



第一时间的深度 事实背后的事实

阅读提示

无论是近年来各城市纷纷展开的抢人大战,还是近期国家发改委在《2019年新型城镇化建设重点任务》提出放开、放宽不同类型城市落户限制,其背后的政策逻辑,都包含了通过吸纳人口,各城市积极寻找经济增长新引擎的初衷。同时,从各城市举措看,吸引人口要素流动的关键,已经并不仅仅是一道户籍之墙。拆掉户籍樊篱之后,公共服务能否跟上成为城市引人的最大筹码。

# 二三线城市落户“拆墙”之后

□记者 袁伟华

## 1 从抢人大战到户籍拆墙

从吸引各类人才到彻底放宽落户限制,反映的是城市试图通过吸引劳动力人口、寻找新的经济增长点的不断努力。省社会科学院人力资源研究所所长、研究员王建强,从几年前一些城市抢人大战开始,就在关注新的人才流动规律。2017年以来,诸多城市就已经通过户籍政策松绑开启了一轮轮的抢人大战。中原地产研究中心的数据显示,2018年发布各种人才引

进与落户等政策的城市超过50个。总的规律是,2017年的抢人主要集中在二线城市,2018年起,一线城市和三四线城市开始参与其中。进入2019年以后,热度依然未减。在西安,今年2月,不到两年内第7次升级调整了户籍政策,新政明确,具有本科(含)以上学历的不受年龄限制;具有本科(不含)以

下学历的,年龄在45周岁(含)以下,全国高等院校在校学生(教育部学信网在册人员),均可迁入该市落户。在深圳,当地启动在职人才引进和落户秒批制度。而广州宣布新的1+1+3入户新政体系,南京发布房产1平方米加1分的落户新政。在王建强看来,抢人大战的一个大的背景是中国劳动力人口正

在呈负增长态势。近期国家统计局公告显示,自2012年起,中国劳动年龄人口的数量和比重已经连续7年出现双降,7年间,劳动年龄人口减少了2600余万人,相当于每年减少将近400万人。

不久前,国家发改委印发《2019年新型城镇化建设重点任务》提出,在此前城区常住人口100万以下的中小城市和小城镇已陆续取消落户限制的基础上,继续加大户籍制度改革力度。其中,城区常住人口100万—300万的II型大城市要全面取消落户限制;城区常住人口300万—500万的I型大城市要全面放开放宽落户条件,并全面取消重点群体落户限制。超大特大城市方面,要调整完善积分落户政策,大幅增加落户规模、精简积分项目,确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。

这表明,在推进新型城镇化建设的大政策之下,各类型城市对人口的吸引,已经从注重人才质量向人口数量的转变。王建强表示,这样的转变,从城市的角度来看,谁能吸引更多的人口流入,谁就有可能赢得未来。毕竟,无论是劳动力规模、创新潜力,还是投资与消费上,流入人口带来的潜力都将是未来城市的核心竞争力。



2018年3月29日,西安市公安局高新分局高新路派出所户籍民警在户籍新政宣传活动中现场受理群众落户需求。(资料片) 新华社发

## 2 关键是公共服务能否跟上

已经在石家庄工作超过15年的承德人郎立强,对落户仍有纠结。尽管目前在石家庄落户已没有门槛,但他仍有三个方面的顾虑。首先,与以往不同,农村老家的宅基地与承包地越来越值钱,农村户口含金量越来越高;其次,落户城市后获得的公共服务并不一定能够无差别享受到,比如教育资源;第三,如果各大城市都在放开或放宽落户限制,那么周边的北京、天津是否会更有吸引力呢?

郎立强的顾虑,代表着人口争夺大战中不少被争夺人口的真实想法,这也是各个城市面对的关键问题。《2017年中国城市建设统计年鉴》数据显示,达到全面取消落户限制条件的II型城市59个,包括太原、长沙、苏州、石家庄等;达到全面放宽落户条件的I型城市10个,包括西安、沈阳、哈尔滨、杭州等。

户籍门槛的取消,并不意味着

人口流动的障碍就没有了。当所有城市都按照市场化的方式争夺人口要素时,户籍的重要性反倒不大了。王建强表示,关键看各地如何落实,如何在社保、就业、住房保障、医疗、教育等公共服务方面拿出竞争力。

事实上,即便在城市存量人口中,公共服务的短缺或不均衡也一直存在,这也是各个地方政府竭力解决的重点民生问题。

因此,国家发改委在《2019年新型城镇化建设重点任务》着重提出,要按照尊重意愿、自主选择原则,以农业转移人口为重点,加大非户籍人口在城市落户推进力度,推动未落户城镇的常住人口平等享有基本公共服务。其中特别强调,城市政府在放宽落户条件的同时,必须推动经济高质量发展,尽力而为、量力而行,强化基础设施建设和公共服务提供,提高对人口的综合承载能力。而在公共服务能力的提供上明

确提出,要推进常住人口基本公共服务全覆盖。对于暂时不能落户的城镇常住人口,要确保其全部持有居住证,以此为载体提供城镇基本公共服务和办事便利,并鼓励各地区逐步扩大居住证的含金量。聚焦就业、教育、医疗、社保、住房等民生重点,让农业转移人口在城市也能实现学有所得、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居。

从城市的角度来看,人口能否如愿流动的关键,不在于户口本身,而在于户口的含金量,即城市户口背后的公共服务。王建强表示,这对各个城市来说,都是极大的考验,如果公共服务跟不上,要么无法吸引人,要么即便人来了,也会引发相关的城市病,这与新型城镇化建设的要求是不相符的。

需要注意的是,《2019年新型城镇化建设重点任务》提出,要按照统筹规划、合理布局、分工协作、以大带小的原则,立足资源环境承

载能力,推动城市群和都市圈健康发展,构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间格局。

城市群和都市圈的概念值得关注,这就是说要特别注重不同规模层级城市的协调发展,偏重哪一个都不行,尤其是不能把眼睛只盯在大城市,要更多关注中小城市的发展。王建强表示。

城市协同发展的同时,如何缩小城乡差距?

《2019年新型城镇化建设重点任务》提出,统筹布局道路、供水、供电、信息、物流等设施,2019年完成新建农村公路20万公里。

同时,今年将鼓励省级政府建立统筹规划、统一选拔的乡村教师补充机制,通过稳步提高待遇等措施增强乡村教师岗位吸引力。增加基层医务人员岗位吸引力,鼓励县医院与乡镇卫生院建立县域医共体,鼓励城市大医院与县医院建立对口帮扶、巡回医疗和远程医疗机制。

## 3 二三线城市如何增强引力

放开、放宽落户限制,人口实现了自由流动,而公共服务能力强的大城市,是否对人口的吸引力更加明显?

对于这种假设,王建强表示了肯定,市场化的引入,必然会出现这种结果。

其实,针对这个现象,国家发改委还提到了收缩型中小城市,并表示要转变惯性的增量规划思维,提出,收缩型中小城市要瘦身强体,严控增量、盘活存量,引导人口和公共资源向城区集中。

一批远离城市群、都市圈的城市,无论是就业机会还是公共服务水平,客观上都无法与大城市抗衡,这些城市对人口缺乏竞争力,人口要素的流失是必然的。王建强

分析,但收缩也不一定是坏事,它可以让这些城市重新重视城市质量的提升。

国家发改委相关负责人介绍说,在大中小城市发展的优先序上,超大特大城市要合理疏解中心城区非核心功能,推动产业和人口向一小时交通圈地区扩散,大城市要提高精细化管理水平。中小城市发展要分类施策,都市圈内和潜力型中小城市要提高产业支撑能力、公共服务品质,促进人口就地就近城镇化;收缩型中小城市要瘦身强体,严控增量、盘活存量,引导人口和公共资源向城区集中;强化边境城市稳边成边作用,推动公共资源倾斜性配置和对口支援。

如此,对于河北来说,身处北京、天津两大城市周边,大批中小城市如何在此轮竞争中不被收缩?

在这一轮人口竞争中,大城市周边的城市应该获益最大。王建强表示,河北不少城市在京津辐射范围内,其实可以分享到大都市的人口外溢效应。

例如北京,超大特大城市既要调整完善积分落户政策,又要疏解中心城区非核心功能,推动产业和人口的合理扩散,防治大城市病。

因此在京津冀协同发展的大背景下,京津的产业转移必将带来人口要素的转移,河北的城市将迎来承接机遇。王建强表示,对于京津

冀都市圈来说,加快推进交通基础设施一体化、产业分工协作、市场统一开放、公共服务共建共享,将为河北城市提供更多竞争力。

而对于更多中小城镇,就地城镇化势在必行。

为此,国家也对应就城镇化提出了标准。近日,《就地城镇化评价指标体系》由国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会批准发布,这是全国新型城镇化领域发布的第一项国家标准。

王建强认为,系列政策指导下,未来的城镇化将是布局合理、各具特色的。宜居城市将越来越多,河北也将涌现出一系列健康组团、分工协作的、由中心城市以大带小的现代化都市圈。

### 《2019年新型城镇化建设重点任务》提出



在此前城区常住人口100万以下的中小城市和小城镇已陆续取消落户限制的基础上,继续加大户籍制度改革力度

● 城区常住人口100万—300万的II型大城市要全面取消落户限制

● 城区常住人口300万—500万的I型大城市要全面放开放宽落户条件,并全面取消重点群体落户限制

超大特大城市方面,要调整完善积分落户政策,大幅增加落户规模、精简积分项目,确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例

### 《2019年新型城镇化建设重点任务》着重提出

● 要按照尊重意愿、自主选择原则,以农业转移人口为重点,加大非户籍人口在城市落户推进力度,推动未落户城镇的常住人口平等享有基本公共服务

● **特别强调** 城市政府在放宽落户条件的同时,必须推动经济高质量发展,尽力而为、量力而行,强化基础设施建设和公共服务提供,提高对人口的综合承载力

### 相关

## 房地产不是“出发点”也不是“落脚点”

不可否认,如今在大部分城市中,与户口联系最紧密的权利恐怕是购房。

过去两年,全国多个城市的房价出现了反弹,特别是部分二线城市房价上涨迅速,最主要的原因就是人才政策调整带来的关联效应。

以西安为例,房价上涨与历史上最宽松的人才引进政策有很大关系。作为政策力度最大的城市,自2017年放宽落户条件至2018年底,西安新增落户人口超过105万,户籍总人口接近1000万。

因此有观点说,部分城市引进人口的门槛过低,很大程度上不是为了吸引人才,而是吸引购房者。

在省社会科学院人力资源研究所所长、研究员王建强看来,如果有1亿农民进城,他们肯定会把消费转到城市里,不仅仅是生活消费,也包括在城里购买住房和租赁住房,这肯定会对房地产市场带来积极影响。

城镇化是房地产发展的最大利好。如果仅仅是人进了城而户口不进城,就解决不了消费的问题。所以,落户是一个基本条件,农民在城里落了户,就产生了住房需求,对房地产市场的影响肯定是正面的。

但需要注意的是,房地产市场不是此轮户籍放开政策调整的出发点,也不是落脚点。

而且,此轮政策调整对楼市的影响也已经弱化。

易居研究院副院长杨红旭认为,此次落户新政其实是此前一系列政策的延续,多数城市近些年已经不同程度地落实了。对楼市的利好,其实近三年在多数二线城市中也已经释放。

重要的是,不管户籍制度怎么改、城镇化如何推,房子是用来住的,不是用来炒的,这个定位不能动摇,要始终将其作为房地产市场平稳健康发展的总体要求。

我们注意到,无论是积分落户的超大特大城市,还是其他放开落户限制的大城市,分解落实城镇化的重点任务时,都要把防止房价大起大落作为前提条件,坚决避免投资投机者借机钻空子,同时不断精细化限购、限售、限价政策,满足刚性和改善型需求。

《2019年新型城镇化建设重点任务》在以往一城一策基础上,提出强化城市间房地产市场调控政策协同,充分说明人口的调节、房价的调控本身都是逆周期的政策操作,熨平波动的预期微调,压根不会有假市场之名、行放任之实的可能,只会把有序二字往实处推。

文/记者 袁伟华

