

# 北京户籍政策微调,精准加码“人才红利”

■中国城市报记者 郑新钰

## 2 未来北京常住人口稳定在2300万 “北京面临的资源压力比长三角要大”

北京落户难众所周知。在南方周末城市(区域)研究中心2020年11月发布的《34城市落户人榜》中,北京是34座城市中落户自由值最低的城市。

坦白来讲,严控户口对北京而言,是一条不得已而建的围栏。“北京与其他城市最大的不同在于它要处理好‘都与城’的关系,因此城市管理时,北京考虑的维度更多。”王伟说,北京一方面要保持好首都核心功能,另一方面也要兼顾城市正常功能的运转,如何在兼顾人才需求的同时做好人口管理工作,是北京面临的难题。

《北京城市总体规划(2016年-2035年)》中提出,到2020年北京常住人口规模控制在2300万人以内,2020年以后长期稳定在这一水平。

中国人民大学人口与发展研究中心副主任段成荣表示,在过去几十年里,全国各地的年轻人来到北京,为城市提供了丰富的劳动力,在改善整个社会年龄结构的层面也发挥了很好的作用。

然而,2300万人的数字却让越来越多的年轻人望而却步。一位央企人力资源部门的

负责人向记者透露,由于首都人口调控的压力,该单位的落户指标每年都用不完,“即便是落了户,这些年放弃户口离开北京去其他城市生活的年轻人也越来越多”。

根据北京市第七次人口普查数据,截至2020年11月1日零时,北京市常住人口为2189.3万人,与2010年(第六次全国人口普查数据)的1961.2万人相比,十年增加228.1万人,平均每年增加22.8万人,年平均增长1.1%。而2000年到2010年的十年中,北京市人口的平均增长率是3.8%,这意味着,北京市人口调控政策取得积极成效。

但硬币总有两面。北京市第七次人口普查数据显示,60岁及以上人口已经占到城市常住人口的三分之一。同时,与2010年第六次全国人口普查相比,15—59岁人口的比重下降10.4%。

此外,落户太难也降低了优秀年轻人才留京的积极性。以“清北”两校为例,来自两校的毕业生就业报告显示,近年来两校本科生留京率接连下滑。

人口增速放缓、人口老龄化程度加深、劳动年龄人口的减

少,加之常住人口“余额”不多,倒逼着北京从依靠人口红利转为更多地依靠人才红利。

“近年来,北京通过城市体检意识到了要通过继续优化人口管理方式来协调经济、社会和生态之间的关系。”王伟提到。

2018年4月,北京市启动首批积分落户申报,同时满足“持北京市居住证、不超过法定退休年龄、在京连续缴纳社保7年及以上、无刑事犯罪记录”4项条件即可申报。

积分落户政策让许多在北京奋斗的外地人看到了“一束光”。

今年初,北京户口政策再架起一座奋斗与梦想之间的桥梁——建立“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。

对于北京户籍政策的调整,王广州认为,这种调整是根据首都功能和北京发展的需要以及新时期面临的问题,适时出台符合城市发展需要的新举措。

当户籍新政接连出现,一些声音也随之而来:“这是北京终于‘放下身段’加入抢人大战了吗?”“我不太认同有关‘北京也开始抢人’的说法。”长期从事人

口经济研究的四川天府健康产业研究院首席专家孟立联在接受记者采访时表示,随着北京功能地位的调整,包括引进人才在内的人口政策调整也在意料之中,“北京既是一个教育科研中心,也是一个消费中心,建立与之相适应的人口结构体系是必要的。”

的确,作为最优质资源的集中地,北京承载着千万人的梦想,也承担着难以想象的压力。尤其是在京津冀协同发展和疏解非首都功能的大背景下,一增一减,一进一出,都关乎城市的未来。

“北京面对的资源压力,特别是水资源方面的压力比长三角地区还要大。”清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长尹稚此前接受记者采访时指出。

在“2300万人”的定调下,北京市的户籍政策未来将是怎样的走向?

孟立联的看法是,要从京津冀一体化的角度、从建设北京市圈的角度出发,“京津冀区域内不少城市在‘收缩’,京津冀的一体化发展、协同发展至关重要,均衡则是其内在要求”。

“‘人’始终是核心问题。”在王伟看来,北京在重新调整产、人、城之间的内在逻辑。“如果说过去北京人口政策是指向‘疏’,现在则是基于‘调’和‘优’原则下的‘增’。”

## 3 城市人口规模由资源环境承载力和就业而定 “户籍制度改革攻坚战在特大和超大城市”

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

翻阅城镇化的相关规划和政策文件后可以发现,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”,他们无法享受同等的公共服务和社会保障。

“在具备条件的都市圈或城市群探索实行户籍准入年限同城化累计互认,试行以经常居住地登记户口制度,有序引导人口落户。”今年伊始,中共中央、国务院印发的《建设高标准市场体系行动方案》中提到的都市圈或城市群内累计互认被认为是“十四五”时期户籍制度的新走向。

但需注意的是,这一政策有个前提——“除超大、特大城市外”。一个城市的人口承载量究竟依照什么来预测?为什么特

大、超大城市的落户大门难以完全打开? “我国的特大城市和超大城市长期处于人口密度相对偏高的状态,这些年我们讲要以水定城、以就业岗位规模来定城市规模等,其实都是根据这个来的。”尹稚解答称,如果一座城市的人口数目超过了资源环境承载能力,那么带来的问题就是人均占有资源极度下降,甚至会出现个别资源人均水平严重不足的状态,由此会引发一系列问题。

有专家提出,户籍制度改革的攻坚战其实在特大和超大城市。

“超大城市强大的交通枢纽地位、科教资源以及产业集聚效应,对人有较强的吸引力,这是客观规律。”在王伟看来,未来超大城市面临的人口管理可分为三个维度:本地人口、外来人口和国际友人。

王广州表示,超大城市在改善社会经济环境条件的过程中,从供需两个方面考虑更加符合城市发展规律和国家发展需要的户籍制度,为未来的可持续发展进行前瞻性改革设计和科学谋划是必不可缺的。

那么“十四五”时期,特大超大城市的户籍制度改革将走向何方? 国家发展和改革委员会党组成员、副主任胡祖才给出的回答是:“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。”

户籍制度改革,顶层设计在中央,但归根结底要靠各级政府推进。

“其实户口就具备两个功能,一方面是一个人在一座城市生活的身份证明,另一方面也代表了这座城市能让其享受到的权利。”王伟举例称,比如基于疫

情产生的各种‘码’,它本身就涵盖了一个人的基本信息,是一个人的身份证明。“目前我们逐步具备了淡化户籍概念的基本技术条件,在数字化时代,可以大胆地畅想,户口会慢慢淡化甚至有一天会退出历史舞台。”

百年恰是风华正茂,千秋伟业还需今朝。

在“十四五”开局之年,以及全面建设社会主义现代化国家新征程开启之年,“以人为本”的新型城镇化战略正向纵深推进。这个过程中,户籍改革要解决的不仅仅是落户人数的问题,更关乎新的城市居民如何真正地融入城市。

在王伟看来,不论是哪座城市,在践行“人民城市人民建,人民城市为人民”理念的过程中,都应营造一种人人平等的权利观和机会观,让每个市民都能在为城市创造价值的时候,也享受到城市提供的各种贴心服务。

此外,王伟还提出,不能让户口成为人才的奋斗目标或衡量自身价值的唯一标尺,应该创新更多的价值回报来激励真正人才的才智与热情。

## 1 “两区”建设重点落地项目加入计划单列 “在人才需求上有更加精准的指向性”

时光退回到2018年,北京市发布了《北京市引进非北京生源毕业生工作管理办法》。

初看两份文件,标题稍有不同,虽然新《办法》去掉了“非北京生源”的字样,但记者查阅具体内容后发现,制定两份文件的意图基本相同,且新《办法》施行后,老版废止。

作为2018年版的“更新迭代”,新《办法》一大“升级”就是放宽了计划单列的范围,这个计划单列,可以理解为不占用既有“进京指标”。

具体来说,在行业上,须是市委、市政府重点支持的集成电路、人工智能、医药健康等高精尖产业,“两区”建设重点落地项目,本市市级“服务包”企业,重点税源、重点引进、重点培育企业以及独角兽企业。

高精尖产业容易理解,在经济引擎换挡升级的今天,各城市对于高精尖人才的需求都极为迫切。

除此之外,上述文段中提到的“两区”值得关注。2020年9月,为更好发挥北京在中国服务业开放中的引领作用,国家赋予了北京建设国家服务业扩大开放综合示范区和中国(北京)自由贸易试验区的新使命。

记者了解到,与服务业、自贸区相关的重点项目众多,除了集成电路等高精尖项目之外,还包括金融、互联网、数字经济、科技创新等领域。

在限定行业基础上,引进人才还需是大学综合排名在世界前200位的国内高校本科及

以上学历毕业生,或“双一流”建设学科硕士研究生。

具体院校有哪些?官方给出的回答是:“双一流”建设高校、“双一流”建设学科以教育部、财政部、国家发展改革委公布的《关于公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单的通知》为准;世界大学综合排名前200位的国内高校有7所,分别为清华大学、北京大学、复旦大学、上海交通大学、浙江大学、中国科学技术大学、南京大学。

综上,如果一位毕业生毕业于上述学校,且毕业时有北京单位录用,愿意为其落户提供支持,同时这位毕业生的专业又符合北京的发展战略,其才能不占指标落户北京。

由此看来,虽然计划单列范围放宽,但门槛依旧高企。

不过值得注意的是,相较之前提出的“本科生一般不超过24周岁,硕士研究生一般不超过27周岁”,本次针对毕业生的年龄门槛略有放宽,即“本科生不超过26周岁,硕士研究生不超过30周岁,博士研究生不超过35周岁”。

对于引进对象“毕业生”这一概念,新《办法》也做了调整。之前的概念是“在校期间未与任何单位存在劳动(录用、聘用)关系(在校或休学期间自主创业除外),按时毕业并获得相应学历学位的非北京常住户口应届毕业生”,本次新增了“毕业两年内初次就业的毕业生参照执行”。



2020年9月1日,北京东三环国贸CBD。人民图片



2020年中国国际服务贸易交易会综合展区,智能机器人与观众进行互动表演。全亚军摄