

向改革要动力 问存量要空间 破解普通外来务工人员居住问题的几点思考

— 从增强发展支撑力看外来务工人员的安居问题

■ 倪世英 / 文

随着城市能级的不断提升,外来人口持续流入成为必然趋势。以杭州为例,2017年至2022年间新增外来人口145.5万人,平均每年净增近25万人。2022年杭州市常住人口为1220.4万人,其中外省市来杭人口为385.9万人,占比为31.6%。与此同时,居住环境差,成本高,通勤时间长等问题日益成为横亘在外来务工人员面前的首要难题,也是杭州营造更好营商环境,保障经济社会必要人力支撑的重大课题。本人长期关注这一问题,做了一些调研,本文以杭州市为例,重点围绕外来务工人员的居住现状及工作难点进行分析,并提出一些针对性的对策建议。

一、外来务工人员居住现状

(一) 公共居住空间供给严重不足

从现实来看,政府人才房、蓝领公寓很难覆盖到普通外来务工人员,公共房源供给远远不足已成为不可回避的社会现状。以杭州市萧山区为例,作为工业大区,萧山全区有92家城镇工业园和小微企业园,工业企业数量达24453家,企业参保人员达到70.68万。这其中,只有少部分企业厂区建有职工宿舍,大部分外来员工必须租住在工业园区周边村庄的出租房内。通过对这些企业的抽样调查分析显示,企业员工中住房自有率为48.58%,员工自行在外租赁住房的比例为33.60%,员工居住在企业提供的宿舍占比17.57%,另有极少数员工居住在政府提供的公共租赁住房。也就是说,仅工业领域,就有约24万人在外自行租房,而保守估计,在全社会领域,这个数量已超过50万人。而从这些租赁房屋的硬件条件来看,往往设施比较简陋,居住环境较差,公共服务功能弱。因此,解决外来务工人员的住房保障问题已成为当务之急,只有让外来务工人员“住有所居”“居有所安”,才能使其成为杭州经济社会发展的稳定增量。

(二) 居住边缘化,成本高,成为降低留杭意愿的重要因素

根据房地产租赁经纪机构提供的数据显示,2021年杭州租赁人口为410万人,占常住人口比例40%以上,而2022年杭州租房量环比上涨13%,达到463万人。在市场需求触动下,2022年杭州市区住房租赁市场平均租金达到66-72元/月/平方米,同比上涨4.39%。部分区域由于蚂蚁金服等产业的引入,出租房价格甚至在短期内增长了10倍。根据调研,杭州企业员工平均工资水平普遍在5000-7000元/月之间,企业员工在外租赁住房费用均值为1149元/月,四成以上月房租开销普遍占工资收入的20-30%。房租已经成为该类人群每月最大的固定支出。房屋租赁价格的快速上升已严重影响外来务工人员的生活幸福指数和城市认同感,甚至已经出现部分外来务工人员因过高的房租价格而被迫离杭的情况。2022年杭州常住人口为1237.6万人,新增仅17.2万人,相较于近五年年均20万以上的常住人口增长量,2022年是最少的,这与房租价格的日益增长不无关系。因此,要在城市化过程中充分考虑城市各种群体的互生共存,必须关注外来务工人员的租房问题,切不可

一拆了之,一赶了之,挤压底层外来务工人员的生存空间和生活质量。

(三) 分散居住影响城乡环境,增加安全和交通压力

从现实情况来看,大量的外来务工人员居住到了郊区和农村,滋生了农村违建屡禁不止,城乡面貌受到影响,也带来管理难度和成本大大增加,近年来,发生在出租房的火灾和刑事案件屡有发生。据笔者随机调查的快递小哥、外卖骑手、城市服务人群的情况反馈,从居住地到主要工作场所的往来时间平均在40-60分钟,有些则更长,普遍感觉工作艰苦。由于离工作地点越来越远,交通压力居高不下,这为产生更多的交通事故埋下了伏笔。据杭州市萧山区交管部门统计,近三年亡人事故中外来人口平均肇事率占总事故的70%,平均亡人率占总人数的43%左右,三年平均死亡42人年。

二、对改善外来人员居住环境和公共服务重要性的几点认识

(一) 这是打造一流营商环境的重要一环

人力资源是推动社会进步的重要力量,也是浙江经济社会发展的基础性支撑。当前,全省大力推进优化营商环境“一号改革工程”,希望进一步激发各类市场主体活力。但是如果没有人,市场主体就如无源之水,无本之木。我们既需要高学历、高技能的专业型人才,但也不能忽视作为制造业和城市运行基础的普通外来务工人员,离开他们,机器不会转,城市不会动。但现有政策体系,对高层次人才关注较多,对普通员工和城市辅助人员的居住问题却重视不够,办法不多,劳动力是生产力要素的重要组成部分,关注、重视解决他们的居住需要,让他们更好地在浙江工作生活,这是很重要的营商环境,是我省需要补强的重要一课。

(二) 这是实现杭州城市能级提升的内在需求

城市的价值来自于服务。高品质的城市,需要有各方面的配套,一个没有人口吸引力的城市,是不可能成就其伟大的;一个没有温度的城市,是不可能得到持续发展的。杭州作为新一线城市,只有坚持城与市的结合,城市形态和优质服务的结合,创新环境和实体经济的结合,才能不断提高城市能级,展现窗口形象。而这一切,都需要包括普通劳动者在内的各类人员共同支撑。核心的问题,是把人引进来,留下来。留杭成本过高,融入感、舒适度过低,将严重影响城市吸引力,进而降低区域竞争力。

(三) 这是浙江推进两个先行,加强社会治理的现实要求

实现所有社会参与者住有所居,并得到基本公共服务是浙江“两个先行”和共同富裕的题中之义。外来务工人员居住环境普遍较为简陋,多租住在“城中村”、临时房中,其中不少还通过“群租”的方式解决居住问题,普遍存在通风差、采光差、煤、电、气等设施缺乏的情况,私拉电线、违规用火等情况时有发生,存在较大安全隐患。虽然,我省正在大力推进城乡现代社区建设,但实际情况是,这项工作很难覆盖到外来务工人员。让这一群体在参与浙江建设的同时,分享到浙江改革发展的成果,对浙江“两个先行”具有

极其重要的积极意义。

三、解决外来务工人员安居问题存在的难点

应该说,各级政府正在为打造一个稳定、良好、充分的住房租赁市场加倍努力,各项举措也基本到位。但是,外来务工人员的人口基数过于庞大,如需解决需要调动和协调大量社会资源,面临较多困难,诸如房源、管理、财政、配套等。而这些问题,难以统筹解决。对于如何解决广大外来务工人员的住房租赁问题,始终还未出台系统性的政策文件和解决措施。主要难点在如下五个方面:

(一) 覆盖面小

无论是我市的各类人才政策(面向高学历、高技术人员),还是公共租赁住房(面向非城市中等偏下收入住房困难家庭、新就业大学毕业生、创业人员等三类保障对象),外来务工人员始终是政策覆盖的“真空地带”。甚至连建设中的蓝领公寓也存在一定的门槛,无法完全覆盖外来务工人员群体。根据杭州市《蓝领公寓(临时租赁住房)租赁管理办法》,我市蓝领公寓的承租对象限定为物业管理、住宿餐饮、城市保洁、保安服务、公共工程建设及养护、交通运输、仓储物流、文化娱乐、电子商务、中介或咨询机构等服务性行业,尚未覆盖制造业等相关行业。同时,租赁蓝领公寓需由用人单位统一提出申请,且需满足劳动合同签署及社保缴纳等相关要求。上述条件对于工作技能竞争力不足的蓝领工人来说存在不小难度。

(二) 资源少

政府对公共租赁住房的配建安排尚在推进过程中,难以在短期内迅速平衡租赁市场供需失衡状态。杭州新增土地资源稀缺,很难通过增量来解决这一问题。根据杭州市住房保障和房产管理局网站登记数据显示,目前全市纳入保租房(蓝领公寓)管理的项目共有44个,总计套数仅18491套,这与全市蓝领工人体量相比仍存在较大缺口。从户型结构看,主要以“单人间”“双人间”“夫妻标准房”等为主,其功能定位与一般公租房、白领公寓等产品差别不大。但“集体宿舍”较少,对于3-4人的“宿舍制”的产品探索仍处于起步阶段。

(三) 收益低

全社会层面对投资新建租赁型用房兴趣不大。根据测算,在不计土地成本的前提下,目前杭州住宅建设综合成本价在5000元/平方米左右,按容积率1.5,年息5%计算,租金要达到22-25元/平方米/月才能收回财务成本,按每套房60平方米,月租金成本价为1500元(不包括物业管理费用)。除了主城区等房租较高区域之外,其他区域建设租赁用房难以实现盈利,投资很难收回。要新征用土地去建设很难吸引社会资本的投入。

(四) 政策紧

目前,市场上虽然有部分企业有意愿将存量商业、办公、厂房等改建为租赁住房(即商改租),建设集中式长租公寓,但面临着两个方面的政策风险。一方面存在准入、规划、建设、消防审批、验收、配套等方面政策障碍,另一方面也存在企业建小产权房以租代售的政策性风险,监管部门难以放开口子大胆尝试。

(五) 责任大

由于外来务工人员普遍知识水平较低,人员来源构成较为复杂,如果通过化零为整等方式将该群体进行集中安置,极易引发群体性的社会矛盾和消防安全事故。因此,建设集中式外来务工人员公寓面临较大的政策阻力和监管压力,属地政府意愿不强,推进困难。

四、解决外来务工人员安居问题的对策建议

(一) 破题基本思路

重点围绕“地从哪里来、钱从哪里来、审批怎么办、今后如何管”四大方向入手,建议与低效工业用地整治相结合,向改革要动力,问存量要空间,以建设区域性集中式外来人口集中式公寓为突破口,不断满足广大外来务工人员的居住需求。

1. 地从哪里来?

向存量要空间,是国家土地利用政策的重点方向,也是破解这一难题的有效抓手。以杭州市萧山区为例,拥有存量工业用地12万亩。一部分土地利用效率低下,转型升级困难,如果做好顶层设计,合理规划布局,完全可以用存量土地解决这一问题。

2. 钱从哪里来?

一方面地方国有企业积极参与,对合适地块进行收储再开发。资金可积极争取中央专项债支持,建议省、市级财政对此类项目进行专项支持。积极寻求金融和社会资本的投资。鼓励建设运营企业在银行间债券市场发债融资,支持项目申报基础设施领域不动产投资信托基金(ReITs)试点等,进一步拓宽融资渠道。另一方面,鼓励拥有土地的业主申请自主改造,利用社会资金来弥补政府资金缺口。据了解,企业此类意愿还是有的。

3. 审批怎么办?

建议市、区两级成立建设外来人口集中式公寓工作领导小组,建立项目联合审查工作机制。在受理此类新建项目申请后,由区领导小组负责组织涉及住房城乡建设、发展改革、财政、自然资源和规划、行政审批等部门实施联合审查,重点审查建设方式、项目规模、建设资金筹集、质量安全保障措施、运营管理模式、成本收益分析等内容。

4. 今后如何管?

要高度关注后续管理问题,防止一些由民营企业建设的外来人口集中式公寓变成小产权房,带来一些难以处理的社会问题。解题思路就是在受理企业建设申请时就明确由国有物业公司或政府招标的第三方物业公司运行管理,所有租赁交易在政府搭建的交易平台上完成,民营企业只作为资产方和受益方,不负责直接管理。

(二) 几点具体工作建议

1. 优化空间布局

根据产业发展和总体布局需要,科学确定建设布点。在项目选址上,综合考虑周边环境、产业布局、道路交通、水电管网设施等条件,尽可能实现产城人融合。在符合规划的前提下,各平台、镇街(场)可根据产业发展和总体布局需要,在工业园区内或被认定的工业集聚点内,利用低效工业用地或闲置厂房集中建设1-2处蓝领公寓。经批准建设

外来人口集中式公寓的用地面积占该宗土地总用地面积可突破7%,但不得超过该宗土地总用地面积的50%,建筑面积可根据布局需要不作强制性控制。

该思路的核心是将外来人员集中式公寓看作是园区公共配套,所突破的非生产性设施用地面积和建筑面积等控制性指标应该在该地块所属工业园区或工业集聚点内中实现统筹平衡。项目须按照公共租赁住房建设的有关技术规定进行规划、设计和建设(可适当配置集中餐厅、便利店、快递收发室甚至托幼场所等设施)。

2. 完善审批制度

在统一思想的情况下,成立外来人口集中式公寓建设领导小组统一领导,相关部门参与,按园区综合配套项目,仍按工业用地审批。在具体操作层面,以“区域定点、规模定量、企业定责”为原则,由属地政府根据企业需求和实际情况,在一定区域内,确定一定数量的改造需求,并出台一套管理和扶持办法,由企业提出申请,政府审核同意,同意一部分有意愿、有条件的企业改造、建设一批外来务工人员集中式公寓。

3. 研究配套规范

研究普通外来务工人员集中式公寓建设导则。在户型上,根据实际需要,配备单人间、双人间、夫妻间、家庭房等,配齐必要的房间设施。完善相应的公共服务,配置公共食堂或公共厨房、公共洗衣房、公共健身房、公共读书室、超市、电瓶车充电桩、社区托幼及医务功能等。引入智慧化管理设施,设置人脸识别系统、智能门锁或门卡等,营造安全便捷的居住环境。强化公寓的安全设施,配备消防栓、喷淋和烟感系统、灭火器,定期开展消防安全隐患排查行动。

4. 降低运营成本

落实水电优惠政策,鉴于外来务工人员集中式公寓的区域公共服务属性,积极协调有关职能部门,建议此类公寓水电价格参照居民标准的优惠政策,减轻入住人员的生活居住成本。

5. 规范配租管理

核心就是要实现所有权和管理权的分离,防止个别民营企业动歪脑筋,将这些房源变成小产权房。一是在项目审批时就明确这些权利义务。二是搭建统一网络租赁平台,平台交易收费,资金按约定返回给资产所有人。三是要明确属地管理责任,将社会治理和公共服务向外来务工人员集中式公寓延伸。

综上所述,外来务工人员的居住和公共服务问题,既是一个民生问题,也是一个发展问题,更是推动我省实现“两个先行”和实现共同富裕必须回答的现实问题。解决这个问题,需要我们有清醒的认识,改革的精神,担当的作为和务实的举措。我们要在创新深化、改革攻坚、开放提升的伟大实践中,更多关心关爱普通劳动者的生存空间、生存质量,持续推动全面高质量发展行稳致远。

【本文作者系浙江省委党校第七期(2023)中青一班一支部学员】