A European Union Programme

INTERNATIONAL URBAN COOPERATION
European Union

国内资金来源概述

国际城镇合作项目

目录

1. 资金来源 4

1.1. 公共来源 5

1.1.1. 自有财源收入 5

1.1.2. 政府间转移支付 8

1.1.3. 其他国内资金来源 8

1.2. 私人来源 10

2. 结论 10

A European Union Programme

简介

本出版物是国际城镇合作 (IUC) 项目金融系列的第二本，旨在概述可投入城镇发展的各种国内资金来源，以促进对市场中可用方案的认识，并激励创新解决方案的探索。

鉴于国内金融与国际金融之间存在着密切联系，本书以第一本出版物“国际资金来源和金融机构概述”之内容为主要基础。为促进城镇发展，许多国际机构都可以提供贷款和其他融资便利，地方政府必须确定适当的融资工具，以便创造收入并偿还这些融资资金。

除介绍传统的市政财政方法和形式外，本研究报告还将概述地方政府和国家级以下政府调动收入的创新解决方案，并通过案例研究阐明。

鉴于本出版物篇幅有限，不可能对所有主题都深入研究，因此创新融资机制、绿色债券、公私合作、众筹等部分领域将在 IUC 项目金融系列第三本出版物中着重详述。出于同样的原因，我们在整个研究报告中还附上了参考文献，方便有需求者查阅有关特定主题或国家/地区的更多信息。

1. 资金来源

虽然传统的市政财政形式（如各项费用和税收、贷款、补助、补贴等自有财源收入）仍占据重要地位，但由于确保地方可持续发展需要大量投资，新兴金融工具和私营部门逐渐开始发挥举足轻重的作用。国家财政的来源可分为：来自/支持自有财源使用的收入、中央政府提供的财政支持以及私营部门提供的金融工具。

图 1. 国内资金来源

A European Union Programme

1.1. 公共来源

1.1.1. 自有财源收入

完善的征税制度为市政府提供了可靠的收入来源，巩固了地方财政的自主权。

地方政府的自有财源收入通常由使用费用、收费及税收构成。

虽然自有财源收入潜力巨大，但其使用规模在很大程度上取决于国家的制度体系，统计数据也显示，在发展中国家，尤其是地方政府 (LG) 收入不足的发展中国家，LG 仍高度依赖国家政府间转移支付等外部资金。

税收

税收通常由国家级以下政府实行管控，因此这一收入来源具备战略重要性。征税对象可以是房地产、收入、销售、商业活动及其他商品或活动。税收收入取决于标的产品或活动的价值或规模[1]。

良好的地方税特征

1. 课税基数应相对固定，方便地方政府在不损失很大部分基数的情况下调整税率。
2. 税收收益应充分满足地方需要，并随支出增长而增长，同时保持相对稳定性和可预测性。
3. 对非居民征收此税应具备一定难度。
4. 税收基数应公开透明，确保当责。
5. 纳税人应该觉得此税公平合理。
6. 应相对易于管理。

来源：Bird (2001a)

地方和地区政府通常实行混合税制，可以灵活应对当地各种情况，包括经济、人口、支出需求及政治气候方面的变化。

1. 城镇气候金融面临的挑战和机遇 — 德班、智利圣地亚哥以及钦奈的经验之谈，德国国际合作机构，2017 年

土地溢价回收是一种创新的征税方式。

公共规制、规划或投资可以提升土地价值。例如，完善道路基础设施建设将提升城郊土地价值。“提升分区用途”，即将某个地区改为更密集的开发和商业用途，可增加对此类地区的土地需求，从而提升其土地价值。公共部门可借助土地溢价回收，从财政方面参与实现此类土地增值过程[2]。

土地溢价回收 — 港铁系统 (MTR)

港铁公司项目总里程 91 公里，共设 53 个车站，部署轨道列车 1,000 余辆，工作日平均载客量超 250 万人次。港铁项目于 1973 年宣布开工，初期投资 50 亿港元，由唯一股东香港政府出资三分之一，剩余部分借助其他金融机制筹集。

香港实行土地公有制，土地由政府按照特定的土地承包制度进行租赁。租赁收入通常占政府总收入的 17%。

由于沿线的土地增值，港铁系统早在 1982 年就已开始盈利。目前，港铁公司的财务业绩还包括车站零售点租赁、列车与车站广告宣传、住宅物业开发及购物中心和办公场所置业等，以此来撬动铁路资产杠杆。

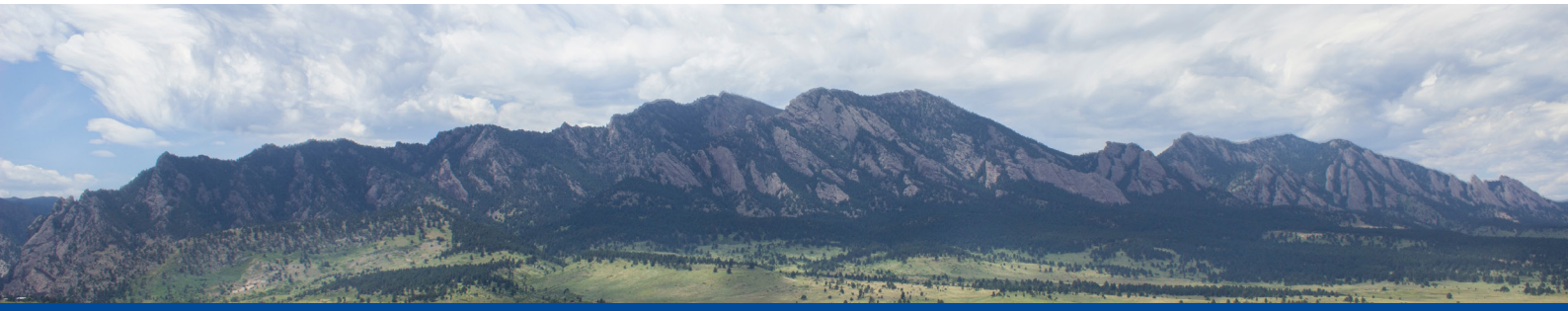
来源：Francesca Romana Medda 和 Marta Modelewska：城镇发展投资的资金来源：土地溢价回收，2011 年

想从土地增值中获益的城市，可以提高附近土地或房产税收、征收改良费用或出售特殊建筑权。土地溢价回收的实施，需要地方政府具备强大的制度能力。地方政府不仅要具备征税和管理项目的能力，还要利用可靠的数据执行详细的评估，将所有基础设施建设项目潜在的经济和环境效益宣传普及到每一位房地产业主[3]。

土地溢价回收在公共财政方面有诸多益处，此外，许多作者也指出，它还有助于改善市政投资的经济效益，促进公平社会的建设，并为城镇经济增长管理和土地价格管控提供办法，同时也能减少私人开发商在项目审批、基础设施建设时间方面的不确定性[4]。

2. Kamiya、Marco，2016 年：弥补市政财政缺口的新型解决方案
3. Godfrey、Nick 和 Xiao Zhao，2016 年：融资助力城镇实现可持续发展转型
4. 土地溢价回收为城镇项目融资的潜力，美洲开发银行，2017 年

A European Union Programme



美国科罗拉多博尔德

2006 年 11 月，科罗拉多州博尔德投票通过了市政碳税政策，据称为历史首创。该税以耗电量（水电费）为征收税依据，其中不包括可再生能源用电。截至 2015 年，博尔德碳税预计每年将减少碳排放超过 10 万吨，获得的税收收入 180 万美元，这些收入将重新投入城市建设。这些资金将被重新注入社区，用于修建自行车道、提供节能解决方案、向企业和业主退税以进一步投资于绿色能源，及以社区为基础开展提高人们对碳税运动意识的各类项目。

来源：https://insideclimatenews.org/news/02112015/boulder-taxed-its-way-climate-friendlier-future
https://www.smartgrowthamerica.org/app/legacy/documents/Boulder-Carbon-Tax.pdf

“经济学家喜欢唇枪舌剑，当然包括气候变化。[...] 但在这一全球最重大的问题上，而不管自身的政治立场如何，他们的观点完全一致。他们坚持认为，应对气候变化的最佳方式是征收全球碳税。”

——《经济学家》，2015 年 11 月 28 日

碳税是针对燃料中的碳含量征收的税种，类似于碳排放权交易，是一种针对碳含量的定价形式。截至 2018 年，至少有 27 个国家和国家级以下政府已经开始征收碳税[5]。研究表明，碳税能有效减少温室气体排放。征收碳税是一种具备潜在成本效益的方法，可有效减少温室气体的排放，产生的碳税收入还可投资于城镇发展项目。

非税来源

地方收入的其他来源包括：各项收费（如水、电、公共交通、停车、道路使用、废弃物回收）、租金收入、交通罚款、执照与许可证及地方设施的门票。这些服务费用的设立，是为了收回全部或部分服务提供成本，因此理应成为公共服务融资最适当的工具之一。

这是国家级以下实体的一种非税收收入，为收入结构的管理和多样化提供了关键优势。这种收入来源的支付行为与受益人的使用直接相关，如果管理得当，服务提供者还能收回成本，因此具备公平、可靠及高效等特点。此外，地方政府在税收管理、费用结构和征收方面也具备一定的自主权（IDB，2017 年）。

5. “碳税：国际社会中有哪些值得借鉴的经验？”，Econofact，2019 年 5 月 3 日

1.1.2. 政府间转移支付

许多地方和地区政府的主要收入来源都是从其他各级政府（一般为国家）转移的资源。然而，许多地方政府却严重依赖政府间转移支付，面临着转移资源不稳定或不足的问题[6]。

视各国法律规定和转移支付结构而定，政府间转移支付可以不设条件，也可设立条件，且无需偿还。然而，高度依赖转移资源也有一些不利之处。首先，如果转移资源来自国家预算或联邦政府预算，那么能否使用这些资源取决于可能影响这些预算的宏观经济趋势。这使得政府间转移支付这一资金来源变得脆弱、不稳定，且更难预测，同时还会削弱地区范围内中长期规划的执行能力。此外，如果转移资源为专项资源，各国家级以下实体可能无法将其用于该实体的重点领域（IDB，2017年）。转移资源也可能会由于各部门之间缺乏交流，且没有对中长期战略和重点工作的统筹协调，而无法充分发挥潜能。

有条件（专项）转移

专项转移必须用于预先指定的特定用途。如果有条件补助经使用后尚有结余，则将根据其资金特点和国内情况，来决定是否将其用于其他与气候有关的活动。

无条件（非专项）转移

非专项转移可作任何用途，通常用于维持市政的基本职能。

补贴

补贴通常被视为一种特殊的财政援助，其常见形式为税收减免。政府可通过补贴政策，鼓励在一般经济活动中未得到有效支持，或可能会受到竞争经济体活动抑制的发展项目。

1.1.3. 其他国内资金来源

国有发展融资机构

国有发展融资机构可提供补助、贷款、股权和担保，以降低地方投资的风险，并吸引更多的私人资本。发展银行和基金也可将资金提供给商业银行，然后由商业银行向地方政府或私人投资者发放贷款[7]。

市政发展基金 (MDF)

许多地方/地区政府都建立了自己的城镇发展专项发展基金。MDF 的目的就是为公共投资筹集额外的资源。

加拿大绿色城市基金 (GMF)

绿色都会基金由加拿大联邦政府于 2000 年建立。后来，在加拿大城市联盟 (FCM) 的管理下，该基金逐步发展成为 5 亿美元的捐赠基金。如今，GMF 主要为以创新解决方案应对环境挑战的市政项目提供支持。其主要目的是帮助市政府对市政可持续性项目进行杠杆化投资，并为符合条件项目的合资格受助人提供补助、贷款和/或贷款担保。

来源：https://fcm.ca/en/programs/green-municipal-fund

6. 市政财政指南，联合国人居署，2009 年
7. Smallridge 等，2013 年：国家发展银行在国际气候金融中的催化作用

A European Union Programme

葡萄牙阿尔马达低碳气候基金

2009 年，葡萄牙阿尔马达市设立了“低碳气候基金”，旨在通过资助节能和可再生能源项目来减少全市碳足迹。

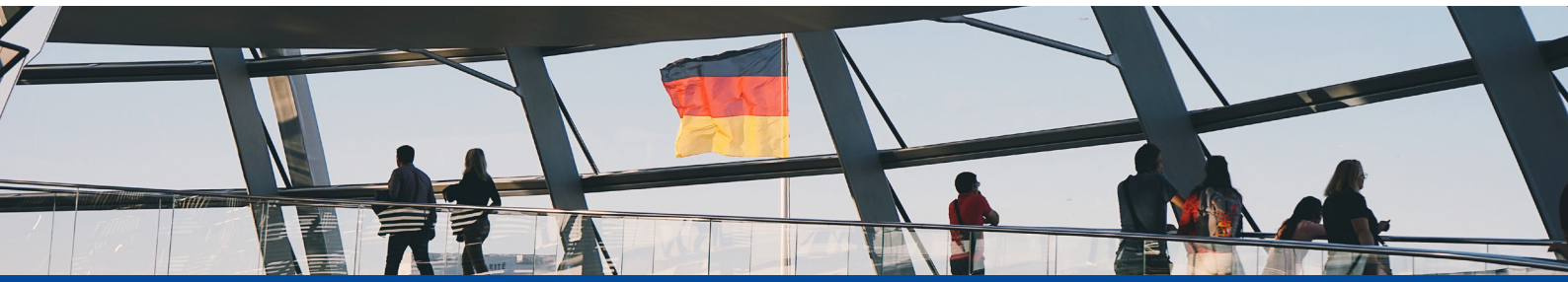
阿尔马达低碳气候基金是一项自愿性财政计划，通过对城市日常活动产生的碳排放进行简单的经济评估来支撑计划运行。该基金确保了碳排放相关成本的内化，也有助于实现成本的补偿。

阿尔马达成功利用该资金增加了节能投资，最终为全市带来了可观的纯经济效益。其他益处还包括：提升资源效率、降低能源和管理成本及促进当地绿色经济活动蓬勃发展。

来源：https://www.covenantofmayors.eu/news-and-events/news/1387-almada,-portugal-a-revolving-fund-for-less-carbon.html

补助

补助是一种无需偿还的资金来源。补助财源的一大优势是无融资成本。另一方面，补助有使用时间限制，项目结束后不一定能继续使用。



德国城镇发展补助

2017 年度项目：联邦政府投入 7.9 亿欧元支持城镇发展补助项目

其中的“社会城市”项目旨在：

- 投资城镇发展，以改善居民住房和生活条件，加强社会基础设施建设
- 联合其他合作伙伴，实现跨学科协作（技术共享、资金合作），共同探索发展途径
- 实施鼓励政策，动员民众参与
- 实行社区管理
- 打造社区综合发展战略

来源：Tilman Buchholz，德国联邦环境、自然保护、建筑和核安全部，马德里欧洲城市知识网络 (EUKN) 西班牙政策实验室，2017 年

优惠贷款

优惠（软）贷款相较于私人贷款人提供的市场利率贷款条件更为优惠。它们通常利率低，且还款期限长。优惠贷款多用于大规模资本支出，为有望创造收入来源或降低成本的基础设施建设而服务。

担保

公共担保是一种鼓励金融机构（如商业银行和公共银行）发放贷款的金融工具。担保不提供现金支持或任何形式的信贷，而是在原贷款人遭遇财务困难而无法偿还贷款时确保债务的偿还。

担保的运作机制是，担保人向贷款人作出承诺，保证在借款人还款违约的情况下，按一定比例向贷款人偿还一定比例的原始本金。换句话说就是，担保人将提供担保，在借款人还款违约的情况下，偿还全部或部分贷款。

1.2. 私人来源

重大的投资项目需要大量资本支出。上述公共来源（税收、使用费用和政府间转移支付）的收入可能不足以支撑这些项目的实施，因此 地方及地区政府 (LRG) 可能需要获取私人融资。

商业贷款

商业贷款由商业银行及其他金融机构发放。根据定义，贷款发放的条件是要在未来偿还贷款本金，并支付利息或其他金融费用。贷款可以是一个特定的数额，一次性发放；也可以是开放式的信贷额度，设有一个特定的限额或上限。

由于 LRG 借款能力和债务额度有限，因此借款一般是发展中国家地方政府的次要收入来源。要想申请贷款，良好的资信往往是一个先决条件。使用这种外部资金的一大优势是，地方政府可以为原本无法自行融资的项目提供资金支持。贷款还可用以购买大型资本设备，从而促进实现地方政府原本无法负担的经济增长。

同时要注意，贷款人的投资是以获得回报为前提的。贷款利息会增加投资的总成本，因此这种外部资金来源可能会带来比原计划更重的经济负担。

可以用创新的方式使用贷款，例如以用户支付费用等方式进行偿还。

股权

股权融资可以吸引愿意承担投资风险的（早期）投资者的资金。股权融资也是赋予并保障投资者所有权的重要方式。不同于还款时间明确的债务融资，股权融资的一大优势是，从市场上筹集的资金无需偿还。

2. 结论

地方政府可提供服务的数量和质量取决于能够获得的资金量。如果地方财政收入有限，城镇政府支出也会受到影响。

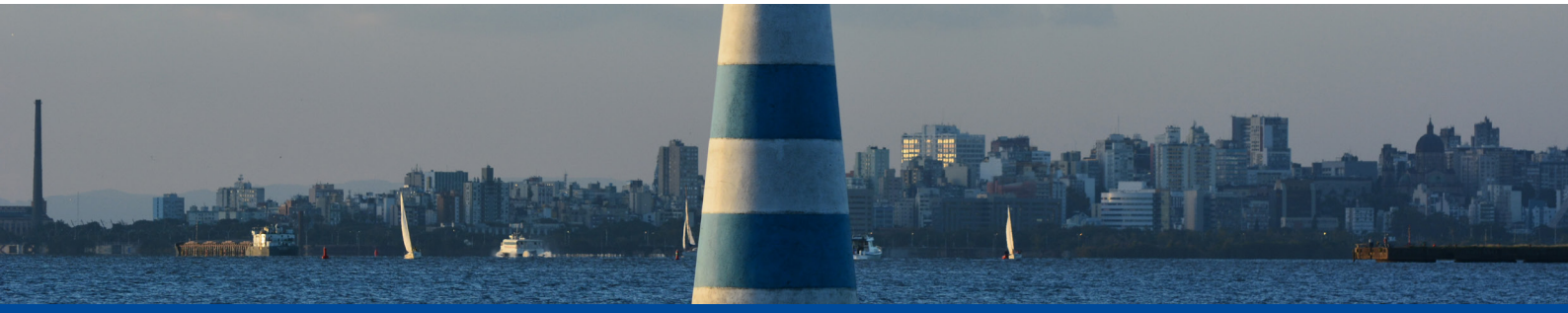
过去几年，市政一级的城镇化收入快速增加，但还是没能跟上日益增长的支出需求。由于地方政府是投资服务和基础设施建设的主要负责人，因此地区城镇发展的关键就在于强化地方预算的现有收入来源（如自有财源收入、转移支付等），并充分发挥非传统金融工具的重要作用（UNH，2009 年）。

趋势和挑战

当今，财政分权的趋势日益高涨，这意味着中央政府的财政责任将转移到地方政府，但对于一些欠发达国家，分权进程仍十分缓慢。财政分权要求在地方层面实行责任制度，并做到公开透明。

参与式预算是一种通过公民参与来制定预算，并实现财政分权的创新方式，能够加强地方行政机构与公民之间的沟通和交流。通过为最贫困公民提供预算决策发言权，它能够促进社会包容性建设，同时还能为各社区协会和小型组织赋予更多权力。然而，由于公民并不清楚预算决策制定过程中的种种细节，因此必要的说明阐释可能会拖慢决策进程。

A European Union Programme



巴西阿雷格里港的参与式预算

1989 年，巴西阿雷格里港率先推行了参与式预算法。如今，巴西的许多城市、拉丁美洲的部分国家/地区以及其他地区均在使用这种预算方式。从某种程度上来说，参与式预算的引入是为了解决城市内普遍存在的服务（尤其是水资源和公共卫生领域）严重分配不均和生活质量问题。

这种预算方式在多个级别设立了常规决策民意代表论坛：16 个区域论坛（成员来自全市 16 个不同分区）、5 个主题论坛（成员遍布全市范围，涉及健康、教育、住房、公共卫生五大领域），以及一个市政预算委员会（成员为各区域论坛和主题论坛代表）。

整个过程涉及到所有资本支出类型，在巴西各城市总预算中的占比从 5% 到 15% 不等。如今，阿雷格里港每年参与预算决策的人数已经超过 1.4 万。

来源：Abers，2001 年；Goldsmith 和 Vainer，2002 年；Serageldin 等，2008 年

虽然一些 LRG 已经开始使用土地溢价回收和股权等一系列非传统工具，但并未充分利用它们的潜能，税收和政府间转移支付仍然是地方政府最重要的收入来源。此外，在税收方面，既要保证提供高水平的服务以保持城市的经济活力，又要将税收稳定在企业和市民都能接受的较低水平，维持这样的平衡关系绝非易事。制定恰当的税率及确定使用费价格，需要具备特殊的专业知识，而这正是许多 LRG 所缺乏的。政府间转移支付如果金额较大，还会破坏有效的地方定价政策。

况且转移支付还是一种稳定性差、可预测性低的收入来源，这无疑又是一大挑战。视乎捐助政府的财政状况，地方政府每年收到的资金数额各不相同。各种难以预测的因素令市政当局的支出规划举步维艰。补助数额减少时，LRG 必须通过增收房地产或其他税收、使用费、其他收入，或通过减少支出来弥补其收入损失（UNH，2009 年）。

私人融资对公私部门都存在种种风险，因此很少使用，尤其是在欠发达国家。从贷款人的角度来讲，缺乏透明的市政会计制度、无抵押物、无项目收入来源（很少能满足商业债务成本需求）等都会成为制约因素（城市联盟，2005 年）。

利用公共或私人来源来调动和运行金融工具及管理项目时，LRG 需要具备坚实的财政结构及适当的技能和能力。投资于更高水平的财务管理可减少浪费性支出、改善税收征管，并有助于提高资信。

INTERNATIONAL URBAN COOPERATION
European Union

A European Union Programme

IUC 项目

国际城镇合作 (IUC) 项目能将世界不同地区的城市相互联系起来，并分享应对共同难题的解决方案。该项目隶属一项长期战略，由欧盟联合公共和私营部门，以及多位研究和创新代表、多个社区团体及众多公民共同促进城镇可持续发展。参与 IUC 项目的城市将有机会与全球其他城市分享交流知识，共创更加环保、更加繁荣的未来。

IUC 项目为地方政府提供了一个相互学习、制定宏伟目标、建立长期合作关系、检验新解决方案以及提升城市国际形象的绝佳契机。其中的各项活动将为实现政策目标及履行以城镇发展、气候变化为主题的重大国际协议（如《欧盟城市议程》、《联合国可持续发展目标》和《巴黎协定》）提供强有力的支持。

作者

Eszter Mogyorósy 博士

版式

Matteo Franceschi

鸣谢

Silvia Assalini、Giorgia Rambelli、Maryke van Staden

图片

Sean Carroll、Dennis Kunz (unger+)、欧洲服务网络

A European Union Programme

本出版物的全部内容由 IUC 协调机构全权负责，在任何情况下均不代表欧盟的观点。欧盟各机构、团体或其任何代表均不必对其中所载信息的相关使用负责。