

新首都人户分离人口服务管理体制的理论思考

陆杰华 黄匡时

一、引子

随着城市化进程的推进和社会主义市场经济的建立，人口流动和身份变化的速度不断加快，加上户籍政策的逐步宽松，“人在户不在”和“户在人不在”的“人户分离”现象在诸多大中城市中越来越普遍。2010年第六次人口普查数据显示，全国大陆总人口中市辖区内人户分离的人口^①为3 995.9万人。客观地讲，人户分离现象的存在，是经济社会发展、城镇化步伐加快、户籍登记制度跟不上脚步、配套措施不够完善的综合结果。人户分离现象的出现，导致城市人口工作的管理对象类型多元化，使管理方式趋于复杂，管理难度增大；此外，人户分离人员存在着成因复杂、数量巨大、变动频繁、基本服务均等化难度加大等现实问题，又由于缺少相应的明确的管理服务细则，各行政主管部门的职责不够清晰；再加之，许多新建住宅小区居委会组织建设滞后，形成了事实上的管理盲区。这些棘手的现实因素给当前大中城市人口工作带来了诸多困难和问题。无论从理论还是实践上讲，社会管理说到底是对人的管理和服。如何在社会管理创新形势下的真正做好人户分离人员的服务管理，已成为近几年来大城市人口工作中的新难点和需要研究解决的新议题。

毋庸置疑，大城市户籍人口的人户分离现象，是中国特殊的户籍管理制度与大城市现行的与户籍挂钩的公共服务政策共同作用的结果。人户分离现

^① 市辖区内人户分离的人口是指一个直辖市或地级市所辖的区内和区与区之间，居住地和户口登记地不在同一乡镇街道的人口。



象在未来一段时期内还将长期存在，而且会越来越普遍，规模越来越大。人户分离人口虽然迥异于外来流动人口，但是长期以来对这部分人群在服务管理上存在真空，加上人户分离人口的数量越来越多，并且人户分离人口已经对城市基础设施和公共服务以及社会管理带来了一定程度的压力和挑战，因此加强对人户分离人口的服务管理已经引起北京各级政府部门的高度重视。关于人户分离人口的服务管理，当前应在创新社会管理的框架下，总结人户分离的经验和教训，全面反思人户分离存在的问题和启示，消除人户分离给城市管理带来的负面效应，创新人户分离服务管理模式，优化城市公共服务资源配置，为首都城市建设和经济社会发展以及世界城市建设创造更好的人口环境。

事实上，北京市人户分离现象伴随着城市化进程的推进已经出现了近30年。不过，进入21世纪之后，随着首都城市功能的调整及新建住宅的大规模向中心城区外开发，人户分离人口规模越来越多，已经成为制约城市人口服务管理的瓶颈问题之一。第六次人口普查数据显示，2010年北京1256.7万常住户籍人口中，人户分离人口多达345.4万人，占常住户籍人口的比例为27.5%，与2000年人口普查相比，2010年北京人户分离人口增加了127.9万人，占户籍人口的比重上升7.7个百分点。在这样的宏观背景下，如何全面认识和分析人户分离存在的问题，不仅对于创新人户分离人口服务管理模式有着重要的参考价值，同时对于更好地服务于首都人口规模调控无疑也有着一定的指导意义。

二、对现阶段首都人户分离问题的几点认识

近年来，首都人户分离人口无论从规模上看还是从分布上看随着城市化进程快速推进出现了一些新的特点和新的问题，如何正确把握现阶段人户分离问题的性质和特点是创新首都人户分离服务管理体制的出发点。综合而言，着眼于城市化的新形势，面对创新社会管理的新背景，我们需要从以下几个方面认识和把握人户分离问题。

第一，人户分离未来势必是常态，转变服务管理体制机制势在必行。只要户籍制度和公共服务挂钩并且公共服务存在不均衡现象，那么人户分离将存在。短期来看，北京市人户分离将是常态。城市内部的人户分离是一种特殊的人口流动，它比跨城市乃至跨省份人口流动更具有流动性特征，因为这些人群众在区域相对狭小的范围内流动，流动频率更高，这客观上必然加大公共交通和公共服务资源的消耗，引发公共服务管理体制的转变。而且人户分



离人口牵涉两个甚至多个区域内的公共服务和管理问题，如果还依照传统的户籍地管理模式必然引发服务管理混乱，加大社会服务管理难度。

第二，人口属性多样性，加大了人口调控难度。根据第六次人口普查数据，全国大陆31个省、自治区、直辖市的人口中，居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口为2.6亿人，其中市辖区内人户分离的人口（即城市内人户分离人口）为3996万人，占全部流动人口的15.29%；不包括市辖区内人户分离的人口为2.2亿人，占全部流动人口的84.71%。根据北京市公安局的数据，截至2010年9月，北京市人户分离人口占户籍人口的30%。户籍人口、人户分离人口（简称户分人口）和流动人口交叉在一起，人口服务管理难度空前。有些地区的流动人口占据主导，有些地区的人户分离人口占据很大一部分，有些地区流动人口和户分人口占据主导。在这样的情况下，合理调控首都人口规模和结构变得异常复杂。不同类别的人口如何调控成为目前首都人口服务管理的难点。

第三，基础设施建设滞后于人口聚集，加重了“城市病”。例如，根据第六次人口普查数据，回龙观地区和东小口地区人口规模分别达到30.63万人和35.94万人。人口聚集但是基础设施相对滞后。根据我们2012年对回龙观、东小口两个地区居民居住意愿的调研分析，居民对社区空间狭小和老人、孩子活动空间有限感到很不满意，而对社区周边的环境脏乱差、交通的拥堵以及配套的公共服务设施匮乏等问题上也很不满意。社区周边环境在规划时期尚处于产权与责权模糊时期，很多事物如环境卫生、道路建设等处于混乱状态并很难找到相应的管理部门予以处理。而居委会对社区周边环境的问题爱莫能助，由于权力有限，对于社区周围的违章建筑、违章摊位无力解决。此外，交通的拥堵问题也让居民为此付出了巨大的时间成本。更重要的是，社区周边的学校、幼儿园、医院、银行、邮局等公共服务机构远远不足以满足居民的日常生活需求。这些问题的存在反映出社区规划相对滞后并且整体性的规划缺失，同时也成为阻碍居民迁户口的重要因素。

第四，区域功能定位模糊，“城”与“业”明显分割。同样以回龙观和天通苑发展过程为例，两者都是由住宅区发展起来的，然后随着住宅区人口规模日益增多才逐步建设配套设施。不过，整体来看，回龙观和天通苑更像是一座“睡城”，白天居民到市区或者其他地方工作，晚上返回来睡觉。整个回龙观地区和东小口地区的商业区和住宅区分割明显，城市气息缺乏，由此导致社区功能定位不清晰，过分强调住宅建设，忽视城与业之间的关系。

第五，公共服务资源不均衡，呼唤全市范围合理优化。人户分离的根本



原因是原户籍所在地的公共服务资源具有相对优势，而居住地的公共服务资源相对滞后。这种公共服务资源的差距是导致人户分离的症结所在。在众多公共服务资源中，教育资源的差异是最为明显的，也是居民最为关切的。东小口附近一所重点学校都没有，而重点的学校主要集中在海淀、朝阳等城区。实地调研发现，正是因为教育资源不均衡，居民不愿意将户口迁到没有配套教育资源的居住地，而为了孩子的上学问题在户籍地与居住地之间早晚奔忙。因此，从全市范围来看，优化公共服务资源是解决城市化进程中人户分离的关键。

三、未来人户分离服务管理体制构建的着眼点

自从实施户籍制度以来的很长一段时间，人户分离现象一直存在，而且随着经济社会的发展，人户分离现象将会越来越普遍。因此，未来人户分离服务管理体制构建应该从三个方面着眼。

一是从“户籍管理制度”向“人口登记制度”转变。现行的户籍管理制度是造成人户分离的重要因素。如果取消户籍管理制度，转向人口登记制度，人户分离现象有望迎刃而解。人口登记制度将主要依托身份证信息进行服务管理。人口信息随着人的迁移而发生迁移。美国的人口登记制度值得借鉴。美国公民每迁徙到一个新的地方，不管是购房还是租房，只要在新的地方居住，就自动成为了那里的居民，不需要申请或批准，不需要办理任何户籍手续就会自动地拥有了该地的管理地方政府的相关权利，包括选举权和其他政治参与权利，并自动享受当地的社会福利待遇。美国公民平时进行迁徙和工作，迁移登记是以个人纳税地点为依据的，充分体现了权利与贡献的对等原则，把实现公民的发展与纳税人资格联系起来，即一个人及其子女能否获得在当地的发展权和福利权，不在于他有没有当地户籍，而在于他有没有向当地政府纳税。在美国，没有严格意义上的身份证，因此，护照、驾照等证件常常扮演身份证的角色，但它们的取得都必须以拥有一个社会保障号为前提。社会保障号(SSN)是美国政府进行人口管理的法宝和基石，是美国公民享受医疗保险、失业救助、领取工资、住房补贴、缴纳保险、看病就医等所有获得社会保障的凭证。在美国的所有合法居民，都有一个社会保障卡，社会保障号是唯一的，是从生到死伴随每个人一生的。美国人每到一个新地方，都要到社会保障机构办理住所变更手续，以便社会保障部门与自己的联系不中断，给自己的资料能寄到，享受的权益不漏掉^①。

^① 高剑清、姚彩霞：《美国人口登记制度对我国的启示》，载《中国信息报》，2010-09-08。



二是从“信息孤岛”向“信息岛链”转变。人户分离问题之所以复杂而难以管理，症结在于信息采集存在困难。尽管信息采集更多和个人的积极性有关，但是如果各个部门的人口信息能够共享，人户分离问题将不再困难。人口信息与我们每个人都密切相关，但它却是分布在多个部门的、零散的，恰似一个个孤立的“岛屿”，若不能有效对其进行整合，形成“岛链”，就无法发挥人口信息资源的整体效能。而且经过长期的探索和积累，各个部门都花重金去建立人口信息化系统，除了公安人口管理部门的常住人口、暂住人口等管理信息系统外，还有公安交警、计生、劳动保障、工商、税务、金融等部门建立的与人口有关的信息系统。如何将这些独立的应用、零散的资源整合起来，提高信息共享和业务协同的范围和程度，是提高人口信息管理的整体效能和发挥人口资源优势的必然途径。

三是要从“属籍化”服务向“属地化”服务转变。人户分离问题的症结在于与户籍捆绑的公共服务。由于包括基础教育、就业服务、社会保险、社会服务、医疗卫生、人口计生、住房保障和公共卫生八个方面在内的基本公共服务几乎是按照户籍人口来提供服务。正是因为如此，同样属于北京户籍的人由于居住地和户籍地不一致，导致居住地不愿意提供相关的基本服务，而主张人户分离人群回到户籍所在地去享受北京市的基本公共服务。同样属于北京户籍，却不同在北京任何一个地区享受基本的公共服务，这不利于人口调控和人口流动。随着人户分离的规模越来越多，“属籍化”服务必须向“属地化”服务转变，逐步将基本公共服务与户籍分离，依据居住人口分布来配置和优化公共服务资源。

四、创新首都人户分离人口服务管理的政策框架

第一，以加强身份证信息采集为抓手，多渠道收集和更新人口信息。随着二代身份证信息将于2013年开始录入指纹信息，这意味着通过指纹信息可以读取和识别身份证信息。目前市场上存在很多读取和识别二代身份证的阅读器。建议在个人信息采取上采取四道门槛：第一道门槛是和房地产开发商和物业合作建议建立指纹钥匙开门，物业通过无线系统收集住户信息，从而保障所有住户的安全和利益；第二道门槛是在每栋楼的开门处设立二代身份证读取器，凭借身份证信息进入楼道；第三道门槛是在每个小区入口处设立二代身份证读取器，小区居住凭借身份证信息进入楼道，小区入口处可以多设几个读取器，以方便人流量高峰期不拥堵；第四道门槛是在涉及人口公共服务的窗口设立身份证读取器，办理任何证明和享受任何服务都需



要通过二代身份证读取器来识别和核对个人信息。这样有四道门槛，就不怕居住在小区的居民不来登记信息，通过四道门槛可以获取居住在小区和进出小区居民的所有信息。这样不仅能收取到居民的信息，而且能保障居民的居住安全和利益。

第二，以加强住宅项目审批为重点，引入重大项目人口需求评估机制。楼盘规划需要考虑到人口容量下的基础设施和基本公共服务设施的建设。尤其是西城安置房的建设应当慎重，避免造成更大范围的人户分离。建议基础建设部门加大对大规模住宅项目的审批力度，规范住宅项目开发报建报批程序，首先要求大规模的住宅建设项目的可行性研究报告中必须有两个需求评估报告：一是与居住人口匹配的基础设施配备报告；二是与居住人口匹配的公共服务和公共资源配置报告。其次增收基本公共服务附加费，目前只增收教育附加费，还应增收诸如公共图书馆、露天健身器材等休闲娱乐费。此外，在专业管线规划之外增加基本公共服务管线规划，即在项目的总体规划设计审查通过以后，有规划设计单位对整个项目引发的基本公共服务设施和配套设施等进行规划设计，设计成果送规划局的市政规划管理处审核，通过后，将基本公共服务规划图送上述各相关部门听取各部门意见，然后由建设单位会同规划局的有关人员召集各相关部门召开基本公共服务规划协调会，将所有部门的意见形成会议纪要。

第三，以建立信息共享机制为关键，建立人、户、房的统一管理机制。信息共享机制的建立的关键在于将户籍信息、身份证信息、房产信息实现联网。以身份证信息为点，以房地产信息为面，加强以房管人，重点加强房地产经纪机构的管理，通过房地产经纪机构准确及时掌握通过房屋中介出租的房屋信息。加强信息变更预警，动态跟踪住户信息变更和出租信息变更，根据信息及时做出相关服务管理决策，并提前发现存在的安全隐患。在加强人户分离信息部门共享的同时，加强人户分离信息的区域共享机制。通过在全市实现房地产信息联网之后，通过各种途径和方式积极推动户主及时更新信息。此外，要充分利用服务手段调动人户分离人口主动和积极去居住地与户籍地更新信息。

第四，以改革户籍管理体制为契机，建立公共服务属地化管理机制。随着市中心居民大量向郊区新城和中心镇迁徙，及时改革现有户籍管理服务模式，推出居住地属地化管理服务，能更合理配置基本公共服务资源。调研发现，绝大多数市民之所以选择“人户分离”，往往和城乡公共服务存在的服务“鸿沟”有密切关系，因此只有实现属地化管理，并同步推进城乡公共服务均



等化，才能使人户分离人口不会继续“躲猫猫”。当前，首先迫切需要的是以户籍改革为契机，将户籍制度和公共服务体制脱钩，根据居住人口来配置和优化公共服务资源，尽快实现教育和医疗等基本公共服务的均等化。其次，在剥离基本公共服务和户籍制度的同时，努力实现统一的区域公共服务网络，并且在实现基本公共服务在均等化的情况下，取消优质公共服务的户籍和居住地的限制，在公平的原则下尽量满足市民对优质公共服务的要求。此外，加快推行市中心名校和名医院的管理输出和品牌输出，通过紧密的连锁化运作模式，尽快实现优质服务的均等化和服务软件的均等化。让市民们身处远郊，依然能将子女送入名校就读，能让家人在名医院就医。

第五，以完善便民服务为基石，普及社区“一刻钟服务圈”服务体系。除了中心城区在教育和医疗等基本公共服务上具有绝对优势外，市民之所以选择人户分离，还存在社区服务软件等因素，即居住地的便民服务与中心城区存在差距。因此，完善居住地社区便民服务体系也是消除人户分离的关键。首先，普及社区“一刻钟服务圈”，即让更多的居民步行15分钟就能购物、餐饮、金融服务、文体娱乐、医疗卫生等方面的便捷生活服务；在15分钟内享受到社区服务站等政府服务平台就居民的当面或电话服务申请、咨询事项给予办理或答复。其次，继续打造优质服务平台，创新服务管理体制，建议充分利用信息化技术缩短服务时间和压缩服务空间，打造社区服务网络平台，推动社区电子服务网络体系建设。

第六，构建区域间服务管理合作机制，推进区域间公共服务和基础设施均等化。人户分离服务管理之所以存在信息漏洞和服务推诿，症结在于缺乏区域间在信息和管理服务上的合作机制。因此，当前迫切需要的是加强两个方面的合作：一是加强人户分离信息共享机制合作，户籍所在城区应将人户分离信息反馈到居住所在社区，同样的，居住地所在城区也应该将其居住信息反馈到其户籍所在地。这样建立户籍地和居住地的信息共享和联网工作。二是加强人户分离相关区县之间在公共服务资源配置和优化上的合作，比如朝阳区和海淀区以及西城区与昌平区之间在公共服务资源上建立合作机制，探索将优质资源共享或共建机制。比如，西城区在安置房的建设过程中，尝试将优质服务资源移植到昌平区，实现优质资源的同步安置或者共建。当然，最关键是需要从全市高度去优化和配置基本公共服务资源和基础设施，推动区域间基本公共服务和基础设施均等化。

（作者工作单位：北京大学社会学系）