

人口学综合

积分权益制：兼顾户籍改革多重目标的普惠型制度选择

彭希哲¹，万 芊¹，黄苏萍²

(1. 复旦大学 社会发展与公共政策学院，上海 200433；

2. 上海大学 社会学院，上海 200444)

摘 要：中国户籍改革已经进入深水区 and 攻坚期，如何进一步推进户籍改革，使更多的流动人口受惠值得深入探讨。本文指出户籍改革应具有多重目标，在梳理户籍改革路径和现有改革措施的基础上，提出积分权益制是可以兼顾户籍改革多重目标的普惠性制度选择，同时可以被视为一种公共福利和权利分配的新的制度载体，是适应户籍改革过渡期的最佳人口管理途径之一。

关键词：户籍改革；多重目标；积分权益制；流动人口；普惠型制度

中图分类号：D631.42 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-4149 (2014) 01-0028-09

DOI：10.3969/j.issn.1000-4149.2014.01.002

Points System: An Universal Beneficial System with Multiple Objectives of Reform on Household Registration System

PENG Xizhe¹, WAN Qian¹, HUANG Suping²

(1. School of Social Development and Public Policy, Fudan University,

Shanghai 200433, China; 2. School of Sociology and Political Science,

Shanghai University, Shanghai 200444, China)

Abstract: Reform of China's Household Registration system (HRS) has been entering a new stage and deserves us to research. The paper argues that reform of HRS should have multiple objectives. It examines various local efforts and practices of the reform and claims that the point system is one of the most feasible alternative systems for the HRS that can fit those multiple reform objectives. The

收稿日期：2013-09-05；修订日期：2013-11-15

作者简介：彭希哲，复旦大学社会发展与公共政策学院教授，博士生导师，人口学博士；万芊，复旦大学社会发展与公共政策学院博士研究生；黄苏萍，上海大学社会学院讲师，公共管理博士后。

system could also be treated as the new institutional basic for public welfare provision and rights allocation' and a new governance means for population issues as well in China's transitional period.

Keywords: reform of household registration system; multiple objectives; points system; floating population; universal beneficial system

城镇化是中国未来社会经济进一步持续发展的最重要的驱动力之一，推进以人为核心的新型城镇化是新一届政府施政方略的重要内容之一。中国的城镇化进程在过去 30 多年间不断加速，在过去 10 年中间，城镇人口每年增加 1.3 个百分点，到 2012 年中国城镇化率已经达到 52.6%^①，也就是说，有大约 7 亿中国大陆人口是城镇中的常住人口。在这 7 亿人口中，还包括近 2 亿的农民工群体，虽然他们中的许多人已经在城镇中生活工作了许多年，他们的家庭也可能已经长期生活在城市之中，但他们还只是统计学意义上的城镇常住人口，在实际身份上并没有发生根本性的改变。快速城镇化在一定程度上是以在中国城市中形成新的二元结构为代价的，而自 20 世纪 50 年代开始实行的户籍制度就很自然地被视为造成这种社会割裂的最大的制度性根源，户籍制度改革也就成为政府近年来一直大力推动的社会改革之一。

我国中央政府已经明确提出，要通过四大战略重点促进城镇化健康发展，具体来说，包括有序推进农业转移人口市民化，优化城市化布局和形态，提高城市可持续发展能力，推动城乡发展一体化^②。其中，统筹推进户籍改革和公共服务均等化则是有序推进农业转移人口市民化的一个重要的突破口，在我国城镇化战略中具有十分重要的作用。

一、理性认识户籍制度的历史作用和改革经验

户籍制度对城市化进程的扭曲已经得到很多的关注和反思，而户籍制度曾对城市管理发挥过一定的积极功能也应当得到肯定^③。中国现行的户籍制度最初只是一种人口的登记管理制度，用以识别公民的身份、亲属关系、法定住址等。随着中国社会经济的发展和变迁，它逐渐被赋予了很多新的功能，发展成为一种身份甄别机制，成为政府实行的公共产品和公共服务（教育、医疗、就业、社会保障等）差别性分配的制度载体。

改革开放以后，户籍对于人口机械流动的限制有所放松，城乡、城城之间的人口流动变得相当普遍，形成古今中外史无前例的人口大流动。如果说由内地农村流动到城市和沿海地区的数亿农民为中国经济增长提供了潜在的充足的劳动力资源，那么在一定意义上城乡二元体制以及由此产生的非正规就业等现象是中国经济得以迅速发展的制度性安排，也是中国人口红利得以充分实现的关键因素之一。实现人口红利的人口学前提条件首先是要有充足的年轻劳动力资源，同时这些劳动力必须能够充分就业。正是因为如此巨量的进城农村劳动力被排斥在城市福利和保障体制之外，否则中国城市的工业的发展不可能那么廉价，中国的产品也不可能以那么低的价格销售到世界各地，中国也不可能在短期内成为世界工厂。同时，我们也应当看到，基于户籍制度的这种城市新二元体制也为城市政府调控人口与社会经济发展特别是城市公共服务资源的供求关系提供了一种政策工具。因此，从整体结果来看，我们应当充分肯定户籍制度在中国社会发展特别是过去 30 多年间经济持续增长过程中所发挥的积极的作用，当然我们同时也应该清楚这个作用的发挥是以剥夺农民、剥夺农民工社会权利和社会福

① 数据来源 《中华人民共和国 2012 年国民经济和社会发展统计公报》。

利为代价的。

在这样一种制度安排下,城市与农村、不同城市的公民之间的权利与福利是不平等的,主要表现为人权、财产权和公共服务三大不平等^[3]。“农业户口”和“非农业户口”的区别,不仅从地域上划分了“城里人”和“乡下人”,更重要的是不同户口类型公民对应的经济待遇和福利制度也由此确定^[4]。同时,以户籍制度为基础的城市内部的新二元体制将外来人口排斥在城市主流社会之外,导致了产生新的社会不平等。外来人口虽然同样为城市建设和现代经济的发展作出了贡献,是城市社会的重要组成部分,但未能公平地分享城市发展的成果,得不到城市户籍人口同样的待遇,成为生活在城市中的弱势人群和边缘人群。

自 20 世纪 80 年代中期以来,全国许多地区都开展了户籍制度的改革,积累了一些经验,取得了一定的成绩和突破。考察已有的这些对于户籍制度的改革,可以发现,综合起来,这些改革基本上是沿着两种模式前行的。

第一种模式是打破农业、非农业户口管理的二元结构,统一城乡户口登记管理,统一以“居民户口”取代“农业”、“非农业”户口,给予居民以基本一致的权利和福利。我国先后已有河北、辽宁、四川等十多个省、市、自治区相继出台了此种改革措施。这一路径基本上是遵照城乡一体公共服务均等化的思路来实行的。

第二种模式是准入机制,即对城市流动人口实行有选择的准入,各地根据自身情况和发展目标设置一定的准入门槛,把具有合法固定住所、稳定的职业或生活来源作为在当地落户的条件,有选择性地引进所需人才,以应对本地劳动力的供求矛盾,提高本地劳动力的整体质量,促进城市社会经济的稳定与和谐发展。这是大多数人口流入地区的地方政府所采取的改革路径。它一方面可以解决流入地当地劳动力资源的不足,另一方面又可以较为灵活地平衡本地人口和外来人口对公共服务资源的供求,具有较好的优势。

“统一城乡户口登记”和“准入制”的户籍改革模式都体现了公平原则的逐步兑现,是符合当时中国城市发展状况的现实选择。但是,这两种改革模式都存在相当的局限性。它们仍旧是一种捆绑式的改革方法,其改革逻辑仍旧是先取得户籍身份,再享有权利,是在保持现有户籍制度所覆盖的各种福利的基础上扩大能够享受这些福利的人群范围,而并没有真正解决户籍制度改革的根本问题,即如何剥离附着于户籍制度上的福利与权利,推动户籍制度回归最基本的人口信息登记功能。此外,统一居民户口的改革模式对城市社会承载力要求较高,一些城市的改革由于没充分考虑自身承载能力,在类似“大跃进”的改革道路上造成了教育资源紧张、社会保障压力激增、交通拥挤等社会问题,从而最终以失败告终。而“准入制”的排斥功能非常突出,具有明显的调节人口流入结构的目的。近年来,北京、上海、深圳等城市推行了居住证形式的户籍改革措施,持有不同类型居住证的居民享有不同的权利和福利。居住证制度尝试淡化户籍与福利的联系,类似于一种剥离式的户籍改革制度,是借鉴发达国家“绿卡”制度进行的积极尝试,为户籍改革积累了有益的经验,但在受众的普惠性上仍有所欠缺,而且在实际操作中,统筹范围往往至多只能达到省一级层面,跨省的自由迁移仍然具有较多的困难。

因此,有必要重新认识户籍改革的目标,探究一种新的制度载体,以确保我国政府可以平稳有序地推进户籍制度改革。而基于此目的本文所研究的积分权益制正是这样一种新的制度设计,可以满足平稳有序推进改革的目的。

二、户籍改革应具有阶段性的多重目标

前面已经说过，户籍改革的最终目标是使户籍制度回归到最基本的人口信息登记功能，实现公民的自由迁徙和公民身份以及基本福利的平等化。但在实现最终目标前，需要从中国发展现状出发，厘清阶段性目标，以求改革措施与目标保持内在一致性。从现阶段来讲，户籍改革应至少具有以下三重目标。

1. 剥离相关福利，促进社会公平

中国社会经济持续稳定的发展需要最大限度地降低社会不公平，构建和谐平等的发展环境。为此户籍改革被赋予了极大的期待，人们希望通过户籍改革来促进公民身份的平等化，化解城乡二元体制和城市新二元体制。

但需要指出的是，仅仅通过户籍改革来达到社会公平是不现实的。随着户籍改革的不断推进，附着在户籍之上的错综复杂的利益格局不断暴露，近年来一些以关注民生为出发点的公共政策进一步提高了户籍的“含金量”，和户籍改革淡化与福利相连的目标取向相背离。因此，单纯改革甚至取消户籍制度，而不跟进其他福利制度的改革，反而可能产生新的不公平的制度性屏障。此外，城乡、区域间的发展不均衡是客观存在的，不同地区所能提供的公共产品与公共服务的差异性也是不可避免的，这种不平等并不会随户籍制度改革而消除。

2. 引导人口合理分布，推进新型城市化

户籍改革应为人口的自由流动创造一种制度环境，从而能够引导流动人口有序流动，积极稳妥地推进以人为核心的新型城市化进程。我国政府已经明确了户籍改革按照城市分类推进的基本原则，全面放开小城镇落户限制，有序放开中小城市落户限制^①，改革最大的难点仍然在大城市和特大城市。从改革的现状来看，小城镇或小城市对户籍改革的态度最为积极，改革也相对最为彻底；一些中等城市也不同程度地降低了入户门槛，而大城市仍以采取控制性的改革措施为主。但就改革效果来看，人口流动的主要目的地还是中等城市以上规模的城市。也就是说，城市规模越大，流动人口的进入意愿越强，而户籍改革措施越倾向于紧缩和控制，其深层次原因是由于不同规模城市户籍的“含金量”不同。随着城市规模的提高，政府所能提供的公共产品越充裕，公共服务越完善，就业和其他发展机会越多，对流动人口的吸引力也就越大。

同时，我们也已经看到，由于大城市生活成本高等原因，大量的流动人口所诉求的并不一定是在大城市中“落户”，而是希望能够最大限度地利用大城市所能提供的发展机会，实现个人和家庭发展的福利最大化。务实的户籍改革措施应该引导流动人口在城乡、城市之间合理分布，选择合适自身发展的区域永久居住。

3. 实现权益相伴的自由流动，促进建成统一劳动力市场

统一、高效的劳动力市场是我国应对社会转型时期所面临的经济结构、人口结构等各方面变化的有效途径，也是促进平等就业与公平分享改革发展成果的迫切要求。在现行户籍制度存在的前提下，非农产业的劳动力需求（通常发生在城市和沿海地区）与劳动力供给（存在于农村和中西部地区）在地理上被割裂了，劳动力供给对需求的反应要缓慢很多，常常导致特定地区劳动力市场的大起大落^②。户籍改革应在最大程度上保证人口不以权益缺失为代价的自由流动，促进统一、高效的劳动力市场的建成。

目前，人口在区域间的机械性的自由流动已基本实现，但在现行户籍制度和福利分配机制下，这种流动是以牺牲迁移人口的部分利益为代价的。同时，目前的各种户籍改革措施主要还是让外来的农

村人口转化为流入地的市民,是以这些外来人口成为市民以后不再迁移为假设的。但由于没有相应的社会保障等制度改革的配套,转化为流入地市民的外来人口又被固定在流入地,而不能继续自由地迁移到其他城市或地区。也就是说,目前的户籍改革可能解决了农村人口转变成一个具体的城镇市民的问题,但没有解决真正意义上的人口自由流动问题。劳动力的自由流动不仅有利于经济健康发展,也会有效降低社会风险。在中国产业结构不断升级、区域经济格局不断变化的过程中,通过户籍制度改革将流动人口固定在某一城镇,可能会带来诸多社会风险,造成新的公共安全隐患。2009 年世界金融危机时,各界都非常担心危机会造成整个中国出口企业不景气,导致大量农民工失业,引发社会不安定。但结果却并未发生较大问题,大量农民工返乡,在农村依然可以劳作生存或者在当地找到其他的生存和发展机会^[4]。

户籍改革措施要尽量与总体的改革目标保持内在一致,但由于我国社会经济发展现状的限制,改革的多重目标的达成存在优先顺序,需逐渐过渡。总的来讲,户籍改革需坚持渐进式改革思路,改革路径应由选择型逐渐走向普惠型,改革的政策取向应是淡化户籍制度与社会公共产品分配的联系,采取剥离式改革模式。从实际改革路径来看,户籍改革是要从“完全的控制体制”回归到最初的“登记体制”,中间要经历很长的过渡期,而过渡期内则仍需要从“选择型制度”过渡到“普惠型制度”^[5]。计划经济时代的城乡二元管理完全基于户籍“身份”来分配权力和福利;在过渡时期,则是要逐步放开户籍作为福利分配载体的控制权限,具体来讲,要根据社会经济发展情况,在过渡期内由“选择型制度”转向“普惠型制度”,即政策实施对象由“选择性的人才”扩大至“所有流动人口”;最终,户籍制度要回归到登记体制,即根据居住地登记,仅履行最初的人口管理职能,不再作为福利和权利的分配载体。

三、积分权益制:兼顾多重目标的普惠型制度选择

30 多年的户籍改革实践为深化下一步改革奠定了基础。在改革的探索过程中,逐步明确了淡化户籍制度与附着权益联系的剥离式改革取向。同时,目前我国社会经济发展和人口迁移流动都已经发展到一个新阶段,无论是和谐社会的构建还是中国经济的持续发展,都迫切需要推进户籍制度改革,“选择型”的户籍制度改革措施已无法满足人们的需求,亟须推行一种受众面更广、灵活性更强的“普惠型”制度设计。积分权益制成为一种明智的选择。

积分权益制是基于“权利与义务对等”的原则,即外来人口按照其对流入地城镇的贡献而取得相应的权利与福利。具体地说,就是在目前各地实施的居住证管理的基础上,对外来人口在流入地按照连续工作年限、文化程度、技能水平、就业类型、经济贡献、遵纪守法等情况进行积分登记;城市政府根据当地人才需求和城市承载力,确定对应于各积分等级的公共服务和社会福利;外来人口在达到一定积分后可以获得流入地城镇的户籍。

积分权益制并非是一种准入性、捆绑式的户籍改革制度,而是一种剥离式改革,其目的并非通过积分决定哪些人可以获得户籍,而是将积分作为分配城市公共福利和公共产品的基础。当然,获得户籍也是权益的一种类型。

广东省是我国第一个在全省主要城镇实施积分权益制的省份,这一改革取得了一定成效,也存在诸多有待完善的地方,其实践经验为其他城市深化户籍改革提供了借鉴意义。目前,整个广东省出台的积分指标体系是以省统一指标及各市自定指标两部分构成,省统一指标全省互认、流通而后接续。

通过整理广东省典型城市积分入户制办法可以对积分权益制有一个更清晰的认识^①（见表 1）。需要说明的是，虽然广东省积分入户制办法以入户为指导方向，但在未达到入户积分标准前，仍可根据积分累积享受相应的福利和权利。

表 1 广东四市积分制入户办法比较

地区	大城市				中小城市			
	广州		深圳		中山		珠海	
相关法规	《广州市农民工及非本市十城区居民户口的城镇户籍人员积分制办法（试行）》		《深圳市外来务工人员积分入户试行办法》		《中山市流动人员积分制管理暂行规定》		《珠海市外来务工人员积分制入户实施办法》	
适用对象	已在广州市就业的非本市城镇户籍外来人员及农民工（违反计划生育政策、有犯罪记录、未办理广东省居住证（增城、从化市户籍人员除外）、未缴纳社会保险、未签订一年期及以上劳动合同人员除外）。		已办理深圳市居住证、纳入深圳市就业登记且缴纳社会保险的外来务工人员。		本人的户籍不在中山市，但在中山市连续居住或工作一年以上（含一年）的人员。		与珠海市用人单位签订劳动合同，且已办理《广东省居住证》或《暂住证》、纳入就业登记、缴纳社会保险、身体健康、无严重犯罪记录和无违法生育记录的人员。	
积分分类及占比	基本分	42.2%	基本要求	2.8%	基础分	56.7%	基本要求	32.8%
	导向分	7.2%	个人素质	69.8%	附加分	43.3%	个人素质	43.8%
	附加分	50.6%	居住情况	8.4%	扣减分		奖励加分	21.7%
			参保情况	14.0%			计划生育	1.8%
积分指标及前五位指标			奖励加分	5.0%			违法指标	
	基本分包括年龄、文化程度及技能、社会保险住房；导向分包括专业或工种、重点发展行业、政策导向区域；附加分包括毕业院校、和谐劳动关系、社会服务、表彰奖励、投资纳税共三大类 ¹² 项指标。指标前五位分别为表彰奖励、文化程度及技能、社会保险、社会服务、有产权住房。		包括年龄、身体状况、居住证情况、文化程度、技能、社会保险等 18 项指标。指标前五位分别为表彰荣誉、文化程度、职业资格（专业技术职称）、发明创造、技能竞赛、养老保险年限。		包括个人素质、参保情况和居住情况、基本情况、急需人才、专利创新、表彰奖励、社会贡献、投资纳税等 13 项指标。指标前五位分别为学历水平、技能水平、急需人才、奖励荣誉、慈善公益。		包括签订并履行劳动合同年限、社会保险缴费年限、居住情况、持有居住证、技能竞赛、表彰荣誉、社会服务、卫生防疫等等 16 项指标。指标前五位依次为社会保险缴费年限、职业资格或专业技术职称、文化程度、表彰荣誉、个人基本情况。	
申请门槛	原则上积满 85 分可提出入户申请。		原则上积满 60 分即可提出申请		未规定		原则上积满 80 分可申请入户	
积分福利制牵头人	广州市发展改革部门负责广州市积分制入户办法的组织实施，统筹协调各部门积分入户工作。		深圳市发展改革委员会负责指导外来务工人员积分政策的实施、协调、监督、检查外来务工人员积分入户工作。		中山市流动人口管理办公室负责具体实施流动人员积分制管理工作。			

从实际效果来看，上述广东四市在实施了积分入户办法以后，真正据此申请城市户籍者与庞大的外来人口相比并不很多，而最终获得城市户籍的则更少（以 2011 年为例，见表 2）。即使如此，积分制作为对外来人口提供公共服务的基础性制度还是取得了较好的社会反响。

上海市在总结国内外多种积分管理方法的基础上，特别是总结了自 2002 年以来实行的各类居住证管理模式，于 2013 年 7 月 1 日开始实施新的《上海市居住证积分管理试行办法》^②，该办法通过积分权益制将现行的临时类、就业类、人才类等居住证整合为一个综合体系，打通各类居住证之间的屏障，由过去按条件分类（条件管理）向按积分分类转变，对持证人进行“积分管理”。外来人口在上海按照积分的多少享受不同程度的公共福利，包括子女就学和高考。该办法将更好地保障境内来沪

① 积分入户制可视为积分权益制的有机组成部分，积分入户制的指标及成效在量化上更为直观。

人员的合法权益, 规范上海人口服务管理, 提高政府服务水平, 促进上海经济、社会、环境、资源协调发展, 受到了广泛关注和较高的期待。

表 2 广东通过积分制入户成效

城市	内容
广州	广州市 2011 年积分入户人员只有 3000 个名额。2011 年 7 月 31 日, 广州公布了首批 1000 名积分制入户的外来务工人员名单。而此次公布的 1000 人名单中, 最高 314 分, 最低也有 130 分。
深圳	2010 年积分入户的指标任务只有 4600 个, 2011 年积分入户分值: 100 分, 7569 名申报人员达到此分值。
中山	2011 年 6 月中山市已有 4625 名流动人员及其家属通过积分制入户, 9210 名流动人员子女通过积分制入读公办学校。其中, 2011 年共受理提出积分入学申请 6888 人次, 申请人数与指标数之比为 1.15:1; 提出积分入户申请 3960 人次, 申请人数与指标数之比约为 1.32:1, 积分入学比例 1.4:1; 获入读公办学校资格 4892 名, 积分入户资格 2486 名。
珠海	2011 年指标 2800 人, 1433 人成功落户。一是年轻人居多, “80 后” 占 47.8%; 二是学历相对较高, 大专以上及高中学历达 93.2%; 三是符合本市大力吸引技能人才的政策导向, 持有中级以上职业资格人员占 39.3%; 四是在本市持有居住证 (暂住证) 时间较长, 居住 5 年以上的人员达 43.1%; 五是申请落户在用人单位和自有住房的占 81.6%。

四、总结与讨论

由于外来人口的弱势地位, 在推进新型城镇化的过程中重点关注外来人口的权益, 是实现社会公平的重要原则, 也是近年来社会政策领域大量学术研究的重点所在。公共服务均等化是一个长期的发展目标, 在实现这一目标的过程中必须兼顾各种人口群体的利益, 合理配置公共资源。也就是说, 在维护外来流动人口公平分享城市社会经济发展成果的权益的同时, 不应当也没有必要以压缩城市居民的既得利益为代价, 只要这种利益是合法合理的。城镇原有居民对外来人口的排斥在很大程度上是担心自身利益被稀释, 也就是担心外来人口权利的获得来自于城市原来居民的利益让渡, 这种担心如果不能很好地疏解, 有可能导致本地与外来人口这两大人口群体之间的利益冲突, 成为城市和谐发展新的隐性风险。设计与户籍改革有关的公共政策应当非常慎重, 尽可能将我们有限的社会资源分配得更加合理, 配置得更加高效, 最大程度地避免这两大人口群体之间为各自的利益发生矛盾。社会政策应当能够做到这一点。

从一定程度来讲, 过去的户籍改革的立足点存在着如下一些问题。

一是过分关注了户籍制度本身的改革。从 20 世纪 50 年代建立之初, 户籍制度就被赋予了本不应该由它承担的许多政治、社会和经济功能, 这些功能在发展过程中又不断地被强化和放大, 使得以人口管理制度形式存在的户籍制度逐渐演变成为与户口性质和登记地相挂钩的权利界定和利益分配制度。在这样的改革模式下, 户籍制度依旧是政府作为统筹协调公共财政和公共服务能力、城市经济发展的动力、环境资源承载力和社会公平公正等各种关系的制度工具。因此, 单纯强调户籍制度本身而不把重点放在加载在户籍上的各种社会福利和权利的改革是难以发挥作用的, 也无法达到社会公平。

二是过分强调了农民转化成城市居民的改革。户籍改革的重要目标之一是建立统一的劳动力市场, 使人口和劳动力能够自由流动, 而并非必须要通过户籍改革将农民转变为城市居民, 并固定在某一个城市之中。

好的户籍制度改革, 不是改革户籍制度本身, 而是改革附加在户籍制度上的其他社会福利和相关政策。当户籍的含金量越来越低, 户籍制度逐渐重新回归到初始的人口登记作用, 那么, 户籍制度本身并不一定需要根本性的改革。同理, 户籍改革的成功绝非单纯的改革户籍制度本身, 同时要依赖于各项社会政策配套改革的推动实施, 若能在调整社会政策的过程中找到新的福利载体也可以视为一种

户籍制度改革的成功。因此，试图在短期内从根本上破解户籍制度之困是十分艰难的。中国的户籍制度的历史变迁决定了户籍改革需要以渐进式思路推进，必须按照“承认差异，梯度推进”的原则来逐步开展。

积分权益制正是这样一种新的制度设计，可以平稳有序地推进户籍改革。其基本理念是以社会管理规范化和基本公共服务均等化为目标的流动人口管理制度，是与户籍改革的多重目标保持内在一致性的普惠型制度设计，充分体现了“渐进式、剥离式”的户籍制度改革模式及流动人口基本公共服务“普惠制”的发展趋势。这一制度创新面向所有流动人口，而不是如以往的户籍改革那样仅仅面向所谓的人才。

严格地讲，积分制并没有破除城市中的新二元结构，它是在承认城市原有人口的既得权益的基础上，为外来人口融入当地社会提供了一个政策通道。或者说积分权益制试图在维持现有户籍居民的规模及福利水平基本不变的前提下增加和改善对积分持有者的公共资源与福利的供给水平，从而在制度层面上打破了以户口为标准来分配城市公共产品和公共福利的惯例，为公共福利分配提供了新的载体。剥离了附着在户籍之上的就业、教育、社会保障等公共服务，降低了城市户口的“含金量”，是一种绕过户口的户籍改革模式，也是一种类似双轨制的改革模式。

从实际操作层面来讲，积分权益制与现有其他户籍改革模式相比，具有诸多优势。一是具有较强的操作性，由于居住证管理已经在许多大城市实施多年，积分制的实行不需要建设全新的管理基础设施；二是政策灵活度高，可以在整体积分权益制制度框架不变的前提下，灵活地根据城市经济社会发展的需要和可能，动态调整对应积分指标的权重和享有的权利和福利，从而达到政策引导外来人口有序流动的效果；三是透明度高、规范导向性强，让外来人员清楚积分指标体系和自身积分情况、当前居住证类别和可以达到的预期，并根据个人的基本状况按照积分制的导向提高自身素质，从“被动接受管理”转向“主动参与管理”；四是使流动人口可以在城乡、城城之间灵活进退，根据积分实现自己的福利需求而不必要获得户籍，从而有利于流动人口保护合理权益，可以根据自身情况在区域之间作出理性的迁移选择。

就目前积分权益制实施现状来看，还有很大的完善空间，主要在以下几方面：一是积分指标框架、各指标的权重有待完善。目前积分指标的确定主要采用专家咨询方法，应当逐渐扩大所有利益相关群体的参与，使之形成广泛的社会共识；二是实施过程中资料审核较为复杂，积分权益制涉及计分项目众多，几乎每项均需流动人口提供相应的证明资料。可以逐渐通过跨地区的个人诚信系统的建设简化对外来人口申请者获取各种证明材料的成本；三是职能部门沟通有待加强，积分权益制涉及面广，需要职能部门间的有效配合，而我国长期以来形成了政府部门管理功能分割、部门间缺乏协调合作的机制和意愿，降低了积分权益制效率；四是需要加强其他与民生有关的社会管理机制的配套改革。积分权益制主要还是一种基础性的载体，更加公平和高效的社会发展还是要依赖其他社会保障和福利制度的改革。只有当劳动就业、老年福利、医疗健康、教育等社会政策和保障项目不再与户籍挂钩时，积分权益制也就可能完成其历史使命了。

此外，对比广东省积分权益制办法与上海居住证管理办法，可以发现，积分权益制仍是不同省份间“各行其是”的格局，未能打通省际间自由流动的隔阂。在放开中小城镇户籍的同时，积分权益制可以在更大的范围内进一步改善、推进，而这需要中央及城市政府的共同努力，使人口在省际间的不以福利缺失为代价的自由流动成为现实，农村转移人口的市民化能够有序开展，新型城镇化成为中国未来社会经济发展的有力引擎。

参考文献:

- [1] 促进城镇化健康发展四大战略重点 [EB/OL]. [http: //finance. china. com. cn/roll/20130628/1592297..shtml](http://finance.china.com.cn/roll/20130628/1592297.shtml), 2013-06-28.
- [2] 陆益龙. 户籍: 一种对中国城市化制度性的扭曲 [J]. 探索与争鸣, 2012, (12).
- [3] 秦晖. 户籍制度背后是三大不平等 [EB/OL]. [http: //money. 163. com/13/0130/10/8MFADN1D00254T57. html](http://money.163.com/13/0130/10/8MFADN1D00254T57.html), 2013-01-30.
- [4] 余佳, 丁金宏. 中国户籍制度的政策效应、改革取向与步骤选择 [J]. 华东师范大学学报 (哲学社会科学版), 2010, (4).
- [5] 户籍改革将分类推进: 小城镇落户限制拟全面放开 [EB/OL]. [http: //www. zj. xinhuanet. com/newscenter/rb/2013-04/13/c_115377336. htm](http://www.zj.xinhuanet.com/newscenter/rb/2013-04/13/c_115377336.htm), 2013-04-13.
- [6] 蔡昉. 劳动力的供与求为啥“合不上拍” [N]. 中国经济导报, 2009-11-21.
- [7] 彭希哲. 中国未来发展的四个关键性人口问题 [J]. 探索与争鸣, 2012, (5).
- [8] 郭秀云. 从“选择制”到“普惠制”——城市户籍改革政策取向与路径探析 [J]. 社会科学, 2010, (3).
- [9] 《上海市居住证积分管理试行办法》 [EB/OL]. [http: //www. shanghai. gov. cn/shanghai/node2314/node2319/node12344/u26ai36130. html](http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node12344/u26ai36130.html), 2013-06-19.

[责任编辑 方 志]