

# 吉林市人民政府

## 关于进一步推进户籍制度改革的实施意见

吉市政发〔2015〕5号

各县（市）区人民政府，各开发区管委会，市政府各委办局、直属机构：

为积极稳妥推进《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《吉林省人民政府关于进一步推进户籍制度改革的意见》（吉政发〔2015〕4号）的贯彻实施，紧紧围绕人的城镇化这个核心，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，有序推进城镇常住人口市民化，特制定本实施意见。

### 一、进一步明确推进户籍制度改革原则

（一）坚持积极稳妥、规范有序。立足市情，积极稳妥推进，优先解决存量，有序引导增量，积极引导农业转移人口落户城镇的预期和选择。

（二）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。

（三）坚持因地制宜、区别对待。充分考虑本地经济社会发

展水平、城市综合承载能力和提供基本公共服务的能力，实施市区和五县（市）差别化落户政策。

（四）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。

## 二、进一步推进新型户籍制度改革建设

（五）到 2020 年，全市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。

（六）户口迁移政策进一步放宽，促进农业人口有序向城镇转移，努力实现全市 30 万左右的农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

（七）统一城乡户口登记制度，取消农业户口与非农业户口性质区分，统一登记为居民户口。

（八）全面实施居住证制度，使居住证持有人和拥有当地户口的居民享有同等待遇。

（九）健全完善全市人口基础信息库，构建以常住人口及其关联信息为核心的基础信息库，为实现常住人口服务管理全覆盖提供平台支持和技术保障。

（十）扩大基本公共服务覆盖面，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。

## 三、进一步促进农业人口有序落户城镇

（十一）全面放开五县（市）和建制镇落户限制。在五县（市）城区、县政府驻地镇和其他建制镇有合法稳定住所（含租赁房屋）的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未婚子女、父母等，可以在当地申请登记常住户口。

（十二）合理确定吉林市落户条件。根据城市综合承载能力，合理控制人口规模。在市内具有合法稳定住所（含租赁房屋两年以上）、合法稳定职业，并按照国家规定在当地参加社会保险（同时参加养老保险、医疗保险、失业保险）一年以上的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未婚子女、父母，准予落户。

（十三）有效解决各类人才落户问题。大中专和职业院校毕业生、技术和技能人才、留学回国人员等各类人才在全市各类城镇落户不受稳定住所和稳定职业等限制，凭毕（结）业证书或相关专业证书即可办理落户手续。

#### **四、进一步探索建立适应城乡一体化的新型户籍管理制度**

（十四）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的性质区分，按照居住地登记常住户口的原则，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。

（十五）全面推行居住证制度。按照吉林省居住证管理相关规定，对公民离开常住户口所在地，到吉林市城市居住半年以上，符合稳定就业、稳定住所、连续就读条件之一的可以在居住地申领居住证。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，同时随迁子女在当地参加中考和高考的资格依据国家和省的相关规定执行。居住证持有人应当履行地方公民的法定义务，可以选择在居住地或户籍所在地服兵役和参加民兵组织。

（十六）实行常住人口全覆盖管理。建立健全常住人口管理体系，整合公安、人力资源社会保障、教育、卫生计生等部门力量，构建常住人口服务管理大格局。以社区、物业管理区域、村屯为基本单位，建立常住人口网格化管理机制，为常住人口提供登记办证、就业咨询、办理社保等“一站式”服务管理。强化“以房管人、以业管人、以证管人”的管理模式，全面掌握常住人口居住、从业和就业信息，实现对常住人口的动态化管理。

（十七）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，实现对人口规模、人员结构、地区分布、居住信息等情况的全面准确掌握。依托国家和省级人口基础信息库，推进我市人口基础信息库深度建设和应用，为全面实施居住证制度和实现城镇常住人口基本公共服务全覆盖提供平台支持和技术保障。着力完善劳动就业、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，实现跨部门、跨地区信息整合、共享与应用，为人口服务和管理提供信息支持，为我市经济和社会发展提供有力支撑。

## 五、进一步保障农业转移人口及其他常住人口合法权益

(十八) 完善农村产权制度。依法保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权。加快推进全市农村土地确权、登记、颁证试点，到2017年年底基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。推进城乡建设用地增减挂钩。积极开展农村集体经济组织产权制度改革试点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。从2015年开始，力争用4年时间，建立健全农村土地承包经营权流转（农村产权交易）市场服务体系，推动农村产权流转交易规范运行。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。根据党和国家有关要求和部署，在尊重农民意愿前提下，探索进城落户农民有偿退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权（以下简称“三权”）的实现方式。现阶段，不得以退出“三权”作为农民进城落户的条件。

(十九) 扩大基本公共服务覆盖面。

1. 保障农业转移人口及其他常住人口随迁子女平等接受义务教育。继续实行以流入地为主、以公办学校为主的义务教育政策。将随迁子女义务教育纳入流入地教育发展规划和财政保障范畴，按照随迁子女在校人数拨付教育经费，努力改善接收随迁子女就学的公办学校的办学条件。在公办学校不能满足需要的情况下，可采取政府购买服务等方式，保障随迁子女在民办学校接受义务教育。随迁子女接受义务教育享受与当地户籍人口子女同等待遇。随迁子女省内跨地区接受中等职业教育，享有当地子女同

等待遇。

2. 完善就业失业登记管理制度。深入推进“农民工职业技能提升计划”的实施，到2020年，城镇失业人员、农民工、新成长劳动力职业培训覆盖率达到95%以上。推进农村就业制度综合改革，建立农村劳务经纪人培养和激励机制，扩大技工和品牌工规模，引导农村劳动力有序转移。

3. 按照国家统一部署，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。

4. 深化统筹城乡养老保险制度改革，进一步完善城乡居民养老保险制度。按照国家统一部署，整合城乡居民医疗保险制度。全面落实城乡养老保险衔接、进城落户农民参加养老保险、流动就业人员医疗保障关系转移接续和异地就医即时结算政策，把进城落户农民完全纳入城镇社会保障体系。

5. 完善以低保制度为核心的社会救助体系，推进城乡社会救助统筹发展。在城镇连续居住超过两年、满足居住地县级以上政府规定条件的失地农民家庭和农民工家庭，可以申请享受居住地城市低保待遇。其他进城农村人口，在城镇连续居住和参加社会保险超过两年、满足居住地县级以上政府规定条件的，逐步享有居住地城市低保待遇。进城农村“五保户”逐步享有城市“三无”（无劳动能力、无收入来源、无法定抚养、扶养）人员待遇。

6. 把进城落户农民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。对符合规定标准、进城落户住房困难的最低生活保障家庭、分散供养的特困人员，给予住房救助

为符合条件的失地农民发放住房租赁补贴；将住房困难的外来务工人员纳入公共租赁住房保障范围。完善城乡规划编制体系，在各层次城乡规划编制中，注重提高城市综合承载能力，合理确定城市人口规模，保证城镇化人口转移需求。

（二十）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，各级政府按照事权划分相应承担和分担支出责任。完善市对区转移支付制度，加大财政均衡力度，保障基层政府提供基本公共服务的财力。

## 六、进一步加强户籍制度改革协同推进力量

（二十一）强化统筹推进。各县（市）区政府要加强对户籍制度改革的组织领导，统筹推进本地户籍制度改革工作。各有关部门要按照职责分工，抓紧制定出台教育、就业、医疗、养老、住房保障、农村产权等方面的配套政策，完善制度，落实经费保障。中央政策已经明确、条件已经成熟的改革事项，要抓紧推进落实；需要中央统一部署或一时全面推开有难度的，要试点先行，以点带面，做到稳中求进，防止急于求成、运动式冒进。

（二十二）强化责任落实。围绕落实放宽户口迁移政策、创新人口管理、相关领域配套改革等任务，明确公安、发展改革、教育、民政、财政、人力资源社会保障、国土资源、住房城乡建设、农业、卫生计生、统计、国税、地税、法制等部门职责分工，科学制定路线图和时间表，实现责任部门化、任务条目化、进度

节点化，确保各项改革措施落到实处。针对涉及面较广、复杂程度较高、工作难度较大的改革事项，明确牵头责任和协同责任，环环相扣抓落实、抓攻坚、抓突破，确保有计划、有步骤、有条理地顺利推进。完善监督检查机制和目标考核机制，加强工作调度和情况通报，强化跟进督导和跟踪问效，确保任务一项一项落实，目标一个一个完成。

（二十三）强化宣传引导。大力宣传户籍制度改革的重要意义，凝聚各方共识，促进社会参与和成本共担，增强推进改革的整体合力。及时向社会公布并准确解读户籍制度改革的政策措施，主动接受社会监督，回应群众关切，合理引导社会预期，营造有利于推进户籍制度改革的良好舆论环境。大力宣传各地、各相关部门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，发挥好示范引导作用，促进户籍制度改革全面健康发展，切实惠及于民。

附件：推进户籍制度改革重点任务分工方案

吉林市人民政府

2015年6月26日

附件

## 推进户籍制度改革重点任务分工方案

根据《吉林市人民政府关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》，为进一步明确全市户籍制度改革工作的职责任务分工，制定本方案。

### 一、进一步放宽户口迁移政策，促进农业人口到城镇有序落户

(一)全面放开五县(市)和建制镇落户限制。在五县(市)城区、县政府驻地镇和其他建制镇有合法稳定住所(含租赁房屋)的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未婚子女、父母等，可以在当地申请登记常住户口。(市公安局、市发改委、市人社局负责。除明确分别负责外，列第一位为牵头部门，下同)

(二)合理确定吉林市市区落户条件。根据吉林市综合承载能力，合理控制人口规模。在吉林市城市具有合法稳定住所(含租赁房屋两年以上)、合法稳定职业，并按照国家规定在当地参加社会保险(同时参加养老保险、医疗保险、失业保险)一年以上的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未婚子女、父母，准予落户。(市公安局、市发改委、市人社局负责)

(三)大中专和职业院校毕业生、技术和技能人才、留学回国人员等各类人才在吉林市市区及全市各类城镇落户不受稳定住所和稳定职业等限制，凭毕(结)业证书或相关专业证书即可

办理落户手续。(市人社局、市教育局、市公安局负责)

## 二、创新人口管理，探索建立适应城乡一体化的新型户籍管理制度

(四) 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的性质区分。按照居住地登记常住户口的原则，统一登记为居民户口，体现户籍制度的人口登记管理功能。(市公安局负责)

(五) 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。(市发改委、市教育局、市民政局、市人社局、市国土局、市建委、市房产局、市规划局、市公用局、市执法局、市卫计委、市统计局分别负责)

(六) 全面推行居住证制度，按照吉林省居住证管理相关规定，对公民离开常住户口所在地，到吉林市市区居住半年以上，符合稳定就业、稳定住所、连续就读条件之一的可以在居住地申领居住证。(市公安局、市人社局负责)

(七) 保障居住证持有人在教育、就业、医疗、养老、社会救助等方面逐步享有与当地户籍人口同等的权利，并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。(市发改委、市教育局、市公安局、市民政局、市人社局、市建委、市房产局、市规划局、市公用局、市执法局、市文化局、市卫计委分别负责)

(八) 建立健全常住人口管理体系，整合公安、人力资源社会保障、教育、卫生计生等部门力量，构建常住人口服务管理大格局。以社区、物业管理区域、村屯为基本单位，建立常住人口

网格化管理机制，为常住人口提供登记办证、就业咨询、办理社保等“一站式”服务管理。强化“以房管人、以业管人、以证管人”的管理模式，全面掌握常住人口居住、从业和就业信息，实现对常住人口的动态化管理。（市公安局、市人社局、市教育局、市卫计委负责）

（九）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，实现对人口规模、人员结构、地区分布、居住信息等情况的全面准确掌握。依托国家和省级人口基础信息库，推进我市人口基础信息库深度建设和应用，为全面实施居住证制度和实现城镇常住人口基本公共服务全覆盖提供平台支持和技术保障。（市公安局、市发改委、市人社局、市卫计委、市统计局负责）

（十）健全人口信息管理制度，着力完善劳动就业、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，实现跨部门、跨地区信息整合、共享与应用，为人口服务和管理提供信息支持，为经济和社会发展提供有力支撑。（市发改委、市教育局、市民委、市公安局、市民政局、市财政局、市人社局、市国土局、市建委、市房产局、市规划局、市公用局、市执法局、市卫计委、人民银行吉林市中心支行、市地税局、市国税局分别负责）

### **三、协同推进相关领域配套改革，切实保障农业转移人口及其他常住人口合法权益**

（十一）完善农村产权制度，依法保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权。加快推进全省农村土地确权、登记、颁证试

点，到 2017 年年底基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。推进城乡建设用地增减挂钩。（市国土局、市农委、市林业局分别负责）

（十二）积极开展农村集体经济组织产权制度改革试点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。（市农委、市林业局等分别负责）

（十三）从 2015 年开始，力争用 4 年时间，建立健全农村土地承包经营权流转（农村产权交易）市场服务体系，推动农村产权流转交易规范运行，引导农业转移人口有序流转土地承包经营权。（市农委、市国土局、市林业局等分别负责）

（十四）根据党和国家有关要求和部署，探索进城落户农民有偿退出“三权”的实现方式。（市农委、市国土局、市林业局等分别负责）

（十五）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接受义务教育。继续实行以流入地为主、以公办学校为主的义务教育政策。将随迁子女义务教育纳入流入地教育发展规划和财政保障范畴，按照随迁子女在校人数拨付教育经费，努力改善接收随迁子女就学的公办学校办学条件。在公办学校不能满足需要的情况下，可采取政府购买服务等方式，保障随迁子女在民办学校接受义务教育。随迁子女接受义务教育享受与当地户籍人口子女同等待遇。随迁子女省内跨地区接受中等职业教育，享受与当地子女同等待遇。（市教育局、市财政局负责）

（十六）完善就业失业登记管理制度。深入推进“农民工职业技能提升计划”的实施，到2020年，城镇失业人员、农民工、新成长劳动力职业培训覆盖率达到95%以上。完善农民就业制度综合改革，建立农村劳务经纪人培养和激励机制，扩大技工和品牌工规模，引导农村劳动力有序转移。（市人社局、市发改委、市财政局负责）

（十七）按照国家统一部署，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。（市卫计委负责）

（十八）深化统筹城乡养老保险制度改革，进一步完善城乡居民养老保险制度。整合城乡居民医疗保险制度，全面落实城乡养老保险衔接、进城落户农民参加养老保险、流动就业人员医疗保障关系转移接续和异地就医即时结算政策，把进城落户农民完全纳入城镇社会保障体系。（市人社局、市发改委、市民政局、市财政局、市卫计委等负责）

（十九）完善以低保制度为核心的社会救助体系，推进城乡社会救助统筹发展。在城镇连续居住超过两年、满足居住地县级以上政府规定条件的失地农民家庭和农民工家庭，可以申请享受居住地城市低保待遇。其他进城农村人口，在城镇连续居住和参加社会保险超过两年、满足居住地县级以上政府规定条件的，逐步享有居住地城市低保待遇，进城农村“五保户”逐步享有城市“三无”人员待遇。（市民政局等负责）

（二十）把进城落户农民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。对符合规定标准、进城落户住房困难的最低生活保障家庭、分散供养的特困人员，给予住房救助。为符合条件的失地农民发放住房租赁补贴；将住房困难的外来务工人员纳入公共租赁住房保障范围。完善城乡规划编制体系，在各层次城乡规划编制中，注重提高城市综合承载能力，合理确定城市人口规模，保证城镇化人口转移需求。（市建委、市房产局、市规划局、市公用局、市执法局、市民政局、市公安局、市人社局负责）

（二十一）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，各级政府按照事权划分相应承担和分担支出责任。完善市对区转移支付制度，加大财力均衡力度，保障基层政府提供基本公共服务的财力。（市财政局、市发改委、市人社局、市地税局、市国税局负责）

#### **四、加强组织领导，确保完成户籍制度改革的目标任务**

（二十二）各地要进一步统一思想，强化统筹推进，按照市委、市政府工作部署，切实落实户籍制度改革各项措施，抓紧研究制定本地区农业转移人口和其他常住人口落户城镇的总体安排、具体工作方案，并认真组织实施。（各属地分线负责）

（二十三）强化责任落实。各相关部门要按照职能分工，抓紧制定相关配套政策，落实经费保障，确保户籍制度改革取得实效。（市委宣传部、市发改委、市教育局、市林业局、市工信局、

市民委、市公安局、市民政局、市财政局、市人社局、市国土局、市建委、市房产局、市规划局、市公用局、市执法局、市农委、市文化局、市卫计委、市地税局、市统计局、市政府法制办、市国税局、人民银行吉林市中心支行分别负责)

(二十四) 强化宣传引导。通过多种渠道深入宣传户籍制度改革的重要意义, 准确解读户籍制度改革主要内容及相关配套政策。大力宣传各地在解决农业转移人口落户城镇、保障权益、提供基本公共服务等方面的好经验、好做法。(市委宣传部、市发改委、市公安局、市人社局负责)