



第六十七届会议

临时议程* 项目 70(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和
基本自由切实享受的各种途径

适当住房权利

秘书长的说明

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

* A/67/150。



适当生活水准权所含适当住房问题特别报告员的报告

摘要

适当住房问题特别报告员在本报告中对将房屋融资作为促进房屋所有权主要手段的现行住房政策范式进行分析。本报告评估了现行房屋融资政策对穷人适当住房权的影响。特别报告员的结论是仅有融资机制不足以充分实现无歧视的适当住房权，还需要有更广、更完整的住房政策和国家干预。她呼吁将基于房屋融资的住房政策改为基于人权的住房政策。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 房屋贷款的人权框架	6
三. 现行房屋贷款政策及其对穷人适当住房权的影响	7
A. 抵押贷款市场	7
B. 需求补贴	11
C. 房屋微型贷款	15
四. 结论和建议	19

一. 引言

1. 欧洲和北美洲社会改革者在十九世纪末二十世纪初开始揭示城市穷人处于深重苦难状况后，各国政府开始向个人和家庭提供住房援助和直接提供住房。¹ 到二十世纪中期，许多拉丁美洲、非洲和亚洲发展中国家经历了农村贫民的迅速城市化。当时没有使这些新城市人口能够有机会利用城市土地的城市和住房政策，因而导致这些人自己建造的非正式住区，住区里的房屋往往是岌岌可危的，并且严重缺乏基本服务和基础设施(见A/HRC/10/7)。在同一时期，大多数前计划经济国家的情况则不一样，这些国家负责为所有公民提供适当住房，并采取通过中央计划建造国家租赁房屋的模式。²

2. 在二十世纪 70 年代末，住房政策出现急剧改变，首先从北美和欧洲开始，接着是许多拉丁美洲、亚洲和非洲发展中国家以及前计划经济国家。这种由主要经济理论支持的改变要求将由国家控制的活动转为由私营部门控制的活动，并要求不受限制的自由市场和自由贸易。这种观点不久即占领主导地位，影响了国家、国际金融机构和发展机构的政策。此种观点对全球住房政策产生的惊人影响反映在大量文献中(同上)。

3. 已形成的共识是，各国政府应放弃其作为可负担住房供应者的角色，改为扮演促进者的角色，应支助市场需求而不是直接提供成果：“应鼓励政府采取让房屋市场起作用的政策……避免扭曲房屋市场。”³ 这个新的角色是根据依靠私人财产和市场力量的新自由主义，为支助房屋融资系统、促进住房所有权创造条件、建立体制和制订规章制度。⁴

4. 发达和发展中国家因而逐渐从传统的供应方援助走向需求方政策。因此，在支助家庭获得信贷方面，金融部门和私营房屋市场成为提供住房解决办法的主要

¹ 例如，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，约有 550 万社会住房是在第二次世界大战结束至 1981 年之间建造的。M. Harloe, *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America* (Hoboken, New Jersey, Wiley-Blackwell, 1995); D. Fée, “Le logement social en Angleterre: trente ans de déclin”, *Informations Sociales*, 第 159 号(2010 年 3 月), 第 82 页。

² József Hegedüs, Stephen E. Mayo and Iván Tosics, “Transition of the Housing Sector in the East Central European Countries”, *Review of Urban & Regional Development Studies*, 第 8 卷, 第 2 号(1996 年 7 月), 第 101 页; 欧洲经济委员会, *Housing Finance Systems for Countries in Transition: Principles and Examples*(纽约和日内瓦, 2005); Mark Stephens, “Locating Chinese Urban Housing Policy in an International Context”, *Urban Studies*, 第 47 卷, 第 14 号(2010 年 12 月), 第 2965 和 2971 页。

³ 世界银行, *Housing: Enabling Markets to Work*, 世界银行政策文件(哥伦比亚特区华盛顿, 1993), 第 6 页。

⁴ J. Doherty 等人, *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era*(布鲁塞尔, 欧洲无家可归者协同组织联合会, 2005)。

机制。国际组织提供的外来援助大大影响了基于市场的房屋融资的发展，并促进了发展中国家的房屋市场活动。⁵ 尽管在房屋政策方面遭遇到的情况各有不同，但大多数国家选择的是，促进房屋市场和个人住房所有权、采取社会住房私营方案和放松对房屋融资市场的管制。

5. 一些国家将出售公有房屋视为增加住房所有权和减少国家开支的手段。⁶ 公共住房被日益视为极度贫穷、犯罪和种族隔离的集中点，这种情况也促进了私营化。在欧洲和北美，公共房屋的私有化采取了几种方式，包括通过购买权政策将公共租赁住房卖给租户(例如联合王国)，将房产转给不牟利行为者(例如荷兰)，有些地方将房产转给谋取最大利润的行为者(例如德国⁷ 和美国⁸)。

6. 在二十世纪 90 年代，大多数前计划经济国家也通过“购买权”方案开展将公共住房大规模私有化的项目，在有些情况下，甚至几乎完全消除公房。在大多数国家，⁹ 这种做法导致房地产保有结构发生根本改变；在许多前计划经济国家，90%以上房屋住户为房屋所有者(例如，爱沙尼亚 96%、斯洛文尼亚 77%、¹⁰ 中国 80%以上)。

7. 即使是那些没有出现大规模私有化的国家，也认为应由市场负责提供住房，而且认为住房所有权是最佳的保有办法，在所有房屋政策中应处于中心地位。这种做法在数量上超过了一些行之有效的或其他的保有办法，如租赁房(公营和私营)，各种形式的合作和集体所有权，等等。¹¹ 因此，自第二次世界大战结束以

⁵ 欧洲经济委员会，Housing Finance Systems for Countries in Transition，第 7 页；世界银行，The Emerging Role of Housing Finance(哥伦比亚特区华盛顿，1988)。

⁶ 联合国人类住区规划署(人居署)，Affordable Land and Housing in Europe and North America(内罗毕，2011)，第 9 页。

⁷ K. Scanlon 和 C. Whitehead，“Le logement social en Europe: tendances communes et diversités persistantes”，编辑 C. Lévy-Vroelant 和 C. Tutin，Le logement social en Europe au début du XXIe siècle: la revision générale(法国雷恩，雷恩大学出版社，2010)，第 24 页。

⁸ 在美国，1974 年的房屋和社区发展法停止了大部分新公房的建造并启动了住房选择支助计划(第 8 节)，将资金从公房管理局转移到私营部门，由私营部门建造低收入住房。但最终，许多公房客负担不起这些“负担得起”的住房(A/HRC/13/20/Add. 4，第 10 和 25 段)。

⁹ 只有几个国家没有采用房客“购买权”方案(例如捷克共和国和波兰)。

¹⁰ 爱沙尼亚和斯洛文尼亚对特别报告员 2012 年 4 月 5 日发给会员国的问题单(以下称“问题单”)的答复。

¹¹ Julie Lawson, Tony Gilmour 和 Vivienne Milligan, International Measures to Channel Investment towards Affordable Rental Housing(澳大利亚住房和城市研究所，2010)；Fée，第 80 页。

来，住房所有权所占比率持续上升，¹² 到二十一世纪 00 年代中期，除德国和瑞士以外，经济合作与发展组织成员国的此项比率都超过 50%。¹³

8. 对房屋融资系统的需求很快就被列为此项改变的关键因素。房屋融资指的是为向个人和家庭购买、租用、建造或改善房屋提供贷款(抵押或微型贷款)或赠款(补助或免税)而制定的融资政策和方案。

9. 目前采取的大部分房屋融资政策和战略的对象是个人而不是作为地主的机构，其目的是促进所有权，其前提是，如果适当设计和管制房屋市场，并有必要法律和体制框架的支助，就能使人人有机会获得适当和负担得起的住房所有权。

10. 房屋融资现在不仅被视为促进获得适当住房机会的工具，而且被视为发展金融部门的关键因素，房屋融资已成为金融市场的中心支柱，并扩展了全球资本的营业范围。¹⁴ 金融自二十世纪 80 年代开始经历的放松管制、自由化和国际化，对房屋和城市发展产生重大影响。抵押贷款的资金现在不只是来自现有的储蓄和零售金融信贷，而且来自国家和国际资本市场。这些发展被称为“房屋金融化”。¹⁵

11. 与此同时，适当住房在概念上也从一种社会物品转为一种商品以及一种累积家庭财富和保障福利的战略。房屋已成为一种金融资产(英文房地产的字面意思为“真实的财产”)，房屋市场的管制越来越多地是为了促进房屋的金融面而不是社会面。房地产部门被视为继续成长和可持续经济成长的潜在推动力。¹⁶

12. 然而，面向市场的房屋融资促使房地产价格到处出现泡沫和更负担不起，没有促进最穷的人获得负担得起的适当住房的机会。在 1997 至 2004 年之间，西班牙平均房价增加 149%、联合王国 139%、爱尔兰 187%、澳大利亚 112%、美国 65%、南非 227%。¹⁷ 由于房地产价格和房租增长而且是通过全球而不是通过地方金融

¹² Mikael Atterhög 和 Han-Suck Song, “A Survey of Policies that May Increase Access to Home Ownership for Low-Income Households”, *Housing Theory and Society*, 第 26 卷, 第 4 号(2009), 第 248-249 页。

¹³ 西班牙和爱尔兰最高, 分别为 83.2%和 91.1%。D. Andrews 和 A. Caldera Sánchez, *Drivers of Homeownership Rates in Selected OECD Countries*, 经济合作与发展组织经济部工作文件第 849 号(巴黎, 经济合作与发展组织出版社, 2011), 第 9 页。

¹⁴ 欧洲经济委员会, *Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets: Principles and guidance for the development of a country's real estate sector*, 日内瓦, 2010 (ECE/HBP/147)。

¹⁵ Manuel B. Aalbers, “The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis”, *Competition and Change*, 第 12 卷, 第 2 号(2008 年 6 月), 第 148 页。

¹⁶ 世界银行, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, 编辑 Loïc Chiquier 和 Michael Lea, (哥伦比亚特区华盛顿, 2009), 第 xxxiv 页。

¹⁷ 人居署, *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005* (Earthscan, 2005), 第 1 页。

盈余来融资的，更多家庭在从市场获得适当住房方面遇到困难。许多观察者指出，这种房产分布情况使社会两极分化和不平等现象恶化，并使城市、区域和全球的空间分配情况更不平等。¹⁸

13. 负担不起住房的危机因分配住房资源的非市场机制遭到削弱、忽视和放宽限制而进一步加深。连在社会租赁屋方面有广泛基础和长久传统的国家也调整其系统以促进所有权、“自由市场”原则和竞争政策。由于这些原因，为穷人和最弱势群体建造的适当住房大大减少，国家预算和可用的公共资金也不断减少。在美国，房屋和城市发展部的预算从1978年830亿美元减至1983年180亿美元，在1996年至2001年之间，没有拨出任何资金用于公房建筑。¹⁹ 公房不断减少导致等候者名单越来越长，使许多人住在不适当的居住环境下(A/HRC/13/20/Add. 4, 第21段；又见A/HRC/10/7)。即使在(大规模私有化后)短期内没有出现住房短缺的前苏维埃国家，低收入家庭不久出现了严重的负担不起住房问题。²⁰

14. 随着国家对社会住房部门投资减少以及越来越多地将重点放在住房所有权——这也导致私营租赁市场萎缩²¹——能否获得房屋贷款就成为低收入家庭极其重要的问题，这些家庭除了在房地产市场和金融市场有房屋出售和有信贷提供时按照这些市场所定条件获取贷款购买房屋外没有其他办法取得住房。

15. 尽管大多数国家采用各种各样的房屋贷款政策和方案，特别报告员决定将其报告重点放在三个最常用来帮助最穷和最弱势的人获得房屋贷款以取得住房所有权的政策：增加低收入借款人抵押贷款的借取额；向低收入群体提供资本补贴以帮助低收入家庭进入房屋信贷市场；提供房屋建筑和改善微型贷款。本报告分析这些做法并评估这些做法对穷人适当住房权的影响。

二. 房屋贷款的人权框架

16. 房屋贷款政策直接影响适当住房权的负担的起部分(《经济、社会、文化权利国际公约》第11条第1款)。各国应制定法律、政策和方案以确保与住房有关的费用所占百分比与收入水平相称，并且不会威胁或损害到获得和满足其他基本

¹⁸ Ray Forrest, “Globalization and the Housing Asset Rich: Geographies, Demographics and Policy Convoys”, *Global Social Policy*, 第8卷, 第2号(2008年8月), 第167和第178-179页; Jian-Ping Ye, Jia-Ning Song 和 Chen-Guang Tian, “An Analysis of Housing Policy During Economic Transition in China”, *International Journal of Housing Policy*, 第10卷, 第3页(2010年9月), 第273页。

¹⁹ Western Regional Advocacy Project, 2012 HUD Budget Fact Sheet, 2011。

²⁰ 斯洛伐克对问题单的答复。

²¹ 人居署, *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries, Quick Policy Guide Series*——第1卷(内罗毕, 2011); 人居署, *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries*(内罗毕, 2003)。

需要的问题。各国还须不断监测其住房政策对实现适当住房权的影响并控制住房费用的不合理增加。²²

17. 在设计、实施和监测房屋政策时，各国必须确保它们不仅促使人们有机会获得负担得起的住房，而且有机会获得可居住、进出方便和地点适当的住房，并确保人们能够获得服务(例如保健、教育和福利)、生计、建筑材料、设施和基础设施以及保有权保障。各国必须确保住房政策为无歧视政策并且不会增加现有的不平等。在设计房屋贷款政策时，各国必须特别注意穷人和弱势人的权利。政策和法律的目的是减少不平等现象并确保穷人和被边缘化的人有机会获得负担得起的住房，而不是在牺牲其他人的情况下使那些已处于有利地位的社会群体获利。²³

18. 政府有义务确保实现适当住房权并不表示政府有义务为所有人提供公共住房。经济、社会和文化权利委员会认为，在有些情况下国家有义务为低收入家庭提供社会住房或房租低廉的住房，²⁴ 但鼓励各国采取各种住房政策，²⁵ 条件是“所采取的措施足以在最短时间内用尽可能多的可用资源来实现每个人的权利”。²⁶

19. 国家必须不断监测住房政策和评估这些政策是否与逐步实现适当住房权相适应。当一个政策证实对享有适当住房权有害时(例如当住房政策导致投机、无家可归者增加、歧视或负担不起住房危机时)，²⁷ 国家应相应调整和修正其政策和方案。²⁸

三. 现行房屋贷款政策及其对穷人适当住房权的影响

A. 抵押贷款市场

20. 近年来，基于市场的房屋贷款空前快速在全世界扩散。在美国、欧洲国家、澳大利亚和日本，住房抵押贷款市场占GDP 50%至 100%之间。在危机发生前十年期间，包括澳大利亚、爱尔兰、西班牙、瑞典和美国在内的若干国家经历了抵押

²² 经济、社会和文化权利委员会，关于适当住房权的一般性评论第 4 号(1991)，第 10 段，也可将此视为诠释世界人权宣言等其他国际人权文书所提到的适当生活水平权的权威指引。

²³ 同上，第 11 段。

²⁴ 例如，在委员会关于各国的总结意见：印度(E/C. 12/IND/CO/5)，第 30 和 70 段；立陶宛(E/C. 12/1/Add. 96)，第 47 段；肯尼亚(E/C. 12/KEN/CO/1)，第 30 段；联合王国(E/C. 12/GBR/CO/5)，第 29 段；和法国(E/C. 12/FRA/CO/3)，第 44 段。

²⁵ 关于各国的总结意见：塞浦路斯(E/C. 12/CYP/CO/5)，第段；尼加拉瓜(E/C. 12/NIC/CO/4)，第 24 和 25 段。

²⁶ 一般性评论第 4 号(1991)，第 14 段。

²⁷ 见关于阿根廷的总结意见(E/C. 12/ARG/CO/3)。

²⁸ 一般性评论第 4 号(1991)，第 11 段。

贷款债务的强劲增长。到 2009 年，丹麦和荷兰的抵押贷款债务与GDP比率已超过 100%。²⁹ 新兴市场的抵押贷款也在增长。例如，中国抵押贷款市场在二十世纪 90 年代出才刚开始，但自 2000 年以来每年增长 40%以上，不到十年就到达GDP的 11%，³⁰ 成为亚洲最大的抵押贷款市场。同样，印度市场每年增长 30%。³¹

21. 大多数转型经济和发展中国家尽管作出很大努力来发展基于抵押的融资系统，抵押贷款的借款率仍然很低。³² 据报，在 2010 年东欧只有 5%的人有抵押贷款，³³ 在大多数非洲撒哈拉以南国家，抵押贷款率微乎其微(少于 5%)。³⁴

22. 基于市场的房屋贷款不可避免地以社会较富有的一部分人为目标，这些人有获得初步房屋贷款和通过付息使贷款人赚取利润所需的资本。传统的看法是穷人无法获得抵押贷款，这是因为各种问题，如没有职务、非正式和非法的住区、限制性的分区和居住条规、收入低和无规律、许多人在非正式部门工作。传统上，银行将营销重点放在高收入群体，它们倾向于采取高抵押的贷款方式(多重保证、贷款价值比低等)，这必然排除了低收入群体。因此，抵押贷款市场实际上歧视低收入借款人。FinMark信托在 12 个非洲国家委托进行的研究发现少于 10%的当地人有资格获得抵押贷款。根据人居署最近估计，在东欧转型经济国家，房价迅速上涨再加上高失业率和抵押贷款利率，使 80%以上新家庭被排除在新建房屋市场之外。³⁵

23. 随着日益了解到发达和发展中国家低收入(和往往中等收入)群体仍然负担不起抵押贷款，在过去二十年为没有资格获正常抵押贷款的低收入和(或)有不良信贷历史的借款人设计了新抵押贷款产品。在二十世纪 90 年代，更多地在本世纪 00 年代，这种抵押贷款新“市场部分”迅猛发展。³⁶

24. 越来越多的贷款借给在正常情况下无资格借钱的家庭，产生所谓的“次级”的贷款。尽管这些贷款政策的目的是让过去被排除在抵押贷款市场外的低收入家庭有机会获得房屋贷款，但实际上仍然非常歧视穷人。抵押贷款放贷人按照贷款

²⁹ 国际货币基金，Global Financial Stability Report: Durable Financial Stability: Getting There from Here(哥伦比亚特区华盛顿，2011)，第 133 和 134 页。

³⁰ Stephens，第 2975 页。

³¹ 世界银行，Housing Finance Policy in Emerging Markets，第 xxxi 页。

³² 虽然有些转型经济国家如匈牙利、波罗的海国家和哈萨克斯坦有过 20%以上的年增长率。国际货币基金组织，Global Financial Stability Report，第 134 页。

³³ 欧洲复兴开发银行，Transition Report 2011: Crisis and Transition: The People's Perspective，第 56 页。

³⁴ 除了南非(抵押贷款刚超过 GDP 的 40%)和纳米比亚(约 20%)。

³⁵ 人居署，Affordable Land and Housing in Europe and North America，第 48 页。

³⁶ 世界银行，Thirty Years of Worldbank Shelter Lending: What Have We Learned?，编辑 Robert M. Buckley 和 Jerry Kalarickal(哥伦比亚特区华盛顿，2006)。

申请人对放贷人及其投资者构成的风险将申请人分类。信用评分使放贷人能够根据风险定价，对分数低(高风险)借款人收取较高利率，对分数高(低风险)借款人收取较低利率。放贷人从而较愿意以较高价格贷款给高风险借款人。在美国，一般的次级借款人在 166 000 美元抵押贷款的前四年比正常抵押贷款同等数额的借款人多付 5 222 美元(见 A/HRC/10/7)。

25. 掠夺性贷款也不成比例地影响最弱势群体。掠夺性贷款是一种价格歧视，以过去被排除在抵押贷款市场的同一群人为对象，向他们提供比其风险评分所定价格更昂贵的贷款、过高的抵押贷款保险、过份或不必要的条款包括大额尾付款(气球付款)、高额提前付清罚款和不按照借款人偿还能力审批贷款。³⁷

26. 曾经被公开排除在获得贷款者之外的穷人现在成为这些更细微的歧视机制的对象。高利率贷款导致家庭负债不断上升和经济无保障，穷家庭被迫减少其他基本需要的开支来偿还房债。

27. 在宏观层次也可看见住房贷款增长对负担的起的住房所产生的不利影响。更多人可以获得抵押贷款导致房价增加。在 1995 年和 2005 年间，由于廉价贷款和可从全球资本获取贷款，西班牙房价增加了 105%(A/HRC/7/16/Add. 2, 第 44 段)。国际货币基金最近一项分析证实房价与家庭贷款增加有很强的正比关系。家庭贷款平均每增长 10%，房价就约增长 6%。³⁸

28. 日益加深对抵押贷款和私营机构的依赖，以及与日益加深与全球资本市场广泛发展的连接，使国家房屋系统过度蒙受全球金融动荡的风险、增加个别家庭的债务和将风险集中在这些家庭。一些国家采用以次级贷款、轻易发放贷款和抵押贷款金融化为基础的深度开放型抵押贷款系统，这些国家自 2008 年美国金融危机向全世界扩散以来出现严重危机。特别报告员在先前报告(A/HRC/7/16/Add. 2、A/HRC/10/7、A/HRC/13/20/Add. 4 和 A/HRC/16/42/Add. 3)中详细分析了抵押贷款市场的放松管制和次级抵押贷款系统对各区域经济和金融危机的影响，以及其后该危机对最穷和最边缘化的人的影响。

29. 收入水平与飞涨的住房和房租价格之间的差距再加上失业，导致不履行付款义务、剥夺赎回权和无家可归的情况增加。近年来，由于作出了作为“发展房屋贷款系统当务之急”而推出的各项便于剥夺赎回权的法律和体制调整，上述情况更加恶化。³⁹ 最近危机的一项主要结果是剥夺赎回权的情况越来越多，房屋所有权是最牢靠的保有权形式的概念证明是错误的。⁴⁰ 在西班牙，自 2007 年以来，

³⁷ Aalbers, 第 159 页。

³⁸ 国际货币基金, 第 134 页。

³⁹ 世界银行, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, 第 94 和 95 页。

⁴⁰ 根据 RealtyTrac(一家维持剥夺赎回权数据库的公司), 在 2009 年第三季, 美国每 136 个房屋单元中有一个被剥夺赎回权。

剥夺赎回权事件发生了 350 000 次以上，在 2011 年 212 次，每天发生 159 次驱逐事件。⁴¹ 危机对最穷和最弱势的人产生不成比例的影响，他们是“最后”加入抵押贷款市场的人，但又是因为其经济冲击承受力低、偿付能力低而最早受到影响的人。⁴² 最近的研究显示，西班牙大多数被剥夺赎回权的人(70%)，与失业危机有关，35%被剥夺赎回权的产业为移民的产业。⁴³

30. 房屋危机对新兴经济体的不利影响较少，由于这些经济体的结构和发展情况，其抵押贷款市场较小、较保守和较少与资本市场连接。利用全球证券化最多的新兴抵押贷款市场(如俄罗斯联邦、哈萨克斯坦和大韩民国)受影响最大。⁴⁴ 在 2010 年，哈萨克斯坦有 4 万借款人在等待其公寓建筑完成时建筑公司破产了(见 A/HRC/16/42/Add.3)。

31. 在东欧一些国家，外币贷款率高使问题变得更加严重。在 2010 年，新兴欧洲国家外币抵押贷款占 42%。⁴⁵ 在发生经济危机时，匈牙利约三分之二的抵押贷款为瑞士法郎贷款。危机开始后，法郎兑东欧币值高挺。房屋所有人突然发现需偿付的款项直线上升，在有些情况下贷款额超出房屋价值。

32. 在发生次级贷款危机后，房屋供应和家庭移动能力大大降低，原因是供应方(租赁和所有权部门)缺少开发房地产的长期贷款，向需求方提供的抵押贷款越来越多地采取配给制。各国政府为应付危机，推出了负责任贷款的条规，金融机构收紧了抵押贷款条件，再次使抵押贷款离开低收入群体的视野。各国政府对危机作出以下回应：挪威、瑞典、以色列、加拿大和荷兰将重点放在调整需求方政策、收紧抵押贷款条件和通过条规；波兰、西班牙和中国取消利息税减免；西班牙和智利提供了需求方补贴以帮助抵押贷款借款人和防止欠款。⁴⁶ 危机没有导致政策朝着供应方非市场房屋政策方向转变，大多数国家的社会住房投资仍低。基于经济紧缩的复苏措施(即减少公共开支)有时导致社会住房方案进一步缩减，例如希腊工人住房组织缩减了有关方案，⁴⁷ 而巨额公共资源被用于“解救”金融机构。这导致无家可归者增加、家庭陷入债务困境、住房情况恶化。

⁴¹ A. Colau 和 A. Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelona, Angle Editoriál-Cuadrilátero Libros, 2012), 第 21 和 22 页。

⁴² 世界银行, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, 第 xxxvii 页。

⁴³ 欧洲复兴开发银行, 第 56 页。

⁴⁴ 经济、社会和文化权利委员会, *concluding observations on Spain* (E/C.12/ESP/C0/5), 第 21 段; 大赦国际, *Spain: Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, 48th session, 2012 年 5 月, AI index EUR 41/005/2012(伦敦, 2012)。

⁴⁵ Colau and Alemany, 第 30 和 237 页。

⁴⁶ 国际货币基金, 第 115 和 116 页。

⁴⁷ 希腊对问题单的回答。

B. 需求补贴

33. 从供应方住房政策改为需求方住房政策的一个主要部分是促进需求补贴，作为扩大私营建筑住宅市场的手段，及动用公共资源将其推向潜在的购买者，目的是“减少政府干预”。需求补贴方案背后的理念是，低收入家庭将能够在国家提供的首笔付款补贴或有补贴的贷款协助下，用自己的储蓄通过自由市场买房。家庭需求补贴的主要类型为：(a) 直接付款，用作预先支付的房款(用以减少贷款额、房地产买卖手续费、首付款或保险费，或作为资本赠与)或用作每月房款；(b) 与储蓄方案挂钩的补贴；(c) 利率补贴或利息补贴；(d) 与抵押贷款付款或房地产税挂钩的税务补贴。⁴⁸

34. 大多数国家采取这些需求补贴的某种组合。然而，资本赠与补贴在拉丁美洲较多采用，发达经济体较少用。⁴⁹ 在欧洲、美国、加拿大和澳大利亚，需求补贴方案大多采取免税、利率补贴或储蓄账户奖励的方式。⁵⁰ 一些国家提供抵押贷款利息税减免，如爱尔兰、荷兰、德国、美国、联合王国、中国、斯洛伐克、匈牙利、俄罗斯联邦、克罗地亚和捷克共和国。⁵¹ 法国推动多种补贴，包括为新造和修复的房产提供的补贴储蓄计划及给予经过经济能力测验的首次买房者的无息贷款。⁵²

35. 欧洲国家(德国和法国)最普通的房屋补贴是合同-储蓄计划。履行合同的储蓄者有资格按照低于市场的利率获得抵押贷款。由于低收入群体的储蓄能力有限，他们一般无法享受此计划的好处。⁵³ 发达国家、新兴市场和转型经济国家也给予家庭与住房所有权有关的税务优惠，包括为抵押贷款偿款提供税款宽减或抵减、与房屋所有人-居住人资本收益有关的税务优惠，这些优惠有利于能够负担抵押贷款的境况较好的家庭。⁵⁴ 丹麦、美国、挪威、希腊、墨西哥、葡萄牙和印度尼西亚提供减少借款人所付利息的抵押贷款利率补贴。⁵⁵

⁴⁸ 通过金融系统与不通过金融系统提供的补贴有重大的区别，例如，建造和营运租赁房屋或提供住房补贴以帮助租房人支付房租。本报告将重点放在旨在通过金融市场增加房产所有权的需求补贴。人居署，Guide to Preparing a Housing Finance Strategy(内罗毕，2009)，第45页。

⁴⁹ 欧洲委员会，Housing Policy and Vulnerable Social Groups (Strasbourg, 2008)，第31页。

⁵⁰ Harold M. Katsura 和 Clare T. Romanik, Ensuring Access to Essential Services: Demand Side Housing Subsidies, 社会保护讨论文章系列第0232号(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，December 2002)，第6页；加拿大和澳大利亚对问题单的回答。

⁵¹ 人居署，Financing Urban Shelter, 第63页。

⁵² 法国对问题单的回答。

⁵³ 世界银行，Housing Finance Policy in Emerging Markets。

⁵⁴ 欧洲委员会，第38页。

⁵⁵ 克罗地亚、印度尼西亚、墨西哥和葡萄牙对问题单的回答。

36. 与抵押贷款融资或储蓄有关的需求补贴一般不以穷人为对象，实际上获得好处的是境况较好的中等收入甚至中上等收入家庭。与所付利息有关的所得税减除额或为抵押贷款提供的广基利率补贴往往是反向的，因为它们随着贷款额的增加而增加，因此负担得起大额贷款的人比小额借款人受益更多。在菲律宾，利率补贴占房屋补贴总值的 90%；然而，该国 77% 的人负担不起即使经利率补贴的正式部门的贷款。⁵⁶ 这些补贴有一部分也可能漏了出去，使房屋系统的其他人获益，并提高了现有住房和土地的价值。⁵⁷

37. 虽然建立有补贴的抵押贷款市场原本是为了减少国家对房屋部门的干预，但支助储蓄银行、补贴利率和税额减免动用大量公共资金。政府承诺长期支付补贴款项，但在合同期间这是难以控制的。例如，由于严重的财政问题西班牙和匈牙利最近取消了免税计划。特别报告员认为国家只依赖抵押贷款补贴可能与其运用尽可能多的可用资源无歧视地促进适当住房权的义务相抵触，在国家将大部分的预算用于这些政策，而同时逐步取消或不促进社会住房方案或其他以穷人为对象的做法时，就更是如此。

38. 资本赠与-补贴的做法尤其是为帮助低收入家庭而采用的，智利的经验被认为是启发其他国家的模式。⁵⁸ 该模式强调：(a) 将提供住房的责任从政府转到私营部门；(b) 为购房提供一次性赠与，减少所有间接补贴；(c) 以来自家庭收入和储蓄的房款为基础的透明甄别机制。各项方案的目的是为购买私营公司在市场上销售的正式建造的住房提供现金补贴，使更多人负担得起住房。补贴可与抵押贷款或微型贷款和(或)家庭储蓄合并使用。资本赠与的对象为低收入家庭，目的是鼓励这些家庭加入传统房屋市场，从而导致金融市场扩大。⁵⁹

39. 智利模式因其透明度、因其将住房改由(被视为能够比政府更有效率和更有效地处理各种住房需求的)私营市场提供的规模及因其以穷人为目标，而被称为最佳做法。⁶⁰ 该模式在拉丁美洲被广泛复制(巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、墨西哥、巴拿马、秘鲁和委内瑞拉(玻

⁵⁶ 人居署, *The Role of Government in the Housing Market: The Experiences from Asia*(内罗毕, 2008), 第 39 和 40 页。

⁵⁷ J. Pollard, “Soutenir le marché: les nouveaux instruments de la politique du logement” in *Sociologie du travail*, 第 52 卷, 第 3 号(2010 年 7 月至 9 月), 第 333 页。

⁵⁸ A. Gilbert, “Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy”, *Housing Studies*, 第 17 卷, 第 2 号(2002), 第 305 至 324 页。

⁵⁹ Diana Mitlin, “New Directions in Housing Policy”, in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, 编辑 Allison M. Garland, Mejgan Massoumi 和 Blair A. Ruble(哥伦比亚特区华盛顿, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007), 第 151 和第 163 页。

⁶⁰ 人居署, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*(内罗毕, 2011), 第 57 页。

利瓦尔共和国))。⁶¹ 在拉丁美洲以外,南非自 1994 年以来采取了资本赠与办法。⁶²

40. 在国家没有土地规划的情况下,为房屋市场提供的大量补贴导致土地和房屋价格显著上升、产生低收入家庭负担不起住房的一般性问题和产生长期等候者名单。⁶³

41. 很快就产生的另一问题是这些方案的地点。智利放宽了规划条规和扩大了城市范围,其假设是自由营运的土地市场将自动使人们有机会通过房屋市场获得适当住房。对于高收入家庭的房屋市场,供应者必须计及买方要求,即产品-价格-地点三要素,因为这是竞争性市场,但对提供社会住房的营业者而言,买家的要求是受到限制的,尤其是在有充分补贴的情况下。在房子不足的情况下,房屋补贴的受益人只能有什么“买”什么。因此,社会住房的供应者将不太会计及甚至会忽视买主要求,因为没有竞争。⁶⁴

42. 有补贴的住宅开发区主要造在地价最低的城市周边。智利在 1978 年至 2000 年之间建造的补贴房屋大多集中在没有足够或适当基础设施、学校、健康设施和就业机会的周边地区。不良的公共运输和道路质量进一步影响住户获得服务和就业的能力。⁶⁵ 南非、墨西哥和巴西的补贴方案也因以低标准和象征着低收入家庭集聚区的房屋取代广泛的非正式房屋而受到批评。⁶⁶ 这种情况导致更多的城市和社会群组隔离、获取城市服务的机会更加不均、环境损害加深、城市安全保障问题更严重。

⁶¹ 萨尔瓦多、危地马拉、墨西哥和委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)对问题单的回答。美洲开发银行约 20% 的房屋贷款用于资本赠与方案。美洲开发银行, *Sharpening the Bank's Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean: Background Paper for the Implementation of the Social Development Strategy* (哥伦比亚特区华盛顿, 2006)。

⁶² South Africa Financial and Fiscal Commission, *Building an Inclusionary Housing Market: Shifting the paradigm for Housing Delivery in South Africa*, 2012 年 1 月。

⁶³ 1998 年智利住房补贴的等候时间估计为 20 年以上。人居署, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, 第 55 页。

⁶⁴ Pablo Trivelly and Company, Ltd., “Urban Structure, Land Markets and Social Housing in Santiago, Chile”, January 2010 年 1 月。

⁶⁵ 同上。又见 Alfredo Rodríguez 和 Ana Sugranyes 编辑, *Los Con Techo: Un Desafío para la Política de Vivienda Social* (Santiago, Ediciones SUR, 2005)。

⁶⁶ Mariana de Azevedo Barreto Fix 博士论文, “Financeirização e transformações recentes do circuito imobiliário no Brasil”, 坎皮纳斯大学经济研究所, 巴西坎皮纳斯, 2011; 人居署, *Housing Finance Mechanisms in Mexico* (内罗毕, 2011); Fernando Jiménez-Cavieles, “Chilean Housing Policy: A Case of Social and Spatial Exclusion?”, 柏林技术大学博士论文, 2006。

43. 这些方案也忽视房屋是否适宜居住的问题。建造的房子常常不仅位置不好、很小或质量不好，并且改善的机会有限。⁶⁷ 一些国家试图管制质量标准，但由于需要有监测的体制能力而常常导致行政费用大幅增加以及积压的未建成房屋增加。⁶⁸

44. 适宜居住问题、地点问题和进出交通问题导致南非改变其补贴方案和增加政府干预。在 2004 年开始执行的开辟新天地补贴计划列入了供应方内容，其目的是试图减少在补贴住房第一阶段出现的适宜居住问题和地点问题的影响；在 2005 年，政府宣布土地将在房屋补贴额之外另行资助，在 2007 年宣布，各项服务由市政府直接额外资助。⁶⁹

45. 资本赠与方案的原对象为最穷和最弱势的人，但主要由于低收入家庭无法凑出一定数额的头款或按照市场贷款标准每月支付房款，这些家庭难以利用该方案。⁷⁰ 在有些情况下，低补贴额从一开始就不让没有相当额外贷款或储蓄的人购买房屋。⁷¹ 许多新业主，即使具备贷款或储蓄，也无法负担维持费或水电费，因而被迫出售他们的家。⁷² 资本赠与方案可使用经济能力测验来判断是否具有获得赠与的资格；但寻找对象的机制非常复杂和花钱，因为需要关于收入和家庭消费的准确和最新资料，这在发展中国家往往很难获得，因为除别的以外，许多人的工作是非正式的。由于可靠收入和资产数据很少，一些国家用其他替代性的计量收入手段来确定资格和赠与额，例如家庭拥有的汽车或电消耗量。但即使最好的替代衡量系统也会发生排除性和包容性错误。⁷³

46. 一些国家试图促使私营银行和非政府组织参与向低收入家庭提供微型贷款以补偿国家补贴。这些方案成为穷人和国家之间的体制和金融中间人，使穷人能够“填补资金缺口”，从而具备获补贴的资格。然而，研究显示房屋微型贷款和补贴组合并不成功。出现一些问题，尤其是在同一微型贷款机构既管理基于需要的补贴又管理需求驱动的贷款时会出现问题，因为补贴额与贷款额是成反比的。⁷⁴

⁶⁷ 例如，1990 年在圣地亚哥的国家基本住房面积只有 33-34 平方米。在二十世纪 90 年代，平均面积增加了，但在 1998 年，每家庭每人只有 9.3 平方米。在南非，平均楼面面积最初只有 25 平方米，而且住房没有隔间。Gilbert，第 29 页。

⁶⁸ 非洲负担的起住房贷款中心对问题单的回答。

⁶⁹ 此外，补贴加了一个储蓄部分，符合资格的借款人须投入款项或在账户存钱。

⁷⁰ 人居署，Financing Urban Shelter，第 60 页。

⁷¹ 强制性储蓄部分要求家庭投入约 30%用于储蓄和费用，这也限制了能够获得厄瓜多尔补贴的家庭数目。人居署，Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean，第 55 页。

⁷² Gilbert，第 31 和 32 页。

⁷³ 世界银行，Thirty Years of World Bank Shelter Lending，第 55 页；欧洲委员会，第 50 页。

⁷⁴ 世界银行，Housing Finance Policy in Emerging Markets，第 405 和 406 页；人居署，Financing Urban Shelter，第 95 页。

47. 有时行政障碍或困难的要求妨碍低收入家庭获得补贴。在时间限制因素、交通费用或残疾状况使人们难以前往申请补贴时，申请人数会偏低。提供为证明具备补贴资格所需的文件(如出生证明或居住证明)要花不少钱，使申请人数受到限制。⁷⁵ 许多发展中国家的土地登记系统效率很低，所有权登记有时会出现严重积压，使获得补贴者的保有权失去保障。⁷⁶

48. 尽管政府针对低收入家庭作出大量预算投资，资本赠与补贴只部分解决了适当住房权中负担的起的问题(大大减少了一些发展中国家住房不足问题)，但很大程度上忽视了更大的适宜居住、地点、能否获得服务和基础设施以及无歧视问题。一名评论员指出，一批新的补贴住房往往产生更大的住房问题：“‘有房住的人’的问题”。⁷⁷

C. 房屋微型贷款

49. 大多数城市穷人住在无规划无服务的城市住区，他们用自己的财力物力资源逐步建立自己的住房。在 2005 年，发展中国家有三分之一以上(37%)的城市人口住在棚户区，人居署估计到 2020 年世界棚户区人口将几乎达 10 亿人。⁷⁸

50. 直至二十世纪 80 年代，住在棚户区的人和城市穷人还不是金融服务的市场。⁷⁹ 如前所述，这是因为：低收入甚至中等收入家庭负担不起房屋贷款；正式贷款的各种要求(如复杂的抵押和长期还款能力)与低收入家庭的各种特征(收入低并且不固定、保有权无保障)不匹配；金融机构没有借钱给确穷人的动力，因为穷人通常只“消费”小额贷款但涉及高额交易费用。因此，低收入甚至中等收入家庭采取基于个人储蓄、家人贷款和汇款、从放债人或典当业者获取款项的“非正式”融资策略。⁸⁰

51. 然而在二十世纪 80 年代出现了一个新的融资模式，一个似乎能够通过扩大一种产生收入的非正式部门的小型贷款来解决贫穷问题的模式：微型贷款。私营金融投资者被说服微型贷款有利可图，开始认为穷人“可作为贷款对象”。⁸¹ 此后私人投资资本(在捐助者、多边银行和国际组织支助下)流入微型贷款部门的资金，以及最近流入专门支助逐步造房的房屋贷款服务业的资金，

⁷⁵ 见 Katsura and Romanik。

⁷⁶ 见南非金融和财政委员会。

⁷⁷ 见 Rodriguez and Sugranyes。

⁷⁸ 人居署，State of the World's Cities 2010/2011: Cities for All: Bridging the Urban Divide(内罗毕，2010)，第 xii 页。

⁷⁹ 人居署，Financing Urban Shelter。

⁸⁰ 人居署，Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability: The Experiences and Instruments from the Developing and Developed Worlds(内罗毕 2008)，第 11 页；人居署，Financing Urban Shelter，第 99 和 100 页。

⁸¹ Don Johnston, Jr. 和 Jonathan Morduch, “The Unbanked: Evidence from Indonesia”, The World Bank Economic Review, 第 22 卷, 第 3 号(2008), 第 517 页。

急剧上升。⁸² 西方大银行集团越来越多在发展中国家开展业务并对微型贷款(包括房屋微型贷款)感兴趣的原因是,“金字塔底层”是一个巨大的未开发市场。⁸³

52. 过去十年,⁸⁴ 越来越多的房屋微型贷款方案启动了,向自己拥有住房者提供 300 美元至 5 000 美元的贷款,⁸⁵ 并常有再次贷款的机会,还款期为 1 至 15 年。与企业微型贷款相比,房屋微型贷款一般数额较大、还款期较长。与抵押贷款相比,房屋微型贷款数额小很多,一般还款期较短,对象为正式私营或国营金融机构不服务的人。⁸⁶ 由于数额有限,房屋微型贷款主要用于逐步改善房屋(如建造卫生间)和扩大现有住房,或逐步建造住房。⁸⁷

53. 有各种机构提供房屋微型贷款,其中包括:微型贷款机构,如Accion组织的Grameen银行和附属企业;银行和商业机构,如印度的HDFC银行和墨西哥的CEMEX公司(Patrimonio Hoy方案);专门提供住房的政府间组织和非政府组织,如Rural Housing Loan Fund in South Africa和Habitat for Humanity。⁸⁸ 在这方面有两种不同的机构,一种是提供微型企业贷款的金融机构,另一种机构的主要目的是改善穷人的居住情况,此种机构可以是也可以不是金融机构。⁸⁹

54. 与微型贷款机构的情况一样,大多数房屋微型贷款举措源自发展中国家和新兴市场。拉丁美洲的房屋微型贷款机构最多。⁹⁰ 亚洲的房屋微型贷款也在增长,非洲

⁸² 例如见人居署, Slum Upgrading Facility and the Shelter Finance for the Poor Initiative of Cities Alliance; Bruce Ferguson 和 Peer Smets, “Finance for Incremental Housing: Current Status and Prospects for Expansion”, Habitat International, vol. 34 (2010), 第页 288-289; 世界银行, Housing Finance Policy in Emerging Markets, 第 395 页。

⁸³ C. K. Prahalad 和 S. L. Hart, “The Fortune at the Bottom of the Pyramid”, Strategy and Business, Issue 26 (2002 年第一季), 第 1 页。

⁸⁴ 虽然 Grameen 银行等微型贷款机构自 1980 年以来就有房贷方案,但房屋微型贷款只是在过去 10 年才开始引起较多注意。

⁸⁵ 一些房屋微型贷款机构提供最高 8000 美元的贷款。人居署, Housing for All, 第 18 页。

⁸⁶ 哈佛大学设计研究院城市发展研究中心, Housing Microfinance Initiatives: Synthesis and Regional Summary: Asia, Latin America and Sub-Saharan Africa with Selected Case Studies, 2000 年 5 月。

⁸⁷ 世界银行, Housing Finance Policy in Emerging Markets, 第 399 页; Bruce Ferguson, “Housing Microfinance: A Key to Improving Habitat and the Sustainability of Microfinance Institutions”, Small Enterprise Development, 第 14 卷, 第 1 号(2003 年 3 月), 第 21 页。

⁸⁸ 人居署, Financing Urban Shelter, 第 106 至 112 页; Housing Finance in Emerging Markets: Connecting Low-Income Groups to Markets, Doris Köhn and J.D. von Pischke, 编辑(柏林, Springer, 2011), 第 33 至 35 页。

⁸⁹ 人居署, Housing for All, 第 12-13 页; 人居署, Financing Urban Shelter, 第 103-104 页。

⁹⁰ 例如秘鲁的 MiBanco、多民族玻利维亚国的 BancoSol、厄瓜多尔的 Banco Solidario、多米尼加共和国的 Banco Ademi、洪都拉斯的 Calpia 和危地马拉的 Genesis Empresariál。人居署, Housing for All, 第 22 页; 人居署, Financing Urban Shelter, 第 106 页。

比亚洲慢一点。⁹¹ 贷款机构的例子包括Kuyasa Fund(南非)、Jami Bora Trust(肯尼亚)、KixiCasa(安哥拉)、PRIDE(坦桑尼亚联合共和国)、BRI(印度尼西亚)和CARD(菲律宾)。⁹² 一些房屋微型贷款方案的规模相当大;例如Grameen银行提供了超过 650 000 个房屋贷款。然而,⁹³ 与GDP和微型贷款总体活动相比,全世界房屋微型贷款规模仍然很小。⁹⁴ 房屋微型贷款的对象大部分仍然是微型贷款机构的现有商业贷款客户,典型的情况是房屋微型贷款在微型贷款中占 4%到 8%之间。

55. 与传统抵押贷款抵押物相比,房屋微型贷款机构采用多元和较宽松的抵押策略,包括担保人、转让今后收入、工资扣减、其他经济资产如人寿保险和“社会抵押物”(借款人的声誉或借款人所属社会网络)。⁹⁵ 一些微型贷款机构试图通过使用客户现有历史将抵押物的需要降至最低。⁹⁶ 许多房屋微型贷款机构,尤其是在亚洲和非洲的机构要求借款人有储蓄,以此评估借款人的偿还能力和作为取得资金的途径。⁹⁷

56. 虽然微型贷款机构的利率一般低于非正式放债人的利率,但比正式金融机构的利率高很多,到期日也短很多。在大多数情况下,利率在 20%至 50%之间。⁹⁸ 例如,秘鲁MiBanco的年利率为 37%。⁹⁹ 墨西哥Compartamosbanco房屋微型贷款方案的利率几乎为 70%。¹⁰⁰ 借款人越穷,房屋微型贷款机构越可能通过缩短借款人还债期、增加利率和减少贷款额来管理违约风险。¹⁰¹ 在有些情况下,小额贷款不够用,还须从外面额外贷款补充,此种贷款利率很高并增加家庭风险。使用

⁹¹ FinMark Trust, *Scoping the Demand for Housing Microfinance in Africa: Status, Opportunities and Challenges* (2009)。

⁹² Annika Nilsson, “Overview of Financial Systems for Slum Upgrading and Housing”, *Housing Finance International*, 第 23 卷, 第 2 号(2008 年 12 月), 第 20 和 21 页; S. Merrill 和 N. Mesarina, “Expanding Microfinance for Housing”, *Housing Finance International*, 第 21 卷, 第 2 号(2006 年 12 月), 第 21 页。

⁹³ 见 www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1122&Itemid=973 (2012 年 7 月 19 日查阅)。

⁹⁴ 世界银行, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, 第 398 页。

⁹⁵ 人居署, *Housing for All*, 第 20 页; Sally R. Merrill, *Microfinance for Housing: Assisting the “Bottom Billion” and the “Missing Middle”*, Urban Institute Center on International Development and Governance, IDG 工作文件第 2009-05 号, 2009 年 6 月, 第 4 页。

⁹⁶ 人居署, *Enabling Shelter Strategies: Review of Experience from Two Decades of Implementation* (内罗毕, 2006), 第 91 页。

⁹⁷ 人居署, *Financing Urban Shelter*, 第 114 页。

⁹⁸ 人居署, *Housing for All*, 第 19 页。

⁹⁹ 世界银行, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, 第 410 页。

¹⁰⁰ 见 www.compartamos.com/。

¹⁰¹ 人居署, *Housing for All*, 第 24 和 25 页。

浮动利率也导致在偿还期间利率增加，有时比原来高出一倍。¹⁰² 高利率增加借款人的负债，增加贫穷的恶性循环和违约的可能性。¹⁰³ 在有些情况下，需要靠卖家庭长期持有的资产(如设备或土地)或挪用其他收入(汇款，养恤金)来还债。这些“备用”策略使房屋微型贷款的还债率一般不低，但降低家庭的资产净值、经济困境的承受力和住房的承负能力。正如次级抵押贷款常有的情况一样，房屋微型贷款借款人因“可图利益不高”而受到惩罚，他们要付出更高代价才有机会获得房屋贷款。

57. 大多数房屋微型贷款方案的性质，特别是其将重点放在是否有利可图的性质，加上其规模小，使其无法处理保有权保障、地点、基础设施和是否具备服务的问题。为逐步建造或改善住房提供金融服务是相对简单、不难处理的问题，但参与购地和提供基础设施却涉及复杂的法律、财务和政治问题，需要很多一般只有国家和地方机构才具有的体制、财务和法律能力。有些情况下，这种做法可能帮助棚户区居民改善现有住房从而促进适当住房权中的适宜居住方面，但在促进更广的保有权、地点、获得服务和基础设施方面没有什么作为。房屋微型贷款是否使借款人更负担的起住房也是有疑问的：房屋微型贷款大大增加借款人的房屋开支，但借款人的住房即使得到改善，往往仍与保健和教育服务以及就业机会隔离，并在保有权无保障的情况下最终可能仍被从其经改善的房屋(无补偿地)逐出(或迁移)。

58. 人们越来越认识到最穷的人无法获得房屋微型贷款。许多房屋微型贷款方案的着眼点为财务状况，因此其目标似乎是收入较高的城市穷人(即收入高出国家贫穷线50%的人)、接近贫穷的人(家庭收入最高为国家贫穷线120%或150%的人)、¹⁰⁴ “从事经济活动的穷人”(有时是获得正式就业的人，但往往是从事各种家庭生计方式的人)。特穷的人，即常常散居在提供信贷和基础设施非常花钱的农村地区的收入最低的15%人，不属于这些方案的对象。¹⁰⁵ 由于有保有权保障的要求，这个借款人群体可被进一步定性为“境况较好”的穷人。

59. 最近主要在非洲和亚洲发展出来的一种房屋微型贷款为社区基金。这些资金，与群体贷款和(或)储蓄一起，用于资助社区从事土地正常化和购买、提供基础设施和服务以及改善住房。社区资金为购买地块和社区基础设施(道路、下水道、水分配和连接等)提供财务和技术支助。这项过程通常涉及与其他利益攸关方，如地块原拥有者和政府进行谈判。¹⁰⁶ 一些组织(例如肯尼亚国家住房合作社)

¹⁰² P. K. Manoj, “Prospects and Problems of Housing Microfinance in India: Evidence from ‘Bhavanashree’ Project in Kerala State”, *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, 第19期(2010), 第178和190页。

¹⁰³ 人居署, *Housing for All*, 第23页。

¹⁰⁴ *Housing Finance in Emerging Markets*, 第36和37页。

¹⁰⁵ *Center for Urban Development Studies*, 第24页。

¹⁰⁶ Nilsson, 第19页。

既提供个人房屋微型贷款又提供社区群体贷款。¹⁰⁷ 已设立了棚户区居民国际组织和促进印度地区资源中心协会等国际伞式组织来促进和协助基于地方社区组织的业务。¹⁰⁸

60. 一些社区资金，如泰国的Baan Mankong和菲律宾的社区抵押贷款方案，显示有巨大能力扩大其覆盖面和执行涉及地方政府、地主和若干社区的复杂房屋和基础设施项目。泰国政府于 2003 年提出并由一个独立政府机构—社区组织发展机构—执行的Baan Mankong方案的目的是在 2008 年底前改善 300 000 个家庭的生活条件。方案所采取的提供低收入住房的策略是向自己计划和执行项目的社区组织提供资金。¹⁰⁹ 该方案成为社区支助棚户区改善的典范，尽管实际执行的比原先设想的规模小。¹¹⁰

61. 这些方案虽然与房屋微型贷款同步发展，但它们采取的方法很不一样，它们强调的是社区所有权和适当住房更广的方面，如地点、获得基础设施和服务的机会以及保有权保障。¹¹¹ 社区资金较少以财务状况为取向，因此与房屋微型贷款相比，通常贷款利率较低，还款期较长，最高达 25 年。¹¹² 社区资金需要政府预算支助并需要地方政府和国家政府在规划和执行阶段大力帮助，这样才能有必要的规模、可持续性和技术援助。现在要评估社区资金对穷人获得适当住房机会的影响尚言之过早，需要有更系统和长期的研究。然而，社区资金的财务可持续性已成为问题。社区资金由于规模大和依赖多个利益攸关方，在很大程度上依靠捐助者非经常的财政和技术支助，研究结果显示，社区资金的还债率低、拖欠率高。另一项令人担心的是，社区贷款导致捐款社区内由于还债能力差异而产生内部纠纷和权力不平衡。

四. 结论和建议

62. 房屋政策逐渐变为房屋融资系统。根据目前主要的房屋政策范式，设计和管制良好的房屋融资市场可让社会各部分都有机会获得适当住房。房屋融资也成为全球金融市场的中心支柱，对国家和国际金融部门的发展极其重要。

¹⁰⁷ Erlend Sigvaldsen, Key Issues in Housing Microfinance (Oslo, Nordic Consulting Group, 2010), 第 16-17 页。

¹⁰⁸ 人居署, Financing Urban Shelter, 第 99 页。

¹⁰⁹ Ferguson and Smets, 第 293 和 294 页; 人居署, Housing for All, 第 88 和 89 页; S. Boonyabancha, "Baan Mankong: going to scale with 'slum' and squatter upgrading in Thailand", Environment and Urbanization, 第 17 卷, 第 1 号(2005 年 4 月)。

¹¹⁰ 截至 2011 年 1 月, 有 1 546 个社区和 90 000 个家庭参与了 Baan Mankong 项目。人居署, Affordable Land and Housing in Asia(内罗毕, 2011)。

¹¹¹ 人居署, Financing Urban Shelter, 第 120 页。

¹¹² 菲律宾社区抵押贷款方案。

63. 推出了三个主要房屋融资机制(次级抵押贷款、需求方补贴和房屋微型贷款)以帮助低收入家庭增加获得房屋贷款的机会和促进住房所有权。推出这些政策的背景是,国家正从负担的起住房的供应者改为房屋和金融市场的促进者。
64. 特别报告员在审查了这些政策在世界各地的影响后认为,这些政策没有在多大程度上促进穷人获得适当住房的机会。事实显示,完全以帮助获得住房所有权为基础的房屋政策与充分实现穷人适当住房权是不一致的,因为这些政策没有为穷人提供适宜居住、负担的起和处于良好地点的住房。
65. 基于信贷的房屋融资政策本质上歧视低收入家庭,最多只是使高收入和中等收入群体更能够负担的起住房。房屋融资政策往往将穷人“圈在”贷款苛刻的“红线内”,这些人需要付更高代价获得金融服务,需要承受国际金融市场固有的金融风险 and 承受负债的风险。
66. 同时,房屋融资政策往往只将重点放在房屋是否负担的起的问题,而不解决适当住房权中更广的方面:地点、获得使用基础设施和服务的机会、适宜居住、保有产权保障。
67. 将重点放在房屋的财务问题已使房屋变成只由市场分配的资产和商品。然而,低收入群体即使有机会获得贷款,也没有能力就贷款条件和房屋类型进行谈判,迫使他们接受根据房屋市场经济和利润考虑分配的住房。
68. 受经济逻辑支配的房屋市场没有为穷人提供适当住房。很多时候,房屋融资政策导致获得住房的机会越来越不平等、保有产权更无保障、地点不好、不适宜居住、社会隔离,有时导致无家可归者增加。
69. 推出需求方房屋融资政策的目的是减少国家支出和克服与社会房屋政策有关的问题,例如城市群组隔离。然而,明显的是,无论是采取免税、在房屋市场泡沫破裂后“解救”金融机构或是补贴低收入家庭的形式,国家仍然为房屋投入巨额公共资源。此外,这些政策常常产生问题重重的结果,就像社会住房所产生的结果。
70. 基本上没有人做过房屋融资对穷人获得适当住房权的影响的长期评估。现有数据都是将焦点放在贷款额和是否能够获得房屋融资,没有一致、可靠的房屋融资系统长期业绩指标,尤其是关于穷人住房状况的指标。
71. 特别报告员要求从以房屋金融化为基础的政策改为基于人权的房屋政策。在这方面,她提出下列建议:

(a) 不能只以金融机制作为促进获得适当住房机会的基础。应采取更广的国家政策和干预手段,其中包括对基础设施和基本服务进行公共投资、改善和修复人类住区、城市规划和土地政策、公共融资、提供土地和房屋、房租管制以及有关的法律和体制框架;

(b) 在房屋政策和方案的设计、执行和监测阶段应尊重适当住房权，并且受影响的个人和社区应充分参与这些政策和方案的制订和执行。适当住房权应被理解为在以下方面条件适当的情况下生活的权利：保有权保障；能否获得服务、建筑材料、设施和基础设施；能否负担得起；是否适宜居住；进出方便；地点；适当文化；

(c) 在制订房屋政策时应以适当住房需求的评估为基础，并考虑到每个国家的具体情况，尤其是人口、地理、经济和社会情况，各弱势群体(包括低收入家庭)的特征和组成以及其住房情况和保有权形式；

(d) 房屋政策应消除最弱势群体在获得适当住房机会方面受到的歧视，并促使其实现适当住房权；

(e) 国家应避免将其房屋政策的重点放在主要产生反向效应的房屋融资计划，例如抵押贷款利率补贴或抵押贷款利息税减免；

(f) 综合房屋政策应以弱势群体包括低收入家庭为对象。这些政策和方案应确保有机会获得负担得起的土地和有机会获得确保适当住房所需的基础设施和社会基础结构；

(g) 国家应促进非基于私营贷款和所有权的房屋政策的其他做法，包括发展私营租赁部门。应创造适当法律、财务和税务条件以鼓励社会租赁房的供应以及其他形式的集体和个体保有权；

(h) 国家应促进一个混合的保有权系统，包括不与自由市场挂钩的公共住房部门和利润有限的租赁或房租管制的计划，以避免社会排斥和社会隔离。必须采取混合的保有权办法才能促进社会各部分获得适当住房的机会，才能避免住房部门受到经济和金融震荡的影响；

(i) 应建立法律和体制框架以确保包括租赁保有权在内的各种保有权形式获得保障；

(j) 在制订低收入群体房屋政策时，必须与这些群体协商，因为他们最能评估哪些系统最能有效满足其需要；

(k) 国家有义务不断评估其住房政策的影响，并在必要时调整不利于逐步实现无歧视的适当住房权的政策。国家应拨出必要资金帮助有效监测住房方案的所有阶段；

(l) 国家在不断进行的评估工作中，应用人权指标来确定在实现适当住房权方面出现的趋势是在显示进展、停滞还是倒退。所有指标都应按禁止的理由分列，以便能够确定被边缘化和受歧视的情况；

(m) 国家应迅速采取措施，尤其是为最受次级和剥夺性抵押贷款影响的人采取措施，增加各类适当住房的供应。国家应定出公房供资和建筑的优先次序以消除经济和金融危机对最弱势的人产生的影响；

(n) 国家应增加房屋支出以消除危机对住房部门产生的影响；

(o) 国家应确保复苏措施不进一步损害社会住房方案和政策。
