

# 户籍改革离不开“权利意识”

柴逸扉

建立居住证制度、降低落户门槛、建立积分落户制度……这是目前全国20多个省份出台的户籍制度改革方案里共同的内容。当前，中国的户籍制度改革正在不断推进。笔者认为，不管具体措施为何，都应当充分体现“权利意识”，保障、尊重公民的各项权利。

过去，原有的户籍制度之所以让人诟病，就是因为不同身份的公民受到不同对待：一方面，城乡二元结构导致农村户口和城市户口的分离，差别化的公共服务资源供给让村民和市民享受着不一样的待遇；另一方面，农村与城市之间、城市与城市之间又存在着流动性障碍。进城务工的农民工、毕业后留在大城市工作的青年学生，他们经常无法获得所在城市的户口，只能办理居住证，因而无

法在城市安家落户并融入城市，无法在就业、子女教育、医疗、社会保障、住房等公共服务领域享有与所在城市市民相同的待遇。

这些差别的实质就是权利的差别，即自由迁徙的权利，平等享有教育、医疗、养老等公共服务的权利，平等拥有劳动与社会保障的权利等。而城市里的农民工保障、“二代”农民工成长、“蚁族”问题，农村里的留守儿童、留守妇女、留守老人问题，都缘于这些权利的割裂。

因此，在国务院出台的推进户籍制度改革意见的基础上，当前各省出台的举措有不少都围绕实现“公民权利”平等这一主题。比如取消农业户口和非农业户口性质区分，建立统一城乡户口登记制度。这意味着几十年来城乡分割的户籍壁垒被打破，城市人和农村人在身份上得到统一。当然，身份的统一并不能停留在名义上，真正的统一还需要加快城乡一体化发展，建立与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社保、住房、土地及人口统计制度，逐步实现城乡居民平等享有公共服务和社会福利待遇。

另外，居住证制度的推

行同样突出了“权利平等”的观念。这一制度的实行不仅保障证件持有者能够与当地户籍人口同等享受劳动就业、基本医疗教育服务的权利，体现公民的平等权，同时也是对公民迁徙自由权的尊重。要知道，在旧的户籍制度下，公民的身份在地区、城乡之间转换颇为艰难，因此也带来了难以异地享受社会福利的问题。而建立居住证制度后，外来人口只要符合所在城市的相关规定就可以申请当地居住证，与移居地居民享受同等待遇，进而真正在身份上实现自由迁徙。

当然，由于中国人口众多、城乡和区域发展差距较大，各类群体发展愿望和利益诉求多元多样，户籍改革具有复杂性和艰巨性，权利平等的推进也需要逐步进行。比如随迁子女参加中高考、住房保障、养老服务更为核心的权利，涉及原有城市居民的重要利益、对财政支持需求大，所以不能一蹴而就，需要“逐步享有”；而特大城市之所以没有全面开放落户、采取有附加条件的积分制度，也是充分考虑它们接近饱和的公共服务供给能力。

但不论如何，户籍改革的目的是为了保障公民权益、实现公民的权利均等化。改革之路虽难，但我们正在一步步前行。



瞄准 胥晓璇作(新华社发)



二十四省出台意见 设立明确标准和时间表

## 户籍改革渐次破冰

本报记者 申孟哲

9月21日，在国务院新闻办公室举行的发布会上，公安部副部长黄明透露，截至目前，全国已有24个省市区出台了具体的户籍改革实施意见。

此时，距离2014年7月21日国务院出台《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，已经过去整整14个月。在1年多的时间里，各地对于户籍改革这块“硬骨头”，都使出了怎样的招数？又取得了什么样的成效？

### ①各地设定目标与时间表

截至目前，已经出具具体户籍制度改革方案的地区是，新疆、黑龙江、河南、河北、四川、山东、安徽、贵州、山西、陕西、江西、湖南、吉林、江苏、福建、广西、青海、甘肃、广东、重庆、云南、辽宁、湖北、内蒙古。

户籍改革，改成什么样？各地都因地制宜地设定了不同的目标。但在设定目标的省市区中，划定的时间表则是类似的：2020年。

在这个全面建成小康社会的目标年份，多个省份都定下了不同的转移农业人口数量目标。广东，要实现1300万左右的农业转移人口和其他常住人口在广东城镇落户；湖北提出努力实现500万农业转移人口和其他常住人口在城镇落户；内蒙古和河北省都把转移农牧民人口进入城镇的数量定在400万，而在广西，这一数字则定在600万。

之所以有总量人口的落户目标，是因为《国家新型城

镇规划(2014—2020年)》提出，到2020年，要努力实现1亿左右的农业转移人口和其他常住人口在城镇落户，同时享有城镇基本公共服务。

大量农业人口进入城镇，带来的是户籍人口城镇化率的变化。

比如，江苏省就提出，到2020年，户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距要缩小到5个百分点；河北省提出，全省户籍人口城镇化率要达到45%；青海则把这一目标定在50%。

而重庆除了提出“到2020年，全市常住人口城镇化率达到65%以上，户籍人口城镇化率达到50%左右”的整体目标，还根据本市的功能分区设定了更具体的目标：在都市功能核心区、都市功能拓展区和城市发展新区，要“突出农业转移人口和其他常住人口集聚，促进结构优化”；而

在渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区，则突出“人口有序减载”。

之所以要重视“户籍人口城镇化率”，是因为在目前城镇的大量常住人口中，许多在城镇工作的人员并未拥有相应户籍，无法享受一些城镇居民基本公共服务。因此，重视这个指标，就单纯追求“城镇化率”更有意义。

定下目标之后，目前公布具体方案的24个省市区，不约而同地采取了“分割任务”的方式，将不同的任务分配给各部门，甚至不同部门的任务提出不同的时间期限。

比如，在重庆，由市公安局牵头的任务是制定城乡统一的户口登记管理办法，2015年就要完成；同样要在今年完成的，是由当地发改委、规划局等部门制定的人口发展规划和城乡总体规划；而市公安局、市政府法制办和各区县政府负责的制定居住证实施细则，则定在2016年完成。

### ②落户政策趋向降低门槛

户籍改革，关键是落户。在以往的户籍管理制度中，长期实行的是城市户口和农村户口二元结构，农村户口者可以拥有自己的宅基地、农业用地等，城市户口则是所谓的吃“商品粮”，享受诸如医疗、教育、就业、社保等城市带来的服务和便利。

随着城镇化的推进，大量的农村务工人员进城打工，人口的跨省跨地区流动，给户籍管理带来许多挑战。因此，在党的十八届三中全会上，户籍改革被作为全面深化改革的重要议题提出；中央全面深化改革领导小组成立后的第三次会议，就开始讨论户籍改革这项全局性的重大改革议题。

在去年国务院的改革意见中，已经明确提出“取消城市农村户口区别、实行统一登记”的意见。但具体怎么落户，什么样的城市采取什么样的措施，则各有分异。这一点也是根据国家的总体意见精神——全面放开建制镇和小城市落户限制、有序放开中等城市落户限制、合理确定大城市落户条件、严格控制特大城市人口规模。

所谓“放开”，也就是“降低落户门槛”，指的是以往农村务工人员或流动人口难以达到的一些标准，现在有了松动。比如，在多地，无论租房是租赁还是购买，只要稳定，就可以算作是合法稳定住所；只要有合法执业、夫妻投靠、父母投靠、子女投靠等条件，也都可以放宽。至于大城市的落户，国家的意见是参加社保年限要求不得超过5年，而在河南和安徽，这一要求已经放宽至参加2年、3年即可。

以福建省为例，在福州市、平潭综合实验区和厦门市三个地区，就提出包括具有合法稳定职业和合法稳定住所(含租赁)、参加社会保险年限、连续居住年限等在内的主要指标，以此为基础，将建立积分落户制度；而在省内的其他地区，只要有合法稳定住所，同时有合法工作，未达法定婚龄的子女、父母，均可将户口迁入居住地。

在广东，达到上述条件的，同样可以将户口迁入除广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山等人口密集城市以外的县市。人口密度大的发达城市，在连续居住、参加社保等方面的年限要求更

高；最发达的广州和深圳，其改革的重点则是吸收本地经济社会发展急需的“专业人才”，加快调整人口结构。

在环绕京津的河北省，这样的落户政策松动更具特色。除了全面放开城区人口100万以下的设区市市区、小城市和建制镇落户限制之外，对于距离北京和天津最近的五个地区——三河市、大厂回族自治县、香河县、永清县和固安县五县市，则采取了“单独设限”的方式，而非全面放开限制。至于这样做的原因，则是因为北京和天津本身已是特大城市的规模，因此在其周边已经不适合布局大城市以上的规划，而是要合理控制城市规模。

同时，除了农村向城市落户，此番户籍改革制度中的另一亮点，是解决以往按照政策无法落户的“黑户”问题。

比如，在新疆，就专门提出了针对无户籍人员的落户措施。无论超计划生育和非婚生育的孩子、公民私自收养的人员还是非医疗机构出生的人员，只要经过公安机关审批，都可以予以落户。而流动人口中的无户籍人员，只要符合现居住地落户条件，也可以办理落户。



积分落户 (资料图片)

### ③居住证及配套服务势在必行

取消城乡区别、统一进行人口登记之后，按照国家版的户籍改革意见，接下来就是在城市中推行稳定的居住证制度。

2014年12月，国务院法制办就《居住证管理办法(征求意见稿)》向社会征求意见。意见稿明确提出，居住证的持有者可以与户籍人口享受同等的包括免费义务教育、平等劳动就业等多项权利，同时可以逐步享受诸如就业扶持、住房保障、养老、社会福利、随迁子女在当地参加中高考等权利。此举是为了解决长期在当地务工、经商人员的落户问题，也是对之前长期施行的居住证制度的一项重要改革。

在各地的具体改革意见中，“居住证”三字也都基本没有缺席。江苏、广西、内蒙古、山东、广东等地，均提出要全面建立、深化、健全居住证制度。只要在当地的城镇居住超过半年，就可以申领居住证；以居住证为载体，经过各地不同的积分制度，则可以申请办理常住户口。

为什么要下这么大力气进行户籍改革，同时设计一系列的配套改革措施？

答案是，现行的户籍制度造成了事实上的不平等，给“外地”工作者带来了诸多不便，进而影响人口的自由和优化流动。

据全国人大财经委副主任委员辜胜阻统计，现行的户籍管理制度，导致了60多种城乡间的不平等福利，涉及就业、住房、医疗、社保、公共服务等方面。尤其是进城务工人员，这种不平等福利更为明显，可谓“同城同工、却不同待遇”。

北京大学政府管理研究中心执行主任阎雨表示，现在在法制基础上的居住和迁徙自由，是我国户籍制度改革的目标。但各地区之间以及大城市与小城镇、城镇与农村之间，在就业、居住、社保等方面巨大的政策性差异必然存在，仍然无法快速实现均等化。就地方政府而言，户籍改革就意味着给外来人口以市民待遇，也意味着要扩大财政开支。就眼前的利益看，改革的成本是大于改革带来的利益的，短期内会花掉大笔的钱，而没有明显的政绩，这也是户籍制度改革重要的阻碍。

这也就意味着，无论以怎样的政策吸引外来人口进城落户，根本的问题还是提高城市的承载能力，扩大教

育、就业、医疗、养老、住房保障等城镇基本公共服务覆盖面，实现基本公共服务的均等化。这关系到各地的财政负荷能力，因此各地的力度和进度也不尽相同。

比如，山东省将随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范畴，同时，明确进城落户的农村人口将继续保留5年的“生育政策调节过渡期”；江苏的目标则更为具体，到2020年，江苏随迁子女与户籍学生在流入地接受义务教育、参加升学考试等方面享受同等待遇，比例将达到100%，同时要落实省征地补偿和被征地农民社会保障办法，将被征地农民纳入城乡社会保障体系，推进进城务工人员与城镇职工同工同酬。

各地在推进“户籍城镇化”的过程中，也强调尊重农民的意见，不搞强制，不让人“被落户”。

内蒙古的改革措施就指出，不得把退出土地(耕地、草场、林地)承包经营权、宅基地使用权、集体经济组织收益分配权等“三权”作为农牧民进城落户的条件，不得以生态移民、扶贫移民、土地集中整治、土地集中流转等名义强迫农牧民落户城镇；山东省则提出，进城落户农民是否有偿退出“三权”，应在完全尊重农民意愿的前提下，开展试点探索，有序推进。

“户籍制度改革背后，其实还是一个地方层次的财政能力、管理能力能不能与其实际规模或者和其地位相匹配的问题，是整个城市治理体系改革的过程。”中国国际经济交流中心专家马庆彬说。



居住证与暂住证虽一字之差，功能却大不相同。 吴芒子摄(中新社发)