

济南市城市俯瞰。

# 山东户籍新政：进得了城 返得了乡



■中国城市报记者 邢 灿

## 省域零门槛落户 山东为什么跟进

全省域零门槛落户，山东并不是首个省份。2月23日，江西省出台《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的实施意见》，提出全面放开全省城镇落户条件，全面取消城市落户限制。

江西零门槛落户的背后是当地低城镇化率的现状。国家统计局数据显示，江西2019年末全省常住人口4666.1万人，其中城镇常住人口2679.3万人，占比57.4%，低于全国60.60%的平均水平。

作为国内第二大人口省份的山东，为何选择跟进？山东省中国特色社会主义理论体系研究中心研究员、山东财经大学乡村振兴研究院执行院长崔宝敏在接受中国城市报记者采访时表示，山东是人口大省，但近年来人口流失情况不容乐观，南方经济发达地区对山东人口的虹吸效应也有所显现。

山东省人口流失有多严重？据国家统计局公开数据显示，2019年山东省人口净流出19.93万人，连续3年成为人口净流出最多的省份。其中，各大高校毕业生是山东流失人口的主要构成。

同时，全国GDP四强省份中山东已成“最老”省份。2019年，山东65岁以上老龄人口占比为15.84%，相当于有1595万人，是全国老龄人口总量最大的省份。

为留住人口，近年来山东省各城市动作频频。2020年4月，济南市委办公厅、市政府办公厅印发《关于深化户籍制度改革加快人才集聚的若干措施》，提出彻底放开落户限制，取消所有前置条件。

2020年12月，青岛市发布《关于进一步深化户籍制度改革的意见（征求意见稿）》，提到继续放宽中心城区落户政策，主要涉及学历人才、技术技能人才、国内普

日前，在山东省政府新闻办新闻发布会上，围绕“十四五”期间户籍制度改革方向，山东省公安厅相关负责人介绍，按照“宜城则城、宜乡则乡”原则，一方面全面放开城镇落户限制，取消其他前置条件和附加限制；另一方面允许符合条件的入乡返乡创业就业的高校学生、退伍军人，及拥有农村宅基地使用权的原进城落户农村人口回农村落户。

人口大省山东为何加入到零门槛落户队伍中？允许部分进城农民返乡落户，背后有何考量？该举措是否与城镇化背道而驰？实现城乡人口双向自由流动，还需完善哪些配套措施？记者对此进行了相关采访。

通高校专科及以上学历层次的在校大学生等人群。

“落户门槛的全面取消，意味着户籍制度逐渐回归原本的居住登记和人口管理功能，逐渐实现公共服务均等化，是未来户籍管理制度改革的趋势。”山东财经大学区域经济研究院院长董彦岭预测，接下来还会陆续有省份宣布全省域零门槛落户。

## 畅通返乡落户渠道 乡村振兴更有底气

除了全面放开城镇落户限制外，山东省“十四五”期间将允许部分进城农民返乡落户的消息也备受社会关注。记者注意到，山东是目前国内首个宣布进城农民可返乡落户的省份。

事实上，2020年12月由山东省人民政府办公厅发布的《关于进一步深化户籍管理制度改革促进城乡融合区域协调发展的通知》中对这一政策已有相关表述。

“山东省从省级层面出台这样的政策，还是让人耳目一新的。”董彦岭告诉记者。

中国区域经济学会副会长兼秘书长、中国社会科学院工业经济研究所研究员陈耀在接受中国城市报记者采访时认为，山东允许部分原进城落户农村人口返乡落户，更多的关注点在乡村振兴。乡村振兴，关键在人，人可以带动城乡间市场、资金、信息、技术等方面密切联动、深度融合。

据了解，山东省是我国农业大省。经国家统计局确

认，2020年山东农业总产值突破1万亿元，达10190.6亿元，成为全国首个农业总产值过万亿元的省份，已连续31年领跑全国。

与此同时，山东省肩负着打造乡村振兴齐鲁样板的重任，这意味着，山东不仅要在推进乡村振兴取得实效，还需要走出自己特色，蹚出一条突破路。

中国人民大学公共管理学院副院长杨宏山认为，乡村振兴，人才是重要抓手。新时代背景下，农村土地的集约化经营、农村市场的开发，离不开致富能手的带领。返乡入乡人员积累了大量新知识、新技能、新经验，具有较强的城乡融合能力，将为乡村振兴战略注入强劲动力，带动当地农村发展。

“目前乡村振兴的最大短板是人才振兴。由于高考送走一批、城镇化吸走一批、外出打工流失一批等原因，农村高素质劳动力短缺。”崔宝敏认为，开启城市人口向农村流动的新渠道，可以为有“三农”情怀的莘莘学子、专业技术人员、商界精英、退休人员返乡发光发热提供空间。

## 进城农民可返乡落户 城镇化进程会否受阻

3月8日，山东省政府新闻办召开新闻发布会，发布“十四五”时期区域协调发展和城镇化建设的重点任务和举措，提出到“十四五”末，全省常住人口的城镇化率将达到65%左右。

公开数据显示，2020年山东省常住人口城镇化率为61.8%，过去五年间提高了4.8个百分点。但近三年来，城镇化率提升速度趋缓，2018年到2020年，城镇化率分别比上一年提升0.60、0.33、0.29个百分点。

无论是“十四五”规划的目标，还是当前我国人口继续向城镇集中的普遍规律来看，进一步提升城镇化率仍将是山东省下一步的重点工作。在此背景下，允许部分进城农民返乡落户是否与城镇化背道而驰？

在杨宏山看来，允许部分进城农民返乡落户是一种保障机制，可以起到兜底作用，同时也是助推城镇化的重要举措。

“一部分农村人口打算进城落户时，可能对未来的不确定性有顾虑。也担心城里过得不好又回不了乡村怎么办？实在不适应城里的生活还可以回得去，这就会让很多打算进城落户的农村人有了定心丸，解除进城落户后顾之忧。”杨宏山说。

崔宝敏持相同观点。“允许部分进城农民返乡落户并不会阻碍城镇化，反而反映了城镇化进入到更高阶段，适应了人口流动趋势，即人口城乡双向自由流动，这种双向流动才是真正的自由流动。”崔宝敏说。

政策一旦实施，效果将会如何？杨宏山预测短期内不太可能出现大量人员落户乡村的现象。“未来返乡落户者将主要分为两类，第一类返乡者认为农村存在发展机会，可以进行投资或创业，尤其是城郊农村对一些投资者具有很大吸引力，此类投资者原来想落户乡村但政策不允许；第二类返乡者是勇敢拥抱城镇化，但遇到了一些障碍和约束，进而产生了返乡心理。相比较而言，后者较为少见。”杨宏山分析说。

## 归来燕变领头羊 哪些短板要补

如何让城乡人口更好地实现双向自由流动？杨宏山

认为相关配套政策要跟上。“例如入乡返乡人员落户后，对农村生产资料是否有支配权？对于入乡返乡人员的投资活动，当地能否打造好的营商环境？”杨宏山举例说。

陈耀认为，畅通返乡落户渠道，也要因地制宜，完善准入和监管，防范投机行为。“例如在沿海农村地区，耕地资源稀缺，人均耕地面积少，返乡落户就需要有一定的门槛，同时要防止侵占耕地资源。”陈耀表示，“又比如，农村土地经营权流转时，要对土地流转对象充分认证、评估，土地流转对象必须得会种植、懂经营，让现代农民能够发挥他们的作用。”

值得注意的是，山东省限定了“高校毕业生、退伍军人等城镇人员入乡返乡就业创业”，以及“拥有农村宅基地使用权等基本生活基础的进城落户人员回原籍经常居住”等返乡落户情形。

在实际调研中，崔宝敏发现长期以来，附着在农村户籍上的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等是农民最重要的资产，农民不愿落户城镇也是因为害怕担心失去三项权利，已进城落户农村人口难以返乡落户，根源也在于三项权利的重新分配。

“很多村干部、村民并不希望已经落户城市的人员再回来落户，因为入乡返乡人员一旦落户，那就涉及到重新调整集体收益分配的问题了。”崔宝敏介绍说。

对此，崔宝敏认为，在经济上理顺农村集体资产分配制度至关重要，在此过程中既要保障进城落户农村人口合法权益，也要保护乡村落户人员的入乡返乡积极性。

推进城乡基本公共服务均等化同样不可忽视。董彦岭认为，公共服务仍然是乡村发展的明显的短板，要实现城乡人口的双向流动，必须加快补齐公共服务短板，增加公共服务在乡村的供给，稳步提高城乡基本公共服务均等化的水平。