

流入地政府对流动人口(农民工)的管理服务能力的评价*

——以广州市番禺区及大岗镇为例

张新民¹, 徐勤贤², 朱绪荣³

(1. 农业部规划设计研究院 博士后工作站, 北京 100125; 2. 国家发改委城市和小城镇改革发展中心, 北京 100045; 3. 农业部规划设计研究院, 北京 100125)

摘要 在全面剖析番禺区及大岗镇政府在出租屋流动人员服务管理方面成功实践的基础上, 概括出“以屋管人”的管理服务模式, 进一步构建了番禺区及大岗镇出租屋流动人口管理服务指标体系, 并对政府管理服务能力进行了评价。研究发现, 政府管理服务流动人口的机构逐步增强, 人员逐步增加, 公共服务支出逐年增加; 2007—2009年, 番禺区及大岗镇流动人口人均公共服务支出在1 000~2 000元左右, 流动人口公共服务人均支出与人均GDP的比例在3%~5%左右, 也就是说流动人口公共服务人均支出只相当于其创造财力的1/7~1/4; 政府管理服务经费主要来源于“两费一税”的返还。提出实行制度创新, 加强对农民工及其家庭的管理服务将是政府的一项长期任务, 也是推动我国城镇化健康发展的重要动力。

关键词 政府; 管理服务; 流动人口; 评价; 制度创新

中图分类号: C 916 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2012)05-0062-08

当前, 我国正处于城镇化快速发展时期, 2010年我国城镇化率达到49.95%, 1996—2010年间城市化率年均增长1.39个百分点^[1], 超过世界平均增长水平。根据国务院发展研究中心课题组的预测, 2010—2020年包括城市自然增长的人口在内, 我国城镇人口总规模年均增长1 596万人左右, 到2020年, 城镇化率将达到56%左右, 城镇总人口将达到8亿左右^[2]。农民工是城镇化的主体, 2010年农民工达到2.40亿人, 在全国6.67亿城镇人口中, 至少含有外出农民工1.5亿^[3], 占全国城镇人口的23%, 如果加上农民工家属及其子女, 这个比例会更高。这一部分人群, 虽然生活在城镇, 但还是农业户口, 住房、社保、子女教育、医疗等没有享受城镇人口的待遇。政府如何对农民工及其家庭进行管理服务, 使其尽快融入城镇社会, 成为当务之急。在以往的研究中, 大多侧重于对流动人口管理服务的模式、管理的工作思路与方法^[4], 定性分析的居多, 定量分析的较少, 即使有定量分析的, 也是仅限于宏观层面以及计划生育、医疗等单项研究^[5], 对流动人口管理服务建立指标体系进行研究的很少。本文选取广州市

番禺区及大岗镇作为调研地点, 深入了解流入地政府对出租屋及流动人口(农民工)的管理服务情况, 建立政府针对出租屋及流动人口(农民工)管理服务指标体系并对当前政府服务能力进行评价分析, 为城镇化健康发展提供政策建议。

一、番禺区及大岗镇流动人口(农民工)概况

番禺区及大岗镇地处珠江三角洲, 改革开放以来, “三来一补”(来料加工、来样加工、来件装配及补偿贸易)企业快速发展, 吸引了大量的外来人口。特别是2000年广州市实施“南拓”战略以来, 工业化快速发展, 优惠的政策, 灵活的用人机制, 以及政府强力推动的招商引资政策, 吸引了大量的外来人口前来务工经商, 使得城镇化进程进入快车道。英文中的“migrants”一词一般指移民, 但在国内的研究中, “流动人口”仅指户籍未经变化的临时性移民, 而不包括户籍变动的迁移人口。本文的“流动人口”是指户口无变动、因经济或其他与就业有关的原因而来到城市的人, 而非那些因文化原因(如培训、参加会

收稿日期: 2012-04-30

* 联合国开发计划署项目“促进农民工及其家庭融入社会的政府能力建设”(00056779)。

作者简介: 张新民(1968-), 男, 高级工程师, 博士; 研究方向: 城镇管理与区域规划、农业规划。E-mail: zxmfisher@163.com

议和进行考察工作)或社会原因(如探亲访友、由于结婚或退休而引起的迁移、求医、旅游观光和短期寄居)而来到城市的人,在中国流动人口绝大多数是由农民工组成的。农民工是中国改革开放和工业化、城市化进程中涌现的一支新型劳动大军,他们户籍在农村、有承包土地,但主要从事非农产业。

根据番禺区出租屋流动人口管理办公室(以下简称流管办)统计的数据,2009年年底,番禺区流动人口达到1 023 206人,其中农民工占流动人口的比例为90.88%;流动人口从业结构是:务工92.03%、务农0.19%、服务业5.27%、经商1.07%、其他1.44%;农民工主要居住形式是:出租屋70.48%、单位宿舍23.94%、亲友房屋0.93%、自购房屋1.54%、工棚工地0.97%、其他等2.14%^[6]。

根据大岗镇出租屋流动人口管理服务中心(下称流管中心)提供的数据,2009年年底,大岗镇流动人口为51 063人,其中农民工占流动人口的比例为96.72%;流动人口从业结构是:务工占82.93%、服务业占9.76%、经商占6.16%、务农占0.70%、其他占0.46%;流动人口居住形式是:出租屋72.9%、企业宿舍26.0%、工棚工地0.8%、其他0.3%^[6]。

二、政府对出租屋及流动人口(农民工)的管理服务实践

政府对出租屋流动人口管理存在双重目标:一个是社会收益目标(经济目标),另一个是社会安定目标(社会目标),但这2个目标存在着一定的矛盾性(如图1所示)。开始时经济目标和社会目标矛盾并不突出,发展到一定阶段后经济目标和社会目标会达到最佳组合 A_1 ,过分强调任何一方,另一方都会受损。如果政府过分强调社会目标,将会过分加强对出租屋的管理,使出租屋的门槛提高,很多出租屋将无法出租出去,流动人口减少,出租屋的收入和税收下降,流动人口创造的社会财富也随之下降,整个经济目标将会下降。曲线向左上方移动,最佳经济目标和社会目标组合为 B_1 。住房是弹性非常小的商品,在不能及时提供替代品的情况下,由于政府监管严格,将会导致农民工因生存成本的提高而被迫去往其他城市,对本地的经济产生负面影响^[7]。如果政府过分强调经济目标,就可能会放松对出租屋的监管力度,使流动人口进入城镇的数量增多,从而使引发社会安定问题的概率增大,社会目标将会下降。曲线向右下方移动,最佳经济目标和社会目

标组合为 C_1 。政府管理的目标是既能获得最佳的社会目标也能获得最佳的经济目标,曲线向右上方移动,最佳经济目标和社会目标组合为 D_1 。这个矛盾的提出、分析和解决,可以为政府进一步明确管理目标、设置管理标准、制定管理政策、确定管理方式,实现经济、社会双重目标均衡发展提供参考依据。

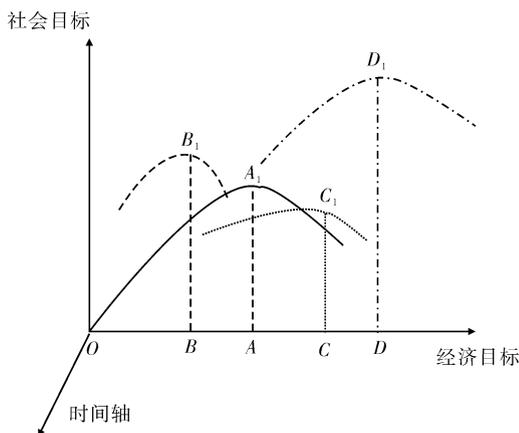


图1 政府管理的社会目标与经济目标示意图

在广州市,随着流动人口和出租屋的增加,经济目标一度得到加强,而社会目标不断被弱化,于是政府开始关注对出租屋流动人口的管理服务,以期获得更好的经济目标和社会目标。多年来,广州市从出租屋管理入手,强化对流动人口管理和服务,可以简单概括为“以屋管人”——“先管好屋,然后管人”,这是广州市从2001年以来探索出的一个有效的管理办法^[8]。其管理模式是:以不动的房屋管住流动的人;以所有的房屋熟悉所有的人;以重点嫌疑的房屋发现有违法犯罪嫌疑的人。“以屋管人”工作法实现了人口管理由户籍管理向属地管辖的转变,后来推广到流动人口计划生育统一管理上,也取得了明显效果。从“管人”逐步发展到“服务于人”,健全对流动人员的公共服务体系,包括开展房屋租赁保险服务,解决子女教育问题,开展农民工就业服务,保障农民工合法权益,提供医疗和公共卫生服务,开展文体休闲和社区服务,开展争先创优活动,建立快速有效的应急保障机制等。现以广州市番禺区大岗镇为例,分析各级政府对出租屋流动人口的管理服务情况。

1. 各级政府成立出租屋流动人口管理服务机构

(1)番禺区成立出租屋流动人口管理服务机构。2001年,番禺区成立了出租屋流动人口管理工作领导小组,由区委常委、政法委书记担任区出租屋流动人口管理工作领导小组组长,56个职能部门和17

个街(镇)的主管领导任成员,建立起季度联席会议制度,研究解决农民工的服务管理重大问题。2001年9月成立区出租屋流动人员管理办公室,为副处级参照公务员管理的事业单位,挂靠在区政法委。政法委副书记、政府办副主任分管出租屋流动人员管理。内设综合科、业务信息科。

番禺区各镇(街)亦成立了出租屋流动人员管理工作领导小组和镇(街)出租屋流动人员管理服务中心,各流管中心设立窗口办证组、用工单位管理组、出租屋管理组、内务管理组等4个功能组别,在全区334个社区、村成立出租屋流动人员管理小组,全区出租屋管理员队伍有1138人,其中大专以上学历的占58.4%。此外,在雇用流动人员30人以上的厂企用工单位组建了5645个流动人员管理小组。暂住人口在2000人以上的社区、村要独立建设工作站,暂

住人口不足2000人的社区、村,根据邻近社区、村暂住人口、出租屋和企业数量等实际情况与邻近社区、村共同整合组成1个工作站,全区已建成社区、村出租屋流动人员管理工作站297个(详见表1)。

(2)大岗镇成立出租屋流动人员管理服务机构。2001年,大岗镇成立了出租屋流动人员管理领导小组,由镇党委副书记任组长,成员包括派出所、计生办、流管中心、民企办、安全办、工商所、司法所、财政所、劳动服务中心、房管所、地税分局、国税分局、综合执法中队、环保所等职能部门。下设办公室,由流管中心主任兼任办公室主任,负责协调、组织、考核、监督辖区内的出租屋、流动人员管理服务工作。出租屋流动人员管理服务中心为镇政府科级事业单位。另外设基层工作站20个、用工单位工作站3个(详见表2)。

表1 2001—2009年番禺区出租屋流动人员管理服务机构和人员变化情况

年度	区流管办机构设置	区流管办工作人员人数	镇流管中心个数	镇流管中心工作人员人数	村流管站个数	村流管站工作人员人数	企业流管小组个数
2001	0	5	23	354	0	0	0
2002	0	5	23	354	0	0	0
2003	0	5	23	354	0	0	0
2004	0	9	24	593	0	0	0
2005	0	12	24	813	18	225	3974
2006	2	18	19	986	18	225	4276
2007	2	18	17	1062	270	3240	5088
2008	2	18	17	1083	279	3531	5568
2009	2	18	18	1138	297	3760	5645

注:资料由番禺区流改办提供。近年来镇街撤并导致了镇(街)流管中心个数变化。

表2 2001—2009年大岗镇流管中心机构和人员变化情况

年度	镇流管中心机构设置单位	镇流管中心工作人员数量	社区、村流管站个数	社区、村流管站工作人员人数	企业流管小组个数	企业流管小组工作人员人数
2001	3	9	0	0	0	0
2002	3	14	0	0	0	0
2003	4	14	0	0	0	0
2004	4	25	0	0	0	0
2005	4	25	0	0	131	372
2006	4	40	0	0	131	372
2007	5	34	18	22	136	382
2008	5	78	20	38	128	312
2009	5	105	20	49	119	276

注:资料由大岗镇流管中心提供。

2. 各级财政投入和“两费一税”征缴情况

番禺区及大岗镇流管工作财政投入情况^[8]。2009年番禺区出租屋流动人员管理服务财政投入达到10700.8万元,2004—2009年年均增长18%,其中人员经费年均增长27.3%、办公经费年均增长18.2%、专项经费年均增长12.6%,如表3

所示。

2009年大岗镇出租屋流动人员管理服务财政投入达到658.06万元,2001—2009年年均增长109.1%,其中人员经费年均增长95.6%、办公经费年均增长131.8%、专项经费年均增长64.3%,如表4所示。

表3 2004—2009年番禺区出租屋流动人口管理服务财政投入情况

万元

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009
人员经费	1 337.9	2 117.3	3 005.9	3 231.2	4 269.8	4 480.3
办公经费	296.5	495.3	592.5	646.0	656.5	684.0
专项经费	3 052.4	3 727.2	4 013.8	5 803.5	5 947.8	5 536.5
合计	4 686.8	6 339.8	7 612.2	9 680.7	10 874.1	10 700.8

注:数据由番禺区流管办提供。

表4 2001—2009年大岗镇出租屋流动人口管理服务财政投入情况

万元

年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
人员经费	1.62	20.30	30.04	52.16	61.36	71.89	117.03	196.76	346.68
办公经费	0.18	37.70	33.88	58.82	33.04	42.22	50.15	81.27	150.00
专项经费	0.00	5.00	24.34	3.76	21.33	60.69	66.23	69.53	161.38
合计	1.80	63.00	88.26	114.74	115.73	174.80	233.41	347.56	658.06

注:数据由大岗镇流管中心提供。

“两费一税”征缴情况^[8]。“两费一税”分别指向企业征收的使用流动人口调配费(每人每月9.0元)、向暂住人口征收的治安联防费(每人每月2.5元)、向出租人征收的个人出租房屋综合地方税(简称出租房屋综合税)。2009年番禺区“两费一税”达到11 889.82万元,2004—2009年年均增长20.5%,其中出租房屋综合税征缴数量呈几何上升趋势,年均增长75.3%,使用流动人口调配费年均增长1.8%,暂住人口治安联防费年均减少0.4%,如表5所示。

表5 2004—2009年番禺区“两费一税”征缴情况 万元

年度	使用流动人员调配费	暂住人口治安联防费	出租房屋综合税	合计
2004	3 191.20	1 049.43	446.20	4 686.83
2005	4 164.21	1 205.81	989.80	6 359.82
2006	4 442.58	1 394.02	2 621.39	8 457.99
2007	4 444.59	1 636.69	4 675.10	10 756.38
2008	4 177.66	1 200.28	6 704.36	12 082.30
2009	3 481.70	1 029.89	7 378.23	11 889.82

注:数据由番禺区流管办提供。

2009年大岗镇“两费一税”达到590.50万元,2001—2009年年均增长76.5%。特别是出租房屋综合税征缴数量呈几何上升趋势,2009年达到312.46万元,2001—2009年年均增长63.0%,如表6所示。

表6 2001—2009年大岗镇“两费一税”征缴情况 万元

年度	使用流动人员调配费	暂住人口治安联防费	出租房屋综合税	合计
2001	0.00	0.00	6.27	6.27
2002	407.10	0.00	17.88	424.98
2003	301.62	0.00	35.62	357.61
2004	334.15	54.89	52.92	441.96
2005	294.88	67.55	60.15	422.58
2006	335.64	82.58	143.34	561.55
2007	319.00	98.38	218.81	636.19
2008	211.62	62.95	271.50	546.07
2009	234.76	43.28	312.46	590.50

注:数据大岗镇流管中心提供。使用流动人员调配费从2002年3月20日起征收,从2004年劳动部门委托流管部门征收。治安联防费从2004年1月1日起征收。

“两费一税”分成比例。按照有关规定,番禺区的使用流动人口调配费和治安联防费,广州市提留10%,90%给番禺区,番禺区在90%中提20%,返到镇里72%,留成区级的财政大部分用于奖励激励机制,返还给镇、街,以调动工作积极性。对于个人出租屋综合地方税,每个税种的返还比例不同,具体返还到镇里的数目无固定的比例。

三、出租屋流动人口管理服务指标体系构建及分析

1. 构建出租屋流动人口管理服务指标体系

根据番禺区及大岗镇政府对流动人口管理服务情况,结合调研组调查数据,构建出租屋流动人口管理服务指标体系^[9]。指标体系的建立基于以下几点。

第一,主要涉及流入地政府、流动人口2个主体,对其他相关利益主体(如企业、雇主、出租屋主等)进行摒弃,因为政府才是流动人口公共管理服务的提供主体。

第二,通过这个指标体系试图要摸清这样几个数据:流入地政府为管理服务流动人口成立哪些机构,人员配置是怎样的,基本的管理费用是多少?流入地政府对流动人口公共服务总支出情况,占公共财政的比重?每增加一个流动人口,政府公共服务的边际支出是多少?

第三,基于流动人口数量的相对稳定,假定地方的财富是由户籍人口和流动人口共同创造的,所以每年度的总人口数量按照户籍人口加上流动人口数量计算。

有关指标体系的计算公式是:

(1)每千名流动人口的流管人员数=(流管人员数/流动人口数)×1 000

(2) 暂住证办证率 = (已办理暂住证的流动人口数 / 流动人口数) × 100%

(3) 每位出租屋管理员平均管理出租屋的套数 = 出租屋套数 / 流管人员数

(4) 单位流动人口支出的流管经费 = 流管经费 / 流动人口数

(5) 流管经费占流动人口公共服务总支出的比重 = (流管经费 / 流动人口公共服务总支出) × 100%

(6) 流管经费占地方财政支出的比重 = (流管经费 / 地方财政支出) × 100%

(7) 流动人口人均公共服务支出 = 流动人口公共服务总支出 / 流动人口数

(8) 流动人口公共服务支出占地方财政支出的比重 = (流动人口公共服务支出 / 地方财政支出) × 100%

(9) 流动人口人均公共服务支出与人均财政收入的比例 = (流动人口人均公共服务支出 / 人均财政收入) × 100%

(10) 流动人口人均公共服务支出与人均 GDP 的比例 = (流动人口人均公共服务支出 / 人均 GDP) × 100%

(11) 流动人口公共服务的边际支出 = 流动人口人均公共服务支出年均增加额 / 流动人口年均增加人数

(12) 流动人口公共服务总支出, 即是从流管、计生、治安、教育、文化娱乐、社会保障、医疗卫生、社区管理等多个方面为流动人口进行管理服务的总支出。以 2007 年大岗镇为例, 涉及农民工相关管理服务的经费有: 人口与计划生育事务支出、公安治安经费支出、教育支出(剔除教师人员经费、基建经费)、文化娱乐事业支出、社会保障和就业管理事务支出、出租屋流动人口管理服务经费、医疗卫生支出、城乡社区事务支出、法律服务事业支出。以上经费合计 4 206 万元, 占镇 2007 年地方财政支出的 19.4%。在经费管理上, 通过纳入镇财政结算中心集中管理, 保证了经费的合理运用, 对农民工管理、就业培训、文化娱乐、子女教育、社会保障等方面起到一定的保障作用。

对番禺区、大岗镇 2007—2009 年出租屋流动人口管理服务指标的统计如表 7、表 8 所示。

2. 出租屋流动人口管理服务能力分析

2009 年, 番禺区按总人口(户籍人口 + 流动人口)计算的人均 GDP 为 43 541 元, 大岗镇按总人口

计算的人均 GDP 达到 32 242 元, 均高于全国人均 GDP 25 125 元的水平, 番禺区及大岗镇在一定程度上代表了经济发达地区的水平。

表 7 2007—2009 年番禺区出租屋流动人口管理

服务指标统计			
指标	2007 年	2008 年	2009 年
户籍人口/万	97.51	98.92	99.92
流动人口数	955 195	996 040	1 023 206
* 流动人口年均增长人数	114 708	40 845	27 166
出租屋流动人口管理服务人员数(流管人员数)	1 083	1 083	3 620
* 每千名流动人员的流管人员数	1.13	1.09	3.54
已办理暂住证的流动人口数/万	83.83	60.82	83.37
* 暂住证办证率/%	87.76	61.06	81.48
出租屋套数	132 508	629 116	781 219
* 每位出租屋管理员平均管理出租屋的套数	122	581	216
出租屋入住率/%	85.63	78.43	71.15
居住在出租屋的农民工人均居住面积/m ²	6.84	12.32	12.82
居住在出租屋的农民工人均居住费用/(元/年)	738	1 200	1 420
* 两费一税征收总额/万元	10 756.38	12 082.30	11 889.82
出租屋流动人口管理服务经费(流管经费)/(万元/年)	9 680.7	10 874.1	10 700.8
* 单位流动人口支出的流管经费/(元/人)	101.4	109.2	104.6
流动人口公共服务总支出/万元	135 530.0	173 985.6	205 665.6
* 流管经费占流动人口公共服务总支出的比重/%	7.14	6.25	5.20
地方财政支出/万元	532 628	607 530	641 316
* 流管经费占地方财政支出的比重/%	1.82	1.79	1.67
* 流动人口人均公共服务支出/(元/人)	1 418.9	1 746.8	2 010.0
* 流动人口公共服务支出占地方财政支出的比重/%	25.45	28.64	32.07
可支配财力/亿元	60.69	65.04	72.68
* 按总人口(户籍 + 流动)计算的人均可支配财力/元	3 144.1	3 276.2	3 593.7
* 流动人口公共服人均支出与按总人口(户籍 + 流动)计算的人均可支配财力的比例/%	45.13	53.32	55.93
区生产总值(GDP)/亿元	661.30	782.88	880.58
* 按总人口(户籍人口 + 流动人口)计算的人均 GDP/元	34 259.0	39 435.0	43 541.2
* 流动人口公共服务人均支出与人均 GDP 的比例/%	4.14	4.43	4.62
流动人口公共服务支出年均增加额/万元	33 507.4	38 455.6	31 680.0
* 流动人口公共服务的边际支出/(元/人)	2 921.1	9 415.0	11 661.6
上级财政对区流动人口管理服务支出总额/万元	9.72	30.00	20.00

注: “*” 代表经过计算得出的数据, 未带 “*” 的代表调研数据。资料来源: 番禺区流管办、番禺年鉴 2007—2009 年、调研组调查数据。

表 8 2007—2009 年大岗镇出租屋流动人口管理

服务指标统计

指标	2007 年	2008 年	2009 年
户籍人口数/万	7.956	7.920	7.92
流动人口数	44 186	48 775	51 063
* 流动人口年均增长人数	2 170	4 589	2 288
出租屋流动人口管理服务人员数 (流管人员数)	34	78	167
* 每千名流动人员的流管人员 数/‰	0.77	1.60	3.27
已办理暂住证的流动人口数/万	3.97	2.70	3.20
* 暂住证办证率/%	90	55	63
出租屋套数	26 207	33 241	36 742
* 每位出租屋管理员平均管理出 租屋的套数	771	426	220
出租屋入住率/%	80	78	70
居住在出租屋的农民工人均居住 面积/m ²	6.0	9.0	7.2
居住在出租屋的农民工人均 居住费用/(元/年)	1 800	1 800	2 416
“两费一税”征收总额/万元	636.187	546.067	590.530
出租屋流动人口管理服务经费 (流管经费)/(万元/年)	233.41	347.56	658.06
* 单位流动人口支出的流管经 费/(元/人)	52.8	71.3	128.9
流动人口公共服务总支出/万元	4 206	4 689	5 744
* 流管经费占流动人口公共服 务总支出的比重/%	5.55	7.41	11.46
地方财政支出/亿元	2.17	2.56	2.73
* 流管经费占地方财政支出 的比重/%	1.08	1.36	2.41
* 流动人口人均公共服务支出/ (元/人)	952	961	1125
* 流动人口公共服务支出占地方 财政支出的比重/%	19.4	18.3	21.0
可支配财力/亿元	2.15	2.56	2.73
* 按总人口(户籍+流动)计算 的人均可支配财力/元	1 737	2 000	2 096
* 流动人口公共服务人均支出与 按总人口计算的人均可支配财力的 比例/%	54.81	48.05	53.67
镇生产总值(GDP)/亿元	30.455	37.010	42.60
* 按总人口(户籍人口+流动人 口)计算的人均 GDP/元	24 611	28 921	32 703
* 流动人口公共服务人均支出与 人均 GDP 的比例/%	3.9	3.3	3.4
流动人口公共服务支出年均增加 额/万元	106	483	1 055
* 流动人口公共服务的边际支 出/(元/人)	488	1 053	4 611
上级财政对区流动人口管理服务 支出总额/万元	16	46	98

注:“*”代表经过计算得出的数据,未带“*”的代表调研数据。资料来源于大岗镇流管中心、大岗镇财政所、番禺年鉴 2007—2009、调研组调查数据。

(1)2007—2009 年,番禺区及大岗镇流管人员数量逐年增加,每位出租屋管理员平均管理出租屋

套数呈下降趋势,管理趋于精细化。2009 年,番禺区及大岗镇每千名流动人员的流管人员数在 3~4 人,每位出租屋管理员平均管理出租屋 220 套左右,相当于广州市每 100~120 套出租屋配 1 个出租屋管理员标准的 1/2,需要进一步增加流管人员。

(2)2007—2009 年,番禺区及大岗镇流管经费逐年增加。2009 年,番禺区及大岗镇单位流动人口支出的流管经费在 100~130 元/人,流管经费占地方财政支出的比重在 2%左右。流管经费只是政府管理流动人口的基本保障费用。流管经费主要来自于“两费一税”征收总额的返还,番禺区流管经费占“两费一税”征收总额的比例为 90%,大岗镇的比例在 36.7%~111.4%。

(3)2007—2009 年,番禺区及大岗镇流动人口公共服务支出逐年增加。番禺区流动人口公共服务支出占地方财政支出的比重在 1/4~1/3 之间,大岗镇在 1/5 左右。番禺区及大岗镇流动人口人均公共服务支出在 1 000~2 000 元之间,流动人口公共服务人均支出与人均 GDP 的比例在 3%~5%之间。流动人口公共服务人均支出与按总人口(户籍+流动)计算的人均可支配财力的比例在 50%左右,剔除流动人口对可支配财力的分摊,流动人口享受的公共服务支出不到户籍人口的一半。

(4)2007—2009 年,番禺区及大岗镇流动人口公共服务的边际支出在增加,说明政府对流动人口的投入也在逐年加大。2009 年番禺区流动人口公共服务的边际支出近 1.2 万元,即每增加一位流动人口,当地政府每年要增加公共服务投入近 1.2 万元,大岗镇流动人口公共服务的边际支出为 0.46 万元,均高于番禺区及大岗镇流动人口人均公共服务支出。这说明政府已经认识到流动人口的人力资本价值和当地经济的贡献,逐步改善针对流动人口的公共服务水平。

(5)2009 年我国财政收入与 GDP 的比例为 20.12%,按照 20%计算,大岗镇按总人口计算的人均 GDP 达到 32 242 元,人均财政收入应该达到 6 448.4 元,而实际人均可支配财力仅有 2 096 元,这说明由于分税制的原因,大岗镇只能使用其创造财政收入的 32.5%,其余的均上缴了镇以上政府。流动人口实际享受的公共服务人均 1 125 元,仅占

人均可支配财力 2 096 元的 53.7%。

3. 出租屋流动人口管理服务指标体系评价

(1) 本研究设计的 12 个指标, 前 6 个为政府管理服务的指标, 旨在量化政府管理服务流动人口的管理范围和管理深度; 后 6 个为流动人口享受的公共服务指标, 旨在量化流动人口享受公共服务额度和深度。单位流动人口支出的流管经费以及流动人口人均公共服务支出 2 个指标在文献中均属首次提出, 并进行了量化。指标体系对于现阶段出租屋比较密集的珠江三角洲地区比较适用。

(2) 向流动人口提供均等的公共服务是政府管理服务的目标, 但户籍人口与流动人口所享受的公共服务到底相差多少尚有待于深入研究。2009 年, 番禺区及大岗镇流动人口享受的公共服务支出不到户籍人口的一半。但户籍背后隐含的福利无法量化, 居住隔离引起的流动人口社会融入成本无法量化。单从居住条件来看, 2009 年番禺区、大岗镇流动人口居住出租屋的比例均在 70% 以上, 人均居住面积分别为 12.8 m²、7.2 m², 分别为户籍人口居住面积的 1/3、1/6, 租房仍然是目前和今后一段时间流动人口居住的主要途径^[10]。

(3) 指标体系还有改进的空间。对流动人口人均公共服务支出可以细分为教育、住房、公共卫生、就业、社会保障、计生、治安、社区管理等多方面支出, 通过纵向和横向比较, 从中可以得出哪些方面是需要重点加强的, 这也是将来研究的方向。

四、结 语

番禺区及大岗镇政府在出租屋流动人员服务管理方面探索出成功的路子, 流管机构和人员逐步加强, 流动人口公共服务支出逐年增加。但政府管理服务经费主要来源于“两费一税”的返还。2007—2009 年, 番禺区及大岗镇流动人口人均公共服务支出在 1 000~2 000 元之间, 流动人口公共服务人均支出与人均 GDP 的比例在 3%~5% 之间, 也就是说流动人口公共服务人均支出只是相当于其创造财力的 1/7~1/4。根据国务院发展研究中心课题组 2010 年对重庆、武汉、郑州和嘉兴 4 个城市的实地调研, 一个典型的农民工(包括相应的抚养人口)市

民化所需的公共支出成本总共约 8 万元^[11]。按以上数据计算, 番禺区及大岗镇农民工市民化的时间大约需要 40~80 年。因此, 加大对流动人口公共服务支出可以缩短城镇化进程。

我国正处于城镇化快速发展时期, 2011 年我国城镇化率超过 50%, 达到 51.27%, 这是我国社会结构的历史性变化。中国有 13 亿人口, 城镇化率每提高一个百分点, 就有 1 300 余万人从农村转入城镇, 这是中国经济增长最持久的内生动力。但由于历史、体制机制等方面的原因, 农民工及其家庭还没有享受到城镇人口的公共服务待遇。因此, 加强对农民工及其家庭的管理服务将是政府的一项长期任务。现有的制度设计包括户籍、就业、土地、住房、社会保障、行政管理、财税、教育、医疗等方面的制度, 还不适应城镇化快速发展的要求, 制度创新将是推动我国城镇化健康发展的重要动力。

参 考 文 献

- [1] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 2011[M]. 北京: 中国统计出版社, 2012.
- [2] 国务院发展研究中心课题组. 中国城镇化前景、战略与政策[M]. 北京: 中国发展出版社, 2010: 8-9.
- [3] 国家统计局. 2011 年我国农民工调查监测报告[EB/OL]. (2012-04-27)[2012-05-02]. http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20120427_402801903.htm.
- [4] 郭宏斌. 当前我国城市流动人口服务管理模式与发展趋势[J]. 中共四川省委党校学报, 2012(1): 80-83.
- [5] 陈伙林. 中国农村劳动力转移的财政支持研究[D]. 重庆: 西南大学经济管理学院, 2011: 53-64.
- [6] 张新民. 农民工在打工地购房意愿影响因素研究——以广州市番禺区大岗镇为例[J]. 江西农业大学学报: 社会科学版, 2012, 11(1): 1-8.
- [7] 李俊夫. 城中村的改造[M]. 北京: 科学出版社, 2004: 236.
- [8] 张新民, 荣西武. 广州市番禺区大岗镇农民居住的出租屋调查[J]. 城市发展研究, 2009, 16(12): 86-94.
- [9] 张新民. 农民工租房研究——以广州市番禺区大岗镇为例[D]. 北京: 中国农业大学经济管理学院, 2010: 114-141.
- [10] 张新民. 从出租屋看农民工市民化的困境[J]. 城市问题, 2011, 187(2): 49-53.
- [11] “城镇化进程中农村劳动力转移问题研究”课题组. 城镇化进程中农村劳动力转移: 战略抉择和政策思路[J]. 中国农村经济, 2011(6): 4-25.

Assessment on Government Management and Services for Migrant Workers

——A Case Study in Panyu District and Dagang Town of Guangzhou City

ZHANG Xin-min¹, XU Qin-xian², ZHU Xu-rong³

(1. *Postdoctoral Workstation, Chinese Academy of Agricultural Engineering, Beijing, 100125*; 2. *China Center for Urban Development, Beijing, 100045*;
3. *Chinese Academy of Agricultural Engineering, Beijing, 100125*)

Abstract Based on comprehensive analysis on successful practice of government's managing and servicing migrant workers in Panyu District and Dagang Town, this paper summarizes the "Management by Housing" management and service model, then establishes the index system of government management and services for migrant workers in Dagang Town, Panyu District and evaluates the government's capability in management and services. The result shows that government-managed institutions and personnel as well as public service expenditure for migrants have increased year by year. From 2007 to 2009, the per capita expenditure on public services for migrants was about 1 000 to 2 000 Yuan RMB. The ratio between per migrant expenditure of public services and per capita GDP is about 3% to 5%, which means that per capita expenditure of public services for migrants only occupies 1/7 to 1/4 of the wealth they created. Government management and services expenditure mainly comes from refunds of the two charges and one tax. This paper finally points out that implementing institutional innovation and strengthening management for rural migrant workers and their families is a long-term task for the government, and also is an important driving force to promote the healthy development of China's urbanization.

Key words government; management and services; migrants; assessment; institutional innovation

(责任编辑:陈万红)