

落户大城市到底有多难

——北上广深积分落户政策追踪

□新华社“新华视点”记者 杨毅沉 乌梦达

近日，相继推出的关于流动人口落户的两大政策备受关注——《北京市积分落户管理办法（征求意见稿）》和国务院颁布的《居住证暂行条例》。有专家指出，这一系列政策显示，中央和地方政府正一起积极探索，致力于在严控大城市人口聚集与落实流动人口的“同城待遇”之间寻找最佳平衡点。

“新华视点”记者调查发现，在户籍管理政策日渐开放的大势之下，北京积分落户征求意见稿的推出，意味着全国户籍制度管理最严格的首都实现了政策“破冰”。到目前为止，北京、上海、广州、深圳等市区常住人口超千万的超大城市，均已提出或实施各自的积分落户指标体系。虽然这些指标各具导向、落户难度不一，但无疑都为怀揣“大城市梦”的人群渐进性地“开闸放水”。

北京、上海倾向“高端”，广州、深圳范围更广

在目前超大城市的积分落户指标体系当中，主要包括加分和减分两个部分。在加分当中，教育背景、专业技术职称、社保缴纳年限等成为基本内容，而不良信用记录、犯罪记录、违反计划生育政策等均成为减分项。各城市的积分落户指标体系，明显反映出城市管理者的不同考量和导向。

——落户区域。北京、上海、广州均提出了对积分落户的区域导向。其中，北京出于人口向城市中心区以外疏解的压力，对申请人就业地和居住地进行了加加分区别对待；上海提出居住证持有人在上海市重点发展的远郊区域工作并居住，每满1年积2分，满5年后开始计入总积分，最高分值20分；广州则提出“政策导向区域”加10分。

从木刻楞房子出来，看见供销社东侧的落叶松林里有一个用十几根木杆绑的一个木架子，我想起了那位老兵说的，可能这就是“撮罗子”，只是没有搭上犴皮。我问那秘书：“这是什么？”“是‘撮罗子’。”“放在这里干什么？”“有领导到这里来检查工作，没办法见到山里人住的地方，就在这里搭一个‘撮罗子’，让外来人参观，别小看这个‘撮罗子’，好多画报上登的‘撮罗子’都是这个。”那秘书说。一些好奇的小孩和老人围在汽车前，他们大都穿着白茬的鹿皮袍子，也有的鹿皮外面挂着蓝色的外罩，还有的小孩头上戴狍子或是鹿头做的皮帽，向里面张望着，我问一个小孩儿：“你坐过汽车吗？”小孩摇摇头。那秘书说：“不光他没坐过，就连他的爷爷奶奶们都没有坐过，这里好多人都没有见过火车，这个季节除了年龄大的和小孩儿在家里以外，其他的人都进山了。”“他们是打猎吗？”“这个时候主要是放驯鹿。”王副主任和当地的领导们一边指着前面，一边谈着什么，还不时地发出笑声。最后，王副主任婉言谢绝了他们的再三挽留，我们直接返回了部队。这是我第一次走进敖鲁古雅，可以说我第一次进入大兴安岭路过这里时的愿望实现了，我不仅走进了大兴安岭密林深处鄂温克族居住的敖鲁古雅，而且还认识了这里的乡领导和那秘书，也知道了一些鄂温克族的民风民情。

我第二次走进敖鲁古雅是这一年的春节前，部队组

——经济推动力。其中，北京对产业转移和创业提出加加分设计，对违反落后产业转移导向的申请人也将进行减分，而对符合创业方向的申请人则给予加分。上海、广州、深圳则对投资带动当地就业提出了加分设计。另外，深圳更是对申请人缴纳个人所得税多少设计了积分体系，其中3年内缴纳个税14.7万元以上可以获得100分，相当于博士研究生学历积分，体现较大灵活性。

——教育工作背景。北京提出仅对具有大学本科及以上教育背景的申请人进行加分，体现出对申请人较高受教育程度的要求。而广州、深圳两城市积分落户政策受益范围更广，并非仅限于高端人才和高学历人才，均明确了大学本科以下教育程度申请人的积分。在深圳，有大专以上学历并具有高级专业技术资格或具有高级技师资格的申请人，可以获得和博士研究生一样的100分加分。而广州市则明确表示，围绕产业转型升级的需求，广州积分入户政策还为环卫工、公交司机、医疗人员等一线人员开辟入户新通道。

——社会贡献附加值。如获得奖励和社会贡献等等。深圳对申请人献血、科学发明创造、义工、慈善等方面的表现设置了积分。而广州则为申请人毕业院校设计了积分。

复旦大学社会发展与公共政策学院教授任远表示，实行积分落户后，各个城市根据自身特点，整个评价指标体系更具弹性，也更有综合性。

落户分数线由政府动态调整，排名与资格等信息有待进一步透明

北上广深不同的积分落户指标体

系，反映出每个城市当前发展的不同特点和难题。

数据显示，截至2014年底，上海、北京、广州、深圳的常住人口分别达到2425万人、2151万人、1308万人和1077万人。

有专家表示，与北京、上海面临较大的资源环境承载压力不同，广州和深圳自身发展空间和环境承载力好于京沪，同时广深在经济和社会发展中对各类人才的需求都较强。因此广深指标体系向受众范围更广，京沪更强调“高端”。

国家行政学院教授汪玉凯认为，北京的人口矛盾在全国最为严峻，新的积分落户体系是根据北京定位提出的。如首都不能发展低端产业，因此方案中，在低端产业就业减分；同时，为了实现人口疏解，对于人口流向也设置了加加分指标。

记者调查发现，事实上，不管积分多少，最终是否能落户取决于政府提出的分数线，而实际上则是由政府控制的落户总数来决定的。各地每年积分落户指标总量均由政府动态掌握，积分分值政策和落户分数线并非长期固定。比如，上海和广州每年都会调整积分政策。北京的征求意见稿也提出，市政府将根据年度人口调控情况，每年向社会公布落户分数线，积分落户每年都需申请一次。

此外，记者发现，尽管多个城市表示将对积分排名和最终获得落户资格的个人进行公示，但是目前鲜有对积分分数线作出的说明以及获得落户资格个人积分数值的公开。

对此，深圳大学管理学院教授肖俊认为，北上广深等超大城市现行积分落

户政策反映了城市的发展特点和面临的发展难题。但尽管如此，政府对于积分落户具体实施和政策调整过程还应该更加透明，避免积分体系、指标数量、分数线的人为调整可能产生公众疑虑与权力寻租。

户籍政策有序放开与城市规划疏解需同时进行

在北上广深积分落户政策相继出台的同时，12月12日国务院出台的《居住证暂行条例》明确提出非户籍人口在居住地享有义务教育、基本公共就业服务等9项基本公共服务，以及办理出入境证件、机动车登记等7项便利。

专家提出，一方面，应利用积分落户政策积极落实对流动人口的“同城待遇”。胡刚说，例如，对于广州、深圳等城市积分体系应用范围较广的特点，对一些特殊的人群如年限长的熟练产业工人——有的已经在城市工作了十几年，政府应该加大力度帮助他们落户的力度。

另一方面，积分落户需要居住证政策的配合，防止积分落户申请者“千军万马过独木桥”。公安部相关负责人2014年曾表示，居住证制度是一个过渡性的制度安排，就是为了建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，解决那些已经在城镇就业居住但未落户的农业转移人口及其他常住人口在教育、就业、医疗、养老、住房保障等方面的实际困难。虽然目前国内超大城市实现户籍人口与非户籍人口完全同城待遇仍有难度，但推进城镇基本公共服务和便利常住人口全覆盖仍是各级政府的目标。

此外，暨南大学管理学院教授胡刚认为，在中国城镇化道路的过程中，人口还将继续保持向超大城市集聚的态势。在这种情况下，人口调控与户籍政策的有序放开要同时推进，不能偏废。

“目前，一线城市如果完全放开落户，资源与管理还难以承受。因此，优化区域经济与布局，减少地区间的社会发展落差，是解决‘大城市病’以及推动公民平等自由迁徙的根本解决之道。”胡刚说。



视觉热点

遥远的敖鲁古雅

□宋德辉

成两个走访慰问组，我们组带队的是政治处胡中溪副主任，还有群工股的张股长、吕干事，我们电影组有1969年的老兵和我。我们负责敖鲁古雅鄂温克族乡、额尔古纳左旗、大杨树煤矿、齐齐哈尔铁路军事代表处、四平留守处、七里河二营、羊圈子四营7个单位，春节前还要返回团部。因为距春节只有20多天了，可以说是时间紧，点多线长。我们去的第一站就是敖鲁古雅，经过5个多小时的行驶，我们下午1点多就到了，

汽车停在了紧挨着供销社新建的会议室前，从里面走出几个当地的干部和猎民，张股长和吕干事把胡副主任介绍给何林乡长和其他当地干部，几个猎民帮我们把放映机卸了下来，放到了会议室。这是新建的会议室，也是木刻楞式建筑，可以容纳200多人，里面是地火龙取暖，看来是刚刚点燃不久，室内还有漂浮的生烟，我忙着把门打开放一放烟，并告诉他们，要不然就会看不清，影响看电影效果。一位年轻的小伙子来自自我介绍：“我是乡里学校校长，这位是猎业队

队长，叫老八月。”这是我第一次见到老八月，也是印在我脑子里最深的一位鄂温克族猎民的形象。还有其他几位猎民的名字，由于时间太久，我实在是想不起来了。老兵指挥着，我从工具箱里取出银幕，挂在主席台上面，把扬声器放在了银幕的右侧，又把扬声器线沿墙角拉了过来，从台上搬来一个会议桌，因为我们这次是16MM放映机，所以得把放映机摆放在桌子上面，把电源线接好后拉到放映机前，又把两个装放映机的箱子放在地火龙上，要等上一个多小时以后才能将放映机从箱子里取出，因为大兴安岭的一月份是最冷的季节，室外零下40多度，我们在来时的车上冻了5个多小时，人还没有缓过来呢，机器也是一样的，要等到箱子内的温度和室外的温度一样时才能打开工作。“现在咱们先把机器放在这里，过一个小时以后再过来，先跟我走吧。”校长一边说，一边拉着我们两个往外走，一边介绍着说：“这个广场是今年你们十三团帮助修的，全是从外面拉来的沙土垫的，这条路也是你们团今年修的。”我看看积雪覆盖的广场和路，还能看得出路面是起脊的，广场的边缘还有堆土。我说：“6月份我从这里路过，当时走路都困难，到处是坑坑洼洼的积水和泥。”校长接着说：“现在可好了，下多大的雨，广场和路都没事，全都是砂石路，还有排水沟，都是你们铁道兵帮助修的。”校长看了看表说：“他们还没有开完会，你们吃不吃鱼？”“当然吃。”“走，我们又鱼去。”（七）