

浅议居住证制度与人口调控

■ 陆杰华

实施居住证制度是为了创新对流动人口的服务管理体制。从2008年开始,居住证已经被我们谈论很多年了。2009年,北京开始研究居住证实施的一些制度,但经过几年也没有真正推行。2014年1月份,刚出台的“全面深化改革京版57条”以及《北京市政府工作报告》中都提到,要开始实施居住证制度。在这之前,十八届三中全会的决定中曾提出关于推进城镇化建设的一些思路,其中提到要严格控制特大城市的人口规模。在2013年12月召开的全国住房城乡建设工作会议上,也明确提出了同样的指导思想。但是居住证制度与人口调控之间并没有必然的联系,不能简单地挂起钩来,它是城市管理层面的制度。

北京推出居住证的主要目的是要创新对于流动人口的服务管理体制。这不仅是北京市要开展的重要工作,在全国范围来说,很多城市也已经开始研究或者试行了。还有一个目的是为人口管理决策提供信息支撑。暂住证制度从上世纪80年代开始实行,到现在已经30年了,它在特定的时期起到了一定的作用。但是从近10年的情况来看,暂住证在人口服务管理方面发挥的作用越来越少,效果也不是很好。因为暂住证本身是一种“管控型”的制度,它上面所附加的社会功能和福利比较少,导致很多外来人口没有申领的积极性,不利于人口信息收集。以居住证代替暂住证,有助于摸清流动人口底数,供政府部门做社会精细化管理的决策。所以面对外来人口不断涌入北京的现状,居住证制度实施后的主要工作就是要为长期居住在北京的外来人口提供必要的社会服务及福利,同时不断提高城市治理的能力。

北京居住证将比暂住证附加更多社会服务,但含金量不如中小城市。现在很多人关注北京居住证实施以后购房、购车的政策是否会有调整,以及这个居住证的含金量到底有多大,现在还很难说。从2009年北京开始研究居住证制度,到2014年才正式提出准备实施,为什么要经过这么多年?一是由于居住证到底要附加多少社会功能和福利,这个一直没有得到明确。再就是北京是个特大城市,根据2012年统计数据,北京市常住人口总量为2069.3万人,其中,在京居住半年以上的外来人口达到773.8万人,目前还不可能向所有人提供全部的基本服务。因为这涉及到公共财政的支出,提供的服务越多,财政支出就越多,在这方面还存在一定的困难。所以,北京居住证的持有者将会享受到比暂住证更多的优惠待遇,但不会像一些中小城市的居住证含金量那么高,对此大家应该有合理期待。

目前国内一些大中城市已经在推行居住证方面有实践的经验。例如上海市居住证实行积分制,对在上海合法稳定居住和合法稳定就业的持证人员进行积分,达到标准分值的,可享受子女教育和社会保险等方面相应的公共服务待遇,但是这样面向的人群范围就比较窄。另外,上海居住证的持有者还有可能获得本地户口。而北京居住证将与上海居住证有所区别。首先,北京居住证旨在为长期居住在北京的所有外来人口提供服务;其次,北京居住证目前还无法与户口挂钩。天津、成都、中山等城市也根据各地的情况实行了居住证制度,有的侧重于城乡统筹,有的则旨在推动流动人口入户,但这些城市流动人口数量比北京小很多,它们的实践经验

对北京来说可借鉴的不多。北京市应当在进行充分调查研究的基础上,积极探索适合自身情况的居住证制度。

推出居住证将为最终实现城乡户籍统一打下基础。居住证的推出可以有效地促进公共服务平等化,但同时北京城市人口规模已经到了必须加以控制的程度,城市承载能力面临着挑战,这也是北京居住证一直没有落地的重要原因之一。为了应对这些压力,北京居住证所提供的基本服务可能附加一些条件,例如子女要在本地接受教育,可能会要求持有居住证的父母有稳定的住所,有合法稳定的职业,要正常纳税;公租房的申请门槛也许会有所提高;如果要想和户籍人口一样在北京购房,参加摇号买车等,都要符合相应的居住证制度条款;若是有犯罪行为等不良记录,可能也会影响到居住证的申领。目前北京有1/3是流动人口,如何让这些流动人口融入城市,居住证将提供一个出口和服务平台。同时,推行居住证还将为实现城乡户籍统一打下基础。

此外,根据2013年底召开的中央城镇化工作会议精神,到2020年,要基本形成城乡统一、以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度。2014年中央一号文件中也提到,要“全面实行流动人口居住证制度,逐步推进居住证持有人享有与居住地居民相同的基本公共服务,保障农民工同工同酬”。距今只剩下6年的时间,任务很紧很重。北京推行居住证,就是为最终实现城乡户籍统一做一个路径上的铺垫。通过这个制度,政府将会了解到每年有哪些人来到北京,需要向他们提供什么样的服务,怎样做好下一步的规划,为信息决策提供数据支撑。

关于加强“城中村” 计生服务管理的对策建议

■ 邓跃东

“城中村”人口计生服务管理难的问题一直困扰着基层计生工作人员，通过以湖南省株洲市天元区大坪管理处为例，开展了走访、询问、座谈、查阅资料等专题现场调研，现将调研的情况归纳如下：

大坪管理处“城中村”的基本情况

大坪管理处属村级管理单位，原来隶属株洲园艺场的一个工区。该处位于天元区韶山路以北、海创路以南、西接长江北路、东临湘江滨江北路，有11个生产队，家庭452户，常住人口1262人（其中已婚育龄妇女377人），外来流动人口869人（其中育龄妇女370人），党员36人。该处管辖面积0.2平方公里，地理位置相对良好，近10年来成了房地产开发商投资的热土，有四个大一点的房产商开发楼盘。全处村民的出租门面53个，房屋85栋，其中出租860间。

大坪管理处“城中村”的主要特点

该处是城市居民与未转城的农民共

处的“叉花地”、是城里的农村居民与外来农民工人员混居的聚集地。该处有高楼、矮房，人行通道狭窄，住居条件拥挤，“城中村”有其明显特点：

高楼下的村庄。从居住地势看，该处位于湘江西岸堤边低洼之地。五一新村、青年乐园、康华山庄、海创房产等一些高楼大厦，明亮房屋楼盘与低矮阴暗的居民房屋相间，高高楼房把该处自然隔成了三块：一、二、三队为一块区域，四、五、六、七队为一块区域，八、九、十、十一队大致为一块区域，其中的八队不在同一块区域范围内，有少部分在花园里社区。从居住密度看，在不到0.2平方公里的区域居住了2000多人，居住密度比较高，高楼之下村庄里的人流量还是大。

城市里的农民。尽管该处的常住居民生活在高楼林立的城里民房中，但其身份依然是农村户口，外来的流动人口也都是农民工。从居民的组成看，流动人口数量日益逼近常住人口数量，流动人口中的已婚育龄妇女与常住人口的已

婚育龄妇女人数差不多相等。从居民的来源看，外来居民主要来自株洲县、攸县、茶陵县、炎陵县等本市的，占60%多，还有少量四川、湖北、广东、广西的，他们主要从事建筑工地、的士出租、宾馆、餐饮服务等业。大多数村民主要是以个私经济、门面房屋出租为产业支柱，这是他们的主要经济来源。

地道式的出路。该地原先农民建房就缺乏规划设计，造成了房屋建设杂乱无章、拥挤不堪的状况，加上私搭乱建现象的存在，现在该处的人行过道、家居通道，就像是“地道式”，有些地方要弯腰弓背、侧身才能借过。一些老人很担心：今后自己死了的话，棺材不知道怎么抬出去。这几年创文创卫工作抓的紧，住居环境卫生有很大改观，一些区域厕所随处可见、垃圾随地在丢，还是存在“过客”需要“掩鼻”“择脚”而行的场景。

笼子样的房间。由于该区域居住人群集聚，租房市场看好，房屋改造中的空间利用达到了“极点”。住宿房间偏

加强人口调控的关键在于解决城市功能定位问题。要进一步加强人口调控，解决因为人口问题带来的各种“城市病”，关键还要解决城市功能定位的问题。如果这个问题没有梳理清楚，即使实行了居住证制度，人口规模也不会得到控制。北京市的城市功能定位就十六个字：“国家首都，政治中心，文

化名城，宜居城市。”但在过去10年的发展中，我们赋予了这座城市太多的功能，又是金融中心，又是制造中心，这些都是没有在城市规划中提到过的，而北京又有调动各种资源的优势，所以在这种情况下，就很难纾解人口涌来的压力。除此之外，还要进一步明确政府与市场之间的关系。十八届三中全会也

提出，要发挥市场调节的决定性作用。那么政府应当在人口调控的过程中做些什么？不应当由政府来出台政策决定接纳哪些人，拒绝哪些人，而是要有这样一种思路：政府制定规划，市场决定岗位，个人决定去留。①

（作者：北京大学社会学系教授）

【责任编辑：陶鹰】