

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 全国博士后管理委员会

中国农民工的住房问题研究

Housing Problems of Migrant Workers in China

董 昕 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国农民工的住房问题研究

Housing Problems of Migrant Workers in China

董 昕 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农民工的住房问题研究/董昕著. —北京: 经济管理出版社, 2013. 6
ISBN 978 - 7 - 5096 - 2520 - 0

I. ①中… II. ①董… III. ①民工—住宅问题—研究—中国 ②民工—住房政策—研究—中国 IV. ①D669. 3 ②F299. 233. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 137179 号

组稿编辑: 宋 娜
责任编辑: 宋 娜 刘广钦
责任印制: 黄 铄
责任校对: 陈 颖

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 北京广益印刷有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 720mm × 1000mm/16
印 张: 17.75
字 数: 291 千字
版 次: 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 2520 - 0
定 价: 80.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号
电话: (010) 68022974 邮编: 100836

编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主 任：李 扬 王晓初

副主任：晋保平 张冠梓 孙建立 夏文峰

秘书长：朝 克 吴剑英 邱春雷 胡 滨（执行）

成 员（按姓氏笔画排序）：

卜宪群	王 巍	王利明	王灵桂	王国刚	王建朗	厉 声
朱光磊	刘 伟	杨 光	杨 忠	李 平	李 林	李 周
李 薇	李汉林	李向阳	李培林	吴玉章	吴振武	吴恩远
张世贤	张宇燕	张伯里	张昌东	张顺洪	陆建德	陈众议
陈泽宪	陈春声	卓新平	罗卫东	金 碚	周 弘	周五一
郑秉文	房 宁	赵天晓	赵剑英	高培勇	黄 平	曹卫东
朝戈金	程恩富	谢地坤	谢红星	谢寿光	谢维和	蔡 昉
蔡文兰	裴长洪	潘家华				

(二) 编辑部

主 任：张国春 刘连军 薛增朝 李晓琳

副主任：宋 娜 卢小生 高传杰

成 员（按姓氏笔画排序）：

王 宇	吕志成	刘丹华	孙大伟	陈 颖	金 烨	曹 靖
薛万里						

本书受到“中国博士后科学基金面上项目(20100480401)”
和“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(FS-20110901)”的资助。

序 一

博士后制度是 19 世纪下半叶首先在若干发达国家逐渐形成的一种培养高级优秀专业人才的制度，至今已有一百多年历史。

20 世纪 80 年代初，由著名物理学家李政道先生积极倡导，在邓小平同志大力支持下，中国开始酝酿实施博士后制度。1985 年，首批博士后研究人员进站。

中国的博士后制度最初仅覆盖了自然科学诸领域。经过若干年实践，为了适应国家加快改革开放和建设社会主义市场经济制度的需要，全国博士后管理委员会决定，将设站领域拓展至社会科学。1992 年，首批社会科学博士后人员进站，至今已整整 20 年。

20 世纪 90 年代初期，正是中国经济社会发展和改革开放突飞猛进之时。理论突破和实践跨越的双重需求，使中国的社会科学工作者们获得了前所未有的发展空间。毋庸讳言，与发达国家相比，中国的社会科学在理论体系、研究方法乃至研究手段上均存在较大的差距。正是这种差距，激励中国的社会科学界正视国外，大量引进，兼收并蓄，同时，不忘植根本土，深究国情，开拓创新，从而开创了中国社会科学历史上最为繁荣的时期。在短短 20 余年内，随着学术交流渠道的拓宽、交流方式的创新和交流频率的提高，中国的社会科学不仅基本完成了理论上从传统体制向社会主义市场经济体制的转换，而且在中国丰富实践的基础上展开了自己的

伟大创造。中国的社会科学和社会科学工作者们在改革开放和现代化建设事业中发挥了不可替代的重要作用。在这个波澜壮阔的历史进程中，中国社会科学博士后制度功不可没。

值此中国实施社会科学博士后制度 20 周年之际，为了充分展示中国社会科学博士后的研究成果，推动中国社会科学博士后制度进一步发展，全国博士后管理委员会和中国社会科学院经反复磋商，并征求了多家设站单位的意见，决定推出《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》）。作为一个集中、系统、全面展示社会科学领域博士后优秀成果的学术平台，《文库》将成为展示中国社会科学博士后学术风采、扩大博士后群体的学术影响力和社会影响力的园地，成为调动广大博士后科研人员的积极性和创造力的加速器，成为培养中国社会科学领域各学科领军人才的孵化器。

创新、影响和规范，是《文库》的基本追求。

我们提倡创新，首先就是要求，入选的著作应能提供经过严密论证的新结论，或者提供有助于对所述论题进一步深入研究的新材料、新方法和新思路。与当前社会上一些机构对学术成果的要求不同，我们不提倡在一部著作中提出多少观点，一般地，我们甚至也不追求观点之“新”。我们需要的是有翔实的资料支撑，经过科学论证，而且能够被证实或证伪的论点。对于那些缺少严格的前提设定，没有充分的资料支撑，缺乏合乎逻辑的推理过程，仅仅凭借少数来路模糊的资料和数据，便一下子导出几个很“强”的结论的论著，我们概不收录。因为，在我们看来，提出一种观点和论证一种观点相比较，后者可能更为重要：观点未经论证，至多只是天才的猜测；经过论证的观点，才能成为科学。

我们提倡创新，还表现在研究方法之新上。这里所说的方法，显然不是指那种在时下的课题论证书中常见的老调重弹，诸如“历史与逻辑并重”、“演绎与归纳统一”之类；也不是我们在很多论文中见到的那种敷衍塞责的表述，诸如“理论研究与实证分析的统

一”等等。我们所说的方法，就理论研究而论，指的是在某一研究领域确定或建立基本事实以及这些事实之间关系的假设、模型、推论及其检验；就应用研究而言，则指的是根据某一理论假设，为了完成一个既定目标，所使用的具体模型、技术、工具或程序。众所周知，在方法上求新如同在理论上创新一样，殊非易事。因此，我们亦不强求提出全新的理论方法，我们的最低要求，是要按照现代社会科学的研究规范来展开研究并构造论著。

我们支持那些有影响力的著述入选。这里说的影响力，既包括学术影响力，也包括社会影响力和国际影响力。就学术影响力而言，入选的成果应达到公认的学科高水平，要在本学科领域得到学术界的普遍认可，还要经得起历史和时间的检验，若干年后仍然能够为学者引用或参考。就社会影响力而言，入选的成果应能向正在进行的社会经济进程转化。哲学社会科学与自然科学一样，也有一个转化问题。其研究成果要向现实生产力转化，要向现实政策转化，要向和谐社会建设转化，要向文化产业转化，要向人才培养转化。就国际影响力而言，中国哲学社会科学要想发挥巨大影响，就要瞄准国际一流水平，站在学术高峰，为世界文明的发展作出贡献。

我们尊奉严谨治学、实事求是的学风。我们强调恪守学术规范，尊重知识产权，坚决抵制各种学术不端之风，自觉维护哲学社会科学工作者的良好形象。当此学术界世风日下之时，我们希望本《文库》能通过自己良好的学术形象，为整肃不良学风贡献力量。

李扬

中国社会科学院副院长
中国社会科学院博士后管理委员会主任

2012 年 9 月

序 二

在 21 世纪的全球化时代，人才已成为国家的核心竞争力之一。从人才培养和学科发展的历史来看，哲学社会科学的发展水平体现着一个国家或民族的思维能力、精神状况和文明素质。

培养优秀的哲学社会科学人才，是我国可持续发展战略的重要内容之一。哲学社会科学的人才队伍、科研能力和研究成果作为国家的“软实力”，在综合国力体系中占据越来越重要的地位。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，哲学社会科学具有不可替代的重大作用。胡锦涛同志强调，一定要从党和国家事业发展全局的战略高度，把繁荣发展哲学社会科学作为一项重大而紧迫的战略任务切实抓紧抓好，推动我国哲学社会科学新的更大的发展，为中国特色社会主义事业提供强有力的思想保证、精神动力和智力支持。因此，国家与社会要实现可持续健康发展，必须切实重视哲学社会科学，“努力建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学”，充分展示当代中国哲学社会科学的本土情怀与世界眼光，力争在当代世界思想与学术的舞台上赢得应有的尊严与地位。

在培养和造就哲学社会科学人才的战略与实践上，博士后制度发挥了重要作用。我国的博士后制度是在世界著名物理学家、诺贝尔

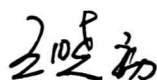
尔奖获得者李政道先生的建议下，由邓小平同志亲自决策，经国务院批准于1985年开始实施的。这也是我国有计划、有目的地培养高层次青年人才的一项重要制度。二十多年来，在党中央、国务院的领导下，经过各方共同努力，我国已建立了科学、完备的博士后制度体系，同时，形成了培养和使用相结合，产学研相结合，政府调控和社会参与相结合，服务物质文明与精神文明建设的鲜明特色。通过实施博士后制度，我国培养了一支优秀的高素质哲学社会科学人才队伍。他们在科研机构或高等院校依托自身优势和兴趣，自主从事开拓性、创新性研究工作，从而具有宽广的学术视野、突出的研究能力和强烈的探索精神。其中，一些出站博士后已成为哲学社会科学领域的科研骨干和学术带头人，在“长江学者”、“新世纪百千万人才工程”等国家重大科研人才梯队中占据越来越大的比重。可以说，博士后制度已成为国家培养哲学社会科学拔尖人才的重要途径，而且为哲学社会科学的发展造就了一支新的生力军。

哲学社会科学领域部分博士后的优秀研究成果不仅具有重要的学术价值，而且具有解决当前社会问题的现实意义，但往往因为一些客观因素，这些成果不能尽快问世，不能发挥其应有的现实作用，着实令人痛惜。

可喜的是，今天我们在支持哲学社会科学领域博士后研究成果出版方面迈出了坚实的一步。全国博士后管理委员会与中国社会科学院共同设立了《中国社会科学博士后文库》，每年在全国范围内择优出版哲学社会科学博士后的科研成果，并为其提供出版资助。这一举措不仅在建立以质量为导向的人才培养机制上具有积极的示范作用，而且有益于提升博士后青年科研人才的学术地位，扩大其学术影响力和社会影响力，更有益于人才强国战略的实施。

今天，借《中国社会科学博士后文库》出版之际，我衷心地希望更多的人、更多的部门与机构能够了解和关心哲学社会科学领域

博士后及其研究成果，积极支持博士后工作。可以预见，我国的博士后事业也将取得新的更大的发展。让我们携起手来，共同努力，推动实现社会主义现代化事业的可持续发展与中华民族的伟大复兴。



人力资源和社会保障部副部长
全国博士后管理委员会主任

2012 年 9 月

摘 要

近年来,农民工作为城镇中低收入群体的重要组成部分,其住房问题日益突显。截至2012年底,全国农民工总量已达到2.6亿人,约占全国就业总人数的1/3。农民工为我国的城市建设、非农产业的发展提供了重要的劳动力资源,但是农民工在城市的居住状况与其对城市社会经济发展所做的贡献并不相配。居住条件较差的城中村、城乡结合部或市郊的住房,因为价格低廉而成为农民工租住的聚居地。居住拥挤、条件简陋、卫生差、治安乱、教育医疗配套少,是城中村等农民工聚居地的普遍现象;有的农民工居住在窝棚、危房或地下室里,甚至连基本的居住安全都无法保证。2005年以来,中央、地方关于农民工住房的政策纷纷出台。重庆、长沙、上海、湖州等地为解决农民工的住房问题进行了有益的尝试,北京等一些城市也将农民工纳入了城镇住房保障体系。然而,总体上说,已有的农民工住房政策解决农民工住房问题的实际效果十分有限,因此以政策建议为目标的农民工住房问题研究就显得尤为重要。

虽然农民工住房问题的相关研究已经取得了较为丰富的成果,但是目前对中国农民工住房问题的研究还缺乏历史发展脉络的分析和全国宏观层面的把握;研究结论也基本局限于城市的视角,仅从拓展城镇住房保障范围的角度考虑解决农民工住房问题,从统筹城乡的视角对农民工住房问题的探讨不足。本书的研究将尝试弥补上述不足,由此,本书对中国农民工住房问题的研究框架如下:

第一,首先分析的是农民工住房问题产生与发展的历史背景及变迁过程。本书同时分析了农民工群体的发展阶段与中国城镇

住房市场的发展阶段，两者相比，农民工住房问题的变迁过程与城镇住房市场的发展阶段更为一致。

第二，利用全国 106 个城市的调查数据对农民工住房问题进行判断，既包括对农民工住房现状特征的总结，也包括对农民工住房问题实质的判断。本书通过房价收入比、租金收入比、住房消费比、剩余收入等多个指标对农民工的住房支付能力进行综合测度。结果发现，面积小、条件差、配套少等是农民工住房问题的集中体现，而我国农民工住房问题的实质是住房支付能力不足。具体来说，是购房能力的显性不足与租房能力的隐性不足并存，而且住房支付能力总体上存在着下降的趋势。

第三，从城乡统筹的视角对农民工在流入城市住房消费的影响因素方面进行实证分析。农民工的住房消费既体现了住房支付能力，也体现了住房支付意愿，对农民工住房消费影响因素的分析将为住房政策的着力点提供支撑。对全国 106 个城市数据的分析结果表明：农民工在流入地的收入对其住房消费影响较大，在老家的收入对其住房消费影响并不显著，但其在老家有住房对其在流入地的住房消费存在显著的负影响；代表人口规模、住房价格等地域因素的流入地城市行政级别对农民工住房消费的影响较大；农民工家庭的食物、子女教育等非住房支出对其住房消费的影响较大，养老保险、医疗保险等社会保障因素对农民工住房消费的影响显著但作用有限。

第四，系统梳理中国已有的农民工住房政策并加以评价，同时对农民工在城镇的住房保障进行探讨。中国的农民工住房政策从无到有是一种进步，但仍缺乏长期目标和城乡统筹的整体构想。相关法律体系不健全，现行的农民工住房解决方式与土地政策之间存在一定矛盾。在城镇稳定就业的农民工已经开始被纳入我国城镇住房保障体系，但实际上城镇住房保障体系能够覆盖的农民工只有很小的一部分，住房保障的范围、标准、方式等都有待合理规范，农民工住房保障的责任主体也有待进一步明确。

最后，综合上述研究结果，并在借鉴国际经验的基础上，提出了对我国农民工住房政策的建议，包括长期政策目标和短期政策措施两部分。对长期政策目标的建议有：兼顾农民工在流入城

市的住房困难问题和农村宅基地及住房的闲置问题,推进城乡统筹的土地与住房制度改革,建立宅基地及农村住房的自由交易市场;健全法律法规,理顺政策与法律的关系,完善住房保障体系;调整收入分配结构以提高农民工的收入水平,完善包括养老、教育、医疗等在内的社会保障体系;减少农民工家庭收入的不确定性,减少非住房支出水平,从而增强农民工家庭的住房支付能力。对短期政策措施的建议有:通过财政专项补贴,直接改善出租房屋的居住条件;制定住房保障范围应考虑农民工的个体差异和地域差异,重点解决人口密度较高、住房价格较高的大中城市的农民工住房问题;住房保障方式要体现农民工的特点,供给方补贴与需求方补贴并行,共同提高农民工的住房支付能力;进一步明确政府作为住房保障责任主体的地位与作用,合理划分中央政府与地方政府之间的责任分配,从而建立稳定的住房保障资金来源渠道。

关键词: 农民工 住房问题 住房政策 住房保障 住房支付能力

Abstract

China's migrant workers, as one part of the low – income groups, housing problems have become more and more serious in recent years. Until the end of 2012, the number of Chinese migrant workers' reached 260 million which was about one-third of the national total employees. Migrant workers provide important labor resources for urban construction and the development of non-agricultural industries, but their living conditions can not match their contributions. Many migrant workers live in "urban village", urban fringe or suburbs area due to the low price of rents. Overcrowding, poor conditions, poor sanitation, law and order in chaos, lack of medical and educational support are all common phenomena of the settlements of migrant workers. Some migrant workers live in shacks, dilapidated buildings or basements where even the basic living securities cannot be guaranteed. More and more policies have been implemented from central government and local governments since 2005. Some local governments made beneficial attempts to solve the housing problems of migrant workers such as Chongqing, Changsha, Shanghai, Huzhou and etc. Migrant workers are also brought into urban housing security systems in Beijing and some other cities recently. However, the actual effect of the existing migrant workers housing policy is very limited to solve their housing problems. For the moment, the study on migrant workers' housing problems are particularly important which will give policy recommendations.

Although the study of migrant workers' housing problems has made abundant achievements, the analysis is lack of the historical and nation-

al views on migrant workers' housing problems in China. The conclusions are basically limited to the perspectives of cities while the studies from the perspectives of urban and rural areas are not enough. Thus, my study on housing problems of migrant workers in China attempts to compensate for the inadequacies. The contents of this book are as follows.

First, the historical background and the development process of the migrant workers' housing problems are analyzed. Both the changes of migrant workers group and the changes of urban housing markets are considered. The study found out that the development of migrant workers' housing problems are more consistent with the development of the urban housing market.

Second, the judgments on migrant workers' housing problems are made by the survey data from 106 cities of China. It includes the characters of housing situation and the essence of the housing problems. Various indicators are used to measure the housing affordability of migrant workers. The conclusion is that the essence of migrant workers' housing problems is the lack of housing affordability while housing conditions are just presentational such as small, poor and, less supporting incomes. Specifically, the lack of housing affordability of the migrant workers is not only to buy a house but also to rent a house. And there is a downward trend has been witnessed in migrant workers' housing affordability.

Third, the empirical analyses of the factors impacting migrant workers' housing consumption are made from the perspective of urban and rural areas. Housing consumption not only embodies the housing affordability but also reflects the willingness to pay for a house. The analysis of the factors impacting migrant workers' housing consumption will provide supports for the housing policy recommendations. The empirical analysis of survey data from 106 cities shows that: familial urban income has greater impact on their housing consumption in the city while familial rural income has no significant effects. Rural housing situation has

significant negative impact; administrative level of the city where they are working has also significant positive effects as one of geographical factors. The significant effects of foods and children's educational expenditures cannot be ignored; social security including old-age insurance and medical insurance has significant but limited impact.

Fourth, the existing housing policies for migrant workers are reviewed and evaluated, migrant workers and urban housing security are also discussed. The housing policies for migrant workers have got an improvement but still lacking of a long-term goal and an overall vision of urban and rural areas. The relevant legal system is not perfect. There are some contradictions between the current migrant workers housing solutions and land policy. Migrant workers who have stable jobs in cities have begun to be incorporated into China's urban housing security system, but in fact the urban housing security system only covered a small part of migrant workers. Housing subsidies need to be ameliorated from the scope, the standard and the ways. The responsibility of housing subsidies is also need to be further clarified.

Finally, policy recommendations are put forward based on the above findings, foreign housing policies including the long-term policy objectives and the short-term policy measures. Recommendations for the long-term policy objectives are as follows: a) long-term goal should be established to construct a unified land and housing system from the perspectives of history and planning urban and rural areas as a whole; b) the relevant laws and regulations should be improved to perfect the housing security system; c) advanced reforms of income distribution, social security and education system are also needed to enhance the housing affordability of migrant workers. Recommendations for short-term policy measures are: a) special financial subsidies should be given to improve the living conditions of the rental housing directly; b) making the scope of the housing subsidies should consider the individual differences of migrant workers and geographical differences of the cities that they are working in; c) the ways of housing subsidies should be