

核心阅读



图片来源:百度图片

对于流动人口而言,居住证取代暂住证,区别并不仅仅是一字之差,其背后更深远的意义在于公共服务的均等化。实现“公共服务均等化”,需要政府拿出更大的决心和勇气投入到公共资源配置上去。否则,居住证将偏离主旨,异化为新的“准入制度”。



陆杰华

任远

段成荣

“暂住”到“居住”,不仅是一字之差

■本报记者 王卉

10月8日,国家发展改革委员会副主任朱之鑫透露,《居住证管理办法》等新型城镇化配套措施即将出台。

“《居住证管理办法》应该对一些基本的公共服务内容进行界定,在哪些方面是各地应该涉及到的,在《办法》中应该有所体现,如果充分体现的话,居住证实施起来,才能真正符合十八大以后提出的人的城镇化以及使流动人口能够得到市民待遇的要求。”在接受《中国科学报》记者采访时,北京大学社会学系教授陆杰华如是表示。

彻底打破城乡二元结构和所有准入限制,肯定尚不现实,尤其对于一些一线城市大城市。但无论如何,这将弱化户籍制度的限制,让人人自由迁徙的梦想更近一步。

不仅是管理方式的变化

以居住证替代暂住证,并不只是流动人口管理方式的变化。

“用居住证代替暂住证,不仅是对流动人口在城市居住从‘暂住’到‘居住’的变化,不仅是福利方式的变化,同时是福利制度的改革,因为在居住证背后还附加了部分社会福利和公共服务,使得流动人口能够逐步地增强其居住地福利的供给。”复旦大学社会发展与公共政策学院教授任远在接受《中国科学报》记者采访时表示。

在全国各地的相关改革中,非户籍人口的权益正在日益受到重视,公共服务和社会保障的覆盖范围也在日渐扩大。

任远强调,对流动人口提供渐进的福利供

给,有利于提高流动人口的社会福利和生活幸福。也能够帮助满足流动人口的具体生活需要,这对于提供包括流动人口在内的所有城市居民的福利和幸福是必要的。

任远同时认为,对流动人口提供基本公共服务的均等化是一个过程,居住证能够提供一管理的工具,为需要某种基本公共服务的人口提供适当的服务,并通过在居住证上逐步累加福利,使得流动人口能够根据其所在城市的生活渐进地实现基本公共服务待遇的均等化地位。

这些变化的背后也有着深刻的制度需求,即让全民享受社会发展的成果。

看上去很美

居住证积分制,因其相对公平公正,可操作性较强,被称为“最不坏的户籍新政”。

国务院早在2010年5月即转发过国家发改委《关于2010年深化经济体制改革重点工作的意见》,提出要进一步完善暂住人口登记制度,逐步在全国范围内实行居住证制度。

公安部副部长黄明表示,居住证制度只是一个过渡性的制度安排,主要是为了建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制,解决那些已经在城镇就业居住但未落户的农业转移人口及其他常住人口在教育、就业、医疗、养老、住房保障等方面的实际困难。

事实上,近年来,不少城市已经在推行居住证。2014年1月,北京市也出台了相关规定。但从一些已推行居住证做法的城市的实际情况看,这

个初衷看起来不错的举措推行效果却并不太好。

附着在居住证身上的城市服务和福利,看上去很美,但离流动人口依旧遥不可及。在不少城市,办理了居住证之后,所谓的公共服务并不会自动惠及。

“一些地方已经开始实施居住证的政策。基本是户籍制度管理的一种翻版。”陆杰华对《中国科学报》记者表示,基本上尚未达到去年中央新型城镇工作会议和国家关于户籍改革的意见的要求,包括要与福利挂钩,很多地方也没有做到。出于社会稳定的考虑,现在很多地方居住证政策本身的功能还是基本恢复到以往户籍那样的管理控制的功能,基本公共服务这方面相对涉及得比较少。

“对特大城市而言,能够落户的人数很少,积分制落户口子是非常小的,广州小,上海更小,北京还没有动。”全国人大财经委副主任委员、民建中央副主席辜胜阻日前就户籍制度改革进行解读时表示,像北京这样的城市,最重要的是按照新的居住证制度来把基本公共服务逐渐配置到常住人口头上。

重在顶层设计

居住证管理办法的推出当然是好事,关键是如何兑现和落实。

“要实现城市流动人口福利均等化,这得靠顶层设计。”陆杰华表示,居住证制度目前都是各地按照自己设定的条件去制定的,中央没有一个系统的顶层设计,这是目前欠缺的,应该有

所要求。居住证在基本公共服务上,哪些是必须要做附加上的,是需要有规定的,不能各地按照自己的想法进行五花八门地设计,各地都要考虑自身的利益。

当然这并不是一件容易的事情,在国家层面,公安部主导的居住证方面制度设计,已经持续了好几年。

居住证有两种职能,陆杰华解释,一种不是管控,而是信息采集,居住证一方面是有公共管理的职能,知道哪些人来了,城市怎么提供相应的服务,这是基本的职能。“不是通过居住证,希望哪些人,不希望哪些人来。”

从具体做法上,陆杰华建议,对大多数的低端产业劳动人口,可以借助居住证管理平台来解决入户问题。“在积分落户的设计理念上,首先要注意面对的受众群体是绝大多数的流动人口,一定要让多数人看到希望;第二,积分落户改革,即使不能很快解决户口,也要以居住证为依托,依据不同的积分提供不同的保障;第三,设定一定的路径,能够让普通人明白要多长时间、符合什么样的条件才能落户。”

通过居住证实现城市流动人口及家庭的权利,需要增加更多的公共资源和福利,需要更多的财政支出,对不少地方政府而言也是勉为其难,推动地方政府相关的行动力无疑非常重要。

“改变过去那种格局,中央一个好的政策,下功夫推动,还是能解决的,要通过督导、评估等方式,以及改变现在官员的评价机制,解决流动人口福利均等化这样一个重大民生问题,将来是比GDP增长更为重要的事情。”陆杰华强调。

居住证不应成为“准入制度”

■本报见习记者 韩天琪

近年来,不少城市开始推行居住证制度。居住证积分制,也被专家称为“最不坏的户籍新政”,然而从实际推行情况来看,效果并不太好。原因何在?围绕这个问题,《中国科学报》记者采访了中国人民大学社会与人口学院教授段成荣。

《中国科学报》:居住证与暂住证相比,其进步性是什么?有专家指出,北上广的积分落户口子非常小,居住证成关键。对此您怎么看?

段成荣:用居住证制度为城市流动人口提供基本的公共服务是一个很好的进步,很符合十八届三中全会在户籍制度和公共服务领域改革的精神。通过居住证制度,来向获得居住证的城市流动人口提供基本的公共服务,这样就有了一个制度上的保证。

国务院早在2010年5月即转发过国家发改委《关于2010年深化经济体制改革重点工作的意见》,提出要进一步完善暂住人口登记制度,逐步在全国范围内实行居住证制度。但很多城市在推行居住证制度,尤其是向农民工提供公共服务方面做得不是很好。

《中国科学报》:目前在一些已经实行居住证制度的城市,办理居住证的门槛并不低,需要社保或纳税记录,以及固定的租赁住房等等。对此您怎么看?

段成荣:居住证制度的实施还是要回归到户籍制度改革的本原上来。我们为什么要推行户籍制度改革?为什么要建立居住证制度?多年来,我们一直强调要深化、加快户籍制度改革,学术界的研究也好,媒体的报道也好,社会的评论也好,说到底就是户籍本身的功能出现了偏差和异化。

户籍制度的实质是登记功能,是要登记和证明一个人居住在哪。但是这些年,户籍的背后附加了越来越多各种各样的福利。户籍的功能已经从一个单纯的登记功能异化为福利功能。因为户籍负载着越来越多的福利功能,所以户籍管理已经从“登记”变为“许可”;只有符合一定条件的人才能到某一地方,户籍制度准许你到什么地方你就能到,不准许你就不能到。至少在改革开放的几十年当中,围绕户籍制度和社会管理体制的改革一直强调的是要剥离它的福利功能,恢复它原本的登记功能。

下一步作为户籍制度改革措施的居住证制度的推行,一定要遵循这样的初衷和改革的路径。在这样的导向下,城市流动人口进城只要有

稳定的就业和居所,就应该登记为当地的居民,享受当地的公共服务,全面参与到当地的经济、社会、文化、政治各方面的活动当中去。如果按照这样的思路进行,那么居住证制度的推行会比较有成效,如果违背了这个初衷,给居住证的申请又提很多附加条件,设置“高门槛”,这样就变成了另一种“准入制度”,变成了“第二户口”。如果我们在改革户籍管理制度的同时,又创造出另一个叫作“居住证”的新的准入制度,那么对改革的原始目标的实现可能会带来冲击,使改革的效果大打折扣。

《中国科学报》:要想真正实现城市流动人口及家庭的权利,关键是什么?

段成荣:目前户籍制度改革形势最严峻的北上广深等一线城市人口承载力已经接近甚至达到极限水平,人口与资源、环境的矛盾日益突显。在这样的现实面前,户籍制度的准入似乎是

一个无奈之举。所以现在的户籍制度改革是一个综合的改革,不能就户籍制度改革而谈户籍制度改革。

为什么大家会蜂拥到一线城市?是因为这些地方已经占据了全国绝大部分的投资、就业机会。尽管我们近些年一直在强调城乡、区域之间的均衡发展,但实际上这种城乡、区域间的巨大差距不是一朝一夕就能拉平的。所以一方面国家在缩小地区差距、区域协调上要下更多的力气,另一方面这些城市本身也要做好制度上和心理上的准备,需要把机会给更多的城市。

既然存量的调整是一个长期的过程,那么增量就应该更多地考虑向非一线城市倾斜。当我们在讲控制人口、调控人口,把它作为城市发展的一个非常重要的目标,甚至在有些城市已经成为“重中之重”的目标时,实际运转上却并没有以此为目标做工作,一旦有机会,不管是新建的生产

项目,还是文化项目和教育项目,这些城市还是冲在第一个,各方面的制度、体系、做法并没有一致起来。

解决户籍制度改革问题的关键还是要实现发展机会的均衡。我们在农村地区 and 中小城市调研时,曾询问过很多农民工如果在当地有很好的发展机会,他们是愿意留在当地发展还是去大城市发展。很多人第一反应是反问:“在我们当地真的会有这样的发展机会吗?”这些农民工纷纷表示,如果当地真有很好的发展机会,他们也不愿意背井离乡去往一线城市打工。

户籍制度改革不在于将“户口”的名称改为“居住证”,其根本在于给广大的劳动者在全国更多的地方,更多的地区和城市提供一定的机会。现在的问题恰恰就是机会的高度不均衡和准入制度的矛盾。如果户籍制度改革不能和广大社会公众的实际需求相吻合,恐怕还是会沦为空中楼阁。

思想者

迈克尔·托达罗

(M. P. Todaro 1942年~)

主要成就:提出托达罗人口流动模型

主要著作:《发展经济学》

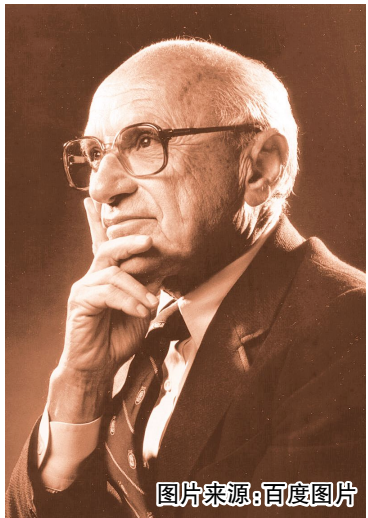
托达罗模型由美国经济学家托达罗在上世纪60年代末70年代初创立。该模型的创立背景为20世纪六七十年代,随着经济发展,许多发展中国家的失业问题越来越严重,大批劳动力在城市中找不到工作,而同时又有越来越多的农民正在试图离开农村而进入城市,人口流动已成为经济发展的障碍和拖累。这一现象是传统人口流动模型所难以解释的,于是托达罗提出了自己的人口流动模型。

区域发展是人口流动产生的原因,但个人是经过迁移成本一效益计算后才作出迁移决策的。成本包括旅行、找到工作之前维持生活的费用等;效益不仅包括较高的收入,也包括发挥自己的潜力。即使城市存在大量失业人口,只要城市预期收入高于农村,则农村人口就会向城市流动。

评价

引入就业概率是托达罗模型最突出的贡献,是对传统人口流动模型的重大修正。传统人口流动模型是假定工业部门能够充分就业的,但现实中城市工业部门并不能实现充分就业,失业现象时有发生。因此托达罗对就业概率的引用和对预期收入差异比较方法的使用,不仅使模型具有了不同以往人口流动模型的鲜明特点,同时也使自己的分析有了坚强的现实基础。

——摘自百度百科



图片来源:百度图片

推进均衡发展 保障流动人口权利

■沙森

由公安部牵头制定、搁浅多年的“居住证管理办法”草案目前已经提交至国务院法制办,有望在年内推出。从制度层面上来说,居住证制度对于城市,尤其是一线城市流动人口的权利实现当然是一件好事,也是一种制度进步。但我们要问的是:在实践层面上,居住证制度真的可以实现义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口吗?

要回答这个问题,就必须回到户籍制度改革的本目的上来。中国户籍制度的功能与影响并不是一成不变的,它是一个不断演变的过程,其变迁大致经历了三个阶段:第一个阶段是1958年以前,属自由迁徙期。着重户籍的登记管理职能,这时的户籍管理政策最主要的目的在于对人口居住地点与基本信息的登记,并不涉及公民的自由迁徙与利益权利的分配等问题;第二个阶段是1958~1978年,为严格控制期,着重户籍在限定人口自由流动方面的功能,其中最主要是针对人口的城乡流动行为进行严格的约束与规制;第三个阶段是1978年以后,为半开放期,着重在相关的利益分配方面,其最突出的表现为将涉及诸如就业、教育、住房、医疗、社会保障等与公民切身利益相关的诸多福利权益与户口相联系。

由此可见,我国现行的户籍制度已经违背了“登记”功能的使命,越来越多地成为一种变相的“福利准入制度”。因此,户籍制度要改革,其根本目的还应该回到“公共服务均等化”这个命题上来。

从2010年在全国范围内逐渐推行居住证制度始,已有不少城市开展了相关工作,但实际情况表明,这个初衷看起来不错的举措推行效果却并不太好。所谓的不好,一是指居住证的对象依然没有最大限度地覆盖所有城市流动人口;二是附着在居住证上的城市服务和福利,看上去很美,但离流动人口依旧遥不可及。在不少城市,办理了居住证之后,所谓的公共服务并不会自动惠及。

以全国最早实行居住证制度的上海为例,上海自2002年开始实行人才居住证制度,本意是想通过此种办法在现有的户籍制度下为上海引入更有竞争力的人才。在2013年后,人才居住证制度又变为居住证制度,最大的变化就是对居住证持证人的“条件管理”相对弱化,但这种弱化不是“零门槛”的,申请人的学历、就读学校的等级、就职的单位、社保或纳税记录的年限、固定的租赁住房等依然是积分的重要条件。在这种“条件管理”的设置下,能够取得上海居住证的仍然是那些受过良好教育、拥有稳定职业的中产阶级人群,而更加庞大的城市流动人口则被挡在了这一道道的“高门槛”之外。居住证的实质还是“人才”居住证,并没有摆脱居住证作为一项“准入制度”的怪圈。

如果居住证制度走不出“准入制度”的怪圈,那么它叫作户口也好,人才居住证也好,居住证也罢,虽然形式看似代表着一种制度进步,但内容却与其初衷南辕北辙,甚至渐行渐远。

实现“公共服务均等化”,的确需要政府拿出更大的决心和勇气投入到公共资源配置上去。但我国的现实国情是人口众多,城乡、区域发展极不平衡,人口与资源、环境的矛盾日益突出,尤其是在北上广深等一线城市,这种矛盾显得尤为尖锐,恐怕不是不断投入公共资源财政就能解决的问题。就算一个城市在大力投入公共资源财政后,较好地解决了公共服务均等化的问题,从全国范围来看,实现全民的公共服务均等化依然面临挑战。因此,我们不能把眼光仅仅局限在就户籍制度改革而谈户籍制度改革,就某个城市而谈户籍制度改革,就政府单方面投入财政来谈户籍改革上。

户籍制度改革是中国在转型期这个大盘棋上的一个部署,要从改革全局和全国范围内通盘考虑。就中国目前的发展阶段而言,资源过分集中的城市发展模式已经走入了“死胡同”,城市污染、人地矛盾、公共服务供不应求……一系列问题正在威胁着城市的可持续发展。

对于每一个社会成员而言,最重要的不是非要取得某一地的户口或居住证,而是在有工作机会的地方可以享受最基本的公共服务。可以想见,如果在广大流动人口的家乡也有他们事业发展的机会,这只“看不见的手”就会将人群自动分流到全国各地。人员的均衡流动,城乡、地区的均衡发展将极大地缓解目前户籍改革的难题。

说到底,均衡的发展机会才是能最终解决流动人口权利保障的根本办法。