

农民工市民化公共服务成本测算及其分担机制

——基于广东省G市的经验分析

谢建社¹, 张华初²

(1.广州大学公共管理学院, 广东 广州 510006; 2.华南师范大学经济与管理学院, 广东 广州 510631)

摘要: 农民工市民化是指农民工与城市户籍居民享有同等的福利待遇, 即农民工的同城化, 城市给农民工提供教育、医疗、公共卫生、就业扶持、社会保障和保障性住房等方面的公共服务, 其实质是公共服务均等化的过程。基于广东省G市2013年以来公共服务的相关标准, 测算出农民工市民化所需要投入教育、医疗、公共卫生、就业扶持、社会保障和保障性住房等方面的人均公共服务成本约为15.7万元, 每年需要增加财政支出979.5万元。有效解决农民工市民化公共服务成本巨大, 是市财政难以承受的难题, 关键在于“缩差”、“分类”与“并轨”结合, 建构农民工市民化公共成本分担机制, 即建立中央政府、地方政府、市场和个人共同承担的多元化成本分担机制。

关键词: 农民工; 市民化; 成本测算; 分担机制; 经验分析

中图分类号: C913.82

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2015)04-0066-09

Cost measure and share policy for the public service of migrant workers' urbanization: Based on the experience in G City, Guangzhou

XIE Jian-she¹, ZHANG Hua-chu²

(1.School of Public Administration, Guangzhou University, Guangzhou 510006 China;

2. School of Economics and Management, South China Normal University, Guangzhou 510631, China)

Abstract: Urbanization of migrant workers means migrant workers and urban permanent residents share the same benefits in the cities, which indicates the cities provide migrant workers with public service including education, health care, public health, employment support, social security and other aspects, and it is a process of public service equalization. Based on the related standards of public service in G City of Guangdong Province since 2013, this paper estimates that the cost of urbanization, including education, health care, public health, employment support, social security and affordable housing and other public services, will be about 157,000 Yuan each year and the public expenditure will increase 9.795 million Yuan. Effective solution to urbanization of migrant workers in public service cost much and it is an unbearable financial problem. The key is to combine the approach of "narrowing the gap", "classification" and "mergence", and construe cost-sharing mechanism which means the central government, local governments, market players and individual share the cost.

Keywords: migrant workers; urbanization; cost estimation; sharing mechanism; empirical analysis

中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。”广

东G市作为吸收农民工特大城市之一，2013年底农民工已达到837万。农民工在为G市社会经济发展做出重大贡献的同时，虽然自身及其家庭的生存和发展状况得到一定改善，但仍然面临诸多问题，诸如就医、子女入托入学入居等仍然困难重重。如何推进农民工有序市民化，实现其公共服务均等化既是时代的要求，更是一个重大的现实课题。

笔者拟以G市为典型案例，在深入调查和分析

收稿日期: 2015-07-12

基金项目: 国家社科基金重点项目(12AZD026); 2014年广州市政府决策咨询课题

作者简介: 谢建社(1959—), 男, 江西彭泽人, 教授, 社会学博士, 主要从事都市社会发展与弱势群体研究。

其农民工的工作、生活特征的基础上,对G市农民工市民化公共服务成本进行测算,并探讨其成本分担机制。本文采用定量与定性的研究方法,选取特定的调查区域进行随机抽样,并运用实地观察法、文献分析、访谈和座谈会等方式开展调查研究,收集农民工及其家庭的相关资料以及国家人口计生委于2012年开展的农民工动态监测有关调查数据,进行相应频数、相关聚类、多重对应等统计分析。

一、G市农民工及其市民化需求特征

2013年,笔者所在课题组在对G市农民工人口结构、男女比例、工作性质、居住聚集地等进行综合比较后,最后确定具有较强代表性的ZC区某镇、LW区站前家庭综合服务中心(火车站、汽车站、国际小商品城、服装批发城、流动人员密集的国际化超市)、HZ区KL村、FY村(密集城中村典范)、BY区JX村和CT村(规划城中村典范)、HD区SL镇阳光劳务市场(无固定工作的农民工集中地、日薪制劳务市场)、PY区DS镇的植村、礼村(有祠堂,本地人与农民工交往密切的旧村)、YX区外来工服务中心(地方政府服务的窗口)、TH区TX村(以同乡为纽带的农民工聚居区)作为调查区域。共抽取农民工样本1749人,其中有效问卷1742份,问卷有效率为99.6%。在此基础上抽取60名典型农民工开展访谈,深入了解其对生存状况和市民化公共成本分担的意见。现将G市农民工及其生活特征梳理如下。

(1)来源地结构。G市吸引了来自全国各地的农民工。调查样本显示,G市农民工来自全国24个省(区、市),农民工总样本中跨省转移占71.64%,来自广东省内G市以外的其他地方约占28.07%,来自CZ区和CH区的占0.29%。外省农民工中,来自与广东毗邻、经济都不是很发达的湖南、广西、湖北和江西这四个省的较多,占农民工将近50%。

(2)年龄性别结构。农民工平均年龄31.96岁,四分之一分位数是25岁,中位数是31岁,四分之三分位数是38岁。分性别来看,男子平均年龄32.28岁,四分之一分位数是25岁,中位数是31岁,四分之三分位数是39岁;女子平均年龄31.66岁,四分之一分位数是25岁,中位数是31岁,四分之三分位数是38岁。女子总体上要年轻一些,卡方检验显示,男女在年龄结构上差异在1%水平上显著。

1980年前出生的人数为715人,占41.04%;1980—1989年出生的人数为728人,占41.79%;1990年以后出生的为299人,占17.16%。男性比例约占48.22%,女性约占51.78%。20岁以下年龄段以及46岁以上年龄段,男性比率要高一些。在其他年龄段女性的比率要高一些。

(3)婚姻与家庭结构。71%的农民工已婚,未婚29%。在已经结婚的1221对夫妻中,有1055对夫妻同在G市,占已婚夫妇的86%,由此可见,夫妻共同流动已经成为G市农民工重要特征。同在G市的夫妻中,998对夫妻至少有一个孩子,多的有6个孩子。这998对夫妻总共生育1637个小孩,平均每对夫妻生育1.64个小孩。第六次全国人口普查数据显示,2010年全国总和生育率为1.18110,其中“城市”为0.88210,“镇”为1.15340,“乡村”为1.43755,可见,农民工生育子女数均高于普查数据中“城市”、“镇”和“乡村”总和生育率。虽然调查样本中同在G市的夫妻有1637个小孩,但在G市只有779人,占47.6%,意味着有52.4%的小孩是留守儿童。

(4)教育与就业。教育程度为初中的占60%左右,其次是高中毕业,占16.42%,中专和小学学历约占8%,平均受教育年限是9.6年。资本密集型的第二产业需要10.4年,技术密集型的第三产业需要13.3年。可见,农民工教育培训和素质提高的任务繁重,城市产业的结构性调整将给农民工的就业带来较大的风险。农民工尤其新生代农民工的职业变化频繁,每人平均变换工作的时间不到1年。新生代农民工第一次就业一般三个月就辞职,流失率超过40%,就业稳定性差。

(5)居住时间和空间分布。农民工在G市居住时间四分之一分位数是10个月,中位数为26个月,四分之三分位数是62个月,平均46个月。大多数呆的时间都不长,超过5年的占总人口比率不大。按照G市官方统计,2013年末城市常住人口达到了1292.68万人,其中户籍人口832.31万人,农民工为460.37万人。BY区农民工达到138.42万,雄踞各区之首,其次是TH区和PY区,分别为67.48万和62.8万人。ZC、LG和LW区农民工比较少,分别为19.74万、18.7万、17.36万人。

(6)农民工就业单位与行业。70%以上农民工就

业单位在制造业、批发零售和住宿餐饮业,其比例分别为39.69%、20.75%和13.13%。这些行业特点是劳动密集程度高、竞争激烈。在就业门槛高或垄断性行业,如电煤水生产供应业、党政机关和社会团体、金融保险和房地产业农民工就业非常少,其比例分别为0.19%、0.38%和0.56%。

(7)农民工月收入。农民工月平均工资为3 089.64元,四分之一分位数为2 000元,中位数是2 600元,四分之三分位数为3 500元。大多数收入在平均数以下。根据G市官方数据,2011年G市城镇非私营单位在岗职工月均工资为4 789.42元,私营及其他单位就业人员月均工资为2 495.92元;2012年G市城镇非私营单位在岗职工月平均工资为5 216.50元,私营及其他单位就业人员月平均工资为2 786.83元。农民工月平均工资比G市城镇非私营单位在岗职工工资要低了很多,但比私营及其他单位就业人员月平均工资要高。另外,农民工全家月收入平均为5 432.29元,四分之一分位数为3 000元,中位数是4 200元,四分之三分位数为6 000元。

(8)子女义务教育。在所有就读小学和初中的农民工子女中,在G市就读的只有35.62%,户籍地就读的占62.97%。这没有达到国家关于农民工子女接受义务教育“以流入地政府为主”的政策要求。随父母在G市就读小学和初中的农民工子女中,有54.5%入读公立学校,44.3%入读私立学校,入读打工子弟学校比率很低。这与国家的政策相一致,即农民工子女接受义务教育在G市确实做到了“以公办学校为主”。

(9)社会保险和住房保障。参与工伤保险比率的农民工为29.39%,参与城镇养老保险和城镇职工医疗保险比率分别为22.27%和21.35%,总体参与率虽然都不高,但仍领先于全国平均水平。全国农民工此三项保险参与比率分别为28.5%、15.5%和17.6%。在住房保障方面,虽然2013年G市政府审议通过《G市公共租赁住房保障制度实施办法(试行)》,明确要求每年安排一定数量的公共租赁住房,通过积分制解决部分农民工住房问题,但2014年《G市公共租赁住房保障申请审查实施细则》又规定“本市籍各区范围内城镇户籍低收入住房困难家庭”才有资格申请,因而农民工居住以租住私房、

单位住房为主,比率高达92%。每月平均租金为565.14元,四分之一分位数为200元,中位数是350元,四分之三分位数为650元。

综上,农民工及其生存和生活有以下几方面的特征。一是农民工“候鸟”式流动。由于城镇基本公共服务制度与户籍制度挂钩,农民工没有城市户籍,大多数没有真正转变为城镇居民,只是城镇的“候鸟”,同城不能同待遇,由此产生了“就业在城镇,户籍在农村;劳力在城镇,子女在农村;收入在城镇,积累在农村;生活在城镇,社保在农村”的“半城镇化”现象。二是农民工集中于大城市寻找就业和发展机会。由于大城市市场规模大、发展机遇相对较多,从而导致大城市基本公共服务供给不足。三是农民工市民化进程缓慢。农民工市民化关系到城乡改革的全面深化,关系到城乡经济的全面发展,但长期以来,由于农民工流入地政府财力与事权不匹配,农民工流出地城乡发展不统筹,农民工市民化进程在城市财政巨大的压力下艰难前行。因此,迫切需要建构农民工市民化公共服务成本分担机制。

二、农民工市民化公共服务成本测算

农民工市民化公共成本是指使农民工在享受目前市民同等的基本公共服务水平时,政府需要新增的投入。本研究主要基于分层、分阶段与规模成比例的PPS抽样方法对G市农民工基本情况及其就业、居住、社保、婚育与接受计划生育服务、生活与感受等进行监测抽样调查,并以农民工总数837万为基准测算农民工市民化公共成本,包括义务教育、就业扶持、社会保障、公共卫生、住房保障5大基本公共服务方面的支出。其中城市基础设施建设没有包括是因为农民工已居住在城市,这部分费用早已发生,不存在严格意义上的新增财政开支。此外,农民工市民化中的城市管理费用、计生服务、供水(气、热)补贴、殡葬等方面的开支由于数据难以搜集而忽略。

为简单直观地反映农民工市民化的公共成本,采用分类加总法。首先分别测算每年G市政府为农民工提供各个领域所需要的支出,在此基础上根据农民工总规模计算出各个领域支出的人均水平,再将各个领域支出的人均水平加总,即得出农民工市

民化的每年人均公共成本。从农民工的生命周期来看，农民工市民化的人均公共成本=(农民工寿命-农民工年龄)×每年农民工市民化的人均公共成本；而从每年农民工市民化需要的公共财政支出来看，政府每年支付的农民工市民化公共成本=每年农民工市民化的人均公共成本×每年农民工市民化数目。计算公式如下：

$$c = c_1 + c_2 + c_3 + c_4 + c_5 \dots\dots\dots (1)$$

$$c_p = (a_1 - a_0) \times c \dots\dots\dots (2)$$

$$c_t = c \times n \dots\dots\dots (3)$$

式中， c 为农民工市民化的每年人均财政支出； c_1 、 c_2 、 c_3 、 c_4 、 c_5 分别为政府每年在农民工子女义务教育、就业扶持、社会保障、公共卫生、住房保障方面的人均支出； c_p 为农民工市民化的人均公共成本； a_1 为农民工的寿命； a_0 为农民工的年龄； c_t 为政府每年支付的农民工市民化公共成本； n 为每年农民工市民化的数量。

现将 G 市农民工随迁子女义务教育支出、就业扶持支出、社会保障支出、公共卫生支出、住房保障支出等公共服务成本测算分述如下。

1. 农民工随迁子女义务教育支出 c_1

伴随着 G 市农民工数量的不断增加，其随迁子女中需要接受义务教育的适龄儿童数目也在快速上升。据报道，在 2007 年 G 市义务教育阶段学生中有 33.93% 为外来务工人员子女。2010 年则达到 41.91%，其中小学生 40.72 万人，初中生 10.37 万人，共有 51.09 万人，而在公办学校就读人数为 20.51 万人；2013 年随迁子女等非 G 市户籍学生达 56 万人，占全市义务教育阶段学生总数的 46%，其中在公办学校就读的有 23.33 万，占非 G 市户籍学生数的 42%^⑤。《中华人民共和国义务教育法》明确规定农民工随迁子女有权利在流入地接受义务教育。而根据相关义务教育政策，多接收一个流动学生则 G 市财政就必须多支付一个人的教育经费。流入地政府如果要全盘接收农民工随迁子女的义务教育，还需要通过新建学校来解决师生容积率的问题。因此，农民工随迁子女义务教育成本支出是农民工市民化公共成本的重要组成部分，主要包括公用经费补助、教职员工资福利经费、校舍建设成本等三项。笔者测算 G 市农民工随迁子女义务教育成本 c_1 为：348 元/人·年。具体测算如下：

(1) 人均义务教育公用经费测算。2013 年广东省义务教育公用经费补助标准为小学生均 750 元，初中生均 1150 元。经简单算术平均后得出 G 市 2013 年义务教育生均教育公用经费为 950 元。当年如果将农民工随迁子女 56 万人全部纳入公办学校，则市财政每年需支付教育公用经费总额 53 200 万元，也即要为农民工人均义务教育公用经费 64 元。

(2) 人均教职员工资福利经费测算。《2013 - 2014 年度广东地区薪酬调查报告》显示，广东小学和初中教师月平均工资分别为 4 066 元、6 928 元。根据 2008 年《广东省中小学教职员编制标准实施办法》，小学师生比为 1:22，初中为 1:16。据此，2013 年 G 市小学生均教师年均工资为 2 218 元，初中生均的教师工资为 5 196 元。简单算术平均后，2013 年 G 市义务教育生均需负担教师工资为 3 707 元。仍按 56 万的农民工子女数计算，则教职员工资福利经费总额为 207 592 万元，农民工人均每年需负担教职员工资（福利）费用为 248 元。

(3) 人均校舍建设成本。按照教育部关于城镇九年制义务教育学校的建设标准，即每校 2 100 学生和 16 190 平方米校舍面积，如果将全部农民工随迁子女纳入公办学校，则理论上需新建建设 266.67 所学校。按 2012 年 G 市竣工房屋平均 3 447 元/平方米的造价计算，建设一所新校需 5 580.693 万元，建设 266.67 所学校总投资需 148.82 亿元。依据《民用建筑设计通则》，按建筑使用 50 年折算，每年需 2.98 亿元折旧费。农民工每人每年将产生人均校舍建设成本 36 元。

2. 就业服务支出 c_2

农民工要在城市生存首先要解决的就是就业问题。这不仅需要农民工自身的努力，也需要政府相关部门的扶持。2014 年，G 市印发《G 市就业困难人员就业援助实施办法》，并且就业专项资金安排了 5.5 亿元，主要用于对就业困难人员的职业介绍、技能培训、社会保险和岗位补贴等。因此，农民工的就业服务成本主要包括职业介绍费用和职业技能培训鉴定费用等方面。农民工的人均就业服务成本 c_2 为 192 元/人·年。具体测算如下：

(1) 人均职业介绍费用。根据 2013 年《G 市促进困难群体就业补贴办法》，对于那些在法定劳动年龄内、有就业愿望和劳动能力、仍处于失业状态

的失业人员,每人享有100元职业介绍费用补贴。2013年G市城镇登记失业率为2.15%^⑨,假定农民工的失业率与城镇登记失业率相等,则2013年农民工中处于失业状态人数为16.23万人。政府补助处于失业状态农民工的职业介绍费用总额为1623万元/年,分摊到全部农民工,则人均职业介绍费用为2元/人·年。

(2)人均职业技能培训鉴定费用。《劳动法》规定:“国家确定职业分类,对规定的职业制定职业技能标准,实行职业资格证书制度”。农民工大多从事运输设备操作、农林牧渔业生产、商业及服务业,需要取得相应职业资格证书。其职业技能培训和鉴定均需一定费用,现只考虑获取相应的职业资格证书的财政培训费补贴。根据《G市职业技能培训券补贴项目和标准》,考取不同等级的职业资格证书,其培训费补贴也不同。为简单起见,只考虑“初级工”一类,并取其C类培训费补贴定额600元作为标准。根据G市2012年农民工动态监测调查数据及其统计分析,需要获取职业资格证书的农民工占总数31.66%。据此,2013年农民工中有265万人需要参加职业技能培训并获取相应职业资格证书,则政府支付的职业技能培训和鉴定费用总额为159000万元/年。分摊到全部农民工,则农民工人均的职业技能培训和鉴定费用为190元/人·年。

3. 社会保障支出 C_3

长期以来,现行城镇社会保障体系只覆盖城镇户籍人口,而来自农村的外地农民工因无本地户口,很难享受到养老保险、医疗保险、最低生活保障等社会保障权益。因此,一旦农民工市民化,其养老保险、医疗保险等社会保障支出就是核心支出。对于稳定就业的农民工,按规定参加的是城镇职工基本养老保险和城镇职工医疗保险,一般由单位和个人按照工资一定的比例提取保险基金,政府没有补助,不会增加政府支出。另外,根据相关法规,G市外来农民工与本地户籍人员一样,只要稳定就业满6个月就可进行失业登记、享受政府就业援助及依规领取失业保险金。因此,在计算农民工市民化的社会保障支出时只考虑城乡居民社会养老保险支出、城乡居民基本医疗保险支出和最低生活保障支出,而不考虑城镇职工基本养老保险、城镇职工医疗保险和失业保险支出这些项目。笔者测

算G市农民工的社会保障成本($C_3 = C_{养} + C_{医} + C_{低}$)为1400元/人·年(1309+40+51)。具体测算如下:

(1)城乡居民社会养老保险人均支出 $C_{养}$ 。2012年8月G市开始实行《G市城乡居民社会养老保险试行办法》。根据此办法,城乡居民社会养老金由基础养老金和个人账户养老金构成,并支付终身。基础养老金由财政出资建立,标准为130元/人·月,如果缴费年限超过15年,则每超1年,每月加发基础养老金6元。该办法实施时已年满60周岁的居民经核准后可直接按月领取基础养老金。据不完全统计,2013年G市60岁以上的外地老人约10万人^⑩。假设政府将这一群体全部纳入城乡居民社会养老保险体系,并按每人每月130元标准发放基础养老金,则其基础养老金财政支出总额15600万元/年。

2013年G市农民工总数达837万人,16~59周岁的有771万人。2012年农民工动态监测调查数据显示,22.17%的农民工参加了城镇职工基本养老保险。假定2013年的参保率与2012年一致,如果将没有参加城镇职工基本养老保险的外来务工人员全部纳入城乡居民社会养老保险,则有600万人进入城乡居民社会养老保险体系。个人账户中,按最低补贴标准计算,即政府对个人缴费补贴为15元/月,对集体经济组织补助的补贴为5元/月,则政府平均支出为20元/人·月,政府补贴总额将达144000万元/年(20×12×600)。基础养老金部分,按补助标准130元/人·月,政府补助总额936000万元/年(130×12×600)。因此,对这600万农民工来说,政府总支出将达到1080000万元/年。

综上,城乡居民社会养老保险财政支出总额1095600万元/年(15600+1080000)。分摊到全部农民工,则农民工人均城乡居民社会养老保险 $C_{养}$ 为1309元/人·年(1095600/837)。

(2)城镇居民基本医疗保险人均支出成本 $C_{医}$ 。根据G市人民政府办公厅《关于调整G市城镇居民基本医疗保险有关规定的通知》^⑪精神,2013年度起G市城镇居民基本医疗保险的有关标准和范围有所调整。未成年人与在校学生个人缴纳120元/人·年,政府资助320元/人·年;非从业居民个人缴纳600元/人·年,政府资助320元/人·年;老年居民个人缴纳800元/人·年,政府资助1000元/人·年。

政府资助对象为“未成年人与在校学生”，这里只考虑在义务教育阶段的农民工随迁子女。2013年G市义务教育阶段的农民工随迁子女数为56万人，按上述补助标准，G市财政对这部分人员的城镇居民基本医疗保险补助为17920万元/年(56×320)。假设2013年将G市农民工中60岁及以上的按10万人计并纳入城镇居民基本医疗保险体系，则需财政补助10000万元/年(10×1000)。2013年G市城镇登记失业率为2.15%，再假定农民工的失业率与城镇登记失业率相等，则2013年农民工中处于失业状态的人数为16.58万人，对这部分人员新增财政医疗保险补助则为5306万元/年(16.58×320)。

据此，政府每年需要新增城镇居民基本医疗保险支出总额33226万元/年(17920+10000+5306)。分摊到全部农民工，则农民工人均城镇居民基本医疗保险支出 $c_{\text{医}}$ 为40元/人·年(33226/837)。

(3)最低生活保障支出 $c_{\text{低}}$ 。2013年G市户籍人口832.31万人，其中享受“低保”救济的达8.68万人，即享受“低保”的人口比重为1.04%^⑬。2014年起G市城镇“低保”标准提高到每人每月600元^⑭。假定农民工市民化后的“低保”比例与2013年户籍人口的一致，即按1.04%计算，则农民工市民化“低保”支出为市民化人口、低保人口比例、人均补差的乘积，据此可计算得出，农民工市民化财政将每年新增“低保”支出42600万元/年(837×1.04%×408×12)。分摊到全部农民工，则农民工人均最低生活保障成本 $c_{\text{低}}$ 为51元/人·年(42600/837)。

4. 公共卫生支出 c_4

基本公共卫生服务是公益性的公共卫生干预措施，是由疾病预防控制机构、城市社区卫生服务中心、乡镇卫生院等城乡基本医疗卫生机构向全体居民提供的服务。根据《G市卫生事业发展第十二个五年规划》^⑮，到2015年G市人均基本公共卫生服务经费为50元，因而设定农民工人均基本公共卫生服务经费为50元/人·年。

医疗救助主要针对的是没有经济能力治病的群体实施的专门公共服务。目前全国医疗救助平均水平人均1010元/年，广东医疗救助标准2014年提升至934元/年·人^⑯。《2013年G市国民经济和社

会发展统计公报》显示，当年城市医疗救助26.5万人次，占比3.18%。假定农民工中需要接受医疗救助的比例与此相同，则2013年需要医疗救助的农民工约为26.6万人，政府每年医疗救助支出总额即为24844万元/年。分摊到全部农民工，则农民工人均医疗救助成本为30元/人·年。因此，最后测算的农民工公共卫生支出 c_4 为80元/人·年

5. 保障性住房支出 c_5

G市目前已实行将廉租房并入公共租赁住房管理，并统一归类为公共租赁住房。公共租赁住房保障包括发放住房租赁补贴、提供公共租赁住房等方式。农民工市民化后必然将其纳入城镇居民住房保障体系。G市现已为纳入公共租赁住房保障体系的居民提供住房租赁补贴。根据《G市公共租赁住房保障制度实施办法》，一般适用的住房租赁补贴计算公式为：住房租赁补贴=(人均保障建筑面积标准-人均自有产权住房建筑面积)×家庭人口×补贴标准×收入补贴系数×区域补贴系数。其中人均保障建筑面积标准为15平方米，补贴标准按每平方米建筑面积20元计算，区域补贴系数与户籍所在地相关，由于农民工分布在各区域，因此这里假定为1；农民工一般没有自有产权住房，假定其人均自有产权住房建筑面积为0。收入补贴系数与保障对象的家庭年人均可支配收入挂钩，不同水平的家庭年人均可支配收入对应不同的收入补贴系数。根据2012年G市农民工动态监测调查数据，统计分析得出农民工的家庭人均可支配收入最高为13333元，其中处于低保、低收入标准线以下的占68.12%，低于或等于9600元但在低保、低收入标准线以上的占31.68%，高于9600元但低于或等于15600元的为0.2%，可据此加权平均计算得到农民工的收入补贴系数为1.17。据G市第六次人口普查数据，G市平均每户2.68人，根据公式可得政府平均每年每户在住房租赁补贴部分的支出为11288元，人均每年支出为4212元。此外，根据住房保障局测算，公共租赁住房的建设成本(包括征地成本、基建成本等)为5750元/平方米，按人均15平方米计算，则人均投入51705元。按建筑使用50年折算，人均每年折旧费支出为1034元。承租政府筹集的公共租赁住房的，政府根据承租家庭的收入分档次发放租金补助。按租金补助标准平均为600元/人·月，对

外来人口将提供公共租赁住房的比例为 5% ~ 10% 计算,且假设为 10% 农民工提供保障性住房,则保障性住房财政支出总额 1 041 730 万元/年,即按 $837 \times (4\ 212 + 1\ 034 + 600 \times 12) \times 10\%$ 计算得出。分摊到全部农民工,则农民工人均住房保障成本 (C_5) 为 1 245 元/人·年 (1 041 730/837)。

依据 $C = C_1 + C_2 + C_3 + C_4 + C_5 = 348 + 192 + 1400 + 80 + 1\ 245 = 3\ 265$ 元/人·年, G 市农民工市民化公共成本为 3 265 元/人·年。即假定农民工平均预期寿命为 80 岁 (依据《G 市社会事业发展的第十二个五年规划》^⑩, 2010 年 G 市居民平均预期寿命为 79.04 岁, 2015 年 G 市居民平均预期寿命为 80 岁), 2012 年 G 市农民工动态监测调查数据显示, 农民工平均年龄为 32 岁。G 市农民工市民化的人均成本 $C_p = 3\ 265$ 元/人·年 $\times 48 = 156\ 720$ 元。

G 市通过积分入户政策将农民工转变为市民, 而每年规定积分入户指标为 3 000 个, 则政府每年的农民工市民化公共服务成本 C_t 为 9 795 000 元, 即每年农民工市民化需要财政投入约 979.5 万元。如果按金额大小排序, 农民工市民化公共成本最大的项目是社会保障成本, 其次是保障性住房成本、随迁子女义务教育支出、就业服务支出、公共卫生支出。

三、建构农民工市民化公共服务成本分担机制

农民工市民化是城市化的核心。农民工市民化不是只给城市带来成本支出, 它有利于将流动型消费将转化定居型消费, 拉动城市内需, 促进城市经济的发展, 同时外来农民工还能够有效稀释人口老龄化现象, 减轻城市社会负担, 带来人口红利, 促进城市可持续发展。各级政府应采取有效措施, 调整财政支出结构, 积极为推进农民工市民化提供支持。目前, 农民工市民化所需城乡居民医疗保险以及住房保障、随迁子女义务教育等公共服务成本高, 流入地政府显然难以承受。笔者认为, 推进农民工市民化, 实现其公共服务均等化, 关键在于“缩差”、“分类”与“并轨”, 要处理好中央与地方、流出地与流入地政府之间的财政平衡关系; 中央政府应发挥主导作用, 建立中央政府、地方政府、市场主体、个人共同承担的多元化成本分担机制。

1. 中央和地方分担机制

农民工市民化的公共服务成本必须建构成本分担机制, 即由中央财政和地方财政分担, 流入地政府与流出地政府相互配合、相互支持。中央财政转移支付要与农民工市民化挂钩, 中央和地方财政安排转移支付既要考虑常住人口, 又要鼓励城市接纳农民工。

一方面要完善中央财政专项转移支付制度。中央财政转移支付要与农民工市民化挂钩, 给予专项转移支付。这将从根本上实现国家公共资源跟人走的目标, 依据人口流入数量进行转移支付。这既是调动地方政府接纳转移人口的积极性手段, 也是人口流动市场化的根本要求。农业人口转移支付的计算, 过去是与户籍人口规模挂钩, 将来应与常住人口规模和接纳农民工规模挂钩, 为农民工提供公共服务的财力保障, 形成激励接纳农民工的长效机制。另一方面, 要正确处理中央财政与地方财政支付关系。中央财政的一般性转移支付, 要考虑地方城镇农民工的公共服务支出成本, 与各地吸收和承载农民工的数量挂钩, 与地方政府提高农民工基本公共服务均等化水平挂钩。地方财政要以农民工的各项支出为重点, 优化财政支出结构, 不断增加基本公共服务投入。

G 市虽然税收位居国家前列, 但每年要上缴大部分给中央和省财政, 自己留下的和中央财政对 G 市的补贴并不多, 人均财力非常有限。以 2011 年为例, 全国人均医保筹集金额为 200 元, 中央给西部地区人均补贴是 80 元, 但对 G 市仅补助 8 元。因此, 深化按常住人口安排财政转移支付和增加直接税, 提高经济强市税收留成和土地出让金的比例等改革, 形成地方政府吸纳外来人口的激励机制, 建构事权与财权相匹配的财政机制, 有利于提高城市财政能力, 增加城市公共服务的财政投入力度, 逐步实现人均公共财政收支大体均衡。

2. 企业专项成本分担机制

根据成本测算, 农民工市民化需要政府补助最大的项目为社会保障和保障性住房。目前农民工的收入偏低、社会保障不到位、住房条件差, 作为用人单位的企业理应为农民工市民化分担一定成本。首先, 企业应严格按照“同工同酬、同工同权”的原则, 确保农民工享有合理的工资待遇和福利保

障。企业应严格依法为农民工缴纳职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用。其次,根据国家规定,企业可按照职工工资总额的1.5%提取教育培训经费。企业应确保这笔资金能够真正用于职工职业技能培训等方面的就业扶持,不断提高起自我发展和市民化能力,进一步减轻政府的财政负担。最后,在保障性住房方面,企业应力所能及地参与到社会集资房和保障性住房的建设中来,同时积极为农民工办理住房公积金,努力改善农民工的住房条件,减轻和缓解政府在农民工市民化中提供保障性住房方面的压力。

3. 市场主体成本分担机制

在农民工市民化的成本分担中,除发挥政府、企业的各自作用外,还要充分运用市场力量,通过市场解决农民工市民化公共服务的部分成本。拓展资金渠道是解决农民工市民化公共服务成本的关键。用市场化手段激励更多市场主体参与农民工市民化公共服务供给,打开市场融资渠道。

首先,在国家积极稳妥推进城镇化的背景下,城镇化建设融资将更加倚重债券市场,各银行业金融机构结合城镇化发展的实际需求,加大对城镇化发展中的基础设施建设、产业发展等领域的金融服务的投入。其次,加大地方政府债券支持城镇化建设的力度,依法赋予地方政府适度举债权限,完善现行的地方政府债券制度,探索一般债券与专项债券相结合的地方政府举债融资办法。再次,推广政府与社会资本合作的模式,政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等公开透明方式,吸引社会资本参与农民工市民化的平台建设。另外,在农民工市民化的保障性住房建设等大规模基础设施建设投入方面,可积极尝试政府与社会资本合作的模式,通过特许经营权、合理定价、财政补贴等公开透明方式,吸引社会资本积极参与。

4. 个人成本分担机制

农民工在市民化进程中,一般将分化为两大群体,即可市民化群体和“逆市民化”群体。前者由于文化程度和劳动技能都比较高,较快地适应城镇生活,融入城镇的过程比较顺利,成为可市民化群体。他们一旦被城镇接纳,便成为准市民,继而实现身份与身心的双重转换。后者由于受政府公共服务的排斥与企业分配不公,在市民过程中充满艰

辛,成为一个“漂移”族群。农民工如果不能顺利融入城镇成为城镇市民,又不愿退回农村,即长期徘徊在城乡之间,陷进融入城镇与背逆城镇的两难境地,那么,他们则难免寻找非正规途径,直至为此走上违法犯罪道路,成为逆市民化群体。

无疑,要尽可能缩小逆市民化群体,减少农民工市民化过程中的“隐形”社会成本和风险,农民工自身必须具有分担教育、社会保险成本等个人能力,确保能有效参与城镇社会保险、职业教育和技能培训等,并按照规定承担相关费用。因此,政府要提高土地征收对农民的补偿标准,构建农民承包土地使用权、宅基地使用权、房屋所有权等产权流转机制,让“农民工带着财产进城”,并能够分担在市民化中应由个人承担的有关公共服务成本。

总之,农民工市民化的公共服务成本必须建构分担机制,即由中央财政、地方政府、企业和个人分担。国家财政转移支付要与农民工市民化相挂钩,中央和省级财政安排转移支付既要考虑常住人口,又要鼓励城市接纳农民工。如果各级政府、企业、市场与社会协同分担,则农民工市民化的公共服务均等化并非难事。

注释:

- ① 基于数据可得性,只能将流动人口工资收入与2011年和2012年相关数据进行比较。按G市统计局的标准,城镇非私营单位在岗职工的统计范围是指城镇地区除私营企业及乡镇企业以外的全部法人单位,具体包括国有单位、城镇集体单位、联营经济、股份制经济、外商投资经济、港澳台投资经济等单位。私营及其他单位就业人员的统计范围是除去纳入城镇单位统计的法人单位以外的私营及乡镇企业等法人单位,不包括农村劳动力和个体户。数据来源于<http://www.gzstats.gov.cn/tjgb/qtgb/201206/t20120629-29123.htm>。
- ② 本研究采用大多数部门人口的数据,详见羊城晚报,2014-4-23。
- ③ 羊城晚报:http://www.southcn.com/today/hotpic/news/content/2008-08/29/content_4573965.htm。
- ④ 数据来自华南师范大学教育培训与研究院的一篇文章:《建立农民工子女义务教育经费保障机制的思考——以广州市为例》,2014年。
- ⑤ 陈穗杰:《广州完善政策推动来穗人员有序融入》,<http://www.dayoo.com/2014-06-03>。
- ⑥ 《2013-2014年度广东地区薪酬调查报告》,www.chinairn.com/pr...534.html2013-08-14。
- ⑦ 建设部:《城市普通中小学学校校舍建设标准》,www.doc88.com/p-6949...2014-09-30。

- ⑧ 《广东统计年鉴》，中国统计出版社，2013年。
- ⑨ 市统计局综合处：《2013年广州市国民经济和社会发展统计公报》，2014-03-19。
- ⑩ 广州市人力资源与社会保障局：《广州市城乡居民社会养老保险试行办法》，http://www.hrssgz.gov.cn/zcfg/shbxyzgf1/201210/t20121018_192393.htm
- ⑪ 李拉：《广州10万外地老人何时可享同等优待》，南都报2013年07月03日。
- ⑫ 广州政府：《广州市人民政府办公厅关于调整广州市城镇居民基本医疗保险有关规定的通知》<http://www.gz.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gzgov/s2812/201403/2630396.html>
- ⑬ 广州市统计局：《2013年广州市国民经济和社会发展统计公报》：www.gzstats.gov.cn...2641.htm 2013-03-20。
- ⑭ 谭秋明：《广州提高最低保障标准 每月600元》，《广州日报》，2014-08-13。
- ⑮ 广东医疗救助标准 2014年提升至934元，www.chinanews.com/... 2014-07-30。
- ⑯ 广州市民政局广州市财政局：《关于提高我市最低生活保障等社会救助标准的通知》，sfzb.gzlo.gov.cn/s... ABBD00C2，2014-09-22。
- ⑰ 《广州市社会事业发展的第十二个五年规划》获得通过，www.smc.gd.cn/newr...91.shtml，2014-07-14。
- [4] 胡陈冲．农民工的户籍迁移意愿及其影响因素分析——基于一项在福建省的问卷调查[J]．人口与发展，2011(3)：2-10．
- [5] 申兵：“十二五”时期农民工市民化成本测算及其分担机制构建——以跨省农民工集中流入地区宁波市为案例[J]．城市发展研究，2012(1)：86-92．
- [6] 刁承泰，黄京鸿．城市发展的经济成本分析——以重庆市为例[J]．重庆建筑大学学报，2005(5)：4-8．
- [7] 谢建社．青少年犯罪的时空分析——来自广东省未成年人管教所的调查[J]．中国人口科学 2014(3)：115-125．
- [8] 谢建社．新生代农民工融入城市问题研究[M]．北京：人民出版社，2011：1-3．
- [9] 朱宇．户籍制度改革与农民工在流入地的居留意愿及其制约机制[J]．南方人口，2004(3)：21-28．
- [10] 张鹏，郝宇彪，陈卫民．幸福感、社会融合对户籍迁入城市意愿的影响——基于2011年四省市外来人口微观调查数据的经验分析[J]．经济评论，2014(1)：60-71．
- [11] 张国胜．基于社会成本考虑的农民工市民化：一个转轨中发展大国的视角与政策选择[J]．中国软科学，2009(4)：56-69，79．
- [12] 周小刚．中部地区城镇化进程中农民工市民化问题研究[D]．南昌：南昌大学，2010．
- [13] 周向东．重庆市农民工市民化转型成本测算及分担机制研究[D]．重庆：重庆工商大学，2012．
- [14] 中国社会科学院．中国城市发展报告(No.6)：农民转移人口的市民化[M]．北京：社会科学文献出版社，2013．
- [15] 中国发展基金会．中国发展报告(2010)：促进人的发展的中国新型城市化战略[M]．北京：人民出版社，2010．

责任编辑：曾凡盛