



户籍改革“走起”

# 农业与非农户口不再有区别

## 实行户口统一登记,剥离与户籍挂钩的社会福利将是改革难点

“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。”30日公布的国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确了上述改革举措。这标志着我国实行了半个多世纪的“农业”和“非农业”二元户籍管理模式将退出历史舞台。

“这次户籍制度改革决心之大、力度之大、涉及面之广、措施之实是前所未有的。”公安部副

部长黄明在同日举行的新闻发布会上表示,意见是当前和今后一个时期指导全国户籍制度改革的纲领性文件,这一重大改革开始进入全面实施阶段。

不再以“农业”和“非农业”区分户口性质之后,如何逐渐剥离与户籍相挂钩的诸多社会福利,将是改革的焦点和难点所在。意见对此进行了阐释: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。

根据意见所明确的发展目标,到2020年,将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。

自上世纪50年代以来,我

国以供应城镇居民定量粮为依据,来划分“农业户口”和“非农业户口”,并实行二元管理制度。这一制度在特定历史条件下基本适应了国家对劳动力、消费品等实行计划分配的需要,在促进城乡经济和社会发展等方面发挥了一定作用。但随着社会主义市场经济的确立,农村剩余劳动力进城务工经商,从事非农业人员数量大大增加,“二元制”户口管理模式已逐渐不适应当前经济社会发展的客观要求。

### 专家分析

### 公共服务均等化是下步着力点

多位专家表示,此次户籍改革有望推动城镇化进入一个全新阶段。

“以前我们说推进城镇化,但农民进城后,由于户籍问题,子女教育和就业等问题都是很大困扰,这样的城镇化不是我们想要的。”中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员胡定寰指出,从这个层面上看,户籍制度改革的全面实施是城镇化“非常重要的里程碑”。

“户籍改革难的是附着于户籍制度之上的公共产品分配的不平衡。”中国人民大学农业与农村发展学院副院长孔祥智指出。

显然,公共服务的均等化是官方接下来的着力点。国家发展改革委员会秘书长李朴民30日向记者透露,下一步将从改善交通条件、夯实产业基础及加强基础设施和公共服务设施建设三方面着手,增强中小城市的吸引力。

### 退出承包经营权不能当进城条件

意见规定,要完善农村产权制度。土地承包经营权和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。

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流转土地承包经营权。进城落户农民是否有偿退出“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。

### 习近平13年前论文提户改路线图

在清华大学图书馆的学位论文阅览室,可以查询到一篇13年前的博士论文——《中国农村市场化研究》,论文作者是时任福建省省长习近平。他在论文中认为,取消城乡二元户籍制度是历史发展必然,政府应理智而勇敢地面对这一现实。

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。”

习近平在论文中说,“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。”

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。

关键词:居住证

### 住半年可领,挂钩基本公共服务

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。

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。

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。

关键词:积分落户

### 特大城市积分落户政策很快出台

意见指出,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,建立公开透明的落户通道。

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。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。

公安部副部长黄明介绍,关于积分落户制度,应该由各个城市根据自己的情况来制定。黄明表示,各地会根据国务院的意见,然后根据自身情况积极制定各自的政策,相信会很快出台。

关键词:落户限制放开

### 租房住也能在小城市落户

公安部副部长黄明表示,意见全面放开建制镇和小城市落户限制。对建制镇和小城市是全面放开,就是说基本没有门槛,只要有意愿、想落户,有合法稳定的住所,哪怕是租的房子都可以落户。

中等城市是基本有序放开落户限制,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,一般都可以落户。

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三年。

对大城市能放开的也尽量放开,也降低了门槛。

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,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五年,防止人口增长过快,这样落户的条件就要严格一些。

关键词:公共服务

### 进城农民完全纳入城镇社会保障

意见规定,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。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的新型户籍制度。

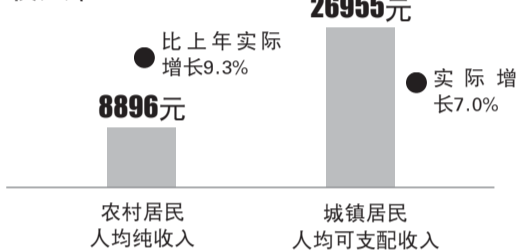
扩大基本公共服务覆盖面。把进城落户农民完全纳入城镇社会保障体系,在农村参

加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社会保障体系,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。

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。

### 一张图读懂城乡差距

#### 收入(2013年)



#### 教育



非农业户口居民可享受就近入学,教育资源和师资更为优质。

农业户口居民面对的教育资源相对较差,在城市入学需额外缴纳一定的赞助费,在升学、高考上有很多限制。九年义务教育阶段,农村学生辍学、流失现象比较严重。

#### 医疗

医疗资源大量集中于城市,专家、医院多在大城市,非农业户口居民可就近享受。农业户口居民存在看病难、看病贵的问题,医疗资源相对匮乏。



#### 福利补贴



非农业户口居民享受住房补贴、物价补贴及失业保险、最低收入保障等。绝大多数农业户口居民都不能享受。

#### 养老

非农业户口居民此前享受城镇居民养老保险,农业户口居民养老基本靠土地,此前普遍建立新型农村社会养老保险,两者支付标准较低。

目前城居保和新农保合并,建立统一的城乡居民基本养老保险。



#### 就业



2013年城镇登记失业率 4.1%

农业户口居民失业率无法统计,多数人依靠土地生存,或进城打工。

#### 事故工伤赔偿

遭遇意外伤害死亡时,非农业户口居民按城市人均收入来赔付,农业户口居民则按照农村平均收入水平来赔付,引发“同命不同价”的争议。



#### 超生罚款



超生罚款城市高于农村。非农业户口居民以城镇居民年人均可支配收入为基数,农业户口居民以农村居民年人均纯收入为基数计征社会抚养费。