

# 城市规划与财政关系初探

## Exploring the Relationships Between Urban Planning and Municipal Finance

刘志  
Liu Zhi

**摘要:** 本文提出一个我国城市规划界长期忽略的问题: 城市规划要考量城市财政能力吗? 文章阐述了一个“规划—财政—融资”内在关系的简单理论框架, 介绍相关国际经验, 分析我国城市规划与财政工作之间缺乏有机联系的根源和可能产生的后果, 指出在我国城市进入高质量发展阶段, 打造一个规划与财政协同的工作基础的必要性。笔者提出了若干具体的政策建议, 包括引导规划观念向务实方向的转变, 在我国城市管理体制框架内建立一个“中期建设和财政规划”流程和城市基础设施资产管理体系统, 继续推进房地产税和土地出让金制度改革, 以及鼓励规划院校弥补城市财政教育的不足。

**Abstract:** This paper raises a key question which has long been neglected by the urban planning profession: should urban planning take into consideration of municipal finance capacity? This paper elaborates a simple theoretical framework for the linkages among urban planning, municipal financing, and borrowing, and illustrates these linkages with relevant international experiences. Then the paper discusses the causes and consequences of weak linkages between the practices of urban planning and municipal financing in the Chinese municipalities. Finally, in the context of high-quality urban development, the paper makes several recommendations for strengthening the working linkages between urban planning and municipal financing. These include orienting the urban planning perspectives to more fiscal realism, adopting a mid-term construction and financial planning practice and an urban infrastructure asset management system, continuing the property tax and land concession reform, and strengthening the teaching of municipal finance in the urban planning education programs.

**关键词:** 城市规划; 城市财政; 融资; 中期建设与财政规划; 房地产税

**Keywords:** Urban Planning; Municipal Finance; Borrowing; Mid-term Construction and Financial Planning; Property Tax

**作者:** 刘志, 北京大学—林肯研究院城市发展及土地政策研究中心主任, 研究员; 林肯土地政策研究院资深研究员和中国与亚洲业务部主任。zliu@lincolninst.edu

### 引言

在我国的城市规划实践中, 规划师很少介入城市财政领域, 城市财政部门也与城市规划部门没有多少直接的横向工作关系, 这种薄弱的联系是我国城市政府管理体制中的部门分工和运作流程造成的。由此, 我国大学几乎没有一个城市规划专业开设或要求学生选修城市财政课程, 常用的城市规划原理教科书基本不阐述财政与规划之间的关系, 尽管这些讲义毫无例外地介绍英国城市规划思想先驱埃比尼泽·霍华德的经典著作《明日的田园城市》<sup>[1]</sup>, 却极少介绍这本著作中关于田园城市财政的讨论。

从国际经验看, 城市规划决策与城市财政的运行和可持续性存在一定的关联, 且两者关系随着城市规模发展和财政放权化变得更为密切和复杂。在过去 20 年间, 我国城市土地财政盛行, 规划部门实际上也因土地开发规划而参与其中。因此, 我国城市规划界需要面对如下三个问题: 在现行城市规划体制下, 有没有必要认清规划与财政的关联? 城市规划与财政两部门间协同的缺乏有没有带来不良的后果? 如果两者之间的关联是重要的, 如何加强城市规划过程中对城市财政能力的考量? 这也是本文尝试探讨的问题。由于我国城市规划界对这些问题研究很少, 目前回答上述问题缺乏依据 (尤其是第二个问题), 本文的目的在于提出这些问题, 并对其作出初步的分析探讨, 以期抛砖引玉, 引起业内更多、更深入的讨论。

本文首先从理论上阐述城市规划与城市财政之间的内在关系; 其次简要介绍相关的国际实践; 再次探讨我国城市规划与财政之间弱关联的主要原因和可能产生的后果; 第四提出如何通过城市规划程序与内容的改善, 加强规划对财政能力的考量。文中城市财政和地方财政是两个不同的概念: 城市财政特指直辖市、地级市和县级市的财政, 而地方财政是中央财政以下各级财政的统称。

## 1 城市规划与城市财政之间的内在关系

城市规划与城市财政是两个不同的专业领域，两者因地域（或城市）而产生相互关联。如图 1 所示，城市规划引导城市有序地发展与运行，引导城市建设和公共服务的提供，从而支撑城市经济的运行和发展；而城市经济是城市财政收入的基础，城市公共服务的提供有赖于城市财政收入。

房地产是城市的一个重要组成部分，其价值往往体现一个城市的经济发展水平和发展前景，以及公共设施服务水平。如果城市财政跟不上城市发展和运行的需要，城市公共服务水平会下降（如发生交通拥堵），城市生产率也会随之下降，城市因此失去竞争力和发展机会，或其发展潜力和优势得不到充分的利用，甚至出现人口、产业和资本的外流，导致房地产价值下降。在西方国家，房地产所有者为了房地产的保值和升值，会通过政治联盟的方式影响城市政府决策，引导政府实施对城市经济增长有促进作用的公共投资和政策。这样的激励驱动城市增长机器的运行<sup>[2]</sup>，而这些公共投资和政策在城市空间的落实，往往需要城市规划的辅助。

长期以来，我国城市政府的收入来源除了一般公共财政收入之外，还有可观的土地出让金收入，主要用于城市基础设施建设，支持城市经济、人口和物质空间的发展，以及环境质量的改善。土地出让金收入和房地产相关的五种地方税收（即城市维护建设税、城镇土地税、土地增值税、房产税和契税）也是维系城市经济与财政的一条纽带。而城市规划通过引导土地开发和再开发，对土地利用的长期效益预期产生间接影响，从而影响土地出让金收入和与房地产相关的地方税收。

城市规划与财政的关系中，还有金融部门的角色。城市公共基础设施投资大、服务周期长，其建设资金有两大来源：一是政府财政支出和政府性债务融资；二是在具体项目上对

用户收费（比如电费、自来水费和高速公路收费）产生的现金流成为项目融资的基础。银行扮演的角色是通过给政府或项目主体提供贷款，满足项目建设需要的大规模投资。良好的基础设施服务有助于城市经济的发展和市民的日常生活品质，逐年的经济增长使政府有更多的税收，从而具备更强的财力还贷和借贷，进而提供更多的基础设施服务。从用户的角度来看，用户通过付费得到了良好的基础设施服务，有助于内需的增长和个人劳动生产率的提高，从而促进城市经济的增长，进而产生更多的服务需求和项目收入流。这种良性循环建立在“规划—财政—融资”三者协同的基础上。

城市财政能力不完全取决于城市本身的经济水平和发展规模。除了少数城市国度之外，绝大多数国家的城市经济都是国家经济体中的一个组成部分。因此，我们首先要把城市规划与城市财政之间的关系放在一个国家的治理和财政制度框架中予以审视。世界上国家的结构形式可分为两大类：单一制和联邦制。单一制国家中央财政的集中程度较高，其城市财政收入中来自本地的税收占比较低；而联邦制国家中的各邦和各市政府在财政职能和收支上拥有一定的独立性和自主性，本地的税收占比较高。近几十年来，许多单一制国家推行财政放权化，赋予地方政府更多的税权、支出责任和自主权。我国是一个单一制国家，自从 1994 年实行分税制以来，中央政府掌握税权。地方政府（指省级及以下各级政府）的财政自主权很小，却承担着较大的支出责任，其一般公共财政支出占全国一般公共财政支出的 85%，而一般公共财政收入只占全国一般公共财政收入的 50% 不到。但除此之外，地方政府还有土地出让金收入，大约相当于一般公共财政收入的 40%~60%。这种制度在世界上比较独特，也给我国城市规划带来了一些独特的任务和挑战。

## 2 国际经验与启示

国际城市规划界对规划与财政之间内在关系的认识由来已久。现代城市规划理论早期的经典著作《明日的田园城市》不仅展示了田园城市的空间规划蓝图，而且对于城市的财政运作机制做了详尽的可行性研究<sup>[1]</sup>。全书共有 13 章，作者用了 4 章的篇幅来阐述田园城市的收入来源、支出细目和收支财务平衡。按照作者的规划意图，田园城市是一个收支平衡的经济体，收入来源为土地租金，支出项包括各类公共设施的建设、运营和维护。作者还意识到，有规划的人口集聚不仅会带来土地增值，而且会带来公共服务供给端的规模经济，从而减少人均公共服务成本。田园城市理念后来在伦敦远郊的维林和莱切沃斯以房地产公司经营的居住小镇形式得以实施。田园城市规划中的财务分析，对我们今天实践“经营城市”理念依然具有启示和现实意义。

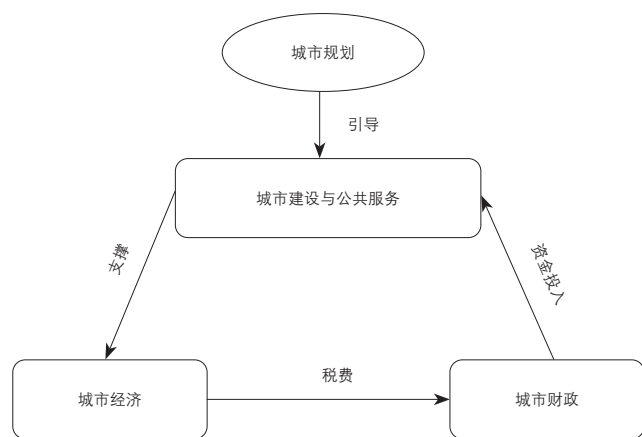


图 1 城市规划与城市财政之间基本关系示意图

19世纪下半叶著名的奥斯曼巴黎改造项目是一个城市更新改造规划和融资的范例。该项目实施于1853—1870年间，总耗资25亿法郎，资金来源于土地增值融资。为了实施巴黎市中心区的更新改造规划，市长奥斯曼（Haussmann）先以“公益”理由动用征收权，征收和拆除了规划主干道两旁紧邻的房地产，并以主干道两旁地块作为担保获取银行贷款，用于建设道路、桥梁、供水设施、下水道和其他公共设施，然后将已因基础设施服务而增值的地块出售给私人开发商，收入用于还贷。但在1860年后，法国政治从威权走向自由，法庭地位上升。法庭认为土地增值收入不能由政府独享，要求政府将大部分土地增值收入归还原业主，由此导致项目资金链断裂，政府债务高垒，项目被迫终止。尽管如此，这个项目的历史意义是深远的，不仅在城市美化、道路建设、环境卫生、下水道建设等方面树立了标杆，而且启发了后人对土地增值融资可行性和风险的认识。

西方发达国家城市管理体制中城市规划与财政之间已建立了一定的协同关系，这是在漫长的城市化过程中逐渐形成和完善的。这些国家的城市化历经一百多年，进程相对缓慢，使城市可以从容地通过试错过程逐步建立运行规则和培育管理能力<sup>[3]</sup>。此外，大多数城市的空间发展以缓慢的边际扩展为主，很少出现大规模的新城新区建设和城市空间结构的重大调整。在以地方税为主的地方财政制度下，在城市政府严格遵守量入为出的财务原则的基础上，城市规划与财政之间的矛盾关系就比较容易处理。城市财政实力既是城市规划实施的条件，也是对城市规划设想的约束，任何脱离财政约束的规划都是不现实的、难以实施的。

尽管如此，城市规划与财政脱节的问题也时有发生，尤其是在城市快速发展的地区和时期。比如，第二次世界大战后，美国州际高速公路系统的建设为郊区化和城市蔓延推波助澜。随着中高收入阶层家庭从内城搬迁到郊区居住，郊区的房地产税收增加，内城的房地产税收减少，导致内城一度衰退破败。有的学者针对城市蔓延与公共服务成本展开理论和实证研究<sup>[47]</sup>，结果表明城市蔓延增加地方公共服务的单位成本，也不利于节能减排。基于这些认识，后来的城市形态规划和政策试图引导城市地区以更密集的方式发展，更高效地为公共基础设施提供资金<sup>[8]</sup>。

美国城市规划的实施依靠区划（zoning）、容积率鼓励、税收优惠、融资和预算等手段。大多数州政府和市政府采用“基本建设预算”，预算时间跨度通常为5年甚至更久，在基本建设项目成本效益分析的基础上作出项目选择并安排资金在一定阶段内实施<sup>[8]</sup>。编制“基本建设预算”是规划人员的职责之一，他们帮助城市决策层决定桥梁、高速公路、给排水、污水处理、公园、学校等公共项目的资金规模和

来源，确保这些投资符合总体规划<sup>[9]</sup>。此外，“大都市区规划组织”（MPO: Metropolitan Planning Organization）为了获得联邦政府支持大都市区交通建设的援助资金，必须按照联邦政府的要求拟定和提交大都市区交通规划、符合财政预算约束的中期交通改善计划和年度统一规划执行计划等文件。

荷兰法定空间规划体系中的土地利用规划也是一个具有借鉴意义的案例。城镇土地利用规划通过开发许可制度得以实施，这种被动式的规划可以阻止不利于市镇的土地开发申请。不过，崇尚市场力量和善于精打细算的荷兰人并不满足于此——市镇政府还采取主动式的规划，与开发商合作，积极参与土地运作，刺激有潜力、有希望的地区的开发，并从中获取土地收益。这种做法可以弥补被动式规划对市场动态反应滞后的不足，但也面临失算的可能性和由此带来的财政风险。1970年代后半期，一些市镇政府开发的工业园区遇到经济不景气，用地最低价格跌破市值，导致巨大的财政亏损。后来荷兰土地利用规划体系汲取经验教训，强调在采用主动式规划时要慎重考虑财政风险，同时与开发商保持一定距离，避免进入长期的同盟，并尽可能与许多大大小小的开发商合作，以分散开发风险<sup>[10]</sup>。

许多国家采用土地增值回收（land value capture）的融资方法建设城市基础设施或建设和改造社区以及商业区。土地增值回收是一种在限定区域范围或项目范围内通过“受益者付费”实现融资的做法，它的一个优点是不直接占用城市财政空间（fiscal space）。土地增值回收方法有多种，如土地开发权出售、改善收费（betterment levy）和税收增量融资（incremental tax finance）。这些实践需要城市规划师掌握土地增值规律，熟悉土地增值回收融资方法和了解土地价值评估方法。

作为城市化进程的后来者，发展中国家的城市面临着快速城市化带来的财政问题，却没有足够的时间像发达国家那样通过漫长的试错过程培养城市规划与财政之间的协同能力。许多发展中国家从20世纪八九十年代开始推动财政放权化。之前，大多数城市的财政能力很薄弱，公共基础设施的建设主要依赖中央财政。财政放权化改变了中央政府主导基础设施建设的格局，使城市政府的财政能力和财政自主性逐步加强，城市规划与财政的关系也变得密切。随着经济发展和个人收入的增加，人们对基础设施服务的需求也变得多样，这就产生了一个问题：哪一级的政府能更有效地提供多样化的基础设施服务呢？答案在于，提供任何一项公共服务，只要其成本和效益都能够在同一个最小地域范围内涵盖，那么让这个地域范围的政府负主要责任就是最有效的。为了帮助发展中国家城市提高规划实施能力，世界银行提出一个



“规划—连通—融资”操作框架，供发展中国家城市管理者使用。世界银行对城市管理者的定义相当广泛，包括市长，社区组织的领导，地方和国家政策制定者，财政、投资和城市规划部门负责人，以及私营部门的投资人、开发商和服务提供商<sup>[3]</sup>。

上述国际经验表明，在城市规划工作中认清规划—财政—融资之间的相互关系是重要的，对财政能力和风险的考量是有益的。脱离财政约束的规划难以实施。规划人员不仅要有能力勾画远期愿景，也要有能力考量财政的约束，以保证规划能够按时间表得以实施，至少要具备一定的专业能力参与编制基本建设预算。

### 3 我国城市规划与财政工作缺乏有机联系的原因探讨

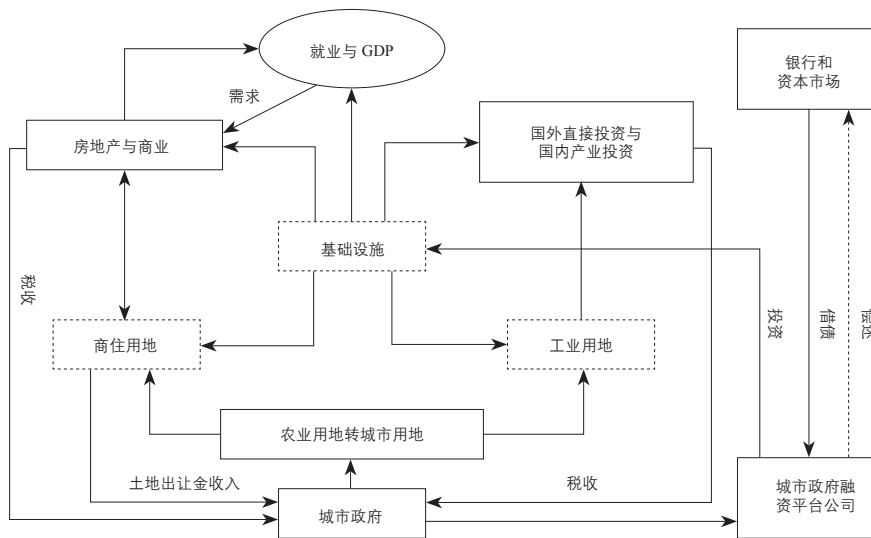
我国城市规划体系的建立始于计划经济时代，当时城市规划的主要任务是城市各类用地的空间布局。考虑到建设资金严重短缺，用地布局强调依托现有公共服务设施，以降低建设成本。然而，资金短缺导致规划蓝图只是“纸上画画、墙上挂挂”，很少付诸实施。

随着经济改革开放和社会主义市场经济的建立，城市规划也逐步转型。尤其是在 1990 年代，几项重大政策改革深刻影响城市的发展，也给城市规划带来挑战。在经济改革和开放政策引导下，城市政府积极开发工业园区，改善基础设施，以吸引外国直接投资和产业。1993 年，上海市率先开展城市公用事业商业化改革，“按成本计费”原则的运用为公用基础设施建设投融资打下了财务基础。1994 年分税制建立后，地方政府有了可预期的地方税收。私人小汽车交通的发

展和 1998 年住房市场化改革强力推动城市空间的扩张和房地产市场的繁荣发展。面对快速的城市化，几乎所有的城市都积极推动城市住房、工业、道路交通和其他基础设施的建设发展。作为上级政府审批基建投资规模和分配建设用地指标的重要依据，城市规划工作变得尤其重要，许多城市纷纷修改其总体规划或制定新的总体规划。但由于缺乏对财政能力约束的考量，城市政府强烈的发展欲望导致了过于乐观的规划远景的设定。

进入 21 世纪，土地出让金制度演变成土地财政，城市规划成为土地财政的工具。土地财政包括土地出让金收入和土地抵押融资两部分，后者是以基础设施建设带来的未来土地增值收益为支撑的银行融资方式，通过将基础设施建设与周边土地开发结合起来实现，尤其适合新城新区的基础设施建设。但在土地财政运作中，许多城市逐渐背离了城市人口和产业发展的实际需求，仅为获取财政收入而出让土地，从而扭曲了城市规划与财政之间的关系。图 2 展示了土地财政的运作机制，其中土地利用、基础设施建设和房地产开发都离不开法定城市规划流程（即总体规划、控制性详细规划以及规划和建设许可）。城市政府希望通过新城新区土地开发，获取更多的土地出让金收入。一方面，城市政府通过压低工业用地价格来吸引外来投资和产业；另一方面，由于商住用地必须采用招、拍、挂方式出让，城市政府限制商住用地的提供以获取最高的单位面积出让金收入。城市规划部门为此拟定新城新区的综合规划建设方案，以使单位面积土地出让金最大化。故而，现在我们看到的一个普遍现象，就是工业用地存在的浪费和商住用地的短缺。

虽然规划、财政和融资都是土地财政框架中的主要组成



注：虚线框中的“基础设施”“商住用地”和“工业用地”属于城市规划中用地布局范畴。

图 2 土地财政运行机制示意图

部分，事实上城市规划与财政部门之间缺乏有机联系的状况却没有因此得到改善。两者基本上是相对独立的体系，在互不交集的平行轨道上发展而成。尽管快速城市化给城市规划和财政带来越来越多的要求，但两者在政府管理工作流程上一直没有形成真正意义的互动与协同。主要原因有二：一是两个部门关注的时间期限不同；二是法定城市规划的任务没有明确要求拟定规划方案时要考量财政和融资的约束。《中华人民共和国城乡规划法（2019年修正版）》有如下规定：

- 城市总体规划的编制，应当依据国民经济和社会发展规划，并与土地利用总体规划相衔接（第五条）；
- 城市总体规划的规划期限一般为20年，而且应对城市更长远的发展作出预测性安排（第十七条）；
- 城市政府应当根据城市总体规划、土地利用总体规划和年度计划以及国民经济和社会发展规划，制定近期建设规划；近期建设规划应当以重要基础设施、公共服务设施和中低收入居民住房建设以及生态环境保护为重点内容，明确近期建设的时序、发展方向和空间布局；近期建设规划的规划期限为五年（第三十四条）；
- 地方各级人民政府应当根据当地经济社会发展水平，量力而行，尊重群众意愿，有计划、分步骤地组织实施城乡规划（第二十八条）。

可见，城市总体规划关注20年规划期限的远景。在这样的时间尺度上，确实难以考量财政和融资的约束。虽然法定近期建设规划的期限为5年，要求规划的内容相当具体，但《城乡规划法》只建议地方政府根据当地经济社会发展水平量力而行，有计划、分步骤地组织实施规划。尽管“量力而行”包含了要考虑财力约束的意思，但用词是不具体的。由于所有城市规划的内容都最终以建设项目的形式落地，在现行规划实施体制中，直到建设投资项目可行性研究阶段才要求做经济和财务分析。显然，这种做法与美国城市规划机构要求做的基本建设预算很不一样。

另外一个导致城市规划与财政工作关系薄弱的原因是我国城市尚未实行房地产税。以房地产价值计税的房地产税实质上是规划建设与财政之间的一条纽带，因为房地产价值中的一部分来自于社区公共服务的提供。如果城市政府将房地产税收入用于城市公共服务支出，将有助于房地产的保值或增值，使纳税的业主得益。土地出让金也是城市规划与财政的一条纽带，但因为在建设前一次性收取，其关联作用相对每年按保有量征收的房地产税要小，而且会产生“寅吃卯粮”的不良激励，降低财政的可持续性。

我国城市财政是以城市政府为主体，以短期的市政服务提供和城市增长为主要目标的财政收支管理体系。与城市规划部门相比，城市财政部门一般只关注当下的收支以编制年

度地方财政预算，而年度预算编制的主要依据是上一年预算的执行情况。在这种运作模式下，财政部门不太可能为20年期限的城市总体规划甚至5年期限的近期建设规划提出有意义的财政约束情景。然而，随着城市的发展，城市财政支出责任不断加大，对土地出让金和银行借贷的依赖度增高，中长期财政风险正在累积，城市财政部门的运作模式也面临挑战。另外，城市财政部门内部也存在不同预算之间的协同整合问题。一般公共财政预算和以土地出让金为主的政府基金预算本是两本账，城市财政局只管一般公共财政预算，而政府基金预算主要用于基本建设，由市发改委负责。土地出让金原由城市国土部门收取，直到2021年，才转由税务部门收取。

城市规划与财政的各自为政并不意味着两者之间不存在合作。我国各级政府同级部门之间的横向合作，一般都是通过上级主管领导召集各方协商的形式进行的，如针对某重大事项的部门联席会议，由各部门的领导参加，共同讨论、协商和决定需要协调解决的问题。这样的机制能起到一定作用，但仅在必要时才采用。我们需要思考两个操作层面的问题：目前的规划—财政—融资协同机制有效吗？有必要建立一个有效的机制吗？

实施中期财政规划是我国近年预算制度改革的一项任务。“十四五”规划纲要名词解释对中期财政规划有如下定义：“中期财政规划是在对总体财政收支情况进行科学预判的基础上，研究确定财政收支政策，使主要财政政策相对稳定，同时根据经济社会发展情况适时研究调整。我国目前实行的中期财政规划管理，由财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划，对未来三年重大财政收支情况进行分析预测，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目，研究政策目标、运行机制和评价办法，并通过逐年更新滚动管理，强化财政规划对年度预算的约束性。”<sup>[11]</sup> 2015年1月3日，国务院印发《关于实行中期财政规划管理的意见》，部署全面推进中期财政规划管理，对其背景有如下论述：“当前，我国经济社会发展面临的国内外环境错综复杂，财政可持续发展面临较多挑战，财政收入增速下降，与支出刚性增长矛盾进一步加剧；现行支出政策考虑当前问题较多，支出结构固化僵化；地方政府性债务存在一定风险隐患；专项规划、区域规划与财政规划衔接不够，不利于预算统筹安排。实行中期财政规划管理，由财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划，对未来三年重大财政收支情况进行分析预测，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目，研究政策目标、运行机制和评价办法，通过逐年更新滚动管理，强化财政规划对年度预算的约束性，有利于通过深化改革解决上述问题，实现财政可持续发展，也有利于充分发挥财政

职能作用，促进经济结构调整和发展方式转变。”<sup>[12]</sup>

按照国务院的要求，凡是涉及财政政策和资金支持的部门、行业规划，都要与中期财政规划相衔接；为了强化中期财政规划对年度预算编制的约束，年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行。尽管国家财政部指导各级财政和相关编制中期财政规划，但中期财政规划的科学性、准确性和精准度还有待提升，中期财政规划对编制年度预算的约束指导力仍需要加强<sup>[13]</sup>。

近两年，我国正在构建一个由自然资源部管辖的国土空间规划体系，将以前多个由不同职能部门管辖的规划体系整合起来，其中包括住房和城乡建设部门的城乡规划、发展和改革委员会的五年经济和社会发展规划中的主体功能区规划、原国土资源部门的土地利用规划。这个新体系未来如何运作还有待观察，然而截至目前，在国土空间规划体系的讨论中，几乎没有涉及如何将财政约束嵌入到规划体系中的讨论。

#### 4 我国城市规划与财政工作缺乏有机联系带来的后果

城市规划与财政工作缺乏有机联系的状况导致了一些严重的问题，下面分三个层面举例说明。在宏观层面，一个主要问题是一些新城新区的规划没有科学地考量经济和财政风险，盘子拉得太大，导致了大量土地的浪费。这个问题在追求土地出让金收入为目的的土地开发上尤为严重。城市发展是有规律的，有增长时期也有低迷时期。在城市经济快速发展时期，土地财政给城市政府提供了很大的财源，因此政府乐意将规划做大。由于与房地产相关的五种税收在分税制中属于地方税，城市政府也乐意发展房地产。很多城市为了从土地上拿钱，征了很多地，但由于供过于求，导致很多新城新区利用效率低下，这种情况在西部城市尤为严重。从农村征收的土地未被有效利用，是稀缺资源的巨大浪费，而这种浪费现象相当普遍。许多研究证实了土地财政导致了这种负面的影响<sup>[14]</sup>。

此外，政府规定土地出让金收入只能用于基本建设，这对支撑城市的快速发展是有意义的，但也造成了重投资、轻维护的负面激励。本来城市政府就一向存在重投资、轻维护的倾向，土地财政也许加剧了这个倾向。做好基础设施的维护，对提高基础设施的服务质量和使用寿命至关重要。但城市政府在做基础设施资金安排时，往往只考虑投资支出，不考虑维护支出。一项对世界不同收入国家基础设施投资和支出占GDP比例的研究发现，当一个国家的人均收入很低时，该国的基础设施存量少，投资需求大，而维护支出少；当一个国家的人均收入增高时，基础设施存量也增大，维护

支出也随之增大；发达国家每年基础设施的维护支出已大于基础设施的建设支出<sup>[15]</sup>。如果维护支出不到位，基础设施会过早破损老化，导致服务质量低下，安全性能下降，服务寿命减少，浪费许多前期投资。我国许多城市经历了20多年基础设施的大发展，存量已接近或超过发达国家城市水平，但在城市近期实施规划、财政计划和大型基础设施项目的可行性研究中，仍然看不到严密估算的维护支出安排。

我国城市规划和财政预算工作之间的薄弱联系，还因缺乏城市基础设施的可持续融资机制而进一步弱化，导致大多数城市的总体规划和详细规划对城市扩展所需的基础设施建设不设实质意义的财务约束，规划实施的资金支持缺乏财政的可行性分析或硬预算约束分析，致使基础设施的实施缺乏系统性，往往是哪个具体项目得到资金就上哪个。投资改善计划（capital improvement plan）是许多国家规划过程中一个常见的做法，但在中国很少见。这在很大程度上降低了城市规划的现实性，而且常常使得规划的实施产生困难。

在中观层面，规划为土地财政收入最大化服务可能是导致大街区、大楼盘和门禁社区的出现和公共空间缺失的原因之一。城市公共空间包括公园、绿地、公共广场、开放空间和公共景观，是对公众开放的基本休闲娱乐空间。实证研究表明，便利的公共空间为周边的房地产创造了附加价值<sup>[16-17]</sup>。中国城市总体规划和控制性详细规划的内容包括公共空间用地布局，规划指标也包括一定的人均绿地和公园面积。然而在现实中，适合各年龄段、各类居民（包括老人、儿童和残疾人）步行或坐轮椅就能轻松到达的公共空间和儿童游乐场很少。有研究发现，自1980年代以来，普通城市居民使用的公共空间没有得到明显的改善，在某些地方甚至有所恶化<sup>[18]</sup>。

在土地财政激励下，城市政府有强烈的动机实现土地价值最大化。房地产开发商也追求开发利润最大化，总是尽最大努力提高房地产价值。他们喜欢更大面积的楼盘，以获得规模经济和楼盘环境服务的多样化。他们特别喜欢封闭式的门禁社区，因为其内部环境可以设计得比周围环境更加高档，从而产生更好的房地产价值和更高的销售价格。因此，他们倾向于以更高的价格竞拍更大的地块来建设门禁社区，以致大街区和门禁社区成为中国城市空间发展的常见单元。公共空间的提供涉及公共支出且难以回收成本，在缺乏土地增值回收机制或从价计税的房地产税的情况下，城市政府会将其视为亏损，而门禁社区内部营造的公共空间实际上是社区居民专用的“俱乐部产品”（club good）。研究发现，大街区和门禁社区对城市街道网络和交通运行有负面影响，是造成交通拥堵的原因之一<sup>[19]</sup>；它们还限制了公共交通和就业机会可达性，降低了社会包容性<sup>[20]</sup>。尽管城市政府和开发商都希望



房地产增值，但他们对公共空间的忽视，却使得房地产增值失去了一个机会<sup>[21]</sup>。这种现象的根源在于土地财政的激励，城市规划界却没能阻止其发生。

在微观层面，因城市规划与财政脱节或关系扭曲带来的问题层出不穷。比较典型的问题是政府和部门的专项规划仅关注事业发展而不研究资金筹集和安排，有的规划所需资金规模远超本级财政可承受能力<sup>[13]</sup>。有些南方城市在城中村改造项目中采用容积率奖励的做法，却给财政可持续性带来负面影响。这些项目通过引入房地产开发商与村集体合作的商业模式，为城中村改造融资进而予以实施。该模式将整个改造盘子分为三部分：村民回迁住房部分、商品住房部分和公益部分（即政府要求的公共设施，如街道、公用设施、公共空间、幼儿园等）。如果商品房的销售收入足以支付整个盘子的改造成本并有剩余，那么它将在商业上“有利可图”。如果财务上平衡不下来（即开发商在满足容积率约束和其他规划条件后无利可图），城市政府会通过奖励容积率的做法使开发商有利可图，促成项目的实施。但这种做法会增加社区周边公共服务的负担，由此导致的未来新增基础设施建设和运营维护成本将由财政承担。显然，这种做法对财政可持续性不利。

### 5 加强规划与财政工作之间有机联系的若干建议

基于国际经验和对我国现状问题的讨论，我们认为有必要改变我国城市规划与财政工作之间缺乏有机联系的状况，以增强规划的理性和现实性，以及财政的抗风险性。这一点在我国进入高质量发展阶段尤为重要。因为高质量发展阶段城市经济的主要驱动力不在于规模快速扩张，而在于效率的提高。城市规划与财政的协同至少可以减少资源和资金的浪费，而这本身就意味着净收益的增加。

首先，应当改变城市规划观念。长期以来，我国城市经历了持续的经济、人口和空间发展，导致城市远景分析和规划中对未来预测的发散性（相对于收敛而言），缺乏对经济增长率衰减规律和财政约束的考量。目前我国经济发展已进入新常态，城市化也迈进一个新的稳步发展阶段，城市空间发展也从快速增量发展转向增量与存量发展并存，形势要求城市改变规划观念。

我国城市化水平已达 65%，城市化速度会缓慢下来，预计到 2035 年，城市化水平将达 75%~80%。下一程的城市化不仅需要解决农民工市民化问题，还要打造适老化、儿童友好型、碳中和、生态智慧城市，显然不能再按以往粗犷、快速的城市扩张的路子走下去。此外，我国城市发展遍地开花的时代已经过去，出现了越来越多的收缩城市。收缩城市规划部门必须扭转城市将会继续发展的愿景构想，转而采取精

明收缩战略和规划。我们还要认识到，我国城市发展已经进入存量发展时代。尽管城市土地扩张对有发展前景和需求的城市而言依然是其空间发展的一条主要路径，但存量发展会变得越来越重要。与存量发展相对应的是城市规划、管理、融资理念的转变。

城市规划观念怎么改呢？关键在于务实。例如支撑城市空间发展的基础设施专项规划，就要在基础设施投资决策上做到精打细算，把握基础设施建设、经营、管理的全局观念，遵守量入为出的财政原则。基础设施建设无论采用何种财政支持和融资方式，最终买单者还是企业和个人。我们在做基础设施专项规划时，首先要回答三个基本问题：现有基础设施的经营效率是否达到最大？现有基础设施是不是得到合理的维护？现有的资金是不是得到合理的使用？观念的改变就体现为上述问题的提出和解决。

其次，在城市政府工作流程上，应当把改革的努力聚焦在中期财政规划与近期建设规划的协同上。随着城市规划观念的转变，城市政府公共财政管理能力也要相应提高。管理能力的范畴包括规划、预算、债务管理和资产管理。目前，从城市总体规划到国民经济和社会发展五年规划，再到财政年度投资资金安排，缺乏有效的衔接，导致规划、财政与项目投融资决策的脱节，进而导致公共设施项目投资常见的长官意志和随意性。在新的改革中，要致力于将城市规划与财政和投融资计划挂钩，建立一个“中期建设和财政规划”流程（图 3）。城市政府可以学习国际上的一些先进做法，在城市规划和现状分析的基础上制定城市公共设施优先发展计划，并且编制“基本建设资金计划”（类似于投资改善计划）和“中期财政和融资规划”（类似于国外采用的多年财政计划 [multi-year financial plan]），通过这些环节有效地将城市规划与投资资金安排衔接起来<sup>[22]</sup>。我国已有城市在近期规划层

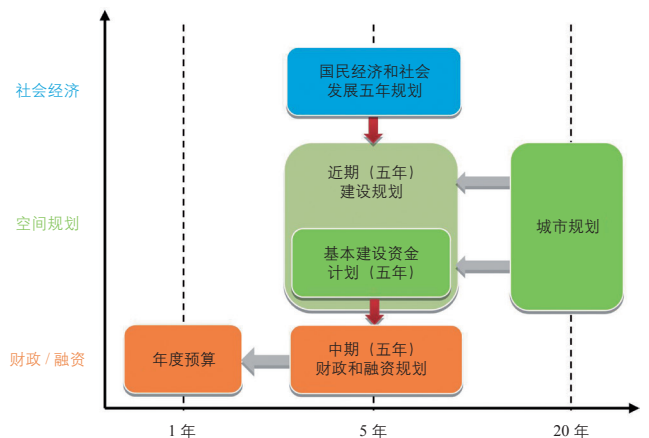


图 3 中期建设和财政规划流程示意图  
资料来源：参考文献 [22]

面建立“近期建设项目库”，并研究项目的投资数额和资金来源，以此作为城市五年发展建设计划的依据。这些好经验可以学习和推广。

基本建设资金计划的目的是确定近期（一般3~5年）投资哪些资产和资金来源。适当拟定和实施基本建设资金计划将有助于城市政府将注意力集中在城市发展目标和公共服务需求上，鼓励更有效的项目管理，确定最经济的融资方式，并提高城市政府的信用等级。基本建设资金计划的内容包括：（1）回顾以往或正在进行的基本建设资金计划的实施和成效；（2）评估财政负担能力，识别资金来源财政责任；（3）描述项目优先排序标准；（4）拟出投资项目详细清单，包括目标服务水平、每年投资总额和融资安排。

中期财政和融资规划应该建立在城市政府正在实行的中期财政规划的基础上，将目前的三年滚动规划延长为五年滚动规划，与城市近期（五年）建设规划和上述基本建设资金计划衔接，并加强政府债务管理。中期财政和融资规划的任务包括预测未来五年的收入和支出，并在一系列政策和经济情景假设下预示政府支付和提供服务的能力将会发生什么变化。它有如下作用：加强政策、规划、预算的衔接，确保规划确定的重点工作顺利实施；提高年度预算的可预测性，避免支出的意外波动；为总支出的上限和资金分配的优化提供依据；减少财务部门与职能部门之间谈判的时间成本，使后者能够专注于项目评估、实施和管理。

“基本建设资金计划”和“中期财政和融资规划”共享信息，拟定过程中密切配合，但其涵盖范畴有所不同。“基本建设资金计划”估算了一定时期内的基本建设投资需求。“中期财政和融资规划”包括基建和非基建需求的战略思考和规划，估计基建支出和经常性支出，并根据“基本建设资金计划”和其他战略规划设定的优先事项安排财政资源和融资。

我们可以通过示范项目的方式，选择若干有意愿成为改革先驱的城市，探索如何建立“中期建设和财政规划”流程——确定负责“基本建设资金计划”和“中期财政和融资规划”的政府机构；明确定义和分配“基本建设资金计划”和“中期财政和融资规划”的制定、修订、实施和监控的权力和义务；建立促进部门间协调与合作的有效机制。

根据我国城市政府机构的设置，城市规划与国土局可以负责“基本建设资金计划”的编制。现有的近期建设规划是编制“基本建设资金计划”的良好起点。该建设规划每五年制定一次，依据为城市总体规划和土地利用规划中的长期空间扩张和土地利用战略，以及国民经济和社会发展五年规划中的优先领域、行业 and 项目。然而，近期建设计划主要侧重于战略和政策的实施，缺乏拟建项目资金落实的细节。“基本建设资金计划”可以按照近期建设规划中提出的战略和政

策来编制，按部门（例如交通、供水和污水处理、电力、卫生和教育等）优先考虑改善城市基础设施，并确定可用的资金来源。市发改委和财政局可以随后编制一份“中期财政和融资规划”，说明如何为包括基础设施建设在内的优先项目提供资金，以及计划投资的收入来源。“中期财政和融资规划”为年度财政预算提供编制依据，确认在中期有足够的运营和资本收入来维持和扩大城市服务，同时保证其财政健康和可持续性。整个过程需要市规土局、市发改委和市财政局等部门密切配合。图3说明了如何通过适当设计的“中期建设和财政规划框架”，将政策、规划和预算流程联系起来。

第三，是建立城市资产管理体系。城市基础设施是有价值的资产，我们要在基础设施投资规划和财政预算中考虑基础设施资产使用损耗的价值和维护所需的成本，以成本—收益最大化来制定新建基础设施和维护现有基础设施的投融资决策。实质上，资产管理是通过将全使用寿命周期的技术维护与财务管理结合起来，应用到基础设施的管理、维护与投资决策上，以保证基础设施以每单位成本带来的服务效率最高。如上文所述，随着经济发展和人均收入的增加，城市基础设施的存量越来越大，导致基础设施的维护和管理费用支出越来越庞大，总有一天会超过基础设施的投资支出。所以我们应从制度上早做打算，在预算中科学地估算中期城市基础设施资产的维护和管理费用支出，避免出现因维护不到位导致的基础设施过早破损老化的现象，在此基础上考虑和确定基础设施的新增投资规模。

第四，是继续推进房地产税改革。我国近十几年一直在推进房地产税改革，一些城市已具备开征的能力和条件。尽管目前经济形势不利，房地产税开征议程暂缓，但基于房地产评估价值征收的、运作良好的房地产税不仅是城市财政收入的一个重要来源，而且是城市规划与财政之间有效衔接的纽带，它反映了城市不同地块的土地价值和公共服务水平，为规划提供有效信息，使规划更有理性。缺乏这条纽带，规划决策与财政之间的关系容易被扭曲。除了实施房地产税之外，还有必要建立土地出让金、土地租金和房地产税“三位一体”的新型土地使用税费体系，在保持房地产领域税费总量不变的前提下，通过收取年度土地租金和开征房地产税，降低现行土地出让金收入，增强城市财政可持续性，促进城市政府量入为出的行为。

第五，建议规划院校开设城市财政课程，以满足未来城市规划管理的要求。显然，如果城市要编制“中期建设和财政规划”，就需要规划人员具备一定的城市财政和融资专业素养。为了满足这个需求，规划院校应积极弥补城市财政教学缺位的问题，并提供培训项目以支持城市规划职业继续教育。近年来，美国林肯土地政策研究院在调查了解美国规划



师工作需求的基础上,开设了“面向规划师的城市财政”培训课程,颇受美国规划界从业人员的欢迎。

## 6 结语

本文提出三个具体的问题:在现行城市规划体制下,有没有必要认清城市规划与财政的关联?城市规划与财政两部门间缺乏有机联系有没有带来不良的后果?如果两者之间的关联是重要的,如何加强城市规划过程中对城市财政能力的考量?国际经验表明,城市规划与城市财政和融资之间存在一定的内在联系。然而,我国城市规划与财政工作之间缺乏有机的联系和有效的衔接,导致了城市规划偏离财政约束,土地资源浪费,基础设施重投资轻维护,公共空间缺失,城市财政可持续性降低等等。我国城市现已进入高质量发展和空间增量与存量发展并存的阶段,有必要认清城市规划与财政之间的有机联系,建立一个规划与财政有效协同的工作基础。本文提出如下具体的行动建议:引导规划观念向务实方向的转变;在我国城市管理体制框架内建立一个“中期建设和财政规划”工作流程;建立城市基础设施资产管理体制;继续推进房地产税和土地出让金制度的改革;鼓励规划院校增加城市财政方面的课程。需要指出的是,这个课题业内研究很少。本文尚缺乏足够的依据支撑文中提到的一些观点,其主要目的仍是通过提出问题引起业内的关注和讨论。UPL

注:文中未注明资料来源的图片均为作者绘制。

## 参考文献

- [1] 埃比尼泽·霍华德.明日的田园城市[M].金经元,译.北京:商务印书馆,2010(1898).
- [2] MOLOTCH H. The city as a growth machine: toward a political economy of place[J]. American journal of sociology, 1976, 82(2): 309-332.
- [3] World Bank. Planning, connecting, and financing cities now: priority for city leaders[R]. Washington DC: World Bank, 2013. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9839-5>.
- [4] CARRUTHERS J I. The public finance of urban form [M] // WEBER R, CRANE R, eds. The Oxford handbook of urban planning. Oxford: Oxford University Press, 2012: 539-562.
- [5] ELLIS-WILLIAMS D G. The effect of spatial population distribution on the cost of delivering local services[J]. Journal of the Royal Statistical Society A, 1987, 150: 152-166.
- [6] HORTAS-RICO M, SOLE-OLLE A. Does urban sprawl increase the costs of providing local public services? evidence from the Spanish municipalities[J]. Urban studies, 2010, 47: 1513-1530.
- [7] LADD H F. Population growth, density, and the costs of providing public services[J]. Urban studies, 1992, 29: 273-295.
- [8] 罗义·巴尔.第七单元第三讲:美国城市发展与管理的财政规划[Z]//世界银行,国家行政学院,建设部.城市规划:应对城市的生长与转型(领导干部培训远程教育教材).北京:党建读物出版社,2005.
- [9] 杰夫·索尔.第一单元第二讲:城市规划的概念[Z]//世界银行,国家行政学院,建设部.城市规划:应对城市的生长与转型(领导干部培训远程教育教材).北京:党建读物出版社,2005.
- [10] NEEDHAM B. The Dutch land-use planning: principles and practice[M]. Farnham, UK: Routledge, 2014.
- [11] 国家发展和改革委员会规划司.“十四五”规划《纲要》名词解释之272:中期财政规划[EB/OL].(2021-12-24)[2022-12-27]. [https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzlggh/gjfgzh/202112/t20211224\\_1309539.html?code=&state=123](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzlggh/gjfgzh/202112/t20211224_1309539.html?code=&state=123).
- [12] 国务院.国务院关于实行中期财政规划管理的意见 国发〔2015〕3号[EB/OL].(2015-01-23)[2022-12-27]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/23/content\\_9428.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/23/content_9428.htm).
- [13] 马海涛,肖鹏.借力预算管理一体化,提升财政管理水平[J].行政管理改革,2022(8):30-37.
- [14] 国务院发展研究中心,世界银行.中国:推进高效、包容、可持续的城镇化[M].北京:中国发展出版社,2014.
- [15] INGRAM G K, LIU Z, BRANDT K. Metropolitan infrastructure and capital finance[M] // BAHL R, LINN J, WETZEL D, eds. Metropolitan government finance in developing countries. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute for Land Policy, 2013: 339-65.
- [16] ANDERSON S T, WEST S E. Open space, residential property values, and spatial context[J]. Regional science and urban economics, 2006, 36(6): 773-789.
- [17] LUTTIK J. The value of trees, water and open space as reflected by house prices in the Netherlands[J]. Landscape and urban planning, 2000, 48(3/4): 161-167.
- [18] MIAO P. Brave new city: three problems in Chinese urban public space since the 1980s[J]. Journal of urban design, 2011, 16(2): 179-207.
- [19] KAN H Y, FORSYTH A, ROWE P. Redesigning China's superblock neighbourhoods: Policies, opportunities and challenges[J]. Journal of urban design, 2017, 22(6): 757-777.
- [20] World Bank. Chongqing 2035: spatial transformation strategy: increasing efficiency and livability by promoting compact and human-centered development[R]. Supporting Report 1. World Bank, 2019.
- [21] LIU Z, WANG P. 2021. Urban planning practices in China: struggling between politics and the market[M] // MOHAN A K, PELLISSERY S, ARISTIZABAL J G, eds. Theorising urban development from the Global South. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021: 101-123.
- [22] FANG W, LIU Z. Municipal infrastructure planning and budgeting process: bridging the gap with Capital Investment Plan (CIP) and Multi-year Financial Plan (MYFP)[Z] // Technical Note No. 2 for World Bank Analytical Advisory Activity P124980: China Municipal Financing and Local Debt Management. World Bank Office in Beijing (unpublished), 2013.

(本文编辑:王枫)



本文更多增强内容扫码进入