

# 广东省农业转移人口市民化成本测算及分担机制

李松<sup>1</sup>, 黎泽壕<sup>1,\*</sup>, 郭岱颖<sup>2</sup>

(1.汕头大学法学院, 广东省汕头市, 515063; 2.中国政法大学政治与公共管理学院, 北京市, 100091;

\*通讯作者, 17zhli4@stu.edu.cn)

**摘要:** 本文运用平均成本法、边际分析法、压力指数法、空间 GIS 分析法对广东省及各市农业转移人口的公共成本、企业成本、个人成本及压力进行测算。结果显示: (1) 广东省 2014-2018 年农业人口转移平均总成本 21656.86 亿元, 人均成本为 55344 元; (2) 珠海人均城市转移总成本最高, 为 97142 元; 云浮人均城市转移总成本最低, 为 35473 元。在农业人口转移成本测算的基础上, 引入成本-收益指数、财政压力指数和系统指数分析广东省农业人口转移压力, 得出人均 GDP 水平越高, 成本-收益达到均衡需要的时间越长, 可变压力越大; 经济发展水平越高, 人口集聚能力越强, 农业转移人口规模越大, 财政压力越大。总体经济发展水平越高的城市对于农业转移人口的吸纳能力越强, 对系统影响越小, 压力越小。反之经济发展水平越低的城市对于农业转移人口的吸纳能力越弱, 对系统的影响越大, 压力越大。建议构建“人-地-财”联动机制, “人”的城镇化实质是实现基本公共服务均等化。

**关键词:** 农业人口转移; 公共成本; 非公共成本; 压力指数; 广东省

## 引言

《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》要求, 城镇化健康有序发展, 常住人口城镇化率达到 60%左右, 户籍人口城镇化率达到 45%左右, 户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小 2 个百分点左右, 努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户; 逐步使符合条件的农业转移人口落户城镇, 不仅要放开小城镇落户限制, 也要放宽大中城市落户条件。

国内关于农民工市民化成本的研究始于 21 世纪初, 目前理论界认可度最高的概念是张国胜提出的, 即“农民工在身份、地位、价值观、社会权利以及生产、生活方式等方面全面向市民转化并顺利融入城市社会所必须投入的最低资金量”[1]。魏后凯提出农业转移人口市民化是指从农村转移到城镇的人口在经历了生产空间、职业转变的同时, 获得与城镇户籍居民均等的社会身份、福利和权利[2]。刘传江、谌新民认为农业转移人口市民化首先是身份的转变, 其次生产方式的转变, 随之社会权利的增加, 以及社会地位的提高, 最后是价值观、生活方式、行为方式、心理上的转变[3, 4]。2014 年之后, 基于区域样本的实证测算开始大量出现, 但国内学者在农民工市民化成本的具体构成和指标选择上表现出明显的意见分歧, 例如丁萌萌、徐滇庆认为农民工市民化公共成本包括基础设施成本、生态环境成本和公共管理成本[5]; 张继良、马洪福认为农民工市民化公共成本包括城市基础设施成本、社会保障成本和随迁子女教育成本[6]; 张瑛、宗位银认为农民工市民化公共成本包括城镇基础设施成本、公共服务管理成本、各种保障成本和教育成本[7]; 李永乐、代安源认为农民工市民化公共成本包括城镇建设成本、公共服务成本、住房保障成本、社保与就业成本、教育成本[8]。中国科学院可持续发展研究组对全国 34 个城市的市民化成本进行测算, 将成本分为两大类即个人发展成本和公共发展成本, 6 个小类即基础设施成本、生存空间成本、生活成本、智力成本、居住成本和社会保障成本。国务院发展研究中心课题组基于全国层面的农民工调查数据, 指出农民工市民化将有效促进居民消费和固定资产投资增长, 进而有利于提高经济增速, 1000 万人口的农民工市民化可使经济增速提高约 1 个百分点。秦昕等基于问卷调查, 分析了农民工市民化过程中收入趋同效应对消费和经济增长的影响, 指出农民工市民化有助于提高居民收入水平, 增加居民消费量和促进经济的增长[9]; 蔡昉基于全国层面的数据分析, 指出农民

工市民化过程中地方政府公共服务的完善可以拉动内需、促进消费，对经济发展有着积极意义[10]；胡秋阳利用浙江省数据，分析了农民工与城镇居民的储蓄/支出结构趋同、农民工工资待遇公平化这两种效应对地区经济的影响，指出农民工市民化能够有效地促进内需扩大、经济增长和就业提升[11]。

我国关于市民化公共成本测算研究尺度涉及全国、省域、特定城 3 个层面。全国层面的成本测算侧重于区域差异对比分析，张国胜、李小敏研究显示，从全国层面省市对比来看，市民化成本存在明显的区域差异，区域经济发展水平和市民化成本呈正相关[1, 12]。省域层面上，周春山，杨高认为各市市民化成本呈现出较大的地区差异性，并与当地的经济发展水平呈正比[13]。目前的多数测算方法存在以下缺陷：一是没有完全把政府支出的公共成本与企业支出的市场成本、个人支出的私人成本分开；二是没有完全把政府已经支出的成本与尚需支出的成本分开；三是没有完全把当期成本与远期成本分开；四是没有完全把一次性成本与持续性成本分开。

# 1 数据来源及测算方法

## 1.1 数据来源

由于农业转移人口全国和各省区市并统一的定义和测算方法，直接数据主要来源人口普查和各人力资源与社会保障厅数据，因此大部分学者测算农业转移人口的统计口径一般有两种：一是将新增城镇户籍人口等同于农业转移人口，这种统计方法明显使农业转移转移人口被高估。二是城镇常住非户籍人口，即常住人口与户籍人口数量之间的差值。但以上两种测算方法都不能准确反映从农业转移人口规模。研究已经现有文献资料，根据广东省 2010 年人口普查，获取 2010 年广东省农业转移人口规模，2015 年人口数据来源广东省人力资源与社会保障厅。根据两个时间点数据，根据人口流动的特性，运用发展指数法进行推算 2010-2020 年广东省及各市农业转移人口规模。公共成本、非公共成本数据主要来源广东省统计年鉴和广东省财政厅数据公告。

## 1.2 测算方法

公共成本  $C_{公}$  包括基础设施建设成本 ( $C_{公1}$ )、公共服务成本 ( $C_{公2}$ )。社会成本 ( $C_{社}$ ) 主要由社会保障成本  $C_{保障}$ ，技能培训成本  $C_{金培}$  两部分构成。个人成本 ( $C_{个}$ ) 主要由城市生活成本 ( $C_{生活}$ )，机会成本 ( $C_{机会}$ ) 两部分构成 (见图 1)。

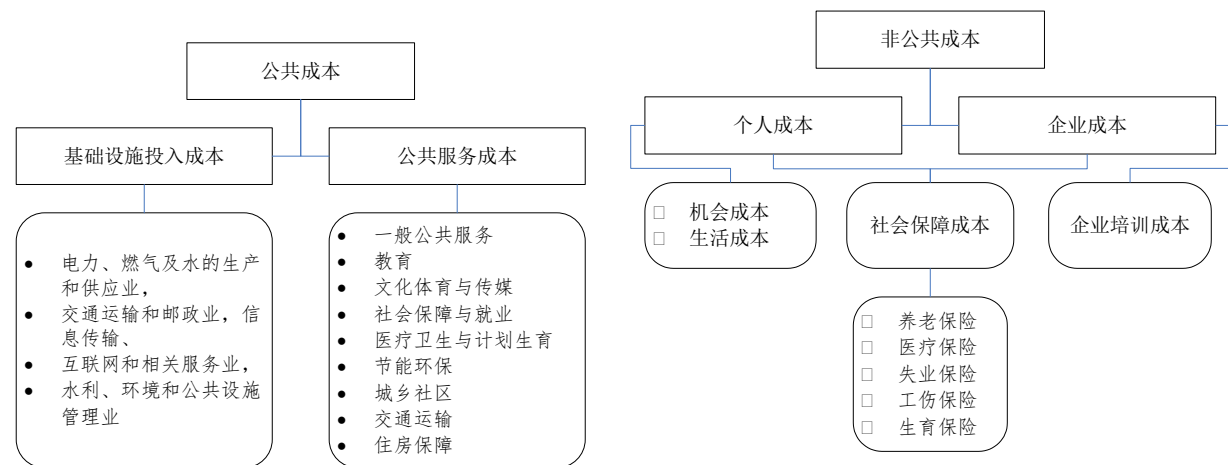


图 1 成本构成

平均成本法。平均成本法借鉴了成本会计学中的产品成本计算分类法，摒弃之前研究假设农民一年内把所有公共服务和社会福利花光的偏误，将总成本按年、按人均分，将市民化的总成本与各子成本都设为年度

人均成本。表示农业转移人口市民化后每人每年作为新市民产生的各项成本，伴随市民化后的农民一生。各项成本计算公式如表 1。

表 1 平均成本法成本测算

| 测算项目                         | 测算项目                  | 公式                                                                                            | 变量含义                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 基础设施<br>建设成本<br>( $C_{公1}$ ) |                       | $C_{公1} = (C_{11} + C_{12} + C_{13} + C_{14})/R$                                              | $C_{11}$ 和 $C_{t11}$ 表示电力、燃气及水的生产和供应业平均成本和第 $t$ 年投入成本、 $C_{12}$ 和 $C_{t12}$ 表示交通运输和邮政业,信息传输平均成本和第 $t$ 年投入成本、 $C_{13}$ 和 $C_{t13}$ 表示信息传输、互联网和相关服务业平均成本和第 $t$ 年投入成本、 $C_{14}$ 和 $C_{t14}$ 表示水利、环境和公共设施管理业平均成本和第 $t$ 年投入成本;<br>$P$ 和 $P_t$ 平均常住人口数和第 $t$ 年常住人口数,<br>$R$ 表示 $t$ 年的平均城镇化率。                           |
|                              |                       | $C_{1、2、3、4} = (\frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} C_{t11})/P$                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                              |                       | $P = \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} P_t$                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 公共成本                         |                       | $C_{公2} = (C_{21} + C_{22} + C_{23} + C_{24} + C_{25} + C_{26} + C_{27} + C_{28} + C_{29})/R$ | $C_{21}$ 、 $C_{22}$ 、 $C_{23}$ ..... $C_{29}$ 分别表示一般公共服务、教育、文化体育与传媒、社会保障与就业、医疗卫生与计划生育、节能环保、城乡社区、交通运输、住房保障 9 项平均成本;<br>$C_{t21}$ 、 $C_{t22}$ 、 $C_{t23}$ ..... $C_{t29}$ 分别表第 $t$ 年政府投入一般公共服务、教育、文化体育与传媒、社会保障与就业、医疗卫生与计划生育、节能环保、城乡社区、交通运输、住房保障 9 成本。<br>$P$ 和 $P_t$ 平均常住人口数和第 $t$ 年常住人口数,<br>$R$ 表示 $t$ 年的平均城镇化率。 |
|                              | 城镇公共服务成本 ( $C_{公2}$ ) | $C_{21、2、3、\dots、9} = (\frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} C_{t21})/P$                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                              |                       | $P = \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} P_t$                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 社会成本                         |                       | $C_{保障} = (C_{养} + C_{医} + C_{失} + C_{工} + C_{生})/R$                                          | 企业和个人承担农业转移人口市民化的社会保障成本包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险五类; $C$ 表示平均成本, $E_t$ 表示第 $t$ 年缴纳金额, $P_t$ 表示第 $t$ 年参保人数;                                                                                                                                                                                                       |
|                              | 社会保障成本 ( $C_{保障}$ )   | $C_{养、医、失、工、生} = \frac{1}{4} \left( \sum_{t=2015}^{2018} E_{t养} \right)$                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                              |                       | $\frac{1}{4} \sum_{t=2015}^{2018} P_{t养医、失、工、生}$                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 个人成本                         | 技能培训成本 ( $C_{企培}$ )   | $C_{企培} = \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} W_t \times \delta$                                 | $W_t$ 表示第 $t$ 年城镇平均工资,根据我国《企业所得税法实施条例》第四十二条规定<br>$\delta = 2.5\%$                                                                                                                                                                                                                                                |
|                              | 城市生活成本 ( $C_{生活}$ )   | $C_{生活} = \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} (C_{t城} - C_{t乡})$                                 | 消费支出分为食品烟酒、衣着、居住、生活用品及服务、交通通信、教育文化娱乐、医疗保健、其他用品及服务八大类; $C$ 表示平均成本, $C_t$ 表示第 $t$ 年城镇和乡村人均消费                                                                                                                                                                                                                       |
|                              | 机会成本 ( $C_{机会}$ )     | $C_{机会} = \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} I_t$                                               | $C$ 表示平均成本, $I_t$ 表示第 $t$ 年农村可支配收入。                                                                                                                                                                                                                                                                              |

边际成本法。边际成本法利用了计量经济学中的一元线性回归法。首先,搜集测算广东省 2010-2018 年数据,将基础设施成本的 4 个分类指标项与对应年份城镇常住人口进行一元线性回归;然后将分类指标项的 K 值相加,得到广东省基础设施总成本和城镇公共服务成本。

## 2 测算结果

### 2.1 广东省公共成本测算结果分析

1.基础设施建设成本 2014-2018 年期间,广东省的人均平均基础设施成本不断提高,城镇人均基础设施成本也不断增加,其中交通运输和邮政业人均成本呈现波动状态,信息传输、互联网和相关服务业人均成本则在 2015 达到峰值后持续回落,另外两个成本指标在这个期间不断增加。四类成本指标的具体平均值为,电力、燃气及水的生产和供应业人均成本 1259 元,交通运输和邮政业人均成本 2813 元,信息传输、互联网人均成本 328 元,水利、环境和公共设施管理业人均成本 7148 元,具体结果于表 2。根据公式,用平均成本法测算出的广东省人均基础设施成本=  $(1259 + 2813 + 328 + 2748)/0.6929 = 10316$  (元/人)。

根据一元线性回归获得相关方程,通过相关系数得到广东省政府基础设施的边际成本,其中电力、燃气及水的生产和供应业的边际成本为 592 元,交通运输和邮政业的边际成本为 1986 元,信息、互联网和相关服务业的边际成本为 215 元,水利、环境和公共设施的边际成本为 2886 元。根据公式,边际成本法计算出广东省农业转移人口市民化政府公共成本=  $(592 + 1986 + 215 + 2886)/0.6929 = 8196$  (元/人)。

基于计算后发现,四类指标的城镇边际成本与城镇人均成本之间存在较大的差异,其中水利、环境和公共设施管理业的城镇边际成本为 4165 元,大于城镇人均成本 3966 元,其它三类成本指标的城镇边际成本均小于城镇人均成本。基于此,为缩小成本计算误差,最终结果的测算取平均成本与边际成本的平均值,具体结果于表 2。

表 2 两种方法测算广东省城镇人均基础设施成本

| 政府公共成本指标项            | 平均成本  | 边际成本 | 平均成本 |
|----------------------|-------|------|------|
| 电力、燃气及水的生产和供应业 (元/人) | 1817  | 854  | 1336 |
| 交通运输和邮政业 (元/人)       | 4060  | 2866 | 3463 |
| 信息传输、互联网和相关服务业 (元/人) | 473   | 310  | 392  |
| 水利、环境和公共设施管理业 (元/人)  | 3966  | 4165 | 4066 |
| 合计                   | 10316 | 8196 | 9256 |

2.公共服务成本 2014-2018 年期间,广东省的人均公共服务成本以及城镇人均公共服务成本不断提高,其中节能环保人均成本在这期间呈现波动状态,城乡社区人均成本在 2018 年出现降低的情况,而交通运输成本和住房保障支出人均成本则分别 2015 年、2016 年达到峰值后持续降低,其它 5 项指标均在不断增加。九类成本指标的具体平均值为,一般公共服务人均成本 1092 元,教育人均成本 2089 元,文化体育与传媒人均成本 217 元,社会保障和就业人均成本 1074 元,医疗卫生与计划生育人均成本 1001 元,节能环保人均成本 353 元,城乡社区人均成本 1393 元,交通运输人均成本 975 元,住房保障人均成本 508 元。根据公式,用平均成本法测算出的广东省农业转移人口市民化成本=  $(1092 + 2089 + 217 + 1074 + 1001 + 353 + 1393 + 975 + 508)/0.6929 = 12559$  (元/人)。公共成本合计=  $10316 + 12559 = 22875$  (元/人)。

根据一元线性回归获得相关方程,通过相关系数得到广东省政府公共的边际成本,其中一般公共服务边际成本为 889 元,教育边际成本为 1930 元,文化体育与传媒边际成本为 202 元,社会保障与就业边际成本为 1187 元,医疗卫生与计划生育边际成本为 1255 元,节能环保边际成本为 328 元,城乡社区边际成本为 2164 元,交通运输边际成本为 240 元,住房保障边际成本为 520 元。根据公式,边际成本法计算出广东省农业转移人口市民化政府公共成本=  $(889 + 1930 + 202 + 1187 + 1255 + 328 + 2164 + 240 + 520)/0.6929 = 12577$  (元/人)公共成本合计:  $8196 + 12577 = 20733$  (元/人)。

基于计算后发现,广东省城镇公共成本两种方法的各个指标项结果之间虽然差距较大,但合计结果之间差距较小。其中一般公共服务成本、教育成本、社会保障与就业成本、医疗卫生与计划生育成本、城乡社区成本、交通运输成本两种方法的结果差距较大,文化体育与传媒成本、节能环保成本和住房保障支出成本两

种方法的结果差距较小。基于此，为缩小成本计算误差，最终结果的测算取平均成本与边际成本的平均值，具体结果于表 3。

表 3 广东省城镇公共成本两种方法分类项比较

| 政府公共成本指标项      | 平均成本  | 边际成本  | 平均成本  |
|----------------|-------|-------|-------|
| 一般公共服务（元/人）    | 1576  | 1283  | 1430  |
| 教育（元/人）        | 3015  | 2785  | 2900  |
| 文化体育与传媒（元/人）   | 313   | 292   | 303   |
| 社会保障和就业（元/人）   | 1550  | 1713  | 1632  |
| 医疗卫生与计划生育（元/人） | 1445  | 1811  | 1628  |
| 节能环保（元/人）      | 509   | 473   | 491   |
| 城乡社区（元/人）      | 2010  | 3123  | 2567  |
| 交通运输（元/人）      | 1407  | 346   | 877   |
| 住房保障支出（元/人）    | 733   | 750   | 742   |
| 合计             | 12559 | 12577 | 12568 |

2.2 各市公共成本测算结果分析

人均基础设施投入成本的空间分布，广东省的总体情况呈现出东部较低，其它区域投入成本高低零散分布的空间分布特征。其中投入成本相对较高的有韶关市、肇庆市、阳江市和珠海市，投入成本相对较低的有云浮市、中山市、东莞市、汕头市、潮州市和揭阳市（图 2）。人均公共服务投入成本的空间分布，广东省的总体情况呈现出东低北高，其它区域投入成本高低零散分布的空间分布特征。其中，人均公共服务投入成本相对较高的城市有梅州市、河源市、珠海市和深圳市的，人均公共服务投入相对较低的城市有云浮市、东莞市、汕头市、潮州市和揭阳市（图 3）。人均公共成本的空间分布，广东省的总体情况同样呈现出东部较低，其它区域投入成本高低零散分布的空间分布特征。其中，人均公共成本相对较高的城市是河源市、肇庆市、珠海市和深圳市，人均公共成本相对较低的城市是中山市、东莞市、云浮市、汕头市、潮州市和揭阳市（图 4）。公共成本比重的空间分布，广东省基本呈现出珠三角中心低，四周高的空间分布特征。其中公共成本比重相对偏高的城市有珠海市、肇庆市、河源市、韶关市和阳江市，而公共成本比重相对偏低的城市有广州市、佛山市、东莞市、中山市和云浮市（图 5）。

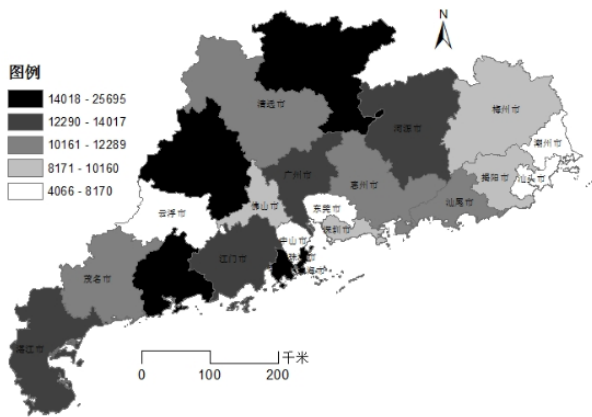


图 2 人均基础设施投入成本

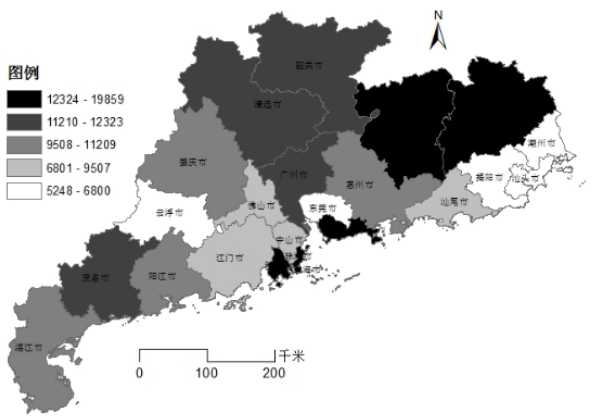


图 3 人均公共服务投入成本

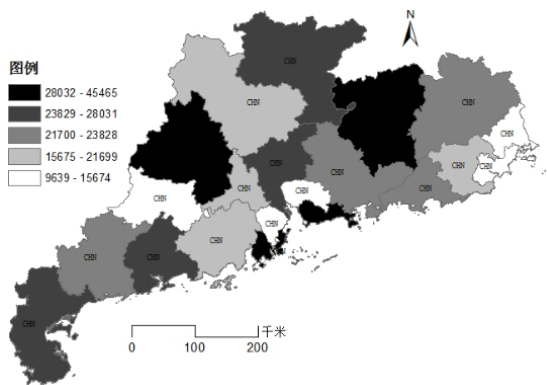


图4 人均公共成本

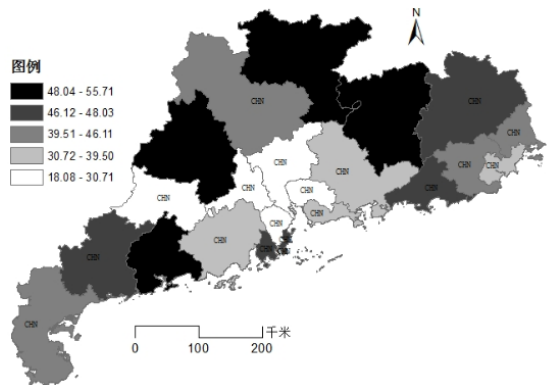


图5 公共成本比重

3 非公共成本测算结果

3.1 广东省测算结果分析

1.社会保障成本：2014-2018 年期间广东省的人均社会保障成本不断增加，其中城镇人均基本养老保险成本、城镇居民人均基本医疗保险成本和人均生育保险成本在不断提高，但人均生育保险成本的提高速度较为缓慢（见表 4）。而失业保险和工伤保险则呈现出波动状态。五类指标的具体平均值为，城镇人均基本养老保险为 5424 元，城镇人均居民基本医疗保险为 2232 元，人均失业保险为 358 元，人均工伤保险为 181 元，人均生育保险为 246 元。

测算出的广东省农业转移人口市民化社会保障成本= 5425 + 2232 + 358 + 181 + 246 = 8441（元/人）。

表 4 广东省人均社会保障成本

| 指标            | 2015 | 2016 | 2017 | 2018  | 平均   |
|---------------|------|------|------|-------|------|
| 城镇基本养老（元/人）   | 4479 | 4846 | 5425 | 6950  | 5425 |
| 城镇居民基本医疗（元/人） | 1749 | 1975 | 2123 | 3079  | 2232 |
| 失业保险（元/人）     | 499  | 310  | 315  | 308   | 358  |
| 工伤保险（元/人）     | 196  | 164  | 190  | 173   | 181  |
| 生育保险（元/人）     | 224  | 226  | 250  | 284   | 246  |
| 合计            | 7146 | 7521 | 8303 | 10795 | 8441 |

2.企业培训成本：企业培训成本由城镇平均工资乘以δ取得，在 2014-2018 年期间，广东省的城镇平均工资快速增长，企业培训成本也相应提高，其具体的平均成本为 1844 元，具体结果于表 5。

表 5 广东省人均企业培训成本

| 指标          | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 平均    |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 城镇平均工资（元/人） | 59827 | 66296 | 72848 | 80020 | 89826 | 73763 |
| 培训成本（元/人）   | 1496  | 1657  | 1821  | 2001  | 2246  | 1844  |

3.城市生活成本：2014-2018 年期间，广东省的城镇人均消费支出和农村人均消费支出不断增加，城镇人均消费支出远远高于农村人均消费支出，同时两者之间的差距在 2014-2017 年期间不断扩大，在 2018 年两者差距出现缩小的情况。两者的具体平均值为，城镇人均消费支出 22901 元，农村人均消费支出 12434 元，具

体于表 6。根据公式，测算出的广东省农业转移人口市民化社会生活成本= 5425 + 2232 + 358 + 181 + 246 = 8441（元/人）。

表 6 广东省人均城市生活成本

| 年份       | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 平均    |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 城镇人均消费支出 | 19206 | 20976 | 23448 | 24820 | 26054 | 22901 |
| 农村人均消费支出 | 10043 | 11103 | 12415 | 13200 | 15411 | 12434 |
| 差距       | 9162  | 9873  | 11034 | 11620 | 10643 | 10466 |

4.机会成本：农村人口市民化的机会成本主要以农村人均可支配收入测算，在 2014-2018 年期间，广东省的农村人均可支配收入不断增加，因此农村人口市民化的机会成本也在不断提高，其具体的平均值为 14613，具体结果于表 7。个人成本= 10446 + 14613 = 25059（元/人）。

表 7 广东省人均机会成本

| 年份        | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 平均    |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 农村人均可支配收入 | 12246 | 13360 | 14512 | 15780 | 17168 | 14613 |

3.2 各市非公共成本测算分析

城市生活成本高低的空间分布，广东省具体呈现出珠三角高，四周低的空间分布特征。其中城市生活成本较高的城市有广州市、佛山市、深圳市和珠海市。城市生活成本较低的城市有潮州市、揭阳市、河源市、云浮市和茂名市（图 6）。机会成本高低的空间分布，广东省基本呈现出东部与北部较低，西部偏高，珠三角地区较高的空间分布特征。其中机会成本较高的城市有佛山市、中山市、珠海市和东莞市。机会成本较低的城市有深圳市、河源市、汕尾市、揭阳市和潮州市（图 7）。社会保障成本高低的空间分布，广东省主要呈现出珠三角高，四周低的空间分布特征，其中东部地区社会保障成本最低。社会保障成本较高的城市有广州市、佛山市、珠海市和深圳市。社会保障成本较低的城市有汕头市、潮州市、揭阳市、汕尾市和阳江市（图 8）。企业培训成本高低的空间分布，广东省主要呈现出中部高两边低的空间分布特征。其中企业培训成本较高的有广州市、佛山市、珠海市和深圳市，企业培训成本较低的有汕尾市、潮州市、揭阳、阳江市和湛江市（图 9）。非公共成本比重高低的的空间分布，广东省基本呈现出珠三角高，东部偏高，西部与北部偏低的空间分布特征。其中非公共成本比重较高的城市有云浮市、佛山市、中山市和东莞市；非公共成本比重较低的城市茂名市、阳江市、肇庆市、清远市和河源市（图 10）。人均非公共成本高低的的空间分布，广东省基本呈现出珠三角地区高，四周低的空间分布分布特征。其中人均非公共成本较高的城市有广州市和佛山市；人均非公共成本较低的城市有云浮市、河源市、汕尾市、潮州市和揭阳市（图 11）。

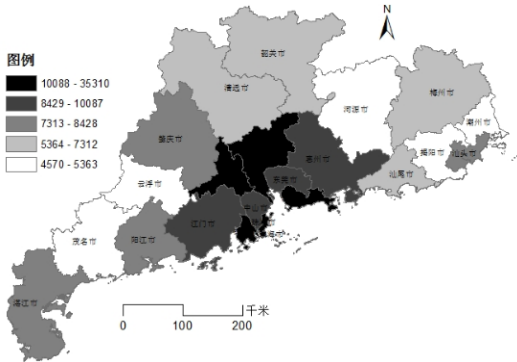


图 6 城市生活成本

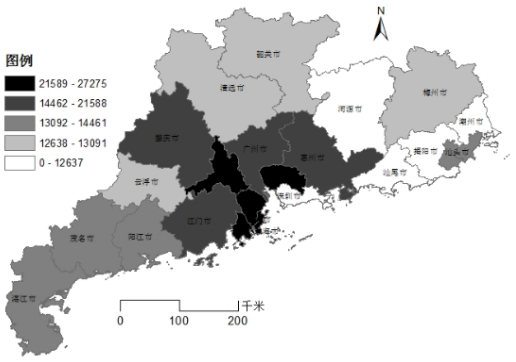


图 7 机会成本

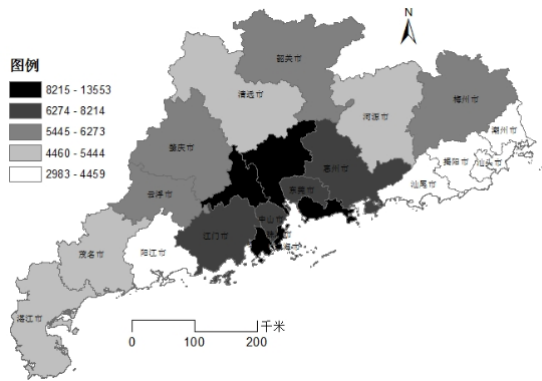


图 8 社会保障成本

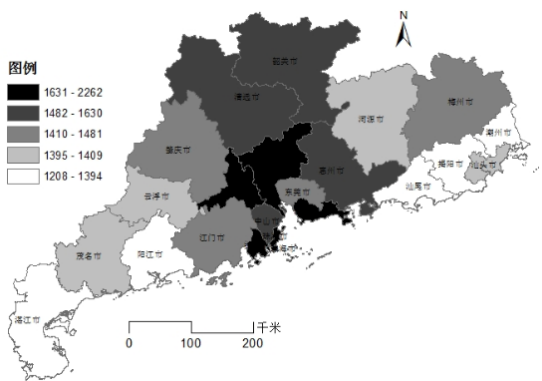


图 9 企业培训成本

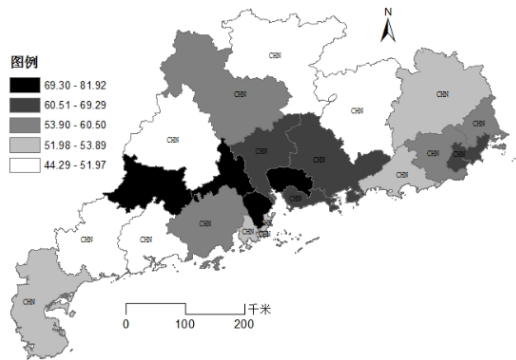


图 10 非公共成本比重

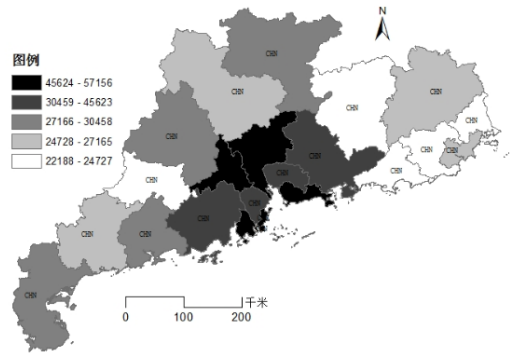


图 11 人均非公共成本

## 4 广东省农业转移人口总成本及压力分析

### 4.1 广东省农业转移人口成本分析

广东省农业转移人口总成本，主要涉及公共、社会和个人三个方面，根据上述计算方法，可获得各个城市的公共、社会和个人成本的相关数值，将这三者汇总相加后得到各个城市的农业转移人口的人均成本，随后与各个城市的农业转移人口相乘得到各个城市的农业转移人口总成本，将广东省各个城市的农业转移人口总成本相加便得到了广东省农业转移人口的总成本，其最终广东省农业转移人口的总成本为 21656.86 亿元，平均成本为  $= 9256 + 12568 + 8441 + 1844 + 10466 + 14613 = 55344$ （元/人），珠海人均基础设施总成本最高，为 25695 元；东莞人均基础设施总成本最低，为 4066 元。深圳人均公共服务总成本最高，为 19859 元；云浮人均公共服务总成本最低，为 5248 元。深圳人均城市生活中成本最高，为 35310 元；茂名人均城市生活成本最低，为 4570 元。中山人均城市机会成本最高，为 27275 元；由于深圳市城镇化率为 100%，无农业人口，深圳人均城市机会成本最低，为 0 元。珠海人均社会保障总成本最高，为 13553 元；汕尾人均社会保障总成本最低，为 2983 元。深圳人均企业培训总成本最高，为 2262 元；揭阳人均企业培训总成本最低，为 1208 元。总体来看，珠海人均城市转移总成本最高，为 97142 元；云浮人均城市转移总成本最低，为 35473 元。

农业转移人口总成本高低的空间分布情况，广东省主要呈现出珠三角高，四周低的空间分布特征。其中农业转移人口总成本较高的城市有广州市、佛山市、东莞市和深圳市；而农业转移人口总成本较低的城市有云浮市、汕头市、汕尾市、潮州市和揭阳市（图 12）。农业人口转移人均成本的空间分布情况，广东省整体

呈现出中间高，两边低的空间分布特征。其中农业人口转移人均成本较高的城市有广州市、深圳市、佛山市和珠海市，而农业人口转移人均成本较低的城市有云浮市、汕头市、汕尾市、潮州市和揭阳市（图 13）。

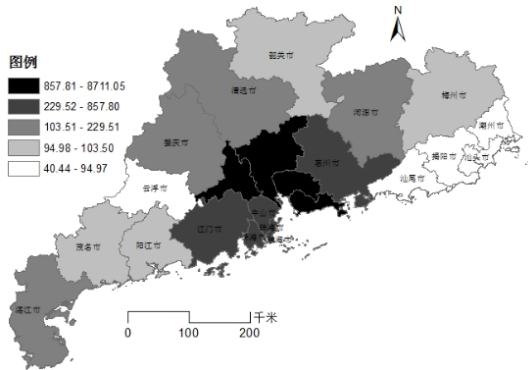


图 12 农业转移总成本（亿元）

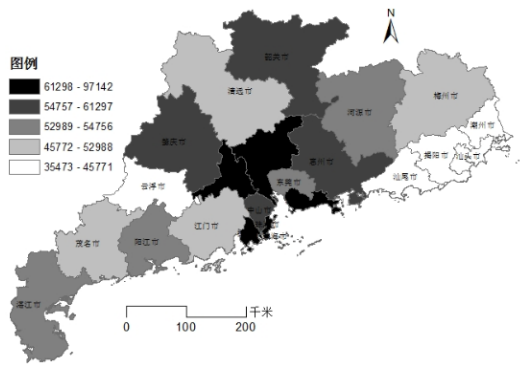


图 13 农业人口转移人均成本

4.2 广东省民化政府压力分析

1.测算方法 研究基于农业转移人口对城市可变压力（成本-收益）、公共财政压力，系统压力三个维度进行测度，其中可变压力反应个人、企业、政府每年投入于农业转移人口所产生的压力，通过投入-收益平衡年限表达，年限值越大压力越大，表明可变压力越大，反之越小；在公共服务财政压力反应农业转移人口对地方财政在公共基础设施投资、公共服务供给所产生的压力；系统压力主要通过农业转移人口成本对整个社会经济系统产出 GDP 做为变量所产生的压力。具体计算公式如下：

$$\begin{aligned} \text{成本—收益平衡指数} &= \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} \text{基本设施成本} + \\ N \left( \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} \text{公共服务成本} + \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} \text{企业成本} + \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} \text{个人成本} \right) &= \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} \text{人均GDP} \end{aligned} \tag{1}$$

$$\text{公共财政压力} = \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} \text{人均公共成本} \times \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} \text{农业转移人口} / \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} \text{财政收入} \tag{2}$$

$$\text{系统压力} = \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} \text{人均成本} / \frac{1}{5} \sum_{t=2014}^{2018} \text{人均GDP}$$

四分位数（Quartile），即统计学中，把所有数值由小到大排列并分成四等份，处于三个分割点位置的得分就是四分位数。第一四分位数（Q1），又称“较小四分位数”，等于该样本中所有数值由小到大排列后第 25%的数字。第二四分位数（Q2），又称“中位数”，等于该样本中所有数值由小到大排列后第 50%的数字。第三四分位数（Q3），又称“较大四分位数”，等于该样本中所有数值由小到大排列后第 75%的数字。第三四分位数与第一四分位数的差距又称四分位距。

表 8 四份位指数划分

| 压力指数     | 大         | 较大        | 一般        | 较小        | 小         |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 成本-收益指数  | 1.64-2.34 | 0.99-1.63 | 0.84-0.98 | 0.60-0.83 | 0.33-0.59 |
| 公共财政压力指数 | 92-123    | 76-91     | 65-75     | 50-64     | 24-49     |
| 系统压力指数   | 143-214   | 118-142   | 103-117   | 64-102    | 46-63     |

2.测算结果 成本-收益平衡点分析。成本-收益平衡点表示农业人口转移到城镇投入-产出均衡需要的时间（年），一般时间越长压力越大，反之越小。从图 14、图 15 分析，广东省成本-收益均衡时间为 1.37 年，整体压力较大。压力大的城市主要集中于广州、深圳、东莞、中山珠、珠海三角五个经济发达城市，由于人均 GDP 水平高，导致收益（产业）水平高，成本-收益均衡时间较长。压力小的城市主要梅州、河源、汕尾、湛江、韶关五个经济发展水平相对较低城市。总体人均 GDP 水平越高成本-收益达到均衡需要的时间越长，可变压力越大。

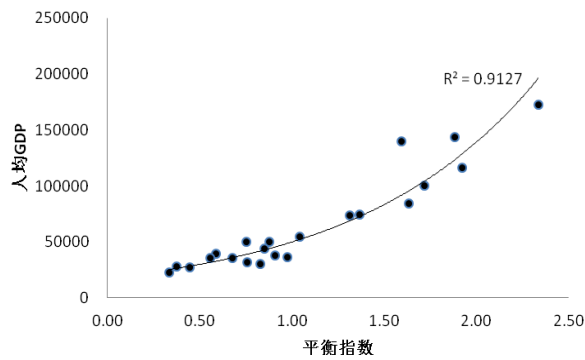


图 14 平衡指数与经济发展水平关系

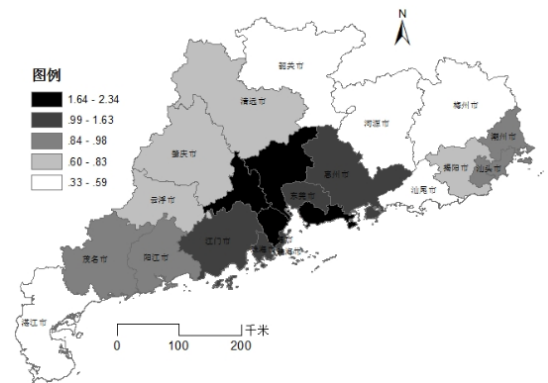


图 15 农业转移人口成本-收益平衡点

农业转移人口财政压力分析。公共财政压力表征农业人口转移对转入城市政府财政支出压力。通过图 16、图 17 分析，广东省整体公共财政支出压力指数为 66，处于中等压力状态，其中压力最大城市为珠海、江门、深圳三个经济发展水平较高城市和肇庆经济发展水平中游城市；压力最小的城市为汕头、云浮、揭阳、茂名四个经济发展水平较低的城市。总体呈现珠三角地区由于农业转移人口规模大，其他区域规模小，导致其财政压力空间差异性。总体上，经济发展水平越高，人口集聚能力越强，农业转移人口规模越大，财政压力越大。

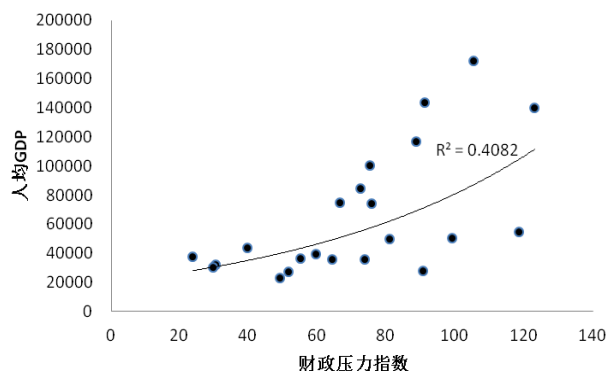


图 16 财政压力与经济发展水平关系

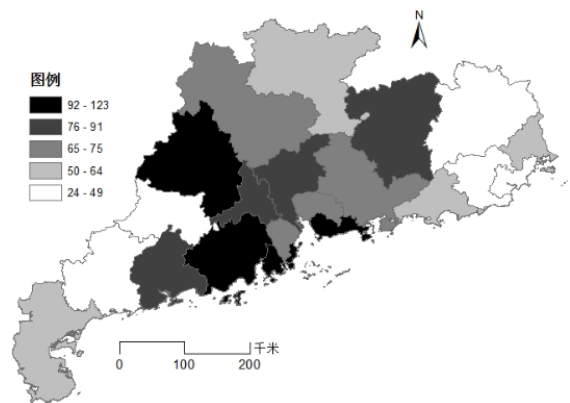


图 17 农业转移人口财政财政压力指数

农业转移人口系统压力分析。系统压力表征农业转移人口成本投入对社会经系统（人均 GDP）影响程度。通过图 18、图 19 分析，广东省农业转移人口系统压力指数为 76，处于较大压力状态。其中，压力较大城市主要集中在梅州、河源、汕尾、韶关等经济水平较低城市，压力较小的城市主要集中在深圳、佛山、广州、东莞等经济发达城市。总体经济发展水平越高的城市对于农业转移人口的吸纳能力越强，对系统影响越小，压力越小。反之经济发展水平越低的城市对于农业转移人口的吸纳能力越弱，对系统的影响越大，压力越大。

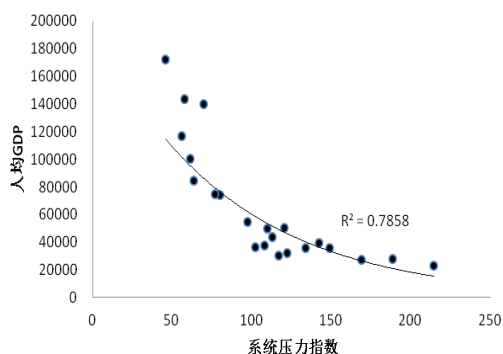


图 18 系统压力与经济发展水平关系

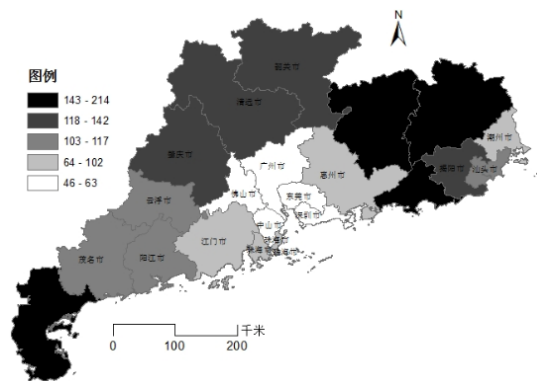


图 19 农业转移人口社会压力指数

## 5 对策建议

构建“人-地-财”联动机制“人”的城镇化实质是实现基本公共服务均等化。实现农业转移人口市民化，不仅是社会发展的根本要求和客观规律，更是扩大内需和经济转型的必然选择。随着我国城市化进程加速发展，解决市民化成本的融资问题极为关键和迫切。政府作为市民化成本的主要承担者，财政实力有限且财税制度尚需改革完善，土地作为农业转移人口的主要资产，将不可流动的资产激活增值，关键是将人口、土地、财政三者相互关联，构建三者统筹的联动机制可以减轻地方财政对土地的依赖，有效解决市民化、土地非农化和实现收入二元化三大难题。因此，稳步推进市民化，需要中央和地方政府遵循“以人为本、政府主导、多方参与、统筹兼顾”的原则，综合改革人口、土地和财政三种制度，共同确保市民化在地方财政的合理承担范围内有效推进。

### 5.1 建立“人-财”挂钩机制

1. 建立财政转移支付同市民化数量挂钩机制 人口和财政的矛盾体现在公共服务需求与供给不匹配，增加城市户籍人口意味着加大公共服务的财政投入，多数地方政府市民化不积极，因为农业转移人口创造的经济收益多数通过增值税等方式交归中央，而地方政府获得的财政收入不够为农业转移人口提供公共服务，因此要建立“人-财”挂钩机制，将农业转移人口数量和财政转移支付规模进行挂钩。即中央和省级财政设立农业转移人口市民化的专项转移支付，为农业转移人口流入集中、定居意愿强、外部效应大的城市依照“人多财增”的策略方针提供市民化专项转移支付资金。

2. 建立财政转移支付同地方政府财政压力挂钩机制 中央政府和省级政府需要对农业转移财政收入和财政支出压力大的城市，加大在基础教育、医疗卫生、社会保险、就业培训、住房保障等方面的财政转移支付补贴力度，即建立财政转移支付同地方政府财政压力挂钩的机制。按照第五章的测算结果，中央政府和省政府需要加大对政府财政收入压力指数极高和高两个等级、财政支出压力指数极高和高两个等级的城市加大专项转移支付力度。

3. 形成优先发展特色中小城镇市民化机制 政府在财政开源的同时，需要对广东省大中型城市的市民化农业人口进行适当节流，形成优先发展特色中小城镇的市民化机制。就业机会和公共服务方面的差异是导致农业转移人口定居小城镇的意愿比大中型城市较低的原因。首先，小城镇由于集聚效应差，投资项目的缺乏、就业机会少；其次，不同等级城市间的财政投入不均衡，大城市的公共服务水平高于中等城市，同时随着新农村建设，农村生产生活环境大力改善，小城镇对转移人口的吸引力优势缩小。最后，中小城镇比大中型城市的人均公共服务投资和运营成本更高。因此，政府可以选择发展前景良好的中小城镇做重点规划，给予政策和资金支持，推动其向大中型城市发展，减缓大中型城市的市民化压力。

### 5.2 建立“人-地”挂钩机制

1.建立城镇建设用地规模同市民化数量挂钩机制 城市安置农业转移人口需要进行城市扩张，土地的需求就会增加。由于中国要素市场的区域性分割，限制了劳动力、土地、资本等生产要素地区间自由流动。“增减挂钩”土地政策是统筹城乡发展中的重要政策抓手，是国土资源部为解决我国农村存量建设用地远高于城市建设用地现状而制定的，目的是为保证城市扩张所需的土地空间，在减少农村建设用地存量的同时使得建设用地总量不显著增加，有效实施“保障城市发展空间、优化农村建设空间”的土地思路，达到保护农村耕地和保障城市化用地供给的要求。由于土地要素不可流动性，由于区域间土地价值的差异性，制约了土地资源在全疆范围内顺畅流转。要解决人土分离的问题，应在全疆确定统一的建设用地指标，对土地价值进行量化，解除区位影响并赋予其跨地区交易性，做到“地随人走”，按占补平衡的原则统筹各地用地规划，实现人地跨地区再配置，充分调动各地政府市民化的积极性。

2.建立农村土地三权分置入市流转机制 确权的基础是确权，需要对现存农地进行清产核实，全面开展农村集体建设用地使用权的确权登记颁证，赋予农民明确、稳定、完整的土地产权。建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代农村产权制度。坚持农村土地集体所有的前提下，促使农村土地承包权和经营权分离，形成所有权、承包权、经营权三权分置、经营权流转的格局，促进土地适度规模经营和集体建设用地平等入市，以土地产权制度改革为重心，通过明确农民产权主体地位、破除建设用地入市障碍、推进宅基地市场化流转等，逐步解决当前农村土地制度中存在的主要问题，探索赋予农民更多财产权利，明晰产权归属，完善各项权能，激活农村各类生产要素潜能，为农民市民化提供资金支持。

### 5.3 弱化“财-地”依赖机制

1.建立多元融资机制 地方政府摆脱对土地财政的依赖，需要通过税制改革填补财政亏空。一是改变税制结构，逐步建立以房产税为主的持续性地方财政收入结构；二是发行地方融资债券，多元化资金来源渠道。推进“市政债”改革，“市政债”的发行主体为地方政府或授权机构，政府税收等一般财政收入或项目收益为偿债来源，以化解地方债风险和为城镇化融资为目的，把之前地方政府的隐性、不规范债务转变为显性、规范债务。新的市政债将坚持“公开透明”的机制和“买者自负”的市场化原则，实现金融结构的优化。鼓励政府加快建立健全市政债券的发行制度、评级制度、绩效考核制度、以及责任追究制度，并规范市政债券资金和土地转让资金的管理，加大对推进农业转移人口市民化的资金倾斜力度；充分发挥政府投融资平台的引导作用和市场的主体作用，探索政府融资平台贷款资产证券化，探索实施特许经营制度，吸引社会资本包括民间资本和国外资本参与建设。建立完善透明的投融资机制，并借鉴 TOT、BOT、PPP 等国际融资模式，多渠道吸引国内外社会资金。如图 20 所示。

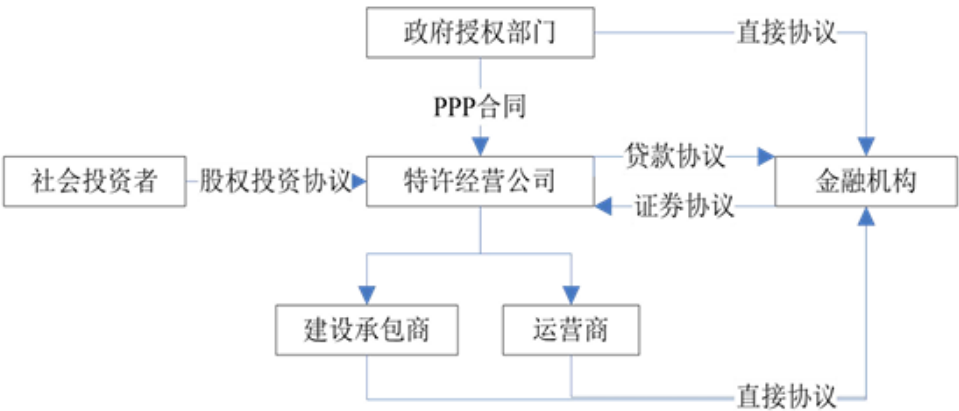


图 20 PPP 模式

2.建立集体土地入市机制 土地有偿使用制度开始于1979年,《中外合资经营企业法》提出中方投资或合营企业使用场地需要向政府缴纳使用费,1994年分税制改革后,土地出让金收入全部划归地方政府所有。由于分税制改革后地方政府税收有限,且中央和地方的财权事权不对等,迫使地方政府通过土地财政(地方政府通过利用土地获取收入的行为称为“土地财政”)弥补财政缺口,地方政府对土地财政极其依赖,土地成为地方财政的收入的主要来源。根据党的十八届三中全会提出“建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”的意见,集体建设用地的入市必然对土地财政产生重大影响,因此政府要做到完善农村土地征用制度、加大土地流转资金投入和构建土地服务监管机制。

## 基金项目

国家社会科学基金:区域文化约束下公共政策空间效应的行为相应机理及调试机制研究(21BGL030)

## 参考文献

- [1] 张国胜,谭鑫.第二代农民工市民化的社会成本、总体思路与政策组合[J].改革,2008(9):98-104.
- [2] 魏后凯,苏红键.中国农业转移人口市民化进程研究[J].中国人口科学,2013(5):21-29,126.
- [3] 刘传江,程建林.第二代农民工市民化:现状分析与进程测度[J].人口研究,2008(5):48-57.
- [4] 谌新民,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(社会科学版),2013(5):134-141,209.
- [5] 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.
- [6] 张继良,马洪福.江苏外来农民工市民化成本测算及分摊[J].中国农村观察,2015(2):44-56,96.
- [7] 张瑛,宗位银.农业转移人口市民化的成本研究——以江苏省为例[J].湖北经济学院学报,2017,15(4):85-91.
- [8] 李永乐,代安源.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[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2017,49(6):153-162,173.
- [9] 秦昕,张翠莲,马力,等.从农村到城市:农民工的城市融合影响模型[J].管理世界,2011(10):48-57.
- [10] 蔡昉.农民工市民化与新消费者的成长[J].中国社会科学院研究生院学报,2011(3):5-11.
- [11] 胡秋阳.农民工市民化对地方经济的影响——基于浙江CGE模型的模拟分析[J].管理世界,2012(3):72-80,95.
- [12] 李小敏,涂建军,付正义,等.我国农民工市民化成本的地域差异[J].经济地理,2016,36(4):133-140.
- [13] 周春山,杨高.广东省农业转移人口市民化成本——收益预测及分担机制研究[J].南方人口,2015,30(5):20-31.