

农民工住房存在的问题与解决对策

——以郑州市为例

陈鸿彬 , 徐珍珍

(河南财经政法大学 区域与城市研究所,郑州 450002)

摘要: 农民工是在我国城市化进程中产生的特殊群体,对城市经济的发展做出了巨大贡献。然而,诸多因素使得农民工依然处于社会底层,农民工的住房问题是各界人士关注的重点问题之一。以郑州市为例,在问卷调查、实地访谈、统计分析的基础上,根据农民工住房存在的问题,借鉴国内外的成功经验,提出了解决农民工住房问题的对策。主要对策有改革二元户籍制度,拓宽廉租房供给渠道,制定农民工租房补贴政策,遏制房地产市场投机等。

关键词: 农民工;城市化;住房问题;解决对策;郑州市

中图分类号: F293.3

文献标志码: A

文章编号: 1003-2363(2013)01-0046-04

农民工的大量出现是中国社会转型的一个重要标志。随着工业化、城镇化的快速发展,这支新型劳动大军已经成为推动中国经济和社会结构变革的巨大动力,也是促进和带动农村经济社会发展的巨大力量^[1-5]。他们为城市发展盖起了高楼大厦,在诸多方面付出了自己的心血,而自己在城市却没有住房,有的甚至没有立锥之地;他们为城市进步做出了巨大贡献,但未能公平地参与分享城市发展的成果^[6-8]。如果城市农民工的住房问题解决不好,将会极大地影响我国的经济发展和社会稳定,影响我国的城市化进程以及“三农”问题的解决。

1 农民工住房现状

1.1 居住模式

农民工的工资水平较低。为了节省开支,一般采用与他人合租的方式。根据在郑州市的抽样调查结果显示,在 272 份的有效问卷中,117 位农民工(占 43.01%)和同事、老乡一起住,99 位农民工(占 36.40%)与家人一起住。住在单位集体宿舍和工棚的农民工一般都是和同事或老乡一起住,租房和购房的已婚农民工大多和家人同住(表 1)。调查中还发现,农民工进城务工有个体向家庭逐步转变的趋势。

1.2 住房来源

从图 1 可以看出,绝大部分农民工的住房是租房和集体宿舍,分别占有效问卷的 49.63% 和 27.94%;其次是工棚和自购房,均占 7.35%。有能力在城市购买住房的农民工数量并不多,住亲戚朋友家或者选择其他住房

表 1 居住模式分布情况
Tab.1 Distribution of residential patterns

婚姻状况	居住方式	居住模式				合计
		独居	和同事或 老乡一起住	和家人 一起住	其他	
已婚	工棚	0	15	0	0	15
	集体宿舍	1	23	10	1	35
	租房	10	6	54	0	70
	购房	0	0	15	0	15
	其他	1	1	2	1	5
	小计	12	45	81	2	140
未婚	工棚	1	4	0	0	5
	集体宿舍	3	34	0	4	41
	租房	16	34	10	5	65
	购房	2	0	3	0	5
	住亲朋好友家	4	0	2	4	10
	其他	3	0	3	0	6
	小计	29	72	18	13	132
合计		41	117	99	15	272

的农民工比例也比较小。调查中还了解到,44.39% 的农民工通过老乡或朋友获得住房信息,24.36% 的农民工通过中介公司或宽带网获得住房信息,31.25% 的农民工通过单位获得住房信息,可见,地缘关系在农民工城市生活中具有重要地位。所有住在工棚的农民工和大多数住集体宿舍的农民工都是由单位提供住房的,租房的农民工大多数是通过朋友或中介公司介绍获得房源。买房的农民工大都是长期在城市打工,并积攒了一些储蓄,通过分期付款的方式买下一套面积不大的商品房或者二手房,一家人同住。对于没有经济能力买房而租房住的农民工,大多数在房价相对便宜的“城中村”、城郊私房或未改建的老城区居住。

1.3 居住条件

由于农民工一般采取合租或住集体宿舍,大约 2/3 的被访农民工人均住房面积在 10 m² 以下,这不仅与城

收稿日期: 2011-08-20; 修回日期: 2012-05-26

基金项目: 国家社会科学基金项目(07BJY054)

作者简介: 陈鸿彬(1947-),男,河南许昌市人,教授,硕士生导师,学士,主要从事城市化与区域经济发展研究,(E-mail) hncychb@sina.com。

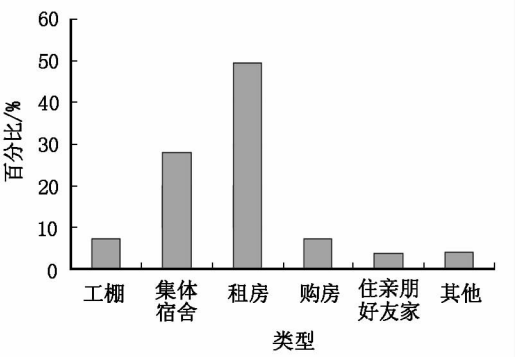


图 1 住房来源分布情况

Fig.1 Distribution of housing sources

镇居民的人均住房面积水平存在明显差距(2010 年,郑州市城镇人均住房面积 26.08 m²),而且明显低于农民工在农村的人均住房面积。另外,在住房质量上,调查中发现多数农民工集体宿舍只提供床位,不具备日常生活所需要的配套设施,而且大部分单位不准农民工做饭,只准吃食堂,这又大大提高了农民工的生活开支。在一些条件较差的出租屋内,农民工烧煤做饭,厕所、浴室几户公用或者没有。临时工棚条件更差,十几个人或者几十个人打地铺挤在不到 30 m² 的地方,更无配套设施可言。只有租住商品房或自购房的农民工,各种基本设施才相对齐全。在居住环境方面,农民工居住的工棚、集体宿舍和自租房周围环境通常比较差,污染严重,缺少绿化,缺乏物业管理。

1.4 住房满意程度

农民工由于背井离乡,身在异地,对住房的期望值不高。面对较差的住房条件,农民工并没有表现出太多的不满。正如图 2 所示,79.41% 的农民工对目前住房的整体状况感到一般或满意。相比之下,非常不满意的农民工仅占 4.41%,不满意的占 11.82%。在访问中了解到,大部分企业的农民工和服务行业的农民工是由用工单位提供住房,有些单位是免费提供住房,有些单位只是收取比较少的住宿费,所以,即使是住宿条件非常不好,他们也会无可奈何地接受或者持以无所谓的态度。对于居住在简易工棚或未建成房中的建筑民工来说,由于受工作性质的影响,完成一个工程之后又要流向另一个工程地,为了施工方便他们对住所别无选择。另外,租房的农民工在租房前会在自己经济状况和住房条件间权衡,最终做出既符合自身住房要求又在自己经济承受范围之内的理性选择,因而选择住房之后主观上也就没有什么不公平感了。农民工之所以对住房条件感到满意是因为他们选择的参照群体仍是农民工,所以,与同行相比或者与比自己住房条件更差的农民工相比,他们对自身的住房条件总体上还是表现出较高的满意度。

1.5 住房消费支出

住房消费支出能够相对直接地反映农民工住房消费水平,本次调查使用每月房租价格进行计量。从表 2

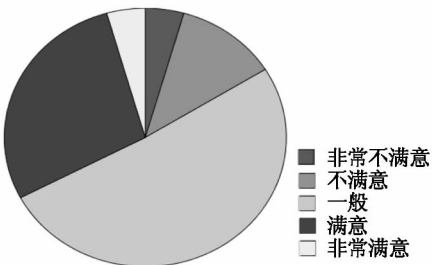


图 2 农民工对住房的满意程度

Fig.2 The migrant workers' housing satisfaction degree

我们不难发现,郑州市农民工住房消费水平整体偏低。由于住在集体宿舍和工棚的农民工由用工单位提供住房,一般无需或象征性地缴纳低额住宿费,有 46.69% 农民工每月房租不超过 100 元。每月房租处于 101 ~ 300 元之间的农民工仅占 37.50%,只有 15.81% 的农民工每月住房费用超过 300 元。调查过程中发现与别人合租的农民工,他们每月住房开支多采用平摊方式,每个农民工支付的房租并不太高,反映出农民工在城市住房方面的节约型生活消费方式。

表 2 住房消费支出
Tab.2 Housing expenditure

消费支出/元	频数/人	有效百分比/%	累积百分比/%
0	89	32.72	32.72
1 ~ 100	38	13.97	46.69
101 ~ 200	42	15.44	62.13
201 ~ 300	60	22.06	84.19
301 ~ 400	29	10.66	94.85
>400	14	5.15	100.00
总计	272	100.00	

2 农民工住房存在的问题

2.1 户籍制度制约农民工租购住房

户籍制度是造成城乡二元社会结构的根源,也是进城农民工无法享受城市住房政策的主要根源。例如,郑州市自 2008 年 9 月 1 日起实施的《郑州市廉租住房保障办法》规定,申请配租的家庭,其家庭成员至少有 1 人取得本市常住户口 6 a 以上。家庭成员如有户口迁入的,迁入须 2 a 以上。郑州市自 2010 年 4 月 15 日起施行的《郑州市经济适用住房管理办法》明确规定,具有郑州市建成区城市户口 3 a 上的低收入住房困难家庭才有资格购买经济适用住房。农民工在城市仅有暂住证,不是常住户口,因而不能租用廉租房和购置经济适用房。多数农民工不得不租用城市近郊的民房或者长期居住在阴暗潮湿的工棚,形成城市的“贫民窟”。即便是一些收入相对较高的农民工,在购买商品住房时,也很难享有和市民一样的待遇。就拿银行按揭贷款来说,银行要求按揭的对象要有郑州市常住户口或有效居留身份、工作固定、收入稳定,无疑将农民工排除在外。

2.2 农民工经济基础薄弱,无力购房

经济基础是制约人们物质与精神生活条件的关键因素。收入低,也就意味着个人生存与发展的自我控制力与自我选择力小,它直接影响农民工购置商品房。来郑州市打工的农民工大多数家庭条件比较差,属于农村中的中低收入阶层,他们进城务工的主要目的就是挣钱而并非享受,而且相当部分的农民工准备把这些钱带回家,以解决家里老人养老、子女上学等问题。农民工沉重的家庭负担使得他们没有多余的钱改善自身的居住条件。对于第一代农民工来说,长期的农村生活也使得他们有较强的吃苦耐劳能力,对低劣的居住条件和环境有较强的适应能力,所以,他们宁愿压缩自己的住房支出,宁愿自己受点苦也想多攒点钱。因此,只有提高了农民工的收入,满足了他们的经济需求,他们才可能考虑住房的舒适度。

2.3 农民工流动性强,影响购房

郑州市农民工一般没有郑州市户籍,有的也没有家庭与固定职业的羁绊。在哪个城市打工收入高,他们就到哪个城市去,因此流动性比较大。他们在住房消费上,不愿将其有限的收入过多地用在城市短暂的住房消费上。

农民工的流动性,表现为在城乡之间两地居住,双向流动,具有“亦工亦农,亦城亦乡”的两栖特征。郑州市许多农民工以农业生产季节为周期,农闲时外出打工,农忙时回乡种田。由于城市对农民工保持着“经济吸纳”和“社会拒入”的双重态度,使得郑州市农民工对城市存在着复杂的边缘人心态:既向往着文明的城市生活,对留在城市抱有希望,又认为这种希望很渺茫,难以得到,自己只是城市的过客而已^[9]。因此,农民工的流动性和边缘人心态极大地影响了他们的购房行为。

2.4 外来购房集团炒房使房价攀升

郑州市的外来购房集团主要以温州炒房团为主。一个城市的房价是否有上升空间,关键还是看城市的发展希望。郑州市作为改革开放以来迅速成长的中原城市群的核心城市,不仅拥有丰富的劳动力资源、雄厚的工业基础和强大的经济实力,还具有得天独厚的区位优势,是全国重要的交通枢纽、通信网络中心,是我国人流、物流和信息流的重要集散地。郑州已从改革开放初期以轻纺工业为主的轻工业城市发展为目前的集商贸、交通、工业、金融为一体的现代化城市。经过改革开放30多年的发展和积累,郑州的经济实力有了很大的提高,在2010年中国大陆城市综合实力排名中,郑州市位居第28位。但是,在这样一个具有很强发展潜力的城市,商品房房价逐年攀升。据郑州市房地产管理局相关资料统计,2000年郑州市商品房均价仅1880元/m²,2005年上升到2966元/m²,2010年达到5536元/m²。温州炒房团看中了郑州市的区位优势和发展趋势,看中了郑州市的房地产价格上升的广阔空间,到郑州购房者

较多。

3 农民工住房问题的解决对策

3.1 改革二元户籍制度

户籍制度的存在使农村户口的农民工进城后无法与城镇居民享有同等的权利,不仅限制了农民工获得住房的权利,也限制了农民工的市民化,阻碍了郑州市城市化进程。只有实行城乡统一的户籍制度,才能建立统一的公共住房体系,农民工才能被纳入城镇住房保障范围。

发达国家都是在城市化快速发展的过程中迅速建立起统一的、公平的住房保障制度,没有排斥流动人口的现象。德国在城市化高速增长时期,流动人口占总人口的比例接近一半,但是在德国任何一个保障法律条文中,都是非常自然地将流动人口作为城市人口统一对待,从而快速建立起公平的社会运行秩序,保障了其工业化和城市化的有序推进。

3.2 拓宽廉租房供给渠道

对于不能依靠用工单位及市场解决城市住房问题的农民工,郑州市政府可以将其列为廉租住房的供应对象,通过修建农民工廉租公寓逐步解决其住房困难。目前,随着城乡统筹发展理念的贯彻实施,国内许多省市正在积极探索城市农民工的保障性住房体系。如广东省将拥有技师以上职业资格 of 农民工技术骨干纳入当地政府廉租住房保障体系,甘肃省将在城市连续工作3年以上、具有稳定收入来源的农民工纳入经济适用房供应范围^[10]。重庆市南岸区政府已经为农民工修建七个阳光公寓^[11]。

为了解决政府财力不足问题,郑州市政府应制定必要的激励政策,引导和调动社会力量与政府协作,多渠道为农民工提供廉租住房。郑州市政府可以参照经济适用房的有关标准,在税收、土地供应等方面对房地产开发商给予优惠,引导其建设面向农民工的廉租房,以低于市场价的房价,向用人单位和农民工个人出租;或要求房地产开发商在商品房建成后必须拿出部分住宅作为农民工的廉租房。郑州市政府可以以资金补助、退税等政策鼓励用工企业为农民工提供免费或低租金的员工集体宿舍;也可以用资金补贴等方式鼓励村镇集体组织利用集体闲置土地,为附近农民工建造单身公寓或廉租房。

3.3 制定农民工租房补贴政策

国内外的实践经验表明,农民工因为流动性较强而购房需求不大,对这样一个特殊群体实行租房补贴比购房补贴更为有效,更容易被广大农民工接受。当然,由于郑州市政府财政等方面的限制,需要界定享受农民工租房补贴的范围。一般来说,不能通过政府廉租房、农民工公寓等方式来解决住房的农民工,郑州市政府应酌情给予租房补助,帮助其通过市场来解决住房问题。除

了租房补贴之外,郑州市政府还可以借鉴国内外成功经验,出台符合本市实际情况的政策措施。例如,加拿大多伦多市政府采取补贴私营出租户的方法降低房屋市场租赁价。这种对低收入者进行的间接补贴,在确保出租户利益不受影响的前提下,增加了低端价位的住房供给量^[12]。

3.4 建立规范的土地流转制度

城市化进程中有大批农民进城是世界城市化的规律之一。进城农民用卖掉土地后的所得,不仅可以解决在城市的住房问题,有的甚至还能够以此作为在城市谋生的资本。据调查,郑州市部分农民工在城市购买住房或长期租住后,仍然保留着农村宅基地和承包地,不仅造成城乡人均居住面积的失衡,而且造成有限土地资源的大量闲置和浪费。因此,应建立规范的土地流转制度,鼓励引导进城定居农民工将其在农村的宅基地有序退出。例如,鼓励农民工在不变更土地用途的前提下,向本村宅基地合法需求者依法转让,合理流转;对农民工在城市购房前将宅基地退还的,可按一定的标准实行购房优惠。

3.5 遏制房地产市场投机

由于郑州市房地产升值潜力和炒作空间巨大,外来炒房集团蜂拥而至,他们的购房行为是为了低买高卖赚取差价。这种行为不仅助推房价上涨、帮助房地产商攫取暴利,也使耕地越来越少,生态环境恶化并造成农民工和中低收入者无房。因此,郑州市政府必须通过立法或制定严厉政策,遏制炒房集团投机行为。抑制住房投机态度坚决,政策行之有效并且立竿见影的典范国家有新加坡等。新加坡为了防止房市炒作和投机行为,出台了极为严厉的政策,并对房地产市场严格监控。例如,其房屋发展局对“公共租屋”的政策定位是“以自住为主”,只有取得相应的资格才能购买租屋,同一户人家不

允许购买第二套租屋;居民购买租屋后一定年限内不得整房出租,5年内不得转让,也不能用于商业性经营,否则将受法律严惩。10年内转让,将被政府无条件征收100%所得税。

参考文献:

[1] 姚士谋,吴建楠,朱天明. 农村人口非农化与中国城镇化研究[J]. 地域研究与开发,2009,28(3):37-41.

[2] 李强. 农民工与中国社会分层[M]. 2版. 北京:社会科学文献出版社,2012:13-17.

[3] 彭震伟. 改革城乡土地制度 统筹解决农民工住房问题[J]. 城市规划,2012,36(3):15-16.

[4] 冯德显,梁少民. 新农村建设模式及动力机制研究[J]. 地域研究与开发,2011,30(6):33-36.

[5] 黄昆. 中国农民工市民化制度分析[M]. 北京:中国人民大学出版社,2011:59-63.

[6] 陈鸿彬. 河南中心城市带动能力评价及提高对策[J]. 经济地理,2010,30(4):591-595.

[7] 刘子操. 城市化进程中的社会保障问题[M]. 北京:人民出版社,2006:134-135.

[8] 丁成日,邱爱军,王瑾. 中国快速城镇化时期农民工住房类型及其评价[J]. 城市发展研究,2011,18(6):49-54.

[9] 梁涛. 社会排斥理论视角下进城农民工住房需求问题的研究[J]. 兰州学报,2010(7):86-89.

[10] 国务院发展研究中心课题组. 农民工市民化制度创新与顶层政策设计[M]. 北京:中国发展出版社,2011:218-227.

[11] 重庆市人民政府. 解决城市低收入家庭住房困难 改善农民工居住条件[J]. 城乡建设,2007(10):15-17.

[12] 江莉. 国外部分城市低收入家庭租赁住房典型模式研究[J]. 上海房地,2007(11):61-63.

The Housing Problems and Its
Solutions of Migrant Workers: Take Zhengzhou for Example

Chen Hongbin , Xu Zhenzhen

(Regional and Urban Research Institute , Henan University of Economics and Law ,Zhengzhou 450002 , China)

Abstract: Migrant workers are special groups in China’s urbanization, has made tremendous contributions to the development of the urban economy. However, many factors make migrant workers still at the bottom of the society, the housing problems of migrant workers is one of the key issues that concerned by all people. Take Zhengzhou for example, it has proposes the countermeasure about the problems of migrant workers’ housing strategies, which based on the questionnaire surveys, field interviews, statistical analysis, and drawing some successful experience of inside and outside. The main policies consist of the reforming of the urban and rural binary household registration system, widening the supply channels of the lower rent house, the development of rental subsidy policy for migrant workers to curb real estate speculation, etc.

Key words: migrant worker; urbanization; housing problems; solutions; Zhengzhou City