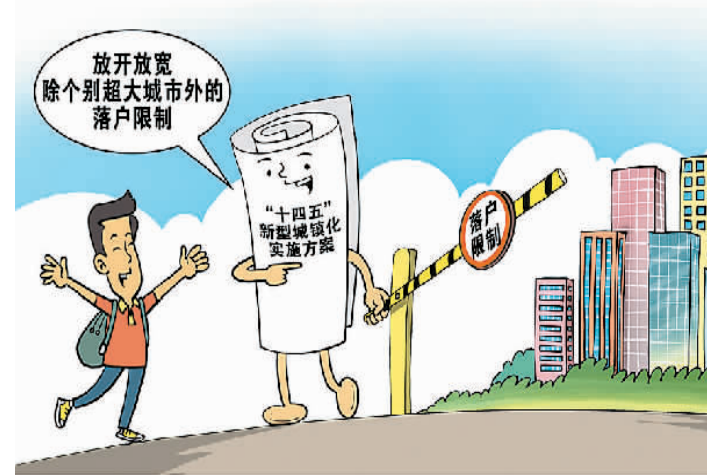


《“十四五”新型城镇化实施方案》提出深化户籍制度改革

# 为“流动的中国”再添活力

本报记者 彭训文



朱惠卿作 (新华社发)

全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制、开放放宽除个别超大城市外的落户限制、试行以经常居住地登记户口制度……国家发展改革委7月初发布《“十四五”新型城镇化实施方案》(下称《方案》),提出深化户籍制度改革,“户口”“落户”再度成为热门话题。

户籍制度,一头连着人口流动,一头连着城镇发展。改革开放40多年来,中国人口高流动性特征愈发明显,户籍制度改革促进了人口、人才和城镇的“双向奔赴”。通过改革,2020年末全国常住人口城镇化率达到63.89%,户籍人口城镇化率提高到45.4%,目前已有1.3亿农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。越来越多城市开放放宽落户限制,配套全了、保障多了,“新市民”感受到更多生活便利。

## 多数城市开放放宽落户限制

“以前一个人住在出租屋里,始终感觉漂泊不定。”5年前,四川小伙陈令涛来到福建泉州打工。回想刚来的日子,他很感慨。后来,他练就一手过硬的修车本领,逐步在这个城区人口100多万的南方城市里站稳脚跟,不仅成家生子,还把父母接来一起生活。

眼看着孩子快上学、父母户口还在老家,陈令涛开始发愁户口问题。去年初,他听朋友介绍泉州推出落户便利化措施,像他这种情况可以自由落户。他立刻拿着劳动合同到当地人社局办理了落户手续。如今,女儿在家附近的幼儿园上学,父母户口也迁入泉州。“我现在真正感受到泉州就是我的第二故乡。”陈令涛说,他打算开个修车铺,把老家几个堂兄弟也带到泉州发展。

近年来,不少像陈令涛一样的年轻人在城市扎根。随着《“十四五”新型城镇化实施方案》发布,开放放宽除个别超大城市外的落户限制,越来越多人将能在城市落户。

根据《方案》,全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制,确保外地与本地农业转移人口进城落户标准一视同仁。全面放宽城区常住人口300万至500万的I型大城市落户条件。完善城区常住人口500万以上的超大特大城市积分落户政策,精简积分项目,确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例,鼓励取消年度落户名额限制。

记者查询住建部发布的《2020年城市建设统计年鉴》发现,目前城区人口在1000万以上的有上海、北京、深圳、重庆



本报记者 彭训文制图

和天津5个城市,城区人口在500万以上1000万以下的有成都、广州、南京、西安和武汉5个城市,这些城市下一步将完善积分落户政策。城区人口在300万至500万之间的城市有济南、沈阳、青岛、郑州、杭州、昆明、长沙、哈尔滨、长春、大连、石家庄、太原等,将全面放宽落户条件。根据《方案》,2020年末全国城市数量为685个,这意味着除去上述城市,那些城区人口在300万以下的城市均符合全面取消落户限制条件,流动人口可以自由落户。

中国人口高流动性迁徙特征明显。根据国家统计局发布的2021年国民经济和社会发展统计公报,去年全国人口净流入的城市(指居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年及以上的人口)5.04亿人,其中流动人口(指人口分离人口中扣除户籍所在地内人口分离的人口)3.85亿人。随着户籍制度改革深化,大量来到城市打拼的人群将因此受益。“坚持以人为本,推进在城镇有稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化,是新型城镇化的重要内容。户籍制度改革的目标之一就是促进劳动力自由有序流动、推动新型城镇化发展。”财经城市研究院院长范毅对记者说。

## 积分落户政策逐渐优化

“心系群众 为民解忧”——前些天,在北京市顺义区工作的曲先生将一面锦旗送到区人社局,以感谢工作人员在他办理积分落户期间提供的周到服务。

老家山东的曲先生在北京打拼了近20年。他和朋友一起创业,办了一家园林绿化公司。他说,此前通过申请居住证已经享受到多项公共服务,但“北漂”群体都有户口焦虑,户口是在北京扎根的重要标志。

“以前我对积分落户政策不了解,也不知道去哪儿申请。”曲先生说,顺义区人社局公职中心工作人员近年到园区、企业宣讲,让他了解到积分落户相关流程、所需材料、积分标准等内容。从去年起,曲先生经过计算落户所需的合法稳定就业、住所、教育背景、创新创业、纳税等9项指标积分,觉得分数够了,便开始通过网络申请。

今年7月,北京市公示积分落户名单,共6006人拟取得落户资格,曲先生正是其中之一。这些人平均在京工作时间16.7年、平均年龄40.8岁,来自4434家单位。曲先生说:“北京是一个包容又开放的城市,期待今后更多人通过积分落户在北京安心工作和生活。”

此次公布的《方案》中,城区常住人口500万以上超大特大城市的积分落户政策出现明显变化,除了继续明确“精简积分项目,确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例”,还提出“鼓励取消年度落户名额限制”。

上海交通大学中国发展研究院执行院长陆铭认为,目前很多超大特大城市积分落户政策实行“积分+配额”制,申请人需要积分排名在配额内才能落户。如果取消名额限制,仅以积分作为标准,对于在大城市已经长期居住并且实际缴纳社保年限较长的群体,落户进程大大加快了。

超大特大城市近年来在放宽积分落户限制方面进行积极探索。例如,天津从2020年开始对居住证积分落户不设总量限制。南京在去年全面放宽郊区落户限制,并将城市紧缺艰苦行业纳入加分指标。武汉将积分落户中稳定就业、稳定居住等基础指标占比由50%调增至60%,并探索建立积分入户常态化申办机制。

据专家介绍,各地积分落户指标构成基本为“基础指标+加分指标”,基础指标一般包括年龄、教育背景、专业技术职称和技能等级、社保年限等,加分指标通常为荣誉表彰、创新创业等。随着超大特大城市根据自身情况探索取消落户名额限制,社保缴纳年限和居住年限分数成为主要指标,学历、年龄等落户的“隐形门槛”有望淡化或打破,落户门槛随之降低。

## 推动城镇基本公共服务均等化

从农村老家外出打工20多年的刘丽在安徽合肥经营一家2000平方米的足疗城,年营业额近600万元。她在城里结了婚、买了房、当了老板,但当合肥放宽农业转移人口落户条件时,她和丈夫却不敢放弃农村户口。她坦言:“真要迁的时候我就感觉在农村没啥了。如果没有地,我在城市干不动了怎么办?如果我在城市挣不着钱了,靠什么吃饭?只要在城市里碰到一点挫折,我就会冒出这种念头。”

小小的一本户口本上,附着教育、就业创业、社会保险、医疗卫生、住房保障等多种基本公共服务。

如何消除人们落户时的后顾之忧?《方案》提出,促进农业转移人口与城镇居民享有同等权利、履行同等义务;依法保障进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策。同时,建立基本公共服务同常住人口挂钩、由常住地供给的机制,稳步提高非户籍常住人口在流入地享有的基本公共服务项目数量 and 水平,推动城镇基本公共服务常住人口全覆盖。

陆铭认为,人口流入城市要加大土地、财政等资源投入,对基本公共服务用地、住房用地有所倾斜。在资金方面,更加注重新教育、医疗等领域的投入,满足人口增长所带来的需求;中央财政转移支付“钱要随人走”,加大对人口流入城市公共服务的财政转移支付;利用好社会资金,增加公共服务基础设施方面投入。人口流出城市要发展更多容纳就业和人口的产业,完善公共服务和基础设施建设,增加对人口的吸引力。

范毅建议城市管理者深化对人口人才的认识,把人口作为一种发展资源,因为城市需要多元的人口资源结构;明确各级政府推动跨区域流动人口落户的责任;建立与跨区域流动人口落户相适应的政策体系;坚定推进城镇基本公共服务均等化进程等。

“城镇化质量提高靠什么?一定程度上是靠提升公共服务的质量。”范毅认为,户籍制度改革和公共服务均等化互为促进。这是一个系统工程,需要户籍制度改革、土地制度改革和行政管理体制改革等一系列改革综合推进。

户籍制度改革涉及亿万人民切身利益。户籍制度的产生与当时的生产力和生产关系是相适应的,推动了经济社会发展。城乡统一的户口登记制度全面实施……改革开放以来,中国不断推进户籍制度改革,以适应新的生产力和生产关系。近10年,越来越多的城市开放放宽落户限制,1.3亿农业转移人口和其他常住人口在城镇落户,2021年中国户籍人口城镇化率提升至46.7%。

新型城镇化的核心在人。推进新型城镇化建设,不仅要让人们在城市“留得住”,还要不断完善公共产品和公共服务供给,让大家“过得好”。推进基本公共服务均等化是深化户籍制度改革的重点。落户城市,往往伴随着一个人由“一人闯天下”到“拖家带口一起走”的变化,其中还包含就业、住房、子女教育、医疗、养老等一连串需求。这些现实需求能否得到较好满足,直接关系到户籍制度改革成效,关系新型城镇化建设水平与质量。

近年来促进农业转移人口“过得好”的体制机制保障不断健全。无论是免费提供各类就业服务、开展职业技能培训,还是出台政策保障随迁子女在流入地的受教育权利,或是建立统一的城乡居民基本养老保险制度,都让人们扎根城市的底气越来越足。

当然,中国的国情决定了户籍制度改革必须因地制宜、循序渐进,而不能搞“一刀切”。在人口众多且城乡区域发展差距较大、许多公共服务和社会福利政策长期与户籍直接挂钩的背景下,对不同规模等级的城市采取差异化落户政策,符合中国实际情况,这体现了合理的改革路径与科学的改革精神。如此,才能确保户籍制度改革稳步推进。

户籍制度改革是一项复杂的系统工程,牵一发而动全身。越往深处改革,越需要勇气与耐心。当前,中国仍有2亿多农业转移人口没有在城市落户,部分已落户的还存着市民化质量不高等问题。伴随户籍制度改革深入推进,相信亿万群众关心的落户痛点、难点问题一定会在改革中得到解决。

土地、资金、人口和技术要素的有序流动,是经济社会发展的活力之源。时至今日,进一步深化户籍制度改革,不仅仅是解决农业转移人口的落户问题,也可以发挥吸纳人才、推动城市发展的作用。期待随着改革持续推进,人们能自由有序地流动,为社会永葆欣欣向荣注入强大活力。

# 让人们扎根城市的底气越来越足

史志鹏

## 新视角

## 近年来户籍制度改革重要文件

2014年3月

### 中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》

提出以合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)等为前置条件,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开城区人口50万-100万的城市落户限制,合理放开城区人口100万-300万的大城市落户限制,合理确定城区人口300万-500万的大城市落户条件,严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模。特大城市可采取积分制等方式设置阶梯式落户通道调控落户规模和节奏。

2014年7月

### 国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》

提出全面放开建制镇和小城市落户限

制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。建立城乡统一的户口登记制度,取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型,统一登记为居民户口;建立居住证制度等。

2016年1月

### 《居住证暂行条例》开始施行

规定公民离开常住户口所在地,到其他城市居住半年以上,符合有合法稳定就业、合法稳定住所、连续就读条件之一的,可以申请居住证。

县级以上人民政府及其有关部门应当为居住证持有人提供下列基本公共服务:(一)义务教育;(二)基本公共就业服务;(三)基本公共卫生服务和计划生育服务;(四)公共文化体育服务;(五)法律援助和其他法律服务;(六)国家规定的其他基本公共服务。

2016年2月

### 国务院印发《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》

提出鼓励各地区进一步放宽落户条件,除极少数超大城市外,允许农业转移人口在就业地落户。除超大城市和特大城市外,其他城市不得采取要求购买房屋、投资纳税、积分制等方式设置落户限制。加快调整完善超大城市和特大城市落户政策;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,建立完善积分落户制度。

2016年9月

### 国办印发《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》

提出的主要目标是:“十三五”期间,城

乡区域间户籍迁移壁垒加速破除,配套政策体系进一步健全,户籍人口城镇化率年均提高1个百分点以上,年均落户1300万人以上。到2020年,全国户籍人口城镇化率提高到45%,各地区户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距比2013年缩小2个百分点以上。

2019年4月

### 中共中央、国务院印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》

提出开放放宽除个别超大城市外的城市落户限制。加快实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制,全面落实支持农业转移人口市民化的财政政策、城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策,以及中央预算内投资安排向吸纳农业

转移人口落户数量较多的城镇倾斜政策。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。

2019年12月

### 中办、国办印发《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》

提出以户籍制度和公共服务牵引区域流动。全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制,全面放宽城区常住人口300万至500万的超大特大城市积分落户政策,精简积分项目,确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例。推进基本公共服务均等化,常住人口享有与户籍人口同等的教育、就业创业、社会保险、医疗卫生、住房保障等基本公共服务。



原籍浙江湖州的王秀丽(右)在上海市徐汇区社区事务受理服务中心公安综合窗口办理户口迁移手续。新华社记者方喆摄