



联合国住房与可持续城市发展会议  
(人居三)筹备委员会

第三届会议

2016年7月25日至27日，印度尼西亚，泗水

人居三“城市发展筹资：千年挑战”专题会议

秘书处的说明

联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)秘书处谨此转递 2016年3月9日至11日在墨西哥城举行的人居三“城市发展筹资：千年挑战”专题会议成果文件。



## 人居三“城市发展筹资：千年挑战”专题会议成果文件

### 背景

1. 到 2050 年，世界人口预期有 66% 会生活在城市；人们对良好城市服务的需求越来越大，世界将如何为此付费呢？在多数发达国家，地方政府是地方基础设施主要的公共投资者。在发展中国家和最不发达国家，快速的城市化进程导致人们对基本服务的需求日益增加，可是，往往得不到相应的充分供资。

2. 我们尚未认识这一城市化未来的影响。人类的未来可能取决于《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》的执行情况。世界人口的安康需要可持续发展目标中所设想的转型发展。发展筹资议程促进混合使用公、私资金，以实现这些全球目标。然而，在越来越多的情况下，城镇才是交付此种未来的实体。我们在世界各地需要建设绿色城市，但仅凭中央政府机构，是不能保证获得建设绿色城市所需投资的。因此，各级政府之间必须要建立新的伙伴关系，需要制定新城市议程。如果一切照旧，城镇是得不到所需资金的。实现金融本地化，以推动包容性变化——这意味着设计和实施新的、均衡的融资工具组合，以满足所有城市(有特大城市及其挑战，也有最不发达国家快速增长的市镇和二线城市)的需要。其中包括：推动执行全球目标，中央政府、国内资本市场、养恤基金、海外金融和地方政府所起的作用。

3. 然而，尽管存在着长期投资的有利条件，尽管众多国际机构认可城市可持续性的利益所系，地方政府财政系统并不能胜任此项任务。近年来，通过公共融资对地方基础设施和地方基本服务投资的幅度已大为放缓，部分原因在于财政紧缩措施，导致在城市发展所需基础设施方面投资不足。

4. 机构投资和私人投资也稀少，部分原因在于对公共基础设施投资的预期收益遥遥无期，以及风险、误解、不确定性和激励措施不足。要实现可持续发展目标，特别是目标 11 和 17，《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》和《巴黎气候协定》，要实施《新城市议程》，就必须设法释放公、私储蓄，促进城市发展。然而，从宏观经济的角度来看，融资需求与投资优先事项之间的差距日益加大，正在威胁到我们经济模式的长期可持续性。城市基础设施融资方面的新的现实要求我们理解这一复杂性，以便能够不仅作出“技术性的”回应，而且也作出宏观经济、中观经济和微观经济的回应，其目的在于提高集体认识，并且就事论事，制定新的解决办法。

5. 在许多情形下，发展中和最不发达国家的地方政府过分依赖于中央转让，从地方税收中提取相当收入的能力和(或)辅助条例薄弱，甚至不存在。此外，在大多数此类情形下，地方政府面临根本无法同国家商业银行接触的难题。

6. 虽然融资工作多半要在国家和地方两级加以动员，但必须促进把发展国际融资(包括公、私部门)作为杠杆，或则通过金融市场，或则通过设立更适应于城市和区域融资需求和条件的机制，来调动必要资金。

7. 需要满足的需求规模之大，暗示着需要对融资系统进行重新思考，找到把全球公、私部门的储蓄调动起来的杠杆，帮助国家和地方两级的行动者迎接城市挑战。

### 千年挑战

8. 人类来年将面临的重大挑战之一在于为可持续城市化融资，这意味着增强地方、城市和区域政府及其私营部门和社会部门伙伴的权能，以公平和具有包容性的方式满足人口对城市服务和优质基础设施日益增长的需求。《新城市议程》应当促成适当的规章条例、合格的人力资源战略和工具，以便规划和采取行动，确保在地方、区域、国家和国际各级能有适当机会获得资金。此项挑战有下列贯穿各领域的基本特征：

(a) 地方发展应当侧重于加强地方经济：这是一个主要的关注点，应当总体上促进发展筹资政策。在调动领土自身自愿的基础上加强发展模式，是与地方利益攸关方结成强有力的、长久的和具有复原力的伙伴关系的最得力的理由。没有一个能够产生就业机会、公正、创新、贸易流动和充满活力的企业家网络的地方经济，就没有机会维持发展政策及长期为提供、运作和维持基本社会服务付费；

(b) 城市不论大小，都是可靠的伙伴：城市被界定为处于弱势和贫穷状态，并不是因为它们没有什么财富可以利用，而是因为地方的储蓄并没有在地方进行投资，以及(或)没有为地方发展提供任何信贷，因为人们对此信心不足，以及交易顺利成功的纪录不多，而且缺少适当的供资机制。所以，应当推动大力强调消除风险的办法，帮助提高信用背景。地方政府与全国政府一样可靠；

(c) 必须在地方一级支持创新：地方和区域两级的许多政府成功地实施了为地方投资供资的另类解决办法，从而证明它们是在人力、环境和经济资源基础上创立创新模式的关键行动者。其中许多创新都经过测试、推广，融资专家、咨询公司和国际发展金融机构需要进一步予以承认，以便这些创新能够成为在就城市发展筹资问题提供咨询时、提供一揽子解决办法的一部分。

(d) 拥有城市、伙伴关系和治理的权利：公共条例往往不能设立一个保护整体利益免遭社会排斥和空间排斥的框架，尤其是在都市地区。地方政府仅靠自己是不能应对多重挑战和需求的，尤其是在资源减少时。成功的治理安排意味着必须尊重基本人权，注重年龄和性别，具有包容性，必须要有参与，集中，通过透明和民主的机构和进程、联合拟定和实施公共政策，及所有有关行动者参与财政决策。除了能力建设方案和关于责任和权利的公民教育之外，此种安排对于地方利益攸关者和民间社会(包括妇女和青年)而言至关重要，使之能够拥有更多自主

权并获得更大的权能。拥有城市的权利就要求刻意重新分配投资、服务和基础设施，在这方面侧重服务不足的地区。需要有一整套能够推进拥有土地权的工具，以防止人们仅仅把土地视为商品；

(e) 更好地阐述宏观、中观和微观经济规模：在融资模式中，必须更好地阐述这些层面，以便把“全球-地方”的现实和影响加以对照。在处理对正规和非正规居民区进行融资规划的解决办法时，就更加需要提出混合型和复合型的筹资解决办法，以应对各种不平等且照顾具体情形；

(f) 《新城市议程》专门订制的、整体性的办法：需要理解《新城市议程》并加以应用，在这方面要考虑到一系列广泛的现实和背景，以及文化和历史性的城市风景，避免一刀切。必须要通过有区别的战略加以实施，取决于每起解决方案的现实和情形，采用针对具体区域、国家和居民区的做法。《新世纪议程》应当鼓励整体性的重点，避免部分、部门和分段的融资政策；

(g) 人居三应当是有重点的、专注于行动的议程：它应当扎根于国家执行框架，确保在国家和国家以下各级所需的凝聚力，并酌情通过影响力大的发展合作加以补充。《新城市议程》比技术解决办法和部门办法更加需要为所有类型的城市利益攸关方提供具体的、实际操作的路径图。这是促进实现可持续发展目标(尤其是目标 11)的唯一途径。为城市发展筹资所涉及的不仅是城市服务；这方面的挑战在于要大力促进消除贫穷并减少当今世界各国内部以及各国之间存在的严重不平等和差距。

### 实现融资地方化，以促进具有包容性的变动

9. 我们，人居三专题会议的与会者，代表着广泛的利益攸关方，包括：国家、区域和地方政府，联合国系统的组织，政府间组织，民间社会，学术和研究机构，企业和私营部门，社会和团结企业，以社区为基础的组织，慈善机构和妇女与青年组织；我们感谢墨西哥城政府及其伙伴举办本次活动，并提议有关方面审议本宣言，特别是下文所述的采取行动的驱动因素，把它列为促进起草《新城市议程》的过程的重要内容；定于 2016 年 10 月在基多举行的联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)将通过《新城市议程》。

#### 1. 财政和金融权力下放

10. 采取行动的驱动因素为：

(a) 提供与地方政府提供服务的任务规定相适应的、及时、可预期和适当的政府财政转让，并确保此种转让能够用于经地方政府准许的机制筹资；

(b) 承认“由下而上”的国家发展意味着政府间适当的资源划分，权力自主原则和国家以下各级健全的财政政策；此种政策涉及地方、城市和区域政府有更大能力来筹集其自身的收入并获取可以预期的转让，加上透明的补偿机制或基金。

需要推进更加强有力的议程，在驻当地的中央政府机构和权力下放的政府间更明确地开展合作；

(c) 使得地方政府能够有机会利用某些选定的国家和区域的收入；此种收入具有生产力，但最好在较高级别加以管理，如与收入有关的税收或增值税、碳税和开采及污染税；

(d) 承认开展适当财政改革、推进财政权力下放的重要性，以确保地方政府能够管理城市发展项目和必要的经费。此种财政自主将使得有关方面能够确保财政收入流，以改进规划、借款和投资；

(e) 鼓励在行为和管理文化方面出现变动，启动从主要依靠中央政府赠款和补贴的财政体系，向以混合融资(包括基于业绩的赠款和奖励措施)为基础的制度转变；

(f) 认识到国家和地方税收机构不够灵活，不能对经济结构方面的变革作出回应(服务经济、生产的非物质化、迁移和大公司纳税优化)；

(g) 财富的生产虽然集中在城市，但没有几个税收制度允许有关方面利用在城市内生产的增加值，甚至其中一部分，来为城市供资。应当变革现有的资源分配，减少城市间和城市内以及城乡之间的不平等，并促进领土综合发展。

## 2. 内生资源和以土地为基础的融资

### 11. 相关的行动驱动因素包括：

(a) 考虑到，在各国政府和合作伙伴的支持下，可利用当地资源协助资助地方发展并鼓励形成地方规模投资的良性循环和建立利用混合资金来源的地方筹资价值链(将地方储蓄用于地方融资的金融短期融通)；

(b) 通过更好的规划以及均衡的激励和制约措施，加强获取基础设施项目(包括当地道路、排污和运水项目)产生的土地升值，并密切监测土地所有者的土地投机；

(c) 重新分配土地价值收益和费用以及投资，着意促进领土公平并避免空间隔离和失控或不公平的街区贵族化，特别注意提供地段优越的社会住房以及整个城市的社会多元化；

(d) 与各国政府协调，通过开发工具来更好地引导房产开发和土地价值捕获，以建立简化和更有效的征税流程。特别是考虑到外国投资者的影响，加强了解和利用以土地为基础的合法融资工具以及房地产市场运作将有利于地方土地管理；

(e) 制定关于土地管理和监管机制使用的全面公共战略,包括行使对土地和房地产等公共空间的公民控制和可持续控制,防止增加值完全被私营部门获取(该部门不一定推动了增加值的增长),从而避免土地投机的泛滥;

(f) 改进土地管理方法并开展创建土地和财产登记册(如果不存在)所需的改革,同时规范现有登记册以确保兼容性,从而通过持续更新登记册和记录土地交易来提高征税实效;

(g) 以确保后世后代受益于资源收益(包括地方发展)的方式,利用所有国家的国家资源潜力。

### 3. 利用银行业、资本市场和创新金融中介

#### 12. 相关的行动驱动因素包括:

(a) 确认在许多国家,特别是需要主权担保才能得到国际组织优惠融资的国家,地方政府在适当条件下接触到信贷来源的问题仍是瓶颈。国际金融组织可通过建立获取初期流动资本和股本资本的担保机制来发挥战略作用;

(b) 向地方政府提供用于自筹资金项目的适足范围的债务融资方案和补贴贷款以及其他类型信贷,在地方政府能够通过专门规则和条例、投资者激励措施、技术援助、信贷升级程序、外汇流动性、去风险化基金以及部分和第一损失担保为投资进行借贷和筹资时,推动和协助其进入资本市场;

(c) 通过激励措施和技术援助来支持无力直接或单独进入信贷市场的地方政府建立长期信誉,以便为获取投资金额的担保机制供资,包括:

(一) 建立特别信贷机构,如城市开发银行、国家以下各级集合筹资机制和适当评级机构;

(二) 采用减轻风险战略;

(三) 实施能吸引机构投资者、发展筹资机构和公共部门合作和共同资助当地基础设施的金融工具,包括地方筹资结构。

### 4. 促进私营部门投资和新联盟

#### 13. 相关驱动因素包括:

(a) 建立适当的金融机制和设立资源充足的业务基金,以促进执行新的城市和人类住区议程,包括加强现有的金融机构和执行安排;

(b) 建立有利环境,鼓励私营部门(包括中小型企业、小型非正规经营者和合作社)投资于地方基础设施并与国家和地方政府合作,包括投资建立银行可担保的筹资机制和项目及优先考虑经济发展和优质就业的地方公共采购系统;

(c) 建立优先考虑地方经济发展、创造合格就业机会和环境友好型做法的地方公共采购系统(以及国家立法);

(d) 在均衡分配风险和效益的基础上,建立强有力的法律框架并加强地方政府促进、管理和监测公私伙伴关系的能力,同时跟进私营部门年金计划以确保持续重视资源的高效使用;

(e) 探讨降低汇款费用的方式并推出侨民债券,吸引国际私人资金投入国家和地方经济的生产性投资;

(f) 利用南南合作和创新援助模式。在这方面,呼吁国家和地方政府利用不同行为体的潜在协同作用和互补性,包括全球、区域和地方各级的私人或公共部门、传统捐助者或新兴发展伙伴;

(g) 鼓励私营部门促进性别平等和增强妇女权能,并更多地投资于女性拥有的公司或企业;

(h) 鼓励以半公共公司为基础的公私伙伴关系管理模式,确保地方政府参与和致力于管理它们提供的公共服务,包括考虑公共服务的交叉补贴以确保不同服务交付间的银行可担保结余,其筹资模式应符合社会经济及环境制约因素和情况。

## 5. 财务赋权、能力建设、透明度和问责制

### 14. 相关的驱动因素包括:

(a) 确保通过将性别观点纳入整个进程的主流,赋予国家和地方公务员和行政当局关于在整个项目设计、发展和执行周期中处理财务问题的适足知识和技能,并保证就涉及战略规划、项目管理和金融创新的问题向地方小组提供定期培训;

(b) 通过鼓励地方政府改善财政业绩(信用评级)和治理来建立投资者信任,为此支持采用新的信息和通信技术使地方公共部门现代化,以加强公共和社会服务交付以及财政资源使用的透明度、问责制、效率和成效,并加大打击腐败和逃税的力度;

(c) 确认高效使用资源需要更好地管理城市资产并有效提供公共服务(“事半功倍”),包括确定一个中长期项目组合,以透明和有计划的方式促进私营部门投资;

(d) 确认尽管私人 and 公共财政所用逻辑系统可能有共同参照物,但保持了核心特点,特别考虑到公共财政必须列入社会目标、公平、正义和重新分配财富及促进共用权;对后者而言,意味着采取有区别的财政结余和模式,不能完全使用自由市场规则和私营会计核算。特别是在确定地方公共预算和计算价格时应推动采用新的财富指标以及国内生产总值计量,并整合外部因素(特别是社会和环境因素)。

## 6. 都市财政和城市内部以及城市之间的协调

### 15. 相关的驱动因素包括：

(a) 要实现支出效率，地方政府必须设法协调城市财政规划与空间和经济发展规划；

(b) 确认具有“城市复杂性”特点的国家以下各级-特别是大都市-经济的特定权重，参照超越传统城市重点的相互交织的体制网络，其中不同的多级行政结构在相同领土上重叠存在。

(c) 将大都市区单独区分为职能地区，因为其不符合传统政治的行政结构、边界和部门远景。这可促进不同领土和区域的和谐发展和繁荣，平衡城市和农村地区、中心和周边地带，将此作为减轻不平等并向最需要的民众提供更多发展机会的手段；

(d) 考虑到大都市区筹资需要具体对策和机构，并配备掌握债务管理、规划代理或大都市发展基金等领域专业技能的技术团队；

(e) 在国家一级促进和制定有利于城市间合作和支持地方筹资结构的法律和体制框架，并在建立、运行和投资于水和废物管理和处理、公共交通及能源生产和分配等公共服务时视情鼓励城市间合作，确保所有人可平等地获得上述服务；

(f) 促进执行有利于地方政府联合进入资本市场的集合筹资机制。这将有助于吸纳边缘、中型或二线城市，避免其被发展主流所忽略。

## 7. 社会和团结经济及财政

### 16. 相关的驱动因素包括：

(a) 考虑到社会和团结经济及相关财政构成经常性危机的复原力来源，能促进财富重新分配和金融创新并有利于建立转变城市发展模式的伙伴关系。这可包括采用纠正在历史上对弱势群体实施社会和经济排斥的平权采购规则；

(b) 强调通过组织参与政策对话和宣传的经济合作社和政治社团，以及推动社会包容，社会经济组织和企业可协助解决市场失灵；

(c) 倡导通过进一步研究、推广、规范和扩大相关战略和机制来建立有利环境(特别是条例和知识共享)，例如合作社和社区发展银行、团结储蓄、基于地方储蓄的零售债券、公民合作社的能源生产、地方、互补和专题货币、社会股票交易所、众包、参与性规划和预算编制、经济合作的领土“极化”、影响力投资、金融和经济短期融通、社区支援农业和社区土地信托等。此外，公共或混合筹资企业可成为地方政府管理公共服务的有用工具，帮助其对这些服务保留控制和决策权并采用私营工具高效管理。

## 8. 非正规经济和新的消费和生产模式

### 17. 相关的驱动因素包括：

(a) 促进强有力的地方经济发展政策和机构以及实现更具包容性、创新性和创造性的城市的文化举措；

(b) 参与谋求改变已被证明不具社会和环境可持续性的当前生产和消费模式，促进有效和明智消费的文化以推动公共服务提供的节余和合理开支，并避免基于投机做法的土地消耗；

(c) 确认发展中国家多数城市的城市发展所特有的非正规经济活动是城市生产和社会发展的合法和历史手段，并在城市规划如此处理这些活动。然而，为了提高潜力，必须鼓励包括中小型企业在内的非正规部门的规范和发展，并促进“共享经济”办法；

(d) 解决造成危机并为危机所累的传统经济和财政行动框架的不利后果，使公共和私营利益攸关方及居民更加认识到必须“重新思考和重新设计”这些框架，使其成为更可持续、公平和有利的制度。这些经济和财政调整的战略和机制将有利于更好地控制和管理资源以及对地方财富进行重新估值。

## 9. 气候和复原力融资

### 18. 相关的驱动因素包括：

(a) 考虑到向低碳经济转型及其筹资的全城市经济影响。通过投资来创建新市场，解决与气候变化有关的长期机遇和风险，扩大社会经济效益，并最大限度地降低社会和环境损害；

(b) 确认城市气候融资领导联盟是在具有复原力和低碳的地方基础设施筹资过程中更好地连接供需的重要步骤；

(c) 确保地方政府能直接或通过国内筹资机构利用全球、区域和国家气候融资机制；

(d) 呼吁扩大对国家以下各级的可持续、低碳和有气候抵御力的发展进行的投资，并为此加强关于国家以下各级基础设施筹资模式的创新实验室和增加项目准备基金，以支持建立吸引和获取机构和私人投资的后备项目；

(e) 允许实施生态税改革并创建环境税、地方碳市场和创新，探索可持续和有复原力的发展的新筹资来源，包括针对适应措施的具体筹资计划，因为适应措施并非总能受益于减缓措施获得的收入。

## 10. 生境的社会生产和人人享有适足住房权

### 19. 相关的驱动因素包括：

(a) 确认包容性城市不仅提供普遍享受的基本服务，还保证弱势民众获得有尊严和服务齐全的住房。适足住房还意味着便利地点，充分配合就业和教育选择以及能够利用其他城市设施；

(b) 考虑到需要通过旨在规范土地、租赁和抵押贷款市场等相关市场的国家住房筹资政策，采取紧急措施促进所有人、特别是最脆弱群体享有住房。应考虑现有住房库存的潜力；

(c) 确认社区自身通过名为“生境的社会生产和住房”的进程推动和资助了城市发展的非常重要的组成部分。这一进程需要得到加强和组织并实现专业化，以吸引私人 and 公共资金；

(d) 考虑到城市发展不仅是政府资助城市基础设施；很大一部分资金可由当地民众提供和管理，包括正规和非正规土地市场，方法是在透明度和问责制的基础上，通过有明确规则的生境社会生产合作社和专门组织进行操作。

## 11. 作为全球行为体的地方和区域政府

20. 相关的驱动因素包括：

(a) 在国家一级推动和促进有利于城市和地方政府在法律权限领域内发展国际关系的法律和体制框架；

(b) 确认和支持将城市间合作和地方政府网络作为加强能力和促进交流城市财务管理知识和良好做法的手段；

(c) 更好地推进国家、区域和国际各级的官方发展援助与合作举措，将稀缺资源更好地分配至与金融工程转移有关的问题，特别是利用低收入国家在降低风险和促进地方经济的公共和私人投资方面的潜力；

(d) 加强多边机构、国家政府和地方行动体在构建新城市议程方面的合作，共同落实可持续发展目标，以及《巴黎协定》和《亚的斯亚贝巴行动议程》，特别是其第 34 段的规定；

(e) 建立一个关于地方财务的全球观察站，提高对地方政府投资能力和高度多样性的认识，这可能需要采取不对称办法并继续为财政权力下放调动合作伙伴。这一观察站将组织关于地方财务的全球思维，还可促进关于必要改革及中央和地方当局间协同作用的国家对话；

(f) 确认为新城市议程筹资将要求地方政府参与全球合作，并与联合国和国际社会建立不同类型的伙伴关系，不仅分享信息，还积极参与制定战略和决策。