

农村户籍制度改革面临的财税体制困局与对策

——基于安徽省铜陵市的实地调查¹

游振宇，吴平

【摘要】：农村户籍制度改革，即农业人口市民化，不仅仅是户籍身份的转变，更重要的是比照市民的标准为其提供基本公共服务。规模庞大的原农业户籍人口市民化，必然导致巨大的财政支出压力。通过具有代表意义的安徽省 TL 市的实地调查，发现农村户籍制度改革因地方财力严重不足而难以彻底推行，其根源在于现行财税体制的制约。为了促进农村户籍制度改革能够顺利地推行，有必要重新构建户籍制度财政支出成本的分担机制、调整中央与地方对税收收入分享比重、加强地方税收体系建设和改革财政转移支付制度等方案，构建与户籍制度改革相适应的财税体制。

【关键词】：农村户籍制度改革财税体制困局成本分担机制

【中图分类号】：F832.35 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-7470（2018）-06-0093（06）

一、问题提出与文献述评

党的十八大报告明确指出新型城镇化是事关全局性、基础性和战略性的决策，要在 2020 年前实现以人为核心的城镇化，促进约 1 亿农业转移人口落户城镇和约 1 亿人在中西部就近城镇化。党的十九大又提出了乡村振兴战略，乡村振兴战略必然扩大土地的规模经营，有大量的人口由农业就业转变为非农业就业，从农村居民转变为城市居民。因此，农村户籍制度改革成为新型城镇化战略和乡村振兴战略的核心和关键。综合现有学界研究成果和实践部门的反馈表明，农村户籍制度改革进程中面临两大核心难题：一是相关支出成本，二是相关支出的责任主体问题。

围绕“户籍制度改革相关支出成本有多大”的问题，现有研究从人均支出成本和支出总规模两个角度对户籍制度改革成本进行测算：从人均支出的角度来看，国务院发展研究中心认为农民工市民化的人均成本 8 万元左右，^[1]中国社科院的研究结果表明农民工市民化的人均成本为 10 万元。^[2]从支出总规模的角度来看，俞雅乖测算宁波市农民工市民化的投入成本为 120.86 亿元；^[3]王志章等测算重庆农业转移人口市民化支出总额为 2010 亿元。^[4]

围绕“相关支出责任主体是谁”的问题，形成不同两种意见：一种是应该由政府买单的意见，林毅夫认为应该探讨一个中央、省、市政府之间承担农民“市民化”成本的合理机制；^[5]另一种是多主体共同分担意见，张国胜、辜胜阻、吕炜等认为农民工市民化的成本应在政府、企业和个人之间进行分担胡拥军却认为“现有农民工市民化成本分担机制存在的问题并未得到根本性的改观，地方财政无力承担农民工市民化成本现实国情决定户籍制度改革有两种基本模式：一是城市户籍制度改革模式，即在发达地方城市中外地人口市民化；另一种是农村户籍制度改革模式，即欠发达地区农村户籍人口市民化。现有相关研究主要是围绕东部发达地方大城市户籍制度改革模式展开，对于地域更广大的中西部欠发达地方农村户籍制度改革的相关研究不多见。

¹本文系国家社会科学基金一般项目“促进主体功能区人口布局与主体功能区规划相协调的财政政策研究”（编号：12BJL070）和安徽省高校省级科学研究项目“皖江城市户籍制度改革面临的财政负担困境与对策”（编号：SK2017A0573）的阶段性研究成果。

【作者简介】：游振宇，副教授，铜陵学院，安徽 铜陵 244000；吴平，教授，四川农业大学经济学院，四川 成都 611130

现有户籍制度改革支出规模研究，以测算为主，其有效性如何还需以实践加以验证。现有户籍制度改革支出成本负担主体的研究，多属于论断式，还存在其理论依据不够透彻和对策措施可操作性不够的短板。基于此，我们以具有典型代表意义的安徽省铜陵市为例，实地调查农村户籍制度改革中的面临两大难题的根源所在，提出适应农村户籍制度改革财税体制调整的方案设计，具有一定的代表性和现实紧迫性。

二、铜陵市农村户籍制度改革的相关政策与实施成效

1. 铜陵市出台农村户籍制度改革政策措施

早在 2009 年 3 月，安徽省铜陵市颁行《铜陵市城乡一体化发展深化户籍制度改革实施方案》，放宽户口准入政策，开始实行城乡统一的户口登记管理制度。2011 年 11 月印发《铜陵市推进城乡一体化户籍制度改革实施方案》，一是启动辖区内户口“一元化”工程，实现本地人口基本公共服务六个统一（即统一就业失业登记、统一社会保险制度；统一分区域城乡住房保障体系；统一社会救助政策、统一城乡教育；统一城乡的义务兵优待安置）；二是建立流动人口居住登记和居住证制度，逐步享受与本地居民同等的待遇，按照相关政策迁人落户的，享受与本地居民同等的待遇。2016 年 8 月出台《铜陵市关于进一步完善户籍制度改革的实施意见》，以图实现“高端人才优先化、城乡发展一体化”的户籍制度改革目标。

2. 铜陵市农村户籍制度改革带来的人口户籍结构变化

通过一系列农村户籍制度改革政策，对本地农村户籍人口换发居住证带来的人口户籍结构变化。根据《铜陵市城乡一体化发展深化户籍制度改革实施方案》的安排，从 2009 年上半年开始，分批次地实行城乡统一的户籍登记管理制度。2010 年起全面推开，在全市实行城乡统一的户籍登记管理制度改革，将其由农村户籍人口转换为该市居民人口。到 2014 年铜陵市当地户籍人口统一为 TL 市居民，不再区分城市居民人口和农村居民人口。

三、农村户籍制度改革给铜陵市当地财政带来难以承受的支出压力

1. 农村户籍制度改革带来的当期财政支出压力

户籍制度改革的根本目的是消除不同户籍人口之间基本公共服务的篱藩，为当地居住者提供无差别的基本公共服务。要提供均等化的基本公共服务，就得有必要的财政支出作保障。该农村户籍制度改革当期的财政支出成本为 7.35 万元/人，其中：基础设施投入 6 万元/人、保障性住房投入 0.5 万元/人、社会保障成本 0.35 万元/人、公共服务配套投入 0.5 万元/人。2009~2016 年间，用于户籍制度改革而发生的各类基本公共服务均等化支出共计 48.39 亿元，占该市本级财政总支出的比重为 29%，对该市当期财政支出产生了巨大的压力。^①

2. 该市农村户籍制度改革带来的后续财政支出压力

农村户籍制度改革的支出成本有的属于当期一次性支出成本，如户籍人口登记和户口簿换证支出、农村产权制度测量、确权与发证支出等。但多数支出属于一旦发生就会长期持续发生的后续支出，如社会保障类支出、公共服务配套支出、保障性住房支出、基础设施建设和维护类支出等。户籍制度改革后续支出是一个复杂的系统工程，各子系统存在轻重缓急之分。其中，社会保障支出和公共服务配套支出最为迫切和刚性，保障性住房和基础设施建设维护支出则可相对推后。据此，该市户籍制度改革的后续财政支出压力分为最低标准、中间标准和最高标准三种情况，支出规模与结构具体请见表 1。

（1）农村户籍制度改革后续财政支出的最低标准。原本市户籍农业人口转化城市居民，养老、医疗等社会保障支出和义务

^①数据来源：TL 市政策研究室。

教育、文化等公共服务配套支出在户籍改革过度期满后，变得迫切和刚性。实行户籍改革后，多数原本地农村居民在原地居住，对道路、绿地、广场、公共交通等基础设施的需求并不迫切，原本地户籍农业人口多数拥有自住房，对保障性住房需求可以暂缓。因此，对原农村户籍人口必须先行提供最低标准的社会保障，暂缓提供公共服务配套、基础设施和保障性住房三项支出，这是最低标准，所需资金为 1.51 亿元。

表 1 铜陵市农村户籍制度改革后续财政支出成本

单位：亿元

项目	基础设施	保障性住房	社会保障	公共服务配套	合计
人均财政投入标准	6	0.5	0.35	0.5	7.35
本地农村户籍人口 转为居民数量（万人）	4.31	4.31	4.31	4.31	4.31
户籍制度改革后 续财政支出成本合计	25.86	2.16	1.51	2.16	31.69

注：本市农村户籍人口转为城市居民为 2014 年数据。

（2）农村户籍制度改革后续财政支出的中间标准。在为原农业人口按市民标准提供最低社会保障基本公共服务后，对原农村地区的道路、环卫、绿地等基础设置建设支出开始变得迫切。因此，在最低社会保障支出的基础上加上基础设施的财政支出，共计金额为 27.37 亿元。

（3）农村户籍制度改革后续财政支出的最高标准。按照基本公共服务均等化的最终要求，对居住在该市区域内无论是城市还是乡村本市户籍人口都应对其提供相同标准的基本公共服务，按这一标准测算的财政支出金额为 31.69 亿元。

3. 新增行政辖区户籍改革因地方财力不足搁置

2016 年因行政区划调整，原属于安庆市的枞阳县整体划归 TL 市管辖。枞阳县域人口为 97 万人，城镇化水平 45%，县域城镇人口约 40 万人，中心城区人口 18 万人，农村居民为 43.65 万人。^②铜陵市户籍制度改革推进到枞阳县域将发生两大类财政支出成本：一是枞阳县域原城镇居民基本公共服务支出标准提高增加的财政支出。枞阳县为国家级贫困县，用于城镇居民的基本公共服务标准远远低于铜陵市，户籍制度改革推进到枞阳县，得按原铜陵市的标准安排基本公共服务支出。根据我们对该市政研、人社、民政、市政、城市规划和财政等多部门以及农村实地走访和调查，该项支出将大大超出铜陵市财政的承受能力。二是因枞阳县域农村户籍人口市民化而增加的财政支出。按现有支出标准计算，该县域农村户籍人口改为城市居民，新增财政支出规模将达到 330 亿元，铜陵市财政无力承受这部分支出责任。由于无力承担新增枞阳县域户籍制度改革的支出成本，枞阳县域户籍改革目前处于搁置状态。

4. 地方无力承担户籍制度的财政支出压力

由于财税体制没有与户籍制度改革联动，地方只能在原有财政预算中额外增加支出。户籍制度改革导致该市本级额外财政支出总共发生财政支出为 48.39 亿元。由于本级财政难以承担，该市对户籍改革最急迫和刚性的社会保障支出采取变通做法：依法承包农村土地且实际居住在农村的居民，享受农村社会保障政策；依法进行土地承包经营权流转的居民，享受城镇居民社会保障待遇。这表明地方政府财力不足导致户籍制度改革难以彻底推行。

^②枞阳县人口数据来源于安庆市统计局 2010 年第六次人口普查公报。

四、农村户籍制度改革面临的财税制约困局

1. 政府间支出责任划分不清导致农村户籍制度改革困局

以法定的形式确定政府整体的支出责任和各级政府间各自的支出责任，是财税体制的逻辑起点和基本内容。由于《财政基本法》的缺位，各级政府各自的支出责任不明确，更遑论法定。农村户籍制度改革必须要面对两大基本财税问题：一是相关财政支出责任究竟应该由哪一级政府承担？二是该部分财政支出的财力以何种形式予以保障？但在现行财税体制中难觅踪影。由于现行财税体制没有明确规定户籍制度改革财政支出责任主体，导致各级政府在承担财政支出责任的时候选择回避，甚至利用对下级政府的权威将支出责任层层下压。中央政府是户籍制度改革的设计者和推动者，地方政府是户籍改革的执行者，中央和地方政府应共同承担户籍制度改革的支出责任，但在实践中户籍制度改革财政支出成本主要由地（市）级地方政府承担，省级政府较少承担，中央政府几乎没有承担。

2. 政府间收入与支出不匹配的财税体制导致农村户籍制度改革困局

在现有财税体制下，通过将消费税、关税和车辆购置税等主要税收收入划归中央，不断加大中央对个人所得税、企业所得税证券交易印花税等税收收入的份额，将税收收入持续向中央集中。这对于加强中央宏观调控能力固然有相当的积极意义，但由此产生的问题是中央与地方各自支出责任与财力的不匹配。如表 2 所示，自 2009 年以来，中央财政收入占比为 50%左右，其支出占比为 15%左右；地方财政收入占比稳定在 50%左右，其支出占比高达 80%以上，这意味着中央的财政收入较多而承担的支出责任较少，地方财政收入较少而承担的支出责任较多，地方财政收入难以不能满足本级财政支出需要。

表 2 2009~2016 年中央与地方一般公共预算财政收支对比情况表

单位：亿元

年份	全国财政收入	地方财政收入	地方财政收入占比 (%)	全国财政支出	地方财政支出	地方财政支出占比 (%)	地方财政收入与支出差额
2009	68518	32602	47.58	76299	61044	80.01	-28441
2010	83101	40613	48.87	89874	73884	82.21	-33271
2011	103874	52547	50.59	109247	92733	84.88	-40187
2012	117253	61078	52.09	125952	107188	85.10	-46110
2013	129209	69011	53.41	140212	119740	85.40	-50729
2014	140370	75876	54.05	151785	129215	85.13	-53339
2015	152269	83002	54.51	175877	150335	85.48	-67333
2016	159552	87195	54.65	187841	160437	85.41	-73242

数据来源：根据国家统计局历年公布数据计算。

户籍制度改革的财政支出成本动辄上亿，具有规模大和持续性强的特点，需要通过制度性安排才能较好解决。但现有财税体制不包括户籍制度改革导致的人口变动因素，相应的财政支出由地方政府自行解决。本已捉襟见肘的地方财政，无力承担规模大持续性强的户籍制度改革财政支出。

3. 财政转移支付制度改革滞后导致户籍制度改革的困局

在现有财政转移支付制度中采用“因素法”来确定和计算财政转移支付的“标准财政收支”，其中“人口数量”是确定财

政收支缺口的重要因素。现有财政转移支付制度中“人口数量”口径不包括因户籍制度改革转为本地居民的外来流动人口，中央对地方转移支付中将这部分人口排除在外，地方政府没有将外地人口转化为本地居民的动力。现有财政转移支付制度下，确定地方“标准财政收支”时，仍然按城市居民人均财力标准和农村居民人均财力标准分别计算，户籍制度改革后不再区分城市居民和农村居民，统一按城市居民标准提供基本公共服务，从而产生本地农村户籍人口转为本地居民发生的财政支出缺口，地方政府没有将本地农业人口市民化的动力。

四、与农村户籍制度改革性相适应的财税体制构建与调整

1. 政府是农村户籍制度改革成本支出的唯一责任主体

目前，多数研究者认为户籍制度改革的受益者是个人的、企业和政府在外的整个社会，按理应该构建包括个人、企业和政府多主体共担的成本分担机制。但是通过调查发现，农村户籍制度改革的支出成本难以由个人和企业承担：

(1) 当地原农业户籍人口没有户籍制度改革成本的意愿。我们通过实地调查发现，当地农业人口对户籍制度改革的态度为：如果保留其既得利益的条件下，对户籍制度改革不反对；如果要求缴纳一定费用改变其户口性质，则明确表示反对。城市近郊区的农村户籍人口对当地市民身份并不羡慕，甚至对当地原城市居民存在一定优越感，对户籍制度改革并不热心。如果以缴纳一定费用为户籍改革条件，当地农业人口将做出拒绝市民化的逆向选择，户籍制度改革难以推行。

(2) 企业难以成为户籍制度改革支出成本的承担者。一是企业无力负担户籍制度改革支出成本。吸收外来人口和本地农业户籍人口就业的企业主要是劳动密集型小微企业，在持续多年经济下行的压力下，其经营状态本已堪忧，若非要其负担部分户籍制度改革支出成本，多数企业将不堪重负。二是让企业承担户籍制度改革支出成本是不合时宜的“逆势”之举。自2012年以来，政府不断出台减税降费措施，以应对经济持续下行对企业的冲击。企业对降低企业社会保障负担的呼声日趋强烈。原副总理马凯（2015）也坦承企业缴纳“五险一金”占工资总额40%-50%，企业负担偏重。十八届三中全会的决定要“扩大参保缴费覆盖面，适时适当降低社会保险费率”。截止到2016年底，19个省纷纷下调企业社会保障负担。^③降低企业（特别是实体经济）负担已经成为全社会的共识和行动，如果非要企业承担户籍制度改革部分成本，将成为不合时宜的“逆势”之举而受到社会的垢病。

(3) 政府为户籍制度改革成本的唯一负担者。个人、企业和社会都是户籍制度改革的受益者，按理应该构建“个人、企业和政府”多主体共担的成本负担机制，但现实决定个人和企业都无力和不愿意承担支出责任，政府成为户籍制度改革支出成本的唯一负担者，同时政府是户籍制度改革的设计者、推动者和执行者，承担相关支出责任也是题中之义。

2. 按基本公共服务大类确定农村户籍制度改革的财政支出责任主体

(1) 户籍制度改革财政支出责任在政府间划分的理论依据。基本公共服务层次性应是确定财政支出责任主体的基本理论依据。在公共经济学的视域下，在一国范围内，以公共服务覆盖地域范围的大小为标准，公共服务可以分为全国性公共服务、区域性公共服务和地方性公共服务三大层次，对应的财政支出主体分别是中央政府、省政府和基层地方政府。^④因此应根据户籍制度改革涉及的公共服务的不同类型，分别确定相应财政支出责任主体。

(2) 户籍制度改革引致的公共服务类型。从各地的实践来看，农村户籍制度改革引致的公共服务类型主要有四大类：一是基本社会保障，本地农业户籍人口转化为本地居民，应为其提供基本的社会保障；二是公共设施，对本地原农业人口居住的地方乡村公路、环卫、公共活动场所的兴建、改建和维护；三是义务教育，对原农村区域义务教育要按照城区的标准统一支付义

^③罗娟：19省下调养老金保险费率，工人日报，2017年1月3号第1版。

^④郭庆旺，赵志耘：《财政学》，中国人民大学出版社，2002年版，第101页。

务教育支出；四是保障性住房，对原农村地区居民提供危房改造、迁址重建等保障性住房。

(3)按基本公共服务类型确定户籍制度改革财政支出责任主体。一是户籍制度改革社会保障支出的责任主体应为中央政府。社会保障是保生存、保底线，是一国公民应享有的基本权利，其支出责任主体应该是中央政府。同时，人口跨省流动已经成为常态，社会保障支出如果由省级政府承担，会导致社会保障体系省际之间割裂，对流入本省的外省流动人口没有提供基本公共服务的意愿；如果由地（市）级政府承担，则导致社会保障体系地（市）之间割裂，对流入本市的外市流动人口没有提供基本公共服务的意愿。唯一可行的做法是基本社会保障化为全国性基本公共服务，支出责任主体为中央政府。二是户籍制度改革义务教育支出责任主体应是中央政府。接受义务教育的儿童和青少年在长大成才后有留在当地的，更多的是流向外地，义务教育具有全国性基本公共服务的特征，其支出责任主体应是中央政府。三是户籍制度改革公共设施建设与维护支出的责任主体应是当地地方政府。公园、绿地、图书馆、公共道路、公共交通等公共设施带来的社会效应和经济效益主要在当地，很难外溢到他地，是典型的地方性公共服务，其支出责任主体应是地方政府。四是户籍制度改革保障性住房财政支出责任主体是当地地方政府。公租房、廉租房等保障性住房不具备跨区域流动性，受益范围只能是当地，是典型的地方公共服务，其财政支出责任主体应该是当地地方政府。

3. 调整政府间财力配置增强农村户籍改革的地方政府负担能力

由于现有财税体制调整的滞后，户籍制度改革财政支出无论是对中央还是地方而言都是持续性的额外支出，需要重新调整政府间财力配置，增强中央和地方有足够的财政支付能力。

(1) 中央政府有财力承担户籍制度改革引致的社会保障和义务教育支出责任。根据户籍制度改革的实际财政支出结构来看，社会保障性支出和义务教育支出所占的比重为 20%左右，占整个支出的份额较少。在现有财政收支结构中，中央财政又较大的收支盈余，有能力承担户籍制度改革引致的社会保障和义务教育支出责任。

(2) 增强地方财政户籍制度改革支付能力的财税制度调整。户籍制度改革的财政支出成本主要集中在公共设施和保障性住房两大方面，由于具有明显的地方公共服务性质，应该由地方政府承担。但本已收难抵支的地方财政靠现有自身财力不可能承担户籍制度改革的财政支出压力，加强地方财力建设显得尤为重要和迫切。

方案一：税收收入分配适度向地方倾斜。2016 年我国中央与地方增值税分享比例由原来 75：25 调整为 50：50，此举在于尽量保证地方财力不因“营改增”大幅度下滑，跟户籍制度改革几乎没有什么关联。为了应对地方因户籍制度改革的财政支出大幅度增加，建议借鉴调整增值税分享比例的做法，继续调整主要税种在中央与地方的分享比例，如消费税和车辆购置税都具有明显的属地消费特征，建议将现有中央独享的消费税和车辆购置税改为中央与地方共享税，增强地方的财政支付能力。

方案二：构建以房地产税为核心的地方税收体系。“营改增”导致地方税收体系受到严重的弱化，加强地方税收体系建设不仅成为学界的共识，更是党的十八届三中全会公报中确定的财税体制改革的重要内容。房地产税具有税基的非流动性和受益的地方性两大特质，是较为理想的地方主力税种，再辅以资源税、环境保护税等其他税种，构建起以房地产税为核心的地方税收体系，增强地方财政支付能力。

方案三：将户籍制度改革导致的人口变量纳入到财政转移支付计算体系。在计算中央对地方财政转移支付数额时，要包括本地农业人口转为本地居民导致地方财政支出的增加。建议采用一般财力性转移支付形式，便于地方政府统筹安排，提高转移支付财政资金的使用效率。

[参考文献]：

-
- [1]国务院发展中心课题组. 农民工市民化：制度创新与顶层制度设计[M]. 北京：中国发展出版社，2011.
- [2]中国社科院. 中国城市发展报告（2012）[M]. 北京：科学文献出版社，2012.
- [3]俞雅乖. 农民工市民化的基本公共服务投入成本及其财政分担机制研究[J]. 西南民族大学学报，2014，（08）.
- [4]王志章，韩丽佳. 农业转移人口市民化的公共服务成本测算以及分担机制研究[J]. 中国软科学，2015，（10）.
- [5]林毅夫. 探讨农民“市民化”成本分担的合理机制[N]. 经济日报，2013-03-01.
- [6]张国胜，杨先明. 公共财政视角下的农民工市民化社会成本分担机制研究[J]. 云南财经大学学报（社会科学版），2009，（01）.
- [7]史可. 城镇化需要建立多元成本分担机制——专访全国人大财经委、民建中央副主席辜胜阻[J]. 新理财，2014，（01）.
- [8]吕炜. 农业转移人口市民化研究[J]. 财经问题研究，2014，（05）.
- [9]胡拥军. 构建农民工市民化的合理成本分担机制[N]. 学习时报，2017-01-16.