

农民工住房保障政策失灵及其矫正策略

吴宾^{1,2}, 李娟¹

(1.中国海洋大学法政学院, 山东 青岛 266100; 2.东北大学文法学院, 辽宁 沈阳 110819)

摘要: 农民工住房保障既存在保障房类型单一、保障房资源配置非均衡、政策排斥严重与覆盖范围小等固有的缺陷性失灵, 也存在地方政府选择性执行、保障房“空间失配”等政策变异性失灵。住房保障政策失灵的主要原因在于政府认识不足、财权与事权不对等、土地供给障碍, 亟待实施差异性住房保障政策、建立住房保障财权与事权分担机制、破解土地瓶颈等予以矫正。

关键词: 农民工; 住房保障; 政策失灵; 矫正策略

中图分类号: F293.3

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2016)02-0036-07

Research on the failure of housing security policy of migrant workers and correction strategies

WU Bin^{1,2}, LI Juan¹

(1.Law&Politics School, Ocean University of China, Qingdao 266100, China;

2.Collage of Culture and Law, Northeast University, Shenyang 110819, China)

Abstract: The housing security policy of migrant workers has inherent flaws such as type single of housing supplied, allocation disequilibrium of affordable housing resource, the exclusion of policy and small coverage range, and it also exists policy failures including selective execution of local government and spatial mismatch of affordable housing. The bias of government cognition, the imbalance between property right and office authority and the disorder of land supply are important causes resulting failure of housing security policy. So it is emergent to issue differentiated housing security, establish sharing mechanism of property right and office authority of housing security, and break the bottleneck of the land.

Keywords: migrant workers; the housing security policy; the failure of policy; correction strategy

农民工自 1978 年作为新兴社会群体出现至今已有 30 多年, 农民工住房政策经历了由空白期到密集期的历史性转变。2009 年中共中央、国务院发布《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》, 首次提出城市可将符合条件的农民工纳入城镇住房保障体系。2010 年住房和城乡建设部等七部委发布《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》, 指出有条件的地区可将新就业职工和有稳定职业并在城市居

住一定年限的外来务工人员纳入公共租赁住房供应范围。2012 年住房和城乡建设部《公共租赁住房管理办法》首次明确将农民工纳入城镇公共租赁住房保障体系。2014 年住房和城乡建设部发布的《住房城乡建设部关于并轨后公共租赁住房有关运行管理工作的意见》明确廉租住房和公共租赁住房并轨运行后住房保障对象包括“稳定就业的外来务工人员”。地方政府结合本地情况, 积极探索并进行多种形式的实践, 形成了长沙模式、重庆模式、上海模式、苏南模式、湖州模式等。然而, 现实中的农民工住房保障政策仍存在“失灵”现象, 农民工实际获取的保障房极其有限, 住房困境并未从根本上得到改善。

学界也对推动和完善农民工住房保障政策进

收稿日期: 2016 - 03 - 02

基金项目: 高等学校青年教师科研专项基金(201213073)

作者简介: 吴宾(1974—), 男, 陕西洛南人, 副教授, 东北大学公共管理博士后流动站研究人员, 主要从事社会保障研究。

行了探讨。吕萍、周滔从成本效益角度分析认为,将农民工纳入城市住房保障体系从长远来看收益大于成本,是破解农民工问题的有效突破点^[1]。简新华提出城市住房政策通道应当向农民工打开,强调了政府责任^[2]。董昕从长期和短期两个角度提出了完善农民工住房政策的建议^[3]。王星认为创新社会管理体制,鼓励社会参与,构建住房资源动态配置体系是解决农民工群体住房困境的根本出路^[4]。吴宾、王淑华对中国流动人口公租房的准入机制进行了研究^[5]。然而,相关研究大多延续了从农民工住房状况到分析原因并提出相应对策这一分析路径,少有针对农民工住房保障政策失灵展开研究。“政策失灵是常有的现象,对(政策)失败的关注潜在地对公共政策的学术研究起着重要的作用,甚至可以改进现实世界中的政策”^[6]。为此,笔者拟集中剖析农民工的住房保障政策失灵问题,期盼通过完善中国住房保障政策体系,促进农民工市民化,推进新型城镇化的健康持续发展。

一、农民工住房保障政策失灵及其表现

目前已有不少学者对公共政策失灵现象进行了研究,但尚未对其概念形成统一、规范性的认识。叶芬梅从公共政策本质属性以及执行效果两个维度将公共政策失灵定义为“公共政策在提升公共服务的效率和促进社会公平以增进公共利益的过程中出现的政策无能的状态,主要表现在政策缺陷性无能、政策低效率、公共利益变异以及政策负效应等”^[7]。笔者认为,农民工住房保障政策失灵是指住房保障政策在增进农民工住房福利和推动农民工市民化的过程中,出现的政策低效或是无能的状态,从而导致其结果偏离政策预期目标,变相加剧了住房保障资源分配不平等。具体主要表现在政策缺陷性失灵和变异性失灵。

1. 农民工住房保障政策缺陷性失灵

政策缺陷性失灵是指由于政策本身不完善、不具备某些功能或功能存在某些缺陷而产生的政策无效或低效。尽管农民工住房保障政策不可能在短时间内产生显著效果,但自 2009 年国家提出将农民工纳入住房保障范围至今已有 7 年时间,农民工住房问题并没有得到实质性改善。这在很大程度上与政策本身的缺陷有关:

首先,面向农民工的住房保障类型单一,未能满足其多样化的居住需求。经过三十多年的城镇化发展,农民工对选择是否长期居住城市已出现明显分化:一是部分农民工虽然仍具有农村居民身份标识,但已在城镇有稳定工作,收入水平相对较高,具有永久定居城市的愿望;二是季节性外出打工的农民工,这类“候鸟式”群体工作技能较低以及受落叶归根的影响,定居城市的意愿较小,在城市暂时有栖身之所即可;三是仍处于流动状态的农民工,以具有“三高一低”特征的新生代农民工为代表^②,定居城市的意愿较为强烈,也是实现市民化的主体。农民工群体走向分化的事实及其趋势,决定了农民工住房保障政策必然要考虑分类供给方式,以适应农民工长期定居城市的愿望以及多元化的居住需要。然而,目前仅有公租房一种实物保障形式面向农民工,经济适用房或限价房等实物保障产品以及租金补贴等货币补贴,均将农民工排斥在外^③。农民工住房保障供给形式的单一性与农民工定居城市意愿以及多样化的居住需求形成了尖锐矛盾。

其次,不同城市面向农民工住房保障资源配置不均衡。近年来,中国城镇化进程中出现了特大城市规模迅速膨胀、中小城市和小城镇相对萎缩的两极化倾向^[8],由此也引发住房保障资源配置的不均衡。大城市和特大城市由于其产业集聚、就业机会、公共服务等方面的优势,对农民工的吸引力也较大,农民工规模较大,住房保障资源供给集中在大城市。相反,中小城镇住房保障资源供给则相当有限。然而,这种貌似合理的住房保障资源配置在未来势必会持续强化农民工向大城市流动趋势,进一步扩大城市差距,既不符合新型城镇化发展目标,也不能有效应对目前出现的农民工“逆向流动”态势。因而有必要逐步增加中小城镇住房保障供给,为引导农民工向中小城镇流动提供新的驱动力,破解城市发展两极分化困境。

最后,各地出台的农民工住房保障政策申请门槛普遍偏高。笔者通过梳理北上广以及济南、青岛、南京、长春、郑州等城市的农民工保障房申请资格发现,各城市无一例外地将农民工纳入到住房保障范围,但申请门槛比城市中的低收入群体要高,除对住房情况和家庭财产收入等作出明确规定

外,还规定了其在本地居住的年限并必须提供暂居证明、缴纳社会保险的年限、是否有稳定的收入来源等,将进城时间较短、尚未获得稳定收入的农民工排斥在外。研究表明,全国农民工分配到政府提供的保障房的比例仅占0.1%和0.2%,数量极为有限,农民工住房保障政策覆盖范围非常小。

2. 农民工住房保障政策变异性失灵

政策变异性失灵是指政策在实际执行过程中,因执行效率低下而出现结果与既定目标偏离,甚至完全违背目标而产生的政策无效或负效应。美国公共行政学者艾莉森指出,在达到政府目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余90%取决于有效的执行,也就是说成功的政策方案有赖于成功的执行^[9]。尽管近年来针对农民工住房保障的政策文本规范日趋完备,但从实践来看,有些地方或部门往往从局部利益出发,对上级政策采取“选择性执行”或“象征性执行”,造成政策文本与政策运行的脱节,即存在着事实上的“执行偏差”。

首先,部分地方政府对政策选择性执行,导致符合条件的农民工无法有效申请到保障房。目前,各城市保障房的审核程序、规章等已渐趋完备,目的是确保审核的公平可靠,将有限的住房保障资源分配到住房困难家庭手中。然而,由于农民工人户两地、流动性较强、就业方式多样性、隐形收入无法查明等特点,审核环节存在很大的难度,难以准确把握申请者的收入、资产和住房状况。另外,审核过程往往涉及诸多单位和部门,在实际操作中彼此缺乏沟通联系,造成政府审核困难,使政府更倾向于减少对流动人口申请的审核。因此,在缺少外部监督的情况下,部分地方政府在审核过程中产生执行上的排斥,农民工进入住房保障难度增大^⑦。此外,保障房一般按照略低于同地段住房市场租金水平的原则来确定租金标准,相对而言并无比较优势,加之租金补贴申请困难,导致大量中低收入农民工放弃申请保障房,造成事实上的被排斥。

其次,保障房地理位置偏远,空间失配现象明显,职住分离影响严重,抑制了农民工申请积极性。在保障房选址上,住建部明确要求:“保障性住房应当优先安排在交通便利、公共设施较

为齐全的区域”,然而,受城市土地区位价格与“土地财政”影响,大多数地方政府将保障房建在城市边缘。青岛白沙湾片区是全国最大的保障房项目(包含公租房3797套,限价房6253套),因位置偏远、配套设施不完善逐渐成为一座空城,事实上,青岛保障房空置现象并非孤例^⑧。显而易见,保障房建设的“空间失配”以及引发的职住分离问题,已成为阻碍目标群体申请或入住保障房社区的重要因素。另外,还有相当多的城市将本地居民不愿申请的公租房分配给符合申请资格的农民工,这些公租房位置更为偏远,公建配套设施更加匮乏,尤其是不便利的公共交通使得农民工出行难、就业难,无疑增加了对价格敏感的农民工的生活成本。而且,这样的居住方式不符合“混合居住”的理念,缺少与城镇居民交流的机会,生活方式、价值观念等并不会发生多大改变,使得在同一城市内部出现了城市居民与外来人口并存的新“二元结构”,变相加剧了公租房沦为城市贫民窟温床的可能性,阻滞了农民工的城市融入,大大降低了农民工申请公租房的积极性。

由于农民工住房保障政策本身的固有缺陷以及执行偏差,农民工的住房问题并未得到根本改善。据2014年中国农民工监测报告显示,农民工居住在单位宿舍和租赁住房的比例较大,其次是居住在工棚。农民工租赁住房也主要是与他人合租私房,所占比例达到67.3%^[10]。当前中国正处于新型城镇化的攻坚阶段,核心是实现农业转移人口的市民化,而农民工是市民化的主体,住房以及由其附带的城市基本公共服务问题是影响农民工市民化的关键。若解决不好农民工的住房问题,实现以人为本的新型城镇化将遥不可及。

二、农民工住房保障政策失灵的原因分析

本文试图从供给角度入手,分析导致农民工住房保障政策失灵的深层原因,以完善农民工的住房保障政策。

1. 政府对农民工住房保障问题认识不到位

首先,政府未能将解决农民工住房问题和推进城镇化均衡发展统筹起来进行顶层设计。当前城镇化发展呈现两极分化并有加剧趋势,如何将

农民工住房保障纳入城镇化整体规划,在促进城镇化均衡发展的同时化解中小城镇住房库存压力,需要中央政府从城镇化发展战略上高度重视。其次,地方政府认知偏差。基本住房需求是人的生存需求,保障公民的基本住房需求是政府公共服务的重要职责^[11]。这就意味着任何一个公民通过自身努力无法从市场上获得住房时,都有权从政府那里获得保障性住房。基于成本-收益以及短期政绩考虑,相当一部分地方官员认为,为农民工充分供给保障房,势必进一步吸引农民工流入本地,加剧本地财政压力。虽然中央政府已经明确城镇住房保障是县级以上人民政府的重要责任,但有些地方往往选择性地执行上级政府下达的住房保障建设任务,并通过提高门槛等方式将农民工排斥在制度之外,对解决农民工住房问题的积极性并不高,同时也缺乏相应的绩效评估和监督问责机制。

2. 农民工住房保障财权与事权不对等

影响农民工住房保障政策执行效果的一个重要因素就是资金问题。住房保障所需资金分为两部分:一是建设保障房的实施成本,包括财政支出、出让土地的机会成本等;二是以住房为基础提供基本的公共服务所需要的支出。农民工住房保障政策的目标不仅是为其提供稳定的住所,而且要保障农民工对城市基本的公共服务的可获得性,逐渐融入城市并最终实现市民化。自 1994 年分税制实施以来,中央和地方实行财政上收、事权下沉的权责配置机制。住房保障的财政支出基本由县、市级地方政府承担。2007 年后省级政府投资与中央补助资金才开始向住房保障投入,虽然近年来国家在住房保障方面的支出不断增加,但中央支出所占比例仍维持在稳定的较低水平,地方仍然是承担保障房建设的主体(表 1)。此外,中央财政转移支付投向与农民工流向不一致也在一定程度上加重了流入地政府财政负担。在这种财政体制下,地方的局部利益与农民工的流入或是流出密切相关。农民工的流入意味着地方政府建设保障房的规模增大;农民工的流出则意味着为其提供保障房的责任转移到其他地区。因此,农民工在不同地区之间的流动就造成了流入地与流出地之间的利益博弈。地方政府具有“理性经济人”的特征,其在制定或实施住房保障政策时必然会综合考虑农民工的流入或是流出对本地财政所带来的影

响,总是从本地利益最大化的角度来考虑,缺乏向农民工供给保障房的积极性。

表 1 2009—2012 年 国家财政住房保障支出

年份	国家财政支出/亿元	中央支出/亿元	占比/%	地方支出/亿元	占比/%
2009	725.97	26.43	3.64	699.54	96.36
2010	2 376.88	386.48	16.26	1990.4	83.74
2011	3 820.69	328.82	8.61	3 491.87	91.39
2012	4 479.62	410.91	9.17	4 068.71	90.83

注:数据系根据《中国统计年鉴》整理而成

3. 保障房建设用地供给存在障碍

随着大量农民工涌入大中城市,出现了农村住房大量闲置和大中城市住房供不应求的极端局面。一方面,农村住房资源大量闲置和低效利用;另一方面大中城市住房价格高企,大量农民工只能居住在城中村、地下室等环境较差的出租屋中。其根源就在于土地供给,目前保障房用地规定国有划拨用地,据此设计了城镇住房保障与农村宅基地保障两种方式,前者将保障对象主要面向城镇家庭,近年来农民工迁入城市的规模越来越大,城镇住房保障政策也逐渐放开将农民工纳入城镇住房保障体系,从而造成城市住房供应紧张。这也可以解释地方政府对农民工一贯采取“经济上吸纳、制度上排斥”的缘由。所以在新型城镇化的背景下,有序推进农村人口向城镇流动并自愿落户城市,关键要解决好供给农民工保障房的建设用地,解决净流入地和净流出地之间住房建设用地失衡的难题,实现商品房去库存与保障房充分供给农民工的双赢局面,进而促进人口合理流动与城镇化均衡发展。

三、矫正农民工住房保障政策失灵的策略

综上所述,农民工住房保障政策失灵的原因不仅在于各级政府对农民工住房保障问题的认识不足,更在于各级政府财权与事权不对等以及土地供给方面的制衡。这使得农民工的住房保障政策的实际效果大打折扣。因此矫正农民工住房保障政策失灵应多管齐下,以尽快改善农民工居住环境,破解城市内部的二元结构,实现新型城镇化。

1. 实施差异性的住房保障政策

《国家新型城镇化规划(2014—2020)》指出:“把加快发展中小城市作为优化城镇规模结构的主攻方向”,表明城镇化已进入结构调整的阶段。农民工住房问题是新型城镇化进程中必须解决的核心问题。研究显示,在吸引农民工流动的

因素中,经济因素虽然依然占据主导地位,但住房以及其他基本公共服务等因素的重要性在上升。这意味着住房保障政策可以成为引导农民工合理流动的驱动力。对此,中央政府应重视顶层设计,将住房保障政策与城镇化均衡发展的目标结合起来,充分发挥住房保障政策对农民工的引导作用,促进其向中小城市有序流动,扩大中小城市规模,进而实现城镇化均衡发展;地方政府需加强责任意识,在实际执行中考虑到农民工多样化的住房需求,增加住房保障产品供给的种类,提高农民工的住房满意度。目前,各城市发展的规模和对农民工的吸纳能力不尽相同,在改善农民工居住条件方面的能力也存在较大差异。为此,针对不同规模的城市和需求迥异的农民工采取差异性的住房保障政策是十分必要的。

(1) 针对不同规模的城市采取有差别的住房保障政策,以引导人口合理流动,实现城镇的均衡发展。中国城市主要分为超大城市、特大城市、大城市、中等城市和小城市五类,差异性住房保障政策可以依此进行区分,即根据不同类型城市采取不同的住房保障政策。对那些规模较小但发展潜力较大的中小城市,可采取开放性的住房保障政策,在户籍、居住年限、缴纳社会保险等方面降低准入门槛;对已达到人口载荷上限的大城市,主要采取包括提高准入门槛等在内的限制性的住房保障政策。加大中小城市住房保障力度有利于吸引农民工定居,同时减轻中小城市商品房库存压力,推动中小城市经济稳速发展。具体而言有以下几方面。

一是在小城市实施全面开放型的住房保障政策,引导农民工向中小城市流动,实现就地城镇化。住房保障政策对农民工应基本不设限制,只要符合当地申请条件即可,房屋类型多样,不仅包括公租房,还可申请经适房、限价房、人才公寓等。申请程序简化,周期较短。

二是在中等城市实施开放型的住房保障政策。住房保障政策准入门槛较低,除符合当地户籍人口申请条件外,需满足缴纳社会保险、办理居住登记和签订劳动合同的条件,且最低年限以不超过一年为宜。面向农民工的住房保障类型不仅包括公租房和人才公寓,还应包括经适房、限价房等,同时简化申请程序,缩短轮候周期。

三是在大城市实施有序的住房保障政策,促进农民工有序流入。住房保障政策准入门槛比现

行水平低,除符合当地户籍人口申请条件,需满足缴纳社会保险、办理居住登记和签订劳动合同的条件,且最低年限以不超过三年为宜。住房保障类型以租为主,主要是公租房与人才公寓,同时适当限制供给数量,并适当延长轮候时间。

四是在特大城市实施谨慎型的住房保障政策,减少农民工向大城市集聚。农民工申请保障房时,除符合当地户籍人口申请条件外,还要满足缴纳社会保险、办理居住登记和签订劳动合同的条件,且最低年限以不超过五年为宜。保障房类型仅为公租房,同时供给数量有限,轮候周期较长。

五是在超大城市实施严格限制型的住房保障政策,严格限制农民工流入,控制现有人口规模。因此,提高保障房的准入门槛,除了符合当地户籍人口申请条件,还要满足缴纳社会保险、办理居住登记和签订劳动合同五年以上的要求。房屋类型仅为公租房,同时供给数量非常有限,以延长申请的轮候周期。

(2) 针对不同住房保障需求的农民工进行分类供应,以满足农民工多样化的居住需求。在以往研究中,农民工往往被视为一个同质性群体,实际上农民工的个人择居行为往往受经济收入、家庭结构、社会文化背景、就业及留城意愿等影响^[12],其住房需求多样化特征日益明显。因此,应重视农民工住房需求的差异性,尽可能满足农民工对住房和居住地的不同需求,针对不同的住房保障需求进行定位,提供不同类型的住房保障产品。住房分类供应体系应从农民工的现实住房需求为出发点同时兼顾未来的住房需求进行设计,使不同住房需求的农民工都可以获取合适的保障房。按农民工住房意愿和住房可支付能力(收入水平)两个维度可将其分为六类并据此提供住房保障产品。如图1:



图1 农民工住房分类供应体系

I、II、III 供应方式主要面向过渡性居住需求的农民工，以前文所述的第二类农民工为代表，由于其受年龄、工作技能和传统落叶归根的影响，将自己看作城市的过客，其工作的城市也仅仅是暂时栖息之地，大部分选择工作一段时间后回家，对城市居住的质量要求不高，也缺少改善居住环境的动机。这类需求中的中低收入者可通过实物配租(公租房)或货币补贴(住房补贴、住房公积金)两种方式改善其住房环境；鼓励中等偏高收入者通过市场租房来实现居住需求，并给予该群体一定程度的货币补贴。

IV、V、VI 供应方式主要满足永久性居住需求的农民工，这类群体以新生代农民工为代表，渴望融入城市并能拥有质量较好的住所。农民工可根据自己的收入情况申请经济适用房、限价房并享受租金补贴，收入较高的农民工可通过商品房的形式来实现。近年来商品房住宅市场上出现了一定量的库存，要鼓励房地产开发企业调整营销策略，适当降低商品住房价格。农民工是消化库存压力的主力军，降低商品住房价格有利于中等偏高收入的农民工购买商品住房，除公积金外，政府也要给予这部分农民工一定的货币补贴或税收优惠等并规范金融体系，完善信贷政策。

值得注意的是，当前人口流动已经进入到“子女随迁”的第三阶段，即以家庭为单位的人口流动越来越普遍。2014 年，国家计生委对流动人口进行的动态监测调查数据显示，已婚流动人口占 76.8%；夫妻一同居住的占已婚流动人口的 90.6%^[13]。越来越多的农民工家庭随迁到工作城市，因此将住房保障政策置于整个家庭的高度，提供家庭式住房将是未来农民工住房保障的一个重要趋势。要鼓励农民家庭到市场上购房，同时政府给予一定的税收、贷款优惠或价格补贴。

2. 建立财政分权与事权分担机制

完善农民工住房保障政策的关键是建立事权与财权相匹配的中央与地方关系。由于农民工的流动性，其给地方带来的经济收益显然不会被某一地方政府独享，但对全国来说社会收益是不会外溢的，因此在保障房建设资金方面中央政府应承担主要的财政责任^[14]。

为农民工提供保障房的资金不仅包括建设房屋的直接成本，还包括提供一些基础设施和公共服务所需要的间接成本，这部分间接成本所需资金主要应由地方政府承担。因为这部分收益是固

化在区位之上的，不仅对农民工有益，而且有利于改善城市环境，增强本地区的吸引力，不会伴随着农民工的流动而消失。同时地方(省、市、县)政府对当地农民工的规模、结构等情况是比较清楚的，可根据农民工需要实施不同的住房保障形式，包括实物形式与货币形式的保障措施提供。因此，中央与地方应建立明晰的财权与事权分担机制，实现中央宏观指导与地方微观执行有机结合。

此外，建立与农民工相挂钩的财政转移支付机制。中央政府在为地方提供财政时，不能以抽象的户籍人口而是要以常住人口为依据，从而增加中央层面的财政的流动性，并改变以往中央财政转移支付投向与农民工流向不一致的现象。建议设立农民工专项资金，中央财政根据输入地吸纳农民工的数量给予资金转移支付，对吸纳农民工较多的中小城市和小城镇，通过转移支付专项资金做好基础设施扩容，增强城市的综合承载能力^[15]，从而增强中小城市对农民工的住房保障能力。

3. 进行制度创新以破解土地瓶颈

农民工同时享受城镇住房保障资源和老家宅基地、承包地确实有多赋权利之嫌，相对城市居民来说是不公平的。考虑到长期城乡二元分割体制造成的农民工在收入、福利等方面与城市居民的差距以及 20 多年来农民工为城市发展的贡献，继续拥有宅基地或承包地无可厚非。笔者认为应有一个过渡期，不应操之过急，在这期间充分尊重农民工的意愿，不可强制使享受城镇保障房的农民工放弃老家的承包地或是宅基地，通过制度创新，充分发挥宅基地的财产功能，完善土地制度，为农民工“进城退村”创造条件。

一是“盘活”农民工在农村的宅基地和住房，使其能够发挥财产功能，降低农民工在城市的住房成本。目前学者们提出了建立宅基地置换机制，成立“房屋银行”，实施“持证进城”等解决方案，各地在方案选择时可结合本地实际情况和农民工的意愿进行积极探索，充分发挥农民工老家宅基地、承包地的财产功能，为农民工远离“城中村”、地下室和建筑工棚，住进保障性住房创造条件。对于自愿主动放弃承包地或是宅基地的农民工给予政策鼓励，可根据农民工老家的宅基地或承包地的规模给予相应的资金补贴，或是在租住(购买)城镇保障性住房时享受一定的价格优惠，目的是鼓励农民工主动退出农村，增强城镇对农民工的拉力作用。

二是完善土地制度。解决农民工的住房保障问题主要还是要打破地方政府对住房用地的垄断,增加建设用地供给。一方面要在法律层面突破保障房仅可使用国有土地的限制,为将受保障对象扩大到农民工及家庭扫清制度上的障碍。另一方面积极探索农民工输入地与输出地的土地协调机制。可建立国家层面的地区协调机制,将农民工输入地政府保障房建设用地的增加与农民工输出地农村建设用地减少挂钩,构成政府履行责任的激励约束和控制机制,激励输入地政府为农民工建设保障房。

注释:

- ① 台湾学者林水波、陈志玮(2001)从政策结果与所设目标之间的偏差来界定政策失灵现象,认为“凡是于一定期间内,职司机关投入一定的资源后,原定政策若未达成预定政策目标者,皆可视为一种政策失灵”;马风光(2001)以市场失灵为逻辑起点指出公共政策介入的必要性,指出公共政策失灵“是公共政策未能有效地克服市场失灵,甚至阻碍了市场机制的正常运作或加剧了市场失灵的现象”;彭忠益、秦卫(2005)从公共政策过程的角度指出公共政策失灵是“一项公共政策在运行的各阶段因利益主体的博弈而出现的非连续性的与政策制定的初始目标相背离、对政策目标群体造成的负面影响超过其获利程度的现象”。
- ② “三高一低”是指受教育程度高、职业期高、物质和精神享受要求高但工作耐受能力低。
- ③ 虽然早在2006年国务院出台的意见中明确规定农民工可缴存公积金购买自住房,但也仅限于有条件的城市和单位,加之农民工高流动性的特点,住房公积金政策在解决农民工住房问题上并未发挥效力。
- ④ 农民工逆向流动是指农村的外出务工人员回流到输出地的过程。近年来,一些一二线城市出现了外来常住人口率先“净流出”现象。《2015年上海市国民经济和社会发展统计公报》显示:2015年末,上海外来常住人口数减少了14.77万人,同比下降1.5%,其在全市常住人口中的占比下降了0.5个百分点,降至40.6%。这是上海15年来首次出现外来常住人口负增长的情况。可以预期,随着新型城镇化全面推进、产业结构转型以及城市环境承载能力的“天花板”,未来将有更多一二线城市出现人口负增长现象。<http://politics.chinaso.com/detail/20160315/1000200032851721458028926454132370-1.html>
- ⑤ 根据整理,发现大多数城市并未公布公租房分配给农民工的具体情况,且查阅不到完全的数据。仅有的个别城市相关信息显示,面向农民工分配的公租房数量有限,如2013年1月北京开启最大规模的一次公租房配租,提供公租房3336套,仅有118套面向流动人口。
- ⑥ 数据来源为《中国流动人口发展报告2014年》。其中

农民工是流动人口的主力军,因而流动人口分配保障房的情况反映了农民工分配到保障性住房的大致情况。

- ⑦ 新华网广州2014年1月1日报道,申请一套公租房至少需办7个证等待90天,繁琐耗时的行政审批流程,令大量需要公租房的农民工只能望洋兴叹,选择租赁农民自建房。保障房空置率居高不下与农民工住房困境形成鲜明对照。<http://news.nen.com.cn/system/2014/01/01/011684532.shtml>
- ⑧ 根据部分省份审计署发布的公告,2012年广东省保障房空置11464套,海南省空置9077套,云南省空置23000套;2013年广东省空置3003套、海南省空置数量高达26600套。

参考文献:

- [1] 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(3):110-114.
- [2] 简新华.新生代农民工融入城市的障碍与对策[J].求是学刊,2011(1):60-63.
- [3] 王星.市场与政府的双重失灵——新生代农民工住房问题的政策分析[J].江海学刊,2013(1):101-108.
- [4] 董昕.中国农民工的住房政策及评价(1978~2012年)[J].经济体制改革,2013(2):70-74.
- [5] 吴宾,王淑华.我国流动人口公租房准入机制研究[J].山东行政学院学报,2015(6):82-87.
- [6] Understanding Policy Fiascoes. By Mark Bovens and Paul't Hart, The Journal of Politics, 1997, 59(1).
- [7] 叶芬梅.公共政策失灵类型划分及矫正新思路[J].理论探讨,2006(6):132-136.
- [8] 魏后凯.中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构[J].中国工业经济,2014(3):18-30.
- [9] 卢坤建.公共政策释义[J].中山大学学报(社会科学版),2001(4):81-86+95.
- [10] 国家统计局.2014全国农民工监测调查报告[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/29/content_2854930.html.
- [11] 刘梦琴,傅晨.城市农民工的住房问题与改革政策[J].城市观察,2013(4):136-145.
- [12] 徐菊芳.基于住房需求供给的居住分异机制研究[J].住宅科技,2011(10):46-50.
- [13] 国家卫生计生委.中国流动人口发展报告:2014[M].北京:中国人口出版社,2014:181.
- [14] 郑思齐,符育明,任荣荣.住房保障的财政成本承担:中央政府还是地方政府?[J].公共行政评论,2009(6):109-125+204-205.
- [15] 李友梅.城市社会治理[M].北京:社会科学文献出版社,2014:107-127.

责任编辑:曾凡盛