

居住证制度:不同地区存在福利差异

作为深化户籍制度改革的重要举措,国务院出台的《居住证暂行条例》于2016年1月1日起正式实施。2016年2月,河北省政府制定印发《河北省居住证实施办法(试行)》,成为全国首个出台实施办法贯彻落实《居住证暂行条例》的地方省份。随后一年中,全国多个省份陆续出台或修订相关居住证实施办法与条例接轨,这项制度进入到全面实施阶段,由此各地的“漂一族”可以享受到更多的基本公共服务。

然而,目前各地居住证“含金量”却有所不同,持有人可享受的基本公共服务落实力度存在差异,办理居住证的过程中也出现了一些意想不到的问题,“服务门槛”的存在,使得居住证承载的落地福利与本地户籍仍然存在不小差距。

地方细则 扩大便利范围

在河北石家庄打工多年的丁绪新是安徽人,虽然户口一直留在安徽老家,但他去年在石家庄办理换领机动车驾驶证等业务时,在程序上并没有费事,这都归功于他办理了居住证。“去政府机关办什么事儿和本地人都一样,我感觉自己已经被这座城市接纳了。”丁绪新对记者说。

《居住证暂行条例》已于2016年1月1日起施行,明确居住证持有者应当享有的基本公共服务和便利主要包括义务教育、基本公共就业服务等3项权利、6项基本公共服务和办理出入境证件、机动车登记等7项便利;通过梯度赋权机制要求各地积极创造条件,逐步扩大向居住证持有人提供公共服务和便利的范围、提高服务标准,并定期向社会公布;明确持证人申请登记居住地常住户口的衔接通道及各类城市确定落户条件的标准。

“到2020年户籍人口城镇化率达到45%,按照我们测算那时仍然有两亿左右的农业转移人口,他们还是不能得到就业和居住所在地的户口。”国家发改委规划司司长徐林在2016年表示,针对这部分人要实现基于居住证制度的基本公共服务全覆盖,“这些人拥有居住证,就应该基于居住证享受基本公共服务”。

针对《居住证暂行条例》这个基础性法规,各地也已经结合实际情况,出台了具体实施操作办法。河北、天津、吉林、江西、甘肃等省市居住证管理办法相继公布,2016年随之成为我国居住证制度政策细化与全面实施之年。

2016年2月,河北省政府制定印发《河北省居住证实施办法(试行)》,明确居住证持有人可享受5项权利、8项基本公共服务和8项便利,包括按照规定提供住房保障服务、子女在居住地接受高中阶段教育并在毕业时具有两年以上连续就学记录的可以参加高考等。截至目前,全国已有至少21个省份出台了居住证制度实施细则,或调整原有居住证管理政策规定,在此基础上,相关设区市对省级居住证制度实施办法则大多又进行了再细化。

值得注意的是,各省份出台的居住证具体实施办法,与国家版的规定相比,其提供的公共服务和便利的范围均有不同程度扩大。其中,河北对居住证持有人增加了住房保障服务和居住地参加高考的便利;吉林省居住证持有人可享受6项基本公共服务和9项便利;江西省居住证持有人可享受7项基本公共服务和8项便利。



努力缩小权益差距

居住证制度出台的要点是保障持有人享受相关基本公共服务。但根据各省份出台的实施办法,各地居住证福利“含金量”大不相同。尤其是在《居住证暂行条例》规定的公共服务和便利范围外,一些省份还出台了一些“个性化”的权益,努力缩小居住证持有人与户籍人口的权益差距。

比如说住房保障,在较早出台实施办法的省份中,多地就将持有居住证的外来人口纳入住房保障范围。江西和重庆规定,符合条件的居住证持有人,可以申请公共租赁住房;天津、河北、福建等地也允许居住证持有人享受相关的住房保障政策。

多个省份还出台了其他“个性化”待遇,涉及民政、医疗、交通等多个方面。如重庆市规定居住证持有人可以享受临时救助、疾病应急救助服务;江西省增加了乘坐城市公共交通工具享受常住人口同等优惠;福建省规定,居住证持有人可参评居住地劳模、三八红旗手等荣誉,居住证持有人是老年人、残疾人的,按照规定享受与当地老年人、残疾人同等的优待。

针对相同的基本公共服务,各地的规定也不相同。推行异地中高考基本成为各地实施办法的“标配”,但也明确了相关条件和要求。吉林规定,与居住证持有人共同居住生活的适龄子女符合本省招生考试规定的,可以在居住地参加普通高级中学和普通高等学校的招生考试。但有些省份则给出一定约束性条件,如河北、江西两地规定,居住证持有人子女在居住地接受高中阶段教育、毕业时具有两年以上连续就学记录的,可以参加高考。天津明确,居住证持有人随迁子女接受义务教育后,符合国家和本市有关规定条件的,可以申请在本市报考中等职业学校、报名参加春季高考专科层次招生和高等职业院校自主招生。相比来看,后者显然有些苛刻。

“越能承载公共服务,越能体现含金量,改革的获得感越强烈,群众的满意度就越高。但是,不同地区实际情况不同,本地户籍原有福祉、地方财政能力等都有差异,居住证的‘含金量’也必有不同。”河北省政协委员、河北世纪联合律师事务所律师马红哲告诉记者,居住证制度力求在最大程度上缩小外来人口与城市户籍人口的权利差距,但不同地区支持力度不一,在具体细则和条件上必然存在弹性空间。

正因为存在这种地区差异,多省在居住证办法中明确了差别化的落户和就学政策。重庆市根据不同区块,确定了不同的落户条件;河北省根据不同人口规模区分城市落户政策,明确北京周边市县镇可根据实际合理确定落户条件;天津等地则提出积分落户政策。

在义务教育方面,大部分省份都规定居住证持有人随迁子女可在居住地接受义务教育,但上海、广州、深圳、浙江等地在居住证制度中都规定随迁人员子女实施积分入学。例如浙江要求推行与本地居住证积分管理制度相配套的积分入学政策,按积分高低排名拟定准入学校和拟录取名单。

国家行政学院社会和文化教研部副教授胡薇认为,类似“积分落户”这样的政策,是一个多元协商的过程,需要也应该吸纳各利益相关群体的建议,这符合现代国家治理的理念,也有利于增强政策的平稳性。

避免人为设置服务门槛

邢台市户籍的马某在石家庄市区打工多年。2016年9月,为了让孩子能在石家庄就近上学,马某跑了不少部门。虽然他已办理了居住证,但他“跑手续”的过程中仍然被要求出具户口证明、住房证明、务工证明等材料。“虽然孩子最终得以在石家庄上学,但是被调剂到了一所离住处较远的学校。”马某有些失落。

事实上,居住证持有人想要享受到基本公共服务的“同城待遇”,仍有一些差距。这成为去年以来不少外来人口的吐槽之处。

2016年底,由于部分外来人口持有陕西省居住证但未能满足连续持满27个月的条件,他们的随迁子女无法通过在陕高考的资格审查,其中甚至有一位浙江籍学生从小学到高中都是在陕就读,但却因其父母居住证未连续持满27个月而无法在陕西报名高考。由于陕西省相关规定与其他省份不同,这些外来人口认为陕西省相关政策应该灵活一些。

实施新的居住证制度后,四川省成都市没有居住证的话,无法登录驾考系统报名,而办理居住证需要满足登记半年的条件,想要迅速学车的外地居民只能在成都学车、在外地参加报名考试,或者干脆放弃驾考。为此,不少成都外来居民吐槽。而据该市驾校培训协会相关负责人透露,此举使得2016年成都驾校损失的学员达三成到四成,驾校不得不提高驾校报名费。

“去年我国全面落实居住证制度,但设定居住证制度很重要的前提是‘不能设前提条件’,如果设很多前提条件,就和户籍制度没有什么区别了。”徐林如是说。

在某中央重点新闻网站做的“您认为落实居住证制度有哪些困难”网络调查中,需要准备的相关材料太多,牵扯部门太多、互相推诿,办理流程繁琐,各地标准不统一、地方裁量权太大等都成为网友的主要选项;明确中央与地方财政支出责任划分、加快财政改革,继续降低申请门槛、提高覆盖面等则是网友为之开出的“药方”。

“河北在2012年3月1日已经实施了居住证制度,但由于当时居住证‘含金量’不够,在实施过程中也存在申领发放、证件管理方面的缺陷,持证人没有全面享受与当地户籍人口同等的待遇。”河北省公安厅治安管理局人口管理支队支队长吕树林表示,要想增强居住证的吸引力,除了政策赋予的“含金量”,避免人为设置“服务门槛”、加强贯彻落实显得更加重要。

有关专家表示,政策出台初期,地方尤其是基层相关部门的“适应期”偏长,给本来是便民利民的措施增添了“不便”的色彩。而居住证持有人遭遇的“服务门槛”,其背后的核心问题是城市有限资源与公共服务规模需求巨大之间的矛盾。目前,居住证还只能保障公民生存权的基本公共服务全覆盖。

落实居住证赋予“新市民”的医疗、住房等公共服务,都意味着城市公共财政支出的增加。为此,诸多专家建议,统筹考虑户籍人口、流动人口的总体规模和基本公共服务增支等客观因素,建立财政转移支付同农业转移人口及其他常住人口市民化挂钩机制、农业转移人口市民化成本分担机制,加强基本公共服务财力保障。

“户籍改革改变户口只是‘形’,实现公共服务均等化才是‘实’。”马红哲表示,居住证制度配套措施落实到位,涉及公安、卫生计生、教育、人社、工商、税务等众多政府部门,需要协调推进、通力合作,各地要建立联席会议制度,及时研究解决落实居住证制度和户籍改革中遇到的情况和问题。(据《法制日报》)