

今年新型城镇化建设重点任务敲定 人口落了户，城市要接得住

本报记者 叶子

近日，国家发改委印发《2019年新型城镇化建设重点任务》（以下简称《任务》），提出要突出抓好在城镇就业的农业转移人口落户工作，推动1亿非户籍人口在城市落户目标取得决定性进展。其中，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落户条件，并全面取消重点群体落户限制。超大特大城市要调整完善积分落户政策，大幅增加落户规模、精简积分项目，确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。

多位专家接受本报采访时表示，这是城镇户籍管理制度的又一次创新，有助于人口要素在城乡间、城镇间自由流动，有利于以人为核心的新型城镇化战略加快实施。



(来源：中国政府网)

1 落户放宽，谁将直接受益？

《任务》中，最受关注的是加大户籍制度改革力度的措施。在此前城区常住人口100万以下的中小城市和小城镇已陆续取消落户限制的基础上，《任务》要求，城区常住人口100万至300万的大城市要全面取消落户限制；城区常住人口300万至500万的大城市要全面放开落户条件，并全面取消重点群体落户限制。

户籍制度改革是城镇化建设的重要内容之一。2014年，《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出，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。如今，城区常住人口300万以下的全面取消落户限制、300万至500万的大城市全面放

放宽落户条件，无疑是中国户籍制度改革史上的一大突破。

记者查阅住建部公布的最新全国城市人口和建设用地统计数据，2017年城区人口超过500万的城市有上海、北京、深圳、重庆、天津、成都、广州、南京、武汉等9座，城区人口300万至500万的城市有西安、沈阳、哈尔滨、昆明、郑州、杭州、济南、青岛、大连、长春等10座。这意味着，即使考虑到2017年数据发布至今一些城市城区人口有所增长，全国661座城市中，将有绝大多数城市不再有落户限制。

“这项政策主要是解决城市存量人口的落户问题，即帮助那些已在城镇就业的农业转移人口落户城市。”国家发

改委城市和小城镇改革发展中心研究员范毅接受本报采访时表示，从现状来看，流动人口占全国人口的17%—18%左右，这部分人已经在城市生活，对城市的认同感、归属感较强，解决这2亿多人的落户问题，关系到社会稳定和发展。

同时，《任务》提出，城市政府要探索采取差别化精准化落户政策，积极推进建档立卡农村贫困人口落户。专家表示，此举能帮助那些发展机会缺失的贫困人口融入城市、摆脱贫困；而允许租赁房屋的常住人口在城市公共户口落户，则降低了城市落户门槛，户籍制度对人口流动的限制作用将大大减轻。

3 城市人口多了，公共服务会打折吗？

“中国的城镇化是以人为核心的新型城镇化，我们要从人的需求出发去解决问题，目前要分两步走。”范毅认为，一是“落”，即人要进得了城，这就要降低城市落户门槛，让人能公平享受城市发展的红利；二是“推”，即推公共服务，城市要发展，必须不断改善公共服务、基础设施，为人口提供适宜的工作、生活、休闲空间。

如何在城市生活得更好？城市人口增多后公共服务是否会打折？这击中了许多已经和想在城市落户的人的痛点。

公共服务扩大增量是政府责任，也是城市发展的表现。为了让农业转移人口在城市能实现学有所得、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居，《任务》提出推进常住人口基本公共服务全覆盖，确保有意愿的未落户常住人口全部持有居住证，鼓励各地区逐步扩大居住证附加的公共服务和便利项目。有分析认为，这意味着教育、医疗、社保、住房等福利将大大向城市常住人口倾斜。

廖洪乐认为，推进常住人口落户城镇和常住人口基本公共服务全覆盖，是复杂的系统工程，既要保证新增常住人口基本公共服务水平有提高，也要保证原常住人口基本公共服务水平不下降；既涉及城乡间政府职责和利益关系调整，也涉及不同城镇间政府职



王伟宾作

责和利益关系调整。

对此，廖洪乐提出，实现这个目标，一靠投入，二靠改革。比如，在义务教育方面，既要常驻地政府扩建或新建更多公立学校，也要改革中高考制度、教育经费分配和高校招生指标分配办法；在住房保障方面，常驻地政府既要投资建设更多保障性住房，也要在农村集体土地征收和农村集体建设用地入市方面做更多改革探索；在养老和医疗保障方面，既要打通城乡间壁垒，也要打通不同城镇间壁垒，以确保常住人口在常住地享受基本养老和医疗服务。

4 人口持续流出，农村该如何发展？

根据国际经验，城市化可分为缓慢发展（城市化水平低于30%）、加速发展（城市化水平介于30%—70%）和平稳发展（城市化水平高于70%）三个阶段。廖洪乐告诉记者，目前中国正处于城市化加速发展阶段，预计这个阶段会持续到2035年，2035年以后进入平稳发展阶段。因此，今后15至20年内会有更多农村人口流向城镇。

既然人口从农村流向城镇是必然现象，那么如何处理城镇和农村之间的关系？城镇化进程中，农村要如何发展？

“城镇化发展和乡村振兴如同铁路的两根铁轨，二者并行不悖。”廖洪乐指出，中国几十年来的城乡分割制度体系，为城乡一体化设置了重重障碍，而建设现代化强国的一个目标

就是要逐步缩小直至最终消除城乡差别，即实现城乡一体化。为此，必须同时对现有城镇制度和农村制度进行根本性改革，改革那些妨碍城乡生产要素自由流动和城乡基本公共服务均等化的体制和规则，如城乡土地制度、城乡户籍管理制度、城乡社会保障制度、农村集体产权制度等。

“城镇化是现代化的必由之路，是解决农业、农村、农民问题的重要途径。”范毅认为，过去，农村发展不仅依附于城市还要保障城市，各种要素单向地流向城市；未来，城乡间要实现要素的双向流动，促进融合发展。“随着城乡户籍不再是人口发展的限制，我们要解决的是如何让农村人口流向农村，比如到农村消费、休闲、居住等。”

2 人口大量流入大城市，中小城市面临收缩？

除了对大城市落户限制的松绑，对于超大特大城市，《任务》也提出，要调整完善积分落户政策，大幅增加落户规模、精简积分项目，确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。一种观点预测，这将加剧城市间的竞争，人口大量进入大城市，一些中小城市将面临人口收缩。

农业农村部农村经济研究中心研究员廖洪乐接受本报采访时说，大城市和特大城市放开落户限制，一定程度上会加剧城市间竞争。不仅大城市、特大城市之间会有竞争，大城市与小城镇之间也会有竞争。

范毅则认为，不同层级城市户籍制度改变不一定会相互影响，未来不同城市之间的关系还是看经济发展，落户放开是给不同层级城市公平发展的机会，而中小城市发展机会不会必然减少。

记者注意到，此前许多省会城市、二线城市“广栽梧桐引凤凰”，被媒体称为“抢人大战”。在这些城市给出的条件之中，除了“零门槛落户”，往往还会有

各项配套条件。不难发现，人口流动是一个综合问题，人们选择在哪类城市落户前会对成本收益做出预判和评价。正如廖洪乐所说：“那些产业有活力、就业机会多、公共服务水平高、工作和生活环境优良、自身特色鲜明的城镇更具竞争力，其人口会呈现净流入，城镇会越来越繁荣。反之，城市人口就有可能呈现净流出态势，城镇最终走向衰落。”

对于《任务》首次提出的“收缩型城市”概念，应该怎样理解呢？范毅指出，收缩型城市概念来自欧美国家的城市研究，以城市常住人口减少作为评价标准，居住人口减少的城市称之为收缩城市。

范毅认为，目前对收缩城市的认识存在3个误区。首先，不能以城市辖区人口减少为标准来判断城市收缩，应考察城区人口的增减；其次，不能以城市局部区域（如乡镇街道）代替城市整体，中心城区的空心化在城市化发展到一定阶段确实存在；另外，资源型城市资源枯竭或是产业结构调整出现困难的城市，由于产业空心化造成城市收缩，与户籍制度关系不大。

《任务》明确，超大特大城市不能无序蔓延，大城市要提高精细化管理水平，中小城市发展要分类施策。其中，都市圈和潜力型中小城市要促进人口就地就近城镇化；收缩型中小城市要瘦身强体，严控增量、盘活存量；边境城市强化稳边戍边作用；稳步增设一批中小城市，落实非县级政府驻地特大镇设市。专家表示，这些推动大中小城市协调发展的措施，最终会促进人口在更大空间内自由配置。

廖洪乐表示，城乡间、城镇间人口自由流动，会带动其他生产要素自由流动，最终可能形成充满活力的城市群或都市圈。

户籍制度一直以来是受到社会高度关注的问题，也是中国城镇化进程中需要解决的一个重要问题。近期，国家发改委印发《2019年新型城镇化建设重点任务》，要求继续加大户籍制度改革力度。

对于不同规模城市的落户问题，《任务》作了明确要求，虽然仍有差别，但是放开落户限制成为明确信号。这对一些在城市居住却没有城市户口的人来说是一个好消息，也代表户籍制度将进入一个全新改革的时期。

在此之前，各大城市的“抢人”现象表明城市落户限制已经松动，但“抢人”政策针对的群体有限。而此次发布的《任务》是全面放开落户限制，没有群体差别的限制，尤其是对农民工群体，这是一件大好事。

为什么呢？因为人口集聚对于经济发展是有着重要推动作用。改革开放之后，越来越多的人聚集到沿海大城市，为当地经济发展提供了重要的人力资源基础。工厂能够招聘足够多工人，城市基础设施建设有足够人力，正是有了这些人的付出，沿海城市才有了快速发展，从而推动了整个国家经济发展。因此，全面放开落户限制，让人能够流动起来，对国家经济发展是有好处的。

落户限制放开是一个重要机遇。然而，这也是一个重大挑战。落户城市，也就意味着要在教育、医疗等方面享受城市户口所具有的社会保障。与此同时，城市在住房、公共交通等方面的压力必然增大，能不能及时做好配套措施，也考验着城市治理者的智慧。

如果说放开落户限制是为了吸引人，那么，做好相应保障工作、完善配套措施就是为留住人。未来，全面放开城市落户限制具体执行措施将不断出台，落户哪个城市将成为个人自己选择。城市之间的竞争不可避免，谁能拔得头筹，那就要看这个城市能否在社会保障等方面做得更好。

这份《任务》也给很多城市提了个醒。伴随中国人口老龄化程度进一步加深，哪个城市有足够多的人口数量，就能在经济发展和城市建设中占据先机，发展潜力就更大。很多城市一直不愿放开落户限制，而随着国家大政方针的落实，这些城市应该要转变思维，从保障入手，把好事办好，吸引更多人口来安家，这样才能赢得未来。

落户在城市好事须办好

张一琪



新华社发