



农民工市民化 成本分摊机制研究

——以北京市为例

傅帅雄 等著

商務印書館
The Commercial Press

农民工市民化 成本分摊机制研究

——以北京市为例

傅帅雄 等著



創于1897

商務印書館
The Commercial Press

2019年·北京

图书在版编目(CIP)数据

农民工市民化成本分摊机制研究：以北京市为例 /
傅帅雄等著. —北京：商务印书馆，2019
ISBN 978-7-100-16824-3

I. ①农… II. ①傅… III. ①民工—城市化—社会成
本—研究—北京 IV. ①D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 259928 号

权利保留，侵权必究。

农民工市民化成本分摊机制研究

——以北京市为例

傅帅雄 等著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北 京 冠 中 印 刷 厂 印 刷

ISBN 978-7-100-16824-3

2019 年 1 月第 1 版

开本 850×1168 1/32

2019 年 1 月北京第 1 次印刷

印张 5½

定价：25.00 元

序

户籍人口城镇化滞后于常住人口城镇化是我国城镇化发展面临的突出问题。2017年,我国户籍人口城镇化率只有42.35%,比常住人口城镇化率58.52%低了16.17个百分点,其缺口产生的原因在于被统计为城镇人口但未在城市落户的2.24亿农民工及其随迁家属,他们尽管进城实现了非农就业与生活,但未能在教育、医疗、养老、住房保障等基本公共服务上享受到与城镇居民同等的权利。农民工市民化是一项涉及社会、经济、文化等多方面的系统工程,推动农民工市民化,不仅需要破除城乡二元结构下的制度和政策制约,还要考虑农民工市民化过程中所增加的成本支出。由于我国较长时期内的城乡二元结构,城乡居民在基础设施、社会保障和公共服务等方面存在着较大差距,因此,农民工市民化要消除这种差距,弥补公共服务和社会保障等方面的历史欠账,这必然产生相当大的成本。然而,这一巨额成本不可能只依靠政府、企业或农民工个人某一方单独承担,而是应当根据利益相关原则,构建科学的农民工市民化成本多元分摊机制,在政府、企业和个人之间进行合理分担。

测算农民工市民化成本,理顺其成本分摊机制,是有序推进农民工市民化的关键。根据《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》的要求,稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫

生、保障性住房等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。因此,农业转移人口市民化的新增公共成本主要包括农业转移人口平等共享城镇义务教育、养老保险、医疗保险、住房保障、技能培训等五个方面的财政支出。除了这些公共成本支出之外,农民工市民化还涉及农民工自身的住房支出、生活支出、培训支出等。本书先从全国层面测算了从 2014 年到 2020 年,《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》规划完成 1 亿农业转移人口市民化所需新增的公共成本支出。

另外,北京作为我国的首都、国家中心城市和 6 个超大城市之一,同时也是我国聚集农民工最多的城市之一。根据《北京市城市总体规划(2004—2020)》,北京到 2020 年确立具有鲜明特色的现代国际城市地位,到 2050 年,进入世界城市行列,客观上要求解决不完全城镇化问题,实现农民工市民化。因此,科学测算北京市农民工市民化成本,不仅能够为北京提高城镇化质量提供现实依据,也有助于为国内特大城市实现基本公共服务均等化提供参考借鉴。因此,本书还对北京农民工市民化的成本支出进行测算,包括农民工进入北京工作后在社会保障、基础设施、城市公共管理、住房、随迁子女教育和城市生活成本等各个领域所支付的近期和远期成本,同时考虑到各个领域支付的成本发生在农民工的不同年龄阶段,因此,我们在本书中引入了全生命周期理念,把农民工生命周期中不同阶段支付的市民化成本进行了近期和远期的动态处理,既避免测算方法对农民工成本的夸大和低估,又可以为相关主体在不同阶段的选择和决策提供数据支持。

在市民化过程中,政府、企业和农民工个人既是市民化的主要行为主体,又是直接利益相关者,因此,各方均需承担一定的责任

和成本。但是,目前农民工市民化成本分摊机制不顺这一问题严重制约着农民工市民化的有序推进,主要表现为中央政府与地方政府、输入地政府与输出地政府、用工企业与农民工个人的分摊责任与分摊能力不匹配等问题。因此,本书从农民工市民化的难点问题出发,按照权责匹配的原则,探索对农民工市民化成本分摊机制的优化构建,并提出了相关的政策建议,以期为国家新型城镇化规划的顺利实施提供理论支撑。

在本书写作过程中,胡拥军博士(国家信息中心)、吴磊博士(北京大学)、戴美卉博士(中国人民大学)、周林洁博士(中国社会科学院大学)参与了相关内容的撰写,中国人民大学的罗路宝硕士、崔田硕士、裴相烨硕士参与了农民工问卷调查分析。同时,感谢教育部人文社会科学研究青年基金项目(15YJC790019)对本研究成果的资助,感谢商务印书馆刘涛老师对本书出版所付出的辛勤劳动。

目 录

序	1
第1章 绪论	1
第2章 各国家或地区的农村剩余劳动力转移进程	12
第3章 改革开放以来我国农民工市民化的发展进程及其政策演变	35
第4章 1亿农业转移人口的市民化成本到底是多少?	77
第5章 城镇化进程中北京农民工市民化调研报告	94
第6章 北京市农民工市民化成本核算	105
第7章 农民工市民化成本分摊机制	122
第8章 政策建议	144
附录 调查问卷	157
参考文献	162

第 1 章 绪论

1.1 选题价值意义

从国家层次来看,研究农民工市民化问题是为探索输入地农民工市民化的基本思路、政策框架提供典型案例。

未来较长时期新型城镇化发展的重要任务是有序推进农民工市民化,其中作为农民工的主要输入地,东部沿海发达省份的农民工市民化进程关系到新型城镇化发展的成效。2017 年,我国户籍人口城镇化率只有 42.35%,比常住人口城镇化率 58.52% 低了 16.17 个百分点,其缺口产生的原因在于被统计为城镇人口但未在城市落户的 2.24 亿农民工及其随迁家属,他们尽管进城实现了非农就业与生活,但未能在教育、医疗、养老、住房保障等基本公共服务上享受到与城镇居民同等的权利。

从地区层次来看,研究北京市农民工市民化问题是为国内特大城市基本公共服务全覆盖城镇常住人口提供基本思路。

据统计 2016 年北京市常住外来人口超过 807 万,其中大部分是在北京打工的各地农民工,采取积分制等多种方式设置阶梯式

落户通道是未来北京市有序推进农民工市民化的重要任务。根据北京城市发展规划,到2020年确立具有鲜明特色的现代国际城市地位,到2050年,进入世界城市行列,客观上要求解决大规模人口涌入与公共服务匹配的矛盾,克服拉美国家巨型城市陷入“大城市病”的陷阱。

1.2 国内外研究现状述评

1.2.1 农民工市民化的国际视野

从绝大多数市场经济国家的发展规律可以看出,“农村人口城市化”和“农业剩余劳动力非农化”一直是城镇化过程中所重点关注的问题,其中也包括乡-城人口转移的公共服务保障问题。

欧美发达国家在“农村人口城市化”进程中重视对城市新移民的公共管理与服务,从社会保障、住房保障、培育就业、权益保障、社区融合等方面出台了系列政策(李明华,2005),英、美等国家还出台了《费舍法案》《经济机会法案》《平等就业机会法》等反歧视法,有效地满足了进城农民对基本公共服务的诉求。

与之相反,拉美国家在战后30余年城市化快速发展,大量农村人口涌入少数几个城市,产生了墨西哥城等一些巨型城市,诱发了严重的大城市病问题,“贫民窟”大量存在,低收入的进城农民工的社会保障、医疗保险、退休金、教育和住房等问题成为拉美政府的挑战(城市中国计划,2012)。

从东亚新兴工业国家来看,以韩国为例,在1960—1980年间的快速城市化进程中,依托劳动密集型服务业与中小企业的发展为农村剩余劳动力转移提供了充分的就业岗位,同时大力推动全国性的适度超前教育、建立以租为核心的公共住房体系、完善全面精细的社会保障体系等,有效保障了乡-城人口转移(城市中国计划,2012)。

观瞻国际视野,欧美、拉美、东亚的乡-城人口转移进程为中国农民工市民化提供了极其重要的经验教训。

1.2.2 农民工市民化的本土观瞻

在中国城乡二元制度条件下,“户籍墙”把农村人口城市化分割成两个子过程,一是从农民到城市农民工,二是从城市农民工到市民,因此农民工市民化是基于乡城劳动力两阶段转移的“中国路径”而提出的理论命题与现实课题(刘传江,2006;简新华,2007)。

针对农民工市民化的内涵,窄口径的理解聚焦于公共服务共享,农民工市民化是农民工一系列权力保障和公共服务享受的过程(张国胜,2009)。实际上,农民工变市民,户口的转换是形,服务的分享是实,农民工市民化是以农民工整体融入城市公共服务体系为核心(国务院发展研究中心课题组,2011)。从宽口径的理解来看,农民工市民化是指农民工职业转化、地域转移、身份转变与农民工行为方式转变和新市民价值观形成等“多位一体”目标的实现过程(王竹林,2007)。

农民工市民化面临的问题及其成因是多科学争鸣的焦点。以地方为主的基本公共服务供给模式使得农民工流入地的城市政府

在为农民工提供与城市原居民同等的基本公共服务方面,面临着意愿和能力不足的问题(申兵,2009);土地所有权与使用权的分离使农民工的耕地与宅基地被固化在土地上,不能为其进城居住、创业提供资本(王先鹏,2011);农村土地制度的缺陷导致了土地产权模糊、土地流转困难、土地价值低估和补偿标准过低,阻碍了新生代农民工的市民化进程(黄崑,2011)。

解决农民工市民化问题重点在于制度创新,一是加大中央人民政府对于跨省流动农民工在就业地市民化的支持力度,二是将农民工市民化与农村建设用地制度创新相结合(申兵,2009)。通过制度创新,从农民工就业、公共服务、住房保障、社会保障、民主权利、土地权益等领域构建了促进农民工市民化的政策框架(国务院发展研究中心课题组,2011)。

1.2.3 农民工市民化的成本解读

城乡二元户籍制度及依附于其上的各种城市公共福利制度是影响农民工市民化的主体性的政策体制障碍,分税制下的中央与地方在农民工市民化的成本负担上的制度现状,是影响农民工市民化的衍生性的政策体制障碍(徐建玲,2007)。农民工市民化的最终实现,需要加大相关投入,解决农民工市民化过程中的基本权力保障和城市公共服务享受的资金需要,即需要承担农民工市民化成本(张国胜、杨先明,2008)。

市民化成本测算是推进农民工市民化的基础。具体而言,它包括因为城镇人口增加而导致的公共投资的增加,以及政府需要承担的新增市民的社会保障、公共服务和社会福利的支出(黄崑,

2011)。张国胜(2009)、国务院发展研究中心课题组(2011)、周小刚(2010)、申兵(2012)等分别做了测算,各个测算结果在对象城市、成本类型、成本结构等方面也存在较大差异。

市民化成本分摊机制的缺陷是制约农民工市民化有序推进的关键。从中央与地方来看,部分农民工市民化成本从中央转嫁到地方,地方城市政府出于自身财政属性、财政状况的考虑,在农民工市民化的成本投入上没有动力(郭庆松,2011);强调中央与省政府应该重点加强跨省(市)农民工集中流入地区的支持(申兵,2009;柳博隽,2012)。此外,企业需要承担农民工的社会保险、职业培训等方面的市场成本,个人则承担市民化的生活成本。

市民化成本资金筹措是农民工市民化有序推进的基本保障。各相关主体如何筹措资金?实际上,农民工市民化的资金筹措来源,一是农民工劳动创造的社会财富,进一步可分为农民工工资收入、企业利润、政府税费(张国胜,2009),因此,农民工市民化成本实际上主要是由农民工自己支付的(简新华,2007);二是农村土地的流转收益,通过市场化手段,让农民带资进城(刘斯斯,2012),三是城镇土地的转让收益。

1.3 研究思路

1.3.1 研究目标

因地制宜健全农民工落户制度、创新农民工市民化成本分摊

机制、推进农民工平等共享城镇基本公共服务是北京市从特大城市走向世界城市的必然选择,也是克服大城市病、实现包容性发展的迫切需求。其中,农民工市民化成本分摊机制不顺是有序推进农民工市民化进程的主要制约因素之一,主要表现为中央政府与地方政府、输入地政府与输出地政府、用工企业与农民工个人的分摊责任与分摊能力不匹配。农民工市民化成本不能由政府包办,要逐步规范用工企业分摊社保缴纳、职工培训等方面的市场成本,合理引导农民工根据对个人生活成本与发展成本的承受能力选择落户城镇,避免农民工大规模无序涌入带来的大城市病问题。另外,根据农民工市民化成本特征,需要分类推进城镇基本公共服务覆盖在京农民工群体。从公共服务类型来看,先行突破符合条件的农民工随迁子女在京接受义务教育、城市基本医疗保险全覆盖;从市民化意愿来看,先行推进合法稳定就业和合法稳定住所的农民工落户,以及先行解决新生代农民工的技能培训需求。

本研究在测算北京市农民工市民化成本的基础上,将以符合条件的农民工落户为纽带,探索北京市与主要输出地省份先行建立健全社会保险异地转移接续机制,探索与主要输出地省份建立健全建设用地指标跨区增减挂钩、市民化跨区利益补偿机制。搭建与农民工规模挂钩的公共资源与生产要素配置机制,实现事随人转、财随人转、地随人转,促进各级政府对农民工市民化公共成本的合理分摊,创新农村三资折股流动的市场机制,保障农民工带资进城落户。

另外,农民工市民化成本除了一次性投入的公共服务设施建设等,还有大量需要连续支付的义务教育经费以及远期支付的基础养老金等,因此需要根据农民工市民化成本的年度变化建立相

应的可持续资金保障机制。

1.3.2 主要研究内容

(1) 农民工市民化的宏观视野

本部分梳理欧美发达国家、拉美地区国家以及东亚韩、日、新加坡与中国台湾地区的城乡人口转移历程,比较分析这些国家与地区在城乡人口转移中的政策做法,总结它们在城乡人口转移中的经验教训。

本部分梳理改革开放以来农民工市民化的发展进程及其相应的政策演变,分析农民工市民化存在的问题及其成因,研究农民工市民化面临的机遇挑战,研判近期与中长期农民工市民化的发展趋势、制度演化及其战略影响。

(2) 北京市农民工市民化的成本视角

本部分从农民工市民化成本的视角来解读农民工市民化存在的问题、内在的成因与可能的路径,从总体上梳理清晰农民工市民化成本“成本规模、谁来分担、分担多少、何时分担、能否分担、怎样筹资”等问题。

通过实地调研,梳理北京市在农民工市民化方面的相关政策与财政支付情况,掌握它在分摊农民工市民化成本方面存在的困难、提出的诉求,了解地方政府为分担农民工市民化成本的财政保障能力与筹资渠道。

通过实地调研,梳理北京市典型用工企业在为农民工缴纳社保、安排职业培训等方面的相关举措,掌握用工企业在分担农民工市民化成本方面存在的困难、提出的诉求,了解用工企业分摊农民

工市民化成本对企业经营成本的影响。

通过实地调研,梳理北京市典型农民工及其家庭融入城市生活的个人意愿、现实困难与主要诉求,农民工及其家庭融入城市生活需要承担的新增生活成本及其占农民工家庭总收入的比重。

(3)北京市农民工市民化的成本测算

——成本测算项目

根据国家基本公共服务体系“十二五”规划,把农民工市民化成本分为农民工及其家庭成员与城镇居民平等共享的基本公共教育、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生、基本住房保障等九大公共成本,还包括城镇功能设施、社会设施与市政基础设施的投入成本,还包括用工企业支付的成本以及个人支付的成本。

——成本测算方法

一是避免不同成本类型的重复计算,如在承载能力范围内增加人口不需要相应地增加公共设施投入,二是对城镇参照标准进行动态调整,如考虑由于收入变化带来的各项成本变化,三是引入全生命周期理念,把全生命周期中不同阶段支付的成本均纳入农民工市民化的总成本。

——成本测算内容

假设成本测算遵循三个原则:代表性农民工的市民化成本参照当年城镇居民标准;代表性农民工的市民化成本涵盖全生命周期的各项公共成本、市场成本、个人成本的增量部分;各项成本均按年度动态调整。

根据上述三个原则,分别测算农民工进入城市后在社会保障、基础设施、城市公共管理、住房、随迁子女教育和城市生活成本等各个领域所支付的近期和远期成本。又由于各个领域支付的成本

发生在农民工的不同年龄阶段,因此,我们引入全生命周期理念,把农民工生命周期中不同阶段支付的市民化成本做近期和远期的处理,既避免测算方法对农民工成本的夸大和低估,又可以为相关主体在不同阶段的选择和决策提供数据支持。

(4) 北京市农民工市民化成本分摊责任与分摊能力

根据测算结果,区分公共成本、市场成本、个人成本等不同性质的成本类型,分析政府、企业、个人相应分担的比例。根据中央与地方的财权事权划分,区别不同公共服务和基础设施投入的公共属性与受益范围,进一步分析中央政府、主要输出地政府、北京市政府在公共成本中的分担比例。

(5) 优化北京市农民工市民化成本分摊的政策框架

由于财权上移、事权下放,中央政府在分担农民工市民化成本方面预算盈余,北京市级与各区县政府主要承担了各项公共成本。围绕各项基本公共服务,北京市与主要输出地政府之间的利益转移接续与公共资源配置问题亟待解决。针对用工企业大多属于利润率较低的劳动密集型行业,研究探索用工企业在农民工市民化中的成本分摊,以及相应税费奖惩机制的构建。针对农民工收入相对较低、自身市民化能力较弱,研究探索可行的机制将农民工的宅基地、承包地以及其他集体资产转化为流动性资本,实现农民工带资进城。

1.3.3 研究方法

(1) 实地调查法

在书中,分析政府、用工企业与农民工在分担农民工市民化成

本中存在的问题与主要的诉求是建立在实地调查基础上,在实地调研中,拟采用个案调查、深入访谈、焦点问题讨论等方法。

(2) 问卷调查法

在书中,通过问卷调查获取农民工的样本数据,通过统计数据
分析农民工进城定居的意愿、定居城市选择及其影响因素等。

1.3.4 拟突破的难点和重点

(1) 引入全生命周期方法全面测算农民工市民化成本,研究农民工市民化成本结构的年度变化

本书对农民工市民化成本的测算采用动态调整,避免静态计算,采用分类加总、避免重复计算,引入全生命周期理念,避免遗漏需要连续支付的成本与远期支付的成本,有利于分析农民工市民化成本的年度结构变化,形成一套科学的测算方法,避免对农民工成本的夸大或低估。

(2) 通过对北京市的分类测算,研究探索中央政府与地方政府、输入地政府与输出地政府、用工企业与农民工对农民工市民化成本的分摊机制

本书分类测算不同性质的农民工市民化成本,区分公共成本、市场成本与个人成本,使得农民工市民化的成本分摊主体更加明确;研究中央政府与地方政府、输入地政府与输出地政府、用工企业与农民工对农民工市民化成本的分摊,使得各相关主体的激励相容机制设计更为科学。

(3) 研究探索优化农民工市民化成本分摊与资金筹措的制度创新思路和总体政策框架