

居住证制度改革新政：演进、挑战与改革路径

陆杰华，李 月

(北京大学，北京 100871)

【摘要】在国家性制度措施基本确立的背景下，我国将开启流动人口的“居住证时代”。居住证制度改革新政是逐步解决流动人口享受基本公共服务问题，推动我国户籍制度改革的重要举措。目前，居住证制度改革经历了从地方实践不断上升到国家性制度安排的发展过程，是伴随着我国户籍制度改革不断发展而来的。因此，总结和梳理居住证制度的演进历程，深入研究和探讨居住证制度存在的瓶颈性问题，对于居住证制度在全国范围内的实施具有重要意义。最后，本文提出了居住证制度的改革路径。

【关键词】居住证制度；流动人口；户籍改革；基本公共服务

【中图分类号】D631.42 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2015)05-0050-07

居住证制度为解决流动人口问题、完成户籍制度改革提供了一个过渡阶段，是实现城镇基本公共服务由户籍人口向常住人口扩展的重要手段，为我国户籍制度改革指明了方向。自实施以来，居住证制度经历了从地方实践不断发展成为全国性制度安排的过程。那么，居住证制度改革的内涵是什么？在我国户籍制度改革的大背景下，这一制度是如何发展演变而来的？居住证制度在各地区的实施存在哪些异同？在未来的改革进程中还存在哪些瓶颈性问题？本文在梳理和总结相关资料基础上，将对这些问题进行深入的分析研究；最后探索了推进居住证制度改革的思路与改革路径。

一、居住证制度改革的内涵与主要内容

无论从理论还是实践上看，实施居住证制度改革都有其深刻的现实内涵。总的来看，主要体现在三个方面。一是体现出对流动人口的价值愈加重视。居住证与暂住证仅一字之差，但其含义却有很大不同。“暂住”一词本身就带有不稳定性，让流动人口很难产生认同感和归属感；且暂住证制度的设计理念是强调控制和管理人口的流动，忽视了流动人口应享有的权益。而居住证体现了社会管理理念的创新，弱化了

户籍观念，增强了城市外来人口的居民意识^[1]，被赋予打破户籍身份隔离、实现居民自由平等的基本诉求。二是要梯次渐进式提高流动人口的基本公共服务水平。由于户籍制度改革面临的阻碍以及当前公共服务资源的制约，难以在短期内实现全部流动人口基本公共服务水平的快速提高。居住证制度采取梯次渐进式提高福利待遇的机制，逐步有序地提高流动人口的福利水平，最终实现城镇基本公共服务从户籍人口向常住人口的扩展。三是合理有序推进我国户籍制度改革进程。由于长期以来我国实行的二元户籍制度具有很强的惯性，过快的制度变迁短期内很可能造成制度的撕裂。而居住证制度为户籍制度改革提供了一个过渡时期，通过不断剥离户籍制度承载的福利，最终消除户籍制度藩篱，还原户籍制度的基本功能。

居住证制度的内容很大程度上体现着居住证制度改革的内涵。根据居住证制度，流动人口在流入地居住时间达到一定期限、符合相应条件的，即可向居住地相关部门申请领取居住证。持证人凭居住证即可享受流入地相关的基本公共服务。当前流动人口凭证享受的基本公共服务根据各地情况而有所不同。总体来看，与居住证相关的基本公共服务主要包括义务教育、社会保险、就业服务、公共卫生、住房等基本公共服务，以及证照办理、申

【收稿日期】2015-09-03

【作者简介】陆杰华，北京大学社会系教授，博士生导师；李月，北京大学社会学系博士研究生。

领机动车驾驶证、参加职业资格考试等便利。很多城市都规定了阶梯式福利享受机制,即流动人口凭居住证就可以享受当地的基本公共服务,当达到相应条件后,可以进一步享受更多的公共服务。居住证制度改变了以往“高门槛、一次性”的权益获取方式,将公共服务的获得方式调整为“低门槛、梯次式”,^[2]使流动人口既可以普遍享受到基本公共服务,也能够通过不断积累提高自身享受的公共服务水平。此外,居住证制度的重要亮点还在于其提供了向常住户口转变的渠道。根据相关规定,当持证人达到特定的条件之后即可以向流入地申请常住户口。整体来看,居住证制度体现了我国社会治理理念的创新,从制度设计上更加注重流动人口的合法权益,强调流动人口享受基本公共服务的权利,且提供了流动人口积分落户的渠道,是推动我国户籍制度改革的一项重要制度安排。

二、居住证制度的改革演进与地方性的创新

在我国户籍制度改革的大背景下考察居住证制度的演变历程,并梳理和总结其在地方的实践情况,有助于我们对居住证制度的深入认识。

(一) 户籍制度与居住证制度的改革演进历程

第一阶段:我国户籍制度初步形成和发展阶段(建国初期至1978年之前)。建国初期,从1949年至1957年,我国经历了短暂的居民户口自由迁移时期。此后,随着我国重工业优先发展战略的实行,城乡分割的二元户籍制度逐步形成和建立起来。^[3]1958年,第一届全国人民代表大会通过了《中华人民共和国户口登记条例(草案)》,形成了我国第一个全国性户籍管理法规,确定了在全国实行户籍管理制度,明确实行城乡有别的户口迁移制度,对非农业户口的迁移做出了严格的规定。此后,随着“大跃进”、国民经济调整、“文化大革命”等一系列重大事件的影响,我国城乡分割的二元户籍制度不断强化,人口流动被严格限制,其负面效果不断累积,最终导致城乡经济社会发展差距持续扩大,城乡隔离现象愈加严重。^[4]

第二阶段:小城镇户籍制度改革不断推进,居住证制度开始实施(1978年-20世纪末)。十一届三中全会后,人口流动现象愈加频繁,非迁移户口式的人口流动开始得到中央的认可。1980年,中央印发《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》,在允许人口流动政策方

面迈出重要一步。1983年的中央1号文件进一步放宽人口流动的限制。^[5]我国户籍制度开始逐步调整。1984年国务院推出了允许农民以“自理口粮户口”进入小城镇落户的政策,第一次为农村人口有条件地进入城市放行了绿灯。^[6]随之,1992年公安部发布通知,开始实行“当地有效城镇居民户口”,也被称为蓝印户口。此后,根据中央关于重视小城镇建设的精神,小城镇的户籍制度改革成为重点,小城镇的落户限制逐步放宽。^[6]2001年发布的《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》中指出,“对办理小城镇常住户口的人员不再实行计划指标安排管理”,标志着我国小城镇户籍制度改革的全面推进。

另一方面,为加强对流动人口的管理,1985年,公安部颁布了《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》,决定对流动人口实行以“暂住证”为主的管理办法。实施之初,暂住证无疑对流动人口管理发挥了积极作用,然而由于其忽视流动人口的权益,强调对流动人口的管理,使得暂住证在推行过程中出现众多弊病,随着其实施而被广为诟病。^[8]

第三阶段:户籍制度改革全面深化,居住证制度开始不断探索(21世纪初至今)。从2000年开始,中央政府的有关文件明确提出改革城乡分割体制,取消对农民进城就业的不合理限制的指导性思路,^[9]其中大中城市逐渐成为户籍制度改革的重点,进行了大量尝试和探索。“蓝印户口”是较早进行的一项尝试。在小城镇户籍制度改革推行“蓝印户口”的同时,从1992年开始多个大中城市也开始实行该政策。但由于该政策的价值取向是吸引人才和资金,因此具有明显的局限性。2001年湖州市在地级市中率先放开户口限制,基本实现农民和外地人自愿自由迁移,^[11]此后多个城市也开始探索“降低落户限制”改革举措。实践结果表明,湖州等一些城市取得了较好效果,但也有城市由于改革导致的众多问题不得不叫停,如郑州市。2003年之后,芜湖市、江苏省、成都市等多地开始探索“统一城乡户口”政策,先后取消农业户口和非农业户口,统一为“居民户口”,然而却只有极少数地区能够较好地落实相关福利。^[11]

居住证制度也是这一时期户籍制度改革实践探索的一个重要方面。进入2000年之后,暂住证制度的弊端不断显现,《行政管理办法》的实施也使其合法性受到质疑,暂住证制度的作用已十分有限。与此同

时,居住证制度不断受到各界的重视。居住证的前身是人才居住证,从1990年代末开始,北京、上海、成都及广东等地区相继推行了“人才居住证”制度,其实施之初是为城市发展吸引高素质人才。^[12]随着流动人口规模不断增大,2004年之后,众多城市开始将这一制度推广至全部流动人口。居住证一方面能够替代暂住证发挥流动人口登记和管理的作用;另一方面,以居住证制度为依托,能够实现基本公共服务向流动人口的扩展。自实施以来,其作用不断显现,截至2012年12月,已出台了居住证管理方面相关法规或规范性文件的省、自治区、直辖市和较大的城市已达到39个。^[13]在2010年,《关于2010年深化经济体制改革重点工作的意见》首次在全国性文件中提出,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。此后,多个全国性相关文件的出台标志着居住证制度已成为全国性的一项制度安排,成为我国户籍制度改革的重要举措。

(二) 地方性居住证制度的比较分析

近年来,多地不断探索居住证制度,形成了各自的居住证制度体系。比较和分析这些地区居住证制度的异同,对于居住证制度在全国范围的实施具有重要参考价值。结合区位及经济发展特点,我们选取了上海市、深圳市、成都市、郑州市、江苏省等五个省市,对其居住证制度进行了比较。申领条件、享受的福利和落户政策是居住证制度的三个主要制度要件,我们将从这三个方面对五个省市的居住证制度进行比较分析。

首先,如表1所示,各地基本都将居住、就业和缴纳社会保险作为申领居住证的准入条件,但在具体要求上存在一定差异。上海市和深圳市均要求流动人口应同时满足合法稳定居住、合法稳定就业并连续缴纳社保两项条件,其申领条件明显要高于其他地区,且深圳市要求的时限更高。成都市规定满足多项条件中的一项即可申领居住证。对比来看,郑州市和江苏省的申领条件相对较低,只要流动人口拟在当地长期居住即可领取。郑州市要求提供居住地址证明和就业证明即可领取居住证,江苏省则要求仅提供居住证明即可。对于未达到申领居住证要求的流动人口,除成都市外,其余四个城市均规定应申报居(暂)住登记。成都市要求拟居住一个月以上的应办理临时居住证。整体来看,当前特大城市申领居住证的门槛仍相对较高,而部分省市以“广覆

盖”为目标,已大大降低了申领门槛。

表1 五个省市居住证的申领条件及未达到申领条件的政策安排的比较

	居住要求	就业和缴纳社会保险要求	其他	申领居住证要求	未达到申领居住证要求的政策安排
上海市	合法稳定居住	合法稳定就业,连续缴纳社保6个月;或因投靠具有上海市户籍亲属、就读、进修等需要在本市居住6个月以上。	无	同时满足	办理居住登记
深圳市	合法稳定居住满12个月	有合法稳定职业,自办理居住登记之日起至申领居住证之日止,参加社会保险连续满12个月或申领居住证之日前二年内累计满18个月。	无	同时满足	申报居住登记
成都市	已购买房屋或办理了房屋租赁登记备案,且连续缴纳社会保险费6个月以上	签订劳动合同且连续缴纳社会保险费6个月以上	*	拟居住一年以上且满足表中的任一项即可	拟居住七日以上的申报居住登记;拟居住一月以上的办理《成都市临时居住证》
郑州市	拟居住30日以上提供居住地址证明	提供就业证明	无	同时提供	申报暂住登记
江苏省	拟居住6个月以上提供居住证明	无明确要求	无	提供居住证明	申报居住登记

* 注:取得营业执照;或符合成都市落户条件但尚未办理户口迁移;或《成都市居住证》持证人的未成年子女。

资料来源:根据以下材料整理而得。沪府发(2012)12号《上海市居住证管理办法》(2013年起施行);《上海市居住证积分管理试行办法》(2013年起施行);《深圳经济特区居住证条例》(2015年起施行);《2015年深圳人才引进综合评价指标及分值表》;川府发(2014)70号《成都市居住证管理规定》(2011年起施行);豫政(2014)83号《郑州市居住证管理暂行办法》(2013年起施行);苏政发(2014)138号;苏政办发(2013)179号

其次,在凭居住证享受的福利方面,2014年发布的《居住证管理办法(征求意见稿)》(以下简称《办法》)对居住证持有人享受的基本公共服务和便利做出了规定。根据《办法》,持证人在居住地能够享受免费接受义务教育、平等就业等九项基本公共服务,以及机动车登记、申领机动车驾驶证等六项便利。当前,大多数流动人口已能够享受其中规定的一些基本公共服务及证照办理等便利,但也有部分公共服务在各地有一定差异,本文主要对五个省市在这些方面的差异进行比较。从表2来看,五个省市对流动人口最为关心的子女教育问题均做出了政策安排。其中,上海市和江苏省规定流动人口只要持有居住证,其子女就可在当地接受义务教育。深圳市和成都市则要求当持证满足规定条件之后才可享受这一权益。五个省市均没有放开在当地参加高考的权益,但上海市和江苏省规定,满足一定条件后,持证人随迁子女可获得在当地参加高考的资格。在就业服务和法律援助方面,部分省市做出了明确的规定,且基本没有设置门槛,

只要持有居住证即可以享受。在住房公积金使用方面,上海市规定持有居住证即可以享受相关服务,郑州市要求持证人应满足特定条件后才可享受这一服务,其余省市未做明确规定。通过分析可以发现,五个省市的居住证制度设计均体现了“梯次渐进式”福利享受机制,均规定当持证人达到一定标准或符合相关条件之后,可进一步享受更多的福利待遇。

表2 五个省市居住证持证人部分福利待遇情况比较

	子女教育	就业服务	使用住房公积金	法律援助	其他
上海市	持证人子女可在上海市接受义务教育,可参加全日制普通中等职业学校自主招生考试、全日制高等职业学校自主招生考试	无明确规定	*①	无明确规定	达到标准分值的持证人,其同住子女可在本市参加高中阶段学校招生考试、普通高等学校招生考试,其配偶和同住子女可按照本市有关规定参加本市社会保险,享受相关待遇
深圳市	持证人符合规定的居住年限、就业年限、社会保险参保年限等条件的,可依照有关规定享受基本公共教育	申请职业技能培训和职业技能鉴定补贴	无明确规定	无明确规定	持证人符合规定的居住年限、就业年限、社会保险参保年限等条件的,还可以依照有关规定享受公共文化、就业扶持、社会救助、住房保障等方面相应的权益
成都市	《成都市居住证》持证(除标明人在同一居住地连续居住并缴纳社会保险费满一年,可安排其子女入时接受义务教育《临时居住证》持证人子女,即可享受)根据当年入学政策办理相关手续	按照规定享受公共就业服务	无明确规定	法律援助	按照规定享受居住地人民政府提供的社会保险等其他公共服务
郑州市	持证人子女可享受与进城务工人员随迁子女相关的入学政策	按照规定享受职业技能培训和公共就业服务	*②	无明确规定	经市政府确定可享有的其他权益和公共服务
江苏省	享有与当地户籍人口同等的公共教育;结合随迁子女在当地连续就学年限等情况,逐步享有在当地参加中考和高考的资格	按规定享有就业服务	无明确规定	按有法律援助服务	以连续居住年限、就业年限和参加社会保险年限等为条件,逐步享有与当地户籍人口同等的中等职业教育资助、就业扶持、住房保障、养老服务、社会福利、社会救助等权利

*①持证人可申请上海市公共租赁住房;在上海市缴存和使用住房公积金

*②满足规定时限可以购买限购商品房、居住一年以上且符合保障条件的可以申请公共租赁住房

资料来源:同表1。

最后,在居住证转为常住户口政策方面,当前只有上海市和深圳市出台了明确的入户政策。整体来看,居住证转为常住户口体现出规模越大、经济发展越好的城

市,要求条件越高的特点。从各地相关规定来看,居住证转为常住户口主要考察的方面比较一致,基本围绕持证人的合法稳定就业、合法稳定住所、连续居住年限、参加当地社会保险年限等(详见表3)。

表3 五个省市居住证持证人转为常住户口政策比较

	入户政策
上海市	应同时符合下列条件:持有《上海市居住证》满7年;持证期间按照规定参加本市城镇社会保险满7年;持证期间依法在本市缴纳所得税;在本市被聘为中级及以上专业技术职务或者具有技师(国家二级以上职业资格证书)以上职业资格,且专业、工种与所聘岗位相对应;无违反国家及本市计划生育政策规定行为、治安管理处罚以上违法犯罪记录及其他方面的不良行为记录。
深圳市	申请人才引进应符合以下基本条件:年龄在18周岁以上48周岁以下;身体健康;已在深圳市办理居住证和缴纳社保;符合《深圳经济特区人口与计划生育条例》的规定;未参加国家禁止的组织及活动,无刑事犯罪记录。在此基础上,根据个人素质、纳税情况、参保情况、居住情况、年龄情况、奖励加分、减分等几个方面进行积分,人才引进核准分值设定为100分。
成都市	还未出台实施细则。《四川省进一步推进户籍制度改革实施方案》(2014年起施行)指出要制定统一的居住证积分入户标准,达到积分入户标准的外地人员可申请办理常住户口登记。
郑州市	还未出台实施细则。《河南省人民政府关于深化户籍制度改革的实施意见》(2014年起施行)指出郑州市要建立完善积分落户制度,以具有合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标,合理设置积分分值,达到规定分值的人员及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等可在当地申请登记常住户口。
江苏省	还未出台实施细则。《省政府关于进一步推进户籍制度改革的意见》(2014年起施行)指出城区人口300万以上的地方,可以结合本地实际,以居住证为载体,建立以合法稳定就业、合法稳定住所(含租赁)、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标的积分落户制度。

资料来源:同表1。

从以上对比中可以看到不同地区居住证制度设计既存在很大差异,但也有一些相似之处。首先,其差异主要体现在申领条件、居住证转为常住户口等“门槛”的政策规定方面。从申领条件来看,特大城市的申领条件相对较高。上海市、深圳市等均要求同时符合稳定居住和连续缴纳社会保险费等,而郑州市、江苏省等则仅需提供居住证明和(或)就业证明即可。从落户政策来看,上海市的条件要求最为严苛,必须同时达到多项条件才能够申请转为常住户口。相较而言,深圳市实行的积分入户制则较为宽松。其次,各地的相似之处主要体现在享受福利待遇的政策以及积分入户制度设计等“机制设计”方面。从享受的福利待遇来看,五个省市都制定了“梯次渐进式”机制,持证人凭居住证仅能够享受基本的公共服务,但随居住、缴纳保险等条件的提高享受的福利待遇水平也随之提高。在入户制度设计方面,虽然成都市、郑州市和江苏省当前仅出台了指导意见,但大多已经明确要实行积分入户制,从考察的主要指标来看,除上海市外,其余四个地区的考察范围也都较为一致。总结来说,各地的居住证制度可以概括为“门槛”高低不同,但“机制设计”思路相似。

三、居住证制度改革面临的瓶颈性问题及成因

(一) 居住证制度改革面临的瓶颈性问题分析

居住证制度实践中暴露出众多深层次的问题亟待关注和解决,且居住证制度在全国范围内的推广实行仍面临诸多阻碍。

1. 部分地区申领条件偏高。提高对流动人口的覆盖面,是发挥居住证制度的服务和管理功能的重要基础。而当前一些地区存在申领条件偏高的问题。合法稳定住所和合法稳定就业是大多数城市的申领要求。但据中国流动人口发展报告显示,流动人口有相当比例就业于私营部门或从事个体经营,这些工作大多并不签订就业合同,也无法为流动人口缴纳社会保险。且很多低收入流动人口选择租住在违章建筑等低成本的住房内,也很难提供租房合同。这就使相当部分流动人口无法达到申领居住证的准入条件。然而,这些“双无”类流动人口恰恰又是最需要加强属地化管理、服务的那一部分。^[14] 申领条件偏高还使得政府部门无法掌握常住人口信息,因此申领条件的偏高大大制约着居住证制度功能的实现。

2. 各地居住证承载的福利与国家相关规定的衔接问题。由前面分析可知,当前各地居住证承载的福利存在一定差异。《居住证管理办法(征求意见稿)》中提出的基本公共服务在一些地区还不能凭居住证全部享受,其中最主要的就是义务教育和使用住房公积金等公共服务。这其中存在着居住证申领门槛高低与凭证享受福利待遇多寡的矛盾问题。对于特大城市而言,若根据国家规定,凭证就可以享受规定的各项服务,那么为避免财政负担增加、人口继续膨胀等后果,特大城市很可能会选择提高申领居住证的门槛;然而,若提高申领门槛,那么能够凭居住证才可享受的其他公共服务,非持证人也就不再能够享受,这势必会给流动人口造成更多不便。因此,如何科学合理地制定国家层面的法律法规,对居住证制度在全国的推行具有重要影响。

3. 积分落户门槛较高可能导致积分入户政策流于形式。一方面,积分落户是居住证制度的一大亮点,该政策提供了一条从流动人口转为户籍居民的途径,是流动人口尤为关注的一个方面。另一方面,积分落户也是居住证制度的重要组成部分,是户籍制度改革的重要尝

试。然而,出于调控人口规模的考虑,很多特大城市和大城市将积分落户门槛设计过高,每年可能只有极少数流动人口能够通过这一途径成功“转正”,真正惠及的流动人口数量很少。这将导致积分入户政策流于形式。这不仅大大降低了流动人口社会融入的信心,也会降低居住证作为户籍制度改革过渡阶段的作用。因此,如何在人口规模调控和积分落户政策之间寻找一个平衡点是居住证制度设计中面临的一个重要难题。

4. 与居住证制度相配套的财政分配体制有待建立。地方财政的支持力度决定着居住证持证人所享受到的基本公共服务水平。将流动人口纳入城市的基本公共服务体系必然会对该地的教育、医疗、住房保障等造成一定压力,并增加行政管理成本,尤其是在政策实施初期及流动人口规模较大的城市。然而,若地方财政无力承担这些成本,或由于缺乏相应的考核制度压力而不提供相应的支持,则政策实施的效果必然会大打折扣,使得居住证制度设计流于形式。因此,有必要调整地方和中央的财政分配体制,共同承担流动人口的基本公共服务供给成本。

5. 地方壁垒和部门利益制约着居住证制度的落实。居住证制度改革背后是公共服务资源的再分配,政策实施必然会影响到地方和部门的利益,若不能打破这些利益桎梏,很可能使居住证制度有名无实。一方面,由于中央政府并没有针对流动人口基本公共服务提供相应的支持,出于财政压力的考虑,地方政策很可能会提高居住证申领门槛、降低凭证能够享受的福利待遇,使居住证制度的政策效果远低于预期。另一方面,居住证制度的实施也将涉及当地的众多政府部门,如教育部门、社会保障部门等。在推进过程中,若无法有效打破部门利益,也会导致居住证无法深入实施。居住证制度的实行既会对公共资源造成压力,例如会增加对教育资源的需求,加大教育部门的压力;也会涉及到现有部门利益的再分配问题,例如,若赋予居住证刷卡乘车的功能则会影响到交通部门的既得利益。因此,能否有效打破地方壁垒以及部门利益的束缚,是决定居住证制度能否落到实处的关键所在。

(二) 居住证制度当前问题的成因分析

居住证制度改革当前面临的问题成因是多方面的,既有我国长期以来地区、城乡巨大的发展差异的影响,也有全国性配套制度缺失的因素,还有地方政

府与中央存在利益博弈、改革避重就轻等原因。

1. 地区、城乡发展的显著差异使特大城市居住证制度改革推进艰难。由于我国城乡、地区经济社会发展差异巨大,人口流动一直保持着较强的势能,且仍保持向特大城市聚集的态势,居住证制度改革的难点也集中在特大城市。当前特大城市普遍实行高申领条件和高入户门槛的原因正在于此。长期以来,进行人口规模调控与提高流动人口基本公共服务水平始终是特大城市面临的两难选择。^[15]在全国性居住证制度开始全面推进的背景下,作为流动人口高度聚集的地区,特大城市的居住证制度改革直接关系到这一政策的成败。因此,如何破解北上广等特大城市的居住证制度改革是居住证制度改革面临的一个重要难题。

2. 相关配套政策缺失制约着全国性居住证制度的建立。居住证制度体系涉及诸多制度要件,包括申领条件、享受的福利待遇、落户政策安排,以及居住证管理体制、法理问题、技术手段等,为建立全国性的制度体系,势必需要中央政府出台配套的政策规定,只有这样才能在全国建立起统一的制度体系,有利于未来居住证制度改革的继续深入。而当前由于缺乏统一的政策指导,各地的居住证制度体系在多方面都存在很大差异,影响到未来我国统一的居住证制度的建立。

3. 地方政府与中央存在利益博弈,改革避重就轻。居住证制度改革涉及到地方利益问题,出于公共财政压力的考虑,地方政府并没有动力去提高流动人口的基本公共服务水平,但迫于国家政策的压力,也会做出相应的调整变动。然而,很多时候其政策惠及的人口主要集中在年轻人、高学历、高收入等较为优秀的人群,而处于流动人口群体中较为弱势的人口,从改革中能够获得的福利实则十分有限。^[16]当前我国户籍制度已到了攻坚时期,依靠地方政府局部式的探索和改革的模式已不能取得实质性的突破,与户籍制度相关的配套制度改革,很多都需要在国家层面进行统筹考虑。^[17]因此,当前迫切需要国家出台相应的政策法规,加强监督和考核,才能够实现居住证制度改革的深入推进。

四、居住证制度改革的思路与路径设计

(一) 居住证制度改革的主要思路

从当前居住证制度实施情况来看,居住证制度在

全国仍处于初步探索阶段。但国内现实与国际经验都表明,它是我国城市流动人口管理的一种现实选择,是推动户籍制度改革的重要一环。^[18]为保障居住证制度改革的深入推行,需要中央与地方政府共同努力,从顶层设计、制度保障、配套政策、政策落实等多个方面共同入手,建立完善的居住证制度体系,切实保障政策实施,实现居住证制度改革的目标。

在居住证制度改革中应以国家为主导,地方政府为主体,逐步打破户籍制度的桎梏,稳步提高基本公共服务供给水平,实现基本公共服务由户籍人口向常住人口的扩展。当前,中央政府亟需出台配套的法律法规和制度措施,推进户籍制度改革的实质性推进,为改革创造良好的政策环境,且应从宏观层面加强对居住证制度的监督管理,推进这一制度在全国的实施;另一方面,作为推进居住证制度的主体,地方政府应合理制定居住证政策,提高居住证覆盖范围,监督政策落实,保障居住证制度的深入推进。整体来看,居住证制度改革应遵循以下原则,在门槛设计上,遵循低门槛、广覆盖原则,提高制度覆盖人口范围;在机制设计上,遵循分步推进、稳步提高的原则,既考虑到当前各地的现实情况,也应实现基本公共服务水平的稳步提高。

在居住证制度改革中需正确处理以下关系:一是特大城市人口规模调控与提高居住证承载的福利的关系。多年来,特大城市始终是流动人口高度聚集的地区,随着流动人口福利待遇水平的提高,短期内可能会吸引更多流动人口涌入特大城市,如何处理这一矛盾对我国特大城市的发展具有重要影响。二是凭证享受的福利待遇水平与申领居住证门槛高低的关系。提高流动人口享受基本公共服务的水平是居住证制度的一项重要目标;然而,在公共服务资源有限的前提下,各地方政府都面临着如何平衡居住证承载的福利待遇与申领门槛的高低问题。三是地方实践与国家层面规章制度的衔接问题。多年来,多地经过探索已形成了各自的居住证管理体制,因此在全国性政策推行过程中,正确处理地方制度与国家相关规定的关系影响到全国性居住证制度的顺利实施。

(二) 居住证制度改革的路径设计

根据居住证制度改革的总体思路,居住证制度改革的深入推进需要国家层面和地方层面共同着手,合力推进。

从国家层面来看,首先,中央政府应尽快出台居住证法律法规及配套的制度措施,这样地方政府才能够有制度支持,深入推动改革。一方面,应从国家宏观层面建立相应的监督管理机制,及时调整和完善相关的制度措施;另一方面,应探索将居住证的实施、落实情况纳入地方绩效考核指标体系。其次,国家层面的相关政策应给地方政府预留空间。当前我国仍存在较大的地区差异,应结合不同地区特点,合理设置居住证制度体系,既要做到让居住证惠及绝大多数流动人口,又要避免形成“福利洼地”。最后,探索政府财政分配体制机制。当前,我国公共服务筹资实行高度分权化,这是导致地方政府排斥流动人口的重要原因;且在以经济增长为主的考核机制下,地方政府对非经济性公共物品的提供缺乏动力。另外,从国际经验看,义务教育、社会保障、社会救济等基本是中央政府的支出责任,因此探索政府财政分配体制机制,提高中央和省级政府支出比重,是居住证制度有效实施的重要保障。^[19]

从地区层面来看,首先,各地应通过多种措施提高居住证覆盖范围。提高居住证覆盖范围是其功能发挥的重要基础。然而当前很多地区都存在居住证覆盖率低的问题,制约着其政策实施效果。各地可通过加强宣传、提供各种便民服务等吸引和鼓励流动人口办理居住证。也可探索降低对居住条件、就业条件的要求来吸纳更多的人口。如可探索将非正规就业、长期租住在违章建筑内的流动人口纳入居住证体系中。此外,还可要求单位、企业为其员工办理居住证来提高办证率,但不能使用强制手段等措施,避免重蹈暂住证覆辙。其次,统筹兼顾不同流动人口群体的利益诉求。我国流动人口群体内部在教育、就业、收入等多方面都存在很大差距,生存型流动和发展型流动并存。作为推动我国基本公共服务均等化的重要手段,居住证的设计应做到统筹兼顾,采用“低门槛,累进式”模式,尽量扩大政策覆盖范围,并通过设计阶梯式公共服务享受机制,为不同条件的流动人口提供相应的公共服务。第三,应降低居住证绑定的福利水平。当前,众多专家学者基本达成共识,即居住证制度是户籍制度改革的过渡阶段。因此,在居住证制度的设计上,要避免仅着眼于当前面临的问题,而应从

长远发展角度考虑这一制度。且若其承载福利过多,很可能使流动人口内部出现再分化,成为未来另一个改革对象。此外,在未来相关服务的制定执行过程中,也要避免众多服务都以居住证为载体的思想,尽量降低其绑定的福利水平。最后,地方政府应打破部门利益束缚,着力推进居住证各项政策在当地的落地实施,确保居住证制度各项功能的最终实现。

[参 考 文 献]

- [1] 叶继红. 城市实行外来人口居住制度的公共政策分析—以苏州市为例 [J]. 人口与发展, 2009, (2): 27-33.
- [2] [19] 王阳. 居住证制度地方实施现状研究—对上海、成都、郑州三市的考察与思考 [J]. 人口研究, 2014, (3): 55-66.
- [3] 蔡昉, 都阳, 王美艳. 户籍制度与劳动力市场保护 [J]. 经济研究, 2001, (12): 41-49+91.
- [4] [5] 严士清. 新中国户籍制度演变历程与改革路径研究 [D]. 华东师范大学, 2012.
- [6] 孟兆敏. 我国户籍制度改革研究的回顾与展望 [J]. 西北人口, 2008, (1): 93-97+102.
- [7] 李红霞. 1949年后的中国户籍制度变迁研究 [D]. 华南师范大学, 2003.
- [8] 张国锋. 居住证制度是户籍制度渐进改革的过渡 [J]. 公安研究, 2012, (1): 31-34.
- [9] [11] 王美艳, 蔡昉. 户籍制度改革的历程与展望 [J]. 广东社会科学, 2008, (6): 19-26.
- [10] 湖州市警察学会课题组. 户籍制度改革创新的实践探索 [J]. 公安学刊. 浙江公安高等专科学校学报, 2004, (1): 70-73.
- [12] 孔繁荣. 居住证管理在我国大城市人口管理中作用的探讨 [J]. 人口与经济, 2008, (1): 43-46+42.
- [13] 朱宏传等. 居住证制度若干问题研究 [J]. 2013年政府法制研究, 2013, (8).
- [14] 谢宝富. 论实行居住证积分入户制应遵循的原则 [J]. 理论与改革, 2014, (5): 49-51.
- [15] 张炜. 对积分落户制度设计的几点思考 [J]. 前线, 2015, (1): 34-36.
- [16] 谢宝富. 居住证积分制: 户籍改革的又一个“补丁”? [J]. 人口研究, 2014, (1): 90-97.
- [17] 魏后凯, 盛广耀. 我国户籍制度改革的进展、障碍与推进思路 [J]. 经济研究参考, 2015, (3): 6-17+41.
- [18] 刘志军, 华晓, 刘天剑. 居住证制度的现状与前瞻 [J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2012, (6): 73-77.

责任编辑 葛卫