

构建更加公平的城市

应对发展中国家的城市住房危机： 提供充足、安全和廉价的住房

Robin King, Mariana Orloff, Terra Virsilas 和 Tejas Pande

关于《世界资源报告》

本论文是《世界资源报告：构建更加公平的城市》系列工作论文中的第二份论文，随后将陆续发表有关能源、住房、交通、水和城市扩张等方面的其他工作论文。如果想要获得本文或其他论文的完整版本，以及相关支持材料，请访问 www.citiesforall.org。

资助方

我们对以下资助方的慷慨资金支持表示诚挚感谢：英国国际发展部、Stephen M. Ross慈善基金会、丹麦外交部、爱尔兰外交和贸易部、荷兰外交部、瑞典国际开发合作署、联合国开发计划署。

“工作论文”包括初步的研究、分析、结论和建议。“工作论文”旨在促进讨论，征求反馈，并影响对新兴话题的相关讨论。多数工作论文最终将以其他形式发表，内容可能会修改。

引用建议: King, R., M. Orloff, T. Virsilas, and T. Pande. 2017. "Confronting the Urban Housing Crisis in the Global South: Adequate, Secure, and Affordable Housing." Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute. 可在如下网站获取: www.citiesforall.org。

执行摘要

要点

- ▶ 充足、安全、廉价的好地段住房在城市中十分紧缺。目前，全世界大约有3.3亿户城市居民缺少廉价住房；预计到2025年，这个数字将增长30%以上，达到4.4亿户，涉及16亿人。
- ▶ 本文指出要在发展中国家提供充足、安全和廉价的住房，面临三项重要挑战：非正规或不达标定居点的增长；过分强调房屋产权；以及将穷人排挤出城市的不合理政策或法律。
- ▶ 本文提出了一种用于分析住房选择的新方法。不单单是考虑正规/非正规、公有/私有、个人/集体等对立因素对住房选择的影响，而是综合考虑产权、空间、服务和资金等要素共同影响下的住房选择。
- ▶ 本文提出了三种可复制推广的方法来应对这些挑战：对非正规定居点进行参与式的就地升级改造；鼓励房屋租赁；把未充分利用的城市用地转变为廉价的住房。
- ▶ 在城市内部及其周边建设充足、安全、廉价的住房，对于促进社会公平、经济发展和环境可持续性至关重要。



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE | ROSS
CENTER



from the British people

前言

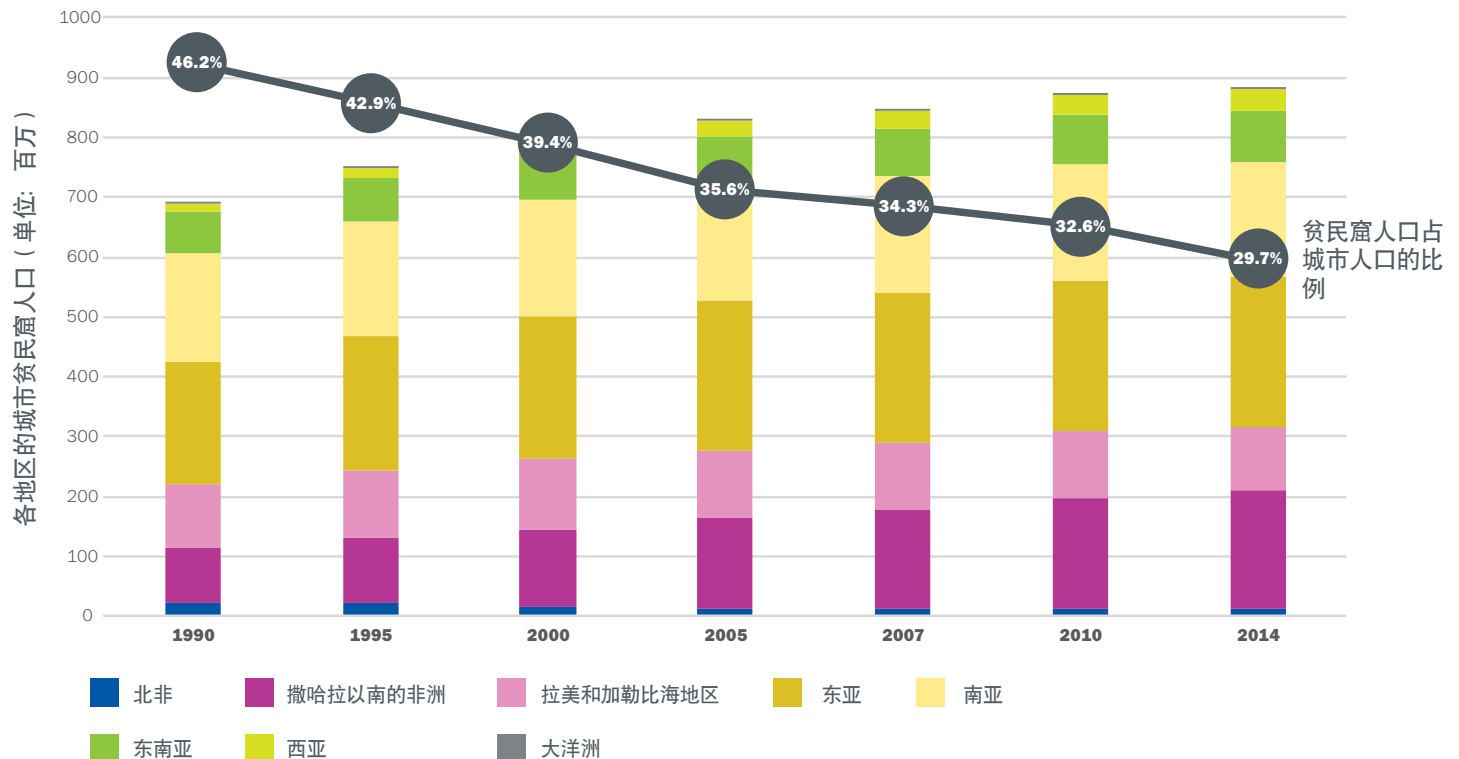
好的住房是保障人身财产安全、经济发展、社会和谐和生活幸福的基础；但是，从全世界范围来看，住房缺口巨大，而且这个缺口还在不断扩大。目前，“发展中国家”大约三分之一的城市人口居住在非正规的定居点，那里往往缺少电力、自来水或公共卫生等基础服务。据估计，全世界大约有3.3亿户城市居民缺少廉价住房，预计到2025年，这个数字将增长30%以上，达到4.4亿户，涉及16亿人。很多城市试图通过鼓励或强迫居民搬迁到城市周边来解决这个问题，但是这种方法自身会带来一定的问题，会造成这部分居民脱离社会网络，丧失就业机会。

在城市内部及其周边建设充足、安全、廉价的住房，对于促进社会公平、经济发展和环境可持续性至关重要。这意味着城市为居民提供更好的生活质量和更平等的机会，让城市更有活力、更加公平。如果不能提供充足的诸如供水、交通、垃圾收集和污水处理等基础服务，那么全市居民的健康，尤其是穷人的健康将受到威胁，而且商业活动也会因此减少。如果在城市中服务设施完善的区域无法提供充足且廉价的住所，那么很多穷人就会被迫到周边远离基础设施、社会网络和工作单位的区域居住，在交通上花费更多的时间和费用。那些为未享受到城市服务的居民提供质量更好、更安全、更廉价住房的政策及以社区为本的建议将创造一个对所有人来说更美好的城市。

国际社会已设定了减少贫民窟数量并确保提供充足安全且廉价住房的目标——但是该目标未能充分实现。在1990年到2014年期间，发展中地区居住在贫民窟的城市人口比例的确下降了，但是在此期间，贫民窟人口的绝对数量却增加了28%（见图ES-1）。各国之间缺少统一的住房定义和参数，这为数据分析带来很多困难，而通常被引用的数据往往低估了问题的严重性。另一项挑战是，即使在住房权利受到法律保护的国家，妇女、少数族裔、移民和其它弱势群体也无法行使他们的住房权利，他们之中很多人仍然居住在缺少服务设施、质量较差的住所里，或者没有任何一种永久性的住处。

城市应该如何提供更充足、更安全、更廉价的住房？城市住房涉及错综复杂的法律体系和市场门类，包括土地、建筑、金融，以及供水、电力和排水等服务。各种正式或非正式的制度安排、不同级别的政府，以及各民族的不同文化传统，都使得住房问题变得更加复杂。尽管公共机构和私营企业的目标不一样，但双方必须团结协作。住房涉及复杂的政治问题，解决起来困难重重。因此，在管理、融资和城市规划方面需要采用创新性的方法来提供数量充足、质量合格的住房，以满足目前城市人口和未来城市化浪潮所带来的住房需求。

图ES-1 不同地区城市贫民窟人口比例下降的同时，贫民窟人口绝对数量却在增加



来源：根据2016年第三届联合国住房人居与可持续城市发展大会第10政策组；2015年联合国人居署的数据估算。

关于本文

本工作论文是世界资源报告（WRR）《构建更加公平的城市》中的一部分。报告认为，可持续发展包括三个相互关联的范畴：经济、环境和公平。WRR以提供平等的城市服务作为切入点，探讨是否可以通过满足未享受到城市服务的人群需求来促进和实现可持续发展的另外两个范畴。本文基于原始数据和二手数据分析，整理现有的研究成果，并广泛征求专家和利益相关方的意见，探讨如何在发展中国家服务设施完善地区实现提供充足、安全和廉价住房的案例，并分析其中存在的困难和障碍。我们重点关注几种在发展中国家多个城市中已经通过实践并获得成功的方法；同时，我们也承认存在其它的方法，但需要进一步的探讨。我们在本文中讨论了解决住房问题的几个关键要素：管理、融资和规划，合理运用这三项要素可以改善目前住房短缺的现状。我们的目标是城市改革的参与者，包括各级政府的政策制定者、民间社团、市民和私营企业提供信息和建议，告诉他们存在哪些住房问题，以及可以采用什么方法来解决这些问题。解决住房问题存在很多困难，涉及很多政治问题，因此需要改革者和全社会创新思想、团结协作。毕竟，解决住房问题对于构建更加公平的城市至关重要。

应对住房挑战

本文重点讨论应对为所有人提供充足且廉价住房挑战的三个关键问题。针对每个问题，我们评估了相关的住房政策和建议，并列举成功和失败的案例。然后，我们分析了有助于解决每个问题的具体方法，并在分析中考虑以下问题：所提供的住房是否合适；是否可以复制推广；是否切实可行；以及与就业、尊严、包容性和成本等其它问题之间的关系。一些诸如住房资金和大规模提供公共住房等问题将在我们选定的问题框架内进行回答。

问题1：缺少服务设施、不达标、不安全、远离就业机会的住房正在增加。如果缺少充足、安全、廉价的住房，就会直接导致服务设施较差的非正规居点大量出现，因为当人们无法通过正规方式获得住房时，就会尽自己所能来找到住所。以往针对非正规居点的政策办法通常是清理贫民窟，以及把居民搬迁到远离市中心的区域。我们建议对非正规居点进行升级改造，从而为在这里居住的居民提供更多的机会。就地升级改造优于异地搬迁这个观点正在逐渐成为国际共识，除非当地存在环境问题、安全隐患或者强烈的公众担忧。

问题2：过分强调房屋产权，排斥穷人。房屋产权不仅代表住所，也代表资产；但是，对于穷人或者没有资格申请贷款或补贴的人，买房不是他们的选项。我们建议，制定更加完善的法律和契约制度来维护租户和房东双方的权利，降低双方风险，并避免歧视妇女和少数族裔；租房的形式

“在城市内部及其周边提供充足、安全、廉价的住房，对于促进城市平等、经济发展和环境保护至关重要。”

多种多样，应充分发掘租房的潜力，扩大租赁房屋的供给；应合理制定补贴制度和相关法规，鼓励房屋租赁，减少市场扭曲。

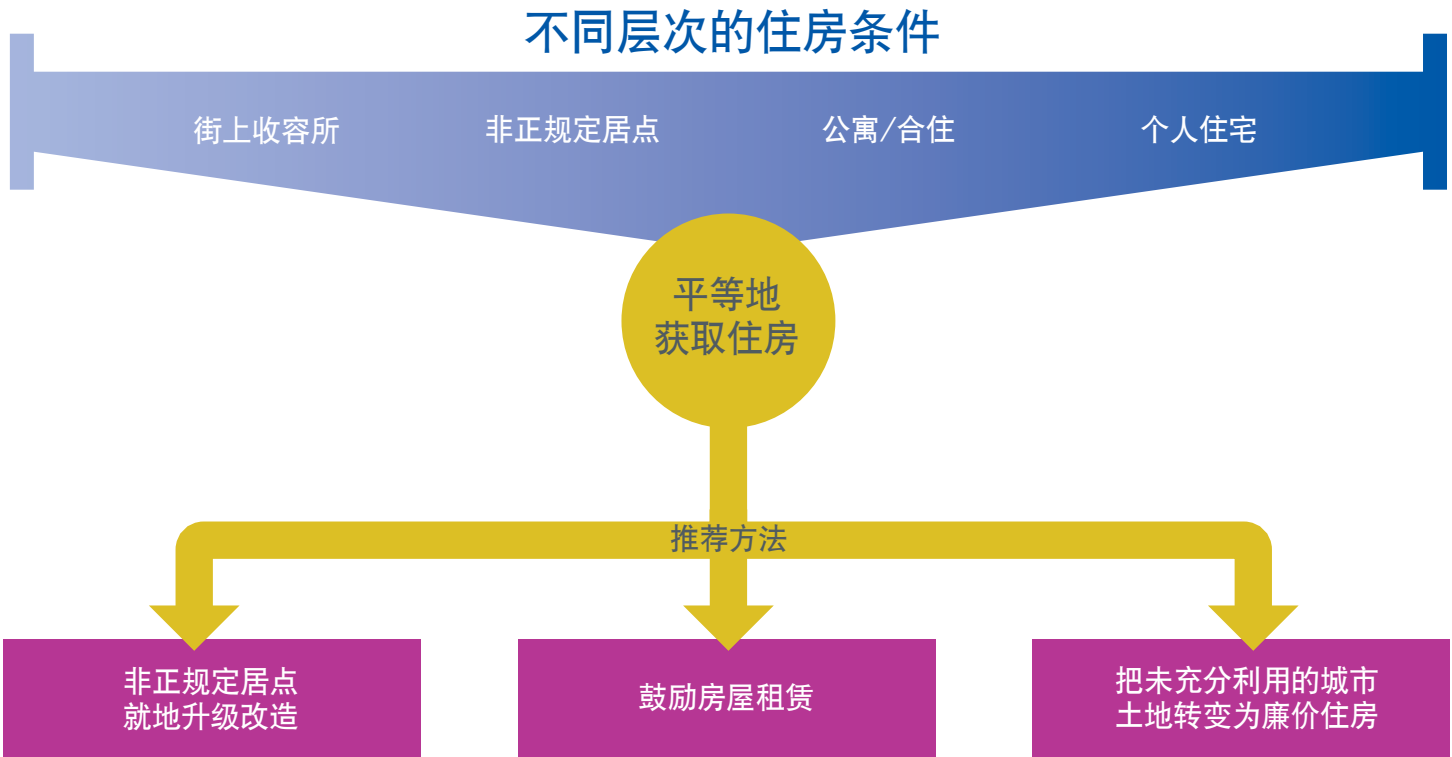
问题3：不合理的土地政策和法规把穷人排挤到城市周边。土地管理和城市扩建政策是应对住房挑战的关键。公共土地是穷人住房用地的最主要来源之一，但是，随着住房的供应主体逐渐从公共机构转变为私营企业，市场更倾向于建造高端住宅，从而造成低收入居民的住宅短缺。我们建议，对用地和房产开发的相关法规进行改革，鼓励把市内未充分利用的土地和建筑转变为廉价住房。仅靠升级改造非正规居点不足以满足目前和将来不断增长的住房需求。必须采用创新性的土地管理工具，充分发挥这些闲置资源的潜力。

结论和建议

建议1：对非正规居点进行就地升级改造。应把非正规居点的升级改造视作潜在机会，而非问题。升级改造要想获得成功，需要居民的参与和配合，需要综合全面的整体改造，需要长期稳定的资金支持，需要社会各界集思广益来共同找到解决办法。升级改造工作通常包括完善公共服务设施、改善住宅条件和确定居住权利等。有证据表明，就地升级改造优于异地搬迁，除非当地存在特定的风险或者公众存在强烈的反对意见。在改造过程中，应当制定相应的融资和产权制度，设计要综合考虑工程、社会以及财务的可实现性。一个好的改造设计能够最大限度利用有限的空间，满足家庭住户、社区以及周边邻居的各方面需求。

建议2：鼓励租房，特别是廉价房屋租赁。政府应承认在正规或非正规的市场上存在各种租房形式，鼓励租房并减少财政方面和法律方面的偏见。过分强调产权不利于平等，因此，为了促进平等，应合理制定补贴制度，平衡供需双方的利益，避免市场扭曲。为了满足不断增长的住房需求，城市可以制定正式的租赁政策，鼓励不同收入水平的居民租房居住，完善法律制度，维护租户和房东双方的权利，避免财政方面的偏见，避免重视房东、轻视租户，为供需双方提供合理的补贴，鼓励房屋租赁。必须充分考虑各种各样的租房形式，让不同收入水平的居民都能付得起房租，具体形式可以包括一次性租赁或公租房等。

图ES-2 平等获得住房的主要方式



建议3：把未充分利用的市内土地和建筑转变为廉价住房。城市应鼓励把未充分利用的城区土地用于建造廉价住房，而不是把穷人排挤出城市。应制定可操作的法规和标准，允许住房改建扩建，并制定明白易懂的分区规划和建筑规范。进行规划时，必须考虑各种细分市场，涵盖不同的产权形式、公共服务、质量水平和使用期限。应探索社区产权制度，以及其它创新性的融资和管理制度，激发土地、开发商和社区的潜力。出于政治经济原因，制定激励和税收政策存在一定的难度，尽管如此，仍然必须考虑供需双方的激励和税收问题。为了鼓励把城市空间转变为廉价住房，可以调整税率，对未充分利用的土地和建筑多收税，对土地利用效率较高的区域少收税。最后，我们必须承认，需要合理地扩大城市规模，才能为解决住房问题提供充足选项。

充足、安全和廉价的住房是成功城市的必备条件之一。

当我们定义一个成功的城市时，必须考虑到它是否能够提供充足、安全且廉价的住房。但是，对于一个正在发展且不断变化的城市来说，市场的反应通常会加剧住房方面的挑战。因为城市的发展通常会导致住宅高级化，由此抬高土地价值和住房成本。这能增加城市税收从而使其获益，属于一种意义上的成功；不过，城市当中的穷人将被迫搬迁，城市也变得不再那么包容开放。本文并未解答这一挑战，需要进一步的研究和分析。

这三种方法相互关联，如果成功运用这些方法将提高整座城市的生活标准。例如，通过制定法律，允许和鼓励改建（属于第三种方法），可以增加租房的选择余地，提高那些居住在非正式或不达标定居点的居民的生活质量。此外，这些方法应被纳入到城市住房的整体战略规划中，确保连通各种关键的城市服务，例如交通，以实现“所有人的城市”的愿景（见图ES-2）。