



首都人口调控背景下的居住证制度设计

陆杰华

科学设计居住证制度，一方面既要使其发挥保障流动人口享受基本公共服务和社会保障的权益，解决当前流动人口面临的问题；另一方面，也要适当降低居住证承载的福利水平，避免其成为第二个户籍制度。

作为惠及流动人口的一项重要举措，北京市居住证制度自 2009 年开始就纳入筹备之中。2009 年市综治办相关负责人就首次透露 2010 年将启动推广带有信息、服务功能的居住证。2012 年，北京党代会上提出“要积极探索实有人口服务管理措施，推行居住证制

度”，北京市法制办在 2012 年也透露，居住证管理当时已有一个大框架，具体制度等在研究之中。而此后又经历了三年的筹备工作。2015 年市政府法制办表示将北京市《居住证管理办法》列入力争完成项目，市公安局人口管理总队总队长也表示北京市居住证制度“预计应该能在今年出台”。在酝

酿了 6 年之后，北京市居住证制度十分有望今年底出台。2015 年 7 月，市发改委主任明确提出今年将出台居住证制度。

不过，我们必须看到，在首都人口调控宏观背景下，目前北京市实施居住证制度仍面临众多问题制约着其政策实施效果，对这些问题的研究分

析影响着居住证制度能否顺利实施。其中主要包括：一是如何正确处理居住证制度实施与人口调控之间的矛盾冲突。从当前的预期来看，随着北京市居住证制度的实施，有可能会加大对流动人口的吸引力，短期内使北京市流动人口规模增加。二是居住证的申领条件过高，对在京流动人口的覆盖面偏小。根据当前制度设计安排，北京市将“在本市居住半年以上，符合有稳定就业、稳定住所、连续就读条件之一”作为申领居住证的条件。然而，从北京市流动人口特点来看，这一申领条件很可能将一些流动人口排除在居住证制度之外。三是积分落户门槛过高，积分入户政策可能流于形式。积分落户是居住证制度的一大亮点，该政策提供了一条从流动人口转为户籍居民的途径。然而，出于调控人口规模的考虑，北京市可能将积分落户门槛设计过高，很可能每年只有极少数流动人口能够通过这一途径成功“转正”，真正惠及的流动人口数量很少。四是国家居住证制度出台相对滞后，如何实现北京市与国家制度衔接的问题。市政府法制办和市公安局相关人员均表示，预计北京市2015年末将出台《居住证管理办法》，这必将是北京市在居住证制度实施历程中迈出的关键一步。而另一方面，由于国家还未出台正式的居住证管理办法，因此北京市面临着

如何与国家相关制度做好衔接的问题，这主要涉及上位法的问题。五是居住证制度落实相应的工作流程、配套设施的保证问题。作为一项新的政策措施，居住证的实施需要牵涉众多部门以及相应的制度安排，做好相应的人力、物力、制度措施的配备工作是居住证制度顺利实施的重要保障。由于涉及众多部门和单位，因此，做好相应的政策落实保障工作十分必



▲ 居住证制度的出发点是实现基本公共服务均等化

要。针对上述居住证制度出台面临的主要困难，我认为，首都人口调控宏观背景下完善居住证制度的政策建议包括：从更高级政府部门统筹推进，打破部门利益的束缚。居住证制度是一项涉及多项福利措施、众多相关部门的政策，如何有效调动和发挥各部门的作用是保障政策顺利实施的重要前提。在居住证的设计和 implementation 过程中，出于各自利益的考量，部门之间很可

能出现推诿责任、保护各自利益的现象。而当前牵头的综合治理办公室与其他部门属于平级单位，在政策制定和推行过程中缺乏行政强制力，无法充分发挥各部门的作用，使得居住证制度的推进面临较大阻力。为打破部门利益的束缚，需要从全市的高度进行统筹推进，因此建议成立更高一级的政府部门牵头推进居住证制度的设计、筹备和实施，从而实现打破部门利益、有效整合公共服务资源的目的，保障流动人口应享受的各项公共服务能够落到实处。

科学设计居住证制度，适当降低居住证绑定的福利水平。当前，众多专家学者基本达成共识，即居住证制度是户籍制度改革的过渡阶段。因此，在居住证制度的设计上，要避免仅着眼于当前面临的问题，而应该从长远发展角度考虑这一制度。科学设计居住证制度，一方面既要使其发挥保障流动人口享受基本公共服务和社会保障的权益，解决当前流动人口面临的问题；另一方面，也要适当降低居住证承载的福利水平，避免其成为第二个户籍制度。若其承载福利过多，很可能使流动人口内部出现再分化，成为未来另一个改革对象。当前，如计划生育、卫生免疫等多项服务在我国已基本实现了人口的全覆盖，即使没有居住证，流动人口也能在流入地

享受这些基本公共服务，因此应当通过居住证制度逐步规划这类服务。此外，在未来相关服务的制定执行过程中，也要避免众多服务都以居住证为载体的思想，适当降低其绑定的福利水平。

合理确定申领条件，扩大制度覆盖流动人口的范围。居住证制度的重要出发点是实现基本公共服务均等化，因此，扩大制度覆盖的流动人口范围是其重要前提。若申领条件过高，很可能使流动人口中的弱势群体被排除在制度之外，且还可能导致原来流动人口凭暂住证能享受的服务，因为无法达到申领居住证的条件反而不能享受了。此外，随着暂住证制度的废除，居住证成为流动人口服务管理的重要抓手，若申领条件较高，使部分流动人口游离于制度之外，将无法对其实施有效的动态管理。因此，建议

一方面合理制定申领条件，尽量覆盖在北京市长期居住的流动人口。另一方面，在实行居住证的基础上，建议实行居住登记制度，即对于来京六个月以下或不符合申领条件的流动人口，只要在北京居住超过一定时间就应进行居住登记，一些公共服务也可凭居住登记享受。这一配套政策就覆盖了无法达到申领居住证条件的人口，扩大了流动人口的覆盖范围。

总结其他地区实践经验，在全市范围内推广有益经验。自2004年以来，上海、广州、深圳、成都等多地就已经开始探索实施居住证制度，且上海等地的积分落户政策也开始启动。多年来，这些地区在居住证实施和积分落户政策方面积累了众多实践经验，学习和借鉴这些地区尤其是特大城市的实践经验，对于北京市居住证制度的顺利实施具有重要意义。此外，根

据《国家新型城镇化综合试点方案》，通州区成为国家新型城镇化综合试点地区之一，2015年通州区将制定积分落户试行管理办法，推进积分落户政策。作为北京市区县之一，通州区的实践经验更是为北京市提供了有益参考。居住证制度是一项复杂的系统工程，且北京市因其自身特点，面对的情况也更为复杂，因此，认真总结和学习这些实践经验，并结合北京市当前面临的现实情况进行梳理整合，加强在全市范围内的推广工作，对居住证制度的顺利实施具有重要意义。

加快完善居住证制度实施细则，有效推进制度落地实施。在政策制度设计的基础上，居住证制度的最终落地实施仍需针对众多实践操作层面的事项出台相关的细则，包括如何制证、如何界定流动人口申领条件、相关事项办理流程如何等，这些实施细则都需要加以明确，才能让政策真正落到实处。而这些实施细则的确定需要以完善的制度设计为前提。当前，居住证制度有关政策以及涉及的一些标准等问题仍在讨论阶段，使得执行部门的相关工作无法深入推进。而从政策制定到真正落地实施必然要经过将政策转化为实践操作的过程，但当前距离预期北京市居住证出台的时间已十分紧迫，因此，为实现居住证制度的如期出台，应加快完善相关实施细则，有效推进制度落地实施。

作者系北京大学社会学系教授

责任编辑 徐飞



▲ 加快完善居住证制度实施细则，有效推进制度落地实施