

农民工的心声：给我一个小小的家

□ 秦虹



目前,我国进城经商务工的农民工总数达到2亿多人,其中,异地流动的农民工为1.49亿人,他们已经成为我国工业化进程中一支不可或缺的新型劳动大军。

这些农民工能否在城镇长期有序定居,事关我国社会经济稳定发展和全面建设小康社会的大局。

改革开放以来,我国城镇化速度尽管非常快,但是其中却存在着明显的不稳定因素。2008年我国的城镇人口达到6.07亿人,但其中约1.5亿异地流动的农民工,由于存在着户籍、土地、保障、住房等方面的原因,大多仍难以真正在城市稳定居住,随时有可能回流到农村,如果扣除这部分没有扎根在城镇里的农民工,那么我国的城镇化率有可能比统计数据低十个百分点左右。

城镇化是我国经济发展的引擎之一,也是解决“三农”问题的根本出路,顺利推进城镇化是我国的一项重要国家战略。

农民工定居城镇的条件已有雏形

2008年与1978年相比,我国的城镇人口增长了4.4亿人,建筑连接成片、基础设施配套齐全的城市建成区面积扩大了4倍。这一时期的快速城镇化,有补历史欠账的因素,有行政区划调整的因素,有政府行政力推动的城市结构调整的因素,靠城市规模的扩张,许多农民被动变成了市民。无须讳言,这个过程的城镇化具有很大的粗放成分。

城镇化的顺利推进必须要依靠城镇集约式地发展,靠农民的主动性因素。经过长期的积累,我们可喜地看到,农民工变市民的条件正初步具备。

首先,农民工在城镇经商务工出现了长期化、家庭化和年轻化的趋势,致使定居城镇的意愿增强。

目前,不但农民工的数量已经非常庞大,而且农民工进城务工的实际状况也发生了很大的变化。一是长期化趋势增强。根据2007年对北京市城八区的一项调查表明,有10%的农民工外出年限在16年以上,平均外出年限为8年;农民工在外打工时间每增加1年,愿意返回老家的概率将会减少0.5%,而愿意成为城市居民的概率会增加0.6%;

二是家庭化趋势显现。目前农民工流动已呈现家庭化的趋势。根据有关学者的研究,有家庭人口随迁的农民工比重从1995年的29.5%,增长到2000年的37.5%,再增长到2007年的54.7%,2007年比1995年几乎增加了一倍;3人家庭的比重从1995年的6.2%,增加到2008年的21.2%,增长了15个百分点;有子女跟随打工的比重从1995年的9.7%,增长到2008年的28%,增长了2倍;

三是年轻化趋势明显。随着我国开放程

度的不断加大和农业剩余劳动力面临的持续压力,农民工外出打工的年龄程度越来越低,目前新生代农民工逐渐成为我国农民工群体的主体。一项教育部2006年关于“农村劳动力转移就业的社会政策研究”表明,年龄在45岁以下的农民工占到90%以上,其中16~25岁的占42.1%。这几年比重更有所提高。这些年轻的新一代农民工,特别是那些出生在城市里的农民工,文化综合素质普遍提高,乡土依恋情结逐渐淡化,城市归属感不断增强,物质要求和价值追求提升,融入城市社区的进程加快,定居城镇的意愿明显提高。

其次,农民工收入的提高,为进城定居奠定了物质基础。

尽管总体上看,农民工的收入与城镇职工有很大差距,但与自身相比,已经有了明显的提高。根据国家统计局农调总队等有关调查,2004年农民工外出务工的月平均收入为780元;2006年为966元,其中男性达到1068元;2007年上半年为1109元,其中男性达到1182元。特别是,高技能熟练工的月收入相对较高,2007年达到1500~3000元,北京和广州等特大城市的农民工月均工资也相对较高,2007年分别平均达到1200元和1400元左右。由此表明,农民工的工资水平近年逐年有了一定幅度的明显提升。

第三,社会保障制度全面推行,将加速推进农民工进城定居。

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

农民工定居城镇 迫切需要住房政策引导

居住是农民工融入城市社会,完成农民向市民转化的关键一环,是农民工市民化的基础。综合多项研究,目前农民工的住房有以下方面的特点:

第一,农民工的住房状况普遍较差,对住房的满意程度较低。

根据调查,建筑业和制造业吸纳了进城务工人员总数的半数左右,他们主要居住在工地的工棚和集体宿舍中;城乡结合部、城中村、居民楼地下室、经营场所是农民工的主要居住地,只有极少部分农民工购买或租住了条件良好的城镇住房;在农民工自租的住房中,80%以上居住的是临建房或简易房,这些

房子位置偏远、建筑密度大、安全隐患高;农民工人均住房面积低,居住集体宿舍的平均只有5平方米,集中居住在建筑业单位提供的宿舍的平均甚至不足3平方米,三人以上合住一间住房的占半数以上;农民工的居住环境恶劣,多数房屋缺少阳光、通风、集中取暖、独立卫生间等条件,阴暗、潮湿,卫生条件差;绝大多数农民工的住房的支出并没有随收入提高而增加,他们倾向于与同乡扎堆居住,融入城市的程度很低,健康的文体休闲娱乐等精神需求无法满足。

第二,随着越来越多的农民工家庭流入城市,对出租房的需求愿望大大增加。

2008年对杭州农民工的一项研究表明,农民工及其家庭租住城郊农民房屋的比重由1995年的9.7%猛增到2008年的37.6%。同期,农民工租住城市居民房屋的比重也从2.2%大幅度上升到7.2%。在我们调查的农民工中,也有超过44%的农民工更倾向于在其务工的城市租房居住。尽管农民工自己独立租房的愿望增强,但大城市住房的市场租金相对农民工的收入来讲仍然较高。据相关统计,我国目前有超过60%的农民工在长三角、珠三角等大城市和本省的省会城市就业,即使农民工家庭月收入达到3000元,租赁住房仍然困难。

第三,受收入较低而房价较高的影响,农民工在大城市购房能力普遍较弱,在中小城镇购房的意愿较强。

一是,农民工的收入虽然有了一定的增加,但平均收入仍大大低于城市居民收入,基本不具备在大城市购房的条件,如2008年在杭州的农民工居住在自购住房的比重仅有2.4%。但与进城定居意愿相吻合的是,愿意回到家乡附近中小城镇购房定居的比重不低。2006年一项对上海、广州、武汉、成都和阜阳等地农民工住房问题研究表明农民工愿意留在打工地居住的仅占30%,有35%的农民工有意回家乡附近的中小城镇买房定居,另有35%的农民工打算回乡建房;

二是,对于在大城市购房,不仅积累足够的资金支付首付款对农民工来讲相当困难,而且由于缺乏工作保障,获得贷款的可能性也很低;

三是,农民工群体就业的不稳定性和高流动性对农民工在城市购房决策也有重要影响。所有这些因素决定了,农民工在大城市购房难度很大,租房是最好的选择;中小城市和小城镇、大城市周边的卫星城镇更有条件满足农民工的购房愿望和能力。

第四,农民工在城里的购房愿望主要来自对子女教育的长远考虑。对北京农民工的调查发现,也有33%的农民工倾向于在城市买房,其中60%的是为子女今后的教育和生活考虑。2008年洛阳市统计局也曾就“进城农民的心愿”作过一次调查,32%的进城农民最关心子女教育问题,77.3%的父母希望子女跟随到市区上学,97.6%的进城务工农民希望子女接受高等教育。所以,政策引导农民工在城市落户和居住时,应充分考虑教育资源的开放。

解决农民工住房问题的政策建议

要实现城乡协调发展,就要找到使迁徙城镇的农村人口在城市定居下来的适当解决方式。这既不能让农民工完全自发解决,也不能由政府完全包办。具体政策思路是,针对农民工就业特点、居留意愿和承受能力,政策重点应在中小城市、小城镇和大城市各有侧重。

1.中小城市和小城镇的农民工住房政策重点配置在购房定居上。

中小城市和小城镇是大部分农民工经商务工的第一站,也是许多农民工回乡创业的重点地区;大城市周边的中小城市和小城镇是多数务工农民工的暂住地,也是农民工最

熟悉、最容易融合的地方。在中小城市和小城镇,把农民工的住房政策重点配置到引导农民工定居符合农民工的愿望和实际能力,还可以最大限度地减少农民工的盲目流动。

2009年底中央经济工作会议提出的“促进大中小城市和小城镇协调发展”,“要把重点放在加强中小城市和小城镇发展上”,“放宽中小城市和城镇户籍限制”等一系列政策,将为农民工定居中小城市和小城镇创造最为有利的条件。具体建议包括:

第一,廉租住房和经济适用房等城镇住房保障政策应在中小城市和小城镇对农民工全面开放。地方政府应将农民工的住房需求纳入中小城市和城镇的住房保障规划,中央和省级的住房保障补助资金相应配套支持。

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

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

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

在大城市,农民工数量较多,形成了大分散、小集中的居住形态,虽然农民工遍及城市的各个角落,但又相对集中居住在工地工棚、集体宿舍、城乡结合部和城中村地区,大城市的政策应重点保障这些区域农民工的居住安全,帮助他们改善居住环境,避免贫民窟现象和公共危机的出现。具体建议是:

第一,大城市的公共租赁住房向农民工开放。租房是农民工在大城市最可行的居住方式。廉租房和经济适用房的保障性资源在满足本地常住居民的前提下,可对居住满一定年限的农民工提供。公共租赁住房应完全向有支付条件的农民工开放。

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

第三,从政策上鼓励大企业建设符合卫生安全标准的农民工宿舍。城市政府可通过土地、税收等政策鼓励用工量大的企业和其它企业,在符合规划的前提下,为农民工建集体宿舍。在强化企业责任调动企业积极性的同时,政府还要负责制定规则和监督实施。包括制定集体宿舍的最低建设标准,加强建设和使用监管,确保农民工居住安全。

第四,加强对城乡结合部和城中村农民工聚居地区的规划、建设和管理,提高公共基础设施保障能力。加大力度推动公共交通和轨道交通向城外延伸,增加商业配套设施,为农民工的出行和生活提供便利。

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