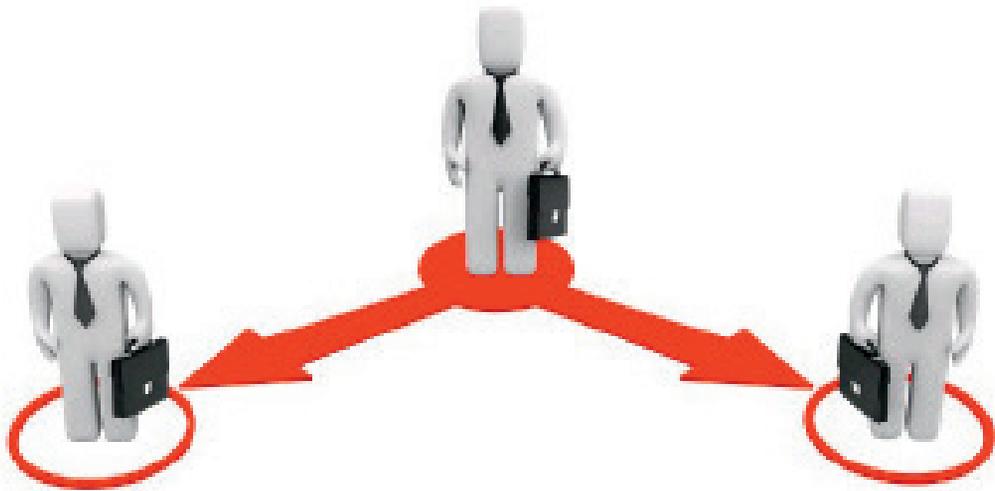


财政政策如何助力农业转移人口市民化

王春光

【摘要】国务院《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》开启了新型城镇化的关键，需要进一步推进国家财政体制改革、全国户籍制度改革以及农村产权制度改革，建构一个适合中国现代化治理要求的国家治理体系。

【关键词】农业转移人口 市民化 财政 【中图分类号】C913 【文献标识码】A



农业转移人口市民化财政政策出台的背景

2016年8月5日，国务院印发《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》（以下简称《通知》），让人们看到了农业转移人口市民化的真正曙光。该《通知》给出了十条具体的财政政策，涉及平等教育权利、创新城乡基本医疗保险管理制度、统筹城乡的社会保障政策、就业支持政策、市民化奖励政策、基本公共服务的转移支付支持政策、提升城市承载力政策、维护落户农业人口在农村的权益政策，以及财政支持市民化的动态调整机制等方面。

国家推进农业转移人口市民化的思

路，不是最近几年才提出来的，国务院之前颁布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》指出：“解决农民工问题是建设中国特色社会主义的战略任务。农业劳动力向非农产业和城镇转移，是世界各国工业化、城镇化的普遍趋势，也是农业现代化的必然要求。”在这之前和之后，国家都在政策上试图给予农民工或农业转移人口更多的市民权利，但是效果并不理想。比如，农民工子女在城市上学享受“两为主”（以流入地为主、以公办学校为主）的政策早在上世纪90年代后期就提出来，但是农民工依然无法在城市很好地解决他们的子女上学问题，以至于出现随迁子女数量少于留守儿童的现象。据第六次人口普查数据，0~14岁农村留守儿童数量高达

5290万，随父母进城的同龄流动儿童仅有2453万。大量农村留守儿童的存在，主要原因还是他们在城市难以获得教育机会，其次才是经济问题。

从农民工参加社会保险的情况看，也说明这一点：虽然我国的社会保险政策对农民工是全面开放的，而且还鼓励他们参加社会保险，但是实际参保率并不高。2013年国家卫计委对全国流动人口的调查显示，“流动人口各项社会保险的参保人数均不到其人口总量的1/4”，其中养老保险只有22.7%，医疗保险为23.6%，工伤保险达到24.8%，住房公积金为8.7%。之所以那么多流动人口对社会保险不感兴趣，或者说没有参与，原因在于他们对自己在工作地的长期居留并不抱有有很高的预期，而且社



会保险转移接续存在着各种政策性和制度性障碍。

造成所有这些问题的最根本原因，就是财政体制。在现有的财政体制中，基本公共服务和基础设施建设的筹资、承担和投入主体并不是中央政府，而是地方政府。因此，流入地政府没有积极性和动力为农业转移人口市民化提供基本的公共服务，而流出地政府也不愿让人口在流入地市民化而失去中央的部分转移支付。在这样的格局下，尽管中央政府多次强调要解决流动人口（绝大部分就是农业转移人口）的基本权益和生活问题，但是各地却按兵不动。国务院颁布的这个《通知》，要解决的就是这样的财政困境，具有很强的针对性。

政策实施面临哪些困难

这个《通知》要真的实施起来和落实好，面临的难题不少，并不是有了这个《通知》，就能解决农业转移人口市民化问题。

第一个难题，这个《通知》没有触及到财政体制改革，而仅仅给出一些具体公共服务项目的财政补贴、奖励等，因此会涉及一系列问题：补贴、奖励的标准是什么？这些标准是否有足够的激励性？什么样的农业转移人口才享受这样的补贴和奖励？谁来监督和判别农业转移人口数量？等等。这些问题虽然都很具体，但是操作起来难度很大，特别是管理和监督成本很高，有可能出现“寻租”问题：少数地方尽可能套取中央财政经费，而又不能落实到农业转移人口的市民化上。为此，中央肯定需要采取各种措施进行监督，势必会抬高行政管理成本，最终能否有效遏制甚至制

止“寻租”问题，还是有难度的。

第二个难题，越是大城市和超大城市，农业转移人口数量越多，但是这些城市越是没有接纳农业转移人口市民化的动力和积极性，现有的财政激励有可能失去效用。基于对全国第六次人口普查数据和全国城市统计年鉴的分析，2010年全国有15座常住人口达到500万以上的城市，分布着5259.11万的外来人口。而且，在这15个超大城市中，外来常住人口已经占到常住人口的35.25%，像深圳、东莞等城市，外来常住人口远远超过辖区户籍人口数量，深圳的外来常住人口是户籍人口的8.57倍，东莞是4.98倍。这些超大城市和大城市基于原有户籍人口规模和城市承载力，不易接纳外来农业转移人口市民化（辖区内的农业转移人口除外），有关财政补贴和奖励不足以激发它们的动力和积极性。这种情况会降低国务院《通知》的效用。当然《通知》也并不是对超大城市和大城市务工经商的农业转移人口一点好处没有。如果能真正做到教育放开，中央政府能有效补贴农业转移人口子女在超大城市和大城市接受教育所产生的经费负担问题，就能鼓励超大城市和大城市公办学校向农业转移人口子女开放，缓解乃至实质性地解决农业转移人口子女受教育难这一困惑。

第三个难题，如何确保农业转移人口在农村的宅基地权益、承包土地权益以及集体经济成员资格权益。政策跟需求缺乏同步性。不管怎样，有不少农业转移人口之所以对市民化不是很感兴趣，一个重要原因是，一方面他们希望保留农村的宅基地、承包地等，以缓解他们的后顾之忧，另一方面他们发现这些东西会随着逆城市化的出现而呈现增值态

势。首先，他们不会轻易地放弃这“三权”，目前农村农地流转已经开始，宅基地也出现私下买卖的现象，但由于政策上是不允许的，因此合法的宅基地市场还没有形成，在这种情况下，“三权”的交易还不是很顺畅。更重要的是，农业转移人口担心自己市民化后农村集体会想办法侵没他们的权益。在不少农业转移人口看来，市民化无法给他们带来很多的好处，还不如不市民化。虽然国务院《通知》要求确保农业转移人口市民化后“三权”依然可以保留，但是在操作上难度依然很大。因为农村土地属于集体，集体随时可以依照《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）调整承包地，对此，《通知》没有给出如何有效防止集体剥夺市民化农业转移人口“三权”的措施和对策。如果《土地管理法》没有做相应的修改，农业转移人口对土地的物权难以获得有效保护。也许有人说，新生代农业转移人口对农村缺乏感情和认同，对“三权”还在乎吗？事实上，“缺乏认同”与“对‘三权’的拥有”是两个没有因果联系的问题。实地调查表明，新生代农业转移人口确实存在对农村认同弱的问题，但是他们依旧在乎“三权”，因为“三权”是他们的财富，虽然他们不想回农村居住，但是愿意保留这份财富。《通知》也明确地认识到这一点。

虽然存在这三个难题，但并不意味着《通知》不具有重要意义。其意义是显而易见的，至少表现在这样几方面：首先，《通知》抓住了农业转移人口市民化的实质问题，即财政支持问题。有了《通知》，就缓解了城市接纳农业转移人口市民化的压力，从而改善农业转移人口在城市务工经商面临的生活和工

作条件,给那些愿意市民化的农业转移人口提供了机会。其次,该《通知》认识到尊重农业转移人口在农村所享受的基本权益(特别是“三权”),确保他们在市民化后依然享受这些权益。这个规定的意义在于,确立了农业转移人口在城市化和市民化中的自主性。城市化不应是一个行政强制过程,而是一个自主选择过程,国家的角色是为每个公民提供平等的机会,至于他们是否选择城市化、市民化,是他们的权利。同时,也要为那些曾经市民化和城市化的人选择回归农村提供同等的机会,前提是他们在农村能获得立足之地,比如宅基地、农地等权益。还有一层意义在于,它为今后城乡体制的进一步改革确立了方向,提供了出口。如果在《通知》基础上,今后在政策和体制改革方面进行系统的设计和 implement,相信会产生更好的协调和统筹城乡发展的效应。

化解难题需要城乡体制的进一步改革

一是从财政体制上进行彻底的改革,将事权与财权进行合理和科学的配置,这可以化解当前财政奖励和补贴政策的临时性以及监督难的问题。从事权角度,将公共服务分为三个层次:第一个层次属于基本公共服务,凡是公民都应该享受这一服务,划拨给中央政府承担,比如基本的社会保障、基本的公共教育、基本的公共医疗服务等。凡是基本的公共服务,在全国各地都是一样的,不应有差别。第二个层次是辅助性公共服务,这是由各地财力所决定的,对基本公共服务起到补充的作用,每个地方有多少财力、给予多少辅助,但是中央政府对此应该有个原则性规定,避免那些富裕

地方过多地投入辅助性公共服务。第三个层次是发展型公共服务,主要用于发展地区竞争能力。这方面以地方财政为主,中央可以根据国家发展需要,分领域有重点地给予支持和奖励,对财政能力弱的地方,中央财政给予相应的转移支付。从这样三个层次来看,今后的财政改革方向是,农业转移人口市民化所需要的基本公共服务应该由中央财政通盘考虑,避免地区差异对市民化的阻碍,也可以减少补贴和奖励带来的监督困难。

二是用目前这种限制的办法化解大城市和超大城市的人口压力,已经力不从心,且没有明显效果,只能增加对农业转移人口的伤害,最有效的办法是全面放开户籍制度,为农业转移人口全国流动创造平等机会。对超大城市和大城市来说,该进来的流动人口基本上进来了,当然除了他们的孩子。当然,这样做需要一个重要的前提,那就是更均等地配置公共服务,特别是基本公共服务。如果由全国统一来配置基本公共服务,实现城乡、不同区域以及大小城市之间的基本公共服务的均衡配置,就能有效化解人口向大城市和超大城市集中的压力。如果目前这种公共服务配置格局以及相应的财政格局不改变,依旧采用大城市和超大城市人口的计划限制,一方面难以化解大城市和超大城市对外来人口的吸引力,另一方面也无法解决农业转移人口在大城市和超大城市的公共服务需求和基本权益问题,意味着国务院《通知》在大城市和超大城市会碰到难以克服的屏障。

三是加大农村产权制度改革,建构与城市一体化的农村产权市场,有效激活农村产权的潜力,为农民增收和农业转移人口市民化提供经济支持。农村产

权指使用权、处置权、所有权和收益权。农村土地属于集体所有,但是农民拥有使用权、处置权和收益权。所谓产权制度改革,就是明确农民永久拥有使用权、处置权和收益权,而且允许这些权利在市场上进行合法的交易和流转。当然,在防止大资本对农村产权的侵蚀和垄断上,可以从制度上对大资本进行限制,然后农村产权可以公平进行交易,允许各个市场主体参与到这样的交易之中,使农村产权得到有效增值,进而缩小城乡差别。目前农村已经对农地进行确权,下一步就是要将确权后的农地产权流动起来。农业转移人口可以通过发展起来的产权交易市场去处理他们的“三权”,消除他们市民化后“三权”得不到保障的疑虑和隐患。

总而言之,国务院的《通知》开启了新型城镇化的关键,在这个基础上,要进一步推进国家财政体制改革、全国户籍制度改革以及农村产权制度改革,建构一个适合中国现代化治理要求的国家治理体系。在这样的体系中,每个中国公民享受着同等的基本公共权益和平等的基本机会,才能真正体现“让发展惠及全体中国人民”的精神。人民编译
(作者为中国社会科学院社会学研究所研究员)

【参考文献】

- ①王春光:《城市化与机会平等》,《团结》,2016年第2期。
- ②国家卫生和计划生育委员会流动人口司:《中国流动人口发展报告2014》,北京:中国人口出版社,2014年。

责编/杨鹏峰 贾娜(见习) 美编/于珊