

居住证管理在我国大城市人口管理中作用的探讨

孔繁荣

(湖北第二师范学院, 湖北 武汉 430205)

摘要: 在市场经济关于劳动要素自由流动的内在要求下, 对流动人口实行居住证管理既是我国户籍制度的一项重大进步, 也是现阶段我国大城市的一种现实选择。但居住证的功能应符合我国经济不断发展和社会不断进步的需要。

关键词: 居住证; 管理; 户籍制度; 大城市

中图分类号: D631.42 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2008)01-0043-04

The Role of Residence Permit Management in Population Management of China's Metropolis

KONG Farrong

(Hubei University of Education, Wuhan Hubei, China, 430205)

Abstract: According to the inherent requirement of free movement of labor factors, the implementation of residence permit management of floating population represented both a great stride in China's Hukou System and the realistic choice for the metropolis under current situation. However, the functions of residence permit should meet the demand of China's fast developing economy and society.

Keywords: residence permit; management; hukou system; metropolis

一、居住证管理对人才到对所有流动人口进行管理是户籍制度的一项重大进步

从 20 世纪 90 年代末期开始, 北京、上海、成都、温州等十余个大、中城市以及广东等省份相继推行了“人才居住证”管理制度。在北京, 约有 4.7 万人持有相当于“人才绿卡”的“人才居住证”, 有 3.5 万余人办理了“北京市工作居住证”, 1.2 万余人办理外埠人才引进手续。在上海, 从 2002 年开始实行到 2003 年 6 月, 在仅仅一年半时间内, 上海通过办理“引进人才居住证”引进 2 万多名境内外人才。其中, 学历在本科以上的占 71%, 硕士、博士占 11%; 近 80% 的引进人才年龄不到 35 岁。

从 2004 年 10 月 1 日起, 上海在人才居住证的基础上, 对所有来沪人员试行居住证制度。借鉴上海经验, 《成都市居住证管理暂行规定》也于 2005 年 2 月 1 日起施行。

从名称上看, 上海、成都发放的“居住证”仅比“人才居住证”少两个字, 但在内涵和范围等许多方面都有很大差异。

收稿日期: 2007-01-12

作者简介: 孔繁荣 (1966-), 男, 湖北荆门人, 湖北第二师范学院经济管理系教师, 中南财经政法大学博士研究生, 主要研究宏观经济问题。

在发放对象上，范围扩大了很多，从“人才”扩大到“平民”。“人才居住证”一般门槛较高，如深圳申领“人才居住证”的条件是：1. 具有高级专业技术资格；2. 具有高级技师技术等级；3. 具有硕士研究生以上学历。北京申领“人才居住证”的条件是：具有两年以上工作经历并取得学士（含学士）以上学位的人才；具有中级（含中级）以上专业技术职称或相当资格、资质的人才；对首都经济和社会发展作出突出贡献及特殊领域、特殊行业的紧缺急需人才。但“居住证”的适用对象不再仅仅针对过去的“引进人才”，而是更广泛地发放到非本地户籍的外来人员，所有在当地具有稳定职业和稳定住所的外来人员均可提出申领。

在享受待遇上，“居住证”待遇虽然不如“人才居住证”，但已从无到有，一般流动人口可以享受部分待遇。“人才居住证”除国家规定必须按户籍才能享有的一些待遇（如结婚登记）外，其他具有当地户籍的人员能享受的待遇基本上都能享受。如上海市正在试行的居住证待遇包括：参加综合保险或者其他社会保险；按市民待遇让子女享受义务教育；按规定参加本市专业技术职务的任职资格评定或考试、职业资格考试、职业资格登记；按规定参加各类非学历教育、职业技能培训和国家职业资格鉴定；免费享受国家规定的基本项目的计划生育技术服务，随行的16周岁以下子女可享受本市计划免疫等传染病防治服务；参加本市劳动模范、“三八”红旗手等的评选，等等。

“人才居住证”制度的实施，其深层次原因是各地从地方利益出发，为发展当地社会经济而采取的一种争夺人才的策略。“不迁户籍、不转关系、不唯国籍、不论身份”等“绿色通道”措施本质上就是绕过户籍、国籍、档案等人才流通障碍的变通手段。而“居住证”制度的实施，则从原来的以带等级观念的管理为主逐步转到以人性化服务为主上来，强化了社会的平等，体现了中央提倡的科学发展观和建立和谐社会的精神，是一种社会进步的举措。

二、目前大城市实行居住证制度是一种现实的选择

笔者认为，在我国尚无法全面放开户籍制度、暂住证功能弱化，以及对流动人口提供相应的管理和服务的条件下，居住证制度在大城市所有流动人口中推行具有一定的必然性和可能性。

（一）经济发展水平的巨大差异使我国全面放开户籍迁移的条件尚不成熟

由于户籍制度在相当大程度上限制了人口流动，维持了城乡二元结构的巨大差异，因此近年来户籍制度成为许多人士的矛头指向。是否要全面放开户籍迁移，是各方争执的焦点问题之一。

实质上，户籍制度只是表象，其深层次原因是隐藏在户籍背后的福利制度。户籍制度的根本目的是了解和掌握社会人口状况，进而对人口进行有效的管理。

从世界范围来看，与我国户籍制度不同的是，目前世界上有70多个国家实行事后迁移制度，即先迁徙，再登记，迁移不受人为因素的限制。但实行这种制度的国家，一般来说他们的地区、城乡差别不大，社会富裕程度较为均衡，居民生活状态较为稳定。如实行自由迁移的美国，2000年人均收入最高的康涅狄格州（人均41446美元），其人均收入只是最低的密西西比州（人均20920美元）的2倍左右；而按地区来分，最高的新英格兰地区（人均36195美元），人均收入只有最低的东南地区（人均26245美元）的1.4倍^①。

而我国目前地区之间的差距是惊人的。来自国家统计局的数据显示，我国城乡居民收入比（城镇人均可支配收入与农村人均纯收入之比），2001年为2.90:1，2002年为3.11:1，2003年继续扩大到3.23:1，2004年已是4:1；而2005年则略有下降，但仍为3.22:1。根据社会科学院经济研究所数年跟踪做出的一份全国性调查报告，如果把非货币因素考虑进去，估计城乡收入差距可能要达到4~5倍，甚至是6倍，中国的城乡收入差距世界最高。按地区分，最高的上海和最低的云南，收入差距比值超过7倍。经济水平的巨大差异造成其他方面如社会保障、教育、医疗

^① 中国社会科学院，《中国现代化报告2004》。

和其他基础设施建设的差距同样很大。特别是社会保障,在许多地区甚至连基本的社会保障都没有建立的情况下,一些发达地区的社会保障水平就已经达到或超过落后地区家庭就业收入水平。如2005年广州最低家庭生活保障金为330元,超过了许多贫困地区的同时期家庭就业收入。因此,如果目前全面放开户籍迁移,人口大量涌入大城市特别是北京、上海、广州等特大城市,从而造成这些地方社会秩序无序的状况是可以想象的。如2003年8月,河南郑州市入户政策完全放开,允许外地人员以“投亲靠友”等方式办理户口,结果一年内就新增入户人口15万人,人口急增带来的城市压力使得这项政策不得不叫停^[1]。

笔者认为,在目前市场经济体制逐步完善的状况下,尽管户籍对人们的就业还有一定的限制作用,但已经不是主要因素。户籍制度中要解决的根本问题是待遇的平等问题,这不能通过让人口大量流入大城市来解决,而只能通过消除地区之间的差距,或通过国家对落后地区的财政转移支付来解决。那种认为要保证人的基本权利,让人口无条件地自由流动,而不考虑中国的历史和现在状况的观点,是一种似是而非的观点。

(二) 基于刚性管理的暂住证管理制度的功能正逐渐弱化

暂住证制度始于20世纪80年代,它对暂住人口的管理起到了积极的作用,特别是在一定时期内对暂住人口信息的收集、社会治安管理和流动人口劳动管理等方面起到了重要的平台作用。但应该看到,它的效用主要还是基于收容遣送办法等带有强制性质的管理措施上,具有浓郁的刚性控制色彩。

2003年,以孙志刚事件为导火线,收容遣送办法被废止,《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》出台,暂住证由于乱收费、乱查证等问题也同时成为被攻击对象,废止暂住证的呼声日益高涨。2003年7月,沈阳市在全国率先取消暂住证,改为免费申报暂住登记制度。此后,武汉等城市也相继取消了暂住证制度。但到目前为止,公安部并未明令取消暂住证制度,从法律角度看,沈阳和武汉等地的做法是与国家规定不相符的,在严格意义上不具有合理性。尽管如此,即使不取消,暂住证制度功能弱化的倾向也是显而易见的。由于警方对于未办暂住证的人员没有强制性管理措施,外来人员逃避办证的成本几乎为零,办证还需要交纳一定的费用,但获得的收益很低,因此办证的积极性就很小。如收容遣送办法取消后,2003年上海的暂住证办证率就比前一年下降20%左右。

(三) 对外来人口的控制、信息管理和服务需要有新的平台

从上文所述可知,过去控制人口的主要手段——户籍的作用已不大,另一种手段——暂住证的作用也在弱化。同时,和中央亲民的理念相适应,对外来人员带有歧视和强制管理倾向的其他手段也逐渐在消失。如2003年5月,北京市在实施《行政许可法》之前,对政府规章进行全面清理,其中《北京市外地来京人员务工管理规定》等一些规定被废止,而其他一些尚存的规定在实际生活中亦已失效。

在这种情况下,寻找新的外来人口管理手段就成为必然。一是仍然有必要掌握流动人口数量和具体情况,为城市发展规划和社会治安提供依据;二是虽然用市场化手段决定人口规模是大城市的发展方向,但一些特大城市仍然需要有效的控制人口的办法,如北京的电费比广州低一半,其他许多消费产品的价格也不高,一般生存很容易,所以用简单的经济手段来调控人口并不可行。笔者认为,覆盖所有外来人口的居住证就可以成为这种新的手段。

三、居住证的主要功能探讨

随着我国经济的发展和社会的进步,以及对外来人口管理的需要,目前居住证的主要功能至少应包括以下几个方面:

1. 服务功能。应逐步改变对外来人口的歧视态度,并给予相应的权利保障,体现便民的理念。如上海的居住证制度,在称呼上就把“外来人员”改成了“来沪人员”,去除了带有歧视意

味的“外来”两个字。同时，也提供了一些相应权利（“暂住证”则基本上没有什么待遇）。居住证可享受的待遇除涉及财政负担部分（如上海市家庭最低收入保障等）外，其他户籍人口能享受的待遇其都可以享受。虽然这些待遇只是局部的“准市民”待遇，而且基本上只有在上海有就业岗位的人员才可以享受，但毕竟在暂住证制度基础上迈进了一步，也使办证人员的积极性提高，有利于提高办证率。

2. 信息收集和统计功能。目前我国城市的经济增长、设施建设、社会事业发展等方面的规划基本上还是以户籍人口为基准，这使各项规划难免大失水准。以北京、上海为例，非本地户籍人口已占到1/3强，而且，由于外地工作、“一人多房”等原因，也出现了许多“人户分离”的情况。另外，由于流动人口犯罪比例相对较高，当地警方也需要掌握较详细的流动人口信息。所以，收集流动人口信息是非常必要的。

居住证可以设计成IC智能卡的形式，所有居住证登记信息（姓名、职业、住址等）在卡中均可以得到反映。在当地信息设施建设较完备的情况下，居住证卡中的内容可以扩展到包括纳税、交纳社会保险金、犯罪记录、信用记录等方面，从而真正形成一个人口信息平台和信息网络。如果还与政府、银行等机构联网，就可以实现整个信息化管理和服务。这样不但可以大大节省管理和统计成本，还可以在各个政府部门之间达到资源共享。

3. 人口管理和调控功能。目前大城市的流动人口管理，在管理证件上，存在“证出多门”的现象，如“劳动就业许可证”、“蓝印户口”、“暂住证”、“引进人才工作证”，分属劳动、公安、人事等不同部门，这些部门对不同的证和人群，又有不同的管理规定，从而引发不同程度的“证出多门”、管理交叉的现象，难以形成管理合力。

如果把这些证合并起来，化“多证”为居住证“一证”（暂住证属于国家管辖范畴，不能取消，但可以用居住证覆盖），就可以节省流动人口成本，提高行政办事效率。

同时，利用居住证，可以及时掌握流动人员纳税、社会保险金的交纳情况，对不给外来从业人员交纳社会保险金的用人单位，给予罚款或其他处罚，在保障外来从业人员应有权益的同时，也加大用人单位的用工成本，促进城市产业水平的提高。另一方面，对中低端就业岗位的招聘，要将当地和外地户籍人口一视同仁，逐步设立持证上岗制度，提高就业门槛。这样，通过就业规范管理、就业门槛限制等法律行政手段，以及高物价、高消费等市场手段，就可以逐步建立一种调节城市人口规模和人口素质、技能结构的软性控制的人口机制。

4. 身份证明功能。从国家层面看，身份证是我国公民身份的统一证明，它具有最高的法律效力。居住证实际上是一种临时户口，它在申领时必须以身份证为条件，效力低于身份证，只是证明持证人居住在当地的一种身份证明。另外，居住证与户籍不同的地方是，它不是一户一证，而是一人一证，并需要在居住地当地办理，属于居住地管理的范畴，是一种当事人在现居住地居住的证明。

四、居住证的未来演变趋势

应该看到，目前居住证管理虽然是我国大城市管理流动人口的一种现实选择，是户籍制度的一种进步。但笔者认为，和暂住证制度一样，居住证制度并不是户籍制度的最终归宿，而只是在我国逐步建立市场经济体制这样一个相当长时间内存在的过渡性制度，在城乡二元结构存在的情况下，具有局部性和改革的不彻底性。

笔者设想，在全国户籍迁移没有全部放开的情况下，居住证在大城市特别是在北京、上海、广州等特大城市仍然具有其存在的空间。从管理的阶段性目标来说，在条件成熟时，在保留户籍的情况下，对大城市本地的户籍人口也发放居住证，居住证基本上代替户口簿的功能，成为在该市居留、工作、享受市民待遇的合法凭证。拥有当地户籍，并不能成为无偿享受当地各项社会福利的唯一条件；而享受相应的市民待遇，应按照“权利和义务相对等”的原则（下转第42页）

应采用个案工作的手法,促其改变认识,理解和支持、配合政策的执行,主动退出低保。个别强行侵占者,可以采用法制手段强迫他们退出福利保护圈。

(二)合理的安排福利制度,引导或强制受助者的自救。如果没有细致周详的社会福利制度安排,没有工作伦理道德的严格约束,缺乏权利和责任、公平和效率的均衡状态,福利依赖难以避免。要警惕社会成员对福利的依赖,因而需要制定鼓励社会成员自助、自立和约束社会成员依赖福利的政策和制度,主张公民在履行义务的前提下,享受社会福利。可以推行强制学习和强制工作的措施。针对低保群体中有劳动能力的人开展与低保福利费挂钩的学习制度,规定享受低保福利的对象必须参加由政府及有关培训机构举办的各种学习和培训。让低保群体获得劳动技能,增强工作的伦理和义务教育,提升自己的工作信心,通过他助和自助方式,重新就业回归社会。将“授人以鱼”与“授人以渔”有机结合起来,从而达到完善城市居民最低生活保障制度的目的。对享受低保福利、有劳动能力的对象,当政府和机构提供与自己职业技能相关的工作机会时,必须接受这项工作,政府根据其收入状况与低保福利额度实行差额补偿的制度。对有劳动能力而不愿接受政府和机构提供的在其劳动能力范围内的就业岗位的低保群体不予提供低保费。主张用向社会提供劳动来获取收入,体现社会公平,既有助于促进低保群体放弃福利依赖观念,同时又提升低保劳动者的自尊。

(上接第46页)

进行,参照国际惯例,根据居住人在当地的居住时间、贡献大小来确定。这样,大城市的人口也才能彻底流动起来,成为“一湖活水”和“一湖好水”,从而激活人口活力。

从居住证的终极目标来看,居住证的发展可能有两种走向。一是最终消亡,人口管理采用加拿大式的管理模式,采取多种证件和多种方式证明公民的身份和居住地,没有一种专门用来管理人口的证件。二是还存在,还原为最原始的证件功能,居住证与福利完全脱离,“审批制”改为“登记制”,仅仅作为一种人口信息登记和统计的形式而存在。当然,到达这两种状况都需要相当长的时间,届时我国的地区经济、社会差别已经不大,户籍制度基本上和国际做法接轨,户口可以在全国范围内自由迁移,真正实现人口的自由流动。

参考文献:

- [1] 韩俊杰. 不能承受人口激增带来的压力——郑州“户籍新政”部分叫停. 中国青年报, 2004-09-15.

(三) 构筑社区社会资本,促进社区贫困者自救。社区资本包括社会资本、自然资本、人力资本、经济资本等方面。社会资本对于促进社区管理和社区经济发展有着关键的作用;经济资本可以创造地区性就业机会,增加可支配所得;人力资本可以保证贫困者获得技术和知识。福利国家的发展经验证明,侧重于个人的救助不仅没有能够使贫困群体脱离贫困状态,反而使很多家庭完全成为政府救济的依赖对象,而且相当多的贫困家庭还形成了祖孙数代依赖政府救助的代际传递现象^[9]。因此,改变穷人的社区社会资本,提供适当的机会和针对性、操作性强的学习内容,促进社区内的有效经济信息传递,在团体成员之间实行及时的奖惩机制以促进组织成员向有利于经济发展的目标积极前进,改善组织成员之间的信任关系,降低交易成本,促进社区的脱贫。

参考文献:

- [1] Campbell, A. and Yeung, S. Do You Need a Mission Statement? [M]. London: Economist Publication, 1990.
[2] 慈勤英, 王卓祺. 失业者的再就业选择——最低生活保障制度的微观分析 [J]. 社会学研究, 2006, (3).
[3] 卜长莉. 社会资本与社会和谐 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
[4] 周昌祥. 当前社会福利依赖与反福利依赖的社会工作介入研究 [J]. 华东理工大学学报, 2005, (2).
[5] 程胜利. 论专业社会工作在城市反贫困中的作用. 社会工作, 2004, (2).
[6] 文车, 张赛车. 社区资本与社区脱贫 [J]. 西北师范大学学报, 2006, (3).

[责任编辑 童玉芬]

[责任编辑 崔凤垣]