

完善财政体制机制 应对新型城镇化挑战

■ 本刊评论员

推进新型城镇化是我国现代化建设的历史性任务，将有助于解决农业、农村、农民问题，推动区域协调发展和经济发展方式转变，促进社会公平和共同富裕；也将有助于释放内需潜力，提高劳动生产率，为打造中国经济升级版、实现中华民族伟大复兴注入强劲动力。党的十八届三中全会和中央城镇化工作会议都提出，我国要坚持走中国特色、科学发展的新型城镇化道路。

新型城镇化的核心是以人为本，不是“地”和“物”的城镇化，而是更多关注“人”的城镇化，关注“人”与“地”城镇化的协调统一。新型城镇化的关键在提升质量，不是规模、数量的一味扩张，而是更加关注经济社会发展质量的全面提升，既要提高城镇建设水平，更要提高城镇人口素质和居民生活质量。

新型城镇化建设对我国现行的财政体制提出了挑战。一是各级政府财政责任的重新调整。在城镇化过程中，出现了大量流动人口，其带来了人口流入地与流出地基本公共服务提供的巨大差距和矛盾，“劳动力进城、抚养人口留乡村”的人口结构变化也带来了对公共服务的双重需求。这些变化加深了财政体制财权、财力与事权（支出责任）不匹配的问题，也增加了财权、财力与事权等财政体制要素组合的不确定性。二是巨大资金需求压力。新型城镇化建设是一项投入较大的系统工程，既要引导产业转移、培育经济支柱，又要解决农民市民化后的医疗、教育和养老，同时还要关注农民离土进城与城市融合后环境与社区的和谐稳定，每一项任务的完成都需要财力支撑。三是收益与风险的分享共担问题。在城镇化过程中，会产生收益，也会发生风险，例如发展制造业带来税收和就业，但也会导致环境问题、生态恶化、资源消耗等。我国现行的财政体制考虑的基本是收益的分配，没有形成一个全盘统筹考虑收益分享与公共风险分担的机制，容易导致风险不断累积。

面对新型城镇化建设带来的挑战，积极应对，妥善处理，大胆改革，构建可持续的财政体制机制成为题中

应有之义。

进一步理顺政府间财政关系。新型城镇化建设是一个公共化的系统工程，涉及政府的职责范围比较广泛，应合理界定中央与地方的支出责任，使财政责任与国家主体功能区规划、宏观经济和区域发展协调配合，并逐步通过法律形式予以确定。适当上移事权，将社会福利类、环境资源类事权上划由中央政府承担，并增强事权要素的内在统一性；在此基础上，完善地方税体系，逐步建立地方主体税种，给予地方政府更大的财政决策权和税收管理权，充分调动地方推进新型城镇化建设的积极性，保障地方协调新型城镇化发展的能力。

进一步优化转移支付制度。新型城镇化建设给各地公共服务的供给带来了难题，应改变现行按照行政区划和等级确定公共财政资源的配置方式，逐步探索财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。充分考虑人口、地域环境、经济发展情况等多重因素，安排转移支付，逐步使各地区基本公共服务范围和实际标准基本一致。在此基础上，中央政府进一步平衡人口流入地与流出地之间的差距，对由于人口流入而增加的公共服务给予财力补助，改变目前流入人口公共服务缺位的状况。

进一步完善预算管理体系。面对资金需求巨大和供给有限的严峻形势，应加快构建全口径预算管理体系，使可用的公共资源在高效配置中最充分地支持新型城镇化建设。在公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算及社会保障预算之间形成统一、对接、协调和均衡的体系，建立规范透明的资金往来渠道，必要时也可建立特别预算或专门预算；提高国有企业红利上缴比例，将其用于新型城镇化建设的公共服务项目；引入社保资金和住房公积金，将其用于基础设施项目；进一步深化资源税费、房地产税、环境税等改革，构建科学规范的地方税体系，建立健全地方债券发行管理制度，引导鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营，确保推进新型城镇化建设有稳定可靠的财源。□