



第二十二届会议

2009年3月30日-4月3日，内罗毕

临时议程*项目6

关于理事会第二十二届会议特别主题的对话

关于理事会第二十二届会议特别主题的对话

执行主任的报告

面对全球金融危机和气候变化，在世界的城市化进程中推进经济适用住房融资体系

摘要

本专题文件由秘书处编制，其目的是指导各国政府在理事会第二十二届会议高级别部分会议期间，以及各国政府、地方当局和其他《人居议程》伙伴开展对话期间，就全球金融危机和气候变化的背景下在世界城市化进程中推进经济适用住房融资体系的专题所进行的讨论。

本文件既反映了2008年11月在中国南京举行的世界城市论坛第四届会议的成果，又反映了理事会在第21/2号决议中核准的2008-2013年人居署中期战略和体制计划。

本文件的目标是通过交流想法、问题和政策备选办法，协助各国政府、地方当局和其他《人居议程》伙伴准备好为第二十二届会议的讨论作出各自的贡献，并同时进一步通报秘书处、便利秘书处执行其工作方案。

本文件提议：在高级别部分和对话中进行的讨论应关注以下两个方面的专题：

- (a) 当前全球经济危机背景下经济适用住房的融资；
- (b) 气候变化对经济适用住房和基础设施融资的影响。

* HSP/GC/22/1。

一、 导言和背景

A. 导言

1. 进入二十一世纪以来，全世界不仅经历着持续而快速的城市化进程，以及随之产生的所有问题，而且还面临着其他五个关联的复杂现象：

- (a) 粮食短缺和粮食价格波动；
- (b) 能源价格波动；
- (c) 水资源短缺和缺水城市；
- (d) 气候变化的影响；
- (e) 国际金融市场危机及其引发的经济衰退。

2. 虽然这场金融危机正在不同程度上影响着各个国家，但毫无疑问的是，由危机引发的全球经济衰退势必对发展中国家影响最深，而且这些国家最贫困的人群将承受主要的压力。

3. 因此，我们必须问一问可以采取什么实际措施来应对这些挑战，并减轻其影响。将在联合国人类住区规划署（人居署）理事会第二十二届会议期间开展的对话提供了一次揭示这些问题和进一步通报人居署的工作的机会。

4. 在 2007 年举行的理事会第二十一届会议期间，对话和辩论的焦点是城市规划和城市发展融资。本专题文件可以看作是合乎逻辑的延续文件，因为其中更详细地介绍了经济适用住房和基础设施融资问题。

B. 背景

5. 2007 年是人类历史的转折点：人类有史以来第一次有一半人口居住在城镇中。预计到 2030 年，这个数字会上升到三分之二。当今世界在经历着前所未有且不可逆转的快速城市化进程，那些增长最快的城市都是发展中国家的城市。

6. 快速的城市化进程、规划不善，以及经济适用住房和经济适用住房融资的缺乏，这些问题综合起来已经造成贫民窟和非正式住区的泛滥。在很多迅速城市化的国家，贫民窟和非正式住区已经成了主要的城市住房形式。最近的研究表明，在全世界的 10 亿贫民窟居民中，大部分人的健康、教育和营养状况都不如任何其他类别的城市或农村居民。城市贫困人口，尤其是贫民窟居民，大多居住在不安全和洪水易发的地方，因此，他们是最容易受到气候变化影响的最大风险群体。

7. 因此，改善城市贫困人口的居住条件不仅是一个人类住区的问题，而且已经成为在城市地区实现与健康、营养和教育相关的《千年发展目标》的一项关键性决定因素，以及任何气候变化适应战略的一个关键方面。

8. 这次的全球经济危机将在近期内造成重大损失；与此同时，气候变化的前景也在悄然逼近，如果不能适当地应对，则可能引发更大的人道主义和金融问题。这两个挑战是相互联系的——为住房和改善基础设施提供更好的融资将为经济发展带来更多的机会，同时也能有助于各城市实施环境效率规划，从而让城市有能力减少气候变化的影响并降低因气候变化而引发的危机所造成的损失。

9. 当前的这场金融和经济危机将在短期内对公共发展资金的供应，以及作为国内资本来源的金融机构对参与低收入住房和基础设施融资的意愿造成负面影响。此外，全球经济滑坡将导致发展中国家就业机会减少，尤其是低收入人群的就业机会。这将对低收入人群购买住房带来不利影响。

10. 气候变化的中长期影响也为建立可持续的住房和基础设施融资体系带来了类似的深远挑战。要在城镇采取适应性和预防性的措施，就需要获得大量的资金，这将给已经很有限的低收入住房融资资源带来进一步的压力。因此，在建立经济适用住房体系时，必须考虑到气候变化以及应对这一问题的预防性和适应性措施对金融的影响。

二、任务规定

11. 大会在 2008 年 12 月 19 日题为“实施联合国人类住区会议（人居二）成果和加强联合国人类住区规划署（人居署）”的第 63/221 号决议中，邀请人居署理事会继续审查当前金融危机背景下住房融资的进展情况，并进一步决定探讨是否有可能就此专题召集一次大会的高级别会议。¹

12. 本专题文件的目的是促进各国政府、地方当局和其他《人居议程》伙伴在理事会第二十二届会议期间开展对话；对话将对当前的挑战作出反应，具体目标如下：

(a) 强调当前的经济危机和气候变化对于经济适用住房和基础设施的融资，以及相关政策努力的短期和长期影响；

(b) 利用《人居议程》、《千年发展目标》、《约翰内斯堡执行计划》以及大会第六十届会议高级别全体会议成果（2005 年世界首脑会议成果）的建议，针对各种问题制订战略对策；

(c) 动员各国政府和各《人居议程》伙伴承诺在国际、国家和地方各级应对这些问题。

13. 虽然本专题文件侧重于发展中国家的城市和社区，但是很多意见和建议都适用于全球，因为城市贫困、经济增长以及基础设施和服务的融资是发达国家和经济转型国家很多城市地区所面临的主要挑战。

三、当前的全球金融危机带来的挑战和机遇

A. 金融危机对促进经济适用住房和基础设施融资的影响

14. 当前的这场金融部门的全球性危机对世界各国都产生了严重的影响。即使在发达国家，各国政府面对消费者和投资者信心的不断下降，也在艰难地进行着稳定银行部门的工作。虽然这场金融部门的危机是发达国家次级抵押贷款市场引发的，但是对全世界的金融市场和经济体，包括全球发展伙伴关系，都将产生深远的影响。这些新出现的趋势将从很多方面影响人居署的工作。

15. 一方面，因为全球经济衰退，发展中国家可获得的全球发展资金和国内公私资源将减少。另外一项挑战是公众对为低收入群体的住房提供融资渠道的模

¹ A/63/415，第 6 段。

式持严重批评态度。另一方面，发达国家提供的经验教训为发展中国家促进经济适用住房和基础设施融资带来了机遇。

B. 对发展努力和获得发展援助资金的影响

16. 这场金融危机在短期内的第一个负面影响，是对可获得的一般发展援助资金的影响。西方各国政府正不加计划地拨出大量经费支出，用于银行救助和担保资金；这将造成未来几年公共预算严重紧缩。信贷不足所造成的经济衰退将导致各国政府的税收减少，从而使局势进一步恶化。因为存在这些因素，所以在近期内为国际发展努力提供的捐款非但不太可能增加，而且也许还会减少。发展伙伴所面临的这种不确定的供资情况也许还会给联合国系统开展住房和城市发展活动所能获得的方案预算带来负面的影响。

17. 这场金融和经济危机还将对投向发展中国家的私人投资资本流产生负面影响，而私人资本投资是最近几年发展中国家经济发展的主要促成因素。投资资本流中包括个人汇款，这种方式已经成为很多发展中国家投资资本的一个重要来源。

18. 但是，最严重的负面影响将是所谓的“信贷紧缩”对发展中国家的公司和就业机会造成的影响。虽然这些影响可能需要经过一段时间后滞才会在发展中国家突显出来，但是经济活动的衰退几乎是无法避免的。此外，大多数政府可以用来启动经济复苏计划和市场刺激一揽子计划（如在欧洲和美利坚合众国已经实施的计划）的资金将很有限。

19. 这些因素集中到一起将导致很多发展中国家的增长放缓或者停滞，并造成失业和就业机会减少，这反过来意味着可以用于住房和基础设施的公共资金将减少，公司和个人投资于经济适用住房的能力下降。

C. 国际机构在住房和基础设施融资方面的工作受到的制约

20. 当前的金融危机起因于初级抵押市场借贷中对健全的贷款发放和管理程序不加重视的做法。多重未到期业务的转移和贷款组合的重新包装造成总体上无人承担责任的局面和标的贷款契约中的条款模糊不清的现象。面对次级抵押的经验教训以及复杂的金融手段的失败，工商界开始对为促进面向社会低收入阶层提供住房融资渠道而作出的努力表示强烈的怀疑。这种态度也许会妨碍国际发展机构在全球一级为倡导和发展低收入住房融资和基础设施所做的努力。

21. 另外一项挑战涉及到这场金融危机对发展中国家国内银行部门的影响。虽然大多数发展中国家的银行未参与各种投机性的做法，但是仍然必须面对全球一级流动性降低的后果。因此，从一般情况下的国内发展融资，尤其是住房方面的融资的角度来看，在发达国家出现的这种不负责任的银行业做法也许会导致发展中国家的银行在向低收入阶层提供金融服务时变得过为谨慎。

D. 当前的危机为发展中国家经济适用住房和基础设施融资带来的机遇

22. 除了这场危机带来的负面影响之外，还有若干个与发展中国家住房和基础设施有关的积极因素，这些因素一般来说可以为促使广大发展中国家获得特别是住房方面的融资、开展创收和减贫活动带来机遇。

23. 首先，尽管最近几年在发达国家出现了投机性行为，住房和相关的基础设施投资仍将是经济增长的关键动力，也是个人构建家庭财富的一项重要内容。鉴于社会大部分群体需要大量的经济适用的高质量住房和基本的基础设施，在发展中国家对这个部门进行投资将带来很高的倍增效益。

24. 其次，小规模借款人的小额贷款和高还款率的经验表明：发展中国家的非正式经济部门证明比西方的正式金融部门更稳定，不太容易受到经济冲击的影响。

25. 对于发展中国家的正式银行部门，当前金融部门的这场危机突显出有必要对银行部门实施健全的监管，并确保与借贷和投资有关的风险完全透明。危机还表明，有必要建立在提供消费者建议和金融服务教育方面能发挥作用的体系。因此，这场危机证实有必要努力建立有效的人类住区融资体系，尤其需要通过改善获取融资的渠道为城市贫民的住房和基础设施提供融资。

26. 在发展中国家调集国内私人资源并努力制订健全的政策框架是近年来人居署战略的关键组成部分，并且在今后仍将是一项重要任务，需要继续提供资金。同时，这场危机要求在开发低收入住房项目和融资产品时实施更详细的审查和更严格的问责制，这的确是很受欢迎的要求，因为这个要求证明制订贫民窟居民项目所需的详细办法是合理的。

四、制订针对当前全球挑战的政策反应

A. 在可持续城市化的背景下为经济适用住房和基础设施融资

27. 促进经济适用住房和基础设施的努力必须放在促进可持续城市化这一更广泛努力的背景下进行。和城市政策的为数不多的一些其它领域一样，经济适用住房政策必须考虑下列三个因素：

(a) 在可持续城市化的社会背景下，提供经济适用住房备选方案有助于建设包容性的城市。实际上，这意味着使所有城市居民都能平等获得土地、基本商品、社会服务，包括住房、水、卫生、能源（用于照明和烹饪），以及教育；

(b) 建设经济上可持续的城市，意味着建立机制，以确保城市管理部门和城市地区的企业和居民具有长期的财政维持能力。对于地方政府来说，这种财政维持能力要求对财务经营进行妥善管理，以确保有能力完成在提供地方服务和基础设施方面的基本任务。从更广的范围来说，国家和地方政府将需要使企业和居民获得从事经济活动的的能力，并促进这种活动，以使他们能够自力更生；

(c) 在环境方面，可持续的城市化政策将首先致力于建立多种城市格局和一个空间组织，以限制人类住区的环境影响和能源消耗。在这方面的具体活动有：制订交通政策，促进使用非机动的交通方式；以及发展公共交通，鼓励私人汽车使用者转而采用更环保的交通方式。其它重要内容有可减少通勤需要的区域规划。在考虑个别的物理结构的质量时，还必须要促进改善施工技术和工艺，以减少建筑施工、制冷和取暖中的能源消耗。大多数能源节约措施还具有积极的成本效应，并可提供直接的社会和经济惠益。

B. 人居署应对在发展中国家促进经济适用住房和基础设施融资的措施

28. 从人居署的角度来说，当前的金融危机并没有动摇在发展中国家为贫困者提供更多金融服务的各种努力是有价值的这一信念，而是突显了交互融合的必

要性，即要将下列两个环节结合起来：政策和宣传活动；以及和社区合作向各种示范项目提供技术援助和催化资本。人居署及其它组织应扩大努力，确保投资持续不断地流向住房领域，以使贫困者的生活条件能继续得到改善。

29. 人居署今后的努力将包括利用其它利益攸关方（如联合国资本发展基金和联合国包容性金融部门顾问小组等）的经验，以及 2008 年 11 月至 12 月在多哈举行的审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议上的呈文。为与过去和当前的努力保持连贯一致，今后努力的重点将放在以下几个关键领域：

(a) 利用从住房和基础设施供资方面的试验性活动中取得的经验示范健全程序，这些程序的特点是强有力的内部信用文化和有利于作出独立贷款决定的职能分离。这些程序将使发展项目符合银行业务和技术实施方面的最佳国际做法；

(b) 在各伙伴国参与规范性活动，旨在建立有利于在住房和基础设施方面进行公共和私人投资的政策框架；

(c) 全球宣传和对话。

30. 这些努力依据下列各项原则：

(a) 制订国家政策并调集国内公共和私人资本以推进住房和基础设施融资，将经济适用住房方面的公共融资活动与私营部门经济适用住房开发和融资联系起来，是重要的而且必须加以强调；

(b) 应将政策和宣传活动与催化资本的提供结合起来，催化资本即指借给当地的国内和区域筹资机构、又由这些筹资机构转而借给在与社区的密切互动下利用补充技术援助加以实施的示范项目的资本；

(c) 应注重小型合资企业在基于社区的贫民窟改造工程和在国际伙伴及区域开发银行的工作和经济适用住房融资方案范围内实施的城市发展筹资活动中的作用；

(d) 健全程序应纳入住房和基础设施的融资业务和项目的主流。

31. 将健全程序纳入示范项目和在住房融资方面的试验性活动的主流，这一工作正在根据理事会第 20/11 号决议（加强联合国生境和人类住区基金会的贫民窟改造基金）在人居署的贫民窟改造基金下进行。人居署还根据第 21/10 号决议（加强生境和人类住区基金会及有关面向贫困者的住房和基础设施的试验性财务机制），测试试验性可偿还种子资金业务机制和其它创新的财务业务机制。

32. 贫民窟改造基金的中心目标是，与国内金融机构和社区组织合作，调集本地的国内资本用于贫民窟改造和基础设施方面的相关活动，方法是结合使用面向贫困者的城市社区和市镇的赠款、能力建设和技术援助。测试试验性可偿还种子资金业务机制和其它创新机制的目标是，对试验性贷款业务及其它促进获得住房融资的创新机制进行小范围的试验，并加强体制能力以充分利用社区、地方当局、私营部门、政府机构和国际金融机构的捐款。两种举措都是在与住房融资领域的现有国际发展行动者的密切合作下实施的。

33. 由于从常规银行业做法的角度来说，为贫困者提供金融服务可能是一项冒险的业务，因此人居署需要合理分析所涉风险并保持透明度。这能确保在知情的情况下正确地作出决定，而这样的决定符合借贷双方的利益。一个关键要素

将是培养非正式社区的谨慎态度，发展持久的解决办法，使这些社区能服务于它们自身的需要。迄今取得的经验表明，对于发展面向低收入居民的合适的产品和项目来说，投资前期的活动是具有核心意义的。重要的是，要将贷款的提供与技术援助和能力建设结合起来，并在选择借款方和实施伙伴时运用健全程序和尽职调查。

34. 大会在第 63/221 号决议中请求人居署在其针对住房融资的试验性可偿还种子资金业务机制的框架内，与国际和区域金融机构密切合作，将吸取的经验教训记录在案并加以传播，同时铭记人居署理事会第 21/10 号决议的规定，并全面考虑近期的住房金融危机及其它相关因素。

35. 根据上述大会决议，应对当前危机的措施可以是，为住房和基础设施融资方面的专家建立一个全球网络，并建立一个在线数据库，用以记录并交流在为低收入住房和基础设施融资的创新模式方面的经验，该模式由人居署和世界各地的其它组织应用。

C. 在各伙伴国开展的建立有利于经济适用住房的政策框架的规范性工作

36. 除住房和基础设施融资方面的业务活动外，人居署将继续与其它全球组织、伙伴国政府和发展中国家的私营部门合作，建立促进向经济适用住房投资的政策框架，并运用创新机制为低收入公民提供住房融资。一个特别关键的问题是，发展中国家如何能在鼓励银行业部门向贫困者提供和扩大住房融资的同时，避免在西方国家已出现的不利的和不负责任的做法。另一个战略领域是，在制订高效的公共激励措施以促进私营部门向住房和基础设施投资方面向伙伴国提供援助（理事会第 21/7 号决议）。

37. 大会第 63/221 号决议再次强调了开展这些活动的必要性。该决议呼吁人居署加强通过在中期战略和体制计划中阐述的强化的规范性和运作性框架来协调和实施其规范性和运作性活动，同时特别加强规范性活动，并邀请所有有能力的国家也这么做，以支助人居署在这方面的活动。

D. 有关注重住房和基础设施投资的对话及经济复苏一揽子计划的全球宣传活动

38. 人居署应对金融危机的第三个关键措施是全球宣传和对话。在近期中国南京举行的世界城市论坛第四届会议上，人居署开始促进与主要利益攸关方进行一次关于金融危机影响的对话，并就住房融资和国家政策及制度举行了一次特别会议。该特别会议根据泰国中央银行近期经历得出结论，金融环境方面的实时且透明的信息确保了国内市场的稳定。会议上所介绍的模式可以用作为处理经济适用住房和基础设施融资的实施人员建立网络的蓝图。

39. 当前围绕金融市场的新国际规则和协定展开了全球辩论，在此背景下，人居署将邀请世界银行和国际货币基金组织参加理事会等机构今后召开的会议，加入到对话中，讨论建立一个新的国际金融结构以应对发展中国家的住房和基础设施融资问题而可能产生的影响，并强调这个部门的重要性。

40. 在联合国大家庭的背景下，人居署还将在国际一级进行游说，确保针对银行和其它金融机构的援救方案包括面向发展中国家的担保或其它支助机制，如果这种支助确有需要的话。尽管发达国家正在编制着力侧重公共基础设施的经济复苏一揽子计划，但在发展中国家还没有编制此类计划，而在发展中国家这

类计划应被认为是同等必要的。人居署将鼓励世界银行和国际货币基金组织启动此类方案，并注重动员对住房和基础设施进行投资。

五、有关经济适用住房和基础设施融资的辩论中将涉及的问题

41. 理事会可以考虑若干问题，据此来构思关于金融危机对经济适用住房和基础设施融资的影响的辩论。这些问题可以就经济适用住房方面以往经验的重要性建立一个共同基础，并激发对可用以应对当前挑战的行动和政策反应进行辩论。

(a) 我们如何继续制订并传播为经济适用住房和邻里社区的基础设施融资的方法？

(b) 假设由社区牵头的住房融资计划正在发挥作用，并且储蓄计划是资助经济适用住房的基础，不过如果需要扩大这些计划的规模，还需要政府更好的理解和推动，那么如何将这些举措纳入面向贫困者的住房融资政策？

(c) 鉴于没有单一的解决办法，并且地方情况的差异将在很大程度上决定融资业务计划各不相同，因此如何才能将尽职调查、透明度和问责制方面的普遍标准和做法在国家 and 地方两级主流化？

(d) 如果全球信贷紧缩是因为人们对贷款做法失去了信心（这种情况首先出现在住房领域，接着成为普遍现象），同时假设树立信心是建设住房融资制度的第一步，并且需要有健全的法制框架以树立并保持这种信心，那么我们该怎么做才能恢复信心？

(e) 能否逐级向上在市镇、地区和国家各级重建信心，并进而作为普遍建立信心的途径来解决全球信贷紧缩这一问题？

(f) 目前还没有在资助经济适用住房和邻里社区的基础设施方面进行知识和信息共享的网络。该由谁来解决这个问题，人居署如何才能提供帮助？

六、气候变化对经济适用住房和基础设施融资的挑战和机遇

A. 气候变化对促进经济适用住房和基础设施融资的影响

42. 城市正面临着气候变化带来的各种问题，包括旱灾和水灾等自然灾害。目前百分之九十的灾害与天气有关。这引发了人口的迁移，从而导致城市地区贫民窟的形成。此外，人们越来越担忧气候变化对人的安全和粮食及水的可得性产生的各种影响。然而，导致这些挑战的原因不只是自然灾害，还有城市管理不善，规划和建设不周，人口密度未加控制，地方环境遭受过度开发，以及基础设施和服务不够充足等。

43. 自然灾害和不断变化的区域性气候模式的增多，要求制订广泛的适应和缓解措施。自然灾害给人类住区、人们和财产带来的成本是明显而直接的，而发展中国家的贫困者和弱势群体受其危害最深。这要求对人道主义援助进行重新思考，把重点放在“重建得更好”上，即减少住房和基础设施遭受新的灾害破坏的可能性。现有的住房和基础设施将需要广泛修整，因为城市的贫困者，尤其是贫民窟居民将严重受到气候变化和社会成本的负面影响。

44. 过量且通常是季节性的降雨会导致洪水泛滥，使城市的下水道系统不堪重负。这将引发霍乱（在人口密度大的地区尤为危险）及其它疾病的传播，从而

增加城市医疗服务的成本。同时，长期降雨会增加滑坡和洪灾发生的风险，滑坡和洪灾会毁坏基础设施和建筑，从而产生巨额的费用问题。

45. 因此，气候变化对城市的中长期影响是深远的，给城市发展带来的相关成本的涉及面也很广。与不作为相比，缓解和适应措施在短期内会显得成本高昂，但从长期来看，由于疏忽而造成的财政和人道主义成本将更为高昂。虽然有些灾害不可避免，但未来灾害的成本可以通过正确处理城市规划和住房发展来降低。不过，从气候变化的更广阔的视角来解决气候变化的原因，将需要在城市发展和住房方面投入大量的资源，因为城市作为一个整体是温室气体排放的主要来源。比如，有必要投资建造更多的节能建筑和公共交通基础设施，并改善城市规划，以应对二十一世纪在人类住区发展的领域中产生的各种挑战和机遇。

B. 人居署的政策应对措施

46. 各方日益认识到城市在推动和应对气候变化这两方面都发挥着举足轻重的作用。据此，大会在第 63/221 号决议中规定如下：

大会，

[.....]

鼓励 各国政府推广可持续城市化的各项原则和做法，加强它们各自的地方当局在应用这些原则和做法方面的作用和贡献，以便改善城市弱势民众（包括贫民窟居民和城市贫民）的生活条件，并将这些原则和做法变成减少气候变化起因、适应气候变化影响、以及减少这个迅速城市化的世界（包括脆弱的生态系统中的人类住区）的风险和脆弱性的一项主要推动因素；并邀请国际捐助界支持发展中国家在此方面的努力。

47. 通过其“气候变化中城市”的倡议，人居署正在推动加强国家和地方各级政府适应和减轻与气候变化相关的各种风险方面的能力。人居署的政策应对措施包括通过国家和城市的气候变化评估开展政策分析；为城市制订政策工具；促进研究和知识共享，支持城市将政策转化为战略和行动；评估经济适用且节能的建筑材料；以及明确各种可能的融资机制和小额保险示范。

48. 人居署通过指出城市面临的各种风险和着重强调减轻或防止灾害方面的最佳做法，继续与其他联合国实体进行合作。按照联合国行政首长理事会的气候变化行动框架，人居署认识到有必要在发展中国家进行能力建设，以评估用于应对气候变化的投资资本和金融资本流；帮助易受气候变化影响的国家设计较好的战略，以调整和了解所涉费用；协助发展中国家利用碳融资促进清洁能源开发和可持续土地使用的各种做法；与市政当局和企业合作扩大公私伙伴关系；以及支持在制订针对气候变化风险的新型保险和再保险产品方面的努力。此类努力将进一步加强对各种方法和工具的开发，这些方法和工具将用于支持国家和地方各级政府为促进在国际和地方这两级的政策变化而努力获得融资所作的努力，并有助于支持地方当局努力利用新的融资来源促进针对气候变化的各项战略和行动。人居署还认识到有必要将各种高能效的措施纳入现行的国家和地方建筑规范和守则的主流。

49. 其他政策应对措施包括支持区域、国家和城市各级适应和减缓气候变化的各项措施，而国家和地方的政府对各种减缓和适应措施的认识存在实质性的缺口，需要通过为各种能力建设倡议融资得以填补。

50. 在联合国“一体行动”倡议的背景下，人居署倡导采取以下关于适应因素的政策应对措施：

(a) 对有效的适应性干预措施和提前行动的预评估势在必行，而且应例行地开展。预评估无需耗资过多。各项价格政策文书对于成功应对气候变化是必不可少的。在绿化住房、人类住区和基础设施方面的投资只要以科学的评估为基础，便能在数年内得到补偿；

(b) 各种长期机制，如救灾付款和保险方案，影响着适应性能力，因此应得到大力推广；

(c) 需要用岩墙保护沿海区域的城市，特别是在极易遭受洪水灾害的地区，如三角洲和沿海区域不受海平面上升的威胁。虽然现在已有许多减少气候变化的技术和融资，但对于国家和城市各级来说过于昂贵，因而现在没有得到广泛使用；

(d) 降水量较小的区域很容易遭遇各种问题，如水资源匮乏和紧张，粮食短缺和森林火灾。过度开采地下水会导致沿海地区地下水资源储藏能力下降或枯竭和盐水入侵的危险，这会使得井水不适于饮用或灌溉。因此需要制订各种应急计划并改进供水和节水系统；

(e) 国家和城市各级的决策者需要获得关于主要基础设施的脆弱性的额外信息，这些基础设施包括能源系统、运输系统、通信网络和建筑存量。他们还需要在制订各种适应战略方面获得支持。基础设施和城市规划应以减少二氧化碳的产出为目标。这包括促进公共交通系统和创造各种激励措施。这方面的主要工具有税收水平和各种补贴，以及创造可以提高二氧化碳效率的有形基础设施。各城市应规划自身的发展，使得民众的工作场所临近他们的居所。

51. 关于减缓气候变化的各种因素的关键政策应对措施包括以下方面：

(a) 由于世界正在转向限制碳排放的经济，因此将要求各城市参与碳融资、各种总量管制和交易机制及各项全球汇报倡议。大型城市有责任减缓气候变化并汇报其在此方面的努力。

(b) 通过减少建筑物的温室气体排放和能源消耗，特别是来源于燃烧化石燃料造成的温室气体排放和能源消耗，减少建筑物的使用和保养过程中的能源消耗，以及选择建筑材料和建筑技术，各城市可以间接地推动防止气候变化的工作。各城市应创造各种激励措施，鼓励市民以节能、气候友好的方式，通过选择适当的建筑材料和建筑技术、采取适当的建筑绝缘和推广各种可再生能源，例如可用于照明和热水的太阳能，来节约能源和开展建筑工作。人居署倡导思考长期发展的宣传被纳入了人道主义应急措施，以确保减缓气候变化也是住房应急对策的一部分。

C. 应对气候变化对经济适用住房和基础设施融资的影响的机遇

52. 通过基础设施投资和建筑绝缘来防止温室气体的排放代价高昂。因此，与可见性较高、收效较快的项目对比，国家和地方各级政府可能不愿为可见性较

低的长期措施支出费用。应当为发展中国家的国家和城市各级政府提供融资，以支持它们利用碳融资促进清洁能源开发和可持续土地使用的各种做法。这些措施的目标是减少城市的温室气体排放和能源浪费，从而阻止气候变化。对于此类措施的融资也可以在商业基础上由私营部门的银行和施工实体提供。因此，虽然气候变化给经济适用住房和基础设施的融资带来了挑战，但目前在全球一级的辩论也为人居署和其他组织应对这一问题的工作提供了机会。

53. 应当考虑创新性地使用成本低、二氧化碳效率较高的建筑材料和建筑技术，如就地选取的建筑材料和稳定土基层施工技术，以便使绿色备选办法的花费更经济适用。总体上，投资方面应加强与市政当局、中小型企业和其他地方一级的利益攸关方之间的合作，并在城市中推动可以促进公私伙伴关系的广泛参与和竞争。

54. 新出现的碳信用额转让体系也可以应用于城市部门，为建筑物和地方基础设施方面的节能投资提供支持。此类措施可以解决许多发展中国家的大量节能问题，同时也可以用于为发达国家的必要投资提供支持。因此碳信用额的转让可以演变成一种可以为在城市部门减少温室气体的各项措施提供资金的普遍的供资来源。例如，将此类资金用于改造现有的建筑物以减少照明、制冷和取暖方面的能源需求，用于采用新的交通备选办法，如轻轨或广泛的自行车道网络，或者用于建立节水系统，从而减少公用事业的运作费用和消费者的支出。

55. 关于气候变化对融资的影响的辩论也可以提供各种解决方案，这些解决方案不需要大量的资源，但要求改变行为模式和政策做法，特别的例子是在建筑物和基础设施的建造和保养方面采用效率更高的流程和模式。在城市一级可能的备选办法有更为紧凑密集的城市发展模式，这类模式可以减少通勤的需求和建筑物的能源消耗，例如可以通过与独立的房屋相对的联排式住宅设计实现这一目的。

56. 除了改善城市区域的生活质量，高效率的基础设施和无害环境的城市规划还将促进城市的竞争能力和应对日益增长的人口及越来越多的居民和车辆引起的拥挤问题的能力。城市居民在交通堵塞中耽搁的每一小时不仅对环境有影响，而且意味着经济上的时间损失、个人资源的损失和生活质量的下降。同时，清洁发展机制和绿化人类住区基础设施可以创造新的商业机遇。

57. 在全球努力的背景下，必须向国家和城市的政府展示，从长远来看减少能源方面的支出将会推动区域的经济的发展，因为可以将更多的资金用于投资以取代能源消耗方面的支出。使用可再生资源还可以使区域和城市的能源组合多样化，因而在抵抗诸如难以预测的石油价格等外部影响方面也有多样化的作用。

58. 总体看来，实现温室气体排放的大幅度减少不仅需要很强的道德责任感和政治敏感性，还需要在国家与地方各级全面运用各种经济和立法手段，如审查建筑细则。

七、关于城市和气候的辩论问题

59. 如第五章所述的那样，理事会或愿审议下列问题作为构架其关于制订政策应对措施的一种手段，这些政策应对措施针对的是气候变化对经济适用住房和基础设施融资的影响：

- (a) 在住房和城市发展的范围内，经济发展和环境保护能否创造协同增效作用（就业、投资和可持续性）或者会不会互相阻碍？
- (b) 金融政策、体制能力、技术可得性和教育方面需要什么样的改变才能更好地应对气候变化对住房和城市基础设施的影响？
- (c) 城市应当如何利用有限的资源优先安排气候变化方面的投资？
- (d) 贫民窟的现场改造能否有助于减少二氧化碳的排放，从而减少城市高密度地区的环境影响？
- (e) 什么样的市场和公共部门激励措施可以有效推动将贫民窟居民和各项经济活动重新安置到不易受灾的城市地区？
- (f) 城市如何推广和鼓励经济适用且可持续的建筑材料和建筑技术，以便减轻气候变化的影响？对住房建筑的公共财政支持是否应当与环境标准相关联？
- (g) 城市如何更容易地从清洁发展机制中获得融资？如何将碳融资更有效地应用于发展中国家的适应和减缓项目？
- (h) 有哪些可能性可以让私营部门为适应和减缓项目提供资金，特别是以改善城市基础设施和非正式住区的形式？

八、结论

60. 最后，人居署对全球经济危机的对策侧重于两项行动。在现有的业务活动范围内，首要的一项关键行动是通过各种试验性实地活动，如贫民窟改造基金、试验性可偿还种子资金业务和其他创新的金融机制，加强努力来示范和宣传基于社区的投资前期工作、健全的程序和能力建设这三方面的知识对于设计和实施针对经济适用且环境友好的住房和基础设施的融资项目的重要性。

61. 就各国的规范性活动和全球宣传而言，人居署将继续倡导有利于促进经济适用住房和基本基础设施公私投资的政策框架。在针对发展中国家的经济衰退的各种可能的经济复苏和再投资计划方面，人居署将着重强调以住房投资和基础设施投资作为推动增长的动力和减贫的重要手段。

62. 在推动全球宣传方面，人居署将通过可持续城市发展网络提供一种协调一致的框架，这种框架将使得全球、区域和地方各级的伙伴了解、促进和获得关于可能的融资机制的知识、工具和信息，以进一步努力实现可持续的城市发展。

63. 为了应对气候变化对经济和金融的影响，人居署将继续协同国家和地方这两级的政府，为它们提供增强能力的必要支持，以便它们通过减缓和适应气候变化的战略教育及培训来推广有利于贫困者的、清洁且经济适用的技术备选办法。这将包括体制上的能力发展，以确保各种治理结构和系统具有足够的灵活性和充分的前瞻性，可以纳入减缓和适应气候变化方面的规划和资源分配。