

新型城镇化中如何实现农民工住房保障

《国家新型城镇化规划（2014~2020年）》已于3月18日正式发布，3月19日国务院新闻办举办专题新闻发布会，邀请多位政府高层介绍《国家新型城镇化规划（2014~2020年）》基本情况。在诸多发言内容中，很多门户网站都把住建部副部长齐骥的一句话“要为城市中常住农民提供住房保障”作为标题。《新型城镇化规划》原文中也有“把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系”的专门表述。

可见，现在社会公认，实现农民工在城市定居，是新型城镇化的最大挑战，而农民工的住房保障，又是农民工市民化的最大困难所在。但大家都很好奇，究竟如何对农民工实现住房保障全覆盖，对农民工的住房保障要提供到什么样的程度。当前，连城镇户籍居民的住房保障，都还不能说做得十分到位，或者说城镇户籍居民的住房保障该怎么做、做到多少，都还有很多争议。现在再加上一个农民工的住房保障，更让社会高度关注和怀疑，政府是否有这样的财力，社会是否有这样的承受能力。这就需要回到住房保障的本质来思考。

住房保障，是保障“住房权”。所谓住房保障，我把其理解为对“住房权”的保障。但住房权不是一个简单的生存权，更是发展权。2013年10月29日，习近平在中共中央政治局就加快推进住房保障体系和供应体系建设的集体学习的时候就指出，“住房问题既是民生问题也是发展问题”。

所谓发展权，在国际社会权利研究中广泛的意见是认为，政府是义务人，需要采取积极行动来主动实现公民这方面权利，归类于积极义务。早期很多国家认为，公民在社会经济文化等方面的保障和发展，不是公民自身天赋的权利，而是政府出于统治动机和维稳政策而附加带来的。但现在世界上大多数国家认可，包括住房权在内的社会经济文化权利，是公民的天赋权利，也是可落实、可执行，政府对实现住房权负有积极义务。

回到农民工住房保障这个问题上，对农民工提供住房保障，即是保障农民工在城市发展的权利。城市建设，基于广大农民工的鼎力参与；城市繁荣，也需要农民工的参与。

住房保障，不是无限责任，而是有限责任。住房保障中需要强调政府的主体地位与责任，但这并不是说政府对居民住房承担无限责任。与其他领域的社会保障机制一样，在住房领域的保障方面也要十分注意防范“福利陷阱”。也就是说，对于住房保障，政府承担的是救济责任，只有在个人无法依靠自身力量从市场解决住房问题、影响到其生存权和发展权的时候才应该出面干预。

依照这个原则，我们可以划清政府与市场在住房提供中的边界。当个人依靠自身力量从市场就可以满足基本住房需要的时候，政府的责任是保障市场合理秩序；只有在面临无法靠自身能力克服的住房困难时，才有必要政府直接介入提供紧急救济，为其生存和发展提供帮助。

当然，在实务操作中，对农民工提供住房保障，过多或过少，都会引发很大的社会矛盾。很多地方政府害怕给农民工提供住房保障，因为害怕在本地形成所谓的“福利洼地”，吸引过多本不希望来的人口。

这方面需要与《国家新型城镇化规划》所提出的户籍改革联动起来。具体而言，在《国家新型城镇化规划》所提出的居住证制度基础上，可以进一步尝试户籍积分制和社会保障卡的配套提供。

户籍积分制是指农民工及城市间迁移人口等外来流动人口，随着就业年限、居住年限、城镇参保年限和对当地贡献的增长而不断增加对当地公共服务和公共福利的进入权限，直至获得落户资格，享受与本地户籍人口完全一样的公共服务。

而社会保障卡则可以全国流通和携带，保障流动人口在每个地方都能得到最基本的公共服务与社会福利，但同时又避免流动人口在不同地区享受多份、或重复享受公共福利补贴。社会保障卡可享受的公共福利，分为全国一致的基本福利和地方性附加福利。基本公共福利的费用应该从中央财政出，以保障公共服务均等化，而地方附加福利则来自地方财政，作用是锦上添花，也是地方政府针对性吸引人才的手段。

积分制和社会保障卡相互配套，保基本，可增长，这样既可以逐步替代现有的户籍制度，真正推进以人为本的城镇化，也消除了地方政府害怕出现“福利洼地”的担忧。作为配套，要采取措施，有效激励地方政府扩大吸收外来流动人口的市民化，对地方政府城镇化指标的考核，要从以常住人口为基准走向以实际享有市民待遇的人口为基准，最后以户籍人口为标准。所以此次《国家新型城镇化

规划》首次提出了常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率两个指标，也明确提出了“探索实行城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策”，都有这方面的用意。

具体到农民工的住房保障，也是同样原理。一方面，要通过加快《城镇住房保障条例》的制定和颁布，以公共服务均等化为出发点，明晰全国城镇范围内总体一致的基本住房保障标准，同时明确政府相应的责任；另一方面，也要充分明白，实施住房保障的出发点到底是什么。

仔细想一想，我们在社会问题中所讨论的住房，并不是物理意义上的四面砖墙加天花板和地板的建筑本身，而是在一个特定城市中生活的落脚点和寻求城市发展机会的根据地。购房者为住房所支付的费用，包括三部分：一部分是建筑成本，一部分是公共服务成本，第三部分是房产的增值预期贴现。租房人则只支付前两部分。农民工之所以会发生住房保障危机，往往不在于他们支付不起对建筑成本的对价，而主要在他们的收入或者说生产力，无法支付对城市高昂公共服务成本的对价。为此，需要在对农民工提供住房时候，对依托住房上面的公共服务与公共福利进行合理分解。

一部分人人都应该享受的最基本公共服务，是政府需要补贴的，主要是中央政府来补贴，如最基本的建筑安全、人身安全、消防安全、免除流行疾病、清洁用水、最小空间、子女对普通学校的就近入学机会等，以达到基本的住房保障水准。可以有多种灵活方式。

另一部分公共服务，如交通便捷性、商场、公园、绿化、子女对较好学区的就近入学机会等，则是可以暂时延后的。等其收入随着在城市居住时间积累增长而提高了支付能力后逐步加以提供，或者等其显示出技能和生产力的提高而给予定向补贴。

总体上，解决农民工的住房保障，需要农民工个人、用人单位、政府和社会四方合力，尽量采用市场化机制。但无论如何，政府一定程度的财政补贴不可避免。而政府自身关键要认识到，这种公共补贴是一种社会投资，会加速农民工自身人力资本的积累，也保障社会和谐，促进社会繁荣，具有很强的外部收益性。

《国家新型城镇化规划》提出要在 2020 年前实现 1 亿左右的农业转移人口在城镇落户。而预计 2020 年农民工及其家属的总量会达到 3 亿多。解决 1 亿人

农民工市民化问题，占到三分之一，如国家发改委副主任徐宪平在国新办城镇化规划专题新闻会上所说，“既是可能的，也是必要的”。而全面解决农民工住房保障问题，是农民工市民化的关键挑战，意义重大，需要基于公平正义和国家长远战略的顶层设计，更需要基于地方实际的多种模式创新。

（作者为上海财经大学不动产研究所执行所长：陈杰）