

马智利,郝 猛. 城乡统筹背景下的农民工住房券机制[J]. 江苏农业科学,2014,42(1):386-389.

城乡统筹背景下的农民工住房券机制

马智利,郝 猛

(重庆大学建设管理与房地产学院,重庆 400045)

摘要:分析了农民工居住问题和农村闲置土地问题,在借鉴国内外解决农民工住房问题的理论和实践经验基础上,结合我国各地正在实施的公共租赁住房制度和“增减挂钩”政策,创新性地设计出农民工住房券机制。

关键词:农民工;居住;土地;住房券

中图分类号: C913.7;F301.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)01-0386-04

党的十一届三中全会以来,我国确定以经济建设为中心,沿海城市、中心城市通过政策、资源、交通优势,率先进行工业化和城镇化,吸引大量农村富余劳动力进城务工。据 2011 年国家统计局调查结果^[1]推算,全国农民工总量为 2.53 亿人,其中外出农民工 1.59 亿人。农民工为城市发展提供源源不断的动力,承担着城市发展和运行过程中最基础、最劳累的工作,却在每年“候鸟式”艰苦迁徙过程中,受到户籍、医疗、子女入学、社会保障等多重障碍;同时农民工居住地点和工作地点的长期分离,也导致了空巢老人和留守儿童等社会问题,成为社会的不安定因素。这些问题的主要原因是在我国目前城乡二元体制下,缺乏由农村土地向城市住房的流通渠道。本研究探索了针对农民工的住房券机制,旨在为解决农民工住房问题提供参考。

1 农民工的农村土地和住房问题

1.1 农民工的农村土地问题

1.1.1 农村土地荒废和空置 农民工平均每年在外从业时间是 9.8 个月,平均每个月工作 25.4 d,大量外出农民工以外出务工为主要生活来源,而本来用以谋生的承包土地则部分或全部处于荒废状态。同时由于常年外出打工,其拥有的农村住宅常年处于空置状态,这就形成了农民工在外住房紧张、

家乡住房大面积空置的状况。

1.1.2 缺乏对农村土地的退出机制 在我国现行土地制度下,农村土地归集体所有,农民作为农村集体的一份子,仅有土地使用权、经营权、部分收益权,既没有处置承包地的权利,也无法对宅基地进行自由流转,不仅造成农民工拥有土地的荒废,而且也导致进城农民工在创业、置业时缺乏“第一桶金”。

1.1.3 进城农民工逐渐丧失农耕技能 1980 年后出生的农民工即新生代农民工占农民工总量的近六成^[2]。大部分新生代农民工离开学校后直接外出务工,而没有从事农业生产的经历。另外,新生代农民工年平均外出从业时间达到 9.9 个月,90% 的新生代农民工没有从事过农业生产活动。

1.1.4 农村土地成为进城农民工生活保障 由于户籍制度的限制和我国目前社会保障的局限性,农民工群体虽常年在城市工作,却未被纳入城市社会保障体系;当农民工因年龄增长、受伤等原因失去进城务工能力时,或因经济危机等原因失业时,能获得微薄收入的农村土地,成为其最后的“救命稻草”。因而本该仅作为生产资料的农村土地,顶替为社会保障功能缺失的部分。

1.2 农民工的居所问题

1.2.1 农民工居住点以城乡结合部、城中村为主,却难以融入当地生活 一方面,城乡结合部和城中村中存在大量从事简单体力劳动的机会,生活成本较低;另一方面,城乡结合部和城中村村民在耕地或空地上兴建价廉、质差的房屋进行出租获利。在供需引导下,农民工逐渐向城中村靠近或向城乡结合部转移。

在城乡结合部、城中村居住的农民工由于工作时间长、强

收稿日期:2013-06-14

基金项目:国家社会科学基金西部项目(编号:12XGL012)。

作者简介:马智利(1963—),男,山东菏泽人,硕士,教授,从事房地产经济研究。

通信作者:郝 猛,硕士研究生。E-mail:hmych2008@163.com。

[5] 李国武. 产业集群与工业园区关系的研究[J]. 中央财经大学学报,2006(8):50-55.

[6] 吕裔良. 产业集群与黑龙江乳制品产业发展的实证分析[J]. 商业经济,2011(14):6-7.

[7] 吴丰林,方创琳,赵雅萍. 城市产业集聚动力机制与模式研究进展[J]. 地理科学进展,2010,29(10):1201-1208.

[8] 张 晗,吕 杰. 农业产业集群影响因素研究[J]. 农业技术经济,2011(2):85-91.

[9] 蔡吉跃. 农业产业集群助推现代农业的实践、效应与启示[J]. 经济地理,2008,28(5):837-840.

[10] 朱清海,李崇光. 农业科技园区产业集群优势效应分析及策略

[J]. 农业现代化研究,2004,25(3):190-193.

[11] 李春海,张 文,彭牧青. 农业产业集群的研究现状及其导向:组织创新视角[J]. 中国农村经济,2011,3(3):49-58.

[12] 尹慧君. 邯郸市农业产业集群的现状与发展策略研究[D]. 武汉:华中农业大学,2010.

[13] 谯 薇. 农业产业集群的形成机理与政策支持研究[J]. 农村经济,2011(12):54-57.

[14] 贺灿飞,潘峰华. 产业地理集中、产业集聚与产业集群:测量与辨识[J]. 地理科学进展,2007,26(2):1-13.

[15] 尹成杰. 新阶段农业产业集群发展及其思考[J]. 农业经济问题,2006(3):4-7.

度大以及生活习惯因素,无法融入当地居民生活,容易遭受原居民的歧视与排斥。因而,农民工容易在心理上与城市隔离,人际交往局限于同乡的狭小圈子,长此以往城乡结合部和城中村无法同化租住的农民工,反而会因农民工的大量聚集、各自为群而沦为“贫民窟”。

1.2.2 居住条件简陋、隐患较多 无论是城乡结合部还是城中村,原住村民为了节约成本,大多采用劣质建筑材料搭建了大量简易房屋,以提供更多的出租房而获取更多租金收入。导致农民工居住环境脏、乱、差、人员混杂,存在犯罪和火灾等安全隐患。

1.2.3 “候鸟式”迁移,引发社会不安定因素 在目前中国城市化进程中,农村富余劳动力不断涌向城市,虽然大部分农民工具有强烈的留城意向,却无法承受城市不断攀升的房价,不得不像“候鸟”一样每年迁徙于城市和农村之间。农民工大多为中青年,这也导致农村的空巢老人和留守儿童等社会问题。

2 解决农民工住房问题的政策与实践

2.1 国家解决农民工住房问题的主要政策

2006 年《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(国发[2006]5 号)中,将解决农民工问题当作建设中国特色社会主义的战略任务,要求深化户籍管理制度改革,逐步地、有条件地解决长期在城市就业和居住农民工的户籍问题。

2007 年建设部在《2006 年全国住房公积金缴存使用情况》中第一次明确指出,扩大现有的住房公积金机制保障范围,将在城市有固定收入和工作的农民工纳入住房公积金保

障范围。

2007 年《国务院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)鼓励用人单位提供符合安全、卫生条件的居住空间给农民工;鼓励经济条件较好的政府以农民工可以接受的租金水平为参考基准,为农民工建设住房。

2007 年建设部等 5 部委发布了《关于改善农民工居住条件的指导意见》(建房房[2007]276 号),对于符合土地利用总体规划和城市规划并依法取得的土地,企业可以用于建设农民工集体宿舍,建成后企业以低租金租给农民工或直接提供给农民工。

2009 年党中央、国务院提出,加大城乡统筹力度,鼓励有条件的城市逐步将有稳定工作并在城市居住一定年限的农民工纳入城镇保障范围。

2010 年国家 7 部委联合颁发《加快发展公共租赁住房的指导意见》中明确指出,在有条件的地区,可以逐步将新就业职工和有稳定工作并在城市居住满一定年限的外来务工人员纳入公共租赁住房的供应范围。

2.2 解决农民工住房问题的实践模式

2.2.1 农民工住房公积金 虽然在国家层面上将农民工纳入住房公积金体制的时间是 2007 年,而从各地区的实践情况来看,浙江省湖州市早在 2003 年就率先系统地为农民工建立了住房公积金制度^[3];在重庆市、四川省成都市等地区都相继实施了农民工公积金制度,具体实践模式见表 1。虽然农民工公积金制度受到了农民工的欢迎,但部分城市在实质上并未将农民工纳入住房公积金保障范围^[4]。

表 1 农民工公积金制度实践模式^[5]

地点	缴存对象	缴存标准	使用权限
浙江省湖州市	进城务工的农民工	个人和单位各缴存 66 元/月	正常缴存 6 个月后可以申请住房贷款
重庆市	农民工	缴存基数不得超过上年该市在岗职工平均工资的 3 倍,不得低于最低工资标准的 60%。在农民工现行工资总额的 7%~15% 浮动	每年可以提取 1 次本人账户的余额
四川省成都市	签订 1 年以上劳动合同的农民工	通过代表大会确定缴存基数最低标准,但不得低于最低工资标准	连续缴存住房公积金 12 个月后可以申请住房公积金贷款
河南省郑州市	具有稳定就业关系的农民工	上年工资总额作为缴存基数,但不得超过该市在岗职工平均工资的 3 倍	缴存公积金满 5 年的农民工,即可申请住房公积金贷款

2.2.2 土地换房 所谓土地换房是指农民工以农村土地的使用权换取在城市住房的相关政策,在实践中主要有 3 种模式。

(1)成都市“一退一补”模式。有偿转让宅基地或将宅基地退回村集体组织的当地农民工,在城市首次置业时,经过资格审核后可以购买政策性安居房、限价商品房或经济适用房,其核心特征就是以农民工退出宅基地为前提,以购买政策性住房为补偿,使这部分农民工在住房政策方面享受城市居民的待遇。

(2)浙江省嘉兴市“两分两换”模式。“两分”是指将土地流转与搬迁分开,将承包土地和宅基地分开;“两换”是指农民工可以将其合法拥有的宅基地使用权和承包土地的经营权分别置换城镇住房和社会保障。即本地农民工自愿申请退出宅基地和承包地后可以选择多种补偿方式:货币补偿;置换城镇住房,除享受城市居民的同等福利外,继续享受原村集体申请宅基地以外的其他权利;置换产业用房。

(3)重庆市模式。重庆市政府在户籍制度改革和“地票”

交易制度的基础上,创造出“宅基地置换城镇住房”和“地票”模式。“地票”是通过将农村宅基地及附属设施用地、农村公共设施和公益事业建设用地、城镇企业用地等复垦转为耕地,再通过建设用地挂钩政策后产生的城市建设用地指标。经“地票”交易产生的收益在扣除土地复垦费用和融资成本后,农民和村集体收益分配以 85:15 的比例进行。“宅基地换住房”模式为:本地农民根据房屋有效面积,以 1 m² 主房置换 1 m² 商品房,以 2 m² 附属农房置换 1 m² 商品房。

2.2.3 农民工公寓 农民工公寓主要是由政府要求企业或园区管委会在产业园区修建农民工公寓,或城市政府直接投资建设。湖南省长沙市、广东省广州市、重庆市、上海市、江苏省已开始采用农民工公寓模式来解决工业园区农民工的住房问题。

采用农民工公寓模式有利于将企业纳入到解决农民工住房问题的环节中,有利于减轻政府财政负担,有利于农民工集体居住以降低其居住成本。但是,建设农民工公寓对于企业经济条件的要求较高,政府必须给予政策支持,同时也容易滋生腐败问题。

2.2.4 公共租赁住房 从各城市公共租赁住房机制的实践来看,农民工已经逐步被纳入公共租赁住房保障体系中。如在重庆市、天津市、湖北省武汉市、河南省郑州市、河北省石家庄市、江苏省南京市等城市,新就业人员和外来务工人员均可申请公共租赁住房。但因为公共租赁住房建设力度不大,目前以公共租赁住房解决农民工住房问题的成效尚未显现。

3 国内外住房券机制的发展

3.1 住房券起源和发展

住房券起源于美国,以用于租金补贴的租房券形式在政府和低收入者之间流通。1964—1980 年美国采取提供低息贷款的方法,帮助开发商建设低租金住房。但从 1974 年美国通过《房屋及社会发展法案》建立第 1 个全国租房券计划开始,租房券才真正成为美国住房政策的一部分。从租房券计划开始建立到 20 世纪 90 年代中期,租房券一直受到美国低收入者的欢迎。1975—2009 年美国发放新增和非新增租房券总数 203 万个。表 2 是美国租房券使用成功率。

表 2 美国租房券使用成功率

年份	成功率(%)		
	全国	纽约市	洛杉矶市
1985—1987 年	68	33	72
1993 年	81	62	
2000 年	69	57	67

与公共住房的住户类似,租房券持有者的收入水平一般较低,其中很多是老年人或残疾人。2009 年调查显示,大多数租房券持有者的年收入不到 1.26 万美元,大大低于美国政府的贫困线;只有 16% 租房券持有者的家庭收入超过 2 万美元;超过 45% 租房券持有者的家庭收入低于 1 万美元(表 3)。

表 3 2009 年美国租房券持有者收入水平

收入(美元/年)	比例(%)
0	4
1~5 000	10
5 001~10 000	32
10 001~15 000	24
15 001~20 000	14
20 001~25 000	7
>25 000	9

租房券作为一种向低收入家庭提供住房补贴的方式,其提供的住房选择比其他任何一项住房补贴都多,在美国的公共住房政策中取得了较大成功。一方面,在政府支出不变的情况下,使政府住房补贴更直接、高效;另一方面,低收入家庭能直接受惠于政府帮助,房屋选择性更灵活,有助于低收入家庭更好地融入城市社区,避免了由于集聚城中村或城郊结合部所带来的社会隔离问题。

3.2 我国租房券试点

2009 年 11 月 20 日,广州市发布了用租房券代替廉租房现金补贴的管理办法。保障对象领取政府发放的租房券以后,到市场上租赁相应标准的房屋;再凭房屋租赁合同和相关证明到银行换领与租房券等值的现金,用于房屋租金支付。2011 年 10 月 18 日,《长江商报》上发表的《湖北酝酿公租房管理新政策,拟发租房券补贴公租房承租者》指出,湖北省正在酝酿公租房管理新政策,其中最大的转变为实行“市场租金、补贴分类、分离租补”,即公共租赁价格将由市场租金水平确定,对于住房困难的家庭通过向其发放“租房券”的形式进行住房补贴。此外,湖北省拟将经济适用房、廉租房等保障性住房统一纳入公共租赁住房管理。对低收入家庭,通过向其发放“租房券”实行不同的租金补贴计划。目前该计划已经在湖北省黄石市进行试点运行。

4 农民工住房券机制设计

对于自愿退出宅基地、承包土地的农民工,按照其是否流向其他城市可以分为 2 类:一是退出土地后,流入其他城市工作和定居的农民工,本研究将其称为外流农民工;二是留在本城市工作和定居的农民工,本研究将其称为本地农民工。

4.1 本地农民工住房券机制设计

对于本地农民工,可以选择货币补偿,也可以选择住房券补偿。对于选择住房券的实物补偿方式的,其退出的宅基地价值和住房补贴以住房券形式补贴,其余补偿仍以现金一次性给予补偿。但无论是现金补偿还是住房券补偿,其价值是以各自家庭退出的宅基地、承包土地、农村住房以及相关住房补助为价值标准。图 1 是本地农民工住房券的机制设计。

4.2 外流农民工住房券机制设计

对于外流农民工来说,把农民工退出的宅基地复垦而产生的城市建设用地挂钩指标转移流入城市的模式,在我国现阶段的土地制度下是不可行的。待我国土地制度和户籍制度

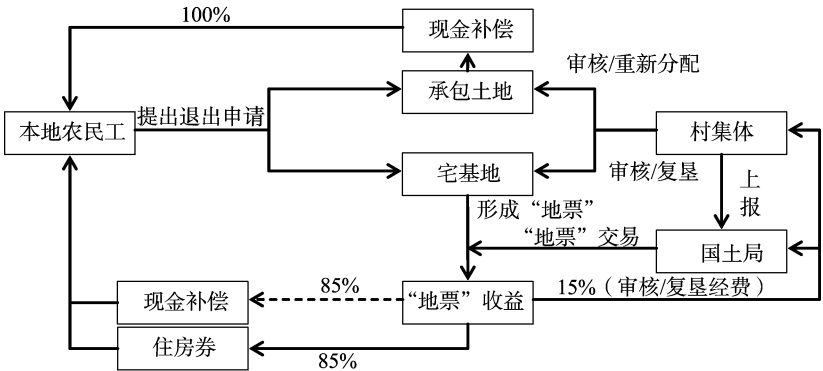


图1 本地农民工住房券机制设计

打破了城乡二元体制,国家结合吸纳农民工的人数给予保障房建设用地指标,方能实施外流农民工住房券机制。图 2 是外流农民工住房券机制设计。

外流农民工和本地农民工住房券机制主要有 3 点不同:(1)对农民工提供公共租赁住房是流入地的政府;(2)国家根据各城市吸纳流入农民工的数量,多给予一定量的建设用地指标,专用于建设公共租赁住房;(3)建立全国联网的农民工住房券基金信息平台,管理农民工住房券价值的流动、各城市

公共租赁住房管理中心提取农民工的公租房租金等。

对于自愿退出农村土地的外流农民工,在户籍方面可以先转为流出地的城市户口,待其符合申请流入地的城市户口条件时,再二次转换为当地城市户口。当其退出农村土地后,农民工可以在医疗、子女教育、就业、失业保险、养老保险等享受与城市居民一样的社会保障。这样可以实现农民工在城市的最低生活保障,使其在城市发展无后顾之忧,真正实现就业在城市、居住在城市、子女教育在城市等。

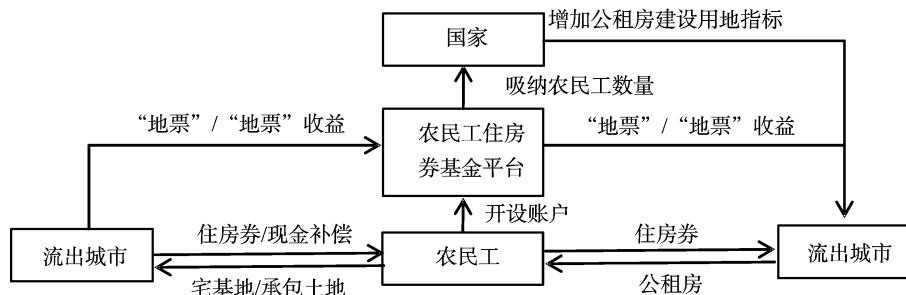


图2 外流农民工住房券机制设计

5 结论与建议

农民工住房券机制对于保障农民工土地权益,解决农民工住房困难,缓解城市建设用地矛盾和推进我国城市化发展具有极大的积极作用。但由于我国农村土地流转体系不完善、相关配套平台尚未建立等因素的制约,在实施农民工住房券机制时须要注意以下几个问题:

5.1 营造良好的政策环境

在国家层面上,建立农民工住房券信息平台,对农民工住房券基金进行动态管理。在户籍制度上,对满足农转非条件的农民工实行一元化户籍改革。在农村土地流转环节,以保障农民工土地收益为原则制定承包土地和农房补偿标准等。在公共租赁住房制度上,科学合理地编制公租房用地规划,保障公租房建设用地。在财税、资金等方面,政府给予相应的政策扶持与监管。

5.2 注重在时间上和空间上的渐进性

目前我国宅基地确权工作滞后,土地流转体系不完善,公共租赁住房建设在资金来源、土地供给等方面存在困境,各地政府的公共租赁住房实践模式不一致。因而,实施农民工住房券机制不仅要因地制宜、因时制宜,还要注重在时间上和空间上的渐进性^[6]。

5.3 构建城乡一体化的社会保障

打破城乡二元机制对农民工户籍等方面的约束,逐步扩大我国社会保障的覆盖面,使农民工进城无后顾之忧,享受城

市养老、医疗、教育、就业等社会保障。各城市政府应该建立统一的就业服务体系,加强对农民工的技能培训与拓展,提高农民工的就业能力,使更多农民工能在第二产业、第三产业占有一席之地。

5.4 完善公共租赁住房体系

农民工住房券机制是将公共租赁住房作为解决持券农民工居住问题的重要手段,所以为解决好农民工住房问题,各地政府应引进更多的社会力量参与建设,增加公共租赁住房土地供应,拓宽建设资金来源,健全公共租赁住房的物业管理机制和租售模式。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 中国农民工调查监测报告[EB/OL]. [2013-10-23]. http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20120427_402801903.htm.
- [2] 全国总工会新生代农民工问题研究组. 全国总工会关于新生代农民工问题研究报告[N]. 工人日报,2010-06-21.
- [3] 杨姣媚. 重庆市农民工住房保障问题研究[D]. 重庆:重庆工商大学,2011:1-71.
- [4] 郑小晴,胡章林. 将农民工纳入住房公积金制度保障体系的探讨[J]. 重庆大学学报:社会科学版,2008,14(6):34-38.
- [5] 吕萍. 农民工住房理论、实践与政策[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2012:153.
- [6] 马智利,先静. 基于城乡统筹背景下宅基地置换住房券制度设计[J]. 农村经济,2012(1):65-67.