

## 农民就地城镇化的财政政策建议

贺荃波 | 刘云喜

农民就地城镇化作为一种重要的城镇化路径，可以有效避免单一进城城镇化所引发的种种问题。但目前支持农民就地城镇化的财政政策仍存在不足：

一是忽视就地城镇化中的农民主体地位，降低财政资金使用效率。在具体实践中，将城镇化等同于城镇建设，财政投资集中于城镇建设，未能集中于促进农民生产方式和生活方式的根本转变。有些地方只重土地财政，大搞“圈地运动”，盲目造城，造成财政投资没有明确方向和重点，财政资金条块分割，无法有效整合，不仅严重降低了财政资金投入和使用效率，甚至造成有限财政资金的严重浪费。

二是产业支撑仍较薄弱。就地城镇化过程中，农民传统农业生产方式的现代化转变主要体现在其所从事的“业”的变革上。当前，我国整体上传统农业在产业结构中占比偏高，服务业所占比重偏低，在第二产业内部，以能源和原材料生产为特征的初级工业所占比重过大，以高科技投入为特征的中高级工业所占比重较低。另外，各地区区域经济发展不协调，产业结构重合相似程度高，以粗放型发展模式为主，促进农民就地城镇化发展的产业支撑能力较弱。

三是融资机制不够灵活。当前，农民就地城镇化总体上融资渠道不够宽泛，融资结构不尽合理，融资水平和能力较低。绝大多数基层地方政府财

政收入过于依赖土地开发和土地出售，主要依靠土地财政、资源置换、地方政府债券、国有银行贷款进行融资，尤其乡镇政府融资渠道更为单一，多采取集资建设、借资建设和以地筹资，在土地宏观调控、治理乱集资摊派和经济增速减缓的背景下，上述融资方式越来越难以奏效。

农民就地城镇化的根本在于农民就地实现现代化的生产方式和生活方式，可以依托现有城镇，并不必须建设以“高楼大厦”为符号和特征的城市。因此财政政策应当从农民生产方式和生活方式现代化根本转变两个方面着力：

一是明确农民的城镇化主体地位，加大农民教育资金投入力度，提升农民素质技能。当前城乡居民受教育程度差距依然巨大，要进一步完善农民教育体系，优化教育布局，强化农村学校教育，普及初中等教育，提升高等教育，拓展农民职业培训，这是农业剩余劳动力转移和农村产业结构优化升级的要求，也是农民就地城镇化的要求。

二是以财政政策为杠杆，强化农民就地城镇化的产业支撑。在因地制宜和分类指导的原则下，通过财政政策引导带动产业优化升级。中心城市着力促进产业升级，积极培育新兴战略产业；县域经济从自身资源、地理等优势出发，重点支持新型工业化及其衍生产业发展，同时大力发展特色产业；村镇经济

则立足县域经济发展环境，探索符合自身特点的产业发展模式，最终构建有利于农民就地城镇化的产业体系，不断强化产业支撑。

三是创新农民就地城镇化的投融资机制。通过财政奖补、贷款贴息等方式调动民间资本参与城乡基础设施和社会保障事业发展的积极性和主动性，逐步建立以政府为主导，以企业为主体，个人积极参与，共同投资、共同发展的城镇化建设投资体系。鼓励银行类金融机构加强对农民就地城镇化投融资平台的支持，支持各地根据自身情况连片打捆整体式开发、资源置换式开发，并且允许采用委托贷款、社团贷款、间歇资金质押贷款等多种模式，加快基础设施建设和城乡综合开发。

四是加大财政对城乡基本公共服务均等化和农民社会保障的投入。各级财政应根据农民就地城镇化的本质要求调整优化财政支出结构，集中财力加强教、卫、文、体等公共服务设施建设，促进社会优质服务资源流向基层和社区，健全城镇医疗卫生服务体系，健全社会保障、就业、再就业和住房保障体系，促进城乡基本公共服务均等化，为农民就地实现生产方式和生活方式现代化提供条件。

（作者单位：北京市八一学校中央民族大学）

责任编辑 张敏