

农民工市民化成本测算及其分担方式研究

——以昆山市为例

单笑笑

农民工市民化，即实现农民工向市民的转变，既是农民工群体的主观需要和意愿，也是我国加快新型城镇化建设的必然要求。昆山市位列全国经济百强县前茅，同时也是一个新型的“移民城市”。本文结合昆山市农民工市民化现状，按照政府、企业和个人的主体划分，对当地市民化成本进行测算，并有针对性地提出农民工市民化成本分担方式的建议，以期进一步加快农民工市民化进程，推动城乡一体化发展，促进新型城镇化建设。

一、进行农民工市民化成本测算的必要性

农民工市民化成本，即农民工在职业、身份、各种权利、思想观念和行为方式等方面全面融入城市所需要的资金投入，换言之，即基本公共服务和社会福利覆盖到农民工所需要的投入。随着新型城镇化的深入推进，亟需切实保障农民工市民化有序进行。而目前市民化进程存在的突出问题是：进行市民化所需成本较高，直接影响到农民工在城市与农村之间抉择。对农民工市民化成本进行测算和分担机制展开探究，有利于进一步明确包含政府、企业和个人在内的各方责任，推动市民化政策制定和落地实施。

昆山地处长三角地区，衔接苏州和上海，借力上海，大力引进外资和台资，促进产业聚集，继而吸引了大量农村剩余劳动力。务工人员为昆山的城市建设和发展做出了极大的贡献；而同时，数量巨大的农民工群体如何融入城市、实现市民化也成为突出问题，昆山市所采取的一系列措施具有一定的代表性和借鉴性。该市先后发布积分入学、积分落户相关政策，在推进户籍制度改革方面取得了实质性的进展；通过成立“外来劳动力就业指导中心”和“新昆山人服务中心”，为非昆山户籍的外来人员提供就业指导、权益维护、法律援助等方面的服务，将外来农民工纳入统一的就业管理与服务范围。这些举措在很大程度上推进了昆山市农民工市民化的进程，但单靠政府一方很难完成农民工市民化，意味着需要通过市民化成本测算来明确成本分担。

二、昆山市农民工市民化成本测算情况

（一）测算准备和测算内容

本研究相关数据主要来源于中国统计年鉴、昆山市统计年鉴及昆山市政府网站等渠道，以确保数据的准确和权威性。测算中，在私人成本、企业成本和公共成本三个维度下设立测算指标，具体而言，私人成本包含农民工个人及家庭所需支付的住房成本、生活成本、机会成本、智力成本和社会保障成本；企业成本包括企业所需支付的就业培训成本和社会保障成本；政府成本包括基础设施建设及维护成本、随迁子女教育成本、社会保障成本、住房保障成本和公共管理成本。借助以上测量指标构建出农民工市民化成本测算指标体系。采用各项指标下农民工市民化前后的差值计入各项成本的测算方法，选取2010年~2017年数据为样本，测出各项指标均值并加总获得农民工市民化总成本。

1. 私人成本维度

住房成本：指农民工转换成市民之后要在城市安居所必须增加的经济开支。本文采用城市人均住房价格来测算，以经济适

用房为标准计算人均居住成本，作为农民工市民化的住房成本。根据昆山市政府最新发布的规定，保障对象购买房屋的面积不得小于人均18平方米的保障标准，购买房屋面积小于75平方米的，政府按面积补贴房屋购买单价的50%，但单价不得超过市镇商品住房单价的50%。因此，比较市民化后需要承担的住房费用，农民工当前在政策倾斜下所承担的住房费用较少，可忽略不计，由此测得昆山市人均年住房成本为72162元。

生活成本：指的是农民工市民化后在城市购买食品、衣物，以及出行、医疗等日常开销费用。农民工市民化后，其支出的大部分将会从农村转向城市，日常开销将逐渐和城市居民持平。市民化前后的生活成本变化可以用昆山市城乡居民人均生活消费支出差额来计算，故农民工市民化的新增年生活成本为10743元。

机会成本：指的是农民工进入城市工作生活，需要放弃的原先在农村的土地等生产经营性收入。党的十九大报告进一步明确，“现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变”，农民工市民化不是要以土地来换户口。但农民工进入城市后依旧会失去在乡村务农和其他生计活动带来的相关收入，这部分收入可以视作是农民工市民化的机会成本。以全国农村居民人均年收入来衡量，得到农民工市民化的机会成本为9270元。

智力成本：指农民工为提升自己的职业技能所进行的培训、学习过程中或随迁子女教育中所发生的开支费用。由于农民工市民化前的收入和生活水平介于农村和城市人均消费水平之间，因此可将其视为城市居民低收入户。所以在测算时将智力成本计为城镇居民人均的教育开支与城镇低收入户人均教育开支的差额，测算结果为3082元。

社会保障成本：指的是根据国家法律规定，用人单位需要为职工提供必要的社会保障性待遇，也就是通常所说的“五险一金”。在个人需要缴纳的保险中，基本养老保险、基本医疗保险、失业保险的缴费比例分别为个人工资的8%、2%和0.5%，以及大病补充医疗保险费在职职工60元/年，则农民工市民化的社会保障成本约为其工资总额的10.5%，且和当地城镇职工缴纳比例相同。按城镇职工缴纳情况测算，昆山市农民工市民化个人每年所需支付的社会保障成本为3345元。

2. 企业成本维度

就业培训成本：指的是企业雇佣职工前期需要付出的岗前培训或技能提升培训所发生的费用。按照《税务总局关于企业职工教育经费税前扣除政策的通知》相关规定，企业发生的职工教育经费支出，不超过工资薪金总额8%的部分，准予在计算企业所得税应纳税所得额时扣除；超过部分，准予在以后纳税年度结转扣除。本文假设企业承担的就业培训人均成本为昆山市城镇职工最低工资标准的8%，经测算，得出昆山市农民工市民化每年人均就业培训成本为444元。

社会保障成本：指的是企业按照城镇职工标准为农民工缴纳的社会保障费用。以城镇职工社会保险缴费最低基数为标准，以2017年为例，按照基本养老保险企业缴纳基准12%，基本医疗保险企业缴纳基准8%、失业保险企业缴纳基准0.5%、工伤保险企业缴纳基准1%、生育保险企业缴纳基准0.6%的标准，对企业所需承担的社会保障成本进行测算，可得出每年的人均社会保障成本为5470元。

3. 政府成本维度

城市基础设施建设及维护成本：指的是农民工市民化后，煤气、天然气、自来水、管道、电力等城市基础设施可能会需要增加建设和维护成本的投入。农民工进入城市生活之后，水电、住房、卫生服务、绿化等都应逐渐完善，以匹配增加的人口，让农民工切实感受到城市对于这一特殊群体的欢迎和包容，真正实现“人的城镇化”。城市基础设施建设及维护成本为基础设施投资额去除住房成本后人均分摊的金额，结果为3356元。

随迁子女教育成本：指的是农民工子女随父母迁移到城市、并入学接受义务教育政府需投入的成本。每一个义务教育适龄

儿童都有权利接受学校教育，农民工随迁子女也应获得与城市儿童同等的权利。昆山市已经开始实施新市民子女公办学校积分入学政策。以2010至2017年小学、普通中学、职业中学、特殊教育学校等公立性质学校在校生人数的总和作为人数基数，昆山市财政支出中教育投资额为政府付出的教育成本（不含已在城市基础设施建设及维护成本中计算的学校建设成本），以计算得出在校生人均所需的年教育成本，测得结果为8792元。

社会保障成本：指的是城市每增加一位居民，政府需为其提供的社会保障的费用。无论原先所享受的社保待遇如何，政府应确保市民化后的农民工享有和原居民同样的社保待遇。在昆山市社会保障与就业财政总支出中，扣除农村最低生活保障支出、新农合支出后，可得出昆山市城镇社会保障与就业财政支出费用。结合昆山市城镇户籍人口总数，即可测算得出昆山市城镇人均社会保障成本为6541元。

住房保障成本：即政府住房保障成本同个人住房保障成本，假设保障对象购买房屋的面积为18平方米/人，政府补贴申请人所购房屋成交价单价的50%，测得与个人承担的住房成本都为72162元。

公共管理成本：指的是农民工市民化后，与城市居民同样能够享受城市提供的公共服务。那么，城市公共管理所需要的物力、财力、人力也会相应增加。由于乡镇的公共管理服务支出并不会因为农民工进入城市而变少，因此公共管理成本仅计算城市的公共服务支出，测得人均公共管理成本为6422元。

（三）昆山市农民工市民化成本测算结果

测算结果显示，昆山市农民工市民化的总成本为每人20.2万元，个人、企业和政府分别需要负担9.86万元、0.59万元和9.73万元。在昆山市农民工市民化的个人成本中，所占比例最高的是住房成本，比重约为73%，其次是生活成本，占比为11%，因此，对于农民工个人来说，市民化的关键就在于如何解决住房难题。在政府成本中，住房成本也同样占据主要部分，其次是教育成本和社会保障成本。截至目前，昆山市农民工已超过150万人，市民化所需成本巨大，因此必须有规划、有步骤、分类别地推行，个人、政府、企业及社会组织多管齐下，合力解决市民化难题。

三、关于农民工市民化成本分担方式的思考

（一）主要成本的分担：农民工进一步培养生计能力

测算结果显示，目前私人成本依旧是市民化成本中最主要的部分，现实要求农民工不断提高自己的生计能力，充分发挥主观能动性，积极寻求就业机会，以稳定的工作和收入来源承担其在城市生活的基本开支，同时通过兼职、创业等方式多渠道增加自己的收入。培养生计能力还体现在重视为可持续生计提供保障，如针对住房成本较高的情况，要重视缴纳住房公积金，或是申请城市保障性住房，利用政府补贴减轻购房压力。农民工也应更加重视按比例缴纳养老保险和医疗保险。

（二）新增成本的分担：政府增加投入、深化改革

就资金而言，明确中央和地方支出领域的界限，按照权责统一的原则划分各级政府的职责范围。首先，地方政府要进一步落实好区域内农民工市民化的相关工作，包括区域内的就业培训、社会保障、义务教育、公共卫生等领域；其次，中央政府和省级政府要以奖励和补贴的形式加大对跨省（市）农民工集中流入地区的支持，尤其是教育、医疗等公共服务领域的支出，既可缓解地方政府的财政压力，也能调动地方政府的积极性；其三，建立农民工市民化公共财政支出和转移支付制度，设立专项基金用于农民工市民化工作，统筹推进。

就制度而言，户籍制度改革依然是首当其冲的难题，不仅是人口管理的问题，还涉及到各级政府的财权、事权等。需要中

央和地方政府合力统筹执行，真正打破地域界限，破除城乡二元体制。其次，住房是农民工市民化中要考虑的重要问题，政府要将农民工群体纳入到保障性住房体系中，加大对城市保障性住房的资金投入。其三，改革土地制度，可以借助市场的力量，建立农村资产交易平台，将农民工在农村的各项资产量化为股份，转化为可交易可抵押的资产，帮助农民工实现带资进城，有助于解决市民化过程中的资金难题。

（三）辅助分担：企业承担社会责任

首先，企业应当遵守法律法规，积极承担社会责任，努力实现农民工与城镇职工同工同酬，保障农民工的合法劳动权益，严格按照规定为农民工缴纳“五险一金”，提高农民工参加城镇职工社会保险的比例，间接分摊农民工市民化的社会保障成本和住房成本；其次，企业应免费为农民工提供必要的就业培训或者技能培训，提供更好的工作环境。企业在力所能及的范围内，可以利用工厂闲置土地搭建宿舍，改善农民工住房条件。

（四）补充分担：社会公益组织贡献独特力量

昆山有一系列公益组织，例如昆山公益创意中心、琼花爱心助困服务、义工联合会、青年志愿者爱心服务社、慈善总会等等，为改善民生、构建和谐社会贡献力量。在解决农民工市民化难题、分担市民化成本上，社会公益组织可从如下四个方面着手：第一，针对权益受损农民工提供免费咨询和帮扶，帮助农民工维护自身权益；第二，在政府引导下设立市民化专项基金，如公共服务基金、随迁子女成长基金、住房基金、生活保障基金等，以短期有限的资助，缓解农民工市民化中的资金难题；第三，社会公益组织可通过公益爱心活动，组织社会各界捐赠活动，助力农民工市民化成本分担；第四，社会公益组织可积极寻求和调动民间资本，参与到城市公共基础设施建设中，以建立学校、社区医院等方式减轻其他主体分担的压力。

本文系国家社科基金项目“新生代农民工‘回流式’市民化的理论阐释和实证研究”（编号16BZZ073）的阶段性成果。

（作者单位：南京农业大学公共管理学院）