

城乡二元户籍制度成为历史 中国公民均为居民户口

7月30日，备受关注的国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》公之于众，标志着进一步推进户籍制度改革开始进入全面实施阶段。户籍制度改革事关亿万国人的福祉，是一项必须优先推进的基础性改革，其改革决心之大、力度之大、涉及面之广、措施之实均属空前。如何解读这一改革？

数说

“一”种身份：统一登记为居民户口

意见中的最大亮点，莫过于建立城乡统一的户口登记制度。这意味着以“农业”和“非农业”区分户口性质的城乡二元户籍制度将成为历史，由此衍生的蓝印户口等户口类型也将作古，今后每一位中国公民的户口均统一登记为居民户口，体现

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、以公民身份号码为唯一标识、以人口基础信息为基础的全国人口基础信息库，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。

“二”大目标：1亿人落户城镇、建立新型户籍制度

“这次户籍制度改革，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，这是一个重要的目

标。”黄明说。根据意见，户籍制度改革还有另一个重要目标，即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。

“三”个特点：总体调整、综合配套、整体构建

黄明介绍，此次户籍制度改革有三个比较鲜明的特点：一是对户籍政策的一次总体调整。与以往相比，过去的历次改革一般都是局部的、部分的、条文的调整，某一

个方面的调整。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到十分重要的作用。

“四”级落户：全面放开、有序放开、合理确定、严格控制

意见进一步调整了户口迁移政策，按照人口规模来划分并确定各类城市的落户政策。

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。

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。

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

“N”项配套：就业教育医保等全面跟进

在户籍制度自身改革的同时，各项配套措施如何落到实处？这是人们更为关注的问题。结合意见，教育部、财政部、卫生计生委等相关部门负责人进行了介绍。

——**就业失业**：在就业失业登记管理上，将实现农民工就业信息全国联网，并为农民工提供免费的就业信息和政策咨询；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。

将被纳入各级政府发展规划和财政保障范畴，按照进城务工人员随迁子女在校的人数来拨付教育经费；支持地方以普惠性幼儿园为主，解决随迁子女入园问题，推动以公办学校为主接收随迁子女接受义务教育；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政策；推进随迁子女在流入地参加升学考试。

——**医疗卫生**：农业转移人口及其他常住人口被纳入社区卫生和计划生育服务体系，获得基本医疗卫生服务；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。

对于新型户籍制度的内涵，黄明进行了阐释：要通过推进户籍制度改革，统一城乡的户口登记制度，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、跨地区的信息整合和共享。

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。户籍制度的改革不仅是户籍制度本身单项的改革，而是各有关部门统筹推进的改革。

三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。户籍制度的改革不仅是户籍制度本身单项的改革，而是各有关部门统筹推进的改革。三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。户籍制度的改革不仅是户籍制度本身单项的改革，而是各有关部门统筹推进的改革。

法而异地就医结算办法，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。——**养老保险**：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。——**社会救助**：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。——**住房保障**：把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系，并采取多种方式保障农业转移人口基本住房需求。

记者 邹伟、白阳
(据新华社北京7月30日电)

历史回眸 户籍制度改革

新中国成立以来，我国户籍制度改革经历了怎样的改革发展历程？记者带您一起回眸。

首部户口管理条例出台

1951年7月16日，公安部公布《城市户口管理暂行条例》，规定了对人口出生、死亡、迁入、迁出、“社会变动”（社会身份）等事项的管制办法。

1955年，《国务院关于建立经常户口的指示》的发布统一了全国城乡的户口登记工作，规定全国城市、集镇、乡村都要建立户口登记制度，户口登记的统计时间为每年一次。

“农”与“非农”二元格局确立

1958年1月全国人大常委会通过《中华人民共和国户口登记条例》，第一次明确将城乡居民区分为“农业户口”和“非农业户口”两种不同户籍，奠定了我国现行户籍管理制度的基本格局。

1964年8月《公安部关于处理户口迁移的规定（草案）》出台，集中体现了该时期户口迁移的两个“严加限制”基本精神，即：对从农村迁往城市、集镇的要严加限制；对从集镇迁往城市的要严加限制。

实施居民身份证制度 小城镇户籍逐步放开

1984年10月，《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》颁布，户籍严控制度开始松动。

1985年7月，《公安部关于城镇暂住人口管理的暂行规定》的出台标志着城市暂住人口管理制度走向健全。

1997年6月，《国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度意见的通知》出台，规定已在小城镇就业、居住、并符合一定条件的农村人口，可以在小城镇办理城镇常住户口。

1998年7月，《国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的通知》让户籍制度进一步松动。根据此通知，新生儿随父落户、夫妻分居、老人投靠子女以及在城市投资、兴办实业、购买商品房的公民及随其共同居住的直系亲属，凡在城市有合法固定的住房、合法稳定的职业或者生活来源，已居住一定年限并符合当地政府有关规定的，可准予落户。

2001年3月颁布的《国务院批转公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知》，标志着小城镇户籍制度改革全面推进。

2012年2月，《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》指出，要引导非农业和农村人口有序向中小城市和建制镇转移。

新型户籍制度改革目标确立

2013年11月，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，要“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。”

经过近一年酝酿，《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》于2014年7月30日正式发布。

记者 白阳、邹伟
(据新华社北京7月30日电)

农

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。

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、县人民政府驻地镇和其他建制镇有合法稳定住所（含租赁）

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。

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

合法稳定就业 + 合法稳定住所（含租赁） + 按照国家规定参加城镇社会保险达到一定年限

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、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

大城市——合理确定大城市落户条件

城区人口100万至300万

合法稳定就业 + 合法稳定住所（含租赁） + 按照国家规定参加城镇社会保险达到一定年限

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

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、合法稳定住所（含租赁）的范围、条件等作出较严格的规定

可结合本地实际，建立积分落户制度

对参加城镇社会保险年限的要求不得超过5年

特大城市（城区人口500万以上）——严格控制特大城市人口规模

改进现行落户政策，建立完善积分落户制度

合法稳定就业 + 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。

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。

非农

随着户籍制度改革的深入，住房、医疗、教育、就业等权益正逐步与户口“脱钩”，让户口制度回归登记制度。为此，“中国网事”记者采访了几位出生于上世纪50、60和70年代的人，听他们讲述围绕城市与农村之间户口差异的变迁。

“农业户口对我们这代人影响至深”，在河南浚县一家合作社工作的熊秀杰回忆，过去城镇户口各种福利待遇要比农业户口高得多。拥有农业户口，子女去县城上学不好上，医药费报销比例也没有城镇户口的高。

“户口甚至还影响到找媳妇！一些农业户口的乡亲就吃过亏。”熊秀杰说，“当时在很多人眼里，农业户口好像低人一等，就盼着啥时候能有个城市户口！”

过去半个多世纪，“二元”户籍制度曾适应了特定历史条件国家对劳动力、消费品的计划分配需要。然而，当时城市与农村之间的“鸿沟”，令一些生长在农村的人不甘于现状，努力通过考学、参军、招工等方式从“农门”跳往城市。

“1983年我通过考大学改变了命运，”来

50后、60后、70后讲述——关于户口的那些事

没有上城市户口，光借读费就交了好几年。”

在山东临沂当村支书的郝起可告诉记者，上世纪70年代，由于自己是农业户口，找到一份工作却只能做临时工，而同一单位里城镇户口的正式工每月能额外拿8元到10元奖金。“要转成正式工，先要转成城镇户口，其中少不了费时费力托关系。”

郝起可告诉记者，上世纪80年代到90年代，农村人非常向往拥有城镇户口，甚至有人愿意花一笔不菲的钱“买”城里单位的招工名额，来换取城镇户口。

郝起可当了十余年的村干部。近几年，他愈发感觉到城镇户口与农业户口差别日趋

劳动力争进城务工，从事非农业人员数量骤增。有专家表示，“户籍制度改革，就是要拉平城市与乡村、本地人口与外来人口在户籍附着利益上的鸿沟，而不只是一纸户口的变更。”

李文中说，目前农业户口在城市就业、子女入学方面还有障碍。“牵涉到就业和孩子上学，虽然现在迁到小城镇户口没问题，但农业户口想融入北京这样的大城市里面还非常困难，未来如果能取消城乡‘二元’户口差别，扫除就业、买房、上学、办养老保险等障碍，那就更好了。”

从河南来上海打工8年的陈东方说，取消农业户口和非农业户口是个好消息，以后自己和“城里人”就没有什么称呼的差别了，“农民工”的称谓也将成为历史。“在城市长大的小儿子，根本没有农业户口、非农业户口的概念，从小班里的同学有上海人也有新上海人，别说他将来不会务农，家乡‘90后’亲戚都不会怎么干农活，早就融入城市中了。”

(新华社北京7月30日新媒体专电)