

· 农业经济 ·

中国农民工住房问题的历史与现状

董 昕

(中国社会科学院 城市发展与环境研究所, 北京 100028)

摘 要: 鉴于目前对中国农民工问题的研究缺乏历史发展脉络的分析, 本文通过对历史文献数据的挖掘、相关政策的梳理、大规模调查的分析以及逻辑推演, 回顾了1978—2011年以来中国农民工住房问题的发展历程。虽然不同的学者和政府部门采用的调查方法存在着差异, 但是却仍然可以反映出不同阶段农民工住房问题的共性。研究发现, 中国农民工住房问题的发展阶段, 与中国城镇住房市场的发展阶段更为一致, 而不是与中国农民工群体发展的阶段更为一致。

关键词: 农民工; 住房问题; 住房政策

中图分类号: F293.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-476X(2013)01-0117-07

一、问题的提出

中国的农民工住房问题是近几年来新兴研究领域。对中国农民工住房问题的研究呈现出两大特点: 一是研究内容以现状为主; 二是研究层面以个别城市为主。研究内容以现状为主, 多采用从现状分析到成因分析再到政策建议的研究模式^[1-2]。研究层面以个别城市为主, 如梅洪常等对重庆市农民工进城在就业、安居方面现状的调查与分析^[3]; 马万里和陈玮对杭州农民工基本住房状况的调查分析^[4]; 张智对北京市农民工住房情况的调查研究^[5]; 农民工城市贫困项目课题组对北京、广州、南京和兰州的调查研究, 具体涉及农民工在务工城市的住房状况以及工资水平等因素^[6]。这主要基于两方面的原因: 一方面是官方统计数据不支持, 另一方面是非官方调查规模小、持续难。农民工的统计数据可谓十分匮乏, 尤其是全国层面的统计数据, 国家统计局在2008年底才建立了农民工统计监测调查制度。学者自行组织的调研由于人力物力等的限制规模较小, 往往局限于个别城市的农民工住房情况, 而且难以长期跟踪调查。这在某种程度上也造成了对中国农民工问题的研究缺乏历史发展脉络的分析和全国宏观层面的把握, 而这正是解决农民工住房问题不可或缺的基础性研究。本文以历史视角和全国层面为侧重点, 通过对文献数据的挖掘、相关政策的梳理、大规模调查的分析以及逻辑推演, 来研究中国农民工住房问题的历史与现状。

二、中国农民工住房问题的发展历程

农民工住房问题的产生与变化, 一方面与农民工群体的发展息息相关, 另一方面也与城镇住房市场的发展密不可分。

中国农民工群体的产生与发展是伴随着中国宏观经济制度的变迁和微观经济发展的需求而进行

* 收稿日期: 2012-10-15

基金项目: 中国博士后科学基金面上项目“基于城乡统筹视角的农民工住房保障政策研究”(20100480401); 北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心研究基金项目“中国农村劳动力转移过程中的农民工住房问题研究”(FS-20110901)

作者简介: 董 昕(1977-), 女, 河北黄骅人, 经济学博士, 主要从事住房与土地问题研究。E-mail: dxconnie@163.com

的,中国农民工的发展历程也随着一些标志性政策或事件的发生而呈现出阶段性的特征。中国农民工作为一个社会群体出现在1978年改革开放以后,发展至今已有30多年的历史,其间经历的关键性节点主要有三个:其一,是1992年邓小平的南巡讲话;其二,是1997年的东南亚金融危机;其三,是2004年“民工荒”现象在全国出现。以这些标志性的政策或事件为关键节点,可以将农民工的发展历程划分为四个阶段:1978—1991年,农民工的初步发展阶段;1992—1996年,农民工的快速发展阶段;1997—2003年,农民工的缓慢发展阶段;2004年至今,农民工的公平发展阶段。

从1978年改革开放至今三十多年的时间,中国城镇住房市场的发展经历了从计划经济向市场经济的转变。其间,有两个关键性的节点:一是1998年住房分配货币化改革,二是2007年保障性住房被重新赋予重要地位。这两个关键性的节点将中国城镇住房市场的发展划分为三个阶段:即1978—1997年的住房由福利分配向市场配置的过渡阶段,1998—2006年的住房高度市场化阶段,以及2007年至今的加强政府住房保障阶段。农民工是城镇低收入群体的重要组成部分,农民工的住房问题是城镇住房领域的重要问题,农民工住房问题产生与变化的阶段性特征也基本同城镇住房市场的发展阶段相一致。

农民工的住房问题的阶段性变化特征从当时学者或政府部门调查的结果也可以得到印证,虽然不同的学者和政府部门采用的调查方法存在着差异,但是却仍然可以反映出不同阶段农民工住房问题的一些共性。

1. 住房市场化过渡阶段(1978—1997年),农民工的住房问题并不突出,政策基本空白

1978—1997年,是中国城镇住房从福利分配向市场配置过渡的阶段,也是农民工群体的初步发展阶段和快速发展阶段。这一阶段,农民工的住房问题并不突出,农民工的相关政策仍然聚焦于能否进城、能否留城方面,住房方面的政策很少。这一方面是由于“离土不离乡”的农民工大多可以回乡居住,而“离土又离乡”的农民工大多由雇主提供“包吃包住”的住宿条件,住房支出普遍较低;另一方面是由于农民工单身进城的多,家庭随迁的少,对住房条件的要求较低,“包吃包住”的集体宿舍基本可以满足居住需求,相比而言,就业机会、工资水平和工伤事故等问题更为严峻。与此同时,中国的城镇住房制度改革正处于探索阶段,住房从福利分配逐渐向市场配置过渡,住房商品化尚未完全实现,自然也不会出现住房价格与城镇居民收入水平的背离。因此,农民工的住房问题就显得并不突出,自然关于农民工住房的政策也就很少出台。

农民工的住房来源主要依靠回村居住或单位提供宿舍,靠租房来解决住房的农民工比例很低。从当时学者或政府部门调查的结果看,回村居住或单位提供宿舍的大约占70%—80%,而租房的大约占10%—20%。^[1]农民工的初步发展阶段,“离土不离乡”的农民工较多。对于“离土不离乡”的农民工来说,大部分因为工作地与原居住地较近仍能回村居住;少部分没有宿舍离家又远的农民工,有的借宿在亲友家,有的在镇区建房、买房、租房,但比例很低。有学者的调查结果证明了这一情况,如:1987年对内蒙古翁牛特旗6个城镇的1300户镇区家庭的调查发现,农民工集中的镇机关和企业雇用的合同工、临时工中有78.7%的人晚上回村居住^[7]。(2)随着农民工群体的发展,“离土又离乡”的农民工逐渐增加。对于“离土又离乡”的农民工来说,由用工单位提供宿舍是解决其住房需求的主要方式。这一时期,“进厂”是大多数农民工离开土地后的出路,而“包吃包住”再加上每月几百元的工资,则是进厂的“标准”待遇。如1994年对深圳、珠海、东莞、中山、南海和广州6个市149个工厂的1021份问卷反映出,有82.9%的人住工人宿舍^[8]。同年,对湖南岳阳市196个农民工的调查显示,63.77%的农民工住单位集体宿舍^[9]。1997年对湖北宜昌市346个外来农民工的调查问卷反映,有86.1%的人居住在厂家或企业提供的集体宿舍^[10]。《中国工会统计年鉴1998》中的1997年中国农民工问题调查数据显示,由单位提供集体公房的占68.7%。

农民工的住房支出相对于收入而言较低。根据相关文献数据进行大致的推测,当时的农民工住房支出占其收入的比重应该低于10%。这与大多数农民工由雇主提供住宿或回村居住有关,即使需要通过租房解决居住问题的,由于当时的土地市场和房地产市场尚处于初步形成阶段,房租价格也是较为低廉的。《中国工会统计年鉴1998》中的1997年中国农民工问题调查数据反映,每月工资收入最

为集中的分档是400—500元占19.7%，600—800元占19.7%，而进城务工交通及住宿费支出最为集中的分档是20元以下占21.5%、20—50元占24.6%。1997年对湖北宜昌市346个外来民工的调查结果是86.1%的人居住在厂家或企业提供的集体宿舍，相应的月住宿支出在5元以下^[10]。

农民工的住房条件较差，但住房满意度较高。这主要是由于这一阶段的农民工举家进城的少，进城务工的主要目的是挣钱寄回农村家乡，而对在城市的生活条件要求不高，大多认为能满足基本的生存需要就行。1994年对深圳、珠海、东莞、中山、南海和广州6市1021个打工者的调查结果显示，其所住房间的大小平均为26.0平方米，而房间里的居住人数平均为12.6人，人均居住面积只有2平方米，但认为自己的住房条件很好或较好的打工者占62.5%^[8]。1994年对湖南岳阳市农民工的住房条件的调查发现，在建筑工地干活的民工一般都住在工地的简易工棚里；而农民工居住的单位集体宿舍普遍存在着住房拥挤，卫生状况、采光、通风及干湿状况较差的情况^[9]。《中国工会统计年鉴1998》中的1997年调查中，认为劳动环境和居住条件差是进城务工后最易引起的苦恼的农民工仅占2.4%，远远低于认为最苦恼的是城乡贫富悬殊（占41.3%）、节假日思念亲人（占38.4%）。

关于农民工住房的政策很少。其中，较有影响力的政策是1984年国务院发出《关于农民进入集镇落户问题的通知》，通知中提出地方政府要到集镇落户的农民和家属建房、买房、租房提供方便，建房用地要按照国家有关规定和集镇建设规划办理。可见，对于这一阶段农民工向集镇的转移，国家政策是持鼓励态度的。

2. 住房高度市场化阶段（1998—2006年），农民工的住房问题不断累积，政策仍然较少

1998—2006年，是中国城镇住房高度市场化的阶段，也是农民工群体发展速度放缓并逐步走向公平发展的阶段。这一阶段，农民工的住房问题不断积累，农民工的相关政策还是更多地关注就业限制、工资拖欠等方面，住房方面的政策依然较少。一方面，随着房地产市场的逐渐发展，住房价格不断上涨；另一方面，农民工的住房消费仅被作为经济增长点来看待，而忽视了低收入农民工的住房困难需要政府提供保障，加之农民工进城后的就业范围不再局限于“包吃包住”的行业和家庭随迁比例提高，单纯依靠市场已经难以解决农民工的住房问题。因此，在此阶段农民工的住房问题正在不断地积累和膨胀。

农民工的住房来源中租房的比例不断提升，而单位提供住宿的比例不断减少。从当时学者的调查结果看，有的城市农民工租房居住的比例已经超过了居住在单位或雇主提供宿舍里的比例。如2002年对南京市578名农民工的调查发现，租房者占59.69%，住单位宿舍者占10.38%^[11]。2004年对浙江省杭州、温州、台州、嘉兴、绍兴、宁波和金华7个地区的718份调查问卷显示，有36.35%的农民工住在单位提供的集体宿舍，49.79%的农民工与别人一起租房子^[12]。2005年对南昌市897位样本农民工的调查结果是：租房的占47%，集体居住的（包括居住在工厂、企业内部和建筑工地临时居住点）占33%^[13]。2006年对上海市农民工抽样调查（样本数为1026）资料显示，住在出租房的占68.0%，单位宿舍的占15.6%^[14]。

农民工的住房支出相对提高。根据相关文献数据进行大致的推测，当时的农民工住房支出占其收入的比重约为10%—20%。这与中国城镇住房市场化进程有着直接的关系，住房的市场化程度不断提高，住房销售价格和出租价格上涨，而单位提供宿舍的比例不断减少，住房更多的实物福利转化为货币收入，相应地住房支出占收入的比重也随之提高。2002年对南京市578名农民工的调查显示，农民工的月均消费580元，其中吃饭开支占34.72%，房租占27.96%，月均房租支出占月均收入的比例为19.07%^[15]。2006年对南京、镇江、常州、无锡、苏州、扬州、泰州和南通等8个城市1816份农民工问卷的分析表明，人均月房租水电费为174.38元，一年约1556元，占人均年消费总额的21.20%，占人均年收入的10.71%^[16]。

农民工的住房条件依然较差，住房满意度下降。居住地主要集中于城乡结合部及“城中村”，一些城市边缘地带形成了以地缘、血缘为纽带的外来务工人员集中居住地，如“新疆村”、“安徽村”、“浙江村”等；居住面积小，环境质量差的情况普遍存在。2002年对南京市578名农民工的调查发现，所住房子的面积在7平方米以下的占20.2%、在8—20平方米之间的占39.4%，即有60%的人

所住房子的面积在20平方米以下,而且80%左右的人是多人合住;住宿处仍有13.5%没有自来水、10.2%没有电、51%没有煤气、61.1%没有卫生间或厕所、57.1%没有厨房,住处往往只有一张床、一只煤炉等基本生活必需品^[11]。2004年对浙江的农民工调查中,11.03%的农民工住在工地简棚等临时搭建的简易住房里^[12]。2005—2006年,建设部先后对18个省(区、市)解决务工人员住房问题进行了调查,湖南省64%的务工人员居住在城乡结合部;深圳市务工人员住所的人均建筑面积为6.8平方米(不包括违章建筑),居住在集体宿舍中的务工人员,人均建筑面积仅为5.0平方米,还有300万务工人员居住在城中村及其他违章建筑中;上海市务工人员住房人均建筑面积不足7平方米的占47.0%;重庆市务工人员所租房屋中有46%不同程度地存在阴暗潮湿现象和安全隐患,其中17%没有自来水,61%不附带卫生间,57%不附带厨房;各地建筑施工企业务工人员居住条件尤为简陋,部分施工企业仍采用大工棚、大通铺,一个房间一般居住10人左右,有的甚至超过20人,人均建筑面积不足3平方米,普遍不具备洗浴等基本生活设施^[17]。与此同时,随着农民工举家迁移的比例增加,农民工的居住需求中更多地体现出家庭生活的需要,对住房面积、教育配套等的要求不断提高,而农民工居住条件的改善有限,与农民工的居住需求之间存在着较大的差异,因而这一阶段农民工对住房的满意度水平比前一阶段有所下降。如2002年对南京市被调查的578名农民工中,有34.1%的人与配偶同住、82.2%的人与孩子同住^[11];同时,认为最大生活困难是住房小的比例是18.5%,高于工作难找(12.6%),也高于孩子上学难(11.9%)^[15]。

关于农民工住房的政策仍然不多。为了应对1997年东南亚金融危机对中国经济的冲击,拉动内需、刺激经济增长成为中国宏观经济政策的重要内容,而住房市场化则被作为拉动内需的有力手段。1998年7月,国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,明确要求各省、自治区、直辖市1998年下半年开始停止住房实物分配,逐步实行住房分配货币化。至此,中国房地产市场才真正开始形成,城镇住房市场也开始步入高度市场化的阶段。同时,农民工的住房消费也被作为经济增长的拉动力来看待。2000年中共中央、国务院《关于促进小城镇健康发展的若干意见》中明确提出“发展小城镇,可以有效带动农村基础设施建设和房地产业的发展,扩大投资需求尤其是吸引民间投资,可以明显提高农民消费的商品化程度,扩大对住宅、农产品、耐用消费品和服务业的需求”,要“逐步开展对有稳定收入的进镇农民在购房、购车和其他消费方面的信贷业务”。随着中国宏观经济发展的启稳和农民工住房问题的积累,国家也出台了一些农民工住房政策,但仍然停留在导向性的层面,尚缺乏具体实施的细则。如2005年,建设部、财政部和中国人民银行联合发布《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》,提出有条件的地方,城镇单位聘用进城务工人员,单位和职工可缴存住房公积金;进城务工人员购买自住住房时,可按规定提取本人及其配偶住房公积金账户内的存储余额,也可申请住房公积金贷款。2006年,国务院《关于解决农民工问题的若干意见》中,提出要多渠道改善农民工居住条件:有关部门要加强监管,保证农民工居住场所符合基本的卫生和安全条件;招用农民工数量较多的企业,在符合规划的前提下,可在依法取得的企业用地范围内建设农民工集体宿舍;农民工集中的开发区和工业园区,可建设统一管理、供企业租用的员工宿舍,集约利用土地;加强对城乡结合部农民工聚居地区的规划、建设和管理,提高公共基础设施保障能力;各地要把长期在城市就业与生活的农民工居住问题,纳入城市住宅建设发展规划;有条件的地方,城镇单位聘用农民工,用人单位和个人可缴存住房公积金,用于农民工购买或租赁自住住房。

3. 加强政府住房保障阶段(2007年至今),农民工的住房问题日益突显,政策密集出台

2007年至今,是中国城镇住房加强政府保障的阶段,也是农民工群体谋求公平发展的阶段。这一阶段,农民工的住房问题日益突显,农民工的住房政策密集出台。租赁住房已经成为解决农民工住房需求的主要途径之一,但是城镇住房租赁市场的供给结构存在着两极化的问题,使得农民工租赁的住房集中于城中村、城乡结合部或地下室等居住条件较差的地方。城镇住房租赁市场供给结构中的两极:一是指居住条件较好的商品房、房改房等,其价格超越了农民工收入所能承受的范围;另一是指居住条件恶劣的城中村、城乡结合部或地下室,其价格低廉在农民工的支付能力范围内。这两类住宅组成了城镇住房租赁市场的主要部分,而中间价位的住房供给存在着一定程度的缺位。加之农民工的

流动性较强,工作收入的稳定性较差,住房支付意愿较低,所以使城中村、城乡结合部或地下室成为农民工租住的聚集地。而目前出台的农民工住房政策更多地倾向于依靠用工单位采取无偿提供、廉价租赁等方式来解决农民工的住房问题,从用工单位作为市场主体的角度而言,其实质是将农民工货币收入的一部分转化为实物收入。因此,在农民工的住房问题日益突显的情况下,还需要从更广阔的视角来考虑解决农民工的住房问题。

农民工的住房来源中租房和单位提供住宿是农民工解决住房需求的主要途径。从学者和政府部门的调查结果看,有的城市农民工租房的比例大于单位提供住宿的比例,有的城市单位提供住宿的比例大于租房的比例,但总体上说,绝大部分农民工都是通过租房和单位提供住宿这两种主要途径解决住房需求的。从国务院发展研究中心课题组2007年在北京、广州、南京和兰州4个城市的问卷调查数据来看,农民工中住在宿舍里的比例分别是50.1%、54.6%、51.2%和41.0%,而租房居住分别占35.1%、39.6%、40.8%和45.6%^[6]。2007年对248名重庆市农民工的调查显示,有44.5%的农民工住在单位的工棚或集体宿舍内,自己单独租房或与人合租的有42.9%^[3]。2007年对杭州市农民工的725份调查问卷结果表明,农民工的居住方式以市场租赁为主(占61%),其次是单位自建宿舍(占10%)、单位租赁(占9%)、工棚(占9%)、雇主家(占3%)及经营用房(占3%)、单位改造宿舍(占2%)^[4]。2008年和2009年对武汉市480名农民工的抽样调查反映出,农民工自行租房的比例超过60%,用人单位提供的住房比例为31%^[18]。国家统计局2009年对全国31个省(自治区、直辖市)6.8万个农村住户和7100多个行政村的农民工监测调查结果显示,农民工的住房来源中,租赁住房的占34.6%,由雇主或单位提供宿舍的占33.9%^[19]。国家统计局2011年对全国31个省(自治区、直辖市)899个县7500多个村近20万名农民工的调查结果表明,与他人合租住房的占19.3%,独立租赁住房的占14.3%,也就是说租赁住房的农民工比例合计为33.6%,超过了由雇主或单位提供宿舍的比例(32.4%);《2011年我国农民工调查监测报告》还提出近几年农民工在单位宿舍和生产经营场所居住的比例呈下降趋势,而与他人合租住房、乡外从业回家居住的比例呈上升态势;在东部地区务工的农民工居住条件要好于中西部地区,在工地、工棚及生产经营场所居住的比例要明显低于中西部地区^[20]。

农民工的住房支出相对收入而言所占比例不高,但农民工感觉房租负担重。从国家统计局2009年对全国农民工监测调查结果看,50.5%的农民工由雇主或单位提供免费住宿;7.4%的农民工雇主或单位不提供住宿,但有住房补贴;42.1%的农民工雇主或单位不提供住宿也没有住房补贴;其中,雇主或单位不提供免费住宿的农民工每人月均居住支出245元,约占外出农民工月平均收入为1417元的17.3%^[19]。2009年对北京市404份农民工调查问卷的分析结果是,整体上的房租与收入比为26.9%^[5]。2008年和2009年对武汉市480名农民工的抽样调查结果显示,35%的人住房开支比重是10%以下(主要是单位提供住宿者),25%的人住房开支比重是10%—15%,18%的人住房开支比重是15%—20%,14%的人住房开支比重是20%—30%,仅有8%的人住房开支比重在30%以上,也就是说有92%的人住房支出占收入的比例低于30%;而调查中还发现相当一部分农民工认为房租太高,房租高导致经济压力大是其对城市居住不满意的重要因素,也是他们提前返乡的直接因素^[18]。2007年对杭州市农民工的725份调查问卷结果也表明,房租贵已经成为农民工对居住总体满意度差的主要原因之一^[4]。

农民工的住房条件没有明显改善,住房满意度也不高。国务院发展研究中心课题组2007年在北京、广州、南京和兰州4个城市的调查显示,有10.6%的农民工的住所不到5平方米,31.9%的人为5—8人共同居住,大约20%的农民工居住在9人及以上的宿舍中;尤其在北京有12.3%的农民工租住的是地下室,10%的租用房中没有自来水,有超过一半的农民工宿舍冬季没有供暖设施^[6]。2007年对杭州市725名农民工的调查结果反映出,农民工所住房屋的自来水普及率为89.4%,也就是说,有10.6%的农民工住房中没有自来水^[4]。2008年和2009年对武汉市480名农民工的抽样调查表明,18%的农民工的人均住房面积不到3平方米^[18]。2009年对北京市404份农民工调查问卷的分析显示,63%的人居住在城中村中的原有农房或房主自行搭建的房屋以及农村地区的农房中,19%的住在地下

室以及经营场所的房内,72%的农民工人均居住面积低于5平方米^[5]。在住房满意度方面,2007年对重庆市248名农民工的调查反映,对现有居住条件“满意”和“很满意”的仅占17.9%,而“不满意”和“很不满意”的则占40.6%^[3]。2007年对杭州市725名农民工的调查发现,对住房条件非常满意和比较满意的占26%、一般的占44%、比较不满意和非常不满意的占30%,导致不满意的主要因素是房间太小、太脏、住得太拥挤、设施太简陋,但也有相当一部分农民工认为,在外生活不易,居住只要满足需求即可,房租便宜、设施差点无所谓^[4]。

关于农民工住房的政策密集出台。先是建设部在对2007年住房公积金管理和使用工作的部署中提出,要依法扩大公积金制度覆盖范围,逐步扩大到包括在城市中有固定工作的农民工在内的城镇各类就业群体,首次将农民工纳入到中国住房公积金体系的覆盖范围之内。2007年8月,国务院又出台了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007]24号),继2006年国务院《关于解决农民工问题的若干意见》(国发[2006]5号)后,再次强调要多渠道改善农民工居住条件。值得注意的是,与国发[2006]5号文相比,国发[2007]24号文中关于多渠道改善农民工居住条件具体措施有所不同:一是明确提出开发区和工业园区建设的农民工集体宿舍只能向农民工出租,但不得按商品住房出售;二是强调有条件的地方,应建设符合农民工特点的住房向农民工出租,没有再提缴存住房公积金用于农民工购买或租赁自住住房。可见,针对农民工流动性较强、购房比例很低等特点,中国对农民工的住房保障政策更多地从所有权方面转向了使用权方面。2007年12月,建设部、发改委、财政部、劳动保障部和国土资源部联合发布了《关于改善农民工居住条件的指导意见》(建住房[2007]276号),提出改善农民工居住条件的基本原则:一要因地制宜,满足基本居住需要;二要循序渐进,逐步解决;三要政策扶持,用工单位负责。建住房[2007]276号文件在明确用工单位是改善农民工居住条件的责任主体的同时,还就多渠道改善农民工居住条件的具体措施提出了一些指导意见,如用工单位可以采取无偿提供、廉价租赁等方式向农民工提供居住场所,农民工自行安排居住场所的,用工单位应当给予一定的住房租金补助;招用农民工较多的企业,应充分利用自有职工宿舍或通过租赁、购置等方式筹集农民工住房房源;集中建设的农民工集体宿舍,由用工单位承租后向农民工提供,或由农民工直接承租,但不得按商品住房出售或出租;积极引导和鼓励城乡结合部居民利用自有住房向农民工出租等。可见,在农民工住房问题日益突显的情况下,政府对于农民工住房保障问题的关注度也日益提高,政策也较前一阶段更为具体。各地也随之出台了一系列地方性的配套政策。但是由于城市本地户籍人口的住房保障问题尚未得到很好的解决,这些地方性的政策更多地停留在对农民工住房保障问题的探索层面,解决农民工住房问题的实际作用有限。

三、结论和启示

1. 农民工住房问题的发展阶段与城镇住房市场的发展阶段相一致,解决农民工的住房问题必须考虑城镇住房市场的整体情况

纵观农民工群体、城镇住房市场与农民工住房问题的发展历程,相比而言,农民工住房问题的发展阶段与城镇住房市场的发展阶段更为一致。这也说明农民工住房问题的解决受限于城镇住房市场的整体情况,要解决农民工的住房问题必须从全局的角度考虑城镇住房市场的整体情况。目前,部分地区通过收入水平、居住年限等标准的设定,将农民工纳入其流入地的城镇住房保障体系,但受限于城镇住房保障体系自身远未完善,其打通制度性障碍的政策指向性意义更大于实质效果。不考虑城市其他低收入群体的住房问题,单纯解决农民工的住房问题是不现实的,也是不可能的。中国的农民工是城镇低收入群体的重要组成部分,农民工住房问题的解决需要在解决城镇低收入群体住房问题的整体框架下进行。

2. 农民工的最主要住房来源已经从单位宿舍逐渐转变为租住私房,农民工住房保障的责任主体也应由用工单位转向政府

从已有的各部委文件看用工单位是改善农民工居住条件的责任主体,但从近期的调查结果来看,租住私房已经成为农民工最主要的住房来源。住房支付能力不足的农民工,理应纳入住房保障体系,而从国际经验和公共财政等角度来看,住房保障的责任主体都应是政府,农民工住房保障的责任主体

也应该是政府而不是企业。当然,政府也可以使用财政补贴等来激励用人单位承担具体建设、管理农民工住房的职责。在没有政府补贴的情况下,单纯依靠用人单位向农民工提供住房,其实质只是将农民工的部分货币工资转换为实物工资而已。因此,应明确政府才是解决农民工住房问题的责任主体。

3. 农民工的住房问题与老家住房情况紧密相连,农民工住房问题的解决有赖于城乡统筹的土地制度与住房制度改革

解决农民工的住房问题,除了农民工的住房保障政策外,还离不开城乡统筹的土地制度改革与住房制度改革的推进。农民工在流入地和流出地的双重住房消费之间存在着较大的矛盾,绝大多数农民工在老家拥有自建房,而在流入地自有住房的比例却很低,出现了“老家有房无人住、城里有人无房住”的不合理现象。一方面,农民工大部分时间生活在城里,收入来源也主要在流入地的城镇;另一方面,打算在老家建房或买房的农民工较多,而计划在流入地买房的较少。这种矛盾的解决有赖于以宅基地为核心的土地制度与住房制度的改革,如建立宅基地及农村住房的市场流通渠道等。

参考文献:

- [1] 李巧波. 农民工住房保障制度探讨[J]. 北方经贸, 2007 (7): 25-26.
- [2] 席雪红. 农民工市民化进程中存在的问题与对策[J]. 郑州航空工业管理学院学报, 2009 (4): 114-119.
- [3] 梅洪常, 周莉, 陈丽新. 重庆市农民工进城就业安居现状调查[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛), 2008 (1): 33-37.
- [4] 马万里, 陈玮. 建立健全面向农民工的城市住房保障体系研究——杭州农民工基本住房状况调查与政策建议[J]. 城市规划, 2008 (5): 38-44.
- [5] 张智. 对北京市农民工住房情况的调查研究[J]. 中国房地产金融, 2010 (7): 38-42.
- [6] 农民工城市贫困项目课题组. 农民工生活状况、工资水平及公共服务: 对北京、广州、南京、兰州的调查[J]. 改革, 2008 (7): 84-98.
- [7] 马戎. “摆动人口”与我国农村劳动力的转移[J]. 农村经济与社会, 1988 (4): 33-38.
- [8] “外来农民工”课题组. 珠江三角洲外来农民工状况[J]. 中国社会科学, 1995 (4): 92-104.
- [9] 田凯. 关于农民工的城市适应性的调查分析与思考[J]. 社会科学研究, 1995 (5).
- [10] 冯桂林, 李淋. 我国当代农民工的消费行为研究[J]. 江汉论坛, 1997 (4): 74-78.
- [11] 钱雪飞. 进城农民工消费的实证研究——南京市 578 名农民工的调查与分析[J]. 南京社会科学, 2003 (9): 89-96.
- [12] 张戈. 农民工生存状况调查[J]. 浙江人大, 2005 (1): 46-49.
- [13] 宗成峰, 朱启臻. 农民工生存状况实证分析——对南昌市 897 位样本农民工的调查与分析[J]. 中国农村观察, 2007 (1): 47-52.
- [14] 王桂新, 沈建法, 刘建波. 中国城市农民工市民化研究——以上海为例[J]. 人口与发展, 2008 (1): 3-23.
- [15] 钱雪飞. 进城农民工收入的实证分析——基于南京市 578 名农民工的调查[J]. 南通师范学院学报(哲学社会科学版), 2004 (1): 46-50.
- [16] 严翊君. 长三角城市农民工消费方式的转型——对长三角江苏八城市农民工消费的调查研究[J]. 江苏社会科学, 2007 (3): 224-230.
- [17] 国务院研究室课题组. 中国农民工调研报告[R]. 北京: 中国言实出版社, 2006.
- [18] 黄烈佳, 董心, 王勇. 武汉市农民工住房现状调查分析及其保障对策探讨[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2010 (2): 21-22.
- [19] 国家统计局农村司. 2009 年农民工监测调查报告[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm.
- [20] 国家统计局. 2011 年我国农民工调查监测报告[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20120427_402801903.htm.

(责任编辑: 刘 艳)