



● 他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

■ 他山之石

梯度推进户籍改革 实现权利实质平等

2010-06-12 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

多年来, 地方改革已经提供了很多有益的经验教训, 中央可以着手解决大城市户籍改革这个“两难”问题。建议采取“两保两新”的措施积极规范和指导大城市的户籍改革, 即保持原户籍人口享有的广泛权利不变, 保持外来人口通过买房、投资以及知识和技能落户的快车道不变, 同时为大多数外来人口提供一个新的易于攀登的落户阶梯, 并在上升台阶上不断新增权利。

一、户籍制度的功能从限制人口流动逐渐转变为保护本地人的社会福利

在我国, 户籍制度除了发挥一般的人口管理和社会治安功能外, 在不同的历史阶段还承担了其他重要功能。新中国成立后, 在粮食短缺和重工业优先发展战略背景下, 为了保证重工业化所需要的巨额积累和保护所创造的有限岗位, 城市人口必须得到严格控制。1958年正式确立的户籍制度在当时正是发挥了严格限制农村人口向城市迁徙的功能。这种局面一直持续到20世纪80年代中期。

改革开放以后, 随着粮食供应日渐充足和统购统销的取消以及城市经济对劳动力需求的迅速增长, 农民开始向城市大规模流动。在城市就业, 但不迁户籍也不定居, 候鸟式迁徙, “农民工”从此成为一种引人注目的经济社会现象。至此, 户籍制度事实上已经丧失了限制人口流动和迁徙的功能。

1958年确立的严格的户籍制度带来的副产品是, 由于这一制度能够有效地把农村人口排斥在城市体制之外, 且农民在决策过程中几乎没有发言权, 只面向占全国少数人口的城市居民的福利, 诸如全面的就业、住房、医疗、教育、幼托、养老等制度就随之建立了。这一过程具有强烈的路径依赖和自我加强的特征, 与户籍挂钩的福利不断增加。这除了既得利益原因之外, 也是由于地方政府出于管理方便, 总是倾向于把既有的户籍作为管理手段。因此, 20世纪80年代中期以后, 当户籍制度不再发挥限制农村人口向城市流动这一功能的时候, 转而主要发挥了保护城市本地人口社会福利的功能。

二、要全面准确认识外来人口与大城市公共服务压力的关系

经济集聚必然伴随人口集聚, 人口向大城市集聚是普遍规律。不可否认, 外来人口会加剧一些大城市的公共服务压力, 但不是造成问题的根源。首先, 交通拥堵问题主要是由于我国城市规划不科学造成的。一些特大城市的发展采取“摊大饼”式, 而不是组团式、多中心的模式。其次, 一些流域和城市的环境恶化问题主要是由于工厂布局分散和污染治理不当导致的。再者, 基本公共服务和社会保障面临的压力, 主要是由于财政投入不足和公共资源空间配置不均衡导致的。另外, 大城市水土资源的超载问题主要是经济过于集聚或者社会文化资源过于集中导致的。最后, “外来人口低素质”带来的社会治安问题主要是社会偏见和社会排斥的结果。相反, 地方改革经验显示, 户籍改革带来的压力, 有助于倒逼大城市下决心解决多年来积累的问题。况且大城市户籍改革主要是为了吸纳已经在城里稳定就业的人口安家落户, 公共服务的新增压力不会大幅度增加。

三、户籍改革的基本思路应是积极渐进、梯度赋予权利

总体来看, 地方主导的大城市户籍改革基本没有改变户口的“高门槛(进入)、一揽子(享有)”的特征, 且多年来地方政府更多地把购房、投资等新增落户渠道当作吸引资金和调控经济的手段来使用, 存在着将权利商品化的不良倾向。但近年来广东、上海等地的改革在思路上有所突破。

(一) 借鉴广东、上海等地的做法，实行梯度赋予权利

近年来，上海、广东等地在逐步推进户籍改革，实施了“居住证”制度，广东最近准备实行农民工积分入户制度。外来人口凭居住证享有一些基本权利，在领取居住证和缴纳社会保险费达到一定年限，且满足其他附加条件后可申请常住户口，进而享有更多权利。两地的做法提供了梯度赋予外来人口权利这一较为现实的户籍改革思路。虽然上海和广东规定的附加条件仍然偏多，但这一思路很有借鉴意义。

实行梯度赋予权利的改革，就是要将居民权利的获得方式从原来的“门槛式”过渡到“阶梯式”。具体来说，是使原来的“高门槛、一揽子”获得所有权利的方式过渡到“多台阶（进入）、渐进式（享有）”的权利获得方式，即淡化户籍作为唯一的权利门槛的功能，找到其他体现权利与义务对等的替代性管理手段，逐步稳妥地赋予相关权利。

(二) 改革必须兼顾各方利益，特别是要按照权利义务对等原则为普通劳动者提供上升通道

目前户籍及其相关权利主要是通过代际继承获得的，这一方式仍然可以保留，但在外来人口对居住地尽了应尽的法定义务后，就应赋予相应的权利。地方改革中的购房、投资等落户条件虽然也算是对居住地的义务或贡献，但这些不是法定义务。我们所说的权利和义务对等主要是指法定权利和法定义务的对等，因为户籍背后的权利很多是法定权利。法定义务包括缴税、缴纳社会保险费等。

所建议的“两保两新”改革方案既为户籍人口保留捷径，又为购房、投资和依靠知识技能落户者保留“快车道”，更为广大普通外来劳动者开辟了一条通道。

四、按照权利与义务对等原则进行户籍改革的操作性方案

基本做法是，只要在当地有最低标准的合法体面住房（含租房），就准许进行常住登记，发放居住证，以居住证作为国民基本权利的享受条件；以缴纳社会保险费年限、缴税年限和（或）居住年限作为获得地方附加权利的条件。

(一) 持居住证者可享受与原户籍人口同等的国民基本权利

国民基本权利包括选举权、就业权、社会保险参保权，以及免费的公共卫生服务和义务教育。在赋予外来人口选举权方面，各地已经进行了一些积极的探索。我们建议进一步降低外来人口投票的门槛，只要持有居住证就可以参加投票。但对被选举权可以实施3年左右的居住年限限制。

同等的就业权总体上已经解决，但一些特大城市仍然在出租车等行业限制外来人口。通过地名、道路标识测试等替代性管理手段来选择合格的司机更为合理。

各项社会保险是以缴费为基础的，只要持有居住证的居民就可以参加这些保险项目。对于有财政补贴缴费的项目，中央政府应该研究制定全国统一的最低标准，且补贴外来人口参加这些项目。

在公共服务中，公共卫生和教育应优先赋权。当前各地大多已明文规定公共卫生和义务教育服务面向全部常住人口免费提供，今后的主要任务是进一步落实。不过这里所说的义务教育权利是指保证有学可上，尚不能达到与户籍人口一样就近入学。同等就近入学则可要求监护人在当地缴纳税费达到3~5年。跨省外来人口在现住地参加高考的资格问题，也可以通过设置学生的学籍年限和监护人的缴纳年限来控制 and 逐步放开。

(二) 履行一定年限义务后，可享受与原户籍人口同等的地方附加权利

为了防止“福利旅游”，对低保和保障性住房等社会救助设置较高门槛是有必要的。具体可以根据权利特性和城市规模，规定申请者必须履行的最低社保缴费年限、缴税年限和（或）居住年限。对于低保等现金待遇，特大城市可设置较长的年限，但中央应规定上限。

作者：国务院发展研究中心社会发展研究部“主体功能区人口管理政策研究”课题组

来源：《中国经济时报》2010年06月09日

[>>返回](#)

相关新闻

- 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18
- 中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17
- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17
- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17
- 罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长：公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15

