

各地密集推出新方案

我国户籍改革驶上快车道

2008年10月1日,浙江省嘉兴市的“农业户口”彻底退出历史舞台。从这一天起,嘉兴市建立按居住地登记户口的新型户籍管理制度、城乡统一的户口迁移制度和按居住地划分的人口统计制度,取消农业户口、非农业户口分类管理模式,全市城乡居民户口统一登记为“居民户口”。

10月12日,刚刚结束的中央十七届三中全会提出,我国总体上已进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。

作为城乡二元结构的突出表现形式,户籍制度改革走向何方,随着今年以来各地不断推出的户籍改革新举措,再次引起社会的广泛关注。

各地破冰举措迭出

嘉兴的户籍改革,是全国各地户籍改革的一个最新标本。

虽然近年来许多地方都进行了不同程度的户籍改革,但是,今年仍然可以称为“户籍改革推进年”,各地出台的改革举措更密集,改革的力度更大、层次更深。

1月1日起,云南省深化户籍制度改革,宣布取消“非农业人口”、“农业人口”的“二元制”户籍登记管理模式,实行“一元制”模式,统称为居民户。

为建设城乡统一劳动力市场,江西省今年也宣布,将探索取消农业和非农业户口划分,逐步建立以居住证管理为核心,以居住地登记户口为基本形式,以合法固定住所或稳定职业为准入条件,城乡统一流动的户籍管理制度。

山西省万荣县今年制定了《流动人口管理改革办法》,对辖区所有暂住人口实行常住化管理,废止《暂住证》,全部发放与当地居民相同的户口本。

前不久,湖南省出台《关于大力推进新型城市化的意见》规定,要加大户籍管理改革力度,在全省范围内建立户口一元化制度,取消附加在户口上的社会管理职能,促进城乡人口自由流动。

对于各地进行的户籍改革,社会广泛关注,也有不少人对此种改革的效果和意义表示怀疑。

“任何松动城乡二元体制的措施都有积极的意义,现在一些地方开始推进户籍改革,逐步取消至少是形式上的城乡身份区别,可以说是启动了户籍改革的第一步。”北京大学教授张千帆说。

同时,张千帆认为,目前的地方户籍改革,大都局限于取消形式上的户籍歧视,即户籍登记上体现的城乡不同身份,而实质上体现的城乡不同身份,而实质上的户籍歧视是指根据户籍身份产生的各种差别待遇,如社会福利、医疗保险、基础教育等,“实质歧视的取消显然还有待时日。”

8月1日,深圳在全市实施居住证制度,持有深圳“居住证”



开学第一天,学生们带着户口簿到学校核对身份。附加在户籍上的教育、社保等政策成为打破二元结构、户籍制度改革的巨大障碍。

的居民子女可在深圳接受义务教育,持有10年长期“居住证”的居民将被纳入社会保障体系。对于流动人口居全国城市之深的深圳来说,这一政策影响深远。

光改户籍意义不大

户籍改革之所以难,一个突出问题是多种社会福利待遇的不合理附加。

因此,许多专家认为,户籍改革的关键,是户改以后二元结构要改变。如果户籍改革与经济社会配套政策未能衔接好,其他方面还是二元的,仅户口改成一元的,没有实际意义。

在不久前举行的全国政协“统筹城乡发展,促进形成城乡经济社会发展一体化新格局”专题协商会上,全国政协社会和法制委员会副主任孙明山建议,中央和国务院有关部门,对社会保障、计划生育、义务教育,特别是农村土地承包和集体经济收益分配等与户籍制度改革相关的现行法律法规政策进行一次全面清理。

有专家提出,“户籍改革最核心的内容是打破城乡界限、地区界限和城市界限,把户籍制度中的人口流动信息登记职能与附加在户籍制度上的教育、经济福利等权利分开,确立户籍自愿流动登记制度。”目前应尽快建立身份证电子信息,以取代户籍的作用。

这次嘉兴的改革,能引起社会的关注,也因为它在这方面做了一定的突破,探索循序渐进地取消附加在户籍制度上的利益功能。

改革不能“一刀切”

随着各地户籍改革的陆续推行,人们对全国性的改革产生了期待:会有一个全国统一的时间表吗?对此,专家学者的意见比较接近,均认为制定全国统一的户改时间表不切实际,不应该全国“一刀切”。

孙明山认为,我国人口总量大,地区分布不均衡,加之城乡差距、地区差距扩大的趋势尚未扭转,在户口迁移政策以及其他相关政策的调整方面,既要确保基本政策的全国统一,又要兼顾各地的不同情况,特别是城市的综合承受能力,给地方一定的自主权。比如,对北京、上海、天津、广州、武汉等人口压力较大的特大城市,应允许其在一定时期内继续实行适度从紧的户口迁移政策,有计划、分步骤地满足群众的落户愿望,防止人口过度膨胀。对中小城市特别是中西部地区,则要适应加快发展的需要,进一步放宽户口迁移限制。具体的实施细则可由省级人民政府制定。还有专家指出,中国的发展很不平衡,各个城市的资源条件也参差不齐,因此,户籍改革应当允许各地有不同的模式和不同的探索,也应当有快有慢,不应该有统一的时间表。各个城市的资源、农村人口比例等情况有所不同,因而不应该规定硬性的时间表。但这也不表明户籍改革就可以遥遥无期、完全依靠各级政府自觉。中央层面还是应该有个大致的日程,至少要监督各地户籍改革不断取得满意的进程。

虽然硬性时间表的出台尚不现实,但是,三中全会也间接给我们指明了方向。三中全会把“农村经济体制更加健全,城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立”作为到2020年农村改革发展基本目标任务之一。我们有理由期待:作为城乡一元化的主要障碍的现行户籍制度,必然在此之前能够取得突破性的进展,得到实质性的改革。党的十七届三中全会提出,我国总体上已进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。这一论断,也为户籍改革指明了方向。

城乡不平衡现状仍将存在

与外界期望户籍制度有重大突破不同,国家统计局原局长李德水认为,我们不可能在一夜之间将这一鸿沟填平。户籍制度改革的呼声已有多年,但实际上进展与外界期待相差甚远。

全国政协社会和法制委员会副主任孙明山,曾经担任公安部党委委员、政治部主任,对户籍制度有着深入的研究。他指出,户籍制度改革本身并不复杂,但附加在户籍制度之上的相关社会利益分配格局却是复杂的。单靠统一城乡户口登记制度,并不能完全改变我国城乡二元经济结构的现实,我国城镇和农村经济社会发展不平衡的现状还将长期存在,与之相应的社会管理以及公共政策的差异也将长期存在。

在孙明山看来,改革户籍首

先需要逐步剥离现行附加在户籍制度上的社会管理和社会保障政策。他建议中央和国务院有关部门,对社会保障、计划生育、义务教育,特别是农村土地承包和集体经济收益分配等与户籍制度改革相关的现行法律法规政策进行一次全面清理,逐步剥离现行附加在户籍制度上的社会管理和社会保障政策。凡条件成熟的,抓紧调整相关政策,并按程序修订完善相关的法律法规。暂时不具备条件的,建议由有关主管部门研究提出适应户籍制度改革要求的过渡性政策措施。

我国从农村进入城市非农业就业的农民工规模巨大,他们是城市建设和城市经济发展的贡献者,有权利享受与城市居民同样的公共服务。如果这些群体长期感觉受到歧视,他们就会演变为城市稳定发展的破坏者,不利于社会稳定和治安稳定。

国家发改委副主任朱之鑫在曾明确表示,将加大大中城市户籍制度改革,探索在城镇有稳定职业和固定居所的农民登记为城市居民的办法。

在具体实现的途径上,全国工商联常委刘迎霞建议,在自愿的基础上,让那些在城市具有稳定就业和基本住所的进城农民和直系亲属,获得城市户口并采取社保换土地的方式,通过为这些群体提供等同于城市居民的社会保障和公共服务,让他们放弃在农村的承包地和宅基地。

对户籍改革不应期望过高

国家发改委原副主任刘江常认为,应允许和鼓励根据当地实际情况探索新的管理模式。发达地区可以率先取消户口,实行城乡一体的居民居住地社会管理制度,保障城乡居民的自由迁徙权。国家统计局原局长李德水认为,当前是户籍政策改革的一个契机。《国家汶川地震灾后恢复重建总体规划》中提出,“鼓励规划区长期在外地务工经商的农村人口及其家庭成员,转移到就业地安家落户,就业地应当在居住、教育、医疗、社会保障等方面予以当地居民的同等待遇。”他建议有关部门坚定不移地推进落实。这件事办好了,可起到重要的示范作用。如果连这30来万家园已经被地震毁坏了的农民工,在国家政策支持的情况下,举家转移到就业所在地尚且办不成,那么其他人就更无从谈起了。

但有专家同时提醒,户籍制度改革要坚持正确引导,积极争取群众的理解支持。既要纠正户籍制度改革“无用论”,又要警惕户籍制度改革“万能论”,消除对当前户籍制度改革的过高期望,为改革营造良好的社会氛围。

(摘自《人民网》)