

农民工住房问题与对策建议

文 姜雪梅

在 30 多年的城市化进程中,我国主要依靠大量消耗土地等资源推动城市化的发展模式。这种粗放式发展模式偏向于短期的经济发展,而没有顾及长远的社会可持续发展问题。我国土地城市化先于人口城市化,人口城市化先于体制城市化。并且,体制城市化远远落后于人口城市化,至今还没有解决城乡二元结构、以户籍制度为基础的很多制度约束问题。其中,农民工的住房问题非常突出。农民工在城市居民中属于低收入群体,但是被排除在住房保障门槛之外,农民工只能租住城市中条件差、距离远、租金低的房屋。国家统计局《2009 年农民工监测调查报告》显示,2009 年农民工独立租房的只占 17.1%,外出农民工在务工地自购房的仅占 0.8%。

一、现状分析

随着农民工数量的快速增长,农民工的市民化问题提上议事日程,农民工住房问题得到更多的重视。2006 年的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》提出要多渠道解决农民工居住问题,保证农民工居住场所符合基本的卫生和安全条件。2007 年的《国务院解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》提出将农民工作为城市中其他住房困难群体。2007 年的《关于改善农民工居住条件的指导意见》提出,用人单位是改善农民工居住条件的责任主体。这些文件初步明确了农民工住房政策的基本方向。在“十二五”期间,我国将加大保障性

住房建设和分配。在执行保障性住房建设任务时,地方政府建设农民工公寓(农民工集体宿舍)等方式解决部分农民工的住房问题,将进城务工人员纳入公共租赁住房体系。但是,与快速增长的农民工的市民化需求相比,不仅低价位住房房源少,农民工的住房保障严重缺位。

随着城市化的进程,农民工数量大幅增加,市民化问题日益突出。目前,我国进城经商务工的农民工总数达到 2 亿多人,其中,异地流动的农民工为 1.49 亿人。他们已经成为我国城市化进程中一支不可或缺的新型劳动大军。根据 2007 年对北京市城八区的一项调查表明,有 10% 的农民工外出年限在 16 年以上,平均外出年限为 8 年;农民工在外打工时间每增加 1 年,愿意返回老家的概率将会减少 0.5%,而愿意成为城市居民的概率会增加 0.6%(李强 2009)。尽管他们为城市化建设做出了贡献,但是大部分农民工很难完全融入城市生活,其主要原因是高房租(或高房价)和子女教育问题。

农民工家庭不断流入城市,对城市住房的需求增加。有家庭人口随迁的农民工比重从 1995 年的 29.5% 增长到 2000 年的 37.5%,再增长到 2007 年的 54.7%,2007 年比 1995 年几乎增加了一倍;3 人家庭的比重从 1995 年的 6.2%,增加到 2008 年的 21.2%,增长了 15 个百分点;有子女跟随打工的比重从 1995 年的 9.7%,增长到 2008 年的 28%,增长了 2 倍

(朱明芬 2009)。

农民工的住房状况和居住环境普遍较差。城乡结合部、城中村、居民楼地下室、经营场所、工棚是农民工的主要居住地,只有极少部分农民工购买或租住了条件良好的城镇住房。在农民工自租的住房中,80% 以上是临建房或简易房,这些房子位置偏远、建筑密度大、安全隐患多。农民工人均居住面积低,居住集体宿舍的平均只有 5 平方米,集中居住在建筑业单位提供的宿舍的平均不足 3 平方米,三人以上合住一间住房的占半数以上。农民工的居住环境恶劣,多数房屋缺少阳光、通风、集中取暖、独立卫生间等条件,阴暗、潮湿,卫生条件差(建设部调查 2006)。

农民工对大城市的住房支付能力普遍较弱,在中小城镇购房的意愿较强,导致就业和置业(购房)的空间分离,浪费社会资源。由于房价的快速上涨,农民工只能望房兴叹,尽管农民工自己独立租房的愿望增强,但大城市住房的市场租金相对农民工的收入来讲仍然较高。2006 年一项对上海、广州、武汉、成都和阜阳等地农民工住房问题研究表明(上海市房屋土地资源管理局 2006),农民工愿意留在打工地居住的仅占 30%,有 35% 的农民工有意回家乡附近的中小城镇买房定居,另有 35% 的农民工打算回乡建房。

二、问题

第一,农民工的收入较低。据国家统计局监测数据显示,2009 年月均收

入在 600 元以下的农民工占 2.1%，600—800 元的占 5.2%，800—1200 元的占 31.5%，我们假定收入在 800—1200 元的农民工均匀分布。经测算在 800—1100 元的农民工比例约占 23.6%，综合计算月收入低于 1100 元的农民工家庭所占比例为 30.9%。

第二，农民工的住房购买力较低。根据建设部课题组的调查，目前，拟在城市买房的农民工已占到 21%，且多数愿意在目前就业城市购房。但是，74.1%的农民工能承受的购房单价在 3000 元/平方米以下，19%能承受 3000—4000 元/平方米，很少能承受 4000 元/平方米以上，67.5%的农民工能承受的购房总价在 20 万元以内，21.2%能承受 20—30 万元。目前，大中城市最低价的房屋都远远高于他们的承受力。

第三，农民工的租金可承受能力低。根据建设部课题组的调查，大部分农民工是由个人或家庭从市场租赁解决住房问题，但 76.2%的农民工目前能承受的月租金在 100—300 元之间（占到月收入的 20%左右），远低于城市现实房租水平。

第四，农民工的住房问题面临市场失灵。近几年城市房价、房租增长过快，“城中村”等农民工集聚地改造加快，农民工的住房可承受能力相对下降，很难在就业市场的附近找到合适的房源。

第五，农民工的住房保障被排斥到住房保障体系之外，面临政策失灵。我国的城镇住房保障体系仍然以户籍人口为主，大部分农民工无法享受住房保障。

第六，对农民工的住房金融支持力度非常薄弱。普惠性的住房公积金制度没有覆盖到大部分农民工，也没有其他金融支持。然而，对农民工而言，筹集在大中城市购房的首付款较困难，而且由于缺乏工作保障获得贷款的可能性也很低。

第七，住房问题、公共服务的

均等化加大农民工的流动性，这不仅不利于人力资本的积累，也不利于社会的稳定发展。在半城市化状态下，农民工没有平等地享受到城市化的成果，无法完全融入城市。尤其衣食住行的基本需求——住房问题和子女教育问题，使农民工很难在城市举家安居乐业，导致社会问题。比如，留守儿童问题。在这种环境下，农民工片面地追求短期收入而流动，缺乏长远的就业规划，不利于人力资本的积累和收入的改善。

三、政策建议

一些地方也积极破解农民工住房难题，主要做法包括建立农民工公寓（农民工经济适用房），将符合条件的农民工纳入城市住房保障体系，建立农民工住房公积金制度，对农民工购房给予财税支持等。但是，总的来说农民工住房既存在市场失灵也存在政府失灵，农民工的住房保障覆盖面较低，应积极解决农民工的住房问题，促使社会的稳定发展。

第一，住房保障向农民工逐步开放。地方政府应将农民工的住房需求纳入中小城市和城镇的住房保障规划，中央和省级的住房保障补助资金相应配套支持。

第二，农民工子女教育应享受市民化待遇。将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划，保障农民工子女平等接受义务教育，满足农民工家庭在城镇创业和定居的需求。

第三，普及并健全农民工住房公积金制度。将进城务工人员纳入到公积金制度体系，提高住房消费能力，充分发挥住房公积金的普惠功能。允许住房公积金用于农民工购买或租赁自住住房。

第四，利用符合城市规划的小产权房解决部分农民工的住房问题。在合法范围内的“正规准小产权房”市场供大于求。由于集体土地所具有的社团性和保障性，加上国家对农村土地的特殊保护政策，决定了集体土

地使用权的主体范围只能是集体经济组织的成员，禁止向集体经济组织以外的人员进行转让。但是，一般同一个集体经济组织成员都整体拆迁安置并获得几套安置房，因此在本集体经济组织内“正规准小产权房”的供应远远大于需求。将“正规准小产权房”纳入保障性住房体系，实现失地农民和政府的双赢。这些保障性住房房源的保障对象摆脱户籍限制，面向该城市的符合条件的所有居民。通过住房保障渠道引进蓝领、白领的入住，实现居住融合，这有利于安置房小区的可持续发展。

第五，放慢城市旧房的拆迁速度，为农民工提供过渡住宅。在市场失灵和政府失灵的背景下，大部分农民工的住房问题陷入两难境地。在短期内，我国政府很难通过住房保障解决大部分农民工的住房问题，只能通过市场解决。但是，近几年旧城区的加速改造不仅大幅减少低价位的租赁房源而且提高房租，并且农民工住房可支付能力相对下降，因此农民工的住房问题将面临瓶颈。

第六，加大农民工的住房金融支持。比如，建立农民工互助的金融机制，补助公积金制度的功能，支持农民工在就业城市的首次置业。■

参考文献：

[1]朱明芬. 农民工家庭人口迁移模式及影响因素分析[J]. 中国农村经济, 2009(2)

[2]李强, 龙文进. 农民工留城与返乡意愿的影响因素分析[J]. 中国农村经济, 2009(2)

[本文系国家社科基金重大招标项目“促进房地产市场稳健均衡发展对策研究”(项目编号:09&ZD027)阶段性成果]

(姜雪梅, 1976年生, 中国社会科学院财经战略研究院助理研究员。研究方向: 住房保障)