

# 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

王 阳

**【内容摘要】**居住证制度是顺应流动人口发展新形势下,一些城市创新流动人口服务和管理制度而实施的一项人口登记管理模式。上海、成都、郑州三市强调实有人口管理,形成了“临时居住证+长期居住证”或者“居住登记(不办证)+居住证”的登记体系。居住证制度包括申领条件、凭证享受服务和权益保障,以及居住证人员申办常住户口条件等 3 个要件,目前在实施中暴露出申领条件偏高、管理技术和手段落后、配套制度和措施改革迟缓等问题。建议以实现流动人口登记全覆盖为目标,以“低门槛申领、阶梯式赋权”为原则,调整完善居住证制度,降低申领条件,建立“居转常”制度衔接机制,改革公共服务筹资体制,健全服务提供的保障机制,预先考虑各地制度衔接问题。

**【关键词】**居住证制度;户籍管理制度;流动人口管理;公共服务;权益保障

**【作者简介】**王阳,国家发展和改革委员会社会发展研究所助理研究员。北京:100038

## A Study on Implementation of Residence Permit System: Based on Three Local Cases of Shanghai, Chengdu and Zhengzhou

Wang Yang

**Abstract:** Residence permit system (RPS) is a migrant population registration and management approach developed in some part of China. According to experiences from the cities of Shanghai, Chengdu and Zhengzhou, there are two registration patterns of RPS, and RPS is composed of three systematic elements, namely application requirement, rights for public service and application for permanent residence. Current situation suggests that there are three prominent problems in carrying out RPS, namely high application requirement, poor management techniques, and slow reform process. Therefore, further reform should aim at full coverage of RPS on the migrant population, lowering the requirement of application, and building the link-up mechanism between PRS and Household Registration System. It is also important to improve financing mechanism of public service, enhance the central government's expenditure responsibility, and form dynamically updated database. China can improve the function of PRS based on highly developed information technology.

**Keywords:** Residence Permit System, Household Registration System, Migrant Population Management, Public Service

**Author:** Wang Yang is Assistant Researcher, Institute of Social Development Research, National Development and Reform Commission, Beijing 100038. Email: yeanling\_wang@163.com

\* 本研究是联合国人口基金重大课题研究项目“城镇化进程中的户籍制度改革研究”(项目编号:A2011101012)之2013年子项目“居住证对外来人口公共服务的影响”(项目编号:2013A41)的主要研究成果之一。

20 世纪 90 年代以来,我国流动人口的规模迅速扩大,一些城市特别是沿海城市的流动人口达到了非常高的比例。流动人口在流入地难以享有平等的权利,成为流入地乃至我国城镇化进程中一个最突出的社会问题。虽然 20 世纪 80 年代以来我国户籍管理制度改革取得了较大进展,但是仍有诸多问题尚待解决。这一矛盾在流动人口规模较大的东部沿海城市表现尤为突出,城市内部的新二元结构业已形成。

居住证制度是顺应流动人口发展新形势下,一些城市创新流动人口服务和管理制度而实施的一项人口登记管理模式,也是推动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。居住证制度具有淡化户籍管理色彩、加强流动人口服务管理、促进城市经济和社会发展等积极意义(谢宝富 2014)。近几年该项制度已在上海、深圳、成都、广州、郑州、南宁、长沙、武汉等多座城市实施,各地在建制探索上重点针对农民工群体,注重人口信息登记、管理与提供服务相结合。上海市居住证制度为流动人口获得市民待遇和城市融合提供了一个通道(郭秀云 2010a; 赵德余、彭希哲 2010)。广东省居住证制度承担了社会资源分配功能,是缩小流动人口与户籍人口之间福利差距的过渡性工具(郭秀云 2010b)。深圳、成都、苏州、大连等地的居住证在推动基本公共服务均等化方面效果不错(张国锋 2012; 赵杰 2013)。

目前,居住证制度已经提上国家政策议程,并被作为户籍管理制度改革的一条出路。然而,居住证制度的实质是什么,包含哪些制度要件,其与户籍管理制度的区别何在,能够发挥怎样的以至于多大的作用?对于上述问题的准确认识,有助于该项制度的成功实施。本研究在回顾和总结已有研究文献贡献的基础上,梳理和挖掘 3 个典型城市居住证制度的实践探索,重点回答上述问题,以面向全国推行统一的居住证制度为目标,就调整完善当前地方的居住证制度提出几点建议。

## 1 居住证制度的建立背景及政策影响

### 1.1 建立背景

20 世纪 80 年代以来,我国户籍管理制度改革基本上沿着两条主线展开,一是逐步减少与城镇户口关联的福利和权益,弱化城镇户口的资源分配功能;二是降低获得城镇户口的条件门槛,赋予农民变为市民的自由迁移的权利。随着市场化转型,第一条主线的改革取得一定进展,城镇非农户口与农业户口之间的权利差别正在缩小,但第二条主线的改革却进展迟缓,大城市的落户门槛依然较高,迁移制度尚未松动。这在一定程度上表明我国户籍管理制度改革主要以第一条主线为路径,并且改革的难点在大城市。

大城市地方政府倾向于吸引拥有较高知识、技能和资本的人口落户,对于一些不能立即落户但又对当地经济发展做出较大贡献的人口,采取了一种折中办法,即用就业状态、居住年限、社会保险缴费年限等多个条件的综合管理手段,替代常住户口的单一身份管理手段,根据是否满足上述具体条件来渐进式提供当地的福利和权益。这种折中办法所需的凭证载体就是居住证,因而这种办法就被称为居住证制度。

居住证制度最早出现在北京(1999 年)<sup>①</sup>、上海(2002 年)、广东(2003 年)等东部发达地区。出于引进人才的目的,东部发达地区的居住证又直接称为“人才居住证”。持证人员一般是高层次人才,大多数来自境外或国内其他发达地区,他们在当地工作或创业,但不愿意改变外国国籍、港澳台籍或户籍,或者受国家政策限制不能落户,持有居住证,可为他们的工作和生活提供便利。

<sup>①</sup> 居住证制度建立之初称为“工作居住证”2001 年改名为“工作居住证”。

近几年各地新一轮居住证制度的探索实施,则主要针对农民工群体。人口流动日益频繁,但户口迁移制度放松程度有限,令人口实际居住地与户口登记地分离(简称“人户分离”)现象突出。为加强人口管理,1985年公安部实施暂住证制度,要求拟在城镇暂住时间超过3个月的16周岁以上的人口申领暂住证。由于仅从管理需要出发,且申领证件需要交纳工本费<sup>①</sup>,暂住登记率很低。2010年《关于2010年深化经济体制改革重点工作的意见》首次提出,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。2012年《国家基本公共服务体系“十二五”规划》明确要求,结合户籍管理制度改革和完善农村土地管理制度,逐步将基本公共服务领域各项法律法规和政策与户口性质相脱离。2014年《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》进一步提出,全面推行流动人口居住证制度,以居住证为载体,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。随着观念和政策的转变,此轮居住证制度探索,更加注重管理与服务的结合,实现居住登记同免费获得服务的项目和水平相挂钩。

可见,居住证制度在一定程度上是对暂住证制度的继承和发展,但前者的积极意义在于,一是消除了语言歧视,将“暂住”更名为“居住”;二是明确了居住登记与享有多项免费服务和权益关联,形成了正式的制度规范;三是一些地方制定了居住证转为常住户口的政策,为持证人迁移落户提供了一条可预期的通道。

## 1.2 政策影响

城镇基本公共服务以户籍管理制度为基础,公共服务规划和相关政策决定的服务资源配置以户籍人口为基准,使得外来流动人口与户籍人口在享受公共服务上存在差别。尽管我国已经明确城镇户籍管理制度改革总体思路,但是不同规模和等级的城市在改革力度上却显著不同,规模越大、等级越高的城市,改革力度越迟缓。为此,推行居住证制度就成为一项重要的政策措施,以促使地方政府承担外来流动人口平等享有当地公共服务的责任。现有的研究文献已经对居住证制度的积极影响做了较为充分、细致的分析,指出了该项制度尚存在的问题,以及需要进一步健全和完善之处。归而言之,主要有以下三个判断:

第一,居住证是外来流动人口享有城镇公共服务的有效凭证。对于无城镇户籍的流动人口,可以通过居住证制度,按照权利与义务对等的原则,享有当地的公共服务。居住证使流动人口享有了更多的公共服务乃至市民待遇,从而也促使他们积极办证(叶继红,2009)。但是,国家尚未建立统一的居住证制度,各地居住证政策出台和实施力度的差别大。大多数城市规定了临时居住证和(长期)居住证(分普通居住证和人才居住证)两类,两类持证人享有的服务和权益不同(赵德余、彭希哲,2010)。按照居住证有效期的长短,申领者的资格条件、凭证可享受的权益不同,有效期越长,享有的权益越多(刘志军、华骁、刘天剑,2012)。

第二,居住证是地方政府承担外来流动人口公共服务主要责任的制度保障。从公平的角度出发,在城镇化快速发展时期,解决外来流动人口获得公共服务的问题十分必要和紧迫,并且责任的重点是地方政府。对于居住证的管理,各地已经形成了多个部门协调配合、分类管理的局面(赵杰,2013)。除了公安机关负责管理,地方政府及发改委、教育、人社、卫计委、工商、住建、税务等部门各司其职,乡镇、街道、社区事务受理服务中心委托办理居住证的申请和发放。与此同时,居住证的实施以及一些城市户籍的开放,也给当地政府公共服务的提供带来了巨大冲击(李铁、范毅,2013)。郑州市义务教育承受的压力表明,输入地政府不仅承受经济负担,还得千方百计寻找新建、扩建学校的土地。

第三,居住证是迁移制度改革乃至完成户籍管理制度改革的过渡方式。外来流动人口不能通过“入户”

<sup>①</sup> 2009年全国范围内正式取消。

方式平等享有流入地的基本公共服务,居住证制度就成为了一个过渡性安排(张国锋 2012)。居住证积分制将条件管理变为积分管理,突出了持证者的能力和贡献,实现了公共服务梯级化,但也存在着低收入流动人口服务管理不到位、关键性或基本的服务虚化、公共服务部门寻租和造假等问题(谢宝富 2014)。此外,各地居住证制度建立进展不一,对外来人口缺乏有力的登记管理办法,导致居住证与之前的“暂住证”相比,“只改名字,不改做法”制度的目标和定位不明确(郭秀云 2010b)。还有一些地方将居住证的实行等同于、甚至取代户籍管理制度改革,对居住证的实质认识不清(赵杰 2013)。

### 1.3 现有研究的空白和本研究的设计

从政策研究的角度看,现有研究的重要贡献在于,对目前居住证制度在一些地方推行的过程及结果进行了比较详细的分析和比较,揭示出制度内容安排上存在的问题,并对此提出政策建议。具体而言,现有研究注意到居住证制度内容安排存在三类问题,并造成了不良的政策后果:一是目标对象不统一,导致流动人口内部阶层再分化(赵德余、彭希哲 2010);二是持证人利益分配不公平,导致基本公共服务流于形式(谢宝富 2014);三是持证人义务与权利弱(或无)关联,导致中长期福利和权益缺乏实质性改善(郭秀云 2010a)。一些研究(赵德余、彭希哲 2010;郭秀云 2010b)还注重使用实证研究的方法对上述问题的严重程度进行了测量。已有的研究为进一步深入研究居住证制度提供了丰富、可靠的论证资料,奠定了必要的现实基础。

然而,完整的政策研究不仅需要现实的研究作为各种判断和资料的组成部分,还要将政策与其可行性和时机等因素结合起来考虑,力求为未来提出建议(Iris Geva-May and Leslie A. Pal, 1999;李志军 2013)。我国的居住证制度具有如下的特点,即国家和地方都已明确政策目标,地方先行先试并产生了政策效果,国家尚未推行,有待于将地方的经验转化为全国推广普及的做法。这就需要面向未来提出政策建议。但是,现有研究却未能充分做到这一点。本研究尝试弥补现有研究的空白,在对居住证制度地方实施情况归纳、分析和评价的基础上,为未来国家推行该项制度提出前瞻性的建议。

按照 William N. Dunn(2009)对政策评估方法的分类和建议,本研究采用正式评估<sup>①</sup>的方式,使用描述性方法产生政策结果的可信和有效信息,将政策制定者正式宣布(或规定)的政策目标作为衡量政策价值的标准,并对二者进行比较,确定政策是否依照预期实施,以及未予(完全)执行的原因,最后提出解决问题的措施建议。在案例城市的选择上,重点考虑3个因素:(1)居住证制度要件的完整性;(2)城市外来流动人口规模和公共服务提供压力;(3)流动人口服务管理体系的成熟度。案例城市应至少突出一个因素,最好综合突出多个因素。上海市是最早建立居住证制度的特大型城市之一,也是目前制度要件比较完备的城市之一,已经建立了居住证积分制度。成都市是最早出台居住证管理办法的大城市之一,也是中西部地区流动人口规模庞大的特大中心城市,建立了融合型流动人口服务管理模式。郑州市是最早改革户籍管理制度的大城市之一,率先推行“低门槛迁移落户”政策,且较早建立了居住证制度,实现了居住证对当地公共服务“一证通”。三市与其他城市相比,是综合突出两个及以上因素的地方,且在单一因素上也有代表性;同时,三市居住证制度内容安排各有所长,在各地方制度中具有完整性高、规范性强、成体系化等特点,体现了典型性意义,值得总结经验,研判实施中的问题,以为国家推行居住证制度提供决策参考。

<sup>①</sup> 根据 William N. Dunn(2009: 309)的研究,与正式评估并列的政策评估方法还有伪评估和决策理论评估。三者的共同点是,都强调使用描述性方法产生与政策结果有关的可信和有效的信息,而不同点在于预设前提。其中,正式评估的预设前提是,政策制定者正式宣布了目标;伪评估的预设前提是,政策目标是不言自明或无可争议的;而决策理论评估的预设前提是,政策目标是利益相关者正式或潜在的目标。

为把握案例城市的实际情况,课题组于 2013 年 9 月 15~21 日赴上海市、成都市和郑州市开展了主题调研,资料的收集采取了访问法(包括结构式集中访问和无结构式座谈会)、问卷法和实地观察法。文中涉及到的各地制度规定和数据信息,除特别说明,皆源于调研资料或笔者进一步整理和计算的结果。

## 2 居住证制度的基本现状

总体看,各地居住证制度强调实有人口管理,对于非当地户籍人口,无论居住时间长短,都要求进行登记,形成了“临时居住证+长期居住证”,或者“居住登记(不办证)+居住证”的登记体系。在制度建设上,截至 2013 年 8 月底,上海市、成都市专门制定了居住证管理规定(办法),郑州市在新出台的流动人口服务管理工作意见中提出(三市现行政策文件见表 1)。从居住证制度的 3 个制度要件出发,即申领条件、凭证享受服务和权益保障,以及居住证人员申办常住户口条件,对三市当前的政策规定作一个简要论述。

表 1 上海市、成都市和郑州市居住证制度的现行政策文件

Table 1 Current Policy Documents of Residence Permit System in Shanghai, Chengdu and Zhengzhou

制度规定的文件		出台年份
上海市	上海市居住证管理办法	2013
	上海市居住证申办实施细则	2013
	上海市居住证积分管理试行办法及其实施细则	2013
	上海市实有人口服务和管理若干规定	2012
	持有《上海市居住证》人员申办本市常住户口试行办法及其实施细则	2009
成都市	成都市居住证管理规定	2010
郑州市	郑州市人民政府办公厅关于加强和创新流动人口服务管理工作的意见	2011
	河南省暂住人口管理条例(2010 年修正本)	2010
	郑州市市区暂住人口登记办法	2007
	河南省暂住人口管理条例	1997

资料来源:根据三市居住证制度 3 个制度要件的政策来源整理得到。

### 2.1 居住证的申领条件

上海市、成都市将居住证分为临时居住证和(长期)居住证两种,郑州市只有一种居住证。临时居住证基本上没有申领条件,只要流动人口证明在当地实际居住,就可以申领。这与暂住证的申领条件一样。而(长期)居住证的申领条件较多,比如要求连续稳定居住、稳定就业一定年限,乃至缴纳社会保险一定年限以上。郑州市的居住证类似上海市、成都市的临时居住证,申领条件很少。按照《河南省暂住人口管理条例》(2010 年修正本)第二章第六条的规定,暂住人口拟在暂住地居住 3 日以上 30 日以内的,应当在到达暂住地 3 日内到公安派出所或居(村)民委员会申报暂住登记。暂住人口拟在暂住地暂住 30 日以上的,应在到达暂住地 7 日内到公安派出所申领暂住证;整户暂住的,须申领暂住户口簿。未满 16 周岁的暂住人口不申领暂住证(三市现行的政策规定见表 2)。

表 2 上海市、成都市和郑州市对居住证申领条件的政策规定

Table 2 Application Requirements of Residence Permit System in Shanghai, Chengdu and Zhengzhou

居住证的申领条件	
上海市	<p>《临时居住证》(有效期为 6 个月): 非上海市户籍的境内人员在本市居住的,均可以申领。</p> <p>《居住证》(有效期为 1 年): 申请办理的条件如下: (1) 在本市合法稳定居住; (2) 在本市合法稳定就业,参加本市职工社会保险满 6 个月;或者因投靠具有本市户籍亲属、就读、进修等需要在本市居住 6 个月以上。</p>
成都市	<p>《临时居住证》(有效期为 1 年): 到达居住地拟居住 1 个月以上的非成都市区户籍人员均可办理。</p> <p>《居住证》(有效期为 5 年): 拟居住时间在 1 年以上且符合下列条件之一的非成都市区户籍人员,具体的条件如下: (1) 已经与用人单位签订劳动合同并且在居住地的劳动保障部门连续缴纳社会保险费 6 个月以上的人员; (2) 在工商行政管理部门取得营业执照的人员; (3) 已购买房屋或者已在房管部门办理了房屋租赁登记备案,且在居住地的劳动保障部门连续缴纳社会保险费 6 个月以上的人员; (4) 符合成都市落户条件,但本人尚未办理户口迁移的人员; (5) 《成都市居住证》持证人的未成年子女。</p>
郑州市	<p>《居住证》(有效期为 1 年): 拟在暂住地暂住 30 日以上的暂住人口均可申领。 ( 整户暂住的,须申领暂住户口簿; 未满 16 周岁的暂住人口不申领暂住证)</p>

资料来源:根据三市居住证制度的现行政策规定整理得到。

## 2.2 享受的公共服务和权益保障

居住证对于流动人口最重要的作用是,持有此证就能够享受到一些与居住地户籍居民同等的服务和待遇。居住证被赋予了一定的权益,而非要凭借户口来获得,是居住证制度的主要意义。

从上海市、成都市的实践看,持有临时居住证和(长期)居住证的人员,享有的服务和权益不同。持有临时居住证人员一般可以享受的服务和权益包括:儿童计划免疫、免费享受国家规定的基本项目的计划生育技术服务、职业技能培训和公共就业服务、子女义务教育、申领驾驶证、法律援助等服务。大部分实际上是国家已经规定的由流入地政府负责、不许与户籍挂钩、要求普遍提供的社会性公共服务。而持有(长期)居住证人员在此基础上,还可以享受更多的服务和权益,但是具体项目和内容在两个城市有所不同。一般规定可以参加技术职称评定或考试、职业(执业)资格考试和登记、科技申报、当地政府奖励资助申请等,多为当地的一些行政手续类公共服务。上海市还规定可以申请公租房、参加相关荣誉称号评选、子女可以参加中、高职考试,积分达到标准分值的持证人员子女能够参加中、高考等。

郑州市居住证人员享受的公共服务和权益保障,同上海市、成都市对持有(长期)居住证人员提供的服务和权益相类似。按照《郑州市人民政府办公厅关于加强和创新流动人口服务管理工作的意见》(郑政办〔2011〕79号)的规定,流动人口通过办理居住证,实现在现住地获得证照办理、子女入托就学、就业创业、职业培训、计划生育、社会保障等服务和权益。这就使得暂住登记和办理居住证成为流动人口享受当地政府提供公共服务的前提,实现了居住证“一证通”(三市现行的政策规定见表 3)。

表3 上海市、成都市和郑州市对居住证人员享受服务和权益的政策规定

Table 3 Public Services and Rights Protection for Migrants Having Residence Permit in Shanghai , Chengdu and Zhengzhou

居住证人员享受的公共服务和权益保障	
上海市	<p>《临时居住证》:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 证照办理服务 ,包括: 申领机动车驾驶证、办理机动车和非机动车登记; 办理港澳商务签注、边境通行证; 申请出具在沪无犯罪记录证明;</li> <li>(2) 免费的计划生育服务 ,包括: 参加有关人口与计划生育法律知识和生殖健康知识普及活动; 接受孕前优生咨询和婴幼儿早期启蒙教育咨询指导; 获得避孕药具 ,接受避孕节育检查和手术、终止妊娠手术以及计划生育手术并发症诊治等;</li> <li>(3) 公共卫生服务 ,包括: 接受实行限价收费的产前检查、住院分娩服务; 同住的未成年子女接受儿童预防接种、计划免疫等传染病防治服务;</li> <li>(4) 子女教育服务。</li> </ol> <p>《居住证》: 在《临时居住证》之上的额外服务和权益如下:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 子女教育 ,包括: 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; 积分达到标准分值的持证人 ,其同住子女可以参加高中阶段学校招生考试、普通高等学校招生考试;</li> <li>(2) 社会保险 ,包括: 积分达到标准分值的持证人 ,其配偶和同住子女可以参加社会保险;</li> <li>(3) 住房 ,包括: 申请公共租赁住房; 缴存和使用住房公积金;</li> <li>(4) 资格评定、考试和鉴定 ,包括: 参加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;</li> <li>(5) 参加评选表彰。</li> </ol>
成都市	<p>《临时居住证》:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 参加本市组织的有关劳动技能比赛和先进评比 ,并享受相应待遇;</li> <li>(2) 免费享受国家规定的基本项目的计划生育技术服务 ,符合法定条件者可在现居住地办理第一个子女的生育服务登记;</li> <li>(3) 传染病防治和儿童计划免疫保健服务;</li> <li>(4) 在居住地申领机动车驾驶证 ,办理机动车注册登记手续;</li> <li>(5) 乘坐城市公共交通工具按照规定享受优惠;</li> <li>(6) 法律服务和法律援助;</li> <li>(7) 依法参加居住地社区组织和有关社会事务管理;</li> <li>(8) 按照规定享受公共就业服务、社会保险等居住地人民政府提供的其他公共服务。</li> </ol> <p>《居住证》: 在《临时居住证》之上的额外服务和权益如下:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 按照规定参加居住地专业技术职务的任职资格评定或者考试、职业( 执业) 资格考试、职业( 执业) 资格登记;</li> <li>(2) 参加科技发明、创新成果申报 ,按照规定申请科技人才计划资助、科技项目资助或者专利补助基金;</li> <li>(3) 按照本市相关规定申请转为常住户口。</li> </ol>
郑州市	<p>流动人口凭居住证可以享受的公共服务主要有: 子女义务教育就近入学 ,入托儿童领取政府补贴 ,免费职业介绍和职业培训 ,免费育龄妇女健康检查和儿童计划免疫接种 ,居住半年以上可以办理机动车证照和参加驾驶培训 ,居住 1 年以上可以购买商品房的、申请公租房等。</p>

资料来源: 根据三市居住证制度的现行政策规定整理得到。

### 2.3 居住证人员申办常住户口条件

将居住证的持有状况与申请转入常住户口关联 ,建立“居转常”的制度通道 ,是居住证制度的一个亮点。2013 年《上海市居住证积分管理试行办法》( 沪府发〔2013〕40 号) 明确提出 ,积分制度

是通过设置积分指标体系,对在本市合法稳定居住和就业的《居住证》持有人进行积分,将其个人情况和实际贡献转化为相应的分值。积分达到标准分值可以享受相应的公共服务待遇。上海市《居住证》积分指标体系由基础指标、加分指标、减分指标和一票否决指标组成,持证年限、社保缴纳年限、依法纳税情况、遵守计划生育政策情况等,以及专业、学历、职称、表彰情况等列为积分指标。结合我国各地实践看,《居住证》人员申办常住户口的具体条件高低不一,一般是经济越发达、规模越大的城市,入户门槛越高。上海市2013年的新政策与2009年的政策相比,对持证人具体条件以积分形式量化,细化了申办条件和激励条件,但入户门槛并未降低,反而更加严格。即使满足了入户的所有条件,持证人也会因实行年度落户总量调控而需轮候,能实际落户的人数十分有限(三市现行政策规定见表4)。

表4 上海市、成都市和郑州市对居住证人员申办常住户口条件的政策规定

Table 4 Application Requirements of Permanent Residence for Migrants Having Residence Permit in Shanghai, Chengdu and Zhengzhou

居住证人员申办常住户口的条件	
	持证人申办上海市常住户口应当同时符合下列条件: (1) 持有《上海市居住证》满7年; (2) 持证期间按规定参加本市城镇社会保险满7年; (3) 持证期间依法在本市缴纳所得税; (4) 在本市被聘任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,且专业及工种对应; (5) 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。 (对持证人员申办常住户口实行年度总量调控,符合条件的持证人员按规定排队轮候办理。超出当年调控人数总额的,依次转入下一年度办理)
上海市	
成都市	暂无衔接
郑州市	暂无衔接

资料来源:根据上海市居住证制度的现行政策规定整理得到。

### 3 对居住证制度地方实施现状的评价

居住证制度的实施,既是户籍制度改革的“过渡”措施,又是渐进推动户籍制度改革的重要举措。大城市之所以落户门槛高,主要源于是否跨过门槛决定了两种截然不同的福利和权益,一旦跨过门槛,就将获得全部的福利和权益。这称为“高门槛、一次性”的权益获取方式。为保障流动人口的权益,公共服务的获得方式应从“高门槛、一次性”调整为“低门槛、梯次式”。为实践这一思路,居住证制度要将原来的没有当地户口和有当地户口两种状态细化,并依据不同的状态赋予流动人口以福利和权益。这样既提高了公平性,又不会立刻给当地政府造成较大的公共服务供给压力,还有利于解决“人户分离”问题,是大城市户籍管理制度改革一条比较现实的路径。而对于不能立即落户居住地的人口而言,除了最基本的权益得到保障外,还拥有了融入当地社会的通道。

然而,目前还不能高估居住证制度的作用,实现流动人口登记全覆盖的目标还难以实现。即使像

① 郑州市只有一些福利和权益上需要“梯次式”获得,比如办理机动车证照和参加驾驶培训,要求居住半年以上;购买商品、申请公租房,要求居住1年以上。



郑州市建立了“低门槛”的居住证制度,并且大部分福利和权益可以凭证“一次性”获得<sup>①</sup>,持有有效居住证的人口数量也仅占到实有暂住人口数量的六成<sup>②</sup>。如何运用居住证来进行管理,各地在居住证制度实施过程中暴露出一些问题亟待重视和化解。具体如下:

第一,居住证的申领条件偏高。城市政府对常住人口负有公共产品和公共服务供给的职责。但是,如果短时间内人口大幅激增,又会使政府的公共财力面临严峻的考验。对此,城市一般都以稳定居住、稳定就业、缴纳社保等作为流动人口申领当地居住证的条件,构成了居住证“门槛”。

居住证制度应以流动人口广泛登记、申领为预期目标,申领条件过高,无疑与其预期目标乃至预期要达到的政策效果相违背。一方面,无法掌握大多数不符合高申领条件的流动人口的信息;另一方面,又使居住证演变成了城市第二个户籍,丧失了本应有的公平意义。进一步而言,依靠居住证制度在公共服务和权益保障项目上做出“差别化”的安排,实际上又导致流动人口内部不同人群之间的利益分化,造成不良的政策后果。以上海市为例。按照2009年《持有〈上海市居住证〉人员申办本市常住户口试行办法及其实施细则》的要求,在沪就业并持有居住证的境内人员申办常住户口应符合5项条件,如参加城镇职工社会保险、中级以上专业技术职称资格等,其中,多数条件仅适用于正式或人才居住证人员。成都市也有类似的情况出现。在该市相关规定中,只赋予居住证持有者享受申请转为常住户口的待遇,而没有面向居住登记或临时居住证持有者实现“居转常”的制度通道。居住证持有者因为权益制度安排不公平而出现内部阶层分化以至于固化,使获取服务和权益演变成身份的转变、阶层的跃升,是居住证制度异化的表现。

第二,管理的技术和手段依然落后。居住证制度的成功实施有赖于完备的科技条件作为保障,包括居住证管理的技术手段,推动政策目标落地;已有的技术力量、水平和方法,落实政策目标的程度和效果;技术开发的成本和周期等。此外,设计居住证制度的积分入户方案同样也要求具备技术条件,关键的技术有待深入研究。按照方案的总体构想,应体现“保、奖、罚”并重的政策思路。那么,就需要积分由基础分、附加分和扣减分等三部分组成,其中,对计划生育、个人信用、违法犯罪情况等设立奖、扣积分的标准,利用积分将权利和义务动态地联系。对于等级积分的政策,如何确定外来务工农民、低学历人员、体力劳动者等的初始积分,教育背景、居住年限、技术职称、发明专利等常规和非常规项目的分值,以及城市之间统一的等级积分框架和标准的指导线,等等。既要使不同积分档次居住证相应的待遇科学、合理,也要使不同城市的积分安排和相应分值公平、统一。

此外,推行居住证的信息技术手段也有待开发。居住证不能涵盖外来人口社会生活的所有信息,或者信息不能在提供服务管理的部门之间共享,因此,它很难成为持有者享受公共服务和权益保障的有效凭证。居住证材质简陋,无可擦写功能,不利于持有者的长期使用。调查中发现,上海市实施新政以后,将居住证申办受理机构统一为社区事务受理服务中心,隶属于公安部门,而积分管理服务机构为区县人才服务中心,隶属于人力资源社会保障部门,由于现有信息系统不能联网,还难以审核、比对积分申请材料。郑州市的居住证是纸制的,持有者丢失、损坏现象突出;并且当变更居住证信息时,持有者往往需要重新办证,增加了管理成本。

第三,配套制度和措施的改革迟缓。实施居住证制度是有成本的。对于城市政府而言,要提高外来人口主动办理居住证的积极性,就必须赋予办理居住证后可得到实惠、可享受实质的公共服务(薛菁,2011)。这就需要相关制度的配套改革,比如,教育、医疗卫生、就业、社会保险等,并且公共服务还要不断地完善和提升,从基本的服务向更高、更深层次的利益扩展,比如,子女高中阶段教育、信贷业

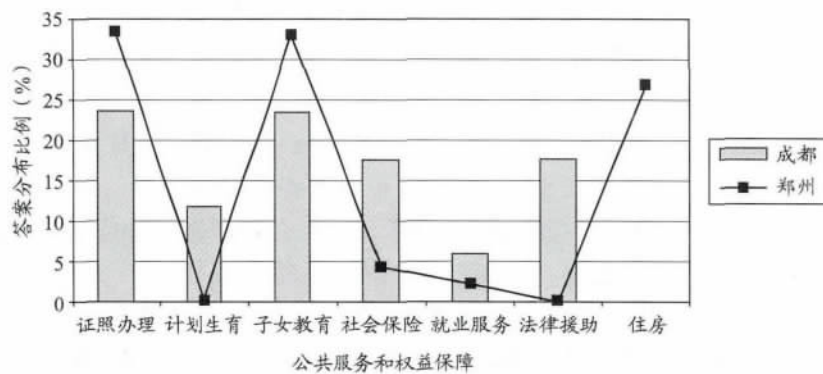
<sup>①</sup> 从郑州市公安部门提供的数据看,截至2012年底,该市实有暂住人口323余万人,其中持有有效居住证的人口有198万人,仅占61.3%。

务、廉租房或公租房的申领、统一的就业服务、可携带的社会保险等。这些都要求有坚实的财政基础。

对于微观主体而言,作为使用外来人口的用工单位,在录用持有居住证的外来人口时,要为其缴纳社会保险费,作为外来人口本人,要申办居住证,就要缴纳一定的办证费用,这些无疑都会增加一定的成本,不利于居住证制度的执行和落实。从对郑州、成都两市居住证持有者的问卷调查和深度访谈结果看,认为居住证给他们的生活和工作带来的便利主要集中在证照办理、子女教育、社会保险和住房等公共服务项目上(见图1)。以郑州市为例,持证人认为居住证给他们证照办理、子女教育和住房等服务带来的便利最大。与此同时,由于没有本地户口,两市居住证持有者认为,生活和工作中依然存在的不便和问题也大多集中在子女教育、住房、社会保险和就业服务等项目上(见图2)。

图1 郑州市和成都市居住证保障流动人口权益的情况

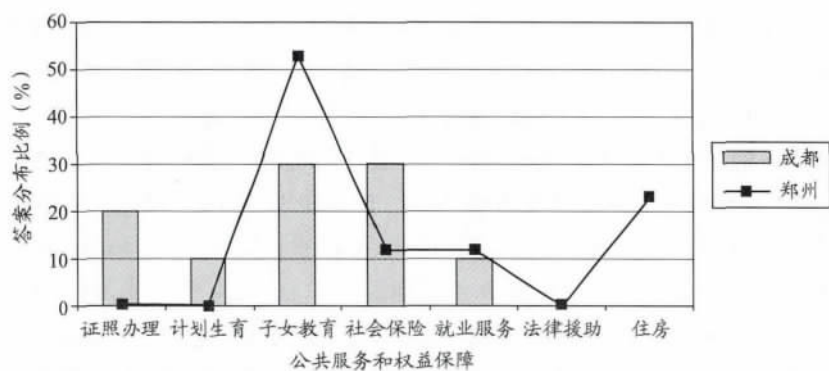
Figure 1 Rights Protection of Migrants Having Residence Permit in Zhengzhou and Chengdu



注: 调查问卷的原题是“办理了居住证后,解决了您哪些方面的不便和问题?”(开放性问题)。

图2 郑州市和成都市居住证人口权益保障不足的情况

Figure 2 Inadequacies in Rights Protection of Migrants Having Residence Permit in Zhengzhou and Chengdu



注: 调查问卷的原题是“您觉得目前没有本地户口,还存在哪些方面的不便和问题?”(开放性问题)。

#### 4 面向全国推行居住证制度的几点建议

基于对地方的考察发现,居住证制度实际上将城市的实有人口细分成居住登记、有临时居住证、有长期居住证及有常住户口等4种状态,并据此赋予服务和权益,其设置的管理条件(如居住年限、稳定就业、社保缴费年限等)鼓励以就业为目的的流动,有些也体现了权利与义务对等的原则。为此,应以“低门槛申领,阶梯式赋权”为原则,以保障流动人口享受服务和权益为重点,进一步调整完善居住证制度,一方面降低居住证申领条件,建立居住证与户籍的制度衔接机制;另一方面改革公共服务筹

资体制,提高中央和省级政府支出比重,同时,建立动态的实有人口信息数据库,实现身份证、户籍、居住证信息系统联通,与政府各部门人口信息共享。

#### 第一,降低居住证申领条件,建立居住证与户籍的制度衔接机制。

大规模的人口流动大大弱化了户籍管理制度的人口登记功能,尔后尝试实行的暂住证制度只重管理不重服务,持证率低,人口登记管理功能没有很好发挥。居住证制度对流动人口之所以具有吸引力,是因为其将管理与服务相结合。居住证制度与户籍制度一样,也要承担人口登记管理和福利权益分配两种功能,只是强调以福利权益分配功能促进人口登记管理功能,实现“双提升”。居住证申领条件过高,不利于外来人口的登记管理。即使居住证附带多项公共服务、乃至没有任何申领门槛的情况下,仍然会有一些外来人口不去登记,何况设定的条件较高,就更会影响登记的效果。因此,居住证申领条件应尽量低,遵循“低门槛、阶梯式”的改革路径,细化相关规定。上海市在居住证制度中以“积分制”量化了与落户的衔接条件,如持证年限、社保缴费年限、依法纳税年限、遵守计划生育政策情况等都可以转化为具体的积分,细化了居住证持有者申请落户的条件。

#### 第二,改革公共服务筹资体制,提高中央和省级政府支出比重。

公共服务筹资的高度分权化是造成地方政府在公共服务方面排斥流动人口的最重要原因。从国际经验看,大多数国家、特别是单一制国家的教育和卫生支出主要是中央和省级政府的责任;社会保障和救济则基本就是中央政府的支出责任。我国应提高中央和省级政府的公共服务和社会保障支出比重,从根本上破解基本公共服务均等化的制度障碍。提高中央和省级政府的支出比重,不能只是临时性的举措,要求建立明确的政府间分担机制,并且各地方的分担比例安排应尽量统一(王列军,2013)。在此前提之下,要求流入地城市政府切实承担起为外来人口提供公共服务和社会保障的责任。同时,提高统筹分配层次,在全国、省(直辖市)范围配置公共服务资源,提高资源的使用效率。

#### 第三,建立动态的实有人口信息数据库,实现部门之间信息互通共享。

目前,人口普查并非每年进行,政府各部门一般只从本部门的需求出发,通过各自的渠道,开展日常的人口数据采集、统计和估计,并且数据主要为本部门使用。由于关注点不同,且缺乏交流,各部门的数据难以形成真实、准确的实有人口数据,不仅不利于政府统一制定政策,也为落实居住证的凭证功能设置了障碍。为此,应尽快建立动态的人口信息管理系统,开发统一的管理软件,一方面实施各部门之间的数据库对接工程,使各类人口数据库互联互通,定期或不定期进行数据信息的比对和交换;另一方面以公安部门的户籍人口和外来人口的数据库为基础,形成实有人口数据库,人社、计生、民政、住建等其他政府部门以自身渠道采集的数据,均储存在实有人口数据库中,该数据库可以自动实现数据的清理、对比和更新。

#### 第四,借助信息科学技术手段,开发完善居住证证件使用功能。

信息科学技术的飞速发展,为推行居住证制度提供了坚实的技术保障,也为居住证的使用开辟了更广阔的空间。居住证首先是持有者的身份证件,需要广泛使用,应充分运用现代科技手段,实现其携带、管理和使用的便捷。在制作居住证时,要考虑申领者迁移流动的特点,开发居住证兼容信息存储和信息修改两大功能。其中,信息存储功能旨在检查核验持证人身份,方便民警使用可携带的信息机器现场读取信息;而信息修改功能旨在登载持证人的暂住地址等动态信息,仅面向个别有权限的人员开放。社区民警或受委托的工作人员可以现场验证,并在派出所或社区警务室更改登记地址,无需再次申领和重新制证。

从长远来看,我国人口流动性依然很大,尤其是农民工群体。要把各地实施居住证制度作为户籍管理制度改革的过渡性探索,首先实现管理技术手段的统一,在地方探索成熟时,出台各地居住证的衔接办法,其次在省级直至全国范围建立统一的居住证制度,最终逐步用居民身份证取代居住证。这

就要求居住证具有智能型的特点,可以存储持证人的常住信息和流动信息,进而在居民身份证里对应开发两个模块,一是常住人口信息,二是流动人口信息,前者一般不予变更,而后者可以根据流动情况变动,从而实现两证合一。

#### 参考文献/References:

- 1 谢宝富. 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. 人口研究, 2014; 1: 90-97  
Xie Baofu. 2014. Point System of Residence Permit: Another Improvement on Reform of Household Registration System—A Study on Characteristics, Problems and Solutions of Shanghai's Point System of Residence Permit. Population Research 1: 90-97.
- 2 郭秀云. 城市户籍制度的边际性改革——兼论上海“居住证转户籍”政策的解读. 西北人口, 2010a; 3: 115-119  
Guo Xiuyun. 2010a. Marginal Reform of Urban Household Registration System: Analysis of Shanghai's Residence Permit System. Northwest Population 3: 115-119.
- 3 赵德余,彭希哲. 居住证对外来流动人口的制度后果及激励效应——制度导入与阶层内的再分化. 人口研究, 2010; 6: 43-54  
Zhao Deyu and Peng Xizhen. 2010. System Effects and Incentives from Residence Permit to the Migrants: System Introduction and Class Segmentation. Population Research 6: 43-54.
- 4 郭秀云. “居住证”离户籍有多远?——基于广东地区的分析兼与上海比较. 南方人口, 2010b; 3: 28-34  
Guo Xiuyun. 2010b. What's the Difference between Residence Permit and Household Registration? A Comparative Study on Residence Permit System between Guangdong and Shanghai. South China Population 3: 28-34.
- 5 张国锋. 居住证制度是户籍制度渐进改革的过渡. 公安研究, 2012; 1: 31-34  
Zhang Guofeng. 2012. Residence Permit System is a Transitional Part of Gradual Reform of Household Registration System. Public Security Research 1: 31-34.
- 6 赵杰. 居住证:户籍改革仍待破局. 中国新闻周刊, 2013-05-20: 34-35  
Zhao Jie. 2013. It's Time to Reform Household Registration System. China Newsweek, May 20: 34-35.
- 7 叶继红. 城市实行外来人口居住证制度的公共政策分析——以苏州市为例. 人口与发展, 2009; 2: 27-33  
Ye Jihong. 2009. Public Policy Analysis on Urban Residence Permit System: A Case Study of Suzhou. Population and Development 2: 27-33.
- 8 刘志军,华晓,刘天剑. 居住证制度的现状与前瞻. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2012; 6: 73-77  
Liu Zhijun, Hua Xiao and Liu Tianjian. 2012. Situation and Prospect of Residence Permit System. Journal of South-Central University for Nationalities (Edition of Humanities and Social Sciences) 6: 73-77.
- 9 李铁,范毅. 我国城市流动人口和北京市人口问题研究. 中国发展出版社, 2013: 84-86, 212-214  
Li Tie and Fan Yi. 2013. A Study on Chinese Migrants and Population Issue in Beijing. Development Press: 84-86, 212-214.
- 10 Iris Geva-May and Leslie A. Pal. 1999. Good Fences Make Good Neighbours: Policy Evaluation and Policy Analysis – Exploring the Differences. Evaluation 3: 259-277.
- 11 李志军. 重大公共政策评估理论、方法与实践. 中国发展出版社, 2013: 16-37, 58-61  
Li Zhijun. 2013. Research on The Theory, Methods and Practice of Public Policy Evaluation. China Development Press: 16-37, 58-61.
- 12 William N. Dunn. 2009. Public Policy Analysis: An Introduction. London: Longman 305-313.
- 13 薛青. 流动人口居住证制度实施问题研究. 中共云南省委党校学报, 2011; 6: 134-136  
Xue Qing. 2011. Research on Issues in Implementing Residence Permit System. Journal of CPC Yunnan Provincial Committee Party School 6: 134-136.
- 14 王列军. 完善城镇化进程中的社会政策. 中国发展出版社, 2013: 109-115  
Wang Liejun. 2013. Improving Social Policies in Chinese Urbanization Process. China Development Press: 109-115.

(责任编辑:石玲 收稿时间:2013-12)