

智 · 库 · 丛 · 书
(2015年)

重庆城乡统筹 三项改革实践研究

CHONGQING CHENGXIANG TONGCHOU
SANXIANG GAIGE SHIJIAN YANJIU

易小光 丁 瑶 王学斯 等著
郭金严 廖庆轩 黄茂军



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

智 · 库 · 丛 · 书
(2015年)

重庆城乡统筹 三项改革实践研究

CHONGQING CHENGXIANG TONGCHOU
SANXIANG GAIGE SHIJIAN YANJIU

易小光 丁 瑶 王学斯 等著
郭金严 廖庆轩 黄茂军



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

重庆城乡统筹三项改革实践研究. 2015年 / 易小光等著. — 重庆: 西南师范大学出版社, 2015.11
(智库丛书)
ISBN 978-7-5621-7665-7

I. ①重… II. ①易… III. ①城乡建设—研究—重庆市—2015 IV. ①F299.271.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第248326号

重庆城乡统筹三项改革实践研究(2015年)

易小光 丁 瑶 王学斯 等著
郭金严 廖庆轩 黄茂军

责任编辑: 吕 杭 牛振宇

封面设计:  品设计
CASTALY

排 版: 重庆大雅数码印刷有限公司

出版发行: 西南师范大学出版社

地址: 重庆市北碚区天生路2号

邮编: 400715

印 刷: 重庆紫石东南印务有限公司

开 本: 720mm×1030mm 1/16

印 张: 17

字 数: 200千字

版 次: 2015年11月 第1版

印 次: 2015年11月 第1次

书 号: ISBN 978-7-5621-7665-7

定 价: 30.00元

“智库丛书”编审组

编审组组长：童小平

主 编 审：吴家农

编审组副组长：严晓光 陈 澍 欧阳林 易小光

编 审 委 员：马明媛 黄朝永 张 波 李 敬

丁 瑶 米本家

重庆户籍改革实践与深化研究

- 一、重庆户籍制度改革的价值发现·····4
- 二、新形势下深化户籍制度改革的环境 ·····27
- 三、重庆深化户籍制度改革的思路与路径 ·····39

重庆城镇中低收入者保障房可持续发展研究

- 一、城镇中低收入者住房保障的内涵和外延 ·····65
- 二、重庆城镇中低收入者住房保障现状和经验 ·····75
- 三、重庆城镇中低收入者住房保障趋势分析 ·····98
- 四、保障房可持续发展思路及建议·····106
- 专题一：重庆市公租房可持续发展研究·····128
- 专题二：重庆市棚户区可持续发展研究·····148
- 专题三：重庆市拆迁安置房可持续发展研究·····171

附件一:重庆市公租房调查报告·····	183
附件二:重庆市公租房小区住户情况及 居住满意度调查问卷 ·····	198
附件三:国内外政策实践及经验启示·····	202

重庆要素交易平台与市场配置资源研究

一、要素交易平台的基本界定及特点·····	224
二、重庆要素交易平台发展现状及经验·····	227
三、相关建议·····	250

重庆户籍改革 实践与深化研究

CHONGQING HUJI GAIGE
SHIJIAN YU SHENHUA YANJIU

重庆户籍改革实践与深化研究*

（2015年4月）

我国新型城镇化建设的核心是“人”的城镇化,即农村人口转移到城镇,完成由农民到市民的转变。不解决“人”的城镇化问题,城镇化很难持续向前推进。“人”的城镇化客观上要求深化户籍制度改革,并同步推动相关领域制度的配套改革。在新形势下,国家明确提出完善城镇化健康发展的体制机制。十八大要求大力推进新“四化”同步发展,着力解决制约经济持续健康发展的重大结构性问题,新型城镇化是其中的重要着力点。十八届三中全会对全面深化改革进行了总体部署,明确提出推进以人为核心的城镇化,户籍制度改革也将成为未来改革的一个重点领域。

当前,重庆市正处于新型城镇化发展的关键机遇期。近年来,重庆统筹城乡综合配套改革深入推进,特别是在户籍制度、

*课题指导:童小平;课题组长:易小光;课题副组长:严晓光、丁瑶;特邀专家:郭金严、杨树海;主研人员:尹虹潘、余贵玲、罗国红、傅倩倩、王劲松、胡安勇、张鹏、赵炜科、刘飞、邹於娟、曲燕;联络员:王秀模、尹虹潘

地票、公租房及相关领域的制度改革中进行了积极的探索^①,在很大程度上促进了农业转移人口市民化,城镇化进程持续加快,常住和户籍人口城镇化率都不断提高。2013年,重庆市委四届三次全会提出科学划分功能区域、加快建设五大功能区的意见,要求优化全市人口、产业、城镇发展布局,这就需要进一步深化户籍制度改革。本书重点对近年来重庆市户籍制度改革实践进行回顾、总结与分析,客观评价重庆户籍制度改革的真正价值,认真剖析当下国家及重庆深化户籍制度改革的具体要求,并结合全市五大功能区域发展战略的实践需要,提出未来深化户籍制度改革的思路、重点和相关对策建议。

一、重庆户籍制度改革的价值发现

经过多年户籍制度改革的推进和发展,全市经济社会健康发展,经济状况总体运行良好,城市人口不断增加,城市化率稳步提升,城乡居民收入水平不断提高,重庆市统筹城乡户籍制度改革取得了良好的成效。

(一)基本情况

1.改革背景与历程

“九五”以来,重庆市多次调整了户籍政策,基本目标是寻求

^①易小光等.统筹城乡发展的就业、户籍与土地利用制度联动研究[M].北京:中国经济出版社,2013.

户籍制度改革的突破口,以“具有合法固定住所和稳定的职业或生活来源”为基本条件的“户口准入制”取代了“农转非”指标控制,这些有益的探索对经济社会发展发挥了积极有效的推动作用,进一步加快了城镇化进程。特别是2010年以来推行的户籍制度改革,由于制度设计的系统性、综合性,其成效和影响尤为突出。迄今为止,重庆户籍制度改革主要经历了三个阶段。

起步阶段(1996—2006年)。20世纪90年代末,在计划经济改革的基础上,以小城镇户籍管理制度改革为突破口,重庆市实施了一系列户籍制度改革,其启动标志是两个重要文件的先后出台。1997年8月,重庆市公安局制定了《关于开展小城镇户籍制度改革试点和完善农村户籍管理制度的实施意见》,并选择了77个小城镇作为户籍制度改革的试点。1999年,重庆市委、市政府颁布了《关于进一步加强小城镇建设的决定》,提出除了主城区的57个镇、乡之外,全市其余镇、乡均实施小城镇户籍制度改革。2000年,为进一步改革小城镇户籍制度,贯彻西部大开发战略,市政府出台了《关于进一步加快小城镇建设,在主城区部分镇、乡实施小城镇户籍管理制度改革的通知》和《重庆市公安局关于印发服务西部大开发户政管理措施实施意见的通知》,将主城区33个边远镇、乡也纳入小城镇户籍管理制度改革的实施范围,同时彻底取消“农转非”的指标权限,全面下放户口审批权限。尽管这一阶段的户籍制度改革很大程度上还没有突破原有计划经济遗留观念的约束,但已是对原有户籍制度的极大突破,为重庆市日后实施大规模的户籍制度改革迈出了重要一步。

探索阶段(2007—2009年)。2007年6月,重庆市获批成为全国统筹城乡综合配套改革实验区,从此开始探索城乡二元户籍制度改革。同年,在重庆多个地区开展城乡户籍制度改革试点,并在江北区和九龙坡区取得了一定的成效^①。2007年8月,重庆市政府出台了《关于加快农村土地规模经营促进产业发展的意见》,鼓励各个区县以多种形式探索农村流转土地,并于同年12月由重庆市政府第75次常务会审议原则并通过了《重庆市统筹城乡户籍制度改革意见》及《重庆市户籍制度改革配套方案》。2008年,建立了全国唯一的农村土地交易所,使农村闲置废弃的建设用地以地票形式盘活利用。2009年,全市进行城乡居民养老保险改革试点,这一系列举措为户籍制度改革的推进打下了良好的基础。这一时期的户籍制度改革具有承上启下的作用,为进一步完善户籍制度改革政策积累了丰富经验,具有重要的意义。这一阶段,基于建设全国统筹城乡综合配套改革实验区的背景,重庆市以农民工为主要对象的户籍制度改革有如下的基本考虑:以实现城乡户籍制度一体化为目标,以农民自愿和在城市就业为前提,以保障转户居民利益为核心,以政策的配套衔接为支撑,统筹规划、综合配套、稳妥推进。

实质推进阶段(2010年至今)。经过前一阶段近三年的探索,2010年7月25日,重庆市政府发布重庆户籍制度改革的四

^①黄志亮,刘昌用.户籍制度改革的重庆模式探索[J].国家行政学院学报,2011(2).

份文件^①,并于同年8月15日在40个区县全面启动户籍制度改革。此次户籍制度改革中涉及的鼓励在城镇有稳定收入及住所的进城务工人员,自愿、有偿退出土地承包经营权和宅基地使用权更是农村土地制度的一项重要举措,是对户籍制度改革与土地制度改革联动的一次有益探索。之后,为解决土地过渡期及相关问题,于9月11日发布了《关于推进重庆市户籍制度改革有关问题的通知》(渝办发〔2010〕269号);为进一步落实户籍制度改革的养老保险问题,于9月29日发布了《关于重庆市农村居民转为城镇居民参加基本养老保险有关问题的处理意见》(渝人社发〔2010〕182号)。自实施户籍制度改革以来,全市农民工户籍制度改革转户数据结构良好^②。此次改革综合涉及了土地、社保、教育、卫生等10个方面的政策,实现了城乡制度之间的有效衔接,是重庆市户籍制度改革工作实现质的飞跃的重要阶段。

2. 改革思路与目标

重庆市的户籍制度改革实践总体思路清晰、原则明确,主要体现在以下三个方面^③。

①《关于统筹城乡户籍制度改革的意见》(渝府发〔2010〕78号)、《关于印发〈重庆市统筹城乡户籍制度改革社会保障实施办法(试行)〉的通知》(渝办发〔2010〕202号)、《关于印发〈重庆市户籍制度改革农村土地退出与利用办法(试行)〉的通知》(渝办发〔2010〕203号)和《关于印发〈重庆市统筹城乡户籍制度改革农村居民转户实施办法(试行)〉的通知》(渝办发〔2010〕204号)。

②国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心发展改革试点处。重庆:户籍制度改革有力推动新型城镇化[N].中国经济导报,2013(02).

③《重庆日报》编辑部.重庆户籍制度改革疑问解答(100问)[N].重庆日报,2010-8-2(04).

表1 2010年以来重庆市户籍制度改革主要政策文件(部分)

序号	文件名称	文号	印发机构
1	关于统筹城乡户籍制度改革的意见	渝府发〔2010〕78号	重庆市人民政府
2	关于印发重庆市统筹城乡户籍制度改革社会保障实施办法(试行)的通知	渝办发〔2010〕202号	重庆市人民政府办公厅
3	关于印发重庆市户籍制度改革农村土地退出与利用办法(试行)的通知	渝办发〔2010〕203号	重庆市人民政府办公厅
4	关于印发重庆市统筹城乡户籍制度改革农村居民转户实施办法(试行)的通知	渝办发〔2010〕204号	重庆市人民政府办公厅
5	关于推进重庆市户籍制度改革有关问题的通知	渝办发〔2010〕269号	重庆市人民政府办公厅
6	关于推进重庆市户籍制度改革有关问题的补充通知	渝办发〔2010〕374号	重庆市人民政府办公厅
7	关于进一步规范推进户籍制度改革的通知	渝办发〔2010〕386号	重庆市人民政府办公厅
8	关于开展农村土地承包经营权居民房屋和林权抵押贷款及农户小额信用贷款工作的实施意见(试行)	渝办发〔2011〕11号	重庆市人民政府办公厅
9	关于进一步明确户籍制度改革有关规定的通知	渝办发〔2011〕91号	重庆市人民政府办公厅
10	关于进一步做好户籍制度改革中转户居民合法权益维护工作的通知	渝办发〔2011〕180号	重庆市人民政府办公厅
11	关于进一步规范户籍制度改革工作的通知	渝办发〔2011〕286号	重庆市人民政府办公厅

续表

序号	文件名称	文号	印发机构
12	关于户籍制度改革宅基地及附属设施用地处置有关事宜的通知	渝办发〔2011〕353号	重庆市人民政府办公厅
13	关于继续推进农民工户籍制度改革的通知	渝府发〔2012〕10号	重庆市人民政府
14	关于积极稳妥推进农民工户籍制度改革有关问题的通知	渝办发〔2012〕202号	重庆市人民政府办公厅
15	关于农民工户籍制度改革宅基地及附属设施用地处置利用等有关政策问题的通知	渝办发〔2012〕255号	重庆市人民政府办公厅
16	关于加快推进农村产权抵押融资工作的意见	渝府发〔2014〕4号	重庆市人民政府

分阶段推进。结合全市主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划,综合考虑经济发展、环境保护、资源承载等因素,分阶段推动人口向小城镇、区县城、主城区聚集,实现市内户籍人口合理转移,逐步建立城乡人口和资源要素自由流动的制度体系。第一阶段,2010—2011年,重点推进有条件的农民工及新生代登记为城镇居民,解决户籍历史遗留问题,力争新增城镇居民达到300万人,非农户籍人口比重由2010年的29%上升到37%,实现转户居民在主城、区县城、小城镇三级城镇体系的合理布局^①。第二阶段,2012—2020年,通过系统的制度设计,建立完善土

^①截至2011年12月2日,重庆已实现转户300万人,城镇化率达到37.7%,第一阶段目标已实现。



地、住房、社保、就业、教育、卫生支撑保障机制,进一步放宽城镇入户条件,力争每年转移80万~90万人,计划到2020年新增城镇居民700万人,非农户籍人口比重提升至60%,主城区(都市功能核心区和都市功能拓展区)集聚城镇居民1000万人,城市发展新区和两个生态区的区县城集聚城镇居民600万人,小城镇集聚城镇居民300万人,形成合理流动、权益公平、城乡一体的户籍制度体系。

分群体实施。结合重庆实际,坚持重点突破与面上推进相结合,建立畅通的户籍转移通道,重点引导有条件的农民工特别是新生代农民工自愿进入城镇定居,头两年集中力量推动两类七种人群(农村居民)转户为城市居民,共有338.8万人。第一类即有条件农民工及新生代,包括在主城区务工经商5年以上和在远郊区县务工经商3年以上的农民工、农村籍的大中专学生、农村退役士兵等三大群体;第二类为历史遗留户籍问题,包括已用地未转非人员、大中型水利水电工程建设失地未转非人员、城中村未转非人员、农村集中供养“五保”对象等四大群体。解决好这两类群体的户籍问题,既满足了已在城镇长期生活的有条件农民工的转户需求,又解决了因各类建设用地产生的户籍遗留问题,为深入推进户籍制度改革奠定了基础。

分区域布局。规范设定农民工转户进城的准入标准,促进人口在主城区、区县城、小城镇三级城镇体系合理分布。一是科学设置主城区入户条件。作为城市核心区域,适度放宽主城区户籍准入条件,务工经商5年以上的农村居民可申请转户,既充

分考虑到资源要素的承载能力和配套功能的有效利用,又考虑到吸纳有条件的农民工转户进城,为城市化创造有利条件。二是科学设置远郊29个区县城入户条件。作为城市重要组成部分,全面发展远郊区县城,扩大城市规模,进一步放开中小城市落户条件,务工经商3年以上的农村居民可申请转户。三是科学设置小城镇入户条件。全面放开小城镇户籍准入条件,允许农村居民本着自愿原则,就近就地转为城镇居民,在乡镇聚居区居住,有利于集约农村资源,提高农村生产力和确保社会稳定。

3.改革的主要内容

重庆市的户籍制度改革实践旨在维护农民土地权益和城市公共服务两项难题,被形象地概括为:保留“三件衣服”、穿上“五件衣服”^①,也被简称为“3+5”转户模式。

农民土地权益方面。初期设置三年过渡期,允许转户居民最长三年内继续保留宅基地、承包地的使用权及收益权,三年过渡期后可继续按照依法自愿的原则处置农村土地,不强制其退出土地^②。此项政策后来在实际推行中进行了合理调整,不再设置3年过渡期限限制,转户居民可自愿选择继续长期保留、按规定流转、退出三种方式。农民自愿退地后的价款标准分两类。第一类是自愿退出的宅基地及附属设施用地。退出的宅基地及附属设施用地能复垦产生地票的,地票价款扣除复垦相关成本后

①农村户口捆绑了宅基地、林权、承包地“三件衣服”;城市户口捆绑着养老、医疗、教育、住房、就业“五件衣服”。

②《关于推进重庆市户籍制度改革有关问题的通知》(渝办发〔2010〕269号)。