

农业转移人口市民化成本分析： 基于浙江省数据的估算

钟晓敏，童幼雏

(浙江财经大学财政税务学院，浙江 杭州 310018)

摘 要：新型城镇化的核心在于人，不能仅以城镇化率来评判我国的城镇化建设成果。如何让2.87亿农民工共享城镇化建设带来的社会发展成果，真正实现农业转移人口市民化是关键。然而其对应的成本到底是多少？对农业转移人口市民化的成本进行测算有助于各级政府更好地规划财政支出结构，进而更利于城镇化建设的良序推进。浙江省的经济建设与城镇化建设在全国范围内均处于前列，本文以浙江省为例分析农业转移人口市民化成本及分担机制，所提供的测算框架亦可适用于其他地区。

关键词：农业转移人口；市民化；成本测算

中图分类号：F812.45

文献标识码：A

文章编号：1004-4892(2019)12-0013-11

一、引 言

近年来，农民工的数量^①不断增加，已发展为我国产业工人的主体。然而，被统计为城镇人口的2.87亿^②农民工及其随迁家属未能在教育、就业、医疗等方面享受城镇居民的基本公共服务。2014年政府工作报告指出，要促进1亿农业转移人口落户城镇，改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。2018年政府工作报告中强调，加快农业转移人口市民化。农业转移人口是指在城镇工作、生活超过半年，从事非农产业，户籍性质依然为农业户口的劳动人口及其随迁家属。农业转移人口市民化是指其在职业转变的同时，获得与城镇户籍居民均等的身份地位和权利义务，均等地享受城镇的基础资源和公共服务，全面地融入城镇的经济政治文化生活，实现城镇社会接纳、自我身份认同的过程。要实现农民工到新市民的内涵式转变，不仅要在就业、住房、社保、农民工随迁子女教育方面提供保障，还应深化户籍制度改革，建立健全“人地钱”挂钩政策，革新社会治理和政治制度。这些都需要地方政府提供财政支持。那么，究竟需要提供多少资金呢？这就需要对农民工市民化成本以及政府所应该承担的部分进行测算，本文将以此浙江省为例进行探讨。

收稿日期：2018-12-25

基金项目：国家自然科学基金青年项目(71703143)；浙江省自然科学基金青年项目(LQ17G030006)；教育部社科司阐释党的十九大精神专项项目“新型城镇化建设中西部地区政府财政风险问题研究”

作者简介：钟晓敏(1963-)，男，浙江平湖人，浙江财经大学财政税务学院教授，博士生导师；童幼雏(1984-)，女，浙江乐清人，浙江财经大学财政税务学院讲师，博士。

① 数据来源：国家统计局. 2016年农民工监测调查报告。

② 数据来源：国家统计局. 中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报。

二、农业转移人口市民化成本的测算口径

从已有研究来看,不同学者基于不同口径对农业转移人口市民化成本进行估算。张国胜(2009)^[1]认为农业转移人口市民化社会成本既包含生活成本也包含政府应承担的成本。国务院发展研究中心课题组(2010)^[2]使用随迁子女的义务教育、基本养老保险、住房条件和城市管理费用进行估算。周小刚等(2010)^[3]通过基础设施、养老保障、医疗保障、失业保险、义务教育、公共管理政府支出及政府负担的住房保障、最低生活保障等来估算。周文良(2013)^[4]认为农业转移人口市民化成本仅限于基本公共服务支出。张占斌等(2013)^[5]认为市民化成本包括随迁子女教育支出、保障性住房支出、社会保障支出、就业服务支出。魏澄荣、陈宇海(2013)^[6]认为相关成本包括社会保障成本、教育培训成本、居住成本、私人生活成本、城市基础设施增加成本等方面。丁萌萌、徐滇庆(2014)^[7]的研究另辟蹊径,认为只需要考虑当年成本,仅以农业转移人口市民化之后享受的公共服务在城乡之间的成本差距作为成本进入测算。基于农民工市民化进程中亟需解决的问题及相关研究,本文认为农业转移人口市民化成本测算口径应包括城市生活成本、城市住房成本、就业与再就业培训成本、社会保障成本、随迁子女教育成本以及城市基础配套设施成本。相应的成本根据不同类别由个人、政府、企业共同负担。测算口径如下:

$$C = \sum_{i=1}^6 C_i$$

接下来,将依照上述分项成本测算口径依次测算。基本思路是先计算各个项目的人均成本,再依照浙江省的本地农民工数量^①,推算出各项的总成本。在计算人均成本时,相关的物价标准优先参考官方权威统计口径数据,但由于数据源较多,而统计数据更新时点不一,本文优先采用 2017 年度的统计数据。根据国家统计局新昌调查队发布的《2017 年浙江农民工监测调查报告》^②,2017 年浙江省农民工总量为 1387 万人,其中外出农民工 526 万人,本地农民工 861 万人;其中外出农民工中 86.8% 的人(约 457 万人)选择在省内就业。因而 2017 年末属于浙江省内的农民工数量共计 1318 万人。再根据《2018 年浙江省政府工作报告》,2017 年已有 200 万多农业转移人口实现市民化,因而本文以其余的 1100 万人作为待市民化的农业转移人口的测算基数。

表 1 农业转移人口市民化人均成本(分项)

变量	含义
C_1	城市生活成本
C_2	随迁子女教育成本
C_3	城市住房成本
C_4	社会保障成本
C_5	就业及再就业培训成本
C_6	城市基础配套设施成本
C	总成本

三、农业转移人口市民化成本分项测算

(一)城市生活成本

对农业转移人口产生最直接影响的便是城市生活成本,该成本应全部由农业转移人口个人承担,属于私人成本。假设农业转移人口市民化转型后与各城市居民产生相当的生活消费成本,所

① 根据国家统计局的农民工监测报告,农民工数量由两部分组成,即外出农民工和本地农民工。对于任意地方政府而言,实现农业转移人口市民化,主要是针对本地农民工群体的市民化。或许,随着农民工外出务工的时间推移,他们可能还会返乡生活,但届时也是计入到往后年度的本地农民工数量中去。因而,本文仅以浙江省人民政府网站上所公布的本地农民工数量进行相关测算。

② http://www.zjso.gov.cn/xceded/zfgk/xxgka/tjdc/tjfx/201802/t20180209_85548.shtml。

以，农业转移人口市民化转型后的城市生活成本其实就是城乡消费支出差距^①，即：

$$C_1 = \text{城镇居民年人均消费支出} - \text{农村居民年人均消费支出}$$

以浙江省为例，2016 年，城镇常住居民的年人均消费水平平均值为 30068 元，农村常住居民的年人均消费水平平均值为 17359 元，因此农业转移人口市民化成本可由两者的差额得出，平均值为 12709 元。如果分地区来看的话，同样能发现地区间的城市生活成本存有一定差异。当然，这里同样存在一定的问题，即所采用的城乡居民间的人均消费支出水平的差异，只在同个地区内的横向比较。但事实上，人口的流动往往是带有明显的跨域性的，即可能是来自于我国的中西部地区的农村居民，向我国东部发达城市流动；又或者是，省内经济相对落后地区的农村居民向经济相对发达地区流动。这样的话，农民工们实际的城市生活成本应比下表 2 所测算出来的结果高很多。

表 2 2016 年浙江省各地市农业转移人口市民化的城市生活成本

单位：元

城市	城镇常住居民年人均消费支出	农村常住居民年人均消费支出	城乡消费差距(C_1)
杭州市	35686	20563	15123
宁波市	31584	19313	12271
温州市	30965	16627	14338
嘉兴市	28313	18864	9449
湖州市	27731	17609	10122
绍兴市	28858	17787	11071
金华市	30311	16269	14042
衢州市	20877	11454	9423
舟山市	30762	19468	11294
台州市	30021	18598	11423
丽水市	25296	13936	11360
全省平均	30068	17359	12709

数据来源：根据《浙江统计年鉴 2017》的相关原始数据计算整理。

根据浙江省统计局发布的《2017 年浙江省国民经济和社会发展统计公报》，2017 年度浙江省城镇常住居民的人均生活消费支出约为 31924 元，农村常住居民的人均生活消费支出约为 18093 元。根据上文思路，得 2017 年度农业转移人口市民化的人均城市生活成本约为 13831 元。

(二) 随迁子女教育成本

1. 测算范围

从中国当前的现实情况来看，财政对义务教育阶段教育经费投入的广度和深度都在不断提升，但学前教育支出并没有纳入到财政保障范畴，而且高中和大学阶段并没有强制要求继续学习，且跨域转学难度较大，因此，本文只考察随迁子女义务教育阶段的成本，主要包括新增各地区初中和小学的生均教育经费和新增学校校舍面积、房屋单位面积造价等支出。

2. 生均经费

2016 年起，浙江省城乡义务教育学校生均公用经费基准定额为普通小学每生每年 650 元、普通初中每生每年 850 元，并鼓励各地结合实际提高公用经费补助标准。根据 2017 年的随迁子女统计数据，生均公用经费部分至少需保障资金 10.3 亿元($115.53 \text{ 万人} \times 650 \text{ 元/人} + 33.11 \text{ 万人} \times 850 \text{ 元/人} = 103238 \text{ 万元}$)。

^① 市民化成本中的生活成本不应该直接用城镇居民的平均消费支出来代理，而只能用城乡生活差距来表示额外的支出。这其实很容易理解，因为农民们如果不进城务工，生活在农村的时候，同样需要有消费支出，而作为城镇新市民，只是由于生活环境及身份角色的变化带来的消费的增加。因而，在测算这部分成本的时候，应该用差值。

3. 新增校舍建设成本

随着新城新区的进一步建设,小学也需新建配套,事实上,在经济发展水平较高的地区,各重点小学都会在新城区建分校,且不止一所。因而假设每个区县都建设 1 所新城小学的话,全省需要新建 90 所小学。初中校舍方面,当前的初中平均每所学校的学生配置情况大致为 24 个班级、每班 37 人的规模,据此推算,需要 2140 所初中;当前初中数量为 1735 所,缺口为 405 所。若按照 30 个班级、每班 36 人的规模测算,则需 1759 所学校,缺口 24 所。但考虑到现有校舍中有不少的老城区学校,其班级容量无法调整,因而较难在现有的 1735 所学校里面扩展每个年级的班级数,新增人数主要靠新建校舍或扩建校舍来解决。假设现有 1735 所学校的班容量保持现状不变,以接纳 156 万初中生,另外新增的 34 万学生的校舍需求倚赖于新建项目。按照国标校容量,建设 30 个班级、每班 36 人的学校,则需新建 315 所学校。

根据《中小学校建筑设计规范》,假定标准化的中小学校舍平均成本为 8500 万元/所^①,则校舍新建成本约合 344.25 亿元,其中小学建设成本 76.5 亿元,初中建设成本 267.75 亿元。根据一般建筑工程进度,校舍建设周期为 3 年,假定上述建设经费根据工程进度拨付的话,则每年所需资金约为 114.75 亿元。如上文所述,上述新增校舍需求仅为最保守的估计,实际需求或有可能达到上述数据的 2 倍甚至更多。

4. 新增教师的人员经费

根据 2017 年浙江省国民经济和社会发展统计公报可发现,义务教育中小学师生比均值为 15.4:1 的水平。因此,假定“十三五”期间仍保持该师生比,根据上文的匡算,545 万的中小学需要教师 35.5 万人,当前的教师人数为 33 万人,需要新增 2.5 万名教师。根据事业单位绩效分配改革方案,普通教师年收入应在 9 万元以上。所以,按此简单测算,新增老师的人员经费至少需要 22.5 亿元。假设分 3 年引进师资,则新增人员经费每年也至少需要 7.5 亿元。

综上,义务教育阶段的随迁子女教育成本部分,根据上文的粗略测算,每年至少需要 132.55 亿元。按人均标准来测算的话,148.64 万随迁子女的义务教育成本每人每年约合 8918 元。

(三)城市住房成本

城市住房成本是为保障农业转移人口市民化后有基本的住房条件能够安居而进行的最低资金投入。为体现住房保障层次性,本文在参考浙江省城镇居民住房来源结构、全国农民工住房来源结构等基础数据的基础上,假设 20% 的农民工是通过保障性住房解决住房困难的。其中,最低收入的 7.5% 主要租住廉租房,中等收入中的 10% 租住公共租赁房,2.5% 购买经济适用房。

1. 保障性住房建设成本

由于没有全省住宅平均建筑安装工程造价的相关数据,本文参照杭州基础数据测算。近年杭州多层建筑平均造价约 1603 元/平米,小高层平均造价为 1522 元/平米,高层平均造价为 1642 元/平米。随着经济发展水平的逐步提升以及城市人口的不断增加,保障性住房越来越倾向于高层建筑设计。因此,我们参照杭州市的高层平均造价^②,套以 2017 年浙江省的城镇居民人均住房面积(41.5 平方米),测得人均保障性住房建设成本为 68143 元。

再从总量规模来测算,浙江省 1100 万人的农业转移人口中 20% 的住房需求通过保障性住房加以解决,由此测得新增保障性住房建设的总成本约 1500 亿元。若按照高层建筑的平均建设周期(3 年)来进行分摊工程进度的话,每年所需的建设资金约 500 亿元。

^① 据台湾主计处介绍,建造一所能容纳 2000 人左右的智慧型中小学校舍的平均成本约合 84000 万新台币,根据实际购买力折算,约合人民币 8500 万元。因而本文以此作为参照价格来估算。

^② 与平均售价不同的话,浙江省内各地区的保障性住房的工程造价成本差异不会太大。因为保障性住房的土地通常采用无偿划拨方式,因而不需考虑地价因素,而只考虑楼体的建造费用。

表3 杭州市住宅平均建筑安装工程造价

单位：元/平方米

时期	多层	小高层	高层
2013-12	1230.00	1550.00	1800.00
2014-12	1230.00	1550.00	1800.00
2015-12	1760.00	1510.00	1200.00
2016-12	2459.00	1744.00	1713.00
2017-06	1838.00	1379.00	1586.00
历年均值	1602.83	1522.17	1641.50

数据来源：Wind 数据库。

2. 保障性住房租购成本

廉租房的成本基本上是由政府承担其建设资金部分，因而本文仅计算政府的建设成本，个人支出部分忽略不计。公共租赁房的申请条件中注明需具有市区常住户籍5年以上，从本文的标准来看，这也就意味着申请者已经是城市的新市民，所以后期发生的个人租金支出，不计入市民化成本中，本文仅计算当期由政府承担的建设成本部分。同样的，经济适用房的支出部分，也仅计算当期由政府承担的建设成本。

3. 商品住宅购买成本

与保障性住房不同的是，商品住宅方面的成本不能单纯地用造价来反映，因其包含了拿地的成本以及因为地块升值带来的资本利得加成。因此，我们通过平均住房销售价格再套以人均住房面积来近似估算该项成本。浙江省内不同地区的商品房价格差异很大，但由于没有分地级市的农业转移人口统计数据^①，本文仅能用全省平均商品住宅售价来测算。

根据浙江省房地产业协会、浙江大学房地产研究中心发布的《2017年浙江省房地产市场发展报告》，2017年浙江省商品房的平均销售价格为12855元/平方米。根据同期城镇人均住宅面积(41.5平方米)来测算，人均商品房购买支出至少需要53.35万元。如果要测算其总量规模，按照2017年相关统计数据推算，约2.3%的农业转移人口通过购买商品住宅来解决住房问题的话，产生的购房成本总计1350亿元(1100万人×2.3%×53.35万元/人)。

4. 商品住宅租赁成本

表4 2017年12月浙江省各地市住宅平均租金

序号	城市	平均租金(元/月/㎡)	环比上月	同比上年
1	杭州	49.03	2.06%	29.80%
2	宁波	30.79	6.57%	4.79%
3	温州	33.24	17.05%	9.96%
4	绍兴	21.91	2.84%	3.89%
5	湖州	25.28	11.71%	12.35%
6	嘉兴	23.02	4.11%	15.16%
7	金华	24.86	16.86%	24.98%
8	衢州	17.92	12.77%	4.89%
9	台州	25.16	11.01%	9.45%
10	丽水	23.21	16.20%	13.94%
11	舟山	22.59	35.17%	-2.86%
全省平均水平		27.00	27.00	

数据来源：中国房价行情，中国房地产业协会发布。

^① 并非全省所有的地级市都公布这方面的数据，只是一部分地级市没有列明。这样就造成了数据的不完整，在逻辑的完整性上反而不足。因而只能选用次优方法。

如前所述,待市民化的农业转移人口的住房问题将主要通过租赁商品房来解决。因而,考察商品住房的平均租赁成本也成为测算农业转移人口市民化住房成本的一部分。我们将当前在城镇无购房、无租房、且未纳入前文的保障性住房覆盖范围的其余农民工们^①归类到自行租赁商品住房的群体中,再根据 2017 年浙江农民工监测调查报告的数据所显示的当前已有 11.3% 的农民工是独立租赁住房的,得到租赁商品房的农民工总比例为 77.7%。另一方面,从当前的官方统计资料来看,并没有明确的各城市平均房租价格,但通过中国房价行情平台发布的相关房租信息中,整理出 2017 年 12 月浙江省各地级市的平均住宅租金,如表 4 所示。

因此,各地级市农业转移人口的商品住宅租赁成本即为:

$$C_{3rit} = R_{it} \times S_{it} \times \theta N_{it} \times 12$$

其中, C_{3rit} 表示 t 时期 i 地区农业转移人口市民化住房成本中的商品住宅租赁成本; R_{it} 表示该时期 i 地区的平均商品住宅租金价格; S_{it} 表示该时期 i 地区的城镇居民人均住房面积; N_{it} 表示该时期 i 地区农业转移人口新增人数; θ 表示其中通过租赁私人住房的农业转移人口比例。由于租金价格是月份数据,因此乘以 12 来调整为全年成本。如果按照上文的统计数据口径来测算浙江省全省平均的商品住宅租赁成本的话,根据 2017 年末的平均租金 27 元/月/平方米,套以全省城镇居民人均住房面积(41.5 平方米)来计算,全年的人均商品住宅租赁成本约为 13446 元。若按照 77.7% 的租赁比例来测算该项成本的总量规模的话,全省农民工进城租房总成本全年约为 1149 亿元(1100 万人 \times 77.7% \times 13446 元/人)。

综上,将上述三类住房成本加权平均,得到全省农业转移人口市民化过程中人均住房成本为 103201 元/年,即:

$$\begin{aligned} & \text{人均保障性住房成本} \times 20\% \\ & \text{人均商品住宅购买成本} \times 2.3\% \\ & +) \text{ 人均商品住宅租赁成本} \times 77.7\% \\ \hline & = 68143 \text{ 元} \times 20\% + 533500 \text{ 元} \times 2.3\% + 13446 \text{ 元} \times 77.7\% \\ & = 36347 \text{ 元/年} \end{aligned}$$

类似地,可以得到住房方面的总量成本规模为 2999 亿元(500 亿元 + 1350 亿元 + 1149 亿元)。

(四) 社会保障成本

农业转移人口市民化进程中另一项大额开支为社会保障,从广义角度来看,应该要考虑社会保险、社会福利、社会救助、社会优抚、社区服务等各方面内容。但鉴于进城务工的农民工们最有可能也最需优先保障的为基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障,下文将从这三个分项分别测算社会保障成本。

1. 基本养老保险

根据《2017 年浙江农民工监测调查报告》的相关数据,2017 年末浙江省农民工中,39.4% (约 435 万人) 参加城镇职工基本养老保险,30.6% (约 340 万人) 参加新型农村社会养老保险,10.2% (约 113 万人) 参加城镇居民社会养老保险,0.6% (约 8 万人) 参加商业养老保险,18.3% (约 205 万人) 没有参加任何养老保险。在浙江省新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险已并轨为城乡居民基本养老保险,因而本文按照城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险两类测算基本养老保险资金成本。

(1) 城镇职工基本养老保险。根据当前浙江省企业职工基本养老保险相关制度,个人缴费标准为月工资的 8%,计入职工个人账户;单位缴费标准为职工月工资的 14%,计入社会统筹账户;个

^① 86.4% 的农民工们,扣除住房保障覆盖面 20%。

体劳动者的缴费标准为月收入 18%，其中 8% 部分计入个人账户、10% 部分计入社会统筹账户。

根据调查数据，2017 年末浙江省农民工中从事非农自营 205 万人，假设其参保类型结构与总样本相同，则参加企业职工基本养老保险的个体劳动者应计 81 万人(205 万人 \times 39.4%)。非农自营农民工月均收入为 6937 元，因而参照个体劳动者类型，测得人均个人缴交养老保险共计 14984 元(6937 元/月 \times 18% \times 12 月)，总量规模约合 121 亿元。其余参加城镇职工基本养老保险的农民工(354 万人)按照非农务工月均收入 4005 元来计算缴费标准，得个人缴交部分为年均 3845 元(4005 元/月 \times 8% \times 12 月)，单位缴交部分为年均 6728 元，总量规模约合 374 亿元。

(2)城乡居民基本养老保险。城乡居民基本养老保险基金由个人缴费、集体补助和政府补贴构成。参保人所在市、县(市、区)财政对参保人缴费给予补贴，补贴标准不低于每人每年 30 元，对选择较高档次标准缴费的，适当增加补贴金额，其中，对选择 500 元以上档次标准缴费的，补贴标准不低于每人每年 80 元。以上缴费资金全部计入个人账户。而社会统筹基金主要由财政提供政府补贴，用于支付基础养老金、参保人个人缴费(高龄)补贴、缴费年限养老金和丧葬补助费等。省财政按照省定基础养老金标准，对两类一至六档地区分别给予 100%、90%、80%、60%、40%、20% 的补助；国家补助标准超过省财政补助标准的地区，省财政按国家补助标准给予补助。目前国定标准和省定标准如表 5 所示。

表 5 基础养老金标准

年份	国定标准	浙江省定标准
2010	55 元	60 元
2011	55 元	66 元(2011 年 7 月 1 日起)
2012	55 元	66 元
2013	55 元	100 元
2014	70 元(2014 年 7 月 1 日起)	100 元
2015	70 元	120 元
2016	70 元	120 元
2017	70 元	135 元
2018	88 元	155 元

对于参加浙江省城乡居民基本养老保险的农业转移人口来说，在两险并轨之后，缴费标准没有发生变化。因而，已参保的这部分人的个人缴费资金我们不考虑在市民化成本中。

而对于政府补贴部分的资金变动，其影响因素也不在于是否实现了农业转移人口市民化，而是在于经济社会不断发展过程中基础养老金补贴标准的不断提升。因而，本文所要考察的城乡居民养老保险成本将集中于目前尚未参加任何形式养老保险的这部分农民工群体身上。

对于这部分人群来说，目前不参加养老保险，一方面是由于养老保险无法跨省转续使用而使其会成为沉淀资金，另一方面是部分年轻人对养老保险的参保意识就不强。但从经验统计数据上来看，并无法区分这两类人群的具体人数。在此，我们假定随着户籍制度改革不断推进以及社保资金管理改革的不断深化，今后异地缴存的养老保险可以跨省统筹使用的话，那么将消除第一类人群的顾虑。而对于第二类人群，我们也假设随着时间的推移和宣传的不断强化，他们也将逐步参保。另外，从现有的统计数据来看，参加城镇职工养老保险和参加城乡居民基本养老保险(合并数据)的比例相当，因而，我们假定目前尚未参保的这 205 万人在实现市民化的过程中各有 102 万人(约 49.7%)分流至两种类型的养老保险中去，另外 1 万人(0.6% 左右)参加商业养老保险。如此，我们来测算一下新增的养老保险成本。

参加城镇职工养老保险的，人均成本参照上文测算结果，个人缴费部分合计 39 亿元，单位缴费部分约合 69 亿元。参加城乡居民养老保险的，假设人均缴费标准为 750 元(按照十二档缴费标准的均值来测算)，共需缴费 7.65 亿元；假设政府补贴标准为每人 80 元，则共需安排 0.82 亿元资金。我们假设这些新参保人员不会马上支领养老金，因而对于基础养老金的政府补贴部分暂时不作变更。但是在未来十年，将会发生较大的资金需求。特别是在城乡居民基本养老保险缴费基数比较低、人口老龄化加速、外来流动人口不断增加的复杂情况加征下，养老保险的财政压力会越来越大。

综上,人均基本养老保险的简单算术平均成本为 $(121 + 374 + 39 + 69 + 7.65 + 0.82)$ 亿元/1100 万人 = 5559 元/人。加权平均成本为 $(81/1100 \times 14984 + 456/1100 \times 10573 + 102/1100 \times 830) = 5563.32$ 元/人。

2. 基本医疗保险

同上,根据《2017 年浙江农民工监测调查报告》,截至 2017 年末,浙江本地农民工参加医疗保险的比例为 98.6% (约 1085 万人),其中 68.3% 的农民工 (约 751.3 万人) 参加新型农村合作医疗保险或城乡居民基本医疗保险; 29.9% 的农民工 (约 330 万人) 参加城镇职工基本医疗保险; 0.3% 的农民工 (约 3.3 万人) 参加商业医疗保险; 仅有 1.4% 的农民工 (约 15.4) 没有参加任何医疗保险。因此,按照城镇职工基本医疗保险的缴费标准大致测算 330 万人的医保成本,同时按照城乡居民基本医疗保险缴费标准来大致测算另外的 751.3 万人的医保成本。

(1) 城镇职工基本医疗保险。根据《2017 浙江农民工监测调查报告》,2017 年度浙江本地农民工的月均非农收入为 4880 元,因而全年平均收入为 58560 元。因而,参照杭州市的缴费比例,个人医保账户中个人缴交部分约为 1171 元/人/年,用人单位缴交部分为 6734 元/人/年;财政对城镇居民基本医疗保险的补助标准根据《人力资源社会保障部财政部关于做好 2017 年城镇居民基本医疗保险工作的通知》(人社部发〔2017〕36 号)的相关精神核定为平均每人每年达到 450 元。因而,城镇职工基本医疗保险的人均成本共计 8355 元/人/年,总规模为 275.72 亿元/年。

(2) 城乡居民基本医疗保险。2017 年城乡居民医保人均个人缴费标准在 2016 年基础上提高 30 元,平均每人每年达到 180 元。对于不参加城镇职工基本医疗保险的,纳入城乡居民基本医疗保险,其个人缴费标准不得低于城镇职工基本医疗保险缴费标准的三分之一。比对浙江省农民工的收入水平,参加新农合或者城乡居民基本医疗保险的个人缴费标准应达每人每年 390 元。

而财政补助标准,在 2016 年时浙江省城乡居民基本医疗保险各级财政补助标准就已提高到每人每年 430 元,其中,省财政对全省两类六档地区转移支付标准分别提高到每人每年 273 元、247 元、218 元、165 元、110 元和 58 元。若按照 2017 年人社部和财政部的相关要求,财政补助标准在 2016 年基础上也提高 30 元,则每人每年的财政补助标准将达到 460 元。因此,城乡居民基本医疗保险的人均成本共计 850 元/人/年,总规模为 63.86 亿元/年。

(3) 医疗救助资金。根据《国务院办公厅转发民政部等部门关于建立城市医疗救助制度试点工作的通知》(国办发〔2005〕10 号),医疗救助对象主要是城市居民最低生活保障对象中未参加城镇职工基本医疗保险人员等。通过对比 2015 - 2017 年的低保户人数变动情况说明,城镇低保户的主要构成人员是农业转移人口,但也有部分的城镇原住民。我们择取 2015 和 2017 年的结构差,将其视为城镇低保对象中的农业转移人口数,即 15 万人。由于现有的公开统计数据中没有细致区分参加医保的各类人员组成,也没有公开低保对象的医保参保情况,因而本文将上述 15 万人以及没有参加任何医疗保险的 15.4 万人,一起合并为医疗救助对象,共计 30.4 万人。因而由 2017 年浙江省全年支出医疗救助资金 18.4 亿元,可得人均经费支出约合 6053 元。

综上,从盘子总量来看,农业转移人口的医疗保障支出共需资金 358 亿元(即 8355 元/人 \times 330 万人 + 850 元/人 \times 751.3 万人 + 6053 元/人 \times 30.4 万人)。人均基本医疗保险的简单算术平均成本为约 3255 元(358 亿元/1100 人),加权平均成本约为 3254 元(8355 元/人 \times 330 万人/1100 万人 + 850 元/人 \times 751.3 万人/1100 万人 + 6053 元/人 \times 30.4 万人/1100 万人)。

3. 最低生活保障

根据 2017 年公报数据,城乡低保平均标准分别为每人每月 739 元和 730 元,据此,本文推算农业转移人口市民化进程中可能发生的最低生活保障人均支出为 739 元/人/月 \times 12 月/年 = 8868 元/人/年。

根据上文测算的城镇低保对象中的农业转移人口数(15 万人)来匡算针对他们的最低生活保障总支出盘子, 约合 13.3 亿元/年(15 万人 \times 8868 元/人/年)。

综上, 社会保障方面的人均加权成本为 3527.5 元/年, 即:

$$\begin{aligned} & \text{人均基本养老保险} \quad 5563.32 \\ & \text{人均基本医疗保险} \quad 3254.33 \\ & +) \quad \text{人均最低生活保障} \quad 8868 \times 15 / 1100 \\ & = \quad 8938.58 \text{ 元} \end{aligned}$$

社保支出的总量规模根据上文的测算, 共计 982.77 亿元/年。

(五) 就业及再就业培训成本

根据实地调研, 得知以往地市县的人社部门相关技能培训的人均支出大约在 500 元/人/期的水平, 而职业技能鉴定服务的相关支出大约为 50 元/人次。因而, 本文参照以上标准测算, “十三五”期间关于上述就业培训及技能鉴定方面的总支出盘子约为 27 亿元, 分摊至 5 年, 平均每年的资金需求量约为 5.4 亿元。若按照 861 万人的农业转移人口的 50% 的目标覆盖率来测算, 人均就业培训成本约为 126 元/年。

(六) 城市基础配套设施成本

根据 2017 年《浙江统计年鉴》, 2016 年全省基础设施投资建设的资金共计 9365.48 亿元, 再根据浙江省统计局发布的《浙江省 2017 年经济运行情况》, 2017 年全省基础设施投资全年增速 13.2%, 测得 2017 年基础设施投资总额约 10602 亿元。按照全省常住人口 5657 万人进行测算, 人均基础设施投资约 18741 元。假设未来五年每年实现市民化的人数基本与 2017 年持平, 即有 220 万新市民, 由此产生的基础设施投资需求增量约为 412 亿元/年。

四、成本分担机制

根据第三部分的测算, 现将农业转移人口市民化成本总结如表 6 所示。从表中可以看出, 经粗略估算, 浙江省的人均市民化成本约合 8.7 万元/年, 相应的资金总规模约为 6053.36 亿元/年。本文的测算结果与现有文献的测算结果有较大的不同, 主要在于住房成本的结构部分有较大的差异。经试算, 若 50% 的农民工住房问题通过保障性住房解决、12% 通过自购商品房、38% 通过租赁商品住房的话^①, 人均市民化成本将变更为 15.38 万元/年, 总规模也将增长到 1.2 万亿/年的水平。

表 6 农业转移人口市民化成本总览表

变量	变量含义	人均金额(元/年)	总额(亿元/年)
C_1	城市生活成本	13831	1521.41
C_2	随迁子女教育成本	8918	132.55
C_3	城市住房成本	36347	2999
C_4	社会保障成本	8938.58	983
C_5	就业及再就业培训成本	126	5.4
C_6	城市基础配套设施成本	18741	412
C	总成本	86901.58	6053.36

^① 以上住房结构是参照全国农民工监测调查报告中农民工们的住房解决方式相关统计数据整理得出。但浙江省与全国的平均水平仍有较大的差异性, 因而本文最终采用了浙江省农民工监测调查报告中相关数据作为测算结构依据。

不过,上述成本显然不是由个人或政府任何一方主体独自承担,而应该是由政府、企业、个人共同参与分担。城市生活成本基本上由个人承担。随迁子女义务教育成本主要由政府承担,这里暂不考虑随迁子女进入民办学校就学而产生的择校费与学杂费等情况。城市住房成本中政府承担保障性住房建设部分的资金,其余部分由个人承担,本文也暂不考虑由单位出资建造宿舍等情况。社会保障成本根据相关政策分类分项由政府、个人、企业分担。就业及再就业培训成本主要由政府承担。城市基础配套设施成本暂且归入到政府承担范畴,但在实际运行中可以通过 PPP 模式引入社会资本公共合作建设,从而降低地方政府的资金压力。结合前文所述,现将上表所列的市民化成本在三者之间的分担金额测算如下表 7 所示。由分担结构可以看出,个人承担部分约合 4 万元/年,政府承担部分约合 4.2 万元/年。如若在原试算的住房成本结构下,个人承担部分将达 8.6 万元/年,政府承担部分约为 6.3 万元/年。

表 7 农业转移人口市民化年均成本分担配置情况

类型	分项组成	农业转移人口市民化成本	
		人均(元)	总量(亿元)
政府	随迁子女义务教育成本	8918	132.55
	城市住房成本	13628.6	500
	社会保障成本	744.81	81.93
	其中:社会养老保险成本	7.42	0.82
	社会医疗保险成本	616.46	67.81
	最低社会保障成本	120.93	13.3
	就业和再就业培训成本	126	5.4
	城市基础配套设施成本	18741	412
	合计	42158.41	1131.88
企业	社会保障成本	4809.3	529
	其中:社会养老保险成本	2789.1	306.8
	社会医疗保险成本	2020.2	222.2
	最低社会保障成本	0	0
	合计	4809.3	529
个人	城市生活成本	13831	1521.41
	社会保障成本	3384.51	372.3
	其中:社会养老保险成本	2766.84	304.35
	社会医疗保险成本	617.67	67.94
	最低社会保障成本	0	0
	住房成本	22718.04	2499
	合计	39933.55	4392.71
成本总计		86901.26	6053.59

注:成本分担的最终合计数与表 6 的合计数稍微有点出入,是由于计算过程中的四舍五入造成的偏差。

五、结 论

通过上文的分项成本测算,我们得出农业转移人口市民化的成本是巨大的。以浙江省为例,人均市民化成本约合 8.7 万元/年,相应的资金总规模约为 6 千亿元/年。以上的测算基本上是基于 2017 年度的相关基础测得的,而事实上随着城镇化的进一步推进,实际转移人口会更多。

其次,高企的房价是影响农业人口市民化的最大障碍。通过前文的试算,在改变住房渠道结构的情况下,人均市民化成本会发生近一番的变化。若想要试图通过购买商品成为新市民的话,需要承担的成本会骤然升高,而能够负担起年近 9 万元成本的,月收入水平至少要超过 8000 元。而能达到这种收入水平的农业转移人口并不在多数。

再次，必须要建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，根据农业转移人口市民化成本分类，明确成本承担主体和支出责任。从上文的测算中我们可以看出主要的成本集中在政府与个人两大主体上，而企业的成本分担较少。即便我们将城市生活成本转移至企业主体来核算，也仍然是政府和个人挑大头。由于本文在住房成本的测算中并没有考虑企业负担的情形，而这也是最大的成本源，因而在今后的工作中可以调动企业主体的积极性，或引入社会资本共同参与到住房建设以及基础设施建设中来，分散政府与个人的压力。

最后，按照事权与支出责任相适应的原则，还需进一步合理确定各级政府在教育、基本医疗、社会保障等公共服务方面的事权，建立健全城镇基本公共服务支出分担机制。在社会保障成本的测算中，本文暂未考虑养老金给付时可能出现的资金需求，而在未来十年或者二十年里，这必将给地方政府带来巨大的压力。因而不断推进社保及户籍制度的改革，亦是迫在眉睫。综上所述，城镇化的核心在于人，三农问题的核心也在于人。对于农业转移人口，我们要用更好的城市姿态与制度保障包容他们，使他们真正分享到城市发展的建设成果。

参考文献：

- [1] 张国胜. 基于社会成本考虑的农村转移人口市民化：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.
- [2] 国务院发展研究中心课题组. 农民工市民化进程的总体态势与战略取向 [J]. 改革, 2010, (5): 5 - 29.
- [3] 周小刚, 陈东有, 刘顺百. 农民市民化问题研究综述 [J]. 经济纵横, 2010, (9): 122 - 125.
- [4] 周文良. 农业转移人口市民化成本分担机制及政策涵义 [J]. 华南师范大学学报, 2013, (5): 134 - 141.
- [5] 张占斌, 冯俏彬, 黄崑. 我国农村转移人口市民化的财政支出测算与时空分布研究 [J]. 中央财经大学学报, 2013, (10): 1 - 7.
- [6] 魏澄荣, 陈宇海. 福建省农民工市民化成本及其分担机制 [J]. 中共福建省委党校学报, 2013, (11): 113 - 118.
- [7] 丁萌萌, 徐滇庆. 城镇化进程中农民工市民化的成本测算 [J]. 经济学动态, 2014, (2): 36 - 43.

An Analysis of the Cost in the Citizenization of Agricultural Migrant Population: Based on the Data of Zhejiang Province

ZHONG Xiaomin, TONG Youchu

(School of Public Finance and Taxation, Zhejiang University of Finance and Economics, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The core of new urbanization lies in people. We should not judge the achievements of urbanization in China merely by urbanization rate. The key point is how to realize the citizenization of the 287 million agricultural migrant population, enabling them to share the social development achievements brought about by urbanization. However, what is the corresponding cost? The calculation of the cost of the citizenization of the agricultural migrant population will help the governments at all levels to plan the fiscal expenditure structure better, and further promote a well-ordered urban construction. As the economic construction and urbanization in Zhejiang are in the forefront of the whole country, this paper takes Zhejiang as an example to analyze the cost and the sharing mechanism of the cost in the citizenization of the agricultural migrant population. The calculation framework provided in this paper also can be applied to other areas.

Key words: Agricultural Migrant Population; Citizenization; Cost Calculation

(责任编辑：风 云)