

新型城镇化需要算好几笔账

□赵大全

基础设施是城镇化的物质基础和空间平台，公共服务是城镇化的核心要素与品质体现。城镇是公共产品供给的最集中区域，离开了公共产品，城镇化就成为“空中楼阁”。因此，财政能否有效提供公共产品和公共服务，是新型城镇化战略顺利实施的关键环节。一定意义上而言，新型城镇化的核心是钱的问题，也即成本及其分摊问题。做好新型城镇化的成本核算与成本分摊就需要算好几笔账：既要算大账，又要算小账；既要算总账，又要算细账。而且，还要算好明白账。可以说，算好这几笔账，是新型城镇化战略对财政提出的必然要求。

一要算大账。财政作为公共产品和公共服务的提供者要想切实承担起新型城镇化建设中应有的责任，就必须发挥好财政的算账这一基本职能。财政的算账既有一般意义上的成本与收益的核算，即所谓的要算经济账，又有超出经济账之上的政治账，也就是要善于算大账。要算大账，就要算清楚新型城镇化对当前和长远是利还是弊的问题。当前新型城镇化战略的提出与我国目前经济社会发展面临一系列的困境密切相关。虽然通过新型城镇化战略可以实现拉动经济增长，提高投资效率，缩小贫富分化，进而成为新时期促进经济社会发展的最大红利的目标，但是从根本上说，新型城镇化是一种还账行为，中短期只能是一种负担，而很难成为红利。因为新型城镇化首先就要解决几亿农民工及其子女的教育、医疗、就业、住房以及增加的城镇基础设施等问题，国家财政必然面对天文数字般的成

本压力。尤其是在房价居高不下的情况下，农民工进城成本大大提高，而在当前我国经济发展面临一系列难题和下行风险的情况下，新型城镇化所需资金的筹集难度亦大大增加。从这个现实问题考虑，新型城镇化在当前和今后相当长一段时期内是负担而不是红利。如果从长远来看，新型城镇化则是最大的红利。因为城镇化率的提高意味着农民的减少，相对贫困的农村人口的减少和较为富裕的城镇人口的增加，就意味着贫富差距的缩小与小康社会建设的逐步实现。同时，城镇化率的提高也意味着劳动生产率的提高，因为城镇化以要素集约和聚集为特征，这就意味着要素的利用效率提高和经济效率的提升，与此同时，劳动者随着交往和学习机会的增加，其素质也会大大提高，其创新的动力和潜力也会得到很大程度的激发，这些都会提高全社会的劳动生产率，不断促进社会进步。

二要算总账。算总账的目的是要做到心中有数。对新型城镇化而言，财政需要算的总账至少有几个方面：一是从我国城镇化率的峰值及其进度问题来看，关系到总成本核算和每年成本分摊的问题。发达国家城镇化率比较高，最高的达90%以上，而我国庞大的人口规模、多山的地貌特征等国情决定了城镇化率不会太高，笔者认为峰值区间应该在70%—75%之间。与此类似，我国城市化进程也会表现出有别于发达国家的规律，即我国未来10—20年的城镇化率与前10年相比会逐步慢下来，而不是像发达国家那样城市化率过半后仍以较快速度增长。原因在于过去10年，由于我国紧紧抓住了全球化带动的出口拉动以

及房地产市场的持续升温带动的投资拉动这两大机遇，实现了经济的飞速发展和城镇化的突飞猛进，而未来10—20年还看不出类似的机遇和推力。因此，今后在推进新型城镇化战略的过程中，要尊重客观规律，不能人为地强行推进，否则财政不堪重负，结果必将适得其反，欲速不达。另外，城镇化的进度决定了基础设施建设的进度，而基础设施建设又牵涉到代际公平问题，相应地可以确定负债的规模 and 比例。二是从新型城镇化大中小城市布局的路径选择来看，不同的路径选择决定了城镇化的成本高低。从现实来看，我国既不能完全走德国等以小城镇为主的路子，也不能走日本以特大城市为主的路子，而是要协调好大中小城市的布局。三是要有全国一盘棋的观念。新型城镇化牵涉到人口的空间布局问题。我国的国情是耕地、人口、工业、城市等主要集中在东部，西部广大地区地广人稀，这就是黑河—腾冲线（即胡焕庸线）所揭示的客观规律。面对这种国情，新型城市化战略需要树立全国一盘棋观念，要从整个国家的角度考虑人口的空间布局。因为东部地区良好的资源禀赋和坚实的经济基础，城市化程度较高，人口承载力较大，这就需要国家调整现有政策，让东部良好城市框架基础承载更多的流动人口，而不是让各省各市各自为战，进行所谓的按户籍人口就地城镇化。因为现有的流动人口绝大多数是中部六省的人口，中部六省有一个共同特点就是既是人口大省，又是城镇化率低的省份，同时还是粮食主产区，如果中部六省的流动人口不能在东部沿海现有的打工地安家落户，而是返回既是粮食主产区又是

城镇化率低的家乡,进而实现户籍人口的就地城镇化,必然导致东部现有的城市基础设施的浪费,也会造成中部城镇化过程中的大量占用耕地,危及粮食安全。因此,新型城镇化一定要站在全国的角度,树立全国一盘棋的观念。

三要算细账。新型城镇化到底需要多少钱?要回答这个问题离不开算细账。算好细账至少牵涉到以下几个方面:一是新型城镇化各方面的详细成本。从成本类别来看,住房成本是最大的成本,农民工在城镇的住房拥有率十分低下,农民工能否在城市安家落户关键在住房。因此,算好两三亿农民工市民化过程中的住房成本事关新型城镇化战略的成败。此外,随着农民工的市民化,原有的养老、医疗、教育、就业、培训等支出标准都会大大提高,这些成本是因为同城同权带来的。对这些新增成本或提高标准的成本核算,可以通过现有城镇人口的成本范围和标准与农民工对比来核定。二是新型城镇化成本在不同区域和不同规模城市之间的差异。要细化成本核算,有必要区分不同地域和不同规模城市之间的成本差异。一般来说,一二线城市和东部发达地区的城镇化成本较高,三四线城市和中西部地区的城镇化成本较低,因此,有必要算清不同区域和规模的城市需要转移的人口规模。三是新型城镇化的成本在不同阶段存在的明显差异。10年前城镇化的成本明显低于目前的成本,尤其是住房成本更是如此,由于当前房价处于高点,相应地目前城镇化成本明显提高,如果房价回归到合理水平,城镇化的成本就会大大降低。同样,目前的工资水平、资源价格都处于高点,这些都是抬高城镇化成本的重要因素。四是财政提供公共产品的方式不同而导致的城镇化成本差异。以住房这一最大成本来说,如果是政府通过建设保障房的方式提供,则成本较大;如果是通过政府购买服务的方

式,即通过购买市场上空置房屋的租赁权进而提供给农民工的方式提供,则成本会大大降低。这对教育、医疗、培训等方面的成本核算也同样适用,政府通过购买服务可以少花钱多办事,有效降低新型城镇化的成本。

四要算小账。新型城镇化的实质是人的城镇化。计算新型城镇化的成本不妨从农民工小家庭市民化的视角出发算小账。这包括两部分成本:一是农民工个人支付的成本,主要包括日常生活成本和住房成本。日常生活成本是指农民工市民化后在城市生活的衣食等日常消费方面的成本。可以先算出农民工所在城市居民家庭的人均生活成本,再算出农民工在该城市的年人均消费性支出,前者减去后者,即可得到农民工市民化以后的日常生活成本。城市住房成本是指农民工所在城市人居居住面积及其房屋均价计算出的成本。二是国家财政承担的公共成本,主要包括社会保障成本和基础设施成本。社会保障成本是指为保障农民工市民化以后在城镇的基本养老、医疗、工伤等社会保险而必须投入的最低资金。可以先计算出农民工所在地城市市民的人均社会保险支出,然后再乘以农民工在该城市的工作年限。基础设施成本是指为了满足城市物质生产和人们正常生活的需要而必须保障的交通运输、能源、水电等的最低费用。通过计算农民工所在地的城市基础设施投资,进而计算出每年的平均水平,再除以该城市的人口数量,这样可以计算出该城市的年平均基础设施投资额,即该城市每年新增一个人口所需要的基础设施的成本。在算小账的过程中,要对农民工的家庭人数和年龄结构根据统计数据进行数理回归分析,要计算出农民工家庭的人口中位数和年龄中位数,分别按照农民工在乡镇、县城、地市级城市以及省城和一线城市的落户概率进行计算,进而得出各种可能的具体成本。

五要算明账。通过上述不同角度算出新型城镇化的成本之后,最关键的还要算好一笔账,即要算清楚这些成本如何在农民、企业、地方政府以及中央政府之间进行分摊的问题,这就是要算明账的问题。可以说,算好明白账,构建新型城镇化成本分摊机制,是新型城镇化战略顺利实施的中心环节。在这个过程中,要严格按照公共产品的属性来区分政府和市场的责任,同时还要区分区域性公共产品与全国性公共产品,进而明确中央政府和地方政府的不同责任。具体而言,农民工要承担其所在城市正常生活的日常开支成本以及在社会保障成本中的个人支出部分。农民工所在企业要基于“同工同酬、同工同权”的原则,正视农民工正常的劳动合同、工资待遇、福利保障等基本权利,严格按照国家标准与行业要求,为农民工提供必要的劳动保护条件和职业病防治措施,改善农民工的工作环境,加强农民工的技能培训素质提升,逐步增强农民工的市民化能力。中央政府要对支出压力较大、外部性较强、跨省农民工在城市定居意义重要的领域进行补助,即重点在公共卫生和计划生育、子女义务教育、就业扶持、社会保障等方面,加强对于农民工流入省份的补助,特别要加大对农民工流入集中地区公租房等保障性住房建设的补助。省级政府则重点对省内跨市县迁移的农民工公共服务投入提供支持,加强对农民工流入城市的补助,主要用于支付农民工市民化的社会保障等成本,重点用于支付农民工廉租房等住房成本支出。流入地城市政府主要承担农民工市民化过程中扩建城市所引致的功能设施、社会设施和市政基础设施的投资成本以及本辖区内农民工市民化的公共服务支出,重点负责廉租房等保障性住房建设的大部分投入。□

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 张小莉