

国务院办公厅关于印发推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案的通知

国办发〔2016〕72 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅

2016 年 9 月 30 日

（此件公开发布）

推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案

促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，是全面小康社会惠及更多人口的内在要求，是推进新型城镇化建设的首要任务，是扩大内需、改善民生的重要举措。为贯彻落实党中央、国务院关于推动 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口等非户籍人口在城市落户的决策部署，根据《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》、《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》（国发〔2014〕25 号）和《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国发〔2016〕8 号），特制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，落实党中央、国务院决策部署，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以人的城镇化为核心，以理念创新为先导，以体制机制改革为动力，紧紧围绕推动1亿非户籍人口在城市落户目标，深化户籍制度改革，加快完善财政、土地、社保等配套政策，为促进经济持续健康发展提供持久强劲动力，为维护社会公平正义与和谐稳定奠定坚实基础。

（二）基本原则。

统筹设计，协同推进。统筹推进本地和外地非户籍人口在城市落户，实行相同的落户条件和标准。统筹户籍制度改革与相关配套制度改革创新，优化政策组合，形成工作合力，确保城市新老居民同城同待遇。

存量优先，带动增量。优先解决进城时间长、就业能力强、能够适应城市产业转型升级和市场竞争环境的非户籍人口落户，形成示范效应，逐步带动新增非户籍人口在城市落户。

因地制宜，分类施策。充分考虑城市综合承载能力，实施差别化落户政策，赋予地方更多操作空间，鼓励地方创造典型经验。充分尊重群众自主定居意愿，坚决打破“玻璃门”，严格防止“被落户”。

中央统筹，省负总责。中央政府层面统筹总体方案和制度安排，强化对地方的指导和监督考核。省级政府负总责，全面做好地方方案编制和组织实施等工作。

（三）主要目标。“十三五”期间，城乡区域间户籍迁移壁垒加速破除，配套政策体系进一步健全，户籍人口城镇化率年均提高1个百分点以上，年均转户1300万人以上。到2020年，全国户籍人口城镇化率提高到45%，各地区户籍人

口城镇化率与常住人口城镇化率差距比 2013 年缩小 2 个百分点以上。

二、进一步拓宽落户通道

（四）全面放开放宽重点群体落户限制。除极少数超大城市外，全面放宽农业转移人口落户条件。以农村学生升学和参军进入城镇的人口、在城镇就业居住 5 年以上和举家迁徙的农业转移人口以及新生代农民工为重点，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。省会及以下城市要全面放开对高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学归国人员的落户限制。省会及以下城市要探索实行农村籍高校学生来去自由的落户政策，高校录取的农村籍学生可根据本人意愿，将户口迁至高校所在地；毕业后可根据本人意愿，将户口迁回原籍地或迁入就（创）业地。（公安部牵头）

（五）调整完善超大城市和特大城市落户政策。超大城市和特大城市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依据，区分城市的主城区、郊区、新区等区域，分类制定落户政策，重点解决符合条件的普通劳动者落户问题。户籍人口比重低的超大城市和特大城市，要进一步放宽外来人口落户指标控制，加快提高户籍人口城镇化率。（公安部牵头）

（六）调整完善大中城市落户政策。大中城市均不得采取购买房屋、投资纳税等方式设置落户限制。城区常住人口 300 万以下的城市不得采取积分落户方式。大城市落户条件中对参加城镇社会保险的年限要求不得超过 5 年，中等城市不得超过 3 年。（公安部牵头）

三、制定实施配套政策

（七）加大对农业转移人口市民化的财政支持力度并建立动态调整机制。根据不同时期农业转移人口数量规模、不同地区和城乡之间农业人口流动变化、大

中小城市农业转移人口市民化成本差异等，对中央和省级财政转移支付规模、结构进行动态调整。落实东部发达地区和大城市、特大城市的主体责任，引导其加大支出结构调整力度，依靠自有财力为农业转移人口提供与当地户籍人口同等的基本公共服务，中央财政根据其吸纳农业转移人口进城落户人数等因素适当给予奖励。（财政部牵头）

（八）建立财政性建设资金对吸纳农业转移人口较多城市基础设施投资的补助机制。加快实施中央预算内投资安排向吸纳农业转移人口落户数量较多城镇倾斜的政策。中央财政在安排城市基础设施建设和运行维护、保障性住房等相关专项资金时，对吸纳农业转移人口较多的地区给予适当支持。鼓励省级政府实施相应配套政策。（国家发展改革委、财政部牵头）

（九）建立城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。按照以人定地、人地和谐的原则，实施城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策，完善年度土地利用计划指标分配机制，保障农业转移人口在城镇落户的合理用地需求。规范推进城乡建设用地增减挂钩，建立健全城镇低效用地再开发激励约束机制。（国土资源部牵头）

（十）完善城市基础设施项目融资制度。健全债券信息披露、信用评级、发行管理等方面制度安排。（国家发展改革委、人民银行、证监会按职责分工负责）建立健全规范的地方政府举债融资机制，支持城市基础设施建设。（财政部牵头）采取有效措施推进城市公共服务领域和基础设施领域采用政府和社会资本合作（PPP）模式融资。（财政部、国家发展改革委按职责分工负责）

（十一）建立进城落户农民“三权”维护和自愿有偿退出机制。加快推进农村集体产权制度改革，确保如期完成土地承包权、宅基地使用权等确权登记颁证，积极推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革，不得强行要求进城落户农民转让其在农村的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，或将其作为进城落户条件。建立健全农村产权流转市场体系，探索形成农户对“三权”的自愿有

偿退出机制，支持和引导进城落户农民依法自愿有偿转让上述权益，但现阶段要严格限定在本集体经济组织内部。（中央农办牵头，农业部、国土资源部等参与）

（十二）将进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系。加快完善城镇住房保障体系，确保进城落户农民与当地城镇居民同等享有政府提供基本住房保障的权利。住房保障逐步实行实物保障与租赁补贴并举，通过市场提供房源、政府发放租赁补贴方式，支持符合条件的进城落户农民承租市场住房。推进扩大住房公积金缴存面，将农业转移人口纳入覆盖范围，鼓励个体工商户和自由职业者缴存。落实放宽住房公积金提取条件等政策，建立全国住房公积金转移接续平台，支持缴存人异地使用。（住房城乡建设部牵头）

（十三）落实进城落户农民参加城镇基本医疗保险政策。进城落户农民在农村参加的基本医疗保险可规范接入城镇基本医疗保险。完善并落实医保关系转移接续办法和异地就医结算办法，妥善处理医保关系转移中的有关权益，加强医保关系转移接续管理服务，确保基本医保参保人能跨制度、跨统筹地区连续参保。（人力资源社会保障部牵头，国家卫生计生委等部门参与）

（十四）落实进城落户农民参加城镇养老保险等政策。加快落实基本养老保险关系转移接续政策，推动符合条件的进城落户农民参加当地城乡居民养老保险或城镇职工养老保险，按规定享有养老保险待遇。确保进城落户农民与当地城镇居民同等享有最低生活保障的权利。（人力资源社会保障部、民政部牵头）

（十五）保障进城落户农民子女平等享有受教育权利。各地区要确保进城落户农民子女受教育与城镇居民同城同待遇。加快完善全国中小学生学籍信息管理系统，为进城落户居民子女转学升学提供便利。（教育部牵头）

（十六）推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口。切实保障居住证持有人享有国家规定的各项基本公共服务和办事便利。鼓励地方各级政府根据本地实际不断扩大公共服务范围并提高服务标准，缩小居住证持有人与户籍人口享有

的基本公共服务的差距。督促各城市根据《居住证暂行条例》，加快制定实施具体管理办法。（公安部牵头）

四、强化监测检查

（十七）健全落户统计体系。加快建立健全全国统一的常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率统计指标，准确快捷反映各地区两个指标变动状况，并列入国家和各地区统计公报。（国家统计局牵头，公安部参与）

（十八）强化专项检查。对各地区非户籍人口特别是进城农民落户进展情况跟踪监测和监督检查，及时向社会公布有关情况。2018年组织开展对1亿非户籍人口在城市落户情况的中期评估，2020年进行总结评估。（公安部、国家发展改革委牵头）

（十九）强化政策效果。对国发〔2014〕25号、国发〔2016〕8号等国务院文件已明确的相关配套政策，有关部门要加快工作进度，确保在2016年底前出台。采取自我评估和第三方评估相结合的方式，对相关配套政策实施情况进行跟踪分析，动态调整完善政策，强化政策实施效果。（推进新型城镇化工作部际联席会议负责统筹协调，国务院有关部门按职责分工负责）

（二十）强化审计监督。将非户籍人口在城市落户情况和相关配套政策实施情况纳入国家重大政策措施落实情况跟踪审计范围，将审计结果及整改情况作为有关部门考核、任免、奖惩领导干部的重要依据。（审计署牵头）

各地区、各部门要高度重视新型城镇化建设各项相关工作，统一思想，提高认识，加大力度，切实抓好本方案实施，确保1亿非户籍人口在城市落户目标任务如期完成。