



## 人居三 议题文件

### 7——市政融资

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本2.0)





## 关于市政融资的议题文件

### 关键词

增收、财务管理、转让、权力下放、税收、地籍制度、土地价值摊销、基本基础设施、服务、地方资产、透明度、责任

### 重要事实和数据

- 随着全球化的进程日益加快，地方化程度也在不断提高，当地政府提供基础设施和服务的责任愈加重大。在迅速全球化这一过程中，城市化发展更快，如今有 4000 多个城市的人口超过 15 万，其中 500 个城市的居民人口超过 100 万。<sup>1</sup>全球城市创造 80% 以上的 GDP，而在发展中经济体内，城市创造的 GDP 也是这个比例。<sup>2</sup>
- 不管是否具有经济意义，这些城市都缺乏开发资源。在许多国家内，地方税和其他收入来源可能是开发资金的主要来源，但地区政府不可扩大他们的收入基础。发展中国家的地方税收入占 GDP 的 2.3%，而工业化国家则占 6.4%。<sup>3</sup>
- 各地方政府面临着“花小钱办大事”这一巨大压力。在许多情况下，政府职能变得越来越复杂，涵盖了就业机会创造、社会包容度和气候变化等问题。因此，这些政府需在寻找收入来源时发扬创新精神，在合理规划支出时保持头脑清晰。发展中国家的大多数城市仍然严重依赖转让和出让，为了减小对中央政府的依赖程度，这些城市作了许多努力。地方财政收入的结构表明，房产税可能是一个良好的地方财政收入来源，但对大多数发展中城市而言，房产税占当地收入的比例还不到 3 - 4%，而澳大利亚、加拿大、法国、英国和美国的城市均占 40 - 50%。<sup>4</sup>
- 当地方政府被予以更多责任、拥有更多自主权时，他们学着通过改善公共财务管理来提高交付服务的效率。世界银行进行了一次涵盖 190 个项目、涉及 3000 个城市开发项目的研究。该研究结论表明，地方政府被予以更多责任、拥有更多自主权，可改善供水、医疗等服务的获取方式，并增大服务范围。<sup>5</sup>
- 地方政府可利用自身资源，同时得到国家政府和国际社会的支持，这对地方政府来说是重要机会。发展中国家的地方政府很少利用其他资金来源，例如私营部门提供的资金，其中包括商业银行或公私合作单位提供的贷款。对于低收入国家来说，500 个城市中打入国际市场的仅占 4%。然而，国际贷款让地方政府面临汇率风险，政府对这种风险不具备自然对冲的能力，但可以削弱风险。许多国家都依法禁止这种做法。很多地方政府在诚信方面长路漫漫，需在进入放贷世界之前经历那些单调乏味的记账步骤。例如，存在坏

<sup>1</sup> 联合国经济和社会事务部（2011）人口分布、城市化、国内迁移和发展：  
<http://www.un.org/esa/population/publications/PopDistribUrbanization/PopulationDistributionUrbanization.pdf>

<sup>2</sup> 《城市发展概况》，世界银行（2015）

<sup>3</sup> Bird、Richard 和 Roy Bahl（2008），《发展中国家的次国家级税收：未来前景》，国际商业研究所，工作文件 IIB 系列 16

<sup>4</sup> Farvaque-Vitkovic、Catherine 和 Mihaly Kopanyi 编写（2014），《市政融资：地方政府的指南》，世界银行

<sup>5</sup> 《改善市政管理，成功实现城市投资》，世界银行（2009）  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTMMNGT/Resources/Municipal\\_eval.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTMMNGT/Resources/Municipal_eval.pdf)



账和不良项目。

## 议题汇总

### 全球市政融资推动因素

许多中央和地方政府都意识到城市对其国民经济的重要性。此外，他们还认识到城市需要可持续的资源流以及释放内生财务资源的必要条件，以实现可持续城市化。然而，他们还未付诸行动。为了迎合城市扩张，并在现有城区内提供更好的服务，需在强有力的法律和体制框架下建立有效的融资机制。但是，许多城市融资体系的构建依据城市在过去经济时代中的角色，而非全球最佳范例。

然而，一些政府更明确地规定了各机构在交付城市基础设施和服务方面的职责，优化了地方收入的转让和授权结构，提高在服务提供、运营和资本投资资源管理方面的效率。然而，这一过程需予以扩展和系统化。下面各节将说明建立有效地方政府财政系统的主要推动因素。

### 改善老旧的治理体系

治理体系不仅为资源动员提供政治和组织环境，更重要的是可根据城市治理体系的效果确定已动员的潜在收入。在全球城市治理方面存在三个主要缺点：

1. 城市机构各不相关：地方政府等城市机构常常没有覆盖整个城区，规划协调机构也没有纳入各部门“山头”，原因是这些单位的地理位置和部门范围都毫无关系。实际上，这表示地方政府常常因规模太小而无法做出连贯的长期承诺（尤其是长期经济承诺），不具备足够的财务杠杆来兑现承诺，也无法回避非代表性的压力团体因抗拒广大地域内的长期发展利益而施加的政治压力。

在德国建立的具有地理相关性的机构就是一个不错的例子。德国建立了地方机构，以便 Greater Stuttgart 协调地方经济发展计划和交通。虽然这些机构未覆盖特大城市的整个城区，但为了实现部门一体化，一些发展中国家已将主要城市升级为省级，例如针对曼谷和雅加达首都特区的曼谷首都管理（BMA）。在发展中世界，最好的例子可能就是南非，已建立数个享有充分授权且领土完整的“A类”自治市，形成大都会区。这就解决了许多之前体系在纵向和横向协调方面的问题。总的来说，国际经验表明，在一个环境包容能力较差的大城区内，不同地方政府之间建立有效的纵向和横向协调机制是一项极其艰巨的任务。只要有可能，机构协调不失为一个更有效的方法。

2. 综合城市规划机构不足，政府间财政关系不到位。尽管目前还不是非常明显，但规划和融资的确存在密切的联系，因为政府通过各项税费所获得的大笔实际或潜在营收都来源于城市发展，因而发展规模和效率在很大程度上受到规划流程的控制。地方政府常常认为转让水平太低，除此之外，许多转让体系结构为降低地方政府效率的各种行为提供了不正当的奖励。例如，仅以人口为依托的转让并未促进绩效提高。在许多发展中国家，由于缺乏发展控制，所以无法保持规划与发展之间的关系。除了带来不利的环境和社会影响，随着预期收益和融资成本的增加，因而基础设施及其他城市发展的成本也有所增长，这就让处于监管不完善环境中的投资方度过了不断加剧的风险。不过，在规划、发展、价值获取和融资方面也有一些良好示范例子。最具说服力的例子之一是香港地铁，这是实际上涵盖资本成本和运营成本的少数几个运输系统之一。此外，还采取了一些鼓



励有效利用出让（及资产）的措施。菲律宾内政与地方政府部设有一项“挑战基金”，鼓励地方政府大力投资环境基础设施；孟加拉国推行城市治理改善项目，对在获取其他资源工作上良好表现的地方政府予以奖励。

3. 对于打造一个有效且经济可行的城市发展过程，未提供足够的支持。对制度基础演变及其能力提高的支持不足。许多国家设有地方政府学院，旨在提高地方政府的财务业绩。但是，这些学院提供的课程都极其专注于个人技能培养，这些虽然是基本技能，但还远远不够。尽管如此，还是有一些全面能力建设的组织方法。例如，在印度尼西亚，城市基础设施管理能力建设项目旨在对实施“综合城市基础设施开发计划”的国家和地方机构予以支持。在该计划下，各参与城市需编制一份“增加收入行动方案”，以证明其有能力维护目前依据该计划建设的基础设施。世界银行也推出针对市政合同的大型贷款项目组合，让地方政府有机会致力于日常职能（包括财务管理和收入动员）强化以及投资工作。多年参与该过程的国家包括贝宁、科特迪瓦、几内亚、马达加斯加岛、马里、毛里塔尼亚、卢旺达、塞内加尔等国。

### 弥补内生资源缺点

虽然上述国家转让相当重要，但在中长期内发展中城市的可持续性（即利用自身资产增加财政资源的能力）才是关键所在。关于这一主要推动因素的几个问题包括：

- 第一个问题是：城市是否正在征收所有赋税及有权征收的使用费（这些是净收入来源，如果征收过程的花费比带来的收益还多，那么征税就毫无意义）；实际上这些城市是否征收所有赋税及理论上有权征收的使用费；这些城市是否按恰当（最大或成本回收）水平予以征收。关键问题在于保证地方政府实际征收应该征收的所有赋税那些鼓励措施是否就位？理论上来说，中央基金与改革议程息息相关，但实际上实现的改革程度不高（尤其是在自行征税方面）。有需要探讨一下恰当管理当地税收所需的“基础设施”。<sup>6</sup>尤其是当涉及土地税收（如土地登记）时，需检查司法制度的运行情况。很多发展中城市虽然发展迅速，但却毫无章法，这种情况下不但财产权难以确认，而且等级体系也无法正常运行，因而财产估价和财政地籍可能不是最划算的选择。
- 第二个问题是国家、州或省政府确定的地方税制设计。这些设计适用于多年以前的环境，不再能够反映出当前的环境、能力或最佳做法。例如，财产税是基于土地的最高与最佳使用而不是土地财产价值？
- 第三个问题是：虽然已有精心设计且运行良好的资源动员体系，但城市发展资源还是不足。在这种情况下，需要当地政府通过新增税种或增加现有税收的方式增加资源。例如，可采取的措施有推销一定额度的国家和地方销售税、所得税和公司税，或在这些赋税基础上征收附加费，或征收专用财产税附加费。例如，美国的税收增额融资制度或哥伦比亚的征税改善项目。<sup>7</sup>美国地方政府征收税收附加费就是一个良好的示范，比如在这种情况下地方政府可征收所得税附加费。香港拥有完善的体系，可通过获取土地增值为基础

<sup>6</sup> 财产估计可能不是最有效的方法，原因是会面临下列风险：（1）覆盖城市的一小部分；（2）不得不快速更新；（3）国际顾问离开后才可进行；（4）在预期时间段内不会得到预计的增收效果。因此，最好是探讨一下是否有可能与市政部门合作进行街道编址，此方式更适合这种环境类型，并可与许多市政应用场合建立直接联系。在街道编址已完成的城市中，仅通过税控收款机核对街道索引，地方收入普遍上涨 25-30%。

<sup>7</sup> 《城市规划、连通与融资——立即行动》，世界银行（2013）。





设施筹资，而美国也有清洁能源房产评估体系，支付改善环境所需费用，这就是利用财产税附加费进行融资的一个典范。

此外，对于上述问题本身、采取行动解决这些问题、构建资源动员方面的能力这一过程，国家政府应予以足够重视，这点相当重要。此过程将需要许多国家和地方部门之间进行协调。协调的关键在于需要在过程进行中下达明确指令。

### 构建更好的地方财政和资产管理体系

无论从理论观点（经济合作与发展组织）出发，还是根据某些现有证据（美国国家转让），就地融资资助当地项目是一种有效方式，但这种方式的实施却是一项长期挑战。一旦收入动员后，尽可能有效利用收益，这是基本要求。

地方政府应提高透明度，其方式是提供易于获取的基础设施和服务供应相关公用数据，同时还应将开支与另加税收/费用征收相关联。有效利用公共资金是一个关注重点。地方政府应能够以透明且责任分明的方式将自身的财务状况向下列各方汇报：a) 财政部；b) 市民；c) 财务合作伙伴。世界银行一直致力于开发一种市政融资自我评估工具（MFSA），用以确定提高公共资金使用透明度和有效性的优先行动。

编制预算是执行约定计划的一种方式。确认向城市提供计划和规定服务的最划算方式，据此优化支出（无论是资本支出还是经常性支出）。几乎没有任何城市能够根据投资平衡计划以及带来更大挑战的运营与维护支出编制出一份投资计划。地区配套设施（例如亚洲城市发展中心）和国家体系均可用于编制优先化的投资计划，但这些计划不会自动与整个城市的财务和资产管理相结合。一旦投资确定并投入，相关责任市政机构就有义务确保其招商引资后货币的价值。因此，招商引资体系是城市财政体系的关键组成部分。这些体系必须保证严格公正又不失灵活，这种搭配有一定难度，对技能要求相当高。

例如，有一些结构化体系能够利用地方收入和转让收入以及公/私部门资源。芝加哥市设有芝加哥基础设施信托基金会，实现了将该城市资源用于建造大量项目，包括通过改造政府建筑提高其能源效率的项目。

一个良好财务和资产管理体系的关键在于有效利用城市资产。但问题是 政府是否需要保留或回收自身资产？虽然政府资产出售饱受争议，但有些将销售与新资产和服务相关联的计划还算行之有效，例如澳大利亚新南威尔士州政府推行的资产回收计划。尽管各财政部都不喜欢这种收入质押，但市民却看中由此带来的直接利益，可能会予以支持。以更灵活的方式使用政府资产也不是没有可能，但各机构可能会死守自己的资本。此外，这些决策最好由一个跨司法管辖区和跨部门的机构做出。

据法律要求，许多城市都应编制一份资本投资计划，并予以执行，但是许多城市都无法做到。结合市政融资自我评估，世界银行开发了城市审计工具，有助于地方政府完成下列任务：1) 评估服务和基础设施方面的需求；2) 根据财务能力确定优先执行的投资计划。该工具并没有假装取代或替代强制性地方规划和设计文件，而是重启投资优先化进程，并提供一个平台，促进各市政部门之间在资产、城市规划、公共基础设施和公用工程方面进行协调。

### 改善基础设施融资体系



基础设施是一个特例，原因在于它是一种“整体”资产，相对于大多数司法管辖区的经常性收入而言，这种资产具有较高的建造成本；它常常跨多个司法管辖区，这表示如果它在财政上可行，且是一种会导致跨代资金问题出现的长期资产，那么在两个或多个政治司法管辖区之间需协调这种资产的供应需求。此外，这种资产还容易因资金不足或者运营与维护成本和资本成本通胀而造成管理不善。

因此，在合理的城市发展计划下，需优先考虑基础设施投资，并为这些投资融资。然而，通常一个地方政府的能力不足以胜任为大城区内主要基础设施融资的工作。自相矛盾的是，即便某一项目由一个跨司法管辖区和跨部门的实体执行，<sup>8</sup>但该项目及融资的成功往往需要所有相关地方政府进行合作。经证明，在包容能力较差的环境中，难以实现跨司法管辖区和跨部门的项目实施。

以公共交通为导向的发展项目（其中一个项目位于美国亚特兰大）常常提供沿走廊跨部门发展的良好示范。这些项目通过提供长期规划以及制定可行融资方案所需的基本收入，在基础设施供应的需求方面起到良好的干预作用。对于基础设施融资的供方，根据资本市场的复杂度和借方的成熟度提供不同的解决方案，包括加拿大公共机构提供的基于项目担保的融资（主要是养老基金），以及泰米尔纳德邦城市发展基金的合并融资机制，用于为印度境内小地方政府管辖的基础设施融资。

落实上述机制需实现治理创新，并采取财政激励措施及改善财务和资产管理的鼓励措施，可通过资本市场改革予以支持，同时还得到了国际发展援助机构和私营部门的支持。此外，还需一个特设机构，该机构可能是财政部。在上述机制中，特别注意：

- 基于土地的融资成为基础设施和其他服务的主要潜在资金来源，但需要恰当的制度安排才能保证行之有效。中央和地方政府需通过市政发展银行或市政发展企业（取决于城市对其基础设施的融资需求）等机制增加潜在资金来源。
- 对于小型城市来说，规划、评估和管理一系列融资工具的技术能力是一项重大挑战。能力建设计划可提供有效财务管理的基础知识，不仅带来巨大影响，而且很快就会有所收获。对于小地方政府，需制定更多更有效的结构化计划，提高地方收支管理的效率，并为基础设施融资提供量身定做的解决方案。
- 对于较大的城市，需使资金来源多样化，以便这些城市开发资本市场，并通过发行债券（需进行信用评级）、商业银行信贷及公私合作等机制让私营部门参与其中。

### 开发有效利用外生资金来源的体系

改善市政融资是一个循序渐进的过程，随着时间推移，城市环境和国家资本市场会发生变化，因而所用机制也会随之发展。关键在于地方政府首先应侧重创造良好的基础条件，方式是最大程度地发挥内生资源的潜力，并加强提高财力。当“秩序井然”时，地方政府可最大程度地利用内生资源，在所在国家内开发更多的有效资金来源。例如，当国家政策环境允许，且资本市场能够提供长期次主权债务时，各城市应致力于完成信用评级，以进入债券市场，进而打入国际市场。如果上述条件不适用，<sup>9</sup>则可通过稳固的金融基础采用更为常规的融资形式，

<sup>8</sup> 例如，如果以公共交通为导向的发展项目中的密度不断增大，那么就需增设给排水基础设施。

<sup>9</sup> 由于各国条件大相径庭，所以需采用不同的方法改善为资本市场中各地方政府融资的适用框架。参见 Sood、Mays 和



包括市政发展基金会和合并融资机制。虽然结果喜忧参半，但地方政府已能够成功发行债券。除了南非以外，非洲没有任何一个城市发行债券。最近，达喀尔的债券发行计划已被财政部喊停，这表明世界上许多地方的城市还没有达到上述条件。在印度，除了艾哈迈达巴德等少数情况外，没有任何追踪记录。

国家政策需直接解决城市融资问题，并满足国家体系发展需求。但是，国家机构必须确保随着体系发展而保持基本保诚保险机制，例如严格的还本付息能力评估。

- 对于全力实现权力下放与城市融资之间的关系，总是言之不尽。在不少发展中国家，就算政府确实在权力下放方面做工作，力度也是很小的，尤其是市政发展基金。哥伦比亚的地方融资机构颇具启发性，它从一个草根的市政基金发展成为负责次主权基础设施融资的高级银行。在发达国家，市政融资体系已具有成熟的机制，例如债券银行（如芬兰、西班牙、瑞典和美国的一些城市），这些机制作为中介机构，负责提供担保，并集中地方和国际投资方的资源。
- 国家政府还鼓励各城市提高其信用等级，以此方式改善市政融资，扩充资源。<sup>10</sup>其中有一些城市致力于投资等级评级，以便进军国际市场。墨西哥就是一个良好示范，该国将城市信用评级纳入当地基础设施融资体系。

## 关键推动因素

### 未来发展

需在全国范围内建立城市体系开发流程，该流程保持连贯，得到国际支持，且在财务方面可持续发展。这些流程需将上述城市发展的主要推动因素作为目标。精心编制经济发展计划期间，需侧重在下列各方面采取行动：

- 治理改革：这是全国性的流程，旨在明确职责，建立相关机构，以高效、透明和责任分明的方式在各级政府之间交付城市基础设施和其他服务，并为其融资。
- 扩充内生资源：这是国家和地方改革流程，旨在提供机会和鼓励措施，以加强地方资源基础，并提高这些资源和政府资产的使用效率，其中包括让地方政府进入资本市场，并利用其资金及私营部门资源。
- 加强财务和资产管理：强化国家和地方制度，鼓励地方政府更有效地管理当地收支及其资产。
- 改善城市基础设施融资体系：这是在全国范围内推进扩大融资来源、拓展融资工具的流程，促进投资，并从投资受益人回收成本。
- 开发有效利用外生资金来源的体系：国家政府一方面提供了机会和鼓励措施，以有效利用外生资源，另一方面则提供相关条件，以保证这些资源合理供应。

## 总结

---

Lindfield (2012) 的《次国家级基础设施融资》，亚洲开发银行可持续发展工作文件 20。

<sup>10</sup> 世界银行已推出“城市资质信誉度”活动，其中包括一些面对面研讨会（学会）。



为了改善全球城市融资进程，迫切需要完成下列任务：

1. 明确各国城市的经济主导地位，建立相关体系予以支持，承诺为城市发展恰当融资，以便实现城市经济可持续发展。
2. 协同行动，旨在 建立有效的服务交付机构；支持机构的规划和融资能力；尽可能提高规划与融资的一体化程度和效率；鼓励最大限度利用自己的收入和转让，发挥私营部门在融资和有效利用资产方面的杠杆作用。
3. 在国际社会支持下，建立一个全球城市网络，汇集上述各方面的最佳做法，从而最大限度地让城市经济体对国家和全球可持续发展做出贡献。

## 平台

- 世界银行：市政融资：地方政府学习计划。
- 联合国人居署：通过《实现可持续城市发展计划》（ASUD），利用三杆法实现可持续城市发展，将规划、法律和融资相结合，按计划发展城市内外设施。在融资背景下，该机构将工作重点放在内生资金来源，例如财产税、土地价值捕获、公共获取及其他资金来源，并与各地方政府进行协调。
- UNCDF：联合国资本开发基金会。该基金会致力于在最不发达的国家推行市民普惠金融和地方发展融资。

*人居三议题文件由联合国人居三任务组负责编制。人居三任务组是联合国各机构和计划的一个工作组，主要负责编制《新城市议程》。这批议题文件在2015年5月26-29日在纽约举行的联合国任务组研讨会期间定稿。*

*本份议题文件由世界银行和联合国人居署共同牵头，在CBC的协助下编制完成。*

中文版议题文件已被中国政府采纳。