

中国流动人口住房分层与多层次住房保障体系研究

王春璇 李君甫*

【摘要】 流动人口住房保障体系的建设应秉承渐进性、差异性和多样性的原则，既要因城施策，也要因层施策。流动人口多层次的住房状况是流动人口住房保障政策制定和实施的重要依据，然而，有关流动人口的住房分层以及流动人口住房分层背景下住房保障的讨论不够充分。基于国家卫生健康委员会2017年全国流动人口动态监测数据分析，研究发现我国流动人口形成了“四层八类”的住房分层结构。流动人口住房上层为已获住房产权的有房阶层，流动人口住房中上层为住在居委会辖区的租房阶层，流动人口住房中下层为住在村委会辖区的租房阶层，流动人口住房下层为住在宿舍等其他住房的住房阶层。住房阶层内又可以根据住房权属关系和辖区分为多种类型。研究认为，提高流动人口的住房水平需建立多层次住房保障体系，政府调控稳定住房市场结构与价格，针对流动人口特点提供适配的住房；既要提高商品房市场和租赁房市场住房品种的多层次性，也要促进保障性住房的多样性及保障形式的多样性。

【关键词】 流动人口 住房分层 住房政策 住房保障 多层次住房保障

一、引言

住房是阶级阶层研究的重要依据，也是住房政策制定的重要依据。自中国住房体制改革以来，住房成为分享发展红利的重要途径，深刻影响着社会财富的分配方式。住房已然成为独立于劳动力市场的社会分层方式，直接决定了人们的生活机会。我国学者已经基于城市居民的住房状况进行了诸如“三阶五级”的住房层级（刘祖云、毛小平，2012）和六大住房地位群体（李强，2009）的研究，但却少有对流动人口住房分层的研究。关于流动人口住房问题的研究更

* 王春璇，南开大学周恩来政府管理学院博士研究生；通讯作者：李君甫，北京工业大学文法学院教授，北京社会管理研究基地研究人员。

基金项目：国家社会科学基金项目“家庭再生产视角下农民工城镇购房的驱动力及结构效应研究”（21BSH034）。

多地将其作为同质性较强的群体进行分析，认为流动人口的劳动力市场能力较弱，住房消费能力较低，整体呈现出较低的住房水平。但是随着流动人口构成的日益多元化，群体内部的异质性凸显，流动人口在迁入地城市的住房状况也存在较大的差异。

流动人口的住房分层是流动人口住房保障政策制定的重要依据。国家相继出台一系列相关的政策文件，为解决流动人口的住房问题和保障流动人口的居住权利提供了重要的制度保障和有利的宏观指导。但是现有的政策措施未能有效改善流动人口的住房困境，流动人口的流动行为和住房选择行为被户籍、土地、城市发展等体制性和非体制性因素所制约（高伟，2020），流动人口住房保障仍然面临结构化和制度化困境。面对流动人口的群体异质性和住房状况的多元化，流动人口住房问题的解决更加需要精准有效的政策措施。流动人口的住房保障政策应该进一步细化并识别流动人口的住房分层结构，以及对应住房层级不同的住房需求和消费能力，并结合当地的具体情况有针对性地提供适配的住房。流动人口住房保障体系的建设需要秉承渐进性、差异性和多样性的原则，既要因城施策，也要因层施策。因而，对流动人口住房分层的研究对制定多层次、多样化的流动人口住房政策具有重要意义。

本研究聚焦流动人口的住房分层和分层保障，利用2017年全国流动人口动态监测数据，分析流动人口的住房分层及各类住房层级的流动人口的群体特征，探讨住房政策如何更加有针对性地提供适配的、多样化的住房，进而改善流动人口的居住条件，促进流动人口更好地融入城市生活。

二、文献回顾

（一）流动人口住房分层研究

早在20世纪50年代，西方学者就提出将住房作为衡量社会阶级的指标（Mack，1951）。雷克斯和摩尔明确提出了“住房阶级”的概念，并指出住房尤其是优质的住房资源是有限的，可以根据住房的属性条件和区位分布而划分成六个不同的住房阶级：通过现金购买方式拥有住房并居住在最令人满意地区的居民；通过信用贷款方式拥有住房并居住在最令人满意地区的居民；居住在政府兴建的公共住房的居民；通过抵押贷款等方式拥有住房，居住在不太令人满意地区的居民；租住私人住房并居住在不太令人满意地区的居民；以及租住一间住房的居民（Rex & Moore，1967）。随后，Saunders（1984）进一步提出根据住房所有权，把居民划分为两大阶层：有房阶层与租房阶层。Györge 和 Szelényi（1969）将匈牙利的住房体系划分成六大住房阶级：租赁新建的国有住房的人、租赁老的国有住房的人、“家庭单元”公寓的所有者、新式一户式独栋小楼的所

有者、老式一户式独栋小楼的所有者、住在设施不完备的居所里的人。孙洛龟(2012)认为韩国已经变成了一个房地产阶级社会,并划分了六大房地产阶级,从上到下依次为:一户多套房群体、一户一套房群体、拥有自有住房但因为经济原因租房的群体、支付5000万韩元租房保证金的群体、支付5000万韩元以下租房保证金的群体和无房者。

在我国,住房分层已经成为社会分层的重要内容,具有具象性、刺激性、动态性和深刻性的特点(张广利、濮敏雅、赵云亭,2020)。住房产权、住房价值和住房数量是分析中国住房阶层的重要指标。在住房体制改革的社会背景下,产权房的来源也是中国的研究者所关注的关键指标,这体现了不同于国外住房阶层划分的中国特色。住房权利的获得途径体现了中国社会阶层结构的形成逻辑和机制(李斌、王凯,2010)。李强(2009)提出住房地位群体的概念,总结了六种住房地位群体,分别是商品房户、已购单位房户、回迁房户、廉租房户、自住私房户和简易楼住户。刘祖云和毛小平(2012)提出城市住房分层结构的“三阶五级”,认为城市住房阶层依次为无产权房阶层、有产权房阶层(福利性产权房阶层、商品性产权房阶层、继承性产权房阶层)和多产权房阶层。李骏(2017)则认为可以从三个角度划分成不同的住房阶层:第一种,根据居民住房产权的有无,可划分为无产权阶层和有产权阶层;第二种,根据居民住房产权的有无和住房产权价值现状,可划分为无产权阶层、贷款产权阶层和全付产权阶层;第三种,根据居民住房产权的有无和住房获得的途径,可划分为无产权阶层、市场产权阶层、补贴产权阶层和继承产权阶层。

近年来,随着流动人口内部异质性不断凸显,流动人口的住房分化与住房差异性也开始逐渐受到学者们的关注。董昕(2020)从农民工群体在城市、收入与就业方面的差异化特征入手,分析了农民工差异化的住房现状与诉求,并提出相应的政策建议。穆学英等(2022)从地理空间出发,指出不同地理出身的流动人口在流入地的住房的产权获得情况存在显著分化。曹吉阳等(2021)依据流动人口住房产权获得与否和房产数量,指出流动人口已经形成了“三阶五级”的住房阶层。当前对流动人口住房分化与住房分层的讨论并不充分,已有研究都关注流动人口住房产权的获得,但是流动人口当中占更大比例的是租房人群,更有一定比例的流动人口居住在宿舍、就业场所以及其他非正规居所中,流动人口的住房权属关系更加复杂多样,需要更进一步地研究。

(二) 流动人口住房保障研究

流动人口居住条件差、住房满意度低、住房改善困难、享受住房保障制度的比例低是学界比较一致的看法。为保障流动人口的住房,政府出台了一系列的政策,住房保障制度建设也经历了由“居者有其屋”向“住有所居”,由以经济适用房为核心的出售型住房保障制度,向以公共租赁住房为核心的出租型

住房保障制度的转变（况伟大，2021）。在地方层面，各地政府积极探索实践，形成了基于本地特色的流动人口住房保障的上海模式、长沙模式、重庆模式、苏南模式等。

然而，现有的政策措施未能有效改善流动人口的住房困境，大量研究分析了有关流动人口住房保障政策暴露出的问题。有学者指出，流动人口的住房保障仍然存在着政策失灵（吴宾、李娟，2016），流动人口的住房可支付性低、住房保障政策的包容性低、住房政策的覆盖率低（李君甫、饶曼莉，2021）。流动人口的住房问题面临着城乡分割的户籍管理制度、住房建设用地配置制度、财政体制、金融体制以及地方政府激励机制缺失等方面的约束（曾国安、李晋华、曹文文，2015），其中的国家逻辑、政府逻辑、市场逻辑和生存逻辑相互交织和互动（娄文龙，2020）。因此，将农民工纳入住房保障体系，不是简单的住房市场问题，而是一个社会结构性的问题（赵晔琴，2015），流动人口住房保障建设面临着各种制度化的困境。

针对已有流动人口住房政策暴露的问题，一些研究建议建立多层次、差异化的住房保障模式：要充分考虑流动人口在城市、行业、收入与就业等方面的差异，以多样化、分层次的住房保障应对农民工群体的分化和多样的住房需求，提供差异化的住房保障方式（董昕，2020）。更有学者指出，阶梯式多层次住房保障模式是现阶段建立住房保障制度的核心环节，关键要确定阶梯差异救助标准，体现政策差异与住房条件差异的对等性，进而促进社会公平（吴海瑾，2009）。要取消对流动人口在城镇购房的限制，通过把流动人口纳入住房保障体系、建设集体宿舍等措施解决流动人口住房问题（李君甫、饶曼莉，2021）。从更具体的分层方式来看，周建华等人（2014）将农民工划分为暂居、常居和定居三种类型，并建议分类实施差别化住房支持政策，引导形成阶梯式住房消费格局。吕萍等人（2012）从空间角度入手，将我国划分为“四型九类”地区，根据地区特点综合采用园区配建型、公共租赁型、市政改造型、商业配建型、准市民化型等多种途径解决农民工的住房问题。

近几年，很多研究关注到了农民工群体内部的分化，更加聚焦有关新市民和新生代农民工的住房保障问题。已有研究发现，新生代农民工表现为一种在“求廉”基础上“重质”的住房需求，更期待在城镇安居落户，真正融入城镇（赵鹏程、汪玲，2018）。但是他们仍然存在着居住条件不稳定、空间隔离及住房支付能力不足等住房问题，并且难以获得保障性住房。有学者提出通过建立住房梯级消费理念、推进租售同权、实现租赁性住房产业专业化和规模化来破解新生代农民工的住房困境（林有民、赵金江、史孟新，2018）。蔡鹏等人（2020）指出，在构建新市民住房制度体系时，应该遵从坚持以市场为主，政府积极引导、托底保障，强化企业责任的三点原则，从供需两端施策、因城施策、地区间联动施策等角度提出近期、中期、远期分阶段的具体实施建议。2021年，

国家新出台了针对新市民、青年人等群体的保障性租赁住房政策，这将会进一步推动对新市民住房问题的讨论，促进新市民住房问题的解决。

（三）小结

住房分层已经成为社会分层的重要依据，近年来受到越来越多学者的关注。已有研究更多讨论城市居民的住房分化和住房分层状况，有关流动人口住房分层以及流动人口住房分层背景下的住房保障讨论不够充分。而流动人口的住房分层结构和不同住房层级流动人口的群体特征、支付能力及住房需求是完善流动人口住房保障政策的重要依据，对于建立多层次、差异化的住房保障模式有重要意义。本文根据流动人口的住房关系（权属关系、租赁关系等）和辖区类型，对流动人口的住房分层状况进行研究，并根据不同住房层级流动人口的特点，探究多层次住房保障体系的建设，以更好地满足流动人口多样化的住房需求。

三、数据与方法

研究数据是国家卫生健康委员会 2017 年全国流动人口动态监测数据，该调查涵盖了我国 31 个（不包括台湾省）省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团，涉及农业户籍、非农业户籍、农业转居民户籍、非农业转居民户籍、居民户籍和其他户籍的流动人口，共 169989 份样本。研究对原始数据进行清理后，共得到 128842 份样本。

本文基于流动人口住房关系（权属关系、租赁关系等）和辖区类型两类反映住房状况的重要指标进行分析，克服了以产权为依据测量住房阶层的不足。其中住房产权对住房层级的影响在诸多研究中均作为核心变量予以讨论，本研究进一步根据流动人口以租房为主的特点以及多样复杂的住房类型，对流动人口的住房关系进行细化。研究加入了住房所属辖区类型这一空间变量，丰富了住房阶层测量的维度。住房的辖区分布体现了住房的区位分布状况，在一定程度上体现了住房的市场价值和居住条件。流动人口住房层级的划分主要通过通过对问卷中流动人口的 11 种住房样态分类合并，将其与住房所属辖区类型进行列联交叉，进行描述统计的频率分析，并用描述统计方法分析了四个流动人口住房阶层的基本特征。

四、流动人口的住房分层状况

（一）流动人口的住房分层结构

流动人口可以划分为四大住房阶层，从上到下依次是已获住房产权的有房

阶层、住在居委会辖区的租房阶层、住在村委会辖区的租房阶层和住在宿舍等其他住房类型的住房阶层。其中，已获住房产权的有房阶层占比为 24.96%，住在居委会辖区的租房阶层占比为 40.74%，住在村委会辖区的租房阶层占比为 18.55%，住在宿舍等其他住房类型的住房阶层占比为 15.75%（见表 1）。根据中国人民银行调查统计司的统计数据，中国城镇居民家庭的住房拥有率高达 96%，户均拥有住房 1.5 套（中国人民银行，2020）。相比之下，流动人口的住房自有率较低，住房状况较差。

表 1 流动人口“四层八类”的住房分层

“四层八类”的住房层级	占比 (%)
已获住房产权的有房阶层	24.96
住在居委会辖区的有房阶层	
住在村委会辖区的有房阶层	
住在居委会辖区的租房阶层	40.74
住在村委会辖区的租房阶层	18.55
住在宿舍等其他住房类型的住房阶层	15.75
住在单位或雇主提供的宿舍	
住在就业场所	
住在借住房	
住在其他非正规居所	

数据来源：国家卫生健康委员会全国流动人口监测数据（2017）。

流动人口的四个住房层级中又呈现出复杂多样的住房类型。其中，第一住房层级即已获住房产权的有房阶层当中，根据辖区类型可分为两类：住在居委会辖区的有房阶层和住在村委会辖区的有房阶层，分别占比为 86.20% 和 13.80%。其中住在村委会辖区的有房阶层的住房为小产权住房或是自建房。小产权房的产权证只是由乡镇政府或村委会所颁发，不能获得由国家房管部门颁发的房屋所有权证。其形成与城乡二元土地制度、不断加速的城市化进程以及日渐高涨的房价等复杂的社会因素有关，相对于有房阶层中直接从市场购买产权房的流动人口来说，拥有小产权房的流动人口受到的产权保护比较小，存在一系列的现实问题以及潜在的纠纷和风险（程浩，2009）。自建房是部分城市在 20 世纪 80 至 90 年代将“城中村”的成片土地切成小块后，卖给外来人自建房屋形成的，部分区域形成集中连片的小区，普遍存在社会管理薄弱、治安环境

和居住条件较差、案件多发等问题。近年来，深圳、天津、安徽等地市相继开展了有关城乡自建房的专项整治行动。因此，在第一住房层级中，住在村委会辖区的有房阶层虽有住房产权，但该类流动人口相对于住在居委会辖区的有房阶层而言，住房权属关系并非完全的私有房产，住房产权所获得的保护有限，并且居住环境和生活质量相对较差。第四住房层级即住在宿舍等其他住房类型的住房阶层中，流动人口的住房权属关系更加复杂，呈现出多样性。其中69.12%的流动人口居住在单位或雇主提供的宿舍中，19.68%的流动人口在就业场所解决住宿问题，7.88%的流动人口的住所为借助房，还有3.32%的流动人口居住在其他非正规居所中。该住房层级的流动人口拥有最差条件的住房环境，是流动人口中最不稳定和最脆弱的群体。

（二）流动人口的住房层级分析

研究进一步对四大住房层级的流动人口进行形象刻画，结果显示各住房层级流动人口具有鲜明的个人特征（见表2）。

表2 流动人口各个住房层级的人口特征

	总人口 (%)	第一 住房 层级 (%)	第二 住房 层级 (%)	第三 住房 层级 (%)	第四 住房 层级 (%)
性别					
男	57.25	57.07	55.56	59.67	59.03
女	42.75	42.93	44.44	40.33	40.97
户籍性质					
农业	85.25	75.60	86.04	94.67	87.41
非农业	14.75	24.40	13.96	5.33	12.59
出生年代					
20世纪60年代及以前	14.06	14.34	13.08	14.80	15.30
70年代	26.77	29.63	25.97	28.17	22.67
80年代	37.64	42.09	38.45	35.94	30.47
90年代及以后	21.53	13.94	22.50	21.09	31.56
婚姻状况					
在婚	80.19	90.58	78.57	82.14	65.65
不在婚	19.81	9.42	21.43	17.86	34.35

(续上表)

	总人口 (%)	第一 住房 层级 (%)	第二 住房 层级 (%)	第三 住房 层级 (%)	第四 住房 层级 (%)
教育水平					
小学及以下	15.98	12.76	15.29	21.55	16.30
初中	44.78	36.74	44.92	54.80	45.35
高中	21.92	22.54	23.47	16.88	22.84
大专	10.41	15.29	10.16	4.87	9.84
本科	6.39	11.63	5.70	1.82	5.27
研究生及以上	0.52	1.04	0.46	0.08	0.40
流动时间					
1年以内	22.81	10.17	23.62	25.78	37.28
1—3年	19.72	15.73	21.84	19.92	20.28
4—5年	15.03	15.34	15.62	15.05	12.99
6—10年	22.90	28.15	22.35	22.19	16.82
10年以上	19.54	30.61	16.57	17.06	12.63
家庭月收入					
3000元及以下	14.20	10.46	14.30	13.49	20.68
3001—6000元	42.83	37.31	44.12	46.40	44.00
6001—9000元	21.96	21.96	21.40	24.61	20.32
9001—12000元	12.41	16.15	11.78	10.86	9.95
12000元以上	8.60	14.12	8.40	4.64	5.05
职业身份					
有固定雇主的雇员	49.89	46.58	42.60	48.05	76.15
无固定雇主的雇员	8.31	8.32	8.47	11.93	3.61
雇主	5.70	8.92	6.02	3.60	2.21
自营劳动者	33.98	33.12	40.81	34.67	16.85
其他	2.12	3.06	2.10	1.75	1.18

资料来源：国家卫生健康委员会全国流动人口监测数据（2017）。

流动人口的第一住房层级——已获住房产权的有房阶层特征。这一住房层级中流动人口的非农业户籍占比为 24.40%，是总样本的 1.65 倍。四成以上的流

动人口出生于 20 世纪 80 年代, 90 年代及以后出生的流动人口占比最小, 只有 13.94%。在婚的流动人口超过九成。第一住房层级的教育水平是最高的, 大专及以上学历共占比 27.96%, 其中研究生及以上学历占比 1.04%, 本科学历占比 11.63%。职业身份为雇主的流动人口占比 8.92%, 远远高于其他住房层级的流动人口。流动时间在 5 年以上的流动人口超过半数, 其中流动时间超过 10 年的占比 30.61%, 远高于其他住房层级。相对于其他住房层级而言, 有更多的流动人口分布于较高收入组, 家庭平均月收入 8666.24 元。在职业分布上, 第一住房层级的流动人口为党政机关人员、专业技术人员和公务员的比例高于其他住房层级。

总体而言, 第一住房层级的流动人口在全部流动人口当中呈现出的特点为较高学历、较高收入、较长流动时间和在婚状态。非农业户籍的城-城流动人口以及职业为党政机关人员、专业技术人员和公务员的流动人口占有相当的比例。

流动人口的第二住房层级——住在居委会辖区的租房阶层特征。这一层级住房流动人口的占比最大, 呈现出与流动人口总样本相似的人群特点。八成以上的流动人口为农业户籍。相比之下, 该层级流动人口具有年轻化和单身化的特点, 20 世纪 70 年代和 80 年代出生的流动人口占比最多, 90 后的流动人口占比 22.50%, 单身人群占比为 21.43%, 高于流动人口总样本占比。该住房层级初中及以下学历的流动人口占比共计 60.21%。总体而言, 该住房层级流动人口的迁入时间相对较短, 六成以上的流动人口在迁入地时长不超过 5 年; 收入水平中等偏下, 家庭平均月收入为 7101.04 元, 家庭月收入在 6000 元以下的共占比 58.42%。在职业身份方面, 多数人是自营劳动者。在具体的职业类型方面, 多数人经商或是从事商业和服务业。

总体而言, 第二住房层级的流动人口在全部的流动人口当中呈现出的特点为年轻化和单身化、流动时间较短、收入水平中等偏下。更多的人是农业户籍的乡-城流动人口。多数人的职业身份为自营劳动者。并且, 职业类型为经商或是从事商业和服务业的流动人口占有相当的比例。

流动人口的第三住房层级——住在村委会辖区的租房阶层特征。这一住房层级中男性流动人口占比 59.67%, 与总样本相比, 男性流动人口的占比更大。其中农业户籍的流动人口占比高达 94.67%, 仅有 5.33% 的流动人口为非农业户籍。其教育水平低, 小学及以下学历的占比为 21.55%, 初中学历的占五成以上。职业身份为无固定雇主的雇员占比为 11.93%, 远高于其他住房层级。流动的时间较短, 流动到迁入地城市 5 年内的占六成以上, 其中流动时间为 1 年以内的占比 25.78%。这一住房层级中的流动人口收入水平低, 家庭平均月收入 6517.23 元, 家庭月收入在 6000 元以下的流动人口占比 59.89%。在职业分布上, 第三住房层级的流动人口从事运输、建筑及其他生产性行业所占的比例远

远大于其他住房层级，并且有更多比例的无固定职业人员。

总体而言，第三住房层级的流动人口在全部的流动人口当中呈现出的特点为低学历、较低收入和较短流动时间。该层级流动人口的工作更具有不稳定性和流动性，更多为无固定雇主的雇员，从事生产类工作或无固定职业，绝大部分为农业户籍的乡-城流动人口。

流动人口的第四住房阶层——住在宿舍等其他住房类型的住房阶层特征。与第三住房层级相似，与总样本相比有更多的男性流动人口，年龄分布相较于总人口呈现U形特点：有更多20世纪60年代及以前出生的老龄流动人口和90年代及以后出生的年轻流动人口。单身人群占比34.35%，远高于其他住房层级。因为在该层级中有69.12%的流动人口居住在单位或雇主提供的宿舍中，所以职业身份为有固定雇主的雇员的流动人口占比高达76.15%，较多从事建筑业或其他生产类工作。在该住房层级中，七成以上的流动人口在迁入地城市的时长小于5年，其中流动时长小于1年的人口占比37.28%。该住房层级流动人口的收入水平是所有住房层级中最低的，家庭平均月收入6178.58元，其中有20.68%的流动人口家庭月收入在3000元以下，64.68%的流动人口家庭月收入小于6000元。

总体而言，第四住房层级的流动人口在全部的流动人口当中呈现出的特点为低收入、短期流动，更多从事建筑业或其他生产类工作，年龄呈现U形特点。该层级流动人口中农业户籍的乡-城流动人口占有相当的比例。与第一住房层级的流动人口的群体特征形成鲜明的反差。

五、流动人口多层次住房保障体系的构建

党的十九大报告指出：“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。”“让全体人民住有所居”最重要的就是要解决有住房困难人群的住房问题，其中就包括流动人口的住房问题。近年来，我国先后出台了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》《关于改善农民工居住条件的指导意见》《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》和《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》等一系列政策文件，为解决流动人口住房问题提供了重要的制度保障。流动人口的住房保障政策也逐渐从空白期过渡到密集期。

当前，公共租赁住房、共有产权房和保障性租赁住房共同构成了我国住房保障体系的“三驾马车”，利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房的举措近年来也被提到政策层面讨论。共有产权房属于产权型保障住房，是政府与住房保障对象按份共有产权的政策性住房。当前共有产权房的政策正在初步探索和推进建设阶段，国家对于共有产权房住房制度至今尚无明确统一的指导意

见，主要通过试点城市积累相关的经验。在不同的试点城市，共有产权住房的供应对象不同，北京、上海、广州、杭州等地共有产权住房的供应对象包括非户籍的流动人口，北京更是要求用于满足符合本市住房限购条件且在各区工作的非本市户籍家庭住房需求的房源不少于30%。

保障性租赁住房 and 公共租赁住房属于租赁型保障住房。“保障性租赁住房”是近年来针对新市民和青年人提出的新概念，关注的是大城市住房的突出问题，在流动人口住房保障体系建设中具有重要作用。公共租赁住房是面向符合规定条件的城镇中等偏下收入住房困难家庭、新进就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员出租的保障性住房。在2014年，廉租房与公租房并轨，以更好地规范住房保障政策的实施。

流动人口住房保障政策的最终目标是保障流动人口的城市居住权，协助流动人口入住可负担且适宜居住的城市住所。流动人口住房保障政策体系的构建应秉承差异化原则和多样化原则。然而，已有的针对流动人口的住房政策并未根据流动人口住房阶层和住房需求进行细分，中央政府的住房政策的落实不仅需要因城施策，还需要因层施策。因此，住房保障政策应当结合当前流动人口的住房分层结构，不同住房层级的住房需求和消费能力，以及当地的实际，有针对性地提供适配的住房，应根据各层级住房流动人口特点构建有关流动人口多层次的住房保障体系，提供多样化的住房（见图1）。

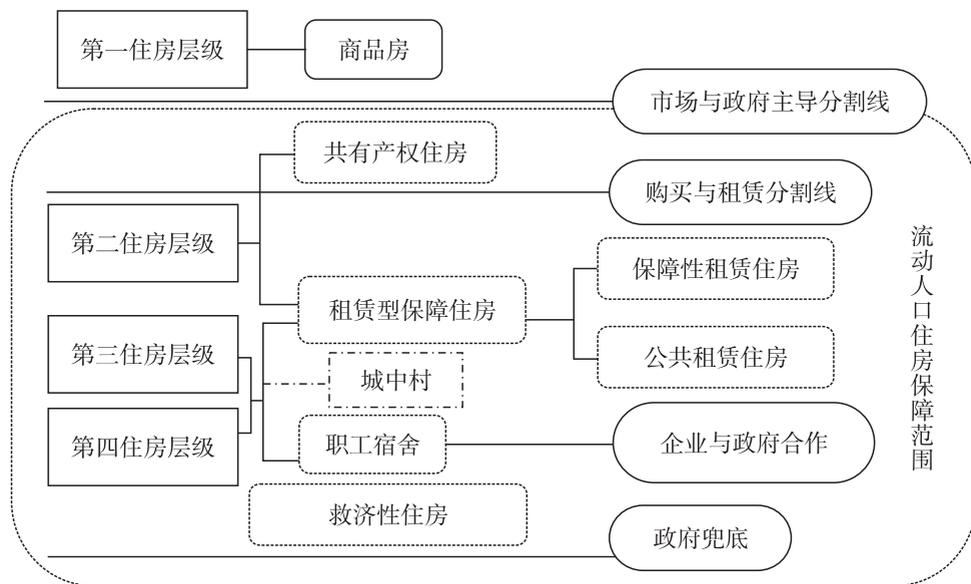


图1 流动人口多层次住房保障体系

资料来源：作者自制。

首先，第一住房层级的流动人口——已获住房产权的有房阶层具有高水平的住房消费能力。因此，一般情况下不在流动人口住房保障体系范围内。该层级的流动人口可以通过市场化手段改善自身的住房条件。政府应该放宽对稳定就业流动人口购房资格的限制。当前城市限购政策中，针对流动人口的购房资格多数要求连续缴纳5年（含）以上的社保，限购的社保缴纳时长过长，应逐步下调，支持稳定就业的流动人口购买商品房，提高有购房能力住房阶层的住房自有率。更多的流动人口自购住房会减轻住房保障的压力。

其次，第二住房层级的流动人口——住在居委会辖区的租房阶层的住房消费水平处于中等偏下，能够在住房市场中获得一定质量的住房。提高该层级流动人口的住房水平可从三个层面来考虑：一是在该住房层级中住房支付能力最强的流动人口，应该提高其产权型住房的可获得性，其中共有产权住房的政策安排为该类型流动人口自有住房的获得提供了可能，因此研究建议共有产权住房的适用人群应该覆盖非本城市户籍的流动人口。二是在该住房层级中年轻单身的青年流动人口占绝大多数，要积极通过保障性租赁住房的政策措施提高该类人口的住房水平，针对这一人群的特点，保障性租赁住房应该更加侧重小户型的住房供应。三是在该住房层级中的其他流动人口可以通过公共租赁住房来保障其住房条件。该住房层级的流动人口更多地从事服务性行业，相对而言流动性更强，因此货币型的住房补贴可能更加适用于该住房层级的部分流动人口。

再次，第三住房层级的流动人口——住在村委会辖区的租房阶层，以及第四住房层级的流动人口——住在宿舍等其他住房类型的住房阶层，这两类住房层级的流动人口总体的住房状况较差，从事简单劳动，工资收入低，学历水平低，自身难以在住房市场中获得较好的居住条件，更需要住房保障政策的支持。因此，应逐步将这两个层级的流动人口纳入保障性租赁住房和公共租赁住房政策的覆盖范围。基于第三住房层级——住在村委会辖区的租房阶层占有相当的比例，建议在当前仍有相当比例的流动人口分布在“城中村”且一时难以解决的情况下，应继续发挥“城中村”的“廉租房”作用，不要轻易大拆大建，并逐步改善“城中村”的卫生环境，规范“城中村”的房屋出租，保障流动人口的基本住房需求和租赁权益。这两个住房层级的流动人口中从事生产性劳动、建筑行业以及无固定工作的流动人口的比重较大，应该积极探索落实流动人口工厂职工宿舍的政企合作模式，进一步规范工厂宿舍的建设标准和卫生标准，有针对性地保障建筑行业及其他生产性行业的流动人口的住房问题。在户型上，应该考虑到该住房层级人群年龄的分布特点，要考虑为单身年轻人提供小面积的单间宿舍以及为已婚流动人口提供家庭化迁移可能性的住房。

最后，政府作为社会的最后一道防护网，应当加快建设救济性住房，做好兜底的住房保障工作，为因失业、突发性灾难等因素陷入住房困境的流动人口提供基本的庇护场所。

六、结论

流动人口已经形成“四层八类”的住房分层结构。总体而言，流动人口可被划分为四大住房层级：第一住房层级为已获住房产权的有房阶层，这是流动人口住房上层；第二住房层级为住在居委会辖区的租房阶层，这是流动人口住房中上层；第三住房层级为住在村委会辖区的租房阶层，这是流动人口住房中下层；第四住房层级为住在宿舍等其他住房类型的住房阶层，这是流动人口住房下层。具体来看，在第一住房层级中，根据辖区类型又可划分为住在居委会辖区的有房阶层和住在村委会辖区的有房阶层，在第四住房层级中又可细分为居住在单位或雇主提供的宿舍的流动人口、居住在就业场所的流动人口、居住在借住房的流动人口和居住在其他非正规居所中的流动人口。

四大住房层级的流动人口具有不同的群体特征：已获住房产权的有房阶层多为较高学历、较高收入、较长流动时间的在婚流动人口，其中非农业户籍的城-城流动人口以及职业为党政机关人员、专业技术人员和公务员的流动人口占有相当的比例；住在居委会辖区的租房阶层的人口占比最大，呈现出年轻化、单身化、流动时间相对较短、收入水平中等偏下的特点，农业户籍的乡-城流动人口以及自营劳动者、经商或是从事商业和服务业的流动人口占有相当的比例；住在村委会辖区的租房阶层多为较低学历、较低收入、流动时间相对较短的流动人口，工作更具有不稳定性 and 流动性，更多从事生产类工作或无固定职业，绝大部分为农业户籍的乡-城流动人口；住在宿舍等其他住房类型的流动人口具有低收入、短期流动的特点，年龄呈现U形特征，农业户籍的乡-城流动人口和从事建筑业或其他生产类工作的流动人口占有相当的比例。

流动人口住房保障政策的最终目标是保障流动人口的城市居住权，帮助流动人口入住可负担且适宜居住的城市住所。在迁入地城市，拥有自有产权住房的流动人口是比较少的。因此，推动住房租赁市场的健康发展对于保障流动人口的居住权利和提高流动人口的住房水平具有重要的意义。但是，偏社会属性政策的住房租赁政策面临政策扩散阻滞的问题（吴宾、齐昕，2020）。流动人口住房问题的解决需要更加系统化和有针对性的政策设计。一方面，要积极构建政府主导保障、市场主体供应、社会协同保障的住房供应体系（吴开泽、魏万青，2018）；另一方面，由于流动人口的住房的辖区分布存在差异，住房权属关系也具有复杂性，流动人口的住房状况总体呈现出多样化的特点，流动人口住房保障政策体系的构建也应秉承差异化原则和多样化原则。针对流动人口不同住房阶层的群体特点提供适配的住房，提高商品房市场和租赁市场住房品种的多层次性，促进保障性住房的多样性和保障形式的多样性。流动人口住房保

障体系的建设既要因城施策，也要因层施策。在已有的流动人口住房保障制度的基础上，根据流动人口的住房层级特点建设多层次、多形式的流动人口住房保障体系。

参考文献

- 蔡鹏、严荣 (2020). 新市民的住房问题及其解决路径. 同济大学学报(社会科学版), 1: 70 - 82.
- Cai, P. & Yan, R. (2020). The New Citizens' Housing Problem and Its Solution. *Tongji University Journal (Social Science Section)*, 1: 70 - 82. (in Chinese)
- 曹吉阳、龚岳 (2021). 中国流动人口住房阶层研究. 北京大学学报(自然科学版), 6: 1172 - 1182.
- Cao, J. Y. & Gong, Y. (2021). Housing Class of the Migrants in China. *Journal of Peking University (Natural Sciences Edition)*, 6: 1172 - 1182. (in Chinese)
- 程浩 (2009). 中国小产权房: 现状、成因与问题. 中共中央党校学报, 2: 62 - 67.
- Cheng, H. (2009). The Small Property Right Houses: Current Situation, Causes and Problems. *Journal of the Party School of the Central Committee*, 2: 62 - 67. (in Chinese)
- 董昕 (2020). 农民工群体的分化与住房保障. 河北学刊, 5: 163 - 167.
- Dong, X. (2020). Differentiation of Migrant Workers and Housing Security. *Hebei Academic Journal*, 5: 163 - 167. (in Chinese)
- 高伟 (2020). 住有所居: 农民工住房问题实证研究. 北京: 人民出版社.
- Gao, W. (2020). *Meet the Housing Needs: An Empirical Study on Migrant Workers' Housing Issues*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 况伟大 (2021). 中国保障性租赁住房政策含义及其影响. 人民论坛, 9: 78 - 82.
- Kuang, W. D. (2021). The Implications and Influences of China's Affordable Rental Housing Policy. *People's Tribune*, 9: 78 - 82. (in Chinese)
- 李斌、王凯 (2010). 中国社会分层研究的新视角——城市住房权利的转移. 探索与争鸣, 4: 41 - 45.
- Li, B. & Wang, K. (2010). A New Perspective of Chinese Social Stratification Research: Transfer of Urban Housing Rights. *Exploration and Free Views*, 4: 41 - 45. (in Chinese)
- 李君甫、饶曼莉 (2021). 中国城市流动人口住房保障评估研究报告. 载《中国城市流动人口社会融合评估报告》. 北京: 社会科学文献出版社.
- Li, J. F. & Rao, M. L. (2021). *Research Report on Housing Security Assessment of Urban Migrant Population in China. The Report on Urban Migrant Populations Social Integration in China*. Beijing: Social Science Academic Press. (in Chinese)
- 李骏 (2017). 城市住房阶层的幸福感与公平感差异. 华中科技大学学报(社会科学版), 1: 46 - 57.
- Li, J. (2017). The Difference of Happiness and Justice Perception in Urban Housing Stratum. *Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 1: 46 - 57. (in Chinese)
- 李强 (2009). 转型时期城市“住房地位群体”. 江苏社会科学, 4: 42 - 53.
- Li, Q. (2009). Urban "Housing Groups of Status" in Transition. *Jiangsu Social Sciences*, 4: 42 - 53. (in Chinese)
- 林有民、赵金江、史孟新 (2018). 新生代农民工城市住房解困路径研究. 价格理论与实践, 6: 50 - 53.
- Lin, Y. M., Zhao, J. J. & Shi, M. X. (2018). Research on the Solution Path of Urban Housing Problem of New Generation Migrant Workers. *Price: Theory & Practice*, 6: 50 - 53. (in Chinese)
- 刘祖云、毛小平 (2012). 中国城市住房分层: 基于2010年广州市千户问卷调查. 中国社会科学, 2: 94 - 109 + 206 - 207.
- Liu, Z. Y. & Mao, X. P. (2012). Housing Stratification in Urban China: A Study Based on a Guangzhou Household Questionnaire Survey. *Social Sciences in China*, 2: 94 - 109 + 206 - 207. (in Chinese)
- 吕萍、甄辉、丁富军 (2012). 差异化农民工住房政策的构建设想. 经济地理, 10: 108 - 113 + 176.
- Lyu, P., Zhen, H. & Ding, F. J. (2012). Study on Differentiated Housing Policy of Migrant Workers. *Economic Geography*, 10: 108 - 113 + 176. (in Chinese)
- 娄文龙 (2020). 我国农民工住房的制度化困境研究——基于多重制度逻辑的视角. 经济体制改革, 1: 88 - 94.
- Lou, W. L. (2020). Study on the Institutional Dilemma of Migrant Worker Housing in China: From the Perspective of Multiple Institutional Logic. *Reform of Economic System*, 1: 88 - 94. (in Chinese)
- 穆学英、崔璨、崔军茹 (2022). 空间机会结构视角下的住房分化——基于中国新生代流动人口的实证研究. 社会学研究, 2: 202 - 225 + 230.

- Mu, X. Y. , Cui, C. & Cui, J. R. (2022). Housing Differentiation in the Perspective of Spatial Opportunity Structure: An Empirical Study on New-generation Migrants in China. *Sociological Studies*, 2: 202 - 225 + 230. (in Chinese)
- 孙洛龟 (2012). 房地产阶级社会. 芦恒译. 南京: 译林出版社.
- Sun, L. G. (2012). *Real Estate, Class and Society*. (Lu, H. Trans.). Nanjing: Yilin Press. (in Chinese)
- 吴宾、李娟 (2016). 农民工住房保障政策失灵及其矫正策略. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2: 36 - 42.
- Wu, B. & Li, J. (2016). Research on the Failure of Housing Security Policy of Migrant Workers and Correction Strategies. *Journal of Hunan Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 2: 36 - 42. (in Chinese)
- 吴宾、齐昕 (2020). 政策扩散阻滞: 何以发生又如何消解? ——自 2016 - 2019 年中国住房租赁政策的观察. 公共行政评论, 5: 44 - 64 + 205 - 206.
- Wu, B. & Qi, X. (2020). Policy Diffusion Block: Why It Appears and How to Eliminate It: Observations of China's Housing Rental Policy from 2016 to 2019. *Journal of Public Administration*, 5: 44 - 64 + 205 - 206. (in Chinese)
- 吴开泽、魏万青 (2018). 住房制度改革与中国城市青年住房获得——基于住房生涯视角和离散时间事件史模型的研究. 公共行政评论, 2: 36 - 61 + 190.
- Wu, K. Z. & Wei, W. Q. (2018). Housing Reform and Housing Acquisition for Chinese Urban Youth: Research on Housing Career Perspective and Discrete: Time Event History Model. *Journal of Public Administration*, 2: 36 - 61 + 190. (in Chinese)
- 吴海瑾 (2009). 城市化进程中流动人口的住房保障问题研究——兼谈推行公共租赁住房制度. 城市发展研究, 12: 82 - 85.
- Wu, H. J. (2009). Research on Housing Security for Floating Populations in the Process of Urbanization: Talking about the Implementation of the Public Rental Housing System. *Urban Development Studies*, 12: 82 - 85. (in Chinese)
- 曾国安、李晋华、曹文文 (2015). 农民工住房问题的体制约束与创新构想. 江西社会科学, 6: 192 - 197.
- Zeng, G. A. , Li, J. H. & Cao, W. W. (2015). Institutional Constraints and Innovative Ideas on the Housing Problem of Migrant Workers. *Jiangxi Social Sciences*, 6: 192 - 197. (in Chinese)
- 张广利、濮敏雅、赵云亭 (2020). 从职业到住房: 社会分层载体的具象化. 浙江社会科学, 3: 73 - 79 + 158 - 159.
- Zhang, G. L. , Pu, M. Y. & Zhao, Y. T. (2020). From Occupation to Housing: The Transformation of Social Stratification Logic. *Zhejiang Social Sciences*, 3: 73 - 79 + 158 - 159. (in Chinese)
- 赵晔琴 (2015). 论农民工纳入城市住房保障体系之困境——基于准公共产品限域的讨论. 吉林大学社会科学学报, 6: 68 - 75 + 172 - 173.
- Zhao, Y. Q. (2015). The Difficulties of Bringing Migrant Workers into Urban Public Housing Program: Based on the Scope of Quasi-Public Goods. *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, 6: 68 - 75 + 172 - 173. (in Chinese)
- 赵鹏程、汪玲 (2018). 代际差异视角下新生代农民工城镇住房保障研究. 西华师范大学学报(哲学社会科学版), 2: 99 - 103.
- Zhao, P. C. & Wang, L. (2018). Research on Urban Housing Security of New Generation Migrant Workers from the Perspective of Generational Differences. *Journal of China West Normal University (Philosophy & Social Sciences Edition)*, 2: 99 - 103. (in Chinese)
- 中国人民银行 (2020). 中国城镇居民家庭资产负债调查. 上海商业, 5: 5.
- The People's Bank of China. (2020). Survey of Household Assets and Liabilities of Urban Residents in China. *Shanghai Business*, 5: 5. (in Chinese)
- 周建华、刘建江 (2014). 农民工城市住房支持的政策因应. 农村经济, 7: 103 - 107.
- Zhou, J. H. & Liu, J. J. (2014). The Policy of Urban Housing Support for Migrant Workers Responds. *Rural Economy*, 7: 103 - 107. (in Chinese)
- Györge, K. & Szelényi, I. (1969). Sociological Problems in the Distribution of Housing. *Valosag*, 8: 28 - 39.
- Mack, R. W. (1951). Housing as an Index of Social Class. *Social Forces*, 29(4): 391 - 400 .
- Rex, J. & Moore, R. (1967). *Race, Community and Conflict: A Study of Sparkbrook*. Oxford: Oxford University Press.
- Saunders, P. (1984). Beyond Housing Classes: The Sociological Significance of Private Property Rights in Means of Consumption. *International Journal of Urban and Regional Research*, 8(2): 202 - 227.

责任编辑: 朱亚鹏