

淄博市公安局

淄博市公安局 关于《进一步深化户籍管理制度改革促进城乡 融合发展》贯彻落实情况的评估报告

根据《关于开展市政府重大行政决策后评估工作的函》要求，我局高度重视，结合平时工作及实地调研的情况，现将有关工作报告如下。

一、户籍制度改革实施的基本情况

（一）组织领导坚强有力，户籍制度改革稳步推进。市公安局成立户籍制度改革领导专班，定期调度工作进展，并及时督促各部门、各区县统筹推进工作，形成工作合力。同时，为推进户籍制度改革各项业务能办、快办、好办，市公安局成立“户口帮办”队伍，在“掌上户籍室”开设“户口帮办”专栏，畅通“户口帮办”热线，从市、县两级择优选拔业务水平高、工作能力强的户籍民警担任户口帮办专员，在各派出所户籍室公开公示，成为群众的帮办员、户籍民警的监督员，为群众提供“快速、专业、权威、精准”的服务，让“遇难题找帮办”成为共识。及时总结工作经验，2022年12月30日，市委改革办刊发《深化户籍制度改革 推动

城乡融合发展》简报。全面分析人口数据，形成《关于 2022 年全市户籍人口数据的分析报告》呈报市委、市政府，为决策提供参考。

（二）配套出台实施细则，决策实施的结果与决策目的相一致。出台《淄博市公安局深化户籍管理制度改革全面放开落户限制实施细则》，全面放开城镇落户限制，集中体现在“五项全面放开、一畅通、一健全”，即全面放开购房、租房、投靠、人才、就业落户；畅通入乡返乡落户渠道；健全完善集体户制度，设立农村集体户。其中，全省首创公寓落户、设立农村集体户以及允许国有划拨土地住宅落户等做法，创新提出支持农村建设人才落户政策，切实将落户门槛一降到底，精准覆盖了在淄生活的各类群体，实现“来淄即安家”的落户目标，增强了群众在淄博的幸福感和满意度。同时，针对近年来在户口迁移办理过程中，因二手房买卖、法拍房、离婚等极易引起群众纠纷、上访投诉的情况，提出解决办法，作出明确规定，填补了政策空白。在农村落户方面，2022 年，全市新增落户人数 35581 人；农村转移人口落户城镇 9751 人；新增集体户 157 个，其中农村集体户 86 个。

（三）部门配套统筹发力，保障进城落户农村人口合法权益。一方面，深化农村集体产权制度改革。按照中央决策部署和省委、省政府工作要求，农业农村局组织开展全市农村集体产权制度改革，已基本完成工作任务。截止 2022 年底，全市辖 5 区 3 县和

3 个功能区, 85 个涉农镇(街道)(含高新区等 3 个功能区), 2660 个涉农村(社区)(其中行政村 2542 个, 涉农社区 118 个), 13783 个村民小组, 通过农村集体产权制度改革注册成立农村集体经济组织 3289 个, 农户总数 98.58 万户、成员 278.96 万人。另一方面, 引导农户自愿有偿退出(流转)相关权益。维护进城落户农民在农村的“三权”, 结合深化农村宅基地制度改革试点, 探索宅基地“三权分置”制度。在稳定农村土地承包关系和保护耕地的前提下, 通过围绕土地要素增值利用, 积极搭建农村产权交易服务平台, 创新土地流转方式, 全面推进农村土地规模化生产、集约化经营, 并取得明显成效。全市农村家庭承包经营的耕地面积 237.60 万亩, 家庭承包经营农户 70.92 万户。家庭承包经营耕地流转面积 13185 万亩, 占农村家庭承包经营耕地面积 55.84%。

(四) 深化完善居住证制度, 推进城镇基本公共服务均等化。建立城镇教育、就业创业、医疗卫生、社会保险、住房保障等基本公共服务与常住人口挂钩机制, 确保持有居住证的常住人口享受城镇基本公共服务和便利。教育部门推进落实“两为主、两纳入、以居住证为主要依据”的随迁子女义务教育入学政策, 统筹安排随迁子女接受义务教育, 推行混合编班, 落实随迁子女接受义务教育后在流入地参加中考政策。民政部门为确保有意愿、符合条件的非户籍人口持有居住证并享受最低生活保障提供政策依据。持有居住证同时符合相关条件的, 可以以家庭为单位在居

住地申请低保。持有居住证且缴纳社会保险一年以上的非本地户籍人口、在我市遭遇突发急难型困难且暂时无法得到帮扶的非本地户籍人口符合条件也可申请并享受临时救助。2022 年以来，我市累计救助非户籍人口 99 人次。人社部门健全人才落户绿色通道及服务专员机制，高层次人才凭“山东惠才卡”或“淄博精英卡”享受落户绿色通道服务。我市引进的高层次人才及其配偶、未到法定结婚年龄子女可在合法稳定住所和工作集体户落户。依法依规推进职工参保工作，确保所有符合条件的进城落户农民应保尽保；积极引导进城落户农民自愿主动参加社会保险，鼓励有条件的参加企业职工基本养老保险，对于继续参加社会保险的进城落户农民，符合条件的已全部享受相应的社会保险待遇。医疗保障部门修订完善《淄博市城乡居民基本医疗保险办法》，将取得我市居住证人员纳入我市城乡居民基本医疗保险参保范围，持有居住证的常住人员可正常参加我市城乡居民基本医疗保险并按规定享受同等待遇。依法保障灵活就业人员参加职工基本医疗保险权利，对灵活就业人员凭有效身份证件即可参加我市职工基本医疗保险，不以户籍作为参保限制条件。2021 年以来，全市累计实施涉及增加优质教育资源供给、提升医疗服务和保障水平、提升社会救助保障水平、改善群众居住品质等方面 80 项具体事项，全部按照时序进度推进落实，持续推动提高城乡基本公共服务均等化水平。

（五）积极服务经济发展，社会公众认可度高。创新推进数据赋能户籍制度改革，自主研发“掌上户籍室”，涵盖2项居民身份证件电子信息“手机亮证”、6种身份证明在线秒办、8种常用便民服务、19项户籍业务全程网办、41项户籍业务在线预审。广泛推广“电子身份证”，将“电子身份证”应用场景拓展至多个领域，推动全市政务服务领域4067项业务流程再造，办理效率平均提速30%，淄博成为全省首个住宿登记“电子化”的城市。市公安局着力打造户政“壹点便利”精品工程，全年常态化开展“警校联合、警邮联动”集中办证月活动，持续推行“高考考点户籍窗口服务站”便民措施，创新推出智能咨询服务、二维码便利贴、身份证卡套等温馨服务。广泛宣传营造浓厚氛围，淄博市政府召开新闻发布会对户籍制度改革进行专题发布。2022年5月，人民公安报、山东法制报先后以《山东故事|淄博公安机关：深化户籍制度改革 释放惠民“红利”》《只要想来就能落 来了就是一家人》为题作出深入专题报道。

（六）提升人口信息共享水平，深化“互联网+政务服务”。市大数据局进一步补充完善淄博市人口综合库建设，建设了涵盖个人全生命周期的15类一级指标，120类二级指标，2478个数据项，7.8亿条数据的人口综合库，为“政策找人”提供数据支撑。一是为市教育局开发了教育入学相关接口，使入学信息录入自动化，自动区分家长学生户籍所在地，解决了材料线下审核工

作效率低、核验不准确等问题，最大程度解放了学校、老师和家长。二是协助市人社局查询单位所在地街道与单位所在地社区与区居委会信息，解决因数据缺失带来的数据查询不准确问题。三是为市医保局提供参保信息比对，筛选出未参保人员名单等，为开展政策与企业群众数据之间的匹配，人口数据的查询比对提供了坚实的基础。四是建设一体化政务服务平台。前端整合自然资源、住建、人社、医保、不动产和公积金等政务服务系统，通过省统一身份认证，实现“一口入”。同时融合接入电子印章、统一身份认证、电子签名等电子支撑组件，实现电子印章、签名在线签章，实时制发电子证照。推出“新生儿出生一件事”“退役军人一件事”等全流程办理业务。五是创新服务方式，推进“自助办”“就近办”。建成全市统一的“一网通办”自助服务系统，全市11个区县的1528台自助终端系统标准统一、网络统一、界面统一、服务体验一致。截至目前，全市人社、医保、公积金等403个政务服务事项，特别是无房证明、社保缴纳证明、无犯罪记录证明等18类证明开具实现了“企业旁、家门口”自助办。

二、户籍制度改革实施中存在的问题

（一）农村人口进城落户意愿不高。全面放开城镇落户政策以来，我市租赁民房落户政策并没有吸纳大量的农业转移人口落户城镇。同时，较之农村生活成本而言，城市的高房价、水、电、暖气、物业等费用，也存在一定制约作用。对农业转移人口来说，

落户城镇最大的动力就是保证子女的城市教育，农村人口进城落户积极性不高，全市户口迁入城镇的农业转移人口平均每年1万人左右。与全国、全省情况一致，全市出生人口、少儿人口和劳动年龄人口减少，老龄人口大幅增加。在省内面临济南、青岛两个城市的“虹吸效应”，全市总人口增长缓慢。

（二）如何保障进城落户农民在农村集体经济中的合法土地权益问题亟待解决。从政策方面讲，这一问题包括相互联系的两个层面。第一个层面，是如何有效维护进城落户农民的土地权益。新修正的《中华人民共和国农村土地承包法》规定：“国家保护进城农户的土地承包经营权。不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件。”新修正的《中华人民共和国土地管理法》也规定：“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。”新颁布的《中华人民共和国民法典》对农民的土地承包经营权，宅基地使用权的取得、行使、转让等作出了进一步的法律规范。第二个层面，是如何促进进城落户农民土地权益的转让。现阶段，“人地分离”的农户越来越多。农民“离乡不弃农、进城不退地”成为普遍现象；而留在农村想种地、会种地的农民希望扩大经营规模却无法获得更多土地。进城落户农民在城镇和农村“两头占地”，造成建设用地的不合理增长和大量土地低效利用，制约了土地要素功能的充分和有效发挥。

三、下一步意见建议

（一）发挥“聚力”作用，持续增强主城区引领能力。以“三提三争”活动为统领，继续扛牢主城区责任担当，聚焦品质提升，推动能级跨越，巩固发挥经济聚集、人口集聚所带来的优势，全面落实市委市政府十二个“聚力”工作措施和“3510”发展目标，持续提升主城区吸引力、承载力、辐射力，以组群式、网络化、生态型城市发展空间格局吸引更多人员来我市安居乐业。

（二）深化户改品牌，持续助推劳动力要素流动。2022年底，我市全面深化落实新一轮户籍制度改革新政，“零门槛”落户政策让各类人群落户更加自由、便捷，实现“来淄即安家”的落户目标。围绕济淄同城化、省会经济圈一体化、城乡融合发展等战略部署，做优做实落户服务措施，让务工者、各类技术技能人员、大专及以上学历人员等能够在淄博“先落户、后就业”“先安心、后创业”，同时，探索流动人口服务管理，拓展居住证服务功能，让外来人员感受到“淄博温度”。

（三）开展试点探索，持续保障进城落户农民权益。通过采用市场经济的办法，对转让或退出农村土地权益的进城落户农民给予合理补偿。加强对农村土地权益转让、退出机制改革的制度设计，积极开展试点探索，加快构建土地权益顺畅流转的市场化通道，推动农村土地资源社会效益和经济效益“双提升”。加快推进农村宅基地和农民住房确权登记颁证。有序开展集体经济组

织成员身份确认、集体资产折股量化、股份合作制改革，进一步明晰农民集体收益分配权。积极培育农村产权交易市场，推动土地权益转让公开、公平、规范运行。

（四）坚持数据赋能，持续提升人口数据共享水平。近年来，我市人口数据质量始终位居全省前列，高质量的人口数据为全市居民“一件事”全流程办理、教育部门网上报名入学等各级各部门数据共享提供有力支撑，让群众实实在在感受到了信息化、科技化带来的便捷。紧紧围绕市委、市政府“无证明城市”建设等重点民生工程，深入挖掘人口数据价值，加快电子证照、电子档案开发利用，让改革红利惠及更多人群。

（五）健全完善配套，持续形成户籍制度改革合力。健全改革推进机制，统筹推进全市户籍制度改革工作，发改、教育、公安、民政、人社、住建、农村农业等部门协调配合，不断完善公共服务政策配套，共同推动各项任务落实。强化工作督导，动态掌握政策落地实施情况，及时评估改革推进效果，抓好跟踪问效。加强宣传引导，合理引导社会预期，及时回应群众关切，调动社会各界和广大群众参与改革的主动性积极性，为全面深化户籍制度改革营造良好的社会环境和舆论氛围。

2023年12月15日