

居住证积分制： 户籍改革的又一个“补丁”？^{*}

——上海居住证积分制的特征、问题及对策研究

谢宝富

【内容摘要】居住证积分制具有变条件管理为积分管理、积分标准多元化且动态可控、公共服务梯级化、突出能力和贡献导向、重视本地利益、促人向上等特点，但也存在忽视低收入流动人口服务管理、以效率手段解决公平问题、关键性服务可能虚化、难防造假寻租等不足。完善该制度，需改居住证为居住卡，使其成为流动人口消费“一卡通”，降低申办条件，扩大公共服务范围，但在公租房、子女教育等关键服务上应设立合理门槛；拿出适当指标，分给积分未达标但合法居住及就业的流动人口，让其享受与积分达标者相同待遇；解放思想，实事求是，妥善解决低收入流动人口属地化服务问题。由于户籍所含利益牵一发而动全身，所以完善该制度还需国家宏观管理体制机制创新相配套。

【关键词】居住证；积分制；流动人口；户籍

【作者简介】谢宝富，北京航空航天大学公共管理学院教授。北京：100191

Residence Points System: Another “Patch” of Household Registration Reform? Characteristics, Problems and Countermeasures of Shanghai Residence Points System

Xie Baofu

Abstract: While residence points system has advantages in redirecting from management by conditions to management by points, diversifying points standards which are dynamic controllable, stratifying public services, orientating towards capabilities and contributions, and emphasizing local interests, there are also disadvantages in, for example, ignoring service management for the low income floating population, using efficiency means to solve equity problem, diminishing the quality of key services, and having difficulties in preventing rent-seeking behavior through fraud. To improve the system, residence card is needed to replace residence permit, allowing floating population to use for all consumption purposes. Application standards need to be lowered and the scope of public services needs to be expanded. However, in the areas of public rental housing, children's education and some other key services, there should be reasonable threshold. Provide appropriate quotas to those floating population who don't meet the points but are legally residing and employed, allowing them to enjoy the same treatment with qualified applicants. Emancipate the mind, seek truth from facts, and properly solve localization service issues for low-income floating population. Since household registration involves interests that affect the situation as a whole, improving the system will need system and mechanism innovation of the national macro-management.

Keywords: Residence Permit, Points System, Floating Population, Household Registration

Author: Xie Baofu is Professor, School of Public Administration, Beihang University, Beijing 100191. Email: xiebaofu2003@aliyun.com

* 本文得到教育部人文社会科学规划基金项目(编号:10YJAZH094)的支持。

2013年6月上海市政府公布了《上海市居住证管理办法》、《上海市居住证积分管理试行办法》及实施细则,推出居住证积分制,在户籍改革上迈出了关键一步,具有很强的标杆意义,激起了强烈的社会反响。有人说它“给农民工送出一缕阳光”(吴丽英,2013),“日后还可以扩大到北京等……城市群”,使“百姓得以实现在国内自由迁移的大同梦”(李德民,2013);也有人说它是“更深层次的歧视”(石飞,2013),令“拼爹也有法可依”(刘延信,2013)。很显然,舆论对该制度并未有一致看法。与舆论界不同的是,学术界对该制度尚乏基本关注和研究。有鉴于此,本文拟从该制度的特征分析入手,考察其短长,进而提出完善之策。

1 居住证积分制的主要特征

居住证积分制是对在上海市合法稳定居住和合法稳定就业的居住证持有人进行积分,积分指标包括年龄、学历、职称和技能等级、在沪工作及缴纳社会保险年限等基础指标以及根据城市发展和管理需要而设置的加分、减分及一票否决指标。有居住证和居住证积分达标准分值者可获不同层次的公共服务。该制度有以下特征:

第一,变条件管理为积分管理。此前上海市按申请者类别将居住证分为A、B、C类,A、B证为人才引进类居住证,分别针对境内外人才;C证是一般居住证,针对普通外来从业人员。引进人才类居住证的获准条件是本科以上学历或特殊才能、在上海工作或创业。持有该类居住证者,子女可在上海就读;境内人员的子女取得上海市高中毕业文凭的,可在上海参加高考,报考有关高校。居住证积分制不再将居住证分为A、B、C三类,不再设本科以上学历或特殊才能等硬性条件,代之以积分制,持证人根据年龄、学历、职称、纳税、投资、社保等项积分,将个人情况和贡献等转化为相应分值,积分达标准分值的持证人(以下简称积分达标者)可获同住子女就地参加中高考等服务。该变化使流动人口的规则变得相对灵活,让更多流动人口看到了希望。

第二,流动人口获得公共服务的条件标准化、量化和多元化。我国户籍改革大体遵循两种路径:一是剥除户籍背后的福利,让流动人口与户籍人口同享福利;二是降低户籍门槛,让流动人口入户,但入户标准多较单一,或以引进人才为标准,或以投资或购房为依据。居住证积分制不是如上两种路径的突破,而是其整合(刘兴伟,2013)。积分达标者的同住子女可在上海市参加中高考,配偶和同住子女可参加上海市社会保险,实质上是对本地户口所含福利的某种剥除;根据学历、职称、纳税、投资、社保等标准积分,乃是引进人才入户、投资入户、购房入户等传统做法的延续,只不过标准更细化、更多元、更综合而已。

第三,年纪越轻、学历或专业技术职称或技能等级越高、投资纳税或带动本地就业或缴纳社保金越多者积分越高,年轻人、富人、高学历或高技能者较受欢迎(见表1)。

虽然持证人须在教育背景与专业技术职称和技能等级中任选一项积分,在投资纳税与投资带动本地就业中任选一项积分,但是居住证积分的标准分值只有120分,而投资、社保、学历、职称或技能等级的单项最高积分就达100分、110分或140分,已接近甚至超过标准分值;年龄上56岁以下每小1岁加2分。可见其对富人、年轻人、高学历和高技能者的相对重视。

第四,积分动态调整,灵活可控。根据居住证积分制相关规定,持证人情况发生变化需要调整积分时,可委托用人单位向注册地区(县)人才服务中心提交材料,以便人力资源和社会保障部门审核加分。持证人积分项目发生变化导致积分下降或出现减分项目时,人力资源和社会保障部门对其积分进行扣减。失去居住证即失去积分。不仅持证人的积分是动态的,而且居住证积分指标体系和标准分值也是动态的。必要时,有关部门可根据经济和社会发展需要对积分指标体系和标准分值进行调整。

表 1 居住证积分制的特征及其表现

Table 1 Characteristics & Manifestations of the Points-based System of Residential Permit

特征	主要表现
年轻人较受欢迎	持证人年龄在 56~60 周岁,积 5 分;年龄每减少 1 岁,积分增加 2 分
富人较受欢迎	持证人在本市投资创办企业,按照个人投资份额计算,最近连续 3 年平均每年纳税额在 10 万元人民币及以上或平均每年聘用本市户籍人员在 10 人及以上,每纳税 10 万元人民币或每聘用本市户籍人员 10 人积 10 分,最高 100 分。持证人最近连续 3 年在本市缴纳职工社会保险缴费基数等于以及高于本市上年度职工社会平均工资的 80%~1 倍(不含 1 倍)、1 倍~2 倍(不含 2 倍)、2 倍的,分别积 25 分、50 分、100 分
高学历者较受欢迎	持证人取得大专(高职)学历、大学本科学历、大学本科学历和学士学位、硕士研究生学历学位、博士研究生学历学位分别积 50、60、90、100、110 分
高技能者较受欢迎	持证人取得技能类国家职业资格五级、四级、三级、二级、一级,分别积 15、30、60、100、140 分;取得中级专业技术职务任职资格(或相当于中级专业技术职务任职资格的专业技术类职业资格)、高级专业技术职务任职资格,分别积 100、140 分

第五,普通持证人和积分达标的持证人可获不同层次的公共服务;居住证积分制出台的目的之一是为了解决上海异地中高考门槛问题。检《上海市居住证管理办法》可知,普通持证人和积分达标的持证人所获公共服务大体相同,只在子女教育等个别关键项上有所不同(见表 2)。

表 2 普通持证人和积分达标的持证人所获公共服务的异同

Table 2 Differences in Obtained Public Services between the Regular Residential Permit Holders and the Holders of Residential Permit with the Demanded Points

服务项目	普通持证人	积分达标的持证人
子女教育	持证人可为同住子女申请在本市接受义务教育,由居住地区(县)教育行政部门按照本市有关规定安排就读。其同住子女可按照本市有关规定,在本市参加全日制普通中等专业学校自主招生考试、全日制高等职业学校自主招生考试	同左,有增加 ^①
社会保险	持证人按照国家和本市有关规定参加本市社会保险的,享受相关待遇	同左,有增加 ^②
证照办理	持证人可按照国家和本市有关规定,在本市申领机动车驾驶证、办理机动车注册登记手续,申请办理普通护照、往来港澳通行证、往来台湾通行证及各类签证	同左
住房	持证人可按照本市有关规定,申请本市公共租赁住房;可以按照国家和本市有关规定,在本市缴存和使用住房公积金	同左
基本公共卫生	持证人的同住子女可按照国家和本市有关规定,在本市享受国家免疫规划项目的预防接种等基本公共卫生服务	同左
计划生育	持证人可按照国家和本市有关规定,在本市免费享受基本项目的计划生育技术服务	同左
资格评定、考试和鉴定	持证人可按照国家和本市有关规定,参加本市专业技术职务任职资格评定或者考试、职业(执业)资格考试、职业(执业)资格注册登记;参加各类非学历教育、职业技能培训和国家职业资格鉴定	同左
参加评选	持证人可参加本市有关评选表彰	同左

① 积分达标标准分值的持证人的同住子女可按照本市有关规定,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。

② 积分达标标准分值的持证人的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。

由上可见,普通持证人可获得申请公租房、参加社保、职称评定、同住子女义务教育及卫生免疫等多项服务,且上海市居住证申请条件仅是在本市合法稳定居住和合法稳定就业、参加本市职工社会保险满6个月等,门槛较低,说明上海居住证制度改革在向流动人口开放公共服务方面确有突破。而积分达标的持证人与普通持证人所获公共服务的差别主要在同住子女可就地参加中高考,说明上海推出居住证积分制的目的之一在于解决异地中高考门槛问题。

第六,重视本地利益,促进本地经济、社会发展。居住证积分制的推出一定程度上是为了缓解本地社保基金亏空问题。2012年,上海市户籍老年人367万,占户籍人口总数的25.4%,人口老龄化趋势明显。人口老龄化带来了很多问题,首当其冲的是社保。早在2009年上海“两会”期间,俞正声就透露2008年上海社保基金严重穿底,超过17%的财政资金被用于补贴社保开支,总数达170亿元以上。近三年来,该情形并没有明显好转。左学金直言“如果不引入年轻人口以改变年龄结构,上海将长期受困于老龄化,60岁以上人口将于2030年增加到500万之多。届时上海老龄化程度将超过日本,社保透支的情况也将‘越来越严重’”(严友良,2013)。据上海市官方统计,“2011年全市常住人口为2347.46万人,没有上海户籍的900万人常住人口中,80%以上年龄不足39岁,这与本地人口老化恰成对比。”流动人口缴纳的社保金正好可填充上海市社保基金的亏空(严友良,2013)。而居住证积分制给年轻、高学历、高技能、投资多、缴社保金多者以较高积分,也可吸引素质高、能力强的年轻人到上海工作,吸引企业家来沪投资。高学历、高技能的年轻人创造和纳税能力强,对社会福利依赖低,其加入可为本地发展带来创新动力和人口红利;企业家的到来可增加投资,创造GDP,扩大就业,拉动消费,为本地经济注入源头活水。

此外,居住证积分制给紧缺急需专业、特定公共服务领域、远郊重点区域等以加分,也有利于本地发展。《上海市居住证积分管理试行办法》第七条“持证人所学专业属于本市紧缺急需专业目录且工作岗位与所学专业一致的,积30分……在本市特定的公共服务领域就业,每满1年积4分,满5年后开始计入总积分……在本市重点发展的远郊区域工作并居住,每满1年积2分,满5年后开始计入总积分,最高分值20分。”这些规定“突出了对特定领域和重点区域的政策倾斜”,目的就是为了“稳定特定公共服务领域来沪人员队伍,促进重点区域人员集聚”(王有佳,2013)。促进本地经济和社会发展的用意十分明显。

第七,引领流动人口遵纪守法,健康向上,有利于流动人口管理。流动人口在本市有合法稳定居住和合法稳定就业、参加本市职工社会保险满6个月,就可办理居住证,办证后就可获得申请公租房、参加社保、同住子女义务教育等多项服务。该规定可促使流动人口积极签订正规就业及租房合同,有利于解决流动人口登记难、管理难问题。持证人学历越高、专业技能等级越高,居住证积分就越高,积分达标者同住子女可就地参加中高考,可促使流动人口努力学习,积极提高学历及专业技能。此外,居住证积分制中对获得政府表彰奖励者予以加分、对造假和违法犯罪予以减分或一票否决等规定,也有惩恶扬善性质,可引领流动人口积极向上。

2 居住证积分制的主要问题

上海居住证制度由条件审批制变为更透明、更开放的积分制,是户籍改革的有益尝试,具有淡化户籍管理色彩、加强流动人口服务管理、促进本地经济发展和社会融合等积极意义,但也存在一些亟待解决的问题。

第一,不够申办居住证条件的流动人口服务管理问题有待解决。申办居住证需具备“在本市合法稳定居住”、“在本市合法稳定就业,参加本市职工社会保险满6个月”等条件。这些条件虽不高,但会把大批低收入流动人口(尤其是城乡结合部低收入流动人口)排除在外。因为低收入流动人口租房时

常不签正规租房合同,就业时常不签劳动合同,经商时常无营业执照,更谈不上缴社保金。也就是说根据现行居住证积分办法,这些人不可能获得居住证及其积分,得不到相应的公共服务。可他们既是城市最弱势群体之一,比能申办居住证者更需公共服务;又是城市素质最低、成分最复杂、最易犯罪、最难管理的群体之一,比能申办居住证者更需加强管理。

第二,居住证积分体系有失公允,本质上是以效率手段来解决公平问题。如上所述,居住证积分制“欢迎”的是年轻人、高学历者、高技能者、投资客、多纳税者和多缴社保金者(后三者实为相对富裕者),而非老人、穷人、低学历者和低技能者(2009年以来珠三角城市积分入户制也有相似特征)。尽管后者比前者更需公共服务,但是当地政府反给前者以较多公共服务,令人不能不感到该阳光政策也有其不甚温暖的另一面。

从城市发展和竞争择优的角度看,该做法似合情合理,实际上却隐含较大的不公:富人、年轻人、高学历者、高技能者都被发达城市拿走了,落后地区怎么办?发达地区社保窟窿填上了,落后地区社保窟窿是否会更大?富人、高学历、高技能者获得了准市民待遇,穷人、低学历、低技能者怎么办?长此以往,地区之间、社会群体之间的贫富分野会越来越大,越来越凝固。很显然,这并不符合我国城市化的基本路线和政策。

居住证积分制的设计者坦言,该制度是借鉴发达国家和地区技术移民、投资移民办法的产物。“在确定此次积分指标体系、指标分值时,上海进行了国际国内的比较研究,选取了美国、加拿大、澳大利亚、英国、德国、中国香港地区的移民办法,科学的确定指标和权重”(胥会云,2013)。并将该借鉴视为制度设计合理性的证据之一。珠三角城市积分入户制设计者也有类似借鉴和认识(郑梓楨,2010)。该观点颇值商榷。境外移民与境内地区间人口流入性质完全不同:前者彼此间没有共同富裕的义务,后者彼此间却有这样的义务。如果发达城市把富人、能人、年轻人都拿走了,那么共同富裕、社会和谐又从何谈起?

第三,与居住证及其积分制对应的一些关键性公共服务可能会口惠而实不至。居住证积分制带给普通持证人的关键福利是同住子女可就地接受义务教育;带给积分达标的持证人的关键福利是同住子女可就地参加中高考(即异地中考、异地高考)。这些关键福利较易流于形式。

根据规定,普通持证人可为同住子女申请在本市接受义务教育,由居住地区(县)教育行政部门按照有关规定安排就读。但申请成功几率有多大?被安排的学校是与户籍学生一样的公办中小学?还是户籍学生不愿就读的公办中小学?还是需缴费的劣质打工子弟学校?在未明确规定普通持证人同住子女可就地参加中考的情况下,还有多少人敢让孩子在沪接受被安排的义务教育?所有这些均无明确说明,在实践中不仅易导致一些关键性福利口惠而实不至,而且还会为腐败寻租提供方便。

积分达标者的同住子女可在本市参加中高考,且居住证积分的标准分值仅120分。该门槛对大学毕业生、中高级技术职称或技能等级者、投资者来说确实不高。只是,异地高考背后站立着大批怒目圆睁的本地家长和学生,居住证积分的标准分值是“根据本市经济社会发展需求”动态调整的。届时政府会不会在本地人的“怒目圆睁”下被迫调高标准分值尚很不好说。

第四,防止弄虚作假、腐败寻租有一定难度。积分达标者的同住子女可在上海参加中高考,享有更多、更好的升学机会,而国人又一向重视子女升学问题。为了获得积分,一些人必然会千方百计地弄虚作假、腐败寻租,而现行居住证积分制又非无懈可击。例如,《上海市居住证积分管理试行办法》第七条第三款规定,持证人最近连续3年在本市缴纳职工社会保险缴费基数等于以及高于本市上年度职工社会平均工资的80%~1倍(不含1倍)、1倍~2倍(不含2倍)、2倍的,分别积25分、50分、100分。该规定虽有利于调动流动人口缴纳社保金的积极性,但也难免某些人通过故意多缴社保金,骗取积分。“目前对此的甄别仅有‘个人所得税缴费基数’、‘职工社会保险缴费单位与签订劳动(聘用)合同单位一致’这两项,显然并不足以防范社保金造假者”(新浪网评论员,2013)。第五款“持证人在

本市重点发展的远郊区域工作并居住,每满1年积2分,满5年后开始计入总积分,最高分值20分。”该规定虽有利于上海临港新城等地房地产销售及经济发展,但难免某些人通过购买当地房产,在当地注册的公司“虚假工作”来骗取积分。若无有效甄别办法,则会使当地房产被爆炒,“人为抬高了新城生活成本,阻碍当地人才引进、人气集聚”(新民网评论员 2013)。第七款规定,持证人“获得本市部、委、办、局等市级机关专项性表彰奖励,积30分……获得本市部、委、办、局等市级机关综合性表彰奖励,积60分……获得省部级及以上政府表彰奖励,积110分。”如此高分奖励必然会加剧评奖的竞争性,刺激评奖中各种猫腻和寻租现象发生。此外,一些看起来定得很客观的东西也并非完全没空子可钻,如年龄不能排除有人找基层派出所造假,婚姻难免有人通过与户籍人口“假结婚”骗取加分。

3 完善居住证积分制的政策建议

上海作为全国流动人口最多的发达城市,一时取消户口尚不现实。但即使不能取消户口,也应不断缩小流动人口和户籍人口的公共服务差距,“如果城市居民和外来务工人员的公共服务上的差距缩小为零,户籍制度的存在就没有什么意义了”(胥会云 2013)。居住证积分制作为稳健性户籍制度改革,对上海不失为现实选择,应予进一步完善。

第一,改居住证为居住卡,使其能充值,成为流动人口消费“一卡通”,降低申办条件,扩大服务范围,但在能否申请公租房、同住子女能否在本地接受免费义务教育等关键服务上,应设适当的门槛。现行居住证申办条件仍然偏高,很多低收入流动人口无法申办,不能获得相应的公共服务,难以实现“以证管人”。应改居住证为居住卡,规定在沪流动人口都可申办并享有相应的公共服务。例如,持卡人可在流动人口服务站刷卡,免费查询房源信息、培训信息、本地学校及其招生信息等;可在社保所刷卡,免费查询招工信息,了解社会保险情况等;可在社区卫生站刷卡,享受就医服务;扩大居住卡的适用范围,使其能充值,成为消费“一卡通”,持卡人在公交车、地铁、超市、医院、饭店等均可刷卡消费,交电话费、手机费、电费、水费等也可刷卡(佟克克 2009)。如此,则既可扩大居住卡的服务对象,加强流动人口服务,也可吸引流动人口主动办卡,促进流动人口登记管理。

应规定只有在本地合法居住、合法就业并缴社保金一定时间的持卡人才可申请本市公租房,同住子女才可在本市免费接受义务教育,否则流动人口虽也可申请公租房,但租金应相对高一些;同住子女虽可在本市接受中小学教育,但应适当缴费。理由是流动人口只有在本地合法居住及就业、为本地发展做贡献的情况下,当地政府才有义务回报其以公租房、子女义务教育等方面的权利;相反,非法就业及居住本身即是政府清理、打击的对象,不能视为为本地做贡献,当地政府当然不必回报以公租房、子女免费义务教育等方面的权利。同时,这样做也可减少流动人口因子女上学而流动的现象,以免其过多聚集。

第二,加强制度建设,切实解决流动人口公租房和同住子女义务教育问题。生活在北京、上海的人都知道,户口的含金量集中体现在住房和子女教育两方面。倘若将流动人口公租房及同住子女义务教育工作抓真做实,那么户口自然会大大贬值。因此,在上海居住证所含福利中以公租房和同住子女义务教育最为关键。不过,也数这两项福利最难落实到位。

解决流动人口公租房问题,流入地政府须有真正的决心和诚意,既要成立健全的公租房建设管理机构,保证有足够的人力、物力来建设、分配及管理公租房,也要加强相关法律和制度建设,确保有限的公屋资源不被无谓浪费;还要牺牲土地出让金,以便把从村集体那里征来的土地直接交给有关机构用于公租房建设,并以优惠价将公租房租给中低收入流动人口。公租房建设、分配及管理工作空前繁重复杂,需要全国性统筹规划,否则若一个地方率先将该工作做实,其他地方未跟进,就会导致所谓“洼地”效应,让先行者不堪重负。同时,若无扎实的组织、法律和制度建设保证,即使费九牛二虎之力建起了公租房,也很难保证不被浪费。

解决流动人口同住子女义务教育问题,流入地政府既要解放思想又要实事求是。说解放思想,是流入地政府决不能短视,舍不得投入,将流动人口子女“一赶了之”,或不负责地把其交给质量无保证的打工子弟学校。实际上,在“生于斯,长于斯”的“流二代”眼里,流入地不是家乡却胜似家乡!对法律意义上的家乡,很多人只在春节时回去几天或十几天,根本找不到成长的记忆。流入地政府越重视其义务教育,他们学得越好,家长就越会觉得他们是块上大学的“料”,在异地高考尚未充分实现的情况下,就越会把他们送回老家接受高中教育并参加高考,进而上大学,远走高飞。相反,流入地政府越不重视其义务教育,越舍不得投入,他们学习成绩越差,就越有可能初中毕业后即操起父辈的旧业,摆摊也好,收破烂也罢,反正是待在这里不走了。

说实事求是,是流入地政府应本着实事求是的态度,解决流动人口同住子女义务教育问题。城市化进程中流动人口(尤其是城乡结合部中低收入流动人口)多随城市化进程而每隔一段时间向城市周边外移一步。这就要求同住子女就读的学校也应有“流动”性特征,以便提供近便的教育。流入地政府应将流动人口聚居区附近的公办小学及时改建、扩建为流动人口子女学校,并根据需要决定是否新建流动人口子女学校;改建、扩建或新建的校舍都应是有质量保证的活动房,以便未来流动人口迁徙后,校舍可随之迁徙;应在流动人口尚未聚集、未来很可能聚集、且一定时间内不会拆迁的村庄小学周边预留扩建地,以备未来办学之需。无论改建、扩建还是新建的流动人口子女学校都应有非营利性,都应有基本质量保证。

第三,拿出适当比例的指标,通过摇号方式,分给积分未达标但在本市合法居住、合法就业且缴纳社保金一定时间以上的流动人口,让其享受与积分达标者相同待遇。迈克尔·皮奥里(Michael Piore)二元劳动力市场理论认为,劳动力市场不是完全竞争和统一,它被分割成两大块:一级劳动力市场,具有高工资、高福利、雇佣稳定和工作环境良好等特征;二级劳动力市场,则是低工资、有限福利,不稳定以及工作环境恶劣(赵敏,2009)。发达城市的发展趋势是本地居民逐渐拒绝从事二级市场的工作,二级市场劳动力空缺由来自欠发达地区的流动人口填补。发达城市发展既需要外来高收入者、高学历者、高技能者,也离不开外来低收入者、低学历者、低技能者。通常情况下后者比前者更需要公共服务。可是,在现行居住证积分制下,通常只有高学历、高技能、在沪有较多投资、缴税及缴社保金较多者才有可能达标准分值,才有可能获得同住子女就地高考等关键福利,其他人很难达标准分值,很难获得相应福利。这不仅不公,而且对低收入、低学历或低技能者缺乏激励作用。若每年拿出适当比例的指标,通过摇号方式,将其分给积分未达标但在本市合法居住、合法就业并缴社保金一定时间者,让其享受与积分达标者相同待遇,则可一定程度上弥补该不足。

第四,加强制度建设,减少弄虚作假、腐败寻租现象。既要重奖举报者、严惩造假和腐败者,也要减少或降低易诱发造假和腐败的积分项目或分值。比如,在各类政府奖项乱象纷呈、难以做到评选公正的背景下不妨暂缓实行该项积分。在既需流动人口多缴社保金而又难免有人通过“故意多缴社保金”来“骗取居住证积分”的情况下,不妨将社保金的积分分值压低一些,以减小其造假动力。

总之,居住证积分制让流动人口同享流入地越来越多的公共服务,意味着户籍在贬值,社会在进步。尽管尚有诸多缺憾,但仍不失为我国发达城市户籍改革的一块正面“补丁”。只是,户籍背后的福利多根深蒂固且牵一发而动全身,完善该制度既需要地方政府不懈努力,也需要国家宏观管理体制机制创新相配套。

参考文献/References:

- 1 吴丽英. 居住证积分与大同梦. 联合早报(第9版) 2013-06-26

- Wu Liying. 2013. The Points-based System of Residential Permit and the Dream of Great Harmony. *Lianhe Zaobao*, Singapore: Page9, June 26.
- 2 李德民. 居住证积分制 农民工圆上海梦. *京华时报*(第3版), 2013-06-20
Li Demin. 2013. With Points-based System of Residential Permit, Migrant Workers Fulfill Their Shanghai Dream. *Jinghua Daily*: Page 3, June 20.
- 3 石飞. “居住证积分制”是更深层次的歧视. *中国青年网站*, 2013-06-25. http://pinglun.youth.cn/wywy/shsz/201306/t20130625_3417693.ht
Shi Fei. The points-based system of residential permit is a deeper discrimination. *Website of China Youth*, June 25, 2013. http://pinglun.youth.cn/wywy/shsz/201306/t20130625_3417693.html
- 4 刘延佳. 上海将实行居住证积分制 网友:拼爹也有法可依了. *人民网*, 2013-06-20. <http://finance.people.com.cn/n/2013/0620/c70846-21903324.html>
Liu Yanji. Shanghai will Put the Points-based System of Residential Permit into Practice, Web Users Comment that There is a Law to Follow in Using Parents' Resources. *People's Daily Online*, June 20, 2013. <http://finance.people.com.cn/n/2013/0620/c70846-21903324.html>
- 5 刘兴伟. 居住证积分制是对户籍改革有力整合. *华商晨报*(第4版), 2013-06-20
Liu Xingwei. 2013. The Points-based System of Residential Permit is a Strong Integration of Household Registration Reform. *China Business Morning*: Page 4, June 20.
- 6 严友良. 上海居住证积分制改革或系老龄化“刚性需求”. *凤凰网*, 2013-06-27. http://finance.ifeng.com/a/20130627/10026484_0.shtml
Yan Youliang. 2013. Reform of the Points-based System of Residential Permit in Shanghai may be the Rigid Demand of Aging. *Phoenix Net*, June 27, http://finance.ifeng.com/a/20130627/10026484_0.shtml
- 7 王有佳. 上海下月起实行居住证积分制(热点解读). *人民日报*(第9版), 2013-06-19
Wang Youjia. 2013. Hot Point Interpretation: Shanghai will Put the Points-based System of Residential Permit into Practice Next Month. *Peoples' Daily*: Page 9, June 19.
- 8 胥会云. 上海推行居住证积分管理 新增异地中高考人数尚需评估. *第一财经网站*, 2013-06-19. <http://www.yicai.com/news/2013/06/2793214.html>
Xu Huiyun. 2013. Shanghai put the Points-based System of Residential Permit into Practice, the Newly Increased Number of Students Taking Entrance Exam of High School and College in Different Place Still Needs to be Evaluated. *China Business Network*, June 19. <http://www.yicai.com/news/2013/06/2793214.html>
- 9 郑梓桢. 广东“积分制”破除户籍坚冰. *决策* 2010; 2-3: 68-69
Zheng Zizhen. 2010. Points-based System in Guangdong Breaks the Ice of Household Registration. *Decision* 2-3: 68-69.
- 10 新民网评论员. 上海居住证新政要严守公平超前投入. *新民网*, 2013-06-20. <http://opinion.xinmin.cn/2013/06/20/20735968.html>
Commentator of Xinmin Net. 2013. The New Policy of Residential Permit in Shanghai should Strictly follow the Rule of Justice and Invest in Advance. *Xinmin Net*, June 20. <http://opinion.xinmin.cn/2013/06/20/20735968.html>
- 11 佟克克. 朝阳区流动人口规模调控工作情况汇报. *朝阳区流动人口与出租房屋管理办公室*, 2009-07-20
Tong Keke. 2009. Report of the Regulation and Control of the Floating Population size in Chaoyang District. *Management Office of the Floating Population and Rented Houses in Chaoyang District*, July 20.
- 12 赵敏. 国际人口迁移理论评述. *上海社会科学院学术季刊*, 1997; 4: 127-135
Zhao Min. 1997. Review on the International Population Migration Theory. *Quarterly of Shanghai Social Science Academy* 4: 127-135.

(责任编辑: 宋 严 收稿时间: 2013 - 08)