

doi. 10. 3724/1005-0566. 20260308

农业转移人口市民化的社会成本及其分担结构： 以武汉市为例

熊景维^{1,2}, 周 舟^{1,2}

(1. 华中农业大学农村社会建设与管理研究中心, 湖北 武汉 430070;

2. 华中农业大学农村减贫与发展研究中心, 湖北 武汉 430070)

摘 要:农业转移人口市民化的社会成本总量庞大,构建科学合理的成本分担机制是市民化顺利实现的关键。将农业转移人口市民化的社会成本构成分解为个人生计成本、政府公共服务成本、用人单位劳动力再生产的保障性成本3个维度,以成本权责理论归属和现行政策规定为市民化的理论成本测算依据、以政府对常住人口的公共服务投入为实际成本测算依据,选取在调查样本中个体特征为“中间值”的农民工作为全部农民工的典型代表,本文对其市民化成本及其分担结构进行测算分析。测算结果显示,2017—2022年武汉市农民工市民化的人均理论总成本呈逐年上升态势,年均总成本为148 860元,其中个人理论应承担78 346.76元、占比52.59%,政府应承担56 663.76元、占比38.13%,用人单位应承担13 849.51元、占比9.29%。2022年武汉市典型农民工市民化的人均实际投入总成本为83 734.45元,其中个人实际投入成本为32 914.80元、占比39.31%,政府实际投入成本为36 062.05元、占比43.07%,用人单位实际投入成本为14 757.60元、占比17.62%。该年,个人、政府和用人单位实际投入成本的平均达标度分别为37.91%、67.40%、87.72%;市民化人均实际总投入成本的达标度为53.28%。以理论应投额度为衡量标准,市民化社会成本的三方分担主体在实际投入额度上均存在较大缺口,需要通过进一步优化完善市民化公共投入制度、引导激励用人单位强化投入责任、全面赋能农民工个人系统提升其成本分担意愿和能力,建立健全市民化社会成本投入—分担机制,助推新型城镇化和中国式现代化进程。

关键词:农业转移人口;市民化;社会成本;成本分担结构

中图分类号:C971

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2026)03-0081-14

Social costs of citizenization of agricultural transfer population and their sharing structure

XIONG Jingwei^{1,2}, ZHOU Zhou^{1,2}

(1. Center for Rural Social Construction and Management Study, HZAU, Wuhan 430070, China;

2. Center for Rural Poverty Reduction and Development Study, HZAU, Wuhan 430070, China)

Abstract: The social cost of agricultural transfer population citizenization is decomposed into three dimensions: individual livelihood costs, government public service costs, and employers' labor reproduction security costs. This study measures the citizenization costs of typical migrant workers from both theoretical and practical perspectives.

基金项目:国家社会科学基金项目“农民工市民化的社会成本及其分担机制研究”(21BSH035);华中农业大学自主创新项目“新生代农民工县域市民化问题研究”(2662024WFPY002)。

作者简介:熊景维(1985—),男,湖北咸宁人,管理学博士,华中农业大学教授、博士生导师,研究方向为农业转移人口市民化与城乡统筹发展。

Empirical results show that from 2017 to 2022, Wuhan's migrant worker citizenization incurred a per capita theoretical total cost of 148 860 yuan, with individual, government, and employer shares at 780 346.76 yuan, 56 663.76 yuan, and 13 849.51 yuan respectively. The actual total investment cost for typical migrant workers was 83 734.45 yuan, including 32 914.80 yuan (individual), 36 062.05 yuan (government), and 14 757.60 yuan (employer) in 2022. The actual cost compliance rates were 37.91% (individual), 67.40% (government), 87.72% (employer), with an overall compliance rate of 53.28%. The theoretical cost-sharing structure is 55.25% (individual), 34.05% (government), and 10.70% (employer), while the actual structure is 39.31% (individual), 43.07% (government), and 17.62% (employer). Sensitivity analysis indicates significant sensitivity to income fluctuations but insensitivity to social security contribution base and housing price changes. Current cost-sharing reveals substantial investment gaps across all three parties, with inadequate alignment between actual inputs and theoretical responsibilities. Mobilizing tripartite investment initiatives—particularly enhancing migrant workers' capacity and willingness to invest—remains critical for advancing citizenization.

Key words: agricultural transfer population; citizenization; social costs; cost-sharing structure

党的二十大报告明确指出要深入推进以人为核心的新型城镇化,加速农业转移人口市民化进程^[1]。面对庞大的人口市民化潜在需求,若要推动农民工享有与城镇居民同等的公共服务权利、顺利融入城市生活则需要大量的成本投入。考察农民工市民化的社会成本的要素谱系及其构成,在此基础上探究分担化解其市民化社会成本的合宜机制,对加快“以人为核心”的新型城镇化进程和推进中国式现代化都具有十分重要的意义。

当前学界关于农业转移人口市民化社会成本的研究主要聚焦于成本要素构成和成本分担机制两个方面。在成本要素构成上,有学者基于成本结构将社会成本划分为私人发展成本和公共发展成本^[2]。还有学者从成本承担者的角度将农民工市民化的社会成本划分为个人成本、企业成本和政府成本三部分^[3],认为农民工市民化的个人成本中不仅包括经济成本,还应包括预期的社会心理成本与潜在的机会成本,如失业成本、智力成本和工资歧视成本等^[4]。此外,还有学者洞悉到不能仅以成本来衡量农民工市民化的客观需求^[5],原因在于成本投入产生的巨大经济收益与非货币收益也是推动农民工市民化进程的积极因素^[6-7]。部分综合性视角的研究则对农民工市民化过程中的公共成本、用人单位成本以及个人成本进行了细致的指标划分^[8]。

在市民化成本分担机制方面,多数学者认为市民化的社会成本应当在政府、企业和农民工个人之

间进行分担^[9]。有学者对潜在分担主体做了进一步的探究分析,认为市场、社区也应当分担一部分农民工市民化的社会成本^[10]。在现实中,市民化社会成本分担主要存在3个层面的问题:一是农民工受自身条件限制,个体素质条件整体不高,维权意识、能力发展意识和成本分担能力较弱^[11];二是政府对于推进农民工市民化的积极性不足,普遍存在配套政策缺位和市民化公共服务供给不足的问题^[12];三是用人单位为农民工提供的劳动保障和福利待遇条件较差,社会保险参保率和缴费不足问题突出^[13]。

既有研究围绕农业转移人口市民化的社会成本议题进行了广泛的研究,形成了初步的经验和理论智识。但也存在一些明显的不足,主要表现在:一是对市民化社会成本意涵及其内容要素尚未形成完全共识,农民工市民化社会成本及其构成要素的综合性分析架构和市民化社会成本理论需进一步梳理提炼;二是围绕农业转移人口市民化社会成本理论和实际成本分担状况进行对比分析的研究相对较少,各研究的测算口径不一、结果差异较大,市民化社会成本测量和核算估计的方法尚有待进一步发展完善。

由此,本文通过构建农民工市民化社会成本要素构成的综合性理论框架、构建市民化社会成本测量模型,实证估计当前我国农民工市民化成本分担的现状与结构,并在对比分析各主体在市民化理论成本与实际成本分担差异的基础上,提出优化改进市民化成本分担结构的政策建议。

二、农业转移人口市民化成本测算的理论模型

(一) 核心概念及其测量指标

1. 农业转移人口市民化社会成本的分担主体

农业转移人口是指从农村迁移至城镇就业居住的农业人口,它主要分为两类:一是户籍仍在农村,但已经从农村迁移到城镇工作生活或在农村与城镇之间流动的农业人口;二是户籍在城镇且已在城镇工作生活的城镇居民。本文侧重研究第一类,也即当前作为农业转移人口核心主体的农民工^①。农民工、务工地城市政府和作为用人单位的企业是市民化的责任主体,因而自然构成市民化社会成本的分担主体。推进新型城镇化需要个人、政府、用人单位三方共同承担市民化过程中的社会成本。

2. 市民化社会成本

市民化社会成本即指农民工在完成向市民转变的过程中在经济、社会、心理等方面所需承担的费用和付出的代价。本研究将市民化社会成本划分为3个维度,即个人生计成本、政府公共服务成本、用人单位劳动力再生产的保障性成本。3个主体分担市民化社会成本的逻辑依据及其成本分担的内容如下所述。

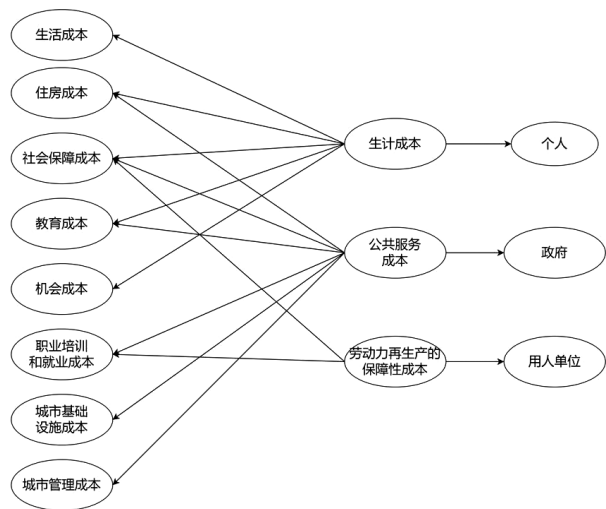


图1 市民化社会成本及其分担主体的对应关系

(1) 农民工——个人生计成本。基于成本权责理论,农民工作为市民化直接受益者,需承担核

心成本责任。其个人生计成本包括城市生活开支、住房成本、子女教育投入、医疗保健费用及机会成本等。该类成本具有私人品属性,理论上应由个人主导承担,但鉴于农民工群体收入水平限制,需构建多方协同支持机制。

(2) 政府——政府公共服务成本。依据外部性理论,农民工市民化产生的劳动力供给增加、财政收入增长等正外部性,需政府通过公共服务投入实现社会收益内部化。政府公共服务成本具体包括:与新增市民化人口配套的基础设施建设、基本公共服务(义务教育、社会保险、医疗保障、住房保障)及社会融入支持等公共品支出。

(3) 用人单位——用人单位劳动力再生产的保障性成本。基于劳动契约理论,用人单位需承担劳动力再生产的直接成本,包括:基本工资、社会保险缴费、职业技能培训投入及劳动条件改善等。该类成本是维持劳动力稳定供给的基础,对提升企业竞争力具有正向效应。

3. 市民化社会成本的分担结构

上述3种不同类型成本的组成比例及相应各主体在总市民化社会成本中分担的份额和程度,即为市民化社会成本的分担结构。

(二) 农民工市民化成本测算的方法论架构

本文基于既有文献研究以及政策法规中关于市民化成本构成及其权责划分的规定,结合农民工在城市融入过程中满足其生存与发展所需的关键成本要素,构建了市民化成本的理论测算模型。在方法论层面,采用基于典型个体的成本推估法;在案例选择上,以具有代表性的中部省会城市——武汉市作为分析样本,展开实证测算。

1. 典型农民工的社会成本测算方法

本文采用“典型农民工”法估算市民化社会成本,即从农民工总体中选取代表性个体,以其市民化成本推估整体状况。为分析当前农民工、城市政府及用人单位在成本分担中的结构与现状,研

^① 在此情形中,农业转移人口与俗称的“农民工”的内涵和外延基本一致,为与学术界和民间界的表述习惯一致,本文将不再专门区分两者的口径,而是视具体语境和用语习惯交替使用这两个概念。

究从理论与实际两个层面进行测算。

(1)理论成本。基于市民化成本的理论责任归属与现行政策划分进行测算。通过梳理既有文献、政策法规中的责任共识,结合公开数据,以务工工地城市居民的“平均生活成本”作为估算市民化“应然成本”的依据,并以此作为评估实际分担状况的参照标准(见表1)。数据来源于武汉市统计年鉴(2017—2022年)及相关政策文件。

(2)实际成本。基于抽样调查数据,选取具有代表性的农民工个体,以其实际支出的市民化总成本作为实际成本的测算结果,并视其为农民工

群体市民化社会成本的均值表征。在具体操作中,本研究依据课题组对武汉市农民工的调查数据,结合群体特征分析,选取典型农民工并核算其个体成本,作为实际成本的测算基准。

通过对比实际承担成本与理论分担额度,量化评估三方主体在市民化成本分担中的责任匹配度与结构合理性。

2. 市民化社会成本测算模型构建

(1)成本分担的政策依据

现行政策框架对市民化成本分担责任已形成初步制度安排,具体权责划分如表1所示。

表1 政策法规中农民工市民化成本的权责划分

颁布年份	文件名称	成本分担主体责任
2014	《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》 ^②	农民工:城镇社会保险、职业教育和技能培训费用等 政府:义务教育、劳动就业及市政设施等公共成本 用人单位:落实同工同酬,加大技能培训投入,依法缴纳社会保险
2022	《“十四五”新型城镇化实施方案》 ^③	政府:完善公共服务机制,开展职业技能培训,放宽社保户籍限制,监督用人单位缴费责任
2022	《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》 ^④	政府:推进公共服务均等化,保障随迁子女义务教育,加强就业服务与技能培训
2020	《中华人民共和国民法典》	明确劳动者享有平等就业、劳动报酬、社会保险、职业培训等法定权利

(2)市民化社会成本的测算模型

假设农民工市民化总成本为 $C_{\text{总}}$,个人成本为 $C_{\text{个}}$,政府成本为 $C_{\text{政}}$,用人单位成本为 $C_{\text{企}}$ 。个人成本中各类成本分别为城市生活成本(C_1),住房成本(C_2),社会保障成本(C_3),机会成本(C_4);政府成本包含城市基础设施成本(C_5),社会保障与就业成本(C_6),随迁子女教育成本(C_7),住房保障成本(C_8),城市管理成本(C_9);企业成本主要包括社会保障成本(C_{10})和职业就业培训成本(C_{11})。则测算公式为:

$$\begin{cases} C_{\text{个}} = C_1 + C_2 + C_3 + C_4 \\ C_{\text{政}} = C_5 + C_6 + C_7 + C_8 + C_9 \\ C_{\text{企}} = C_{10} + C_{11} \end{cases}$$

$$\begin{aligned} C_{\text{总}} &= C_{\text{个}} + C_{\text{政}} + C_{\text{企}} \\ &= C_1 + C_2 + C_3 + C_4 + C_5 + C_6 + C_7 + \\ &\quad C_8 + C_9 + C_{10} + C_{11} \end{aligned}$$

根据农业转移人口市民化社会成本构成要素及其对应指标的操作化,构建如下成本测算模型(见表2)。模型中具体指标及含义在下文的分析中详细阐述。

三、农业转移人口市民化社会成本实证测量:以武汉市为例

(一)市民化理论成本的分解测量

理论成本测算基于2017—2022年国家统计局和武汉市官方统计数据测算^⑤。

② 中共中央、国务院. 国家新型城镇化规划(2014—2020年)[Z]. 2014-03-16.

③ 国家发展改革委. 关于印发“十四五”新型城镇化实施方案的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/12/content_5700632.htm.

④ 国家发展改革委关于印发《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-03/22/content_5680416.htm.

⑤ 主要数据来自《武汉市统计年鉴》,资料引用来源:武汉市统计局.《武汉市统计年鉴》(2018—2023年)[EB/OL]. 武汉市统计局网,网址:<https://tjj.wuhan.gov.cn/tjfw/tjnj/>.

表 2 农民工市民化成本测算模型

成本测算类型		计算方式
个人成本	城市生活成本 C_1	按照城镇居民当年人均消费支出(除去居住成本),随迁子女教育成本也一并纳入城市生活成本中
	住房成本 C_2	购房:购房实际成本及其债务成本 公式: $C_2 = (C_{\text{房价}} + C_{\text{利息}})/20$
	社会保障成本 C_3	农民工实际工资收入与个人社保缴费比例之积 公式: $C_3 = W_{\text{工资}} \times N\% \times 12$
	机会成本 C_4	用农村居民人均收入与支出之差代表农村居民在农村可获得的纯收入,将其作为农民工市民化需要舍弃的机会成本,即需要支出的成本
		公式: $C_4 = C_{\text{农收}} - C_{\text{农支}}$
政府成本	城市基础设施成本 C_5	基础设施投资总额和城镇常住人口规模的比值 公式: $C_5 = I_{\text{基建}}/P_{\text{城居}}$
	社会保障与就业成本 C_6	社会保障与就业财政总支出和全市从业人员的比值 公式: $C_6 = I_{\text{社支}}/P_{\text{从业}}$
	随迁子女教育成本 C_7	教育投资总额与在校生总数的比值 公式: $C_7 = I_{\text{教支}}/P_{\text{学生}}$
	住房保障成本 C_8	财政支出中住房保障支出总额与城镇常住居民总数的比值 公式: $C_8 = I_{\text{住保}}/P_{\text{城居}}$
	城市管理成本 C_9	财政支出中公共服务支出总额与城镇常住居民总数的比值
		公式: $C_9 = I_{\text{公支}}/P_{\text{城居}}$
用人单位成本	社会保障成本 C_{10}	农民工实际工资收入与单位社保缴费比例之积,农民工个人实际工资按照最低工资基础进行缴纳费用计算,缴费比例以2019年作为分界线,2019年之前养老保险缴费比例为19%,2019年之后为16% 公式: $C_{10} = W_{\text{基数}} \times N\% \times 12$
		职业培训成本 C_{11}

1. 个人成本

(1)城市生活成本(C_1)

城市生活成本涵盖食品、交通、教育医疗等支

出。本研究将子女教育成本并入生活成本的依据包括:一是农民工群体普遍将子女教育支出视为生活成本的核心构成;二是官方统计口径中生活成本已涵盖教育支出;三是随迁子女教育政策完善后,政府承担主要教育成本,个人支出占比降低。

由于城市物价水平具有普遍性,农民工市民化后的消费水平将逐步趋近本地市民^[14]。本文以剔除居住成本后的武汉市城镇常住居民人均消费支出作为农民工城市生活理论成本测算基准,具体数据见表 3。

(2)住房成本(C_2)

住房成本是农民工市民化进程中为获得城市稳定居住条件所需的经济支出,受城市化水平、区域经济差异及政策调控等因素影响。

理论测算聚焦购房及债务成本(租房成本纳入实际成本分析),基于农民工市民化长期定居需求,采用购房情景进行核算。测算假设包括:住房面积以武汉市城镇人均住房面积为基准,单价采用商品住宅均价;首付比例 30%,商业贷款期限 20 年,还款方式为等额本息。贷款利率取 2017—2022 年商业住房贷款基准利率均值 4.52%,综合借款人信用状况上浮 15 个基点,实际执行利率 4.67%。

当年人均住房成本计算公式为:

$$\begin{aligned}C_{\text{房价}} &= C_{\text{单价}} \times S \\C_{\text{利息}} &= C_{\text{贷款}} \times I_{\text{利率}} \times Y_{\text{年限}} \\C_2 &= (C_{\text{房价}} + C_{\text{利息}})/20\end{aligned}$$

表 3 武汉市农民工城市个人生活成本核算数据情况

成本目类	具体核算项目	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
个人城市生活成本(C_1)	城镇常住居民人均消费支出	28 546	31 201	34 005	31 115	36 684	37 418
	人均居住成本	7 979	8 576	9 187	8 591	9 298	9 618
个人城市住房成本(C_2)	人均住房面(m^2)	35.18	35.38	35.58	35.78	35.99	36.19
	住宅单价($\text{m}^2/\text{元}$)	15 419	17 651	18 101	17 942	19 280	19 086
	购房市场价(元)	542 437	624 507	644 034	641 953	693 884	690 713
	人均首付成本(元)	162 731	187 352	193 210	192 586	208 165	207 214
	贷款金额(元)	379 706	437 155	450 824	449 367	485 719	483 499
	贷款总利息(元)	205 220	236 268	243 657	242 870	246 303	261 317
	住房总成本(元)	747 657	860 775	887 691	884 823	940 187	952 030
	年均住房成本(元)	37 383	43 049	44 384	44 241	47 009	47 602
个人城市社会保障成本(C_3)	缴费基数下限(元)	3 093	3 400	3 740	3 740	3 740	4 077
	个人缴费比例/%	10.3	10.3	10.3	10.3	10.3	10.3
机会成本(C_4)	农村常住居民人均可支配收入(元)	20 887	22 652	24 776	24 057	27 209	29 304
	农村常住居民人均消费支出(元)	15 812	17 520	19 150	18 254	21 558	23 196

注:数据来源包括国家统计局、武汉市人民政府、武汉市统计局、武汉市人力资源和社会保障局、武汉市统计年鉴、立方数据。

其中, $C_{\text{单价}}$ 为武汉市当年住宅均价, S 为武汉市人均住房面积, $C_{\text{贷款}}$ 为房价的 70%, $C_{\text{利息}}$ 则为 20 年共需缴纳的贷款利息。

结合武汉市 2017—2022 年统计年鉴数据, 可计算农民工每年所需支付的购房及其债务成本 (见表 3), 而农民工在武汉市生活的该项个人成本测算结果见表 6 中“住房成本 (C_2)”。

(3) 社会保障成本 (C_3)

社会保障成本指农民工市民化过程中个人需承担的社会保险缴费支出, 主要包括基本养老保险、基本医疗保险及失业保险。

根据武汉市社保政策, 个人缴费比例为: 养老保险 8%、医疗保险 2%、失业保险 0.3%, 合计 10.3%, 缴费基数按当年社保缴费下限执行。

依据《社会保险法》, 职工实际工资低于社保缴费基数下限的, 按下限标准缴纳。武汉市 2022 年社保缴费基数下限为 4 077 元, 个人社保缴费比例 10.3%。

以武汉市社保缴费基数下限为测算基准, 计算公式为:

$$C_3 = W_{\text{工资}} \times N\% \times 12$$

其中, $W_{\text{工资}}$ 为农民工实际工资 (按社保缴费基数上下限规范调整: 低于下限按下限计算, 高于上限按上限计算), $N\%$ 为个人缴费比例 10.3%。

武汉市农民工社会保障个人缴纳费用测算结果见表 4。

(4) 机会成本 (C_4)

机会成本指农民工因市民化放弃农业生产所产生的经济损失, 采用农村居民人均纯收入测算^[15]。计算公式为:

$$C_4 = C_{\text{农收}} - C_{\text{农支}}$$

其中, $C_{\text{农收}}$ 为农村常住居民人均可支配收入, $C_{\text{农支}}$ 为农村常住居民人均消费支出。根据武汉市统计年鉴 2017—2022 年农村常住居民收支数据进行测算结果。

2. 政府成本

(1) 城市基础设施成本 (C_5)

城市基础设施成本指政府为农业转移人口市

民化投入的城市基础设施建设与维护费用, 涵盖水利、交通、通信、环保等固定资产投资。采用武汉市城市基础设施投资总额和武汉市城镇常住人口规模进行成本测算, 计算公式为:

$$C_5 = I_{\text{基投}} / P_{\text{城居}}$$

其中, $I_{\text{基投}}$ 是基础设施投资总额, $P_{\text{城居}}$ 为城镇常住居民数量。武汉市 2017—2022 年基础设施投资总额与城镇常住人口数据见表 4, 经人均化处理后得到城镇常住居民人均城市基础设施成本。

表 4 武汉市常住人口公共服务政府投入成本核算数据情况

成本核算目类	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
基础设施投资额 (亿元)	3 920.73	4 328.47	4 886.85	4 070.74	4 229.5	4 686.29
城镇常住居民 (万人)	1 089.29	1 108.1	1 121.2	1 244.77	1 364.89	1 373.9
社会保障与就业支出 (万元)	2 535 327	2 864 401	3 402 783	3 846 419	2 637 883	2 541 809
全市从业人数 (万人)	564.08	610.72	623.13	603.79	634.2	635.32
教育支出 (万元)	2 669 650	2 603 859	2 912 789	2 929 129	3 080 660	3 218 403
在校生人数 (万人)	188.19	195.7	205.19	216.55	227.16	237.81
政府住房保障支出 (万元)	608 454	557 697	552 476	662 693	758 305	621 998
一般公共服务支出 (万元)	1 474 771	1 655 176	1 885 845	1 900 388	1 948 231	1 949 535

数据来源: 湖北省统计年鉴、武汉市统计年鉴。

(2) 社会保障与就业成本 (C_6)

社会保障与就业成本指政府为农业转移人口提供职业培训、就业补贴等公共服务的支出。基于数据可得性与测算统一性, 采用武汉市社会保障与就业财政总支出与全市从业人员总数的比值测算人均成本, 计算公式为:

$$C_6 = I_{\text{社支}} / P_{\text{从业}}$$

$C_{\text{社支}}$ 为社会保障与就业财政支出总额 (万元), $P_{\text{从业}}$ 为全市从业人员总数 (万人)。

(3) 随迁子女教育成本 (C_7)

随迁子女教育成本指政府为农民工随迁子女提供基础教育服务的公共投入, 采用武汉市教育财政支出总额与在校生总数的比值测算人均成

本,计算公式为:

$$C_7 = I_{\text{教支}} / P_{\text{学生}}$$

其中, $I_{\text{教支}}$ 为武汉市教育财政支出总额(万元), $P_{\text{学生}}$ 为基础教育阶段在校生总数(万人)。

(4)住房保障成本(C_8)

武汉市政府住房保障体系涵盖保障性住房(公租房、廉租房)、购房补贴及公积金补助等,按收入水平差异化供给^[16]。低收入农民工(单身月收入 $\leq 3\,500$ 元或家庭人均月收入 $\leq 3\,000$ 元)可享受住房租赁补贴,标准为 $25\text{元}/\text{m}^2 \cdot \text{月}$,补贴面积 16m^2 ,系数 0.4 ,计算公式为:

$$S = I_{\text{补贴}} \times A \times P \times N$$

其中, S 为租赁补贴额度(元/月); $I_{\text{补贴}}$ 为补贴标准($25\text{元}/\text{m}^2 \cdot \text{月}$); A 为补贴面积(16m^2); N 为补贴系数(0.4)。按最高标准测算:

$$S_{\text{人均}} = 25 \times 16 \times 1 \times 0.4 = 160\text{元}$$

低收入群体月均住房保障成本 160 元;一般农民工参照城镇常住居民人均住房保障支出测算,公式为:

$$C_8 = I_{\text{住保}} / P_{\text{城居}}$$

其中, $I_{\text{住保}}$ 为武汉市住房保障财政支出总额(万元), $P_{\text{城居}}$ 为城镇常住人口(万人)。

(5)城市管理成本(C_9)

城市管理成本指政府为农业转移人口提供公共管理服务的支出,采用武汉市一般公共服务支出总额与城镇常住人口的比值测算,计算公式为:

$$C_9 = I_{\text{公支}} / P_{\text{城居}}$$

其中, $I_{\text{公支}}$ 为武汉市一般公共服务支出总额(万元), $P_{\text{城居}}$ 为城镇常住人口(万人)。

3. 用人单位成本

(1)社会保障成本(C_{10})

用人单位社会保障成本指为农民工缴纳的城镇职工社会保险费用。根据武汉市政策,2019年养老保险单位缴费比例由 19% 降至 16% ,工伤保险按最低档 0.2% 执行。2019年前单位缴费比例:养老保险 19% 、医疗保险 8% 、失业保险 0.7% 、生育保险 0.7% 、工伤保险 0.2% ;2019年后养老保险调整为 16% ,其余不变。

以城镇职工社保缴费基数下限为测算基准,计算公式为:

$$C_{10} = W_{\text{基数}} \times N\% \times 12$$

其中, $W_{\text{基数}}$ 为社保缴费基数下限(元/年); $N\%$ 为单位缴费比例。用人单位成本核算数据见表5。

表5 武汉市社会保障用人单位最低缴纳成本

成本目类	具体核算项目	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
用人单位社会保障成本(C_{10})	缴费基数下限(元)	3 093.3	3 399.6	3 739.8	3 739.8	3 740	4 077
	缴费比例(%)	28.6	28.6	28.6	25.6	25.6	25.6
用人单位职业与就业培训成本(C_{11})	城镇单位就业人员平均工资(元)	67 992	73 671	80 763	87 929	98 483	103 308
	培训成本比例下限(%)	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
	培训成本比例上限(%)	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
	人均培训成本(元)	1 359.84	1 473.42	1 615.26	1 758.58	1 969.66	2 066.16

数据来源:武汉市统计局、武汉市人力资源和社会保障局

(2)职业与就业培训成本(C_{11})

职业培训成本指用人单位为提升员工技能而投入的教育经费。根据《中华人民共和国企业所得税法实施条例》,企业应按职工工资总额的 $1.5\% \sim 2.5\%$ 提取职工教育经费。鉴于工资总额数据不可得,本文采用城镇单位就业人员年平均工资与提取比例中间值(2.0%)测算,公式为:

$$C_{11} = W_{\text{工资}} \times N\%$$

其中, $W_{\text{工资}}$ 为武汉市城镇单位就业人员年平

均工资(元); $N\%$ 为职工教育经费提取比例中间值(2.0%)。

(二)市民化理论成本的测算结果

基于理论模型测算武汉市2017—2022年农业转移人口市民化成本(见表6),结果显示:理论总成本呈逐年上升趋势,从2017年的 $135\,417.17$ 元增至2022年的 $157\,154.10$ 元,累计增长 $19\,228.24$ 元。分类成本中,个人成本从 $66\,848.17$ 元增至 $86\,548.67$ 元(+ $19\,700.5$ 元),用人单位成本从

11 976元增至 14 590. 70 元(+ 2 614. 7 元),政府成本从 56 593 元降至 53 506. 04 元(- 3 087 元)。

可见个人成本与用人单位成本呈上升态势,政府成本略有下降,其中个人成本增幅最大。

表 6 农民工市民化理论总成本 单位:元

成本指标类型		成本计算结果					
		2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
个人成本	城市生活成本(C_1)	20 567	22 625	24 818	22 524	27 386	27 800
	住房成本(C_2)	37 382. 85	43 038. 77	44 384. 54	44 341. 13	47 009. 34	47 601. 50
	社会保障成本(C_3)	3 823. 32	4 201. 91	4 622. 39	4 622. 39	4 622. 64	5 314. 80
	机会成本(C_4)	5 075	5 132	5 626	5 803	5 651	6 108
政府成本	城市基础设施成本(C_5)	36 000	39 100	43 600	32 700	31 000	34 100
	社会保障与就业成本(C_6)	4 494. 62	4 690. 2	5 460. 79	6 370. 46	4 159. 39	4 000. 83
	随迁子女教育成本(C_7)	14 185. 93	13 305. 36	14 195. 57	13 526. 34	13 561. 63	13 533. 51
	住房保障成本(C_8)	558. 57	503. 29	492. 75	532. 38	555. 58	452. 72
	城市管理成本(C_9)	1 353. 88	1 493. 71	1 681. 99	1 526. 70	1 427. 39	1 418. 98
用人单位成本	社会保障成本(C_{10})	10 616. 16	11 667. 48	12 834. 96	11 488. 67	11 489. 28	14 757. 60
	职业就业培训成本(C_{11})	1 359. 84	1 473. 42	1 615. 26	1 758. 58	1 969. 66	2 066. 16
总成本		135 417. 17	147 231. 14	159 332. 25	145 193. 65	148 831. 91	157 154. 10

理论成本分担结构如表 7 所示。2017—2022 年个人成本占比从 49. 36% 升至 55. 24% (+ 5. 88 个百分点),政府成本占比从 41. 79% 降至 34. 05% (- 7. 74 个百分点),用人单位成本占比从 8. 85% 升至 10. 71% (+ 1. 86 个百分点)。理论分担结构呈现个人主导化、政府责任弱化、企业责任强化的特征。需注意的是,上述趋势基于社保缴费比例固定而工资水平逐年增长的假设,与现实存在偏差:农民工因职业类型固化与人力资本积累不足,其工资增长存在天花板效应,长期可能面临人力资本贬值与待遇下降风险。

表 7 农民工市民化理论成本中个人、政府和用人单位占比结构

年份	类目	个人成本	政府成本	用人单位成本
2017 年	金额/元	66 848. 17	56 593. 00	11 976. 00
	占比/%	49. 36	41. 79	8. 85
2018 年	金额/元	74 997. 68	59 092. 56	13 140. 90
	占比/%	50. 94	40. 13	8. 93
2019 年	金额/元	79 450. 93	65 431. 10	14 450. 22
	占比/%	49. 86	41. 07	9. 07
2020 年	金额/元	77 290. 52	54 655. 88	13 247. 25
	占比/%	53. 23	37. 64	9. 13
2021 年	金额/元	84 668. 98	50 703. 99	13 458. 94
	占比/%	56. 89	34. 07	9. 04
2022 年	金额(元)	86 824. 30	53 506. 04	16 823. 76
	占比/%	55. 25	34. 05	10. 70

(三)典型农民工市民化实际成本的测量

实际成本测算数据来源于课题组 2022 年武

汉市农民工市民化社会成本专项调查。采用滚雪球抽样法,在汉阳区、洪山区、东湖新技术开发区、武昌区 4 个市辖区人流量较大的街口和部分城中村展开实地调研。发放问卷 1 000 份,回收有效问卷 851 份,经数据清洗后有效样本 665 份。实际成本测算基于样本中“典型农民工”个体数据进行。

典型农民工选取采用多维度中位值匹配法,即选取收入、务工时长、受教育程度、年龄、城市社会资本及公共服务享有状况等核心指标的中位值,在样本中匹配与各指标中位值最接近的个体,作为全体农民工的代表性样本,以反映市民化成本的“平均水平”。

1. 农民工的样本特征

665 份有效样本中,性别与年龄分布特征如表 8 所示。在性别分布上,农民工男女比例基本均衡(女 50. 80%,男 49. 20%);以 1980 年为界划分代际,24 ~ 44 岁新生代农民工 582 人(87. 50%),45 ~ 74 岁传统农民工 83 人(12. 50%)。在学历上,样本农民工以高职高专为主(153 人,23. 00%),依次为高中(143 人,21. 50%)、初中(130 人,19. 50%)、中职中专(119 人,17. 90%)、大学本科(104 人,15. 60%)及小学及以下(16 人,2. 40%),新生代农民工整体学历

水平较高。婚姻状况以未婚为主(353 人,53.10%),已婚占 45.70%(304 人)。收入分布呈现“低端集中”特征:月收入 3 500 元以下 436 人(65.60%),3 501—10 000 元 221 人(33.20%),10 000 元以上仅 8 人(1.20%)。

表 8 武汉市农民工基本特征

特征项	取值分类	人数/人	比例/%
性别	男	327	49.20
	女	338	50.80
年龄	24~44 岁	582	87.50
	45~74 岁	83	12.50
受教育程度	小学及以下	16	2.40
	初中	130	19.50
	中职中专	119	17.90
	高中	143	21.50
	高职高专	153	23.00
	大学本科及以上	104	15.60
婚姻状况	未婚	353	53.10
	已婚	304	45.70
	离异	7	1.10
	丧偶	1	0.20
住房形态	自购商品房	98	14.74
	租房	308	46.32
	公司宿舍	207	31.13
	工棚	3	0.45
	亲友家住房	21	3.16
	自建民房	9	1.35
	经营场所	7	1.05
	其他	12	1.80
个人月收入	0~3 500 元	436	65.60
	3 501~10 000 元	221	33.20
	10 000 元以上	8	1.20

2. 典型农民工的选取标准及锚定

(1) 典型农民工的选取标准

选取标准兼顾主观意愿与客观条件。主观维度以市民化意愿为核心,市民化意愿是农民工在务工地落户及社会融入的前置条件。客观维度涵盖人口学特征及社会保险参与状况。因为人口学特征(年龄、住房形态、婚姻状况、受教育程度、收入)具有稳定性,可衡量市民化潜能。而社会保险

参与情况与收入水平直接反映就业稳定性和经济能力,故共同作为选取标准。

(2) 典型农民工的锚定过程:“通常认知+样本多数”的特征选取原则

锚定遵循“通常认知+样本多数”原则:性别、婚姻家庭等特征采用社会普遍认知标准;其余特征以样本多数分布为依据^⑥。

① 市民化意愿特征。选取“非常渴望”或“比较渴望”在本地落户的样本。

② 年龄与性别特征。样本中 24~44 岁占比 87.5%,取均值 32 岁为年龄标准;结合家庭主要劳动力通常为男性的社会认知,选取男性。

③ 婚姻家庭特征。样本已婚占比近 50%,结合农民工普遍已婚育的特征,锚定为“已婚且有子女”。

④ 受教育程度特征。样本中职中专及高中学历合计占比 40%,作为锚定特征。

⑤ 住房形态特征。租房占比 46.3%,代表群体普遍特征,故锚定为租房。

⑥ 个人收入水平特征。样本工资中位数 3 500 元,作为典型收入标准。

⑦ 社会保险参与特征。工伤保险、失业保险、生育保险及住房公积金参保者市民化意愿更强,故将城镇社会保险参保情况纳入标准^⑦。

(3) 典型农民工的选取及其市民化条件参数特征

依照上述标准锚定的典型农民工特征如下:男性,32 岁,高职高专学历,已婚,渴望武汉户籍;租房(城中村)90 m²,月租金 800 元,水电燃气费 200 元/月;个人月收入 4 300 元,花销 1 500 元,年均纯收入 20 000 元,存款小于 50 000 元;家庭月均

⑥ 在典型农民工的锚定过程中,采取的甄选标准主要根据样本的多数占比原则进行选取,但不能仅仅依据此单一标准,否则,将使得锚定的农民工对象不符合通常意义上社会对于农民工代表的认知。也就是说,有时样本多数不一定就能呈现通常意义上的典型特征。例如,按照样本比例,女性农民工样本略多于男性,未婚农民工样本稍多于已婚农民工样本,如果按照样本多数原则,则典型农民工应选取“未婚的女性”作为代表,但这无疑与通常观念中的关于农民工的典型形象,如外出农民工主要是家庭的男性劳动力、农民工通常是已婚且有子女的家庭状况(子女随迁或留守)这些典型特征不符。所以我们锚定典型农民工的策略,实行“通常认知+样本多数”的特征选取原则,在性别、婚姻家庭、子女随迁等通常认知特征上采取典型印象标准,在其他特征方面采取样本多数选取标准。

⑦ 该相关分析的具体做法是将计划在武汉市定居的农民工,与其在该市参加城镇社会保险各项的情况做两两相关性分析,得到两者的相关性情况。具体分析结果囿于篇幅未予显示,有兴趣的读者可向作者索取。

收入 8 000 元,花销 4 000 元;一女随迁(公立初中),子女教育抚养费用 2 000 元/月;身份认同为农民,愿长期租房定居,关键需求为住房与户口;无责任田耕种,定期返乡;持 1 项技能证书,外出务工 10 年(武汉 7.2 年,换工 5 次);制造业就业,签订劳动合同,单位缴纳五险(无公积金);参加 1 次技能培训及 3 次招聘会。

3. 典型农民工市民化实际成本的测算结果

实际成本测算采用分类调整法处理政府成本。其中,城市基础设施(交通、邮电、供水供电等)按公共品属性视同已供给;住房保障与教育成本因未实际获取,按零值计入;社会保障与就业、城市管理成本采用“覆盖率调整法”,即通过样本政策覆盖率与理论成本乘积计算实际支出。社会保障与就业成本涉及 3 项指标,劳动培训(权重 0.4)其他两项(各 0.3),覆盖率 24.20%;城市管理成本基于对相应 7 项政策知晓度的调查计算,受访农民工错误回答视为未覆盖,这样估算得到的覆盖率为 70.04%(具体赋值系数见表 9)。

典型农民工独立居住 90 m² 住房,月租金 800 元。因其月收入(4 300 元)高于 2022 年武汉市社保缴费基数下限(4 077 元),根据《社会保险法》,按实际工资标准缴纳社保。该农民工未享受住房保障补贴,故政府住房保障成本为 0;因无责任田耕种,机会成本为 0。

四、农业转移人口市民化社会成本的结构分析

(一)理论成本与实际成本的比较分析

测算结果显示,2022 年典型农民工市民化理论总成本为 157 154.10 元,其中个人承担 86 824.30 元,政府投入 53 506.04 元,用人单位投入 16 823.76 元。而市民化实际总成本为 83 734.45 元,个人、政府、用人单位分别承担 32 914.80 元、36 062.05 元、14 757.60 元(见表 10)。从两者的对比情况看(见表 11),实际成本分担存在显著缺口。具体表现为:个人层面住房购置能力不足、生活成本投入缺口及家庭随迁成本未完全覆盖;政府层面公共服务覆盖率不足且住房保障政策缺位导致投入低于理论值;

用人单位则存在职业培训投入不足、社会保障责任履行不到位等问题,整体分担结构亟待优化。

表 9 社会保障与就业、城市管理委覆盖率

成本维度	问题	未覆盖人数	未覆盖率占比/%	赋值系数	调整的未覆盖率/%
社会保障与就业成本	您是否参加过武汉市政府部门组织的劳动技能培训	574	86.32	0.40	34.53
	您是否参加过武汉市政府部门组织的用人单位用工招聘会	536	80.60	0.30	24.18
	您是否从武汉市的公共就业服务大厅或人力资源市场获取过招聘信息	379	56.99	0.30	17.10
	外地人员是否可以申请公共租赁房	186	27.97	0.05	1.40
	外地人员是否可以申请廉租房和经济适用房	365	54.89	0.15	8.23
	外地人员是否可以参加城镇职工社会保险(如养老保险、医疗保险、工伤保险等)	143	21.50	0.15	3.23
	外地人员是否可以在城镇单位就业后享受住房公积金	195	29.43	0.05	1.47
城市管理成本	外地人员是否可以参加本市组织的职业技能培训,享受公共就业服务	181	27.22%	0.20	5.44%
	外来人员子女可在本市学校上学、升学,享受与本地学生同等待遇	235	35.34%	0.20	7.07%
	用人单位招工时是否不能有户籍歧视,要同工同酬并保证工资待遇及时发放	104	15.64	0.20	3.13

表 10 典型农民工实际成本支出测算结果

(2022 年,单位:元)

成本类型	测算公式	实际成本支出
生活成本 (含子女教育成本)	$1\,500 \times 12$	18 000
住房成本	800×12	9 600
社会保障成本	$4\,300 \times 10.3\% \times 12$	5 314.80
机会成本	0	0
城市基础设施成本	34 100	34 100
社会保障与就业成本	$4\,000.83 \times 24.20\%$	968.20
住房保障成本	0	0
城市管理成本	$1\,418.98 \times 70.04\%$	993.85
社会保障成本	$4\,300 \times 28.6\% \times 12$	14 757.60
职业与就业培训成本	0	0
市民化实际成本	—	83 734.45

数据来源:项目问卷数据整理、武汉市统计年鉴等。

市民化实际成本的分担结构表明,政府应作为个人之外的核心分担主体,但当前存在个人支付能力不足、用人单位福利待遇与保障缺位等问题。对于低收入群体,需进一步强化政府与用人单位的成本分担责任。

表 11 典型农民工理论成本与实际成本测算结果对比

(2022 年,单位:元)

类型		理论成本 支出	实际成本 支出
个人成本	生活成本	27 800	18 000
	住房成本	47 601.50	9 600
	社会保障成本	5 314.8	5 314.8
	机会成本	6 108	0
	合计	86 824.30	32 914.80
政府成本	城市基础设施成本	34 100	34 100
	社会保障与就业成本	4 000.83	968.20
	随迁子女教育成本	13 533.51	0
	住房保障成本	452.72	0
	城市管理成本	1 418.98	993.85
	合计	53 506.04	36 062.05
用人单位成本	社会保障成本	14 757.6	14 757.6
	职业与就业培训成本	2 066.16	0
	合计	16 823.76	14 757.60
总成本		157 154.10	83 734.45

(二) 市民化成本的分担结构分析

2017—2022 年的测算结果显示,市民化成本分担结构呈现动态调整特征,即个人始终为核心责任主体,其成本占比呈上升趋势;政府承担比例相对下降,但仍为重要支撑;用人单位责任履行力度逐步增强。优化路径应着力于个人承担基础成本,政府强化基本权益保障与服务质量提升,用人单位依法履行辅助责任,提供合理薪酬与福利。

责任主体成本分担占比对比显示,实际分担结构存在显著优化空间。理论层面,个人、政府、用人单位分别承担 55.25%、34.05%、10.70%;实际层面则为 39.31%、43.07%、17.62%(见表 12)。尽管用人单位实际与理论占比差距较小,但其社会保障缴费合规性仍需验证。三方主体的责任缺位是市民化投入不足的主因,需强化政策激励以提升投入水平。政府虽表现出责任履行的先导性,

表 12 典型农民工模型成本与实际成本测算结果及其比例

(2022 年,单位:元)

成本类型	理论成本		实际成本	
	成本	占比	成本	占比
个人成本	86 824.30	55.25%	32 914.80	39.31%
政府成本	53 506.04	34.05%	36 062.05	43.07%
用人单位成本	16 823.76	10.70%	14 757.60	17.62%
总成本	157 154.10	100.00%	83 734.45	100.00%

但实际投入仍低于理论值,需通过制度优化实现责任足额履行,以弥补个人支付能力缺口。

在理论与实际成本对比上,个人成本达标率 37.91%(差额 53 909.5 元/人),政府公共成本达标率 67.40%(差额 17 443.99 元/人),企业成本达标率 87.72%(差额 2 066.16 元)。总实际成本达标率 53.28%(总差额 73 419.35 元)(见表 13),表明三方主体均存在投入不足问题,成本分担激励机制亟待完善。

横向对比显示政府成本分担存在悖论:农民工收入水平与政府分担比例呈负相关,即收入越低,政府实际分担占比反而越高。此现象表明,单纯以成本占比衡量分担合理性存在局限,需结合公共服务覆盖率、满意度等多维指标综合评价政府责任履行效果。

市民化成本分担结构具有动态调整特征。武汉市 2017—2022 年理论分担数据显示,个人成本与用人单位成本占比逐年上升,政府成本占比逐年下降,其中个人成本增长率最高,6 年累计增长近 6 个百分点。

表 13 典型农民工理论成本与实际成本差额及达标度

(2022 年,单位:元)

成本类型	实际成本	理论成本	达标度/%	差额
个人成本	32 914.80	86 824.30	37.91	53 909.5
政府成本	36 062.05	53 506.04	67.40	17 443.99
用人单位成本	14 757.60	16 823.76	87.72	2 066.16
总成本	83 734.45	157 154.10	53.28	73 419.65

必须指出的是,政府成本分担比例的数值存在一定的“合理背离”倾向。当总成本(分母)下降幅度超过政府投入(分子)下降幅度时,即使实际投入减少,分担比例仍可能上升。换言之,虽然当前城市政府在市民化总成本中的分担比例相对较多,但这是在三方投入均存在较大缺口的条件下形成的“虚幻优势”。因此,需要结合农民工城市公共服务的实际覆盖率与满意度进行综合评价。调查显示(见表 9),在社会保障与就业领域,武汉市农民工中职业培训、招聘会参与及用工信息获取的未覆盖率为 60%~80%,表明城市对农业转移人口的公共服务存在显著提升空间。此外,现

行政策对农民工住房保障亦存在明显不足,保障性住房未覆盖率高(约 55%)、住房补助标准偏低(最高 160 元/月)且购房补贴支持政策普遍缺位,未能有效降低市民化过程中农业转移人口的城市居住成本。

在新型城镇化与城乡关系重构背景下,应将农民工市民化社会成本纳入政府核心议程,明确主体责任与分担比例,优化成本分担结构,为以人为核心的新型城镇化及中国式现代化提供支撑。

五、敏感性分析

(一)工资收入的敏感性分析

工资收入是农民工支付其生活成本与分担公共成本的核心来源,决定家庭在支付住房、教育、

医疗等生存性开支的保障能力,构成农民工城市立足的经济基础。工资收入波动直接影响市民化的经济可行性。作为市民化成本的关键变量,收入波动将显著改变理论总成本及结构。根据农民工实际平均工资水平特征,将收入设定为 3 000 元、4 000 元、5 000 元 3 档进行敏感性分析。

由表 14 可知,工资降至 3 000 元/月时,理论成本及分担结构无显著变化;工资升至 5 000 元/月时,理论总成本增至 160 421.70 元(增加 5 776 元)。此时成本结构呈现政府承担比例下降(政府分担成本比例比基准情形下分担比例下降 2.6 个百分点)、个人与用人单位承担比例上升的特征,表明工资收入(尤其是工资上升)是市民化理论成本结构变动的敏感因素。

表 14 工资水平、社保缴费基数和个人住房成本变动的对市民化成本的敏感性

冲击因素	变动情形	市民化总社会成本变动	个人成本变动	政府成本变动	用人单位成本变动	敏感性系数 ³ /%	实际成本投入达标度变化
工资收入变动 基准:4 000 元/月	平均工资下降至 3 000 元/月	未变	未变	未变	未变	0	未变
	平均工资上升至 5 000 元/月	增加 5 776 元 (3.7%) ¹	1140.8 (1.3%) ²	0 (-2.6%) ²	4 635.5 (1.3%) ²	14.9	下降 1.1 个百分点
社保缴费基数 基准:4 077 元/月	增加 2%	增加 1 848.4 元 (1.2%) ¹	100.8 (-0.6%) ²	0 (-0.4%) ²	1 748.1 (1.0) ²	59.8	下降 0.6 个百分点
	增加 5%	增加 2 419.3 元 (1.6)	252.0 (-0.7%)	0 (-0.5%)	2 167.3 (1.2%)	31.3	下降 0.8 个百分点
住房成本变动 基准:47 501 元/年	下调 2%	减少 952.0 元 (-0.6) ¹	-952.0 (-0.3%) ²	0 (0.2%) ²	1 748.1 (0.1%) ²	30.8	增加 0.3 个百分点
	下调 5%	减少 2 380.1 元 (-1.5%)	-2 380.1 (-0.7%)	0 (0.5%)	2 167.3 (0.2)	30.8	增加 0.8 个百分点

注:1 括号里的百分比是市民化总社会成本相较于基准情况下的变动;2 括号里的百分比是各成本占比与基准情形下的占比的变动;3. 敏感性系数 = 市民化总社会成本变动率/冲击因素变动率。

(二)社保最低缴费基数的敏感性分析

社会保障成本作为市民化成本的核心构成,其变动将影响理论总成本。以 2022 年社保缴费基数 4 077 元为基准,假设缴费基数增速上调 2% 与 5%,测算理论成本及结构比例。

社保缴费基数上调 2% 时,理论总成本增至 156 493.76 元(增幅 1.19%);上调 5% 时,理论总成本增至 157 064.71 元(增幅 1.56%),均低于缴费基数增幅。表 14 显示,社保缴费基数变动对成本结构影响较小,故该因素为总成本结构变动的非敏感因素。

(三)住房成本的敏感性分析

住房成本作为市民化进程中规模最大、刚性最强的持续性支出,直接决定农民工城市定居能力,并对其他成本及决策产生连锁影响。理论成本测算中,商品房购置被视为市民化的核心标志,其价格波动显著影响成本总量。

住房成本变动显著影响理论总成本。以 2022 年住房成本 47 501.50 元为基准,假设成本下调 2% 与 5%,测算理论成本及结构比例。住房成本下调 2% 时,理论总成本降至 153 693.38 元(降幅 0.62%);下调 5% 时,理论总成本降至 152 265.34

元(降幅 1.54%),均低于住房成本降幅。表 14 显示,住房成本变动对成本结构影响较小,因此为总成本结构变动的非敏感因素。

六、结论和政策建议

(一) 结论

1. 理论成本中政府与个人占主导,企业责任占比偏低,个人责任呈强化趋势,分担结构有待优化

测算结果显示,2022 年武汉市农民工市民化理论总成本为 157 154.10 元,其中个人承担 86 824.30 元(55.25%),政府承担 53 506.04 元(34.05%),用人单位承担 16 823.76 元(10.70%),呈现政府与个人主导、企业责任弱化特征。2017~2022 年,个人成本占比从 49.36% 升至 55.24% (+5.88 个百分点),政府占比从 41.79% 降至 34.05% (-7.74 个百分点),用人单位占比从 8.85% 升至 10.71% (+1.86 个百分点),个人责任呈持续强化趋势。

“标准”分担结构呈现政府责任弱化趋势。2017—2022 年理论总成本从 135 417.17 元增至 157 154.10 元(增幅 16.05%),其中个人成本从 66 484.17 元增至 86 824.30 元(增幅 29.88%),政府成本从 56 593 元降至 53 506.04 元(降幅 5.45%),用人单位成本从 11 976 元增至 16 823.76 元(增幅 40.48%)。个人与企业成本增速显著高于政府,表明政府责任份额相对下降。

2. 市民化的实际投入成本与理论成本存在较大的偏差,农民工个人、用人单位和政府在市化投入上都存在明显不足

2022 年武汉市典型农民工市民化实际投入总成本为 83 734.45 元,其中个人成本 32 914.80 元(39.31%),政府成本 36 062.05 元(43.07%),用人单位成本 14 757.60 元(17.62%)。实际与理论成本对比显示:个人成本达标率 37.91%(差额 53 909.50 元/人),政府成本达标率 67.40%(差额 17 443.99 元/人),企业成本达标率 87.72%(差额 2 066.16 元)。个人与政府实际支出显著低于理论水平,反映三方主体均存在投入激励不足问题,

其中个人与政府投入缺口尤为突出。

横向比较显示,理论分担比例中个人 55.25%、政府 34.05%、企业 10.70%;实际分担比例为个人 39.31%、政府 43.07%、企业 17.62%。个人实际投入无论绝对差额还是相对比例均显著不足,反映其履责能力与应然责任存在较大差距;政府实际分担比例虽高于理论值,体现了责任履行的先导性,但实际投入额仍低于理论标准;企业实际比例略超理论值,但其履责状况需结合劳动权益保障动态评估。鉴于企业理论分担基数较低,仍需持续强化其投入意愿与履责行动。

(二) 政策建议

1. 明确个人、政府与企业三方角色责任,锚定投入重点领域,建立市民化成本三方共担的统筹协调机制

研究表明,三方主体对市民化成本负有共同投入义务,但责任权重与重点领域存在差异——理论分担比例约为 55%(个人):34%(政府):11%(企业),个人主要承担生活与住房成本,政府聚焦公共服务,企业侧重社保与培训投入。实际达标度显示,个人投入缺口最大,政府次之,企业较小,个人与政府投入缺口是整体不足的主因。当前需重点落实个人住房成本与政府公共服务(子女教育、养老及医疗保险)投入,将其作为新型城镇化工作的核心抓手。建议建立跨部门协调机制(财政、发改、住建等),强化重点领域政策规划与责任落实,形成部门协同合力。

2. 完善市民化的公共投入机制,构建基于支付能力与发展激励的分级投入制度

探索建立“农业转移人口市民化专项发展基金”。整合现有农民工培训、住房保障、随迁子女教育等分散资金,将部分土地出让收益及城市维护建设税增量纳入资金来源,重点投向人口净流入区及产业升级重点区域。厘清市、区两级政府事权与支出责任,对义务教育、住房保障等基本公共服务项目,强化市级统筹与转移支付,保障全市均等化底线;对社区融入、文化服务等特色项目,

强化区级支出责任与政策创新自主权。创新财政投入方式,从直接补贴向“杠杆化”激励转型。例如住房领域,将公租房建设资金转为与居住年限、社保缴纳挂钩的租金补贴券及购房利息补贴,撬动市场房源并稳定居住预期。建立基金使用与公共服务推进的考核机制,提升财力使用效率。

3. 分类引导与监管规范协同,强化用人单位市民化投入责任

实施“社保缴费阶梯式激励政策”,对稳定吸纳农业转移人口就业并依法足额参保的企业,按参保率和缴费年限给予单位缴费部分阶梯式返还或抵扣优惠。推行“新市民融合型企业”认证制度,由部门联合制定涵盖劳动合同签订率、薪酬公平性、技能培训投入等标准,认证企业可享受城镇土地使用税减免及政府性融资担保等支持。强化精准执法与透明监管,推广电子劳动合同和工资支付监控平台,对欠薪、欠保企业实施重点监控;搭建第三方合规服务平台降低企业管理成本,定期发布执法指引统一政策执行标准。

4. 个体赋能与关键门槛降低相协同,系统提升个人成本分担能力

一是实施住房成本缓释计划。提高农民工公租房定向配租比例,建立覆盖农民工的住房公积金制度并给予财政补贴;探索“新市民共有产权住房”模式,政府与个人按比例持有产权降低置业门槛。二是构建人力资本增值服务体系。整合培训补贴建立“个人技能发展账户”,覆盖职业培训、学历提升等支出;重点加强数字技能培训,改革公共就业服务体系,形成“培训—考评—就业”一站式服务机制,提升就业质量与稳定性。

参考文献:

[1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-16.

[2] 张国胜. 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[J]. 中国软科学,2009(4):56-69,79.

[3] 张逸冰. 农民工市民化的成本分类及分担机制探究[J]. 农业经济,2019(8):87-88.

[4] 李楠. 农村外出劳动力留城与返乡意愿影响因素分析[J]. 中国人口科学,2010(6):102-108,112.

[5] 黎红,杨聪敏. 农民工市民化的成本分担与机制构建[J]. 探索,2018(4):143-149.

[6] 胡桂兰,邓朝晖,蒋雪清. 农民工市民化成本效益分析[J]. 农业经济问题,2013,34(5):83-87.

[7] 崔玉平,吴颖. 非货币化收益视角下教育培训对农民工市民化水平的效应:基于苏州市农民工样本的实证研究[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2019,37(2):94-107.

[8] 张锦华,龚钰涵. 走向共同富裕:农民工市民化的财政学考察:基于系统动力学建模及政策优化仿真[J]. 南方经济,2022(5):14-28.

[9] 刘晓. 农业转移人口市民化成本测算及其分担[J]. 求索,2018(4):62-69.

[10] 单菁菁. 农民工市民化的成本及其分担机制研究[J]. 学海,2015(1):177-184.

[11] 刘传江,龙颖桢,付明辉. 非认知能力对农民工市民化能力的影响研究[J]. 西北人口,2020,41(2):1-12.

[12] 张芯悦,王颂吉. 大城市的农民工为何难以“市民化”:兼论新时代地方政府治理模式转型[J]. 湖北社会科学,2020(1):52-60.

[13] 石智雷,刘思辰,赵颖. 不稳定就业与农民工市民化悖论:基于劳动过程的视角[J]. 社会,2022,42(1):88-123.

[14] 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.

[15] 寇建岭,谢志岩. 市民化成本的科学测算与我国城市化模式问题[J]. 城市发展研究,2018,25(9):54-60.

[16] 刘斌. 农民工市民化的住房成本测算及区域比较:研究述评和一个简明的测算框架[J]. 西部论坛,2020,30(6):48-61.