



淮南市人民政府关于 进一步推进户籍管理制度改革的实施意见

淮府〔2015〕94号

凤台县、各区人民政府，市政府各部门，各直属机构：

为贯彻落实省政府《关于进一步推进户籍管理制度改革的意见》（皖政〔2015〕53号）精神，积极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，结合我市实际，现就进一步推进我市户籍管理制度改革提出如下实施意见：

一、指导思想、基本原则和发展目标

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观及习近平总书记系列重要讲话精神为指导，适应推进新型城镇化需要，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，推动我市市辖区和小城镇协调发展、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，逐步实现城乡基本公共服务均等化，助推全市经济



社会协调发展。

（二）基本原则。

——坚持因地制宜，立足基本市情，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，科学合理设定户口迁移条件。

——坚持以人为本，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。

——坚持统筹配套，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。

（三）发展目标。进一步调整户口迁移政策，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、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。优化城镇布局，加快推进我市城镇建设，积极引导人口向城镇、重点开发区域转移。到 2020 年，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，推动农业转移人口和其他常住人口在城镇落户，实现常住户籍人口城镇化率达到 58%。



二、进一步调整户口迁移政策

（四）进一步放宽直系亲属投靠户口迁移限制。在我市城镇拥有合法固定住所（含租住政府保障性住房和其他公租房）且具有居民家庭户口的人员，准予其共同生活居住的配偶、子女、父母（含岳父母、公婆）及子女的配偶、子女，申请直系亲属投靠户口迁移。在我市拥有集体土地性质的合法固定住所且具有居民家庭户口的人员，准予其共同生活居住的配偶、未成年子女、父母申请直系亲属投靠户口迁移。

（五）进一步放宽县人民政府驻地镇及其他建制镇落户限制。在县人民政府驻地镇和其他建制镇拥有合法租赁房屋满一年的省市外的人员，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母（含岳父母、公婆）及子女的配偶、子女，可以在当地申请登记常住户口。

（六）进一步放宽市辖区及建制镇就业落户限制。在市区、县人民政府驻地镇及其他建制镇合法稳定就业，签订劳动合同，按照国家规定缴纳社会保险，并有合法稳定住所（含租赁）的人员，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母（含岳父母、公婆）及子女的配偶、子女，可以在当地申请登记常住户口。

（七）进一步放宽人才落户政策。在我市获得县级以上劳动模范、先进工作者称号，以及具有中级工以上职业资格、技术工

人或者为其他紧缺人才的，准予其本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母（含岳父母、公婆）及子女的配偶、子女，在就业地落户。

（八）进一步放宽大中专学生、技工院校学生及留学回国人员落户限制。凡自愿来我市工作的大、中专以上毕业生、技工院校学生、留学回国人员，可直接将户口迁至其就（创）业地或实际居住地。对暂未落实工作单位又没有合法固定住所（含租赁）的，可以在市公共就业人才服务机构实行人事代理，登记为市公共就业人才服务机构集体户口。

（九）进一步放宽购买商品住房落户限制。对在我市购买商品住房(包括住宅和非住宅商品房)，取得《房地产权证书》（不含集体土地性质的《房地产权证书》）的，准予其本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母（含岳父母、公婆）及子女的配偶、子女在我市落户。

（十）进一步放宽投资、兴办实业（公益事业）人员落户政策。对来淮投资、兴办实业（公益事业）的，准予其本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母（含岳父母、公婆）及子女的配偶、子女在我市落户。

（十一）放宽重度残疾人分立户条件。家庭中的成年重度残疾人，靠父母兄弟姐妹或子女供养且与其同户的，可持相关证明



到公安派出所办理分立户。重度残疾人是指二级以上（含二级）的视力残疾人、听力残疾人、言语残疾人、肢体残疾人，三级以上（含三级）的智力残疾人、精神残疾人。

（十二）妥善解决户口管理中的重点问题。严格按照国家和省、市有关户籍管理规定，经公安部门调查核实，全面做好并解决以下几类群众关心的突出问题：一是加强出生登记工作，规范《出生医学证明》管理和发放，建立出生婴儿落户核查校对机制；二是对不符合国家法律法规规定生育的子女且未落户的，依据有关规定办理落户，并及时通报当地卫生计生部门；三是对因婚嫁、长期外出等原因被注销户籍的无户口人员，经公安部门核实后，根据具体情况办理；四是妥善处理历史形成的事实收养的人员落户等疑难户口问题，特别是不符合收养条件但事实收养的无户口人员的落户问题；五是利用人像比对信息技术，全面清理核查一人多户、一人多证问题，一位公民只允许保留一个户籍、一个证件。

三、创新和规范人口管理

（十三）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。户口登记不再标注户口性质，不再出具关于户口性质的证明。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。

(十四)深入推进居住证制度。全面实施居住证制度,以居住证为载体,建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。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,同时结合随迁子女在当地连续就学年限等情况,逐步享有随迁子女在当地参加中考和高考的资格。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。按照权利和义务相统一的原则,居住证持有人应当依法履行公民义务。

(十五)健全人口信息管理制度。建立健全以“实际居住地”登记人口管理制度,完善人口统计工作机制,全面、准确掌握人口规模、人员结构、地区分布等情况,为制定人口发展战略和政策提供信息支持,为人口服务和管理提供支撑。建设和完善以公民身份证号码为唯一标识、以人口基础信息为基准的人口基础信息库,分类完善劳动就业、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,逐步实现跨部门、跨地区信息整合和共享,为人口服务和管理提供支撑。



(十六) 扎实做好户口管理基础工作。公安机关要严格落实公民如实申报户口和责任追究制度，认真开展户口清理整顿工作，严厉打击涉及虚假户口的案（事）件，严格落实责任追究制度，彻底纠正户口管理“重、漏、错、假”问题，确保户口和公民身份号码准确性、唯一性、权威性，为全面深化改革，建设社会诚信体系打下坚实基础。政府各相关职能部门要积极配合，出台配套政策，依据公安机关出具的证明材料，为涉及纠正“重、漏、错、假”户口的公民及时更新有关信息或换领新的证照，确保他们能够正常参与社会活动和公共事务。

四、完善配套政策，保障农业转移人口及其他常住人口合法权益

(十七) 完善农村产权制度。加快推进农村土地确权、登记、颁证，依法保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权。推进农村集体经济组织产权制度改革，探索集体经济组织成员资格认定办法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。加快建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、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。进城落户农民是否有偿退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，应根据党的十八届三中、五中全会精神，在尊重农民意愿的前提下开展，



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。

（十八）完善就业创业服务保障机制。完善公共创业服务体系，促进城乡劳动者平等就业，降低创业成本，激发创业活力。面向农业转移人口全面提供政府补贴职业技能培训服务，大力实施“春潮行动”、新型职业农民培训计划、“雨露”计划等农民职业技能创业能力提升计划。加大各类培训资金整合力度，保障农业转移劳动者培训财政投入，逐步提高培训补贴标准。建设一批公共职业训练基地，加快建立覆盖全市的就业信息服务网络。对农业转移劳动者通过初次职业技能鉴定并取得职业资格证书或专项职业能力证书的，给予一次性职业技能鉴定补贴，提高就业素质能力。

（十九）完善住房供应保障体系。把农业转移人口纳入城镇住房保障制度体系，采取多种方式保障基本住房要求。构建以公共租赁住房为主体的保障性住房供应体系，提高保障能力和房源使用效率。鼓励支持用工企业和单位建设职工公寓，鼓励支持大中型企业建设保障性住房，逐步改善稳定就业的农民工、大中专院校毕业生等住房困难人员的居住条件。落实住房公积金政策，逐步实现住房公积金制度全覆盖。

（二十）完善教育保障机制。保障农业转移人口及其他常住

人口随迁子女平等享有教育权利。坚持以流入地政府为主，以公办学校为主，消除进城务工人员随迁子女就学障碍，保障就近、平等、免费接受义务教育。将随迁子女接受义务教育纳入财政保障。在学前教育阶段，将随迁子女逐步纳入公办幼儿园、普惠性民办幼儿园。在职业教育阶段，将随迁子女纳入国家免费中等职业教育招生政策范围。完善随迁子女异地中高考制度和招生制度，随迁子女接受义务教育后就地能参加升学考试。平等对待城镇务工人员随迁子女入学，实行统一管理、统一编班、统一教学、统一安排，对随迁子女拨付与城镇学生同等标准的生均公用经费。

（二十一）完善医疗卫生保障机制。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，实现计生卫生基本服务均等化。

（二十二）完善社会保障体系和社会救助服务机制。加快建立覆盖城乡的社会养老服务体系，实施统一的城乡居民基本养老保险制度和医疗救助制度，完善社会保险关系转移接续政策，落实城乡养老保险制度衔接暂行办法，做好参保人员跨制度衔接，促进基本养老服务均等化。确定合理的财政投入责任分担机制，逐步提高城乡居民养老保险待遇水平。建立健全养老服务财政补贴制度，引导社会力量为低收入农业转移家庭中的失能、高龄老



人提供基本养老服务。加快城乡养老服务设施建设，统筹规划建设城市养老服务设施。推动公办养老机构改革。完善以最低生活保障制度为核心的社会救助体系，逐步实现城乡救助统筹发展。

（二十三）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。深化税收制度改革，完善地方税体系。完善转移支付制度，加大财力均衡力度，保障地方政府提供基本公共服务的财力。各级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、公共文化服务、保障性住房以及市政设施等方面的基本公共服务成本投入。企业承担部分成本，严格落实农民工与城镇职工同工同酬制度，积极开展农民工技能培训并增加培训投入，依法为农民工缴纳职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用和住房公积金，提供多种形式的住房保障。农民工承担个人成本，承担参加城镇养老、医疗、失业等社会保险、住房公积金以及就业培训成本中的个人支出部分。

五、工作要求

（二十四）加强组织领导。户籍管理制度改革事关人民群众切身利益，事关经济平稳较快发展，事关社会和谐稳定。各区（县）人民政府、有关部门要充分认清做好此项工作的重大意义，进一



步统一思想，加强领导、周密部署，严肃纪律、落实责任，按照改革任务分工及进度要求，有计划、有步骤地将户籍管理制度改革各项政策措施和工作部署落实到位。为保障户籍管理制度改革顺利进行，市政府成立推进户籍管理制度改革领导小组，领导小组下设办公室（设在市公安局），负责有关日常工作，由市公安局分管副局长兼任办公室主任。

（二十五）强化协调配合。各区（县）人民政府、有关部门要相互支持、相互配合，按照各自职责，认真履职，形成工作合力。公安、发展改革、财政、民政、教育、卫生和计划生育、人力资源社会保障、房管、城乡建设、国土资源、农业等部门要结合实际，对已出台的与户籍挂钩的政策进行清理，尽快研究制定与推进户籍管理制度改革相适应的配套政策和措施，做好政策衔接，防止引发不稳定问题。

（二十六）加强监督检查。市推进户籍管理制度改革领导小组办公室要会同有关部门，加强对各地、有关单位落实国家、省、市有关户籍管理制度改革政策措施的指导和监督，注意研究新情况，解决新问题。

（二十七）强化宣传引导。户籍管理制度改革政策性强，社会关注度高，各区（县）人民政府、有关部门要强化宣传引导工作，全面准确阐释中央、省、市有关文件精神，合理引导群众预

期。重点强调户籍管理制度改革要与经济社会发展水平相适应，与推进城镇化的各项措施相配套，扎实有序推进。

本意见自发布之日起执行，各相关部门要尽快制定配套措施及实施细则。实施过程中的有关问题，由市推进户籍管理制度改革领导小组办公室负责解释。各区（县）、有关部门要及时将执行本意见的情况报告市政府。

附件：淮南市户籍制度改革任务分工进度表

淮南市人民政府

2015 年 11 月 19 日

附件

淮南市户籍制度改革任务分工进度表

序号	任务	责任单位	时间进度	完成标准
1	发展目标	市公安局、市发展改革委、市人力资源社会保障局	2020 年	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，推动农业转移人口和其他常住人口在城镇落户，实现常住户籍人口城镇化率达到 58%。
2	进一步放宽县人民政府驻地镇及其他建制镇落户限制	市公安局、市发展改革委、市人力资源社会保障局、市房管局等	2015 年	分类设定落户条件，允许在县人民政府驻地镇和其他建制镇拥有合法租赁房屋的人员，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母，可以在当地申请登记常住户口。
3	进一步放宽市辖区及建制镇就业落户限制	市公安局、市发展改革委、市人力资源社会保障局、市房管局等	2015 年	分类设定落户条件，对在市辖区、县人民政府驻地镇及其他建制镇合法稳定就业，签订劳动合同，按照国家规定缴纳社会保险，并有合法稳定住所（含租赁）的人员，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母，可以在当地申请登记常住户口。
4	进一步放宽人才落户政策	市人力资源和社会保障局、市公安局等	2015 年	放宽落户条件，在我市就业的人员，获得县级以上劳动模范、先进工作者称号，以及具有中级工以上职业资格、技术工人或者为其他紧缺人才的，准予其本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母在就业地落户。
5	进一步放宽大中专学生、技工院校学生及留学回国人员落	市教育局、市人力资源社会保障局、市公安局等	2015 年	放宽落户条件，凡自愿来我市工作的大、中专以上毕业生、技工院校学生、留学回国人员，可直接将户口迁至其就（创）业地或实际居住地。

 淮南市人民政府行政规范性文件

	户限制			
6	进一步放宽商品房落户限制	市公安局、市房管局等	2015 年	放宽落户条件，对在我市购买商品房(包括住宅和非住宅商品房)，取得《房屋所有权证》(不含集体土地性质的《房屋所有权证》)的，准予其本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母在我市落户。
7	妥善解决户口管理中的重点问题	市卫生计生委、市民政局、市公安局等	2015 年	加强出生登记工作，规范《出生医学证明》管理和发放，建立出生婴儿落户核查校对机制；对不符合国家法律法规规定生育的子女且未落户的，依据有关规定办理落户；解决历史形成的事实收养的无户口人员的落户等疑难问题；全面清理核查一人多户、一人多证问题。
8	建立城乡统一户口登记制度	市公安局	2015 年	出台具体的实施意见及操作细则。
		市发展改革委、市教育局、市民政局、市人力资源社会保障局、市房管局、市国土资源局、市卫生计生委、市统计局等分别负责	2020 年	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。
9	落实居住证制度	市公安局、市发展改革委、市教育局、市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局、市房管局、市卫生计生委、市法制办等	2015 年	认真落实《淮南市人民政府办公室关于印发〈淮南市流动人口服务管理和居住登记暂行规定〉的通知》（淮府办〔2012〕119 号），全面实施居住证制度。以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，切实保障农业转移人口和其他常住人口的合法权益。
10	健全人口信息管理制度	市统计局、市发展改革委、市公安局等	2020 年	建立健全实际居住人口登记制度，完善人口统计工作机制，全面、准确掌握人口规模、人员结构、地区分布等情况。
		市公安局、市发展改革委、市教育局、市	2020 年	建设和完善以公民身份证号码为唯一标识、以人口基础信息为基准的人口基础信息库，分类完善劳动就业、教育、收入、



淮南市人民政府行政规范性文件

		科技局、市民政局、市财政局、市人力资源和社会保障局、市房管局、市卫生计生委、市地税局、市统计局、市国税局、人民银行淮南分行等		社保、房产、信用、卫生计生、税务、婚姻、民族等信息系统，逐步实现跨部门、跨地区信息整合和共享，为人口服务和管理提供支撑。
11	扎实做好户口管理基础工作	市公安局	2016 年	严格落实公民如实申报户口和责任追究制度，确保户口和公民身份证号码准确性、唯一性、权威性。
		市教育局、市民政局、市人力资源和社会保障局、市房管局、市卫生计生委、市地税局、市国税局、人民银行淮南分行等	2016 年	各相关部门积极配合，出台配套政策，依据公安机关出具的证明材料，为涉及纠正“重、漏、错、假”户口的公民及时更新有关信息或换领新的证照，确保他们能够正常参与社会活动和公共事务。
12	完善农村产权制度	市农委、市财政局、市国土资源局、市林业局等	2020 年	加快推进农村土地确权、登记、颁证，依法保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权。推进农村集体经济组织产权制度改革，探索集体经济组织成员资格认定办法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。加快建立农村产权流转交易市场。引导农业转移人口有序流转土地承包经营权。
13	完善就业创业服务保障机制	市人力资源和社会保障局、市发展改革委、市财政局	2020 年	完善公共创业服务体系，促进城乡劳动者平等就业，降低创业成本，激发创业活力。面向农业转移人口全面提供政府补贴职业技能培训服务。加大各类培训资金整合力度，保障农业转移劳动者培训财政投入，逐步提高培训补贴标准。建设一批公共职业训练基地，加快建立覆盖全市的就业信息服务网络。
14	完善住房	市房管局、市	2020 年	把农业转移人口完全纳入城镇住房保障



淮南市人民政府行政规范性文件

	供应保障体系	城乡规划局、市国土资源局		制度体系,采取多种方式保障基本住房要求。构建以公共租赁住房为主体的保障性住房供应体系,提高保障能力和房源使用效率。落实住房公积金政策,逐步实现住房公积金制度全覆盖。
15	完善教育保障机制	市教育局、市财政局	2020 年	保障农业转移人口及其他常住人口随迁子女平等享有教育权利。
16	完善医疗卫生保障机制	市卫生计生委、市财政局等	2020 年	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,实现计生卫生基本服务均等化。
17	完善社会保障体系和社会救助服务机制	市民政局、市财政局、市发展改革委、市人力资源社会保障局	2020 年	加快建立覆盖城乡的社会养老服务体系,实施统一的城乡居民基本养老保险制度,完善社会保险关系转移接续政策,促进基本养老服务均等化。确定合理的财政投入责任分担机制,逐步提高城乡居民养老保险待遇水平。建立健全养老服务财政补贴制度,引导社会力量为低收入农业转移家庭中的失能、高龄老人提供基本养老服务。加快城乡养老服务设施建设,统筹规划建设城市养老服务设施。推动公办养老机构改革。完善以最低生活保障制度为核心的社会救助体系,逐步实现城乡救助统筹发展。
18	加强基本公共服务财力保障	市财政局、市发展改革委、市人力资源社会保障局、市地税局、市国税局	2020 年	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。深化税收制度改革,完善地方税体系。完善转移支付制度,加大财力均衡力度,保障地方政府提供基本公共服务的财力。
19	加强组织领导	市政府	2015 年	出台本市具体可操作的户籍制度改革措施,并向社会公布。
20	加强宣传引导	市委宣传部、市发展改革委、市公安局、市人力资源社会保障局等	2020 年	加强宣传引导,全面准确阐释中央、省、市有关文件精神,合理引导群众预期。重点强调户籍管理制度改革与经济社会发展水平相适应,与推进城镇化的各项配套政策,为扎实有序推进户籍管理制度改革营造良好的社会环境。
21	强化协调配合	市公安局、市发展改革委、		制定教育、就业、社会保障、卫生计生、养老、住房保障、文化、体育、残疾人等

 淮南市人民政府行政规范性文件

		市教育局、市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局、市国土资源局、市房管局、市农委、市文化广电新闻出版局、市卫生计生委、市新闻出版广电局、市法制办、市体育局、市残联等		方面的配套政策、完善法规制度，落实经费保障。
22	强化督导检查	市公安局、市发展改革委、市人力资源社会保障局、市政府督查室等	2020 年	2015 年，对各有关部门工作开展情况进行专项督查；2020 年，对各地实施户籍制度改革工作成效进行督导检查。

备注：除明确各部门分别负责的工作外，列“责任单位”栏目第一位者为牵头部门。