



2月24日，一名求职者在广州南方人才市场寻找工作机会。新华社记者 梁 旭摄



今年“六一”儿童节，中建一局北京公司邀请来自山东、四川等地二十多名外来务工人员子女来到北京，与父母团聚。新华社记者 李文摄



去年，中超上海上港队球员武磊根据引进人才政策获得上海户口。来沪踢球12年后，终于落户。新华社记者 曹 灿摄

积分落户圆了谁的梦

本报记者 刘 峤

北漂多年的小冬（化名），最近看到了一丝曙光。3年前研究生毕业后，他前往上海就业，却以几分之差无缘应届生落户机会。来京打拼后，户口成了他的心结。这几天，微信中不少北漂朋友都在“算分”，估算着自己获得“北京市市民入场券”的机会。

8月11日，《北京市积分落户管理办法（试行）》正式出炉，让小冬这样的北漂们看到了拿到北京户口的希望。网络上，不少“北京积分落户攻略”也纷纷出炉：“要有正儿八经的工作，要好好交社保”“有条件就买房吧，比租房积分多”“别住在市里了，搬到郊区去吧”……

“再过5年，等过了社保缴纳满7年的门槛，可能就有机会了吧。”小冬说。

目前，北上广深等市区常住人口超千万的超大城市，均已提出或实施积分落户指标体系。虽然各个城市的落户难度不一，但都为怀揣“大城市梦”的人开启了一扇门。

落户条件各有侧重

根据规定，申请北京积分落户的外地人必须达到4项硬性标准：持有北京市居住证，在法定退休年龄以下，在京连续缴纳社保满7年，无刑事犯罪记录。

横向比较来看，持有居住证已成为各地城市积分落户的共同门槛。不过相对而言，上海的门槛更高，要求持有居住证满7年才能获得积分落户的资格。与此同时，上海的居住证申请也必须满足积分规定，可谓难上加难。

相对居住证而言，各地积分落户最关键的指标是社保缴费年限。北京和上海均要求连续缴纳社保满7年，广州则要求4年。

对此，北京市发改委相关负责人表示，连续缴纳社保的条件体现了优先解决存量的要求。按照国家户籍制度改革意见，大城市的落户条件对缴纳社保年限的要求不超过5年，而北京作为超大城市，在缴纳社保年限的规定上较大城市要高一些。

国家行政学院教授汪玉凯认为，北京的人口矛盾在全国最为严峻，新的积分落户体系是根据北京定位提出的。

此前，有媒体比较各地落户条件发现，上海重学历、北京重贡献。对此，有专家表示，每个地方情况不同，提出落户的要求也不一样，导致最终落户的人群也不一样。因此，单纯从积分要求来看，并不具有可比性。

例如，落户上海的年龄优势更大一些，最年轻者可以加到30分。而北京则实行“一刀切”制度，只要不超过45岁，都能加20分。

而在学历方面，有媒体分析发现，在上海的博士研究生比较容易取得上海户籍，具有专业技术职称和技能者的加分也非常可观。而在北京，博士研究生要拿到户口就要难一些。在其他条件相同的情况下，一个本

科毕业生只需在北京多工作8年，就能赶上甚至超过博士的分值。

对此，北京发改委方面表示，在分值上，要总体保持就学与就业、居住的起点公平，也就是说，就学一年的积分分值应与就业和居住一年的分值相衔接。

有专家认为，积分落户政策里关于学历、职业技能等方面的加分项，并不是对所谓低端劳动力的歧视。北京等特大城市必须要根据自身的城市定位来引进和控制人口。单纯说对某个群体有门槛，意义不大。

控制人口指标有限

在北京积分落户的加分项中，最引人关注的是“职住区域指标及分值”。根据规定，《管理办法》规定，申请人居住地由城六区转移到本市其他行政区域的，每满一年加2分，最高加6分。申请人就业地和居住地均由城六区转移到本市其他行政区域的，每满一年加4分，最高加12分。

这意味着，如果申请人在北京城六区之外的10个区就业和居住3年，其积分价值等同于学历从本科升级为硕士。

职住区域的指标，毫无疑问指向了北京人口控制的目标。根据北京“十三五”规划建议，要将全市的常住人口总量控制在2300万人以内。同时，城六区的常住人口要比2014年下降15%左右。

目前，北上广深等人口超千万的城市都面临着控制人口的任务。根据北京统计局消息，2015年末北京常住人口为2170.5万人，城六区常住人口较2015年下降3%。这意味着，到“十三五”末，北京城六区的人口将减少近200万。

此前，北京有关部门公布的统计数据显示，2015年末，北京市常住人口比2014年末增加18.9万人，但增幅下降。今年上半年，城六区人口同比减少11万人，出现了“拐点”。此外，上海、广州的常住人口也出现了阶段性放缓。

对更多漂泊在大城市中、渴望“入籍”的劳动者而言，更为关注的是每年有多少张珍贵的“入场券”。

数据显示，上海自2012年起执行以积分制为主体的居住证制度以来，至2015年年底，共2.6万人落户，平均每年约6500人；2015年，广州积分落户的指标是4500名；2015年达到天津落户标准的则为10500人。

而据学者测算，北京市每年的积分落户人数不会超过万人。此前，中国人民大学公共管理学院教授杨宏山曾表示，预计每年的落户指标不会超过5000人。

公共服务实现均等

积分落户“僧多粥少”，难免出现“千军万马过独木桥”的局面。除了通过积分落

户控制人口、引进人才外，更重要的是为城市的所有居住者提供好公共服务。

去年12月，国务院出台《居住证暂行条例》，明确提出非户籍人口在居住地享有义务教育、基本公共就业服务等9项基本公共服务，以及办理出入境证件、机动车登记等7项便利。

实现地方立法与《居住证暂行条例》的衔接，成为北上广等超大城市户籍制度改革的难点之一。北京市发改委相关负责人表示，作为超大型城市，一方面要为生活在这个城市的所有人提供好服务，另一方面又要按照中央总体要求控制住人口规模，在多重中实现平衡需要一个过程。

暨南大学管理学院教授胡刚认为，在中国城镇化道路的过程中，人口还将继续保持向超大城市集聚的态势。在这种情况下，人口调控与户籍政策的有序放开要同时推进，

不能偏废。

“目前，一线城市如果完全放开落户，资源与管理还难以承受。因此，优化区域经济与布局，减少地区间的社会经济发展落差，是解决‘大城市病’以及推动公民平等自由迁徙的根本解决之道。”胡刚说。

公安部相关负责人2014年曾表示，居住证制度是一个过渡性的制度安排，就是为了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，解决那些已经在城镇就业居住但未落户的农业转移人口及其他常住人口在教育、就业、医疗、养老、住房保障等方面的实际困难。

虽然目前国内超大城市实现户籍人口与非户籍人口完全“同城待遇”仍有难度，但推进城镇基本公共服务和便利对常住人口的全覆盖仍是各级政府的目标。

据介绍，北京全面实施居住证制度后，

同步建立以居住证为载体、与居住证相挂钩的基本公共服务提供机制，大部分人符合居住证申领条件，可享受相关公共服务和便利，包括劳动就业、参加社会保险等3项权利，义务教育、基本公共就业服务等6项基本公共服务以及申领机动车驾驶证、报名参加职业资格考试等7项便利。

中国社科院人口与劳动经济研究所所长张车伟认为，积分落户与居住证两项制度的最终目的，都是要让外来人口享受到和本地人口相同的公共服务，是我国逐步实现公共服务均等化过程中的步骤。

“从这个意义上讲，居住证制度可能会在将来的人口管理以及户籍制度改革中发挥越来越重要的作用。我们国家的基本公共服务将均等地惠及到每一个公民身上，这是两个制度实施落地的真实含义。”张车伟说。

改革户籍制度需要“整体感”

汪灵犀

破除户籍壁垒，让户口随人口自由流动，是新型城镇化建设的重要标志之一。户籍制度改好了，能够激发社会活力，让百姓无忧地投入到工作中；户籍制度没改好，就会给流动人口生活带来各种不便，徒增社会矛盾和怨气。而改革的关键，就是设计一套科学完备的体系，以满足不同层次人口的需求。

对外来务工人员而言，落户城市可以说是一件“惊天动地”的大事，涉及户籍调整、土地流转、住房变更、子女教育等重大民生问题。因此，不同类型的人群，对要不要落户城市、落户在什么样的城市有着不同的需求和考量。

据笔者观察，在北京、上海、广州、深圳等特大城市或其他一线城市就读高校，毕业后在当地工作的高学历“白领”中，大部分都希望尽早入户，以方便解决住房、子女教育、养老等问题；而在这些城市从事快递、装修、环卫、个体户等行业的“蓝领”农民工，迫于大城市的高房价、高物价压力，一般落户当地的愿望不强，更多的人选择赚了钱回老家生活，在县城或镇上盖个房子养老。对于不同需求的人群，改革后的户籍制度要能让他们各取所需。

北上广深等特大城市推行积分落户制度，旨在满足想落户的人群的需求。虽然具体细节不一，但最终目的都是为疏解城市人口，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，让城市人口与政府所能提供的公共服务达到动态平衡。而多地均已出台的居住证制度，则是为了解决那些已经在城镇就业居住但未落户的农业转移人口及其他常住人口在教育、就业、医疗、养老、住房保障等方面的实际困难。在制定这些制度的操作细节时，最紧要的是加强调研，掌握不同层次人群对入户的需求，最广泛地征询民意，进一步完善标准，让更多人享受现实红利，体现人性的关怀。

另外，户籍制度改革是一个系统工程，不仅包括一纸证书，还有这证书背后的优惠福利。各部委在政策制定上要协调统一，



才能达到最佳效果。

比如，取消城乡二元结构的户口划分后，住建部门对城市居民去农村购房建房不好识别监管，教育部门的城乡生源补贴差异化规定无法落实，土地承包法规定的已在市区落户的农民要退出承包地也难以执行……还有，一些城市启用居住证后，公安部门按规定无门槛无条件发放，但整体城市管理和公共服务跟不上，特别是医疗、教育、治安等基本公共服务跟不上。这就让好的改革政策陷入“去皮存骨，进退两难”的境地。

因此，各部委在制定政策时都要有户籍改革意识，不能照搬沿用旧的制度，否则就会各吹各的号、各唱各的调，让户籍改革“空心化”。笔者认为，这也是户籍改革下一程的重点。

他山之石

德国

德国是在户籍管理方面受到各界好评的国家，德国城镇化建设以城乡统筹、分布合理、大中城市和小城镇均衡发展而出名。

小城镇居多的现实决定了德国的城镇管理模式。德国不同的州在户籍登记方面都有各自的登记法，但都有统一的法律基础。

联邦政府的《居民身分证法》明文规定，由市、县政府户籍登记局负责居民户籍事务，如户籍登记、置业许可、社区治安、结婚登记和死亡登记等。

韩国

在韩国，并不存在农村户口和城市户口的区别，如果遇上迁移的情况，只要变更住所即可。

但是，韩国在没有对户籍制度进行改革之前，是以男性为主的户主制度，这使得韩国女性在生活中常常处于尴尬的境地。随着矛盾越来越多，从2008年1月1日起，韩国开始试行新户籍法和户籍登记制度。

新制度废除了以户主为中心的、以家为单位的编制方式，取而代之的是国民个人按其注册基准地编制家族关系注册簿。

泰国

泰国颁布“户口登记条例”，分外侨、国内公民两部分。其“户籍注册”十分严格，条例规定必须“注册”公民的收入状况、纳税情况、简历（包括犯罪记录）。简历涉及公民的个人隐私，国家有严格的法律保密制度，有关部门不得随意向社会公布，并且户籍注册还必须让被注册者本人按手印。

泰国对居民迁移和移居情况有详细规定，实行的是事后迁移政策。条例规定，对符合居住条件及居住期超过6个月的居民，其居住地有关部门可为其办理户籍登记，承认其居住地户籍。

法国

法国的户籍管理内容十分详尽，不仅有公民出生年月、性别、单双胞胎等内容，而且还有其父母的职业、经济收入、国籍、宗教信仰等相关内容。

法国人的户籍信息与他们的就医、存款等日常生活紧密相关，一旦变动，意味着整个生活将发生较大变化，可谓牵一发而动全身。对于跨地区的人口流动，不论是城里人“下乡”，还是农村人“进城”，法国政府没有任何强制性的行政措施。居民要搬家的话，只需通知以前的社会保险机构，将其个人资料转到新住址所在地的相应机构即可。

日本

日本实行典型的“户口随人走”制度，办理户口登记有一套严格的法律规定。首先，公民在搬出前需要先到当地政府办理住民票迁出证明，注明迁出原因和计划前往地址；搬入新住址后，公民必须在14天之内到现住地政府办理迁入登记，此时需要携带迁出证明、国民健康保险证等。

日本的户籍，由于采取“依人编制”式和“家庭卡片”式的结合，很好地起到了登记身份和公证的作用。但也存在一些不足。比如，因户籍是以公证和公示为目的，所以允许公民查阅及核实。这种办法固然有效而且值得仿效，然而被查阅者的隐私权却遭到了侵犯。

意大利

意大利的户口全国统一，不分城市和农村户口。居民也有居住证明，一般分为3种，分别发给意大利当地人、外国人以及居无定所的人。

对于那些居住在意大利的外国人，居住证是跟住房合同挂钩的，如果住房合同到期，警察会前往查看住所，如果居住者不再居住，则会取消居住证明。至于居无定所的游民，意大利政府一般会把他们户籍安排在市政厅之类的地方。

三种人享有的社会福利一致，不存在医疗以及教育的限制，只不过拥有本地户口的人可以拥有一些优惠。对于城市和农村或者城市间的迁移，则没有限制。

（崔馨月整理）