



人类住区委员会第十一届会议工作报告

增 编

到2000年的全球住房战略

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1	3
二、 目标、基本理论和一般原则	2 - 30	4
A. 目标	2 - 6	4
B. 到2000年的全球住房战略:		
基本理论	7 - 12	8
C. 全球住房战略: 基本原则	13 - 22	12
D. 把战略变成行动: 新的概念	23 - 30	17
三、 国家行动准则	31 -110	22
A. 一般的标准	31 - 38	22
B. 国家战略目标的定义	39 - 43	26
C. 住房部门的调整	44 - 72	28
D. 资金的调集和分配	73 - 88	42
E. 住所的生产和改善	89 -110	50
四、 国际行动	111 -132	59
A. 一般原则	111 -119	59
B. 政府的作用	120 -122	62
C. 国际组织的作用	123 -125	63
D. 联合国人类住区(生境)中心的作用	126 -132	65

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
五、结论和行动计划	133 - 144	68
A. 结论	133 - 134	68
B. 行动计划	135 - 143	69
C. 日程表	144	72
附件. 关于拟订住房战略的国家结构		78

一、导言

1. 本文件分为四个部分。第一部分(即第二节)旨在说明这项活动的基本理论(为什么应该制订到2000年的全球住房战略),简述制订、执行和监测《战略》所应依据的基本原则和叙述从正确的观点看待国家和国际行动所需的新的认识。第三节叙述指导国家行动的准则,说明各国政府在制订、执行和监测《战略》的关键部分——国家行动——方面所应依据的一般标准,并按照下列三个领域详细叙述各项准则:住房部门的改组、资源的调动和分配和住房的建造和改良。第四节叙述指导国际行动的准则草案。这一组准则首先叙述一般原则,然后说明各国政府、国际机构和非政府组织的作用和职责,以及联合国人类住区(生境)中心作为《战略》的协调机构的作用和职责。本报告正文部分最后载有一项行动计划和执行《战略》第一个阶段的时间表。

二、目标、基本理论和一般原则

A. 目标

尽管各国政府和国际组织作出了努力，但仍然有 1 0 亿
余人住在不适人居的地方，而且除非立即采取
断然措施，否则这类人数还将大大增加

2. 发展中国家从未象今天这样同时面对着如此巨大的挑战和沉重的负担。象前所未有的都市化过程、不利的国际经济、人均国民生产总值（国产总值）停滞不前、失去控制的通货膨胀、人口急剧增加、不断恶化的失业问题、严重的财政困难和沉重的外债，在在都对发展方案和战略以及对许多国家的政治和社会稳定造成摧毁性的影响。发展中国家面对的一个特殊问题是大量的无家可归者和大量的人住在极其简陋的住所和不卫生的街坊；不论是在都市的贫民区和棚户区，或是在穷困的农村都是如此。据估计，这些人虽然占全人类的四分之一，但其中仅仅极少数的人住在工业化国家。因此，无家可归者约占发展中国家人口的三分之一，而且在这些国家的大城市中，大约 3 0 % 至 5 0 % 的人口住在贫民区和棚户区。过去十年来，无家可归者和缺乏适当住房和公共设施的人有增无已，尽管各国政府和国际社会自 1 9 7 6 年在加拿大温哥华举行生境：联合国人类住区会议以来作出了各种努力。

无家可归者收容安置国际年（1 9 8 7 年）肯定了有必要在
国家和国际各级加紧作出努力，建造、提供和改善
每个人的住房，但特别强调满足穷人和处境不利的人的需要

3. 无家可归者收容安置国际年以及促成国际年的准备工作，刺激和使中央及地方各级政府、社区、非政府组织和国际机构公布了一大批新的立法、项目以及国家和国际各级的倡议性措施。正是基于这一原因以及为了扩大国际年引起的势头，

显然有必要改善监测这个领域的变动、趋势和发展的全球性机制，有必要进一步分析可资借鉴的经验，丰富我们有益的探讨和解决办法方面的知识，以及加紧进行国家和国际各级的努力，设法支助国际年的最终目标社群：住房条件可以而且必须改善的各国境内的都市和农村的穷人。

为了满足这种需要，大会支持人类住区委员会
关于制订到2000年的全球住房战略

4. 这种对人类住区今后的一般发展特别是建造住房的探讨办法，详细载于题为“人类住区新工作议程”的文件(HS/C/10/2)内，该文件已提交委员会1987年4月的第十届会议。有关住房战略的各项具体问题，载于题为“为贫民提供住房和公共设施——行动口号”的文件(HS/C/10/3)内，该文件在同届会议予以审议。委员会根据上述审议结果，通过了第10/1号决议，兹摘要引述如下：

“人类住区委员会，

.....

确信有必要作为无家可归者收容安置国际年的一项后续行动，制定到2000年的全球住房战略，

.....

7. 建议大会第四十二届会议通过以下关于到2000年的全球住房战略的决议草案；

“大会，

.....

“确认享有适当和安全的住房是一项基本人权并对实现人类的各种愿望十分重要，

“又确认恶劣的居住环境是对人类健康和生命的经常威胁，因而也是对国家的最宝贵财产人力资源的消耗，

“注意到这种可悲状况会给一些国家的社会和政治稳定带来不利的影响，

“深切关注目前令人震惊的情况，尽管各国政府在国家 and 地方各级作出了努力，国际机构也作出了努力，但仍有十亿余人不是完全没有住房，就是住在不适人居的地方，由于普遍的人口趋势，这种已经很严重的问题今后若干年内会更加严重，除非立即采取坚决一致的措施，

“充分意识到住房问题的多方面性，其根源在于贫穷，在很多国家，这个问题由于资源贫乏、体制缺陷和缺乏缓解问题的法律和财政基础而更加严重，

“认识到这个问题表现在贫民窟和违建区，没有充分的社会和技术服务，以及在农村住区生活环境的普遍恶化，

“意识到贫民解决本身住房问题方面自助努力的关键作用和充分调动当地资源的基础上发展住房所带来的增殖作用及其对国家经济发展的重要性以及由于住房部门被忽视而丧失的发展机会，

深信在适当战略的指导下，通过各有关机构、团体、人士和个人有广泛基础的持续、协调的努力，到2000年将能够扭转目前令人震惊的趋势，使所有贫困和处于不利地位的人的住房和周围环境得到显著改善，

对许多国家为制定国家住房战略和发动其他促进实现人人有住房这一目标的措施而已经采取的行动感到鼓舞，

“1. 决定应有一个到2000年的全球住房战略，包括执行、监督和评价这一战略的行动计划；

“2. 还决定该战略的目标为促进采取措施，使人人到2000年的都享有适当的住房；

“3. 请联合国人类住区（生境）中心执行主任拟订一份到2000年全球住房战略及其执行、包括所涉经费问题的提案，以供人类住区委员会第十一届会议审议；

“4. 请人类住区委员会在现有资源范围内制订一份关于到2000年的全球住房战略，通过经济及社会理事会提交大会第四十三届会议；

“5. 敦促所有各国政府承诺努力实现到2000年人人有住房的目标，办法是按照本决议附件第一节所载的准则，采取并执行本国的住房战略，这将会调动本国的一切力量和资源以实现战略的目标，并每年重新作出这一承诺，例如在今后每一年在世界生境日宣布将采取的具体行动和要实现的目标等；

“6. 请所有联合国机关和机构以及整个国际社会按照本决议附件第二节确定的方针，支持制订并执行全球战略。”

大会第四十二届会议通过该决议为1987年12月11日第42/191号决议。

全球战略的主要目标是使人人到2000年都享有适当住房

5. “适当住房”的概念同委员会在无家可归者收容安置国际年方案中所通过的概念相同。适当住房不是仅意味着上有覆盖之屋顶；而是意味着有不受干扰的隐私权、适当的空间、适当的安全、适当的照明和通风设备，适当的基本设施和便于工作和获得基本设施的适当地点——而且均取费合理。适当的条件可能随国家而异，获得这种条件也非一蹴可及。因此，《战略》订2000年为其目标，各个别国家将按照本国的参数和目标拟订《战略》。拟订《战略》的目标还导致在本文件内提出了两个重要原则。第一个原则是，《战略》基本上应采取“授权”办法，促进所有现有参与者和可能参与者在住房建造和改良过程中采取行动。第二个原则是，虽然《战略》的重点放在低收入人口社群上面，但并不限于任何一个社群，而是基本上采取所有需求部门的综合观点。

本文件提出关于到2000年的全球住房战略的基本理论；

说明《战略》的基本原则、特征和构成部分，

和简述国家和国际的行动计划

6. 题为“到2000年的全球住房战略”的本文件的目标如下：

- (a) 为今后12年内在所有国家制订有意识的、前后一贯的和得到充分理解的住房战略提出基本理论；
- (b) 着重住房问题的全球性质和各国都具有的住房战略的特征；
- (c) 明确说明这种住房战略的具体特征和构成部分；
- (d) 着手采取实际改善国家住房战略所需的一系列国家和国际行动；
- (e) 确保这些行动得到适当的报告、监测和评价。

B. 到2000年的全球住房战略：基本理论

有下列三点理由支持全球住房战略：第一，住房问题普遍存在，没有一个国家完全满足了其住房需求；第二，住房问题是全球关切的问题，需要所有国家共同努力才能达成解决办法；第三，住房需求可以借应用一组共同的全球原则而在每一个国家予以满足

7. 决定《住房战略》成败的一个最重要的先决条件是确认住房问题的全球性质以及将这个问题同解决其他诸如维持和平、维护环境平衡、人口增长等全球性问题和其他的经济及社会发展问题联系起来。实现人人享有适当住房的目标的战略，就本意而言应该是全球性的：第一，因为没有任何单一国家可以宣称完全实现了这项目标；第二，因为各国之间存在的巨大差异以及其中多数国家面对的极其严重的住房问题需要承担全球性的责任和作出全球性的承诺；第三，因为许多学到的个别

教训普遍适用，因为住房部门揭露了不同发展条件和社会经济条件所共同面临的许多趋势，以致存在着一组适用于所有国家的和国家以下的各种条件的共同的原则、标准和办法。

成功地执行全球战略还有赖于创造有利的全球条件

8. 实现全球战略的主要条件如下：

(a) 创造一个基于国与国间的信赖和开展公平的政治和经济关系的有利国际气氛；

(b) 将目前用于军备竞赛的款项重新分配，转用于社会发展，包括解决住房问题；

(c) 在国家一级创造适当的条件，也即有利社会政治情况，建立必要社会经济基础，提供必要的财务、物质、人力和自然资源，建立有效的国家和公共机构和改善立法。

没有一个国家可以声称已经实现了每一个公民都拥有适当住房的目标。因此，没有一个国家声称拥有实现这个全球性目标的秘诀。每一个国家都可以汲取其他国家的经验。在全球各地传播国家经验以便测出可以普遍适用的经验可以是实现

定于2000年实现的目标的一个关键因素

9. 全球都能了解和关切住房问题有赖于所有国家都认为它们的住房方案多少是有缺点的。在发展中国家，这些缺点显而易见，但是在大部分富裕的发达国家，虽然这种缺点可能很小而且易于克服，但却可能是长期存在的。这种共同存在的问题以及过去部分成功地彼此汲取对方的经验，使人认为汇集全球知识可能有助于各国政府制订切实可行的方案，全球共同支持国家的努力对改善各特定国家特别是

发展中国家的住房情况具有根本重要性。 现在可以看出，面临类似问题的发展中国家可以从交流经验中获益，各国可以相互协助，互相提供技术知识，制订适当的国家住房战略，联合国系统可以起协调和监测作用，以便确保各国能早在2000年前搞出一套切实可行的一贯的住房战略。

满足每个人的基本住房需求是一项全球性的责任。不适当和
不安全的住房，不论在什么地方，都会导致社会和
政治的不稳定和妨碍经济发展

10. 不适当的住房，不论在什么地方，都是对全球的社会经济制度的运作及其有无能力适当照顾到这个世界及其居民的一种反映。 不论是在发达国家或在发展中国家，也不论是在市场经济国家或在中央计划经济国家，人们都不能再对那些没有适当住房、生活在遥远国家的人所受的痛苦，不闻不问。 目前电信传播媒介、旅行和教育，已经使人更加难以较以往那样“视而不见”。只要住房不足仍然如此显而易见，人们就不能认为他们的政府制度运作得很好，他们已经适当地顾到了他们的全球性责任。简陋的住房条件长期存在而且每况愈下，特别是在发展中国家的迅速扩展的都市地区，日益引起希望维持社会政治稳定的政府的关切，并且是妨碍人的发展和经济发展的绊脚石。正是基于这些原因，各国才有相互的全球性责任，以确保尽快克服住房部门严重不足的问题，不论是发生在什么地方。

全球战略所依据的是若干放之各国而皆准的关于住房发
展和改善的基本原则、办法和标准。此外，还必须遵循
下列一般标准：(a) 实事求是——考虑到某一发展的特
定阶段的客观趋势、现实和可能性；(b) 远见——正确
选择优先次序和行动，以便防止情况的恶化和出现新的
问题；(c) 全面性——全面了解住房问题的各个方面和
各种相关因素；(d) 渐进——按照实际可能性逐步确定
和执行目标；(e) 灵活性——针对情况和需要的改变，
调整和妥善安排行动

11. 全球战略之所以是全球性，是因为其中含有一组适用于各种国家条件的原则、办法和标准，尽管在经济发展阶段历史和文化经验以及社会政治制度方面存在着众所周知的和公认的差异。显然，《战略》的指导准则需要各国和地方作出解释和适用，而且必须由每个国家将之转变成立法和制度。不过，“独特性”切不可再作为无所作为和假定别人的经验不适用于本国情况的借口。

实现到 2000 年人人享有适当住房的全球目标的预定日期已经不到 12 年。

这个日期已经很近，必须采取立即行动。

但是这个日期又远得足以进行一些需要时间来拟订和执行的改变和改革

12. 十二年是一段很短的时间：1988 年适介于 1976 年举行的生境：联合国人类住区会议和本世纪结束的中间。过去 12 年来有过相当多的倡议行动、方案和项目。然而，大部分（如非全部）这些经验的特征是对下列欠缺了解：人类住区和住房需持续不断的支持，有创见的结构性处理办法甚至可能是全新的探讨办法，如果人类要在社会福利和经济增长方面发挥其潜能的话。希望 12 年全球住房目标能够提供目前即开始从事深刻的结构性的立法和体制方面的变革，这是实现《战略》的全球目标所不可或缺的。

C. 全球住房战略：基本原则

适当住房的权利普遍获得确认和构成国家在满足住房需要方面的义务的基础

13. 适当住房权利普遍地获得国际社会的确认。它最近在大会1987年12月7日题为“实现适当的住房权利”的第42/146号决议中获得重申。一切国家毫无例外地在住房部门方面有某种形式的义务，它们设立住房部或住房机构，给住房部门核拨经费，以及它们的政策、方案和项目就是例证。毫无疑问，不同的社会对其义务有不同的解释。在一些国家里，住房是宪法规定的权利，而提供住房是国家的一项基本责任。其他国家不存在这种义务或没有提供住房的足够资源，由于国家无法满足住房需要而要容忍暂时的住房不足。每个国家对给其人民供应住房的义务可能有不同的看法。对提供住房作出认真承担能够对住房情况带来量与质的飞跃方面，几个国家作出了示范性榜样。尽管如此，各国公民不论贫富有权预期本国政府关心他们的住房需要，并且有接受保护和改善而非损坏或破坏住房和四邻的根本义务。

要履行这个义务，各国政府在解决住房问题的 现行办法上必须作出若干根本性改变

14. 自从1976年联合国生境——人类住区会议以来，积累的经验导致关于这个主题的想法出现逐渐但重要的改变。发达国家和发展中国家，包括计划经济和市场经济体制，都开始认识到需要有国家住房战略。这些战略一方面同国家经济规划相结合，而另一方面则把重点转移到分散的、基础广泛和往往以社区为中心的住房提供组织。多数国家政府到今天为止已经痛苦地认识到它们通过专门住房机构能够直接提供的住房数量、可接受性和适宜性方面有严重的限制。同时，越来越清楚的是，影响住房供应的国家政府政策需要在国家最高一级上对比单纯生产大众住房广泛得多的一系列问题采取协调一致的行动。各国政府日益认识到在规模为

达到住房生产指标所需的生产和改善住房方面有必要确认和依靠众多的其他行动者。这两项互相补充的认识要求订正国家住房战略。在2000年以前的未来12年里，各国政府将需要同住房部门的其他行动者合作设计一些有条理和深思熟虑的住房战略，以便所有不同的行动者都可以采取一致行动，互相补充和确保一切关键问题获得适当的处理。

将需要作出的一项根本政策改变是采行“授权”办法，以便让住房生产和改善过程的所有行动者能够调动其全部潜力和资源，但关于如何居住的最后决定则留待有关民众自行作出。归根结底，“授权”的办法表示有关民众将有机会按照他们自己确定的需要和优先次序来改善其住房条件

“有迹象显示，许多国家政府正在走向采用‘授权战略’概念来为增加住房和基础设施的生产调动资源和应用企业家的技能，办法是制订将会让正式和非正式商业部门、非政府组织和社区团体能够对发展作出最佳贡献的法律、体制和财政构架……这是一个人类住区发展的全面办法……因此能够实现符合社会正义的经济调整。”²

15. 这个“授权”住房战略的基本特点是公共部门设立一些奖励和便利措施来促使其他行动者更多地采取提供住房行动。政府在很大程度上扮演“授权者”的角色，调动其他行动者的资源和便利把资源用于更有效地给各目标团体提供一切类型的住房。授权办法也意味着公共开创的事业如果要有有效和自持的话，必须是有效的。归根结底，“授权概念”意味着有关民众将获得机会按照他们自己确定的需要和优先次序来改善他们的居住条件。

授权战略也应该被看作作为持续发展进程
的一个必不可缺的组成部分

16. 由于以授权办法为基础的住房战略导致一切潜在当地资源的充分调动，因而大大有助于持续发展。为了长期地维持这种影响，这些资源的管理必须是生态上健全的。例如，生态健全原则适用于指导土地的使用以便各住宅区的成长方式足以使自然资源获得保护和养护；而这些住宅区不受洪水、冲蚀或其他自然灾害的威胁和不产生特殊的污染问题。而且，为能源或生产建筑材料的原料而进行的自然资源开发方式也应该不干扰自然平衡。

同时，不应该低估“授权”办法的行动者
众多性特点将会造成的执行困难

17. 必须不过低估计在国家和国际一级执行“授权”政策时会遭遇到的种种困难。这种执行看来是困难的，因为它最后取决于多方面的利益，即所有参与其事的行动者的利益。这些利益——经济、社会和政治——能够汇合到相同的目标，即走向全球战略的目标，但也能够在执行时出现互相挫败的情况。

为低收入团体而设的住房政策必将
是全球住房战略的明确和主要组成部分

18. 给穷人提供住房的住房方案只能在一个旨在给不同收入阶层的人提供住房的国家住房政策范围内执行。目的在于协助低收入者，特别是那些住在贫民窟和棚户区的人的具体方案只有在全面住房战略范围内拟订才可能成功，这个战略列出优先次序，确定承担得起的办法，为公平分配资源作好准备和消除不同部门组成部分和方案之间的矛盾。关于给穷人提供住房选择的讨论往往不但不考虑到通盘的居住情况和有关政策、方案和体制，而且也认为高收入者当然能够在现有住房市场中满足其住房需要。实际情况往往并非如此：特别在许多发展中国家里，大量收入水平

不同的家庭和个人所住的房屋的标准比他们理应负担得起的为低。他们无法提高其住房水平，因为现有政府政策不利于或实际上阻碍兴建住房。因此需要的是一些政策能够满足潜在的有效需求和尽量扩大住房建筑的规模和选择。同时，公共部门的直接支助应该只用来使最需要者受益。

除了已经参与住房生产过程的行动者以外，
必须给有巨大潜力但目前大体上被排除在外的妇女
参与找到一个重要的位置

19. 妇女在获取适当住房和在一切层面上参与人类住区发展努力方面受到特殊的限制。虽然部分这些限制是法律上和/或事实上性别歧视的结果，其他限制是妇女极端贫穷，缺乏教育和训练，和她们作为家务工人和农、工、商业正式和非正式部门的工人的双重和三重负担。消除这些限制的重要性不仅因为发展利益公平分配是一项基本原则，而且也因为越来越多住户单独地或大体上由妇女承担。剥夺妇女享用住房和基础设施就等于剥夺许多家庭在这方面的权利。妇女在一切人类住区和有关住房政策，方案和项目方面都有具体和确定的牵连，不管它们是否涉及土地、筹资、建筑材料、建筑技术、住房供应或社区设计。因此有需要提高妇女作为贡献者和受益者在住房和基础设施管理方面的参与，并且特别强调在与男人平等的基础上把妇女的活动结合进一切主流发展活动中去。也有需要评价妇女对住房货物与劳务的需要和鼓励设计和执行将会增加妇女参与住房管理的革新性方案。

“授权”办法是全球住房战略的基本前提，
因此它对国家政府和国际组织适用

20. 战略采用的授权办法还将对国际机构和国际政府之间的合作适用。这并不意味着国际机构的作用将会减小。就象国家政府的情况那样，国际行动将必须改变方向，集中于制订、评价和监测各项国家住房政策，并且公布这种新型参与的结果。

全球住房战略是国际和国家努力的结合。

不过，住房目标只能通过各个政府在其本身的政治、经济、社会和文化范围内作出的个别努力来予以实现

21. 不同国家之间的关键性差别使得有必要根据每个国家的具体情况来调整战略的执行方法、有些国家只有少数居民没有足够的住房，并且拥有足够的公共资源来满足这少数居民的需要；另一些国家的大多数居民，或至少是城市的大多数居民的居住情况很差而公共资源不足以让人人有适当的住房。在后者情况下，资源将需要作广泛的分配，而人民将大体上靠自己供应住房。有些国家有高度发达的中央政府住房机构，在提供住房方面有相当大的优势，可能甚至垄断其事；另一些国家在住房供应方面则可能有一个分散的国家结构，包括大量公共企业为其雇员建筑住房。一些国家可能有一个强大而有力的私营部门，比公共部门更有效和更廉价地提供大量住房，又有另一些国家可能有一个软弱或不存在的正式私营部门和有一个在建筑住房方面活跃的非正式或传统的部门。一些国家在住房部门有强劲的合作传统或一个发达的为住房而储蓄的网络，而在其他国家里这些传统尚未生根。最后，在许多国家里，不同的行动者出现不同的组合，在满足住房需要上互相竞争或相互补充。显然，任何适当的国家住房政策将需要考虑到这些差别，利用已经产生的种种积极性发展和确保革新办法不至同现有情况不符。然而，尽管有这些显著的变化，仍然存在一大批对一切国家适用的原则、办法和新的观点。本文件在下两节中对它们作简要分析，而它们合起来构成全球住房策略的共同纲领。

全球住房战略给促进到2000年

人人有适当住房目标的持续进程提供一个纲领。

为了评价已取得的进展，需要定期监测和评价国家
和国际行动和审查和订正该项战略

22 全球战略不是一个蓝图而是一个有力的不断演进的国家和国际行动纲领。因此，需要对行动及其影响不停地进行监测和评价并据此修改战略。这种监测需要在国家和国际一级上进行并且必须根据本文件概述的行动领域确定严格的标准和可量度的指标。显然，全球监测的功效将视国家监测而定，但全球战略的国际伙伴，包括政府机构和非政府组织，将要对本身进行类似的监测程序，以便表明全球战略的各项原则已经结合进其议程中的程度和证明它们正在支持执行该战略。

D. 把战略变成行动：新的概念

住房和发展相互支持并相互依靠，这一日益普遍的认识
将是全球住房战略很有力的一个刺激

23. 近几年来，几乎所有国家对于跟住房部门有关的问题和潜力的醒觉都提高了。住房部门的问题不仅是从低素质住房和不卫生生活环境的地区扩大（特别是在发展中国家）可以看出，而且在在财政方面（各国政府设法在百般困难中为解决住房部门的需要而动员所需资源）也可以看得出来。然而，关于人类住区对人类发展和经济发展的贡献方面所起作用的潜力的认识也提高了。这个认识就是“人、生境和发展，都是不能分割的全体的一部分”。

决策人员理解住房部门的各种趋势以及把住房部门
跟全盘经济和社会联系
在一起的相互关系，是极其重要的

24. 住房战略的基本目的在确保住房部门的人力和经济潜力获得充分发挥。这意味着，不仅是把注意集中在住房部门本身狭隘的“需要”上。相反地，拟订战略时，对住房部门的表现和进程同广泛的社会经济问题怎样互相联系这个问题，必先有一套最完整的知识。在缺乏对于住房部门各种政策对经济其他部门的影响的资料这个情况下拟订一项战略，跟缺乏有关广泛的经济战略对住房部门的影响的情况下拟订广泛的经济政策，都是半斤八两。鉴于此，考虑到有关住房部门的运作、其结果会影响住房部门的住房部门外的广泛的潮流、以及拟订住房部门战略时必须考虑到的住房部门跟全盘经济间的联系等方面已知的知识，是极其重要的。人口趋势和经济趋势，是具有关键性重要的两项很普遍的趋势和环节。

人口和都市化倾向对住房部门具有很大的影响力。
决策人员必须能让社会从人口和都市化这两个因
素的变化得到好处，而不要让社会受其害

25. 城市对经济增长有极其重要的贡献。发展中国家国民生产总值的约60%是在都市地区生产的，虽然发展中国家都市地区的人口在其总人口中所占比例还不到三分之一。而且，预料中从现在到公元2000年之间，发展中国家国民总产值增长的约80%，也将来自城市地区。‘确保都市人口有足够的住房，有素质良好的城市服务，以及某种程度的选择地点的自由，对于确保都市经济最高效率以及经济增长所得获得公平分配，是不可或缺的。与住房部门有关的最基本的人口趋势为人口的增加和都市化。人口增加和都市化的趋势因国而异，各区域的增加方式显然不同。世界人口从1950年的25.16亿增加到1980年的44.5亿，增

加很重地集中在发展中国家，占这期间所增人口的16.29亿或84.2%。相对地讲，过去的事实和今后的预测都表示，在非洲、拉丁美洲和亚洲及太平洋等地的人口增加最快速。与此相比，欧洲和北美洲的人口增加率正在减少。各区域的都市化比率也大有出入。一般而言，在欧洲和北美较老的工业经济国家，都市人口在总人口所占的比例差不多稳定了，预料到了公元2000年时，都市人口将占总人口的74%。与此相比，预料中在发展中国家将发生戏剧性的变化。发展中国家里的都市人口在总人口中所占比例，从1950年的17%增加到1980年的29.3%，预计到公元2000年时将占总人口的39.3%。人口的增加和重新分布意味着对住房及有关的基本建设的需求增加，以及这些需求若不能满足时，对社会的负担的增加。人口增加和重新分布的速度越快，政府拟订健全的战略以确保社会因人口变动而受益而不因人口变动而受害的责任越重。世界环境与发展委员会最近的报告也强调都市对长期发展的挑战（A/42/427，附件）。

拟订住房政策，必须了解住房 部门与整个经济之间的联系

26. 拟订住房政策，必须了解住房部门与整个经济之间的联系。如果对住房部门有影响的各种政策是有利的，住房部门将对经济发展有贡献，而经济发展方面所得可以转成住房部门的改善。如果政策不对，上述联系将不存在，住房部门和整个经济都要遭殃。必须把住房政策看成不仅是由只影响住房部门的结果的传统的住房政策组成，而是包括传统的住房政策以及住房部门以外的诸政策，例如影响住房部门的金融、财政和贸易等政策在内。提高住房和基本建设的质和量的主张者应该在宏观经济规划人员当中占有一席之地，但必须同时有互相通融的准备。

住房计划的规模必须扩大，住房计划不能仅靠
传统的计划办法来达成。有效的住房战略必须
远超过可以复制的试办计划办法

27. 到目前为止发展中国家普遍存在的关于由低收入者盖房子的概念，是以每一穷户都有各自的住房这个目标，和每一家准备盖房子的家庭个别盖房子这个假设。盖房子的过程应该扩大规模，鼓励以一切可能的手段为所有的消费者提供住房。以狭隘地仅注意地点和服务以及增进棚户区的诸办法为住房战略的基石，乃是今天无法解决住房问题的主要原因：这些活动在住房生产计划里有它的地位，但是这很少是中心地位。在特定地点以特定方位规划和执行住房计划这个概念，应该让位给建立能在所需的全国规模运作的，长期提供住房的系统这个新概念。尽管努力想使住房计划成为“可以复制的”，过去的住房计划办法把太多的资源和机构的努力限制在单一的地点，未能达到所期望的住房产出水平。把注意集中在成立一个单独的计划并试求把这种计划在别处复制的住房战略，对于解决全国住房问题，似乎没有多大效果。

各国政府必须考虑改良住房和盖新住房的平衡进行办法

28. 全球住房战略注意的重点不是盖新住房，而是总共有多少住房的问题。典型的例子，任何一年新盖的住房，在所有的住房中只占小小的比例（约1至5%）。大多数住房已经存在，其维修和逐步改善需要相当大的努力。现有的住房是很重要的资本。对许多个别的家庭而言，现有的住房是他们唯一的资本，是他们所有储蓄的总和。

必须注意出租的住房

29. 需要各国政府注意的另一个领域，就是出租的住房的问题，特别是就将来来说。大多数发展中国家的出租住房部门相当大而且正在稳定增长中；出租住房往往构成城市所有住房的至少50%。’ 鉴于出租住房在所有住房当中的重要性，特别是在低收入住房当中的重要性，各国政府必须作出决定，以改善出租住房为谋求扩充住房的有效途径之一。直到目前，在研究和政策一级，出租住房这个供选择的办法一般被忽略了；然而出租住房这个供选择办法的评价，要求仔细研究当地住房市场、管制租金的影响（特别是在通货膨胀率很高的情况下）、以及关于推动有足够的出租住房供应的途径（尤其是增加供低收入阶层利用的出租住房的途径）。

在今后很多年期间，将仍需要创新的战略，以应付棚户区 and 市内贫民区住民

30. 不能期望没有援助的私营市场会解决棚户居民和非正式/非法住户这基本问题。要克服这些问题，全靠政府采取新措施，而发达国家在这方面则很少有先例。市内贫民窟住户的特别问题也要求各国政府采取崭新的措施来解决这个阶层同私营部门之间的各种冲突。

三、国家行动准则

A. 一般的标准

全球住房战略必须以联合国所有会员国都必须拟订的综合国家住房战略为基础。应该通过在战略一拟订时尽速把执行战略所涉及的所有参与者都带进来，以确保这些战略中肯而获得执行

31. 与全球住房战略有关的行动最重要的部分就是国家的责任。这个战略的目标极其雄伟，只有通过在国家一级调动一切可能的工具和资源才能达成这个目标。为了确保有关参与者都采用适当的办法，以及他们的活动都是相辅相成的，就必须有一个综合性的国家战略。拟订国家住房战略的体制安排必须确保尽可能高阶层的政治承诺，以及在足够的广泛的基础上对这个战略的了解和贡献。本文件附件载有拟订住房战略的国家体制结构的例子。

所谓战略，就是以具体的字眼规定行动的目标和达成这些目标的途径的一个行动计划。一个住房战略规定拟订住房情况的目标，确定为实现这些目标可供使用的资源多少以及这些资源最有效的使用法，并定出执行所需措施的各种责任的时间表

32. 这个战略必须以彻底分析各种需要和资源的规模和性质为基础；战略还将提供在各种活动当中确定优先次序的标准。问题的规模必须应付实际情况，战略在量方面的目标则足以反映情况逐步改善的过程。在战略里可以直接展开的活动，

是那些将利用公共资源来执行的活动。由于公共资源不多，这些资源应该只用在找不到其他资源的用途上，特别是用来支持低收入阶层。在战略里授予权力的办法还意味着，公营部门资源的大宗将用以排除原来阻碍着利用非政府组织和社区资源的各种障碍，并刺激其充分动员。

阐明国家行动的办法不仅一种。由国家起
带头作用并不排除私营部门的参与。一个
“授权”住房战略并不表示政府在住房
部门的责任减少，而表示公共活动和人力、
物力和财政资源的重新分配

33. “授权”住房战略这个概念并不意味着政府在住房的生产和分配过程方面的责任有任何减少。它意味着生产构成因素的重新分配，亦即公营和私营两部门以可能的最有效的方法分担各种角色。在发展中国家，事实上几乎所有的住房都是由私营部门盖起来的（正式的和非正式的），尽管大多数政府都通过金融上的限制和起反作用的规章或明或暗地设立障碍。可行的住房战略的整个基础是，各国政府应该审查现有的法律和规章及其对生产和维修住房所起的影响；并应废除那些显然空洞而大体上行不通的规章。各国政府应该把自己的资源用在战略上重要的领域，例如提供公路干线基本建设、土地开发、建筑规章，以及推广各种住房筹资机构等。

住房战略需要适当的体制架构才能有效

34. 以“授权”原则为基础的全国住房战略，要求住房部门在中央政府，以及负责确保内阁所有重要各部采取使住房部门的发展达到最高程度并对国家发展有最高贡献的措施的机构，都有适当的代表。这需要一个广泛的体制架构，比传统上那些只顾闭门造车除了盖房子以外什么都不管而忽略政府政策对住房部门其他参与者的影响的住房机构、有关部门和各公司等体制的范围要广得多。此外，这

个新的体制安排必须认识到地方政府机构、私营部门（正式和非正式的）、非政府组织和以社区为基础的各种团体在管理土地和盖住房方面所起日趋重要的作用；同时必须为所有这些非政府方面的参与者在拟订、执行和审查国家住房战略上，安排一些具体的角色。

必须逐步拟订一些长期战略构成部分，以便在公元2000年未到以前使所有的构成部分齐全

35. 前面已经提到过，全球住房战略的目的在促进所有各国在公元2000年到来以前都有足够的住房。临时的或短期的措施无法达到此目的。预料中，在今后12年当中必须逐步拟订一些关键性长期战略构成部分，例如立法改革、机构改革和建立监测系统等。由于各国家和国际组织忙于各种短期措施以应付各种紧急需要，许多这种构成部分到目前尚未拟订。在无家可归者收容安置国际年的精神下，国家住房战略的执行应该被视为逐步增加的过程，旨在为生活条件差的多数人争取一系列小而立即可得的改进，并逐步导向一个为全民生产和分配住房的整个系统。因此，虽然每一国的住房战略的拟订都必须是全面的，但其办法必须能让各国政府按照各国的优先次序和能力而逐项执行。但是，战略的目的还是在公元2000年未到以前，在所有各国建立整个系统。

全球住房战略的最终目标在“大家有房子住”：但是不能为所有各国订一个共同的时间表，因为达成这个重要目标的可能性和要求因国而异。各国的全盘住房战略必须反映每一措施构成部分所需的时间表以及执行各措施构成部分的优先次序

36. 各国国家住房战略必须切实反映全球住房战略的目标和达成这些目标的时间限制。在最后通过将由政府跟住房部门的许多其他参与者付诸实行的最后住房战略里，每一参与者都将分配到在执行计划上的一份行动责任，以及在整个体制中完成其承担部分的预定日期。有些最基本的措施重要到没有它整个计划就推不动，

这类目标显然必须把它的预定完成日期订在最早。如果有些措施正在进行时整个计划仍勉强可以推动（即使不是最理想地在进行），那么这些措施便可以逐步推行。有些措施可能比其他措施较难于完成，可能的话，战略设计就应该为最复杂的措施订最长的时间，但是有一个条件，就是在这过渡期间，整个计划可以在部分的或临时的基础上开始进行。

各种具体的住房措施，必须以对全盘住房战略的彻底了解为基础

37. 一个综合性的住房战略必须阐明下列事项：政策目标、对国家和地方各级的住房情况和住房市场的了解、对住房计划里各构成部分间的相互关系以及任何一个构成因素的不足如何影响整个成果的认识、动员资源以便在需要时可供使用的能力等。各级政府以及在住房部门提供援助的各国国际机构在住房部门的具体行动，必须配合已核可的国家住房战略，并为达成这些目标作出贡献。

国家住房战略必须拥有相辅相成的四个部分：(a) 规定清楚而可以衡量的目标；(b) 逐步重新组织住房部门；(c) 在住房部门内合理地调动和分配资源；(d) 同等重视生产住房以及在管理土地、基本建设的供应和促进营造业方面的改进

38. 一般而言，各国的国家住房战略会有一些重要的共同点，虽然各国的战略对任何特定构成部分，都可能采取不同的措施，这要视各国和各地的实际情况而定。然而，所有的战略都必须绕着四个广泛的措施领域作出安排。首先，必须拟订清楚的目标。第二，必须对整个住房部门加以检验和重新组织。第三，必须调动和分配资源。第四，必须采取措施，将这些资源投资在大规模的住房生产和改进上。第一个行动纲领将包括对各种需要和资源的逐步评估，从而为住房的营建和改进拟订切合实际的量和质两方面的目标，逐步地建立全国住房资料系统。与重组住房部门有关的战略，其主要构成部分为(a) 把住房部门纳入宏观经济决策里；

(b) 安排住房的供应；(c) 改革供应住房的法律规章；(d) 为监测、评价和增进国家住房战略所需的政策和战略研究和分析作出安排。与调动和分配资源有关的构成部分为：(a) 改进为公共基本设施筹资的途径；(b) 改善住房筹资系统；(c) 有效地面向低收入阶层的各种计划和援助订出目标。最后，与生产和改进住房有关的部门必须注意：(a) 提供基本设施；(b) 指导将来的都市发展；(c) 拟订与土地的分配和管理有关的政策和计划；(d) 为排除生产领域的瓶颈现象所需采取的各种措施。

B. 国家战略目标的定义

1. 需要和资源的评价

国家战略的主要目标应当是：改善住房条件低于全国平均水平，特别是需要最迫切者的住房情况

39. 在大多数国家，供改善住房情况用的资源不足。因此，亟需把资源集中用来改善需要最迫切者的处境。就物质资源（土地、材料、劳力）以及行政和财政资源，特别是公共资源而言，莫不如此。同时，也应当制订准则，说明政府当局应如何试图影响私人资源的利用，或把私人资源置诸政府当局的影响或决定之下。

公元2000年以前国家住房战略应当根据对这段期间内国家人口数量及组成和对其空间分布的估计进行规划

40. 战略期间的估计人口数可以作为根据，用来计算这些人需要的房屋库存量，并以之同现有的房屋库存量比较。这就是所需增加的房屋库存量基数。这个增加数加上为替换遭拆除或不再利用住房而兴建的建筑，再加上需要进行的修改和整新工程，就可以算出计划期间该部门所需的全部资源。这些资源需要应当定期根据新资料重新估计。

把计划期间估计所需的资源总额同计划期间估计可以
为该部门调动的资源总额进行比较，并应当据以决定
住房方案和项目中房屋的数量、质量和成本

41. 旨在兴建比负担得起的全国平均标准好得多的住房的方案将耗用资源，致使需要迫切的住户无法改善其住房情况。因此，有关住房兴建和住房修缮的政策以及关于基本设施和舒适的标准都应当以负担得起的全国平均水准为依归。

2. 把目标同住区政策联系在一起

住房是住区发展的组成部分。因此，都市和农村
住区的规划和管理是任何住房政策的重要方面

42. 人类住区委员会第十届会议⁶审议了联合国人类住区（生境）中心执行主任题为“人类住区的新议程”的报告（HS/C/10/2和Corr. 1和4）。该报告确定了应由各国政府、国际社会和联合国系统采取人类住区行动的优先事项。报告的一项建议强调，在管理住区发展时，与其以权宜行动应付一再复发的危机，倒不如事先进行规划，这是办得到的。目前，看来各国政府的政策选择局限于问题发生后的事后应付，而且除了不让都市衰败到“万劫不复”的地步之外没有什么明确的目标。无论从哪一个合理的标准看，各国政府有先见之明地估计即将出现的住房需要并加以供应（即便是在现有资金的限制范围内，只能供应数量非常少的住房）要比袖手旁观、任其毛病百出之后再设法拼拼凑凑地修补最严重的缺失要好得多。

各国政府需要利用可用的各种工具，通过指导或
影响国家和区域定居格局，特别是都市化程序，
适当地安排住房需要的空间组成部分。需要特别
注意中小型住区的潜力

43. 在疏导农村流向城市的移民时，住房兴建方案将可以从优先开发中小市镇的发展政策得到许多惠益。这些惠益是下列因素造成的：

(a) 对最大都市的移民压力可能会减轻，从而使市政当局能够规划和管理都市成长；

(b) 在中小市镇定居的贫民不需要为住处和服务付出大都市内的高价格，因为对土地的需求有限，也较容易获得土地；

(c) 小市镇的成长通过提供服务、保健、教育和就业等机会，有助于提高农村地区的福利；

(d) 对运输、供水、卫生和固体废物处理一类的服务，中小市镇经常比最大都市容易引进小规模和低成本的解决办法。

C. 住房部门的调整

1. 宏观经济战略和住房部门

把住房部门同整个经济衔接在一起的宏观经济政策
是实现有效国家住房战略的关键

44. 以往为制订住房战略而作的努力大半没有考虑到住房部门同整个经济的相互依存关系。因此，住房政策经常范围十分偏狭，对该部门的利益和潜力着重狭隘的观念，没有考虑到对社会其他部门引起的代价，并且选用了不恰当、甚至有反作用的办法来达成战略的目标。因此，如果从较广的社会经济目标着眼，许多国家的战略都是徒劳无益或甚至是有害的。如果要使今后的战略有效，该部门内外的有关人士必须改变下列认识：该部门同整个经济之间的相互依存关系、这种关系意味着什么是健全的政策、哪些是应当强调的优先事项和什么是应当选用来达成战略目标的办法。

许多国家为适应最近的全球经验趋势而采取的政策对
住房部门具有不良影响，并且损害到该部门为解决国
家和国际经济问题贡献力量的能力

45. 过去十年的全球经济趋势对住房部门具有特别强烈的影响，它们包括：成为1970年代特色的高通货膨胀率、偏高和波动激烈的利率以及许多发展中国家贸易条件恶化、债务增高和收入停滞不前。1970年代中期到1980年代初期，就住房投资和国产总值两者间长期的历史关系而言，全球都有向下跌落的现象。结果是，就一定的经济发展水平而言，国产总值中投资在住房的份额，同历来的比率相比，价值下降了11%至24%不等。在许多国家，为适应宏观经济趋势而采取的政策同这些趋势本身都具有同样不良的影响，使得住房投资大为下降，以致住房和基本设施情况恶化。这些政策包括：维持定价过高的汇率、对住房部门投入实施进口限制和征收关税、公共投资削减和重新分配、和把信贷转用于可交易商品和被认为“具生产性”工业的政策。这些政策的影响远远超过对住房部门本身的影响。不仅该部门产出的直接和间接价值白白损失，而且由于引起经济其他部分运作不正常以致在下列方面付出高昂的经济代价：生产力损失、储蓄和资本形成下降、劳动力市场受到破坏和通货膨胀压力增高。

住房部门的公共开支在公共投资总额中经常占可观的份额。

因此，住房是整个经济政策的一项重要组成部分

46. 虽然预算中的住房和社区事务公共开支通常仅占国家预算的一小部分(1980年代初期，平均仅占2%左右)，但在有些国家，这种开支会相当大，经常占地方开支的一大部分。举例而言，有一个国家，住房的直接补贴约占全部补贴的30%，国家预算的13%和国产总值的3%—4%。除了预算中的开支外，若干国家住房和基本设施有相当高的预算外开支，经常使经济负担很重。有些情况下，预算外的补贴(经常通过财政系统，以补贴利率的形式提供)使得财务部门发

展减缓，促成财政机构崩溃，加重经济中的通货膨胀趋向，和鼓励了效率低劣的资源分配。

在国家一级选择适当的住房部门政策，再在国家和以次各级
由广泛的一组参与者有效地加以执行具有很大的潜
力，不仅可以解决国家的许多短期经济问题，
而且可以打下基础，使住房部门同宏观经
济建立长期的有益联系

47. 国家住房政策成功的关键是：国家一级有效的宏观经济政策，加上由多种多样的参与者在政府所有各级——正式部门、非政府和社区的组织、非正式住房部门——采取广泛的一组行动，以便增加住房建筑和整修现有住房。重点应当放在建筑大批可以满足基本需要的住房——土地、基本住房和最低限度的服务——和逐步修缮大部分人的现有住房，而不是为少数人兴建高品质的新住房。为了增加建筑数量和修缮现有住房（其中绝大部分现在是质量很低的住房），各国政府将需要明了过去它们遵循的住房政策有那些明显可见和隐而不显的限制，并采取决定性的行动，以便在今后12年里加以改善。在交屋安排、资源调动和分配，和在住房建筑等方面都需要重大的战略改进。

必须以了解住房部门同经济其他部门之间的
重要联系为基础来进行合作

48. 住房部门和整个经济通过三个途径相互衔接：(a) 主要是收入和就业联系；(b)经济的金融方面，包括通过住户储蓄发挥作用的联系和住房作为资产和住户财富主要来源所起的作用；和(c) 经济的财务方面，包括住房和有关基本设施的公共开支。这些联系对政策协调措施和任何住房战略是否成功都有重大牵涉。

决策人员必须注意到，住房投资是生产性
投资，也是收入和就业的重要来源

49. 住房投资通常在国产总值中占2%—8%，在固定资产投资中占10%—30%。这些比率往常一向随经济发展而增高，反映住户基本开支的格局。特别是随着经济向前推展，住户收入中必须留用于支付粮食开支的部分锐减，住户增加支出的头一个领域就是住房和有关服务。需求增高直接演变成有利于住房投资的环境，从而使住房部门能在竞争激烈的经济发展舞台成功地吸引资源。从而进行的投资直接间接有助于提高国民收入。由于住房建筑向前和向后同经济其他部门有联系，它所带来的收入和就业效果会从而扩大。研究发现，这些联系不仅至少能同其他形式的资本投资一样有效地增加收入和就业，而且就从投资开始到投资成果充分实现的迟滞间隔而言，它的迟滞间隔经常比其他投资短得多。由于后一项原因，有关当局经常把住房部门视为具有吸引力的部门，可以刺激经济，使它从经济衰退复苏。此外，在当前的经济环境下，住房部门的投资甚具吸引力，因为这种投资的进口需要通常很小，这意味着递增投资要比进口密集的投资产生更高的国内乘数递增效果。

决策者还需要理解到，不论是从经济还是从社会观点看，
住房和基本设施投资都是生产性投资

50. 对诸如世界银行、区域开发银行和多边援助组织所执行的住房和有关的基本设施项目进行分析，通常可以发现，其经济收益率可以同其他领域资本投资竞争，并且经常（特别是就都市基本设施投资而言）远远超出标准。这种证据有力地驳斥了许多宏观经济规划人员所持的看法，即住房部门的投资是非生产性投资，因为它“资本—产出比率”高。这种看法完全没有考虑到住房部门投资的生命期很长和该部门投资的其他有益方面。

决策者也必须注意到，住房是国家财富中重要的一份，

它不仅是社会安和乐利的量度，而且也是

促进储蓄和投资的重要诱因

51. 国家的物质财富是以非再生产资产，诸如耕地、森林和自然资源，以及可再生产资产，诸如工厂、机器、商业房地产、运输和通讯基本设施、商品存货、金融资产和住房及有关的住宅基本设施来加以量度的。财富，特别是可再生产财富的生产和分配是所有国家都关心的社会和经济问题。这不仅因为拥有资产是个人和社会福祉的一种重要量度，而且因为与积累资产有关的奖励和费用对许多其他经济成果，诸如储蓄率和投资率、工作的努力程度，和甚至对是否愿意从一个地区迁往他处都有重大影响。在这方面，住房特别重要，因为它在国家各种资产中具有意想不到的重要性：在所有可再生产财富来源当中，住房通常是大多数国家单一的最大宗来源，经常占有所有可再生产资产的30%至50%。住房的总价值通常为国民总产值的一至二倍。除了住房投资所作的贡献之外，每年从这一批资产直接或间接得到的租金价值（明列在传统国家收益帐目表内）占国民总产值的10%至20%。显然，与住房储蓄有关的奖励在大多数国家资本累积程序中发挥了重大的综合作用。对住房储蓄提供的奖励受到与财产权和使用权有关的政策的影响，诸如使用年限的保障或权利是否可以转让、是否有有关联的公共基本设施和住房资金是否可得及其利率等。

2. 组织住房的建造

住房战略必须成为国家决策过程的一部分。

必须确保住房建造过程中的所有参与者有

适当的代表

52. 各国政府必须在国家一级上拟订住房战略，而各政府机构、地方当局、私营部门、非政府组织和以社区为基础的组织必须进一步发展这些战略。在拟订国

家住房战略时，必须使重要的部门和中央规划机构参与高级委员会或理事会的工作（这些机构的决定直接和间接影响土地、基础结构和住房的建造），以确保住房部门对发展作出最适当的贡献，而发展方面的决定也最充分地促进住房部门的增长。与此同时，必须确保代表住房部门的利益的人士也是对住房部门关键的问题持有决定权的重要机构的成员。同样，应以适当的方式让与国家住房战略的执行有关的所有人员参与协调机构。附件载列与住房部门有关的各个部门／机构的业务分配概要。

住房部门的整体法律和管制结构对执行有
重大影响。因此在改组住房部门时必须对
该方面进行审查

53. 影响该部门的最重要法律和规则之一就是与管制价格（租金管制、住房和土地价格管制以及影响利率和财务服务费用的管制）、财产所有权（使用权保障、对私人所有权或对财产的转让的限制、租房人和房主的权利以及影响与利用住房为附属担保物有关的义务的执行的规则）、土地使用和住房建造规则等方面有关的那些法律和规则。法律和规则因改变了各方面的动机和费用而影响该部门。在许多情况下，公务当局没有了解到法律和规则对动机和费用的影响，从而提高了住房的成本、降低了该部门的生产力、不公平地歪曲了住房部门的利益，并损害全面的经济成绩。不适当的规则对宏观经济所引起的代价的一个极端的例子是，管制在私有土地建造住房的公共规则减慢了住房的供应，以致力使得迅速增长的需求促使住房价格投机性地螺旋上升。在许多情况下，所引起的投机骗局转移了经济其他部门的资源，但是在增加住房生产方面却没有起实际的有利作用。

必须重新确定政府在住房部门所起的作用
并必须使其更明确，以便在住房建造、改
良和维修方面的关键的非政府参与者提供
所需与支持

54. 改组住房部门的重要方面之一将是协调私营部门和公营部门的努力。在大部分的情况下，住房战略的执行将涉及重新确定各方面的参与者的责任以及重新分配这些责任，这些参与者包括家庭、合作小组、非正式和正式私营生产者以及各政府机构和部门。虽然私营部门生产和分配住房的效率很高，但是没有公营部门提供相应的“授权”结构，私营部门不能起这个作用。全面住房“计划”的重要组成部分、如公路、基本服务和交通本质上需要公共维修、所有权或管制。此外，在许多情况下可能需要政府插手，以消除或抵消市场的缺点，在某些具体情况下，拟订政策以满足极贫穷或赤贫人民的社会福利需要可能是合理的。

政府各个级别必需进行协调

55. 住房问题已得到国家决策级别的承认。但是，在许多情况下，所产生的结果只是设立特别机构和方案来处理住房问题。一旦采取全面的住房处理办法，各政府部门、负责执行和提供服务的机构以及地方当局之间就会出现协调问题。住房规划必须与国家发展战略、决策过程和资源分配程序充分结合在一起。住房计划必须成为得到技术性文件和预算拨款所支持的政治决定。因此，急需在政府的各个层次重新分配责任和资源。一般可以看到向地方当局分散权力的趋势，但是在几乎所有的情况下，都没有转移地方当局负起新责任所需的财政和人力资源。尽管如此，权力分散过程应往下分散，以求实现最有效的服务提供、项目执行和社区参与。

住房建造的“授权”办法也许不需要新的
结构，但当然需要新的结构安排

56. 越来越多人认识到，有必要加强住房管理机构，以便确保住房方案的成功以及人类住区的活动。但是，住房战略的结构安排不但没有一个普遍的模式，连一个国家的安排经过一段时间也会出现变化。具体的模型适应具体的政治结构和目标以及具体的需要和机会。公营部门在审查其在建造住房方面所起的作用时，必须通过制订适当的标准、法律结构和程序，增加其对下列方面的投资：提供有服务设备的土地、动员住房资金和促进正式和非正式私营部门。正式和非正式私营部门必须发挥更重要的作用，为各收入阶层提供住房。

制订住房部门的新角色的第一个步骤：
开列在住房方面负有实质性决策责任
的政府机构的清单

57. 国家住房部门的改组将涉及许多不同的政府机构，因为，在一个典型的政府结构内，战略的各个组成部分将分散由不同的部门、机构和当局负责。每一个国家的政府都以独特的方式来组织其业务，因此无法将住房战略的实质组成部分与有关部门的一个标准清单连起来。拟订战略的第一个步骤是确定与任何部门组成部分有关的所有机构——首先应列出在国家全面发展和投资决定方面和在经济 and 财政政策方面起关键作用的政府机构。

战略的执行将需要一个基础广大的训练方案

58. 人力资源的动员有几个方面。显然，首先必须有充分受过训练和有技能的人来执行住房管理方案的所有任务。这不但指负责拟订和领导该方案的最高级专业和行政专家，而且还包括生产和维修或负责住房和基础结构的实际产出的企业家、手工业工人、加工工人及其他人以及参与决策和执行过程的一般社区成员。一

一般而言，如果训练方案是持续不断的，并让适当机构负责方案执行，其效率会增加。这意味着一个由各种不同机构利用许多不同的方法（其中包括由当地训练机构提供尽可能大的支持）来进行的基础广泛的训练工作。就问题的幅度和资源基础进行的研究将有助于确定训练方案的优先事项和适当办法。

必须增订教材，新的和改良的在职训练方案和
短期课程必需针对参与住房生产和
改善的主要具体参与者

59. 必须增订专业和技术教育方案的课程，使其适应每一个国家不断变动的需要。促进大学、私营和公营住房机构、非政府机构和社区团体之间的联系有助于使得方案适应最新的发展。短期课程、实习班和暂时调派到执行业务的机构和组织的办法可以满足公营部门在职训练的需要。课程和实习班是向工作人员提供不断训练提高他们的技能的一个费用低廉的方法。主要的对象将包括住房机构的官员、地方当局和财务机构。农业和卫生部门的推广人员也需要特别在职训练，以通过加添与住房有关的基础结构和服务，扩大他们的工作范围。

公营部门和私营部门的建筑业者以及从事住房生产
和改善活动的社区团体需要训练方案

60. 当地小型承包人、建筑材料的供应者和正式和非正式部门与住房有关的企业者都需要会计、编制预算、编目控制和其他基本技能方面的训练和技术援助。这一类训练和技术援助与各行业协会的贷款方案合并起来是有用的。应向在拟订和执行住房方案方面起作用的社区团体提供训练。

没有适当的鼓励不能期望私营和公营部门在
住房部门进行目的明确的行动

61. 训练住房方案参与者是提高住房建造和执行一个住房分配系统的必需条件，但是并不是唯一的条件。必须激发参与者致力于使得方案成功，否则战略只是纸

上谈兵。就私营部门而言，也许需要重新调整工资、税结构或补贴安排。就公营部门而言，应通过提升和提高专业地位的办法，致力于保留有经验的工作人员。

地方一级的“授权”行动应旨在动员贷款和
建筑材料供应、争取使用权和扩大基础结构网

62. 在地方一级进行活动的目标是增加当地制订和管理的方案得到基本资源的机会。典型的授权行动所包括的变化有：调拨和使用经费的办法、获取和支付信贷的办法以及最重要的是，作出决定和履行责任的方法。只有政府才能够批准这些变化。特别重要的是有关使用权、服务、信贷和建筑材料方面的授权行动。在所有这些方面已取得相当多的积极经验，试验的余地也相当大。

需要简化提供城市服务的制度性结构

63. 经过多年后，发展中国家提供、管理和维持基础结构设施的问题已超越了大多数政府的能力范围。制度上的缺点已成为提供基础结构过程的严重障碍，主要由于有许许多多效率低的机构，这些机构的管辖范围往往互相重叠、互相竞争，有的时候它们的任务太笼统，以致无法起有效影响，其他原因是缺乏适当的结构来鼓励和支持社区的参与以及没有动机来提供针对成绩的有效服务。克服这些问题的战略包括：

(a) 简化地方政府结构以及加强它们提供城市服务的组织能力。各国政府必须审查和重新确定结构的责任，设立专门机构来规划和管理向人民中贫穷的阶层提供的服务，以及提倡部门间和机构间协调。

(b) 着手改革组织结构和任务以鼓励社区的参与。各国政府必须着手改革组织结构和任务，将权力主义的结构改变为鼓励社区参与和加强有助于促进社区在规划、管理和维持方面的能力的自力更生和自给自足行动。

(c) 提高组织效率。一个可以采取的措施是制订让私营公司在政府监督数量和质量规格的情况下提供某些服务的执行协定。各国政府可以主张更普遍地使用管理费较低的小型承包人，在提供服务方面还可以利用非正式部门的参与。各国政府

还可以鼓励让自愿和非政府组织参与旨在改良穷地区的服务的行政活动和组织安排。

社区充分参与影响它们的住房的决策过程是动员以

社区为基础的资源的唯一保障

64. 最后，方案必须得到社区普遍的接受，并由人民直接参与各级别活动的方法予以支持。很有可能大部分发展中国家已动员的公营部门和私营公司的所有财政资源都不足以满足全部方案需要。可以利用社区投入可带来的资源来填补空缺，除非社区有决心并认为有责任执行方案，否则这是行不通的。因此，社区必须充分参与就方案的方向和优先事项所作出的决定，并应让社区负责投入努力与产出利益之间的关系非常明确的任务。确定社区最有效的作用是每一国家的战略的责任，但是这一决定应被视为动员资源的组成部分。

适当程度的社区参与应通过谈判加以确定

65. 可以列出应用社区参与的三个基本模型。第一个模型（经常出现于政府政策明确鼓励独立社区行动的情况）让居民团体负责最后的规划和决策，并让机构和技术人员起咨询和管制作用。第二个模型让机构负责主要的规划活动放在社区的参与只限于就规划进行的协商。这一模型是以下一个实用主义原则为基础的，即如果社区同意这些计划，它不会阻碍计划的执行，甚至可能愿意在执行和随后维持发展工程方面负起一些责任。第三个模型仍然最普遍，就是“血汗资本”办法。这个办法将社区参与限于个人或团体对住房建造、设立基础结构或提供某些服务，如清除垃圾或清洁排水渠等方面提供劳力。不应假定当社区参与达到最高比例时它也发挥了最大的作用。某些国家的社区宁愿对住区发展问题持有限的决定权，让当选的代表或官员负责其他问题，别的国家有自觉感和政治性非常高的社区，这些社区也许愿意参与几乎无数的活动和责任。设法推翻人民热心支持的观念的社区方案反而会缩小而不会扩大成功的社区参与范围。适当程度的社区参与是不能强制加以决定的：只有通过与当地社区的对话才能够加以确定。

3. 提供住房的法律和规章架构

导致住房部门的适当法律和规章的若干立法选择

66. 在过去，住房政策通常不对关于住房部门的作法的法律和规章作系统的审查。已拟订的旨在公元2000年予以落实的新住房战略需考虑导致法律改革的行动。这一部门的法律改革必须在比较架构内审查土地规章，并酌情采用其他国家的创新性法律。法律、规章和规则的经济影响也需予以仔细研究，必须考虑是否可能为低收入住区订出住房和基础设施的特别规则和标准，这些规则和标准随着时间的推移，能予提升。在这些工作中，法律顾问、本国法律专家、执行官员和立法者需进行合作。然而必须着重指出，如无积极的公共运动，并由那些对管制环境的创造有直接利益者加以组织和促进——环境管制使他们能够高效率 and 有效地建造住房——这些改革是不可能实现的。

修订建造和基础设施规则和规章是当务之急

67. 建造规章不仅保证了建造环境的安全和卫生，而且也能促进与发展中国家的资源和需要相一致的技术。然而，现有规章经过对住房和基础设施的提供构成障碍。最典型的是，这些规章对工艺者和专业人员的安全建造作法没有提供适当的指导方针，规章载入一些负担不起的建筑技术、建材和基础设施技术、规章有时禁止使用传统物质和技术，不载列纳入新出现的可行的创新技术的规定。基于正确原则的技术指导方针和准则俯拾即是，应当予以利用。

对目前不属于现有法律和规章的住房部门的非正式

贡献必须予以确认并逐步合法化

68. 公共政策的目标必须是鼓励所有涉及住房建造的正式和非正式人员的参与。政策应建立在目前据以提供住房的确立的程序之上，不论这些程序是否符合现有官

方目标或法律限制。在这方面，令人感到鼓舞的是：注意到在若干发展中国家，各国政府正在考虑或实际执行措施，以鼓励非正式部门建造并且认识到某些作法有提供住房的潜能，将诸如“非法”土地划分等作法“正规化”。

4. 战略性决策的数据库

增进了解土地和住房机制对高效率的策略

拟订和执行是必要的

69. 战略性决定是否得当端视乎这些决定所依据的数据和资料而定。截至目前为止，政府对住房市场的运作缺乏足够的知识，也缺乏处理这些市场的不完善之处和机能失常所需的技巧和经验，以致无法高效率地介入住房建造系统。如上文所指出，公共政策本身应对住房部门的失败负责，令人感到遗憾的是，过去二十年均无法累积一个关于土地、住房以及与决策者直接有关的其他事项的有组织和有系统的资料系统。在住房部门的统计数据是靠不住的，经常不相干而且落伍。为了执行住房战略，必须不断向决策者提供极关重要的资料。

关于影响到住房部门的业绩的主要变数的

数据库的发展必须成为国家住房战略极重

要的组成部分

70. 必须定期监测住房部门的业绩，以便调整政策以应付机能失调或倒退，同时能确定政策和经济条件改变的后果。当住房总需要显然不能在可见的将来予以满足时，住房总需要的措施在实际上是无用的。然而，其他措施是至关重要的。没有这些措施，将不可能知道住房条件是在改善还是恶化，同时也不能知道全球住房战略的主要目标——到2000年人人有适当住房——是否已达成。必须不时搜集关于主要变数的资料，最好是使用成本效益高的统计抽样技术，而不是全面普查研究。可同土地登记或土地资料系统的发展相协调，以发展抽样方法。这些主

要变数可包括现有住房不同组成部分的单元数目的变化、由于人口增加、移民和经济发展引起对住房需求的变化、住房价格的变化、不同市场部门土地价格和租金的变化、住房和就业中心位置的变化、运输开支的变化、住房投资和租金的变化、信贷的有无和分配的变化、住房起建数的变化、改作住宅用途的土地数量、空房率、因收回和朽坏而产生的现有住房破坏率，收入和负担的变化、可供基础设施的建造和维修以及有特定对象的住房津贴的公共收益的变化、住房部门结构和不同参与者之行为变化、可能影响该部门的业绩的政治、社会和文化环境的特定变化。 如有妥善的组织、培训和基本计算设施，可在较短的时间内设立这种数据库。

需要进行技术合作为国家住房战略

建立一个可用的数据库

71. 若干国家已在建立有助于定期监测住房部门以及有助于得出重要结论以供住房部门作战略性决策的简单而有效的数据库方面累积了经验，需要通过下列办法来交流这些经验：有经验国家提供技术援助、设法成立类同的数据库的国家之间进行技术合作、举行国家和国际会议，寻找一个共同办法，在住房部门决策方面从事资料的拟订和有效使用。 人类住区中心（生境）在这方面也发挥了决定性作用，办法是确保这些搜集得的国家数据尽可能广泛的散播。

在住房部门参与者之间的全球性通讯

和经验交流是必不可少的

72. 然而，对决策有关键重要性的数据搜集将不足以造成政策和战略的必要变化，国家决策者的承诺、主动性和对创新的开明态度对任何住房战略是必不可少的。为此目的，举行国际会议就特别成功的方法、政策和方案交流经验以及举行国家会议确保从事住房战略的机构（例如国家经济计划、住房和城市发展）、建筑业、当地政府、私人财务机构和主要的非政府组织之间的了解和合作，均是必不可少的。

D. 资金的调集和分配

资金的调集和分配的主要目标是建造、改善 和维持基础设施和住房

73. 为了住房能以最适度的方式运作，有必要将适当数额的资源向住房部门提供，这一做法是与增进了解住房部门对发展国家经济所起作用相一致的，须在三个重要领域调集资金：公共基础设施投资、运作和维持；住房财务；有明确对象的津贴使贫困家庭得以满足基本住房需要。

必须考虑对如无政府干预即无法参加进入住房市场 的处境特别不利群体给予财务支助

74. 虽然住房建造的大量增加，以及为住房和基础设施调集更多资金流入，大多数家庭，特别是发展中国家的家庭，将得不到获取正式或非正式的私人部门所建造的还不错的住房的机会。各国政府将须在这方面研究和拟订特殊措施用间接的办法，如鼓励建造低收入者负担得起的费用的住房，也用直接的办法，如拟订配合其情况及收入型态的房屋抵押贷款方案。

1. 为基础设施提供资金

为基础设施提供资金将继续是满足房屋 需要的重要的政府责任

75. 公共基础设施网络——公路、供水系统、排水和污水网络、废物处理、电力和通讯设施——是人人使用的，不能象其他商品般进行买卖。由于其性质特殊，必须由公共机构或者赋予若干公共责任的公共企业或私人企业提供。它们必须予以适当资助，但在过去由于资金短缺，不能满足基础设施的需要，结果是在整个地区都建好后，再建造公路和引进其他服务。只有基础结构机构的财务基础稳

固，这一点才能够克服，在城市发展以前必须有公路干线基础设施，在建造住房以前，必须保留各级基础设施的通过权。为了确保基础设施机构及早计划，必须提早若干年确定资金来源。

基础设施网络的适当投资
对满足住房需要极为重要

76. 中央和地方政府、公共企业和合作社的住房建造经常由于缺乏适当的基础结构网络而受阻，这又限制了可供住房建造的获得服务的土地数量。在理论上可供建造住房之用的土地由于人为因素所造成的短缺将需通过基础设施投资的有规划的方案予以克服。

在市场经济国家必须主要向使用者和
那些因基础设施改善导致土地增值
而受益者征收费用

77. 基础设施的改善产生了价值。它便利了进出，并且增加了由它提供服务者的舒适程度。与其他公共投资相比较，其经济收益率是最高者之一。然而，这些收益经常留在受惠者那里，结果是设施的费用不能收回。最合乎逻辑的办法是尽可能通过使用者收费以及在收费不可能的情况下，通过对受益人的直接和间接征税，来收回这些费用。这必须是协调住房战略的一个组成部分。这就需要给予基础设施机构收费或征税的权力，以便减少将中央预算的资金调来资助建造公共基础设施的需要。下文将讨论可供基础设施机构选择的几个办法。

地方当局必须加强努力以搜集使用者费用和房地产税
作为资助和维修基础设施系统的办法

78. 收回费用的一个重要形式，也许是最普通的形式，就是对完全保有的房地

产征收以及对长期租得的房地收费。 改进了的基础设施和服务对土地价值有影响，这可反映在为税务目的所作的土地估价。 这一办法要求加强地方当局征收规费。改进土地登记和土地资料系统对此可有帮助。

地方当局必须探讨关于收回公共 基础设施费用的新措施

79. 大多数国家的地方当局业绩差，因而在处理住房需要方面成绩差，其理由之一是无能力收回它们所建造的基础设施的资金投资和作业费用。 这些投资和作业费用总是一大笔，但通过各种制度是可以收回的，其中包括对因基础设施发展引起房地产升值征收特设费用以及公平的房地产税收的定期收费。 税收和使用者收费如要有效，必须简单合理，下列的措施将是有益的：

(a) 增值税 在资金自给自足的机制中，通常举出增值税作为在短期内收回发展基础设施费用的办法。 增值税的原则是，资本升值的非赚得部分是因新基础设施所服务的房地产而得到的。 因此，建立基础设施的当局可以一次性税收的形式收回至少部分价值。 计算这笔税收的公平数额很不容易，在过去这对大多数国家造成限制，因而没有征收这笔费用。

(b) 土地再调整计划 根据土地再调整计划，未发展的地区（通常是在城市边缘）可指定作“改善”，包括重新安排小块土地、土地分级、建筑公路和提供基础设施。 土地持有人不缴付升值税，而是捐出一部分土地给地方当局，作为改善的费用。 地方当局于是可将这部分土地变卖，重新收回费用。

公共土地发展计划能增加土地的供应 同时收回基础设施改善的费用

80. 在过去，许多基础设施机构着手独立地发展网络，所用的办法只侧重单方面，即过于强调网络而忽视了其周围的土地。 因而它们忽视了毗邻土地和建筑

大大受益的累积性影响。 如果不同的基础设施机构，特别是那些公路方面的机构，将能协调土地发展，而不是在于提供线状网络，在许多情况下，公共部门将能通过购买土地、发展和分配土地，收回基础设施的费用。

有必要探讨由私人部门或社区组织 为基础设施系统出资并作业的潜能

81. 几乎没有对基础设施的资金筹措能否作为私人企业或社区/合作社活动作过考虑。 然而，如果是为一项商业或社区投资而借款，很明显有强烈的鼓励办法来建立切合实际的使用者收费，从事征税以及尽可能高效率经营和维修投资设施。至少在设立小规模基础设施网络和由受适当管制的非政府机构予以使用方面极可能有相当大的潜能。

2. 为住房筹措资金

住房筹资的改革应当被视为发展和改革财政部门的广泛努力 的一部分

82. 在住房战略中，一个关键组成部分就是住房的筹资问题，在此政府显然有责任确保动员资金的适当环境。 发展或改良住房筹措资金机构应当是加强和发展一个国家金融制度的整个努力的一部分。 这种努力的目标是要促进和动员储蓄，降低费用和改进财务中介机制的效率，以及促进资金在整个国家经济体系内的自由流动。

住房发展需要长期资金的稳定流动

83. 为了筹措住房资金，战略上必须考虑到一个能够动员长期资金的稳定投入的中心问题。 比起其它类型的投资，住房需要长期的资金，因为购买房屋的费用通常大大高出家庭收入，有必要通过长期的分期付款来偿还。 应当考虑到的有几种资金来源，包括在金融机构中的客户存款，也包括为建造房屋所发售的公

债（可以用房产来作抵押），以及从强制性存款办法中所累积的资金，如退休金、人寿保险和其他社会保险制度。这种资金的数额大小就要依靠一般经济状况和政府是否能够为投入住房的资金提供鼓励办法来决定。

政府的财务政策和信贷政策应当设法确保住房
部门能够为筹集资金进行公平竞争，以及尽量
减少资金转手的中间费用

84. 政府对投资的优先秩序以及对贷款的有无着落与其价格所采取的政策会强大地影响到任何一个经济部门取得资金的能力。近几年来，各国政府制定的政策通常使住房部门难以同其它部门竞争，这些政策包括将资金拨用到那些被认为是更具有生产力的经济部门，还包括限制存款可付出的利息和房屋贷款机构的贷款利率，这就使得这些金融机构无法吸收资金，也无法继续对外贷款。住房问题方面的战略必须详细审查这类政策所持的理由，并且在认为恰当时设法消除或改变政府的贷款分配程序，订立一个使住房贷款机构能够动员更多存款的存户利率，固定贷出款项的利率，以确保财政稳定，以及核准新的抵押贷款办法，如利率可以调整的抵押贷款和逐渐增加付款数额的贷款，使为住房业提供资金的金融机构能够灵活的反映宏观经济条件的变化。各国政府应当避免把提供住房业资金的金融机构当作一种津贴住房的工具，因为有非常多更公平和更有效的津贴机制存在，不需要威胁到这种金融机构的财政安全，任何一个国家都应当把住房方面的资本费用降到最低当作一个目标，只要它合乎健全的财务和经济原则。这就需要对政府在影响到为住房筹集资金的许多组成部分的规定进行审查。在这些组成部分中，最终使用者的费用包括存款的利率或其他经费来源的费用，贷款申请费用和贷款服务费用，以及其他很多与贷款的风险有关的费用，这些风险包括借钱不还，未来利率的变化、以及周转的风险和提前付款的风险。这些费用和风险的轻重程度通常直接受到政府规定的影响，所以必须予以仔细审查，以便寻找可以减少风险、减少费用以及因此而减少最终使用者的负担的办法。

既然住房租用的需要量很大并且还在继续
增加，特别是在发展中国家急速扩大的城
市住区，必须动员资金和为所有不同收入
的社群建造以出租为目的的住房

85. 在所有国家，以出租为目的的房屋占现有城市房屋中的相当部分。在有些中央计划经济国家，大多数城市中的房屋都是由国家企业单位建造然后以极低的租金出租。在市场经济国家，所有不同收入社群对出租房屋的要求都在增加，而这个需求的增加受到这些国家现代化的进度的影响。许多家庭，不论他们的收入水平，并不一定有兴趣购买房子。这有许多理由，如可能时常搬家、不愿意把一大笔收入放在不动产上、或者没有能力。发展中国家的低收入社群通常希望租到条件不要太差而可以负担得起的住所，并且能够靠近工作地点。建造新的以出租为目的的住所，通常会受到本意是帮助社会中低收入社群的法律规定的限制，例如对城市中大批住房的租金的控制，这种法律，特别是在通货膨胀高的时候，通常在一段时间以后造成有利于一批团结起来的租户，而不利于应当取得住所的人。在所有国家都需要对限制房租的法律进行审查，审查使用同时考虑到津贴政策的战略中的一些基本原则，如同情心、平等和效率。在中央计划经济国家，政策或许应当考虑使租金比现在更符合效益原则。其他国家或许需要设法鼓励私营企业去建造以出租为目的的住所，以此促进住房的供应。一个可能变成非常重要的资金来源就是向一些房主提供小规模贷款，如果他们愿意在他们自己的住所上加盖可供出租用的廉价房屋。

如果不显著地改善贷款的回收率和减少拖欠不还的比例，
则无法维持对个体提供抵押贷款的工作

86. 许多为住房提供贷款的机构，包括金融机构、政府机关和以社区为基础的信贷联盟和合作社，都经验到非常高的拖欠不还的比例。这种贷款的受益人通常是只借款一次的贷款人，所以拖欠不还对他们不会产生太大的不利影响。强迫他们从住所中搬出又直接违反了向他们提供住所的本意，并且在许多情况中是很难做到的，如果不是根本无法做到的话。贷款的回收工作需要在社区一级加以注意，并且需要由同贷款人保持密切联系的人在每天、每周或每两周的基础上处理。还必须设计一个收款的制度，以避免贷款给穷人的风险，而在情况可能时以特别福利基金来维持那些因特殊困难而无法付钱的人，这个收款的制度可以包含一个集体的财务保证安排。为低收入社群提供住房资金时，还可以设法改善土地所有人的保险制度和以职业保障来减少风险。

3. 目标固定的津贴

经济成长和创造健全的土地和住房市场并不一定能够
充分保障那些处于特别不利地位的家庭取得住所的能力

87. 一般而言，经济发展能够为整个社会提供充分的住所，这不论以房屋的种类、品质和空间大小和交通方便等来衡量都是如此。平均地说，即使一个社会中最贫穷的人口群也可以从经济发展和健全的市场中取得好处。但是，有时候相当大量的人口群的住所和所享受到的基础设施即使在普遍生活程度改善的情况下仍然难以令人接受。为了解决这个问题，不同的社会采取了一些不同的津贴政策和方案。有些津贴直接反映在政府的预算中，有些则不列入预算；有些是一次的津贴，有些是长期的；有些是同一个住房方案的某一个具体组成部分（如土地、或房屋本身、或资金、或基础设施）挂钩，有时又同整个方案混在一起；有时这种津贴是从整个社会转移到某一个特定的社群（例如，当这个津贴来自一般公共事业

预算中)，有时它是从社会中某一个小社群转移到另一个社群（例如，在一个项目中，一部分住户津贴另外一部分住户）。对于津贴的大小应当加以仔细审查，考虑到需要和资金来源。

津贴制度应当以同情、平等和有效三个原则为主，
并且应当以这些原则来进行审查

88. 一个设计良好的津贴制度必须包括同情、平等和有效三个原则。为了达到这些目标，在设计任何津贴方案时必须考虑到几个一般性的原则。一个基本原则就是，任何住房津贴制度必须是一个整套的为满足穷人和处于不利地位的人的基本需要的战略的一部分，而这需要把住房的需要同其他社会福利的需要，如教育、保健和一般收入支助，一并考虑。在整体考虑时，满足住房的需要可能不如其他几个社会目标那么重要。其次，必须考虑到两个平等原则：第一，津贴必须为那些最需要它的人提供最大的福利，第二，需要相同的人应当受到同等待遇。这就是“选定目标”和设计结构的问题。为了确保符合这些原则，津贴应当是可以看到的并且是可以计量的。每一个得到津贴的人都应当知道他得到的是什么。最后，津贴制度在两个意义上必须有效：第一，它应当以最低的行政费用传达到它所设计的受益人手里，使他们获得最大的利益，第二，它不能对直接受益的人以外的其他人或机构造成不可接受的社会或经济负担。符合最后这项原则是特别重要的，因为从许多实际的津贴制度的经验里发现，在提供低收入住宅的资金的活动，许多提供津贴的机构本身遭遇到财政破产的命运。房屋津贴，包括房屋和基础设施，必须加以审查，因为在大多数国家它们的范围、分配状况或影响都是未知数。在许多国家，房屋津贴政策的设计似乎都违背了上面所提到的所有原则，既没有仔细考虑到穷人的整个社会福利，而津贴的受益人时常是社会中的高收入者或只限于许多有资格取得福利的人群中的少部分，并且行政费用过高、产生许多意想不到的副作用。克服这些困难需要各国政府去搜集资料和从事研究，不然津贴政策和方案就会既不具同情心，又没有公平分配，而且对整个社会而言，代价过高。

Ⅱ. 住所的生产和改善

城市中房屋产量的增加应当同综合都市发展的进程和 基础建设管理的合理化同时进行

89. 如前文指出,从现在到世纪末这段期间,大多数的新房屋需求都出现在发展中国家的都市里。除此以外,这些城市还需要管理和改善数量可观的随便搭建起来的贫民区。这是一个非常严峻的挑战,同时是一个良好的机会。这个进程在相当程度上将受到都市基础建设和交通发展政策的引导,而这些政策应当是都市管理人员的最高优先。

综合农业发展方案应当 把住房问题列为一项基本的组成部分

90. 综合农村发展是在1960年代中期提出的一项目标,它的目的是加速平衡、自力更生的、持续的社会经济发展和把成果的平等分配加以制度化。这个战略承认,必须在农村发展方案之内加上几个其他的目标,如管理上的改革、发动基层群众、以及从事参与规划。为了使这个方案有效,必须同时注意到农业以外的其他农村发展的组成部分。一个关键部分就是“生境”,其中包括住房、基础建设以及各项服务,以满足农村人口日渐增加的需要。这样才能:

- (a) 扩大经济机会以及提高生活水平;
- (b) 将发展努力集中在当地的社会需要和当地的主动努力;
- (c) 将资源用到费用较低的投资上面,而这些投资是在地方一级进行规划和执行的;
- (d) 充分发挥当地的人力和物质资源;
- (e) 取得在各部门间投资的平衡,以便改善经济成长的社会效益。

当建造新的住房受到资源的限制时，
应当把重点放在改善现有的住房上面

91. 各国在住房方面的战略的所有组成部分都必须着重生产和改善大量的住所，以满足日渐增加的需要。由于大多数国家的资源目前都受到限制，从经济上着眼，改善现有的住房应当是一个高度优先事项，特别是如果土地上已经有社区存在的话。

土地、基本设施和建筑材料是
生产和改善住房的物质资源

92. 一个住房方案的基本物质资源就是土地：取得土地的使用权是为建筑住房的必要投资。但是，土地只有在具备了基本设施之后才能加以利用，所以土地和基本建设应当被视为不可分割的物质资源。最后，必须动员充分的建筑材料来建造住房和基础。这三种物质资源缺少任何一种都会造成建筑住所上的瓶颈。土地、公共基础设施服务和建筑材料的充分供应和避免瓶颈是成功地完成国家住房战略的要素。同样重要的是对这些资源的适当利用、讲求效率和采取现实可行的办法与可以承担的标准。下面将详细讨论这三个关键因素。

1. 土地管理

各国政府需要鼓励足够的土地流通量以满足住房需要

93. 在土地由政府拥有或控制的国家，土地的生产和分配可以通过行政和司法程序来进行。在大多数的情况下，土地是根据技术规范进行分配的，同时考虑到土地的质量和价格。一般说来，可用土地应当能够满足各项需要，但是土地上必须已经获得足够的公共资源。大多数发展中国家的土地属于私有或社区所有，在土地所有者与需要者之间调动土地用于住房建筑，是一项复杂的工作。在住房部门，政府最大的失败是无法提供足够价格合理、受到官方承认的可用土地，以满足低收入住房的需要。在大多数国家，结果是住所杂乱无章，自己私分土

地，基本建设不足。

在许多国家，政府需要认识到非正式土地市场的实际重要性，也需要消除目前的限制

94. 低收入住房的土地分配制度，大半是非正式的非正式活动，政府在住房市场上的干预活动不是无效就是产生反效果。因此，各国政府需要认识到和加强非正式土地市场的实际特点，同时提供行政支助体制，以便消除不适当的作用，例如，可以规定简单的地契登记措施。

各国政府必须想出其他的非正式土地供应过程，以前的过程已经帮助了许多低收入家庭，但将来可能无法满足未来的土地需要。

95. 非正式的土地开展过程，目前起着关键性的作用，这种过程向低收入的和处境不利的居民提供土地，尤其是当发展中国家发生迅速都市化时。由于开发商和个别家庭通过正式渠道获得住房土地的费用高昂，以及这些土地的平整标准较高，使得穷人、无家可归者、处境不利者十分难以、或几乎无法从合法的途径获得住房。不过，十分令人怀疑的是，已经形成的非正式过程仍然会继续满足各项需要（即使最好把非正式供应视为事实上的永久性政策）。因此，政府有必要进行一定形式的干预行动。

当政府对土地市场没有进行直接管制时，有许多办法可以使土地满足住宅需要

96. 政府在土地市场上采取何种干预行动，系于每个国家的政治体制和住房建设过程中的各种参与者。当土地归国家所有时，土地分配是个简单的问题：就是把土地适当地分配给住房建造商。当土地归私人拥有时，政府就必须考虑各种不同的措施，诸如，把私有土地引入自由市场，全部规模的土地抵押和公共推销，或者在这两种极端情况之间。在这两种极端情况之间，存在各种不同的可能性，要看指标组是否是大规模的商业建筑商、造房合作企业、小规模的非正式承包商、个别的房主、私人建筑商、生产过程中的其他人。

经过仔细选择的鼓励和禁止办法属于政府土地市场干预行动方面合乎实际的措施，目的在于提高住宅土地的供应

97. 大多数的情况是，土地属于私有，需要政府进行直接干预，以期确保足够数量的土地得以分配，因此，有必要提高地契和土地交易登记方面的行政能力，否则就几乎不可能进行有效率的和合乎经济原则的土地分配。在大多数情况下，政府的直接土地购买和分配行动是笨拙的、费钱的程序，大多数发展中国家十分不可能大规模地采用这种做法，因此不会对土地分配制度产生任何影响。最可能的是，目的在于在私人市场范围内分配土地的一种物质鼓励和制裁方式的行政制度会取得最好的效果。不过，政府应当永远把守最后一关，就是成为直接的土地供应者，但是这种步骤必须能够稳定土地价格和维持供求平衡。也需要查明适当的土地管理工具，以期指导土地的使用（包括使用效率）和住区成长方针。

需要规定下列措施来改善土地管理：合理的土地登记制度，土地所有权管制方案

98. 国家行动的另一个优先领域应当是，在都市一级建立有效率的土地登记制度和土地情报系统，采用行政措施和法律改革手段以期促进地产市场的效率。一般说来，由于土地制度不佳，土地购买和抵押成本以及住所成本因而提高。行政当局应当按照土地登记程序的变动，审议各种合法措施，以期改革土地所有权制度，从而提高住房方面的私人投资。在发展中国家的城市里，许多住所是由非正式部门建造的，土地的所有权也常常不确定。不过，在许多情况下，由于土地的所有权经过管制，就住所的情况和新住所的建造均有所改进。

在提高住所水平时需要把土地保留给低收入家庭

99. 在许多情况下，尤其是在发展中国家的城市社区，现存的非正式建造的住房是由于长期的居留而建立了所有权。因此，逐步的住房改善，尤其是在低收入

家庭的情况下，有助于把大片土地留给低收入家庭。目前水平在最低标准以下的居住单元常常位于良好地点，因此，当居住水平逐渐提高之后，居住单元就会大为增值。如果用边远地点的新单元来取代这些单元，重新落户的家庭就会有新的财政和交通负担，从而使他们更加贫穷。因此，在编制住所战略时，必须仔细审议逐渐改善与重新建造之间的矛盾。不可以事先假定，其中一种方法比另外一种要好。

一旦落实有效的土地管理制度，就可以控制未来的非法居住，但是，由于长期居住而建立所有权的非法居住者需要得到公认和法律保障

100. 当发生土地所有权问题时，需要特别注意的是，许多低收入家庭非法或非正式占据居住地点。因为这些人很多，形成一种政治力量，他们的房屋投资目前已成为国家资产，按照常理，他们的情况需要得到一定程度的特别照顾，如果国家住房战略忽略这些家庭，是不符合现实的。住房战略应当提出非法居住以外的有效办法，但是，对于既成事实的非法居住者，必须通过临时的土地所有权方案，使之结合住房过程的主流，这些方案可以使他们的地位迅速合法，同其他参与者平起平坐。在这种过程当中，行政当局必须考虑到非法居住地区现行的所有权制度，以免产生反效果。

由于长期居住而获得所有权的城内贫民窟的租方需要居住安全保障，以便能够继续居住以及提高、维持、翻修其住所

101. 在某些情况下需要特别受到注意的另一个团体是市内贫民窟的居民，他们的所有权情况常常岌岌可危，他们的生活条件由于同房东的关系不够确定而大受影响。如果把这些居民视为非法居住者，政府就可以据理采取干预行动，去保护他们的所有权，鼓励他们居住的楼房得到维修和翻新。在这种情况下，个别的地契可能不太适合，最好采取合作公寓的形式。

2. 基本建设

以适当数量提供用水和卫生设备是使住房建造和改善方面的主要投入项目

102. 开始时, 行政当局的活动重点必须放在基本建设上, 以期满足对可用住房土地日益扩大的需要, 以及其他一般性的正面活动。 由于今后12年的需求量很大, 必须强调可用土地的数量。 为了取得所需的土地数量, 就需要以居民对象和提供机构所负担的起的标准进行基本建设, 使设备可以符合所需的尺度。 在大多数发达国家和发展中国家, 与住房有关的基本建设是公共政策的当然内容。 基本建设的投资可以带来很大的利益, 家庭在住所方面的消费也常常会提高。 由于公家提供基本建设, 属于正式居住的许多家庭可以得到事实上的所有权。 基本建设, 尤其是对于低收入的非正式居住者来说, 也可以提高一般的健康水平, 从而减少或至少稳定公共卫生开支。

基本建设的人均费用必须降低, 以期确保足够的服务范围

103. 降低基本建设的人均建造费用, 明显是一种有效的办法, 可以提高可用于扩大基本建设的资源的实际价值, 当然, 其中各种制度必须合乎可令人接受的绩效和安全标准。 可以用许多方法去降低费用。 其中最有前途的是; 采用廉价的、节省资源的技术, 使用当地材料和部件。 需要优先使用成本最低的技术, 作为大多数发展中国家扩大基本建设范围的基本战略。

因为专业人员没有使用能力, 适当的和有关的基本建设技术无法发挥作用

104. 目前已经存在各种各样的低成本技术, 可以适用于发展中国家不同的地理、社会、经济条件。 如果一种技术可以提供在社会和环境方面过得去的服务水平和全部的预计利益, 而经济成本最低, 那么, 就可以认为这是适当的技术。 由于资深专业人员和决策人不可能立刻掌握所有这些技术, 因此需要作出协调的努力, 让他们知道有关的技术, 在正式的专业训练中列入相应的设计和执行程序。

在选择适当的技术时需要考虑基本建设的作业和维修费用

105. 作业和维修，密切联系服务的成本效率和质量，事实上就是这两个项目的决定因素。各机构越来越察觉到，需要面向系统维修编制预算，以期防止各种系统发生错误和无法发挥作用，以及避免别人要求对取代设备进行不成熟的投资。如果没有适当的作业和维修工作，预计的利润就会减少或者消失。能够提供最可靠服务的基本建设系统是，根据简单的概念和简易的装置、作业、维修所设计出来的系统。需要强调某些战略，以期促使作业和维修问题成为项目规划工作整体的一部分。

3. 建造材料和技术

需要采取特别行动以期支持当地材料的当地生产和使用

106. 建筑资源方面的第一优先事项就是使用当地材料和方法。这就需要采取支助政策，使政府投资于下列项目：原材料的调查和鉴定，可用资源勘探工作的可行性研究，旨在评价、试验、提高当地材料和技术的研究和发展工作，产品的展销工作，旨在查明当地材料为何受到限制的规章和签约方法的研究工作。也必须采取适当的行动，以期促进当地生产，尤其是建造材料、建筑人力、基本工具。这就可能牵涉到几个领域的政策编制或政策调整，也可能牵涉到设立新的机构或扩大目前机构，因此，就可能涉及这些领域追加资源的分配。政策编制工作需要采取通盘的方法，包括下列几种：(a) 设立或加强研究和机构，以便处理当地建造材料的开发和材料标准和规格的编制；(b) 设立进行测试的实验室或中心；(c) 向建造材料生产者和使用者、尤其是小本经营和传统生产者，提供培训和情报，其中突出质量控制；(d) 使生产者容易得到原材料，尤其是矿物；(e) 建立信贷和资本流向建造材料的生产者，尤其是建立新的投资者使技术革新结合生产；(f) 就进口的建造材料采取财政调整和有关措施，以便使当地产品能够同进口材料竞争。同样，受到支助的生产类型、鼓励方法、其他支助形式，系于这方面可以得到的资源

和面向目标的住房标准。 当地资源，诸如人力、建造原材料，更加广泛地使用所涉生态学问题，也需要顾到。

发展中国家住房和基本建设方面适当的技术可能属于现代进口技术与传统技术之间。 在选择技术时，必须审查过去的错误，以期改善建造材料的生产和使用

107. 目前，住房和基本建设的执行工作依靠传统技术或现代技术，前者比较简陋，容易出错，后者进口成本高昂，常常不适当。 最佳技术的选择标准应当包括：(a) 最初的技术费用是否付得起；(b) 当地劳工是否能够掌握和维持这种技术；(c) 是否存在进口技术的因地制宜和最后模仿的计划。 不过，发展中国家建造材料部门所面临的各种问题可以归咎于技术应用问题。 某些情况是技术选择错误，其他情况是技术选择恰当但应用或转并错误。 这些问题导致生产成本高昂、生产能力不足、产品质量不高、投资前景暗淡。 因此，应当把注意力放在开发当地技术革新能力，设法进行适当的应用，而不应当继续转借外国技术。

当地建造材料的小本经营生产者需要得到鼓励，小本经营的建造材料生产情况需要受到检查，目的在于克服缺点、提高投资、进行技术革新

108. 可以经由促进小本经营部门，以低成本来迅速扩大基本建造材料的供应。 如果采用最近的技术革新，就可以仅仅根据小本经营生产单位，开创整个的建造材料工业。 因此，为了开展自给自足的建造材料工业，实际可行的途径是促进小本经营的建造材料生产。 不过，小本经营部门是特别脆弱的，因为小生产单位的特点是，劳动力缺乏技术，文盲率高，不容易获得信赖（尤其是外汇），难以取得技术革新情报，尤其是在选择技术时缺乏适当的机构支助。 小本经营部门适当技术战略应当包括下列三个领域：第一，生产方面已经出现的技术绩效的缺点；第二，旨在克服这些限制的技术新投资问题；最后，查明哪些革新技术需要从当地试验室和研究机构或从国际来源进行转让。 在小本经营部门，前面两个问题，尤其是第一个，应当受到优先注意。

建造业新技术的因地制宜能力需要通过技术援助和革新鼓励办法得到加强

109. 技术转让过程应当得到便利和支援，方法是促进当地技术能力，就是技术的因地制宜和模仿能力，进一步开发自己的创造能力。对于小本经营建造材料的生产部门来说，为了提高当地技术能力，需要准备下列项目：(a) 关于小规模矿产原材料和用于生产建造材料的农业和工业产品的剩余物，以便指导投资决定和提供关于基本生产特点的准则；(b) 标准、规格、质量控制程序的文件；(c) 关于机器操作和制造的咨询意见，以便维修简单的进口机器、结合当地技术革新去复制设备和工具；(d) 技术革新鼓励办法，以便解决临时出现的问题，这种办法常常是这个部门真正适当的制度；(e) 面向建造技术提供津贴的方法，以便稳定当地建造材料的价格。

在发展当地建造工业时，需要保持效率，面向经济增长目标，符合本国的资源数量

110. 在扩大建造材料和建筑部门的人力时，应当把全部精力用于尽量获得最高的经济利益。这个部门明显的目标是，提供住房、基本建设、类似的产出。不过，如果不符合经济原则，这项目标就会自取失败，真正说来，目前就是这种情形。当前的任务是，按照本国资源数量，符合经济和生态学要求，去选择正确的技术。在建造材料部门，大多数的小本经营技术均可以在大多数发展中国家的资源能力范围之内得到发展，尤其是当结果会带来丰富的低成本材料供应时。

四．国际行动

A．一般原则

大会提出了国际支持全球住房战略的呼吁

111．大会题为“到2000年全球住房战略”的第42/191号决议附件说明：“联合国所有机关、各专门机构和组织必要时应支持人类住区委员会和联合国人类住区（生境）中心执行主任所拟订和实施到2000年的全球住房战略，并确保它们的有关国别活动支持国家住房战略并与之协调。”

可以从类似行动中汲取有益教训

112．了解从前曾经执行与全球住房战略有密切关系的行动会很有帮助。联合国整个系统现在正从事拟订第四个发展十年国际发展战略。国际卫生组织（卫生组织）在推动国际饮水和卫生十年之后，并在一个全球行动计划和周详监测程序的支助下执行2000年前人人健康全球战略。可以与上述组织和其他组织建立起密切联系，以便从它们的成败经验中获得有用的参考事例，并协调执行和监测程序。

全球战略能否成功，国际行动起关键作用，要使这些行动有效需要某些条件

113．实现全球战略的目标——到公元2000年人人有适当住房——主要依靠各国采取的行动。但是，它是否成功应以多少人的住房获得改善和有几个国家能够达到这个目标来衡量。一般来说，住房问题最严重和最普遍的国家正是最缺乏资源和技术的国家。因此，只有对这些国家提供适当援助，否则全球战略就会失败。国际行动对其他事项也起关键作用。鉴于国际机构的政策对捐款国和受援国的态度有所影响，故国际机构和非政府组织如通过全球战略，将会有重大的多方面影响。对国家方面来说，在某些情况下采取国际行动最为有效，下文将介绍其中一些情况。

第一，必须认识到，国际支助要看各方
充分了解全球战略给各国、区域和全球
发展以及国际合作带来的利益的情况而定

114. 人类住区和住房并非全球发展大家庭或联合国系统的唯一关注事项。对一些国际组织和双边机构来说，人类住区和住房不是十分重要的事项。很多机构都抱着旧式的态度，仍然认为住区和住房发展不算很优先的社会开支，分散了用于促进经济成长或迫切社会需要的经费。可幸的是，在证明住房是发展的组成部分和可以加强自助发展的努力、增进资产和实际经济增长方面已经取得重大进展。 必须在国际上维持和加强这方面的努力，尤其要广泛宣传全球战略的目标和原则，并要与国家和国际的重要决策者取得联系。

第二，全球住房战略的执行影响应当在
将来的发展合作政策声明中反映出来，
并从第四个发展十年国际发展战略开始

115. 估计上述各项努力的初步结果将促使所有国际组织、包括政府间组织和非政府组织就全球战略展开实质讨论，尤其是参与发展中国家发展合作和发展中国家间发展合作活动的组织。 在许多情况下，这一审议将会引致早应进行的实质政策改变。 在其他情况下，这种情形也许不会发生。 但即使是后者，其后展开辩论和新观点的传播将会产生冲击作用，并为将来支持和参与全球战略的工作奠定基础。

第三，国际行动将起关键作用，
特别是按照促进国别行动拟订的
一般建议来拟议国家住房战略方面

116. 上述各项行动的一项结果，就是促使国际机构和组织把全球战略的目标纳入其工作方案中。 从事与住房无直接关系的部门发展的机构将强调它们的业务范

围与住房领域的关系，并将审议其当前活动对全球战略目标发生的影响。但是，最重要的行动是最初执行支持国家住房战略的各项努力中所展开的行动。这种支持必须以下列原则为基础：在某一国家执行住房战略的工作并非任何国际机构在上述国家推动的活动的产物，换句话说，不能把它看成是在一个国家“执行”一个全球性或区域性工作方案的一部分。“国家住房战略”一词是指“在一个会员国执行的全国性住房战略”。

第四，受援国关于能够取得或将取得何种
外来援助的期望应抱实际态度。外来援助
的最终目的在于提高和支持国家在拟订和
执行全球战略的国别行动的能力

117 . 国际行动要有成效，另一项条件是国际和国家组织采取使这种行动能够获得最大成果的方法。举例说，全球战略所列举的各项国家目标不能靠外国贷款来实现。上述目标大体上可以和必须通过调动国内的人力和财政资源来完成。这一原则也适用于全球战略本身，应由每一个国家的政府来执行，并由已经担任建立和统筹国家住房事务的人员来设计。象全球战略的其他方面一样，国际机构的作用在于促进其执行。

由于资源情况、需要和途径不同，很难
估计全球住房战略的所涉全部经费问题，
但是仍须不断进行比较准确的估计

118 . 执行全球住房战略和所涉财政问题究竟要多少投资，显然需要粗略估计。但是，这种估计十分困难，尤其是全球性的估计。住房条件恶劣的情况各国不同，而投资的形式也要看每一个国家进行的方式而定。在有些情况下，一些国家的问题大致是制度造成的，因此所需投资数额不会比现在大很多。其他国家可能需要大幅度增加公、私投资（通过调动新的财政机制，释放积压的资源，从而取得可用

资源)。不过,也许可以根据国家和区域的调查,作出十分粗略的初步估计,以后逐步予以改进和扩大。同时还要了解,任何涉及联合国的财政资源项目估计,都必须摒除实际预算增加数额。

应当进一步研究发展中国家由于其外债状况
而限制其对住房筹资的可行途径问题,
以求勾销或最低限度减少其外债

119. 由于外债净额数目很大,而且这些债项的还款付息数额也高,必然对国内的财政和信贷政策产生限制,此外,还可能助长利率升高。许多发展中国家都有这种情况,严重妨碍创造适当的财务条件,供低收入社群申请有贷款的平价住房。减轻发展中国家的外债负荷问题正由有关的国际机构讨论中。至于到2000年全球住房战略方面的其他工作,人类住区委员会将研究债务情况与住房筹资之间的关系,以便在这方面作出贡献。委员会将在第十二届会议按照其第10/16号决议第一次审查这个问题,将以联合国人类住区(生境)中心执行主任届时编写的报告作为审查的基础。

B. 政府的作用

发展中国家采取主动,
增进互惠技术合作,将可加强全球战略

120. 过去十年人类住区(生境)中心和其他国际机构在研究和技术合作方面的经验清楚反映,各国在住房发展方面的经验差异极大,多姿多彩,尤其以发展中国家为最著。传播发展中国家经验的工作常因发达国家过分自信可以应用其样板和过分依赖国际组织的主动而受到阻碍。同时,由于语言和文化的隔阂和过分强调民族差异而对分区域或区域交流自订限制,造成国际经验交流的障碍。发达国家和发展中国家必须确认这种情况,支持发展中世界各国内展开住房研究和政策分析,并支持全球性的发展中国家与发达国家间的技术合作方案和项目。

审查执行工作上所需的外援性质和种类

将有助于国家住房战略

121. 住房方面和其他发展领域的外援都以专案办理方式进行，极少协调，并且往往与官方发展计划和方案完全无关。因此，与全球战略的基本原则背道而驰。鉴于这种援助对全球战略的目标并无多大影响，因此各国政府—不论是捐助国还是受援国，必须重新拟草外援的条件。尤其受援国政府必须提出要求：外援应促进它们的全国性住房战略。它们还有责任议订外援的确实要素。因此需要调查过去和现在的住房外援以及其他发展领域的外援对住房方面的影响。

给予外援的各国政府应当按照全球战略

及其对全国行动的建议审查其全盘发展合作方案

122. 上述建议也适用于提供外援的各国政府，最少适用于下列两方面：第一，上述各国政府影响所有国际组织的政策，尤其是筹资和执行机构的政策。第二，大部分住房援助都由各国通过双边的方式直接进行这种情况有增无已。因此，个别国家的住房援助政策的作用对于全球战略的成功具有关键作用。因此，这些国家按照全球战略的一般原则审查其所有外援政策，审评其对整个住房领域的影响，并评价住房援助的前提和相对重要性。许多国家已经对全球住房计划作出支持。这种支持大致通过下列方式进行：对社区参与训练方案提供经费、草拟促进议订全国住房战略指导方针以及对发展中国家制订全国住房战略提供协助。显然这种支持将来要大为扩充。审查政府间政策或个别国家政策也同样重要。特别有意义的是，审查国家集团的对外援助政策，以期增加和改善对住房领域的援助。

C. 国际组织的作用

国际机构的协调必须以公开遵行全球战略的目标为基础

123. 上文已经指出，如要全球战略获得成功，国际的一致支持至关紧要。同

时，协调工作又是避免重复和浪费资源的先决条件。此外，协调的基本原则应按照全体战略本身的规定：如果直接和间接参与住房领域活动的各方共同合作，从事其最熟悉的工作，就可以确保成功。不应摒除任何机构，任何机构都不要以为可以单独进行。支持全球战略的第一件事是遵守这一原则。

包括区域委员会等国际组织应当全面参照
全球住房战略制订和执行自己的住房战略。

尤应审查其他领域的方案和政策，
并准备修改其体制结构，以期反映以全球战略
为依据的互动新观点

124. 全球住房战略以国家机构和国际机构共同努力为依据。大家在迈向优先目标一到公元2000年人人有适当住房一方面都要发挥作用，都可获得益处，并对全面发展目标作出贡献。这也就是说明，评价住房领域当前办法的效率和冲击的工作并非只由个别国家来进行。国际组织对全球战略的支持是否可信，将要看它们准备如何参照将来对全球战略的贡献来审查其当前政策和业务的情况而定。不管各机构在住房领域的任务如何，都要执行这项工作。

政府间组织和国际非政府组织以及
国家组织应进行监测和评价

125. 政府间组织和国际非政府组织在监测和评价全球战略方面有三种任务。第一，它们可以在协助个别国家展开全国性的监测和评价努力方面发挥作用，第二，它们可以把这些活动组织成为全球监测和评价方案，第三，它们又可以把评价其支持全球战略的努力所获成果的情况提供其他机构和会员国参考。最后一项任务对于反映它们的参与和承担方面具有重要作用。

D. 联合国人类住区（生境）中心的作用

联合国人类住区（生境）中心

将作为执行全球住房战略的协调机构

126. 大会第42/191号决议显然把这项任务分配给联合国人类住区（生境）中心。人们的估计是，象无家可归者收容安置国际年一样，这项新任务不必作出新的机构安排，同时，协调活动将与该中心的当前任务和组织结构相配合。

全球监测对于全球住房战略争取支持与信任方面至关重要。

这一进程需要长期发展，并要以全球蓬勃执行的指标为基础

127. 应当定期注意全球住房战略的进展，并列入记录。设立有效的监测和评价机构来衡量国家和国际行动是否朝正确方面迈进，借鉴新旧经验和传播真知卓见与政策指标等方面都十分重要。人类住区委员会两年举行一次的会议将作为经常讨论这个项目的论坛，届时各国政府和机构将提出进度报告，并交流工作成果经验。全球战略本身规定了提出这类报告的论坛，其中要求所有会员国就建议的国家和国际行动方面所采取的行动提出报告。但是，必须设立新的机构来支援这一进程。例如人类住区中心需要经常收集各国政府和国际组织为响应全球战略所列举的任务而整理的资料，尤其是与住房领域组织有关的资料。因此，参加全球战略的机构，不管是政府的、政府间或非政府组织，战略数据都可以立刻内外交流。

全球住房战略的协调机构——联合国人类住区（生境）中心

将要通过把战略列入下一个中期计划和两年期工作方案的

办法来促进国际和国家的行动

128. 由于全球战略的原则与无家可归者收容安置国际年的目标相符，故将全球战略列入人类住区中心的工作方案是比较轻易的工作，同时，还影响了人类住中心过去的两个工作方案和1990—1995年的中期计划草案。

需要制订国际一级的工作安排，
以求对全球住房战略不断进行协调

129. 尽管人类住区委员会仍然是负责协调监测和评价的主要论坛，但必须作出其他安排，以便支持和加强委员会的作用。 其中一项安排是行政协调委员会提议的人类住区特设工作队，这个工作队可以作为促进协调联合国活动的机构间组织。

人类住区中心将制订一种汇报方式，
以期促进人类住区委员会监测进度的工作

130. 委员会拟订了全球住房战略后，应将调查结果分送各国政府，以便制订后续行动方案。 同时，人类住区中心应当拟订具体方法草案，以期各国政府能够依照这种方法每两年向委员会提交报告。 这种办法将会说明涉及的行动领域，并将建议各国政府列出何种指标，以期作为监测战略执行情况的根据。 可以在委员会第十二届会议提出这种汇报办法，以便两年期报告从第十三届会议开始提交。

执行全球住房战略不涉及任何经常预算款项。
但是，需要很多自愿捐款，以期支持各国政府制订战略，
引起国际社会的兴趣和支持，并供全面协调和监测之用

131. 估计执行全球战略时不会涉及联合国经常预算增加款额的问题。 因此，需要数目很大的额外捐款，以期确保全球战略的执行、监测和评价。 上述捐款使人类住区中心可以发挥支持、协调和促进行动计划的作用。 象无家可归者收容安置国际年方案一样，这种自愿捐款将存入联合国生境和人类住区基金会的全球住房战略帐户。 如无这种支援，就很难有效执行全球战略。

需要对全球、区域和国家三级的战略的制订和执行进行协调

132. 全球住房战略的执行完全要看战略如何研拟和制订来决定。 鉴于各国的情况和政治、经济因素不断变化，因此战略制订应是长期性的，并且每两年拟订周详的执行方案。 全球战略应当按照国际政治、经济的实况予以改善。 为确保照

顾到各区域和国家的具体特色和需要，应当审议有关在各区域局主持下设立一个专家工作组，以便审查区域的各种问题，并将其列入两年期执行方案内。 执行全球住房战略时，联合国必须制订周详的两年期行动方案，包括区域方案在内。 国家住房战略应与全球住房战略相协调，并应通过合适的国家行动方案来执行。

五. 结论和行动计划

A. 结论

133. 目前全球有大批而且越来越多的人仍然没有满足享有充分住房的基本需要, 这种日益恶化的住房情况已经成为全世界各国政府、各组织和个人日益关切的问题。人们不仅对于目前缺乏住房的情况对当前人口的影响表示忧虑, 对于在需求日增的情况下不利的供应趋势持续下去于将来的社会将会造成什么后果更加感到担心。事实上, 成功地举办1987年无家可归者收容安置国际年的一项重要的(如果是矛盾的)后果是更明确地界定出了全球住房问题的范围, 并且同时突出了仍需完成的巨大工作, 如果人们要开始向人人享有适当住房的最终目标迈进的话。

134. 促进人人享有适当住房是人类住区委员第10/1号决议和大会第42/191号决议所设想的到2000年人人有住房全球战略所定立的目标。通过全球战略根据的两个前题是, 人人享有适当住房不但必须是人类社会可取的目的而且还是在特定时间期限内可以达到的具体目标, 只要人们具有政治意愿。本报告的目的是要列出并探讨某些为了实现战略的目标而必须采取的关键步骤, 特别是在国际一级上。它指出, 应特别着重以下特定领域内的行动:

- (a) 宏观经济政策;
- (b) 体制的协调;
- (c) 立法和管制;
- (d) 数据的收集和分析;
- (e) 住房和基础结构的财政资源和机制;
- (f) 土地;
- (g) 住房;
- (h) 基础结构的发展;
- (i) 建筑材料和技术。

还有人提议这些行动应在以下所载行动计划的架构和日程表内付诸实施。

B . 行动计划

135. 行动计划将由联合国各会员国个别或通过政府间合作，由人类住区委员会和联合国人类住区（生境）中心付诸实施。 人类住区委员会从将于1989年举行的第十二届会议开始的各届会议将对通过行动计划执行关于到2000年人人有全球住房战略的情况进行监测和审查。 在到2000年以前的这段时期里，委员会和大会于必要时将对行动计划进行逐步修订和修改。

136. 行动计划在联合国架构内的目标应该是：

(a) 提高联合国、人类住区委员会和联合国人类住区（生境）中心以及其他国际政府和非政府组织在协调和加强执行全球战略方面的国际合作上的作用；

(b) 发展和改进技术合作和提供技术援助以解决住房问题；

(c) 发展和改进国际财政援助，包括将军备领域节省下来的资金用于住房方面的援助。

137. 区域行动纲领的目标应为：

(a) 拟订关于区域和国家战略的建议和改善法律和标准；

(b) 进行区域和分区域研究和项目；

(c) 散播科学和技术资料；

(d) 在收集和交换区域和分区域在解决住房问题方面的经验；

(e) 协调执行住房战略和方案必需的专家人员训练和再训练；

(f) 发展配合有关区域和分区域条件的模范项目；

(g) 发展建筑技术和制造建筑材料的技术，其中考虑到当地的原料、条件和能力。

138. 在执行全球战略方面，各会员国应：

(a) 根据战略的准则审查它们的住房政策，如果它们还没有这样做的话；

(b) 拟订人人有住房的国家战略，如果还没有拟订这项战略的话，或修订已经

拟订好的战略；

(c) 根据战略表示的行动领域决定特定目标；

(d) 发展行动计划作为它们战略的一部分，并就改善国家住房条件方面取得的进展向人类住区委员会提出报告。

139. 在执行全球战略方面，人类住区委员会应：

(a) 审查和核准初步行动计划并在执行期间内逐步修订和扩大行动计划；

(b) 根据前面提到的国家指标分析和通过必要的更多的全球准则或比最初战略的全球准则更精细的准则；

(c) 监测关于战略所采取的行动的进展情况以及评价行动计划的影响；

(d) 制订从1992年开始的中期计划以及1996到2001年的中期计划，以支持全球战略和国家战略；

(e) 确保联合国人类住区（生境）中心的两年期工作方案能适当地反映出全球战略的准则，并支持行动计划的各项要求。

140. 在执行全球战略方面，大会应：

(a) 于第四十三届会议审查和批准全球战略；

(b) 审查人类住区委员会关于通过进一步全球准则或全球目标所提出的任何建议；

(c) 保证1992年开始的中期计划和1996到2001年的中期计划确实反映战略的准则；

(d) 确保联合国第四个发展十年国际发展战略考虑到战略的各项原则；

(e) 确保联合国的两年期工作方案一直到2000年都能支持行动计划的各项要求。

141. 在执行全球战略方面，联合国人类住区（生境）中心将：

- (a) 确保向各会员国提供制订和执行国家战略的秘书处支持；
- (b) 广为散发与战略有关的出版物和其他资料性材料；
- (c) 为监测行动计划拟订详细提案，并向人类住区委员会订于1989年举行的第十二届会议提出这些提案；
- (d) 协助各会员国取得技术援助以拟订和执行国家战略；
- (e) 协助各会员国支持其执行战略的努力所必需的人力资源；
- (f) 提倡有关克服阻碍执行战略的各种经济、社会、教育和行政障碍的方法的研究；
- (g) 鼓励在执行行动计划方面进行联合国系统内外的部门间合作；
- (h) 促进各会员国政府间在执行国家住房战略方面进行区域间合作。

142. 在执行全球战略方面，各国际机构，各区域委员会，各政府间和非政府组织将：

- (a) 审查它们目前的方案，并按照战略的准则将住房目标纳入其中；
- (b) 确保将来的中期计划和工作方案反映出对于战略规定的各项住房要素的重视；
- (c) 就对于达成战略目标所作的贡献向人类住区委员会提出报告；
- (d) 就交流关于住房方面的方案制订，资金筹措，生产和维持等方面的资料进行合作；
- (e) 进行合作研究有关住房投资的经济和社会作用的各项政策问题；
- (f) 对于建立全球住房条件数据库提供投入。

143. 在执行全球战略方面，能够那样做的各会员国将：

(a) 按照各国政府促进国家住房战略的发展要求，促进技术和其他形式的合作，包括发展中国家间的技术合作；

(b) 通过联合国人类住区（生境）中心的出版物和通过赞助各项会议，进行合作，交流关于拟订和执行国家住房战略的资料；

(c) 支持关于住房系统的研究和发展；

(d) 进行合作，编制和散发关于政策和程序的训练材料，以改善贫穷和处境不利的人口集团的住房条件为焦点；

(e) 进行合作，提供旨在提高住房管理技能的训练班；

(f) 通过联合国生境和人类住区基金会的特别方案，向中心提供财政支助，以促进，监测和评价全球战略。

C. 日程表

144. 以下是1990年以前的日程表。它是要配合人类住区委员会既定的日程，而1992—1995年的中期计划则将于1989年的第十二届会议上加以审议，1992—1993年的工作方案则将由1991年的第十三届会议审议，1996至2001年的中期计划将于1993年的第十四届会议审议。虽然要到1988年底时大会才会通过全球住房战略，但各国政府和有关组织作为无家可归者收容安置国际年的立即后续行动而进行的许多活动是同战略的努力相关的，可以视为它们战略工作的一部分。因此，由于无家可归者收容安置国际年而已经执行了国家住房方案的那些国家将向1988年4月举行的人类住区委员会第十一届会议提供进度报告，这些报告将视为上述一系列报告中的第一次报告。

《行动计划》拟议执行日程表
(1988—1990年)

日期	成员国	人类住区(生境)中心	人类住区委员会/ 经济及社会理事会/大会	各国际(政府间)和 非政府组织和机构
1988年				
4月6日—12日	针对《无家可归者收容安置国际年》，各国关于住房方案的报告	提出全球战略的提案	人类住区委员会第11届会议讨论和制定全球战略，并向经济及社会理事会提出建议	参加人类住区委员会第11届会议
4月15日起	开始审查/拟订国家住房战略	散发关于全球战略的资料 拟订详细的监测和评价计划	各国代表团向本国政府提出报告	各组织和机构的代表向其总部提出报告 审查现行方案，参照全球战略拟订以后的中期计划
	审查发展合作政策，支持全球战略	同各区域委员会、国际组织、机构和非政府组织协商以制定关于全球战略的方案和项目		
	就支持全球战略的发展合作政策问题向出席经济及社会理事会的各国代表团作简报	向经济及社会理事会提出全球战略	经济及社会理事会进行讨论，将全球战略递交大会	参加经济及社会理事会的议事的

日期	成员国	人类住区(生境)中心	人类住区委员会/ 经济及社会理事会/大会	各国(政府间)和 非政府组织和机构
7月	参加经济及社会理事会全球战略的讨论	将全球战略纳入1990—1991年工作方案和1992—1995年中期计划 准备向大会提出全球战略		第1次关于全球战略的机构间会议
10月3日	1988年世界生境日：关于国家行动的报告	向全世界宣传促进1988年世界生境日		1988年世界生境日： 关于住房方案的进展 情况报告
11月	联合国认捐会议：向全球战略的行动计划作出自愿捐款			
12月	讨论和支持通过全球战略	向大会第四十三届会议提供实务支助	大会：正式通过全球战略	参加大会议事
1989年				
1月—4月	编写各国关于依照指导方针和行动计划执行全球战略情况的报告	对各国关于全球战略进行汇报的后继和协调工作		编写关于全球战略的第一次进度报告

日期	成员国	人类住区(生境)中心	人类住区委员会/ 经济及社会理事会/大会	各国际(政府间)和 非政府组织和机构
5月	人类住区委员会第12届会议	提出关于全球战略的第一次综合进度报告	人类住区委员会第12届会议:审查全球战略的活动;审查生境中心的进度报告和各国的报告;各区域委员会的进度报告	参加经济及社会理事会 议事 关于全球战略的机构间会议
6月/7月	人类住区委员会第12届会议的后继行动 对全球战略的后继行动	通过经济及社会理事会向大会提出关于全球战略的第一次进度报告	经济及社会理事会讨论关于全球战略的第一次进度报告并将其递交大会	参加经济及社会理事会 议事 关于全球战略的机构间会议
10月2日	1989年世界生境日:关于国家行动的报告	向全世界宣传促进1989年世界生境日活动		1989年世界生境日: 关于住房方案的进展 情况报告
11月	联合国认捐会议:向全球战略的行动计划作出自愿捐款			
12月	大会讨论关于全球战略的第一次进度报告	向大会审议关于全球战略的第一次进度报告提供实务支持	人类住区委员会第12届会议报告,包括关于全球战略的第一次进度报告	参加大会议事

日期	成员国	人类住区(生境中心)	人类住区委员会/ 经济及社会理事会/大会	各国际(政府间)和 非政府组织和机构
1990年				
1月起	继续各项支助各国住房战略 的方案和项目, 审查选定 国家内的方案和项目	为人类住区委员会第13届会 议编写关于各国住房战略的 项目报告		参照向1991年人类 住区委员会第13届 会议提出的各项报告, 继续方案/项目的发 展
	编写关于依照指导方针和行 动计划执行全球战略的 第二回合进度报告	参照向1991年人类住区委 员会第13届会议提出的各 项报告, 继续方案/项目的 发展		
7月		为1991年5月举行的人类 住区委员会第13届会议编 写关于全球战略的第二次综 合进度报告		关于全球战略的机构间 会议
10月1日	1990年世界生境日: 关 于国家行动的报告	经济及社会理事会7月届会 (行动待定)		1990年世界生境日: 关于住房方案的进展 情况的报告
11月	联合国认捐会议: 向全球战 略的行动计划作出自愿捐 款	向全世界宣传促进1990年 世界生境日活动		

注

- ¹ 关于会议的报告，见《生境：联合国人类住区会议的报告，温哥华，1976年5月31日—6月11日》（联合国出版物，出售品编号E.76.IV.7和更正）。
- ² 1987年9月8日至10日在纽约举行的行政协调委员会长期发展问题工作队第15届会议报告，（ACC/1987/14），第42段。
- ³ 联合国人类住区（生境）中心，《关于人类住区的全球报告》（牛津大学出版社，1987年），第6页。
- ⁴ 见世界银行《发展中国家的城市化：问题和优先次序》，向1986年10月7日—8日在巴黎举行的发展协助委员会城市发展问题会议提出的论文。
- ⁵ S. Mayo, S. Malpezzi 和 D. Gross 合著“关于发展中国家城市贫民的住房战略”，《研究观察员》，第一卷，第2号（1986年7月）。
- ⁶ 关于人类住区委员会第十届会议的工作报告，见《大会正式记录，第四十二届会议，补编第8号》（A/42/8和Corr.1）。

附件

关于拟订住房战略的国家结构

1. 在生产住房方面许多政府部门和机构都要起关键的作用，但是它们没有把它们的责任同一项住房政策／方案的各种组成因素联系起来。对于人人有适当住房这项指标，问题是在有协调地工作来实现这项指标。这需要查明下列方面：(a) 每个部门内在生产和分配住房方面所存在的障碍，(b) 负责排除这些障碍的人，以及(c) 他们为排除这些障碍所必须采取的行动。这项工作的机构协调必须摆在最高一级，其目标是要设计实际的行动方案。

2. 当然，实际情况很复杂，其中之一是不同机构所要采取的行动是相互依存的。例如，假使没有足够的建筑材料来增加房屋建筑和／或没有足够的工匠来满足建筑业对他们增加的需求的话，那么提高建房资金的供应量是没有什么意义的。

3. 把住房战略的各种行动因素连在一起还有一个问题，那就是有些步骤比其他步骤较为困难和有些步骤比其他步骤较为费时。然而，对于每一个国家的情况都有一个关键的途径，而一个国家住房战略的目的便是要找出这个途径。

4. 由于每一个国家政府有他们独特的行政机构，所以在生产住房的过程方面不可能对各机构及其作用作出标准的说明。不过，我们还是能够查明一些各政府组织的广义共同特征。下面的说明不一定适用于任何特定国家，不过在经过必要的更改后，对于大量面对制订和执行一项住房政策的需要的发展中国家来说或许适用。

5. 除了住房部以外，下列可以说是参与者及职责的典型清单：

(a) 隶属总理的国家发展部／司：

(一) 制订战略工作的通盘协调；

(二) 监测行动的执行情况；

(三) 评价战略的影响；

(四) 审查、更新和修定战略的各项要素；

(b) 土地部：

(一) 实施各种财产地契制度；

(二) 实施各种买卖登记制度；

(三) 制订土地购买的法规以及执行土地购买程序；

(四) 执行各种土地赋税措施（同地方政府部以及财政部协调）；^a

(c) 公共工程部：

(一) 装设、操作和保养进水口工程以及干渠分布系统；

(二) 装设、操作和保养污水处理工程以及主污水道收集系统；

(三) 装设、操作和保养主排水管系统和大型防洪工程；

(四) 装设、操作和保养发电工程以及干线电力网系统（或者能源部、如果电力事务是一项专责的话）；

(五) 建造和保养干线公路（或者公路部，如果主要公路是一项专责的话）；

(六) 筹措基础设施的资金以及回收费用（同财政部协调）；

(d) 运输部：

(一) 经营公共运输系统和／或核发执照，

(二) 交通管理

(e) 卫生部：

^a 土地赋税应该看作是一个土地管理措施，而不是制造岁入的措施；因此它应该属于土地部／地方政府部，而不属于财政／国库部。

- (一) 建造和经营管理社区卫生设施;
- (二) 管理各种街道卫生和环境保护方案;
- (f) 教育部:
负责下述事项的部门: 课程、教育材料以及培训住房部门的专业人员、技术人员和工匠的教育方法(同劳工就业部协调);
- (g) 工业部:
 - (一) 当地建筑材料部(同自然资源部协调);
 - (二) 采行合理化的建筑条例(同地方政府部协调);
 - (三) 促进全国的建筑业;
 - (四) 管理各种为住房部门非正式部门企业家提供的小额贷款方案(同财政部协调);
- (h) 就业/国家事务部(如果同工业部分开的话):
 - (一) 住房部门的人力估计;
 - (二) 制订在职培训计划、学徒方案等(同教育部协调);
- (i) 财政部:
 - (一) 分配资源给住房部门的公共/私人组成部分;
 - (二) 促进和管理私人部门的资金中间人;
 - (三) 设计各种支持国家住房政策的赋税结构;
 - (四) 对需要财政支持的团体制订补贴制度(同社会福利部协调);
- (j) 地方政府部:
 - (一) 将各种住房方案同人类住区的通盘管理结合;
 - (二) 小规模的地契条例和土地开发计划;

- (三) 装设、操作和保养里弄的基础设施;
- (四) 提供各种消闲设施;
- (五) 设计和经营各种地方生利机制, 例如财产估价制度、收取公用事务的使用费、收集增值税办法;
- (六) 促进社区的参与;
- (七) 促进小规模自助计划以及短期的棚户住区改善项目。

可能也需要有下列部门的参与: 农村发展部, 如果住房要成为农村综合方案的一个组成部分的话; 社会发展部, 如果社区发展官员隶属这个部, 而不是隶属地方政府部的话; 合作社部, 如果合作社的发展是政府政策的一个重要组成部分的话。

6. 除了政府代表以外, 任何负责制定住房战略的协调机关可能需要邀请私人部门提供专业知识的投入。必须邀请参加的包括: 银行业、建筑业、学术界和工会的成员以及活跃在这一部门的非政府组织的发言人。

7. 关键重要的一点是, 这个召集和协调机关要拥有最高一级的权力。理想的情况是国家住房战略直接隶属在政府首脑之下(例如总理), 不过最少这个职责不应该低于国家发展/经济规划部之下。如果不这样做的话, 则这件工作极不可能获得上述全部机关的充分认真参与, 甚至一个都没有。高层次的参与本身并不能保证制订和执行政策的工作成功, 不过, 没有这种参与必定会使成功的机会减少。

— — — — —