

新华视点

积分  
落户

北京下半年出台居住证制度

核心提示

# 积分落户有多难？ 居住证能享受哪些同城待遇？

近日，北京市相关部门表示，2015年下半年将出台居住证制度，稳妥推进积分落户政策，引发社会关注。刚刚过去的7月30日是《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》发布一周年。据记者不完全统计，目前，全国已经有20个省市区相继出台了与国务院相衔接的改革意见。根据新的意见，不同规模的城市户口迁移难度呈分化态势，积分落户制度正成为特大城市严控人口的“标配”政策，而居住证的“福利清单”也开始显现雏形。

## 1 北京政策“破冰”，试点具体操作办法仍在研究中

北京市发展改革委主任卢彦7月下旬表示，2015年下半年，北京将研究制定城六区人口调控的政策和制度，努力早见成效。同时，出台居住证制度，稳妥推进积分落户政策。据了解，北京市已将《居住证管理办法》列入2015年立法计划中力争完成的项目。

2014年底常住人口达到2151.6万人的北京，是国内户籍制度管理最为严格的城市之一。京津冀协同发展规划纲要明确提出，到2020年北京常住人口要控制在2300万人以内。在此背景

下，北京的户籍政策动态备受关注。

事实上，在此次“破冰”之前，北京已经进行了一些探索。2003年，北京出台了工作居住证制度，主要是面向优秀人才。2015年初，国家发展改革委等11部门更是将北京通州列为国家新型城镇化综合试点地区。据了解，该试点方案以具有合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标，设置积分分值，达到一定分值的可以申请落户。不过，为了配合北京“控人口”的战

略和政策，通州试点的具体操作办法仍在研究当中。

北京市社科院副院长赵弘表示，通州区是北京行政副中心，控人口对北京来说是硬任务，不能因为积分落户而受到“冲击”。积分落户顺应人口迁徙管理人性化的大趋势，是社会文明进步的表现。但是对于北京而言，人口调控是更为重要的现实目标，两者都不能偏废。

记者发现，在北京谨慎推进政策的同时，其周边的河北省，在制定户籍制度的改革意见时，对于首都周边城镇的

落户条件，甚至要比国务院的意见更加严格。

根据河北版意见，与全国其他小城镇取消各项限制全面放开落户相比，要想在首都周边的廊坊市市区、三河市市区及下辖建制镇、大厂回族自治县、香河县、永清县、固安县政府驻地镇及其他建制镇落户，外来人口不仅要有合法稳定职业并有合法稳定住所，还要参加社会保险达到一定年限。这意味着，即便在北京周边的河北小城镇落户也有一定难度。

## 2 中小城市落户难度降低，城区人口300万以上城市控制严格

户籍制度改革意见出台一年以来，户口迁移特别是落户城市的难度是否降低了？

根据记者统计分析，在公开披露的20份省级意见中，已全面放开建制镇和小城市落户限制，基本没有门槛。只要公民有意愿、有合法稳定的住所，在小城市哪怕是租房户都可以落户；而中等城市，目前在有序放开落户限制；大城市也在降低落户门槛。

国务院的意见中曾提出，对落户大城市参加城镇社会保险年限的要求不得超过5年。但记者统计发现，在地方版意见中，不少西部省份对落户大中城市并没有提出参加社会保险的具体时

间限制。而河北、山西、山东等地对应的标准也仅为一年。

不过，与中小城市落户难度降低相比，城区人口300万以上的大城市、特大城市及超大城市，在积分落户政策普遍出台的背景下，落户依旧严格。

国务院意见中的一个重要思路是严格控制特大城市人口规模，提出要改进城区人口500万以上的城市现行落户政策，建立完善积分落户制度。

记者发现，目前的20份省级改革意见中，有一半提出省内有城市需要出台积分落户政策。另外，此前上海、天津、广州、深圳、佛山、东莞、杭州等已经实施或正在试点积分落户政策。

大城市的落户严格主要体现在三方面：

——总量控制较为严格。在天津滨海新区，《天津市居住证管理暂行办法》自2014年初试行以来，取得居住证的13万多人中，通过积分落户办理落户手续的仅有1000多人。广州今年落户指标也只有约5000个。

——积分落户政策对“时间”要求较高。其中一些城市对外来人口在当地的纳税、参加社会保险时间有严格要求。根据上海的相关政策，符合一定条件的居民实现居住证转办户籍的年限一般为7年，今年7月上海发布的《关于深化人才工作体制机制改革促进人才创新创业的实施意见》规定，部分人才的居住证转办户籍

年限可缩短，但最短也要2年。杭州的试点中，社会保险缴费年限、居住年限也是积分体系的主要内容。

——一些城市对积分落户申请人学历、职称要求严格，加分项目繁多。在北京、上海等地此前出台的政策中，均出现过“中级职称以上”的要求。在深圳的积分落户政策中，还将献血、义工、慈善、拥有专利等也列入加分项。

复旦大学社会发展与公共政策学院教授任远表示，居住证积分落户实际上是一种“条件+户籍”制度。传统的落户条件包括投资、买房、技术贡献等，实行积分制后，整个评价指标体系更具弹性，也更有综合性，从这个角度看是一种进步。

## 3 居住证“权利清单”初步形成

公安部相关负责人去年表示，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。持居住证的流动人口，能在多大程度上享受与所在城市市民同等的待遇？

去年底，国务院法制办已经公开的《居住证管理办法(征求意见稿)》中，初步列出了居住证持有人今后可以享有的公共服务。再加上广东省、天津市、深圳市等地此前已出台的居住证制度，初步形成了居住证的“权利清单”：

首先是享受基本公共服务的权

利。包括居住证持有人将享有与当地户籍人口同等的劳动就业、基本公共教育、基本医疗卫生服务、计划生育服务、公共文化服务、证照办理服务等权利。

其次，与时间挂钩逐步享受到的权利。以连续居住年限和参加社会保险年限等为条件，居住证持有人将逐步享有与当地户籍人口同等的中等职业教育资助、就业扶持、住房保障、养老服务、社会福利、社会救助等权利。

另外，是随迁子女在当地参加中高考的权利。结合随迁子女在当地连续就学年限等情况，居住证持有人将逐步享有随迁子女在当地参加中考和高考的资格。

在广东省、天津市、深圳市已出台的居住证制度中，广东省政策规定的权利最详细。广东省引进人才实行《广东省居住证》暂行办法，共列出15条待遇，持有居住证的境内人员在符合资格条件的情况下，甚至可以报名参加广东省内公开选拔领导干部。而天津市的居住证制度规定，居住证持有人可以在天津考驾照，也可以申请承租公共租赁住房、购买限价商品房、购买所在单位自建的经济适用住房等。

在备受关注的随迁子女参加中高考问题上，目前20份省级意见中，仅有新疆对实现权利的时间条件做出明确。其中最引人关注的是，随迁子女在当地连续就学满四年以上、父母参加社会保险满

三年为基本条件，即可逐步享有随迁子女在当地参加中考和高考的资格。

在平时，用人单位就应通过隔热、通风、降温等措施做好劳动保护。在高温天气到来之前，单位应组织高温天气作业的劳动者体检，并将患有心、肺、中枢神经等疾病的劳动者及时调离。当高温来袭，用人单位在提供个人防护用品、饮料、药品，发放高温津贴之外，还要合理安排工作时间，减轻劳动强度直至停止室外露天作业。并且，单位不能以缩短工作时间为由扣减工资。对于高温作业，规定就更为严格：用人单位不仅应从源头上降低、消除高温危害，存在高温职业病危害的建设项目，高温防护设施还应与单位主体工程同时设计、施工、投用。

甘肃政法大学副教授徐爱水认为，“清凉权”是劳动者基本权益的一部分，其核心并非发钱给物，而是让用人单位完善防暑降温工作制度，确保劳动者身体健康和生命安全。



上图：7月30日，温度计显示，南京路的地表温度为59.4摄氏度。

下图：女交警在能摊鸡蛋的南京街上执勤。（新华社发）

“躺在床上是红烧，铺张凉席铁板烧”。当超过35℃的高温来袭，众多网友躲在屋内上网“吐槽”时，33岁的姜强在炎炎烈日下一脚踏进电解铝车间，昼夜运转、槽温达950℃以上的电解槽将室外涌进的热浪进一步“烤熟”。仅仅几分钟，他的衣衫就被汗水浸透。在这样的酷热环境中，他又开始了一天的工作。

“只要地球不停止运转，就有没法歇的行业和歇不了的劳动者”。近年来随着高温天气趋于增多，保护劳动者防暑降温权益更显重要。专家表示，要重视劳动者的“清凉权”，让他们的身体健康和生命安全得到更有力的保障。

### “清凉钱”背后 “清凉权”有几何？

姜强是甘肃省河西走廊地区一家冶炼企业的职工。每个月，像他这样的高温作业一线工人，可以领到冰糖、茶叶、橘子粉、藿香正气水、仁丹以及近百元的高温津贴。他所在的车间里还有一间休息室，工作间隙，他可以端一缸子凉茶，到这里稍稍透口气。他说：“酷热不可能完全消除，但心里能清凉一些。”

医疗界人士指出，高温下的高强度劳动，轻者使人中暑，重者诱发心血管疾病，致人死亡。因此，用人单位保障防暑降温条件，避免劳动者遭受“暑害”非常重要。2012年6月，国家安监总局、人社部等四部门联合出台《防暑降温措施管理办法》。在这部管理办法中，相关规定串起了一条对高温下劳动者权益的“保护链”：

在平时，用人单位就应通过隔热、通风、降温等措施做好劳动保护。在高温天气到来之前，单位应组织高温天气作业的劳动者体检，并将患有心、肺、中枢神经等疾病的劳动者及时调离。当高温来袭，用人单位在提供个人防护用品、饮料、药品，发放高温津贴之外，还要合理安排工作时间，减轻劳动强度直至停止室外露天作业。并且，单位不能以缩短工作时间为由扣减工资。对于高温作业，规定就更为严格：用人单位不仅应从源头上降低、消除高温危害，存在高温职业病危害的建设项目，高温防护设施还应与单位主体工程同时设计、施工、投用。

甘肃政法大学副教授徐爱水认为，“清凉权”是劳动者基本权益的一部分，其核心并非发钱给物，而是让用人单位完善防暑降温工作制度，确保劳动者身体健康和生命安全。

### 谨防“清凉权” 成纸上“冷冻”条款

7月27日，浙江省台州市最高气温36℃。吃过午饭，当地一家民营印刷公司的机器操作工温严伟走进厂房时看了一眼温度计，虽然开着风扇，室温已经达到了34℃。他告诉记者，去年有一个女工热晕过去了，今年公司才在车间里安装了一台风扇。“然而机器一动起来风扇也不管用了，干起活来衣服湿得就像水洗了一样。”他说，“现在我们每天的工作时间超过10个小时，而且从没发过高温津贴。”

“从没听说过高温前要体检”、“工钱按天算，没干活肯定没工钱”，受访的多位户外劳动者特别是农民工反映，用人单位不出事就不改进，哪里出事就改进哪里，或挑拨“送绿豆汤”等容易落实的事选择性改善。而他们一般选择不维权，不知道如何维权，不少人感到维权很难。

在甘肃省兰州市，尽管28日最高气温已达38℃，但出租车司机高师傅依然坚持跑车。他说：“天气再热，每月向公司交的股份子钱不会少。我一天不跑车，就得垫一天的钱。”

长期关注劳动者权益保护的甘肃省光明律师事务所副主任孙智俊说，与带薪休假、加班工资等问题类似，劳动者维护“清凉权”难度大，主管部门监管难、成本高，用人单位违法成本低，由此造成当前劳动者防暑降温权益保障参差不齐。

山西省劳动监察局(总队)相关负责人表示，记者工程建设单位往往声称承包价中包括了各种工资、补贴，各企业为了不突破承包总价，不再另外支付劳动者的各种津补贴，导致他们在调查处理这些用工单位不落实劳动保障权益时难度较大。此外，环卫等部门向户外劳动者发放高温津贴缺乏资金来源，环卫工等户外劳动者很难享受到高温津贴。

### 为劳动者打造一个 权益有保障的清凉世界

我国除青藏高原外，其他地区都出现过高温天气，保障高温下劳动者“清凉权”越发重要。中国人民大学社会学教授周孝正等人认为，在现有阶段，要让高温下劳动者工作环境根本改善，不可能立竿见影，但应进一步完善法律法规、加强执法力度、降低维权成本，努力为高温下的劳动者打造一个权益有保障的清凉世界。（据新华社北京8月3日电）

## 国家统计局公布的一份报告称

# 超四成职工担心休假影响前途

目前带薪休假率  
仅50%

人社部的一项调查显示，目前带薪休假落实率约为50%，而落实带薪休假比较好的单位，主要集中在党政机关、事业单位、大型国有企业、外资企业，像一些民营企业、中小企业落实的相对较差。其中，国家统计局公布的一份报告称，42.4%的职工“不休或未休完带薪休假”的原因是“担心休假影响前途”。在北京一家公关公司工作的赵先生已经有三年没有休年假了，在他看来，请假并不是一件“合情合理”的事情。“一是自己来公司时间不长，表现还不够那么亮眼，二来我们的领导也好多年没休假了，请假怕领导不满意。”

记者采访中发现，“担心休假影响前途”的职工确实不少，还有一些诸如媒体、销售行业以“底薪+绩效”构成公司的员工，考虑到收入受到影响，也放弃了本该属于自己的权益。一家小型装修公司的员工李然(化名)告诉记者，由于自己所在的公司是以“日薪”核算，请假出去玩的成本太大，干脆就不休息了。

记者发现，2007年，国务院法制办公布《职工带薪年休假条例》；2008年9月，人社部颁布《企业职工带薪年休假实施办法》；今年的政府工作报告和国务院常务会议上也都提出要“落实带薪休假制度”。

政策之下，部分公众的诉求仍难以满足。记者调查发现，多位受访人士均表示，期望能够在现行制度下享有自我应有的假期。但由于种种“苦衷”，更重要是部分企业对政策落实不到位，加上个人原因，使既有“福利”难以充分享受。

带薪休假  
实施难执行差

专家分析指出，从1994年颁布《中华人民共和国劳动法》到现在，经过了21年，带薪休假制度在实际操作中出现了“实施难、执行差”的局面。

国家行政学院公共行政教研室主任竹立家认为，目前国家相关部门也意识到带薪休假对经济、文化的推动和刺激作用，并且劳动法也有相关规定。但是在实际中很难执行，有两方面原因：一是一些企业发展压力大，竞争太过激烈，不给员工放假；二是员工职业发展与晋升压力大，自动放弃休假。通常，民营机构的带薪休假执行情况，要比国有机构的员工执行得差。竹立家说，目前我们国家80%以上的劳动力在民营企业，收益不稳定，必须努力工作以保住岗位。他说，“带薪休假不是小事，而是经济社会发展的一个重要标志，同时也与一个国家的文明程度有关。”

专家表示，劳动法虽然有规定，但是缺乏具体细则、法规条款，制度上的空白与漏洞成为落实政策、法规的阻碍。同时，民间不乏员工因“连轴转”导致身体出问题甚至猝死的悲剧。这在一定程度上与国民的传统观念有关，与整个社会工作、生活平衡情况有关。在中国，更多时候，人们还是希望通过努力，赚更多的钱养家。因此，观念上的转变，还有赖于宣传。竹立家坦言，绝大多数劳动力所在的民营企业，是带薪休假制度执行的灰色地带，需要有关部门组织专门调研，以发现问题，并保障员工带薪休假的权利；要严格实行“问责制”，而不是“奖励制度”。对违反规定的企事业单位，要严格问责、予以处罚。

国民休假时间  
可达125天到130天

专家认为，带薪休假关系到健康、经济、民生的多个方面，在当前消费环境下，落实带薪休假制度有助于实现保障劳动者权益、推进企业管理、拉动经济消费甚至稳定就业市场。

国家旅游局副局长吴文学公开表示，目前我国的法定休假时间，人均已经达到了115天，即公共假期从政策角度已经实现了115天。如果落实带薪休假10天到15天，休假时间将会达到125天到130天。这对于广大公众而言实属必要。

据携程网发布的《2015中国游客旅游度假意愿调查报告》显示，八成游客希望选择带薪休假错峰旅游，只有少数选择在黄金周和春节期间出行。业内专家认为，在我国现有的假期制度下，带薪休假的落实不仅可以很大程度上拉动旅游消费，还可以有效缓解黄金周、小长假旅游景区拥挤的窘境。北京

