

現代中國 + 全球化

戶籍新歡
2012年7月27日，廣州市人力資源和社會保障局官網公布2012年上半年廣州積分入戶的入圍名單，1,000名「幸運兒」從2,050名申請者中脫穎而出，最低的「分數線」為131分。這些人將成為「新廣州人」。積分入戶政策是廣東省為改革戶籍制度、吸納外來務工人員而在全國率先推出的一項重要政策。不過，該政策的門檻很高，底層農民工又了解不多，故政策推出後，內地社會一直對其公平性存在爭議。以今次廣州市千人入圍情況看，公示的名單前100名中，來自醫療、教育、大型國企行業的仍佔大多數，難覓農民工的身影：這與積分入戶制度設計有關。目前，廣州市積分入戶政策仍看重學歷，本科畢業學歷者獲加分達80分，而高中畢業學歷僅加20分，初中畢業學歷只加5分。 ■嘉賓作者：岳經綸教授

作者簡介 岳經綸 中山大學政治與公共事務管理學院副院長、中山大學中國公共管理研究中心副主任、中山大學流動人口公共衛生政策研究中心副主任、社會保障與社會政策研究所所長、《中國公共政策評論》主編及《公共行政評論》編委。

概念鏈接

積分入戶

意指外來務工人員的積分入戶核准分達到一定值後，即可申請落戶。



新聞背景

國際趨勢催生積分制

現存的戶籍制度限制人口流動，有違現代社會的發展需求。而從國際範疇來看，只有中國、朝鮮、貝寧(非洲西部國家)三國實行嚴格的戶籍制度，其他國家和地區普遍實行居住和遷徙自由的戶籍制度。由此可見，中國有需要改革戶籍制度以迎合全球的趨勢。

各級政府奠定實施條件

2009年，中山市相關政府部門對積分制管理及其指標和標準體系進行調研和論證，制定《中山市流動人員積分制管理暫行規定》，並推出《中山市流動人員積分制管理實施細則(試行)》，在全國率先實行流動人員積分制管理。2009年12月31日，中央發布一號檔《中共中央、國務院關於加大統籌城鄉發展力度，進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見》；2010年6月，廣東省推出《關於推進農民工積分制入戶城鎮工作的指導意見(試行)》。各級政府發出的關於解決農民工入戶的規定和政策，為積分制的實施提供必要條件。

新生代民工「入城」

新生代農民工已成為農民工的主體，他們越來越渴望融入城市社會，分享發展成果。以中山市為例，根據調查，有52.5%受訪農民工希望落戶中山市，其中53.3%表示願意為落戶中山而放棄家鄉土地。

■資料來源：徐增陽：《農民工的公共服務獲得機制與「同城待遇」——對中山市「積分制」的調查與思考》，《經濟社會體制比較》，2011年第五期。

吸才增競爭力 VS 鞏固特權福利

對於積分制的前景，社會各界有不同的看法：

看好

觀點一：既要廢除現存的戶籍制度，又要保證改革的實效與穩定，目前的積分入戶制不失為一個負責任的建議。從原則上看，它尊重公民在本國自由居住和遷徙的權利；從操作上看，它騰出更多的時間，讓城市加緊公共資源的補給。當這種折衷的措施一一以實之地實施下去，可讓城市逐步「消化」所有農民工。

觀點二：以積分制為核心的移民准入制度，為已發展國家提供源源不斷的優秀勞動力，增加流入地的核心競爭力。

正反對碰

觀點一：積分入戶的設置目的是區分不同人群，衍生城鄉公民不平等的歧視，結果仍會凸出城鄉之別。而將暫住證換成居住證，只是管理形式的差異，區別管理的思維模式沒有任何改變。因此，積分入戶的積極作用只是暫時的，仍存在隱憂。

觀點二：大城市的戶籍由於有醫療、教育、就業機會、養老保險、社會保障、公共服務等一系列福利而大受歡迎。戶籍改革的宗旨就是要剝奪附加在戶籍之上的這些特殊利益，使之均等化、公平化；積分入戶的意思卻是要鞏固既有戶籍者的特權與福利，這與戶籍改革的權利平等取向顯然背道而馳。

看淡

■新生代的農民工渴望獲得城市戶籍。資料圖片

定義

外來務工人員(尤指農民工)的積分入戶核准分達到一定值後，即可申請落戶城市。

推行背景

- 全球大部分國家或地區實行寬鬆的戶口政策。
- 各級政府先後發布配合政策。
- 大部分新生代農民工渴望獲得城市戶籍。

中國積分入戶制

前景

看好

- 捍衛遷徙權利
- 解決農民工戶籍問題
- 吸納優秀勞動力

看淡

- 區分城鄉居民，衍生歧視問題。
- 鞏固既有戶籍者的特權與福利，忽視鄉村福利不足的問題。

意義

- 有序安排民工落戶，避免公共資源一時間無法承受。
- 鼓勵農民工提高自身素質，優化人口結構。
- 緩解「用工荒」

問題

- 評分準則偏幫高學歷者
- 導致城市教育開支猛增
- 城市居民反對
- 名額太少
- 宣傳不足

資料速遞站

請即登入<http://kansir.net>「Kan Sir 通識教室」瀏覽更多參考資料及學習教材。

■製圖：香港文匯報記者 吳欣欣



廣州有千名外勞獲發城市戶籍。圖為廣州民工在火車站等待回鄉。資料圖片

穗積分入戶遴選 千幸運兒「中獎」

小知識

適用對象 廣東省積分制主要針對流動人口，尤其流動人口的主體農民工。根據廣東省《關於開展農民工積分制入戶城鎮工作的指導意見》，在廣東省務工的農業戶籍勞動力，凡已辦理廣東省居住證、納入就業登記及繳納社會保險者，均可申請納入積分登記。

積分指標 由省統一指標和各市自定指標組成。省統一指標由加分指標和扣分指標組成，並可在全省互認、流動和連續。各市自定指標可根據當地產業發展和人才引進政策設定。即基礎分、附加分和扣減分。以中山市為例，積分制管理計分標準由3部分組成(見右表)。

■資料來源：1.曾東萍：《積分入戶制試驗在路上》，《南風窗》，2011年第六期。
2.《中山「積分制」解農民工進城「入戶難」》，《領導決策資訊》，2010年第三期。

粵積分制內容

中山積分管理計分準則

基礎分

- 個人素質積分 = 學歷水平得分 + 技能水平得分
- 工作經驗積分 = 社會保險得分 + 勞動合同得分
- 居住情況積分 = 固定住所得分 + 居住年限得分

附加分

- 個人基本情況積分 = 年齡得分 + 婚姻狀況得分
- 急需人才 · 專利創新 · 獎勵榮譽 · 慈善公益
- 投資納稅 · 計劃生育 · 衛生防疫 · 個人信用

扣減分

- 違法犯罪

■製表：香港文匯報記者 吳欣欣

精英着數 民工蝕底

隨着積分制的推行，不少問題開始呈現：

偏幫高學歷者 評分不公

根據制度規定，學歷水準的得分遠高於其他項目，如高中學歷加15分、本科加80分、碩士研究生或以上加100分。碩士研究生學歷與高中學歷之間的分差達到85分，明顯體現出引進人才的政策導向。但據國家統計局中山調查隊的調查報告顯示，絕大多數農民工是高中或以下文化程度，大專或以上文化程度者僅佔兩成。積分政策將農民工與受過大學本科或以上教育人員劃定在同一起跑線上，造成不公平現象。

教育資源緊張 成本猛增

城市擔心人口的增長導致醫療、教育、交通等公共資源的供求緊張，對政府有限的公共服務資源構成沉重壓力。以子女教育為例，流入地政府負責農民工子女的教育工作。以目前中小學人均6,000元(人民幣，下同)/年的培養成本、中山市每年解決1萬名農民工子女入讀中小學起始年級估算，2010年中山市財政在保持原有的教育投入基礎上，需追加5,000多萬元，以後每年以5,000多萬的速度逐年遞增。

另一方面，農民工不願意放棄自己在農村的土地權益，而且相對戶口，農民工更關心入戶後子女教育等社會福利。因此其他相關制度的完善與否對積分制的實施有重要影響。

名額太少 宣傳不足

根據調查統計，表示了解積分入戶制的受訪者只有0.3%，高達80%沒聽說過。另外，由於名額太少，以中山市為例，官方資料統計有120萬名外來工，每年入戶指標僅3萬

人，按照這個進度需要40年才能安排所有外來工入戶。因此，積分入戶雖然具備示範效應，但不是解決問題的根本方法。

攤薄資源 市民反對

最後，農民工積分入戶政策可能會遭到城市原住市民的反對，導致政策執行成本增加。人民網一項調查顯示，近五成受訪網友反對農民工透過積分制入戶城鎮，理由是「資源有限，城鎮壓力大」。從原住市民的角度而言，城市資源本來就是極其有限的，農民工的入住會損害他們的利益，對他們造成出行、居住、環境等方面的問題。

■資料來源：

- 1.《2010年中山市流動人口積分制試行情況調查報告》，中山市流動人口管理辦公室，2010.08.10
- 2.柯達：《積分制能否為流動兒童敞開校門》，《中國教育公報》，2010年，03

滿足人民願望 推動社會向上

積分制的推行對中國存在很大意義：

民工有序落戶 免資源「壓爆」

首先，積分制探索出一種根據城市承載能力有序地引導進城農民工落戶的新機制。農民工特別是新生代農民工進城落戶的意願強烈，但是城市不可能同時滿足眾多農民工落戶的訴求，只能讓在城鎮穩定就業和居住的農民工有序地逐漸變成城鎮居民，否則，城市的公共服務資源將無法承受。因此，在當前社會資源總量不足的現實條件下，積分制為中國的戶籍改革指出一條切實可行的探索之路。

學好博加分 優化人口結構

其次，積分入戶導向性好，有利於農民工自發提高自身素質，更多地參與公益活動為城市建設多作貢獻，這也有利於優化城市的人口結構、留住適用人才。流動人口為實現享受基本公共服務或入戶的目的，必須達到規定的分數。在這種利益導向機制的作用下，農民工必然會對照積分指標及分值，針對性地提高自身整體素質(如學歷、技能)，為社會作出更多貢獻。同時在負分指標的約束

下，促進農民工不斷提高遵紀守法、誠實守信的觀念和意識，有效減少他們的違法犯罪行為。

捍衛遷徙自由 緩解「用工荒」

最後，積分入戶一方面對有貢獻的農民工是一種鼓勵，只要踏實工作就可落戶，這對懷有「城市夢想」的農民工來說，具有很大的誘惑性，也是對公民遷徙自由權利的捍衛。另一方面，城市利用落戶吸引農民工，可緩解近年出現的「用工荒」現象。



想一想

1. 根據上文，舉例解釋積分入戶制。
2. 參考上文並就你所知，分析積分入戶制的利弊。
3. 你認為積分入戶制可在全國範圍推廣嗎？試舉3個原因加以說明。
4. 試評論積分入戶制應否以學歷和技能為政策導向。解釋你的觀點。
5. 假設你是負責當局官員，你會如何根據國情優化積分入戶制？解釋你的觀點。

■香港文匯報記者 吳欣欣



延伸閱讀

- 1.《中山市流動人員積分制管理暫行規定》，2009-10-16 <http://www.zs.gov.cn/main/zwgk/newsview/index.action?id=109291>
- 2.廣東省《關於開展農民工積分制入戶城鎮工作的指導意見》，2010-06-23 http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201007/t20100705_12024.html?keywords
- 3.《深圳搶人才 降入戶門檻》，香港《文匯報》，2012-04-12 <http://paper.wenweipo.com/2012/04/12/CH1204120023.htm>

■香港文匯報記者 吳欣欣