# 农民工市民化成本分摊的五大关系处理

来源：网络 作者：暖阳如梦 更新时间：2024-01-20

*加快推进农民工市民化是当前以及未来较长时期城镇化发展的主要任务。党的十八届三中全会明确了城镇化发展的总体思路，202\_年中央城镇化工作会议进一步提出了加快推进农民工市民化的具体要求。根据国家统计局监测数据，202\_年全国农民工总数超过2....*

加快推进农民工市民化是当前以及未来较长时期城镇化发展的主要任务。党的十八届三中全会明确了城镇化发展的总体思路，202\_年中央城镇化工作会议进一步提出了加快推进农民工市民化的具体要求。根据国家统计局监测数据，202\_年全国农民工总数超过2.6亿人，其中外出农民工超过1.5亿人。在现行城乡二元户籍制度下，绝大部分农民工尽管在职业上实现了非农化，但在户籍身份上尚未实现非农化，无法平等共享城镇就业、教育、医疗、住房、社保等方面的公共服务，呈现显著的半城镇化特征。

自改革开放以来，尽管统计意义上的城镇化率稳步提升，但农民工市民化进程明显滞后，其症结在于没有处理好农民工市民化成本的分摊问题。所谓农民工市民化成本，是指使农民工在身份、地位、价值观、社会权利以及生产、生活方式等方面全面向城市市民化转化并顺利融入城市社会所必须投入的最低资金量，其分摊机制能否理顺决定了新型城镇化的发展成效。结合国外城镇化发展经验以及国内各地探索，加快推进农民工市民化需要围绕其成本分摊问题重点处理好如下五大关系。

第一，处理好政府分摊与市场分摊的关系。

农民工市民化成本一般包括因新增城镇人口而产生的水电路网等基础设施、文教体卫等公共设施的投资，养老、医疗、失业、生育保险等社会保障费用，就业培训、文化保健、最低生活保障等社会福利、社会救助支出，以及为适应城市工作技能、生活方式需要而新增的成本。其中既包括政府需要承担的公共成本，也包括企业、个人需要承担的市场成本。然而，已有的政策研究，往往把企业、个人承担的市场成本与政府承担的公共成本混为一谈，客观上夸大了加快推进农民工市民化的公共财政支出压力。以医疗保险为例，农民工参加城镇职工养老保险一般由雇主或单位按工资的12%缴纳，个人按工资的2%缴纳，各地政府只承担城镇职工医疗保险的经办费用和弥补城镇职工医疗保险费用缺口，只有当农民工随迁子女、父母等参加城镇居民医疗保险时，才需要当地公共财政予以缴费补助，而目前一些研究将所有缴费补助都算在了当期成本中。因此，加快推进农民工市民化亟需正确理清政府、企业、个人在农民工市民化成本上的分摊责任，既要避免夸大政府的公共财政支出规模，也要避免向企业、个人甩包袱的倾向。

第二，处理好中央分摊与地方分摊的关系。

农民工市民化是一个涉及基础设施建设、公共服务供给、社会福利保障的系统工程，需要中央与地方政府庞大的公共财政支出。一方面，在现行财税体制下，财权向中央上移、事权向地方下放造成了地方政府无力承担农民工市民化的各项公共支出；另一方面，中央政府对地方政府的转移支付是以户籍人口的公共需求为基础调适，尚未建立起针对农民工及其随迁家属跨区流动的转移支付调整机制。因此，为了加快推进农民工市民化，亟需合理调整中央与地方政府在农民工市民化中的支出责任。一是根据公共支出的外溢性优化中央与地方政府的分摊责任，中央政府承担跨区域基础设施建设以及社会保险、教育医疗、住房保障等基本公共服务需要全国统筹部分，地方政府承担公用设施建设以及卫生健康服务、就业创业指导等地方性公共事项。二是根据农民工群体的跨区性优化中央与地方政府的分摊责任，中央政府重点解决跨省流动农民工的市民化成本，地方政府重点解决省内流动农民工的市民化成本。三是建立健全与居住证人口数量挂钩的财政转移支付制度，重点考虑中央转移支付对农民工社保、医疗、教育等民生需求的覆盖，建立农民工市民化专项补助资金，形成钱随人走、钱随事走的机制。

第三，处理好输入地分摊与输出地分摊的关系。

据统计，202\_ 年全国跨省流动农民工为7647万人，占外出农民工总量的46.8%，其中广东、江苏、浙江、山东、上海、北京等东部省份是主要农民工输入地，而四川、河南、湖南、湖北、河北等中西部省份是主要农民工输出地。然而，尽管农民工成为输入地产业工人的重要组成部分，为输入地经济社会发展作出了重要贡献，但他们无法在输入地享受各项公共服务，仍然由输出地政府承担其相应的新农村养老保险、新农村合作医疗、子女义务教育以及留守老人的各项公共支出，实际上形成了经济发展水平相对较低的输出地补贴经济发展水平相对较高的输入地。以河南省为例，202\_年跨省转移的农民工大约1200万，处于义务教育阶段的留守子女据估计有160万，按生均教育事业费估算，仅此一项需要年均财政支出70亿元。因此，为了加快推进农民工市民化，亟需建立健全输入地与输出地之间的利益补偿机制，针对农民工在输出地享受社会保障、子女教育等公共服务的情形，探索输入地对输出地转移支付、对口支援等形式的利益补偿形式，加快推进输入地基本公共服务覆盖农民工群体。

第四，处理好一次性成本分摊与连续性成本分摊的关系。

农民工市民化成本既包括需要一次性投入的市政、医院、学校、保障房以及相关的公共管理服务设施等，也包括需要按年度支出的社会保障、低保救助、义务教育、卫生保健等。从农民工市民化成本分摊的时间维度来看，一个误区是把按年度连续支出的成本加总后与一次性成本混为一谈，其结果是误判了农民工市民化的一次性投入规模，无法正确反映各年度农民工市民化成本的分摊情况。以义务教育为例，按照两个为主的方针，除了为农民工随迁子女新建公办学校是一次性投入外，生均教育事业费实际上是按学年度投入的，因此输入地政府对农民工随迁子女的义务教育投入并不会带来较大的财政压力。此外，在农民工市民化成本中，除了需要一次性支出的即期成本外，相当一部分是需要未来连续支付的远期成本。以养老保险为例，202\_年农民工平均年龄约37岁，如果在输入地参与城镇基本养老保险的话，其养老保险的支付需要等农民工年满60岁后才会发生，其缴纳的养老保险费用一定程度上还能弥补当期养老保险的支付缺口。

因此，为了加快推进农民工市民化，需要在较长的时间维度里处理好一次性成本分摊与连续性成本分摊的关系，着力实现不同年份之间的平滑分摊，一方面充分利用市场机制、引入社会资本来促进市政、医院、学校、保障房等一次性投入在较长时间内的分摊，另一方面对需要连续支出的公共服务、社会福利等支出项目，需要建立可持续的财政保障机制，把农民工市民化的连续性公共支出项目纳入中长期财政预算框架，并针对需要远期支付的养老保险，将社会统筹基金与个人账户基金实行分账管理，消除混账、空账，逐步做实个人账户。

第五，处理好成本分摊责任与成本分摊能力的关系。

农民工市民化成本的合理分摊既要理清政府、企业与个人的成本分摊责任，也要综合考虑不同主体的成本分摊能力。从农民工来看，农民工自身承担市民化个人成本的能力相对薄弱。202\_年外出农民工人均月收入2290 元，扣除生活成本月均结余1557 元，以按城镇职工标准缴纳五险一金为例，仅此一项，农民工需要支出的费用就占到其工资额的23%左右，因此亟需探索参照城镇居民养老保险、医疗保险的办法对低收入农民工予以缴费补助。

从用工企业来看。在原材料、劳动力、资金等投入成本上涨以及国内外市场需求乏力的情况下，企业利润率普遍较低。据统计，202\_年中小企业整体利润率已不足3%，如果以按城镇职工标准为农民工缴纳五险一金的话，需要新增支出占工资总额47%的费用，将大幅提升中小企业的社保成本，因此需要考虑农民工用工企业的实际情况调整其缴费标准、设立缴费分档、建立缴费补贴等。

从政府来看，中央到地方各级政府在农民工市民化中的成本分摊责任与财政保障能力匹配失衡。202\_年中央本级财政收入占全国财政收入总额的49.4%，而中央本级财政支出占全国的比例仅为 15.1%，与中央相比，各级地方政府分摊市民化成本的财政保障能力相对薄弱，这就需要逐步建立地方主体税种，建立健全地方债券发行管理制度，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。根据202\_年中央城镇化工作会议精神，中小城市与建制镇是加快推进农民工市民化的重点，但是在现行城镇行政体制下，职能同构的五级城市 （镇）政府之间的利益博弈，导致各级城市政府之间财权与事权的分配失衡，各级中心城市通过行政资源集中实现行政区域内的垄断式自我扩张，而吸纳大部分农民工就业的中小城市与小城镇则无法获取充足的公共资源，因此，要稳步推进强县扩权改革，对工商、税收、投资、土地等管理权限有序下放到县级城市政府，稳步推进合乡并镇与强镇扩权改革，赋予经济社会发展条件较好的中心镇建立一级独立财政和行政管理体制，提高中小城市与小城镇为农民工安排基础设施建设与公共服务供给的财政保障能力。

总体而言，协调农民工市民化成本分摊的五大关系是一个广泛的利益结构调整过程，也是一个全面的制度创新过程，更是全面深化改革的具体体现，它将深刻影响农民工市民化推进进度和新型城镇化发展成效。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！