



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至27日，印度尼西亚泗水

第五号政策文件：城市财政和地方财政制度*

秘书处的说明

联合国住房与城市可持续发展大会(人居三)秘书处谨转递第五政策股成员编写的题为“城市财政和地方财政制度”的政策文件。

人居三各政策股由两个国际组织共同领导，每个股各有最多达 20 名专家，这些以个人身份任职的专家来自各个领域，包括学术界、政府、民间社会和其他区域机构和国际机构。

第五政策股的组成情况和该股政策文件框架可在下列网站查询：
www.habitat3.org。

* 本文件在未经正式编辑的情况下印发。



第五号政策文件：城市财政和地方财政制度

执行摘要

各国非常重视确保城市经济体生产力，因为城市经济体在各国国内生产总值中的比例超大，并且份额日益增加，但各国往往没有确认这种重视。城市政府负责向数量日益增加、占世界人口多数的居民提供公益物和公共服务。因此，应提高地方政府为这些服务提供资金的能力，提高供资进程的透明度，加强对供资进程的问责，这将影响公民的生活品质，影响公民参与政治进程的程度。只有建立财政稳健和能够正常运作的城市政府、支助机构和基础设施，才能实现稳定经济增长。未来城市化将迅速发展，而这个进程取得成功的行动支撑点是城市财政。

世界各地的城市都面临日益复杂的责任，例如，都必须应对气候变化。在许多城市，由于长期缺乏满足地方需要的资金，这个问题更加复杂。面临最迫切问题的城市也往往面临资源和能力限制。这类城市包括发展中国家城市，这些城市需要进行大量基础设施投资，以便为日益增加的居民和日益扩大的城市区域提供基本服务。这类城市还包括二线和三线城市(按人口计算)，这些城市的人口在国家人口中的比例比特大城市人口多近一倍，但国家政府给予的重视程度却远远低于特大城市。

世界各地城市的财政制度大抵以下列四个关键因素构成的游戏规则(即：政策、宪法、法律和立法框架)为基础：(a) 支出；(b) 收入；(c) 财政管理；(d) 借贷。这四个因素的相对强弱决定了地方政府是否有能力提供公益物和服务，满足人民的基本需要和诉求。应该强调指出的是，关于这五个因素，各个国家的情况有很大差异，各城市财政制度的具体特点也有很大差异。在一些国家，城市财政制度在所有五个方面都相当有效力。而另一个极端情况是，有些国家的财政制度和能力在所有方面都很弱。评估在这些方面的优势或弱点，就能够帮助国家政府、亚国家级政府以及地方政府确定可采取的措施，改进各自城市财政制度的绩效。

游戏规则。“游戏规则”(规章、政策、条例、宪法或不成文法)确定一个管辖当局的权力和治理框架，游戏规则的关键因素加上领导人执行这些规则的意愿和能力能够助推或限制地方政府管理稳健财政的能力。要制定新城市议程，打造未来更加繁荣、健康和公平的世界城市，就必须首先树立核心“规则”，使城市能够发挥最大潜力，将增长和发展与可持续治理和财政管理框架联系起来。各国政府可通过以下方式促进建立强大的财政制度：(a) 增加地方政府对税务、收入和支出的自主权，特别是征收使用费以应对支出的自主权；(b) 建立政府间关系框架，通过与私营和公共部门利益攸关方作出安排，共同执行项目，并协调公共财政和规划职能；(c) 支持建立由上级政府向下级政府进行政府间转移的强大制度，由地方用于普通用途或具体用途；(d) 授权地方政府利用城市借贷和获得土地价值等财政工具的杠杆作用，筹集资金，支持经济发展和基础设施建设；(e) 让地

方有能力安排好资源，在地方寻求资金以支持运作、维护、基础设施融资或向公民提供服务时，能够从信贷市场获得资金。在这方面，关键是必须明确界定游戏规则。许多国家没有明确界定游戏规则，而且在实践中也不遵守这些规则。必须解决这个问题。

支出。经济学家一向认为，如果政府负责提供公共服务的程度与人民直接受益的程度有直接的关联，就能够提高资源的利用效率。在最近几十年里，许多国家将越来越多的支出责任下放给地方政府，但往往没有相应地下放支出责任所需资金。因此，无论是在高度发达国家，还是在发展中国家，都可以看到城市政府无力向居民提供许多服务以及基础设施和公共服务投资不足的情况。在许多国家，地方政府的支出份额与地方政府的收入份额有巨大差异，这个差异通常称作财政缺口，是需要进行政府间转移的粗略数额，需要转移这些资金，确保地方政府有足够收入履行支出责任。

在空间和经济发展规划与公共财政协调得好的城市，投资是经过深思熟虑的，是从战略角度考虑的，因而可产生积极的经济结果。让更多居民能够利用基础设施，向他们提供服务，就能够扩大税基，未来能够产生更多收入，支撑未来支出和经济增长。然而，各级政府面临的最大支出挑战是，基础设施资金缺口日益扩大。在未来十五年里，全球基础设施建设所需估计数为 93 万亿美元，其中 70% 将用于城市基础设施建设。年度投资额将超过全球国民总产值的 5%，将用掉亚国家级政府的大部分税收资金，甚至超出这些税收。必须找到新收入来源，解决这个挑战。建议国家政府和州/省政府增加对城市政府的政府间转移，使地方政府有能力找到新的收入来源，例如利用土地价值捕获的各种工具，使地方政府更好地接受居民的问责，给地方政府动力，让其在城市一级而非管辖区一级统一规划和支出，取得规模经济的效益。

收入。地方政府依靠三个基本资金池管理财政义务：政府间转移、自有财源收入和举债(将未来收入转换为当下资本)。中央政府所转移资金的最佳用途是，使地方在进行前期费用较高的项目投资时有资金可用。然而，世界各地多数城市也用转移的资金支付相当大比例的业务预算。无论哪个国家，城市赠款制度的结构和特点对管理、发展和治理城市的方式影响重大。如果听任财政转移制度解体，或者如果巩固不力，则将付出重大代价，这尤其是因为，随着城市化不断发展，城市面临的财政压力日益增加。建议各国国家政府确保转移的总额足以补齐或至少缩小财政缺口，并充分考虑到城市责任范围增加的情况。财政转移制度的结构和具体赠款的设计应遵循允许地方政府根据地方需要决定支出、以加强问责和提高支出效率的原则，以扩大地方支出自主权。此外，本文下面还将提到，应加强赠款设计，确保在城市各辖区内较公平地分配赠款。

地方收入制度是否有效力，还取决于多种多样自有财源收入流的质量。使用收费、财产税和以土地价值为基础的其他收入、所得税和消费税对于督促政府提

高效率和加强问责至关重要。必须根据税基特点和地方财政制度的能力，确定适当的收入来源组合。如果将收取地方税、确定税率和控制摊派税基的权力下放，就能够大幅度提高地方财政制度的整体效力。因此，国家政府和亚国家级政府必须投入足够的技术资源和人力资源，以维持有效力的地方税收制度，确保协调收取自有财源收入的工作，妥善管理来自政府间财政转移的资金。

财政管理。地方政府如果能够进行有效财政管理，就能够以有效率的方式规划、调动和使用财政资源，提高透明度，接受利益攸关方的进一步问责。稳健的城市财政管理有两个主要方面：包括规划、编制预算、会计、采购、报告、审计和监督在内的一套核心、相互联系的地方政府制度和程序；城市有能力以有成效和接受问责的方式管理资源，从而能够履行短期和长期财政和运作义务，与此同时，持续接受问责。改革行动应该强调下列两个目标：加强财政管理基础；让城市官员累积经验，学会先做好基本工作，然后再采用负责的财政管理工具。促进改善地方财政管理的优先事项可分为四大领域：加强城市财政管理制度和程序；提高透明度，加强问责；加强对城市财政的监测和监督；建设能力。所有这些活动都是相互联系的，因此，需要采取综合做法。此外，城市财政管理改革还应与国家级以及州/省级权力下放和公共财政管理改革相联系。上级政府的作用非常关键，一开始就应该明确界定，并且与地方政府的各项鼓励措施结合起来，以最好方式实现改革目标。

借贷。城市获得借贷资金可以是广泛战略的组成部分，用以规划和投资于城市基础设施。借贷资金不是城市的另一个收入来源，借贷资金仅仅是通过承诺以未来收入支付借贷资金的本金和利息，将未来收入转化为可立即用于投资的资本。只有在城市有能力可持续地以收入支付借款本金和利息并且已经建立强有力的城市借贷监管框架时，才可能借贷到资金。城市借贷资金有两大原因。第一是经济原因：用借贷资金建设的基础设施将加快增长，产生生产力，而如果没有这些基础设施，则不会产生这些效益。第二是实现代际公平：子孙后代将从现在的投资中受益，因此，最终用子孙后代的税金和付费支付这些投资贷款的本金和利息是公平的。四个因素是决定城市债务市场规模和特点的关键：政府间财政转移制度和地方政府自有财源收入结构；财政管理制度的性质和质量以及城市治理的总体质量；国内资本市场的深度和特点；城市借贷监管框架。要想在不制造道德风险的情况下增加私营部门资金向城市部门的流动，就必须处理影响这种流动的核心需求限制和监管限制。这就要求在三个层面采取行动：政策改革；能力建设；体制干预。发展中国家城市市场最需要这种行动，取得成果潜力也最大。最近在这些市场进行的研究显示，增加私营部门对城市借贷资金投资的主要挑战并不在供应方：金融市场流动性往往处于合理状态，也有相当多的资金在寻求中长期投资机会。核心问题是，由于在上述四个领域存在的不足，城市不能以可合理取得担保的借贷者身份借贷。建议将这个领域的一般性目标定为，在基本条件允许的国家扩大能够适当分配风险和适当定价的可持续城市借贷市场。

气候融资。城市作出的基础设施决定比任何其他地方的此类决定都重要。今天作出的规划和融资决定将决定全世界下个世纪的气候和发展结果。为 2015 年《城市气候融资状况》进行的一项分析显示，在今后十五年里，需要进行 93 万亿美元的基础设施投资，其中 70% 以上将是城市基础设施投资。全世界每年需要投入城市基础设施的资金为 4.5 万亿至 5.5 万亿美元，其中 0.4 万亿至 1.1 万亿美元将用于降低排放量和增强城市基础设施的抗灾能力。如果得到适当条件的融资，城市可以引领全世界实施低排放、有气候韧性的项目，启动社会变革。气候变化解决之道不仅仅应包括城市，而且应来自城市，在城市里测验，应该利用城市紧凑、互联和巧妙应对气候变化的特点。

今天的资本市场无法为城市提供适合低排放、有气候韧性基础设施的足够和可负担的融资。面临的挑战不仅仅是需要增加资本供应量，而且还需要创造有利环境，鼓励各种广泛渠道的现有资金和新资金流入。具体建议包括：建立鼓励城市进行低排放、有气候韧性基础设施投资的财政政策环境；支持城市建立框架，确定气候外部性的代价；制定项目并鼓励筹备项目，最大限度地支持减轻气候变化影响和适应气候变化的项目；与地方融资机构协作，为城市制定有气候韧性基础设施融资方案；建立一个实验室或实验室网络，寻找有催化作用的融资工具，测试新供资模式。

公私伙伴关系。在发展中世界，公私伙伴关系日益盛行，费用高昂的公共基础设施项目尤其如此。然而，公私伙伴关系不应视为万灵药，也不能替代建立基本的、然而也是不发达的公共融资机制，这种机制比较适合支持公共项目。公私伙伴关系仅适合数量较少的公共项目，应视为一种借贷形式。私人投资者的预期回报远远高于城市借贷费用，因此，公私伙伴关系项目要有明确界定的、自生的收入，以支撑这些回报。许多政府通过公私伙伴关系鼓励私营部门参与，而不是简单地自筹项目资金，然后与私营部门签约，由其执行较具体的任务。公私伙伴关系无法回避城市在进入低成本债务市场进行融资时遇到的复杂性和挑战，但可以成为支持公共项目完整机制组合中的一个重要组成部分。即使没有一套完整的组合，公私伙伴关系有时也仍然可以成为不发达金融制度中为重要项目提供资金的另类办法。必须为地方政府提供指导，确保公私伙伴关系符合要达到的目的。各国政府应该制定关于公私伙伴关系的法律或条规，明确阐述政府关于公私伙伴关系的政策。这种政策框架应规定公私伙伴关系的建立规则及其持续运作和维持规则。或许可以支持建立某种常设咨询能力，例如关于公私伙伴关系的国家中央部门，以支持采用公私伙伴关系的城市。

一. 本政策文件关于新城市议程的构想和框架

1. 地方政府财政稳健对于实现新城市议程至关重要，事关重大。我们是否有能力管理不可阻挡的全球城市化，关系到全球的环境、社会和经济未来。城市的财政健康是管理全球城市未来的必要条件。如果地方政府财政健康，就能够投资于社会和经济基础设施，支持提高生活品质，支持经济增长，帮助地方防备自然危机和金融危机，减轻危机的影响。
2. 严格地说，城市财政不是由会计数字规则决定的技术性问题。城市财政健康面临更复杂和有细微差别的挑战。在一个城市内部，在一个国家各个城市之间，城市财政制度的设计对公平性具有重大影响。筹集收入的方式以及确定和执行支出责任的方式可以加重或减轻社会、政治、性别和经济不平等情况和享有人权的情况。在这方面，城市财政制度可提供采取平等权利行动的机会，解决本国弱势群体在经济和社会方面被排斥的历史遗留问题。
3. 实现城市财政健康是一项协作努力，需要国家、省和地方各级政府积极参与，需要大都会地区各个管辖当局合作，因为现代基础设施需要进行区域规划和投资。此外，实现城市财政健康还需要空间规划、经济发展政策和城市财政制度之间进行协调。我们今天作出的规划和政策决定将决定子孙后代是否能够负担得起他们继承的这个世界，正如半个世纪前作出的政策和规划决定造成了城市漫无计划地扩张的问题，使我们今天面临前所未有的资金挑战。
4. 城市迅速增长，这既是重大挑战，也是新机会。例如，促进城市化的公共基础设施投资也使土地价值大增。各城市政府越来越多地利用土地价值增加产生的新收入来源，为基础设施投资提供资金。财产税是地方收入的支柱，适当地利用土地价值捕获工具可巩固财产税，帮助建立和维护可持续的和财政健康的社区。正在出现的碳市场提供了另一个机会，可促进减少温室气体排放，为城市政府提供重要的新收入机会。城市可以利用城市居民人均温室气体排放量较低产生的效益，还可以利用改善城市设计后因车辆行驶里数减少或楼房能效提高而不断产生的效益。
5. 全球城市化加速是人类近代历史的一个事实，产生了许多挑战，也促进取得了一些重要成就和附带效益。在过去十年里，我们跨过了一半以上人口居住在城市的拐点。新城市挑战是质量方面的挑战，我们如何实现城市化将非常重要。本政策文件为各国政府提供一个促进城市财政健康的框架，城市财政健康是建设可持续发展目标 11 所述和新城市议程描绘的更包容、更安全和灾害韧性更强的城市的关键。而且，要实现第二十一届联合国气候变化框架公约缔约方大会可持续创新论坛商定的各项减轻气候变化影响目标，也需要地方政府财政稳健。
6. 为指导进行努力，推动地方政府财政健康，本文件粗略地说明城市财政制度某些关键部分的相关主要问题、挑战、政策优先事项以及执行和监测政策建议的

指南，即：(a) 支出；(b) 收入；(c) 财政管理；(d) 借贷。此外，本文件还讨论两个具体议题：气候融资和公私伙伴关系。

二. 政策挑战

7. “游戏规则” (规章、政策、条例、法律规则、宪法或不成文法) 确定特定管辖区的规则，游戏规则加上领导人执行这些规则的意愿和能力能够助推或限制地方政府管理稳健财政的能力。因此，要制定新城市议程，打造未来更加繁荣、健康和公平的世界城市，就必须首先处理现有的主要挑战，创造“规则”，使城市能够发挥最大潜力，将增长和发展与可持续治理和财政管理的基础联系起来。

8. 很难确定普遍适用的方法，对有推动稳健财政管理潜力的全球法律和政策典型进行归类，因为不可能归纳某一个管辖区的经验，将其推广到各种社会政治背景中。¹ 由于这些原因，本文件本节首先简叙城市财政制度下列领域应解决的政策挑战：支出；收入；财政管理；借贷；公私伙伴关系；气候融资。

支出

9. 世界各国日益城市化，地方政府面临的一项基本政策挑战是确保居民得到完整的公共服务。在多数国家，这套服务包括小学和中学教育、保健、社会福利、警察和消防服务、饮水、供电、污水处理、收集垃圾、维持街道、照明、交通管理、公共运输、公园和娱乐设施。如果不能提供这些服务，不仅城市居民福祉受损，而且城市将不能发挥国家经济增长引擎的潜力。在几乎所有国家，地方政府负责支付收集垃圾、消防、维持街道和交通管理等公共服务的费用，而教育、保健和警察等服务的费用则由上级政府支付。结果是，各国地方政府在支出方面的作用有很大差异。

10. 在过去几十年里，出于很好的、而且令人信服的原因，许多国家制定了地方政府支出责任清单，而且这个清单不断加长。虽然权力下放可产生潜在效益，但在若干国家，省级政府和中央政府仍然负责向城市居民提供许多公益服务。这可能导致向城市居民提供的服务拖延、不确定或不足的情况。中央政府或省级政府人员在提供服务方面比较可能采取一刀切的做法，不太可能像地方人员一样了解地方的情况，也不太可能像地方人员一样接受地方人民的问责。经济学家一向认为，如果政府负责提供公共服务的程度与人民直接受益的程度有直接的关联，就能够提高资源的利用效率(Oates,1972)。面临的挑战是，如何制定法律和政策，突显加强权力下放后取得的效益。政府财政制度权力下放后，可确保关于提供公共

¹ 本文件各处提出的例子来自各管辖区内案例研究，这些管辖区在横向和纵向分享权力安排方面形成鲜明对比，财政、行政和公共部门权力下放程度各异，政治历史从民主稳定国家到正在摆脱冲突和内战历史的脆弱新国家，不一而足。本文件考虑了每个管辖区政策对建立相关规则、政策和法律过程的影响，这些规则、政策和法律可催生强大的政府间财政关系，对建立《新城市议程》作出积极贡献。本文件附件附表 2 载有一项政策总表，其中介绍了对全世界发达国家和发展中国家有关城市财政健康立法的广泛调查，可在下列网址查阅：<https://goo.gl/Dw6grF>。

服务的决定更好地反映地方经济、社会、文化和政治情况。地方政府更接近其服务的人民，因此，权力下放还可能产生下列效益：动员市民参与财政决策，让官员更好地接受地方市民的问责。这又可为处理排斥和不平等问题奠定基础。

11. 在世界各地，无论是在高度发达国家还是在发展中国家，都可以看到未向居民提供许多服务的情况。在许多城市，居民依种族、族裔或社会经济地位而分布在不同区域，向各区域提供的服务质量有很大差异。例如，市属学校学生没有足够资源，存在无家可归、交通堵塞和高犯罪率问题，许多家庭生活非正规住区，没有饮用水和其他基本服务。地方政府支出在地方经济活动中占很大份额，如何使用收入可产生重大影响。采购做法可以加深也可以缓解不平等情况和弱势群体或城市不同区域经济或社会排斥情况。

12. 在空间和经济发展规划与城市支出协调得好的地方，投资是经过深思熟虑的，是从战略角度考虑的，因而可为城市带来积极的经济结果。未提供服务往往是因为支出不足，支出效率或成效不高，基础设施投资不足；必须通过实施政策解决这些挑战。由于这些情况，并且由于城市扩展规划不当，使基础设施网络面临以效率低下方式扩展的压力，使城市面临重大长期财政挑战。重要的是，如果以有效率的方式向更多居民提供基础设施和服务，则能够扩大税基，产生更多未来收入，支撑未来支出和经济增长。

13. 在若干国家，城市公共服务不够的原因是，支出责任下放给了地方政府，却没有相应地将为支出供资的资源下放给地方政府，这必然造成服务不力或根本不能提供服务的情况。必须实施政策，处理让地方政府承担新公共服务责任却没有考虑如何为这些新服务提供资金的问题。在多数国家，城市政府需要征得国家政府或省级政府明确同意，才能实施和收取新税或新使用费。在有些国家，例如南非，宪法决定如何将不同收入来源分配给各级政府。

14. 地方政府获得收入的能力还取决于它是否有能力管理和收取收入，取决于被课税经济基础或经济活动的规模。国际货币基金组织的数据显示，在一些国家，地方政府支出在政府支出总额中的份额与地方政府获得的收入在政府获得的收入总额中的份额大致相当。在许多国家，地方政府支出份额与地方政府收入份额存在重大差异。这个差异通常称作财政缺口，是需要进行政府间转移的粗略数额，需要转移这些资金，确保地方政府有足够收入履行支出责任。

15. 各级政府面临的重大支出挑战之一是，基础设施供资和融资缺口日益扩大。由于数据不多，无法对发展中国家基础设施支出需要进行仔细的国际比较，但亚洲开发银行估计，亚洲各城市基础设施投资需求达 1 200 亿美元。最近根据国家数据作出的另一项估计显示，全球城市公共基础设施的需要是，新基础设施年度支出约为国民总产值 3%，维持基础设施的年度支出约为国民总产值 2%(Bahl 和 Linn,2013)。重要的是，发展中国家的地方收入不足以满足这些需要；附件附表 4 显示，亚国家级政府的税收平均仅为国民总产值的 2.3%。

16. 造成支出效率低下的原因往往是土地使用与基础设施规划和财政规划不协调。在开普敦，国家住房部规划建设低成本住房，并提供资金，但未与开普敦政府协调。结果是，由于要利用廉价土地，新住房建在边远地区，没有适足的基础设施，远离工作区。基本建设项目支出与业务支出不协调造成的后果还有许多其他例子，例如，将医院和诊所建在找不到护士和医药的地方，将学校建在找不到教师的地方，这些后果产生了必须处理的政策挑战。²

收入

17. 城市面临提供公益物和公共服务以及维护公共基础设施的挑战，非常需要加强三个基本资金池，以管理其财政义务，这三个资金池是：政府间转移、自有财源收入和借贷(将未来收入转换为当期资本)。每一类收入都有自身的独特公共政策挑战，必须解决这些挑战，为建立强壮的稳健财政奠定基础。

财政转移

18. 在有正常运作城市制度的世界几乎每个国家，中央政府或州级/省级政府都向城市进行财政转移，这种转移有独特的挑战，需要通过政策处理，以便为城市财政健康奠定坚实基础。财政转移的基本宗旨是弥补提供城市服务的费用(即：指定支出或城市任务)与城市自己能够为提供服务筹集的收入(即：指定收入)之间的差距。在这些总体范围内，财政转移还可以用于各种其他用途，包括(a) 实现需要地方政府采取行动的国家政策目标，例如，减轻气候变化影响目标或社会包容目标；(b) 抵消城市区域之间的财政悬殊；(c) 加强城市履行责任的行动。在多数发展中国家，财政转移通常是城市财政的最重要来源，附件附表 6 所载材料概要介绍世界不同地区若干国家财政转移在城市收入总额中所占比例。

19. 中央政府向地方政府所转移资金的最佳用途是，使地方在进行前期费用较高的项目投资时或为公共教育等经常性费用较大的方案提供资金时有资金可用。然而，对于世界多数城市而言，财政转移还用于支付很大部分业务预算费用，这种情况往往导致提供服务时的效率低下，限制权力下放的效益。在国际上，可以看到许多不同类型的转移，每个类型的财政转移都有独特的公共政策挑战。最笼统地说，转移包括：(a) 直接将现金转给城市的政府间赠款；(b) 以资产或服务捐助形式转移的非赠款；(c) 偿还城市为其他各级政府支付款项的机构付款。税收分成也可视为一种政府间转移形式，但本文件重点讨论与政府间赠款相关的政策挑战。

20. 在政府间赠款方面，最基本的区别是有条件赠款和无条件赠款。有条件转移是供城市用于特定类型支出的款项，必须按照规定的目标和程序使用。无条件转移则没有这种条件，但必须按照所有公共支出都需遵守的现有准则和规定

² 例如，未进行协调可能意味着虽然在教师和课本上投入了资金，但学生可能需要在没有供电或屋顶漏水的学校楼里学习多年。

使用。³ 无论是有条件转移还是无条件转移，在发达国家和发展中国家，当对地方政府遵守赠款规定的的能力注意不够时，就会产生问题，转移的资金往往未得到充分利用，因为地方政府各部门没有机构能力。

21. 政府间赠款是城市政府资金的一个重要来源。虽然发达国家城市依赖赠款的程度较低，但赠款占城市收入 50% 以上的情况并不少见。各国家之间差异很大，很难看出明确的区域趋势。在任何国家，其城市赠款制度的结构和特点对其城市的管理、发展和治理方式有重大影响。而且，随着城市化和权力下放这两个进程展开，特别是在这些进程仍然处于早期阶段的区域(例如非洲和南亚)，将日益需要处理这些制度存在的挑战。

22. 在多数发达国家，城市赠款基本结构相当稳定，而且在若干国家(例如澳大利亚)，这个结构由一个比较独立的机构或委员会监管或监督。在编制预算过程中，分配给城市一级的财政资源总额不断变化，具体赠款的设计和分配不断变化，可能引起争议。不过，这种变化往往是边际变化。而且，整个制度出现重大运作和职能问题的情况(例如，资金转移出现延误)比较少见。发达国家必须通过政策解决的核心挑战往往是调整整个制度，以顾及正在出现的问题或新的政策优先事项(例如，制定赠款，处理环境问题或气候变化问题)。

23. 发展中国家面临的挑战比较严重。发展中国家大致可分为两个不同范畴。在属于第一个范畴的国家，政府间财政制度仍然处于磨合和巩固阶段，但正在稳步地、一点一点地和以符合城市利益的方式解决核心问题。在这些国家，流向地方政府的资金总额通常随着时间的推移而增加；地方政府对流入的资金有相当大的酌处权，而且酌处的比例日益增加；这些国家实施新赠款办法，处理正在出现的政策优先事项；赠款制度的机制已经稳定地确立或日益稳健。这些国家的赠款制度绝非完善，但赠款制度的整体设计和运作基本上是积极的。⁴

24. 在属于第二范畴的国家，赠款制度的演变效益则相差甚远，而且产生了许多其他问题，必须通过实施政策解决这些问题。通常，这种演变包括同时发生了下列某些情况：按实际价格计算的赠款总额日益下降；目标相互冲突的赠款或专用赠款项目大量增加(城市财政自主权因此下降)；赠款分配公式调整对迅速成长的城市地区不利；对财政资源分配采取过度政治化做法，这种做法效率低下，也不公平；向城市转移资金长期存在延误。在最近几十年里，若干撒哈拉以南非洲国

³ 这种区别往往是程度不同。例如，“无条件赠款”往往有某种附加条件，不过，与指定用于具体支出(例如为小学教育供资)赠款的条件相比，这些条件可能比较宽松，不太严格。关于不同类型赠款，请参看附件附表 5。

⁴ 例如，在南非，自 2003-2004 年度以来，按实际价格计算，国家政府向地方政府转移的资金额大幅度增加，这种情况促进对各级政府资源纵向分配进行了结构性调整。由于有了这些新资源，由于转移资金的机制改进，重大转移方案为扶贫行动作出了重大贡献。转移资金锁定优先扶贫领域，成效日益提高。附件附表 7 所载材料显示，通过鼓励基础设施投资产生了一批新方案，这些方案正在帮助城市解决地方一级的经济增长挑战。

家城市赠款制度的设计和运作就出现了退化。例如，乌干达政府间赠款制度在实施权力下放的最初几年取得了若干重大进步，但此后却不断退化。在 2001 至 2012 年期间，向地方政府转移的资金总额从国民总产值的 5% 下降到 3.5%，而自 2000 年以来，赠款项目增加了一倍多，其中几乎所有项目都有严格的指定用途。⁵

自有财源收入

25. 城市面临提供公益物和公共服务以及维护公共基础设施的挑战，需要建立能够支撑强大和可靠地方收入来源的政策框架。顺利运作的地方收入流可加强自主权，使城市能够更好地处理地方经济、社会、政治和文化需要。自有财源收入还可以加强公民参与度，加强对政府的问责——创造社会契约财政框架，公民在这个框架内直接向地方政府提供资金，由其提供决定公民生活品质的公益物和公共服务。地方收入制度的效力取决于一套广泛的自有财源收入流的质量，其中包括使用费、财产税和其他以土地价值为基础的收入以及所得税和消费税。以土地为基础的收入工具多种多样，包括：购置公共土地、征用、改良缴款、转让或出售开发权⁶ 和土地调整。在各国国内以及各国家之间，城市地方收入制度的组成、这些制度各组成部分的质量以及自有财源收入收取工作的质量和效率存在巨大差异。每个组成部分都存在独特的公共政策挑战。

26. 世界各地的地方政府都面临许多挑战，这些挑战限制了他们筹集自有财源收入的能力。例如，上级政府实施的宪法限制、规章限制和政策限制可能阻碍利用收入来源或工具，减少地方自主权。即使在地方政府获得收取财产税授权的地方，上级政府往往仍然保留确定征税参数或税率的权力。⁷ 收取税款制度固有的效率低下问题可能对收取收入工作产生不利影响，例如，慷慨地给予减免、发送税单系统不适宜以及拖延很久之后才能发现拖欠税款的纳税人。⁸ 这些问题削弱城市筹集与其义务相称的收入的能力，削弱城市应对义务变化的能力。

⁵ 最近记录好坏参半的其他国家包括印度，该国流向城市地方机构的赠款增加，但是，其重大赠款方案(例如，在 2007-2012 年期间，印度政府城市部门旗舰方案贾瓦哈拉尔·尼赫鲁国家城市复兴计划的基本建设支出需求总额估计数为 1.293 万亿卢比)并未取得预定结果。在肯尼亚，新宪法将权力下放，并规定向各州提供大量资金(2014 年为支出总额 20% 或国民总产值 4%)，但在分配这些资金过程中出现了严重反城市偏见，城市因此受到伤害。

⁶ 巴西的 CEPAC 是一种出售建筑权的形式，通过这种形式，让开发商能够通过在地地方债券市场购买证书，在具体指定的规划区内建造密度较高的建筑。这种制度透明可靠，对开发商有吸引力。这种证书可在二级市场交易，不过，城市仅从第一次交易中获得收入。首次出售产生的收益用于支付地铁和其他基础设施费用，为支持指定规划区内重新开发，需要地铁和这些基础设施。

⁷ 例如，墨西哥各城市必须将其价值图提交州政府审批，哥伦比亚国家政府则对城市进行财政监督(De Cesare, 2012)。

⁸ 底特律对拖欠财产税情况执法不力，案件积压多年，2014 年，拖欠率达到 54%(Sands 和 Skidmore, 2015)。

27. 地方政府、尤其是发展中国家地方政府在发展有效力收取收入制度方面遇到的另一重要挑战是技术能力和人力资源能力。建立和实施地方收入工具需要良好的制度和有技能的地方公务员队伍。收入管理条规往往不适合国家情况和地方能力以及行政管理体制。在多数国家，管理制度尚不成熟，很难、甚至不可能预测未来年度的收入。常见问题包括：报告制度和财产登记制度不发达，没有确定价值的机制或确定的价值不准确，收取制度成效低下。此外，行政管理能力低下，也可能限制筹集收入的能力。经济活动程度低的地方政府筹集收入的能力往往受到限制，低收入城市居民没有能力支付地方税或收费。由于在以现金为基础的经济中存在不报告收入或交易的情况，给收取消费税或所得税的工作造成了困难。收税人员培训不够，监测制度不发达，使收税工作效力降低，为贪腐打开了方便之门。由于行政管理效率低下，往往出现税款收取率低和收取工作成本高的情况。

28. 多数在地方提供的服务直接造福于地方，并且反映在地方财产价值中，因此，财产税是一个很好的产生自有财源收入办法。然而，地方政府不具备有效力的财产税制度所需能力水平，而这种能力水平却是正确实施该制度所必需的。要公平管理财产税，评估的财产价值就必须准确，但发展中国家地方政府往往没有评估财产价值和维持准确财产税册的能力。⁹ 由于存在以非正规方式交易不动产或不报告这种交易的情况，城市准确评估财产价值的的能力受到破坏，而由于没有地址制度等基本结构，报告工作也变得复杂。在某些情形中，建立较先进地籍制度的成本可能超过财产税所能产生的收入。非正规问题(城市一些区域被排除在税基和服务之外)可能严重影响维持和增加地方收入的努力，使推动和维持全面和公平财政制度的努力面临挑战。此外，在各国国内，财产登记制度的质量和覆盖范围存在巨大差异，农村和城市地区的差异尤其大。迄今为止，发展中世界的财产税经验好坏参半，波罗的海国家取得了一定的成果，但其他地区的结果则不太理想(Malme 和 Youngman, 2008; Ahmad 等, 2014)。

29. 各种收费是各种收入制度的重要组成部分，必须通过政策解决其独特挑战。收取使用费和其他收费往往是政治上的便宜之计，牺牲的是效率和可持续性较高的收入来源。重要的是，收费建立在两个要素基础之上：(a) “使用者付费”文化；(b) 控制获取和分配公共服务的行政管理体制。在许多国家或地方，这两个要素都没有完全确立。一般而言，与财产税一样，使用费的费率不够高，不足以完全支付地方城市政府费用，有时甚至只能勉强支付收取使用费时产生的费用。

30. 最后，邻近地区的竞争可能构成重大挑战。例如，高地方消费税税率可能导致人们到邻近地区购物，对工商企业征收高额直接税可能促使工商企业逃到其他城市。

⁹ 目前，收取财产税的情况多数发生在都会地区(Bahl 和 Linn, 2014)。

借贷

31. 在建立有效城市财政制度方面遇到的最大挑战之一是让城市接受下述概念：债务融资并不是另一个收入来源。债务就是将未来收入转换为现在立即可以用于投资的资本，承诺用未来收入支付债务本息。在这方面，必须指出两个重要事项。第一，不得将债务融资视为或用作弥补当下支出责任财政缺口的手段，中央政府也不得将其视为或用作逃避这种缺口引起的财政负担的手段。如果存在财政缺口，则必须通过调整收入来源，或调整政府间财政转移的结构，专门处理。第二，只有在城市有能力持续地用收入支付债务本息的情况下才可能进行债务融资。如果城市收入有重大问题或债务过高，则可能面临深度的、结构性的财政不平衡。这种情况损害城市有效运作的的能力，如果发展到某个拐点，可能给上级政府带来重大财政风险。最重要的是，城市借贷应该遵守地方政府编制预算的“黄金法则”：地方政府应仅通过借贷为基本建设投资融资，不应通过借贷为经常预算赤字供资，也不应通过借贷支付债务还本付息的费用。如何建立政策框架，让城市能够进入资本市场和进行债务融资，使城市能够规划城市基础设施并为此进行投资，这是一个根本性的挑战。

32. 满足城市基础设施融资需要是巨大挑战。目前的估计是，在 2015 至 2030 年期间，全球每年的需要是 4.1 万亿至 4.3 万亿美元。¹⁰ 显然，城市没有能力每年支付所有这些经费。因此，借贷可在满足这些融资需要方面发挥作用。然而，借贷有风险，有挑战，需要通过实施政策，认识和管理风险和挑战，减轻其影响，并解决风险和挑战。为了确认这些政策挑战，本节首先简略概述国际社会城市借贷迥然不同的经验，既包括有 150 年历史的美利坚合众国发达的城市债券市场，也包括低收入国家原始的城市发展贷款基金。本节还确认与进一步发展原始市场相关的各种挑战。然而，在概述这些挑战之前，必须理清城市债务融资是什么，不是什么，并且确定扩大城市债务融资机会对于发展非常重要的原因。

33. 债务有许多不同类型，可用许多不同方式分类。可能的分类方式包括：到期时间(短期或长期)；贷款条件(浮动利率或固定利率)；证券(债券或分期摊还借款)；安全性(普通义务还是以具体收入担保的义务)。不同类型债务可以而且应该用于不同目的，而且可能应该以不同方式监管。例如，收入预期票据等短期债务往往用于弥补年内收入收取时间与支付支出时间的的时间差。短期债务对于达到这个目的很有用，但必须监管短期债务融资，确保这种融资不会用来为较长期的预算不平衡供资，不会用来掩盖这种不平衡。

34. 城市获取长期借款有两个主要原因。第一个是经济：预期用借贷资金建设的基础设施将加快增长，产生生产力，而如果没有这些基础设施，则不会产生这些效益。第二个是实现代际公平：或许在今后 20 至 30 年里，子孙后代将从现在的

¹⁰ 关于其他资料，请参看《2015 年城市气候融资状况》，城市气候融资领导联盟，2015 年。

投资中受益，因此，最终用子孙后代的税金和付费支付这些投资贷款的本金和利息是公平的。长期债务融资或许还能对城市运作产生积极效益，因为这种融资能够推动城市仔细确定基本建设投资的优先次序，谨慎管理财政，从而能够以最具吸引力的条件吸引投资。然而，必须强调指出的是，实现这种效益的关键是所建立城市债务制度的性质，每个制度都有自身的政策挑战，必须解决这些挑战，才能让这些制度正常运作。例如，如果城市不遵守关于预算限制的硬性规定进行借贷，而且能够将其负债转嫁给上级政府，却依然能够从借贷资金中受益，那么，借贷的纪律效应将大大降低，借贷很可能无法持续。

35. 广泛而言，在任何国家，四个主要因素决定城市债务市场的规模和特点：¹¹ (a) 政府间财政框架，特别是财政转移制度和地方政府自有财源收入结构；(b) 财政管理制度和程序的性质和质量，加上城市治理的总体质量，包括财政纪律程度和履行还本付息义务的意愿；(c) 国内资本市场的深度和特点；¹² (d) 城市借贷监管框架，这个框架包括必须同时存在的两个决策领域：对城市借贷权和程序的事先监管以及对借款城市丧失偿还能力并违约不支付本息情形的事后处理制度和程序。¹³ 一般而言，前两个因素决定借贷城市的信用质量，因此是借贷公式的需求方。¹⁴ 第三个因素是供应方。监管框架质量(第四个因素)则调节供求双方。在一定程度的城市信用可靠性和任何资本市场结构内，监管框架决定促进放贷方和借贷方进行交易的刺激因素，从而决定其行为，而且也决定城市借贷行为对公共部门其他方面的影响(例如，上级政府的预算)。¹⁵

36. 关于这些因素，在城市借贷活动和制度方面，可将各国家分为三大类。在每一类国家，找到支持和扩大城市债务市场的适当政策措施都是一项挑战。一类国家有成熟和稳定的城市债务市场，高度发达的政府间制度，城市有明确和相当庞大的收入来源，并且对这些来源有重大处理权，这些国家有健全的城市公共财政管理和会计制度，有运作良好的国内资本市场，有清晰的监管框架，例如美国和西欧各国。在另一类国家，所有这些要素都欠缺或不发达，这通常是低收入国家，

¹¹ 这里只是笼统阐述主要因素；其他事项或许也很重要。例如，对于由各个不相关联收入流支持的债务融资项目，收入流是否足以履行所需还本付息义务至关重要。

¹² 可以说，还应考虑国际融资来源。不过，由于多次发生以外汇计值的负债给亚国家级政府制造严重财政困难的情况，多数发展中国家政府不允许地方政府承担外币负债(例如南非和巴西)。

¹³ 关于其他资料，请参看 Lili Liu 和 Michael Waibel 所著“亚国家级政府的借贷、丧失偿还能力和监管情况”，载于 Anwar Shah 编辑的“宏观联邦主义与地方财政”，世界银行，2008 年。

¹⁴ 应该指出的是，这并不是说信用好的城市就一定有能力借贷。实际借贷潜力取决于下面列出的其他因素。相反，信用不好的城市可能是很好的借贷方，例如，假如他们能够让上级政府出面担保。

¹⁵ 或许应该指出，其中一些因素比其他因素容易追踪，某些领域的政策行动和政策改革可能由除扩大城市借贷外的其他因素驱动。例如，分配收入来源是整体政府间结构的一个特点，这个领域的重大改革通常是缓慢和循序渐进的，而授权城市借贷的程序则比较容易改变。

国内资本市场非常有限，城市制度薄弱或不稳定，或者不允许城市借贷。例如多数撒哈拉以南非洲国家、东南亚国家(柬埔寨、老挝、孟加拉国、斯里兰卡)和突尼斯等中东/北非国家。在这些国家，如果出现城市借贷情况，通常是向国有金融中介或商业银行短期借款。在这两个极端之间，还有城市债务市场正在发展中的许多国家。这些国家通常是中等收入国家，国内资本市场已经成熟(南非)或开始发展(越南)，地方政府制度处于不同发展阶段。这类国家范围很广，地方政府和政府间制度迥异，例如哥伦比亚、巴西、南非、中国、菲律宾、印度尼西亚和越南。¹⁶

财务管理

37. 运作良好的财务管理制度使地方政府能够高效管理资源，适当说明和报告公共资金的保管和使用情况，以有效率的方式使用资源，并以可持续方式管理财政，解决发展优先事项。为实现上述目标，需要有稳健的城市财务管理，这包含两个主要层面：首先，必须有一套核心、互联的地方政府制度和流程，涵盖规划、预算编制、会计、采购、报告、审计和监督等方面；第二，城市当局必须能够有效、尽责地管理资源(现金、资产、投资)，在坚持对公民和利益攸关方负责的同时，履行短期和长期的财政和运营义务。无论是在发达国家，还是在发展中国家，地方政府都面临若干挑战，这些挑战往往阻碍有效管理财政，但可通过政策解决。这类挑战举例如下。

38. 规划和预算编制不力。地方政府往往组织能力不够，无法采用稳健的财务管理做法，包括多年期预算编制和基本建设投资规划、现金管理、有效的资产管理以及及时维护等。此外，收入预测不准、编制预算技能不佳，往往使城市预算编制流程无法顺利进行。而预算编制过程中协商不够，公民参与有限，导致城市预算与公民的优先事项脱节，影响到方案和项目的可持续性，使方案在反映平等和公平原则方面打了折扣。

39. 会计和列报做法不严谨。许多国家的城市当局往往不遵循现代会计惯例(如复式记账和权责发生制)。许多城市仍然采用现金制会计，导致城市财务交易记录分散，无法全面反映城市当局的财务状况。而缺乏财务报告的共同标准则使利益攸关方难以了解城市当局的财务状况，或与其他城市当局作比较。在世界各地城市争取从市场上获得更多融资之际，会计和财务报告做法不严谨造成信息不对称，不利于顺利进入资本市场。

40. 信息技术利用不足。会计记录是财务信息的主要来源；现代信息技术在编制、记录和管理公共和私营部门的会计信息方面起着重要作用。许多国家采用综合财务管理信息系统等应用程序来管理财务。然而，在发展中国家，采用综合财务管理信息系统有效管理城市的城市当局并不多见。这方面的原因包括：在设计和采

¹⁶ 很难获得关于发展中国家城市借贷额的可靠统计数据；在欠发达市场国家，这种统计数据基本不存在(不过，在这些国家，城市借贷额自然很低)。附件若干附表所载材料提供了一些补充信息，说明为数不多的少数这类国家的情况。

购这类系统方面存在困难；业务流程与技术设计对接不当，各级政府之间整合不力；人力资源能力不足；有各种政治因素参杂在内。

41. 监测和监督制度薄弱。在监测城市财务方面，上级政府可发挥重要作用。然而，财务报告标准和做法不统一，信息系统不健全，妨碍以有效率的方式及时地汇编城市财务信息，拖延对城市财务的分析和监测。而城市审计不力(例如，不区分财务审计与合规审核，没有城市审计标准，定期和及时审计的能力有限)则影响城市财务报告的可靠性，难以向利益攸关方保证城市财务的质量。

42. 工作人员能力不济。以有效率的方式管理城市财务不仅取决于制度，还取决于工作人员的技能 and 能力。尽管对高效率、高绩效管理城市财务的需求增加，但是，管理财务工作人员的技能往往没有跟上。¹⁷

43. 改革努力脱节。城市财务管理改革往往只顾投入，不重成果。任何正在进行城市财务管理改革的国家都面临一个核心挑战，就是确保以综合和注重成果的方式设计和开展改革，并辅之以一个联通改革所有要素的强有力的法律框架。¹⁸

气候变化

44. 今天就基础设施规划和筹资作出的决定将关系到下个世纪世界气候与发展成果，也在公共政策方面提出了必须应对的重大挑战。所有这些决定都会产生两个结果：或建设低排放、有气候韧性的基础设施，增加经济机会；或重复老路，世界陷入碳密集的深渊，人类住区杂乱扩张，有害污染加剧，更容易受气候变化的影响。以基础设施决定的重要性而言，没有其他地方可与城市相比。这是因为城市容纳全球一半人口，消耗 70% 的世界能源，并排放至少同等比例的与能源相关的温室气体。以目前的城市化速度，2010 年至 2025 年，世界各地城市每年将增加共 6 500 万居民。仅就印度城市而言，这一巨大增长对新基础设施的需求就相当于芝加哥市现有住宅和商业占地面积的总和。而在中国，在同一时期，城市每年新造的建筑面积将是上述面积的 2.5 倍。世界如何解决城市的食物、住房、交通和供电问题，如何建造新城市，将决定我们共同的气候未来。

45. 城市在带领世界走向可持续的未来方面拥有绝无仅有的绝佳机会，但是，我们必须迅速行动。今后 15 年里，全球需建造约为 93 万亿美元的低排放、有气候韧性的基础设施。2015 年《城市气候融资状况》报告所作分析表明，70% 以上的这类基础设施将建在城市地区。今后 15 年里，城市地区需要建设的基础设施总值将超过目前全世界基础设施价值的总和，即超过 50 万亿美元。按照一切正常

¹⁷ 公共部门内部的公务员制度规则可能阻碍城市当局雇用和留用财务管理专业人员。培训制度不足，对提升技能和能力的奖励不够，可能阻碍工作人员获取或加强所需的必要技能。

¹⁸ 最好能有一个连接改革各个方面的综合法律或政策框架。例如，南非的城市财政管理法(MFMA)为城市财政管理改革和能力建设提供了一个综合、统一的框架。本文件附件附表 11 对此有进一步阐述。

的设想，仅为跟上城市增长预测，每年在城市基础设施上就需投入约 4.1 万亿至 4.3 万亿美元。另外，估计每年还需追加投资 0.4 万亿美元至 1.1 万亿美元，将城市基础设施建为低排放、有气候韧性的设施。目前估计，每年气候融资总额为 3 310 亿美元(包括城市和非城市资金流动)，城市气候融资面临的巨大挑战可见一斑。即使目前有迹可循的气候融资中每一个美元都流向城市地区，都不足以弥补基础设施这一项存在的投资缺口，实际上，这些气候融资在融资流动总额中只占一小部分。不过，气候融资起到重要的催化作用，未来需要增加其规模。

46. 如果有适当的融资条件，城市能够领导全球社会实施低排放、有气候韧性的项目，也能够启动社会变革。气候问题解决之道不仅仅应包括城市，而且应来自城市，在城市里测验，应该利用城市紧凑、互联和巧妙应对气候变化的特点。只有当城市能够筹资并建造低排放、有气候韧性的基础设施并立即付诸行动时，这些解决之道才会奏效。目前，城市无法在资本市场上获得充裕、负担得起的资金，用以建造低排放、有气候韧性的基础设施。这不仅是增加资金供应量的问题，还要创造有利环境，开辟多种资金来源，鼓励现有和新的资本流入。公共和私人供资在吸引投资方面可以起到关键作用。然而，加强城市筹资的新渠道——如国家政府转拨款、地方税收和公共服务收入、地方金融机构、开发银行和国际公共或私人来源的借贷——对确保项目的充足供资至关重要。在政策领域有六大障碍必须克服：(a) 对低排放、有气候韧性的基础设施有影响的监管和税收政策不确定；(b) 难以将气候目标纳入城市基础设施规划；(c) 在开发能吸引融资的低排放、有气候韧性的基础设施项目方面城市缺乏经验；(d) 在基础设施规划和协调利益攸关方的复杂关系方面城市掌管不足；(e) 交易费用高昂；(f) 缺乏公认的城市一级的供资模式。

公私伙伴关系

47. 公私伙伴关系在发展中世界越来越受欢迎，对昂贵的公共基础设施项目尤其适用。然而，公私伙伴关系既不应视为万灵药，也无法取代建立基本的、然而也是不发达的公共融资机制，这种机制比较适合许多公共项目。如果处理得当，公私伙伴关系项目可在政府因受财政制约难以交付服务时，向当地民众提供公共服务和福利。在提供服务的经济效益方面，一些公私伙伴关系甚至高于政府。然而，城市的公私伙伴关系大多效果不好，问题不少，可以而且应该通过政策解决。

48. 许多国家政府采取的做法是鼓励私营部门通过公私伙伴关系参与。它们选用这一办法，而不是自筹项目资金，然后与私营部门签约，由其执行具体的任务。不过，在提供较低成本的城市融资市场准入方面问题复杂，挑战甚多，公私伙伴关系同样无法避开这些问题。必须指出，公私伙伴关系只适用于一小部分公共项目，可将其视为借贷的一种形式。私人投资者的预期回报远远高于城市借贷费用，因此，公私伙伴关系项目需要有明确界定的、自生的收入，以支撑这些回报。此外，在发展中国家许多地方，公私伙伴关系运用有限，原因是政策和营商环境不

佳，使本可以得到公私伙伴关系支持的公共基础设施项目“无法得到银行担保”（例如，公路部门缺乏收费政策）。最近，公私伙伴关系对基础设施的最大投资是电信，其次是能源。1990年至2008年，这两个部门合共占公私伙伴关系投资总额的五分之四。交通占不到五分之一，水和卫生只占约5%（Bahl和Linn，2014）。¹⁹

49. 在公私伙伴关系领域，项目失败的多数原因是，从构思阶段到执行阶段，政府都未能适当管理公私伙伴关系。因此，必须解决的关键政策问题是创造使项目能够成功的有利框架。最需要增加公共基础设施能力的城市往往谈判能力最低，最不可能谈成行之有效的公私伙伴关系，这样的例子比比皆是。缺乏进入债务市场的法律和政策框架的政府，通常也不具备足够的法律和政策框架或体制能力，从而无法有效管理和执行公私伙伴关系。一些公私伙伴关系失败，是因为地方政府没有履行公私伙伴关系合同条款，在游戏规则的执行上出了问题。

三. 确定优先政策选项：为新城市议程采取变革行动

50. 尽管无法总结促进财政健康的每一类法律和政策，但是，地方政府能自主确定财政政策的优先事项，特别是确定收入和支出方面的优先事项，往往是形成并推动产生稳健财政制度的基本条件。另外，还必须有一个强有力的国家政府推进政策目标，使城市当局能够执行适当的支出和职能任务，并使城市当局能够：(a) 设立和收取使用费，以支付支出费用；(b) 除筹资成本和责任外，通过与私营和公共部门利益攸关方作出安排，共同执行项目；(c) 改变财产税或销售税以扩大地方收入；(d) 接收来自中央政府税收的政府间转移；(e) 使用城市借贷和土地价值捕获等财政工具集资支持经济发展和基础设施；(f) 调集资源支持信贷担保或其他信贷升级，以利优惠借贷（世界银行集团，2001：1）。在这个前提下，本文件本节首先讨论城市财政制度下述领域的政策优先事项：支出；收入；财务管理；借贷；公私伙伴关系。附件附表1和2载有选定例子，用简要的案例研究说明每个领域的某些政策优先事项推进新城市议程的情况。

支出

51. 提高地方政府支出效益的一个优先事项是，地方政府官员必须在既定预算范围内提供优质公共服务，并且就此接受问责。对地方官员问责的前提是建立财务会计制度，从而能够对地方预算和财务往来进行审计。要实现高效率，就需要有透明度，而透明度又需要有可靠的按来源分列的收入数据和按职能类别分列的支出数据。另一优先事项是监测提供服务的情况——这比收集财务数据更难。应该要求城市政府向市民、国家政府和州/省政府通报犯罪率的变化、学生成绩、街道的清洁程度、各家各户是否获得饮用水和其他服务。

¹⁹ 作出这种区分的一个原因是据作者所言，前两个部门与后两个部门在收取商业上可行的使用费方面能力不同。

52. 国家政府和州/省政府需要优先发挥重要作用，确保城市当局能够履行职责，向居民提供优质的公共服务。首先，上级政府应当确保地方政府获得足够资源，途径是直接通过政府间转移，或间接授权使用收入工具，使地方政府有足够收入提供服务。第二，上级政府可以通过设计良好、基于业绩的赠款，加强对地方官员的奖励，提高支出效率。第三，国家政府和州/省政府应提供奖励，提高地方政府的支出效率，方法是签订合作协定整合服务交付，共用基础设施，并在可能的情况下，促进新大都会地区政府间合作。

53. 地方政府需要有意识地将空间和经济发展规划者的工作与公共财务办公室的工作联系起来，从长远着眼，协调计划和活动，以提高长期支出效率，改善经济效益。基本建设支出是协调的一个重要组成部分。地方政府需要认真作长远规划，以弥补基础设施的巨大资金缺口。地方政府还需审查采购做法，确保这些做法不会加剧不平等和社会排斥现象。

收入

财政转移

54. 如果听任财政转移制度恶化，或如果巩固不力，则将付出重大代价，这尤其是因为，随着城市化不断发展，城市面临的财政压力日益增加。针对具体问题，每个国家都需要有自己的一套措施，但在推动新城市议程方面，政策行动有以下优先事项：第一，政策必须优先确保城市当局供资充足。转移款总量应足以填补或缩小财务缺口。必须充分考虑到，由于人口增长或增加了职能任务，城市当局的职责范围扩大。

55. 第二，必须优先改进赠款设计。许多国家采用临时、非透明的方式分配赠款给城市当局或采用既定的低效、不公平模式分配资源。如果转移的分配方式清楚透明，能够反映基本政策目标并为赠款提供可预测性，那么，地方政府就能够有效地作出预算，上述问题便可迎刃而解。此外，还需适当平衡允许行使地方酌处权的赠款和用于国家政策目标的赠款。后一种拨款固然有其作用，但在其他条件相同的情况下，赠款制度的总体结构和具体赠款的设计应当强调并扩大地方行使支出自主权的空间。为加强问责制、提高支出效率，应当允许地方政府按照地方需求决定支出，这才是应有的原则。有分析表明，在若干情况下，在城市之间，财政转移的横向分配并不公平；在这方面，应当改进赠款设计，确保赠款分配更加公平。²⁰ 在设计赠款时，还应查看设计是否实用，测试设计是否可行。

56. 第三，应当制定政策，限制赠款泛滥的情况。一些国家的政府间制度正在发生变化，期间城市赠款泛滥，这种现象并不罕见。例如，在乌干达，1997年给地

²⁰ 例如，在乌干达，有条件的转移数额差异很大——2013-2014年，各区、各市收到的经常性转移人均数额从20 000到300 000乌干达先令不等。

方政府的财政转移种类有 10 种，2015 年则增加到 46 种。尽管这是出于最好的政策意图，但是，对管理赠款的国家机构而言，局面可能变得无法掌控，而对接收赠款并必须报告使用和合规情况的地方当局来说，负担极为沉重。捐助者方案因受多重目标的驱动，则可能使情况更加复杂。中央政府的赠款应当有一致的目标，赠款种类不应当增加到让整个制度难以监测和控制、或让接收赠款的城市当局不堪重负的地步。

57. 第四，应当制定政策，建立高效率转移资金的框架。政府间转移制度的“管道”需畅通。在许多国家，给城市当局的赠款往往拖延，有时拖延很长时间，造成现金流和支出规划困难。而无法预测赠款额和资金到位时间，则会严重妨碍有效执行预算和编制投资方案。因此，必须加强财政转移制度所依赖的基本运营制度和人力资源能力，这样，赠款才能为接受赠款的城市有效发挥作用。

自有财源收入

58. 自有财源收入对于促进政府效率、加强问责制至关重要。如果当地服务由当地居民支付，居民们就有追究地方官员的责任、促使他们以有效率方式提供服务的强烈动机。如果将收取地方税、确定税率和控制摊派税基的权力下放，就能够大幅度提高地方财政制度的整体效力，这应是决策的优先事项。地方政府需要了解如何确定税基、评估税基的价值，以及制订战略扩大和改善税基。城市当局还需监测自己的摊派记录。例如在拉丁美洲，为进行比较而披露估值记录的多数城市发现，其摊派额偏低(De Cesare, 2012)。

59. 需要根据收入生成的税基特点、收入来源的质量来制定收入来源的适当组合。收入来源的质量与下列问题有关，如：征收和执行是否容易，横向和纵向公平是否存在，收入来源是否对奖励措施造成扭曲或鼓励不良行为，收入来源在一定时期内是否稳定、可靠、能够预测。适当组合收入来源，如将消费税或收入税等波动较大的来源与房产税或使用费等波动较小的来源配在一起，就可在规定时间内保持预算的稳定性。对水、环境卫生和公用事业等地方服务征税或对许可和财产登记等受益者和费用容易确定的监管职能而言，征收使用费往往效率较高，政治上也顺利。直接向受益人收取服务费，提高了服务使用的效率，行政管理也简单。

60. 大多数在地方提供的服务直接造福于当地，并转化成当地财产价值的一部分，因此，房产税是稳定的自有财源收入选项，是应予以优先考虑的另一决策事宜。房产税制度要有效力，固然需要有良好的地方能力，不过，征收房产税可以适当地匹配税务负担与支出效益，对市场决定不太会造成意外干扰，也不会给贫穷家庭造成沉重负担，因此，在地方税收中，房产税是最可取的(Bahl 和 Linn 2014)。如果能够矫正公民认为房产税存在的问题，那么，房产税在政治和政策层面上可能比较容易被公民接受。可能的矫正办法包括：将缴税和地方改进挂钩，允许地方政府对税和税收有更大控制权，减少制度内的行政障碍，确保公平估值、豁免和问责制

(Ahmad 等人, 2014: 22-28)。²¹ 在发展中国家或转型期国家, 房产税可能是累进税, 这些国家的富人可能不缴所得税, 但却拥有大量土地, 而住在公屋或低值房产里的人士则税率很低或根本无须缴税(Bahl 和 Martinez-Vazquez, 2008: 3-4)。

61. 价值捕获工具是政策中应优先考虑的另一个因素, 地方官员可以利用这一工具, 为公众利益调集因社区投资、而不是土地持有者行动造成的土地增值的全部或部分价值。国际发展的长期经验表明, 一种可行、实用的做法是, 收回城市化过程中产生的土地升值的部分价值以至少支付城市化的部分费用。²² 城市可根据国家、区域和城市法律框架确定土地价值为合法收入来源的程度, 调集各种基于土地的收入, 满足支出和直接的空间增长需求。²³ 土地价值捕获是将大多数基于土地的财政工具合法化的核心概念, 根据这个概念, 可为公共利益获取因公共而非私人投资和行动造成的土地增值的全部或部分价值。

财务管理

62. 城市财务管理改革必须先强化财务管理的基础以及注重向政府官员提供核心基础信息, 然后再考虑采用先进的财务管理工具。用来加强地方财务管理的政策优先事项可以分为四大领域: 强化制度和流程; 提高透明度和加强问责制; 加强监测和监督; 增强能力建设。所有这些领域都相互关联, 因此, 改革必须协调有序地进行, 并遵循下列行动和建议:

63. 首先, 必须加强规划和预算编制框架和做法。城市当局需要为本财政年度以后的规划和预算编制工作确立政策、制度和做法。城市从中期着眼进行规划和编制预算, 就能采取比较切合实际、比较有效率的方法管理资源, 特别是管理基本建设投资。²⁴

64. 第二, 必须加强内部控制和现金管理。有了健全的内部控制, 管理人员就能有效行使其信托责任, 按照既定规则和程序最大限度地利用资源。由于应计收入额与支出承付款项之间存在时间差, 因此, 现金管理是需要注意的一个重要问题。如果城市能够有效预测和规划现金流, 就能够以具有成本效益的方式管理其短期财政义务。

²¹ 对不动产(土地和建筑物)征税给亚国家级政府带来的若干好处有: 产生可观、稳定收入; 效率高, 公平(尽管这一正面性往往因特别利益群体得到过多豁免和摊派优惠而削弱(Bahl 和 Martinez-Vazquez, 2008: 3-4; Ahmad 等人, 2014: 23); 看得见, 即纳税人收到税单, 因而了解公益物和服务的费用(Oates, 2001)。

²² Hagman 和 Mischynski 1978; Smolka 和 Furtado 2001; Vejarano 2007; Peterson 2009; Muñoz Gielen 2010; Alterman 2012; Ingram 和 Hong 2012; Walters 2012; Furtado 和 Acosta 2013。

²³ 最广泛地说, 价值捕获工具方面的全球经验说明, 需要将价值捕获原则纳入法律和规划框架、官僚机构的一般做法和能力建设举措中。

²⁴ 长期规划需要有可预测的收入(往往是通过政府间转移)以及有编制基本建设支出预算的良好技能。预算编制应当全面, 涵盖所有城市核心职能以及下放的责任和代理职能。重要的是, 要高效率地执行预算, 就要在规划、采购与管理合同的能力和技能方面进行投资。

65. 第三，必须加强资产管理和维护。城市官员往往专注于新的基本建设投资项，而不重视健全的资产管理和维护。维护资产清单、采用现代的资产估值惯例以及运用偿债基金等现代财务管理工具，则使城市当局能够高效管理其资产和编制资产置换预算。这就需要保留资产的最新记录，并在编制运营和维护预算时反映资产的有效寿命。

66. 第四，必须促进采用统一的会计和报告准则和做法。城市必须将采用符合国际公共部门会计准则的会计和财务报告准则列为优先事项。在发达国家，亚国家级政府有独立的会计准则和准则制定者，但大多数发展中国家并没有这些。国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)为发展中国家提供了一个可以采用的有用模式，不过，发展中国家需要对公共部门会计准则进行改造，使其符合本国城市当局的需求，并为将来逐步采用国际准则有系统地做好准备。城市政府应致力于定期、及时地编制和公布财务报告，以提高透明度，更好地接受利益攸关方的问责。

67. 第五，必须优先加强使用信息系统。使用现代信息技术系统管理城市财务管理的核心组成部分，是城市高效运营的先决条件。应注意确保系统的设计和和功能符合城市当局的要求和能力。采用管理信息技术系统后，典型的第一步是将税收记录数字化，将会计和资产管理职能计算机化。

68. 第六，必须改善对城市财务执行情况的监测。上级政府需要着力在市一级建立健全的监测安排，以满足城市管理当局和城市当局以外的利益攸关方的需求。²⁵ 地方政府需要跟踪关键的财务指标(如流动性、自有财源收入的征税效率、预算执行效率和审计意见的后续行动)。由外部利益攸关方监测城市财务执行情况，可以比较各城市当局的表现，还可以提请注意，有哪些情况不佳的城市当局可能需要技术援助和能力支助。定期监测还向上级政府发出有关亚国家级的财务风险预警，并帮助它们履行有关政府间转移的信托责任。上级政府需要采取的其他关键步骤有：确定适当的业绩指标，建立网上数据库以储存和分享城市财务数据。

69. 第七，必须强化城市审计制度和做法。必须为城市当局制定符合国际公共部门审计准则的审计准则，同时必须加强定期和及时审计文化。上级政府需要监测地方政府及时、稳健地开展审计建议后续工作的情况。与公民和利益攸关方分享审计报告可提高透明度，加强对城市当局的问责，加强公民参与地方治理的程度。在应对城市审计挑战方面，孟加拉取得了一些成绩，本文件对此有进一步阐述。

70. 第八，应为参与性规划和预算编制创造条件。地方政府最接近民众，因此，城市当局有责任积极接触其利益攸关方。城市当局的计划和方案需反映公民的优先事项，城市当局是否尽到了法定责任，也应让公民知道。为确保城市计划和预算反映公民的优先事项，一个好办法是让公民参与城市当局的规划和预算编制过程。促进获取信息也须成为优先事项。与社区分享预算、财务报告和审计情况可

²⁵ 外部利益攸关方包括上级政府、城市协会和融资机构。

使公民和利益攸关方掌握关于城市管理效率和成效的第一手资料。将采购和合同管理信息上传至城市网站等公共空间可提高地方政府管理的透明度。在许多国家，制定“知情权”法，实施“开放数据”，加强了公民参与城市管理的程度，使地方政府更好地接受公民问责。在世界各地，公民参与正在成为地方政府制度的一部分，附件附表 2 材料有进一步说明。

71. 最后，必须有系统地进行能力建设，开展同行学习，以支持所有上述优先领域的工作。中央和地方政府都须能够评估体制现状，必须确定能够用以衡量改革举措的基准。亚国家级政府的公共支出和财务问责制工具是一个良好起点，改革者可借助这个工具，确定改革和能力建设工作的优先事项。公共支出和财务问责制框架提供一套切实可行的指标，可用来衡量业绩，确定基准，制定改革和能力建设方案，衡量改革进展。突尼斯的城市公共支出和财务问责制方案目前正在用该问责制框架评估七个大、中型城市的体制和能力，以制定改革和技术援助的综合方案，加强城市财务管理。

72. 开展财务管理改革和能力建设，不仅需要对所有关注领域进行课堂理论培训，更需要进行实际操作技术培训。世界银行在若干国家的经验表明，“边做边学”，在城市政府日常运营中直接给予能力支持和技术援助，比与实际工作脱节的课堂培训有效得多。同样，同行学习网络是建设和维持工作人员能力的行之有效的方法，地方政府及其工作人员可以同过网络分享和学习他人经验。²⁶

借贷

73. 各国的政策和体制行动优先事项将非常不同，这取决于一国的能力水平。处于不同能力阶段的国家需要有自己的的一套政策优先事项，以建立牢固的借贷框架，然而，仍可找出一些具有全球意义的关键领域。

74. 城市债务市场成熟的国家基本制度到位、运作相对有效，这些国家有两个核心的政策优先事项。首先是发展效率较高的债务发行制度。例如，西欧目前正在作出各种努力，开展和(或)扩大地方政府筹资机构的活动。城市当局通过这些活动汇集债券融资需求，进入资本市场融资，以补充较注重零售的银行贷款制度的不足。第二是制定法规和制度，更好地管理与城市借贷有关的风险，例如城市破产风险。

75. 在债务市场不发达的国家，城市借贷的四个决定因素往往不健全。因此，在中短期内，城市借贷不太会达到显著规模，可以说，城市借贷不是政策优先事项。这些国家需将重点放在促使城市良好运作的基本要素上：稳定城市制度；合理使用城市支出和巩固收入流；加强城市编制预算、进行规划和执行项目的权力；深

²⁶ 在印度，世界银行资助的卡纳塔克邦城市改革方案在因特网上建立了城市财务官员信息交流群。在班加罗尔城市改革小组的一个技术小组支持下，该交流群针对城市财务管理问题提出了各种实际、创新的解决办法。欧洲和中亚的公共支出管理同行协助学习(PEMPAL)网络是可以在城市财务管理领域推广的另一成功模式。

化金融部门。在做到这几点后，就可着手开发城市债务市场。如果还没有解决这些根本问题就过早鼓励借贷，可能弊大于利。马拉维、坦桑尼亚联合共和国和肯尼亚城市发展基金崩溃就是例子。

76. 正在发展城市债务市场的国家情况各异。它们一般在上述四个因素方面都具备一些基本实力和能力。这些国家的城市日益富裕，但还不具备发达市场国家那样的借贷能力。这类国家的优先事项应该是制定关于城市借贷日程的政策，采取体制行动。这类国家又可分为两组：一组(如南非和匈牙利)已经解决了基本的制度性问题，因此较接近发达市场的水平，但初级和二级市场活动仍然有限，也不成熟；另一组(如越南和印度尼西亚)则尚未有效解决重大的制度性问题。而在解决制约城市借贷的根本问题方面，如果采取一致行动，就能产生具体和可持续的影响，南非就是一个范例，附件附表 11 材料对此有具体说明。

公私伙伴关系

77. 公私伙伴关系是支持公共项目完整机制组合的重要组成部分。即便没有一套完整的机制组合，公私伙伴关系有时也仍然可以成为不发达金融制度中为重要项目提供资金的另类办法。而公私伙伴关系要取得成功，就必须加强法律和监管框架。以下是政策优先事项(和行动)的关键领域。

78. 政策应为城市当局提供明确的指导方针和(或)技术援助，帮助地方官员评估通过公私伙伴关系供资的活动是否符合供资结构，并确保谈成的条件符合项目目标和成果需求。而在司法不力的地方，地方政府不妨考虑建立仲裁框架，作为奠定公私伙伴关系在司法制度不健全的情况下赖以成功的基础的一个步骤。一个重要的优先事项是制定部门战略和计划(交通、住房等)，阐明公私伙伴关系的政府和体制安排和程序。最好还能发展若干常设咨询能力，如全国公私伙伴关系中心，支持城市当局采用公私伙伴关系，为地方政府提供指导，确保公私伙伴关系适合规划中的项目。

79. 此外，公私伙伴关系也常用来解决跨越城市管辖范围的问题(如交通、供水、下水道等)。而要充分利用这一模式，需要考虑区域合作这一重要因素。最好还将改革部门政策和公共财政框架(如采用“使用者付费”原则)作为政策优先事项，找出方法，提高公共基础设施项目的银行可担保性。

四. 行动的关键行为体：使能机构

80. 在世界各地，从国家或州/省到地方一级的各级政府关键行为体和机构负有支出、收入、借贷以及提供公益物和服务的责任。城市当局还依赖重要的私营和非营利部门行为体开展业务。下一节讨论的是，要成功执行“新城市议程”，就需要了解：第一，规范政府行为体和机构运作的基本治理制度和框架。第二，战略和实例，说明在上述各治理框架内，各行动体和机构如何可与私营部门和非营利部门合作，共同推动城市财政制度。

81. 要了解全球财政治理的关键行为体，首先要区分发达国家和发展中国家的三大治理制度，所有行动都在这些制度中进行：联邦制度、单一国家制度和邦联制度。在联邦制度中，统治权由两级政府分享，每一级政府对某些行动领域拥有一定权力，它们在这些领域内的固有权力和自主权受到保障。联邦政府的例子有墨西哥、美国和澳大利亚(Riker: 1964: 11)。在单一国家制度中，宪政权力归属主权国家政府，亚国家级政府拥有的任何决策权都由国家政府下放(Norris, 2008: 9)。南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国、法国和中国是单一国家制度模式。²⁷ 在邦联制度中，各独立国家将关于特定事项的权力交给中央国家政府；各邦联国家保留其余权力。

82. 根据各种不同特点，特别是权力移交的不同程度，还可对这三类治理结构作出细分。权力移交指的是选择性地下放权力，将公共职能的责任从中央政府移交给下属或半独立的政府组织(Norris, 2008: 10)。²⁸ 在所有三种治理制度中(联邦、单一国家或邦联)，财政放权大小，决定地方政府行为体实施变革的自主程度和灵活程度。²⁹ 当要求地方政府承担新的支出项目时，必须同时移交支持这些支出的财政资源。同时，国家政府还须在(政策和实践)上支持这些原则，使肩负领导责任的关键行为体能够真正自主地作出决策(Ezeabasili 和 Herbert, 2013: 2)。³⁰

²⁷ 本文件概述基本类型，但不同类型内差异很大，而这与治理密切相关。例如，南非共和国的治理模式为三级政府加上独立的司法机构。南非实行议会制，立法权归属南非议会，行政权归属经选举产生、有固定任期的南非总统及其内阁。在南非，国家、省和地方各级政府均在各自领域拥有立法和行政权。想更多了解南非宪法和财政治理框架，请参看 Blochliker 和 Kantorowicz 的著述。

²⁸ 因此，放权是多方面的，对国家、省和地方各级政府如何分享财政、行政和政治职能造成了影响(Pippa 10)，是地方自治的倡导者对自治看法不同而不断妥协的结果。这一概念并未定型——往往随着时间的推移不断演变和变化，反映政治基调、技术效率和其他因素的变化。(Bahl 和 Linn, 2014: 15)。权力转移和权力下放可以对称，指所有亚国家级单位享有同等权力和地位；也可以不对称，指不同地区有不同的权力和地位(Bahl 和 Linn, 2014: 15)。例如，联邦制度或单一国家制度可给予中央以下或自定社区更大程度的自治，而不是采用权力下放和权力移交不对称的一体化模式(Bahl 和 Linn, 2014: 15)。例如，巴西圣保罗的服务由 39 个自治城市当局提供，而在墨西哥城，两个州、一个联邦区和 50 多个地方政府参与治理(Bahl 和 Linn, 2014: 12)。约翰内斯堡和开普敦是两个相反例子，大都会政府向全地区交付分派的服务，城市当局以下级别的政府几乎没有任何自治权(Bahl 和 Linn, 2014: 12)。

²⁹ 在发达国家和发展中国家，权力下放有各种不同类型，各具不同特点，必须加以区分。各种类型的权力下放包括但不限于(a) 政治权力下放；(b) 行政权力下放；(c) 经济或市场权力下放；(d) 财政权力下放(《权力下放和地方发展在线参考手册》)。根据本文件的专题主旨，本报告只重点讨论与财政权力下放有关的最佳做法。

³⁰ 地方政府的财政自主权在某些宪法中有具体规定。这方面有若干例子。例如，《法国宪法》规定，“每当中央政府与领土行政区之间移交权力，也应向该权力行使方移交与权力等同的收入。”(第十二章，关于领土行政区，第 72-2 条)。《希腊宪法》也有类似规定，“从国家的中央或地区行政当局向地方政府移交管辖权时，也包括移交相应的资金”(第六节，行政，第 102-5 条)。《欧洲地方自治宪章》(1985)载有与地方政府财政自主有关的若干条款；许多批准该宪章的国家已采取法律步骤以遵守这些条款。例如，土耳其 2004 年和 2005 年在延续地方政府法时，做出重大努力，力求其法律与该宪章相符。

83. 发达国家和发展中国家复杂多样，差异巨大，因此，实在不可能列出其中与财政健康有关的所有关键行为体和机构。因此，本节重点提出战略和建议，用具体例子说明关键行为体和机构如何合作(在政府内部以及与私营部门和非营利/非政府行动体合作)推动城市财政制度。

84. 关键行为体开展合作，实现规划和公共财政职能方面的区域协调。各级政府在城市规划和公共财政方面进行协调，对城市财政制度的良好运作至关重要。巴西圣保罗的历史就可以说明关键行为体如何发挥作用解决这一问题。圣保罗大都会地区由 39 个城市当局管辖，历史上面临一系列经济和财政挑战，包括工业基础减弱，城市当局获取服务和收入的能力不等，地方一级负债累累(Bahl 和 Linn, 2014: 14)。大都会政府横向结构割裂，加上城市管理薄弱，给解决这些问题带来挑战。国家或州一级当局都无权迫使城市当局进行合作(Bahl 和 Linn, 2014: 14)。多年来采取过不少临时解决办法，包括组建全大都会范围、有斟酌权的发展理事会以及各种围绕具体职能进行规划和协调的“财团”(如港口管理)。但是没有一个方法可以持久地解决协调不善的问题(Bahl 和 Linn, 2014: 14)。

85. 缺乏协调，加上横向和纵向的治理问题，加剧了城市投资不足、规划不够、基础设施欠缺、债券和出售开发权等筹资手段利用不足等问题(Bahl 和 Linn, 2014: 14)。为解决这个问题，2011 年开展了一项努力改善城市治理的切实行动。根据国家法律，创建了一套新的大都会规划和协调机制(Bahl 和 Linn, 2014: 14)。依法设立的若干新机构和关键行为体有：负责规划及土地使用、交通、住房、卫生和环境的大都会发展理事会，国家和城市当局有代表参加；由大都会主要利益攸关方群体组成的协商理事会；负责为整个大都会范围的特定职能(交通、住房和卫生以及环境)进行投资和筹资的地区机构；向城市当局提供资金和技术援助的地区发展基金(Bahl 和 Linn, 2014: 14)。这套新的体制机制能否以及如何解决圣保罗大都会的治理问题，仍有待观察。不过，这一努力说明可以用法律和政策建立起一个框架，促使政府和私营部门的关键行为体开展地区合作，更好地协调规划和公共财政工作。

86. 另一个能说明问题的例子是巴林。巴林规定，所有实体，无论私营和公营，在任何项目开工前都必须申请建筑许可证。申请递交后即分发给公共基础设施的所有利益攸关方，请它们提出反馈意见，以此鼓励在完成新项目和融资方面扮演重要角色的各个关键行为体和机构进行合作。这一流程使城市基本建设规划和预算编制的每个关键行为体都可单独评估每个项目，确认项目是否符合国家政府在具体领域的发展计划。每个关键行为体的反应都公布在同一平台上，供所有其他公共基础设施利益攸关方查阅。这为地方政府和国家基础设施提供者提供了沟通机制，有助于它们加强合作，探讨基础设施的实施和融资方式，增加新项目的成功机会。该机制还为政府和在基本建设融资决定中扮演关键角色的私营部门行为体提供了一个有效契合点。

87. 关键行为体进行协调，做到预算透明。在越南财政部的领导下，在美国财政部的支持下，越南公共部门实体为实施国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)作了一系列改变。这套为世界各地公共部门实体制定的准则提高了越南的城市数据和其他公共数据的透明度、质量和可比性(美国财政部，2014：3)。作为这项努力的一部分，越南制定了一套新的“会计科目表”，使政府的财务管理框架符合国际标准；起草了国家法律和条例修改案文，使其符合《公共部门会计准则》；支持制定了财务报告标准化模板，供政府内部所有支出单位使用(美国财政部，2014：3)。市场对越南的风险分析已经大为改观，这说明，当政府向资本市场筹资时，优质数据对城市信用分析多么重要。这些努力还加强了政府与关键的私营部门行为体之间的关系，原因是承保、资本市场和信贷利益攸关方需要可靠的数据，而城市当局需要它们提供重要的财政流动性。在另一些情况下，预算透明度涉及一系列行为体，这些行为体通过参与性的编制预算做法，推动减少不平等和促进性别平等的努力。这方面的例子见本文件附件中的说明和附表 2。³¹

88. 关键行为体进行协调，以填补能力差距。仅有一个有效、有力和可实施的法律和政策框架不足以促进城市财政健康。地方政府官员还必须具有综合治理的能力，有按照政策、法律和宪法授权办事的能力，但有时很难做到这点(Bahl 和 Linn，2014)。在资源有限的环境中更是如此。非政府行为体在这种情况下可以发挥非常重要的作用(联合国开发计划署，2015)。孟加拉国就是一个范例。在孟加拉国，负责审计职能的政府行为体与私营部门专家建立了能力建设伙伴关系，以确保地方官员遵守宪法授权，宪法规定，必须对 4 500 个农村地方政府的整笔赠款制度管理情况进行审计(Farvacque-Vitkovic 和 Kopanyi，2014)。还有一些例子可以说明关键行为体如何发挥重要作用，在收入、支出、借贷、公私伙伴关系和气候融资等领域合作推动城市财政制度。这些例子可见本文件的其他章节和附件附表 3。

五. 政策设计、执行和监测

89. 为执行和监测在治理或城市财政制度方面的新做法而提出的政策变革，往往以“游戏规则”(现行法律)修正案、宪法修正案、新立法或某管辖区域习惯法变更的方式实施。这一进程在公职人员明确了解哪些战略优先事项应载入法律时往

³¹ 在关注性别平等和公平的参与性预算编制方面，秘鲁利马市 Villa El Salvador 区是一个范例。该区因民众参与地区决策进程的传统而驰名。该市的民间社会一直在参加一项旨在通过国家政府立法增加公民参与、重建民主机制的改革方案。秘鲁法律规定成立区域和地方协调理事会，理事会有权进一步制定国家参与性预算编制的具体规则，从而更好地体现当地居民的利益(例如，理事会可制定考虑到性别平等、土著或处于社会边缘地位群体或其他因素的法律)。为更好了解这一范例，知道国家政府如何能够建起框架，使公民与政府在审议中考虑到性别和平等问题，并在制定地方规则时纳入这方面的考虑，请参阅：<http://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-villa-el-salvador-peru>。美国也广泛采用参与性预算编制，在预算过程中纳入各类选区的意见。想了解波士顿市如何实施参与性预算编制，在市预算中纳入青年人的意见，请参阅：<http://citiscopes.org/story/2015/how-boston-gives-youth-control-over-part-city-budget>。

往最成功。了解在全球范围内指导政府内同行设计政策的有效立法框架，有助于增强上述认识。为此，下文指出支出、收入、借贷、财务管理、气候融资和公私伙伴关系等对财政健康至关重要的领域政策设计、执行和监测方面的关键战略。在全球范围内，城市当局的需要范围广，种类多，因此本文附件附表 2 载列了一个政策汇总表，列举了各国各管辖区域的立法范例；无论是作为《宪法》的一部分，还是作为单独的一部法律，这些范例都是推动城市财政健康的政策设计、执行和监测工作的最佳做法。³²

支出

90. 为确保地方政府拥有资源并有效管理资源，以便高效履行新的支出责任，下列原则可指导政策设计、执行和监测工作。

91. 首先，国家政府和州/省政府必须扩大对城市的政府间转移。这些新拨款应考虑到支出责任下放后产生的额外支出，以及地方政府获取其掌握的各种收入来源的收入的能力。此外，要妥善地实施支出核准权，还必须让地方政府更好地接受居民的问责。城市有适当资源为各种地方公共服务供资，并不能保障实际提供可接受水平的公共服务。地方政府表现不佳的事例很多——即使已投入资金，服务水平仍然可能低下、极不平等或者根本未提供服务。必须消除导致此种业务效率低下的根源。地方政府效率低下的原因可能是，公共管理人员缺乏训练，管理和会计制度功能失调，或存在欺诈和腐败问题。公职人员可能接受贿赂，经常缺勤，或者偷窃公款，在薪酬较低或对其管理不当的情况下尤其如此。反腐监管框架可以解决这些问题，开展能力建设，让地方政府更好地接受居民问责，也可以解决这些问题。

92. 透明度和问责制对防止采购导致不平等现象加剧很有帮助，而改进采购规则和做法则可成为一个重要机制，推动采取更多平等权利行动，以消除历史遗留下来的基于种族、性别或族裔的排斥以及腐败问题。可制定比较积极主动的采购规则，订立有关与妇女或其他弱势群体经营的企业签订合同的特别规定。其中还可以包括，努力影响政府承包商的业务做法，例如，要求承包商执行基于性别的工资公平或平等就业机会等做法。

93. 缩小基础设施融资和供资缺口需要各级政府采取行动。在发展中国家和许多发达国家，国家政府需要大幅增加政府间转移，以提供必要资源。此外，国家政府必须使地方政府有能力从新来源筹资，例如，通过土地价值捕获手段，以帮助为新的基础设施投资供资。地方政府则需要编制和维持基本建设账户，以便优先安排新的基本建设支出，关注基础设施维护需求。此外，使基本建设核算更公开，可提高透明度和加强问责，让公众关注这些基本公益物。

³² 本文附件附表 2 的政策汇总表，载列了有关世界各地发达国家和发展中国家城市财政健康相关立法的更广泛调查，可查阅：<https://goo.gl/Dw6grF>。

94. 此外，在许多情况下，地方政府运作效率低下的原因是未利用规模经济，从而未能以有成效的方式实施支出核准权。如果在整个已城市化地区安排提供地方政府的多种公共服务，例如污水、垃圾收集、供水和交通系统，其费用将低得多。在一些国家，包括美国，城市地区常常高度分散。例如，芝加哥大都会区有 382 个独立的常规职能地方政府，另有数百个特殊职能政府。由于高度分散，难以协调规划基础设施。结果是公共设施重复，造成浪费，几乎没有进行应对环境灾害的联合规划，助长了城市的无计划扩展。法国有以支持稳妥实施的方式处理该问题的一种模式；法国最近设立了大巴黎都会当局，这是一个新的政府机构，目的是在协调整个巴黎地区公共投资方面发挥重要作用。其他范例包括，在巴林的建筑许可证制度中，国家政府以让基础设施规划和财政规划保持一致的方式支持规模经济，获得效益；在多伦多、约翰内斯堡、开普敦和上海也是如此。³³

收入

95. 为确保地方政府有足够收入来满足支出需要，以下原则是财政转移和自有财源收入方面政策设计、执行和监测的指导因素。

财政转移

96. 与城市财政的其他方面一样，城市赠款制度极具国别特性，高度政治化，并在法律上受到限制。在大多数国家，法律至少就财政转移制度的某些要素作出规定；在一些国家，每年向地方政府无条件转移最低限度国家收入的要求已纳入宪法。因此，无论是加强整个城市转移制度的行动，还是加强城市转移中具体赠款的行动，都需要采取符合国情的办法，以使用适当方式处理上文确定的广泛的优先行动领域。在拟订改革和加强转移制度的执行战略时，可以考虑一些要点。

97. 有关财政转移的现有公共财政文献阐述了有关赠款设计的各种“良好做法”。其中包括透明、可预测和简单等原则。除了这些实质性原则之外，还必须在赠款设计过程中与赠款的城市受益者和代表这些城市利益的协会进行充分协商。在实施新赠款或调整现有赠款结构时，应适当考虑既定原则和该领域已积累的广泛国际经验。

98. 在各管辖区域之间对赠款资源配置进行重大调整，往往会产生受益方和受损方，从而可能导致改革遭到强烈的政治反对，在极端情况下，甚至使严重受损的城市陷入财政震荡。有建议指出，应让改革受损方或最大受损方在一定程度上“免责”。在改变城市之间的资源配置的同时，可总体增加赠款配置总额，以削弱对受损方的不利影响。例如，如果给城市的卫生转移支付拨款从支付现有诊所的费用转向仅以人口为基础的赠款，制度本身会更加公平，但是在实施此种转变时诊所数目较高的城市会面临赠款损失。补偿受损方可能产生增加城市部门所得拨款总额的有益影响，但是，在预算资源有限的现实情况下，中央政府或州/省政府还

³³ 如本文所述，最近，巴林规定所有公共和私营实体，在启动任何项目之前申请建筑许可证。有关此方面工作的更多介绍，见附件附表 3。

必须负担得起。关键一点是，支持改革的赠款设计往往需要处理分配影响问题才能发挥有效作用，至少在短期内是如此。

99. 在过去 15 至 20 年里出现了一套重要创新，将赠款的重点放在加强城市当局的体制业绩和交付业绩方面。提供财政转移和能力建设投入，把以人口或贫穷程度为依据的客观配置公式与预算编制和财政管理、规划和项目执行、问责制和服务交付等领域的业绩相关标准结合起来，能够激励和支持这些目标。这些赠款要求落实明确的能力建设方案，以帮助地方政府实现目标，还需要透明和独立的监督/监测进程，以审查城市业绩和合规情况。目前，非洲(乌干达、坦桑尼亚联合共和国和埃塞俄比亚)、南亚(印度、孟加拉国和尼泊尔)和东亚(印度尼西亚)的 20 多个发展中国家已采用业绩赠款。以中央和地方政府之间有相互约束力的协议为基础的城市合约是基于业绩的文书，促进了良好的政府间伙伴关系。欧洲一些国家采用了城市合约的办法。³⁴

100. 有可能获得新一代政府间赠款的一个新领域是环境和气候变化基础设施。这类投资对周边管辖区域、对整个国家以及对全球都有积极的外部效应，这为以公共财政发放此类赠款提供了有力依据。这类赠款的设计可依据国家的具体目标和制约因素，涵盖相当广泛的侧重点和复杂程度。³⁵

101. 至关重要的是，城市当局为有效监测和报告赠款资金的接收和使用情况做好准备。这一点对于旨在积极影响公民生活、尤其是积极影响穷人或弱势群体生活的赠款方案而言尤为重要。仅仅向城市当局分配和转移资金不能保证产生上述影响。城市当局需要适当使用资金，遵循各方案目标，国家机构需要不断监测，与城市当局互动，以解决新出现的问题，寻求改进方案业绩的新方法。国家政府应该设立报告赠款使用情况及其成果的清晰和透明的制度。在地方一级，监测和评价是加强各方案成果和影响的重要工具。

自有财源收入

102. 国家政府和亚国家级政府需要投资于维持有效地方税收制度所需技术和人力资源。低成本的地籍和摊派创新和用于大规模评估的数字系统可以提高地方有效摊派税基的能力。³⁶ 鉴于准确和公平摊派具有重要作用，执行准确的价值报告是关键。采用综合的报告、摊派和收税系统，利用互联网或移动平台管理税单支付，处罚逃税，可以加强税收制度，提高地方政府履行义务的能力。

³⁴ 法国于 1980 年代引入城市合约，到 2000 年代，已签署涉及 2 000 个城市的 247 份城市合约，以支持价值达 20 亿欧元的城市间投资。在非洲，突尼斯、摩洛哥、塞内加尔、几内亚、马里和毛里塔尼亚等国使用了城市合约。

³⁵ 值得注意的是，城市气候融资联盟最近公布的“2015 年城市气候融资状况报告”将这种赠款作为处理城市气候基础设施融资挑战的一项主要建议。一些国家(例如南非)已开始试行这类赠款。

³⁶ 例如，智利、洪都拉斯和尼加拉瓜使用现代的地理空间地籍系统(De Cesare, 2012)。

103. 通常，征收的使用费费率或财产税税率无法高到足以完全负担地方政府费用，因此，应协调自有财源收入与有效的政府间财政转移制度，这对于建设地方创造自有财源收入的能力和实现可持续财政健康至关重要。此外，可以开发土地价值捕获等以土地为基础的其它收入来源，以补充财产税。那些能够创新和扩大以土地为基础的财政创收工具的国家 and 管辖区域，往往将土地社会功能的概念纳入关键的宪法文件和法律文书。有关土地社会功能的原则规定，土地是一种需要保护的重要集体财产，而由于是重要集体财产，对私有产权实施某些限制是合理的。协助将建造权与土地所有权分离，是土地价值捕获等关键创收工具的一项核心原则。

104. 利用土地价值捕获工具要采用多管齐下的办法，其中包括，让决策者了解价值捕获的法律和经济基础，建设地方公职人员计算和获取土地价值增值的能力，让非政府利益攸关方了解健全的土地和城市发展政策的优点。如果利益攸关方认识到土地价值捕获的做法推动土地市场更好地运作，减少刺激土地投机的因素，这种做法更有可能取得成功。

财政管理

105. 落实城市财政管理改革对于推动健全的财政制度至关重要；有关财政管理的政策设计、执行和监测的以下战略和因素可推动这一进程。首先，应该加强机构协调。城市财政管理改革和能力建设的重点应该是为城市当局的健全财政管理打下根本基础，确保维持这些基础的激励措施、体制和能力到位。上级政府的作用至关重要，一开始就应该明确界定。上级政府应重点制定有利的政策和体制框架，促进能力建设，设立监测和监督框架。应该建立适当的机构协调框架，以便上级政府和(或)捐助方提供的技术援助和能力建设能够有效支持城市财政管理制度和做法的执行和管理。

106. 其次，应该创建城市财政管理改革激励机制。经验显示，城市财政管理改革往往酝酿期较长，无法以速赢或一蹴而就的办法来实现。要想取得城市财政管理改革的最佳成果，就需要制定明确阐述的政策和程序准则，采取综合改革办法，持续提供能力支持和技术援助。持续进行改革并将其制度化还需要地方政府一级的激励措施与改革目标保持一致。几个国家的经验显示，上级政府或捐助方设立这些激励措施的一种可行方式是，将激励机制纳入基于业绩的政府间财政转移制度的设计。³⁷

借贷

107. 一些因素可促进在已确定的借贷优先领域顺利开展政策设计、执行和监测。这一领域行动的主要目标应该是，在那些基本条件允许对风险进行适当配置和恰当

³⁷ 坦桑尼亚联合共和国、埃塞俄比亚和斯里兰卡等国家已设立财政转移方案，要求地方政府遵守基本的财政管理要求(例如，有参与性计划/预算，要求独立的外部审计员对城市财务报表发布审计意见，在城市网站公布采购计划)，将此作为接受财政转移或接收捐助方对投资项目供货支持的一项先决条件。这些要求可以作为改善市财政管理质量和绩效的激励手段。

定价的国家，扩大可持续的城市债券市场。这种发展城市市场的努力是最明智的举措。最近在这些市场开展的研究显示，增加私营部门对城市债券投资的主要挑战不是来自供应方：即使在越南等国家，金融市场往往具有合理的流动性，有大量资金寻求中期和较长期的投资机会。核心问题是，考虑到本文先前确定的某些因素中的缺陷，许多城市当局并未让对方了解，它们是有适当担保的借贷方。³⁸

108. 为支持城市借贷，中央政府往往侧重采取供应方干预措施。大多数情况下，这意味着设立政府注资和运作的城市融资中介机构，或城市发展基金。在过去二十年里设立了许多这类实体；其他此类实体正在组建，包括在越南和印度尼西亚。有关此类实体经验的独立审查很少，但开展过此类审查的实体业绩记录显然是好坏参半。³⁹ 中央政府未能做出稳健的信贷判断，也没有在国以下一级执行商业信贷做法。城市发展基金往往受到长期融资和可持续性困难的困扰，这往往与大规模不良贷款组合有关。即使在已摆脱这些问题的地方(哥伦比亚的 FINDETER 和泰米尔纳德邦城市发展基金经常被用作积极的实例)，也可能产生有问题的系统性影响。例如，这些实体从廉价或免费的国家资本中受益，其贷款做法往往排挤私人资本，而不是吸引私人资本进入该部门。

109. 虽然精心设计的、重点是让城市当局更快地直接进入资本市场的供应方干预措施可发挥某种作用，但不言自明的是，要想在不产生道德风险的情况下扩大流入城市部门的私人信贷，就必须消除阻碍私人信贷流动的、核心的需求方限制和监管限制。这些努力需要在三个层面开展行动：推动改革的政策设计；能力建设；体制干预措施。中央和地方政府都需要参与，但发挥的作用和参与的方式是不同的。

110. 扩大城市借贷的制约因素主要来自以下四个方面：政府间财政框架薄弱、城市收入有限或无法预测；城市财政管理薄弱，其中包括会计制度不透明和财务数据不佳；资本市场不发达；城市借贷监管框架欠发达。这一领域的大多数政策改革由国家政府设计，在某些联邦制国家，由州/省政府设计。应该系统地推动改善前三个领域的政策环境；这三个领域自身十分重要，与其他因素结合之后，将增加城市获得信贷的机会。就第四个领域而言，除了一些明显的例外情况(例如，南非和匈牙利)，大多数发展中市场国家的城市借贷监管框架不能胜任监管职责或欠发达。

³⁸ 南非的例子让人们有理由抱有希望；该事例显示，认真努力地以不会产生道德风险的方式直接处理这些制约因素能产生效果。在消除缺陷之后，供应方随时间推移将更多资金注入该部门。

³⁹ 对超过 25 个发展中国家城市发展基金的审查发现：“但遗憾的是，几乎没有发展中国家城市发展基金演变成能够调动私营部门储蓄、以市场为导向的信贷供应方，或者为私营部门参与城市信贷市场铺平道路。大多数城市发展基金仍然是国际捐助方或政府供资的专门和孤立的渠道。仅利用公共部门资金的准国家机构不能为已确定的城市大规模投资供资。此外，这些机构违背了金融市场自由化的政策趋势。实际上，这些机构用政府贷款取代了政府赠款。这使公共部门预算紧张，但调动和配置资本的流程基本未变。”(George Peterson, *Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets*, 1996)。

111. 在这方面取得有意义的进展需要开展具体和集中的政策努力。在全球范围内,可以确定对政策设计具有重要作用的三种主要城市借贷监管和控制办法:(a)“基于市场”的制度在广泛的法律框架内进行行政监督。有一定行政监督权的借款方和贷款方就城市借贷作出决定,但不涉及有关具体交易的上一级授权。(b)“基于规则”的制度涉及一套限定较严的参数,这套参数通过一套不变的详细规则概述。具体交易可能需要上级批准,但许多情况下这仅限于遵守规则本身,而不涉及获得供资的交易或投资的根本价值。⁴⁰ 这些规则通常涉及借款限额、债务目的及其用途以及借款人风险限制等事项。(c)“直接控制”制度强调,由在核准程序方面具有广泛酌处权的上级政府专门核准具体的城市交易。⁴¹

112. 正如附件附表 10 中的材料进一步介绍的那样,大多数允许城市借贷的国家将各种办法组合起来,但更倾向于采取其中一种或另一种办法。近年来的趋势是,建立基于市场或基于规则的制度,因为直接控制制度往往是不可预测和任意的,不利于显著扩大城市市场。政策选择将参考若干因素,其中包括宪法、体制和市场的普遍现状;不适当考虑这种现状,就无法为任何国家设计适当的制度。但是,在尚未拟订制度,或者在监管措施有显著缺陷的情况下,可以建议开展协调一致的政策和立法工作,借鉴该领域的大量国际经验来设计、改革和加强该框架。虽然核心责任由国家和州政府承担,但是正如上文有关关键行为体一节所述,国际机构可以通过提供技术援助和支助作出宝贵贡献。

113. 在借贷领域,制度和能力建设对具体执行工作也很重要。同政策改革一样,推动城市获得信贷机会的能力建设的一些关键内容不是具体针对每笔信贷的。例如,在城市一级推出综合财务管理系统,采用国际会计准则,有利于增加投资者对城市信贷机会的兴趣。建立这类制度的原因一方面这类制度有其内在价值,另一方面是这类制度在扩大城市获取信贷机会方面可发挥影响。此外,还需要专门为扩大城市获取信贷机会建立制度和实施能力建设措施。⁴² 几乎所有属于发展中市场的国家都需要此类措施,不过,具体需求自然存在很大差异。每个国家

⁴⁰ 斯洛文尼亚和拉脱维亚是例外情况;例如,在那里,国家委员会就城市借款项目的技术价值及其财务可行性作出决定,其依据当然是已公布和投入运作的规则。

⁴¹ 这一框架大致以 Teresa Ter-Minassian 和其他人关于国以下各级的借款等研究为基础(例如,见她关于第 96/4 号政策分析的基金组织论文“Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences”,可查阅 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/pdf/112596b.pdf>)。请注意,对该框架进行了调整,以专门用于城市借贷。这对该框架有实质影响,尤其是就国家分类而言。

⁴² 这些可以包括:采取措施,刺激证券首次发行后可在投资者间交易的二级市场的发展;采取措施,促进为城市当局提供关于项目筹备和贷款交易的咨询服务(例如,城市基础设施投资单位);采取措施,让城市当局了解贷款融资的性质和动态,协助它们拟订建立良好信誉的计划(例如,世界银行管理的信用可靠性学院);采取措施,协助城市当局承担一旦开始借贷或扩大借贷活动就必须承担的额外行政责任(例如,债务管理)。

都需要综合调动国家和州/省政府、城市当局、国际机构和技术支持组织，以便提供所需的全套制度和能力建设举措。

114. 最后，国家政府、捐助机构和其他技术和咨询团体可以考虑一系列可能加速城市债券市场可持续扩张的体制举措。人们已经强调了有关这些举措的风险和困难。但是，经过慎重考虑的措施可帮助扩大债务市场，同时避免最严重的风险。这类措施可包括，建立城市贷款中介机构，将境外的私营部门和捐助团体组合起来，以避免国家注资中介机构往往会遇到的困难。⁴³ 此外，提供信贷升级机制可能缓解投资者对新生市场城市信贷质量的关切；在这些市场，人们不太了解城市部门，预期风险高于实际风险。例如，这些信贷升级条款可以包括提供有限担保，在代管账户内存放有限的“第一损失”准备金，投资者可在出现违约情况时留置这些资金。⁴⁴

气候变化

115. 一些因素可促进在气候融资优先领域顺利开展政策设计、执行和监测工作。城市是领导者和创新者，但它们也对国家政府拟订的政策和财政激励措施作出反应。此外，开发银行、国际治理机构和非政府组织需要与国家政府互动，以创建财政激励措施和政策，鼓励城市投资于低污染和有气候韧性的基础设施。

116. 首先，各国政府可以利用赠款、匹配资金、税收转移和优惠贷款率来支持投资，然后利用监管权力刺激城市制定框架，建立市场，以确定外部效应代价。这些战略将提高低污染和有气候韧性的基础设施的风险调整后收益，改变城市的财政计算方法。为了落实此项建议，需要捐助方提供资金，在数年内支持这项工作。为了最大限度地增加气候韧性投资的成本效益，应该鼓励在城市一级采用具有协调效应的行动，如缓解热岛效应、自然制冷和供暖、两用娱乐场所以及减少噪音和空气污染。

117. 此外，应该采用考虑到气候外部效应代价的框架。有两类气候外部效应：
(a) 一类主要在当地造成影响，如交通拥堵、雾霾和雨水径流；(b) 第二类主要在全球产生扩散性影响，例如碳排放。为确定地方外部效应代价凝聚支持往往较容易，因为其影响范围更靠近本地。已有各种方案来帮助各管辖区确定当地和全球气候外部效应的价值，提高市场效率。截至 2015 年 9 月，39 个国家和 23 个市、州和省已采用碳定价手段，其主要形式是碳税制度或排放权交易制度。哪种制度效果最佳取决于当地情况。例如，如果各方达到监管标准的费用有较大差异，交易制度往往运作较好。在这些地方，那些要为遵守规定付出最大代价的行为体，

⁴³ 1990 年代和 2000 年代，南非的基础设施融资公司就作为此类实体成功运作。此类中介的一种形式是在欧洲越来越普遍的地方政府供资机构；这些机构汇集地方政府的借贷需要，在资本市场发行债券，将收益转借给地方政府。

⁴⁴ 已取得一定成功的此类举措各不相同，其中包括：捐助方逐个提供的具体信贷升级，以支持“突破”交易(如美援署提供的达喀尔债券担保，由于与塞内加尔财政部之间的未决问题仍未到位)；专注于提供信贷升级的机构(例如菲律宾的信贷保证和投资基金)。

愿意向达标代价较低的行为体购买监管抵免额。⁴⁵ 还可以支持城市调整预算结构，以便它们准确地对积极和消极的气候外部效应进行估值，将其内化，并相应配置现金流。

118. 有些项目准备基金为设立“银行肯担保”的低污染、有气候韧性的项目提供充分支持，应该大力支持这些准备基金。为吸引投资，项目必须满足可行性要求，以强有力的企划案为依据。项目准备基金通过在早期发展阶段在可行性、设计和拟订项目结构等职能领域支持基础设施项目，帮助消除基础设施融资的一个主要制约因素，即缺乏“银行肯担保”的项目。项目准备基金及其供资伙伴能够以几种方式支持低污染、有气候韧性的基础设施：改变项目甄选标准，向低污染、有气候韧性的基础设施倾斜；开展气候评估，提出设计建议，提高传统基础设施项目的可持续性；建设技术和财政能力，提供有关低污染、有气候韧性的基础设施的咨询意见。

119. 本地金融机构在气候融资方面发挥重要作用，应加大其参与力度。在短期内，多边开发银行和其他捐助方可加大行动力度，寻找地方金融中介，在中期内，则可进行若干改革，支持这些机构，例如改善监管框架。捐助方可通过与精心挑选的中介机构合作增加项目供资，并且同时建设城市政府的能力。中介机构可通过论坛或讲习班的形式与周边机构分享知识和专长，创建新的候选方队伍，以接收为地方低污染和有气候韧性的基础设施项目提供的优惠资本。改善资本市场和监管框架等若干基本改革可支持地方金融机构发挥更大作用。地方政府财政资源增加以及获取信贷机会改善可使地方金融机构受益。这些机构搞好自身能力建设，就能更好地了解城市融资和气候融资。同样，城市也应搞好预算编制、财政管理和问责能力建设。

120. 最后，应该支持建立实验室或实验室网络，以查明和试验新筹资模式。为了解决在实施低污染、有气候韧性的基础设施项目方面的额外挑战，城市需要创新的筹资形式。这种创新可以包括创建新工具或新筹资模式，调整现有工具或模式使其适应低污染和有气候韧性的基础设施，或增加利用现有工具、模式和市场的机会。独立的都市气候融资实验室或一系列联网实验室可以作为这些发展努力的核心。实验室可以利用慈善资本、开发银行资本和优惠资本来查明、试验和评价城市基础设施的筹资工具、模式和机制。新的实验室或实验室网络应该查明并分享有可能大规模推动低污染、有气候韧性的城市基础设施投资的筹资做法，例如绿色债券、长期的货币互换和风险保障。它也可以借鉴现有举措，重点在新市场环境或部门对已证明的筹资模式和机制进行试点。在城市发展、基础设施投资和获取优惠资金方面有经验的机构可以设立一个或多个实验室。

⁴⁵ 例如，东京市启动了一个成功的上限和交易方案，允许公司向自愿减少排放的公司购买抵免额，以进行排放。截至该计划第四年，排放量比基准年排放量减少 23%。东京的长期目标是到 2020 年，碳排放量比 2000 年少 25%。

公私伙伴关系

121. 若干关键要素可使公私伙伴关系在若干方面取得成功，国家政府应该鼓励政策设计、执行和监测工作推动这些要素。首先，在可能和适当的情况下，地方必须对公共基础设施服务采取“使用者付费”原则。这需要建立用水计量系统或者收费公路进入和收费系统等机制。如果不建立用户支付公共基础设施服务费的文化，就难以、甚至不可能获得使公私伙伴关系获得成功所需的资金。

122. 此外，国家政府应该拟订有关公私伙伴关系的法律或条例，确保政府有关公私伙伴关系的政策清晰明确。这一政策框架可以制定规则，规范公私伙伴关系的设立，也可制定规则，规范伙伴关系的持续运作和维持。例如，政策框架应涉及间接影响公私伙伴关系基本可行性的后勤问题(例如，制定规则，允许供水公司设定水费，但是将批准或更改费率的权力交给上级政府)。此外，该框架可包括酌情针对具体部门制定政策，并为使用公共资金填补财政可行性缺口制定规则。国家政策框架应得到有关组建公私伙伴关系的规划准则和手册的支持，应包括公私伙伴关系示范合同草案。国家政府可设立处理公私伙伴关系的中央机构和(或)具体部门的公私伙伴关系机构，为城市当局提供咨询，并协助其挑选、准备、评估和谈判公私伙伴关系项目，计算与城市借贷成本相比，公私伙伴关系的实际资本成本，并且为城市当局提供系统的培训和能力建设。

六. 结论

123. 人们广泛认为，在发达国家和发展中国家，城市是数十亿公民实现经济和社会发展的关键驱动因素。发挥城市潜力，确保城市今后的生存发展，是至关重要的挑战。要做到这一点，就必须认识到，强健的财政制度和提供支持的治理框架对于确保战略公共投资与战略筹资机制配套并存至关重要。各国政府在这方面具有关键作用，发展中国家政府则具有更重要的作用，因为随着城市人口增长以及公共服务需求日益增加，发展中国家城市可获得的财政资源与城市支出之间的缺口正在迅速扩大。

124. 本文从这个角度出发，将传统智慧、学术文献与全球专家和从业人员的做法和经验结合起来，以便找出差距、政策方案以及与应对这一挑战有关的能力问题。本文力求在增加地方收入和改善城市财政条件必需的原则、融资工具和程序方面建立共识。迫切需要确定，国家政府应落实哪些关键要素，以增强地方政府权能，使其能高效规划城市未来，并提供资金，从而使城市的增长方式符合联合国可持续发展目标。没有强有力的财政战略，城市就无法成功发展，为此，本文最后提出对此次对话至关重要的两条意见，作为结束语。

125. 第一，国家政府必须使地方政府有能力获得大量的税收来源和非税收来源(即收费)收入，这样才能确保可行、强有力和负责任的财政未来。收入自给自足

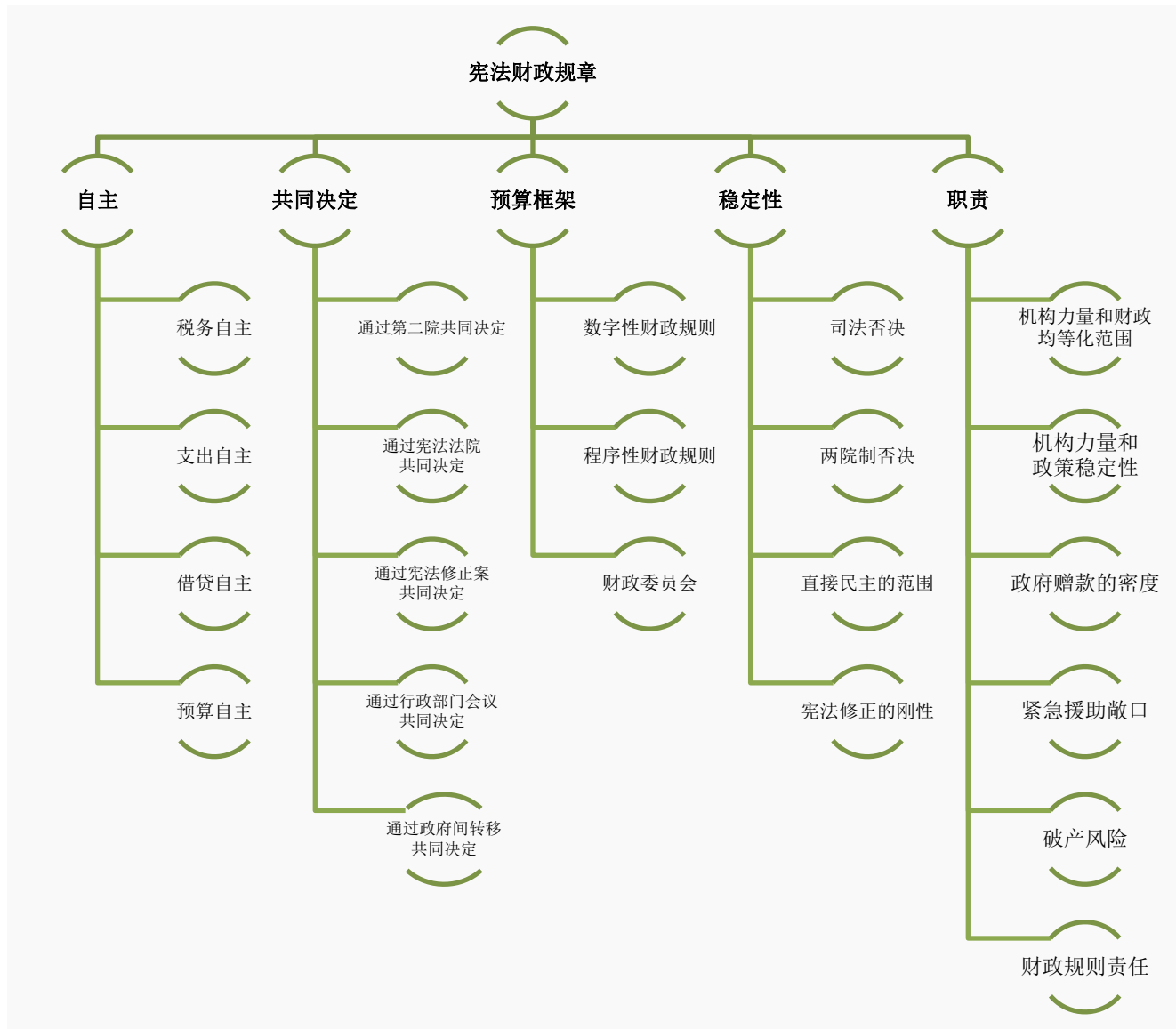
和收入多样化是城市当局有能力为公众提供服务的关键。同样至关重要，应该以政府间转移补充自有财源收入，消除城市支出需求与财政能力之间的差距。这一点——再加上可以调动借贷、公私伙伴关系和土地价值捕获等筹集收入手段来支持基础设施投资的有利框架，对于财政健康至关重要。上述筹资备选办法均应体现在法律、政策和实践中。

126. 第二，国家、区域和地方各级政府必须在这些战略领域共同作出行动和改革承诺，展现政治意愿，合并能力，这样才能为财政未来打下基础，兑现《新城市议程》承诺。本文概述的战略不会凭空实现。各国的政治动态、人的能力限制和治理现状以及其他地方和国家状况决定和影响这些战略。但是，如果在国家一级就这些战略的重要性达成共识，这些原则将较有可能以有意义的方式纳入区域和地方的政策和实践。因此，要建立健全的财政制度，就必须有一个政府间关系和合作框架。这个框架必须围绕下述共识运作：确定这些原则的重要性，而且领导人承诺(通过改革)将原则纳入政策，进行适当投资，以建设官员按照这些原则采取行动的能力。

附件

附表

附表 1
宪法财政规章要素



资料来源：经济合作与发展组织。


附表 2
互动性政策列表：城市财政法

Thematic Area

- Select All
- Accounting
- Audit
- Budget
- Financial Management
- Financial Procedures
- Fiscal Responsibility
- Fiscal Transparency
- Land Value Capture
- Participatory Budgeting
- Planning
- Public Finance
- Public Private Partnerships
- Transparency

Country

- Select All
- Afghanistan
- Albania
- Argentina
- Armenia
- Australia
- Azerbaijan
- Bahrain
- Bosnia
- Bosnia-Herzegovina
- Brazil
- Bulgaria
- Canada
- Colombia
- Croatia
- Cyprus
- Czech Republic
- Democratic Republic of Congo
- Ecuador



Tuscany Law no. 69/2007 Law	Italy Country	Participatory Budgeting Thematic Area	Tuscany State (if any)
2009 Transportation Reform Legislat... Law	United States Country	Public Finance Thematic Area	Massachusetts State (if any)
9 L.R.P.A. Section 2001 to 2021 Law	United States Country	Public Private Partnerships Thematic Area	Puerto Rico State (if any)
Act No. 320/2001 Collection (2001) Law	Czech Republic Country	Budget Thematic Area	N/A State (if any)
Act of 26 November 1998 on Public... Law	Poland Country	Budget Thematic Area	N/A State (if any)

说明：也可以在 <https://goo.gl/Dw6grF> 上查阅该列表。

附表 3

巴林

巴林是一个土地有限的岛屿王国。为确保有效利用土地，巴林已经制定了一项建筑许可证制度，目的是在基础设施规划和财政规划之间建立制度性关联。

最近，巴林已制定强制性规定，要求所有私营和公共实体在任何项目开工之前必须申请建筑许可证，被称城市的地方政府也包括在内。建筑许可证的申请表格要求提供项目概况，包括初步项目数据、计划和报告。申请提交后，申请和有关文件一起以电子形式发送给公共基础设施的所有利益攸关方并要求他们提出反馈意见。这能让每个实体单独评估每个项目并确认项目是否符合其具体负责领域的国家政府发展计划。每个实体须根据其专业领域提出关于项目可行性的评论意见，作为对建筑许可证的回复。公共基础设施提供者的回复通过在线平台提交之后立即提供给申请人。此外，每个实体的回复还通过同一个平台提供给公共基础设施的所有其他利益攸关方，让所有实体都有机会阅读彼此的回复，从而增加学习机会。

城市项目也要经历同样的建筑许可制度。这一进程就是一个交流机制，确保地方政府与国家基础设施提供者能持续交流关于理念的实施、即将实行的计划及其可行性问题。建筑许可证制度确保进入开发阶段的所有项目都被公共基础设施的所有利益攸关方认为具有可行性，从而大大增加任何已开工项目的成功机会。

附表 4

财政权力下放：2000 年代数据的国际比较

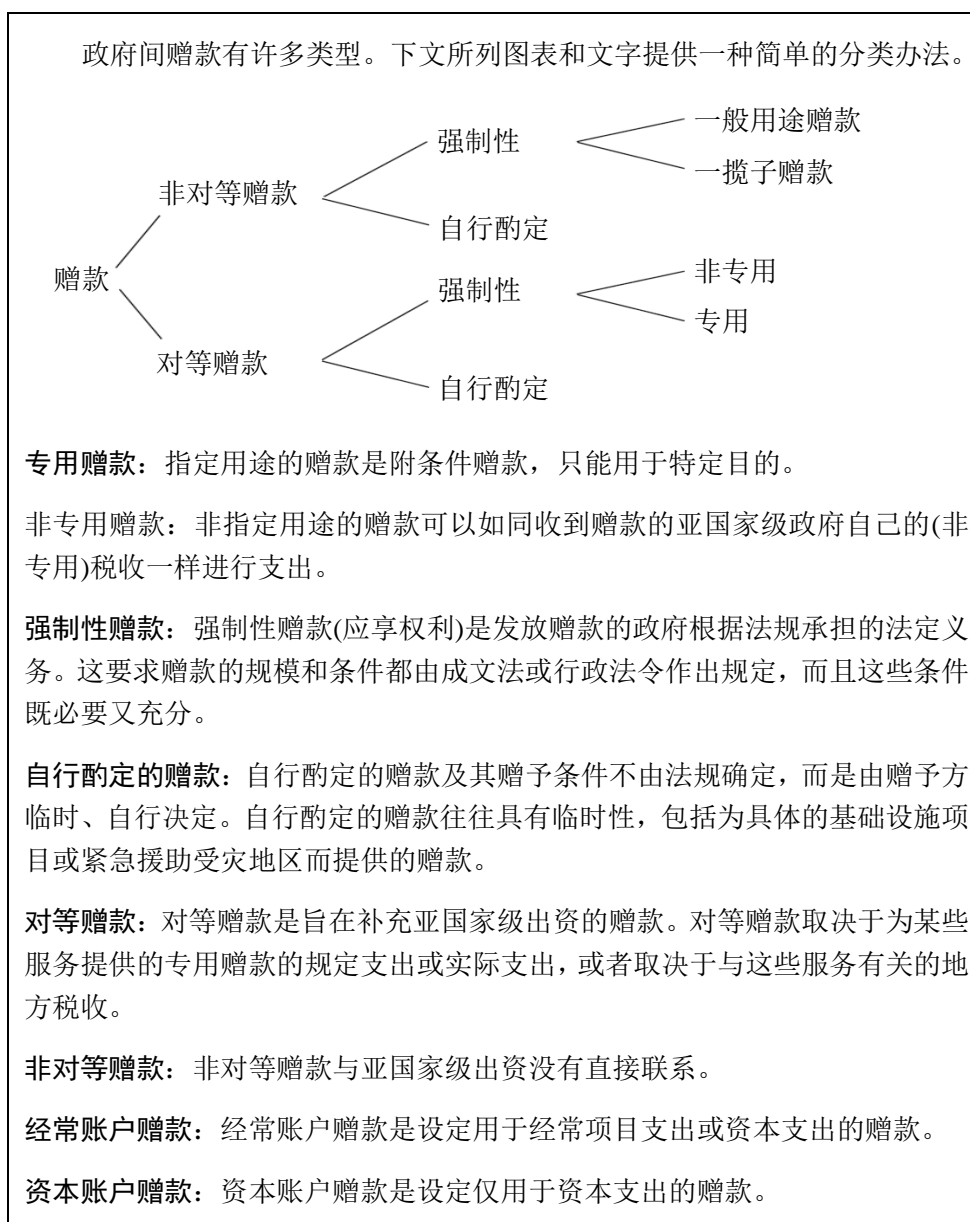
区域	亚国家级政府支出		亚国家级政府税收	
	占政府支出总额的百分比	占国内生产总值的百分比	占税收总额的百分比	占国内生产总值的百分比
发展中国家	18.8 (16)	5.1 (20)	11.4 (16)	2.3 (20)
工业化国家	27.8 (26)	13.9 (26)	22.7 (24)	6.4 (25)

资料来源：Bahl, Linn, and Wetzel (2013)；国际货币基金组织(各年度)。

说明：报告的数据是 2000 年代的未加权平均数。括号中的数字是列入比较的国家数目。

附表 5

财政转移：赠款类型

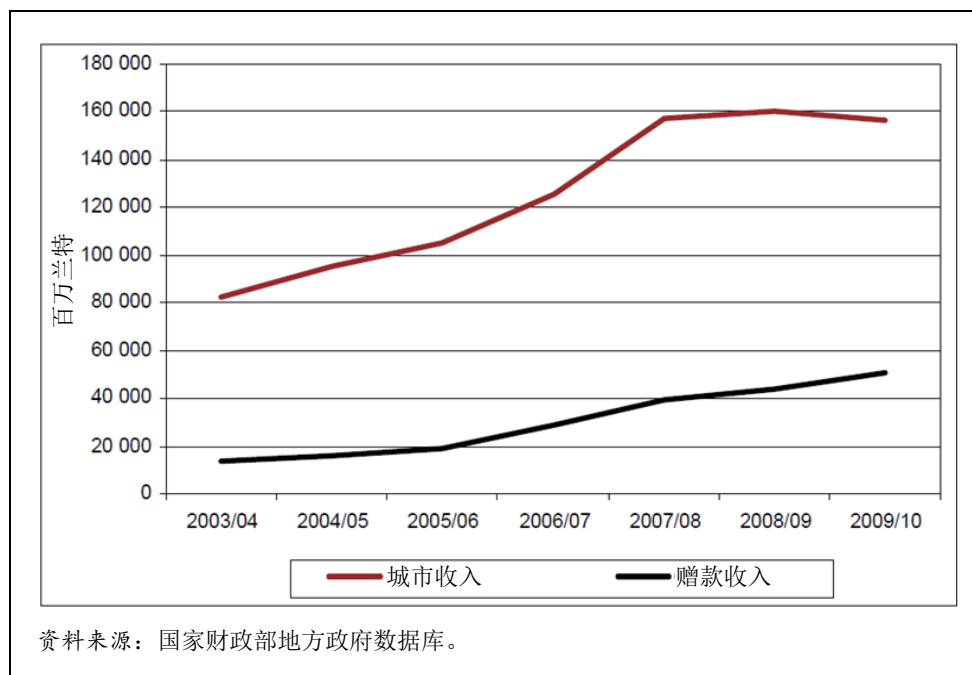


附表 6
 财政转移：赠款在城市收入总额中的比例——国家/地区

类别/区域	国家	数据年份	财政转移在城市收入总额中的百分比	财政转移在国内生产总值中的百分比
经合组织	法国	2011 年	29	3.3
	德国	2011 年	35	2.7
	日本	2011 年	46	7.5
	联合王国	2011 年	70	8.7
拉丁美洲和加勒比	阿根廷	2013 年	48	0.7
	巴西	2011 年	67	4.9
	智利	2011 年	42	1.2
	哥伦比亚	2011 年	51	3.2
亚洲发展中国家	哈萨克斯坦	2011 年	61	5.9
	印度尼西亚	2010 年	85	4.5
	蒙古	2011 年	8	0.3
	泰国	2011 年	60	2.4
非洲	科特迪瓦	2012 年	79	0.4
	加纳	2012 年	80	0.7
	肯尼亚	2013 年	88	0.3
	马拉维	2013 年	75	0.9
	尼日利亚	2013 年	98	2.2
	南非	2011 年	30	2.3
	乌干达	2011 年	93	3.3

资料来源：《阿根廷城市诊断报告》(草稿，世界银行，2016 年)；《科特迪瓦城市化综述》(世界银行，2015 年)；《加纳城市化综述》(世界银行，2015 年)；《政府财政统计年鉴》(国际货币基金组织，2012 年)；《印度尼西亚地方政府和权力下放项目评估文件》(世界银行，2010 年)；《马拉维城市发展报告》(世界银行，2015 年)；《尼日利亚城市化综述》(世界银行，2016 年)；《乌干达包容性增长政策说明》(世界银行，2015 年)。

附表 7
财政转移：南非城市转移的增加情况



附表 8
自有财源收入类型

地方收入来源	好处	挑战	说明	地方实例
用户收费和手续费	在政治上和行政上容易实施，有助于影响大众行为并促进以有效率的方式使用服务	需要有“用户付费”文化以及用行政制度计量和控制对公共服务的使用	建议采用，将其作为一套各不相同的自有来源(包括以土地和财产为基础的收入)收入的组成部分	在水费等传统用途之外，阿根廷各城市实行土地价值“财产费”，以规避财产税的限制。许多城市已实施了机动车辆费
财产税	公平可靠，能有效匹配税负和支出效益，对市场决策的影响有限	实施和征收需要相对复杂的评估和申报制度，存在实施方面的政治意愿问题	易于调整，可用于减少贫困家庭的负担。通常被认为是最可取的地方税	美国城市使用财产税来担保基本建设投资债务，经营学校系统并提供一般性收入流
以土地为基础的融资工具	是基于土地的资本来源，用于支持投资和直接空间增长	能提供一次性注入资本，但不能成为可持续的收入流来源	“价值捕获”的核心概念是回收公共投资带来的地价增值，将其用于公共利益	巴西利用 CEPACS(出售建筑密度证书)为基础设施投资提供资金
消费税	在政治上和行政上具有实施可行性，能获得经济增长的好处	具有递减性和波动性，需要谨慎操作以防止许多小额消费品税倍增	如能搭配波动性较小的以土地或收费为基础的收入，则建议采用	零售销售税和增值税在地方收入流中占有相当大比例。在西班牙，这些税收占地方收入的近乎一半

资料来源：《世界银行城市财政手册》，2014 年。

附表 9

自有财源收入：实施价值捕获

实施价值捕获的工具涉及多管齐下的办法，其中包括让决策者了解价值捕获的法律和经济基础，建设地方政府官员在计算和回收土地增值方面的能力，让非政府利益攸关方了解健全的土地和城市发展政策的益处。如果在利益攸关方认识到价值捕获能促进土地市场更好运行并减少对土地投机的激励的情况下推出回收土地增值部分的各种工具，则价值捕获更有可能取得成功。

虽然在拉丁美洲有许多成功利用的事例，但也需要解决一些反复出现的主题和问题，从而确保更广泛和更有效地运用价值捕获。首先，虽然理论上价值捕获收费不因土地用途而变化，完全由土地所有者承担，但在实践中，要成功实施，就需要运用管理技能处理许多复杂因素并应对各种各样的利益攸关方。此外，要成功实施，还需要适当了解土地市场的情况、建立全面的财产监测制度以及财政、规划和司法实体之间保持畅通的对话渠道，并且地方政府领导人和规划人员要有政治决心。如果开发商和其他利益攸关方认为，相对于一切照旧的做法，价值捕获政策产生的效益是一种改进，也能比较成功地捕获土地增值部分。最后，当价值捕获工具用于解决当地公认的问题时，也比较容易成功。

更具体而言，全球各地围绕价值捕获的辩论和实践都可以参考以下具体准则：

- 确保选择适当时机提出拟议变革，提议将传统监管制度改为考虑适合于现有不动产市场状况的价值捕获工具的监管制度。
- 认识到在完善包括价值捕获在内的任何政策工具并将其制度化的过程中，必须采取试错办法，没有一刀切的解决办法。
- 应把对建筑权和土地使用的公共管制列为优先事项，而不是侧重于把国家拥有土地作为价值捕获战略的要素。
- 不断更新地籍、估价图以及土地和房屋价格记录，以便生成评估土地价值变化所需的数据。
- 在长期执行价值捕获政策过程中，特别是在执行大型项目过程中应确保行政连续性，目的是促成一个波动较小、较易产生长期影响的环境。
- 鼓励公共官员与受益于具体公共行动的私营开发商之间直接谈判。
- 当人们认为价值捕获的益处与解决当地公认问题直接相关时，就会产生支付意愿。
- 创造一个双赢局面，通过公共干预措施，将相当大的地价增值返还给界定明确的区域。

能够通过创新并扩大基于土地的金融工具来产生收入的国家和当局往往将土地的社会功能理念写入重要的宪法性文件和法典。土地的社会功能原则规定，土地是一项需要保护的基本集体公益物，在一定程度上限制私有财产权是正当的。这项原则有助于将建筑权与土地所有权分离，这是价值捕获等主要创收工具的核心。

自有财源收入：用土地价值为非洲基础设施融资

长期以来，土地在城市基础设施融资方面发挥了核心作用。纽约、伦敦或巴黎等城市以及近来中国各城市都将土地作为城市基础设施融资的重要组成部分。利用土地价值捕获的各种融资技术能立即产生大量收入，大大有助于减少对债务的依赖，似乎很适合增长特别快的城市。

通过土地开发筹集城市投资部分资金的做法在非洲大陆仍然缺乏吸引力。但是，考虑到当前和未来的巨大需求，非洲非有这类融资不可。事实证明，收取公共投资提供的附加值完全具有合法性，在空间稳步、正常增长的城市中，这种融资方式具有强大潜力。

2012年12月在达喀尔举行的第六次非洲首脑会议特别会议强调这种融资方法面临的机会和障碍，指出了需要进行的适合非洲情况的重要改革：

- 改革土地法，特别是关于土地保有制度和地方政府机构对土地的管理的立法
- 发展合格的专业运营商
- 建立有效的管制框架，目的是避免失策，避免政府收入被精英获取
- 开发城市管理所需工具：战略规划、公民参与、地理信息系统、土地登记册等

附表 10

成熟市场和发展中市场的城市债务

可将州/地方债务作为城市债务市场的替代值，但是，因为这项数据包含国家以下层级的所有债务，包括各国州/省级政府的债务，因此，该数据仅能说明城市借贷程度，使用时应该谨慎。发达经济体的债务总额中约有 23% 属于亚国家级政府，而新兴经济体和发展中经济体的这一比例为 14%。对发达经济体而言，该市场往往随着时间推移越来越重要。发达经济体州/地方债务占国内生产总值的比例 2002 年为 16%，这个比例在增加。（《审视中央政府之外——州和地方政府债务的全球趋势》，国际货币基金组织，2014 年）

成熟市场和发展中市场抽样国家的城市借贷分类数据列于下表。

成熟的城市债务市场——债务占国内生产总值的百分比

国家	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
法国	8.43	8.54	8.55	8.79	8.96
荷兰	8.19	8.68	8.91	9.22	9.32
西班牙	3.32	3.38	3.51	4.27	4.12

资料来源：地方政府债务，治理融资统计数据库，国际货币基金组织，2016 年 2 月下载。

发展中的城市债务市场——债务占国内生产总值的百分比

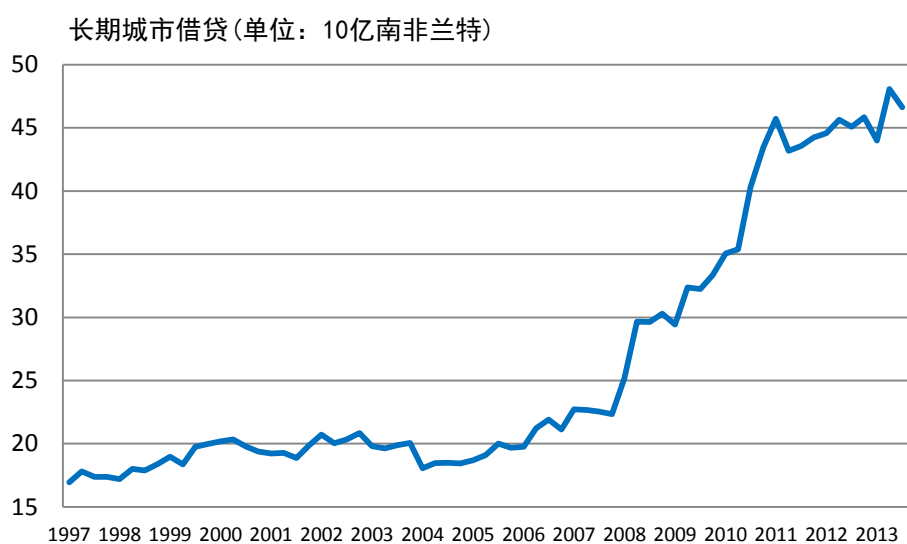
成熟的城市债务市场——债务占国内生产总值的百分比

国家	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
哥伦比亚	0.94	0.93	0.97	0.84
俄罗斯联邦	2.3	3.1	2.8	2.6
南非	1.17	1.28	1.43	1.40

资料来源：哥伦比亚治理融资统计数据库，国际货币基金组织，2016 年 2 月下载；俄罗斯联邦：国家以下各级的债务管理和结构调整，世界银行 2015 年；南非“城市借贷和城市基础设施融资”，世界银行，2014 年 9 月。

附表 11
南非的城市借贷活动

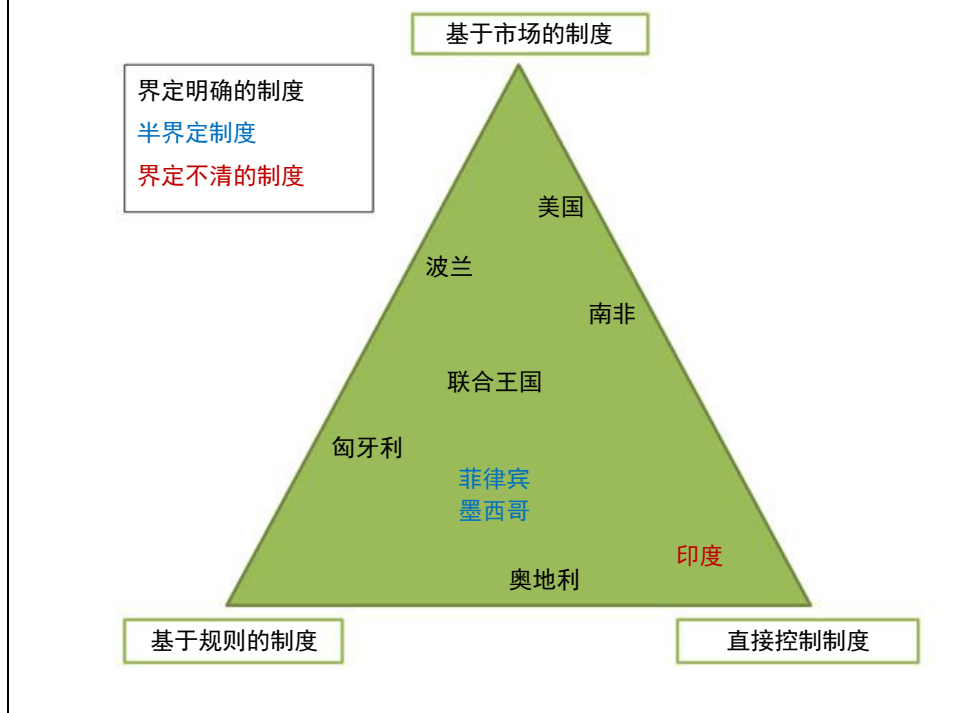
南非的情况明确提供了发展中城市债务市场国家的成功例子，其监管改革以及对“城市借贷生态系统”系列活动的支持为大规模扩张可持续借贷提供了支撑。1990年代后期和2000年代初期开展了一系列制定政策和立法活动，包括设立了一个强有力、以市场为导向的城市借贷监管框架，巩固了关于税收权力的某些根本要素和有关城市当局财政管理的规定。其顶点是在2004年及之前通过了《城市财政管理法》和其他相关立法，正如下图所示，此后借贷活动大幅增长并继续增加。应当指出的是，法律规定，中央政府不得担保城市债务。



资料来源：“城市借贷和城市基础设施融资”，世界银行，2014年9月。

附表 12
不同国家的城市借贷监管制度

有三种城市借贷监管框架：基于市场的制度；基于规则的制度；直接控制制度。大多数国家倾向于将这三种办法结合起来，不过，其中各有偏好。任何特定制度都或多或少地由政策、法律和条例作出明确界定和规定。下面的图表显示抽样国家使用三种监管框架的情况。



参考资料

- Ahmad, E. and Brosio, G. (ed.) (2006) *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ahmad, E., Brosio, G. and Pöschl, C. (2014) “Local Property Taxation and Benefits in Developing Countries — Overcoming Political Resistance?” London School of Economics, Asia Research Centre Working Paper No. 65, London.
- Arzaghi, M. and Vernon Henderson, J. (2005) “Why Countries Are Fiscally Decentralizing”, *Journal of Public Economics*, vol. 89, pp. 1157-89.
- Bahl, R. (1999) “Implementation Rules for Fiscal Decentralization”, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- Bahl, R. and Linn, J. (2014) *Governing and Financing Cities in the Developing World*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R. and Martinez-Vazquez, J. (2006) “Sequencing Fiscal Decentralization”, World Bank Working Paper No. 3914, Washington, D.C.
- Bahl, R. and Martinez-Vazquez, J. (2008) “The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects”, in Cornia, G. and Riddell, J. (ed.) *Toward a Vision of Land in 2015*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bhattacharya, A., Oppenheim, J. and Stern, N. (2015) “Driving sustainable development through better infrastructure: Key elements of a transformation programme”, The Brookings Institution Working Paper No. 91, Washington, D.C.
- Bird, R. (2011) “Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature”, *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 2, No. 1, pp. 1-23.
- Bird, R. and Ebel, R. (ed.) (2007) *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity, and Asymmetry*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Blöchliger, H. and Petzold, O. (2009) “Finding the Dividing Line between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation”, Organization for Economic Cooperation and Development Working Paper on Fiscal Federalism No. 10, Paris.
- Blöchliger, H. and Kantorowicz, J. (2015) “Fiscal Constitutions: An Empirical Assessment”, Organization for Economic Cooperation and Development Economics Department Working Paper No. 1248, Paris.
- Blöchliger, H. and Rabesona, J. (2009) ‘The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update,’ Organization for Economic Cooperation and Development Working Paper on Fiscal Federalism No. 9, Paris.
- Boadway, R., and Shah, A. (2009) *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Box, J. and Martinez-Vazquez, J. (2007) “Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons”, in Martinez-Vazquez, J. and Searle, B. (ed.) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York: Springer.
- Buchner, B., Stadelmann, M., Wilkinson, J., Mazza, F., Rosenberg, A., and Abramskiehn, D. (2014) *The Global Landscape of Climate Finance 2014*, Climate Policy Initiative,

[Online], Available: <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/11/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2014.pdf>

Canuto, O., and Liu, L., (ed.) (2013) *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency and Markets*, Washington, D.C: World Bank.

Cities Climate Finance Leadership Alliance (CCFLA), (2015) *State of City Climate Finance 2015*, New York: Cities Climate Finance Leadership Alliance.

Dafflon, B. (2006) “The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice”, in Ehtisham, A. and Brosio, G. (ed.) *Handbook on Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar.

De Cesare, C. (2012) “Improving the Performance of the Property Tax in Latin America”, Policy Focus Report, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Demszky, G. (2003) “Liberalism in Practice”, in Pallai, K (ed.) *The Budapest Model: A Liberal Urban Policy Experiment*, Budapest: Open Society Institute.

Dillinger, W. (1994) “Decentralization and Its implications for Urban Service Delivery”, World Bank Urban Management Programme discussion paper No. 16, Washington, D.C.

Eaton, K., Kaiser, K., and Smoke, P. (2011) *The Political Economy of Decentralization Reforms in Developing Countries: A Development Partner Perspective*, Washington, D.C.: World Bank.

Ebel, R. and Weist, D. (2007) *Sequencing Subnational Tax Policy and Administration*, World Bank Decentralization Thematic Group, Washington, D.C.: World Bank.

Ebel, R. and Yilmaz, S. (2003) “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization”, in Martinez-Vazquez, J. and Alm, J. (ed.) *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honour of Richard Bird*, Cheltenham: Edward Elgar.

Ellis, P. (2010) “Indonesia Rising. Policy Priorities for 2010 and Beyond: Completing Decentralization”, World Bank Policy Note, Washington, D.C.: World Bank.

Ezeabasili, V. and Herbert, W. (2013) “Fiscal Responsibility Law, Fiscal Discipline and Macroeconomic Stability: Lessons from Brazil and Nigeria”, *International Journal of Economics and Management Sciences*, vol. 2, No. 6 pp. 1-10.

Farvacque-Vitkovic, C. and Godin, L. (1998) *The Future of African Cities*, Washington, D.C.: World Bank.

Farvacque-Vitkovic, C., Godin, L. and Sinet, A. (forthcoming) *Municipal Self-Assessments: A Handbook for Local Governments*, Washington, D.C.: World Bank.

Farvacque-Vitkovic, C. and Kopanyi, M. (ed.) (2014) *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, Washington, D.C.: World Bank.

Fitch Ratings (2015) *China Residential Property Tax Positive for Local Government*, [Online], Available: <https://www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=989475>.

Freire, M. and Petersen, J. (ed.) (2004) *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*, Washington, DC: The World Bank and Oxford University Press.

Gartner, D. (2015) *Leveraging cities: Toward a Sustainable Urban Development Fund*, The Brookings Institution, [Online], Available at: <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/09/30-sustainable-urban-development-fund-gartner>.

- Goudriaan, M. (2010) "Effective Aid through Municipal Contracts", VNG International Internal Working Paper, Netherlands.
- Griffiths, A. (ed.) (2005) *Handbook of Federal Countries*, Montreal: McGill-Queens University Press.
- Independent Evaluation Group (2009) *Improving Municipal Management for Cities to Succeed: An IEG Special Study*, Washington, D.C.: World Bank.
- International Carbon Action Partnership (ICAP), (2015) *Emissions trading worldwide: ICAP status report 2015*, Berlin: ICAP.
- International Monetary Fund (IMF), (2014) *Government Finance Statistics Yearbook, Looking Beyond the Central Government: Global Trends in State and Local Government Debt*, [Online], Available: http://imfbookstore.org/pdf/GFSY_Launch.pdf.
- Jensen, L. (2001) "Fiscal Design Surveys across Levels of Government", Organization for Economic Cooperation and Development Tax Policy Studies No. 7, Paris.
- Kopanyi, M., El Daher, S. and Wetzel, D. (ed.) (2004) *Intergovernmental Finance in Hungary: A Decade of Experience, 1990-2000*, Washington, D.C.: World Bank.
- Kopanyi, M., El Daher, S., Wetzel, D., Noel, M. and Papp, A. (2000) "Modernizing the Subnational Government System", World Bank Discussion Paper No. 417, Washington, D.C.
- Liu, L. and Waibel, M. (2008) "Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation," in Shah, A. (ed.) *Macro Federalism and Local Finance*, Washington, D.C.: World Bank.
- Malme, J. and Youngman, J. (2008) "Developments in Value-Based Taxation in Central and Eastern Europe", *Land Lines*, October, pp. 8-13.
- Martinez-Vazquez, J. (1999) "The Assignment of Expenditure Responsibilities", *The World Bank Intergovernmental Relations and Local Financial Management Conference Proceedings*, Thailand.
- Martinez-Vazquez, J. and Martin McNab, R. (1997) "Tax Reform in Transition Economies: Experience and Lessons", Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies Working Paper No. 97-6, Atlanta.
- Martinez-Vazquez, J. and Searle, B. (ed.) (2007) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York: Springer.
- Martinez-Vazquez, J. and Vaillancourt, F. (ed.) (2011) *Decentralization in Developing Countries: Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution*, Northampton: Edward Elgar.
- McKinsey and Company (2013) *How to Make a City Great*, McKinsey Cities Special Initiative, [Online], Available: <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/how-to-make-a-city-great>.
- Meloche, J. P., Vaillancourt, F. and Yilmaz, S. (2004) "Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries", World Bank Policy Research Working Paper No. 3254, Washington, D.C.
- Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (NALAS), (2014) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006-2012*, 3rd edition, [Online], Available: <http://www.nalas.eu/Home/Download/Fiscal-Decentralization-Indicators-2006-2012>.

- Norris, P. (2008) *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Oates, W. (ed.) (2001) *Property Taxation and Local Government Finance*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Pathak, B. (2012) *Federalism Risk Assessment*, Kathmandu: Peace and Conflict Studies Centre.
- Paulais, T. (2012) *Financing Africa's Cities: The Imperative of Local Investment*, Washington, D.C.: Agence Française de Développement, World Bank.
- Petersen, G. (1996) *Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets*, New Delhi: Government of India, World Bank.
- Republic of South Africa National Treasury (2008) *2008 Local Government Budgets and Expenditure Review: 2003/04 — 2009/10*, Pretoria: National Treasury.
- Riker, W. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little Brown.
- Sands, G. and Skidmore, M. (2015) "Detroit and the Property Tax", Policy Focus Report, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Schmitt, N. (2005) "Swiss Confederation", in Kincaid, J. and Tarr, G. (ed.) *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Seto, K. and Dhakal, S. (2014) "Human Settlements, Infrastructure and Spatial Planning", in Edenhofer, O. (ed.) *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shah, A. (1998) "Indonesia and Pakistan: Fiscal Decentralization — An Elusive Goal?" in Bird, R. and Vaillancourt, F. (ed.) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shah, A. (2007) "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers" in Boadway, R. and Shah, A. (ed.) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, D.C.: World Bank.
- Sharma, Y. and Muwonge, A. (2010) "An Opportunity to Improve Service Delivery in Nepal through Local Governance", *Himalayan Research Papers Archive*, Fifth Annual Himalayan Policy Research Conference, Nepal.
- Slack, E. and Chattopadhyay, R. (ed.) (2009) *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Smoke, P. (2008) "Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance and Capacity", in Ingram, G. and Hong, Y. (ed.) *Fiscal Decentralization and Land Policies*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. (2013) *Implementing Value Capture in Latin America*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ter-Minassian, T. (1996) "Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences", IMF Papers on Policy Analysis and Assessment No. 96/4.
- United Nations (2015) *Strengthening the Rule of Law in Crisis-Affected and Fragile Situations United Nations*, New York: United Nations Development Programme.

- United States Department of the Treasury (2014) *Office of Technical Assistance Comprehensive Report 30 September 2014 Revised*, Washington, D.C.: United States Treasury.
- Vaillancourt, F. (2002) “Simulating Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data”, *National Tax Association Annual Conference Proceedings*, Washington, D.C., pp. 57-64.
- Wong, C. (2013) “Paying for Urbanization in China: Challenges of Municipal Finance in the Twenty-First Century”, in Bahl, R., Linn, J., and Wetzel, D. (ed.) *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- World Bank (1999) *Credit Ratings and Bond Issuing at the Subnational Level*, Washington, D.C.: World Bank.
- _____. (2000) *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press.
- _____. (2001) *Intergovernmental Fiscal Relations*, [Online], Available: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>.
- _____. (2009) *The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*, [Online], Available: http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/SB_entry.html.
- _____. (2011) *Developing a Regulatory Framework for Municipal Borrowing in India*, Washington D.C: World Bank.
- World Bank and Ecofys (2015) *State and Trends of Carbon Pricing*, Washington, D.C.: World Bank.
- Yatta, F., and Vaillancourt, F. (2010) “Africa”, in Martinez-Vazquez, J. and Smoke, P. (ed.) *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century*, Barcelona: United Cities and Local Governments.
-