

一项助亿万人圆梦的重大改革

本报记者 曹红艳

居民户口簿 Household Register

国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见

基本原则

- 坚持积极稳妥、规范有序
- 坚持以人为本、尊重群众意愿
- 坚持因地制宜、区别对待
- 坚持统筹配套、提供基本保障

发展目标

到2020年，基本实现与常住人口挂钩的户籍制度改革，努力实现常住人口与户籍人口基本相当，农业转移人口落户意愿得到充分保障，基本公共服务均等化水平明显提高，城乡区域发展差距进一步缩小，努力实现人口红利向人才红利转变。

进一步调整户口迁移政策

建制镇和小城市——全面放开建制镇和小城市落户限制

在县级市市区、县人民政府驻地镇以及其他建制镇有合法稳定住所（含租赁）的农业转移人口，本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等，可以在当地申请落户。

中等城市（城区人口50万至100万）——有序放开中等城市落户限制

在县级市市区、县人民政府驻地镇以及其他建制镇有合法稳定住所（含租赁）的农业转移人口，本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等，可以在当地申请落户。

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——合理确定落户规模

可以结合本地实际，合理确定落户规模，制定积分落户制度，对参加城镇社会保险年限的要求不得超过5年。

大城市——合理确定大城市落户条件

城区人口100万至300万

城区人口300万至500万

特大城市（城区人口500万以上）——严格控制特大城市人口规模

合理确定落户规模，制定积分落户制度，对参加城镇社会保险年限的要求不得超过5年。

创新人口管理

1. 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，统一登记为居民户口。

2. 建立居住证制度

居住证持有人可在居住地城市依法参加社会保险、享受基本公共服务。

3. 健全人口信息管理制度

以公民身份证号码为唯一标识，建设全国人口基础信息库。

国务院近日正式印发了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，这是当前和今后一个时期指导全国各地推进户籍制度改革的纲领性文件。就《意见》的相关内容，公安部副部长黄明接受了记者的专访。

问：请简要介绍一下《意见》出台的背景和过程。

答：改革开放以来，国家出台了一系列户籍制度改革政策措施。党的十八大和十八届三中全会对加快推进户籍制度改革作出了部署，指明了方向，明确了路径。

党中央、国务院高度重视户籍制度改革工作。习近平总书记多次作出重要指示批示，先后主持召开中央全面深化改革领导小组会议、中央政治局常委会议和中央政治局会议，李克强总理主持召开国务院常务会议，研究审议进一步推进户籍制度改革的意见。中央领导同志还多次听取汇报，开展实地调研，对户籍制度改革政策研究提出要求。为深入贯彻落实中央的部署要求，2013年以来，公安部会同国家发展改革委、中央农办、人力资源社会保障部等12个部门组成专门工作班子，全力开展《意见》研究起草工作。在广泛深入调研、系统总结各地经验的基础上，12个部门梳理研究了一系列专题，在形成《意见》初稿后，由公安部、国家发展改革委等6个部门负责同志带队分赴东、中、西部省市区广泛征求意见，深入研究论证，并认真开展了政策效果评估和数据测算。其间，认真听取了各地群众特别是广大农民工的意见，听取了人大代表、政协委员和专家学者的意见。国务院办公厅多次召开座谈会、协调会征求各地区各部门的意见。可以说，《意见》凝聚了广大干部群众的智慧。

问：进一步推进户籍制度改革的重大意义是什么？《意见》的主要特点体现在哪些方面？

答：进一步推进户籍制度改革，是党的十八大和十八届三中全会确定的全面深化改革的重要内容，是一项牵一发而动全身的基础性改革，事关工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展，事关社会公平正义和亿万人民福祉，事关全面建成小康社会会大进程。《意见》的出台，标志着户籍制度改革这一基础性改革开始进入全面实施阶段。

《意见》紧紧围绕推进以人为本为核心的新型城镇化建设的内在要求，明确提出了进一步推进户籍制度改革的指导思想、目标任务、政策措施和实现路径，是指导当前和今后一个时期户籍制度改革的纲领性文件。与以往相比，这次出台的《意见》有三个明显特点：一是这次改革是对户籍政策的一次总体调整，是在中央对新型城镇化建设作出全面规划后，决定在全国全面实施差别化落户政策，这对合理布局大中小城市和小城镇、合理引导人口分布将产生十分重要的作用。二是这次改革是按照中央全面深化改革的总体部署进行的综合配套改革，与教育、就业、医疗、养老、住房保障、土地等方面的改革统筹推进。三是这次改革是对新型户籍制度的一次整体构建，还包括统一城乡户口登记制度、建立居住证制度、健全人口信息管理制度等多个方面。可以说，这次户

籍制度改革决心之大、力度之大、范围之广、措施之实是前所未有的。

问：户籍制度改革很难，到底难在哪里？针对这些难点，改革要遵循哪些原则？

答：户籍制度改革是一项复杂的系统工程，面临的情况复杂，需要兼顾的因素多、统筹推进的难度大。一是我国人口众多、城乡和区域发展差距较大，难以平衡；二是许多公共服务和社会福利政策长期与户籍直接挂钩，难以剥离；三是各类群体发展愿望和利益诉求多元多样，难以协调。这些深层次矛盾决定了推进户籍制度改革的复杂性、艰巨性和长期性，必须立足当前、着眼长远，综合施策、协同攻坚。

对此，《意见》明确提出了推进户籍制度改革需要把握的四项原则：一是坚持积极稳妥、规范有序。就是要立足基本国情，积极稳妥推进，优先解决存量，有序引导增量，合理引导预期，不急躁、不冒进，一定要防止不切实际、一哄而上。二是坚持以人为本、尊重群众意愿。就是要充分尊重城乡居民自主定居意愿，让他们自主选择自己的人生道路和职业发展方向，不能采取强迫的做法，群众要不要进城、何时进城、进哪个城，都要让群众自己选择，坚决防止把农民“拉进城”、“被落户”。三是坚持因地制宜、区别对待。就是要充分考虑当地经济社会发展水平和综合承载能力，以及提供基本公共服务的能力，由各地根据中央的总体要求和政策安排，因地制宜实施差别化落户政策，不分配指标，不层层加码，给地方留有空间。四是坚持统筹配套、提供基本保障。就是要不断扩大教育、就业、医疗、养老、住房保障等城镇基本公共服务覆盖面，积极推进城镇基本公共服务由主要对本地户籍人口提供向对常住人口提供转变，加快实现基本公共服务均等化。

问：这次户籍制度改革的发展目标是什么？

答：《意见》提出了到2020年户籍制度改革的发展目标，主要包括两个方面：一是有序推进农业转移人口市民化。进一步调整户口迁移政策，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；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，逐步解决在城镇就业居住而没有落户人员享有城镇基本公共服务的问题。二是基本建立新型户籍制度。通过进一步推进户籍制度改革，统一城乡户口登记制度，全面实施居住证制度，基本建立以合法稳定住所和合法稳定就业为基本条件、以经常居住地登记为基本形式的户口迁移登记制度，建成国家人口基础信息库，实现跨部门、跨地区信息整合和共享，以适应全面建成小康社会的需要，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

问：实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户目标，总量很庞大，实现这个目标有没有把握？

答：实现1亿左右人口落户城镇的目标十分重要，目的在于推进以人为本的

城镇化，让符合条件的农业转移人口真正实现“市民梦”，融入城市社会，提升人民群众生活水平和质量。

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》已经公布了这一发展目标，户籍制度改革要与新型城镇化发展同步，也提出了同样的目标。实现1亿左右人口落户城镇，是就全国而言的总体预计目标，是一个大约数目，可以多一点，也可以少一点，要一切从实际出发，实事求是。应当说，这也是一个符合实际的目标，公安部和国家统计局对政策效果进行了整体评估，并根据农业转移人口存量和将产生的增量，以及新型城镇化发展趋势等因素，对未来几年进城落户人口总量进行了认真测算，实现这个目标是比较有把握的。

问：《意见》对“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”作出具体规定，应当怎样理解？

答：近年来，我国城镇化快速推进，取得举世瞩目的成就。但同时也应看到，城镇空间分布和规模结构不合理、与资源环境承载能力不匹配的问题仍十分突出。东部一些城镇密集地区资源环境约束趋紧，中西部资源环境承载能力较强地区的城镇化潜力有待挖掘；中小城市和小城镇集聚产业和人口不足，潜力没有得到充分发挥；特大城市和部分大城市人口压力偏大，与综合承载能力之间的矛盾加剧，空气污染、交通拥堵、公共安全等问题等“城市病”日益严重，需要有效控制人口规模。因此，需要兼顾大中小城市和建制镇、东中西部地区的不同实际，根据人口规模和综合承载能力的不同情况，实施差别化落户政策。具体来讲：

全面放开建制镇和小城市落户限制，就是基本没有门槛。只要群众有意愿，有合法稳定的住所，哪怕是租房子，都可以落户。

有序放开中等城市落户限制，就是门槛较低。只要具有合法稳定就业和合法稳定住所（含租赁）等条件，按照先后顺序排队，有落户意愿的，一般都可以落户。

合理确定大城市落户条件，就是降低门槛。国际经验表明，大城市具有一定规模对经济发展、城市交通、居民生活、节约资源有利，但过犹不及。我国大城市情况不尽相同，落户政策也要根据综合承载能力和可能，相应有所区别。城区人口100万至300万的城市还有发展空间，能放开落户条件的尽量放开。城区人口300万至500万的城市要适度控制落户规模和节奏，防止人口发展过快，落户条件就要严格一些。

严格控制特大城市人口规模，这个政策导向是非常明确的。目前一些特大城市尤其是千万人口以上的城市人口压力很大，已经消化不了，不能再扩大人口规模，增加新的负担。首先，要严格户口迁移政策，改进和完善现行落户政策。要坚持因地制宜、一城一策，根据城市实际情况，建立完善积分落户制度，按照总量控制、公开透明、公平公正的原则，合理解决落户问题。户籍人口比重比较高的城市，要逐步提高户籍人口比重。其次，特大城市要科学定位城市功能，加快产业转型升级，适当疏散经济功能和其他功能，引导人口有出有进，使人口结构更加合理。

问：为什么要以人口规模来确定各类城市落户政策？

答：这次户籍制度改革没有简单以城市行政级别来确定落户政策，主要考虑是，城市行政级别难以真实反映当前我国各类城市的人口实际情况。比如，相同行政级别的城市人口规模差异较大，同样是地级市，有的人口超过800万，有的只有二三十万。同样行政级别的城市，地域、环境等综合承载能力差别也很大，有的还有很大的发展空间，有的已经很紧张。按照人口规模来确定各类城市落户政策，不与城市行政级别直接挂钩，不仅符合各地实际，而且也有利于各地因地制宜地确定落户政策，有利于引导人口在大中小城市和小城镇有序落户。

至于新的城市类别划分标准，目前国家发展改革委正会同有关部门抓紧研究。

问：我国已经实施户籍制度和居民身份证制度，为什么还要建立居住证制度？国家层面居住证制度的政策什么时候出台？

答：建立居住证制度，是一个过渡性的制度安排，主要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。

公安部在总结各地做法、深入调查研究的基础上，形成了《居住证管理办法》草案。目前，由国务院法制办和公安部牵头，会同有关部门正组织广泛听取各地各部门的意见，待进一步修改完善后报国务院审批。按照中央的要求，《居住证管理办法》今年将要出台。主要是明确居住证的功能定位，规范居住证申领条件、办理流程以及居住证持有人权利义务等基本内容。待《办法》出台后，由各地从本地实际出发，因地制宜制定具体实施意见；已经探索实施这一制度的，要及时修订，有效衔接。

问：《意见》提出要统筹推进教育、就业、医疗、养老、住房保障、农村产权、财力保障等相关领域配套改革，如何理解？

答：按照党中央、国务院的部署，这次户籍制度改革要与有关经济社会领域改革统筹推进，有序推进农业转移人口市民化。既要加快推进户籍制度改革，进一步调整户口迁移政策，公平有序地解决符合条件的农业转移人口及其他常住人口在城镇落户的问题，确保他们全面平等享有当地常住户口居民同等的待遇；又要协同推进相关领域配套改革，积极推进城镇基本公共服务由主要对本地户籍人口提供向对常住人口提供转变，让在城镇就业居住半年以上但未落户的农业转移人口和其他常住人口在子女教育、就业扶持、医疗卫生、社会保险、住房保障等方面逐步享受当地居民同等的公共服务。因此，《意见》明确提出要切实保障农业转移人口及其他常住人口合法权益，要求各有关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、农村产权、财力保障等方面的配套政策，完善法规，落实经费保障。

中央农村工作领导小组办公室：保留进城农民三项权利

在推进户籍制度改革过程中，农民的土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权必须依法保护。对于进城落户的农民是否有偿退出“三权”，应该充分尊重农民的意愿。保留进城农民的三项权利，就是要让他们进退有路。

财政部：考虑转移人口市民化因素

近两年，相应的财政转移支付制度在与户籍制度管理匹配、协调方面做了许多有益探索。在一般性转移支付中，对常住人口超过户籍人口的部分进行了一定比例的折算，已经在转移支付中体现了常住人口的要素。在均衡性转移支付中，已考虑了农业转移人口市民化的因素。

公安部：力推人口基础信息库建设

建立健全实际常住人口登记制度，加快人口信息系统的建设和应用，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。按照中央提出的建设4大基础信息库的部署要求，公安部牵头负责，国家发展改革委、外交部、民政部等多部门参加，大力推进国家人口基础信息库建设。目前，项目总体推进顺利，按照计划安排，年底前开始面向共建单位开通人口信息共享服务。

八部委有关负责人谈户籍制度改革——

多项配套措施将全面整体推进

本报北京7月30日讯 记者曹红艳报道：30日，国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》正式公布，在户籍制度自身改革的同时，各项配套措施如何落到实处？在国务院新闻办今天举办的新闻发布会上，教育部、财政部、国家发展改革委等8部委相关负责人对此进行了介绍。

人力资源社会保障部：力促农民工稳定就业

加大力度促进农民工扩大和稳定就业。包括实施农民工技能提升计划。此外，大力发展农民工就业容量大的第三产业、中小企业和劳动密集型产业；实现农民工就业信息全国联网，为农民工提供免费就业信息和政策咨询等。

针对农民工普遍关心的参加城镇职工基本养老保险问题，按“城乡养老保险制度衔接暂行办法”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相衔接；在企业就

业农民工按规定参加企业职工基本养老保险；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；对于已经参加农村居民养老保险，进城后都可以办理养老保险关系转移接续。努力实现农民工“不管到哪里干，养老保险接着算”。

教育部：积极推动随迁子女就地入学

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。推动以公办学校为主接收随迁子女接受义务教育。同时，把免学费政策扩大到全部在校的中职学生。

国家卫计委：合理规划社区服务机构

在医疗卫生服务方面，一直将农业转移

人口及其他常住人口纳入疾病防控范围。在计生服务方面，包括流动人口在内的已婚育龄人群均可免费获得计划生育基本技术服务，主要内容包括计划生育技术指导、咨询以及与计划生育有关的临床医疗服务。

下一步将结合户籍制度改革，根据辖区内实际人口，合理规划并不断调整社区卫生计生服务机构的布局，以满足辖区内居民（包括农业转移人口及其他常住人口）的健康需求。

住房城乡建设部：“两条腿走路”解决住房问题

解决农业转移人口住房问题，总的原则是“两条腿走路”，即市场配置资源和政府履行保障职能、公共服务职能相结合。

按照户籍改革意见的总要求，分成3个层次来解决这个问题。第一，已经在城市落户的农民，享受和原市民一样的待遇。符合住房保障条件的，由政府提供住房保障服务，也就是

把他们完全纳入城市住房保障体系。第二，没有落户，但是已经按照居住证管理办法，取得居住证的进城务工人员，按照当地人民政府的有关规定，满足连续稳定就业、参加社会保险、稳定居住年限等条件的，逐步纳入住房保障体系，逐步享有在居住地住房保障的权利。第三，对没有落户，不符合住房保障条件的外来务工人员，用工企业要履行责任，为外来务工人员提供符合安全卫生条件的居住场所。

发展改革委：增强中小城市吸引力

增强中小城市的吸引力，不仅是实施新型城镇化的重要内容，也是涉及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。下一步要改善中小城市的交通条件；夯实中小城市的产业基础；加强中小城市市政基础设施和公共服务设施建设；另外还要突破一些体制机制的障碍。