

推动新型城镇化发展的财政政策研究

□唐金倍 王芬

新型城镇化建设是党的十八大作出的重要战略部署,也是福建加快转变、跨越发展的重要引擎。积极推动福建省建设发展以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基础特征的新型城镇化,以大中城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的新型城镇化,对促进全省经济社会全面发展,最终实现城乡一体的共同富裕具有重大意义。

新型城镇化发展的主要制约因素

福建省将城镇化作为社会经济发展的重大战略选择,在城镇化的路径选择、发展速度、动力机制、产业布局、城镇经营、发展定位等各方面不断摸索,逐步完善户籍、土地、住房、就业、教育、医疗、保险、社会保障等配套措施,促进了城镇化的发展。但也必须认识到,新型城镇化进程仍面临着深层次的制约因素。

(一)现行财政体制不完善,抑制新型城镇化稳步推进

城镇化的推进,必然带来中央以及省、市、县各级政府原有责任的调整,特别是在公共服务的供给方面,无论是纵向的还是横向的财政关系都需要进行调整。目前,我国现行的财政体制,无论是收入和支出责任的划分,还是转移支付制度的设计,都是以假定人口不流动为前提的,以辖区的户籍人口为基础。在这种传统体制框架下,城镇化带来的庞大流动人口,特别是人口流入较

大的地区,流入人口的公共服务面临“两不管”的尴尬境地,即流入地和流出地政府都不负责其公共服务的供给。因此,这种人口流动导致公共服务供给责任发生了很大变化情况下,如果局限于以前的固有思路,必然会抑制新型城镇化稳步推进。

(二)地方财力有限,影响新型城镇化步伐加快

加快新型城镇化建设,必然带来地方提高可支配财力的需求。由于长期以来存在财力、财权与事权不统一的问题,地方政府财力减少,特别是处于基层的县乡政府财政运转困难。根据审计署对基层财力进行调研分析的结果显示,目前国家有关农业、教育等法定支出和其他刚性需求的支出已占许多县财政总支出的近八成,县级政府可支配财力十分有限。而随着营改增进程的逐步推进,营业税未来征税范围将进一步缩小或完全被增值税替代。虽然目前原归属地方营业税营改增后仍认定为地方财政收入,但并没有增大地方税源和比重,从长远来看,地方仍面临自有财源与自主调控经济能力将被削弱的问题。因此,地方有限的财力难以满足城镇化在基础设施建设和公共服务提供等方面的资金需要,必然影响新型城镇化步伐加快。

(三)现行投融资模式隐忧,阻碍新型城镇化可持续发展

新型城镇化是涉及基础设施、公共服务、环境治理等多个方面的系统性工程,必然要求地方政府增加投入以扩大城镇规模、完善公共服务体系、提高城

镇环境承载能力。目前,城镇建设的投融资模式仍未打破“建设靠财政、经营靠政府”的状况。一方面,为弥补财力不足,一些地方粗放式买地卖地,获取土地出让收入,追求土地收益最大化,土地财政逐渐成为融资主力。土地财政虽然在一定程度上缓解了地方政府的财政压力,促进了城镇建设,但其制度上的缺陷引发各种风险和隐患已是显而易见,不利于城镇化的可持续发展。另一方面,为解决城镇化建设的融资难题,地方政府纷纷通过建立城建公司、地方商业银行和城投公司等来调动社会资金和银行贷款,形成了地方政府投融资平台。通过地方政府投融资平台的市场化运作,筹集大量城镇化建设资金,推进了城镇化发展,但其快速增长的融资规模,容易造成巨量隐性的政府债务,隐藏着负债率高、资本金不足、融资状况不透明、责任主体模糊等风险。总之,现行城镇化投融资模式仍未充分运用市场机制筹措城镇化建设资金,存在着诸多隐忧,阻碍了新型城镇化的可持续发展。

(四)城镇化体制攻坚难度大,制约新型城镇化健康发展

推进新型城镇化必然要求深化体制改革,不断改善和优化城镇发展环境。长期以来,由于城乡二元体制的束缚,城乡要素市场的分割,农村经济发展缓慢,城乡发展不平衡,导致各类生产要素在城乡之间无法实现较高的市场配置效率。一方面,在二元户籍制度下,大量进城农民无法平等共享城镇就业、教育、医疗、社会保障等方面的公共服务,极大限制了农工市民化的进程。另一方

面,在城乡二元土地制度下,农村土地不同于城镇土地归国家所有,而是归农村集体所有,农民只享有土地的承包权、经营权、收益权及流转权,然而在农村土地管理实践中,农民的土地权益难以得到切实维护,农村土地流转市场尚未形成,出租、转让、置换、作价入股等土地流转方式尚未成熟,使进城务工的农民难以通过市场化途径实现土地财产收益权的合理价值,从而无法获得市民化的发展资本。目前,各地虽然独立开展了一些城镇化体制改革探索,但全国范围内建设用地指标城乡间流转框架还没形成,农民异地进城务工时,由于无法将建设用地指标或土地增值收益带到流入地,受益者主要是流出地政府,而实现这部分农民城镇化的成本却是由流入地政府支付,损益主体不一致,使得这种改革措施难以广泛推开,加剧城镇化体制攻坚难度,制约新型城镇化健康发展。

积极推动新型城镇化发展的财政政策思路

(一)完善适应新型城镇化发展的公共财政制度

建立财力与事权动态匹配的机制。进一步理顺各级政府间财政分配关系,合理确定财权,加大财力跟进的动态调整力度,使基层政府拥有与城镇化建设相对应的财力,摆脱对土地出让金的依赖。结合城镇化过程中各级政府事权的调整,清晰划分城镇化发展涉及的各级政府事权,特别是要对共担的新事权做出更为细致的规定,明确主次责任,防止出现供给空白。

推进省以下财政体制改革。立足县域特点,积极推进扩权强县改革,选择适宜的发展模式,推动县域经济健康发展。继续实施财政奖励补助政策,稳妥推进省直管县财政管理方式改革,使财力向下倾斜,充分调动基层的城镇化建

设积极性。逐步推进扩权强镇试点,选取具有发展潜力的乡镇,确定为重点中心镇,赋予更大的财政管理权限,使基层政府拥有与城镇化建设相对应的财政实力。

优化财政转移支付制度。对转移支付分配公式进行改进与规范,打破以基数为重的制度惯性,建立“城镇化专项财政转移支付”制度,充分考虑人口、地域、经济发展指标、公共品供给能力等多重因素,特别是要考虑到城镇化进程中的人口流动因素,对某地区由于人口流入而增加的公共服务给予财力补助。运用好专项转移支付资金,进一步扩大财政奖补政策的范围与力度,将转移支付向中小城市、小城镇和落后地区倾斜,提高中小城市、小城镇和落后地区的综合承载能力和对社会资本、人口转移的吸引力。探索实施市县之间的横向转移支付,由城镇化发展较快的市县对发展较慢的市县进行转移支付援助,以适应城镇化发展的实际需要。

完善土地出让收支管理制度。要严格执行新增建设用地土地有偿使用费和土地出让金管理的法规、制度,将土地出让收支全部纳入地方政府基金预算,实行“收支两条线”管理,将土地出让金使用纳入人大、审计监督的范围,加强财政监督,遏制地方“圈地”和“卖地”的不良倾向。提高失地农民补偿标准,为失地农民提供包括就业培训、养老、医疗在内的全方位的社会保障,并综合考虑土地区位、农用地等级、经济发展水平等多方面因素,保护被征地农民的当期权益与长远利益。

(二)加强新型城镇化的基础设施和社会事业的财政保障

加大基础设施投入,全面提升城镇综合承载能力。各级财政要进一步调整优化财政支出结构,遵循“总体规划、分步实施、预期推动、重点突破”的要求,高质量推进道路、水利、通信、电力、

管网等重点重大基础设施项目改造建设步伐,不断以重点重大项目工程的实施推动城乡面貌的持续改善、建设布局的优化调整和资源要素的集约集聚,防止交通拥堵、环境恶化等城市通病。按照适度超前、功能完善、配套协调的原则,集中财力加强各类医疗、教育、文化、体育等公共设施建设,全方位提高城镇管理水平。坚持建管并重,进一步加大对道路、管网等设施的维护经费投入。

加强社会事业保障,提高城乡的公共服务水平。各级财政要进一步扩大财政支出中的民生支出比例,按照城乡一体化的要求,推进建立包括农民工在内的基本公共服务体系,在教育、医疗、卫生、社会保障、住房保障和就业等社会事业方面出台基本公共服务均等化政策,推动城乡基本公共服务制度的对接,确保城乡居民有序流动,实现人的城镇化。

(三)创新新型城镇化投融资机制

建立和完善政府公共投资带动民间投资的新机制。强化财政资金和政策引导作用,通过财政奖补、以奖代补、贷款贴息等方式调动社会资本参与城乡基础设施、旧城改造、城中村改造、新型农村社区和教育、医疗、住房保障等社会事业建设的积极性。充分发挥省级投融资平台优势,通过 BT、BOT、PPP 等模式引进社会资金,加快基础设施建设和城乡综合开发,帮助市县解决城镇建设资金缺口大、分散融资成本高的难题。放宽市场准入,制定非公有制企业进入特许经营领域的办法,鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。

建立财政性资金存放与金融机构支持新型城镇化挂钩激励机制。在不改变资金所有权、使用权和管理权的前提下,对财政性资金存放金融机构实行“指标评价、额度总控、资金集中、统一调度”管理,通过调整财政性资金存放结构,引导和撬动金融机构加大对城镇

建设的有效信贷资金投放。充分发挥财政性资金的杠杆和导向作用,鼓励境内外金融机构来福建设立区域性管理总部、区域性功能中心、后台服务机构和分支机构,选择有条件的试点镇,积极探索对接小城镇的建设,形成具有特色的金融支持小城镇建设的模式。

(四)健全新型城镇化农民工市民化的政策体系

支持农民工在城镇稳定就业,逐步提高农民工收入水平。积极筹集农民工就业专项资金,加大对农村富余劳动力、在岗农民工的技能培训投入力度,加快实行农村职业教育免学费制度。创新经费补助机制,通过培训经费直补企业,强化企业培训责任,逐步将就业培训从政府主导转变为市场主导,积极实施“订单式”培训,培养企业紧缺人才资源,推进培训就业一体化。建立农民工工资合理增长机制。完善最低工资标准制度,及时调整最低工资标准,引导企业合理加薪,保证农民工生活水平随经济社会发展同步改善。

逐步完善基本公共服务均等化体系,促进农民工平等享受城市公共服务。省级财政按照预算内生均公用经费标准和实际接收人数,安排专项补助资金,继续推进以公办中小学为主、以流入地为主,接收农民工子女入学接受义务教育。做好义务教育和职业教育的衔接工作,符合条件的农民工子女可直接进入中等职业学校继续学习,实现免费的中等职业教育。加大财政投入规模,使农民工子女能够免费享受到国家规定的免疫疫苗接种等服务,以定点医院为依托,解决农民工看病异地结算问题。

建立覆盖农民工的城镇住房保障体系,促进农民工在城镇落户定居。建立多层次住房供应体系,发展为农民工提供交通方便、生活功能齐全、价格便宜的普通住房房屋租赁市场,为有购房意愿农民工提供能承受的新建商品房或

二手商品房。鼓励房地产开发企业按照城市规划要求,在旧城改造(含棚户区改造和“城中村”改造)项目中配建的公共租赁房,用于向农民工家庭出租。完善农民工住房支持政策,将符合条件的外来务工人员纳入公共租赁住房的保障范围,实行灵活的住房公积金缴存政策,允许农民工及其单位暂按较低的缴存比例,先行建立公积金账户。对于购买城市经济适用房、限价房的农民工,给予契税优惠。对于为农民工提供租赁住房的业主或机构,给予一定的税收减免。

建立有效覆盖农民工的社会保障体系,提高参保比例和保障水平。健全农民工医疗保障制度,鼓励常年外出稳定就业农民工参加城镇职工基本医疗保险,尽快建立覆盖全省的新农合结算体系,试点建立省际新农合定点医疗机构互认制度协议的多种模式。提高养老保险对农民工的覆盖面,具备市民化条件的农民工,应纳入城镇职工基本养老保险体系。为农民工建立临时性、应急性的社会救济,将符合条件的农民工纳入城市最低生活保障覆盖范围。逐步建立个人缴费、单位匹配、国家补贴的参保办法,促进农民工有能力同等参加城镇职工社会保险。

(五)强化新型城镇化的产业支撑

引导产业布局与城镇空间协调互动。根据不同地区的发展潜力,利用财政政策杠杆有效引导城际间产业分工与协调,逐步形成城区以第三产业、工业园区以第二产业、城镇外围以城郊型现代农业为主的产业布局。鼓励山区和沿海共建产业园区,发展双向“飞地经济”。共建产业园区自产生财政收入之日起5年内,设区市级(含市辖区)从共建园区通过年终结算分回的收入以及分给其他市、县(区)的收入涉及省级体制分成部分全额返还,用于园区滚动发展,山海产业转移项目,免征各项登记类、证照类行政事业性收费地方级收入

部分。

因地制宜、分类指导,推进产业特色化发展。中心城市着力促进产业转型升级,结合本地实际积极培育战略性新兴产业,大力发展商贸、餐饮、文化、创意、物流、金融等服务业,并促进相关产业集群、集聚发展。县域结合当地优势和特色产业,利用财政贴息、补助等手段,加大对地方支柱产业的扶持力度,培育形成县域主导产业。积极融入中心城市发展,做好与中心城市产业发展的协作配套,承接中心城市产业转移。大力建设服务中心城市居民生活的副食品基地,发展绿色食品种养加工、生态旅游。村镇要立足镇、村的区位优势、资源禀赋,创造性地探索适合当地情况的产业发展模式,不断发展壮大镇域经济,推动产业发展和城镇建设良性互动、融合发展。

继续加大对产业集聚区内企业发展的支持力度。继续实施对产业集聚区“核定基数、超收全返、一定三年”的财政激励政策;扶持企业发展的财政资金优先安排用于支持产业集聚区内企业;认真落实好各项行政事业性收费减免政策。建立产业园区工业发展专项资金,对重点企业生产性建设和技术改造贷款实行财政贴息,加大工业品牌创新、出口创汇、利税增长大户的奖励力度,加快培育一批喊得响、带动强的工业企业。制定优惠政策,鼓励城区企业抓住中心城市结构调整和产业转型的契机,积极引导部分规模适度、成长前景好、产业技术相近、劳动密集型的中小企业流向重点镇,通过小城镇吸纳,帮助其做大做强。此外,要牢固树立生态文明理念,在推动产业发展同时,有效保护自然生态环境,建设“文明村镇”、“美丽乡村”,努力打造人与自然和谐相处、经济发展与生态保护和谐统一的美丽家园。

(作者单位:福建省财政厅科研所)

责任编辑 李艳芝