

推进农业转移人口市民化的财政支持政策

司翼 | 高飞

推进农业转移人口市民化除了需要进行相关制度创新，逐步取消户籍制度、就业制度、社会保障制度、土地制度等二元体制障碍外，还需解决农业转移人口享有城镇基本公共服务的公共成本和社会成本问题，需要财政政策的大力支持。

《国家新型城镇化规划（2014—2020）》中提出，政府要承担农业转移人口市民化在义务教育、劳动就业、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房以及市政设施等方面的公共成本，并详细制定了在2020年所要达到的具体目标。以《规划》提出的新型城镇化政府承担的公共服务主要指标为依据，测算完成各指标在2020年实现规划目标所需的公共成本，包括城镇化水平、基本公共服务、基础设施、资源环境等主要指标所要完成的具体目标。具体来讲，除包含农民工随迁子女义务教育、基本养老保险、保障性住房、基本医疗保险等基本公共服务外，还包括城镇失业人员、农民工、新成长劳动力免费接受基本职业技能培训等基本公共服务，以及公共交通、公共供水污水处理、生活垃圾处理、社区综合服务设施等基础设施建设指标。因此，对农业转移人口市民化成本的测算，是构建农业转移人口市民化成本分担机制的基础，也是确定各级政府职责的重

要依据。

由中国社科院发布的《中国农业转移人口市民化进程报告》测算表明，目前我国农业转移人口市民化的人均公共成本约为13万元。其中，东、中、西部地区人口转移的公共成本分别为17.6万元、10.4万元和10.6万元，主要是政府为保障农业转移人口市民化而在各项公共服务、社会保障和基础设施新扩建等方面所需增加的财政支出。假设公共成本是由政府来出钱，每年解决2500万人城镇化，政府每年一次性投入约6500亿元，相当于我国2012年公共财政收入的5.5%。农业转移人口市民化需要巨额的财政支出，必须从财政支出的设计上制定相应的安排。

（一）农业转移人口公共服务政府财政职责划分

在公共服务均等化框架下的农业转移人口市民化中，中央政府和地方政府均需要承担相应的职责。首先，在制度设计方面，中央政府承担宏观层面的制度建立和监管，主导和协调不同地区、不同层级的利益关系和要求，建立和完善基本公共服务均等化的运行和监管机制。地方政府则应充分利用获得当地微观信息的有利条件，主要承担公共服务均等化的具体组织实施及地方性行政管理等微观责任，不断降低公共

服务均等化进程的成本，保障当地公共服务均等化进程的可行性和合理性。其次，在财政支出方面，中央政府以转移支付的方式承担社会保障、义务教育、就业服务、医疗卫生和住房保障等方面的资金支出责任，根据各地区标准财政收入和标准财政支出的差额和转移指数系数确定额度。各级地方政府承担的财政责任主要包括：按规定适度合理安排公共服务各项内容的预算支出、本级政府的配套资金及其使用安排；承担公共服务相关制度改革的部分信息成本等。

（二）财政激励机制设计的原则

中央在对地方政府财政分权的过程中，为了避免地方政府的道德风险行为，除了实施必要的监督以外，还应采用适当的激励手段。激励机制的设计要注意以下原则：首先，应建立在地方政府推进市民化效果的基础上。推进市民化效果越明显，地方政府应该获得更多的激励，比如给予较多的决策权，包括调整税基和税率、执行政策过程中较大的灵活性、增加专项拨款等。其次，应考虑不同城市的初始财政规模。中央政府对于地方政府推行市民化的初始条件进行评估后，减少对财政规模较大的富裕地区的激励，加大对财政规模较小的贫困地区的激



励。应区分地方政府推进市民化的积极程度进行激励。

(三) 财政激励机制设计的内容

中央政府与地方政府的最优分权激励。为了提高农业转移人口市民化推进效率, 中央政府和地方政府必须合理地进行财政分权, 以便能各司其职推进市民化。设定中央政府与地方政府的分权系数时, 系数越大, 分权程度就越高。比如: 地方政府在履行市民化的过程中承担较多的责任, 在提供公共产品方面就拥有更多的自主权和灵活性, 在执行层面上, 可以根据实际情况制定实施方案, 自行管理。反之, 中央政府就应该承担较多的责任, 比如应具备相当的决策控制权, 加强对地方政府执行决策的监督等。分权系数的确定则要考虑财政支出对该公共产品的产出贡献, 当地方政府的支出对该公共产品的产出贡献增大时, 最佳的分权系数应该提高,

中央应该下放较多的权力; 反之, 最佳的分权系数应该降低, 中央政府应当适度收权。所以, 可以通过计算地方政府占中央政府为推进市民化的总支出的比例, 并将其与最佳分权系数进行比较, 调整事权在中央与地方政府之间的配置。

中央政府对地方政府的财政转移支付激励。为了解决地方政府不愿主动推进市民化的问题, 可依据实际情况设计推进市民化的奖惩系数, 从而改进和优化现有的中央对地方财政转移支付。具体设计思路为: 中央政府在充分考虑地方政府财政能力基础上每年下达市民化任务, 地方政府可以据此编制本地区的当年财政预算, 财政预算与市民化任务之间存在的缺口由地方政府向中央政府汇报, 中央政府根据该缺口确定转移支付。每年的年末, 如果地方政府的预期完成值与实际完成市民化任务相差

较小, 则在财政转移支付中给予一定奖励, 并设定奖励系数; 如果相差较大, 则应该在财政转移支付中不予地方补助甚至给予一定的惩罚金额, 即设定惩罚系数。

财政激励机制实现的途径。首先, 中央政府可以增加税收返还额度, 对市民化重点群体实施一定的税收优惠政策。其次, 利用中央与地方政府提供公共产品的数量可以对地方政府的支出预算进行控制, 监督市民化情况。这样既能保证地方政府推进市民化的积极性, 又能防止地方政府在推进市民化过程中出现不作为行为。中央政府还需要确定适当的成本补偿规则, 按地方政府推进市民化的成本及努力程度给予相应的补偿。□

(作者单位: 东北财经大学
农民日报社)

责任编辑 张敏