

“三农”决策要参

2014年第3期(总第59期)

清华大学中国农村研究院

2014年1月24日

农业转移人口在城镇购房和落户意愿调查*

内容摘要:农业转移人口在城镇的居住落户是新时期提升城镇化质量的关键环节。嘉善县调查发现,外来农业转移人口在当地以租住私房为主,宿舍更多发挥过渡功能,购房者极少;居住面积很小,但基本设施完善,居住支出负担不高。被调查者在当地购房意愿不高,主要原因是购房能力不足和希望回家乡生活。影响外来农业人口,在当地城镇落户决策的因素主要是:城镇优质教育、医疗公共服务,与农村舒适低成本的生活之间的权衡。年轻已婚且有子女的农民工家庭,在当地购房落户意愿显著高于其他家庭。当前,外来农民工最需要的政府公共服务包括用工信息、就业机会、子女教育和社会保险。

关键词: 农业转移人口 购房落户意愿 嘉善

*本文为清华大学中国农村研究院2013年暑期社会调查研究成果。本文是陈春良主持的国家自然科学基金项目(项目编号:71303132)、清华大学中国农村研究院博士后研究课题(编号:2013PD05)的阶段性成果。

在城镇化过程中，中国面临户籍人口城镇化率滞后于常住人口城镇化率的困扰。这个现象背后的关键问题是农业转移人口在城镇定居、落户和市民化。清华大学中国农村研究院以浙江嘉善为样本，研究了外来农民工家庭在发达县域城镇居住和落户的基本情况、意愿和困难，并为相关政策设计提出了参考建议。浙江嘉善样本的重要价值和价值在于，它地处长三角城市群的核心区域，紧邻上海、杭州和苏州，是区域大城市发展的紧密配套层和卫星城市，也是逐步开放并引导农业转移人口在城镇落户融入的主导型阵地。

一、基本情况

嘉善县区域面积 506 平方公里，辖 6 个镇 3 个街道，是全国综合实力百强县，也是全国唯一县域科学发展示范点。2012 年，全县实现地区生产总值 345.77 亿元，城镇居民人均可支配收入 36405 元，农村居民人均纯收入 18496 元。截至 2013 年 6 月，全县户籍人口为 38 万左右（城镇人口约 18 万，农村人口约 20 万），外来务工人员达 33.94 万人，本地户籍人口和外来人口间的比例接近 1:1。规模庞大的外来人口，也激发了政府在外来人口服务管理方面进行探索创新，形成了一些值得参考的经验。

（一）调查设计

我们选取了 3 个街道和 3 个乡镇作为本次调查的基本单元，并在每个街道和乡镇选取了两个有差异的村（社区）作为观测点。每个点通过社区工作人员寻找两家不同行业的目标企业

(外来工人占比超过20%),每个企业选取25个左右的外来务工人员进行调查。两周的实地调查中,我们走访了12个村或社区,访谈了6个相关部门,并对近300个农业转移人口做了问卷和访谈调查,收集了近20家代表性企业的外来工人情况。我们还通过嘉善县新居民局的相关数据和对相关职能部门的访谈等方式,从多层次、多侧面对所调查的发现进行对比分析。

(二)调查对象的特征

问卷调查结果和嘉善县新居民局大规模调查基本一致,外来农民工40岁以下、高中学历及以下、带眷者居多,工作时间长,每月结余1500元左右。**个人特征:**调查对象平均年龄是31岁,40岁以下占到调查外出人口的80.6%;男性占56.2%,女性占43.8%;已婚占62.2%,未婚占35.2%;初中及以下学历占47.84%,高中(中专)及以下的占64%。**家庭特征:**夫妻双方都在嘉善的有110户,占47.5%,其中子女在身边的有63户,占57.3%;外来务工人员携带的子女数占在当地家庭成员总数的15.74%。**工作特征:**53%的外来务工人员都是通过同乡、亲戚或同学介绍获得工作;总外出打工年限均值是6.79年,在嘉善打工年限均值为4.25年;78.1%的人每周工作时间都在5天以上,58.64%的人每天工作时间超过8小时,每天人均工作时间为9.72小时。**收入特征:**打工工资收入是绝大多数农民工家庭的唯一收入来源,144个已婚组中夫妻两人月收入为5357元,81个未婚组中人均月收入为3032元。**支出特征:**人均月支出平均为1859元,其中食物

支出占到总支出的 1/3 强,房租负担占到总支出的 1/6~1/7。照此计算,单个外来务工人员每月结余 1000~1500 元。

(三)调查对象的居住情况

大部分农民工都租住私房,房租开支较低,设施较全,购房者占比极小。租住私房占多数,单身和女性偏好宿舍。60%以上的外来务工人员都选择租住当地村民、居民的房子,住单位宿舍的比重约为 20%,自购房者不到 5%;结构上,43.7%的单身外来工人住单位宿舍,76%的已婚者都租住私房,如图 1 所示。另外,非一线制造工人租住宿舍的比例仅为 18%,而一线制造工人租住宿舍的比例为 26%,可能是因为方便倒班。房屋搜寻成本导致宿舍发挥过渡功能。到嘉善时间不到 1 年的外来务工人员中,有 46%住在宿舍,超过 1 年的只有 15.4%住宿舍。然而,如果是通过社会网络渠道找到工作,即使来嘉善时间不到 1 年,也没有一

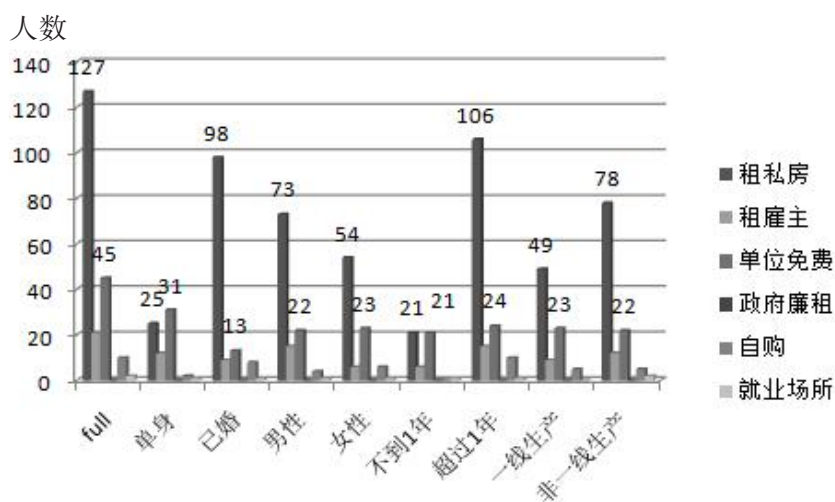


图 1 不同人群分组的居住类型选择

注:图中柱形从左到右依次是租私房、租雇主、单位免费宿舍、政府廉租房、自购住房、居住就业场所。

个外来务工人员住在宿舍。

居住较拥挤，租屋设施较齐全。根据我们实地观察，宿舍的人均住房面积为5平方米；而租住私房的人均居住面积为5~10平方米，一般情况是20平米的房间加上厨房就构成了整个家庭的居住空间。在设施方面，以独立管道自来水、独立卫生间、独立厨房和独立洗澡4种设施考量，59.66%的外来务工人员住所都至少有3种或更多，不到8%的务工人员房间无设施；另外，租住私房的配套设施更好，有近73%的租住私房都有3种以上的设施，而宿舍则不到40%。在电器方面，空调、电脑和彩电是位居前三位拥有率最高的电器，分别占60.35%、58.62%和56.9%。总体来看，租住私房的住户电器组合上更偏向于生活气息和便利，而租住宿舍的居住配套设施的单一，保障色彩更浓。**居住支出负担尚可。**住所平均每月租金为307元，约占个人月收入的10%，如果考虑到家庭成员分摊房租，个人负担更低；未婚组的

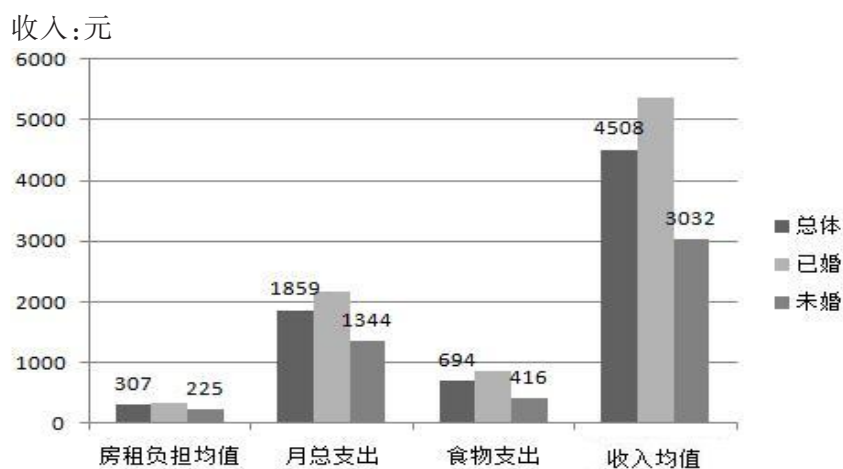


图2 支出与负担情况

注：图中柱形从左到右依次是样本总体均值、已婚组和未婚组。

房租支出明显低于已婚组，已婚组为 339 元，未婚组平均月住房支出为 225 元，如图 2。

（四）当地政府对外来人口的服务与管理工作

嘉善县政府对外来务工人员提供公共服务的努力可圈可点，在社会管理创新、子女教育方面尤其突出。

在组织管理方面，嘉善县政府专门成立了新居民局，按 800:1 的比例对外来人口聚集区域配备了专职的协管员，并分级设立分局、工作站(室)，负责外来人口的社会管理、信息登记、政策宣传与咨询。在综治管理方面，针对外来人口常年居高不下的犯罪比例问题，嘉善县公安局在外来人口管理控制方面也进行了创新探索。公安部门连续 3 年针对 4.7 万农民工未成年子女开展帮教活动，每个派出所确定 1~2 个帮教对象，并推出了“阳光妈妈”管理服务，改善农民工家庭教育不到位、缺位的不利状况。在义务教育方面，目前在嘉善全县公办义务教育体系中，外来农业转移人口子女的比例达到 49%，80% 的义务教育阶段的农民工子女都在公办学校上学。

二、外来务工人员购房落户意愿

（一）外来务工人员的购房意愿

外来务工人员在嘉善购房意愿不高，已婚年轻家庭购房意愿相对更强，购房目的以解决孩子教育问题为主。已购私房的农民工占 4.3%，较清晰地表达有购房计划的占 11.64%（有购房意愿并有清楚的负担和支付结构设想）。在这些有清晰购房计划

的人群中，已婚的占 67%，25 岁到 35 岁之间的占 70%。这个数据与相关部门的反映相符，外来人口购房主要是为了让孩子可以落户，解决在当地公办学校初高中入读、升学问题。

购房者极少的原因是农民工购房能力不足。有限的购房计划者预期购买的房屋总价在 40 万元以内。从嘉善当地的住房价格来看，40 万元的总价在村镇大致可以买到 80~90 平方米的房子，但是在县城则只能买到 40 平方米左右。对于未来购房款来源，90% 以上的受访者都预期父母支付不到 10 万元，而 92.59% 的人可以拿出的房款均低于 30 万元，其中，70.37% 和 25.93% 的计划者预计自付比例仅为 20 万元和 10 万元。嘉善新居民局的调查数据也证实，虽然高达 47.09% 受访外来务工人员表示有意在当地购房，但实际购房的比例只有 1.54%，而且购房者大多是私营企业主（个体工商户）、企业中层以上的管理人员、企业高学历高技能高收入人员。

购房者极少的另一个原因是家乡的吸引，农民工更青睐回老家城镇定居。老家的低生活成本是农民工极少在当地购房的原因。63 名明确表示不会在当地购房的农民工中，40% 认为房价超过承受能力是主要原因，而接近 50% 的人认为是因为老家更有吸引力。另外，在未来定居意愿方面，分别只有 12.78%、8.81% 的调查对象希望能在务工所在乡镇、县城定居，而预期将来会回家乡的乡镇、农村定居的分别为 29.52% 和 18.94%，也就是说接近 50% 的受访者有较明确回家乡定居意向，见图 3。

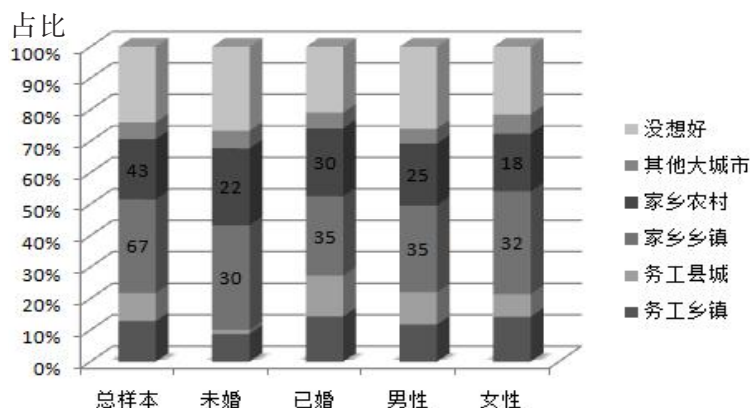


图3 未来定居意愿

注：未来居住意愿选择从上到下依次是：没想好、其他大城市、家乡农村、家乡乡镇、务工县城、务工乡镇。

最后，农民工之间的定居意愿差异较大，主要受婚姻状况和年龄影响。从结构上看，未婚组希望留在当地定居的比例更低，仅为11%，已婚组更希望在当地定居，比例接近30%；嘉善当地超过3年的外来务工人员中，选择家乡的比例降到40%，随着年龄的增长，希望留在当地的比例略有增加。

我们也检验了住房成本对定居意向选择的影响，今后预期在城镇居住的人群房租均值是348元/人·月，预期会回到农村的人群房租是276元/人·月。这表明，农民工的定居预期与其在城市的住房支出正相关，既可能是为了回农村盖更好的房屋而压缩支出，也可能是因为收入过低不得不减少在城市的住房消费。

（二）农民工的落户意愿

农民工落户意愿除了受购房能力制约，还受当地城镇更优质公共服务与家乡更舒适的生活两种“拉力”的牵引。农民工在

当地落户意愿低。嘉善县对外来人口主要实行购房落户政策，所以农民工必须先有购房能力才会考虑落户，这极大影响了受调查者表达的落户意愿。在受调查的农民工中，打算在本地城镇落户的比例为 12.79%（嘉善新居民事务局调查数据为 22.17%），如果加上希望在其他地区城镇落户的人数，则有意愿在城镇落户的比例为 18.72%；希望保留农村户籍的占 55.71%，没想好的约为 25.11%，见图 4。

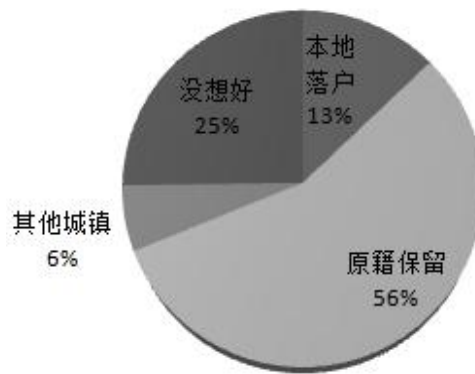


图 4 未来落户意愿

从结构上看，已婚者比未婚者在当地落户意愿高 7%，为 16%，在当地时间 3 年以上的在当地落户意愿比 3 年以下的高 12%，为 20%。“一家两户”反映农民工落户决策机制。据当地有关部门反映，在当地购房的农民工家庭，“一家两户”现象值得关注，即为了让孩子拥有本地上学升学考试的资格，夫妻一方入当地城镇户口，另一方则保留农村户籍，以享受农村土地等看涨权益。“一家两户”反映出的是城乡户籍上附着权益对农民工落户选择的拉扯。更一般地说，农民工家庭落户意愿，是在当地城镇

优质公共服务，与家乡舒适生活之间的权衡取舍。

另外，我们在问卷中设置了调查对象是否支持当地在几个方面优于家乡的问题，结合其在当地落户意愿进行分析，发现支持城镇子女教育、医疗保障更有吸引力的分组，在当地落户意愿比例为 16.09% 和 16.4%；支持相比老家乡村当地工作机会更有吸引力的分组，在本地落户意愿比例为 12.4%；与此相反，觉得老家住房、社会交往、生活品质更有吸引力的，当地落户意愿则分别低至 5.63%、2.22% 和 5.41%。可以说，吸引外来务工人员在当地落户的主要是当地有一定“门槛”和吸引力的公共服务，比如子女教育和医疗保障等；家乡乡村集体权益、居住条件和社会交往的吸引力显著降低了外来务工人员在本地的落户意愿。

（三）农民工对居住和公共服务的政策期盼

大多数的外来务工人员都希望得到居住方面的政策帮助，但对帮助方式的需求不一致。75.93% 的受调查者都表达了对居住帮助的需求，其中，希望得到廉租房或外来工公寓、希望有低价位购房机会、希望租房补贴的，各约占 1/3。结合购房意愿分析发现，有在当地购房意愿的农民工中，44.19% 选择需要廉租房或外来工公寓，40% 选择希望有低价购房机会；与之不同，在当地没有购房意愿的农民工中，67% 选择需要廉租房或外来工公寓，22% 希望有低价位购房机会，见图 5。

就业仍是农民工首要期盼，子女教育次之，居住政策需求强度中等。调查中我们列出了希望政府提供的 10 项公共服务，请

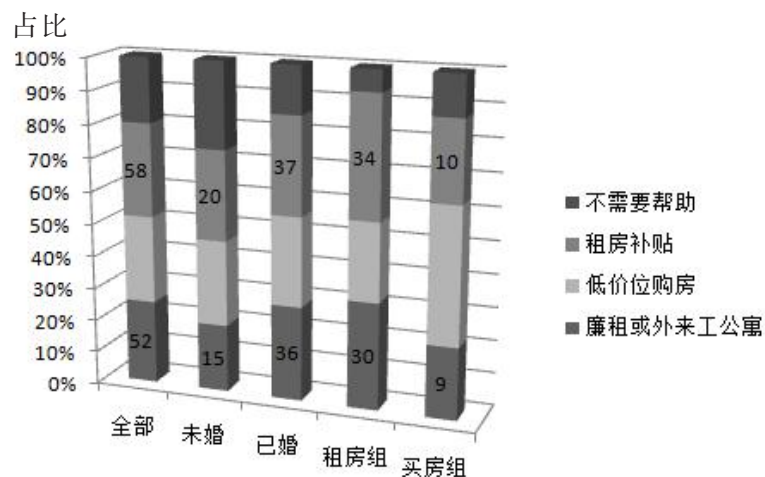


图5 不同分组的居住帮助需求

注：居住帮助需求从上到下依次是：不需要帮助、租房补贴帮助、低价位购房帮助、廉租或外来工公寓。

被调查者选出三项并依重要程度排序。用工信息和就业机会，既是首选最多，也是选择次数最多的公共服务，占到总选择的28.7%；其次是子女教育（包括入托和上学），占总选择的24.22%；接着是社会保险，占13.45%。廉租房和住房补贴等居住帮助服务需求程度适中，大多被视为第二重要，分别占到11%和19.9%，

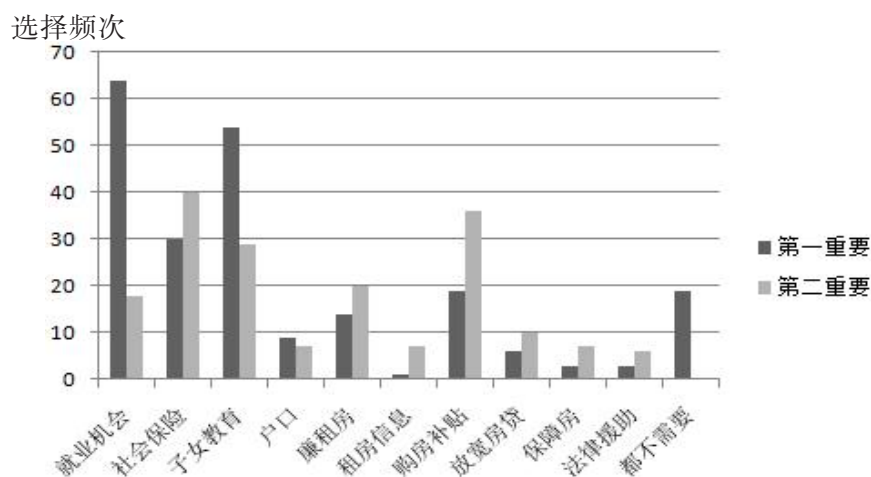


图6 公共服务需求

居第二重要政府服务的第三和第五位。另外，法律援助、开放本地户口和保障房这几项，在外来务工人员的公共服务需求和政府帮助需求方面的重要性排序相对靠后。接近95%的受访对象认为亲戚、朋友和同事是排在首位的帮助来源，而只有不到3%的个体认为居委会和妇联是他们寻求帮助的方向，如图6所示。

四、政策建议

首先，要加快推进农业转移人口监测统计等基础性工作，加强农业转移人口服务管理的组织领导。和本地户籍人口不同，城镇外来农业转移人口的流动性大，居住、公共服务需求具有多样性、异质性和阶段性特征。所以，需要动态监测和细致的数据分析，及时把握外来农业转移人口的生存状况、发展状况和社会心理情况，为科学决策提供支持。有条件有需要的地方，可以依托现有的行政管理体系，探索设立专门针对外来农业转移人口或新居民的服务管理机构，提供登记监测、协调各部门和各项政策、上传下达等服务，切实转变管理理念、增强服务意识、创新服务项目，加强农业转移人口融入当地社区社会的组织领导。

其次，在甄别外来农业转移人口居住和落户的多样化需求基础上，科学设计分类别、多层次的居住帮扶体系。外来农业转移人口在城镇居住和落户意愿呈现多样化特征，任何不加区分的居住帮扶体系设计只能造成政策的无的放矢。对那些短期特征比较明显的居住需求，应当以信息服务为主，帮助外来务工人员尽快融入当地社区。中期政策上，要结合产业结构发展特征，

有筛选地发放租房补贴；租房补贴应当向对当地产业发展急需、有技能、能稳定工作的蓝领工人倾斜，鼓励外来务工人员增加在专业技能和行业专用人力资本方面的投资，在当地扎根融入企业。在供给方面，要鼓励产业园区所在地的乡镇，通过多种形式的外来务工人员标准化出租房建设，对新农村社区中租房户统一标识、发放租户补贴。在长期政策方面，对有明显长期定居落户倾向的外来务工人员，要通过家庭积分管理等方式，解决相关的公共服务配套覆盖。

再次，充分发挥市场机制的信息优势和资源配置功能，加强基于分散式居住供给的定向补贴激励与引导。从我们对嘉善县的调查情况来看，当地城镇和新农村集聚点的租房市场接近于完全竞争市场，在这种市场中政府职能应当更多放在市场秩序监督和公共服务设施配套提供方面，减少和避免在市场中的直接参与。相形之下，由于存在多重的委托代理问题，政府直接供给的外来务工人员廉租房，往往存在诸如建筑设计不如人意，入住人数寥寥无几，后期管理运营很难低成本持续更新，也难以灵活应对经济波动所引发的住户规模调整，容易出现清退难、管理难和可持续难等困境。所以，未来这个市场上应当充分尊重并利用好市场机制的基础性作用，应鼓励地方政府结合地方产业结构特征，运用更加市场化的激励引导方案，有计划地通过一些定向的外来工人补贴（比如，租房券制度）、出租户补贴、出租服务购买和社区公共设施建设补贴等形式，降低外来务工人员的

居住相关成本,改善外来务工人员的居住环境,提升居住供给效率。政府应更多承担比较擅长的市场监督、秩序管理,以及少数针对性、必要性和紧迫性的公共项目。

最后,研究推动户籍的人口管理功能与经济权益分离,均等化公共服务落实常住地管理,经济权益确权到人。现在,户籍的差别,特别是城乡户籍差别,与购房、经济权益、公共服务享受、人口管理等诸多事项绑在一起,难以适应大规模人口流动和经济结构转变,不利于社会形成稳定预期,不利于农民工在城镇定居。未来,要稳步推进基本公共服务、经济权益和户籍制度的脱钩,有条件的地区先行先试,探索紧缺型公共服务准入机制设计,创造条件积极缓解因户籍约束给外来务工群体在公共服务覆盖、社区参与及生活保障方面受到的限制。另一方面,也要先做好经济权益确权到人工作,夯实农村基层组织,对农民的合法权利提供有力保障。

清华大学中国农村研究院 陈春良

清华大学公共管理学院 董 玄



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)