

# 聚焦户籍制度改革



国务院日前印发《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》。意见指出,要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。

意见称,全面放开建制镇和小城市落户限制。合理确定大城市落户条件。严格控制特大城市人口规模。文件还提到,居住证持有人子女可有条件在当地参加中高考。

意见明确了户籍制度改革的发展目标:进一步调整户口迁移政策,统一城乡户口登记制度,全面实施居住证制度,加快建设和共享国家人口基础信息库,稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。

到2020年,基本建立与全面建成小康社会相适应,有效支撑社会管理和公共服务,依法保障公民权利,以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度,努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

为深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和中央城镇化工作会议关于进一步推进户籍制度改革的要求,促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化,稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,现提出以下意见。

## 一、总体要求

(一)指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,适应推进新型城镇化需要,进一步推进户籍制度改革,落实放宽户口迁移政策。统筹推进工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展,推动大中小城市和小城镇协调发展,产业和城镇融合发展。统筹户籍制度改革和相关经济社会领域改革,合理引导农业人口有序向城镇转移,有序推进农业转移人口市民化。

### (二)基本原则

坚持积极稳妥、规范有序。立足基本国情,积极稳妥推进,优先解决存量,有序引导增量,合理引导农业转移人口落户城镇的预期和选择。

坚持以人为本、尊重群众意愿。尊重城乡居民自主定居意愿,依法保障农业转移人口及其他常住人口合法权益,不得采取强迫做法办理落户。

坚持因地制宜、区别对待。充分考虑当地经济社会发展水平、城市综合承载能力和提供基本公共服务的能力,实施差别化落户政策。

坚持统筹配套、提供基本保障。统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化,不断扩大教育、就业、医疗、养老、住房保障等城镇基本公共服务覆盖面。

(三)发展目标。进一步调整户口迁移政策,统一城乡户口登记制度,全面实施居住证制度,加快建设和共享国家人口基础信息库,稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。到2020年,基本建立与全面建成小康社会相适应,有效支撑社会管理和公共服务,依法保障公民权利,以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度,努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

## 二、进一步调整户口迁移政策

(四)全面放开建制镇和小城市落户限制。在县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇有合法稳定住所(含租赁)的人员,本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等,可以在当地申请登记常住户口。

(五)有序放开中等城市落户限制。在城区人口50万至100万的城市合法稳定就业并有合法稳定住所(含租赁),同时按照国家规定参加城镇社会保险达到一定年限的人员,本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等,可以在当地申请登记常住户口。城市综合承载能力压力小的地方,可以参照建制镇和小城市标准,全面放开落户限制;城市综合承载能力压力大的地方,可以对合法稳定就业的范围、年限和合法稳定住所(含租赁)的范围、条件等作出具体规定,但对合法稳定住所(含租赁)不得设置住房面积、金额等要求,对参加城镇社会保险年限的要求不得超过3年。

(六)合理确定大城市落户条件。在城区人口100万至300万的城市合法稳定就业达到一定年限并有合法稳定住所(含租赁),同时按照国家规定参加城镇社会保险达到一定年限的人员,本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等,可以在当地申请登记常住户口。城区人口300万至500万的城市,要适度控制落户规模和节奏,可以对合法稳定就业的范围、年限和合法稳定住所(含租赁)的范围、条件等作出较严格的规定,也可结合本地实际,建立积分落户制度。大城市对参加城镇社会保险年限的要求不得超过5年。

(七)严格控制特大城市人口规模。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。根据综合承载能力和经济社会发展需要,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,合理设置积分分

值。按照总量控制、公开透明、有序办理、公平公正的原则,达到规定分值的流动人口本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等,可以在当地申请登记常住户口。

(八)有效解决户口迁移中的重点问题。认真落实优先解决存量的要求,重点解决进城时间长、就业能力强、可以适应城镇产业转型升级和市场竞争环境的人员落户问题。不断提高高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学回国人员等常住人口的城镇落户率。

## 三、创新人口管理

(九)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,体现户籍制度的人口登记管理功能。建立与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社保、住房、土地及人口统计制度。

(十)建立居住证制度。公民离开常住户口所在地到其他设区的市级以上城市居住半年以上的,在居住地申领居住证。符合条件的居住证持有人,可以在居住地申请登记常住户口。以居住证为载体,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。居住证持有人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;以连续居住年限和参加社会保险年限等为条件,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,同时结合随迁子女在当地连续就学年限等情况,逐步享有随迁子女在当地参加中考和高考的资格。各地要积极创造条件,不断扩大向居住证持有人提供公共服务的范围。按照权责对等的原则,居住证持有人应当履行兵役和参加民兵组织等国家和地方规定的公民义务。

(十一)健全人口信息管理制度。建立健全实际居住人口登记制度,加强和完善人口统计调查,全面、准确掌握人口规模、人员结构、地区分布等情况。建设和完善覆盖全国人口、以公民身份证号码为唯一标识,以人口基础信息为基准的国家人口基础信息库,分类完善劳动就业、教育、收入、社保、房产、信用、卫生计生、税务、婚姻、民族等信息系统,逐步实现跨部门、跨地区信息整合和共享,为制定人口发展战略和政策提供信息支持,为人口服务和管理提供支撑。

## 四、切实保障农业转移人口及其他常住人口合法权益

(十二)完善农村产权制度。土地承包经营权、宅基地使用权是法律赋予农户的用益物权,集体收益分配权是农民作为集体经济组织成员应当享有的合法财产权利。加快推进农村土地确权、登记、颁证,依法保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权。推进农村集体经济组织产权制度改革,探索集体经济组织成员资格认定办法和集体经济有效实现形式,保护成员的集体财产权和收益分配权。建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。坚持依法、自愿、有偿的原则,引导农业转移人口有序退出土地承包经营权,进城落户农民是否会有偿退出“三权”,应根据党的十八届三中全会精神,在尊重农民意愿前提下开展试点。现阶段,不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。

(十三)扩大基本公共服务覆盖面。保障农业转移人口及其他常住人口随迁子女平等享有受教育权利;将随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范畴;逐步完善并落实随迁子女在流入地接受中等职业教育免学费和普惠性学前教育的政策以及接受义务教育后参加升学考试的实施办法。完善就业失业登记管理制度,面向农业转移人口全面提供政府补贴职业技能培训服务,加大创业扶持力度,促进农村转移劳动力就业。将农业转移人口及其他常住人口纳入社区卫生和计划生育服务体系,提供基本医疗卫生服务。把进城落户农民完全纳入城镇社会保障体系,在农村参加的养老

保险和医疗保险规范接入城镇社会保障体系,完善并落实医疗保险关系转移接续办法和异地就医结算办法,整合城乡居民基本医疗保险制度,加快实施统一的城乡医疗救助制度。提高统筹层次,实现基础养老金全国统筹,加快实施统一的城乡居民基本养老保险制度,落实城镇职工基本养老保险关系转移接续政策。加快建立覆盖城乡的社会养老服务体系,促进基本养老服务均等化。完善以低保制度为核心的社会救助体系,实现城乡社会救助统筹发展。把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系,采取多种方式保障农业转移人口基本住房需求。

(十四)加强基本公共服务财力保障。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。完善促进基本公共服务均等化的公共财政体系,逐步理顺事权关系,建立事权和支出责任相适应的制度,中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。深化税收制度改革,完善地方税体系。完善转移支付制度,加大财力均衡力度,保障地方政府提供基本公共服务的财力。

## 五、切实加强组织领导

(十五)抓紧落实政策措施。进一步推进户籍制度改革,是涉及亿万农业转移人口的一项重大举措。各地区、各有关部门要充分认识到户籍制度改革的重大意义,深刻把握城镇化进程的客观规律,进一步统一思想,加强领导,周密部署,敢于担当,按照走中国特色新型城镇化道路、全面提高城镇化质量的新要求,切实落实户籍制度改革的各项政策措施,防止急于求成、运动式推进。各省、自治区、直辖市人民政府要根据本意见,统筹考虑,因地制宜,抓紧出台本地区具体可操作的户籍制度改革措施,并向社会公布,加强社会监督。公安部、发展改革委、教育部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、住房城乡建设部、农业部、卫生计生委、法制办等部门要按照职能分工,抓紧制定教育、就业、医疗、养老、住房保障等方面的配套政策,完善法规,落实经费保障。公安部和发展改革委、人力资源社会保障部要会同有关部门对各地实施户籍制度改革工作加强跟踪评估、督查指导。公安部和各地公安机关要加强户籍管理和居民身份证管理,严肃执纪,做好户籍制度改革的基础工作。

(十六)积极做好宣传引导。全面阐释适应中国特色新型城镇化发展、进一步推进户籍制度改革的重要意义,准确解读户籍制度改革及相关配套政策。大力宣传各地在解决农业转移人口及其他常住人口落户城镇、保障合法权益、提供基本公共服务等方面的好经验、好做法,合理引导社会预期,回应群众关切,凝聚各方共识,形成改革合力,为进一步推进户籍制度改革营造良好的社会环境。

## 习近平13年前博士论文 提出户籍改革路线图

在清华大学图书馆的学位论文阅览室,可以查询到一篇十三年前的博士论文:《中国农村市场化研究》,全文共169页,淡黄色封皮,指导教师为清华大学经济学研究所教授刘美涛。

论文的作者是时任福建省省长习近平。对于要不要取消户籍限制,当时学界和理论界存在争议,他在论文中坚持认为,取消城乡二元户籍制度,是历史发展的必然趋势,政府应理智而勇敢地面对这一现实。

十三年间,习近平从福建调到浙江、上海,再到中央任职。在不同的位置上,他曾多次表示要推动户籍改革。

## 坚决剔除粘附在户籍上的社会经济差别

1998年3月起,习近平在清华大学人文社会科学学院经济学研究所攻读在职博士研究生。

“有一个重要问题应引起高度重视,就是改革开放以来,我们所进行农村剩余劳动力转移在总体上仍未脱离‘离乡不离土’的模式。”在2001年12月提交的博士论文中,

习近平认为:“绝大多数在城市务工的农民并未真正融入城市,造成这一问题的根本原因是户籍制度的限制。”

当时,对于要不要取消户籍限制,各方面有不同的看法,学术界、理论界也有争议。

习近平在论文中说,“无论从农村市场化建设的角度看,还是从市场经济发展和实现现代化的要求看,取消在计划经济体制下形成的从人们出生之日起就分成非农业人口和农业人口两种不同身份的户籍制度,是历史发展的必然趋势,政府应理智而又勇敢地面对这一现实,大胆进行户籍制度改革,坚决剔除粘附在户籍关系上的种种社会经济差别,彻底消除由户籍制度造成的城乡劳动力市场的分割。”

他认为,改革要慎重、稳妥,分阶段积极推进,可先让那些符合一定的条件和要求,诸如有稳定的收入来源,居住时间达到一定年限的进城经商和务工的农民,获得合法的居住身份。

论文提出了户籍改革“路线图”,可在一些小城镇实行不再有城乡限制的新的户籍管理制度,取得局部突破后,再分为中等城市、大城市和特大城市等不同层次循序推开。

### 按城市规模不同层次推进

去年召开的十八届三中全会提出,推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。

伴随着城镇化规划出炉,新一轮户籍改革“箭在弦上”。

今年6月,中央全面深化改革领导小组第三次会议审议《关于进一步推进户籍制度改革的意见》。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央深改组组长习近平发表重要讲话。

习近平说,推进人的城镇化重要的环节在户籍制度,加快户籍制度改革,是涉及亿万农业转移人口的一项重大举措。总的政策要求是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,促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。

户籍改革按城市规模不同层次循序推开,这也是他十三年前博士论文所持的观点。

## 我国出台户籍制度改革新政 多部门回应热点问题

出台户籍制度改革新政,引发社会广泛关注。公安部、发改委等多部门负责人就特大城市积分落户制度、随迁子女异地高考、统一城乡居民养老保险制度等热点问题进行了逐一解读。

### 户籍制度改革力度之大 涉及面之广前所未有

在谈及户籍制度改革特点时,公安部副部长黄明指出,户籍制度改革有三个比较鲜明的特点:一是这次户籍政策是一次总体调整。这次是在中央对新型城镇化建设作出全面的规划后,决定在全国实施差别化的落户政策,这对合理布局大中小城市和小城镇,合理引导人口的分布将起着十分重要的作用。二是按照中央全面深化改革的统一部署进行的一次综合配套的改革,就是户籍制度的改革不仅是户籍制度本身单项的改革,是各有关部门配套进行的改革。三是对新型户籍制度的一次整体构建。

黄明说,这次户籍制度改革一个大目标,就是要努力实现1亿左右农业转移人口及其他常住人口在城镇落户,让在城镇就业居住的农业转移人口和其他常住人口暂时没有落户的,能够逐步享受当地的基本公共服务。

黄明强调,这次户籍制度的改革不仅是落户政策的调整,还包括要建立城乡统一的户口登记制度,全面实施居住证制度,健全人口信息管理制度等多个方面。这次户籍制度改革决心之大、力度之大、涉及面之广、措施之实是以往所没有的。

### 回应严控特大城市人口规模 北上广等压力太大

在谈及严控特大城市人口规模时,黄明指出,特大城市尤其是超过千万人口的城市,人口的压力太大。比如像北、上、广,在过去的十年中,这些城市年均增长流动人口40-50万。所以,严格控制特大城市的人口规模,是根据我国的国情,根据特大城市的实际作出的政策安排。

黄明表示,国务院正式公布的《意见》,对大中小城市、特大城市怎么落户的政策作了具体的解释,明确了具体的政策。就是要兼顾大中小城市和建制镇,东中西部地区不同的实际,根据人口的规模和各地综合承载能力的不同情况,实行差别化的落户政策。总的要求是,能放开的放开,该控制的控制。

黄明进一步指出,对建制镇和小城市是全面放开,就是说基本没有门槛,只要有愿意、想落户,有合法稳定的住所,哪怕是租的房子都可以落户。中等城市是基本放开,就是门槛比较低,只要有合法稳定的住所,合法稳定的就业,按照先后顺序排队,有意愿落户的,一般也都可以落户。对大城市能放开的也尽量放开,可以降低门槛。城区人口100万至300万的城市,只要有合法稳定就业,达到一定年限,并有合法稳定的住所,同时按照国家规定参加社会保险达到一定的年限就可以落户。城区人口300万到500万的城市,要适度控制落户的规模和节奏,防止人口增长过快,这样落户的条件就要严格一些。对于500万人口以上的特大城市,这次《意见》是明确要严格控制人口规模,通过建立积分制度,建立公开透明的落户通道。

### 回应中小城市难吸引农村转移人口落户

在发布会上,有媒体问及,近年来不少中小城市实际上已经放开了落户政策,但是却没有吸引农村转移人口前来落户。针对这个情况,以后会采取什么措施来增加中小城市的吸引力。

发改委秘书长李朴民指出,无论是促进新型城镇化发展,还是促进农民工落户,增强中小城市的吸引力都是一个非常重要的任务。

李朴民表示,增强中小城市的吸引力,不仅是实施新型城镇化一个重要方面的内容,也是涉及到户籍制度改革的重要问题。因为,中小城市是我国农民工的重要流入地。据统计,大约有50%以上的外出农民工分布在县级市和地级市。

李朴民介绍,下一步要采取的措施主要包括几个方面:一是改善中小城市的交通条件。二是要夯实中小城市的产业基础。三是要加强中小城市市政基础设施和公共服务设施建设。要增强中小城市的吸引力,还要突破一些体制机制的障碍。

### 积极推动随迁子女在流入地参加升学考试

教育部副部长刘利民指出,党中央、国务院高度重视随迁子女的教育,近年来教育部会同相关部门一起采取切实有效的措施,积极推动随迁子女在流入地接受教育并且参加升学考试。

刘利民指出,推动以公办学校为主接收随迁子女接受义务教育。近些年,公办学校接收随迁子女教育保持年均百万以上的增长,截止到2013年底,全国义务教育阶段的随迁子女1200万人左右,这些随迁子女超过80%在公办校就读。

刘利民介绍,到今年有19个省市已经把免学费政策扩大到了全部在校的中职学生。也就是说,在多数省份随迁子女在流入地接受中等职业教育是不收费的。到目前为止,有27个省份明确了随迁子女在当地参加中考的政策,有30个省份明确了随迁子女在当地参加高考的政策。2014年有28个省市开始解决随迁子女在当地参加高考的问题,就是大家所说的“异地高考”问题。今年有56万名符合条件的随迁子女办理了高考的报名手续。

### 社保达一定年限成落户条件有助农民工参保

在谈及加快实施统一的城乡居民养老保险制度时,人社部副部长杨志明指出,户籍制度改革意见提出,按照国家规定参加城镇社会保险达到一定年限作为农民工在城镇落户的一个条件,我们认为有利于农民工依法参加社会保险。

杨志明称,从今年7月1日起,由人力资源社会保障部和财政部印发的“城乡养老保险制度衔接暂行办法”开始实行。也就是说,针对农民工普遍关心的参加城镇职工保险问题,按暂行办法与之前已经发出的城镇企业职工基本养老保险关系转移接续办法衔接,主要包括三类情况:

第一,在企业就业农民工按规定参加企业职工基本养老保险。

第二,在城镇灵活就业的农民工,可以参加企业职工基本养老保险,本人自愿也可以参加城乡居民养老保险。

第三,对于已经参加了农村居民养老保险,进城后不论参加企业职工养老保险,还是参加城乡居民养老保险,都可以办理养老保险关系转移接续。一句话,努力实现农民工“不管到哪里干,养老保险接着算”。