

# “户籍同城互认”闸门开启 人口流动将加剧

■中国城市报记者 张阿婧

## 苏州定向抢人？南京称落户尚未认可外地社保

在接受记者采访的许多专家看来，户籍“同城互认”，不少城市将向能级更高的城市发起挑战，将掀起新一轮的定向城市“抢人”。

以苏州和南京为例，苏州虽已宣布在积分落户时，可和南京实现居住证年限和社保年限积累互认，但反过来，南京并未出台类似的互认政策。

为此，中国城市报记者分别致电了两地的相关部门，苏州市公安局负责积分落户的工作人员表示，目前申请苏州积分落户时，南京社保的确可作为一个加分项，每月可加5分。

但南京市公安局户籍相关部门的工作人员表示，目前南京积分落户需本地累计满24个月的社保，并未收到可以和其他城市互认的通知。

“户籍‘同城化累计互认’，影响更多的是实行积分落户的城市和个体，尤其是中高层次人才，所以这还是以吸引高素质劳动力为基本导向。”杨宏山分析，因此苏州的动作也表明了对南京的中高层次人才有一种求贤若渴的态度。

中央财经大学经济学院副教授路乾在接受中国城市报记者采访时也表达了类似观点。他认为，苏州放低门槛，同时将刺激南京及其他长三角地区也放低门槛，鼓励更多的人才留下来。

“城市有比较优势，而人力资本优势要与城市的比较优势相匹配。之前有的城市门槛过高，地方采用行政手段排斥人口流动，阻碍了人才去适合自己的城市发展。只有敞开城门、削平门槛，才能真正有助于人才流动，也才能实现长三角一体化发展。”路乾说。

事实上记者注意到，近些年我国人口和经济已呈现持续向都市圈集聚的趋势，但北方区域的人口流入数量远低于南方。

恒大研究院首席经济学家任泽平团队日前发布的《中国人口大迁移的新趋势》显示，2000—2019年，33个都市圈土地面积仅占全国16.2%，但其常住人口合计占比由47.8%提升至51.7%，GDP合计占比由63.2%提升至65.7%。

2016—2019年，深圳、广州、杭州以活跃的新经济产业和较为宽松的人才政策吸引人口大规模流入，这4年常住人口年均净流入分别达28.28、28.27万。

同时长沙、宁波、西安、成都、郑州、重庆在这4年间的常住人口年均净流入规模均在10万以上，这几个城市均为所在都市圈核心城市，近年城市发展较为快速，“抢人”力度较大。

相比之下，2016—2019年，山东半岛、中原、哈长、京津冀、海峡西岸5个城市群年均人口净流出超10万。

## 短时间内会否集中涌向中心城市？

都市圈或城市群往往由一个中心城市和若干中小城市构成，实行户籍准入年限同城化累计互认，会否使人口在短时间内集中涌向中心城市，出现虹吸效应？

上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授陆铭对此明确否认。

“并没有所谓‘虹吸效应’的说法。”陆铭对中国城市报记者说，人口向大中城市集聚，是客观趋势。如果硬性限制大城市人口，不去搞户籍制度改革，结果就是大城市人口还是持续增长，非本地户籍的外来常住人口越来越多。这些人不能享受相应的公共服务，反而会导致大城市劳动力成本上升、生活成本上升等问题。

胡刚也认为，即使城市间的户籍壁垒趋于消融，由于目前大城市的房价和生活成本较高，人们也并不会都向大城市集中。

## 户籍同城化还要迈过哪些坎

如今，探索户籍同城互认的信号已经释放，更让人们关注的是，具体操作上还有哪些环节需要打通。

“户籍的互认并没有这么容易。特别是养老、医疗，这种需要是刚性的，是由当地城市的公共财政支出的，因此需要很多方面的业务协调。”杨宏山说。

具体来说，他认为有三方面需要纳入考虑：第一，是要建立统一的社保平台，信息能共享；第二，支付方面也要能跨省、跨区域转移，社会保障资金要能转移接续；第三，医疗保障信息系统也要统一，实现不同城市间的转移。

而在今天，这些信息系统很多都是一个孤岛，未来还有很多硬仗要打。杨宏山表示，目前会在局部地区做一些试点，未来如何在全国范围内落实，还亟待积累经验。

“尽管如此，政策传递出更高水平开放与深化改革的信号，让更多人享受城镇化带来的机遇，大家对此也满怀期待。”他说道。

记者注意到，《方案》也对此做了一定部署，比如提出将完善全国统一的社会保险公共服务平台，推动社保转移接续。加快建设医疗保障信息系统，构建全国统一、多级互联的数据共享

交换体系，促进跨地区、跨层级、跨部门业务协同办理。

“数字经济时代要面向数字化转型的需要，以智慧城市作为城市（区）内部新基建的核心抓手，做好城市总体服务知识图谱。”智慧城市专家、全国市长研修学院研究员徐振强建议，要防范市场优质要素在少数优势城市过度集聚，从而导致城市间、区域间差距加大，需要构建一个都市圈智慧城市（区）总体服务基础平台，鼓励和支持数字化后的市场要素在该平台互联、开放、互动、合作，并纳入有效的政府监管体系。

另一个备受关注的的问题是，更多的人才来了，当地城市的公共服务供给能否跟得上？特别是较为稀缺的教育、医疗资源。

对此胡刚认为不必过于担心。他表示，以前很多城市都有这样的担心，但随着近几年“抢人”的城市增多，很多政府的管理思维也变了，开始加大公共服务方面的投入。

“很多城市意识到，人口不再是负担，而是一个新生产力，带动城市的消费升级和产业升级。这两年很多地方都提出要做强国际消费中心城市，人们往往在一个地方有户籍，安了家，才愿意在当地消费。”胡刚说。

## 编后

人口流动是现代发展的必然要求与必然结果，合理的人口流动能促进商品经济的发展，有利于人才交流和劳动力资源配置。“同城化累计互认”一旦落地，将是中国户籍制度的又一次重大突破性改革。客观来讲，这一改革的实施的确面临着诸多挑战和难题，实施过程中也有不小的难度，因为户籍制度改革背后其实还是考验一个地方的财政能力、管理能力能不能跟得上的问题，而这需要整个城市治理体系的改革。但纵使挑战重重，这一改革仍将是大城市逃不掉的“宿命”，毕竟成了一座开放的城市是吸引人才落户的先决条件，当“流动的人才”手中握着更多的入场券，城市间的较量也要为公平，但也要更加残酷。

## 城镇化进入下半场 城市间的人口流动加剧

“目前我国城镇化率已经突破60%，城镇化发展到了一个新阶段，进入下半场。这时，除了农村人口向城市转移，另一个趋势就是城市间的人口流动性大幅提升。”暨南大学公共管理学院教授、中国城市规划学会会员胡刚在接受中国城市报记者采访时说。

胡刚认为，《方案》的发布将有助于实行高质量的城镇化，同时再次释放了重要信号，阻碍人才流动的城市户籍制度在加速改革与消融。

事实上，特别是近几年来，“落户难”在我国绝大多数城市已成为历史。

去年12月，福州提出不设学历、年龄、就业创业限制，外省市人员均可申请当地落户。福州因此成为继石家庄、南昌、昆明之后，全国第四个出台“零门槛落户”政策的省会城市。而早在2017年起，武汉、西安、长沙、成都、郑州、济南等就已陆续降低落户门槛。

反观国家层面，都市圈、城市群户籍互认的设想，已被多次提及。

2019年2月，国家发改委发布的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》中就提出，放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，在具备条件的都市圈率先实现户籍准入年限同城化累积互认。

2020年4月9日，《中共中

央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》再次明确，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认。放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度。

紧接着，5月18日，《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》也强调，深化户籍制度改革，放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，探索实行城市群内户口互通、居住证互认制度。推动公共资源由按城市行政等级配置向按实际服务管理人口规模配置转变。

记者注意到，特别是去年以来，都市圈、城市群内的户籍互认，已有一定进展。

2020年12月，苏州发布新政宣布租房可落户，苏州与南京在积分落户时，实现居住证年限和社保年限积累互认。同时探索苏州与无锡、常州等具备条件的都市圈率先实现户籍准入年限同城化积累互认。

2020年5月，宁波宣布给予舟山户籍人员迁移户口同城待遇。随后8月，宁波再次出台新政，在上海、浙江、江苏、安徽“三省一市”缴纳社会保险的长三角地区人员，申请落户时可累计纳入宁波缴纳年限。而在更早的2019年初，呼包鄂城市群就已宣布实行户口互通制度。



上海市民在徐汇漕河泾社区事务受理服务中心公安综合窗口办理户籍业务。人民图片

## 精准指向全国14座大城市 广州或成首个跨地区互认的超大城市

不过，在户籍“同城化累计互认”的都市圈、城市群中，《方案》将超大、特大城市排除在外。

根据2014年国务院发布的《关于调整城市规模划分标准的通知》，超大城市是指城区常住人口超过1000万的城市，特大城市的门槛是城区常住人口在500万到1000万之间。

记者查阅住建部公布的《2019年城市建设统计年鉴》，目前中国有16个城市城区常住人口超过500万。其中，超过1000万人的超大城市有6个，分别是北京、上海、广州、深圳、天津和重庆；人口从500万到1000万的特大城市有10个，分别为东莞、武汉、成都、杭州、南京、郑州、西安、济南、沈阳和青岛。

“根据《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，城区常住人口300万以下的城市已经基本取消落户限制。”中国人民大学公共管理学院副院长、国家发展与战略研究院研究员杨宏山对中国城市记者说。

此次《方案》将超大、特大城市排除，意味着鼓励实行户籍同城化互认的城市已经非常精准，即城区常住人口300万到500万之间的大城市。而据住建部2019年统计，城区常住人口300万到500万之间的大城市共有14个，分别是哈尔滨、长春、大连、合肥、昆明、太原、长沙、苏州、南宁、乌鲁木齐、石家庄、厦门、宁波和福州。不过，上述城市范围也并非绝对。比如广州作为超大城市，就已经走在开放户籍的前列。

2020年8月，广州宣布正在拟定《广州市优化营商环境条例（草案）》，其中特别提到建立跨区域户籍积分累计认可制度，即在长三角、珠三角等城市的户籍准入年限，在广州可以得到累计认可。不过到了2020年10月28日《广州市优化营商环境条例》正式发布时，该表述变为了“完善人才引进和积分落户政策，推动人才城市的户籍准入年限在我市累计认可”。上述政策已于2021年1月1日开始实行。

这意味着，广州把异地户籍准入年限认可的范围放至更宽——所有人才城市。广州为何会先行？值得注意的是，据2020年各地统计局GDP排名，四个一线城市中，广州GDP排位最靠后，且近几年常有被重庆反超的态势。不少专家认为，这给广州带来了压力。

因此近些年广州落户一再“降门槛”。去年12月16日，广州发布“史上最宽松”落户政策，只需满足大专或技校学历，社保满一年，年龄在28岁及以下，就能在广州7个行政区实现落户。

胡刚在广州生活多年，他告诉记者，现如今粤港澳大湾区内的城市间人员流动已经非常普遍。

“比如很多人在广州上班，但家住在佛山或者中山。同时企业也会选择在几个城市之间搬迁，比如有的公司总部在广州，但把制造基地设在佛山；再比如华为的总部在深圳，但生产基地则在东莞。”胡刚表示，城市群内的户籍互认，将让工作、生活在这些城市内的人们更自由地流动，享受无差别的公共服务。

## 节点梳理

2021年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建设高标准市场体系行动方案》中提到，我国将推动户籍准入年限同城化累计互认。

2021年1月1日，《广州市优化营商环境条例》正式实施，其中指出推动人才城市的户籍准入年限在广州市累计认可。

2020年12月22日，苏州市政府办公室发布的《关于进一步推动非户籍人口在城市落户的实施意见》中提出，苏州与南京在积分落户时，实现居住证年限和社保年限积累互认。

2020年5月18日，中共中央国务院颁布的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》指出，深化户籍制度改革，放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，探索实行城市群内户口互通、居住证互认制度。

2020年5月6日，宁波市发布《关于公开征求全面放宽我市落户条件意见建议的公告》中提出，给予舟山户籍人员迁移户口同城待遇。

2020年4月9日，中共中央、国务院发布的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》明确，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认。

2019年2月，国家发改委发布的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》中提出，放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，在具备条件的都市圈率先实现户籍准入年限同城化累积互认。

2019年初，内蒙古自治区政府办公厅下发《关于全面放开城镇落户限制深化户籍制度改革的实施意见》，其中提到呼包鄂城市群实行户口互通制度。