

“三农”决策要参

2017 年第 29 期（总第 205 期）

清华大学 中国农村研究院

2017 年 9 月 27 日

“推动 1 亿非户籍人口在城市落户” 还需要多少公共成本？*

内容摘要：根据“推动 1 亿非户籍人口在城市落户”的任务部署，2017 年到 2020 年还需要安排 3000 万农业转移人口及其随迁子女 1000 万人在城市落户。据测算，相应落户公共成本总额约为 3.9 万亿元，人均成本为 13 万元。在落户公共成本总额中，需要中央财政支出的部分为 7785 亿元，人均约为 2.59 万元。上海、广东、北京、浙江、江苏、福建、天津、山东、四川等 9 个省市的进城落户公共成本超过 1000 亿元，东中西部地区人均进城落户成本分别为 15.5 万元、8.3 万元、8.7 万元。

关键词：非户籍人口 落户 公共成本

*本文为清华大学中国农村研究院 2016 年首席专家课题“一亿农业转移人口市民化难题研究”（编号：CIRS2016-2）的专题报告。

根据《国家新型城镇化规划》，实现“1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户”是到2020年新型城镇化的重要目标。截至2016年年底，全国户籍人口城镇化率为41.2%，到2020年仍然需要解决规模庞大的非户籍人口在城镇落户，其中农业转移人口是核心，公共成本及其分担是关键。

一、农业转移人口进城落户规模与地区结构

为了进一步推动进城落户工作，2016年国务院办公厅发布《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》（以下简称《落户方案》），要求“‘十三五’期间，户籍人口城镇化率年均提高1个百分点以上，年均转户1300万人以上”，其中落户重点对象是“农村学生升学和参军进入城镇的人口、在城镇就业居住5年以上和举家迁徙的农业转移人口以及新生代农民工”。又根据《2015年全国教育事业发展统计公报》的进城务工人员随迁子女义务教育数据、《2016年农民工监测调查报告》的外出农民工数量，可估算每转户3个农业转移人口，需要解决1个义务教育阶段随迁子女的落户需求。有研究表明，农业转移人口及其随迁子女占非户籍人口的比例一般为77%左右。

综合分析，根据《落户方案》的年均落户目标，除了农村学生升学转户与参军进入城镇外，2017~2020年，全国共需为3000万进城务工农业转移人口解决落户问题，大约有1000万义务教育阶段子女需要随迁入户。

结合第六次人口普查的流动人口户籍来源地结构，假设31个

省市根据流动人口户籍来源地结构同比例安排农业转移人口及其随迁子女落户数量，落户规模超过 100 万的有北京、内蒙古、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、四川 10 个省市，其中省内跨县落户超过 100 万的有江苏、山东、广东、四川 4 个省份，跨省落户超过 100 万的有北京、上海、浙江、江苏、福建、广东 6 个省市。

二、农业转移人口进城落户的公共成本测算

“学有所教、老有所养、病有所医、劳有所技、住有所房”是农业转移人口进城落户最基本的公共服务需求。农业转移人口进城落户的公共成本主要包括各级政府在义务教育、养老保险、医疗卫生、就业培训、住房保障 5 个领域的公共投入。

1. 农业转移人口进城落户的公共成本总额为 3.9 万亿元，人均约为 13 万元，其中义务教育、养老保险、医疗卫生、住房保障是主要支出领域

据测算，要实现从 2017 年到 2020 年的农业转移人口落户目标，各级政府需要承担的公共成本总额约为 3.9 万亿元，人均成本约为 13 万元，其中人均义务教育、养老保险、医疗卫生、住房保障成本分别为 3.67 万元、3.72 万元、3.32 万元、2.13 万元，占比分别为 28.2%、28.6%、25.5%、16.3%。

表 1 全国各省份农业转移人口进城落户的总成本与人均成本
(单位：亿元)

地区	义务教育	养老保险	医疗卫生	技能培训	住房保障	总成本	人均成本 (万元)
全国	11023	11169	9967	505	6377	39041	13.0
北京	1402	1651	867	21	715	4656	29.7
天津	411	391	293	20	155	1269	18.7
河北	156	139	181	10	109	595	8.4
山西	137	97	136	4	72	446	8.1
内蒙古	244	185	193	13	97	732	9.4
辽宁	280	177	237	19	141	854	9.0
吉林	107	57	81	4	45	294	9.0
黑龙江	160	95	120	6	63	444	9.2
上海	1414	3384	1921	66	892	7678	39.6
江苏	973	644	644	37	449	2747	11.4
浙江	1045	774	1030	46	672	3568	13.3
安徽	159	127	164	6	91	547	8.5
福建	442	301	354	17	280	1394	10.0
江西	89	64	90	5	50	297	8.2
山东	344	271	311	15	171	1112	8.9
河南	146	140	196	8	91	581	7.3
湖北	235	149	211	11	128	733	8.7
湖南	161	115	162	9	84	530	8.1
广东	1685	1309	1422	121	1295	5831	10.6
广西	142	130	164	10	89	534	8.1
海南	74	68	57	3	54	257	11.6
重庆	129	102	123	8	76	439	8.9
四川	315	201	302	16	175	1011	8.3
贵州	102	71	114	4	62	354	7.7
云南	155	115	172	7	98	548	7.9
西藏	21	12	11	1	6	51	11.2
陕西	179	130	137	7	77	529	9.6
甘肃	69	53	71	2	37	232	8.1
青海	43	46	34	3	19	144	10.4
宁夏	39	41	39	2	19	140	8.8
新疆	186	131	131	4	64	516	9.7

2. 从全国范围来看，在稳定已有的城乡公共服务投入与市民化支出力度下，推动农业转移人口进城落户需要新增投入 1.78 万亿元，人均新增约 5.9 万元

在进城落户公共成本总额中，由于各级政府正在为农业转移人口提供部分市民化服务，只有部分公共成本属于新增。义务教育的新增成本主要是为随迁落户中小學生配套安排的校舍建设投入、教学仪器设备购置投入，以及跨省输入地与输出地之间的公共财政预算教育经费差。养老保险新增成本主要是跨省输入地与输出地之间城镇居民养老保险基础养老金的差额。医疗卫生新增成本主要是为进城落户农业转移人口及其子女安排的医疗机构新建扩建投入、医疗设备购置投入、医师培训投入，以及跨省输入地与输出地对城镇居民医疗保险财政补助的差额。技能培训新增成本主要是跨省输入地与输出地之间技能培训财政补贴的差额。住房保障公共支出全部属于新增成本。

据测算，从全国范围看，在稳定已有的城乡公共服务投入与市民化支出力度下，推动农业转移人口进城落户需要新增投入 1.78 万亿元，人均新增约 5.9 万元。其中，保障性住房建设是最主要的新增投入，约为 6377 亿元；义务教育、养老保险、医疗卫生领域的新增公共支出分别为 4149 亿元、4431 亿元、2777 亿元；技能培训的新增支出约为百亿元。

3. 在进城落户公共成本总额中，需要近期一次性支付的公共成本为 10786 亿元，人均约为 3.6 万元，占比为 27.63%

农业转移人口进城落户的公共成本并不是一次性支出的。根据公共成本的支出时间，进城落户公共成本可分为三类。第一类是一次性支出的公共成本，包括新建校舍、新购教学仪器设备、医疗机构新建扩建、医疗仪器设备购置、执业医师培训、就业技能培训、廉租房建设等。第二类是连续性支出的公共成本，包括公共财政预算教育经费、城镇居民医疗保险的财政补贴、城镇居民养老保险的缴费补助。第三类是远期性支出的成本，主要是指未来为农业转移人口参保城镇居民养老保险支出的基础养老金。

据测算，在进城落户公共成本总额中，需要近期一次性支付的公共成本为 10786 亿元，人均约为 3.6 万元，占比为 27.63%；需要连续性支付的公共成本为 17464 亿元，人均约为 5.8 万元，占比为 44.73%；需要在远期支付的公共成本为 10791 亿元，人均约为 3.6 万元，占比为 27.64%。

表 2 农业转移人口进城落户成本的期限分担结构（单位：亿元）

地区	义务教育	养老保险	医疗卫生	技能培训	住房保障	总成本	人均成本 (万元)	占总成本的比例
全国	11023	11169	9967	505	6377	39041	13.0	100.00%
一次性支出	2962	-	942	505	6377	10786	3.6	27.63%
连续性支出	8061	378	9025	-	-	17464	5.8	44.73%
远期性支出	-	10791	-	-	-	10791	3.6	27.64%

4. 在进城落户公共成本总额中，需要中央财政支出的部分为 7785 亿元，人均约为 2.59 万元，占比约为 21.7%

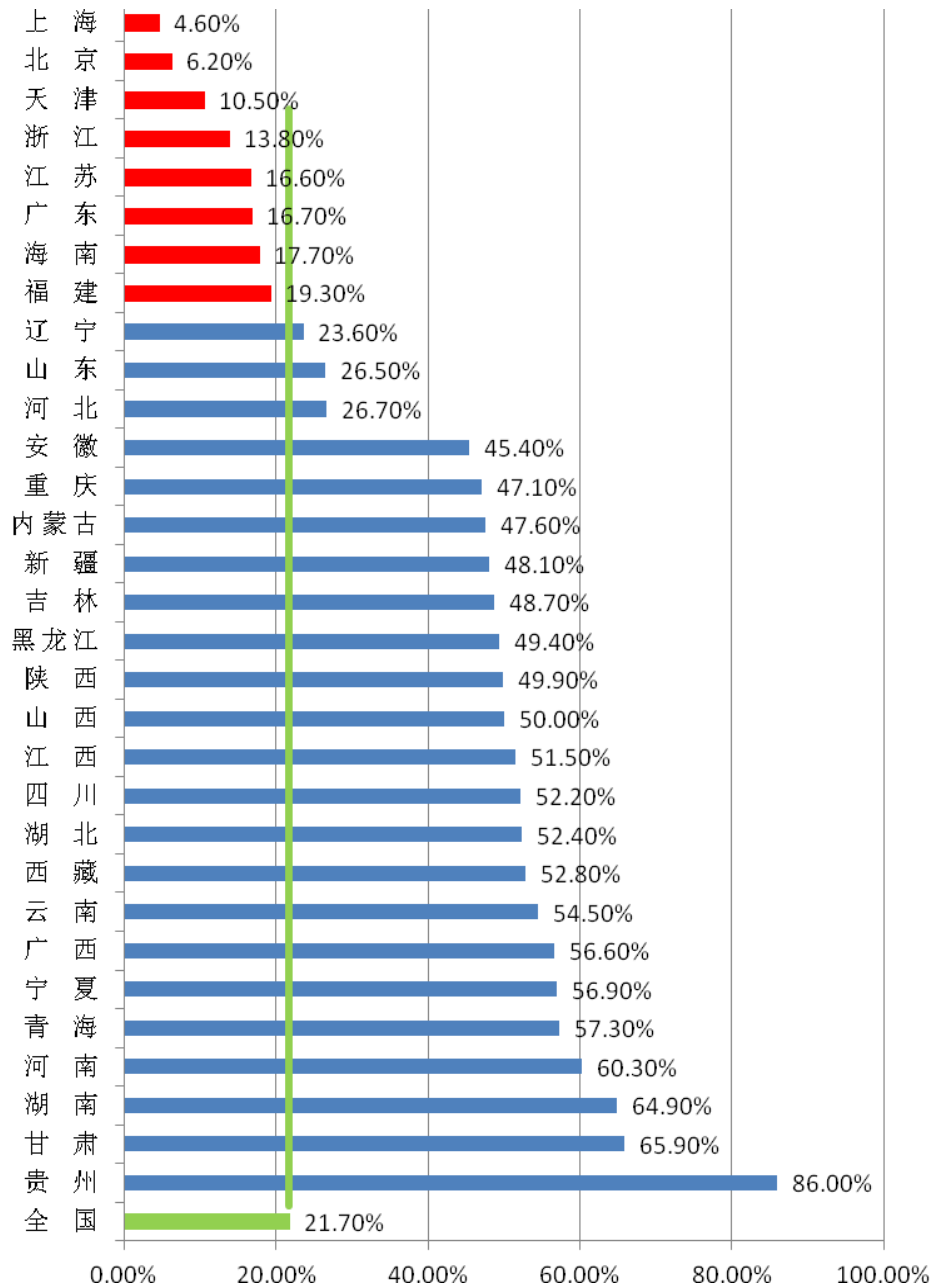


图 1 全国各省份进城落户成本中的中央财政支出比例

理顺中央与地方对落户成本的分担机制是推动农业转移人口进城落户的重要因素。据测算，在进城落户公共成本总额中，需

要中央财政支出的部分约为 7785 万元，人均约为 2.59 万元，占比约为 21.7%。其中，医疗保险、养老保险、住房保障领域需要的中央财政支出分别为 3003 亿元、2904 亿元、1216 亿元。从中央财政支出的区域分布看，中央财政支出明显向中西部倾斜，如中央财政支出占比最高的省份是贵州，达到 86%；占比最低的省市是上海，仅为 4.6%；上海、北京、天津、浙江、江苏、广东、海南、福建 8 省市的中央财政支出比例均低于全国平均水平。

5. 上海、广东、北京、浙江、江苏、福建、天津、山东、四川 9 个省市的进城落户公共成本均超过 1000 亿元，东中西部地区人均进城落户成本分别为 15.5 万元、8.3 万元、8.7 万元

从进城落户公共成本总额的区域分布看，据测算，在全国 31 个省份中，上海、广东、北京、浙江、江苏、福建、天津、山东、四川 9 个省市的进城落户公共成本均超过 1000 亿元。上海、北京、天津、浙江的人均进城落户公共成本位居前列，分别为 39.6 万元、29.7 万元、18.7 万元、13.3 万元。据测算，大约 64% 的进城落户人口、77% 的进城落户成本集中在东部省份，东中西部地区人均进城落户成本分别为 15.5 万元、8.3 万元、8.7 万元。

据测算，相对于省内农业转移人口而言，上海、广东、北京、浙江、江苏是跨省农业转移人口最为集聚的 5 个省市，5 个省市为跨省农业转移人口承担的进城落户公共成本均超过 1000 亿元，分别为 6257 亿元、3993 亿元、3679 亿元、2762 亿元、1482 亿元。

表 3 东中西部地区农业转移人口的进城落户成本情况

	东部	中部	西部	全国
进城落户人数（万人）	2576.6	622	801.4	4000
占全国比例（%）	64	16	20	100
进城落户成本（亿元）	29950	3860	5231	39041
占全国比例（%）	77	10	13	100
人均成本（万元）	15.5	8.3	8.7	13.0
占全国比例（%）	119	64	67	100

三、完善进城落户公共成本分担机制的政策建议

农业转移人口进城落户归根结底是要解决“钱从哪里来”“钱归谁来出”的问题。按照《落户方案》到 2020 年推动 1 亿非户籍人口落户的要求，在农业转移人口进城落户成本测算的基础上，提出如下政策建议：

1. 抓好落户公共服务的优先项

参照公办学校补贴标准并适度上浮，加强对民办中小学校的财政支持，加快对公办中小学校的扩建、改建、新建。引入 PPP 模式引导社会资本投入保障性住房建设。完善农业转移人口的社会保障关系转移接续，支持灵活就业人员和农民工随迁家属参保城镇居民医疗保险与养老保险，鼓励有稳定就业的农业转移人口参保城镇职工保险。鼓励民办医院、民办教育发展。

2. 提升落户公共服务的投入能力

调整上下级政府间的财税分配比例关系，降低上级政府财政税收集中程度，提高基层政府所占份额，增加基层政府的可自主

支配财力。赋予地方适当的税收管理权限，使地方可以结合当地城镇化的不同模式和不同特点自主调节、配置地方资源。建立以市政债券为主的城镇化发展稳定资金投入机制，缓解城镇化过程中的资金压力。引导保险等资金投入城镇基础设施建设。探索实行国有资本收益收缴机制，收益全额用于基本公共服务。

3. 理顺中央与地方对落户成本的分担机制

优化中央与地方的财税分配比例，增强基层政府提供公共服务的自主支配财力，加大对中小城市、小城镇和落后地区的财政转移支付力度，平衡大中小城市间、发达地区与落后地区间的财力差距。加强中央政府对义务教育生均公用经费、城乡养老保险基础养老金的兜底支出。中央政府重点解决跨省农业转移人口的市民化成本；省级政府重点负责省内跨市县迁移农民工市民化并承担相应的支出责任，城市政府负责各项公用设施与基础设施建设、卫生健康服务、就业创业指导等地方性公共事项的支出。

4. 完善成本分担责任的跨区协调

建立完善与常住人口数量挂钩的财政转移支付制度，形成“钱随人走”“钱随事走”的机制。推动中央对输入地的财政转移支付与常住人口挂钩，对输出地的财政转移支付与户籍人口挂钩。引导输入地对外来人口输出地的经济援助和对口帮扶。鼓励各地探索建立“省级基本公共服务专项统筹资金”，制定对辖区市县的转移支付实施办法，形成按照人口增加比例增加转移支付金额、增加财税收入的转移支付机制，完善各市县的横向转移支付，有效

缩小各市县的基本公共服务差距。

5. 破除带资进城落户的制度障碍

搭建区域性农村产权交易平台。有序推进农村土地的承包经营权和农民住房财产权抵押贷款试点。探索设立农民住房财产权抵押贷款风险补偿基金。建立“三权”评估的专业化服务机制，为“三权”转让提供融资服务。探索设立农村土地收储机构，收购和整理进城落户农民转让的承包地和宅基地。放开农村土地承包权流转限于集体成员内流转的相关政策规定。放宽农民住房流转的限制条件，尽快结束现行法律限定农民宅基地“一户一宅”、转让限于本村村民之间的半商品化状况。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院 马晓河

国家信息中心信息化和产业发展部 胡拥军



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）