

《发展中国家的城市治理与融资》及其对中国大都市区的启示

Governing and Financing Cities in the Developing World and Its Implications for China

陈天鸣
Chen Tianming

摘要: 中国现阶段的城市化除了城市数量增加、规模扩大之外, 另一个重要特征就是城市与周边区域联系不断加强, 呈现出城市化区域不断扩张的状态, 符合“大都市区”这个概念的主要特征。随着中国大都市区不断涌现, 要保证这些大都市区的健康成长, 就需要解决它们的公共事务的治理难题, 其关键在于如何平衡碎片化的权威与整体性的治理之间的张力, 治理不断扩张的跨界公共事务。《发展中国家的城市治理与融资》一书中主要探讨的就是发展中国家大都市区的治理和融资问题, 非常契合我国大都市区治理所面临的问题。因此, 本文选取该书中一些值得借鉴的观点, 供中国大都市区的治理与发展进行参考。

Abstract: In addition to the larger numbers and sizes of cities, the increasing connectivity between cities and their surrounding areas is another key characteristic of China's current urbanization. It is in accordance with the main feature of a metropolitan area concept. To ensure the healthy growth of these emerging metropolitan areas, it is necessary to solve the challenging governance issues. The key is to balance the tension between the fragmented authority and holistic governance and govern the extending transboundary public affairs. *Governing and Financing Cities in the Developing World* focuses on the governance and financial issues in developing countries, which are also relevant to China. Therefore, this paper introduces the relevant perspectives of the book and discusses their implications for governing and financing China's metropolitan areas.

关键词: 城市化; 大都市区; 治理; 融资; 发展中国家

Keywords: Urbanization; Metropolitan Areas; Governance; Financing; Developing Countries

作者: 陈天鸣, 北京大学经济地理学博士, 独立学者。
tmchen2022@gmail.com

城市化是当下全球的一个重要趋势与特征。以中国为代表的发展中国家正在经历快速城市化阶段。现阶段的城市化已经不局限于城市数量的增加和规模的扩大, 而是出现了城市与周边区域联系的日益加强, 呈现出城市化区域不断扩张的状态。在这个背景下, “大都市区” (metropolitan area) 这个突出中心城市与周边地区关系的概念愈发受到关注。

“大都市区”这一概念最早出现于西方国家, 这些国家较早地经历了城市化发展与成熟阶段。大都市区主要用来刻画中心城市与周边地区的密切关系, 一般包括中心城市、外围地区以及中心与外围之间的经济社会联系这三个要素。但事实上, 大都市区并没有一个统一的界定标准, 即使在同一个国家, 在不同的发展阶段, 对大都市区的界定也会有所变化^[1]。但基本达成一致的观点是, 大都市区反映的是由中心城市和与其有密切联系的外围区域共同形成的地理空间, 这一地理空间不受制于行政边界^[2], 但通常包含广泛的要素、整体的目标。“大都市区”一词进入中国是在改革开放以后, 伴随着快速城市化的步伐, 很快国内又出现了若干相近的词汇, 例如大都市圈、大都市带、城市群等^[3], 但在分析公共事务的治理时, 大都市区的概念更为合适, 因为它具有包容性和整体性的内涵。有学者指出, 当城市化率超过50%, 大都市区会逐步取代单一城市, 成为城市化高级阶段的基本空间载体, 这也体现了城乡一体化、统筹发展的导向^[4]。中国的城市化率在2019年就已经达到了60.6%^[5], 大都市区也的确在不断涌现, 典型代表就是长三角、京津冀、粤港澳大湾区等。要保证这些大都市区的健康成长, 就需要解决它们的公共事务的治理难题, 其关键在于如何平衡碎片化的权威与整体性的治理之间的张力^[6], 治理不断扩张的跨界公共事务是大都市区治理的内在要求。

由罗伊·鲍尔 (Roy W. Bahl) 和约翰尼斯·林恩 (Johannes F. Linn) 所著的《发展中国家的城市治理与融资》(*Governing and Financing Cities in the Developing World*) 一书主要探讨的就是发展中国家都市区的治理和融资, 非常契合我国大都市区治理所面临的问题。

因此，本文选取该书一些值得借鉴的观点，供中国大都市区的治理与发展参考。

该书首先提出了有效促进大都市区发展的核心要素，主要突出了城市管理的主要目标与工具^[7]（图1）。对于城市管理者来说，城市发展的核心目标是成为一座有竞争力的城市，能够吸引现代化的投资与高技能的人才；辅助目标是创造一座精明、绿色、安全、有趣的城市。精明是指可以利用现代信息、通信和交通技术连接起城市中的商业、政府和人，同时也建立起它们与全世界的联系；绿色是指高效、可持续地利用能源、水和空气；安全是指防止犯罪和自然灾害的伤害和侵袭，其中也包括气候变化的潜在破坏；有趣是指城市中文化、运动、绿地等便利设施。这五个目标相互作用、相互支撑。要实现这五个目标，有五组主要的工具可供城市管理者使用：提供公共服务，土地利用规划，商业管制，连接性和融资。这五组工具也是通过密切联系来发挥作用的：有效的公共服务为实现更好的连接性提供基础，同时也与土地利用规划联系在一起，商业管制可以支持抑或阻碍公共服务的提供、土地利用规划的实施以及连接性的实现；有效的融资对于大都市区能够提供有效的公共服务和治理至关重要，反之亦然。

随着城市的不断的发展，城市所需的开支也会增加，因为要在维持已有的物质和社会基础之上还要投资新的基础设施，去满足人们增长的需求以及增加的人口所带来的需求。维持一座城市的运作并进一步促进它的发展，就需要提供好城市居民所需的各项公共服务，这就需要资金；在具备了提供这些公共服务的能力和实力后，如何将这服务公平、有效地分配下去，这就涉及治理。治理和融资在

大都市区会变得更为复杂，这是因为大都市区往往是突破行政边界的，一旦跨界，责任的划分和权益的分配就会模糊、难度增加。《发展中国家的城市治理与融资》一书的作者调研了若干发展中国家的都市区，由于数据的局限性，没能得出具有可比性的量化结论，但是，绝大多数的大都市区的管理者面对的问题和挑战是一致的，总结归纳为一句话就是：如何有效地筹集、分配资源才能满足发展中国家中快速发展的城市，尤其是大都市区所需的巨大开支。该书的作者从治理和融资两个方面来回答这一问题：首先探讨了如何把握好大都市区与上一级政府和国家政府之间的垂直关系，以及如何安排好大都市区内部、不同行政主体之间的水平关系；其次是考虑了大都市区可能的融资来源，包括它们的自由资源，以及来自更高级政府的转移支付、借款、私人投资和国际机构的援助等。

1 大都市区的治理

大都市区的治理通常有两种模式，水平模式（大都市区政府内部）和垂直模式（中央/联邦—省—地方）。基于分权理论，如果大都市区内的小规模自治市所提供的公共服务没有规模经济，也没有外部性，只考虑经济效率，那么大都市区的最佳治理模式就是让它们各自自治。但在现实中，一些公共服务存在规模经济和外部性，再加上政治经济等考量因素，各国、各地区对地方自治的强弱有不一致的倾向。因此，大都市区治理的最终构建是在地方自治的经济效率与垂直治理的服务效率之间找到一个折中的点。

然而在实践中，大都市区的治理差异很大，公共服务责任分配的模式五花八门，任何一种分类方法都有可能掩盖掉这些不同模式之间的差异，但为了方便梳理，一般还是从水平（大都市区内部）与垂直（联邦/中央—省—地方）治理体系来讨论。

就水平治理体系而言，大都市区内部治理结构通常是以下三种方式的混合：管辖权分割（大都市区内部城市自治），职能分割（以提供某种公共服务而存在的公共企业）以及整个大都市区政府^[8]。至于这三种方式具体如何混合应用，由各国的政治情况，对地方自治和治理效率的重视程度等因素决定。相对而言，发达国家的大都市区治理经验相对丰富，其中包括如何应对地方对自治的诉求与全区集中治理之间的紧张关系，如何为大都市区发展进行融资等，这些经验都值得发展中国家借鉴。发达国家的经验表明，随着经济的发展和时间的推移，发展中国家的大都市区治理实践势必会向分权化组织结构发展，只是短期内人口快速增长与资源不足的矛盾限制了发展中国家的选择，财政集中制需要长期存在。

在很大程度上，垂直治理体系的合理与否对大都市区

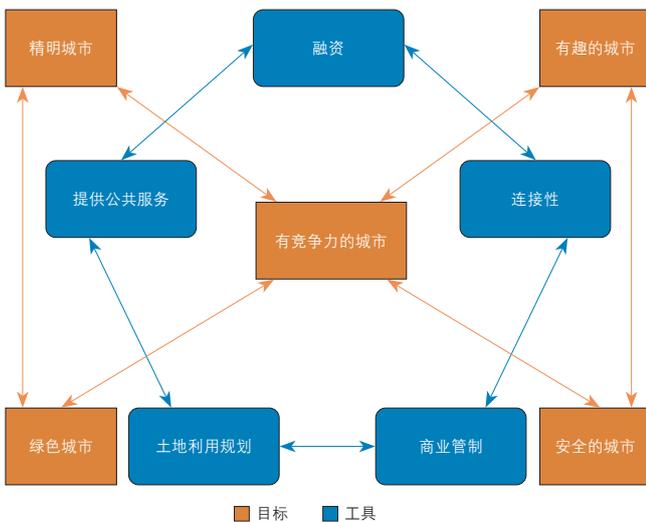


图1 城市发展的目标和工具
资料来源：参考文献[7]

公共财政影响较大^[9]。其中涉及三个重要问题，首先是大都市区是否在税收、开支、转移支付等方面被区别对待；其次，是否在大都市区内由更高一级政府直接提供公共服务，地方政府与更高级别政府在提供公共服务方面如何协调；第三，大都市区内地方政府在多大程度上受更高级别政府的管治，地方政府一般希望有一些自由裁量权，因为过于严苛的管控会遏制当地经济的发展^[9]。简言之，就是上级政府对大都市区的资助与管控之间达到一个合适的程度，既能有助于大都市区政府提供公共服务，但又不遏制大都市区内的经济活力。

在实践中，发展中国家的地方政府提供公共服务总是差强人意，这与若干因素有关，其中包括人力资源匮乏、管理系统欠妥、获得规模经济能力薄弱、自身收入不足、开支受制于上级政府等。人力资源匮乏、管理系统欠妥均是地方政府自身能力薄弱的表现，这主要缘于政府机构体系设置不合理，因为在这个体系里，地方政府官员地位较低、薪酬低、缺乏晋升通道，缺乏专业性。后三项因素可归因于地方政府制度缺陷和垂直管理体系的不合理^[10]。

近些年，也有不少地方政府在城市公共管理方面有显著的改善^[11]，而且，大都市区所提供的公共服务质量往往会高于所在国其他地方的公共服务质量^[12]，这主要得益于大都市区有更多的自治权。由此获得的经验是，要提高大都市区公共管理的能力，一个重要的方面就是给予地方政府更多的自由裁量权，让他们自主进行预算管理，提供公共服务；同时，中央在以下几个方面可以对地方放松管控，即地方主要官员的任命、预算的分配、基本工程项目的选择与设计，雇佣和解雇雇员的决定以及雇员的薪酬^[9,10,12]。

改善城市管理的另一个关键性因素是要提高公共服务提供者的责任感，如何建立起这种责任感，在不同的政治体制和文化环境中差异很大。但可以肯定的是，如果没有这种责任感，那么公共服务的提供者就缺乏提供优质服务的激励。

然而，提供公共服务又离不开资源的支撑。理论上认为，尽管一个国家的大都市区内的政府比其他地方政府所需的公共服务支出更多，但同时，大都市区具备更强的融资能力，因此对上级政府的转移支付需求较少^[7,12]。但事实上，发展中国家的大都市区的情况不尽相同；有些大都市区会凭借其较高的城市地位和影响力，获得更多来自上级政府的转移支付；有些大都市区的自有资源对所需的公共服务支出来说是杯水车薪。因此，要达到大都市区有效治理所需资源，需要政府自有资源和外部融资双管齐下。

总体来说，关于大都市区治理还没有清晰且普适的理论，它们在实践中也表现出高度多样性，每个大都市区内对于财政分权的偏好也有差异。但可以明确的是，现状的改革是必

然趋势，并且需要从中央政府（州政府）开始，关注大都市区的治理改革，在实现大都市层面的权威得到提升的同时，也要保证大都市治理中地方自治的权力。书中提出了以下几个方案以供参考。

(1) 把从中央到地方各级政府的责任划分清楚，为大都市区政府制定清晰的条款；

(2) 提高地方政府雇员交付公共服务的能力，这需要改进地方政府行政系统，尤其在人事任命中，尽量做到任人唯贤；同时为地方官员提供所需的技术支持和培训，帮助他们提高业务能力；

(3) 适当给予地方政府更多权力，增加地方收入，激励它们建设并维护基础设施；

(4) 更好地利用公共服务供给的规模经济，可以通过在大都市区范围内有效协调区内地方政府的公共服务供给来实现。

2 大都市区的融资

城市政府通常有两种方式增加收入来满足城市所需的开支，即自身收入和外部融资。自身收入由使用者付费和地方税收组成，外部融资由转移支付、借款、公私合作和国际援助性资助组成。

2.1 大都市区自身收入

大都市区自力更生，一般有以下几种税收工具可以借鉴。

(1) 使用者付费是地方对其提供的公共产品或服务课税的一项工具，它不仅能够有效识别使用者，还能测算成本；政府主要负责设定收费水平并保障收费的实现。使用者付费能够克服免费提供公共物品或服务导致的资源配置不合理和浪费；同时，使用者支付的费用可以成为价格信号，使得市场机制在公共服务领域发挥作用。付费项目通常包括垃圾收运以及提供水电、通信和供暖服务等。依据受益原则，适度的收费也适用于大都市区政府提供的一些管理服务，例如财产登记和发放各种许可等。

(2) 一些地方税采用了类似于使用者付费的原理，确定的税率基本能覆盖所提供服务的费用，例如地方性房地产税和车辆税。前者的根据是，城市提供的公共服务可以通过城市土地价值的形式实现资本化；后者是用于弥补基础设施投资以及拥堵和污染引起的花费，即“谁用谁买单”。高质量的地方公共服务能促进城市经济的进一步增长，增加城市居民的收入，地方收入税最好与国家所得税一起征收，然后再返还给大都市的地方政府。

(3) 地方营业税、货物税和销售税对大都市区来说也是合理的税种，因为它们在一定程度上反映了地方政府提供相

关商业服务的成本和收益。但这些税种需要精心设计，否则会影响商贸活动，例如印度的货物入市税对任一进入城市的货物征税，扭曲了城市的贸易流通。然而，增值税只适合在国家层面上征收，在地方层面很难管理，因此不适合大都市区选用。

实践表明，大都市区的地方税征收不仅与理论不一致，而且互相之间差异巨大。马丁尼茨·瓦兹奎斯 (Martinez-Vazquez)^[13]指出，地方政府征税不力主要源于两个系统性缺陷，一是地方政府增加收入的自主权非常有限，二是地方税收工具的设计和管理都不够好，而这两个缺陷又是由政治经济的约束造成的。大都市区政府结构与区域性税制之间不相容，一些地方税税率太低，无法支撑大都市区政府的开支；再加上中央政府对政府间转移支付设计不当，导致大都市区政府依赖于转移支付，缺乏激励去增加自身收入，因为转移支付与征税税费相比，政治难度相对较小，更容易获得。

使用费和地产增值税可以根据大都市区内的公共投资给房地产在价值或者物理属性上带来的收益进行征收，再直接用于相关基础设施的兴建或者相关服务的提供。各种形式的地产增值税可用于一般性基础设施甚至贫民窟改造项目的融资^[8,14]。使用费对于一些提供城市服务的公共企业来说是主要的融资来源，但一些大都市地方政府没有利用好这些费用^[13,14]，而且由于不会合理使用公共服务定价机制^[12,15]，导致使用费往往被认为是高度累退的。使用这些公共服务最多的人往往不是低收入者，但他们反对涨价的声音最高^[8,12]。而且，当提供的服务低质且不连续的时候，用户也会抵制涨价，这在发展中国家的城市比较常见。

根据上述的梳理和分析，书中提出了以下几个改革方案建议。

(1) 鼓励地方政府征收使用费和地方税，认真研究，确定合理的税费率，用这部分税费来支付地方服务的成本。

(2) 不断完善房地产征收体系。培养具有较高专业素质的估价师；不断引进计算机、信息、通信等先进的现代技术来提高房地产价值评估体系的准确性、合理性和有效性；建立更为实时、完整的房地产信息数据库；取消免税和税收优惠的措施来拓宽税基；建立一个合理有效的监督体系来监督评估和征税。

(3) 寻找新的税费增长点。除了房地产税之外，传统的销售税和收入所得税也有局限性，可以针对快速城市化中不断增加的机动车征收税费，主要针对机动车的保有和使用，具体的模式和方法可以因地制宜。为了避免大都市区内的政府各自为政，可以采用区域性征税区，统一收取，再分配给各个地方政府。

2.2 外部融资

绝大多数大都市区提供公共服务的花费远超出地方政府自有收入，这就意味着地方政府需要外部资源的资助，主要包括政府间转移支付、借款、公私合作和国际援助。

政府间转移支付在发展中国家发挥着重要的作用，但需要进一步优化转移支付的结构^[16]。其中，补助金可以填补一部分地方政府支出责任与其自身收入能力之间的鸿沟，补偿大都市支付的公共服务溢出到城市边界之外的那部分效益，均衡行政辖区之间的收入，因此，补助金可能会在发展中国家的大都市融资中扮演重要的角色^[16]。

大都市地方政府与其他地方政府在转移支付系统中会面临不对称问题。第一个不对称源于对大都市区所需资金供需预判的不对称：大都市地方政府往往经济基础较强，它们获得的转移支付很有可能比其他行政辖区的政府少；但另一方面，大都市持续快速的发展带来了对改善公共服务和物品更高、更多的需求，这就要求大都市区政府收入的增加要高于其他任何地方^[12]。另一个不对称源于大都市不同的治理结构，例如：当别的情况都相同时，一个各自为政的大都市政府结构会比一个全区域统一治理的政府结构需要更多的转移支付用于融资，因为各自为政的政府结构在协调外部性和差异性上要花费更多的成本，并且它们获得区域性税收的概率相对较小^[16,17]；而当州/省政府和地方政府的责任在大都市区交汇时，大都市区通常会获得较大份额的转移支付。

用借款的方式投资于基础设施建设，政府可以获得基础设施建设带来的收益，而不用立即支付费用，这比较有利于较大城市中生命周期较长的公共设施和基础设施。因为较大的城市对公共服务需求的质和质量都有更高的要求，也更有支付意愿，因此只要有结构合理的债务和设施使用费，那么借款的方式在大都市区是可行的。需要注意规避的是，地方政府实际的规划、管理和交付地方性服务的能力很有限，严重影响了所提供服务的质，进而影响还款计划^[14]。如果大都市区内部的结构各自为政，那么债务融资更适合由一个独立于基层政府的企业，在大都市区基础上进行运作。另外，城市政府要慎用境外债务，因为城市政府没有外币收入，对于汇率风险缺乏自然避险能力。

公私合作从1990年代开始逐渐成为城市基础设施开发的首选融资工具。理论上讲，这项工具能带来的好处是有可用于城市基础设施建设的可观的现金流，减轻国家和大都市政府的预算负担；能改善投资决策；在建设、运行、维护以及成本回收等各方面都更有效。它的结构模式五花八门，但涉及的主体以及承担的责任相对固定，主体包括私人投资者、运行商和公共机构，通常由私人参与者承担商业风险，公共部门承担政策和政治风险。

国际发展援助则填补了城市投资所需资金与国内可提供资源之间的空缺。联合国千禧年发展目标中也重申了外部援助对发展中国家大都市区的重要性和必要性^[18]。很多援助机构在援助城市发展的时候，不仅提供了经济支持，还帮助城市全面彻底地分析了它们所面临的挑战，精准评价了城市政府的财务和管理缺陷，强调城市进步所需的额外援助资源。

根据本节对理论和实践的梳理，笔者提出以下几点改革建议。

(1) 重构大城市转移支付体制。首先，逐步断绝大都市地方政府对转移支付的依赖，同时保证它们有充分的征收地方税费的权力；其次，重新设计一个不对称的转移支付体系，将大都市区地方政府与其他地方政府区别对待；再次，建立城市发展基金，将政府制度能力建设与补助款发放联系起来。

(2) 债务融资改革。赋予地方政府在预算收入和支出方面的自主权；限制用债务融资的方式对生命周期较长的基本工程项目进行融资，保证对任何一种汇率风险都有所防范；对借款人实施预算硬约束，如果根本问题是地方政府的鲁莽行动所致，那么上级政府不得“无价”救市；中央政府要编制清晰的借款框架，并严格监督实施。

(3) 公私合作为大都市区的基础设施融资作出了出乎意料的贡献，在中等收入国家尤为突出。在以下五方面进行改革，可进一步消除普遍存在的障碍和约束^[14]：国家的法律框架必须能给予保障，把公私合作置于公平、可预测的基础上；城市需要建立处理公私合作中复杂的投资设计以及磋商的能力；公私合作项目需要仔细规划，为参与者们提供透明的规章和文件；改善国家和地方的商业环境，让潜在的公私合作投资者放心且有信心；在大都市区内，需要为主要的公私合作项目设立区域性的规划、协商和实施机构。

3 对中国实践的启发

长期以来，中国是一个发展中国家，快速城市化是中国经济社会发展的一个重要特征，2021年末城市化率达到了64%，预计到2030年会达到70%。这意味着城市在经济社会发展中的作用将更为突出，成为带动区域发展的火车头。同时，随着城市规模的不断扩大，为了克服地方城市发展的局限，以更综合的视野来引导区域的发展，国内兴起了都市圈规划，党的十九届五中全会将建设现代化都市圈作为“十四五”时期推进新型城镇化的重点之一。比较有代表性的都市圈有“京津冀”“珠三角”“长三角”，它们在经历飞速发展的同时，也遇到了挑战；“珠三角”在充分发挥了改革能量之后，之前拥有的政策优势也在逐渐消失，出现外资转移，经济增速相对减缓；“长三角”地区由于区

域内的行政壁垒，导致各地争资源、项目和资金，缺乏统筹、重复建设，容易陷入无序竞争的状态，这会影响到区域整体竞争力的提升；“京津冀”相对经济实力较弱，经济联系与协作程度也较低，区域内行政壁垒障碍严重，缺乏形成分工协作的体制，区域内发展极不均衡，大都市区该有的优势和作用没有发挥出来。

由上述都市圈所面临的挑战可以看到，要让都市圈有效发展，健康、良性的城市财政是基础，合理的治理方案是保障。中国的财政体制在过去几十年的经济发展和城市化进程中一直面临着各种挑战。1994年的分税制确立，较为明晰的是央地财政关系，但省（市、区）以下，尤其是城市层面的财政职能一直没有理顺^[19]。时至今日，城市财政的自主性依旧偏低，对土地出让金和土地收入依赖严重；与此同时，城市财政背负的职能过多，支出压力不断增大，中长期的财政风险正在累积甚至凸显。与此同时，国内都市圈规划存在划定单元颗粒偏粗，针对不同发展阶段都市圈的规划区别度不足，缺乏保障其实施的传导机制^[20]。因此，如何改善中国城市，尤其是大都市区的治理，规划和融资是亟待解决的问题。

借鉴《发展中国家的城市治理与融资》一书，结合中国的实际，笔者提出以下几项建议以资参考。

(1) 区域协调治理。随着中国城市化的蓬勃发展，很多区域内出现多个城市齐头并进的局面，它们之间的治理，有一部分需要在区域层面进行协调，尤其是针对具有溢出效应和外部性的公共服务。首先要厘清中央到地方各级政府间的责任划分，需要回顾并修订地方政府法规。其次，为了更好地获取公共服务的规模经济，同时更好地解决由于区域内地方政府的预算决策所产生的外部效应，可以通过更有效地协调地方政府所提供的公共服务来实现；或在区域范围内建立公共服务供给与管理系统，把一些公共服务的外部性内部化，有效削弱发展中的矛盾；亦可针对该区域内某项突出的、需要在区域层面上进行协调的公共服务或设施，成立一个专项建设管理机构/公司，由政府授权，进行统一融资、建设、运营和管理。

(2) 合理划定都市圈范围，不能以盲目扩大经济版图为目的，而是需要在科学测算的基础上，结合协作的意愿进行划定都市圈范围；科学评估都市圈的发展阶段，因为不同阶段需要协调解决的重点问题不同，相应的都市圈规划重点也不同，可以从社会经济发展情况，城镇之间产业分工协作、联系密切程度等入手评估。都市圈无需像各级行政单元那样，编制一套完整的规划体系，而是以横向协调为主，而且，都市圈规划要么聚焦于某一或若干重点问题，要么针对不同层级体现不同结构特征的特定领域，例如基础设施网络规划。

都市圈规划体制需要创新,它是以横向协调为主的区域规划,不仅要得到所涉及的都市圈内城镇的认可,在上报审批前,最好还能通过都市圈协调管理机构的审批,这样可以确保都市圈规划的约束力和执行力。

(3) 征收房地产税。在中国目前的财政体制下,地方政府的财政权力与它们所承担的权责严重不匹配,转移支付已经不能从根本上解决基层地方自有财政严重短缺的问题。此时,开征房地产税,并使其成为地方政府的主要税源是一个可行的趋势。房地产税的征收与改革的实施,需要建立起一套科学缜密的评估方案,形成相对完备的房地产信息库,培养起一支专业的人才队伍。在这方面,中国一些特大城市已具备这些能力。

(4) 公私合作能在中国城市基础设施领域大展拳脚,但公私合作并不是解决城市基础设施投融资和经营问题的万能药。有些城市基础设施难以征收使用费,就不适合采用公私合作来进行投融资建设。然而在实践中,由于缺乏直接借债融资渠道,许多城市政府常与大型国有企业合作,通过国有企业债务融资来开展项目建设,这实质上是通过公私合作来变相借债。这些建设项目很多并不具备收入流,未来还是得靠政府的财政收入来还贷,实质上增加了地方财政的风险。要让公私合作在中国健康发展,政府需要为公私合作制定明确的政策、计划和程序,确立相关法律法规为其保驾护航,建立专门的公私合作管理中心,有专业的机构和人才队伍帮助政府处理相关事务,所有公私合作项目要保证公开、透明、公正。

(5) 建立地方政府债券市场。中国的城市政府要从目前的土地财政重度依赖中突围出来,需要建立各种可持续的融资渠道来进行有效替代。由于中国城市化在未来很长的一段时间内还将持续,社会经济和人均收入都有很大的增长空间,这就意味着人们对公共服务的需求也有很大的增长空间,投资于公共服务能带来稳定增长的收入。因此,投资有收入流的城市公共服务是寻求保值和低风险投资对象的不二之选。目前,很多地方政府已经开始建立地方债务管理系统,其中包括地方债务风险预警系统,这是很好的基础和开端。此外,地方政府还需要积极提高自身的财政管理能力,明了从发展规划到投融资计划的整个流程,建立起地方债务管理体系和基础设施资产管理体系统。地方政府与融资平台之间财务要区分清楚,融资平台遵循自行融资的原则;同时,上级政府或中央政府要引入强制性的监督评价制度与机构,对地方政府以及融资平台进行严格、及时的监管。UPI

参考文献

- [1] 易承志.大都市与大都市区概念辨析[J].城市问题,2014(3):90-95.
- [2] 易承志.超越行政边界:城市化、大都市区整体性治理与政府治理模式创新[J].南京社会科学,2016(5):48-52,99.

- [3] 陈伟,修春亮.新时期城市群理论内涵的再认知[J].地理科学进展,2021(5):848-857.
- [4] 王旭.大都市区的形成与发展:二十世纪中期以来世界城市化转型综述[J].历史研究,2014(6):130-146.
- [5] 中国统计年鉴2020[EB/OL].[2021-05-21].http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm.
- [6] 易承志.集中与分散:美国大都市区政府治理的实践历程分析[J].城市发展研究,2010(7):73-79.
- [7] LINN J F. Urbanization, regional development, and decentralization[M]//AITZHANOVA A, KATSU S, LINN J F, et al. eds. Kazakhstan 2050: toward a modern society for all. New Delhi: Oxford University Press, 2014.
- [8] BAHL R W, LINN J F. Urban public finance in developing countries[M]. New York: Oxford University Press, 1992.
- [9] PAUL S. Metropolitan cities in the national fiscal and institutional structure[M]//BAHL R W, LINN J F, WETZEL D L, eds. Financing metropolitan governments in developing countries. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- [10] INDER S, YILMAZ S. Institutions and politics of metropolitan management[M]//BAHL R W, LINN J F, WETZEL D L, eds. Financing metropolitan governments in developing countries. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013: 107-134.
- [11] World Bank. Improving Municipal management for cities to succeed: an ieg special study[M]. Washington, DC: Word Bank, 2009.
- [12] BIRD R M, SLACK E. Metropolitan public finance: an overview[M]//BAHL R W, LINN J F, WETZEL D L, eds. Financing metropolitan governments in developing countries. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013: 135-158.
- [13] MARTINEZ-VAZQUEZ J. Local non-property tax revenues[M]//BAHL R W, LINN J F, WETZEL D L, eds. Financing metropolitan governments in developing countries. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013: 183-212.
- [14] GREGORY I, LIU Z, BRANDT K. Metropolitan infrastructure and capital finance[M]//BAHL R W, LINN J F, WETZEL D L, eds. Financing metropolitan governments in developing countries. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013: 339-366.
- [15] ABHAY P. Metropolitan public finances: the case of Mumbai[M]//BAHL R W, LINN J F, WETZEL D L, eds. Financing metropolitan governments in developing countries. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013: 243-272.
- [16] ANWAR S. Grant finances in metropolitan areas: a review of principles and worldwide practices[M]//BAHL R W, LINN J F, WETZEL D L, eds. Financing metropolitan governments in developing countries. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013: 243-272.
- [17] BAHL R W, WALLACE S. A new paradigm for property taxation in developing countries[M]//BAHL R W, MARTINEZ-VAZQUEZ J, YOUNGMAN J, eds. Challenging the conventional wisdom on the property tax. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010: 165-201.
- [18] KEARE D H. Foreword[M]//BAHL R W, LINN J F, WETZEL D L, eds. Financing metropolitan governments in developing countries. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- [19] 刘志,黄志基.中国城市财政可持续发展:挑战与出路[J].政府管理评论,2018(3):59-74.
- [20] 张晓明,连欣.新一轮都市圈规划编制创新思考[J].中国经贸导刊,2021(4):4-6.

(本文编辑:许政)



本文更多增强内容扫码进入