

河南省促进新型城镇化的财政保障机制研究

陈佳丽

(河南省工程咨询中心, 郑州 450008)

**摘要:** 以河南省2012年基本公共服务财政支出为基数,从对影响财政支出的义务教育、社会保障与就业、计生与卫生服务、基本住房保障等主要因素入手,深入分析了河南省基本公共服务财政保障存在的主要问题及其深层次原因,详细测算了2013—2015年河南城镇基本公共服务财政支出需求,重点分析研究了河南省新型城镇化的财政保障机制,提出了城镇常住人口全覆盖的财政保障的目标、任务、对策及主要措施。

**关键词:** 新型城镇化;基本公共服务;财政保障机制;河南省

**中图分类号:** F014.4

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1003-2363(2013)06-0050-04

新型城镇化是扩大内需、转变发展方式、推动城乡一体化协调发展的全局性战略举措。新型城镇化的核心是以人为本、实现真正意义上的人的城镇化。对农业人口大省河南省来说,人的城镇化的关键是进城务工农民的市民化。2012年末,河南省城镇常住人口3 988.23万,其中户籍人口只有1 936万,也就是说目前尚有2 052万人虽常住城镇却不是城镇人口。如何使占城镇常住人口50%以上的这些非城镇户籍人口市民化,使之真正享受与市民完全同等的公共服务,是新型城镇化发展必须解决的重大问题。本研究就河南省发展覆盖所有城镇常住人口的公共服务事业,对建立和完善保基本、均等化、全覆盖、可持续的公共财政保障机制进行分析探讨,为河南省新型城镇化发展提供相关决策依据。

1 基本公共服务财政保障现状

基本公共服务界定为对财政支出影响最大的义务教育、社会保障与就业、医疗卫生服务和基本住房保障4个方面<sup>[1]</sup>。近年来,河南省各级财政对基本公共服务的投入不断加大,年均增长28.8%,占全省公共财政支出40%以上。

1.1 基本公共服务支出情况

**1.1.1 教育。**2010—2012年全省教育支出年均增长35.2%,2012年为1 113.9亿元。其中,小学和初中的义务教育分别为327.8亿,215.59亿元,占全部教育支出的48.78%<sup>[2]</sup>。

**1.1.2 医疗卫生。**2010—2012年全省医疗卫生支出年均增长25.5%,2012年为425.6亿元,主要是公共卫生和医疗保障财政补助,占当年医疗卫生支出的78.61%。

**1.1.3 社会保障与就业。**2010—2012年全省社会保障

和就业支出年均增长16.9%,2012年为629.8亿元。其中,社会保险基金补助234.8亿元,占37.28%;城市居民最低生活保障33.03亿元,占23.98%;农村最低生活保障40.75亿元,占6.47%;抚恤39.44亿元,占6.26%;其他支出48.28亿元,占7.66%。

**1.1.4 住房保障。**2010—2012年全省住房保障支出年均增长54.5%,2012年为184.5亿元。

1.2 存在的主要问题

目前,河南省基本公共服务财政保障存在的主要问题是户籍居民保障水平低及非户籍常住人口财政覆盖面小、保障能力弱。表现较为突出的是义务教育和保障性住房。城镇中小学校教育资源严重短缺,大量常住人口的子女无法随迁享受城镇义务教育,部分随迁子女进城接受义务教育使城市生源迅猛增加,“大班额”现象严重。城镇人口的保障性住房覆盖率较低,同时“十二五”城镇保障性安居工程规划未考虑到城镇基本住房保障向常住人口全覆盖<sup>[3]</sup>。以公共租赁住房为例,计划建设104.73万套,缺口38.24万套。考虑到全省城镇常住人口中有一半以上为非城镇户籍人口,缺口将更大。

1.3 原因分析

河南省产业结构层次低,增长粗放,经济效益不高,财政收入占GDP比例偏低。虽然近年来公共服务财政支出逐年增加,但更多地考虑了农村公共服务支出,对城镇公共服务则欠账多、缺口大。比如,义务教育阶段生均经费农村已经超过了城市;农村医保、养老等公共服务覆盖了包括常住城镇的所有农业户籍人口,在城镇就业的由于户籍问题而没有被纳入城镇保障范围<sup>[4]</sup>。更为突出的是,常住城镇的农民工住房保障需要大量的公共财政支出,受财力所限,保障房建设进展缓慢,这是未来解决公共财政覆盖所有城镇常住人口的关键<sup>[5-6]</sup>。

2 城镇基本公共服务财政支出需求

根据基本公共服务的界定,按目前标准和支付体制,要财政覆盖常住人口,2013—2015年全省城镇4项

收稿日期: 2013-06-18; 修回日期: 2013-10-28  
作者简介: 陈佳丽(1975-),女,河南商丘市人,高级经济师,注册咨询师,主要从事工程项目投资咨询及政策研究,(E-mail) zxgscjl@126.com。

基本公共服务需要新增财政支出 2 962.47 亿元,年新增支出 987.49 亿元,人年均公共财政支出 4 384 元。

## 2.1 义务教育新增财政

**2.1.1 指标。**① 生均教育事业费。根据河南省历年生均教育事业费的增长,以 2012 年全省义务教育生均事业费为标准测算,2013 年小学和初中生均教育事业费分别为 4 064.9,6 637.4 元/人;2014 年分别为 4 674.6,7 633.0 元/人;2015 年分别为 5 375.8,8 777.9 元/人。

② 教育基本建设支出。据往年教育基本建设支出测算,小学、初中义务教育建设基本支出生均分别为 2 万元左右和 3 万元左右。

**2.1.2 人数。**通过对历年来全省常住人口的年龄结构、小学生与初中生的人数和占比等数据的分析,2013—2015 年新增流动人口随迁子女 96 万人,转入城市的常住人口随迁子女 277.7 万人,合计 373.7 万人。

**2.1.3 计算方法与结果。**计算公式为:财政总支出 = 新增流动人口随迁子女在城市的义务教育事业费支出 + 常住人口随迁子女到城市接受义务教育的事业费开支 + 城市义务教育基本建设支出。由此测算义务教育 3 年需要新增财政支出 1 268.3 亿元。

## 2.2 医疗卫生新增财政支出

**2.2.1 测算方法。**对照近 3 年财政支出决算数,通过构造模型,估算城乡人均支出,以年均转移 200 万人为目标,计算得出人口转移因素导致的财政支出增量;为解决 2 052 万覆盖人群基本公共服务,利用之前估算的人均支出,计算得出扩大覆盖人群导致的财政支出增量。

**2.2.2 人口转移导致的财政支出增量主要指标。**① 城镇、农村人均支出。财政政策及支出行为的延续性客观决定了“财政支出覆盖城镇、农村的分布是稳定连续的”。选取两个极限情形进行估算,以两种情形条件下算得的指标均值作为合理化估计。第一个为均等化投入情形,分离城乡投入只需按当年城镇化率加权累加即可,对个别有城乡明确指向的科目予以微调。第二个极限情形为非均等化投入情形,将部分科目抽象为具体服务项目。例如对医疗设施的投入,医疗设施对城乡人口消费并无歧视,只是受时空条件约束导致城乡人口享用不均。不同群体获得该服务项目的可能性不一。对此,构造了时间—空间模型<sup>[4]</sup>,分别估算出时空约束条件下的城乡消费比率,以该比率估计财政投入城乡的分配比例,结合城镇化率计算人均支出。② 静态转移成本  $C_s$ 。经测算,城镇、农村三项基本公共服务(不含医保、低保)人均支出分别为 2010 年 364.24,251.54 元,2011 年 483.01,360.96 元,2012 年 506.44,407.32 元。静态转移成本分别为 2010 年 112.71 元/人,2011 年 104.71 元/人,2012 年 90.79 元/人。③ 动态转移成本  $C_d$ 。考虑到城镇人均支出增速低、农村人均支出增速高的因素,2012 年动态转移成本(不含医保、低保)为 73.98 元/人。以静态转移成本与动态转移成本的均值(82.38 元/人)作为

人口转移成本的合理化估计值。

**2.2.3 计算方法与结果。**① 人口转移财政支出增量 =  $\sum [2 \times 10^6 \times (C_{s,i+1} + C_{d,i})/2]$ ,  $i = 2012, 2013, 2014$ 。式中: $C_s$  为静态转移成本; $C_d$  为动态转移成本; $2 \times 10^6$  为年均转移人口目标。经计算,2013,2014,2015 年人口转移导致的财政支出增量分别为 1.64 亿,1.25 亿,0.74 亿元,3 年累计增加 3.63 亿元。② 覆盖人口扩大财政支出增量 =  $\sum [2.052 \times 10^7/3 \times C_{a,i+1} - C_{a,i}]$ 。式中: $2.052 \times 10^7$  为近 3 年要覆盖的人群数量; $C_a$  为城镇人均支出。将 2012 年末覆盖人口 2 052 万人均摊 3 年覆盖,计算得出人口覆盖扩大导致未来 3 年财政支出应逐年新增 31.24 亿,33.73 亿,37.65 亿元,3 年累计增加 102.62 亿元。合并两结果,未来 3 年财政支出应逐年新增 32.89 亿,34.98 亿,38.38 亿元,合计新增财政支出 106.27 亿元。

## 2.3 社会保障和就业新增财政支出

社会保障和就业 2013—2015 年需要新增投入 45 亿元,年均需要增加支出 15 亿元。按照现行财政分担比例,全省年均需要增加财政支出 13 亿元,到“十二五”末共需增加支出 39 亿元。

**2.3.1 职业培训。**城镇常住人口劳动力人数约为 2 644 万人,按照 3.5% 的失业率计算,失业人数约为 92.5 万人。2013—2015 年,预计失业人数分别为 97.2 万人,101.8 万人,106.5 万人。当前,河南省职业培训补贴分为 600,700,800 元/人 3 个档次,按照人均财政补贴标准 700 元,职业培训覆盖 50% 的失业人口计算,则年均 51 万失业人员需要培训,当前全省职业培训补贴覆盖缺口年均 37.9 万人,职业培训补贴缺口年均 2.65 亿元,到“十二五”末新增财政支出 8 亿元。

**2.3.2 扶持公共就业服务资金缺口。**假定当前扶持公共就业服务支出 12 816 万元,覆盖了城镇户籍人口中劳动力人数 1 284 万人。因此,要新增财力覆盖 2013—2015 年的非城镇户籍劳动力人口,则年均新增财政支出 1.6 亿元,到“十二五”末需新增支出合计 4.9 亿元。

**2.3.3 养老保险。**主要为城镇职工基本养老保险、城乡居民保险。2012 年,河南城镇职工参保人数 1 270.6 万人,城乡居民养老保险参保人数 4 719 万人。根据 2012 年财政决算支出表推算,城乡居民养老基金(农村养老保险基金、城镇居民养老保险基金)补助比例为 1:11,进而推算出城镇居民养老保险参保人数 396.6 万人,养老保险覆盖城镇常住人口 667.2 万人。按照河南第六次人口普查年龄结构统计数据 15 岁以上人口占 79% 计算,15 岁以上城镇常住人口有 3 151 万人,有 1 484 万城镇常住人口属于参保范围但未参保。未来年均新增 158 万属于参保范围的城镇常住人口,“十二五”末增加 474 万人。按照当前养老保险省市县财政人均补助 30 元测算,未来 3 年城镇居民养老保险年均需要新增财政支出 5.4 亿元,“十二五”末共需增加财政补助支出

16.2 亿元<sup>[3]</sup>。

**2.3.4 医疗保险。**2012 年,城镇非从业居民基本医疗保险人数 1 140 万,扣除农民工参保人数 62.7 万,有 1 077.3 万城镇非从业居民参保。2012 年,城镇从业居民 1 287 万人,城镇非从业居民 2 522 万人,按此测算,有 1 445 万城镇非从业居民未参加城镇居民医疗保险,按照新农合参保率 98% 估算,约有 30 万城镇常住人口未参加城乡居民医疗保险。按照省市县三级财政城镇居民医疗保险补助标准 124 元、国家补助标准 156 元测算,年均新增财政支出 8 400 万元,到“十二五”末新增财政支出合计 2.5 亿元。其中,按照现行财政分担比例,河南财政年均新增财政支出 3 720 万元,到“十二五”末共需增加财政补助支出 1.1 亿元<sup>[3]</sup>。

**2.3.5 最低生活保障。**从 2013 年开始,河南调整最低生活保障标准,其中,城镇居民最低生活保障年均由 2 160 元/人提高到 3 600 元/人,人均提高 1 440 元。近 3 年来,由于最低生活保障的门槛没有提高,城镇居民最低生活保障人数没有增加,反而呈现逐年减少趋势,年均 140 万人左右。按照 2013 年调整后标准,未来 3 年城镇居民最低生活保障支出年均新增支出 2.5 亿元,到“十二五”末合计需新增支出 7.5 亿元。

## 2.4 保障性住房新增财政支出

**2.4.1 廉租房。**按照 2013—2015 年现有补贴和建设两种计划比例不变,还应增加 7.27 万套财政补贴廉租房和再建设 17.32 万套廉租房。因此,2013—2015 年廉租房建设计划目标需调整为 27.33 万套,廉租房财政补贴计划目标为 11.47 万套。建设 27.33 万套廉租房需投资 204.98 亿元。国家按 700 元/m<sup>2</sup> 补助 95.66 亿元,其余 109.32 亿元由省市县财政配套。按照财政补贴满足 11.47 万套廉租房需求,年均新增 3.82 万套,按每套补贴 2 450 元计算,3 年共需财政补贴 = (3.82 + 7.64 + 11.47) × 2 450 = 56 178.5 (万元)。

**2.4.2 公共租赁房。**2013—2015 年河南省需建设 178.39 万套公共租赁房,需投资约 1 337.93 亿元。按 700 元/m<sup>2</sup> 由国家财政补助 624.37 亿元,其余 713.55 亿元由省市县财政和企业筹资。按 60% 由政府建设,需要省市县政府资金 428.14 亿元。

## 3 财政保障的目标、任务和主要措施

### 3.1 目标

优化财政支出结构,加大公共财政支持力度,争取未来 3 年基本公共服务支出增长高于全省公共财政支出增长 10 个百分点以上,占全省公共财政支出的比例在 50% 以上。经过省市县三级财政共同努力,基本实现公共服务覆盖所有城镇常住人口的目标。

### 3.2 主要任务

**3.2.1 义务教育。**加大财政对城镇义务教育基本建设支出,加快城镇中小学校建设和师资培育,扩大城镇义

务教育服务供给。优化布局教育资源,特别是均衡配置教师资源,加大城市新区、产业集聚区义务教育投入力度,促进义务教育均衡化发展<sup>[3]</sup>。

**3.2.2 廉租房建设。**积极争取中央财政资金,保证省市县财政资金配套,扩大保障房融资。加快廉租住房建设,增加房源供应。通过发放财政补贴,解决 8.29 万套廉租房租住。大力发展公共租赁住房,努力解决中等偏下收入家庭的住房困难<sup>[3]</sup>。

**3.2.3 医疗、养老、保险。**建立完善保基本、能转续的城乡医疗、养老、保险制度。加快构建社会保障公共信息平台,简化接续手续,方便城乡流动人口,同时提高社保统筹层次<sup>[7-8]</sup>。

**3.2.4 就业培训。**加大就业培训力度,加强职业技术教育,提高劳动者素质,把富余农村劳动力转变为人力资源优势。

### 3.3 保障措施

**3.3.1 调整财政支出结构,**重点保障常住人口基本公共服务支出。进一步优化河南省财政支出结构,压缩不必要的公费开支,停止利用财政性资金建设各类楼堂馆所。在保障现有各项基本支出的前提下,各级新增财政收入部分重点保障义务教育和保障性住房,优先满足常住城镇 3 年以上人口的需求。

**3.3.2 坚持基本保障线。**按照公共服务财政“兜底”原则,每年根据国家标准和财力状况进行适当调整,建立年度常住人口人均基本公共服务保障线,年度预算编制要保证基本保障线涉及的财政支出<sup>[9]</sup>。

**3.3.3 推动经济发展方式转变。**加大产业结构战略性调整,大力发展现代服务业、先进制造业和战略性新兴产业,培植新的财源,扩大城镇就业,增强城镇基本公共服务的财政保障能力。

**3.3.4 鼓励社会力量购买公共服务。**在教育、卫生、养老等领域,出台鼓励政策和运作规范,支持社会民间资本进入基本公共服务领域,以社会资本补充财政支出的不足,实现公共财政支出和社会民间资本共同保障基本公共服务。

**3.3.5 整合现有财政性资源。**对全省涉及基本公共服务的资源及其他财政性资产进行摸底,根据设计服务人群规模,适当进行调整和向常住人口开放,以充分利用现有财政性资源,减少新增财政支出的压力<sup>[10]</sup>。

**3.3.6 推进城乡社保接续。**分门别类对现有城乡居民享有的基本公共服务进行统计,建立服务档案。加快推进户籍制度改革,已经享受城市基本公共服务的常住人口应退出农村基本公共服务,避免财政双重支出。

**3.3.7 推进农民财产权确权,**增强自我保障能力。加快农民宅基地和经营承包土地的确权,增加农民财产收入,使进入城市的农民增强自我保障能力。同时,建立人地挂钩,常住人口流入地政府可获得农民转让出来的承包地指标和宅基,增强流入地政府的财政保障能力。

3.3.8 深化财税体制改革。进一步完善转移支付制度,整合专项转移支付,加大一般性转移支付,逐步建立财力与事权相匹配的财税管理体制,增强县(市)基本公共服务的财政保障能力。按照公开、透明、规范、完整的原则,进一步明确和完善支付标准和程序,加大监督力度,提高财政保障基本公共服务的资金使用效率<sup>[10]</sup>。

4 结论与讨论

河南省城镇化水平低,农村人口转移任务重,财政保障能力弱。通过研究新型城镇化的财政保障机制,有以下结论和启示:(1)需要加大财政支出以解决近50%的非户籍常住人口基本公共服务财政全覆盖问题。基础设施建设具有一次性投入数十年使用的特点,需要采取一系列的对策措施、动员社会多方力量加以解决;同时要突出重点,做出合理的财政安排。(2)从建立财政保障机制角度考虑,河南新型城镇化要走大中小并举、以大中城市和县城为重点引导农民就地就近城镇化的道路。这不仅可以降低农民工自身市民化的成本,而且可以充分利用多年建设形成的保障性住房、公共教育、培训、医疗、卫生等资源减轻财政压力。(3)在农村人口比例大的省份推进城镇化是一个历史过程,要根据产业发展状况、城市发展状况、财政承受能力等积极稳妥推进,防止急于求成、财力难以保障造成城市“贫民窟”现象。

农民工市民化虽然需要财政支出,但也创造财政收入。河南省城镇化水平低,限制了内需空间和服务业发展空间,致使服务业占比在全国处于落后的位次。如果推进城镇化的目标顺利实现,河南的产业结构将会发生深刻的变化,内需潜力将得以更加充分地释放,从而带

动经济快速高效发展,财力也就自然而然增强了。因此,本研究单方面讨论新型城镇化的财政保障机制存在一定的局限性,对城镇化进程中的财政支出与收入之间的关系,需要另做深入探讨。

参考文献：

[1] 侯惠勤. 中国城市基本公共服务力评价(2011—2012) [M]. 北京:社会科学文献出版社,2012.

[2] 河南省教育厅. 2012 年全省教育经费统计分析 [Z]. 郑州:河南省教育厅,2012.

[3] 河南省政府办公厅. 河南省人民政府关于印发河南省基本公共服务体系“十二五”规划的通知 [EB/OL]. (2013-02-21) [2013-06-30]. <http://www.henan.gov.cn/zwgk/system/2013/02/21/010367246.shtml>.

[4] 武彦民. 我国公共财政建设面临的四大挑战与对策 [J]. 现代财经(天津财经大学学报),2009(1):9-13.

[5] 陈恩奇,周淋. 基本公共服务均等化模式的构建困境与方略探讨[J]. 经营管理者,2011(2):1-2.

[6] 吴乐珍. 我国基本公共服务供给中的失衡问题研究 [D]. 杭州:浙江大学,2012.

[7] 樊丽明. 城乡基本公共服务均等化研究 [M]. 北京:经济科学出版社,2011.

[8] 王肖惠,杨海娟,王龙升. 陕西省农村基本公共服务设施均等化空间差异分析[J]. 地域研究与开发,2013,32(1):152-157.

[9] 余红艳. 城镇化发展与财政政策相关关系的实证分析 [J]. 统计教育,2008(11):60-64.

[10] 庞力. 促进城乡基本公共服务均等化的公共财政制度研究 [D]. 长沙:湖南农业大学,2010.

Research on Financial Security Mechanism  
in Facilitating the New-type Urbanization in Henan Province

Chen Jiali

(Henan Engineering Consultant Centre, Zhengzhou 450008, China)

**Abstract:** Based on the corresponding data of the fiscal expenditure on the basic public services in 2012, the article analyses deeply the main problems of basic public services and its deep-seated reasons in Henan Province from the main factors of compulsory education, the impact of fiscal expenditure of social security and employment, family planning and health service, basic housing security. It makes a detailed calculation of Henan urban basic public services financial expenditure needs from 2013 to 2015, focuses on the analysis of financial security mechanism of the new-type urbanization of Henan Province. And lastly, puts forward suggestions on financial secure measures covering the whole permanent population.

**Key words:** new-type urbanization; financial security mechanism; fundamental public service; Henan Province