



Distr.
GENERAL

A/9790
17 October 1974
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国 大会



第二十九届会议
议程项目 46 (c)

联合国环境方案
多边筹供住宅建设和人类住区所需资金准则

秘书长的报告

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一. 背景和研究程序	1 - 11	3
二. 关于执行大会第 3130 (XXVIII) 号决议所要分析的问题	12 - 41	6
A. 贷款数额、条款和条件	17 - 21	7
B. 社经问题	22 - 41	9
1. 住宅建设和人类住区方面投资的间接影响	24 - 29	10
2. 从农村到都市的迁移及城市和违章住区的增长	30 - 33	13
3. 政府机构和行政	34 - 35	14
4. 人口中利益的分布	36 - 41	16
三. 最后报告	42	18

附件

- 一. 主管经济及社会事务副秘书长一九七四年五月十七日致国际复兴开发银行、美洲开发银行、非洲开发银行、亚洲开发银行、加勒比开发银行和中美洲经济整合银行的信

74-27830

- 二. 国际复兴开发银行/国际开发协会国际关系部主任一九七四年六月六日致
主管经济及社会事务副秘书长的信
- 三. 一九七四年八月七日美洲开发银行总裁给主管经济及社会事务副秘书长的
信

一·背景和研究程序

1. 大会在第二十八届会议上审查了秘书长根据一九七二年十二月十五日大会第 2998 (XXVII) 号决议就多边筹供住宅建设和人类住区所需资金准则的问题所作的报告 (A/9163)。在审查该报告时,大会觉得应进行进一步研究,以订立国际财政机构在住宅建设和人类住区方面贷款和利率的新标准。因此,大会在一九七三年十二月十三日第 3130 (XXVIII) 号决议中,请秘书长作为优先事项,进行全面分析研究,以便订立国际机构在住宅建设和人类住区方面的贷款和利率的新标准。它又请秘书长就第 3130 (XXVIII) 决议的执行情况向大会第二十九届会议提出报告。

2. 在执行第 3130 (XXVIII) 号决议时,秘书长任命了一名高级顾问来协助秘书处进行这项工作。最后报告将提交大会第三十届会议。

3. 本报告的目的是通知大会秘书长在执行第 3130 (XXVIII) 号决议时所采用的办法和到一九七四年九月为止所获得的进展。秘书长请大会对这种办法提出意见,并对所提出的准备予以详细分析的问题建议可能的补充和更改。这些意见对于完成工作将有极大的帮助。

4. 为了便利分析国际机构适用于住宅和人类住区的可能新准则,主管经济和社会事务部副秘书长在一九七四年五月写了一封信给国际复兴发展银行(国际银行)和各区域发展银行,要求它们合作进行研究,包括进一步说明原来在秘书长报告书 (A/9163) 中所提出的贷款准则。该信又要求这些机构详细说明对于申请住宅和人类住区计划的贷款或补助资金的请求是如何处理的。(该信的全文载于附件一。)

5. 非洲发展银行和亚洲发展银行已送来了简单的答复,说明到目前为止它们还没有直接扩大活动,将住宅和人类住区方面也包括在内;然而它们都表示有兴趣与顾问讨论这项问题。亚洲发展银行表示它已在考虑进入这一个部门,因此秘书长的研究是极为及时的。加勒比发展银行答复说,其特别基金资源可以为住宅和

人类住区提供优惠条件的贷款，并且考虑到所要服务的几组人的收入。虽然它不预期发动任何新的偏重于住宅和人类住区的政策改变，但是它的职员可以与顾问作进一步的讨论。

6. 到现在为止，已从国际银行和美洲发展银行收到对副秘书长去信的相当长的书面答复。国际银行在一九七四年六月六日的一封信中说它的住宅和人类住区贷款政策基本上仍旧与秘书长向大会第二十八届会议提出的报告(A/9163)中所说的相同。但是该信又指出社会因素现在已获得较大的重视。(国际银行来信的全文载于附件二。)一份题为“地点和服务计划”的一九七二年四月十二日国际银行内部文件，载有关于如何在新的或更改的准则下应用这些因素于一种人类住区计划的讨论。国际银行建议它的分析员在评估可能的地点和服务计划时，不应仅考虑到传统的财政标准，并且也应考虑到从“例如计划中所包括的学校和诊疗所等社区服务的费用”可以获得何种非金钱的利益或社会的利益，亦即“该计划在以合理的费用满足大家所接受的社会需要方面的效能”。此外，“提供就业机会常常是”这些计划的“主要目标之一”。“这项分析还可以进一步扩大，以便考虑到如何造成第二层的就业机会，例如建筑材料工业。然而这样的分析所需的充足资料通常是不存在的。”

7. 美洲发展银行也指出它在考虑关于住宅和人类住区的援助请求时，对各种社会因素以及传统经济标准都给予相当的份量。它说“美洲发展银行在住房、排污系统、饮水供应和城市道路方面所核准的大部份计划，以及有几起在电力、市场和屠场方面的计划都是通过特别作业基金提供资金的。虽然这些计划在特别作业基金内没有得到优惠待遇，但是该基金的正常规定和条件本身就是有优惠性的，按国家的发展情况而定。”(美洲发展银行来信的全文载于附件三)

8. 在研究期间拟访问国际银行、各区域发展银行、各联合国经济委员会和若干政府机构的负责人，以便详细讨论下文第二节所提出的问题。

9. 已与亚洲及太平洋经济及社会委员会(亚太经社会)^①以及日本和菲律宾的政府住宅计划机构进行了讨论。在曼谷亚太经社会举行的讨论主要是关于国际机构的贷款标准。亚太经委会负责人强调在牵涉到国际援助的任何人类住区计划中,获得相当程度的国内参与一事至关重要并强调一个更广大的需要:关于城市发展的国内总政策。其他讨论的问题是清除或改善贫民住区一事的优先次序、低薪家庭支付房租的有限能力,和在农村地区采用特别方法的需要。

10. 在菲律宾,在亚洲发展银行举行的讨论集中在该银行一向避免直接牵涉在住房和人类住区部门之内的政策所根据的理由,促使该银行现在重新考虑这项政策的因素,和在这方面拟订一个新的贷款方案的各种可能的策略。该银行的负责人认为从他们的观点看秘书长的研究是非常及时的,并且会大大利便他们进入住宅和人类住区的部门。

11. 为了使得前往亚洲、非洲和拉丁美洲的访问获得最大的成果,并且为了可以从在现有预算之下不能直接前往访问的世界上许多其他的人士获得资料和建议,已经限定了很多与此事有关的问题。这些撮要列在第二节的问题,构成在第31 30 (XXVIII)号决议方面继续进行工作的主要基础。大会对于这些问题的范围和内容的看法,可以帮助指导这项工作,俾达成决议的目标和目的。

① 从前称为亚洲及远东经济委员会。

二. 关于执行大会第 3130 (XXVIII) 号决议 所要分析的问题

12. 关于筹供住宅建设和人类住区所需资金的新的准则，到目前为止秘书长所作的分析断定了需要研究大量的具体问题，才能拟订既有可能的效力而又有希望可以执行的各项建议。 这些问题如果不是大会一九七二年十二月十五日第 2998 (XXVII) 和第 2999 (XXVII) 号决议，以及第 3130 (XXVIII) 号决议直接说到，至少是间接提出来的。 大会第 2998 (XXVII) 号决议中建议“所有发展援助机构，例如联合国开发计划署和国际复兴开发银行，应该在它们的发展援助工作中，把各国政府援助住宅建设和人类住区的请求……列为高度优先的事项”。

13. 大会第 2998 (XXVII) 号决议在明确地提及世界银行时建议(a) 应根据充分反映住宅建设和有关投资所具有的特性和特点的条件来提供资金；(b) 世界银行在订立比较优惠条件的放款合格准则时，除了考虑经济和资金的准则外，也应考虑到其它严重的社、经因素，如失业水平、都市成长速度、人口密度以及发展中国家现有住宅建设的一般情况；和(c) 世界银行应在请求国政府的同意下，执行其所宣布的以优惠条件提供原始资本放款的政策，并作为优先事项办理，同时还顾到上文(b)段中的建议，以期设立国内金融机构和组织，来动员和分配住宅建设和有关投资所需的资本。

14. 大会在其第 3130 (XXVIII) 号决议中将这些建议扩大，以包括世界银行之外的其它国际机构在内。 这项决议要求订立“国际机构在住宅建设和人类住区方面的贷款和利率的新标准”，同时建议“任何新的标准在原则上也应当适用于第 2999 (XXVII) 号决议或大会关于住宅建设和人类住区筹资问题的任何其它行动所产生的一切机构或安排”。

15. 建立一个指导国际机构的有效的新标准应避免过于繁琐，以致于忽略了不同国家在不同时期中有关的情况的变化。 此外，这个标准也不应过于一般性，

以致于在执行时没有内容。 秘书长进行研究的目标是建立有明确实行意义的指导原则，但同时允许于执行时具有伸缩余地。 此外，各计划中可取的若干特点应有充分互相换取的可能，因为断不能期望许多计划在每一方面都只有可取的优点。

16. 下列各段以摘要方式提到将要深入研究，且将作为秘书长提出建议的根据的若干具体问题。

A. 贷款数额、条款和条件

17. 这个研究的中心问题是如何为住宅建设和人类住区向国际机构获取更多数额的贷款，以及贷款的更优惠的条件。 在决定贷款和其它形式协助的数量、条款和条件时，国际放贷机构大体上都考虑两大方面——一个建议的计划对借贷国家经济发展有何可能贡献，和该国有无能力偿还贷款，加上足够的利息补偿放贷机构筹备资本和管理贷款的费用。 这些机构照例主要考虑到一个计划能否增加这个国家出口所得或减少进口费用，因而改善收支平衡情况，并增加其以硬币偿还贷款的能力。

18. 但是有几个放贷机构已认识到许多发展中国家在能显著地改进其收支平衡情况之前，尚需要在基层结构和劳工训练上作多年的基本投资。 在目前，国际机构是以优惠条件来提供有限度的资本的，即利率远比市率为低（或无息），而且给予比通常贷款更为长期的宽限和偿还期限。 但这个数量即使对于现已公认合格的国家——一般来说也就是不能凭其信用来按照市率或以接近市率的利息借款的那些国家——也不够满足其需要。 此外，如果一个国家不够资格申请若干机构所提供的唯一的配合的特许条件，那么这个国家往往就非接受全套的通常条件不可。

19. 当然，必需承认国际机构并不是很容易就能为住宅建设和人类住区增加贷款数额，或以比目前更为优惠的条件放款的。 如要增加贷款数额，它们必须减少放款到其它部门的数额（这些其它部门对经济和社会发展也是极其重要的），或

者增加可放款到所有部门的总数。 虽然后面这个可能性是最好不过的事，但各机构自己做到此事的能力究竟有限。它们大多数只能在世界金融市场中以公开利率借款，但如将此利率转给许多发展中国家负担，未免过高。 所希望的是这份研究将鼓励较富的国家根据特许条件提供更多数额的贷款资本，以供国际机构大量使用于住宅建设和人类住区计划。 但不论是否有大量增加的资本以特许条件放贷给国际机构，这些机构和各借款国政府还是应共同探测从现有的资本中争取额外利益的方法。

20. 例如，不够资格受领当前配合的优惠条件的国家可以依照优惠条件借贷所需的一部分，然后以通常条件借贷另一部分，这样就可以在所提供的两个极端之间取得一个平均数。 作为另一种方法，为某一个发展中国家提出的一个方案是由该国政府，在国际机构的经济协助下购买都市区域边缘的未开发的土地，并为住宅和其它用途提供所需的服务，然后再出售这些土地 — 这样，它从开发土地就可为自己获取大部分的收益，而现在这种收益都落在私人投机商手中。 这些收益则用来偿付发行新公债的本利，而以公债作为原始资本，借给新的或扩大的住宅建设筹资机构，如合作社和储贷协会等等。 这份研究正在探讨其它筹资技术的各式组合，并将在最后的报告中讨论。

21. 关于为住宅建设和人类住区贷款的数额和条件的若干具体问题，也是这份研究企图搜集进一步资料的对象，其中包括下列各点：

- (1) 国际机构所收的利率应如何决定？ 各机构是否能减低利率而不致减少所能提供的资金的数额？ 各机构应否设法尽量减低利率，或尽量增加协助的数额？
- (2) 国际机构提供贷款保证而不提供贷款在何种情况之下最为有效，适当？
- (3) 国际协助的数额，条款和条件应如何视受援国的收支平衡情况和偿付债务的能力而定？
- (4) 国际机构应否支持并/或参加旨在增加私人资本流入住宅建设和人类住区部门的计划，如抵押保险，第二次抵押市场，利率补助，保证抵押债券等等？

B. 社经问题

22. 在国际机构能将目前所给予住宅建设和人类住区贷款的优先地位提高之前，必须先向这些机构提出确实证据，说明对这个部门给予更大数额的贷款和更优惠的条件，对于国家发展可发生怎样有益的作用。联合国以前几次的研究已确定了住宅建设和人类住区部门中有几个方面似乎特别宜于由国际机构提供资金和技术协助。其中包括下列专题：

- (1) 协助各国政府为成功地执行这方面有关机构发展的任何方案而“进行必要的分析，评价和筹备工作”；
- (2) 协助设立并支持国家的储蓄和信贷机构，并且向建筑材料和建造工业增加协助；
- (3) 设立并支持“土地发展公司去购取，发展和出售或租借土地供适当都市用途”；
- (4) 研究“都市发展经济和国家发展过程中都市中心的经济和社会作用；训练方案应包括都市经济和城市及住宅建设的资金筹供问题”；
- (5) 对于可引出作进一步投资之建议的住宅，建造和规划等等的财政和“非财政方面问题”应该如何处理的技术协助；
- (6) 减轻住宅建设和人类住区领域内“财政方面……有训练的管理和业务工作人员的短缺”；
- (7) 设立“一个区域性第二层市场系统，办理抵押和其它住宅建设方面有关的保证事务”；
- (8) 住宅建设和人类住区部门各项计划的主要进口组成部分。^②

23. 这份研究正在查考这些和其它有关住宅建设和人类住区的问题，以便决定在何种发展情况或阶段中为每一方面增加支持最为重要。有关的社经问题分成下

② 参看《为住宅、建造和规划筹供资金行动建议》（联合国出版物，销售品编号：E/.73.IV.4），第一部分。

列四组摘要叙述：(1) 住宅建设和人类住区方面投资的间接影响；(2) 从乡村移向都市，城市与违章住区的增长；(3) 政府机构与行政；(4) 人口中的利益分布。

1. 住宅建设和人类住区方面投资的间接影响

24. 在这些方面，国际协助对一个国家的社经发展的可能利益，大略与当地在住宅建设和人类住区方面的投资相等。就如联合国，其它机构和个别学者以前的各种研究所论，这些利益不仅包括对新建或修建的住宅和人类住区住户的直接利益，和营造工人的直接雇用，而且还包括各式各样的间接利益，其中有一些不易以经济尺度来衡量。这些包括(a) 营造业的新企业家所雇工人的技术和训练实地得到改进；(b) 住户的健康，生产体力和在家学习的能力可以改善；(c) 动员各别家庭的储蓄；与(d) 发展适合当地情况的新技术。有一个国家——哥伦比亚——认为在住宅建设和人类住区方面的投资直接和间接利益都非常重要，因此已将住宅建造部门与农业和出口一并列为其经济发展方案的三大支柱。间接利益的一些重要方面如下。

25. 人民住宅建造工业与资本相比一般有高度的就业比率，因此只要有比较小数目的稀少资本，就可提供工作机会。它为乡村移居城市者供给最易找到的工作，并且给予机会学到技能，成为增加收入和改进生活水平的基础。建造人民住宅可动用广大而尚未充分使用的人力资源——这是低收入国家的通常情形——并且能以低微的社会成本雇用他们，因为对他们来说除此之外很少其它的雇用方法。如果决意用密集劳工技术，设法尽可能雇用最多数的非技术或半技术工人，这一点尤其确实。一般的看法是在发展中国家里面，许多新近来到城市的人往往被迫从事边缘活动，或者甚至于从事非法活动，这些活动不会使那些人得到需要较多经验而支薪较高的安定职业，而且对稳当的经济成长也没有什么贡献，或者也许是反社会的活动。与此相反，建造住房的职业为新近加入劳动力的人提供一个机会

可以学习工作纪律，并发展新的技能。如果现场训练能和有系统的工余教导联合起来，这个学习过程将更有效。建造工作还可以协助培养营造企业家和专门的营造工事管理人员，因为较为发达的国家向来就有此经验。

26. 增加住房生产的措施，特别是建造中等价格的住宅，可鼓励消费者本来不会做到的储蓄。譬如，这些措施可以协助促进有纪律而且有系统的节约；这种节约是资本形成所必要的，对于经济发展是一个重要条件。在尚未养成储蓄习惯的发展中国家里面，如果能鼓励中等收入的人民为某一具体目标而储蓄——即德国人所谓有目的的储蓄——他们就很可能放弃当前的消费。拥有住房（也可以用共有公寓或合作社方式）在消费者的储蓄目标中似乎占有很高的地位。若干发展中国家，特别是在拉丁美洲，已采用了为住房储蓄的方案，主要是以设立储贷协会的方式办理。低收入和中等收入家庭显然都采用这些方案。此外，它们对存款和其它金融机构里类似的家庭资产似乎并没有产生不利的影响。这个经验证实了一项预测，即鼓励为拥有住房的明确目标而节约可以产生至少一部分的新的储蓄。

27. 由住房方案所产生的新储蓄可出于各种方式。第一，通常为低收入家庭所设计的“自助”住房计划涉及对建造和改良住所直接投入劳力（“血汗资本”）。这类储蓄就是对住房资本的直接投资。第二，能够申请住房贷款的家庭可省下金钱渐渐积聚资本付给第一笔定金，以便合格申请贷款，然后定期继续储蓄，分期付款。这类储蓄最多养成一种储蓄习惯，在偿还住房贷款的直接目标达成后也不会随便抛弃。第三，因良好的住房与更高的生产量相关，结果就有更高的收入和更大的储蓄能力。这些可能性指出，与住房方案相关的新储蓄在短期内虽然是以投资于住宅为目的，但长期来看这类方案可以扩充储蓄的数额，用于其它各类的投资，因而促进了一般发展过程。

28. 大部分发展中国家的新住所都可以用最少量的进口物质和器材来建造。因此，扩大的建造不会显著地影响收支平衡，而其它许多物质资本的投资则会产生这种影响。在那些没有钢铁厂或黏土生产工业的国家，装置供水和排污设备固然需

要大批进口物质，但制造导管是一个相当简单，很容易组织的过程；在许多情况下可以发展使用当地材料的新技术。

29. 为了要决定国际机构的投资可产生最大直接与间接利益的条件，这份研究在调查下列问题：

- (1) 国际机构在评估住宅建造和人类住区部门所建议的计划的，应如何估计这些计划的社会利润率，作为划拨资金的指标？何种社会利益和成本最为重要，而且应如何衡量以便用来指导贷款政策？
- (2) 何种计划最能有效地雇用本来只会失业的劳工？就计划的执行而言，何种政策能把计划的就业机会扩至最大限度？
- (3) 在何种程度内应该对那些可以养成建造技术或社区建设的新知识的计划，给予优先考虑？
- (4) 何种政策能使新住宅计划的居民所提供的新储蓄增加至最高数额？设立新的或改良现有的财政机构能协助增加这些储蓄——以别于自其它用途转移现有储蓄——到何种地步？新财政机构的效率应如何衡量？

2. 从农村到都市的迁移及城市和违章住区的增长

30. 典型的发展中国家非但经验到高度的人口增长率，而且也遇到大批人口再分布的现象。人民通常纷纷从农村或小型城镇涌向城市，而且往往只集中到一个或少数几个大都市地区。这种人口移动等于是经济增长时职业集中的一些地区将人口“拉过去”，或是说农村区域的就业不足现象把人口“推出来”。除人口迁移造成的都市增长外，还应加上城市人口的自然增长。一般说来，这种自然增长率几乎等于农村地区极高的自然增加率。都市化的快速进展可能带来简陋的或临时搭成的住房，以及卫生设施的不足、交通设施不足、学校设施不足等等；也能导致住地点、职业机会和公共便利的漫无计划的发展，或引起社会上的紧张状态，或由于妨碍劳动生产力增长而引起阻碍经济发展进展的其他问题。

31. 根据现有的一切迹象，可以说全部或至少大部分发展中国家都没有能力充量供应适当的住房来配合全面的人口增长或都市的人口增长，而且对于预期的人口增长将会带来的种种需要也没有适当的准备可以应付。城市和周围地区违章住区的大批增加就是这种情况的明证。违章住区和贫民区对发展中世界多数都市地区三分之一到二分之一的人口来说就是一种勉强的栖身之所。

32. 如果要扩大工业、商业、服务旅客等方面的活动，就必须要有经过训练的劳动力。但是如果环境里流行寄生虫疾病，交通时有时无全不可靠，新到城市的居民好象都不知适从，工人也没有受过基本教育的训练，那么所需的劳动力就不能产生。所以住房和基层建设方面的投资可能是一定需要的，才能使其他方面的投资产生最理想的社会报酬，包括经济和非经济的利益和成本因素在内。

33. 为了上面这种情况关系，这项研究就要设法获得其他关于下列各项问题的资料：

- (1) 如何援助那些请求国际资金的国家发展它们的国家方案以期影响人类住区的增长和地点选择？

- (2) 如何决定下面这些项目的优先秩序：(a) 属于都市发展整合方案一部分的某些计划； (b) 工业或农业发展所不能缺少的某些计划； (c) 事先防止漫无计划的贫民区或违章区成长的某些计划。

3. 政府机构和行政

34. 在过去，有些获得国际援助的计划主要是由有关的国际机构发动和执行的，各国政府甚少参与。但是近年来却越来越重视需要各国政府直接参与国际资助的各种计划的拟订和实行。国际放款机构应当考虑（已经做到某种程度）：申请援助的国家是否已经有了体制上的结构和行政程序能够顺利完成计划，其现有机构执行以前的各种计划成果如何，这类计划原来所要服务的几组人民增加了多少福利。然而假使提出的计划本身看起来极有希望，但要求援助的国家并不具有有效执行这个计划，包括计划完成后加以管理和维持所不可缺少的体制或组织上的基础，那么国际机构究竟应采取何种行动，就不是一个简单明了的问题。

35. 近来由各国政府自己，并在国际机构与政府合作的情形下，开办了一些新的或是改良的机构为住房和人类住区的发展提供资金。有些与这类新的或改良的机构有关的问题是这项研究认为特别需要答复的，以期引导和鼓励国际机构从事新的投资。除其他事项外，这类问题包括：

- (1) 国际机构如何可以确保借款国家在建筑计划或发展新机构方面有最高程度的参与？
- (2) 有何种适当分配办法来选择受援建筑计划的住户？
- (3) 如向那些促进储蓄和鼓励购置房屋的金融机构提供原始资本，以每一块钱的援助效果而言，对国内储蓄累积和房屋建筑所发生的影响是否比直接支持建筑计划来得更大？

- (4) 私營的、合作社性质的金融机构如儲蓄放款公司和儲蓄銀行等如何能輔助政府方面的放款机构（住房貸款銀行）的工作？中央政府的金融机构能以何种最有效的方式来推进和支持那些专门为住房和人类住区计划提供资金的机构？国际放款机构和各国政府能够如何对付严重通货膨胀所造成的影响？
- (5) 对于凡是能提供体制建立方面新知识的计划应给予何种优先次序？

4. 人口中利益的分布

36. 上面三节所提出的问题主要是与效果概念有关，就是如何从住房和人类住区方面任何数额的投资中，减去成本之后获得最大的总的利益。但是这些都没有直接提到这种利益应如何在各部门人口中分布的问题。这个广泛问题又牵涉到一些与津贴、标准、选择有关的附属问题。

37. 国际机构对住房和人类住区的借款如以优惠的条件放贷，可成为将富庶国家的收入重新分布到贫穷国家的一种手段。在任何国家以内，也可以作为低收入家庭增加其所得国民收入份额的手段。对于其他经济部门如工业、农业、长距离交通等所作的贷款也能促成国家之间以及国家内家庭与家庭之间收入的重新分配。但是住房和人类住区方面的贷款对于这一目的特别能够发生作用，因为贷款可以以特定地区为对象，同时通过成本和物质标准的管制，可以特选的某种收入的人民为对象。

38. 获得津贴的住房是一种间接但是有效的方法，可以改进大部分发展中国家内收入悬殊的现象。收入差距可由各种直接的方法使它缩短，如提高所得税的累进程度及/或增加贫苦国民的福利金等。如果用房屋津贴这一方法，收入的重新分配在经济发展初期可以发生一些积极作用，但是这种作用不是从资金转移这一途径而来的。较好的房屋是一种直接的证据，说明在一个消费者从经济增长所得的利益往往不甚明显的发展阶段中，将来会得到什么可能的利益。因此，住房的改进可以激发进一步的努力，加强人民的动机，培养自尊心，尤其是涉及房屋所有权的时候。

39. 大规模津贴方案的最大问题当然是如何获得津贴的款项。另一有关问题是如何选择工程计划各项要素的物质标准或者说是质量。主要问题是由什么人来选定标准，标准应该定得多高，明知高的标准几乎一定需要较高的成本。在发展中国家和发达国家，专门设计人员对于典型的政府资助的住房工程所建议的标准

都比较高，而住房机构也适度地提高了标准。但是成本很高，除非得到大量的津贴，低收入的家庭就负担不起须付的房租。无论是发展中国家或是发达国家，许多政府都不愿或没有能力拨出大量津贴为“良好”或甚至“适当”的住房提供必要的资金以帮助多数低收入的家庭。一般来说，只有少数低收入家庭取得巨额住房津贴，多数不是获得很少就是完全没有。

40. 近年来，这种规划和发展程序已经在互相有关的两方面有所改变。首先，一部分设计人员设法使所拟订的各项标准更能依据他们对人民生活所作的直接观察以及他们同人民的谈话，因为房屋标准的适用对象本来就是这些人民。正因为大部分专门设计人员的背景比较富有，所以他们对于住房适当标准所持的意见往往不能反映“顾客”人民所关切的重大问题。其次，“良好”住房成本很高，而且如果只能供应少数低收入的家庭享用，就造成不公情形，所以政府方面的人和设计人员就想出各种办法以“最低标准”的住房服务尽量普及人民。这类办法现在包括不同的自助住房方案和所谓“地点和服务”方案。根据后一种方案，政府对大批家庭单位提供地址和用水、卫生等基本服务，允许这批家庭在该地筑造几乎任何临时方式的住房。从观察违章棚户区所获得的经验，可以预期大部分家庭用各种自己动手和包工的办法逐渐改进他们的住处，达到中产阶级也认为适当或甚至“良好”的水平。他们的动机中有一个关键，就是他们获得保证，确知房地至少有最低水平的服务，各家庭都获得准许在房地居住，并能享用他们所造起来的一切设施。同时政府因为税收增加，也能逐渐增加服务的类别，改进服务的质量，如电力、路面工程、收集垃圾以及如医疗中心、学校等等的社区设施。

41. 在收入水平、津贴、标准和选择等各方面，这项研究要调查的问题如下：

- (1) 国际机构在住房和人类住区方面的援助如何能转向发展中国家低收入的家庭？是否可以让收入较高的家庭也来参加，如果可以通过斟酌的定价使低收入的家庭得到更大的好处？

- (2) 在所援助的计划中，应如何规定住房的物质标准和现款成本？此项标准是否应该与国家所可利用的全部住房资源发生维系？与需要援助的家庭总数以及当地流行的标准发生维系？
- (3) 在设计上必须要有某种程度的标准化，同时必须要讲生产效率，必须符合公共卫生条件等等。有了这些限制，如何能使工程计划也将未来住户真正的取舍标准也顾到在内？

三. 最后报告

42. 最后报告将对上面第二节所指的各项问题作一相当详细的分析，所根据的就是经过分析的下列资料：与国际机构和各国住房贷款机构所作讨论的内容，所获问题单的书面答复，以及秘书长认为必要的任何其他资料。最后报告编写后将提交大会第三十届会议。其中将包括一项国际机构现行政策和准则的分析，以及关于秘书长认为国际机构不妨采用的新准则的建议。报告将陈述对于住房和人类住区方面的投资何以应给予较高优先地位，并将说明和分析各机构实际所施行的政策。正因为国际机构在住房和人类住区方面提供资金到目前为止规模有限，所以对过去和目前准则的分析范围不得不相当广泛，包括各机构一般性的政策，此种政策可能对它们参与（或不参与）住房和人类住区方面的贷款有关。报告也将包括各机构在住房和人类住区范围以外其他的贷款政策：如果把活动范围扩大到住房和人类住区这一领域，这类贷款政策可能与将来这方面的决策有关。

附件一

主管经济及社会事务副秘书长
一九七四年五月十七日致国际
复兴开发银行、美洲开发银行、
非洲开发银行、亚洲开发银行、
加勒比开发银行和中美洲经济
整合银行的信

大会上一届会议，审议了秘书长编写的标题为“多边筹供住宅建设和人类居住区所需资金准则”的一项报告。该报告是因大会第2998(XXVII)号决议而编写的，其中载有关于此一领域内各国际组织的放款政策和办法的情报摘要，以各方答复本人一九七三年四月三日的信所提供的资料为根据。这封信和该报告(A/9163)的副本一并附上，供作参考。

大会在审查该报告时得出结论，认为该报告对有关贷款政策和利率的标准，未予充分探讨，并且“没有迹象表示……新标准已经鉴定或制订”。大会后又就此问题通过了一项新的决议，即第3130(XXVIII)号决议，也附在这里。在这项决议中，大会请秘书长作为优先事项进行一项全面研究“以便订立国际机构在住宅建设和人类住区方面的贷款和利率的新标准”。

这项决议，如与大会的讨论一并考虑，明白要求秘书长在这个问题上提出一些有关国际贷款新标准的建议。但是如果没有各有关机构的合作，着手进行这件工作必然徒劳无功，因此，本人极望了解阁下对此一问题的看法。

我们已着手这项研究，并且聘请了一位顾问——宾夕法尼亚大学的杰克·古滕塔格教授——来协助进行。在工作过程中，古滕塔格教授和他的同僚将亲自访问各国际金融机构。我们切盼阁下在便利这部分的研究工作上给予合作与协助。

同时，如果贵组织能配合大会第 3130(XVIII) 号决议的目标，开始多准备一些资料，一定是很有帮助的。举例说，如果阁下觉得贵组织的贷款标准没有适当地反映在 A/9163 号文件内，就可以提出一项简短的说明，比较详尽地说明贵组织提供住宅建设和人类居住区计划贷款或补助资金的确切办法，这样想必甚有帮助。这种说明也可以列入对下述一些问题的答复：

1. 这种贷款或补助资金的提供是否同任何其他贷款要求一样处理？还是在利率、还款期限或其他借款代价方面给予任何特别的考虑？
2. 贵组织如何决定在现有的资源范围内拨出多少百分比给这一部门？
3. 在评定这一领域的计划所提贷款或供给补助资金的要求时，贵组织将哪些经济和社会因素考虑在内？
4. 鉴于发展中国家对改进住宅建设和人类居住区的物质环境，兴趣日增，阁下是否预期贵组织目前的政策和贷款标准会有任何改变？
5. 阁下认为为了什么目标最能有效利用外来资金以用于改进发展中国家住宅建设和人类居住区的用途？

我们希望早日收到有关这些问题的答复，也希望阁下对此一领域放款活动的当前和今后的标准，随意提出任何其他意见，不胜感激。为此我建议以一九七四年六月十五日为截止期。在收到各组织的初步答复后，我们可以根据收到的资料拟订一个更具体的纲领，展开工作。为节省时间起见，如蒙在复文中指定一人或一个办事单位以便我们为具体问题与之直接联系，一定很有帮助。

主管经济及社会事务
副秘书长

菲利普·德赛纳（签名）

附件二

国际复兴开发银行／国际开发
协会国际关系部主任一九七四
年六月六日致主管经济及社会
事务副秘书长的信

我们收到阁下一九七四年五月十七日致麦克纳马拉先生的信，内有关秘书长就多边筹供住宅建设和人类居住区所需资金准则问题所进行的研究。

我们很愿意会见古滕塔格教授。我建议他事先给我们一个通知，好让我们作出必要的安排，使这次访问有所收获。

在我们一九七三年六月一日给阁下的信中，我们已相当详细地提到了银行团有关人类居住区方面的活动。唯一需要补充的是，自该信发出以来，银行团仍然对此一领域内的各种计划给予注意。下面是这类计划的一些例子。

本行拨出了1,100万美元的贷款，开发协会拨出了700万美元的信用贷款给突尼斯，用来支援突尼斯未来开发长期计划的筹备工作，并用以应付公共交通方面的当前需要；在伊朗，为加强该国的公共交通，本行贷出4,200万美元；开发协会为协助加尔各答的重建，包括供水、污水处理和排水道、改善道路和交通、垃圾处理、环境卫生和住宅建设各方面，提供了一笔3,500万美元的信用贷款。

在牙买加，本行提供一笔1,500万美元的贷款，协助一个旨在为低收入集团兴建自助住宅和供给主要社区服务项目的计划；分布在不同地点的六千块地将得到个别的供水、污水处理和电力供应设施，各家庭在兴建其住屋时可得到技术上的协助；现有违章居住区的素质可以提高，总共有二千七百五十户人家可享有基本公用事业和社区设施的便利。在巴西，本行提供一笔3,600万美元的贷款以协助大约三十一个城市兴建或改善供水和污水处理设施。在坦桑尼亚联合共和国，一笔拟议

中的开发协会信用贷款计 850 万美元将提供资金给一项地点和服务计划，其中包括划定新房址、违章居住区的改善、社区设施和兴建住宅方面的贷款。

阁下在一九七四年五月十七日的来信中曾对本行关于住宅建设和人类居住区方面提供款项的政策提出了五个问题。关于本行政策的材料，载于 A/9163 号文件（附件二，第 19 和 20 页），应当和下面对阁下所提问题的答复一并阅读：

1. 住宅建设和人类居住区计划与其他部门的计划处理方式相同。关于政策那一节（A/9163，附件二第 19 和 20 页）第一段中提到的标准仍可适用。本银行的代表曾向一九七二年和一九七三年的联大相当详细地说明了这些方面的银行政策。
2. 我们并不把我们资源中划拨出一个百分比给这一部门或任何其他某一部门。本行放款是根据某一国家某一时期的需要。开发协会给予有资格申请该协会款项的国家的信用贷款，当然受到开发协会现有资源多少的限制。
3. 在考虑提供款项给住宅建设和人类居住区方面的计划时，我们顾到它们在这个国家的经济和社会发展及其发展规划范围内的优先次序。所考虑到的因素，除成本—利益关系外，包括：受影响的人口、穷困情况、资源的多少等，以及大会第 2998 (XXVII) 号决议执行部分第 3 段所提到的就业水平、都市成长速度、人口密度、以及发展中国家现有住宅建设的一般情况。本信所附文件“地点和服务计划”将指出我们考虑的是那一类因素。
4. 至于政策方面，相信本行在这一领域的处理办法既富弹性又能创新，事实上确能配合发展中国家对人类居住区与日俱增的兴趣。这点可以“地点和服务”计划为例，上述文件中已有所叙述。本行在过去两年左右期间一直提供这方面的服务，其中最近的例子就是开发协会给予坦桑尼亚联合共和国的信用贷款和本行对牙买加的贷款。

但必须记住在那些领域内的贷款需要是很大的，而且投资也并不是本身就带有还款潜力，例如节省入口。对多数国家而言，增加外债来应付相当不少部分

的住宅建设需要，会使它们已经严重的外债偿还问题更迅速恶化。本行为努力应付严重的全球性房荒，不得不集中在低价和劳力密集的解决办法上，包括当地资源的动员在内。

至于放款标准，本行贷款的条件，就利息一点而言是一律的，不因所涉计划或部门而有所分别。但是，还债期限和宽限期限方面是可以通融的。这些条件视每一个部门和计划的特殊之点而定，这当然也完全适用于住宅建设和人类居住区计划。开发协会的所有信用贷款都采用划一的条件。

最好注意本行贷款和开发协会信用贷款的条件并不自动决定给最后借款人的放款条件。这只是接受贷款的政府或中间机构所考虑的因素之一，贷款和信用贷款的授予也是通过它们进行的。其他有关的考虑是：当地市场的通用利率、维持当地放款机构财政自立能力的需要、以及该地政府对住宅建设是否应予津贴和津贴到什么程度这一问题采取的立场。因此，虽然本行和开发协会都有一定的收费标准，最后借款人所付的代价却每国都不一样。

5. 如上面所说，如以为目前或在可预见的将来，国际援助的数额足以供应不只是一小部分的所需资源，以应付较不发达国家中日增的人口起码的住宅建设和其他人类居住区的需要，这徒然是一种空想。在这种情况下，我们相信外来资金最好用于具有清楚的示范性作用的革新性计划上，并应偏重于都市基层结构而非建造住宅本身。将国际原始资本借给各机构去动员国内的资源可以产生一些影响，国际金融公司已表明它乐于提供这类资本。

上面所述的是对阁下提出的各项问题的一个初步反应。古滕塔格博士有空的时候我们乐于和他进一步讨论这些问题。

阁下要我们提名一位职员与贵处就具体问题进行联系。这一类的函件请写给本行交通及都市计划部高级顾问哈罗德·邓克利先生。

国际关系部

主任

迈克尔·霍夫曼（签名）

附件三

一九七四年八月七日美洲开发银
行总裁给主管经济及社会事务副
秘书长的信

我这封信是答复阁下一九七四年五月二十日的来信，其中要求对环境方案最近的研究报告，《多边筹供住宅建设和人类居住区所需资金准则》(A/9163)，提出意见。

很抱歉延迟了很久才答复阁下。但是，因为本银行对有关都市发展的问题非常重视，我认为有必要在答复之前先召集一些工作人员进行商讨。

关于阁下要求我们协助宾夕法尼亚大学的杰克·古滕塔格博士进行研究工作一事，请你通知古滕塔格博士，他可以随时利用本银行的便利。我建议他与本银行的方案顾问艾尔弗雷德·沃尔夫先生取得联系。沃尔夫先生可作出必要安排，使古滕塔格博士会见本行负责都市发展各方面工作的人员。

关于阁下要求的其他部分，我想在提出具体意见之前先说说我的看法：在我最近关于这个问题的公开演说中，我明确表示有关美洲区域人类居住区的问题范围很广，本银行应当认真考虑如何处理这个问题。我们准备在将来和过去一样以革新的精神来处理这个问题，我们决心使我们的合作，在拉丁美洲为达成都市有秩序的合理增长而进行的努力中，发生重大的作用。

我更特别附上一份美洲开发银行关于都市发展的政策。虽然这份政策的内容已写得很清楚了，请容许我指出其中较显著的几点。

房屋或者上述环境方案的研究报告中所说的“居住中心”，虽然是都市发展问题的重要因素，然而本银行政策所强调的仍是要考虑到都市空间内发展需要的许

多成份。如本银行关于都市发展的政策文件所述，银行在这方面所作投资，只要有可能，应作为整体的都市发展计划的组成部分，而不是作为孤立的或针对一个建筑计划的活动。尽管在实现这项政策上遭遇到许多问题，本银行感觉到比较有益的办法还是在于找出有缺陷的都市发展的根本原因并加以解决，而不是单单处理这些问题最明显，最表面的现象。

在实行这项政策时很清楚，就象环境方案的研究报告也指出过的，在都市发展方面，从本银行之类的机构而来的外来合作，比起各国必须作出的努力来，必然只是零头小数。外来合作甚至不能为这方面现存的需要提供一小部分的资金。因此，为达成最大的效用，银行的协助必须基于选择性的标准，考虑到下列目标：

(a) 应有尽可能最大的示范作用，使所得经验对于其他地区的其他应用也可有用；

(b) 计划应具有引发作用，能促使其他机构动用其内在和外在资源。由于大多数都市发展方案只进口比较一小部分所需的商品和服务，动用内在资源就尤其重要。在这方面，美洲开发银行已有相当经验，通过技术合作计划协助成员国政府动员国家资源以供都市发展之用。去年在里约热内卢的都市发展讨论会上，我所作的演讲中详细叙述了巴西的一个这种计划（演讲词附在第12页）。

除了协助金融机构外，我也要指出本银行关于都市发展的政策非常注重改善并加强负责规划和管理都市发展的地方性或全国性的机构，同时协助各成员国把都市发展的优先需要列入国家计划中。此外，在设计用于制定和评估都市发展计划和投资计划的方法和技术准则时，都可利用银行所提供的外来协助来从事所需的技术和社会经济研究。由于都市计划的工作范围广泛可获得的资源有限，我们将优先注意建立新的机构，整顿现有的机构，并训练有关都市发展的专门人员。只要各成员国能够从事整体的都市发展研究，将来自然会成立一连串的投资计划和方案，并且无疑需要外来协助。本银行准备考虑这些方案，不只是为了可能由美洲开发银行给予贷款，也为了就动员其他来源的资源一事向各国提供意见。

至于上述环境方案关于筹供都市发展方案所需资金准则的研究，我要请阁下注意下列意见：

- (a) 该文件很不注重乡村地区的住宅建设和人类居住区的问题。在这方面，应该提到美洲开发银行已为无数的计划提供资金，这些通常都有关农业发展，其中包括同乡村地区的住屋、卫生、饮水和其他这类服务有关的重要部分。鉴于把这些因素从整个贷款中分列出来的困难现在不可能把这些努力用数量表示。但是，这类服务占了本银行贷款全部卷宗的很大一部分，特别因为近年来本行已核准了更多的都市发展整合计划。
- (b) 报告没有适当提到本银行在直接有关建筑的基本工业方面给予成员国的协助。本行已核准了特别贷款给为建筑房屋用的水泥厂和预制部件厂等计划之用，并核准综合性贷款，其中很大一部分用在建筑和与建筑有关的工业上。
- (c) 报告第4页的表一显示出，一九六八——一九七二年期间，银行核可的“给人类居住区的协助总额”占其贷款总额的百分之十。但是，这个数字只考虑到给予都市用水，排污系统，建屋和为建屋供给资金的信贷机构的直接协助。这些数字没有考虑到都市交通、电信、电力、卫生、教育、工业和销售等计划的都市发展方面。所有这些部门都是组成一个都市发展整合计划的因素。

关于阁下在一九七四年五月二十日的信中提出的五个特定问题，我愿答复如下：

1. 本银行在住房、排污系统、饮水供应、都市道路方面所核准大部分计划；以及有几起在电力、市场和屠宰场方面的计划，都是通过特别作业基金提供资金的。虽然这些计划在特别作业基金内没有得到优惠待遇，但是该基金的正规规定和条件本身就是优惠性的，按国家的发展情况而定。现在附上一份最近的工作人员备忘录，其中概备叙述基金贷款给各组国家的条款和条件。

2. 关于指拨给都市发展的基金数额，本银行没有一套按部门分配基金的预定制度，但是本银行曾使用一套为发展目的按部门分派的非正式公式，规定都市发展这个总项应收到一九七二——一九七四年期间贷款总额的百分之七。但是，考虑到本银行对都市发展所采取的综合许多部门的看法，我们难以决定，作为一个个别部门的借款目标来说，这个特别的目标是否有意义。在一九六一年一月一日到一九七四年六月三十日期间，借款总额（抵消后净额）的百分之六点二左右用于住房和都市发展，约百分之九点二用于都市用水和排污计划。但是，要决定本机构用于改善都市空间所作投资总额，或要决定用于都市发展的投资是增加还是减少则如前所述，必须在上述数字上加上用于电力、交通、农业、电信、卫生和教育的借款的若干部分。
3. 在用以评估贷款项目的正常社会经济准则的范围内，本行对住房和都市发展计划也应用了下列几个特殊准则：
 - (a) 应当根据所要服务的人民的需要以及适当的都市发展计划的技术准则，确立都市发展的优先顺序。
 - (b) 应当决定计划的设计和建筑所在地对文化传统和习俗，对物质环境，和对有无原料可用的影响。
 - (c) 应当考虑受益人付还抵押和（或）其他费用的能力，以及他们是否愿意这样做。
 - (d) 应当对那些其眼前目的在于直接惠及收入最低的都市人口的计划给予最高的优先地位。
4. 这封信的第一个部分已经对这个问题作了答复。但是我要重申由人类居住区和其对环境的影响所产生的问题，是影响整个都市结构的无数原因所造成的后果。这些原因之中重要的几个是失业和就业不足以及都市管理不善，资金不足。因此在本银行目前政策范围之内，我们愈来愈重视制

造就业机会和改进规划管理和整体的供资方案。关于这方面，不仅是对环境方案研究报告中提到的计划，而且对影响到都市空间的所有各部门的计划都将作这样的考虑。

5. 显然，对都市发展的外来协助只是拉丁美洲全部需要的一小部分。因此，现有的资本可以有效地使用于下列几种方式的一部分：
 - (a) 凡遇计划影响到就业状况时，就应当按可供利用的资金数额尽可能增加就业机会；
 - (b) 应当提供原始资金来改善现有的金融机构，或在适当时创立新机构；
 - (c) 应当利用技术合作以改善影响到都市空间的规划、行政管理和制度化的程序与安排。

我希望在审查环境方案的研究报告时，上述这些意见能有用处。当然，到了古滕塔格博士来本银行访问的时候，本行负责都市发展工作的人员会同他一起审查这些意见。

如果阁下还需要任何协助，请随时通知我。

安东尼奥·奥尔蒂斯·梅纳（签名）