

专家: 户籍改革须剥离户口福利

公安部给出户籍改革时间表;

专家分析,特大城市户籍改革、基本公共服务均等化仍是户籍改革难点

三中全会《决定》确定了户籍制度改革的路线图:“加快户籍制度改革,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。”

昨日,公安部副部长黄明通报了户籍制度改革的时间表:到2020年,基本形成以合法稳定住所和合法稳定职业为户口迁移基本条件、以经常居住地登记户口为基本形式,城乡统一、以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度。

受访专家认为,“特大城市户籍改革问题”和“基本公共服务均等化”仍是户籍改革难点。改革须剥离户口福利。

难点1 户籍福利 阻碍改革

长期以来,随着时代发展和社会管理的需要,原本以人口登记为基本功能的户籍制度,逐渐附着教育、社保、医疗等诸多社会福利和公共政策。如今,这成为户籍制度改革的最大障碍。

中央财经领导小组办公室副主任杨伟民认为,户籍制度本身很好改,关键是户籍背后依附的那些制度、服务、权利不一样,加大了改革的难度。

一方面,中小城市户口含金量不高,农业转移人口不愿意放弃原有农村户口。一些乡镇干部细算了农村户口的优势:农民可在自家宅基地上建单家独院的住房;即使自己不种地,国家粮食补贴、土地流转租金等每亩每年有五六百元收入;若遇征地,一些城郊农民可能成为“百万富翁”。

另一方面,大城市尤其是特大城市面对大量涌入的外来人口,已经不堪重负,交通拥堵、环境污染、教育医疗资源紧张等“病症”日益显现。严格控制这类城市落户条件,是无奈而现实的选择。

【破题】 城乡公共服务 逐步统一

公安部副部长黄明指出,户籍制度改革是一个渐进的过程。对于农业转移人口来说,既要解决好其中暂不具备落户条件或者不愿落户城镇人口的教育、就业、医疗等基本公共服务保障问题,也要为他们公平有序落户提供阶梯式政策通道。

“从近期看,要推动公共服务由户籍人口向常住人口扩展;从较长时期看,则要以义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化、社会保障以及保障住房、就业服务等为重点,逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,逐步实现城乡基本公共服务的统一和服务水平的均衡。”全国人大财经委副主任委员彭森说。



难点2 城市越大落户门槛越高

“户籍改革的难点在于大城市,特别是特大城市。”北京大学人口研究所教授陆杰华说,改革开放以来,教育、医疗等优质公共服务资源不断向大城市及特大城市汇集,导致城市越大,公共服务的水平越好,落户政策门槛也随之提高。

因此,目前特大城市陷入户籍制度改革困局:一方面必须严格控制人口,不能放松落户门槛;一方面城内的大量非

户籍居住人口,倒逼户籍制度改革,要求享受同等市民待遇。

北京市社科院首都社会治理研究所副所长袁振龙表示,特大城市户籍制度改革处在控制人口、“户口福利”均等化的两难之间。

以北京为例,800万左右的在京流动人口中,有不少人在京工作或居住多年,或有稳定职业或有稳定住所。原则来说,户口背后的福利比如公共

服务,应该平等覆盖到所有在京居住人口,不分户籍。但来自财力、物力的资源限制,决定了只能部分覆盖部分群体。由于土地资源、建设资金等方面的限制,现阶段的保障房分配对象,仍以京籍人员为主。

受访专家认为,对于备受社会关注的北京、上海、广州等特大城市户籍制度改革,仍难以“合法稳定住所”和“合法稳定职业”作为基本形式。

【破题】 重新配置资源激活小城市

怎样破解特大城市户籍改革难题?陆杰华认为,特大城市之所以人口集聚、规模扩张,主要原因在于城市发展经营理念,“原来一直是行政化而非市场化的城市发展经营理念,城市的行政级别一定程度上决定了公共资源的分配。”解决特大城市的户籍问题,必须改变行政化发展城市的模式,突破地方利益障碍。

陆杰华表示,与之前的户籍制度改革思路相比,《决

定》以及刚刚结束的中央城镇化工作会议都释放出“市场化”信号,“这是一个很明显的理念变化,靠市场解决资源配置问题”。

袁振龙表示,《决定》提出了两横三纵城市带、东北和西部城市群等发展规划,从顶层设计层面重新配置城镇资源。城镇资源新布局将激发中小城市的活力,减轻特大城市的人口压力。如果中小城市的活力真正激发出来,即使收入

没有特大城市高,但公共服务水平、空气质量质量都比特大城市好,那么中小城市就拥有了跟特大城市竞争的实力。

但中小城市要跟特大城市“竞争”,需要城镇化程度达到75%-80%。而目前,按照常住人口计算,我国城镇化率只有53%左右。“城镇化率达到75%-80%,至少还需要20年时间。因此,特大城市的户籍制度改革只能逐步解决”,袁振龙说。

■个案

云南

在农业转移人口市民化过程中,一段时间内给予进城落户农民“城乡兼有”的特殊身

份,让农民既能享受农村惠民政策,又能平等共享城市的公共服务。

上海

上海今年开始实行居住证积分制度,对在上海合法稳定居住和就业的持证人员进行积分,积分达到标准分值的,可享受相应的公共服务待遇。

■户籍改革 时间轴

1958-197

8

●控制居民户口迁移期

1958年《中华人民共和国户口登记条例》(全国人大)其中规定,户籍制度的功能从以治安管理、人口统计为主逐步转变为以社会控制为主,限制人口自由迁移功能被纳入户籍管理中。

公安部统一制发的《常住人口登记表》的左上方醒目位置印有“户别”栏,专门用于区别“农业”与“非农业”。

这种以“农业户口和非农业户口”来划分管理的二元户籍制度在人民公社制度下得到长期运用,由此堵住了农村人口迁往城镇的大门。

1979-1994

●户籍松动与过渡期

1984年,国务院颁布《关于农民进入集镇落户问题的通知》。

1985年9月6日,全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国居民身份证条例》。

1985年,为规范流动人口的管理,公安部又颁发了《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》。

1992年8月,公安部颁布《关于实行当地有效城镇居民户口制度的通知》,“蓝印户口”出现,引发买卖户口热潮。

1995-2001

●户籍改革起步期

1994年以后,国家取消了农业户口和非农业户口的“二元结构”划分法,以居住地和职业划分为农业和非农业人口,建立以常住户口、暂住户口、寄住户口三种管理形式为基础的登记制度。改革的总体思路是逐步实现户籍的证件化管理。

1997年6月公安部颁布《小城镇户籍管理制度改革试点方案》。

2001年3月国务院颁布《关于推进小城镇户籍管理制度改革意见》。

2002

●城乡一体化户籍构建期

2007年3月4日,公安部会同国家发改委、教育部、民政部等13个部门进行了户籍管理工作综合调研,形成了《公安部关于进一步改革户籍管理制度的意见》。

(据新京报)