



田明

北京师范大学社会发展与
公共政策学院副教授

户籍制度与居住证制度争论的 焦点与改革方向

在基本公共服务从户籍体系上剥离之后,社会福利的提供就有了依据,户籍制度改革也有了依据,这个依据就是居住证

来,不能与城镇居民一样享受城镇的基本公共服务,无法成为真正的城市居民。由于城乡之间巨大的公共服务和社会福利差异,以及公共服务和社会福利异地享用存在着限制,包括农业转移人口在内的流动人口很大程度上被排斥在公共服务和社会福利的保障范围之外,成为流入城市的边缘人。

流动人口的边缘人地位不仅极大地损害了他们的利益和家庭的幸福,而且也极大地损害了城镇化的质量,并对中国社会经济的稳定发展构成了威胁。因此,改革户籍制度、推进公共服务均等化、推动占流动人口绝大多数的农业转移人口的市民化进程就显得十分重要。

虽然目标是明确的,任务是具体的,但在社会多元化和地区差异显著的背景下,任何一项政策的出台和实施都会带来复杂的效应,有可能无法达到初衷,甚至还会遗留很多负面因素。因此,公共政策的制定要深思熟虑,反复斟酌,求取最大公约数。

当前,在户籍制度改革方面有两种思路比较流行:一是废除户籍制度,做实身份证。将户籍制度废除后,依托身份证提供各种公共服务和社会福利。但问题的关键在于

废除户籍制度之后,公共服务和社会福利的提供难以落实,由哪个政府来提供,提供给谁,这也需要一系列的信息和数据分析后才能得出结论。废除户籍制度之后,人们就可以按需选择城市和地区享受公共服务和社会福利待遇了吗?显然也是不行的。我国存在着巨大的区域差异和城市差异。何况,户籍制度实施了几十年之久,依托户籍的公共服务和社会福利体系已经形成。即使废除了户籍制度,那么也还需要另一套依托的体系来供给公共服务和社会福利,这就成了另一套不是户籍的“户籍制度”。

二是不设限制全面放开口,这也是一步到位的措施。拥有某城市的户口,就能拥有该城市居民享有的公共服务和社会福利。但是,在流动人口比例很高的地区,如有的高达80%,社会福利支出将是一项沉重的负担。更主要的是社会福利的项目和种类多样,有低保、居民社保、保障房等,而流动人口的情况千差万别,流动目标各异,甄别这些保障和福利应该覆盖的范围难度很大。近年来随着农村社会保障制度的完善以及农民务农的各项补助,拥有农村户籍的农业转移人口在有些方面

反而比城镇户籍拥有更多的社会利益。一些地区的户籍制度改革,把城市周围的一些城郊农村通过社区化建设进行户籍改革,并入城镇户籍。一些原农村居民发现,他们的社会福利没有发生根本变化,反而原来在农村的一些利益被取消了,因此强烈要求换回原农村户籍。此外,流动人口在不同地区间的高流动性,可能会造成双重乃至多重福利状况。因此,在基本的信息都无法掌握的情况下,不加区别一步放开户籍是行不通的。

那么,是不是就不能进行户籍制度改革了,这些问题就不需要解决了?非也。流动人口的边缘人地位有两个方面的表现:一是享受流入地的基本公共服务方面存在程度不同的限制,比如没有本地户口在本地买车、买房、享受法律援助、子女入学、参加职业资格考试、办理出国护照和补办身份证等方面都存在诸多不便。本来这些基本的公共服务都应该由当地政府提供,但是目前依然与户籍挂钩,要想办理这些事务,流动人口不得不往返于居住地和户籍地之间。这就需要与户籍制度剥离开,在哪里居住,就应该由哪里负责解决。二是不能享受或完全享受流入地的社会福利和社会保障,比如低保、社会救助、居民养老、居民医疗、大病保险、失业救助、住房补贴等。而这些福利也主要是依托户口来实施的,完全享受这些福利必须要有本地户口。如前文所述,这些社会福利应该由流出地提供,还是流入地提供,由哪个流入地提供存在着很大的争议,也存在着很难理清的矛盾。随着农村社会保障覆盖面的扩大,

农业转移人口基本上都参加了户籍地的居民社会保险(农村居民养老、新型农村合作医疗、农村低保等),但是与流入地城镇相比保障水平要低得多。那么,如何来推进他们在流入城镇的社会保障和社会福利的公平共享需要细心斟酌。

居住证制度的出台就是把基本公共服务和社会福利分割开来的一项制度。基本公共服务的提供与居住证挂钩,从户口上剥离出去。只要在城镇就业和定居,都有权利享受城镇的基本公共服务,并且把居住证作为落户城镇的凭证,这一方面促进了城镇原居民与流动人口权利的公平,另一方面为社会福利一体化搭建了一座桥梁。

在基本公共服务从户籍体系上剥离之后,社会福利的提供就有了依据,户籍制度改革也有了依据,这个依据就是居住证。《居住证暂行条例》对户籍制度实行的是差别化改革,是根据城市的人口规模来进行的,不同规模的城市落户的难易程度不同,城市规模越大落户越难。然而,落户需求最大的反而是规模较大的城市。这个方案与需求之间存在落差,人们不免失望,一方面是由于不了解居住证制度已经解决了基本公共服务的问题;另一方面是在控制大城市规模的背景下,特大城市和超大城市,比如北京、上海等落户也许比以前更难了。这些城市虽然也开辟了积分落户等通道,但是落户的名额实际上仍然是受管制的,数量上是有限的,不是积分达到就能够落户。在这些城市落户需求较大的往往不是农业转移人口,而是城城之间的流

动人口。

笔者认为本次居住证制度的实施是一大进步,解决了基本公共服务提供的问题,设计了城镇落户的依据,为落户和享受城镇社会福利打开了大门,虽然有些城市在这扇大门下重新安装了高高的门槛,但相比之前仍是进步的。《居住证暂行条例》即将实施,市民化推进的效果到底如何,户籍城镇化率是否会有实质的提高,仍然需要进一步观察。


目前值得注意的问题包括以下几个方面:

一是在基本公共服务落实之后,对流入地的社会福利的需求是否真的十分迫切,流动人口落户城镇的意愿是否很高?

二是在各地的政策实施过程中,农业转移人口落户城镇是否需要剥离其在农村的土地承包权和宅基地使用权,能否让农业转移人口保留在农村的财产权利?

三是在本地辖区内的农村居民还没有与城镇居民实现社会福利一体化的情况下,对非本辖区的外来人口,城市政府是否有足够的动力和意愿去落实社会福利,社会福利的转移接续是否能够顺利实施?

四是大城市、特大城市和超大城市对落户数量有无指标控制,指标控制与愿意落户数量之间的差距有多大,能在多大程度上解决这些城市的落户需求?

五是在规模差别化的落户制度下,是否能够促进城镇的均衡发展,并有效缓解大城市的“城市病”问题? 

(责任编辑 吕红娟)