

人民眼·以人为本的新型城镇化

常住地提供基本公共服务推行得咋样？记者在江西南昌、湖南长沙、浙江温州等地探访，新市民——

从流入到融入 变他乡为吾乡

本报记者 申智林 实瀚洋 周欢

引子

老家江西宜春，长期在省会南昌打工的刘玉林，两次生娃，感受迥然不同——

2025年怀二胎，她在南昌市生殖医院做产检，不仅医院服务细致贴心，费用减免也与本地人一样。2021年怀第一个孩子时，这样的服务和政策，她得回到户籍地宜春才能享受。

刘玉林的经历，是当地努力推动城镇基本公共服务覆盖全部常住人口的生动注脚。

我国长期在城镇居住生活但未落户的群众超过2.5亿人，其中进城农民工及随迁家属有1.7亿人。推行常住地提供基本公共服务，让新市民在稳定就业居住的城市，获得随迁子女教育、住房保障、就业社保、医疗卫生等方面的基本服务，是深入实施以人为本的新型城镇化战略的重要内容。

“十五五”规划纲要提出，“增强基本公共服务均衡性和可及性”。今年5月，国务院印发《关于推行常住地提供基本公共服务的实施意见》，这是国家层面首次围绕常住地提供基本公共服务出台的专门文件，明确提出“促进未落户常住人口与户籍人口同等享有基本公共服务”。

如何健全与常住人口相匹配的公共资源配置机制，让更多像刘玉林一样为城市发展贡献力量，更有归属感和获得感？记者走进江西省南昌市、湖南省长沙市、浙江省温州市等地探访。

挑战

服务资源存在供需矛盾，地区间政策标准不一

夜色渐浓，陈佩佩回到位于湖南长沙的湘江新区金溪公寓公租房。暖色调的灯光与舒适的陈设，让她卸下一天的疲惫。回想起一家人去年租住的老小区，她不禁苦笑，“房子在顶层6楼，没有电梯，屋子不大，好在便宜，月租金1300元。”

来自湖南湘潭县农村的陈佩佩，到长沙工作10多年来多次搬家，一直盼着有个稳定住所。4年前，同事告诉她，针对城市中低收入家庭，政府提供公租房。她四处打听，“据说房源非常紧张，连本地人申请都要排好几年队，外地人想进入申请人‘轮候池’都难。”

湖南师范大学中国乡村振兴研究院教授陆福兴认为，城市经济发展对劳动力资源的需求持续增长，流动人口为城市发展提供了重要的人力资本支撑。但因户籍制度限制，他们在公共服务获取方面仍面临一些制度性障碍，难以享有与户籍人口同等的公共服务。

同样因为户籍，5年前，刘玉林做产检时，没少往老家跑。“外地人在南昌做产检，部分筛查项目得自费2000元左右。回老家做，才能享受补助和费用减免。”她说。

为省钱，每次检查，刘玉林都得请两天假：头一天，坐3个多小时长途汽车回老家；第二天一早到医院检查，赶在中午前做完，下午回南昌。“很折腾。但对我们来说，赚钱不容易，能省一点是一点。”刘玉林坦言。

其实，早在2020年4月，南昌就已全面放开城镇落户限制，实行以群众申请为主、不附加其他条件、同户人员可以随迁的“零门槛”准入政策。为啥不落户？

刘玉林回忆，当时得知消息，两口子反复权衡，最终决定“不迁”。“城里虽好，但老家才是‘根’。迁了户口，万一没了地，以后想回去，连个落脚的地方都没有。”刘玉林说。

像刘玉林一样背着行囊、辗转异乡的新市民还有很多。

2012年，我国常住人口城镇化率为53.1%，到2025年末，这一数字达到67.9%。从就医就业、住房保障、到社保参保、子女教育，新市民的大量流入，考验着城市基本公共服务的供给能力。

“在长沙市主城区（包含湖南湘江新区、雨花区、芙蓉区、天心区、开福区），政府投资建设的公租房累计超过1.9万套，常年入住率在97%以上。”长沙市住房和城乡建设局住房保障规划项目处副处长马雷告诉记者，受限于土地、资金等要素，主城区短期内很难增加更多公租房项目，难以满足持续增长的外来务工人员住房需求。

类似挑战，浙江省温州市鹿城区同样存在。这里鞋服、装备制造等产业发达，逾60万新市民在此就业创业。鹿城区新居民服务中心主任黄雪奇介绍，近年来，外来就业人员对优质教育的需求日益增长，“2025学年，全区中小学在校学生总计10.8万人，其中外来就业人员随迁子女2.5万人，占比23.1%。”

除了服务资源供给不足，地区间政策标准不一，也在一定程度上制约了基本公共服务的连贯性和可及性。“不同地区的人学条件、招生政策不尽相同。以前，流动人口子女在不同地区间转学，时常遇到障碍。”黄雪奇说。

“户籍与城市公共服务绑定的做法，与快速城镇化进程中人口大规模流动、城市基本公共服务资源有限、服务能力相对不足等客观现实密切相关。”陆福兴说，当前，我国的城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，促进未落户常住人口与户籍人口同等享有基本公共服务，是广大新市民最关心、最现实、最迫切的利益诉求。

“十五五”规划纲要提出，“统筹深化户籍制度改革和常住地提供基本公共服务”。

在陆福兴看来，近年来，各地完善制度机制、加大财政支持力度，促进基本公共服务均衡可及，为广大流动人口实现由“漂”到“稳”、安心安居安业提供了有力保障。

改革

居住证制度落实落地，户口迁移政策放宽

见到李祥时，他正带着学生在绿茵场上奔跑。这个24岁的小伙来自贵州省毕节市，现已落户温州。打他记事起，父母就在鹿城区的制鞋厂上班。10多年前，为给李祥申请随迁子女入学资格，他的父母必须满足在当地连续缴纳3年社保，在同一街道居住3年以上等条件。

从浙江杭州一所足球学校毕业后，李祥回到母校温州市仰义第二小学，成为一名体育老师。他的学生中，也有不少跟他当年情况类似的随迁子女，但入学条件已大为放宽、流程更加便捷。变化，缘于一张居住证。

2016年1月1日，《居住证暂行条例》施行，规定“居住证是持证人在居住地居住、作为常住人口享受基本公共服务和便利、申请登记常住户口的证明”。同年7月1日，《浙江省流动人口居住登记条例》施行，其中明确，县级以上人民政府及其有关部门应当为浙江省居住证持有人提供义务教育等基本公共服务。

鹿城区教育局副局长邵文立介绍，随着居住证制度全面落实落地，近年来，鹿城区实行新市民随迁子女“零门槛”普惠入学政策。只要新市民夫妻一方或孩子本人持有在鹿城区办理的浙江省居住证，即可报名鹿城区的公办学校，不再审核社保、居住年限、工作证明等。

李祥班上有名学名叫舒文波，其父舒昌盛在温州打拼多年，此前与孩子聚少离多。2025年，他想把孩子接到温州读书，便到鹿城区仰义街道办事处咨询政策。按照工作人员指引，他打开“浙里办”APP，为孩子申领居住证，并提交转学申请。2025年下半年，舒文波顺利转入仰义第二小学二年级就读。

“原先还担心一家人的户籍都在老家，孩子转学会遇到麻烦。没想到手续办得这么顺利，还能入读公办学校。”舒昌盛感慨。

不仅是入学，各地近年来围绕居住证提供的基本公共服务日益多元。国务院印发的《关于推行常住地提供基本公共服务的实施意见》明确要求，“各地持续扩大居住证持有人凭证即享的基本公共服务事项范围”。

2023年4月，长沙出台公共租赁住房管理办法，明确将在城镇稳定就业的外来务工人员纳入公租房保障范围。持有长沙市有效居住证，同时满足签订劳动合同、缴纳社保等相关条件的务工人员，可申请公租房。陈佩佩便是受益者之一。放眼全国，累计有300多万在城镇稳定就业居住的农民工获得公租房保障。

在南昌，刘玉林夫妇发现，2022年办下

来的那张居住证，分量越来越重了。根据江西出台的《关于进一步深化户籍制度改革的意见》，有了这张小小的证件，他们不仅可以在常住地参加城乡居民基本医疗保险，还能享受公共就业服务机构免费提供的政策咨询、职业指导等服务。

“近年来，江西以居住证为载体，与居住年限等挂钩的基本公共服务提供机制不断健全，让越来越多的外来人口‘进得来、留得住、发展好’。”江西省公安厅治安管理总队四级高级警长刘元峰说。

城镇化是现代化的必由之路，推进人的城镇化重要的环节在户籍制度。2024年7月，国务院印发的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》提出，全面落实城区常住人口300万以下城市取消落户限制要求，全面放宽城区常住人口300万至500万城市落户条件，完善城区常住人口500万以上超大特大城市积分落户政策。

如何化解进城落户农民的后顾之忧？长沙市长沙县湘绣苑公租房小区里，住户关巧凤有一份“稳稳的保障”。2024年，她把户口从河南农村老家迁到了长沙，“我1982年出生，以户为单位从村集体获得的土地承包权，至今没变。”

这份底气，来自制度。党的二十届三中全会《决定》提出，“保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法。”2025年、2026年中央一号文件均对此作出部署。

“放心！哪怕迁了户口，该是你家的，一样不会少。”连续多年出台的多个政策“礼包”，让刘玉林又有了迁户口的想法，这回她给村里打去电话，村干部的回答，让她轻松不少。“城里能扎根，回村还有家，心里踏实。”她感慨道。

优化

扩大供给提升品质，加强统筹促进均衡

走进陈佩佩租住的公寓，墙上挂着红彤彤的“福”字，屋子收拾得井井有条，“虽说是租的，但住久了，跟自己的房子一样。”

陈佩佩清楚地记得，2025年7月，自己收到公租房有腾退房源的消息。那天，她专门请假看房，室内干净温馨，当天就定了下来，“跟原先比，租金低了，小区环境还更好了。”

“制定长沙市公共租赁住房管理办法时，我们结合本市发展实际和财政状况，进一步放宽了申请条件。”马雷介绍，在长沙申请公租房，低收入家庭、中等偏下收入家庭的标准，原先分别为人均月可支配收入1893元（含）以下、2524元（含）以下，如今已分别提高到3140元（含）以下、3865元（含）以下。不仅如此，针对部分为园区企业配套建设的公租房小区，当地还通过定向配租方式，由产权单位制定认定标准，让更多外来务工人员享受到住房保障。

推行常住地提供基本公共服务，既要让更多人“进得来”，也要让服务质量“不打折”，持续提升可及性。

在湖南湘江新区长房云西府公租房，温馨房间里，冰箱、洗衣机、电磁炉等一应俱全。来到一楼社区邻里服务中心，阅读区、办公区、影音区等共享空间配套完善。

“我们正打造公租房2.0版本，在传统公租房基础保障功能之上，以品质化、人性化的设计，更好满足新市民对美好生活的向往。”马雷说。

在南昌，当地为全市孕产妇发放免费产前筛查服务券，提供胎儿畸形超声常规检查等服务。“刚开始，我要拿身份证和怀孕检查材料，到指定地点领取纸质服务券，不大方便。”刘玉林说。

“收到市民意见后，我们把领取地点扩大到139家乡镇卫生院和社区卫生服务中心，还提供电子券，方便线上领取。”南昌市卫生健康委妇幼健康科科长陈明安介绍。与此同时，优质妇幼健康服务供给也在持续扩容。以新生儿筛查为例，南昌开展听力筛查的机构从2023年的33家增

我国长期在城镇居住生活但未落户的群众超过2.5亿人

约3/4的基本公共服务项目持居住证的未落户常住人口均可享有

数据来源：国务院新闻办5月26日举行的国务院政策例行吹风会



至目前的38家，先天性心脏病筛查机构由21家增至33家，县级以上助产机构实现新生儿疾病筛查服务全覆盖。

在更好惠及更多新市民的同时，也需正视优质服务资源的有限性，更好发挥政府统筹协调作用，让服务供给更均衡。

面对主城区公租房房源和服务能力提升空间有限等实际，长沙市住建部门引入公租房货币化补贴机制，缓解外来人口纳入保障范围后轮候时间过长问题。陈佩佩申请通过后，就经历了1年多的轮候期。等待期间，她领取租房补贴，一家三口每人每月可领210元，合计600多元，“算下来，租房开支减少近一半。”

在浙江，当地将居住证与积分制度挂钩，把积分作为梯度供给优质公共服务的依据。

“积分以就业、居住年限等为主要条件。”在女儿小升初阶段，安徽人方跃先参与了鹿城区新市民随迁子女积分入学登记。最终凭借全区第一的积分排名，女儿进入温州市实验中学东分校就读。

“在优质教育资源有限的情况下，积分入学机制以规则化、透明化方式分配非户籍儿童公办学位，在一定程度上保障了随迁子女公平入学机会，促进教育资源合理分配。”邵文立表示。

积分管理，有序释放城市公共服务资源，引导流动人口积极融入。2025年，鹿城区新市民登记在册60.52万人，其中居住半年以上新市民占比79.5%，呈增长趋势。

采访中，有学者指出，在各方共同努力下，城镇基本公共服务覆盖范围不断扩大，但人口大量流入城市的重点领域基本公共服务供需矛盾仍然突出，农业转移人口市民化的配套政策还有待完善，适应人口流动的公共服务设施布局还不健全。面对这些问题，应持续完善制度、补齐短板，因地制宜推进、分类有序实施，推动基本公共服务覆盖全部常住人口。



住院费用跨省直接结算率已达到90%以上

义务教育阶段随迁子女在公办学校就读或享有政府购买学位的比例提高到97%

累计有300多万在城镇稳定就业居住的农民工获得公租房保障

因有所思

过去一段时间，我国城镇化水平持续提高，流动人口规模不断扩大。新市民为城市发展贡献力量，但就医、社保、子女教育等基本公共服务，不少人只能回户籍地获取。

城镇化的核心是人的城镇化。推行常住地提供基本公共服务，是转变城市发展理念，更加注重以人为本的必然选择，也有利于满足人民日益增长的美好生活需要。

推行这一举措，离不开资源供给扩容。过去，城市基本公共服务难以向全部流动人口“敞开大门”，很大程度受制于资源短缺。一套公租房，本地户籍申请人往往都要轮候多时，更遑论外来人口。只有统筹资金、活用政策、深挖潜力，推动城市基本公共服务从“硬短缺”到“紧平衡”，才能让更多常住人口共享城市发展成果。

推行这项改革，呼唤资源配置优化。从“量足”到“质优”，常住人口对优质服务的需求日益增长，但服务资源建设往往滞后。怎样合理配置，彰显城市治理智慧。浙江等地建立以居住证为载体的新市民积分制度，以就业、居住等时间因素为主要条件，对供需矛盾突出的基本公共服务实施梯度供应。这给人启示，要探索更加合理有效的分配机制，用好积分管理等制度工具，让优质资源配置更加均衡。

同时还要看到，这项改革面临诸多挑战。比如，本地户籍居民担心公共资源被“稀释”；受限于财政压力，部分地方政府动力不足；地区间政策标准不一，跨区域流动可能导致公共服务“断档”。针对这些问题，一方面，应落实落细“人、钱、地、设施”挂钩政策，让人口流入地政府接得住、担得起、办得好；另一方面，需建立协同机制，推进数据共享，打通跨区域部门服务堵点。

推行常住地提供基本公共服务，是一个逐步完善、不断提升的过程。对此，城市管理者应尽力而为、量力而行，把握城市发展客观实际和经济社会发展规律，因地制宜、综合施策、稳步推进。随着改革不断深入，相信基本公共服务均等化水平将明显提升，有力支撑人与城的“双向奔赴”。

稳步推进基本公共服务均等化

申智林

本版责编：杨彦 孙振 戴林峰 刘雨瑞 版式设计：沈亦伶

图①：浙江省温州市鹿城区一所公办小学，一名新市民接女儿放学。 图②：江西省南昌市一家医院，一名新市民在服务窗口进行异地医保结算。 图③：湖南省长沙市一家公共租赁住房管理企业服务大厅，工作人员为外来务工人员办理租房业务。



图③

