

# 农业转移人口市民化公共成本测算

## ——以贵阳市为例

方崇颖

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2022年10月8日; 录用日期: 2022年10月20日; 发布日期: 2022年11月11日

### 摘要

推进新型城镇化、提升城镇化质量的重要任务是推进农业转移人口市民化。在市民化的过程中, 目前的主要障碍是政府为弥补城镇和乡村的公共服务及社会保障差距所承担的财政压力。因此, 测算农业转移人口市民化的公共成本成为研究市民化工作相关对策的重要任务之一。本文以贵阳市为样本深入分析农业转移人口市民化公共成本, 并分别对随迁子女义务教育、社会保障与就业、住房保障、城镇基础设施建设、公共服务管理等六大成本进行测算, 得出贵阳市农业转移人口市民化人均公共成本为74,126.78元。预计未来贵阳市流入农业转移人口110万左右, 需要公共成本近815.39亿元。为了合理消化这一巨额成本, 贵阳市政府应分层次、分步骤、分类别推进农业转移人口市民化, 同时鼓励企业、社会积极参与。

### 关键词

农业转移人口, 市民化, 公共成本

# Estimation of the Public Cost of the Urbanization of Agricultural Migration Population

## —Taking Guiyang City as an Example

Chongying Fang

School of Public Policy and Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Oct. 8<sup>th</sup>, 2022; accepted: Oct. 20<sup>th</sup>, 2022; published: Nov. 11<sup>th</sup>, 2022

### Abstract

The important task of advancing new urbanization and improving the quality of urbanization is to

**promote the urbanization of the agricultural migration population. In the process of citizenization, the current main obstacle is the financial pressure the government has undertaken to make up for the gap between urban and rural public services and social security. Therefore, it is one of the important tasks to study the relevant countermeasures of the citizenization work to measure the public cost of the citizenization of the agricultural migration population. This article uses Guiyang City as a sample to deeply analyze the public costs of the urbanization of the agricultural migration population, and separately calculates the six major costs of compulsory education, social security and employment, housing security, urban infrastructure construction, and public service management of the children with their migration, and draws that public cost per capita of the urbanization of Guiyang's agricultural migration population is 74,126.78 yuan. It is estimated that in further, Guiyang will have an inflow of about 1.1 million agricultural migration populations, which will require a public cost of nearly 81.539 billion yuan. In order to reasonably digest this huge cost, the government of Guiyang City should promote the citizenization of the agricultural migration population at different levels, steps and categories, while encouraging enterprises and society to actively participate.**

## Keywords

**Agricultural Migration Population, Citizenization, Public Cost**

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

改革开放加快了我国现代化进程，城镇化发展进程呈现起点低、速度快的特点。截至 2018 年底，我国的农业转移人口总数为 2.88 亿人，我国的城镇常住人口增加至 8.3 亿，城镇化率提高至 59.6%。快速发展的中国城镇化接纳了大量转移就业的农村劳动力，在一定程度上提高了城乡生产要素的配置效率和城乡居民生活水平，推动了国民经济的持续快速稳定发展和社会结构革命性变化[1]。根据世界银行专家的分析可以得出，在过去的 40 年，中国这么高的经济增长率背后，流动劳动力提供的贡献最大，高达 16%。但是许多农业转移人口难以融入到城市社会，导致市民化进程相对滞后。被统计为城镇人口的农业转移人口及其随迁家属由于户籍制度的影响并未能享受到与城镇居民一致的基本公共服务。

2012 年党的十八大明确提出“有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”。在 2016 年 8 月国务院发布《国务院关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策通知》，从十个政策措施加快推进农业转移人口市民化。2016 年 9 月，国务院办公厅印发的《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》，优化了农业转移人口市民化的落户政策和通道，提高了财政支持力度。

从这些政策可以看出，推进农业转移人口市民化的关键是基本公共服务的全面普及和覆盖，通过分层次、分步骤、分类别地推进市民化，同时加强对其他社会主体的引导，从而解决好实现市民化所面临的财政压力，提高市民化的质量。近年来，贵阳市作为西部地区具有后发优势的省会，在经济发展、旅游交流、大数据科技、人才引进等方面取得快速发展，贵阳进入了快速发展的关键时期。城市的快速发展吸引着大量的农业转移人口进入贵阳，《贵阳市“十三五”人口发展专项规划》规划了 2016 年至 2020 年实现人口城镇化和人口长期均衡发展，预计到 2020 年常住人口规模达 550 万左右，户籍人口城镇化率达 70% 以上，这将意味着城镇户籍人口将达到 385 万左右，因此 2019~2020 年需要解决近 110 万常住人

口在贵阳市落户。由此所产生的问题就是农业转移人口市民化的财政压力愈发明显，对基本公共服务的需求也给贵阳市政府提出了新的要求。所以，对于贵阳市政府而言，故通过对农业转移人口市民化的公共成本进行测算从而明确当前政府所面临的财政压力是当前推进城镇化的重心。

## 2. 农业转移人口市民化公共成本相关概念及研究现状

### 2.1. 相关概念

#### 2.1.1. 农业转移人口

2009年12月的中央经济工作会议第一次提出“农业转移人口”的概念。2012年的十八大报告明确以“农业转移人口”取代了“农民工”这一概念。在本文中，农业转移人口是指那些不具有城镇户籍从农村进入城镇工作从事非农业生产并长期在城镇工作和生活的群体，但不能与城镇户籍的居民享有同等的社会福利和公共服务。农业转移人口主要包括离开土地进入城镇从事非农业生产的农村剩余劳动力及其随迁家属，以及由于政策就地城镇化的农村居民，其含义比“农民工”更为广泛且称谓更具中立性。

#### 2.1.2. 农业转移人口市民化

中国受特有的城乡二元经济结构及相关因素的影响，农业转移人口市民化的进程因此被分为两个阶段(见图1)：第一阶段主要是农业剩余劳动力从农村到城镇从事非农业生产，即非农化阶段；第二阶段是农业转移人口进入城镇后逐渐融入城市变成市民的过程，主要表现为具有与城镇居民享受同等的社会公共服务的权利和地位[2]。本文将农业转移人口市民化定义为农业人口进入城镇后，在实现空间和职业的双重转变基础上，能够享受与城镇居民同等的公共服务和社会福利，主要体现在教育、医疗、就业、住房等保障和社会管理服务等方面，同时促进其在心理上的身份认同、社会中的民主权力以及日常的生活方式等各个方面融入到城镇生活成为市民的过程。

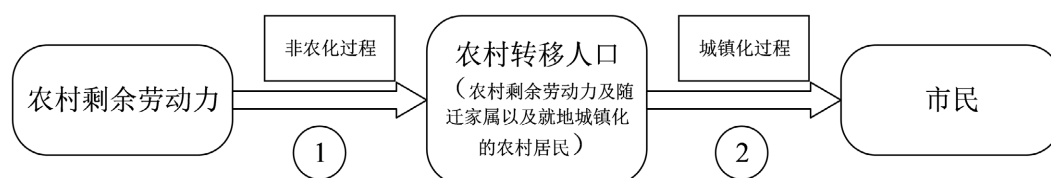


Figure 1. Two stages of citizenization of agricultural migration population  
图1. 农业转移人口市民化的两个阶段

#### 2.1.3. 农业转移人口市民化公共成本

农村转移人口市民化公共成本是政府在推进市民化过程中，将农业转移人口纳入城镇基本公共服务体系中，对各类公共资源进行重新配置，保障农业转移人口在育、医疗、就业、住房等保障和社会管理服务等方面上实现基本公共服务均等化所承担的费用。政府需要投入的公共成本是在参照城镇户籍居民所享受的基本公共服务水平基础上，为农业转移人口提供各项公共产品和服务的费用之和。农业转移人口市民化的公共成本不只局限于保障其基本的生活生产需要，还应促进农业转移人口和家庭的发展，为其融入城镇创造较好的条件，促进城镇的可持续发展。

### 2.2. 研究现状

目前对于农业转移人口市民化公共成本的研究更多地从可测算的角度进行分析。对公共成本的构成主要是政府向城镇居民，即具有城市户籍的居民，所提供的基本公共服务，研究者对于农业转移人口市民化公共成本的构成存在一定的分歧。国务院发展研究课题组(2011)最早认为市民化公共成本应包括随迁

子女义务教育、医疗保障、养老保险及低保费用等、城市管理和保障性住房等[3]。而刘洪银(2013)认为城市的基本公共设施已经可以满足包括农业转移人口在内的城镇常住人口,故其市民化的公共成本主要是流动性成本,具体包括地方一般预算支出中的教育支出、社会保障与就业支出、医疗卫生支出、一般公共服务支出和住房保障支出等[4]。路成林(2014)以辽宁省为例,提出公共成本是在下限成本和上限成本之间的成本,其中下限成本是在现实生活中的农业转移人口市民化已经花费的成本,而上限成本是在一种理想状态下实现农业转移人口真正地融入城镇生活成为市民所需的基本公共服务成本[5]。

在农业转移人口市民化公共成本的测算方法研究上,大多数主要是基于政府的公开统计数据,具体方法是先根据其公共成本的界定分别计算各个项目的人均政府成本支出,然后再加总获得全部的公共成本,即分类加总法。也有部分研究是以城乡的财政支出差额为测算依据,如王守智(2019)中所测算的随迁子女教育成本,考虑到全中国都已实行九年义务教育,无论在城市还是农村都会发生教育支出,所以随迁子女教育成本是城乡教育事业费的差额[6]。一些研究在测算时将公共成本划分为经常性成本和一次性成本,如任仪,刘科伟,张可心(2018)测算了陕西省的公共成本为 29,689 元,第一年需要支付的一次性成本为 22,874 元/人,每年的持续性支付经常性成本为 6815 元/人[7]。

在测算中,具有公共产品或准公共产品性质的公共成本,人均公共成本存在着边际成本递减规律,目前的研究主要考虑了城镇基础设施成本,城镇基础设施具有非排他性,在城镇人口达到一定规模以后,新增一个市民所需要的基础设施建设成本会低于平均成本,也就是说平均成本会高于边际成本[3]。李为,伍世民(2015)用人均基础设施成本乘以边际成本与平均成本的比值,以“公共管理和社会组织城镇单位从业人员”的边际成本与平均成本比值替代基础设施的边际成本与平均成本比值[8]。王志燕等(2015)对城镇基础设施建设成本引入了边际系数法,以此对市民化新增的基础设施建设成本进行测算[9]。王守智(2019)考虑到边际成本递减规律,认为其所测算出来的结果是要大于实际支出的成本规模的[6]。当前研究在一定程度上有考虑到公共成本的边际成本递减,但是在测算过程中还没有一致的解决方法,仍然以人均公共成本测算为主。

现有研究对农业转移人口市民化公共成本的界定以及测算方法的理解存在差异,同时由于各区域、各地方经济发展水平不同,以及测算时间段、物价水平的影响,造成市民化公共成本测算的结果差距较大。所以为了推进贵阳市的人口城镇化,市民化公共成本的测算需要根据当地的实际情况和数据的获得情况进行研究。

### 3. 贵阳市农业转移人口市民化公共成本

#### 3.1. 贵阳市农业转移人口市民化现状

对于农业转移人口市民化公共成本的测算指标,本文采取的方法是根据 2014 年中共中央国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014~2020 年)》关于农业转移人口享有城镇基本公共服务的内容,提取出农业转移人口的“公共成本”的指标:随迁子女义务教育成本、社会保障与就业成本、住房保障成本、城镇基础设施建设成本、公共服务管理成本等五个方面。

自改革开放以来,贵阳市城镇化水平速度惊人。截至 2018 年末,贵阳市全市常住人口 488.19 万人,城镇人口 368.24 万人,常住人口城镇化率达到 75.4%,是全省城镇化率 47.52% 的 1.6 倍,是全国城镇化率 59.58% 的 1.3 倍。据公安局户籍人口统计,2018 年户籍所在地在贵阳市的有 418.45 万人,非农业人口为 274.6 万人,即户籍人口城镇化率为 65.5%,与常住人口城镇化率相差约 9.9 个百分点。贵阳市作为贵州省的省会,正在打造创新型中心城市、建成大数据综合创新试验区、全国生态文明示范城市,城市功能较完善、生活环境优良,凝聚力、吸引力强,就业容量较大,吸引着大量的农村富余劳动力流入。2015 年出台《贵阳市进一步加快推进户籍制度改革实施办法》从三个政策措施统一城乡户籍制度,进一步放

宽贵阳市户口迁移政策,开始逐步实施居住证制度,促进农业人口从农村转移到城镇,推动全市城镇化进程的进一步发展。随着西部地区的经济发展、人口居住环境进一步提高、基本公共服务水平逐步提高、社会就业更加充分,未来西部地区的大中型城市将成为促进农业转移人口市民化的重要平台。因此,从现实的迫切性来看,研究贵阳市农业转移人口市民化公共成本的构成及其规模促进贵阳市的进一步人口城镇化显得尤为重要。

### 3.2. 农业转移人口市民化公共成本构成

对于农业转移人口市民化公共成本的测算指标,本文采取的方法是根据2014年中共中央国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》关于农业转移人口享有城镇基本公共服务的内容,提取出农业转移人口的“公共成本”的指标:随迁子女义务教育成本、社会保障与就业成本、住房保障成本、城镇基础设施建设成本、公共服务管理成本等五个方面。

### 3.3. 农业转移人口市民化公共成本测算方法

梳理相关文献,目前学界对农业转移人口市民化的测算存在各种差异,具体体现在公共成本指标的选择、测算方法的运用以及结果分析等许多方面。就其测算方法可以归纳为两种方式:一是从市民化公共成本的总量角度来分析,即直接用农业转移人口的数量乘以人均公共成本支出;二是从支出差额的角度进行分析,即农业转移人口市民化的公共成本体现为城镇支出和农村支出的差额。

本文在考虑到数据的可得性和人口的流动性,所选取的测算方法是从市民化公共成本的总量角度进行分析,即农业转移人口数量乘以人均市民化公共成本。在测算人均市民化的公共成本中,以每年新增的各项公共成本作为基础除以常住人口得到人均市民化公共成本,同时根据不同成本的特殊性进行调整。公共产品或准公共产品具有非排他性或非竞争性,只有当农业转移人口进入城市达到一定数量时才会带来公共成本的增加,因此在以一定规模的农业转移人口计算公共成本总量时,人均市民化公共成本所带来的误差可忽略不计。

为了能够清晰地反映农业转移人口市民化的人均公共成本,本文采用分类加法:先分别测算出为农业转移人口提供与当前城镇居民标准相当的城镇基础设施成本、公共服务管理成本、随迁子女义务教育成本、社会保障与就业成本、住房保障成本等五项成本所需的支出,并且在这个基础上将各项支出的人均水平相加可得市民化的人均公共成本。考虑到在测算过程中会受到农业转移人口许多因素的影响,本文的测算以一定的假设前提为基础:1)假设贵阳市70%的公共服务管理支出用于城镇;2)假设贵阳市人均教育事业费与全国人均教育事业费相差不大;3)假设贵阳市随迁子女在公办学校就读比例与全国平均水平持平,因此贵阳市随迁子女在公办学校就读比例为全国小学阶段和中学阶段随迁儿童比例的平均值83%;4)根据相关机构动态监测统计得出2011年中国外出农民工的少年儿童抚养比为49.8%,本文按照这个比例假设农业转移人口人均抚养子女比例为0.5;5)假设贵阳市农业转移人口住房保障覆盖率为20%。

### 3.4. 贵阳市农业转移人口市民化公共成本分项测算

#### 3.4.1. 城镇基础设施建设成本

城镇基础设施建设成本,是政府考虑到城镇常住人口基本生活需要,在市民化进程中,为了容纳新增城镇人口在水、电、燃气、交通、通信、公共设施等各类基础设施建设的公共成本。城镇基础设施属于公共产品或准公共产品,具有非排他性,当城镇建设规模达到一定规模和水平后,新增城镇人口人均基础设施建设费用存在边际成本递减规律。因此本文引入李为,伍世民(2015)的方法用城镇基础设施建设

的总公共成本与常住人口的比值乘以边际成本与平均成本的比值测算得到人均城镇基础设施成本。考虑到数据的可得性和可比性,使用具有同样公共性质的“公共管理、社会保障和社会组织城镇单位从业人员”边际成本与平均成本的比值代替基础设施的边际成本与平均成本的比值[8]。贵阳市2016年城镇常住人口为348.31万人,公共管理、社会保障和社会组织从业人员83,721人,平均每千个常住人口中有24.04个政府管理人员;2018年城镇常住人口为368.24万人,公共管理、社会保障和社会组织从业人员91,156人,平均每千个新增人口需要增加37.3个政府管理人员,新增人口的边际成本与平均成本的比值为155%。说明贵阳市的城镇基础建设还没达到规模效应,每增加一个新的市民的边际成本是大于平均成本的。因此贵阳市农业转移人口城镇基础设施建设人均公共成本为62,065.86元(见表1)。

**Table 1.** Public cost per capita of urban infrastructure construction of agricultural migration population in Guiyang

**表 1.** 贵阳市农业转移人口城镇基础设施建设人均公共成本

年份	电力、燃气及水的生产和供应业(万元)	交通运输、仓储和邮政业(万元)	电信和其他信息传输服务业(万元)	水利、环境和公共设施管理业(万元)	城镇基础设施建设总成本(万元)	城镇常住人口(万人)	年人均基础设施建设成本(元/人)
2018年	859,121	3,419,469	1,384,059	1,238,649	18,049,146	368.24	49,014.63
2017年	485,928	2,538,582	919,641	9,513,439	13,457,590	359.19	37,466.49
2016年	727,664	2,277,493	534,578	8,179,630	11,719,365	348.31	33,646.36
城镇基础设施建设均值							40,042.49
贵阳市农业转移人口城镇基础设施人均公共成本							62,065.86

数据来源:根据《2018 贵阳统计年鉴》、《2019 贵阳统计年鉴》相关数据整理所得。

### 3.4.2. 农业转移人口市民化公共成本

公共服务管理成本,是指在城镇化过程中,要求提供足以容纳城镇常住人口和农业转移人口的公共服务和管理所耗费的公共成本。如果不能及时提供相匹配的公共管理服务,会引发诸如交通拥堵、社会治安混乱、医疗紧缺等问题。所以政府部门应该随着农村转移人口市民化的增加,及时追加公共管理服务费用,合理规范地引导农村转移人口在城镇的日常生活,促进农村转移人口融入城镇生活,成为城镇居民。同时公共服务管理属于公共产品,具有非排他性,其计算方法与城镇基础设施成本一致,新增人口的边际成本与平均成本的比值为155%。本文选取的公共服务管理成本包括贵阳市2016~2018年一般公共预算支出下的一般公共服务、公共安全、医疗卫生与计划生育和城乡社区等四个方面,同时假设全市百分之七十的公共服务管理支出用于城镇,算出城镇公共服务管理支出,再除以城镇常住人口得到每年度人均城镇公共服务管理支出,综合2016年~2018年的情况,计算均值,在此基础上考虑边际成本的影响,因此贵阳市农业转移人口公共服务管理人均公共成本为4768.14元(见表2)。

**Table 2.** Public cost per capita for public service management of agricultural migration population in Guiyang

**表 2.** 贵阳市农业转移人口公共服务管理人均公共成本

类别	2018年	2017年	2016年
一般公共服务支出(亿元)	93.72	78	74.26
公共安全支出(亿元)	55.71	50.4	49.95
医疗卫生与计划生育支出(亿元)	44.94	42.53	38.82
城乡社区支出(亿元)	81.87	73.1	50.81

Continued

城乡公共服务管理支出总额(亿元)	276.24	244.03	213.84
城镇公共服务管理支出总额(亿元) (70% × 城乡公共服务管理支出总额)	193.37	170.82	149.69
城镇常住人口(万人)	368.24	359.19	348.31
人均城镇公共服务管理支出(元)	5251.14	4755.73	4297.55
公共服务管理均值(元/人)	(5251.14 + 4755.73 + 4297.55)/3 = 4768.14		
贵阳市农业转移人口公共服务管理人均公共成本(元/人)	7390.62		

数据来源: 根据《2018年贵阳市国民经济和社会发展统计公报》、《2017年贵阳市国民经济和社会发展统计公报》、《2016年贵阳市国民经济和社会发展统计公报》及相关统计年鉴整理所得。

### 3.4.3. 随迁子女义务教育成本

由于城镇具有更好的教育资源, 农业转移人口为了使下一代接受到更好的教育, 在流动形式中, 主要随迁人口是子女的现象相对比较普遍。为了推动农村转移人口市民化的进度, 政府应当为农业转移人口的随迁子女提供与城镇居民子女一致的教育。农村转移人口市民化的随迁子女义务教育成本主要是教育事业费(各级各类的学校的人员经费和公用经费)的增加, 随着九年免费义务教育的全面普及, 随迁子女无论是在农村还是城镇都会增加教育事业费这笔支出, 因此随迁子女义务教育成本是其进入城镇上学后所产生的城镇与农村的教育事业费的差额。根据本文测算假设第2点, 以全国教育事业费执行情况为依据测算贵阳市随迁子女义务教育成本(见表3)。

**Table 3.** The difference of educational expenses per capita between urban and rural ordinary primary and middle school students in Guiyang

**表 3.** 贵阳市城乡普通中小學生人均教育事业費差額

类别	2018年	2017年	2016年
城镇普通小学人均教育事业费	10,566.29	10,199.12	9557.89
农村普通小学人均教育事业费	10,102.94	9768.57	9246.00
#城乡普通小学人均教育事业费差额	463.35	430.55	311.89
#城乡普通小学人均教育事业费差额均值	(463.35 + 430.55 + 311.89)/3 = 401.93		
城镇普通中学人均教育事业费	15,199.11	14,641.15	13,415.99
农村普通中学人均教育事业费	13,912.37	13,447.08	12,477.35
#城乡普通中学人均教育事业费差额	1286.74	1194.07	938.64
#城乡普通中学人均教育事业费差额均值	(1286.74 + 1194.07 + 938.64)/3 = 1139.82		

数据来源: 《2016年全国教育经费执行情况统计公告》、《2017年全国教育经费执行情况统计公告》、《2018年全国教育经费执行情况统计公告》。

根据本文测算假设第3点和第4点, 农业转移人口随迁子女义务人均教育成本 = [城乡普通小学人均教育事业费差额均值 × 6(年) + 城乡普通中学人均教育事业费差额均值 × 3(年)]/9 × 0.83 × 0.5 = (401.93 × 6 + 1139.82 × 3)/9 × 0.83 × 0.5 = 268.88 元。在整个义务教育阶段, 人均公共成本为 268.88 × 9 = 2419.88 元。由于九年义务教育, 因此教育属于公共物品, 具有非排他性, 应考虑其边际成本与平均成本的比值, 考虑到数据的可获得性和可比性, 本文选取同样具有教育性质和公共性质的“教育从业人员”的边际成本与平均成本比值替代随迁子女义务教育的边际成本与平均成本比值。方法同上, 教育从业人员的边际

成本比平均成本为 72%，因此贵阳市农业转移人口随迁子女义务教育人均公共成本为  $2419.88 \times 72\% = 1742.31$  元。

#### 3.4.4. 社会保障成本

社会保障与就业成本是指政府部门在农业转移人口市民化过程中在医疗、养老、工伤等社会保险以及就业需求上所必须投入的公共成本。具体而言，社会保障支出包括城镇养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、低保等。就业成本是使农村转移人口在就业过程中接受一定的教育和职业技能培训所提供的公共成本投入，减少农业转移人口与城镇居民的差距。根据 2018 年农名工监测调查报告显示，在全部农民工中，初中文化程度最高占比 55.8%，未上过学的最少占 1.2%，小学文化程度占 15.5%，高中及以上文化程度 27.5%。贵阳市虽然是贵州省的省会，但城市综合能力仍然不强，经济发展水平比较落后，许多农业转移人口没有接受到真正的城市社会保障很可能导致其老无所依，病无所医而造成社会秩序的混乱。并且农业转移人口的教育程度普遍较低导致其就业竞争能力与城镇居民有一定的差距。因此，政府部门应该增加对农业转移人口的社会保障与就业的公共投入，使其能与城镇居民享有同等的社会保障，提供其就业竞争力。由于社会保障和就业中的各项补贴是具有排他性的，因此，本文农业转移人口的社会保障与就业人均成本为一般公共预算支出中的社会保障与就业与城镇常住人口之比。为了避免由于某年的数据的特殊性导致数值偏高或偏低，采用 2016~2018 年的平均值作为贵阳市社会保障与就业的人均公共成本为 1358.49 元(见表 4)。

**Table 4.** Social security and public cost per capita of employment of agricultural migration population in Guiyang  
**表 4.** 贵阳市农业转移人口社会保障与就业人均公共成本

类别	2018 年	2017 年	2016 年
社会保障与就业支出(亿元)	53.27	54.29	38.92
城镇常住人口(万人)	368.24	359.19	348.31
社会保障与就业人均成本(元/人)	1446.61	1511.46	1117.40
贵阳市社会保障与就业人均公共成本(元/人)	$(1446.61 + 1511.46 + 1117.40)/3 = 1358.49$		

数据来源：根据《2018 年贵阳市国民经济和社会发展统计公报》、《2017 年贵阳市国民经济和社会发展统计公报》、《2016 年贵阳市国民经济和社会发展统计公报》及相关统计年鉴整理所得。

#### 3.4.5. 住房保障成本

住房保障成本是使农业转移人口能够在城市里有居所而增加的资金投入。但高昂的城市租房、购房成本给低收入的农业转移人口带来了巨大的生活负担。根据 2018 年农民工监测调查报告显示，在进城农民工户中，租房居住的比例最高占 61.3%，购买住房的占 19%，其中，能够负担购买商品房的仅占 17.4%，还有 12.9%的农民工是居住在单位或雇主提供的住房。而能够享受保障性住房的进城农民工只有 2.9%，其中 1.3%为租赁公租房，1.6%为自购保障性住房。如果只是以市场上的商品房来满足农村转移人口的住房需求，会在一定程度上影响其市民化的进程。因此，政府应当将农业转移人口纳入城镇住房保障体系，通过建设各类保障性住房、公租房等，促进农业转移人口市民化。之前的学者在计算人均住房保障成本时，大多以人均住房面积乘以单位住房成本或房价为计算依据，本文鉴于房价的波动性较大以及数据的可获得性，以贵阳市保障性住房资金总支出为计算依据其住房保障也具有排他性，假定 2016~2018 年贵阳市住房保障覆盖率为 20%，则可根据城镇常住人口计算出保障性住房覆盖人数，即可算出住房保障人均成本，通过 2016~2018 年的平均数计算出贵阳市住房保障人均公共成本 1569.50 元(见表 5)。



**Table 5.** Public cost per capita of housing security in Guiyang  
**表 5.** 贵阳市住房保障人均公共成本

类别	2018 年	2017 年	2016 年
公租房配套资金(亿元)	1.13	-	-
其他住房保障支出(亿元)	2.93	-	-
保障性住房资金总支出(亿元)	4.06	11.22	18.08
城镇常住人口(万人)	368.24	359.19	348.31
保障性住房覆盖人数(万人) (20% × 城镇常住人口)	73.65	71.84	69.66
住房保障人均成本(元/人)	551.27	1561.85	2595.39
贵阳市住房保障人均公共成本(元/人)	$(551.27 + 1561.85 + 2595.39)/3 = 1569.50$		

数据来源:根据贵阳市 2016~2018 年全市和市本级财政预算执行情况与下一年度全市和市本级财政预算(草案)报告及相关年度统计年鉴整理而得。

### 3.5. 贵阳市农业转移人口市民化公共成本

根据以上各项公共成本的计算,通过加总求和的方式可以计算出贵阳市农业转移人口市民化的人均公共成本为 74,126.78 元/人(见表 6)。

**Table 6.** The sum of public cost per capita of urbanization of agricultural migration population in Guiyang  
**表 6.** 贵阳市农业转移人口市民化人均公共成本之和

类别	人均公共成本(元/人)
城镇基础设施建设成本	62,065.86
公共服务管理成本	7390.62
随迁子女义务教育成本	1742.31
社会保障与就业成本	1358.49
住房保障成本	1569.50
贵阳市农业转移人口市民化人均公共成本	74,126.78

根据《贵阳市“十三五”人口发展专项规划》,预计到 2020 年常住人口规模达 550 万左右,户籍人口城镇化率达 70% 以上,这将意味着城镇户籍人口将达到 385 万左右,因此贵阳市大约需要转移农业转移人口 110 万左右。按照人均 74,126.78 元计算,大约需要公共成本近 815.39 亿元。而截至 2018 年底,贵阳市的一般公共预算收入只有 411.31 亿元,公共成本相当于 2018 年贵阳市财政总收入 903.26 亿元的 90.27%。如此庞大的公共成本数额,对于地方财政无疑是巨大的压力,但是应该意识到本文所测算的公共成本既包括长期成本也包括短期成本,比如基础设施建设成本、住房保障成本属于短期成本,短期内会给政府的公共成本支出形成压力,但这种压力是一次性的或者说是间歇性的,支出后一段时间不会形成压力。而像农业转移人口中的随迁子女义务教育成本、公共服务管理成本、社会保障与就业成本则属于长期成本,需要按年度分期支出,因此在一定程度上减轻了一次性支出所带来的巨额成本压力,但这个成本支出是具有长期性的。贵阳市农业转移人口市民化公共成本穿插着短期成本和长期成本,而不是一次性支出 815.39 亿元,这也意味着在一定程度上公共成本的支出压力是可以承受的。

#### 4. 化解贵阳市市民化公共成本财政压力的建议

短期来看,推进农业转移人口市民化面临巨大的财政资金压力。但从长远来看,推进农业转移人口市民化会促进农业转移人口在贵阳落户,为贵阳市的城市发展注入更具活力的人力资本,实现高质量、共同富裕的全面小康。所以贵阳市地方政府应当主动承担起相应的责任,应当把保障农业转移人口市民化的民生权利纳入政府的法定义务和职责范畴,关键在于建立起合理的成本分担机制,结合研究对贵阳市未来的发展规划提出以下建议:

1) 分层次推进,国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》中提到要促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化,即不是市民化不是一蹴而就的,可以优先使这一部分人市民化,他们具有较好的市民化条件,已经在贵阳市生活多年,享受着贵阳市提供的一部分公共服务,因此推动其市民化所需承担的成本不多。还有年轻的新生代农业转移人口,受教育程度较高,其主观的市民化意愿较强,对土地的依赖程度不高,可以作为市民化的优先发展对象。先侧重一部分人群,再逐渐扩大市民化的覆盖面,可以减轻贵阳市政府的有限财力压力,也可以有条不紊地推进农业转移人口市民化。

2) 分步骤推进,先解决当前农业转移人口市民化中的当务之急,按照轻重缓急逐步推进。从近期来看,农业转移人口进入贵阳市以后,最急需解决的是就业、住宿和子女教育等问题。贵阳市可以专门设立投入于农业转移人口的就业、住宿和子女教育等上的资金项目,特别是可以专门为农业转移人口进行职业培训和量身定制保障性住房。在解决了这些问题之后,再投入社会保障等长期项目。通过将各项支出进行分摊,以缓解各项成本累积给贵阳市所构成的财政压力。

3) 分类别推进,对不同的市民化公共成本项目采取不同的策略。对于目前解决城中村或城郊被征地的农业转移人口的住房问题,贵阳市采取的措施是给予拆迁补偿款,这种一次性的政府财政支出,一方面会造成地方政府财政资金短缺,无法推进拆迁工作甚至导致无力去支撑城镇基础设施建设和公共服务管理等,另一方面对于拆迁的农业转移人口来说,如此一笔巨款会导致其不知如何安排,导致一部分农业转移人口的短期行为,无法保障其后期的生活。贵阳市可以采取分期补偿的方式,先发放一部分用于当前的生活需要和市民化,剩下部分可用于安排其就业、医疗和养老等社会保障,把一次性补偿变成了终身的保险,不仅可以缓解贵阳市的成本支出压力,还可以给农业转移人口提供良好的生计出路。

4) 在充分发挥贵阳市政府主导作用的前提下,借助市场和社会力量来分担公共成本的压力。农业转移人口进入贵阳市以后,可以将政府管理成本的部分交给市场,由专业的社会组织去进行管理,可以在一定程度上缓解其财政压力。同时贵阳市可积极引导企业参与到农业转移人口的保障性住房的建设中,对自建保障房的企业给予税费减免等优惠政策,在一定程度上分解了农业转移人口市民化公共成本的财政负担,推进农业转移人口市民化的健康有序发展。

#### 参考文献

- [1] 国家统计局. 2018年农民工监测调查报告[EB/OL]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429\\_1662268.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429_1662268.html), 2020-02-25.
- [2] 王守智. 农业转移人口市民化公共成本问题研究述评[J]. 岭南师范学院学报, 2018, 39(5): 126-134.
- [3] 国务院发展研究中心课题组. 农民工市民化: 制度创新与顶层政策设计[M]. 北京: 中国发展出版社, 2011.
- [4] 刘洪银. 新生代农民工内生性市民化与公共成本估算[J]. 云南财经大学学报, 2013(4): 136-141.
- [5] 陆成林. 新型城镇化过程中农民工市民化成本测算[J]. 财经问题研究, 2014(7): 86-90.
- [6] 王守智. 农业转移人口市民化公共成本问题研究——以粤西湛江为例[J]. 岭南学刊, 2019(2): 119-128.
- [7] 任仪, 刘科伟, 张可心. 农业转移人口市民化公共成本测算——以陕西省地市数据为例[J]. 西北大学学报(自然科学版), 2018, 48(3): 459-465.

- [8] 李为, 伍世代. 农业转移人口市民化公共成本测算及分担——以福建为例[J]. 东南学术, 2015(3): 154-160.
- [9] 王志燕, 魏云海, 董文超. 山东省农业转移人口市民化成本测算及分担机制构建[J]. 经济与管理评论, 2015(2): 125-131.