



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
2 February 2026  
Chinese  
Original: English

### 公共行政专家委员会

#### 第二十五届会议

2026 年 4 月 13 日至 17 日，纽约

临时议程\* 项目 6

从治理和体制视角审视如何加强资源调动，  
促进实现可持续发展目标

### 通过公共财政管理改革、财政权力下放和创新性发展融资改 善公共资源调动

#### 秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递由委员会成员 Paul Smoke 和 Mauricio Rodas 协调、并与委员会其他成员 Rolf Alter、Adeyemi Dipeolu、Pamela Mbabazi 和 Pamela Monroe-Ellis 共同完成的文件。

\* E/C.16/2026/1。



## 通过公共财政管理改革、财政权力下放和创新性发展融资改善公共资源调动

### 摘要

当前全球范围内债务水平空前高企、赤字不断扩大、多国经济表现疲软，正迫使各国政府重新审视并调整财政框架，以支持有效且可持续的发展。广泛而复杂的治理和体制结构及运作流程，对各国政府如何调动和利用资源促进包容性发展产生重大影响。本文涵盖对于为可持续发展目标提供资金并推动其实施，同时增强公众对政府的信任并促进公众参与至关重要的三个关键领域。

在国家财政和金融层面，必须迅速提升财政政策框架的韧性，为此要调整公共财政管理方向，使其聚焦可持续发展目标相关成果、优先事项和资金效益，同时协调短期稳定目标与长期可持续发展及气候承诺。同样重要的是，在公共财政管理生态中增强最高审计机关的法律和业务独立性，以确保财政监督具有客观性，报告具有可信度。

改善可持续发展目标融资与治理的另一项根本性措施是扩大国家以下各级政府的参与。国家以下各级政府在促进地方发展方面具有固有优势，但常常没有充分利用它们发挥作用。许多国家可在完善财政、体制和管理框架的背景下，有效提升国家以下各级筹集和支出收入的权限和能力，该框架应包含强有力的公共财政管理绩效和国家以下各级问责激励机制。

第三个亟待利用的行动途径是增加可持续发展投资所需资金的规模并改善资金配置。国家公共资源和国际发展援助无法填补巨额且不断扩大的全球基础设施投资缺口。改革必须日益吸引私人资本，并运用创新机制来缓解和分担风险，同时为借款人和贷款人创造激励机制。在国家和国家以下层面，特别关注气候变化应对及其他全球优先事项对于可持续发展目标相关投资至关重要。

## 一. 引言

1. 资源调动是提高政府绩效和实现全球可持续发展目标的一个基础要素。广泛而复杂的治理和体制结构及运作流程，对各国政府如何调动和利用资源促进包容性发展会产生重大影响。本文涵盖三个至关重要但可能未获充分关注的领域——国家财政政策与财务管理的若干核心问题、政府间和国家以下各级的公共财政与财务管理和创新性发展融资机制。

## 二. 国家财政政策与金融管理中若干关键要素

2. 联合国发展筹资进程以及众多其他全球政策倡议、国际发展机构和国际金融机构，均高度重视加强国家资源调动和公共财政管理的关键重要性。本节涵盖若干值得特别关注的议题，也就是将韧性理念引入财政政策框架，以及强化最高审计机关的作用。

### A. 将韧性理念引入财政政策框架

3. 政策制定者和研究人员普遍认为，财政纪律对于应对高企且不断攀升的公共债务、保持财政空间以便有能力应对冲击至关重要。过去二十年间，为响应加强财政纪律的呼吁，越来越多的国家建立了基于规则的财政框架，包括制定量化财政规则和设立如财政委员会等财政机构来监督规则执行情况。

4. 大多数国家的公共财政面临着前所未有的双重压力挑战：<sup>1</sup> 政府既要恢复财政可持续性，又要应对多重交织的危机、更加严重的地缘政治与地缘经济不确定性，以及日益增长的对提供可持续发展目标相关公共产品与服务的需求。这些需求也反映了气候转型和落实《2030 年可持续发展议程》的结构性需求。对气候减缓与适应、有韧性的基础设施、社会包容、人力资本及安全领域的投资，正日益塑造支出结构与财政风险，而投资回报则经过很长时间才能显现。

5. 一些旨在加强财政纪律的常规手段，例如全面削减开支或呼吁少花钱多办事，并不适合《2030 年议程》和气候议程的规模、紧迫性以及跨代性质。世界银行一项名为“重新构思公共财政——让公共资源为发展成果服务”的倡议强调，有必要将公共财政管理重新定位为成果导向、优先排序和物有所值。<sup>2</sup> 当前双重压力带来的挑战要求建立能够协调短期稳定目标与长期发展及气候承诺的财政框架。

6. 因此，关键改革优先事项包括降低公共支出的刚性，实现及时的资源重新配置，并在政策目标间建立持续的优先级调整机制。这种优先顺序的重新调整对实现可持续发展目标至关重要，其进展取决于在管理权衡关系(例如社会保障与财政整合之间

<sup>1</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)，“经合组织国家公共财政的可持续性：从财政整合到国家重构？”经合组织预算文件，第 2025/12 卷，(2025 年，巴黎)；经合组织，《增长韧性增强但脆弱性加剧》，《经合组织经济展望》，第 2025/2 卷，(2025 年，巴黎)。

<sup>2</sup> Tim Williamson 等人，“重塑公共财政——厘清议程”，基金公组织共财政管理博客，2025 年 11 月 17 日。

的权衡)的同时,充分利用协同效应(例如气候行动、健康成果与创造就业机会之间的协同效应)。这些改革必须以制度和程序变革为支撑,将韧性、前瞻性和风险管理牢固地嵌入财政政策制定及更广泛的政策周期之中。

# 1. 通过可持续发展目标和气候视角重新审视基于规则的财政框架

7. 重新设计财政框架需要重新评估现行规则和制度,不仅要考虑其对债务可持续性和宏观经济稳定的贡献,更要审视其与实现长期可持续发展目标及气候转型路径的兼容性。

8. 基于规则的财政框架——将量化财政规则与财政委员会、支出审查和审计法院等机构相结合——已被广泛采用,以增强财政纪律和可信度。然而,这些框架中的许多框架是在财政风险定义更为狭隘的时代设计的,当时与气候相关的负债、转型成本和或有风险并未系统地纳入财政规划。

9. 财政规则通过对赤字、支出或债务施加数值限制,有助于稳定预期并约束政策制定。实证证据表明,精心设计的规则能够缓解顺周期行为,并改善财政结果。<sup>3</sup>然而,僵化的规则设计可能限制政府在应对冲击时扩大绿色投资、气候适应支出或社会保障的能力,这些领域对实现多个可持续发展目标至关重要。

10. 自疫情以来财政规则的广泛修订,既凸显了其局限性,也展现了其适应性。更多地依赖豁免条款使各国政府得以应对危机,包括与气候冲击和能源价格波动相关的危机。然而,若调整压力过度集中于资本支出或预防措施,缺乏明确的合规路径将危及长期发展和气候投资。

11. 纠正机制在协调财政纪律与可持续发展目标方面发挥着关键作用。精心设计的机制能够支持渐进、可预测的调整路径,从而保护优先的可持续发展目标和气候相关支出,而非强行实施突然的财政整合。然而,此类机制的普及程度有限——尤其在新兴经济体和低收入经济体中——令人担忧其管理气候相关财政风险的能力,以及维持符合发展需求的投资水平的能力。

12. 从可持续发展目标的角度来看,财政规则与中期财政框架之间的联系尤为重要。中期财政框架为将气候战略、国家自主贡献和可持续发展目标纳入财政规划提供了天然切入点。当中期财政框架薄弱或与财政规则脱节时,政府便难以将长期承诺——如净零排放目标或适应策略——转化为可信且有资金可用的支出路径。

13. 尽管在某些设计特征(如豁免条款和立法锚定)提升了灵活性,但合规性仍参差不齐。在实践中,在缺乏透明调整策略的情况下反复暂停财政规则,可能同时损害财政可信度以及气候和可持续发展目标承诺的可信度。财政委员会和审计法院加强

<sup>3</sup> Julien Acalin 等人,“财政规则、强有力的修正机制与主权利差”,国际货币基金组织(基金组织)工作论文 25/195 号(2025 年,华盛顿特区); Virginia Alonso 等人,财政规则与财政委员会:疫情以来的最新趋势与修订,基金组织工作论文 25/198 号(2025 年,华盛顿特区); Julien Acalin 等人,“防范高债务与迫近支出压力的财政防护栏”,基金组织工作人员讨论稿 2025/004 号(2025 年,华盛顿特区)。

监督，特别是对气候相关财政风险的审查以及长期可持续性分析，将增强这些框架的韧性和合法性。

## 2. 为可持续发展目标和以气候导向的决策框架嵌入韧性机制

14. 除了对财政规则进行渐进式改进外，实现可持续发展目标和管理气候转型还需要更深刻的转变，转向具有韧性、基于决策的财政框架。这些框架特别要求加强风险预判评估，并授权调整财政立场，以减轻新发危机的影响、加速复苏进程，并协调处理短期与中期目标间的优先级调整。获取高质量数据、提升决策灵活性并确保问责制，是基于决策的财政框架的基本原则。

15. 将韧性概念系统性地应用于财政政策，意味着要加强前瞻性分析、压力测试和风险管理能力——尤其针对气候相关风险，如自然灾害、搁浅资产和转型冲击。有效运用数据、数字工具和情景分析，有助于将财政政策从被动应对危机转向主动投资于韧性建设、预防措施和适应能力建设。

16. 整合宏观财政、气候和社会指标的预警系统，能够为政治领导层提供关于新风险和政策权衡的信息。对协同效应(例如气候投资、就业与区域发展之间的协同效应)进行结构化评估，可支持基于证据的优先级调整，使其与可持续发展目标保持一致。促进跨部门协调的体制改革对于打破当前阻碍气候与发展战略协调一致的行政孤岛至关重要。

17. 从严格基于规则的框架向更侧重决策的方法逐步过渡时，必须维护公众信任度和财政可信度。这要求具备高标准的透明度、开放的政府运作方式和强有力的内部控制机制，并辅以独立外部监督。审计法院和财政委员会不仅能评估财政规则的遵守情况，而且还能评估财政政策是否符合长期可持续性、气候目标以及代际公平，从而发挥更广泛的作用。

18. 最后，加强财政素养对于维持公众对可持续发展目标和气候相关改革的持续支持至关重要。民众对财政权衡、长期投资回报以及气候相关风险的了解仍然有限。通过教育、透明报告和清晰沟通等定向举措，有助于增强公众预期与可持续发展的融资现实及气候转型的契合度，从而增强雄心勃勃且负责任的财政改革的政治可行性。

## B. 最高审计机关是有效公共财政管理的核心

19. 最高审计机关执行独立审查，以确保政策按预期实施，并保障治理要素(问责制和透明度)到位，从而保障公共资源支出的效率和成效。

20. 高质量的独立审计可以为政策实施情况评估和纠偏提供信息，大会第 [79/231](#) 号决议重申了这一作用。该决议阐明了独立最高审计机关与有效率、负责、有成效且透明的公共行政管理之间的关联。最高审计机关必须独立于被审计实体运作，并得到保护，不受外部影响。这种独立性对于实行客观有效的监督并进行可信的报告至关重要。这凸显了最高审计机关在促进公共行政透明度和问责制方面的作用，这有利于实现国家发展目标。最高审计机关实施的绩效(物有所值)和预算可信度审计，可对政策执行情况和成果评估进行客观监督。

## 1. 财政监督与预算可信度

21. 最高审计机关可分析宏观财政假设的合理性、持续性支出不足或拖欠的原因，以及现金规划的有效性。这些审查可强化财政纪律，并改善中期规划。在某些情况下，最高审计机关履行类似于独立财政委员会的法定职能。实例包括对下列方面的评估：宏观经济预测、预算假设、财政规则遵守情况、财政目标达成情况，以及政府行政部门对预算偏差所作的说明。拥有全面职权的最高审计机关，凭借其对公共财政的全局视野及法定获取记录和交易的权限，能够开展全面审查并形成独到见解，从而为政策执行情况监督和决策提供依据，进而支持财政政策评估工作。

22. 这一角色增强了预算可信度与公众信任度。在某些情况下，最高审计机关的财政委员会职能植根于法律，并有报告规程。财政监督职能也应在法律上受到保护，免受行政干预。即使最高审计机关未被赋予正式的财政委员会职责，独立财政机构间的协作仍可强化预算体系：最高审计机关的事后保证功能，恰好能与财政委员会的事前合规性分析及预测工作形成互补。

## 2. 为有效资源调动提供支持的保证审计

23. 最高审计机关及时执行财务与合规性保证审计，可确保独立可靠的财务报告及议会监督。最高审计机关对国民账户准确性与可靠性的保证，以及及时发布保证信息，是财政透明度的基石，既保障了有效监督，又促进了实质性讨论与决策。通过对采购、项目与计划执行情况、捐助资金及拨款的审计，可以确认项目执行、资金运用及记录是否符合法定要求，从而采取纠正措施，防止未经授权的拨款行为，并保护稀缺资源免遭未经授权的使用。保证审计确保税收得到完整核算并转入国库，从而降低腐败或欺诈风险，同时建立公民、投资者及发展伙伴间的信任。这种信任对于维持税收工作和吸引外部融资至关重要。

24. 另一方面，绩效审计不仅关注法规是否得到遵守，更着眼于公共资源是否得到高效率、有成效的利用。这意味着要确定用于国家优先事项的资金支出不仅符合相关法律法规，而且符合项目/计划的预期目的。这还涉及判定项目决策是否基于可行性研究，是否配备了全面的实施计划，是否明确界定了一项或多项预期成果和目标受益群体，项目执行工作是否具有包容性且及时有效，以及目标受助对象是否确实从中获益。这些审计提供了可操作的见解，有助于政策制定者改进体系、重新分配资源并增强机构能力。

25. 最高审计机关开展的保证性与非保证性审计，能够就资源调动及公共财政管理生态的运作情况出具独立报告，不仅可据此判定其是否符合监管法规，更能评估政策实施的有效性。尽管这些审计有效，但它们本质上属于事后审查/历史评估。动态环境要求在项目实施过程中提供审计保证。这种情况在紧急状态下尤为明显，紧急状态要求做出迅速响应，这往往意味着需要放宽旨在保障公共资金安全的规则。透明度常因追求速度而变得模糊不清。部分最高审计机关已通过引入实时审计来应对这一风险。在紧急情况下和部署重大政策优先事项的过程中——例如在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间——部分最高审计机关会同步开展采购合规性、资格审查、现金转移及款项拨付情况的核查，在不延误正当紧急性的前提下及时提供审计保证。

在此类情况下，最高审计机关可确保治理责任人及时获悉偏差与问题，同时在项目执行过程中采取措施，以便在损失累积前实施纠正行动。

### 3. 应对关键挑战

26. 最高审计机关在执行非保证性审计和保证性审计时，若受限于职权范围、预算分配和(或)专业技能配置，其成效将受到制约。例如，某些最高审计机关无权开展非保证性审计，其独立性要么因法律限制而受损，要么因资源约束而受限。在此类情况下，它们无法就预算执行成效、预算成果以及气候变化适应等新出现的风险和问题提出独立意见。对于小岛屿发展中国家而言，这种情况尤为突出，其预算支出存在高度错配风险。另一方面，有些最高审计机关虽具备法定职权，却因无法获得充足资金采购必要技能与技术而能力不足。这可能影响利益攸关方对最高审计机关产出的信心，因为这些机构无法开展相关且动态的审计工作。

27. 捐助伙伴和国际最高审计机关组织发展倡议在向小岛屿发展中国家和那些在情况复杂并具有挑战性的背景下运作的最高审计机关提供援助方面发挥了重要作用。<sup>4</sup> 随着捐助方优先事项转变和资金下滑，资源不足的最高审计机关更加脆弱；应敦促各国政府将最高审计机关作为公共财政管理生态中的关键预防和监督要素加以投资，为此要强化最高审计机关在法律和运作方面的独立性，确保客观监督和可信报告。此外，应鼓励最高审计机关扩大实时审计和绩效审计的应用范围，以便在项目实施过程中及时提供保证和可操作的见解，尤其是在动态或紧急情况下。还应鼓励最高审计机关开展预算可信度审计，以增强财政分析的全面性。这都是建立强有力的治理安排以推动高效率和有成效的资源调动的基础。

## 三. 改善政府间和国家以下各级公共财政和公共财政管理

28. 《2030 年议程》要求国际社会在短时间内实现雄心勃勃的可持续发展目标。为此，各国必须与新伙伴开展创新合作，并运用其可驱使的所有治理、财政和管理机制。《2030 年议程》承认国家以下各级政府是确保将可持续发展目标转化为符合其所管辖社区在气候变化和其他全球挑战方面需求的行动的重要行为体。它们还必须激发本地专业知识和资源，并确保获得国内外支持。

29. 《新城市议程》随后呼吁建立新的城市发展模式，整合可持续发展的各个方面，以支持公平、福利和包容性繁荣。此外，《塞维利亚可持续发展融资承诺》承诺加强国家以下各级的融资；完善会计制度和报告机制；促进政府间协调。《承诺》还主张收入和融资来源的多样化，包括酌情探索市政债券市场，促进稳定、透明的政府间财政转移支付制度和均衡机制(见大会第 79/323 号决议附件第 27(o)段)。

<sup>4</sup> 见国际最高审计机关组织发展倡议的网站：<https://idi.no/>。

## A. 地方政府在财政与发展中的作用

30. 尽管国家以下层面对可持续发展目标的重要性得到认可，但国家以下各级政府所能发挥的作用以及所需的能力和资源受到的重视相对有限。为阐明采取行动的必要性，有必要回顾为何国家以下各级政府能够成为可持续发展的关键力量。<sup>5</sup>

- 高收入国家——以及许多低、中收入国家——期望国家以下各级政府履行某些职能。高收入国家的国家以下各级政府占公共支出的近三分之一，占公共投资的 40% 以上。<sup>6</sup> 财政权力下放在低、中收入国家并不平衡，但即便在低收入国家，国家以下各级政府支出也占支出的 12%，占投资的 18%。
- 许多国家在对可持续发展目标至关重要的基础设施方面存在巨大差距。随着人口增长和城市化，需求将激增。<sup>7</sup> 填补空白需要规划和投资，涉及到国家以下各级政府正在发挥或可能发挥作用的职能领域。国家以下各级政府可通过筹集资源、进行投资并提供服务来推动地方和国家目标的实现。
- 许多可持续发展目标包含必须在特定管辖区内共同处理的组成部分，正如目标 11 所体现的那样。鉴于国家以下各级政府与当地居民的距离近，它们比国家行为体更具潜力和动力来全面考虑地域发展。<sup>8</sup> 超过 60% 的可持续发展目标具体目标与城市相关或需要地方采取行动，<sup>9</sup> 而国家以下各级政府预计承担着 70% 以上气候基础设施需求。<sup>10</sup> 国家行为体提供框架和支持，但国家以下各级政府在可持续发展目标行动中往往发挥着作用。
- 许多可持续发展目标聚焦于缓解全球性挑战，包括气候变化、金融动荡、能源短缺、健康危机以及粮食不安全等。国际和国内措施固然重要，但国家以下各级政府在某些国家已采取行动，并可进一步采取更多行动，以促进气候适应、节能和绿色增长。<sup>11</sup>

## B. 国家以下各级的财政收入格局

31. 中央政府在创收方面具有优势，这源于其生产性收入基础的特性及行政规模经济效应，而国家以下各级政府则常因需求空间差异而在提供特定服务方面有优势。这

<sup>5</sup> David Jackson, 编辑, 地方政府融资是发展融资, 联合国资本发展基金(2022 年, 纽约)。

<sup>6</sup> 经合组织与世界城市 and 地方政府联合组织, 《2022 年综合报告: 国家以下各级财政与投资世界观察站》(2022 年, 巴黎)。

<sup>7</sup> 见 [www.worldbank.org/en/topic/sustainableinfrastructurefinance/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/sustainableinfrastructurefinance/overview)。

<sup>8</sup> 欧洲联盟委员会, 《通过地域方法支持权力下放、地方治理与地方发展》, 工具与方法系列, 参考文件第 23 号(2016 年, 布鲁塞尔)。

<sup>9</sup> Solomon Greene 和 Brady Meixell, “Hacking the Sustainable Development Goals: can US cities measure up?” , Urban Institute (Washington, D.C., 2017)。

<sup>10</sup> 经合组织、世界银行和联合国环境规划署(环境署), 《气候未来融资: 重新思考基础设施建设》(2018 年, 巴黎)。

<sup>11</sup> Paul Smoke 和 Mitchell Cook, 行政权力下放与气候变化: 概念、经验与行动, 世界银行(2022 年, 华盛顿特区)。

使得政府间转移支付及其分配方式至关重要。然而，国家以下各级政府筹集部分资金具有充分理由：减轻国家预算压力；使地方服务的成本与收益挂钩；同时可用于偿还基础设施投资的债务；释放国家资源，用于财政能力较弱的国家以下各级政府。

## 1. 国家以下各级自有收入

32. 对地方自有来源创收的高需求与这方面所受限制，导致国家以下各级政府的责任与创收能力之间存在巨大差异。中等收入国家与高收入国家的国家以下各级政府可能收取其收入的 30%或更多。尽管存在例外情况，且各国内部也存在差异，但在低收入国家中，这一比例较低。城市政府的税基和财政能力或许能赋予其更大的财政自主权，联邦制体系的自主权可能受到州管控的限制。普遍认为，许多中央政府，特别是低、中收入国家的中央政府，其下放的财政收入来源低于财政原则允许的额度和国家以下各级政府需求的额度。尽管如此，国家以下各级政府还是经常拥有一系列自有收入方案，<sup>12</sup> 其中包括财产税、规费和手续费、许可费、经济活动税，有时还包括中间或城市层级的其他收入来源。

33. 即使允许国家以下各级政府拥有收入，这些收入也常常未能得到充分利用。政府间转移支付可能削弱地方创收积极性，数据与能力限制带来行政管理挑战，地方政治动态则可能削弱执行力度。此外，由于中央法规普遍存在，因此地方财政完全自主的情况罕见。国家以下各级政府自有来源收入及税收分成条款各不相同，其运作环境也存在差异。一些国家已采取积极的国家以下各级政府收入改革措施，这些措施涉及对传统国家以下各级政府收入来源管理的新方法。其他国家则开创新的国家以下各级政府渠道，例如通过土地增值税从基础设施(例如道路、下水道和交通系统)产生的土地增值中筹集资金。<sup>13</sup>

## 2. 政府间财政转移

34. 在多数国家，无论高收入、中等收入还是低收入国家，国家以下各级政府的财政支出与收入责任之间存在失衡，因此尽管城市地区可能更具财政自主性，但国家以下各级政府在很大程度上依赖于政府间财政转移支付。<sup>14</sup> 转移支付能够改善国家以下各级政府自主权和资源获取能力，同时有助于实现国家发展、服务供给和公平方面的优先目标，包括可持续发展目标所体现的目标。考虑多重因素至关重要。

35. 首先，鉴于自有来源收入方面的限制，国家以下各级政府需要可靠且充足的政府间财政转移支付。公共财政收入面临诸多需求，因此中央政府无法完全满足所有国家以下各级政府的需求，同时需要保持灵活性以应对不断变化的宏观经济形势。然而，仍存在一种趋势，即以相对可预测的方式界定政府间财政转移的总量(资金池)，以限制国家与国家以下各级政府共享资金数额中可能出现的破坏性或政治性波动。

<sup>12</sup> Roy Bahl 等人, *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries: Development from Below* (Cheltenham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Edward Elgar Publishing, 2018)。

<sup>13</sup> 经合组织,《全球土地价值捕获政策汇编》(2022 年, 巴黎)。

<sup>14</sup> 巴赫与伯德(2018)对政府间转移支付进行了综述。

36. 其次，基于客观标准分配政府间财政转移至关重要且日益普遍，这有助于提高透明度。政府间财政转移方案使得中央能够实现关键目标，例如优化资源配置(若采用再分配型政府间财政转移则兼顾公平性)、增强自主权(无条件型政府间财政转移)以及聚焦优先职能(有条件型政府间财政转移)，包括可持续发展目标的具体指标。政府间财政转移的一项关键决策是确定优先目标，并据此确定资金应如何分配。

37. 第三，如果政府间财政转移规模庞大且产生不良激励，可能会削弱国家以下各级政府的征税和借贷。对信誉良好的国家以下各级政府的不必要的政府间财政转移减少了可用于财政实力较弱的国家以下各级政府的资金。此外，有条件型政府间财政转移可能导致某些领域出现过度支出的激励。在实践中，政府间财政转移系统种类繁多。关键问题在于实现各类转移支付之间的合理平衡，并为国家以下各级政府创造激励机制，促使它们以着眼于发展且负责任的方式行事。

### 3. 国家以下各级发展融资

38. 在所有收入水平的国家中，国家以下各级政府都面临着日益增长的投资需求。然而，由于结构性与体制障碍，来自国内公共资源、多边开发银行、发展金融机构、机构投资者及气候基金的可用资本，对国家以下各级政府依然难以企及。核心挑战在于国家以下各级政府无法准备银行肯担保的项目。许多国家以下各级政府缺乏建设融资管道所需的技术能力、采购系统或长期投资规划。金融家同样面临制约：即使国家以下各级政府具备信用资质，多边开发银行通常仍要求主权担保；而私人投资者则面临高昂交易成本、有限的国家以下各级政府信用数据，以及禁止直接向国家以下各级政府放贷的监管规定。这些因素导致了一个相互强化的循环，使供需脱节状态得以延续，<sup>15</sup> 延缓了发展投资，推高了基础设施成本，并威胁到气候目标的实现，同时带来其他问题。

39. 这种情况由多个需求侧因素造成。国家级制度设计往往限制了国家以下各级政府调动资源的能力。主要制约因素包括上文所述的国家以下各级政府收入管理权限薄弱等问题；不充分、不可预测或自行酌定的转移，这些会破坏多年规划；需要中央授权的严格借贷限制；严格的公私伙伴关系和采购法规增加了交易成本。这些限制对承担着沉重服务负担却缺乏财政手段的小型 and 中等城市造成尤为严重的影响。

40. 即使在国家以下各级政府拥有自主权的情况下，它们的能力缺口仍对融资能力构成限制。其中包括下文所述的公共财政管理问题；信用度较低(在 500 个最大低、中收入城市中，仅有不到 20% 被当地市场视为具有信用度，国际层面仅占 4%)；<sup>16</sup> 项目准备能力不足；支离破碎的长期规划导致资本策略与土地利用及气候规划脱节；政治更迭会扰乱投资连续性，并加剧贷款方的风险感知。

41. 还存在供给侧的制约因素。金融机构面临对供给构成限制的结构性障碍：强制性主权担保要求造成了瓶颈；高昂的固定交易成本使得中小额市政贷款缺乏经济效

<sup>15</sup> Mauricio Rodas 和 Sandra Villars, “How Quito has raised crucial finance for nature-positive urban development”, *World Economic Forum*, 23 December 2024。

<sup>16</sup> Graham Floater 等人, “Financing the urban transition: policymakers’ summary”, Coalition for Urban Transitions (Washington, D.C. and London, 2017)。

益；缺乏针对国家以下各级政府的定制工具；为主权贷款设计的多边开发银行运营框架，导致审批流程冗长、最低门槛过高，且缺乏评估国家以下各级政府信用资质的有效方法。

42. 除了制度性障碍外，供应商还面临信息不对称和风险评估方面的挑战。私人融资方缺乏稳定的本地数据和法律保障，使得给国家以下各级政府贷款即便信用质量达标仍显得风险较高。由于缺乏标准化的国家以下各级政府财务报告、信用评级和财政数据，导致贷款方无法准确评估风险。此外，市政债券市场不发达、缺乏信用评级机构、国家以下各级政府借贷相关框架薄弱以及二级市场流动性有限，这些因素都制约着供应。

### C. 强化业务流程

43. 公共财政管理改革被视为国家以下各级政府的核心任务，因其在提升管理效率、增强透明度以及强化国家以下各级政府对上级政府和地方选民负责方面发挥着关键作用。尽管在公共财政管理与其他改革的关系上可能存在争议，但各方都认同改进公共财政管理的必要性。<sup>17</sup> 其中一个争议的核心是公共财政管理与权力下放之间的关系。理想情况下，改革应与权力下放同步推进，但若公共财政管理与权力下放由不同国家机构主导，则同步推进难度较大。评估公共财政管理需要记录国家以下各级政府预算的编制、执行和监督方式，以及评估结果将如何使用。当国家以下各级政府预算受到中央控制时，人们常常担心有限的酌处权。<sup>18</sup> 国家以下各级政府在预算流程中的角色往往不够明确或时机不当(例如，国家以下各级政府的意见提交过晚，未能予以考虑)。即使征求了国家以下各级政府的意见，预算编制也往往采取自上而下的方法。过度集中的方法可能采用的分配标准未能充分契合国家以下各级政府的需求。

44. 预算执行也是一个主要问题。国家以下各级政府普遍声称，其在调整服务交付财政转移支付使用方面酌处权有限。关于限制国家以下各级政府在转移使用中的灵活性对服务提供产生积极影响(满足国家标准)还是消极影响(难以针对地方需求)，目前鲜有证据。记录酌处权的程度及其影响至关重要，包括现有约束是否有益，以及这些约束是否需要调整。

45. 除了预算和报告之外，其他流程还保护国家以下各级政府对公共资源的使用。其中包括审计、采购和公私伙伴关系框架。即使在法定下放职能领域，国家以下各级政府也可能采取集中采购模式，而在其他情况下，采购工作可能由地方执行，监管力度不足。同样，国家以下各级政府开展的公私伙伴关系可能主要由中央机构管

<sup>17</sup> Marco Cangiano 等人，编辑，公共财政管理及其新兴架构(2013 年，华盛顿特区，基金组织)；Tom Hart 和 Bryn Welham, “Fiscal decentralisation: a public financial management introductory guide”, Overseas Development Institute (London, 2018)。

<sup>18</sup> Paul Smoke 和 Gundula Löeffler, An Intergovernmental Perspective on Managing Public Finance for Service Delivery (New York, NYU Wagner Initiative on Reforming the Aid Architecture for Public Finance Reform, 2021)。

理，但在其他情况下，可能交由缺乏谈判或执行相关协议专业能力的国家以下各级政府负责。

46. 用于国家以下各级政府服务交付的资金——无论其来源和分配标准如何——可通过不同的系统和流程进行管理。国家以下各级的公共财政管理通常被纳入国家体系。当存在独立系统时，它们可能采用不同的预算类别、标准和流程，这使得部门财务管理复杂化，并给中央政府评估国家以下各级政府绩效、确定针对缺陷的适当行动带来挑战。

47. 同样重要的是，资源流动的机构路径可能存在差异，它们可能流经一个或多个国家机关，穿越一个或多个政府层级，最终才到达服务提供者手中。在每个阶段，行为体可能对资金何时以及如何传递至下一层级拥有决策权，这可能导致资源错配和延误。此外，由平行系统(政府内部或国际机构)单独管理的专项资金可能不列入预算，甚至可能直接流向国家以下各级政府或服务交付单位。

## 四. 通过发展融资创新加强资源调动

48. 目前存在一种共识，即公共部门和发展援助无法填补当前的发展融资缺口，因此公共或伙伴关系创新以及私人融资至关重要。在许多低、中收入国家，私人融资并不容易获得，因此需要采取创新举措。创新金融指的是超越传统赠款和贷款的新型金融机制与方法，通过开辟新市场或将金融与绿色债券、影响力投资等特定成果挂钩，吸引私人资本并增加对发展、社会影响及技术增长的资金投入。创新性融资的目标是实现更可持续的发展，利用私营部门的技术和资本来应对气候变化或贫困等重大挑战。创新需要智能且可扩展的解决方案，这些方案能更有效地运用资本，创造更广泛的社会福祉。<sup>19</sup>

49. 本节有两个分节。第一分节选择性地概述了以乌干达经验为基础的创新发展融资方案。第二分节提供了有关用于增加国家以下各级政府发展融资规模并改善其使用的各种机制的经验方面的信息。

### A. 创新性发展融资方案概览

50. 可采用一系列工具来改善发展融资的获取和使用。其中包括优惠和催化资本(包括混合融资和风险共担)；基于成果或按绩效放款的融资；本币融资和货币风险管理；数字金融普惠与支付基础设施；气候风险与韧性相关金融工具；基础设施领域的股权与收入分成模式等。

51. 乌干达在创新性发展融资方面的实践取得了一定成效和若干具有普遍借鉴意义的经验教训：(a) 通过催化性机制降低风险，将私人风险与公共支持脱钩；(b) 将融资与可验证的成果挂钩，以协调激励措施并改善问责制；(c) 通过本币工具和适当的

<sup>19</sup> 见经济和社会事务部网页：<https://financing.desa.un.org/>；经合组织，《可持续发展融资》，可查阅 [www.oecd.org/en/topics/policy-issues/finance-for-sustainable-development.html](http://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/finance-for-sustainable-development.html)；世界银行，“创新性可持续发展融资战略”，2023年4月13日；世界银行，“改造金融体系以满足当今发展需求”，2025年10月5日。

能力建设深化国内市场；(d) 连接数字金融生态，促进信贷和投资流动；(e) 嵌入气候韧性要求，将其作为一项标准设计准则。

### 优惠资本和催化资本

52. 这些方法旨在利用优惠资本降低投资风险，并吸引私人资本进入高潜力领域(农业、基础设施和能源)。<sup>20</sup> 乌干达已设计几个催化性的融资机制，吸引私募股权投资进入农产品加工中心及上游价值链。乌干达还探索了主权支持的担保池，这可以说部分降低了中小企业所需的抵押品要求。财政、规划和经济发展部及相关机构正在努力避免排挤私营部门；治理复杂性仍是挑战，资金外流风险切实存在，但可扩展的设计方案包括：采用明确共同融资规则的分层混合融资机制、为优惠风险缓冲机制设定清晰退出路径，以及在项目储备中整合本地能力建设。

### 基于成果的融资和按绩效放款的融资

53. 基于成果的融资机制将资金发放与可验证的成果挂钩，使供资方与可衡量的成效保持一致。<sup>21</sup> 在验证可行的情况下，资金分配与成果之间已形成强有力的对齐。然而，潜在的外流风险以及指标选择不当或不匹配等问题仍存在挑战，但某些可扩展的设计特征已显现出来。其中包括：设定预先确定的切实可行的里程碑、确保数据完整性、建立本地监测与评估能力，以及制定由独立核查员执行的严格核查规程。

### 本币融资和货币风险管理

54. 该方法旨在通过允许以本币进行借贷来减少货币错配。<sup>22</sup> 这降低了乌干达当地借款人的还款波动性，并提升了该国气候与农村项目的可行性。在国内市场深度限制、货币流动性风险以及宏观稳定前提条件方面，存在一些不足和在金融方面需谨慎之处。存在几种可扩展的设计方案，包括采用分层本币债券计划；采用对冲策略；制定支持市场发展的政策。

### 数字金融普惠与支付基础设施

55. 该方法旨在通过移动支付和数字身份认证技术，扩大覆盖范围、降低成本并提升风险评估能力。<sup>23</sup> 这推动了移动支付的广泛普及，实现了可扩展的小额信贷，并促进了数据丰富的信用评分体系。存在一些潜在担忧，例如数据隐私和网络风险；保护消费者；基于风险的定价。重要的功能设计包括：具备互操作性数字轨道并实施强有力的数据治理、用于实验的监管沙盒，以及消费者教育。

<sup>20</sup> 国际金融公司，《在充满挑战的市场中创造机遇》(2022年，华盛顿特区)；Manpreet Kaur Juneja，“合融资如何吸引谨慎的私人投资者参与基础设施建设”，世界银行博客，2024年8月7日。

<sup>21</sup> 基于产出的援助全球伙伴关系，《有效成果导向型融资指南》(2018年，华盛顿特区，世界银行)。

<sup>22</sup> Paul Horrocks 等人，《Unlocking Local Currency Financing in Emerging Markets and Developing Economies》OECD (Paris, 2025)。

<sup>23</sup> Purva Khera 等人，“新兴经济体和发展中经济体的数字金融普惠”，基金组织，2021年3月19日。另见 <https://www.worldbank.org/en/topic/digital>。

## 气候韧性融资与基于自然的解决方案

56. 这些举措旨在将气候风险考虑因素纳入金融产品，并使激励措施与适应和韧性建设保持一致。<sup>24</sup> 例如，天气指数保险试点项目在降低农民违约风险方面取得了一定成效，乌干达的抗灾能力关联贷款项目也为灌溉提供了支持。基础风险、数据质量、可负担性与政策协调性等方面存在一些问题。要使天气指数保险有效运作，必须加强数据网络建设，使保险赔付与农艺风险挂钩，并将抗风险能力标准纳入贷款契约条款。

## 基础设施领域的股权与收入分成模式

57. 这一方法旨在吸引国内投资者参与创收型基础设施建设，并共享收益。<sup>25</sup> 在吸引国内资本参与和建立以里程碑为导向的绩效框架方面取得了一定成效，但在治理和合同执行方面仍面临挑战，同时垄断行业还存在价格监管风险。成功的努力需要标准化公私伙伴关系模板、明确的监管监督以及采用进度跟踪里程碑。

## B. 新兴的创新性国家以下各级发展融资方案

58. 开创性的发展金融机构、双边机构和创新性市政融资平台已经证明，替代方法可以成功地将资本引导到国家以下各级政府，同时建设机构能力。这些解决方案与传统主权中心模式不同，其特点在于：在法律框架内提供灵活性，在提供资本的同时强调能力建设，接受主权担保之外的替代性担保，并将技术援助与金融产品相结合。以下是正在为各区域更广泛的改革铺平道路的显著事例。

### 无主权担保的直接贷款

59. 拉丁美洲和加勒比开发银行拥有国家以下各级贷款综合平台，这表明在实施适当风险管理的前提下，在没有强制性主权担保的情况下向国家以下各级政府贷款具有可行性和可扩展性。该银行模式融合了三方面内容：基于使用专业评估方法对国家以下各级政府进行的信用资质评估的直接贷款；为机构能力建设与项目筹备提供的全面技术援助；信用增强机制，例如部分担保和风险共担。该银行在拉丁美洲部署了数十亿美元的给国家以下各级政府的直接贷款，在阿根廷、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁实施了强有力的项目。成功因素包括：强大的内部信用分析评估能力、与借款人持续多年的合作关系、无需主权担保即可放贷的法律灵活性，以及对国家以下各级政府领域长期机构承诺。<sup>26</sup>

<sup>24</sup> 见世界银行气候变化网页：[www.worldbank.org/en/topic/climatechange/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/climatechange/overview)。另见联合国环境规划署融资倡议网页：[www.unepfi.org/](http://www.unepfi.org/)。

<sup>25</sup> 见世界银行公私伙伴关系资源中心网页：<https://ppp.worldbank.org/>；另见世界银行，“理解混合型公私伙伴关系”，2024年10月14日。

<sup>26</sup> 拉丁美洲和加勒比开发银行，《拉美开发银行批准 2 亿美元用于改善波哥大城市交通》，2025年6月29日。

## 统筹规划、融资与能力建设

60. 欧洲复兴开发银行通过其绿色城市计划，<sup>27</sup> 开创了一种综合性的城市基础设施融资方法。该计划在解决供需两端制约因素的框架内，整合了战略规划、融资与机构能力建设。该计划分为三个阶段：通过利益攸关方协商制定绿色城市行动计划，以识别环境和气候挑战；优先项目的直接贷款、公用事业贷款、股权投资、担保或混合融资；持续提供技术援助，以筹备和实施项目并加强机构建设。截至 2024 年，绿色城市计划已覆盖 25 个以上国家的 45 个城市，为能效提升、可持续交通、水资源与卫生设施、固体废物管理以及气候适应型基础设施等领域筹集了数十亿欧元的资金。在需求侧，这些行动计划有助于城市建立投资渠道并提升投资能力；在供给侧，混合融资通过标准化方法调动私人资本，以降低交易成本。

### 注重公用事业的方法：规避市政财政限制

61. 法国开发署采取创新方法，通过国家以下各级政府的公用事业机构及服务提供商而非国家以下各级政府本身来输送资源，在有效规避国家以下各级政府财政与体制限制的同时，有力支持了当地基础设施建设。在许多国家，公用事业机构凭借用户使用费的专项收入来源、商业化管理架构、明确的绩效指标以及监管机构强制执行的财务纪律，其财务状况往往优于其隶属的国家以下各级政府。法国开发署根据公用事业机构的自身信用状况和项目可行性直接向其提供融资，而不要求国家以下各级政府或主权担保。实施机制包括：以特定收入流为担保的公用事业直接贷款；将资金拨付与运营改进挂钩的绩效融资；将市场利率贷款与赠款相结合的混合优惠窗口；对收费表改革的监管支持。法国开发署已在北非(埃及摩洛哥和突尼斯、)和撒哈拉以南非洲(布基纳法索、科特迪瓦和塞内加尔)广泛应用该模式，为供水网络、废水处理、固体废物处理系统及城市交通项目提供融资支持。该方法对创收型基础设施最为有效，但要求公用事业机构具备充分的自主权、合理的收费水平、高效的管理能力以及适当的行业监管。

### 国家以下各级政府担保：通过风险共担降低对主权的依赖

62. 担保与信用增强机制在不提供全面主权担保的情况下，通过有限的公共资源调动更多商业资本流向国家以下各级政府基础设施建设。关键结构包括部分信用担保(覆盖 50-80% 的债务偿付)、部分风险担保(针对特定风险)、国家以下各级政府债券保险(将信用评级提升至投资级)以及混合融资结构中的首亏贷款。机构提供者在多个层级开展业务，涵盖世界银行和 GuarantCo 等全球性机构，以及哥伦比亚信贷应急基金和坦桑尼亚地方政府贷款担保基金等国家机制。GuarantCo 已为超过 10 亿美元的当地货币基础设施融资提供支持，同时印度的市政债券担保促成了泰米尔纳德邦和卡纳塔克邦的成功集合融资。尽管存在实施方面的挑战，包括或有负债问题、定价要求以及有限的违约处理经验，但担保工具仍是在扩大向国家以下各级政府提供的气候融资规模的同时管理财政风险的可行途径。

<sup>27</sup> 见 [www.ebrdgreencities.com/](http://www.ebrdgreencities.com/)。

### 绿色城市担保基金：城市气候基础设施保障机制

63. 基于成熟的担保机制而推出的绿色城市担保基金<sup>28</sup>是一项创新举措，目的是消除国家以下各级政府在获取气候基础设施可负担资本方面面临的障碍。该基金由可持续发展解决方案网络全球城市可持续发展目标融资委员会提议，计划在拉丁美洲开展试点，旨在通过将偿还风险转移给高评级担保人，降低向国家以下各级政府及其关联实体提供贷款的风险。担保融资的规模可达传统贷款的 6 至 25 倍，而欧洲投资银行的分析表明，国家以下各级政府借款人的违约率(2.2%)低于私营部门借款人(3.6%)。该基金将为交通、水与卫生、可再生能源、废物处理系统及气候灾害风险管理领域的本币和硬通货债务提供部分或全额信用担保。计划中的拉丁美洲试点项目以阿根廷、巴西、哥伦比亚和墨西哥为初始市场，为国家以下各级政府提供了利用这一工具进行变革性气候投资的机会。该基金将在独立治理架构下运作，平衡各利益攸关方的立场，其资本金将来自多边开发银行、双边机构、各国政府、慈善组织，并最终引入私人投资者。它将通过担保费与投资回报推动自我可持续运营。

### 地方政府融资机构与集合融资

64. 地方政府融资机构是由成员市镇共同拥有的专业金融机构，通过该机构可以实现集体资本市场准入，实现单个辖区独立运营无法达到的规模经济效益和信用质量。该模型采用连带责任机制，所有成员共同承担融资义务，通过以下途径实现 AAA 评级：投资组合多元化；采取法定保护措施，确保市镇获得稳定的财政收入来源；专业人员实施专业化管理；非营利导向仅专注于最大限度地降低会员借贷成本。

65. Kommuninvest(瑞典)、Kommunalbanken(挪威)、Municipality Finance(芬兰)以及 BNG 银行(荷兰王国)每一个提供的融资占市镇债务总额的相当大份额，其贷款利率仅略高于政府债券收益率。若要成功地进行适应，需要分阶段实施、初始阶段承担部分责任、发展伙伴信用提升、技术援助和监管监督。<sup>29</sup>

### 绿色债券、蓝色债券、影响力债券和绿色银行

66. 基于市场的融资工具为市镇提供了多元化机制，既能调动私人资本，又能彰显对环境、社会和治理目标的承诺。绿色债券和蓝色债券呈现爆发式增长，全球年度发行量已突破 5 000 亿美元，其中巴黎、约翰内斯堡和墨西哥城等城市的市政债券发行量尤为引人注目。<sup>30</sup> 尽管能带来声誉效益并吸引注重环境、社会和治理因素的投资，但仍面临挑战，包括验证成本、报告义务、漂绿风险及适用性有限等问题。

67. 影响力债券将私人投资者的回报与实现预定成果挂钩，目前在减少灾害风险和社会基础设施领域的市政应用才刚刚起步。绿色银行(如康涅狄格绿色银行和纽约绿色银行这类专业公共机构)，通过低成本债务、信用增强和技术援助等创新融资方式，

<sup>28</sup> Eugenie L. Birch 等人, The Green Cities Guarantee Fund: Unlocking Access to Urban Climate Finance, Penn Institute for Urban Research and Sustainable Development Solutions Network Global Commission for Urban Sustainable Development Goals Finance (Philadelphia, 2024)。

<sup>29</sup> 经合组织, 《经合组织成员国国家以下各级投资促进与权力下放》(2023 年, 巴黎)。

<sup>30</sup> 气候债券倡议组织, “可持续债务: 2024 年全球市场概况”(2025 年)。

已为能效提升和可再生能源基础设施项目调动数十亿美元的私人资本。<sup>31</sup> 这些工具表明，在具备适当条件时，国家以下各级政府能够进入资本市场，尽管它们只是对传统机制的补充而非替代，且需要成熟的体制能力支撑。

## 五. 结论性意见

68. 本文涵盖了通过财政与金融管理改革、财政权力下放及创新性发展融资改善公共资源调动的若干专题。本材料必须结合具体国情进行思考和解读，但仍可提出若干要点。

69. 首先，有韧性的国家财政政策框架可从以下方面着手：将公共财政管理的重点转向成果导向、优先事项和资金效益，同时兼顾短期稳定目标与长期可持续发展及气候承诺。优先事项包括降低支出的刚性，实现及时的资源重新配置，并在政策目标间建立持续的优先等级调整机制。这些努力对于在可持续发展目标取得进展方面至关重要，相关进展取决于如何平衡取舍并发挥协同效应。制度和程序变革必须将韧性、前瞻性和风险管理嵌入财政政策制定及更广泛的政策周期之中。

70. 其次，只有当最高审计机关拥有法律独立性以实行客观的监督和进行可信的报告时，才能在公共财政管理生态中发挥关键的预防和监督作用，而这些对实现可持续发展目标至关重要。必须减轻因强制要求、资源不足或能力缺陷所造成的限制。最高审计机关必须能够就预算执行成效和成果以及气候变化适应等新出现的风险和问题提出客观意见。不能履行这些职责将影响最高审计机关的绩效和利益相关者对其产出的信心。

71. 第三，更加重视国家以下各级政府在支持可持续发展目标中的作用，将带来重大效益。国家以下各级政府需要权力、资源和能力，以便更自主地采取行动，并在多层级政府团队中充当关键角色。必须整合资金来源，以确保取得有效成果。国家以下各级政府的职能必须植根于因具体国情而异的政府间体系，该体系旨在创造条件并提供激励措施，以恰当平衡对上与对下的问责机制，并促进透明度。改革应从战略高度安排顺序，并辅以能力建设，随着国家以下各级政府能力的提升和成果的成熟，该体系可逐步演进。

72. 最后，增加发展融资规模并改善配置至关重要。然而，国家公共资源和发展援助无法填补巨大且不断扩大的全球基础设施投资缺口。改革必须吸引私人资本，并运用创新机制，以缓解风险和共担风险，同时为借款人和贷款人创造更强有力的激励机制。还需特别关注增加针对气候变化行动及其他全球优先事项的发展融资，同时确保国家以下各级政府能够获得支持可持续发展目标关键投资所需的资金。

---

<sup>31</sup> “什么是绿色银行？”可查阅 <https://cgc.org/what-is-a-green-bank/>。