

重庆市人民政府

关于统筹城乡户籍制度改革的意见

渝府发〔2010〕78号

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

为推动重庆市统筹城乡改革取得实质性突破，加快城镇化、工业化、城乡一体化进程，促进城乡资源要素的有序流动，实现城乡经济社会协调发展，经与有关方面协商，现就深化户籍制度改革提出如下意见：

一、深入认识户籍制度改革的重要意义

当前，现行户籍制度已不适应统筹城乡经济社会发展的需要，加快推进户籍制度改革势在必行，具有十分重要的意义。

（一）有利于维护农民工合法权益，惠及民生。户籍差异影响了社会公平。推进户籍制度改革，赋予有条件的农民工城镇居民身份，有利于实现同工同权，使农民工享受到与城市居民同等的公共服务待遇。

（二）有利于促进城市人口集聚，加快城镇化进程。我市城镇户籍人口比重较低，推进户籍制度改革，有利于集聚城市人口，形成城乡一体的经济社会发展格局。

（三）有利于扩大内需，转变经济增长方式。进城农民工难以获得城市户籍，影响在城市的消费积极性。推进户籍制度改革，使农村居民进城后真正成为城市居民，有利于拉动消费，扩大内需，促进经济增长方式转变。

（四）有利于促进城乡要素流动，盘活城乡资源。长期的城乡二元户籍制度，使城乡资源要素流动渠道不畅，成为城乡经济社会发展的瓶颈。推进户籍制度改革，打破城乡交流障碍，有利于加快农村承包地、宅基地和林地等资源流动，提升城乡资源要素价值。

（五）有利于促进农村生产力提升，繁荣农村经济。农村人多地少，生产方式粗放，资源利用效率低，制约了农村经济的发展。推进户籍制度改革，引导有条件的农民工转户进城，有利于扩大农村人均耕地面积，提高农业生产集约化水平，推动农业产业化，促进农民收入增长。

二、户籍制度改革的指导思想和基本原则

（一）指导思想。

按照科学发展观的总体要求，以推动符合条件的农民工特别是新生代农民工转户进城为突破口，引导农村居民向城镇有序转移，逐步缩小附着在户籍上的城乡差异，消除农民向城镇转移的体制性障碍，促进城乡资源要素合理流动，最终形成科学有序的人口城镇化机制，全面促进内陆开放高地建设，全面助推城市和农村经济社会协调发展，探索统筹城乡改革发展和构建和谐社会的有效途径。

（二）基本原则。

一是统筹规划。总体设计，明确阶段性改革目标，分级设置准入标准，建立完善各类群体转户进城的制度通道，最终实现城乡户籍制度一体化。

二是自愿有偿。充分尊重农民转户意愿，依法办理，有偿退地，完善社会保障，确保农村居民进城后，生活得到保障，实际生活水平不断提高。

三是积极稳妥。充分兼顾政府的承受力和城镇资源承载力，分类分阶段有序推进，防止损害农民利益，防止农民流离失所，防止出现城市贫民窟现象。

四是综合配套。强化制度设计，通过改革创造资源增量，以市场手段将资源增量变为财富，以财富增量推动实现改革目标。

五是促进发展。着力消除人口自由流动障碍，激活城乡各类要素，促进城乡经济社会协调发展。

三、户籍制度改革的总体目标

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、自然环境、资源承载等因素，分阶段推动人口向小城镇、区县城、主城区1000平方公里区域内聚集，实现市域内户籍合理转移，逐步建立城乡人口和资源要素自由流动的制度体系。

2010—2011年，重点推进有条件的农民工及新生代转为城镇居民，解决户籍历史遗留问题，力争新增城镇居民300万人，非农户籍人口比重由目前的29%上升到37%，实现转户人口在主城、区县城、小城镇三级城镇体系的合理布局。

2012—2020年，通过系统的制度设计，建立完善土地、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，到2020年新增城镇居民700万人，非农户籍人口比重提升至60%，主城区集聚城镇居民1000万人，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。

四、集中解决有条件的农村居民转户

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，两年内集中推动338.8万本市籍农村居民率先转户。

（一）推动有条件的农民工及新生代户籍转移。

225.6万名在主城区务工经商5年以上、远郊区县城3年以上的农民工由所在区县（自治县）负责转为城镇居民，解决其社会保障，处理好承包地、宅基地、林地权属问题。

66.7万名在市内就读的本市农村籍大中专学生，入学时户口迁入学校集体户或就地转为城镇居民的，保留其个人征地补偿收益权，符合资助条件的继续享受学费、生活费补助，毕业后纳入公租房保障范围。

1.8万名新增退役的农村籍义务兵和服役期未满10周年的士官自愿转为城镇居民的，享受城镇义务兵的安置政策，由所在区县（自治县）负责组织实施。

（二）妥善解决历史遗留问题。

32.9万名历年已用地未转非人员，由所在区县（自治县）按市政府确定的有关原则办理农村居民转为城镇居民的相关手续，参照被征地农转非人员养老保险办法建立养老保险。

4.9万名未转非大中型水利水电工程建设中的失地农村移民转为城镇居民，参照被征地农转非人员养老保险办法建立养老保险，不再享受移民后期扶持政策。

0.9万名城城中村农村居民转为城镇居民后，按征地、拆迁相关政策予以安置补偿，由所在区县（自治县）负责组织实施。

6万名集中供养的农村五保对象自愿转为城镇居民的，享受城镇集中供养的“三无人员”待遇，由所在区县（自治县）负责组织实施。

五、科学设置户籍准入条件

按照宽严有度、分级承接原则，适度放宽主城区、进一步放开区县城、全面放开乡镇落户条件，积极引导本市籍农村居民向城镇转移落户，鼓励有条件的农村居民整户转为城镇居民。

（一）主城区。

1. 本市籍农村居民在主城区务工经商5年以上，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母可申请在合法稳定住所迁移入户。

2. 本市籍农村居民购买商品住房，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母可迁移入户。

3. 本市籍农村居民投资兴办实业，3年累计纳税10万元或1年纳税5万元以上的，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母可在合法稳定住所迁移入户。

（二）远郊31个区县城。

1. 本市籍农村居民在远郊31个区县城务工经商3年以上，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母可申请在合法稳定住所迁移入户。

2. 本市籍农村居民购买商品住房，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母可迁移入户。

3. 本市籍农村居民投资兴办实业，3年累计纳税5万元或1年纳税2万元以上的，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母可在合法稳定住所迁移入户。

（三）其他乡镇。

本市籍农村居民本着自愿原则，可就近就地转为城镇居民。

（四）其他规定。

1. 本市籍农村未成年子女投靠父母、夫妻投靠、年老父母投靠子女自愿转为城镇居民的，可迁移入户。

2. 城镇年老父母身边无子女，其本市籍农村子女可投靠迁移入户。

3. 本市籍优秀农民工及其共同居住生活的配偶、子女自愿转为城镇居民的，不受居住时间限制。

六、建立完善户籍制度改革相关配套机制

结合户籍转移，系统建立土地、住房、社保、就业、教育、卫生支撑保障机制，逐步消除城乡户籍待遇差距，促进城乡户籍制度融合，推进城镇化加速发展。

（一）建立完善农村土地处置机制。

1. 对农村居民整户转为城镇居民的，允许自转户之日起3年内继续保留承包地、宅基地及农房的收益权或使用权。在承包期内允许保留林权。鼓励转户居民退出农村土地承包经营权、宅基地使用权及农房。对自愿退出宅基地使用权及农房的，参照同时期区县（自治县）征地政策对农村住房及其构附着物给予一次性补偿，并参照地票价款政策一次性给予宅基地使用权补偿及购房补助，今后征地时不再享有补偿权利。对自愿退出承包地的，按本轮土地承包期内剩余年限和同类土地的平均流转收益给予补偿，具体补偿标准和办法由区县（自治县）人民政府制定。

2. 家庭部分成员转为城镇居民的，保留其在以后整户转移中获得宅基地及农房、承包地的相应补偿或收益的权利，不再享有分配宅基地的权利。待家庭成员整户转为城镇居民时，退出宅基地及农房、承包地并享受相应补偿。

3. 组建市、区县（自治县）两级农村土地整治流转机构，负责对农户退出的承包地、宅基地和农房进行补偿和处置。其中，退出的宅基地、承包地位于土地利用总体规划确定的城镇建设用地扩展边界范围内的，由国有土地储备机构承担补偿费用。建立农村土地补偿周转金，用于农户退出的承包地、宅基地和农房所需资金的周转。

4. 农村土地整治流转机构应积极盘活利用转户退出的土地。按照规划及用途管制、农村集体土地所有权不变的要求，对退出的承包地加大国土整治力度，促进承包地向经营大户、龙头企业流转，实现规模经营，提高劳动生产率和土地产出水平。退出的宅基地，在优先保障农村发展建设用地需求的前提下，通过增减挂钩、地票交易等方式，显化其资产价值。产生的地票及大宗的承包地、林地使用权可在重庆农村土地交易所交易。

（二）建立住房保障机制。

1. 将符合条件的转户农村居民纳入公共租赁房、廉租房等保障范围，改善稳定就业农民工、新毕业农村籍大中专生、新退役农村籍士兵等无房或住房困难人员居住条件，鼓励有条件的转户居民购置普通商品房。

2. 主城区及区县城城镇规划区农村居民，具备条件的可转户进入统一规划建设集中居住小区。加大主城区及区县城城镇规划区内转户集中居住小区、农民工公寓投入和建设力度。集中居住小区、农民工公寓建设用地采取行政划拨方式供应，并比照廉租房、棚户区（危旧房）改造、公共租赁房等保障性住房，享受免交各项行政事业性收费及政府性基金等相关优惠政策。

（三）完善养老保险制度。

1. 农村居民整户转为城镇居民，自愿退出宅基地，其年满16周岁以上的人员，可参照被征地农转非人员养老保险办法参加基本养老保险，参保所需资金由区县（自治县）国土部门核准的退出宅基地的补偿费代缴。退出宅基地的补偿费不足以缴纳的，差额部分由个人自筹资金缴纳。若代缴后有剩余的，剩余部分退还给转户居民。

2. 农村居民家庭部分成员转为城镇居民，在劳动年龄段的，可按规定参加城镇企业职工基本养老保险。有用人单位的，由用人单位统一参保并按规定缴费；没有用人单位的，可以灵活就业人员身份参保缴费。达到规定条件的，享受与城镇企业职工同等的养老保险待遇。

3. 依法被征收土地的转户居民按照被征地农转非人员养老保险办法参加养老保险。过去已征（占）用地未转非人员、大中型水利水电工程淹没失地人员，在完善征地审批及农转非手续后，参照被征地农转非人员养老保险办法参加养老保险。

4. 农村籍大中专学生在校期间办理农转非手续，并随家庭一起退地的，可参照被征地农转非人员养老保险办法参加养老保险，建立养老保险关系，工作后接续参保。

5. 农村居民转为城镇居民，没有条件参加被征地农转非人员养老保险、城镇企业职工基本养老保险的，可自愿参加城乡居民社会养老保险。

6. 加快制定养老保险不同制度之间的转移衔接办法，使农村居民转为城镇居民后，能实现养老保险的顺畅转移和有效连接。

（四）健全医疗保险制度。

1. 农村居民转为城镇居民，在劳动年龄段的，可按规定参加城镇职工基本医疗保险。有用人单位的，由用人单位统一参保并按规定缴费；没有用人单位的，可以灵活就业人员身份参保缴费。达到规定条件的，享受与城镇职工同等的医疗保险待遇。

2. 农村居民转为城镇居民，没有条件参加城镇职工基本医疗保险的，可自愿参加城乡居民合作医疗保险。

3. 加快制定医疗保险不同制度之间的转移衔接办法，使农村居民转为城镇居民后，能实现医疗保险的顺畅转移和有效连接。

（五）健全完善社会救助和福利服务保障机制。

建立健全低收入困难群众基本生活保障体系，及时将符合条件的转户居民纳入城市低保范围；建立社会福利服务体系，实现乡镇敬老院和区县（自治县）社会福利服务中心全覆盖；加强城市社会救助和社区公益性服务设施建设，切实满足城市扩容后社区服务管理和救助保障等公共服务的需要。

（六）建立完善就业保障机制。

1. 将转户居民纳入城镇就业服务和政策扶持范围，促进其在城镇稳定就业。对有一技之长的，通过开展职业指导和职业介绍，提供有针对性的就业信息，帮助其通过市场竞争实现就业。对就业困难人员，作为就业援助对象，开展“一对一”的帮扶，开发公益性岗位予以托底安置。

2. 对大中专毕业生提供就业服务和政策扶持，强化职业指导，搭建大中专毕业生与用人单位的对接平台，引导农村籍和农转非的大中专毕业生到基层、工业园区、中小企业等实现稳定就业。

3. 本市农村籍和农转非的初高中毕业生就读本市中等职业学校的，可给予定额生活补贴，生活困难的给予定额学费补贴。

4. 鼓励大中专毕业生、农民工和其他转户居民自主创业。提供政策咨询、创业培训、项目推荐、开业指导、小额担保贷款、跟踪服务等创业扶持，帮助其通过创业实现就业。凡办理农转非的纳入城镇创业扶持政策范围。

（七）建立完善培训机制。

1. 分类开展转户居民教育培训。以提升综合素质为目标，对所有转户居民开展新市民教育培训；以提高学历为目标，对16—30周岁的转户居民进行中等职业学历教育；以提高就业能力为目标，对劳动年龄段的转户居民进行技能培训和创业培训，促进转户居民由农业向非农产业转移、由农民向市民转变。

2. 组织农村劳动力参加转移培训，提高其转移就业能力，促使其在城镇稳定就业。对企业新招用的农民工，根据企业岗位需求，开展针对性强的岗前培训，使农民工尽快上岗和稳定就业。对农村劳动力参加转移培训和农民工参加岗前培训，按规定享受培训补贴，并对初次参加职业技能鉴定和专项职业能力考核的费用给予全额补助。

3. 建立完善转户居民教育培训管理体系。推行弹性学制，帮助转户居民开展工学交替、半工半读，分阶段、分时段以“累计学分”的形式完成学业。结合实际，开展送职业教育进乡镇、进社区、进企业活动。

4. 提升教育培训基础能力。新建一批农民工培训基地，建好农民工培训学院。办好中等职业学校骨干专业，打造适宜转户居民学习、方便转户居民就业的特色专业。推行“特岗、特聘和特邀”计划，建设一支适应转户居民教育的“双师型”教师队伍。

（八）建立完善城乡教育保障机制。

1. 科学规划城乡学校布局，按照户籍制度改革转移人口目标和重点接受农民工转户的区域，准确把握城乡适龄人口及中小学在校生规模变化状况，各区县（自治县）人民政府要留足教育用地，在主城区、区县城、小城镇按照城乡规划，加快新建一批幼儿园、中小学、中职学校。

2. 加大教师队伍建设力度，做好新增学校师资配备、师资专项培训等工作，满足新增学校教师需求。

3. 完善各级各类学生就读政策和资助体系，保障转户居民子女接受公平的教育。改善转户居民子女接受义务教育条件，按照就近入学原则就读，享受与现有城镇学生的同等待遇；按照“指标到校、区县安排”的原则，解决转户居民子女就读普通高中；完善各级各类学生资助政策，确保转户居民子女享受国家政策优惠。

（九）建立完善卫生服务保障机制。

按照城市功能区布局规划，科学合理布局综合医院、专科医院和社区卫生服务医疗机构，加快县级医院、乡镇卫生院、社区卫生服务医疗机构建设，加快覆盖城乡的医疗卫生服务体系建设，逐步完善医疗服务基础设施、设备建设，保障转户居民及其子女和低收入群体在市内居住地享有国家规定的公共卫生服务。

（十）完善计划生育相关政策。

1. 未享受城镇社会保障待遇的转户居民，继续执行原户籍所在地农村居民的生育政策及农村计划生育奖励优惠政策。

2. 已享受城镇社会保障待遇的转户居民，自享受城镇社会保障待遇当年起，给予5年的政策过渡期。在政策过渡期内，转户居民继续执行原户籍所在地农村的生育政策及农村计划生育奖励优惠政策。

七、户籍制度改革工作要求

（一）加强组织领导，形成工作合力。

全市户籍制度改革工作在市政府统一领导下进行，成立市户籍制度改革领导小组，由市政府市长黄奇帆任组长，市政府副市长童小平、刘学普，市政府秘书长陈和平任副组长，市委政法委、市发展改革委、市经济信息委、市公安局、市国土房管局、市人力社保局、市农委、市财政局、市林业局、市教委、市城乡建委、市民政局、市规划局、市市政委、市水利局、市卫生局、市人口计生委、市移民局、市统计局、市国资委、市金融办、重庆警备区等部门和单位的主要负责同志为成员。领导小组下设办公室，办公室设在市公

安局，办公室主任由陈和平同志兼任，办公室副主任由市发展改革委、市公安局负责人兼任。办公室负责户籍制度改革日常工作的组织与协调。

（二）明确责任分工，积极稳妥推进。

全市各级各部门要充分认识推进户籍制度改革的重要意义，按照市委、市政府的统一部署，将户籍制度改革作为一项中心工作放在突出的位置，高度重视，精心组织，全力推进。各区县（自治县）作为户籍制度改革的责任主体，要加快制定本区县（自治县）户籍改革实施意见，组织实施农村居民转为城镇居民的具体工作，配套推进城镇基础设施和公共服务设施建设，完成市政府明确的目标任务。市级各部门要根据工作职责，准确把握政策界限，制定完善相关工作细则，确保改革平稳进行。市发展改革委负责户籍制度改革相关政策措施的协调平衡；市公安局负责制定户籍登记准入实施细则，具体组织实施户籍登记准入工作；市国土房管局、市农委负责制定农村土地退出补偿实施细则；市人力社保局负责制定农村居民转为城镇居民社会保障实施细则；市国土房管局、市城乡建委负责做好转户进城人群的住房需求和平衡工作；市经济信息委、市国资委、市中小企业局及企业主管部门负责用工企业农民工转户的动员和转户籍的服务工作；市规划局、市城乡建委、市市政委负责城市人口扩容后公共服务基础设施建设；市教委负责做好学校规划建设，满足新增学生的入学需求；市卫生局负责做好城镇医疗机构规划建设工作；市民政局负责推进农村五保对象、新增农村籍义务兵和服役期未满10周年的士官转户进城的相关工作，负责做好城市社区管理、社会救助和福利服务设施规划建设；市人口计生委负责调整转户居民生育政策和奖励扶助政策，做好农村居民转户后的计划生育工作；市水利局负责推进大中型水利水电基础工程失地农村移民转为城镇居民的相关工作；市金融办负责结合户籍制度改革推进农村金融创新；市教委、市人力社保局负责组织实施对转户居民的集中培训；市财政局负责制订户籍制度改革资金平衡的具体方案，做好户籍制度改革推进所需资金的统筹工作。各区县（自治县）、各部门推进户籍改革工作进展情况将纳入市政府年度工作目标进行考核。

（三）加强宣传引导，确保和谐稳定。

采取多种形式、通过多种渠道在全市广泛宣传户籍改革政策内容，对户籍改革涉及的重点群体深入开展政策讲解，引导群众主动参与户籍改革。在市内主要媒体设置户籍改革宣传专栏，积极宣传户籍改革成效，为群众答疑解惑，搭建政府与群众沟通桥梁，形成全社会支持改革、理解改革、参与改革的良好氛围。做好户籍管理制度改革实施情况的信息收集、社会舆情掌控工作，制订完善相关工作应急预案，及时掌控改革动态，有针对性地采取防范和控制措施，确保户籍制度改革顺利推进。

二〇一〇年七月二十五日

（此文有删减）