

陕西省人民政府办公厅文件

陕政办发〔2017〕43号

陕西省人民政府办公厅关于印发 推动非户籍人口在城市落户实施方案的通知

各市、县、区人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

《推动非户籍人口在城市落户实施方案》已经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

陕西省人民政府办公厅

2017年5月31日

推动非户籍人口在城市落户实施方案

为贯彻落实《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）精神，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，进一步吸引各类人才，助力“追赶超越”目标实现，制订本实施方案。

一、总体要求

（一）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。

尊重意愿，自主落户。依法保障非户籍人口的合法权益，充分尊重群众自主落户的意愿，不强迫非户籍人口落户城市，坚决打破“玻璃门”，严格防止“被进城”和“被落户”。

存量优先，带动增量。立足基本省情，积极稳妥推进，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问题，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。紧密结合实际情况，充分考虑经济社会发展水平、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，赋予各地更多操作空间，鼓励各地创造典型经验。

（二）主要目标。

“十三五”期间，进一步放宽户口迁移政策，城乡区域间户籍迁移壁垒加速破除，户籍人口城镇化率年均提高 1.5 个百分点以上，年均转户 60 万人。到 2020 年，户籍人口城镇化率达到 50% 以上，与常住人口城镇化率差距比 2013 年缩小 2 个百分点以上。

二、进一步放宽落户条件

（三）全面放开放宽重点群体落户限制。以农村学生升学和参军进入城镇的人口、在城镇就业居住 1 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。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，积极探索实行农村籍高校学生来去自由的落户政策。（省公安厅牵头）

1. 引导农业转移人口在就业地落户。在小城市和建制镇居住生活的农业转移人口，有合法稳定住所（含租赁）即可在当地申请登记常住户口。在市辖区（西安市市辖区除外）居住生活的农业转移人口，有下列条件之一的可在当地申请登记常住户口：

(1) 有合法产权住所；(2) 有合法稳定住所（含租赁、租借、寄住）并连续居住 1 年以上；(3) 有合法稳定就业。以上人员，本人及其共同居住生活的配偶、子女、孙子女（外孙子女）和夫妻双方父母，可以在当地申请登记常住户口。

2. 我省大中专院校录取的农村籍学生在校期间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入学前户籍所在地或者迁入我省的就（创）业地。

3. 退出部队现役的农村籍义务兵和士官，在实际居住生活的市辖区（西安市市辖区除外）、建制镇和小城市有合法稳定住所（含租赁、租借、寄住）的，可根据本人意愿登记常住户口。

4. 举家在同一城市、建制镇连续居住 1 年以上的农村籍人员，在实际居住生活的市辖区（西安市市辖区除外）、建制镇和小城市有合法稳定住所（含租赁、租借、寄住）的，可根据本人意愿申请落户。

5. 加大力度吸引人才落户。取得国家认可的大专以上学历的高校毕业生、中等职业学校（含技工学校）毕业生、取得技术等级证书或职业资格证书的人员以及企事业单位需要的技术工人、留学归国人员，可根据本人意愿在我省市辖区、建制镇和小城市申请落户。

6. 引导农村居民进城落户。对进城落户的农村居民，根据其意愿，允许保留其在原籍地的农村集体土地（林地）承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权。

(四) 在农村地区实行来去自由的户口迁移政策。按照《陕西省人民政府关于进一步推进户籍制度改革的意见》(陕政发〔2015〕12号)精神,凡2015年3月19日以后办理了进城落户的农业转移人口,其本人或配偶在建制镇或小城市的农村原籍具备土地承包经营权和宅基地使用权且实际长期居住的,可将户口迁移至原籍。(省公安厅牵头)

(五) 放宽投靠类落户条件。具有我省市辖区(西安市市辖区除外)、建制镇和小城市户籍的人员,其共同居住生活的配偶、子女、孙子女(外孙子女)和夫妻双方父母,可以申请投靠落户。(省公安厅牵头)

(六) 调整完善西安市落户政策。西安市根据城市综合承载能力和经济社会发展需要,以合法稳定就业、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、文化程度、专业职称(职业技能)、个人诚信记录等为主要指标,合理设置积分分值,抓紧建立积分落户制度。要区分主城区、郊区、新区等区域,分类制定差别化落户政策。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。(西安市政府负责)

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。加大省财政对农业转移人口市民化的支持力度,省对市县的财力性转移支付分配与持有居住证人口挂钩,省财政及省级相关专项资金管理部门在安排教育、医疗、社会保障、就业

等专项资金时，要对吸纳农业转移人口较多的市、县、区给予重点支持。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，适时对省级财政转移支付规模、结构进行动态调整。落实各市、县、区的主体责任，逐步建立农业转移人口市民化成本分担机制，引导各地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。省财政建立农业转移人口市民化奖励机制，根据各地吸纳农业转移人口进城落户人数等因素适当给予奖励。（省财政厅牵头）

（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。制定省级预算内投资安排向吸纳农业转移人口落户数量较多的城镇倾斜的实施办法和细则。省财政在安排城市基础设施建设和运行维护等相关专项资金时，对吸纳农业转移人口较多的市、县、区给予倾斜支持。围绕省委、省政府新型城镇化建设和重点镇发展规划和方向，省财政继续加大对省级重点示范镇和省级文化旅游名镇等城镇化发展资金支持力度。（省发展改革委、省财政厅牵头）

（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。坚持以人的城镇化为核心，制定人地挂钩实施细则。通过实行差别化用地标准、实施规划统筹管控、改进用地计划安排、优化土地供应结构、提高农村土地利用效率等措施，全面建立合理的人地挂钩政策体系，为农业转移人口和其他常住人

口在城镇落户提供用地保障。(省国土资源厅牵头)

(十) 完善城市基础设施项目投融资制度。研究制定城市基础设施项目融资沟通协调机制、考核奖励机制、融资后续监督机制，推动国家金融宏观调控政策、金融监管政策与地方财政扶持政策有机结合。积极利用证监会关于公司债券发行管理的有关政策，支持城市基础设施建设企业发行公司债券，充分利用交易所债券市场扩大直接融资规模；鼓励社会资本通过认购公司债券等方式参与城市基础设施建设和运营；鼓励金融机构加大对城市基础设施项目的信贷投放。(省发展改革委、人民银行西安分行、陕西证监局按职责分工负责)

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。省市财政在安排地方政府债券额度时，严格按照《陕西省政府性债务管理办法》(陕政发〔2015〕18号)，充分考虑吸纳农业转移人口较多的市、县、区城市基础设施建设资金需求，在不突破债务限额的前提下，给予重点倾斜支持。(省财政厅牵头)

深化政府和社会资本合作，建立合理回报机制，探索优化PPP项目的多种付费模式，采取资本注入、直接投资、贷款贴息，以及政府投资股权少分红、不分红等多种方式支持城市公共服务领域和基础设施领域项目建设，提高社会资本参与积极性。(省财政厅、省发展改革委、人民银行西安分行按职责分工负责)

(十一) 建立进城落户农民“三权”维护和自愿有偿退出机制。尽快完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，及时解决

好确权颁证遗留问题，保障进城落户农民土地承包权益。在坚守“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线的前提下，加快推进农村宅基地制度改革试点工作。加快农村集体产权制度改革，鼓励县（区）开展农村集体经济组织清产核资，试点推动集体经营性资产量化到户和股份合作制改革，落实进城落户农民集体收益分配权。加快建立农村产权流转交易市场体系，建立健全农村产权流转交易规则，支持和引导进城落户农民自愿有偿转让“三权”权益，现阶段农村“三权”交易范围要严格限定在本集体经济组织内部。各地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。（省委农工办牵头，省农业厅、省国土资源厅等部门参与）

（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。（省住房城乡建设厅牵头）

（十三）落实进城落户农民参加基本医疗保险政策。（省人力资源社会保障厅牵头，省卫生计生委等部门参与）

1. 做好进城落户农民参保工作。把进城落户农民纳入城乡

居民基本医疗保险制度体系，确保连续享受基本医保待遇。进城落户农民在城镇单位就业并有稳定劳动关系的，可按规定参加职工基本医疗保险。

2. 规范医保关系转移接续手续和异地就医结算机制。进城落户农民和流动就业人员等参加转入地基本医疗保险后，转入地经办机构应依据参保人申请，通知转出地经办机构办理医保关系转移手续，确保管理服务顺畅衔接，避免待遇重复享受。转出地经办机构应在参保人办理中止参保手续时为其开具参保凭证。参保凭证是参保人员的重要权益记录，由参保人妥善保管，用于转入地受理医保关系转移申请时核实参保人身份和转出地经办机构记录的相关信息。完善城乡居民基本医疗保险异地就医补偿管理政策、信息系统功能和服务网络，建立异地就医运行管理机制，逐步实现跨省就医联网结报。

3. 妥善处理医保关系转移接续中的有关权益。进城落户农民和流动就业人员等办理基本医疗保险关系转移接续当年，基本医疗保险不受限制，按接受地规定继续享受相应的待遇。后续年份按时足额缴费并享受相应报销待遇。流动就业人员参加职工医保的缴费年限各地互认。

4. 做好医保关系转移接续管理服务工作。规范医保关系转移接续业务经办程序，积极探索推行网上经办、自助服务、手机查询等经办服务模式，引导和帮助用人单位和个人依规主动更新参保信息。加强经办服务管理平台建设，完善和推广社会保险

(医疗保险) 关系转移接续信息系统，推进标准化建设和数据信息跨地区、跨部门共享，确保跨地区、跨制度参保信息互认和顺畅传递。

(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。进城落户农民获得当地居民户籍后，凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准，且家庭财产状况符合当地政府规定的条件的，可以向户籍所在地乡镇政府(街道办事处) 申请最低生活保障。(省人力资源社会保障厅、省民政厅牵头)

(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。(省教育厅牵头)

(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的教育培训、就学就业、社会保障、医疗卫生、保障性住房等城市基本公共服务和办事便利，逐步实现流动人口公共服务均等化。鼓励各地根据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。(省公安厅牵头，省级有关部门按职责分工负责)

四、强化监测检查

(十七) 健全落户统计体系。切实做好年度 1‰人口变动抽样调查和户籍人口年度统计工作，及时准确反映我省两个指标的变动状况，并以此为基础进行常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率的测算评估，积极做好数据上报发布工作。(省统计局牵头，省公安厅参与)

(十八) 强化检查和评估。2018 年组织开展对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。(省公安厅、省发展改革委牵头)

要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，强化政策实效。省推进新型城镇化联席会议各成员单位要强化对各地农业转移人口市民化工作的指导。(省推进新型城镇化联席会议办公室负责统筹协调，省政府有关部门按职责分工负责)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。

省法院，省检察院，各人民团体，各新闻单位。

国务院各部门驻陕单位。

陕西省人民政府办公厅

2017年6月1日印发

共印1450份