《改革热点面对面》连载④

保障人民权利的重要一步

——谈户籍制度改革

“今天起，我就是一个真正的深圳人了！”2014年4月，来深圳打工15年的杨先生终于办下了深圳户口。这得益于2010年以来深圳实施的积分入户制度，只要是满足相应积分要求的外来人口，都可以申请落户。3年多来，已有20多万人落户深圳，圆了他们的“市民梦”。深圳的这一做法，是近年来户籍制度改革的一种探索形式。加快推进户籍制度改革，有序推进农业转移人口市民化，促进劳动力自由流动，不仅是完善社会主义市场经济体制、加快新型城镇化建设的迫切需要，也是保障人民权利、推动发展成果惠及全体人民的必然要求。

一 户籍制度连着你我他

户籍制度是一项基本的社会管理制度。我国户籍制度的产生最早可以追溯到夏商时期，在漫长的古代社会，它一直是历代王朝进行征调赋役、落实社会管理的主要依据和重要途径。新中国成立后，于1958年颁布《中华人民共和国户口登记条例》，规定了常住、暂住、出生、死亡、迁出、迁入、变更7项户口登记制度。历经一系列政策调整，我国逐渐形成了以农业和非农业户口区分城乡居民为主要特征的户籍管理制度。在计划经济体制下，户籍制度在促进经济发展、维护社会秩序等方面，发挥了重要作用，但也带来了城乡之间人口难以自由流动、城乡户口附着的福利待遇差距过大等问题。

微评

◎ 一纸户籍，将中国人的身份牢牢“焊”在城与乡的两面。

◎ 给户口簿“松松绑”，为农民进城打开一扇“希望之窗”。

◎ 户籍制度改革涉及亿万百姓的切身利益，改革者需要有走钢丝般的审慎与智慧，注意平衡不同的利益诉求。

◎ 融化户籍坚冰可期，实现公平正义可望。

改革开放以来，随着经济社会的快速发展，城镇化进程加快，城乡流动人员增多，越来越多的人开始远离乡土，到城里“闯世界”。然而，城乡分立的户籍制度好比一道高墙，让很多农民虽然在城市里洒下了汗水、作出了贡献，却无法落下户口、成为真正的“城里人”。2013年，我国常住人口城镇化率为53.7%，而按户籍人口算只有36%左右，有超过17%的人因户籍限制处于“半市民化”的尴尬境地，不仅他们自身的合法权益难以保障，也严重影响着社会阶层的和谐与城镇化的质量。现行户籍制度负面效应不断显现，人们期盼户籍制度改革的呼声日益强烈，对改革的进展、动向十分关注。为什么这项改革牵动那么多人的神经？

户籍关乎老百姓日常生活。户籍，不仅证明一个人的身份属性，也和每个人生活的方方面面息息相关。从出生到老去，许多事情都和户籍紧密相连。无论是上学就业、结婚生子，还是社会福利、衣食住行，户口都如影随形。可以说，户口簿虽薄，却承载着多种多样的社会功能，见证着万千家庭的生活轨迹，户籍制度改革必然受关注、被聚焦。

户籍关乎社会公平正义。长期以来，户口将我国民众划分为不同人群，有城里人和农村人，有外地人和本地人。不同的人，因户口关系不同，享受着不同的社会待遇和福利。有人统计，城乡户口在教育、医疗、养老、社保等方面的待遇差别高达30多项。虽然这是历史形成的，受到国家经济社会发展水平的制约，但从根本上看，与社会公平原则相悖。可以说，户籍制度改革，就是要在不断推进中国特色社会主义伟大事业、在国家经济社会大发展的进程中，加速拆除横亘在不同人群之间的藩篱，努力让社会公平正义的阳光普照到每个人。

户籍关乎经济社会发展。“人是生产力中最活跃的因素”，劳动力自由流动是市场化程度的重要标志。伴随着社会主义市场经济体制建立，劳动力流动不断加速，但现行户籍制度，给劳动力打上无形的“烙印”，使其自由流动面临诸多羁绊和壁垒，导致难以形成全国统一的劳动力市场。户籍制度改革，将有利于我国现代市场体系的完善，有助于市场发挥决定性作用。还要看到，未来一个时期，推进城镇化是我国经济社会发展的一项重大任务。城镇化的核心是“人的城镇化”，到2020年将有1亿左右的人新落户城镇。能否通过推进改革让亿万农民兄弟进城落户，直接关系新型城镇化建设的成败。

二 户籍制度改革牵一发动全身

近年来，我国户籍制度改革的步伐明显加快，力度逐渐加大，我国大中小城市与小城镇的户籍制度都进行了不同程度的调整，在解决农民落户城镇、促进人口合理迁徙方面取得一定成效。2010年至2012年，全国共办理户口“农转非”2505万人，为前3年的2.2倍。

但与此同时，违背农民意愿搞“拉进城”、“被落户”，“大城市挤破头、小城市不愿留”，新生代进城务工农民成为“两栖人”等新情况不断出现，户籍制度改革进程中出现的种种新问题新挑战，凸显出改革任务的艰巨和复杂。那么，户籍制度改革的复杂性，到底体现在哪里？

户籍制度，看似仅仅关乎户口问题，而实际上牵涉到很多项制度，与基本养老保险制度、公共卫生服务、考试招生制度、住房保障制度等紧密相关。因此，推进户籍制度的改革，可以说是千头万绪、盘根错节，需要在各部门、上下级政府间做大量协调工作，需要多领域多层次改革配套进行，复杂程度可见一斑。

户籍制度附着了各种利益待遇，改革需要大量投入。户籍制度改革的核心问题在于，许多公共服务和社会福利政策都与户籍挂钩，城乡不同户籍人口享受的服务、福利差距很大。推进改革不仅是“一纸之变”，更需要真金白银的投入，让落户的人享受同等的公共服务，填平“待遇鸿沟”。有专家测算，城镇每落户一个人，政府需要投入10万元左右。今后几年转移的1亿人，需要政府投入10万亿元。如果分摊开来，平均每年需投入1.43万亿元，这对于目前我国财力来说是个很重的负担。

声音

孔祥智：户籍制度改革要剥离其附着的权益差距

中国人民大学农业与农村发展学院副院长孔祥智认为，户籍制度改革的重点就在于剥离其附着的权益差距，缩小乃至消除城乡差别，实现公共资源分配和公共服务、福利待遇的均等化。说到底，就是要让农民与市民一样共享发展的成果，既赋予农民更多财产权利，又让他们有更好的社会保障和发展机会。

户籍制度改革涉及亿万群众，需要兼顾各方诉求。不同的群体在社会生活中有不同的需求，都有各自的“算盘”，有时彼此之间的诉求是对立的，协调起来尤为困难。比如，不少在大城市辛勤打拼的人，渴望落户当地，获得“同城待遇”。但遭遇一些人抵触，特别是少数当地人强烈反对，他们担心“蛋糕”被分享后会变小，有损自身利益。

户籍制度改革虽然复杂，但党和国家推进改革的决心和举措让人看到了希望。我们必须有足够的勇气、智慧和韧劲，既坚决又稳妥地将这项改革推进下去，让农业转移人口和其他常住人口进城落户的愿望早日实现。

三 户籍制度改革路线图和时间表

加快户籍制度改革，是全面深化改革的一项重大举措，党的十八届三中全会作出了部署。为落实全会精神，公安部会同国家发展改革委等12个部门组成工作班子，进行了广泛深入的调查研究，在总结各地经验的基础上，形成了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，2014年7月底，国务院正式印发实施，为加快推进户籍制度改革明确了路径和要求。

改革的路线图是什么？概括起来就是4句话，即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。

链接

“中国绿卡”

绿卡是“外国人永久居留证”的俗称，是获得永久居留资格的外国人在他国境内居留的合法身份证件。我国从2004年8月开始实施《外国人在中国永久居留审批管理办法》，规定对在我国有关单位任职的外国籍高层次人才，在我国有较高数额直接投资的外国籍投资者、对我国有重大突出贡献或国家特别需要的人员以及夫妻团聚等家庭团聚人员，可以授予“中国绿卡”。由于“门槛较高”，截至2012年年底，获得“中国绿卡”的外国人只有近6000人，不到60多万外籍常住人口的1%。

改革的时间表是什么？《意见》提出，要进一步调整户口迁移政策，统一城乡户口登记制度，取消农业与非农业户口性质区分，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。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。

改革涉及的对象有哪些？此轮改革以农业转移人口为重点，兼顾其他常住人口。从具体人群来说，解决好进城时间长、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口落户问题，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。

声音

黄明：户籍制度改革的任务是有序实现转移人口市民化

公安部副部长黄明认为，加快户籍制度改革，重点是要通过调整完善户口迁移政策，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，主要任务是要解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题，稳步提高户籍人口城镇化水平，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。

户籍制度改革是一项复杂的系统工程，既要统筹考虑，又要因地制宜，要顺利完成改革任务，需要遵循以下原则：一是规范有序。立足基本国情，积极稳妥推进，优先解决存量，有序引导增量，合理引导落户城镇的预期和选择。二是尊重意愿。要不要进城、进哪个城、何时进城，让群众自主选择，不得采取强迫办法办理落户。三是区别对待。国家层面的《意见》只是明确总体要求，各地还应充分考虑本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，制定可操作的实施办法。四是统筹配套。统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，不断扩大城镇基本公共服务覆盖面。

四 落户城市是否更加容易

随着《意见》的公布实施，户籍制度改革的步伐进一步加快，各地正在抓紧研究制定具体的落户政策和方案。不少人关心着同一个问题：今后落户城市是否会更加容易？落户又需要哪些条件呢？

我国幅员辽阔，城市数量多，从几万人的小城镇、十几万人的小城市，到几十万人的中等城市，再到几百万、上千万人的大城市、特大城市，城市规模差距很大。因此，不同城市的落户条件不可能完全一样，搞一刀切。总的来看，各类城市有着不同的落户条件和要求，实行差别化落户政策。

对建制镇和小城市来说，将全面放开落户限制。只要在当地有合法稳定住所（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，可以申请登记常住户口。

对中等城市来说，将有序放开落户限制。主要分两种情况：一是城市综合承载能力压力小的地方，可参照小城市标准全面放开；二是城市综合承载能力压力大的地方，可对合法稳定就业、合法稳定住所（含租赁）等作出规定，但对住所不得设置住房面积、金额等要求，对社保年限的要求不得超过3年。

链接

我国的城市（镇）数量和人口规模

截至2010年，我国1000万以上人口的特大城市有6个，500万至1000万人口的特大城市有10个；300万至500万人口的大城市有21个，100万至300万人口的大城市有103个；50万至100万人口的中等城市有138个；50万以下人口的小城市有380个；建制镇有19410个。

对大城市来说，落户条件总的来说是放宽，但不同规模的大城市之间也存在差别：城区人口100万至300万的大城市，以拥有合法稳定职业和住所（含租赁）为前提，合理放开落户限制；城区人口300万至500万的大城市，为防止放开户籍导致人口急剧膨胀，要适度控制落户规模和节奏，可对落户条件作出比较严格的规定。大城市对社保年限的要求不得超过5年。

对特大城市来说，由于人口过度集聚，资源环境承载能力已不堪重负，人多、房贵、车堵、空气污染等“城市病”问题日益严重，所以必须严格控制城区人口500万以上特大城市的人口规模。为此，应采取有效措施，对进城落户进行严格调控。

也要看到，特大城市和部分大城市经济发达、就业机会多、公共服务水平高，落户需求一直“高烧不退”。设置一定的落户“门槛”，并不是拒人于千里之外，而是要坚持“当期可承受、长期可持续”的原则，合理有序引导落户。一是建立完善积分落户制度。近年来，天津、广州、深圳、宁波等地探索建立积分落户制度，积累了很好的经验。下一步，应在总结经验基础上进一步规范和完善这一制度，按照总量控制、公开透明、有序办理、公平公正的原则，成熟一批落户一批。二是扩大基本公共服务覆盖范围。对于暂时不能落户城市的常住人口，通过实施居住证制度，使其逐步享受城市的基本公共服务，分享城市发展带来的成果，最终实现全覆盖。与此同时，特大城市要科学定位、加快转型升级、适当疏散经济功能和其他功能，引导人口有出有进，努力使人口结构更加合理。

长期以来，户籍犹如横亘在城乡、地区居民之间的一块坚冰、一堵高墙，阻碍了人口的正常流动与迁徙。而今，在全面深化改革的大潮中，户籍制度改革正破浪前行，坚冰开始融化、高墙逐渐拆除，亿万群众的追梦之路将越走越顺畅、越走越宽广。

问与答

问：什么是积分落户？

答：积分落户，是指一些地方通过设置一套指标体系，对外来人员落户本地的条件进行指标量化，并对每项指标赋予一定分值，当累计积分达到规定分值时即可申请落户。目前，天津、上海、宁波、武汉、广州、深圳、珠海等地都探索建立了积分落户制。如深圳，指标分值由基本要求、个人素质、居住情况、参保情况、奖励加分和减分指标6部分组成，总分值250分，符合一定条件的外来务工人员积满100分即可申请落户。

全面深化改革进行时

重庆永川转变政府职能

“我们愿为企业‘跑腿’”

本报记者 吴陆牧 冉瑞成

最近一段时间，重庆市永川区成立的“项目全程代办服务中心”，让许多准备在当地投资兴业的企业实实在在感受到了方便。这个由永川区监察局和永川区行政服务中心办公室牵头成立的代办中心，可以免费为企业“跑腿”代办行政审批。

前几天，重庆永重重工公司办公室主任吴兆伦从代办中心领回公司项目的规划设计方案。他告诉记者，公司已签约入驻永川三教工业园区，目前正在办理进场施工前的手续。“行政审批代办最明显的作用是省心、省时、省事。”吴兆伦说。

永川区行政服务管理办公室副主任钟景科告诉记者，“项目全程代办服务中心”主要采取全程代办、协助办理、指定交办的方式，解决业主部门、人员、流程不熟及企业多次“跑路”的问题，同时也利于监督、规范行政审批部门的行为，约束权力。“只要企业愿意，我们愿意跑腿。”钟景科表示，下一步还将完善代办中心信息畅通等机制，让企业在审批环节少操心。

“项目全程代办服务中心”是永川区深化行政审批制度改革、打造良好投资和政务服务环境的侧影。今年以来，永川区结合党的群众路线教育实践活动，针对群众、企业和园区反映强烈的行政审批项目偏多、流程不优、“中梗阻”等问题，在全区范围开展了深化行政审批制度改革的具体行动。

4月初，永川区正式出台《关于深化行政审批制度改革的意见》。在这份6000字左右的文件里，“硬货”不少。如在规范行政审批服务项目管理上，《意见》列出了“两个50%”的“硬杠杠”：第一个“50%”是将当天要办结的即办件比例提高到50%以上，而此前的比例仅为30%；第二个“50%”是将承诺件审批时限压缩50%以上，也就是将承诺件的平均办理时限，由此前的6.3天压缩至3.15天。这迫使各职能部门进一步减少申请材料、简化审批环节、压缩办理时限。

值得一提的是，永川区在建设领域全面推行并联审批制度，基本做法是将建设工程自土地供应到竣工验收的全部行政审批服务整合为立项、土地供应、方案设计审查、初步设计审查、施工许可、竣工验收等6个阶段，每阶段确定一个主办部门，组织协办部门联合审查、联合踏勘、并联审批。由此，建设单位在每个阶段由过去跑10多个部门变为只跑1个部门。部门也由过去的对外审批行为变成内部行政行为，失去寻租空间。

前不久，重庆西源凸轮轴有限公司陈文富拿着一个汽摩零部件生产基地建设项目方案到永川区行政服务中心办理设计审查，之前，区建委、消防、规划、环保、民防、经信委、凤凰湖工业园等部门和单位的工作人员都已就位。从上午9时56分到10时35分，半个多小时就完成对这个初步设计方案的联合审查，并现场办结了相关行政审批手续。“我原以为，没有两三个月是不可能办下来的。”陈文富在拿到相关证照和审批文件后感慨地说。

生态保护各地在行动

吉林白城：

好生态带来好生活

本报记者 李己平 通讯员 李佐达

吉林省白城市草原地带以农牧业为主要生产方式，实行耕还湿地、退牧还草政策对他们的生产生活有什么影响？日前，记者来到白城市通榆县向海国家级自然保护区，探寻这里的湿地保护和生态经济的发展之路。

1998年秋，一只野羊从47岁猎人盖河的枪口下逃脱，这位百发百中的猎人明白，脚下的这片土地要成为保护区了。盖河，人称老盖头，老家在黑龙江省大兴安岭，从小喜好打猎捕鱼，后来搬到通榆县。1998年以后，老盖头缴了枪，卖了自家30多只羊，包了片水域开始养鱼。湿地恢复了，向海周边水质变好了，鱼也多起来，老盖头自家承包的区域，一天能收获几百斤的鱼，日子一天天红火起来。

吉林西部是有名的盐碱地区域，十几年来这里发生了翻天覆地的变化，盐碱地变成了鱼米乡。汽车经过长岭县西行，道路两旁依稀可见由于过度农耕和污染造成的盐碱地和被砍伐的树林。但接近通榆后，道路两旁的环境越来越美了，茂密的树林和广阔的草地，呈现出一片丰饶景象。

“天苍苍，野茫茫，风吹草低见牛羊。在上世纪五六十年代这里水丰草茂，是著名的湿地。”吉林省林业厅新闻中心冯主任说，这些年，吉林西部地区生态环境保护和生态经济发展取得新进展。特别是去年6月，白城启动河湖连通工程，投入资金6050万元，连通水库泡塘32个，引蓄嫩江、洮儿河、霍林河、二龙涛河过境洪水资源，增加蓄水量5.6亿立方米，恢复湿地60万亩。到今年7月中旬，3个大中型水库，11个泡塘总计蓄水达到3.3亿立方米。恢复湿地300平方公里，新增湿地160平方公里。同时实施开展再造百万林、建设西部大屏障活动，围绕一屏、两轴、三带、四区、五环，造林绿化总体规划实施，去年完成造林41万亩，今年春季造林35万亩，脆弱的生态系统得到恢复。

吉林向海国家级自然保护区被国务院指定列入《国际重要湿地名录》，这里有一级保护动物大鸨，东方白鹳、黑鹳、丹顶鹤、金雕等10余种。

如今，白城正积极打造生态经济区，发展三大产业：一是绿色农业，着力打造有机米、健康豆、精品肉、生态鱼品牌；二是清洁能源，建设全国惟一风电本地消纳综合示范区；三是生态旅游，围绕建设全国特色旅游目的地，规划“湿地生态游”、“民俗风情游”等特色旅游产品。

本版编辑 闫 静