

# 国务院关于进一步推进 户籍制度改革的意见

人 民 出 版 社

# 国务院关于进一步推进 户籍制度改革的意见

人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见.

—北京:人民出版社,2014.8

ISBN 978-7-01-013798-8

I. ①国… II. III. ①户籍制度-体制改革-文件-中国

IV. ①D631.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 169681 号

国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见

GUOWUYUAN GUANYU JINYIBU TUIJIN HUJI ZHIDU GAIGE DE YIJIAN

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:1

字数:15 千字 印数:00,001-20,000 册

ISBN 978-7-01-013798-8 定价:3.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

# 目 录

|                                          |             |
|------------------------------------------|-------------|
| 国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见…                     | ( 1 )       |
| 一、总体要求 .....                             | ( 1 )       |
| 二、进一步调整户口迁移政策 .....                      | ( 3 )       |
| 三、创新人口管理 .....                           | ( 5 )       |
| 四、切实保障农业转移人口及<br>其他常住人口合法权益 .....        | ( 7 )       |
| 五、切实加强组织领导 .....                         | ( 9 )       |
| 一项助圆亿万人市民梦的重大改革 .....                    | (11)        |
| ——公安部副部长黄明就国务院《关于进一步<br>推进户籍制度改革的意见》答记者问 |             |
| 下好户籍改革一盘棋.....                           | 人民日报评论员(24) |

# 国务院关于进一步推进 户籍制度改革的意见

国发〔2014〕25 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各  
直属机构：

为深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和中央城镇化工作会议关于进一步推进户籍制度改革的要求，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，现提出以下意见。

## 一、总 体 要 求

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思

想、科学发展观为指导,适应推进新型城镇化需要,进一步推进户籍制度改革,落实放宽户口迁移政策。统筹推进工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展。统筹户籍制度改革和相关经济社会领域改革,合理引导农业人口有序向城镇转移,有序推进农业转移人口市民化。

## (二) 基本原则。

——坚持积极稳妥、规范有序。立足基本国情,积极稳妥推进,优先解决存量,有序引导增量,合理引导农业转移人口落户城镇的预期和选择。

——坚持以人为本、尊重群众意愿。尊重城乡居民自主定居意愿,依法保障农业转移人口及其他常住人口合法权益,不得采取强迫做法办理落户。

——坚持因地制宜、区别对待。充分考虑当地经济社会发展水平、城市综合承载能力和提供基本公共服务的能力,实施差别化落户政策。

——坚持统筹配套、提供基本保障。统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化,不断扩大教育、就业、医疗、养老、住房保障等城镇基本公共服务覆盖面。

(三)发展目标。进一步调整户口迁移政策,统一城乡户口登记制度,全面实施居住证制度,加快建设和共享国家人口基础信息库,稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。到 2020 年,基本建立与全面建成小康社会相适应,有效支撑社会管理和公共服务,依法保障公民权利,以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度,努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

## 二、进一步调整户口迁移政策

(四)全面放开建制镇和小城市落户限制。在县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇有合法稳定住所(含租赁)的人员,本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等,可以在当地申请登记常住户口。

(五)有序放开中等城市落户限制。在城区人口 50 万至 100 万的城市合法稳定就业并有合法稳定住所(含租赁),同时按照国家规定参加城镇社会保险达到一定年限的人员,本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等,可以在当地申请登记常住户口。城市综合承

载能力压力小的地方,可以参照建制镇和小城市标准,全面放开落户限制;城市综合承载能力压力大的地方,可以对合法稳定就业的范围、年限和合法稳定住所(含租赁)的范围、条件等作出具体规定,但对合法稳定住所(含租赁)不得设置住房面积、金额等要求,对参加城镇社会保险年限的要求不得超过3年。

(六)合理确定大城市落户条件。在城区人口100万至300万的城市合法稳定就业达到一定年限并有合法稳定住所(含租赁),同时按照国家规定参加城镇社会保险达到一定年限的人员,本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等,可以在当地申请登记常住户口。城区人口300万至500万的城市,要适度控制落户规模和节奏,可以对合法稳定就业的范围、年限和合法稳定住所(含租赁)的范围、条件等作出较严格的规定,也可结合本地实际,建立积分落户制度。大城市对参加城镇社会保险年限的要求不得超过5年。

(七)严格控制特大城市人口规模。改进城区人口500万以上的城市现行落户政策,建立完善积分落户制度。根据综合承载能力和经济社会发展需要,以具有合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)、参加城镇社会保



险年限、连续居住年限等为主要指标,合理设置积分分值。按照总量控制、公开透明、有序办理、公平公正的原则,达到规定分值的流动人口本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等,可以在当地申请登记常住户口。

(八)有效解决户口迁移中的重点问题。认真落实优先解决存量的要求,重点解决进城时间长、就业能力强、可以适应城镇产业转型升级和市场竞争环境的人员落户问题。不断提高高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学回国人员等常住人口的城镇落户率。

### 三、创新人口管理

(九)建立城乡统一的户口登记制度。取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型,统一登记为居民户口,体现户籍制度的人口登记管理功能。建立与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社保、住房、土地及人口统计制度。

(十)建立居住证制度。公民离开常住户口所在地到其他设区的市级以上城市居住半年以上的,在居住地申领居住证。符合条件的居住证持有人,可以在居住地

申请登记常住户口。以居住证为载体,建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。居住证持有人享有与当地户籍人口同等的劳动就业、基本公共教育、基本医疗卫生服务、计划生育服务、公共文化服务、证照办理服务等权利;以连续居住年限和参加社会保险年限等为条件,逐步享有与当地户籍人口同等的中等职业教育资助、就业扶持、住房保障、养老服务、社会福利、社会救助等权利,同时结合随迁子女在当地连续就学年限等情况,逐步享有随迁子女在当地参加中考和高考的资格。各地要积极创造条件,不断扩大向居住证持有人提供公共服务的范围。按照权责对等的原则,居住证持有人应当履行服兵役和参加民兵组织等国家和地方规定的公民义务。

(十一)健全人口信息管理制度。建立健全实际居住人口登记制度,加强和完善人口统计调查,全面、准确掌握人口规模、人员结构、地区分布等情况。建设和完善覆盖全国人口、以公民身份证号码为唯一标识、以人口基础信息为基准的国家人口基础信息库,分类完善劳动就业、教育、收入、社保、房产、信用、卫生计生、税务、婚姻、民族等信息系统,逐步实现跨部门、跨地区信息整合和共享,

为制定人口发展战略和政策提供信息支持,为人口服务和管理提供支撑。

## 四、切实保障农业转移人口及 其他常住人口合法权益

(十二)完善农村产权制度。土地承包经营权和宅基地使用权是法律赋予农户的用益物权,集体收益分配权是农民作为集体经济组织成员应当享有的合法财产权利。加快推进农村土地确权、登记、颁证,依法保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权。推进农村集体经济组织产权制度改革,探索集体经济组织成员资格认定办法和集体经济有效实现形式,保护成员的集体财产权和收益分配权。建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。坚持依法、自愿、有偿的原则,引导农业转移人口有序流转土地承包经营权。进城落户农民是否有偿退出“三权”,应根据党的十八届三中全会精神,在尊重农民意愿前提下开展试点。现阶段,不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。

(十三)扩大基本公共服务覆盖面。保障农业转移人口及其他常住人口随迁子女平等享有受教育权利;将随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范畴;逐步完善并落实随迁子女在流入地接受中等职业教育免学费和普惠性学前教育的政策以及接受义务教育后参加升学考试的实施办法。完善就业失业登记管理制度,面向农业转移人口全面提供政府补贴职业技能培训服务,加大创业扶持力度,促进农村转移劳动力就业。将农业转移人口及其他常住人口纳入社区卫生和计划生育服务体系,提供基本医疗卫生服务。把进城落户农民完全纳入城镇社会保障体系,在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社会保障体系,完善并落实医疗保险关系转移接续办法和异地就医结算办法,整合城乡居民基本医疗保险制度,加快实施统一的城乡医疗救助制度。提高统筹层次,实现基础养老金全国统筹,加快实施统一的城乡居民基本养老保险制度,落实城镇职工基本养老保险关系转移接续政策。加快建立覆盖城乡的社会养老服务体系,促进基本养老服务均等化。完善以低保制度为核心的社会救助体系,实现城乡社会救助统筹发展。把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系,采

取多种方式保障农业转移人口基本住房需求。

(十四)加强基本公共服务财力保障。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。完善促进基本公共服务均等化的公共财政体系,逐步理顺事权关系,建立事权和支出责任相适应的制度,中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。深化税收制度改革,完善地方税体系。完善转移支付制度,加大财力均衡力度,保障地方政府提供基本公共服务的财力。

## 五、切实加强组织领导

(十五)抓紧落实政策措施。进一步推进户籍制度改革,是涉及亿万农业转移人口的一项重大举措。各地区、各有关部门要充分认识户籍制度改革重大意义,深刻把握城镇化进程的客观规律,进一步统一思想,加强领导,周密部署,敢于担当,按照走中国特色新型城镇化道路、全面提高城镇化质量的新要求,切实落实户籍制度改革的各项政策措施,防止急于求成、运动式推进。各省、自治区、直辖市人民政府要根据本意见,统筹考虑,因地制宜,抓紧出台本地区具体可操作的户籍制度改革措施,

并向社会公布,加强社会监督。公安部、发展改革委、教育部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、住房城乡建设部、农业部、卫生计生委、法制办等部门要按照职能分工,抓紧制定教育、就业、医疗、养老、住房保障等方面的配套政策,完善法规,落实经费保障。公安部和发展改革委、人力资源社会保障部要会同有关部门对各地区实施户籍制度改革工作加强跟踪评估、督查指导。公安部和各地公安机关要加强户籍管理和居民身份证管理,严肃法纪,做好户籍制度改革的基础工作。

(十六)积极做好宣传引导。全面阐释适应中国特色新型城镇化发展、进一步推进户籍制度改革的重要意义,准确解读户籍制度改革及相关配套政策。大力宣传各地在解决农业转移人口及其他常住人口落户城镇、保障合法权益、提供基本公共服务等方面的好经验、好做法,合理引导社会预期,回应群众关切,凝聚各方共识,形成改革合力,为进一步推进户籍制度改革营造良好的社会环境。

中华人民共和国国务院

2014年7月24日

# 一项助圆亿万人 市民梦的重大改革

——公安部副部长黄明就国务院《关于进一步  
推进户籍制度改革的意见》答记者问

近日,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(以下简称《意见》),这是当前和今后一个时期指导全国各地推进户籍制度改革的纲领性文件。就《意见》的出台背景、重要意义和主要内容等,公安部副部长黄明接受了记者专访。

**问:**请简要介绍一下《意见》出台的背景和过程。

**答:**改革开放以来,国家出台了一系列户籍制度改革政策措施,在解决农业转移人口及其他常住人口落户城镇方面取得了一定成效。但是,许多长期在城镇稳定就业的农业转移人口及其他常住人口还没有落户,许多农业转移人口还未能教育、就业、医疗、养老、住房保障等

方面享受城镇居民的基本公共服务,这些都对户籍制度形成了问题倒逼、提出了改革要求。党的十八大和十八届三中全会对加快推进户籍制度改革作出了部署,指明了方向,明确了路径。

党中央、国务院高度重视户籍制度改革工作。习近平总书记多次作出重要指示批示,先后主持召开中央全面深化改革领导小组会议、中央政治局常委会议和中央政治局会议,李克强总理主持召开国务院常务会议,研究审议进一步推进户籍制度改革的意见。中央领导同志还多次听取汇报,开展实地调研,对户籍制度改革政策研究提出要求。为深入贯彻落实中央的部署要求,2013年以来,公安部会同国家发展改革委、中央农村工作领导小组办公室、人力资源社会保障部等12个部门组成专门工作班子,全力开展《意见》研究起草工作。在广泛深入调研、系统总结各地经验的基础上,12个部门梳理研究了一系列专题,在形成《意见》初稿后,由公安部、国家发展改革委等6个部门负责人同志带队分赴东、中、西部省区市广泛征求意见,深入研究论证,并认真开展了政策效果评估和数据测算。其间,认真听取了各地群众特别是广大农民工的意见,听取了人大代表、政协委员和专家学者的



意见。国务院办公厅多次召开座谈会、协调会征求各地区各部门的意见。可以说,《意见》凝聚了广大干部群众的智慧。

问:进一步推进户籍制度改革的重要意义是什么?《意见》的主要特点体现在哪些方面?

答:进一步推进户籍制度改革,是党的十八大和十八届三中全会确定的全面深化改革的重要内容,是一项牵一发而动全身的基础性改革,事关工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展,事关社会公平正义和亿万人民福祉,事关全面建成小康社会伟大进程。《意见》的出台,标志着户籍制度改革这一基础性改革开始进入全面实施阶段。

《意见》紧紧围绕推进以人为核心的新型城镇化建设的内在要求,明确提出了进一步推进户籍制度改革的指导思想、目标任务、政策措施和实现路径,是指导当前和今后一个时期户籍制度改革的纲领性文件。与以往相比,这次出台的《意见》有三个明显特点:一是这次改革是对户籍政策的一次总体调整,是在中央对新型城镇化建设作出全面规划后,决定在全国实施差别化落户政策,这对合理布局大中小城市和小城镇、合理引导人口分布