

农业转移人口市民化的 公共成本测算及分担机制

—以江西为例

张仲芳 舒成

有序推进农业转移人口市民化是推进“以人为核心”的新型城镇化的重要内容。本文以江西省为例，测算农业转移人口市民化的公共成本，包括城镇基础设施建设成本、公共管理成本、社会保障成本、教育成本和保障性住房成本。根据城乡发展一体化的要求，应按照公共品受益范围完善成本分担机制，按流入人口规模完善转移支付制度，优化和完善农业转移人口市民化保障机制。

[关键词]农业转移人口市民化；公共成本测算；成本分担机制；财政转移支付

[中图分类号]F810.2 [文献标识码]A [文章编号]1004-518X(2015)09-0054-07

[基金项目]国家社科基金项目“我国‘省直管县’财政管理体制绩效研究”(13CGL027)

张仲芳，江西财经大学财税与公共管理学院研究员，博士，硕士生导师；

舒成，江西财经大学财税与公共管理学院副教授，博士，硕士生导师。（江西南昌 330013）

实现农业转移人口市民化是统筹城乡发展，推进“以人为核心”的新型城镇化的重要内容和路径。十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》以及《国家新型城镇化规划》（2014-2020年）均把“有序推进农业转移人口市民化”作为重要任务。（2014年中央一号文件）提出：“加快推动农业转移人口市民化。积极推进户籍制度改革。”2015年中央政府工作报告则指出：“建立财政转移支付与市民化挂钩机制，合理分担农民工市民化成本。”毫无疑问，实现农业转移人口市民化，既要开展制度创新，逐步消除农业转移人口市民化的制度障碍，更要加大相关投入，切实解决农业转移人口市民化的现实资金难题。因此，有必要在科学测算农业转移人口市民化所需公共成本规模的基础上，合理设计和优化成本分担机制，有效解决农业转移人口市民化的资金问题。

一、文献回顾

农业转移人口市民化，就是农业转移人口转变为市民的过程，这一过程既包括由户籍转变带来的城市人口增长这一量的转变，也包括转移人口在政治权利、劳动就业、社会保障、公共服务等方面享受市民待遇等质的转变。

测算农业转移人口市民化的成本可以有不同口径。部分学者从广义角度探讨农业转移人口市民化的“社会成本”，既包括承接农业人口转移所需的城市投入，也包括转移人口自身负担的成本；一些学者则从相对狭义角度探讨农业转移人口市民化的“公共成本”，主要是承接农业人口转移所需的城市投入。

由于在研究中采用了诸如“社会成本”、“公共成本”、“公共支出成本”等不同概念和测算口

径，而且测算方法各异，因此对于农业转移人口市民化所需成本，测算结果差异较大。如中国科学院报告称，农民工变成市民，每人需要“公共支付成本”约为 1.5 万元；热中国社会科学院发布的《城市蓝皮书》指出，今后 20 年内中国将有 4 亿-5 亿农民需要实现市民化，仅解决社会保障和公共服务，农民市民化的成本至少人均 10 万元；国务院发展研究中心对重庆、武汉、郑州和嘉兴四市的农业转移人口市民化成本进行实地调研，结果显示一个典型的农业转移人口市民化（包括相应的抚养人口）所需的公共支出成本为 8 万元左右；建设部调研组认为每新增一个城市人口需要增加市政公用设施配套的费用，小城市为 2 万元，中等城市为 3 万元，大城市为 6 万元，特大城市为 10 万元（不含运行和管理成本）；冯俏彬以 2011 年不变价格计算，认为如果将现有 15863 万已在城市居住的农业转移人口市民化，各级财政为此需要新增支出 18091.58 亿元，年人均 11404.89 元；丁萌萌等综合计算 2011 年解决农民工户籍需要当期支付的人均公共成本为 4024.77 元。

综上所述，现有文献对本文研究奠定了一定基础，但是，对于农业转移人口市民化所需成本，“社会成本”的提法过于宽泛，在测算过程中存在基础设施投资在不同项目间重复计算、未考虑义务教育负担率和低保人口占转移人口比重、房产价格计算不科学、以大城市为主进行测算以及未考虑相关资金现值与终值之间的关系等问题。基于此，本文以江西省为例，从微观角度测算农业转移人口市民化的公共成本，探讨促进农业转移人口市民化的成本分担机制。

二、江西农业转移人口市民化的公共成本测算

本文将农业转移人口市民化的公共成本界定为：农业转移人口在转变成为市民的过程中需发生或应该付出的公共投入，包括城镇基础设施建设成本、公共管理成本、社会保障成本、教育成本、保障性住房成本等。基于 2013 年和 2014 年的有关数据，假定代表性转移人口的年龄为 35 岁，工作到 60 岁退休（江西省 35 岁以上农民工所占比重为 44.3%，农民工平均年龄 34.8 岁），测算一个代表性农业转移人口实现市民化，为此新增的年均公共支出。

（一）基本模型设定

根据上文对农业转移人口市民化的公共成本内涵界定，成本测算模型设定为：
$$C_{public}=C_{inf}+C_{gov}+C_{ss}+C_{edu}+C_{shos}$$

其中， C_{public} 为农业转移人口市民化的公共成本， C_{inf} 为农业转移人口市民化的基础设施建设成本， C_{gov} 为农业转移人口市民化的公共管理成本， C_{ss} 为农业转移人口市民化的社会保障成本， C_{edu} 为农业转移人口市民化的教育成本， C_{shos} 为农业转移人口市民化的保障性住房成本。

（二）农业转移人口市民化公共成本测算

1. 城镇基础设施建设成本（ C_{inf} ）

大量转移人口转化为城镇居民后，对城镇交通、通讯、教育、卫生、娱乐等公共基础设施和资源的需求也随之增加。根据《江西统计年鉴》相关数据，表 1 测算了农业转移人口市民化每年需增加的城镇基础设施建设成本，估算结果为人均 7470.47 元。

2. 城镇公共管理成本（ C_{gov} ）

随着城镇居民的增加，城镇公共基础设施不断扩大，由此造成的城镇公共管理成本也将随之增加。但城镇公共管理成本难以计算，鉴于数据可得性，本文以江西公共财政预算支出项下的一般公共服务、公共安全、环境保护、城乡社会事务支出作为公共管理成本的主体进行测算，表 2 测算了农业转移人口市民化每年需增加的城镇公共管理成本，估算结果为人均 1850.34 元。

3. 社会保障成本 (C_{ss})

表 1 农业转移人口市民化的城镇基础设施建设成本

项目	投资额 (亿元)	人均分项基础设施 成本(元)
电力、热力、燃气及水供应业	394.8	868.83
交通运输、仓储和邮政业	692.6	1524.20
水利、环境和公共设施管理业	1488.5	3275.73
居民服务、修理和其他服务业	68.8	151.41
教育	182.5	401.63
卫生和社会工作	104.6	230.19
文化、体育和娱乐业	250.7	551.71
公共管理、社会保障和社会组织	212.1	466.77
人均基础设施成本		7470.47

数据来源:江西省 2014 年国民经济和社会发展统计公报。

(1) 社会养老保险成本。目前我国居民养老保险主要包括城镇职工基本养老保险和城乡居民社会养老保险,转移人口市民化后主要以参加职工基本养老保险为主。本文主要测算转移人口参加职工基本养老保险应缴纳的个人账户养老金,以及其退休后可以领取的基本养老金,其差额就是应该由企业和财政负担的社会养老保险金额。

表 2 农业转移人口市民化的城镇公共管理成本

项目	分项公共 管理支出数 (万元)	人均分项 公共管理 支出(元)
一般公共服务	3682000	810.30
公共安全	1758000	386.88
节能环保	659000	145.03
城乡社区事务	2309000	508.14
人均公共管理成本		1850.34

数据来源:江西省财政厅,《关于江西省 2014 年全省和省级预算执行情况以及 2015 年全省和省级预算草案的报告》。

表3 农业转移人口市民化的养老金个人账户缴纳 (单位:元)

年份	在岗职工上年月平均工资	当月缴纳养老金	当年缴纳养老金总额	年计利息	个人账户当年本息合计	个人账户累计总额
2014	2318.25	185.46	2225.52	77.89	2303.41	2303.41
2015	2550.08	204.01	2448.07	85.68	2533.75	4917.78
2016	2805.08	224.41	2692.88	94.25	2787.13	7877.03
2017	3085.59	246.85	2962.17	103.68	3065.84	11218.57
2018	3394.15	271.53	3258.38	114.04	3372.43	14983.65
2019	3733.56	298.69	3584.22	125.45	3709.67	19217.75
2020	4106.92	328.55	3942.64	137.99	4080.64	23971.00
2021	4517.61	361.41	4336.91	151.79	4488.70	29298.69
2022	4969.37	397.55	4770.60	166.97	4937.57	35261.71
2023	5466.31	437.30	5247.66	183.67	5431.33	41927.20
2024	6012.94	481.04	5772.43	202.03	5974.46	49369.11
2025	6614.24	529.14	6349.67	222.24	6571.91	57668.94
2026	7275.66	582.05	6984.64	244.46	7229.10	66916.45
2027	8003.23	640.26	7683.10	268.91	7952.01	77210.53
2028	8803.55	704.28	8451.41	295.80	8747.21	88660.11
2029	9683.91	774.71	9296.55	325.38	9621.93	101385.14
2030	10652.30	852.18	10226.20	357.92	10584.12	115517.74
2031	11717.53	937.40	11248.82	393.71	11642.53	131203.40
2032	12889.28	1031.14	12373.71	433.08	12806.79	148602.30
2033	14178.21	1134.26	13611.08	476.39	14087.47	167890.85
2034	15596.03	1247.68	14972.19	524.03	15496.21	189263.24
2035	17155.63	1372.45	16469.40	576.43	17045.83	212933.29
2036	18871.19	1509.70	18116.34	634.07	18750.42	239136.37
2037	20758.31	1660.66	19927.98	697.48	20625.46	268131.60
2038	22834.14	1826.73	21920.78	767.23	22688.00	300204.21

资料来源:《江西统计年鉴(2014)》;农业转移人口平均工资按城镇私营单位就业人员平均工资计算;养老金记账利率按现行一年期定期存款利率计算。

如果代表性转移人口从2013年开始按照在岗职工上年度平均工资的8%缴纳个人养老金,60岁退休,按目前人均寿命76岁计算,可领取养老金16年。假定参保年份在岗职工平均工资年涨幅为10%,个人账户养老金记账利率为3.5%,则计算得到个人账户养老金情况(见表3)。2038年该转移人口60岁退休,其60-70岁时按月可领取的基本养老金按公式计算为2501.70元(300204.21/120)。假设转移人口70-76岁间领取的社会统筹养老金同样为2501.70元/月,则将转移人口退休后领取的社会统筹养老金总额,即需要企业和政府负担的转移人口养老保险成本,按26年分摊,则社会养老保险年均支出成本折现为2509.40元。

(2)社会医疗保险成本。如果转移人口2014年开始参加城镇居民医疗保险,则城乡居民医疗保险财政补助和个人缴费标准相同。根据财政部规定“各级财政对新农合和居民医保人均补助标准在2013年的基础上提高40元,达到320元;农民和城镇居民个人缴费标准在2013年的基础上提高20元,全国平均个人缴费标准达到每人每年90元左右”^⑥。因此,按照2014年的标准,转移人口由参加“新农合”变为参加城镇居民医疗保险,并不需要政府另外增加补助资金,即转移人口社会医疗保险成本为0元。

(3)居民最低生活保障成本。考虑到目前城乡人均最低生活保障支出差异较大,而且相对于城镇居民低保比例,转移人口享受低保的比例应相应提高,所以,本文计算转移人口需要政府增加的人均最低生活保障成本公式为:

转移人口低保支出：（城镇人均最低生活保障支出－农村人均最低生活保障支出）x 农村享受低保人口比例

2014年，江西省城镇、农村人均最低生活保障支出分别为430元/月和220元/月，城镇、农村享受最低生活保障人口比例分别为4.58%和6.36%，故转移人口市民化后政府年人均最低生活保障成本增加=10.19元。

通过上述测算可知，转移人口年均社会保障成本为社会养老保险成本、社会医疗保险成本、居民最低生活保障成本之和，即转移人口的年人均社会保障成本将不低于2519.59元。

4. 教育成本（C_{edu}）

我国目前在中小学阶段实行九年义务教育，教育经费主要由国家负担，具体投入可用生均教育费表示，城乡中、小学的生均教育费有所差别。在大中城市，特别是转移人口较多的城市由于教育资源有限，随着入学儿童增加需要相应新建学校，这部分成本已经包含在城镇基础设施建设成本中，故新建校舍成本不再考虑。

2013年末江西省5-14岁和15-59岁的人口占比分别为13.91%和66.41%，二者之比为1:4.77，这意味着每4.77个15-59岁的人要供养一个5-14岁的儿童读小学或初中。考虑到农村生育率要高于城市，故农民工中5-14岁和15-59岁的人口之比要高于全省比例，假定为1:4。因今年江西城镇和农村初中、小学生均教育经费数据未进行，本文以2012年度江西义务教育阶段城乡生均教育经费差别，按年增5%估算，则转移人口市民化后需要政府每年增加的人均义务教育成本为62.81元。

5. 保障性住房成本（C_{hos}）

如果转移人口市民化后全部依靠政府为其提供住房，既不符合当前现实也超出地方政府负担能力，故可行的办法是政府统一组织建设保障性住房，然后低价出租或按照成本价出售给转移人口。假定政府提供的“廉租房”覆盖30%的转移人口，剩下70%的转移人口需自行购买保障性住房。

根据2010-2013年江西房地产开发数据，可推算出商品住宅地面建造成本（不含土地成本）为1006.78元/平方米。2010-2013年江西城镇人均居住建筑面积为39.7平方米。按此房屋地面建造成本和人均居住面积计算，政府需要负担的转移人口市民化人均住房总成本为1006.78x39.7x30%=11955.02元。假定政府建设保障性住房的资金全部由银行贷款，贷款期限18年（据统计，目前我国商业银行个人住房贷款平均贷款期限为18年左右，故假定政府和转移人口的住房贷款期限均为18年）、利率为5年以上贷款基准利率6.55%、还款采用等额本息法，则政府承担的转移人口市民化年人均保障性住房成本为2080.85元（表4）。

表4 农业转移人口市民化的保障性住房建筑成本

年份	房地产开发投资(万元)	房屋建筑施工面积(万平方米)	房屋建筑成本(元)
2010	7068222	7229.94	977.63
2011	8670285	8461.38	1024.69
2012	9696176	9465.63	1024.36
2013	12000000	11994.92	1000.42
平均	9358671	7430.37	1006.78

数据来源：《江西统计年鉴》(2011、2012、2013、2014)。

（三）公共成本（ C_{public} ）测算结果

2014 年度江西农业转移人口市民化的静态人均公共成本为 13984.06 元（见表 5），其中：基础设施成本是转移人口市民化公共成本中最主要的成本，超过总成本的 1/2；社会保障成本是转移人口市民化公共成本的第二大成本，接近总成本的 1/5。可见在农业转移人口市民化的最初几年，江西城镇基础设施需根据城镇人口的增加相应地扩大，基础设施建设及公共管理成本较高，但其后这方面的支出将大幅减少。

表 5 农业转移人口市民化的公共成本测算结果

项目	成本(元)	占比(%)
农业转移人口市民化的基础设施成本	7470.47	53.42
农业转移人口市民化的公共管理成本	1850.34	13.23
农业转移人口市民化的社会保障成本	2519.59	18.02
农业转移人口市民化的教育成本	62.81	0.45
农业转移人口市民化的保障性住房成本	2080.85	14.88
公共成本	13984.06	100

农业转移人口市民化是一个动态的过程，根据《江西省城镇体系规划（2012-2030 年）》，规划确定省域城镇人口及城乡建设用地发展和控制目标为：到 2015 年全省城镇人口为 2450 万左右，到 2020 年全省城镇人口为 2900 万左右，到 2030 年全省城镇人口为 3500 万左右。按此规划设定的城镇人口增长和年均 5% 的物价指数上涨，可估算江西各阶段前农业转移人口市民化的动态公共成本（如表 6）。

表 6 江西各阶段农业转移人口市民化的公共成本

年份	农业转移人口市民化成本		
	人均公共成本 (元)	年均转移人口 数(人)	年均公共成本 (亿元)
2014—2015	13984.06	1067003	149.21
2015—2020	16226.86	751226	121.90
2020—2030	23570.94	421216	99.28

三、优化农业转移人口市民化的公共成本分担机制

根据《江西省城镇体系规划（2012-2030 年）》和本文对各阶段农业转移人口市民化的公共成本测算，可以发现 2015 年至 2020 年是江西省农业转移人口市民化公共成本的集中消化期。为此亟需按城乡发展一体化的要求，按公共品受益范围构建农业转移人口市民化的公共成本分担机制，按流入人口规模构建农业转移人口市民化的财政转移支付机制，优化农业转移人口市民化保障机制，进而促进转移人口市民化，推动我国新型城镇化发展进程。

（一）按公共品受益范围构建农业转移人口市民化的公共成本分担机制

根据公共品受益范围理论，农业转移人口市民化的公共成本应由不同级次政府承担。《国家新型城镇化规划》明确提出，要按照事权与支出责任相适应的原则，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，以此建立健全城镇基本公共服务支出分担机制。具体地，应将具有全国公共品性质的义务教育成本和养老保险成本由中央财政承担，将具有地方公共品性质的基础设施建设和维护成本、公共管理成本、最低生活保障成本、保障性住房成本列为地方财政分担。

根据农业转移人口市民化的公共成本的公共品属性、转移人口流入情况以及目前基础设施、公共管理、低保、住房支出中省级、地市级、县级、县以下财政所占支出比重，可测算出 2030 年前江西省农业转移人口市民化年均公共成本在各级政府间进行分担情况（如表 7）。

表 7 农业转移人口市民化年均公共成本的政府间分担 (单位:亿元)

政府级次	年份	分项年均公共成本						合计
		基础设施	公共管理	养老保险	低保	义务教育	住房	
中央 财政	2015—2020	-	-	21.87	-	0.55	-	22.42
	2020—2030	-	-	17.82	-	0.44	-	18.26
省级 财政	2015—2020	10.94	2.67	-	0.012	-	3.04	16.66
	2020—2030	8.92	2.17	-	0.012	-	2.48	13.58
地市 财政	2015—2020	29.25	7.24	-	0.046	-	8.15	44.69
	2020—2030	23.83	5.90	-	0.030	-	6.64	36.40
县级 财政	2015—2020	19.98	4.95	-	0.023	-	5.58	30.53
	2020—2030	16.28	4.03	-	0.020	-	4.53	24.86
县级 以下 财政	2015—2020	4.93	1.26	-	0.012	-	1.37	7.57
	2020—2030	4.01	1.03	-	0.005	-	1.11	6.16

（二）按流入人口规模构建农业转移人口市民化的财政转移支付机制

农业转移人口市民化将使人口流入地的公共成本增加，特别是流入人口相对集中的地级市和县级城区。因此，应根据不同类型城市流入人口规模，进一步优化与转移人口市民化挂钩的转移支付机制，加大资金投入，以常住人口而不是户籍人口作为财政分成和转移支付的依据，对吸纳农业转移人口较多城镇的公共成本进行优化分担，增强农业转移人口流入地的吸纳农业转移人口能力。

根据《2014 年江西农村劳动力转移就业和农民工监测报告》数据显示：外出农民工就业地点中，在直辖市从业的占 4.2%，在省会城市从业的占 12.4%，在地级市从业的占 44.4%，在县市城区从业的占 30.3%，在建制镇从业的占 7.5%。据此分别测算 2015-2020 年、2020-2030 年江西省农业转移人口市民化的公共成本按流入地域分担情况（如表 8）。

表 8 农业转移人口市民化成本流入地域分担 (单位:亿元)

年份	省会城市	地级市	县市城区	建制镇
2015—2020	20.24	54.12	36.94	9.14
2020—2030	16.48	44.08	30.08	7.45

（三）优化农业转移人口市民化保障机制十八届三中全会《决定》指出：“健全城乡发展一体化体制机制。”“必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”然而，部分现行政策仍然未形成城乡发展一体化的有效推动力。如国家家电下乡、农村社会保险等转移支付政策对农业户口的倾斜等，集体经济较好的村还能享受生活补助、养老保险、医疗费报销等一系列村级待遇，难以有效激励农业转移人口市民化意愿。同时，由于农业转移人口的居民养老保险、居民医疗保险、就业保障制度等一系列制度不足，不利于县城农业转移人口市民化的发展。另外，农业转移人口转入区域仍存在污水处理设施与居住规模（人口规模）不匹配，道路与城市公共交通衔接较差，水、电、天然气、有线电视、电话、宽带网络等生活设施保障水平低，教育、医疗卫生、文化体育、商业服务、金融邮电、社区

服务、行政管理等服务设施不能充分的满足居住需求等问题。

此外，应按城乡发展一体化新要求，全面梳理现行政策，形成激励农业转移人口市民化意愿、促进社会保障体系完善、激励基层城镇化基础设施建设、满足地方经济发展需要的一系列农业转移人口市民化保障机制。