

文章编号:1001-5132(2008)03-0442-05

城市化进程中外来民工居住问题研究

蒋建林, 王 琨

(宁波大学 建筑工程与环境学院, 浙江 宁波 315211)

摘要:外来民工的居住问题是影响城市化、外来民工市民化的一大阻碍。住宅业和城市化关系密切,相互促进。现阶段,住宅业的发展不适应城市化以及外来民工市民化的要求。城市化将给住宅业带来巨大的发展空间,同时也给住宅业的发展提出了更高的要求。住宅业要为城市化服务,积极配合城市化的发展。

关键词:城市化;市民化;住宅业;外来民工

中图分类号: TU984.12; C913.31 **文献标识码:** A

城市化不单纯是农民进城,它的核心是“人的城市化”,外来民工在城市安居乐业,转变成城市市民;也就是外来民工和城市居民身份平等、机会平等和权益平等。

农村人口向城市转移不仅指农民获得作为城市居民的身份和权利,表现为居住地域的变化和身份的变迁,更重要的是由此而引发的农民思想观念、生产方式、行为方式及其社会组织形态等方面的变迁。这种从外在表征到内在理念的深刻变迁就是所谓的农民市民化^[1]。总体来讲,目前中国农村人口的城市化基本上仍处于集中化和常住化的形式——过渡城市化阶段,远未发展到市民化的实质城市化阶段^[2]。据第5次人口普查,我国流动人口为1.2107亿人……目前全国有9900万农村人口进城务工^[3]。农民进城仅仅是城市化的起点,而不是“终点”^[4]。

城市化需要大量的农村人口在城里扎根,但目前进城农民从农村拔根、在城市扎根的愿望却还难

以实现。中国城市化面临的真正问题是:虽然已经有1亿多农村劳动力在城市打工,但这些农民工很少能真正留下来,农民工进城寻找合适的住房是非常困难的……大部分人赚了钱后都是要回去的^[5]。外来民工的居住问题是影响农民工定居城市、市民化的一大阻碍。

1 城市化带给住宅业的挑战

1.1 目前外来民工的居住现状及问题

根据国家统计局的数据显示,2003年农村外出务工人员已经达到了1.14亿。大量农村人口涌入城市,他们首要考虑的是居住问题。在我国,政府无明确的政策条文对外来民工提供住房保障。住房保障的对象仅限于城市户籍人口,而外来民工作为非城市户籍人口,不在保障之列。

由于外来民工收入有限,总体而言对住房房价、租金的承受能力较低。他们一般成群居住在工

棚,或在相对便宜的城中村租房暂住. 居住环境较恶劣,居无定所,并带来诸多的社会问题. 他们的居住状况呈现以下特点:

(1) 大分散、小集中,主要聚居在“城中村”或“城乡结合部”. 由于正常市场供应渠道不能满足外来民工的住房需求,各种非正常的、包括非法的住房供应就找到了市场,由此引发了“城中村”及其他违章建筑泛滥的问题.

(2) 以租赁居住为主. 由于地域不同、产业不同,流动人口的居住形式也不同,但流动人员的住房方式还是以租房为主.

(3) 住房面积小. 从住房面积上看,城市流动人口住房面积普遍较小,远低于城市户籍人口的住房面积水平.

(4) 居住条件很差. 据2001年统计,我国城镇尚有各类危旧房1.5亿平方米,有300多万户家庭居住在危旧房中,这300多万户中78%是进城民工. 在居住环境方面,配套设施少,绿化面积小,公共卫生状况令人担忧,“脏、乱、差”现象突出,有的住房外观与现代城市发展不协调,并存在消防隐患,环境质量堪忧.

现阶段,外来民工居住仅仅满足农民个体初次进城、向城市集中的要求. 通过工棚、城中村等形式,外来民工在城市有一个临时的能够遮风避雨的睡觉场所,不致露宿街头. 这是城市化初始阶段外来民工住宅的最基本需求.

1.2 住宅业要在城市化、外来民工市民化中发挥积极作用

住宅既是城市的功能要素,同时又是城市市民必不可少的、最昂贵的生活资料. “宅者,人之本,人以宅为家”. “人因宅而立,宅因人得存,人宅相扶”. 住宅是人的基本生活条件,有了住宅的依托,人才谈得上“立”,才能拥有和享受家庭生活.

“有恒产者有恒心”,外来民工在城市买了房子,结束居无定所的生活后,有利于他们在城市安定生活、安心工作,更好地在城市生活;有利于建

立外来民工对城市的心理认同感和归属感,改变城市边缘人的心态;有利于他们融入城市生活,成为城市的真正一员,实现外来民工市民化.

从另一层面上讲,城市化是从农村集居模式向城市集居模式转变,城市的生活方式代替乡村生活方式. 房地产的产品是一种生活方式,住宅业的本质是生活方式的营造. 外来民工在城市“安居”,生活在城市中,接受城市的思想、城市的观念、城市的意识、城市的生活方式熏陶和影响,有利于实现其思想观念、生产方式、行为方式等方面的转换,使其融入城市社会,完成从外来民工向城市市民转变的过程.

目前而言,住宅业的发展与城市化的要求脱节,难以满足外来民工“安居”的需要,客观上阻碍了城市化、外来民工市民化的进程. 外来民工由于在城市没有适当的住房,不能在城市“安居乐业”,仍然很依赖农村,因而像候鸟一样往返于城市与农村之间.

城市化的实现有赖于住宅业的协调发展. 解决外来民工的居住问题也是城市化的内在要求. 住宅业与城市化发展相协调,有利于加快城市化进程. 现阶段,要改变住宅业不适应城市化发展的状态,开发足够的满足城市化、外来民工市民化要求的住宅. 住宅业要积极应对城市化的挑战,在城市化、外来民工市民化中发挥积极作用,促进城市化的发展.

2 城市化带给住宅业的发展机遇

2.1 宏观上城市化给住宅业带来的需求

从城市化对住宅业所产生的扩散效应、带动效应来看. 在城市化过程中,每年大约新增2000万人口进入城市,这一部分人口将消化原来进城农民租赁的住房. 原来进城的农民可以租更大更好的房子;原来租房子的可以买面积稍小的住宅;住房面积较小的可以卖掉原来的房子买更大更好的房子.

这也就是住房市场“过滤”机制。这种过滤机制可形成城市各类人群相应实现其住房需求的“链式反应”，使不同收入的外来民工和城市居民的住户各得其所，在最大程度上实现各个阶层的住房有效需求。这种过滤机制，使不断追求更高标准住房的高收入者成为刺激新住房供应的主体，带动中低收入者以及外来人口也向更高标准住房流动，使各个阶层的居住水平都能不断提高。

农民进城、外来民工市民化所产生的对住房的新增需求，可以带动和促进城镇居民住宅的更新换代，使城镇居民居住水平和人居环境进一步提高和改善，最终达到小康社会的住房标准。

2.2 城市化给住宅业带来的远期需求

从城市化的最终要求来看，外来民工要完成向城市市民的转变，成为城市的一部分。建设部《2004年城镇房屋概况统计公报》显示，2004年底全国城镇住宅建筑面积 $9.616 \times 10^9 \text{ m}^2$ ，人均住宅建筑面积 24.97 m^2 。据国家统计局数据，2003年城镇新建住宅面积 $5.50 \times 10^8 \text{ m}^2$ ，农村外出务工人员已经达到了1.14亿。按照2004年的人均住宅建筑面积 24.97 m^2 简单测算，农村外出务工人员所需住宅建筑面积为 $2.847 \times 10^9 \text{ m}^2$ ，相当于2004年底全国城镇住宅建筑面积的29.6%，是2003年全国城镇新建住宅面积的5.18倍。此外，再加上以后每年新增的进城人口市民化过程中所产生的住房需求，以及考虑以后人均住宅面积增加等因素，城市化、外来民工市民化所产生的对住宅的最终需求将是十分惊人的。

当然，这是一个远期的潜在的需求，以后若干年能否转化成对住宅业的有效需求还受到诸如住宅业能否适应城市化发展等诸多因素的制约。

2.3 城市化给住宅业带来的近期需求

城市化也增加了商品住宅市场的需求。近几年流动人口在城市购买商品住宅的数量越来越多。调查数据显示，北京市流动人口家庭中，购房的比例2001年为2.4%，2002年为3.1%，2003年达到

4.2%，购房人数不断攀升。另外还有9.5万户流动人口家庭有5年内在京购买住房的打算。

但大部分外来民工，收入不高，家庭积累的财富不多，对住房的消费能力有限。庞大的城市暂住人口群体，已成为城市房屋租赁市场的消费主体，给房屋租赁市场带来巨大的需求。2003年北京市有66万户流动人口居住在本市居民或农民出租的房屋中。从租住费用看，租住居民房屋月平均租住费用500元，租住农民房屋的月平均租住费用300元。

作一简单的测算，根据2003年农村外出务工人员数量，按2004年城镇居民人均住宅面积的1/3左右即人均住宅租赁(或购买)面积 8 m^2 计算，农村外出务工人员对住宅租赁(或销售)市场需求为 $9.12 \times 10^8 \text{ m}^2$ ，相当于2004年底全国城镇住宅建筑面积的9.5%，是2003年全国城镇新建住宅面积的1.66倍。此外，随着现阶段城市化的加速，按每年城市化率提高1.5个百分点计算，每年新增进城人口大约1950万人，按同样的标准计算，该部分人员所产生的租赁(或购买)需求约为 $1.56 \times 10^8 \text{ m}^2$ ，相当于2004年底全国城镇住宅建筑面积的1.62%，是2003年全国城镇新建住宅面积28.4%。

3 住宅业服务于城市化

城市化将给住宅业带来巨大的发展空间，同时也给住宅业的发展提出了更高的要求。

城市化是一个长期的过程，解决城市化进程中外来民工住宅问题也是一个渐进的过程。结合城市化发展不同阶段外来民工住宅的客观要求，分阶段地解决外来民工的住宅问题。

现阶段，住房要满足外来民工在城市常住，向城市生活过渡的要求。外来民工住宅逐渐满足外来人口家庭在城市生活的简单住房要求，使外来民工能在城市“立足”，保障他们在城市有一张舒适的床。目前在中国许多城市实施的民工公寓建设是个良好的开端。

长期的目标是住宅能够满足外来民工家庭向城市永久居民转变,并完全融入城市的要求。使外来民工能在城市“扎根”,住房能符合外来民工家庭在城市居住、生活的需要,实现外来民工市民化,并获得和城市居民一样的住房保障。实现这一目标需要长期的努力,逐步建立覆盖城市新市民的完善的城市住房保障和供应体系,使进城农民和城市居民享有同等住房保障。

3.1 现阶段解决外来民工居住问题的实践探索

目前,全国各地在解决外来民工居住问题方面做了不少的工作,也取得了不少经验和教训。为解决外来民工居住问题,北京、上海、杭州、重庆、宁波、武汉、长沙、无锡等城市开始了建设“民工公寓”的尝试。

民工“公寓式”集中居住,起源于10年前珠江三角洲的“外工村”。建立“外工村”的初衷,是乡镇企业、民营企业吸纳了大量民工,当地没有这么多民房可以出租,少量出租屋挤住大量民工,生活环境相当差。企业管理者和政府协调,建立了“外工村”。北京市政府在1999年曾经建设过一批专门提供给外来人口的住房,但现在仅剩石景山区古城地区的安和外来人口居住小区保留下来,小区房屋只租不售,每月的房租大约450~650元,目前已可以确保微利经营。上海最大的“民工公寓”——永盛公寓共有10栋住房,附有商铺、超市、食堂、绿化带、医务站、健身场所等配套,公寓房以6人一套的集体宿舍为主,另有少数家庭住房。公寓建成后,由附近公司、工厂整体包租给工人居住,房费平均每人每月70元。在重庆,首个农民工免费公寓在沙坪坝区亮相,该民工公寓由沙区政府和中建五局三公司共同出资修建,并承担入住农民工的所有费用。到目前为止,已有200余农民工搬进刚刚建好的新“家”。与之相反的是,在长沙兴建的“农民工公寓”(江南公寓)在竣工7个月以后仍然空空荡荡,没有一名农民工前来入住。民工公寓的冷冷清清,症结在于民工公寓不符合民工的居

住愿望,和民工的现实居住设想相悖。

3.2 住宅业面对城市化带来的挑战和机遇

住宅业要在城市化、外来民工市民化过程中发挥积极作用。努力改变住宅业不适应城市化发展的状态,促进城市化的发展。我们认为在今后一段时期里,应做好以下几方面的工作:

应从系统的整体角度看待城市化和住宅业。城市化是个庞大的系统工程,和诸多因素相互联系、作用,比如外来民工市民化的成本承担机制、城市综合承载能力等等。逐步消除阻碍城市化发展的不利因素,如改革户籍制度、解决外来民工子女就学问题等等,促进城市化和住宅业的发展。

努力建立和完善外来民工住宅供应体系,切实解决外来民工居住问题。建立和完善主要针对外来民工的住宅租赁市场。支持和鼓励以外来民工为目标对象的房地产中介服务机构的发展,建立行之有效的住宅中介服务网络。搞活二手房市场,大力发展中低档次和小户型的住宅。积极争取将当前针对城市居民的住房保障体系扩大覆盖到外来民工群体,建立外来民工居住保障体系。

政府、开发商、企业等主体协调运作,保障外来民工的居住权利。政府要制定政策,确保外来民工的基本居住权利,如对企业打工人员、建筑劳务人员的居住条件进行规定,改善外来民工的居住水平。建立政府、务工企业、务工人员,三方共同分担的外来民工住房保障机制。政府要实施优惠政策,减免税收,提供贴息,鼓励开发商建造满足外来民工需求的民工住宅、民工公寓,或对危旧房进行改造和维修,为外来民工提供较低房租的住房,保障他们有一个安全、卫生的居住环境。

政府要统筹规划,充分预估城市化对住宅业的要求和影响。在制定城市规划,发展住宅建设,改造和整治城中村时,要充分考虑外来民工群体的利益,着眼于解决外来民工的居住问题,创造一个适合城市化要求的居住环境。

政府制定政策,引导、鼓励住宅开发商开发适

合城市化以及外来民工市民化要求的住宅,满足外来民工的居住要求。住宅开发商要充分预估未来住宅业的发展空间,转变思路,大力开发适合外来民工的住宅,为城市化、外来民工市民化服务。住宅开发商要做大做强,降低成本,推进住宅产业化,租售并举,为外来民工提供大量质优价廉的房子。另外,要充分考虑城市化带来的深远影响,使住宅业的发展与城市化相协调。

同时,解决外来民工住宅问题不宜急于求成,应综合考虑相关条件的制约和限制,分阶段实施。例如,在建立新市民城市住房保障和供应体系过程中,应充分考虑政府财政上的可能性和可行性。此外,城市基础设施、资源环境的限制给城市化以及外来民工定居城市、市民化带来的影响,也应引起重视。

4 总结

居住问题是影响外来民工定居城市、市民化的第一大阻碍。住宅业和城市化关系密切,相互促进。

现阶段,住宅行业的发展与城市化的要求脱节,难以满足外来民工的“安居”需要。城市化将给住宅业带来巨大的发展空间,同时也给住宅业的发展提出了更高的要求。住宅业要适应城市化、外来民工市民化的需要,做好服务工作。同时,住宅业要抓住城市化带来的发展机遇。

参考文献:

- [1] 裘涵,许平聪,田丽君,等. 农民市民化的现实困境及其突破——对宁波市北仑区城市化进程中农民市民化问题的分析[J]. 农村经济, 2004(3):84-86.
- [2] Wang G. Quality of life and spatial distribution of migrants in Shanghai[EB/OL]. [2005-07-12]. <http://www.urban-age.net>.
- [3] 王宁. 铁打的住房 流动的民工[J]. 城乡建设, 2005(3): 6-14.
- [4] 陈建辉,周干峙. 规划好三种农民的城市化[N]. 经济日报, [2005-08-04].
- [5] 韩琪. 农民工返乡只能使中国“城市化”徒有其表[N]. 中国经济时报, [2005-10-17].
- [6] 蒋建林,金维兴,何云峰. 城市化与中国房地产业[J]. 西安建筑科技大学学报: 自然科学版, 2003, 35(4):367-371.

Probing to Problems with Housing Migrant Labors in Urbanization Process

JIANG Jian-lin, WANG Kun

(Faculty of Architectural, Civil Engineering And Environment, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

Abstract: The housing problems for migrant labors have been identified in the process of urban expansion, and it is clear that urbanization and housing industry rely on each other. The development of housing industry must meet the housing needs of migrants in order to better carry out urbanization process. The urbanization demands produce a great deal of opportunities for housing industries, and in the meantime impose more rigorous demands in this sector. This paper points out that real estate must serve the interest of urbanization, and play an active role in assisting the development of urbanization.

Key words: urbanization; urbanite; housing industry; migrant labor

CLC number: TU984.12; C913.31 **Document code:** A

(责任编辑 史小丽)