

构建更科学合理的城市人口管理模式

——国内主要城市人口政策比较研究

杭州市发展和改革委员会课题组

近年来，广州、深圳、成都、武汉等国内主要城市为扩大人口优势，积极争抢人才，从落户渠道、落户门槛、人才引进、积分应用等多个方面出台政策，对杭州人口政策制定具有很强的借鉴意义。下一阶段，杭州人口政策的着力点是保持人口持续净流入态势的同时构建更科学合理的人口管理模式，以实现人口与城市发展的良性互动。

随着新型城镇化的快速推进，我国人口迁移格局正发生激烈变化：一线城市和部分二线城市人口加速集聚，城市之间、地区之间的人口集聚态势分化明显。杭州市人口发展既有人口持续净流入、人才加速集聚、城镇化水平较高的优势，也有人口分布不均衡、流动人口素质偏低、劳动力存在结构性供需矛盾等问题。因此，亟需对未来杭州人口发展战略和人口政策进行重新定位，进一步突出其战略性和可持续性。为此，杭州市发改委对国内主要城市的人口政策开展了专题调研，实地调研了广州、深圳、成都、武汉等国内主要城市。通过比较研究，提出杭州应将人口作为城市发展的重要战略资源加以引导和科学配置，以实现人口与城市发展的良性互动。



主要城市人口政策比较分析

从人口流入维度看：各地为留住新进入的劳动力人口，纷纷通过常住人口户籍化的手段来降低其流动性。广州、深圳、成都等城市均开辟了政策性落户、人才落户、积分落户三种主要落户渠道。其中，政策性落户大致涵盖投靠、安置、收养、恢复户口、回国定居等类型；人才落户主要针对应届毕业生、本科及以上学历人才、技术技能人才、高层次人才引进人才等；积分落户作为政策性落户和人才落户的重要补充，为蓝领工人、普通劳动者开辟了落户城市的新渠道。此外，部分城市对民众纳税、购房、投资等行为也开辟了相应的落户渠道。深圳、杭州对个私企业经营者缴满一定税额后可申报纳税落户，武汉、苏州提供购房落户途径。

从人才引进的维度看：各地人才引进力度不断加大，人才新政密集落地。广州以综合性的“1+4”人才新政为主要政策；深圳以人才新政“81条”为引才抓手；武汉充分利用市内82所高等院校的人才储备资源，实施“四大智资聚汉”工程；杭州已陆续出台《关于杭州市高层次人才、创新创业人才及团队引进培养工作的若干意见》（简称“人才新政‘27条’”）、《关于深化人才发展体制机制改革完善人才新政的

若干意见》（简称“人才若干意见‘22条’”）、《关于加快推进杭州人才国际化的实施意见》等人才政策。此外，多地人才引进补贴金额较高。深圳针对新引进的全日制本科、硕士、博士学历应届毕业生分别给予15000元、25000元、30000元的一次性生活补贴；杭州针对新引进的应届硕士和博士毕业生分别发放20000元和30000元的一次性生活补贴。多地把降低人才住房成本作为人才引进的重要保障举措。武汉提出“争取让更多留汉就业创业的大学毕业生以低于市场价20%买到安居房、以低于市场价20%租到租赁房”；宁波提出当地创客人才、基础人才，购买唯一住房的按规定享受购房总额2%的购房补贴，购房补贴总额最高不超过8万元；杭州作为全国首批住房租赁试点城市，从2018年起至2021年底，市区将按每年出让住宅用地面积不少于5%的比例提供用地，专门建设人才专项租赁住房。

表1 主要城市2017年户籍人口及其增量结构比较

城市	2017年新增常住人口 (万人)	2017年新增户籍人口 (万人)	户籍增量中人才入户占比 (%)	户籍增量中积分落户占比 (%)	户籍增量中其他 政策性入户占比(%)
广州	45.59	13.35	47.79%	8.64%	43.58%
深圳	55.08	4.51	59.3%	2.67%	38.03%
成都	12.67	39.21	34.79%	-	-
武汉	12.67	19.8	58%	<1%	>41%
杭州	28	17.88	50.34%	6.22%	43.44%

表2 各城市已有落户类型比较

城市	政策性入户	人才入户	积分入户	纳税入户	购房入户	投资入户
广州	√	√	√	-	-	-
深圳	√	√	√	√	-	-
成都	√	√	√	-	-	-
武汉	√	√	√	-	√	-
南京	√	√	√	-	-	-
苏州	√	√	√	-	√	-
宁波	√	√	√	-	-	-
杭州	√	√	√	√	-	√

从落户门槛的维度看：投靠落户条件普遍放宽。深圳配偶投靠落户政策分居时间要求，由满三年放宽至满两年，老人投靠，老人多子女投靠落户，取消“就小不就大、就近不就远”的条件限制；宁波夫妻投靠只要确认婚姻关系、有合法稳定住所即可投靠，取消了原共同居住生活的要求，未成年子女投靠从“18周岁以下”放宽到“全日制在校成年子女和无独立生活能力的子女”；杭州夫妻投靠，男女双方婚龄要求由满三年下降为满两年，80周岁及以上老年人投靠在杭子女不受“外地身边无子女”及“在杭申领的有效《浙江省居住证》”的条件限制。人才落户门槛普遍降低。深圳具有普通高等教育专科以上学历，且年龄在35周岁以下的人员经核准即可办理人才引进落户；武汉开放无门槛大学生落户，毕业3年内的普通高校大学生（学历为全日制大专及以上），凭毕业证、创业就业证明即可申请落户；宁波大专以上应届毕业生可先落户后就业，同时取消住房和工作限制；杭州应届普通高等学校毕业生只需单位签合同并缴纳杭州当地社保即可落户，硕士以上学历毕业生更可享受先落户后就业的“零门槛”政策。积分落户门槛全面下调。广州2018年发布的《广州市来穗人员积分制服务管理规定(试行)》中将纳税、公益、社保、住房、学历等都归属为积分落户加分项，从而使得积分落户惠及面更广，更重视人的综合素质，适应城市对各类、各层面人才和社会工种所需；青岛从2018年开始，积分落户申请人的基本条件由5项调整为4项，取消了学历要求，居住证和社保年限由3年减为1年，进一步扩大了覆盖人群。

从积分应用的维度看：多数城市的积分应用主要围绕积分落户展开，个别城市正在尝试将积分应用于其他领域。苏州于2016年开展“积分入医”和“积分入学”应用，将当年在市区参加社保的流动人口纳入

积分管理，根据流动人口参加积分管理累积的分值和当年度公办学校起始年级的可供学位数，按积分由高到低的顺序安排流动人口的适龄儿童进入义务教育阶段公办学校就读。杭州 2016 年已在滨江区开展居住证“积分入学”试点，2018 年根据积分入学指标体系，已有 663 人申请、594 人有序入学，试点效果良好。同时，推进居住证积分承租公租房的有关政策正在开展前期研究工作。

杭州人口发展存在的主要问题

人口分布地区差异较大。从各区县（市）常住人口总量看，截至 2017 年底，余杭区拥有的常住人口最多，达 147.6 万人；大江东产业集聚区人口最少，为 20.1 万人。从近两年的常住人口增量看，余杭区人口增速最快，2017 年净增 11.7 万常住人口，萧山区、江干区、下沙经济技术开发区和大江东产业集聚区等重点产业较为集中的区域，也已成为支撑杭州市人口稳步持续增长的主力区块。同时，上城区、下城区、拱墅区等中心城区的人口增长非常有限，建德市甚至出现了人口负增长。

人口素质整体有待提高。2017 年，全市新增劳动力平均受教育年限达到 13.9 年，而广州、深圳为 14 年，成都为 14.4 年，新增劳动力平均受教育年限与国内部分主要城市存在客观差距。同时，全市流动人口整体素质仍然偏低，2017 年初中文化水平及以下的流动人口为 368.88 万人，占流动人口总量的 59.75%。

劳动力结构性供需矛盾客观存在。根据猎聘大数据研究院发布的杭州人才供需行业分布数据，杭州互联网行业的人力资本需求占整个市场需求的一半以上，但相关的劳动力供给却只有 30%，供需差距达到 20 个百分点。同时，非学历型劳动力人口的市场需求明显增大。杭州市人才市场和杭州市人才网的数据显示，2017 年全市各企事业单位对应届毕业生的需求总量为 44.53 万人，较 2016 年减少 2.3 万人，但大专及大专以下的非学历人才需求量却增加了 1.86 万人。

由杭州人口发展的现实问题可以得出，扩大人力资源储备、优化人口年龄结构、均衡人口区域分布、提升人口整体素质是实现杭州城市发展的必由之路。下一阶段杭州人口政策的着力点是在保持人口持续净流入态势的同时构建更科学合理的人口管理模式。近年来，国内主要城市为扩大人口优势，积极争抢人才，从落户渠道、落户门槛、人才引进、积分应用等多个方面出台政策，对杭州人口政策制定具有很强的借鉴意义。

对策建议

树立更加开放的人口理念。在新一轮人口发展战略中，人口政策的制定需树立人才“为我所用”“人尽其才”的开放型、包容型理念，制定并落实操作性更强、标准更明晰、产业更明确的柔性引才政策。根据人口实际变化情况动态调整施政内容，渐进式地实现城市人口科学管理，通过实施更加开放的人口政策逐步形成人口结构较优、人才质量较高的人口发展态势。

探索建立人口管理负面清单。根据杭州净流入人口逐年增多的实际情况，结合《杭州市居住证积分管理办法（暂行）》，对从事违法犯罪活动、有刑事犯罪前科等人群实行严格的入杭落户或购房限制，对严重失信人口实行有条件的入杭落户或购房限制，适时设置常住人口管理负面清单内容。循序渐进地推进公共财政、公共服务、行政管理、法律制度等领域配套改革，形成常住人口管理负面清单制度的完整体系。

推广积分多部门多领域应用。优先在基础教育（流动人口子女入学）、社会保障（医疗救助和外来务工人员子女参加医保）、住房保障（公共租赁房）、健康服务（职工健康体检和疗休养）等领域探索建立以积分制为基础的公共服务供给机制，加快推行以新型居住证为基础的人口量化积分管理制度，建立积分

数据多部门共享机制，优化积分管理信息系统，提高积分审核信息化程度，确保积分审核公平有效。

优先安排青壮年劳动力人口落户。逐步放宽外来人员落户条件，不断提高应届高校毕业生、留学回国人员、高技能人才等优质劳动力人口落户率。考虑到杭州一线操作工人和普通技能人才短缺的实际情况，还需重点关注进城时间长、就业能力强、产业发展急需人口的落户问题，青壮年劳动力落户政策逐步实现市区并轨、县（市）全面放宽、存量优先、手续简化的目标。

差别化落户政策引导新区人口增长。预计未来 5 年，杭州依然会有大量新增人口涌入，合理放宽新区和郊县落户门槛，实行主城区、市区、三县市差别化落户政策，积极引导人口向萧山、余杭、富阳、临安、大江东等新区分布。不断优化人口空间分布，促进职住平衡，推进新增人口向新城集聚，以产业外溢、非核心功能疏解等方式将主城区部分产业和城市功能转移至周边区县市，适时调整落户规模和节奏，促进存量非户籍常住人口与新增流动人口在全市范围内合理分布。