

# 信阳市人民政府文件

信政〔2015〕38号

---

## 信阳市人民政府 关于深化户籍制度改革的实施意见

各县、区人民政府，各管理区、开发区，市政府各部门：

为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及中央、省城镇化工作会议精神，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，实现全市新型城镇化健康、有序、可持续发展，根据《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《河南省人民政府关于深化户籍制度改革的实施意见》(豫政〔2014〕83号)，结合我市实际，现提出以下实施意见：

### 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，进一步调整户口迁移政策，适应以人为核心的新型城镇化发展需要。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，有序推进农业转移人口市民化，为加快经济发展、实现富民强市目标提供坚强支撑。

**（二）基本原则。**一是坚持以人为本。紧紧围绕以人为核心的城镇化，依法保障农业转移人口及其他常住人口合法权益，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，不断扩大覆盖面。二是坚持群众自愿。充分尊重农民意愿，不得强迫办理落户。三是坚持存量优先，有序引导增量。把优先解决进城时间长、有能力在城镇稳定就业和生活的人员落户作为首要任务，合理引导农业转移人口落户城镇的预期和选择，有序引导人口流动。四是坚持突出重点，统筹协调。以城乡一体化示范区、产业集聚区、城中村为重点，着力提高我市吸纳农业转移人口的能力，推动城镇协调发展。

**（三）工作目标。**在继续执行最宽松户口迁移政策的同时，统一城乡户口登记制度，全面实施居住证制度，稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、计划生育、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。到2020年，努力实现农业转移人口和其他常住人口在城镇落户，全市常住人口城镇化率达到51%以上。

## 二、有序放开城镇迁移落户条件

**(一) 全面放开县城区和建制镇落户限制。**在我市县城区、县政府驻地镇和其他建制镇有合法稳定住所的人员，可以申请办理当地常住户口。合法稳定住所（含租赁），是指在城镇范围内公民实际居住具有合法所有权的房屋或在当地房管部门办理租赁登记备案的房屋（下同）。

**(二) 有序放开市区落户条件。**在市区符合下列条件之一的，本人及其共同居住生活的配偶、子女、夫妻双方父母，可以申请办理市区常住户口。

1. 具有合法稳定住所的人员，可申请在合法稳定地址上落户。

2. 具有合法稳定住所并有合法稳定职业的人员，可申请在合法稳定住所落户。具有合法稳定职业的人员包括行政机关、人民团体、事业单位聘用或与企业依法签订劳动合同，并参加城镇职工基本养老保险达到6个月以上的；依法取得工商营业执照，并依法纳税6个月以上的；从事自由职业，并办理居住证6个月以上的。

**(三) 放宽投靠类落户条件。**具有信阳市区、县区及下辖建制镇、县政府驻地镇及其他建制镇户籍的人员，其配偶、子女及共同居住的孙子女（外孙子女）和夫妻双方父母，可以申请在其户籍所在地办理亲属投靠落户。

**(四) 规范城镇居民到农村落户。**对实际居住在农村，拥有

合法稳定住所（持房产证）和合法土地承包经营权（持土地承包经营权证）并参加社会保险，以农林牧渔为主要生活来源，生活基础转向农村，在城镇无住房、户口空挂城镇人员申请回农村落户的，经迁入地三分之二以上村民代表和村委签字同意后，方可办理。

### 三、创新户籍管理制度

**（一）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，统一登记为居民户口，体现户籍制度的人口登记管理功能。尊重城乡居民自主定居意愿，符合迁移条件的居民可以在城乡之间迁移。建立完善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。

**（二）实行居住证制度。**按照河南省居住证管理的相关规定，建立健全我市以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。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。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。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。

**(三) 创立社区公共户口。**在城镇以派出所为单位，在具有归属居委会的实体地址上，设立社区公共户口。对在本辖区内租用的保障性住房、其他租赁房屋及尚未确定归属居委会、门牌号的固定住所居住，但无法在实际居住地址落户的迁入人员，可以在社区公共户口落户。在社区公共户口落户的人员与其他城镇户籍人口享有同等权益。

**(四) 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。建设完善覆盖全市人口、以公民身份号码为唯一标识、以人口基础信息为基准的人口信息管理系统，分类完善劳动就业、教育、收入、社保、房产、信用、计生、税务、民族、婚姻等人口信息，逐步实现跨部门、跨地区信息整合和共享，为国家人口基础信息库提供支撑。

#### 四、完善配套机制

**(一) 完善进城落户农民原有权益处置机制。**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，要依法依规予以维护。积极开展农村产权制度改革，推进农村土地承包经营权、宅基地用益物权确权、登记、颁证工作，逐步推动集体经济收益分配权量化落实到户。鼓励按照依法、自愿、有偿的原则，采取多种方式加快农村土地承包经营权流转。支持建立农村

宅基地有偿退出机制。探索集体收益分配权市场化的有效形式。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。

**(二)完善进城落户农民就业保障机制。**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。免费为进城落户农民办理就业失业登记，凭证享受职业介绍、职业培训补贴。进城后未继续升学的初高中毕业生可以免费参加劳动预备培训。符合就业困难人员认定条件的，享受公益性岗位安置等就业援助服务。对自主创业进城落户的，可按政策规定参加创业培训；创业资金不足、符合小额担保贷款政策支持对象条件的，可按有关规定申请小额担保贷款。

**(三)完善进城落户农民住房保障机制。**加快实施保障性安居工程，进城落户农民与城镇居民享受同等住房保障政策。将有固定经营场所或稳定收入，且住房面积、收入水平符合当地政府公布的住房保障标准的进城落户农民，纳入就业所在地住房保障范围。对自愿退回宅基地并符合住房保障条件的进城落户农民，同等情况下可优先安排承租公共租赁住房。

**(四)完善进城落户农民随迁子女接受教育保障机制。**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的权利。把随迁子女义务教育纳入当地公共教育体系和财政保障范围，按照“以流入地政府为主、以公办学校为主”的原则，保证随迁子

女平等地接受义务教育；完善公益性、普惠性学前教育政策，创造条件逐步满足随迁子女入学需求；随迁子女接受中等职业教育享受学校所在地免学费政策。具备流入地初中正式学籍的应届毕业生可在当地参加中考；具有流入地普通高中、中等职业学校正式学籍的应届毕业生可在当地参加高考。各级政府要充分认识到当前城区学校“大班额”、“入学难”等问题突出，切实履行义务教育责任，合理布局 and 科学编制中小学校建设规划，优先支持依据城镇规划布局调整的中小学建设，合理配置教育资源。进行城市新区开发、旧城区成片改造或城市零星开发时要按标准和规范配套新建或改建、扩建中小学校、幼儿园，并与居民区同步规划、同步建设、同步交付使用，逐步满足随迁子女入学需求。

**（五）完善进城落户农民社会保障机制。**将进城落户农民完全纳入城镇社会保障体系，进城落户农民在城镇单位就业的随同单位参加城镇职工养老保险和当地的失业保险；灵活就业的，以灵活就业人员身份参加城镇职工养老保险；随迁未就业的家庭成员，可参加迁入地城乡居民基本养老保险。

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、计划生育服务。进城落户农民在城镇单位就业并有稳定劳动关系的，参加就业地城镇职工基本医疗保险；其他灵活就业人员可选择参加户籍所在地城镇居民基本医疗保险或城镇职工基本医疗保险。参保(合)人员转移医疗保障关系的，按有关规定执行。实行城乡统一的独生子女父母奖励扶

助制度和计划生育家庭特别扶助制度。对实行计划生育的育龄夫妻均免费提供基本项目计划生育技术服务。

将符合城市低保条件的进城落户农民纳入城市低保范围，加快建立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。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。加快城乡社区养老服务设施建设，实行外埠老年人与当地老年人同等优待制度。

**（六）建立完善农业转移人口市民化成本合理分担机制。**建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制。政府承担农业转移人口市民化在义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、计划生育、保障性住房以及市政设施等方面的公共成本。企业要依法为进城落户农民职工缴纳职工养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险、住房公积金等费用，落实同工同酬制度，加大职工技能培训服务力度。鼓励进城落户农民积极参加城镇社会保险、职业教育和技能培训等，提升融入城市社会的能力。认真落实财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，加大财力均衡力度，保障县区政府为进城落户农民提供基本公共服务的财力。

## 五、工作要求

**（一）提高认识，统一思想。**深入推进户籍制度改革是党中央、国务院的重大战略决策，是全面深化改革的重要组成部分。各地、各部门要充分认识户籍制度改革的重要性、复杂性和长期



性，牢牢把握保障和改善民生的根本目的，抓住重点，改革创新，彻底破除城乡二元结构体制，逐步消除城乡居民公共服务差别，最大限度地释放改革红利，让人民群众切实享受到改革成果，实现新型城镇化健康、有序、可持续发展。

**（二）积极稳妥，因地制宜。**户籍制度改革是一项综合性、系统性工程，必须坚持积极稳妥、规范有序，各地既要大胆实践、积极探索，又要尊重客观规律、群众意愿，不搞指标分配，不搞层层加码，根据本地社会发展水平和城市综合承载力，科学制订符合本地实际和群众意愿的农业转移人口迁移目标、任务、政策和措施，优先解决存量，有序引导增量，分类分步实施，推动农民向城市有序转移，确保户籍制度改革稳步推进，取得实效。

**（三）加强领导，统筹实施。**市政府成立户籍制度改革工作领导小组，各县区也要成立相应的领导机构，及时研究解决工作推进过程中遇到的新情况、新问题。要坚持统筹谋划，各地公安、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、卫生计生等部门要全面落实教育、就业、医疗、计生、养老、住房保障、社会救助等方面的配套政策，落实经费保障，协力推进实施。公安、发展改革、人力资源社会保障部门要会同有关部门对各地实施户籍制度改革加强跟踪评估、督查指导。

**（四）适度宣传，合理引导。**户籍制度改革涉及面广、政策性强，人民群众和社会各界普遍关注，各地要按照中宣部关于做

好户籍制度改革宣传报道的要求，在全面把握、准确解读户籍制度改革政策和相关配套措施的基础上，坚持“统一口径、适度宣传”，通过多种渠道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经验、做法，合理引导社会预期。坚持公开、公平、公正，坚持依法行政，简化审批手续，自觉接受监督，为深入推进户籍制度改革营造良好的社会环境。

信阳市人民政府

2015年11月4日

---

抄送：市委有关部门，军分区，部属、省属有关单位。市人大常委会办公室、市政协办公室，市法院，市检察院。

---

信阳市人民政府办公室

2015年11月4日印发

