US

2002年由美国一个主要的住房贷款机构（富国银行）进行的对发放贷款的抽样调查分析了美国联邦住房管理局的客户群。一项覆盖173 541份贷款的调查显示，21%（36 474份）的贷款是由美国联邦住房管理局担保的，剩下的79%是常规贷款（联邦政府不参保）。在管理局担保的这部分贷款中，有35%是面向中等收入借款人或在借款人其所在地区周边的平均收入低于总地区平均收入的80%的购房者。另外14%的受担保抵押贷款扩展到低收入家庭（收入少于地区平均水平或者借款人其所在地区周边的平均收入低于总地区平均收入的50%的购房者）。总的来说，研究指出，略少于一半、即差不多49%的由美国联邦住房管理局担保的贷款已经覆盖到中低收入家庭，传统抵押贷款市场只有28%覆盖此类家庭（比如，9%的低收入家庭和19%中等收入家庭）。

资料来源：Carolini, 2004年, p8。
Source: Carolini, 2004, p8.

专栏4.9 秘鲁的土地所有权和抵押贷款融资

Box 4.9 Land titles and mortgage finance in Peru

秘鲁房产合法化的政策由秘鲁政府于1996年通过城市产权计划建立起来。成立了将非正式房产合法化的专门委员会，超过100万份地契在2000年被分配。设想这可以使穷人获得贷款，并提高生活水平。为了将其潜力最大化，委员会建立了信息中心并促进小企业信用的发展（尽管应当指明政府先前已将棚户区合法化，委员会正在加速而不是刚启动这个进程）。

这个国家存在众多不同种类的未被担保的房屋/土地保有权和不完全的授权。显然，并非所有人都有权获得地契。一般来说，业主未授权的住房（那些在公共住房名下却无地契）以及那些生活在棚户区，或在正规化过程中，或占用着被非法划归的土地（农业用地）的低收入定居点都将在这个政策中获益。对于定居于私人土地的情况，土地的授权耗时更长，因为委员会寻求在租房者和所有者的土地关系之间达成协议。

考虑到所有能够申请地契的土地，1996年和2002年之间，1269194地契被授权，其中几乎有一半在利马大区。但是，很多住在棚户区的人们仍在改善他们的定居点，他们已经对权属保障有一定的信心。他们虽然还没有地契的有效拥有权，但对定居点的改善在法定授权之前就开始了（通过自助和服务提供商的投资）。可能结果是只有非常少的家庭寻求抵押贷款。到2002年，17324户从委员会拿到过地契的秘鲁家庭获得了贷款机会，其中1.3%的家庭住房地契在这个过程中被分配。证据显示穷人害怕从银行贷款就像银行害怕贷款给穷人一样。

资料来源：Calderón, 2004年。
Source: Calderón, 2004.

发放的关系。这个研究是在这一政策推出7年后进行的。

来自秘鲁的研究清楚显示，仅获得法律产权还不能够保证获得大规模贷款。越来越多的证据表明，授权仅是提高产权界定的一部分；它通常花费较高，且容易引起争议。¹⁴³一个健康的住房市场在不授权的情况下也可能存在。¹⁴⁴住房融资的一个关键点是，授权并不一定意味着可以保证获得贷款，比如抵押贷款通常有对在正规部门就业的要求（详见专栏4.9）。¹⁴⁵因此，授权是有价值的，但是仅通过授权也不能确保获得资本。¹⁴⁶

然而，人们认识到，授权的问题造成抵押品止赎和贷款的困难。重叠的习惯和西方的土地保有产权制度的问题在一些国家可能会进一步加剧。除了授权方面的进步外，目前在包括智利、哥斯达黎加、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉和秘鲁的这些拉美国家，住房政策改革的另一个方面是促进抵押品复得的法律变化。¹⁴⁷拉美国家在土地改革、更有效的土地授权以及土地登记方面已经发生了变化，这反过来又使更多的土地被用来作为抵押品以获得贷款。¹⁴⁸有限的住房拥有权可能降低穷人转移财产的能力。¹⁴⁹然而，其他因素也很重要。在南非，除了明确的产权外，其他一些因素也可能阻碍在低收入住区取得贷款进行购房的可能，例如购房者收入不足、缺乏正规就业以及位于难以实施止赎的“红线”范围（拒绝发放按揭贷款的特定区域）。¹⁵⁰收入的非正式性在一般文献中没有得到突出，虽然其确实是阻碍秘鲁和南非发展抵押贷款的重要原因，似乎在巴拿马也是一样重要。¹⁵¹在“住房融资，负担能力和低收入家庭”的讨论中，这也是阻碍北方国家的家庭取得抵押贷款的相当重要的因素。

第三，和成套住房相比较低的收入水平是进一步的阻碍因素。一般有两个相关的问题：由于金融机构的风险评估，通常把存款要求设定较高，很多家庭不能达到这个要求，这是因为这些家庭没有足够现金量，而由于低收入他们也不能负担贷款的偿还。第一个问题，在某种程度上与贷款机构试图降低风险的尝试有关（见表4.16）。放贷方通过限制贷款额度在比较小的住房价值比例以降低风险。如第五章里显示的，一些国家（尤其是拉丁美洲）推出补贴计划来试图解决这个问题，这使得潜在购房者有可能获得贷款。

世界银行给出了可支付性问题的进一步的报告，墨西哥“约40%的新组家庭（30万）赚不到3倍最低工资（低于327美元/月），买不起一个有服

务设施的社区的完整套房”。¹⁵²墨西哥仅有12.6%的住房存量是通过抵押贷款，自建住房占到了新建住房的一半。¹⁵³一项在四个拉美国家进行的关于借钱购买承包商建设的100平方米宅基地、40平方米住房的费用评估显示，目前条款下的借贷费用过于昂贵，低收入者支付不起。¹⁵⁴哥伦比亚也显示了类似的比例——40%的家庭赚不到2倍最低工资（低于250美元/月），太过贫穷不能负担贷款。¹⁵⁵其他研究也显示了在低收入地区抵押贷款的缺乏。摩洛哥的城市地区，其中仅有不到50%的家庭拥有自己的住房，只有6%的正式住房贷款经政府提供了低利率补贴抵押给了低收入和中等收入家庭¹⁵⁶。孟加拉国小房子的建设也只有中等及以上收入家庭支付得起¹⁵⁷。当达卡的土地价格也被加到费用中时，费用增长更加显著，因此似乎这些群体只能支付得起高密度多层住房。由于经济快速发展以及投机性房产投资的涌入，上涨的土地费用也似乎成为一些亚洲国家城市（如马尼拉）的问题。在墨西哥，一个评估报告的结论是：

最便宜的商业成套住房要16 000美元，只有能挣到5倍最低工资的家庭才能在没有补贴的情况下买得起。相对比的是，房屋改善或扩建花费2000~40000美元，挣到1.5~2倍最低工资的家庭就可以支付得起。其他相对低成本的解决住房的方法包括，在一个家庭已拥有的宅基地上建设一个核心套房（6 000~8 000美元）或者购买位于低收入住区的现成住房（10 000美元）。¹⁵⁸

墨西哥受欢迎的住房，是在城市郊区60平方米的宅基地上建设的、未来可以扩建的40平方米住房。不能负担抵押贷款的是那些占40%的赚不到3倍最低工资的家庭，甚至在有政府补贴的情况下也不行。¹⁵⁹在拉丁美洲，只有中高收入以及高收入家庭可以获得抵押贷款。在玻利维亚、哥伦比亚、委内瑞拉和苏里南，低收入家庭分别超过60%、78%、80%和超过70%的人口。¹⁶⁰在菲律宾，一位评论员得出这样的结论，政府通过住房拥有政策以及低利息补贴来解决低收入家庭住房问题是无效的。¹⁶¹考虑到贷款门槛，一栋需要15万比索贷款的低成本房屋，其每月还款额是77%的人无法负担的（相当于54.5%的城市家庭）巴拿马34%的城市家庭挣不到300美元/月，不能支付抵押贷款（而超过43%的家庭挣超过600美元，可以毫无困难地获得贷款）。¹⁶²中间地带的这些家庭只有当有正式工作时才能获得贷款，因为通常的做法是从工资中扣除

按揭付款。¹⁶³正如这些数据显示的，即使在南方国家，家庭收入在迅速增长，但也很少人支付得起贷款。许多提供抵押贷款给低收入群体的努力由于可支付性的问题已经失败了（甚至在有补贴支持的情况下）。

除了物业成本，相关额外费用也很巨大，包括物业转让、抵押贷款保险及相关的业权注册费用。表4.12显示了抵押贷款债券登记和转让税在南非的费用；一个典型的中产阶级家庭住房，其法律费用和税收占到接近7%的住房价值。智利的房产交易成本是相当低的，对于一个典型的40 000美元住宅占到2.75%，不到印花税和登记费的一半。¹⁶⁴估计额外费用在撒哈拉以南的非洲地区占到10%至30%的住宅成本，印花税在肯尼亚占到4%。¹⁶⁵孟加拉国的此类费用则达到平均住房交易费用的31%。¹⁶⁶

非正式收入不被抵押贷款所接受，因为无法验证这些收入。抵押贷款公司可以拒绝提供资金给那些在非正规部门工作以及不能证明自己收入的人。即使某些收入来自正规劳动力市场，但很多情况下，非正式就业仍然是这些家庭生活的重要来源。公积金或者养老金在南非、孟加拉，最近在赞比亚均可以作为替代抵押品；但在其他地方没有成为重要的保障资源。另一个关于非正式收入的例子是印度阿尔瓦的陶艺家，他们拥有合法所有权的土地。¹⁶⁷他们有储蓄和土地抵押品，但仍没有金融机构愿意支持他们。这主要是由于他们的工作是季节性的，不能在一年里定期获得收入。因此，60%~80%的人不得不依赖当地的放款人。

贷款服务的成本过高，在美国是10美元/月。¹⁶⁸拉丁美洲小额信贷的总还款是20~80美元/月，如果高贷款服务成本被增加可能将面临困难：

一个典型的按揭贷款处理成本大约为15美元，而多数住房小额信贷的还款额也就是25~100美元/月（对应于收入在100~400美元/月的家庭，即多数拉美和加勒比地区的低到中等收入家庭）。¹⁶⁹

对阿尔瓦陶艺家的情况更详细的分析，显示出两个方面的负担能力问题。一个原因是，“实际上，问题关键是，由于额度小、管理成本高，这些贷款对于银行来说是非营利的；对于银行来说，属于高风险贷款。”¹⁷⁰虽然一些自助团体设法通过了银行关于收入的限定条件，但是他们的收入不足以获得更大额的贷款。¹⁷¹

对于那些能负担得起抵押贷款并可以提供可被

30万兰特债券的注册登记费用

初始成本	估价成本	印花税	管理成本(每月)	注册登记	过户税
199.50 兰特	最高1250兰特 ⁱ	600 兰特 ⁱⁱ	5.70 兰特 ⁱⁱⁱ	3500 兰特 ⁱⁱⁱ	15,400 兰特 ⁱⁱⁱ

注：i 法律允许的最大值；约684兰特则可能被收取。

ii 法律定义的。

iii 三家银行提供的平均报价。

资料来源：Hawkins, 2003年，引用在 Baumann, 2004年

Source: Hawkins, 2003, cited in Baumann, 2004

表4.12

南非抵押贷款债券登记成本
Table 4.12 Mortgage bond registration costs in South Africa

接受的抵押品的人，还有其他一些障碍。由于银行距离低收入住区很远，低收入住区居民难以在银行营业时间去银行。因此，贷款以及还款都不可能。¹⁷²当自雇妇女协会（SEWA）在印度推出小额信贷计划的时候，通过开创性的家门口银行来克服这一问题。1978年SEWA银行利用移动面包车前往顾客密度高的地区，方便居民现金还款。今天，两个流动车每天在全市服务，平均每天收集10 000至15 000卢比。更大的障碍是文化和技能。在许多国家，包括博茨瓦纳，妇女特别难以获得正式的住房贷款，因为其在劳动力市场正规就业率低，也可能无法证明其财产的所有权。¹⁷³金融机构的正式要求对于穷人很困难，比如有限的识字能力、不熟悉正式程序。在更详细阐述南方地区发展趋势部分的前言里有一个概括性评论。

■ 亚洲 Asia

20世纪90年代末的金融危机给一些亚洲国家造成困难，住房金融一直努力试图恢复。有迹象表明一些国家逐步克服了困难，抵押贷款开始持续增长。专栏4.3显示了泰国拖欠率的增加导致的糟糕的财务情况。1997年泰国的住房按揭贷款总数曾经达到794 000泰铢的顶峰。抵押贷款在1985年—1998年期间迅速扩张，在第一个五年期间上涨了34%，第二个五年期间上涨了33%。¹⁷⁴20世纪90年代末的金融危机重创了金融机构信心，其中有一些破产了。由政府住房银行支持的抵押贷款在近年有所恢复。韩国的这一系统近来经历了一些重大变化。尽管金融危机时期这一趋势进一步加强，但早在20世纪80年代末就已显著放松了金融管制。¹⁷⁵抵押贷款在20世纪90年代早期稳步增长，至1996年翻了一番。¹⁷⁶1998年取消住房市场价格控制后，市场进一步得到发展。¹⁷⁷放松金融管制在一开始并没有造成抵押贷款的大量发展，因为“长期利率很高，抵押贷款还款没有税收优惠，相对住房价值的贷款

专栏4.10 韩国放松住房金融管制

Box 4.10 Deregulation of housing finance in the Republic of Korea

1997年韩国财政困难之前，资金主要来源于韩国住房银行（1997年更名为住房和商业银行）。韩国利用银行来支持低收入、低成本房，实际上只有一个提供抵押贷款融资的公共部门（即只有韩国住房银行被授权提供期限超过十年的）长期抵押贷款。住房金融是相对稀缺的，城市地区的住房拥有率在1960年到1995年之间从62%下降到了46%。

政府希望将财政优先用于工业发展，而住房银行则过度依赖储蓄。由于住房远远供不应求，国家住房分配通过抽签决定，中奖者在签约两年期存款后可以参加银行的贷款计划。住房供给几乎没有获得额外的国家资源。人们通过储蓄满足自己的金融需求。为了进一步积累资源，一个非常特别的租赁金融体系在有资金承诺的前提下得以发展，从而促进了资金积累；1997年，非正式的租赁存款是正规住房贷款的2倍。房贷利率得益于利率补贴，但是主要受益的只是那些能够积累足够的资金用于存款并获得贷款的中产阶级。

资料来源：Ahn, 2002年, pp255-257; Ha, 2002b, p243; Ha 引用于 La Grange 和 Nam Jung, 2004年, p563。

Source: Ahn, 2002, pp255-257; Ha, 2002b, p243; Ha cited in La Grange and Nam Jung, 2004, p563.

比例很低”。¹⁷⁸然而，房地产市场在20世纪90年代末开始恢复，如表4.13所示。1997年以后由于利率降低，公共部门不再有优势，私人部门开始积极介入抵押贷款市场。到2001年，私人部门开始占到了抵押贷款总量的42%。

其他地方的报告也显示了强劲的增长。中国香港特别行政区在20世纪90年代中期到晚期表现出强劲增长，例如1997年上半年增长了26%。¹⁷⁹

与20世纪90年代末影响亚洲的那场危机相比，日本经历了时间更长的经济危机。日本的经验非常重要，因为它凸现了基于增加融资机会、鼓励住房贷款和消费信贷，从而实施放松金融管制的风险。¹⁸⁰20世纪60年代鼓励住房投资，公共租房的缺乏给家庭也施加了购房压力。¹⁸¹当银行传统行业的

用户经济问题日益增加的时候，银行转而将注意力集中到潜在购房者身上。然而，20世纪90年代土地价格快速上涨引起了特别的问题——虽然初始上升的价格和相关的实际资本收益鼓励了住宅投资。¹⁸²1992年，价格变得如此之高，以至于平均贷款额达到了平均收入的5倍。¹⁸³价格在1990年—1991年达到顶峰，从那以后开始下降。国家试图协助那些因为收入下降而面临特殊困难的家庭，但可以采取的行动却微乎其微，例如较长的还款期。住房拥有率和20世纪60年代早期相差不多。虽然拥有住房曾经是男人主要关注的事情，近来值得注意的是，低价格、低利率以及放松贷款标准使得妇女获得了更多的贷款可能。

收入较低的亚洲国家的抵押贷款有了显著发展，例如印度尼西亚和印度。印度尼西亚的住房融资在1993年—1996年间每年增长超过20%。¹⁸⁴印度20世纪90年代专业的住房金融机构数量明显增加。而之前发展很缓慢，尽管住房发展和金融公司（HDFC）早在1977年就成立了。¹⁸⁵20世纪80年代间，银行认为风险太大而不愿为住房贷款。然而，20世纪90年代工业发展放缓，银行转而寻求其他借款者。低利率、可支配收入上升、楼价稳定和财政激励措施都促进了购房贷款的增长。¹⁸⁶一位评论员如此总结20世纪90年代末的情况：“现在有370家将住房融资作为主要目标的公司，虽然其中大部分起着微不足道的作用。”¹⁸⁷这些公司中只有26个和国家住房银行一起工作，也反映了这个结论。¹⁸⁸这些机构一直借贷给中、高收入群体。然而，近5年来贷款规模以每年约30%的比例增长。¹⁸⁹尽管如此，这一市场在印度仍然很小，仅占GNP的2%，而韩国则占13%。¹⁹⁰

看起来乐观的图景并不是到处都有的。抵押贷款在巴基斯坦仍然发展缓慢，孟加拉国还是以传统方式为主导。专栏4.11介绍了孟加拉国房屋建筑金融公司的作用，它继续强调服务于较高收入群体。

菲律宾政府主要通过政府控制的养老及公积金似乎在将补贴性贷款延伸至在正式部门工作的中、低收入群体方面取得了某种成功。¹⁹¹20世纪90年代私人部门建设的低收入住房有一定的增长，至1995年达到顶峰，占到住房开发总量的55.3%，这些住房价格低于375 000菲律宾比索；之后开始呈现下降趋势，2001年降至住房开发总量的29%。¹⁹²前期的上升似乎由税收激励和统一房屋贷款计划所推动，后期下降则和20世纪90年代末的亚洲金融危机相关。¹⁹³然而，总体来看，菲

表4.13

韩国抵押贷款的增长：主要的抵押贷款市场的规模（万亿韩元）
Table 4.13 Growth of mortgage lending in the Republic of Korea: size of the primary mortgage market (trillion Korean won)

	1997	1998	1999	2000	2001
未偿还抵押贷款余额 (A)	53.0	55.5	61.3	67.6	72.9
新发放的抵押贷款额 (B)	13.4	12.1	17.1	21.4	29.7
国内生产总值 (C)	453.3	444.4	482.7	522.0	545.0
A/C (百分比)	11.7	12.5	12.7	13.0	13.4
B/C (百分比)	3.0	2.7	3.5	4.1	5.4

资料来源：韩国银行，韩国国民银行，引用于李，2003，p24。

Source: Bank of Korea, Kookmin Bank, quoted in Lee, 2003, p24.

律宾的私营部门建屋量已增加，但是考虑到住房融资，政府在市场中的作用仍然是主要放贷方。1993年—2001年，971000个家庭通过国家住房计划拥有了自己的住房。尽管有这样的体系，生活在非正式住房的群体比例仍在继续增加。¹⁹⁴虽然有过减小政府在住房金融机构重要性的尝试；但这种改革在1999年被放弃了，又回到了以补贴性住房为主。

中国的住房融资体系有着引人注目的发展。以前住房主要通过工作单位提供给员工，只象征性收取租金。¹⁹⁵在20世纪80年代，另一种体系开始出现，政府寻求私有化和商品化住房，逐步转移工作单位的责任。这一变化的关键是政府住房补贴在全国城市范围内迅速减少；从1988年的相当于家庭收入的18%降至1995年的10%。¹⁹⁶1995年，政府推出了两个主要的计划以鼓励购买住房：国家康居工程和住房公积金。这些计划在推动抵押贷款和住房拥有方面的重要性难以估量。¹⁹⁷一项研究的结论显示，1997年80%人口仍然居住在某种形式的国有住房中。另一个评估是，1997年末，36个主要城市的私有化住房的平均值是60%。¹⁹⁸

中国的住房公积金计划汲取了新加坡的成功经验，并于1991年推出。其目标之一是确保员工具有更好的支付能力。第一个公积金于1991年在上海成立，要求雇主和雇员各支付5%。¹⁹⁹截止1999年底，所有203个大中型城市和465个小城市开始实施公积金计划，共计6900万参与者，资金总量达1409亿元人民币。²⁰⁰然而，这一总额中只有10%进入抵押贷款。这部分是因为实际负担能力问题，如专栏4.12所述。

■ 拉丁美洲

Latin America

拉丁美洲国家，只有不到30%的住房是由正式住房市场产生的。²⁰¹如表4.7所示，住房贷款占GDP的比值相当低，这表明抵押贷款还没很好地发展。取消抵押品赎回权是很困难的，时间通常要超过一年，而这只是一系列问题中的一个，这些问题降低了在该地区进行住房抵押贷款融资的吸引力。²⁰²一些拉美国家政府成立了住房银行；但这些银行重点放在中、高收入群体，不能解决低收入群体问题。²⁰³近10年，政府面临的核心问题似乎是宏观经济表现的长期问题，特别是通货膨胀；20世纪90年代末的经济困境；以及将贷款延伸至低收入群体（专栏4.14显示了墨西哥抵押贷款指标的复杂性，它被用于降低和预期通货膨胀关联的风险）。相关策略包括明晰产权、直接需求补贴、特别定义的投资性住房以及

专栏4.11 孟加拉国住房建设融资公司

Box 4.11 Bangladesh House Building Finance Corporation

孟加拉国住房建设融资公司（HBFC）成立于1952年，主要服务于城市地区的公务员，以刺激中等收入家庭的住房建设为目的，并且独立后在1973年得到了承认。尽管它的大部分客户是公务员，但其任务已经扩大到服务所有符合条件的公民和团体。它不借钱给开发商或建筑商。在1995/1996年期间，该公司的总资产为262.18亿塔卡，其中222.01亿塔卡为未偿还贷款及垫款。它的法定股本为10亿塔卡，已缴足9.73亿塔卡。资金的主要来源是专门的政府债券，特定用于它们的工程建设。最近支付于债券的利率为8%，且以前发行的利率更低。政府在有限的范围内提供额外的资金转让。HBFC是免税的。政府决定每年的资金规模和活动。HBFC在1999~2000年期间发放贷款13.06亿塔卡（临时的），比前一年增加了42.3%。

该公司经营商业化，依照资金成本和运营成本来设定利率。净利润一直呈上升趋势，自1993/1994年开始一直是积极向上的（直到1999年）。HBFC自成立以来已经为125000个单元提供了资金支持，主要为较高收入家庭。1998年，银行只在达卡的高收入地区和吉大港及拉杰沙希的有限范围内进行经营。1999年，公司把它的房屋贷款计划扩大到全国各地。

贷款回收表现差，目前回收的贷款是86%，而累计回收率只有44%。1999~2000年，HBFC收回22.863亿塔卡（临时），比前一年增加了16.9%。公司适时推出了各种奖励计划以鼓励市民按时还款、享受利率优惠。抵押贷款是15年，利率随着贷款金额增加。低收入和中等收入人群购买小套型普通商品住房时，可适当放宽至20年。在达卡，超过150万塔卡的贷款执行的是15%的简单利率，低于150万塔卡的贷款执行的是13%的利率。达卡以外地区，利率是10%。宽限期为一年。当地的贷款与价值比率为60%，集团贷款可达到80%。

1998年，该公司不情愿向下移动市场，因为害怕大规模的贷款逾期不还。然而在达卡和吉大港的大城市的新公寓贷款、在县镇的单身公寓贷款、为中下层中产阶级准备的小面积公寓（550~1000平方米）贷款计划均相继出台。

资料来源：Hoek-Smit, 1998年；www.bangladesh.net/article_bangladesh/economic_trends/eco_13_house_building_finance.htm。
Source: Hoek-Smit, 1998; www.bangladesh.net/article_bangladesh/economic_trends/eco_13_house_building_finance.htm。

通过加强二级市场扩大资本。一些国家也推出了直接需求补贴（包括智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔和墨西哥），以提高可支付性（见第五章）。

近几十年来，由于经济困难，一直有持续不断的问题影响住房金融系统的发展，但也有一些积极趋势，如智利、哥斯达黎加、巴拿马、墨西哥和秘鲁，哥伦比亚、玻利维亚和厄瓜多尔也有进展但不平坦。²⁰⁴这些改进包括促进抵押融资的金融部门的改革，以促进抵押品恢复的扩大司法改革，增加私

专栏4.12 在中国置业——广东省

Box 4.12 The move to homeownership in China: Guangzhou Province

广州是中国的南方城市，有800万人口，该区域经历了快速的经济增长。在1998年，广州率先推出了住房津贴计划，以取代实物福利分房，摆脱现有住房提供系统。该计划旨在减少工作单位的责任，并鼓励人们拥有住房。

尽管有住房补贴，市民的负担能力仍存在相当大的问题。1997年，低收入和中等收入群体的年收入在1150美元至1900美元之间。当时的房价是一个60平方米的单元需要26000美元。为了解决市民负担不起的问题，政府设计了一个基于级别和资历的补贴，可用于支付房租、建立住房储蓄或可以申请覆盖到物业价格30%的政府贷款。贷款通过住房补贴来偿还。一旦家庭储蓄账户上的钱达到了房屋价值的30%，他们就可以申请政府贷款。持续的问题是市民缺乏负担能力、缺少住房抵押贷款融资、住房投资水平低。

资料来源: Chi-Man Hui 和 Seabrooke, 2000年。
Source: Chi-Man Hui and Seabrooke, 2000.

营部门在住房生产和住房融资方面的作用等。它们还试图使公共住房机构的工作更有效，与国债、私人银行和开发商一起解决住房需求。

专栏4.13描述了墨西哥新的住房金融机构的创立，阐述了面临的挑战。2001年，69%的抵押贷款由戴尔安全和社会服务住房公积金（FOVISSTE）和国家职工住房公积金（INFONAVIT）提供，这两个机构获得来自住房和养老基金的公共和私人部门的5%的强制性供款。许多贷款流向高收入群体；即使

专栏4.13 墨西哥扩大住房融资

Box 4.13 Extending housing finance in Mexico

在墨西哥，政府已在设法为2~5倍最低工资的低收入和中等收入群体提供住房抵押贷款融资（有补贴）。这一目标的设定导致政府面临的挑战是每年的房屋建设量需要加倍到750000套。新创建的联邦抵押银行（社会房贷联盟，或SHF）为一组专门的住房贷款机构提供次级融资。SOFOL，成立于1994年，是住宅抵押市场的中介机构。SHF为其提供了贷款违约保证。

SOFOL 2001年发放的抵押贷款不到1%。到2006年，预计它们将发放市场上19%的抵押贷款，使被担保的贷款数量增加一倍。到2002年底，18家SOFOL成立，发放了265000个按揭贷款组合。资金回收率一直保持着平均默认值，占未偿还贷款余额的2.4%。SOFOL的下一个挑战是利用二级市场工具摆脱它们对SHF的资金依赖。

资料来源: Dale-Johnson 和 Towle, 2002年; Zaltzman, 2003年。
Source: Dale-Johnson and Towle, 2002; Zaltzman, 2003.

有补贴性利率，穷人也支付不起。据估计，家庭需要达到3倍最低工资才能负担补贴性贷款。²⁰⁵

为了降低贴息贷款成本，并创造新的可能性以扩大贷款，政府推出了一个新的住房机构——SOFOL（见专栏4.13）。SOFOL，即经济金融有限责任公司，现在估计是私人住房贷款的主要来源，在1995年银行从市场撤出后起到重要作用；该机构可以发放贷款，在资本市场上募集债务，但不能吸收公众存款。²⁰⁶它们的目标市场现在是那些收入是最低收入5倍的群体（大约7500美元），比1994年成立之初的3倍最低收入的群体目标市场已经有所提高。²⁰⁷SOFOL似乎在贷款给非正式就业家庭方面特别成功。它们找到了贷款给那些无法获得工资型贷款群体的方法，拖欠率比INFONAVIT或者银行都低。

首先，它们制定了针对自雇型和非正式工人的承保标准：家庭将与其想要的按揭贷款对应的月供款在一个指定期限内存进一个账户，以证明其有连贯的支付能力，并积累资金以支付首付款。其次，个人化的报表、非传统时间以及现场服务接纳付款都提供了比传统的服务机制更好的便利性。²⁰⁸

在智利，家庭对于住房抵押贷款的需求近年来持续增长，2002年，贷款起步额是10 000美元（相比6000~8000美元的补贴住房计划中的贷款额，其中可能包含贷款融资的一个组成部分）。似乎和补贴性住房关联的非偿还贷款降低了抵押贷款延伸至低收入群体的能力。²⁰⁹1976年，银行被要求提供抵押贷款担保债券，从那时起，银行体系成为住房贷款的主要发起方。虽然其他形式的抵押贷款也有所发展，但是补贴性住房贷款一直是最重要的，占据贷款量的75%。不断扩大的市场伴之以新的产品和更激烈的竞争，降低了住房贷款的价格，债券利率和借贷市场利率在缩小，1988年—1997年从3%降至2%。²¹⁰

■ 撒哈拉以南非洲

Sub-Saharan Africa

撒哈拉以南非洲地区有两种不同的情况，分别是南非等（包括纳米比亚以及近期的津巴布韦）商业银行在抵押贷款体系中非常重要的国家，以及非洲大陆其他地区。²¹¹

在南非，私人家庭信贷在2002年达到3600亿兰特（558亿美元）（见表4.14）。²¹²其中，私人抵押贷款发放的信贷达到1910亿兰特（占53%，296亿美

元)。此外，半官方机构和非银行金融机构的信贷有70亿兰特（10亿美元）。因此南非的抵押贷款市场达到1980亿兰特（307亿美元）的规模。南非的小额信贷监管委员会估计注册的小额信贷机构（包括银行）目前持有56亿兰特（8.68亿美元）用于住房用途的非抵押类贷款。²¹³

表4.14揭示了大多数住房贷款来自于银行的抵押贷款。尽管已有一定规模，但是较低收入家庭仍然难以获得抵押贷款。2000年全国住房金融公司进行了一项针对月收入在1000~8000兰特、即低收入—中低收入家庭的全国范围调查。²¹⁴调查发现，41%的欲购房的受访者认为由于收入较低不能获得贷款，约1/3（31%）的受访者认为由于从事非正规工作和自雇工作，不符合金融机构设定的要求。仅有38%的受访者申请贷款，但仅有13%成功获得贷款。存在3个具体问题：房屋/土地保有权和收入的非正式性；缺乏支付能力；缺乏能提供贷款的机构。保有权和收入的非正式性使得穷人难以获得住房融资。当那些从事正规工作的人可以利用公积金保障住房贷款的时候，还有许多人处于非正规行业。而且，抵押贷款对于很多人来说是支付不起的。南非大约有228万家庭生活在城市，约占南非总家庭人数的21%。33%的城市家庭拥有自己住房（全国平均水平是53%）。²¹⁵大部分人缺乏足够收入，据估计至少要有2500兰特的月收入，即390美元，才可能支付得起抵押贷款。政府1996年的普查估计75%的家庭收入低于此水平。并且除抵押贷款外，几乎没有其他选择；小额信贷通常有更高的利率。虽然已有有利于小额信贷发展的立法，但是总体规模小，不足以应对购房的大量资金需求。正如第六章讨论的，除收入原因之外，还有其他阻碍家庭获得贷款的原因。

撒哈拉以南非洲的其他地区，抵押贷款市场发展滞后，其原因和南非那些穷人被排除在正式抵押贷款市场之外的原因是相似的。收入太低，不正规工作太多。进一步的问题包括宏观经济的不稳定性以及和房屋/土地保有权相关的问题。由于这些原因，商业住房市场在许多非洲城市占的量很少。²¹⁶住房金融部门占主导地位的是国有机构，其从国家获取资金支持，经常提高补贴性贷款，而还款记录却很糟糕。²¹⁷

政治独立后的原来的构想是，私营部门供应高收入群体住房；于是，政府聚焦于中低收入群体。许多撒哈拉以南非洲国家政府建立了国家住房机构直接开发住房，提供贷款，并建立金融体系。然而，经验显示都没有成功。津巴布韦国家住房基金

专栏4.14 墨西哥降低贷款人风险

Box 4.14 Reducing lender risk in Mexico

墨西哥借款人和贷款人的历史问题之一一直是由高水平的通货膨胀引起的利率风险。在20世纪90年代初，不断升级的支出和下降的收入，导致高达80%的贷款拖欠率。

双指数按揭（DIM）将房屋价格或者贷款成本与UDIs关联，这是墨西哥投资单位在1995年金融惨败后引进的。在2004年11月，UDI价值350比索或大约0.3美元。UDIs指数受生活费用影响，所以借款人必须支付的金额随着贷款价值的上升而上升，因为每月支付额与最低工资水平挂钩，最低工资水平也是上升的（尽管它往往在某种程度上滞后于生活成本和平均工资）。实际支付金额与需要支付金额之间的差距增加了贷款余额。在极端情况下可能发生的情况是贷款人的贷款可能永远不会完全摊销。这个问题在引入防止借款人收入下降的保险后已经减少了。保险额原来是月薪的11%，但现在只是5%。

资料来源：Dale-Johnson 和 Towle, 2002年, p23; Lea, 2000年, p18。
Source: Dale-Johnson and Towle, 2002, p23; Lea, 2000, p18.

的案例显示存在结构和可支付性的问题。²¹⁸在这种情况下，基金的贷款利率低于资金成本的消耗，而且负责管理住房和资金偿还的地方政府存在严重的拖欠问题。尽管有协议规定这样的地方政府未来将得不到贷款，但是实际操作中的政治因素，使投资往往继续下去，甚至在地方政府发生拖欠的情况下。²¹⁹另一个例子是于1973年成立、1995年破产的坦桑尼亚房屋银行。这个例子中，尽管有一些专门性和一般性基金，而且发行的贷款相当少，共约36 000个单位，在22年间贷款回收率估计只有22%。²²⁰

支付能力是住房金融机构在非洲所面临的问题之一。即便在南非，75%的家庭收入太少，不符合抵押贷款的要求；和墨西哥和巴拿马40%的家庭买不起按揭贷款相比，是相当高的比例。在津巴布

表4.14

南非的住房融资
(放贷总额)
Table 4.14 South African housing finance (by total loan book)

信贷种类	美元（十亿）	占住房金融市场的百分比	占消费信贷市场的百分比
消费信贷	55.8	—	100
住房金融总额，其中：	30.9	100	55.4
银行抵押贷款	29.6	95.8	53.0
非银行抵押贷款	1.01	3.3	10.0
住房的非抵押贷款	0.87	2.8	1.6

资料来源：霍金斯，2003，以及小额信贷监管委员会（www.mfrc.co.za），都引用于鲍曼，2004。
Source: Hawkins, 2003, and Microfinance Regulatory Council (www.mfrc.co.za), both cited in Baumann, 2004.

	存款 Deposits	债券 Bonds	外债 Foreign loans	抵押资产净值 Equity
肯尼亚住房金融公司 (HFCK)	79			14
房地产开发融资公司 (印度)	48	15	8	14
公会住房 (尼日利亚)	74			
塞内加尔住宅银行 (BHS)	63	26	5	6
住房金融公司 (加纳)	8	80		10

资料来源：奥孔库沃，2002，p93。
Source: Okonkwo, 2002, p93.

表4.15

住房金融机构的资金来源 (百分比)
Table 4.15 Source of funds for housing finance institutions (percentage)

韦，在哈拉雷住房等待名单中9/10的低收入家庭，其月收入低于900津巴布韦币，这只能够他们购买当时正在开发的库瓦德扎拿5个低收入住房项目的一块地。²²¹支付能力问题在其他地方也是一样：“在加纳，一个体面的低收入家庭的房子平均花费（约50万塞地）是大多数工人平均年薪的10倍以上。”²²²坦桑尼亚也类似，2002年一套两居室的低成本房子要求的月付相当于政府的最低月工资。²²³

缺乏支付能力的结果是市场缺乏发展。因此，在肯尼亚，2004年估计银行和抵押贷款机构只发出9000项贷款。²²⁴乌干达住房金融公司几乎没有发放贷款；2000年只有724项贷款记录在案。²²⁵如此小量的贷款规模显示了问题的严重性。如此低的借贷水平反映了对风险的看法，以及只有少数人能负担得起房贷。贷款机构的谨慎性可从加纳住房金融公司可窥一斑，其要求以美元支付月供，这对于那些获得本地货币（正在贬值）薪水的人来说是困难的。²²⁶这些贷款条件不可避免地减小了对于抵押贷款的需求。

当国家住房金融机构在某些情况下继续发挥作用的同时，20世纪90年代对于收回成本和运作高效的重视，动摇了这些机构存在的必要性。近年的观察显示在某些国家，这些机构正在消失。²²⁷一般情况下，存在的国家住房金融机构，通常被严格监管，并且被视为社会机构，而不仅仅是金融机构。更为近期的趋势是，国家从此领域退出，一些住房金融机构也随之退出。继续起作用的政府机构被期望通过向金融机构转型来回收成本，同时商业性金融机构被支持。近来对于非洲大陆的情况分析突出显示了这一转型。²²⁸结构性调整降低了这些机构在建设社会层面的作用，并导致国有开发机构被私有化或清盘。有许多新举措不断涌现，特别是在冈比亚和肯尼亚。然而，除了加纳的住房金融公司（以及南非），次级抵押贷款被限制发展。²²⁹于是，非洲面临的一个特定的持续问题是“缺乏有效的制度和

工具增加储蓄流动性并导向住房投资”。²³⁰在大多数情况下，住房金融机构仍然依赖于存款，一直无法实现长期融资（见表4.15）。²³¹

尽管意识到需要额外的资金来源，但是私人部门发展仍只获得相当少的注意力。在尼日利亚，20世纪90年代早期的住房战略中，18条中只有一条是关于私人部门的发展。²³²尼日利亚成立联邦住房抵押贷款银行以提供额外的住房融资，但在1977年至1990/1991年间，只提供了8874项贷款。²³³如前所述，已经尝试了工资性基金；但是，当国家住房基金以强制储蓄的方式汇集了来自家庭的40亿奈拉，只有3亿奈拉贷款被联邦住房抵押贷款银行批准，这其中又只有1/3的额度最终被实现。²³⁴

这一区域的分析突出了住房融资方面的一些趋势（机遇和困难）。下面将总结有关贷款条款和条件方面的信息，以发现南方国家借款人所面临的问题。

条款和条件

TERMS AND CONDITIONS

抵押贷款与一套标准化条款和条件相关，这套标准体系包括存款要求、存款期、利率（固定或可变利率）、贷款的期限（如果提早或推迟支付有可能支付罚金）以及抵押贷款估值比率（对核准的房产价值的最大抵押比例）。一个更重要的因素是贷款机构愿意根据借款人的收入来确定贷款的数额。

贷款期限和贷款估值比率 (LTVs)：获得贷款

Loan periods and loan-to-value ratios (LTVs): Accessing loans

虽然存在一些因素，比如利率可能由宏观经济条件和政策所决定，借款人的收入不能由放款人决定，但是其他一些出于保障抵押金安全的因素，可能会对贷款的可支付度和更低收入家庭的支付能力造成更加决定性的改变。较长的贷款期限减少了月还款额，更高的贷款估值比率减少了必要的存款规模。表4.16给出了一些国家的抵押贷款时限和贷款比率估值。

表4.16显示了即使在北方国家仍然存在非常可观的差别。如果对高房价和长期还款的高贷款比例有所回应，那么高抵押贷款估值比率可能与更长的偿还期限有关。例如，表4.16显示：泰国正处于金融和支付能力的危机之中，其贷款估值比高、偿还期长。然而风险是除支付能力之外的另一大重要因素，需要指出的是短期还款在很多处在发展中或南

方的国家十分流行。加纳就是一个典型的案例，抵押公司希望购房者拥有较多的财产并至少达到20%的存款，虽然某些情况下首付要求50%。²³⁵

表4.17提供了欧盟15个成员国中8个国家的“典型”和“最大”的贷款估值比率。其中有一半国家的抵押运作系统有能力提供至少100%的抵押贷款估值比率；但是60%的欧盟15国市场只采用最大90%的抵押贷款估值比率或更少的比率²³⁶。二次贷款会提高抵押贷款估值比率的最高值（比如德国）；但仍然存在购房的巨大障碍。很多北方国家因为房价的上涨而使金融系统的压力持续增大，并且为了提升借款人的可支付能力而需要不断地加大投入的力度。在日本，贷款期限也从20世纪90年代开始随着房价的上涨而不断延长。

止赎权的困境多出现在南部，但正如表4.18所示，这个过程在北方甚至十分缓慢。这样的现象解释了为什么对收入的核定、对借款人可靠度进行估测的其他方法以及像“界定红线”这样的减少出借方风险的手段就显得尤为重要。止赎权，总的来说还是一种难以大范围有效适用的不得已之策。当出借方在由于长期还款、高抵押贷款批准率以及更多面向新客户群的贷款服务的情况下承担着额外风险并因此饱受压力时，对他们来说保险可能更加重要。表4.18提供了拉丁美洲一些国家的数据；尽管总体的情况是贷款期限更长，但并不是每个国家都是如此。

储蓄 Saving

典型的情况是，抵押贷款仅能满足一部分的房产价格。如表4.15所示，抵押贷款覆盖房产全部成本情况已经不常见了，并且抵押贷款估值比率总是低于90%。剩余的花费必须从存款和其他财产中进行补偿。但是在人们的传统观念中，存款是对抵押额度的获得影响最大的考量因素，专门机构也据此收集储蓄和管理贷款。人们相信存款为家庭日常支付和保障贷款的可支付提供了强有力的准备。房屋抵押贷款的提供者越来越多样化，已经降低了与住房紧密联系的存款行为的重要性；但如果不能获得相当于全部房屋价值的抵押贷款的话，存款的形式仍然十分重要。

传统的存款行为在一些国家经过巨大的改进和完善而使其保持了活力，我们称其为 *Bausparkassen*，也就是合约式住房契约储蓄。合约式储蓄计划是一种由潜在借款人承担的专有储蓄行为，这些潜在借款者可能在低于市场利率的情况

国家 Country	一般合同期（年） Usual contract length (years)	平均抵押贷款估值比率的估算值（新的贷款）（%） Estimated average LTV ratio (new loans) (percentage)
澳大利亚	25	90~100
奥地利	25	60
孟加拉	不多于15	50~80
比利时	20	80~85
加拿大	25	60
智利	8~20	不多于75
捷克	多于20	30~50
丹麦	30	最大80
芬兰	15~20（可变动）	75~80
法国	15~20（可变动）	最大60
德国	20~30，初始5~10	70~80
希腊	15	55
中国香港特别行政区	15~30（大多15）	不多于70
匈牙利		最大70
冰岛	25~40	65~70来自主要的出借人
印度	最大20	最大85
约旦	不多于20	80~90
立陶宛	20~25	70~95
墨西哥	20~30	80~90（100从作为隐性存款的工资基金中）
荷兰	30	87；对首次购房者来说最大125
葡萄牙	25~30	90
斯洛文尼亚	10	50
南非	10~20	70~100
韩国		平均41（最大50~60）
瑞典	30~40	80~90
坦桑尼亚	15	75
泰国	30	典型的是70~80；最大90~100
英国	25	70
美国	30	平均76.2

资料来源：斯坎伦，怀特海德，2004，p18。

Source: Scanlon and Whitehead, 2004, p18.

除了：印度—卡纳德，2004；坦桑尼亚—Mutagwaba，2002；墨西哥—康纳利，2004b；南非——鲍曼，2004；Except India—Karnad，2004；Tanzania—Mutagwaba，2002；Mexico—Connolly，2004b；South Africa—Baumann，2004；智利—帕尔多，2000（占75%的抵押贷款的抵押债券）；泰国—Kritayanavaj，2002；Aphimeteetamrong and Kritayanavaj，1998，p229；韩国—李，2003，p28；约旦—Chiquier et al.，2004，p29；香港—拉摩洛克斯，1998，p70；孟加拉—Hoek Smit，1998，pp29~30。

下获得他们的累积存款的利息。一旦存款达到某个额度，储蓄期限就遵从房屋抵押贷款的要求（也是以降低后的利率）。这项机制在德国和奥地利十分受欢迎，并新近传播并引进到其他一些国家，特别是转型国家，如斯洛伐克（1993年）、捷克共和国（1994年前后）、匈牙利（1997年）和克罗地亚

表4.16

抵押贷款时限和贷款估值比率
Table 4.16 Indicative mortgage lengths and loan-to-value ratios (LTVs)

国家 Country	典型抵押贷款估值比率(房产价的百分比) Typical LTV (percentage of property value)	最大抵押贷款估值比率(房产价值的百分比) Maximum LTV (percentage of property value)
丹麦	80	80
法国	67	100
德国	67	80
意大利	55	80
荷兰	90	115
葡萄牙	83	90
西班牙	70	100
英国	69	110

资料来源: 奥伟咨询公司, 2003, 引用自史蒂芬斯, 2004。
Source: Mercer Oliver Wyman, 2003, cited in Stephens, 2004.

表4.17

八个欧盟国家的抵押贷款估值比率(LTVs)
Table 4.17 Loan-to-value ratios (LTVs) in eight EU countries

国家	时间(月)
荷兰 ⁱ	4
丹麦 ⁱ	6
西班牙 ⁱ	8
德国 ⁱ	10
英国 ⁱ	11
葡萄牙 ⁱ	20
意大利 ⁱ	60
阿根廷 ⁱⁱ	10—18
智利 ⁱⁱ	12—18
哥伦比亚 ⁱⁱ	45
秘鲁 ⁱⁱ	31
乌拉圭 ⁱⁱ	24

资料来源: i 奥伟咨询公司, 2003, 引用于 史蒂芬斯, 2004; ii 罗哈斯, 2004, p14。
Source: i Mercer Oliver Wyman, 2003, cited in Stephens, 2004; ii Rojas, 2004, p14.

表4.18

处理房产的大概耗时
Table 4.18 Approximate time to take property into possession

(2000年)。²³⁷补贴常常在一些条件下才可提供: 长期储蓄, 或者由早期储蓄支持的定期支付, 以及利率变化最小化。²³⁸当然, 一个必要前提是低且稳定的通货膨胀率(有利于为累积资金保值)。

合约式储蓄计划的实效性备受关注。一旦付诸实施, 储蓄就会被占用; 这样一来, 随着金融和经济环境的变化, 这项计划就会受困于自身的不灵活性。吸引储蓄的相应补贴数额巨大, 导致政府资金低效和预算压力。正是由于这些原因, 波兰正从这个系统中抽身出来。²³⁹在斯洛伐克, 有证据显示这些方式正被作为转型期的政策, 使贷款量上升同时补贴压力下降。²⁴⁰这些计划特别缺乏对家庭收入的关注。然而, 这些计划也具有限于特定收入或年龄范围的潜在可能性。一些计划由于被用于资助与房价支付无关的储蓄而受到批评, 尽管这也可以通过更约束性的项目企划来避免。²⁴¹

利率

Interest rates

利率反应资本的成本——它们是借款人必须支付给借方用来使用资金的价格。如果房地产市场能够有效运作, 利率应该只比首次借款或商业银行存款利率略高。²⁴²然而, 实践中, 利率高低依赖于市场效率、风险预测和国家干预。尽管如此, 一般由外部的宏观经济潮流以及货币政策决定利率, 有时国家住房机构或那些获得补贴的机构会采用低于市场的利率。

国家住房机构在资金调用上面有更多的弹性。例如在泰国, 国家住房银行提供较低的商业利率, 同时也向小额借人提供不同的比率(通过交叉补贴的方式), 以便让“大量购房者更加容易贷款并更有支付能力”。²⁴³补贴的利率已经在突尼斯、印度和匈牙利得到实践。进一步的实践来自于菲律宾的抵押市场, 其市场利率变动很大; 1996年商业贷款的成本达到了16%(一年保障), 同时补贴贷款利率达到9%~12%²⁴⁴。

金融市场在这其中应对的方式也会相应有所不同。因此, 资金成本有可能在与较大额贷款相关的相对低的管理成本上呈现多样化的态势。下面的数据是最近在智利十分普遍的情况:²⁴⁵

- 对于800到1999UF的贷款额度(UF即Unidades de Fomento, 是在每日根据通货进行调整的以智利货币“比索”命名的单位)的利率值为4.8%。
- 对于1999到2999UF的贷款额度, 利率值为4.4%。
- 对于3000UF以上的贷款额度, 利率值为3.7%。

在高通货膨胀率的时期, 利率对可支付力来说是格外不确定的因素。公开的高利率会使所谓的“前期佣金”问题变得严重, 那时在抵押初期利息支付的实际压力十分严重, 并且一般与生命周期中财政压力比较高(依靠父母的孩童)或收入还没达到最大的阶段同时发生。高利率极大地提高了借款的成本, 也让住房投入成为很多家庭难以支付的项目。这个问题在坦桑尼亚得到例证, 那里的通货膨胀率在2000年达到了18%~25%。²⁴⁶年收入3倍之多的贷款可能需要占去年收入的50%~75%。更深入的报告评估得出: 如果利率下降到每年10%, 可支付比率尽管依然不高, 但确实会大大提高。²⁴⁷

在北方国家, 固定的和可变的利率间有巨大的差异。总的来说, 有弹性的可变利率已经出现了转

表4.19

南非住房金融市场的条款和条件
Table 4.19 Terms and conditions in the South African housing finance market

中介的类型	资金成本 (%)	客户的平均年费 (%)	担保形式	平均贷款额度 (兰特)	贷款期限
小额信贷—国家住房金融公司的渐进改善住房	16	42	未担保	4660	21个月
养老支持贷款	11 ⁱ	16—17	养老基金	20,000	8年
国家住房金融公司住房抵押贷款—住房拥有	13	17	房产；八个月以上的风险转移到国家住房金融公司	80,000	15年
低端银行抵押贷款	11% ⁱⁱ	19—20	房产	90,000	20年 ⁱⁱⁱ
高端银行抵押贷款	11 ⁱⁱ	15—17	房产	210,000	20年 ⁱⁱⁱ
自主高端	13.5	15	房产	220,000	20年

注: i 可能的存款利率的机会成本。
Notes: i Opportunity costs of possible deposit rate.
ii 高存款率；实际的平均存款人获得的少得多。
ii Highest deposit rate; in reality, the average depositor earns far less.
iii 书面时限是20年，但是平均有效期限是7年。
iii Written for 20 years, but average effective term is 7 years.

资料来源：鲍曼，2004，p12。
Source: Baumann, 2004, p12.

型——趋向于将更多的风险从贷款的提供者转移给借款者。

表4.19给出了南非小额信贷的（首两行）和全部的贷款（后四行）的部分条款和条件的情况。利率相对来说比较高，反映了南方国家政策的特点：第一，政府愿意鼓励资本流入来稳固货币流通；第二，国家鼓励储蓄。表4.19显示那些无法获得抵押贷款保险的借贷成本高昂。

最后，放贷方通常限制还款达到收入的最大比例。典型的比率一般至多达到收入的25%~30%，在房价上涨时比例会提高。香港这个比例高达50%，在泰国这个比例达到了30%，大额贷款的这一比例甚至更高，而在加纳差不多是35%。²⁴⁸

住房金融、支付能力和低收入家庭 HOUSING FINANCE, AFFORDABILITY AND LOWER INCOME HOUSEHOLDS

为了扩大住房金融覆盖面，近几年来诸多努力被付诸实施了。这是两个相关因素的产物。一方面，由于新的供应商被积极鼓励进入市场，使得住房金融市场更具竞争力。这些供应商不断寻求新的客户来扩张经济活动。这样一来，抵押贷款服务的扩张就成为对市场状况的商业反应。正如之前提到的，这部分由收入的增长决定。另一方面，国家期望市场紧盯住房需求。面对众多的住房问题和致力于减少公共支出（见第五章），政府正不断寻求市场

应对需求的可能性。

房价 The price of housing

支付能力不仅仅与住房信贷的准入有关，而且与其成本也有关系；另外也与房价紧密相关。房价反映商品房的成本，也反映了住房市场供需之间的平衡。当然，很多政策的重心都放在了扩大金融服务范围上，对提高住房量却只投入了相对很小的关注。

高房价如今似乎成了全球众多不同背景的人们买房的共同障碍了。其中西欧国家中最重要的住房金融趋势之一是不断扩大的收入和房价间的差异，而且在很多国家，后者涨幅已经显著超过前

表4.20

西欧国家1970年以来住房可支付性的变化
Table 4.20 Changes in underlying affordability since 1970 in selected West European countries

国家	1970	1980	1990	2003
德国	129	114	95	80
法国	123	125	119	125
意大利	—	135	130	131
西班牙	147	127	199	289
荷兰	137	151	111	243
爱尔兰	—	136	110	201
英国	97	109	137	156

注：表中比例是住房价格对于每个工作者平均可支配收入的比率。1985 = 100
Note: Change in ratio of house prices to disposable income per worker. 1985 = 100

资料来源：国际货币基金组织，2004。
Source: IMF, 2004.

国家	2004 ⁱ	2003 ⁱⁱ	1997 - 2004
澳大利亚	8.2	17.6	112
比利时	9.3	5.5	50
加拿大	6.7	6.5	43
中国	9.9	4.1	无数据
丹麦	7.3	3.4	50
法国	14.7	11.5	76
德国	-1.7 ⁱⁱⁱ	-4.5	-3
英国	13.8	11	139
中国香港特别行政区	31.2	-13.6	-49
爱尔兰	10.8	14.8	187
意大利	9.7	10.6	69
日本	-6.4	-4.8	-24
荷兰	3.3	1.9	76
新西兰	16.4	21.2	56
南非	35.1	20.9	227
西班牙	17.2	16.5	149
新加坡	无	-2.3	无数据
瑞典	9.8	5.5	81
瑞士	2.2	2.4	12
美国	13	6	65

注：前两列显示相对前一年的百分比变化
Notes: The first two columns show percentage change on a year earlier.
i 第三季度, 或2004年末. ii 第三季度. iii 2003年下半年.
i Third quarter, or 2004 latest. ii Third quarter. iii Second half of 2003.

资料来源:《经济学家报》, 2004。
Source: The Economist, 2004.

表4.21

房价变化
Table 4.21 House
price changes

者。²⁴⁹这一现象在欧洲以外的国家也是如此。例如在新西兰, 仅2001年12月到2003年12月一年之间, 房价就涨了27%, 而物价同期仅上涨4.3%。²⁵⁰

这个差异以潜在可支付力作为主要的指标特征, 这种支付力来自于住房金融系统。表4.20显示了很多西欧国家根据每个工作者可支配收入和房价的关系, 其住房可支付力的变化情况(相对于绝对水平)。²⁵¹

分析表4.20可知, 自1990年始, “潜在”支付力在表中所示的7个国家中的4个国家明显有大幅减弱, 尽管这种迹象甚至可以追溯到1970年。从1985年算起的潜在支付力的最大程度的恶化出现在西班牙、荷兰和爱尔兰, 英国的情况略好一些。当时恶化程度相对比较轻的是法国和意大利; 但是这些都是更长期的相对稳定的背景下才出现的。而从1970年起, 德国始终处于潜在支付力的显著增长中, 这使它从众多国家中脱颖而出成为唯一的例外。

房价从1997年开始涨幅十分显著, 特别是澳大利亚、爱尔兰、西班牙和英国。²⁵²2003年, 欧洲抵

押贷款联合会特别指出拉脱维亚、葡萄牙、西班牙、英国和爱尔兰各国房价的强劲增长。²⁵³《经济学家报》追踪了稍广范围的国家, 得到的数据如4.21所示, 数据指出2004年末一些国家有房价下降的迹象; 但其他国家还是保持上升。

深度剖析房价上涨的态势, 国际货币基金组织(IMF)指出房价在众多高收入国家都在上涨。有证据表明房价将处于长期上涨的趋势中; 但价格也与可支付力相关(也相应地与收入相关), 特别是在当前高房价的态势下。深入的解释变量是利率(贷款花费的重要部分), 正是低利率才是目前提供的全球价格暴涨的重要因素。总体而言, 全球发展, 包括那些与住房市场特定相关的经济表现(如实际股价、人均产出和实际利率), 可以解释国际基金组织调查期(1980—2004)中40%的住房价格波动。²⁵⁴英国和美国对全球市场很开放, 这些因素导致大约70%的房价波动, 而相同的因素却只能在新西兰产生3%的房价波动。有证据表明住房抵押市场的深化与更高的全球房价相关(也就是说, 用提高住房融资来扩大支付力导致了房价上涨)。²⁵⁵

住房成本——供给对于需求增长的反应 The cost of housing – and the response of supply to increased demand

在很多国家, 住房供应似乎对通过价格上涨表现的住房需求的增长反应得非常缓慢。这与包括在建设过程中的许多阶段相关。当“供应缺乏弹性, 同样增长的需求...导致价格的更大涨幅, 供应数量的增加却很小”。²⁵⁶如果供给不上涨, 或只是缓慢增长, 人们就没有理由相信更加有效的住房金融市场会带来更好的住房(甚至在中短期); 而其只会导致房价上涨。住房金融的实效性提升表现为面向不断增长的社会需求而产生的更多的住房建设和房地产市场, 因此, 购房率才会提升。但供给怎么回应需求呢? 各国住房供给弹性差异显著, 对西欧情况的评估在表4.22中显示出来。

供给应对缺乏的主要原因是规范控制。调查表明阻碍住房建设的地方法规是英美城市高房价的重要原因; 还有证据表明马来西亚和韩国也因为法规的控制导致供不应求的情况。²⁵⁷在芬兰, 低住房开发的一个原因是, 由于基础设施和服务所需的相应投入, 地方当局不愿意给新的住区建设项目提供许可。²⁵⁸相似的问题在坦桑尼亚也出现了, 达累斯萨拉姆在1990年到2001年间平均每年其小块土地的需求量达到20 000, 而年供应量却低于700。²⁵⁹相似的情况在菲律宾也受到了关注。

缺乏弹性的住房供给加剧了住房问题。供应方首先从土地问题和金融市场入手进行控制。土地市场产生运作的失效归因于土地监管的诸多薄弱环节：比如法律和规范的框架以及管理体制方面的问题。国家土地法不连续…土地管理体制不健全也是突出的问题。²⁶⁰

不健全的规范系统只是住房建设供不应求的一个原因。在新西兰，2001年到2004年间房价快速飙升，房地产板块出现了劳动力严重不足的情况，并成为扩大住房供给的主要障碍。²⁶¹不管是什么成因，结果是一些社会阶层失去了购房能力。通过对表4.20和4.22的分析可知，德国保证持续购房能力的一种手段可能是应对价格变动进行住房按需建设。²⁶²这种探讨凸显了住房金融与其他因素的内在互动性，特别是土地市场和住房法规的关系以及土地开发和其他城市开发过程的关系。

年轻购买力的进入

The implications for homeownership for the young

房价上涨的背景下，房子更贵并且住房金融系统需要努力地填补这个差异。年轻人支付住宅变得特别困难，他们没有时间来累积资产（存款），特别是那些刚刚进入劳动力市场的人薪酬更低。他们是房价上涨的最大受害者之一。表4.23描述了西欧多国的年轻家庭购房情况的变化。

在英国，年轻家庭的购房率下降非常显著，下跌了15%。购买力日渐退化意味着年轻家庭很难购房，即使在自由化的抵押贷款市场背景下，即使抵押市场能够提供100%的贷款估值比率（LTVs）²⁶³。在抵押市场取消管制之前，LTVs是英国潜在的首次购房者要面对的主要限制因素。尽管现在情况不再如此了，但很多家庭仍不能承担100%的抵押额度，即使在利率的历史最低点。所以英国首次购房者的比例正不断下降，这些购买人年龄不断提高——从20世纪80年代的27岁升至如今的34岁。相似的情况在其他经历近期房价上涨的国家也出现了，特别是在西班牙，当地租赁也没有发展以替代购买，对形成家庭造成了严重阻碍。新西兰的总体住房拥有率的下降是此类问题的相似反映：“住房拥有率的最大降幅（1991年到2001年）大约出现在25岁到44岁的年龄段，这个降幅达到10%”。²⁶⁴类似的结果也在日本出现了，即使在20世纪90年代初期房价才由升转降。日本的年轻购房人减少了；“1978年在25岁到29岁年龄段有1/4的人拥有房产”，而截至1998年，这个数据已经降到了1/8。²⁶⁵

国家	供给的价格弹性
英国	0.5
德国	2.1
法国	1.1
荷兰	0.3
丹麦	0.7
美国	1.4

注：>1 = 应对价格上涨的较强供应力度。
Notes: >1 = relatively strong supply response to rising prices.
0—1 = 应对价格上涨的较弱供应力度。
0—1 = relatively weak supply response to rising prices.

资料来源：斯旺克等，引自史蒂芬斯，2004
Source: Swank et al, cited in Stephens, 2004

可支付力的其他一般问题

More general problems of affordability

美国的数据显示有600万贫困线下的家庭生活房东家里（其家庭年平均收入为6011美元）。²⁶⁶这个数字比790万贫困租户的数量少不了多少。超过400万户有房的老龄家庭仍然有很大的一部分房贷要付。身负贷款的贫困住户的数量仍在大幅攀升。从1960年到1985年，给这群人的抵押贷款数量低于100 000；这之后抵押贷款的发放数量就一直稳固攀升。²⁶⁷政府一直努力寻求发放给低收入家庭贷款；其中一个项目被称为针对性贷款计划，从1996年开始实行，用于鼓励机构对服务匮乏地区提供特定贷款，包括市中心地段和原住民地区。特殊的刺激方式包括减少担保费和提高服务费。超过100000的家庭在这个计划中得到有担保的贷款。

在转型国家，真正影响住房支付力的问题是总体收入水平的低下。比如，爱沙尼亚和拉脱维亚只有10%~20%的人口被认为可以承担房贷。²⁶⁸资产从公共部门向私人的转化，以及向市场为基础的经济转型，导致了大范围的贫困和难以保障充足房源及其服务的实际问题。近期对欧洲东北部的研究表

表4.22

高收入国家新住房供应的价格弹性比较
Table 4.22
International comparison of price elasticity of supply of new housing in high-income nations

表4.23

年轻家庭住房拥有率的变化（%）
Table 4.23 Change in homeownership of young households (percentage)

国家	1990年约值	2000年约值	变化趋势
丹麦	23 (1990)	20 (1999)	下降
芬兰	41 (1992)	39 (1995)	下降
法国	21 (1990)	17 (2002)	下降
荷兰	43 (1993)	44 (1998)	持平
瑞典	45 (1991)	46 (1997)	持平
英国	74 (1994/1995)	59 (2001/2002)	下降

资料来源：斯坎伦和怀特凯德，2004。
Source: Scanlon and Whitehead, 2004.

可支付性不仅与住房资金的获取和成本有关；还有一个关键方面是住房价格

明，对于2000年的保加利亚来说，50%的住房的中央供热系统已经停止了运转。²⁶⁹

在南方，支付得起正式住房及其相关花费的人很有限。正如之前提到的，很多国家明显出现抵押贷款融资扩张的趋势。但是，很难评价这个趋势有多成功。在收入很低的背景下，高房价意味着大额贷款，也暗示了向下营销的程度有限。²⁷⁰当然，也没有信息表明覆盖低收入群体的特别计划有多成功。

印度的房地产金融市场虽然在20世纪90年代扩容了，但并没有真正将市场下移；特别是房地产金融机构开始认识到向下营销非常难。²⁷¹部分源于对商业市场的迟疑态度，国家改变策略并力求探索对非盈利出借方（比如信用合作社）以及非政府组织的潜在影响力的综合调动。在印度，亚洲开发银行致力于下移住房融资，通过3亿美元的贷款来建立正式的住房金融机构和非政府组织（NGOs）以及基层社区组织（CBOs）之间的三方联系。在印度，对几个试图覆盖低收入群体的住房融资计划的成效已经被评价出来。²⁷²一些关键问题也是其他计划所要考

虑的：

- **体制偏差：**总体来说，小额信贷对穷人来说更实用。正因高收入人群对于小额信贷不感兴趣，对小额信贷的关注更要摆正位置。但是，高管理费意味着机构更倾向于更大额的贷款而降低贷款额度面临持续压力。菲律宾的社区抵押项目也面临相似的问题，在20世纪90年代中期，低利率使得相关机构不愿意提供贷款，因为可能需要更多的资金投入来支撑。
- **储蓄瓶颈：**储蓄相关的计划总被认为在贷款发放前需要过长的时间。
- **地权：**地权归属的不清晰在印度一直存在。一些情况下，社区并不担心会被驱逐并实际上有房屋/土地保有权保障；但没有登记的合法地权的土地就不能用于担保抵押。
- **工资扣款：**低薪职工在印度不能直接从工资中扣除偿还金，这是住房金融公司面临的又一大障碍。工资抵扣被视为降低风险的一项策略。在之前对巴拿马的研究中，在非正规部门就业的中低收入家庭不能实现工资抵扣，不被抵押出借方所认可。
- **弹性支付：**对穷人来说常规的偿还要求也很难达到，特别是非正规行业工人。SOFOL项目成功地覆盖墨西哥非正规行业，承认即时报酬和传统薪资外的报酬。

一些最低价的住房（当然抵押款也最少）提供不完整的单元，让房屋使用者得以在收入提高的时候完成建设（如果质量足够好能作为合法住房的话）。这些策略扩大了印度的抵押贷款融资能力，并在艾哈迈达巴德私人开发商的实践中得到了深入的剖析（见专栏4.15）。²⁷³案例包含了国家和私营企业的合作，私营企业获取国家政府机构——住房和城市开发公司（HUDCO）——提供的资金，用以支持低价住房的开发。目前，公司成功地为中低收入家庭提供了住房，开发项目使用政府抵押贷款来进行低成本住房建设以触及之前不能获得可支付住房的群体。但是，这些经验也伴生了一些策略问题，公共机构减少了非正规住房，使得开发商失去了开发的兴趣。²⁷⁴特别是：

…由于公共资金参与和支持削弱了操作的弹性和开发的动力，并影响到购房者的期望值，非正规部门的开发商变得非常困难。²⁷⁵

专栏4.15 印度私人开发经济适用住房

Box 4.15 Private development of affordable housing in India

Parshwanath集团曾在艾哈迈达巴德为中等偏下收入家庭开发住房（一般情况下是学校教师、警员、裁缝、木匠、公交车和出租车司机），已经开发了125个项目，超过20000个单元。在20世纪80年代后期，它们开始与政府机构住房和城市发展公司（HUDCO）合作。住房与城市发展集团的目标是使开发商扩大其业务，进一步开发低档市场。因此双方计划开发Parshwanath乡镇。Parshwanath集团此前瞄准的是相对低收入家庭，通常降低自身建设材料的制造成本、建造最小单元，新居民一般需自己完成二层的建造，并完善已建成的部分，比如安装厨房柜、刷墙壁和安装楼梯。

住房与城市发展集团给Parshwanath集团提供发展资金用于建设，并同意给住宅买家提供贷款。只有前两个阶段得到了发展。最初，一个当地的非政府组织自我就业妇女协会（SEWA），打算进入针对低收入家庭的购房市场并支持还款，但是这部分没有完全发展。Parshwanath集团陷入了诉讼和金融困难（一些居民拒绝还款并质疑房屋的质量），集团将剩余的土地出售给了正准备瞄准高收入群体的开发商。

这种发展得到了一些购房者的认可，但另一些人后来却抱怨房屋的质量及大小。一些居民起诉了开发商，原因是房屋完成质量差，服务不到位，比如路灯、施工质量差。这表明人们的预期已经改变，现有质量已不再认为是可以接受的。与此同时，与公共机构合作意味着必须遵守正式的规划和管理程序，之前的非正式做法（付款之后再检查）已不再可能。

资料来源：Mukhija, 2004a。
Source: Mukhija, 2004a.

表4.24

对西欧不同群体的抵押贷款可行性
Table 4.24
Availability of mortgages to different groups in Western Europe

国家	年轻家庭<30	高龄家庭>50	低抵押资产净值	自证收入	先前破产	信用缺失	自雇者	政府资助
丹麦	A	A	C	C	B	B	A	B
法国	B	B	A	C	C	B	B	A
德国	A	B	B	C	C	C	A	B
意大利	B	A	C	C	C	B	A	B
荷兰	B	A	B	B	C	B	B	B
葡萄牙	A	B	B	C	C	C	A	A
西班牙	A	B	B	B	C	B	A	B
英国	A	A	A	B	B	A	A	B

关键：
Key:
现可行的 A
Readily available A
受限的可行 B
Limited availability B
不可行 C
No availability C

资料来源：Mercer Oliver Wyman, 2003, 引用于史蒂芬斯, 2004。
Source: Mercer Oliver Wyman, 2003, cited in Stephens, 2004.

菲律宾的一项相似策略，通过补贴性的政府贷款建设最小成本的完整单元，私人开发商也开始介入。“自由建房”在马尼拉建房非常活跃，对那些有能力获得政府抵押贷款的人（大多是在低收入正规行业工作的人）提供作为20m²核心或初始的住宅单元。公司认为项目的模块是行之有效的。但是，利润水平比立足于高端市场的开发商低，因此愿意投资的投资者很少。迄今为止，完成了7000个单元，合理征地是其中主要问题。²⁷⁶“自由建房”向低房价市场的特别倾斜多少显得不太寻常，而从20世纪90年代起，私人机构投资开发的低收入家庭住房就处于增长之中。²⁷⁷

一般来说，可支付力和贷款偿还在亚洲很多国家都存在问题。在菲律宾，国家住房署有关计划的偿还率在23%到74%之间。²⁷⁸只提供小块土地的贷款项目的成效比完整的住房贷款项目要高，自建型项目也有利于获得贷款。低偿还率不但导致国内房改压力增大，还使得为统筹住房贷款提供资金的养老金不再继续放款。²⁷⁹这样的情况对住房金融系统构成持续压力。

非正规性的连续困境

The continuing problem of informality

北方国家如英国和新西兰，贷款更便宜但是门槛更高。²⁸⁰尽管扩展了对低收入群体的可支付住房的抵押贷款，南方的很多家庭和北方至少部分家庭仍然没法担保房贷。这不仅仅是支付能力的问题，

而是正规市场的金融机构不愿给非正规部门的员工提供贷款。专栏4.16总结了南非的这一背景。非正式员工就不能贷款，这种情况在南方很普遍。表4.24说明了特殊家庭在北方获得贷款的难度。即使自雇者也不能轻易获得贷款，更别提那些类似“自证”收入者，在大多数国家不能获得抵押贷款或获准途径非常有限。在分析先前对产权和抵押途径问题的讨论之后，表4.24明确指出非正规收入是主要障碍。由于很多人在非正规部门就业，南方国家的公民很多都要“自证”收入。

一项研究论述“以风险为基础的定价在抵押贷款市场是应该的，因为它允许放贷方准确地根据风险为产品定价，并且向更大范围的借款人提供抵押产品。”²⁸¹以风险为基础的定价有几种形式；但当价格存在很大差异，则被称为“次贷”或“不良贷款”。由此它们认为市场可以通过允许出借方收取额外费用（更高利率）来为这些借款人提供抵押贷款。

在美国，从20世纪90年代中叶起，次级贷款和供给低信用记录或不能认定收入的借款人的贷款一直在增加。²⁸²2000年，有1.38亿美元投入到次级贷款组织中，到2002年上涨到2.13亿美元。²⁸³住房拥有率的增长（到2003年上涨至68.4%）可能部分源于此举。这些贷款在英国占了大概7%，英国是欧盟15成员国中仅有的大力发展次级市场的国家。²⁸⁴欧洲存在很多难以突破风险定价的阻碍。从意大利的高利贷法律，到不惜丧失市场份额也不借款给第一次借贷者，都是如此。²⁸⁵次级产品在70%的欧盟国家是

专栏4.16 住房抵押贷款融资：南非向下营销存在的问题

Box 4.16 Mortgage finance: problems with down-marketing in South Africa

抵押贷款模式的前提条件是房屋有交换价值，并且容易成交，这样银行可以将价值高的长期贷款打包成债券，借款人能根据可预期的收入流定期还款。然而，这些条件并不适合南非大多数的低收入群体。南非银行未将抵押贷款扩大到无正式工作的低收入群体无疑是正确的，他们中的大部分人甚至没有银行账户。现在才刚刚开始理解的是，在发展中国家（南非的确是）低端市场的抵押贷款是有风险的，不仅针对银行，同时也针对潜在的低收入借款人。即使他们能够偿还小额信贷（南非一些小贷机构已经证明），多数低收入家庭还是不能持续严格的还款计划。此外，南非的乡镇住宅市场体制薄弱，卖出一幢房子很难。更糟糕的是，自1994年以来，南非正规部门的就业者数量实际上是下降了，特别是中低收入者。结果，当他们成功获得抵押贷款后，许多低收入的非黑人却由于收入不稳定和裁员等因素失去他们的房子。

资料来源：鲍曼，2004，p6.

Source: Baumann, 2004, p6.

难以采用的，由于抵押市场服务的人口大量增加，基于风险的定价更加广泛了。²⁸⁶基于英美的经验，消费者愿意支付额外的利率来保障资金。同时，对二级市场借款人的不公平的额外收费已被承认。²⁸⁷现在开始向借款人宣教掠夺性定价的危险，放贷人提供低收入家庭期望的有利条款，诱导他们拖欠贷款额从而丧失抵押品赎回权。

本节已经考虑到抵押金融市场中向下营销出现的问题。这些策略是政府解决住房需要的策略的一部分。低收入家庭对拥有住房的兴趣与可替代选择的缺乏直接相关。就社会性住房来说，很多国家政策的巨大变化也与更多的市场导向策略的实施有关。由于公共住房的规模不断萎缩以及公共住房花费的增长，家庭开始考虑购房。在最近的调查中（2003），35%的美国租房者尝试购房，却由于缺乏可支付力而失败。由于向下营销的策略导致住房缺口至少在一些国家不断扩大。拿中国来说，“1995年住房制度（私有化和补贴的结合）导致了在城市收入分配上37%的不平等”，在1988年却只有30%。²⁸⁸在这项背景下出现了这些情况：房改中的流通趋势总是尽量地将公共住房自由化，同时拆毁所有劣质福利房。似乎市场的新侧重与公共或福利房是不一致的。²⁸⁹

评价系统风险

Assessing systemic risks

很多国家为扩大市场范围作出了巨大的努力。

“市场”可能通过提高效能来扩大市场占有率；但是最终，在扩大“覆盖”和借款人拖欠大额贷款的高发性冒险之间，似乎有某种权衡。²⁹⁰对个体借款人过度关注的风险可以通过保险降低。但是，承认这样的风险是系统性的需要，而不仅是随机的需要（比如，这种需要会在经济总体衰退或利率攀升的时候出现）。这部分解释了为什么国家愿意为在经济危机中难以维持的家庭提供帮助。市场本身可能出于自保提供风险补救的方式，或者允许个体借款人将风险转化到第三方。

由于缺乏帮助提高可支付力的房屋降价机制，抵押金融业必须平衡消费者和政府的需求来扩充贷款，有时不得不顶着投资者、议员和监管人的压力启动谨慎的贷款。北方国家的新型抵押贷款计划带来了贷款流程中的新风险。²⁹¹即使在高收入国家，住房市场可能随着金融自由化的规模局部动荡。最近的国际货币基金组织的一项调查指出，对银行的强力监管可以最小化风险，而自由化政策又鼓励银行的资产投资行为。²⁹²国际货币基金组织特别指出了泰国和马来西亚（较不严重）面临的特殊问题。

在英美国家，“大繁荣后紧接着严重不景气”的问题困扰着住房市场。²⁹³英国政策的变动将防线从机构转移到借款人手中。上涨的利率和极高的抵押贷款估值比率等因素，导致了20世纪80年代末的危机，伴随着丧失抵押品赎回权的不断增长。1980年的止赎率（未偿还的贷款份额）是0.06%，而下半年贷款拖欠率达到了0.25%，全年的贷款拖欠率差不多是0.08%。²⁹⁴截至1989年，这系列数据分别升至0.17%、0.73%和0.15%，到1991年分别为0.77%、1.87%和0.93%。相应的“大繁荣后不景气”的问题是负资产——即剩余贷款的价值超过了房屋的价格（比如房价下跌）。

20世纪90年代日本住房市场的低落提供了问题的潜在规模描述：“东京大区的负资产量预计将达到70亿英镑。”²⁹⁵结果是相当明显的。住房流动性低的问题迫在眉睫，因为很多家庭的确不能完成抵押贷款的支付，因为他们不得不筹集多出来的资金量。另外一个问题是让借款人丧失赎回权其实对出借贷款的公司不太有帮助，因为资产的价值不会完全覆盖债务。还有一些问题与对住房金融系统和宏观住房市场的信心缺失有关。日本银行系统对房产抵押的依赖，使其在土地价格下跌的情况下引发了极大的金融动荡。²⁹⁶这个信息带来的启示是除了评价出于降低贫困率而扩展抵押贷款融资的有效性之外，政府也需要考虑保持住房市场稳定的意义和风险。

注释 NOTES

- 1 This chapter is based on a draft prepared by Diana Mitlin, University of Manchester, UK.
- 2 Chiquier et al, 2004, p1.
- 3 Yasui, 2002a, p15.
- 4 Nuri Erbas and Nothaft, 2002, p15.
- 5 It is only such dwellings that are likely to meet the need for potential repossession and resale. Even if incremental dwellings have a legal land title, they may contravene building and/or zoning regulations.
- 6 Lohse, 2002, p42.
- 7 Governments have sought to control inflation for many reasons; but success in this area is likely to have particularly beneficial effects on mortgage lending.
- 8 For example, some argue that homeownership limits labour mobility and/or the need is for household savings (with appropriate interest rate policies) to be directed to the benefit of enterprise investment rather than personal assets.
- 9 Stephens, 2003, p1015. Stephens also notes that this pattern is associated with the housing finance history of Western Europe in recent decades. During the last decade, consistently lower inflation (likely to continue given current macro economic policies) means that the real value of the mortgage does not rapidly erode. Hence, consumer preferences may change.
- 10 Renaud, 1999.
- 11 Stuart et al, 2004.
- 12 Yasui, 2002a, p14.
- 13 Buckley and Kalarickal, 2004, p2.
- 14 Cities Alliance, 2002, p2.
- 15 Government of the Republic of Zambia, cited in Mulenga, 2003, p52.
- 16 Daphnis, 2004a, p2.
- 17 Daphnis, 2004a, p2.
- 18 Hegedüs, 2004, p8.
- 19 See Kritayanavaj, 2002, p15. Nevertheless, the bank's non-performing loans are at 17.4 per cent (Kritayanavaj, 2002, p25), and this suggests that the weakness referred to by Daphnis (2004a) has not been fully addressed.
- 20 Lea, 2000, p17.
- 21 Joint Center for Housing Studies, 2004, p8.
- 22 Ballesteros, 2002, p3.
- 23 Dübel, 2004, p28.
- 24 Yasui, 2002a, p12.
- 25 The primary market is retail lending to households. The secondary market is wholesale lending to retail providers.
- 26 Rubinstein, 2002, p15.
- 27 Okwir, 2002, p94.
- 28 Suresh, 2002, p119.
- 29 These are funds that receive mandatory payments, generally from employers and employees, and from which the employees can draw on for housing finance under particular circumstances.
- 30 Gadzama, 2002, p74.
- 31 Van Order, 2001, p16.
- 32 Dübel, 2004, p28.
- 33 Yasui, 2002a.
- 34 Dübel, 2004, p28.
- 35 Van Order, 2001, p21.
- 36 Van Order, 2001, pp20–21.
- 37 Van Order, 2001, p29.
- 38 Carolini, 2004.
- 39 Van Order, 2001, p20.
- 40 Van Order, 2001, p17.
- 41 Van Order, 2001, p29.
- 42 Van Order, 2001, p19.
- 43 Karley and Whitehead, 2002, p31.
- 44 ODPM, 2003, p1.
- 45 Karley and Whitehead, 2002, p32.
- 46 Karley and Whitehead, 2002, p36.
- 47 Lea, 2000, unnumbered Foreword.
- 48 Watanabe, 1998.
- 49 Chiquier et al, 2004, p2.
- 50 Lea, 2000, pp20–21.
- 51 D' Cruz, 2004a, p19.
- 52 D' Cruz, 2004a.
- 53 Lee, 2003, p26.
- 54 Gitau, 2004, p2.
- 55 Gitau, 2004, p9.
- 56 Chiquier et al, 2004.
- 57 Dübel, 2004, p29; Lea, 2000, pp3–5.
- 58 Connolly, 2004b.
- 59 Hoek-Smit and Diamond, 2003, p7.
- 60 Dymski and Isenburg, 1998.
- 61 Stephens, 2004, p11.
- 62 Pardo, 2000, p3.
- 63 Pardo, 2000, p3.
- 64 Chin Beng 2002, p100.
- 65 Ogu and Ogbuozobe, 2001, p476.
- 66 Ogu and Ogbuozobe, 2001, p477.
- 67 Hardoy and Satterthwaite, 1989, pp107–111.
- 68 Stren, cited in Gitau, 2004, p4.
- 69 Mabogunje, cited in Gitau, 2004, p4.
- 70 Ogu and Ogbuozobe, 2001, p478.
- 71 Williams, 2004.
- 72 Stephens, 2004.
- 73 Stephens, 2003, p1020.
- 74 Stephens 2004, p11.
- 75 Suresh, 2002, p120.
- 76 Stephens, 2003, p1020.
- 77 Stephens, 2004.
- 78 Watanabe, 1998, p135.
- 79 Ballesteros, 2002, p18.
- 80 See, for example, Okpala, 1994, and Renaud, 1999.
- 81 As illustrated by Rubinstein (2002, p16) for Brazil, Mexico and Panama.
- 82 Quoted in Connolly, 2004b, p2.
- 83 Turner and Whitehead, 2002, p176.
- 84 Ballesteros, 2002, p18.
- 85 Nuri Erbas and Nothaft, 2002, p22.
- 86 Nuri Erbas and Nothaft 2002, p22.
- 87 Kumar Garg, 1998, p106; Smets, 2002, p138.
- 88 Lea, 2004b, p24.
- 89 Stephens, 2003, p1014.
- 90 Stephens, 2004, p12.
- 91 Scanlon and Whitehead, 2004.
- 92 Stephens, 2004, p9.
- 93 Stuart et al, 2004, p9.
- 94 Stuart et al, 2004, p9.
- 95 Scanlon and Whitehead, 2004, p20.
- 96 Kahrlik, cited in Hegedüs, 2004, p7.
- 97 Yasui, 2002b, p27.
- 98 Merrill and Whiteley, 2003, pp11–12.
- 99 Merrill and Whiteley, 2003, p18.
- 100 Gilbert, 2004, p35.
- 101 Forero, 2004, pp34–38.
- 102 Connolly, 2004b.
- 103 Scanlon and Whitehead, 2004, p18.
- 104 Scanlon and Whitehead, 2004, p18.
- 105 Stuart et al, 2004, p3.
- 106 Stephens, 2004.
- 107 Williams, 2004, p20.
- 108 Stephens, 2004, p3.
- 109 Stephens (2004, p4) notes that nominal interest rates fell throughout the advanced economies, a phenomenon linked to the worldwide fall in inflation; however, although the nominal interest rate is the same throughout the Euro zone, different levels of inflation between member countries mean that real interest rates continue to vary.
- 110 Stephens, 2004, p4.
- 111 Earley, 2004b, p4.
- 112 Earley, 2004b; Lambert, 2004.
- 113 Earley, 2004b.
- 114 Pitcoff, cited in Carolini, 2004, p2.
- 115 HUD, 2003, cited in Carolini, 2004.
- 116 Carolini, 2004.
- 117 HUD, cited in Carolini, 2004, p11.
- 118 Hegedüs, 2004, p6.
- 119 Hegedüs, 2004, p6; Yasui, 2002b, p25.
- 120 Lea, 2004b, pp22–24.
- 121 Lea, 2004b, pp22–24.
- 122 Yasui, 2002b pp29–30.
- 123 Yasui, 2002b, p30.
- 124 Hegedüs, 2002, p56.
- 125 Yasui, 2002b, p19.
- 126 Earley, 2004b.
- 127 Chiquier et al, 2004, p28.
- 128 Yasui, 2002b, p19.
- 129 Hegedüs, 2002, p10.
- 130 Hegedüs, 2002, p49.
- 131 Stephens, 2003, p1021.
- 132 Yasui, 2002a, p11. These delays are partly due to the extensive transfer of properties from state to household in many countries (Hegedüs and Teller, 2003).
- 133 Hegedüs and Teller, 2003.
- 134 Hegedüs, 2002, pp18, 23.
- 135 Yasui, 2002b, p22.
- 136 Hegedüs and Teller, 2003.
- 137 Yasui, 2002a, p8.
- 138 Yasui, 2002b, p23.
- 139 Bugie, 2004, pp32–33.
- 140 An example of the scale of the problems is given by Zambia where, between 1985 and 2000, the average mortgage interest rate oscillated between 20 and 90 per cent per annum (Groves, 2004).
- 141 Kamete, 2000, p255.
- 142 De Soto, 2002.
- 143 Buckley and Kalarickal, 2004, pp21–22; Lincoln Institute of Land Policy, 2002.
- 144 Gilbert, 2002b, p16.
- 145 Buckley and Kalarickal, 2004, p22.
- 146 Buckley and Kalarickal, 2004, p23.
- 147 Rojas, 2004.
- 148 Vance, 2004, p127.
- 149 Daphnis, 2004b, p107.
- 150 Nell et al, cited in Baumann, 2004.
- 151 Calderón, 2004.
- 152 World Bank, 2004a, p2.
- 153 Joint Center for Housing Studies, 2004, pp12–14.
- 154 Ferguson, 1999, p186.
- 155 IADB, 2003.
- 156 Davies and Mahony, 2001, p25.
- 157 Hoek-Smit, 1998, p18.
- 158 World Bank, 2004a, p3.
- 159 World Bank, 2004a, pp2–3.
- 160 Ferguson, 1999, pp186–187.
- 161 Ballesteros, 2002, p18.
- 162 Jacobs and Savedoff, 1999, p5.
- 163 Jacobs and Savedoff, 1999, p6.

- 164 Pardo, 2000, pp23–24.
 165 Gitau, 2004, p13.
 166 Hoek-Smit, 1998, p18.
 167 Lall and Lall, 2003, pp15–16.
 168 Ferguson, 2004a, p22.
 169 Ferguson, 2003.
 170 Lall and Lall, 2003, p16.
 171 Lall and Lall, 2003, pp20–21.
 172 Biswas, 2003.
 173 Datta, 1999, pp192–193.
 174 Aphimeteetamrong and Kritayanavaj, 1998, p227.
 175 Ahn, 2002.
 176 Lee and Lee, 1998, p162.
 177 Ha, 2002b, p245.
 178 Kim and Ahn, 2002, p224.
 179 Lamoreaux, 1998, p69.
 180 Itoh, 2002, p157.
 181 Oizumi, 2002, p170.
 182 Oizumi, 2002, p181.
 183 Itoh, 2002, p166.
 184 Seki and Watanabe, 1998, pp118–119.
 185 Karnad, 2004.
 186 Karnad, 2004, pp8–9.
 187 Kumar Garg, 1998, p98.
 188 Kumar Garg, 1998, p99.
 189 Karnad, 2004, p8.
 190 Karnad, 2004, p8.
 191 Gallarado, 1998, p204.
 192 Ballesteros, 2002, p28.
 193 Ballesteros, 2002, p28.
 194 Ballesteros, 2004, pp15–16.
 195 Zhao and Bourassa, 2003, p722.
 196 Zhao and Bourassa, 2003, p738.
 197 Ballesteros, 2002.
 198 Zhao and Bourassa, 2003, p724.
 199 Zhao and Bourassa, 2003, p733.
 200 Zhao and Bourassa, 2003, p733.
 201 Rojas, 2004.
 202 Rojas, 2004.
 203 Rubinstein, 2002, p15; Rojas, 2004.
 204 Rojas, 2004.
 205 World Bank, 2004a.
 Minimum salaries are set in many Latin American countries. However, they have not kept pace with inflation and, hence, the assessment of what is required to afford a mortgage even on a very basic unit.
 206 World Bank, 2004a, p4.
 207 Joint Center for Housing Studies, 2004, p35.
 208 Joint Center for Housing Studies, 2004, p35.
 209 World Bank, 2004a.
 210 World Bank, 2004a.
 211 Coovadia, 2004, pp10–11.
 212 At the exchange rate of US\$1= 6.45 rand, as of Thursday, 7October 2004.
 213 See www.mfrc.co.za/detail.php?se=91 downloaded on 7 October 2004.
 214 Moss, 2001, pp33–34.
 215 Nell et al, cited in Baumann, 2004.
 216 Groves, 2004.
 217 Coovadia, 2004, pp10–11.
 218 Kamete, 2000, p252.
 219 Kamete, 2000, p254.
 220 Government of Tanzania and UN-Habitat, 2003, pp44–47.
 221 Kamete, 2000, pp249–251.
 222 Kofi Karley, 2002, p27.
 223 Government of Tanzania and UN-Habitat, 2003, p32.
 224 Sunday Nation, 2004, cited in Gitau, 2004, p2.
 225 Okwir, 2002, p95.
 226 Kofi Karley, 2002, p28.
 227 Shelter Afrique, 2002, pp50–51.
 228 Baëta Ansah, 2002, pp55–59.
 229 Okonkwo, 2002, p87.
 230 Baëta Ansah, 2002, p57.
 231 Although, as observed earlier, Van Order (2001) argues that, in the US, 80 per cent of the increase in homeownership rates occurred within a deposit-based system and prior to the development of the secondary market.
 232 Ogu and Ogbuozobe, 2001, p479.
 233 Ogu and Ogbuozobe, 2001, p480.
 234 Nubi, cited in Gitau, 2004, p4.
 235 Kofi Karley, 2002, p28.
 236 Mercer Oliver Wyman, cited in Stephens, 2004, pp7–8.
 237 Hegedüs, 2004, p7.
 238 Yasui, 2002a, p13.
 239 Yasui, 2002a, p13; Yasui, 2002b, p29.
 240 Zehnder, 2004.
 241 Stephens, 2004, p12.
 242 Arimah, 2000, p2562.
 243 Kritayanavaj, 2002, p21.
 244 Gallarado, 1998, p212; Ballesteros, 2002.
 245 Fernandez, 2004.
 246 UN-Habitat, 2002, p8.
 247 Government of Tanzania and UN-Habitat, 2003, p72.
 248 See, respectively, Lamoreaux, 1998, p51; Aphimeteetamrong and Kritayanavaj, 1998, p229; Kofi Karley, 2002, p27.
 249 Stephens, 2004, p5.
 250 Stuart et al, 2004, p3.
 251 This is not a perfect guide to 'underlying' affordability because the growth of dual-income households in some countries increases the number of incomes that can be called upon to finance house purchase or pay interest charges on mortgages.
 252 IMF, 2004, p72.
 253 Earley, 2004b, p11.
 254 IMF, 2004, p84.
 255 IMF, 2004, p86.
 256 Buckley and Kalarickal, 2004, p12.
 257 Stephens, 2002.
 258 Buckley and Kalarickal, 2004, p12.
 259 Government of Tanzania and UN-Habitat, 2003, p26.
 260 Ballesteros, 2002, p2.
 261 Stuart et al, 2004, p5.
 262 Stephens, 2004.
 263 Stephens, 2004, p5.
 264 Stuart et al, 2004, p6.
 265 Forrest et al, 2003, p286.
 266 Carolini, 2004, p4.
 267 Carolini, 2004, p4.
 268 Yasui, 2002b, p31.
 269 Hegedüs and Teller, 2003.
 270 Down-marking is a term used to refer to the practice of reaching lower income groups.
 271 Smets, 2002, p175.
 272 Smets, 2002, p175.
 273 Mukhija, 2004a.
 274 Mukhija, 2004a, p2235.
 275 Mukhija, 2004a, p2241.
 276 Freedom to Build, 2004, p77.
 277 Ballesteros, 2002, p28.
 278 Ballesteros, 2002, p21.
 279 Ballesteros 2002, p23.
 280 Dymski and Isenburg, 1998; Stuart et al, 2004.
 281 Mercer Oliver Wyman, 2003, quoted in Stephens, 2004.
 282 Lea, 2004a, p13.
 283 Carolini, 2004.
 284 Stephens, 2004, p10.
 285 Mercer Oliver Wyman, cited in Stephens, 2004.
 286 Mercer Oliver Wyman, cited in Stephens, 2004.
 287 Lea, 2004a, p13.
 288 Khan, cited in Zhao and Bourassa, 2003, pp738–739.
 289 Zhao and Bourassa, 2003, p742.
 290 Stephens, 2004, p1.
 291 Williams, 2004, pp20–21.
 292 Collins and Senhadji, 2002, p73.
 293 Stephens, 2003, p1014.
 294 Dymski and Isenburg, 1998; Stephens, 2003, p1014.
 295 Forrest et al, 2003, pp285–286.
 296 Forrest et al, 2003, p282.

社会和出租住房融资¹

FINANCING FOR SOCIAL AND RENTAL HOUSING¹

正如第四章里就已经讨论过的，住房补贴广泛存在。这不仅反映政治理念，或是政治家为争取选民的回应。政府的住房补贴政策反映了低收入住房和居者有其屋对于社会和经济的重要性。更具体地说，有许多原因可以用来解释国家住房补贴政策为什么被广泛采用（明确包括服务和住房）²：

- **提高公共健康，更具体地说，确保不会引起疾病流行的生活条件。**这个特别涉及（但不仅仅是）供水和卫生服务。
- **促进公平，公正和社会稳定。**孩子们需要在可以学习的、安全的环境里成长，社会排斥和贫困通常发生在没有足够资源的邻里。对于低收入者，可能仅仅是因为收入太低以至于不能支付基本的生活开支，因此补贴是必要的。
- **某些对住房方面的供应，被认为是不能由私营市场提供的“公共利益”。**例如，拉丁美洲高度的非正式性使得“制定和实施相应法律制度和政策，从而将住房纳入土地和建筑的法规体系，成为公共责任”。³只有这样的房屋/土地保有权保障才能鼓励私人在住房领域投资。
- **克服市场低效。**市场低效可能导致垄断利润、供应不足、房屋质量差，特别是低收入者的住房供应不足。财政补贴只是一种解决问题的可能方法，别的方法包括促进土地供应和监管框架改革。
- **降低住房成本。**这可以通过在一级和二级市场的抵押贷款保险实现，也可以通过鼓励建筑材料的竞争实现。

- **刺激经济增长。**建筑产业是一个非常重要的刺激经济增长的部门。

补贴政策的广度在本章稍后的韩国的例子中会阐述，尽管韩国试图放宽住房融资市场，但仍在寻找其他的方法来辅助住房需求。而且，北方国家的住房支持策略也显示，不断增长的财富并没有导致国家在住房市场上的作为减少。

虽然住房融资狭义上仅是关注信贷供应，但是住房融资补贴的规模和重要性——主要通过租赁住房，贴息贷款融资需求和直接补贴（资本）——很难被忽视。社会住房的融资能不能适应更大范围的住房融资体系，应有充分的分析。⁴本章特别关注了近年被用来提供财政补贴的一些策略。财政补贴寻求提供一些激励，“通过降低机会成本或提高潜在利益，促使生产者或消费者做一些之前不会做的事情”。⁵有争论认为这样的政策应尽量避免，是“不得已”的政策。⁶这些观点担心市场被扭曲，通常会伴随制度和监管体系改革的建议，如专栏5.1阐述。正如第四章指出的，这样的补贴，尤其是那些提供利率优惠的补贴，可能有巨大的隐性成本。

虽然补贴往往被寻求实现市场潜在有效性的经济学家所批评，政府层面还是会经常使用这个政策。关于拉丁美洲补贴的重要评估指出，“拉丁美洲的经济发展中国家的住房补贴占到政府预算的1%~5%。”⁷补贴发放有多种方法，包括直接的息率降低、允许按揭利息从所得税中扣除；支持住房储蓄；支持一级市场保险；支持二级市场保险和直接拨款。⁸

持续的繁荣并不一定导致国家在住房市场投入的减少

专栏5.1 法规、政策还是补贴？

Box 5.1 Regulations, policies or subsidies?

补贴政策应该作为最后的选择，更精确地讲，应当结合其他政策措施一起使用。为经济体中的大多家庭提高住房条件的补偿性政府行为，其等级如下：

- 改革相关制度和政策，促使私人或非盈利出借方和开发商增加低收入住房供给，提供消费者和生产者相应的教育和培训，来加强住房融资产业的运转；
- 在不同的供给市场中尝试改善监管体系（土地、融资和基础设施），以此来帮助家庭获得产权明晰的健康住房；
- 基于明确的目标来提供补贴。简单来说，如果政府不采取有效措施来鼓励住房建设和融资链的高效运转，住房供给将无法应对价格信号，高收入或补贴也无法转化为优质住房。

资料来源：Hoek-Smit 和 Grigsby，引用自Hoek-Smit 和 Diamond, 2003年, p5。
Source: Hoek-Smit and Grigsby, cited in Hoek-Smit and Diamond, 2003, p5.

不过，对于这些补贴是否能抵达穷人始终存在忧虑。这一忧虑在第四章中已被证实。第六章和第七章将会讨论，南方一些国家近年的住房政策倾向于小额信贷，以推进渐进式的住房持续改善。第六章会进一步讨论，许多穷人特别是南方国家的面对的是一个极度扭曲的市场，特别是信贷和土地方面。由于正规体系的作用较为狭窄，产生了许多问题。在这样一个背景下，政府利用融资来应对需求。本章特别聚焦补贴，补贴是一种可以惠及穷人、使他们具有获得成套住房的可能性。南方和北方国家政府主要使用两种融资策略帮助家庭获得住房：帮助拥有住房和帮助其支付住房租金。尽管这特别关注于穷人，但是这些方法的作用还是有限的。例如智利的计划，虽然注入了大量资金进入补贴（包括贷款），但是却倾向于高收入家庭。⁹

在讨论针对低收入家庭住房补贴之前，需要了解几个主要的趋势。正如第四章中指出，总是有一些趋势之外的特例，但是在一些国家里有三个趋势非常明显¹⁰：

- 1 由政府或政府机构直接供应的模式减少。政府逐渐从公共住房的建设和管理中抽身。它们也采用了一些减少公共住房存量的策略，在一些国家，公共住房大规模转移给住房拥

有者。

- 2 对于通过直接需求（资金）补贴来帮助家庭拥有住房，成为一种增长趋势。利率补贴的规模 and 成本受到关注。为了降低成本和增加支出的有效性，一些国家出台了针对低收入家庭的补贴资金，以协助他们购买成套住所。针对性的住房融资以机构识别有需要的住户为前提。这在南方国家可能不存在。
- 3 第三种趋势是使用住房补贴（而不是直接供应）去帮助低收入家庭从私人或非营利部门那里租赁住房。

所有这些均涉及可观的补贴资金，因此它们的使用仅限于一些国家。本章没有讨论贷款融资，第四章讨论了大额贷款，第六和第七章讨论小额信贷。然而，应该指出的是，一些直接需求补贴含有贷款的成分。尽管低收入家庭是焦点，但直接补贴的资金规模通常小于利率补贴的融资规模，当考虑整个贷款周期的总费用时。使用什么策略来支持穷人获得住房，很大程度上取决于国家的支付能力，因为这个原因，本章将按世界区域讨论。

情况和趋势

CONDITIONS AND TRENDS

北方国家的国家租赁住房

State rental housing in the North

尽管北方国家一般不直接进行经济干预，但是在住房领域并非如此。虽然转向与收入相关联进行支持，但社会出租房屋（定义是低于市场价格、基于住房需求而非支付能力的行政分配住房）在若干个欧盟国家中仍占有重要份额，包括英国、法国、丹麦、芬兰、瑞典和荷兰。然而，西欧的政策已有重大变化，住房保障的性质也在变迁：

既有的大规模、利率补贴式的新建和维护住房支持体系逐渐退出舞台。针对性的、和收入相关的补贴对于低迷的住房领域越来越重要。¹¹

这种变化部分反映了应对住房需求的住房制度的成功。¹²但是，很明显，尽管住房资金越来越有限，欧洲范围仍然存在政策的多样性，在应对住房

需求方面并不只有一种方法。¹³

美国社会住房的供应并不是一个普遍的策略，仅有1.7%的人口居住在公共住房里。¹⁴只有超过一半的来自住房和城市发展部支持的低收入者住房资金，进入到8部门住房优惠券计划，其初始仅仅运用在租赁住房，现在已经延伸至支持住房产权拥有。这一计划是按照收入和家庭规模来设定的。这一计划，和欧洲有相似的趋势，就是从指定的住房扩展至住房市场，使得居民有更多的选择权。公共住房仍然保持一定比例，虽然极为有限（见专栏5.2）。在全美国有180万公共住房单位，权属归于公共住宅局。也有有限的帮助，比如税收信用激励私人开发商为中低收入建设租赁性住房。然而，公共住房并不是低收入家庭最合适的选择；长期来看，住房政策还是要“导向自给自足和住房拥有”。¹⁵

在公共住房领域，一直有下滑的趋势。1993年加拿大妇女面临着由于国家投入资金减少造成325000个补贴型租住单位的损失。¹⁶新增住房单位的减少，反映出住房短缺问题（家庭数超出住房数）的基本解决，虽然地区性的住房短缺经常重新出现。¹⁷正如前面提到的，政府在使被住房市场排斥在外的居民获得住房方面仍然起到了重要作用，虽然重点是放在建设安全网（帮助最穷的穷人）和更宽的支付能力（帮助那些并没有那么穷的人），政策目标较为多元。英国的重点主要放在安全网上，关注极端贫困家庭。其他地方，房屋/土地保有形式更混合，虽然有时最边缘家庭难以进入社会住房。在法国、德国、荷兰和瑞典，社会住房者的收入不低于平均收入水平的70%，在英国则低于50%。¹⁸

社会住房或公共住房存量减少，也伴随与之相关的弱势群体数量上升的担忧。人们担心欧洲住房政策的变化，更有限的住房存量将导致社会弱势群体的高度集聚，引起社会排斥、社会流动性降低和租户边缘性加剧等问题。¹⁹更为关注的是，与经济收入挂钩的住房补贴（也鼓励使用私人融资手段）已经造成租金上涨。²⁰然而，这些也被认为在劳动力流动方面提供更好的激励机制，也更具有有效的针对性。

西欧国家社会出租住房方面最显著的发展是私有融资的增长。²¹尽管私募股权投资还很有限，但是在英国，私有市场在这方面的发展兴趣很明显。²²专栏5.3讨论了欧洲国家社会住房融资的变化。利润分析表明，尽管存在一定复杂性，英国的住房协会比荷兰、丹麦和瑞典的住房协会注入了更多的资金。这可能是由于英国缺乏国家担保体系。

专栏5.2 纽约的公共住房

Box 5.2 Public housing in New York

纽约市住房管理局（NYCHA）是美国最大的公共住房部门，监管着整个城市里2698座住宅楼中差不多181 000户住房（截至2004年9月）。公共住房中的人口占了城市总人口的5%，每月支付平均311美元的房租。这部分人的平均年收入是18 334美元，大约18%的家庭依靠公共援助。

NYCHA有超过10 000套公寓仅提供给老人，大概33% NYCHA的家庭都以62岁以上的老人为名申请的。职工家庭比例是40%；由于空置率极低，因此只有0.43%公寓可以提供轮候，这不奇怪有136 000家庭的轮候名单了。

资料来源：来自NYCHA记录表中的信息（2004年12月修订版），引用在Carolini, 2004，可以在www.nyc.gov/html/nycha/pdf/factsheet.pdf网站上面查询。

Source: Information from NYCHA Fact Sheet (revised 2 December 2004) quoted in Carolini, 2004, accessible online at www.nyc.gov/html/nycha/pdf/factsheet.pdf.

在许多国家，近年来的主要趋势是社会出租住房出现了盈余。²³这是因为低水平建设和偿还旧债务所产生的债务负担下降，同时租金却在上涨。一些国家试图建立“旋转门”金融制度，将盈余再投资于该行业。这种情况可能是非正式的，如荷兰的房东之间通过非正式合并机制的再分配；也可能是正式的，如芬兰住房公积金和丹麦建设资金。然而，旋转门体系似乎单独地不能刺激建设力度，这是因为资金不足或缺乏激励。如果没有补贴机制，政府会缺少刺激社会出租房屋的杠杆。

与此同时，国家从直接供应者向多方融资的转变，也减少了政府的风险。但是，社会住房市场很大程度上受政治选择影响。无论住房制度考不考考虑低收入家庭，政府都是高度参与的；政府不进行主要运作，但是在融资方面起到重要作用。在这种背景下，对于私人部门来说以下这点是很重要的：

……既要了解政府构建安全网的现实情况，也要了解在何种程度上面临变化的成本和需求的风险……是政治风险，而不是市场风险，决定投资价值²⁴。

在社会租赁住房方面的显著发展是越来越多使用私人融资渠道

转型国家的国家租赁住房

State rental housing in transition countries

东欧国家在转型之前，住房基本都由国家机构提供（工作单位、地方政府或者住房合作社）。本质

专栏5.3 欧盟的社会住房融资

Box 5.3 Funding social housing in the European Union (EU)

欧盟的社会供应商（特别是非盈利供应商）专门提高用房产作抵押的私营部门贷款（尽管英国仍应用大规模拨款），并达到了很高的通用程度。资金处于地方当局和相关公共部门的监管之下，也在出借方监管者的管理之下。和抵押融资市场面对的限制不同，欧洲范围的社会住房融资市场有自身特点。

西欧社会住房融资的经典模式包括公共承诺来支持、保障、补贴或提供公共贷款（或上述的组合）。这意味着，供应商可以在低于市场的期限还款，也可以仅以所需资本的一部分就进行投资（而不必像完全市场情况下确保整个资本价值后再行投资）。市场调控工具使用的增多，如住房补贴和拨款补贴等，已产生了很多重要的成果：

- 社会住房基金来源向全球资本市场和广泛的社会调控手段的开放；
- 志愿性住房部门‘职业化’（可能影响租户参与）；
- 期望多数欧洲国家的供应商使用自有资金（储备），最大可达33%的资金额度；
- 事实上，尽管私人投资不断增长，在英、德、法、比利时、荷兰和北欧国家，公共资金仍然十分重要；
- 私人资金来源多样，风险也相应攀升。

资料来源：Gibb, 2002年, p331。

Source: Gibb, 2002, p331.

表5.1

面向社会住房的
土地所有者的私人
融资成本
Table 5.1 The cost
of private finance
to social landlords

国家	利差 (基准点)	基准利率	对土地所有者 的保障成本	担保的预估 价值(基准点)
丹麦	20 ~ 30	国债	0	20
芬兰	30 ~ 40	伦敦银行偕行拆放利率	0	-
荷兰	20 ~ 40	国债	入会费/佣金	100
瑞典				
• 强	20 ~ 25	国债	0	20
• 弱	100	国债	0	20
• 证券化	40	国债	0	20
英国				
• 可变利率	53.4	IBOR	无数据	无数据
伦敦银行偕行拆放利率				
• 固定利率 <7 年	164	5年国债	无数据	无数据
• 固定利率 7 ~ 16 年	180	10年国债	无数据	无数据
• 固定利率 >20年	170	20年国债	无数据	无数据
• 债券发行 1998 ~ 2001	126.4	国债	无数据	无数据

资料来源：Stephens 等, 2002年, 引用于Stephens, 2004年。

Source: Stephens et al, 2002, cited in Stephens, 2004.

上说，这个系统是国家供应的社会租赁住房体系，以低租金和行政分配体系为特征。²⁵然而，不同国家情况也不一样，如阿尔巴尼亚住房存量的35%是公共住房，而保加利亚这一比例仅仅为7%。²⁶

在某些国家，公共住房通过私有化方式转型，其产权变为由其居住者拥有。某些国家90%的公共住房被售出，而某些国家这一比例仅为6%。²⁷在大部分情况下，公共住房在存量中份额降到5%~10%，波兰和捷克除外。²⁸这种转型始于20世纪70年代和80年代，这一时期改善公共住房的压力增大，而加大市场作用的呼声逐渐增强。²⁹然而，住房市场是很有限的，公共住房的转型政策也不仅仅限于转型国家。中国正在经历这一过程，英国也一样，在保守党政府“购买权”政策下，自1979年5月到1990年11月，住房拥有率从54%增加到65%。³⁰这一政策现在被瑞典引入。³¹

1990年末，波兰、斯洛伐克、捷克共和国和匈牙利等国对出租住房再次产生了一些兴趣。³²波兰、罗马尼亚和匈牙利10%~30%的新建住房是出租住房。³³然而，一个相当大的问题仍然存在，就是没有解决最贫困人口住房需求的机制性政策，也没有替代政策出现。虽然经过多次讨论，但是并没有探索出更好的解决办法。支持私人机构似乎在政治上更容易被接受，但是似乎其产品较昂贵，不指向社会出租住房所解决的人群。³⁴也曾考虑过住房补贴，但是考虑到其补贴规模，则数额太大。³⁵而且，最近对于俄罗斯这一政策有效性的评价结果是不乐观的，这一政策不能构筑社会安全网。³⁶匈牙利另外一种尝试是，提供补贴性资助给实体（如地方政府）以建立提供社会住房的机构，这样来应对符合条件的家庭住房需求，并将价格控制在一定的范围内。³⁷在东欧国家：

虽然住房没有绝对性短缺，但仍然存在大量低收入者的住房需求。这些人群没有支付购房的能力，因此对这些群体通过公共住房进行支持是需要的。作为极端私有化政策的结果，没有实质上的公共部门存在。³⁸

尽管有这些需求，看起来社会住房正在变成剩余类型。³⁹

南方国家出租住房 Rental housing in the South

南方国家和地区没有显著的大规模公共住房建设，除了中国香港是个例外。虽然许多国家尝试

了小规模建设，但总体上供应规模反映了可投资于公共住房的资金有限，而其标准又较高。第4章已经指出，这些住房单位昂贵而稀少，通常不是分给贫困者的，也不一定是可支付的。在一些情况下，这些住房在强调市场供应的环境下逐渐转为私人产权。⁴⁰和欧洲的一些转型国家类似，中国近来开始实行的政策也是将福利住房从国有企业转移至个人。专栏5.4描述了济南市的这一转型过程。

尽管南方国家和北方国家一样，存在抵制直接供应住房的总体趋势，但对于出租型住房还是有持续的支持。在中国香港，住房管理局在1991年至2001年将住房存量提高了18000套，尽管这一时期同步存在公共租房的出售。⁴¹住房管理局持续建设并提高标准，从而增加了潜在客户。然而，这需要显著的补贴；租户只需要支付其收入的9%，相较于私人市场的29%而言是较低的。⁴²在韩国，自1989年以来对永久的低收入租赁住房的兴趣在增加。⁴³但是进展缓慢，1999年末，公共租赁住房仅占住房存量的2%；然而，政策反映出政府已认识到促进住房拥有率并不能有效解决低收入者的住房问题。⁴⁴在南非，已有政策支持社会住房的发展（尽管是一个从属于支持住房拥有的次要策略），并鼓励住房协会管理低收入住区。政府估计60个机构提供了25000套出租住房。⁴⁵机构性的住房补贴计划被用来帮助这样的住房开发。政府也认识到租金不应高于25%~30%的收入，这可能使未来的住房融资更为复杂。巴西圣保罗市政府在2004年1月推出进一步措施，为低收入家庭租房提供福利。

发展中国家大部分租房者来自非正式住房。在西非和亚洲，租房比例很高。据估计，科特迪瓦的阿比让1980年代租户占80%，尼日利亚的哈科特港1984年租户占88%。印度加尔各答和马德拉斯1981年这一比例分别为76%和68%。⁴⁶尽管存在这个现实，但大多数低收入住房政策、计划和项目都倾向于促进购房，对于出租住房则很少关注，无论是在了解和解决居民需求、鼓励这种类型的住房发展方面。然而，由于租赁住房在满足城市贫民住房需求方面具有显著作用，所以对其重要性的认识也在逐渐增强。（见专栏9.3）

社会住房和住房拥有 Social housing and homeownership

在实践中，公共租房的建设和维护费用很高，而在这种情况下，租金却一直很低，所以，在南方

专栏 5.4 中国的产权出售

Box 5.4 The right to buy in China

在济南市——中国东部一座150万人口的城市，1998年，单位分配住房仍占63%，有18%的人口住在国家分配的住房中，19%的人口住在私人住房中。自1990年代以来公共住房的租赁价格从平均0.11元涨至6.75元每平方米。安居计划致力于帮助特别有需要的人，截至1999年10800户（不到24500户居住特别困难的低收入家庭的一半）以成本价购得或租赁了舒适的住房。出售公共住房的尝试开始于1994年，但直到条件有利时才得以真正启动；到1995年年底，只有5%的公共住房被售出。购房补贴进一步增加，甚至到后来在很多情况下几乎变为免费了。到1999年底，80%的公共住房得以私有化。

资料来源：Zhao和 Bourassa，2003年。
Source: Zhao and Bourassa, 2003.

国家的大规模公共租房计划通常被认为是不可能的。南方国家的住房预算“几乎不能承载普遍的住房补贴计划，几乎没有补贴性住房计划”。⁴⁷尽管存在这些问题，仍然有一些政府已开始寻求大规模的补贴计划。专栏5.5描述了巴西数年来的社会运动敦促国家致力于这一领域。由于财政拮据，政府的选择范围有限。在某些情况下，他们选择用有限的资金支持小额信贷方案，以促进房屋增量发展。这些策略是第6章中的住房小额信贷和第7章中的社会资金。

在其他情况下，政府选择补贴最小标准成套住房。本章的剩余部分将讨论资金补助（直接需求补贴）在某些情况下和按揭贷款共同作用的融资策略。

有时候，有效的补贴资金通过低息贷款实现。在第4章已讨论过国有住房金融公司的不佳表现，但没有详细阐述表现欠佳的原因。住房融资有限的资源使得其分配往往和政治有关，而非出于普遍补贴。政府不愿意被看作是同意止赎，正如第4章津巴布韦的例子所示。⁴⁹在其他情况下，国家贷款可能仅仅是写写而已的计划（也许是竞选纲领的一部分）。在这样背景下，政府贷款还款率低是因为借款人不能实现还款承诺。此类贷款在专栏5.6被描述。⁵⁰印度“经济弱势”（EWS）的分类系统旨在帮助穷人，按下层种姓、贱民部落和落后阶层确定指标。若参加该计划，受益人必须拥有自己的土地，为将最穷的人纳入该计划，公共土地按不超过85平方米的面积划拨给他们。住房和城市发展部（住房与城市发展集团）公司

南部国家的住房预算无法支持普遍的住房补贴计划

专栏 5.5 巴西政府在公众住房的基金投入

Box 5.5 The National Fund for Popular Housing, Brazil

1990年代初,巴西的公众住房运动在全国城市改革大会上提出,并向巴西国会上呈了由100万公民签名倡议的公众提案,⁴⁸以此希望创立国家公众住房基金和国家公众住房委员会。这个计划已经孕育多时(12年时间),但最终到2004年6月才在巴西议会下院通过,现正在等待参议院的批准。

计划的目的是让低收入群体不论在城市还是乡村都能通过补贴来比较容易地获得住房。土地政策也需要来辅助促进这一计划。

目标群体是那些基本生活难以保障的人,比如住在贫民窟、集体住宿、廉租房或危险地区的住房中的人,或个人收入不高于10倍最低基本工资的人。提案提出计划主要的资金来源应来自于政府预算拨款,一部分来自于政府遣散员工赔偿基金委员会(FGTS)的拨款。这些资金将被投入到各种社会性服务项目中,比如设施配套土地的开发、贫民窟改造、廉租房升级改造以及合作租赁住房;社区以及和住房有关的机构设施的建设和改革;土地调整;建筑材料采购。

提案还提出需要建立国家公众住房委员,起草相应的导则和设计规划,以指导征集资金、有效管理资金、设定资金使用标准。委员会成员将从联邦政府、工会和合法设立的公众住房组织中抽调。整个系统必须包括巴西城市部和其他联邦、州以及市级公共管理组织机构。

联邦政府已经开展了许多社会住房相关计划来施惠于低收入的城乡人口,这些计划提供土地来建设住房和小型农场。项目包括:

- 有效建设经济适用房和基础设施(Better Living and Pro-Housing; Residential Leasing);
- 非正式居住地的合法化;
- 贫民窟改造计划(Habitar Brazil)。

这些补贴性计划都是社会住房计划(PSH)中的一部分,这是一个联邦层面的计划。除了资助自建和合作建房,他们努力优先资助一家之主的妇女、最低收入家庭、城乡贫困家庭。也有一个低成本的信贷援助计划(Solidarity Credit),针对零收入到三倍最低收入的家庭形成的正式合作机构或住房联合会,2004年投入了542百万巴西币。

资料来源: Nelson Saule, perscomm, 2004年。

Source: Nelson Saule, pers comm, 2004.

专栏 5.6 印度住房融资的政治进程

Box 5.6 The politicization of housing finance in India

通过为印度社会等级中“经济弱势群体”(EWS)建设住房,印度政府试图证明其为穷人办实事做出的努力。但是几乎所有牵扯其中的社会角色都试图操控政策决策的过程,比如受益方的选择或住房计划,从而为己谋私。官方并不真正关心目标人群是否受惠。

经济弱势群体住房贷款回收比例很低,意味着计划只能通过牺牲纳税人来获得。政客们忙着分配和出售土地所有权和不完全房产给那些目标人群之外的人。为达目的,受益人必须支付给贫民窟的领导者。

这些领导者与政客们合作,通过使住房计划获得批准来开设投票银行。然后,这些政客会告诉受益人不需要再支付政府提供的那些住房贷款,以此保住投票银行的运转。这些领导者不得不贿赂官员和其他政客,以使住房被分配给自己选择的人。不配合这个流程的官员面临着被调离到不受欢迎的地区的危险。尽管处处需要花钱来买通政客和政府官员,经济弱势群体的住房计划更像是送礼计划。

资料来源: Smets, 2002年, p150。

Source: Smets, 2002, p150.

提供资金建设一个基本永久的结构,贴息率9%,由国家政府担保,由受益人最终偿还贷款。1994年一个示范项目,每个单元的成本是13 000卢比,其中11 700卢比是贷款。低于15%的回收率原因在专栏5.6中进行了阐释。

这些计划证明了为最贫困家庭提供贴息贷款的困难。正如已经指出的,贷款根本负担不起,但却针对最贫困急需住房的群体。这种矛盾造成前面描述过的情况,就是补贴被转移给了较高收入群体,或者贷款计划难以实施。一些其他策略更重视拨款,其中之一是智利住房补贴计划中的直接需求补贴,现在也应用于许多其他国家。正如专栏5.7所示,这一计划中必不可少的一个方面是清晰的条件设置和资格审定的透明。以前的由公共部门提供的计划经常规模不足,随后,在分配中出现政治偏袒和腐败这些现象。⁵¹总体上,这种计划规模较小,虽然在智利和南非都试图扩大这种拨款的规模来支持住房拥有。这种拨款补贴在其他一些国家也以较小

专栏 5.7 智利的住房补贴方法

Box 5.7 The Chilean approach to housing subsidies

自1980年代中期以来，智利的住房政策已经转向补贴住房需求。目前有很多不同的住房计划，但其资助原则是相同的，都基于3个版块：受益人的储蓄、政府补贴和贷款。这3个版块的具体内容根据住房成本和每个住房项目各有不同。房价越低，补贴提供的比例就越高——尽管每间住房的实际补贴都差不多。智利住房政策最重要的方面在于连续性。这种方法运行了差不多20年，后15年可供的平均补贴数量达到将近每年100000份。

在大多数计划中，人们通过智利住房部的地区办公室或地方政府来申请住房补贴。每个计划都有自己的规定，主要关于谁可以申请、他们需要提交符合资格审定的条件、和他们能够获得的援助。申请人的选取是住房计划中的一个非常重要的环节。智利模式得以成功的一个原因是几乎每个人都坚信这个流程是公开透明的。流程通过由电脑控制，通常来说，人们知道标准制订的依据（例如，贫困水平通过对每家每户的社会经济状况调查和初始储蓄额度来衡量）。甄选的结果公布在当地或国家报刊上，人人都可查看。

基本有两种类型的计划：

- 1 SERVIU方式：地区政府与私人承包商签订一个住房的建设计划（通常通过一个投标过程），然后出售给那些拥有补贴证明的申请人。
- 2 私人方式：每个申请人自行进行住房建设，或在市场中购买住房。每个人获得一定数额的补贴（通常相当于大约4500美元）。对那些在建新住房的人，他们需要雇佣一个建筑公司（对那些想自行建设获得资金的人来说很难）。

所有的计划都要求家庭（甚至最贫穷的那部分）拥有一定数量的储蓄。这是为了让人们感觉到自己必须付出努力，而不是完全依赖国家。同时，大多计划包括信贷系统或来自借贷系统的支持（私人抵押贷款）。这意味着一件重要的事情，就是明确贷款的条款和条件。如果政府认为特定住房计划针对的是最贫穷家庭的话，则必须明确计划最好不要包括贷款部分要求。

低收入住房联合基金是一个不含贷款部分的计划，因为其目标是惠及最贫穷的家庭。它只基于家庭储蓄和有着地区性差异的补助方式。住房计划普遍控制用于土地上的补助比例不低于30%——这是考虑到要保证基本住房质量（比如面积、建筑材料等方面）。大多的申请者都是家庭申请，但单身的人只有到60岁以上或身患残疾（在国家残疾认定部门注册登记后）或拥有原住民身份（在国家原住民认定部门注册登记后）才能申请。单身者不能超过申请总数的30%。至少每10个家庭需要成立一个组织，其组织受到外部机构的监管，这些机构有可能是市政府、非政府组织、地区住房办、住房合作社或住房基金会等等；这个机构必须在国家住房部登记在册。这个机构必须根据要求准备整体的住房项目计划。每个项目需要获得市政府的批准（符合城市规划相关法规）并考虑城市基础设施和服务的灵活便利（比如水污管道和电力设置）。一旦这个组织试图购买土地，则需要出示权属是属于这个组织的，或证明该地的权属是属于外部监管的机构。

资料来源：Fernandez, 2004年
Source: Fernandez, 2004.

表5.2

三个国家的比较：
智利、哥伦比亚
和南非
Table 5.2 Three
nation comparison:
Chile, Colombia
and South Africa

	智利	哥伦比亚	南非
住房补贴占中央政府支出的百分比	5.8	0.6	1.3
住房补贴占GDP的百分比	1.25	0.1 ~ 0.46	0.38
每年的补贴量	91130	45000 ⁱ	196030
补贴额比人口数（百分比）	2.2	0.4 ~ 0.65	2.4
补贴额比住房赤字比率（百分比） ⁱⁱ	10 ~ 12	2~3	7.5
在平价购买力上的补贴价格（美元）	10111	11776	6904
补贴价格比人均GDP的比例（百分比）	86	175	83

注：

i 官方估计介于 37,977 ~ 58,755 之间

ii 1996年、1993年和1998年分别的数据

资料来源：Gilbert, 2004年, pp21, 25.

Source: Gilbert, 2004, pp21, 25.

规模被实施。1999年，拉丁美洲的5个国家也实行了以促进住房拥有为导向的直接需求补贴计划，他们是哥斯达黎加（1986年）、哥伦比亚、萨尔瓦多、巴拉圭和乌拉圭（全部于1991年）。⁵²

专栏5.7指出，智利补贴计划要求申请者有一定时期的储蓄，这是获得购房补贴的前提条件。补贴券发放依据4个指标：储蓄、家庭贫困情况、家庭规模和地理区位。⁵³储蓄是一个容易影响的变量，到1997年末储蓄水平达到了138万

专栏 5.8 哥斯达黎加：储蓄、补贴和贷款

Box 5.8 Costa Rica: savings, subsidies and loans

哥斯达黎加有330万人口，有786600套住房，其中约10万套是非正式住房，存在将近16.4万的住房短缺。1987年引入了一个直接的需求补贴计划，按照智利国家系统的模式，申请补贴和抵押贷款可以返还首付金（储蓄）。不到一倍最低工资的最低收入家庭不需要支付首付金。工作流程基本通过“授权实体”用以支持家庭获得住房。

与智利和大多采用直接补贴方式的其他国家不同，哥斯达黎加计划成功惠及了低收入群体。主要归功于一系列复杂的非政府组织机构，他们专门服务于住房开发，并成为计划中的主要开发方。一开始也有许多盈利性开发商在其中运作，但现在他们都退出了计划。一些非政府组织机构成了政府授权的实体，他们创立社区、扩展信贷面、建设住房。这些非政府组织甚至发行债券在公共的住房融资市场中筹资。在1988年和1998年间，项目交付了超过93000所住房，覆盖了全国13%的家庭。

资料来源：Ferguson, 2002年, p169。

Source: Ferguson, 2002, p169.

的账户总额。在南非，储蓄也被认为是非常重要的。最近对南非资金补贴方案进行了修订，必须要求有2479兰特的前期储蓄投入，除非申请人选择“公民住房过程”计划（自建），在这种情况下，他们必须贡献“汗水”，虽然在实践中并没有固定的准则。

尽管最初有政治承诺，但最近的一项对比研究认为，智利、哥伦比亚和南非政府没有投入大规模的资金。⁵⁴表5.2所示，这3个国家在这一领域的国家财政支出的比例不超过1.25%，南方国家在这一领域的典型比例是2%。智利致力于提供成套住房，而不是支持增量开发，因为这个原因，补贴时高时低。⁵⁵哥伦比亚也强调成套住房（除1994年和1998年也强调住房质量升级）。在南非，一直强调规模，虽然成套住房也被认为是必要的；1990年代后期关注提供一个成套的最小尺寸的家，反映了对于如何处理小户型的考虑。

可以说，对于资金补贴的强烈关注回应了建筑业的需求。智利建筑公司青睐更高标准的住房，抵制自建住房。⁵⁶南非对住房的关注反映了政治优先事项，1992至1994年解决住房问题的策略来自全国住房论坛占主导地位的企业代表和顾问。⁵⁷这个论坛使低收入住房融资这一新的资金补贴，可由私人发展商在大型建设项目中使用。专栏5.8描述的哥斯达黎加住房计划更加有趣，因为它似乎已经避免了这些问题，较少关注施工量，

更加强调整面向穷人需求。

专栏5.9显示了这些计划的益处，总结了世界银行对这一方法优点的分析。如前所述，类似的计划在一些国家已经出台，包括厄瓜多尔和哥伦比亚。在哥伦比亚，最近美洲开发银行（IADB）的贷款计划是提供额外的融资，预计10 000笔补贴应对住房改善，61 000笔补贴应对成套住房，目标人群是40%的每月收入不到两倍最低工资的最贫穷家庭。特定的计划旨在提供住房微型融资。⁵⁸厄瓜多尔的房屋激励计划（SIV）可为那些有一定储蓄的家庭提供补贴。国家援助有针对购房的，也有针对住房改善的。住房改善被视为适合低收入群体的方法，其采用的贷款是可以选择的。1998年（计划开始年）至2002年10月间，约25 000个家庭得到了改善住房支持，更有25 000收入较高的家庭得到购买住房的支持。⁵⁹

在墨西哥，目前理论讨论越来越青睐直接补贴，尽管第4章中所描述的，利率补贴在实践中通常被赋予太多的重视。政府现在打算建立一个针对低收入者的关联储蓄和贷款的统一系统（Tu Casa），针对收入稍高者的更加以市场为导向的补贴和贷款系统（如储蓄和贷款挂钩的住房补贴计划，PROSAVI）。⁶⁰2003年，PROSAVI提供了刚刚超过13 000笔贷款。Tu Casa计划关心小额补贴和贷款之间渐进改善的关系，更大幅度的改善住房改善和购买情况。在这个程序中，高度重视“正式”的住房解决方案，92%的资金专项用于购买成套小户型住房（约60%的贷款）。⁶¹2004年成套住房平均补贴是4540美元，住房改善平均补贴是184美元。目前，Tu Casa和PROSAVI计划的高单位补贴（世界银行的估计分别是6000美元和5000美元）限制了计划的覆盖范围，2002年约33 000笔。⁶²

在大多数情况下，这样大的补贴方案由政府机构和国有资金驱动。在某些情况下，如在智利和厄瓜多尔，非政府组织可能会在计划中发挥作用。例如，协助团体和个人做好准备。专栏6.6在第6章介绍了厄瓜多尔的一个基金计划，以帮助申请人获得他们的“储蓄”，使他们能够拥有补贴资格。南非的土地和住房人民对话大会阐述了另一种方法，南非率先尝试了使用过桥资金的人民住房改善补助计划，证明了增加自建选择策略的有效性。类似的策略是印度的促进区域资源中心（SPARC）和全国贫民窟居民联合会（NSDF），也使用过桥资金以推进城市发展，一旦开发或部分开发完成，他们将能够动用补贴资金。资金可以支撑土地、基础设施和约200平方英尺的成套住房。在2001年，印度政府提

出了一个资助城市贫民计划——Valmiki Ambedkar Yojna (VAMBAY)。

VAMBAY最初只是政治家获取支持的手段，实际上没有以任何方式帮助穷人。SPARC支持当地社区证明如何最有效地使用补贴，以满足他们的需求。在一些城市，他们已经证明，社区可以低得多的成本进行住房改善，例如50000卢比而不是70000卢比。在过去的两年中，他们已经扩展了这项工作（见第6章）。

在其他国家也已经实施了类似的贷款及资助计划以支持低收入住房。虽然上面所讨论的程序是国家计划，市政府也很感兴趣。墨西哥城的一个最近成立的计划提供贷款和补贴，资助个人收入低于4.7倍最低工资和家庭收入低于7倍最低工资者。⁶³贷款用于征地、改进和新建住房。最高贷款是10 500美元和2000美元的附加补贴。如果还款及时，还可以有额外津贴。押金是5%，年利率是6%以上的年度工资增量。月还款不超过20%的收入。1999年和2000年有5000多户家庭获得了协助。

挑战 CHALLENGES

尽管对于上述讨论的补贴计划有广泛的认同，但是其局限性还是需要被认识。

服务穷人以及开发的低质量 Reaching the poor and the poor quality of developments

智利和哥伦比亚的这些补贴计划一直努力服务于低收入家庭。⁶⁴正如专栏5.7所示，智利政府2000年制定了新的计划（非贷款），因为他们认识到，以前计划很难到达最贫困者。⁶⁵类似资金额的补贴计划（对家庭财务状况有更高要求）鼓励中产阶级家庭继续留在内城。智利计划的一项研究报道，8.7%和5.7%的最高收入家庭获得了补贴。⁶⁶部分原因是这一补贴计划对储蓄有较高要求。

其他问题包括住房建设面积小、建设质量差。土地位置偏远，导致彼此之间相互分离，故难以获得就业和社会服务。专栏5.10总结了近期关于对智利相关计划的担忧。对欧洲的发展趋势分析表明，如果补贴与购买新的住房（大概是希望刺激建设）关联，会出现重大问题，如为利用低价土地而选址在不受欢迎的位置。⁶⁷南非也出现了类似的情况。

专栏 5.9 世界银行对直接需求补贴的评价

Box 5.9 An assessment of direct-demand subsidies by the World Bank

直接需求补贴被认为是为拉丁美洲中等收入家庭提供住房补贴的最有效的津贴类型。从本质上来说，直接需求补贴是便携式的代金券，抹平了家庭的可支付数额（通过可支付的抵押、首付金和补贴共同支撑）和住房解决方案之间的鸿沟。这种形式的补助金最有效地刺激了供应机构（开发商和金融机构）之间的竞争，从而促进金融部门的发展。家庭信贷伴随市场利率的证券化变得灵活多变，尽管当补助金低于市场利率时通常都不可行的。一旦补贴项目到达一定的规模和连续性，它们就会扩大为住房条件的整体改善所需的经济规模。然而，开发商、金融机构和其他正式部门的机构一旦拥有额外的选择就会发现服务低收入群体不划算，即使面对持有直接需求补贴的家庭也是如此。因此，需要通过其他政策调节来补充这些计划。供应瓶颈亟待解决，比如缺少借贷机构和土地开发标准。

资料来源：世界银行，2004a, p8。
Source: World Bank, 2004a, p8.

这个系统的结果是地方当局和私人开发商在便宜的郊区建设低质量住房，远离城市核心区的土地成本较高的地段。这引起了长期的公共和私人非住房成本（交通、上学等）问题，并引起大量的负外部性，包括家庭和社区的衰退、犯罪增多等。这完全和私人住房开发是一个逻辑，也反映了人类住区发展应考虑更综合的方面，而不仅仅是生产“有顶部结构”的遮蔽物而已。⁶⁸

家庭的费用 Cost for households

在南非，一个明显的问题是一些家庭开始放弃补贴性住房，部分因为糟糕的质量和区位，还因为要承担利率和服务费。资金补贴是否服务于最贫困家庭尚不清楚。一个更有效的策略可能是在区位较好的穷人自己选择的的地段提供服务，然后为他们持续的住房改善提供小额信贷。

拉丁美洲的可支付性问题如何？有一些迹象显示，在智利，负担能力不是一个严重问题，因为服务费用已被支付，虽然有资金补贴的住房贷款的偿还情况并不好。⁶⁹但是也应该认识到只有17%的补贴是提供给最贫困群体的。⁷⁰哥伦比亚预测收入不到两倍最低工资的家庭平均月收入是117美元，可以借

专栏 5.10 智利住房补贴和住房质量

Box 5.10 The Chilean housing subsidy and the quality of dwellings

智利政府的最大成就之一就是实现了大量住房建设，利用公共资源弥补私人部门的不足，成功控制了住房短缺问题。尽管建设了大量的住房，但仍然存在一些问题。特别是，政策极少在城市区位方面向穷人倾斜。新的住房开发主要在城市边缘那些土地成本最小的地区，这导致了城市的快速扩张。如今，社会住房只在首都圣地亚哥周围很偏远的几个地方落脚。

然而，这些住区位置偏远，加上配套的规模（房产），已经严重危及居民的福祉和在圣地亚哥的生活质量。没有对偏远的住区外部进行统筹考虑，也没有交通补贴和城市基础设施和配套服务，同时也不曾考虑到那些只有有限就业选择的家庭所要支付的额外的交通成本。另外偏远地区弱势群体积聚会产生潜在危害。结果是城市和一些住区隔离越大，城市配套服务的可达性就越低，当地的生存环境就越差，环境破坏日益严重，城市安全问题频发，老的城市中心日益衰败。

资料来源：Jiron 和 Fadda, 2003年。
Source: Jiron and Fadda, 2003.

蓄710美元，每月能够偿还35美元。⁷¹因此在哥伦比亚，这个计划几乎是不可能的。在厄瓜多尔，有证据表明在较大的城市，最低收入家庭很难参与这种计划。小城镇最便宜的住房已经是2400美元左右，大城市则达到4500美元。

也有一些人认为拉丁美洲穷人是支付不起这种计划的，理由是1800万贫民甚至不能支付吃饭的费用，更不用说节省住房方面的费用了。⁷²然而，仍然出现了解决方案。在智利，基督之家（Hogar de Cristo）已经提供了330000套住房。拉丁美洲和亚洲的低收入住房服务（Low-income Housing Service）（SELAVIP）组织支持了许多穷人住房，这个非政府组织的一个主要活动家认为：

需要的是……最贫困的人可以获得城市住房产权。只要一点点的自有土地，家庭就可以通过自身努力建设自己的住房。⁷³

政府的费用

Costs for the state

因为高昂的显性成本，这种策略下资助住房的规模会受到限制：“很少有政府能够提供充足的贷款”，通常只有小规模微不足道的资助计划。⁷⁴在一些国家，如委内瑞拉，这种计划资金来自于特定的工资税收；但是根据《房屋政策法案》（Ley de

Política Habitacional），100个纳税人中只有1人获得了资助。⁷⁵

在智利、哥伦比亚和南非，试图让商业银行参与提供信贷（小额信贷）以补充补贴计划。“不幸的是，这三个国家都面临说服银行借钱给穷人的重大困难。”⁷⁶显然，在金融环境中都是要把补贴控制在最小，因此寻求补充的融资是具有吸引力的。然而，抵押融资的商业机构通常会发现针对低收入市场是困难的，因为缺乏传统抵押方式，低收入者支付能力又很低。⁷⁷此外，智利吸引商业机构的尝试已经失败，因为回收贷款很困难。⁷⁸另外一个因素是，尽管20世纪80年代处于这样的政治局势，止赎被认为是不可接受的：

……试图通过法院体系行使权力回收款项的努力成效甚微。例如，尽管拖欠达到65%~75%，但是几乎没有收回住房的努力。⁷⁹

由于这样的原因，1992年智利国家银行在私营机构避免提供贷款的情况下，有62%的借款人拖欠贷款四个月之久。⁸⁰但是，国家现在将贷款连同还款担保都转移给了银行，即便银行都知道过去的还款率一直很低。南非也采取了一种类似的说服银行提供贷款的策略，认为这样可以使南非的主流银行将中产阶级抵押贷款模型延伸至低收入家庭住房。部分因为基于金融市场在很大程度上有种族歧视的行为假设。在这种情况下，也有反对改善住房策略以及解决黑人穷人住房需求的“不得已”策略的政治土壤。⁸¹

由于市场选择和财务紧张造成的选址问题

Poor location due to market choice and financial shortage

一直以来有关于社会住房（包括北方国家出租住房和南方国家直接需求补贴住房）选址和贫困在特定空间集聚的问题。偏远区位可能增加社会排斥问题，而贫困家庭集聚将加剧贫困问题。在强调市场机制的计划中，穷人几乎没有住房选择。区位最终由一系列因素决定，但却没有基于穷人发展基础上的区位优势因素。政府关注住房标准（如智利和南非），而承包商关注利润最大化，因此往往倾向于较低的土地成本和更大的建设投资规模。

除了北方国家，资金短缺是个反复关注的问题。即使在北方国家，也有关于住房质量的忧虑，而这也和资金有关系。在有住房补贴计划的南方国家中，有一些证据表明，住房仍然存在紧缺问题，

而住房质量也值得忧虑。许多人仍然被排除在上述讨论的补贴系统之外，很难确保补贴给了最需要的人。南方国家，许多低收入和中低收入家庭只能渐

进式改善住房，这是唯一可以支付的方式（见第6章）。许多这样的住房（第6章和第7章会讨论）是由其储蓄来支撑的，而非通过正式的融资方式。

在社会住房方面，一直有对于贫困人口在特定地区集聚的忧虑

注释 NOTES

- 1 This chapter was prepared by a team of experts led by Diana Mitlin, University of Manchester, UK.
- 2 Mayo, 1999; Hoek-Smit and Diamond, 2003, pp3–5.
- 3 Mayo, 1999, p9.
- 4 Renaud, 1999, p756.
- 5 Hoek-Smit and Diamond, 2003, p5.
- 6 Hoek-Smit and Diamond, 2003, p5.
- 7 Mayo, 1999, p40.
- 8 Hoek-Smit and Diamond, 2003, pp11–12.
- 9 Fernandez, 2004.
- 10 Renaud (1999, p758) argues that the superiority of demand-side subsidies had been shown in the US experience during the 1970s. He argues that there is a strong case for saying income transfers were needed more than expenditure on improved housing.
- 11 Turner and Whitehead, 2002, p171.
- 12 Whitehead, 2003; Stephens, 2004.
- 13 Whitehead, 2003.
- 14 Taylor-Hayford, 2002, p149.
- 15 HUD, cited in Carolini, 2004, p16.
- 16 Farha and Goba, 2003, p22.
- 17 Stephens, 2004.
- 18 Stephens, 2002.
- 19 Priemus and Dieleman, 2002, p198.
- 20 Gibb, 2002, p332.
- 21 Stephens, 2004.
- 22 Whitehead, 2003.
- 23 Stephens, 2004.
- 24 Whitehead, 2003, p6.
- 25 Stephens, 2003, p1021.
- 26 Hegedüs and Teller, 2003.
- 27 Hegedüs et al, cited in Stephens 2003, p1021. 28 Hegedüs, 2004, p1.
- 29 Stephens, 2003, p1021.
- 30 Proxenos, 2002, p5.
- 31 Turner and Whitehead 2004, p175.
- 32 Hegedüs, 2004, p4; Yasui 2002b, p25.
- 33 Hegedüs, 2004, p4.
- 34 Hegedüs, 2004, p3.
- 35 Hegedüs, 2004, p3.
- 36 Lykova et al, 2004, p633.
- 37 Hegedüs, 2004, p5.
- 38 Hegedüs, 2002, p24.
- 39 Stephens, 2002, p180.
- 40 See Mulenga, 2003, for an illustrative discussion of this process in Zambia.
- 41 Ho, 2004, p486.
- 42 Lamoureaux, 1998, p71.
- 43 Ha, 2002b, p202.
- 44 Ha, 2002b, p200.
- 45 Department of Housing, 2003.
- 46 UN-Habitat, 2003c.
- 47 Hoek-Smit and Diamond, 2003, p6.
- 48 According to the Brazilian constitution, citizens have the right to present bills through the instrument of popular initiative. In the case of national bills, 1 per cent of the national electorate must subscribe to the initiative through signing a petition.
- 49 Kamete, 2000.
- 50 Smets, 2002, p150.
- 51 Gilbert, 2004, p15; Gilbert, 2002b, p310.
- 52 Mayo, 1999, p36.
- 53 Pardo, 2000, p5.
- 54 Gilbert, 2004, p20.
- 55 Gilbert, 2004, p23.
- 56 Gilbert, 2004, p28.
- 57 Baumann, 2004, p6; Huchzermeyer, 2003, p604.
- 58 IADB, 2003, p2.
- 59 Frank, 2004, p173.
- 60 World Bank 2004a, p6.
- 61 Connolly, 2004b, p4.
- 62 World Bank, 2004a, p9.
- 63 Solis and Ortiz, 2002, pp157–158.
- 64 Gilbert, 2004, p27.
- 65 Fernandez, 2004.
- 66 Cummings and Di Pasquale, 1997, p13.
- 67 Bosvieux and Vorms, cited in Scanlon and Whitehead, 2004.
- 68 Baumann, 2004, p17.
- 69 Pardo, 2000, p6.
- 70 Fernandez, 2004.
- 71 IADB, 2003, p3.
- 72 Van der Rest, 2003, p8.
- 73 Van der Rest, 2003, p7.
- 74 Ferguson, 1999, p190.
- 75 Ferguson, 1999.
- 76 Gilbert, 2004, p32.
- 77 Tomlinson, cited in Gilbert, 2004, p33.
- 78 Gilbert, 2002a, p315.
- 79 Pardo, 2000, p6.
- 80 Cummings and Di Pasquale, 1997, p8.
- 81 Baumann, 2004, p6.

小额贷款：住房小额信贷¹

SMALL LOANS: SHELTER MICROFINANCE¹

小额贷款的挑战

SMALL LOAN CHALLENGES

住房已成为不断增多的低收入家庭的商品，特别是发展中国家居住在城市地区的低收入家庭。在很多南方国家中，自建住房数量蔚为可观。然而，那些从非正式经济中获取经济来源的低收入家庭很难通过正式渠道贷款。因为绝大多数上述家庭不具备商业贷款的资格。如果要建设自己的住房（土地、基础设施和住房），他们只有被迫拿出有限的收入，或从家人和朋友那里获取额外的帮助，或向非正式信贷市场贷款，或从信贷会这样的组织贷款。长期的经济来源极其有限而利率又特别高。专栏6.1阐述了印度海德拉巴的低收入家庭的可支配经济来源。

一些机构致力于帮助这些家庭获得某些金融贷款。特别是近几十年，小额贷款和社区金融机制被大力推广了。根据亚洲和拉丁美洲的情况，近20年进行了诸多的探索和创新。²起初的活动是由致力于住房和城市开发的非政府组织和对住房投资感兴趣的小额金融组织开发的。负责这些项目的机构现在已经扩展到志愿者和公共部门。现在只有少量的大型项目包含多部门参与，也有一些也有私人部门参与。由于小额贷款的效益日益明显，一些国家创新项目开始致力于通过复制这样的项目来获取相似的开发收益，即使其框架的体系不同。少量的私人部门的计划被付诸实施，主要基于小额金融途径并致力于开拓有潜力盈利的市场。如今很多国家的城市居民有机会获取与储蓄相关的住房贷款。

这些项目的特点是涉及小规模住房改善借贷。一些情况下，他们也鼓励储蓄（尽管可能被金

融系统的法规所限制）。对这些计划不断升温的兴趣体现在2001年的贫民住房基金城市联盟，这个机构专注于基于商业条款向贫穷的顾客提供住房融资渠道的实践。

这些举措对于土地、住房、基础设施和基本服务都已被商品化的城市，有着特殊意义。在某些情况下，乡村地区也出现这种信贷，特别是孟加拉国，那里住房的传统材料不足，用于公共事业如电网和供水设施的社区基金也在乡村地区出现。

这些计划应对南方国家（也包括一些转型国家）的城市发展现实，拥有共同的愿景，而不是采用北方国家先建设再售卖的模式（一般通过融资方案）。这些计划的模式是住房渐进式发展，在获得所需资金时不断改善，从而使住房条件持续得到保障。住房条件不断被改善，变得更有保障，服务和基础设施也不断得到提升。和小微企业发展类似，北方国家小额贷款市场并不大。³部分由于高水平的可支付力，也因为建设规范制约了渐进改善策略的广泛应用。在北方国家，尽管会有资金用于扩张、更新或整修，但传统的现代住房在任何一个阶段中都是完整的。

南方国家中低收入的城市家庭多采用这种渐进改善策略。可支付能力是一个重要原因。正如第4章里指出的，许多人难以支付抵押贷款，缺少购买完整套房的资金实力。

1991年，对亚洲9个国家的调查指出40%~95%的家庭没有可能购买正式部门开发的住房。⁴水泥生产商估算墨西哥70%的住房投资是以渐进改善的形式来进行的。⁵在坦桑尼亚，预计98%的城市住宅是渐进式建设而成的。⁶从1978年的记录来看这个数据没有变化。⁷在菲律宾，类似的数据

最近几十年的
小额信贷和社区融
资机制大幅增长

南方国家低收入和很多中等收入城市家庭使用渐进式策略

显示93%的业主产权拥有住房是通过渐进式建设方式建成的。⁸这样的数据强调了渐进式开发的重要性。

本章讨论了一种特殊的方式即提供小额贷款给低收入家庭（南方国家普遍如此）：小额信贷。另一种重要的方式——社区基金——会在第7章进行讨论。小额贷款几乎全部提供给个人，通常是有一定保障的房屋/土地保有者的个人，用于住房投资（建设、改造以及扩建）。第7章讨论了社区基金，它特别面向社区进行土地交易、基础设施及服务的资金信贷，某些情况下也资助住房建设。⁹在这两种情况下（尽管是十分相似的），住房贷款一般伴随小企业的发展借贷资金。在介绍这些借贷策略之前，先来了解住房渐进式改善和面向穷人的住房融资渠道。

渐进式发展

Incremental development

对个人或收入有限的家庭而言，获得住房所有权（即使是在非法定居点）的唯一可能就是通过几个阶段的住房投资。购买土地、完善和升级配套服务，以及建设巩固和扩张住区，都是不同的时间进行的。对于高收入的家庭，购买土地是第一步，多年收入的增长和资产的累积可能带来后续的投资。较低收入的家庭，第一笔投资可能投在产权不明的小块土地上的住房。在产权可能性增加的情况下进行后续的投资。基础设施可能建设起来（可能在国家扶助的情况下）。一间棚户可能慢慢变成了坚固的房屋，新的房间被加建，地板和屋顶被永久性的材料改造得更加坚固耐用。

这样的渐进式发展，一开始通常都是使用临时材料，但这种材料易损坏需要经常维修——比如由于自然力量的损坏。在海德拉巴，224个样本中的将近1/4最近曾修缮过房屋。¹⁰不少于64%的住房曾修缮过屋顶（由于季风降雨的危害）。专栏6.15的格莱珉银行（也称孟加拉乡村银行）的贷款方案强调了传统材料建造的房屋在重复的修理过程中所耗费的高额代价；有了金融贷款，稀缺的资金可以得到有效的分配。

专栏6.1描述了在印度的海德拉巴应用的策略。这个例子阐述了缺乏与正式金融机构的联系在世界的很多地方都很明显。

即使很重要，渐进式开发可能不被很多正式住房金融机构所鼓励。肯尼亚银行和住房社会法案明令禁止金融机构向没有或只有部分已建成房屋的

土地放贷。¹¹获得博茨瓦纳的国家自助住房机构分配土地的家庭，被期望在两年内替换传统的建筑材料——对于低收入家庭来说在这么短的时间内积累到这么多的资金是很难的。¹²在津巴布韦的一个关注穷人的住房策略研究也指出了一些政客和居民对渐进式住房的抵制。¹³乌干达的住房金融公司的借贷条件包括土地权属，和很多进一步的条件：必须位于市区、有健全的设施、用永久性的材料建造并拥有地方当局的批准。¹⁴

一般来说，正式金融公司不愿意为渐进式住房融资，归因于建设过程中伴随的风险（特别是潜在的违法行为）以及土地价格的不稳定性带来的贷款价值的问题。然而，总体的忧虑是，在不断改善过程中，一些小的改善行为可能不断重复，导致资金浪费。¹⁵但是财务问题也很清楚，低收入家庭无法负担完整贷款的高息收费，但重复借小额贷款，则可能支付得起相对少的利息。

金融服务的获取

Access to financial services

在1990年代早期，研究和实践表明自建住房的质量可以在允许储蓄积累和提供小额贷款的金融机构的辅助之下获得提升。然而，南方国家几乎没有为穷人提供的贷款计划。不同国家的例证表明了穷人高度依赖的非抵押性住房融资。

在印度，根据国家统计调查的第44轮调查结果显示，超过80%的购房资金来自个人储蓄、资产出售和非正式信贷。¹⁶对海德巴拉许多家庭的调查显示，13个低收入聚居点中的45%的家庭因为住房而欠债（但不到2%的家庭从正式的金融机构贷款）。¹⁷这比阿姆利则的低收入聚居点要高，该市低收入家庭贷款中大约有10%是由于住房借贷。¹⁸南非有进一步的例证，作为一个被认为是金融市场覆盖面较宽的国家，南非的中低收入工作者和低收入工作者中只有38%申请过抵押贷款，仅13%成功借贷。¹⁹对那些无法提供抵押的人来说，无抵押的住房融资市场中89%的贷款是个人的，通过放弃养老金和工资扣款的方式进行（只适用于从业人员）。余下的11%为没有保障的个人贷款。在南非的现有条件下，对于大约60%有收入、有工作的南非家庭来说，只有这种贷款，他们才可能有资格利用。²⁰再以非洲为例，在20世纪80年代期间，坦桑尼亚住房投资的绝大多数来源为国民自己的储蓄，无论是正规部门还是民间机构均如此。²¹

在其他地方，也一再强调储蓄的重要性。对

专栏 6.1 印度海德拉巴低收入家庭的住房资金

Box 6.1 Housing finance for low-income households in Hyderabad, India

低收入家庭获得住房资金的策略是什么？Peer Smets在印度海德拉巴深入细致地研究了这个问题。选择印度的城市是因为这个国家正从宏观操控的经济向自由经济转变。1993年到1996年的13个低收入社区的数据被搜集起来，每个住区都有76户到530户家庭进入了调查。在这些选中的居住区里面没有外部机构制定的住房计划。关注的焦点在低收入群体，特别是经济弱势群体（这些片区的人们当时的月收入低于1250卢比）和低收入群体（月收入1250卢比到2650卢比之间）。

2002年，城市人口达到将近500万，其中包括大量蜗居在非法的住宅区域中的穷人。尽管在这个阶段里，政府加强开发创新储蓄和借贷工具，对于住房以及宏观的住房金融系统有着密切关注，但是海德拉巴的实践和成果却只能在地方和住房市场层面进行理解。重要因素包括怎样在土地开发过程中与精英利益抗衡、穆斯林和印度教民之间持续存在的宗教纷争、地方政治利益以及由于海德拉巴作为1956年新成立的Andhra Pradesh政府首都所带来的变化。截至20世纪70年代，由于不完整的土地授权流程和争议，海德拉巴的土地市场仍然处于不明确状态。1970年，60%的居民住在出租房中，到1981年这个比例降至55%。1981年居住在非法聚居点的人口达到了19.6%，但10年后这个数据上升到了29%。

这13个目标居住区的城市穷人，其中53%的家庭高于贫困线，47%低于贫困线。大概38%是

资料来源：Smets, 2002年。

Source: Smets, 2002.

租户，62%拥有住房，二者收入没有明显差别。住房的物质空间质量可分为“kaccha”（传统材料如铁、布、木头），“半kaccha”（部分或全部用混凝土或水泥抹面的墙面，屋顶用石棉、铁皮或瓷砖覆盖），以及“pucca”（混凝土或砖石砌筑并带有混凝土屋顶）。超过80%的租户和房主生活在“半kaccha”住房中，只有4%的样本家庭住在“pucca”住房中。

调查深入走访了242户样本家庭。他们或是房主或是在城市其他地方有房产的租客。65%在低收入聚居区拥有土地（不合法土地）的家庭都购买了产权。差不多有一半的家庭一次性支付了地价，其他的人则通过分期付款的方式支付。就建筑材料而言，仅低于50%的家庭部分使用了二手材料。45%的家庭由于住房投资而负债，其中大多数人的生活水平已接近贫困线。花费在渐进式住宅的一次性首付金大都通过储蓄来支付，其次的融资手段是向朋友、亲戚或邻里借钱，紧接着第三道融资渠道则是：银会基金。银会基金纳入特定数目的参与者，他们每个人都必须每月向其支付一定量的金额来完成支付。选择订单的系统有很多，它们分别针对不同类型的收款人。

对渐进式住房的二次投资来说，储蓄和出借方/典当商是最重要的，对进一步的资金投入来说，75%的案例显示储蓄才是最终的融资来源。如果通盘考虑整个融资阶段，那么用劳力支付的方式也算是一种融资手段。穷人们几乎不会通过金融渠道或信用合作社以及银行来获得资金。

哥伦比亚佩雷拉低收入定居点的198个家庭的研究表明，购买土地和建筑的最常用的融资方式还是储蓄，只有10%的家庭使用贷款融资。²²在博茨瓦纳，对于房屋投资来说，也发现储蓄为资金的关键来源，其他来源几乎没有。²³

住房信贷如此匮乏，以上资料揭示得清清楚楚。增加融资是否会增加低收入区域的投资，并推动增加住房发展得更快一些呢？正面和负面的证据都有。在哥伦比亚的一个地区，大约1/3的家庭能够获得公共机构的贷款，因为在提供建房地点和种种服务的项目中，他们有小块土地。²⁴尽管他们可以获得贷款，但是这些人群获得这类

贷款的并不多，即使在这些项目中，那些有获得贷款的家庭与其他家庭相比，也不急于巩固住房条件。在毛里塔尼亚实行另一种规划，向都市穷人提供土地抵押服务，并配套给予进一步开发方面的援助。²⁵该援助计划的内容包括住房贷款、对于企业开发进行技术援助以及向居民提供识字与技能提高的课程。该住房信贷计划分为3部分：房间、厕所及围墙。参加的人支付成本的25%作为定金，市政府给予25%的补贴，其余部分在两年后偿还，没有利息。由于参与的人不多，第二阶段（2002年开始）又增加了补贴的幅度。在前18个月中，该规划在增加住

房发展方面取得了成功。那些从该计划中获得土地而没有获得住房贷款的人，平均投资达178美元；而那些同时获得土地并有补贴的人，平均投资达349美元。显然，支付能力仍然是一个重要因素。同时，住房小额信贷的增长也很快，这表明至少对某些家庭来说，对贷款的需求还是相当迫切的。

还有一点值得关注，获得抵押贷款的渠道有限，对于希望改善房屋的家庭来说，可供选择的渠道寥寥无几。南非低收入定居点即是对该问题的很好说明，即使有人想在低收入定居点卖房（即使有法律保障的房屋/土地保有权），也很难获得按揭信贷。在南非，对于想购买经过渐进式改善的房屋或由资金补贴最近刚刚建成的房屋，或1948年至1960年间为非洲人所建的正式房屋的人来说，根本就没有合适的金融产品。²⁶当前对低收入家庭的放款人所提供的须担保或无担保的以及养老金支撑的小额贷款，金额在5000兰特至15000兰特（775~2325美元）之间。这些贷款无法购买上述的任何一种房屋：房屋平均售价在13000兰特至52000兰特（2000~8000美元）之间。拒绝按揭的具体问题包括缺乏充分的土地所有权、购买者收入不足、正式就业不足以及特定区域不准放贷的红线规定，这些都会造成止赎问题。

这就是低收入家庭的处境。他们没有能力支付带有确定产权的完全开发的房屋，他们只能逐渐改善住房。由于没有商业或国家针对完善房屋的信贷计划，他们只能在自己有能力的时候才会进行投资。为弥补该空缺，已出台了各种不同的举措。本章着重探讨了对于个人家庭提供的小额贷款，主要是由20世纪80年代至20世纪90年代所涌现出来的小额信贷机构提供企业信贷，但不排除其他的贷款种类。其侧重于主要针对个人的金融部门，而第7章则着眼于独立的但相关的社区信贷。本章主要着重于小型金融机构，因为其中涌现出相当的创新举措，而种种迹象表明可能会有附加价值。然而，该探讨还考虑到通过其他民间社会组织进行的小规模放款，如信用社，以及小型放款公司与建材供应商所提供的商业贷款。²⁷第7章谈及社区基金，这是社区取向的特别针对都市穷人及其住房需求的进一步的金融策略。

表6.1显示了这两个策略和抵押贷款、小额企业贷款的不同。实际上，社区基金是针对贫困群体的需求；因此，采用集体贷款，使穷人有能力集体行动，因为他们不能通过单独行动获得土地所有权并

	抵押贷款	小额企业信贷	小额住房贷款	社区基金
目标	提供长期房贷	为企业发展和收入增长提供投资	提供住房改善和生活改善	使穷人能够担保房产，特别是土地和基础设施
借款人	中高收入家庭	微小企业	有地但需要改善居住环境	那些没有土地保有权担保/基本服务及足够住房的群体
贷款用途	购得房产	开发业务	改善住房	土地/基础设施及偶尔的住房改善
储蓄的角色	要求定金；储蓄过程不重要	可能有要求	对储蓄可能有要求；对定金可能有要求	储蓄通常是必要的，可能对定金有要求
附加的支持	无关	一般不会	有可能	由于土地开发的复杂性，所以几乎总被认为是必要的
对非常贫穷群体的态度	回避	一般要回避；但有些特别计划	取决于业务方向；但对土地的要求可能会将最贫穷的群体拒之门外	如果很贫穷的人居住稳定，一般会设法帮助他们
集体（社区组织）的作用	无	可能会被用作保证方	可能会被用作保证方；有时，必要的社区支持会是手续的一部分	集体放款，小组的作用对于解决将穷人排斥在外的问题是必要的
金额	一般在10000美元以上	一般在500美元以下	一般在100~5000美元之间	一般在1000美元以下
利率	通货膨胀，外加15%~45%的毛利	通货膨胀，外加8%~16%的毛利	通货膨胀，外加毛利，弥补10%~20%的成本	通货膨胀，外加行政成本
期限	15~30年	小于1年	1~8年	3~20年（一般更短）
担保物	按揭	个人保证/物品/连署人	个人保证/物品/连署人/按揭	可能是房地契，但是强调集体贷款管理
金融可持续性	一般被认为是必要的，但可能是政府补贴	有需求-支持产品开发	有需求-支持产品开发；偶尔会与补贴整合，用于土地开发	寻求国家对土地开发与服务的补贴支持，包括较低收入家庭
关联角色	无	其他金融机构	其他金融机构；可能涉及市政府对贫民窟的改造规划	国家与市政府

资料来源：ACHR，2002年，第6页，以及Ferguson，2004b，第5页。
 Source: adapted from ACHR, 2002, p6, and Ferguson, 2004b, p5.

表6.1

住房开发的借贷策略
 Table 6.1 Lending strategies for housing development

改善基础设施。住房小额贷款即是针对有合理保障的土地所有权的穷人而采用的类似中小企业贷款策略，以改善其住房的需求。

小额贷款：什么是小额贷款？ Microfinance: what is it?

正如上述所强调的，南方国家很多人采取渐进改善住房方式，小额贷款的需求相当可观。估计在发展中国家，有70%的住房投资是通过这种渐进式

规模	各有不同，但比平均流动资金贷款大两倍到四倍。
期限	改善住房通常为2到24个月，购置土地或建设为两年到五年。
利息	与标准流动资金贷款相同或略低。
交付方法	几乎始终是提供给个人而不是团体
抵押品	大多数无担保，通常用连署人：可能会用物权担保；可能会要求住宅或土地的正式所有权；有时，储蓄会用作保证（可能是必须的）
目标客户	低收入工人；主要是都市区域的微型企业家；穷人
其他服务	有时会伴随土地征集、土地登记以及建筑（包括自建建筑技术）

资料来源：CGAP, 2004年。
Source: CGAP, 2004.

表6.2

世界银行扶贫协商小组 (CGAP): 住房小额贷款的典型条款与条件 Table 6.2 Consultative Group to Assist the poor (CGAP): typical terms and conditions for shelter microfinance

住房小额贷款应对有一定房屋/土地保有权的穷人改善住房的需求

小额贷款弥补了大规模抵押贷款商不愿介入的缺口

建设进行的。²⁸对于大型按揭放款商因相应的技能与能力的欠缺而不愿意提供此类贷款，小额贷款即填补了这一空白。本节所探讨的主要事宜为住房小额贷款的发展，包括融资来源、借贷的条款与条件，以及所面临的挑战。

住房小额贷款提供适合显著改善住房条件的小额贷款。表6.2是条款与条件的汇总。贷款金额在1000美元至5000美元之间，尽管在某些国家由于建筑成本更低以及/或者建筑标准并不阻碍低成本，金额可能会更少。贷款期限一般在1到8年，但大多数情况下期限较短。因而，虽然这些贷款通常是由现存的小额放款商发放，并且处于该金融服务范围内，它们通常比企业贷款大很多（特别是对新近进入该市场的借款人）。²⁹

担保条件依当地的具体情况而定，差别很大。有时，它们与企业发展的要求相似（即集体担保与连署人）。在另外一些情况下，要求持有房产与其他非按揭抵押品的配套法律文档。有些住房小额贷款商采用与传统大额贷款按揭类似的手续。扶贫协商小组 (CGAP) 是28个寻求为南方国家对穷人提供金融服务的（小额贷款）的公共及私有开发机构组成的联合体。2004年，他们在发给成员的简报中确认了住房小额贷款的重要性。

通常提取贷款是用于房屋扩建（通常将用木头和传统材料建造的空间结构改建为用混凝土结构）、改善屋顶和地面并增加厨房和卫生间。投资于改善设施很普遍，印度的自主创业妇女协会（SEWA）估计，几乎35%的SEWA银行贷款用于安装基础设施，如私有的水管和卫生间。³⁰特别强调了住房拥有者进行的住房改善。针对渐进改善住房的条款与条件对那些已有某种程度上拥有房屋/土地保有权和房屋结构的人有利。因此，这些贷款通常是指房贷，或小额房贷，有时，也用于土地权属方面，例如，格莱珉银行（Grameen Bank）对没有合法的房屋/土地保有权的借款人提供购地贷

款。然而，这种情况很少出现，是因为土地成本高昂，以及个人在解决房屋/土地保有权及基础设施方面是非常不易的，而且土地权属通常是获得贷款的前提条件。

在南方国家城市中的很多低收入定居区，租赁市场起伏不定。一般来说，这些租赁活动是非正式的。除了其收入不报税或不公开外，租赁协议还游离于正规的司法体系管理之外。房客特别可能会受伤害并面临苛刻的条款及条件，除此之外，别无选择。一般来说，他们乐于接受受限制的服务。³¹有时，房东用小额贷款建造附加的房间用来出租。然而，有关这类贷款的信息不是很多，而且规模也不大。在毛里塔尼亚的低收入定居点的一个房贷规划中，2/3的家庭将房屋用于某种企业活动，如出租。在使用房贷的群体中，出租场地的家庭是没有使用房贷群体的2倍——但比例依然很低，保持在6%的家庭。³²在少数情况下，小额贷款计划面向于改善房客居住条件的房东人群。然而，这种有针对性的举措相对来说还是较少。棘手的问题是，虽然计划的初衷是为了改善房客的居住条件，而实际上，改善可能会与涨租金联系在一起，由一些房客（更高收入群体）取代另一些房客（更加贫穷的群体）。专栏6.2描述了肯尼亚基塔莱的一小笔周转基金，用于提供贷款给小块地的所有者改善卫生状况，他们中许多人将房屋用于出租。其目标是改善环境健康，但是也意识到了房租上涨及房客替代的潜在隐患。

住房小额贷款的发展

THE GROWTH OF MICROFINANCE FOR SHELTER

自从20世纪80年代以来，小额贷款机构有了大幅度的增长，而今这样的机构随处可见。以一国为例，在印度像这样动员储蓄并向穷人提供小额贷款服务的草根机构估计达400~500家之多。³³然而，在印度有6000万个家庭（约占全国人口总数的36%）需要贷款服务，而小额贷款机构的累计服务范围却不多于150万个家庭（2.5%）。³⁴

住房小额贷款的发展随着小额贷款机构的发展而成长。在20世纪80年代，若干机构在为企业发展提供贷款方面取得了成功。目前出现的争论是小型企业家由于缺乏信用而受到限制。企业获得信用可以帮助企业扩大业务、有更好的发展机会，摆脱小规模、非正式的情况。

早期连续的评估表明，无论贷款用于何处，都会有高达25%的贷款用于住房投资。例如，Centro

de Fermento a Iniciativas Economicas (FIE)，一家玻利维亚的小额贷款机构，估计其20%的企业贷款划拨给了房屋投资。³⁵孟加拉国社会进步协会 (Association for Social Advancement) (ASA) 所做出的评估表明15%的工薪阶层借款人将这些贷款用于改善居住条件。³⁶以上结果刺激了小额贷款，尤其是用于住房的小额贷款。专栏6.3描述了一家小额贷款机构如何寻求针对住房借款人的需求而开发具体产品的。

虽然早期的小额贷款侧重于企业发展，与此同时，20世纪80年代以来购买住房已成为放款的理由。例如，格莱珉银行于1984年开始房屋贷款；³⁷在1985年，美国国际开发署 (USAID) 向合作住房基金会提供融资，旨在中美洲若干国家实施住房信贷。³⁸该基金会与当地机构如CACIEL (洪都拉斯的一家信用合作社) 合作扩大住房贷款，在1985年至1990年间，投资了1100万美元资助了28家机构的活动，提供了4653笔房屋改善贷款以及2828笔建筑贷款。³⁹在同一计划中，还进行了社区贷款 (贷款额度更小) 实验，用于改善基础设施 (如供水系统)。

有相当数量的非政府组织致力于住房问题，一般是针对收入较低的群体，帮助已经获得贷款的居民从事其相应活动，或给已成功获得土地的居民提供援助。在这种情况下，非政府组织贷款计划已成为改善住房条件的更加实质性计划的一部分，计划会涉及提供技术援助、社区发展培训、资助改善基础设施与服务、建筑材料的生产以及提供支持与当地管理部门进行协商。⁴⁰这些举措中的大多数是南方国家非政府组织推出的，旨在针对更有效地满足穷人的需求。致力于住房、城市贫民以及城市发展事务的机构意识到，自建房屋的群体面临的主要问题是获得其逐步发展的所需贷款，而且非政府组织的专业人员也意识到在短期内临时改善住房问题需要长期成本。

非政府组织注意到寻求给被排斥于传统储蓄与信贷机会之外的群体提供金融市场的小额贷款机构的案例。另一些机构则侧重于企业小额贷款的个体化放贷体系，但放款面向房屋改善。以玻利维亚的普罗阿 (Proa) 为例，一家非政府组织于1988年起致力于城市发展，就是从房贷计划演变而来 (见专栏6.4)。⁴¹

在墨西哥，即使在非政府组织内部，也有两种截然不同的非政府组织致力于住房融资。⁴²第一组是专业城市发展非政府组织，主要从事融资计划以影响国家政策以及低收入社区的需求。该计划如专栏6.6所示。⁴³第二组是人道主义机构，致力于改善低收入地区的住房条件。他们已意识到这些家庭能

专栏6.2 肯尼亚基塔莱的卫生周转基金

Box 6.2 Sanitation revolving fund in Kitale, Kenya

卫生周转基金是由位于基塔莱2个定居点 (图瓦尼和西莫拉特瓦) 的技术开发中介公司启动的。第一阶段已包括23项贷款，针对小块地的所有者以及他们土地上的一些房客。许多土地所有者希望获取贷款，对于申请人的选择是根据他们是否愿意以物质形式接受贷款，及其对于该成本的供款能力。该贷款分2年或3年以上返还。贷款金额在27000至60000肯尼亚先令之间，收取12%的利率 (如果还款期限在2至3年)，如果1年还款利率为11%。有1个月的还款宽限期。为帮助担保还款，每位收款人必须签署宣誓书。对还款的激励措施还包括，让他们有实现更大梦想 (更好的房子) 而进一步借款的机会。当然一直存在一个问题，是他们是否将增加的设施视为提高租金的机会。

基塔莱的天主教教区已同意代表技术开发中介公司管理卫生周转基金。该教区已具备一些小额贷款的专业知识。受托人董事会监管贷款，该董事会包括3人，分别来自教区和社区成员。

资料来源：L. Stevens, pers comm, 2004年。

Source L. Stevens, pers comm, 2004.

够并愿意投资于自己的住房，他们已成规模地直接开发了小额贷款计划。其工作如专栏6.5所示 (据估计，收入低于5倍最低工资的家庭，无法承担没有补助的按揭融资以购买完全建好的住房)。⁴⁴

然而，并非所有的住房与城市发展非政府组织都选择开发住房的金融服务，认识到这一点也很重

专栏6.3 秘鲁我的银行 (Mibanco) 推出的住房小额贷款产品

Box 6.3 Launching a housing microfinance product: Mibanco, Peru

作为拉美最大的小额信贷机构 (MFI) 之一，秘鲁我的银行 (Mibanco) 现有借款人达70000名。该机构起源于一个非政府组织 (NGO)，后于1988年成为一家商业银行。后来转变为一个吸收存款的机构，使得我的银行 (Mibanco) 获得资金将业务从对微型企业放款扩展至其他领域。在2000年，我的银行 (Mibanco) 增加了住房产品，即Micasa，为现有房屋进行改善、扩建、分割、重建或替换提供贷款。

经过12个月的运营后，Micasa已拥有客户3000名，其产品组合风险高于30天为0.6%，贷款组合回报率为7%至9%。贷款额在250~4000美元之间，平均916美元。年利率为50%至70%。该利率低于Mibanco向微型企业贷款的收取利息。贷款期限最长达36个月；但大多数家庭倾向于6至12个月的贷款，平均贷款期限为11个月。Mibanco对还款能力与家庭资产进行分析，为大多数贷款提供保证。有时采取抵押置留权，但只是针对已有明确产权客户的较大额贷款 (4000美元以上)。总之，抵押置留权担保的Mibanco房屋贷款仅占7%。房贷产品利润率高，且需求强劲，Mibanco期待该贷款在3年内达到的比例占其产品组合的一半。

资料来源：Ferguson, 2003年。

Source: Ferguson, 2003.

专栏6.4 普罗阿：学习如何提供住房贷款

Box 6.4 Proa: Learning how to offer shelter loans

当玻利维亚普罗阿的一家非政府组织（NGO）于1991年涉足住房融资业时，其最初的策略是针对改善住房的小额贷款，用联合组织保证还款。由于采取这一措施及其后续的一些策略，获得了Mutual La Paz的融资，这是一家互助储蓄协会。但是第一个策略失败了，普罗阿被迫用Mutual La Paz的融资弥补损失。然而，其对坚持做下去还是充满了信心。

第二个策略是个人采用土地所有权的某种形式做担保。人们认为在产权办公室登记按揭的成本（及时间）过高，但即使没有该措施，也可能获得某种形式的权属。此外，还款手续被强化。该体系运转良好，1993年出台了一个细化但更广泛的与之类似的策略。

大多数贷款用于改善住房，包括水源及卫生服务。然而，有些是用于权属合法化以及小承包商的新房建设。其成功措施之一在于，目前丧失抵押品赎回权和逾期迟付率低于Mutual La Paz的总体按揭放款，且在玻利维亚也算低的。该产品组合的90天以上的迟付账户占1.09%，相比之下，Mutual La Paz中高收入按揭放款的该比率为4.1%。

资料来源：Ferguson, 1999年，第193页。
Source:Ferguson,1999,p193.

专栏6.5 墨西哥的人道主义住房干预

Box 6.5 Humanitarian housing interventions in Mexico

Habitat para la Humanidad México A.C.是在墨西哥运营的最为重要的人道主义住房机构之一，系国际仁人家园的墨西哥分部。该机构在墨西哥于1987年开始营业，目前在联邦特区及13个其他州运营，有20个活跃的附属组织。该组织为以前成立的选定家庭的互助组提供信贷，互助组在自己的土地上为自己及其他组员建造住房并提供劳务。迄今，已为城乡地区600个社区的14388个家庭提供了贷款。

Fundación Habitat y Vivienda A.C. (FUNHAVI) 是另一个非政府组织，它向位于墨西哥与美国交界的华雷斯城保税产业（美墨联营工厂）的工人提供房屋改进贷款。作为住房基金会国际合作协会的分支机构，该组织成立于1996年，福特基金会的捐助是其创始资金。它还由美洲国家基金资助，去年它从中收到两笔贷款总计50万美元，此外还有地方企业的捐助。目标人群是收入在最低工资的2倍到8倍的业主，2001年受益人的平均收入是最低工资的4倍；38%为女性。同一来源信息显示，贷款范围从500美元至2500美元（平均贷款1623美元），月利率2.5%至3%，该组织收取2%作为佣金，外加必须支付的20美元技术援助费。技术援助提供者或建筑师决定需要哪种贷款。贷款期限从6个月至36个月不等，可在特别安排的当地连锁超市还款。FUNHAVI与建材批发商进行的另一项特别安排是以批发价购买建材，但贷款的收款人必须从FUNHAVI按零售价购买，这就弥补了FUNHAVI11%的运营成本。

资料来源：Connolly, 2004b
Source:Connolly,2004b

要。例如，在孟买，在20世纪90年代末期，虽然致力于解决房屋及社区融资相关问题的非政府组织有18个，但专门提供房贷的只有4家。⁴⁵在墨西哥，城市发展非政府组织积极开发房屋融资的示范项目，但并不要求一定规模，而是积累经验，对住房政策的制订方法施加影响。⁴⁶该策略已扩展到墨西哥以外，效果很好，而许多其他非政府组织也纷纷提倡更成功的住房政策与策略并已推出示范项目，展示提供小额贷款的功效。⁴⁷而另外一个有相当影响力的群体则是社区组织与其代表，非政府组织发起的计划已寻求将社区需求从客户至上转向成规模的有效推进社区发展。厄瓜多尔和秘鲁的循序渐进规划即是该计划的一个范例（见专栏6.6）。

正如循序渐进计划所示，在一些非政府组织的计划中，对政策施加的影响，将应对所需人群改善住房的要求与改善获取贷款的渠道结合在一起。尽管对小额贷款的价值还在广泛讨论中，但需要始终是迫切的。但在很多情况下，鲜有提供者。在厄瓜多尔有一个资助计划；如专栏6.6所示，对储蓄的要求将许多低收入家庭排斥在外。

非政府组织部分的持续回应的又一个例证就是南非的库雅萨基金（Kuyasa Fund）（见专栏6.12）。在南非有相当多的住房供给由国家补贴，而商业银行部门也被要求扩大对穷人的放款，面临很大的压力。这一背景似乎表明低收入社区也有获得住房改善和金融服务的机会。尽管这背景看上去非常有利，对小额贷款还是有更大的需求。开普敦的一家非政府组织——开发行动小组，在1999年开始试住房贷后于2001年推出了库雅萨基金。推出该基金的动机是因为与其共事的社区需要贷款以改善其住房，而可获取的支付得起的融资来源却寥寥无几。

与正规金融机构的关联

Links to formal financial agencies

在20世纪80年代，一些计划的目的很明确，就是准备使其客户获得短期或长期的房贷。⁴⁸其真正的目的就是期望在实施一些适当的改革策略后，穷人就能够从正规金融体系借款。例如，已有机构在寻求与瑞典国际发展合作署（SIDA）所支持的中美洲计划建立联系。而在实际运作中，事实证明说服这样正规的金融机构参与直接放款很难。部分原因是贷款金额小而相关管理成本却很高。⁴⁹一般来说，寻求这种联系的预期已发生变化，更多的人认识到建立专门从事小额贷款的重要机构更为可取。这些机构可能会与更正规的商业金融机构有关联以获得资金，而不是指望正规金融机构直接与穷人存在关联。

专栏6.6 秘鲁和厄瓜多尔循序渐进计划

Box 6.6 Step-by-Step programme in Peru and Ecuador

秘鲁和厄瓜多尔循序渐进计划由秘鲁调查中心（Centro de Investigaciones）（CIUDAD）和厄瓜多尔促进发展中心（DESCO）实施，由欧盟（EU）、生态与发展中心（KATE）、拉丁美洲和非洲政治研究所（IEPALA）、西班牙可持续发展方案（ASDE）以及塞戈维亚南南合作机构（ACSUD-Las Segovias）注资。根据计划，设立周转贷款资金，通过逐步发展及促进参与人储蓄，建造安全的经济适用房。旨在建立符合自建房屋家庭需求的信贷体系。还将对建造经济、健康而安全的房屋提供技术援助。还有针对参与廉价屋建造人员的培训，通过培训与传播中心传播改进房屋融资方案的良好行为规范。除此直接获益外，下一步目标是通过对该计划取得成绩进行有针对性的传播，改善对低收入家庭的住房政策。

该规划的总预算为180万欧元。在秘鲁，该项目已在埃尔萨尔瓦多（利马市的一部分）展开，该地区有100万居民。在厄瓜多尔，该项目位于基多、里奥班巴、阿劳西（Alausi）和科塔卡奇。共计54万欧元被划入周转基金，预计将提供的贷款可超过2000笔。

在厄瓜多尔，有一项国家住房补贴体系，向有关家庭提供1800美元的拨款。然而，要求有关家庭须有房屋价值的10%的储蓄存款，以往经验表明存款很难达到所要求的金额。一般来说，他们没有资格获取贷款，而且他们对正规的信贷机构也并不信任。其结果就是，周转基金用途之一就是用作首付以确保获得补贴。另外一个用途就是用于既有房屋的规划、房屋改善、首付或作为商业贷款的押金及提供社区设施。

涉及该基金的地方融资策略的一个例证是通过妇女协会争取到的融资。有36个家庭月平均收入为185美元，94%的家庭处于官方的贫困线以下（每月360美元）。该住房计划涉及建造6幢大楼和36个公寓（60平方米，单价5100美元）。支付方式如下：33%由政府住房补贴出资，67%由家庭承担（采用储蓄、商业贷款、通过循序渐进的押金获取房屋补贴）。

从2001年到2004年，厄瓜多尔的循序渐进计划，拨款达930多笔，而550个家庭已获得优质新房。此外，62%的贷款使用者为女性，通过该计划获得房屋的72%的家庭收入在贫困线以下。循序渐进贷款（总计750000美元）已从政府补贴（25%）以及私立银行贷款（75%）中调用了250万美元。

资料来源：M. Vasconez, pers comm, 2004年。

Source: M. Vasconez, pers comm, 2004.

尽管其用途仅限于一些具体的例子，担保基金的传统还依然保持着，将这些实例大规模推广的任务却非常艰巨。⁵⁰许多非政府组织特别寻求用担保基金策略，从正规（主要是商业）金融机构发放金融资本。这样的保证体系有双重理由。一方面，试图在正规及非正规金融体系之间建立关联，一旦获得积极经验，就鼓励扩大放款（无需担保或比率很低）。其二，如果接受小于100%的担保基金，则作为调节融资的手段。保证基金的例证包括拉丁美洲与亚洲低收入住房服务社（SELAVIP）、区域资源中心促进会（SPARC）、国际无家可归者协会（一家印度非政府组织）和许多南方国家的非政府组织。这种担保可用SPARC（一家印度非政府组织）、国家资助住房与都市发展公司（HUDCO）以及达拉维（孟买一大低收入定点区）的房屋合作社的例子说明。⁵¹在这些例子中，只有SPARC对还款（由北方的一家非政府组织支持）作担保后并扣留第一批贷款的25%用于付息，该基金才放行。最近，SPARC在

提高私立企业的利息以投资于开发低收入城市住区方面有了许多成功经验。⁵²一名资深评论员得出的结论是，尽管地方非政府组织及社区组织要想获得更多资金十分困难，“彻底放弃银行系统还为时尚早”。⁵³

在这种背景下，某些商业金融机构如柬埔寨哥伦比亚银行，最近有意开发小额贷款是值得注意的。⁵⁴然而，政府对于这些举措的支持程度尚不明朗。下述探讨表明一些国家的商业银行正在寻求参与更有获利潜力的业务。

小额信贷机构（MFI）的经验：住房贷款事业

The microfinance institution (MFI) experience: enterprise to housing loans

除非政府组织外，小额信贷机构对于房屋放款呈现出相当大的兴趣。虽然很难评估小额信贷机构的成长在小额房屋放款中的重要性，但这似乎是重要的。在1996年的研究中的3个重要的小额信贷机构

小额信贷的机构至少在一些地区迅速多样分化为住房小额贷款

专栏6.7 评估住房融资需求

Box 6.7 Assessing the demand for housing finance

住房和住房投资的小额借贷呈上升趋势，举例说明如下：

- 秘鲁：大利马地区的800万居民中82%的被划为贫民。至少半数的贫困家庭和60%最贫困的家庭都表达了在将来的12个月内扩大或改善住房的强烈愿望。只有10%~15%的家庭正在从正式或非正式渠道借贷。利马都市区潜在的住房融资贷款市场预计为每年有610000户住房改善需求。
- 印度尼西亚：2000年，该国城市人口达8500万，占该国总人口的40%。到2010年，这一数字将达到50%，即城市人口将达12000万人口。在接下来的10年中，预计每年的住房需求为将近735000套新住宅，另有42000套需要改善。印度尼西亚约有70%~80%的住房是非正式的、渐进改善的，它们极少通过正规的金融市场贷款。
- 摩洛哥：两项调查发现88%的家庭已经或有计划对住房进行改善，超过83%的家庭愿意为改善住房去借贷。92%的城市家庭和94%的农村家庭在建造自家住房时没有通过正规途径借贷。
- 墨西哥：一项在毗邻美国的3个墨西哥城市（蒂华纳、马塔莫罗斯和华瑞兹市）展开的有关小额融资的市场调查显示，14%的家庭符合借贷条件，也想要获得住房小额信贷，其中35%的贷款可在3年内分期偿还。在这几个城市，住房小额融资的有效需求（12200万美元）是小企业贷款有效需求（2000万美元）的5倍。

资料来源：Malhotra, 2003年，第218~219页。

Source: Malhotra, 2003, pp218 ~ 219.

住房小额金融的进一步潜在作用体现在更加综合的贫民窟改造计划

在当时还都未涉足房屋行业。⁵⁵而4年后，这3家中的2家已步入该领域，住宅小额融资进一步的潜在作用在于贫民窟更全面的改造项目。至少在某些地区，小额贷款机构似乎正在快速向住宅小额信贷领域扩张。

在过去的3年中，拉丁美洲和各国大部分业内领先的小额贷款机构都设立了一个住宅融资产品。例如，玻利维亚阳光银行、厄瓜多尔互助银行、秘鲁我的银行、多米尼加共和国阿德米银行、洪都拉斯的Calpia金融公司，以及危地马拉的Genesis Empresarial。⁵⁶

一项由国际金融公司（IFC）资助的研究覆盖了141家向贫民提供住宅融资贷款产品的机构。⁵⁷另一项研究关注的则是拉丁美洲，覆盖了57家提供住宅融资贷款产品的小额贷款机构，占这类机构总数的30%。⁵⁸在这些机构中，贷款投资组合中约有18%都是有关住宅贷款的，金额约为16000万美元。⁵⁹在ACCION Network上的27家金融机构中，7家的住宅投资组合总计拥有10000名活跃客户，涉及2000万美元资金。

大量贷款实践促进了这类机构中住房贷款计划的加速发展。例如，在秘鲁的我的银行（Mibanco），加入一个房屋装修贷款产品比预期的要

容易得多。⁶⁰传统的小额贷款机构一般把住房贷款和小额企业贷款放在同样的位置，（在很多情况下）小额重复贷款都无需质押物。

小额信贷机构涌入住房项目的原因

Reasons for expansion of MFIs into housing

小额信贷机构多样化经营进入住房融资领域的其中一个原因是商业优势的驱使。这种多样化经营可能会增强其贷款投资组合的金融稳定性，自身能够利用这些机会得到发展，避免客户流失到那些提供住房贷款的小额信贷机构去。⁶¹一个更引人注目的好处是住房贷款偿还贷款期限越长，越能使借贷者与出资机构维持长期关系，增强其他贷款的可能性（例如，为企业发展贷款）。由此，土地和住房借贷对于有意扩展细分市场、加强绩效的小额融资行业而言是有利可图的。多样化经营的需要对于萨尔瓦多和玻利维亚这些国家尤为重要，这些国家中小额贷款机构正面临抢夺客户的激烈竞争。⁶²

似乎扩张的空间还很大，至少在拉丁美洲和亚洲大部分地区是如此。考虑到住房需求的规模，很多国家如墨西哥和巴西的住宅小额融资还很不发达，但其市场状况是良好的。⁶³在中美洲，瑞典国际发展合作署（SIDA）资助了多项市场评估研究，调查人们想要的是什么，包括住房贷款和借贷之外的其他金融服务需求。⁶⁴一般而言，人们的需求是多样化的，对于基础设施贷款、小额保险和住房贷款均有需求。非洲的市场也很庞大，但可能收入群体会有所不同。在非洲，由于土地权属问题，很多中等阶层可能无法获得正规的贷款，而小额融资可能无法深入该收入群体，借贷规模也很小，但依然获利颇丰。专栏6.7总结了近期很多国家潜在增长的分析。这些评估只是潜力的指标，然而，它们揭示了住宅小额融资背后新的推动力的产生原因。

居民区改善（贫民窟改造）

Neighbourhood improvement (slum upgrading)

住宅小额融资进一步的潜在作用在于贫民窟更全面的改造项目。似乎人们对于小额贷款机构提供的居民区更全面改善和贫民窟改造项目的专门金融服务越来越感兴趣。相关发展机构、中央政府和/或市政当局找到了一个可为该战略融资的途径，以促进低收入地区的改造，包括规范租赁市场和住房供应，或升级基础设施和服务。该改造项目需和一个机构签订合同，为那些希望改善住房的人们提供小额住房贷款。从最广义的角度来说，这类项目和其他最佳案例最类似，都涉及了当地政府以及公共—私人部门之间的合

专栏6.8 尼加拉瓜的地方发展计划 (PRODEL)

Box 6.8 The local development programme (PRODEL) in Nicaragua

为了改善尼加拉瓜的硬件环境和贫困人口的社会经济条件，当地发展计划 (PRODEL) 提供了以下几种支持举措：

- 基础设施和社区建设，包括对基础设施和服务的引进、扩建、维修和改进，通过最高不超过50000美元的小规模项目；
- 通过小额贷款（200~1400美元之间）改善住房，针对的是有能力扩建和改善住房环境及有能力偿还贷款的低收入家庭；
- 针对小微型企业进行财政援助的小额短期贷款（300~1500美元之间），可作为企业固定资金或营运资金。这些贷款是定向的，特别是在妇女拥有和经营的小微型企业中；
- 通过技术援助和体制发展来加强地方政府的能力，鼓励金融实体制度化以便参与用于改善住房的非传统贷款计划和微型企业贷款。

从1994年4月至1998年12月，155个不同的社区共开展了260个基础设施和社区项目，惠及38000多个家庭，其总投资已达440万美元（平均每个项目16972美元），来自市政府和受益社区的贡献（实物、现金、材料、工具、劳动、管理和监督）占43.1%，其余56.9%则来自该计划。这些项目投资的35%用于改善道路、排水沟和人行道；10%用于改善和扩大饮用水和污水处理系统，14%用于处理雨水和暴雨排水问题；18%用于电气化（公共照明和/或解决社区家庭间的联系问题）以及23%用于解决基础设施问题（包括小学、幼儿园、医疗中心、公园维修和操场的工程建设、改善、扩大和修缮）。在这260个项目中，社区贡献了约132000个工作日的工作量，其中包括志愿者和带薪工人，都利用自身的资源做出了各种贡献。

5年来，有超过4168笔住房贷款用于住房改进（发放资金总额达到270万美元）。到2003年，贷款笔数的增长已经超过11000笔，该年的年度支出超过了250万美元。这与受益家庭数目是大致相同的。这些家庭贡献了自己的资源、建筑材料、劳动力、运输和项目管理，其金额至少相当于劳动力、运输和建材总价值的15%。其中70%的家庭每月收入200美元甚至更少，还有许多月收入低于100美元的家庭。

有超过12451笔微型企业贷款分配给PRODEL活跃的社区，发放金额约达550万美元，惠及约2400个现有家庭。有70个新的微型企业得以创建，新增就业机会约210人次。

资料来源：Stein, 2004年, pp117~118; PRODEL, 2004年。
Source: Stein, 2004, pp117~118; PRODEL, 2004.

作，致力于住宅和社区发展的活动。⁶⁵

这种模式产生了许多种不同的变式。专栏6.8介绍了尼加拉瓜的当地发展计划 (Programa de Desarrollo Local或PRODEL)，它将促进小城镇和城市一些区域的发展，包括基础设施的改善、住房贷款和微型企业贷款。活动得到了瑞典国际发展合作署的支持，其与尼加拉瓜政府在1993年签署了一项协议，就如何在一些城市中心实施解决基本需求和支持发展制定了计划。在这种情况下，该计划与一家国家商业银行Banco Credito Popular合作，并选择了两个现有的非政府组织，Asociacion de Consultores para el Desarrollo de la Pequena, Medianay Microempresa(ACODEP)和Nilapan-FDL，它们在微型企业贷款方面都已经很活跃，并希望扩大自身的活动。⁶⁶虽然该计划不同部分所服务的地

区不一定完全一样，但是那些接受住房贷款并有土地所有权的人的数量变化说明了这一积聚效应。在1994年，领取房屋贷款的人只有15%有业权契据；到2002年，随着所有权计划的扩展，这一数字已增至73%。⁶⁷虽然社区不直接支付改善基本服务和基础设施的费用，但它们自身的贡献估计至少占成本的13%。

在印度艾哈迈达巴德，有一种更集中（和规模较小）的方法，即贫民窟网络项目（直轄市内进行），希望通过信贷帮助家庭负担基础设施的改善。在设立这一计划时，他们借鉴了自我就业妇女协会 (SEWA) 的当地经验，SEWA是一个向穷人提供贷款的地方机构。最近，Parivartan计划已经设立，通过政府机构、非政府组织、私营部门和低收入居民的共同参与，改造艾哈迈达巴德及其周围的贫民窟。该计划由贫民窟网络组织在艾哈迈达巴德市政府内发起。Parivartan在

专栏6.9 社区导向的基础设施融资 (CLIFF) 和自下而上的邻里发展

Box 6.9 Community-led Infrastructure Financing Facility (CLIFF) and bottom-up neighbourhood development

社区导向的基础设施融资 (CLIFF) 是一项针对城市贫困的基金, 募集的捐款成为贫民窟改造的催化剂, 为有潜力扩大规模的社区启动的住房和基础设施项目提供策略性支持。其总体目标是通过加强贫困的城市社区获取商业及公共部门融资, 建设大中型基础设施, 以及获取住房权利的机会, 减少城市贫困。第一个案例发生在印度, 是由促进地区资源中心协会 (SPARC)、全国贫民窟居民联合会 (NSDF) 以及 (Mahila Milan) 促成的。

在全市范围内规模化, 需要同正规发展进程协调, 并与正规部门机构建立工作关系。而这通常会有较多问题, 很大程度上是因为公共部门的融资受到严重制约, 而且过去有记录表明, 金融机构不愿借钱给穷人。进一步的问题在于, 正规部门依然无法改变他们的系统来适应非正规投资流程。2002年12月, 城市联盟批准了一项提案, 此项提案表示要利用来自英国国际发展部 (DFID) 1000万美元的种子资金以及来自瑞典政府的额外的200万美元设立CLIFF基金。无家可归者国际组织 (一个英国的非政府组织) 是该基金的执行代理, 并与Samudaya Nirman Sahayak共同协作。CLIFF的主要功能是:

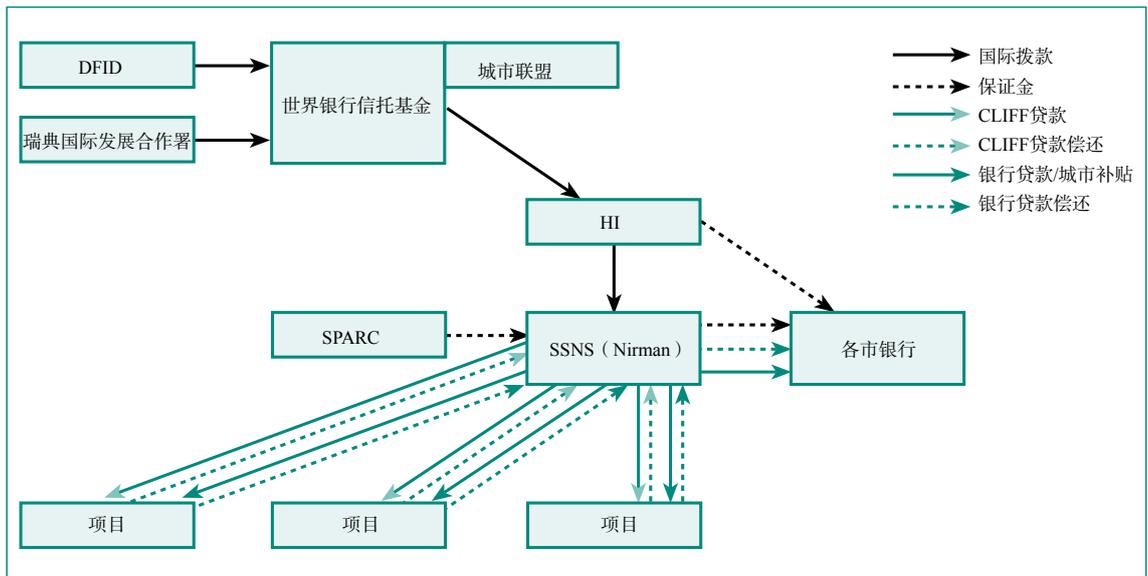
- 提供临时贷款、保证金和技术支持;
- 在南方国家城市发起中等规模的城市重建工作;
- 与社区组织 (CBOs) 和非政府组织 (NGOs) 合作, 这些组织在城市更新方面已经有或者可以在被帮助的条件下发展良好的工作记录;
- 寻求持续的商业、当地以及公共部门融资, 由此可加快对城市更新挑战的回应或加大城市改建的规模; 以及
- 建立能持续运作的当地CLIFF代理机构;

古吉拉特语和印地语里的意思是“转型”。该计划旨在提供更好的基础设施, 以及为当地居民及当地政府间提供更好的沟通。它让各家各户都有水源供应、地下排污系统、室内厕所以及一个高效的雨水排水系统。此外, 还有路灯照明、拓宽的大道和小路、基本的环境美化以及固体废物管理工作。成本分别是居民2000卢比 (42美元) 和直辖市8000卢比 (170美元)。SEWA帮助低收入居民获得贷款。⁶⁸

SEWA的例子显示了住房金融机构与寻求资金来源和有组织潜力的团体携手的可能性。进一步的计划是, 1990年代末在印度尼西亚的苏腊巴亚延续早期低收入地区改善策略基础上引入的甘榜综合改善计划 (KIP)。在这些早期的战略中得到的经验是, 住房投资是伴随着当地的环境升级才会发生。在KIP计划中, 社区内周转资金被资本化, 促进提高收入和投资住房。⁶⁹在2003年KIP计划中, 初始投资周转基金 (33000美元) 中约30%被特别用做住房的循环基金。在2001年和2003年之间, 约有860户家庭会贷款进行住房改善。⁷⁰住房贷款发放和给与企业的贷款以及地区物质环境改善相整合。类似的策略在其他很多计划中都有使用, 包括萨尔瓦多市的整合重建计划, 在地震发生后协助萨尔瓦多市区重建。现在这些老房子的每个房间内都有租户。该计划 (通过提供大量资金) 支持基础设施的改善, 并针对住房改善和微型企业发展提供贷款。⁷¹

虽然大多数的贫民窟改造计划是由国家领导的, 另外一种方式是由印度促进地区资源中心协会 (SPARC) (一个非政府组织)、全国贫民窟居民联合会 (NSDF) 和玛西拉·米兰 (一个妇女团体网络) 形成的联盟所发起。他们的策略是增强当地社区对

图表6.1 社区导向的基础设施融资建设 (CLIFF) 的过程
Figure 6.1 The Community-led infrastructure Financing Facility (CLIFF) process
注: DFID: 英国国际发展部
SPARC: 促进地区资源中心协会
HI: 无家可归者国际组织
SSNS: Samudaya Nirman Sahayak
资料来源: D'Cruz, 2004b。
Source: D'Cruz, 2004b.



于全面升级和重建过程的管理能力，其资金主要由国家（通过补贴）赞助，额外款项来自社区贷款，贷款由个体成员偿还。通过一个非盈利公司Samudhaya Nirman Sahayak，社区得到需要的资金，用于购买土地，进行基础设施和住房改善。如专栏6.9中所描述的，通过CLIFF，这一系列活动的规模会导致更多的捐助资金进入社区主导的基础设施建设过程。

土地开发

Land development

一个更进一步的模型提供了比住房小额融资更全面的发展策略，这是一个将住房改善的小额贷款和土地开发相结合的策略。⁷²例如，在20世纪90年代初，萨尔瓦多市颁布低成本细分法规，激发了一个低收入土地开发产业，由200家公司参与。⁷³在该地区被开发、并将一块有服务的地块卖给低收入家庭后，很多开发商还提供小额贷款（通常约1000美元）帮助建设一个核心单元住房。似乎这一策略在过去的10年中产生了可负担得起的房屋/土地保有权——供应也越来越多——实质上降低了房地产价格。但是，也有对于住房质量和家庭困难的人在最后可能还是无法获得住房的担心。⁷⁴萨尔瓦多积分援助基金会（FUSAI）使用过类似的体系，这个小额贷款机构也开始经营土地开发以满足客户的需求。FUSAI获得土地所有权，并承担了进行基础设施建设的成本。土地一旦完成整备，就被细分和分配给那些已经被FUSAI接受的家庭，这些家庭是根据其收入和支付能力的标准而选择的。一旦这些家庭偿还了贷款，他们就可以得到土地所有权。贷款资金的数额相当于等价值的房子，包括道路和基础设施的发展，减去收到的国家补贴以及来自家庭自助贡献的价值。⁷⁵玻利维亚开展过类似的行动，当时玻利维亚阳光银行与主要开发商和圣克鲁兹的建筑公司有协议。⁷⁶

这里将重点讨论多样化的住房小额贷款方法。最后讨论关于邻里发展（贫民窟改造）以及绿地建设，提出了许多不同的社区和住房策略，其中包括小规模住房贷款所扮演的角色。

- 改善现有住房单位：这是目前住房小额融资内占主导地位的做法。提供小规模贷款给拥有土地所有权的家庭，用于扩建和改进住房环境。
- 土地购置和住房贷款相结合：私人开发公司开发整备土地（也许还有基本的住宅单位）用于销售，采用住房开发的额外贷款。
- 土地开发、补贴支持的城市改造以及和住房贷款相结合：第5章讨论过关于成套住房（通过储

蓄、补贴和贷款支付）的这一话题；但补贴资金可能被用于土地整备，另外的贷款用于改善住房环境。

- 社区更新和住房贷款相结合：政府（可能是开发机构，也可能是市政府）进行城市更新，家庭接受额外贷款用以提高居住条件。

在最后的3个选项的情况下，有两种截然不同的策略，分别在本章和第7章中有所涉及。住房小额贷款都是基于个人借款。在没有社会能力（国家改造方案缺乏）的情况下，不可能让住房小额贷款做出超出改造住房以外的贡献。⁷⁷第7章提出了另一种可替代办法——社区基金，它更多地强调集体能力和在限定地区内低收入群体提供贷款。在某些情况下，社区基金的方法会导致更大规模的改造或土地开发策略，涉及更多的机构参与。例如，泰国的Baan Mankong计划（由社区组织发展研究所CODI发起）和柬埔寨金边的100个定居点的更新改造，都是由城市贫困人口发展基金提供的贷款催生的。

其他供应商及资金来源

OTHER PROVIDERS AND SOURCES OF FINANCE

前面的讨论集中在由非政府组织和小额金融机构提供的小规模住房贷款的增长上。虽然没有支持渐进式住房改善的成规模的大型计划，但是小额贷款也有很多资金来源渠道。缺乏规模的其中一个原因是缺乏资本。有关该行业发展的讨论集中在小额金融机构和非政府组织，二者都需要外部援助。下面提到的很多提供者没有外部的资金来源。资本欠缺是提供者面临的共性问题，这在第8章探讨未来挑战时会被继续讨论。

往往不太正规的金融市场会提供小额贷款，它们可能有一些不同于正规金融市场的特点。⁷⁸能否取得资金可能取决于基于宗教或种族的社会网络。在某些情况下，家庭从既不正式也不是非正式的金融市场获得融资，通过借用或其他方式从朋友和家人处获取的。在这种情况下，有可能借款人除了还款义务外还会有进一步的义务，借款只是密集的相互交流的一部分。下面的讨论主要集中于机构和组织提供的小额贷款，而非那些完全通过个人关系得到的借款。表6.3表示了一项最新分析，确定了几个关键类型的出资人。⁷⁹

商业小额贷款的潜在意义可以通过南非的例子展现出来。像南方国家中的大部分国家一样，南非一直有无视官方利率限制的非正式放债人。然而，

虽然没有支持渐进式住房改善的成规模的大型计划，但是小额贷款也有很多资金来源渠道

机构类型	关注领域
小额信贷机构（大型）	客户数量已超过100000。住房贷款计划可能因灾害而启动，也可能是成功的企业贷款的“衍生”。
小额信贷机构（中型）	客户数量介于10000至100000之间。住房贷款和企业贷款所采用的原则类似，对于此类贷款，可能缺少长期资本的支持。
北方国家非政府组织（NGOs）	一些组织会采取直接贷款，另一些则提供批发资金。可能提供一定的技术援助。
合作社，共同的或市办的	地方所有并由地方发起的住房计划。可能是共享经验网络中的一部分。
国家住房计划	提供小额信贷的容量有限，二级资金的主要来源，但延伸性受限。
商业机构	住房贷款规模有所下降，周转速度比一般较小额贷款要快。安全和抵押物是主要事项。能筹集大量资金。
地方非政府组织（NGOs）	从社区角度介入住房贷款，大多数规模很小，客户数少于1000。

资料来源：引自Escoba、Merrill,2004年；第38~39页。
Source:adapted from Escobar and Merrill, 2004, pp38~39.

表6.3

小额住房贷款的来源
Table 6.3 Sources of small housing loans

在20世纪90年代中期，《高利贷法》的修订使得正规商业出借方可以不受法规限制的利率进行小额出借。这些商业性小额出借方，如表6.4所示，在小额信贷监督管理委员会的注册机构中占64%。表6.4还展示了较大银行的重要性。这些商业性小额贷款出借方通过银行账户方式服务于之前由正规方式所主导的市场。委员会估计，这类机构约11%的支付款项是用于住房项目。

在南非和其他国家，也有这样的例子，即商业银行通过小额房贷来占领低收入市场。智利的开发银行就是其中一个例子，该银行的小额住房贷款计划目前已经提供15000例贷款，平均贷款额度为1200美元。⁸⁰前文指出，哥伦比亚的达维维恩达银行（Banco Davivienda）目前正在考虑开发小额住房贷款。⁸¹然而，由于许多银行认为开发小额住房信贷业务并不能带来收益，因此这些尝试受到了一定的限制。

表6.4

2003年已注册的小额贷款机构
Table 6.4 Registered microlenders, 2003

除了商业小额贷款行业之外，还出现了其他的住房融资形式，包括建材供应商的信用额度、个人业务的分期付款（如卫生洁具等）。相关行业

类型	分支数量	百分比
银行	2387	32.7
（非银行）公共机构	15	0.2
私人商业小额贷款机构	4687	64.2
信托机构	116	1.6
（非盈利）公司	54	0.7
合作社	42	0.6
总计	7301	100

资料来源：www.mfrc.co.za/detail.php?s=95。
Source:www.mfrc.co.za/detail.php?s=95.

（如家具行业）早就对此有所涉猎。在智利，诸如Easy、Homecenter、Home Depot等公司为人们提供建材并建立信用体系，如果人们提供收入证明，那么就很容易建立自己的信用体系。同样，住房建材连锁供应商（如墨西哥的Elektra公司）则可以更大的规模进入该行业。Elektra公司（大型家电连锁店）目前已经建立了一个信用银行，可为初次建房者提供建筑材料信用。“今日资本”是由西麦斯（Cemex）创立的一项墨西哥计划，鼓励妇女一起节约来购买建房材料。如果每周都按期付款，5周后该计划就会提供第一批建筑原材料，价值等同于10周所能收集到的资金。通过3年的运行，“今日资本”已拥有36000名客户，超过1000万美元的信贷额度，据报道，其客户群的数量每月增长约1500人至1600人。⁸²

尽管汇款业务和住房小额投资没有直接关系，但它们正成为住房投资的一个重要来源。据估算，汇款业务每年的额度为2000亿美元，成为南方国家的第二大资金来源，仅次于国外直接投资（FDI）。⁸³印度、墨西哥、菲律宾、摩洛哥和埃及是汇款的最大接收国。由于汇款资金的规模不断增长，以至于出现了大量的制度创新，通过创新来吸引资金，并更好地提供住房投资。

例如，墨西哥2002年的汇款收入是旅游业的1.5倍。⁸⁴尽管很难获得精确的数据，但是汇款在住房投资方面占了很大的比例。⁸⁵这类资金的规模也显示出了金融机构和建材公司对于住房投资的极大兴趣。专栏6.10描述了为墨西哥美籍工人提供住房投资援助的商业系统。

另一个值得关注的是传统的房贷机构。如前所述，由于相对较高的借款成本，使得这些传统的房贷机构在小额融资方面困难重重。⁸⁶这些机构在房贷安全方面可能需要抵押担保，而大多数小额房贷机构则与其他抵押机构进行合作。传统房贷机构更适合中高收入人群，而不太适合借款给低收入人群，对于低收入人群需要考虑其非正式的收入来源，也要考虑其他形式抵押的安全性。

提供小额贷款的国家计划也十分重要，尽管这些计划在发展中并无特色。总的来讲，缺少大的国家金融机构来支持这种小额房贷在渐进式房屋改善中的发展，虽然人们对此有所期望，如第7章中讨论的通过集体机制进行小额房贷。此外，人们对大规模改建计划中采用小额房贷计划也有所期望（如贫民窟改造计划）。其他情况下，政府部门试图向那些对小额贷款感兴趣的非政府组织（NGOs）提供资金来支持住房的发展。印度政府从90年代早期就开始

通过HUDCO来提供资金支持。不少非政府组织获得了这种资金，而另一些则一直在努力使自己迎合计划的限制条件。⁸⁷哥伦比亚政府最近从泛美开发银行获得了一笔贷款，其中就包括10000项用来发展住房的小额贷款。另外还有很多其他类似的计划。在纳米比亚的温特和克市，购买住房用地的家庭可以要求以15%的年利率在8年内还清贷款。⁸⁸

有迹象表明，住房融资领域正吸引越来越多的兴趣，更多的组织参与其中。秘鲁的国家房屋委员会正将住房基金渠道转向小额金融机构、市政储蓄、贷款合作社以及一些小额金融银行等，以此来提供合适的融资方式。⁸⁹与此同时，拉丁美洲在城市层面也对此显示出了越来越浓厚的兴趣。秘鲁的市政基金很少直接提供住房贷款，虽然他们的行政动作仍会对许多居民的财政选择产生巨大影响。现在秘鲁整个国家共有14个这种基金，总储蓄额高达2亿美元，并且每年以4000万美元的速度增长。⁹⁰巴西贝伦市也是发挥市政基金作用的另一个例子。通过城市政府和民间社会的合作，巴西人民银行和社区共同开发了一种灵活的贷款计划，贷款上限为500美元，其中就包括用于住房的贷款。⁹¹有1/4的借款人通过这些贷款改善了他们的卫生环境，反映出低收入社区对这种贷款业务的迫切需求。

正规的金融机构也尝试进入小额贷款行业。第5章社会住房的讨论突出强调了墨西哥个人住房计划，而哥伦比亚的泛美开发银行也有类似的计划。⁹²这两种案例中，小额住房渐进式改善补助款只占住房贷款和补贴计划（主要资助成套住房）中的一小部分。

合作社与其他志愿的部门和机构 Cooperatives and other voluntary sector agencies

诸如合作社、信贷联盟等许多志愿部门和机构意图向其会员提供信贷，也提供小额住房贷款。同时，还存在着少数不太正式的储蓄和信贷协会（ROSCA）。通常，这些机构提供的贷款本意并非用于住房改善，只是在某些情况下被用于此用途。这类小规模借贷机构存在一个很大的问题，就是贷款的额度并不足以改善住房。在斯里兰卡妇女信贷联盟的一项分析中，对所有这些问题进行了阐述。⁹³这一机构的会员对于住房的需求，使得他们寻求外部融资渠道，因此迫使联盟为他们提供住房贷款。然而，这类信贷往往受到限制，进而所分配的贷款数量也少之又少。肯尼亚信贷联盟与信用合作社于1998年成立了一项住房基金，并与国家住房合作联盟（NACHU）签订了一项协议。尽管如此，住房基金似乎仍十分紧张，截至2003年，这

专栏6.10 墨西哥与汇款

Box 6.10 Mexico and remittances

墨西哥西麦斯（Cemex）公司是全球第3大水泥生产商。自2002年，美国的墨西哥公民可以直接从西麦斯设在美国的分公司（子公司名称为Construmex）购买水泥和其他建筑材料，并且可以将建材直接运往在墨西哥的指定地址。自从启动这项服务之后（2002年早期至2004年10月），有300万美元的销售额用于建筑业。西麦斯公司估算，一栋面积为100m²的两居室所需的建材成本为6700美元。

新的抵押银行Sociedad Financiera de Objeto Limitado同样将资本用于类似的基金，并且在美国开设了2家分支银行，第3家设在美国的分支则通过某中介机构来运行。尽管如此，抵押销售的速度缓慢，部分是因为来自墨西哥移民有自己建房的传统。2001年，布什总统和福克斯启动了一项名为“共同繁荣”的双边组织。2004年11月，该组织声明：

BANSEFI [Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros]和住房融资公共机构INFONAVIT [Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores] 以及 FONHAPO [Fondo Nacional de Habitaciones]，在 Programa de Recepción de Aportaciones de Mexicanos en el Extranjero 的指导下继续展开合作，允许居住在美国的墨西哥移民向家人汇款，以此获得住房补贴和偿还抵押债务。Sociedad Hipotecaria Federal（SHF）正为Raíces计划提供基金，该计划旨在使居住在美国的墨西哥人在墨西哥获得一套住房。

资料来源：Connolly, 2004a, b.
Source: Connolly, 2004a, b.

一基金总共外借了33笔贷款，价值4000万肯尼亚先令。⁹⁴

虽然海得拉巴的非正式金融机制旨在渐进式改善住房，但最贫穷者通常不可能获得这类融资。⁹⁵许多协会要求借贷者具备定期付款能力，而穷人很难做到这一点。对于那些不需要每月定期付款的融资系统，其灵活性比较高，穷人的参与度也较高。⁹⁶

在拉丁美洲，贷款来源还包括：住房储蓄、贷款合作社、信托基金等。⁹⁷同样值得一提的还有智利的住房和信托援助合作社（Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, FUCVAM），它们提供建筑贷款和援助。尽管可以预见，住房合作社能够成为适当的融资来源，但是，实际上许多合作社似乎只关注成套住房建设。这可能是因为它们需要进行“正式的”建设，并符合它们根据自身对抵押物需求所制定的建筑规程。专栏6.11中，讨论了肯尼亚的一项贷款计划，该计划旨在为纳鲁鲁的低收入人群提供住房和收入支持，并就一些普遍存在的典型的支付能力问题进行了重点阐述。津巴布韦的Housing

虽然汇款不是小规模住房投资的直接提供者，却正逐渐成为一个重要的住房投资的融资来源

专栏6.11 从自助群体转到住房合作社（肯尼亚）

Box 6.11 From self-help group to housing co-operative in Kenya

2003年1月和2月，肯尼亚纳库鲁住房与环境合作社（NAHECO）从国家住房合作社联盟（NACHU）那里获得了7笔住房贷款，总计360000肯尼亚先令，和小额信贷额度总计140500肯尼亚先令。NAHECO的成员数由来自3个低收入定居点的15组增加到来自7个低收入定居点的30组。NAHECO成员数的增加使得储蓄额也随之增加。NAHECO在自助行为方面起到了协调作用，人们也显示出了对群体运作的信心和信任。

然而，该地区中最贫穷的人们并不能从这一计划中获益。通过实际调查的评估结果表明，在上述3个定居点中，居住在危房中的租户占92.6%；其中70.9%租户十分贫穷，他们没有土地来建房。获得NAHECO住房信贷的一个标准就是拥有土地，或者具有购买土地的能力。这成为了鉴定目标群体和制定NAHECO信贷规则的主要弱点，也即暗示着目标地区最贫穷的人们或许不能从这一计划项目中得到好处。

资料来源：Ng'ayu, 2003年。
Source: Ng'ayu, 2003.

People（一个机构名称）也面临着类似的困境，并且发现，那些转向住房合作社的人们往往收入较高。虽然这类组织为了创建低收入群体市场付出大量的努力——例如，Housing People曾援助过一个本地的工人群体——但这似乎只是个例而已。肯尼亚的NACHU为其合作社成员提供土地购买和（家用）基础设施提供贷款。尽管如此，也难以评估该计划的规模和支付能力，而其他贷款则只提供给那些拥有土地所有权的人们。

人们。⁹⁸坦桑尼亚多多马的Nala Makazi住房合作社，设置了住房建设资金，并且为居住在非正式居民点的人们解决住房问题，不过规模仍然很小。⁹⁹类似的问题在拉丁美洲似乎十分普遍，那里的信贷联盟试图为低收入居民提供用于住房改善和购买的贷款，但是他们要求居民拥有相当于25%贷款总额的储蓄，这让穷人难以承担。¹⁰⁰在住房发展贷款方面，玻利维亚的Jesus Nazareno合作社是一个特例，只要通过固定团体担保，该合作社就可为购买土地提供小额贷款。¹⁰¹但在偿清之前，土地所有权归合作社所有，因此这些贷款实际上只发放给那些能够支付房屋/土地所有权的人们。

尽管有着诸多困难，秘鲁最近的一项关于小额融资行业的评估，仍强调了许多小额贷款机构的重要作用。¹⁰²提供小额贷款的主要机构包括：自我管理的公共基金、合作社、NGO计划、地方小额贷款机构、市政基金、乡村基金、和一些工会的保护基金。据估算，每年大约有2500万美元用于住房贷款，其中67%来自储蓄与贷款合作社。

资本来源

Sources of capital finance

小额贷款机构怎样来保证用于借贷的资金呢？一些借贷机构仅利用自身的资金，私营行业尤其如此，多数情况下，小规模自愿组织也是如此，如信贷联盟。不过，大多数希望扩张借贷业务的机构必须去寻求更多的资本来源。

尽管南非消费者在住房改善方面已经成功地获得并使用小额贷款和目标储蓄，但政策和监管环境并未得到相应的发展，而且这些机构并没有批发融资或技术支持的来源。¹⁰³发展这一模式的非政府组织也无法凭借一己之力来促进这种有益于穷人的住房融资发展。Kuyasa基金等组织当前正面临缺乏资本的限制（见专栏6.12）。

这些非政府组织和其他小额贷款机构有4个资金来源：储蓄、发展援助、政府部门和私营部门。即便像孟加拉国这样具有成熟的小额信贷市场的国家也存在相同的问题。抛开农村就业支持基金会（PKSF）这种顶级的融资机构不谈，像乡村银行（即格莱珉银行）等机构仍缺少资本以开展小额住房贷款融资。¹⁰⁴

如专栏6.14所述，许多机构鼓励存款，自我就业妇女协会（SEWA）的案例显示这些存款提供80%的资本，但是获得中期资本仍是一个限制。即使在由SIDA（瑞典国际发展合作署）提供资金的中美洲机构也存在这样的问题，这些机构一般接收中长期

专栏6.12 获得贷款融资，南非

Box 6.12 Acquiring loan finance in South Africa

Kuyasa基金是一个非盈利小额贷款机构，设在南非开普敦。2001年至今，其累计客户达到了2643个、住房贷款总计180万美元、组合风险值为15%、销账占累计支付的5%。妇女构成了Kuyasa基金主要借款人，占总人数的72%，所借款值占总贷款额的70%。Kuyasa基金无法从当地获得任何贷款股本，而批发股本和初始资金也全部来源于海外的捐赠。尽管半国营性质的国家城市建设和住房机构（NURCHA）为其提供了贷款担保帮助，不过在南非，没有一家与住房相关的半国营企业愿意资助或拨款给Kuyasa基金，原因就在于“风险太高”。虽然如此，Kuyasa基金仍明确表明，它的借款表现要优于同一市场的抵押借贷表现。最近，国家住房融资公司通过为Kuyasa基金提供一笔贷款向其抛出了橄榄枝，但其设置的条件实际上使得Kuyasa基金无法使用这笔款项，国家住房融资公司再次把风险作为了理由。Kuyasa基金在吸引当地股本方面的困境（尽管借款表现良好），反应出在南非国营住房融资行业中，抵押风险规避心态仍持续占据主导地位。

资料来源：Baumann, 2004年；Van Rooyan, 2004年。
Source: Baumann, 2004; Van Rooyan, 2004.

支持（每一计划的平均期限为9年）。¹⁰⁵

大部分的小额融资组织都试图成为商业企业。城市联盟（Cities Alliance）所研究的机构中，只有少数实现了这种愿望。¹⁰⁶Micasa（玻利维亚的Mibanco住房计划）甚至在有资金流（包括最来调整管理信息系统的初始投资）的情况下也仅仅维持了9个月；如果其业绩能延续当前的水平，那么与3.4%的总体贷款回报率相比，预测能产生7%~9%的回报。FUNHAVI是一家墨西哥机构，经过6年运作能够达到自给自足，进入可持续发展状态。

然而，这两家机构看起来都有足够的资金来实现一定利润水平。Proa机构（同样位于玻利维亚）的模式是在业务量增加的情况下，没有补贴也能够运作。¹⁰⁷该计划的资金来源于互助储蓄协会，借款利率为9%~10%，而放款利率为13.5%~15%。在当前业务量的前提下，需要更高的费用（毛利）；但是对于互助储蓄协会来说是不被允许的。该计划每月新贷款额从175000美元扩张至500000美元，将能够把成本覆盖。这一策略的成功之处关键在于保证充足的资金以扩大借贷。

这种不借助外来资金支持就能够实现资本独立，对于小额融资的发展和认识小额融资的性质有着许多借鉴作用。许多小额贷款机构通过较小额度的贷款来惠及低收入群体，通过较大额度的贷款来降低运行和管理成本，如此进行平衡。一般情况下，机构更加注重具有成本效益的借贷。普遍认为（经验使然）获得信贷远比信贷价格本身要重要得多，因此，小额贷款机构可以通过高于正式金融市场的借贷利率来获利（虽然利率低于非正式放款机构）。然而，住房贷款需求更为巨大，因此利率收益也更为客观。某些情况下，放款机构开发出一些低利率的特殊房贷产品，即使不是完全基于市场，也能获取商业利益。¹⁰⁸

一些双边捐赠机构建立了长期小额住宅融资计划（期限接近20年），如瑞典援助机构（专栏6.13）和美国国际开发署（USAID）。然而，这种多边的捐赠机构——如泛美开发银行和世界银行——也只是近年才开始了解和这一领域的计划。在缺少这些双边或多边捐赠机构的情况下，北方国家非政府组织在这一领域发挥了非常重要的作用。这些组织包括：Misereor（德国）、CordAid（新西兰）以及专业的住房和城市发展团体，如SELAVIP（比利时）、无家可归者国际组织（英国），等等。

住房小额融资与补贴

Shelter microfinance and subsidies

小额贷款机构在关于需不需要住房补贴方面，

专栏6.13 瑞典国际发展合作署（SIDA）为中美洲国家提供低收入住房援助

Box 6.13 Swedish International Development Agency(SIDA) assistance to low-income housing in central America

自1988年，瑞典国际发展合作署（SIDA）开始为中美洲住房和当地发展提供资助，金额总计5000万美元。截至2003年，总共资助了大约80000家庭，约40万人，主要为中美洲的城市区域，以改善他们的居住条件。SIDA的这些资金通过不同的机构和计划发放——哥斯达黎加的住房推广基金会（FUPROVI）、尼加拉瓜的本地发展计划（PRODEL）、萨尔瓦多的萨尔瓦多整体援助基金会（FUSAI），洪都拉斯的城市乡村社会住房发展基金会（FUNDEVI）、和危地马拉的本地发展信托基金（FDLG）。

SIDA在整个中美洲的政策是，住宅补贴主要由本国政府承担，而本国政府则作为SIDA这一国际机构的合作伙伴。这也是为什么大多数由SIDA发放的基金都流通到了3个主要的计划之中：贷款（包括房屋改善和新建住宅的小额贷款）、技术援助（支持执行机构和目标人群）以及机构发展，尤其是那些管理瑞典基金的机构。

资料来源：Stein和Castillo，2005年。
Source: Stein with Castillo, 2005.

存在着不同的观点。一方面认为，由于传统上补贴和低收入住房有着联系，并且住房贷款额度相对较大，因此补贴是必要的。¹⁰⁹另一方面，已经有广泛认识，就是小额贷款机构需要在无补贴的情况下运行，这样才能够市场条件允许下进行业务扩张。行业评论员认为，补贴不得通过利率或特定值进行提供，如果提供了，就必须与贷款运作独立开来。¹¹⁰例如，补贴可以通过住房投资的资本拨款来提供，也可能通过供水和卫生服务的形式来提供。第5章讨论了采用小额贷款来补充住房补贴。

虽然有这样的观点，但并非就是惯例。当没有国家的支持时，由于住房贷款利率较低，看起来存在从企业到住房贷款的有效的交叉补贴。在某些国家，尤其在亚洲国家，通过降低利率可以获得补贴，因而小额贷款机构变成了把国家支持传递给穷人的媒介。有时，补贴以利率降低的形式出现。格莱珉银行（Grameen Bank）和自我就业妇女协会（SEWA）都获得了低利率的资金来源，从而传递了补贴。

条款和条件

TERMS AND CONDITIONS

住房小额融资通过许多活跃在此领域的组织操作，因此住房小额贷款的性质呈现出丰富多彩的多多样性。一个评论员这样描述住宅小额融资的差异性：

在墨西哥，国际组织合作建屋基金会（CHF International）和FUNHAVI [Fundación Habitat y Vivienda A. C.] 开展了房屋改善贷款，平均贷款额度为1800美元、首次借款人的还款期限为18个月、有效年利率为54%。在过去10年，乡村银行的住房贷款业务发展迅速。它们提供的利率较微型企业贷款要低10个百分点，但是首次客户没有资格获得这类贷款。¹¹¹

乡村银行的平均住房贷款额度为13386孟加拉塔卡（合224美元）。¹¹²这种对比揭示出当地背景在发展合适的住房融资方案时所起到的重要作用。这些不同反映出了借款者能够接受和承担的住房方案类型，并且如果这种方案切实可行，则很可能被当局认可。同时，这种对比还反映出借贷活动的目标群体、机构在运作上的限制和选择。例如，和针对微型企业的借贷类似，小额贷款机构更愿意提供少量的大额度贷款，以此减少行政管理成本，从而增加特定贷款资本额度的财政收益。

储蓄 Savings

住房投资和储蓄之间的联系远远超出了小额融资行业。在北方国家，家庭存储多年的积蓄就是为获得传统的抵押贷款。在西欧，特别是德国Bausparkasen和英国的建筑互助协会，储蓄是合约储蓄计划中尤为重要的一部分。¹¹³类似地，在亚洲和非洲，许多小额住房融资计划都对储蓄有要求。

储蓄对于小额融资十分重要，有诸多原因。储蓄策略能让借款者表明自己具有定期偿还贷款的能力，并累计足够的资金作为首期付款。小额贷款机构可能会要求潜在的借款者以偿还借款相同的利率来进行存款，以此降低借款者和放款者的风险。在批准贷款之前，所需的储蓄期限通常为6~12个月。¹¹⁴印度尼西亚Rayat银行就是其中一个典型的例子，这家银行通过1610万个储蓄账户来调动超过27亿美元的自愿储蓄，但这种规模的储蓄并不常见。鼓励存款的另一个原因是帮助机构本身获得资金。¹¹⁵以印度自我就业妇女协会（SEWA）为例，虽然其他的住房贷款资金由政府通过住宅与城市发展公司（HUDCO）提供，大多数资金却来源于客户的存款¹¹⁶。透过SEWA可以说明储蓄的重要性：

举例来说，为了符合SEWA银行的贷款资格，潜在借款人必须向SEWA银行提供至少为期一年的定期存款记录。对于SEWA来说，重要的

是存款记录的稳定性和连续性。SEWA银行的经验表明，具有较强储蓄习惯的客户往往与较高的偿还利率联系在一起——因此，客户的存款记录贷款是主要抵押形式。¹¹⁷

储蓄对于小额贷款机构客户的重要性很早就被认识到了。南非库雅萨（Kuyasa）基金的经验表明，客户利用储蓄来多争取从国家获得的补贴。估计有65%的库雅萨（Kuyasa）客户只存不贷，这点十分值得注意。¹¹⁸

抵押和担保 Collateral and security

担保品是一种抵押给放款人的资产，直到借款人还清债务。其主要作用在于降低放款人的风险，人们普遍认识到，对于住宅小额融资而言，关键的问题就是贷款担保。¹¹⁹许多小额贷款机构通过利用现有的客户记录（企业借贷）来最大程度降低对抵押的需求。对于用于创收的贷款，小额重复贷款是另一种借贷策略，以此建立偿还能力，并刺激还款。不过，对于额度较大的住宅小额融资，很难采取这种策略。

微型企业借贷采用的另一策略是团体担保。但是人们发现这种策略对于住房贷款是有问题的，原因就在于较大的贷款额度和较长的贷款期限。¹²⁰这就能够解释南非集团信贷公司所面临的问题（该公司尝试复制格莱珉银行策略来提供小额贷款，但以失败告终）。这些困难及问题往往与较长的贷款期限联系在一起。团体担保和团体贷款二者不能相混淆，团体贷款涉及管理和偿还贷款的集体责任（见第7章）。

当无法使用这些策略时，就需要使用各种各样的担保品了，包括：抵押、个人担保、团体担保、固定资产、和/或退休金/公积金担保等。¹²¹退休金担保常用于南非和孟加拉国以及最近的纳米比亚，但是其他地区并不常用。最近的一份关于小额贷款机构的研究，将下列情形确定为抵押品：¹²²

- 地契和建筑；
- 动产抵押/资产留置权；
- 储蓄；
- 未来收入（工资）；
- 个人担保（联署人）；
- 连带责任和团体担保（基于特征的信贷）；
- 其他金融资产（如，人寿保险和退休金）。

难点之一在于所有权成为何种程度上的放贷要求。有评论员指出：“客户的房屋或土地所有权为首

选：这与某些放贷机构为非正式居民点提供住房信贷的政策意图相悖”。¹²³此外，在多米尼加共和国等国家，如果没有正式产权，法律不允许借贷机构扩大其住房贷款业务。¹²⁴尽管非常强调土地所有权，但利用房契作为小额贷款的担保仍是有限的，一项对80家此类机构的研究发现，只有1/4的机构采用房契作为担保。¹²⁵例如，秘鲁我的银行（Mibanco）避免使用地契，它主要依靠非正式的家庭资产作为抵押品（虽然秘鲁出现了大量的土地所有权计划，见第4章）。Mibanco银行发现将地契作为担保品，代价昂贵，当贷款额度低于1000美元时，穷人不愿意把地契作为担保。¹²⁶玻利维亚阳光银行虽然采用地契担保形式，但认为风险过大，因为存在穷人行为标准和地契文件有效性等问题。¹²⁷

还有其他很多策略。例如对于格莱珉银行，住房贷款只提供给那些具有企业贷款经验并且还款记录良好的客户。或者还可以采用社会性担保，如计划内其他居民提供的担保等。再者是留置财产的辅助性法律文件，或诸如珠宝类的其他非抵押的担保品等。当成本和法律因素允许提供更高额度的贷款时，如建设核心单元套房时，某些借贷机构就会采用抵押留置权。以尼加拉瓜PRODEL银行为例，经验表明，当贷款额度低于700美元时，就会出现其他类型的抵押作为有效的担保。¹²⁸PRODEL银行会向那些没有完全土地所有权的、但能证明房屋/土地所有权保障的家庭发放贷款，例如那些能够提供财产作为担保的连署人、有价值的物品以及能够表明房屋/土地保有产权保障的政府证明等，而未必就一定需要土地产权。截至2000年，在超过5000笔贷款中，只有一半左右的贷款提供了抵押担保，但拖欠率却很低。

虽然没有抵押品，但必须指明可用于偿还住房贷款的收入最大比例是多少。大多数机构采用的收入最大比例为25%~30%。但是由于很难确定客户准确的收入是多少，因此这种方法值得商榷。对于工薪阶层和企业家，借贷机构可能采取不同的条件要求。¹²⁹

利率

Interest rates

许多情况下，即便是同一家借贷机构，住宅贷款利率要低于企业贷款利率。¹³⁰由于贷款期限相对较短，并且对于低收入家庭而言，很难应付利率变化带来的不确定性，因此多数情况下的利率都是固定的。对孟加拉国提供小额住房贷款的千家机构的研究表明，利率普遍较低。¹³¹虽然格莱珉银行强调住房的社会作用，但同样值得注意的是，在给定贷款额度和偿还期限的前提下，目标群体可能承担不起高额利率。¹³²

专栏6.14 印度自我就业妇女协会（SEWA）住房贷款利率

Box 6.14 Self-employed Woman's Association(SEWA) interest rates for housing, India

当自我就业妇女协会（SEWA）首次在印度启动住房借贷时，并没有把住房贷款和企业贷款区分开来（实际上，住房贷款更大，经常是第3或第4份的借贷）。但是由于住房贷款的额度原因（以及事实上，住房贷款不一定会产生较高的收益流动），住房贷款自1999年起便作为独立的贷款产品被区别开来，那时的利率为14.5%。创造收入贷款——通常占SEWA银行50%的贷款组合，并且贷款额度较低、回报较快、利率为17%、有时与住房贷款组合之间存在交叉补贴。SEWA的平均资金成本为8%，这反映出了对成员储蓄的兴趣。为了提供住房贷款担保，客户必须提供为期1年的定期储蓄记录。SEWA的经验表明，良好的储蓄记录对应着较强的还款能力，并且定期还款比还款数量更为重要。

资料来源：Biswas，2003年。
Source: Biswas, 2003.

毫无疑问，如何设置利率是一个难题。首先借款人必须能接受利率，一份关于SIDA的报告指出，利率和抵押贷款利率之间的差距不得过大。¹³³当能够获得违约和坏账补贴时，那么大多数机构的利率最低程度应能抵消通货膨胀和运作成本。专栏6.14总结了自我就业妇女协会（SEWA）在设置住房贷款利率方面的经验。非洲和中东国际仁人家园组织采用的另一个方法是利用通货膨胀变量贷款指数，该指数与一袋水泥的价格挂钩。¹³⁴通过这种方式，贷款偿还能够保持其真正的价值。

贷款期限

Loan periods

对于不同的住宅小额融资计划，贷款期限的差别也很大。最近对15家提供小额住房贷款机构的调查发现，贷款期限的差异在20个月至15年。¹³⁵似乎可以预计，当不能采用小额重复借贷时，较长的贷款期限对应的贷款额度较大，并需要财产担保。但实际上并非如此，一些小额贷款的还款期限可能很长，而一些大额贷款的还款期限却很短。不过，较长的还款期限可能并不合适。以南非“人民对话”项目为例，此时大多数贷款只是国家住房补贴的过渡融资手段，一旦获得了补贴福利，那么贷款就会立即偿清。

技术援助

Technical assistance

技术援助也是一种补助形式。许多提供住宅小

专栏6.15 孟加拉国格莱珉银行贷款计划 Box 6.15 Grameen Bank loan package, Bangladesh

孟加拉国格莱珉银行的成员家庭通常居住在用黄麻棒、稻草、草盖、竹子和干泥巴建成的小屋子里。每年的雨季过后，每个家庭需要花费大约30美元来修复房屋。而同样数量的钱对于一个家庭来说，可以支付修建面积为20㎡、结构更强更好的房屋。由于建好后的房屋有助于家庭成员的健康，能帮助他们摆脱贫困的恶性循环，因此银行可将住房贷款视为一种投资，而非一种消费。人们可以在房屋内从事一些小的商业活动，也不必再把时间和金钱花在无休止地去修复那种黄麻棒房屋。

乡村银行研发了两种房屋设计标准。第一种成本为300美元，第二种成本为625美元。许多情况下，除了贷款之外，家庭还需要动用储蓄，花在房屋和家具上的费用总计为800~1000美元。虽然不同地点的房屋外观截然不同，但基本结构却相同。基础为砖块结构，房屋四角由四根水泥支柱支撑，六根竹制或混凝土柱，竹制拉杆、木椽和桁条支撑波纹铁屋顶。这种结构能够在洪水和强季风时节提供稳定性，并在强季雨时节提供保护。在发生严重洪水的情形下，可将房屋拆卸、保存房屋部件并在以后重新组装。每栋房屋必须配备卫生厕所。人们可以在朋友和邻居的帮助下自己动手建设房屋，而当地熟练的木匠则负责屋顶建设。

资料来源：www.bshf.org、www.grameen-info.org。
Source:www.bshf.org and www.grameen-info.org。

额贷款的机构都在尝试提供房屋建设援助，例如：

- FUSAI是一家从事房屋建设的萨尔瓦多非政府组织。2002年，该组织将其住房融资活动从建设活动中分离出来，使这两种运作的效率最大化。¹³⁶
- Proa是一家提供住房修缮的玻利维亚非政府组织，相关计划和预算由该组织的技术人员完成。他们从每笔贷款中抽取40美元的佣金，如果另有要求时，他们可从客户那获得额外的报酬。¹³⁷
- 自我就业妇女协会（SEWA）发现其成员对于住房相关的其他服务（除贷款之外）的需求不断增长。因此成立了SEWA古吉拉特邦住房信托基金（MHT），为SEWA成员提供与住房相关的技术服务，包括修缮和扩大现有房屋的建议、建设新房屋以及基础设施服务等。MHT在与政府部门的交往中，起着重要的中介作用，包括基础设施和环境提升。
- FUNHAVI（墨西哥）则更进一步，该组织要求借款人从它那里购买建材（并提供技术建议）。不过这也是一种金融措施，因为它以批发价进货，以零售价出售。¹³⁸

对于小额贷款机构所提供的这类服务的可行性，存在着不同的看法。其中一种认为成熟的小额贷款机构不提供这类服务。¹³⁹另一种相关的看法认

为：“住房贷款背景下的建设援助并不意味着金融行为”。¹⁴⁰如多米尼加共和国ADEMI等一些机构认为，客户的事情由客户自己决定。而像合作住房基金会认为，有必要提供这类服务，客户的满意度有助于降低违约率。南非的Kuyasa基金则提供了另外一种观点，Kuyasa基金本身并不愿意提供这些服务，但它认识到有必要和那些能够提供住房建设技术援助的机构进行合作。

某些情况下，比如孟加拉国乡村银行，贷款的同时也制定了相应的建筑材料，这可以最大限度地降低对技术援助的需求（或降低了技术援助的难度）（见专栏6.15）

面向女性 Orientation toward women

基于还款的可靠性，许多机构越来越倾向于向女性提供贷款。¹⁴¹女性借款者的“行为良好”，在亚洲，向女性提供贷款的这种倾向更为强烈。¹⁴²例如，孟加拉国格莱珉银行认为，当把房屋贷款建设的相关权利授予借款人时，95%的情况下会授予女性借款人。通过具备这种房屋权利，女性在家庭和社会的地位也有所提高。对于墨西哥FUNHAVI，38%的客户为女性。¹⁴³根据南非Kuyasa基金，72%的借款人为女性。¹⁴⁴而尼加拉瓜的PRODEL，超过60%的住房修缮贷款接收人和70%的微型企业贷款为女性。¹⁴⁵这些数据更加表明：女性往往是主要借款人，但几乎没有专门面向女性的基金。在家庭生活中，家庭事务往往根据性别来区分，并主要交给女性来做。因此，女人可能对住房投资更感兴趣，即便她们不太可能成为正式的“产权所有者”。

创收 Income generation

虽然前文讨论的措施重点在于储蓄和房屋改善借贷，但一些机构仍意识到了房屋和生计之间的明显联系。诸如SEWA等机构很早以前就认识到了基于家庭的企业贷款和住房改善贷款之间的密切联系。¹⁴⁶在SEWA所工作的领域中，基础设施的改善致使小型企业受益的平均增幅为35%。¹⁴⁷透过这些经验，人们越来越意识到企业和住房投资之间的联系。

这些计划可通过3种方式与企业借贷相关联。第一种是通过发放贷款来创收。许多情况下，住宅小额融资与创收贷款共同发放。有时，借贷组织的一个条件是首先提供创收贷款，有时则只提供2种。采用第一种策略的理由是，需要利用成功的创收来负担住房投资和相关贷款偿还问题。第二种策略的支

持理由是，许多“企业”贷款被转移到了住房投资，并且还款表现顺利。

第二，住房投资可通过许多方式直接与创收相关联。住房建设活动可能带动该地区的商业或生产，如小商店或加工厂。某些情况下，这些住房可能不会直接成为生产型或零售型企业，但可用于出租。最后，更为激进的计划则致力于打造商业中心，以此改善当地的居住环境、增强当地的经济水平。一般地，这些策略措施有着远大的发展目标（见第7章）。

预见挑战

FORESEEN CHALLENGES

虽然住宅小额融资不可能在所有情形下都有效，但是，目前在许多国家，人们对小额融资过程有了更广泛的体会和理解，对其方法也有了更深的认识。小额融资行业中面临着2个主要的挑战。第一是贷款机构的性质与穷人家庭所面临的支付能力和缺乏房屋/土地保有产权保障的困境。第二是资金来源。对于特定的贷款计划，可能会出现其他的问题，但这两个问题最为值得注意。

支付能力

Affordability

相较于一般的小额融资，住宅方面的小额融资可能更有利于形成一种完整的发展方法。因此其能否帮助解决更为贫困家庭的住房问题，值得思索。¹⁴⁸通过减少基本需求（如房租、房屋维修、用水成本）的开销，以及获得土地、基础设施和房屋等方面的贷款，可以增加其收入、并改善其弱势地位。如格莱珉银行示例所阐述的那样（见专栏6.15），住房投资可减少维修成本和基本开销。

一般地，这些计划触及及获得小额贷款来促进企业发展的收入群体，也触及那些拥有正式类似收入的家庭。有时，小额贷款机构会偏袒于那些较高收入群体。这种偏袒反映出机构需要寻求较高的还款安全等级，并有意愿提供高额贷款（此时行政管理成本较低、占贷款比例较小）。同样还反应出对客户的选择，能够更好地避免债务拖欠问题，或者决定是否启动、放弃计划。许多住宅小额融资计划的目标群体似乎指向那些收入相对较高的城市贫民，以及那些有正式工作的人们（至少家庭中有一个成员有工作），而且这些计划往往有着各种各样的家庭生计策略。正如案例SEWA所示，成功的创收型借款可能要优先于单纯的住房贷款。许多情况下会要求土地保有产权。

城市联盟（Cities Alliance）这样描述机构的目

标群体：

这些金融机构把它们的客户看成非正式部门中活跃的贫穷群体。它们一般采用新的贷款产品来服务它们的穷人客户，大多数机构把住房贷款作为过去在小额企业贷款上有着良好表现的回报。¹⁴⁹

在我们所考虑的机构中，秘鲁我的银行（Mibanco）客户的收入大约在贫困线左右或以下（其中50%的人口收入低于贫困线）。墨西哥FUNHAVI客户的收入大约是当地每月最低工资（125美元）的2~8倍。SEWA银行客户都是那些自我就业的贫穷妇女——多数为街头小贩、劳工或在家工作者。1998年，大约76%的SEWA借款人的年家庭收入低于415美元，其中一半左右年收入低于276美元。很明显，这些都是贫穷群体，并有着住房投资需求。

有时候，住宅小额融资与国家的补贴计划有着关联（尤其在拉丁美洲），并可能在低收入群体中扩大融资业务。例如，厄瓜多尔的循序渐进（Step-by-Step）计划帮助居民提高储蓄，他们需要这些储蓄来保证直接的需求补贴，进而改善住房条件。然而，如第5章所述，这类计划可能包含进一步的贷款，因此，最贫穷群体可能无法承担这些贷款成本。

可采用其他的方法，如房屋/土地保有产权担保要求等，来进一步定义那些处于贫穷边缘、但又不十分贫穷的客户群体。一般来说，贫穷群体面临的最大问题是，这些计划提供小额的住房改善贷款，但无法为没有房屋/土地保有产权的贫穷群体提供住房贷款（如果不是完全产权）。印度的一个住房贷款计划进一步说明了这个问题，拥有住房所有权的家庭被选择，而那些租户则被排斥，这些家庭将不能加入到住房更新计划中。¹⁵⁰

可以认为，任何能够负担一笔贷款的家庭都不能称之为最贫穷家庭，所以住宅小额融资计划会努力去惠及那些更低收入群体。毫无疑问，这些计划所涉及的低收入群体能够得到援助并受益。此外，没有贷款的话，住房投资效率是很低的。对于那些能够提供贷款担保的群体，其收益会相当可观。除了上述讨论的收入收益之外，专栏6.16还描述了一些健康事项。对于热切希望投资住房的群体，住宅小额融资在改善住房条件方面具有很高的效率，并且在住房融资系统中起着重要的作用，与此同时，在为最贫穷群体提供贷款时，需要现实地面对贷款策略的限制条件。

保证资金

Securing capital

如前所述，保证足够的贷款资金是很困难的。

专栏6.16 改善住宅、改善健康

Box 6.16 Improving shelter, improving health

关于住宅融资方面的几个影响评估，其评估结果对贫穷群体来说是积极的。一项关于玻利维亚和危地马拉住房信贷国际计划的评估表明，客户将200~800美元的贷款投入到了屋顶、墙体、楼层、瓦砖、水、污水和电路连接以及加建住房上。78%的客户称，住房条件的改善有利于家人的健康。孟加拉国格莱珉（Grameen）银行的客户——配置了符合该银行的建筑标准的水泥柱和卫生厕所——得病率要低50%。在1987年的洪水中，Grameen房屋的受损程度比非Grameen房屋的受损程度要低的多。关于印度自我就业妇女协会贫民窟改造计划的影响评估报道称，教育（学龄儿童入学）、生产力（工作时间的增加）、收入和健康（低发病率，进而低健康开销）以及结婚几率、妇女在社团中的地位 and 尊重都有所提高等。总而言之，住房贷款服务了贫穷群体，并改善了他们的生活。

资料来源：Malhotra, 2003年
Source: Malhotra, 2003.

不能确定住房
小额融资能够成功
保证资金库持续发展
和成长

资金的缺乏成了业务扩展的主要障碍。ADEMI银行（多米尼加共和国）把缺少资金作为提供住房信贷时面临的巨大挑战，而住房信贷需求巨大。¹⁵¹这些困难反映出了小额融资行业的一个共同限制，而且这些困难似乎并不直接与住房借贷相关。然而，如孟加拉国示例所阐明的那样，机构的生存能力与活动的规模有关，资金扩张可以带来贷款利润增加，并减少资金限制条件。

关于住宅小额融资资金来源的总额方面的文献不多。最近一份关于孟加拉国大型小额贷款机构总资本的研究凸显了一些有趣的趋势。¹⁵²值得注意的是，1996年至2002年期间，来自商业银行的资本从总资本的3%增加到7%。而同一时期的捐赠资本下降明显（从58%下降至17%），虽然这在一定程度上反映了Palli Karma Sahayak基金会日益增加的重要性，这是一个公私合作最高机构，为小额信贷机构提供资金渠道，在1996年提供了24%的资金、在2002年提供了12%的资金。然而，分析结果表明，这些机构所采用的方法并不易于复制到其他国家，而且也不能确定住房小额融资能够保证资金库持续发展和成长。另一个具体的建议就是Palli Karma Sahayak基金会应该扩展其业务，并提供住房融资。¹⁵³

在设置利率方面，住宅小额机构可能面临特别难平衡的问题，即在借款人的要求与他们自身的金融需求之间进行权衡。利率必须被借款人所接受。¹⁵⁴在一些国家，抵押贷款的补贴利率可能对已经降低的利率造成压力。这些因素以及贷款的日益长期性和对支付性的让步，能够解释为何在小额住房贷款方面需要采用优惠的利率。

根据讨论可以明显看出，小额贷款机构面临的是规模的问题。为了获取利润，它们不得不增加贷款数量，有证据表明，这驱使它们向住房小额融资领域扩张，但是对于小型机构，由于缺少资金，因此运作上受到了很大的限制。有观点认为，住房小额融资的贷款期限越短或许能够更好地迎合短期资金源（大部分金融负债为1年或更短时间），因此，更多传统的住房贷款机构应该更加活跃起来。这种供需匹配关系有助于将更多的兴趣吸引到此领域来。私人行业所显示出的巨大兴趣则有助于减少资金限制，不过，同样很明显，这种情形不可能发生在所有的国家。哥伦比亚Davivienda银行最近正与政府合作，对提供额度低于2800美元、偿还期限最高为5年、房屋价值少于15000美元的住房贷款的可行性进行评估。¹⁵⁵

不过同样明显的是，尽管贷款额度较小，但长期贷款在住房小额贷款机构中也十分常见。由于较长的借贷期限，因此住宅小额融资在资金筹措方面可能比企业借贷更为复杂。在小额企业借贷方面，捐赠资金强调的是借款机构的制度能力以及资金累积的能力。在提供优惠资金转贷方面一直存在着阻力。尽管如此，问题是这些机构在一个适度的优惠税率基础上获得资金，已体现在其经营成本上了。其结果是：

最近一项雄心勃勃的努力是帮助大型MFI（小额信贷机构）从国际金融市场筹集资金，然而却不得不正视这样的困境——缺少对这样资金的需求。很少有MFI想从这样的市场条件获得资金。¹⁵⁶

住房小额贷款产品仍有待发展，我们有理由相信，更多的机构正进入这一领域，而那些已经进入该领域的机构正在积极扩展它们的活动。住房小额贷款的规模能否持续扩大？缺少金融资本确实是一个重大限制。不过，在一些国家，有更多的机构对这一领域产生了兴趣，尤其是私人行业、市政府和中央政府。在某些情况下，它们与现有的小额贷款机构合作，而其他情况下，它们会研发自己的产品。住宅小额贷款的增长部分是因为现有小额信贷机构对商业利益的追求以及需要夯实和扩大自身市场。在拉丁美洲，这种情况已发生在诸多国家，这些国家中已经存在或正引入直接需求补贴的概念。小额贷款有助于保证补贴，增加建设过程的价值。在其他情形下，小额信贷机构会根据自身分析做出反应，并能够获得国家补贴来延伸它们服务。因此，住房小额贷款作为一个行业，正见证着现有机构、新的非政府组织、小额信贷机构以及之前未涉及小额贷款的团体在此领域显示的兴趣。

注释 NOTES

- 1 This chapter is based on a draft prepared by Diana Mitlin, University of Manchester, UK, with assistance from a number of urban researchers listed in the Acknowledgements.
- 2 See, for example, those discussed in ESCAP, 1991; *Environment and Urbanization*, 1993; Arrossi et al, 1994; Mitlin, 1997; Jones and Datta, 1999; Center for Urban Development Studies, 2000; *Environment and Urbanization*, 2001; ACHR, 2002; Daphnis and Ferguson, 2004; Malhotra, 2003.
- 3 There has been some experimentation and the case for housing microfinance is explored in Daphnis and Ferguson, 2004.
- 4 ESCAP, 1991.
- 5 Ferguson, 2004b, p4.
- 6 Mutagwaba, cited in Government of Tanzania and UN-Habitat, 2003, p31.
- 7 See Okpala, 1994, p1572.
- 8 Ballesteros, 2002, p3.
- 9 The Center for Urban Development Studies (2000) divides the groups into two based on the nature and purpose of the originating agency (microfinance or shelter advocacy). The alternative division used here, which divides by the terms and conditions of the loan and, in particular, by whether loans are collective or individual, has the advantage of distinguishing those agencies able to lend for land and infrastructure (which must necessarily be collective) and those for whom shelter finance is primarily restricted to housing improvement.
- 10 Smets, 2002, p77.
- 11 Malhotra, 2003, p225.
- 12 Datta, 1999, p204.
- 13 Kamete, 2000, p254.
- 14 Okwir, 2002, p95.
- 15 Okonkwo, 2002, p97.
- 16 Biswas, 2003.
- 17 Smets, 2002, pp65, 87.
- 18 Smets, 2002, p65.
- 19 Moss, 2001, p33-4.
- 20 Baumann, 2003, p88.
- 21 Government of Tanzania and UN-Habitat, 2003, pp53-54.
- 22 Gough, 1999.
- 23 Datta, 1999, p203.
- 24 Gough, 1999.
- 25 Wahba, 2001.
- 26 Nell et al, cited in Baumann, 2004.
- 27 Civil society is a term used to refer to the not-for-profit and voluntary sector. It is also referred to as the third sector in some texts. The distinctive features of such agencies are that they are not part of the state, nor are they commercial companies. Although not all such organizations are registered (for example, as charities and/or voluntary associations), many of those offering loans and/or savings facilities are likely to have some kind of registration. The exception is the large number of less formal savings groups including those that fall under the title of ROSCAs (rotating savings and credit associations). They are not discussed here as few offer sums substantial enough for shelter investment.
- 28 Ferguson, 2003.
- 29 CGAP, 2004.
- 30 Biswas, 2003, p51.
- 31 Smets, 2002, p75; Mohamed, 1997.
- 32 Wahba, 2001, Appendix 1.
- 33 SANMFI, cited in Biswas, 2003.
- 34 Biswas, 2003.
- 35 Ferguson, 1999, p191.
- 36 Hoek-Smit, 1998, p41.
- 37 Arrossi et al, 1994, p58.
- 38 Co-operative Housing Foundation, 1993, p38.
- 39 Co-operative Housing Foundation, 1993, p41.
- 40 Jones and Mitlin, 1999, p27.
- 41 Ferguson, 1999, p93.
- 42 Connolly, 2004b, p9.
- 43 A further Mexican example is FOSOV1, an NGO active in Mexico City. Between 1998 (when it was set up) and 2000, FOSOV1 granted 1266 housing loans to families (SELAVIP, 2003, p43). The maximum loan per family is US\$1000 and the loan period is 36 months. Capital has been secured through a partnership with local government, local savings and loan societies, NGOs and popular movements (residents' associations). About one quarter has been for the construction of a core house and half for the extension of an existing house; the remaining loans were for the improvement of facilities such as toilets or the improvement of housing quality. Families organize themselves into groups to receive the loans and this group helps in the material purchasing and construction process.
- 44 World Bank, 2004a, p3.
- 45 Smets, 2002, p181.
- 46 Connolly, 2004b.
- 47 Center for Urban Development Studies, 2000.
- 48 Arrossi et al, 1994, p54.
- 49 Stein with Castillo, 2005.
- 50 McLeod and Mitlin, 1993.
- 51 Smets, 2002, pp195-197.
- 52 Sheela Patel (director of SPARC), pers comm, 2004.
- 53 McLeod, 2002, p204.
- 54 Forero, 2004, p41.
- 55 Mutua et al, 1996.
- 56 Ferguson, 2003, pp26-27.
- 57 Malhotra, 2004, p222.
- 58 Escobar, undated, p21.
- 59 Escobar, undated, p24.
- 60 Malhotra, 2003, p222.
- 61 Mutua et al, 1996, p182; Escobar and Merrill, 2004, p36; Ferguson, 2004a, pp24-25.
- 62 Ferguson, 2003.
- 63 Ferguson, 2003.
- 64 Vance, pers comm, 2004.
- 65 See Renaud, 1999, p760, for a discussion of such processes in the US.
- 66 Stein, 2004, p116.
- 67 PRODEL, 2002.
- 68 Cities Alliance, 2002.
- 69 Silas, 2004.
- 70 Septanti, 2004, p8.
- 71 Murcia de López and Castillo, 1997, p173.
- 72 Ferguson, 2003.
- 73 Ferguson and Haider, cited in Ferguson, 2003.
- 74 Escobar, undated, p36.
- 75 Stein with Castillo, 2005.
- 76 Escobar, undated.
- 77 Stein with Castillo, 2005.
- 78 Smets, 2002, p9.
- 79 Escobar and Merrill, 2004, pp37-38.
- 80 Escobar and Merrill, 2004, p41.
- 81 Forero, 2004, p41.
- 82 Prahalad, cited in Connolly, 2004b.
- 83 Ratha, 2003.
- 84 Ratha, 2003.
- 85 Connolly, 2004b, p3.
- 86 Ferguson, 2003.
- 87 Cities Alliance, 2002, p3; Smets, 2002.
- 88 Gold et al, 2002.
- 89 Escobar and Merrill, 2004, p40.
- 90 Cabannes, 2002.
- 91 Cabannes, 2004.
- 92 IADB, 2003.
- 93 Albee and Gamage, 1996.
- 94 Gitau, 2004.
- 95 Smets, 2002, p129.
- 96 Smets, 2002, p130.
- 97 Escobar and Merrill, 2004, p39.
- 98 Gitau, 2004.
- 99 Gitau, 2004.
- 100 IADB, 2003, p4.
- 101 Vance, 2004, p142.
- 102 Escalante, 2004, p59.
- 103 Baumann, 2004.
- 104 Hoek-Smit, 1998, p39.
- 105 Stein with Castillo, 2005.
- 106 Malhotra, 2003.
- 107 Ferguson, 1999, p196.
- 108 Escobar and Merrill, 2004, p58.
- 109 See, for example, Christen, 2004, pxiii.
- 110 CGAP, 2004.
- 111 Daphnis, 2004a, p3.
- 112 Grameen Bank, 2004.
- 113 Ferguson, 2004b, p4.
- 114 Vance, 2004, p141.
- 115 Escobar and Merrill, 2004, pp45, 48.
- 116 Biswas, 2003.
- 117 Biswas, 2003.
- 118 Van Rooyan, 2004.
- 119 Christen, 2004, pxiii.
- 120 Jones and Datta, 1999, p21; Escobar and Merrill, 2004, p58.
- 121 Escobar and Merrill, 2004, p61.
- 122 Vance, 2004, p139.
- 123 Escobar and Merrill, 2004, p62.
- 124 Daphnis, 2004b, pp108, 110.
- 125 Vance, 2004, p135.
- 126 Malhotra, 2003.
- 127 Escobar, undated, p26.
- 128 Stein with Castillo, 2005.
- 129 Escobar, undated.
- 130 Escobar and Merrill (2004, p57) note that six of the eight agencies they profile offer lower interest rates, and one of the other two agencies may also offer lower rates.
- 131 Hoek-Smit, 1998.
- 132 Hoek-Smit, 1998, p38.
- 133 Stein with Castillo, 2005.
- 134 Escobar, undated, p19.
- 135 Escobar and Merrill, 2004, p56.
- 136 CGAP, 2004.
- 137 Ferguson, 1999, p196.
- 138 Malhotra, 2003, p221.
- 139 Escobar and Merrill, 2004, p62.
- 140 Daphnis, 2004b, p105.
- 141 Arrossi et al, 1994, p63.
- 142 Escobar and Merrill, 2004, p51. This emphasis on women is also true for microenterprise lending, although in some cases it has resulted in the woman in a family taking the loan but not being in control of the investment.
- 143 Malhotra, 2003.
- 144 Van Rooyan, 2004.
- 145 Stein, 2004, pp117-118.
- 146 Biswas, 2003.
- 147 Center for Urban Development Studies, 2000.
- 148 See concerns expressed by Hulme, 2001.
- 149 Malhotra, 2003, pp219-220.
- 150 Lall and Lall, 2003, p15.
- 151 Davies and Mahony, 2001, p15; Pedro Jimenez, executive vicepresident, Banco ADEMI, Housing Microfinance Questionnaire, 7 March 2001.
- 152 Zaman, 2004, pp9-12.
- 153 Hoek-Smit, 1998.
- 154 Stein with Castillo, 2005.
- 155 Forero, 2004, p41.
- 156 Ferguson, 2003, p27.

社区基金在帮助穷人解决住房需求方面的作用越来越强。当政府作用日益减弱的时候，越来越强调支持保障房屋/土地保有权、基本服务和住房改善的替代性策略。小额贷款的发展带来了帮助自建社区解决各类住房问题的多种办法。社区基金为家庭提供小额贷款，但是是通过社区组织来运作的。强调集体性的贷款是有多种原因的；其中一个就是帮助获取土地和提升基础设施，而这是需要组织化的工作的。这一章讨论了社区基金，指出其关键特征，探讨其未来发展趋势。也有一些特别的关键性挑战，如可支付性和资金来源。

应该立即指出的是，很难评估其不断变化的意义，有以下几个原因。首先，虽然它不是新的策略，但是总结性概述很少。如果没有已建立的基本线，不可能研究发生了什么变化。第二，小额信贷不能明确被区分，这存在一个变化的梯度，却没有一个明确的分界线。在第6章中所示，无论是社会资金和小额信贷都寻求协助渐进式发展过程。社区基金通过组织贷款，从而使他们能够应对那些没有土地和/或基础设施的社区家庭的需求。因此，他们更加重视低收入家庭。他们可能还提供住房贷款，在一般情况下也都在社区层级管理，虽然资金是给到家庭层面。一些社区基金使用更传统的小额信贷进行创收贷款，这种方式增加了区分的难度。

什么是社区基金 WHAT ARE COMMUNITY FUNDS?

住房小额信贷项目的增长是和以改善住房为社会导向的储蓄和贷款同时发展的。社区基金是一种

通过建立和加强地方储蓄群体以鼓励储蓄的金融机制，从而改善住房（其中可能包括下列任何一个或多个活动：土地购置、土地平整、基础设施建设和公共服务提供，以及住房建设、扩建和改善）。社区基金提供贷款给有兴趣支持土地获取和服务提供的群体。它们最显著的特点是资金获取的方式，而非融资过程中的机制。社区资金使用储蓄和贷款，以促进社区发展，而不是简单地为穷人提供金融服务。他们寻求加强社区成员之间的联系（建立社会资本），这样在社区发展战略指引下，现有社区内资金可以被更有效地使用，同时吸引外部资金。值得注意的是，他们认为，仅满足个人住房的小额贷款不能解决穷人的多重需求，在房屋/土地保有权和基础设施和公共服务的投资方面都需要融资和财务技能。社区资金针对群体借款，因此可能包括那些收入较低的人群。

本章中介绍的一些计划的共同点，是强调旨在改善住房的储蓄和集体策略的应用，可以降低个人风险，还可以在低收入人群和开发机构以及国家之间建立联系。集体储蓄和贷款，寻求提供一系列行政管理、有时是政治方面的优势。它超越了简单的信贷机构的作用，通过整合金融工具和社会方法，寻求帮助穷人长期发展。专栏7.1描述了这种方法如何促成柬埔寨金边穷人的社会变革。在这种情况下，基金管理在市民社会和市政府之间建立了联系，在认为住房升级改善是比拆迁更好的方法方面达成共识。在其他情况下，社区基金有更多的限制，仅提供贷款给一种或两种特别的目标行动。

在这种发展趋势下，围绕社区基金的改革并没有

社区基金为家庭提供小额贷款，但是通过社区组织来运作

单一的来源，而是来自于多种因素的结合。住房小额信贷的出现，也是因为认识到住房投资效率低下的原因是贷款资金的缺乏。其他的一些重要因素如下：

- 非政府机构在资金使用方面更有效率；同时人们更愿意对自己的社区（土地和基础设施）进行投资，更有可能偿还来自外部的资金。
- 基于之前工作低效的经验，政府机构试图寻找更有效的解决住房需求和建设的方法。社区管理的基础设施项目在增长，例如供水系统，显示出开发机构（包括政府部门）寻求新的机制以延伸必要服务。
- 在减贫方面有越来越多的专业研究显示，资产作用在保障社区活力方面作用非常大。同时，基础设施在社区健康发展方面有多重作用。
- 最近，低收入群体分化的规模化也被意识到。由于惠及最贫穷人群非常重要，所以亟需寻找确保包容性的新方法。

许多经营小额贷款的企业以收入增加作为减贫的有效策略。住房贷款部分符合这一策略，但也致力于减少家庭支出，更有效地利用资金来达到目标。围绕增加收入的社区基金，仅仅是减贫战略的一个组成部分。城市贫困的界定有多种尺度，专栏7.2列出具体的减贫战略来解决这些问题，这些也体现在社区基金里。²

表6.1表示了小额贷款和社会资金办法之间的区别，小额信贷和社会资金之间的关系可以示为一个连续体。一端是寻求按照金融市场标准来操作的机构；另一端则是提供高度资助性贷款计划的机构，包容那些最需要的人。两者之间存在一个范围，这些机构提供金融服务承诺，但也意识到金融不能解决造成贫困的所有原因。正如在第6章中，很多住房小额信贷机构采用较低住房贷款的利率。有些已经链接了更综合的发展计划，支持邻里发展和升级（贫民窟）。同样地，考虑到贷方企业发展，社会资金寻求使用更严格的（以市场为导向）财务条件，同时将重点放在房屋/土地保有的保障、基础设施的改善和住房方面。

在实践中，社区基金和小额贷款之间确有相当大的重叠。小额信贷机构中，许多仍然是任务为主导的发展机构，急于考虑新的方式减贫；而社区基金在贷款和债务管理方面面临相似问题，急于了解新的工具和机制，使他们能够更好地解决这样的管理挑战。这种连续性一方面体现在更加注重集体发展方面的计划（如强化地方组织和改善与政治/国

专栏7.1 柬埔寨城市贫民发展基金

Box 7.1 The Urban Poor Development Fund in Cambodia

1993年首次民主选举之后，经历了经济危机，1997年之后政治更加稳定，金边的发展及投资已显著上升。因此，金边的商业和公共的发展议程开始考虑到穷人的需求。和其他地方一样，金边穷人面临很糟的情况，他们一直努力地在咄咄逼人的商业土地市场中获得生存之地。

1998年，城市发展基金建立。基金建立在贫民窟和城市贫民联合会（SUPF）、市政府和当地的非政府组织（NGO）之间合作基础上。该基金最初是由于内城开发而重新安置的住房贷款设立，但后来扩展到其他多样领域，以应对社区需求。在1998年至2003年之间，超过18个低收入社区被重新安置，新的安置点条件各个不同，基金不得不满足这些不同需求。搬迁是这些社区面临驱逐时唯一的选择。

由于缺乏替代策略，几个组织提出一种新的城市发展战略。以基金为框架，金边市（MPP）、联合国人类住区计划（人居署）和亚洲住房权利联盟（ACHR）、SUPF和一个地方非政府组织——城市资源中心，启动了合作。提出城市的发展应考虑各种利益相关者的共同愿景。策略研究达成一个共识，即在原来位置上改造提升是一种适应需求的选择性策略。

该基金利用成立5周年活动（2003年5月24日~26日），以促进社区原址提升。其时临近全国大选，政府推出有利于穷人的改造倡议。首相洪森致开幕词，宣布了1年内改造提升100个社区。在5年内共改造提升500个社区的政策。

资料来源：ACHR, 2004年。
Source: ACHR, 2004.

家机构的关系），另一方面也体现在突出以市场为导向的金融投资计划。一些小额信贷机构认识到，资金仅仅是他们所需要的其中的一个方面。玻利维亚、厄瓜多尔和其他地方的银行已经把信贷和技术援助服务分开。³一些传统的小额信贷机构非常渴

专栏7.2 用社区基金解决城市贫困

Box 7.2 Addressing urban poverty with community funds

贫困体现的方面	减贫战略
收入	企业发展
财产	房屋和土地投资
低质量的住房	住房和基础设施投资
公共基础设施不足	与政府协商；通过社区投资改善基础设施；社区管理的投资
基本服务不足	与政府协商；通过社区直接投资；社区管理的投资
欠缺安全网络	紧急基金和储蓄
欠缺对于贫困群体的保护	加强社区组织；政治谈判
没有话语权	加强社区组织；联合会和联系网络；政治谈判

专栏7.3 巴基斯坦的天主教社会服务组织

Box 7.3 Catholic Social Services in Pakistan

1981年，天主教社会服务组织在巴基斯坦卡拉奇开始了他们的住房贷款计划，以帮助在Benaras Colony的一个社区处理被驱逐到城市边缘的困境。社区200户居民的住房已经被拆毁，给他们安置的土地远离之前的居住地，而且没有任何其他的资源，面临无家可归的情况。非政府组织（NGO）为每户提供4000卢比（160美元）的免息贷款，还款期为3年。贷款额后来增加到6000卢比。

随着计划的扩大，开始有更多的社区参与。非政府组织鼓励来求助的个人形成合作社以能够管理财务。在一般情况下，非政府组织通过这些合作社进行工作，这些合作社承担包括偿还贷款在内的贷款管理的集体责任。最大的贷款足以建设一个单间。到1993年，该计划已扩大至830个家庭中，其中347笔贷款已经成功地偿还。

资料来源：Ghouri 和 Nihal, 1993年, pp18 ~ 25。

Source: Ghouri and Nihal, 1993, pp18 ~ 25.

求增值，他们仔细评估客户需求，并相应地调整方案。

趋势 TRENDS

如上所述，社区基金是解决需要的一种社会发展的方法。传统的贫民房屋计划规模小，导致需求改善住房和解决最贫困者住房需求的更有效的方式。面临的挑战是如何有效使用相对少量的资金，以确保那些受益于该方案的人具有强烈的主人翁意识，以推动和发展方案来满足他们自己的需求：储蓄和贷款计划就提供这些优势。收入稍微高一点的群体可以从住房改善计划中获得帮助，更低收入群体则需要更全面的发展干预。保障土地和公共服务需要集体的努力，储蓄则提供了良好的组织基础。许多这样的计划由非政府组织引领，他们可以更精确把握面临被驱逐危险人群的住房需求。专栏7.3显示了存在于社区基金之后的一些行动。虽然社区基金是和小额贷款一起发展的，但是已经有了显著的不同，超出纯粹的金融服务，更强调集体和综合的发展。

这些社区，有时获得非政府组织支持，成功保障了土地，但还需要资金进行进一步改善。他们可以自筹一部分资金，也可以自我提供劳动力，但这仍然是不够的，需要借贷来补充。此时，融资成为一大课题。非政府组织一直在使用周转资金来提供帮助。其中一个例子是哥伦比亚的卡瓦哈尔基金

会，该基金会设立了若干计划，以协助改善住房。其方法包括在低收入聚居区建立建材银行，既可以帮助建材小企业获取稳定市场，也帮助了建房者获得不需要运输费用的建材。⁴阿根廷Vivienda y社区基金会1987年从一个北方的非政府组织筹得约60万美元，提供3个不同的资助方式：全额补贴、部分贷款和部分补贴、全部贷款。其采取的行动包括创造收入、提升教育等公共服务、改善供水系统等。⁵

这些成功使得非政府组织充满信心，推出了更多雄心勃勃的计划。非政府组织（和其他民间社会团体）开始考虑可以协助家庭储蓄和发展的机制，从而吸引国家补贴资金。非政府组织的这些举措的规模和效率，开始体现在政府计划中。非政府组织认为，这种计划应该得到国家的支持，因为他们为低收入社区的发展提供了真正意义上的能力和信心。选择和依赖（均与更传统的福利援助有关）的问题，在这里可以被避免，因为是参与者是“自我选择”，也许通过储蓄行为来选择。进一步的好处是低行政成本，因为社区起到了社会管理的作用。而较之以前住房费用全部来自补贴的情况，事实上偿还贷款可以延伸获得更多的补贴，这种理念符合社会正义原则，是推广小额贷款项目的非政府组织的根基。非政府组织与乌拉圭的住房合作社，在20世纪60年代后期于墨西哥设计和推进了名为Fondo Nacional de Habitaciones (FONHAPO) 的计划，这是国家支持通过多家机构灵活的集体贷款来改善住房的最早例子之一（见专栏7.4）。

一些国家政府试图探讨这一进程的意愿，已经激发起那些试图使用社区基金者的雄心。基金支持已经主要从北方国家的非政府组织，特别是那些有较多预算的荷兰和德国等国家，延伸到各国政府。在某些情况下，特别是英国和荷兰，这些计划和19世纪以来的自建住房传统以及长期以来国家对于住房拥有的支持有一定的重叠。有足够的协同效应扩张这些计划的资金。在有限情况下，基金也从国家内部的商业银行寻求资金来源。促进地区资源中心协会（SPARC）首先从住房和城市发展公司（HUDCO）——一家国家住房银行获得资金，然后又获得花旗银行的资金支持；然而，在这两种情况下，都需要来自欧洲的非政府组织的保证（见第6章）。这些举措有利于进一步的趋势，就是非政府组织日益认识到在一个收回成本的时代，软贷款资金提供了最好的可能性，以确保发展援助和公共服务。水援助组织等非政府组织开始采取越来越多的计划，将社区管理与水利基础设施建设的软贷款偿还相结合，以提高供水服务。⁶

保障土地和公共服务需要集体的努力，储蓄则提供了良好的组织基础

专栏7.4 墨西哥的Fondo Nacional de Habitaciones (FONHAPO)

Box 7.4 Fondo Nacional de Habitaciones(FONHAPO),Mexico

FONHAPO是一个国家机构，在墨西哥政府的房屋政策制定方面还是有一定作用，但其最显著的国际影响力来源于其在20世纪80年代初期和中期的工作。FONHAPO寻求一个能够触及60%至70%的人口策略，这些群体的收入低于最低工资标准的2.5倍。在此期间，它给中介组织提供贷款，无论是公共机构、私人机构（如金融机构和发展信托基金）或社会机构（合作社和其他合法社会组织）。5种类型的住房项目被资助：社区改善和服务；渐进改善住房；家庭环境的改善；建设成品住房；建材的生产和销售。FONHAPO，对比其他住房机构，越来越以资助部分的住房解决方案为主，而非建设成品住房。

FONHAPO提供较大规模的一系列灵活的信贷计划，包括小额贷款。贷款额度以当地最低工资标准为单位计算，最高额度是2000倍最低工资（1988年约6000美元），那些收入在1~1.5倍最低工资的群体可以借1600倍最低工资（4900美元），那些收入为1.5~2.5倍最低工资的群体可以借2000倍最低工资的额度。针对社区改善和服务、渐进改善住房、家庭环境的改善和建设成品住房的信贷限额分别为600、2000、1150和2000倍最低工资（1847美元、6157美元、3540美元和6147美元，1988年）。

最终受益者需要支付10%至15%的押金。初始补贴占到贷款额的15%至25%。此外，还补贴15%用于近期偿还。这意味着对于渐进改善住房和成品住房建设来说有30%的直接补贴，小额贷款的补贴可以高达40%的贷款额。按照受益人每月最多支付其收入的25%的原则，以及最低工资标准，来计算贷款期限内还款的金额和数量。如果最低工资标准提高，那么还款也随之提高。以这种方式偿还的贷款价值大致保持与通胀平行。总体估计给受益人的补贴平均在50%。

1982年至1988年间，超过10%的新住房包括由公共部门资助的核心居住单位，可以归功于FONHAPO，仅使用了4%可用的资金。通过优先重视资助核心居住单位、社区及服务的小额贷款计划，以及通过公营和私营房屋组织，得以完成这些任务。在1982年和1994年之间，FONHAPO完成203657个核心居住单位，115870个社区和服务项目，179661个住房改善贷款以及1730个成品住房。

资料来源：Connolly, 2004a。
Source: Connolly, 2004a.

政府机构对于社区基金日益增长的兴趣，部分来自于两个部门之间职员的流动，部分因为认识到紧密协作带来的共同利益。在智利、墨西哥、菲律宾和南非等国家，住房的非政府组织中有经验的专业人士在政府扶贫计划中任职。他们吸取经验，设计房屋贷款计划，以解决穷人的需求。应该强调的是这些贷款计划不是传统的针对中低收入家庭的抵押贷款，而是非传统的贷款计划。另一个例子是菲律宾的社区按揭计划（CMP）（见专栏7.5）。

部分国家实施这种计划的动机是意识到要在城市地区减贫，邻里和住房改善是必不可少的。以前的解决方案被确认失败，并从20世纪80年代起，出现了越来越大的对于提升穷人自助能力的兴趣。上一代的非政府组织计划被限制在特定群体或特定地域。国家计划则必须超越这种限制，以实现规模化和包容性（体现在计划的具体规则）。专栏7.6解释社区基金在泰国的发展过程，从一种传统的方法演变为如何解决住房需求的。

在过去10年中对于社区基金的兴趣日益增加。

这缘于对于城市贫困问题和小额贷款成功的普遍认识。小额信贷的普及，对推动小规模贷款的住房改善起到了相当大的推动作用。对于试图全面综合解决城市贫困问题的非政府组织和政府而言，通过小额贷款将储蓄和建设集体社区能力相结合是受欢迎的做法。有两个值得注意的这类基金的发展趋势：第一，当地政府对这些计划的兴趣与日俱增，部分因为这些资金推动了必要的基础设施建设；第二，棚屋或贫民窟居民国际组织（SDI）网络的扩展，其策略就是将储蓄和与住房改善相结合的贷款相结合。

在亚洲和拉丁美洲，地方政府分权开辟了新的可能性，无论是在资金还是在满足对本国公民的责任方面。在拉丁美洲，民主化和分权化似乎与支持日益增长的住房改善相关，包括社会资金和小额信贷的支持。在巴西的福塔雷萨（Fortaleza），当地政府愿意利用集体建造的传统促进革新。⁷在巴西的贝洛奥里藏特，长期参与性预算编制过程中，已从基础设施和公共服务向外延伸，以解决住房需求；到

专栏7.5 菲律宾社区按揭计划 (CMP)

Box 7.5 Community Mortgage Programme(CMP),the Philippines

社区按揭计划 (CMP) 是菲律宾的一个住房融资计划, 帮助居住在公共和私人土地上的没有房屋/土地保有权保障的贫困家庭获得负担得起的住房。在1989年和2003年之间, 协助1126个社区的140650个贫困家庭, 获得了住房和保有权, 总贷款额44.04亿菲律宾比索, 平均贷款规模为31000菲律宾比索。

CMP建立于后马科斯时代, 试图解决穷人的住房需求。为面临驱逐的但已有一定社区组织的居民提供贷款。每个群体都有一个“发起者”, 一般是一个非政府组织 (NGO) 或当地政府, 来负责协助土地问题。平均贷款规模在2001年为665美元/每户, 还款期为25年, (国家补贴) 的利率为6%。虽然最初的设想是为城市贫民群体提供住房贷款计划, 但高价格的土地 (尤其是在马尼拉) 使得只能解决购买土地。在这种情况下, 居民和社区组织使用多种策略, 以确保基础设施和改善自己的家园。

资料来源: Porio 等, 2004年; CMP Bulletin, 2004年。
Source: Porio et al, 2004; CMP Bulletin, 2004.

2002年该市建成1600套住房单位, 还不到参与式预算过程中协商的结果的一半。⁸随着参与式预算的磋商进程中咨询质量的提高, 城市住房战略已经开

专栏7.6 泰国住房改善策略演变

Box 7.6 The evolution of shelter improvement strategies in Thailand

在泰国, 改造贫民窟的概念于20世纪70年代后期开始。起初尝试在改善居住条件的同时也能确保收回成本, 但在低收入社区内很少获得支持。因此, 国家住房管理局采用了补贴模式, 128000个家庭受益于此。然而, 房屋/土地保有权并不能够得到保障, 社区对此也无能为力。

在20世纪90年代初的经济快速发展期, 针对内城改造带来的驱逐, 采用了搬迁及多层租住单位的常规策略。在与其他的趋势保持一致的同时, 希望由市级政府承担更新的资金压力。然而, 在同一时间, 城市社区发展办公室 (1992年) 开始通过储蓄和贷款基金, 为社区增强创收和住房改善的能力。几百个储蓄计划迅速启动, 这些社区开始与当地城市政府谈判。这些谈判中, 包括政府的城市社区环境行动项目, 这个项目提供小额拨款基金给有储蓄的社区, 帮助其提升和发展社区。项目要求社区与市政府以及其他在本地的专业人士 (如大学和非政府组织的工作人员) 合作, 其结果证明社区在使用拨款方面是很有效的。

由于更新的国家资金逐渐下放, 一些城市开始与已经进行自我改善的社区合作。当政府作出了承诺, 在5年内解决200个城市中的2000个城市贫困社区30万户家庭的需求 (the Baan Mankong 计划), 采用了给有组织的社区提供补贴性住房贷款策略, 其中捆绑基础设施拨款。

资料来源: CODI, 2004年。
Source: CODI, 2004.

始反映穷人优先, 从建设中高层建筑转向解决棚户区和非正式地区的土地所有权问题。在委内瑞拉的马拉开波, 尽管拥有石油财富, 穷人的困境仍然继续。认识到需要解决贫困问题, 一个新的市政计划提供了贷款融资, 由当地非政府组织提供额外的资金, 新黎明报报道。第一轮50份贷款证明该过程是方便的。市政府、非政府组织和草根组织都致力于扩大该基金, 使其可以提供给更多社区。最近通过当地市政府, 获得来自Fondo Intergubernamental para la Descentralización的资金支持, 该计划已扩大至服务了267户家庭。⁹

在亚洲的某些地方也有类似的兴趣。在加德满都, 城市社区支援基金 (UCSF) 协助城市贫困人口伴随他们的社区一起发展。2004年5月30日, UCSF于市政厅成立, 市长也作了资金支持。¹⁰在菲律宾, 地方政府通过CMP长期支持当地社区并提供技术援助, 只收取很少的费用。在某些情况下, 地方政府也贡献自己的资源——例如, 在马尼拉大都会内的文珍俞巴市 (Muntinlupa), 超过100万美元被用来协助需要的家庭。¹¹

对于社区基金的兴趣还体现在市政设施投资方面, 而这一领域通常是由地方政府负责的。因为技术问题可能会很复杂, 也因为通常需要集体投资, 涉及贷款融资的基础设施投资和土地购买一般需要某种程度的外部发展支持。然而, 在基础设施贷款方面, 有越来越多的实践探索。专栏7.7描述了秘鲁一个偏远村庄的微型水电投资基金, 而专栏7.10描述了在巴基斯坦费萨拉巴德的供水投资基金。在这两种情况下, 基金会需要与地方当局建立新的关系。即使地方政府不直接提供资金支持, 它也可能对与基金合作来改善当地服务感兴趣 (一旦他们意识到基金的潜力)。在微型水电投资的那个案例中, 一旦保障电力供应, 进一步的关联贷款可以贷给企业个体。类似的例子还有危地马拉Genesis Empresarial, 也为农村电气化和饮用水项目 (有时与公共援助一起) 提供贷款。¹²在这种情况下, 群体非常小, 通常在4名至12名成员之间。阿根廷的住房社会基金会主要提供住房贷款, 在有明确证据表明这些群体是团结合作的情况下, 也延伸贷款给小群体进行基础设施建设。¹³“水援助”机构是英国的非政府组织, 主要任务是援助水的供应。其在孟加拉国援助了达卡和吉大港7个当地非政府组织, 最后悉数收回了成本,¹⁴并为当地社区提供了包括供水点和卫生片区的一系列的设施。管理委员会收取费用以偿还建筑和安装成本, 并包括维修费用。成本被偿还给非政府组织, 非政府组织利用这些费用进行进

一步投资。

在纳米比亚，有一些方法可以和社区基金作一个对比，包括政府基金（共建计划）和公民社会基金（Twahangana基金），后者由当地非政府组织纳米比亚房屋行动小组代表棚户居民联合会管理。专栏7.8介绍共建计划如何支持住房发展。共建基金和支持个人住房的住房小额贷款接近，虽然是通过地方委员会操作的。Twahangana基金由国际发展援助组织（北方国家的非政府组织）和纳米比亚政府共同出资。它提供贷款给符合条件的储蓄群体，以促进发展服务和增加收入。至今，政府已出资200万纳米比亚元（30万美元）贷款，国际发展援助捐赠了约250万纳米比亚元（38.5万美元）。此外，政府从共建基金中将435万纳米比亚元（67万美元）放在Twahangana基金中来帮助更低收入家庭。公民社会基金提供小额贷款购置土地、基础设施建设和企业投资，政府已认识到这个基金可以帮助低收入群体从政府计划中获益。

纳米比亚棚户居民联合会是国际组织棚户/贫民窟居民国际（SDI）的成员。在非政府机构中，有许多个体机构，但有一个多国的联合组织具有特别重要的意义。SDI是一个集基层草根组织和非政府组织的网络，这个网络重点通过储蓄和信贷来转变低收入社区内的关系、地方社区和地方政府之间的关系。集体组织的和地方管理的储蓄基金构筑了这样一个策略，就是重建草根组织为民主和负责的组织。通过储蓄，社区学习财务知识，并且知道如何建立财务责任的管理体系。给住房、土地和基础设施的贷款反映了本地优先因素。

棚户/贫民窟居民国际（SDI）由基于社区的非政府组织（CBO）伙伴组织发展而来，这一合作组织包括促进地区资料中心协会（SPARC）、全国贫民窟居民联合会和印度玛西拉·米兰组织，以及南非的一些类似组织。在过去的15年中，这已经演变成一个超过12个国家和地区的国际性运动。SDI团体催生了一系列的地方社区拥有、非政府组织管理的基金。在柬埔寨、菲律宾、南非、尼泊尔、斯里兰卡、津巴布韦和肯尼亚，联合团体已经建立了自己的基金，以借贷给储蓄计划。在南非、纳米比亚、和最近的尼泊尔，国家也对这些基金进行了投入。其他则主要来自国际发展援助和当地筹款。在某些情况下，如在津巴布韦，储蓄计划也对国家基金有投入。印度联邦进一步开发出将贷款和补贴资金整合于建设过程的计划。最近，它已率先实施社区基础设施融资计划（CLIFF）（见第6章）。

专栏7.7 供电服务的社区基金，秘鲁

Box 7.7 A community fund for electricity services in Peru

1994年，在秘鲁中介技术发展集团（ITDG）和美洲开发银行（IADB）之间的协议框架下，设置了社区基金项目，以帮助社区通过小水电安装获得供电。随着时间的推移，这个融资模式已经证明，针对小村庄和私营农场主的贷款方式可以平衡当地资本和政府性基金，以发展地方所有的可持续的农村供电系统。这种融资模式将贴息贷款和技术援助（来自于技术合作机构和地方、区域和中央三级政府机构共同努力）结合起来。其目的是为了满足秘鲁那些不能通过传统电网获得电力供应的、位于偏远乡村的小规模的电力需求。共26笔贷款，总额为85万美元，安装了相应设备，5000个家庭受益，获得了350万美元——总装机容量1.6兆瓦的效益。

贷款范围从1万美元到5万美元，有10%的利率，1至5年的还款期，根据客户的财务状况有一定宽限期。根据不同客户的情况，以及他们属于公共或私营部门的情况，担保条件也不同。借款人包括地方政府、小本创业者（大多是农民和养殖户）、合作社和农民社区。设备也从4千瓦到130千瓦不等，服务村庄的容量较大，服务个体的容量较小。村庄（公共部门）必须证明有正现金流，包括短期和中期投资计划，而私营企业家必须提交实际的抵押担保。

目前该项目的总资本为70万美元，其中40万美元是初始资本（根据1994年的协议），30万美元由美洲开发银行在2000年批准增加的。在该项目的第一部分，重点一直放在水力发电设备的安装，而自2001年以来非常重要的变化是，利用电力促进小型企业发展和创造就业机会。

贷款回收是一个重大而复杂的任务，需要仔细监测客户，通知付款期限，并与银行频繁磋商。在发生延迟或不付款的情况下，贷款协议允许采取法律追讨行动。到目前为止，还没有强制的执法行动。一家小型咨询公司AFIDER，负责为每个项目进行财务评估的工作。

资料来源：Sánchez-Campos, 2004年。

Source: Sánchez-Campos, 2004.

SDI尝试确保国家的投入，以使穷人能够负担改进住房的费用。专栏7.9介绍了南非人民土地和住房对话机构以及南非无家可归者联合会，是如何使用他们努力获取的补贴资金的。通过自己的社区基金（uTshani基金），当地储蓄计划为获得国家补贴提供短期融资，从而使社会按照自己需求和步调来发展。他们的经验分析表明，这种方法是有效的，为那些最贫困的家庭创造了一定的资产。然而，最近几年出现了一些问题，主要体现在大量补贴资金投入延迟。¹⁵

这些例子证明了这种战略的潜力，但也凸显了资金问题。无论是非政府还是政府机构，保证

通过储蓄，社区学习财务知识，并且知道如何建立财务责任的管理体系

专栏7.8 纳米比亚共建计划

Box 7.8 Build Together, Namibia

共建计划在纳米比亚成立于1991年（从1992年开始运营），为采用自建方式改善住房的群体提供财政支持。这个计划针对那些被商业性金融机构认为风险太大的、城市和农村地区的、低收入和非常低收入群体和家庭。该计划提供贷款用于购买土地、住房和一系列的基础设施和服务。贷款区间在460美元和4900美元之间，包括利息率及还款期20年。460美元~3700美元的贷款利率是5%，而最大的4900美元贷款利率则上升至9%。这个计划现在已经下放给地方当局实施。本地共建计划委员会由多方利益相关者构成，包括那些接受贷款的代表行使监督执行计划的职能。委员会的作用是确定社区和家庭需要。委员会也应与社区成员商讨，包括社区如何解决他们的问题、准备并提交实施计划。委员会检查贷款申请人的信誉、监督他们的建设行为。在监督还款方面它也起到了关键作用。

妇女在计划中的参与程度非常高，超过45%的受益者是以妇女为首的家庭。计划旨在鼓励更多的妇女参与，从而使她们能够学习建筑技能并积极参与。也鼓励她们组织储蓄和信贷协会，以满足她们的正常信贷需求，改善住房条件。希望受益于该计划的家庭被鼓励设立一个本地组织。规则规定，只有那些居住在社区的人才能参与事务，虽然可以采纳外部顾问。这个组织与共建计划委员会协商取得贷款融资以发展本社区。

自1992年以来，已支持11187个家庭改善他们的住房。地方当局已协助那些有特殊需要的群体兴建323间房屋，为以前的“单身宿舍区”重建了2830套住房。有13656个家庭将进一步受益于非正规住区的改造。

资料来源：Helao, 2004年。

Source: Helao, 2004.

给住房、土地
和基础设施的贷款
反映本地优先因素

充足的资金基础是困难的，正如住房小额信贷那一部分已经讨论过的情况（见第6章）。由于涉及提供补贴和增加支付能力，社区基金的情况则更为复杂。

基金来源

FUNDING SOURCES

许多例子以及对于社区基金的研究显示，混合资金来源的重要性是显而易见的。¹⁶在某些情况下，基金由政府成立，并通过一个国家机构来获得补贴。在其他情况下，基金由民间社会组织成立，并通过国家、非政府组织、社区以及国际发展援助机构进行组合性的融资。在这两种情况下，社区都可以通过存款来保证贷款，从而为基金会做出直接贡献。

无论是通过国有资金还是受国际发展援助的社

会基金，一个重要的共同特点是都有一定的补贴。这与传统的小额信贷和住房个体贷款有显著不同。¹⁷虽然传统的小额信贷计划可能有补贴，但一般来说尽量避免。对社区基金，更大的工作重点是实现减贫目标和邻里改善。如果利率低于所要求的维持基金价值的水平，可能需要补贴予以制度性支持。从平等的角度，补贴被要求触及社区每个人，以及那些非常低收入的社区。这些基金被视为实现公平发展的策略，而不是试图把金融市场引到传统上被排斥的群体。在此背景下，对于补贴的消极看法就不重要了，社区基金能够通过简单方法保证资金，而且保证了所有权，投资也能够被偿还，证明基金是被高效使用的。¹⁸

提供补贴有好几条路线。主要来源是直接补贴、利率补贴、额外的支持（例如社区发展和技术援助）和发生延迟付款等情况下不可预见的补贴。还有一些不同的方法，如下：

- 在费萨拉巴德，Anjuman Samaji Behbood (ASB) 在供水项目中没有收取贷款利息（见专栏7.10）。另一个非政府组织，奥兰吉试点项目，向ASB免费提供技术援助。ASB也一直免费为协助社区工作。
- 泰国的城市社区发展办公室（现在是社区组织发展机构），住房贷款收取3%的利息，同时也被更高利息的商业贷款交叉补贴。这些收费的目的是应对通货膨胀和管理，而不是为了得到市场利息反馈。技术性支持是免费的。在这个办公室和另一个组织合并成立社区组织发展机构的不久，政府推进了BaanMankong项目，提供拨款给社区进行基础设施建设，也资助街区重建和再安置。
- 在秘鲁，ITDG基金通过微型水利设施加强了电力供应，这一计划使通过平衡地方政府额外资源来实现的，在一些情况下获得了成功。收取社区的利息是每年10%，比小额贷款利率要低。

直接补贴。正如之前所示，基于拨款的补贴可以被用来补充贷款，并且扩大计划的覆盖范围。在巴西的福塔莱萨，Cearah Periferia于20世纪90年代中期开发了两个计划。在CasaMehlor，在地方政府的参与下，家庭获得的资金包括1/3的储蓄、1/3的补贴和1/3的贷款。¹⁹进一步的计划PAAC（Programa de Auto Ajuda e sistenciana Casa）在没有政府财政支持的情况下实施，补贴降低了50%，只占到1/6。泰国的社区组织

发展机构（一个半国营发展机构）下的“Baan Mankong”计划，提供基础设施补贴给有组织的社区，每个家庭可获得625美元的住房更新基金、1125美元的街区重建费用、1625美元的再安置费用。²⁰还有额外的贷款可用于住房改善。在危地马拉，Genesis Empresarial帮助群体从公共拨款中获得用于供水和供电系统的贷款。²¹

国家资金的过渡性融资。在一些少量案例中，社区基金被用来作为政府直接补贴的过渡性融资手段，使得国家资金可以被社区在地方驱动的发展过程中使用（见第5章）。在这些案例中，直接的资金补贴并不给予社区基金；但是基金是一种获取补贴的手段。在南非，无家可归者联盟和人民对话机构开辟了新的获取国家资金的路径，以资助土地、基础设施和住房（如专栏7.9描述）。这个联盟的基金，以及“uTshani”（或草根）基金，扩大了人民住房进程补贴的用途——特别设计用来资助自建住房，但并没有广泛推广，仅占这一补贴发放总量的2%。²²在印度，SPARC这一非政府组织和国家贫民窟联合会一起提供给地方组织开发资金（过渡性贷款），确保可获得政府补贴，但只有在开发完成时才能获得。在两个案例中，社区都通过储蓄增加贷款发放。在菲律宾，社区抵押贷款（CMP）的还款延迟现象，使得非政府组织向国家援助机构筹款，建立针对CMP基金过渡性融资的基金。在其他案例中，例如智利的Cobijo等非政府组织一直和低收入居民合作，帮助他们可以获得国家补贴。²³

社区参与社区内的管理，优势之一就是以定额补贴来降低改善住房的成本。例如，印度全国贫民窟居民联合会开发的住房，就最大限度地利用可用的补贴。印度全国贫民窟居民联合会（NSDF）在马哈拉施特拉邦的Sholapur，用62000卢比设计和建造了有露台房子。其中，补贴占40000卢比，家庭需要利用储蓄或者借贷来支付额外的22000卢比。NSDF建成房屋350间，其时由国家资助、当地工会建设的房屋是10倍于此的数目，一个基本单元的房屋成本是10万卢比——其中40000卢比的补贴，剩下的都得家庭筹集。直到看到NSDF可以用62000卢比建设房屋之后，其他项目的成本也都下降到了75000卢比。²⁴

利率补贴。正如本报告第4、5和6章中阐述的，由于较长的还款期，以及考虑到支付能力，并认识到住房改善可能有利于收入提高，低利率在住房贷款中广泛使用，但并不一定如此。国家资助的社区资金都有补贴利率。这一点将在“条款和条件”一节中阐述。

延迟还款。在更成功的项目中，显而易见社区

专栏7.9 附加价值：南非“uTshani”基金

Box 7.9 Adding value: The uTshani Fund, South Africa

南非无家可归者联合会的“uTshani”基金成立于1994年，为联盟成员提供一个机会进行自建住房。希望这方面取得的成功可以推动政府直接发放住房补贴给有组织的贫困社区，而不是通过商业开发机构。从1995年到1999年，uTshani基金收到大量补助资金，其中包括南非房屋署的1000万兰特（150万美元），还有许多资助来自于支持该联盟策略的欧洲捐助者。这些资金借贷给居民用于自建房，同时等待补贴被审批。这一时期，“uTshani”基金建设了近1.5万户民房，比同类商业开发的产品更大、质量更好。

“uTshani”基金提供了促进南非低收入者住房融资的几种积极路径。首先，直接资助并控制资金使用，使联盟成员可以建设比1994年以后重建和发展计划（RDP）主导模式更好的房子。其次，“uTshani”表明，普通家庭可以成功地管理来自于外部的住房资金，在适当的体制框架和规则下以较低的成本进行建设。第三，“uTshani”能够作为一个以社区为基础的住宅土地购置和开发的财务管理工具，推进联盟建设出南非的最佳社区主导型住房。

即使以相对保守的观点看待获得的利益及仅计算可以被量化的资本，南非土地和住房人民对话机构同南非无家可归者联合会的投资发展，创造了5.40亿兰特（2000年价格）或4700万美元的净现值。在短短八年间，“uTshani”创造了相当于原投资7倍的资产价值。联盟成员每月平均收入仅为700兰特，这些资产增加了南非最贫穷者的福祉。最大的价值是由于住房建设形成的。和南非私人开发商参与较多的国家住房相比，通过联盟建设的房子投入产出比更高。一些潜在的购买者（非联盟成员）已经提出了成本（材料成本和技术劳务成本）3~8倍的价格，虽然几乎没有联盟成员对出售有意。联盟房屋和许多RDP住房形成鲜明对比，后者的新房子转卖远远低于所花费的成本。

资料来源：Baumann 和 Mitlin, 2003年。

Source: Baumann and Mitlin, 2003.

团体对于还款责任非常重视。即使补贴比其他计划要多，更高的收缴率可能有助于弥补这一不足。例如在菲律宾，相较于其他政府住房贷款计划，CMP的收缴效率（CER）最高，达75%，而统一家庭贷款计划（UHLF）这一政府住房贷款计划则拥有较低的收缴率54%。²⁵2004年CMP的收缴率达到了78.67%。²⁶CMP被评为最具成本效益的国家住房计划，整体平均贷款金额为每家庭27946菲律宾比索（约665美元），大致占其他住房项目的平均贷款额的15%。

也可以有一些措施允许拖欠还款。经验表明严重的拖欠还款情况与涉及家庭、地方、城市和国家等各种层面的经济形势有关，社区不可能在任何时间点都确保所有成员顺利还款。²⁷在某种程度上，这反映了社区为所有成员利益管理集体还款的能力：

专栏7.10 资助改善供水，巴基斯坦

Box 7.10 Funding water improvements in Pakistan

费萨拉巴德是巴基斯坦最大的城市。费萨拉巴德人口的2/3居住在很少或根本没有公共服务的地区，大多数住房和土地发展没有官方正式批准。不到全市人口的一半可以使用自来水，不到1/3人口拥有下水道系统。Anjuman Samaji Behbood (ASB)是一个活跃的非政府组织(NGO)。他们工作地区是Dhuddiwala——费萨拉巴德的许多非正式定居点之一——1999年人口是8080人。

在1994年，ASB开发一个成功的小额贷款项目，促进当地经济发展。这个NGO帮助社区改善供水。使用了基于Karachi非政府组织开发的模式，即奥兰吉试点项目的做法。模式要求希望改善供水的每条街道的居民组织起来，一起讨论如何支付直接供水成本、下水道基础设施成本以及连接费用。供水委员会认为，在社区行动之前，需要有资金铺设主管道连接到附近的供水主管道。然后，各个街道的居民可以铺设自己的辅管道，并支付他们的份额。WaterAid提供了周转贷款用于铺设1100英尺的主管道。社区投资了1028367卢比(约18700美元)，这是水务部门成本估算的1/3(320万卢比)。在自我投资下，1995年和1999年间开发的供水管道和地下下水道系统，使253间房屋受益于自来水，1300房屋受益于下水道系统。到1999年，73500卢比已回收偿还给水援助贷款(300卢比每户)。头3年内，略超过30%的家庭已连接到系统。供水委员会负责收取款项，包括连接自来水、记账、购买建筑材料、监督主管道建设、建设小巷里的辅管道。

现在，许多其他社区向ASB咨询铺设下水道的技术援助，该计划的第二阶段正在进行，开发一个新的服务1000户家庭的污水收集系统。

资料来源：Alimuddin等，2004年。
Source: Alimuddin et al.2004.

- SPARC (印度):
我们的体系从来没有说还款是100%! 我们发现，约65%至70%的社区能够每月按时偿还。其他社区会有一些问题，需要更长的偿还时间。我们假设，在任何给定的时间内，将有30%~40%的口袋里没有足够的钱。这个计划也不妄想能够建立在98%人不按时还款基础上。我们并不是说，人们不偿还这笔钱；但是我们发现约有30%的人需要延长时间。(ACHR, CODI and IIED, 2004年)
- Build Together (纳米比亚)
我们一般的经验是，女性完成还款都非常好，但男人则不是那么好。贷款回收率为75%左右。与棚户居民联合会一起工作的社区，他们能够更好地管理这些问题。(ACHR, CODI and IIED, 2004年)
- Maracibo (委内瑞拉)有一个储蓄计划，已发展成为一个贷款计划。约30%贷款成为灰色地

带，这有很多原因。原因之一是拉美经济总体困难。人们必须管理这个经济危机，但很难。一般来说，经过一段时间后，当人们开始能够处理这些困难时，偿还就重新开始。

在泰国，20世纪90年代后期的金融危机使一些社区被迫陷入了困境。城市社区发展办公室重新安排提供零利率贷款，使社区能够理清他们的困难。²⁸这个工作是成功的，它提供了一段时间，使人们可以重新建立他们的生计，培育继续支付的能力。

虽然补贴可能意味着规模不可能做大，但这里描述的一些计划已经成功地满足大量住房需要。不需要尝试金融市场内的可行性，这些计划已经通过国家减贫计划努力扩大服务对象。在某些情况下，计划使用贷款资金获取补贴；在其他情况下，国家补贴被整合进计划中。有这样一个信念，就是社区基金应该能够证明自己优势，并且调动促进持续发展的政治支持。资金来源于国家政府(在某些情况下)和发展援助。很多起初的支持者是来自北方国家的非政府组织(特别是，Cordaid，无家可归者国际组织，Misereor and SELAVIP)，国际发展援助机构已越来越热衷于支持这些计划。这里描述的提供资助的组织包括：英国国际发展部(DFID)、欧洲联盟(欧盟)、美洲开发银行(IADB)和瑞典国际发展署(SIDA)。

进一步的资金来源是商业性金融机构。一些社区基金寻求吸引商业银行。最低水平的贷款通过这些银行运作，从而鼓励穷人看到他们也可能使用这样的机构。CLIFF，印度一个基于捐赠的机构，和促进地区资源中心协会、全国贫民窟居民联合会和玛西拉米兰(Mahila Milan)机构合作，就有一个期望——城市贫困群体将变得足够强大，从而能够从银行借贷。同样也有假想，就是银行将认识到自己的财务责任，开发能够触及穷人的计划。然而，也越来越多认识到，答案可能不是促使正规银行将服务扩展到低收入群体，因为这可能是很昂贵的，更好的方式就是社区自身组织起来。为应对经济危机和重组金融系统，泰国正在进行一个审查行动。社区向审查组解释说他们已经可以为自己提供金融服务。委员会曾经考虑普及银行体系到基层，但会议结束后，他们改变了主意，转而寻求银行应如何与基层金融系统一起工作。正式和非正式的系统不再论及——因为认识到所有的群体都是一个整体的一部分，最好的解决方案可能不一定非要整合非正式与正式的系统。

条款和条件

TERMS AND CONDITIONS

地方基金强调的重点导致了安排社区基金的复杂性。在最简单的形式中，基金通过贷款给社区，推进社区进行专门的住房行动，然后社区还款给基金。在某些情况下，社区也管理本地的周转资金（如来自于自己积蓄的资金），这些资金被用来提供多种用途的小额贷款，也可以和较大规模的社区基金一起使用。因此，条款和条件可能是多种多样的。

加强集体能力：储蓄

Strengthening collective capacity:savings

储蓄在社区基金中起着核心作用。然而，各个社区基金在储蓄的速度和强度方面有所不同。这种差异反映了计划本身的方向不同，和不同国家的储蓄可能性的差异。例如，在许多国家（包括那些在非正式储蓄和贷款机制方面有经验的国家），社区会被怀疑能否将储蓄用于住房投资，一旦储蓄承诺正常履行，就会迅速提供贷款融资。这对于那些经历快速的通货膨胀或没收及暂时冻结储蓄的国家来说，是真实发生的情况。

这些计划主要是面向城市贫困社区，这些社区的房屋/土地保有权属通常不明，服务不足，居民采用自建策略为自己提供住房。这些计划的目的是造福那些没有房屋/土地保有权保障、充分的基本服务和适当住房的家庭。正如已经指出的，在许多情况下，这些计划强调的是集体利益和触及最穷群体。在某些情况下，由于资金非常有限，资金可能被限制到特定的改进措施。例如，纳米比亚的Twahangana基金，优先资助土地保有权和基本服务，因为完整的一揽子计划对于居民来说过于昂贵。²⁹

如前所述，当融资成为这些方法的组成部分时，融资的作用也被设置为综合发展方法中的一部分。金融成为建立强大社区的手段，成为改善物质条件所需要的资源。重点是利用储蓄（有时借贷成为主要机制）建立社会的集体能力，以解决他们的发展需要。这有几个原因。首先，对于城市（或农村）贫困群体，可支付得起的发展需要政府补贴来保障（在可能条件下），以及对于那些支付不起的规定予以减免。这种变化只有在社区成为一个群体时才有可能，任何规则、法规或融资过程不可能仅仅为个人而改变。储蓄使得社区具备新的技能和意识，促使他们有策略地和政府对话以获得资源或改变规则，从而帮助获得房屋/土地保有权保障、基本服务和住房。³⁰费萨拉巴德社区（见专栏7.10）案例

显示，社区和供水主管部门以及地方政客的协商，推动了一个改善的过程。

第二，强调服务于最贫穷群体、土地购置和基础设施开发的解决方案，比仅仅解决住房更重要。土地购置和基础设施发展只有在群体推动下才有可能，而这些不是穷人个体（甚至那些不太穷的人）所能支付得起的。确保土地权属（无论是通过购买或租赁）、发展基础设施，需要由具有财务管理能力的强势群体来推进。土地购置可以保障现有土地，也可以是在这个社区受到被驱逐的威胁时购买新的土地。在某些情况下，社区可以负担从市场上购买土地（或用自己的谈判能力让业主给予折扣）。在其他情况下，储蓄使社区团结在一起以获取国家补贴，或促使国家的政策有所变化。专栏7.11介绍了泰国的社区行动，这个社区发现，尽管可以负担得起外围的土地，但从长远来看，花费太昂贵了。一个更有效的策略是加入到城市网络中，他们用集体的力量，通过协商得以继续留在现有的位置。在泰国城市社区发展办公室（UCDO）制订的第一个发展计划中（1992年~1996年），以前约54%土地是租用的，其余的都是自建贫民窟³¹。在土地上拥有房屋结构的比例较高（为72%）。

基础设施也需要集体力量来推动。在这种情况下，也有相关的安装和持续管理的问题。虽然有些基础设施改善可以由个人借贷完成（例如储水罐），但许多基础设施的改善都需要集体的努力。例如，在塞内加尔的达喀尔，有一个典型项目，低收入家庭借款安装供水系统和排水渠，这些投资可通过节省医疗费用的储蓄在一年内得以偿还³²。

第三，认识到集体行动可以节省金钱。鼓励社区一起工作是可以节省钱的——也许通过团购建材（有一定的折扣）或者通过联合工作计划。即使贷款是用于改善住房，集体参与也可能提供额外的好处。在某些情况下，社区基金使群体为其成员建设房屋。在许多情况下，施工是集体组织的，在施工过程中与所有人都参与进来。

强调储蓄的第四个理由是，集体财务管理迫使社区必须了解如何理财。许多以人为本的发展计划，希望社区承担财务责任。然而，如果是大规模的外部资助项目，这方面的能力建设是非常困难的。当地社区领袖往往会失败，而失败则击倒他们的信心，而相关的腐败指控和管理不善则会进一步分化社区。本地管理的储蓄和贷款计划，确保社区在自己的组织和相关的社会关系内进行财务管理。这一组织在尝试和错误中学习，逐渐强大起来，在需要的时候寻求援助和管理问题，通过开始使用自

鼓励社区一起工作时可以省钱？

专栏7.11 泰国的替代搬迁策略

Box 7.11 Alternatives to relocation in Thailand

泰国城市贫困群体不能负担土地购置成本，如果他们还需要建房的话，甚至在有社区组织发展研究所（CODI）提供利率补贴的条件下也不行。在20世纪90年代中期，泰国金融危机之前，确实也发生过群体购买土地的情况。面临驱逐的群体急于购买土地并进行重新安置。在这些第一批由泰国城市社区发展办公室（UCDO）（1992年~1996年）资助的住房计划中，这部分群中约54%以前一直都是租用土地，其余的都居住于贫困窟。

高昂土地价格意味着他们只能负担城市中心之外的土地。即使在金融危机之前，一些家庭在这些地段的生活难以为继。由于无法找到替代的收入来源，他们继续之前的工作，需要支付过高的通勤成本，或租用靠近他们以前的内城位置的极其狭小的租屋。其他社区通过社区网络了解这些经验教训，意识到搬迁不是一个好策略，更好的办法是留在他们现有的位置。现在社区网络积极劝阻住户搬迁。随着金融危机结束，社区网络发展了替代策略。不采用借贷搬迁方式，他们帮助面临驱逐威胁的社区加强谈判能力并与土地所有者协商。使他们付出的成本更低，区位也更有利于其创造收入机会。

资料来源：Boonyabanha, 2004年。
Source: Boonyabanha, 2004.

己的资金，他们在过程中增加了对于所有权的认识。最后，这些方法鼓励社区用自己的积蓄设立地方基金，将储蓄资本化，可以借给成员应对紧急情况或促进企业发展，从而提供即时的物质利益。基金管理者从成功和错误中学习，这进一步发展了社区技能和财务管理经验。典型的紧急情况是应对家庭成员生病产生的医疗保健支出、上班通勤成本或从事一个生计。³³

尽管将储蓄用于借贷有这么多优点，但在一些国家这是不被法规允许的。这对于传统小额贷款和社区基金来说都是一个难题。最近的来自于亚洲住房权利联盟、社会组织发展研究所（CODI）和国际环境发展研究所的报告指出：

在尼加拉瓜，除少数授权机构外，政府规章不允许贷款机构吸收储蓄。今天，有大约300名非营利组织向穷人提供贷款，但没有一个机构被允许收集储蓄。³⁴

利率

Interest rates

利率一般都有补贴，尤其是在购置土地和基础

设施建设时，住房投资方面也常常有补贴。原因体现在3个方面：实际需要、政治原因和社会原因。在实际需要方面，许多早期计划是因为贷款规模较大，如果采用市场利率，使得可支付性较差。土地和基础设施本身往往就需要相当大的投资。而由于地方当局和其他国家机关有需要遵守的标准和法规，通常还会产生额外的费用。政治原因方面，通过降低利率支持住房建设，是社区熟悉的策略。这一点在亚洲似乎特别普遍，如孟加拉国、印度、泰国和菲律宾政府都有针对低收入和中低收入户的利率补贴计划。这不可避免地影响了社区对于基金运作也获取补贴的期望。例如，当城市社区发展办公室（UCDO）（现为社区组织发展研究所，或CODI）在泰国第一次开会讨论利率时，社区成员要求3%利率，这大大低于通货膨胀率。专栏7.12描述了决策过程。在孟加拉国和巴基斯坦的水利投资利率都设置为零（见专栏7.10关于巴基斯坦的介绍）。³⁵

从社会发展的角度来看，触及最贫穷群体的支付能力是至关重要的。如前所述，利率补贴是常见的，在某些情况下，他们一直倾向于补贴资金，尽管某些文献和国际机构对这一策略提出一些反对性讨论。期望利率补贴是因为没有直接拨款。值得关注的是，如果事情是免费提供的，社区内会为这种免费资源而争斗。利率补贴的好处是补贴取决于社区参与该计划的行动。另外一个优点是，当社区看到他们的贡献降低了贷款余额时，会更主动地积极偿还。在此背景下，社区基金很少征收相当于商业贷款的市场利率。与住房有关的贷款利息可能被设置以覆盖通货膨胀成本及行政费用（从而保持基金的真实价值），或可能会低于此金额。

国家基金表示愿意提供利率补贴。在纳米比亚，共建计划最近将其利率降低至5%。³⁶显然，相较于非政府组织设定利率以应付通胀及管理，国家计划更容易提供利率补贴。非政府组织需要持续筹集资金，这一点可能会阻碍非政府组织使用补贴利率，但情况并不总是如此。正如第6章中讨论指出瑞典国际发展合作署的计划中，利率补贴是重要的，部分因为在许多国家他们被视为抵押贷款利率，正式住房金融机构的做法会影响小额贷款市场。印度的国家住房机构——住房和城市发展公司（HUDCO），意识到这种方法的好处，已通过非政府组织和其他民间社会组织取得了一定的贴息贷款用于住房开发。³⁷

社区基金即使在非常困难的经济环境下也可以进行运作。在津巴布韦，无家可归者联合会（Gungano基金）贷款基金一直持续提供贷款，尽管

目前面临经济困境和很高的通胀率（600%~800%）。这是因为困难的政治气候使得一些城市议会调整开发标准，以此降低高密度开发和部分基础设施建设的成本。到2002年，9个地方当局已承诺释放政府拥有的土地给城市贫民，7个地方当局向超过2000个家庭发放了房屋/土地保有权。³⁸

抵押和担保

Collateral and security

社区基金使用抵押品策略有两个鲜明的特点。首先，有社区和社区抵押品的担保，而不仅仅是个别借款人的抵押品。其次，在购买土地的情况下，可以使用法律契证。

然而，贷款的安全性是值得忧虑的，因为对于还款有着不同的态度。如何区分那些真正需要更多的时间来支付的人，以及只是利用这种减贫策略为自己谋取私利的人？在第6章中所描述的小额信贷机构，通过将激励（获得额外贷款）和威胁（例如止赎）组合起来解决这个问题。社区基金可以使用这些策略；但他们也依靠当地的信息以解决问题。当地的贷款经理协助研究系统内的账单和余额，以最小化欺诈的发生率。在菲律宾的社区按揭计划项目中，61%的账户逾期超过6个月，即使这样，（就收集效率而言）计划执行相对较好，超过了大多数房屋贷款计划。³⁹专栏7.13提出了一些可以减少这些问题的措施，包括更加强调土地私有化。这最后的措施可能会削弱鼓励社区基金加强集体实践的行动。

由于与传统金融机构建立联系的需要，非政府组织发现自己承担着担保人的作用，给社区以发展空间并使其获得信心。例如，印度促进地区资源中心协会（SPARC）就发现自己承担了地方循环资金的作用。社区领导人在提供贷款方面觉得有压力，或者担心会有其他问题。因此，作为非政府组织，SPARC成立一个由赠款资助的基金，该基金为储蓄做担保。社区用自己的积蓄建立周转资金。如果发生盗窃行为，那么社区会通过SPARC获得额外资源。实际上，SPARC作为担保人，给了社区进行下去的勇气。随着活动的增加，非政府组织保障资金安全的压力会加大，因此必须扩展外部资金，并辅之以审计制度。如果一个社区未能偿还基金，非政府组织会对其进行调查，帮助社区解决任何问题。SPARC类似批发银行，每个交易都被认定，相关信息返回社区，且每月情况均汇报给全国联盟。

住房小额信贷的情况下，社区基金确保家庭不

要形成过重债务，不允许家庭还款数额超过其收入的25%。不过，由于难以进行精确的收入估计，在实践中这个限制可能无法有效实施。

贷款期限

Loan periods

贷款期限的确定需要相当谨慎，因为低收入群体的偿还能力显然是有限的。他们在应付突如其来压力（如更高的利率）或冲击（如保持还款时，他们的收入出现下降）时也可能能力不足。好的计划应该支持他们避免贷款，或最小数额贷款伴之以最快速度还款（以降低利息费用），而不是追求贷款的规模和数量最大化（这是大多数常规“成功”贷款计划的模式）。贷款计划还应该确保有措施以帮助那些难以偿还贷款的家庭。而且，很明显的是，为低收入家庭设计的贷款计划最好降低成本。

普通贷款期限比住房小额信贷的期限要长，例如，住房小额贷款在菲律宾是25年、在泰国是10年。在某种程度上，这是因为相对于家庭收入，普

本地管理的储蓄和贷款计划，确保社区在自己的组织和相关的社会关系内进行财务管理

专栏7.12 泰国城市社区发展办公室（UCDO）确定住房利率 Box 7.12 Determining housing interest at the Urban Community Development Office (UCDO), Thailand

城市社区发展基金（UCDF）成立时，UCDO董事会的计算是如果其每年平均利率为7%时，可以保证自我可持续发展。这些款项将覆盖所有的行政开支，包括社区发展过程中产生的开支（估计有4%），考虑通胀设置的利率（相当低）。条件和条款的设置最终变成政治性的，而非一个技术问题。在早期研究阶段，向贷款基金经验学习，设置“共享”利率，即把一部分利率留给社区组织。这些社区（后来成为一个网络）被允许添加一个额外的浮动利率，以覆盖自己的开支，并设置社区发展或社区福利基金。这个额外利率的设置是由社区内部决定的，一般在2%至10%之间。

考虑到资金、还款期限等因素，通过这样的利率结构设计，获得合计达7%的回报率，以确保基金运行。更保守的董事会成员担心UCDO贷款会破坏现有的金融市场。后来他们明白，UCDO贷款没有削弱现有金融机构的原因是因为社区本身添加的利率，对于机构本身不应受益于高利率也展开过讨论。董事会最终同意将储蓄计划的利息共享。

在现实中，在所有贷款中实际平均利率只有5%。这是由于在最初几年内住房贷款请求占据高比例。住房贷款的利率只有3%。只有1/3的资金被贷给社区，其余都以存款形式存在。存款赚取的利息一般可以弥补不足。因此全部资金的年度平均利率在7%。开发活动费用和管理成本平均为3%。

资料来源：Boonyabanha, 2004年。
Source: Boonyabanha, 2004.

专栏7.13 住房贷款的群体信用：菲律宾，加强社区按揭计划(CMP)
Box 7.13 Group credit for housing loans:strengthening the
Community Mortgage Programme (CMP) in the Philippines

菲律宾的社区按揭计划(CMP)，还款表现是不持续和不稳定的。还款情况和社区大小有一定关系，较小的社区还款情况较好，也和本地项目还是异地项目有关。异地项目还款率较低，因为合作上有一定问题(成员来自不同地点)，而新的地点的生计没有那么好找。为提高还款率，有必要建立和加强集体行动，加强CMP社区组织作为计划重要节点的责任。这就要求CMP考虑设定源自于群体贷款经验的关键原则。群体必须遵循内部规则，他们要监督贷款表现和不合作的行为，以及他们必须依靠成员的储蓄而不是外部资源，来激励借款人偿还。

还有一个需要解决的问题是土地。选址和规划是CMP计划工作的重要条件。政府必须在权属冲突等问题方面有所作为，包括将土地私有化作为激励手段。

资料来源：Ballesteros 和 Vertido, 2004年。
 Source: Ballesteros and Vertido, 2004.

通贷款数额有点大。同时需要认识到，一部分家庭可能只需要某一种投资，如购买土地。非政府组织贷款期限通常较短，一般不到5年。虽然有些更长一些，如在南非的uTshani基金，这个基金的设计反映了它主要被用作国家补贴发放的过渡性融资。

技术援助

Technical assistance

社区基金一般将重点放在技术援助上，部分原因是因为土地购置、土地细分和基础设施比简单的房子建设更难。同时还需要与当地政府建立联系，得到负责市政规则和法规的专业工作人员以及政治家的支持。一旦接受补贴，其中一些补贴会被用于获得技术和专业方面的支持。

在一般情况下，有关土地和基础设施的技术咨询，来自于政府部门或当地非政府组织的专业工作人员。在许多情况下，如纳米比亚、津巴布韦和菲律宾，支持来自于地方机关工作人员，即使政府在财政上没有出资。与这些人员的良好关系为未来发展提供机会，这种策略总是成功的，最近柬埔寨的例子也是如此。⁴⁰一个利用社区基金的机构——棚屋/贫民窟居民国际机构，发展了一种替代策略，利用技术援助的需要，促进社区之间技术分享和交流。一个社区教另一个社区如何调查土地、安装供水设施和建造房屋。这具有低成本和加强社区间联系的双重优势。这种交流可以建立坚实的城市基础网络，从而进一步提供互相之间的帮助。⁴¹

创造收入

Income generation

不同的社区基金在以创收为目的的贷款态度方面明显不同。有些基金只资助特定的活动，对其他活动没有兴趣。更多传统的小额贷款可能伴随社区基金出现，有不同的工作人员、计划和客户。在其他情况下，基金会开发集成的贷款计划，运用更传统的小额信贷策略。利率一般较高，贷款期限较短，贷款规模较小。其中最复杂的是泰国社区组织发展研究所(Community organization Development Institute)的例子。⁴²城市社区发展基金由该研究所管理，开发了许多贷款(见表7.1)。周转基金贷款在小型社区管理的储蓄基金中占大多数，也用于微型企业贷款。所有这些贷款都是由当地储蓄计划管理，在大多数情况下，他们将通过社区组织发展研究所增加最多5%的保证金，用于必要的行政支出和一些特定的项目。这些资金的规模取决于储蓄计划所选择的额外费用。

更加雄心勃勃的计划是探索通过商业行为以协助增加收入的可能性。这反映了一些地方社区优先考虑创造就业机会和增加收入的需求。虽然较富裕的家庭可能通过个人贷款促进创收，更具包容性的策略需要更全面的尝试，以加强当地经济。这些计划认识到，许多小企业面临市场困难。通过创造商业中心，寻求提供广泛的机遇，以吸引大量消费者。意图增加在当地发生的消费行为，从而产生本地经济的良性循环，以增加收入。例如，巴西“Cearah Periferia”在福塔雷萨建设了小型邻里购物中心，提供了一个混合生产与销售的商业空间。类似的策略也被南非的人民对话机构和南非无家可归者联合会采用。这两种情况下的目标，都是使本地企业家更容易出售他们的商品，鼓励居民在当地购买本地产品，寻求社区的乘数效益。在福塔莱萨，这一步的策略是采用社区信用/借记卡，在邻里范围内管理使用，并加入当地的经济金融流通，家庭用它来购买当地零售商的商品。另一种创收策略，是引导对特定商品的需求。在泰国，社区组织发展研究所(CODI)将个体创收活动组织在一起，以产生更多的投资。例如，孔敬府(Khon Khan)的废物收集者们经营了一家批发公司，以公平的价格购买他们的商品，以防止他们受到现有批发商的欺骗。

挑战

CHALLENGES

社区基金面临的挑战和住房小额信贷活动的机

构所面临的挑战非常相似。他们如何保证长期的生存能力，以及他们如何能有效地资助那些需要住房投资的群体？

持续经营的长期战略

Long-term strategies for continued viability

社区基金所面临的特别不同的挑战，是他们的策略和国家政府之间应该是什么状态？从根本上说，这是最大限度地扩大基金的战略，同时保留当地社区在运作过程中予以控制的可能性。与政府的联系肯定是必不可少的。然而，这会产生一个忧虑，就是基金使用的官僚化。广泛来看，大致有3种模式：

- 1 国家机构；
- 2 独立机构，有国家份额投入的中央基金；
- 3 独立机构，有国家份额资助基金扶持的地方行动。

上文已经讨论了泰国和菲律宾的经验。在国家住房管理局和社区组织发展研究所（UCDO的继任者）支持下建立的UCDO，现在是一个公共机构，拥有自有资金。它的优势是有政府支持，可优先获得国家财政支持，也有和其他团体——如地方政府合作的合法性。不过，该机构也容易受到政治压力，其运营需要认真加以管理。在菲律宾，对于社区基金有相当大的支持，在国家住房战略下人民团体和非政府组织有很高的机制运作水平。

近年来，非政府组织特别给社区提供发展的融资及服务。非政府组织通过来自私营部门和国际捐助者的基金，提供过渡性资金给社区……基于社区的计划所带来的需求，显然是政府、正规金融市场或商业部门都不能满足的。⁴³

然而，在增加资金方面也存在困难。很明显在菲律宾难点之一是欠缺住房发展战略：

社区按揭计划（CMP）也在争取政府官员的支持、其中包括谋求住房机构负责人的支持方面失败过。因为他们认为城市地区的贫民窟和衰败的邻里其存在是合法的……问题的核心是什么才是有效的住房解决方案。⁴⁴

因此，CMP曾经十分欠缺资金。例如，在1993年9月至1998年1月期间，住房支出中有19.5%被分配到以消除贫困为导向的住房项目（社会化的房屋），仅仅1.33%被分配给CMP。⁴⁵现在已经提出建立一个

贷款类型	平均年利率（百分比）	最大期限
周转基金贷款	10	3
创造收入	8	5
社区事业	4	7
住房改善	8~10	5~15
住房工程	3~8	15
网络周转基金贷款	4	5
社区复兴贷款	1	5
降低社区风险和债务的(Miyazawa)贷款	1	5
担保贷款	固定利率+2	灵活

资料来源：Boonyabancha, 2004年。
Source: Boonyabancha, 2004.

社会住房金融公司，以使CMP和其他机构在政府支持框架内工作。优点是从政府中独立出来可以提供积极的政治环境，如果国家战略转移到其他方面，资金仍然不受威胁。墨西哥减少对于FONHAPO的创新计划的原因之一是总体趋势转向以市场为基础的解决方案，机构本身也不能保护自己。⁴⁶

然而，社区基金的一个重要策略就是确保国家的支持，无论是中央的贷款还是对当地发展的补贴，这样可以让基金包容面更宽、也更负担得起。即使成功吸引了捐助者的支持，但没有争取到国家资金，却又想实现规模化是非常困难的。在南非，南非无家可归者联合会建立在各地的储蓄计划网络基础上，已经变得非常强大。其意图是建立一个国家基金。然而，政府有意疏远和该机构关系，声称难以支持一个单一机构。

包容性的挑战

The challenge of inclusion

社区基金计划旨在为相对稳定的社区提供融资，以保障土地保有权和改善他们的邻里。在某些情况下，社区选择重新安置。在其他情况下，他们留在原地，希望改善现状。这种情况并不一定意味着购买土地。许多社区已采取小额贷款，旨在提高他们的切身生活质量，改善视觉外观，即使在不能获得有法律意义的房屋/土地保有权情况下也能增加长期居住的可能性。考虑到包容性，社区基金需要努力并解决所有居民的问题。他们同样也会发现帮助那些不打算在城市中长久生活的人们也是一件很难的事。

在亚洲、拉丁美洲和非洲，传统的开发在应对贫困群体时失败情况居多。在某些情况下，最贫穷的人难以获得帮助，但是也并非总是如此。也有一些弱势的特殊群体，如非法移民。例如生活在哥斯

表7.1

城市社区发展基金贷款情况（自2000年起）
Table 7.1 Summary of Urban Community Development Fund Loans (from 2000)

社区基金计划旨在为相对稳定的社区提供融资，以保障土地保有权和改善他们的邻里

达黎加的尼加拉瓜人、生活在厄瓜多尔的秘鲁人、生活在南非的西非人，经常不被视为公民。这样的群体往往不能被任何发展计划惠及。社区基金试图触及这些群体，以及生活在非常偏僻的地理区域的群体，还有那些没有永久居住地的群体。一个主要的原因是储蓄计划使得不同地理地域的社区之间建立链接。但对于那些不居住在城市但在城市工作的人或那些流动性强的人，让这一部分人加入储蓄计划则十分困难。在拉丁美洲，城市管理计划试图为基多街头小贩建立储蓄计划，但它失败了，部分原因是当地政府的态度。⁴⁷

在居住区内行动方面，储蓄和贷款的包容性计划可能难以有效运作。一个非常不同的例子来自亚洲，孟加拉国的格莱珉银行有非常严格的标准，试图确保只有非常贫穷的群体才能参加。社区内关系很紧张，因为较富裕的群体比较强大，把持着规则和法规。在其他国家，如泰国，这样一个非常有针对性的政策也不易操作。⁴⁸城市贫困社区内，居民之间共享很多东西。CODI试图寻找对于穷人和富人都更全面和包容的社区。然而，CODI工作人员认为这一过程将是困难的。更具包容性的困难在于，他们所采用的规则是很难为穷人遵守。在印度，每天储蓄的做法，有助于确保即使最贫困的都可以参加。穷人生计的一般是日常管理的（或在3至5天为一个周期），而不以月为周期。每月储蓄的计划都会将穷人排除在外。与此同时，富裕的家庭可能对于每天储蓄的计划不感兴趣。

租户也是面临排斥的群体。当确认房屋/土地保有权和发展启动时，很难确保租户享有平等的权利。在这一方面克服了分歧并获得公共发展的例子是肯尼亚内罗毕的胡鲁玛。⁴⁹这个案例中，在发展计划启动之前，要求达成所有居民均认同的协议。

包容的另一个方面是性别。现在已经普遍认识到妇女的中心地位是非常重要的。部分因为，女性关心他们的邻居，知道谁生病了，谁需要什么；也因为妇女经历的贫穷和弱势。妇女的社会角色意味着，如果女性参与管理储蓄，那么很可能会减少社区内的排

斥。然而，这需要妇女承担一定的领导作用。在储蓄和贷款计划中，这似乎已经成为普遍现象，但在某些情况下，建设工作鼓励男性更高水平的参与。津巴布韦的Gungano基金和南非的uTshani基金，妇女是储蓄计划的成员，也可贷款，但是权属则多是属于男性的。不管怎样，高水平的妇女参与仍然延续着。在社区房屋抵押贷款计划中，70%至90%的社区董事会成员和官员是妇女，评估研究也认为女性是更可靠的管理者。⁵⁰一些群体还证明了妇女有能力解决从事住房以外的需求，如日托中心。

小额信贷机构已经注意到，他们在触及最贫困的群体方面存在的困难，而这些困难也是社区基金所面临的。例如，即使在孟加拉国的水援助组织通过供水设施投资惠及最穷的人，一些人仍然无法支付足够的清洁用水设备。⁵¹由于存在悉数收回成本的要求，当地社区不得不支付所需要的费用。包容性的问题，可能会在正规程序中更严重，如那些与政府资金相关联的方面。CMP的内部评估情况为：

从CMP受益人的收入水平看，该计划已经触及30%以下的最低收入者（3178菲律宾比索及以下）……大部分处于10%~20%和20%~30%这两个收入段（2600来自菲律宾比索到3178比索）……⁵²只有一个很小的比例（7%）来自于最低端10%（2600菲律宾比索及以下）……[而且]因为疾病、死亡或失业而无力支付分期偿还款项，受益人转换⁵³或出售权利的情况占到5%到35%。在某些情况下，受益人因为夫妻分居、死亡和工作迁移到另一个地方……由于职业和收入来源问题，CMP受益者难以触及贫穷者中的最贫穷者。这些人中几乎一半（45%）从低工资工作（如雇员，护士/教师，工人和服务业）或从非正规部门（摊贩/销售，运输服务）获取收入。大多数家庭将几个劳动力收入合在一起，以支付分期还款，并满足他们的基本生存需求。⁵⁴

注释 NOTES

- | | | | |
|--|---|--|-----------------------------------|
| 1 This chapter is based on a draft prepared by Diana Mitlin, University of Manchester, UK. | 5 pp130-134. | 12 Escobar, undated, pp40-41. | pp172-173. |
| 2 Mitlin and Satterthwaite, 2004b, p15. | 6 Arrossi et al, 1994. | 13 Escobar, undated, p43. | 20 CODI, 2004. |
| 3 ACHR, CODI and IIED, 2004. | 7 Hanchett et al, 2003. | 14 Hanchett et al, 2003, p44. | 21 Escobar, undated, p41. |
| 4 Arrossi et al, 1994, | 8 Cavalcanti et al, 2004. | 15 Baumann and Bolnick, 2001. | 22 Baumann and Bolnick, 2001. |
| | 9 Cabannes, 2004, p30. | 16 Mitlin and Satterthwaite, 2004b, p13. | 23 Saborido, pers comm (2004). |
| | 10 Gonzáles de Kauffman and Rincón, 2004. | 17 Mitlin, 2003. | 24 SPARC, pers comm (2004). |
| | 11 Lumanti, pers comm (2004). | 18 Mitlin, 2003. | 25 Porio et al, 2004. |
| | 12 Porio et al, 2004, p63. | 19 Cavalcanti et al, 2004, | 26 <i>CMP Bulletin</i> , 2004, in |

- SELAVIP, 2004, p93.
- 27 ACHR, CODI and IIED, 2005.
- 28 Boonyabancha, pers comm (2004).
- 29 Mitlin and Muller, 2004.
- 30 Mitlin and Patel, 2005.
- 31 Boonyabancha, 2004.
- 32 See Gaye and Diallo, 1997.
- 33 Patel and D' Cruz, 1993.
- 34 ACHR, 2004, pp3-4. Some financial regulations prevent organizations from lending and collecting savings. While this may be well intentioned, there are evident problems in lending without saving opportunities. In addition to the benefits described here, without savings people are less likely to build up assets to enable them to repay loans in times of difficulty, or to develop the habit of regularly making payments. Hence, they may be more vulnerable.
- 35 Hanchett et al, 2003, p47.
- 36 Ministry of Regional, Local Government and Housing, 2003.
- 37 Escobar and Merrill, 2004, p66.
- 38 *HiFi News*, 2002; SELAVIP, 2004, pp129-134.
- 39 Ballesteros, 2002, pp21-23.
- 40 ACHR, 2004.
- 41 Patel and Mitlin, 2002.
- 42 Boonyabancha, 2004.
- 43 Ballesteros, 2002, p12.
- 44 Porio et al, 2004, p60.
- 45 *CMP Bulletin*, January 1998, cited in Porio et al, 2004.
- 46 Connolly, 2004a, b.
- 47 Cabannes, pers comm (2004).
- 48 ACHR, CODI and IIED, 2004.
- 49 Weru, 2004.
- 50 Porio et al, 2004, p75.
- 51 Hanchett et al, 2003, pp48-49.
- 52 This study opted to use the lowest three mean income decile criteria (bottom 30 per cent), rather than the poverty threshold definition of poverty (4945 Philippine pesos in 1994 and 6231 pesos in 1997). However, comparing the two indicators of poverty shows how much deficit the poor suffer in terms of their income and basic needs for survival (for example, almost 100 per cent deficit of the third decile's average monthly income of 3544 Philippine pesos versus the poverty threshold of 6321 Philippine pesos).
- 53 Substitution of beneficiaries occurs when an original member of the organization cannot/refuses to fulfil his duties to the association and decides to forfeit his access rights to the CMP project. Reasons include death, migration, inability to pay or loss of faith in the project.
- 54 Porio et al, 2004, pp72-73.



第三部分：

针对可持续性住房的金融体系

**PART III TOWARDS SUSTAINABLE SHELTER
FINANCE SYSTEMS**

对住房金融体系的评估¹

ASSESSING SHELTER FINANCE SYSTEMS¹

这篇全球报告前几章中的分析强调了一些具有政策意义的具体问题，关于住房融资在解决世界住房需求方面的价值。本章围绕解决住房融资采取的不同措施对这些问题进行了集中讨论。其中包括以下几个主题：

- 可负担性和贫困人群买房的困难；
- 获得资本和缺乏贷款融资；
- 转向市场和市场所不能掌控的因素，其中包括维持财务可行性的问题；
- 全球化的联系性和多样性，以及市场中的风险管理。

住房融资对发展过程至关重要：“城市的建设由它的融资方式决定”。²虽然城市形态反映了其他因素，例如，土地管制、建筑规范、文化价值和人口变迁，但是经济是影响人们期望居住的城市或住区形态的一个有力因素。因此，城市地区的发展反映了谁有钱、有多少钱以及处于哪种条件水平。

保证资金的充足，对城市的公平和可持续发展做出贡献，这成为一个挑战。显然，正如这篇报告前几章中所表明的，住房融资只是整个发展过程的一个部分。关于城市发展的其他方面的融资也很重要。就住区而言，市政融资是重要的，这已在第三章中做了阐述。对于家庭而言，需要考虑土地和服务的花销，而不仅仅是住宅本身。北方国家城市发展的典型模式是家庭购买一套完整的住房单元（住房、有服务设施的场地和土地保有权），而这种现象在南方国家却并不多见（见第六章）。在这样的情况下，住房融资不得不适应渐进式发展的多方面要求（土地、服务、基础设施和住宅）。这也导致了情况进一步明显地复杂化了，因为个人很难负担得起

在土地和基础设施方面的投资——正如第7章所讨论的，本章将会作出进一步的探讨。

1993年的一项研究显示，大多数的发展中国家没有一个可持续的和可行的机构性住房金融体系，如今，这一说法已不再适用。³在亚洲和拉丁美洲的大部分地区，这一现象的确是以某种形式存在，但在过去的10年到15年之间已经有了显著的变化。在某些情况下，政府仍然对住房融资市场有很大的影响（通过调控、直接的借贷活动或像智利采取的其他补助租赁策略）。在其他情况下，随着其他供资方的增加和更多以市场为导向的政策影响力增加（见第四、五章），政府的影响有所减弱。“正式”的住房金融体制定位于提供抵押贷款融资，它在人群的覆盖面上有限制，低收入家庭被排除在外。可以说，这项政策并不像需求的那样实惠和灵活。在撒哈拉以南的非洲，这项政策仍缺乏显著的规模。但是，在拉丁美洲和亚洲许多国家采取了这项政策。总的来说，这项政策在不断发展，并且它能够应对20世纪90年代的金融压力。尽管人们广泛地认为宏观经济稳定性对住房融资的兴旺非常重要，但住房金融体系已表现出恢复力，因为它从20世纪90年代的金融危机中成功恢复了（见第四章）。

由于无法支付抵押贷款或者全额付款，很多低收入的居民长期进行小额投资，通过这种渐进式的发展为置业安居筹措资金。在过去的15年里，那些为改善居住条件提供小额信贷的“正式”机构变得更为意义重大。在20世纪80年代早期，非机构性资源和机构性资源的差别几乎与小额信贷和大额贷款之间的差异完全相同，大部分的机构性资源为完整（或几近完整）的安置提供高额贷款，非机构性资源为住宅渐进式发展提供小额

城市的建设由它的融资方式决定

保证资金的充足，对城市的公平和可持续发展做出贡献，这成为了一个挑战

信贷。现在情况已不再如此，就像在第6章中讨论到的，非政府机构（NGO）、小额信贷机构和政府项目（为资助渐增式住房策略提供小额信贷）有了显著的发展。

相对贫穷的南方国家的很多居民仍然在以渐进的方式完善其住房；即便是在相对富裕的南方国家，对于贫穷的家庭，渐进式发展仍然是唯一可行的策略。因此，提供适当的资金是发展的重中之重。然而总的来说，从小额信贷机构获得的小额信贷，都被土地保有人用于房屋的改善和扩建，再次限制了小额信贷用于满足南方国家很多人的需求。近来，出现了将重点集中在集体贷款上的社区基金，以满足城区贫困人口的需求。然而，这样的资助大部分还是试验性的，而且一定程度上在金融方法和减贫计划之间游移不定。

将社区升级和贫民窟改造计划与小额信贷项目结合的策略为贫困人群提供了重大支持。总的来说，在这些项目中，资金补贴（有时结合小额信贷）是针对土地保有权、基础设施和公共服务的。而小额信贷资助家庭获得改善住房条件的资金。尽管并不总是这样，但是如果也为企业发展提供小额信贷资金，那么将会有明确的进一步利益。这种升级存在两种新兴的模式，在一种模式下，当地政府或一些其他的专业发展机构占主导，小额信贷机构通过分包安排提供小额信贷。在另一种模式下，以泰国的社区组织发展研究所（CODI）和印度的社区基础设施融资机构（CLIFF）的工作为例，社区借助相关政府机构和专业非政府组织（NGO）人员的帮助，使用社区资金并由他们带头管理这一过程，建立了金融管理专业体系。

尽管与贫困人群没有直接的相关性，但政府和发展机构仍对抵押贷款给予了重视。这一点可以从本报告讨论的比重上得以证实。反过来，本报告的论述也反映了与抵押贷款相关的研究、文件、机构投资以及财政资本。然而，抵押贷款与世界上需求最大的人群没有直接相关性——直白地说，这些人群的收入实在是太低了，但这并不意味着抵押贷款对贫困人口没有意义。有证据表明住房融资应被视为一个体系。如果高收入人群的需求没有得到满足，那么他们将会侵占为贫困人群提供的住房机会。

随着全球范围内融资交付对市场的依赖日益增加，住房金融体系是如何应对的？在很多国家中出现了越来越多的资金提供者，能够获得抵押贷款的消费者就能从竞争中受益，并出现贷款价值比⁴提高和贷款息差⁵降低的迹象。然而，在有些国家，贷款

期限也被延长了，这似乎更多地考虑了支付危机而不是竞争本身。利润似乎在部分程度上已经被房价上涨所侵占，并且一旦考虑到价格上涨，抵押贷款额度的增加也变得不那么显著。然而，从世界上大部分区域看，的确有更多的钱投入住房融资，除了撒哈拉以南的非洲，在该地区采取了一些措施（例如，在加纳和尼日利亚），但是这些举措仍然是小规模、微不足道的。

对市场的更加重视带来了好处，同时也带来了问题。在之前的章节中强调了过多依赖于市场导致的一些具体问题。这些问题全都不是什么新鲜问题，但是它们也许被忽略了，因为决策者急于丢掉对提高住房融资无效率的策略，转向一些看起来有效的方法。这些是市场不能有效应对的问题。根据市场的本质，它反映出来的是个体决策者的选择，而不是宏观的规划。这是金融体系中的系统性风险，但同时也保证了在多头家庭住宅、社区发展和维护、城市规划和土地使用管理方面体制框架的健全。这些方面都需要政府（和管理）为规划、制度和机构发展制定合理的结构。

最后，近期关于发展的讨论对全球化非常看重。全球化对很多人都意义重大，在我们的讨论中有两个具体领域的关系——一个是全球金融流动和住房资金的关系，另一个是如何将关于住房资金的“国际化”理念渗透到解决住房需求的具体方案和策略中。最后的主题对这些问题进行了考虑。

可负担性和贫困人群买房的困难 AFFORDABILITY AND THE DIFFICULTIES OF REACHING THE POOR

第4章中进行的讨论突出了贫困人群在一次性购买一套住房时承担抵押贷款的困难，他们的购买方式主要通过（但很少是完全依靠）贷款。北方国家相当数量的人仍然住在租赁的房子里，即使是在有补贴的情况下他们也无法负担买房的花费。这表明，即使现阶段房价/收入比与长期趋势相比是较高的，而且在短时期内人们会有更高的负担能力，但在北方国家持续攀升的房价使得买房变得更为困难。为了扩大低收入阶层的购房率，政府支持了很多尝试，例如，更广泛的使用抵押贷款保险。这样做既有成功之处（更高的住房拥有率），同时也存在一些问题，如家庭也许会发现很难控制相关风险。北方国家的政府旨在通过一系列的措施为房主补充商业住房融资，主要通过租房市场以帮助贫困人群拥有充足的住房。

对市场的更加重视带来了好处，同时也带来了问题

如果高收入人群的需求没有得到满足，那么他们将会侵占为贫困人群提供的住房机会

在南方的很多国家中,不能负担抵押贷款的人群比例显著较高,这也反映了更高的贫困程度

在很多南方国家中,不能负担抵押贷款的人群比例明显较高,这也反映了更高的贫困程度。第四章中的估计数据显示,在撒哈拉沙漠以南的非洲和亚洲低收入国家中,不能负担抵押贷款的人群比例可能已经超过70%。同时在亚洲和拉丁美洲中较高收入的国家也可能达到或超过了40%。这一问题并不仅仅和收入少有关(如在北方的抵押贷款限制);也与经济的性质及其对非正式就业以及低薪就业的高度依赖性相关。

贫穷的代价是相当大的。无疑,贫困人群渴望节约、积蓄财产。世界银行估计,在墨西哥有60%的家庭为住房进行储蓄。⁶这一数字不算高。人们对海德拉巴(Hyderabad),的储蓄对住房投资的重要意义进行了详细的分析,⁷也有研究分析开普敦一个小额住房信贷机构(即Kuyasa基金)的参加者中65%的人只是为了使用Kuyasa基金的储蓄便利。⁸非正式储蓄的规模是非常显著的。人们已经注意到了小额信贷为贫困人群提供必要金融服务的成功。贫困人群都有储蓄的意愿,并且正如对社区资金的讨论中提到的,一些项目能够基于这样的经验,以提高金融服务的比重(见第七章)。

然而赤贫人口可能无法在住房上投资太多,对于他们而言,临时住房的花费、购买水和修补临时居所的花销已经很高了。如果有机会,贫困人群乐意存钱,并通过小额信贷机构或社区资金获取小额信贷。方案报告讨论了很多问题,但是这些问题中没有一个提及对他们服务的缺乏。为获得土地、基础设施和住房而获得小额信贷的机会在过去的20年里似乎有了显著的增加,尤其是在近10年内。可是,鉴于潜在的需求,供给量仍然很小(在预计住房赤字的背景下)。

小额信贷机构已经建立并且有助于解决住房需求,这在6、7两章中进行了广泛讨论。渐进式发展是贫困人群唯一能够负担的,并且是一个可行的策略,它能够帮助数百万的人拥有住房。现阶段渐进式发展需要融资,并且在大多数情况下,主要通过省钱来融资。贷款融资能够为此类渐进式发展节约时间和总投资额度。利益反映在提供方(以及规模)的增长上包括多方机构,如市政府和国家政府、商业金融机构以及像建材供应商这样的其他私营部门。

针对企业发展的小额信贷机构的成长早于住房小额信贷的崛起。这些机构被鼓励转向房产领域,一定程度上是由于“误导”向住房投资的企业贷款的规模。在其他情况下,小额信贷机构拓宽了他们的贷款服务,以响应明确的需求和要求以及他们自

身拓宽市场的商业需求。虽然有些针对住房的小额信贷项目尚未取得成功,但有大量经验证实了成功的可能性。这些机构面临的主要问题似乎是缺乏扩张的资本。

小额信贷机构对个人住房贷款的特别关注限制了其对于城市最贫困居民的价值。孟加拉国的格莱珉银行(也称乡村银行)向低收入乡村居民(主要是女性)提供住房贷款,除了土地保有权不确定的情况(在这种情况下他们首先贷款购买土地,然后再贷款购买住房)。格莱珉银行不考虑将这种贷款模式转移到地价更贵的城市地区中。这并不意味着在那些地方住房小额信贷是不重要的,小额信贷提供重要的帮助,使得在很多房屋/土地保有权有保证的地方和一些南方国家的城市非正式定居点进行城市改善。小额信贷在非法的小块土地上也是有意义的,这些小块土地的保有权就不讨论了,但是需要对于基础设施、服务以及住所升级的额外投资。但是在寻求实现联合国新千年发展目标(MDG)的过程中,小额信贷策略的局限性及其潜力都被人们发现了。住房小额信贷有助于城市贫困区的整合;它帮助家庭积累资产,并将他们的存款投资在住房上,住房不仅为很多在非正规部门工作的人提供栖身之所,也为他们提供了企业发展的源泉。在其他情况下,当家庭租房的时候,住房小额信贷直接增加了收入。然而,小额信贷的价值主要体现在已经有房屋/土地保有权的人群中(即使不是正规的合法保有权)。

传统社区资金也得到了发展,已经能够满足城市贫困人群在土地购置方面的投资和在这块土地上开发基础设施的需求。社区资金通过向组织起来的社区提供集体贷款,加强它们的发展能力。然而很多贷款是针对有担保的保有权和基础设施的,金融体系也应用于针对住房和创收的更个性化的贷款服务。这一策略力图加强地方机构的能力,解决个体家庭、个别方案不能处理的投资需求。

然而,再次有迹象表明赤贫人口难以参与其中。这类问题在菲律宾社区抵押贷款项目(CMP)的评估中已经显而易见了。社区抵押贷款项目(CMP)是菲律宾的一项集体贷款项目,这一项目已经为大约15万户家庭提供有保障的房屋/土地保有权。但是,这一计划却很难将赤贫家庭包括进来。很多机构,如区域资源中心促进协会(SPARC)——印度的一个非政府组织,采取的解决方案是努力发展对居住集群中最贫困人群行之有效的模式,然后允许高收入人群加入进来,如果他们愿意的话。但是,有一点需要注意,对于那些太贫穷无法控制还款风险的人而言,使用贷款存在固

地方政府仍然需要大量投资以保证社区发展基础设施

有的风险。赤贫人群的弱点可能太致命，以至于无法成功地控制这些风险（即使组织社区能够提供支持），并且可能应更多关注储蓄和补助的结合。虽然已经出现了一些通过小额信贷项目发展小额保险计划的尝试，但是，在住房小额信贷的前提下，这些策略得到相对较少的关注。另一个限制因素是地方政府仍然需要大量投资以保证社区发展基础设施。在纳米比亚，政府和纳米比亚的棚户区居民联合会（以及其基于社区的Twahangana基金）的合作（通过共建项目）已经使数千家庭能够享受改善的住房条件、房屋/土地保有和基础设施。可是，由于如温得和克（Windhoek）和沃尔维斯湾（Walvis Bay）等城市地区对大量基础设施投资的需求，土地的购置变得越来越困难。⁹

住房小额信贷和社区资金与社区改善计划（贫民窟改造）已经结合起来，以开发一种更全面的办法来解决城市贫困人群的需求。在这样一个模型中，补贴（有时通过家庭还款提高了，例如印度的艾哈迈达巴德）有助于地区的改造，伴随有保障的房屋/土地保有和基本服务的改善，如用水、卫生设施、排水和道路。小额信贷资助将会帮助那些能够负担贷款的家庭改善他们的住房条件。在有些情况下，新地皮的开发也采用相似的补贴/贷款政策。可能会提供额外的贷款融资以帮助家庭投资企业发展。已经开发了“自上而下”和“自下而上”模式，分别由政府机构（地方或国家政府）以及社区组织控制。除了泰国的社区组织发展研究所（CODI）、印度的区域资源中心促进协会（SPARC）/全国贫民窟居民联合会（NSDF）对“自下而上”模式的支持工作外，在中美洲由瑞典国际开发署（SIDA）支持的举措（通过地方政府和公民社会组织的联盟）也是值得关注的。这样的项目为综合升级提供补贴，通过小额信贷加强，并且确保社区和当地政府的大力参与。虽然对于这些项目的成功，融资是非常重要且直接的因素，但它在支持市民（通过社区组织）和城市发展机构（包括政府，有些情况下还包括私营机构）的关系改革上更为关键。

融资的作用：建立关系

The role of finance: relationship-building

在一项针对社会住房的亲市场（pro-market）分析中探讨了社交网络和人际关系在帮助需要住房人群方面的重要意义。¹⁰该分析强调了在美国人们为避免无家可归所需要的社交网络。然而，当考虑到南方国家的贫困状况时，这一讨论则会呈现出更广

泛的意义。在这样的情况下，那些需求住房的人们很少需要特定的社会支持（如治疗精神疾病和药物成瘾），相反，由于缺乏可负担的合法机会以获得足够住房，他们面临着更大范围的系统失败。社区基金和社区升级项目（例如那些在中美洲由瑞典国际发展合作署支持的项目）采取的这项策略的关键之处在于更多地利用融资来建立完善的社会关系。在南方国家，城市发展的模式包括大范围的非正规住宅聚居、这些聚居地中的房东—房客关系和（有时）弱势不负责任的政府机构等，导致城市发展所必须的社会关系缺乏。这里的经验表明集体管理的储蓄和贷款融资，结合升级策略，有助于加强地方管治，也能够为个人和集体物质条件的提高提供投资手段。

在第七章中提及的社区资金计划中，储蓄加强了社区成员间的关系，使他们成为一个更高效（技术娴熟和凝聚力）的群体，然而针对贫困人群的土地和基础设施共同发展是城市—贫民社区和地方政府建立新型关系的基础。随着印度的促进地区资源中心协会（SPARC）已经建立了社区基础设施融资机构的计划（CLIFF），私人商业金融机构正致力于寻找与城市贫困人群建立关系的办法，但是这需要地方机构的强化自身，才能获得成功。

抵押贷款的作用：获得资本和缺乏贷款融资

THE ROLE OF MORTGAGE FINANCE: ACCESS TO CAPITAL AND THE LACK OF LOAN FINANCE

就像之前提到的，抵押贷款对很多生活在南方国家的人们和北方国家大量的少数民族来说是无法负担的。除此之外，政府和发展机构对抵押贷款融资已经给予了很大的重视，并且在很多国家，政府对抵押贷款的补贴仍然具有相当大的规模。广泛使用针对抵押贷款的利息补贴很可能在一些国家显著减少竞争，并且因此可能延缓了更广泛的私人提供的抵押贷款的发展。贫困人群即使能够享受这样的利息补贴，也只限于贫困人群中相对较高收入的阶层。当他们能够负担起的时候，其他因素（主要是资产和劳动力市场的不正规性）也会阻碍低收入人群获得利息的补贴。有理由相信利率的下降很可能伴随着市场的更广泛发展。可是，一些家庭可能无法负担后续利息，因而可能不能获得住房贷款。虽然似乎有充分的理由，迫切要求将抵押贷款的利息补贴下调，因为它几乎不能帮助贫困人群确保他们获得住房融

集体管理的储蓄和贷款融资，结合升级策略，有助于加强地方治理

资，但应该认识到的是下调抵押贷款的利息补贴在之前已经提议过多次，但政府仍选择支持现有策略。

在一些国家（尤其是在拉丁美洲的一些国家），出现了向直接需求补贴的转变。这种补贴与大型项目相关，尤其是在智利和南非，这两个国家通过提供资金来解决住房需求。在其他国家中，补贴计划都明显规模更小。然而，就像在第五章中提到的，质量的问题仍然存在。在哥伦比亚和墨西哥，补贴计划似乎相当重视为完整住宅提供更多补贴（在智利和南非的计划也是如此）。但是相应的，更多支持为增量式开发提供小额信贷的计划可能会将可用资金应用更广泛，从而更适用于低收入家庭，并且对高收入人群缺乏吸引力。在这些计划中，与住房建设的紧密相关性似乎受到建设公司参与执行的影响。显然这不是贫困人群的首选。

政府的确需要关注一个适合的住房金融体系的发展，强有力的抵押贷款机构的存在对高收入人群和低收入人群都非常重要。不同的住房市场并不一定是截然不同，而且，如果高收入人群不能通过市场获得想要的住房改善，他们可能会去占据那些提供给贫困人群的贷款。

人们通常期望补贴能够帮助贫困人群确保他们的住房改善。实际上，成功获得这类补贴的还是具有较高收入的人群。这说明旨在为贫困人群解决住房需求的计划还需要更仔细的设计。

回到抵押贷款的作用和对这类贷款的支持上，在拉丁美洲和亚洲，政府和多边机构采取措施以支持二级市场的发展，从而增加抵押借贷人的批发融资。总的来说，这些努力似乎有些过度。就像第四章中讨论的，在很多情况下，这些努力都没有成功，因为市场条件不符合。虽然有可能是资金短缺阻碍了抵押贷款的扩展，但在这篇报告中还指出很多其他原因。其中最重要的是资产和劳动力市场的不正规性。因此，抵押贷款排除了一类群体，不是因为他们收入的多少（或缺少土地产权），而是因为他们就业的非正规性。

人们似乎对正规土地产权给予了很多的重视；但是，正如在秘鲁的经验，这并不一定能增加对抵押贷款或企业贷款的吸纳。欧洲一项关于收入来源的详细调查显示，这一问题尚未解决，而在很多国家那些不能证明收入的人（因为企业规模小或不正规）也同样无法获得贷款，并在其他资源的获得上也受到了限制。在北方国家由于劳动力市场的性质，这一人群比例较小，所以这

一问题不那么明显。这说明贷款的获得可能受到某些方面的限制，这些方面不能通过产权改革、取消抵押品赎回权的容易程度、提高贷款额度、行业竞争等来解决。对于明显能够承担抵押贷款的群体，不应该将土地产权作为其缺乏贷款融资的唯一解决方案。以墨西哥的新型住房银行——SOFOLFS为重要范例，他们明显具有覆盖这一人群的能力（见第四章）。然而，应该意识到一点，那就是自这种新型银行创立以来，他们已将目标收入人群上调。这意味着其对于非正规部门的高收入人群可能有帮助——但是仍然没有覆盖到贫困人口。

尽管存在这些问题，抵押贷款似乎已在很多国家有所扩展。这可能与经济增长和日益富裕有关。在一些国家中，竞争加剧了，并且抵押贷款市场已不限于一小部分贷款人。就像上述印度的案例所示，即使这样的情况下，面向低收入人群的抵押贷款仍然是困难的。然而，在北方国家、亚洲以及拉丁美洲的较富裕国家，由于有更广泛的住房融资，导致市场覆盖的群体规模更大了。随着金融业更多的竞争和更高效的贷款交付，以及实际收入的增加，使得能够负担抵押贷款的人群数量和所占百分比均有所增长。

个体家庭在承担这些贷款时是有风险的，并且在房价下滑时其中一些风险会变得明显，特别是在英国和日本。如果抵押贷款持续向低收入家庭延伸，则有充足理由重视对低收入家庭而言的潜在负面结果。虽然抵押保险有所扩展，但似乎更注重保护贷款方而不是借款方的利益。

在国家层面上，亚洲和拉丁美洲抵押贷款经历住了过去10年的艰难考验。以哥伦比亚、墨西哥和泰国为例，存在关于体系受创和恢复的证据。对于20世纪90年代发生的金融危机，政府参与了对结果的控制，现今抵押贷款仍继续存在（尽管在某些情况下政府介入的程度很高）。

宏观局面和市场所不能掌控的方面 THE BIGGER PICTURE AND WHAT THE MARKET CANNOT MANAGE

尽管人们普遍关注以市场为导向的抵押贷款和住房保障的扩展，但是，应该着重分析，指出一些仅依靠市场难以控制的领域。其中3点尤其重要：系统性金融风险、与住房集体投资而不是个人投资相关的体制缺陷以及与城市规划和土地使用管理相关的问题。

虽然抵押保险有所扩展，但似乎更注重保护贷款方而不是借款方的利益

金融风险

Financial risks

鉴于上述关于房价的讨论，有证据表明住房融资的扩展助长了房价上涨。这说明没有对有碍增加住房供应的限制性因素的解决予以充分考虑。

除了建筑市场的低效（如第四章中提到的），最近一项调查显示，有必要对银行业进行有力监管，以保证放松金融管制不会导致投机性房产投资。¹¹经验相互结合，一些证据表明泰国和马来西亚（较小程度）的监管薄弱，但是在新加坡、中国香港特别行政区却几乎没有什么问题。在美国，住房融资和资本市场密切相关，政府也会（以某种形式）介入一级和二级市场。¹²美国的总抵押债务达到6.2万亿美元。如果房价在一些国家中快速下跌，导致负资产的风险增加和住房投资的急剧减少，那么全球经济将会受到更大的影响。

住房融资的扩展助长了房价上涨

对地方组织的需求

The need for local organization

住房融资市场强烈定位于为个体家庭提供贷款。在这篇全球报告中讨论的两种情况下，均存在对于集体投资的需求——为了在转型国家维持多户住宅，以及在南方国家针对那些没有房屋/土地保有权的人在土地和基础设施上的投资。在这两种情况下，市场似乎不能作出适当的反应，部分原因是负担能力，另一部分原因是缺乏能够管理资金的地方机构。

如果房价快速下跌，那么将会导致负资产的风险和住房投资的急剧减少

在转型国家存在一个显著的问题，那就是现有多户共居存量住房（即公寓楼）的质量非常差。在转型过程中，住宅将会有个向住房所有权转变的显著过程；但是缺乏家庭收入和体制缺陷意味着住房几乎没有维修。在一项2003年的研究中，表明了该问题的规模。这份报告显示，在罗马尼亚只有17%的住房存量被认为（1992年评估）到2020年还能够是可靠的住宅。¹³翻新的成本预计将占拉脱维亚国内生产总值（GDP）的30%、波兰GDP的8%。¹⁴施工技术差、转型前缺乏维修以及近几年缺乏负担能力加剧了维修保养的问题。但是核心问题是：没有合适的制度结构。¹⁵即使当家庭能够负担起住所的维修，他们通常也没办法找到一个合适的专门机构来让他们进行维修。

这些建筑之前是由国有企业来管理的。随着所有权转向个体家庭，这些公司就不再管理这些建筑。到20世纪90年代中期（或稍晚些），出现了新的法律以支持购房机构的发展，但是也出现了进一步

的问题，即行政程序可能很复杂，并且法律通常在表决程序、费用分摊机制和执行力度上未能提供充分的指导。例如，在罗马尼亚，1996年《住房法》规定，多户住宅必须建立业主委员会（一个法律实体）来保证房产管理。但是，在2003年，据报道估计只有20%的多户住宅这样做了。¹⁶除此之外，对于很多家庭来说仍然存在负担能力的问题。

在南方国家的多户住宅中也发现了相似的问题。例如在孟买，拆除铁路沿线的棚屋后，一些家庭搬入中高层住宅中，却一直难以支付运营成本（电费）。¹⁷然而政府机构提出的建议通常是建立正式的管理委员会，并防止其歧视贫困人群。¹⁸

此外，就像之前在第六章、第七章中详细讨论和考虑的，抵押融资针对收入较高的正式职工，而小额信贷是针对那些有房屋/土地保有权保障的人群。在南方国家，很多人租房或寄居在几乎没有稳定保障的临时住房中。在许多情况下，改造是难以负担的，因为个人购房（即使是不稳定住所）已经超出了这些家庭的花销。集体土地购置是可以负担的（尤其是当家庭在非正规住房市场租赁时）。然而，这种集体土地购置也需要金融资本，可能也需要与地方当局建立关系，以保证建筑法规能够灵活执行，进而保证发展是可负担的。这就是社区资金机制通常寻求支持的过程。然而，这些政策仍然在很多地区无法实施，在这样的情况下，几乎没有提供给贫困人群的替代策略。

为了解决贫困人群的住房需求，住房金融体系需要为这样的集体性目的提供贷款，并且如果出现这种情况，适当的地方机构需要落实到位。

城市发展的问題

The issue of urban development

最后，市场在保证城市环境质量（在物质和社会层面）方面似乎也存在困难。在之前的讨论中，城市发展模式和形式相关的问题，与社会住房计划中对市场的依赖程度增加最相关，并且出现了两个具体问题。第一个是，在北方国家，更加重视有针对性的和已经减少的社会资金供给似乎导致了特定地区低收入群体更集中，这符合转型国家和西欧富裕国家的国情。在转型国家中，这也与多户住宅中缺乏投资机会相关。

因此，国家住房私有化导致了穷富之间日益增长的空间隔离。富裕群体趋向于搬进独立式房屋和更为高档的住宅内，而贫穷群体则聚集在缺乏维护保养的区域。在西欧，“住房自有率低似乎形成了两极分化程度低的住房系统，因为租房行业剩余的房

源更少”¹⁹。

第二个问题是由直接需求补贴支持的发展的性质，例如在南非和智利。在这两个国家中，私营机构正在建造由政府拨付资金补贴的住宅。在智利，能够用于土地（附带服务）的总金额明确限制在30%范围内。在南非，没有这样的限制；但是引入住房的最小尺寸，并鼓励在住宅本身上投资。这两个国家由此出现的结果是低收入人群的住宅位于低成本片区，并且距离工作地、服务和其他设施相当远，未考虑这种物质条件缺乏导致的社会成本。这说明没有国家（资助机构和/或地方政府）的大力干预，市场就无法对贫困人群的需求做出应对。同时也说明政府的当务之急是保证充分供应地段好、服务全的土地。这样能够很好地配合基于小额信贷的政策（本章前面提到的）。

在北方国家，还出现了从住房市场新兴的关于发展模式的环境问题（以及社会问题）。在第二次世界大战结束的时候，大约有70%的美国人住在城市中心区。但在随后的10年里，这一数字已经降低至40%以下。²⁰部分原因是因为可以获得住房抵押贷款。然而，环境问题也出现了。除了因为汽车发展带来的空气污染和大量能源消耗问题，在远离城市中心区的新地皮上快速建设的大量住宅通常依赖于化粪池系统而不是下水道。然而，在美国很多地区，化粪池的故障导致了传染病暴发，以及对地下水、河流和湖泊造成的污染。²¹

全球化的联系和多样性 CONNECTIONS AND DIVERSITY WITHIN GLOBALIZATION

这一话题的广泛前提是金融市场解除管制，政府退出对经济的直接干预。需要意识到的是，对于该模式有不同的限制因素。政府为了达到减贫目标和出于社会原因，持续对住房保障进行投资。在一些国家，也持续开展一些计划以便支持较高收入群体购房。除此之外，政府为稳定困难经济局面也进行了干预，在某些情况下，还为住房金融机构提供支持。尽管如此，总体上存在更多依赖于财政市场和更少政府直接干预的趋势。

住房产业缺乏全球资金流动 No global financial flows in housing

尽管放松了金融管制，但仍然没有什么证据表明金融全球化已经在住房产业出现。²²住房融资市场

已经国际化而不是全球化。²³因此，虽然资金目前可以跨境流动，资产可以跨国出售也可以在本国内售卖，但是没有一个是全球化的市场，在那里资金不断流向资产之中，而这些资产的风险和回报是不依赖于国家监管和银行结构的，并且各国（具有相似风险的地区）之间有价格相近的资产。

国际化（之前已经讨论过）已经代替全球化出现。因为即使政府已经在一定程度上退出干预，但是仍然有所介入，而且在住房市场尤甚，这是因为特定的历史和结构背景。因此，出现了很多全国性市场，而不是单个市场。此外，需要注意到一点是在欧洲市场，“跨境贷款的行为都是小规模，经常亏损且短暂”。²⁴正是当地多样性的规模小，缺乏对当地情况的理解阻止了此类投资。例如，抵押贷款涉及财产的安全保证，财产是固定的，并且两个国家之间的估价系统时有不同，正如缓解丧失抵押品赎回权一样。“发达经济体得出的证据表明，住房金融体系不仅在决定住房体系性质中具有重要的作用，它们对趋同也有相当的抵抗力”。²⁵这些结论也得到其他研究的佐证，在这些研究中总结道，在英国市场几乎没有针对住房抵押贷款支持证券的国际投资，²⁶并且，在欧洲对社会住房的国际注资是一个例外。²⁷

除了这些与住房直接相关的具体投资资金流动的结论，有证据证明经济体之间正变得相互依存，并且这一点正在影响住房融资市场。一项最近的研究强调，有证据表明在北方国家内的市场同步出现房价上涨。²⁸国际资本流动的日趋重要已经通过外汇和利率影响了住房市场。²⁹由于在解决住房需求中市场机制的应用增加，所以住房市场也是存在共性的。

然而关于政府活动，很难建立全球趋势。国家和地区经验是不同的。有人认为，在西欧的背景下，无法察觉到政府撤出对业主的资金补助的总体、单向、不可逆的趋势。³⁰

欧盟成立的欧元区减少了国家级的货币政策差异。收入增加和由此带来的负担能力对一些家庭而言的确意义重大（并因此打开了新的市场机会），尤其是在亚洲以及其他地方。新西兰的经验强调了政府改变政策的可能性。在1991年，政府改变了自有住房的策略，并转向房屋/土地保有中立形式的收入补贴，即住房补贴，所有符合条件的家庭都能以同等利率获得补贴。几年后政府又转而建立抵押保险体系，鼓励向低收入家庭扩大抵押贷款可能性。³¹虽然在20世纪90年代后期，金融市场的不稳定性鼓励了一些政府积极主动地保证住房资金的可获得性（参考上文哥伦比亚、墨西

没有国家的干预，市场无法对贫困人群的需求做出应对

住房融资市场已经国际化，经济体之间正变得相互依存，并且这一点正在影响住房融资市场

金融市场的
不稳定性鼓励了一些
政府积极主动地保
证住房资金的可获
得性

哥和泰国的例子)，但并非所有国家都经历了这样的不稳定性。

总的来说，就金融流动而言，亚洲和欧洲的研究表明：即使存在国际投资，住房融资市场仍然截然不同。有表明住房市场趋同的证据，特别是当前的价格上涨问题。但是地方因素仍然很重要，尤其在部分国家中。关于住房政策，有一种广泛认可的趋势，即更多地依赖于市场机制，但是仍然有很多政府出于多种原因进行干预。

结论

CONCLUDING REMARKS

很明显，许多贫困人群因为贷款的附加条件和贫困程度而不能负担抵押贷款融资来改善他们的住房条件。如果想要达到联合国“新千年发展目标”，这是对全世界的一项巨大的挑战。这并不是说，抵押贷款是不重要的。在全世界，住宅融资在改善城市和农村居民境况上都是非常重要的。抵押贷款体系必须解决那些能够负担金融市场的人群的需求，且必须注重效率。但是联合国“新千年发展目标”（MDG）针对的人群却不能够负担得起抵押贷款。

对于不能负担抵押贷款和/或生活和居住在非正规市场以及那些不能获得抵押贷款的人，需要采取额外的措施。小额信贷将会帮助这些家庭来满足他们的愿望和对住宅改善的需求。但是，住房融资的经验表明它在对联合国新千年发展目标的直接贡献

上是有限制的。大部分的小额信贷通过住房小额信贷机构进入每个家庭，人们一起获得还有土地保有产权。此外，这些贷款很少用于基础设施，部分原因是因为基础设施的贷款不在提供范围内，并且（没有支持的情况下）几乎没有社区拥有一个合适的社会机构，可通过这个机构来借款以改善基础设施。因此，这些贷款可用于改善住宅，但是不能解决其他发展重点。社区资金的经验特别有趣，因为他们针对的是那些低收入和拥有少量资产的人群。但是，如果依靠贷款资金来支持增量式构建过程，那么发展可能会缓慢并且有限。像之前提到的一样，就南方国家贫困人群的需求而言，最大的可能性是将社区发展政策与小额信贷一揽子计划（包括创收、住房改善和针对额外需求的社区资金利用方法）相结合。除了支持现有地区的改善，让贫困人群能确认和集中可发展土地的贷款和拨款一揽子计划可能会很有用。³²值得注意的是，社区发展一揽子计划倾向于关注那些拥有指定区域内的土地保有产权的人群（即使不是法律认可的保有权），而可能忽视对土地保有权同样在乎的租户。

住房融资市场在过去的20年里有了显著的发展。住房融资市场的扩张为更富裕的市民提供了帮助，尤其是城市居民。但是，贫困人群的问题仍然存在，与收入高低，不正规程度以及住房的可负担性相关的困难表明抵押住房融资市场对贫困人群帮助甚微。如果要实现“新千年发展目标”（MDG），必须对这一群体如何能够获取积累资产和减少漏洞的有效金融体系和政策方面予以更多考虑。

注释 NOTES

- | | | | |
|---|---|--|---|
| 1 This chapter is based on a draft prepared by Diana Mitlin, University of Manchester, UK. | 11 Collins and Senhadji, 2002, p73. | and Priemus and Dieleman, 2002, p198, substantiate these concerns. | 30 Stephens, 2003, p1020. |
| 2 Renaud, 1999, p761. | 12 Carolini, 2004, pp5-6. | 20 Frey and Fielding, cited in Carolini, 2004. | 31 Stuart et al, 2004, p8. |
| 3 Okpala, 1994. | 13 Hegedüs and Teller, 2003. | 21 Rome, 2001, p89. | 32 In Phnom Penh, many communities were evicted in 2003 and they were only offered land some distance from the city centre with very limited transport facilities. The stronger communities negotiated with the city for a contribution and, using additional savings and a loan, purchased land much closer to the city (Urban Poor Development Fund, pers comm., 2004). |
| 4 As the loan-to-value ratio moves closer to 100, the down payment required to secure the property falls. | 14 Yasui, 2002b, p23. | 22 Stephens, 2003; Dymiski and Isenberg, 1998, 2002. | |
| 5 Pardo, 2000. | 15 Hegedüs and Teller, 2003. | 23 Dymiski and Isenberg, 1998. | |
| 6 World Bank, 2004a, p13. | 16 Hegedüs and Teller, 2003. | 24 Stephens, 2003, p1018. | |
| 7 Smets, 2002. | 17 Railways Slum Dwellers Federation, pers comm (2004). | 25 Stephens, 2003, p1021. | |
| 8 Van Rooyan, 2004. | 18 There is evidence that the poorest members are less likely to participate in formal organizations. See, Cleaver, 2004; Thorp et al, forthcoming; | 26 Kofi Karley and Whitehead, 2002, p35. | |
| 9 Muller, pers comm (2004). | D'Cruz and Mitlin, 2005. | 27 Gibb, 2002. | |
| 10 Renaud, 1999, p759. | 19 Stephens, 2003, p1020, | 28 IMF, 2004. | |
| | | 29 D'Arista, 1998. | |

针对可持续性住房金融体系的政策方向¹

POLICY DIRECTIONS TOWARDS SUSTAINABLE URBAN SHELTER FINANCE SYSTEMS¹

在未来几十年里，对城市服务和住房的需求程度是空前巨大的。从人口积累的角度开始讨论，发展中国家将在接下来的20年里增加大约20亿新城市居民，所有这些人都会需要一定的服务和住宅。他们将集中在48个国家，主要是在南亚、东南亚和东亚的国家，其中有6.6亿的新增城市居民集中在中国和印度。在大部分国家，由于没有经历一些重要的全球变化，将会出现持续加深的贫困人口城市化。正如第一章所述，目前居住在贫民窟中的累计人口大约是9.25亿。到2030年，可能再增加19亿人（超过两倍的人数），从而使得贫民窟居民达到28亿。

大多数国家当前的官僚机构过于烦冗，不能应对快速高效的城市发展。绕过法规的费用，提供城市政府无法提供（包括水、电、垃圾处理和治安）或者只能间歇提供（比如频繁的停电）的服务方面的代价不可谓不大，降低了许多城市在全球经济中的竞争地位。

通常，城市发展和住房政策似乎并不关注是否真正提供了什么，关注的焦点是制止任何政策制定者不欢迎的事情。比如，如果一块土地的拥有者决定在他的土地上建第二幢住宅以供出租，就被认为在同一地块上建造两幢住宅是违法的。住房供应不如维持容积率重要。同样的，水网连接定价政策基于实际成本而不是平均成本，这就严重打击了提供者延伸干管系统的积极性。另一方面，税务体系（租房所得税高于“劳动所得”税）或者租金管制（降低向低收入家庭提供住房者的利润），会严重影响住房供应，尤其对于那些有需要的人。当前迫切需要将住房和其他城市物品的供给作为城市发展政策及其融资的重心。

尽管人们最近非常关注建立一个运行良好的金融市场，让住户可以为住房筹措资金，但是大多数

发展中国家的大多数家庭并不能获得住房资金，他们也不太可能认为自己有机会获得。在很多团体中，低收入人群宁愿规避风险，因而难以借款。

在数百万居民所遵循的供应过程中，如果低收入的人们想要拥有自己的房子，他们必须搭建房子，雇佣一个当地的承包商来逐步完成这项工作。因为不断有开支，所以他们必须攒到足够的钱来用现金支付承包商在每个建房阶段的费用。承包商不太可能提供赊账，即便是给工人先垫付工资然后由业主付款。事实上，大多数小型承包商不能够为其业务提供信贷，因此必须让客户（业主）立即或提前承担所有费用。通常，客户不得不在每天或每星期完工时支付工人的工资。另外，客户可能需要购买并将材料运到工地，承包商随行提供建议，而不会支付任何费用。如果积蓄花完，工程也随之停止，这通常是中期阶段，直至存到更多的钱才能重新开工。这样，由于缺乏资金，许多原本在几个月内就可以完工的住宅则需要花上数年才能完成。无数城市的外围土地被占用，成为摊开、浪费的准住宅用地，只有很少的人入住，且开发前配备的服务设施使用不足。结果导致当局不愿在开发前配备服务设施，而先入住的居民可能需要等上很多年才能享有完善的服务设施。

在理想的世界里，住户和城市当局及服务提供者代表的公共领域之间有一个契约关系。住户希望他们的住处位于一个高效的公共环境中，生活便捷，地段有利。他们可以享受出行、供水、卫生、废物处理、能源和电信、商业、教育和社会服务等方面的福利，以及其他城市生活福利。作为交换，他们将为这些福利支付费用，这些费用既要符合他们的承担能力，又要对提供公共服务的供应者予以补偿。不仅是在他们的住宅开发之初需要支付这些

在未来几十年里，对城市服务和住房的需求程度是空前巨大的

费用，而且到他们及其子女一代也要持续支付。

为了履行这个契约，需要满足下列条件：

- 高效的和资金雄厚的城市当局和服务提供商；
- 适当的和可负担的技术；
- 分布适宜的服务线路和地段；
- 由使用者和供应者双方商定的合适的服务收费；
- 城市当局和服务提供商有能力和意愿征收和收取费用；
- 户主有能力和意愿为其享受的服务支付费用。

这是一种理想状态，但是前面的章节中已经表明，现实通常不是如此，特别是对低收入家庭来说。

本章将基于全球报告中所评估的经验，从执行和可持续性两个方面来讨论强化住宅金融体系的方法。其主要目的是指明前进的方向，强调最佳政策和做法。目前，许多国家的绝大多数家庭都不可能负担得起正规部门提供的住房，而是在为了获得非正式部门提供的住房而苦苦挣扎，却得不到任何经济资助。此外，对住房的需求将保持在空前高的水平，这也需要更多的资金。显然，向所有人群提供住房融资是无法实现的。因此接下来关于前进方向的讨论须以此为背景。

除非城市地区能获得足够的收入，否则将没有资源用于发展基础设施和建设住房

实现包容性的城市基础设施和服务 TOWARDS INCLUSIVE URBAN INFRASTRUCTURE AND SERVICES

在这个契约关系中，市政府方面的重要基础是公共物品财政系统，以使用可负担得起的成本为整个城市提供适当质量和数量的公共物品，从而能够有效管理城市。除非城市地区创收和吸纳人口达到同等速度，否则会使发展基础设施和建设住房的资源不足。

有利于贫困人群的市政府财政要求市政府获得有效的财政水平，确保服务覆盖所有的社区和家庭，不管其影响力和收入状况如何。因此，对市政府的资助应满足任务要求，按时支付并且可靠，同时应允许市政府在财政水平和来源上有一定的灵活性。

接下来考虑市政府获得经费的方式及资金提供和义务承担之间的平衡。

为市政府和服务供应商融资 Financing for municipalities and service providers

权利、职责和税收能实现一致是至关重要的。如果市政府负责社会住房，那么它就应该有权力决

策如何实施、获得所需的收入或是能够募得资金。此外，很重要的一点是，平衡关系应该体现在市政府如何最佳行使权利以及如何有效分配税收。这与目前将权力下放至市政府的趋势相符。

■ 公共部门不能胜任这一任务

Public-sector inadequacy to the task

大多数发展中国家苦于严重的公共预算赤字，公共资源几乎不能满足公务员的工资以及学校和医院的运营成本。基础设施的维护通常会被搁置，新的基础设施也远不能跟上发展的步伐。在新基础设施的发展方面依赖于官方发展援助（ODA），则会导致在其他国家对有限资源的竞争中惨败。当发生诸如2003年的伊朗巴姆（Bam）地震、2004年的印度洋海啸等大事件时，官方发展援助必然要转向救灾工作，因为物资捐助国的公众舆论会推动政治议程。

如果在筹措资金与管理资源方面不进行变革，公共部门的融资不太可能被用于为大多数人（甚至总人口的大部分）提供适宜服务和住房。关于目前贫穷国家如何变富裕的宏观经济学往往由贸易条款和国际金融的流动所决定，这几乎不在本篇全球报告的讨论范围内。接下来的章节将讨论如何对政府、市政当局和服务提供商筹集和管理资源方面进行改善，但只有大规模的重组才能消除城市服务和住房短缺的根本原因——全球资源分布不平衡对贫困国家的影响。

■ 地方、省级和国家财政的平衡

Balancing local, provincial and national financing

各级政府采取了不同的方式来平衡服务的提供和责任的履行（例如住房、教育、治安以及各级市和省部门的其他事项），具有差不多同等的效率。各级政府间的不一致，比如市政府承担大部分的责任、而省政府接收大部分的税收，会从根本上影响贫困家庭改善处境的能力。

地方政府机构对提高收入的需求体现在许多不同的方面，并且本报告的目的也并不是要推荐一种出路。然而，争论的平衡点似乎倾向于支持市政府通过地方税收获得至少部分收入，具体程度取决于当地条件。因此，市政当局和政府需要建立体制来征收和收集税款，并负责地使用这些税款。事实上，为指导政府如何负责地使用市政收入，有必要制定相关法律。

■ 市政资本融资基金的重要性

Importance of a municipal capital financing fund

有一些针对资本项目的贷款资源供市政府申请，从而允许他们发展不能通过年度预算资助的重

大项目，这是至关重要的。有很多这样的模式。资金可能通过从中央政府或其下属机构（如抵押贷款银行、财务公司、省级机构或是一些相互合作的市政）贷款获得。可利用这样的机构筹集、转交拨款和贷款（从商业银行、双边或多边出资者处）。如果进行中央控制，那么应保证受到资助的项目适合国家策略，但是可能会出现支持更具国际竞争力的大城市而忽略小城市的现象。然而，地方需要有自由裁量权，这样市政府才能有利地参与竞争和控制地方差异。

■ 债务转换

Debt swaps

正如保护濒危环境可通过债务转换资助一样，这样的做法也可用于资助住房和城市服务，第三章中玻利维亚的案例所示。正如在许多其他融资安排中，如果出台一份可影响城市决策的减贫战略文件（PRSP），则可以使债务转换成为可能，因为这将确立各方的信心，相信资金会被用于减贫战略而不是其他特定目的。

■ 改善征税

Betterment levies

对城市来说，城市土地的升值是重要的潜在资金来源。有人认为，那些因为农业用地转变为城市用地，或是由于基础设施供应，而从土地升值中获益的土地所有者应该用他们的“意外之财”来支付新的基础设施所需的花费。这笔收入可用于推行一些措施，以帮助赤贫群体获得土地。从发展过程中抽取公共价值的做法已经在许多国家实践过，其中一些已取得了巨大的成功。在美国联动进程中，城市当局从房地产开发商的利润中抽取部分资金，来资助社会项目，这一做法在南方国家的城市中或许也会卓有成效。

■ 提高税务征收

Improving tax collection

作为提高市政收入的方法，向纳税人合理有效地征收税款是非常重要的。许多市政当局的税务和服务收费的征收记录十分糟糕。为了改善这一情况，需具备以下条件：²

- 关于理应纳税人员的最新信息（应该采用易于宣传的方式；许多市政当局需要将过时的纸质文件改为计算机记录保存方式，并在此方面获得相应帮助——这对房产税来说尤其重要，而且同样适用于市场商户和小贩营业执照）；
- 在征收和记录过程中坚持透明的收费结构；

- 高效的征收方法，全面覆盖所有纳税人（从日常的现金到月度或年度银行定期支付）；
- 为征税员和收费员提供良好的职业发展前景和其他奖励体制，从而激励他们有效率地征税；
- 对不缴税的人员给予有效惩治，尤其是那些利用职务之便逃税漏税的人；
- 调整税收水平，以符合通货膨胀及成本变化的合适方法。

■ 加强房地产税收体系

Strengthening property tax systems

关于货币记录、透明高效征收的上述特点与房产税（房产税体制往往不提供充分记录、税收水平武断随意、不符合房产值，以及低效率的征收）尤其相关。相比于避免或解决土地纠纷需要的准确度，房产税征集过程中要求的土地记录的准确度较低。因此，诸如半地籍簿的体制，以及经常使用低分辨率的航拍图片，可以提供足以支持房产税体系的记录精确度，并且相对成本较低（相比于昂贵的高精度的土地调查）。地理信息系统（GIS）和卫星影像（如适用）能够为房产税记录提供一个理想的平台。税收水平和缴税记录可以输入到GIS数据库的一个图层中，只有适当的税务征收人员有访问权限。³

同样重要的是，应抛弃允许非正式定居点住户继续免费搭乘房地产税基顺风车的传统做法。由此导致的困境——向占用别人土地但却没有意识到这一行为的人们征税，并且据此对他们暂停服务，应该加以解决而不是继续无视。在埃及，征税和管控之间的联系已经被打破，外围定居点的居民通过付费来换取一张居住书面证明的收据。其他适合当地的解决方案在别的地方也可借鉴。

■ 借款及债务管理

Managing borrowing and debts

市政府需要筹集资金，对此世界各地采用了一些方法。然而，许多方法由于偿债负担而漏洞百出。在快速发展的国家，债务管理领域迫切需要地方当局进行能力建设。

■ 调整本地服务的收费

Adjusting charges for local services

保证市政府获得服务经费是非常重要的。因此，诸如土地登记、建设管理和规划控制等职能应拨出经费以满足成本。这一点对于机构的生存和引进高素质的员工而言至关重要。

同样的，市政服务（市场、屠宰场、停车场、运输交汇处、巴士服务、会议厅等）的用户收费

透明高效的税务征收尤其重要

应该涵盖生命周期成本，并产生收入（适当时）。在授予特许的情况下，应该通过需求方的干预来进行，比如集中向低收入用户提供代金券，而不是通过强制供应方做出让步，以服务于某些用户。巴西库里蒂巴将可循环再造废物用于交换交通代币，这是一个在授予特许权的同时保持交通系统盈利的好例子。

■ 加强维护以减少支出

Improving maintenance to reduce expenditure

在许多城市中，往往用不定期资本项目来代替定期维护。他们不是每年进行道路维修，以使道路符合使用标准，而是任由道路处于破败状态长达数年，然后出资（资金通常来自官方发展援助机构）重建。⁴相比之下，更好的做法是使基础设施在其全生命周期中逐步损耗（生命周期成本法），并且留出费用以供长时间内定期维护。相比于在短暂使用期之后重建的做法，这样节约下来的费用十分可观。通过这种方式，避免了低资金成本的解决方案（涉及昂贵的维修或是短暂的使用寿命），取而代之的是较低的生命周期成本，但这么做的初期资金成本可能更高。

通过维护也可从维修成本中获得收益。在新德里，由于水管渗漏和未授权的管道连接而浪费了40%的水，⁵通过跟进和修补漏水管可明显节约花费。现在发展出了新技术，包括管内监测器，可以减少不受关注的重大泄漏的发生。更高效的使用目前的水流量也将推迟对新水库和其他主要资本投资的需要，并缩小投资规模。

■ 私人融资

Private finance

私营部门融资可能是城市发展最重要的推动力，它提供了大型购物商场和专卖店、高层公寓和非正规住房等等。然而，它仍不能满足需求，尤其是当对于外部投资者来说没有足够的利润值得他们投资时（即大多数的房地产开发项目）。在大多数国家国外直接投资（FDI）是很重要的，但在所有地区，FDI的平均占比不到国内生产总值的6%。

私营部门对住房的融资的最重要部分之一是内部（家庭）经济，家庭存钱并逐量将其投资于住房及周边服务中。这种改善不仅涉及住房、给水、卫生和能源服务，也会涉及商店的供应，托儿所、学校、诊所等社会设施，以及就业机会的提供。很有可能这将继续作为住房供应的重要部分，并且应当作为开发重点。小型私营部门与公共机构合作管理当地供水、进及废物收集以及其他服务的能力是有

据可查的，尚未采用这种合作关系的市政部门应该加以借鉴。

改善资源利用效率

Improving the efficiency of resource use

■ 多年度计划和预算

Multi-year programmes and budgets

正如生命周期成本对保持这种维护的发展势头来说非常重要⁶，在下一个财政年度之前进行预算规划，也为项目投资提供了可能。正如第三章中所述，多年度的资本投资规划在波兰的什切青市获得了成功，该城市在20世纪90年代实施了转型计划。在中期规划中建立起来的信心使得这个城市能够利用非市政资源推进其资本投资计划，这一点可被其他许多城市所采纳，以提高效率。

■ 参与式预算

Participatory budgeting

巴西的市政府实施了民众参与式预算，预算过程中引入了4个关键特点：⁷

- 1 通过人民议会实现居民代表；
- 2 官员问责制；
- 3 透明公开投票；
- 4 重点表决的客观性——比如，通过生活质量指数表示。

参与式预算已经将公民—市政府之间的关系从对抗和腐败的政治谈判变为信任和建设性参与。然而，它的成功取决于有足够的资金，使参与到这一过程中的人们相信能够见证自己和他人的生活改善。

■ 政府作为地方当局和服务提供商的债权人

Government as creditor of local authorities and service providers

向市政委员会延迟拨款，几乎已经成为政府及其机构的一贯做法。同样的情况也发生在服务提供商身上，他们也许要等上数年才能收到政府部门为电、水、垃圾处理和其他服务的拨款。服务提供商也许也无法使用常规手段以确保得到经费。比如，当一个监狱的供水被断开时，犯人可能会死于痢疾。监狱部长不太可能容忍供水被切断，所以水务部门会在钱款仍未结算的情况下继续供水。由于许多其他部委纷纷效仿——以及有充分的理由不能切断供应——所以欠款会累积到难以为继的地步。同样的，如果政府不能够及时支付约定比例的市政府经费，或者城市所辖范围内的房产税，就会造成地方政府的贫困。当政府

保证市政府获得服务经费是非常重要的

私营部门融资可能是城市发展最重要的推动力

要求服务供应所收取的费用水平发生调整时，服务的经费很有可能不会增加。即使在政府意识到权力下放对当地政府的重要性的情况下，这些做法也还是太普遍了。

为了地方管理和服务提供的有效性，中央政府应该停止这种延迟拨款的行为。同样，直辖市应在商定的时间内按时付款给服务提供商。

■ 消除腐败

Eliminating corruption

一旦出现腐败，中央和地方政府的能力就会削弱，用于发展和维护服务的经费被侵吞，因而难以满足人民的需求。⁸根除腐败有助于为广大贫困人群谋求更多福利，而不是将利益集中到一小部分的精英群体手中。国际融资不仅可以更有效地得到利用，而且那些想要获得小额信贷的人们也将获得更好的价值，并且介于这两者之间的每笔资金都能得到更加有效使用。

国际宣传——比如通过《联合国反腐败公约》、国际透明组织发布年度全球腐败报告的工作、联合国人居署关于城市治理的全球运动和世界银行研究所的治理和反腐败主题——这些都是朝着正确方向的努力。然而，只有取得真正的进步使得腐败在商业和政府中变得根本不可接受，并且动员人们只要发现腐败就将其根除，才能真正打破这一恶性循环。

■ 减少城市服务的成本

Reducing the cost of urban services

如果政府资金能够直接用于建设针对低收入社区的基础设施及服务及针对赤贫人口的福利服务，则将获得最大的效果。在向贫困人群和赤贫人口提供土地、最根本的基础设施和社会服务时，往往是需要补贴的，除非服务所需的成本确实很低。公共水龙头、公共厕所和社区垃圾收集点都被使用，以降低每户家庭的成本。然而，当这些服务由许多人共享时，在维护和付费方面，经常会出现似乎无法克服的问题。如果由有限的一群人共享这些公共服务，他们彼此认识，特别是那些居住在多人共居的房屋（这在尼日利亚和加纳的城市中十分常见）中的人，这样也许可以使大家既能共享公共服务，又不会产生通常的问题。

加强家庭支付的意愿和能力

Enhancing households' willingness and ability to pay

■ 收入和就业

Income and employment

除非城市地区能在吸纳更多人口的同时以同

样速度产生更多的收入，否则人均收入将下降，城市贫困将会加剧。因此，就业和收入是城市发展融资的核心。所以，为城市居民尽可能多地提供就业和经济机会变得至关重要。如果收入提高，人们就能更好地承担服务费用，并在他们的住房方面有更多选择。住房和服务供应也提供了重要的就业潜力。⁹通过提供住房可能会为低收入工人创造就业机会，应该利用这一潜力来产生更多收入，以改善人们的住房支付能力。收入乘数（收入在被用于储蓄、纳税或购买进口物资之前，在当地经济中循环的次数）对建筑业来说非常高，在技术含量低、劳动密集型的建造业中则更高。¹⁰另外，后向连锁（经济活动通过其他行业产生）和前向连锁（采用建筑物产生经济活动，不管是装配、维护还是将其用于工作）在建筑业中也很高。¹¹因此，住房金融允许的活动必须是能够有效产生更多的财富和经济发展的活动，主要集中在低收入家庭。

同时，提供高效的基础设施和适当的住房是至关重要的，以确保在城市地区和整个国家中劳动人口的经济生产力。虽然很难用经验证明，但是直观上显而易见，居住条件更好的人们生产效率也更高。另外，车间、办公室和其他工作场所需要良好的服务连接。当工作场所位于或邻近住所时，居住区的服务对就业和生产来说更为重要。因此，对城市基础设施和住房的投资是保证国家经济成功的重要部分。

■ 降低交易成本

Reducing transaction costs

地方政府应当通过简化土地分配，开发控制和其他监管活动，来降低经济活动的成本，同时，应能适当维护公共利益。市政府应该对他们的监管过程进行审核，并为用户降低其复杂性。允许规划和建设控制更为简化的一站式商店也能从根本上降低发展的交易成本，并鼓励更多的人采取正规发展路径。尽管初始启动成本较高，但是采用地理信息系统和其他电子系统进行记录，可以在完成土地登记、城市规划和基础设施规划这些主要任务的基础上，减少官僚制度的复杂性。

加强住房融资体系的可持续性和性能 STRENGTHENING THE SUSTAINABILITY AND PERFORMANCE OF SHELTER FINANCE SYSTEMS

融资不仅需要，而且也要求为住房供应过程中的不同部门提供不同类型的资金援助。抵押贷款允

如果收入提高，人们就能更好地承担服务费用，并在他们的住房方面有更多选择

许借贷相对高额款项，并且还款期较长，这对那些有钱购买一套完整的正规住宅的人来说是很重要的。小额信贷的特点则是贷款期限较短，通常1~8年，按市场利率借出，其在住房产业的重要性日益增强，这一点在第六章和第七章中已有说明。

降低住房成本 Reducing housing costs

许多发展中国家，甚至一些发达国家的问题不在于住房太贵，而在于收入太低。应该指出的是，纵观国际环境，许多国家的房价并不昂贵，很难再大幅降低成本，真正的问题是收入太低。正如在第二章所示，南亚和撒哈拉以南非洲地区超过60%的人民生活费不到2美元/天。因此，关注重点不仅应该放在住房的最低质量和成本上，而且还应放在工人人们的工资水平上。这种基于需求方的关注符合当前的补贴趋势，将重点投向导致住房条件差的贫困系统性问题。

在许多南方国家，由于必须遵守高标准，所以城市住房的成本大幅增加。现行标准往往规定使用进口建筑材料和组件。这不仅使成本大增，也使稀缺外汇的支出成为必要。通常情况下，这些标准是殖民时期传承下来的，或是从外国环境中采纳而来的，因此对当时的社会经济状况几乎没有实际意义。如果引进更适用于当地环境的较低标准，可能会使更大比例的城市人口能够负担得起住房。然而，低标准也必须保障居住者的健康和安，并维护公共利益。¹²

通过更有效的政策确保家庭的决策权 Enabling household decision-making through more effective policy

住房供应的背景可以概括为：家庭将根据他们愿意花在住房上的支出来做出合理的住房安排。许多家庭的情况可能会有所不同，包括：

- 偶尔花钱来贿赂警察，允许他们睡在人行道上有遮蔽的地方；
- 在非正规居住地租住一间没有服务设施的房间；
- 花费大约一半的家庭收入，租一间公寓，在城市中拥有一个稳定安全的归宿；
- 占用城市边缘的一块土地，建一个简陋的小屋；
- 经过多年储蓄，雇佣一名建造工人在非正规居住地建一个水泥砖块房子；
- 用抵押贷款在一个服务完备的地区购买一套正规住房。

尽管从上述第一种到最后一种情况的收入梯度似乎是逐渐增加的，但情况可能已经发生改变，传统观念中的家庭将他们收入的固定一部分投入到住房中不一定是合理的。

住房的决定取决于一个家庭愿意花费的收入比例，以及愿意如何花这笔钱。因此，特困户可能选择住在一间窝棚中或是更愿意露宿街头，而把省下来租金用在其他地方，包括寄回老家。同样的，那些可以轻松负担起正规部门住宅的家庭可能选择住在非正规居住地，并将他们的钱用于支持孩子海外留学。情况类似的一户家庭可能选择拥有一处大面积非正规住宅，而不是一间小型正规住宅，或是待在有朋友和生意客户的棚户区，而不是搬去拥有更好住房条件的外围地区，或是选择众多情况中的任何一种。所有的家庭都需要一个政策环境，以便做出并维持这些选择。

解决租房需求 Addressing the need for rental accommodation

大部分官方发展援助机构政策和国家政策，是基于那些由其居住者所有、提供独立服务的单户住宅的供应。然而，这绝不是贫困家庭的主要居住形式。相反，许多家庭住在多户共居的建筑中，这些可能是高端市场上的宽敞的酒店式公寓，也可能是低端的群租房（由众多家庭共享设施，每户拥有一个单间）。¹³除了房地产商开发用于出售或出租外，几乎没有资金可用于合作性建设和自用房建设。比如，如果孟买的租户希望重建他们的公寓房间（印度特有的分间出租的宿舍），就不得不卷入“黑”钱交易，来为这项工程筹资，因为对销售价格有限制规定。¹⁴在符合当地规范的情况下，鼓励发展多人共居住房的益处颇多。如果有人想要为很多人建设住所，融资条件应考虑租金收入或结合许多人的收入，来评估建设的贷款额度。

对居住在南方国家城市的日益增多的广大贫困家庭来说，非正式居住地的小型房东是为他们提供保障性住房的主要来源，但是几乎没有什么措施能够帮助他们。¹⁵在许多城市，超过半数的人口是这样居住的，并且租房的人口比例正在与日俱增。过去的经验表明，就地改造（以改善供水、卫生设施和其他基本城市服务）往往会导致更高的租金水平。当发生这种情况时，较贫困的租户被更高收入的家庭取代的现象几乎不可避免。因此，较贫困的租户不得不搬到另外一个居住条件较差但是能够负担得起的定居点。因此，当务之急是了解如何最好地协助非正式租赁行业，同时保持经济可承受性，以杜

问题不在于住房太贵，而在于收入太低

绝房屋士绅化的发生（见专栏9.3）。

承包商融资

Contractor financing

本着《人居议程》的精神，如果要解决所有的住房缺口，那么必须保证所有参与到住房过程中的人员都能有效发挥他们的作用。最重要的住房及配套服务的提供者是数以百万计的小规模建筑承包商、个体工匠或者小群体的技术人员和提供服务的工人。不管对住房的需求有多大，住房的供应最快也只能达到建筑业的建设速度。小规模承包商承担了大部分工作，但是因为他们资金不足，导致装备不良，从而不利于高效运营。客户必须付工人工资，并购买原材料，这是再常见不过的了，因为承包商甚至不能在客户付款前借到足够支付一个星期的工钱。出于同样的原因，技术改进十分缓慢——在小规模的建筑工地上，甚至连最小的电动工具都是不常见的。

过去提供给参与汗水资本合作的自助建设者的资源，现在应该提供给那些建了一座房子供自己居住，但没有就此止步，而是在以后若干年的职业生涯中作为承包商继续建造房子的个人。¹⁶向小规模承包商和个体工匠提供稳定的流动资金，这是实现成规模的有效住房供应的重要先决条件。除非有资金和其他帮助，否则那些通过努力为我们的城市建设大片居住区的承包商，不太可能有能力在雇佣、材料采购和客户付款计划等方面采用有效方法，他们也不可能采用合适的工具和技术，以便最大程度利用当地材料和劳动力条件。迫切需要合适的资金供他们购买工具和材料，在获得工程款之前的一段时间内支付工人工资，以及留住工人继续为其工作。他们往往能支付贷款的市场利率，所以没必要利用税收来帮他们获得更多利润（见专栏9.1）。¹⁷

“开发商”的发展

Development of ‘developers’

在住房供应系统高效和对市场需求具有投机性的国家，开发商经常是这一过程中的重要部分。从这个意义上说，开发商并不是建造者。相反，他们是投资者，他们选址并购买土地，雇佣并委任设计师，获得许可并提供基础设施，雇佣并监管承包商，最后将完整的房产出售。他们推动了住房发展的过程，尤其是使用私营部门资金时。

房产开发过程可以进行培训，通常是在管理学校进行，但有人也能无师自通。然而，这项有风险却利润丰厚的业务需要资金支持。一些通过财政援助来承认他们的贡献的机制，特别是过渡性贷款可

专栏9.1 在印度为私人开发商提供财政支持的陷阱

Box 9.1 Pitfalls of providing financial support to private developers in India

下文是发生在印度艾哈迈达巴德、关于国家住房融资公司资助了一个大型私人开发商建造低成本住房的故事，给我们撞响了警钟。虽然这个开发商以建造低成本的低收入住房而闻名，但这些住房有官方参与，被消费者们寄予厚望，带来了严重问题，迫使这个开发商放弃了低收入住房开发。开发商不能再在征地和装修方面走捷径，并且迫于压力，只能使用高收入人群才能负担的有保障的土地，使得这个开发商削减了廉价住宅的建设项目，以便从更富裕的客户那里赚取更多的利润。这个关于大型开发商获得协助履行大规模合同的案例警示我们，在资助小承包商时需谨慎，尤其是关于确保可靠的土地保有权和提供政府部门首肯所带来的变化。在艾哈迈达巴德这个案例中，大部分问题可以通过商业银行给小型承包商提供公平交易贷款得以避免。我们应该预期到，在住房开发过程中每个参与者都有可能采取以自身利益为导向的和机会主义的行为，而不是天真地希望每个人都为了公共利益行事。

资料来源：Mukhija, 2004a。

Source: Mukhija, 2004a.

能对住房供应过程非常有帮助，并实现工业化经济体（国家）中常见的高效的投机性住房建设。

降低融资限制和风险

Reducing financing constraints and risks

■ 非正规开发的融资

Financing informal development

在很长一段时间内，人们对非正规开发的有效性及其没有遵循普遍的高标准操作越来越认可，这也使得现今为贫困人口的非正式住房发展筹资比20年前要容易一些。然而，仍然需要营造一个有利于贫困人群的扶持性政策环境，以便贫困家庭可以获得有保障的土地保有权，并在自己的承受能力范围内建设房屋。近期关于城市改造和新住房发展的监管框架的研究建议：取消贫困人口向金融机构借款或通过其他正规渠道获得信贷的限制。特别是，应该对延迟投资和/或增加风险的行政程序进行评估，因为他们增加了成本，并阻止穷人进入贷款行列。¹⁸

■ 储蓄和债务

Savings and debt

在未来25年里，在大部分城市将会增长的一些国家中，他们的国内储蓄（不管以人均计还是以占GDP的百分比计）（南亚和撒哈拉以南非洲地区分别为13%和14%）都是非常低的。

储蓄是投资的基础，但这对城市发展来说并不

在住房供应系统高效的国家，开发商经常是这一过程中的重要部分

有必要营造一个有利于贫困人群的保障性政策环境

是好兆头。这些国家有着沉重的债务，尤其是对发达国家的公共和私营机构负有外债。许多这样的国家，尤其是撒哈拉以南非洲国家，无法提供私人投资所需的环境，并且必须依靠ODA（政府开发援助）的帮助以及国际发展机构的贷款。

对发展中国家来说，保持尽可能多的投资和储蓄（来自境内地方经济活动），或者海外投资净流入的收益是非常重要的。在许多国家，出现资产拆卖，因为利润都存储在瑞士或其他北方国家的银行中，或是用于购买北方国家的房产和教育，这样不会导致本国国内获益。这样的资本外流为欧美的住房和基础设施投资做出了贡献，但对家乡的城市没有益处。可靠的银行和低通货膨胀率对于阻止资本外流的重要性，再强调都不过分。

提高抵押贷款的可获得性

Improving the accessibility of mortgage finance

抵押贷款融资，是指长期以固定或浮动利率贷款，结合存款可买下一处完整住宅，这对大多数社会中的中等收入和高收入群体是非常有帮助的。出于政府的利益考虑，可将抵押贷款市场扩展至收入较低群体，因为拥有住房对经济、社会和政治均有裨益。已经采取的措施包括：

- 降低借贷成本，尤其是通过降低利率的方式；
- 支持抵押贷款融资系统，特别是通过扩展二级市场 and 降低风险；
- 直接资金补助，减少家庭的抵押贷款额度（相比于住房成本）。

一些政府仍然积极参与抵押贷款融资；但有的取得巨大的成功，有的却遭受惨败。在转型国家，向低收入群体发放贷款的国家住房基金变得十分受欢迎。¹⁹另外，一些东南亚国家还有主要的政府住房融资方案。泰国政府住房银行向大约40%的房屋拥有者借贷。从中可得出以下经验：

- 面向低收入群体的贷款设定更低的利率，面向更高收入群体收取较高利率，加以补贴；
- 在3年到5年内向借款人提供固定利率，以降低他们的风险。

泰国政府将住房发展作为其经济战略的一部分，并且愿意通过住房发展来刺激本国经济发展。²⁰菲律宾政府也扮演了住房主要贷款人的角色，并已在1993年至2003年间帮助近100万家庭拥有住宅。即

便如此，没有覆盖的家庭和居住在非正规住房中的家庭数量仍在增长，在试图利用抵押贷款来帮助低收入群体的时候必须注意这一点。²¹

一些国家开创了这样的先例，特别是在拉丁美洲，那里的抵押贷款公司做出一些安排，以减少向非正规就业者贷款的风险，尤其是通过在批准贷款前建立储蓄记录，以及债权人愿意接受非银行正常营业时间的还款。²²

次级抵押贷款市场在存款资金“短借长贷”的循环之外提供资金方面取得成功。在美国，欧洲和转型期国家，次级抵押贷款市场已经到位或是正在建立，在很多拉丁美洲和亚洲国家也开始建立，有时是在多边捐助的支持下。根据发展中国家的次级抵押贷款市场的有限经验，可以得出以下一些结论：

- 保持简单——简单的债券和简单的次级抵押贷款工具更容易成功。
- 宏观经济的稳定至关重要。
- 住房融资的提供者必须要对次级抵押贷款市场资金有需求。
- 投资者必须要有更长远的财务安排。
- 标准化的抵押贷款简化了为向次级贷款人出售而进行的资金汇集。²³

对那些可获得帮助的部分人口来说，抵押贷款不可避免地导致有关土地保有权的问题和对长期安全性的需要，甚至是永久产权，因为贷款人需要能够在违约的情况下取消抵押品赎回权和清算资产。合法财产所有权对发展健全经济至关重要。²⁴就其本身来说，需要有保障的保有权这一条就使得数百万的低收入家庭丧失申请抵押贷款融资的资格。向贫困人群提供有保障的保有权被认为是鼓励其将家庭支出用于住房的关键。最近一项研究表明，拥有可靠保有权的业主住房投资意愿超过30%，而没有可靠保有权的人或是租房者的投资意愿不到15%。然而，不完整的保有权也许就足够了，甚至是有益的，因为它可能减少来自高收入人群的侵袭。许多小额信贷机构不将房产证作为抵押品，因此可靠的土地所有权并不是先决条件。²⁵

然而，并不是所有的经验都支持这一概念，即土地持有合法化将更有机会获得资本主义的某些好处，包括银行融资。许多国家没有贷款提供给那些想要购买现成低收入住房的人们。例如，因为缺少合适的贷款而使南非过去的“黑人城镇”的正规住房转售受到阻碍。²⁶

然而我们必须记住，许多文化和城市环境阻碍了二手房市场的发展，一旦购买或建成，低收入住

房很少再次出售。²⁷

在秘鲁，许多没有房产证的棚户区居民正在改善他们的定居点，他们相信自己是有保障的；但是在获得合法产权的125万户家庭中，只有1.3%申请抵押贷款。²⁸投资和法律保障之间的联系似乎比人们通常认为的更脆弱、更局限。确实，与住房成本相比较，其他的特性（比如缺乏正规就业、交易成本以及至关重要的低收入）可能更为重要。

即使可以获得抵押贷款，抵押贷款的“长贷”特点可能也非常不适合低收入家庭，因为他们收入不固定，或是因外部环境（如经济不景气导致失业和/或利率上调），所以不太可能持续多年保持不间断的还款。抵押贷款往往有高额的交易成本，这就超出了大部分家庭的可承受范围。降低这样的成本是有必要的。

运行良好的抵押贷款机构无疑对北方国家的住房供应体系的健康运行具有重要意义，并且对转型期国家的住房改善可能具有重要贡献。它在为中高收入人群提供住房融资方面也发挥重要作用，如果没有它们，这些家庭则会侵占面向低收入家庭的住房供应。然而，发展中国家引入或是延续抵押贷款计划的做法仅仅是满足少数家庭的住房需求的一种融资方式。

由于抵押贷款融资不可能帮助到大多数的人，所以还是不能忽略对低收入群体有帮助的筹资手段，或是将低收入家庭的资源转移到中高收入群体中。在过去，通常有几种做法，或许最有影响力的是政府支持抵押贷款，以刺激正规建筑行业的发展并提高住房拥有率，特别是在他们自己权力的基础上。然而，这类受到支持的抵押贷款通常数额不大，尤其是针对广大低收入群体中的高层群体的抵押贷款，并且将大量资金从广大贫困人群转向少部分较富裕人群。即使是在发达国家和转型期国家，也会存在抵押贷款将资源重新分配的情况，将资源从贫困人群中转移至较为富裕的人群中，政府通过减免利息税的形式为这些较为富裕的人提供援助（法国仍存在这样的操作），或是其他对抵押贷款持有者的优待。当发生这样的转移时，其通常远远高于任何直接为低收入住房提供的补贴，从公平角度来说，这是无法容忍的。

在转型国家和发展中国家，政府常常补贴抵押贷款利率，或者强制固定利率，使得抵押贷款机构不能保持流动性。一个更显著的特许权是容忍借款人的大量欠款。虽然抵押贷款机构因害怕违约欠款所以只和相对富裕的家庭打交道，并且避免将市场向较低收入人群开放，但是许多抵押贷款公司的贷款回收率仍相对较差。总之，在南方国家，抵押贷款应避免整体的优惠利率、税收减免和容忍欠款，因为这些都是有利于富裕人群、而牺牲贫困人群的

利益。这些方案的政治支持者也应该明白，这样绝不是帮助广大贫困人群。

■ 住房贷款条款

Terms of housing loans

贷款期限和贷款与估值比率（LTVs）是抵押贷款的重要组成部分，由贷款人而不是全球宏观经济环境决定。关于它们的决策可以左右抵押贷款公司的成功和失败，也可以决定谁能负担得起借款，至少从部分意义上来说。低LTVs（因此首付较高）降低了风险，但是增加了前期资本的需要。然而，英国国际发展部（DFID）在印多尔的经验表明，低LTVs只会导致借款人落入贷款经销商的魔掌，用无担保、高利率的贷款来弥补价格和正规贷款之间的差距，每月的高额还贷会大大增加违约风险和加重借款人的贫困状况。²⁹

为了帮助家庭履行其义务，还款水平可以是多种多样的。浮动利率贷款允许初期偿还数额较少，随着收入增加而提高还款数额，直到按时还清贷款。贷款偿还可与生活开支相关、和最低工资水平相挂钩。然而，所有像这样的“现在存款，以后还款”的方案无力抵抗对家庭收入产生不利影响的经济波动。

■ 住房价格

The price of housing

在某些情况下，近期房价相比于收入和其他价格有所上涨的情况已经发生。澳大利亚、爱尔兰、西班牙和英国的涨幅尤其明显。³⁰然而，不太容易确定发展中国家的形势，可能不会出现相同的房价涨势。有人认为在20世纪80年代和90年代人们更难拥有一套住房，土地不再可以免费占用。与此同时，人们也提出一种假设，即住房比以前更贵，这没有因为许多国家的早期住房指标结果（显示出非常高的住房成本—收入比率）而有所减弱。³¹然而，在加纳进行的详细研究并不支持下列观点：现在的家庭要想拥有住房，需要比过去更有钱。他们证明，新近拥有住房的人并不比之前已经拥有住房的人更富裕，而且，尽管价格大幅上涨，但它与其他价格上涨及各种来源的收入提高步调一致。³²

认识到对增量贷款的需求

Recognizing the need for incremental loans

发展中国家的大部分住房是分阶段逐步发展的，其间间隔数月或数年。在新建筑中，通常同时可以完成一个或几个房间，但可能不太常发生在施工阶段（例如，打好所有的地基，再砌所有的墙体等）。在不断巩固和改善现有住房，或是更换破旧材料的过程中，也需要不断在更新、更坚固和更耐

运行良好的抵押贷款机构无疑对住房供应体系的健康运行具有重要意义

用的材料上投资——也许是拆除木—锡结构并代之以砖瓦房。国家和国际组织必须认识到，低收入人群的建房过程是渐进递增的，应为这样的过程提供适宜的小额信贷。这也要求对建筑法规进行改革，因为现行法规通常不允许在正式承认的住房中进行渐进式建造。目前，他们很少会将渐进的方式合法化，即使其最终目标是建成一个完全符合标准的结构。因此，是时候明白建造一栋住宅往往不能一蹴而就，现实情况是需要经过多年才能逐步建成，这样才可以推出专门适合于渐进式建设的贷款。

许多渐进式活动增加了住房储备，房屋扩建是其中最重要的。在4个国家开展的一项有关前政府房产中扩建活动的研究发现，扩建者面临的最严重的问题是融资，但是大部分都可以应对，尽管不得不支付现金。³³家庭收入特点相对来说很少会影响扩建与否，但是它们确实限制了实际建造的状况。如果有合适的贷款，那么就可以进行较大规模的更高质量的扩建，能够高效、毫不拖延地增加一到两个房间。相比于更受抵押贷款市场青睐的长期高额贷款来说，短期小额（1~8年的贷款期限，金额在500~5000美元之间）的贷款形式对渐进式发展更有帮助。

通过小额信贷增量式建造（而不是依靠储蓄）可能实现的改善和效率提高，包括：

- 更有可能建设完善（尽管是小规模的），立即开工建造，避免由工程质量差引发的高额年度维修费用；
- 避免用临时材料随便搭造，之后又弃之不用，再用永久材料取而代之的浪费过程；
- 使户主提早就能拥有房子，因为不需要等着存到钱再进行下一阶段的建设，只要以后及时还清贷款即可。³⁴

如果采用建筑成本而不是转售价值作为评估标准的话，也许可避免有关渐进式建造住宅的价值评估问题。

把住房看作生产性商品的贷款

Lending based on the idea of housing as a productive good

融资创收和住房改善之间有着显而易见的联系。许多业主经营着一家或多家以家庭为基础的企业，正是基于此，他们能够筹集到住房资金。在他们的家庭资产组合中，这样的企业发挥着重要作用，平均贡献了大约一半的家庭收入，或者对少数业主来说是全部的家庭收入。³⁵如果没有以家庭为基

础的企业，这个家庭就不能够负担住房。许多这样的家庭本应该将他们以家庭为基础的企业收入作为评估是否能负担贷款的标准之一。

租金收入也是一样的。低价出租物业的最重要收入来源之一就是在家里建造额外的房间并将其租给陌生人，或是免费租给同村人或者亲戚，但可获得其他好处（只要能满足家庭义务），这种做法随着时间流逝变得越来越重要。³⁶这种琐碎的房东行为很常见，通常房主的人均家庭收入比房客更低。³⁷在租金很高、可作为资本投资良好回报的社会中，这样的行为可以提高家庭的住房支付能力，并且在考虑住房贷款时应该将出租房间的计划纳入他们的负担能力评估中。英国的“购房出租”贷款就是一个例子。

许多大型的小额信贷机构对他们的企业贷款用来改善住房都持乐观态度。很明显，住房的改善可以帮助家庭创收，包括房间出租。因此，贷方在申请过程中应考虑借方收入增加的可能性，在这一过程中将考虑未来通过贷款提供的住房商品所产生的收入。

加强有利于贫困人群的正规住房融资系统 Enhancing pro-poor formal housing finance systems

金融家意识到贫困人群更关注如何获得信贷而不是信贷成本是很重要的。经验表明，小额信贷的需求很大，即使其利率很高。利率上限扭曲了借贷环境，容忍拖欠和违约以及予以补贴也是如此。由于住房对许多低收入家庭（30%~60%的住房贷款客户经营以家庭为基础的企业）来说是一项生产性资产，因此借款人能够偿还贷款。³⁸

一个有利的宏观经济、金融和监管环境对住房金融机构的健康可持续发展非常有必要。在玻利维亚，免受国有银行带来的不公平竞争和临时豁免规定帮助了金融机构站稳脚跟。

■ 补贴

Subsidies

过去，补贴是帮助贫困人群的公认方法。其理论依据是，如果货物更便宜，那么贫困人群就可以买得起了。因此，降低价格可以让贫困人群更容易获得住房。然而，补贴并没有像预期般有效。由于补贴增加了政府的实际开支，相比于需要或需求的数量，政府只能提供很少的住房。于是稀缺的补贴住房只能定量分配——纵向上，只面向特定的收入群体，横向上，数量不足以满足所有符合条件的人。随后这一状况进一步扭曲，因而补贴住房往往被非贫困家庭获得，他们是一些有势力或是通过收入以外的其他标准被认为“应得的”家庭。这些标准可能包括中性收入，比如，已经在城市中居住一

段时间，或是涉及一些间接的收入再分配，如通过家属数量（面向贫困人群的再分配）或者是取得抵押贷款（背离贫困人群的再分配）。事实上，贫困人群能获得的补贴很少。³⁹

补贴有多种形式，包括：

- 直接减息；
- 允许从所得税中扣除抵押贷款利息；
- 支持与住房相关的储蓄；
- 支持抵押贷款保险；
- 支持次级抵押贷款市场；
- 直接的住房补助。⁴⁰

最后一种形式可以通过工资形式（住房补贴）、降低购房价格或者通过降价或免费等做法提供一系列住房福利实现。

许多国家的政府仍然提供贴息贷款，包括巴西、匈牙利、墨西哥、巴拿马、菲律宾、印度、突尼斯、泰国以及许多其他国家。然而，为了符合贴息贷款的资格，家庭必须能够负担得起贷款。这一点可能导致大部分家庭不合格，不能享受补贴的福利，并增加了不公平性。政府提供的补贴似乎妨碍了商业市场的发展，不仅在贷款方面，而且在房屋建设方面（极端情况下）也是如此。确实，盛产石油的海湾国家向公民提供免费的政府住房，这样甚至导致为了符合新住房申请资格而使旧的存量住房陷入年久失修的状态，从而降低了当前存量住房的质量。⁴¹

往往通过利率补贴来提高可负担性——确实，一些官方发展援助组织的资金已被用于资助利率补贴。然而，这从大规模和长远角度来看，都是不可持续的，并且导致收入向较高收入人群再分配了。但是，市场利率可能过高（也许每年在20%以上）以至于无法被所有人接受，而是仅有很少的家庭可以负担得起还款，这就导致了通过补贴降低利率的政治压力。

补贴是由于不能负担市场价格的住房问题而实行的。如果合适的住房融资能够到位，那么应该将需要补贴的家庭比例降至最低，只提供给那些穷得不能负担现有住房的实际成本的家庭。因此，对补贴的需求可以通过采用有效的融资体系得以缓解。

一些非政府组织（NGOs）尝试为努力获得补贴的个人提供资金，这个工作对许多家庭是非常有帮助的。在厄瓜多尔有一种周转基金，提供了申请国家住房补助所必须的首付资金。南非的非政府组织，比如Kuyasa信托，提供贷款用以改善补贴项目供应的住房。尽管每个家庭获得的金额往往很小，但这样的贷

专栏9.2 智利“基督之家”组织

Box 9.2 Hogar de Cristo, Chile

“基督之家”是一个非政府、非盈利的教会机构，它的使命是向赤贫人群提供合适有爱的庇护所，特别是那些无助的老人、无家可归者、缺乏任何帮助的罹患绝症无法治愈的人以及被遗弃、被排斥和缺乏机会的儿童和年轻人。它还致力于使人们意识到贫困问题的实际程度，从而鼓励人们去解决问题并杜绝可以被解决的问题！ⁱ

“基督之家”贫困住宅项目（VHC）机构在智利成立已有50多年，特色是开展许多帮助贫困人群的项目，现已发展成为一个向贫困人群提供木制组合式房屋的主要供应商。它的厄瓜多尔分部每天建造100栋竹制住宅，所用的竹子是其自己的种植园中种的。该机构77%的受益人的月收入不足20美元。其中约一半是寡妇或者单亲妈妈。ⁱⁱ

房子的总费用是450美元，但是政府补助144美元（每月4美元，共计3年）。客户需要每月支付4~5美元，最终还清186美元。如果他们前往VHC办事处付款，那么客户以及他们最小的孩子还可以享受医疗护理和免费午餐，这是由政府补贴的。他们可以用每月11美元的社会福利或者用其他收入来支付。社会福利的一部分是由VHC的慈善基金支持的。

目前，VHC有16000位客户，其中80%按月支付；一些人甚至提前几个月支付。只有1%到2%的客户被视作永久违约者。

注：i 基督之家，日期不详。

ii Costa, 2002年。

资料来源：INBAR，日期不详。

Source: INBAR, undated.

款在向低收入家庭提供改善的住房时通常是十分关键的。印度的社区基础设施融资机构（CLIFF）提供补助，使人们获得专业的帮助，以吸引银行贷款，获得国家机构适当补贴，以这种方式帮助实现社区“一揽子”项目。然后，CLIFF向贫民窟发展计划提供过渡性贷款，以便启动项目，同时继续与正式金融机构和政府官员进行谈判。住房金融机构应该对这种使目标群体获得应有权益的机会保持敏感性。

■ 社会住房

Social housing

根据定义，社会住房几乎可以被认为是补贴住房。如上所述，政府补贴住房的理由包括提高公平性和社会稳定，尤其是在市场机制行不通的地方。补贴对居住者来说是一种金融信贷，也因此常常构成国家住房金融系统的一个重要因素。许多国家效仿了一些欧洲国家于20世纪早期在大型国有租赁行业中的做法。以前的殖民地继承了他们各自的殖民国家的社会住宅体系。

在欧洲，近期政府从供应者向资助者的角色转变降低了其风险水平，但是还没有消除政府参与为

补贴是一种金融信贷，也因此常常构成国家住房金融系统的一个重要因素

专栏9.3 低收入租赁住房：鼓励自助式房东

Box 9.3 Low-income rental housing: encouraging self-help landlords

过去，很少有发展中国家会实施一些激励措施，来鼓励私人房东开发或提高租赁住房的质量。最近一项审查提出以下方式，来鼓励自助式房东为低收入家庭创造出更多更好的租赁住所：

- 给为别人提供居住空间的贫困业主或私人房东提供补贴。如果房东和租户一样贫困，这一做法不会产生公平性问题。补贴可以采用减税的形式，当然，这样做的问题是只有极少数的小型房东支付正式的税费。
- 将租金激励融入改造计划。贫民窟的改善项目的规划者和管理者应考虑到租户的需要，并鼓励房东们增加出租房的供应，比如，通过提供信贷或补贴。这种方法的一个很好的例子就是哥伦比亚的特拉萨斯计划，于20世纪70年代在麦德林、卡利和波哥大施行，以及更近期的肯尼亚沃伊的马瓦尼棚户区安置计划（Mawani Squatter Resettlement programme）。
- 向自助式房东提供小额信贷。现在将信贷对象扩大到非正规部门房东的想法已经被广为推崇，特别是在过去的10年中，自从住房小额贷款兴起并快速发展以来，政府也应该鼓励银行深入到低收入住房部门，并向房东提供贷款，以期扩大或改善他们的出租房产。
- 修改规划条例。规划条例通常不鼓励房屋扩建（最大限度利用土地）。此外，建筑密度对城市服务供给的影响也经常是禁止业主在现有住房基础上加建出租房间的理由。因此，将出租房屋结合到改善项目中，或者鼓励在改善后的居住区发展租房，可能需要对现有的建筑规范做出一些修改。
- 消除自助式房东的疑虑。现有的和潜在的房东经常感觉受到政府政策的威胁，这些政策要么给租户非法租赁住房的权利，要么在租户未能支付房租的时候不能给房东提供充分的保护。对既保护房东又保护租户的、服从于住房会议规定的最低标准的租房条例的采用，将鼓励业主们投资更多的租赁住房。政府和地方当局也可以提倡标准书面租赁合同的使用，并建立调解与和解法庭，以解决租户和业主之间的纠纷。
- 采用更精心设计的租金控制措施。在过去，许多政府利用租金控制措施，以期实现住房可负担性。不幸的是，这样的措施常常被证明是不公平和效率低下的，因为它们往往会扭曲市场价值。这些措施还会阻碍良好的维护，因为它们常常使租赁房屋无利可图，有时实施起来也无计划可言。如果必须实施租金控制措施，则应谨慎地避免这些负面结果。

资料来源：联合国人居署，2003c。

Source: UN-Habitat, 2003c.

低收入群体提供住房过程的必要性。

尽管在欧洲和转型国家，社会住房正在出现剩余，但是提供更多低收入家庭负担得起的住房这一需求仍然存在。那些买不起房或是负担不起私房的市场租金的人们需要通过公共租赁住房获得住房。然而，在南方国家，很少有国家在大型公共租赁住房上取得成功。在21世纪，任何一个国家，如果没有相当大的房源储备，一般不太可能将公共租赁住房发展成功，成为住房供应的主要组成部分。

在一些国家，有为了出售给业主而建造房屋的，不管是独资的，还是与住房协会相结合的，或是有一些其他的非盈利合作伙伴——比如，巴西、南非、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加和印度——也取得了一定的成功，但是仍然存在如何定位补贴对象以及如何覆盖低收入的目标人群的问题。有效的目标群体是那些被形容为“一般的中等收入家庭”的人们。⁴²当要求接受者做出很大的贡献，或者搬入正规住房时需要支

付税费和服务费（而这些在他们之前的非正式社区中都不需要）时，覆盖低收入群体就显得特别困难。哥斯达黎加在这方面似乎是最有效的，它通过和一个活跃的非政府组织合作，覆盖到了目标人群。⁴³非政府组织，特别是基于信仰的组织，似乎比政府更能顾及贫困人口。“基督之家”以简单的木材房屋取得了卓越的成效。其他的成功项目通常以拉丁美洲和亚洲低收入住房服务（SELAVIP）为特色。

■ 投资低收入租赁住房的动机

Incentives for investment in low-income rental housing

正如在第五章中以及本章前文中所指出的，尽管城市贫困家庭的租赁住房数量更多，发展中国家的大部分的低收入住房政策和项目侧重于提高住房拥有率。虽然过去很少有人关注租赁住房，但是现在人们越来越意识到租房对于许多买不起房的城市贫困家庭的重要性。专栏9.3总结了一些提议用于支

持自助式房东的方法，在发展中国家的城市中，这类房东提供了大部分的低收入租赁住所。

小额信贷和住房小额信贷 Small loans and housing microfinance

如前所述，住房融资和创造收入之间存在着联系密切，而且制定政策应该对此加以考虑。⁴⁴众多提供住房小额信贷的机构可能要求住房借贷人在申请住房贷款前，有一个成功的企业贷款的信用记录。这样的好处是企业贷款有可能提高收入，从而能够提高偿还更大数额的住房贷款的能力。确实，一些小额信贷机构（MFIs）之所以开展住房贷款业务，是因为承认通过住房改善，使更多有效的以家庭为基础的企业成为可能，是对其贷款的有效利用。

通过住房小额信贷机构（HMFIs）提供的小额住房贷款，是过去10年间住房融资取得的最有前途的发展之一。它们适合于扩建现有住房，在已提供服务设施的土地上建设、增建房间（通常用来出租），增加服务设施，比如厕所，以及在社区内就地升级改善住房。只有在少数情况下——比如，孟加拉国的格莱珉银行提供的——它们才被用于购置土地，因为有保障的土地通常是抵押的先决条件。相比于抵押贷款融资，它们在为更低收入群体服务，但是尚未普及到接近或低于贫困线的家庭。

小额信贷通常被认为是将许多低收入家庭从必须依靠现金或存款来建造住房的传统模式中解放出来的一种方法。正如之前指出的，渐进式建造过程，在只使用现金的情况下实施，往往开始的时候使用劣质材料，其在下一阶段建造的时候需要重复更换以及拆除。这是一种资源浪费，并且就总的投资而言，是非常昂贵的。小额信贷（即使市场利率较高）可以为渐进式建造提供资本，通过在早期使用更耐用的材料，使建造效率更高。多次借用小额信贷对家庭的信用评级是有好处的，并且给放款人和他们的担保人信心。正如上文强调的，并没有发现完全有保障的房屋/土地保有对于通过小额信贷改善住房至关重要。

在未来20年城市中将会出现大量低收入新家庭的背景下，重要的是增加住房小额信贷产业的贷方数量，而不是仅仅关注必然为中等收入和高等收入群体服务的抵押贷款。许多住房小额信贷机构（HMFIs）从以企业为中心的小额信贷转型而来，因为这是简单的“下一步”，而且商业优势是显而易见的。目前，住房小额信贷似乎只占企业小额信贷机构的现有业务的很小一部分，但是它们正在迅速增长。他们的贷款往往数额小、周期短，反映了他们的企业贷款状况和

不希望使贫困人群负债较多的愿望。

然而，还是有让其他金融机构、政府、非政府组织和社会团体参与的空间。住房小额信贷机构的数量是非常大的——仅在印度就有400家到500家——但是它们目前的触及范围非常小。最近在印度的一项研究表明，在6000万户需要小额信贷的家庭中，住房小额信贷机构仅覆盖了不到250万户家庭。⁴⁵

住房小额信贷机构存在一个“融资换贷款”的严重问题。许多信贷机构获得优惠资金，他们的借贷反映了资本的低价。但如果他们想要扩大自己的业务，他们需要应对以国际市场利率借贷的问题，并在他们的贷款中有所体现。

住房小额信贷机构可能会收取非常高的利率。比如，非常成功的秘鲁我的银行（Mibanco）小额信贷机构针对住房小额信贷推出的Micasa，可能为50%~70%/年。⁴⁶一些提供住房小额信贷的小额信贷机构收取的住房贷款利率低于他们的企业贷款利率。然而，在可以取得优惠性融资的情况下，利率可以低于市场标准。当小额信贷机构（即使是像孟加拉国格莱珉银行和印度的自主就业妇女协会（SEWA）这样的大型小额信贷机构）获得政府的优惠贷款，它们可以使利率和成本保持在尽可能低的水平，以便服务到尽可能低收入的人群。这可能是对政府补助的有效使用方式，也是不将政府资助投入更难覆盖低收入群体的抵押贷款和其他融资中的很好理由。

关于住房小额信贷机构为什么在没有补贴的情况下运作，尤其是这样可以使其在市场允许的情况下尽可能扩大，有着使人信服的论据。如果可以获得补贴，则应该通过资金补助或服务提供的形式，而不是利率优惠或者容忍拖欠的方式。

住房小额信贷是提高住房供应速度、规模和质量的一个重要潜在资源。小额信贷应该融入各种环境下的政策中，如下所示：

- 为了改善和扩建现有住房、提供住宅内部服务设施以及增加房间以提供更宽敞的内部空间或者用于出租或者用于有效的以家庭为基础的生意的贷款；
- 与土地开发有关的贷款，不管是由私营企业还是非政府组织或是政府领导的；
- 与发展（对此资本补贴应支付）有关的贷款；
- 与社区改善有关的贷款，可用于改善受影响的住房。

然而，与企业小额信贷相比，这些是长期的高

住房小额信贷是提高住房供应速度、规模和质量的一个重要潜在资源

额贷款，因此需要有团体保障和部分房屋/土地保有权保障（通过文件证明）。一些小额信贷机构仅向那些获得过企业贷款、并通过之前还款情况成功建立信用评级的人提供住房贷款。其他小额信贷机构则看重养老金、未来的收入或者可移动资产等方面；或者需要有储蓄，有时每月工资需相当于还贷的数额（提前一年左右的时间）；或者接受团体或共同签署人的担保。这些机制分别针对低收入群体、小企业家和正规部门的职工等不同的阶层，表明一套可行的抵押方法几乎可以覆盖所有人。

在团体贷款的情况下，发放贷款前的强制性储蓄期，不仅建立对融资的理解，也通过定期团体会议加强了储户间的社区联系。然后，这个团体就建立了连带关系，因为它的成员将会在面对困难时相互支持，并使贷款人免于应付向违约者追缴贷款这类复杂问题。

关于不同形式的连带关系在违约程度和不可挽回的违约情况下追缴贷款的可行性方面的表现，需要展开国际经验交流。

■ 低收入借款人的违约问题

The issue of default among low-income borrowers

虽然低收入的借款人比高收入的借款人更容易出现贷款违约的情况似乎是不言自明的，但是证据却没有印证这一观点。相反，许多住房小额信贷机构的违约率事实上是很低的。通过允许还款地点和时间的灵活性，可使还款率进一步提高。进入低收入社区的流动银行货车，在非正常办公时间也开放的银行，可在当地超市进行还款：所有这些以及其他措施都能帮助银行将违约率降至最低，并鼓励借款人按时还款。

南非的Kuyasa基金会有一种处理违约的创新方法。这种方法与家具租购公司客户所熟知的方法一样：它派出法警来接管家庭的动产，比如电视机和家具作为扣押财产，直到借方还上住房贷款。然而，它并不会将住房收回，因为这样做的后果是灾难性的。

“国际仁人家园”通过来自北方国家基督教机构的赠款发放免息贷款，它依赖于团体压力，以确保个人按时还款。它同样也不收回违约者的住房。

■ 担保

Guarantees

尽管有上文的讨论，但是担保对扩大住房小额信贷对于贷方的吸引力还是非常重要的，因为它们会寻找降低风险的方法，即使最低收入人群已经在非常努力地还款。担保的催化价值在印度的达拉维住房合作过程中表现得非常明显，在这个过程中，一个正式的住房融资公司（住房和城市开发公司，简称HUDCO）只有在非政府组织（区域资源中心促进协会，简称SPARC）担保这个社区还款的情况下才会借款。社区

基础设施融资机构（CLIFF）在更大背景下继续沿承这一做法，其有一项担保基金，来减少银行在向低收入人群借款时的感知风险。南非的全国城市重建和住房机构（NURCHA）每担保一部分的贷款，收取该部分2%的费用。在没有政府参与的情况下，一些非政府组织有足够机构能力来作为社会团体的担保人。

在许多情况下，建立正式的担保组织是贷款的重要前提。政府通过建立担保基金，允许住房小额信贷机构在风险降低的情况下向低收入家庭贷款，将会有很大的收益。应该使官方发展援助机构以担保基金为导向，这样就能够获得担保（作为催化剂）对于低收入群体住房发展的全部价值。

■ 扩大住房小额信贷的范围

Widening the scope of housing microfinance

目前为止政府参与相对较少；但是哥伦比亚和秘鲁最近的一些发展表明，中央和地方政府有很大的潜力可通过小额信贷发放住房基金。志愿者组织经常发现他们的努力因缺乏可用资金而受到阻碍。来自下层的资金，比如储蓄协会组织和轮转储蓄与信贷协会（ROSCA），多数是难以满足任务的（印度尼西亚的印尼人民银行，简称BRI），以及印度的自我就业妇女协会是主要的例外）。来自金融机构的资金常常不足，因为潜在的出资者感觉有违约风险，即使可以证明实际的违约率是很低的。中期融资是需要的，而且往往供不应求。一些住房小额信贷机构（HMFI）反对政府介入，而其他一些则欢迎政府的介入。政府应该与HMFI进行协商，并就其是否欢迎政府的财政支持作出合适的回应。

■ 建材的信贷

Credit for building materials

在“场址和服务”项目和其他得到援助的自助式建房过程中，通过允许从专用仓库获得材料，或者通过当地商业供应商赊账供应，努力减少低收入房主的经济负担。最近在墨西哥和其他地方的经验表明，根据家具和家居用品零售商的长期信贷（赊账）文化，这种做法向住房小额信贷的推广和抵押贷款深入低收入家庭也许是具有巨大潜力的。

■ 汇款

Remittances

在许多国家，具有当地国籍的海外居民寄回的汇款是该国住房融资的重要组成部分。很多人在国外从事数年卑微的工作后，就可以汇回足够建一座房子的钱，如果他们待在家里，有一份更体面的工作的话，不一定能做到这样。确实，在类似加纳这样的国家，至少在过去20年间，汇款已经成为住房供应的重大贡献者。⁴⁷在许多非洲城市，常常只有“出过国的”、

“哇—奔驰”汽车族和“汉堡人”（前外籍人士）才买得起华丽的住房，他们这一类人致富是通过投机取巧。这对于国家的固定资本形成总额是一个好消息，但也存在危险，那就是，一个不同环境下的支付标准和能力可影响当地市场，并使得其他居民住进比原先更差的房子。在加纳，阿克拉的正规部门开发住房有可能被卖给英国伦敦和德国汉堡的居民，其价格也远远高于阿克拉居民的承受能力。

■ 慈善机构对低收入住房的作用

The role of charity in low-income housing

一些成功帮助到贫困家庭的行动获得了慈善机构的大量资金支持。许多慈善机构为住房改善和赤贫人口的住房提供大量资金。人类家园国际组织通过志愿服务增加这样的资金支持，招募主要来自北方国家的短期志愿者小组，这些志愿者提供一到两周的免费热情劳动，以此来换取一种完成一件有价值事情的成就感，以及直接接触到陌生国家的机会。最近在2004年12月亚洲海啸发生后，涌现出大量对住房和城市发展的慈善支持。

出于无私的人道主义关怀，有些地方为贫困人群的住房提供资金。然而，有必要将这样的支持定位到那些最需要它的人们，并且避免增加依赖性。大多数慈善机构可能会承认，不管他们如何努力，也不能总是将这个问题处理得像希望的那样好。

加强以社区为基础的筹资机制

Strengthening community-based funding mechanisms

以社区为基础的住房和服务融资已经被用于住区升级，以及新地块的建设。在小额信贷明显取得成功以及贫困加剧的背景下，其对于低收入家庭和其他无权无势的家庭有许多优势。它有规模优势——强于游说，能够全面影响社区，而不仅仅是单个家庭，以及筹集资本融资的能力——因为成员间共同行动，从而建立了社区的凝聚力。它充分利用了人们作为团体共同工作的意愿，比如像印度尼西亚的gotong royong（意为“互助合作”）传统。

棚屋或贫民窟居民联合会（SDI）的附属机构的经验表明，以社区为基础的组织有很大的潜力，能够为大量相对贫困的家庭管理发展资金。以社区为基础的融资关注全面的发展过程，而不仅仅是融资。通过这样的合作，低收入家庭能够筹集资金，并能影响政策甚至改变法律，这是他们依靠个人努力所远不能达到的。

通过以社区为重点的非政府组织，尤其是SDI分支的发展，发展基金现在能够定期以社区活动为导向。基层组织是所获改善的重要贡献者，通过直接向

其成员和邻里提供帮助实现改善。他们获得了高水平的增值和低水平的退出和违约率。他们在指导现有资金来源和最大程度将补贴发放到其成员方面卓有成效。

如果以社区为基础的融资想要取得成功，必须做到以下几点：

- 非政府组织应该作为出资人的中介方，并且协助提供与地方当局、政府部门、当地融资机构和其他利益相关者之间的联系。在某些情况下——比如，纳米比亚的共建计划——这一角色由政府或准政府机构扮演。这样做的适合性因不同国家而异，重点取决于融资、控制、影响和独立性等特征之间的平衡。
- 担保人应该保障资金安全，使金融机构有足够的信心放贷。
- 决策制定应该分散化，资金应该发放给以基于社区的组织（CBOs）。
- 社区组织应该能够充当法律实体。这反过来要求有合作的历史，一般是通过储蓄小组来实现的。
- 应该具备资金来源，以增加储蓄和地方资源。
- 必须帮助潜在的借款人，使其能够在最短的时间内借到最小额的贷款，或者根本不用借款。这不同于最大限度贷款的传统银行业做法。
- 应该在贷款期内保持利率稳定，因为低收入家庭可能会受到还款额向上波动的严重影响。这增加了短期贷款的适宜性，因为在一定时间内，它们受利率波动的影响较小。
- 借贷时要注意，不要使家庭用超过25%的收入用来偿还债务。
- 应提供基础设施安装和房屋改善的技术性建议。当这种建议免费提供时，就变成了一种资助。棚屋或贫民窟居民联合会（SDI）通过鼓励团体交流（在其网络中的一个成功的社区团体将它们经验分享给一个新成立的团体）而避免这种资助元素。
- 关于违约的政策是至关重要的，因为一些社区基金出现严重的违约程度——比如，菲律宾的社区抵押贷款项目（CMP）的61%的账目逾期超过6个月。⁴⁸在集体资金遭挪用的严重情况下，同行互查已在印度实行，涉及的非政府组织将派遣一个社区去调查另一个社区。这在许多文化背景下也许是不可能实行的。

团体工作允许社区协商以更便宜的价格买到建材、买到大块土地用于细分，以及在安装基础设施时能够避免个体安装时经常出现的零碎浪费做法。然而，社区贷款的长期性可能也是一个问题，尤其

以社区为基础的融资关注全面的发展过程

是固定利率的问题，以及在最多长达25年的时间里确保一直有坚定领导力的问题。

社区基金的成功有目共睹，由此吸引了一些政府参与其融资中来。

菲律宾社会住房金融公司是一个很好的例子。社区基金往往受益于大量的资金来源，包括成员的储蓄、官方发展援助、政府拨款和补贴、银行贷款、供应商和承包商的短期信贷等，并且通过开发权转让来获得房产价值。通常补贴只向群体发放。

社区基础设施融资机构（CLIFF）项目期望的是，低收入家庭的社会团体能够具备足够的实力和信誉，从而能够和银行直接洽谈贷款。

然而，存在这样的问题，即这些社会团体的非成员被排除在成功获得有限资源的团体活动之外，这一情况会达到什么程度。这些团体是在重蹈中等和高等收入群体在过去数十年间的覆辙吗？为了获得分配的福利而牺牲大多数人的利益吗？即使福利可能面向所有申请人，但在现实中，由于预算有限，大部分福利是定量供应的。在这样的背景下，那些成功获得福利的人必然减少了别人的机会。同样的，在团体协商到特别优惠的条件时——比如，较低的利率——他们可能加剧内部分配的负担。在短缺经济中，有赢家，也有输家。如何判定一个特定群体的输赢应该尽可能地公开透明化，而且应该采取措施来消除障碍，并给每一个人近乎公平的获益机会。

必须注意，不要把可能会在政府或市级层面上发生的问题转移到社区层面，那样可能更难控制。比如，社区组织的领导者可能像国家政客和官员那

样，也会为自己的利益谋划，或者骗取资金，但是社会的压力可能会抑制批评或责难。在面对国家机构或与其协商时组织起来的社区团体，可能会发现解决敏感的内部矛盾超出了它们的能力范围。

现在，储蓄不仅被认为是获得融资的最重要的先决条件之一，而且是在社区建立社会凝聚力的最有效的方法之一。它们是住房小额信贷和社区基金的核心。储蓄过程可以用来：

- 建立贷款人对借款人的信心，从而降低交易的风险。潜在借款人在几个月内持续的储蓄，对贷款人来说，是衡量可靠性的重要标准。
- 使社区具备凝聚力、技能和意识（以便参与国家资源分配和调节），以获得更好的房屋/土地保有、服务和住房。
- 形成团体，对其分配土地、发放补贴、资金借贷和供给基础设施。
- 建立资金管理的概念。
- 建立内部资金，用于借给那些最需要的人，或者经历危机的人。

如果法规限制储蓄小组的建立，则应关注这些法规是否可以撤销，以便积累通过社区储蓄小组获得的利益。

社区基金的利率通常是有补贴的；但是这样一来有可能降低它们的可持续性，以及扩大规模覆盖大多数贫困人口的能力。应该持续关注此类补贴带来的优势的平衡，尤其是关注接受者是否来自于赤贫的家庭。

注释 NOTES

- | | | | |
|---|---|--|--|
| <p>1 This chapter is based on a draft prepared by Graham Tipple, University of Newcastle upon Tyne, UK.</p> <p>2 UN-Habitat, 2004.</p> <p>3 UN-Habitat, 2003a.</p> <p>4 Satterthwaite, 2000.</p> <p>5 Sharma, 2005.</p> <p>6 Ashworth, 1993.</p> <p>7 See Chapter 3 for detail.</p> <p>8 UN-Habitat, 2003a.</p> <p>9 UNCHS/ILO, 1995.</p> <p>10 UNCHS/ILO, 1995.</p> <p>11 Klaassen et al, 1987.</p> <p>12 Payne and Majale, 2004.</p> <p>13 Or, even further down the market, shared dormitories with 'hot beds' slept in by several people in a 24-hour period. Tipple and Willis, 1991; Schlyter, 2003.</p> <p>14 Mukhija, 2004b.</p> <p>15 UN-Habitat, 2003b.</p> <p>16 Tipple, 1994.</p> | <p>17 This is similar to the experience in Malaysian developments, where higher income dwellings can only be built in developments including a certain percentage of low-income dwellings. The contractors build the more expensive ones and then neglect to build the cheaper ones.</p> <p>18 Payne and Majale, 2004.</p> <p>19 Hegedüs, 2004.</p> <p>20 Kritayanavaj, 2002.</p> <p>21 Ballesteros, 2002.</p> <p>22 Joint Center for Housing Studies, 2004.</p> <p>23 Lea, 2000; Chiquier et al, 2004.</p> <p>24 De Soto, 2002.</p> <p>25 Malhotra, 2003.</p> <p>26 Nell et al, cited in Baumann, 2004.</p> <p>27 Tipple and Korboe,</p> | <p>1998; Gilbert, 1999.</p> <p>28 Calderón, 2004.</p> <p>29 See Chapters 6 and 7 for detail.</p> <p>30 IMF, 2004.</p> <p>31 UNCHS (Habitat), 1993b.</p> <p>32 Even though formal-sector salaries appeared to be lower. Tipple et al, 1999.</p> <p>33 Tipple, 2000.</p> <p>34 The mean age of becoming an owner in urban Ghana, where no incremental housing finance is available, is in the late 40s. See Tipple et al, 1999.</p> <p>35 Tipple, 2005.</p> <p>36 UN-Habitat, 2003b.</p> <p>37 UN-Habitat, 2003b; Tipple, 1991; Tipple et al, 1999.</p> <p>38 Tipple (2005) suggests that 25 to 40 per cent of households may be a reasonable comparable</p> | <p>figure in low-income neighbourhoods as a whole. Since many loans are connected with home-based working (for example, SEWA) and others tend to be offered to clients who have had micro-enterprise loans before (such as the Banco Sol and the Grameen Bank), these could influence the high frequency of home-based enterprises among borrowers.</p> <p>39 Hoek-Smit and Diamond, 2003.</p> <p>40 Hoek-Smit and Diamond, 2003.</p> <p>41 Al-Mansoori, 1997.</p> <p>42 World Bank, 2004c, p8.</p> <p>43 Ferguson, 2001.</p> <p>44 UNCHS/ILO, 1995.</p> <p>45 Biswas, 2003.</p> <p>46 Ferguson, 2002.</p> <p>47 Diko and Tipple, 1992.</p> <p>48 Ballasteros, 2002.</p> |
|---|---|--|--|

后记

面向可持续城市低收入住房¹TOWARDS SUSTAINABLE
URBAN SHELTER¹

在这篇2005年《全球人类住区报告》中，解决的问题之一是为城市贫困人群筹措资金。这一焦点不过是长久以来一个更广泛问题的最新表现。自工业革命伊始，就出现了为聚集在欧洲快速扩张城市的工人和贫困家庭提供人性化居住条件的问题，成为社会活动家、改革者和公共政府关注的中心。当“人类住区”概念在国际发展议程上建立了自己的地位之后，同一个问题成了国际性的问题，成为经历相似快速城市化过程、但是缺乏资源成为为其低收入城市人群提供合适居住条件的国家面临的主要挑战之一。²

直到最近，对于城市贫困人群的住房问题的典型应对措施是社会住房，无论在发展中国家还是发达国家。但是在发展中国家对经济适用房的大量需求，外加有限的公共部门的资源，将会导致这一解决办法不适用，即使存在高效组织和透明公开的公共住房分配机构也对此无能为力。显著的例外有新加坡政府实施的庞大且非常成功的公共住房计划，以及其他更大国家，如突尼斯的成功政策，和很多其他国家的单独的示范工程。但是总的来说，社会住房政策已经被摒弃了。不幸的是，在20世纪70年代至20世纪80年代间开发的替代性解决办法没有一种被证明能解决这一问题。例如，场所—服务计划，它只是降低了住房标准，而没有达到需要的规模。在缺乏适当的解决方案、并且城市政府没有能力引导发展或阻止不受控制的发展的情况下，针对贫困人群的住房分配很大程度上就要依靠“自发”非正式的机制。

在某种程度上，“为贫困人群住房筹措资金”的概念相当于摒弃了公共责任的传统概念，而公共责任的传统概念深植于“政府的社会角色”之中。随着经济的商品化，住房也成了一种集生产、售卖

和购买于一体的商品。住房困境的解决办法建立在“贫困人群”会一直存在的理念上，并且他们对人类的基本需求——适当住房的获得总是会需要特殊的举措和解决办法。同时，这个前提表明，总是会有一类市民，他们无法依靠自己的力量获得体面的住房——因此，需要采取针对“帮助贫困人群”的特殊举措和解决办法。

这篇后记以不论多么巧妙的“特定的举措”和专门的解决办法都无法达到所需要的规模这一前提展开，提出以下3个观点：首先，发展中国家的城市贫困人群比例实在太高，远不是一个遗留问题。其次，对可负担住宅的需求在以不可思议的速度增长，尤其是在发展中国家的快速发展城市。

第三，城市生活标准和所需花销是很高很复杂的。住宅只是所有城市居民的众多需求之一，即便是中心的需求。考虑到发展中国家城市空间的快速膨大，交通（打个比方）成了一个至关重要的生存必要条件。城市生活需要的生活、工作和空间环境的标准和服务在质量和精致方面远远高于简陋住宅（片瓦遮顶）的需求。

“人居议程”对于“合适住宅”的定义中暗示了城市环境中最低标准的多种复杂特征：

合适的住宅不仅仅是片瓦遮顶。它还意味着要有足够的私密性、足够的空间、物质的可达性、充足的安全性、房屋/土地保有产权保障、结构的稳固及耐用性，要有充足的照明、供热和通风，足够的基础设施比如供水、卫生设备和废物管理设施，舒适的环境质量和健康相关因素，工作和基本设施充分便捷的区位。以上提到的所有方面都应当具备并在可支付范围内。³

对于城市贫困人群的住房问题的典型应对措施是社会住房，但是对住房的大量需求，外加有限的公共部门的资源，将会导致这一解决办法不适用

这一定义强调了所有市民都应该能够负担得起合适住宅的观点，正如上文描述的那样。可负担性不仅是保障房屋/土地保有权的能力——也就是，保有权或租用一套合法居住单元的权利。它还意味着通过定期的收入来源维持这一资产的能力，需要支付税收和公共设施使用费，以及经常性的维修费用。

鉴于这些考虑，现有问题不仅仅是为贫困人群住房筹措资金，而是使适当的住房能够为贫困人群所负担得起。这一方法可称为“可持续住房”：能够满足环境、社会和经济可持续性的住房，因为满足了“人居议程”中对于“足够”的需求。它的获得、保留和维护能够被那些享用它的人负担得起。它不会使社区居民无法负担开销。最后，它的地理位置不会对人们和环境造成威胁。

并没有简单神奇的办法来实现可持续住房。个体自助式住房只能算得上是暂且适用于城市迁移这一恶劣环境的解决方案，但也是最脆弱的。以社区为基础的资金已被证明是一种有价值 and 不可或缺资产，尤其是在提升服务以及（在某些情况下）改善非正式定居点的基础设施上。但是，以社区为基础的资金似乎不能达到要求的规模，至少在短期内无法达到。还有一点必须注意的是，在城市贫民窟社区发现的值得赞扬的团结机制源于一种共同的愿望，即避免共同的威胁——这是深植于非法定居状态和被驱逐风险下的威胁，它们也取决于非正式定居点的文化构成和种族构成。政策强烈希望和支持的结果，例如规则化、基础设施改善和经济环境的改善等，也会减弱社区的团结和互助的机制。因此，不能期望它在所有的案例中、在各种时期内都能起作用。

问题的另外一面，主要的不足之一是市场不能为贫困人群提供足够的、安全的、价格可负担的住房。⁴无需进行复杂的分析来证明这一观点。如果情况不是这样，发展中国家43%的城市人口就不会住在贫民窟里，据估计，在最不发达国家这一数值可以达到78%。有趣的是，就这一点而言，私营部门倒是没有忽视贫困人群——它只是在有利可图的环境下提供住宅。在很多贫民窟中，棚屋由私人投资者在非法占用的公共土地上搭建，用来从贫困人群身上榨取租金。很多人认为这类住房市场由于投资周转快速，与正规的住房相比更加有利可图。通常这是对私人利益和无良的政府的纵容，而不是人道主义关怀，这就允许了城市非正式定居点巩固下来，在沉默的默许和突然地强迫迁离之间摇摆，让脆弱的土地占有拉锯变得根深蒂固。

在世界各地，尤其是在拉丁美洲发现的其他非

正规住宅分配系统是非法细分。这也是一个繁荣的市场，在这里私人土地拥有者将大块的土地分割成小块售卖给低收入家庭。住户拥有了自己的土地，但是仍然处于非法状态，而且基础设施经常不足。由此发现了两处“不可持续性”的例子：一个是个人层面，因为住区的非法性；一个是公共层面，因为市政府最终被迫给本来永远不打算发展为住宅用途的住区带来必要的基础设施。

讽刺的是，这两个例子都没有出现“筹资”或“可负担性”的问题。贫民窟中的租金准确反映了贫民窟居民的最大可负担水平：如果情况不是这样，那这个特殊的市场也就不会存在。非法再分的土地价格是根据购买者的可负担水平量身定制的。然而对土地布局和基础设施的投资保持最低，以便获得最大利润。

到目前为止，已经强调了现存两种机制对于提供可持续性住房的不适宜性，非正规的和“合法”的。第一种机制之所以不适宜是因为其“可负担”，但是不充足。第二种机制——私营部门建设的传统住房——是充足的但是不可负担。那么能找到什么针对贫困人群可持续性住房（包括两个基本要素：充足性和可负担性）的解决办法呢？

贫民窟改造是使“可负担住房”充足的解决方案。这一解决方案是被所有国际机构拥护，并且被联合国千年发展目标的贫民窟居民生活改善工作小组支持的。它被视为解决贫困人群已经建立社区的复杂局面的一种必要和人性化的补救方法。对此主要的论据是，社会需承担的正规化和改造的成本在很大程度上可以被居民和城市共同获得的利益所抵消。这一过程涉及很多可持续性的元素。其中之一是，正规化和授予有保障的房屋/土地保有权营造了一种安全感，以及提供了在改善住宅及其直接环境中自助式投资的坚实理由。因此，在居民方面，正规化和物质条件改造方面的投资释放了重要资源。而且，它还建立了希望和自尊，这是扩张小规模经济活动的基础。并且，反过来也是创造更高经济收入的基础。随着收入的增长，居民们开始能够负担起基础公共设施（水、电和固体垃圾管理）。因此，随着时间推移，至少部分基础设施的公共投资能够偿还，而且服务和公共设施的交付能够更加可持续化。住房改造也实现了两个重要的目标：它使得更成功的居民能够进入传统的住房市场；它消除了对其他适合低成本住房土地的需求，这些土地也因此可以留给新的居民和低收入的外来移民。因此，工作小组倡导的这两个解决方案——改造和在新地块上开发协助性自助式住房——是相辅相成的。现在的贫民窟居民可以选择不侵占新的土地，而

主要的不足之一
一是市场不能为
贫困人群提供足
够的、安全的、价
格可负担的住房

新的城市居民除了挤在已经拥挤不堪的非正规居点还有替代方案。

最终，可负担性的问题取决于成本和实际需求。因此，一个好的切入点为解决所有使得贫困人群负担不起适宜住房的因素，并记住“整个产业从某种意义上讲就是一个矛盾体”：让可负担住房成为越来越昂贵的商品，但是又要让那些顶多能维持每天日常需求的人负担得起。要使贫困人群能够负担得起适宜住宅需要满足以下两点：降低住宅建造和交付成本，以及提高收入水平。这两点在下文依次予以说明。

第一要素：降低住房成本 FIRST ELEMENT: ABATING HOUSING COSTS

在所有国家中，住房正在成为一个越来越贵的商品。正如在其他社会—经济领域，信息和数据对工业国家来说都更容易获得。根据一份近期调查，在1997年到2004年之间，住房平均价格在西班牙上升了131个百分点、在英国上升147个百分点、爱尔兰179个百分点、澳大利亚113个百分点、法国90个百分点以及美国65个百分点。这项调查中唯一列在名单中的发展中国家是南非，其在所有抽样国家中增幅最高，为195个百分点。⁵

当然，这些住房价格的快速增长在很多情况下主要是因为投机泡沫。但是为阻止或控制这一现象，政策能够做到的也非常有限。从另一个方面来说，虽然住房均价在发展中国家较低，但也受到了急剧上涨的土地成本、建筑材料和其他成本因素的影响。

因此，可负担性在很大程度上要取决于能够降低住房生产成本的政策。住房生产的成本因素包括以下几点：资金、土地、基础设施、建筑材料、标准、设计、区位和生产模式。为了能够负担得起，所有的这些因素将需要一个补贴的实质性因素；但是在某些情况下，它们只需要一些明智的政策调整。在下面将具体介绍一些案例。

资本 Capital

为城市富裕人口创造财富的活动必须被发掘，用以补贴可持续住房。在快速发展的城市中，很明显的一点是财富的重要来源：快速增长的土地价值。高效收集房产税以及土地税和房产交易税，这些是城市能够用来交叉补贴社会投资，包括可持续住宅的基础资本来源。多种类型的补贴，反过来，能够鼓励私人机构在仍能获得利润的同时建设较为

便宜的住宅，鼓励合作机构扩展其活动，并且鼓励社区机构在其最擅长的领域——建设便宜住宅方面发挥更大的作用。

新千年发展项目贫民窟居民生活改善工作小组报告中指出，发展援助是必需的，以便在一定程度上为贫民窟改善的成本以及新的低成本住宅的建设提供资金。困难的是为这类援助提供正当理由。如果能使捐资者认为援助基金对可持续住宅是一种投资而不是支出，那么就更好办了。这里的基本论据是通过规范和改善他们的居住条件，从而改善城市贫困人群的生活并把他们的身份转变为市民的做法是“使城市运转”最好的投资，这也是国家可持续发展的前提，最终也能够逐步消除援助作为发展中国家的预算中必需的、通常也是主要的组成部分。

仍在阻碍发展援助扩大的一个因素是人们感觉大多数发展中国家的政府能力太低，无法保证外部资金的公平高效利用。联合国新千年发展计划认为，如果要实现《新千年宣言》目标，包括改善贫民窟居民的生活，就不能坐等完善的政府治理落实到位。重要的是想要得到发展援助的国家应给出实质性信号：表明他们正在调整其面向社会部门的预算分配。这可以通过很多途径实现。其中一种是缩减军事预算。另外一种，对于可持续性住房议程尤其重要，是增加社会住房部门的预算分配。这并不意味着大规模的公共住房计划——尽管像之前提到的，不是所有大规模的住宅计划都是一场灾难——而是，总体而言，为城市、住宅和相关基础设施发展全国性扶持政策，正如2000年全球住房战略中所认为的那样。⁶

为城市贫困人群住房捐款援助的辩论被一个事实含蓄地证实了，即“富裕”的国家自身也有同样的问题。例如，由新千年住房委员会在2002年5月向美国国会发布的一份最近报告的一个主要结论称：

我们国家没有足够的可负担住房。随着家庭收入降低，供应不足的问题急剧增长。最大的挑战在于高成本区域的租房，最棘手的问题是极贫困人群的住房问题。

这份报告强调了对自有住房国内补贴的固有偏见。在美国，抵押利息扣除系统总利润的大约90%归于房主（有超过40000美元的年收入）。这一观察结果强烈提醒我们需将补贴集中发放给迫切需要的人群。这一原则在2000年的全球住房战略中已经明确声明了，该战略意识到经济增长和高效运作的住房市场的建立并不总是足以保证住房条件对于特别弱势家庭而言是适当的，并且这样的补贴应该有“针对性”（旨在关注并惠及有需要的计划帮助对象）。

可负担性很大程度上取决于能够降低住房生产成本的政策

土地 Land

发展中国家的城市仍然持有大量未使用的土地，不论是公共的还是私人持有的。虽然一些旨在避免土地囤积用于投资目的的举措未取得成功（如印度的土地上限法案），其他国家已经颁布立法来鼓励对城市空闲土地的利用。巴西就是这样的情况，其《城市条例》⁷承认房产的社会价值，并且对故意持有土地的业主加以约束，这些业主希望通过其他公共或私人部门投资城市发展带动土地升值进而获得投机利益。

作为首要重点，城市必须参与确定用于可持续住宅和相关创收活动的公共土地开发。闲置土地就是未使用的资本；但是当城市一半的人口都安置在极为恶劣的条件下，并且新的潜在的贫民窟居民也正在朝着这个趋势发展时，保持土地闲置就成了一种不负责任的行为。矛盾的是，这个想法源于“可持续贫民窟”的概念：一块未开发的地产，最好已经由公共团体或机构拥有，从头开发，但是保留相同的特征，让它和非正规住宅成为城市贫困人群的可负担住房一样。相应的，基地将被确定并保留用于可持续住宅开发，提供最基本的基础设施和服务，并且被用作根据援助自助式住房原则为开发简陋低成本住房解决办法的“建设平台”。在这种情况下，可持续性因素来自于下面几个事实，即选址将取决于以下几方面：良好的环境条件（排除生态脆弱地区和保留地区等，例如汇水区域）；社会标准（它们应当迎合城市贫民的经济环境）；经济因素（它们的发展应遵循最经济的土地和基础设施投资使用原则）。事实上，只要授予土地使用者长期的使用权，公共基地仍能够保持归公共所有。而私人土地通过一些激励措施也能够这样使用：减免物业税、租赁交换、建设权利许可以及由市政、政府、捐助者、基金会和其他利益相关者补贴租赁费。关于公共土地使用的明智创新也能够获得意想不到的结果。联合国人类住区规划署（联合国人居署）与芬兰政府合作，正在肯尼亚试验一项创新方法，即免除该国家的部分双边债务，作为交换，将标记出该国一大片具有同等价值的公共土地用于开发低收入住房。

基础设施和土地使用规划 Infrastructure and land-use planning

如果进行合理的规划，那些针对中高收入人群住房和商业发展的主体基础设施就能够以边际额外

成本扩展至为低收入人群的可持续住房保留的附近区域。纵观环境、社会和经济方面，没有什么比在工业区和商业区附近建设低成本可持续住宅更明智的了。我们必需考虑到通勤方面节省的时间和缓解交通拥堵以及污染方面的优势。

改造并没有给规划者太多的选择，因为这项任务是由现有地点、现有功能决定的。但是一个同样具有挑战性的任务是发展前规划，而不是事后进行调整。规划者的任务是城市贫困人群可持续住房的发展确定城市中的合适地段。

就像在“发展投资：一个达到千年发展目标的可行计划”，新千年发展计划的概述报告⁸，中提到的，以社区为基础的贫民窟改造和标记闲置公共土地用于开发低成本住房是一种“速成办法”，应该将其结合到以新千年发展目标（MDG）为基础的减贫战略的长期投资政策中。

建筑材料 Building materials

援助的自助式住房是提供可持续住宅最实惠最明智的办法。它很便宜，因为它基于最低标准，并且汇集了大量的汗水资本。它很有效，因为参与建房的个人和社区获得了宝贵的经验。它很实用，因为它满足了人们的实际需求和可负担能力。它很灵活，因为住宅单元的设计通常都允许将来扩建。但是所有的建造，尤其是渐进式改造，需要合适的建筑材料、组件和配件的供应。这些市场几乎在每一个发展中国家的城市中都已经存在并且繁荣发展，因为它们能够解决巨大的需求。公共和大型私营部门必须对它们给予支持，因为他们降低了住房成本，并且提供了宝贵的就业机会和收入。

标准 Standards

数十年来，联合国人居署和其他国际机构一直在建议对建筑法规和标准进行改革，以允许贫困人群负担得起的住宅建设。⁹现在是时候让发展中国家的中央和地方政府进行大刀阔斧的改革，以便为可持续住宅建立现实合理的最低标准了。改革本身将会大幅削减住房生产成本，并且同等重要的是，使大量现有的和未来的住房储备合法化。

关于改造的住房和新住宅的条例都应该允许并鼓励在家中和特别设计的工作室中开展小规模的生产和服务活动（例如服装剪裁和小型修补），以及其他不危害公共健康的活动（例如报亭、小饭店和电

规划者的任务是城市贫困人群可持续住宅的发展确定城市中的合适地段

现在是时候为可持续住宅建立现实合理的最低标准了

影院)。尤其重要的是能够增强特定住区的活力,并且能鼓励社会互动的所有非住房活动:它们经常是缓解无聊和犯罪之症的最佳“针灸疗法”。¹⁰

设计 Design

设计是一项被长期忽视的成本因素。通常,大规模的高层住宅项目会导致每单元的成本很高,因为他们需要很高的支出,并且往往会招致腐败的承包行为。大多数发展中国家的高层住宅的规模庞大、邻里冷漠、互不相识通常是造成人们从乡村向城市的艰难转变的原因,也是人们适应不了更微妙的、同阶层的人际交往,产生社会创伤的原因。反之,没有资助的自助型住房区从长远来看是更便宜,但是却会导致脆弱和危险的施工。一个好的折中办法是将客户/用户的技能和简要要求与专业培训人员的能力(建筑师、工程师、规划师和测量员)相结合,并且将土地高效利用的要求和人性化规模设计相协调的设计实践。可持续的设计也有助于确定最好的和最便宜的建筑材料、配件,并且将高效和低成本的建筑解决方案与对稳定性和持久性的需求相协调。全世界的建筑师、规划师和公共部门专业人员必须为了这一努力而行动起来。¹¹

区位 Location

虽然,一般规律是距离城市越远的土地和住房成本就越低,但可持续性低成本住房尽可能地靠近最广泛、最集中的赚钱机会(一般位于或接近城市中心区域)是很重要的。这就是为什么对于住在城市中心或近中心区贫民窟的居民能够保留他们的宝贵资产是重要的,即有利区位的聚集区。这是贫民窟原地改造需要满足的要求,并且这也是为什么通过正规化和改造计划,将中心区非正规住宅中的已有居民保留下来是公共当局能够做到的保证赤贫市民的经济生存的最好投资。在距离黄金地段更远的城区,利用较低的土地成本,在新地皮开发建造低成本住宅也是可能的。但是必须要在这样的发展能包括良好的赚钱机会以及可负担且高效的交通服务的前提下才能实现。

生产和分配模式 Modes of production and delivery

很明显,最后由使用者负担的费用也取决于住房单元的生产和分配方式。最便宜的住房,例如,

是由个人在没有任何正式产权的情况下在一块土地上建造或装配的住宅。这是在传统贫民窟中很普遍的住宅生产模式。但是它的缺点同样众所周知——不安全、缺乏服务和低劣的建筑质量。这种建造模式是最便宜的,但是考虑到健康和因素反而成为最昂贵的。从另一方面来说,最贵的生产模式是在市场基础上的标准合法住宅。在发达国家和发展中国家这样的住宅结合了所有条件下的成本,包括土地、资本、各种费用和建筑,以及利润部分。就其本质而言,这样的建设模式是最不符合政府补贴要求的。¹²

然而,还有其他的住房建设模式(就其本质来说)对于购买者或使用者来说成本更低。其中之一是自助型住房,它采用由未来购买者提供的劳动力、时间和材料,替代传统住房中固有的劳动力、时间和资源。“受资助的自助式住房”结合了大量的捐助者和地方政府的技术和金融投入。实际上,联合国新千年发展计划贫民窟居民生活改善工作小组认为,在发展中国家“受资助的自助式住房”是最完美最便宜的替代方法(针对新的贫民窟形成)。¹³

另一个成功方法是合作性住房。这种方法并不一定会满足赤贫人群的需求,但是它通过免除利润部分,以及由法律许可的政府补贴(因其社会属性)的优势,的确有助于建造更为便宜的住宅。它传统的组织形式是建立在隶属于相同行业或职业的基础上:通常合作者的集聚可以超越隶属关系,从而基于亲属关系。后一因素是在“共建”的概念基础上建立社区感的有利因素。这一重要的社会资产在传统住房(基于个人的买卖和租赁)中不存在。

另一种生产或分配模式是社会住房。传统意义上,社会住房涉及建造低成本住房单元(采用公共基金,通常作为综合项目),并租给那些应得的低收入家庭。最近的一份报告强调租赁住房的重要性,认为其是一种满足低收入人群住宅需求但是被过于忽视的手段。¹⁴社会住房的前提是:公共基金应被用于向最需要的群体提供住房,通过租金补贴的方式。然而基于多种理由,这一举措在最近几年招致严厉批评。其中之一是效率。但是必须记住的一点是,从历史长远角度来看,社会住房——或公共住房,或政府公屋(在不同国家具体名称不同,以最先大规模倡导的组织为准)——采取不同理由证明了其合理性。其中之一是国家对社会弱势成员住宅需求的集体责任感。其他理由包括社会稳定、政策支持、公共健康和卫生。另一个理由纯粹

考虑到可负担性,租赁住房是重要的,因为它尤其适合城市贫困人群的经济状况

是属于宏观经济的范畴——利用大量公共资金来振兴经济、支持国内建设和建筑材料部门发展以及创造就业机会。其中的一些因素今天仍然存在，并且确实值得注意的一点是，在人们最需要社会住房的地方——发展中国家，社会住房计划几乎已经被放弃了。

考虑到可负担性，租赁住房是重要的，因为它尤其适合城市贫困人群的经济状况：缺乏资金以及获得资金的机会。在大多数的贫民窟中，尤其在撒哈拉以南非洲，有一个现象不足为奇，就是最最贫困的人群不是住房所有者，而是租房者。这里的解决办法是通过设计一种补贴体系来减轻租房成本，这个补贴体系要能够通过获得所有可能和可行的资金来刺激针对低收入人群的租赁住房的生产——建造用于租赁的住房、购买或建造作为一个创收资产的住房、公司为其员工建造的住房以及社会住房。

第二要素：提高购买力 SECOND ELEMENT: INCREASING PURCHASING POWER

这个目标太远大了吗？2003年发布的《全球人类住区报告》提出了一些审慎的怀疑观点：

我们必须记住，贫民窟一直是市场社会的一部分。从长远来看，只有当相当一大部分城市劳动人口获得中产阶级的收入，城市没有贫民窟的目标才能在以市场经济为主的社会实现。至于如何达到这一主要发展目标一直备受争议，似乎也超出本报告的范畴。¹⁵

最近的一份观察报告描绘了新德里众多贫民窟家庭中的一户的具体情形。¹⁶一座棚屋，长2米，宽2米，里面住着丈夫、妻子和4个孩子。同一街道上还有7700家这样的棚屋（坐落于居民区后面），这家的母亲在前面的居民区里做佣人，她的丈夫是管道工，孩子在附近的政府学校上学。

这一情况引人注目的方面是妻子有稳定的工作，她的丈夫有技能（在工业化国家被认为是薪酬丰厚的）。然而，他们不得不住在棚屋里，每个家庭成员的使用面积完全不足1平方米。按照相同比例，一个富有国家小小的100平方米公寓该要容纳将近150人——而且所有这些人还要共享这所房子的保护设施，一个功能完备的公用厕所、持续供应的水电和免于强迫迁离（只要公共卫生官员不报道这个特定居住单元中令人难以忍受的拥挤条件）。

上文描绘的情况同全世界超过9亿贫民窟居民中的大多数经历类似。这些贫民窟中的成年居民通常拥有工作或依靠一些定期收益活动。在发达国家，一个家庭如果有两份收入，即妻子和丈夫（不论他们的职业多么不起眼或收入多低），一般都能够市场上获得体面的住房（尽管有时简陋了点）。在发展中国家，这几乎是不可能的——因此必须在贫民窟中找到一间可负担的但是条件不好的住处。居住在贫民窟的人被称为“贫民窟居民”（slum dwellers）。事实上，他们是“工作穷人”（working poor）：就是指这些人为生计工作，但是他们的收入无法保证他们的基本需求，而这些基本需求在发达国家被人们认为是理所应当的——适当住宅、适当的营养、健康、教育和体面以及不受威胁的生活环境。

新德里的这个例子说明，在发展中国家工作穷人无法获得适当住房是很不正常的。部分问题是前面章节中提到的传统住宅成本增长的问题。但是一个同等重要的是，无论在正规还是非正规部门收入都极低。这就是为什么让贫困人群负担得起住宅还要取决于增加贫困人群的收入。¹⁷

当然，问题不仅在于更高的工资，一份定期收入也是获得抵押或进入住宅小额信贷市场的标准的先决条件。一旦人们签订抵押贷款协议，为了避免银行收回你的房子从而损失所有投资的风险，保证连续的收入也很重要。但是一份体面的收入是获得体面住宅的最低基础，在几乎所有的发展中国家都有这种情况，在那里工人的福利和养老金几乎是不存在的，并且基本必需品的价格涨得和房价一样快。

人们常常认为发展中国家，尤其在撒哈拉以南的非洲地区，低工资由很多因素导致，包括劳动力技术含量低、生产率低、经济的波动、资本限制和资本投资的各种风险。但是，如今其中的一些负面因素已不像以前一样重要。文化水平的提高（甚至在大部分最贫穷的国家），加上快速消除对资本和利润返还的双重限制，共同为工业和服务部门的国内和国外直接投资（FDI）引入了更加有利的条件。事实是，有很少或几乎没有接受正规教育的移民往往在发达国家能找到各类工作，这一点说明了在原来的国家他们的技能没有被充分利用。中国拥有非常熟练和活跃的劳动力市场，但是相比于大规模的和快速的经济增长，他们的工资仍然非常低。从纯粹股权的角度来看，很难向一个发展中国家的建筑工人解释他可能永远不会买得起他建造的住房或行驶在他建设

除非降低住宅生产成本并降低可持续性住房价格，否则城市贫困人群无法被覆盖到

让贫困人群负担得起住宅还要取决于增加贫困人群的收入

的道路上的汽车，但是在更富裕的国家，与他同样的建筑工人却做得到。

从另一个角度来说，发展中国家的经济学家和决策者往往忽视导致生产力大幅降低的重要因素，这些因素都与工作穷人的居住环境相关。其中包括卫生条件低下，导致人们健康状况不佳和相应的工作天数减少，以及更显著的高死亡率；辛苦工作一天后却回不到利于身体休养的像样的居住环境；持续地接触到暴力、攻击、盗窃和强迫迁离的风险，导致精神紧张、人身伤害和长期创伤；在通勤上耗费大量时间，条件好的话充其量也只是在拥挤的、危险的和不可靠的公共或准公共交通工具上，条件差的话就是在黎明前、黄昏和日落以后走在通常尚未铺砌的小路上。改善工作穷人的住宅环境将最终导致更高的生产率、更高的利润和更高的工资，并且更概括地讲，导致良性循环，最终使工人的生活 and 住宅条件在南方和北方国家之间的差异更小。这些设想难道是不现实的吗？

上述论点支持将对提高城市贫困人群的居住条件（通过可持续性住房）的投资作为经济和社会可持续发展的前提。

第二个论点是质疑发展中国家的工人工资和福利水平。一个有根据的猜想认为，没有理由可以解释为什么在城市贫困人群通常从事的行业中工资竟然全部都低得可怜——佣人、零售店、仓库、保安服务、工厂、建筑、维修和维护、公共部门、学校、医院等等。很可能这更多地涉及在各种正规和非正规的雇主中的不成文的理解，而不是真实地反映了一份待遇不错的工作的成本和效益。更有可能的是，工资一般是基于“劳动力再生产”这一经典的决定参数——即生存所需的总支出的约束，而不是过上有尊严的生活。从另一方面来说，我们可以作出合理的假设，即富裕的家庭能够在家政服务方面支付更多的费用；大部分的工厂也许能够承担工人的工资和福利合理增长；甚至公共部门雇主也能够将极低工资提高到稍高水平，同时提供内部培训以获得更高效、可靠和定期的预期服务。¹⁸所有这一切一定会带来对全体人民都有利的更多产更高效的结果：雇工能提高赚钱能力，雇主能获得更高质量的产品和服务。

打个比方，跨国公司正在日益依赖工作外包，以便赚取本国和发展中国家或转型国家的巨大薪水差价。这是全球化一个不可避免的特质。但是，为了显示他们的活动不是在过度剥削，这些公司也处在强大的压力之下。在这个特定领

域，一些最重要、最著名的跨国公司在保留这种比较优势的同时，也能树立一个典范，给工人支付足够的工资以便这些工人和他们的孩子能过上体面生活，难道这一设想是不现实的吗？对此的建议是，工资不应遵循“逐底竞争”（race to the bottom），而应是反过来的原则。这样做非常有可能既实现了适宜的住房条件，还会创造一个更少暴力和威胁的世界。

针对大量供职于所谓的“非正规部门”来维持生计的工人，很多专家也提出了缓解负担和提高赚钱能力的方式。这些专家提出的具体建议包括：¹⁹

- 为业务发展和创造就业提供物质上的基础设施，涵盖以家庭为基础的企业；
- 在建立和维护基础设施和提供基本服务时，采用有利于贫困人口和以劳动力为基础的方法；
- 对刚起步或成长中的企业，放宽监管和财政负担；
- 为地方企业提供金融和业务支持；
- 采取更大规模的社区承包；以及
- 促进非正规部门活动的规范化和运营。

协同两个方面：降低房价和提高收入 SYNERGIZING THE TWO: LOWER HOUSING PRICES AND HIGHER INCOMES

一个重要的方面是更低房价和更高收入协同作用。这一章节探讨了对这双方面同时采取措施的相互促进的有益成果。

资本 Capital

为工作穷人增加工资和收入机会，也有助于其提高储蓄的潜在能力。就像在千年发展目标工作小组的报告中提到的，城市贫困人群有将其部分收入投入到社区资金和其他形式的储蓄中的明显倾向和能力。这会导致良性循环：越多的资金储蓄，就有越多的钱可以用来改善住宅条件、提高生产力、提高技能和增加赚钱的活动。利用改造的和适宜的住宅解决方案，更多的可支配收入可以被用于基础设施和服务建设，从而使区域的公共资本投资更为可持续。

基础设施和土地使用规划 Infrastructure and land-use planning

在基础设施和土地使用规划方面的投资能够给工作穷人提供重要的赚钱机会。其中之一是“社区

通过可持续性住房提高城市贫困人群的居住条件的投资，是经济和社会可持续发展的前提

承包”，把用于改善物质条件的工程承包给社区人员，从而至少使一部分用于改造和翻修的公共投资为内部所用。

建筑材料和标准

Building materials and standards

支持本地生产的建筑材料，以及启用本土化建设实践的建筑标准修订可以有力推动当地建材行业，该行业通常雇佣低收入工人和很大一部分所谓的非正规部门人员。同样的，支持以家庭和社区为基础的经济活动的规划条例的修订可以刺激当地经济并且提高工作穷人的收入机会。经证实，尤其是妇女会非常积极地参与进来，从事简单的、低成本的建筑材料的生产，例如砖和瓦片。更普遍来说，在基础设施发展、维护和全市服务上增加的社会和私人投资对提高城市的生产力（道路、交通、公共设施、健康和教育设施），尤其为工作穷人创造收入、建立和提高急需的技能方面是至关重要的。

设计

Design

为城市生活制定合适的设计解决方案，从设备和家具到新型建筑材料生产技术、住宅设计、住宅以及其他的发展计划——包括针对垃圾管理、能源资源及其使用的环保解决方案——能够为就业和技能培训开拓广阔的途径。例如，几十年前在哥伦比亚一个技术中心发明的用于生产压缩土块的Cinva Ram黏土制砖机被证明是用于当地可负担建筑材料生产的最有效和普遍采用的手段。在全世界的很多地方正在研发类似的，或者更佳的设计解决方案，其更广泛的传播将大力推动可持续解决方案（包括降低成本和创造就业机会）的效率提高。

生产模式

Modes of production

越多地参与改造和新住宅发展计划和项目，就能获得越多的机会，来帮助工作穷人更深入地参与到现代城市经济的基础中：从信贷到设计、规划、管理、贸易等等。参与合作方案的设计，例如改造、资助自助型住房和合作性建房，能更明确地聚焦于工作穷人强烈的需求方面，将住房功能与赚钱的设施（如：商店、车间、食品加工、手工艺品、维修店、木工、技能孵化器和轻工业）相结合。

制定和实施城市住房政策：庇护穷人免受“市场偷猎”

FORMULATING AND IMPLEMENTING URBAN SHELTER POLICIES: SHELTERING THE POOR FROM ‘MARKET POACHING’

为寻求一个可持续办法，解决城市贫困人口适宜和可负担的住宅，还需要密切关注除了降低成本和提高收入之外的第三方面。这第三方面不得不面对一个事实，即所有的住房二级市场具有渗透性，并且不同的需求水平（从非常低的收入，到低收入，上至中等收入）彼此之间会发生冲突和/或竞争。在这样的情况下，最贫穷的人通常处于弱势。这个不尽如人意的结果可以定义为“市场偷猎”（market poaching）：较富裕的社会群体利用他们在土地和住房市场更有利的地位，无论自愿与否，最终能够吸收对于满足更弱势社会成员的住房需求至关重要的资源（经济、空间和其他）。

在有吸引力的城市地区“高端偷猎”

‘High-end poaching’ in attractive urban locations

在不同收入群体和不同土地使用间的竞争的形式多种多样。强迫迁离住在非正规定居点的贫困人口就是典型的例子。在一些情况下，之所以进行这样的驱逐是为了努力满足整体城市的需求（例如，对道路基础设施和公共服务的改善）。在其他的情况下，是为了更有利润地使用土地（例如，商业发展或有吸引力的私人住宅的发展）。在后面这种情况下，具有很高社会价值的土地利用（贫困人群的可负担住房）转变成了另一种满足小部分高收入群体的使用，这通常为极少数人（土地拥有者和开发商）带来丰厚利润。城市政府，至少是理论上，也能从更高的房地产价值和房地产税收中获益。

在时有发生“市场驱逐”（market evictions）情况下存在相似的“区位偷猎”（locational poaching）。在这些情况中，城市贫困人口离开市中心并不是因为强迫迁离；但结果是相似的。无论是否拥有合法的产权，拥有城市中心区土地的贫困人群可以轻易被说服，搬离中心区，并将他们的土地转让给高收入的购买者。这些新的居住者通常发现很容易就可以获得产权，并且也有其他人效仿他们，从而将一个低收入住区悄然转型为一个中等或高收入社区。在所有的情况下，这样的转变都是由区位价值推动的，随着城市的扩张变得极具吸引力。

具有讽刺意味的是，这种竞争在另一个方面对于贫困人群极端不利，因为选择市中心区位是

在基础设施发展、维护和全市服务上增加的社会和私人投资对提高城市的生产力至关重要

他们获得收入的最好机会，并且几乎不会受到传统住房抵押贷款融资可获得与否的影响。这是因为优选的区位吸引了通常具备资本融资的高端市场使用。

对这一不良结果的明显的补救办法是采取政策，将重点放在整合的非正式定居点的规范化和改造上。但以下的情况应该除外：这些定居点的存在对居民构成了永久的威胁，或者可能导致不可逆的生态资源损失。

在城市外围的“住宅偷猎” 'Residential poaching' in the urban periphery

区位不是决定“住宅偷猎”的唯一因素。一个很重要的灰色地带是城市外围地区，在那里低收入和中等收入住宅之间的潜在竞争更为激烈。一个经典的例子是合法的或不正规的土地细分。该系统通过以下两方面运转：建筑用地的实际购买、建设住宅单元（无论是由购买者本身还是由设计师/开发商）。在这样的情况下，判别因素可能是购买土地的资金可获得性，这很明显超出赤贫人群的能力所及。虽然这样的收购通常是通过非正式渠道，例如家庭或亲属关系，但它通常的无规划性使得赤贫居民在获得新的城市住宅机会方面处于弱势地位。

这样的竞争显示了“自发”非正式住宅作为满足城市赤贫居民的住宅需求手段的不可持续性。对此的解决方法是制定前瞻的土地使用规划政策，这些政策要能够增加住宅用地的总量，并且鼓励混合开发计划（能够提供良好的社会混合并保证将保障性住房、就业机会、基础设施和方便的社区服务进行适宜结合），尤其是对公共土地。可以制定交叉补贴以保证有足够的土地用于援助赤贫人群的自助式住房开发。

“抵押贷款偷猎” 'Mortgage finance poaching'

不论有意或无意，为住房提供金融服务的直接和间接手段可导致高收入群体利用旨在满足社会最弱势群体需求的政府补贴和奖励。已经提到过在一些国家，如美国，利用税收支出的情况，导致了更高额的抵押贷款、更高的扣除额，进而导致了住房市场的高端化。

在大多数的发展中国家，抵押贷款的税款扣除往往没有被这么广泛应用；在实行税收扣除的地方，申请的公平性更容易受到不负责任行为的侵害。这对经典的抵押贷款融资造成了更大的负担。

但是，未偿还抵押贷款占国内生产总值（GDP）的比率在发达国家占大约35%到70%，在发展中国家却占1%到17%。²⁰

在发展中国家，在缺乏针对住宅的抵押贷款的基础上，还有获取合适信息以及可靠专业服务的困难。除此之外，通过银行部门的任用亲信和故意操纵获得优惠贷款的案例比比皆是。除了众所周知的障碍（以信誉和抵押品为代表）外，赞助和人际关系也扩大了富裕人群和贫困人群之间融资获得能力的差距。由此导致在发展中国家有限的抵押贷款资源被那些通常具有更好经济渠道、能获得更好住房的人更进一步垄断。

但是，在发展中国家关于抵押贷款的使用趋势正在逐步上升，并且可预见其中很多国家住宅部门的资金获得能力将会增加。从长远来看，这将带来有利的结果，因为“抵押贷款偷猎”可能会减轻。

一种为正式雇员住宅需求融资的机制——最有可能在适宜和可负担的住宅上与贫困人群竞争的一个群体——是建立一个住房发展资金，基于政府、雇主和这些雇员自身的贡献基础上。正是通过这种机制，各大洲的很多国家才能够在改善居民住房条件上取得重大突破。如果这类基金能够在高效透明的环境下进行管理，那么就可以为大家创造双赢的局面——如建筑业；银行业；就业形势；城市效率；改善基础设施和服务；以及改善大量劳动人口的生活质量。

政治承诺和政策改革是可持续住房的关键 Political commitment and policy reform as the key to sustainable shelter

虽然住房抵押贷款在将来可能有所改善，但城市贫困人口的命运不能任由市场扩张所主宰。针对这些问题，任何认真负责的解决方法都不能忽视中央和地方政府更积极的金融和政策参与的必要性。

新千年计划（旨在为实现联合国新千年发展目标制定的实用计划）指出，发展中国家，尤其是其中最穷的国家，只有设法将更多的资源投入到可持续政策上，用于减贫和改善人民居住条件，才能够实现千年发展目标。新千年计划贫民窟居民生活工作小组的报告指出官方发展援助是这一努力的不可或缺的组成部分。并且建议所有国家应该制定基于新千年发展目标的减贫战略，将其作为一个紧急事项，并指出为达到目标所需要的本国和国际资源。

城市是可持续发展的关键。正是在多元化经济的框架下商业、服务业和工业的发展，才能取得显

有限的抵押贷款资源趋向于被那些通常具有获得充足住房的更好经济渠道的人更进一步垄断

著的经济增长。反过来，这也能产生贫困人群改善生活、完善自身对国家发展的贡献所需要的机会和资源。城市贫困人群发挥了不可或缺的作用，因为他们是为城市工作并维持城市运转的人。在快速走向现代化和国内生产总值（GDP）迅猛增长的发展中国家，这一积极关联更为明显。

目前的趋势表明，更多的捐助国愿意提高他们的官方发展援助水平，作为达到千年发展目标的手段。但是，实现这一目标和吸引大量援助的最好催化剂将是投资可持续发展的承诺。实现这一目标的关键是城市贫困人群，而改善城市贫困人群生活的关键是可持续性住房。

因此政府应该考虑采用创新的政策改革作为第一要务，这是改善城市贫困人群住房条件和实现可持续性住房发展最需要的。其中包括以下几点：

- 为住房部门重新分配合理水平的国内资源，尤其是专门用于贫民窟规范化和改造以及提供低成本住宅的项目；
- 通过透明严格地应用现有公共创收机制，包括房产税，为城市和住宅发展调动公共资源；
- 积极寻求捐助支持，针对与提高公共部门和行政效率相关的扶贫计划提供资金（利用基于千年发展目标的减贫战略）；
- 针对扩大住房抵押贷款，识别障碍并引入激励机制；
- 通过国家住房基金和直接的补贴等，建立或加强筹资机制，以便为城市贫困人群提供适宜的住宅；
- 从国家到地方，在政策评估、改革和实施过程中的每一步都让工作穷人和他们的组织参与其中。

地方参与新千年发展目标（MDGs）的实现： 新千年发展城镇和城市运动

Local engagement in the pursuit of the Millennium Development Goals(MDGs):the Millennium Towns and Cities Campaign

以上建议也适用于中央和地方政府，在其相应的责任范围内。立法改革仍然是中央政府的特权，但是在下放权利和责任上的稳步发展大大提高了地方政府的行动范围。最终，可持续性住房议程的进展要取决于各级政府的积极协同作用。

其中之一就是地方政府在实现新千年发展目标中的作用，即改善贫民窟居民居住条件——同时针对新贫民窟的形成制定切实可行的替代方案。改善贫民窟居民生活工作小组的报告中指出，新千年发

展目标相关的减贫战略应当建立在地方关注的基础上（无论是贫困人群本身，还是对解决这些问题有直接责任的地方政府所表达的关注），并且应该制定地方的减贫战略。在某种程度上，这个建议来自“议程”²¹经验和地方“议程”的成功。²¹目前，对新千年发展目标的全球关注程度为地方政府提供了一个巨大的机会，参与其中并且吸引所需的支持和资源（无论是本国的还是国际的），以便采取一种可持续和公平的方式来履行自己的责任。通过效仿北方国家和南方国家（洛杉矶和库里蒂巴等）城市管理的先例，其他城市现在有机会参与新千年发展目标的实施过程，这些榜样地区自愿支持新千年发展目标，并建立一个机制监控他们的绩效。国际机构正围绕这个目标制定举措。²¹就这一点而言，在制定和实施地方基于新千年发展目标的减贫和可持续发展战略上，城市发挥了关键作用。²²新的世界组织“城市和地方政府联盟”（United Cities and Local Governments）通过支持新千年发展目标，致力于组织一个以行动为导向的全球千年城镇和城市运动（Millennium Towns and Cities Campaign），在这个方向上迈出了重要的一步。这个运动有很大潜力，尤其是本后记中提到的举措：一个综合性的、全市域的战略，针对的是保障城市贫困人口可持续住房发展机遇。

结论

CONCLUDING REMARKS

为低收入住房筹措资金只是更宏伟目标的一部分，这个宏伟的目标是制定真正可持续的住房解决方案，并且填补目前的两个极端结果——可负担的住房不适宜，适宜的住房不可负担——之间的差距。要实现这一目标，一个切入点是不简单地非正式定居点的居民看做“贫民窟居民”，而要将他们看做“工作穷人”。通过对可持续住房方程的两端——缩减住房生产成本和提高工作穷人的收入同时采取措施，会获得解决可负担性差距的重要机会。考虑到“贫困人口城市化”挑战的紧迫性和日益重要性，很难想象还有其他的发展领域比这个更应该得到地方、国家和国际组织更多的关注和投资，他们将致力于实现新千年发展目标，包括到2020年改善至少一亿贫民窟居民生活的目标，寻求解决全球反贫困斗争的可持续的、实用的解决办法。

城市能够引领方向，实现新千年发展目标（MDGs）：城市贫困人群将成为创造全人类美好未来的主角和典范。

城市是可持续发展的关键：正是在多元化经济的框架下，才能取得显著的经济增长

注释 NOTES

- 1 This Epilogue is based on a paper prepared by Pietro Garau, University of Rome, Italy.
- 2 The identification of urbanization and the urbanization of poverty as one of the fundamental challenges facing development is not restricted to human settlements scholars and policy-makers. See, for example, Sir Hans Singer in Meyer and Stiglitz, 2000, p518: 'Soon, the majority of the population and the majority of the poor will live in towns, often in megacities. This will give added urgency to the problem of local government, civic participation, the urban informal sector, and urban infrastructure and environment.'
- 3 UNCHS, 1996a.
- 4 UN-Habitat, 2003a.
- 5 *The Economist*, 2004; IMF, 2004.
- 6 UNCHS, 1990a.
- 7 UN Millennium Project, 2005a.
- 8 UN Millennium Project, 2005b.
- 9 As remarked at one of the meetings of the United Nations Millennium Project's Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers, Italian hill towns could be classified as inadequate by a stern public health official or planner applying conventional 'modern' standards.
- 10 UN-Habitat, 2004.
- 11 Following up on a recommendation by the Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers during the World Congress of the International Union of Architects in Istanbul in June 2005, teams of architectural students in partnership with residents of a low-income community sought architectural solutions to improve the living environment.
- 12 Although in several countries all housing construction, including built-for-profit housing, is eligible for subsidies. For example, tax expenditures benefiting all owner occupants in the US and the housing voucher system adopted in Chile.
- 13 UN Millennium Project, 2005a.
- 14 UN-Habitat, 2003b.
- 15 UN-Habitat, 2003a.
- 16 Sood, 2003, p14.
- 17 Much has been said and written about the obstacles that the poor face in accessing conventional housing loans. However, this is only a small part of the picture and there is evidence that the issue is far wider than 'shelter finance'. The dramatically high level of repossessions of mortgaged housing in many industrialized countries reveals that accessing credit and obtaining a loan is only the first step in the long process towards shelter security. Moreover, insufficient incomes also prevent access to decent rental housing, which continues to be an important way of securing adequate shelter in all countries. See UN-Habitat, 2003a, for detail.
- 18 UN Millennium Project, 2005b.
- 19 UN Millennium Project, 2005a.
- 20 Mintz, 2003.
- 21 United Cities and Local Governments (UCLG) has coordinated the local government contribution to the United Nations five-year review of the implementation of the Millennium Development Goals, stressing the importance of the local implementation of the MDGs.
- 22 Advanced cities should be honoured with the title of Millennium City.



第四部分： 统计附录

PART IV STATISTICAL ANNEX

■ 免责条款

所采用名称、显示数据不在任何意义上暗含联合国秘书处对涉及的国家，城市，或者地区的法律地位、边界鉴定方面的任何评判。

术语解释

TECHNICAL NOTES

统计附录共16张图表涵盖3类：(i) 人口指标及家庭数据；(ii) 住房、住房基础设施指标；(iii) 经济及社会指标。表格分3项，分别展示地区、国家、城市层面的数据。图表A1 ~ A3是根据地理、经济、发展等综合因素分类后的图表。表格B.1 ~ B.9提供国家层面数据。C.1 ~ C.4城市层面数据。数据来自国际社会、各个国家统计部门以及联合国。

符号说明

EXPLANATION OF SYMBOLS

统计附录中所用到的符号如下：

类别不适用 ...

缺乏数据 ...

零级 -

临时数据以斜体以及括号形式给出负值。

国家分组与数据统计

COUNTRY GROUPINGS AND STATISTICAL AGGREGATES

世界主要分组

World major groupings

较发达国家：包括欧洲、北美洲的全部国家以及地区，以及澳大利亚、日本、新西兰。

欠发达国家：非洲全部国家及地区、拉丁美洲、亚洲（除日本）、大洋洲（除澳大利亚、新西兰）。

不发达国家：联合国最近将49个国家列为最不发达国家：阿富汗、安哥拉、孟加拉国、贝宁、不丹、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果民主共和国、吉布提、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、赞比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、基里巴斯、老

挝人民民主共和国、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马尔代夫、马里共和国、毛里塔尼亚、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、索马里、苏丹、多哥、图瓦卢、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、瓦努阿图、也门、赞比亚。

内陆发展中国家：阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、不丹、玻利维亚、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马里共和国、蒙古、尼泊尔、尼日尔、巴拉圭、卢旺达、斯威士兰、塔吉克斯坦、马其顿、土库曼斯坦、乌干达、乌兹别克斯坦、赞比亚、津巴布韦。

小岛屿发展中国家：安提瓜和巴布达、阿鲁巴、巴哈马、巴林、巴巴多斯、伯利兹、佛得角、科摩罗、库克群岛、古巴、塞浦路斯、多米尼克、多米尼加共和国、斐济、格林纳达、几内亚比绍、圭亚那、海地、牙买加、基里巴斯、马尔代夫、马耳他、马绍尔群岛、毛里求斯、密克罗尼西亚、瑙鲁、荷属安的列斯、纽埃、帕劳、巴布亚新几内亚、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、萨摩亚、圣多美和普林西比民主共和国、塞舌尔、新加坡、所罗门群岛、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、托克劳、汤加、特立尼达和多巴哥、图瓦卢、美属维尔京群岛、瓦努阿图。

按联合国区域分组¹

United Nations Regional Groups¹

非洲国家：阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、赞比亚、加纳、几

内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、马达加斯加、马拉维、马里共和国、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比民主共和国、塞内加尔、赛舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、苏丹、斯威士兰、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。

亚洲国家：阿富汗、巴林、孟加拉国、不丹、文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、中国、塞浦路斯、朝鲜、斐济、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、日本、约旦、哈萨克斯坦、科威特、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、马来西亚、马尔代夫、马绍尔群岛、密克罗尼西亚、蒙古、缅甸、瑙鲁、尼泊尔、阿曼、巴基斯坦、帕劳、巴布亚新几内亚、菲律宾、卡塔尔、韩国、萨摩亚、沙特、新加坡、所罗门群岛、斯里兰卡、叙利亚、塔吉克斯坦、泰国、汤加、土库曼斯坦、图瓦卢、阿拉伯联合酋长国、乌兹别克斯坦、瓦努阿图、越南、也门。

东欧国家：阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、波黑、保加利亚、克罗地亚、捷克、格鲁吉亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯、塞尔维亚和黑山、斯洛伐克、斯洛文尼亚、马其顿共和国、乌克兰。

拉丁美洲和加勒比地区国家：安提瓜和巴布达、阿根廷、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格林纳达、危地马拉、圭亚那、海地、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、特立尼达和多巴哥、乌拉圭、委内瑞拉。

西欧和其他国家：安道尔、澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、列支敦士岛、卢森堡、马耳他、摩纳哥、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、圣马力诺、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国。

按人类发展水平的国家（地区）分组² Countries in the Human Development aggregates²

高发展水平（HDI 0.800 及以上）³：安提瓜和巴布达、阿根廷、澳大利亚、奥地利、巴哈马、巴林、巴巴多斯、比利时、文莱达鲁萨兰国、加拿大、智利、中国香港特别行政区、哥斯达黎加、

克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、日本、科威特、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、卡塔尔、朝鲜、圣基茨和尼维斯、塞舌尔、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、特立尼达和多巴哥、阿拉伯联合酋长国、英国、美国、乌拉圭。

中等发展水平（HDI 0.500 ~ 0.799）⁴：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、孟加拉国、白俄罗斯、伯利兹、不丹、玻利维亚、波黑、博茨瓦纳、巴西、保加利亚、柬埔寨、喀麦隆、佛得角、中国、哥伦比亚、科摩罗、多米尼克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、赤道几内亚、斐济、加蓬、格鲁吉亚、加纳、格林纳达、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、牙买加、约旦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、马来西亚、马尔代夫、毛里求斯、蒙古、摩洛哥、缅甸、纳米比亚、尼泊尔、尼加拉瓜、巴勒斯坦被占领土、阿曼、巴拿马、巴布亚新几内亚、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、萨摩亚、圣多美和普林西比民主共和国、沙特、所罗门群岛、南非、斯里兰卡、苏丹、苏里南、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、马其顿、泰国、汤加、突尼斯、土耳其、土库曼斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦、瓦努阿图、委内瑞拉、越南。

低发展水平（HDI 0.500 及以下）⁵：安哥拉、贝宁、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、刚果、科特迪瓦、刚果共和国、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、赞比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、肯尼亚、莱索托、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、东帝汶、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、也门、赞比亚、津巴布韦。

按收入水平的国家（地区）分组⁶ Countries in the income aggregates⁶

高收入（人均GNP达US\$9386 或以上）：安道尔、阿鲁巴、澳大利亚、奥地利、巴哈马、巴林、比利时、百慕大、文莱达鲁萨兰国、加拿大、开曼群岛、海峡群岛、塞浦路斯、丹麦、法罗群岛、芬兰、法国、法属波利尼西亚、德国、希腊、格陵兰岛、关

岛、中国香港特别行政区、冰岛、爱尔兰、曼恩群岛、以色列、意大利、日本、科威特、列支敦士德、卢森堡、中国澳门特别行政区、马耳他、摩纳哥、荷兰、荷属安的列斯、新喀里多尼亚、新西兰、挪威、葡萄牙、波多黎各、卡塔尔、韩国、圣马力诺、新加坡、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、阿拉伯联合酋长国、英国、美国、美属维尔京群岛。

中上等收入 (人均GNP 为US\$3036-9385): 美属萨摩亚、安提瓜和巴布达、阿根廷、巴巴多斯、伯利兹、博茨瓦纳、智利、哥斯达黎加、克罗地亚、捷克、多米尼克、爱沙尼亚、加蓬、格林纳达、匈牙利、拉脱维亚、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、马来西亚、毛里求斯、墨西哥、北马里亚纳群岛、阿曼、帕劳、巴拿马、波兰、圣文森特和格林纳丁斯、沙特、塞舌尔、斯洛伐克、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、特尼达和多巴格、乌拉圭、委内瑞拉。

中下等收入 (人均GNP 为 US\$766-3035): 阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、玻利维亚、波黑、巴西、保加利亚、佛得角、中国、哥伦比亚、古巴、吉布提、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、斐济、格鲁吉亚、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、牙买加、约旦、哈萨克斯坦、基里巴斯、马尔代夫、马绍尔群岛、密克罗尼西亚、摩洛哥、纳米比亚、被占的巴勒斯坦地区、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、罗马尼亚、俄罗斯、萨摩亚、塞尔维亚和黑山、南非、斯里兰卡、苏里南、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、马其顿、泰国、汤加、突尼斯、土耳其、土库曼斯坦、乌克兰、瓦努阿图。

低收入 (人均GNP US\$765 或以下): 阿富汗、安哥拉、孟加拉国、贝宁、不丹、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、喀麦隆、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、朝鲜、刚果民主共和国、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、赞比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、海地、印度、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、蒙古、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、尼加拉瓜、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、马尔多瓦、卢旺达、圣多美和普林西比共和国、塞内加尔、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、苏丹、塔吉克斯坦、东帝汶、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、乌兹别克斯坦、越南、也门、赞比亚、津巴布韦。

次区域分组

Sub-regional aggregates

■ 非洲

Africa

东非: 布隆迪、科摩罗、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、卢旺达、塞舌尔、索马里、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。

中非: 安哥拉、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬、圣多美和普林西比共和国。

北非: 阿尔及利亚、埃及、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、苏丹、突尼斯、西撒哈拉。

南非: 博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非、斯威士兰。

西非: 贝宁、布基纳法索、佛得角、科特迪瓦、赞比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、圣赫勒拿、塞内加尔、塞拉利昂、多哥。

■ 亚洲

Asia

东亚: 中国、中国香港特别行政区、中国澳门特别行政区、朝鲜、日本、蒙古、韩国。

东南亚: 阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦。

东南亚: 文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国、东帝汶、越南。

西亚: 亚美尼亚、阿塞拜疆、巴林、塞浦路斯、格鲁吉亚、伊拉克、以色列、约旦、科威特、黎巴嫩、巴勒斯坦被占领土、阿曼、卡塔尔、沙特、叙利亚、土耳其、阿拉伯联合酋长国、也门。

■ 欧洲

Europe

东欧: 白俄罗斯、保加利亚、捷克、匈牙利、波兰、马尔多瓦、罗马尼亚、俄罗斯、斯洛伐克、乌克兰。

北欧: 海峡群岛、丹麦、爱沙尼亚、法罗群岛、芬兰、冰岛、爱尔兰、曼恩群岛、拉脱维亚、立陶宛、挪威、瑞典、英国。

南欧: 阿尔巴尼亚、安道尔、波黑、克罗地亚、直布罗陀、希腊、梵蒂冈、意大利、马耳他、葡萄牙、圣马力诺、塞尔维亚和黑山、斯洛文尼

亚、西班牙、马其顿。

西欧：奥地利、比利时、法国、德国、列支敦士登、卢森堡、摩纳哥、荷兰、瑞士。

■ 拉丁美洲和加勒比海地区

Latin America and the Caribbean

加勒比海地区：安圭拉、安提瓜和巴布达、阿鲁巴、巴哈马、巴巴多斯、英属维尔京群岛、开曼群岛、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、格林纳达、瓜德罗普岛、海地、牙买加、马提尼克、蒙特塞拉特、荷属安的列斯、波多黎各、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、特立尼达和多巴哥、特克斯和凯科斯群岛、美属维尔京群岛。

中美洲：伯利兹、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马。

南美洲：阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、马尔维纳斯群岛、法属圭亚那、圭亚那、巴拉圭、秘鲁、苏里南、乌拉圭、委内瑞拉。

■ 北美

Northern America

百慕大、加拿大、格陵兰岛、圣皮埃尔和密克隆、美国。

■ 大洋洲

Oceania

澳大利亚/新西兰：澳大利亚、新西兰

美拉尼西亚：斐济、新喀里多尼亚、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、瓦努阿图。

密克罗尼西亚：关岛、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚、瑙鲁、北马里亚纳群岛、帕劳。

波利尼西亚：美属萨摩亚、库克群岛、法属波利尼西亚、纽埃岛、皮特凯恩群岛、萨摩亚群岛、托克劳群岛、汤加、图瓦卢、瓦利斯和富图纳群岛。

术语与陈述顺序

NOMENCLATURE AND ORDER OF PRESENTATION

表A.1~A.3包含区域，收入及发展统计数据。表格B1~B9以及C1~C4分别包含国家以及城市层面的数据。表中，各国名字在所在区域（非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲、北美以及大洋洲）内部按照英语名称字母先后顺序排列。国家或者地区名字采用联合国秘书处用于统计的常用术语。由于版面有限，国家或者地区名字采用缩写，比如大不列颠及北爱尔兰联合王国简称英国，美利坚合众国简称美国。

术语界定

DEFINITION OF STATISTICAL TERMS

经改善的饮用水供应：经改善的水供应技术指的是水源入户，水管，钻眼，有保护措施的深水井、泉水，雨水收集。饮用水供应量保证每人每天不少于20升，水源不高于住地1公里。“未经改善的”指没有保护措施的水井、泉水，售卖的水源、瓶装水（此处出于数量而非质量问题列出此项）油轮卡车提供的水源。

经改善的卫生条件：“经改善的”卫生技术指有公共排水管道、化粪池系统、冲水式厕所、简单坑式厕所、通风良好的坑式厕所。较好的排泄物处理系统指私有或者共用（但不是公共）的，可以避免人类与排泄物接触，以保持卫生的系统。“未经改善的”是指服务厕所、桶厕（通过人力倾倒排泄物）、公共厕所以及露天坑式厕所。

水资源拥有度：拥有水资源的家庭比重。拥有指的是在住地200米之内有水源。该术语指住地内有水源，或住地内没有但住地附近200米之内可获得水源的情况。这就假设管道供水能够较为轻松地满足供应范围内人们的日常需求。

援助依靠比率：根据官方汇率换算成美元后计算得到。人均援助包括官方发展帮扶（ODA）及官方援助（OA）。

商业能源生产：所有转化为油当量的商用首要能源——石油（原油、天然气凝析液、非传统来源石油）；天然气；固体燃料（煤炭、褐炭、其他衍生燃料）；初级电力。

商业能源使用：表观消耗量，等于本土产出量加进口量加储备量减出口减国际运输中轮船飞机使用量。

发展帮扶：包括以特许条件（净偿还本金）发放的贷款，来自发展帮扶委员会成员官方机构、跨国机构、非发展帮扶委员会成员国的，旨在促进第一部分中委员会列出的受援国的经济、福利发展所拨款项。其中包括至少25%的赠予成分（以10%的折扣率计算）。

国内毛储蓄：GDP减去消费总量。

私营部门国内信贷：指向私有部门提供的需要偿还的金融资源-包括以下渠道：贷款，买入非权益性证券，贸易信贷及其他形式。对有些国家，这还包括国有企业的信贷。

电力轨道线路：电力牵引的线路长度。可以包括架空的各种直流或者交流滑接线、第三轨道直流系统。

人均能源使用：指的是表观消费量，等于本土产量加进口量加存储量减出口量减国际贸易运输中轮船以及飞机消耗量。

外国直接投资 (FDI)：投资者为取得长期的管理利益（至少10%的表决权股份）而在非本国经济体投资，所带来的投资净流入。这包括股本，收益再投资，以及收支表中其他长短期资本。

外国直接投资流入流出：给出数据净值（资本交易存入款项减去直接投资方以及其外方子公司提款项）。财产净缩减（外向型外方直接投资）或者负债净增长（内向型外方直接投资）记录为存入款项（收支表上以正符号表示），财产净增长或者负债净缩减以负帐形式记录（收支表上以负符号表示）。带负号的外方直接投资流入表示其三个组成部分至少一个（主权资本，再投资收益，公司内部贷款）为负值，其他组成部分的正值无法抵消。这就是反向投资或者蚀本。

联合国贸易和发展会议定期直接从中央银行，统计局以及各个国家相关部门搜集出版或者未出版的国家官方外国直接投资合计或非合计数据。以扩大其外国直接投资、跨国企业数据库。这些数据构成所发布的外国直接投资信息的主要来源。

女性主导家庭：女性主导家庭的百分比。

燃料价格：销售最广泛的汽油以及柴油的出泵价格。价格已经从当地货币换算成美元。

基尼系数：衡量个人、家庭收入分配（或者有些情况下消费支出）偏离完全平等分配的情况。劳伦茨曲线显示的是收入累计百分比与人口累计百分比的关系，并从最贫穷的个人或者家庭计算起。基尼系数关注的是劳伦茨曲线与假定绝对平均线之间的部分，用该部分面积（不平等面积）与完全不平等面积的百分比表示。因此基尼系数为零代表绝对平均，100表示绝对不平均。

总资本信息：包含经济固定资产的附加部分的结构，加上材料清单的纯变化。固定资产包括土地条件改善（例如，栅栏、沟、排水）、植物、机械和仪器的购置，公路、铁路的建设，还有像学校、办公楼、医院、私宅以及工商业建筑的建设。材料清单是指企业为了应对目前或预料之外的生产、销售和工作进行中出现的波动而储备的物品。

国内生产总值 (GDP)：从购买者的角度来看，GDP是指经济活动中所有购买者所产生的总值，加上商品税，除去产品价值中所不包含的任何补贴。GDP的计算中没有删除制造资产的贬值或者是自然资源的枯竭和恶化。人均GDP：是将GDP除以年中总人口量得出的。增长是由当地货币中连续的GDP

数据计算而来。

国内总储蓄量：是指国家总收入和公共及私人消费之间的差异，加上近期净转账。

学校总录取率：同一水平线录取的学生数量，不管是否属于同一年龄段。

住院床位：包括公立医院、私立医院、综合性医院、专科医院以及康复中心的住院床位。在大多数情况下，包括了急性治疗和慢性护理的床位。

家庭：联合国人居署 (UN-Habitat) 进行了估算和预期。通过人类定居统计问卷收集了住房数据。住房的概念是建立在人类个体或群体为了自身的食物供给或其他生活必需品所作出的安排，一个家庭可以有以下的类型：

- 1 一人一家：是指一个人单独为自己争取食物或其他生活必需品，而不需要依靠其他人或者是其他多人家庭；
- 2 多人一家：是指两个或更多的人一起住，一起争取食物和其他生活必需品。这些生活在一起的人，他们可能会将收入放在一起，或者说多多少少会有个共同的预算；他们之间可能是有关系的，也可能是没有关系的，或者说他们可能是某个相关或不想关的群体中的一员。这种家庭的概念又称之为“家庭维系”概念。这并不是家庭的数量或家庭的单位是保持一样的。虽然家庭的单位是指一个家庭所占据的空间大小，它也可以指多个家庭所占的空间大小或者是一个家庭的某个部分所占据的空间大小（例如，出于经济原因，两个家庭可能会共享一个空间，或者在一个一夫多妻制的社会，一个家庭一般会占到两个或者两个以上的家庭单位）。

家庭最终消费开支：是指家庭所购买的所有物品和服务的市场价值，包括耐用产品（如汽车、洗衣机和家用电脑），租房花的房租，但是不包括购买住房的开支。此外还包括为取得许可证和执照向政府的交纳的费用。这里所讲的家庭消费开支包括非营利性机构提供服务的开支（即便国家会单独公布这项花费）。在实际操作时，家庭消费开支可能也会包含资源供给和资源使用之间存在的统计上的误差。

家庭预期方法：取决于数据的可用性和可信度。根据不同的国家（地区）列表，会采取5种不同的预期方法，方法如下：

- 1 完全取决于一家之主的预期：阿尔巴尼亚、阿

尔及利亚、奥地利、孟加拉国、白俄罗斯、贝宁、博茨瓦纳、巴西、文莱、保加利亚、布基纳法索、柬埔寨、佛得角、中国香港特别行政区、科伦比亚、塞浦路斯、丹麦、多米尼克、厄瓜多尔、爱沙尼亚、斐济、芬兰、法国、法属玻利尼西亚、赞比亚、格鲁吉亚、德国、希腊、危地马拉、海地、洪都拉斯、匈牙利、爱尔兰、意大利、印度、印度尼西亚、伊拉克、牙买加、日本、哈萨克斯坦、肯尼亚、科威特、拉脱维亚、莱索托、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、卢森堡、马来西亚、马尔代夫、马耳他、马达加斯加、马拉维、马里、毛里求斯、墨西哥、荷兰、新喀里多尼亚、尼加拉瓜、尼日尔、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、波兰、葡萄牙、韩国、卢旺达、新加坡、所罗门群岛、南非、苏丹、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、坦桑尼亚、美国、委内瑞拉、越南、也门、赞比亚、津巴布韦。

- 2 基于一家之主权利大小的预期：阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、阿塞拜疆、巴哈马、巴林、巴巴多斯、比利时、伯利兹、布隆迪、加拿大、中非共和国、智利、刚果、哥斯达黎加、埃及、塞内加尔、瓜德罗普岛、关岛、圭亚那、伊朗、以色列、约旦、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、马提尼克、摩洛哥、尼泊尔、荷兰、安的列斯、新西兰、挪威、巴拿马、菲律宾、波多黎各、摩尔多瓦共和国、留尼汪岛、罗马尼亚、俄罗斯、塞尔维亚和黑山、索马里、瑞典、叙利亚、塔吉克斯坦、特立尼达和多巴哥、土库曼斯坦、乌克兰、英国、乌拉圭、乌兹别克斯坦和瓦努阿图。
- 3 无法根据国家水平作出估算：阿富汗、安哥拉、波黑、朝鲜、黎巴嫩、巴勒斯坦被占领土、塞拉利昂、东帝汶和西撒哈拉。
- 4 基于一个数据所作出的估算：喀麦隆、科摩罗、科特迪瓦、克罗地亚、捷克、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、加纳、几内亚、几内亚比绍、冰岛、毛里塔尼亚、蒙古、莫桑比克、缅甸、纳米比亚、尼日利亚、阿曼、巴布亚新几内亚、卡塔尔、塞内加尔、斯洛伐克、斯洛文尼亚、苏里南、马其顿、多哥、乌干达和阿联酋。
- 5 无数据的估算：不丹、乍得、吉布提、赤道几内亚、老挝、沙特、索马里和斯威士兰。

以下国家并不包含在地区或区域集团的家庭总数中：美属萨摩亚，安道尔，安吉拉，安提瓜和巴布达，阿鲁巴，百慕大，英属维尔京岛，开曼群岛，

海峡群岛，库克群岛，多米尼克，法罗群岛，福克兰，法属圭亚那，直布罗陀，格陵兰岛，格林纳达，梵蒂冈，马恩岛，列支敦士岛，马绍尔群岛，密克罗尼西亚，摩纳哥，蒙特塞拉特，瑙鲁，北马里亚纳群岛，帕劳，皮特凯恩，圣赫勒拿，圣基茨和尼维斯，圣卢西亚，圣皮埃尔和密克隆，圣文森特，圣马力诺，圣多美和普林西比民主共和国，塞舌尔，托克劳，汤加，特克斯克斯群岛，图瓦卢，美属维尔京群岛，瓦利斯和富图纳群岛。

以下国家的估算尤为粗糙，因而无法单独解读，只是为了区域和全球计算的完整性而对这些国家进行了估算：阿富汗、安哥拉、波黑、朝鲜、黎巴嫩、巴勒斯坦被占领土、塞拉利昂、东帝汶和西撒哈拉。

有私人部门参加的基础设施建设中的投资：基础设施建设包括通信、能源（电和天然气的转化与分布）、交通和直接或间接供应大众的水和卫生服务。焚化炉、不固定资产、独立的固体废弃建筑和风车类的小建筑不包含在内。包含的建筑种类有主要资本投入的操作和管理合约，绿地项目（这中间个体独有或公私合营建设和运行一个新的设施）和剥离。

城镇化水平：定居在城镇的人口比例。每个国家城市和农村的划分会有不同（一般来说，国家对城镇的界定包含在最新的人口普查里）。

出生时寿命预期：是指婴儿一生都按照出生时的生命模式发展所能活的时长。

受教育率：是指在日常生活中能够读和写简短的简单的句子的十五岁及以上人群比例。但在实际操作中，受教育率是很难测量的。要想评估受教育率就要在可控条件下做一次普查或调查。很多国家都只是基于自己已有的数据来评估受过教育的人群数量。有一些国家则直接使用受教育的数据，只不过会考虑在学校学习的时间和最终的学习水平。由于国家之间在数据收集方面存在着差异，而且同一个国家在不同时间段可能又会采取不同的方法，所以使用这些数据时需要谨慎些。

地方政府的收入与开支：地方政府通过各渠道获得的年度总收入（包括资本和经常性收入）都以美元来计算，并以人口数量做划分（三年平均数），所有大城市的地方政府在过去三年里的人均资本开支也以美元计算。人均开支包含按照人均资本账户的固定资产和设备装置。

机动车辆：包括小汽车、巴士和运输车，但不包括两轮子的车。人口数据是指数据可使用的那年年中时统计的人口数。道路是指机动车道、高速车

道、主干道或国道，以及二级车道或地方车道。机动车道是指专门为将反方向的机动车与车流隔开而修建的道路。

所有权：房主：是指住户拥有居住地所占区域，无论是全部拥有还是部分拥有。根据国家法律体系的相关内容，这可能会包含在分期付款或按揭贷款时已购买的住宅。其他的一些情况，例如合租或合买的情况，可能根据国家的法律也会包含在内。租住机构公共拥有的住宅的租客：是指居住在某一机构（无论是属于中央政府所管还是地方政府所管）拥有的住房内，但没有所有权的住户。这些机构可能是合资企业，也有可能是住房协会或者是政府机构。租住民宅的租客：住户居住的房子不属于住户，而是属私人所有。这就包括那些从个体（例如房东或者私企）租住房子的人。

住房内的人：是指住在某一住房内的人数。每间房间的人数：这个数据是从将某一住房内的房间数除以所居住的人口数而得出的。总房间数是由每个单元的房间数乘以单元数得出的。这项计算由联合国秘书处统计得出的。

贫困户：是指那些生活水平处于当地贫困线以下的住户（包括男人掌权和女人掌权的家庭）。贫困线通常都是一个绝对的贫困线，等于给定的家庭大小在保障最低的营养和事物所需要的收入，加上除食物外所必须的一些用品。

总人口数：估算世界、区域、国家或地区年中人口数量。联合国经济和社会事务部每两年就会对人口划分的信息进行更新。人口数量的估算和预期中会考虑到新的数据，新的估算和对人口数据、出生率、死亡率和国际人口迁移等数据的最新分析结果。新的人口普查或人口调查数据会用来更新和丰富人口评估指标，或者是直接用新的指标来检验在人口预期中所提出的假设是否正确。总人口数是指对每个国家或主要地区所作出的估算和预期（中间变量）。年增长率是由联合国人居署做的计算，是指一个国家、主要地区和世界在特定时间段内人口变化的年均比例。（整个附录中的公式都是：

$$r = [(1/t) \times \ln (A_2/A_1)] \times 100$$

其中 A_1 是指某一年的值， A_2 是指 A_1 后某一年的值， t 是指 A_1 和 A_2 之间时间间隔， \ln 是指自然对数功能）。

人口、城镇和农村：在年中对城市或农村居住人口所做的估算和预期。

对贫困的定义：国家贫困率是指生活在国家贫困线以下的人口比例。对全国所做的估算是在小范围内进行人口调查估算的基础上做出的。普查年就

是指进行数据收集的那一年。日均收入不足1美元和2美元的人群是指那些根据1993国际价格标准（相当于1985年的1美元和2美元，根据购买力平价法而做了调整）的统计中，日均收入不足1.08美元和2.15美元的人口比例。贫困率在国家之间是可以进行比较的，但是由于购买力平价法汇率的修改，是不能与过去所报告的国家贫困率作比较的。

购买力平价国民总收入：用购买力平价率将国民总收入转换成国际元。一国际元的购买力平价同一美元在美国的购买力平价是一样的。

难民，寻求避难者和流浪者：数据由各个国家根据自己的数据收集方法和标准得出的。联合国难民事务高级专员办事处（联合国难民署）所关心的难民和避难者包括以下几类。难民：指符合联合国难民署法律条文国际难民；允许在人道主义援助区和临时避难区居住的人。寻求避难者：指那些在申请国际避难中情况较为严峻的人或者是已经取得避难资格的人。由于一些国家数据的缺失，估算的避难人数比实际要少。已返回的难民：指当年已回到原来国家的难民。内部无家可归者：是指那些在国内无家可归、需要联合国难民署给予帮助的人，一般会由联合国的某一个部门为他们提出特定的要求。已返回的无家可归者：当年已经回到原来国家的无家可归的人。

道路：是指机动车道是指为了将反方向的机动车与车流隔离开而特定建设的车道。整个道路系统：包括机动车道、高速、主干道或国道和二级车道或地方车道以及其他种类的车道。铺设的道路：是指路面已经铺设了石头（碎石）、烃类粘合剂加混凝土或鹅卵石并已经纳入国家道路总长的所有的道路。

矮棚房住户：指搭建了一个占用土地但又并非正式建筑的住户。棚户一般是指在城市边缘搭建的住所，这些建筑不符合城市法律或规划。尽管棚屋的建筑材料可能很坚固，但它们通常被称作是边际住房。

总医疗开支：公共和私人医疗总开支。包括医疗服务（预防性和治疗性）、计划生育、营养计划和急救（医疗健康方面的）开支，但是不包括水和卫生服务。

工作使用的交通：上下班所使用的交通比例，包括私家车（A类）；火车、电车或轮渡（B类）；巴士或小巴（C类）；其他（摩托车、自行车和其他非机动车等属D类）。若使用了多种交通方式，则选取最主要的那种。

上下班时间：单程所花费的平均时间，以分钟计算。这是所有交通工具的平均时间。

住房类型：住房的地点和结构是有区分的。一是住房只是为了人类居住而建设的或改造的，假设它们并不是完全用于其他用途的。若一个住房是简易住房或集体住房，是按照计算时间来确定为谁所占有的；二是并非为给人居住而建造的，是用作其他用途的。住房要么指居住单元，要么指集体住房。居住单元：是指一个住户所居住的独立的居住空间或者说是虽并非是为人居居住而建但却在统计的当时被人占据用作住房了。在普查的时候，住房可能是有人住了，也可能是空房子，或者是被占的移动或简易房或者是其他任何形式的用来居住的地方。这个包含了持续和可接受性层次上的多种住房情况。

增加值：加上所有产出，减去中间投入后产业的净产出。产业原增加值取决于国际工业分类标准修改案3。农业包括林业和渔业。工业包括矿业、制造业（或者称独立的部门）、建筑业、电、水 and 气。制造业指的是工业。服务业指剩余的（除去GDP、非农业和工业）的行业，而且不能很好地反应出服务产出，包括银行业和金融服务。

五岁以下儿童死亡率：是指在满五岁之前死亡的儿童比例。儿童死亡率等=当年五岁以下儿童死亡数/过去五年内平均出生的儿童数。

城市群：邻近地区的等高线（不考虑行政界线）。包括城市或城镇以及城市边缘的郊区地带。表B.1显示了修改后的所有城镇群的估算和预期，包含了750000甚至更多的居民。

年增长率：是指当年每个国家主要地区和全世界总数上的年平均变化比例。

废水处理：经过处理的废水比例。

水消费量：以每人每天多少升为单位计算出国内居民用水（不包括工业用水）的平均消费量。

供水系统：住房单元内有管道自来水是指住房内已经安装了自来水管。自来水可以由社区提供，也就是说居民用水是受到公共机构的监督与控制的。此外，水的供应还可以由私人提供，比如说安装压力罐、水泵或者是其他装置。水由外部提供，但供水源在200米以内的住宅是指在居住单元无法为单元内的住户提供水，但是200米以内有水供应，假设这个距离内住户不需要为得到管道自来水而付出太大的努力“其他”是指单元内居民根本无法获得管道自来水，他们依赖于泉水或井水，或者

是自来水供应地在200米以外的地方。

女性掌权的家庭：是指由女性掌权的家庭。通常在定义一个家庭的家庭成员时，先看这家谁掌权，然后再看其他成员于掌权者的关系。掌权者是指一个家庭里被所有成员都认可的人。但是事实上，由于习俗、文化传统的不同，各个国家在确定家庭掌权者的方面有很大的差别。

数据来源

SOURCES OF DATA

数据统计的表格都是根据联合国人居署的数据库汇编而来：人类住居数据库，全球城市观察数据库，基于城市和住所的人居预期项目。

这里也用到了很多联合国和其他国际组织出版的数据。其中有名的有国际能源署、巴黎数年里经合组织成员国的能源平衡。国际劳工组织2003年发布的《经济活跃人群的估算和预期：1950~2010》，第四版，日内瓦。国际道路协会2001年发布的《世界道路数据2001》，日内瓦。国家经合组织数年国际发展数据光盘，巴黎。《联合国2001年人居数据纲要》（联合国出版物No E01.XVII5），纽约。《联合国发展署2004年人类发展报告》。联合国发展署/牛津大学出版社，纽约。《联合国人口署2004年世界城市化前景：2003年修订版》，联合国，纽约。《联合国教科文组织2002年各国15岁及以上人群受教育率评估1970~2015:2002年评估》，数据研究所，蒙特利尔。联合国难民事务高级专员办事处2002年发布的《2001年年度数据报告》，日内瓦。《联合国人居署2002年全球城市指标数据库2》，联合国人居署，内罗毕。联合国统计司2002年发布的《2002年能源数据年度报告》，纽约。联合国统计司国家统计数据：主要统计数据和详细的表格，第一和第二部分，多年数据，纽约。世界银行2002年发布的《世界发展指标》，2002年，世界银行，华盛顿。世界银行2004年发布的《世界发展指标》，2004年，世界银行，华盛顿。世界卫生组织的联合国儿童发展基金会和供水和卫生合作理事会2000年发布的《全球水供应和卫生评估年度报告》，2000，日内瓦和纽约。世界卫生组织/儿童发展基金会，日内瓦。世界资源研究所2000年发布的《世界资源2000~2001》，华盛顿。

注释 NOTES

- 1 All members of the United Nations General Assembly arranged in Regional Groups. According to the *United Nations Handbook 2003 (2003)* , this grouping is unofficial and has been developed to take account of the purposes of General Assembly Resolution 1991 (XVIII)(1963) , 33/138 (1978) and 2847 (XXVI) (1971) .The US is not a member of any regional group, but attends meetings of the Western European and Other States Group (WEOG) as an observer and is considered to be a member of that group for electoral purposes.Turkey participates fully in both the Asian and WEOG groups, but for electoral purposes is considered a member of WEOG only. Israel became a full member of WEOG on a temporary basis on 28 May 2000. As of 31 May 2002, Estonia and Kiribati were not members of any regional group. In addition to member states, there is also a nonmember state, the Holy See, that has observer status in the United Nations. By General Assembly Resolution 52/250 (1998) , the General Assembly conferred upon Palestine, in its capacity as observer, additional rights and privileges of participation. These included, inter alia, the right to participation in the general debate of the General Assembly, but did not include the right to vote or to put forward candidates.
- 2 As classified by the United Nations Development Programme (UNDP) ; see *Human Development Reports* for detail.
- 3 55 countries or areas.
- 4 86 countries or areas.
- 5 36 countries or areas.
- 6 As classified by the World Bank; see *World Development Reports* for detail.

数据表

DATA TABLES

基于地区层面的数据

Regional Aggregates

表格A.1

TABLE A.1

人口统计指标 Demographic Indicators

	城镇化水平 (%)		城镇人口				变化率 (%)		农村人口		总人口	
	2000	2030	估算和预期 (千)				2000-2010	2020-	估算 (千) 和预期 (千)			
			2000	2010	2020	2030			2000	2030	2000	2030
世界总数	47.1	60.8	2,856,927	3,505,347	4,215,397	4,944,679	2.0	1.6	3,213,654	3,185,470	6,070,581	8,130,149
世界主要地区统计												
较发达地区	73.9	81.7	882,465	928,632	974,228	1,014,773	0.5	0.4	311,407	227,505	1,193,872	1,242,278
欠发达地区	40.5	57.1	1,974,462	2,576,716	3,241,169	3,929,906	2.7	1.9	2,902,247	2,957,965	4,876,709	6,887,870
不发达地区	25.2	43.3	167,957	257,330	381,129	544,304	4.3	3.6	499,800	712,511	667,757	1,256,815
内陆发展中国家	25.9	38.1	84,462	114,292	161,568	228,657	3.0	3.5	240,396	367,169	326,225	599,807
小岛屿发展中国家	54.8	63.4	28,037	32,839	37,889	43,137	1.6	1.3	23,094	24,891	51,132	68,026
联合国区域集团												
非洲集团	37.1	53.5	295,348	417,186	568,199	748,158	3.5	2.8	500,323	649,846	795,671	1,398,004
亚洲集团	37.1	54.5	1,366,980	1,770,494	2,214,364	2,664,282	2.6	1.8	2,312,757	2,222,364	3,679,737	4,886,647
东欧集团	68.3	74.3	207,850	200,624	196,183	191,976	(0.4)	(0.2)	96,688	66,281	304,538	258,257
拉丁美洲和加勒比海国家集团	75.5	84.6	392,982	471,708	542,392	601,726	1.8	1.0	127,247	109,332	520,229	711,058
西欧和其他国家集团	72.7	79.6	529,058	533,808	540,068	545,369	0.1	0.1	198,928	140,070	727,986	685,440
人类发展统计												
高水平人类发展	76.6	84.2	901,011	983,241	1,058,287	1,122,972	0.9	0.6	275,302	210,793	1,176,312	1,333,768
中等水平人类发展	41.1	57.8	1,688,509	2,133,279	2,604,927	3,064,454	2.3	1.6	2,416,847	2,235,381	4,105,359	5,299,833
低水平人类发展	31.3	49.3	216,584	324,409	470,027	652,554	4.0	3.3	474,819	672,117	691,402	1,324,667
收入统计												
高收入水平	77.3	84.7	722,636	782,919	837,366	885,084	0.8	0.6	212,075	160,056	934,711	1,045,142
中等收入水平	50.8	69.0	1,494,433	1,847,789	2,188,966	2,473,662	2.1	1.2	1,447,655	1,110,360	2,942,091	3,584,020
中上等收入水平	74.9	84.1	243,436	285,489	325,256	360,017	1.6	1.0	81,525	68,125	324,959	428,139
中下等收入水平	47.8	67.0	1,250,997	1,562,300	1,863,710	2,113,645	2.2	1.3	1,366,130	1,042,235	2,617,132	3,155,881
低收入水平	29.1	45.3	637,926	872,391	1,186,558	1,583,217	3.1	2.9	1,553,718	1,914,890	2,191,643	3,498,102
地理统计												
非洲	37.1	53.5	295,348	417,186	568,199	748,158	3.5	2.8	500,323	649,846	795,671	1,398,004
东非	24.4	41.0	61,501	93,562	135,788	189,215	4.2	3.3	191,014	272,320	252,515	461,535
中非	35.2	54.4	32,738	49,640	73,212	104,041	4.2	3.5	60,222	87,257	92,960	191,298
北非	48.4	63.4	84,045	109,269	138,277	169,347	2.6	2.0	89,570	97,902	173,615	267,249
南非	52.4	67.0	26,421	29,451	31,169	32,634	1.1	0.5	24,026	16,092	50,448	48,725
西非	40.1	58.9	90,642	135,264	189,752	252,920	4.0	2.9	135,491	176,277	226,133	429,197
亚洲	37.1	54.5	1,366,980	1,770,494	2,214,364	2,664,282	2.6	1.8	2,312,757	2,222,364	3,679,737	4,886,647
东亚	40.4	62.6	598,413	766,054	921,854	1,039,087	2.5	1.2	882,697	620,302	1,481,110	1,659,389
中南亚	29.5	43.7	438,694	565,020	739,066	959,121	2.5	2.6	1,047,355	1,233,232	1,486,049	2,192,353
东南亚	39.6	60.7	206,228	282,547	359,842	432,014	3.1	1.8	314,128	279,222	520,355	711,236
西亚	64.3	72.3	123,646	156,874	193,602	234,060	2.4	1.9	68,577	89,608	192,222	323,669
欧洲	72.7	79.6	529,058	533,808	540,068	545,369	0.1	0.1	198,928	140,070	727,986	685,440
东欧	68.3	74.3	207,850	200,624	196,183	191,976	(0.4)	(0.2)	96,688	66,281	304,538	258,257
北欧	83.0	87.7	78,150	80,922	84,254	87,586	0.3	0.4	15,974	12,256	94,123	99,842
南欧	65.4	74.1	95,325	98,084	100,321	102,465	0.3	0.2	50,497	35,797	145,822	138,261
西欧	80.5	86.4	147,734	154,178	159,309	163,342	0.4	0.3	35,769	25,737	183,502	189,079
拉丁美洲	75.5	84.6	392,982	471,708	542,392	601,726	1.8	1.0	127,247	109,332	520,229	711,058
加勒比海地区	63.3	73.3	23,838	27,111	30,344	33,216	1.3	0.9	13,836	12,102	37,673	45,318
中美洲	68.4	77.5	92,483	112,379	132,055	150,192	1.9	1.3	42,729	43,607	135,213	193,799
南美洲	79.7	88.6	276,661	332,218	379,992	418,317	1.8	1.0	70,682	53,624	347,343	471,941
北美洲	79.1	86.9	249,995	286,479	321,968	354,081	1.4	1.0	65,920	53,451	315,915	407,532
大洋洲	72.7	74.9	22,564	25,673	28,405	31,063	1.3	0.9	8,479	10,405	31,043	41,468
澳大利亚 / 新西兰	89.9	94.9	20,617	23,194	25,214	26,842	1.2	0.6	2,320	1,448	22,937	28,290
美拉尼西亚	19.3	27.2	1,348	1,736	2,289	3,153	2.5	3.2	5,648	8,439	6,996	11,592
密克罗尼西亚 (联邦)	67.3	81.2	336	429	522	608	2.4	1.5	163	141	499	748
波利尼西亚	43.1	55.0	263	314	381	461	1.8	1.9	348	377	611	838

注：此表中显示的是不同周期的变化率，而下面的表则显示了年均变化率。统计中所列出的国家均在技术注释中，pp177-179。

数据来源：区域统计中的数据都是建立在表B.1和B.2基础

表格A.2

TABLE A.2

住房指标 Shelter Indicators

	城镇服务可及性						家庭户数							
	改善的水供应 (%)		改善的卫生条件 (%)		住房内通信连接情况 (%)		估算和预期 (千)			五年增长 (千)				
	1990	2002	1990	2002	1990	2002	2005	2015	2025	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	
世界总数	92.1	92.4	81.1	81.2	73.3	71.6	1,743,640	2,116,248	2,461,422	191,930	180,678	175,481	169,694	
世界主要地区统计														
发达国家	99.8	99.6	99.4	98.0	97.9	96.4	497,505	547,104	582,358	27,161	22,438	18,896	16,357	
欠发达国家	89.0	89.9	73.8	75.4	63.5	62.9	1,246,135	1,569,144	1,879,065	164,769	158,240	156,584	153,337	
不发达国家	74.9	79.2	49.0	57.8	32.9	34.7	134,798	179,679	239,473	21,416	23,465	27,327	32,468	
内陆发展中国家	83.2	86.2	54.8	61.6	43.3	53.2	72,437	93,677	121,838	10,016	11,224	13,064	15,098	
小岛屿发展中国家	93.7	94.2	85.8	86.1	80.2	76.0	11,187	12,882	14,375	839	856	777	716	
联合国区域集团														
非洲国家集团	78.7	83.4	55.3	57.8	42.5	43.3	188,308	248,991	321,124	30,867	29,816	33,993	38,140	
亚洲国家集团	91.3	90.8	82.1	81.0	69.4	70.3	937,383	1,164,423	1,368,331	116,316	110,725	105,331	98,576	
东欧国家集团	97.5	97.7	97.6	93.3	90.9	88.9	139,769	147,013	147,129	5,384	1,860	471	(355)	
拉丁美洲及加勒比海国家集团	94.4	96.3	82.6	86.4	82.9	83.8	142,689	175,549	206,351	16,644	16,215	15,749	15,054	
西欧及其他国家集团	98.5	98.5	99.4	99.7	98.8	99.6	209,865	231,808	248,799	11,384	10,560	9,050	7,941	
人类发展统计														
高水平人类发展	99.0	99.2	98.2	98.4	96.6	96.1	461,648	518,920	566,193	29,490	27,782	24,769	22,504	
中等水平人类发展	93.4	92.6	80.4	81.1	70.6	72.1	1,134,804	1,396,006	1,623,226	136,728	124,473	118,068	109,153	
低水平人类发展	74.3	81.9	47.5	53.9	33.7	34.8	147,188	201,322	272,003	25,712	28,423	32,644	38,037	
收入统计														
高收入水平	99.8	99.8	99.6	99.6	98.9	98.8	386,518	433,249	472,107	23,984	22,747	20,349	18,509	
中等收入水平	95.2	95.5	98.9	88.4	83.4	84.5	891,644	1,083,250	1,247,057	101,780	89,827	85,217	78,590	
中上等收入水平	95.7	95.9	92.7	89.9	86.3	86.0	93,028	109,385	124,323	8,259	8,098	7,649	7,290	
中下等收入水平	93.9	94.2	83.6	85.5	77.3	78.8	798,616	973,865	1,122,734	93,520	81,729	77,569	71,300	
低收入水平	79.7	81.7	50.7	58.3	37.3	40.5	465,479	599,749	742,258	66,167	68,104	69,914	72,595	
地理统计														
非洲	78.7	83.4	55.3	57.8	42.5	43.3	188,604	249,358	321,562	30,902	29,853	34,029	38,174	
东非	85.2	84.5	51.1	53.8	42.9	42.3	56,357	72,812	96,066	7,637	8,819	10,661	12,593	
中非	67.9	74.9	46.0	43.2	30.0	30.8	22,129	31,268	44,370	4,144	4,994	5,987	7,115	
北非	91.0	91.4	89.6	90.6	78.4	84.8	34,070	43,207	52,890	4,885	4,252	5,198	4,485	
南非	94.0	94.2	68.8	69.6	62.0	63.6	18,711	21,932	22,194	2,759	462	144	118	
西非	95.6	81.6	46.2	57.0	27.8	32.8	57,337	80,139	106,041	11,477	11,326	12,039	13,863	
亚洲	91.3	90.8	82.1	81.0	69.4	70.3	962,492	1,194,550	1,402,896	118,823	113,236	107,657	100,690	
东亚	96.8	95.2	82.0	75.5	80.8	83.0	480,753	593,113	690,509	59,045	53,315	50,415	46,981	
中南亚	94.0	88.9	76.9	74.4	62.9	63.9	303,843	381,645	451,755	38,779	39,023	36,374	33,736	
东南亚	90.6	85.5	71.9	78.7	49.0	42.7	135,880	166,502	193,391	15,585	15,037	14,197	12,693	
西亚	94.1	94.4	95.5	93.9	85.2	85.7	42,015	53,291	67,242	5,414	5,862	6,671	7,280	
欧洲	99.7	99.5	99.3	97.5	97.7	96.0	302,806	323,017	331,902	12,323	7,888	5,298	3,588	
东欧	99.3	98.6	98.6	73.9	93.0	88.0	125,626	132,180	132,129	4,965	1,589	368	(418)	
北欧	100.0	100.0	100.0	97.7	98.9	98.7	42,179	47,064	51,179	2,486	2,399	2,125	1,990	
南欧	99.7	99.7	99.0	99.0	96.7	98.4	53,614	56,055	57,033	1,401	1,040	625	353	
西欧	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	81,387	87,717	91,561	3,471	2,860	2,181	1,663	
拉丁美洲	94.4	96.3	82.6	86.4	82.9	83.8	144,416	177,484	208,475	16,746	16,321	15,848	15,143	
加勒比海地区	96.4	97.4	87.8	90.4	81.8	79.3	11,230	13,189	14,767	1,035	924	838	739	
中美洲	93.3	97.3	73.2	82.0	86.0	88.0	34,455	43,243	51,722	4,349	4,439	4,365	4,114	
南美洲	92.2	94.2	81.0	84.5	81.5	86.9	98,731	121,052	141,985	11,361	10,959	10,644	10,290	
北美洲	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	133,819	158,218	180,848	12,076	12,323	11,597	11,033	
大洋洲	93.3	91.9	83.9	88.6	79.3	75.5	11,504	13,621	15,739	1,060	1,056	1,053	1,065	
澳大利亚/新西兰	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	9,600	11,254	12,790	837	817	782	755	
美拉尼西亚	90.5	89.0	88.0	85.5	72.3	70.0	1,647	2,056	2,584	198	212	243	284	
密克罗尼西亚 (联邦)	88.8	88.2	71.7	83.7	...	...	116	141	166	11	13	13	13
波利尼西亚	99.7	97.0	99.0	99.0	...	81.7	142	170	199	14	15	15	14	

注：此表中显示的是不同周期的变化率，而下面的表则显示了年均变化率。统计中所列出的国家均在技术注释中有，pp177-179。

数据来源：区域统计中的数据都是建立在表B.3和B.5基础

表格A.3

TABLE A.3

社会指标 Social Indicators

	贫困 (低于美元/每天)		重要数据		医疗服务					通信				
	1美元 (%)	2美元 (%)	预期寿命 (年)	五岁以下儿童死亡率/1000	费用	医生/1000	医院床位/1000		成人受教育率 (%)	收音机/1000	电视/1000	电脑/1000	手机/1000	
			2002	2002	2001	1980	1995-2002	1980	1995-2002	2002	2001	2001	2002	2002
世界总数														
世界主要地区统计														
发达地区	...	...	73.3	10.6	1,203	2.1	3.0	9.8	7.5	98	893	563	282	571
欠发达地区	20.5	48.8	63.2	75.0	173	0.7	1.1	2.9	2.6	78	305	188	66	137
不发达地区	46.1	80.9	47.8	162.4	18	0.0	0.1	1.0	0.6	56	193	48	5	18
内陆发展中国家	28.9	62.0		112.0	42	1.0	1.1	5.9	4.3	73	230	114	13	46
小岛屿发展中国家	...	...	70.5	37.4	916	1.0	1.7	5.0	4.1	79	598	356	286	311
联合国区域集团														
非洲国家	36.6	65.1	47.7	152.4	37	0.2	0.3	1.7	0.0	63	245	80	16	50
亚洲国家	15.9	48.5	67.3	55.9	222	0.9	1.3	4.2	4.1	81	278	211	93	161
东欧国家	3.3	13.2	71.7	21.5	184	2.5	3.0	9.0	7.0	99	475	408	98	319
拉丁美洲及加勒比海地区集团	13.6	33.2	70.4	35.7	212	0.6	1.6	1.7	2.2	86	421	251	60	178
西欧和其他国家集团	...	...	77.9	7.3	1,965	2.0	3.1	9.3	7.2	...	1,119	643	377	763
人类发展统计														
高水平人类发展	...	...	76.6	8.5	1,272	1.9	2.7	8.0	6.4	96	905	538	295	618
中等水平人类发展	14.7	39.2	66.0	53.5	93	1.2	1.5	4.9	3.5	84	308	223	35	125
低水平人类发展	43.1	74.8	46.1	171.5	15	0.1	0.1	1.3	0.6	58	297	67	7	32
收入统计														
高收入水平	...	...	78.2	5.7	1,836	1.9	2.7	8.5	7.0	95	1,050	595	396	740
中等收入水平	8.6	26.6	69.6	31.8	173	1.5	1.9	5.4	4.0	90	403	299	61	217
中上等收入水平	7.0	17.8	71.7	20.7	299	1.4	2.2	5.8	4.5	94	535	365	104	339
中下等收入水平	9.5	31.8	68.4	38.3	100	1.5	1.8	5.2	3.7	88	327	261	36	146
低收入水平	38.3	71.6	51.8	139.2	20	0.4	0.5	3.1	2.1	64	214	73	9	21
地理统计														
非洲	40.3	75.7	57.9	162.0	54	0.2	0.3	2.1	0.7	78	303	104	25	66
东非	37.5	74.5	43.2	158.7	22	0.1	0.2	1.7	0.9	70	265	49	17	33
中非	43.5	76.0	45.1	172.8	18	0.1	0.1	1.6	0.7	57	264	51	13	31
北非	2.9	21.3	70.3	39.3	78	0.7	0.9	1.7	2.2	64	286	207	18	60
南非	30.7	54.7	41.0	93.5	117	0.1	0.3	2.4	...	82	168	112	52	146
西非	49.4	77.4	47.0	186.9	14	0.1	0.1	1.4	0.5	45	264	52	8	28
亚洲	13.2	43.2	69.4	49.5	319	1.2	1.6	4.9	5.2	83	339	252	127	249
东亚	10.9	34.2	74.3	24.8	651	1.1	1.9	6.6	8.4	95	537	374	283	502
中南亚	20.5	57.8	65.3	75.8	54	1.5	1.6	4.6	4.7	77	193	151	17	18
东南亚	11.3	52.2	65.9	54.7	148	0.3	0.7	2.3	1.9	75	232	157	96	193
西亚	5.2	22.8	71.1	41.1	354	1.8	2.0	4.6	3.0	83	344	305	64	260
欧洲	...	...	74.9	10.7	1,214	2.2	3.2	10.0	8.2	99	801	547	260	576
东欧	3.6	15.9	70.5	16.2	169	2.5	3.2	9.4	8.2	99	615	465	91	333
北欧	...	3.6	75.6	7.9	1,499	2.3	3.0	12.7	7.6	99	1,518	762	376	728
南欧	...	...	75.4	12.3	686	1.8	2.8	6.3	4.7	97	374	365	145	571
西欧	...	...	78.8	5.7	2,381	2.1	3.4	11.1	10.3	99	843	612	427	747
拉丁美洲	13.6	33.2	70.4	35.7	212	0.6	1.6	1.7	2.2	86	421	251	60	178
加勒比海地区	6.3	26.7	65.0	60.3	166	...	2.0	...	3.0	75	495	263	55	226
中美洲	16.3	36.0	71.0	33.7	186	0.4	1.1	1.8	1.5	84	384	189	57	130
南美洲	14.2	33.6	71.5	29.7	253	0.8	1.7	1.8	2.3	92	487	297	63	196
北美洲	...	...	77.2	7.9	4,615	2.0	2.6	6.1	3.6	...	2,010	913	642	477
大洋洲	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
澳大利亚/新西兰	...	...	78.7	6.0	1,518	...	2.4	11.6	7.3	...	1,661	673	515	634
美拉尼西亚	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
密克罗尼西亚 (联邦)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
波利尼西亚	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

注：此表中显示的是不同周期的变化率，而下面的表则显示了年均变化率。统计中所列出的国家均在技术注释中有，pp177-179。

资料来源：区域统计中的数据都是建立在表B.9基础

基于国家层面的数据 Country-Level Data

表格B.1

TABLE B.1

城市化，城市人口和城市贫民窟居民 Urbanization, Urban Population and Urban Slum Dwellers

	城市化 (%)		城市人口					城市贫民窟居民						
			估算和预期 (千人)				变化率 (%)		估算数据 (千)		变化率 (%)		城镇所占比例	
	2000	2030	2000	2010	2020	2030	2000-2020	2010-2030	1990	2001	1990-2001	1990	2001	
世界	47.1	60.8	2,856,927	3,505,347	4,215,397	4,944,679	2.0	1.6	721,608	923,986	2.2	...	31.6	
非洲	37.1	53.5	295,348	417,186	568,199	748,156	3.5	2.8	122,692	187,532	3.9	...	61.3	
阿尔及利亚	57.1	72.6	17,285	22,281	27,468	32,032	2.5	1.5	1,508	2,101	3.0	11.8	11.8	
安哥拉	33.4	55.9	4,135	6,919	10,723	15,971	5.1	4.0	2,193	3,918	5.3	83.1	83.1	
贝宁	42.3	63.5	2,630	4,022	5,756	7,675	4.2	2.9	1,288	2,318	5.3	80.3	83.6	
博茨瓦纳	50.2	65.7	866	972	1,002	1,025	1.2	0.2	311	466	3.7	59.2	60.7	
布基纳法索	16.7	33.0	1,991	3,318	5,592	9,220	5.1	5.0	987	1,528	4.0	80.9	76.5	
布隆迪	9.0	22.6	561	1,078	1,881	3,088	6.5	5.0	294	394	2.7	83.3	65.3	
喀麦隆	49.0	69.2	7,403	10,059	12,540	15,050	3.1	1.8	2,906	5,064	5.0	62.1	67.0	
佛得角	53.3	72.7	232	325	422	513	3.4	2.0	106	193	5.4	70.3	69.6	
中非共和国	41.2	60.5	1,531	1,995	2,633	3,315	2.6	2.3	1,038	1,455	3.1	94.0	92.4	
乍得	23.8	42.2	1,870	2,971	4,811	7,470	4.6	4.4	1,218	1,947	4.3	99.3	99.1	
科摩罗	33.2	54.1	234	366	538	747	4.5	3.3	91	151	4.6	61.7	61.2	
刚果	52.2	67.4	1,800	2,572	3,692	5,096	3.6	3.2	1,050	1,852	5.2	84.5	90.1	
科特迪瓦	43.6	60.4	6,902	8,940	11,355	14,054	2.6	2.1	2,532	4,884	6.0	50.5	67.9	
刚果民主共和国	30.3	51.0	14,713	23,408	36,659	54,536	4.6	4.0	5,366	7,985	3.6	51.9	49.5	
吉布提	82.2	90.1	548	667	807	967	2.0	1.8	...	...	...	...	...
埃及	42.1	54.1	28,559	35,664	45,916	58,986	2.2	2.5	14,087	11,762	(1.6)	57.5	39.9	
赤道几内亚	45.1	67.6	206	321	452	601	4.4	2.8	112	201	5.3	89.1	86.5	
厄立特里亚	18.7	37.4	696	1,229	1,969	2,967	5.7	4.1	342	510	3.6	69.9	69.9	
埃塞俄比亚	14.9	28.7	9,771	14,841	23,353	36,466	4.2	4.5	5,984	10,159	4.8	99.0	99.4	
加蓬	81.4	91.5	1,024	1,322	1,603	1,870	2.6	1.5	357	688	5.9	56.1	66.2	
冈比亚	26.2	35.7	344	448	597	835	2.6	3.4	155	280	5.4	67.0	67.0	
加纳	43.9	58.3	8,607	11,750	15,271	19,034	3.1	2.2	4,083	4,993	1.8	80.4	69.6	
几内亚	32.6	55.3	2,647	4,033	5,990	8,246	4.2	3.2	1,145	1,672	3.4	79.6	72.3	
几内亚比绍	31.5	54.9	431	724	1,145	1,731	5.2	4.1	210	371	5.2	93.4	93.4	
肯尼亚	35.9	62.7	10,965	16,429	21,533	25,807	4.0	1.8	3,985	7,605	5.9	70.4	70.7	
莱索托	17.6	29.8	314	340	389	464	0.8	1.8	168	337	6.3	49.8	57.0	
利比里亚	44.9	63.4	1,321	2,104	3,071	4,331	4.7	3.4	632	788	2.0	70.2	57.7	
阿拉伯利比亚民众国	85.2	91.2	4,463	5,580	6,623	7,410	2.2	1.1	1,242	1,674	2.7	35.2	35.2	
马达加斯加	26.0	40.7	4,152	6,027	9,079	13,624	3.7	4.1	2,562	4,603	5.3	90.9	92.9	
马拉维	15.1	32.0	1,716	2,691	4,188	6,342	4.5	4.1	1,033	1,590	3.9	94.6	91.1	
马里共和国	30.2	52.0	3,594	6,037	9,880	15,390	5.2	4.4	1,968	3,361	4.9	94.1	93.2	
毛里塔尼亚	57.7	81.1	1,527	2,452	3,447	4,445	4.7	2.5	827	1,531	5.6	94.3	94.3	
毛里求斯 ¹	42.7	55.8	506	586	686	804	1.5	1.6	...	...	...	...	...
摩洛哥	55.5	72.5	16,144	21,076	26,129	30,824	2.7	1.7	4,457	5,579	2.0	37.4	32.7	
莫桑比克	32.1	60.0	5,735	9,135	12,683	15,976	4.7	2.3	2,722	5,841	6.9	94.5	94.1	
纳米比亚	30.9	50.9	584	773	988	1,231	2.8	2.2	155	213	2.9	42.3	37.9	
尼日尔	20.6	41.1	2,211	4,047	7,229	12,453	6.0	5.4	1,191	2,277	5.9	96.0	96.2	
尼日利亚	44.1	65.0	50,603	75,748	104,339	134,398	4.0	2.5	24,096	41,595	5.0	80.0	79.2	
留尼汪岛	89.9	96.0	650	771	859	920	1.7	0.7	...	...	...	...	...
卢旺达	13.6	58.5	1,050	2,983	5,606	7,866	10.4	3.4	296	437	3.5	82.2	87.9	
圣赫勒拿 ²	34.7	50.5	2	2	2	3	0.0	4.1	-	-	...	...	2.0
圣多美和普林西比民主共和国	37.6	48.7	56	74	99	134	2.8	3.0	-	1	...	...	2.0
塞内加尔	47.4	67.1	4,456	6,472	8,801	11,350	3.7	2.5	2,276	3,555	4.1	77.6	76.4	
塞舌尔	49.7	61.7	39	44	51	58	1.2	1.3	...	...	...	...	...
塞拉利昂	36.7	58.7	1,619	2,570	3,579	4,813	4.6	3.0	1,107	1,642	3.6	90.9	95.8	
索马里	33.3	53.9	2,905	5,057	8,314	13,144	5.5	4.6	1,670	2,482	3.6	96.3	97.1	
南非	55.5	70.1	24,416	27,094	28,476	29,540	1.0	0.4	8,207	8,376	0.2	46.2	33.2	
苏丹	36.1	60.2	11,355	17,321	23,563	30,408	4.2	2.6	5,708	10,107	5.2	86.4	85.7	
斯威士兰	23.2	36.6	242	272	314	373	1.2	1.7	...	...	...	...	...
多哥	33.4	54.6	1,523	2,272	3,276	4,431	4.0	3.0	796	1,273	4.3	80.9	80.6	
突尼斯共和国	62.8	74.4	5,975	7,001	8,156	9,193	1.6	1.2	425	234	(5.4)	9.0	3.7	
乌干达	12.0	20.4	2,825	4,336	7,329	13,035	4.3	5.8	1,806	3,241	5.3	93.8	93.0	
坦桑尼亚联合共和国	32.3	58.2	11,236	17,787	25,225	33,144	4.6	2.7	5,601	11,031	6.2	99.1	92.1	
西撒哈拉	92.9	96.3	265	345	423	495	2.6	1.6	-	5	...	-	2.0	
赞比亚	35.1	50.2	3,660	4,526	5,902	7,638	2.1	2.6	2,284	3,136	2.9	72.0	74.0	
津巴布韦	33.6	51.8	4,253	5,008	5,785	6,620	1.6	1.3	116	157	2.8	40.0	3.4	
亚洲	37.1	54.5	1,366,980	1,770,494	2,214,364	2,664,282	2.6	1.8	...	...	...	...	...
阿富汗	21.9	41.9	4,683	8,484	13,674	20,920	5.9	4.3	2,458	4,945	6.4	98.5	98.5	
亚美尼亚	65.0	69.2	2,024	1,908	1,908	1,928	(0.6)	0.1	47	51	0.7	2.0	2.0	
阿塞拜疆	50.5	59.5	4,123	4,504	5,280	6,235	0.9	1.7	278	301	0.7	7.2	7.2	
巴林	89.6	92.9	607	753	891	1,018	2.2	1.3	...	...	...	...	...
孟加拉国	23.2	39.3	31,996	45,298	63,224	86,500	3.5	3.1	18,988	30,403	4.3	87.3	84.7	
不丹	7.7	20.1	159	292	500	810	6.1	4.8	61	70	1.2	70.0	44.1	
文莱达鲁萨兰国	73.9	87.0	247	334	415	489	3.0	1.6	...	...	...	...	...
柬埔寨	16.9	36.9	2,223	3,792	5,981	8,697	5.3	3.7	870	1,696	6.1	71.7	72.2	
中国 ³	35.8	60.5	456,247	616,228	765,597	877,623	3.0	1.4	137,929	178,256	2.3	43.6	37.8	
中国香港特别行政区 ⁴	100.0	100.0	6,807	7,537	8,188	8,781	1.0	0.7	113	139	1.9	2.0	2.0	
中国澳门特别行政区 ⁵	98.9	99.2	445	486	526	558	0.9	0.6	7	9	2.3	2.0	2.0	
塞浦路斯	68.8	76.5	539	591	643	687	0.9	0.7	-	-	-	-	-	
朝鲜	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
韩国	60.2	72.8	13,414	14,794	16,507	18,186	1.0	1.0	117	95	(1.9)	1.0	0.7	
格鲁吉亚	52.7	58.1	2,772	2,476	2,428	2,473	(1.1)	0.2	558	252	(7.2)	18.4	8.5	
印度	27.7	41.4	281,255	355,205	455,823	586,052	2.3	2.5	131,174	158,418	1.7	60.8	55.5	
印度尼西亚	42.0	67.7	88,863	126,739	160,775	187,846	3.6	1.6	17,964	20,877	1.4	32.2	23.1	
伊朗伊斯兰共和国	64.4	79.7	42,799	53,784	66,011	75,253	2.3	1.3	17,094	20,406	1.6	51.9	44.2	
伊拉克	67.9	71.3	15,759	20,134	25,714	32,344	2.4	2.3	6,825	9,026	2.5	56.7	56.7	
以色列	91.5	93.6	5,527	6,687	7,600	8,392	1.9	1.0	81	113	3.0	2.0	2.0	
日本	65.2	73.1	82,794	85,150	86,977	88,482	0.3	0.2	6,117	6,430	0.5	6.4	6.4	
约旦	78.7	84.6	3,963	5,117	6,216	7,311	2.6	1.6	388	623	4.3	16.5	15.7	

续表

	城市化 (%)		城市人口						城市贫民窟居民				
			估算和预期 (千人)				变化率 (%)		估算数据 (千)		变化率 (%)		城镇所占比例
	2000	2030	2000	2010	2020	2030	2000-2010	2010-2030	1990	2001	1990-2001	1990	2001
哈萨克斯坦	55.8	65.7	8,733	8,580	9,297	10,018	(0.2)	0.7	2,835	2,664	(0.6)	29.7	29.7
科威特	96.0	97.5	2,157	2,942	3,542	4,091	3.1	1.4	60	56	(0.6)	3.0	3.0
吉尔吉斯斯坦	34.4	44.6	1,692	1,914	2,349	2,993	1.2	2.4	858	885	0.3	51.8	51.8
老挝人民民主共和国	19.3	38.2	1,018	1,603	2,451	3,549	4.5	3.7	422	705	4.7	66.1	66.1
黎巴嫩	86.6	92.0	3,013	3,566	3,991	4,317	1.7	0.8	1,142	1,602	3.1	50.0	50.0
马来西亚	61.8	77.6	14,212	18,768	23,218	27,324	2.8	1.6	177	262	3.6	2.0	2.0
马尔代夫	27.5	45.9	80	126	194	282	4.5	3.7	-	-	-	-	-
蒙古	56.6	66.9	1,415	1,658	1,988	2,336	1.6	1.6	886	940	0.5	68.5	64.9
缅甸	28.0	49.1	13,290	18,147	23,921	30,086	3.1	2.3	3,105	3,596	1.3	31.1	26.4
尼泊尔	13.7	29.4	3,220	5,253	8,082	11,976	4.9	3.9	1,574	2,656	4.8	96.9	92.4
巴勒斯坦被占领土	70.0	80.5	2,233	3,324	4,686	6,246	4.0	2.9	...	...	...	...	...
阿曼	76.0	86.3	1,982	2,796	3,658	4,509	3.4	2.1	671	1,214	5.4	60.5	60.5
巴基斯坦	33.1	49.8	47,220	67,140	96,952	135,347	3.5	3.3	26,416	35,627	2.7	78.7	73.6
菲律宾	58.5	76.1	44,327	59,294	73,763	86,615	2.9	1.6	16,346	20,183	1.9	54.9	44.1
卡塔尔	91.5	94.8	532	623	708	778	1.6	0.9	8	11	2.9	2.0	2.0
韩国	79.6	86.2	37,291	40,200	42,070	43,120	0.8	0.2	11,728	14,385	1.9	37.0	37.0
沙特阿拉伯	86.2	92.9	19,083	26,282	33,265	40,124	3.2	1.9	2,385	3,609	3.8	19.8	19.8
新加坡	100.0	100.0	4,016	4,574	4,812	4,934	1.3	0.3	-	-	-	-	-
斯里兰卡	21.1	29.9	3,927	4,309	5,118	6,481	0.9	2.4	899	597	(3.7)	24.8	13.6
阿拉伯叙利亚共和国	50.1	59.8	8,289	10,640	13,627	17,188	2.5	2.3	629	892	3.2	10.4	10.4
塔吉克斯坦	25.8	32.6	1,568	1,602	2,032	2,787	0.2	3.2	942	951	0.1	56.0	56.0
泰国	31.1	47.0	18,974	22,994	28,569	35,420	1.9	2.1	1,998	...	...	19.5	...
东帝汶	7.5	15.2	52	82	127	189	4.6	4.0	1	7	16.4	2.0	12.0
土耳其	64.7	77.7	44,206	54,308	63,395	71,415	2.1	1.2	14,633	19,080	2.4	42.6	42.6
土库曼斯坦	44.8	59.6	2,080	2,571	3,308	4,071	2.1	2.1	...	...	...	...	...
阿拉伯联合酋长国	84.6	89.6	2,386	2,904	3,332	3,633	2.0	0.9	...	...	...	...	...
乌兹别克斯坦	37.3	44.6	9,282	10,462	12,502	15,632	1.2	2.2	4,170	4,689	1.1	50.7	50.7
越南	24.3	43.2	19,006	26,221	35,809	46,863	3.2	2.7	8,100	9,197	1.2	60.5	47.4
也门	24.7	42.2	4,452	7,321	12,718	21,370	5.0	5.2	1,787	3,110	5.0	67.5	65.1
欧洲	72.7	79.6	529,058	533,808	540,068	545,369	0.1	0.1	...	...	...	...	...
阿尔巴尼亚	42.0	60.7	1,306	1,603	1,929	2,233	2.0	1.5	...	...	...	...	...
安道尔	92.4	92.1	61	77	96	116	2.3	1.9	...	...	...	...	...
奥地利	65.8	72.3	5,331	5,363	5,497	5,723	0.1	0.4	...	...	...	...	...
白俄罗斯	69.8	80.2	7,003	7,057	7,082	6,959	0.1	(0.2)	...	...	...	...	...
比利时	97.1	97.9	9,955	10,158	10,257	10,295	0.2	-	...	...	...	...	...
波黑	43.0	61.0	1,708	2,051	2,315	2,495	1.8	0.7	...	...	...	...	...
保加利亚	68.8	79.0	5,569	5,390	5,208	5,004	(0.3)	(0.4)	...	...	...	...	...
海峽群岛	30.5	30.5	44	44	43	43	-	-	...	...	...	...	...
克罗地亚	57.7	72.1	2,566	2,704	2,815	2,877	0.5	0.2	...	...	...	...	...
捷克共和国	74.1	77.4	7,607	7,634	7,597	7,439	-	(0.2)	...	...	...	...	...
丹麦	85.1	89.0	4,529	4,672	4,774	4,866	0.3	0.2	...	...	...	...	...
爱沙尼亚	69.4	76.6	949	861	794	722	(1.0)	(1.0)	...	...	...	...	...
法罗群岛	37.8	52.6	17	20	24	28	1.6	1.5	...	...	...	...	...
芬兰	61.1	67.9	3,164	3,218	3,362	3,565	0.2	0.6	...	...	...	...	...
法国	75.7	83.0	44,897	48,135	51,062	53,581	0.7	0.5	...	...	...	...	...
德国	87.5	91.9	72,036	73,729	74,621	74,907	0.2	0.0	...	...	...	...	...
直布罗陀	100.0	100.0	27	27	27	26	0.0	(0.4)	...	...	...	...	...
希腊	60.1	72.4	6,552	6,937	7,339	7,646	0.6	0.4	...	...	...	...	...
梵蒂冈 ⁶	100.0	100.0	1	1	1	1	-	-	...	...	...	...	...
匈牙利	64.0	75.9	6,406	6,496	6,551	6,559	0.1	0.0	...	...	...	...	...
冰岛	92.4	95.1	261	283	301	314	0.8	0.4	...	...	...	...	...
爱尔兰	59.1	70.1	2,259	2,612	2,985	3,339	1.5	1.1	...	...	...	...	...
马恩岛	51.8	51.8	38	40	41	41	0.5	0.0	...	...	...	...	...
意大利	67.2	74.3	38,677	38,570	38,315	38,278	0.0	0.0	...	...	...	...	...
拉脱维亚	66.8	72.0	1,586	1,420	1,330	1,260	(1.1)	(0.5)	...	...	...	...	...
列支敦士登	21.4	32.0	7	8	10	12	1.3	1.8	...	...	...	...	...
立陶宛	67.0	72.4	2,344	2,212	2,151	2,126	(0.6)	(0.1)	...	...	...	...	...
卢森堡	91.0	95.3	396	461	521	581	1.5	1.1	...	...	...	...	...
马耳他	90.9	95.0	354	376	392	396	0.6	0.1	...	...	...	...	...
摩纳哥	100.0	100.0	33	36	39	41	0.9	0.5	...	...	...	...	...
荷兰	64.3	77.2	10,230	11,470	12,467	13,305	1.1	0.7	...	...	...	...	...
挪威	75.8	90.1	3,392	3,901	4,223	4,428	1.4	0.5	...	...	...	...	...
波兰	61.7	69.9	23,846	24,103	24,840	25,649	0.1	0.3	...	...	...	...	...
葡萄牙	53.0	68.7	5,312	5,875	6,315	6,674	1.0	0.6	...	...	...	...	...
摩尔多瓦共和国	45.8	59.5	1,961	2,019	2,216	2,387	0.3	0.7	...	...	...	...	...
罗马尼亚	54.6	59.0	12,274	12,206	12,178	11,997	(0.1)	(0.1)	...	...	...	...	...
俄罗斯	73.3	78.3	106,758	101,218	97,201	93,736	(0.5)	(0.4)	...	...	...	...	...
圣马力诺	88.9	91.1	24	26	28	30	0.8	0.7	...	...	...	...	...
塞尔维亚和黑山	51.6	63.7	5,444	5,634	6,003	6,432	0.3	0.7	...	...	...	...	...
斯洛伐克	56.8	64.9	3,062	3,228	3,377	3,470	0.5	0.3	...	...	...	...	...
斯洛文尼亚	50.8	59.8	1,011	1,007	1,033	1,085	0.0	0.5	...	...	...	...	...
西班牙	76.3	81.7	31,078	31,910	32,315	32,657	0.3	0.1	...	...	...	...	...
瑞典	83.3	86.7	7,377	7,488	7,668	7,831	0.1	0.2	...	...	...	...	...
瑞士	67.6	73.6	4,849	4,816	4,835	4,896	(0.1)	0.1	...	...	...	...	...
马其顿共和国 ⁷	59.4	68.9	1,202	1,284	1,398	1,520	0.7	0.8	...	...	...	...	...
乌克兰	67.1	73.9	33,363	31,274	29,935	28,777	(0.6)	(0.4)	...	...	...	...	...
英国	88.9	92.0	52,189	54,151	56,559	59,024	0.4	0.4	...	...	...	...	...
拉丁美洲	75.5	84.6	392,982	471,708	542,392	601,726	1.8	1.0	...	...	...	...	...
安圭拉	100.0	100.0	11	13	15	17	1.7	1.3	3	5	3.7	40.6	40.6
安提瓜和巴布达	36.8	54.0	26	31	36	42	1.8	1.5	2	2	0.8	6.9	6.9
阿根廷	89.5	93.7	33,181	37,895	42,054	45,568	1.3	0.8	8,597	10,964	2.2	30.5	33.1
阿鲁巴	46.7	50.3	44	49	60	77	1.1	2.5	...	...	...	...	...
巴哈马	88.5	93.3	268	306	335	356	1.3	0.6	...	...	...	...	...
巴巴多斯	50.0	68.1	134	155	175	192	1.5	0.9	...	...	...	...	...
伯利兹	48.0	60.4	115	145	183	225	2.3	2.1	48	69	3.2	54.2	62.0

续表

	城市化 (%)		城市人口					城市贫民窟居民					
			估算和预期 (千人)				变化率 (%)		估算数据(千)		变化率 (%)	城镇所占比例	
	2000	2030	2000	2010	2020	2030	2000-2020	2010-2030	1990	2001	1990-2001	1990	2001
玻利维亚	61.9	75.3	5,149	6,664	8,311	9,994	2.6	1.8	2,555	3,284	2.3	70.0	61.3
巴西	81.1	91.3	139,403	167,039	188,143	202,686	1.8	0.7	49,806	51,676	0.3	45.0	36.6
英属维尔京群岛	61.1	78.3	12	16	20	24	2.9	1.8	...	...	...	...	...
开曼群岛	100.0	100.0	37	49	61	72	2.8	1.7	...	...	...	...	...
智利	85.9	92.3	13,084	15,243	17,193	18,750	1.5	0.9	432	1,143	8.8	4.0	8.6
哥伦比亚	74.9	85.2	31,553	38,929	45,774	51,860	2.1	1.2	6,239	7,057	1.1	26.0	21.8
哥斯达黎加	59.0	73.8	2,318	3,024	3,698	4,333	2.7	1.6	195	313	4.3	11.9	12.8
古巴	75.2	82.2	8,424	8,818	9,165	9,322	0.5	0.2	...	...	...	...	...
多米尼克	71.0	81.1	55	59	63	65	0.7	0.3	8	7	(1.2)	16.6	14.0
多米尼加共和国	58.2	72.0	4,862	5,974	7,104	8,133	2.1	1.4	2,327	2,111	(0.9)	56.4	37.6
厄瓜多尔	60.3	74.1	7,489	9,306	11,149	12,846	2.2	1.4	1,588	2,095	2.5	28.1	25.6
萨尔瓦多	58.4	71.3	3,626	4,441	5,325	6,277	2.0	1.6	1,126	1,386	1.9	44.7	35.2
福克兰群岛 (马尔维纳斯)	78.8	94.2	2	3	3	3	4.1	0.0	...	...	...	...	...
法属圭亚那	75.1	81.7	123	159	198	239	2.6	1.9	11	16	3.5	12.9	12.9
格林纳达	38.5	59.6	31	36	40	43	1.5	0.7	2	2	1.4	6.9	6.9
瓜德罗普岛	99.6	99.9	426	460	478	488	0.8	0.2	27	30	1.0	6.9	6.9
危地马拉	45.1	60.6	5,155	7,208	9,742	12,724	3.4	2.7	2,192	2,884	2.5	65.8	61.8
圭亚那	36.3	54.9	275	316	356	381	1.4	0.7	12	14	1.3	4.9	4.9
海地	35.6	56.0	2,851	3,841	4,997	6,215	3.0	2.2	1,728	2,574	3.6	84.9	85.7
洪都拉斯	44.4	60.0	2,864	3,913	5,108	6,434	3.1	2.3	488	638	2.4	24.0	18.1
牙买加	52.1	61.3	1,343	1,500	1,753	2,072	1.1	1.7	356	525	3.5	29.2	35.7
马提尼克岛	94.9	98.0	366	392	409	418	0.7	0.2	...	...	...	...	...
墨西哥	74.7	82.9	73,899	87,701	100,375	110,770	1.7	1.0	13,923	14,692	0.5	23.1	19.6
蒙特塞拉特	12.9	25.4	1	1	1	1	-	-	...	...	...	...	...
荷属安的列斯群岛	69.2	78.5	149	166	184	198	1.1	0.7	...	...	...	...	...
尼加拉瓜	56.1	70.6	2,848	3,849	5,031	6,305	3.0	2.3	1,638	2,382	3.4	80.7	80.9
巴拿马	56.2	69.2	1,659	2,098	2,594	3,123	2.3	1.9	397	505	2.2	30.8	30.8
巴拉圭	55.3	71.8	3,027	4,239	5,642	7,104	3.4	2.3	756	797	0.5	36.8	25.0
秘鲁	72.8	82.6	18,885	22,897	26,971	30,690	1.9	1.3	8,979	12,993	3.4	60.4	68.1
波多黎各	94.6	99.4	3,611	3,934	4,043	4,021	0.9	(0.1)	...	...	...	...	...
圣基茨和尼维斯	32.8	40.0	14	13	13	15	(0.7)	1.4	1	1	(0.7)	5.0	5.0
圣卢西亚	29.3	47.9	43	53	67	81	2.1	1.9	6	7	1.4	11.9	11.9
圣文森特和格林纳丁斯	54.8	76.1	65	81	92	100	2.2	0.8	2	3	3.6	5.0	5.0
苏里南	74.1	85.5	315	365	398	418	1.5	0.5	18	22	1.6	6.9	6.9
特立尼达和多巴哥	74.1	84.1	955	1,039	1,094	1,115	0.8	0.2	292	310	0.5	34.7	32.0
特克斯和凯科斯群岛	45.2	63.1	8	13	18	23	4.9	2.5	...	...	...	...	...
美属维尔京群岛	92.6	96.7	101	112	121	126	1.0	0.4	...	...	...	...	...
乌拉圭	91.9	95.5	3,071	3,354	3,587	3,778	0.9	0.5	191	4	...	6.9	6.9
委内瑞拉	86.9	91.9	21,103	25,808	30,211	33,999	2.0	1.2	6,664	8,738	2.5	40.7	40.7
北美洲	79.1	86.9	249,995	286,479	321,968	354,081	1.4	1.0	...	...	...	...	...
百慕大	100.0	100.0	80	85	89	91	0.6	0.2	...	...	...	...	...
加拿大	79.4	87.2	24,429	27,324	29,958	32,251	1.1	0.7	...	...	...	...	...
格陵兰岛	81.6	88.3	46	48	50	51	0.4	0.2	...	...	...	...	...
圣皮埃尔和密克隆群岛	88.9	91.5	6	6	6	6	0.0	0.0	...	...	...	...	...
美国	79.1	86.8	225,434	259,016	291,865	321,682	1.4	1.0	...	...	...	...	...
大洋洲	72.7	74.9	22,564	25,673	28,405	31,063	1.3	0.9	...	...	...	...	...
美属萨摩亚	88.8	95.2	51	67	83	98	2.7	1.7	...	...	...	...	...
澳大利亚 ⁸	90.7	96.0	17,375	19,686	21,466	22,874	1.2	0.6	...	...	...	...	...
库克群岛	65.2	88.6	12	15	16	16	2.2	0.0	...	...	...	...	...
斐济	49.4	68.8	402	505	594	675	2.3	1.3	204	280	2.9	67.8	67.8
法属玻利尼西亚	52.7	61.0	123	141	167	200	1.4	1.8	...	...	...	...	...
关岛	93.2	96.1	145	170	195	215	1.6	1.0	...	...	...	...	...
基里巴斯	43.0	72.2	36	54	71	84	4.1	1.7	14	18	2.2	55.7	55.7
马绍尔群岛	65.8	75.3	34	39	44	50	1.4	1.3	...	...	...	...	...
密克罗尼西亚 (联邦)	28.3	46.2	30	37	47	60	2.1	2.4	...	...	...	...	...
瑙鲁	100.0	100.0	12	15	18	21	2.2	1.5	...	...	...	...	...
新喀里多尼亚	60.7	71.5	131	162	198	237	2.1	1.8	...	...	...	...	...
新西兰	85.7	89.0	3,242	3,507	3,748	3,968	0.8	0.6	28	33	1.3	1.0	1.0
纽埃	33.7	53.5	1	1	1	1	0.0	0.0	...	...	...	...	...
北马里亚纳群岛	93.3	97.0	65	97	127	153	4.0	1.9	...	...	...	...	...
帕劳群岛	69.5	73.4	13	16	19	24	2.1	2.3	...	...	...	...	...
巴布亚新几内亚	13.2	20.4	704	896	1,233	1,847	2.4	4.0	107	165	3.9	19.0	19.0
皮特凯恩群岛	-	-	-	-	-	-	...	...	...	...	...	...	...
萨摩亚	22.1	32.7	38	45	57	76	1.7	2.9	3	3	0.3	9.8	9.8
所罗门群岛	15.7	30.0	69	108	167	255	4.5	4.2	4	7	6.5	7.9	7.9
托克劳	-	-	-	-	-	-	...	...	...	...	...	...	...
汤加	32.7	48.3	33	40	49	60	1.9	2.0	...	...	...	...	...
图瓦卢	52.2	72.8	5	7	8	10	3.4	2.2	...	...	...	...	...
瓦努阿图	21.7	39.0	43	65	96	138	4.1	3.6	10	17	4.3	37.0	37.0
瓦利斯和富图纳群岛	-	-	-	-	-	-	...	...	...	...	...	...	...

注:

1. 包含阿加莱加群岛、罗德里格斯岛和圣布兰登岛。
2. 包括阿森松岛和特里斯坦-达库尼亚群岛。
3. 出于统计的需要, 中国的数据不包括中国香港和中国澳门特别行政区。
4. 自1997年7月1日起, 香港成为中国特别行政区。
5. 自1999年12月20日起, 澳门成为中国特别行政区。
6. 指梵蒂冈城国。
7. 指原南斯拉夫马其顿共和国。
8. 包括圣诞岛、科科斯(基林)群岛和诺福克岛。

资料来源: UN Population Division,2004;UN-Habitat,2003a,b.

Source: UN Population Division,2004;UN-Habitat,2003a,b.

表格B.2
TABLE B.2

总人口数和农村人口数以及变化率 Total and Rural Population Size and Rate of Change

	总人口数					变化率(%) 2000-2030	农村人口				
	估算和预期(千人)						估算和预期(千人)				
	2000	2005	2010	2020	2030		2000	2010	2020	2030	变化率(%) 2000-2030
世界	6,070,581	6,453,628	6,830,283	7,540,237	8,130,149	0.97	3,213,654	3,324,936	3,324,840	3,185,470	(0.03)
非洲	795,671	887,964	984,225	1,187,584	1,398,004	1.88	500,323	567,040	619,385	649,846	0.87
阿尔及利亚	30,245	32,877	35,549	40,479	44,120	1.26	12,960	13,268	13,012	12,087	(0.23)
安哥拉	12,386	14,533	16,842	22,036	28,588	2.79	8,251	9,923	11,314	12,617	1.42
贝宁	6,222	7,103	8,068	10,122	12,091	2.21	3,592	4,046	4,366	4,416	0.69
博茨瓦纳	1,725	1,801	1,767	1,665	1,562	(0.33)	860	796	663	536	(1.58)
布基纳法索	11,905	13,798	16,018	21,403	27,910	2.84	9,914	12,700	15,811	18,690	2.11
布隆迪	6,267	7,319	8,631	11,072	13,652	2.60	5,705	7,552	9,191	10,563	2.05
喀麦隆	15,117	16,564	17,775	19,874	21,760	1.21	7,713	7,716	7,334	6,710	(0.46)
佛得角	436	482	529	623	705	1.60	203	204	201	193	(0.17)
中非共和国	3,715	3,962	4,265	4,900	5,475	1.29	2,184	2,270	2,267	2,160	(0.04)
乍得	7,861	9,117	10,543	13,890	17,722	2.71	5,991	7,572	9,079	10,252	1.79
科摩罗	705	812	927	1,154	1,382	2.24	471	561	616	635	1.00
刚果	3,447	3,921	4,532	5,960	7,558	2.62	1,647	1,960	2,268	2,462	1.34
科特迪瓦	15,827	17,165	18,526	21,026	23,258	1.28	8,925	9,586	9,671	9,204	0.10
刚果民主共和国	48,571	56,079	64,714	84,418	106,988	2.63	33,858	41,306	47,758	52,452	1.46
吉布提	666	721	773	912	1,073	1.59	118	106	105	106	(0.36)
埃及	67,784	74,878	82,590	96,852	109,111	1.59	39,224	46,926	50,935	50,126	0.82
赤道几内亚	456	521	590	736	888	2.22	250	269	284	287	0.46
厄立特里亚	3,712	4,456	5,256	6,584	7,942	2.54	3,016	4,027	4,615	4,975	1.67
埃塞俄比亚	65,590	74,189	83,530	104,797	127,220	2.21	55,819	68,689	81,444	90,754	1.62
加蓬	1,258	1,375	1,509	1,781	2,044	1.62	234	187	179	174	(0.99)
冈比亚	1,312	1,499	1,680	2,015	2,338	1.93	968	1,232	1,417	1,504	1.47
加纳	19,593	21,833	24,117	28,521	32,648	1.70	10,987	12,366	13,249	13,614	0.71
几内亚	8,117	8,788	9,990	12,478	14,921	2.03	5,470	5,957	6,488	6,675	0.66
几内亚比绍	1,367	1,584	1,827	2,421	3,154	2.79	936	1,104	1,276	1,422	1.39
肯尼亚	30,549	32,849	34,964	38,507	41,141	0.99	19,584	18,535	16,974	15,334	(0.82)
莱索托	1,785	1,797	1,757	1,663	1,555	(0.46)	1,471	1,417	1,274	1,092	(0.99)
利比里亚	2,943	3,603	4,130	5,367	6,830	2.81	1,622	2,025	2,296	2,499	1.44
阿拉伯利比亚民众国	5,237	5,768	6,332	7,378	8,123	1.46	774	752	755	714	(0.27)
马达加斯加	15,970	18,409	21,093	27,077	33,464	2.47	11,818	15,066	17,998	19,840	1.73
马拉维	11,370	12,572	13,796	16,668	19,834	1.85	9,655	11,105	12,479	13,492	1.12
马里共和国	11,904	13,829	16,208	22,140	29,572	3.03	8,310	10,171	12,261	14,182	1.78
毛里塔尼亚	2,645	3,069	3,520	4,473	5,482	2.43	1,117	1,068	1,026	1,038	(0.24)
毛里求斯 ¹	1,186	1,244	1,294	1,382	1,441	0.65	680	708	695	637	(0.22)
摩洛哥	29,108	31,564	34,066	38,726	42,505	1.26	12,964	12,990	12,597	11,680	(0.35)
莫桑比克	17,861	19,495	21,009	24,004	26,620	1.33	12,126	11,874	11,321	10,643	(0.43)
纳米比亚	1,894	2,032	2,120	2,276	2,418	0.81	1,309	1,347	1,287	1,186	(0.33)
尼日尔	10,742	12,873	15,388	21,731	30,337	3.46	8,531	11,341	14,502	17,884	2.47
尼日利亚	114,746	130,236	145,922	177,158	206,696	1.96	64,143	70,174	72,819	72,298	0.40
留尼汪岛	723	777	821	900	958	0.94	73	50	41	38	(2.18)
卢旺达	7,724	8,607	9,559	11,557	13,453	1.85	6,674	6,575	5,951	5,587	(0.59)
圣赫那拿 ²	5	5	5	5	5	-	3	3	3	3	-
圣多美和普林西比民主共和国	149	169	190	232	275	2.04	93	116	134	141	1.39
塞内加尔	9,393	10,587	11,869	14,422	16,926	1.96	4,937	5,397	5,621	5,577	0.41
塞舌尔	79	82	86	91	95	0.61	40	42	40	36	(0.35)
塞拉利昂	4,415	5,340	5,859	6,979	8,206	2.07	2,796	3,289	3,400	3,393	0.65
索马里	8,720	10,742	12,948	17,928	24,407	3.43	5,815	7,890	9,613	11,263	2.20
南非	44,000	45,323	44,939	43,683	42,170	(0.14)	19,584	17,845	15,207	12,630	(1.46)
苏丹	31,437	35,040	38,323	44,493	50,525	1.58	20,082	21,002	20,930	20,118	0.01
斯威士兰	1,044	1,087	1,084	1,062	1,020	(0.08)	802	812	747	647	(0.72)
多哥	4,562	5,129	5,730	6,962	8,117	1.92	3,039	3,458	3,686	3,686	0.64
突尼斯共和国	9,519	10,042	10,581	11,621	12,351	0.87	3,544	3,580	3,465	3,158	(0.38)
乌干达	23,487	27,623	32,996	46,634	63,953	3.34	20,662	28,661	39,305	50,918	3.01
坦桑尼亚联合共和国	34,837	38,365	41,931	49,784	56,903	1.64	23,601	24,144	24,560	23,759	0.02
西撒哈拉	285	324	363	441	514	1.97	20	18	19	19	(0.17)
赞比亚	10,419	11,043	11,768	13,558	15,224	1.26	6,760	7,242	7,656	7,586	0.38
津巴布韦	12,650	12,963	13,024	12,963	12,773	0.03	8,397	8,017	7,178	6,154	(1.04)
亚洲	3,679,737	3,917,508	4,148,948	4,570,131	4,886,647	0.95	2,312,757	2,378,454	2,355,767	2,222,364	(0.13)
阿富汗	21,391	25,971	31,232	40,067	49,987	2.83	16,708	22,748	26,393	29,067	1.85
亚美尼亚	3,112	3,043	2,991	2,926	2,786	(0.37)	1,088	1,083	1,018	859	(0.79)
阿塞拜疆	8,157	8,527	8,983	9,876	10,486	0.84	4,034	4,479	4,597	4,251	0.17
巴林	677	754	828	969	1,095	1.60	70	76	78	77	0.32
孟加拉国	137,952	152,593	167,170	195,215	220,321	1.56	105,955	121,872	131,991	133,821	0.78
不丹	2,063	2,392	2,712	3,374	4,030	2.23	1,904	2,421	2,874	3,220	1.75
文莱达鲁萨兰国	334	374	415	490	563	1.74	87	81	76	73	(0.58)
柬埔寨	13,147	14,825	16,612	20,197	23,555	1.94	10,924	12,820	14,216	14,858	1.03
中国 ³	1,275,215	1,322,273	1,364,875	1,429,473	1,450,521	0.43	818,969	748,648	663,876	572,898	(1.19)
中国香港特别行政区 ⁴	6,807	7,182	7,537	8,188	8,781	0.85	-	-	-	-	-
中国澳门特别行政区 ⁵	450	472	491	531	563	0.75	5	5	5	5	-
塞浦路斯	783	813	838	879	898	0.46	244	248	237	211	(0.48)
朝鲜	22,268	22,876	23,270	24,203	24,974	0.38	8,854	8,476	7,696	6,788	(0.89)
格鲁吉亚	5,262	5,026	4,843	4,585	4,258	(0.71)	2,490	2,367	2,157	1,784	(1.11)
印度	1,016,938	1,096,917	1,173,806	1,312,212	1,416,576	1.10	735,684	818,601	856,389	830,525	0.40
印度尼西亚	211,559	225,313	238,374	261,053	277,567	0.91	122,696	111,635	100,278	89,721	(1.04)
伊朗伊斯兰共和国	66,443	70,675	75,537	86,746	94,441	1.17	23,644	21,753	20,735	19,189	(0.70)
伊拉克	23,224	26,555	30,290	37,992	45,338	2.23	7,465	10,156	12,278	12,994	1.85
以色列	6,042	6,685	7,266	8,196	8,970	1.32	515	580	596	578	0.78
日本	127,034	127,914	127,998	125,617	121,017	(0.16)	44,240	42,847	38,640	32,536	(1.02)
约旦	5,035	5,750	6,385	7,560	8,643	1.80	1,073	1,267	1,344	1,332	0.72
哈萨克斯坦	15,640	15,364	15,130	15,422	15,258	(0.08)	6,906	6,549	6,125	5,240	(0.92)

续表

	总人口数						农村人口				
	估算和预期 (千人)					变化率 (%)	估算和预期 (千人)				变化率 (%)
	2000	2005	2010	2020	2030		2000	2010	2020	2030	
科威特	2,247	2,671	3,043	3,647	4,198	2.08	90	100	105	107	0.58
吉尔吉斯斯坦	4,921	5,278	5,621	6,235	6,711	1.03	3,229	3,707	3,886	3,718	0.47
老挝人民民主共和国	5,279	5,918	6,592	7,967	9,282	1.88	4,261	4,989	5,516	5,733	0.99
黎巴嫩	3,478	3,761	4,000	4,395	4,692	1.00	465	435	403	375	(0.72)
马来西亚	23,001	25,325	27,513	31,580	35,191	1.42	8,790	8,745	8,362	7,867	(0.37)
马尔代夫	291	338	391	503	614	2.49	211	265	310	332	1.51
蒙古	2,500	2,667	2,860	3,223	3,491	1.11	1,085	1,202	1,235	1,154	0.21
缅甸	47,544	50,696	53,388	57,880	61,308	0.85	34,255	35,241	33,959	31,222	(0.31)
尼泊尔	23,518	26,289	29,148	34,901	40,740	1.83	20,298	23,895	26,820	28,764	1.16
巴勒斯坦被占领土	3,191	3,815	4,506	6,064	7,758	2.96	958	1,183	1,378	1,512	1.52
阿曼	2,609	3,020	3,459	4,349	5,223	2.31	627	663	692	714	0.43
巴基斯坦	142,654	161,151	181,753	227,395	271,600	2.15	95,434	114,613	130,443	136,254	1.19
菲律宾	75,711	82,809	89,674	102,716	113,795	1.36	31,384	30,380	28,953	27,180	(0.48)
卡塔尔	581	628	670	752	821	1.15	49	47	45	43	(0.44)
韩国	46,835	48,182	49,081	50,026	50,042	0.22	9,545	8,881	7,955	6,921	(1.07)
沙特阿拉伯	22,147	25,626	29,176	36,253	43,193	2.23	3,064	2,894	2,988	3,069	0.01
新加坡	4,016	4,372	4,574	4,812	4,934	0.69	-	-	-	-	-
斯里兰卡	18,595	19,366	20,046	21,121	21,670	0.51	14,668	15,738	16,003	15,190	0.12
阿拉伯叙利亚共和国	16,560	18,650	20,835	25,077	28,750	1.84	8,271	10,196	11,450	11,561	1.12
塔吉克斯坦	6,089	6,356	6,743	7,756	8,548	1.13	4,521	5,141	5,724	5,761	0.81
泰国	60,925	64,081	66,946	71,913	75,424	0.71	41,951	43,952	43,344	40,004	(0.16)
东帝汶	702	857	976	1,138	1,243	1.90	650	894	1,011	1,054	1.61
土耳其	68,281	73,302	77,967	85,707	91,920	0.99	24,075	23,659	22,311	20,505	(0.54)
土库曼斯坦	4,643	5,015	5,412	6,211	6,825	1.28	2,564	2,841	2,903	2,754	0.24
阿拉伯联合酋长国	2,820	3,106	3,363	3,786	4,056	1.21	434	459	454	423	(0.09)
乌兹别克斯坦	24,913	26,868	28,837	32,335	35,031	1.14	15,630	18,375	19,834	19,399	0.72
越南	78,137	83,585	89,128	100,079	108,374	1.09	59,131	62,906	64,270	61,511	0.13
也门	18,017	21,480	25,662	36,537	50,584	3.44	13,565	18,342	23,819	29,214	2.56
欧洲	727,986	724,722	719,714	705,410	685,440	(0.20)	198,928	185,906	165,342	140,070	(1.17)
阿尔巴尼亚	3,113	3,220	3,335	3,548	3,680	0.56	1,807	1,732	1,619	1,448	(0.74)
安道尔	66	75	85	105	126	2.16	5	8	9	10	2.31
奥地利	8,102	8,120	8,094	8,023	7,911	(0.08)	2,771	2,731	2,526	2,188	(0.79)
白俄罗斯	10,034	9,809	9,612	9,208	8,678	(0.48)	3,030	2,555	2,126	1,719	(1.89)
比利时	10,251	10,359	10,429	10,500	10,512	0.08	296	270	243	216	(1.05)
波黑	3,977	4,209	4,269	4,253	4,089	0.09	2,268	2,218	1,937	1,594	(1.18)
保加利亚	8,099	7,763	7,462	6,882	6,335	(0.82)	2,529	2,072	1,675	1,331	(2.14)
海峡群岛	144	145	145	143	140	(0.09)	100	101	99	97	(0.10)
克罗地亚	4,446	4,405	4,349	4,187	3,990	(0.36)	1,880	1,645	1,372	1,113	(1.75)
捷克共和国	10,269	10,216	10,161	9,957	9,608	(0.22)	2,662	2,528	2,360	2,169	(0.68)
丹麦	5,322	5,386	5,425	5,459	5,469	0.09	793	753	685	603	(0.91)
爱沙尼亚	1,367	1,294	1,226	1,089	943	(1.24)	419	365	295	221	(2.13)
法罗群岛	46	47	49	51	53	0.47	28	29	28	25	(0.38)
芬兰	5,177	5,224	5,258	5,295	5,253	0.05	2,013	2,041	1,933	1,688	(0.59)
法国	59,296	60,711	61,889	63,597	64,577	0.28	14,399	13,754	12,535	10,997	(0.90)
德国	82,282	82,560	82,575	82,294	81,511	(0.03)	10,247	8,845	7,673	6,603	(1.46)
直布罗陀	27	27	27	27	26	(0.13)	-	-	-	-	-
希腊	10,903	10,978	10,992	10,840	10,567	(0.10)	4,351	4,055	3,501	2,921	(1.33)
梵蒂冈 ⁶	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-
匈牙利	10,012	9,784	9,553	9,091	8,636	(0.49)	3,606	3,057	2,541	2,078	(1.84)
冰岛	282	294	303	318	330	0.52	21	19	18	16	(0.91)
爱尔兰	3,819	4,040	4,221	4,549	4,762	0.74	1,560	1,609	1,565	1,422	(0.31)
马恩岛	74	75	77	79	80	0.26	35	37	38	39	0.36
意大利	57,536	57,253	56,560	54,264	51,546	(0.37)	18,859	17,989	15,949	13,268	(1.17)
拉脱维亚	2,373	2,265	2,162	1,962	1,750	(1.02)	787	742	633	490	(1.58)
列支敦士登	33	34	35	37	39	0.56	26	27	28	26	-
立陶宛	3,501	3,401	3,311	3,131	2,935	(0.59)	1,157	1,099	980	809	(1.19)
卢森堡	435	465	494	550	609	1.12	39	33	30	29	(0.99)
马耳他	389	397	405	416	418	0.24	35	28	24	21	(1.70)
摩纳哥	33	35	36	39	41	0.72	-	-	-	-	-
荷兰	15,898	16,300	16,583	16,970	17,224	0.27	5,668	5,114	4,503	3,919	(1.23)
挪威	4,473	4,570	4,649	4,790	4,913	0.31	1,081	748	567	485	(2.67)
波兰	38,671	38,516	38,367	37,840	36,680	(0.18)	14,826	14,264	13,000	11,031	(0.99)
葡萄牙	10,016	10,080	10,082	9,941	9,721	(0.10)	4,704	4,207	3,626	3,047	(1.45)
摩尔多瓦共和国	4,283	4,259	4,230	4,163	4,011	(0.22)	2,322	2,211	1,947	1,624	(1.19)
罗马尼亚	22,480	22,228	21,972	21,255	20,328	(0.34)	10,206	9,766	9,077	8,331	(0.68)
俄罗斯	145,612	141,553	137,501	129,018	119,713	(0.65)	38,854	36,282	31,817	25,976	(1.34)
圣马力诺	27	28	29	31	33	0.67	3	3	3	3	-
塞尔维亚和黑山	10,555	10,513	10,498	10,357	10,094	(0.15)	5,111	4,864	4,354	3,663	(1.11)
斯洛伐克	5,391	5,411	5,434	5,428	5,344	(0.03)	2,329	2,206	2,051	1,874	(0.72)
斯洛文尼亚	1,990	1,979	1,959	1,897	1,814	(0.31)	979	952	864	729	(0.98)
西班牙	40,752	41,184	41,284	40,815	39,951	(0.07)	9,674	9,374	8,500	7,294	(0.94)
瑞典	8,856	8,895	8,940	9,028	9,033	0.07	1,479	1,452	1,360	1,202	(0.69)
瑞士	7,173	7,157	7,095	6,914	6,655	(0.25)	2,323	2,279	2,078	1,759	(0.93)
马其顿共和国 ⁷	2,024	2,076	2,122	2,185	2,205	0.29	822	837	787	685	(0.61)
乌克兰	49,688	47,782	46,038	42,605	38,925	(0.81)	16,325	14,764	12,670	10,148	(1.58)
英国	58,689	59,598	60,392	62,274	64,183	0.30	6,500	6,241	5,715	5,158	(0.77)
拉丁美洲	520,229	558,281	594,436	659,248	711,058	1.04	127,247	122,728	116,856	109,332	(0.51)
安圭拉	11	12	13	15	17	1.45	-	-	-	-	0.00
安提瓜和巴布达	72	74	75	77	78	0.27	45	45	41	36	(0.74)
阿根廷	37,074	39,311	41,443	45,317	48,611	0.90	3,893	3,548	3,262	3,043	(0.82)
阿鲁巴	93	103	113	133	152	1.64	50	64	73	76	1.40
巴哈马	303	321	336	363	382	0.77	35	30	28	26	(0.99)
巴巴多斯	267	272	276	282	282	0.18	134	122	107	90	(1.33)
伯利兹	240	266	291	337	373	1.47	125	146	154	148	0.56

续表

	总人口数						农村人口				
	估算和预期 (千人)					变化率 (%)	估算和预期 (千人)				变化率 (%)
	2000	2005	2010	2020	2030		2000	2010	2020	2030	
玻利维亚	8,317	9,138	9,987	11,673	13,275	1.56	3,168	3,323	3,362	3,281	0.12
巴西	171,796	182,798	192,879	209,793	222,078	0.86	32,394	25,840	21,651	19,392	(1.71)
英属维尔京群岛	20	22	24	27	30	1.35	8	7	7	7	(0.45)
开曼群岛	37	43	49	61	72	2.22	-	-	-	-	0.00
智利	15,224	16,185	17,114	18,879	20,311	0.96	2,140	1,871	1,685	1,561	(1.05)
哥伦比亚	42,120	45,600	48,959	55,277	60,843	1.23	10,567	10,030	9,503	8,982	(0.54)
哥斯达黎加	3,929	4,327	4,702	5,338	5,872	1.34	1,611	1,678	1,640	1,539	(0.15)
古巴	11,202	11,353	11,458	11,539	11,338	0.04	2,778	2,640	2,374	2,016	(1.07)
多米尼克	78	79	80	80	80	0.08	23	20	18	15	(1.42)
多米尼加共和国	8,353	8,998	9,595	10,570	11,290	1.00	3,491	3,621	3,466	3,157	(0.34)
厄瓜多尔	12,420	13,379	14,274	15,968	17,335	1.11	4,931	4,968	4,819	4,489	(0.31)
萨尔瓦多	6,209	6,709	7,154	8,005	8,802	1.16	2,583	2,713	2,680	2,525	(0.08)
福克兰群岛 (马尔维纳斯)	3	3	3	3	3	-	1	-	-	-	-
法属圭亚那	164	187	208	252	293	1.93	41	49	53	54	0.92
格林纳达	81	80	79	75	72	(0.39)	50	43	35	29	(1.82)
瓜德罗普岛	428	446	460	478	489	0.44	2	1	-	-	-
危地马拉	11,423	12,978	14,584	17,835	21,002	2.03	6,268	7,376	8,093	8,278	0.93
圭亚那	759	768	769	746	695	(0.29)	483	453	390	313	(1.45)
海地	8,005	8,549	9,132	10,206	11,094	1.09	5,155	5,291	5,209	4,880	(0.18)
洪都拉斯	6,457	7,257	8,028	9,457	10,715	1.69	3,593	4,115	4,349	4,281	0.58
牙买加	2,580	2,701	2,834	3,128	3,380	0.90	1,237	1,334	1,375	1,308	0.19
马提尼克岛	386	397	404	419	427	0.34	19	12	10	9	(2.49)
墨西哥	98,933	106,385	113,320	125,176	133,591	1.00	25,034	25,618	24,801	22,821	(0.31)
蒙特塞拉特	4	4	4	4	4	-	3	3	3	3	-
荷属安的列斯群岛	215	224	233	246	253	0.54	66	67	62	54	(0.67)
尼加拉瓜	5,073	5,727	6,378	7,679	8,929	1.88	2,225	2,529	2,648	2,624	0.55
巴拿马	2,950	3,235	3,520	4,047	4,514	1.42	1,291	1,422	1,453	1,391	0.25
巴拉圭	5,470	6,160	6,893	8,419	9,890	1.97	2,443	2,654	2,777	2,786	0.44
秘鲁	25,952	27,968	29,988	33,870	37,170	1.20	7,067	7,091	6,899	6,481	(0.29)
波多黎各	3,816	3,915	3,990	4,073	4,046	0.20	204	56	29	26	(6.87)
圣基茨和尼维斯	42	42	41	39	37	(0.42)	28	28	26	22	(0.80)
圣卢西亚	146	152	157	165	168	0.47	103	104	98	88	(0.52)
圣文森特和格林纳丁斯	118	121	124	129	131	0.35	53	43	37	31	(1.79)
苏里南	425	442	458	480	489	0.47	110	93	82	71	(1.46)
特立尼达和多巴哥	1,289	1,311	1,331	1,346	1,327	0.10	334	292	252	212	(1.52)
特克斯和凯科斯群岛	19	22	26	32	37	2.22	10	13	14	14	1.12
美属维尔京群岛	109	113	118	126	130	0.59	8	6	5	4	(2.31)
乌拉圭	3,342	3,463	3,577	3,783	3,958	0.56	270	223	196	180	(1.35)
委内瑞拉	24,277	26,640	28,955	33,300	36,991	1.40	3,174	3,146	3,089	2,993	(0.20)
北美洲	315,915	332,156	348,139	379,589	407,532	0.85	65,920	61,660	57,621	53,451	(0.70)
百慕大	80	83	85	89	91	0.43	-	-	-	-	-
加拿大	30,769	31,972	33,069	35,166	36,980	0.61	6,340	5,745	5,208	4,729	(0.98)
格陵兰岛	56	57	58	58	57	0.06	10	9	8	7	(1.19)
圣皮埃尔和密克隆群岛	6	6	6	6	6	-	1	1	1	1	-
美国	285,003	300,038	314,921	344,270	370,396	0.87	59,568	55,905	52,405	48,715	(0.67)
大洋洲	31,043	32,998	34,821	38,275	41,468	0.97	8,479	9,148	9,869	10,405	0.68
美属萨摩亚	58	65	72	88	103	1.91	6	5	5	5	-
澳大利亚 ⁸	19,153	20,092	20,945	22,501	23,833	0.73	1,778	1,259	1,036	960	(2.05)
库克群岛	18	18	19	18	18	-	6	4	3	2	(3.66)
斐济	814	854	890	940	982	0.63	411	385	346	307	(0.97)
法属玻利尼西亚	233	252	270	303	328	1.14	110	129	135	128	0.51
关岛	155	168	180	204	224	1.23	11	10	9	9	(0.67)
基里巴斯	84	90	96	107	116	1.08	48	42	36	32	(1.35)
马绍尔群岛	51	54	57	62	67	0.91	17	18	18	16	(0.20)
密克罗尼西亚 (联邦)	107	111	115	121	130	0.65	77	78	74	70	(0.32)
瑙鲁	12	14	15	18	21	1.87	-	-	-	-	-
新喀里多尼亚	215	237	258	297	332	1.45	85	95	99	95	0.37
新西兰	3,784	3,932	4,059	4,280	4,457	0.55	542	551	532	488	(0.35)
纽埃	2	2	2	2	1	(2.31)	1	1	1	1	-
北马里亚纳群岛	70	86	102	132	158	2.71	5	4	4	5	-
帕劳群岛	19	21	24	28	32	1.74	6	8	9	9	1.35
巴布亚新几内亚	5,334	5,959	6,565	7,797	9,075	1.77	4,630	5,670	6,564	7,228	1.48
皮特凯恩群岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00
萨摩亚	173	182	192	214	234	1.01	135	147	157	157	0.50
所罗门群岛	437	504	574	713	850	2.22	368	466	546	595	1.60
托克劳	2	2	2	1	1	(2.31)	2	2	1	1	(2.31)
汤加	101	106	110	118	123	0.66	68	71	69	64	(0.20)
图瓦卢	10	11	11	13	13	0.87	5	4	4	4	(0.74)
瓦努阿图	197	222	249	301	353	1.94	154	184	206	215	1.11
瓦利斯和富图纳群岛	14	15	15	16	16	0.45	14	15	16	16	0.45

注:

1. 包括阿加莱加群岛、罗德里格斯岛和圣布兰登岛。
2. 包括阿森松岛和特里斯坦-达库尼亚群岛。
3. 出于统计的需要, 中国数据不包括中国香港和中国澳门特别行政区。
4. 自1997年7月1日起香港成为中国的特别行政区。
5. 自1999年12月20日起澳门成为中国的特别行政区。
6. 指梵蒂冈城国。
7. 指原南斯拉夫马其顿共和国。
8. 包括圣诞岛、科科斯(基林)群岛和诺福克岛。

资料来源: United Nations population Division, 2004年

Source: United Nations population Division, 2004.

表格B.3

TABLE B.3

住户数：总数和变化率 Households: Total Number and Rate of Change

	估算和预期 (千人)					年变化率 (%)			五年增长 (千人)			
	2005	2010	2015	2020	2025	2000-2010	2010-2020	2020-2030	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
世界	1,743,640	1,935,570	2,116,248	2,291,729	2,461,422	2.10	1.70	1.36	191,930	180,678	175,481	169,694
非洲	188,604	219,505	249,358	283,387	321,562	2.98	2.67	2.51	30,902	29,853	34,029	38,174
阿尔及利亚	5,372	5,974	6,184	7,322	7,901	2.25	2.03	1.31	602	209	1,138	580
安哥拉	2,894	3,420	4,009	4,757	5,693	3.50	3.30	3.62	526	589	748	936
贝宁	1,286	1,526	1,778	2,054	2,371	3.49	2.97	2.88	239	252	276	317
博茨瓦纳	430	426	417	415	417	0.87	(0.26)	0.14	(5)	(9)	(2)	2
布基纳法索	1,797	1,994	2,236	2,520	2,848	2.02	2.34	2.45	197	242	284	328
布隆迪	1,642	2,120	2,566	3,057	3,632	3.92	3.66	3.53	478	445	491	576
喀麦隆	3,944	4,504	5,083	5,718	6,453	2.91	2.39	2.48	560	578	635	735
佛得角	108	125	145	167	189	2.95	2.89	2.32	17	20	22	23
中非共和国	861	969	1,085	1,216	1,369	2.27	2.27	2.41	108	116	131	153
乍得	1,300	1,479	1,693	1,941	2,230	2.58	2.71	2.80	180	214	247	289
科摩罗	120	143	167	194	226	3.62	3.06	3.01	22	24	27	32
刚果	991	1,222	1,516	1,882	2,320	3.95	4.32	4.12	231	295	365	438
科特迪瓦	3,398	3,856	4,287	4,793	5,429	2.32	2.18	2.51	459	431	507	636
刚果民主共和国	11,627	14,088	17,201	20,957	25,404	3.28	3.97	3.84	2,461	3,113	3,756	4,447
吉布提	145	164	185	211	240	1.60	2.51	2.70	18	22	25	30
埃及	15,544	18,296	20,938	23,477	25,847	3.21	2.49	1.76	2,752	2,641	2,539	2,370
赤道几内亚	125	150	180	215	254	3.67	3.58	3.33	25	30	34	40
厄立特里亚	924	1,146	1,364	1,618	1,919	4.93	3.45	3.42	221	218	255	301
埃塞俄比亚	14,913	17,247	20,102	23,564	27,658	2.91	3.12	3.20	2,334	2,855	3,462	4,094
加蓬	355	403	457	521	590	2.38	2.56	2.50	48	54	64	70
冈比亚	201	236	273	313	356	3.58	2.81	2.52	35	37	40	43
加纳	4,723	5,492	6,310	7,176	8,156	3.08	2.67	2.57	770	818	866	981
几内亚	1,184	1,458	1,841	2,076	2,353	2.89	3.61	3.83	274	383	235	277
几内亚比绍	184	234	295	351	393	2.43	2.62	2.47	50	61	56	42
肯尼亚	8,780	10,228	11,535	12,953	14,488	3.30	2.36	2.16	1,448	1,307	1,418	1,534
莱索托	352	346	339	336	336	0.14	(0.29)	0.09	(6)	(7)	(3)	0
利比里亚	574	664	744	874	1,086	8.41	2.76	4.18	89	80	130	212
阿拉伯利比亚民众国	814	884	935	990	1,058	1.82	1.13	1.48	71	51	55	67
马达加斯加	3,769	4,370	5,221	6,101	7,026	2.85	3.34	2.77	601	851	880	925
马拉维	1,718	1,619	1,549	1,659	1,886	(1.13)	0.24	2.60	(98)	(71)	110	227
马里共和国	2,276	2,698	3,233	3,889	4,699	3.32	3.66	3.78	422	535	656	810
毛里塔尼亚	424	482	547	618	697	2.66	2.48	2.38	58	65	71	79
毛里求斯	306	322	341	354	365	1.19	0.94	0.57	16	19	13	11
摩洛哥	6,229	6,976	7,684	8,468	9,180	2.32	1.94	1.48	747	708	784	713
莫桑比克	3,092	3,156	3,174	3,298	3,478	0.75	0.44	1.14	64	17	124	180
纳米比亚	398	419	426	440	461	1.72	0.51	1.00	21	7	15	20
尼日尔	1,504	1,742	2,045	2,390	2,800	2.86	3.16	3.20	238	303	345	409
尼日利亚	36,458	44,615	52,169	60,104	69,100	4.37	2.98	2.78	8,156	7,554	7,935	8,997
留尼汪岛	230	256	283	307	329	2.26	1.80	1.29	26	27	24	22
卢旺达	2,269	2,624	3,014	3,482	4,048	5.82	2.83	3.07	354	391	468	566
塞内加尔	1,058	1,225	1,414	1,620	1,849	2.86	2.79	2.66	166	190	205	229
索马里	1,369	1,701	2,057	2,548	3,193	4.38	4.05	4.54	332	357	491	644
南非共和国	17,270	19,988	20,444	20,567	20,651	4.05	0.29	0.04	2,718	457	122	85
苏丹	3,822	4,325	4,795	5,323	5,932	2.02	2.08	2.19	503	470	527	609
斯威士兰	261	292	306	318	328	2.82	0.85	0.66	30	15	11	11
多哥	1,097	1,276	1,491	1,727	1,997	3.03	3.02	2.93	180	214	236	270
突尼斯共和国	2,224	2,425	2,587	2,730	2,864	1.88	1.19	0.88	201	163	143	134
乌干达	4,830	5,811	7,157	8,942	11,232	3.01	4.31	4.51	981	1,346	1,785	2,290
坦桑尼亚联合共和国	6,659	7,149	7,747	8,368	9,013	1.40	1.57	1.50	490	598	621	645
赞比亚	2,019	2,115	2,297	2,519	2,779	1.11	1.75	2.02	95	182	223	260
津巴布韦	3,554	3,808	4,036	4,279	4,532	1.78	1.17	1.09	254	229	243	253
亚洲	962,492	1,081,314	1,194,550	1,302,207	1,402,896	2.35	1.88	1.43	118,823	113,236	107,657	100,690
亚美尼亚	576	563	547	523	502	(0.66)	(0.74)	(0.77)	(13)	(16)	(24)	(21)
阿塞拜疆	1,744	1,893	2,034	2,111	2,182	1.39	1.09	0.67	149	141	77	71
巴林	124	138	152	161	166	2.26	1.55	0.61	14	14	9	5
孟加拉国	30,611	35,130	38,869	43,190	47,628	3.09	2.07	1.79	4,519	3,739	4,321	4,438
不丹	423	493	574	661	752	3.16	2.92	2.57	70	81	87	91
文莱达鲁萨兰国	61	68	75	79	82	2.16	1.42	0.63	7	6	4	3
柬埔寨	3,145	3,792	4,449	5,157	5,894	3.77	3.08	2.62	647	657	708	737
中国	405,474	460,902	511,168	558,867	603,485	2.46	1.93	1.47	55,428	50,266	47,699	44,617
中国香港特别行政区 ¹	2,253	2,513	2,739	2,944	3,154	2.56	1.58	1.35	260	226	205	210
中国澳门特别行政区 ²	180	208	234	257	277	3.49	2.13	1.43	28	26	23	20
塞浦路斯	211	221	228	230	231	1.05	0.40	0.03	10	7	2	1
朝鲜	5,612	6,061	6,483	6,909	7,320	1.59	1.31	1.07	448	423	426	411
格鲁吉亚	1,310	1,273	1,245	1,212	1,177	(1.11)	(0.49)	(0.62)	(37)	(28)	(33)	(35)
印度	209,389	234,345	259,658	281,906	300,831	2.28	1.85	1.14	24,956	25,313	22,248	18,925
印度尼西亚	57,869	63,740	69,139	74,132	78,261	2.05	1.51	0.98	5,871	5,399	4,993	4,129
伊朗伊斯兰共和国	18,149	20,777	23,598	25,635	27,633	3.34	2.10	1.48	2,629	2,820	2,038	1,997
伊拉克	3,006	3,351	3,737	4,340	5,049	2.03	2.59	2.96	345	386	602	710
以色列	1,858	2,081	2,291	2,464	2,625	2.54	1.69	1.13	223	209	173	160
日本	51,281	53,206	54,616	55,836	56,818	0.90	0.48	0.28	1,924	1,410	1,220	982
约旦	578	665	758	862	977	3.02	2.58	2.45	88	92	104	115
哈萨克斯坦	5,734	5,928	6,252	6,526	6,775	0.74	0.96	0.72	194	323	274	249

续表

	估算和预期 (千人)					年变化率 (%)			五年增长 (千人)			
	2005	2010	2015	2020	2025	2000-2010	2010-2020	2020-2030	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
	科威特	384	462	510	548	584	4.42	1.71	1.19	78	48	38	36
吉尔吉斯斯坦	1,032	1,103	1,178	1,236	1,276	1.18	1.14	0.58	71	75	57	41
老挝人民民主共和国	1,093	1,271	1,468	1,672	1,901	2.86	2.75	2.59	177	197	205	228
黎巴嫩	734	798	861	931	1,001	1.92	1.53	1.43	64	62	70	70
马来西亚	5,706	6,532	7,517	8,422	9,216	2.85	2.54	1.61	826	985	905	795
马尔代夫	50	60	71	83	98	3.82	3.20	3.18	10	11	12	15
蒙古	560	635	688	727	760	2.39	1.36	0.84	75	53	40	33
缅甸	11,681	12,713	13,492	14,283	15,053	2.09	1.16	0.99	1,032	779	791	771
尼泊尔	4,880	5,686	6,548	7,509	8,621	3.05	2.78	2.69	806	863	960	1,112
阿曼	425	487	541	603	677	2.78	2.15	2.38	62	55	62	74
巴基斯坦	16,550	19,457	22,948	26,857	31,221	3.13	3.22	2.91	2,907	3,491	3,909	4,364
菲律宾	18,009	20,750	23,834	27,213	30,406	2.85	2.71	2.00	2,742	3,084	3,379	3,193
卡塔尔	109	114	118	121	125	1.11	0.58	0.50	6	3	3	4
韩国	15,393	16,275	17,185	17,988	18,695	1.38	1.00	0.69	882	910	803	707
沙特阿拉伯	3,431	3,860	4,342	4,926	5,590	2.62	2.44	2.56	429	482	584	664
新加坡	867	890	905	899	881	0.82	0.11	(0.59)	22	16	(6)	(18)
斯里兰卡	4,130	4,338	4,487	4,626	4,745	1.27	0.64	0.47	207	150	139	120
阿拉伯叙利亚共和国	3,109	3,659	4,133	4,652	5,218	3.34	2.40	2.16	549	975	519	566
塔吉克斯坦	1,145	1,231	1,322	1,442	1,548	1.25	1.58	1.27	86	91	120	107
泰国	17,366	18,940	20,170	21,312	22,409	1.87	1.18	0.95	1,574	1,230	1,141	1,097
土耳其	18,641	20,694	22,829	24,948	26,916	2.46	1.87	1.41	2,053	2,134	2,119	1,969
土库曼斯坦	661	707	753	838	913	1.16	1.70	1.54	45	46	85	75
阿拉伯联合酋长国	1,058	1,153	1,206	1,244	1,270	1.86	0.76	0.30	95	54	38	25
乌兹别克斯坦	4,717	5,231	5,686	6,073	6,376	1.90	1.49	0.89	515	455	387	303
越南	19,850	22,494	25,145	27,192	28,925	2.62	1.90	1.17	2,643	2,651	2,047	1,733
也门	3,972	5,117	6,684	8,802	11,433	4.90	5.42	5.13	1,145	1,567	2,118	2,631
欧洲	302,806	315,128	323,017	328,315	331,902	0.87	0.42	0.15	12,323	7,888	5,298	3,588
阿尔巴尼亚	650	684	715	742	759	0.47	0.82	0.38	34	32	27	17
奥地利	3,407	3,534	3,648	3,727	3,787	0.77	0.53	0.28	127	113	80	60
白俄罗斯	3,144	3,198	3,186	3,129	3,081	0.40	(0.22)	(0.28)	54	(13)	(56)	(48)
比利时	4,500	4,702	4,882	5,024	5,144	0.90	0.66	0.45	202	180	142	121
波黑	1,176	1,225	1,258	1,280	1,292	1.31	0.44	0.12	49	33	22	13
保加利亚	3,233	3,240	3,199	3,139	3,089	0.02	(0.32)	(0.36)	7	(41)	(60)	(50)
克罗地亚	1,658	1,682	1,679	1,668	1,653	0.41	(0.09)	(0.15)	24	(4)	(11)	(15)
捷克共和国	4,525	4,662	4,767	4,797	4,821	0.61	0.28	0.07	137	104	30	25
丹麦	2,554	2,639	2,742	2,828	2,899	0.61	0.69	0.40	84	103	86	71
爱沙尼亚	580	596	580	566	543	0.45	(0.52)	(0.77)	16	(16)	(14)	(23)
芬兰	2,358	2,461	2,552	2,614	2,662	0.90	0.61	0.33	102	91	63	48
法国	25,678	26,995	28,127	29,073	29,928	1.07	0.74	0.56	1,317	1,132	946	856
德国	36,938	38,151	38,991	39,525	39,786	0.60	0.35	0.10	1,213	840	534	262
希腊	4,266	4,456	4,596	4,695	4,770	1.09	0.52	0.27	190	140	100	74
匈牙利	3,992	4,016	4,037	4,018	3,990	0.12	0.01	(0.17)	24	21	(19)	(28)
冰岛	121	131	141	150	160	1.62	1.39	1.17	9	10	10	10
爱尔兰	1,405	1,523	1,623	1,726	1,832	1.94	1.25	1.18	118	100	102	107
意大利	23,340	23,877	24,289	24,501	24,554	0.53	0.26	(0.03)	537	412	213	53
拉脱维亚	878	886	869	835	807	0.10	(0.59)	(0.64)	8	(17)	(33)	(29)
立陶宛	1,288	1,334	1,355	1,356	1,351	0.69	0.16	(0.06)	46	21	0	(5)
卢森堡	186	206	226	246	267	2.08	1.80	1.57	20	20	20	21
马耳他	141	149	157	163	169	1.25	0.86	0.66	9	7	6	6
荷兰	7,316	7,777	8,234	8,615	8,916	1.25	1.02	0.60	461	457	381	301
挪威	2,095	2,217	2,350	2,475	2,593	1.07	1.10	0.85	122	134	124	118
波兰	13,525	13,809	13,896	13,806	13,717	0.59	(0.00)	(0.14)	284	87	(90)	(89)
葡萄牙	3,882	4,002	4,116	4,201	4,268	0.78	0.49	0.28	119	115	84	67
摩尔多瓦共和国	1,275	1,324	1,343	1,340	1,335	0.80	0.12	(0.02)	48	19	(2)	(5)
罗马尼亚	8,292	8,633	8,731	8,721	8,714	0.75	0.10	(0.01)	342	98	(10)	(7)
俄罗斯	69,526	73,116	74,237	74,818	74,640	1.15	0.23	(0.31)	3,589	1,121	581	(178)
塞尔维亚和黑山	3,529	3,639	3,715	3,768	3,813	0.73	0.35	0.26	110	76	54	45
斯洛伐克	2,143	2,239	2,311	2,342	2,379	0.96	0.45	0.26	96	72	31	37
斯洛文尼亚	753	774	782	784	783	0.66	0.12	(0.06)	21	8	2	(1)
西班牙	13,585	13,856	14,046	14,144	14,209	0.60	0.21	0.08	272	189	98	65
瑞典	4,432	4,687	4,937	5,117	5,246	0.96	0.88	0.45	255	250	180	129
瑞士	3,334	3,462	3,577	3,653	3,694	0.76	0.54	0.13	128	115	76	40
马其顿共和国	580	609	634	658	679	1.07	0.77	0.60	29	25	23	22
乌克兰	15,972	16,354	16,475	16,437	16,361	0.46	0.05	(0.11)	382	121	(38)	(76)
英国	26,356	28,073	29,792	31,395	32,956	1.23	1.12	0.99	1,718	1,719	1,603	1,560
拉丁美洲	144,416	161,162	177,484	193,332	208,475	2.31	1.82	1.42	16,746	16,321	15,848	15,143
阿根廷	11,635	12,727	13,848	15,002	16,134	1.86	1.64	1.38	1,092	1,121	1,154	1,132
巴哈马	72	74	76	78	79	0.59	0.57	0.05	2	3	2	1
巴巴多斯	89	93	98	100	103	1.04	0.70	0.40	4	4	3	2
伯利兹	56	64	75	86	95	2.86	2.91	1.82	8	11	11	9
玻利维亚	1,794	2,003	2,233	2,486	2,744	2.16	2.16	1.88	208	230	253	258
巴西	51,679	57,224	62,103	66,596	70,828	2.25	1.52	1.18	5,546	4,879	4,493	4,231
智利	4,680	5,309	5,950	6,609	7,258	2.49	2.19	1.77	628	642	659	649
哥伦比亚	10,004	11,347	12,817	14,282	15,721	2.62	2.30	1.82	1,343	1,470	1,465	1,439
哥斯达黎加	1,201	1,408	1,602	1,795	1,993	3.40	2.43	2.00	207	194	193	198
古巴	4,357	4,714	5,017	5,268	5,455	1.51	1.11	0.62	357	303	251	187
多米尼克	20	22	23	23	24	1.23	0.79	0.66	1	1	1	1
多米尼加共和国	2,338	2,646	2,942	3,217	3,472	2.53	1.95	1.44	308	296	275	255
厄瓜多尔	3,541	4,042	4,574	5,109	5,632	2.81	2.34	1.79	501	532	535	523
萨尔瓦多	1,920	2,184	2,473	2,788	3,122	2.75	2.44	2.14	264	289	315	334
瓜德罗普岛	141	150	158	165	172	1.32	1.00	0.74	9	9	7	7
危地马拉	2,056	2,342	2,661	3,022	3,399	2.65	2.55	2.22	286	320	360	378

续表

	估算和预期 (千人)					年变化率 (%)			五年增长 (千人)			
	2005	2010	2015	2020	2025	2000-2010	2010-2020	2020-2030	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
	圭亚那	165	166	165	161	154	0.34	(0.32)	(0.90)	1	(1)	(4)	(7)
海地	1,735	1,967	2,157	2,354	2,557	2.44	1.80	1.70	232	190	198	203
洪都拉斯	1,405	1,657	1,935	2,219	2,504	3.39	2.92	2.27	252	277	284	284
牙买加	522	539	558	573	581	0.63	0.62	0.21	17	19	15	8
马提尼克岛	131	139	147	154	160	1.20	1.01	0.68	8	8	7	6
墨西哥	25,973	28,997	31,998	34,823	37,345	2.32	1.83	1.25	3,024	3,001	2,825	2,522
荷属安的列斯群岛	74	81	88	95	100	1.82	1.60	1.13	7	7	7	6
尼加拉瓜	996	1,174	1,389	1,633	1,893	3.44	3.29	2.80	178	214	244	260
巴拿马	848	978	1,111	1,243	1,371	2.91	2.40	1.84	130	133	132	128
巴拉圭	1,401	1,678	1,985	2,315	2,675	3.70	3.22	2.79	277	307	330	360
秘鲁	6,424	7,187	7,944	8,678	9,363	2.29	1.89	1.39	763	758	734	685
波多黎各	1,230	1,288	1,349	1,406	1,455	1.03	0.88	0.58	58	62	57	49
苏里南	115	120	127	132	136	1.23	0.97	0.52	4	7	5	4
特立尼达和多巴哥	317	331	335	334	333	1.17	0.09	(0.03)	14	4	(1)	(2)
乌拉圭	1,085	1,150	1,216	1,287	1,355	1.15	1.12	0.99	65	66	71	69
委内瑞拉	6,160	7,083	8,023	8,964	9,903	2.88	2.36	1.85	923	940	941	939
北美洲	133,819	145,895	158,218	169,815	180,848	1.76	1.52	1.22	12,076	12,323	11,597	11,033
加拿大	13,801	15,058	16,321	17,440	18,520	1.83	1.47	1.18	1,258	1,263	1,119	1,080
美国	119,959	130,775	141,831	152,306	162,257	1.74	1.52	1.22	10,815	11,057	10,475	9,951
大洋洲	11,504	12,565	13,621	14,674	15,739	1.84	1.56	1.39	1,060	1,056	1,053	1,065
澳大利亚	8,090	8,810	9,517	10,189	10,841	1.78	1.45	1.21	720	706	673	652
斐济	169	181	191	199	207	1.53	0.92	0.72	12	10	8	9
法属玻利尼西亚	59	66	72	78	83	2.10	1.73	1.10	7	6	6	5
关岛	37	40	44	47	49	1.33	1.72	0.75	3	4	3	2
新喀里多尼亚	63	70	78	87	94	2.32	2.07	1.45	7	8	8	7
新西兰	1,509	1,627	1,737	1,846	1,949	1.51	1.27	1.02	118	110	109	102
巴布亚新几内亚	1,290	1,449	1,623	1,828	2,073	2.39	2.32	2.43	160	174	206	245
萨摩亚	36	39	43	48	53	1.38	2.03	1.88	3	4	5	5
所罗门群岛	84	99	114	131	149	3.22	2.81	2.54	14	15	17	18
瓦努阿图	40	45	50	55	60	2.44	1.98	1.74	5	5	5	5

资料来源：联合国人居署，2005年。

Source: UN-Habitat, 2005.

注：

1. 自1997年7月1日起香港成为中国的特别行政区。
2. 自1999年12月20日起澳门成为中国的特别行政区。

表格B.4

TABLE B.4

家庭消费指数 Household's Consumption Indicators

	家庭最终消费						占GDP比例		女性占主导的家庭 (%)	消费所占比例			
	总数百万美元		年变化率		人均 (%)		1990	2002		最低 (10%)	最高 (10%)		
	1990	2002	1980-1990	1990-2002	1980-1990	1990-2002							
非洲													
阿尔及利亚	35,265	24,745	1.5	0.9	(1.4)	(0.9)	57	44	...	1995	2.8	26.8	
安哥拉	3,674	...	(3.6)	...	...	...	36	61	...	...	...	...
贝宁	1,602	2,183	1.9	3.4	(1.2)	0.7	87	81	2001	20	...	...
博茨瓦纳	1,260	1,537	6.3	4.1	2.7	1.5	33	28	...	1993	0.7	56.6	
布基纳法索	2,284	2,556	2.6	3.9	0.1	1.4	82	82	1998-99	6	1998	1.8	46.3
布隆迪	1,070	655	3.4	(1.7)	0.5	(3.7)	95	92	...	1998	1.7	32.8	
喀麦隆	7,423	6,394	3.5	3.5	0.6	0.9	67	71	1998	22	2001	2.3	35.4
中非共和国	1,274	815	1.5	...	...	...	86	78	1994-95	21	1993	0.7	47.7
乍得	1,538	1,719	2.9	2.0	0.2	(1.1)	88	86	1996-97	21	...	...	...
刚果	1,746	955	2.3	1.7	(0.9)	(1.5)	62	32	...	...	...	...	...
科特迪瓦	7,766	7,048	1.5	3.1	(2.1)	0.2	72	60	1998-99	14	1998	2.2	35.9
刚果民主共和国	7,398	5,269	3.4	(2.9)	0.4	(5.4)	79	92	...	...	...	...	...
埃及	30,933	71,236	4.6	4.3	2.0	2.3	73	79	2000	11	1999	3.7	29.5
厄立特里亚	496	592	...	(0.3)	...	(2.9)	104	92	1995	30	...	...	...
埃塞俄比亚	6,382	4,756	0.7	5.6	(2.4)	3.2	74	78	2000	23	2000	3.9	25.5
加蓬	2,961	3,040	1.5	2.1	(1.6)	(0.6)	50	52	2000	25	...	...	...
冈比亚	240	296	(2.4)	5.3	(5.9)	1.8	76	83	...	1998	1.5	38.0	
加纳	5,016	5,093	2.8	1.3	(0.6)	(1.1)	85	83	...	1999	2.1	30.0	
几内亚	2,068	2,625	...	3.6	...	1.1	73	82	1999	12	1994	2.6	32.0
几内亚比绍	212	213	0.8	1.5	(1.9)	(1.4)	87	105	...	1993	2.1	39.3	
肯尼亚	5,320	8,819	4.7	2.2	1.2	(0.3)	67	71	1998	31	1997	2.3	36.1
莱索托	746	585	1.3	(0.4)	(0.8)	(1.5)	121	82	...	1995	0.5	48.3	
利比里亚	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
阿拉伯利比亚民众国	13,999	10,970	...	...	...	...	48	58	...	...	...	...	...
马达加斯加	2,663	3,703	(0.7)	2.3	(3.4)	(0.6)	86	84	1997	21	2001	1.9	36.6
马拉维	1,345	1,665	1.5	4.9	(1.7)	2.9	72	88	2000	26	1997	1.9	42.2
马里共和国	1,943	2,230	0.6	3.2	(1.9)	0.7	80	77	2001	11	1994	1.8	40.4
毛里塔尼亚	705	762	1.4	3.9	(0.9)	1.1	69	79	2000-01	29	2000	2.5	29.5
毛里求斯	1,519	2,983	6.2	4.8	5.3	3.6	64	66	...	...	...	...	...

续表

	家庭最终消费						女性占主导的家庭		消费所占比例					
	总数百万美元		年变化率				占GDP比例 (%)		女性占主导的家庭 (%)		最低 (10%)		最高 (10%)	
			总数 (%)		人均 (%)									
	1990	2002	1980-1990	1990-2002	1980-1990	1990-2002	1990	2002						
摩洛哥	16,833	23,952	4.3	2.7	2.0	0.9	65	62	1992	16	1998-99	2.6	30.9	
莫桑比克	2,481	2,124	(1.6)	1.5	(3.1)	(0.7)	101	59	1997	26	1996-97	2.5	31.7	
纳米比亚	1,204	1,377	1.3	5.1	(1.9)	2.2	51	48	1992	30	1993	0.5	64.5	
尼日尔	2,079	1,814	0.0	1.8	(3.1)	(1.7)	84	84	1998	13	1995	0.8	35.4	
尼日利亚	15,816	24,135	(2.6)	0.2	(5.5)	(2.7)	56	55	1999	16	1996-97	1.6	40.8	
卢旺达	2,162	1,503	1.2	2.2	(1.8)	0.8	84	87	2000	36	1983-85	4.2	24.2	
塞内加尔	4,353	3,820	2.1	2.9	(0.8)	0.2	76	76	1997	18	1995	2.6	33.5	
塞拉利昂	546	728	(2.7)	(5.2)	(4.7)	(7.3)	83	93	...	...	1989	0.5	43.6
索马里	...	...	1.3	...	...	...	112	...	...	...	...	...	...
南非共和国	64,251	64,741	2.4	2.7	(0.2)	0.5	57	62	1998	41	1995	0.7	46.9	
苏丹	...	8,339	0.0	...	...	...	...	79	...	...	...	...	...
斯威士兰	547	883	5.3	3.5	2.1	0.4	62	74	...	...	1994	1.0	50.2
多哥	1,158	1,184	4.7	3.6	1.3	0.8	71	86	1998	24	...	...	...
突尼斯共和国	7,152	13,152	2.9	4.5	0.3	2.9	58	63	...	...	2000	2.3	31.5
乌干达	4,002	4,528	2.6	6.0	(0.6)	3.0	92	78	2000-01	27	1999	2.3	34.9	
坦桑尼亚联合共和国	3,526	7,365	...	3.5	0.7	81	77	1999	23	1993	2.8	30.1
赞比亚	2,078	3,110	1.8	(2.3)	(1.3)	(4.5)	64	84	2001-02	22	1998	1.1	41.0	
津巴布韦	5,543	6,020	3.7	0.4	(0.0)	(1.5)	63	72	1999	33	1995	1.8	40.3	
亚洲	...	...	...	...	...	...	...	108	...	...	...	...	...
阿富汗	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
亚美尼亚	1,097	2,121	...	1.1	...	2.5	46	87	2000	28	1998	2.6	29.7	
阿塞拜疆	3,186	3,587	...	11.3	...	10.3	51	60	...	...	2001	3.1	29.5
孟加拉国	24,988	36,548	3.0	2.8	0.4	1.0	86	77	1999-2000	8	2000	3.9	26.7	
柬埔寨	1,016	3,287	...	4.7	...	2.2	91	80	2000	25	1997	2.9	33.8	
中国	174,249	586,381	8.8	8.7	7.2	7.6	50	43	...	...	2001	1.8	33.1
中国香港特别行政区 ¹	42,723	93,401	6.6	3.5	5.2	1.8	57	58	...	...	1996	2.0	34.9
朝鲜	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
格鲁吉亚	5,231	2,799	...	4.6	...	5.0	65	81	...	...	2001	2.3	27.9
印度	215,762	328,706	4.2	4.9	2.0	3.1	66	65	1998-99	10	1999-2000	3.9	27.4	
印度尼西亚	65,010	122,193	5.3	5.8	3.4	4.3	59	71	1997	12	2002	3.6	28.5	
伊朗	74,476	54,403	2.8	3.3	(0.6)	1.7	62	50	...	...	1998	2.0	33.7
伊拉克	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
以色列	32,112	61,552	...	4.2	...	1.7	56	59	...	...	1997	2.4	28.2
日本	1,618,040	2,282,911	3.6	1.5	3.0	1.2	53	56	...	...	1993	4.8	21.7
约旦	2,978	7,622	1.9	5.2	(1.9)	1.4	74	75	1997	9	1997	3.3	29.8	
哈萨克克斯坦	12,856	14,392	...	(5.5)	...	(4.6)	52	60	1999	33	2001	3.4	24.2	
科威特	10,459	19,720	(1.4)	...	...	...	57	56	...	...	...	...	...
吉尔吉斯斯坦	1,896	1,083	...	(4.7)	...	(5.6)	71	67	1997	26	2001	3.9	23.3	
老挝人民民主共和国	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1997	3.2	30.6
黎巴嫩	3,961	16,921	...	2.4	...	0.7	140	95	...	...	...	...	...
马来西亚	22,806	41,971	3.3	4.9	0.4	2.4	52	44	...	...	1997	1.7	38.4
蒙古	...	744	...	...	...	...	58	64	...	...	1998	2.1	37.0
缅甸	...	...	0.6	3.9	...	...	89	88	...	...	...	...	...
尼泊尔	3,060	4,336	...	...	...	...	84	78	2001	16	1995-96	3.2	29.8
阿曼	2,810	8,752	...	...	...	...	27	43	...	...	...	...	...
巴基斯坦	29,512	43,936	4.3	4.4	1.6	1.8	74	74	1991	7	1998-99	3.7	28.3	
菲律宾	31,566	53,307	2.6	3.7	0.2	1.4	72	69	1998	14	2000	2.2	36.3	
韩国	132,113	286,818	7.9	4.9	6.7	4.0	53	62	...	...	1998	2.9	22.5
沙特	54,508	69,666	...	...	...	...	47	37	...	...	...	...	...
新加坡	17,019	37,360	5.8	5.5	3.9	2.6	47	42	...	...	1998	1.9	32.8
斯里兰卡	6,143	12,736	4.0	4.7	2.9	3.4	76	77	...	...	1995	3.5	28.0
叙利亚	8,458	12,289	3.6	2.0	0.2	(0.8)	69	59	...	...	...	...	...
塔吉克斯坦	1,940	932	...	0.9	...	(0.3)	74	82	...	...	1998	3.2	25.2
泰国	48,270	71,743	5.9	3.3	4.1	2.5	57	58	...	...	2000	2.5	33.8
土耳其	103,324	130,631	...	3.1	...	1.2	69	71	1998	10	2000	2.3	30.7	
土库曼斯坦	1,616	2,918	...	...	...	...	49	49	2000	26	1998	2.6	31.7
阿拉伯联合酋长国	12,726	...	4.6	...	...	...	39	...	...	...	...	...	...
乌兹别克斯坦	8,204	4,569	...	...	...	...	61	58	1996	22	2000	3.6	22.0
越南	5,485	22,780	...	5.0	...	3.6	84	66	1997	24	1998	3.6	29.9	
也门	3,561	6,882	...	3.6	...	0.3	74	70	1997	9	1998	3.0	25.9	
欧洲	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
阿尔巴尼亚	1,271	4,496	...	4.2	...	4.8	61	93	...	...	2002	9.1	22.4
奥地利	89,789	117,605	2.4	2.3	2.2	2.0	55	58	...	...	1997	3.1	23.5
白俄罗斯	8,223	8,781	...	0.9	...	1.2	47	61	...	...	2000	3.5	24.1
比利时	109,154	135,445	2.0	1.9	1.9	1.6	55	55	...	...	1996	2.9	22.6
波黑	...	...	...	...	...	...	...	113	...	...	2001	3.9	21.4
保加利亚	12,401	10,742	3.1	(1.0)	3.2	(0.3)	60	69	...	...	2001	2.4	23.7
克罗地亚	13,527	13,483	...	3.0	...	3.5	74	60	...	...	2001	3.4	24.5
捷克共和国	17,195	36,165	...	2.7	...	2.8	49	53	...	...	1996	4.3	22.4
丹麦	65,430	82,827	1.4	1.8	1.4	1.4	49	48	...	...	1997	2.6	21.3
爱沙尼亚	2,539	3,727	...	1.2	...	2.5	62	58	...	...	2000	1.9	28.5
芬兰	68,341	66,204	3.9	2.1	3.4	1.8	50	51	...	...	2000	4.0	22.6
法国	672,960	784,209	2.2	1.6	1.7	1.2	55	55	...	...	1995	2.8	25.1
德国	950,047	1,168,773	2.3	1.6	2.2	1.3	57	59	...	...	2000	3.2	22.1
希腊	60,164	89,446	2.0	2.4	1.5	2.0	72	67	...	...	1998	2.9	28.5
匈牙利	20,290	42,860	1.3	0.9	1.7	1.1	61	67	...	...	1999	2.6	22.8
爱尔兰	27,957	47,973	2.2	5.7	1.9	4.8	58	47	...	...	1996	2.8	27.6
意大利	634,194	713,186	2.9	1.7	2.8	1.5	58	60	...	...	2000	2.3	26.8
拉脱维亚	3,365	5,274	2.3	(1.6)	1.8	(0.4)	53	63	...	...	1998	2.9	25.9
立陶宛	5,826	8,577	...	4.9	...	5.6	57	62	...	...	2000	3.2	24.9
荷兰	145,871	209,068	1.7	2.8	1.1	2.2	50	50	...	...	1994	2.8	25.1
挪威	57,047	73,067	2.2	3.5	1.9	2.9	49	67	...	...	2000	3.9	23.4
波兰	28,281	123,535	...	4.8	...	4.7	48	65	...	...	1999	2.9	27.4
葡萄牙	44,679	67,078	2.6	2.8	2.4	2.5	63	61	...	...	1997	2.0	29.8

续表

	家庭最终消费								女性占主导的家庭 (%)	消费所占比例			
	总数百万美元		年变化率				占GDP比例 (%)			最低(10%)		最高(10%)	
			总数 (%)		人均 (%)								
	1990	2002	1980-1990	1990-2002	1980-1990	1990-2002	1990	2002		(%)	(%)		
摩尔多瓦共和国	1,780	1,403	...	8.6	...	8.9	77	86	...	2001	2.8	28.4	
罗马尼亚	25,232	34,785	...	1.9	...	2.2	66	76	...	2000	3.3	23.6	
俄罗斯	252,561	177,362	...	0.3	...	0.5	49	51	...	2000	1.8	36.0	
塞尔维亚和黑山	...	13,915	...	...	...	...	...	89	...	...	...	...
斯洛伐克	8,350	13,133	3.8	1.8	3.5	1.6	54	55	...	1996	3.1	20.9	
斯洛文尼亚	6,917	11,697	...	3.5	...	3.5	55	55	...	1998-99	3.6	21.4	
西班牙	306,953	378,319	2.6	2.5	2.3	2.0	60	58	...	1990	2.8	25.2	
瑞典	116,475	116,993	2.2	1.6	1.9	1.3	47	49	...	2000	3.6	22.2	
瑞士	130,900	149,886	1.6	1.1	1.1	0.5	57	76	...	1992	2.6	25.2	
马其顿共和国	3,021	2,924	...	2.1	...	1.4	72	77	...	1998	3.3	22.1	
乌克兰	46,497	23,251	...	(4.7)	...	(4.1)	57	56	...	1999	3.7	23.2	
英国	619,782	1,034,301	4.0	3.3	3.8	3.1	63	66	...	1999	2.1	28.5	
拉丁美洲													
阿根廷	109,038	62,158	...	0.5	...	(0.7)	77	61	...	2001	1.0	38.9	
玻利维亚	3,741	5,835	1.2	3.4	(0.9)	0.9	77	75	1998	19	1999	1.3	32.0
巴西	273,952	263,710	1.2	4.7	(0.7)	3.2	59	58	1996	20	1998	0.5	46.7
智利	18,759	39,211	2.0	6.2	0.3	4.7	62	61	...	2000	1.2	47.0	
哥伦比亚	26,357	53,046	2.6	1.8	0.5	(0.1)	66	66	2000	27	1999	0.8	46.5
哥斯达黎加	3,502	11,521	3.6	4.4	0.6	2.2	61	68	...	2000	1.4	34.8	
古巴	...	...	...	...	...	...	...	70	...	...	...	...
多米尼加共和国	5,633	16,408	3.9	5.6	1.7	3.8	80	76	1999	32	1998	2.1	37.9
厄瓜多尔	6,988	16,837	1.1	2.2	(1.5)	0.3	67	69	...	1998	0.9	41.6	
萨尔瓦多	4,273	12,847	0.8	4.8	(0.2)	2.8	89	90	...	200	0.9	40.6	
危地马拉	6,398	19,794	1.1	4.1	(1.4)	1.4	84	85	1998-99	19	2000	0.9	48.3
圭亚那	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1999	1.3	33.8
海地	2,332	3,334	0.9	...	...	...	81	103	2000	42	...	...
洪都拉斯	2,026	4,858	2.7	3.1	(0.5)	0.3	66	74	...	1999	0.9	42.2	
牙买加	2,980	5,859	...	...	...	...	65	67	...	2000	2.7	30.3
墨西哥	182,791	445,791	1.1	2.8	(1.0)	1.1	70	70	...	2000	1.0	43.1	
尼加拉瓜	592	3,123	(3.6)	6.1	(6.2)	3.2	59	78	1997-98	30	2001	1.2	45.0
巴拿马	3,022	5,673	2.1	4.1	(0.0)	2.4	60	63	...	2000	0.7	43.3	
巴拉圭	4,063	4,649	2.4	3.2	(0.5)	0.8	77	84	1990	16	1999	0.6	43.6
秘鲁	19,376	40,717	0.7	3.6	(1.5)	1.7	74	72	2000	19	2000	0.7	37.2
波多黎各	19,827	...	3.5	...	...	...	65	...	...	...	...	...
圣卢西亚	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1995	2.0	32.5
特立尼达和多巴哥	2,975	6,424	(1.3)	2.0	(2.5)	1.5	59	69	...	1992	2.1	29.9	
乌拉圭	6,525	8,836	0.7	3.2	0.1	2.5	70	73	...	2000	1.8	33.5	
委内瑞拉	30,170	60,977	1.3	0.4	(1.2)	(1.7)	62	65	...	1998	0.6	36.3	
北美洲													
加拿大	322,564	391,155	3.2	2.7	2.0	1.7	56	56	...	1998	2.5	25.0	
美国	3,831,500	7,303,700	3.8	3.5	2.9	2.3	67	70	...	2000	1.9	29.9	
大洋洲													
澳大利亚	182,448	247,950	2.9	3.7	1.4	2.5	59	60	...	1994	2.0	25.4	
新西兰	26,632	34,955	2.1	3.1	1.2	2.0	61	60	...	1997	2.2	27.8	
巴布亚新几内亚	1,902	...	0.4	5.2	(2.1)	2.6	59	...	...	1996	1.7	40.5

注：除非特别说明，所有的数据均是最近的可用的数据。家庭最终消费支出可能有数据上的差距。坦桑尼亚的数据只包括其内陆地区。

资料来源：世界银行，2005e。

Source: World Bank, 2004e.

注：

1. 自1997年7月1日起香港成为中国的特别行政区。

表格B.5

TABLE B.5

环境基础设施 Environmental Infrastructure

	室内通信连接						改善的饮用水覆盖率						改善的医疗卫生覆盖率						
	总数 (%)		城市 (%)		农村 (%)		总数 (%)		城市 (%)		农村 (%)		总数 (%)		城市 (%)		农村 (%)		
	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	
非洲																			
阿尔及利亚	62	76	83	87	39	60	95	87	99	92	92	80	88	92	99	99	76	82	
安哥拉	1	5	1	13	0	1	32	50	11	70	40	40	30	30	65	56	19	16	
贝宁	6	12	17	26	1	1	60	68	71	79	54	60	11	32	31	58	1	12	
博茨瓦纳	25	46	40	62	13	28	93	95	100	100	88	90	38	41	61	57	21	25	
布基纳法索	4	4	25	23	1	0	39	51	63	82	35	44	13	12	47	45	8	5	
布隆迪	3	4	31	41	1	1	69	79	96	90	67	78	44	36	42	47	44	35	
喀麦隆	11	15	25	28	2	2	50	63	77	84	32	41	21	48	43	63	7	33	
佛得角	...	24	...	41	4	4	...	80	...	86	...	73	...	42	...	61	...	19	
中非共和国	1	4	2	9	0	0	48	75	70	93	35	61	23	27	32	47	18	12	
乍得	1	5	6	19	0	0	20	34	45	40	13	32	6	8	27	30	1	0	
科摩罗	18	25	32	47	12	14	89	94	99	90	85	96	23	23	41	38	16	15	
刚果	...	33	...	58	5	5	...	46	...	72	...	17	...	9	...	14	2	2	
科特迪瓦	24	33	52	65	5	9	69	84	74	98	66	74	31	40	52	61	16	23	
刚果民主共和国	25	10	89	32	0	1	43	46	92	83	24	29	18	29	56	43	3	23	
吉布提	32	35	40	40	11	11	78	80	82	82	67	67	48	50	55	55	27	27	

续表

	室内通信连接						改善的饮用水覆盖率						改善的医疗卫生覆盖率					
	总数(%)		城市(%)		农村(%)		总数(%)		城市(%)		农村(%)		总数(%)		城市(%)		农村(%)	
	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002
埃及	61	80	89	98	40	67	94	98	97	100	92	97	54	68	70	84	42	56
赤道几内亚	4	8	12	17	0	0	...	44	...	45	...	42	...	53	...	60	...	46
厄立特里亚	6	8	40	42	0	0	40	57	60	72	36	54	8	9	46	34	0	3
埃塞俄比亚	1	4	4	23	0	0	25	22	80	81	16	11	4	6	14	19	2	4
加蓬	...	45	...	52	...	8	...	87	95	95	...	47	...	36	...	37	...	30
冈比亚	...	12	...	39	3	3	...	82	95	95	...	77	...	53	...	72	...	46
加纳	14	24	35	50	2	3	54	79	85	93	36	68	43	58	54	74	37	46
几内亚	10	8	37	23	2	1	42	51	70	78	32	38	17	13	27	25	13	6
几内亚比绍	...	5	...	15	0	0	...	59	...	79	...	49	...	34	...	57	...	23
肯尼亚	22	29	58	56	11	12	45	62	91	89	30	46	42	48	49	56	40	43
莱索托	7	7	31	31	2	2	...	76	...	88	...	74	37	61	61	32	32	32
利比里亚	11	1	21	1	3	0	56	62	85	72	34	52	38	26	59	49	24	7
阿拉伯利比亚民众国	54	54	54	54	55	55	71	72	72	72	68	68	97	97	97	97	96	96
马达加斯加	8	5	30	14	1	1	40	45	82	75	27	34	12	33	25	49	8	27
马拉维	6	9	33	45	2	2	41	67	90	96	34	62	36	46	52	66	34	42
马里共和国	2	10	8	27	0	1	34	48	50	76	29	35	36	45	50	59	32	38
毛里塔尼亚	9	22	18	29	3	11	41	56	19	63	57	45	28	42	31	64	26	9
毛里求斯	...	78	98	74	...	82	100	100	100	100	100	100	99	99	100	100	99	99
摩洛哥	41	57	75	92	9	12	75	80	94	99	58	56	57	61	87	83	28	31
莫桑比克	...	11	...	28	2	2	...	42	...	76	...	24	...	27	...	51	14	14
纳米比亚	31	39	83	76	12	21	58	80	99	98	43	72	24	30	68	66	8	14
尼日尔	3	8	19	35	0	0	40	46	62	80	35	36	7	12	35	43	2	4
尼日利亚	13	11	31	20	3	3	49	60	78	72	33	49	39	38	50	48	33	30
卢旺达	1	6	24	34	0	1	58	73	88	92	57	69	37	41	49	56	36	38
圣多美和普林西比民主共和国	...	25	...	34	...	19	...	79	...	89	...	73	...	24	...	32	...	20
塞内加尔	22	40	50	71	4	11	66	72	90	90	50	54	35	52	52	70	23	34
塞舌尔	...	87	100	100	...	75	...	87	100	100	...	75	...	...	...	100	100	100
塞拉利昂	...	12	...	30	1	1	...	57	...	75	...	46	...	39	...	53	...	30
索马里	1	1	3	3	0	0	...	29	...	32	...	27	...	25	...	47	...	14
南非共和国	58	60	94	82	23	31	83	87	99	98	67	73	63	67	85	86	42	44
苏丹	34	26	75	46	19	13	64	69	85	78	57	64	33	34	53	50	26	24
斯威士兰	...	26	...	67	...	13	...	52	...	87	...	42	...	52	...	78	...	44
多哥	4	4	14	12	0	0	49	51	81	80	37	36	37	34	71	71	24	15
突尼斯共和国	64	70	91	93	28	30	77	82	93	94	57	60	75	80	95	90	47	62
乌干达	3	1	24	8	0	0	44	56	79	87	40	52	43	41	54	53	41	39
坦桑尼亚联合共和国	10	16	30	44	4	2	38	73	79	92	27	62	47	46	51	54	45	41
赞比亚	22	18	51	47	2	2	50	55	86	90	27	36	41	45	64	68	26	32
津巴布韦	33	35	95	91	8	5	77	83	99	100	69	74	49	57	69	69	40	51
亚洲	...	2	...	8	0	0	...	13	...	19	...	11	...	8	...	16	5	5
阿富汗	...	85	97	97	...	64	...	92	99	99	...	80	...	84	96	96	...	61
亚美尼亚	41	47	63	76	16	19	66	77	80	95	49	59	...	55	...	73	...	36
阿塞拜疆	...	...	100	100	...	...	...	100	100	...	...	...	...	...	100	100	...	...
巴林	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
孟加拉国	6	6	28	26	0	0	71	75	83	82	68	72	23	48	71	75	11	39
不丹	...	...	...	81	...	...	...	62	...	86	...	60	...	70	...	65	...	70
柬埔寨	...	6	...	31	1	1	...	34	...	58	...	29	...	16	...	53	...	8
中国	49	59	80	91	37	40	70	77	100	92	59	68	23	44	64	69	7	29
塞浦路斯	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
朝鲜	...	77	...	81	...	71	100	100	100	100	100	100	...	59	...	58	...	60
格鲁吉亚	...	58	...	83	...	30	...	76	...	90	...	61	...	83	96	96	...	69
印度	17	24	51	51	5	13	68	86	88	96	61	82	12	30	43	58	1	18
印度尼西亚	10	17	26	31	3	5	71	78	92	89	62	69	46	52	66	71	38	38
伊朗	84	87	96	96	69	69	91	93	98	98	83	83	84	86	86	86	78	78
伊拉克	76	74	94	94	33	33	83	81	97	97	50	50	81	80	95	95	48	48
以色列	100	100	100	100	98	98	100	100	100	100	100	100	...	...	100	100	...	...
日本	95	96	98	98	91	91	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
约旦	95	87	99	89	87	81	98	91	100	91	91	91	...	93	97	94	...	85
哈萨克斯坦	62	61	88	88	27	27	86	86	96	96	72	72	72	72	87	87	52	52
吉尔吉斯斯坦	...	48	...	87	...	28	...	76	98	98	...	66	...	60	...	75	...	51
老挝人民民主共和国	...	8	...	25	4	4	...	43	...	66	...	38	...	24	...	61	...	14
黎巴嫩	...	98	100	100	...	85	100	100	100	100	100	100	...	98	100	100	...	87
马来西亚	...	...	...	...	...	64	...	95	96	96	...	94	96	...	94	...	98	98
马尔代夫	20	22	78	76	0	0	99	84	100	99	99	78	...	58	100	100	...	42
蒙古	28	28	49	49	1	1	62	62	87	87	30	30	...	59	...	75	...	37
缅甸	3	8	11	23	1	2	48	80	73	95	40	74	21	73	39	96	15	63
尼泊尔	6	14	42	48	3	8	69	84	94	93	67	82	12	27	62	68	7	20
巴勒斯坦被占领土	...	83	...	91	...	63	...	94	97	97	...	86	...	76	...	78	...	70
阿曼	21	25	30	30	7	7	77	79	81	81	72	72	83	89	97	97	61	61
巴基斯坦	28	23	61	50	13	9	83	90	95	95	78	87	38	54	81	92	19	35
菲律宾	21	44	37	60	6	22	87	85	93	90	82	77	54	73	63	81	46	61
卡塔尔	...	...	100	100	...	...	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
韩国	...	84	96	96	...	39	...	92	97	97	...	71	...	...	...	...	...	...
沙特	89	...	97	97	60	...	90	...	97	97	63	...	...	...	100	100	...	...
新加坡	...	...	100	100	...	...	...	...	100	100	...	...	...	...	100	100	...	...
斯里兰卡	11	10	37	35	4	4	68	78	91	99	62	72	70	91	89	98	64	89
叙利亚	...	...	...	...	...	...	79	79	94	94	64	64	76	77	97	97	56	56
塔吉克斯坦	...	40	...	82	...	26	...	58	...	93	...	47	...	53	...	71	...	47
泰国	28	34	69	80	11	12	81	85	87	95	78	80	80	99	95	97	74	100

续表

	室内通信连接						改善的饮用水覆盖率						改善的医疗卫生覆盖率					
	总数(%)		城市(%)		农村(%)		总数(%)		城市(%)		农村(%)		总数(%)		城市(%)		农村(%)	
	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002
东帝汶	...	9	...	26	...	8	...	52	...	73	...	51	...	33	...	65	...	30
土耳其	50	52	64	64	30	30	81	93	92	96	65	87	84	83	96	94	67	62
土库曼斯坦	...	52	...	81	...	29	...	71	...	93	...	54	...	62	...	77	...	50
阿拉伯联合酋长国	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	100	100	100	100	100	100
乌兹别克斯坦	54	53	85	85	33	33	89	89	97	97	84	84	58	57	73	73	48	48
越南	11	14	51	51	1	1	72	73	93	93	67	67	22	41	46	84	16	26
也门	31	33	64	64	22	22	69	69	74	74	68	68	21	30	59	76	11	14
欧洲																		
阿尔巴尼亚	...	68	96	96	...	46	97	97	99	99	95	95	...	89	99	99	...	81
安道尔	...	...	100	100	...	...	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
奥地利	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
白俄罗斯	...	61	...	78	...	22	100	100	100	100	100	100	...	...	...	...	...	...
比利时	100	...	100	100	90	...	...	...	100	100	...	...	...	...	...	...	...	...
波黑	...	82	98	98	...	69	98	98	100	100	96	96	...	93	99	99	...	88
保加利亚	98	...	100	100	94	...	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
丹麦	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	...	...	...	...	...	...
爱沙尼亚	...	87	96	96	...	67	...	...	...	...	...	...	...	...	...	93	...	...
芬兰	92	97	96	100	85	93	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
法国	99	99	100	100	95	95	...	...	100	100	...	...	...	...	...	...	...	...
德国	100	100	100	100	97	97	100	100	100	100	100	100	...	...	...	...	...	...
希腊	84	...	91	...	73	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
匈牙利	85	84	92	93	74	67	99	99	100	100	98	98	...	95	100	100	...	85
冰岛	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	...	...	...	...	...	...
爱尔兰	91	...	99	99	81	...	...	...	100	100	...	...	...	...	...	...	...	...
意大利	99	99	100	100	96	96	...	...	100	100	...	...	...	...	...	...	...	...
拉脱维亚	...	...	...	93	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
卢森堡	100	100	100	100	98	98	100	100	100	100	100	100	...	...	...	...	...	...
马耳他	100	100	100	100	96	96	100	100	100	100	100	100	...	...	100	100	...	...
摩纳哥	...	...	100	100	...	...	...	...	100	100	...	...	...	...	100	100	...	...
荷兰	98	98	100	100	95	95	100	100	100	100	99	99	100	100	100	100	100	100
挪威	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	...	...	...	...	...	...
波兰	78	95	93	99	56	89	...	...	100	100	...	...	...	...	...	...	...	...
葡萄牙	72	...	97	97	50	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
摩尔多瓦共和国	...	41	...	78	...	9	...	92	97	97	...	88	...	68	...	86	...	52
罗马尼亚	...	49	...	79	...	13	...	57	...	91	...	16	...	51	...	86	...	10
俄罗斯	77	81	87	92	49	52	94	96	97	99	86	88	87	87	93	93	70	70
塞尔维亚和黑山	82	82	98	98	64	64	93	93	99	99	86	86	87	87	97	97	77	77
斯洛伐克	...	...	...	80	...	...	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
西班牙	80	...	90	...	50	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
瑞典	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
瑞士	100	100	100	100	99	99	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
乌克兰	...	78	...	93	...	49	...	98	100	100	...	94	99	99	100	100	97	97
英国	99	...	100	100	92	...	...	...	100	100	...	...	...	...	...	...	...	...
拉丁美洲																		
安圭拉	...	45	...	45	...	45	...	60	...	60	...	60	99	99	99	99	99	99
安提瓜和巴布达	...	83	...	90	...	79	...	91	95	95	...	89	...	95	98	98	...	94
阿根廷	69	...	76	...	23	...	94	...	97	97	73	...	82	...	87	...	47	...
阿鲁巴	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	...	...	...	...	...	...
巴哈马	...	70	...	69	...	80	...	97	98	98	...	86	100	100	100	100	100	100
巴巴多斯	...	...	98	100	...	...	100	100	100	100	100	100	100	99	99	99	100	100
伯利兹	...	80	92	99	...	63	...	91	100	100	...	82	...	47	...	71	...	25
玻利维亚	53	75	76	92	23	47	72	85	91	95	48	68	33	45	49	58	13	23
巴西	74	78	90	91	28	17	83	89	93	96	55	58	70	75	82	83	37	35
英属维尔京群岛	97	97	97	97	97	97	98	98	98	98	98	98	100	100	100	100	100	100
智利	86	92	98	99	25	40	90	95	98	100	49	59	85	92	91	96	52	64
哥伦比亚	78	85	94	96	41	51	92	92	98	99	78	71	82	86	95	96	52	54
哥斯达黎加	...	92	99	99	...	81	...	97	100	100	...	92	...	92	...	89	97	97
古巴	65	74	77	82	31	49	...	91	95	95	...	78	98	98	99	99	95	95
多米尼克	...	87	98	98	...	58	...	97	100	100	...	90	...	83	...	86	...	75
多米尼加共和国	54	35	70	37	35	31	86	93	97	98	72	85	48	57	60	67	33	43
厄瓜多尔	55	59	74	77	32	32	69	86	81	92	54	77	56	72	73	80	36	59
萨尔瓦多	45	60	74	78	16	34	67	82	88	91	47	68	51	63	70	78	33	40
法属圭亚那	...	79	...	83	...	65	...	84	...	88	...	71	...	78	...	85	...	57
格林纳达	...	82	...	93	...	75	...	95	97	97	...	93	97	97	96	96	97	97
瓜德罗普岛	...	98	98	98	...	75	...	98	98	98	...	93	...	64	...	64	...	61
危地马拉	48	55	67	58	34	53	77	95	88	99	69	92	50	61	71	72	35	52
圭亚那	...	53	...	66	...	45	...	83	...	83	...	83	...	70	...	86	...	60
海地	10	11	27	24	2	3	53	71	77	91	43	59	15	34	27	52	11	23
洪都拉斯	59	72	82	92	43	55	83	90	89	99	78	82	49	68	77	89	31	52
牙买加	60	70	87	93	32	45	92	93	97	98	86	87	75	80	85	90	64	68
墨西哥	78	89	89	96	50	71	80	91	90	97	54	72	66	77	84	90	20	39
蒙特塞拉特	...	...	98	98	...	...	100	100	100	100	100	100	96	96	96	96	96	96
尼加拉瓜	54	62	89	86	15	31	69	81	92	93	42	65	47	66	64	78	27	51
巴拿马	...	85	96	96	...	72	...	91	99	99	...	79	...	72	...	89	...	51
巴拉圭	30	54	59	82	2	18	62	83	80	100	46	62	58	78	71	94	46	58
秘鲁	56	72	74	84	16	40	74	81	88	87	42	66	52	62	68	72	15	33
圣基茨和尼维斯	...	72	...	72	...	72	99	99	99	99	99	99	96	96	96	96	96	96
圣卢西亚	...	75	...	75	...	75	98	98	98	98	98	98	...	89	...	89	...	89

续表

	室内通信连接						改善的饮用水覆盖率						改善的医疗卫生覆盖率					
	总数 (%)		城市 (%)		农村 (%)		总数 (%)		城市 (%)		农村 (%)		总数 (%)		城市 (%)		农村 (%)	
	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002
圣文森特和格林纳丁斯	...	...	...	...	...	73	...	...	...	...	93	...	...	...	...	96	96	
苏里南	...	80	...	91	...	48	...	92	98	98	...	73	...	93	99	99	...	76
特立尼达和多巴哥	77	77	81	80	68	67	92	91	93	92	89	88	100	100	100	100	100	100
特克斯和凯科斯群岛	...	68	...	78	...	60	100	100	100	100	100	100	...	96	98	98	...	94
乌拉圭	...	91	95	94	...	56	...	98	98	98	...	93	...	94	95	95	...	85
委内瑞拉	...	81	79	84	...	61	...	83	...	85	...	70	...	68	...	71	...	48
北美洲	...	88	100	100	...	...	100	100	100	100	99	99	100	100	100	100	99	99
加拿大	...	88	100	100	...	...	100	100	100	100	99	99	100	100	100	100	99	99
美国	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
大洋洲	...	...	...	...	...	...	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
澳大利亚	...	...	...	...	...	...	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
库克群岛	...	...	...	...	...	...	94	95	99	98	87	88	95	100	100	100	88	100
斐济	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	98	98	99	99	98	98
法属玻利尼西亚	98	98	99	99	96	96	100	100	100	100	100	100	98	98	99	99	97	97
关岛	...	...	...	...	...	...	100	100	100	100	100	100	99	99	99	99	98	98
基里巴斯	24	34	46	49	13	22	48	64	76	77	33	53	25	39	33	59	21	22
马绍尔群岛	...	...	...	...	...	...	96	85	95	80	97	95	75	82	88	93	51	59
密克罗尼西亚 (联邦)	...	...	...	...	...	...	87	94	93	95	85	94	30	28	53	61	21	14
新西兰	...	...	100	100	...	...	97	...	100	100	82	...	...	...	...	88	...	...
纽埃	...	87	100	100	...	80	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
北马里亚纳群岛	...	...	93	...	...	35	98	98	98	98	100	97	84	94	85	94	78	96
帕劳群岛	...	...	...	...	...	10	80	84	71	79	99	94	66	83	72	96	54	52
巴布亚新几内亚	11	11	61	61	4	4	39	39	88	88	32	32	45	45	67	67	41	41
萨摩亚	...	57	...	74	...	52	91	88	99	91	89	88	98	100	100	98	100	98
所罗门群岛	11	13	76	76	1	1	...	70	...	94	...	65	...	31	98	98	...	18
托克劳	...	...	...	...	0	0	...	...	...	...	96	89	...	...	...	...	30	74
汤加	...	75	...	72	...	76	100	100	100	100	100	100	97	97	98	98	96	96
图瓦卢	...	...	...	...	...	...	91	93	92	94	89	92	78	88	83	92	74	83
瓦努阿图	38	38	80	73	28	28	60	60	93	85	53	52	...	50	...	78	...	42

资料来源：联合国儿童基金会（UNICEF）和世界卫生组织（WHO），2004年。

Source: UNICEF and WHO, 2004.

表格B.6

TABLE B.6

基本经济指标 Basic Economic Indicators

	总国家购买力平价		GDP增长率 (%)	产出结构						储蓄				发展援助						
	价格			农业		工业		服务		国家毛净		国内毛净		人均援助		依赖比例				
	十亿	美元/人		占GDP百分比																
	2003	2003	2002-2003	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	2002	2002	2002	2002	1997	2002	1997	2002	
非洲																				
阿尔及利亚	189	5,940	5.2	11	10	48	53	40	37	...	...	27	40	9	12	0.5	0.7		
安哥拉	26	1,890	1.4	18	8	41	68	41	24	23.3	12.9	30	39	31	32	5.5	4.3			
贝宁	7	1,110	2.9	36	36	13	14	51	50	9.2	1.1	2	6	38	34	10.4	8.3			
博茨瓦纳	14	7,960	4.0	5	2	57	48	39	50	...	...	43	38	77	22	2.4	0.8		
布基纳法索	14	1,180	4.1	28	32	20	18	52	50	8.0	1.3	5	5	35	40	14.2	15.2			
布隆迪	4	620	(2.9)	56	49	19	19	25	31	11.0	4.6	(5)	(4)	9	24	6.0	24.2			
喀麦隆	32	1,980	0.5	25	43	29	20	46	38	...	...	21	18	35	40	5.9	7.3		
中非共和国	4	1,080	(8.8)	48	57	20	22	33	21	...	...	(1)	10	26	16	9.2	5.8		
乍得	9	1,100	4.3	29	38	18	17	53	45	...	...	2	6	32	28	14.5	11.8		
刚果	3	710	(1.7)	13	6	41	63	46	30	34.6	22.2	24	50	86	115	16.2	19.1			
科特迪瓦	23	1,390	(5.6)	32	26	23	20	44	53	20.5	11.3	11	28	30	65	4.1	9.6			
刚果民主共和国	34	640	1.9	30	56	28	19	42	25	...	...	9	4	3	16	5.5	14.7		
埃及	266	3,940	1.4	19	17	29	33	52	50	15.1	5.6	16	10	33	19	2.6	1.4			
厄立特里亚	5	1,110	2.8	31	12	12	25	57	63	21.7	16.6	(26)	(30)	33	54	14.3	30.8			
埃塞俄比亚	49	710	(5.7)	49	40	13	12	38	48	15.4	9.3	7	2	10	19	8.4	21.7			
加蓬	...	...	...	7	8	43	46	50	46	40.7	27.8	37	48	33	55	0.8	1.7		
冈比亚	...	...	...	29	26	13	14	58	60	...	...	11	4	33	44	9.7	17.3		
加纳	45	2,190	2.5	45	34	17	24	38	42	20.4	13.3	5	7	27	32	7.3	10.8			
几内亚	17	2,100	0.0	24	24	33	37	43	39	17.1	9.0	18	11	55	32	10.4	7.9			
几内亚比绍	...	...	...	61	62	19	13	21	25	...	...	3	(17)	99	41	48.9	30.5		
肯尼亚	33	1,020	(0.7)	29	16	19	19	52	65	13.7	5.7	14	10	16	13	4.3	3.2			
莱索托	6	3,120	20.9	24	16	33	43	43	41	22.0	15.4	(44)	(15)	54	43	6.8	8.7			
利比里亚	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	26	16	28.8	11.0		
阿拉伯利比亚民众国	27	26	1	2		
马达加斯加	13	800	6.5	29	32	13	13	59	55	8.5	0.6	6	8	59	23	24.1	8.6			
马拉维	7	600	3.8	45	37	29	15	26	49	0.8	(6.3)	13	(6)	36	35	13.8	20.2			
马里共和国	11	960	3.5	46	34	16	30	39	36	3.2	(5.2)	6	12	43	42	17.7	15.1			
毛里塔尼亚	5	2,010	2.9	30	21	29	29	42	50	...	...	5	2	98	128	22.8	45.4		
毛里求斯	...	...	...	13	7	33	31	54	62	27.7	16.9	23	26	38	20	1.0	0.5		
摩洛哥	119	3,950	3.8	18	16	32	30	50	54	26.1	16.1	19	18	17	21	1.4	1.8			
莫桑比克	20	1,070	5.0	37	23	18	34	44	43	27.7	19.4	(12)	30	57	112	29.5	60.4			

续表

	总国家购买力平价率		GDP增长率 (%)	产出结构						储蓄				发展援助				
				农业		工业		服务		国家毛净		国内毛净		人均援助		依赖比例		
	十亿	美元/人		占GDP百分比		占GDP百分比		占GDP百分比		占GDP百分比		占GDP百分比		美元		占GDP比例		
	2003	2003	2002-2003	1990	2002	1990	2002	1990	2002	2002	2002	2002	2002	1997	2002	1997	2002	
纳米比亚	13	6,620	(6.7)	12	11	38	31	50	58	39.6	28.1	18	23	96	68	4.1	4.2	
尼日尔	10	820	1.0	35	40	16	17	49	43	...	...	1	4	34	26	18.3	13.8
尼日利亚	122	900	8.3	33	37	41	29	26	34	13.1	4.8	29	17	2	2	0.6	0.8	
卢旺达	11	1,290	2.1	33	41	25	21	43	37	12.2	4.9	6	1	32	44	12.5	20.8	
塞内加尔	17	1,660	6.0	20	15	19	22	61	63	11.5	3.2	9	10	48	46	9.8	9.2	
塞拉利昂	3	530	4.5	32	53	13	32	55	16	...	...	9	(14)	25	68	14.3	47.0
索马里	...	...	...	65	...	...	...	...	...	...	...	(12)	...	10	21	...	...
南非	465	10,270	(2.0)	5	4	40	32	55	64	16.5	3.2	23	19	12	14	0.3	0.6	
苏丹	39	18	...	43	13.1	4.8	...	21	5	11	1.3	2.7
斯威士兰	...	...	...	13	16	42	50	45	35	7.2	(1.7)	20	9	29	23	1.8	2.0
多哥	7	1,500	0.9	34	40	23	22	44	38	8.0	0.2	15	5	31	11	8.5	3.8	
突尼斯共和国	68	6,840	4.4	16	10	30	29	54	60	22.7	12.6	25	21	21	49	1.1	2.4	
乌干达	36	1,440	0.8	57	32	11	22	32	46	15.8	8.2	1	6	38	26	13.0	11.2	
坦桑尼亚联合共和国	22	610	3.5	46	44	18	16	36	39	14.5	7.0	1	10	30	35	12.5	13.2	
赞比亚	9	850	3.5	21	22	51	26	28	52	...	...	17	4	66	63	16.5	18.1
津巴布韦	28	2,180	(6.7)	16	17	33	24	50	59	...	...	17	11	28	15	4.2	...
亚洲																		
阿富汗	...	...	...	...	52	...	24	...	24	...	...	...	(16)	10	46	...	...
亚美尼亚	12	3,770	11.9	17	26	52	37	31	37	13.9	5.3	36	3	52	96	9.6	12.0	
阿塞拜疆	28	3,380	10.5	30	16	33	52	37	32	21.5	6.5	31	25	23	43	4.7	6.1	
孟加拉国	258	1,870	3.5	30	23	21	26	48	51	28.5	22.7	10	18	8	7	2.3	1.8	
柬埔寨	28	2,060	5.8	...	36	...	28	...	36	18.5	11.2	2	14	30	39	10.1	12.7	
中国	6,435	4,990	8.4	27	15	42	51	31	34	43.7	34.7	38	43	2	1	0.2	0.1	
中国香港特别行政区 ¹	196	28,810	2.9	0	0	25	13	74	87	32.1	19.2	36	32	1	1	0.0	0.0	
朝鲜	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	4	12	...	...
格鲁吉亚	13	2,540	9.4	32	21	33	23	35	56	15.0	(0.7)	25	9	45	60	6.5	9.2	
印度	3,068	2,880	6.4	31	23	28	27	41	51	22.3	12.6	23	22	2	1	0.4	0.3	
印度尼西亚	689	3,210	2.8	19	17	39	44	41	38	18.2	12.7	32	21	4	6	0.4	0.8	
伊朗伊斯兰共和国	477	7,190	4.4	24	12	29	39	48	49	38.9	29.2	27	37	3	2	0.2	0.1	
伊拉克	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	10	5	...	...
以色列	128	19,200	(0.8)	...	...	...	...	...	...	13.4	0.2	14	9	205	115	1.2	0.7
日本	3,641	28,620	2.7	8	2	28	26	64	72	27.2	11.4	34	26	...	...	...	...
约旦	23	4,290	0.5	...	...	...	...	...	...	26.2	15.6	1	3	104	103	6.6	5.8
哈萨克斯坦	92	6,170	8.7	27	9	45	39	29	53	25.5	15.5	30	28	9	13	0.6	0.8	
科威特	42	17,870	(3.3)	1	...	52	...	47	...	19.4	12.7	4	18	0	2	0.0	0.0	
吉尔吉斯斯坦	8	1,660	3.9	34	39	36	26	30	35	17.4	9.2	4	15	51	37	14.1	12.0	
老挝人民民主共和国	10	1,730	2.6	61	51	15	23	24	26	...	...	...	...	67	50	19.3	17.3
黎巴嫩	22	4,840	1.4	...	12	...	21	...	67	2.1	(8.2)	(64)	(9)	61	103	1.6	2.5	
马来西亚	222	8,940	3.2	15	9	42	47	43	44	34.5	22.8	34	42	(11)	4	(0.3)	0.1	
蒙古	4	1,800	3.4	17	30	30	16	52	54	26.7	14.6	9	16	108	85	28.1	18.6	
缅甸	...	...	...	57	57	11	10	32	33	12.4	...	11	12	1	2	...	...
尼泊尔	35	1,420	0.7	52	41	16	22	32	38	22.1	19.8	7	12	19	15	8.2	6.6	
阿曼	...	...	...	3	...	58	...	39	...	...	...	35	34	29	16	0.4	0.2
巴基斯坦	306	2,060	3.3	26	23	25	23	49	53	25.6	17.9	11	14	5	15	1.0	3.6	
菲律宾	379	4,640	2.5	22	15	34	33	44	53	24.5	16.5	18	19	10	7	0.8	0.7	
韩国	859	17,930	2.4	9	4	43	41	48	55	27.3	15.3	37	27	(3)	(2)	0.0	0.0	
沙特阿拉伯	281	12,850	(1.8)	6	5	49	51	45	44	28.9	18.9	24	37	1	1	0.0	0.0	
新加坡	103	24,180	(1.0)	...	0	...	36	...	64	42.7	28.3	43	45	1	2	0.0	0.0	
斯里兰卡	72	3,730	4.3	26	20	26	26	48	54	19.9	14.8	14	14	19	18	2.2	2.1	
阿拉伯叙利亚共和国	60	3,430	0.0	28	23	24	28	48	49	24.3	13.9	17	30	13	5	1.4	0.4	
塔吉克斯坦	7	1,040	7.8	33	24	38	24	29	52	5.0	(2.5)	17	10	14	27	8.0	14.6	
泰国	462	7,450	6.1	12	9	37	43	50	48	30.4	15.5	34	31	11	5	0.4	0.2	
土耳其	473	6,690	4.2	18	13	30	27	52	60	16.7	9.8	20	16	0	9	0.0	0.4	
土库曼斯坦	28	5,840	15.3	32	29	30	51	38	20	36.3	26.6	28	36	3	8	0.4	...	
阿拉伯联合酋长国	...	...	...	2	...	64	...	35	...	...	...	45	...	1	1	0.0	...
乌兹别克斯坦	44	1,720	3.0	33	35	33	22	34	44	17.2	7.3	13	24	6	7	1.3	2.4	
越南	202	2,490	6.1	39	23	23	39	39	38	33.6	25.4	3	28	13	16	3.8	3.6	
也门	16	820	0.7	24	15	27	40	49	44	24.1	14.6	9	16	22	31	5.6	6.3	
欧洲																		
阿尔巴尼亚	15	4,700	6.9	36	25	48	19	16	56	13.8	4.7	21	(1)	53	101	7.5	6.4	
奥地利	239	29,610	0.6	4	2	34	32	62	66	21.4	7.0	26	23	...	...	...	...
白俄罗斯	59	6,010	6.1	24	11	47	37	29	52	18.6	9.3	29	18	5	4	0.4	0.3	
比利时	299	28,930	1.0	2	1	33	27	65	72	23.4	8.9	24	23	...	...	...	...
波黑	26	6,320	3.0	...	18	...	37	...	45	7.5	(1.0)	...	(13)	236	143	26.1	10.0	
保加利亚	60	7,610	4.9	17	13	49	28	34	59	15.4	5.1	22	13	26	48	2.2	2.5	
克罗地亚	48	10,710	4.0	10	8	34	30	56	62	21.2	9.7	2	18	9	37	0.2	0.8	
捷克共和国	160	15,650	2.9	6	4	49	40	45	57	23.0	10.7	28	26	11	38	0.2	0.6	
丹麦	168	31,213	0.2	4	3	27	27	69	71	23.4	8.0	25	26	...	...	...	...
爱沙尼亚	17	12,480	5.3	17	5	50	30	34	65	20.2	6.0	22	22	47	51	1.5	1.1	
芬兰	141	27,100	1.7	6	3	35	33	59	64	27.0	11.0	29	28	...	...	...	...
法国	1,640	27,460	(0.3)	4	3	30	25	66	72	21.1	8.7	22	21	...	...	...	...
德国	2,267	27,460	(0.1)	2	1	39	30	59	69	20.4	5.5	24	22	...	...	...	...
希腊	213	19,920	4.2	11	7	28	22	61	70	19.7	11.0	13	17	...	...	...	...
匈牙利	139	13,780	0.7	15	4	39	31	46	65	23.5	11.7	28	22	18	46	0.4	0.7	
爱尔兰	120	30,450	1.1	9	3	35	42	56	54	28.0	15.5	26	38	...	...	...	...
意大利	1,543	26,760	0.4	4	3	34	29	63	69	19.8	6.1	22	21	...	...	...	...
拉脱维亚	24	10,130	8.1	22	5	46	25	32	71	19.6	8.9	39	17	33	37	1.4	1.0	

续表

	总国家购买力平价率		GDP增长率 (%)	产出结构						储蓄				发展援助			
				农业		工业		服务		国家毛净		国内毛净		人均援助		依赖比例	
	十亿	美元/人	2002-2003	占GDP百分比		占GDP百分比		占GDP百分比		占GDP百分比		占GDP百分比		美元		占GDP比例	
	2003	2003	2002-2003	1990	2002	1990	2002	1990	2002	2002	2002	2002	2002	1997	2002	1997	2002
立陶宛	38	11,090	7.0	27	7	31	31	42	62	17.4	7.2	24	17	29	42	1.1	1.1
荷兰	464	28,600	(0.9)	4	3	30	26	65	71	22.2	7.2	27	26	...	...	...	...
挪威	170	37,300	(0.2)	4	2	36	38	61	60	32.0	16.1	30	33	...	...	...	...
波兰	437	11,450	4.9	8	3	50	30	42	66	16.6	5.4	33	16	22	30	0.6	0.6
葡萄牙	183	17,980	(0.9)	9	4	32	30	60	66	19.3	4.0	21	18	...	...	...	...
摩尔多瓦共和国	7	1,750	6.5	43	24	33	25	24	51	14.4	7.2	23	(3)	15	33	3.3	8.0
罗马尼亚	159	7,140	5.6	24	13	50	38	26	49	19.9	10.0	21	17	10	31	0.6	1.5
俄罗斯	1,279	8,920	7.8	17	6	48	34	35	60	30.6	20.1	30	32	5	9	0.2	0.4
塞尔维亚和黑山	...	...	5.5	...	15	...	32	...	53	...	...	...	(7)	9	237	...	12.4
斯洛伐克	72	13,420	4.8	7	4	59	29	33	67	23.2	12.0	24	24	13	35	0.3	0.8
斯洛文尼亚	38	19,240	3.5	6	3	46	36	49	61	25.2	13.5	26	25	50	87	0.5	0.8
西班牙	905	22,020	1.9	6	3	35	30	59	66	24.0	11.1	23	24	...	...	...	...
瑞典	238	26,620	1.2	4	2	32	28	64	70	21.4	8.0	25	23	...	...	...	...
瑞士	235	32,030	(1.2)	...	1	...	27	...	72	26.8	12.0	29	24	...	...	...	...
马其顿共和国	14	6,720	2.5	9	12	46	30	46	57	12.9	3.1	9	0	49	136	2.7	7.4
乌克兰	262	5,410	10.2	26	15	45	38	30	47	27.1	8.1	26	24	5	10	0.5	1.2
英国	1,639	27,650	2.1	2	1	35	26	63	73	14.4	3.1	18	14	...	...	...	...
拉丁美洲																	
阿根廷	419	10,920	3.3	8	11	36	32	56	57	22.3	11.2	20	27	3	0	0.0	0.0
玻利维亚	22	2,450	(0.8)	17	15	39	33	44	52	12.2	3.1	11	10	89	77	9.1	9.0
巴西	1,322	7,480	(1.4)	8	6	39	21	53	73	19.7	8.9	21	22	2	2	0.0	0.1
智利	155	9,810	2.0	9	9	41	34	50	57	24.5	14.4	28	27	9	(1)	0.2	0.0
哥伦比亚	290	6,520	2.0	17	14	38	30	45	56	13.7	3.2	24	14	5	10	0.2	0.6
哥斯达黎加	36	9,040	3.9	18	8	29	29	53	62	15.1	9.2	21	17	(2)	1	(0.1)	0.0
古巴	...	...	...	...	7	...	46	...	47	...	...	...	7	6	5	0.3	...
多米尼加共和国	54	6,210	(2.2)	13	12	31	33	55	55	20.4	15.1	15	15	9	18	0.5	0.8
厄瓜多尔	45	3,440	0.9	13	9	38	28	49	63	...	...	22	20	13	17	0.7	1.0
萨尔瓦多	32	4,890	1.8	17	9	27	30	56	61	14.2	3.8	1	2	47	36	2.5	1.7
危地马拉	50	4,060	(0.5)	26	22	20	19	54	58	14.8	4.7	10	7	25	21	1.5	1.1
海地	14	1,630	(1.8)	...	...	...	...	...	...	...	...	11	(3)	43	19	9.9	4.5
洪都拉斯	18	2,580	(0.5)	22	13	26	31	51	56	23.3	17.7	20	12	50	64	6.6	6.8
牙买加	10	3,790	1.1	7	6	40	31	52	63	20.7	9.1	22	13	28	9	1.1	0.3
墨西哥	915	8,950	(0.1)	8	4	28	27	64	69	18.3	7.8	22	18	1	1	0.0	0.0
尼加拉瓜	13	2,400	(0.2)	31	18	21	25	48	57	11.2	...	(2)	6	88	97	24.1	13.6
巴拿马	19	6,310	2.3	9	6	15	14	76	80	24.2	16.6	21	24	17	12	0.5	0.3
巴拉圭	27	4,740	(0.3)	28	22	25	29	47	49	14.2	5.2	17	8	22	10	1.1	1.0
秘鲁	138	5,090	2.4	9	8	27	28	64	64	17.2	6.7	18	18	16	18	0.7	0.9
波多黎各	...	...	...	1	1	42	43	57	56	...	...	21	...	...	...	...	...
特立尼达和多巴哥	...	...	...	3	2	46	42	51	56	28.9	17.0	29	20	26	(6)	0.6	(0.1)
乌拉圭	27	7,980	1.9	9	9	35	27	56	64	13.5	2.4	18	14	11	4	0.2	0.1
委内瑞拉	121	4,740	(10.9)	5	3	50	43	44	54	26.6	19.2	29	29	0	2	0.0	0.1
北美洲																	
加拿大	941	29,740	0.9	3	...	32	...	65	...	23.2	10.2	21	25	...	...	...	...
美国	10,914	37,500	2.0	2	2	28	23	70	75	14.4	2.6	16	14	...	...	...	...
大洋洲																	
澳大利亚	563	28,290	1.2	4	4	29	26	67	71	19.7	3.5	22	22	...	...	...	...
新西兰	85	21,120	0.9	7	...	28	...	65	...	19.4	8.6	20	22	...	...	...	...
巴布亚新几内亚	12	2,240	0.2	29	27	30	42	41	32	...	...	16	...	73	38	7.4	7.5

资料来源：世界银行，2004e。

Source: World Bank, 2004e.

注：

1. 自1997年7月1日起香港成为中国的特别行政区。

表格B.7

TABLE B.7

基础设施投资以及外资直接投资 Investment in Infrastructure and Foreign Direct Investment

	国内对私营部门贷款		私营部门参与的基础设施工程的投资								外商直接投资			
	占GDP比例		通信		能源		交通		水和医疗卫生		进 出		占GDP比例	
	1990	2002	1990-1995	1996-2002	1990-1995	1996-2002	百万美元		1990-1995	1996-2002	2003	2002	1990	2002
非洲														
阿尔及利亚	44.4	6.8	...	501.5	2,300.0	...	...	...	...	...	634	14	0.0	1.9
安哥拉	...	4.7	...	75.3	...	...	...	...	...	...	1,415	...	(3.3)	11.7
贝宁	20.3	11.8	...	90.4	...	...	...	...	...	...	51	3	3.4	1.5
博茨瓦纳	9.4	18.4	...	80.0	...	...	...	...	...	...	86	40	2.5	0.7
布基纳法索	16.8	13.5	...	36.6	...	5.6	...	...	...	...	11	...	0.0	0.3
布隆迪	12.7	26.1	0.5	15.6	...	...	...	...	...	...	...	...	0.1	0.0
喀麦隆	26.7	10.2	...	266.1	...	91.9	30.8	95.0	...	...	215	3	(1.0)	1.0
中非共和国	7.2	5.7	1.1	...	...	...	...	...	0.7	...	4	...	0.0	0.4
乍得	7.3	4.1	...	13.0	...	...	...	...	...	...	837	...	0.5	45.0

续表

	国内对私营部门贷款		私营部门参与的基础设施工程的投资								外商直接投资			
	占GDP比例		通信		能源		交通		水和医疗卫生		进 出		占GDP比例	
	1990	2002	1990-1996-	1996-2002	1990-1996-	1996-2002	百万美元		1990-1996-	1996-2002	2003	2003	1990	2002
			1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002		
科摩罗	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	...	...
刚果	15.7	2.9	4.6	111.9	...	325.0	...	...	...	...	386	2	0.0	11.0
科特迪瓦	36.5	14.8	...	827.4	147.2	223.0	...	178.0	...	...	389	...	0.4	2.0
刚果民主共和国	1.8	0.7	...	369.7	...	...	...	...	...	...	158	...	(0.2)	0.6
吉布提	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	11	1	...	...
埃及	30.6	60.6	...	2,895.4	...	1,378.0	...	1,057.2	6.0	...	237	14	1.7	0.7
赤道几内亚	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1,431	...	...	...
厄立特里亚	...	32.4	...	40.0	...	...	...	...	...	...	22	...	...	3.3
埃塞俄比亚	19.5	26.7	...	...	...	...	...	...	...	...	60	25	0.1	1.2
加蓬	13.0	12.0	...	35.0	...	624.8	...	46.7	...	...	53	...	1.2	2.5
冈比亚	11.0	17.3	...	6.6	...	...	...	...	...	...	60	7	0.0	12.0
加纳	4.9	12.0	25.0	436.1	...	132.8	...	10.0	...	...	137	55	0.3	0.8
几内亚	3.5	3.8	45.0	75.3	36.4	...	...	...	...	...	...	2	0.6	0.0
几内亚比绍	22.0	3.0	...	...	23.2	...	...	...	...	...	...	...	0.8	0.5
肯尼亚	32.8	23.4	...	107.0	...	171.5	...	53.4	...	...	82	2	0.7	0.4
莱索托	15.8	14.3	...	33.5	...	...	...	...	...	...	42	...	2.8	11.3
利比里亚	30.9	3.2	...	...	...	...	...	...	...	...	...	130	0.0	(11.6)
阿拉伯利比亚民众国	31.0	18.0	...	...	...	...	...	...	...	...	700	100	...	...
马达加斯加	16.9	9.3	5.0	10.1	...	...	...	20.3	...	...	50	...	0.7	0.2
马拉维	10.9	4.1	8.0	25.5	...	...	...	6.0	...	...	23	3	1.2	0.3
马里共和国	12.8	17.6	...	42.7	0.1	747.0	...	...	...	...	129	13	0.2	3.0
毛里塔尼亚	43.5	31.7	...	99.6	...	...	...	...	...	...	214	...	0.7	1.2
毛里求斯	35.6	61.3	...	365.6	...	109.3	...	42.6	...	...	70	41	1.7	0.6
摩洛哥	34.0	54.4	...	3,643.0	2,300.0	4,819.9	...	...	1,000.0	2,279	12	0.6	1.2	
莫桑比克	17.6	2.1	...	44.0	...	1,200.0	...	959.7	...	0.6	337	...	0.4	11.3
纳米比亚	22.6	48.4	18.0	4.0	...	5.0	...	450.0	...	...	84	(6)	...	...
尼日尔	12.3	5.0	...	52.7	...	...	...	...	...	4.9	31	(1)	1.6	0.4
尼日利亚	9.4	17.8	...	982.7	...	225.0	...	22.8	...	...	1,200	93	2.1	2.9
卢旺达	6.9	10.3	...	15.6	...	...	...	...	...	...	...	...	0.3	0.2
塞内加尔	26.5	19.6	...	406.8	...	124.0	...	...	...	6.3	78	11	1.0	1.9
塞舌尔	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	58	8	...	...
塞拉利昂	3.2	3.5	...	23.5	...	...	...	...	...	...	8	...	5.0	0.6
索马里	...	...	...	2.0	...	...	...	...	...	...	1	...	0.6	...
南非	81.0	131.7	1,072.8	10,654.8	3.0	1,244.3	...	1,874.1	...	212.5	762	720	...	0.7
苏丹	4.8	5.0	...	6.0	...	...	...	...	...	...	1,349	...	0.0	4.7
斯威士兰	20.7	14.3	...	33.6	...	...	...	...	...	...	44	...	3.4	3.8
多哥	22.6	13.3	...	5.0	...	...	...	...	...	...	20	(2)	1.1	5.4
突尼斯共和国	66.2	68.6	...	277.0	627.0	265.0	...	...	...	...	584	1	0.6	3.8
乌干达	4.0	6.7	8.8	204.1	...	...	...	...	...	...	283	(15)	0.0	2.6
坦桑尼亚联合共和国	13.9	6.3	30.1	321.0	6.0	490.0	...	23.0	...	...	248	...	0.0	2.6
赞比亚	8.9	6.2	...	56.9	...	289.4	...	...	...	...	100	...	6.2	5.3
津巴布韦	23.0	37.0	...	46.0	...	603.0	18.0	70.0	...	...	20	5	(0.1)	0.3
亚洲	...	...	...	70.0	...	...	...	...	...	...	1	...	...	...
阿富汗	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
亚美尼亚	40.4	6.9	...	468.4	...	12.0	...	50.0	...	...	155	...	...	4.7
阿塞拜疆	10.8	5.6	14.0	144.6	...	375.2	...	...	...	...	3,285	933	...	22.9
巴林	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	517	741	...	...
孟加拉国	16.7	28.9	146.0	594.4	...	1,040.2	...	25.0	...	...	121	8	0.0	0.1
文莱达鲁萨兰国	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2,009	5	...	...
柬埔寨	...	6.8	31.6	155.7	...	123.2	120.0	72.2	...	...	87	10	0.0	1.3
中国	87.7	136.5	...	13,024.7	6,113.5	14,301.6	6,219.8	15,849.8	104.0	1,992.4	53,505	1,800	1.0	3.9
中国香港特别行政区 ¹	163.7	150.1	...	...	...	...	...	...	...	...	13,561	3,769	...	7.9
中国澳门特别行政区 ²	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	350	24	...	...
塞浦路斯	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	830	345	...	...
朝鲜	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-5	...	...	...
格鲁吉亚	...	8.1	21.6	43.8	...	36.0	...	...	...	...	338	4	0.0	4.9
印度	25.2	32.6	720.5	14,950.0	2,888.5	9,680.5	126.9	1,969.1	...	216.0	4,269	913	0.1	0.6
印度尼西亚	46.9	22.3	3,549.0	9,215.5	3,202.5	7,534.7	1,204.9	2,314.6	3.8	919.5	-597	130	1.0	(0.9)
伊朗伊斯兰共和国	32.5	34.3	5.0	28.0	...	...	...	...	...	...	120	1,486	(0.3)	0.0
伊拉克	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
以色列	57.6	97.8	...	...	...	...	...	...	...	...	3,745	1,774	0.3	1.6
日本	195.1	175.3	...	...	...	...	...	...	...	...	6,324	28,800	0.1	0.2
约旦	72.3	73.5	43.0	967.9	...	...	...	182.0	...	209.0	379	3	0.9	0.6
哈萨克斯坦	...	18.6	30.0	1,849.5	...	2,125.0	...	...	...	40.0	2,068	4	0.4	10.5
科威特	52.1	73.8	...	...	...	...	...	...	...	...	67	(4,989)	0.0	0.0
吉尔吉斯斯坦	...	4.2	...	94.0	...	...	...	...	...	...	25	5	0.0	0.3
老挝人民民主共和国	1.0	8.4	...	185.5	...	535.5	...	100.0	...	...	19	76	0.7	1.5
黎巴嫩	79.4	90.8	100.0	550.9	...	...	...	200.0	...	...	358	97	0.2	1.5
马来西亚	108.5	146.1	2,630.0	3,241.6	6,909.5	2,131.6	4,657.6	7,919.0	3,986.7	1,105.5	2,474	1,370	5.3	3.4
马尔代夫	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	12	...	...	...
蒙古	19.0	18.8	13.1	20.4	...	...	...	...	...	...	132	...	...	7.0
缅甸	4.7	12.1	4.0	...	394.0	...	...	50.0	...	...	128	...	...	...
尼泊尔	12.8	30.7	...	45.6	131.4	137.2	...	...	...	...	30	...	0.0	0.2
阿曼	22.9	38.6	...	...	204.5	998.3	...	546.1	...	...	138	97	1.4	0.2
巴基斯坦	27.7	27.9	602.0	343.0	3,417.3	2,519.7	299.6	118.7	...	...	1,405	19	0.6	1.4
菲律宾	22.3	36.4	1,279.0	6,700.0	6,831.3	7,013.1	300.0	2,007.5	...	5,867.7	319	158	1.2	1.4
卡塔尔	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	400	71	...	...
韩国	65.5	115.6	2,650.0	17,600.0	...	2,690.0	2,280.0	5,950.0	...	...	3,752	3,429	0.3	0.4
沙特阿拉伯	54.7	58.2	...	...	...	...	...	...	...	...	208	54	...	...
新加坡	96.8	115.5	...	...	...	...	...	...	...	...	11,409	5,536	15.1	7.0
斯里兰卡	19.6	28.5	43.6	849.6	21.7	286.6	...	240.0	...	...	229	4	0.5	1.5
阿拉伯叙利亚共和国	7.5	8.0	...	130.0	...	...	...	...	...	...	150	...	0.6	1.1

续表

	国内对私营部门贷款		私营部门参与的基础设施工程的投资								外商直接投资			
	占GDP比例		通信		能源		交通		水和医疗卫生		进 出		占GDP比例	
	1990	2002	1990-1995	1996-2002	1990-1995	1996-2002	1990-1995	1996-2002	1990-1995	1996-2002	2003	2003	1990	2002
					百万美元									
塔吉克斯坦	...	18.8	...	1.0	...	...	...	...	...	...	32	...	0.5	0.7
泰国	83.4	102.5	4,814.0	5,116.2	2,059.6	6,981.0	2,395.9	546.4	153.0	347.5	1,802	557	2.9	0.7
土耳其	16.7	14.9	190.3	7,875.4	2,478.0	5,167.2	...	724.8	...	942.0	575	499	0.5	0.6
土库曼斯坦	...	2.3	...	...	...	...	...	...	...	...	100	...	...	1.3
阿拉伯联合酋长国	37.4	55.9	...	...	...	...	...	...	...	...	480	992	...	...
乌兹别克斯坦	...	...	2.5	367.4	...	...	...	...	...	...	70	...	0.1	0.8
越南	2.5	43.1	128.0	18.0	...	2,215.5	10.0	115.0	...	212.8	1,450	...	2.8	4.0
也门	6.1	6.2	25.0	340.0	...	...	...	190.0	...	...	-89	...	(2.7)	1.1
欧洲														
阿尔巴尼亚	...	6.8	...	283.2	...	8.0	...	...	...	...	180	3	0.0	2.8
奥地利	91.6	106.4	...	...	...	...	...	...	...	...	6,855	7,083	0.4	0.4
白俄罗斯	...	9.1	10.0	180.3	...	500.0	...	...	...	...	171	2	...	1.7
比利时	37.0	76.3	...	...	...	...	...	...	...	...	29,484	36,646	4.1	...
波黑	...	36.3	...	...	...	...	...	...	...	...	381	...	...	5.2
保加利亚	7.2	18.4	64.0	547.3	...	...	...	...	...	152.0	1,419	22	0.5	3.9
克罗地亚	...	51.6	...	1,425.5	...	375.6	...	672.2	...	298.7	1,713	62	...	4.4
捷克共和国	...	33.4	876.0	7,960.9	356.0	4,718.9	263.7	126.7	36.5	314.6	2,583	232	...	13.4
丹麦	52.2	146.4	...	...	...	...	...	...	...	...	2,608	1,158	0.8	3.7
爱沙尼亚	20.2	29.2	211.7	629.0	...	26.5	...	299.4	...	81.0	891	148	2.1	4.4
芬兰	86.5	60.0	...	...	...	...	...	...	...	...	2,765	(7,370)	0.6	6.2
法国	96.1	87.2	...	...	...	...	...	...	...	...	46,981	57,279	1.1	3.6
德国	90.6	118.9	...	...	...	...	...	...	...	...	12,866	2,560	0.2	1.9
直布罗陀	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	20	...	...	...
希腊	36.3	67.1	...	...	...	...	...	...	...	...	47	586	1.2	0.0
匈牙利	46.6	35.3	3,510.9	5,298.9	2,156.7	1,906.1	1,004.0	135.0	10.9	167.6	2,470	1,581	0.9	1.3
冰岛	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	147	168	...	...
爱尔兰	47.6	110.3	...	...	...	...	...	...	...	...	25,497	1,911	1.3	20.3
意大利	56.5	82.3	...	...	...	...	...	...	...	...	16,421	9,121	0.6	1.2
拉脱维亚	...	29.0	230.0	894.9	...	177.1	...	75.0	...	...	360	32	0.6	4.5
立陶宛	...	14.2	74.0	1,345.0	...	20.0	...	...	...	...	179	37	0.0	5.2
卢森堡	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	87,557	95,991	...	...
马耳他	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	380	24	...	...
荷兰	80.0	147.9	...	...	...	...	...	...	...	...	19,674	36,092	3.6	6.8
挪威	81.7	86.3	...	...	...	...	...	...	...	...	2,372	2,176	0.9	0.5
波兰	21.1	28.8	479.0	11,070.3	145.0	2,154.8	3.1	705.9	...	22.1	4,225	386	0.2	2.2
葡萄牙	49.1	147.9	...	...	...	...	...	...	...	...	962	95	3.7	3.5
摩尔多瓦共和国	5.9	17.6	...	84.6	...	85.3	...	...	...	...	58	-	0.0	6.8
罗马尼亚	...	8.3	5.0	2,735.0	...	100.0	...	23.4	...	1,040.0	1,566	56	0.0	2.5
俄罗斯	...	17.6	918.0	6,467.2	1,100.0	2,295.3	...	515.4	...	108.0	1,144	4,133	0.0	0.9
塞尔维亚和黑山	...	...	...	1,929.5	...	...	...	...	...	...	1,360	...	...	3.0
斯洛伐克	...	40.6	118.6	1,754.1	...	3,184.6	...	...	...	...	571	22	...	16.9
斯洛文尼亚	34.9	39.2	...	...	...	...	...	...	...	...	181	304	0.9	8.5
西班牙	80.2	111.1	...	...	...	...	...	...	...	...	25,625	23,373	2.7	3.3
瑞典	124.4	43.6	...	...	...	...	...	...	...	...	3,296	17,375	0.8	4.9
瑞士	167.9	159.0	...	...	...	...	...	...	...	...	12,161	10,919	2.6	1.3
马其顿共和国	...	17.7	...	607.3	...	...	...	...	...	...	95	-	...	2.0
乌克兰	2.6	18.0	100.6	1,299.9	...	160.0	...	...	...	...	1,424	13	0.3	1.7
英国	115.8	142.6	...	...	...	...	...	...	...	...	14,515	55,093	3.4	1.8
拉丁美洲														
安圭拉	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	28	1	...	...
安提瓜和巴布达	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	57	...	...	...
阿根廷	15.6	15.3	11,907.0	13,452.2	12,035.1	13,470.3	5,991.7	8,385.5	5,166.0	3,071.5	478	774	1.3	0.8
阿鲁巴	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	165	12	...	...
巴哈马	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	145	...	...	...
巴巴多斯	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	121	...	...	...
伯利兹	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	40	2	...	...
玻利维亚	24.0	51.4	38.0	808.9	252.4	2,718.2	...	185.3	...	682.0	160	3	0.6	8.7
巴西	38.9	35.5	...	70,824.6	613.6	48,631.8	1,349.4	19,577.8	155.3	3,019.0	10,144	249	0.2	3.7
英属维尔京群岛	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	400	3,088	...	...
开曼群岛	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	4,600	1,858	...	...
智利	47.2	68.1	148.9	1,574.8	2,260.0	6,457.3	539.9	6,709.6	67.5	3,886.1	2,982	1,395	2.2	2.7
哥伦比亚	30.8	25.1	1,551.2	1,551.0	1,813.2	5,762.2	1,008.8	1,597.4	...	330.0	1,762	926	1.2	2.5
哥斯达黎加	15.8	30.1	...	...	76.3	243.1	...	161.0	...	...	587	47	2.8	3.9
古巴	...	...	371.0	60.0	...	165.0	...	...	...	600.0	3	...	...	...
多米尼克	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	17	...	...	...
多米尼加共和国	27.5	40.2	10.0	433.2	372.5	1,936.3	...	833.9	...	...	310	...	1.9	4.4
厄瓜多尔	13.6	27.9	51.2	728.8	...	310.0	12.5	886.8	...	550.0	1,555	...	1.2	5.2
萨尔瓦多	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	157	19	...	...
格林纳达	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	59	...	...	...
危地马拉	14.2	19.1	20.0	1,673.3	134.8	1,298.4	...	33.8	...	...	104	7	0.6	0.5
圭亚那	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	26	...	...	...
海地	12.6	18.0	...	19.5	4.7	...	...	...	...	...	8	...	0.0	0.2
洪都拉斯	31.1	40.7	...	71.1	95.3	86.8	...	130.5	...	220.0	198	...	1.4	2.2
牙买加	36.1	15.7	...	494.0	289.0	201.0	30.0	...	390.0	...	520	79	3.0	6.1
墨西哥	17.5	12.6	18,031.0	17,426.2	1.0	5,759.1	7,910.3	5,432.5	312.1	331.5	10,783	1,390	1.0	2.3
蒙特塞拉特	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2	...	...	...
荷属安的列斯群岛	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-81	...	...	...
尼加拉瓜	112.6	30.8	9.9	162.2	...	347.4	...	104.0	...	...	201	4	0.0	4.3
巴拿马	46.7	97.6	...	1,429.2	...	1,064.9	409.9	806.0	...	25.0	792	...	2.6	0.5
巴拉圭	15.8	24.2	48.1	204.4	...	...	...	58.0	...	...	82	5	1.5	(0.4)
秘鲁	11.8	23.1	2,568.7	5,412.0	1,207.8	3,095.7	6.6	315.8	...	56.0	1,377	60	0.2	4.2
波多黎各	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	975	...	...	...
圣卢西亚	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	32	...	...	...
圣文森特和格林纳丁斯	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	38	...	...	...
苏里南	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-92	...	...	...

续表

	国内对私营部门贷款		私营部门参与的基础设施工程的投资								外商直接投资			
	占GDP比例		通信		能源		交通		水和医疗卫生		进 出		占GDP比例	
	1990	2002	1990-1996-	1996-	1990-1996-	1996-	1990-1996-	1996-	1990-1996-	1996-	2003	2003	1990	2002
			1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002		
特立尼达和多巴哥	44.7	40.7	47.0	146.7	...	207.0	...	...	...	120.0	616	225	2.2	7.6
乌拉圭	32.4	66.4	19.0	57.7	86.0	330.0	96.0	621.2	10.0	351.0	263	3	0.0	1.5
委内瑞拉	25.4	9.8	4,603.3	6,446.7	...	133.0	100.0	268.0	...	44.0	2,531	1,143	0.9	0.7
北美洲														
百慕大	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	8,500	(1,601)	...	...
加拿大	75.9	82.2	...	...	...	...	...	...	...	...	6,580	21,542	1.3	2.9
美国	93.5	140.6	...	...	...	...	...	...	...	...	29,772	151,884	0.8	0.4
大洋洲														
澳大利亚	64.2	89.8	...	...	...	...	...	...	...	...	7,900	15,108	2.6	4.1
斐济	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	20	25	...	...
基里巴斯	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	...	...
新喀里多尼亚	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	8	...	...	...
新西兰	76.0	118.1	...	...	...	...	...	...	...	...	2,017	188	4.0	1.4
巴布亚新几内亚	28.6	13.7	...	...	...	65.0	...	...	...	175.0	101	3	4.8	1.8
萨摩亚	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
所罗门群岛	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
汤加	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
图瓦卢	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	9	...	...
瓦努阿图	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	19	...	...	...

资料来源：世界银行，2004e。

Source: World Bank, 2004e.

注：

1. 自1997年7月1日起香港成为中国的特别行政区。
2. 自1999年12月20日起澳门成为中国的特别行政区。

表格B.8

TABLE B.8

能源和交通基础设施 Energy and Transport Infrastructure

	能源产出		人均能源使用		道路		机动车辆		铁路		燃料价格				
	总数(千吨)		千克(相等的油)率(%)		总长度 已修 (千米) (%)		数		总公里数 电轨公里数		超级燃料 柴油				
	1990	2001	1990	2001	1990-2001	1995-2001	1990-2001	1995-2001	1996-2001	1996-2001	1999-2001	1999-2001			
							每千	每公里			每升/美元				
非洲															
阿尔及利亚	104,559	144,330	956	955	(0.3)	104,000	68.9	...	...	3,793	283	0.22	0.10	
安哥拉	28,652	43,559	672	663	(0.1)	51,429	10.4	19	...	...	...	0.19	0.13	
贝宁	1,774	1,483	356	318	(1.2)	6,787	20.0	3	...	...	...	0.54	0.41	
博茨瓦纳	...	...	...	...	...	10,217	55.0	18	69	3	11	...	0.41	0.38
布基纳法索	...	...	...	...	...	12,506	16.0	4	...	3	...	...	0.83	0.62
布隆迪	...	...	...	...	...	14,480	7.1	...	...	...	...	...	0.58	0.54
喀麦隆	12,090	12,485	431	417	(0.2)	34,300	12.5	10	...	3	1,006	...	0.68	0.57	
中非共和国	...	...	...	...	...	23,810	2.7	1	1	0	0	...	1.00	0.87
乍得	...	...	...	...	...	33,400	0.8	2	...	0	...	...	0.79	0.77
刚果	9,005	13,668	423	262	(5.8)	12,800	9.7	18	...	3	900	...	0.69	0.48	
科特迪瓦	3,395	6,177	375	402	1.1	50,400	9.7	24	...	6	639	...	0.85	0.60	
刚果民主共和国	12,027	15,707	319	300	(0.5)	157,000	...	...	...	...	3,641	858	0.70	0.69
埃及	54,869	59,301	611	737	1.9	64,000	78.1	29	...	33	5,024	59	0.19	0.80	
厄立特里亚	...	...	...	...	...	4,010	21.8	1	...	1	...	...	0.36	0.25
埃塞俄比亚	14,158	1,800	296	291	0.1	31,663	12.0	1	2	2	3	781	...	0.52	0.32
加蓬	14,630	14,788	1,350	1,322	(0.4)	8,464	9.9	32	...	4	...	814	...	0.69	0.53
冈比亚	...	...	...	...	...	2,700	35.4	13	...	5	...	...	0.46	0.40
加纳	4,392	5,995	349	410	1.6	46,179	18.4	...	...	...	953	...	0.28	0.23
几内亚	...	...	...	...	...	30,500	16.5	4	...	1	...	...	0.66	0.56
几内亚比绍	...	...	...	...	...	4,400	10.3	7	...	2	...	...	...	...
肯尼亚	10,272	12,644	534	500	(0.4)	63,942	12.1	12	11	5	4	2,634	...	0.70	0.56
莱索托	...	...	...	...	...	5,940	18.3	11	...	4	...	...	0.50	0.47
利比里亚	...	...	...	...	...	10,600	6.2	14	...	4	...	...	...	...
阿拉伯利比亚民众国	73,173	74,363	2,680	2,994	0.1	83,200	57.2	...	...	...	...	...	0.10	0.08
马达加斯加	...	...	...	...	...	49,827	11.6	6	...	2	...	...	1.08	0.65
马拉维	28,400	18.5	4	...	4	0	710	...	0.66	0.62
马里共和国	15,100	12.1	3	...	2	...	734	...	0.69	0.55
毛里塔尼亚	...	...	...	...	...	7,660	11.3	10	...	3	...	...	0.63	0.39
毛里求斯	...	...	...	...	...	2,000	98.0	59	106	35	64	...	...	...
摩洛哥	773	583	280	377	2.6	57,698	56.0	37	51	15	26	1,907	1,003	0.87	0.55
莫桑比克	6,846	7,560	509	425	(2.2)	30,400	18.7	4	...	2	...	...	0.46	0.43
纳米比亚	218	294	445	596	2.5	62,237	12.9	71	82	1	2	2,382	...	0.45	0.43
尼日尔	...	...	...	...	...	10,100	7.9	6	...	4	...	...	0.77	0.55
尼日利亚	150,453	207,024	737	735	(0.3)	194,394	30.9	30	...	21	...	3,557	...	0.20	0.19
卢旺达	12,000	8.3	2	...	1	0.84	0.84
塞内加尔	1,362	1,765	305	325	0.8	14,576	29.3	11	14	6	2	906	...	0.75	0.53
塞拉利昂	11,330	7.9	10	0	4	0.51	0.50
索马里	22,100	11.8	2	...	1	0.35	0.29
南非	114,534	145,287	2,592	2,404	(0.3)	362,099	20.3	139	...	26	...	22,657	10,430	0.43	0.40

续表

	能源产出		人均能源使用				道路		机动车辆				铁路		燃料价格	
	总数(千吨)		千克(相等的油)率(%)		总长度	已修	数				总公里	电轨公里	超级	柴油		
	1990	2001	1990	2001	(千米)	(%)	每千	每公里	1990	1999-	1990-	1999-	1999-	1999-		
	1990	2001	2001	2001	2001	2001	1990	1999-	1990	1999-	2001	2001	2001	2001		
苏丹	8,775	21,551	426	421	1.7	11,900	36.3	9	...	22	...	4,599	...	0.30	0.24	
科威特	...	...	...	...	...	3,107	...	66	71	18	21	...	...	0.47	0.44
多哥	778	1,056	290	305	1.6	7,520	31.6	24	...	11	...	...	...	0.56	0.46
突尼斯共和国	6,127	6,886	679	852	2.3	18,997	65.4	48	79	19	...	2,260	60	0.29	0.19	
乌干达	...	...	...	...	...	27,000	6.7	2	...	...	...	261	...	0.83	0.70
坦桑尼亚联合共和国	9,063	13,001	385	404	0.4	88,200	4.2	5	...	2	...	2,722	...	0.67	0.61	
赞比亚	4,923	6,052	703	638	(1.0)	91,440	22.0	14	...	3	...	1,273	...	0.72	0.60	
津巴布韦	8,250	8,531	887	769	(1.3)	18,338	47.4	...	...	...	...	2,759	311	0.85	0.72
亚洲																
阿富汗	...	...	...	...	...	21,000	13.3	...	...	...	...	...	...	0.34	0.27
亚美尼亚	263	602	1,231	744	(0.9)	15,918	96.3	5	...	2	...	842	784	0.42	0.29	
阿塞拜疆	18,150	19,581	2,259	1,428	(5.0)	25,013	92.3	52	52	7	17	...	...	0.37	0.16
孟加拉国	10,747	16,200	118	153	2.5	207,486	9.5	1	0	...	...	2,768	...	0.52	0.29
柬埔寨	...	...	...	...	...	12,323	16.2	1	6	0	49	601	...	0.63	0.44
中国	902,689	1,138,617	767	896	1.8	1,698,012	91.0	5	12	4	11	58,656	14,864	0.42	0.37	
中国香港特别行政区 ¹	43	48	1,869	2,421	2.1	1,831	100.0	66	77	253	279	...	...	1.47	0.77
朝鲜	28,725	19,251	1,647	914	(6.1)	31,200	6.4	...	...	...	...	...	...	0.55	0.41
格鲁吉亚	1,470	1,265	1,612	462	(11.4)	20,229	93.5	107	70	27	15	1,562	1,544	0.48	0.41	
印度	333,978	438,099	427	515	1.8	3,319,644	45.7	4	10	2	...	62,759	14,261	0.66	0.41	
印度尼西亚	161,518	234,314	521	729	2.9	342,700	46.3	16	25	10	...	5,324	131	0.27	0.19	
伊朗伊斯兰共和国	179,738	246,644	1,264	1,860	3.6	167,157	56.3	34	...	14	...	6,688	148	0.07	0.02	
伊拉克	106,715	123,296	1,153	1,202	1.6	45,550	84.3	14	...	6	...	...	...	0.02	0.01
以色列	433	685	2,599	3,291	2.4	16,521	100.0	210	275	74	108	925	...	0.90	0.62	
日本	73,209	104,006	3,534	4,099	1.5	1,166,340	76.6	469	572	52	62	20,165	12,080	0.91	0.66	
约旦	162	280	1,104	1,017	(0.1)	7,245	100.0	60	...	26	...	293	...	0.52	0.17	
哈萨克斯坦	89,007	83,752	4,823	2,705	(6.6)	82,638	93.9	76	86	8	16	13,545	3,725	0.35	0.29	
科威特	48,519	108,851	3,959	7,195	6.3	4,450	80.6	...	...	...	...	...	...	0.20	0.18
吉尔吉斯斯坦	1,818	1,353	1,114	451	(7.5)	18,500	91.1	44	...	10	...	...	...	0.39	0.25
老挝人民民主共和国	...	...	...	...	...	21,716	44.5	9	...	3	...	...	...	0.36	0.30
黎巴嫩	143	161	635	1,239	6.1	7,300	84.9	321	...	183	...	...	...	0.65	0.25
马来西亚	48,727	77,623	1,234	2,168	4.6	65,877	75.8	124	...	26	...	1,622	152	0.35	0.19	
蒙古	...	...	...	...	...	49,250	3.5	21	31	1	2	1,810	...	0.38	0.37
缅甸	10,651	15,275	264	252	0.1	28,200	12.2	...	...	...	...	...	...	0.36	0.28
尼泊尔	5,505	7,338	320	357	0.9	13,223	30.8	...	...	...	...	...	...	0.66	0.34
巴勒斯坦被占领土	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.99	0.52
阿曼	38,312	64,534	2,804	4,029	1.8	32,800	30.0	130	...	9	...	...	...	0.31	0.26
巴基斯坦	34,360	48,606	402	456	1.3	257,683	59.0	6	9	4	5	7,791	293	0.52	0.35	
菲律宾	15,901	20,006	463	538	1.9	201,994	21.0	10	32	4	12	491	...	0.35	0.27	
韩国	21,908	34,207	2,160	4,114	6.1	86,990	74.5	79	255	60	120	3,123	668	1.09	0.51	
沙特阿拉伯	368,753	476,831	3,850	5,195	1.6	152,044	29.9	165	...	19	...	1,390	...	0.24	0.10	
新加坡	...	64	4,384	7,058	2.8	3,066	100.0	130	168	142	...	...	...	0.85	0.38
斯里兰卡	4,191	4,462	339	423	2.5	11,547	95.0	21	37	4	7	1,447	...	0.54	0.31	
阿拉伯叙利亚共和国	22,570	34,377	984	841	(0.3)	44,575	21.1	26	29	10	...	1,771	...	0.53	0.18	
塔吉克斯坦	1,553	1,267	1,631	487	(10.1)	27,767	82.7	3	...	1	...	...	...	0.36	0.24
泰国	25,908	40,059	777	1,235	4.4	57,403	98.5	46	...	36	...	4,044	...	0.36	0.32	
土耳其	25,857	26,154	944	1,057	2.0	354,373	35.5	50	85	8	14	8,671	1,752	1.02	0.78	
土库曼斯坦	48,822	50,443	2,912	3,244	0.3	24,000	81.2	...	...	...	...	...	...	0.02	0.01
阿拉伯联合酋长国	108,472	144,566	9,550	10,860	1.2	1,088	100.0	121	...	52	...	...	...	0.29	0.30
乌兹别克斯坦	40,461	55,630	2,098	2,029	(0.0)	81,600	87.3	...	...	...	...	...	619	0.38	0.26
越南	24,988	50,346	373	495	2.8	93,300	25.1	...	...	...	...	3,142	...	0.34	0.27
也门	9,792	22,687	221	197	(1.1)	67,000	11.5	34	...	8	...	...	...	0.21	0.10
欧洲																
阿尔巴尼亚	2,449	673	812	548	(1.0)	18,000	39.0	11	66	3	11	440	...	0.80	0.51	
奥地利	8,080	9,717	3,241	3,825	1.3	200,000	100.0	421	536	30	22	5,780	3,493	0.84	0.73	
白俄罗斯	4,103	3,533	3,886	2,449	(3.6)	75,302	89.0	61	112	13	...	5,512	874	0.50	0.36	
比利时	12,490	12,967	4,885	5,735	1.6	149,028	78.3	423	515	30	35	3,471	2,705	1.04	0.80	
波黑	3,642	3,277	1,086	1,074	4.7	21,846	52.3	114	...	24	...	...	...	0.74	0.74
保加利亚	9,613	10,297	3,306	2,428	(2.0)	37,286	94.0	163	273	39	60	4,290	2,708	0.68	0.59	
克罗地亚	4,346	3,720	1,405	1,771	3.1	28,275	84.6	...	274	...	44	2,726	983	0.89	0.74	
捷克共和国	38,474	30,489	4,574	4,049	(0.9)	127,728	100.0	246	364	46	67	9,365	2,843	0.81	0.71	
丹麦	9,835	27,171	3,426	3,692	0.3	71,622	100.0	368	420	27	31	2,047	625	1.09	0.94	
爱沙尼亚	4,118	2,989	4,091	3,444	(1.0)	52,038	19.7	211	404	22	11	968	132	0.58	0.56	
芬兰	12,081	15,156	5,851	6,518	1.3	77,900	64.5	441	461	29	31	5,854	2,372	1.12	0.80	
法国	111,278	132,709	4,003	4,487	0.8	894,000	100.0	494	575	32	38	32,515	14,104	1.05	0.80	
德国	186,157	133,745	349	410	1.6	230,735	99.1	405	...	53	...	36,652	19,079	1.03	0.82	
希腊	9,200	9,965	2,183	2,710	2.1	11,700	91.8	248	328	22	...	2,299	...	0.78	0.68	
匈牙利	14,239	10,824	2,746	2,487	(0.4)	167,839	43.7	212	271	21	16	7,729	2,628	0.94	0.85	
爱尔兰	3,467	1,729	3,016	3,876	2.7	92,500	94.1	270	408	10	...	1,915	37	0.90	0.80	
意大利	25,547	26,264	2,690	2,981	1.0	479,688	100.0	529	606	99	74	16,499	10,937	0.90	0.62	
拉脱维亚	794	1,717	2,272	1,822	(2.2)	69,732	38.6	135	281	6	11	2,331	258	0.70	0.65	
立陶宛	4,189	4,144	2,994	2,304	(1.9)	76,573	91.3	160	345	12	17	1,905	122	0.69	0.59	
荷兰	60,316	60,437	4,447	4,814	0.5	116,500	90.0	405	428	58	58	2,802	2,061	1.12	0.81	
挪威	120,304	226,570	5,066	5,896	1.3	91,443	77.0	458	511	22	25	...	...	1.23	1.18
波兰	99,228	79,861	2,619	2,344	(0.8)	364,697	68.3	168	307	18	32	22,560	11,826	0.83	0.68	
葡萄牙	2,805	3,396	1,734	2,435	3.4	68,732	86.0	222	347	34	...	2,814	904	0.97	0.71	
摩尔多瓦共和国	58	62	1,582	735	(8.1)	12,691	86.1	53	82	17	24	...	...	0.45	0.31
罗马尼亚	40,834	28,222	2,689	1,644	(3.5)	198,603	49.5	72	160	11	18	11,364	3,929	0.64	0.57	
俄罗斯	1,118,707	996,161	5,211	4,293	(2.1)	537,289	67.4	87	176	14	48	86,075	40,962	0.35	0.25	
塞尔维亚和黑山	11,835	10,774	1,435	1,508	1.6	44,993	62.3	137	163	31	39	4,058	1,103	0.74	0.66	
斯洛伐克	5,273	6,550	4,056	3,480	(1.1)	42,956	87.3	194	266	57	34	3,662	1,536	0.74	0.70	
斯洛文尼亚	2,765	3,161	2,508	3,459	3.3	20,236	100.0	306	465	42	46	...	...	0.76	0.67
西班牙	34,648	33,022	2,349	3,127	2.7	663,795	99.0	360	467	43	54	13,866	7,523	0.83	0.72	

续表

	能源产出		人均能源使用		道路			机动车辆				铁路		燃料价格	
	总数(千吨)		千克(相等的油)率(%)		总长度 已修 (千米)(%)			数				总公 里数	电轨公 里数	超级 燃料	柴油
	1990	2001	1990	2001	1990- 2001	1995- 2001	1995- 2001	每千		每公里		1996- 2001	1996- 2001	1999- 2001	1999- 2001
								1990	2001	1990	1999- 2001				
瑞典	29,754	34,377	5,452	5,740	0.4	212,961	78.6	464	494	29	21	10,068	7,405	1.06	0.96
瑞士	9,831	12,367	3,740	3,875	0.2	71,176	...	491	534	46	54	...	...	0.89	0.93
马其顿	...	...	...	...	...	8,684	62.0	132	170	30	27	699	233	0.85	0.63
乌克兰	110,170	83,428	4,187	2,884	(3.8)	169,630	96.7	63	...	20	...	22,302	9,170	0.47	0.34
英国	207,007	261,939	3,686	3,982	0.6	371,913	100.0	400	391	64	62	17,067	5,225	1.18	1.20
拉丁美洲															
阿根廷	47,384	82,862	1,395	1,593	1.6	215,471	29.4	181	181	27	37	28,291	179	0.63	0.46
玻利维亚	4,923	6,938	422	496	3.1	53,790	6.5	41	53	6	8	3,163	...	0.69	0.42
巴西	97,069	145,933	899	1,074	2.1	1,724,929	5.5	88	...	8	...	25,652	1,220	0.55	0.31
智利	7,641	8,673	1,041	1,545	4.6	79,605	20.2	81	133	13	25	4,814	850	0.58	0.39
哥伦比亚	48,445	73,920	715	680	(0.4)	112,988	14.4	...	51	...	19	3,154	...	0.44	0.24
哥斯达黎加	1,032	1,733	664	899	2.6	35,881	22.0	87	...	7	13	424	109	0.64	0.44
古巴	6,271	6,656	1,555	1,216	(1.0)	60,858	49.0	37	32	16	6	4,667	132	0.90	0.45
多米尼加共和国	1,031	1,485	586	921	4.7	12,600	49.4	75	...	48	0	...	...	0.49	0.27
厄瓜多尔	16,400	22,872	590	692	1.4	43,197	18.9	35	48	8	14	...	...	0.55	0.27
塞内加尔	1,722	2,329	496	677	2.4	10,029	19.8	33	61	14	36	1,202	503	0.46	0.33
危地马拉	3,390	5,230	512	626	2.1	14,118	34.5	...	52	...	119	...	...	0.48	0.32
海地	1,253	1,542	245	257	1.3	4,160	24.3	...	...	...	...	...	...	0.54	0.30
洪都拉斯	1,694	1,535	496	488	(0.2)	13,603	20.4	22	60	10	28	...	...	0.63	0.46
牙买加	485	487	1,231	1,545	2.2	18,700	70.1	...	...	...	...	...	...	0.52	0.44
墨西哥	194,454	230,236	1,490	1,532	0.2	329,532	32.8	119	159	41	44	17,697	250	0.62	0.47
尼加拉瓜	1,495	1,540	554	536	(0.2)	19,032	11.0	19	30	5	8	...	...	0.54	0.41
巴拿马	612	678	621	1,098	4.3	11,643	34.6	75	...	18	...	...	...	0.51	0.36
巴拉圭	4,578	6,077	744	697	0.4	29,500	50.8	...	...	...	...	...	...	0.56	0.34
秘鲁	10,596	9,363	461	460	0.8	72,900	12.8	...	43	...	13	1,691	...	0.74	0.48
波多黎各	...	...	...	...	...	24,023	94.0	...	...	...	...	...	...	...	...
特立尼达和多巴哥	12,612	18,385	4,770	6,708	3.2	8,320	51.1	...	...	...	...	...	...	0.40	0.21
乌拉圭	1,149	1,211	725	809	1.7	8,983	90.0	138	...	45	...	3,003	...	0.46	0.20
委内瑞拉	148,854	216,020	2,252	2,227	0.1	96,155	33.6	...	...	...	...	336	...	0.05	0.05
北美洲															
加拿大	273,680	379,207	7,524	7,985	0.8	901,903	35.3	605	580	20	20	39,400	...	0.51	0.43
美国	1,650,408	1,711,814	7,728	7,996	0.4	6,304,193	58.8	758	779	30	34	160,000	484	0.40	0.39
大洋洲															
澳大利亚	157,712	250,436	5,130	5,956	1.5	811,603	38.7	530	...	11	...	...	...	0.50	0.48
新西兰	12,256	14,932	4,065	4,714	1.6	92,207	63.1	524	696	19	...	3,913	519	0.55	0.33
巴布亚新几内亚	...	...	...	...	...	19,600	3.5	...	...	...	...	...	...	0.53	0.34

注：数据均为最新的数据。中国的道路和铁路数据包含了香港特别行政区的数据。

资料来源：世界银行，2004e。

Source: World Bank, 2004e.

注：

1. 自1997年7月1日起香港成为中国的特别行政区。

表格B.9

TABLE B.9

社会指标 Social Indicators

	不平等		贫困低于		重要数据				医疗服务				通信					
	基尼系数		美元/每天		预期寿命		5岁以下死亡率		花费		医生		医院床位		成人受教育率			
	1美 2美		1美 2美		/1000		/1000		美元/人		每千		每千		教育率			
	(%)		(%)		(年)		(年)		2001		1980 1995-2002		1980 1995-2002		2002 /1000 /1000 /1000 /1000			
非洲																		
阿尔及利亚	1995	35.3	<2	15.1	71	49	73	...	1.0	...	2.1	69	244	114	8	13		
安哥拉	...	...	...	...	47	260	31	...	0.1	...	...	...	78	52	2	9
贝宁	...	...	...	...	53	151	16	0.1	0.1	1.5	...	40	445	12	2	32
博茨瓦纳	1993	63.0	23.5	50.1	38	110	190	0.1	...	2.4	...	79	150	44	41	241		
布基纳法索	1998	48.2	44.9	81.0	43	207	...	0.0	0.0	...	1.4	...	433	79	2	8		
布隆迪	1998	33.3	58.4	89.2	42	208	4	...	...	...	...	50	220	31	1	7
喀麦隆	2001	44.6	17.1	50.6	48	166	20	...	0.1	...	...	68	161	75	6	43
中非共和国	1993	61.3	66.6	84.0	42	180	12	0.0	0.0	1.6	...	49	80	6	2	3		
乍得	...	...	...	...	48	200	5	...	...	...	...	46	233	2	2	4
刚果	...	...	...	...	52	108	18	...	0.3	...	...	83	109	13	4	67
科特迪瓦	1998	45.2	15.5	50.4	45	191	41	...	0.1	...	...	...	185	61	9	62
刚果民主共和国	...	...	...	...	45	205	5	...	0.1	...	...	...	385	2	...	11
埃及	1999	34.4	3.1	43.9	69	39	46	1.1	1.6	2.0	2.1	...	339	229	17	67		
厄立特里亚	...	...	...	...	51	80	10	...	0.0	...	...	...	464	50	3	0
埃塞俄比亚	2000	30.0	26.3	80.7	42	171	3	0.0	...	0.3	...	...	189	6	2	1
加蓬	...	...	...	...	53	85	127	...	...	...	...	...	488	308	19	215
冈比亚	1998	38.0	59.3	82.9	53	126	19	...	0.0	...	...	...	394	15	14	73
加纳	1999	30.0	44.8	78.5	55	97	12	...	0.1	...	...	74	695	53	4	21
几内亚	1994	40.3	...	...	46	165	13	...	0.1	...	...	...	52	47	0	12
几内亚比绍	1993	47.0	...	...	45	211	8	0.1	0.2	1.9	...	...	178	36	...	0
肯尼亚	1997	44.5	23.0	58.6	46	122	29	...	0.1	...	...	84	221	26	6	42
莱索托	1995	63.2	36.4	56.1	38	132	23	...	0.1	...	...	81	61	35	...	42

续表

	基尼系数	贫困低于美元/每天		重要数据		医疗服务						通信				
		1美	2美	预期寿命	5岁以下死亡率	花费		医生		医院床位		成人受教育率	收音机	电视机	电脑	手机
		(元)	(元)	(年)	/1000	美元/人	每千	每千	每千	每千	(%)	/1000	/1000	/1000	/1000	
		(%)	(%)	2002	2002	2001	1980	1995-2002	1980	1995-2002	2002	2001	2002	2002	2002	
利比里亚	...	...	...	47	235	1	...	0.0	...	...	...	274	25	...	1	
阿拉伯利比亚民众国	...	...	...	72	19	143	1.3	1.3	...	4.3	...	273	137	23	13	
马达加斯加	2001	47.5	49.1	83.3	55	135	6	...	0.1	...	0.4	...	216	25	4	10
马拉维	1997	50.3	41.7	76.1	38	182	13	...	...	...	1.3	62	499	4	1	8
马里共和国	1994	50.5	72.8	90.6	41	222	11	0.0	0.1	...	0.2	19	180	33	1	5
毛里塔尼亚	2000	39.0	25.9	63.1	51	183	12	...	0.1	...	...	41	148	99	11	92
毛里求斯	1996-97	...	...	...	73	19	128	0.5	0.9	3.1	...	...	379	299	117	289
摩洛哥	1998-99	39.5	<2	14.3	68	43	59	...	0.5	...	1.0	51	243	167	24	209
莫桑比克	1996-97	39.6	37.9	78.4	41	205	11	0.0	...	1.1	...	46	44	14	5	14
纳米比亚	1993	70.7	34.9	55.8	42	67	110	...	0.3	...	...	83	134	269	71	80
尼日尔	1995	50.5	61.4	85.3	46	264	6	...	0.0	...	0.1	17	122	10	1	1
尼日利亚	1996	50.6	70.2	90.8	45	201	15	0.1	...	0.9	...	67	200	103	7	13
卢旺达	1983-85	28.9	35.7	84.6	40	203	11	0.0	...	1.5	...	69	85	...	...	14
塞内加尔	1995	41.3	26.3	67.8	52	138	22	...	0.1	...	0.4	39	128	78	20	55
塞拉利昂	1989	62.9	57.0	74.5	37	284	7	0.1	0.1	1.2	...	...	259	13	...	13
索马里	...	...	...	47	225	6	0.0	0.0	...	...	...	...	60	14	...	3
南非	1995	59.3	7.1	23.8	46	65	222	...	0.6	...	...	86	336	177	73	304
苏丹	...	...	...	58	94	14	0.1	0.1	0.9	...	...	...	461	386	6	6
斯威士兰	1994	60.9	...	...	44	149	41	...	0.2	...	...	...	161	34	24	61
多哥	...	...	...	50	140	8	0.1	0.1	...	...	...	60	263	123	31	35
突尼斯	2000	39.8	<2	6.6	73	26	134	0.3	0.7	2.1	1.7	73	158	207	31	52
乌干达	1999	43.0	...	...	43	141	14	...	...	...	...	69	122	18	3	16
坦桑尼亚联合共和国	1993	38.2	19.9	59.7	43	165	12	...	0.0	1.4	...	77	406	45	4	19
赞比亚	1998	52.6	63.7	87.4	37	182	19	0.1	0.1	...	...	80	179	51	8	13
津巴布韦	1995	56.8	36.0	64.2	39	123	45	0.2	0.1	3.0	...	90	362	56	52	30
亚洲																
阿富汗	...	...	...	43	257	8	...	0.1	...	...	...	...	114	14	...	1
亚美尼亚	1998	37.9	12.8	49.0	75	35	28	3.2	2.9	8.4	4.3	99	264	229	16	19
阿塞拜疆	2001	36.5	3.7	9.1	65	96	8	3.4	3.6	9.7	8.5	...	22	332	...	107
孟加拉国	2000	31.8	36.0	82.8	62	73	12	0.1	0.2	0.2	...	41	49	59	3	8
柬埔寨	1997	40.4	34.1	77.7	54	138	30	...	0.3	...	...	69	119	8	2	28
中国	2001	44.7	16.6	46.7	71	38	49	1.2	1.4	2.2	2.5	91	339	350	28	161
中国香港特别行政区 ¹	1996	43.4	...	...	80	...	...	0.8	1.3	4.0	...	...	686	504	422	942
朝鲜	...	...	...	62	55	22	...	...	3.0	...	...	...	154	162	...	...
格鲁吉亚	2001	36.9	2.7	15.7	73	29	22	4.1	3.9	10.2	4.3	...	568	357	32	102
印度	99-2000	32.5	34.7	79.9	63	90	24	0.4	...	0.8	...	61	120	83	7	12
印度尼西亚	2002	34.3	7.5	52.4	67	43	16	...	...	...	...	88	159	153	12	55
伊朗伊斯兰共和国	1998	43.0	<2	7.3	69	41	363	...	0.9	1.5	1.6	77	281	173	75	33
伊拉克	...	...	...	63	125	225	0.6	0.6	1.9	1.5	1.5	222	83	8	1	1
以色列	1997	35.5	...	...	79	6	1,641	3.1	3.7	6.8	6.2	95	526	330	243	955
日本	1993	24.9	...	...	82	5	2,627	1.3	1.9	13.7	16.5	...	956	785	382	637
约旦	1997	36.4	<2	7.4	72	33	163	0.8	1.7	1.3	1.8	91	372	177	38	229
哈萨克斯坦	2001	31.3	<2	8.5	62	99	44	3.0	3.6	13.1	7.0	99	411	338	...	64
科威特	...	...	...	77	10	630	1.7	1.9	4.1	2.8	83	570	418	121	519	
吉尔吉斯斯坦	2001	29.0	<2	27.2	65	61	12	2.6	2.6	12.0	5.5	...	110	49	13	10
老挝人民民主共和国	1997	37.0	26.3	73.2	55	100	10	...	0.2	...	...	66	148	52	3	10
黎巴嫩	...	...	...	71	32	...	...	...	2.1	...	2.7	...	182	357	81	227
马来西亚	1997	49.2	<2	9.3	73	8	143	0.3	0.7	...	2.0	89	420	210	147	377
蒙古	1998	44.0	13.9	50.0	65	71	25	...	2.4	11.2	...	98	50	79	28	89
缅甸	...	...	...	57	108	197	...	...	0.3	0.9	...	85	66	8	5	1
尼泊尔	1995-96	36.7	37.7	82.5	60	83	12	0.0	0.0	0.2	0.2	44	39	8	4	1
阿曼	...	...	...	74	13	225	0.5	1.3	1.6	2.2	...	621	553	35	171	
巴基斯坦	1998-99	33.0	13.4	65.6	64	101	16	0.3	0.6	0.6	...	...	105	150	4	8
菲律宾	2000	46.1	14.6	46.4	70	37	30	0.1	1.2	1.7	...	93	161	182	28	191
韩国	1998	31.6	<2	<2	74	5	532	...	1.4	1.7	6.1	...	1,034	363	556	679
沙特阿拉伯	...	...	...	73	28	375	...	...	1.7	...	2.3	78	326	265	130	217
新加坡	1998	42.5	...	...	78	4	816	0.9	1.6	4.0	...	93	672	303	622	796
斯里兰卡	1995	34.4	6.6	45.4	74	19	30	0.1	0.4	2.9	...	92	215	117	13	49
阿拉伯叙利亚共和国	...	...	...	70	28	65	0.4	1.3	1.1	1.4	83	276	182	19	23	
塔吉克斯坦	1998	34.7	10.3	50.8	67	116	6	...	2.1	...	6.4	99	141	357	...	2
泰国	2000	43.2	<2	32.5	69	28	69	0.1	0.4	1.5	2.0	93	235	300	40	260
土耳其	2000	40.0	<2	10.3	70	41	...	0.6	1.3	2.2	2.6	87	470	423	45	347
土库曼斯坦	1998	40.8	12.1	44.0	65	86	57	2.8	3.0	10.5	7.1	...	279	182	...	2
阿拉伯联合酋长国	...	...	...	75	9	849	1.1	1.8	2.8	2.6	...	...	330	252	129	696
乌兹别克斯坦	2000	26.8	21.8	77.5	67	65	17	2.7	2.9	9.2	5.3	99	456	280	...	7
越南	1998	36.1	17.7	63.7	70	26	21	0.2	0.5	3.5	1.7	...	109	197	10	23
也门	1998	33.4	15.7	45.2	57	114	20	...	0.2	...	0.6	49	65	308	7	21
欧洲																
阿尔巴尼亚	2002	28.2	<2	11.8	74	24	48	1.4	1.4	4.3	3.3	99	260	318	12	276
奥地利	1997	30.0	...	...	79	5	1,866	1.6	3.2	11.2	8.6	...	763	637	369	786
白俄罗斯	2000	30.4	<2	<2	68	20	68	3.0	4.5	12.5	12.6	100	199	362	...	47
比利时	1996	25.0	...	...	79	6	1,983	2.3	3.9	9.4	7.3	...	793	541	241	786
波黑	2001	26.2	...	...	74	18	85	1.0	1.4	4.8	3.2	95	243	116	...	196
保加利亚	2001	31.9	4.7	16.2	72	16	81	2.5	3.4	8.9	7.2	99	543	453	52	333
克罗地亚	2001	29.0	<2	<2	74	8	394	1.7	2.4	7.2	6.0	98	339	293	174	535
捷克共和国	1996	25.4	<2	<2	75	5	407	2.3	3.4	11.3	8.8	...	803	538	177	849
丹麦	1997	24.7	...	...	77	4	2,545	2.2	3.4	8.1	4.5	...	1,400	859	577	833
爱沙尼亚	2000	37.2	<2	5.2	71	12	226	2.9	3.1	12.2	6.7	100	1,136	502	210	650
芬兰	2000	26.9	...	...	78	5	1,631	1.7	3.1	15.6	7.5	...	1,624	670	442	867
法国	1995	32.7	...	...	79	6	2,109	2.0	3.3	11.1	8.2	...	950	632	347	647
德国	2000	28.3	...	...	78	5	2,412	2.3	3.3	11.5	9.1	...	570	661	431	727

续表

		不平等		贫困低于		重要数据		医疗服务				通信				
		基尼系数	1美元 (%)	2美元 (%)	预期寿命 (年)	5岁以下死亡率 /1000	花费 美元/人	医生		医院床位		成人受教育率 (%)	收音机 /1000	电视机 /1000	电脑 /1000	手机 /1000
								每千		每千						
								1980	1995-2002	1980	1995-2002					
2002	2002	2001	2002	2002	2001	2002	2002	2002								
希腊	1998	35.4	...	...	78	5	1,001	2.4	4.4	6.2	4.9	97	478	519	82	845
匈牙利	1999	24.4	<2	7.3	72	9	345	2.3	2.9	9.1	8.2	99	690	475	108	676
爱尔兰	1996	35.9	...	...	77	6	1,711	...	2.4	13.0	9.7	...	695	694	421	763
意大利	2000	36.0	...	...	78	6	1,584	2.6	4.3	9.6	4.9	99	878	494	231	939
拉脱维亚	1998	32.4	<2	8.3	70	21	210	3.6	2.9	13.9	8.2	100	700	850	172	394
立陶宛	2000	31.9	<2	13.7	73	9	206	...	4.0	12.1	9.2	100	524	487	110	475
荷兰	1994	32.6	...	...	78	5	2,138	1.9	3.3	12.3	10.8	...	980	648	467	745
挪威	2000	25.8	...	...	79	4	2,981	2.0	3.0	16.5	14.6	...	3,324	884	528	844
波兰	1999	31.6	<2	<2	74	9	289	1.8	2.2	5.6	4.9	...	523	422	106	363
葡萄牙	1997	38.5	<2	<0.5	76	6	982	2.0	3.2	5.2	4.0	93	301	413	135	825
摩尔多瓦共和国	2001	36.2	22.0	63.7	67	32	18	2.8	2.7	12.1	5.9	99	758	296	18	77
罗马尼亚	2000	30.3	2.1	20.5	70	21	117	1.5	1.9	8.8	7.5	97	358	697	69	236
俄罗斯	2000	45.6	6.1	23.8	66	21	115	...	4.2	...	10.8	100	418	538	89	120
塞尔维亚和黑山	...	...	...	...	73	19	103	...	2.1	...	5.3	...	297	282	27	257
斯洛伐克	1996	25.8	<2	<2.4	73	9	216	...	3.6	...	7.8	100	965	409	180	544
斯洛文尼亚	1998-99	28.4	<2	<2	76	5	821	1.8	2.2	7.0	5.2	100	405	366	301	835
西班牙	1990	32.5	...	...	78	6	1,088	...	3.3	5.4	4.1	98	330	564	196	824
瑞典	2000	25.0	...	...	80	3	2,150	2.2	3.0	15.1	3.6	...	2,811	965	621	889
瑞士	1992	33.1	...	...	80	6	3,779	2.4	3.5	...	17.9	...	1,002	552	709	789
马其顿共和国	1998	28.2	<2	4.0	73	26	115	1.3	2.2	5.2	4.8	...	205	282	...	177
乌克兰	1999	29.0	2.9	45.7	68	20	33	3.5	3.0	12.1	8.7	100	889	456	19	84
英国	1999	36.0	...	...	77	7	1,835	1.3	2.0	8.1	4.1	...	1,445	950	406	841
拉丁美洲																
阿根廷	2001	52.2	3.3	14.3	74	19	679	...	2.7	...	3.3	97	681	326	82	178
玻利维亚	1999	44.7	14.4	34.3	64	71	49	...	1.3	...	1.7	87	667	121	23	105
巴西	1998	59.1	8.2	22.4	69	37	222	...	1.3	...	3.1	86	433	349	75	201
智利	2000	57.1	<2	9.6	76	12	296	...	1.1	3.4	2.7	96	759	523	119	428
哥伦比亚	1999	57.6	8.2	22.6	72	23	105	...	1.2	1.6	1.5	92	549	303	49	106
哥斯达黎加	2000	46.5	2.0	9.5	78	11	293	...	0.9	3.3	1.7	96	816	231	197	111
古巴	...	...	...	...	77	9	185	...	5.3	...	5.1	...	185	251	32	2
多米尼加共和国	1998	47.4	<2	<2	67	38	153	...	2.2	...	1.5	84	181	...	...	207
厄瓜多尔	1998	43.7	17.7	40.8	70	29	76	...	1.7	1.9	1.6	91	422	237	31	121
萨尔瓦多	2000	53.2	31.1	58.0	70	39	174	0.3	1.1	...	1.6	80	481	233	25	138
危地马拉	2000	48.3	16.0	37.4	65	49	86	...	0.9	...	1.0	70	79	145	14	131
圭亚那	1999	43.2	<2	6.1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
海地	...	...	...	...	52	123	22	...	0.2	0.7	0.7	52	18	6	...	17
洪都拉斯	1999	55.0	23.8	44.4	66	42	59	...	0.8	1.3	1.1	80	411	119	14	49
牙买加	2000	37.9	<2	13.3	76	20	191	...	1.4	...	2.1	88	795	374	54	535
墨西哥	2000	54.6	9.9	26.3	74	29	370	...	1.5	0.7	1.1	91	330	282	82	255
尼加拉瓜	2001	55.1	45.1	79.9	69	41	60	0.4	0.9	...	1.5	77	270	123	28	38
巴拿马	2000	56.4	7.2	17.6	75	25	258	...	1.7	...	2.2	92	300	191	38	189
巴拉圭	1999	56.8	14.9	30.3	71	30	97	...	1.1	...	1.3	92	188	218	35	288
秘鲁	2000	49.8	18.1	37.7	70	39	97	0.7	0.9	...	1.5	85	269	172	43	86
波多黎各	...	...	...	...	77	...	...	...	1.8	...	3.3	...	761	339	...	316
圣卢西亚	1995	42.6	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
特立尼达和多巴哥	1992	40.3	12.4	39.0	72	20	279	0.7	0.8	...	5.1	...	534	345	80	278
乌拉圭	2000	44.6	<2	3.9	75	15	603	...	3.7	...	4.4	98	603	530	110	193
委内瑞拉	1998	49.1	15.0	32.0	74	22	307	0.8	2.4	0.3	1.5	93	294	186	61	256
北美洲																
加拿大	1998	33.1	...	...	79	7	2,163	1.8	2.1	6.8	3.9	...	1,047	691	487	377
美国	2000	40.8	...	...	77	8	4,887	2.0	2.7	6.0	3.6	...	2,117	938	659	488
大洋洲																
澳大利亚	1994	35.2	...	...	79	6	1,741	...	2.5	12.3	7.9	...	1,996	731	565	640
新西兰	1997	36.2	...	...	78	6	1,073	1.6	2.2	10.2	6.2	...	992	557	414	622
巴布亚新几内亚	1996	50.9	...	...	57	94	24	0.1	0.1	5.5	...	...	86	21	59	3

资料来源：世界银行，2004e；联合国开发计划署，2004年。

Source: World Bank, 2004e; UNDP, 2004.

注：

1. 自1997年7月1日起香港成为中国的特别行政区。
2. 所有数据均为最新的数据。

基于城市层面的数据

City-Level Data

表格C.1

TABLE C.1

城镇统计：人口数量和变化率 Urban Agglomerations: Population Size and Rate of Change

		估算和预期(千人)						年变化率(%)					城镇人口比例(%)	
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2000	2015
非洲														
阿尔及利亚	阿尔及尔	1,908	2,295	2,761	3,260	3,739	4,165	3.69	3.69	3.32	2.74	2.16	16.0	16.7
安哥拉	罗安达	1,597	1,958	2,341	2,839	3,487	4,271	4.07	3.58	3.86	4.11	4.05	56.6	49.4
布基纳法索	瓦加杜古	594	689	764	870	1,038	1,292	2.95	2.06	2.61	3.53	4.38	38.4	30.0
喀麦隆	杜阿拉	1,001	1,324	1,663	1,980	2,254	2,481	5.59	4.56	3.49	2.59	1.92	22.5	22.0
喀麦隆	雅温得	823	1,123	1,438	1,727	1,970	2,171	6.22	4.95	3.66	2.64	1.94	19.4	19.2
刚果	布拉柴维尔	704	830	980	1,153	1,361	1,609	3.31	3.32	3.25	3.33	3.34	54.4	52.1
科特迪瓦	阿比让	2,102	2,535	3,057	3,516	3,975	4,432	3.74	3.74	2.80	2.46	2.18	44.3	43.8
刚果民主共和国	金沙萨	3,392	4,099	4,745	5,717	7,096	8,686	3.79	2.92	3.73	4.32	4.05	32.2	29.5
刚果民主共和国	卢本巴希	660	783	906	1,102	1,384	1,714	3.41	2.91	3.92	4.56	4.28	6.2	5.8
埃及	亚历山大	3,063	3,277	3,506	3,760	4,074	4,469	1.35	1.35	1.40	1.61	1.85	12.3	11.1
埃及	开罗	9,061	9,707	10,398	11,146	12,036	13,123	1.38	1.38	1.39	1.54	1.73	36.4	32.5
埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	1,791	2,157	2,491	2,899	3,429	4,138	3.72	2.88	3.04	3.36	3.76	25.5	22.3
加纳	阿克松	1,197	1,415	1,674	1,970	2,289	2,607	3.35	3.35	3.26	3.00	2.61	19.4	19.3
加纳	库马西	584	664	755	862	986	1,121	2.57	2.57	2.65	2.69	2.56	8.8	8.3
几内亚	科纳克里	877	1,041	1,234	1,465	1,769	2,138	3.41	3.41	3.43	3.76	3.79	46.6	43.0
肯尼亚	罗毕	1,380	1,755	2,233	2,818	3,443	4,016	4.81	4.81	4.66	4.00	3.08	20.4	21.0
阿拉伯利比亚民众国	班加西	636	800	912	1,033	1,149	1,256	4.58	2.61	2.50	2.12	1.79	20.4	20.5
阿拉伯利比亚民众国	的黎波里	1,500	1,678	1,877	2,093	2,300	2,497	2.24	2.24	2.18	1.89	1.64	42.0	40.8
马达加斯加	塔那那利佛	948	1,212	1,494	1,808	2,166	2,598	4.91	4.18	3.82	3.61	3.64	36.0	35.2
马里	巴马科	737	906	1,114	1,379	1,729	2,178	4.13	4.13	4.28	4.52	4.62	31.0	28.0
摩洛哥	卡萨布兰卡	2,685	2,994	3,344	3,743	4,168	4,579	2.18	2.21	2.25	2.15	1.88	20.7	19.4
摩洛哥	非斯	684	787	904	1,032	1,165	1,293	2.82	2.76	2.66	2.43	2.08	5.6	5.5
摩洛哥	马拉喀什	580	693	818	951	1,082	1,203	3.54	3.34	3.01	2.58	2.12	5.1	5.1
摩洛哥	拉巴特	1,161	1,374	1,610	1,859	2,102	2,325	3.36	3.17	2.87	2.46	2.02	10.0	9.8
莫桑比克	马普托	776	921	1,094	1,316	1,588	1,880	3.43	3.43	3.71	3.76	3.37	19.1	17.2
尼日尔	尼亚美	447	577	752	997	1,327	1,753	5.11	5.33	5.63	5.71	5.57	34.0	32.3
尼日利亚	贝宁市	738	824	824	1,022	1,153	1,318	2.22	2.15	2.15	2.41	2.68	1.8	1.5
尼日利亚	伊巴丹	1,782	1,965	1,965	2,375	2,649	3,001	1.95	1.90	1.90	2.18	2.50	4.3	3.3
尼日利亚	卡杜纳	961	1,073	1,194	1,329	1,498	1,711	2.21	2.14	2.14	2.39	2.66	2.4	1.9
尼日利亚	卡诺	2,095	2,337	2,596	2,884	3,242	3,689	2.18	2.10	2.10	2.34	2.58	5.1	4.1
尼日利亚	拉各斯	4,764	6,434	6,434	11,135	14,037	17,036	6.01	5.95	5.02	4.63	3.87	17.1	19.0
尼日利亚	奥博莫绍	623	716	716	959	1,117	1,301	2.78	2.93	2.93	3.03	3.06	1.6	1.4
尼日利亚	哈科特	680	760	760	942	1,063	1,216	2.21	2.15	2.15	2.41	2.69	1.7	1.4
塞内加尔	达喀尔	1,461	1,690	1,968	2,313	2,716	3,140	2.90	3.05	3.22	3.21	2.90	44.2	41.2
塞拉利昂	弗里敦	581	682	802	1,007	1,202	1,402	3.21	3.25	4.54	3.55	3.07	49.5	46.1
索马里	摩加迪沙	757	896	1,061	1,257	1,488	1,787	3.38	3.38	3.38	3.38	3.65	36.5	27.4
南非	开普敦	2,155	2,394	2,715	3,103	3,205	3,239	2.10	2.52	2.67	0.65	0.21	11.1	11.7
南非	德班	1,673	2,081	2,370	2,643	2,696	2,709	4.36	2.60	2.18	0.40	0.10	9.7	9.8
南非	东兰德	1,531	1,894	2,392	3,043	3,276	3,439	4.26	4.67	4.81	1.47	0.98	9.8	12.4
南非	约翰内斯堡	1,878	2,265	2,732	3,288	3,539	3,666	3.74	3.75	3.70	1.47	0.70	11.2	13.2
南非	伊丽莎白港	828	911	958	998	1,018	1,023	1.93	1.00	0.82	0.40	0.10	3.9	3.7
南非	比勒陀利亚	911	951	1,084	1,282	1,363	1,405	0.85	2.61	3.36	1.23	0.61	4.4	5.1
南非	弗里尼欣	743	800	897	1,033	1,075	1,095	1.48	2.30	2.82	0.80	0.37	3.7	3.9
苏丹	喀土穆	2,360	3,242	3,949	4,495	5,044	5,638	6.35	3.95	2.59	2.30	2.23	34.8	27.6
突尼斯	突尼斯	1,568	1,722	1,891	2,063	2,215	2,360	1.87	1.87	1.74	1.42	1.27	31.7	31.2
乌干达	坎帕拉	755	918	1,111	1,345	1,635	2,022	3.91	3.82	3.81	3.91	4.24	39.3	36.2
坦桑尼亚	达累斯萨拉姆	1,316	1,668	2,116	2,683	3,371	4,123	4.75	4.75	4.75	4.56	4.03	18.8	19.2
赞比亚	卢萨卡	974	1,131	1,307	1,450	1,605	1,792	2.98	2.90	2.07	2.04	2.20	35.7	34.7
津巴布韦	哈拉雷	1,047	1,257	1,386	1,527	1,670	1,801	3.65	1.95	1.95	1.78	1.52	32.6	33.4
亚洲														
阿富汗	喀布尔	1,565	2,047	2,549	3,288	4,305	5,362	5.37	4.39	5.09	5.39	4.39	54.4	49.5
亚美尼亚	耶里温	1,173	1,136	1,100	1,066	1,036	1,019	(0.64)	(0.64)	(0.64)	0.56	(0.34)	54.4	53.6
阿塞拜疆	巴库	1,733	1,766	1,798	1,830	1,878	1,962	0.37	0.37	0.35	0.52	0.88	43.6	40.4
孟加拉国	吉大	2,023	2,565	3,271	4,171	5,168	6,223	4.75	4.86	4.86	4.29	3.71	10.2	11.6
孟加拉国	达卡	6,526	8,217	10,159	12,560	15,156	17,907	4.61	4.24	4.24	3.76	3.34	31.8	33.4
孟加拉国	库尔纳	900	1,066	1,264	1,497	1,752	2,045	3.40	3.40	3.39	3.14	3.09	3.9	3.8
柬埔寨	金边	594	836	1,108	1,174	1,292	1,496	6.84	5.63	1.17	1.91	2.93	49.8	31.1
中国	鞍山	1,442	1,448	1,453	1,459	1,464	1,499	0.08	0.08	0.08	0.08	0.47	0.3	0.2
中国	安顺	658	720	789	864	947	1,040	1.82	1.82	1.82	1.82	1.88	0.2	0.1
中国	包头	1,229	1,273	1,319	1,367	1,416	1,488	0.71	0.71	0.71	0.71	0.98	0.3	0.2
中国	北京	10,819	10,829	10,839	10,849	10,859	11,060	0.02	0.02	0.02	0.02	0.37	2.4	1.6
中国	本溪	938	947	957	967	976	1,005	0.20	0.20	0.20	0.20	0.58	0.2	0.1
中国	长春	2,192	2,604	2,881	3,092	3,319	3,582	3.44	2.02	1.42	1.42	1.52	0.6	0.5
中国	常德	1,180	1,273	1,374	1,483	1,600	1,735	1.52	1.52	1.52	1.52	1.62	0.3	0.2
中国	长沙	1,329	1,536	1,775	2,051	2,370	2,713	2.89	2.89	2.89	2.89	2.71	0.4	0.4
中国	常州	730	804	886	976	1,076	1,187	1.94	1.94	1.94	1.94	1.97	0.2	0.2
中国	成都	2,955	3,120	3,294	3,478	3,672	3,910	1.09	1.09	1.09	1.09	1.25	0.7	0.6
中国	赤峰	987	1,036	1,087	1,140	1,196	1,269	0.96	0.96	0.96	0.96	1.18	0.2	0.2
中国	重庆	3,123	4,073	4,635	4,975	5,340	5,758	5.31	2.59	1.42	1.42	1.51	1.0	0.8
中国	大连	2,472	2,549	2,628	2,709	2,793	2,918	0.61	0.61	0.61	0.61	0.88	0.6	0.4
中国	大庆	997	1,035	1,076	1,117	1,160	1,221	0.76	0.76	0.76	0.76	1.02	0.2	0.2
中国	大同	1,277	1,220	1,165	1,113	1,062	1,085	(0.92)	(0.92)	(0.92)	(0.92)	0.42	0.3	0.2
中国	东莞	1,737	1,514	1,319	1,150	1,002	1,023	(2.75)	(2.75)	(2.75)	(2.75)	0.42	0.3	0.1
中国	抚顺	1,388	1,400	1,413	1,425	1,438	1,478	0.18	0.18	0.18	0.18	0.55	0.3	0.2
中国	抚兴	743	764	785	807	829	866	0.55	0.55	0.55	0.55	0.86	0.2	0.1
中国	富裕县	945	984	1,025										

续表

	估算和预期(千人)						年变化率(%)					城镇人口比例(%)	
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2000	2015
中国	1,769	1,879	1,996	2,120	2,251	2,410	1.20	1.20	1.20	1.20	1.36	0.4	0.3
中国	1,476	1,621	1,780	1,955	2,147	2,360	1.87	1.87	1.87	1.87	1.90	0.4	0.3
中国	2,991	2,959	2,928	2,898	2,867	2,924	(0.21)	(0.21)	(0.21)	(0.21)	0.39	0.6	0.4
中国	1,100	1,169	1,242	1,320	1,403	1,503	1.22	1.22	1.22	1.22	1.39	0.3	0.2
中国	702	749	799	853	910	978	1.29	1.29	1.29	1.29	1.46	0.2	0.1
中国	1,200	1,386	1,600	1,847	2,132	2,439	2.87	2.87	2.87	2.87	2.70	0.4	0.4
中国	1,113	1,171	1,232	1,297	1,365	1,451	1.02	1.02	1.02	1.02	1.23	0.3	0.2
中国	1,228	1,289	1,354	1,422	1,493	1,584	0.98	0.98	0.97	0.98	1.19	0.3	0.2
中国	938	958	978	998	1,018	1,057	0.41	0.41	0.41	0.41	0.75	0.2	0.2
中国	722	746	772	798	825	866	0.67	0.67	0.67	0.67	0.96	0.2	0.1
中国	1,028	1,052	1,077	1,102	1,128	1,174	0.47	0.47	0.47	0.47	0.79	0.2	0.2
中国	660	759	874	1,006	1,159	1,324	2.82	2.82	2.81	2.82	2.67	0.2	0.2
中国	741	766	791	817	844	885	0.65	0.65	0.65	0.65	0.95	0.2	0.1
中国	1,320	1,376	1,435	1,496	1,559	1,645	0.83	0.83	0.83	0.83	1.07	0.3	0.2
中国	2,404	2,484	2,568	2,654	2,742	2,871	0.66	0.66	0.66	0.66	0.92	0.6	0.4
中国	1,017	1,083	1,153	1,228	1,307	1,403	1.25	1.25	1.25	1.25	1.42	0.3	0.2
中国	871	942	1,019	1,101	1,191	1,294	1.56	1.56	1.56	1.56	1.67	0.2	0.2
中国	1,350	1,568	1,723	1,850	1,986	2,144	2.99	1.89	1.42	1.42	1.53	0.4	0.3
中国	736	784	834	888	945	1,015	1.25	1.25	1.25	1.25	1.42	0.2	0.1
中国	835	890	949	1,012	1,078	1,158	1.27	1.27	1.27	1.27	1.44	0.2	0.2
中国	693	730	769	810	853	908	1.03	1.04	1.03	1.03	1.25	0.2	0.1
中国	1,380	1,421	1,463	1,506	1,551	1,620	0.58	0.58	0.58	0.58	0.87	0.3	0.2
中国	1,612	1,656	1,701	1,748	1,795	1,872	0.54	0.54	0.54	0.54	0.84	0.4	0.3
中国	1,618	1,673	1,730	1,788	1,849	1,938	0.67	0.67	0.67	0.67	0.94	0.4	0.3
中国	1,070	1,103	1,137	1,172	1,208	1,264	0.61	0.61	0.61	0.61	0.90	0.2	0.2
中国	696	787	891	1,009	1,142	1,288	2.48	2.48	2.48	2.48	2.40	0.2	0.2
中国	1,740	1,834	1,932	2,035	2,144	2,280	1.04	1.04	1.04	1.04	1.23	0.4	0.3
中国	1,481	1,641	1,818	2,015	2,233	2,473	2.06	2.06	2.05	2.06	2.04	0.4	0.4
中国	1,844	1,932	2,023	2,118	2,218	2,348	0.92	0.92	0.92	0.92	1.14	0.4	0.3
中国	751	835	928	1,031	1,145	1,272	2.11	2.11	2.11	2.11	2.10	0.2	0.2
中国	1,202	1,321	1,451	1,594	1,752	1,927	1.88	1.88	1.88	1.88	1.91	0.3	0.3
中国	876	965	1,065	1,174	1,294	1,429	1.95	1.95	1.95	1.95	1.98	0.2	0.2
中国	751	775	801	827	855	896	0.65	0.65	0.65	0.65	0.94	0.2	0.1
中国	1,262	1,474	1,623	1,742	1,870	2,020	3.11	1.93	1.42	1.42	1.54	0.4	0.3
中国	619	860	998	1,072	1,150	1,243	6.60	2.97	1.42	1.42	1.55	0.2	0.2
中国	2,611	2,674	2,740	2,806	2,875	2,989	0.48	0.48	0.48	0.48	0.78	0.6	0.4
中国	1,159	1,233	1,311	1,395	1,483	1,591	1.23	1.23	1.23	1.23	1.40	0.3	0.2
中国	1,289	1,340	1,393	1,449	1,506	1,586	0.78	0.78	0.78	0.78	1.03	0.3	0.2
中国	1,142	1,157	1,173	1,188	1,204	1,242	0.26	0.26	0.26	0.26	0.63	0.3	0.2
中国	1,388	1,444	1,502	1,562	1,625	1,712	0.79	0.79	0.79	0.79	1.04	0.3	0.2
中国	2,102	2,206	2,316	2,431	2,552	2,705	0.97	0.97	0.97	0.97	1.17	0.5	0.4
中国	1,401	1,418	1,435	1,452	1,470	1,515	0.24	0.24	0.24	0.24	0.60	0.3	0.2
中国	13,342	13,112	12,887	12,665	12,447	12,666	(0.35)	(0.35)	(0.35)	(0.35)	0.35	2.8	1.8
中国	885	1,020	1,176	1,356	1,563	1,788	2.85	2.85	2.85	2.85	2.69	0.3	0.3
中国	4,655	4,741	4,828	4,916	5,007	5,176	0.36	0.36	0.36	0.36	0.67	1.1	0.7
中国	875	995	1,131	1,285	1,461	1,652	2.56	2.56	2.56	2.56	2.46	0.2	0.2
中国	1,372	1,483	1,603	1,733	1,873	2,034	1.56	1.56	1.56	1.56	1.65	0.4	0.3
中国	1,260	1,341	1,428	1,520	1,619	1,737	1.25	1.25	1.25	1.25	1.41	0.3	0.3
中国	1,061	1,123	1,189	1,258	1,331	1,422	1.14	1.14	1.14	1.14	1.32	0.3	0.2
中国	875	1,017	1,118	1,201	1,289	1,392	3.02	1.90	1.42	1.42	1.55	0.2	0.2
中国	1,413	1,457	1,503	1,550	1,598	1,672	0.62	0.62	0.62	0.62	0.90	0.3	0.2
中国	754	847	950	1,066	1,197	1,340	2.31	2.31	2.31	2.31	2.26	0.2	0.2
中国	2,711	2,629	2,550	2,473	2,399	2,447	(0.61)	(0.61)	(0.61)	(0.61)	0.40	0.6	0.4
中国	2,225	2,318	2,415	2,516	2,622	2,763	0.82	0.82	0.82	0.82	1.05	0.5	0.4
中国	1,485	1,575	1,671	1,773	1,881	2,012	1.18	1.18	1.18	1.18	1.35	0.4	0.3
中国	8,785	8,969	9,156	9,346	9,541	9,874	0.41	0.41	0.41	0.41	0.69	2.0	1.4
中国	1,484	1,625	1,779	1,948	2,132	2,339	1.81	1.81	1.81	1.81	1.85	0.4	0.3
中国	1,040	1,111	1,187	1,269	1,356	1,460	1.33	1.33	1.33	1.33	1.47	0.3	0.2
中国	674	727	785	847	914	993	1.53	1.53	1.53	1.53	1.65	0.2	0.1
中国	1,414	1,577	1,759	1,963	2,190	2,438	2.19	2.19	2.19	2.19	2.15	0.4	0.4
中国	1,152	1,217	1,287	1,360	1,438	1,534	1.11	1.11	1.11	1.11	1.30	0.3	0.2
中国	604	987	1,269	1,475	1,713	1,971	9.80	5.04	3.00	3.00	2.80	0.3	0.3
中国	3,833	4,451	5,169	6,003	6,971	8,002	2.99	2.99	2.99	2.99	2.76	1.1	1.2
中国	1,161	1,282	1,415	1,562	1,724	1,905	1.98	1.98	1.98	1.98	1.99	0.3	0.3
中国	1,009	1,066	1,127	1,192	1,260	1,345	1.11	1.12	1.11	1.11	1.31	0.2	0.2
中国	2,873	2,995	3,123	3,256	3,396	3,580	0.84	0.84	0.84	0.84	1.06	0.7	0.5
中国	853	880	908	936	966	1,012	0.62	0.62	0.62	0.62	0.92	0.2	0.1
中国	1,361	1,482	1,614	1,758	1,914	2,091	1.70	1.70	1.70	1.70	1.77	0.4	0.3
中国	737	812	896	988	1,089	1,203	1.95	1.95	1.95	1.95	1.98	0.2	0.2
中国	1,113	1,119	1,124	1,130	1,136	1,164	0.10	0.10	0.10	0.10	0.50	0.2	0.2
中国	1,497	1,526	1,556	1,587	1,618	1,677	0.39	0.39	0.39	0.39	0.72	0.3	0.2
中国	1,306	1,315	1,325	1,334	1,343	1,378	0.14	0.14	0.14	0.14	0.52	0.3	0.2
中国	884	927	973	1,022	1,072	1,138	0.97	0.97	0.97	0.97	1.19	0.2	0.2
中国	608	701	808	932	1,074	1,229	2.84	2.84	2.84	2.84	2.69	0.2	0.2
中国	769	795	823	851	881	924	0.68	0.68	0.68	0.68	0.97	0.2	0.1
中国	944	1,329	1,548	1,662	1,784	1,926	6.85	3.05	1.42	1.42	1.54	0.3	0.3
中国	1,352	1,453	1,562	1,678	1,804	1,950	1.44	1.44	1.44	1.44	1.56	0.3	0.3
中国	838	1,320	1,590	1,707	1,832	1,978	9.09	3.72	1.42	1.42	1.54	0.3	0.3
中国	882	893	904	916	927	956	0.25	0.25	0.25	0.25	0.62	0.2	0.1
中国	836	854	871	890	908	943	0.41	0.41	0.41	0.41	0.75	0.2	0.1
中国	1,065	1,086	1,108	1,129	1,152	1,195	0.39	0.39	0.39	0.39	0.73	0.2	0.2
中国	1,062	1,194	1,343	1,510	1,698	1,903	2.35	2.35	2.35	2.35	2.28	0.3	0.3
中国	946	1,019	1,097	1,182	1,273	1,380	1.49	1.49	1.49	1.49	1.60	0.2	0.2
中国	1,078	1,143	1,213	1,286	1,364	1,460	1.18	1.18	1.18	1.18	1.36	0.3	0.2

续表

		估算和预期(千人)					年变化率(%)					城镇人口比例(%)		
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2000	2015
中国	广西玉林	1,323	1,436	1,558	1,691	1,835	1,999	1.63	1.63	1.63	1.63	1.71	0.3	0.3
中国	余姚	794	821	848	876	906	950	0.66	0.66	0.66	0.66	0.95	0.2	0.1
中国	豫州	1,073	1,122	1,173	1,226	1,282	1,357	0.89	0.89	0.89	0.89	1.13	0.3	0.2
中国	枣阳	962	1,039	1,121	1,210	1,306	1,418	1.53	1.53	1.53	1.53	1.64	0.2	0.2
中国	枣庄	1,793	1,916	2,048	2,189	2,339	2,516	1.33	1.33	1.33	1.33	1.46	0.4	0.4
中国	张家口	720	796	880	973	1,076	1,191	2.01	2.01	2.01	2.01	2.03	0.2	0.2
中国	张家港	793	838	886	936	990	1,056	1.11	1.11	1.11	1.11	1.31	0.2	0.2
中国	湛江	1,049	1,198	1,368	1,562	1,783	2,024	2.65	2.66	2.65	2.65	2.53	0.3	0.3
中国	肇东	797	824	851	879	908	952	0.65	0.65	0.65	0.65	0.94	0.2	0.1
中国	郑州	1,752	1,905	2,070	2,250	2,445	2,666	1.67	1.67	1.66	1.67	1.73	0.5	0.4
中国	淄博	2,484	2,578	2,675	2,775	2,879	3,024	0.74	0.74	0.74	0.74	0.98	0.6	0.4
中国	自贡	977	1,023	1,072	1,123	1,176	1,246	0.93	0.93	0.92	0.93	1.16	0.2	0.2
中国	香港 ²	5,677	6,183	6,807	7,182	7,537	7,872	1.71	1.92	1.07	0.97	0.87	100.0	100.0
朝鲜	南浦	580	808	1,022	1,179	1,272	1,329	6.62	4.71	2.85	1.52	0.89	7.6	8.5
朝鲜	平壤	2,473	2,865	3,124	3,284	3,399	3,504	2.94	1.73	1.00	0.69	0.61	23.3	22.5
格鲁吉亚	第比利斯	1,227	1,162	1,100	1,042	997	971	(1.09)	(1.09)	(1.09)	(0.87)	(0.52)	39.7	39.8
印度	阿格拉	933	1,095	1,293	1,526	1,758	1,996	3.20	3.32	3.32	2.83	2.54	0.5	0.5
印度	艾哈迈达巴德	3,255	3,790	4,427	5,171	5,897	6,632	3.04	3.11	3.11	2.63	2.35	1.6	1.7
印度	安拉阿巴德	830	928	1,035	1,153	1,270	1,404	2.23	2.17	2.17	1.92	2.02	0.4	0.3
印度	阿穆瑞沙	726	844	990	1,162	1,332	1,510	3.00	3.20	3.19	2.74	2.50	0.4	0.4
印度	阿散索尔	727	891	1,065	1,272	1,480	1,691	4.06	3.56	3.56	3.03	2.67	0.4	0.4
印度	奥兰加巴德	568	708	868	1,065	1,265	1,465	4.38	4.09	4.08	3.45	2.94	0.3	0.4
印度	班加罗尔	4,036	4,744	5,567	6,532	7,474	8,416	3.23	3.20	3.20	2.69	2.38	2.0	2.1
印度	波帕	1,046	1,228	1,426	1,656	1,884	2,122	3.21	3.00	2.99	2.57	2.38	0.5	0.5
印度	加尔各答	10,890	11,924	13,058	14,299	15,462	16,798	1.82	1.82	1.82	1.56	1.66	4.6	4.2
印度	常迪加尔	564	658	768	896	1,024	1,159	3.09	3.09	3.09	2.66	2.47	0.3	0.3
印度	马德拉斯	5,338	5,836	6,353	6,915	7,450	8,092	1.78	1.70	1.70	1.49	1.65	2.3	2.0
印度	哥印拜陀	1,088	1,239	1,420	1,628	1,831	2,050	2.60	2.73	2.73	2.36	2.26	0.5	0.5
印度	德里	8,206	10,092	12,441	15,334	18,226	20,946	4.14	4.18	4.18	3.46	2.78	4.4	5.2
印度	比哈尔邦	805	915	1,046	1,195	1,342	1,502	2.56	2.67	2.67	2.32	2.25	0.4	0.4
印度	杜尔格	670	780	905	1,051	1,195	1,348	3.03	2.98	2.98	2.57	2.41	0.3	0.3
印度	法里达巴德	593	779	1,018	1,330	1,663	1,983	5.47	5.35	5.35	4.46	3.52	0.4	0.5
印度	加济阿巴德	492	675	928	1,277	1,663	2,033	6.30	6.38	6.38	5.28	4.02	0.3	0.5
印度	古瓦哈蒂	564	675	797	941	1,085	1,234	3.60	3.32	3.32	2.85	2.58	0.3	0.3
印度	瓜里尔	706	779	855	939	1,022	1,123	1.97	1.88	1.87	1.69	1.89	0.3	0.3
印度	胡布利	639	705	776	854	932	1,026	1.95	1.93	1.93	1.73	1.92	0.3	0.3
印度	海德拉巴	4,193	4,825	5,445	6,145	6,816	7,536	2.81	2.42	2.42	2.07	2.01	1.9	1.9
印度	中央邦	1,088	1,314	1,597	1,941	2,289	2,633	3.77	3.91	3.90	3.29	2.80	0.6	0.7
印度	贾巴尔普尔	879	981	1,100	1,234	1,364	1,512	2.19	2.29	2.29	2.01	2.06	0.4	0.4
印度	斋浦尔	1,478	1,826	2,259	2,796	3,341	3,871	4.23	4.26	4.26	3.57	2.95	0.8	1.0
印度	詹谢普尔	817	938	1,081	1,246	1,409	1,583	2.75	2.84	2.84	2.46	2.33	0.4	0.4
印度	焦特布尔	654	743	842	954	1,065	1,188	2.54	2.51	2.51	2.19	2.19	0.3	0.3
印度	坎普尔	2,001	2,294	2,641	3,040	3,429	3,838	2.73	2.82	2.82	2.41	2.25	0.9	1.0
印度	库奇	1,103	1,229	1,340	1,461	1,579	1,726	2.17	1.73	1.72	1.56	1.78	0.5	0.4
印度	科泽科德	781	835	875	917	961	1,033	1.33	0.94	0.94	0.94	1.44	0.3	0.3
印度	勒克瑙	1,614	1,906	2,221	2,589	2,949	3,322	3.33	3.06	3.06	2.61	2.38	0.8	0.8
印度	卢迪亚纳	1,006	1,183	1,368	1,583	1,794	2,017	3.24	2.91	2.91	2.50	2.34	0.5	0.5
印度	马杜赖	1,073	1,132	1,187	1,245	1,305	1,402	1.07	0.95	0.95	0.95	1.43	0.4	0.3
印度	密拉特	824	975	1,143	1,340	1,535	1,738	3.36	3.18	3.17	2.72	2.48	0.4	0.4
印度	孟买	12,308	14,111	16,086	18,336	20,468	22,645	2.73	2.62	2.62	2.20	2.02	5.7	5.6
印度	买索尔	640	708	776	851	925	1,017	2.01	1.85	1.85	1.67	1.88	0.3	0.3
印度	那格浦尔	1,637	1,849	2,089	2,359	2,622	2,911	2.44	2.44	2.44	2.11	2.09	0.7	0.7
印度	纳西克	700	886	1,117	1,408	1,709	2,003	4.71	4.63	4.63	3.88	3.17	0.4	0.5
印度	巴特那	1,087	1,331	1,658	2,066	2,484	2,892	4.05	4.40	4.40	3.69	3.04	0.6	0.7
印度	普纳	2,430	2,978	3,655	4,485	5,321	6,130	4.07	4.09	4.09	3.42	2.83	1.3	1.5
印度	拉杰果德	638	787	974	1,205	1,442	1,677	4.21	4.26	4.26	3.59	3.01	0.3	0.4
印度	兰契	607	712	844	999	1,155	1,316	3.21	3.39	3.39	2.90	2.61	0.3	0.3
印度	索拉普	613	720	853	1,012	1,171	1,334	3.20	3.41	3.41	2.91	2.62	0.3	0.3
印度	斯利那加	730	833	954	1,093	1,230	1,379	2.62	2.72	2.72	2.36	2.28	0.3	0.3
印度	苏拉特	1,468	1,984	2,699	3,671	4,732	5,731	6.01	6.16	6.16	5.08	3.83	1.0	1.4
印度	特里瓦得琅	801	853	885	918	954	1,021	1.25	0.73	0.73	0.78	1.35	0.3	0.3
印度	蒂鲁吉拉伯利	705	768	837	913	989	1,083	1.71	1.74	1.74	1.58	1.83	0.3	0.3
印度	瓦多达拉	1,096	1,273	1,465	1,686	1,903	2,134	2.99	2.81	2.81	2.42	2.29	0.5	0.5
印度	瓦腊纳西	1,013	1,106	1,199	1,300	1,399	1,526	1.75	1.62	1.62	1.47	1.74	0.4	0.4
印度	维杰亚瓦达	821	914	999	1,093	1,184	1,298	2.14	1.79	1.79	1.61	1.83	0.4	0.3
印度	维沙卡帕特南	1,018	1,168	1,309	1,468	1,624	1,799	2.73	2.29	2.29	2.01	2.05	0.5	0.4
印度尼西亚	万隆	2,460	2,896	3,409	4,020	4,687	5,315	3.26	3.26	3.30	3.07	2.51	3.8	3.7
印度尼西亚	雅加达	7,650	9,161	11,018	13,194	15,477	17,498	3.60	3.69	3.60	3.19	2.46	12.4	12.1
印度尼西亚	马朗	620	698	787	898	1,032	1,170	2.40	2.40	2.64	2.77	2.52	0.9	0.8
印度尼西亚	棉兰	1,537	1,699	1,879	2,109	2,392	2,690	2.01	2.01	2.31	2.52	2.35	2.1	1.9
印度尼西亚	巴邻旁	1,032	1,212	1,422	1,675	1,957	2,229	3.20	3.20	3.27	3.11	2.60	1.6	1.5
印度尼西亚	三宝壟	804	795	787	816	885	982	(0.21)	(0.21)	0.73	1.62	2.08	0.9	0.7
印度尼西亚	泗水	2,061	2,252	2,461	2,735	3,082	3,453	1.77	1.77	2.11	2.39	2.27	2.8	2.4
印度尼西亚	泰格爾	550	650	762	898	1,052	1,202	3.34	3.19	3.28	3.15	2.67	0.9	0.8
印度尼西亚	乌戎潘当	816	926	1,051	1,205	1,387	1,573	2.53	2.53	2.74	2.81	2.51	1.2	1.1
伊朗	阿瓦士	685	784	871	967	1,071	1,183	2.69	2.10	2.10	2.04	1.98	2.0	2.0
伊朗	伊斯法罕	1,094	1,230	1,381	1,547	1,719	1,898	2.33	2.33	2.26	2.11	1.97	3.2	3.2
伊朗	卡拉季	693	903	1,063	1,235	1,405	1,566	5.30	3.25	3.01	2.57	2.17	2.5	2.6
伊朗	马什哈德	1,680	1,854	1,990	2,147	2,331	2,545	1.97	1.41	1.52	1.65	1.76	4.6	4.2
伊朗	库姆	622	744	888	1,045	1,198	1,341	3.56	3.55	3.25	2.73	2.25	2.1	2.2
伊朗	设拉子	946	1,030	1,124	1,230	1,349	1,483	1.70	1.74	1.80	1.85	1.89	2.6	2.5
伊朗	大不里士	1,058	1,165	1,274	1,396	1,533	1,684	1.91	1.79	1.84	1.86	1.88	3.0	2.8
伊朗	德黑兰	6,365	6,687	6,979	7,352	7,842	8,457	0.99	0.86	1.04	1.29	1.51	16.3	14.1
伊拉克	巴格达	4,092	4,598	5,200	5,910	6,630	7,390	2.34	2.46	2.56	2.30	2.17	33.0	32.3

续表

		估算和预期(千人)					年变化率(%)					城镇人口比例(%)		
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2000	2015
伊拉克	巴士拉	521	826	1,076	1,187	1,303	1,440	9.21	5.29	1.96	1.87	2.00	6.8	6.3
伊拉克	摩苏尔	736	889	1,056	1,236	1,423	1,618	3.78	3.44	3.15	2.82	2.57	6.7	7.1
以色列	海法	435	742	865	948	1,034	1,111	10.66	3.08	1.82	1.75	1.43	15.7	15.5
以色列	特拉维夫	1,790	2,396	2,752	3,025	3,306	3,542	5.84	2.77	1.89	1.77	1.38	49.8	49.4
日本	福冈	2,487	2,619	2,716	2,815	2,883	2,924	1.04	0.73	0.71	0.48	0.29	3.3	3.4
日本	横滨	945	968	987	1,005	1,016	1,022	0.48	0.38	0.38	0.21	0.13	1.2	1.2
日本	东京	1,760	1,804	1,806	1,805	1,797	1,792	0.49	0.02	(0.01)	(0.09)	(0.06)	2.2	2.1
日本	名古屋	2,947	3,055	3,122	3,189	3,229	3,253	0.71	0.44	0.42	0.25	0.15	3.8	3.8
日本	大阪- 神户	11,035	11,052	11,165	11,286	11,331	11,359	0.03	0.20	0.22	0.08	0.05	13.5	13.2
日本	札幌	1,561	1,684	1,756	1,828	1,878	1,909	1.52	0.83	0.80	0.55	0.33	2.1	2.2
日本	仙台	771	841	890	940	977	1,000	1.73	1.13	1.09	0.78	0.47	1.1	1.2
日本	东京	32,530	33,587	34,450	35,327	35,879	36,214	0.64	0.51	0.50	0.31	0.19	41.6	42.0
约旦	安曼	851	987	1,147	1,292	1,421	1,550	2.94	3.02	2.37	1.90	1.74	29.0	27.4
哈萨克斯坦	阿拉木图	1,124	1,127	1,130	1,103	1,086	1,095	0.06	0.06	(0.49)	(0.30)	0.17	12.9	12.3
科威特	科威特城	1,021	873	1,175	1,225	1,297	1,388	(3.13)	5.93	0.84	1.14	1.35	54.5	42.7
吉尔吉斯斯坦	比什凯克	634	698	769	828	887	957	1.93	1.94	1.49	1.37	1.52	45.5	45.5
黎巴嫩	贝鲁特	1,153	1,313	1,639	1,875	2,047	2,047	2.61	4.43	2.69	1.76	1.20	54.4	57.4
马来西亚	吉隆坡	1,120	1,209	1,297	1,392	1,506	1,635	1.53	1.40	1.40	1.58	1.65	9.1	7.8
蒙古	乌兰巴托	572	661	764	842	919	919	2.90	2.90	1.95	1.75	1.64	54.0	54.9
缅甸	曼德勒	631	710	807	927	1,071	1,219	2.36	2.55	2.77	2.89	2.59	6.1	5.8
缅甸	仰光	2,893	3,204	3,594	4,082	4,666	5,256	2.05	2.30	2.55	2.67	2.38	27.0	25.1
巴基斯坦	费萨拉巴德	1,520	1,804	2,142	2,533	2,985	3,517	3.43	3.43	3.35	3.29	3.28	4.5	4.3
巴基斯坦	古兰杰瓦拉	848	1,019	1,226	1,466	1,742	2,064	3.69	3.69	3.58	3.45	3.40	2.6	2.6
巴基斯坦	海得拉巴	950	1,077	1,221	1,392	1,609	1,886	2.51	2.51	2.63	2.89	3.18	2.6	2.3
巴基斯坦	卡拉奇	7,147	8,467	10,032	11,819	13,837	16,155	3.39	3.39	3.28	3.15	3.10	21.2	20.0
巴基斯坦	拉合尔	3,970	4,653	5,452	6,373	7,440	8,699	3.17	3.17	3.12	3.09	3.13	11.5	10.8
巴基斯坦	木尔丹	953	1,097	1,263	1,459	1,698	1,995	2.82	2.82	2.88	3.04	3.23	2.7	2.5
巴基斯坦	白沙瓦	769	905	1,066	1,255	1,477	1,745	3.27	3.28	3.25	3.26	3.33	2.3	2.2
巴基斯坦	拉瓦尔品第	1,087	1,286	1,521	1,794	2,113	2,494	3.36	3.36	3.30	3.28	3.31	3.2	3.1
菲律宾	达沃	854	1,001	1,152	1,326	1,513	1,694	3.17	2.81	2.81	2.64	2.26	2.6	2.5
菲律宾	马尼拉	7,973	9,401	9,950	10,677	11,610	12,637	3.30	1.13	1.41	1.68	1.69	22.4	19.0
韩国	仁川	1,785	2,271	2,464	2,642	2,732	2,788	4.82	1.62	1.40	0.67	0.40	6.6	6.8
韩国	光州	1,122	1,249	1,346	1,448	1,503	1,539	2.16	1.49	1.46	0.74	0.48	3.6	3.7
韩国	富川	651	771	763	745	730	724	3.39	(0.23)	(0.47)	(0.41)	(0.17)	2.0	1.8
韩国	釜山	3,778	3,813	3,673	3,527	3,449	3,400	0.18	(0.75)	(0.81)	(0.45)	(0.29)	9.8	8.2
韩国	首尔	10,544	10,256	9,917	9,592	9,365	9,215	(0.55)	(0.67)	(0.67)	(0.48)	(0.32)	26.6	22.3
韩国	城南	534	842	911	959	979	993	9.10	1.59	1.02	0.40	0.30	2.4	2.4
韩国	水原	628	748	932	1,168	1,370	1,511	3.50	4.42	4.51	3.19	1.95	2.5	3.7
韩国	大邱	2,215	2,434	2,478	2,510	2,480	2,463	1.88	0.36	0.25	(0.24)	(0.14)	6.6	6.0
韩国	大田	1,036	1,256	1,362	1,464	1,519	1,556	3.85	1.62	1.46	0.74	0.47	3.7	3.8
韩国	蔚山	673	945	1,011	1,060	1,079	1,093	6.80	1.36	0.95	0.34	0.26	2.7	2.6
沙特	达曼	409	591	759	920	1,075	1,213	7.36	5.00	3.85	3.12	2.42	4.0	4.1
沙特	吉达	1,742	2,494	3,171	3,807	4,406	4,921	7.17	4.81	3.66	2.92	2.21	16.6	16.5
沙特	麦加	856	1,120	1,326	1,529	1,749	1,959	5.37	3.38	2.85	2.68	2.27	6.9	6.6
沙特	麦地那	529	722	885	1,044	1,206	1,356	6.22	4.08	3.29	2.89	2.36	4.6	4.5
沙特	利雅得	2,325	3,452	4,519	5,514	6,413	7,155	7.91	5.38	3.98	3.02	2.19	23.7	24.0
新加坡	新加坡	3,016	3,478	4,016	4,372	4,574	4,707	2.85	2.88	1.69	0.90	0.57	100.0	100.0
叙利亚	阿勒颇	1,554	1,869	2,188	2,505	2,818	3,136	3.70	3.15	2.70	2.35	2.14	26.4	26.0
叙利亚	大马士革	1,732	1,920	2,105	2,317	2,566	2,849	2.06	1.84	1.92	2.04	2.09	25.4	23.6
叙利亚	霍姆斯	565	680	797	915	1,036	1,161	3.69	3.18	2.78	2.47	2.28	9.6	9.6
泰国	曼谷	5,888	6,106	6,332	6,604	6,970	7,465	0.73	0.73	0.84	1.08	1.37	33.4	29.2
土耳其	阿达纳	907	1,011	1,123	1,248	1,353	1,452	2.18	2.10	2.10	1.61	1.41	2.5	2.5
土耳其	安卡拉	2,561	2,842	3,179	3,593	3,943	4,250	2.08	2.25	2.45	1.86	1.50	7.2	7.2
土耳其	布尔萨	819	988	1,182	1,413	1,625	1,806	3.75	3.59	3.58	2.79	2.11	2.7	3.1
土耳其	加济安泰普	595	710	844	1,004	1,150	1,276	3.54	3.47	3.47	2.71	2.08	1.9	2.2
土耳其	伊斯坦布尔	6,552	7,665	8,744	9,760	10,589	11,302	3.14	2.63	2.20	1.63	1.30	19.8	19.1
土耳其	伊兹密尔	1,741	1,966	2,216	2,500	2,741	2,956	2.43	2.39	2.41	1.84	1.51	5.0	5.0
阿联酋	迪拜	473	650	893	1,026	1,137	1,228	6.36	6.36	2.77	2.06	1.54	37.4	39.2
乌兹别克斯坦	塔什干	2,074	2,111	2,148	2,160	2,211	2,319	0.35	0.35	0.11	0.46	0.96	23.1	20.4
越南	海防	1,471	1,570	1,676	1,817	2,019	2,290	1.30	1.30	1.62	2.11	2.52	8.8	7.5
越南	河内	3,126	3,424	3,751	4,147	4,651	5,276	1.82	1.82	2.01	2.29	2.52	19.7	17.2
越南	胡志明市	3,996	4,296	4,619	5,030	5,587	6,308	1.45	1.45	1.70	2.10	2.43	24.3	20.5
也门	萨那	677	965	1,264	1,621	2,068	2,658	7.07	5.39	4.98	4.87	5.02	28.4	27.7
欧洲														
奥地利	维也纳	2,096	2,127	2,158	2,190	2,205	2,214	0.29	0.29	0.29	0.14	0.08	40.5	40.9
白俄罗斯	明斯克	1,607	1,649	1,693	1,709	1,718	1,722	0.52	0.52	0.20	0.10	0.04	24.2	24.3
比利时	布鲁塞尔	962	960	962	1,027	1,077	1,106	(0.04)	0.04	1.31	0.95	0.53	9.7	10.8
保加利亚	索菲亚	1,191	1,191	1,133	1,045	1,026	1,009	0.01	(1.00)	(1.62)	(0.37)	(0.34)	20.3	19.0
捷克	布拉格	1,210	1,197	1,181	1,164	1,164	1,164	(0.21)	(0.28)	(0.28)	-	(0.01)	15.5	15.3
丹麦	哥本哈根	1,338	1,358	1,079	1,091	1,101	1,107	0.30	(4.61)	0.23	0.18	0.11	23.8	23.4
芬兰	赫尔辛基	872	943	1,019	1,103	1,115	1,119	1.57	1.56	1.58	0.21	0.07	32.2	34.1
法国	波尔多	699	730	763	794	820	840	0.88	0.88	0.80	0.65	0.48	1.7	1.7
法国	里昂	961	984	1,007	1,031	1,053	1,073	0.47	0.47	0.46	0.43	0.37	2.2	2.2
法国	里昂	1,265	1,313	1,362	1,408	1,447	1,475	0.74	0.74	0.67	0.54	0.38	3.0	3.0
法国	艾克斯	1,305	1,331	1,357	1,384	1,410	1,432	0.39	0.39	0.39	0.37	0.32	3.0	2.9
法国	戛纳	854	874	894	915	936	954	0.46	0.46	0.46	0.44	0.38	2.0	1.9
法国	巴黎	9,331	9,510	9,693	9,854	9,963	10,008	0.38	0.38	0.33	0.22	0.09	21.6	20.2
法国	图卢兹	654	714	779	839	885	914	1.75	1.75	1.49	1.06	0.64	1.7	1.8
德国	亚琛	1,001	1,040	1,064	1,073	1,075	1,075	0.77	0.45	0.18	0.04	-	1.5	1.4
德国	柏林	3,288	3,317	3,325	3,328	3,329	3,329	0.18	0.05	0.02	0.00	-	4.6	4.5
德国	比勒菲尔德	1,201	1,262	1,298	1,312	1,315	1,315	0.98	0.56	0.23	0.05	-	1.8	1.8
德国	不来梅	840	866	882	889	891	891	0.61	0.36	0.15	0.03	-	1.2	1.2
德国	汉堡	2,540	2,624	2,668	2,686	2,690	2,690	0.65	0.33	0.13	0.03	-	3.7	3.6
德国	汉诺威	1,230	1,266	1,287	1,296	1,297	1,297	0.58	0.32	0.13	0.03	-	1.8	1.7

续表

		估算和预期(千人)					年变化率(%)					城镇人口比例(%)		
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990-1995	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2000	2015	
德国	卡尔斯鲁厄	912	954	980	990	992	0.90	0.53	0.21	0.04	-	1.4	1.3	
德国	慕尼黑	2,134	2,237	2,295	2,318	2,323	0.94	0.51	0.20	0.04	-	3.2	3.1	
德国	纽伦堡	1,106	1,160	1,193	1,206	1,209	0.96	0.56	0.22	0.04	-	1.7	1.6	
德国	莱茵海姆(Rhein-Main) ³	3,456	3,605	3,688	3,721	3,728	0.85	0.45	0.18	0.04	-	5.1	5.0	
德国	辛斯海姆(Rhein-Neckar) ⁴	1,503	1,570	1,609	1,625	1,628	0.87	0.49	0.19	0.04	-	2.2	2.2	
德国	莱茵-鲁尔区中部 (Rhein-Ruhr Middle) ⁵	2,699	3,030	3,238	3,325	3,342	2.31	1.33	0.53	0.11	-	4.5	4.5	
德国	莱茵鲁尔北部 (Rhein-Ruhr North) ⁶	6,353	6,482	6,542	6,566	6,571	0.40	0.18	0.07	0.01	-	9.1	8.8	
德国	莱茵鲁尔南部 (Rhein-Ruhr South) ⁷	2,854	2,984	3,055	3,084	3,090	0.88	0.47	0.19	0.04	-	4.2	4.2	
德国	萨尔州(Saarland) ⁸	878	888	893	896	896	0.22	0.13	0.06	0.01	-	1.2	1.2	
德国	斯图加特	2,484	2,608	2,677	2,705	2,710	0.97	0.52	0.21	0.04	-	3.7	3.7	
希腊	雅典	3,070	3,122	3,179	3,238	3,290	0.34	0.37	0.37	0.32	0.24	48.5	46.6	
希腊	塞萨洛尼基	746	771	797	824	849	0.66	0.67	0.67	0.60	0.49	12.2	12.2	
匈牙利	布达佩斯	2,005	1,893	1,787	1,670	1,670	(1.15)	(1.15)	(1.36)	-	-	27.9	25.6	
冰岛	都柏林	916	946	989	1,033	1,082	0.65	0.87	0.88	0.92	0.99	43.8	40.6	
意大利	热那亚	943	893	847	803	801	799	(1.09)	(1.06)	(1.06)	(0.05)	(0.06)	2.2	2.1
意大利	米兰	4,603	4,367	4,183	4,007	3,997	3,985	(1.05)	(0.86)	(0.86)	(0.05)	(0.06)	10.8	10.4
意大利	那不勒斯	3,210	3,087	2,995	2,905	2,898	2,889	(0.78)	(0.61)	(0.61)	(0.05)	(0.06)	7.7	7.5
意大利	罗马	2,965	2,864	2,743	2,628	2,621	2,614	(0.69)	(0.86)	(0.86)	(0.05)	(0.06)	7.1	6.8
意大利	都林	1,394	1,315	1,247	1,182	1,179	1,176	(1.18)	(1.07)	(1.06)	(0.05)	(0.06)	3.2	3.1
拉脱维亚	里加	892	833	761	719	688	669	(1.37)	(1.82)	(1.13)	(0.87)	(0.58)	48.0	48.9
荷兰	阿姆斯特丹	1,053	1,102	1,127	1,157	1,191	1,225	0.90	0.46	0.53	0.57	0.57	11.0	10.2
荷兰	鹿特丹	1,047	1,078	1,094	1,112	1,136	1,164	0.57	0.29	0.34	0.42	0.48	10.7	9.7
挪威	奥斯陆	684	729	774	808	839	866	1.28	1.19	0.86	0.77	0.61	22.8	21.2
波兰	克拉科夫	806	815	818	822	826	828	0.20	0.10	0.10	0.08	0.06	3.4	3.4
波兰	格但斯克	857	858	854	851	851	851	0.02	(0.08)	(0.08)	-	0.01	3.6	3.5
波兰	卡托维兹	3,357	3,233	3,069	2,914	2,914	2,914	(0.75)	(1.04)	(1.04)	-	-	12.9	11.9
波兰	罗兹	1,030	1,006	974	943	943	944	(0.47)	(0.64)	(0.64)	-	0.00	4.1	3.9
波兰	华沙	2,165	2,183	2,194	2,204	2,212	2,217	0.17	0.09	0.09	0.07	0.04	9.2	9.1
葡萄牙	里斯本	1,830	1,908	1,942	1,977	2,016	2,057	0.83	0.35	0.35	0.39	0.39	36.6	33.7
葡萄牙	波尔图	1,101	1,206	1,254	1,303	1,352	1,395	1.84	0.77	0.77	0.74	0.63	23.6	22.8
罗马尼亚	布加勒斯特	2,040	2,054	2,009	1,764	1,764	1,764	0.14	(0.44)	(2.60)	-	0.00	16.4	14.4
俄罗斯	车里雅宾斯克	1,130	1,109	1,088	1,067	1,023	988	(0.38)	(0.38)	(0.38)	(0.85)	(0.70)	1.0	1.0
俄罗斯	叶卡特琳堡	1,350	1,326	1,303	1,281	1,227	1,185	(0.35)	(0.35)	(0.35)	(0.85)	(0.70)	1.2	1.2
俄罗斯	喀山	1,094	1,099	1,103	1,108	1,086	1,064	0.08	0.08	0.08	(0.39)	(0.42)	1.0	1.1
俄罗斯	克拉斯诺亚尔斯克	910	911	911	912	892	872	0.02	0.02	0.02	(0.45)	(0.45)	0.9	0.9
俄罗斯	莫斯科	9,053	9,563	10,103	10,672	10,898	10,934	1.10	1.10	1.10	0.42	0.07	9.5	11.0
俄罗斯	诺夫哥罗德	1,420	1,375	1,331	1,288	1,235	1,192	(0.65)	(0.65)	(0.65)	(0.85)	(0.70)	1.2	1.2
俄罗斯	新西伯利亚	1,430	1,428	1,426	1,425	1,365	1,319	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.85)	(0.70)	1.3	1.3
俄罗斯	鄂木斯克	1,144	1,140	1,136	1,132	1,085	1,047	(0.07)	(0.07)	(0.07)	(0.85)	(0.70)	1.1	1.1
俄罗斯	彼尔姆	1,076	1,044	1,014	984	943	911	(0.59)	(0.59)	(0.59)	(0.85)	(0.70)	0.9	0.9
俄罗斯	顿河畔罗斯托夫	1,022	1,041	1,061	1,081	1,073	1,058	0.38	0.38	0.38	(0.16)	(0.28)	1.0	1.1
俄罗斯	圣彼得堡	5,019	5,116	5,214	5,315	5,274	5,202	0.38	0.38	0.38	(0.15)	(0.28)	4.9	5.2
俄罗斯	萨拉托夫	1,244	1,208	1,173	1,140	1,092	1,055	(0.58)	(0.58)	(0.58)	(0.85)	(0.70)	1.1	1.1
俄罗斯	萨托夫	901	890	878	868	831	803	(0.25)	(0.25)	(0.25)	(0.85)	(0.70)	0.8	0.8
俄罗斯	乌法	1,078	1,063	1,049	1,035	992	958	(0.27)	(0.27)	(0.27)	(0.85)	(0.70)	1.0	1.0
俄罗斯	伏尔加格勒	999	1,005	1,010	1,016	997	977	0.11	0.11	0.11	(0.37)	(0.41)	0.9	1.0
俄罗斯	沃罗涅日	880	867	854	842	807	779	(0.30)	(0.30)	(0.30)	(0.85)	(0.70)	0.8	0.8
塞尔维亚和黑山	贝尔格莱德	1,127	1,126	1,121	1,116	1,103	1,101	(0.02)	(0.09)	(0.09)	(0.22)	(0.05)	20.6	19.0
西班牙	巴塞罗那	4,201	4,332	4,378	4,424	4,452	4,468	0.62	0.21	0.21	0.12	0.07	14.1	13.9
西班牙	马德里	4,805	4,929	5,036	5,145	5,223	5,269	0.51	0.43	0.43	0.30	0.18	16.2	16.4
瑞典	哥德堡	729	758	792	829	846	856	0.77	0.89	0.89	0.42	0.22	10.7	11.3
瑞典	斯德哥尔摩	1,487	1,557	1,641	1,729	1,777	1,803	0.92	1.05	1.04	0.54	0.30	22.2	23.8
瑞士	苏黎世	834	926	955	984	997	1,003	2.10	0.61	0.61	0.26	0.12	19.7	20.8
乌克兰	第聂伯彼得罗夫斯克	1,162	1,119	1,077	1,036	1,004	979	(0.77)	(0.77)	(0.77)	(0.64)	(0.49)	3.2	3.2
乌克兰	顿涅茨克	1,097	1,061	1,026	992	961	937	(0.67)	(0.67)	(0.67)	(0.64)	(0.49)	3.1	3.1
乌克兰	哈尔科夫	1,586	1,534	1,484	1,436	1,391	1,357	(0.66)	(0.66)	(0.66)	(0.64)	(0.49)	4.4	4.4
乌克兰	基辅	2,574	2,590	2,606	2,623	2,612	2,591	0.13	0.13	0.13	(0.08)	(0.16)	7.8	8.5
乌克兰	傲得萨	1,092	1,064	1,037	1,010	978	955	(0.52)	(0.52)	(0.52)	(0.64)	(0.49)	3.1	3.1
乌克兰	扎波罗热	873	847	822	798	773	754	(0.60)	(0.60)	(0.60)	(0.64)	(0.49)	2.5	2.5
英国	伯明翰	2,301	2,272	2,243	2,215	2,215	2,215	(0.25)	(0.25)	(0.25)	-	0.01	4.3	4.0
英国	利兹	1,449	1,433	1,417	1,402	1,402	1,404	(0.22)	(0.22)	(0.22)	0.01	0.04	2.7	2.5
英国	利物浦	831	876	924	975	1,018	1,047	1.06	1.06	1.06	0.87	0.57	1.8	1.9
英国	伦敦	7,654	7,641	7,628	7,615	7,615	7,615	(0.03)	(0.03)	(0.03)	-	-	14.6	13.8
英国	曼彻斯特	2,282	2,252	2,223	2,193	2,193	2,194	(0.26)	(0.26)	(0.26)	-	0.01	4.3	4.0
英国	纽卡斯尔	877	933	993	1,056	1,111	1,147	1.24	1.24	1.24	1.00	0.65	1.9	2.1
拉丁美洲														
阿根廷	布宜诺斯艾利斯	11,180	11,861	12,583	13,349	14,017	14,563	1.18	1.18	1.18	0.98	0.76	37.9	36.4
阿根廷	科尔多瓦	1,188	1,310	1,444	1,592	1,729	1,844	1.95	1.95	1.95	1.65	1.29	4.4	4.6
阿根廷	门多萨	758	851	955	1,072	1,182	1,273	2.31	2.31	2.31	1.95	1.49	2.9	3.2
阿根廷	罗萨里奥	1,084	1,155	1,231	1,312	1,387	1,457	1.27	1.27	1.27	1.12	0.98	3.7	3.6
阿根廷	土库曼	611	679	754	837	916	983	2.10	2.10	2.10	1.79	1.41	2.3	2.5
玻利维亚	拉巴斯	1,062	1,267	1,394	1,533	1,668	1,817	3.53	1.91	1.91	1.68	1.71	27.1	24.3
玻利维亚	圣克鲁斯	616	833	1,061	1,352	1,653	1,932	6.04	4.84	4.84	4.03	3.12	20.6	25.8
巴西	桑托斯	1,184	1,319	1,468	1,634	1,775	1,890	2.15	2.14	2.14	1.65	1.26	1.1	1.1
巴西	贝伦	1,214	1,459	1,749	2,097	2,416	2,663	3.68	3.63	3.63	2.83	1.93	1.3	1.5
巴西	贝洛奥里藏特	3,548	4,093	4,659	5,304	5,855	6,275	2.86	2.59	2.59	1.98	1.39	3.3	3.5
巴西	巴西利亚	1,863	2,257	2,746	3,341	3,891	4,312	3.84	3.92	3.92	3.05	2.05	2.0	2.4
巴西	坎皮纳斯	1,693	1,954	2,264	2,640	2,974	3,233	2.86	2.94	3.07	2.38	1.67	1.6	1.8
巴西	库里提巴	1,829	2,156	2,494	2,871	3,200	3,456	3.28	2.92	2.81	2.17	1.54	1.8	1.9
巴西	福塔莱萨	2,226	2,542	2,875	3,261	3,591	3,849	2.66	2.46	2.52	1.93	1.39	2.1	2.2
巴西	戈亚尼亚	1,132	1,369	1,609	1,878	2,119	2,308	3.80	3.22	3.10	2.41	1.71	1.2	1.3

续表

		估算和预期(千人)					年变化率(%)					城镇人口比例(%)		
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2000	2015
巴西	圣路易尼	672	778	876	982	1,074	1,150	2.93	2.36	2.30	1.79	1.37	0.6	0.6
巴西	维多利亚	1,052	1,221	1,398	1,602	1,781	1,923	2.97	2.72	2.72	2.11	1.54	1.0	1.1
巴西	若昂佩索阿	652	737	827	931	1,022	1,096	2.44	2.31	2.37	1.85	1.41	0.6	0.6
巴西	马塞约	660	798	952	1,137	1,307	1,441	3.77	3.55	3.54	2.78	1.96	0.7	0.8
巴西	玛瑙斯	955	1,159	1,392	1,673	1,932	2,134	3.87	3.68	3.67	2.88	1.99	1.0	1.2
巴西	纳塔尔	692	793	909	1,049	1,172	1,272	2.72	2.74	2.85	2.23	1.63	0.7	0.7
巴西	北/诺尔德斯特·卡塔琳娜	603	709	815	936	1,044	1,131	3.22	2.78	2.78	2.18	1.61	0.6	0.6
巴西	阿雷格里港	2,934	3,236	3,505	3,795	4,027	4,220	1.96	1.59	1.59	1.19	0.93	2.5	2.4
巴西	累西腓	2,690	2,958	3,230	3,527	3,768	3,965	1.90	1.76	1.76	1.32	1.02	2.3	2.2
巴西	里约热内卢	9,595	10,174	10,803	11,469	11,961	12,364	1.17	1.20	1.20	0.84	0.66	7.7	6.9
巴西	萨尔瓦多	2,331	2,644	2,968	3,331	3,638	3,880	2.53	2.31	2.31	1.76	1.29	2.1	2.2
巴西	圣保罗	14,776	15,948	17,099	18,333	19,256	19,963	1.53	1.39	1.39	0.98	0.72	12.3	11.2
巴西	特雷西纳	614	699	789	895	989	1,065	2.58	2.42	2.54	1.98	1.49	0.6	0.6
智利	圣地亚哥	4,571	4,931	5,266	5,623	5,979	6,297	1.52	1.31	1.31	1.23	1.03	40.2	38.7
哥伦比亚	巴兰基亚	1,244	1,396	1,683	1,918	2,125	2,305	2.29	3.74	2.62	2.05	1.62	5.3	5.4
哥伦比亚	布卡拉曼加	648	776	937	1,069	1,187	1,292	3.61	3.75	2.64	2.10	1.69	3.0	3.0
哥伦比亚	卡利	1,591	1,818	2,233	2,583	2,884	3,134	2.67	4.11	2.91	2.21	1.66	7.1	7.4
哥伦比亚	卡塔赫纳	576	667	845	1,002	1,140	1,252	2.96	4.72	3.42	2.57	1.88	2.7	3.0
哥伦比亚	库库塔	520	637	772	883	983	1,072	4.07	3.82	2.70	2.15	1.73	2.4	2.5
哥伦比亚	麦德林	2,147	2,403	2,866	3,236	3,561	3,842	2.25	3.53	2.43	1.91	1.52	9.1	9.1
哥伦比亚	波哥大的圣达菲	4,970	5,716	6,771	7,594	8,301	8,900	2.80	3.39	2.30	1.78	1.39	21.5	21.0
哥斯达黎加	圣何塞	737	867	998	1,145	1,299	1,441	3.25	2.80	2.75	2.51	2.09	43.1	42.9
古巴	哈瓦那	2,108	2,183	2,187	2,192	2,197	2,200	0.69	0.04	0.05	0.05	0.03	26.0	24.4
多米尼加	圣多明各	1,522	1,653	1,781	1,920	2,049	2,185	1.65	1.50	1.50	1.30	1.28	36.6	33.4
厄瓜多尔	瓜亚基尔	1,572	1,808	2,077	2,387	2,679	2,953	2.80	2.78	2.78	2.31	1.95	27.7	28.8
厄瓜多尔	基多	1,088	1,217	1,357	1,514	1,660	1,806	2.25	2.18	2.18	1.84	1.70	18.1	17.6
萨尔瓦多	圣萨尔瓦多	970	1,140	1,339	1,472	1,566	1,718	3.24	3.21	1.90	1.61	1.47	36.9	35.4
危地马拉	危地马拉城	803	839	908	982	1,077	1,204	0.89	1.57	1.57	1.85	2.23	17.6	14.3
海地	太子港	1,134	1,427	1,767	2,090	2,427	2,765	4.60	4.27	3.36	2.99	2.60	62.0	62.7
洪都拉斯	特古西加尔巴	710	812	928	1,061	1,199	1,349	2.68	2.68	2.68	2.45	2.35	32.4	30.0
墨西哥	华雷斯	809	997	1,239	1,469	1,659	1,800	4.19	4.34	3.40	2.44	1.63	1.7	1.9
墨西哥	库利阿坎	606	690	750	799	849	901	2.60	1.67	1.28	1.20	1.19	1.0	1.0
墨西哥	瓜达拉哈拉市	3,011	3,431	3,697	3,905	4,105	4,309	2.61	1.50	1.09	1.00	0.97	5.0	4.6
墨西哥	莱昂	961	1,127	1,293	1,438	1,564	1,671	3.19	2.75	2.13	1.68	1.33	1.7	1.8
墨西哥	梅里达	664	765	849	919	985	1,048	2.83	2.07	1.60	1.39	1.25	1.1	1.1
墨西哥	墨西哥卡利	607	690	771	840	904	964	2.57	2.22	1.72	1.46	1.29	1.0	1.0
墨西哥	墨西哥城	15,311	16,790	18,066	19,013	19,854	20,647	1.84	1.47	1.02	0.87	0.78	24.4	21.9
墨西哥	蒙特雷	2,594	2,961	3,267	3,517	3,741	3,947	2.65	1.97	1.47	1.23	1.07	4.4	4.2
墨西哥	普埃布拉	1,699	1,932	1,888	1,880	1,911	1,987	2.57	(0.46)	(0.09)	0.34	0.77	2.6	2.2
墨西哥	克雷塔罗州	561	671	798	913	1,011	1,090	3.58	3.45	2.70	2.05	1.51	1.1	1.1
墨西哥	圣路易斯波多西	665	774	857	927	993	1,057	3.04	2.05	1.58	1.37	1.24	1.2	1.1
墨西哥	蒂华纳	760	1,017	1,297	1,570	1,796	1,957	5.82	4.86	3.82	2.69	1.72	1.8	2.1
墨西哥	托卢卡	835	981	1,455	1,987	2,442	2,735	3.22	7.89	6.23	4.12	2.27	2.0	2.9
墨西哥	托雷翁	882	954	1,012	1,057	1,108	1,169	1.55	1.18	0.88	0.95	1.06	1.4	1.2
尼加拉瓜	马那瓜	735	870	1,009	1,159	1,323	1,497	3.37	2.98	2.77	2.65	2.47	35.4	33.9
巴拿马	巴拿马城	845	875	905	950	1,019	1,109	0.68	0.68	0.97	1.40	1.69	54.6	47.4
巴拉圭	亚松森	928	1,140	1,457	1,750	2,002	2,290	4.12	4.92	3.66	2.70	2.68	48.2	46.5
秘鲁	利马	5,825	6,667	7,454	8,180	8,822	9,365	2.70	2.23	1.86	1.51	1.20	39.5	37.5
波多黎各	圣胡安	1,539	1,855	2,237	2,357	2,386	2,398	3.74	3.74	1.04	0.25	0.10	62.0	59.9
乌拉圭	蒙特维多	1,274	1,299	1,324	1,353	1,384	1,413	0.38	0.38	0.43	0.46	0.41	43.1	40.6
委内瑞拉	巴基西梅托	742	828	923	1,009	1,094	1,178	2.18	2.18	1.78	1.61	1.48	4.4	4.2
委内瑞拉	卡拉卡斯	2,867	3,007	3,153	3,276	3,432	3,628	0.95	0.95	0.77	0.93	1.11	14.9	12.9
委内瑞拉	马拉开波	1,351	1,603	1,901	2,182	2,429	2,634	3.41	3.42	2.75	2.15	1.62	9.0	9.4
委内瑞拉	马拉凯	766	881	1,015	1,138	1,252	1,355	2.82	2.82	2.29	1.91	1.58	4.8	4.8
委内瑞拉	瓦伦西亚	1,129	1,462	1,893	2,330	2,705	2,982	5.17	5.17	4.15	2.99	1.95	9.0	10.6
北美洲														
加拿大	卡尔加里	738	809	927	1,074	1,211	1,319	1.84	2.72	2.93	2.41	1.70	3.8	4.6
加拿大	埃特蒙顿	831	859	924	1,005	1,078	1,139	0.67	1.47	1.67	1.40	1.11	3.8	4.0
加拿大	蒙特利尔	3,154	3,305	3,409	3,511	3,600	3,691	0.94	0.62	0.59	0.50	0.50	14.0	12.9
加拿大	渥太华	918	988	1,052	1,120	1,182	1,236	1.48	1.25	1.26	1.07	0.90	4.3	4.3
加拿大	多伦多	3,807	4,197	4,607	5,060	5,458	5,762	1.95	1.86	1.87	1.52	1.08	18.9	20.1
加拿大	温哥华	1,559	1,789	1,959	2,125	2,273	2,393	2.75	1.81	1.63	1.34	1.03	8.0	8.3
美国	亚特兰大	2,184	2,781	3,542	4,284	4,883	5,260	4.84	4.84	3.80	2.62	1.48	1.6	1.9
美国	奥斯丁	569	720	913	1,101	1,258	1,365	4.73	4.73	3.76	2.67	1.62	0.4	0.5
美国	巴尔的摩	1,849	1,962	2,083	2,178	2,281	2,382	1.19	1.19	0.90	0.92	0.87	0.9	0.9
美国	波士顿	3,428	3,726	4,049	4,313	4,555	4,760	1.66	1.66	1.26	1.09	0.88	1.8	1.7
美国	斯坦福德	714	799	894	977	1,052	1,115	2.25	2.25	1.77	1.49	1.16	0.4	0.4
美国	布法罗	955	966	977	985	1,011	1,051	0.23	0.23	0.16	0.52	0.78	0.4	0.4
美国	夏洛特	461	596	769	942	1,086	1,183	5.10	5.10	4.06	2.86	1.71	0.3	0.4
美国	芝加哥	7,374	7,839	8,333	8,711	9,080	9,411	1.22	1.22	0.89	0.83	0.72	3.7	3.4
美国	辛辛那提	1,335	1,419	1,508	1,580	1,657	1,734	1.22	1.22	0.93	0.95	0.91	0.7	0.6
美国	克利夫兰	1,680	1,734	1,789	1,831	1,892	1,968	0.63	0.63	0.46	0.66	0.78	0.8	0.7
美国	俄亥俄州哥伦布市	950	1,040	1,138	1,222	1,301	1,372	1.81	1.81	1.42	1.26	1.06	0.5	0.5
美国	达拉斯	3,219	3,665	4,172	4,612	4,981	5,249	2.59	2.59	2.00	1.54	1.05	1.9	1.9
美国	丹佛	1,528	1,747	1,998	2,219	2,408	2,550	2.68	2.68	2.10	1.63	1.15	0.9	0.9
美国	底特律	3,703	3,804	3,909	3,980	4,094	4,234	0.54	0.54	0.36	0.56	0.68	1.7	1.5
美国	哈特福德	783	818	853	882	919	962	0.86	0.86	0.66	0.82	0.91	0.4	0.3
美国	休斯顿	2,922	3,353	3,849	4,283	4,644	4,904	2.76	2.76	2.14	1.62	1.09	1.7	1.8
美国	印第安纳波利斯	921	1,063	1,228	1,375	1,501	1,597	2.87	2.87	2.26	1.76	1.24	0.5	0.6
美国	佛罗里达州杰克逊维尔	742	811	886	950	1,012	1,068	1.78	1.78	1.40	1.26	1.08	0.4	0.4
美国	堪萨斯市	1,233	1,297	1,365	1,419	1,482	1,549	1.02	1.02	0.78	0.87	0.89	0.6	0.6
美国	拉斯维加斯	708	973	1,335	1,717	2,036	2,237	6.34	6.34	5.03	3.41	1.88	0.6	0.8
美国	洛杉矶长堤圣安娜	10,883	11,339	11,814	12,146	12,522	12,904	0.82	0.82	0.55	0.61	0.60	5.2	4.7
美国	路易斯维尔	757	810	866	913	963	1,012	1.34	1.34	1.05	1.06	1.00	0.4	0.4

续表

		估算和预期 (千人)					年变化率 (%)					城镇人口比例 (%)		
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2000	2015
美国	孟菲斯	829	899	976	1,041	1,104	1,163	1.64	1.64	1.28	1.19	1.04	0.4	0.4
美国	迈阿密	3,969	4,431	4,946	5,380	5,752	6,034	2.20	2.20	1.68	1.33	0.96	2.2	2.2
美国	密尔沃基	1,228	1,269	1,311	1,343	1,391	1,449	0.65	0.65	0.48	0.69	0.82	0.6	0.5
美国	双子城	2,087	2,236	2,397	2,526	2,656	2,777	1.38	1.39	1.05	1.00	0.89	1.1	1.0
美国	纳什维尔 - 戴维森	577	660	755	840	915	974	2.69	2.69	2.13	1.71	1.26	0.3	0.4
美国	新奥尔良	1,039	1,024	1,009	1,007	1,027	1,066	(0.30)	(0.30)	(0.03)	0.40	0.73	0.4	0.4
美国	纽约 - 纽瓦克	16,086	16,943	17,846	18,498	19,142	19,717	1.04	1.04	0.72	0.68	0.59	7.9	7.2
美国	奥兰多	893	1,020	1,165	1,294	1,406	1,493	2.66	2.66	2.09	1.66	1.21	0.5	0.5
美国	费城	4,725	4,938	5,160	5,325	5,515	5,714	0.88	0.88	0.63	0.70	0.71	2.3	2.1
美国	菲尼克斯 - 梅萨	2,025	2,437	2,934	3,393	3,767	4,020	3.71	3.71	2.91	2.09	1.30	1.3	1.5
美国	匹兹堡	1,681	1,717	1,755	1,782	1,833	1,903	0.43	0.43	0.30	0.57	0.75	0.8	0.7
美国	波特兰	1,181	1,372	1,595	1,795	1,964	2,090	3.01	3.01	2.36	1.80	1.24	0.7	0.8
美国	普罗维登斯	1,047	1,111	1,178	1,233	1,293	1,355	1.18	1.18	0.91	0.95	0.93	0.5	0.5
美国	里士满	696	757	822	878	932	983	1.66	1.66	1.30	1.21	1.06	0.4	0.4
美国	河滨市 - 圣伯纳蒂诺	1,178	1,336	1,516	1,674	1,812	1,920	2.53	2.53	1.98	1.58	1.15	0.7	0.7
美国	萨克拉曼多	1,104	1,244	1,402	1,540	1,661	1,759	2.39	2.39	1.87	1.52	1.14	0.6	0.6
美国	盐湖市	792	840	890	932	978	1,027	1.17	1.17	0.91	0.97	0.97	0.4	0.4
美国	圣安东尼奥	1,134	1,229	1,333	1,419	1,504	1,581	1.62	1.62	1.26	1.16	1.00	0.6	0.6
美国	圣地亚哥	2,356	2,514	2,683	2,818	2,955	3,085	1.30	1.30	0.98	0.95	0.86	1.2	1.1
美国	圣佛朗西斯科 - 奥克兰	2,961	3,095	3,236	3,342	3,468	3,603	0.89	0.89	0.65	0.74	0.76	1.4	1.3
美国	圣何塞	1,376	1,457	1,543	1,611	1,687	1,764	1.14	1.14	0.87	0.92	0.90	0.7	0.6
美国	西雅图	2,206	2,453	2,727	2,959	3,164	3,328	2.12	2.12	1.64	1.34	1.01	1.2	1.2
美国	圣路易斯	1,950	2,014	2,081	2,131	2,202	2,288	0.65	0.65	0.47	0.66	0.77	0.9	0.8
美国	坦帕 - 圣彼得堡	1,717	1,886	2,072	2,228	2,372	2,493	1.88	1.88	1.45	1.25	1.00	0.9	0.9
美国	佛吉尼亚海滩	1,286	1,341	1,397	1,441	1,498	1,563	0.83	0.83	0.62	0.77	0.85	0.6	0.6
美国	华盛顿	3,376	3,651	3,949	4,190	4,416	4,611	1.57	1.57	1.18	1.05	0.87	1.8	1.7
大洋洲														
澳大利亚	阿莱德	1,046	1,074	1,104	1,137	1,166	1,199	0.53	0.55	0.59	0.51	0.56	6.4	5.8
澳大利亚	布里斯班	1,329	1,486	1,626	1,769	1,894	1,996	2.24	1.80	1.68	1.37	1.05	9.4	9.7
澳大利亚	墨尔本	3,118	3,258	3,447	3,663	3,846	3,996	0.88	1.13	1.21	0.98	0.77	19.8	19.4
澳大利亚	珀斯	1,160	1,273	1,376	1,484	1,580	1,659	1.87	1.56	1.52	1.24	0.98	7.9	8.0
澳大利亚	悉尼	3,632	3,839	4,099	4,388	4,633	4,829	1.11	1.31	1.36	1.09	0.83	23.6	23.4
新西兰	奥克兰	870	976	1,063	1,152	1,220	1,272	2.30	1.71	1.60	1.16	0.83	32.8	35.1

注:

- 出于数据统计的需要, 中国的数据中不包含香港和澳门特别行政区。
- 自1997年7月1日起, 香港成为中国的特别行政区。
- 包括达姆施塔特、美因河畔法兰克福、美因河畔奥芬巴赫和威斯巴登。
- 包括莱茵河畔路德维希港、海德堡、曼海姆、弗兰卡特、葡萄酒之路上的诺伊施塔特和施派尔。
- 包括杜塞尔多夫、门兴格拉德巴赫、雷姆沙伊德、索林根和伍珀塔尔。
- 包括杜伊斯堡、埃森、克雷费尔德、米尔海姆、奥伯豪森、博特罗普、盖尔森基新、波鸿、多特蒙德、哈根、哈姆和黑尔讷。
- 包括波恩、科隆和勒沃库森。
- 包括诺德基兴、萨尔布吕肯和萨尔路易斯。

表格C.2

TABLE C.2

住房和基本服务, 挑选的城市 Housing and Basic Services, Selected Cities

			条件符合度		可及度			室内连接		
			建筑材料 (%)	充足的居住空间 (%)	改善的水 (%)	改善的医疗卫生 (%)	自来水 (%)	污水 (%)	电 (%)	电话 (%)
非洲										
安哥拉	卢安达	2000	51.6	62.9	51.9	59.5	13.1	20.4	36.2	...
贝宁	朱古	2001	79.3	81.0	82.9	31.1	43.0	0.5	40.9	3.6
贝宁	诺沃	2001	87.0	80.2	72.5	50.0	54.0	8.4	58.1	13.6
布基纳法索	瓦加杜古	2003	96.5	85.1	98.3	49.8	36.4	14.7	56.7	25.1
喀麦隆	杜阿拉	1998	92.6	90.2	84.5	81.2	34.2	24.2	94.9	9.4
科特迪瓦	阿比让	1999	98.9	74.9	99.7	78.3	70.9	34.4	90.6	13.2
刚果民主共和国	北基伍	2001	21.6	55.7	70.1	82.5	14.4	0.0	100.0	6.2
刚果民主共和国	金沙萨	2001	86.9	46.5	85.5	78.2	64.0	6.7	100.0	11.2
埃及	亚历山大	2003	98.5	98.3	99.8	99.9	99.5	87.2	99.8	65.7
埃及	沙雷门	2003	94.2	95.6	100.0	97.8	97.8	29.2	99.3	44.5
埃及	亚斯文	2003	83.1	96.9	100.0	98.8	98.5	30.0	100.0	56.9
埃及	贝尼苏韦夫	2003	80.6	98.6	100.0	100.0	91.7	52.8	100.0	56.9
埃及	开罗	2003	98.9	96.2	99.9	100.0	99.2	75.8	99.9	73.4
埃及	塞得港	2003	99.3	98.9	100.0	100.0	100.0	89.9	100.0	78.3
埃及	苏伊士	2003	99.7	99.7	100.0	99.7	99.1	81.2	99.7	66.6
埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	2000	66.7	64.5	98.4	48.1	60.8	4.2	97.1	20.6
埃塞俄比亚	纳兹瑞特	2000	22.7	61.2	85.7	34.9	16.0	0.3	79.7	5.3
冈比亚	班珠尔	2000	...	...	100.0	96.0	45.4	30.5	...	...
加纳	阿克松	2003	98.8	80.5	97.1	81.5	51.6	41.5	84.3	31.9
几内亚	科纳克里	1999	98.7	72.4	93.7	42.5	39.2	11.2	71.4	7.2
莱索托	马塞卢	2000	85.4	90.2	90.3	45.2	42.0	5.5	18.1	...
马里共和国	巴马科	2001	74.1	77.1	89.4	43.6	39.9	22.0	55.8	15.7
摩洛哥	卡萨布兰卡	1995	99.6	74.7	99.8	91.1	81.9	78.6	87.0	44.7

续表

			条件符合度		可及度			室内连接		
			建筑材料	充足的居住空间	改善的水	改善的医疗卫生	自来水	污水	电	电话
			(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
摩洛哥	非斯	1995	98.1	73.1	98.9	98.1	89.6	86.5	93.4	34.9
摩洛哥	马拉喀什	1995	98.1	73.1	98.9	98.1	89.6	86.5	93.4	34.9
摩洛哥	梅克内斯	1995	98.4	68.3	95.4	95.4	86.8	88.2	92.7	26.0
摩洛哥	拉巴特	1995	99.6	74.7	99.8	91.1	81.9	78.6	87.0	44.7
摩洛哥	丹吉尔	1995	98.4	68.3	95.4	95.4	86.8	88.2	92.7	26.0
莫桑比克	马普托	1997	83.2	81.7	96.7	46.3	65.4	22.1	39.2	6.9
尼日利亚	阿库雷	2003	100.0	75.1	84.5	51.1	13.8	10.8	95.5	8.3
尼日利亚	伊巴丹	2003	96.9	69.9	62.6	67.3	3.0	38.0	98.9	14.8
尼日利亚	拉各斯	2003	99.8	61.2	88.5	74.8	9.0	49.2	99.8	31.8
尼日利亚	奥博莫绍	2003	94.4	84.9	73.0	37.5	2.8	19.7	94.4	7.7
尼日利亚	扎里亚	2003	98.7	68.3	100.0	57.9	58.6	15.8	100.0	12.4
卢旺达	基加利	2000	71.6	86.7	81.8	72.1	33.4	4.5	44.4	8.6
塞内加尔	达喀尔	1997	99.8	70.1	94.7	70.6	77.8	27.2	80.2	...
南非	开普敦	1999	97.2	85.7	98.8	94.7	95.7	93.8	92.0	45.2
南非	德班	1999	78.5	85.1	72.3	42.2	44.8	37.9	58.5	24.5
南非	约翰内斯堡	1999	99.0	90.9	98.3	90.5	87.1	87.5	84.9	47.7
南非	伊丽莎白港	1999	57.8	79.9	61.4	35.8	36.9	28.4	38.2	17.6
南非	比勒陀利亚	1999	99.0	90.9	98.3	90.5	87.1	87.5	84.9	47.7
南非	西兰德	1999	98.4	81.9	98.4	83.4	84.5	78.8	78.2	41.5
苏丹	朱巴	2000	19.6	58.7	90.7	15.0	10.9	0.0	30.0	...
苏丹	卡萨拉	2000	8.4	43.4	75.0	23.0	47.4	0.0	39.4	...
苏丹	喀土穆	2000	25.9	54.9	96.0	18.0	63.6	1.0	54.2	...
苏丹	尼亚拉	2000	16.0	57.3	69.9	14.5	25.7	0.0	26.5	...
苏丹	苏丹港	2000	28.7	54.9	96.2	32.9	30.9	0.0	35.1	...
苏丹	瓦德梅达尼	2000	19.2	63.6	89.7	17.0	81.0	0.0	73.1	...
苏丹	瓦乌	2000	16.1	59.7	69.1	16.3	0.0	0.0	6.3	...
乌干达	坎帕拉	2001	86.3	62.7	93.1	60.7	14.6	11.9	55.2	20.3
坦桑尼亚	阿鲁沙	1999	51.5	78.3	97.8	51.1	23.7	0.0	32.6	100.0
坦桑尼亚	达累斯萨拉姆	1999	86.5	84.5	85.9	52.0	78.8	3.2	46.9	100.0
赞比亚	钦戈拉	2002	92.6	79.7	89.1	92.0	74.3	84.8	75.7	3.0
赞比亚	恩多拉	2002	83.5	76.2	88.0	83.4	66.1	71.2	52.8	16.8
津巴布韦	哈拉雷	1999	96.4	85.0	98.7	97.1	92.1	90.9	81.9	20.9
亚洲										
阿美尼亚	耶里温	2000	98.9	...	99.4	93.6	99.2	93.0	99.1	81.6
阿塞拜疆	巴库	2000	99.4	88.2	91.6	85.3	81.6	64.8	96.0	...
孟加拉国	达卡	1999	71.0	60.2	99.5	90.4	52.0	60.1	88.2	0.0
孟加拉国	拉杰沙希	1999	42.9	55.5	99.1	73.8	3.9	38.9	57.8	0.0
柬埔寨	金边	2000	96.9	...	81.2	95.4	76.4	81.1	97.6	39.9
柬埔寨	暹粒	2000	100.0	...	57.9	45.8	...	29.0	55.7	16.8
中国	安庆	2000	...	92.3	...	...	21.7	10.5	...	...
中国	北京	2000	...	92.3	...	...	97.7	47.6	...	...
中国	长治	2000	...	92.4	...	...	49.3	12.6	...	...
中国	赤峰	2000	...	92.2	...	...	33.4	10.3	...	...
中国	丹东	2000	...	92.2	...	...	51.3	25.6	...	...
中国	大同	2000	...	92.3	...	...	63.3	22.7	...	...
中国	德州	2000	...	92.4	...	...	20.6	7.2	...	...
中国	广州	2000	...	92.2	...	...	86.3	45.5	...	...
中国	哈尔滨	2000	...	92.2	...	...	65.9	31.7	...	...
中国	鹤岗	2000	...	92.2	...	...	71.3	18.5	...	...
中国	淮北	2000	...	92.5	...	...	30.7	12.7	...	...
中国	兰州	2000	...	92.4	...	...	69.1	44.3	...	...
中国	乐山	2000	...	92.3	...	...	31.5	13.0	...	...
中国	上海	2000	...	92.3	...	...	99.3	66.2	...	...
中国	韶关	2000	...	92.3	...	...	52.4	10.8	...	...
中国	徐州	2000	...	92.3	...	...	34.6	12.4	...	...
中国	益阳	2000	...	92.3	...	...	23.8	9.8	...	...
中国	永州	2000	...	92.3	...	...	20.4	6.7	...	...
中国	岳阳	2000	...	92.3	...	...	30.5	16.5	...	...
中国	玉林	2000	...	92.3	...	...	17.3	9.6	...	...
中国	郑州	2000	...	92.3	...	...	66.8	32.6	...	...
印度	阿加尔塔拉	1999	...	72.0	97.0	83.0	32.7	65.6	81.5	18.9
印度	阿科拉	1999	...	65.8	93.1	72.0	73.2	46.2	95.5	19.6
印度	阿穆瑞沙	1999	...	71.1	100.0	97.2	85.1	87.2	100.0	39.0
印度	哥印拜陀	1999	...	78.6	97.0	90.1	36.0	50.3	89.6	19.1
印度	德里	1999	...	73.3	99.2	95.4	80.8	77.9	97.6	45.4
印度	格德格	1999	...	74.9	95.4	73.9	46.2	44.9	89.6	17.6
印度	希萨尔	1999	...	69.5	99.7	78.5	71.6	74.5	97.7	35.7
印度	海德巴拉	1999	...	78.9	100.0	90.6	87.5	51.5	96.1	29.7
印度	斋浦尔	1999	...	78.5	100.0	93.0	83.7	66.6	98.0	28.5
印度	加城	1999	...	94.8	99.6	95.4	25.1	44.6	90.4	25.9
印度	焦特布尔	1999	...	77.9	98.6	91.3	81.9	75.2	97.3	19.6
印度	坎普尔	1999	...	64.8	100.0	84.8	48.2	31.8	93.9	18.9
印度	格尔纳尔	1999	...	82.9	99.8	87.4	72.9	62.1	95.5	34.0
印度	克勒格布尔	1999	...	68.2	96.7	92.8	40.4	68.8	82.6	15.0
印度	库奇	1999	...	93.5	96.1	98.0	27.5	27.5	87.3	35.3
印度	加尔各答	1999	...	73.0	98.6	94.8	35.1	43.5	93.8	25.6
印度	克里希纳纳格尔	1999	...	73.3	96.7	79.0	51.6	47.6	91.3	20.1
印度	孟买	1999	...	59.0	99.7	97.9	76.7	36.9	99.0	31.6

续表

			条件符合度		可及度			室内连接		
			建筑材料	充足的居住空间	改善的水	改善的医疗卫生	自来水	污水	电	电话
			(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
印度	浦那	1999	...	68.9	98.4	76.8	55.2	27.1	92.3	9.0
印度	拉贾蒙德里	1999	...	80.2	96.4	56.9	35.9	39.5	87.0	13.0
印度	斯利那加	1999	...	77.1	98.1	86.0	87.9	66.7	99.3	20.3
印度	维查雅瓦达	1999	...	80.5	97.8	75.5	39.2	49.3	96.8	13.2
印度	雅森娜	1999	...	74.2	100.0	83.0	59.7	67.2	98.3	27.0
印度尼西亚	万隆	2002	99.1	...	98.6	90.5	42.9	51.2	99.4	...
印度尼西亚	比通	2002	95.1	...	98.9	88.5	52.4	63.7	96.3	...
印度尼西亚	茂物	2002	98.0	...	99.2	83.6	11.9	48.1	98.6	...
印度尼西亚	登巴萨	2002	100.0	...	100.0	100.0	53.6	92.1	100.0	...
印度尼西亚	杜迈	2002	99.1	...	97.7	86.1	17.2	38.6	85.8	...
印度尼西亚	雅加达	2002	99.5	...	100.0	96.7	35.6	59.5	99.9	...
印度尼西亚	占碑	2002	99.4	...	100.0	99.4	53.0	80.9	98.7	...
印度尼西亚	查亚普亚	2002	96.3	...	94.1	88.4	61.1	59.2	88.0	...
印度尼西亚	科迪里	2002	88.6	...	100.0	61.6	17.9	38.1	98.6	...
印度尼西亚	棉兰	2002	99.6	...	100.0	98.8	68.0	81.4	92.5	...
印度尼西亚	巴邻旁	2002	99.6	...	100.0	98.7	81.2	79.0	100.0	...
印度尼西亚	帕卢	2002	97.1	...	100.0	83.2	39.7	47.9	92.1	...
印度尼西亚	北干巴鲁	2002	100.0	...	100.0	99.1	51.8	68.1	97.9	...
印度尼西亚	普和加多	2002	81.7	...	95.2	71.4	21.3	51.1	95.1	...
印度尼西亚	泗水	2002	99.0	...	100.0	100.0	71.0	56.3	100.0	...
印度尼西亚	索罗	2002	93.4	...	100.0	100.0	48.6	63.9	98.7	...
印度尼西亚	马戎潘当	2002	98.0	...	100.0	98.6	36.3	79.7	98.4	...
伊拉克	阿玛拉	2000	...	88.8	93.1	88.8	88.3	75.0	...	...
伊拉克	巴格达	2000	...	93.3	99.4	98.1	97.2	96.7	...	...
伊拉克	摩苏尔	2000	...	87.8	99.8	98.0	99.6	95.1	...	...
哈萨克斯坦	西木肯特	1999	37.4	...	82.2	80.2	76.9	60.9	99.6	44.8
哈萨克斯坦	杰兹卡兹甘洲	1999	43.0	...	100.0	99.8	100.0	99.5	100.0	69.3
蒙古	乌兰巴托	2000	98.4	44.1	97.0	75.3	49.4	49.1	99.0	...
缅甸	仰光	2000	93.0	44.8	95.3	81.4	36.8	31.3	...	...
巴基斯坦	费萨拉巴德	1991	98.6	39.5	98.1	87.2	78.1	87.2	98.7	...
巴基斯坦	伊斯兰马巴德	1991	98.9	49.1	94.1	70.3	80.3	70.3	97.8	...
巴基斯坦	卡拉奇	1991	99.6	42.3	96.6	90.0	77.4	90.0	96.8	...
菲律宾	巴科洛德	1998	57.9	71.3	92.7	75.0	31.1	62.2	78.7	12.8
菲律宾	卡加延-德奥罗	1998	63.2	68.4	86.8	97.4	28.9	78.9	86.8	7.9
菲律宾	宿务	1998	62.7	76.0	88.0	88.4	42.1	52.4	85.6	21.6
菲律宾	马尼拉	1998	84.7	73.2	91.0	97.0	65.9	72.5	98.7	45.7
叙利亚	大马士革	2000	...	...	99.7	99.1	...	...	...	...
塔吉克斯坦	杜尚别	2000	94.2	90.4	99.7	89.1	93.3	69.6	99.0	...
土耳其	阿达纳	1998	99.0	88.7	100.0	98.0	100.0	83.3	...	71.6
土耳其	阿克萨赖	1998	50.0	76.2	97.6	70.2	40.5	21.4	...	69.0
土耳其	安卡拉	1998	96.3	97.4	97.4	99.5	96.1	99.0	...	90.3
土耳其	安塔基亚	1998	74.0	94.8	92.7	90.6	87.0	19.3	...	83.3
土耳其	布尔萨	1998	89.5	96.3	92.0	99.1	91.4	88.3	...	82.7
土耳其	加济安泰普	1998	100.0	64.7	96.8	90.4	94.9	89.1	...	73.1
土耳其	伊斯坦布尔	1998	94.9	95.1	90.0	99.3	55.8	98.7	...	79.9
土耳其	伊兹密尔	1998	85.6	95.2	100.0	100.0	95.8	98.1	...	84.0
乌兹别克斯坦	塔什干	1996	99.7	97.1	100.0	90.7	98.7	79.4	...	64.5
越南	岘港	2002	100.0	70.9	99.0	100.0	88.8	98.5	100.0	80.0
越南	河内	2002	98.5	80.0	100.0	97.9	74.1	88.3	100.0	72.9
越南	海防	2002	97.8	92.0	100.0	95.5	95.5	88.0	100.0	39.0
越南	胡志明市	2002	99.4	75.1	98.7	98.1	88.8	94.7	99.8	74.5
也门	亚丁	1997	87.6	56.7	97.0	93.6	93.3	83.1	95.6	...
也门	萨那	1997	91.0	65.9	93.9	77.9	78.7	24.8	98.8	...
也门	塔伊兹	1997	91.5	58.0	85.6	77.1	84.0	39.9	95.2	...
拉丁美洲										
巴西	贝洛奥里藏特	1996	97.6	91.2	94.1	98.6	84.4	78.9	100.0	...
巴西	巴西利亚	1996	99.6	88.7	94.2	86.4	89.8	69.0	99.6	...
巴西	库里提巴	1996	96.8	96.1	97.3	95.9	84.2	55.4	100.0	...
巴西	福塔莱萨	1996	95.3	90.5	88.6	80.2	76.8	19.8	97.2	...
巴西	戈亚尼亚	1996	99.1	92.0	97.8	89.2	93.4	73.8	98.3	...
巴西	里约热内卢	1996	99.6	89.7	97.1	98.0	88.5	63.3	99.6	...
巴西	圣保罗	1996	99.6	83.3	99.2	99.4	93.8	79.9	99.6	...
巴西	维多利亚	1996	97.1	87.9	96.2	95.4	90.4	82.1	99.2	...
哥伦比亚	波哥大	2000	95.5	90.8	100.0	100.0	100.0	100.0	99.8	100.0
哥伦比亚	麦德林	2000	99.9	93.8	100.0	99.7	100.0	99.5	99.9	100.0
哥伦比亚	内瓦	2000	96.9	91.2	100.0	99.5	100.0	95.4	98.7	100.0
哥伦比亚	巴耶杜帕尔	2000	99.6	82.0	99.6	99.8	99.6	98.7	99.6	100.0
危地马拉	危地马拉城	2000	80.0	71.6	97.4	73.0	52.7	65.3	91.0	31.9

资料来源：联合国人居署，城镇指标项目三：初步结果，2005年。

Source: UN-Habitat, Urban Indicators Programme III: Preliminary results, 2005.

表格C.3

TABLE C.3

城镇交通和环境, 挑选的城市 Urban Transport and Environment, Selected Cities

		城镇公交				城镇环境			
		工作往返所用公交				城市人口	微尘	硫化物	氮化物
		每次上班来回 时间(分钟)	小汽车	火车	巴士					其他
(%)	(%)	(%)	(%)	(千人)	(毫克/立方米)	(毫克/立方米)	(毫克/立方米)		
					2000	1999	1995-2001	1995-2001	
非洲									
贝宁	科托努	...	90.0	-	-	10.0	...	...	...
贝宁	帕拉库	45	80.0	-	-	20.0	...	...	...
贝宁	诺沃	50	83.0	-	-	17.0	...	...	...
布基纳法索	瓦加杜古	...	63.4	-	2.2	34.4	...	...	...
布隆迪	布琼布拉	25	12.4	-	48.2	39.4	...	...	...
喀麦隆	雅温得	45	30.0	-	42.3	27.7	...	...	...
中非	班吉	60	3.7	-	66.3	30.0	...	...	...
乍得	恩贾梅纳	...	17.0	-	35.0	48.0	...	...	...
刚果	布拉扎维	20	19.0	-	55.0	26.0	...	...	...
刚果	黑角	30	8.0	-	55.0	37.0	...	...	...
刚果民主共和国	金沙萨	57	13.0	42.0	30.0	15.0	...	...	...
埃及	开罗	...	...	...	...	...	7,941	178	69
埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	...	4.2	-	12.6	83.3	...	...	...
加蓬	利伯维尔	30	-	55.0	25.0	20.0	...	...	...
冈比亚	亚班珠尔	22	19.5	-	54.9	25.6	...	...	...
加纳	阿克松	21	34.7	4.0	50.0	11.3	1,938	31	...
加纳	库马西	21	22.2	0.6	50.0	27.2	...	...	...
几内亚	科纳克里	45	22.0	-	25.5	52.5	...	...	...
肯尼亚	基苏木	24	21.1	-	43.5	35.5	...	...	...
肯尼亚	蒙巴萨岛	20	2.1	-	47.0	50.9	...	...	...
肯尼亚	内罗毕	57	6.0	1.0	70.0	23.0	2,383	49	...
莱索托	马塞卢	15	3.0	-	47.0	50.0	...	...	...
利比里亚	蒙罗维亚	60	10.0	-	80.0	10.0	...	...	...
阿拉伯利比亚民众国	的黎波里	20	81.0	-	18.0	1.0	...	...	...
马达加斯加	安塔那那利佛	60	7.0	-	60.0	33.0	...	...	...
马拉维	利隆圭	5	6.0	-	27.0	67.0	...	...	...
马里	巴马科	30	24.9	-	12.2	62.9	...	...	...
毛里塔尼亚	努瓦克肖特	50	16.5	-	45.0	38.5	...	...	...
摩洛哥	拉巴特	20	40.0	-	40.0	20.0	...	...	...
莫桑比克	马普托	60	6.5	-	80.0	13.5	...	...	...
尼日利亚	伊布丹	45	45.0	0.5	45.0	9.5	...	...	...
尼日利亚	拉各斯	60	51.0	2.5	45.5	...	...	...	...
卢旺达	基加利	45	12.0	-	32.0	56.0	...	...	...
塞内加尔	比尼奥纳	10	1.7	-	-	98.3	...	...	...
塞内加尔	达喀尔	30	8.1	1.3	77.2	13.4	...	...	...
塞内加尔	捷斯	12	18.2	-	59.3	22.6	...	...	...
南非	开普敦	...	...	...	...	...	2,942	15	21
南非	德班	...	...	...	...	...	1,364	29	31
南非	约翰内斯堡	...	...	...	...	...	2,344	30	19
南非	伊丽莎白港	35	52.4	1.8	45.8	-	...	...	...
多哥	洛美	30	45.0	-	40.0	15.0	...	...	...
多哥	索科德	15	60.0	-	10.0	30.0	...	...	...
乌干达	恩德培	20	35.0	-	65.0	-	...	...	...
乌干达	金贾	12	18.0	-	49.0	33.0	...	...	...
津巴布韦	布拉瓦约	15	22.8	-	74.9	2.3	...	...	...
津巴布韦	切古图	22	19.0	-	20.0	61.0	...	...	...
津巴布韦	圭鲁	15	...	...	...	...	...	...	...
津巴布韦	哈拉雷	45	18.0	-	32.0	50.0	...	...	...
津巴布韦	穆塔雷	20	12.0	-	70.0	18.0	...	...	...
亚洲									
阿美尼亚	耶里温	30	2.0	11.5	72.5	14.0	...	...	...
孟加拉国	吉大港	45	4.0	1.0	25.0	70.0	...	...	...
孟加拉国	达卡	45	4.6	0.0	9.2	86.2	...	...	...
孟加拉国	锡莱特	50	1.3	-	10.0	88.7	...	...	...
柬埔寨	金边	45	87.3	-	0.2	12.5	...	...	...
中国	鞍山	...	...	...	...	...	3,132	99	115
中国	北京	...	...	...	...	...	9,302	106	90
中国	长春	...	...	...	...	...	3,766	88	21
中国	成都	...	...	...	...	...	4,401	103	77
中国	重庆	...	...	...	...	...	3,945	147	340
中国	大连	...	...	...	...	...	4,389	60	61
中国	广州	...	...	...	...	...	495	74	57
中国	贵阳	...	...	...	...	...	2,103	84	424
中国	哈尔滨	...	...	...	...	...	4,545	91	23
中国	济南	...	...	...	...	...	3,037	112	132
中国	昆明	...	...	...	...	...	2,037	84	19
中国	兰州	...	...	...	...	...	2,044	109	102
中国	六盘水	...	...	...	...	...	2,330	70	102
中国	南昌	...	...	...	...	...	1,594	94	69
中国	萍乡	...	...	...	...	...	1,754	80	75

续表

		城镇公交					城镇环境			
		工作往返所用公交					城市人口	微尘	硫化物	氮化物
		每次上班来回 时间(分钟)	小汽车	火车	巴士	其他				
(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	2000	1999	1995-2001	1995-2001		
中国	青岛	...	...	...	...	...	2,316	...	190	64
中国	上海	...	...	...	...	...	10,367	87	53	73
中国	沈阳	...	...	...	...	...	5,881	120	99	73
中国	太原	...	...	...	...	...	2,811	105	211	55
中国	天津	...	...	...	...	...	7,333	149	82	50
中国	乌鲁木齐	...	...	...	...	...	1,467	61	60	70
中国	武汉	...	...	...	...	...	4,842	94	40	43
中国	郑州	...	...	...	...	...	2,214	116	63	95
中国	淄博	...	...	...	...	...	3,139	88	198	43
印度	艾哈迈达巴德	...	...	...	...	...	4,154	104	30	21
印度	班加罗尔	30	39.6	-	35.7	24.7	5,180	56	...	...
印度	加尔各答	...	...	...	...	...	13,822	153	49	34
印度	金奈	23	42.0	11.0	25.0	22.0	6,002	...	15	17
印度	德里	...	24.6	0.4	62.0	13.0	10,558	187	24	41
印度	海德拉巴	...	...	...	...	...	5,448	51	12	17
印度	坎普尔	...	...	...	...	...	2,546	136	15	14
印度	勒克瑙	...	...	...	...	...	2,093	136	26	25
印度	孟买	...	...	...	...	...	15,797	79	33	39
印度	迈索尔	20	39.1	-	0.1	60.8	...	...	...	...
印度	那格浦尔	...	...	...	...	...	2,087	69	6	13
印度	浦那	...	...	...	...	...	3,128	58	...	...
印度尼西亚	雅加达	...	...	...	...	...	10,845	103	...	...
印度尼西亚	泗水	35	80.0	-	17.8	2.2	...	...	...	...
伊朗	德黑兰	...	...	...	...	...	7,689	71	209	...
日本	大阪	...	...	...	...	...	2,626	39	19	63
日本	东京	45	...	...	...	...	12,483	43	18	68
日本	横滨	...	...	...	...	...	3,366	32	100	13
约旦	安曼	25	51.0	-	21.0	28.0	...	...	...	...
哈萨克斯坦	阿斯塔纳	27	30.0	28.0	34.0	8.0	...	...	...	...
科威特	科威特	10	68.0	-	21.0	11.0	...	...	...	...
吉尔吉斯斯坦	比什凯克	35	5.0	35.4	59.6	0.0	...	...	...	...
老挝	万象	27	41.8	-	2.1	56.1	...	...	...	...
黎巴嫩	仙厄尔尼诺费尔	10	25.0	-	50.0	25.0	...	...	...	...
马来西亚	吉隆坡	...	...	...	...	...	1,530	24	24	...
马来西亚	槟榔屿	40	42.0	-	55.0	3.0	...	...	...	...
蒙古	乌兰巴托	30	10.0	21.0	59.0	10.0	...	...	...	...
缅甸	仰光	45	16.7	3.7	65.0	14.7	...	...	...	...
尼泊尔	布德沃尔	15	10.0	-	15.0	75.0	...	...	...	...
尼泊尔	博克拉	20	11.0	-	14.0	75.0	...	...	...	...
阿曼	马斯喀特	20	...	...	...	...	...	...	...	...
巴基斯坦	卡拉奇	...	16.5	-	41.0	39.5	...	...	...	...
菲律宾	宿雾	35	...	...	...	...	...	...	...	...
菲律宾	曼尼拉	...	...	...	...	...	10,432	60	33	...
韩国	釜山	42	37.1	6.6	32.5	23.8	4,075	43	60	51
韩国	首尔	60	20.1	32.3	38.8	8.8	11,548	45	44	60
韩国	大丘	...	...	...	...	...	2,417	49	81	62
新加坡	新加坡	30	25.1	14.5	38.7	21.7	3,163	41	20	30
斯里兰卡	科伦坡	25	23.7	8.1	65.0	3.2	...	...	...	...
叙利亚	大马士革	40	15.0	-	32.6	52.4	...	...	...	...
泰国	曼谷	60	58.7	1.0	27.0	13.3	7,296	82	11	23
泰国	清迈	30	94.1	-	5.0	0.9	...	...	...	...
土耳其	安卡拉	32	20.0	6.3	...	15.9	...	...	...	...
土耳其	伊斯坦布尔	...	...	...	...	...	9,286	62	120	...
越南	河内	30	64.4	-	2.0	33.6	...	...	...	...
越南	胡志明市	25	74.0	-	2.0	24.0	...	...	...	...
也门	萨那	20	20.0	-	78.0	2.0	...	...	...	...
欧洲										
阿尔巴尼亚	地拉那	25	...	...	...	...	...	...	...	...
奥地利	维也纳	...	...	...	...	...	1,904	39	14	42
比利时	布鲁塞尔	...	...	...	...	...	983	31	20	48
波黑	萨拉热窝	12	...	57.0	43.0	...	...	...	...	...
保加利亚	布尔加斯	32	6.0	0.1	61.0	33.0	...	...	...	...
保加利亚	索菲亚	32	21.0	26.0	53.0	-	1,177	83	39	122
保加利亚	特罗扬	22	18.0	-	44.0	38.0	...	...	...	...
保加利亚	大特尔诺沃	30	2.4	-	45.8	51.8	...	...	...	...
克罗地亚	萨格勒布	31	37.5	35.9	20.4	6.2	908	39	31	...
捷克	布尔诺	25	25.0	29.0	21.0	25.0	...	...	...	...
捷克	布拉格	22	33.0	-	54.5	12.5	1,211	27	14	33
芬兰	赫尔辛基	...	...	...	...	...	1,095	22	4	35
法国	巴黎	...	...	...	...	...	9,851	15	14	57
德国	柏林	...	...	...	...	...	3,555	25	18	26
德国	法兰克福	...	...	...	...	...	668	22	11	45
德国	慕尼黑	...	...	...	...	...	1,275	22	8	53
希腊	雅典	...	...	...	...	...	3,229	50	34	64
匈牙利	布达佩斯	...	...	...	...	...	1,958	26	39	51

续表

		城镇公交					城镇环境			
		工作往返所用公交					城市人口	微尘	硫化物	氮化物
		每次上班来回 时间(分钟)	小汽车	火车	巴士	其他				
(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	2000	1999	1995~2001	1995~2001		
冰岛	雷克雅未克	...	...	...	...	164	21	5	42
爱尔兰	都柏林	...	...	...	...	991	23	20	...
意大利	米兰	...	...	...	...	1,381	36	31	248
意大利	罗马	...	...	...	...	2,713	35	...	...
意大利	托里诺	...	...	...	...	969	53	...	...
立陶宛	维尔纽斯	37	22.3	29.1	23.2	25.5	...	...	...
荷兰	阿姆斯特丹	...	...	...	...	1,131	37	10	58
挪威	奥斯陆	...	...	...	...	805	23	8	43
波兰	比得哥煦	18	42.5	10.5	24.0	...	...	...	...
波兰	格但斯克	20	43.0	32.9	23.4	0.7	...	...	...
波兰	卡托维兹	36	46.2	9.4	19.9	24.6	...	...	...
波兰	罗兹	...	...	...	...	873	45	21	43
波兰	波兹南	25	33.0	30.0	21.0	16.0	...	...	...
波兰	华沙	...	...	...	...	1,716	49	16	32
葡萄牙	里斯本	...	...	...	...	3,318	30	8	52
摩尔多瓦	基希讷乌	23	15.0	-	80.0	5.0	...	...	...
罗马尼亚	布加勒斯特	...	...	...	...	2,070	25	10	71
俄罗斯	阿斯特拉罕	35	16.0	31.0	35.0	18.0	...	...	...
俄罗斯	科斯特罗马	20	5.0	19.5	48.0	27.5	...	...	...
俄罗斯	莫斯科	62	15.0	63.7	21.0	0.3	8,811	27	109	
俄罗斯	下诺夫哥罗德	35	17.0	37.3	41.7	4.0	...	...	...
俄罗斯	新莫斯科斯克	25	5.0	22.5	38.9	33.6	...	...	...
俄罗斯	鄂木斯克	43	9.5	16.5	69.0	5.0	1,206	28	20	
俄罗斯	普希金	15	6.0	-	60.2	33.8	...	...	...
俄罗斯	苏尔古特	57	1.5	-	81.0	17.5	...	...	...
俄罗斯	大诺夫哥罗德	30	9.5	-	75.0	15.5	...	...	...
塞尔维亚和黑山	贝尔格莱德	40	12.5	18.8	53.0	...	...	...	...
斯洛伐克	布拉迪斯拉发	...	...	...	...	456	22	21	27
斯洛文尼亚	卢布尔雅那	30	43.0	0.1	20.0	36.9	...	...	...
西班牙	巴塞罗那	...	...	...	...	1,645	43	11	43
西班牙	马德里	32	60.0	-	16.0	24.0	3,068	37	24	
瑞典	斯德哥尔摩	28	35.1	34.5	13.8	16.6	916	15	3	
瑞典	于默奥	16	...	...	...	...	...	...	...
瑞士	苏黎世	...	...	...	...	980	24	11	39
乌克兰	基辅	...	...	...	...	2,622	45	14	51
英国	伯明翰	20	73.9	1.4	9.1	15.6	2,344	17	9	
英国	卡迪夫	20	81.0	0.3	5.7	13.0	...	...	...
英国	爱丁堡	20	69.9	2.4	13.0	14.7	...	...	...
英国	伦敦	24	...	...	...	...	7,812	23	25
英国	曼彻斯特	19	71.8	1.9	8.1	18.0	2,325	19	26	
拉丁美洲和加勒比海地区										
阿根廷	布宜诺斯艾利斯	42	33.5	16.4	42.2	...	...	...	...
阿根廷	里瓦达维亚海军准将城	29	44.0	-	36.0	20.0	...	...	...
阿根廷	科尔多瓦	32	26.5	2.9	40.9	...	1,370	52	97	
巴西	塞阿拉	30	6.0	...	1.0	93.0	...	...	...
巴西	马兰瓜佩	20	5.0	-	30.0	...	...	...	...
巴西	累西腓	35	28.6	1.8	44.2	25.4	...	...	...
巴西	里约热内卢	...	...	...	...	...	5,902	40	129
巴西	圣保罗	40	42.0	6.0	37.0	15.0	9,984	46	43	
智利	大康塞普西翁	35	19.6	-	56.5	23.9	...	...	...
智利	圣地亚哥	38	14.1	4.0	55.8	26.2	4,522	73	29	
智利	瓦尔帕莱索	...	42.0	19.0	36.0	3.0	...	...	...
哥伦比亚	亚美尼亚	60	31.0	-	41.9	27.2	...	...	...
哥伦比亚	波哥大	...	...	...	...	...	5,442	33	...
哥伦比亚	马尼拉	15	14.3	-	18.4	67.3	...	...	...
哥伦比亚	麦德林	35	21.9	4.8	33.1	40.2	...	...	...
古巴	卡马圭	60	2.5	-	2.1	95.4	...	...	...
古巴	哈瓦那	...	6.5	1.0	57.1	35.4	2,270	28	1	
古巴	圣克拉拉	48	30.3	3.2	4.1	62.4	...	...	...
厄瓜多尔	昆卡	25	...	...	...	...	...	...	...
厄瓜多尔	瓜亚基尔	45	10.7	-	89.3	-	2,120	26	15	
厄瓜多尔	曼塔	30	...	...	...	...	...	...	...
厄瓜多尔	普约	15	...	...	...	...	...	...	...
厄瓜多尔	基多	33	...	...	...	...	1,598	34	22
厄瓜多尔	萨尔瓦多	...	29.0	...	...	2.0	...	...	...
墨西哥	华雷斯	23	51.3	-	23.7	25.0	...	...	...
墨西哥	墨西哥城	...	...	...	...	...	18,017	69	74
尼加拉瓜	利昂	15	...	...	56.0	...	...	...	...
巴拿马	科隆港	15	...	...	...	...	...	...	...
巴拉圭	亚松森	25	49.8	...	...	...	...	...	...
秘鲁	卡哈马卡	20	22.0	...	20.0	58.0	...	...	...
秘鲁	瓦努科	20	17.5	...	45.0	...	...	...	...
秘鲁	瓦拉斯	15	...	...	...	...	...	...	...
秘鲁	伊基托斯	10	35.0	-	25.0	40.0	...	...	...
秘鲁	利马	...	16.9	-	82.2	0.9	...	...	...

续表

		城镇公交					城镇环境			
		工作往返所用公交					城市人口	微尘	硫化物	氮化物
		每次上班来回 时间(分钟)	小汽车	火车	巴士	其他				
(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	2000	1999	1995-2001	1995-2001		
秘鲁	塔克纳	25	37.5	...	66.0	1.0	...	...	...	...
秘鲁	通贝斯	20	25.0	...	...	5.0	...	...	...	...
特立尼达和多巴哥	西班牙港	...	56.2	-	43.8	-	...	...	...	...
乌拉圭	蒙得维的亚	45	26.9	-	59.6	13.5	...	...	...	...
委内瑞拉	加拉加斯	...	...	...	...	...	3,488	18	33	57
北美洲										
加拿大	赫尔	...	73.3	-	16.3	10.4	...	...	...	...
加拿大	蒙特利尔	...	...	...	...	...	3,519	22	10	42
加拿大	多伦多	...	...	...	...	...	4,535	26	17	43
加拿大	温哥华	...	...	...	...	...	1,880	15	14	37
美国	亚特兰大	26	...	...	...	...	...	...	...	...
美国	伯明翰	23	...	...	...	...	...	...	...	...
美国	波士顿	25	...	...	...	...	...	...	...	...
美国	芝加哥	...	...	...	...	...	9,024	27	14	57
美国	得梅因	18	...	...	...	...	...	...	...	...
美国	哈特福德	21	...	...	...	...	...	...	...	...
美国	洛杉矶	...	...	...	...	...	16,195	38	9	74
美国	明尼阿波利斯	21	...	...	...	...	...	...	...	...
美国	纽约	35	...	...	...	...	20,951	23	26	79
美国	普罗维登斯	19	...	...	...	...	...	...	...	...
美国	盐湖	20	...	...	...	...	...	...	...	...
美国	圣何塞	23	...	...	...	...	...	...	...	...
美国	西雅图	24	...	...	...	...	...	...	...	...
美国	坦帕华盛顿	22	...	...	...	...	...	...	...	...
美国	华盛顿特区	30	...	...	...	...	...	...	...	...
大洋洲										
澳大利亚	墨尔本	...	...	...	...	...	3,293	15	...	30
澳大利亚	珀斯	...	...	...	...	...	1,245	15	5	19
澳大利亚	悉尼	...	...	...	...	...	3,855	22	28	81
新西兰	奥克兰	...	...	...	...	...	989	15	3	20

资料来源：联合国人民署，2002年；世界银行，2005年。

Source:UN-Habitat,2002;World Bank,2005.

表格C.4

TABLE C.4

社会指标，挑选的城市 Social indicators,selected cities

		贫困家庭 (%)	预期寿命		五岁以下 死亡率	毛入学率				受教育率	
			女性 (年)	男性 (年)		小学		中学		女性 (%)	男性 (%)
						女性 (%)	男性 (%)	女性 (%)	男性 (%)		
非洲											
阿尔及利亚	阿尔及尔	...	71.0	68.0	4.0	...	...	...	...	76.3	86.4
贝宁	科托努	35.0	60.6	55.9	8.2	74.3	78.3	27.7	39.2	70.0	94.0
贝宁	帕拉库	35.0	62.2	58.0	10.1	74.3	120.3	26.5	39.3	54.0	79.0
贝宁	诺沃	22.0	59.5	54.6	12.0	...	...	37.1	49.8	75.0	90.0
博茨瓦纳	哈博罗内	54.1	67.1	63.1	10.5	49.7	50.3	52.6	47.4	66.9	70.3
布基纳法索	博博迪乌拉索	12.2	...	...	21.0	...	...	...	...	...	...
布基纳法索	库杜古	23.1	...	...	21.0	...	...	...	...	...	...
布基纳法索	瓦加杜古	12.2	...	...	21.0	...	...	...	...	...	...
布隆迪	布琼布拉	66.5	53.7	52.3	...	81.5	81.6	43.3	44.0	64.2	80.1
喀麦隆	杜阿拉	19.7	...	...	15.0	...	...	...	...	...	...
喀麦隆	雅温得	30.0	...	...	15.0	...	...	...	...	...	...
中非	班吉	49.0	...	...	16.2	50.0	...	27.0	...	...	...
乍得	恩贾梅纳	...	50.0	48.0	17.2	64.4	45.6	16.5	8.0	...	...
刚果	布拉扎维	21.7	56.0	52.0	12.2	36.0	41.8	6.8	8.2	12.0	31.0
刚果	黑角	25.0	56.0	52.0	14.3	26.4	26.6	28.1	23.8	15.0	28.0
科特迪瓦	阿比让	...	60.0	55.0	9.0	61.7	81.7	14.8	29.8	36.8	63.3
科特迪瓦	亚穆苏克罗	...	60.0	65.0	...	34.5	45.0	7.0	18.1	36.8	63.3
刚果民主共和国	金沙萨	22.9	51.0	50.0	14.1	36.0	48.7	9.2	21.9	...	...
埃及	伊斯梅利亚	9.7	67.7	66.6	3.6	47.6	52.4	49.2	50.8	78.1	89.6
埃及	坦塔	...	...	...	5.6	48.5	51.5	51.0	49.0	...	...
埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	...	61.5	57.8	17.1	83.5	86.1	44.1	53.0	...	...
加蓬	伯维尔	30.0	56.5	53.3	14.4	72.9	86.0	72.9	86.0	60.5	80.3
加蓬	让蒂尔港	30.0	56.5	53.3	14.0	...	...	...	...	60.5	80.3
冈比亚	班珠尔	40.0	57.0	54.0	...	56.3	64.2	...	...	37.0	63.0
加纳	阿克松	...	69.0	66.2	9.6	...	...	...	...	74.5	87.3
加纳	库玛西	26.0	69.0	66.2	9.6	...	...	...	...	74.5	87.3
几内亚	科纳克里	9.0	41.0	46.0	...	63.8	82.3	...	...	...	...
肯尼亚	基苏木	58.2	66.3	62.8	12.4	...	...	...	...	81.4	91.7

续表

		贫困家庭 (%)	预期寿命		五岁以下 死亡率	毛入学率				受教育率	
			女性 (年)	男性 (年)		小学		中学		女性 (%)	男性 (%)
						女性 (%)	男性 (%)	女性 (%)	男性 (%)		
肯尼亚	蒙巴萨岛	33.5	...	...	12.4	...	...	...	...	...	...
肯尼亚	内罗毕	46.6	60.9	57.6	12.4	...	...	...	...	...	...
莱索托	马塞卢	...	52.3	47.7	...	76.0	67.0	76.0	70.0	...	...
利比里亚	蒙罗维亚	...	53.0	50.0	...	72.5	72.9	...	...	26.0	40.0
阿拉伯利比亚民众国	的黎波里	...	71.0	69.0	2.7	...	...	...	...	72.8	89.6
马达加斯加	安塔那那佛	54.2	0.6	0.6	13.9	64.0	67.0	...	...	...	...
马拉维	利隆圭	...	44.6	41.4	22.9	...	...	...	...	31.0	52.0
马里共和国	巴马科	16.2	58.7	55.3	...	41.0	59.0	35.0	65.0	71.2	71.2
毛里塔尼亚	努瓦克肖特	25.0	54.3	52.3	14.8	83.5	87.6	14.2	19.2	...	...
摩洛哥	卡萨布兰卡	11.9	74.4	70.1	6.1	...	...	...	...	...	...
摩洛哥	拉巴特	11.7	74.0	70.0	6.1	...	...	...	...	...	...
莫桑比克	马普托	47.8	61.7	54.6	...	132.8	136.7	26.2	27.0	77.4	92.9
纳米比亚	温得和克	...	...	...	6.5	52.0	48.0	52.5	47.5	67.0	66.0
尼日尔	马腊迪	...	56.0	55.0	25.0	...	...	...	...	...	...
尼日尔	尼亚美	...	56.0	55.0	25.0	...	...	...	...	53.0	67.0
尼日利亚	伊巴丹	53.0	55.5	52.0	11.9	...	...	...	...	13.1	17.2
尼日利亚	拉各斯	53.0	55.5	52.0	11.9	...	...	...	...	13.1	17.2
卢旺达	基加利	65.0	50.0	47.0	...	50.0	71.0	...	...	45.0	57.0
塞内加尔	比尼奥纳	65.0	58.2	60.2	...	92.0	105.6	...	...	23.7	44.7
塞内加尔	达喀尔	38.2	58.2	60.2	...	86.0	88.9	...	...	47.7	74.7
塞内加尔	捷斯	48.7	58.2	60.2	...	59.4	78.8	...	...	23.7	44.7
南非	德班	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
南非	东兰德	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
南非	伊丽莎白港	...	...	...	3.7	...	...	...	...	...	...
多哥	洛美	20.0	60.0	54.0	14.4	52.0	55.0	...	...	75.0	94.0
多哥	索科德	33.0	53.0	51.0	9.5	75.9	90.3	...	...	50.0	74.0
突尼斯	突尼斯	...	74.2	70.6	3.2	47.2	52.8	50.2	49.8	59.2	80.0
乌干达	恩德培	...	...	...	17.0	43.0	53.0	53.0	45.0	93.6	98.0
乌干达	金贾	...	51.0	47.0	17.0	94.0	95.0	51.0	76.0	53.0	77.0
津巴布韦	布拉瓦约	...	...	...	12.5	...	...	...	...	...	...
津巴布韦	切古图	...	...	...	12.5	...	...	...	...	...	...
津巴布韦	圭鲁	...	...	...	12.5	...	...	...	...	...	...
津巴布韦	哈拉雷	...	...	...	12.5	...	...	48.6	54.4	...	...
津巴布韦	穆塔雷	...	...	...	12.5	...	...	...	...	...	...
亚洲											
阿美尼亚	耶里温	58.2	76.2	69.3	1.5	...	...	...	...	100.0	100.0
孟加拉国	吉大港	...	...	...	9.6	93.0	94.0	...	...	...	...
孟加拉国	达卡	44.3	60.9	61.7	9.6	77.9	80.4	62.3	65.9	60.3	60.3
孟加拉国	锡莱特	...	...	...	9.6	93.6	86.9	...	...	...	...
孟加拉国	坦盖尔	50.0	...	...	9.6	...	...	...	...	...	...
柬埔寨	金边	16.4	69.0	64.0	11.5	74.1	82.2	8.3	12.7	57.0	79.5
格鲁吉亚	第比利斯	54.7	76.8	68.5	...	...	...	...	...	99.0	99.0
印度	阿尔瓦尔	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
印度	班加罗尔	18.6	...	...	4.9	...	...	...	...	...	...
印度	金奈	20.5	68.5	65.0	3.7	49.5	50.5	50.7	49.3	69.0	72.0
印度	德里	16.0	...	...	2.6	...	...	...	...	76.0	91.0
印度	迈索尔	18.8	...	...	...	96.1	93.6	69.7	74.3	...	...
印度尼西亚	万隆	2.0	...	...	4.0	...	...	...	...	...	...
印度尼西亚	雅加达	6.6	...	...	2.4	97.6	98.9	95.7	...	97.3	99.2
印度尼西亚	三宝壟	24.8	...	...	3.9	98.1	97.7	92.9	...	91.4	97.5
印度尼西亚	泗水	0.9	...	...	3.9	...	...	...	...	...	...
伊拉克	巴格达	...	...	...	12.5	...	...	...	...	...	...
日本	东京	0.0	84.1	77.5	3.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
约旦	安曼	17.7	71.3	68.6	2.9	91.2	91.7	63.4	62.4	86.9	95.5
哈萨克斯坦	阿斯塔纳	18.8	74.0	63.0	0.5	...	...	89.0	94.0	100.0	100.0
科威特	科威特城	6.9	72.0	70.0	1.3	...	...	...	...	78.6	85.4
吉尔吉斯斯坦	比什凯克	51.0	71.2	63.1	4.4	...	...	...	...	96.2	98.4
老挝	万象	19.0	...	...	7.5	52.7	47.4	54.9	45.2	78.9	92.2
黎巴嫩	仙厄尔尼诺费尔	...	...	...	3.2	...	...	...	...	...	...
马来西亚	檳榔嶼	6.1	74.6	69.6	0.7	...	...	...	...	82.0	91.0
蒙古	乌兰巴托	30.0	63.9	59.7	4.3	100.0	100.0	74.2	64.7	97.1	99.1
缅甸	仰光	...	64.6	60.6	7.2	99.8	92.2	57.7	53.3	88.7	90.6
尼泊尔	布德沃尔	...	57.8	60.5	...	49.7	53.7	85.3	74.3	25.6	58.8
尼泊尔	博克拉	20.0	50.0	55.0	2.1	88.0	83.3	35.4	26.6	42.0	66.2
被占的巴勒斯坦	加沙	38.0	73.1	69.9	...	21.5	24.4	22.1	21.8	76.9	90.4
阿曼	马斯喀特	...	72.0	70.0	2.5	...	...	...	...	...	...
巴基斯坦	卡拉奇	35.0	65.0	63.0	12.0	58.7	60.9	67.3	70.6	64.2	72.0
巴基斯坦	拉合尔	28.0	65.0	63.0	6.3	66.2	68.5	73.3	71.9	65.1	72.7
菲律宾	宿雾	...	71.6	67.6	3.8	...	...	...	...	...	...
卡塔尔	多哈	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
韩国	下南	1.5	65.9	77.7	0.2	98.8	97.9	99.9	99.9	...	...
韩国	釜山	2.1	65.9	77.7	0.8	95.9	94.9	99.7	99.8	...	...
韩国	首尔	1.1	65.9	77.7	0.2	98.8	97.9	99.9	99.9	...	...
新加坡	新加坡	4.0	79.2	75.0	...	93.0	100.0	100.0	100.0	89.2	96.8
斯里兰卡	科伦坡	18.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...
叙利亚	大马士革	...	...	...	3.2	46.0	62.0	...	...	89.0	96.0

续表

		贫困家庭 (%)	预期寿命		五岁以下 死亡率	毛入学率				受教育率	
			女性 (年)	男性 (年)		小学		中学		女性 (%)	男性 (%)
						女性 (%)	男性 (%)	女性 (%)	男性 (%)		
泰国	曼谷	15.9	79.0	76.0	3.3	...	...	...	...	95.1	98.4
泰国	清迈	9.7	71.0	66.0	3.3	...	...	...	...	90.0	93.0
土耳其	安卡拉	14.9	...	...	4.2	...	...	...	...	...	...
越南	河内	2.1	69.6	64.9	4.2	...	...	...	...	89.0	95.1
越南	胡志明市	10.6	69.6	64.9	4.2	...	...	...	...	89.5	95.1
也门	萨那	...	...	...	9.6	...	...	...	...	...	...
欧洲											
阿尔巴尼亚	地拉那	18.7	76.0	70.0	...	48.4	51.6	48.0	52.0	50.1	49.9
白俄罗斯	明斯克	17.9	76.0	65.1	1.0	...	...	...	...	...	...
波黑	萨拉热窝	...	...	...	1.4	...	...	...	...	...	...
保加利亚	布尔加斯	...	74.8	67.9	1.0	...	...	...	...	99.0	99.0
保加利亚	索菲亚	55.0	74.3	67.1	1.3	...	...	...	...	99.5	99.8
保加利亚	特罗扬	6.4	74.5	67.6	0.5	100.0	100.0	100.0	100.0	99.8	...
保加利亚	大特尔诺沃	...	74.3	67.1	1.5	...	...	...	...	...	...
克罗地亚	萨格勒布	2.5	77.0	68.0	...	...	...	...	...	99.5	99.9
捷克	布尔诺	11.0	77.6	70.8	0.6	...	...	...	...	100.0	100.0
捷克	布拉格	1.1	78.1	71.1	0.6	100.0	100.0	96.7	99.5	99.7	99.7
爱沙尼亚	国家	3.6	76.0	64.7	...	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
爱沙尼亚	塔林	1.9	73.8	62.5	...	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
德国	柏林	15.8	...	...	0.1	78.4	87.7	...	...	...	...
德国	科隆	11.2	...	...	0.1	80.6	87.9	...	...	...	...
德国	杜伊斯堡	11.2	...	...	0.1	69.9	85.6	...	...	...	...
德国	埃尔福特	6.8	...	...	0.3	...	...	88.9	88.3	...	...
德国	弗里堡	8.5	...	...	0.1	...	...	95.2	96.5	...	...
德国	莱比锡	11.2	...	...	0.1	69.9	85.6	...	...	...	...
德国	威斯巴登	6.3	...	...	0.1	...	...	81.2	89.0	...	...
匈牙利	布达佩斯	...	75.5	67.9	0.9	...	...	...	...	...	...
意大利	阿韦萨	14.2	...	...	0.6	...	...	...	...	...	...
拉脱维亚	里加	...	75.9	65.2	1.4	...	...	...	...	99.7	100.0
立陶宛	维尔纽斯	16.0	76.9	66.5	1.1	...	...	...	...	...	...
荷兰	阿姆斯特丹	...	...	...	1.0	...	...	...	...	100.0	100.0
荷兰	艾恩德霍芬	...	...	...	...	...	...	...	...	100.0	100.0
荷兰	梅珀尔	...	...	...	...	...	...	...	...	100.0	100.0
波兰	比得哥熙	8.0	76.5	68.8	1.4	98.0	98.8	91.0	90.0	99.0	99.0
波兰	格但斯克	4.9	77.0	69.0	0.6	99.4	99.4	100.0	100.0	99.9	99.9
波兰	卡托维兹	3.6	76.6	67.8	1.2	100.0	100.0	100.0	87.7	99.5	98.5
波兰	波兹南	5.9	76.7	69.3	0.8	99.7	99.3	96.3	97.8	99.9	99.9
摩尔多瓦	基希讷乌	...	...	...	2.2	...	...	...	...	...	...
俄罗斯	阿斯特拉罕	34.4	72.6	60.0	2.6	100.0	99.0	98.0	93.0	97.4	99.6
俄罗斯	别尔哥罗德	19.9	75.4	64.5	1.5	99.0	99.0	100.0	100.0	97.9	99.8
俄罗斯	科斯特罗马	26.7	73.0	61.5	2.0	100.0	98.0	100.0	100.0	98.8	99.8
俄罗斯	莫斯科	17.6	73.8	62.8	1.6	100.0	100.0	100.0	100.0	97.6	99.7
俄罗斯	下诺夫哥罗德	21.5	73.7	61.4	1.6	100.0	99.0	100.0	100.0	98.2	99.8
俄罗斯	新莫斯科斯克	23.0	71.2	58.1	1.9	100.0	100.0	100.0	100.0	96.7	99.4
俄罗斯	鄂木斯克	25.2	73.7	63.0	1.8	100.0	100.0	100.0	100.0	97.6	99.7
俄罗斯	普希金	27.2	74.4	63.8	1.4	100.0	100.0	100.0	100.0	99.4	99.9
俄罗斯	苏尔古特	15.3	74.3	63.4	1.5	100.0	99.0	100.0	98.0	97.3	99.5
俄罗斯	大诺夫哥罗德	18.8	71.9	57.9	1.4	100.0	100.0	100.0	100.0	98.9	99.9
塞尔维亚和黑山	贝尔格莱德	48.0	74.5	68.8	1.3	98.7	97.5	94.0	89.0	97.9	99.6
斯洛文尼亚	卢布尔雅那	5.5	78.0	71.0	0.7	94.7	94.6	94.0	89.5	100.0	100.0
西班牙	马德里	9.9	82.7	75.2	0.6	100.0	100.0	98.3	98.1	98.1	99.3
西班牙	潘普洛纳	3.9	...	...	0.7	100.0	100.0	87.4	88.1	99.3	99.6
瑞典	阿迈勒	3.4	81.2	75.5	0.5	100.0	100.0	...	...	...	...
瑞典	斯德哥尔摩	5.6	75.8	81.4	0.5	100.0	100.0	...	...	...	...
瑞典	于默奥	4.6	81.5	76.7	0.5	100.0	100.0	...	...	...	...
瑞士	巴塞尔	7.1	82.5	76.5	...	...	...	...	...	...	...
英国	贝尔法斯特	...	...	...	0.5	100.0	100.0	100.0	100.0	...	...
英国	伯明翰	...	...	...	0.9	100.0	100.0	100.0	100.0	78.0	80.0
英国	卡迪夫	...	...	...	0.8	100.0	100.0	100.0	100.0	77.0	75.0
英国	爱丁堡	...	...	...	0.7	100.0	100.0	100.0	100.0	78.0	76.0
英国	伦敦	...	...	...	0.7	100.0	100.0	100.0	100.0	78.0	80.0
英国	曼彻斯特	...	...	...	0.8	100.0	100.0	100.0	100.0	78.0	80.0
拉丁美洲和加勒比海地区											
阿根廷	布宜诺斯艾利斯	4.4	...	...	4.2	...	...	...	...	...	...
阿根廷	里瓦达维亚海军准将城	17.6	74.0	67.3	...	...	...	...	...	97.8	98.4
阿根廷	科尔多瓦	26.8	78.7	71.6	4.0	...	...	...	...	...	...
阿根廷	罗萨里奥	27.2	75.7	71.7	0.3	98.8	99.1	...	...	98.0	98.0
巴巴多斯	布里奇顿	9.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...
伯利兹	伯利兹城	18.8	71.8	68.2	3.2	69.9	79.2	67.9	58.8	75.0	75.0
玻利维亚	圣克鲁斯 - 德拉谢拉	40.1	67.7	64.2	7.8	86.8	92.0	51.0	52.5	...	...
巴西	贝伦	...	...	...	4.0	...	...	...	...	...	...
巴西	赛阿拉	...	...	...	4.0	30.2	27.9	4.9	2.9	12.0	9.8
巴西	马拉瓜佩	40.5	...	...	4.0	...	...	...	...	...	...
巴西	阿格雷里港	...	76.2	66.2	4.0	92.3	93.0	57.4	51.0	...	...
巴西	累西腓	44.4	...	...	5.8	...	...	...	...	86.7	89.6
巴西	里约热内卢	17.0	...	...	4.0	...	...	...	...	...	...

续表

		预期寿命		五岁以下 死亡率	毛入学率				受教育率		
		女性	男性		小学		中学		女性	男性	
					女性	男性	女性	男性			
贫困家庭	(%)	(年)	(年)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)		
巴西	圣保罗	6.5	76.2	67.3	2.0	...	...	...	...	92.2	94.7
智利	大康塞普西翁	19.8	78.4	72.4	1.4	...	...	...	...	...	...
智利	圣地亚哥	4.7	...	...	...	...	...	...	...	...	...
智利	托梅	16.9	...	...	1.2	...	...	...	...	...	...
智利	瓦尔帕莱索	18.2	...	...	...	49.6	51.0	51.3	47.2	...	...
智利	维纳德马	11.6	...	...	...	...	...	...	...	...	...
哥伦比亚	亚美尼亚	17.9	65.4	72.6	3.2	47.3	52.7	46.4	53.6	8.0	12.0
哥伦比亚	马里尼亚	31.3	71.3	64.0	2.8	41.8	43.3	35.9	31.2	81.0	77.0
哥伦比亚	麦德林	...	72.5	62.5	...	95.9	94.0	98.0	85.8	...	...
古巴	巴拉科阿	...	...	...	0.9	...	...	...	...	...	...
古巴	卡马圭	...	...	...	0.9	...	...	...	...	...	...
古巴	西恩富戈斯	...	...	...	0.9	...	...	...	...	...	...
古巴	哈瓦那	...	...	...	0.9	...	...	...	...	...	...
古巴	比那尔德里奥	...	78.0	74.0	6.5	...	...	...	...	...	...
古巴	圣克拉拉	...	...	...	0.9	...	...	...	...	...	...
多米尼克	圣地亚哥	40.0	...	...	6.1	...	...	...	...	...	...
厄瓜多尔	安巴托	...	...	...	3.7	...	...	...	...	...	...
厄瓜多尔	昆卡	...	75.0	66.1	...	94.6	97.5	64.5	67.7	93.2	97.5
厄瓜多尔	瓜亚基尔	48.0	71.2	67.4	3.7	98.8	98.9	75.3	68.6	97.8	98.2
厄瓜多尔	曼塔	25.0	68.0	64.0	4.3	...	...	...	...	...	...
厄瓜多尔	普约	...	50.3	61.0	3.7	...	...	...	...	...	...
厄瓜多尔	基多	11.5	77.1	71.7	3.7	100.0	100.0	94.2	97.3	95.6	...
厄瓜多尔	特纳	...	64.8	56.6	3.7	...	...	...	...	...	...
萨尔瓦多	圣萨尔瓦多	27.4	74.7	70.1	3.2	...	...	...	...	...	...
危地马拉	克察尔特南戈	...	67.2	62.9	4.6	...	...	...	...	...	...
牙买加	金斯敦	10.1	...	...	2.4	...	...	...	...	...	...
牙买加	蒙特戈贝	13.4	...	...	2.4	...	...	...	...	...	...
墨西哥	华雷斯	70.0	75.0	70.0	4.9	...	...	...	...	...	...
尼加拉瓜	利昂	28.3	...	...	3.5	...	...	...	...	...	...
巴拿马	科隆	21.3	75.0	69.6	2.5	...	...	...	...	...	...
巴拉圭	亚松森	9.8	72.0	67.5	2.6	...	...	...	...	89.3	93.0
秘鲁	卡哈马卡	60.0	68.0	70.0	5.0	...	...	...	...	...	...
秘鲁	瓦努科	...	...	...	5.5	...	...	...	...	...	...
秘鲁	瓦拉斯	...	82.0	75.0	4.7	...	...	...	...	...	...
秘鲁	伊基托斯	46.3	67.5	62.4	5.0	39.7	36.0	37.0	41.0	41.1	48.4
秘鲁	利马	...	80.0	74.0	4.7	...	...	...	...	...	...
秘鲁	塔克纳	14.7	70.9	65.9	...	49.0	51.1	49.8	50.2	92.0	92.0
秘鲁	通贝斯	26.0	75.0	80.0	3.7	...	...	...	...	...	...
特立尼达和多巴哥	西班牙港	...	...	...	2.8	...	...	...	...	89.8	85.8
乌拉圭	蒙得维的亚	15.4	76.1	68.6	1.9	100.0	100.0	100.0	93.9	98.3	98.6
北美洲											
加拿大	赫尔	...	81.4	75.7	0.1	...	...	...	...	...	...
美国	亚特兰大	11.0	...	...	0.2	...	...	...	...	...	...
美国	伯明翰	13.2	...	...	0.3	...	...	...	...	...	...
美国	波士顿	9.3	...	...	0.1	...	...	...	...	...	...
美国	得梅因	8.2	...	...	0.2	...	...	...	...	...	...
美国	哈特福德	9.3	...	...	0.2	...	...	...	...	...	...
美国	明尼阿波利斯	7.7	...	...	0.2	...	...	...	...	...	...
美国	纽约	20.4	...	...	0.2	...	...	...	...	...	...
美国	普罗维登斯	11.5	...	...	0.2	...	...	...	...	...	...
美国	盐湖	8.9	...	...	0.2	...	...	...	...	...	...
美国	圣何塞	9.0	...	...	0.1	...	...	...	...	...	...
美国	西雅图	7.8	...	...	0.1	...	...	...	...	...	...
美国	坦帕	13.6	...	...	0.2	...	...	...	...	...	...
美国	华盛顿	8.2	...	...	0.2	...	...	...	...	...	...
大洋洲											
萨摩亚群岛	阿皮亚	38.9	71.9	65.4	1.9	92.7	95.5	89.6	76.0	98.9	99.1

资料来源：联合国人居署，2002年。

Source: UN-Habitat, 2002.

参考文献 REFERENCES

- Abrams, C. (1964) *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*. MIT Press, Cambridge, MA
- ACHR (Asian Coalition for Housing Rights) (2002) *ACHR Newsletter*, Special Issue on Community Development Funds, 14, February, Bangkok
- ACHR (2004) 'Negotiating the right to stay in the city' *Environment and Urbanization* 16(1): 9–25
- ACHR, CODI (Community Development Institute) and IIED (International Institute for Environment and Development) (2004) 'Catalysing pro-poor development: The role of savings and savings organizations', Key issues arising from an International Workshop on Housing Finance and Poverty, Bangkok, June, International Institute for Environment and Development, London
- Ahn, H. H. (2002) "Global capitalism" and the transition in South Korean housing finance' in G. Dymski and D. Isenberg (eds) *Seeking Shelter on the Pacific Rim: Financial Globalization, Social Change and the Housing Market*. M.E. Sharpe, London and New York
- Albee, A. and N. Gamage (1996) *Our Money, Our Movement*. Intermediate Technology Publications, London.
- Alimuddin, S., A. Hasan and A. Sadiq (2004) 'The work of the Anjuman Samaji Behood in Faisalabad' in D. Mitlin and D. Satterthwaite (eds) *Empowering Squatter Citizen*. Earthscan, London, pp139–161
- Alm, J., J. A. Holman and R. M. Neumann (2002) *Globalization and State/Local Government Finances*. World Bank, Washington, DC
- Al-Mansoori, M. A. J. (1997) 'Government low-cost housing in the United Arab Emirates: The Example of the Federal Government Low-Cost Housing Programme' PhD thesis, University of Newcastle upon Tyne, Newcastle upon Tyne, UK
- Angel, S. (2002) *Housing Policy Matters*. Oxford University Press, London and New York
- Anzonera, J., J. Bolnick, S. Boonyabanha, Y. Cabannes, A. Hardoy, A. Hassan, C. Levy, D. Mitlin et al (1998) 'Reducing urban poverty: Some lessons from experience' *Environment and Urbanization* 10(1): 167–186
- Aphimeteetamrong, V. and B. Kritayanavaj (1998) 'Integrating housing finance and capital markets in Thailand' in M. Watanabe (ed) *New Directions in Asian Housing Finance*. International Finance Corporation, Washington, DC, pp221–235
- Arimah, B. C. (2000) 'Housing sector performance in global perspective: A cross-city investigation' *Urban Studies* 37(13): 2551–2579
- Arrossi, S., F. Bombarolo, J. Hardoy, D. Mitlin, L. P. Coscio and D. Satterthwaite (1994) *Funding Community Initiatives*. Earthscan, London
- Ashworth, A. (1993) 'How life cycle costing can improve existing costing' in J. W. Bull (ed) *Life Cycle Costing for Construction*. Blackie Academic and Professional, Glasgow
- Avault, J., Consalvo, R. and Lewis, G. (2000) *Survey of Linkage Programs in Other U.S. Cities with Comparisons to Boston*. Boston Redevelopment Authority, Boston
- Baëta Ansah, S. (2002) 'Financing adequate shelter for all in Africa' in UN-Habitat (ed) *Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Developing Countries*. UN-Habitat, Nairobi, pp55–61
- Baken, R.-J. and P. Smets (1999) 'Better a "hut" on the ground than a castle in the air: Formal and informal housing finance for the urban poor in India' in K. Datta and G. Jones (eds) *Housing Finance in Developing Countries*. Routledge, London, pp101–118
- Ballesteros, M. M. (2002) 'Rethinking institutional reforms in the Philippine housing sector' *Discussion Paper Series* No 2002–16, Philippine Institute for Development Studies (PIDS)
- Ballesteros, M. M. and D. C. Vertido (2004) 'Can group credit work for housing loans? Some evidence from the CMP' *Policy Notes* No 2004–05, Philippine Institute for Development Studies (PIDS)
- Bamberger, M., B. Sanyal and N. Valverde (1982) *Evaluation of Sites and Services Projects: The Experience from Lusaka, Zambia*. World Bank, Washington, DC
- Basu, A., R. Blavy and M. Yulek (2004) 'Microfinance in Africa: Experience and lessons from selected African countries' *IMF Working Paper* No WP/04/174
- Batley, R. (1996) 'Public-private relationships and performance in service provision' *Urban Studies* 33(4–5): 723–752
- Baumann, T. (2003) 'Housing policy and poverty in South Africa' in F. Khan and P. Thring (eds) *Housing Policy and Practice in Post-apartheid South Africa*. Heinemann, Johannesburg
- Baumann, T. (2004) *Housing Finance in South Africa*, mimeo
- Baumann, T. and J. Bolnick (2001) 'Out of the frying pan into the fire; the limits of loan finance in a capital subsidy context' *Environment and Urbanization* 13(2): 103–116
- Baumann, T., J. Bolnick and D. Mitlin (2004) 'The age of cities and organizations of the urban poor: The work of the South African Homeless People's Organization' in D. Mitlin and D. Satterthwaite (eds)

- Empowering Squatter Citizen*. Earthscan, London, pp193–215
- Baumann, T. and D. Mitlin (2003) 'The South African Homeless People's Federation: Investing in the poor' *Small Enterprise Development* **14**(1): 32–41
- Beier, G., A. Churchill, M. Cohen and B. Renaud (1976) 'The task ahead facing developing countries: 1975–2000' *World Development* **4** (5): 314–332
- Bird, R. and E. Slack (2003) *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*. Inter-American Development Bank, Washington, DC
- Birdsall, N. (2001) 'Why inequality matters: Some economic issues' *International Affairs* **15**(2):3–28
- Biswas, S. (2003), 'Housing is a productive asset – housing finance for self-employed women in India' *Small Enterprise Development* **14**(1):49–55
- Boonyabancha, S. (2004) 'A decade of change: From the Urban Community Development Office to the Community Organization Development Institute in Thailand' in D. Mitlin and D. Satterthwaite (eds) *Empowering Squatter Citizen*. Earthscan, London, pp25–53
- Boston Housing Authority (2000) *Leading the Way – A Report on Boston's Housing Strategy FY 2001–FY2003*. Boston Redevelopment Authority, Boston
- Boston Housing Authority (2002) *Leading the Way – A Report on Boston's Housing Strategy FY 2001–FY2003–A Midpoint Progress Report*. Boston Redevelopment Authority, Boston
- Boston Housing Authority (2004) *Leading the Way 11 – A Report on Boston's Housing Strategy FY 2004–FY2007*. Boston Redevelopment Authority, Boston
- Boston Municipal Research Bureau (1998) *Boston's Linkage Program: A New Approach to Managing Linkage Funds for Housing and Job Training*. City of Boston, Boston
- Brakarz, J. (2003) *La convergencia de los fondos de crédito municipal y de inversión social: El caso de Bolivia*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC
- Buckey, R. (1996) *Housing Finance in Developing Countries*. MacMillan Press Ltd., London
- Buckley, R. M. (1999) 'Housing finance in developing countries: A review of the World Bank's experience' in K. Datta and G. Jones (eds) *Housing and Finance in Developing Countries*. Routledge, London
- Buckley, B. and J. Kalarickal (2004) 'Shelter strategies for the urban poor: Idiosyncratic and successful but hard mysterious', *World Bank Policy Research Working Paper 3427*, World Bank, Washington, DC
- Buckley, R. and S. Mayo (1989) 'Housing policy in developing economies: Evaluating the macro-economic impacts' *Review of Urban and Regional Development Studies* **2**: 27–46
- Buechler, S. (2000) 'The growth of the informal sector in São Paulo, Brazil' Paper prepared for National Academy of Sciences Panel on Urban Population Dynamics, New York
- Bugie, S. (2004) 'The key to the development of mortgage funding in emerging markets' in *Introducing the Issues: 16 Expert Views*. Presented at International Union of Housing Finance 25th World Congress, June 2004, pp32–33
- Burgess, R. (1982) 'Self-help housing advocacy: A curious form of radicalism – a critique of the work of John F. C. Turner' in P. M. Ward (ed) *Self-help Housing: A Critique*. Mansell, London.
- Burgess, R. (1985) 'The limits of self-help housing' *Development and Change* **16**(2): 271–312
- Cabannes, Y. (2002) 'Overview of community finance in Latin America' *HiFi News* **10**: 6–7
- Cabannes, Y. (2004) 'Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy' *Environment and Urbanization* **16**(1): 27–46
- Calderón, J. (2004) 'The formalisation of property in Peru 2001–2002: The case of Lima' *Habitat International* **28**: 289–300
- Carmon, N. (1992) 'Housing renovations in moderately deteriorated neighbourhoods: Public–individual partnership in Israel and its lessons' *Housing Studies* **7**(1): 56–73
- Carney, D. (1998) 'Implementing the sustainable rural livelihoods approach' in D. Carney (ed) *Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can We Make?* Department for International Development, London, pp3–23
- Carolini, G. Y. (2004) *As Good As It Gets? A Survey of the US Housing Finance System and its Clientele*, mimeo
- Cavalcanti, D., O. Marques and T. H. Costa (2004) 'Municipal programme for the report and extension of homes: Casa Melhor/PAAC Cearah Periferia, Brazil' in D. Mitlin and D. Satterthwaite (eds) *Empowering Squatter Citizen*. Earthscan, London, pp165–192
- Center for Urban Development Studies (2000) *Housing Microfinance Initiatives*. Center for Urban Development Studies, University of Harvard Graduate School of Design, Harvard
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) (2004) *Housing Microfinance*, Donor Brief No 20. CGAP, Washington, DC
- Chernyavsky, A. V. (undated) *Review of the Municipal Finance Development in Russia in 1992–2002*. Institute for Urban Economics, Washington DC
- Chi-Man Hui, E. and B. Seabrooke (2000) 'The housing allowance scheme in Guangzhou' *Habitat International* **24**: 19–29
- Chin Beng, Y. (2002) 'The experience of Singapore in financing housing for the middle and low-income groups', International Conference on Social Housing, United Nations Human Settlements Programme, Ministry of Construction of People's Republic of China and Baotou Municipal Government, Baotou, People's Republic of China
- Chiquier, L., O. Hassler and M. Lea (2004) 'Mortgage securities in emerging markets', *World Bank Policy Research Working Paper 3370*. World Bank, Washington, DC

- Christen, R. P. (2004) 'Foreward' in F. Daphnis and B. Ferguson (eds) *Housing Micro-finance: A Guide to Practice*. Kumarian Press Ltd., Bloomfield, US, ppix-xiv
- Cities Alliance (2000) 'Cities Alliance: Cities without slums', www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/, accessed 30 November 2004
- Cities Alliance (2002) 'Sewa Bank's housing microfinance program in India' *Shelter Finance for the Poor Series*. Cities Alliance, Washington, DC
- Cleaver, F. (2004) 'The social embeddedness of agency and decision-making' in S. Hickey and G. Mohan (eds) *Participation: From Tyranny to Transformation*. Zed Books, London, 271-276
- CMP (Community Mortgage Programme) *Bulletin* (2004) 'National Congress of CMP Originators and Social Development Organizations for Low-income Housing', January
- CODI (Community Organization Development Institute) (2004) *Codi Update 4* (June)
- Cohen, M. (1987) 'Macroeconomic adjustment and the city' *Cities* 7(1): 49-59
- Cohen, M. A. (1998) 'Stock and flow in metropolitan investment' *Brookings Review* 16(4): 37-39
- Cohen, M. A. and D. Debowicz (2004) 'The five cities of Buenos Aires: Poverty and inequality' in S. Sassen (ed) *UNESCO Encyclopedia of Sustainable Development*. UNESCO, Paris
- Collins C. and A. Senhadji (2002) 'Lending booms, real estate bubbles and the Asian Crisis' *IMF Working Paper WP/02/20*. International Monetary Fund, Washington, DC
- Connolly, P. (2004a) 'The Mexican National Popular Housing Fund' in D. Mitlin and D. Satterthwaite (eds) *Empowering Squatter Citizen*. Earthscan, London, pp82-111
- Connolly, P. (2004b) *Housing Finance in Mexico*, mimeo
- Co-operative Housing Foundation (1993) 'Supporting shelter and community improvements for low-income families in Central America' *Environment and Urbanization* 5(1): 38-51
- Coovadia, C. (2004) 'Housing finance in Africa' in *Introducing the Issues: 16 Expert Views*. Presented at International Union of Housing Finance 25th World Congress, June 2004, pp10-11
- Costa, R. (2002) 'Hogar de Cristo - Ecuador: 30 Years!' *SELAVIP Newsletter* (2002) April: 39-40
- Cotton, A. P., M. Souhail and W. K. Taylor (1998) *Community Initiatives in Urban Infrastructure*. Water, Engineering and Development Centre, University of Loughborough, Loughborough, UK
- Counts, A. (1996). *Give Us Credit: How Muhammad Yunus's Micro Lending Revolution Is Empowering Women from Bangladesh to Chicago*. Random House, New York
- Cummings, J. and D. Di Pasquale (1997) *The Spatial Implications of Housing Policy in Chile*, mimeo. City Research, Boston
- D'Arista, A. (1998) 'Comment on "Housing finance in the age of globalization: From social housing to life-cycle risk"' in D. Baker, G. Epstein and R. Pollin (eds) *Globalization and Progressive Economic Policy*. Cambridge University Press, Cambridge
- D'Cruz, C. (2004a) 'Securitization of mortgage portfolios in Latin America: The Chilean case' *Housing Finance International* March: 15-20
- D'Cruz, C. (2004b) *Slum Dwellers International: Local Voices, Global Goals*, mimeo. Yale University, US
- D'Cruz C. and D. Mitlin (2005) 'Shack/Slum Dwellers International: One experience of the contribution of membership organizations to pro-poor urban development', Paper presented to the conference on Membership Bases Organizations of the Poor: Theory, Experience and Policy, 17-21 January 2005, Ahmedabad, India
- Dale-Johnson, D. and G. Towle (2002) 'The Mexican mortgage market: Has the ship come in?' *Housing Finance International* June, 19(2): 19-32
- Daphnis, F. (2004a) 'Housing micro-finance: Toward a definition' in F. Daphnis and B. Ferguson (eds) *Housing Micro-finance: A Guide to Practice*. Kumarian Press Ltd., Bloomfield, pp1-14
- Daphnis, F. (2004b) 'Elements of product design for housing micro-finance' in F. Daphnis and B. Ferguson (eds) *Housing Micro-finance: A Guide to Practice*. Kumarian Press Ltd., Bloomfield, pp85-114
- Daphnis, F. and B. Ferguson, (2004) (eds) *Housing Micro-finance: A Guide to Practice*. Kumarian Press Ltd., Bloomfield, US
- Datta, K. (1999), 'A gendered perspective on formal and informal housing finance in Botswana' in G. Jones and K. Datta (eds) *Housing and Finance in Developing Countries*. Routledge, London, pp192-212
- David, P. (2004) 'Public mortgage experience: The Canadian experience' in *Introducing the Issues: 16 Expert Views*. Presented at International Union of Housing Finance 25th World Congress, June 2004, pp26-27
- Davies, G. and E. Mahony (2001) *Housing Microfinance: Building the Assets of the Poor, One Room at a Time*. John F Kennedy School of Government, Harvard University, US
- De Soto, H. (2002) *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books, New York
- Department of Housing (2003) *A Social Housing Policy for South Africa*, www.housing.gov.za/Content/legislation_policies/Social%20Housing%20Policy.pdf
- DFID (UK Department for International Development) (2004a) *Financial Sector Development: A Prerequisite for Growth and Poverty Reduction?*, www.dfid.gov.uk/pubs/files/fsdbriefingnote.pdf, accessed 2 September 2004
- DFID (2004b) *Poverty Reduction Support: A DFID Policy Paper*. Department for International Development, London
- Diko, J. and A. G. Tiplle (1992) 'Migrants build at home: Long distance housing development by Ghanaians in London' *Cities* 9 (4): 288-294
- Dillinger, W. et al (1994) *Study on Ciudad*

- Juarez. World Bank, Washington, DC
- Douglass, M. (1997) 'Structural change and urbanization in Indonesia: From the "Old" to the "New" international division of labour' in G. W. Jones and P. Visara (eds) *Urbanization in Large Developing Countries: China, Indonesia, Brazil, and India*. Clarendon Press, Oxford
- Dübel, A. (2004) 'Capital market funding for mortgages: Where do we stand, where do we go?' in *Introducing the Issues: 16 Expert Views*. Presented at International Union of Housing Finance 25th World Congress, June 2004: 28–29
- Dymski, G. and D. Isenberg (1998) 'Housing finance in the age of globalization: From social housing to life-cycle risk' in D. Baker, G. Epstein and R. Pollin (eds) *Globalization and Progressive Economic Policy*. Cambridge University Press, Cambridge
- Dymski, G. and D. Isenberg (eds) (2002) *Seeking Shelter on the Pacific Rim: Financial Globalization, Social Change and the Housing Market*. M.E. Sharpe, London and New York
- Earley, F. (2004a) 'Challenges in the European housing markets' in *Introducing the Issues: 16 Expert Views*. Presented at International Union of Housing Finance 25th World Congress, June 2004, pp14–15
- Earley, F. (2004b) 'The housing and mortgage markets in 2003' in European Mortgage Federation (ed) *Hypostat 2003: European Housing Finance Review*. European Mortgage Federation, Brussels, pp4–13
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2003) *Statistical Yearbook*. ECLAC, Santiago
- The Economist* (2004) 'The global housing market: Flimsy foundations' *The Economist*, 11 December, pp77–78
- Edwards, M. (1995) 'Public/private sector partnerships in housing provision: What are the Possibilities?' *Habitat Debate* 1(4): 5
- Environment and Urbanization* (1993) Special issue on 'Funding community level initiatives: The role of NGOs and other intermediary institutions in funding and supporting low-income households to improve shelter, infrastructure and services' April 5 (1)
- Environment and Urbanization* (2001) Special issue on 'Civil society in action – transforming opportunities for the urban poor' October: 13 (2)
- Escalante, C. (2004) 'Towards decentralised housing improvements policies in Peru' *Journal of Low-income Housing in Asia and the World*, April: 56–60
- ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) (1991), *Guidelines on Community Based Housing Finance and Innovative Credit Systems for Low-income Households*. United Nations, Bangkok
- Escobar, A. (undated) *Part 1. Microfinance of Housing: State of the Practice*, mimeo
- Escobar, A. and S. R. Merrill (2004) 'Housing micro-finance: The state of the practice' in F. Daphnis and B. Ferguson (eds) *Housing Micro-finance: A Guide to Practice*, Kumarian
- Press Ltd., Bloomfield, US, pp33–68
- EMF (European Mortgage Federation) (2004) *Hypostat 2003: European Housing Finance Review*. EMF, Brussels
- Farha, L. and R. Goba (2003) 'Access denied: Canada's housing crisis' *Journal of Low-income Housing in Asia and the World* October: 21–23
- Ferguson, B. (1999) 'Micro-finance of housing: A key to housing the low or moderate income majority?' *Environment and Urbanization* 11(1): 185–200
- Ferguson, B. (2002) 'A housing paradigm and new programmes for development countries: The Latin America case' in UN-Habitat (ed) *Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Development Countries*. UN-Habitat, pp165–170
- Ferguson, B. (2003) 'Housing microfinance – a key to improving habitat and the sustainability of microfinance institutions' *Small Enterprise Development* 14(1): 21–31
- Ferguson, B. (2004a) 'The key importance of housing micro-finance' in F. Daphnis and B. Ferguson (eds) *Housing Micro-finance: A Guide to Practice*. Kumarian Press Ltd., Bloomfield, US, pp15–32
- Ferguson, B. (2004b) 'Scaling up housing micro-finance: A guide to practice' *Housing Finance International*, September: 3–13
- Ferguson, B. and J. Navarrete (2003) 'A financial framework for reducing slums: Lessons from experience in Latin America' *Environment and Urbanization* 15(2): 201–216
- Fernandez, V. (2004) *Housing Finance – the Case of Chile*, mimeo
- Flood, J. (2004) *Cost Estimate for Millennium Development Goal 7, Target 11 on Slums*, Background Report prepared for UN Millennium Project Task Force 8 and UN-Habitat, available at www.unmillenniumproject.org
- Forero, E. (2004) 'Evolution of the mortgage system in Colombia: From the UPAC to the UVR system' *Housing Finance International*, March: 32–41.
- Forrest, R., P. Kennett and M. Izuhara (2003) 'Home ownership and economic change in Japan' *Housing Studies* 18(3): 277–293
- Frank, D. (2004) 'A market-based housing improvement system for low-income families – the Housing Incentive System (SIV) in Ecuador' *Environment and Urbanization* 16(1): 171–184
- Freedom to Build (2004) 'Freedom to Build' *Journal of Low-income Housing in Asia and the World* April: 75–78
- Freire, M. and M. Polese (2003) *Connecting Cities with Macroeconomic Concerns: The Missing Link*. World Bank, Washington, DC
- Freire, M. et al (2004) *Sub-sovereign Credit Access and Infrastructure Financing in Four East Asian Countries: China, Philippines, Indonesia, and Vietnam – Phase One: A Reconnaissance*. World Bank, Washington, DC
- Fruet, G. M. (2005) 'The low-income housing cooperatives in Porto Alegre, Brazil: A state/community partnership' *Habitat International* 29: 303–324

- Fry, M. and Drew, J. (1964) *Tropical Architecture in a Humid Zone*. Batsford, London
- Fujita, K. (2000) 'Asian crisis, financial systems and urban development' *Urban Studies* 37(12): 2197–2216
- Gadzama, H. M. (2002) 'Experiences of housing finance operations in Nigeria and lessons to be learnt from these experiences' in UN-Habitat (ed) *Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Development Countries*. UN-Habitat, Nairobi: 68–82
- Gallarado, J. (1998) 'Rationalising housing finance and developing capital markets in the Philippines' in M. Watanabe (ed) *New Directions in Asian Housing Finance*. International Finance Corporation, Washington, DC: 199–221
- Gaye, M. and F. Diallo (1997) 'Community participation in the management of the urban environment in Rufisque' *Environment and Urbanization* 9(1): 9–30
- Ghoury, N. S. and H. Nihal (1993) 'The housing loan programme of the Catholic Social Services in Karachi' *Environment and Urbanization* 5(1): 18–25
- Gibb, K. (2002) 'Trends and change in social housing finance and provision within the European Union' *Housing Studies* 17(2): 325–336
- Gilbert, A. (1999) 'A home is for ever? Residential mobility and home ownership in self-help settlements', *Environment and Planning A*: 1073–1091
- Gilbert, A. (2000) 'What might South Africa have learned about housing subsidies from Chile?' *South African Geographical Journal* 82 (1): 21–29
- Gilbert, A. (2002a) 'Power, ideology and the Washington Consensus: The development and spread of Chilean housing policy' *Housing Studies* 17(2): 305–324
- Gilbert, A. (2002b) 'On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto' *International Development Planning Review* 24(1): 1–19
- Gilbert, A. (2004) 'Helping the poor through housing subsidies: Lessons from Chile, Colombia and South Africa' *Habitat International* 28: 13–40
- Gitau, S. (2004) *Part C: Housing Finance Conditions and Trends in Africa*, mimeo
- Goetz, M. and R. Sen Gupta (1996) 'Who takes the credit? Gender power and control over loan use in rural credit programs in Bangladesh' *World Development* 24 (1): 45–64
- Gold, J., A. Muller and D. Mitlin (2002) 'The principles of Local Agenda 21 in Windhoek: Collective action and the urban poor', *Working Paper on Local Agenda 21s and Urban Environmental Action Plans* No 9. International Institute for Environment and Development, London
- González de Kauffman, M. and H. Rincón (2004) 'Information on micro-credit experience: Programa Ciudadanía Plena, Maracaibo, Venezuela', Presentation to an International Workshop on Housing Finance and poverty, June 2004, Bangkok
- Gordon, A. (1999) 'Informal finance and women's survival strategies: Case studies from Cameroon and Zambia' in G. Jones and K. Datta (eds) *Housing and Finance in Developing Countries*. Routledge, London: 181–191
- Gough, K. (1999), 'Affording a home: The strategies of self-help builders in Colombia' in G. Jones and K. Datta (eds) *Housing and Finance in Developing Countries*. Routledge, London: 119–135
- Government of Tanzania and UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2003) *Re-establishing Effective Housing Finance Mechanisms in Tanzania: The Potentials and the Bottlenecks*. UN-Habitat, Nairobi
- Graham, S. and S. Marvin (2001) *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. Routledge, London
- Grameen Bank (2004) *Newsletter* July, www.grameen-info.org
- Groves, R. (2004) 'Challenges facing the provision of affordable housing in African cities' *Housing Finance International* June: 26–31
- Gulyani, S. and G. Connors (2002) 'Urban upgrading in Africa: A summary of rapid assessment in ten countries', available at <http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/case-examples/overview-africa/country-assessments/index.html>
- Guttentag, J. (2004) 'Protection of the mortgage borrowers in the US' in *Introducing the Issues: 16 Expert Views*. Presented at International Union of Housing Finance 25th World Congress, June 2004, p17
- Ha, S. (2002a) 'The evolving role of the Korean government in low-income housing' in G. Dymski and D. Isenberg (eds) *Seeking Shelter on the Pacific Rim: Financial Globalization, Social Change and the Housing Market*. M.E. Sharpe, London and New York
- Ha, S. (2002b) 'The urban poor, rental accommodations and housing policy in Korea' *Cities* 19(3): 195–203
- Hanchett, S., S. Akhter and M. Hoque Khan (2003) 'Water, sanitation and hygiene in Bangladesh slums: An evaluation of the WaterAid–Bangladesh urban programme' *Environment and Urbanization* 15(2): 43–56
- Hardoy, J. and D. Satterthwaite (1989) *Squatter Citizen*. Earthscan Publications, London
- Harris, J. R. and M. P. Todaro (1970) 'Migration, unemployment and development: A two-sector analysis' *American Economic Review* 60:126–142
- Harris, R. and G. Arku (2004) *Housing and Economic Development: The History of an Idea*. School of Geography and Geology, McMaster University, Hamilton, Ontario
- Hart, K. (1973) 'Informal income opportunities and urban employment in Ghana' *Journal of African Studies* March: 151–164
- Hegedüs, J. (2002) *Housing Finance in South-eastern Europe*. Metropolitan Research Institute, Budapest.
- Hegedüs, J. (2004) 'Social housing experiences in East European

- transition countries', Paper presented at the EHNHR (European Network for Housing Research) International Housing Conference, 2–4 July, Cambridge, UK
- Hegedüs, J. and N. Teller (2003) 'Management of the housing stock in south-eastern Europe', Paper prepared for the joint programme of the Council of Europe–Council of Europe Development Bank to the preparation of a high-level conference on housing in Southern Europe, mimeo
- Helao, A. N. (2004) 'Ministry regional and local government and housing: The Build Together program', Presentation to an International Workshop on Housing Finance and Poverty, June, Bangkok
- HiFi News* (2002) Issue no 9, International Institute for Environment and Development, London
- Ho, M. H. C. (2004) 'Privatisation of public housing in Hong Kong: A genuine agenda or propaganda?' *Habitat International* **28**: 481–494
- Hoek-Smit, M. (1998) 'Housing finance in Bangladesh: Improving access to housing finance by middle and lower income groups', Prepared for the Government of Bangladesh (Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives) and UNDP/UNCHS (Habitat), Nairobi
- Hoek-Smit, M. C. and D. B. Diamond (2003) 'Subsidies for housing finance' *Housing Finance International* **17**(3): 3–13
- Hogar de Cristo (undated) *Our Mission*, www.hogardecristo.com/navegacion/home.asp, accessed 10 February 2005
- Huchzermeyer, M. (2003) 'A legacy of control: The capital subsidy for housing and informal settlement intervention in South Africa' *International Journal of Urban and Regional Research* **27**(3): 591–612
- Hulme, D. (2000) 'Is microdebt good for poor people? A note on the dark side of microfinance' *Small Enterprise Development* **11**(1): 26–28
- IADB (Inter-American Development Bank) (1998) *Facing Up to Inequality in Latin America*. IADB, Washington, DC
- IADB (2003) *Colombia: Urban Social Housing Program – Loan Proposal*. IADB, Washington, DC
- ILO (International Labour Organization) (1972). *Employment, Income and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. ILO, Geneva
- IMF (International Monetary Fund) (2004) *World Economic Outlook*. IMF, Washington, DC
- IMF and IDA (International Development Association) (2004) 'Debt sustainability in low-income countries: Proposal for an operational framework and policy implications', 3 February, IMF and IDA, Washington, DC
- Itoh, M. (2002) 'Housing finance in Japanese financial instability' in G. Dymski and D. Isenberg (eds) *Seeking Shelter on the Pacific Rim: Financial Globalization, Social Change and the Housing Market*. M.E. Sharpe, London and New York: 150–168
- Jacobs, M. and W. D. Savedoff (1999) 'There's more than one way to get a house: Housing strategies in Panama', *Working Paper No 392*. Inter-American Development Bank, Washington, DC
- Jain, A. K. (2003) 'Actioning new partnerships for Indian cities', *Cities* **20**: 353–359
- Jiminez, E. (1982) 'The economics of self help housing: Theory and some evidence from a developing country', *Journal of Urban Economics* **2**: 205–228
- Jiron, M. P. and G. Fadda (2003) 'A quality of life assessment to improve urban and housing policies in Chile', Paper presented to the World Bank Urban Research Symposium, December 2003, Washington, DC
- Joint Center for Housing Studies at the University of Harvard (2004) *The State of Mexico's Housing Finance*. Joint Center for Housing Studies at the University of Harvard, Harvard, US
- Jones, G. and K. Datta (eds) (1999) *Housing and Finance in Developing Countries*. Routledge, London: 26–43
- Jones, G. and D. Mitlin (1999) 'Housing finance and non-governmental organizations in developing countries' in G. Jones and K. Datta (eds) *Housing and Finance in Developing Countries* Routledge. London: 26–43.
- Jones, G. A. and R. A. Pisa (2000) 'Public-private partnerships for urban land development in Mexico: A victory for hope versus expectation? Charting changes in governance in the Mexican municipality' *Habitat International* **24**(1): 1–18
- Kabir, A. H. M. (2002) 'Development and human rights: Litigating the right to adequate housing' *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law* **1**: 97–119
- Karley, N. K. (2002) 'Alternative options to mortgages in Ghana' *Housing Finance International* **17**(2): 26–30
- Karley, N. K. and Whitehead, C. (2002) 'The mortgage-based securities market in the UK: Developments over the last few years' *Housing Finance International* December: 31–36
- Kamete, A. Y. (2000) 'The practice of cost recovery in urban low-income housing: A discourse with experiences from Zimbabwe' *Habitat International* **24**: 241–260
- Karnad, R. S. (2004) 'Housing finance and the economy: Regional trends, South Asia perspectives', Presentation to the 25th World Congress, International Union for Housing Finance, June
- Kasongo, B. A. and A. G. Tipple (1990) 'An analysis of policy towards squatters in Kitwe, Zambia', *Third World Planning Review* **12** (1): 27–46
- Keare, D. H. (1983) 'Assessing project impacts' in Y. M. Yeung (ed) *A Place to Live: More Effective Low-cost Housing in Asia*. Ottawa, IDRC
- Keare, D. H. and S. Parris (1982) *Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor: Principal Findings*. World Bank, Washington, DC
- Keivani, R. and E. Werna (2001) 'Refocusing the housing debate in developing countries from a pluralistic perspective' *Habitat International* **25**(2): 191–208
- Kessides, C. (1997) 'World Bank experience with the provision of infrastructure services

- for the urban poor: Preliminary identification and review of best practices', www.worldbank.org/urban/publicat/alpha.html, accessed 10 September 2004
- Kevane, M. and B. Wydick (2001) 'Microenterprise lending to female entrepreneurs: Sacrificing economic growth for poverty alleviation?' *World Development* 29(7): 1225–1236
- Kim, K.-H. (1997) 'Improving local government finance in a changing environment', *Habitat International* 21(1): 17–28
- Kim, S. H. and H. H. Ahn (2002) 'The peculiar "publicness" of housing in South Korea' in G. Dymksi and D. Isenberg (eds) *Seeking Shelter on the Pacific Rim: Financial Globalization, Social Change and the Housing Market*. M.E. Sharpe, London and New York
- Klaassen, L. H., J. G. D. Hoogland and M. J. van Pelt (1987) 'Economic impact and implications of shelter investments' in L. Rodwin (ed) *Shelter, Settlement and Development*. Allen and Unwin, Boston
- Klopper, E. (2004) 'Two cheers for private mortgage insurance' in *Introducing the Issues: 16 Expert Views*. Presented at International Union of Housing Finance 25th World Congress, June 2004: 24–25
- Koenigsberger, O. (1973) *Manual of Tropical Housing and Building*. Longmans, London
- Kosareva, N. and A. Puzanov (2000) *The Implications of Globalization and Privatization for the Provision of and Access to Housing and Urban Development in Transition Economies: Poverty, Inequity, Polarization*. Report prepared for UN-Habitat, Nairobi
- Kritayanavaj, B. (2002) 'Financing affordable homeownership in Thailand: Roles of the government housing bank since the economic crisis (1997–2002)' *Housing Finance International* 17(2): 15–25
- Kumar Garg, Y. (1998) 'New directions in housing finance in India' in M. Watanabe (ed) *New Directions in Asian Housing Finance*. International Finance Corporation, Washington, DC: 83–112
- La Grange, A. and N. Nam Jung (2004) 'The commodification of land and housing: The case of South Korea' *Housing Studies* 19(4): 557–580
- Lai, O.-K. (1998) 'Governance and the housing question in a transitional economy: The political economy of housing policy in China reconsidered' *Habitat International* 22(3): 231–243
- Lall, S. and V. D Lall (2003) 'ITDG integrated urban housing strategy experiences of a secondary town – Alwar', Paper presented to the International Workshop on Integrated Housing Development, 16–18 March 2003, Rugby, UK
- Lambert, A. (2004) 'Consumer protection in the European Union' in *Introducing the Issues: 16 Expert Views*. Presented at International Union of Housing Finance 25th World Congress, June 2004: 18–19
- Lamoreaux, P. (1998) 'Housing finance and capital markets: The Hong Kong experience' in M. Watanabe (ed) *New Directions in Asian Housing Finance*. International Finance Corporation, Washington, DC: 50–82
- Laquian, A. A. (1983a) *Basic Housing: Policies for Urban Sites, Services and Shelter in Developing Countries*. International Development Research Centre, Ottawa, Canada
- Laquian, A. A. (1983b) 'Sites, services and shelter – an evaluation' *Habitat International* 7(5/6): 291–301
- Lea, M. (2000) 'The role of the primary mortgage market in the development of a successful secondary mortgage market', *Sustainable Development Department Technical Papers Series*, Inter-American Development Bank, Washington, DC
- Lea, M. (2004a) 'The US mortgage market, progress and prospects' in *Introducing the Issues: 16 Expert Views*. Presented at International Union of Housing Finance 25th World Congress, June 2004: 12–14
- Lea, M. (2004b) 'Housing finance in the accession countries' in European Mortgage Federation (ed) *Hypostat 2003: European Housing Finance Review*. European Mortgage Federation, Brussels: 21–24
- Lee, J. (2003) 'Mortgage securitization in Korea' *Housing Finance International* March: 24–30
- Lee, J. and S. Lee (1998) 'Restructuring the housing finance system and broadening the linkage with capital markets in the Republic of Korea' in M. Watanabe (ed) *New Directions in Asian Housing Finance*. International Finance Corporation, Washington, DC: 157–183
- Lee, K. S., A. Anas and G. T. Oh (1999) 'Costs of infrastructure deficiencies in manufacturing in Indonesia, Nigeria and Thailand' *Urban Studies* 36(12): 2135–2149
- Lewis, B. D. and Chakeri, J. (2004) 'Decentralized Local Government Budgets in Indonesia: What Explains the Large Stock of Reserves?' Unpublished manuscript, World Bank, Jakarta
- Lincoln Institute of Land Policy (2002) *Access to Land by the Urban Poor*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, US
- Litvack, J., J. Ahmad and R. Bird (1998) 'Rethinking decentralization in developing countries', *Sector Studies Series*, World Bank, Washington, DC
- Lohse, U. H. (2002) 'Housing finance – overview' in UN-Habitat (ed) *Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Developing Countries*. UN-Habitat, Nairobi: 41–47
- Lykova, T., E. Petrova, S. Sivaev and R. Struyk (2004) 'Participation in a decentralised housing allowance programme in a transition economy' *Housing Studies* 19(4): 617–634
- Mahanga, M. M. (2002) 'Legislative and regulatory roadblocks to the effective and sustainable functioning of the housing finance system in African countries: The case of Tanzania', International Conference on Social Housing, United Nations Human Settlements Programme, Ministry of Construction of People's Republic of China and Baotou

- Municipal Government, Baotou, People's Republic of China
- Malhotra, M. (2003) 'Financing her home, one wall at a time' *Environment and Urbanization* **15**(2): 217–228
- Malpezzi, S. and G. Ball (1991) *Rent Control in Developing Countries*. World Bank, Washington, DC
- Malpezzi, S. J., A. G. Tiple and K. G. Willis (1990) *Costs and Benefits of Rent Control: A Case Study in Kumasi, Ghana*. World Bank, Washington, DC
- Martin, R. (1983) 'Upgrading' in R. J. Skinner and M. J. Rodell (eds) *People, Poverty and Shelter: Problems of Self-help Housing in the Third World*. Methuen, London
- Mathur, O. P. and Thakur, S. (2004) *India's Municipal Sector. A study for the 12th Finance Commission (TFC)*. National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi
- Mayo, S. (1999) 'Subsidies in housing', *Sustainable Development Department Technical Papers Series*, Inter-American Development Bank, Washington, DC
- Mayo, S. K. and D. Gross (1987) 'Sites and services – and subsidies: The economics of low-cost housing in developing countries' *The World Bank Economic Review* **1** (2): 305–335
- McAuslan, P. (1997) 'The making of the Urban Management Programme: Memoirs of a mendicant bureaucrat' *Urban Studies* **34**(10): 1705–1727
- McLeod, R. (2002) 'Experiences of linking community-based housing finance in formal finance mechanisms' in UN-Habitat (ed) *Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Development Countries*. UN-Habitat, Nairobi: 190–221
- Meier, G. M. and J. E. Stiglitz (2000) *Frontiers of Development Economics*. World Bank and Oxford University Press, New York
- Menon, B. et al (2003) *Cities in Transition: An Urban Sector Review of Indonesia*. Mimeo
- Merrill, S. and D. Whiteley (2003) 'Establishing a mortgage guarantee insurance in transition and emerging markets: A case study of Kazakhstan' *Housing Finance International* September: 10–19
- Mersmann, H. (2004) 'Mortgage guarantee systems around the world' in *Introducing the Issues: 16 Expert Views*. Presented at International Union of Housing Finance 25th World Congress, June 2004: 22–23
- Milbert, I. and V. Peat (1999) *What Future for Urban Cooperation?* Swiss Agency for Development and Cooperation, Bern
- Ministry of Regional, Local Government and Housing (2003) *Build Together National Housing Programme Implementation Programme, Third Revision*. Ministry for Regional, Local Government and Housing, Windhoek, Namibia
- Mintz, G. (2003) 'Mortgage financing in developing countries', Paper presented to the Annual Meeting of the Association of Development Financing Institutions in Asia and the Pacific, www.citysailor.com/talks/Mortgage1.htm
- Mitlin, D. (1997) 'Building with credit: housing finance for low-income households', *Third World Planning Review*, **19**(1), February: 21–50
- Mitlin, D. (2003) 'Finance for shelter: Recent history, future perspectives' *Small Enterprise Development* **14**(1): 11–20
- Mitlin, D. and A. Muller (2004) 'Windhoek, Namibia – towards progressive urban land policies in Southern Africa' *International Development Policy Review* **26**(2): 167–186
- Mitlin, D. and S. Patel (2005) 'Reinterpreting the rights based approach – a grassroots approach – a grassroots approach', Paper presented at the Winners and Losers from Rights-based Approaches to Development, Manchester University, Manchester, UK, 21–22 February
- Mitlin, D. and D. Satterthwaite (2004a) (eds) *Empowering Squatter Citizen*. Earthscan, London
- Mitlin, D. and D. Satterthwaite (2004b) 'Introduction' in D. Mitlin and D. Satterthwaite (eds) *Empowering Squatter Citizen*. Earthscan, London: 3–24
- Mohamed, S.-I. (1997) 'Tenants and tenure in Durban' *Environment and Urbanization* **9**(2): 101–118
- Montgomery, M. R., Stren, R., Cohen, B. and Reed, H. E. (2004) *Cities Transformed: Demographic Changes and Its Implications in the Developing World*. Earthscan, London
- Mosha, A. C. (2004) 'The challenges of city financing: The Botswana experience', Paper presented at the panel on Cities: Cross Roads of Culture, Inclusiveness and Integration in the Second World Urban Forum, Barcelona, Spain, 13–17 September 2004
- Mosley, P. and D. Hulme (1998) 'Microenterprise finance: Is there a conflict between growth and poverty alleviation?' *World Development* **26**(5): 783–790
- Moss, V. (2001) 'The state of housing finance in South Africa' *Housing Finance International*, **11**: 30–35
- Moss, V. (2003) 'Understanding the reasons to the causes of defaults in the social housing sector of South Africa' *Housing Finance International* September: 20–26
- Mukhija, V. (2004a) 'The contradictions in enabling private developers of affordable housing: A cautionary case from Ahmedabad, India' *Urban Studies* **41**(11): 2231–2244
- Mukhija, V. (2004b) 'How is housing financed? The case of a group of tenants who became property developers in Mumbai, India' *International Development Planning Review* **26**(3): 287–304
- Mulenga, C. (2003) *Responding to the Housing Problems of the Urban Poor in Zambia*. MA thesis, University of Manchester, Manchester, UK
- Murcia de López, E. and L. Castillo (1997) 'El Salvador: A case of urban renovation and rehabilitation of mesones' *Environment and Urbanization* **9**(2): 161–179
- Mutagwaba, H. C. (2002) 'The challenges of restarting a market-based housing finance system in Tanzania: Constraints, lessons and the way forward' in UN-Habitat (ed)

- Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Development Countries*. UN-Habitat, Nairobi: 83–92
- Mutua, K., P. Nataradol, M. Otero and B. R. Chung (1996) 'The view from the field: Perspectives from managers of microfinance institutions' *Journal of International Development* 8(2): 179–194
- Napier, M., A. G. Tipple, N. Majija, R. Beän and K. Wall (2003) *Urban Sector Network Phase II Mid-term Evaluation Report: Global Report for the Period January 2000–December 2002. Mid-term Evaluation of Financing Agreement (SA/73200–99/20) between the European Union and the Urban Sector Network*. Council for Scientific and Industrial Research and University of Newcastle upon Tyne, Pretoria
- National Academy of Science (2004) *Proceedings of the National Academy of Sciences*. National Academics Press, Washington, DC
- National Research Council (2003) *Cities Transformed*. National Academy of Science Press, Washington, DC
- Nell, M., R. Gordon and A. Bertoldi (2004) *Final Report: Findings, Conclusions and Implications. Workings of the Township Residential Property Market Project*. Rosebank, South Africa, Shisaka Development Management Services (Pty) Ltd. for FinMark Trust, Ford Foundation, Micro Finance Regulatory Council/ USAID, South African National Treasury and the National Housing Finance Corporation, South Africa
- Ng'ayu, M. (2003) 'Integrated urban housing project (IUHP), Nakuru, Kenya: Project impact assessment', Paper presented to the International Workshop on Integrated Housing Development, Rugby, UK, 16–18 March 2003
- Nozdrina, N. and G. Sternik (1999) 'Housing markets and migration in cities of Russia'. *Executive Reports* No 6, Moscow Carnegie Center, Moscow
- Nuri Erbas, S. and F. E. Nothaft (2002) 'Improving living standards and stimulating growth: A survey of MENA countries' *IMF Working Paper* No WP/02/17, International Monetary Fund, Washington, DC
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2003) 'The mortgage backed securities market in the UK: Overview and prospects' *Housing Research Summary* No 201, ODPM, London
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1992) *Cities and New Technologies*. OECD, Paris
- OECD (2002) *Reporting Directives for the Creditor Reporting System*, www.oecd.org/dataoecd/16/53/1948102.pdf, accessed 14 March 2005
- OECD (2003) *Ageing, Housing and Urban Development*. OECD, Paris
- OECD (2004) 'Final ODA data for 2003', www.oecd.org/dataoecd/19/52/34352584.pdf, accessed 9 March 2005
- Ogu, V. I. and J. E. Ogbuozobe (2001) 'Housing policy in Nigeria: Towards enablement of private housing development' *Habitat International* 25: 473–492
- Oizumi, E. (2002) 'Housing provision and marketization in 1980s and 1990s Japan: A new stage of the affordability problem?' in G. Dymski and D. Isenberg (eds) *Seeking Shelter on the Pacific Rim: Financial Globalization, Social Change and the Housing Market*. M.E. Sharpe, London and New York
- Okonkwo, O. (2002) 'Financing of housing for low and middle income groups in Africa: The role of government', Paper presented at the International Conference on Social Housing, United Nations Human Settlements Programme, Ministry of Construction of People's Republic of China and Baotou Municipal Government, Baotou, People's Republic of China
- Okpala, D. (1994) 'Financing housing in developing countries: A review of the pitfalls and potentials in the development of formal housing finance systems' *Urban Studies* 31(9): 1571–1586
- Okwir, N. J. (2002) 'Lessons learnt so far from housing finance operations experiences in Uganda: What these experiences portend for the realisation of adequate shelter for all' in UN-Habitat (ed) *Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Development Countries*, UN-Habitat, Nairobi: 93–98
- Pacheco, M. F. (2003) 'Co-financed housing improvement program' *SELAVIP Journal of Low-income Housing in Asia and the World*, October: 40–44
- Pardo, C. A. (2000) 'Housing finance in Chile: The experience in primary and secondary mortgage financing', *Sustainable Development Technical Papers Series*, Inter-American Development Bank, Washington, DC
- Patel, S. and C. D'Cruz (1993) 'The Mahila Milan crisis credit scheme: From a seed to a tree' *Environment and Urbanization* 5(1): 9–17
- Patel, S., C. D'Cruz and S. Barra (2002) 'Beyond evictions in a global city: People-managed resettlement in Mumbai' *Environment and Urbanization* 14(1): 159–172
- Patel, S. and D. Mitlin (2004) 'Grassroots-driven development: The alliance of SPARC, the National Slum Dwellers Federation and Mahila Milan' in D. Mitlin and D. Satterthwaite (eds) *Empowering Squatter Citizen*. Earthscan, London: 216–244
- Payne, G. and M. Majale (2004) *The Urban Housing Manual: Making Regulatory Frameworks Work for the Poor*. Earthscan, London
- PDM (Programme de Développement Municipal) (1998) 'L'équilibre financier des collectivités locales', Observatoire des Finances Locales, Cotonou, Benin, 16p
- PDM (1999a) 'Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA' Programme 1999, Cotonou, Benin, p19
- PDM (1999b) 'L'équilibre financier des collectivités locales', mimeo, 16p.
- PDM (2000) 'L'équilibre' financier des collectivités locales, Observatoire des Finances Locales, Cotonou, 2000, p16

- PDM (2001a) *Gérer l'économie localement en Afrique – Evaluation et prospective de l'économie locale*. Manuel, Tome 1, p64
- PDM (2001b) 'Regard sur les économies locales, Une approche renouvelée sur les stratégies de développement en Afrique de l'ouest' *Les Cahiers du PDM*, No. 3 Avril
- Pettis, M. (2001) *The Volatility Machine*. Oxford University Press, New York
- Pickering, N. (2000), *The SOFOLES: Niche Lending or New Leaders in the Mexican Mortgage Market?* Joint Center for Housing Studies at the University of Harvard, Harvard, US
- Pitt, M. and S. Khandker (1998) 'The impact of group-based credit programs on poor households in Bangladesh: Does the gender of participant matter?' *Journal of Political Economy* **106**(5): 958–995
- Porio, E. (1998) *Reexamining Partnerships in Social Housing: State–Civil Society Dynamics in Southeast Asia*. Proceedings of the International Conference on the Occasion of the First General Assembly of the Forum of Research on Human Settlements, Geneva, 6–8 July, www.gruppo-cerfe.org/pdf/porio.pdf
- Porio, E. with C. S. Crisol, N. F. Magno, D. Cid and E. N. Paul (2004) 'The Community Mortgage Programme: An innovative social housing programme in the Philippines and its outcomes' in D. Mitlin and D. Satterthwaite (eds) *Empowering Squatter Citizen*. Earthscan, London: 54–81
- Priemus, H. and F. Dieleman (2002) 'Social housing policy in the European Union: Past, present and perspectives' *Urban Studies* **39**(2): 191–200
- PRODEL (Programa de Desarrollo Local) (2002) *Newsletter: Improving Livelihoods*, PRODEL, Managua
- PRODEL (2004) *Newsletter* April, PRODEL, Managua
- Proxenos, S. (2002) 'Homeownership rates: A global perspective' *Housing Finance International* **17**(December): 3–7
- Prugl, E. (1996) 'Biases in labour law: A critique from the standpoint of home-based workers' in E. Boris and E. Prugl (eds) *Homeworkers in Global Perspective: Invisible No More*. Routledge, New York and London: 203–217
- Pugh, C. (1994) 'Development of housing finance and the global strategy for shelter' *Cities* **11**(6): 384–392
- Pugh, C. (1995) 'The role of the World Bank in housing' in B. C. Aldrich and R. S. Sandhu (eds) *Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries*. Zed Books, London
- Pugh, C. (1997) 'Poverty and progress? Reflections on housing and urban policy in developing countries' *Urban Studies* **34**(10): 1547–1595
- Pugh, C. (2001) 'The theory and practice of housing sector development for developing countries, 1950–1999' *Housing Studies* **16**(4): 399–423
- Rahman, A. (1999) 'Micro-credit Initiatives for equitable and sustainable development: Who pays?' *World Development* **27**(1): 67–82
- Rakodi, C. and T. Lloyd-Jones (eds) (2002) *Urban Livelihoods: A People-centred Approach to Reducing Poverty*. Earthscan, London
- Ratha, D. (2003) *Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance*. World Bank, Washington, DC
- Rees, W. (1992) 'Ecological footprints and appropriated carrying capacities: What urban economics leaves out' *Environment and Urbanization* **4**(2): 121–130
- Renaud, B. (1984) 'Housing and financial instruments in developing countries: An overview', *World Bank Staff Working Papers No 658*, World Bank, Washington DC
- Renaud, B. (1999) 'The financing of social housing in integrating financial markets: A view from developing countries' *Urban Studies* **36**(4): 755–773
- Republic of South Africa (1996) *The Constitution of the Republic of South Africa*. Republic of South Africa, available at www.acts.co.za/constitution/
- Roberts, B. and M. A. Cohen (2002) 'Enhancing sustainable development by triple value adding to the core business of government' *Economic Development Quarterly* **16**(2): 127–137
- Roberts, J. (2005) 'Millennium Development Goals: Are international targets now more credible?' *Journal of International Development* **17**(1): 113–129
- Robinson, K. (2001) 'Big players jockey for position in microlending market' *The Banker* **151**(903): 80
- Rodwin, L. and B. Sanyal (1987) 'Shelter, settlement and development: An overview' in L. Rodwin (ed) *Shelter, Settlement and Development*. Allen and Unwin, Boston
- Rogaly, B. (1996) 'Micro-finance evangelism, "destitute women" and the hard selling of a new anti-poverty formula' *Development in Practice* **6**(2): 100–112
- Rojas, E. (2004) 'Housing finance in Latin America', Presentation to the 25th World Congress, International Union for Housing Finance, Brussels, June
- Rome, A. (2001) *The Bulldozer in the Countryside: Suburban Sprawl and the Rise of American Environmentalism*. Cambridge University Press, New York
- Rubenstein, J. (2002) 'Regional overview of Latin America' in UN-Habitat (ed) *Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Developing Countries*. UN-Habitat, Nairobi: 15–16, 141–146
- Sahn, D. E. and D. C. Stifel (2003) 'Progress towards the Millennium Development Goals in Africa' *World Development* **31** (1): 23–53
- Sánchez-Campos, T. (2004) *Revolving Fund for the Promotion of Small Hydro Electric Schemes: A Public Private Investment Model*, mimeo, ITDG, Los Angeles
- Sassen, S. (2001) *The Global City*. Princeton University Press, Princeton
- Sassen, S. (ed) (2002) *Global Networks, Linked Cities*. Routledge, for the United Nations University and Institute for Advanced Studies, New York

- Satterthwaite, D. (2000) 'The roles of donors and developing agencies in combating poverty, inequity and polarization in a globalizing world', Background paper prepared for the 2001 Global Report on Human Settlements
- Satterthwaite, D. (2004a) 'The Millennium Development Goals and poverty reduction' in D. Satterthwaite (ed) *The Millennium Development Goals and Local Processes: Hitting the Target or Missing the Point?* IIED, London
- Satterthwaite, D. (2004b) 'The under-estimation of urban poverty in low and middle-income nations', *Poverty Reduction in Urban Areas Series Working Paper 14*, IIED, London
- Scanlon, K. and C. Whitehead (2004) 'Cross country trends in tenure and finance' in European Mortgage Federation (ed) *Hypostat 2003: European Housing Finance Review*. European Mortgage Federation, Brussels: 14–20
- Schlyter, A. (2003) 'Multi-habitation: Urban housing and everyday life in Chitungwiza, Zimbabwe', *Research Report No 123*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala
- Schumacher, E. F. (1973) *Small Is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*. Harper and Row, New York
- Seki, M. and M. Watanabe (1998) 'Housing finance and capital markets in Indonesia' in M. Watanabe (ed) *New Directions in Asian Housing Finance*. International Finance Corporation, Washington, DC: 113–126
- SELAVIP (Servicio Latinoamericano y Asiático de Vivienda Popular) (2003) *Journal of Low-income Housing in Asia and the World*, October
- SELAVIP (2004) 'The Gungano Fund reconsidered' *Journal of Low-income Housing in Asia and the World*, April: 129–134.
- Septanti, D. (2004) 'Micro-credit system for housing finance in comprehensive KIP and social rehabilitation on slums area program in Surabaya', Paper prepared for an International Workshop on Housing Finance, ACHR/IIED/CODI, Bangkok, June
- Serageldin, M. (1990) *The Impact of Investments in Urban Infrastructure on Municipal Revenues and the Integration of Informal Sector Activities*, report prepared for The Office of Housing and Urban Programs US Agency for International Development. Cambridge, MA
- Serageldin, M. et al (2003a) 'Assessment of Participatory Budgeting in Brazil'. Paper prepared for the Inter-American Development Bank, Cambridge, MA
- Serageldin, M. et al (2003b) 'Local Authority Driven Interventions and Processes'. Paper prepared for the UN Millennium Project Task Force 8 on Improving the Lives of Slum Dwellers, Cambridge, MA
- Serageldin M. (team leader), Jones, D., Vigier, F. and Solloso, E. with the assistance of S. Bassett, B. Menon and L. Valenzuela (2004) *Municipal Finance Conditions and Trends*. Background paper for the 2005 Global Report. Center for Urban Development Studies. Harvard School of Design, Cambridge, MA
- Shah, A. and T. Thompson (2004) *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures*. Policy Research Working Paper Series 3353, World Bank, Washington, DC
- Sharma, N. (2005) 'British tech to help DJB stem huge losses', www.timesofindia.india.com/articleshow/990046.cms, accessed 14 February 2005
- Shelter Afrique (2002) 'Housing finance operations in the Africa region: Lessons learnt and prospects for the realisation of the goal of adequate shelter for all' in UN-Habitat (ed) *Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Development Countries*. UN-Habitat, Nairobi: 49–54
- Shukla, V (1996) *Urbanization and Economic Growth*. Oxford University Press, New Delhi
- Silas, J. (2004) 'Housing finance and the KIP model', Paper prepared for an International Workshop on Housing Finance, ACHR/IIED/CODI, Bangkok, June
- Singh Maini, T. (2004) 'Tamil Nadu Urban Development Fund' *IADF Bulletin*, 1(1), March: available at www.developmentfunds.org/news.htm
- Skinner, R. J. and M. J. Rodell (1983) *People, Poverty and Shelter*. Methuen, London
- Smets, P. (2002) *Housing Finance and the Urban Poor: Building and Financing Low-income Housing in Hyderabad, India*. Vrije University, India
- Solis, E. and E. Ortiz (2002) 'Cities and social housing development and management: Successful models, Mexico City's housing policy – new focuses' in UN-Habitat (ed) *Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Development Countries*, UN-Habitat, Nairobi: 155–164
- Sood, R. (2003) 'A New Delhi slum resident works to improve her neighbourhood' *Habitat Debate*, 9(1), April: 14–15
- Speak, S. and G. Tipple (2004) 'Housing and homelessness in developing countries' in D. Levinson (ed) *Encyclopedia of Homelessness*. Sage Publications, Thousand Oaks, California, and London: 270–277
- Steffensen, J. and P. Tidemand (2004) *A Comparative Analysis of Decentralisation in Kenya, Tanzania and Uganda: Final Synthesis Report*. Report prepared for the World Bank, Washington, DC
- Stein, A. (2004) 'Participation and sustainability in social projects: The experience of the Local Development Programme in Nicaragua' in D. Mitlin and D. Satterthwaite (eds) *Empowering Squatter Citizen*. Earthscan, London: 112–138
- Stein, A. with L. Castillo (2005) 'Innovative financing for low-income housing improvement: Lessons from programmes in Central America, Environment and Urbanization 17(1): 25–39
- Stephens, M. (2002) 'International models of housing finance: Housing systems in Western and Transition Economies' in *Housing Finance in Transition Economies*. OECD, Paris: 175–182
- Stephens, M. (2003) 'Globalisation and

- housing finance systems in advanced and transition economies' *Urban Studies* **40**(5–6): 1011–1026
- Stephens, M. (2004) *Housing Finance, 'Reach' and Access to Owner-Occupation in Western Europe*, mimeo, York
- Struyk, R. (ed) (1997) *Restructuring Russia's Housing Sector: 1991–1997*. The Urban Institute, Washington, DC
- Stuart, I., B. Badcock, A. Clapham and R. Fitzgerald (2004) 'Changing tenure: Housing trends, financial deregulation and housing policy in New Zealand since 1990' *Housing Finance International* June: 3–10
- Suresh, V. (2002) 'Strategies for financing housing for low-income groups and the poor: Experiences from Asian countries' in UN-Habitat (ed) *Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Developing Countries*, UN-Habitat, Nairobi: 107–135
- Susilastuti, D. H. (1996) 'Home-based work as a rural survival strategy: A central Javanese perspective' in E. Boris and E. Prugl (ed) *Homeworkers in Global Perspective: Invisible No More*. Routledge, New York and London: 129–141
- Tacoli, C. (1998). 'Bridging the divide: Rural–urban interactions and livelihood strategies' *London, Gatekeeper Series, No 77*, IIED Sustainable Agriculture and Rural Livelihoods Programme, International Institute for Environment and Development, London
- Taylor-Hayford, K. (2002) 'Funding mechanisms for low income housing in the United States of America', Paper presented at the International Conference on Social Housing, United Nations Human Settlements Programme, Ministry of Construction of People's Republic of China and Baotou Municipal Government, Baotou, People's Republic of China
- Thorp, R., F. Stewart and A. Heyer (2005) 'When and how far is group formation a route out of chronic poverty?' *World Development* **33**(6): 907–920
- Tipple, A. G. (1988) *The History and Practice of Rent Controls in Kumasi, Ghana*. World Bank, Washington, DC
- Tipple, A. G. (1994) 'A matter of interface: The need for a shift in targeting housing interventions' *Habitat International* **18**(4): 1–15
- Tipple, A. G. (1995) 'Dear Mr President, housing is good for development' *Norsk Geografisk Tidsskrift* **49**(4): 175–186
- Tipple, A. G. (2000) *Extending Themselves: User Initiated Transformations of Government Built Housing in Developing Countries*. Liverpool University Press, Liverpool, UK
- Tipple, A. G. (2005) 'The place of home-based enterprises in the informal sector: Evidence from Cochabamba, New Delhi, Surabaya and Pretoria' *Urban Studies* April: **42**(4): 1–15
- Tipple, A. G. and D. Korboe (1998) 'Housing policy in Ghana: Towards a supply-oriented approach' *Habitat International* **22**(3): 245–257
- Tipple, A. G., D. Korboe, G. Garrod and K. Willis (1999) 'Housing supply in Ghana: A study of Accra, Kumasi and Berekum' *Progress in Planning D* **51**: 324
- Tipple, A. G. and K. G. Willis (1991) 'Tenure choice in a West African city' *Third World Planning Review* **13**(1): 27–45
- Tjonneland, E. N., H. Harboe, A. M. Jerve and N. Kanji (1998) *The World Bank and Poverty in Sub-Saharan Africa: A Study of Operationalizing Policies for Poverty Reduction*. Chr Michelsen Institute in cooperation with CROP, Bergen
- Tomlinson, M. R. (2001) 'New housing delivery model: The presidential job summit housing pilot project' *Housing Finance International* December: 24–29
- Tucker, R. and M. Tomlinson (2000) *The Implications of Globalisation on Housing Finance for Low-income Households in South Africa*. Report prepared for UNCHS (Habitat), Nairobi
- Turner, B. (ed) (1988) *Building Community: A Third World Casebook*. Habitat International Coalition, London
- Turner, B. and C. Whitehead (2002) 'Reducing housing subsidy: International lessons from the experience of Sweden' in UN-Habitat (ed) *Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Developing Countries*, UN-Habitat, Nairobi: 171–189
- Turner, J. F. C. (1967) 'Barriers and channels for housing development in modernizing countries' *Journal of the American Institute of Planners* May: 167–181
- Turner, J. F. C. (1968) 'Housing priorities, settlement patterns and urban development in modernising countries' *Journal of the American Institute of Planners* November: 354–363
- Turner, J. F. C. (1972) 'Housing issues and the standards problems' *Ekistics* **196**: 152–158
- Turner, J. F. C. (1976) *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments. Ideas in Progress*. Marion Boyars, London
- Turner, J. F. C. and R. Fichter (eds) (1972) *Freedom to Build*. Macmillan, London
- UN (United Nations) (1948) *Universal Declaration of Human Rights*. United Nations, New York
- UN (1966) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December, New York
- UN (1976) *Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements*. United Nations, New York
- UN (1987) *Realization of the Right to Adequate Housing: Resolution 42/146*. United Nations General Assembly, New York, 7 December.
- UN (1992) *Rio Declaration*. United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Rio de Janeiro, Brazil, 3–14 June
- UN (1993) *Vienna Declaration*. World Conference on Human Rights, Vienna, Austria, 14–25 June
- UN (1995a) *Beijing Declaration*. Fourth World Conference on Women, Beijing, Peoples Republic of China, 4–15 September

- UN (1995b) *Programme of Action of the World Summit on Social Development*. World Summit for Social Development, Copenhagen, Denmark, 6–12 March
- UN (1996a) *Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)*. United Nations Sales publication, Sales No E.97.IV.6, New York
- UN (1996b) *Habitat Agenda and Istanbul Declaration*. Second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), Istanbul, Turkey, 3–14 June
- UN (2000) *United Nations Millennium Declaration*. A/55/L.2 adopted at 55th session under agenda item 61(b) called ‘The Millennium Assembly of the United Nations’
- UN (2001a) *Durban Declaration on Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*. World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Durban, South Africa, 31 August–8 September
- UN (2001b) *Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium*, available at www.unhabitat.org/istanbul+5/declaration_cities.htm
- UN (2002) *Financing for Development: Building on Monterey*. United Nations, New York
- UN (United Nations) Millennium Project (2003) ‘Background paper of the Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers’, April 18
- UN Millennium Project (2005a) *Task Force 8 Report: A Home in the City*. UNDP, New York
- UN Millennium Project (2005b) *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Overview*. UNDP, New York
- UN Millennium Report (2000) *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*. Report of the Secretary-General of the United Nations, available at www.un.org/millennium/sg/report/
- UN Population Division (2004) *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*. United Nations, New York
- UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) (1992) *Agenda 21*, ‘Chapter 7: Promoting sustainable human settlement development’. UNCED, Rio de Janeiro, 14 June
- UNCHS (United Nations Conference on Human Settlements) (1976) *The Vancouver Declaration on Human Settlements and the Vancouver Action Plan*. UNCHS (Habitat), Nairobi
- UNCHS (1987) *Global Report on Human Settlements 1986*. Oxford University Press for UNCHS (Habitat), Oxford
- UNCHS (1990a) *The Global Strategy for Shelter to the Year 2000*. UNCHS (Habitat), Nairobi
- UNCHS (1990b) *Shelter for All: The Global Strategy for Shelter to the Year 2000*. UNCHS (Habitat), Nairobi
- UNCHS (1993a) *Public/Private Partnerships in Enabling Shelter Strategies*. UNCHS (Habitat), Nairobi, www.hq.unhabitat.org/programmes/housing/policy/publications.asp
- UNCHS (1993b) *Shelter Sector Performance Indicators*. UNCHS (Habitat), Nairobi
- UNCHS (1994) *Sustainable Human Settlements Development: Implementing Agenda 21*. Report prepared for the Commission on Sustainable Development, UNCHS (Habitat), Nairobi
- UNCHS (1996) *An Urbanising World: Global Report on Human Settlements 1996*. Oxford University Press, Oxford
- UNCHS (1997) *Shelter for All: The Potential of Housing Policy in the Implementation of the Habitat Agenda*. UNCHS (Habitat), Nairobi, www.unhabitat.org/programmes/housing/policy/publications.asp
- UNCHS (1998a) *Implementation of the Habitat Agenda: Guidelines for the United Nations Resident Coordinator System*. UNCHS (Habitat), Nairobi, www.unchs.org/unchs/english/hagenda/guide1/contents.htm
- UNCHS (1998b) *Financing Cities for Sustainable Development: With Specific Reference to East Africa*. UNCHS, Nairobi
- UNCHS (2001) *Cities in a Globalising World: Global Report on Human Settlements, 2001*. UNHCS/Earthscan, London
- UNCHS/ILO (International Labour Organization) (1995) *Shelter Provision and Employment Generation*. United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), Nairobi; International Labour Office, Geneva
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2003) *Trade and Development Report*. United Nations, New York and Geneva
- UNCTAD (2004) *Trade and Development Report*. United Nations, New York and Geneva
- UNDP (United Nations Development Programme) (1991) *Cities, Poverty and People: Urban Development Cooperation for the 1990s*. UNDP, New York
- UNDP (2004) *Human Development Report*. UNDP/Oxford University Press, New York
- UNDP (undated) *Global Learning Network*, www.undp.org/pppue/gln/, accessed on 11 December 2004
- UN-Habitat (2002) *Housing Rights Legislation: Review of International and National Legal Instruments*. UN-Habitat and Office of the High Commissioner for Human Rights, Nairobi
- UN-Habitat (2003a) *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*. Earthscan/UN-Habitat, London
- UN-Habitat (2003b) *Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millennium*. UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2003c) *Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2004) *State of the World's Cities: Globalization and Urban Culture*. Earthscan/UN-Habitat, London
- United Nations Handbook 2003* (2003) New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, Wellington
- USAID (US Agency for International Development) (1996) *The Housing Indicators Program: Regional Housing Indicators Database in the Transitional Countries*

- of Central and Eastern Europe. USAID, Washington, DC
- Van der Rest, J. (2003) 'The poor first dwell, then build' *SELAVIP Newsletter, Journal of Low-income Housing in Asia and the World*, **10**: 5–8
- Van Order, R. (2001) 'The structure and evolution of American secondary mortgage markets, with some implications for developing markets' *Housing Finance International* September: 16–31
- Van Rooyan, O. (2004) *The Kuyasa Fund*, mimeo
- Vance, I. (2004) 'Land and collateral issues: The asset dimension of housing micro-finance' in F. Daphnis and B. Ferguson (eds) *Housing Micro-finance: A Guide to Practice*. Kumarian Press Ltd., Bloomfield, US: 123–150
- Wahba, S. (2001) 'From land redistribution to integrated development: The evolution and impact of shelter and poverty alleviation strategies in marginalized settlements in Nouakchott, Mauritania', Paper presented to the Third Annual Global Development Network Conference, Brazil 9–12 December
- Ward, P. M. (ed) (1982) *Self-help Housing: a Critique*. Mansell, London
- Watanabe, M. (ed) (1998) *New Directions in Asian Housing Finance*. International Finance Corporation, Washington, DC
- WCED (World Commission on Environment and Development) (1987) *Our Common Future*. Oxford University Press, Oxford
- Weru, J. (2004) 'Community federations and city upgrading: The work of Pamoja Trust and Muungano in Kenya' *Environment and Urbanization* **16**(1): 47–62
- Whitehead, C. M. E. (2003) 'Financing social housing in Europe' *Housing Finance International* June: 3–8
- Whittington, D., D. T. Lauria and X. Mu (1990) *Paying for Urban Services: A Study of Water Vending and Willingness to Pay for Water in Onitsha, Nigeria*. World Bank, Washington, DC
- Williams, P. (2004) 'The challenges of affordable housing' in *Introducing the Issues: 16 Expert Views*. Presented at International Union of Housing Finance 25th World Congress, June 2004: 20–21
- Willis, K. G. and A. G. Tipple (1991) 'Economics of multihabitation: Housing conditions, household occupancy and household structure under rent control, inflation and nonmarketability of ownership rights' *World Development* **19**(12): 1705–1720
- World Bank (1980) *Shelter, Poverty and Basic Needs*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (1983) *Learning by Doing*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (1989) *Financial Systems and Development*. Oxford University Press for the World Bank, Oxford
- World Bank (1991) *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (1992) *World Development Report*. Oxford University Press, New York
- World Bank (1993) *Housing: Enabling Markets to Work*. World Bank Policy Paper, World Bank, Washington, DC
- World Bank (1994) *World Development Report*. Oxford University Press, New York
- World Bank (1999) 'New study confirms benefits of Bangladesh's microcredit programs', www.worldbank.org/html/extdr/extme/2063.htm, accessed on 2 May 2002
- World Bank (2003a) *Sub-Sovereign Credit Access and Infrastructure Financing In Four East Asian Countries: China, Philippines, Indonesia, and Vietnam – Phase One: A Reconnaissance*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2003b) 'Tamil Nadu Urban Development Fund (TNUDF)', Power point presentation graciously contributed by program officers, March 2003
- World Bank (2004a) *IBRD Program Document for a Proposed Programmatic Loan to the Amount of US\$100 Million to the United Mexican States for Affordable Housing and Urban Poverty Sector Adjustment Loan*, Report no 27627–MX. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2004b) *Project Information Document, Concept Stage – Pakistan Housing Finance Project*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2004c) 'Total GDP 2003', www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf, accessed 8 March 2005
- World Bank (2004d) *Concept Memoranda (CM) Proposed Repeater Project, Third Tamil Nadu Urban Development Project (TNUDP III)*. World Bank, Washington, DC, 7 May 2004
- World Bank (2004e) *World Development Indicators 2004*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2005) *Global Economic Prospects 2005*. World Bank, Washington, DC
- Yasui, T. (2002a) 'Summary of the meeting' in *Housing Finance in Transition Economies*. OECD, Paris: 7–16
- Yasui, T. (2002b) 'Housing finance in transition economies' in *Housing Finance in Transition Economies*, OECD, Paris: 17–36
- Yunus, M. (1997) 'The Grameen Bank story: Rural credit in Bangladesh' in A. Krishna, N. Uphoff and M. J. Esman (ed) *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*. Kumarian Press, London: 9–24
- Zaltzman, M. (2003) 'Mexican mortgage market – access to housing' *Housing Finance International* December: 21–24
- Zaman, H. (2004) 'The scaling up of micro-finance in Bangladesh: Determinants, impacts and lessons', *World Bank Policy Research Working Paper 3398*, World Bank, Washington, DC
- Zehnder, A. (2004) 'Savings mobilization through contractual savings schemes for housing' in *Introducing the Issues: 16 Expert Views*. Presented at International Union of Housing Finance 25th World Congress, June 2004: 30–31
- Zhao, Y. and S. C. Bourassa (2003) 'China's urban housing reform: recent achievements and new inequities' *Housing Studies* **10**(5): 721–744

索引

INDEX

Note: Prefix letters before page numbers 186 to 227 refer to detailed tables in the Statistical Annex.

- Abidjan, Côte D'Ivoire, revenue service concessions 48
- access
 - financial institutions 41–2
 - financial services 99–101
 - infrastructure services 12
 - mortgage finance 154–5
 - mortgage finance loans 76–7
- accountability
 - municipal spending patterns 45–7
 - see also* finance
- adequate housing, affordability 165
- adequate shelter 163–4
- affordability
 - housing 79, 81–3
 - microfinance 117
 - shelter xiv
 - shelter finance systems assessments 140–2
- Africa
 - basic economic indicators (B.6) 202
 - demographic indicators (A.1) 186
 - energy and transport infrastructure (B.8) 207
 - environmental infrastructure (B.5) 199–200
 - growth 4
 - households
 - consumption indicators (B.4) 197–8
 - total and rate of change (B.3) 195
 - investment; infrastructure and foreign direct (B.7) 204–5
 - population; size and rate of change (B.2) 192
 - shelter indicators (A.2) 187
 - social indicators (A.3) 188, (B.9) 209
 - urban agglomerations; population size and rate of change (C.1) 212
 - urbanization; urban population; urban slum dwellers (B.1) 189
- aid, international development 7–8
- Asia
 - basic economic indicators (B.6) 202
 - demographic indicators (A.1) 186
 - energy and transport infrastructure (B.8) 207–8
 - environmental infrastructure (B.5) 200
 - households
 - consumption indicators (B.4) 198
 - total and rate of change (B.3) 195–6
 - investment; infrastructure and foreign direct (B.7) 205
 - population; size and rate of change (B.2) 192–3
 - shelter indicators (A.2) 187
 - social indicators (A.3) 188, (B.9) 209–10
 - urban areas; population and rate of change (C.1) 212–15
 - urbanization; urban population; urban slum dwellers (B.1) 189–90
- assets, urban valuation 8
- Bangkok, infrastructure 6
- Bangladesh
 - Grameen Bank loan package 116, 141
 - House Building Finance Corporation 73
- basic economic indicators (B.6) 202–4
- betterment levies 149
- betterment taxes, municipal finance 37, 40
- Bolivia, shelter loans 104
- 'booms and busts', housing market 84
- borrowing
 - challenges 41
 - management 149–50
 - municipal finance 40–2
- Boston, United States, linkage fees 37
- Brazil
 - fiscal responsibility law 46
 - foreign investment 14
 - National Fund for Popular Housing 92
 - participatory budgeting 44
- bridging finance, community funds 127–8
- Brown agenda, sustainability 25–6
- budgeting participatory, resource improvement 150
- budgets, public 14
- Build Together Programme, Namibia 126
- building codes 9–10
- building materials
 - credit 160
 - higher incomes 170
 - sustainable shelter 166
- building research 19
- business, taxes 38–9
- Cambodia, Urban Poor Development Fund 121
- capital
 - higher incomes 169–70
 - lower house prices 169–70
 - sustainable shelter 165
- capital budgets, multi-year, municipal spending patterns 44
- capital finance, sources xlii, 112–13
- capital markets, borrowing 41–2
- charging, local services 150
- charity, low-income housing 160
- Chile, housing subsidies 93, 96
- China
 - foreign direct investment 14
 - Guangzhou Province, homeownership 73
 - housing finance 73
 - Housing Provident Fund 73
 - population forecasts 4
 - right to buy 91
 - SPVs 37
- cities
 - economic growth 6
 - financial needs 6
 - maintenance improvement 150
 - population 3
- citizens, project beneficiaries 23
- city authorities 147–8
- city life, costs 163
- CMP *see* Community Mortgage Programme
- co-operative housing 167
- collateral
 - community funds 131–2
 - microfinance 114–15
- collective action, savings 130
- Columbia, housing subsidies 93
- commercial centres, income generation 133–4
- Community based finance, lowest income groups 30
- community fund electricity services, Peru 125
- community funds 120–36
 - long term strategy 134
 - shelter xxvi
- Community Mortgage Programme (CMP) 141
- Philippines 124, 132, 161
- community-based funding mechanisms 160–1
- housing finance xxvi
- initiatives, joint funding 48
- Community-led Infrastructure Financing Facility (CLIFF) 108, 159, 161
- construction industry 19–20
 - project beneficiaries 23
- Consultative group to Assist the Poor (CGAP) 102
- contractor financing 153
- contractual savings schemes 78
- corruption elimination, resource improvement 151
- cost of lending, reduction 154
- Costa Rica, subsidies 94
- Côte d'Ivoire, taxation 40
- credit enhancement, borrowing 41–2
- debt
 - financial constraint reduction 153–4
 - management 149–50
 - service 13
 - swaps 149
- decentralization
 - municipal finance 50
 - service delivery 50
- default, low-income borrowers 159
- deforestation, Africa 7
- delayed repayment, community funds 128–9
- delivery, sustainable shelter 167–8
- demographic framework 3–4
- demographic indicators (A.1) 186
- design
 - higher incomes 170
 - sustainable shelter 167
- developed/developing regions
 - demographic indicators 186
 - shelter indicators 187
 - social indicators 188
- developers, development 153
- developing countries
 - demographic growth 3–4
 - economic growth 11
 - financial systems 36
- development
 - assistance, official 16
 - exactions, municipal finance 40
 - sustainable 3–18
- direct
 - capital grants 154
 - construction mortgage finance 62–3
 - subsidies community funds 127

- direct-demand subsidies 95
 domestic resources,
 sustainable shelter 172
 domestic savings xxiv
 gross 13
 Earth Summit, Rio de Janeiro
 1992 27
 East Africa, local authority
 taxing powers 38
 economic framework 5–7
 economic growth patterns
 10–11
 economics, exogenous factors
 6
 economies, urbanization 17
Economist house price index
 80
 Ecuador, Step-by-Step
 programme 105
 El Salvador, land development
 108–9
 emerging markets 16
 employment 6
 poverty 12–13
 enabling strategy
 1985–1987, housing
 policy 25
 energy and transport
 infrastructure (B.8)
 207–9
 environment funds,
 municipal finance 42
 environmental framework,
 sustainable
 development 7
 environmental infrastructure
 (B.5) 199–202
 EU *see* European Union
 Europe
 basic economic indicators
 (B.5) 202
 demographic indicators
 (A.1) 186
 energy and transport
 infrastructure (B.8) 208
 environmental
 infrastructure (B.5) 201
 households
 consumption indicators
 (B.4) 198–9
 total and rate of change
 (B.3) 196
 investment; infrastructure
 and foreign direct (B.7)
 205–6
 population; size and rate of
 change (B.2) 193
 shelter indicators (A.2)
 187
 social indicators (A.3)
 188, 210
 urban areas; population
 and rate of change
 (C.1) 215–16
 urbanization; urban
 population (B.1) 190
 European Union (EU)
 housing finance 145–6
 social housing funding 90
 finance
 agencies, links 104–5
 capital global strategy 28
 framework, sustainable
 development 7
 globalization 29–30
 homeownership Singapore
 63
 income generation 156
 mobilizing 9
 mortgage sources 58–9
 pro-poor systems 156
 providers, risks 10
 relationship-building
 142–4
 resources, mobilization
 xxx–xxxii
 risk assessment 144
 shelter for the poor 163
 small-scale contractors
 xxiv
 social housing xxv
 social and rental housing
 87–97
 sustainability 1980–1989
 23–4
 urban development 34–51
 financial institutions,
 community funds 129
 financial services, access
 99–101
 financial shortage, location
 96–7
 financing schemes
 large scale contractors
 xxiv
 small scale landlords xxiv
 fiscal decentralization
 process, Indonesia 36
 fiscal responsibility law, Brazil
 46
 Fondo Nacional de
 Habitaciones
 (FONHAPO), Mexico
 123
 funding mechanisms,
 sustainable shelter 172
 funding sources xliii
 funds, shortage for
 maintaining existing
 assets 44–5
 gender, inclusion challenge
 135
 global economy, volatility 6
 global outlook, summary 11
 globalization
 connections and diversity
 xvii
 finance 29–30
 governance framework 9
 government, local authority
 creditor 150–1
 Grameen Bank loan package,
 Bangladesh 116, 141
 residential debt 66
 guarantee funds, small loans
 105
 guarantees xxvi
 housing microfinance 159
 mortgage finance 64–5
 Habitat Agenda
 new millennium policies
 30
 shelter finance
 commitments 31
 health, improvement 118
 high-end poaching, shelter
 policies 170–1
 higher incomes, lower house
 prices 169–70
 Hogar de Cristo, Chile, social
 housing 158
 homeownership xi–xli
 Asia 71–4
 China, Guangzhou
 province 73
 encouragement xxiv
 finance 91–5
 Latin America 74–5
 northern countries 66–7
 rates 66
 southern countries 69–71
 sub-Saharan Africa 75–6
 transition countries 67–9
 young people 80–1
 house building, supply
 process 147
 house improvement xxiii
 households
 consumption indicators
 (B.4) 197–9
 decision-making 152
 total and rate of change
 (B.3) 195–7
 housing
 finance 19, 29, 87–97
 house prices 79–80
 infrastructure 6
 lack of finance 145–6
 new, price elasticity 80
 policy 19–32
 requirements 5
 rights 30–2
 sector, SAPs 24
 services, institutional
 capacity 27–8
 subsidies 56, 64, 93, 96
 housing and basic services,
 selected cities (C.2)
 218–20
 housing costs xxiii, 55, 155
 abatement 1, 165
 increased demand 80
 reduction 152
 housing development,
 lending strategies 101
 Housing Development and
 Finance Corporation
 (HDFC), India 17
 housing finance
 assessing demand 106
 low-income households,
 India 100
 lower income households
 79–84
 Mexico 74
 Peru 103
 scope 159–60
 small loans 109
 South Africa 57, 75
 state support 61–2
 see also microfinance;
 mortgages
 housing finance institutions,
 funds 76
 housing and infrastructure,
 finance 3
 housing market
 informality problem 83
 systemic risks assessment
 84
 housing microfinance, small
 loans 158–9
 Housing Microfinance
 Institutions (HMFIs)
 158–9
 human capital development
 20
 human development
 demographic indicators
 186
 shelter indicators 187
 social indicators 188
 Hungary, subsidized
 mortgage rate 64
 incentives, taxation-related,
 mortgage finance 63
 inclusion challenge,
 community funds
 134–5
 income
 demographic indicators
 186
 distribution 11–12
 regional inequality patterns
 12
 shelter indicators 187
 social indicators 188
 income and employment,
 urban development
 151
 income generation
 community funds 133–4
 microfinance 116–17
 income-generating
 enterprises, borrowing
 42
 incremental development,
 shelter 99
 incremental loans 156
 India
 Housing Development and
 Finance Corporation 17
 housing finance low-
 income households 100
 mortgage rate 64
 municipal finance transfers
 38
 politicization of housing
 finance 92
 population forecasts 4
 Self Employed Women's
 Association (SEWA)
 102, 114, 115
 Indonesia
 borrowing 41
 fiscal decentralization
 process 36
 inequality, income
 distribution 11–12
 informal development,
 financial constraint
 reduction 153
 informality problem, housing
 market 83
 infrastructure
 higher incomes 170
 housing 6
 standards 9–10
 sustainable shelter 166
 urban services, joint
 funding 48
 infrastructure development,
 savings 130
 institutional capacity, housing
 services 27–8
 insurance
 mortgage default 65
 mortgage finance 64–5
 interest rate subsidies
 community funds 128
 Mexico 64
 mortgage finance 63–4
 interest rates
 community funds 131
 microfinance 115
 mortgage finance 78–9
 International Finance
 Corporation, study 106

- investment; infrastructure and foreign direct (B.7) 204–6
- investment
foreign 8, 14–15
national public 8
patterns 14–17
private 15–16
public 15
- Kenya
housing co-operative 112
sanitation fund 103
- key issues findings and messages xxiii–xxvi
- Korea
housing finance
deregulation 72
mortgage lending growth 72
- Kuyasa Fund, South Africa 159
- land, sustainable shelter 166
- land delivery, municipal finance 49–50
- land development,
microfinance 108–12
- land purchase, savings 130
- land-use planning, sustainable shelter 166
- Latin America
basic economic indicators (B.6) 203–4
demographic indicators (A.1) 186
energy and transport infrastructure (B.8) 208
environmental infrastructure (B.5) 201
growth 4
homeownership 74–5
households
consumption indicators (B.4) 198–9
total and rate of change (B.3) 196–7
investment; infrastructure and foreign direct (B.7) 206
population; size and rate of change (B.2) 193–4
shelter indicators (A.2) 187
social indicators (A.3) 188, (B.9) 210–11
urban areas; population and rate of change (C.1) 216–17
urbanization; urban population, slum dwellers (B.1) 191
- lenders increase xxv
- lending, characteristics 28
- lending strategies, housing development 101
- linkage fees, Boston, United States 37
- loan-to-value ratios (LTVs) xxiv
mortgage finance 76–7
- loans
mortgage finance 62–3
periods xxiv, 155
community funds 132–3
microfinance 115
mortgage finance 76–7
small loans
- housing xxv
housing microfinance 158–9
housing strategies 109
shelter microfinance 98–119
short term xxv
Urban Community Development Fund 133
- local expenditure, structure 45
- local finance, balancing 148–9
- local government budgeting 43–5
- local organization, finance systems 144
- local services, charging 150
- location
financial shortage 96–7
market choice 96–7
sustainable shelter 167
- low incomes xxiii
- low wages, sustainable shelter 168–9
- low-income groups, community funds 121
- lower house prices, higher incomes 169–70
- lower housing prices, higher incomes 1
- macroeconomic context, urban shelter development 10–18
- macroeconomic orthodoxy 24–5
- macroeconomic performance, external factors 17
- maintenance improvement, cities 150
- Mali, foreign investment 8
- market choice, location 96–7
- market poaching, shelter policies 170–2
- MDGs *see* millennium development goals
- Mexico
Fondo Nacional de Habitaciones (FONHAPO) 123
housing finance 74
housing interventions 104
housing stock 70
interest rate subsidies 64
reducing lender risk 75
remittances 111
- Mibanco, Peru, microfinance institution 103
- microfinance 101–4
collateral 114–15
growth xli
interest rates 115
loan periods 115
savings 114
security 114–15
technical assistance 115–16
women orientation 116
see also finance
- microfinance institution (MFI) 105–6
- microlenders 110
- Millennium Development Goals (MDGs)
developing countries targeted 4
economic framework 7
loans, affordability 146
- local engagement 172, 173
- microfinance strategies, limitations 141
- monitoring tools 32
- poverty reduction, report 166
- slum targets xxvii–xxxi
- Millennium Housing Commission United States, affordable housing 165–6
- Millennium Project 166, 172
- millennium strategy xxxv
- Millennium Towns and Cities Campaign 172
- mobilizing resources, constraints 10
- money management, savings 130–1
- mortgage, default insurance 65
- mortgage availability, Western Europe 83
- mortgage delivery system
home bundled 60
unbundled 60
- mortgage facilities xxiv
- mortgage finance xxiv, xxxvi–xxxvii, 55–86
access 154–5
capital access xlv
development 28
poaching shelter policies 171
poverty 55–6
recent trends 56–65
regional analysis 65–76
sources 58–9
terms and conditions 76–8
- mortgage lending 59–79
terms and conditions xxxviii–xxxix, 76
- mortgage markets extension xxiv
- mortgages, lengths 77
- multi-occupancy housing development xxiv
- municipal capital finance fund, importance 149
- municipal development funds, borrowing 42
- municipal expenditure, management 45
- municipal finance
effectiveness and impacts 49–51
main issues 34–5
national systems 35–6
sources xxxv, 37–43
- municipal services, privatization 47–9
- municipal spending patterns xxxv–xxxvi, 43–7
- municipalities, project beneficiaries 23
- Namibia, Build Together Programme 126
- national financing, balancing 148–9
- National Fund for Popular Housing, Brazil 92
- natural resources 7
- neighbourhood improvement xli–xlii, 106–8
see also slum upgrading
- new millennium policies 30–1
- New York, public housing 89
- NGOs (non-government organizations)
collateral and security 132
community based funding mechanisms 160–1
community funds 121–4
funding provision 157
housing finance 103–4
long term strategies, community funds 134
trust 19
- Nicaragua, local development 107
- north, state rental housing 88–90
- Northern America
basic economic indicators (B.6) 204
demographic indicators (A.1) 186
energy and transport infrastructure (B.8) 209
environmental infrastructure (B.5) 201
households
consumption indicators (B.4) 199
total and rate of change (B.3) 97
investment; infrastructure and foreign (B.7) 206
population; size and rate of change (B.2) 194
shelter indicators (A.2) 187
social indicators (A.3) 188, (B.9) 211
urban areas; population, rate of change (C.1) 217–18
urbanization; population; slum dwellers (B.1) 191
- northern countries, homeownership 66–7
- Oceania
basic economic indicators (B.6) 204
demographic indicators (A.1) 186
energy and transport infrastructure (B.8) 209
environmental infrastructure (B.5) 201–2
households
consumption indicators (B.4) 199
total and rate of change (B.3) 197
investment; infrastructure and foreign direct (B.7) 206
population; size and rate of change (B.2) 194
shelter indicators (A.2) 187
social indicators (A.3) 188, (B.9) 211
urban areas; population and rate of change (C.1) 218
urbanization; urban population; urban slum dwellers (B.1) 191
owner occupation, Western Europe 1990–2000 67

- Pakistan
water improvements
funding 128
- participatory budgeting,
municipal spending
patterns 44
- partnerships for local
development, new
trends 48–9
- performance and
productivity, sectors 11
- Peru
community fund electricity
services 125
housing microfinance 103
land titles 69
mortgage finance 69
Step-by-Step programme
105
- Philippines
community mortgage
programme 124, 132
housing subsidies
distribution 64
- Poland, contractual savings
schemes 78
- policy directions, sustainable
shelter finance systems
147–62
- policy reform, sustainable
shelter 171–2
- political commitment,
sustainable shelter
171–2
- poor people, shelter finance
systems assessments
140–2
- population
below poverty line 12,
(B.9) 209–11
urban agglomerations
(C.1) 212–8
urban growth 6 (B.1)
world and regions; size
and rate of change
(B.2) 192–4
- poverty reduction,
community funds 121
- poverty reduction strategy
papers (PRSPs) 32, 149
- private finance
costs 90
urban development 150
- privatization
municipal finance 51
municipal services xxxvi,
47–9
service delivery 51
- production
higher incomes 170
sustainable shelter 167–8
- programmes and budgets
multi-year, resource
improvement 150
- project approach
municipal finance trends
21
shelter trends 21
- project beneficiaries
municipal finance 22–3
shelter trends 22–3
- property, taxes 38–9
- property tax systems,
strengthening 149
- providers
mortgage finance 56–8
small loans 109–12
- provincial finance, balancing
148–9
- public goods, financing 148
- public housing, New York 89
- public resources, sustainable
shelter 172
- public utilities, privatization
47
- public-sector deficits 148
- purchasing power, increasing
168–9
- purchasing power increase 1
- regional analysis, mortgage
finance 65–76
- regional highlights
xxxvii–xxxviii
- regulations
policies 88
subsidies 88
- relocation alternatives,
Thailand 130
- remittances, small loans 160
- rental accommodation need
152–3
- rental housing 168
finance 87–97
northern countries
xxxix–xl
southern countries xl, 91
transition countries xl
- residential debt, GDP 66
- residential poaching, shelter
policies 171
- right to buy, China 91
- risks, low income households
10
- risks assessment, housing
market 84
- Russia, borrowing 41
- sanitation fund, Kenya 103
- SAPs *see* structural
adjustment programmes
- savings
community funds 129–31
financial constraint
reduction 153–4
microfinance 114
mortgage finance 77–8
national economies 13
savings and collateral xlii
Schultz, Theodore 20
- secondary markets, mortgage
finance 59–61
- secondary mortgage markets
154
- securing capital, microfinance
117–18
- security
community funds 131–2
microfinance 114–15
- Self Employed Women's
Association (SEWA),
India 102, 114, 115
- self help
municipal finance 21–2
shelter trends 21–2
- self-help housing 167
- service delivery, municipal
finance 49–50
- service providers, finance
148
- Shack or slum Dwellers
Federation (SDI) 160,
161
- shelter
global strategy 26–7
improvement 118
incremental development
99
- loans Bolivia 104
new millennium policies
30–1
policy and finance 19–34
standards 9–10
subsidies, reasons 87–8
trends 1972–2004 21–8
- shelter finance
assessment of trends
xxxvi–xliv
epilogue xlix–l
Habitat Agenda 1996 31
shelter finance systems
assessment 139–46
sustainability xlvii–xlix
shelter improvement
strategies, Thailand
124–5
shelter indicators (A.2) 187
shelter microfinance
challenges xlii–xliii, xlv
small loans 98–119
subsidies 113
terms and conditions xlv
shelter policies
market poaching avoidance
170–2
mortgage finance poaching
171
residential poaching 171
- Singapore, homeownership
finance 63
- Slovakia, contractual savings
schemes 78
- slums
families, New Delhi 168
finance xxvii
population 4, (B.1)
upgrading xxix–xxx,
164–5
microfinance 106–8
projects 10
- small loans *see* loans
small loans, *see also*
microfinance
- social housing finance 87–97
European Union (EU) 90
- social indicators (A.3) 188,
(B.9) 209–11
selected cities 224–7
- socio-behavioural framework
5
- South Africa
housing finance 57, 75
housing market 79
housing rights 32
housing subsidies 93
loan finance 112
mortgage bond registration
costs 71
mortgage finance down-
marketing problems 84
- uTshani fund 127
- southern cities, rental market
102
- southern countries
home ownership 69–71
rental housing 91
- special purpose vehicles
(SPVs), China 37
- SPVs *see* special purpose
vehicles
- standards, sustainable shelter
166–7
- state agencies, community
funds 121
- state engagement, savings
130
- state funds, interest rates
131
- state rental housing
north 88–90
transition countries 90–1
- state support, housing
finance 61–2
- statistical analysis tables
186–224
- Step-by-Step programme
Ecuador 105
Peru 105
- structural adjustment
programmes (SAPs) 24
- sub-Saharan Africa
borrowing 41
homeownership 75–6
- subsidiarity, principle 9
- subsidies xxv
Chile 93, 96
Colombia 93
Costa Rica 94
pro-poor systems 156–7
regulations 88
shelter, reasons 87–8
shelter microfinance 113
South Africa 93
- subsidized loans 157
- summary, executive xxxii–l
- supply process, house
building 147
- sustainable development
3–18
- sustainable shelter,
mechanisms 164
- sustainable shelter finance
systems xlv–l
- sustainable urban shelter
163–73
- sustainability, Brown agenda
25–6
- Sweden, interest rate
subsidies 64
- systemic risks assessment,
housing market 84
- Szczecin, Poland, multi-year
capital investment
planning 45
- Tamil Nadu Urban
Development Fund
(TNUDF), India 43
- target 11 realignment
xxviii–xxix
- tax collection improvement
149
- tax yield, developing
countries 38–9
- taxation, Côte d'Ivoire 40
- taxation related incentives
xxxviii
- taxes
business 38–9
property 38–9
- technical assistance
community funds 133
microfinance 115–16
- tenure systems 39
- Thailand
government housing bank
59
mortgage lending growth
58
relocation alternatives
130
shelter improvement
strategies 124–5

- Urban Community Development Office (UCDO) 132
- transaction costs, reduction 151
- transfers, municipal finance 37–8
- transition countries, state rental housing 90–1
- transparency, municipal spending patterns 45–7
- UEMOA *see* West African Economic and Monetary Union
- UMP *see* Urban Management Programme
- United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, first 1976 3
- United Nations regional groups
 - demographic indicators 186
 - shelter indicators 187
 - social indicators 188
- United States, homeownership expansion 69
- urban areas; population and rate of change (C.1) 212–18
- urban assets, valuation 8–9
- Urban Community Development Fund loans 133
- Office (UCDO) Thailand 132
- urban housing cost xxiii
- urban infrastructure 6
- urban infrastructure and services xlvi–xlviii
- Urban Management Programme (UMP) 27
- Urban Poor Development Fund, Cambodia 121
- urban poverty, community funds 121
- urban services
 - accounting 46
 - cost reduction 151
 - infrastructure, joint funding 48
- urban settings, economic context xxxii–xxxvi
- urban shelter development 3–10
- challenges xxxii–xxxiii
- macroeconomic context xxxiii–xxxiv, 10–18
- urban transport and environment, selected cities (C.3) 221–4
- urbanization 3
- urbanization; urban population; urban slum dwellers (B.1) 189–91
- urbanization, income levels xxviii
- user fees, municipal revenues 39–40
- utilities agencies, project beneficiaries 23
- uTshani fund, South Africa 127
- Vienna Declaration on Human Rights* 31
- waste, human, management 7
- water, management 7
- water improvements funding, Pakistan 128
- West Africa, municipal operating revenue 39
- West African Economic and Monetary Union (UEMOA) 38
- Western Europe
 - housing affordability 79
 - mortgage availability 83
 - mortgage lending 1990–2003 68
 - owner occupation 1990–2000 67
- whole-sector development, 1987 onwards 26
- women orientation, microfinance 116
- world
 - demographic indicators 186
 - households; total and rate of change 195
 - population; size and rate of change 192
 - shelter indicators 187
 - social indicators 188
 - urbanization; urban population; urban slum dwellers 189
- Zambia, housing finance, state involvement 58



为城市低收入人群的住房筹措资金

全球人类住区报告 2005

若贫民窟居住者的生活没有显著改善，要达到世界各国领导人在《联合国千年宣言》中所确定的千年发展目标是很困难的。并且，若没有健全的、可持续发展的经济发展来支持强大的住房机构的建立，贫民窟居民的生活也无法得到改善。正如《为城市居所筹集资金 全球人类住区报告 2005》所强调的，要实现《联合国千年宣言》中有关贫民窟的目标，其主要挑战之一是通过为低收入人群提供大规模的可负担的住房，为改造和消除贫民窟调动所需的经济资源。

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

——摘自联合国秘书长科菲·安南为本书撰写的序言

《为城市低收入人群的住房筹措资金 全球人类住区报告 2005》介绍了对住房融资体系进行的第一次全球评估，将住房和城市发展的挑战置入宏观经济政策的整体大环境中。这份报告描述并分析了世界各区域内的住房融资条件和趋势，其中包括正式的住房融资机制、小额信贷和社区融资，并突出强调了在改造贫民窟的过程中这几者之间的相关性。该报告从国家和国际层面讨论了住房融资政策最近的发展，并对能够巩固住房融资体系的几个政治方向进行了查验。

《全球人类住区报告》系列是对世界城市发展条件和趋势最具权威的、最新的评估。对于全球范围内的研究人员、学者、公共机构和公民社会组织而言是必不可少的工具和参考。已出版的本系列报告所讨论的主题包括“城市化的世界”、“全球化世界中的城市”、“贫民窟的挑战”。

责任编辑：郑淮兵 王晓迪

ISBN 978-7-112-17341-9



(26044)



建工出版社微信