

城市化进程中移民贫困问题与财政压力估算

吴伟东

(暨南大学 人文学院, 广东 珠海 519070)

摘要: 本文依据中央和地方政府部门的统计数据和人口迁移的福利磁力理论, 对广东省范围内所可能产生的移民贫困和财政压力问题进行了估算。估算结果表明: 部分地区由于区域隔离机制放开、贫困移民增多所加重的财政压力, 尽管可以通过中央财政的转移支付予以解决, 但这项政策安排的巨大财政成本, 使它在现阶段并不具备足够的可行性。

关键词: 移民贫困; 财政压力; 福利磁力

中图分类号: C92-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2011) 06-0068-05

An Estimate on Migrant Poverty and Fiscal Burden in Urbanization

WU Wei-dong

(School of Humanities, Ji'nan University, Zhuhai 519070, China)

Abstract: Based on the data in public assistance from central and local government departments, this paper tries to estimate the fiscal impact of migrant poverty. The key finding of this paper is that the extra spending is still too big to be covered by the system of fiscal transfer payment and will threaten the nation's financial well-being. This situation will get worse when welfare migration occurs.

Keywords: migrant poverty; fiscal pressure; welfare magnet

中国现行的社会救助制度具有显著的区域分隔特征, 地方福利系统的覆盖范围仅限于当地的户籍居民。作为非户籍居民, 数量庞大的农村转移劳动者一直被排斥在城市的社会救助制度之外, 因此, 制度设置的公平性受到广泛的质疑。区域分隔机制的持续与否, 是近年来学界和社会的争论焦点, 但基于宏观数据的实证研究和分析一直比较薄弱, 尤其是缺乏对废除区域分隔机制的财政成本估算。财政成本的准确估算, 有助于明确在什么条件下我国政府才可以推行制度的改革。同时, 户籍制度改革的主要原因在于公平性不足, 而精确的量化数据有助于公平理念的最优化实现^[1]。从这个核心问题出发, 本文依据广东省的宏观数据, 尝试对广东省的移民贫困和财政压力问题进行初步的估算, 并结合人口迁移的福利磁力理论, 对估算公式进行扩展, 务求全面地估算区域机制废除所带来的财政成本, 为制度的变革和发展提供一个更加坚实的基础。

收稿日期: 2011-07-01; 修订日期: 2011-09-08

作者简介: 吴伟东 (1979-), 广东珠海人, 暨南大学人文学院讲师, 人口社会学博士, 研究方向: 人口迁移与社会保障。

一、估算方案与数据资料

对社会现象和制度改革进行估算分析，是发达国家的一种通行做法，在国内也逐步得到重视和应用。譬如，郭剑川和刘黎明对个人所得税免征额调整的财政影响进行了估算^[2]，童玉芬估算了中国农村劳动力的非农化转移规模^[3]。估算研究首先必须设定合理的估算公式，明确和收集所需的统计数据，进行初步的推导和计算。然后，充分考虑估算公式所省略或简化的影响因素，以及在目前无法进行准确计量的潜在问题，对数据指标进行修正。同时，数据资料的质量是数据的生命^[4]，数据质量的不足将会导致最终估算结果的偏差。

1. 估算方案

估算方案首先需要对移民贫困问题的财政压力进行量化的界定。在这个问题上，社会救助制度区域分隔机制的去除，将会使外来人口全部进入地区的社会救助系统，在陷入贫困时需要当地福利系统的支持。这样，当地福利系统将需要增加社会救助资金开支，以覆盖区域新增的贫困人口。制度运作开支的资金增量，代表着移民的贫困问题所形成的财政压力。在现阶段，这个资金增量主要取决于地区之间的社会救助福利水平差异，以及新移民中贫困人口的数量。由此出发，本文在财政压力的估算公式中设定了两个主要变量：①区域福利水平差异，即人口迁入地与人口迁出地的社会救助福利水平的金额差异；②贫困移民人数，即人口迁入地的社会救助制度所需要覆盖的额外人口数量。具体的估算公式如下：制度改革成本 = 区域福利水平差异 × 贫困移民人数

其中，模型一：贫困移民人数 = 转移劳动者人数 × 贫困发生率

模型二：贫困移民人数 = 转移劳动者人数 × 贫困发生率 + 福利移民人数

在区域福利水平差异的估算上，我国现行的社会救助制度涉及广泛的内容。要对地区之间的社会救助福利水平差异进行金额上的总体估算，存在较大的操作难度。同时，目前的制度框架以最低生活保障制度作为主体项目，该项目的福利水平构成了社会救助制度的主要福利水平。因此，本文选择了最低生活保障制度的保障标准作为计算地区之间社会福利水平差异的依据。

此外，贫困移民人数的确定，目前有几种经验方法。较为常用的是逐一系列出在多种可能情况下外来人口的定居人数，然后依据以往的经验数据（如：区域性的贫困发生率）计算定居人数中可能出现的贫困人口数量，以此作为贫困移民人数。区域分隔机制的去除，一方面可能会使目前已经在广东省区域内转移就业的农村劳动者，在陷入贫困的时候需要当地系统的支持，另外一方面可能带来的潜在问题还包括福利驱动的迁移现象的形成和外来贫困人口数量的急剧增加，即福利磁力问题。福利磁力问题，是国外人口迁移研究当中的一项重要议题，指的是个体为了获得更高的社会福利收益而进行区域迁移时，所带来的一系列问题^[5]。在目的地的选择中，个体有意识地选择前往社会福利较高的国家或地区，其中的一个目的在于获取当地较高的社会福利^[6]。迁移的福利磁力效应，对于社会中弱势群体的影响最为显著^[7]。在这个问题的影响下，国家或地方的福利收益成为贫困群体的迁移磁力，贫困群体大量迁入后对当地社会福利资源的利用以及公共财政带来沉重的负担。

从国外的实践经验和研究成果出发，本文在计算贫困移民人数后，进一步设定了模型二，在其中纳入了福利磁力效应所产生的福利移民数量，务求更全面地估算制度改革所带来的财政压力。

2. 数据资料

本文将从具体的研究地区出发，采用政府部门公布的统计数据，以及政府和学术界针对该地区所取得的研究报告和成果进行分析。在研究地区的选择上，本文以广东省作为户籍制度改革后人口迁移的目的地。广东省是中国的人口大省之一，也是全国非户籍人口最多的省份^[8]，在本次研究中具有较高的代表性。同时，农村转移劳动者只是针对在广东省内工作的外省籍农民工，他们主要来自广东周边交通成本较低的省份^[9]，其余大部分劳动者来自安徽省、河南省和四川省这三个劳动力输出大省。由此，湖南省、湖北省、江西省、广西壮族自治区、海南省、安徽省、河南省和四川省八个省份作为人口迁出地。

二、估算结果与修正

依据国家民政部公布的数据,2009 年湖南省、湖北省和江西省等八个省份的农村地区的平均低保标准是 72.41 元/月,与广东城市地区的 238.87 元/月的标准相比,存在 166.46 元的差距(详见表 1)。

贫困移民人数的确定,相对而言较为复杂,目前只能依据相关数据进行粗略的估计。广东省人力资源和社会保障厅的数据资料显示:截至 2009 年底,广东省有外省籍的农民工 1730 万人。研究表明,在现行的城乡分隔的户籍制度下,有 25% 的农民工愿意放弃土地并将户口迁移到打工城市^[10]。同时,以低保标准作为地区性的贫困线,2007 年全国城市地区的贫困人口占城市总人口的 5.4%^[11],贫困发生率为 5.4%。按这两个比例进行推算,外省籍的 1730 万农民工当中,至少有 432.5 万人有意向留在广东省内定居,同时很可能将会逐步增加 23.4 万的贫困人口。这个数量将会大幅度地增加广东省城市地区的最低生活保障人数。广东省民政厅提供的数据显示,2009 年广东省城市居民最低生活保障人数约为 40.8 万人,月支出约为 5498 万元,月人均补助约为 137 元。制度的改革,将贫困人口从目前的大概 40.8 万人增加到 64.17 万人,增加幅度约为 57.54%。在广东省的总体财政开支上,这意味着在城市最低生活生活保障方面,每个月将需要增加超过 3200 万的专项资金,全年开支增加将近 4 个亿,大约相当于 2009 年全年开支的 60%。

按照广东省与湖南省等八个省份的区域福利水平差额(166.46 元/月)进行计算,上述新增的贫困人口将使我国在财政开支上,每个月增加 3888.51 万的最低生活保障方面的专项资金,全年约为 4.7 亿元。在极端的情况下,假设 1730 万外省籍农民工全部都选择留下定居,上述相关的支出数据需要增加 4 倍,在我国的总体财政开支方面,额外的支出将高达 18.66 亿元。作为定居比例的一种中间状况,假设有一半的外省籍农民工留下定居,财政的额外开支将为 9.33 亿元(详见表 2)。平均而言,广东省地区内、来自上述省份的转移劳动者当中每增加 10 万名贫困人口,就将会给我国财政带来约 2.0 亿元的新增开支。

作为最高数额的 18.66 亿元,等同于我国 2009 年城市最低生活保障总支出(482.1 亿元)的 3.87%,已经超过了河北省、安徽省、山西省和山东省等 26 个省市 2009 年在这方面的年度支出,而只是比内蒙古自治区、吉林省、黑龙江省、河南省和四川省五个地区的年度开支少。也就是说,额外的年度支出实际上将足够河北省、安徽省、山西省和山东省等 26 省市各自在 2009 年的全年开支。

这个开支额度是以 2007 年全国城市地区的贫困人口比例(5.4%)作为贫困比率。实际上,广东省的农村转移劳动者通常只具有初中或高中文化程度,缺乏专门训练,主要从事技术含量较低的工作,收入水平不高,抗风险能力弱^[12]。随着家庭定居和年龄增长,他们遭遇失业的风险就越高。城市转型所带来的产业调整和升级,也将会对他们造成更加严重的影响。这个群体本身就是容易陷入贫困的脆弱群体。因此,在广东省定居之后,外省籍农民工陷入贫困的比例,很可能会远高出 5.4% 的比例。

如果在估算公式当中,进一步加入福利磁力效应的影响(如模型二所示),财政开支将会更加的

表 1 2009 年最低生活保障标准

省区	元/月	
	城市	农村
广东省	238.87	149.26
江西省	182.85	86.08
河南省	171.39	62.55
安徽省	218.83	74.26
湖北省	203.18	69.01
湖南省	186.14	61.93
广西壮族自治区	182.68	53.12
海南省	190.00	109.76
四川省	189.32	62.60

资料来源:中华人民共和国民政部网站。

表 2 广东省移民贫困问题估算

指标	定居人数比例		
	25%	50%	100%
外省籍农民工人数(万)	1730	1730	1730
估算的定居人数(万)	432	865	1730
城镇地区贫困人口的平均比例(%)	5.4	5.4	5.4
估算的贫困人口人数(万)	23.4	46.7	93.4
中国财政的额外开支(亿/年)	4.67	9.33	18.66

巨大。2009 年的统计数据显示, 上述八个省份的城市贫困人口合共有 903.7 万, 而农村贫困人口则高达 1714.3 万, 二者合计有 2638 万人 (详见表 3)。由于目前仍然缺乏我国福利磁力效应的具体测量, 本文无法进一步估算在福利磁力效应的推动下, 八个省份的贫困人口有可能迁移到广东省定居的人口规模。然而, 单从这巨大的贫困人口总数进行判断, 即使是 10% 的迁移效应, 也将给广东省带来超过 260 万的贫困移民, 在财政开支上形成约 52 亿元的新增开支, 相当于 2009 年全国城市最低生活保障总开支的 10.8%。

而且, 上述数据只是广东省一个省份在制度改革的情况下, 给我国财政可能带来的部分额外开支。社会救助福利的总开支, 仍需要进一步纳入北京市、上海市和江苏省等农村劳动力输入地进行估算。同时, 需要加入救助福利的申请、核实、审批和监督等行政方面的开支。广东省相对较高的劳动力成本, 也意味着在制度运行方面需要承担更高的人员经费支出和行政管理成本。

表 3 2009 年八省贫困人口规模

省区	元/月	
	城市	农村
江西省	98.4	152.8
河南省	148.3	364.0
安徽省	94.7	64.9
四川省	189.2	397.4
湖北省	145.2	178.5
湖南省	147.0	262.7
广西壮族自治区	62.7	272.1
海南省	18.2	21.9
八省总计	903.7	1714.3
城乡总计	2638	

资料来源: 中华人民共和国民政部网站。

三、讨论

依据公共产品的受益范围理论, 流动人口的福利救助问题可以在中央财政的框架下予以解决, 但这项政策安排所带来的巨大财政成本, 使它在现阶段并不具备足够的可行性。目前, 如果将社会救助制度的区域限制去除, 将很可能会使一些地区 (主要是东部地区) 的财政负担快速加重。虽然中央财政的转移支付能够起到一定的缓解作用。譬如, 将原先提供中西部地区的财政补贴, 转移提供给东部财政负担加重的地区。然而, 由于东部地区的社会救助标准比较高, 区域内更多的贫困人口将会增加国家的总体财政开支。从广东省一个省份的估算数据来判断, 这个资金增量目前仍处于一个相对较高的水平, 而且这项开支具有较长的持续性, 要在我国现行的财政收支体系和状况下得到解决, 存在较大的困难。同时, 在城乡协调发展的议题上, 这也浪费了农村土地的社会保障功能, 是盲目地运用城市资源来解决社会的贫困问题。

在国际社会的政策实践上, 福利磁力问题的存在促使多国政府推行福利的“去磁力化”行动。这种措施主要包括: ①保护本国公民或本地的纳税者, 缩减面向新移民的社会救助福利, 以此降低其他国家或地区移民的迁入动力, 避免福利驱动的迁移现象的发生和恶化。②建立一个社会救助福利的“双层体系”, 使新移民所能获得的福利收益要低于区域内的长期居民和公民^[13]。这实际上是建立了一个递进体系: 从新移民到长期的合法居民, 再到国家的公民, 可以获得的社会救助资源逐级增加, 从而降低福利的磁力效应。

借鉴国际经验, 我国在现阶段的一种可行的政策思路是: 设置一种逐步递进的制度进入方式, 尝试在公平和效率的两者当中取得平衡, 共同推动经济社会发展。一方面, 保证农村转移劳动者作为国家的公民可以得到机会上的公平, 可以进入城市的社会救助系统, 允许农民工可以通过长期的本地经济参与而获得制度支持, 承认他们的劳动贡献, 维护制度公平。同时, 兼顾地方以及中央的财政收支均衡, 避免福利开支的加重拖慢经济发展步伐, 促进经济发展。目前一些地区所推行的积分入户方案, 是一种政策选择, 在制度模式上与国外降低福利的磁力效应的实践存在一致性, 但必须在积分设置方面开展深入的研究, 以保证方案的公平性, 并控制其对财政收支的影响。

财政成本与压力的估算是一个十分复杂和艰难的问题, 各国的专家学者一直致力于规划和发展出完善的估算方案。同时, 在数据资料条件不理想的情况下, 任何研究都应该特别严谨, 以保证研究的客观和公正^[14]。由于缺乏相关的研究实践, 本文依据国际经验和理论成果自行设定了财政压力的估算公式, 存在一定的局限性和不足。而且, 由于国内相关统计数据和研究报告的欠缺, 最终的成本估

算结果较为粗略,有待进一步提高精度。譬如,学术界已经对流动人口的居留意愿进行了多年的研究,在未来的探讨中如果能够更准确地设定农村转移劳动者的定居比率,将可以进一步提高财政压力估算的精度。

参考文献:

- [1] 吴伟东. 医疗改革的代际公平取向:以美国医改为例 [J]. 兰州学刊, 2011, (6).
- [2] 郭剑川, 刘黎明. 个人所得税免征额调整的财政影响估算 [J]. 统计教育, 2009, (8).
- [3] 童玉芬. 中国农村劳动力非农化转移规模估算及其变动过程分析 [J]. 人口研究, 2010, (5).
- [4] 黄荣清. 改进调查方法, 保证人口数据质量 [J]. 人口与发展, 2010, (2).
- [5] Corbett T. The Wisconsin Welfare Magnet Debate: What Is an Ordinary Member of the Tribe to Do When the Witch Doctors Disagree? [J]. Focus, 1991, (3).
- [6] Frey W. H. Immigration, Welfare Magnet and the Geography of Child Poverty in the United States [J]. Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies, 1997, (1).
- [7] Giorgi G. D., Pellizzari M. Welfare Migration in Europe and the Cost of a Harmonised Social Assistance [R]. IZA Discussion Paper. No. 2094, 2006.
- [8] 李若建. 广东省“80后”非户籍人口初步分析 [J]. 南方人口, 2011, (1).
- [9] 胡武贤, 游艳玲, 罗天堂. 珠三角农民工同乡聚居的生成机制 [J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2010, (1).
- [10] 蔡禾, 王进. “农民工”永久迁移意愿研究 [J]. 社会科学研究, 2007, (6).
- [11] 岳经纶, 翁慧怡. 地方最低生活保障制度研究: 广东的案例 [J]. 社会保障研究, 2010, (2).
- [12] 同 [9].
- [13] Hanson R. L., Hartman J. T. Do Welfare Magnets Attract? [EB/OL]. <http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp102894.pdf>, 1994.
- [14] 李若建. 概念的可操作化与资料评估: 大跃进与困难时期人口研究的难点 [J]. 南方人口, 2007, (4).

[责任编辑 冯 乐]

(上接第 67 页)

- [81] 同 [74].
- [82] 同 [26].
- [83] 蔡昉, 王美艳. 劳动力成本上升与增长方式转变 [J]. 中国发展观察, 2007, (4).
- [84] 黎煦. 我国进程农村劳动力非正规就业相关问题分析 [J]. 人口与经济. 2010, (6).
- [85] 同 [68].
- [86] 同 [14].
- [87] 同 [76].
- [88] 袁晓菊, 谢玉婷. 解读“民工荒”——基于劳动力供求关系的分析 [J]. 现代商贸工业. 2007, (4).
- [89] 同 [74].
- [90] 同 [14].
- [91] 同 [15].

[责任编辑 冯 乐]