

中国软科学研究丛书

“十一五”国家重点图书出版规划项目

丛书主编：张来武

移居城镇的 农民住房问题研究

陈 淮 秦 虹 等 著



科学出版社
www.sciencep.com

中国软科学研究丛书

丛书主编：张来武

“十一五”国家重点图书出版规划项目

国家软科学研究计划资助出版项目

移居城镇的 农民住房问题研究

陈淮 秦虹等著

科学出版社

北京

内 容 简 介

移居城镇的农民住房问题一直是目前我国社会普遍关心的问题。本书在分析移居城镇的农民住房问题国际经验和教训的基础上,通过问卷调查和实地调研,对我国快速城镇化进程中的农民工住房状况和政策进行深入分析,对城中村、城郊村农民的住房问题进行研究,并提出了解决移居城镇农民住房问题的政策、措施和建议。

本书对政府及相关管理部门、科研院校相关研究人员都有一定的借鉴意义和参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

移居城镇的农民住房问题研究 / 陈淮等著. —北京: 科学出版社, 2017.4

(中国软科学研究丛书)

ISBN 978-7-03-052294-8

I. ①移… II. ①陈… III. ①民工—住宅问题—研究—中国
IV. ① D669.3 ② F299.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 053008 号

丛书策划: 林 鹏 胡升华 侯俊琳

责任编辑: 侯俊琳 田慧莹 张翠霞 / 责任校对: 李 影

责任印制: 徐晓晨 / 封面设计: 黄华斌 陈 敬

编辑部电话: 010-64035853

E-mail: houjunlin@mail. sciencep.com

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年4月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2017年4月第一次印刷 印张: 11

字数: 192 000

定价: 68.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

“中国软科学研究丛书”编委会

主 编 张来武

副主编 李朝晨 王 元 胥和平 林 鹏

委 员 (按姓氏笔画排列)

于景元 马俊如 王玉民 王奋宇

孔德涌 刘琦岩 孙玉明 杨起全

金吾伦 赵志耘

编辑工作组组长 刘琦岩

副组长 王奋宇 胡升华

成 员 王晓松 李 津 侯俊琳 常玉峰

“移居城镇的农民住房问题研究”

课题组成员名单

课题组组长 陈 淮 秦 虹

课题组成员 周 江 浦 湛 钟庭军

张 智 周 达

软科学是综合运用现代各学科理论、方法,研究政治、经济、科技及社会发展中的各种复杂问题,为决策科学化、民主化服务的科学。软科学研究是以实现决策科学化和现代化管理现代化为宗旨,以推动经济、科技、社会的持续协调发展为目标,针对决策和管理实践中提出的复杂性、系统性课题,综合运用自然科学、社会科学和工程技术的多门类多学科知识,运用定性和定量相结合的系统分析和论证手段,进行的一种跨学科、多层次的科研活动。

1986年7月,全国软科学研究工作座谈会首次在北京召开,开启了我国软科学勃兴的动力阀门。从此,中国软科学积极参与到改革开放和现代化建设的大潮之中。为加强对软科学研究的指导,国家于1988年和1994年分别成立国家软科学指导委员会和中国软科学研究会。随后,国家软科学研究计划正式启动,对软科学事业的稳定发展发挥了重要的作用。

20多年来,我国软科学事业发展紧紧围绕重大决策问题,开展了多学科、多领域、多层次的研究工作,取得了一大批优秀成果。京九铁路、三峡工程、南水北调、青藏铁路乃至国家中长期科学和技术发展规划战略研究,软科学都功不可没。从总体上看,我国软科学研究已经进入各级政府的决策中,成为决策和政策制定的重要依据,发挥了战略性、前瞻性的作用,为解决经济社会发展的重大决策问题作出了重要贡献,为科学把握宏

观形势、明确发展战略方向发挥了重要作用。

20 多年来,我国软科学事业凝聚优秀人才,形成了一支具有一定实力、知识结构较为合理、学科体系比较完整的优秀研究队伍。据不完全统计,目前我国已有软科学研究机构 2000 多家,研究人员近 4 万人,每年开展软科学研究项目 1 万多项。

为了进一步发挥国家软科学研究计划在我国软科学事业发展中的导向作用,促进软科学研究成果的推广应用,科学技术部决定从 2007 年起,在国家软科学研究计划框架下启动软科学优秀研究成果出版资助工作,形成“中国软科学研究丛书”。

“中国软科学研究丛书”因其良好的学术价值和社会价值,已被列入国家新闻出版总署“‘十一五’国家重点图书出版规划项目”。我希望并相信,丛书出版对于软科学研究优秀成果的推广应用将起到很大的推动作用,对于提升软科学研究的社会影响力、促进软科学事业的蓬勃发展意义重大。

科技部副部长



2008 年 12 月

农民工在城镇中的住房问题已经成为当前城镇化进程中必须面对的重要问题。2008年住房和城乡建设部政策研究中心提出的“移居城镇的农民住房问题研究”课题被列为科技部2008年度国家软科学研究计划项目(项目编号:2008GXS5B083)。课题组为完成课题任务,发放并收集了全国地方建设行政主管部门的问卷68份,在北京走访了多个农民工聚居点,对城中村和建筑工棚进行了实地调研,组织并召开了部分农民工专题座谈会,收回了农民工抽查调查问卷404份。经过一年的努力顺利完成了课题计划,并于2010年1月26日通过科技部组织的专家验收。

2012年9月,该课题获批为国家软科学研究计划出版项目。之后课题组对课题内容进行了补充,对部分数据进行了更新。由于课题组开展的问卷调查距今已有一段时日了,部分数据为2011年前数据。尽管如此,本研究建立的城市新移民住房问题理论分析框架、运用的农民工住房问题调查分析方法、揭示的农民工住房问题以及提出的一些政策建议,对当前解决城市新移民的住房问题,仍有重要的理论实践意义和积极的参考价值。

移居城镇的农民住房问题包括城中村中的农民和新移居到城镇的农民工住房问题两部分。其中,住房问题的核心是迁徙到城镇的农民工在城镇定居并以适当方式解决住的问题。因此,引导农民工定居城镇的住房政策尤为重要。

农民工是我国社会中的一个特殊群体。他们的社会身份(户口)是农民,但主要从事的工作是非农生产活动;他们大部分在城市就业,但其固定住所在农村;他们为城市创造财富,但却无法享受城市的住房、教育、

* 此序言为代序,原文题为《解决农民工定居城镇住房问题的政策建议》,发表在2010年18期《经济要参》上,有删改。

医疗和社会保障等政策。自 1984 年开始允许农民自带口粮进城经商务工以来,农民工现象已有 30 多年的历史。2015 年,全国农民工的总数达到 2.77 亿人,其中,异地流动的农民工为 1.69 亿人,他们已经成为我国工业化进程中一支不可或缺的新型劳动大军。这些农民工能否在城镇长期有序定居,事关我国社会经济稳定发展和全面建设小康社会的大局。

一 农民工定居城镇符合国家城镇化战略

城镇化是我国经济发展的引擎之一,也是解决“三农”问题的根本出路,顺利推进城镇化是我国的一项重要国家战略。中央经济工作会议提出,“要把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务”,“要把推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力”,明确地把推进城镇化作为实施城乡统筹的重要举措。城镇化是我国经济增长的内生动力,与经济发展形成了良性互动的关系。最直观的表现是,改革开放以来,我国经济增长出现的地区差异与城镇化水平的差异高度一致。顺应工业化、城镇化的客观规律,引导农村富余劳动力向非农产业和城镇有序转移,推进城镇化进程,是今后一个时期促进我国经济发展的重要战略选择。

由于户籍和土地制度的影响,我国城镇化的关键问题是农民进城如何落户和定居的问题。改革开放以来,我国城镇化速度非常快,但是目前的城镇化却存在着不稳定的因素。城镇人口中异地流动的农民工,由于存在着户籍、土地、保障、住房等方面的问题,他们难以真正在城市稳定居住,随时有可能回流到农村,如果扣除这部分没有扎根在城镇里的农民工,那么我国的城镇化率有可能比统计数据低 10 个百分点左右。所以,中国城镇化的关键问题是农民进城落户定居问题。农民工只有实现了定居城镇,才能真正实现农业劳动力的职业转换和身份转换的统一。如果农民工不能定居城镇,始终处于游离状态,我们的城镇化就是有水分的城镇化、不稳定的城镇化、有假象的城镇化。目前,农民工已广泛分布在国民经济各个行业,在加工制造业、建筑业、采掘业,以及环卫、家政、餐饮等服务业中已占从业人员的半数以上。如果不稳定的城镇化长久存在,一方面,对经济持续发展、社会稳定、城市运行、居民生活水平提高、农民致富都将造成极大的威胁;另一方面,外出务工经商的农民工多数为中青年,如果在有就业能力的中青年时期不能在城市落户定居,老年后再进城定居的动力和机会将大大减少,到那时,城镇化进程将面临严重困境。所以,在我

国老龄化来临之前，把具备条件的农业人口通过稳定居住转为城镇人口，实现城镇化的实质性推动，是重要的历史机遇。

二 目前农民工定居城镇的条件正在形成中

改革开放以来，我国经历了城镇化的快速增长和城市大规模的扩张时期。这一时期的快速城镇化，有补历史欠账的因素，也有行政区划调整的因素，还有政府行政力推动的城市结构调整的因素。靠城市规模的扩张，许多农民被动变成了市民。今后，城镇发展不可能再持续这样粗放的模式，城镇化的顺利推进必须要依靠城镇集约式地发展、靠农民的主动性因素。在农民主动进入城镇过程中，农民工是最有条件率先变成市民的。经过长期的积累，我们可喜地看到，农民工变市民的条件正初步具备。

首先，农民工在城镇经商务工出现了长期化、家庭化和年轻化的趋势，致使其定居城镇的意愿增强。农民工在经历了对其限制流动、控制流动、引导流动、鼓励流动等一系列政策变化之后，目前，不但农民工的数量已经非常庞大，而且农民工进城务工的实际状况也发生了很大的变化。一是长期化趋势增强。由于农民工外出务工的收入明显高于务农收入，农民工外出打工成为农民家庭脱贫致富的重要途径，所以在外务工的年限逐年加长。二是家庭化趋势显现。目前已经有一定数量的农民工不再是单身一人在外打工，而是倾向于举家移居，农民工流动已呈现家庭化的趋势。农民工家庭化流动，成为定居城镇的重要动力。三是年轻化趋势明显。随着我国开放程度的不断加大和农业剩余劳动力面临的持续压力，农民工外出打工的年龄越来越低，目前新生代农民工逐渐成为我国农民工群体的主体。这些年轻的新一代农民工，特别是那些出生在城市里的农民工，文化综合素质普遍提高、乡土依恋情结逐渐淡化、城市归属感不断增强、物质要求和价值追求提升、融入城市社区的进程加快、定居城镇的意愿明显提高。

其次，农民工收入的提高，为其进城定居奠定了物质基础。尽管总体上看，农民工的收入与城镇职工有很大差距，但与自身相比，已经有了明显的提高。农民工收入的提高除了正常增长外，与政府的政策干预密不可分，其中，加大力度解决农民工工资拖欠问题、依法保障签约农民工收入、建立农民工工资保障金制度、落实农民工最低工资标准等工作取得了显著成效。

最后，社会保障制度全面推行，将加速推进农民工进城定居。根据民政部

的报告，目前农村社会保障体系初步形成，包括农村最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度、农村医疗救助制度、农村五保供养制度、自然灾害生活救助制度等主要内容。到 2020 年，农村社会保障工作基本可以做到有法可依、有章可循。可以预见，城乡一体的社会保障的逐步实施，以及城乡基础设施、就业、教育等一体化进程的大大加快，将极大地解除农民工的后顾之忧，他们进城定居的愿望将会更加迫切。

三 农民工定居城镇需要住房政策引导

我国城市化不仅仅是经济、社会和环境变化的自然产物，还受到公共政策的显著影响，在农民工进城定居的条件已经初步具备之时，加强政策引导正当其时。居住是农民工融入城市社会、完成农民向市民转化的关键一环，是农民工市民化的基础。安居才能乐业，如果居住问题不能很好地解决，其他问题如成家问题、子女教育问题、社会保障问题、业余精神文化生活问题等也无从谈起。所以农民工定居城镇首先要解决住的问题，这已经成为新时期我国各个城市政府面临的挑战。把这个问题解决好，不仅有利于改善农民工在城市的待遇和生活质量，解除农民工的后顾之忧；有利于促进农民工在城市永久定居；而且也有利于农民工与城市市民之间的社会融合，防止某些发展中国家城市化过程中曾出现过的贫民窟现象。

解决农民工的居住问题，须关注农民工住房的状况和尊重农民意愿。综合多项研究，目前农民工的住房有以下几个方面的特点。

第一，农民工的住房状况普遍较差，对住房的满意程度较低。根据笔者的调查，建筑业和制造业吸纳的半数左右进城务工人员总数主要居住在工地的工棚和集体宿舍中；城乡结合部、城中村、居民楼地下室、经营场所是农民工自己租房的主要居住地，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% 以上居住的是临建房或简易房，这些房子位置偏远、建筑密度大、安全隐患高；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；绝大多数农民工的住房支出并没有随收入提高而增加，他们倾向于与同乡扎堆居住，融入城市的程度很低，健康的文体休闲娱乐等精神需求无法得到满足。农民工的整体居住状况需要政府高度关注，监督和管理好农民工最基本的居住安全 and 质量问题，防止出现贫民窟和安全事故，是政府的一项重要的重要的公共职能。

第二，越来越多的农民工家庭流入城市，他们对出租房的需求愿望大大增加。在我们调查的农民工中，有超过 44% 的农民工更倾向于在其务工的城市租房居住。这虽然可能隐含着农民工及其家庭在城市居住成本的提高，但也意味着农民工及其家庭在城市有了自己相对独立和安定的“家”，可以享受相对隐私而温暖的家庭生活。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。政府应关注如何增加大城市中适合农民工租赁的住房供应，政策引导十分重要。

第三，受收入较低而房价较高的影响，农民工在大城市购房能力普遍较弱，在中小城镇购房的意愿较强。一是，农民工的收入虽然有了一定的增加，但平均收入仍大大低于城市居民收入，而且与大城市的房价相比支付能力很弱，他们基本不具备在大城市购房的条件。但与进城定居意愿相吻合的是，愿意回到家乡附近中小城镇购房定居的比重不低。二是，对于在大城市购房，不仅积累足够的资金支付首付款对农民工来讲相当困难，而且由于缺乏工作保障，获得贷款的可能性也很低。三是，农民工群体就业的不稳定性和高流动性对农民工在城市购房决策也有重要影响。所有这些因素决定了农民工在大城市购房难度很大，租房是最好的选择。相对而言，中小城市和小城镇、大城市周边的卫星城镇更有条件满足农民工的购房愿望和能力。

第四，农民工在城里的购房愿望主要出自对子女教育的长远考虑。笔者对北京农民工的调查发现，也有 33% 的农民工倾向于在城市买房，其中 60% 的是为子女今后的教育和生活考虑。所以，政策引导农民工在城市落户和居住时，应充分考虑教育资源的开放。

四 解决农民工住房问题的政策建议

满足不断扩张过程中的农民工住房需求，坚持走有中国特色的城镇化道路，体现在住房问题上，就是要实现城乡利益关系的协调发展，要找到使迁徙城镇的农村人口在城市定居下来的适当解决方式。既不能让农民工完全自发解决，任其长期在低劣的环境中居住，将矛盾、风险和问题集中；也不能由政府完全包办，忽略企业和农民工自身的积极性和主动性。政策思路是，针对农民工就业特点、居住意愿和承受能力，政策重点应在中小城市、小城镇和大城市各有侧重。

1. 中小城市和小城镇的农民工住房政策重点配置在购房定居上

中小城市和小城镇是大部分农民工经商务工的第一站，也是许多农民工回乡创业的重点地区；大城市周边的中小城市和小城镇是多数务工农民工的暂住地，也是农民工最熟悉、最容易融合的地方。在中小城市和小城镇，把农民工的住房政策重点配置到符合农民工的愿望和实际能力，引导农民工定居，最大限度地减少农民工的盲目流动。中央经济工作会议提出的“促进大中小城市和小城镇协调发展”“要把重点放在加强中小城市和小城镇发展上”“放宽中小城市和城镇户籍限制”等一系列政策，将为农民工定居中小城市和小城镇创造最为有利的条件。具体建议包括以下三个方面。

第一，廉租住房和经济适用住房等城镇住房保障政策应在中小城市和小城镇对农民工全面开放。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，中央和省级住房保障补助资金相应配套支持。

第二，设立专项启动资金，实施农民工宅基地与商品房的互换。农民工宅基地和商品房互换可由农民工输出地的中小城市和城镇的政府组织实施，形成城乡住房资源的联动机制。政府可以将农民退出的宅基地复垦或纳入建设用地指标转让，所得资金用于补偿退出宅基地的农民，即凡在城镇定居购房的农民工均可退出宅基地并得到补偿。把农民工在中小城市和小城镇购房与农村住房退出和盘活相衔接，可以促进农村住房和宅基地资源的合理流动和充分利用，减少宅基地的闲置和浪费，实现农民工宅基地的财产功能，放大农民工在城市购房的支付能力，促进农民工在城镇永久定居。退出宅基地的农民工仍可自愿保留农业户口和农业承包地，保证不降低农民工已有的保障水平。

第三，教育资源应在中小城市和小城镇对农民工无条件开放。将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划，列入教育经费预算，保障农民工子女平等接受义务教育。满足农民工对子女教育的需求，激发和带动农民工家庭在城镇创业和定居。

2. 大城市的农民工住房政策重点应针对薄弱环节，集中资源应对风险集中易爆发的潜在危机

大城市人口多、房价贵、生活成本高。受收入的限制，农民工在大城市购房难度很大，改善居住条件、便宜租房是他们的最大愿望。在大城市，农民工数量较多，形成了大分散、小集中的居住形态，虽然农民工遍及城市的各个角落，但又相对集中地居住在工地工棚、集体宿舍、城乡结合部和城中村地区。在大城市，政府的政策应重点保障这些区域农民工的居住安全，帮助他们改善

居住环境，避免贫民窟现象和公共危机的出现。具体建议如下。

第一，大城市的公共租赁住房向农民工开放。租房是农民工在大城市最可行的居住方式。由于大城市本身的住房保障压力很大，廉租住房和经济适用住房等保障性资源在满足本地常住居民的前提下，可对居住满一定年限的农民工提供。公共租赁住房介于保障房与市场商品房之间，政府的财政支持有限，更多的是调动租房者自身的能力，公共租赁住房应完全向有支付条件的农民工开放。

第二，针对农民工租住公共租赁住房，可以制定专门的“先租后买”的住房政策。政府和租房的农民工持有共有产权，锁定房价上涨风险，农民工先期可以租房，按能力逐步购回全部产权，以此激发农民工在城镇购房定居的积极性，鼓励有条件的农民工在城镇长期定居。

第三，从政策上鼓励大企业建设符合卫生安全标准的农民工宿舍。大城市的大型建筑业企业和制造业企业较多，吸纳了大量农民工就业，政府要加强监管，保证农民工居住场所符合基本的卫生和安全条件。城市政府可通过土地、税收等政策鼓励企业特别是用工量大的企业，在符合规划的前提下，为农民工建集体宿舍。在强化企业责任调动企业积极性的同时，政府还要负责制定规则并监督实施，包括制定集体宿舍的最低建设标准，加强建设和使用监管，确保农民工居住安全。

第四，加强对城乡结合部和城中村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。加大力度推动公共交通和轨道交通向城外延伸，增加商业配套设施，为农民工的出行和生活提供便利。

第五，有条件的城市和单位将农民工纳入住房公积金体系，允许住房公积金用于农民工购买或租赁自住住房。

秦虹

2016年11月

目 录

CONTENTS

◆ 总序（张来武）

◆ 序

◆ 第一章 城镇化背景下移居城镇农民住房问题的提出和探索1

第一节 城镇化发展与移居城镇农民住房问题的提出2

第二节 对移居城镇农民住房问题的研究和探索8

◆ 第二章 城市移民住房问题的国际经验教训和方法借鉴 19

第一节 国外贫民窟和城市农村化的教训 20

第二节 国外解决贫民窟问题的主要做法 23

第三节 主要借鉴和启示 28

◆ 第三章 中国城市移民住房问题与城镇化进程之间的关系 30

第一节 中国经济社会发展中的劳动力流动 31

第二节 城镇化进程中城市移民的住房问题 40

第三节 城市新移民住房问题的制度困境 53

◆ 第四章 进城务工农民的住房状况和问题研究 62

第一节 进城务工农民住房状况分析——以北京市为例 63

第二节 现有解决农民工住房问题的政策评估 89

第三节 问题和原因分析	95
第五章 城中村、城郊村农民住房问题研究	99
第一节 城中村的类型、特征和形成原因	100
第二节 城中村农民住房问题的表象以及城中村改造 存在的问题	105
第三节 现有城中村改造中农民住房安置模式评价以及 解决问题的关键	108
第四节 案例研究——长治市以城中村为契机推进 新型城镇化的经验	112
第五节 城中村农民住房问题的政策建议	118
第六章 移居城镇农民住房问题解决思路及政策建议	126
第一节 移居城镇农民住房问题的解决思路	127
第二节 解决移居城镇农民住房问题的具体政策及建议	130
参考文献	138
附录	141
附录一 北京市钓鱼台甘家口街道办事处农民工聚居点 实地调研报告	141
附录二 北京市海淀区四季青桥外东平庄实地调研报告	146
附录三 建筑工棚实地调研报告	149
附录四 农民工住房问题调查问卷（一）	153
附录五 农民工住房问题调查问卷（二）	158

城镇化背景下移居城镇农民住房问题的提出和探索

本章首先介绍了本书的研究背景和研究意义，在对有关概念进行比较的基础上对研究对象进行界定，并对国内外已有的相关研究进展进行综述。

(1) 从研究背景看，中国城镇化过程中的“隐性城市化”问题日益突出。亦即农村劳动力在非农化过程中未能实现地域转移，或者虽然实现了地域转移，但其农民身份并未改变。从长远看，不解决移居城镇农民的定居问题，将会阻碍中国城镇化取得实质进展；从现实看，当前农民工住房问题和城镇化过程中因“农转非”“村改居”被动转为市民的农民住房问题日益显现，亟待解决。

(2) 从研究意义看，解决城市新移民住房问题是推进城镇化、实现城乡协调可持续发展的必然要求，是实现社会安全有序发展的重要保障，是构建和谐社会的重要组成部分，有利于延长和持续享有人口红利。

(3) 从研究对象看，移居城镇的农民住房问题，主要指从农村流入城市的人群的住房问题，包括农民工住房问题和通过“农转非”“村改居”等形式进入城镇的农民住房问题。为了与一般意义的“城市移民”相区别，“移居城镇的农民”可称为“城市新移民”。

(4) 从研究现状看，初步得到如下主要结论：关于居住模式，包括混合居住模式和聚居模式两种；关于住房来源，包括企业提供、租赁私房、自行搭建、政府统建、自购住房、城市居民家中提供，以及廉价旅馆或招待所等；关于城市移民住房特性，主要是大分散、小集中，以租赁居住为主，住房面积小，居住条件差；关于城市居住空间分布特征，大多位于城乡结合部的农业区域，城市中未开发地区，火车站、汽车站等城市交通中心周围，市中心商业区附近。