

农业转移人口市民化 成本核算及其分担研究

——基于 2005—2014 年的南京市数据分析

李永乐 代安源

摘要:农业转移人口市民化包括空间转移和生活融入两个阶段,安居(有房住)和乐业(有工作)是人的城镇化的核心内涵,由此将涉及政府、企业和个人三类不同支付主体对相关成本的分担。以南京市为例的分析表明,2005—2014 年农业转移人口市民化总成本持续走高;在各主体分担的成本中,私人成本要高于公共成本和企业成本;私人成本与居住成本的变化趋势相近,后者是前者的重要组成部分;在政府支付的公共成本中,保障性住房建设和社会保障的投入力度相对于基础设施建设较小。有鉴于此,政府应当发挥在农业转移人口市民化中的主导作用,承担更多的支付责任,尤其是地方政府应加大保障性住房的投入力度,缓解农业转移人口面临的住房压力。同时,应建立良好的农业转移人口市民化成本分担机制,以合理匹配乃至提升各主体的分担能力。

关键词:农业转移人口;市民化;成本核算;成本分担

DOI:10.16382/j.cnki.1000-5579.2017.06.016

农业转移人口市民化是指农村人口在城市获得非农职业、取得城镇户籍、转变社会角色并享有与城镇居民同等的各类社会保障权利而逐步融入城市、真正成为城市居民的过程。这个过程既是农业转移人口实现户籍身份和职业角色转换、提升自身综合素质的过程,也是让农业转移人口在城镇住房保障、教育培训、劳动就业、社会保障、公共医疗卫生、公共设施等方面能切实享受均等待遇和权利的过程(睦海霞、陈俊江,2015)。农业转移人口市民化包括空间转移和生活融入两个阶段,安居(有房住)和乐业(有工作)是人的城镇化的核心内涵。农业转移人口必须在实现“安居”和“乐业”两个方面努力,才能顺利完成市民化。面对高企的成本,想要实现“安居”,仅凭农业转移人口的个人能力是无法达到的,还需要政府的支持;在“乐业”方面则需要政府和企业提供直接就业机会或技能培训。因此,农业转移人口市民化涉及政府、企业和个人三类不同支付主体对相关成本的分担。具体而言,农民户籍身份改变以后该支付其自身在城市中的哪些生活成本和发展成本?农民涌入城市生活,政府为了保障社会公平正义,使之同原有市民一样享有平等的公共服务权利,需要多少投入?诸如此类的问题都是值得深入研究的。

一 文献回顾

关于农业转移人口市民化的成本核算研究,在我国刚刚起步,已有研究更多的是将其当作城镇化背景下城镇发展所需的投入来理解,而且测算方法相对单调,大多采用模型公式法。经济增长前沿课题组

【作者简介】李永乐,管理学博士,南京财经大学公共管理学院副教授,硕士生导师(南京 210023);代安源,南京财经大学公共管理学院硕士研究生。

【基金项目】国家自然科学基金“房价变动的人口城镇化效应:基于主体行为选择的视角”(项目编号:71503117);教育部人文社会科学青年项目“基于社会效率视角的征地补偿政策优化研究——以南京市为例”(项目编号:14YJC840016)。

(2003)按照城市投入发挥功能的不同,将城镇发展成本划分为基础设施投入和社会保障投入,前者更多地促进城镇经济发展,后者主要为居民生活质量改善服务。中国科学院可持续发展战略研究组(2005)认为,完成2亿多农民工及其子女的市民化,需要支付社会总成本约为5万亿元;在所有农民工市民化成本中,政府承担的基本公共服务支出是农民工市民化成本的重要组成部分。陆成林(2014)提出了农民工市民化成本测算的基本思路和方法,在考量基本公共服务供给的基础上将成本区分为下限成本和上限成本,并测算出辽宁省农民工市民化的成本介于人均24 926.3—74 702.8元之间。国务院发展研究中心课题组(2011)按照2010年的不变价格对重庆、郑州、武汉和嘉兴进行了调研测算,认为四个城市农民工市民化的人均政府支出公共成本差别不大,在7.7万元到8.5万元之间。申兵(2012)以东部发达地区宁波市为案例,对“十二五”时期农民工及其家属市民化的公共服务成本进行了测算,结果为人均需投入13 507.4—25 507.4元。张仲芳、舒成(2015)测算的2014年度江西省农业转移人口市民化的静态人均公共成本为13 984.06元。王志章、韩佳丽(2015)以全国层面数据为基础进行测算,得到2013年人均市民化公共服务成本为31 802.20元。丁萌萌、徐滇庆(2014)的测算结果较小:2011年全国层面解决农民工户籍需要当期支付的人均公共成本仅为4 024.77元,因为该文仅测算了当年农民工市民化的公共成本,并没有按年限累加。在市民化公共服务成本方面,由于测量方法及口径上的不同,测算结果差异较大,存在着一定的争议。

单个农业转移人口市民化成本表现出一定的地域性差异。总体而言,地区经济发展水平与农业转移人口市民化成本之间呈现正相关关系,即经济发展水平越高,市民化成本越高。如徐红芬(2013)测算的河南省郑州、洛阳和鹤壁三市的人均总成本分别为6.3万元、6.0万元和4.8万元;魏澄荣、陈宇海(2013)测算的2010年厦门市、泉州市和宁德市的人均总成本分别为19.28万元、13.04万元和9.72万元;张继良、马洪福(2015)的研究也表明,苏南、苏中、苏北对应的人均总成本分别为14.6万元、12.4万元和11万元。张国胜(2009)通过构建农民工市民化社会成本模型,在分地区、分类型基础上测算了全国43个城市农民工市民化的社会成本,结果表明东部沿海地区高于内陆地区,第一代农民工高于第二代农民工。

既有的研究主要有以下两个特点:一是只测算农业转移人口市民化总成本或其中的公共服务成本,少有政府、企业和农民个人等主体间分担比例的研究;二是尽管一些研究涉及成本分担解析,但在核算成本时采取静态方法,忽略了农业转移人口市民化成本具有动态变化的特点(如代表居住成本的房价和房租在不断变化),未有对时间层面变化趋势的考察。因此,本研究以南京市为例,不仅测算了农业转移人口市民化成本,而且厘清了政府、企业和个人对市民化成本的分担比例和数据,更重要的是弥补了多数研究只测算一年静态成本的不足,考察了连续10年不同类型成本的变化及其趋势,由此,将有可能得到更加有效的信息和结论,从而有助于对农业转移人口市民化成本分类、成本分担和动态调整决策的系统研究。

二 农业转移人口市民化成本核算过程及其分担分析

根据《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,农业转移人口市民化成本可以由中央和地方政府、企业、农民工个人三方分担。其中,中央和地方政府是农业转移人口市民化成本的主要承担者,支付大部分的公共成本费用;企业除了要承担农民工的职业培训费用,还要为农民工支付一部分的社会保险费用;而农业转移人口在身份转变中也需要承担部分社会保险及在城市安身立命的基本生活成本支出。可见,通过对政府、个人和企业所承担的公共成本C1、私人成本C2、企业成本C3逐级细化即可得出表1的农业转移人口市民化三级成本分类;对这些具体成本分类的不重叠加总,便可以得到农业转移人口市民化的总成本。

2015年南京全市常住人口821.61万,其中外来人口为172.89万,占总人口的比例为21.04%,如此庞大的外来人口数量使得南京城镇化的推进过程具有代表性意义。未来5年,南京作为《长江三角洲城

市群发展规划》中的唯一特大城市,预计将承接 130 万增量人口。因而,以南京为例的农业转移人口市民化成本核算及其分担比例研究,具有重要的现实意义。根据表 1,本文按公共成本、私人成本和企业成本逐一核算南京市农业转移人口市民化成本。

表 1 农业转移人口市民化成本分级

一 级	二 级	三 级
总成本 TC	公共成本 C1 (政府)	城镇建设成本 S1
		公共服务成本 S2
	私人成本 C2 (个人)	住房保障成本 S3
社保与就业成本 S4		
企业成本 C3 (企业)	教育成本 S5	生活成本 S6
		居住成本 S7
		社保成本 S8
		教育成本 S9
		社保成本 S10
		技能培训成本 S11

(一) 公共成本 C1

公共成本是指在农业转移人口市民化进程中政府所投入的各项支出。因为在农业转移人口市民化过程中政府需要在城镇建设必要的公共设施如道路、供水供电设施等,因此需要支付城镇建设成本 S1;人口的流入相应需要配套的公共服务来管理服务新增城镇人口,因此需要支付公共服务成本 S2;在农业转移人口市民化的进程中,住房问题是一个极为重要且难以解决的问题,为了帮助低收入人群完成身份转变,政府必须提供相应的住房保障,因此需要支付住房保障成本 S3;要真正完成农业转移人口市民化,政府必须增加相应的社会保障,因此需要支付社保与就业成本 S4;农业转移人口中有不少家庭带有随迁子女,他们的义务教育是政府的责任,因此需要支付教育成本 S5。

1. 城镇建设成本 S1。由于具体为农业转移人口市民化支付的城镇建设成本数据难以获取,本文将全市固定资产投资总额除以常住人口数来近似代替人均基础设施建设成本。从表 2 中可以看出,2005—2014 年南京市人均城镇基础设施建设的政府投入不断增加,从 2005 年的 17 304.96 元到 2014 年的 56 763.67 元,增长了约 39 000 元,这表明了南京市在农业转移人口市民化过程中对基础设施建设的迫

表 2 2005—2014 年南京市人均城镇基础设施建设成本及计算依据数据

年 份	固定资产投资总额(亿元)	常住人口(万人)	人均基建成本(元/人)
2014	4 663.76	821.61	56 763.67
2013	4 491.56	818.78	54 856.80
2012	4 007.09	816.10	49 100.47
2011	3 362.12	810.91	41 461.01
2010	2 743.59	800.76	34 262.27
2009	2 228.62	771.31	28 893.96
2008	1 744.14	758.89	22 982.83
2007	1 551.31	741.3	20 926.94
2006	1 359.91	719.06	18 912.35
2005	1 193.70	689.80	17 304.96

数据来源:2005—2014 年《南京市统计年鉴》。表 3—6、表 8—11 相同。

切需求,同时也表现出政府在这方面承受的压力较大。

2. 公共服务成本 S2。公共服务成本可以通过统计年鉴给出的一般公共服务、公共安全、公共教育、文体传播、医疗卫生和环境保护支出这六个统计类别进行归总。但为了防止重复计算,我们在此暂时将公共教育支出剔除,放在后文教育成本里通过其他口径核算。将其余五类支出逐年汇总,得出南京市人均公共服务成本,如表3。

表3 2005—2014年南京市人均公共服务成本及计算依据数据

年份	一般公共服务 (亿元)	公共安全 (亿元)	文体传播 (亿元)	医疗卫生 (亿元)	环境保护 (亿元)	公共服务成本总额 (亿元)	人均公共服务成本 (元)
2014	84.62	60.86	30.84	60.23	32.37	268.92	3 273.09
2013	84.27	56.84	27.80	48.52	30.18	247.61	3 024.13
2012	83.68	48.60	20.88	45.34	15.81	214.31	2 626.03
2011	79.11	46.70	12.84	39.19	11.94	189.78	2 340.33
2010	66.63	42.12	8.59	31.60	8.31	157.25	1 963.76
2009	61.34	35.62	6.26	26.19	10.59	140.00	1 815.09
2008	55.77	33.93	6.50	20.44	7.18	123.82	1 631.59
2007	52.05	26.28	4.68	17.33	5.27	105.61	1 424.66
2006	50.13	22.18	4.32	14.55	4.70	95.88	1 333.41
2005	48.15	20.45	3.92	11.60	3.66	87.78	1 272.54

3. 住房保障成本 S3。住房保障主要有两种方式,一是通过政府建造低价住房直接给予符合居住条件的居民使用,二是对满足保障条件的居民给予货币化补贴。根据《江苏省廉租房管理办法》,目前对租赁廉租房的补贴标准为每月每平方米20元,假设每年都按照人均最低保障面积16平方米计算,则每人每年补贴3 840元。另外,根据江苏省住房和城乡建设厅的监测和《江苏省统计年鉴》的数据,可以计算得到全省各年建设廉租房的成本单价。依据近年来《南京市房地产年鉴》和相关机构调查的数据,在所有农业转移人口中愿意且能购买到低价保障房的实际比例约为3%,而愿意且能够获得货币化租赁补贴的实际比例约为5%,据此进行加权平均,我们推算得到各年的人均住房保障成本。其计算公式为:

$$\text{总住房保障成本} = \text{保障性住房建造单价} \times \text{人均住房面积} \times \text{农业转移总人口} \times 3\% + \text{人均住房补贴} \times \text{农业转移总人口} \times 5\%$$

$$\text{人均住房保障成本} = \text{保障性住房建造单价} \times \text{人均住房面积} \times 3\% + \text{人均住房补贴} \times 5\%$$

2005—2014年南京市人均住房保障成本,如表4。

表4 2005—2014年南京市农业转移人口人均住房保障成本及计算依据数据

年份	人均住房 面积 (平方米)	廉租住房 补贴 (元/平方米)	保障房建 造单价 (元/平方米)	人均保障 住房成本 (元/人)	年份	人均住房 面积 (平方米)	廉租住房 补贴 (元/平方米)	保障房建 造单价 (元/平方米)	人均住房 保障成本 (元/人)
2014	16.00	240.00	3 016.90	1 640.11	2009	16.00	240.00	2 128.75	1 213.80
2013	16.00	240.00	2 897.60	1 582.85	2008	16.00	240.00	2 024.66	1 163.84
2012	16.00	240.00	2 833.70	1 552.18	2007	16.00	240.00	1 980.57	1 142.67
2011	16.00	240.00	2 789.20	1 473.22	2006	16.00	240.00	1 836.48	1 073.51
2010	16.00	240.00	2 662.84	1 470.16	2005	16.00	240.00	1 840.35	1 075.37

4. 社保与就业成本 S4。社保与就业成本主要指的是政府社会保险,包括养老保险、医疗保险、生育保险、失业保险和工伤保险等在农业转移人口中的支出。基于数据获取的可得性,将政府财政预算的社保与就业支出用于此项成本的核算。从表5可以看出,政府支出中社保与就业成本支出近几年涨幅较为明显,2013年人均社保和就业成本突破千元,2014年达到1 153.59元。但总体来说,此项人均支付成本相对较

低,一定意义上说明为了加速推进农业转移人口市民化进程,政府应不断加大对社保与就业方面的投入。

表5 2005—2014年南京市人均社保与就业成本及计算依据数据

年份	社保与 就业支出 总额(亿元)	常住人口 (万人)	人均社保 与就业 成本(元/人)	年份	社保与 就业支出 总额(亿元)	常住人口 (万人)	人均社保 与就业 成本(元/人)
2014	94.78	821.61	1 153.59	2009	37.04	771.31	480.22
2013	82.88	818.78	1 012.24	2008	31.09	758.89	409.68
2012	74.07	816.10	907.61	2007	27.16	741.30	366.38
2011	56.58	810.91	697.73	2006	24.77	719.06	344.48
2010	45.94	800.76	573.70	2005	20.21	689.80	292.98

5. 教育成本 S5。由于农业转移人口市民化过程中许多家庭的子女随迁进入城市,直接增加了对义务教育资源的需求,因此,政府必须加大相应阶段教育经费投入和以校区为主的教育基础设施建设投入。根据表6给出的2012—2014年南京市校舍数量的统计结果,与农业转移人口市民化中随迁子女义务教育相关的小学以及中学校舍数量在2012—2014年变化不大;南京市教育局近五年的教育发展报告中对该市小学和初中校舍及学生人数的统计变化也不大,而且入学学生人数还在逐年减少。另外,根据南京市历年统计数据,校舍建设的人均成本不足150元,因此我们将校区建设成本忽略不计,仅将义务教育阶段教育经费作为教育成本S5的替代。同时,根据国家统计局提供的农民工儿童抚养比为49.8%,按其比例计算得到2005—2014年的南京市政府在农业转移人口义务教育经费上的人均支出,见表7。

表6 2012—2014年南京市校舍数量(单位:所)

年份	高等学校	中等职业学校	普通中学	小学	特殊教育	幼儿园
2014	59	57	223	345	12	774
2013	61	58	218	339	13	564
2012	63	60	220	344	13	578

表7 2005—2014年南京市对城镇子女与随迁子女的人均义务教育经费投入(单位:元/人)

年份	城镇子女义务 教育经费	随迁子女义务 教育经费	年份	城镇子女义务 教育经费	随迁子女义务 教育经费
2014	14 395.64	7 169.03	2009	7 689.59	3 829.42
2013	13 054.43	6 501.11	2008	6 348.38	3 161.49
2012	11 713.22	5 833.18	2007	5 007.17	2 493.57
2011	10 372.01	5 165.26	2006	3 665.96	1 825.65
2010	9 030.80	4 497.34	2005	2 324.75	1 157.73

数据来源:2005—2014年《南京市统计年鉴》和南京市年度教育报告。

(二) 私人成本 C2

本文将农业转移人口市民化的私人成本分为生活成本 S6、居住成本 S7、社保成本 S8 和教育成本 S9 四类。由于农业转移人口不论在农村还是在城市生活都需要生活成本,因此私人成本主要考量四类成本的变化额即农业转移人口在城乡居住的生活成本差额。

1. 生活成本 S6。生活成本主要是针对农业转移人口自身及其家庭在城镇生活的消费支出,包括衣、食、住、行、文、教、娱、乐等消费支出。在《南京市统计年鉴》和相关资料的数据显示中,城镇和农村消费性支出均包含居住性消费支出,但由于居住成本 S7 里包含这一部分成本,因此,生活成本 S6 是剔除居住性消费支出后的城乡消费支出(见表8)。

表8 2005—2014年南京市农业转移人口城乡消费支出及其差额(单位:元/人)

年份	城镇消费支出	农村消费支出	消费支出城乡差额	年份	城镇消费支出	农村消费支出	消费支出城乡差额
2014	20 144.00	10 303.00	9 841.00	2009	14 802.00	6 533.70	8 268.30
2013	19 117.00	9 207.00	9 910.00	2008	13 949.63	6 106.00	7 843.63
2012	21 031.00	9 706.00	11 325.00	2007	12 226.04	5 372.50	6 853.54
2011	19 563.00	8 726.00	10 837.00	2006	10 955.90	4 755.75	6 200.15
2010	16 042.00	7 323.00	8 719.00	2005	9 770.93	3 814.67	5 956.26

2. 居住成本 S7。按照国务院颁布的《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》,可依据人均可支配收入水平对城镇居民的住房需求进行差别化解决。最低收入户(10%)和低收入户(10%)可申请廉租房,中等偏下收入户(20%)和中等收入户(20%)可申请公租房、经济适用房,中等偏上户(20%)可申请经济适用房或限价商品房,高收入户(20%)、最高收入户(10%)购买商品住房。据此,假如农业转移人口自己在城市购买房屋,且以一次性付款方式应对市民化的居住需求,考虑到农民即使实现市民化转变,其收入也属城镇居民的中等偏下水平,因此,本文采用经济适用房的平均价格来近似替代农民的自购住房成本。根据《江苏省经济适用住房价格管理实施办法》,经济适用房建设开发商的利润被严格限制在3%以内,因此,经济适用房价格要比同地段的普通商品房价格低约20%。同时,根据江苏省住房保障方面的规定,人均最低保障住房面积不得低于16平方米,我们以16平方米作为人均居住面积。那么,这一部分农业转移人口市民化后的住房成本,可用人均居住面积乘以经济适用房平均售价计算。资料显示,有意愿自购住房的农业转移人口比例为40%,本文将其确定为自购住房解决居住的比例。除自购住房外,农业转移人口在城镇中解决居住的方式还包括租房、申请廉租房等保障房以及依靠单位福利分房,但后两种方式的占比较小,故将租房的农业转移人口比例确定为60%。参照张继良等(2015)关于住房成本的核算方法,加权平均获取每年农业转移人口的个人住房成本,其计算公式如下:

$$\begin{aligned} \text{居住成本 } S7 &= \text{经济适用房均价} \times \text{人均最低住房面积} \times 40\% + \text{人均租房} \\ &\quad \text{成本} \times 60\% - \text{农村人均建房成本} \\ \text{经济适用房均价} &= \text{全市住房均价} \times 80\% \end{aligned}$$

表9中人均租房成本在2011年出现负数,表示该年在城镇租房的平均租值略小于农村地区的平均租值。由表9可知,农业转移人口个人住房支出在10年间增长较快,同其他成本相比数额较大,这主要是由于2005—2014年南京市房价大幅上涨的结果。

表9 2005—2014年南京市农业转移人口的人均居住成本及计算依据数据

年份	经适用房均价 (元/平方米)	人均购房成本 (元)	人均租房成本 (元)	农村人均建房 成本(元/平方米)	人均城镇住房 总成本(元/平方米)	人均居住成本 (元/人)
2014	10 480.00	67 072.00	1 917.60	4 902.49	68 989.6	64 087.11
2013	11 073.60	70 871.04	1 904.40	3 799.54	72 775.44	68 975.90
2012	9 088.00	58 163.20	4.20	2 950.69	58 167.40	55 216.71
2011	8 960.00	57 344.00	-18.00	2 279.34	57 326.00	55 046.66
2010	8 808.00	56 371.20	127.80	1 756.71	56 499.00	54 742.29
2009	5 680.80	36 357.12	10.20	1 368.32	36 367.32	34 999.00
2008	4 808.00	30 771.20	154.26	1 086.66	30 925.46	29 838.80
2007	4 243.20	27 156.48	146.93	838.32	27 303.41	26 465.09
2006	3 428.80	21 944.32	312.87	655.06	22 257.19	21 602.13
2005	3 313.60	21 207.04	223.28	509.20	21 430.32	20 921.12

3. 社保成本 S8。按规定,在个人需要缴纳的社保中,基本养老保险、基本医疗保险、失业保险的缴费比例分别是个人工资的 8%、2%和 1%,因此,可根据人均工资的比例计算出农业转移人口的社保成本。由于社会保障体系在农村并不完整,农民社保数据尚不完整,而且其数额较小,因而仅采用新农合医疗保险作为农业转移人口市民化社保成本的各项社保成本的总抵扣额。表 10 给出了 2005—2014 年南京市农业转移人口市民化社保成本的个人承担部分,2009 年之前新农合支付数为 0,因为当时新型农村合作医疗制度尚未建立,这部分的个人支出成本可忽略不计。

表 10 2005—2014 年南京市农业转移人口市民化社保成本的个人承担部分(单位:元/人)

年份	城镇在岗工资	养老保险	医疗保险	失业保险	新农合养老保险	差额
2014	72 818	5 825.44	1 456.36	728.18	100.00	7 909.98
2013	66 381	5 310.48	1 327.62	663.81	100.00	7 201.91
2012	60 404	4 832.32	1 208.08	604.04	100.00	6 544.44
2011	54 713	4 377.04	1 094.26	547.13	100.00	5 918.43
2010	48 780	3 902.4	975.6	487.8	100.00	5 265.8
2009	43 622	3 489.76	872.44	436.22	0	4 798.42
2008	39 876	3 190.08	797.52	398.76	0	4 386.36
2007	35 908	2 872.64	718.16	359.08	0	3 949.88
2006	32 459	2 596.72	649.18	324.59	0	3 570.49
2005	29 342	2 347.36	586.84	293.42	0	3 227.62

4. 教育成本 S9。子女上学的教育成本和从事非农行业就业前的培训支出共同构成了农业转移人口市民化的私人教育成本。后者由于数据难以采集且支出较小,我们对其忽略不计。根据义务教育相关政策,南京市统筹城乡发展,城乡义务教育成本投入基本一致,且 2014 年义务教育覆盖率基本达到 100%。在农业转移人口子女上学的教育成本上,个人支付的费用较低,较大部分为政府分担支出,因此,我们亦对农业转移人口子女上学的教育成本忽略不计。

(三) 企业成本 C3

目前,企业承担的农业转移人口市民化成本主要包括社会保障成本(S10)和技能培训成本(S11)。技能培训成本是企业自身发展所必须支付的,政府对此也有相应的补贴,为避免重复计算,技能培训成本不计入农业转移人口市民化的企业成本。在社会保障成本方面,根据国家有关规定,企业聘用职工需要缴存“五险一金”。由于并不强制企业为职工缴纳住房公积金,为减少核算的复杂性,将住房公积金项目从企业成本 C3 中剔除。按规定,企业应缴养老、失业、医疗、工伤和生育保险的比例分别为工资的 20%、3%、7%、2%和 0.8%,五种保险费用合计占工资的比例为 32.8%。据此,计算得到表 11 中的数据。

表 11 2005—2014 年南京市企业支付的农业转移人口社保成本(单位:元/人)

年份	在岗职工工资	企业支付成本	年份	在岗职工工资	企业支付成本
2014	72 818.00	23 884.30	2009	43 622.00	14 308.02
2013	66 381.00	21 772.97	2008	39 876.00	13 079.33
2012	60 404.00	19 812.51	2007	35 908.00	11 777.82
2011	54 713.00	17 945.86	2006	32 459.00	10 646.55
2010	48 780.00	15 999.84	2005	29 342.00	9 624.18

三 农业转移人口市民化成本汇总及进一步分析

(一) 成本汇总

基于第二部分各类成本分项的核算,我们将2005—2014年南京市农业转移人口市民化的各项成本汇总,具体见表12。

表12 2005—2014年南京市农业转移人口市民化成本汇总(单位:元)

年份	私人成本	企业成本	公共成本	市民化总成本	年份	私人成本	企业成本	公共成本	市民化总成本
2005	30 105.00	9 624.18	21 103.58	60 832.75	2010	68 727.09	15 999.84	42 767.24	127 494.17
2006	31 372.77	10 646.55	23 489.39	65 508.71	2011	71 802.09	17 945.86	51 137.56	140 885.51
2007	37 268.51	11 777.82	26 354.22	75 400.56	2012	73 086.15	19 812.51	60 019.46	152 918.13
2008	42 068.79	13 079.33	29 349.43	84 497.55	2013	86 087.81	21 772.97	66 977.12	174 837.90
2009	48 065.72	14 308.02	36 232.49	98 606.23	2014	81 838.09	23 884.30	69 999.49	175 721.88

(二) 进一步分析

1. 三种支付主体支付成本的变化趋势。从表12可以看出,农业转移人口市民化的总成本在十年间增长了将近3倍,在2014年达到了17.57万元/人。分年份看,2009—2010年农业转移人口市民化总成本的增速较快,这与房价快速增长有关;2013—2014年涨幅放缓,这与房地产市场受到了一系列宏观调控政策影响有关。在各主体分担的成本中,私人成本要高于公共成本和企业成本,个人支付部分相对其他两项较高。2014年,个人支付了农业转移人口市民化成本的约46.57%,而政府负担了约39.84%。政府公共成本支出在10年内呈现不断增加的趋势,这一方面反映了南京市政府推进农业转移人口市民化的决心与重视程度,另一方面也反映了农业转移人口市民化对政府支付的强烈需求。随着社会经济的发展,我们认为,为了稳步推进农业转移人口市民化,需要政府在未来承担更多的责任。

2. 私人成本分析。图1显示,在南京市农业转移人口市民化过程中,私人成本(个人支付总成本)的变化趋势明显,在2009—2010年和2012—2013年增长幅度较大,到了2013年后出现了微弱的减小趋势。值得关注的是,私人成本与居住成本的变化趋势相近,而且成本趋势线靠近,说明居住成本对私人成本的影响较大、占比较高,住房成本攀升及其对私人成本的主导成为推进农业转移人口市民化的一个重大障碍。令人欣喜的是,城乡之间的消费支出差额在2011年后呈现出下降的趋势,说明政府统筹城乡发展的政策措施在逐渐加强,城乡消费水平和能力趋同,城乡差距正在逐步缩小。

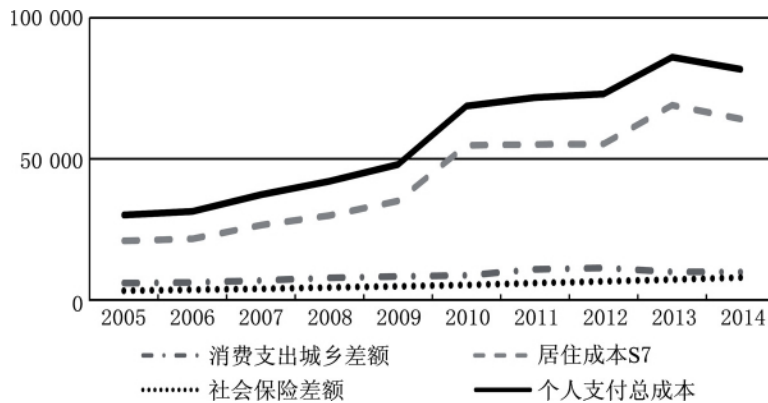


图1 农业转移人口市民化过程中个人支付成本变化趋势(单位:元)

3. 公共成本分析。图2显示,在南京市农业转移人口市民化过程中,随着公共成本的不断增长,人均基础设施建设成本也在按同样的趋势增加,虽然两者之间的差额在扩大。而政府在社保和就业、公共

服务、义务教育方面的投入,尤其是住房保障方面的投入欠缺很多,这是政府公共成本低于个人支付成本的原因之一。

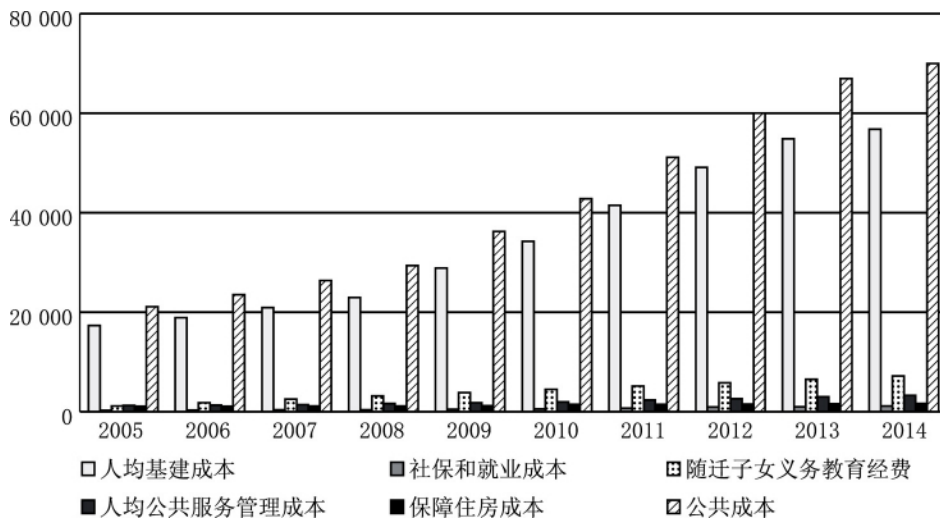


图2 农业转移人口市民化过程中政府公共成本支付变化趋势(单位:元)

4. 住房相关成本与市民化总成本的关系分析。由图3,我们将个人住房成本和保障性住房成本合并探讨住房成本与农业转移人口市民化总成本的关系,发现总成本中住房成本在2009—2011年攀升的幅度最大,这与当时的房地产市场的快速发展有关。粗略估计,住房成本占农业转移人口市民化总成本的比例达三分之一以上,说明在农业转移人口市民化过程中住房问题仍是最为关键和急需解决的问题。若是能够降低私人支付成本和提升政府对保障住性房的投入,农业转移人口的市民化进程将会得到更快的推进。

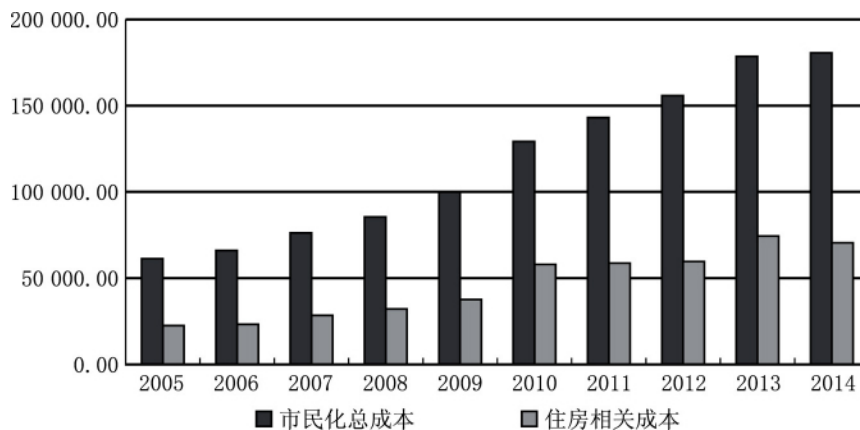


图3 农业转移人口市民化过程中住房成本占总成本趋势(单位:元)

四 简要结论与政策建议

本文以南京市为例,分析了2005—2014年新型城镇化背景下农业转移人口市民化成本及其分担情况,得到以下结论:

第一,农业转移人口市民化总成本持续走高,支付压力增大。南京市农业转移人口市民化总成本2005年为60832.75元,到了2014年增长到175218.88元,增长了2.89倍,年均增长约20%。总成本较高无疑是农业转移人口市民化中的一道经济障碍。

第二,在政府支付的公共成本中,保障性住房建设和社会保障的投入力度相对于基础设施建设较弱。与此同时,通过对不同类型成本分析可以看出,农业转移人口市民化的私人成本高于政府公共成本,农业转移人口这一群体仍然承担了较大的压力。

第三,通过对私人成本项目的核算,可以看出居住成本几乎决定了私人成本的走势,居住成本是私人成本中最重要的组成部分,可见,居住成本过高是阻碍农业转移人口市民化的关键问题。如果将政府公共支出中的住房保障成本与个人居住成本合并,那么与居住相关的成本在农业转移人口市民化总成本中所占的比例将超过三分之一。因此,住房问题是农业转移人口市民化过程中亟待破解的难题。

根据上述结论,并针对南京市农业转移人口市民化成本分担中存在的问题,笔者提出以下建议:

第一,政府应当发挥在农业转移人口市民化进程中的主导作用,承担更多的支付责任。针对农业转移人口市民化成本不断快速增加的态势,在地方政府财力有限的情况下,中央政府对那些农业转移人口市民化压力较大、农民工聚集的城市要进一步加大转移支付力度,帮助地方政府妥善实现其辖区内的农业转移人口市民化的目标。

第二,根据农业转移人口市民化成本分析结果,为更好促进农业转移人口市民化,南京市在保障性住房方面的投入力度还有待加强。因此,应加大保障性住房方面的投入力度,降低农业转移人口申请保障性住房的门槛,扩大保障范围,缓解农业转移人口面临的住房压力。

第三,应建立良好的农业转移人口市民化成本分担机制,以合理匹配乃至提升各主体的分担能力。政府应当主动承担更多的责任,加大投入力度,或可通过PPP模式解决基建和保障房建设的资金压力,减轻个人和企业在农业转移人口市民化过程中的成本分担比例。农业转移人口的个人作为市民化的主要受益者,应积极配合城镇化的推进,主动利用土地流转、农业资产交易平台,实现“带资进城”。同时,企业应承担起相关的社会责任,在力所能及的范围内努力为农业转移人口提供就业机会,主动足额缴纳相关的社保费用。

(责任编辑 施有文)

参考文献

- 丁萌萌、徐滇庆 2014,《城镇化进程中农民工市民化的成本测算》,《经济学动态》第2期。
- 国务院发展研究中心课题组 2011,《农民工市民化进程的总态势与战略取向》,《改革》第5期。
- 经济增长前沿课题组 2003,《经济增长、结构调整的累积效应和资本形成》,《经济研究》第8期。
- 陆成林 2014,《新型城镇化过程中农民工市民化成本测算》,《财经问题研究》第7期。
- 睦海霞、陈俊江 2015,《新型城镇化背景下成都市农业转移人口市民化成本分担机制研究》,《农村经济》第5期。
- 申兵 2012,《“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》,《城市发展研究》第1期。
- 王志章、韩佳丽 2015,《农业转移人口市民化的公共服务成本测算及分摊机制研究》,《中国软科学》第10期。
- 魏澄荣、陈宇海 2013,《福建省农民工市民化成本及其分担机制》,《中共福建省委党校学报》第11期。
- 徐红芬 2013,《城镇化建设中农民工市民化成本测算及金融支持研究》,《金融理论与实践》第11期。
- 张国胜 2009,《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》,《中国软科学》第4期。
- 张继良、马洪福 2015,《江苏外来农民工市民化成本测算及分摊》,《中国农村观察》第2期。
- 张仲芳、舒成 2015,《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》,《江西社会科学》第9期。
- 中国科学院可持续发展战略研究组 2005,《2005中国可持续发展战略报告》,北京:科学出版社。

Keywords: development zone performance , R&D input , industrial agglomeration , innovation drive

**On the Cost Accounting and Cost-sharing of the Citizenization of Peasant Workers:
Based on the Data of Nanjing from 2005 to 2014** (by LI Yong-le & DAI An-yuan)

Abstract: Housing transfer and living integration constitute the two stages in the transformation of peasant workers into citizens. Habitation and work are the core connotations of the urbanization of people. The relevant cost needs to be paid by three different stakeholders , including government , enterprises and individuals. Taking Nanjing as an example , this paper calculates these cost items during 2005—2014. The result shows that the total cost of urbanization continues to rise , the cost paid by peasant workers in Nanjing is higher than that of government and corporations , and the trend of private cost is similar to housing cost. In the public cost , the investment in affordable housing construction and social security is less than that of infrastructure construction. Therefore , the government should play the most important role in the citizenization of peasant workers and assume more responsibilities. Especially , Nanjing should increase investment in affordable housing , and expand the scope of protection so that peasant workers could relieve housing stress. Meanwhile , we should construct a reasonable cost-sharing mechanism to match each payment stakeholder , and finally improve each agent's ability to pay relevant cost.

Keywords: peasant workers , citizenization , cost accounting , cost-sharing

**A Leaping Renovation Of Global Cities: Strategic Analysis of the Cooperation between
Shanghai and Israel in the Field of Technology Innovation** (by RUAN Xiang)

Abstract: To boost the process of building a world-known technology innovation center , Shanghai can learn more from the technology innovation system of six dimensions Israel uses in building a strong hi-tech country. This can transfuse new ingredients into the spirit of Shanghai and help advance in areas such as human capital accumulation , rights to project review , end product transfer , government funding social investment and intellectual property rights protection. However , the cooperation in technology innovation between Shanghai and Israel is far from its optimized depth and width. At a new point in the China-Israel collaboration , a campaign in positioning Shanghai as one of the primary field ground for the cooperation between China and Israel should be carried out in the new round of the “Three-year China Israel Cooperation Plan”. The technology partnership with Israel should be carried out in a three-dimensional way: to promote the realization of sister city with Tel Aviv , the “Silicon Valley” of the East , to advance “Sino-Israel Technology Innovation Center” in becoming a hub for the cooperation between Shanghai and Israel's technology innovation , and to build a mutual development in “technology innovation chain” among Israel , Shanghai and Changzhou.

Keywords: Shanghai , urban development , Israel , technology innovation