

北京大学-林肯研究院
城市发展与土地政策研究中心
研究基金资助项目报告

中国农村劳动力转移过程中的
农民工住房问题研究

中国社会科学院
农村发展研究所

董昕

工作起止时间 2011年8月—2012年7月

报告提交时间 2012年7月

摘要

在中国农村劳动力转移的过程中,农民工已经成为一个重要的社会群体。近年来,农民工作为城镇中低收入群体的重要组成部分,其住房问题也日益突显。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。但是,已有的农民工住房政策仍处于探索阶段,解决农民工住房问题的实际效果十分有限。而农民工群体还将在较长的历史时期内存在,随着中国农村劳动力转移速度的加快和规模的扩大,农民工住房问题的解决就显得更为重要,对农民工住房问题的深入研究也就势在必行。

本文对农民工住房问题的研究思路,可以概括为:在分析理论文献和现实情况的基础上,判断我国农民工住房问题的实质,分析影响农民工住房支付能力和支付意愿的主要因素,借鉴相关国际经验,最后提出政策建议。

对农民工住房问题的判断,从分析改革开放以来中国农民工住房问题的历史与现状入手,利用房价收入比、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,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,面积小、条件差、配套少等只是农民工住房问题的具体体现,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,而且总体住房支付能力存在着下降的趋势。

大多数农民工难以单纯依靠市场满足其正常的居住需求,需要政府介入,向住房支付能力不足的农民工提供住房保障。制定农民工住房保障政策,还需要考虑农民工住房支付能力和支付意愿的影响因素,以及相关国际经验的借鉴。本文通过全国106个城市的大量调查数据对农民工在流入地住房消费的影响因素进行实证分析,结果表明:流入地的收入影响大,老家住房情况的影响较小且作用为负,而老家收入的影响不显著;流入地的家庭同住人数、来到流入地时间等家庭和个人特征的影响较大;代表地域因素的流入地城市行政级别影响较大;非住房消费中,食品支出的影响较大,教育支出的影响也不容忽视;养老、医疗保险等社会保障情况、基础教育与技能培训的影响也均显著。国际经验的借鉴主要关注的是其他国家在住房保障的范围、方式与资金来源等方面的政策及实施效果。

最后得出结论与建议,主要包括: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；农民工住房问题的实质是住房支付能力不足，面积小、条件差等只是表象，解决农民工住房问题的关键是通过供给方补贴与需求方补贴并行的住房保障提高农民工的住房支付能力；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；农民工的住房问题也存在着群体内部的差异，并非所有农民工都需要纳入政府住房保障范围；农民工的住房问题与老家住房情况紧密相联，农民工住房问题的解决有赖于城乡统筹的土地与住房制度改革。

关键词：农民工、住房政策、住房保障、住房支付能力

目 录

摘要	I
1 研究意义与研究进展	1
1.1 研究背景及意义	1
1.2 国内外研究进展	3
1.2.1 关于乡-城移民的居住区位及住房形式	3
1.2.2 关于乡-城移民住房选择的影响因素	5
1.2.3 关于低收入者的政府住房保障	7
1.2.4 总体评价	11
2 概念界定与理论基础	13
2.1 相关概念界定	13
2.2 理论基础	15
2.2.1 人口流动理论：中国农民工住房问题所处的历史阶段	15
2.2.2 消费理论：住房支出受制于收入水平及预期	17
2.2.3 公共财政理论：住房市场失灵需要政府介入	18
2.2.4 福利经济学：公平性的收入再分配能够提高社会福利	21
3 农民工住房问题的历史变迁	23
3.1 农民工的发展历程与趋势展望	23
3.1.1 第一阶段：1978-1991 年，农民工的初步发展阶段	23
3.1.2 第二阶段：1992-1996 年，农民工的快速发展阶段	24
3.1.3 第三阶段：1997-2003 年，农民工的缓慢发展阶段	25
3.1.4 第四阶段：2004 年至今，农民工的公平发展阶段	26
3.1.5 农民工的发展趋势展望	27
3.2 农民工住房问题的变迁	29
3.2.1 住房市场化过渡阶段（1978-1997），农民工住房问题并不突出，政策基本空白	29
3.2.2 住房高度市场化阶段（1998-2006），农民工住房问题不断累积，政策仍然较少	31
3.2.3 加强政府住房保障阶段（2007-），农民工住房问题日益突显，政策密集出台	33
4 农民工住房问题的现状及判断	37
4.1 农民工住房的现状特征	37
4.1.1 以租住私房为主，住房保障基本空白	37
4.1.2 住在城乡结合部的较多，部分人住房条件恶劣	38
4.1.3 大部分家庭月居住支出在 500 元以下，少数超过 1000 元	40
4.1.4 绝大多数在老家拥有自建房，拥有城镇商品房的比例很低	41

4.1.5	打算在老家建房或买房的较多，计划在流入地买房的较少	41
4.1.6	希望政府提供低租金房屋的过半，也有不少人表示不需要政府帮助	42
4.2	对农民工住房支付能力的判断	43
4.2.1	住房支付能力的衡量指标	43
4.2.2	购房支付能力显性不足，半数以上处于极度不可支付状态	48
4.2.3	租房支付能力隐性不足，家庭生活水平低于社会正常标准	49
5	农民工住房消费的影响因素分析	51
5.1	农民工住房消费影响因素及作用机理分析	51
5.1.1	制度因素	51
5.1.2	经济因素	53
5.1.3	地域因素	54
5.1.4	家庭及个人特征	55
5.2	模型构建与变量选择	55
5.2.1	数据来源	55
5.2.2	模型形式	58
5.2.3	变量选择与数据处理	59
5.3	实证结果及分析	62
5.3.1	估计方法与结果	62
5.3.2	实证结果分析	64
6	住房保障的国际经验借鉴	67
6.1	政府住房保障的范围	67
6.1.1	英国：住房保障范围的阶段性变化显著	67
6.1.2	德国：住房保障从面向全民逐渐缩小到特殊群体	70
6.1.3	美国：住房保障一直被限定在小范围内	72
6.1.4	日本：政府大规模干预市场后逐步退出	75
6.1.5	新加坡：始终坚持住房保障的普惠性	77
6.1.6	住房保障范围的国际经验总结	79
6.2	政府住房保障的方式	79
6.2.1	美国：从供给方补贴开始，到需求方补贴逐渐成为主流	80
6.2.2	英国：从供给方补贴转向需求方补贴，近来供给方补贴增加	81
6.2.3	日本：供给方补贴和需求方补贴齐头并进	82
6.2.4	新加坡：以供给方补贴为主，辅之以需求方补贴	82
6.2.5	住房保障方式的国际经验总结	83
6.3	政府住房保障的资金来源	84
6.3.1	美国：主要由中央财政承担，私人金融机构也参与其中	84

6.3.2 英国：中央财政和地方财政共同负责，大部分由中央政府承担.....	84
6.3.3 日本：以中央财政支出为主，包括财政拨款和财政投资性贷款.....	85
6.3.4 新加坡：以住房公积金为核心资金来源	86
6.3.5 住房保障资金来源的国际经验总结	87
7 结论与建议	88
参考文献	91

1 研究意义与研究进展

1.1 研究背景及意义

近年来，我国的城镇住房价格快速上涨，中低收入群体的住房问题受到了政府、学术界乃至全社会的广泛关注。农民工作为城镇中低收入群体的重要组成部分，其住房问题也日益突显。随着我国城镇住房市场的发展，农民工依靠单位提供住宿条件的比例不断减少，相应地租住私房的比例不断增加。然而，居住条件较好的商品房、房改房等，其价格往往超越了农民工收入所能承受的范围；居住条件较差的城乡结合部、城中村或市郊的住房，则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、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、地方的关于农民工住房政策纷纷出台，重庆、长沙、上海湖州等地也为解决农民工的住房问题进行了有益的尝试。以2007年国务院出台《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》为标志，我国城镇住房制度改革进入了新的阶段，即加强政府住房保障的阶段。随后，北京等一些城市也将农民工纳入了城镇住房保障体系。但是，总体上说，已有的农民工住房政策仍处于探索阶段，解决农民工住房问题的实际效果十分有限。

住房资源配置中，应既要发挥市场机制的作用，也离不开政府保障的作用。保障低收入居民的基本居住权、增进社会公平，是政府的职责所在。农民工住房问题的解决不可能单纯依靠市场的力量，必然需要政府的介入与干预，也就是说，农民工住房问题的解决需要政府的住房保障发挥作用，需要更为完善可行的农民工住房保障政策。对于农民工住房保障政策的研究就显得尤为重要。

农民工住房保障政策的目标在于解决农民工的住房问题，对于农民工住房保障政策的研究具有重要的现实意义。具体而言，主要包括以下几方面：

(1) 解决农民工的住房问题是推进我国城市化健康发展的客观要求

城市化进程是人口从农村向城市迁移的过程、是劳动力由农业向非农产业转移的过程。我国的农民工根植于城乡二元社会经济体制之上，是具有农村户籍身份而完全或主要从事非农业生产工作的劳动者。正如农业部部长韩长赋所说：“亿万农民工是我国工业化、城市化的巨大推动力量，是城乡体制改革、转变政府制能和冲破二元结构的巨大推动力量。就城乡关系和格局而言，农民工构成了中国社会结构的‘第三元’，

而这恰是社会转型期沟通二元结构两级不可缺少的桥梁和难以跨越的过渡。”^[1]³2011年末,我国城镇人口达到6.91亿人,占总人口比重达到51.3%,首次超过50%。^[2]对城镇人口的统计就包含了经常居住在某一城镇达半年以上的农民工在内。由于农民工群体难以真正融入城市,因而我国的城市化也被认为是质量不高。而农民工难以融入城市的关键之一,便是住房。只有解决好农民工的住房问题,才能促使农民工完全融入城市、成为真正的市民,才能提高我国城市化的质量,推动我国城市化进程的健康发展。

(2) 保障农民工的基本住房权利是促进社会公平与和谐稳定的现实需要

农民工为我国的城市建设和经济发展做出了巨大贡献,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作的贡献并不相配。相当多的农民工聚居在城乡结合部、“城中村”或是工棚等临时建筑内,有的连安全、卫生等最基本的住房需求都无法得到满足,也给城市的治安、防灾防疫等带来了隐患。农民工的聚居地往往有别于周边环境,在城市中形成了一定程度的居住隔离,减少了农民工和普通市民沟通交流的机会,加大了农民工融入城市的难度。让农民工享有与其它市民相同的住房保障,使农民工的基本住房需求得到满足,是社会公平与和谐发展的现实需要,也是政府的职责所在。

(3) 改善农民工的居住条件有利于国民经济的可持续发展

农民工规模庞大,截至2011年底,农民工总量已达到2.53亿人,约占全国人口的近五分之一,约占全国就业总人数的三分之一。^[2]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。多年来,凭借着丰富的劳动力资源,中国产品在国际竞争中的享有着低成本的优势;至今,劳动密集型行业和企业在我国的经济结构中仍然占有着重要的地位。但是,近年来出现的“民工荒”现象反映了我国劳动力市场供求关系的变化。改善农民工在城市的居住条件,有利于稳定城市劳动力市场的供给,有利于经济的可持续发展。同时,改善农民工在城市的居住条件,满足农民工相应的住房需求、基础设施建设需求及其它消费需求,也将扩大内需,从而有利于国民经济的增长。

(4) 改善农民工的居住条件有助于相关农村问题的解决

农民外出进城务工,是现阶段工业反哺农业、城市支持农村、发达地区带动落后地区的有效实现形式。对于农村来说,农民工的住房问题关系到农民工背后的亿万农村家庭以及农村的发展。农民工在城镇的住房问题无法解决,在老家的住房闲置却不愿也不能处置,致使“工作地有人没房住,老家有房无人住”的不合理情况出现,这既是对农民工留城的障碍,也是对农村土地资源的浪费。通过住房保障政策及相关

配套措施的实施，解决农民工在城市的住房问题，让农民工在城市有稳定的住房，将有利于缓解农民工家庭两地分居的问题，改善农村留守儿童、农村老龄化情况，也将有利于村庄“空心化”问题的解决。

1.2 国内外研究进展

由于农民工的概念是建立我国特殊的户籍制度之上的，农民工也是一个具有中国特色的名词。在国外研究中没有与农民工完全相同的概念，只有与农民工相近的概念，如从农村到城市的移民（**rural-to-urban migrants**，以下简称“乡-城移民”）、移民工人（**migrant workers**）等。国外从农村到城市的移民或者移民工人，往往是从一个地区迁移到另一个地区的单向迁移，是一种较为彻底的人口迁移；而中国的农民工则是多以农村老家为基点进行城乡间的双向移动，这种双向移动是在老家与一个城市或者多个城市之间进行的，虽然大部分时间居住在城市里，但是根仍然在农村，是一种不彻底的人口迁移。两者之间既有相似之处，都是从农村向城市的迁移，但两者又有不同之处，迁移的彻底程度不同。因此，可以根据中国农民工的特殊情况借鉴国外的相关研究成果。

1.2.1 关于乡-城移民的居住区位及住房形式

乡-城移民，是从农村到城市的移民（**rural-to-urban migrants**）的简称，与从一个城市到另一个城市的城-城移民（**urban-to-urban migrants**）相对应。我国的农民工是乡-城移民的一种。

国内、外关于乡-城移民居住区位的研究结果具有相似之处，都反映了乡-城移民住房空间布局的特点和趋势所在。乡-城移民住房的空间布局体现出一定的规律性。在一个国家或地区的快速城市化初期，从农村到城市的移民居住区位往往体现出两阶段的特征，即第一阶段新来移民的初步安置多选择在城市中心的贫民区租房，而第二阶段的再安置则是依靠在城市边缘地带的自建房屋或已有棚户区^①来实现。较具代表性的文献是特纳的移民安置两阶段说（Turner, 1968）。^[3]而且这种乡-城移民从城市中心过渡到城市边缘的两阶段居住模式受到了广泛的认可（Ward, 1976）。^[4]能搬迁至城市边缘的自建房屋或已有棚户区内，意味着移民收入的增长、居住稳定性的提高、甚至是从租房到自有住房的产权变更，因此，在 20 世纪 60、70 年代的拉美，城市边缘的棚户区被称为“希望中的贫民区”（**slums of hope**），而城市中心的贫民区则被称为“绝望中的贫民窟”（**slums of despair**）（Eckstein, 1990）。^[5]在一个国家或地区的

① 棚户区泛指非法占地、临时搭建的违章居所聚集地。

城市化持续进行过程中，随着城市中心区的再开发等原因，乡-城移民安置的两阶段模式被打破，城市中心的贫民区不再是新移民的首要居住地，移民更多地直接进入城市边缘的聚集区内。Ward（1976）研究了墨西哥城在不同历史时期所建的三个带状棚户区，有数据表明乡-城移民的居住模式已经有所改变，不再是从城市中心过渡到城市边缘，而是越来越多地直接进入城市边缘，而新近移民一般住在已经建成的老旧棚户区内。^[4]

对于我国的农民工住房区位而言，也体现出类似的特点和趋势。随着改革开放以来城市化进程的不断推进，农民工的居住空间分布也逐渐从城市中心向城乡结合部（城市建成区边缘）和近郊区转移。Wu（2008）利用2000年人口普查、1996年基本建设调查以及1999年完成的移民家庭调查数据，对上海的乡-城移民安置和移动模式进行了分析，发现从20世纪80年代初期开始至90年代末期上海农民工的住房分布展现了极度的中心型特征，之后，城乡结合部成为新移民的主要聚居地。^[6]Liu和Wu（2006）对南京市的研究也发现外来人口集中的街道主要分布于城区边缘和近郊区，这也大体反映了农民工在城市居住空间上的分布状况。^[7]Jeong（2011）的研究表明20世纪90年代遍布北京的农民工聚居地（如浙江村、河南村、新疆村等）在21世纪以来正在消失或搬迁到更偏远的位置，其原因是在各种目标和利益的驱动下原来城乡结合部的农民工聚居地已经被开发变为中心商务区或居住区。^[8]

关于乡-城移民的住房形式，国外与国内的情况则有着较大的差异。在国外的不少国家，非法占地自建的棚户区（squatter settlements）是乡-城移民重要的住房解决方式，学者们也对这种非正式的住房形式进行了研究。如：Eckstein（1990）对移民选择城市中心贫民窟或城市边缘棚户区的对比分析。^[5]Amis（1984）利用肯尼亚首都内罗比的数据研究了棚户区自建住房的租赁情况，包括发展、利润、产权、房主和租户的特征等等。^[9]Erman（1997）以土耳其的首都安哥拉为例，探讨了乡-城移民在棚户区和公寓之间的选择。^[10]Sakay等（2011）对秘鲁首都利马城市发展的研究发现，人口的快速增长主要源于来自中部高地的移民增长，这些移民在政治不稳定和极端贫困的驱动下，侵入私人 and 公共土地用秸秆和垫子等建起了供家庭居住的非正式住房，形成了棚户区，并在其中完成了从农村向城市生活方式的过渡。^[11]

在中国，受限于土地使用管制和土地产权制度，农民工基本上没有可能在流入地自建住房。一般来说，单位宿舍、出租私房和建筑工地是农民工主要的居住场所。李善同等（2008）对北京、广州、南京、兰州的调查表明，49.2%的农民工居住在由雇主提供的宿舍里，约有40%的农民工自行租房居住，其余农民工居住在工棚等其它类型的住房里。^[12]黄卓宁（2007）的研究也发现员工集体宿舍、出租屋是农民工住房的主要形式，均占有40%以上的份额，其余的住房形式还包括住在工作场所、亲友家等。^[13]单位宿舍成为我国农民工主要的住房形式，与企业提供“包住”的就业岗位密

切相关（黄卓宁，2007）；而农民工租住的住房中，很多是城中村中的住房在政府保障缺失的情况下，城中村为大量农民工提供了可支付的低价住房（Zhang et al., 2003）。^[13, 14]这些城中村的住房往往是当地村民（当地农业户籍人口）所有的、出租给农民工，成为农民工的聚居地，也成为有别于周边环境的移民飞地（migrant enclaves）在快速城市化进程中，这样的移民飞地也大量形成（Jeong, 2011）。^[8]

1.2.2 关于乡-城移民住房选择的影响因素

乡-城移民住房选择的影响因素，也是国内外学者研究的重点之一。其中，制度因素、市场因素、心理因素、个人特征、社会人际关系等等均被纳入学者的考量范畴之内。

不同于住房市场较为成熟的国家，在一些住房市场不成熟的国家，**制度因素比市场因素对乡-城移民住房选择的影响更强**，我国也是如此。Mohtadi（1986）通过截面数据的分析，认为伊朗的农村土地产权状况同印度的农村种姓制度（社会等级制度）一样，都是乡-城移民背景的决定性因素，从而影响着移民在城市的住房情况：来自无地群体的移民与来自有地群体的移民相比，在城市所受的住房不平等待遇更加严重。^[15]中国的农村移民在城市居住问题上，受到来自个人、社会、经济地位以及制度等多方面的限制和约束，其中城市对农村移民的歧视性的制度环境是最主要的因素；以制度约束为主的多种因素的综合，造成农村移民在城市的居住条件较差，居住空间拥挤，并产生某种程度的聚居现象（刘玉亭、何深静，2008）。^[16]Wang（2003）认为农民工的住房条件不同于其他的城市低收入群体，政府的政策是阻碍农民工融入当地城市社会的主要原因。^[17]Wu（2004）利用北京和上海的数据研究了移民住房选择的制度因素和社会经济因素，结论是农民工整体上住房条件低下的根源在于户口制度的限制，制度因素的影响远大于社会经济因素的影响。^[18]Sato（2006）中国城市家庭与农民工家庭的住房条件存在极大不平等，尽管越来越多的农村移民家庭已经在城市居住，但他们仍被排除在城市住房改革政策之外，他们并没有从单位住房福利制度和公房私有化中获益，不仅不能享受福利房、经济适用房等优惠政策，同时也被排除在政府提供的廉租房优惠政策之外。^[19]周滔、吕萍（2011）认为由于农民工置身于城市医疗、失业等社会保障体系之外，以保险等正规形式存在的风险分散机制对农民工所能起到的作用是非常有限的，他们往往选择较低的当期消费倾向、较高的储蓄倾向，这样的消费特征使得农民工的住房边际消费倾向较城镇居民或农村居民更低。^[20]

住房价格和收入水平是影响农民工住房选择的重要市场因素。除了单位提供居住场所的农民工外，相当一部分农民工需要在住房市场上解决住房需求。因为户口限制，移民不可能获得城市公共住房和单位制住房的所有权或使用权，仅有的对移民开放的

商品住房，其价格又超出了绝大多数移民的购买能力，租赁则成为移民最好的选择；而且收入水平对乡-城移民的住房选择有显著的影响（Wu，2004）。^[18]但是，绝大多数农民工的收入水平都远远低于城市房价和房租水平，由于自身的经济能力有限，通常只能租住城乡结合部的农民私房或市中心价格相对低廉但条件较差的房屋（韩俊等，2010）。^[21]即便如此，农民工还是希望能够进一步降低住房支出，尤其是在住房租金上涨的情况下。而合租是节约开支以用于其他目的的主要而有效的策略（Wang，2003）。^[17]如果农民工选择居住在商品房中，由于租金较高他们可能将选择更多的人合租（张智，2010）。^[22]周滔、吕萍（2011）对中国 13 个大城市的调查问卷分析发现，收入的不确定性在很大程度上影响了农民工的住房消费特征，农民工收入的增加对住房消费增长的刺激作用远小于对其他消费的刺激作用，随着收入的增加，农民工更倾向于将所增加收入储蓄起来或投入子女教育等其他消费项目中去。^[20]

工作地点和行业等就业情况也是影响农民工住房选择的重要因素之一。由用人单位提供的居住场所，包括宿舍、工棚等，一般都是距离工作地点较近或是直接就是工作地点兼用的。作为一种用工单位向雇员提供的福利（Wu，2004），单位提供的住宿成为农民工是否在市场上选择住房的前提条件。李善同等（2008）对北京、广州、南京、兰州的调查分析表明，雇主大多会提供廉价或免费的宿舍或工棚，相对于自行租房，这对农民工来讲是一种更加经济而便利的方式，现有宿舍免费是农民工不想租房的主要原因。^[12]Wu（2004）研究发现在北京和上海大约三分之二的移民在住房选择时都是以便于工作和经营为基础的，因而对住房的通勤距离满意度很高。就近工作地点、设施相对较齐备、房租较低、集体宿舍式的农民公寓成了解决农民工城镇住房的首选模式（袁中友，2008）。^[23]李善同等（2008）对北京、广州、南京、兰州的调查表明，从就业行业和工作类型来看，从事批发零售业的农民工更可能选择租房，而合同工、临时工和劳务派遣工则较少选择租房。^[12]

年龄、务工年限、性别、受教育程度等个人特征也影响着农民工的住房选择。有的学者认为年龄和务工年限都对农民工的住房选择有显著影响（黄卓宁，2007；张智，2010）。黄卓宁（2007）认为年轻人对住房条件有更高的要求，并期望居住地点能更贴近城市中心，从而能有更多的机会接触城市要素；外出打工年限也与住房来源之间有一定的相关关系，随着外出打工时间的增长，相当一部分人的定居意愿随之增强，农民工越倾向于居住在出租屋，而非员工集体宿舍，将出租屋视作是向城市完全定居的过渡形式。但是，也有学者认为务工年限没有显著影响，如，李善同等（2008）的研究认为农民工的工作年数对其是否租房的选择没有显著影响，但在目前所在城市的工作年数对其租房行为的影响却是显著的，在当前的城市工作时间越久，租房的概率就越高^[12]。在性别方面，有的学者认为性别对农民工住房选择的影响不显著（李善同等，2008）^[12]；有的学者则认为性别的影响显著，如张智（2010）对北京农民工住

房选择的研究表明,性别之间的住房选择存在一定的差异,男性比女性更愿意去居住集体宿舍^[24]。在受教育程度方面,学者的观点也不一致,如Wu(2004)对北京和上海的数据分析表明,受教育程度对乡-城移民的住房选择有显著的影响^[18];李善同等(2008)通过对北京、广州、南京、兰州的调查,认为受教育水平对其租房决策的影响均不显著^[12]。

农民工住房选择还受到人际网络的影响。作为农民工典型聚居地的城中村,其形成也是一种由地缘、血缘、民族等人际网络关系起基础性作用的。黄卓宁(2007)的研究表明,在找到工作之前,有36.4%的农民工住在出租房内,而有39.4%的农民工“借住亲友家”或“借住亲友宿舍”,在找到工作之前的这段不稳定时期,农民工首先投靠的是亲戚和朋友;农民进城打工很大程度上是依靠人际网络作的支持,为初次进入城市的打工者提供食宿帮助是这种网络支持的重要形式之一。^[13]

农民工住房选择还受到心理因素的影响,包括是否在城市定居的预期、价值判断的标准等。Wu(2002、2004)对北京和上海的研究发现,预期仅在城市作短期停留的农民工来说,他们认为自己只是这个城市的临时成员,只愿意用很少的收入来改善住房条件,对住房设施和服务的要求很低;只有打算在城市长期居留的农民工才愿意在更好的住房上投入。^{[25][18]}Erman(1997)以土耳其的首都安哥拉为例,探讨了乡-城移民在棚户区(gecekondu)与公寓之间的选择:偏好农村社会生活的移民,尤其是以邻里生活为生活重心的妇女,倾向于选择非正式住房的聚集区,如棚户区;而偏好城市生活的移民,倾向于选择服务和基础设施较好的公寓。^[10]Arifin和Dale(2005)则从女性产业工人的角度分析了印尼从农村到城市的移民工人住房选择的影响因素,在考虑价格的同时,还考虑她们所来自的农村和她们移民的城市价值标准。^[26]一部分中国农民工愿意花大价钱在农村老家建新房而闲置,也不愿意在打工的城市多花钱住得好些,也是受到价值判断标准等心理因素的影响。农民工的消费行为受到生活标准与地位评价标准的制约,在农村,房子不仅是地位的象征,而且是中国的“农村文化”,是农民的“生活标准”;农民工尽管从农村来到城市,但是他们消费的主要参照群体在家乡,地理虽远但心理近,城里人的消费偏好对他们来说则显得太奢侈,地理虽近但心理远(冯桂林、李淋,1997)。^[27]

1.2.3 关于低收入者的政府住房保障

我国的农民工无疑是城镇低收入群体中的重要组成部分,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,而政府住房保障正是解决低收入群体住房问题的重要方式。国内外关于住房保障的研究主要涵盖住房保障与市场的关系、住房保障的规模与范围、住房保障的方式等几大方面。

政府住房保障与住房市场的关系。住房保障是政府对低收入者的住房补贴，也是政府对住房市场的一种干预。而这种干预将对市场产生的影响是学者们的研究重点之一，研究涉及政府住房保障对市场需求量、供给量与价格的影响，对私人投资的影响等等。Rosen（1985）研究了住房补贴对住房选择、效率和公平的影响，认为住房补贴实质上增加了住房市场对住房服务的消费，但在此过程中经济效率有所降低。^[28]Sinai 和 Waldfoegel（2005）通过美国数据的分析，发现无论是给租房者的补贴还是给建设者的补贴，政府对低收入者的住房补贴都会对住房市场产生影响，受政府补贴的住房每增加 1 个单位可以使市场上住房供给的总量提高 1/3 至 1/2 个单位，在住房紧张的地区对私人投资的挤出效应较小，而在住房相对宽松的地区挤出效应较大。^[29]董昕（2008）分析了我国政策性住房供应对正常商品住房市场价格的影响，发现政策性住房供应不仅具有对房价产生下降趋势影响的传导机制，而且具有对房价产生上涨趋势影响的传导机制。^[30]政府住房保障与住房市场的关系还体现在**对住房保障的定位**上。谭臻尧、矫帅（2006）认为住房保障的实质是政府对住房市场价格与居民支付能力之间的差距承担一定的补助和保障责任。^[31]黄小彪（2002）则认为由于住宅的社会福利性质，以及住宅产业发展能够促进国民经济发展和经济结构调整，政府对住宅市场的干预已经超出了市场失灵的领域，我国是一个转型中的发展中国家，政府还肩负着培育住宅市场的重任。^[32]曹振良等人（2003）认为中国住房制度改革应充分体现市场的主体作用，政府由住房建设参与者转变为住房市场的管理者，通过市场需求引导市场供给，满足不同阶层家庭的住房需求。^[33]

住房保障的规模与范围。住房保障的规模与范围，一方面取决于对住房保障的需求状况，包括难以通过正常市场交易解决住房问题的人口数量等；另一方面取决于住房保障的供给状况，包括政府的财政支付能力、政府的责任定位等。对于住房保障规模与范围的影响因素，研究成果有：Donnison 和 Ungerson（1982）将政府在住房保障方面的责任定位分为雏生型（embryonic）、社会型（social）、全面责任型（comprehensive）三种模式，雏生型政府虽然已经开始对住房采取某些干预措施，倾向于采取消极的态度来面对住房需求，低收入者往往要靠自己来寻求住房的解决方法；社会型政府主要依靠市场机制解决住房问题，将市场视为解决住房问题最有效的办法，政府对市场的干预只是为了弥补市场机制的不足；全面责任型政府以满足全体国民的住房需求为己任，对住房市场进行大规模的介入与控制，住房保障涵盖面广。^[34]Gilbert（2004）通过对智利、哥伦比亚和南非三个国家的住房保障政策的分析，认为在较穷的国家需要住房帮助的家庭很多而政府掌握的资源很少，政府提供住房补贴的规模和数量受限于政府掌握的资源。^[35]褚超孚（2005）对城镇住房保障规模的影响因素进行了分析，认为城镇住房保障规模既受住房保障需要范围的影响，又受政府供给能力的约束；具体影响因素体现在人均财政收入、人均可支配收入、恩格尔系数、

人均住房消费支出、商品房市场价格、居民人均使用面积、住房自有率、城市化率、住宅用地年供应量和房地产开发投资量等，并用浙江省的数据进行了实证分析。^[36]对于住房保障范围**具体划分**的观点有：刘洪玉等（1999）提出在收入线标准暂难科学划分的情况下，我国可以暂按居民家庭成员的职业类别排序，以确定住房供应方式：市场价商品住宅购买者群体由高收入家庭组成；经济适用房购买者群体由中低收入家庭组成，主要包括党政机关的公务员、学校、医院、科研院所的教师和科研人员，社会团体等事业单位的从业人员，国有企业、集体企业以及新转制的联营企业和股份制企业职工等所在的家庭；廉租房使用者群体由低收入家庭组成，主要由不景气企业职工、下岗而又没有重新就业职工、残疾人家庭和无就业人口或供养人口过多的家庭组成。^[37]赵路兴、浦湛（2003）则认为住房保障范围的确定只能以家庭住房支付能力为依据，并将房价收入比作为划分我国中低收入家庭住房保障收入线的重要指标。^[38]刘琳、罗云毅等（2009）采用家庭可支配收入的30%作为住房可支付性判断标准，估算面向包括农民工在内全部常住人口的城镇住房保障对象范围大约占城镇常住家庭总数的5%。^[39]莫雪娟（2008）提出了适度住房保障规模的确定模型，并利用广州市的数据进行了实证分析，即先通过住房消费占收入比例、按收入水平划分的居民比例等的计算，确定住房保障需求量；再通过住房保障支出占GDP比例等的计算，确定住房保障供应量；最后综合供求两方面的结果，得出适度住房保障规模的上、下限。^[40]对于住房保障范围中的**特殊群体**，相关建议有：翁清、孙智英（2009）认为在我国现有的廉租房、经济适用房、限价房的基础上，各地市在制定保障性住房供应模式时，还应稳步地扩大保障性住房的供应规模，将大量进城务工人员、高校毕业生或是流动性较大的专业人才等“夹心层”也纳入住房保障的范围内。^[41]吕萍、周滔（2008）采用成本-效益的方法对包含农民工在内的统一住房保障政策体系进行分析，认为长远来看将农民工纳入城市住房保障体系统一考虑的效益将大于成本，主张建立包括农民工在内的城市统一住房保障体系。^[42]

住房保障的方式。住房保障的方式主要包括供给方补贴和需求方补贴两大类。供给方补贴（demand-side housing subsidies）是指政府直接介入房地产供给并提供财政补贴的房地产公共投资方式，也称为“砖头补贴”、生产者补贴（producer housing subsidies）；需求方补贴（supply-side housing subsidies）是指政府向房地产需求者提供财政补贴的房地产公共投资方式，也称为“人头补贴”、消费者补贴（consumer housing subsidies）。对于供给方补贴与需求方补贴**两种住房保障方式的比较**有：Howenstine（1986）通过分析欧洲多个国家的住房补贴政策来比较生产者补贴与消费者补贴，在设定的9个标准中，消费者补贴在减轻租房负担、降低住房成本、确保公平、促进住房的自由选择、提高现有住房的使用效率5个标准上占有优势，生产者补贴在改善住房条件、住房补贴的保值、管理简单3个标准上占有优势，在政治可行性标准方面不

相上下。^[43]曼苏尔等 (Mansur et al, 2002) 利用住房市场的一般均衡模型检验了政府政策对于减少无家可归者的作用, 认为降低住房租金或增加低收入者的收入都有利于减少无家可归者的数量, 而且需求方补贴比供给方补贴更为有效。^[44]Sinai 和 Waldfoegel (2005) 对美国政府住房补贴对市场影响的研究表明, 在帮助无房者方面, 基于租房者的需求方补贴其效率高于基于项目建设的供给方补贴。^[29]Eriksen (2009) 认为向低收入者提供同等水平的住房支持, 供给方补贴 (如低收入住房税收抵免计划, 即 Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC) program) 比需求方补贴 (如购房券, 即 housing vouchers) 所需的支出更高, 并以加利福尼亚州的数据表明受 LIHTC 资助建设的公屋单位每平方英尺的建造价格比行业平均成本高出 20%。^[45]但是, 得出消费者补贴比生产者补贴优越的结论则过于简单且容易产生误导, 正确评价这两种方法只能结合当前住房市场的条件来看: 当住房供应短缺、有清理贫民窟的需要时, 生产者补贴更为有效; 当住房供应问题不严重, 主要问题是对于低收入者来说住房负担过于沉重时, 消费者补贴更为合适; 实际上, 各国政府对两种类型的补贴都是一直需要的, 而且大部分政府在生产者补贴上比消费者补贴投入了更多的财政资源 (Howenstine, 1986)。^[43]卢有杰 (2004) 通过对国外经验和我国住房政策的比较, 认为我国的“租赁住房补贴”类似于国外的“补人头”, “实物配租”类似于“补砖头”, 而“租金核减”介于两者之间。^[46]刘颖 (2004) 认为实物配租与租金补贴的经济效应存在较大差异, 实物配租方式不但能够在短期内明显增加最低收入家庭的住房福利, 有利于快速解决贫困家庭的住房困难问题, 而且有利于减少土地的非法开发行为和维护城市规划的严肃性; 租金补贴方式既能节约政府成本, 又能避免私人住房市场因政府的过多干预。^[47]对于这两种**住房保障方式在我国运用**, 学者们的观点不一, 主张供给方补贴为主和主张需求方补贴的都有, 还有的学者更多的强调政策的地方差异。徐虹 (2008) 提出在当前我国城市化处于快速发展、房地产价格持续攀升的背景下应优先采用供给方补贴的住房保障政策, 但随着我国经济过热形势的好转, 住房供不应求态势有所转变, 适当考虑需求方补贴的住房保障政策可以提高补贴效率, 并适应我国低收入阶层庞大的现实。^[48]刘琳、罗云毅等 (2009) 则认为现阶段甚至未来一段时期, 我国城镇化和住房市场提供的小面积住房比例相对支付能力不足的低收入阶层的人口比例是足够的, 城镇住房保障方式应以“人头补贴”为主、“砖头补贴”为辅。^[39]卢有杰 (2004) 认为我国各地的经济和社会发展程度相差悬殊, 应根据本地财政收入的盈余短缺和可用空置房屋的多寡分布及时调整两种保障方式所占的比例。^[46]宋博通 (2002) 提出制定我国低收入阶层住房政策时, 不应只考虑低收入阶层本身的问题, 应充分考虑政策的实施对整个市场运行效率的影响: 凡是低等级住房供应较为均衡, 或住房二级市场开放程度高、旧公房存量较多的城市, 可采取房租补贴的方式, 鼓励低收入阶层在住房市场中自主求租住房; 对于一些旧房较多的老城市, 低收入阶层房源短缺, 应首先考虑充分开放二级市场, 利用市场机制解决问题; 对一些低等级住房严重短缺的新兴

城市，短期内可采用“补砖头”政策建造一些低等级住房，长期看应逐渐向“补人头”过渡，以减少住房建设停滞、区域性弃置等问题的发生。^[49]

1.2.4 总体评价

从研究背景上看，对乡-城移民住房问题的研究同一个国家或地区的城市化进程密切相关。外文文献中，对发达国家乡-城移民住房问题的研究集中于 20 世纪 60、70 年代以前，而对发展中国家乡-城移民住房问题的研究多开始于 20 世纪 80、90 年代以后，对中国农民工住房相关问题的研究文献则大多是 21 世纪初以来发表的。这是因为现代社会的住房问题是与城市化进程相伴而生的，快速城市化的过程中大量人口从农村向城市聚集，人口密度提高，土地和住房资源紧张，住房问题随之突显。而多数西方发达国家在 20 世纪中叶已经基本上实现了城市化，而我国的城市化进程则是从 20 世纪 80、90 年代才明显加快的。从中国知网^①学术文献总库收录的文献来看，国内对农民工的相关研究在 2007 年以后显著增加，可以说是近年来的新兴研究领域。

从研究内容上看，国内外关于我国农民工住房相关的研究主要集中在住房状况（含区位和方式等）、住房选择的影响因素和住房保障三大方面。国外学者对于包括农民工在内的乡-城移民居住区位和住房形式的探讨较多，国内学者对于农民工住房保障的研究较多，而国内、外学者对于住房选择影响因素的分析都不少。具体来说，对中国农民工住房的研究多侧重于农民工住房及住房政策的现存问题分析与对策研究。也有部分研究将农民工住房问题与其它社会经济问题的研究结合起来，如经济增长、劳动力转移、土地制度等。相关研究结论有：改善农民工住房条件和农民工聚居区居住环境的公共政策将有利于实现经济的可持续增长和社会融合（郑思齐、曹洋，2009；郑思齐、廖俊平等，2011）；农民工的住房状况将显著影响农民工的留城意愿（黄乾，2008；陈春、冯长春，2011）；农民工住房问题的解决需要改革现行的土地制度（吕萍等，2007；蒋荣昌，2008）。^[50-55]

从研究方法上看，国外学者的定量研究较多，国内学者的定性研究较多。定量分析以各别城市层面的农民工住房情况调研结果为主，全国层面的定量分析较少。有关农民工住房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，目前仅发布了《2009 年农民工监测调查报告》且不公开基础数据。这也是国务院研究室课题组 2006 年出版的《中国农民工调研报告》中数据被广泛引用原因，但数据老化的问题日益凸现；这也使得我国农

^① 网址为 <http://www.cnki.net>，文献总量 10190 万篇。文献类型包括：学术期刊、博士学位论文、优秀硕士学位论文、工具书、重要会议论文、年鉴、专著、报纸、专利、标准、科技成果、知识元、哈佛商业评论数据库、古籍等。

民工住房问题研究的基础往往停留在个别城市的调研结果上。农民工住房的定性分析以大多遵循提出问题、分析问题、解决问题的逻辑思路进行，即采用从现状分析、到成因分析、再到政策建议的分析模式。

从结论建议上看，关于解决农民工住房问题的研究结论与政策建议，国内外学者均认为制度改革是关键。国内的研究更多地指向将农民工的住房保障纳入城镇住房保障体系，但在住房保障体系的构成、保障方式等方面却存在着较大的分歧。如：梅建明、王朝才（2007）认为农民工的住房保障体系应以使农民工居有定所为目标，主要由经济适用住房及廉租住房构成：将农民工纳入到城市经济适用住房供给体系之中，或者直接建造针对农民工群体的经济适用住房；以政府为主为农民工建造廉租住房也是解决他们在城市居住问题的重要选择。^[56]袁中友（2008）提出解决农民工城镇住房的路径选择是：短期模式以廉租房为主、经济适用房为辅；长期模式以经济适用房为主、廉租房为辅。^[23]刘琳、罗云毅等（2009）主张我国城镇住房保障方式应以政府向住房需求者提供补贴以提高中低收入群体的住房支付能力的“人头补贴”为主。^[39]金三林（2010）认为解决农民工住房问题应充分发挥政府的主导作用、企业的社会责任和市场的调节功能，加快建立起“以低端市场租赁房为重点，以保障性住房和商品房为补充”的农民工住房供应体系，健全“农民工经济租用房、廉租房、经济适用房、限价商品房”四位一体的住房保障体系。^[57]

总体来说，国外研究成果的时代背景、制度背景等与中国情况有着较大的差异，可借鉴性有限。国内研究成果起步较晚，由于官方统计数据缺失，非官方调查规模小、持续难等原因，研究层面多局限于个别地区，目前对中国农民工住房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；研究结论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解决农民工住房问题，缺乏从统筹城乡的视角对农民工住房问题的深入探讨。

2 概念界定与理论基础

2.1 相关概念界定

(1) 农民工

我国学术界对于农民工的概念界定虽然差异不大，但还是有所不同，大体上可以分为两类。

一类观点，认为农民工概念界定的关键点在于户籍身份和所从事工作的产业类别，即具有农村户籍身份而从事非农业生产工作的劳动者。如郑功成、黄黎若莲(2006)农民工是指具有农村户口身份却在城镇或非农领域务工的劳动者，是中国传统户籍制度下的一种特殊身份标识，是中国工业化进程加快和传统户籍制度严重冲突所产生的客观结果。^[58]马万里、陈玮(2008)认为农民工是指具有农村户口身份却在城镇务工的劳动者，是我国改革开放和工业化进程中涌现的一支新型劳动大军。^[59]丁富军、吕萍(2010)认为“农民工”主要是指户籍在农村，进城务工或在异地从事非农产业的劳动者。^[60]

另一类观点，认为农民工的概念界定的关键点除了户籍身份和所从事工作的产业类别以外，还应加入在劳动关系中所处的地位、收入来源、收入水平等判定标准，即是否是被雇佣的、是否以工资为主要收入来源、收入水平是否较低等。如杨思远(2005)农民工是指拥有农业户口但离开土地从事非农经济活动的**雇佣劳动者**；从职业身份上说，农民工已经是工人，但从户籍身份上说，农民工仍然是农民；农民工可以分为“离土不离乡”主要受雇于乡镇企业的在乡农民工和“离土又离乡”主要受雇于城市企事业单位和从事个体经济活动的进城农民工。^[61]邓保国、傅晓(2006)从法律角度对农民工的概念进行界定，认为农民工这一群体的基本法律特征包括：农民工在身份上都是农民——他们在农村长期从事农业生产，户口是农业户口，家在农村，在农村承包有土地，上缴国家和地方政府的各项税款，履行农民的义务；但是，他们在职业上却是工人一个人不占有生产资料，**只靠工资收入为生**（多指体力劳动者）。^[62]王凯等(2010)将城市农民工界定为来自农村，从事非农业生产、持有农业户口、**以工资收入为主要来源、收入比较低**的社会群体，又常被称为城市流动人员、城市暂住人员、城市外来人员；认为城市农民工、城市流动人员、城市暂住人员和城市外来人员是同一概念。^[63]

两类观点对农民工概念界定的共同点是农业户籍身份和所从事工作的产业类别为非农业，也反映出农民工的概念是建立在我国城乡二元的户籍管理制度之上的，因

而农民工也是一个具有中国特色的概念称谓。

笔者认为由于在劳动关系中所处的地位和收入来源等相对变化较大,不宜成为农民工概念界定中的判断标准。例如,在市场买日杂百货的摊贩是自己投资经营的个体工商户,很可能由于收入欠佳转而被雇佣成为某企业的职工;而被解雇的企业职工或者根本没机会、没条件成为企业职工的劳动者,也可能自谋生路成为个体户。因此,将农民工概念界定的关键点仅锁定在户籍身份和所从事工作的产业类别是更为妥当的。同时,考虑到工农的兼业问题,即部分农民工大部分时间不再从事农业生产,但在农忙的时候会回农村从事短时间的农业生产工作。因而,对农民工更为准确的概念界定应为具有农村户籍身份,而完全或主要从事非农业生产工作的劳动者。本文将以此为农民工的概念界定,展开相关研究。

(2) 农民工住房问题

农民工住房消费的一大特点就是流入地与流出地的双重住房消费。住房问题实质上是住房支付能力不足的问题,农民工的住房支付能力不足,主要体现在其流入地的收入不能满足社会普通标准的基本居住需要,而不是在流出地的住房支付能力不足。因此,本文的农民工住房问题是指农民工在流入地的住房问题,农民工在流出地的住房情况作为影响因素和对比内容进行分析。

(3) 住房保障

住房是一种生活必需品,保障居民的基本居住需要得到满足是政府的职责所在。住房保障,即政府住房保障,与市场机制相对应的一种住房配置方式。当一个国家或地区的中低收入群体无法单纯通过市场解决住房问题时,就需要政府对市场进行干预,提供住房保障。实质上,住房保障是以政府为责任主体、以社会公平为目标的一种收入再分配,是政府向中低收入群体提供的程度不一的财政补贴,既包括供给方补贴,也包括需求方补贴。需要说明的是,住房保障与保障性住房不是同一概念,保障性住房作为供给方补贴,是住房保障的一种。

相应地,住房保障政策就是一个国家或地区政府向无法单纯通过市场解决住房问题的中低收入群体提供住房保障的有关措施规定,是住房政策的重要组成部分^①。而住房保障制度则是一系列住房保障政策的总称。农民工住房保障政策是涉及农民工住房保障的相关政策总称,是农民工住房政策的重要组成部分。

^① 住房政策大致可以分为住房产业政策、住房市场规范与监管政策、住房保障政策等几大类。住房产业政策,主要是指引导住房产业发展方向、协调住房产业与其他产业关系等方面的政策;住房市场规范与监管政策,主要包括规范住房市场行为、维护住房市场秩序等方面的政策;住房保障政策,则是为了解决中低收入群体住房困难问题的政策。

2.2 理论基础

农民工住房保障的理论基础，主要包括人口流动理论、消费理论、福利经济学、公共财政理论、社会公平理论等几方面。

2.2.1 人口流动理论：中国农民工住房问题所处的历史阶段

(1) 城市化发展的 S 型曲线

城市化 (Urbanization)，又称城镇化，是指一个国家或地区内的人口从农村向城市 (城镇) 转移，农业人口转变为非农业人口，农村地区逐步转变为城市地区，生活方式也随之转变的过程。测度城市化水平的常用指标是城市人口或非农业人口占总人口的比重。

不同国家和地区的历史经验表明，城市化进程存在着一定的规律性。1979 年，美国城市地理学家诺瑟姆 (Ray M. Northam) 将各国城市化发展过程所经历的轨迹概括为一条稍被拉平的 S 型曲线，但没有给出这条曲线的数学模型。焦秀琦 (1987) 对诺瑟姆提出的城市化发展 S 型曲线理论进行了数学模型推导，并利用全世界和部分国家 1800~1982 年约 180 多年来城市化发展水平的历史数据进行时间序列回归分析，建议划分城市化发展阶段的划分标准是：城市化水平在 30% 以下为初期阶段；30%~70% 为中期阶段；70% 以上为后期阶段。^[64]城市化发展的 S 型曲线图如图 2-1 所示。

城市化发展的不同阶段，在发展速度、产业结构、空间形态等方面都存在着差异。(1) 城市化初期：城市化的发展速度较为缓慢；农村经济依然占主导地位，第一产业的就业比重高于第二、三产业；城市规模较小、数量较少，功能较为单一，空间形态上呈零星的“点”状结构。(2) 城市化中期：城市化的发展速度明显加快；农村经济已退居次席，城市经济全民崛起，第一产业的就业比重持续下降，第二、三产业的就业比重相继上升；城市数量急剧增加，大城市和特大城市的发展尤为迅速，在其带动下发达地区的城市从松散的“点”发展成紧凑的“面”或“带”状结构，而欠发达地区的城市则发育迟缓。(3) 城市化后期：可转移的农村剩余劳动力已基本被城市吸收，城市化发展速度回落，进入平稳阶段；城市产业结构发生革命性变化，第三产业大规模发展，其就业比重上升至首位；城市间的交流日益频繁，增强了城市的辐射力，地区间的空间不平衡大大缓解，城镇的空间形态从分离的“面”或“带”状发展为“网”状结构。^[65]

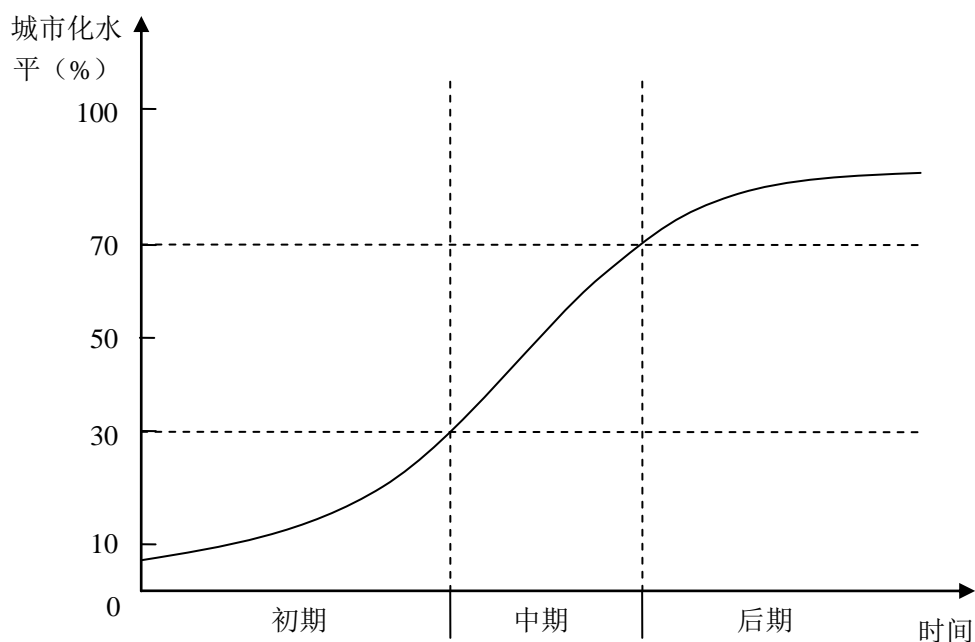


图 2-1 城市化发展的 S 型曲线

我国城镇人口占总人口的比重，在 1996 年达到 30.48%，首次超过 30%，此后逐年增加，到 2010 年达到 49.95%。^[66]按照城市化发展的 S 型曲线规律，我国正处于城市化的中期，即快速城市化阶段。在此阶段，人口流动的推力和拉力增加，大量人口在短时间内从农村流向城市，城镇的住房问题也集中出现。可见，农民工作为低收入的社会群体，其住房问题的出现与我国城市化进程所处的阶段密切相联。

（2）二元结构模型

二元结构模型在城市（工业部门）和乡村（农业部门）的二元经济结构框架下探讨人口从农村向城市流动的动力机制问题，主要有以下三个模型。

刘易斯模型。1954 年，刘易斯（W. Arthur Lewis）创立了经济发展的二元结构模型，又称两部门模型（two-sector model）。他提出发展中国家或地区的经济特征是二元结构，即同时存在着传统落后的农业部门与现代发达的城市工业部门。传统农业部门存在着大量的剩余劳动力，劳动力供给具有完全弹性，工业部门可以获得无限供给的劳动力而只支付与传统农业维持生存相应的工资。

拉尼斯-费景汉模型。1961 年，拉尼斯（Gustav Ranis）和费景汉（John C. H. Fei）对刘易斯的二元结构模型进行了补充和修正，从而提出了拉尼斯-费景汉模型（Ranis-Fei Model）。费景汉、拉尼斯认为，要使就业转换得以实现，必须保证农业迅速增长到足以满足越来越多的非农产业劳动力对产品的消费需求，因此必须提高农

业劳动生产率。二人比刘易斯更加详细地论述了在经济结构转换中就业结构转换的条件和阶段，重视人口增长因素，提出了部门间平衡发展的思想，并把农业剩余劳动力转移过程的实现由一种无阻碍过程变为一种有可能受阻的发展过程。

乔根森模型。1961年，乔根森（Dale W. Jorgenson）提出了新的二元经济发展模式。他认为农业剩余是劳动力从农业部门转移到工业部门的充分与必要条件，而这种转移的根本原因在于消费结构的变化，是消费需求拉动的结果。人们对粮食等农产品的需求是有其生理限度的，而对工业品的需求则是无限制的。当农产品生产已能满足需求时，农业的发展就失去了动力，乡村人口开始向工业部门转移。在这种转移过程中，工资水平呈不断上升趋势，农业个人工资随着农业劳动生产率的提高而提高，工业部门为吸引农业劳动力也不得不相应提高其劳动工资水平。^[67]

二元结构也是我国经济发展的重要特征，农民工群体的产生就是在农村劳动力大量向城镇流动的背景下产生的。近年来，从“民工潮”到“民工荒”的社会现象也引发了学者们对于中国“刘易斯拐点”是否到来的广泛讨论。“刘易斯拐点”，又称“刘易斯转折点”，是指劳动力从过剩向短缺的转折点，也是工业部门可以获得无限供给劳动力的终结点。在“刘易斯拐点”到来之前，由于农业劳动的边际产量为零，劳动力转移的机会成本也为零，农业劳动力投入的减少并不会引起农业产出的下降，非农部门的工资水平也没有实质性的提高（蔡昉，2009）。^[68]笔者较为认同中国“刘易斯拐点”已经到来的观点。在“刘易斯拐点”到来之后，劳动力工资水平的提高，农民工获得市民待遇，让包括农民工在内的全体城市居民享有平等的公共服务和社会福利势在必行。这也为解决农民工的住房问题提供了良好的时代背景。

2.2.2 消费理论：住房支出受制于收入水平及预期

房地产具有自用和投资两大属性，也就是说住房既是生活必需品，又是投资品。而对于农民工来说，购买住房的比例很低，投资住房的比例更是微乎其微。因此，在分析农民工的住房问题时，应侧重于住房作为生活必需品的自用属性，以及与此相连的住房消费行为，而非投资行为。从经济学的角度上说，住房问题的实质就是消费能力与市场价格之间的矛盾。因此，对消费理论的分析也是本文重要的理论基础之一。

（1）“永久收入假说”及发展

“永久收入假说”（Permanent Income Hypothesis）是弗里德曼（Friedman）在1957年提出来的，又译为“持久收入假说”。该理论认为，决定居民消费支出的主要因素是居民的持久收入，而不是现期收入。持久收入是消费者收入中比较稳定的、持续性的收入，在相当长时间里可以得到的收入，是一种长期平均的预期收入。持久收入可

以用过去几年收入的加权平均数表示，距离现在的时间越近，权数越大；反之，距现在时间越远，权数越小。^[69]

坎贝尔和曼昆（Campbell & Mankiw, 1991）则提出消费者可以分为两类：一类消费者的行为符合“永久收入假说”，即消费取决于可以预期的持久性收入；而另一类消费者的行为则背离了“永久收入假说”，他们的消费支出主要取决于现期收入。^[70]

（2）预防性储蓄理论

预防性储蓄理论（Precautionary Saving Theory），在吸收理性预期思想的基础上，将不确定性、消费者跨时选择引入消费行为分析，认为消费者储蓄不仅仅只是为了将收入均等分配于整个生命周期，还在于为了防范不确定事件的发生，如收入的不确定性。

较早对预防动机的储蓄模型进行分析的是利兰德（Leland, 1968），他将预防性储蓄定义为由未来不确定性收入而引起的额外的储蓄，储蓄主要是为了防范未来不确定劳动收入所带来的冲击。泽尔德斯（Zeldes, 1989）探讨了确定的当前财产与不确定的未来收入对消费的影响，认为当前财产包括刚收到的收入和确定的未来收益在影响当前消费决策方面比未来的随机劳动收入有更大的权重。Dynan（1993）的研究则证明预防性储蓄在家庭的总储蓄中只占有一个很小的比例；对一个给定的收入不确定性水平，风险厌恶的家庭将进行更多的预防性储蓄。Wilson（1998）假定耐用品和非耐用品的效用是可分的，将非耐用消费品和耐用消费品都考虑在内的一个模型，对预防性储蓄进行了更精确的估计。Guiso 等人（1992）认为除收入不确定性外，还有其他一些更重要的风险类型，像健康和死亡风险等也是储蓄的主要决定因素。^[71, 72]然而，布朗宁和卢萨迪（Browning and Lusardi, 1996）指出，就象许多人不受流动性约束影响一样，许多公众由于有足够的资产或由于社会保障制度的完善使得预防性储蓄动机不那么重要。^[73]

基于上述理论，对我国农民工住房消费的分析，一方面应考虑农民工现期收入水平的影响，另一方面也应考虑农民工预期收入水平的影响。同时，由于不确定性的存在，预防性储蓄、现有资产、社会保障制度等将影响消费者对未来收入的预期，也应纳入农民工住房消费的分析范围。

2.2.3 公共财政理论：住房市场失灵需要政府介入

（1）住房市场失灵的原因

房地产价格的变化趋势从长期看具有持续上涨的特点。形成房地产价格这一变化趋势主要有两方面的原因，一是土地价格的变动趋势，二是房地产市场需求特殊性。

首先，房地产市场价格的构成包括：土地成本、建造成本、销售成本、以及相应的利润和税金。其中，土地成本和建造成本是房地产市场价格的主要组成部分。房地产价格的变动可以细化为房地产价格各构成部分的变动。由于建造成本、销售成本和利税的变动相对较小，因而房地产价格的变动主要取决于土地价格的变动。土地价格主要由土地市场供求关系决定，但由于土地市场具有供给弹性小、供给滞后等特点^[74]，因而土地价格主要取决于需求的变化，人口增长、经济发展的需要都使得对于土地的需求呈现出不断增长的态势。加之征地拆迁成本的不断增加，土地价格变动的总趋势是上涨的，从而使房地产价格也呈现出持续上涨的总趋势。

其次，房地产市场存在投机性需求。一般而言，自用性需求的增长如果是随着社会经济的发展而逐步释放的，不会造成房地产价格的过快增长，而投机性需求的存在则加快了房地产价格的上涨速度。房地产投机性需求是指房地产购买者把房地产作为投机对象，其购买目的是为了以后再卖出去，并赚取差价，影响投机性需求的主要因素为房地产的预期价格。因而投机性需求不同于一般市场需求的价涨量跌，在房地产价格上涨的情况下，只要投机者认为房地产价格仍有上涨空间，投机需求也会随之增加。

正是在土地价格变动趋势和房地产市场需求特殊性的双重作用下房地产价格呈现出持续上涨的趋势：土地价格上升从供给方面推动房价上涨，而投机性需求则从需求方面拉动房价上涨，从而成为房地产价格持续上涨的动力。

占有房地产总量主体地位的住宅，除了其商品属性外，还有着生活必需品的属性，是人们“衣、食、住、行”生活中遮风挡雨必不可少的基本物品。但是，由于土地资源的稀缺性，房地产价格持续上涨的变化趋势，致使社会中的低收入群体无力通过市场交易购买到满足基本生活需要的住宅，从而造成了一种“市场失灵”^①。

（2）公共财政理念下的政府职能所在

公共财政理论建立的基础是市场经济体制，市场经济产生与发展的过程也是公共财政发展与成熟的过程。现代公共财政理论以“市场失灵”为分析问题的出发点，认为公共财政是与市场经济相适应的财政模式，财政存在的必要性在于弥补市场存在的缺陷，社会经济的运行应当以市场调节为主，只有在市场难以调节或者调节失灵的领域，才需要政府进行适应性调节，对市场予以干预。也就是说，在市场经济条件下，公共财政的活动范围只能限定在市场失效的领域内，不能超出这一领域而损害市场机

^① 市场失灵（market failure），是指市场不能有效地配置资源的情况。

制的正常运转，政府不是盈利性的市场运营主体，不能参与市场的盈利竞争，因而也就决定了公共财政的非盈利性。

从公共财政理论来看，公共财政的主要职能可以界定为三个：一是资源配置职能，通过本身的收支活动为政府公共物品提供财力，引导资源流向，弥补市场缺陷，最终实现全社会资源配置的最优效率状态；二是收入分配职能，财政通过自身收支活动进行全社会范围的再分配，以实现社会分配的相对公平；三是经济稳定职能，由于市场在自发运行中必然产生经济周期问题，政府必须推行宏观经济政策以实现宏观经济的相对稳定。

房地产价格的变化趋势与住宅的生活必需品属性之间的矛盾造成的市场失灵，可以依靠政府的力量来进行弥补。通常的做法是由政府向中低收入者提供实物或货币形式的住房补贴，即住房保障。这实质上是财政通过自身收支活动进行全社会范围再分配的一种行为，是政府在履行其以实现社会分配相对公平为目标的资源配置和收入分配职能。这也说明了政府向无法有效通过市场满足其住房需求的中低收入群体提供住房保障的必要性。

（3）“公共物品”与“公共投资”

“公共物品”与“公共投资”与住房保障相关的两个概念。因而有必要在此厘清这两个概念。

公共物品（public goods）是与私人物品（private goods）相对应的概念^①，经济学上区分公共物品和私人物品的关键在于消费该物品是否具有非竞争性和非排他性。公共物品的效用是为整个社会成员所共享的，其消费是非竞争性和非排他性的。非竞争性是指公共物品一旦被提供，消费该物品和服务的另一个人的额外资源成本为零；非排他性是指公共物品一旦被提供，要阻止任何人消费这种物品和服务，要么代价非常大，要么就是不可能。也就是说，对于公共物品，增加一个人对它的分享并不需要花费额外的成本，而排除一个人对它的分享却是不可能的或者是需要花费巨大成本的。相应地，私人物品的效用是由个人所有和享用的，其消费则是竞争性的和排他性的。纯粹的公共物品很少，国防、灯塔等是较为典型的纯公共物品（pure public goods）。一些物品在一定条件下满足公共物品的定义，即在一定条件下消费该物品具有非竞争性和非排他性，被称为“准公共物品”。例如，道路就是一种准公共物品，在道路上的车辆达到一定数量之前，增加一辆车进入道路行驶不会妨碍其他车辆的行驶，并不需要花费额外的成本，也不需要花费大量成本去限制车辆进入道路行驶。^{[75]49-60}

公共投资（public investment）是相对于私人投资（private investment）而言的，

^① 也有学者将“public goods”译为“共用品”，“private goods”译为“私用品”。

是指资金来源于中央和地方政府的财政投资，公共投资也可以称为“政府投资”。而资金来源于其余渠道的社会投资则可视为私人投资。公共投资可分为显性和隐性两种，显性的公共投资通过政府财政资金支出的增加来体现；隐性的公共投资通过税收优惠、政府土地出让收入减免等政府收入的减少来实现。^[76]由于公共物品难以通过市场机制由私人部门提供，因而大多由公共投资提供，但是公共物品也有私人投资提供的，如个人捐款维护公共绿地等。

有不少人认为作为住房保障实物形式的保障性住房也是一种准公共物品，因而需要政府来提供。笔者认为这种观点是存在问题的，其一，住房的消费是竞争性和排他性的，住房是一种私人物品。正常情况下，如果一套住房已经由一个家庭居住，那么就不能再由其他家庭使用了，要阻止其他家庭使用这套住房也是简便易行的。保障性住房也是如此，因而也是一种私人物品。其二，私人物品并不一定只由私人部门提供，也可以由政府部门提供。住房和医疗服务就是两个时常由公共部门提供的私人物品的例子。^[75]⁵¹其三，政府提供住房保障（包括实物形式和货币形式）的主要原因是为了实现社会公平的目标，而不是因为保障性住房是准公共物品。政府干预市场的原因是市场失灵，公共物品是造成市场失灵的原因之一，但市场失灵并不都是由于公共物品造成的。

2.2.4 福利经济学：公平性的收入再分配能够提高社会福利

（1）社会福利最大化目标

福利经济学的代表人物帕累托认为，当不存在能够使某人的处境变好同时不使其他任何人处境变坏时，就会出现最大化的社会福利，被称为“帕累托最优”。根植于瓦尔拉斯一般均衡的帕累托最优状态，需要在完全竞争的产品市场和资源市场中才能够实现，需要达到三个最优条件，即任何两种产品的边际替代率对所有消费者都相等、任何两种要素的边际技术替代率对所有生产者都相等、任何两种产品的边际替代率等于它们的边际转换率。^[77]²⁹²

这样的条件在现实的经济生活中难以实现，在住房市场中也不可能实现。但是，以社会福利代替私人效用作为资源的考量角度是本文需要关注的。在农民工住房保障政策的研究中，即使无法达到帕累托最优，仍可以以“社会福利最大化”为目标寻求次优解，在使一部分人的处境变好的同时虽然会使另一部分人的处境变坏，但只要变坏的程度小于变好的程度，就可以认为是社会福利水平的提高，并可以以此作为衡量相关政策优劣的标准。

（2）边际效用递减基础上的收入再分配

被称为福利经济学之父的英国经济学家庇古，认为在国民收入既定的条件下，通过国民收入的再分配可以增加一国的福利。其论断的基础是边际效用递减规律，即同一数额的货币在富人手中效用较小，在穷人手中效用较大，人们随着所得到收入的不断增加，其收入增加的边际效用将不断下降。因而认为更大的收入公平可以提高社会福利，即从一个相对富有的人向一个偏好相同但相对贫穷的人所进行的收入转移，是以牺牲相对而言较为不强烈的欲望为代价来满足更加强烈的欲望，会增加社会满意程度的总和，社会福利会由此得到提高。^{[77]295} 收入再分配的具体措施包括税收、政府支出、价格管制、重新分配产权等等。

住房保障实质上也是一种转移支付、一种收入再分配，将财政资金用于满足社会低收入群体的住房保障领域，将高收入群体的收入向低收入群体转移，使低收入群体的处境发生好的变化，将有利于整体社会福利的提高。

3 农民工住房问题的历史变迁

3.1 农民工的发展历程与趋势展望

中国农民工的产生与发展,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 多年的时间。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,在这四个阶段中与农民工相关的政策也不断出台,与农民工发展的经济背景共同影响着农民工这一群体的发展。

3.1.1 第一阶段: 1978-1991 年, 农民工的初步发展阶段

1978 年改革开放以前,我国施行的户籍管理制度严格限制农村人口向城市流动。虽然,建国初期我国尚未建立城乡分割的户籍管理制度,1954 年的第一部《中华人民共和国宪法》还明确规定“公民有居住和迁徙的自由”。但是,1957 年中共中央、国务院联合发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》,向城市流动的农民被称为“盲流”即来源于此。1958 年颁布实施的《中华人民共和国户口登记条例》规定:“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明”,标志着限制农民进城的户籍管理制度开始以立法的形式确定下来,中国户籍制度的限制人口迁移、分割城乡的功能正式形成。随后又出台了一系列严格控制人口迁移的政策。直至 1978 年,我国户籍管理的主要特点就是严格限制农村人口向城市迁移,更通过精简职工、知识青年上山下乡、干部下放等措施压缩城市人口,出现了所谓的逆城市化运动。

1978 年改革开放后,一方面是经济发展带动城镇对于劳动力的需求快速增加,另一方面是土地家庭承包经营制的实行解放了农村的富余劳动力,拉力和推力的双重作用下,农民工作为新兴的社会群体在中国的劳动力市场上出现,并得到了初步发展。在中国农民工的初步发展阶段,出现了两种发展模式,一是“离土不离乡,进厂不进城”,即不离开家乡但从农业生产领域转向工业等非农领域;二是“离土又离乡,进厂又进城”,即离开家乡去从事工业等非农领域的工作。“离土不离乡”的农民工发展模式与乡镇企业的蓬勃发展密不可分,1978 年到 1991 年我国乡镇企业共吸纳劳动力

6782 万人，年均吸纳劳动力 522 万人^①。“离土又离乡”的农民工发展模式则离不开广东等沿海地区经济增长的需求拉动，改革开放后深圳、珠海、汕头、厦门等经济特区相继设立，劳动密集型生产加工企业的发展、城市基础设施的建设、房地产的开发等都提供了大量的就业岗位，吸纳了数量众多的从农村转移出来的富余劳动力。1989 年，农村外出务工劳动力由改革开放初期不到 200 万人迅速增加到 3000 万人，由于大量跨区域就业的农民工春节返乡造成“春运”紧张，形成了蔚为壮观的“民工潮”^{[1]13-14}。随后 1989 至 1991 年，由于政策的调整转向控制农民工外出，加之乡镇企业的发展受到“治理整顿”的影响增速度放缓，农民工发展速度减慢并出现了小部分回流。

在这一阶段，对农民工流动管理的政策方面，则体现出“先控——后放——再收”的变化：1981 年国务院发出《关于严格控制农村劳动力就业务工和农业人口转为非农业人口的通知》，强调要严格控制从农村招工，认真清理企事业单位使用的农村劳动力。而 1984 年国务院发出《关于农民进入集镇落户问题的通知》，要求各级人民政府积极支持有经营能力和有技术专长的农民进入集镇经营工商业，标志着实行了二十多年严格限制农村人口向城市流动的户籍管理制度开始松动。农村劳动力大量向城市转移导致“民工潮”的出现，给铁路运输和城市基础设施带来了压力，政策再次收紧。1989 年国务院办公厅发出了《关于严格控制民工外出的紧急通知》，要求各级人民政府采取有效措施，严格控制当地民工外出。1991 年国务院办公厅《关于劝阻民工盲目去广东的通知》要求各地人民政府要从严或暂停办理民工外出务工手续。

3.1.2 第二阶段：1992-1996 年，农民工的快速发展阶段

1992 年初邓小平南巡讲话后，我国的经济发展进入了一个新的时期，经济体制由计划经济向市场经济转变的进程加快，促使农村劳动力向非农领域转移的速度加快，农民工群体也随之快速发展壮大。由于缺乏农民工的统计数据，为了对比农民工的发展速度，选取乡镇企业就业人数作为农民工数量变化的代表性指标：1991 年底至 1996 年底，我国乡镇企业的就业人数增加了 3899 万人，年均增加就业人数 780 万人，显著高于上一阶段（1978 年底到 1991 年底）的年均增加就业人数 522 万人；尤其是 1992、1993 两年农民工数量经历了爆发性的增长，乡镇企业的就业人数就从 1991 年底的 9609 万人，增加到 1993 年底的 1.23 亿人，年均增长 14%，即年均增加就业人数 1368 万人^②。

这一阶段对农民工流动管理的政策也有所变化，由严格控制民工外出转向放宽农

^① 数据来源：根据《中国统计年鉴 2011》的相关数据计算而得。

^② 数据来源：《中国统计年鉴 2011》及相关计算。

民进城务工的条件。1992年8月,公安部发出《关于实行当地有效城镇居民户口制度的通知》,开始实行“当地有效城镇居民户口”制度(由于“当地有效城镇居民户口”的户口簿印签为蓝色,故也称“蓝印户口”),对在城镇有稳定住所和职业,并要求在城镇定居的农村人口,允许他们以蓝印户口的形式在城镇入户,统计为“非农业人口”,享受与城镇常住户口同等的待遇。同年10月开始,广东、浙江、山东、山西、河南等10多个省先后以省政府名义下发了实行“当地有效城镇居民户口”的通知。一些大中城市也进行了户籍改革的尝试,如1992年浙江温州推行“绿卡制”、1993年上海颁布“蓝印户口”政策、1995年深圳施行“蓝印户口制”,以此吸引更多的人才和资金。1993年11月,中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,鼓励和引导农村剩余劳动力逐步向非农产业转移和地区间有序流动。1994年11月,劳动部《关于农村劳动力跨省流动就业的暂行规定》首次规范了就业证卡管理制度。可见,我国农民非农化的就业政策开始从控制盲目流动向宏观调控下的有序流动转变。

3.1.3 第三阶段:1997-2003年,农民工的缓慢发展阶段

1997年东南亚金融危机爆发,我国经济发展速度放慢,很多乡镇企业破产,加之20世纪90年代中后期大量国有企业职工下岗,城市就业矛盾加剧,两种力量叠加,致使农民工出现明显回流,进入了缓慢发展阶段。在2000年前后,我国的经济发展逐渐起稳,农村劳动力转移的速度也随之有所提升。但总体来说,这一阶段农民工的发展速度与1997年以前相比显著下降,处于较为缓慢发展的态势之中。由于缺乏农民工的统计数据,在此以全国乡镇企业就业人数、城镇就业人数、全部就业人数的变化来分析农民工数量变化的情况。1997、1998两年我国乡镇企业就业人数减少了971万人,比1996年底减少了7.2%,年均减少486万人;虽然,1999年我国乡镇企业就业人数由降转升,但截至2003年底,4年间共增加了869万人,年均增加仅217万人;而1996年底至2003年底,我国乡镇企业的就业人数仅仅增加了65万人,年均增加9万人。与此同时,1997年至2000年我国的城镇就业增长率从4.31%逐年下降到3.30%,2001年开始我国的城镇就业增长率虽然转升,但包括城镇和乡村在内的全部就业人口增长速度却仍在下降,即从2001年的0.99%下降为0.62%。^①

这一阶段对农民工流动管理的政策,随着经济发展的变化,在2000年前后发生了较大的转变,可以先后分为两个时期,先是鼓励返乡而限制进城的时期,后是鼓励返乡也鼓励进入小城镇的时期。(1)鼓励返乡而限制进城的时期(1997-2000年)。1997年11月,国务院办公厅转发劳动部等部门《关于进一步做好组织民工有序流动工作

^① 数据来源:《中国统计年鉴2011》及相关计算。

意见的通知》，要求地方政府要引导和组织民工按需流动，继续发挥乡镇企业吸纳农村剩余劳动力的主渠道作用，鼓励和吸引外出民工回乡创业，带动农村剩余劳动力就地就近转移。1998年以后，由于城市下岗职工的大量增加，实施再就业工程已成为各级政府的重要任务。1998年6月，中共中央、国务院《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和实施再就业工作的通知》要求，鼓励和引导农村剩余劳动力就地就近转移，合理控制进城务工规模。在这种背景下，部分省市出台了各种限制农村劳动力进城及外来劳动力务工的规定和政策。(2) 鼓励返乡也鼓励进入小城镇的时期(2000-2003年)。2000年后，随着经济发展的起稳，农民工政策也出现了一些积极的变化。2000年6月，中共中央、国务院下发了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》，“为鼓励农民进入小城镇，从2000年起，凡在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民，均可根据本人意愿转为城镇户口，并在子女入学、参军、就业等方面享受与城镇居民同等待遇，不得实行歧视性政策。”2000年7月，劳动和社会保障部《关于进一步开展农村劳动力开发就业试点工作的通知》中，提出要建立外出务工和返乡创业双向流动机制，在试点地区范围内取消对农村劳动者流动就业的限制；在外出务工农村劳动力多的劳动力输出地区，采取多种措施，鼓励和扶持外出务工人员返乡创业。2001年，3月15日全国人大批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中提出，要打破城乡分割体制，改革城镇户籍制度，取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制，引导农村富余劳动力在城乡、地区间的有序流动，逐步建立市场经济体制下的新型城乡关系；随后的3月19日，国务院批转了公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，对办理小城镇常住户口的人员，不再实行计划指标管理。

3.1.4 第四阶段：2004年至今，农民工的公平发展阶段

2004年初，广东、福建、浙江等东南沿海经济发达地区的企业同时出现了招工难的现象，也就是媒体所谓的“民工荒”；进入下半年，这种情况在全国范围内蔓延，各地出现了不同程度的“民工荒”，在一些惯常是农民工输出地的内陆省份，如江西、湖南等地，也都出现了企业招工难的现象。以蔡昉(2010)为代表学者认为2004年就是劳动力需求增长速度超过供给增长速度的“刘易斯转折点”，因为从2004年开始出现了全国性的劳动力短缺，而且2004年以后的工资水平提高速度明显加快。^[68]2004年，国家统计局在全国31个省(区、市)对6.8万个农村住户和7100多个行政村抽样调查，推算出当年外出就业农民工约为1.18亿人，占农村劳动力的23.8%；如果加上在本地乡镇企业就业的农村劳动力，农民工总数大约为2亿人。^[78]国家统计局于2008年底建立了农民工统计监测调查制度，2010年3月发布的《农民工监测调查报告》显示，2009年度全国农民工总量为22978万人，其中外出农民工14533万人，

与上年相比,农民工总量增加 436 万人,增长 1.9%。^①此后,国家统计局的《国民经济和社会发展统计公报》中开始公布农民工总量数据。2010 年农民工总量为 24223 万人,比上年增长 5.4%,其中,外出农民工 15335 万人,增长 5.5%;本地农民工 8888 万人,增长 5.2%。^[79] 2011 年农民工总量为 25278 万人,比上年增长 4.4%。其中,外出农民工 15863 万人,增长 3.4%;本地农民工 9415 万人,增长 5.9%。^[2]由上述数据估算,2004 年至 2011 年,我国农民工总量增加了约 5300 万人,7 年间年均增加约 757 万人。

这一阶段的农民工政策明显体现出谋求城乡公平发展的目标。2004 年,中共中央、国务院发布的《关于促进农民增加收入若干政策的意见》(即当年的中央 1 号文)中明确提出“进城就业的农民工已经成为产业工人的重要组成部分,为城市创造了财富、提供了税收”,对农民工的地位与作用加以肯定,要求各地区和有关部门要采取更得力的措施及时兑现进城就业农民工工资、改善劳动条件、解决子女入学等问题,同时在此前小城镇户籍制度改革的基础上,又提出要“推进大中城市户籍制度改革,放宽农民进城就业和定居的条件”。2004 年 5 月至 6 月,劳动和社会保障部、公安部、国家工商行政管理总局、全国总工会四部委组织开展了主题为“认真贯彻《劳动法》、切实维护农民工合法权益”的专项检查活动。2006 年 3 月,国务院《关于解决农民工问题的若干意见》中,再次重申了农民工作为产业工人重要组成部分的地位与作用,提出做好农民工工作的基本原则之一就是“公平对待,一视同仁。尊重和维护农民工的合法权益,消除对农民进城务工的歧视性规定和体制性障碍,使他们和城市职工享有同等的权利和义务”,要“着力完善政策和管理,推进体制改革和制度创新,逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度”。

3.1.5 农民工的发展趋势展望

(1) 农民工作为特殊的社会群体将在较长的历史时期内存在

截至 2010 年末,我国的城镇化率为 49.95%^[66],这一数据中对城镇人口的统计包含了经常居住在某一城镇达半年以上的农民工在内。从国际经验来看,当一个国家或地区的城市化率超过 70% 以后时该国家或地区便进入了城市化的稳定阶段或者说是成熟阶段,按照我国城镇化率每年提高 1% 的速度计算,我国还需要 20 年左右的时间才能达到城市化的稳定阶段,在此期间农村劳动力向城镇转移的规模还将进一步扩

^① 数据来源:国家统计局农村司. 2009 年农民工监测调查报告[EB/OL]. (2010-03-19)[2012-04-22]. http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm。其中,年度农民工数量包括年内外出从业 6 个月以上的外出农民工和本地非农从业 6 个月以上的本地农民工两部分;年度农民工与年末(季末)外出务工劳动力口径不同,年末(季末)数据是指调查时点在外从业的农村劳动力人数,包括了外出不满 6 个月的人。这是国家统计局公开发布的第一份也是至今最新的一份《农民工监测调查报告》。

大。农民工作为农村劳动力向城镇转移过程中的重要组成部分和过渡性的中间群体，还将在较长的历史时期内存在，而且农民工的总体规模也将进一步扩大。

但是，在农民工群体规模扩大的同时，农民工数量增加的速度会出现下降的趋势。“九五”期间（1996~2000年），我国农村劳动力年均增加 584 万人，年均增长 1.3%；“十五”期间（2001~2005年），我国农村劳动力年均增加 433 万人，年均增长 0.9%；与“九五”相比，“十五”年均新增农村劳动力数量减少了 150 万人左右，年均增速下降了 0.4 个百分点^[80]。农村新增劳动力的减少也预示着农民工增长速度将的减缓。国务院发展研究中心通过全国可计算一般均衡模型（DRCCGE）推算，2006~2030 年我国的城镇化水平将每年提高 0.85 至 0.55 个百分点，到 2030 年非农就业率达到 73% 左右、城镇化率达到 61%，2010~2020 年每年新增农村劳动力转移人数约为 550 万至 650 万人，而 2020~2030 年每年新增农村劳动力转移人数约为 400 万至 550 万人^[81]。

农民工作为特殊的社会群体将在较长的历史时期内存在，这也决定了农民工的住房问题也将在较长的历史时间内存在。在城镇住房政策的制定过程中，将必需将农民工的住房问题纳入考虑范围，提出统筹城乡的住房保障方案。

（2）农民工的内部差异增大并将逐渐分化为不同的社会群体

随着农民工群体发展时间的增加，农民工的内部差异也不断增大。农民工的内部差异主要体现在两大方面，一是收入上的差异，二是年龄上的差异。

收入上的差异增大使农民工这一群体内部原有的低收入这一同质性被打破，从而逐渐演化为不同的社会群体。从雇佣关系上看，原来的农民工群体现在已经演化成三大阶层，一是雇佣他人劳动的老板，二是自我雇佣的个体户，三是被雇佣的打工仔。其中，老板收入水平一般较高，有的已经在包含城镇户籍人口的全社会范围内成为中高收入阶层；而打工仔的收入水平则普遍较低，相当一部分难以承受城市过高的生活成本。

年龄上的差异增大使农民工这一群体内部产生了明显的代际差异，新、老两代农民工在成长背景、价值取向、留城意愿等方面都存在着较大的差异。关于新、老两代农民工的界定，目前学界较为一致的观点是将出生在 20 世纪 80 年代以后的农民工定义为“新生代农民工”或“第二代农民工”，而将此前出生的农民工定义为“老一代农民工”或“第一代农民工”。国家人口和计划生育委员会 2010 年上半年对流动人口动态监测调查数据表明，在 10.26 万人的农民工样本中，16 至 30 岁的新生代农民工占 47.0%^[82]。可见，新生代农民工已经成为农民工群体中的重要组成部分，而且随着时间的推移，其所占比重还将进一步增加。

农民工内部差异的增大也使得农民工与城镇人口之间的差异相对减小。如农民工

中的打工仔与城镇户籍的低收入人群之间的差异可能小于打工仔与老板之间的差异，而新一代农民工与城镇户籍的年轻人之间的差异也可能小于新、老两代农民工之间的差异。这某种程度上也表明农民工的社会融合度有所提高。随着户籍制度改革、公共服务均等化改革的推进，慢慢地农民工这一群体将逐渐分化为不同的社会群体，农民工将不再作为特殊的社会群体存在。

农民工的内部差异增大并将逐渐分化为不同的社会群体，一方面决定了在制定城镇住房政策时，必须考虑到农民工内部差异的存在；另一方面也决定了看待农民工住房问题的视角，必须是全局性的、整体性的，将农民工的住房保障作为城镇低收入群体住房保障的一部分来考虑。

3.2 农民工住房问题的变迁

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，另一方面与城镇住房市场的发展密不可分。由于农民工的住房问题集中于“离土又离乡”的进城农民工，因而下文关于农民工住房问题的分析将侧重于离乡进城的农民工，主要从住房来源、住房支出、住房条件等几方面进行论述。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。**

从 1978 年改革开放至今三十多年的时间，我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**我国城镇住房市场的发展划分为三个阶段，即 1978 年至 1997 年的住房由福利分配向市场配置的过渡阶段，1998 年至 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。**农民工的住房问题也随之体现出阶段性的变化特征。

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。

3.2.1 住房市场化过渡阶段(1978-1997)，农民工住房问题并不突出，政策基本空白

1978 年至 1997 年，是我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、工伤事故等问题更为严峻。与此同时，我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百分之七、八十，而租房的大约占百分之一、二十。⁽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^[83]。⁽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、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^[84]。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^[85]。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^[27]。《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（19.7%）、600-800元（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（21.5%）、20-50元（24.6%）。1997年对湖北宜昌市346个外来农民工的调查结果是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^[27]。

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、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%^[84]。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^[85]。《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为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。

3.2.2 住房高度市场化阶段（1998-2006），农民工住房问题不断累积，政策仍然较少

1998 年至 2006 年，是我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累积；农民工的相关政策还是更多的关注就业限制、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、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%^[86]。2004 年对浙江省杭州、温州、台州、嘉兴、绍兴、宁波、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^[87]。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%^[88]。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%^[89]。

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在约为 10%至 20%。这于我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，住房更多地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%^[90]。2006 年对南京、镇江、常州、无锡、苏州、扬州、泰州、南通等八个城市 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%^[91]。

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^[86]。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^[87]。2005 年至 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%的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^[78]。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^[86]；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%）^[90]。

关于农民工住房的政策仍然不多。为了应对 1997 年东南亚经济危机对我国经济的冲击，拉动内需、刺激经济增长成为我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”。**随着我国宏观经济发展的起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、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；加强对城乡接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。

3.2.3 加强政府住房保障阶段（2007-），农民工住房问题日益突显，政策密集出台

2007 年至今，是我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人单位采取无偿提供、廉价租赁等方式来解决农民工的住房问题，从用人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，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、兰州四个城市的问卷调查数据来看，北京、广州、南京、兰州被调查的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%^[12]。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%^[92]。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%）^[59]。2008、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%^[93]。国家统计局 2009 年对全国 31 个省（区、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%^[94]。

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%^[94]。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%^[22]。2008、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^[93]。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^[59]。

农民工的住房条件没有明显改善，住房满意度也不高。住房面积小，配套设施简陋，生活环境差等仍然是农民工住房的普遍情况，对此农民工的满意度也不高。国务院发展研究中心课题组 2007 年在北京、广州、南京、兰州四个城市的调查显示，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^[12]。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^[59]。2008、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^[93]。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间内，72%的农民工人均居住面积低于 5 平方米^[22]。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%^[92]。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，因此并没有太多的不满意^[59]。

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我国住房公积金体系的覆盖范围之中。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的不同，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，**我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、发展改革委、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，如2007年《四川省人民政府关于加强城镇住房保障制度建设的意见》、《浙江省人民政府关于加快解决城市低收入家庭住房困难的实施意见》、《山东省人民政府关于贯彻国发〔2007〕24号文件进一步解决好城市低收入家庭住房困难的意见》，2008年《江苏省人民政府关于解决城市低收入家庭住房困难的实施意见》、《甘肃省人民政府关于改善农民工居住条件的实施意见》，等等；一些城市也出台了具体的实施政策，如淄博市《关于进一步解决好城市低收入家庭住房困难的意见》（2007年）、徐州市《关于解决城市低收入家庭住房困难的实施意见》（2008年）、武汉市《关于改善农民工居住条件的实施意见》（2008年）、南京市《关于改善农民工居住条件的指导意见》（2009年）、东莞市《关于改善新莞人居住条件的指导意见》（2010年），等等。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**。

4 农民工住房问题的现状及判断

4.1 农民工住房的现状特征

本文对我国农民工的现状分析,是基于2010年5月和12月国家人口和计划生育委员会对全国流动人口^①动态监测的结果。这两次对全国流动人口的监测调查中,调查对象是农业户籍流动人口的有效样本分别是93666份和105768份,农业户籍流动人口可近似地作为全国农民工的代表。为保证调查的连续性和可比性,这两次调查的城市是相同的。本着以流入地为主的原则,调查选择在全国的106个城市进行,其中包括全部36个直辖市、省会城市、计划单列市,以及位于流动人口集中的产业带、城市圈和部分边境少数民族地区的46个地级市、24个县级市。抽取样本的标准是:直辖市、其他省会城市、计划单列市,每个城市2000人;地级市,每个城市1000人;县级市每个城市200人。

这两次动态监测的调查对象(有效样本)中,除农业户籍的流动人口外,还分别包括非农业户籍流动人口17562人和16590人。两次调查的流动人口有效样本总量分别达到11.12万人和12.23万人。由于这两次调查问卷的内容并不完全相同,因此,下文将根据论述需要选取数据,并在文中标注数据的具体来源。

对我国农民工住房的现状特征分析,主要是通过对比上述106个城市的农业户籍流动人口与非农业户籍流动人口的住房情况而得出的。

4.1.1 以租住私房为主,住房保障基本空白

在住房来源方面,农民工的住房来源较为单一,绝大部分的农民工都是通过租住私房来解决居住需求的,其次住在单位或雇主提供住房的相对较多,已购房的农民工比例很低,享受政府住房保障的农民工极少(详见表4-1)。从2010年12月国家人口和计生委对全国106个城市的调查结果来看:农业户籍的流动人口中,有70.5%的人通过租住私房来解决住房需求;有23.2%的人居住在单位或雇主提供的住房内,其中13.2%的人住在单位或雇主提供的免费住房内,10.0%的人则租住在单位或雇主的住房内。而农业户籍流动人口已购商品房的比例只有3.4%,远低于22.3%的非农业户籍流动人口已购商品房比例。农业户籍的流动人口中,仅有0.5%住在政府提供廉租住房内,0.1%已经购买了政策性保障房,可见,或租或买享受政府保障性住房的农民

^① 调查中的流动人口,是指在调查前一个月前来本市居住、非本区(县)户口且年龄在16~59岁的流入人口,不包括调查时在车站、码头、机场、旅馆、医院等地点的流入人口,但包括在非正规场所(临时工地、废弃厂房、路边、水边、山洞等)居住的流入人口。

工只是极少数。

表 4-1 全国 106 个城市流动人口住房来源

	农业户籍流动人口	非农业户籍流动人口
1 租住单位/雇主房	10.0%	10.0%
2 单位/雇主提供免费住房	13.2%	10.6%
3 政府提供廉租住房	0.5%	0.2%
4 租住私房	70.5%	52.7%
5 已购商品房	3.4%	22.3%
6 已购政策性保障房	0.1%	0.4%
7 其他	2.3%	3.8%
合计	100%	100%

数据来源：2010 年 12 月国家人口和计生委对全国 106 个城市的调查结果

4.1.2 住在城乡结合部的较多，部分人住房条件恶劣

从居住区位来看，农民工所居住的房屋位于市郊和城乡结合部的相对较多，而市郊和城乡结合部的教育、医疗等配套设施和公共服务条件普遍较差。2010 年 12 月国家人口和计生委对北京、郑州、成都、苏州、中山、韩城 6 个城市的调查中发现，居住在市郊和城乡结合部的农业户籍流动人口比例分别达到 52.8%、40.9%、38.0%、53.2%、18.4%、44.4%，只有中山的比例较低，但与此相应的是住在中山农村的农业户籍流动人口高达 80.1%，具体情况详见表 4-2。

表4-2 六城市农业户籍流动人口的住房位置情况

	北京	郑州	成都	苏州	中山	韩城
1 市区	25.1%	47.9%	48.1%	6.7%	1.5%	1.0%
2 市郊/城乡结合部	52.8%	40.9%	38.0%	53.2%	18.4%	44.4%
3 农村	22.1%	11.2%	13.9%	40.1%	80.1%	54.6%
合计	100%	100%	100%	100%	100%	100%

数据来源：2010 年 12 月国家人口和计生委对北京、郑州、成都、苏州、中山、韩城的调查结果

从建筑形式来看，虽然大部分农民工居住在地面以上的楼房里，但仍有小部分农民工居住在工棚等临时性建筑和地下室内。2010年12月国家人口和计生委对全国 106 个城市的调查结果显示，农业户籍流动人口中，有 71.4% 的人居住在地面以上的楼

房里，25.6%的人居住在平房里，还有1.8%的人居住在工棚等临时性建筑内，0.9%的人住在地下室或半地下室内。与非农业户籍的流动人口相比，农业户籍流动人口的住房条件总体上更差一些。

表4-3 全国106个城市流动人口的住房建筑形式

	农业户籍流动人口	非农业户籍流动人口
1 楼房（地面以上）	71.4%	89.1%
2 平房	25.6%	8.8%
3 临时建筑（工棚等）	1.8%	0.8%
4 地下室/半地下室	0.9%	1.1%
5 其他	0.3%	0.2%
合计	100%	100%

数据来源：2010年12月国家人口和计生委对全国106个城市的调查结果

从人均居住面积来看，仍有相当比例的农民工居住在狭小拥挤的空间里，人均居住面积显著小于非农业户籍的流动人口。2010年5月国家人口和计生委对全国106个城市的调查结果表明，农业户籍流动人口中有19.4%人均居住面积在5平方米及以下，而非农业户籍流动人口人均居住面积在5平方米及以下的只有8.6%；人均居住面积在10平方米及以下的，农业户籍流动人口有64%，非农业户籍流动人口只有34%。

表4-4 全国106个城市流动人口的人均住房面积

人均住房面积（平方米）	农业户籍流动人口	非农业户籍流动人口
(0, 5]	19.4%	8.6%
(5, 10]	44.6%	25.4%
(10, 20]	24.5%	29.2%
(20, 30]	7.2%	19.2%
(30, 80]	4.2%	17.5%
合计	100%	100%

数据来源：2010年5月国家人口和计生委对全国106个城市的调查结果

从住房内的生活设施来看，部分农民工住房内的生活设施简陋，连厕所都没有。自来水、厕所、厨房、浴室等都是衡量住房条件好坏的重要生活设施，而农民工所居住的住房内这些生活设施往往不是缺少这个就是缺少那个。2010年5月国家人口和

计生委对全国 106 个城市的调查发现,农业户籍流动人口的住房内有 22.9%没有厕所、22.5%与邻居合用厕所;而非农业户籍流动人口住房内具有独立厕所的比例则显著高于农业户籍流动人口,没有厕所的比例则显著低于农业户籍流动人口。

表4-5 全国106个城市流动人口的住房设施情况

	农业户籍流动人口	非农业户籍流动人口
1 独立厕所	54.7%	78.2%
2 邻居合用厕所	22.5%	12.3%
3 没有厕所	22.9%	9.5%
合计	100%	100%

数据来源: 2010 年 5 月国家人口和计生委对全国 106 个城市的调查结果

以建筑形式、居住面积、生活设施等综合来看,我国部分农民工的住房条件还是较为恶劣的,难以满足基本的居住需求,有待于提升和改善。

4.1.3 大部分家庭月居住支出在 500 元以下,少数超过 1000 元

在住房支出方面,我国农民工家庭的月居住支出大多数都在 500 元以下,月居住支出在 1000 元以上的农民工家庭很少(详见表 4-6)。

表4-6 全国106个城市流动人口的住房支出

家庭月居住支出(元)	农业户籍流动人口	非农业户籍流动人口
≤500	71.2%	51.1%
501-1000	19.1%	27.7%
1001-1500	4.7%	8.8%
1501-2000	2.5%	6.1%
≥2001	2.5%	6.4%
合计	100%	100%

数据来源: 2010 年 12 月国家人口和计生委对全国 106 个城市的调查结果

2010 年 12 月国家人口和计生委对全国 106 个城市的调查结果显示,农业户籍流动人口家庭每月居住支出^①的平均数为 529 元,每月居住支出占其家庭每月总支出比例的平均数是 27.9%,占其家庭每月总收入比例的平均数是 15.8%。其中,每月居住

^① 调查中的居住支出,指被调查家庭用于生活居住住房的支出,例如房租、物业费、水费、电费、燃料费、暖气费等;暖气费一般按供暖季收取,应对暖气费总金额除以 12,计入每月居住支出中;住房贷款还款额不计入此项。由于农民工购房比例很低,房贷不计入的每月居住支出仍然可以较好地反映农民工的住房消费水平。

支出在 500 元及以下的占 71.2%；500 元至 1000 元之间的占 19.1%；1000 元至 2000 元之间的占 7.2%；2000 元以上的仅占 2.5%。可见，大多数农业户籍流动人口家庭月居住支出集中在 500 元以下，支付 1000 元以上租金的家庭则不足 10%。

4.1.4 绝大多数在老家拥有自建房，拥有城镇商品房的比例很低

在老家住房情况方面，绝大多数的农民工在老家都拥有自建房，但是在老家拥有城镇商品房、集体集资建房、城镇保障性住房的人很少，还有小部分人在老家已经没有住房。2010 年 12 月国家人口和计生委对全国 106 个城市的调查结果显示，有高达 92.3% 的农业户籍流动人口在老家有自建房；而在老家拥有城镇商品房、集体集资建房、城镇保障性住房的仅占 2.9%，远低于非农业户籍的流动人口拥有商品房等的比例；也有 4.1% 的农业户籍流动人口在老家已经没有住房了。

表4-7 全国106个城市流动人口的老家住房情况

	农业户籍流动人口	非农业户籍流动人口
1 自建房	92.3%	56.9%
2 集体集资建房	0.6%	4.8%
3 城镇商品房	2.1%	20.9%
4 城镇保障性住房	0.2%	2.6%
5 无房	4.1%	11.9%
6 其他	0.8%	2.8%
合计	100%	100%

数据来源：2010 年 12 月国家人口和计生委对全国 106 个城市的调查结果

4.1.5 打算在老家建房或买房的较多，计划在流入地买房的较少

在买房或建房计划方面，选择在户籍地农村建房或户籍地城镇买房的农民工仍然较多，虽然计划在流入地买房的农民工较少，但也占有不小的比例。2010 年 5 月国家人口和计生委对全国 106 个城市的调查结果表明，农业户籍流动人口中，有 23.1% 的人打算在户籍地农村建房、19.2% 的人打算在户籍地城镇买房，两者合计 42.4%；而农业户籍流动人口打算在流入地买房的比例为 18.2%，显著低于非农业户籍流动人口打算在流入地买房 41.1% 的比例；同时，没有买房或建房计划的农业户籍流动人口比例为 37.3%，这也在一定程度上说明农民工中有相当一部分人认可租房、单位提供宿舍等解决住房需求的方式。

表4-8 全国106个城市流动人口的买房/建房计划

	农业户籍流动人口	非农业户籍流动人口
1 在本市区（流入地）买房/建房	18.2%	41.1%
2 在户籍地农村买房/建房	23.1%	3.3%
3 在户籍地城镇买房/建房	19.2%	22.2%
4 在其他地方买房/建房	2.1%	3.6%
5 没想过买房/建房	37.3%	29.8%
合计	100%	100%

数据来源：2010年5月国家人口和计生委对全国106个城市的调查结果

4.1.6 希望政府提供低租金房屋的过半，也有不少人表示不需要政府帮助

在对政府住房保障期望方面，希望政府提供低租金房屋的农民工较多，也有一部分农民工希望政府提供低价位的购房机会，但还有相当一部分农民工明确表示不需要政府帮助解决其居住问题。从2010年12月国家人口和计生委对全国106个城市的调查结果来看，农业户籍流动人口中，希望当地政府以提供低租金房屋的方式帮助其解决居住问题的，占57.0%；希望当地政府以提供低价位购房机会的方式帮助其解决居住问题的，占22.6%；还有20.4%的人表示不需要当地政府帮助其解决居住问题。与非农业户籍流动人口相比，农业户籍流动人口中，希望政府提供低租金房屋的较多，而希望政府提供低价位购房机会的较少。

表4-9 全国106个城市流动人口的老家住房情况

	农业户籍流动人口	非农业户籍流动人口
1 提供低租金房屋	57.0%	33.6%
2 提供低价位购房机会	22.6%	41.7%
3 不需要帮助	20.4%	24.7%
合计	100%	100%

数据来源：2010年12月国家人口和计生委对全国106个城市的调查结果

4.2 对农民工住房支付能力的判断

住房支付能力是指一个家庭从市场上购买或租赁住房的交易能力。住房问题产生的实质往往就是住房支付能力不足。住房支付能力的测度与住房保障范围的界定直接相连,具备住房支付能力的家庭可以通过市场购买或租赁住房,而住房支付能力不足的家庭则需要政府提供住房保障。因此,对农民工住房问题的研究离不开对农民工住房支付能力的测度。

4.2.1 住房支付能力的衡量指标

衡量住房支付能力的指标中,较为常见的主要包括:房价收入比、租金收入比、住房消费比、剩余收入等等。这些指标各有优劣之处,在选用时不仅取决于使用的目的,而且往往受限于数据的可获得性、以及可比性等方面的制约。

(1) 房价收入比 (PIR) 及变形指标: 衡量购房能力

房价收入比 (Price-to-income Ratio, 简称 PIR),是指一定时期内某一国家或地区具有代表性的住房销售价格与该国或该地区具有代表性的家庭收入之间的比值,是一个被广泛应用的衡量住房支付能力的指标。一般来说,房价取用的是自由市场上一套住房的价格,而家庭收入取用的是一个家庭的年收入。具体计算取值主要有中位数和平均数两种,即住房价格的中位数与家庭收入的中位数之比、或住房价格的平均数与家庭收入的平均数之比。国外采用中位数的较多,用来衡量当地中等收入家庭购买中等价位住房的购买能力,以避免极端值对房价收入比的影响;而国内采用平均数的较多,主要原因在于中间值数据难以获得。而对于住房价格本身取值也有含税与不含税的区别,家庭收入的取值也有税后与税前两种情况,理想的状态采用含税的住房价格和税后收入,但在实际运用中受限于数据的可得性。房价收入比越高,居民购房的支付能力越差;房价收入比越低,居民购房的支付能力越强。**目前较通用的标准是认为房价收入比在 4~6 之间较为合理**,即总房价是家庭年收入的 4~6 倍。如:世界银行(1992)引述香港大学学者 Bertrand Renaud 在 1989 年研究报告中的论述,“在发达国家,平均每套住宅的价格总额与平均家庭收入的比例在 1.8~5.5: 1 之间,在发展中国家,该数一般在 4~6: 1 之间”^[95]。

房价收入比在具体使用中还出现了一些变形指标,如月付收入比、HAI、动态房价收入比等。

月付收入比,是指在使用按揭贷款买房的情况下,每月需要支付的按揭贷款偿还数额与每月的家庭收入之比。月付收入比越高,家庭按揭还款的压力越大;反之月付

收入比越低，则家庭按揭还款的压力越小。一般认为按揭贷款月付不超过家庭月收入的三分之一是合理的住房消费负担，如果月付超过家庭月收入的 50% 银行通常不会向购房者发放贷款。

月付收入比与房价收入比都是衡量居民对住房购买能力的指标，两者是可以相互转化的。假定：一套住房的总价为 100 万元，首付 30%，贷款 70 万元，贷款期限为 25 年，贷款年利率为 7%，等额本息情况下，每月还款额为 4947 元；如果房价收入比为 5，即家庭年收入为房价的五分之一，则家庭年收入为 20 万元；按此计算，月付收入比为 29.7%，按揭贷款月付未超过家庭月收入的三分之一。也就是说 4~6 倍的房价收入比标准与三分之一的月付收入比标准，两者是大致对等的。

HAI 是美国不动产协会的住房可支付能力指数 (Housing Affordability Index)，也是房价收入比的变形指标之一。美国不动产协会 (NAR) 对住房按揭贷款者的申请资格收入 (Qualifying Income) 有所规定：住房按揭贷款的申请资格年收入线是按揭贷款月付的 48 倍，也就是说，年收入是年付的 4 倍及以上，或月付不超过月收入的 25%，才具有申请住房按揭贷款的资格^[96]。HAI 的计算方法是用当地家庭收入的中间值比上中间价位住房的按揭贷款申请资格收入线。当 HAI 值为 100 时，表示当地家庭收入的中间值与中间价位住房的按揭贷款申请资格收入线相同；指数越高，表示普通家庭购买住房的支付能力越强；指数越低，则表示普通家庭购买住房的支付能力越差。

动态房价收入比是为了适应发展中国家收入变化较快的情况而提出的^[97]。一旦居民买定房子，住房的购买成本就被锁定，可收入却有不断增长的可能性，随着收入的不断增长，购房人的房价收入比会不断下降，月付收入比也会不断下降。静态的房价收入比指标在经济发展稳定的发达国家、成熟的房地产市场中运用问题不大。但对收入快速增长的发展中国家来说，如果用静态的房价收入比计算则可能产生误判，如 20 世纪 90 年代末俄罗斯、东欧等转型经济国家的静态房价收入比达到了 15 甚至 20 以上，但这些国家的房地产市场并没有崩溃，反而继续发展，房价收入比也呈现出逐步下降的趋势^[96]。动态房价收入比的具体计算，是将房价按购入时点的价格取值，同时考虑按揭贷款的利率变化对购房后不同时点还款额的影响；而收入则是按动态变化的收入取值，即在购房时点的收入上再考虑当地的收入平均增幅；进而计算出购房后不同时点的房价收入比的动态数值。

(2) 租金收入比 (RIR)：衡量租房能力

租金收入比 (Rent-to-income Ratio, 简称 RIR)，是指一定时期内某一国家或地区具有代表性的住房租赁价格与该国或该地区具有代表性的家庭收入之间的比值，用于衡量租住住房家庭的支付能力。一般来说，租金采用的是一套住房的年租金，而家庭收入取用的是一个家庭的年收入。与房价收入比相同，租金收入比的具体计算取值

也主要有中位数和平均数两种，即住房租金的中位数与家庭收入的中位数之比、或住房租金的平均数与家庭收入的平均数之比；国外采用中位数的较多，而国内采用平均数的较多。租金收入比越高，租住住房的家庭负担越重，租房的支付能力越差；反之，租金收入比越低，租住住房的家庭负担越轻，租房的支付能力越强。

英国国家住房协会联合会（NFHA，1993）提出如果租户的租金支出超过了收入的 22%，则该租金水平就是不可支付的。美国住宅与城市发展部（HUD）规定的家庭应该支付的住房消费比例的标准是：用最多占家庭收入 30% 的金额即可购买或租用适当的住房。^[37]目前，**认可度较高的租金收入比警戒线是 30%**，即租金收入比不超过 30% 的住房消费是合理的，而租金收入比超过 30% 的住房消费则存在支付能力不足的问题。

（3）住房消费比：住房消费占家庭总支出的比例

衡量住房支付能力的指标还有住房消费比，即住房消费开支占家庭总支出的比例。考虑到正常情况下，一个家庭的支出应该小于收入或者是收支平衡，因此，住房消费支出占家庭总支出的比例应该大于或等于住房消费支出占家庭总收入的比例。在同等情况下，住房消费比的指标值一般应大于月付收入比或租金收入比。该指标因各国对住房消费开支所包含项目的规定不同而略有差异。

在德国，若某家庭所应占用的住房开支超过家庭总支出的 15%~25%（单身家庭超过 30%），则认为该家庭不具备支付能力，应享受住房津贴^[37]。纵观 2007~2009 年世界 32 个国家和地区的居民住房消费支出情况（详见表 4-10），在住房、水、电、天然气和其他燃料方面的消费支出大多占总支出的 20% 左右，有 25 个国家或地区的居民这方面的支出比例在 15%~25% 之间，没有国家或地区的居民在这方面的支出超过 30%；如果加上家具、家用设备及住房日常维护的支出，大多国家和地区居民的住房相关支出占总支出的比例在 20%~30% 之间，最高的不超过 35%（即丹麦 34.23%）。

从住房消费比应大于租金收入比的逻辑关系，以及不同国家和地区的经验数值，综合来看，**如果租金收入比的合理水平是不超过 30%，那么住房消费比的合理水平的参考值则可以是不超过 35%。**

表4-10 世界32个国家和地区的居民住房消费支出情况

单位：%

国家和地区	年份	住房、水、电、天然气和其他燃料	家具、家用设备及住房日常维护	住房相关支出合计
澳大利亚	2008	20.47	5.21	25.68
奥地利	2007	20.85	6.94	27.79
比利时	2009	23.89	5.77	29.66
加拿大	2009	24.08	6.38	30.46
捷克	2009	23.36	4.84	28.20
丹麦	2009	28.82	5.41	34.23
芬兰	2009	26.75	5.20	31.95
法国	2009	25.55	5.88	31.43
德国	2009	24.47	6.62	31.09
希腊	2007	16.40	6.15	22.55
匈牙利	2009	22.07	5.10	27.17
冰岛	2009	23.83	5.69	29.52
爱尔兰	2009	21.81	5.77	27.58
意大利	2008	21.15	7.47	28.62
日本	2008	24.83	3.61	28.44
韩国	2009	16.74	3.27	20.01
卢森堡	2008	22.41	7.18	29.59
墨西哥	2008	22.89	4.53	27.42
荷兰	2009	23.93	6.33	30.26
挪威	2007	19.17	6.30	25.47
波兰	2009	24.44	4.43	28.87
葡萄牙	2007	14.29	6.36	20.65
斯洛伐克	2008	24.43	6.65	31.08
西班牙	2007	16.84	5.31	22.15
瑞典	2009	26.98	5.33	32.31
瑞士	2008	23.74	4.47	28.21
英国	2009	22.50	5.08	27.58
美国	2009	19.47	4.30	23.77
智利	2008	15.14	8.33	23.47
爱沙尼亚	2009	23.59	4.52	28.11
以色列	2009	25.05	5.78	30.83
斯洛文尼亚	2009	19.11	5.75	24.86

数据来源：中华人民共和国国家统计局编，《国际统计年鉴 2011》；经合组织 OLIS 数据库（OECD OLIS Database）

(4) 剩余收入：扣除住房消费外的家庭收入

剩余收入指标，是指在扣除住房消费支出后剩余的家庭收入余额。利用剩余收入衡量住房支付能力的方法，称为剩余收入法（Residual Income Approach）。剩余收入法的基本原理是，看一个家庭在支付了住房消费支出后所剩余的收入（After-Housing Residual Income）是否能够满足其他正常的生活必需消费，如果不能满足的话，则认为该家庭的住房支付能力不足，存在住房困难。剩余收入法在使用的过程中，也可以从反向的角度来探讨家庭的住房支付能力，即在扣除非住房需求的基本生活消费支出后，剩余的收入是否足以支付合理的住房消费支出。

剩余收入法的关键是界定合理的住房消费支出水平和正常的非住房生活必需消费水平，而这两者的界定都不容易。合理的住房消费支出水平应是符合当地社会整体价值观的，并且随着社会经济发展水平的变化而变化的。确定合理住房消费支出水平的标准，至少需要确定合理的住房面积与合理的住房价格两个因素，在具体使用的过程中往往离不开平均数和中位数的取用。而非住房生活必需消费，包括衣、食、行、教育、医疗等等，逐项确认正常水平的标准是很难的甚至是不可能的，同时，这些生活必需品的消费水平也是随着当地的社会经济发展水平的变化而变化的，因此，在具体使用中通常也是采用非住房消费支出的平均数和中位数来替代的。

(5) 各种衡量指标的综合评价

从**指标的形式**来看，衡量住房支付能力的指标分为比值和绝对值两种。房价收入比、月付收入比、租金收入比、住房消费比等都是比值的形式；而剩余收入则是绝对值的形式。比值的形式虽然便于比较，但是在衡量住房支付能力时可能产生较大的偏差：如果一个富有家庭，喜欢住大房子、好房子，甚至有几套房子轮流住，把每月收入的60%甚至更多都花在住房消费上，剩下的收入仍然足够让过上高水平的生活，而月付收入比、住房消费比等指标显示出的却是住房困难的取值区间；相反，如果一个贫穷家庭，即使将每月收入的10%甚至更少花在住房消费上，剩余的收入也无法满足吃饱穿暖的基本需求，很低的租金收入比、住房消费比也不能反映出住房支付能力强。基于此，剩余收入法虽然提出的时间相对较晚^[98]，但近些年在国外却得到了越来越多的重视，并开始被引入到住房保障的具体实践之中。

从**指标的计算难易程度和应用范围**来看，剩余收入法的计算难度较大、应用较少，而房价收入比、月付收入比、租金收入比、住房消费比等指标的计算相对容易、应用较广。剩余收入法由于需要界定正常的非住房生活必需消费水平或合理的住房消费支出水平，不同国家或地区的正常的非住房生活必需消费水平和合理的住房消费支出水平都有所差异，而且随着物价水平变动而变，界定这两者的难度较大，因而应用也受到限制。而房价收入比、月付收入比、租金收入比、住房消费比等指标的取值相对容

易，应用范围较广，尤其是住房消费比仅涉及支出方面的数据，数据的可获性就更高，便于在不同的区域、不同的时间点之间进行比较。

从**指标存在的不足**来看，上述常用的住房支付能力衡量指标，都未反应结构性差异的问题，都未考虑家庭存量资产的问题。利用中位数或平均数计算的房价收入比、月付收入比、租金收入比等，无法反应出收入分配的结构与住房市场供给结构之间的匹配度问题。比如，某个国家或地区中存在着较为严重的贫富分化问题，低收入人群较多，而低价位的住房较少，很可能出现以中位数或平均数计算的房价收入比、月付收入比、租金收入比等指标值在合理范围内，而低收入群体大量存在住房困难的情况。无论是房价收入比、月付收入比、租金收入比，还是住房消费比、剩余收入，都没有体现家庭存量资产的问题。中国典型的情况是，某地区的拆迁户因拆迁旧房而获得高额的补偿款或大面积住房，由于日常收入水平很低，就很可能出现较高的住房消费比，对住房支付能力产生误判。因此，**在利用上述住房支付能力衡量指标来测度中国农民工的住房支付能力时，还应考虑住房市场的供给结构、家庭存量资产等方面的因素。**

上述各种指标虽然存在着这样那样的问题和不足，也有不少机构和学者认为这些指标的使用需要小心谨慎；而所谓的国际惯例或国际警戒线，由于各国制度安排和统计口径的差异，在参照使用时应更加谨慎。但是，这些指标毕竟为衡量住房支付能力提供了一种判断和比较的依据，尤其是在判断同一个国家或地区居民住房支付能力的变动趋势方面更具价值，使用不同的指标对同一个国家或地区的住房支付能力进行测度、相互印证，综合得出的结论则更具准确性。

对我国农民工住房支付能力的判断将从购房能力和租房能力两个方面进行。在利用房价收入比、租金收入比、住房消费比、剩余收入等指标来测度中国农民工住房支付能力的同时，还考虑了住房市场的供给结构、家庭存量资产等方面的因素。本节对我国农民工的住房支付能力的判断，是基于 2010 年 12 月国家人口和计划生育委员会对全国流动人口动态监测的结果，未特别注明出处的数据均来源于此。

4.2.2 购房支付能力显性不足，半数以上处于极度不可支付状态

2010 年 12 月国家人口和计划生育委员会对全国流动人口动态监测的结果显示，农民工家庭在流入地月收入的平均值是 3567 元，具体包括农民工家庭成员在流入地的工资收入、营业收入、财产收入和转移性收入，不包括农民工家庭成员在农村老家的农业劳动收入等在流入地以外的收入。按 12 个月/年计算，农民工家庭在流入地年收入的平均值是 42792 元。

中国城镇具有代表性的成套商品住房销售价格^①在 2010 年是 430013 元/套。按农民工家庭在流入地年收入的平均值计算的房价收入比是 10.0。从房价收入比的经验值来看,认为房价收入比在 4~6 之间较为合理的学者较多,笔者认为在我国参照使用时上调至 5~7 之间更为合适^②,农民工在流入地的购房住房支付能力显然不足。将我国农民工群体按不同收入水平进行划分,房价收入比在 7 及以上的农民工占 89.1%,其中,房价收入比在 10 及以上的农民工比例高达 64.4%,可以视为对购买住房处于极度不可支付的状态;房价收入比在 5~7 之间的农民工家庭比例是 6.3%、在 5 以下的农民工家庭比例是 4.6%,两者合计为 10.9%,这些人作为农民工群体中的高收入者,具备在流入地住房市场中购买商品房的支付能力。

表4-11 中国农民工的房价收入比指标值分布情况

房价收入比	比例	累计比例
$PIR \geq 20$	15.3%	15.3%
$15 \leq PIR < 20$	18.3%	33.6%
$10 \leq PIR < 15$	30.8%	64.4%
$7 \leq PIR < 10$	24.7%	89.1%
$5 \leq PIR < 7$	6.3%	95.4%
$PIR < 5$	4.6%	100.0%

数据来源:2010年12月国家人口和计生委对全国106个城市的调查结果

4.2.3 租房支付能力隐性不足,家庭生活水平低于社会正常标准

为了更准确地判断农民工在住房市场上的租房支付能力,在2010年12月国家人口和计划生育委员会对全国流动人口动态监测的总样本中,只留下住房来源是租住私房(70.5%)的农业户籍流动人口作为研究对象,样本量约为7.4万。租住私房的农民工家庭每月居住支出的平均值为611元,每月居住支出占总支出比例的平均值是31.7%,每月居住支出占总收入比例的平均值是18.1%。

从不同国家和地区的经验数值来看,认可度较高的租金收入比合理水平是不超过

① 本文计算房价收入比时,具有代表性的成套住房销售价格,选取的是城镇住房市场中商品住宅单位面积平均销售价格与套均住房面积的乘积,其中,套均住房面积由于统计资料中无此数据,因而在假定一套住房由一户家庭使用的情况下,将套均住房面积转化为户均住房面积,用城镇居民家庭户均人口数乘以城镇居民人均住房面积计算而得;而具有代表性的家庭年收入,选取的是城镇居民人均可支配年收入与城镇居民户均人口数的乘积。

② 将历年我国房价收入比的计算结果,结合我国宏观经济背景、房地产业的发展历程、城镇居民对房价的直观感受;再考虑到由于灰色收入和“不露富”心理的因素,我国城镇居民可支配收入的调查统计结果可能存在着低估的问题;加之,我国城镇居民收入水平的快速增长,影响到住房消费的心理预期和按揭贷款期间内住房支付能力的提高。根据国际经验值,认为房价收入比在4~6之间较为合理的标准,在我国参照使用时可以适当上调,如5~7之间可能更为合适。

30%，住房消费比（居住支出占总支出）的合理水平则可以是不超过 35%。以此作为参考，农民工家庭租住私房的租金收入比、住房消费比等指标值并未超出合理范围，但是这并不能说明农民工租房的支付能力较强。主要出于以下几方面的原因。一是低租金对应的是条件差的住房。农民工所居住的房屋大多位置远、面积小、配套设施差，部分住房甚至是地下室等无法满足基本居住需求的房屋。二是农民工的非居住支出水平远低于社会平均水平。按照剩余收入法计算，租住私房的农民工家庭从在流入地每月的总支出中减去居住支出后，非居住生活支出的平均值只有 1261 元；而 2010 年我国城镇居民家庭平均非居住类消费性支出 2913 元/月^①。由此来看，我国农民工家庭在流入地的非居住类生活支出还不到城镇居民家庭的平均水平的二分之一，可见，农民工的非居住支出水平并未达到正常的非住房生活必需消费水平。三是农民工对流入地住房的支付意愿低。我国的农民工群体由于流动性强、收入水平低、社会保障差、农村实物资产难以变现等原因的存在，农民工的储蓄倾向强而消费支付意愿低，导致农民工家庭在流入地的支出能省则省，往往局限于能满足最基本的生活需要即可，在住房需求方面的支出也是一样能省则省。

因此，我国农民工家庭的租房支付能力同样存在问题，相对于租金收入比、住房消费比等指标值并未超出合理范围的情况，可以说农民工家庭在流入地租房面临的问题是一种隐性的支付能力不足。

^① 数据来源：《中国统计年鉴 2011》及计算

5 农民工住房消费的影响因素分析

农民工住房问题的实质是住房支付能力不足,而农民工的住房问题还受到支付意愿等其他因素的影响。要解决农民工的住房问题,就需要综合考虑这些因素。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等影响农民工住房问题的因素。对农民工住房消费影响因素的分析,可以为解决农民工的住房问题提供政策路径的参考。

城乡的双重住房消费是农民工住房消费的显著特征,由于农民工的住房问题集中于城市,因而将农民工在城市(流入地)的住房消费作为主要研究内容,而将农民工在农村(流出地)的住房消费作为辅助研究内容。同时,农民工的住房消费包括自建住房、租赁住房、购买住房等几种形式,这些住房消费形式又同住房消费的地域密切相关。在现有的土地、住房制度之下,农民工的自建住房只能是在老家的宅基地上进行的;购买住房的农民工比例很低,包括在流入地的城镇、老家所在的县城或是老家周边的小城镇购买的;而农民工在流入地城镇租房是农民工最主要的住房消费形式。因此,下文重点分析的是农民工在流入地城镇租房消费的影响因素。

5.1 农民工住房消费影响因素及作用机理分析

影响农民工住房消费的因素之间相互交叉、难以截然分开,大致可以分为制度因素、经济因素、地域因素、以及家庭和个人特征等几大方面。而在衡量住房支付能力的指标中所欠缺的资产情况、区域住房市场供给情况等,也将纳入农民工住房消费的影响因素分析之中。其中,资产情况主要在制度因素中体现,区域住房市场供给情况纳入地域因素考虑。

5.1.1 制度因素

农民工是具有农村户籍身份,完全或主要从事非农业生产工作的劳动者;农民工群体就是在中国城乡二元户籍制度的基础上产生并存在的。户籍制度以及与户籍制度相关的制度,直接或间接地影响着农民工的住房消费。制度因素中对农民工住房消费影响较大的是与户籍制度紧密相联的土地与住房制度、社会保障制度。

我国现行的**土地与住房制度**是以户籍制度为基础的城乡二元制度。城乡二元土地制度的核心是城市土地归国家所有、农村土地归集体所有。住房制度改革作为我国经济体制改革的重要组成部分,只涉及我国的城镇居民,而农村居民并没有纳入改革的

范畴。城镇居民通过单位福利分房和公房私有化等改革措施，大多拥有了自住的住房或获得了非自住的住房资产，增加了其在市场中的住房支付能力。农民工则被排除在住房制度改革之外，即使在城镇长期居住生活的农民工也未能从城镇住房改革中获益，经济适用房、廉租房等保障性住房以及住房货币补贴等政府住房保障也基本未脱离户籍制度的限制。同时，我国的农村住房制度并未进行系统化的改革，农民工在农村的土地和住房并不能够在市场上自由交易，并未成为农民工的有效资产。只有部分地区通过拆迁补偿、宅基地换房、新农村建设等方式，直接或间接地转化为货币收入或资产。在农民工外出务工家庭化的趋势下，农村老家的住房大多成为闲置住房，却不能够通过市场渠道变现以提高农民工在城市的住房支付能力。

此外，城乡二元的土地和住房制度还影响着农民工的住房消费意愿。虽然老家的土地和住房还不能通过市场上变为现实收入，但是，绝大多数的农民工都不愿意将放弃土地转为非农业户籍。这一方面是历史积淀的难以割舍的土地情结在起作用；另一方面是因为在社会保障体系不完善的情况下，农村土地可以作为农民工的一种基础保障；再者，老家的土地和住房还是一种潜在的资产，拆迁时可以获得的补偿甚至能超过其应有的市场价值。这都使得农民工的人在城市、根却在农村，相当多的农民工宁愿将更多的支出用于老家宅基地上的住房翻新及新建、或是在老家县城及周边小城镇购房，也不愿意在改善工作地住房条件上多花钱。由此，形成了农民工的工作城市住房与老家住房的强烈反差，日常居住的住房狭小而简陋、老家的住房宽敞却利用率很低，这种矛盾与浪费根植于城乡二元的土地和住房制度。

农民工住房消费还受到**社会保障制度**影响。这里说的社会保障制度既包括医疗、养老、失业等社会保障，也包括义务教育等社会福利。虽然，近年来的农民工社会保障工作取得了一定进展，有的农民工在老家参加了新农合（新型农村合作医疗）、新农保（新型农村社会养老保险），尽管在一定程度上替代了城镇社保，但也存在保障水平较低等问题，如新农合的报销比例是根据看病的地点确定的，在当地看病一般可以报销 70%左右，在附近城市大概能报销 60%或 50%，在其他省份只能报销 40%，而且在当地看病要年内报销，在外省看病要三个月以内报销^[99]；有的农民工在工作地城镇参加了城镇职工的医疗、养老、工伤保险，但是总体上参保人数少、覆盖率低，参保率处于 20%以下的低水平上^[100]，加之，农民工的流动性强，相当一部分农民工经常在不同的城市间流动，由于社保的全国通用尚未实现，社保的异地转移接续困难，导致有些地区在农民工过年返乡前甚至出现了“退保潮”。农民工随迁子女在城市接受义务教育的问题尚处于初步解决阶段，一些地方名义上允许农民工子女申请入读公立学校，但往往设置许多繁复的限制条件，比如要求农民工子女入学必须提供父母连续数年社会保险缴纳证明、连续数年企业正式聘用合同、连续数年居住证明等一系列不少农民工不可能提供的文件。因此，在**社会保障制度不完善的情况下，农民工的医**

疗支出、子女教育支出等支出水平较高，预防性储蓄动机强，在收入水平既定的情况下，必然降低农民工的住房消费能力和意愿。

5.1.2 经济因素

包括收入、住房租售价格等在内的经济因素决定了农民工的住房支付能力，还影响到农民工的支付意愿，从而对农民工的住房消费产生着重要的作用。在不考虑投资的情况下，一个家庭的收入等于消费与储蓄之和，消费可以分为住房消费和非住房消费。非住房消费支出，主要包括食品支出、教育医疗支出、交通通讯费用支出等。对于农民工家庭来说，住房消费又可以分为在流入地城市的住房消费和在流出地农村的住房消费，相应地，非住房消费、储蓄也可以作城乡之分。假设农民工家庭在流入地（城市）和流出地（农村）以外的收入、消费、储蓄均为零，且不考虑投资、只考虑现期收入的情况下，则有：

$$Y = C + S = C_h + C_o + S \quad (5-1)$$

$$Y_1 + Y_2 = (C_{h1} + C_{h2}) + (C_{o1} + C_{o2}) + (S_1 + S_2) \quad (5-2)$$

其中：

Y 代表家庭收入； C 代表家庭消费； S 代表家庭储蓄； C_h 代表家庭住房消费； C_o 代表家庭非住房消费。 Y_1 、 C_{h1} 、 C_{o1} 、 S_1 分别代表农民工家庭在流入地（城市）的收入、住房消费、非住房消费和储蓄； Y_2 、 C_{h2} 、 C_{o2} 、 S_2 分别代表农民工家庭在流出地（农村）的收入、住房消费、非住房消费和储蓄。

由于本文主要研究的是农民工在流入地城市的住房消费（ C_{h1} ），因而将式（5-2）加以转换，得到式（5-3）。同时，住房消费又等于住房价格乘以住房消费量（即住房消费面积）。用 P_{h1} 代表农民工流入地（城市）的住房价格； Q_{h2} 分别代表农民工家庭的住房消费量，则有式（5-4）。

$$C_{h1} = Y_1 + Y_2 - S_1 - C_{o1} - (C_{h2} + C_{o2} + S_2) \quad (5-3)$$

$$C_{h1} = P_{h1} \cdot Q_{h1} \quad (5-4)$$

由式(5-3)和式(5-4)可以看出,影响农民工在流入地住房消费的经济因素有:农民工家庭的收入水平,包括在流入地的收入和流出地的收入;农民工家庭在流入地的非住房消费支出和储蓄;农民工家庭在流出地的住房消费、非住房消费支出和储蓄;流入地的住房价格,主要是租房价格;农民工家庭在流入地的住房消费数量,主要是租房面积。此外,单位是否提供住宿条件也可以视为是非货币收入,也应纳入影响农民工住房消费的经济因素之中。

再者,基于“永久收入假说”及其发展、预防性储蓄理论,影响消费的收入,不仅包括现期收入,也包括对于未来收入的预期。对于未来收入的预期,离不开两方面的考虑:一方面是以往收入的情况;一方面是未来收入的稳定性。影响农民工未来收入稳定性的因素包括:是否签订了劳动合同,劳动合同期限的长短,社会保障情况,所在行业、企业的情况等等。

5.1.3 地域因素

这里的地域因素是指农民工由于流入地的不同、流出地的不同、以及流动范围的不同,而产生的影响农民工住房消费的地域差异。

流入地的不同意味着农民工家庭面临的城镇住房消费市场不同。大城市、特大城市往往人口密度高,住房紧张,住房的销售和租赁价格也高,农民工的住房问题也更为严峻;而中小城镇的人口密度一般较低,住房供求关系较好,住房的销售和租赁价格也较低,农民工的住房问题相当来说不那么突出。

流出地的不同意味着农民工家庭已有资产和在农村收入情况的不同,甚至是返乡意愿的差异。来自发达地区富裕乡村的农民工,由于老家经济状况较好,原有收入和生活水平较高,到城市后的住房消费水平也相对较高;在城市工作生活不如意或老家有更好就业机会的情况下,返乡的意愿可能更为强烈。而来自边远地区穷困乡村的农民工,则由于老家生活条件较差,家庭负担较重,到城市后的住房消费水平也相对较低;由于城乡间工作生活条件的差异较大,也影响到农民工返乡的意愿,换言之,是留城的意向可能更为坚定。

流动范围的差异是指农民工的流出地和流入地之间的关系,包括跨省流动、省内跨市、市内跨县等几种。跨省是指农民工的流入地和流出地分属于不同的省、自治区或直辖市;省内跨市是指农民工的流入地和流出地是同一个省、自治区或直辖市,但属于不同的市(地级以上)或地区;市内跨县是指农民工的流入地和流出地是同一个市(地级以上)或地区,但属于不同的县、县级市或区。一般来说,农民工的流动范围越小,流入地与流入地的地域文化差异越小,生活习惯越接近,认同度也越高,农

民工留城的意愿和住房消费的意愿也可能较高；而流动范围越大，文化差异、生活习惯差异越大，农民工留城的意愿和住房消费的意愿也可能较低。但也可能由于农村老家与城市生活的差异正是吸引部分农民工外出务工的原因，流动范围大也可能使农民工的留城意愿高、在城镇的住房消费意愿强。

上述对地域因素的影响分析属于一般情况下的逻辑推理，能反映出地域因素与农民工的住房消费之间存在的联系；具体情况还应考虑农民工的家庭和个体特征的影响，并加以实证检验。

5.1.4 家庭及个人特征

农民工的住房消费还受到家庭和个人特征的影响。**个人特征主要包括年龄、性别、受教育程度、婚姻状况、来城务工时间长短、技术职称等等；家庭特征主要包括家庭结构、家庭同住人数等等。**其中，有些因素是密切相连的，如年龄、婚姻状况、家庭结构等之间，受教育程度与技术职称之间都存在着相应的关系。

未到适婚年龄的农民工往往选择住在单位提供的宿舍，或者与兄弟姐妹、父母同住在出租房内；已经结婚的农民工更倾向于选择与配偶、子女共同居住，单位宿舍一般不能满足这种居住需求，多采用租赁单元房的方式解决住房需求。受教育程度较高、务工时间较长的农民工，往往可以获得较高的技术职称，收入水平也较高，工作更为稳定，因而具备较强的住房支付能力。如果家庭中有处于学龄的子女，那么在住房消费时则要考虑学校位置等教育资源的问题，而且需要考虑子女教育支出及预期对住房消费水平的影响。家庭同住人数直接决定了居住所需的最少面积，从而影响到住房的消费数量，在收入水平既定的情况下，如果家庭同住人数多、所需面积大，则农民工家庭将倾向于选择位置或条件较差而租金单价较低的住房。

5.2 模型构建与变量选择

5.2.1 数据来源

本文对农民工住房消费影响因素的实证分析，数据来源于 2010 年 12 月国家人口和计划生育委员会对全国流动人口动态监测的结果。这次对全国流动人口的动态监测对象，包括农业户籍的流动人口和非农业户籍的流动人口，具体是指在调查前一个月前来到流入地本市居住、非本区（县）户口且年龄在 16~59 岁的流入人口，不包括调查时在车站、码头、机场、旅馆、医院等地点的流入人口，但包括在非正规场所（临时工地、废弃厂房、路边、水边、山洞等）居住的流入人口。其中，农业户籍的流动

人口可以近似地作为农民工的代表。经过数据净化处理，调查对象是农业户籍流动人口的有效样本为 105768 份。此次调查的样本选取属于“混合抽样”，即样本城市的确定采用主观判断的非随机抽样，而城市内部调查对象的选择采用随机抽样。

样本城市的确定，遵循的主要原则如下：（1）基本原则：以流入地为主；（2）广泛性：直辖市、省会城市、计划单列市全部纳入；兼顾流入人口较多的地级市、县级市；（3）突出重点：突出东部地区，兼顾中、西部地区；重点关注长三角、珠三角经济带；（4）兼顾特殊需求：涵盖边境、少数民族地区的城市。本着上述原则，共选取全国 106 个城市作为固定监测点进行调查，包括 4 个直辖市，27 个省会城市，5 个计划单列市，流动人口集中的产业带、城市圈以及部分边境少数民族地区的 46 个地级市、24 个县级市。样本城市中，东部地区的占 45.2%（48 个），中部地区的占 27.4%（29 个），西部地区的占 27.4%（29 个）；重点关注的长三角、珠三角两大经济带的样本城市数量分别是 16 个和 8 个。

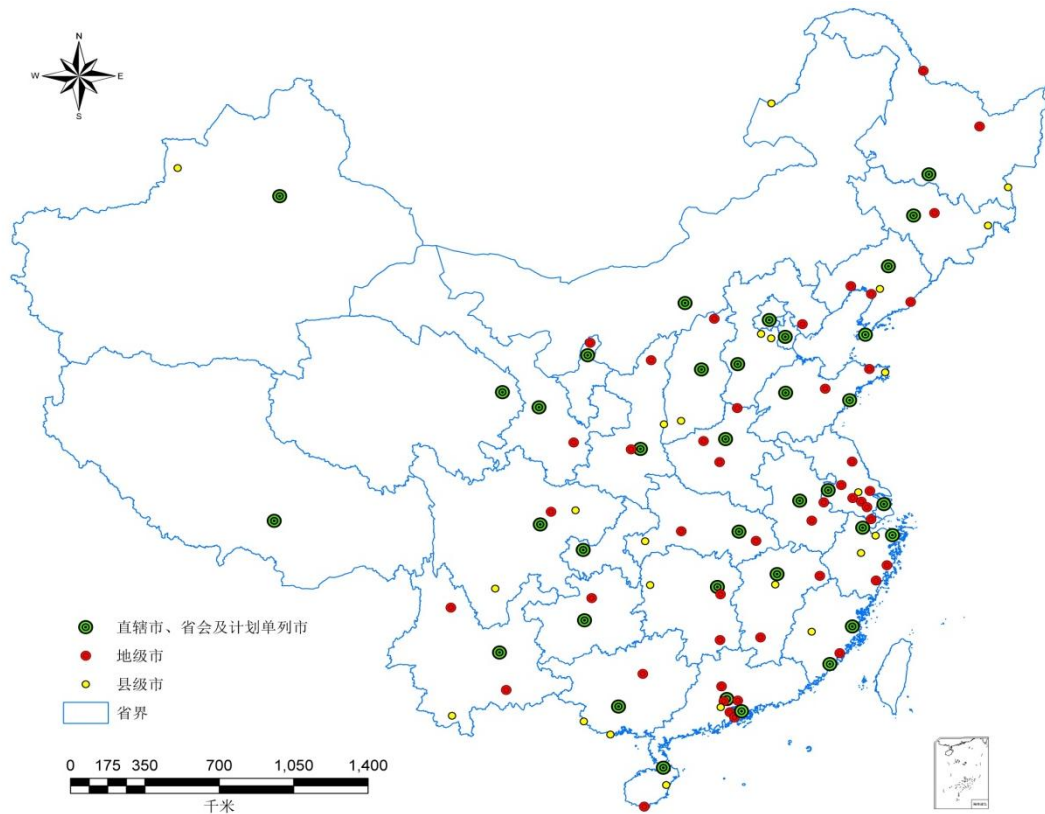


图 5-1 全国 106 个监测调查城市位置示意图

表5-1 全国106个监测调查城市分布表

地区	省(区、市)	省会及以上	单列市	地级市或地区	县级市	合计
东部地区	北京	北京				1
	天津	天津				1
	河北	石家庄		唐山市	霸州市、高碑店市	4
	辽宁	沈阳	大连	丹东市、锦州市、营口市	海城市	6
	上海	上海				1
	江苏	南京		无锡市、苏州市、南通市、盐城市、常州市、扬州市	靖江市	8
	浙江	杭州	宁波	温州市、嘉兴市、台州市	上虞市、义乌市	7
	福建	福州	厦门	泉州市	永安市	4
	山东	济南	青岛	烟台市、潍坊市	荣成市	5
	广东	广州	深圳	东莞市、佛山市、珠海市、中山市、清远市	鹤山市	8
海南	海口		三亚市	琼海市	3	
中部地区	山西	太原		大同市	侯马市	3
	吉林	长春		吉林市	延吉市	3
	黑龙江	哈尔滨		黑河市、鹤岗市	绥芬河市	4
	安徽	合肥		马鞍山市、铜陵市		3
	江西	南昌		赣州市、上饶市	丰城市	4
	河南	郑州		洛阳市、安阳市、平顶山市		4
	湖北	武汉		黄石市、宜昌市	恩施市	4
	湖南	长沙		株洲市、郴州市	吉首市	4
	内蒙	呼和浩特			满洲里市	2
	广西	南宁		柳州市	东兴市、凭祥市	4
西部地区	重庆	重庆				1
	四川	成都		绵阳市	西昌市、阆中市	4
	贵州	贵阳		遵义市		2
	云南	昆明		丽江市、红河州	景洪市	4
	西藏	拉萨				1
	陕西	西安		咸阳市、榆林市	韩城市	4
	甘肃	兰州		天水市		2
	青海	西宁				1
	宁夏	银川		石嘴山市		2
	新疆	乌鲁木齐			伊宁市	2
合计	31	5	46	24	106	

资料来源：2010年12月国家人口和计划生育委员会对全国流动人口动态监测方案

具体 106 个城市有：北京、天津、上海、重庆；河北的石家庄、唐山、霸州、高碑店；山西的太原、大同、侯马；内蒙的呼和浩特、满洲里；辽宁的沈阳、大连、丹东、锦州、营口、海城；吉林的长春、吉林、延吉；黑龙江的哈尔滨、黑河、鹤岗、绥芬河；江苏的南京、无锡、苏州、南通、盐城、常州、扬州、靖江；浙江的杭州、宁波、温州、嘉兴、台州、上虞、义乌；安徽的合肥、马鞍山、铜陵；福建的福州、厦门、泉州、永安；江西的南昌、赣州、上饶、丰城；山东的济南、青岛、烟台、潍坊、荣成；河南的郑州、洛阳、安阳、平顶山；湖北的武汉、黄石、宜昌、恩施；湖南的长沙、株洲、郴州、吉首；广东的广州、深圳、东莞、佛山、珠海、中山、清远、鹤山；广西的南宁、柳州、东兴、凭祥；海南的海口、三亚、琼海；四川的成都、绵阳、西昌、阆中；贵州的贵阳、遵义；云南的昆明、丽江、红河、景洪；西藏的拉萨；陕西的西安、咸阳、榆林、韩城；甘肃的兰州、天水；青海的西宁；宁夏的银川、石嘴山；新疆的乌鲁木齐、伊宁。

城市内部随机抽取样本的标准是：直辖市、其他省会城市、计划单列市，每个城市 2000 人；地级市，每个城市 1000 人；县级市每个城市 200 人。

本章下文如无特殊标注，数据来源均为此次调查结果。

5.2.2 模型形式

对农民工住房消费影响因素的实证分析，研究的是各种因素对农民工住房消费支出的影响情况。构建计量模型的基本框架是：被解释变量是农民工的住房消费支出，解释变量是包括制度因素、经济因素、地域因素、家庭及个人特征等在内的各种影响因素。被解释变量是连续变量，解释变量有两个以上，因而考虑采用的是复回归模型，即多元线性回归模型。

含有 k 个解释变量的多元线性回归模型，可以写为：

$$Y = \alpha + \sum_{i=1}^k \beta_i X_i + u \quad (i=1, 2, \dots, k) \quad (5-5)$$

其中， Y 是被解释变量， X_i 是各个解释变量， α 、 β_i 是待估计的参数项， u 是随机误差项。

在构建农民工住房消费影响因素的计量模型时，还需将解释变量与被解释变量具体化，并进行数据的基础处理。

5.2.3 变量选择与数据处理

(1) 因变量 (Y)

对于模型的因变量（被解释变量）的具体选取及数据处理过程如下：

首先，为明确研究重点，选取的是农民工在流入地城市的住房消费支出，并且剔除已购房样本。由于农民工在流入地城镇租房是农民工最主要的住房消费形式，绝大部分农民工在流入地城镇的住房消费支出是租房消费支出。因而在农业户籍流动人口样本中，剔除已在流入地城镇购房（包括已购商品房和已购政策性保障房）的样本。

其次，根据住房消费特点，选取的是家庭而不是个人的每月居住支出额。在流入地每月的居住支出，包括房租、物业管理、水、电、燃料、维修、暖气等，不包括住房贷款月供额。

再次，为降低和消除异方差，对家庭居住支出取自然对数。由于零值无法进行取对数的运算，常见做法是剔除为零值的观测值或者给存在零值的变量的各观测值统一加上一个足够小的正数修正后，再取自然对数。如果剔除全部零值，则样本量损失较大，因而选择给各观测值统一加上 1 进行修正。由于 1 元钱对于居住支出额来说足够小，对数据估计的精确度影响不大。

(2) 自变量 (X_i)

模型的自变量（解释变量）是包括制度因素、经济因素、地域因素、家庭及个人特征等在内的各种影响因素。基于上文对农民工住房消费影响因素及作用机理的分析，可以发现影响农民工住房消费的因素众多，且各类影响因素之间存在着一定的交叉。

本文将依据以下原则进行解释变量的选取：一是变量之间的关系，相关性高的变量不同时选入模型；二是变量的政策指向性，本文实证研究的目的在于发现农民工住房保障政策的着力点，因此具有政策指向性的变量优先选入模型；三是数据的可获得性，根据数据的可获得性选择影响因素的代理变量，但代理变量与影响因素之间差距较大的应舍弃。

对于解释变量的数据处理主要有三种：一是根据多元线性回归模型的数据要求^①，将类别变量转换为虚拟变量；二是为降低和消除异方差，配合被解释变量及虚拟变量，对家庭月收入、支出等较大的数值，加 1 后取自然对数；三是对原有数据的计算，如

^① 多元线性回归模型的解释变量，如果是类别变量，则需要先转化为虚拟变量（dummy variables）再进行回归估计。

家庭同住人数是先将原数据每个家庭同住成员的序数号转换为对应的基数、再进行加和处理而得。

对模型被解释变量和解释变量的具体选取和说明详见表 5-2。

表5-2 实证分析模型的变量列表

变量类型		代理变量	数值类型	变量说明	
因变量	农民工住房消费支出	流入地的家庭月居住支出	连续变量	包括房租、物业管理、水、电、燃料、维修、暖气等	
	制度因素	土地与住房制度	老家有无自建房	虚拟变量	0=无, 1=有; 反映已有资产情况、住房消费意愿等
老家有无城镇商品房			虚拟变量	0=无, 1=有; 反映已有资产情况、住房消费意愿等	
社会保障制度		流入地有无养老保险	虚拟变量	0=无, 1=有; 也反映经济因素中的预期收入等	
		流入地有无医疗保险	虚拟变量	0=无, 1=有; 也反映经济因素中的预期收入等	
		流入地有无工伤保险	虚拟变量	0=无, 1=有; 也反映经济因素中的预期收入等	
		流入地有无住房公积金	虚拟变量	0=无, 1=有; 也反映经济因素中的收入及储蓄	
自变量	经济因素	现期收入(货币与实物)	流入地的家庭月收入	连续变量	包括家庭成员在流入地每月的工资、经营收入、租金等
		单位提供住房与否	虚拟变量	0=无, 1=有; 也反映个人因素中的行业特征等	
	预期收入	有无劳动合同	虚拟变量	0=无, 1=有; 也反映个人因素中的单位性质等	
	非住房支出	流入地的家庭月食品支出	连续变量	家庭在流入地每月的食品支出	
地域因素	流出地	流入地以外的家庭月收入	连续变量	包括家庭成员在流入地以外(主要是农村老家)平均每月的财产收入、转移性收入、工资收入、营业收入	
	流入地	城市行政级别	虚拟变量	0=地级市或地区、县级市, 1=直辖市、省会、计划单列市; 也反映经济因素中的住房价格等住房市场情况	
家庭和	家庭特征	子女个数	连续变量	也反映经济因素中的非住房(教育)支出等	
		流入地的家庭同住人数	连续变量	也反映经济因素中的住房需求面积	

个人特征	年龄	连续变量	也间接反映婚姻状况等
	本次来到流入地的时间	连续变量	可反映流动性的强弱、住房消费意愿
	是否受过高中及以上教育	虚拟变量	0=否, 1=是
	是否接受过政府、单位或专门机构组织的工作技能培训	虚拟变量	0=否, 1=是

数据来源：调查问卷结果及数据处理；除注明是城市、家庭的数据外，均指被访者个体的情况。

此外，从积差相关矩阵来看，“有无劳动合同”同时与“流入地有无养老保险”、“流入地有无医疗保险”、“流入地有无工伤保险”三个变量间的 Pearson 相关系数都较高。由于劳动合同中有相当一部分是仅是完成一次性工作任务的合同，而且用人单位往往还在劳动合同的具体内容中设置解除劳动合同的种种条款，加之劳动合同的违约成本低、维权成本高，因而有无劳动合同对未来收入预期的反映有限，所以在回归前将“有无劳动合同”这一解释变量从模型中剔除。

由此，方程 5-5 可以改写为：

$$Y = \alpha + \sum_{i=1}^{17} \beta_i X_i + u \quad (i=1, 2, \dots, 17) \quad (5-6)$$

其中，

Y 表示在流入地的农民工家庭每月居住支出；

X_1 表示老家有无自建房；

X_2 表示老家有无城镇商品房；

X_3 表示农民工在流入地有无养老保险；

X_4 表示农民工在流入地有无医疗保险；

X_5 表示农民工在流入地有无工伤保险；

X_6 表示农民工在流入地有无住房公积金；

X_7 表示流入地的家庭月收入；

X_8 表示单位提供住房与否；

X_9 表示在流入地的农民工家庭每月食品支出；

X_{10} 表示流入地以外的农民工家庭月收入；

X_{11} 表示流入地的城市行政级别；

X_{12} 表示子女个数；

X_{13} 表示流入地的家庭同住人数；

X_{14} 表示农民工的年龄；

X_{15} 表示本次来到流入地的时间；

X_{16} 表示是否受过高中及以上教育；

X_{17} 表示是否接受过政府、单位或专门机构组织的工作技能培训；

α 、 β_1 、 β_2 、……、 β_{18} 是待估计的参数项；

u 是随机误差项。

5.3 实证结果及分析

5.3.1 估计方法与结果

模型的估计方法为普通最小二乘法（OLS）。变量进入方法为强迫进入变量法（Enter），即所选择的自变量全部进入回归模型。

本章的统计分析结果由软件 SPSS Statistics 17.0 计算得到。

利用 SPSS 软件对回归方程（5-6）进行估计，结果表明：

（1）从回归模型的整体来看，修正后的 R^2 为 0.363；样本量为 67397；F 值为 2261.305（p 值为 0.000），表明回归模型整体在 1% 的水平上达到显著水平。^①

（2）从解释变量间的共线性来看，全部解释变量的容忍度（Tolerance）在 0.420 至 0.973 之间，均大于 0.10；方差膨胀系数（VIF）在 1.028 至 2.380 之间，均小于 10，这说明解释变量之间的共线性问题不严重。

^① 缺失值的处理方法采用的是完全排除遗漏值，即只要某一个样本观测值在 19 个解释变量（包括 1 个被解释变量和 18 个解释变量）中有任何一个变量为缺失值，此样本的观测值就会被排除。本回归分析在 2010 年 12 月国家人口和计划生育委员会对全国流动人口动态监测的结果中抽取了农业户籍的流动人口，且剔除了已经在流入地城镇购房（包括已购商品房和已购政策性保障房）的样本，经过缺失值的处理，最终的有效样本量是 67397 个。

(3) 从单个解释变量的显著性来看, t 检验的结果显示: 在 1% 的显著性水平下, 17 个解释变量中有 14 个显著, 只有“流入地以外的家庭月收入”、“老家有无城镇商品房”、“年龄”不显著; 在 5% 的显著性水平下, 17 个解释变量中有 16 个显著, 不显著的就只有“流入地以外的家庭月收入”这一个解释变量了。常数项和“流入地以外的家庭月收入”即使在 10% 的显著性水平下, 也不显著。各解释变量代表的影响因素由于单位不同, 对农民工住房消费的影响程度无法进行直接比较。但是, 标准化后的回归系数是所有变量进行标准化后得到的, 可以比较解释变量的相对重要性, 因而使用它的绝对值来进行各影响因素重要性的排序。具体参数估计结果及重要性排序情况如表 5-3 所示。

表5-3 模型估计结果

因变量: 流入地的家庭月居住支出

变量	未标准化系数		标准化系数	t 值	重要性排序
	B	标准差	Beta		
(常数)	0.366	0.086		4.277	
老家有无自建房	-0.070***	0.022	-0.012	-3.249	14
老家有无城镇商品房	-0.076**	0.039	-0.007	-1.978	16
流入地有无养老保险	0.194***	0.017	0.054	11.591	8
流入地有无医疗保险	0.078***	0.016	0.024	4.993	12
流入地有无工伤保险	-0.373***	0.014	-0.111	-27.207	5
流入地有无住房公积金	0.122***	0.031	0.013	3.979	13
流入地的家庭月收入	0.372***	0.009	0.139	40.208	3
单位提供住房与否	-1.571***	0.013	-0.400	-124.041	1
流入地的家庭月食品支出	0.288***	0.008	0.129	36.030	4
流入地以外的家庭月收入	-0.001	0.001	-0.001	-0.385	17
城市行政级别	0.254***	0.010	0.081	26.063	6
子女个数	-0.078***	0.008	-0.038	-10.388	10
流入地的家庭同住人数	0.201***	0.005	0.141	37.482	2
年龄	-0.001**	0.001	-0.007	-2.046	15
本次来到流入地的时间	0.013***	0.001	0.041	12.376	9
是否受过高中及以上教育	0.247***	0.013	0.062	19.071	7
是否接受过政府、单位或专门机构组织的工作技能培训	0.140***	0.015	0.031	9.605	11
修正后的 R ²	0.363				
样本数	67397				
F 值	2261.305				

注: ***表示在 1% 水平上显著; **表示在 5% 水平上显著; *表示在 10% 水平上显著

5.3.2 实证结果分析

通过上文对方程（5-6）的回归结果可以看出各影响因素对农民工家庭在流入地居住支出的作用情况，具体分析如下。

（1）流入地的收入影响大，而老家收入的影响不显著

流入地的收入包括农民工家庭的货币收入和非货币收入。“单位提供住房与否”的影响程度最大，该变量是指单位或雇主提供免费或收费的住房，即使是收费的，收费水平一般来说也是远低于正常市场水平，均可视为是农民工的一种实物收入。单位提供住房，不仅可以直接降低农民工的居住支出，而且会增加外出租房的机会成本，从而降低农民工的租房消费意愿；“单位提供住房与否”的系数估计值为负，则验证了这一推断。“流入地的家庭月收入”直接决定了农民工家庭在流入地的住房支付能力，从而影响着农民工家庭在流入地的居住消费支出；系数估计值为正，说明较高的收入水平有利于提高农民工家庭的住房支付能力，从而增加居住消费支出。

“流入地以外的家庭月收入”主要是指农民工家庭在老家的收入，这一自变量不显著。一方面是因为老家的收入水平较低，与流入地的收入水平相比在家庭总收入中的比重较低——“流入地以外的家庭月收入”所占比重约为 29%，而“流入地的家庭月收入”所占比重约为 71%；另一方面是因为实际生活中农民工一般不会将老家的收入用于流入地的消费支出，反而是将流入地的收入转移到老家消费的情况较多。

（2）流入地的家庭同住人数、来到流入地时间的影响较大，而年龄的影响较小

“流入地的家庭同住人数”对住房所需的面积、是否住在宿舍都具有决定性作用，从而对农民工家庭在流入地的居住支出影响较大，正常情况下，同住人数越多，居住消费支出则越多。此变量的估计结果显著，且系数估计值为正，验证了上述推断。

“本次来到流入地的时间”在 1%的水平上显著，而“年龄”在 5%的水平上显著。“本次来到流入地的时间”估计系数为正，说明来到流入地的时间越长，往往稳定性越强，在流入地的住房支付能力和意愿也较强，居住消费支出也越高。“年龄”估计系数为负，说明年龄越大，在流入地的居住消费支出越低，其可能原因包括年龄大的农民工消费倾向更低、与农村联系更密切、回乡意愿更强等等，但是从系数估计结果来看影响力较小。

（3）代表地域因素的流入地城市行政级别影响较大

“城市行政级别”反映了流入地城镇的人口规模、住房价格等住房市场情况，因而对农民工家庭在流入地的居住支出影响较大。直辖市、省会、计划单列市与地级市

或地区、县级市相比，人口规模较大，住房价格较高，因而住房消费支出水平较高。此变量的估计结果显著，且系数估计值为正，验证了这一推断。

(4) 非住房消费支出中，食品支出的影响较大，教育支出的影响也不容忽视

估计结果表明“流入地的家庭月食品支出”对农民工家庭在流入地的住房消费支出影响较大。这和农民工家庭的生活水平密切相联，农民工家庭的生活水平较低，食品支出占总支出的比重较高，按农民工家庭在流入地的每月食品支出平均值（888.70元）与其家庭在流入地的每月总支出平均值（1717.62）相比计算，恩格尔系数为0.52。从国际经验值来看，恩格尔系数在60%以上为贫困，50~60%为温饱，40~50%为小康，20~40%为富裕，20%以下为极其富裕。^[10]农民工家庭的平均生活水平仍处于温饱阶段，食品支出对居住消费的影响自然较大。系数估计值为正，说明食品支出较高的农民工家庭，居住支出也较高，这存在两方面可能的原因，一是由食品支出较高的农民工家庭生活水平较高，因而居住条件较好，居住支出也较高；二是在消费档次趋同的情况下，较高的食品支出是由于家庭同住人数较多造成的，因而住房需求面积大，居住支出也较高。

“子女个数”反映了家庭教育支出的高低，在一般情况下，子女个数多意味着家庭教育支出高。估计系数为负，是因为在收入、储蓄水平既定的情况下，教育支出高，非住房支出增加，会相应缩减住房消费；而且对教育支出的预期，往往也会提高储蓄水平，可能进一步造成住房消费的减少。

(5) 工伤保险的影响为负，养老保险、医疗保险、公积金的影响为正

从作用机制上看，社会保障多，有利于农民工家庭抵御未来收入减少、支出增加的风险，与住房消费支出之间的关系应该是正相关的。但是，估计结果是“流入地有无工伤保险”的系数为负，“流入地有无养老保险”、“流入地有无医疗保险”、“流入地有无住房公积金”的系数虽然为正，但影响程度不高。

“流入地有无工伤保险”的系数为负，主要是由于农民工群体中有工伤保险的比例较低，此次调查中，未购房的农业户籍流动人口有工伤保险的比例为29.7%；而且从事高危险工作的农民工其单位和雇主更愿意给他们上工伤保险，这就造成了有工伤保险的农民工从事高危险工作的可能性更大，面临的风险更高，从而抵消且超过了保险的正向作用，产生了负向的影响。

“流入地有无养老保险”、“流入地有无医疗保险”、“流入地有无住房公积金”的正向影响程度不高，也和农民工的社保覆盖率较低有关系，此次调查中，未购房的农业户籍流动人口有养老保险、医疗保险、住房公积金的比例，依次为23.7%、32.1%和2.7%。

(6) 基础教育和技能培训的影响均显著，基础教育的作用更强

“是否受过高中及以上教育”反映了农民工所受的基础教育情况，而“是否接受过政府、单位或专门机构组织的工作技能培训”反映的则是继续教育中技能培训的情况。从估计结果来看，两者均达到了显著水平，对农民工家庭居住支出的影响均为正向，其中“是否受过高中及以上教育”程度更大。

(7) 老家资产（自建房、商品房）的影响较小且作用为负

“老家有无自建房”在 1% 的水平上显著，“老家有无城镇商品房”在 5% 的水平上显著；两者对农民工家庭在流入地的居住消费支出影响较小，而且估计结果显示的作用为负。这一方面是由于老家的自建房作为家庭资产难以有效变现，未能提高农民工家庭在流入地的住房支付能力，增加在流入地的住房消费；另一方面由于老家自建房或商品房的存在，使得农民工家庭与老家的联系更为稳固，老家的住房和土地是农民工家庭的一种保障，老家的住房还是农民工家庭住房消费的另一个组成部分，在一定程度上形成了对在流入地住房消费的替代效应。2010 年 5 月国家人口和计划生育委员会对全国 106 个城市流动人口动态监测的结果表明，农业户籍流动人口中，有 23.1% 的人打算在户籍地农村建房、19.2% 的人打算在户籍地城镇买房，两者合计 42.4%。

总体来说，模型的回归结果与设立模型时的分析与预想较为一致，可以为农民工住房政策的着力点提供实证方面的支持。

6 住房保障的国际经验借鉴

6.1 政府住房保障的范围

6.1.1 英国：住房保障范围的阶段性变化显著

英国作为世界上第一个经历工业化的国家，是住房问题产生最早也是政府干预最早的国家，其住房政策的演变具有代表性意义。

第一阶段：1919年前，基本上完全依赖市场机制提供住房。

19世纪，英国正处于城市化与工业化的加速阶段，大批农民进入城市成为雇佣工人，人口的急剧膨胀给城市住房带来了很大的压力。尽管私人、建筑商、企业等追求单位面积土地的最大利用价值，在狭小的空间里建造尽可能多的住宅，但住房依然空前拥挤。到20世纪初，住房短缺依然为一种常态，在伦敦许多破烂不堪的房子里，约3000人住在8人或更多人一间的房子里，约50万人住在3人以上一间的房子里。^[102]

1832年，英国国会通过的《乔利拉法案》是英国最早的一部涉及到住宅经济问题的法案，该法案首次提出政府应对贫困家庭提供住宅津贴的概念。1915年通过的《租金上涨和抵押贷款法》里程碑式地提出了国家政府必须控制房屋租金价格高低的概念。^[103]但是，当时处于典型的自由资本主义时期，舆论的主流导向是认为应该让市场机制来调解住房需求，而尽量减少国家干预。

因此，1919年以前，英国居民基本上完全依赖市场解决住房问题，大多数居民租用私房。据统计，1914年，英国居民的住房方式中，10%居住在自有住房中，90%居住在租用的私房中。^[104]也就是说，在1919年以前英国的住房基本上是由私人投资提供的，而政府住房保障处于空白状态。

第二阶段：1919年至1979年，政府投资建设大量公共住房，政府住房保障范围空前扩大。

1919年的《住宅与城镇规划法》是英国政府开始全面干预低收入家庭住房问题的标志，以立法的形式首次确立了公共住房政策的制度安排，具体采取的方式是由中央政府设定目标框架，由地方政府负责实施公共住房的开发。

20世纪20年代至五六十年代，住房的资源短缺以两次世界大战为时代背景，住房问题因残酷的战争进一步加剧。一战后，退伍军人的复员、人口增长、结婚高潮的

出现和家庭结构的变化以及战时房屋停建等，使英国出现了更严重的住房短缺，到1923年3月，仅英格兰和威尔士总的住房短缺估计在82.2万所。二战期间，英国约有20.8万所住房被炸毁，25万所中度损坏，25万所轻度损坏，约71万所房屋在战火中被毁坏，战后加上军人复员和人口出生剧增，英国政府又一次不得不面对严重的住房短缺。^[102]为了解决战后严重的住房短缺问题，以政府作为住房供应的主体，进行了大规模的住房建设。在1940年代后期以及整个1950年代，主要由地方政府负责建设住房，并完成同期住房建设总量的77.6%和64.3%。^[105]可见，英国政府在战后相当长时间内承担了住房建设的主要任务，是住房供应的绝对主体。

到20世纪60年代，住房严重资源性短缺在政府大量公共住房建设中得到了有效缓解。住宅领域的投资也开始有所变化，私人企业开始逐步取代地方政府进行住房建设，自有住房被看作是房屋所有制的常态，有条件的人通常会买房自住，从而逐渐形成了由市场向那些有负担能力的人提供住房，而政府则为其他的人提供住房的供应格局。但是在1960年代和1970年代，由政府负责和政府补贴的住房建设量仍占到总量的约一半。^[105]

英国政府通过建造大批廉价住宅并以低租金出租给中低收入居民，在很大程度上缓解了住房危机，但是大量的社会福利住房造成政府财政负担沉重。伴随着经济增长的减缓，战后实行的福利体制引起争论，公众对公共住房的支持开始消退。1979年保守党上台以后，重新强调市场的作用，试图实现让国家退出福利体制的理念。在住房领域，政策性住房变得仅局限于对住房自有制的补充；并以立法的方式推动公共房屋的私有化，鼓励私人租房领域的发展，从而促使以国家供给为特征的住房集体制的解体。^[106]自此以后，英国开始主要依赖市场机制来满足住房需求。

第三阶段：1980年至2003年，私人投资逐步占据了新住房建设的主导地位，政府住房保障范围缩小。

80年代以前，全国有三分之一的家庭享受住房津贴，政府每年需要花大量的资金进行补贴，成为国家福利的一项重要开支。^[107]以1980年修改的《住房法》为标志，英国政府开始全面推进住房私有化政策，特别是公房私有化政策，大幅度削减住房方面的公共开支，减少公共住宅建设投资，以减轻财政支出压力。《住房法》（1980年）规定：凡是租用政府住宅期满3年的租户购买该住宅，均可享受价格上的优惠，即享有优先购买权；凡购买公共住宅的居民，均可向地方政府申请长期抵押贷款，也可以向住宅金融机构和银行申请贷款，贷款金额通常依据购房者的年收入而定；此外对那些低收入的购房者还提出了减免地方房产税的规定。英国政府以此法和相关政策为指导，通过价格优惠、金融扶持、税收减免等措施推动公房的私有化，以公房出售的方式改革原有的公房使用制度，逐步完成了英国居民住房方式的重大转变，1985年英

国的自有住房比例就达到了 63%^[104]。同时，公房私有化也减轻了英国政府的住宅支出，增加了财政收入，缓解了财政危机。

20 世纪 80 年代后，政府承担的廉价公房开发仅仅用于满足长期等候申请政府住房的贫困住户（Council Waiting List）对住房的需求，除此以外的住户住房需求绝大部分都是通过购买商品房的形势得以解决，具体而言，公房的使用者被限定为生活在贫困线以下的城市贫民、未能完成学业的年轻人、从企业中裁撤下来的员工，以及部分老年人、单亲家庭的成员等。相应地，从 1980 年代开始，英国的住房供应体系发生了根本的变化，私有企业逐步占据了新住房建设的绝对主导地位。在 2004 年，私有企业完成了当年 20 余万套新住房建设总量的约 90%。^[105]新建住房的供应几乎完全依赖于私人投资提供。

第四阶段：2004 年至今，重新启动政府投资解决住房问题，政府住房保障范围再次扩大。

1980 年开始的住房私有化政策，不仅使英国政府减少了住房领域的政府投资，改善了财政状况，同时也带动了房地产市场的繁荣：从 1980 年至今，英国的房价经历了两轮高涨期，一是从 1980 年至 1989 年，1989 年四季度的房价是 1980 年一季度房价的 2.7 倍；二是从 1996 年到 2007 年，2007 年四季度的房价是 1996 年一季度房价的 3.6 倍。虽然 1980 年至今英国的房地产市场也经历了两轮房价下降时期，但是房价下降的时间而幅度都远低于房价上涨的时间和幅度，2009 年第三季度的房价是 1980 年一季度房价的 7.1 倍。^[108]

房价上涨的同时，英国居民的收入水平增加的速度却赶不上房价上升的速度：1989 年第一轮房价上涨的高峰时平均房价约为居民平均收入的 6 到 7 倍，而 2007 年房价约为居民平均收入的 11 倍，在伦敦房价更达到居民平均收入的 13 倍^[109]；自 1996 年至 2007 年以来，房价的年平均上涨幅度是 11%，而初次购房者收入每年仅增长 3.5%^[110]。这就导致了英国居民对住房可支付能力的下降，低收入人群的住房问题再次突显。随着英国房价不断攀升，越来越多的英国普通人买不起自己的新房子，这些人包括教师、护士等众多公共部门的雇员。尤其在 2001 年到 2004 年间，英国房价连续 3 年多以每年近 20% 的速度上涨时，引起了英国普通公众的强烈不满，给政府也带来了很大的压力。

于是 2004 年底英国政府通过了修订后的《住房法》，就如何确保建造足够的低收入家庭买得起的公共住房、创建更加公平和良性的住房市场，以及加快实现政府关于 2010 年“体面”住房目标等作出系列规定。英国政府解决住房问题的具体措施包括：2004 年，英国政府宣布了一项总值达 35 亿英镑的计划，计划在 3 年内建设 7 万多套经济住房，其中的 6.7 万套利用住房公司（Housing Corporation）的基金在英格

兰范围内兴建，6千套供给急需住房的教师、警察、护士等低收入的公共部门职员。^[103]2006年，英国政府财政预算中，计划投入约10亿英镑用于建造一般居民买得起的住房^[103]，开始实施一项新的“分享式产权购房计划”，计划到2010年帮助10万低收入家庭购买住房^[111]。2007年，英国政府提出住房计划，此后3年内将投入80亿英镑新建至少18万套老百姓“买得起”的平价住房，以增加房源，缓解英国社会日益严峻的住房矛盾；此外，还准备在2010年前，每年建造4.5万套属于福利住房性质的“社会住房”，并利用政府信贷帮助消防员、护士和教师等“关键劳动者”购买他们的第一套住房；在2016年前使英国每年新增住房数量从20万套提高到24万套；希望在2020年前，英国新增住房总量能达到300万套。^[112]

英国政府在住宅领域一系列的政府投资计划，意味着在20世纪90年代几近停止的政府投资已经重新启动用于解决英国的住房问题，政府住房保障范围再次扩大。

6.1.2 德国：住房保障从面向全民逐渐缩小到特殊群体

德国走上市场经济道路的时间要比英、法等国家晚，其市场经济表现出社会主义市场经济的特点，倡导“竞争尽其可能、计划以其必要”的理念，在房地产市场方面保持了难得的稳定性，即使在周边各国家房价高涨或是次贷危机影响的情况下，德国的房地产市场都能处于波澜不惊的状态，对其进行分析和研究具有较强的借鉴意义。^①

第一阶段：工业革命到一战前，住房供应依靠私人投资提供。

早在19世纪三、四十年代，德国的工业革命时期，大量农民进入城市成为产业工人，城市住房短缺，一批商人作为房产企业主的私人房产公司应运而生，它们建造商品房，以市场价出售或出租给市民；工矿企业主为了吸引工人，也建了许多工矿企业工人住宅，以低于市场租赁商品房的低价格出租给工矿企业工人。^[113]同时，工业化进程带动了城市化进程，于是一些人开始投资建造房屋，除自己居住外，把多余的房屋出租出去，形成了房屋租赁市场。^[114]一直到一战前，德国的住房供应还是依靠私人部门提供。

第二阶段：二战后到20世纪60年代，政府住房保障面向所有公民提供住房。

德国是两次世界大战的发起国和战败国，战争对国民经济造成了极大的破坏。第二次世界大战结束时，德国的许多城市成为了废墟，满目疮痍。统计资料显示，在西德，约80%的住房遭到了破坏。战后的局势迫使政府采取极端的措施以解决严重的房荒问题，西德政府不得不实行住宅配给制度，由政府住宅局负责以低租金分配给住户，

^① 如无特殊注明，德国经验的数据均来自：李建，朱小慧. 欧美国家住房社会保障体系及对我国的启示[J]. 中国房地产金融, 2004(08):39-46.

不允许私自出租和出售。1950年，约50%的家庭得到了政府配给的住房。这个措施一定程度上缓解了住房短缺的矛盾，但还没有根本解决住宅供应不足的问题，在50年代初，政府能提供给1700万个家庭居住的住宅仅有1000万套，仍有约700万套的住宅缺口。为此，政府以为国内所有公民提供能负担的住房为政策目标，在1950年颁布了第一部《住宅建设法》，推出了“社会住房计划”：政府对纳入社会住房计划的项目提供投资补贴，在土地供应、贷款、税收等方面给予优惠，以鼓励社会住房的建设；政府把社会住房的租金控制在符合低收入家庭负担能力的水平之内，低租金给经营者带来的损失用政府贴息和税收优惠的方式来弥补等。由于政府从供应和需求两个方面给予的鼓励和支持，西德的住房建设达到了高潮，每年大约能建新房约70万套（其中50%左右是社会住宅），极大地缓解了住房短缺的压力。20世纪50年代建设的住宅中，70%是靠政府投资来建设的社会住宅。^[115]

到50年代末，经过重建和恢复，西德的经济进入了持续发展时期。从1950到1960年，西德的GDP年平均增长12.9%，居民收入水平也有极大的提高。在这个时期，住房极度匮乏的问题已经得到基本解决，住宅政策的重点也从大规模的社会住房的建造逐渐转向建立规范的住宅市场，重点扶持自有住宅。1956年，联邦德国颁布了对自有住宅进行扶持和鼓励的第二部《建设法》，但同样要求联邦、州和地方政府在住房方面都要承担责任，各级政府对建房或购房者要给予补贴、贷款和减税等支持。补贴措施的出台使大量的公共资金流入了住房建设领域。

第三阶段：20世纪60年代至80年代末，住房保障范围转向中低收入群体。

1960年，联邦政府又出台了《终止住宅管制和保证社会租住权法》，为进一步开放住宅市场，进行商业性开发建设创造了条件。但取消了租金管制后，住宅的租金水平不断上涨，致使租金水平超过了中低收入居民的承受能力。1965年，联邦政府出台了《住房补贴法》，依据此法，凡家庭收入不足以租赁适当住房的公民都可以向政府提出申请，经审查合格后获得住房补贴；补贴是按照家庭人口、税后收入及租金水平计算发放；补贴的标准是补贴后家庭实际负担的住房支出应当在税后收入的20%~25%之间。

对中低收入群体的住房需求通过政府补贴进行援助，对其余社会群体的住房需求通过市场力量进行资源配置，公共投资与私人投资相配合，促进了德国的住房建设和住房分配，到20世纪80年代末，房荒已经不复存在。

第四阶段：20世纪80年代末至今，住房保障范围重点面向“问题”群体。

随着住房短缺问题的逐步解决，德国政府援助的重点更多地集中于“问题”群体的住房需求。

西德的问题群体主要指一些被社会边缘化的群体，如单亲家庭、多子女家庭、少数民族、酗酒者等。这些人除了没有收入或收入水平普遍比较低以外，还由于被视为具有“坏”品质而受到房主的歧视。他们没有足够的财力自己到市场上去租房，即使有能力到市场上去租房也常常会被拒绝。这些“问题”群体在 80 年代不断增大，到 1992 年，几乎有 1% 的人成为了无家可归者。为解决这些人的住房，政府一方面投入大量资金在全国范围内建造福利住房。1991 年投入的资金有 17.6 亿马克，1992 和 1993 年各为 27 亿马克，1994 年达到 24.6 亿马克。另一方面，政府通过一些优惠的措施鼓励私人房主提供合适的住房，如为房主提供补助金、对租金进行担保、对支出超支给予担保、实行短期租金合同等。同时，政府还对房主赋予可以自由选择租户的权利。

1990 年，两德正式统一。大量东德（新联邦州）移民进入西德（旧联邦州），1988 年初至 1994 年底约有 400 万人，这使住房短缺问题重新摆在人们面前；同时，新联邦州的住房大部分质量低劣，产权不清，租金严重脱离市场水平，还不到平均成本的 20%。为解决两德统一带来的住房问题，德国政府主要采取了两种手段：一是直接提供大量资金援助更新和修缮东部住宅，同时在西部增加新建住宅；二是提供大量补贴以弥补东部房屋租金提高融入住房市场带来的居民住房支出的增加。仅 1991 年至 1992 年德国政府就拨款 15 亿马克对东部地区的 88 万套住宅进行了修缮和改造；同时还重建信贷银行，拨款 600 亿马克用于现代化项目的长期低息贷款。西部旧联邦州建房数量激增，仅 1992 年建成的住宅就有 17 万多套，1994 年达到了约 48 万多套。在居民收入逐步提高的条件下，于 1991 至 1993 年两次提高东部地区租金水平，使东部的平均租金达到了西部同期水平的 75%，为此，德国政府对东部居民进行了大量补贴，在 1992 年，东部享受住房补贴的家庭占到了 28.5%，而在西部，这一比例仅为 6%。

20 世纪 90 年代公共投资支持下的大规模住房建设，不仅解决了德国“问题”群体的住房压力，也为德国房价保持平稳打下了坚实的基础。本世纪初以来，随着人口增长缓慢，住房开始饱和，如 2008 年德国约有 8200 万人口，而住房总数达到约 4000 万套，完全满足了每个家庭一套住房^[116]，当然这也和德国各级政府（联邦、州、市及村镇）都有着详尽的建房规划，住房建设据人口需求而定密切相关。在确保房屋充足供应的前提下，政府投资导向主要是在继续实施社会福利房政策的基础上，运用金融财税杠杆促进适应老年化、混合型、节能环保型住宅建设；同时，为多子女家庭购建房提供帮助，鼓励居民购建房向中心市区回归，支持旧房改造。

6.1.3 美国：住房保障一直被限定在小范围内

作为典型的自由市场经济国家，美国尽管同英、德等欧洲国家一样，都曾经历过

急速的工业化、城市化变迁，也一直面临各种住房问题，但美国的住房政策却与这些欧洲国家有着较大的差别。

第一阶段：20 世纪 30 年代以前，各类住房供应均依靠私人投资提供。

美国文化主导的价值观是个人主义，其核心思想是个人而不是政府来为自己的命运负责，强调私有制度，政府的责任在于要保证机会均等而非社会福利均等。因而美国的住房政策历来侧重于私营领域，特别是对自有住房的支持。美国对住房私有制的推动可以追溯到 1913 年，当时联邦税制开始实行住房贷款和房地产税的抵税政策。这种税收上的好处，加上对贷款业的优惠政策以及文化取向上对自有住房的偏好，都大大促进了美国住房的自有化。美国的私营房屋出租业也并未如在英国那样受到压制，税制上的优惠政策鼓励私营机构投资于住宅建设，所以私营房屋出租业的规模一直很大。^[106]可以说在 20 世纪 30 年代以前，在美国建设任何类型的住宅均被认为是私人部门的活动，联邦政府的角色仅仅局限于促进住房的自有化。

第二阶段：20 世纪 30 年代至 80 年代，政府投资直接介入住房市场，但规模有限。

美国政府对住房市场的干预始于 1930 年的经济危机，当时，由于经济的衰退，50%的购房者无力偿还贷款，新建住房急速减少。^[117]1932 年，为应对经济萧条而导致的住房短缺问题，尽管遭到商业银行和保险公司的强烈反对，罗斯福政府还是通过了《联邦住房贷款银行法》（Federal Home Loan Bank Act），并设立了联邦住房贷款银行（Federal Home Loan Bank, FHLB），由 FHLB 开始向公共住房开发商和中低收入家庭提供低息贷款，彻底改变了以前完全由地方私人金融机构垄断住房贷款市场的格局，抵押贷款方式也随之由地方私人机构操作的短期、一次性还本付息改为由联邦政府提供担保的贷款周期较长的可分期付款的形式。1934 年，国会通过了美国最早的住房法案《国民住房法案》，其核心是解决失业人口的居住问题，联邦住宅管理局（Federal Housing Administration, FHA）随即成立。^[118]1937 年美国住房法案经过修改，形成《公共住宅法案》，确定了中央出资、由地方城市政府建造公共住宅、供低收入家庭和失业人口使用的政策，这一政策缓解了低收入阶层住房难问题，对复苏经济也起到了积极作用。虽然 20 世纪 30 年代是美国政府对公共住房投入最大的时期，但其规模很小，一直未对住房需求的满足起过主要作用。

二战结束后，大批军人退伍、军工企业工人留城，以及随之而来的婴儿潮，加剧了住房的供需矛盾，给城市住房带来了沉重的压力。1949 年，美国国会通过了《全国可承受住房法案》，提出了新的住房目标，即“让每个美国家庭能够承受得起一套环境适宜的体面的住房”；法案中授权政府在今后 6 年里为低收入家庭建造 81 万套廉价公共住房，这些房屋所收租金要比私人最低房租再低 20%^[119]，即每年建造 13.5 万

套公共住宅，但是实际上每年竣工住宅仅 4.1 万套^[120]，公共住房实际供应量与计划量之间的差异也说明了美国社会各种矛盾对公共住房建设的制约。

20 世纪 60 年代，美国政府还实行对私人金融机构进行补贴的计划，扶植和鼓励私人金融机构向公共住房开发商提供低息贷款。补贴计划规定，私人金融机构按照比市场低的利率向租赁住宅的开发商提供贷款，而将此抵押权按照市场利率的水准出售给联邦抵押协会，两者的差额由联邦政府进行补贴。这一计划的执行刺激了私人金融机构参与公共住房贷款的热情。在这一时期，大约有 9 万套住宅参与了这项计划。70 年代，联邦政府对上述补贴计划进行了调整，由对私人金融机构补贴转为对开发商补贴，即允许公共住房开发商按照市场利率从私人金融机构进行贷款，但是只付 1% 的贷款利率，差额部分由联邦政府贴息。补贴计划的本质是贷款利息补偿，即贴息的方式是以政府为住房发展商提供“保证利率”的办法实施的，即保证利率和市场利率的差额由政府给与补贴。^[120]

二战后，美国并没有经历欧洲那样由战争所引起的住房普遍严重短缺问题，公共住房尽管比以前获得了较多支持，但其作用仍然受到限制，公众把它理解为一个极具“污名”的住房领域，使公共住房使用者的社会信誉和社会价值遭到贬低。因而二战后美国大规模的住房建设和消费，还是以市场机制为主的，私人投资仍然是住房的主要供给力量。

第三阶段：20 世纪 80 年代至今，缩小住房保障范围，更重视房地产对经济的拉动。

从八十年时间代开始，美国住房援助政策发生了重大转化，住房计划的目标群体更加准确地定位于低收入阶层，把中等、中下收入阶层排除在住房保障范围之外。联邦政府开始有计划的取消其住宅建设，逐步减少对可支付住宅建设的支持，转向通过税收减免来支持私人部门开发可支付住宅；通过住房抵押贷款利息的所得税扣减、住房代金券计划等对低收入家庭实行补助。^[120]这种转向是建立在美国住宅产业发展基础上的：经过几十年的发展，美国的建筑业（住宅建设约占 55%）和钢铁工业、汽车制造并驾齐驱，成为经济发展的三大支柱产业之一；新建住宅到 80 年代末约完成 5000 万套，住房标准也相当高，1985 年户均面积已经达到 174 平方米，到 20 世纪 90 年代初，人均居住面积达到了 60 平方米、四分之三的住房设有两个卫生间、96% 以上的家庭配有先进的现代化设施、三分之二的家庭拥有自己的独立住宅。^[117]

进入 21 世纪，随着 2000 年网络泡沫破灭、2001 年“9.11”事件对美国经济的打击，为刺激经济增长，防止经济衰退，美国政府调整了住房政策，由以往的售、租、合作和共有住房等多种措施并举转向以售为主。中低收入者买房的主要方式是通过银行贷款，美国政府通过降息、提供政府贷款担保等措施鼓励中低收入者买房，以扩大

房地产需求来拉动经济增长。从 2001 年起到 2004 年，美国联邦储备委员会连续 13 次降息，联邦基金利率从 6.5% 下降到 1%，降到了 40 年来的最低点；同时，政府出面为中低收入者提供贷款保险，还有税收抵扣等优惠政策。于是，美国人的购房热情不断升温，房价不断上涨，由此催生了次级贷款市场的繁荣，金融机构尽量降低贷款标准，降低借贷者初期偿债负担，甚至出现零首付的现象。金融监管机构也放松了监管。从 2001 年到 2006 年 5 年间，美国房价平均上涨了 41.8%；次级贷款新增额从 2001 年的 1200 亿美元增加到 2006 年的 6000 亿美元，其所占贷款比例从 2001 年的 5% 上升至 2006 年的 20%。^[121]然而，由于经济复苏，通货膨胀的迹象显现，美国联邦储备委员会连续 17 次加息，联邦基金利率由 2004 年 6 月的 1% 增加到 2006 年 6 月的 5.25%；同时，美国的房地产市场开始衰退，房价下降。在利息上升和房价下跌的双重打击下，房地产贷款违约率不断上升，中低收入者不能偿还房贷，由此引发次贷危机。由于美国的房屋按揭贷款大多通过证券化后向市场发行，次贷违约风险迅速向外释放并向外传导，终于引发了全球性的金融危机乃至经济危机。

6.1.4 日本：政府大规模干预市场后逐步退出

与欧美等国相比，日本地处亚洲、居住人口密度大，其住房问题的解决方法对中国来说具有特定的借鉴意义。

第一阶段：二战结束前，住房领域的政府投资处于空白。

日本现代经济增长起始阶段的特点是开始时间晚于欧美等国，起点较低，但增长速度较快。1868 年明治维新后，日本建立了强有力的中央集权国家，开始将赶超西方强国、推进经济增长作为国家目标；而实际的经济增长过程开始于 19 世纪 80 年代后期。明治政府实施“殖产兴业”的经济政策，自上而下地培育现代产业（例如由政府开办“模范工厂”，然后廉价出售给民间），促使工业化获得了迅速的进展，对追赶欧美先进国家起到了重要的作用。与此同时，明治政府还推行“富国强兵”政策，将工业化和经济增长带来的“国富”用于“强兵”，而不是用于改善国民的生活。^[122]当时日本政府的注意力集中在军事力量的发展上，进而对外发动侵略战争掠夺财富与资源，因而，工业化带来的住房问题并没有得到公共投资的支持，日本主要靠个人自己建房，或者租用私房解决住房问题。

第二阶段：二战后到 20 世纪末，政府投资大规模进入住房领域。

二战结束后，大量的城市住宅在战火中烧毁，日本住房短缺达 420 万户，约 2000 万人无房可住，占到当时日本人口的四分之一，大批无家可归的流浪者露宿街头，住宅严重匮乏，住房紧缺成为日本严重的社会问题。^[123]随着战后日本经济的快速增长，

城市化水平迅速提高，大批农村人口涌入城市就业和定居，也在很大程度推高了城市住房需求。

为了缓解住房短缺问题，日本政府先后于 1950 年制定了《住宅金融公库法》、1951 年制定了《公营住宅法》、1955 年制定了《日本住宅公团法》和《住宅融资保险法》、1960 年制定了《居民区改造法》、1966 年制定了《城市住房计划法》、以及此后一系列相关法规，通过建立健全住房保障的法规，有计划地利用国家财政资金，推进住宅建设。依照《公营住宅法》，日本中央政府要为地方政府兴建用于出租的住房提供财政补贴，其中，新建住房的费用由国家补贴一半，而翻修住房的费用由国家补贴三分之一。《住宅公团法》的出台为以政府为主体直接出资兴建住房提供了法律依据，按照该法律，日本中央政府出资组建了住宅公团，住宅公团是一个非盈利单位，负责在大城市及其周边地区进行城区改造和建设住宅，向一般收入者出售或出租。为进一步改善国民的居住条件，促进城市建设，制定的《居民区改造法》规定，各地方政府在进行城区改造时，可得到中央财政的补贴：拆除危房、搭建临时住宅所产生的费用由国家资助二分之一，新房建设、收购平整土地所产生的费用可得到国家三分之二的补助。日本政府还通过为购房和建房的单位和个人提供低息贷款来解决国民的住房问题。《住宅金融公库法》规定，由国家出资成立住宅金融公库，实行固定利率制，贷款利率相当于普通银行的三分之一左右，还贷期限也比较长，一般为 35 年，一些特殊困难人群到期无法还款还能在原贷款期限的基础上再延长 10 年，放贷对象主要是购建住房的个人或单位。日本政府还通过减免所得税、赠与税和房屋登记许可税等政策措施，鼓励国民购房。

日本政府实施的这些法律和政策取得了较为显著的成效。据统计，到 1968 年时，日本住房数量已经实现了户均 1 套的目标，1973 年起日本全国住宅数量超过住户数量^[124]；截止到 2000 年，日本住宅公团累计建房 150 万套，用于出租和销售的各占 50%，各地方政府累计翻修和新建住房 210 余万套。同时，住宅公库累计为 1890 万套住房提供了 177.4 万亿日元的融资。^[125]

日本政府为国民提供了大量的低价房和廉租房，满足了相当一部分中低收入者的住房需求。随着住房紧缺问题的缓解，日本政府的住房保障范围逐步缩小，从公营住宅的入住资格来看，1951 年时，从最低收入（0 日元算起）到最高收入，收入线在 80% 以下的家庭都有申请公营住宅的权利；1995 年这个标准逐渐变成 33%；1998 年更降低到 25%（老人是 40%）。1995 年 6 月，日本政府批准了“新住宅政策体系”，即改变“国家与地方公共团体对住宅的直接供给以及以公共支援为中心的原有住宅政策”^[126]，将住房供给的重心转向市场，开始主要依靠私人投资为日本社会提供住房。

第三阶段：21 世纪以来，政府住房保障控制在很小的范围内。

据日本总务省统计, 2003 年, 日本人均住宅 1.14 套, 全国有 4716 万住户, 有 5389 万套住宅, 社会上约有 673 万左右的空置住宅。由于出生率的降低, 家庭数量增长缓慢, 住房需求也将随之下降, 预计住房空置率将上升。与之相对的是近年来所需的住宅用地面积, 1996 年至 2005 年用地 10.56 万公顷, 而 2001 年至 2010 年需要 6.8 万公顷, 减少了 36% 的用地面积, 而且土地价格也在连年下滑。^[126]

因而日本住宅政策要解决的问题已经不再是住宅用地困难和住宅数量不足, 而是如何实现对存量房的合理、有效利用, 更注重节约能源、可持续发展及适应老年社会的无障碍等方面。2005 年 6 月出台了《居住基本生活法》, 以法律形式对未来 5 年~10 年的住宅目标、政策保障措施等进行了明确规定, 标志着日本住宅建设已从重视数量建设转向全面提高生活品质和居住环境建设的新阶段。^[127]1955 年建立成立的住宅公团, 在 1981 年与宅地开发公团合并成立隶属于中央政府的非营利组织“住宅都市整备公团”, 1999 年又更名为“都市基盘整备公团”, 主要职能也由专门建设国家财政补贴、向中低收入家庭出租的“公团住宅”, 转向城市基础设施的开发与改造; 2004 年都市公团的性质再次发生变化, 成为独立法人, 更名为都市振兴机构 (UR), 不再提供用于出售的住宅, 将业务重点放在城市基础设施的整备和租赁住房的供给上, 也不再直接进行建设, 而是将工程交给开发企业, 只有在没有开发企业竞标的情况下, 该机构才自己直接开发。日本的公团住宅, 由政府独立供给与维护, 逐步转向政府、非赢利组织、私人机构以及其他公共机构之间的相互合作。^[128]

可见, 21 世纪以来, 日本住房的供给主体已经变为私人部门, 政府住房保障范围被限定在很小的范围内。

6.1.5 新加坡: 始终坚持住房保障的普惠性

新加坡是世界上公认的住房问题得到较好解决的国家之一, 也是东南亚地区成功解决住房问题的典范, 对其住房领域的研究具有较强的借鉴与启示意义。

由于新加坡建国时间较短, 至今仅有四十余年, 而且建国以来一直推行“居者有其屋”的住房政策, 因而不向其他国家那样可以划分出较为明显的住房保障范围变动的不同阶段。

新加坡 1959 年脱离英国殖民统治实现自治, 当时全国 84% 的居民住在十分破旧的陋屋、窝棚或店铺里^[129]; 1965 年正式独立成立新加坡共和国, 依然面临城市破旧、“房荒”严重的问题, 75% 左右的居民住在贫民窟或窝棚里, 浪迹街头的失业者到处可见。^[130]为此, 新加坡政府把解决住房问题作为一项基本国策, 提出了“居者有其屋”的目标, 着手进行居民住宅建设和城市重建。

新加坡的民用住宅主要由政府组屋和商品房两部分组成，其中，组屋是指是由政府投资修建，并由政府统一规定价格，以低价出售或出租的公共住房；商品房则是由私人投资修建，并按市场价格发售的住房。1960年，新加坡政府宣布成立建屋发展局（Housing & Development Board，简称HDB）。1964年又推出“居者有其屋”的政府组屋计划，正式开启新加坡的组屋年代，该计划主要是由政府拨出国有土地和适当征用私有土地作为建房之用，同时由银行和中央公积金局提供建房所需资金，由建屋发展局负责房屋建设。1968年政府开始推行公积金购房政策后，极大地推动了“居者有其屋”计划的实施。

组屋建设的发展过程经历了一个由解决住房困难到增加住房面积，再到提高住房质量的发展阶段，成功完成了由量到质的提升，跨越了“有房住”，开始进入“住得更好”的阶段。建屋发展局的“五年建屋计划”开始于1961年。在第一、二个五年建屋计划（1961至1970年）期间，主要营造一房式、一房一厅式、两房一厅式的简易组屋，租给无房职工居住，以缓解当时严重缺房的燃眉之急。第一个五年建屋计划（1961至1965年）共投资1.94亿新元，建成5.27万个单元住房；第二个五年（1966至1970年）投资3.05亿新元，建成6.62万套住房。随着经济的发展、人民生活水平的不断提高，人们开始追求更高约住房标准，第三个“五年建屋计划”（1971至1975年）期间，开始建造以三室或四室一套为主的组屋，一房式的基本被淘汰。这个期间共投资19亿新元，建成11.38万套三至四室的组屋。由于城市建设步伐的加快，土地紧张日益成为突出矛盾，从第四个五年计划（1976至1980年）开始，逐步向高层楼房发展，建造10至20层楼的中高档组屋，每个单元五至六室，居住面积平均达到125平方米。^[129]同时，将组屋建设的重点放在建设综合性社区，提供全面的、高质量的居住环境方面。1989年开始实行“组屋更新计划”，开展老城改造，以提升组屋的档次和服务，目前新加坡组屋主要以四房式和五房式为主，设施齐全、功能结构合理、居住环境优雅。据统计，自1960年以来，建屋发展局共兴建组屋99.03万套。^[131]

随着经济发展和收入增长，新加坡政府还不断提高申请购买新建组屋的家庭月收入上限标准：1964年为1000新加坡元，1971年1500新加坡元，1979年为2000新加坡元，1982年为3500新加坡元，1989年6000新加坡元，1994年为8000新加坡元。^[132]居住在公共组屋的新加坡人口所占比重也不断扩大：从1965年的23%上升到1980年的68%、1990年的85%，并在整个20世纪90年代期间保持在大约86%，而据建屋发展局最新统计，2007年至2008年，约有82%的新加坡人口居住在政府组屋中。^[131]

纵观新加坡的住房发展状况，随着经济的发展、居民收入水平和居住水平的提高，政府住房保障范围不但没有下降，反而不断扩大，已经使组屋政策成为“普惠性的政策”，相应地，私人投资在新加坡住房领域的比重则十分有限。

6.1.6 住房保障范围的国际经验总结

纵观以上欧、美、亚洲具有代表性的国家，无论其国家的大小、历史文化背景的差异，各国政府均对住房市场实施干预，为其认为需要政府求助的社会群体（即在政府住房保障范围内）提供住房保障。各国政府住房保障的范围随着社会经济的发展而处于不断变化之中。如在“二战”后，因为战争对原有住房的破坏和新房建造的不足，再加上大规模的人口迁移，导致了严重的住房短缺问题，大多数国家政府为了在尽量短的时间里以解决供需矛盾，使用了大规模的财政资金兴建住房，住房保障范围扩大；随着住房供需矛盾的缓和，住房领域的财政投资也相应减少，住房保障范围更加限定于低收入群体或问题群体，或是将政府投资的重点由住房数量的增加更多地转向了住房质量的改善。

而英国、德国、美国、日本、新加坡等代表性的国家，其住房保障范围也存在着不同之处。首先，由于政府定位的不同，文化传统、人口密度、经济发展水平的差异，各国的住房保障范围也不相同。像美国这样历来崇尚自由市场理念的国家，其公共投资的规模在各个历史阶段都是十分有限的；而在德国这样崇尚社会主义市场经济的国家，其政府住房保障的范围在相当长的时间中都是面向全体公民的。其次，各国住房保障范围的变化趋势不同。大部分国家，如美、日、德等国，从二战后至今其住房保障范围都是先扩大后缩小，随着住房供需矛盾的缓和，政府住房保障范围相应缩小；但是像新加坡这样的国家却将住房保障推行为普惠性的政策，政府住房保障的范围不断扩大，只是政府投资的重点随着住房数量的增加逐渐转向住房质量的提升和改善；而英国的住房保障范围则呈现出先扩后缩再扩的波浪式变化，政府住房保障的范围随着住房短缺情况的变化而变化。

6.2 政府住房保障的方式

政府住房保障实质上是一种财政补贴，而这种财政补贴的运用方式主要分为两种：一是供给方补贴；二是需求方补贴。

供给方补贴是指政府直接介入房地产供给并提供财政补贴的房地产公共投资方式，也称为“砖头补贴”、生产者补贴。由于中低收入家庭住房消费能力较弱，政府部门通过降低生产者融资、建造和经营成本或提高其经营、销售收入等对供给方的补贴引导和激励私营部门生产面向中低收入家庭的住房，以此推动中低收入家庭住房市场的供给量增加。供给方补贴通常采用两种做法：一种是政府部门直接建造公共住房或收购二手房作为公共住房，提供给社会低收入群体或住房困难者居住；另一种是政府有条件地向房地产企业或非盈利性组织提供财政补贴，如贷款优惠、税收减免、

地价优惠、租金或售价补偿等，其条件多是限制建成房屋的销售或租赁对象、价格等。

需求方补贴是指政府向房地产需求者提供财政补贴的房地产公共投资方式，也称为“人头补贴”、消费者补贴。中低收入家庭住房消费困难主要体现在三个层次：第一个层次是收入低造成只能租房或只能购买居住环境和品质较差的商品房；第二个层次是收入不稳定无法借助长期贷款购房；第三个层次是没有足够的储蓄支付首付款。政府部门通过降低中低收入消费者购买住房的融资成本、减少住房消费支出等，以提高其住房消费意愿和能力。需求方补贴通常采用的方式，包括租金或售价补贴、贴息贷款、政府担保、税收优惠等。

各国具体的住房保障方式如下所述。

6.2.1 美国：从供给方补贴开始，到需求方补贴逐渐成为主流

美国的住房补贴分为以项目为基础的补贴（project-based housing subsidy）和以租户为基础的补贴（tenant-based housing subsidy）。以租户为基础的补贴是补贴跟“人”（租户）走，如果承租者搬迁，他们可以继续享受补贴。而以项目为基础的补贴则不同，住户一旦离开公共住房即不再享受补贴，此类补贴又称为跟“房”走的补贴。

以项目为基础的补贴是联邦政府推行的住房补贴工程，对公共住房补贴和对私有住房的补贴同属于这个范畴。公共住房补贴制度始于1937年，是最早的补贴方式。具体内容是，由联邦政府负责拨付建造公共住房的所有资金，地方政府（或州政府）的住房局负责监督公共住房的建造、分配和管理，产权归地方政府住房局。公共住房的维修和管理营运的资金也由联邦政府负担。对私有住房的补贴始于1961年，包括两种方式：一是政府帮助低收入者购买住房；二是政府帮助低收入者租赁指定的私有住房。在第一种方式下，购房者须通过抵押贷款获得住房，并拥有住房的所有权，政府对抵押贷款提供部分补贴，如补贴一部分首期付款，或补贴全部抵押贷款的交易成本、或对抵押贷款提供担保，或补贴一部分抵押贷款利息。这项措施极大地刺激了收入较低但有稳定工作的家庭购房。第二种方式是由政府选择一部分合格的私人住房提供给贫困者。被选中的住房的房主可以得到政府提供的抵押贷款担保和获得稳定的租金收入。此外，联邦政府还为这些住房提供部分营运和维修资金。

以租户为基础的补贴分为发放住房证和住房券两种方式，但接受对象都是低收入家庭。具体操作是，联邦政府按照住房市场一般租金水平确定补助金额，承租者自己寻找和选择想要承租的住房，经过讨价还价协商确定租金。选定住房的质量及承租者和房主之间的租约须经地方政府住房局的确认之后，地方政府住房局直接以住房证或住房券的方式向房主支付一部分租金。政府补贴的标准是租户按家庭收入的25%支付

房租，其余部分由政府给房主补齐。住房证补贴始于 1974 年，住房券始于 1983 年。住房证和住房券略有区别：享受住房证的住户不能承租房租高于联邦政府确定的租金水平的住房，而享受住房券的住户则没有这个限制。即如果选择的住房房租高于政府的规定，由承租者负担租金差价；如果承租者选择的住房房租低于政府规定，租金差额归承租者。^[117]

由上可见，美国的住房保障方式是从对供给方的直接补贴开始，到 20 世纪 70 年代后对需求方的补贴逐渐成为主流，但供给方补贴也同时存在。

6.2.2 英国：从供给方补贴转向需求方补贴，近来供给方补贴增加

从 1919 年开始，英国政府一方面通过地方当局直接建设住房（direct provision），进行大规模的公有住房建设；另一方面为增加住房供应鼓励住房建设，英国政府向按标准建设的新房的供应者提供一次性补贴金。按照 1919 年《住房法案》（Housing Act），符合建设标准的新住房的私有建筑商们，无论其住房是否被出售或者出租，都可以一次性向政府索取每套住房约 130~160 英镑的补贴金；根据 1923 年的《住房法案》，地方市政部门可以得到每套住宅每年 6 英镑共补 20 年的补贴金，并考虑给私有建设者们一次性 75 英镑的补贴金。^[105]英国政府还资助了住房协会（Housing Association）发展的大部分成本，使住房协会的还贷资金缩减到能被租金所覆盖，其快速扩张，逐渐成为新社会住房（newsocial housing）的主要供应者。

1972 年英国颁布《住房金融法案》（Housing Finance Act），强调了住房政策的核心应该是“补贴居民，而不是补贴房屋”，这可视为英国住房公共投资模式由对供给方直接补贴和干预逐步转向需求方补贴的标志。随后，英国政府开始出台多种需求补贴政策，包括贷款利息税减免（mortgage interest tax relief）、房租减免（rent rebate）、房租津贴（rent allowance）等等，这些政策逐渐被整合为综合性的住房救济项目（Housing Benefit Programme）。

2004 年底鉴于房价的快速上涨导致的住房短缺扩大化，英国政府通过了修订后的《住房法》，供给方补贴被重新提上日程：2004 年计划在 3 年内建设 7 万多套经济住房；2006 年，计划投入约 10 亿英镑用于建造一般居民买得起的住房；2007 年计划 3 年内投入 80 亿英镑新建至少 18 万套平价住房，以增加房源，缓解英国社会日益严峻的住房矛盾^[112]。

可见，英国的住房保障方式经历了从供给方补贴为主转向需求方补贴为主的过程，而在近年来供给方补贴的比重又有所提升。

6.2.3 日本：供给方补贴和需求方补贴齐头并进

日本政府构造了以日本住宅金融公库、日本住宅都市整備公团和地方住宅供给公社为主体的社会保障性住房供应体系。其中住宅金融公库承担住宅资金融通职能，公团和公社则直接建造和提供住宅。

日本的住房供给方补贴方式主要包括：（1）以低息贷款促进企业从事民间住宅建设。政策性的住房金融机构——住房金融公库，为住房建设住房提供长期低息资金。日本政府还在大藏省的支持下成立了 6 家住宅专业银行为房地产开发融资。（2）组织公团进行住宅开发。日本政府在积极进行普通居民住宅建设与经营的同时，还组织公团进行住宅开发管理。公团利用政府财政投融资资金建设住宅，也可按照法定程序依法提出住宅征地申请，由有关机构审批。由中央和地方政府组织的住宅建设公团，提供了占全国居民户数 10% 的住宅。

日本的住房需求方补贴方式主要体现在：政府以低税和免税优惠促进私人住宅的兴建与购置。日本在《住宅取得促进税制》中规定，利用住宅贷款自购、自建住宅的居民，在 5 年内可以从每年的所得税中扣除当年年底的住宅贷款剩余额的 1%。另外，政府对财产登记税、不动产所得税、城市建设税实行了减免，并且规定，住房资金中的赠款部分可以免交赠与税。政府曾举办了一种 50 万日元以内的免税利息的“住宅零存整取邮政储蓄”。在不动产取得税、固定资产税等方面对住宅用地实行优惠，不动产取得税一般用地为 4%，住宅用地只按 3% 征收。固定资产税率对住宅用地面积在 200 平方米以上的减半，200 平方米以下的只缴纳四分之一。^[123]

从时间上来看，日本的住房保障发展晚于欧美等国，但是由于在供给方补贴和需求方补贴上的齐头并进，使得日本政府在较短的时间内较好地解决了低收入群体的住房，21 世纪以来，政府住房保障已经被控制在很小的范围内，市场机制成为住房配置的主要方式。

6.2.4 新加坡：以供给方补贴为主，辅之以需求方补贴

新加坡房地产业公共投资的典型特点是推行普惠制的组屋政策，政府主导组屋的开发与建设，由建屋发展局具体实施。

在土地开发阶段，政府严格控制土地资源，为组屋建设提供了强有力的土地供应保障。新加坡土地分国家所有和个人所有两种，其中，国有土地占土地总数的 80% 左右。1966 年，政府颁布了《土地征用法令》（Land Acquisition Act），规定政府有权征用私人土地用于国家建设，可在任何地方征用土地建造公共组屋，政府有权调整被

征用土地的价格，价格规定后，任何人不得随意抬价，也不受市场影响。根据该项法令，新加坡政府协助建屋发展局以远低于市场价格的价格获得开发土地，保证了大规模建设公共住房所需的土地。^[131]

在房产开发阶段，政府通过建屋发展局主导组屋的开发与建设。新加坡建屋发展局直属国家发展部，是一个独立的非营利机构，其财政预算纳入国家计划，新加坡政府赋予其广泛的合法权力，它既代表政府行使权力，负责制定组屋的发展规划及房屋管理，实现“居者有其屋”的政策目标；同时又作为最大的房地产经营管理者，负责组屋的施工建设工程、房屋出售和出租。多年来，建屋发展局一直都是新加坡唯一获授权的公共住房供应机构，直到最近才有为数不多的私人发展商被允许参与公共房屋开发。

在房屋租售阶段，政府分级提供公有住宅补贴。严格按家庭收入情况来确定享受住房保障水平，住房短缺时期只有月收入不超过 800 新元的家庭才有资格租住公有住宅；购买公有住宅，一室一厅单元房政府补贴三分之一，三室一套单元房，政府只补贴 5%，4 室以上一套单元房，不仅无补贴，而且按房价的 5% 上交政府。^[123]

新加坡的住房保障方式以供给方补贴为主，辅之以需求方补贴。同时，由于政府主导建设的组屋占住房的绝大部分，住房金融由政府直接控制，具有很强的政策性和目的性。

6.2.5 住房保障方式的国际经验总结

纵观各国政府住房保障的方式及其变迁，呈现出如下规律性的特征。

其一，住房保障方式大多是从对供给方补贴为主开始，随后逐步转向需求方补贴为主。供给方补贴转向需求方补贴的过程，也是住房短缺从数量型短缺转向结构型短缺的过程，也就是说，当住房短缺是由于住房总量不足导致的数量型短缺时，多采用供给方补贴的方式，而当住房总量得以增加、住房短缺属于结构型短缺的时候，则多采用需求方补贴。美、英等国在住房领域的政策变迁都体现出这样的特征。

其二，供给方补贴与需求方补贴同时存在，而且根据各国社会经济生活的不同而有所差异。例如，日本的城市化进程晚于欧美等国，为在短时间内解决居民的住房问题，日本采用了供给方补贴和需求方补贴并重的住房保障方式；而新加坡的国家规模较小，供给方补贴政策制定的较为详尽，使得住房保障以供给方补贴为主的方式能够一直延续下来，并取得了较好的住房保障效果。

6.3 政府住房保障的资金来源

6.3.1 美国：主要由中央财政承担，私人金融机构也参与其中

美国的公共住房补贴制度始于 20 世纪 30 年代，由联邦政府负责拨付建造公共住房的所有资金，地方政府（或州政府）设置住房局负责监督公共住房的建造、分配和管理，产权归地方政府住房局。公共住房的维修和管理营运的资金也由联邦政府承担。到 20 世纪 80 年代，联邦政府开始有计划地取消其住宅建设，逐步减少对可支付住宅建设的支持，转向通过税收减免来支持私人部门开发可支付住宅。

美国房地产金融发达，为住房投资提供了众多的资金来源渠道。美国私人金融机构和政府金融机构都经营房地产贷款，积极地参与住房建设，特别是个人住房抵押贷款。私人金融机构中的商业银行，房地产抵押贷款证券化趋势突出；私人金融机构中的非银行储蓄机构，如储蓄放款协会、互助储蓄银行、信贷协会等也经营房屋抵押贷款。美国政府有专门的信贷机构，如联邦住宅放款银行委员会、联邦住宅抵押贷款公司、联邦住宅管理委员会等，其主要职能是为放款协会提供贷款二级市场，为买房提供抵押贷款保险与资金。

此外，美国政府成立了“联邦住宅银行抵押贷款系统”（FHLB），由 FHLB 开始向公共住房开发商和中低收入家庭提供低息贷款。FHLB 提供的抵押贷款可以由联邦政府提供担保，贷款周期较长，降低了中低收入家庭的贷款门槛，从而使相当一部分家庭借助于 FHLB 的贷款支持得以购买住宅。美国政府还成立了“联邦储蓄贷款保险公司”，负责为中低收入家庭提供抵押贷款保险。二战后成立的退伍军人管理局，专门为退伍军人提供抵押贷款担保，由退伍军人管理局提供担保的抵押贷款不需要支付保险费、可免付首付款、贷款利率低、贷款期限较长，这在很大程度上解决了退伍军人的住房问题。美国国会又成立了获得政府信用支持的抵押贷款机构房利美（Fannie Mac）和房地美（Freddie Mac），其主要职能是购买抵押贷款资产，然后将其重新打包为债券，出售给投资者，以便于资金在投资者和购房者之间的流动。美国政府还实行了对私人金融机构进行补贴的计划，扶植和鼓励私人金融机构向公共住房开发商提供低息贷款。

6.3.2 英国：中央财政和地方政府共同负责，大部分由中央政府承担

在英国，住宅法律明确规定了居住权是公民权利的重要组成部分，政府在承担公民住房问题上具有不可推卸的责任。解决中低收入居民住房问题的资金来源明确由中央政府负责，地方政府的公共住房建设资金来自于中央政府，地方政府设立相应的住

宅建设、补贴发放管理机构，负责具体实施工作。在英国的中央财政预算中，住房保障资金的投入是一个重要方面，大约占预算支出总额的6%左右。^[103]在廉租房方面，英国公共住房的租金远远低于住房供应的成本，这之间的差额是由中央政府的财政补贴和地方政府的税收共同弥补，中央政府承担了其中的大部分。

中央政府的住房保障预算资金，除了向地方政府拨付外，也直接向住房协会拨付。住房协会是具有英国特色的住房供应机构，是介于政府与民间的组织机构，体现的是一种民众互助形式的投融资体制，强调市场参与者的“自律”意识。由于中央财政的住房建设和维修拨款受政府保障能力的限制，即使经过批准对地方政府拨付的建房资金，也要受到政府财政赤字规模的限制。相比之下，住房协会则不受相应因素的制约，可以通过贷款解决资金短缺问题，可以更多地利用房屋抵押在私人资本市场上借入资金，在一定程度上缓解了政府投入的不足，因而更有利于加快筹措住房的建设与维修资金，但也提高了借入成本。

6.3.3 日本：以中央财政支出为主，包括财政拨款和财政投资性贷款

日本公共投资的保障性住房资金主要来自于中央政府财政支出，地方政府的职责主要是土地优先供应和组织建设管理。在政府提供的保障性住房中，主要以租赁形式解决低收入家庭的住房困难问题。日本政府在支持兴建廉价住房方面的主要做法是，中央政府出资鼓励地方政府兴建或收购住房，然后再以较低价格出售或出租给中低收入者。

日本住房产业的公共投资资金来源分为两类，一类是政府财政拨款，用于低收入家庭的租房、购房补贴，同时也可用于资助国营住宅建设；另外一类是政府的财政投资性贷款，一方面用于对公团住房建设的投资贷款，另一方面也用于将资金贷给住房金融公库，再由后者进行建设公共住房和向低收入者发放住房贷款。

日本房地产金融模式的特点是官民结合，以央行为领导，民间金融机构为主体，政策性金融机构为补充。政策性住房金融机构有住宅金融公库、住房公团、住宅融资保证协会等；民间的住房金融机构由包括住宅金融专业公司、劳动金库、住房社团等。

住宅金融公库是极具日本特色的住房金融模式，1950年日本制定了《住宅金融公库法》，成立了住宅金融公库，公库隶属于国土交通省，与同为政府为背景的住宅公团、国营住宅被称为日本住宅经济的三大支柱，为中低收入家庭的住房保障提供了积极的资金支持，为解决日本国民的住房问题，特别是对稳定金融市场的利率和资金，发挥了巨大作用。住宅金融公库的主要业务是向自建或购买住宅的国民提供长期、稳定的低息贷款，为民间住房信贷机构提供贷款保险，发放建设住房贷款，并向建造出

租用住宅的土地所有者提供贷款，同时为宅基地的开发与整理、土地的合理利用和建城区的再开发资金。住宅金融公库发放的贷款，条件优惠，偿还期长，利息较低，以支持日本国民的住房建设和住房消费。其资金来源除了财政拨款外，还有政府借款或通过财政筹集的邮政存款、保健年金、国民年金、政府担保的公团和公库发行的住宅债券，以及放贷的利息和国家给予的相当于利率差额的补助。

1981年住宅公团与宅地开发公团合并成立了住宅都市整備公团。公团为非营利性质，直接隶属于中央政府，面向全国居民提供住宅。公团主要职能是以中心城市为主，以中等收入阶层为对象，直接建造低成本住宅，向中等收入家庭出售、出租，以综合开发的形式成片改造旧城区和开发新区，推进城市建设与住宅建设一体化。其资金来源包括财政拨款和民间融资。

6.3.4 新加坡：以住房公积金为核心资金来源

新加坡的住房金融由政府直接控制，具有很强的政策性和目的性。新加坡住房投融资模式的核心是推行住房公积金制度。公积金制度使新加坡政府积累了巨额资金，成为支持住房发展的主要资金来源，公积金的建立也为新加坡社会的许多方面提供了可靠的经济保障。

住房公积金制度建立于1950年，最早是新加坡为维护劳工和受薪者福利所采取的一种强制性储蓄，逐步发展成为覆盖全社会的具有提供住房、养老、医疗、投资和教育等的社会保障储蓄制度。新加坡政府通过成立中央公积金局来管理住房公积金。公积金首先作为一种强制储蓄制度，它规定任何一个雇员每月必须按一定比例扣除一部分工资，雇主（私人企业或政府部门）也必须按雇员同样的比例每月拿出一笔钱记在雇员的名下，统一存入中央公积金局作为雇员的公积金。同时，公积金也是一种全民互助的保险机制，由于房地产价值量大而个人和国家普遍储蓄不足的情况下，通过集合全国上下的储蓄力量，以不同的时间和地点，分散贷放给个人，减轻了资金使用上的时间空间限制。现在，公积金的使用范围已经从购房扩大到治病、养老和交子女的学费。

经过几十年的发展，公积金这种政策性和目的性房地产投融资制度很好地解决了房地产建设资金的持续发展问题。一方面，公积金制度的建立使政府积累了大量的住房建设资金；另一方面，公积金局还向住房建筑承包商提供了贷款。因而使公积金成为新加坡房地产公共投资与私人投资的重要资金来源。

6.3.5 住房保障资金来源的国际经验总结

从上述各国住房保障的资金来源来看，具有一定的相似之处。首先，中央政府的财政支出成为多数国家住房保障的主要资金来源。美国、英国、日本等国，中央政府都在住房保障方面承担了全部或大部分责任，以中央财政资金来支持保障性住房的建设。其次，住房公共投资金融体系的建立有助于完善公共投资的资金来源。美国的联邦住宅银行抵押贷款系统、日本的住宅金融公库、新加坡的公积金制度都在完善房地产业公共投资资金来源方面起到了积极的作用。

7 结论与建议

(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。我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) 农民工住房问题的实质是住房支付能力不足，面积小、条件差等只是表象，解决农民工住房问题的关键是提高农民工的住房支付能力

回顾农民工住房问题的发展历程，由于绝大部分农民工家庭在流入地的住房支付能力不足，无法通过市场渠道获得正常的住房，加之政府住房保障的缺位，因而，农民工家庭只能退而求其次，选择低于社会正常标准的住房，如城乡结合部“城中村”内的违章建筑、老城区的危旧住房、地下室或是单位的工棚等临时性建筑，其中还有不少人选择了“群租”的方式降低住房支出。由此，居住拥挤、生活设施简陋（有的甚至没有厕所）、卫生条件差、周边教育医疗配套少、治安乱等常见的农民工住房问题都集中体现出来。农民工住房问题的实质是住房支付能力不足，提高农民工在市场上的住房支付能力是解决农民工住房问题的关键，也是农民工住房保障政策的关键。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，从市场供求两方面提高农民工的住房支付能力。供给方面，应通过供给方补贴提供更多适合农民工特点的房源。针对农民工以租房为主、住房来源较为单一的现状，政府应拓展低价位出租房屋的供给来源，既要建设和收购廉租房、公租房等政府保障性住房，也要利用税收优惠等手段鼓励私人部门提供符合要求的出租房源。需求方面，应通过政府需求方补贴直接提高农民工的住房支付能力，如向租房者提供旨在提高其住房支付能力的货币补贴或租房券等。其他提高住房支付能力的措施还包括：加强职业教育及劳动技能培训；调整收入分配结构，提高一次分配的公平性；解决工资拖欠问题；加快宅基地改革，建立资产变现的渠道；建设包括养老、教育、医疗等在内的城乡统筹社会保障体系等等。

(3) 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

在 2007 年 12 月建设部、发展改革委、财政部、劳动保障部和国土资源部五部委发布的《关于改善农民工居住条件的指导意见》(建住房[2007]276 号)中,明确提出用工单位是改善农民工居住条件的责任主体。但从 2010 年全国 106 个农民工集中城市的调查结果来看,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、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,单纯依靠要求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,而且需要进一步明确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。

(4) 农民工的住房问题也存在着群体内部的差异,并非所有农民工都需要纳入政府住房保障范围

从农民工住房支付能力的测度和农民工对政府住房保障的期望来看,农民工的住房问题也存在着群体内部的差异。对我国农民工住房支付能力的测度结果表明,有很少部分的农工具具备从市场上购买或租赁住房的能力。而且,有相当一部分农民工表示不需要本地政府帮助其解决居住问题。因而并不是所有的农民工都需要纳入住房保障范围。面对农民工群体的内部差异,应分层次解决其住房问题,对于其中收入水平较高的群体,可引导其先租后买通过市场渠道解决住房问题;对于收入水平较低无力通过市场满足其基本居住需要的群体,由政府提供住房保障。对农民工住房的消费影响因素的分析表明,住房保障范围还受到地域因素的影响,如流入地城镇的人口密度、住房市场供求状况等。与住房供求关系较好的地区相比,人口稠密、住房供求紧张的地区,存在住房困难的农民工也会更多,需要政府提供住房保障的范围也会有所扩大。因此,在制定农民工住房保障政策时还应考虑到个体差异和地域差异。

(5) 农民工的住房问题与老家住房情况紧密相联,农民工住房问题的解决有赖于城乡统筹的土地与住房制度改革

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。从农民工群体的发展趋势来看,农民工群体还将在较长的历史时期内存在。从长期来看,城乡统筹的土地制度改革与住房制度改革是必须的。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] 韩长赋. 中国农民工的发展与终结[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [2] 国家统计局. 中华人民共和国2011年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2012-02-22)[2012-04-22].
http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20120222_402786440.htm.
- [3] Turner J C. Housing priorities, settlement patterns, and urban development in modernizing countries[J]. *Journal of the American Institute of Planners*, 1968,34(6):354-363.
- [4] Ward P M. Intra-city migration to squatter settlements in Mexico City[J]. *Geoforum*, 1976,7(5 - 6):369-382.
- [5] Eckstein S. Urbanization revisited: Inner-city slum of hope and squatter settlement of despair[J]. *World Development*, 1990,18(2):165-181.
- [6] Wu W. Migrant settlement and spatial distribution in metropolitan Shanghai[J]. *The Professional Geographer*, 2008,60(1):101-120.
- [7] Liu Y, Wu F. Urban poverty neighbourhoods: typology and spatial concentration under China ' s market transition, a case study of Nanjing[J]. *Geoforum*, 2006,37(4):610-626.
- [8] Jeong J. From illegal migrant settlements to central business and residential districts: Restructuring of urban space in Beijing ' s migrant enclaves[J]. *Habitat International*, 2011,35(3):508-513.
- [9] Amis P. Squatters or tenants: the commercialization of unauthorized housing in Nairobi[J]. *World Development*, 1984,12(1):87-96.
- [10] Erman T. Squatter (gecekondu) housing versus apartment housing: Turkish rural-to-urban migrant residents' perspectives[J]. *Habitat International*, 1997,21(1):91-106.
- [11] Sakay C, Sanoni P, DEng T H. Rural to urban squatter settlements: the micro model of generational self-help housing in Lima-Peru[J]. *Procedia Engineering*, 2011,21(0):473-480.
- [12] 李善同, 张秀兰, 莫荣, 等. 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(07):84-98.
- [13] 黄卓宁. 农民工住房来源及住房水平的实证研究[J]. *珠江经济*, 2007(09):59-73.
- [14] Zhang L, Zhao S X B, Tian J P. Self-help in housing and Chengzhongcun in China's urbanization[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*,

- 2003,27(4):912-937.
- [15] Hamid M. Rural stratification, rural to urban migration, and urban inequality: Evidence from Iran[J]. *World Development*, 1986,14(6):713-725.
- [16] 刘玉亭, 何深静. 中国大城市农村移民居住问题的国际研究进展[J]. *国际城市规划*, 2008(04):19-23.
- [17] Wang Y P. Living conditions of migrants in inland Chinese cities[J]. *The Journal of Comparative Asian Development*, 2003,2(1):47-69.
- [18] Wu W. Sources of migrant housing disadvantage in urban China[J]. *Environment and Planning A*, 2004,36(7):1285-1304.
- [19] Sato H. Housing inequality and housing poverty in urban China in the late 1990s[J]. *China Economic Review*, 2006,17(1):37-50.
- [20] 周滔, 吕萍. 农民工住房的消费特征与供应策略[J]. *建筑经济*, 2011(03):85-88.
- [21] 韩俊, 汪志洪, 崔传义, 等. 农民工住房态势及其政策框架[J]. *重庆社会科学*, 2010(10):67-70.
- [22] 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(07):38-42.
- [23] 袁中友. 农民工城镇住房解决模式与路径选择[J]. *改革与战略*, 2008(06):51-53.
- [24] 张智. 北京市农民工住房选择行为及其影响因素分析[J]. *建筑经济*, 2010(01):5-8.
- [25] Wu W. Migrant housing in urban China: choices and constraints[J]. *Urban Affairs Review*, 2002,38(1):90-119.
- [26] Arifin L S, Dale R. Housing needs of migrant women industrial workers in Surabaya: insight from a life story approach[J]. *Habitat International*, 2005,29(2):215-226.
- [27] 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(04):74-78.
- [28] Rosen H S. Chapter 7 Housing subsidies: Effects on housing decisions, efficiency, and equity[M]//*Handbook of Public Economics*. Elsevier, 1985:375-420.
- [29] Sinai T, Waldfogel J. Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock?[J]. *Journal of Public Economics*, 2005,89(11 - 12):2137-2164.
- [30] 董昕. 政策性住房供应对房价走势的影响分析[J]. *价格理论与实践*, 2008(05):38-39.
- [31] 谭臻尧, 矫帅. 将住房保障纳入社会保障体系 更好地解决群众的住房问题[J]. *中国房地产*, 2006(01):35-37.
- [32] 黄小彪. 论政府对住房市场的干预[J]. *中国房地产金融*, 2002(11):3-7.
- [33] 曹振良等. *房地产经济学通论*[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003.

- [34] Donnison D, Ungerson C. Housing Policy[M]. London: Penguin Books, 1982.
- [35] Gilbert A. Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa[J]. Habitat International, 2004,28(1):13-40.
- [36] 褚超孚. 城镇住房保障规模影响因素的相关分析研究[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2005(04):106-113.
- [37] 刘洪玉, 耿媛元. 住房支付能力分析[J]. 建筑经济, 1999(07):39-41.
- [38] 赵路兴, 浦湛. 中低收入家庭住房保障收入线划分研究[J]. 城市开发, 2003(11):59-61.
- [39] 刘琳, 罗云毅, 程选, 等. 我国城镇住房保障制度研究[J]. 宏观经济研究, 2009(08):5-11.
- [40] 莫雪娟. 我国城镇居民住房保障适度规模研究[D]. 暨南大学, 2008.
- [41] 翁清, 孙智英. 我国保障性住房供应模式探析[J]. 发展研究, 2009(04):67-69.
- [42] 吕萍, 周滔. 农民工住房保障问题认识与对策研究——基于成本-效益分析[J]. 城市发展研究, 2008(03):110-114.
- [43] Howenstine E J. The consumer housing subsidy approach versus producer housing subsidies: International experience[J]. Cities, 1986,3(1):24-40.
- [44] Mansur E T, Quigley J M, Raphael S, et al. Examining policies to reduce homelessness using a general equilibrium model of the housing market[J]. Journal of Urban Economics, 2002,52:316-340.
- [45] Eriksen M D. The market price of low-income housing tax credits[J]. Journal of Urban Economics, 2009,66(2):141-149.
- [46] 卢有杰. 全面分析城镇住房保障制度[J]. 城乡建设, 2004(04):40-42.
- [47] 刘颖. 城市贫困群体住房保障政策的经济效应论证[J]. 经济体制改革, 2004(05):45-48.
- [48] 徐虹. 保障性住房政策的选择运用[J]. 中央财经大学学报, 2008(06):13-18.
- [49] 宋博通. 三种典型住房补贴政策的“过滤”研究[J]. 城乡建设, 2002(08):27-29.
- [50] 郑思齐, 曹洋. 农民工的住房问题:从经济增长与社会融合角度的研究[J]. 广东社会科学, 2009(05):34-41.
- [51] 郑思齐, 廖俊平, 任荣荣, 等. 农民工住房政策与经济增长[J]. 经济研究, 2011(02):73-86.
- [52] 黄乾. 农民工定居城市意愿的影响因素——基于五城市调查的实证分析[J]. 山西财经大学学报, 2008(04):21-27.
- [53] 陈春, 冯长春. 农民工住房状况与留城意愿研究[J]. 经济体制改革, 2011(01):145-149.
- [54] 吕萍, 周滔, 高仁航. 农民工住房解决方式与现行土地政策之冲突[J]. 中国房

- 地产, 2007(03):49-51.
- [55] 蒋荣昌. “三农”问题的核心困结及其解决之道[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2008(04):73-79.
- [56] 梅建明, 王朝才. 农民工“入城”与城乡统筹发展[J]. 财政研究, 2007(09):29-31.
- [57] 金三林. 解决农民工住房问题的总体思路和政策框架[J]. 中国房地产金融, 2010(08):16-20.
- [58] 郑功成, 黄黎若莲. 中国农民工问题: 理论判断与政策思路[J]. 中国人民大学学报, 2006(06):2-13.
- [59] 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(05):38-44.
- [60] 丁富军, 吕萍. 转型时期的农民工住房问题——一种政策过程的视角[J]. 公共管理学报, 2010(01):58-66.
- [61] 杨思远. 要重视对农民工的政治经济学研究[J]. 教学与研究, 2005(11).
- [62] 邓保国, 傅晓. 农民工的法律界定[J]. 中国农村经济, 2006(03):70-72.
- [63] 王凯, 侯爱敏, 翟青. 城市农民工住房问题的研究综述[J]. 城市发展研究, 2010(01):118-122.
- [64] 焦秀琦. 世界城市化发展的S型曲线[J]. 城市规划, 1987(02):34-38.
- [65] 谢文蕙, 邓卫. 城市经济学[G]. 北京: 清华大学出版社, 1996.
- [66] 国家统计局. 中国统计年鉴2011[G]. 北京: 中国统计出版社, 2011.
- [67] 王新健, 罗静. 农村城市化理论渊源与发展综述[J]. 经济科学, 1995(03):75-79.
- [68] 蔡昉. 刘易斯转折点与公共政策方向的转变——关于中国社会保障的若干特征性事实[J]. 中国社会科学, 2010(06):125-137.
- [69] 曾广福. 西方消费理论述评[J]. 学术界, 2006(04):286-290.
- [70] Campbell J Y, Mankiw N G. The response of consumption to income: A cross-country investigation[J]. European Economic Review, 1991,35(4):723-756.
- [71] 龙志和, 周浩明. 西方预防性储蓄假说评述[J]. 经济学动态, 2000(03):63-66.
- [72] 朱春燕, 臧旭恒. 预防性储蓄理论——储蓄(消费)函数的新进展[J]. 经济研究, 2001(01):84-92.
- [73] 何智奇, 邓小军, 韩惠丽. 凯恩思消费函数理论后继创新与发展[J]. 商业时代, 2008(02):21-22.
- [74] 毕宝德, 柴强, 李铃. 土地经济学(第四版)[G]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [75] Rosen Harvey S. 财政学(第七版)[M]. 郭庆旺, 赵志耘, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [76] 董昕. 中国房地产业的公共投资研究[D]. 财政部财政科学研究所, 2010.

- [77] Brue Stanley L. 经济思想史（原书第6版）[M]. 焦国华, 韩红, 译. 北京: 机械工业出版社, 2003.
- [78] 国务院研究室课题组. 中国农民工调研报告[M]. 北京: 中国言实出版社, 2006.
- [79] 国家统计局. 中华人民共和国2010年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2011-02-28)[2012-04-22].
http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20110228_402705692.htm.
- [80] 韩长赋. 中国农民工发展趋势与展望[J]. 经济研究, 2006(12):4-12.
- [81] 中国农民工战略问题研究课题组, 韩俊, 汪志洪, 等. 中国农民工现状及其发展趋势总报告[J]. 改革, 2009(02):5-27.
- [82] 段成荣, 马学阳. 当前我国新生代农民工的“新”状况[J]. 人口与经济, 2011(04):16-22.
- [83] 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(04):33-38.
- [84] 课题组外来农民工. 珠江三角洲外来农民工状况[J]. 中国社会科学, 1995(04):92-104.
- [85] 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(05).
- [86] 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(09):89-96.
- [87] 张戈. 农民工生存状况调查[J]. 浙江人大, 2005(01):46-49.
- [88] 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(01):47-52.
- [89] 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(01):3-23.
- [90] 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(01):46-50.
- [91] 严翹君. 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(03):224-230.
- [92] 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(01):33-37.
- [93] 黄烈佳, 童心, 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(02):21-22.
- [94] 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.
- [95] 世界银行亚洲区中国局环境人力资源和城市发展处. 中国: 城镇住房改革的问

- 题与方案[G]. 北京: 中国财政经济出版社, 1992.
- [96] 陈杰. 城市居民住房解决方案——理论与国际经验[M]. 上海财经大学出版社, 2009.
- [97] 陈杰, 郝前进, 郑麓漪. 动态房价收入比——判断中国居民住房可支付能力的新思路[J]. 中国房地产, 2008(01):25-28.
- [98] Stone M E. Shelter Poverty: New Ideas on Housing Affordability[M]. Philadelphia: Temple University Press, 1993.
- [99] 新浪网. 李实: 农民工社会保障应该和城镇职工独立开来 [EB/OL]. (2012-03-17)[2012/04/22].
<http://finance.sina.com.cn/hy/20120317/182211614977.shtml>.
- [100] 徐彤. 中国农民工社会保障的经济效应研究[D]. 西安: 西北大学, 2011.
- [101] 赵冬缓, 兰徐民. 我国测贫指标体系及其量化研究[J]. 中国农村经济, 1994(03):45-49.
- [102] 徐松明, 陈峰. 英国住房问题求解路径解析与中国借鉴[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2009(05):56-65.
- [103] 郝娟. 英国住房供应体系中廉价公房开发[J]. 国际城市规划, 2007(01):67-71.
- [104] 陈正兰. 英国住房福利政策研究[J]. 社会, 2003(07):12-16.
- [105] 刘玉亭, 何深静, 吴缚龙. 英国的住房体系和住房政策[J]. 城市规划, 2007(09):54-63.
- [106] 阎明. 发达国家住房政策的演变及其对我国的启示[J]. 东岳论丛, 2007(04):1-10.
- [107] 陈正兰. 英国住房福利政策研究[J]. 社会, 2003(07):12-16.
- [108] Nationwide. UK House Prices since 1952[EB/OL]. [2012/04/22].
http://www.nationwide.co.uk/hpi/downloads/UK_house_price_since_1952.xls.
- [109] 陈永杰. 英国地产泡沫困扰工党政府[N]. 21世纪经济报道, 2007-08-10.
- [110] 钟文. 英国人购房能力接近历史最低点[N]. 中国税务报, 2007-09-12.
- [111] 孙海燕, 宋学锋. 英国住房制度对我国城市住房产业发展的启示[J]. 徐州师范大学学报(哲学社会科学版), 2009(03):116-120.
- [112] 新华网. 英国政府投入80亿英镑建平价住房[EB/OL]. (2007-07-25)[2012/04/22].
http://news.xinhuanet.com/house/2007-07/25/content_6426190.htm.
- [113] 纪尽善. 加快中国住房制度创新步伐——德国住房制度考察启示[J]. 经济界, 2007(06):42-47.
- [114] 孙令军. 德国住房保障和住房金融的借鉴与启示[J]. 中国房地产, 2006(09):78-80.
- [115] 周家高. 德国住房政策及改革[J]. 中外房地产导报, 2003(15):36-37.

- [116] 郇公弟. 次贷下波澜不惊的德国房市[N]. 中国国土资源报, 2008-05-28.
- [117] 李建, 朱小慧. 欧美国家住房社会保障体系及对我国的启示[J]. 中国房地产金融, 2004(08):39-46.
- [118] 李华. 美国的居住隔离[J]. 城市问题, 2002(05):70-73.
- [119] 黄波. 战后初期美国住房问题及政府对策[J]. 武汉交通管理干部学院学报, 2001(04):28-31.
- [120] 马光红, 胡晓龙, 施建刚. 美国住房保障政策及实施策略研究[J]. 建筑经济, 2006(09):75-78.
- [121] 谭秀杰, 张子杰. 美国次贷危机综述 [EB/OL]. (2009-01-19)[2012/04/22]. <http://www.iis.whu.edu.cn/News/2008/113/28.shtml>.
- [122] 冯昭奎. 日本经济[G]. 2. 北京: 高等教育出版社, 2005.
- [123] 张静. 国外住房保障制度对我国的启示[J]. 城市开发, 2002(02):60-62.
- [124] 于萍. 日本住宅建设的现状和发展趋势[J]. 北京房地产, 2006(09):98-101.
- [125] 刘浩远. 日本: 给中低收入者建低价房[N]. 中国证券报, 2007-06-08.
- [126] 梁艳琴. 评析日本住宅政策改革[J]. 科学之友(B版), 2009(01):107-109.
- [127] 文林峰. 日本住房政策给我们的启迪[N]. 中国税务报, 2006-12-20.
- [128] 姚远. 公团住宅: 日本住房建设的启示[J]. 沪港经济, 2009(04):74-75.
- [129] 王保畚. 居者有其屋——新加坡解决“房荒”问题之路[J]. 中外房地产导报, 1994(19):31-33.
- [130] 何跃. 新加坡住房改革及其社会效应[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 1998(06):110-113.
- [131] 郭伟伟. “居者有其屋”——独具特色的新加坡住房保障制度及启示[J]. 当代世界与社会主义, 2008(06):162-167.
- [132] 宋培军, 张秋霞. 试论新加坡住房市场的体制特点及其成因[J]. 当代亚太, 2004(08):57-62.