

“积分落户”你准备好了吗?

编者按

户籍制度改革又迈出坚实的一步。

国务院总理李克强 10月21日主持召开国务院常务会议,会议通过《居住证暂行条例(草案)》,以法治助推新型城镇化。

会议认为,落实户籍制度改革,用法治方式完善居住证管理,保障持证人合法权益,是推进以人为核心的新型城镇化、推动农业现代化、促进社会公平正义的重要举措,也有利于扩大内需。会议通过《居住证暂行条例(草案)》。草案规定在全国建立居住证制度,推进城镇基本公共服务和便利向常住人口全覆盖,要求各地积极创造条件,逐步提高居住证持有人享有的公共服务水平。草案还明确了居住证持有人通过积分等方式落户的通道。



居住证暂行条例草案通过 “积分落户”通道正式打通

■ 胡健 报道

户籍制度改革又迈出坚实的一步。10月21日的国务院常务会议通过了《居住证暂行条例(草案)》。草案规定在全国建立居住证制度,推进城镇基本公共服务和便利向常住人口全覆盖,要求各地积极创造条件,逐步提高居住证持有人享有的公共服务水平。草案还明确了居住证持有人通过积分等方式落户的通道。

财经评论员李文海告诉记者,居住证制度将是国家户籍制度改革至关重要的组成部分,它的主要作用是增加外来打工者公共服务权利。

持证后落户按城市分四等

国务院常务会议认为,落实户籍制度改革,用法治方式完善居住证管理,保障持证人合法权益,是推进以人为核心的新型城镇化、推动农业现代化、促进社会公平正义的重要举措,也有利于扩大内需。户籍制度改革的关键是户籍内含各种权利和福利制度的综合配套改革,户籍制度改革只是“标”,而对其内含各种权利和福利制度的改革才是“本”。李文海说,户籍制度改革必须标本兼治,其目标不是消除户籍制

度,而是剥离户籍内含的各种权利和福利,取消城乡居民的身份差别,建立城乡统一的户籍登记管理制度,实现公民身份和权利的平等。

从这点来看,居住证作为户籍改革的重要突破口已经形成社会共识。

华东政法大学政治学与公共管理学院教授郭秀云表示,2014年在国家层面推出居住证制度,是户籍改革的重要步骤。今后户口上附加的福利应该做减法,作为过渡性工具,以居住证为载体的福利应该做加法。最终,整个公共服务和待遇应该以常住人口为标准。

居住证有两个重要的方面,一是申领的条件,二是申领后享受的权利。去年底,国务院法制办公室广泛征求了中央有关单位、省级地方政府及部分城市政府的意见,会同公安部反复研究修改形成了《居住证管理办法(征求意见稿)》。

征求意见稿明确列举了居住证持有人在居住地享受与当地户籍人口同等的的基本公共服务,这些基本公共服务第一条就是免费接受义务教育,并且没有规定限制条件。还规定了居住证持有人在居住地可以享受的便利,包括机动车登记、申领机动车驾驶证、报名参加职业资格考试等权利。

在备受关注的积分落户方面,此次《居

住证暂行条例(草案)》得以明确,在此次的征求意见稿中,持证后落户仍有限制按城市大小分为四等,其中最严格的是城区人口500万以上的特大城市,界定标准为,应当根据综合承载能力和经济社会发展需要,以具有稳定就业和稳定住所、参加社会保险年限、连续居住年限等为主要指标,建立完善积分落户制度,合理设置积分分值。

户籍改革助经济长期发展

业界共识是,以居住证制度作为先锋利器户籍制度改革对保持经济长期发展动力大有裨益,而且这也是推动城镇化的重要举措。

李文海说,我国劳动力资源结构性矛盾越来越突出,稳定优质劳动力资源供给更加关键,居住证持有者若享受户籍权利,并逐步实现教育、养老等基本公共服务平等化,将有利于实现劳动力资源有序流动,推动城乡一体化。

郭秀云说,作为流入地的地方政府,财力有限,能提供哪些福利,提供到什么程度,会有选择性,怎么选择?权利与义务对等是一个原则。福利清单也存在顺序,比如就业是优先保障,以及义务教育、公租房等,最低生活保障等则属于高端福利。权利的享受以

履行相应的义务为前提,如缴纳个人所得税等。

但反过来看,地方政府为保证优质劳动力资源供给,也会做出相当大的努力,这背后是对内需的拉动。

以广东惠州为例,据记者了解,当地正结合当前户籍制度改革工作,谋划建立居住证积分管理制度。以居住证为载体,建立健全与居住年限、参加社会保险年限等条件挂钩的基本公共服务提供机制。

按照惠州的构想,居住证持有人通过积分,阶梯式享受基本医疗卫生、基本公共教育、中等职业教育资助、随迁子女义务教育以及就业扶持、住房保障、社会福利、社会救助、公共文化、计划生育等方面服务。积分达到条件的流动人口,可以享受与当地户籍人口同等的公共服务。以此为基础,当地教育部门的规划是,2018到2020年惠城区新建中小学16所,其中小学11所、初中3所、高中2所,新增学位1.95万个,其中小学学位1.08万个、初中学位0.42万个、高中学位0.45万个。

有研究者估算,随着地方政府修建道路、住宅、学校、医院和其他基础设施,为之前不能享有这些权利的城市外来居民提供相关服务,实现农村居民城镇化的费用将超过10万元每人。

安局人口管理办公室主任朱惠芬说,“居住证制度可以在合理控制城市规模的同时,通过‘梯度赋权’的方式提高对各类人群的公共服务覆盖率。在城市管理中,居住证将发挥越来越重要的作用。”

“居住证将成为城镇化的调节器”

“在新型城镇化和农业现代化的背景下,大量流动人口却因为各种原因并没有实现实质上的‘城镇化’,这样会导致城镇化的质量不高。”陆杰华认为,居住证将成为城镇化的调节器,也是推动城镇化健康有序发展的必然需要。

他同时表示,国务院已经通过了居住证制度的指导性和原则性规定,但这项制度的全面实施还需要各地来制定具体办法,已经有了居住证的地区也要跟上国务院规定的脚步。“出于公共财力等原因,这其中甚至也将遇到一定阻力,这就需要有关部门提供强有力的监督。”

观点

居住证制度化倒逼公共服务均等化

■ 文/张西流

中国的户籍制度改革正在不断推进。21日的国务院常务会议通过了《居住证暂行条例(草案)》。草案规定在全国建立居住证制度,推进城镇基本公共服务和便利向常住人口全覆盖,要求各地积极创造条件,逐步提高居住证持有人享有的公共服务水平。草案还明确了居住证持有人通过积分等方式落户的通道。

实施居住证制度,既可掌握城市流动人口的分佈情况,又便于城市对居民进行有效管理和提供公共服务,对于城市及外来人口来说,都是一件好事。然而,在暂住证变身居住证之初,对于外来人口来说,暂住证还是一张可有可无的白纸,尽管城市欲在上面写下美好的愿景和庄重的承诺,但是,外来人口非但未能真正享受到暂住证带来的城市福利和市民待遇,反而自己头上又多了一道“紧箍咒”。这也是过去外来人口对办理暂住证态度消极的症结所在。

可以预料,随着新型户籍制度的顺利推进,替代暂住证的居住证,将成为居民一张新的“身份证”,成为城市为外来人口提供积分入户、就业创业、劳动保障、住房安置、医疗卫生、子女就学、证照办理等多重服务的“权益证”,甚至成为形成新型户籍制度的“通行证”。如果政府能够不折不扣地履行诺言,想必居住在城市非户籍人士,都能够认真配合,积极主动地去办理居住证,过去由城市管理者苦劝、甚至强制办理暂住证的尴尬局面,也将就此终结。

因此,居住证制度化应倒逼公共服务均等化。换言之,居住证应成为消除城乡差别、体现社会公平的城市标签,承载更多的城市福利与人文关怀。比如,将居住证办理与入户、就业、就学、住房、养老、医保等重要城市福利和社会保障挂钩,使其成为享受公共服务的必要条件;特别是,要将外来人口与城市居民同等对待,不歧视,多关爱,让他们分享城市公共福利和发展成果,从居住证中真正得到实惠。

延伸阅读

改革历程

2014年8月国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,提出全面实施居住证制度,建成国家人口基础资讯库。《意见》明确,公民离开常住户口所在地到其他设区的市级以上城市居住半年以上的,在居住地申领居住证。符合条件的居住证持有人,可以在居住地申请登记常住户口。《意见》还规定,要以居住证为载体,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,居住证持有人享有与当地户籍人口同等的劳动就业、基本公共教育、基本医疗卫生服务、计划生育服务、公共文化服务、证照办理服务等权利。

2014年12月国务院法制办下发《居住证管理办法(征求意见稿)》。意见稿明确了居住证的申领条件,要求公民离开常住户口所在地,到其他设区的市级以上城市居住半年以上,必须符合条件有稳定就业、稳定住所、连续就读条件之一,才可以申领居住证。居住证持有人在居住地享受与当地户籍人口同等的下列基本公共服务:免费接受义务教育,平等享有劳动就业权利,基本公共就业服务,依法参加社会保险,缴存、提取和使用住房公积金,基本公共卫生服务,计划生育服务和奖励优待,公共文化体育服务,法律援助和其他法律服务等。针对公众关心的积分落户,意见稿规定了4种规模城市的落户条件,像北京、上海、广州这些城区人口500万以上的特大城市,要在积分制下进行居住证的落户。

2015年2月公安部透露,《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》及相关改革方案已由中央审议通过,根据该方案,取消暂住证制度,全面实施居住证制度。至此,暂住证制度退出历史舞台。(据新华社北

全面建立居住证制度 庞大流动人口将受益

■ 袁国礼 报道

国务院总理李克强近日主持召开国务院常务会议,通过《居住证暂行条例(草案)》,明确了居住证持有人通过积分等方式落户的通道。

会议认为,落实户籍制度改革,用法治方式完善居住证管理,保障持证人合法权益,是推进以人为核心的新型城镇化、推动农业现代化、促进社会公平正义的重要举措,也有利于扩大内需。

会议通过《居住证暂行条例(草案)》。草案规定在全国建立居住证制度,推进城镇基本公共服务和便利向常住人口全覆盖,要求各地积极创造条件,逐步提高居住证持有人享有的公共服务水平。

另外,草案还明确了居住证持有人通过积分等方式落户的通道。

庞大流动人口将受益

专家认为,作为户籍制度改革的重要内容,全面实施居住证制度将助推以人为核心的新型城镇化和农业现代化,同时进一步促进社会公平正义。

“实施居住证制度是户籍制度改革的重要一步,并且最终还是服务于户籍制度改革。”北京大学社会学系教授陆杰华表示,“无论是享受公共服务还是积分落户,相当一部分人,尤其是数量庞大的流动人口都将从居住证制度中受益。”

“户籍制度改革就是要逐步剥离附加在户口上的教育、医疗、卫生等权益,并通过居住证制度实现公共服务的均等化。”中国人民大学社会学理论与方法研究中心教授陆益龙说,“任何公民在法律面前都是平等的,让每个人平等地享受公共服务,这也是法治的必然要求。”

陆杰华表示,居住证制度的全面实施需要各地制定办法。“出于公共财力等原因,其中也将遇到一定阻力,这就需要有关部门提

供强有力的监督。”

多个地区已开始实行居住证制度

2014年7月,《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》发布,提出“全面实施居住证制度”的目标。2014年12月,国务院法制办公室就《居住证管理办法(征求意见稿)》向社会公开征求意见。

包括北京、上海、广州、深圳在内的多个地区已经开始实行居住证制度。广东为居住证持证人列出了15条待遇,持有居住证的境内人员在符合资格条件的情况下还可以报名参加广东省内公开选拔领导干部。《上海市居住证积分管理办法》则规定,符合一定条件的创业人才和创新创业中介服务人才将可以获得120分的加分,这意味着这类人才将可以享受包括子女教育在内的多项公共服务待遇。

“在上海,持有居住证所能享受的公共服务,已经非常接近户籍人口了。”上海市公

我们目前户籍制度改革难以一步到位的情况下,做出的一个过渡性安排。”

中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长蔡昉则认为,居住证制度的意义重大,尤其是在享受教育权利等方面,对于个人和国家都具有非常重要的作用,“居住证制度是一个非常好的户籍制度改革的步骤。不能说因为(城市打工者子女)他们的父辈在城市打工,而耽误了他们的教育,这部分人如果不能得到尽可能好的教育,将来他们成为劳动力一代以后,可能不能满足产业升级以后的需求。这对他们个人是最重要的,对国家的长治久安、长期可持续发展也是最重要的。”

在通过的草案中,还明确了居住证持有

人通过积分等方式落户的通道。对此,伍先江表示,这是一项很大的进步,“实行积分落户制,和以往相比是一个很大的进步,因为它给流动人口的落户提供了一个通道;其次,这种落户又不可能一次性完成,否则直接实施户籍制度改革就可以了,所以在户籍制度改革不能一步到位的情况下,就采取这种居住证的方式来落户。”

此外,草案还规定在全国建立居住证制度,推进城镇基本公共服务和便利向常住人口全覆盖,要求各地积极创造条件,逐步提高居住证持有人享有的公共服务水平。

对此,专家表示,在子女教育、住房等方面和户籍人口享受同等待遇,是居住证持有者最为关心的问题,但these在具体实施是还



需要一个不断推进和完善的过程。中国人民大学公共管理学院副院长许光建表示,“最难的是高考问题,这和我们现在高等教育优势资源分布不均匀有很大关系,这个问题解决起来还是有很大难度。住房保障问题,需要地方政府花钱的,尤其是大城市,有没有资金保证有居住证的老百姓都能获得住房保障,还是有困难,及时说可以提供,如果资源有限,还需要排队,也没什么意义,所以确实需要有一个过程。”

意义

《居住证暂行条例》通过 户籍制度改革更进一步

■ 赵阳 报道

21日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,通过了《居住证暂行条例(草案)》,以法治助推新型城镇化。

在上周的国务院常务会议上,通过了《居住证暂行条例(草案)》,推动户籍制度改革更进一步。会议指出,落实户籍制度改革,用法治方式完善居住证管理,保障持证人合法权益,是推进以人为核心的新型城镇化、推动农业现代化、促进社会公平正义的重要举措。

中国人民公安大学治安管理学院伍先江教授表示,居住证制度是在户籍制度改革过程中的一项过渡政策,“居住证制度是在