

超大城市的户籍大门似乎开了一道口。

上海市政府日前印发的《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》的通知(以下简称《意见》)的话题热度还在持续,其中对放宽新城户籍的限制引发了社会广泛关注。

《意见》提出,5个新城(嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇)将制定差异化的人口导入和人才引进政策,完善居住证积分和落户政策,加大新城对紧缺急需人才和优秀青年人才引进力度,拓宽海外人才引进渠道。

记者注意到,上海市此举并非首例。此前,广州市就试水往远郊区导流人口。

“十四五”时期户籍改革路该怎么走?超大城市放开落户是遥遥无期还是指日可待?对此,中国城市报记者进行了采访分析。



上海市区一群小朋友在外滩跳舞游玩。人民图片

# 上海降低新城落户门槛，超大城市为郊区“抢人”？

■中国城市报记者 郑新钰

## “十四五”继续降低落户门槛 实现“愿落尽落”

近年来,我国户籍制度改革动作频频。这项动作的背后,与两个数字有关:60.6%、44.38%——我国常住人口城镇化率已超过60%,但是户籍人口城镇化率仅为44.38%。

要回答两者之间存在差距意味着什么之前,首先要把目光聚焦到户口。

在我国,户口页不仅是一张纸,其绑定的公共服务成为它含金量如此之高的真正原因。

一直以来,城镇化的相关规划和政策文件都强调,提高新型城镇化质量的重要内容之一,就是消除农业转移人口与城市户籍人口之间的公共服务差别。

这是因为在不少城市,一些农业人口已被统计为常住人口,但由于未“市民化”,因此他们无法享受同等的公共服务和社会保障。

“大量移民不能在城市安居乐业,总想着回到老家,挣的钱总是用来储蓄。”上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授、中国发展研究院执行院长陆铭告诉记者,如果移民能在城市安居乐业,对未来预期变得更加乐观,收入也不会随着年龄增长出现明显下降的话,消费就可以释放出来,既能够提高家庭生活质量,也能够改善国内消费市场消费不足的局面。

国家发展和改革委员会推进城镇化工作办公室综合组组长吴越涛曾向记者表示,促进农业转移人口进城就业,必将使基础设施、公共服务设施、住房等方面产生巨大的投资需求。

“通过加强新型城镇化建设,特别是加强补齐公共卫生短板,以及防水防涝设施等弱项,能提升各级城市和城镇的综合承载能力。”吴越涛说。

值得关注的是,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称《纲

要》)于近期获表决通过。

作为完善新型城镇化战略、提升城镇化发展质量的重要内容,《纲要》对户籍制度改革提出专门的要求。

其中包括,全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制,确保外地与本地农业转移人口进城落户标准一视同仁。全面放宽城区常住人口300万至500万的I型大城市(城区人口在300万—500万之间的城市)落户条件。

国家发展和改革委员会党组成员、副主任胡祖才近日在国新办新闻发布会上表示,“十四五”时期要继续降低落户门槛,实现“愿落尽落”。

## 2025年上海五大新城 常住人口达360万人

虽然城市落户的大门正在缓缓打开,但是在松绑政策中,很少看到超大城市的身影。

根据《中国城市统计年鉴2019》显示,目前超大城市,即城区常住人口规模超过1000万的城市有6个——北京、上海、广州、深圳、重庆和天津。

纵观北上广深四个一线城市,广州的落户门槛一降再降,而“来了就是深圳人”的城市宣传语则说明深圳的落户门槛一直都不高。

记者通过计算各地统计部门公开的数据后发现,广、深两地人才的大规模涌入与北、上的停滞不前形成了鲜明对比。

以2016年到2019年人口数量变化为例,深圳市人口增量为153.04万人,广州紧随其后,流入126.24万人。反观上海,人口增量仅为8.44万人。

上海坐不住了。

2020年,上海发布政策,为“世界一流大学建设高校”的毕业生亮落户绿灯。而后,主播李佳琦和歌手杨超越这两位流量人物落户上海的消息,又引发一波舆论浪潮。

这一次上海再出“落户牌”,五个郊区新城落户门槛大幅松绑:重点产业单位人才“居转户”年限由7年缩短为5年;

对新城范围内公益事业单位录用的非上海生源应届普通高校毕业生,直接落户加分3分;对上海市居住证持证人在新城工作并居住的,予以专项加分;重点单位引进留学人员,只需六个月社保即可落户……虽然力度不及广、深,但对上海来说也算是史无前例的“大手笔”。

根据《意见》,到2035年,5个新城各集聚100万左右常住人口,基本建成长三角地区具有辐射带动作用的综合性节点城市。到2025年,5个新城常住人口总规模达到360万左右,新城所在区的GDP总量达到1.1万亿元,基本形成独立的\*\*城市功能,在长三角城市网络中初步具备综合性节点城市的地位。

## 主城区“超载” 多城为郊区新城强势导流

实际上,上海并非首个为新区导流人口的城市。

去年底,广州发布《广州市差别化入户市外迁入管理办法(公开征求意见稿)》,计划放宽入户门槛,只要是全日制大专、28周岁内、特定七个区(白云、黄埔、花都、番禺、南沙、从化、增城)、一年社保即可入户。

特大城市南京也有过相同操作。今年2月,南京市在《关于进一步推动非户籍人口在城市落户的实施意见》中明确,全面放宽浦口、六合、溧水、高淳区城镇地区落户限制,对持有上述四区居住证、缴纳城镇职工社会保险6个月以上的人员,即可办理落户。

“浏览上海、广州、南京放宽落户的政策不难发现,这一波城市‘抢人’针对性很强,抢到的人才不是均衡分配,而是被政府有意识地引流到郊区新城,为郊区新城储备人才。”华南城市研究会副会长孙不熟对记者分析称。

为什么大城市开始偏爱郊区?不少业内人士普遍给出的答案只有一个:中心城区已经“超载”。

“城市主城区规模过大,如果再继续‘摊大饼’,负面效应

就出现了。”中国社科院城市发展与环境研究中心研究员牛凤瑞表示,过去城市发展强调专业化分工,有利于城市生活。但是当城市过大时,强调专业化分工,就会带来交通拥堵的问题。

就在近期,胡祖才就我国城镇化道路的\*\*几个长远规划做了详尽阐述,字里行间都透露着对郊区新城的期望。

胡祖才表示,这次新冠肺炎疫情暴露出部分超大城市中心城区人口密度过高、抗风险能力不强等问题。因此超大城市要划定并坚守城市开发边界,慎重撤县设区;有序疏解非核心功能,引导过度集中的资源要素逐步有序转移,合理降低中心城区开发强度和人口密度;与周边中小城市、郊区新城等联动发展,通过推进交通一体化,培育发展一批现代化都市圈。

对于郊区新城来说,户籍新政春风吹来无疑是个利好消息。不过,需要提醒的是,开辟新城区所需的基础设施投资,以及服务新增人口的成本同样不容忽视。

“有研究称,地铁每修一公里,造价接近10亿元;每新建一所学校需要持续投入的经费至少几千万元。在大城市的一些新城区,每增加一个常住人口,城市需要为之付出的综合成本超过100万元。”孙不熟提醒,多中心发展的模式需要战略眼光,如果判断失误,就会搞出一大批“鬼城”和“睡城”,给城市留下伤疤和暗角。

孙不熟认为,以后大城市“抢人”都将更偏爱分流给郊区新城。

## 鼓励有条件的特大超大城市 取消年度落户名额限制

同为最难落户的城市,当上海都撕开了口子,让人不由自主地将目光向北看去,并提出疑问:那北京呢?

在南方周末城市(区域)研究中心于2020年11月发布的《34城市准入榜》中,北京是34座城市中落户自由值最低

的城市。

今年伊始,北京市公安局发布《关于在户籍派出所设立“公共户”的工作意见(征求意见稿)》,称全市每一个户籍派出所原则上设立一个“公共户”,以解决暂不具备市内迁移条件的本市户籍人员落户问题。

“公共户”政策消息一出,有人猜想,这是否是北京户籍政策松动的信号?

北京市人口学会理事、中国社科院社会学研究所副所长张翼当时对此的解读是,“公共户”政策针对的是已有北京户籍人群,而非没有北京户籍的人群,所以该政策不是北京户籍政策松动的前兆,而是对已有户籍政策的改革。

上海在郊区做户籍制度改革的文章,这种做法是否值得北京参考?

清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长尹稚在接受记者采访时表示,在国家规划的“大棋盘”中,上海和北京的角色定位不同,不同的城市属性决定了两者承担的使命也不同。从资源承载力的角度来看,北京目前已处于“饱和”状态,打开郊区户籍大门的做法还需斟酌。

谈到超大城市一直没有大规模放开落户的原因,独立经济学家、中国城市和小城镇改革发展中心原主任李铁认为,一方面是城市政府出于公共服务供给能力、财政养老支付能力等方面的考虑。而更为重要的是,本地户籍人口长期以来已经形成了既得利益关系,在没有更多新增资源供给的情况下,如果放开落户,可能会引发本地户籍人口的不满,并带来社会不稳定因素。

“十四五”时期,特大超大城市的户籍制度改革将走向何方?

“城区常住人口500万以上的超大特大城市,要完善积分落户政策,精简积分项目,确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例,鼓励有条件的城市取消年度落户名额限制。”胡祖才说。