

## 全面放开放宽落户限制

## 我国户籍制度迎来全新时代

全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制  
全面放开城区常住人口300万至500万的大城市落户条件  
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

中国户籍制度,正在迎来大变局。又一重磅文件发布。近日,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》:

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。

在过去许多年,大城市从未像今天一样,正在向几乎所有人敞开大门。

这一次全面放开放宽落户限制,不再只面向所谓的高学历群体,也不再只是僧多粥少的有条件落户,而是全面放宽乃至全部取消落户限制。

换言之,零门槛落户不再是传说,而将在二三线城市遍地开花。接下来,按照上述任务为我国户籍制度改革规划的时间表,广大流动人口还将迎来一系列户籍改革政策:2022年,我国城市落户限制将被逐步取消;2023年,将基本建立城乡有序流动的人口迁徙制度。

毫无疑问,这是户籍制度时代之变,也是人口流动、城市竞争的时代之变。

根据文件,城区常住人口300万以下的城市可取消落户限制,500万以下的城市可全面放宽落户限制,超过500万的要完善积分落户政策。注意,这里作为区分的不是户籍人口,而是城区常住人口,毫无疑问,城区常住人口标准更为严格,只包含市辖区的城镇人口,下辖县镇不在其

中,农业人口也不在其中。根据城市规划划分标准:城区常住人口超过1000万的是超大城市,500万~1000万之间的属于特大城市,300万~500万的属于I型大城市,100万~300万之间属于II型大城市,低于100万的则属于中小城市。

显然,许多农业人口众多的三四线城市,诸如山东临沂、河南南阳等地,虽然总人口过千万,但城区常住人口只有寥寥百万,只能位列II型大城市或中小城市,难以进入超大城市或特大城市之列。用城区常住人口来衡量,目前,只有北上广深属于超大城市,武汉、重庆、天津、成都、南京、杭州则在特大城市之列。

如果说以2019年最新数据估测,西安、哈尔滨、青岛基本都已触及特大城市门槛。

可以说,除了上述10多个超大特大城市之外,其他所有城市,无论是二线还是三四线,都将获得放开乃至取消落户限制的机会。

这其中,以合肥、昆明、太原、厦门、南宁为代表的I型大城市(城区常住人口300万~500万),虽然不能全面取消落户限制,但也将全面放开放宽落户条件,条件想必不会太严格。

乌鲁木齐、贵阳、石家庄、南昌、无锡、兰州、洛阳、惠州、温州、呼和浩特、唐山、佛山、海口等II型大城市,以及几乎所有的三四线中小城市,都有全面取消落户限制的可能。

可以预料,零门槛落户,即将遍地开花。

### 延伸阅读

#### 回放落户限制日益放宽

2019年12月25日,中办、国办印发的《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》正式向社会公布。

“零门槛落户不再是传说”,意见一经发布,即引起了公众的热议。但明了中国户籍制度演进的逻辑,就会发现,“全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制”实为水到渠成之举。

十八届三中全会决定指出,“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。创新人口管理,加快户籍制度改革,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。”随后结束的中央城镇化工作会议则明确提出要推进以人为核心的城镇化,把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作为首要任务。

到了2019年4月,国家发改委在《2019年新型城镇化建设重点任务》中更提出:城区常住人口100万~300万的II型大城市要全面取消落户限制;城区常住人口300万~500万的I型大城市要全面放开放宽落户条件,并全面取消重点群体落户限制。

从这个过程中可以清晰看出,冲破阻碍人们自由迁徙、自由择业并平等享受公共服务的桎梏,是自十八届三中全会以来中国户籍制度改革明确的方向。随着中国经济的转型升级,作为中国经济发展的新引擎,城镇化大局已定,而没有人的市民化,城镇化的质量必然堪忧。在这种情况下,全面取消落户限制是一个大的趋势,国人离自由迁

徙、自由择业的目标只会越来越接近。

和4月份国家发改委的文件对比,《意见》层级更高,而区别在于各有侧重。国家发改委文件重点在于“户籍”,它是为完成“1亿非户籍人口在城市落户”目标而服务,而《意见》的重点则在于“流动”。

有媒体统计,“流动”这个词在《意见》中出现了30多次,这才是《意见》最大的关键词。诚如所言,侧重于要素的流动,才是《意见》的用心之所在。通过打破不合时宜的户籍制度所制造的障碍,让包括劳动力在内的各种要素有序流动起来,促进就业和城镇化,助推区域经济协调发展,《意见》可谓立意高远。

发达国家的经验表明,经济发展到了一定阶段,必须要有世界级创新平台和增长极才能保持活力。2019中央经济工作会议也已指出,要发挥各地比较优势,构建全国高质量发展新动力源,提高中心城市和城市群综合承载能力。为此而布局,推动户籍新政堪称深谋远虑的一着。

毫无疑问,户籍新政之下,城市之间的竞争会更加激烈,也只有依靠这样的竞争,才能催生出世界级创新平台和增长极,才能让中国的城市乃至都市圈、城市群更有活力。

因此《意见》提出,要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,稳妥有序探索推进门诊费用异地直接结算,提升就医费用报销便利程度。

在公共服务的提质和均等化上下功夫,这应该是城市激发社会性流动活力的关键。

### 相关阅读

#### 政策分析

12月25日,中办、国办印发的《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》正式向社会公布。其中明确,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500万的大城市落户条件。

#### 何为常住人口?

指经常居住在某一地区的人口,它包括常住该地而临时外出的人口,不包括临时寄住的人口。常住人口是国际上进行人口普查时常用的统计口径之一。目前世界上大多数国家都把居住半年以上作为判别常住人口的时间标准。

我国第六次全国人口普查的常住人口包括:居住在本乡街道且户口在本乡街道和户口待定的人;居住在本乡街道且离开户口所在的乡镇街道半年以上的人;户口在本乡街道且外出不满半年和在境外工作学习的人。

#### 为何以300万为界限?

目前中国已有89座城市的城区人口规模达到或突破百万大关。其中,除了北上广深外,天津和重庆也正在迈向超大城市行列。根据2014年11月国务院发布的《关于调整城市规划标准的通知》,城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市,其中300万以上500万以下的城市为I型大城市,100万以上300万以下的城市为II型大城市;城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市;城区常住人口1000万以上的城市为超大城市(以上包括本数,以下不包括本数)。

根据国家统计局的最新数据,即2017中国城市统计年鉴,城区常住人口100万~300万的II型大城市共有59个,人口排名前十的包括太原、长沙、苏州、石家庄、南昌、汕头、南宁、福州、无锡及合肥。

由于人口统计数据存在一定的滞后性,根据常住人口合理年增长率可以判断,例如太原、长沙、苏州等城市截至目前的常住人口可跨越300万门槛,完成II型大城市到I型大城市的转变。

截至2017年统计,我国共有27个城市的城区人口超过了300万。值得注意的是,300万有着重要的意义。比如以修建地铁的标准来说,2003年下发的《国务院办公厅关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知》中,对申建地铁城市的要求就包括城区人口在300万以上。而此次对于300万以下人口区域开放限购政策,进一步提高城市的人口吸引力,从而促进城市发展,推动城市轨道交通的修建及持续运营。

### 政策影响

#### ▼使全国可放开放落户限制城市的划分更加清晰

对于城区常住人口300万以下的城市,都可以放松落户限制。此外,《意见》继续使用了“全面取消”的表述,类似政策总体上影响还是很大的,对于很多地级市的影响会很大,进而放宽松落户直接刺激购房需求。而且既然提到了全面取消,那么后续约束会减少,劳动力、人口或人才进城落户变得更为简单。

#### ▼打破城市间人才流通的壁垒

近年来,人才争夺大战从二线城市展开,逐渐蔓延至一线和三四线城市,众多城市为争夺人才“各出奇招”。《意见》的出台,将进一步打破城市间人才流通的壁垒,对人才“争夺大战”再添一把火。

#### ▼推进小城市的城镇化率,促进去库存

随着新一轮户籍改革的逐步落实,未来三四线城市与一二线城市抢夺的不仅仅是人才,还有劳动力。易居研究院智库中心研究总监严跃进认为,此次《意见》的要求,释放人口红利,促进人口流动,客观上将进一步释放新的购房需求;当前房地产市场库存压力增大,尤其是一些三四线城市,而此次直指城区常住人口300万以下的城市都可放松落户限制,对于多数人口不足300万的地级市影响较大,毕竟放松落户可直接刺激购房需求。

不过,也有业内人士表示,户籍制度的改革不会给市场带来大幅度的波动:

首先,常住人口300万至500万的大城市住房供需矛盾本身并不大,500万以上的超大特大城市有积分落户政策作为缓冲,不会形成人口大量快速涌入的态势;

其次,中央同时提出推动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,这是房地产市场长效机制对人、房、地动态平衡的要求;

最后,在房地产金融政策保持宏观审慎的前提下,人口有序流入不会对市场形成较大的冲击。

但综合来看,未来,京津冀、长三角和粤港澳三大城市群中的杭州,以及三大城市群以外城市群的首位城市郑州、西安,都会是受到上述政策影响的城市。

## 各方热议城市落户限制再松绑

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》,并发出通知,《意见》指出,全面取消城区常住人口300万以下城市落户限制,全面放宽城区常住人口300万至500万的大城市落户条件。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。

《意见》牵头起草单位人力资源社会保障部保障部有关负责人指出,社会性流动体制机制改革思路充分尊重劳动力、人才为了实现个人价值自由迁徙的权利。《意见》聚焦妨碍劳动力、人才社会性流动的户籍、单位等关键问题,提出以户籍制度和公共服务牵引区域流动,以用人制度改革促进单位流动、以档案服务改革畅通职业转换等三方面举措,畅通人员在不同区域、不同性质单位之间的流动渠道。

#### 专家观点

在中国国际经济交流中心副理事长、重庆市原市长黄奇帆看来,中国有六大方面的供给侧改革将释放万亿级的红利,其中,一大红利就是来自“人”的流动。他认为,2020年落实2亿农民工落户城区将释放人口红利,也会作用于农村发展、农民收入以及整个社会群体改善。

全国政协经济委员会副主任刘世锦近期表示,通过城乡要素流动加快大都市

圈发展是2020年以及今后一段时间内,中国经济重要的新动能所在。

全面放开放宽落户限制正是破除劳动力要素实现自由流动障碍的关键一步。北京大学教授陆杰华:此次中央文件顺应了城镇化进入新形态的现实情况,城市人口聚集有其自身规律性,人口一般是向经济发展比较好的地方聚集。为劳动力和人才人为设置壁垒,不符合城镇化快速发展、高质量发展的现实情况。“实际上,中国除了北京、上海这类城市具有典型的人口控制目标外,很多城市的人口都是弹性的。放开放宽落户、取消落户限制,能让人才充分流动,提升就业质量,促进经济发展。”落户实际上还关系到基本公共服务的获得。此次中央文件有一个重要的引导,就是在公共服务的供给上,消除户籍差别的影响,提供均等的公共服务。

国家行政学院教授竹立家:当前城市人口的增加,人口转移的规模在中国历史上是空前的。城市人口增加是未来中国一个长期趋势,对户籍政策进行调整,就是顺应了这个趋势。落户问题归根结底是公共服务供给问题。放开放宽落户的同时,更应在城市公共服务的提质和均等化上做文章,只有这样,才能吸引人才。

中国劳动学会特约研究员苏海南:这样的政策不仅有利于人才流动,也有利于我国人才合理布局。人才流动不仅有助于地区

经济发展,还将有利于缓解当前的结构性就业矛盾。苏海南说:“所谓的结构性矛盾就是‘有事无人干,有人无事干。’有一些城市,它有许多高新产业,对高技术人才有需求,有些更小的城市的人才要去那里就业,又落不了户,就容易出现这类结构性矛盾。”

海通证券首席分析师姜超也认为,尽管随着老龄化程度的不断提高,中国人口红利正在减退,但新型城镇化仍是未来十年需求端确定性最强、最值得期待的红利之一。

姜超指出,随着新型城镇化进程的推进,人口将持续向大城市和都市圈集中,足以支撑中国房地产销售,也足以支撑居民消费的稳定增长。

易居研究院智库中心研究总监严跃:“国家发改委的政策更多还是体现为国家部委的政策思路,而此次由两办发文,可以看出层次更高,对于积极推进户籍政策改革等有较为积极的作用,这一点也符合2020年新型城镇化建设的发展需要。”对于房地产行业来说,虽然此次政策出发点是为了促进人口流动,但客观上也会释放新的购房需求,对于2020年房地产市场的活跃等有积极作用。

此外,中原地产首席分析师张大伟指出,放开落户限制有利于减少常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率的差距,提升我国真实的城镇化率。根据国家统计局数据,2018年年末中国常住人口城镇化率

为59.58%,户籍人口城镇化率为43.37%,两者相差了16.21%,乘以当年的总人口13.95亿,意味着有2.26亿人常住在城市,但没有城市户口。

#### 媒体关注

一本户口本,牵动着居住、教育、医疗、就业等百姓生活的方方面面。因此,在中国人口流动量巨大的背景下,城市取消落户限制或放开放宽落户条件,将极大利好这一庞大的群体。据南方日报梳理,年初,西安、南京、常州、广州、海口、大连等多个城市发布落户新政,纷纷放开放宽落户条件“抢人”。随后,众多城市纷纷跟进,加强人才引进力度、放宽或取消落户限制。仅2019年12月,就有武汉、沈阳、郑州三个城市出台政策放开放宽落户限制。

新京报社论指出,此番城市落户限制再松绑,不仅会促进城市公共服务的完善,使之更大范围覆盖流入人口,也会因为消费需求的增加,激发民众的潜在消费力,促进经济健康发展。而单个的城市一旦与周边城市连缀起来,则会形成规模较大的城市群,释放出巨大的经济发展能量。通过放松城市落户限制,让更多的劳动力和人才流动起来,加大教育投入,提高人力资本;让我们的城市少一些有形和无形的门槛,多一些友好和弹性,不仅会让民众舒心,也必然会形成创业创新的活力,有益中国经济的长远布局。

人民有信仰 国家有力量 民族有希望

中共启东市委宣传部 启东市文明办

版画《长江岸边我的家》 章水雄 设计供稿:和仁百家信传媒