

1900万:看广州如何探索超大城市常住地提供公共服务

□ 本报记者 程 晖

下午四点半,广州市黄埔区新港小学门口,冯家敏牵着女儿的手穿过校门。细雨蒙蒙,操场上二三十个孩子在奔跑踢球,教学楼走廊鲜花盛开,墙上挂满学生字画。

“来到广州,我们非常开心。”这位来自河南漯河的母亲,用最朴素的话道出了广州1900万常住人口中许多“新市民”的心声。

冯家敏和丈夫来广州工作已经十多年。女儿到了入学龄后,通过积分入学顺利进入新港小学。她回忆,当年夫妻俩提前研究积分规则——社保、纳税、居住证、学历都是加分项,冯家敏的丈夫在孩子出生前就开始通过自学考试获得学历,并获得加分。孩子顺利入学后,学校提供的午托、晚托更解决了双职工家庭的大难题。

“我和孩子爸爸户口都不在本地,也没有老人帮忙。孩子通过积分就能就近入学,放学后学校可以托管到晚上6点,孩子在学校可以参加各种兴趣班。”冯家敏告诉记者,她的女儿马上12岁了,正在上6年级,孩子从小性格开朗外向,参加了主持类的兴趣班,现在不仅是广州广播电视台《花城教育+》的小主持,还曾去北京大学出演了儿童音乐剧《歌声改变人生》。

广州市黄埔区产业密集,外来务工人员较多。新港小学新校区的1000多名在校生中,随迁子女占比最高时达到37%。新港小学校长杨雪柏告诉记者,学校从不区分户籍生和积分入学学生,全部阳光编班、师资均衡,随迁子女与本地学生混合编班、统一管理、统一教学、统一评价。学校不设重点班、快慢班,不贴标签、不区别对待。“你到班里根本分辨不出哪个孩子是随迁子女。”

黄埔区教育局招生办负责人介绍,作为首批国家级经济技术开发区之一,黄埔区针对来穗人员高度关注的子女就学问题,出台积分入学实施细则和购买民办学校学位服务实施方案,招生流程由政法委牵头审核积分,教育局公布计划,学生填报志愿后电脑摇号,确保公开公平。据统计,近几年黄埔区每学年随迁子女接受义务教育人数均超过3万人。同时,由区财政按照小学生每人每年5000元、初中生每人每年6000元的标准购买民办义务教育学校学位。2021年~2025年6月已累计投入2.2亿元,全面实现随迁子女100%就读义务教育公办学校(含政府购买学位)。

这所学校的日常,正是广州推进基本公共服务均等化的缩影。

从“户籍”到“常住”：一场资源配置的逻辑之变

作为常住人口近1900万的超大城市,广州面临的挑战很现实——据第七次全国人口普查数据,广州市常住人口中流动人口为937.88万人,规模居全国城市第三位,占全国流动人口总量的比例约为2.5%;从占比来看,广州市常住的流动人口约占常住人口的50%,高于北京、上海,且常住人口平均年龄仅35.4岁,正处于教育、托育、住房需求最旺盛的阶段。

“家庭化”迁徙趋势明显,公共服务需求呈“爆发式”增长。而另一方面,2025年广州市一般公共预算自给率约78%,低于北京、上海、深圳等城市,财政处于紧平衡状态。

在“钱紧”与“人增”的双重压力

下,广州如何破题?

广州市发展改革委相关负责人介绍,核心逻辑转变在于从“户籍人口”向“常住人口”配置资源。2022年,广州印发《广州市人口发展及社会领域公共服务体系建设“十四五”规划》,2024年出台的《广州市基本公共服务标准(2023年版)》,涵盖幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医等九大领域共93项服务事项。

这93项中,有70项直接面向常住人口实施,占比75%。目前仅23项仍限于户籍人口,主要包括计划生育家庭扶助、特困人员供养等。

以随迁子女入学为例,义务教育阶段随迁子女在公办学校就读的比例(含购买学位)达100%,符合条件可在穗参加中考、高考。已全面取消在就业地参保户籍限制,并推动待遇均等化。

在土地和资金保障上,广州市规划和自然资源局2023年至2025年累计获批新增公服设施建设用地1356.59公顷,占新增总建设用地近1/8。其中,2025年推进公共服务设施项目获批新增建设用地超445公顷,支撑保障了广东省妇幼保健院番禺院区儿科科技大楼、番禺区公共卫生服务中心等各类公共服务设施项目用地需求。广州市财政局对农业转移人口落户规模大、新增落户人口多、基本公共服务成本高、“三保”支出负担重的地区加大支持,并对财政困难地区给予倾斜,推进各区基本公共服务均等化和进城落户农业转移人口与当地户籍居民享受同等基本公共服务“两个均等化”。2023年至2025年,广州分别下达各区奖励资金4.1亿元、4.1亿元、4.6亿元。

“钱随人走”“地随人走”——广州正在用真金白银和制度设计,兑现面向常住人口的公共服务承诺。

从“有学上”到“上好学”：破解优质资源均衡化难题

学位,是每一个进城家庭最敏感的神经。

广州市教育局相关负责人坦言,当前学位供给的总量矛盾已基本缓解,但结构性矛盾依然突出——外围城区人口增长快,优质教育资源却集中在中心城区。

如何破局? 集团化办学是关键一招。

截至2025年底,广州全市基础教育集团达242个,48个教育集团被评为省优质基础教育集团培育对象,20个教育集团被评为第一批省优质教育集团,数量居广东省第一。全市义务教育阶段公办农村学校、新建学校、相对薄弱学校集团化管理全覆盖,涉农区相对薄弱的普通高中100%纳入集团化办学。“十四五”以来,一批省市属名校新校区在外围城区相继建成开办,有效扩增了优质初中学位。在学位动态监测方面,各区教育部门与公安、来穗人员服务管理等部门密切协作,通过比对出生人口、地段生名册、各年级在校生数据,预判未来五年可能出现学位供给不足的学校及地块,并定期向社会发布预警。

“十四五”期间,广州市通过新改扩建增加了8万座普通高中学位。“十五五”期间,将结合区域人口变化,优先建设九年制学校、完全中学,精准布局小学、幼儿园。

课后服务同样纳入基本公共服务范畴。广州推行“5+2”模式——

学校每周5天开展课后服务,每天至少2个课时,结束时间不早于正常下班时间后半小时。基本托管、素质拓展、延时服务相结合的“1+N+1”模式,收费标准为2元/生·课时,第三方机构收费不高于公办青少年宫同类型课程。对家庭经济困难学生按规定减免费用。

在番禺区城隍珥府,记者看到另一幅画面。这里是广州市首批推出的保障性租赁住房项目之一,486套房屋以70多平方米两居为主,月租金约1900元,租金远低于周边商品房。

租户郑先生是广东湛江人,2013年毕业后留穗工作,目前在一家民营企业从事设计工作。他通过所在企业申请,去年9月摇号中签入住。“之前在海珠区租房,月租近3000元,环境还没这里好。”郑先生说,小区虽然位置稍远,开车到单位要45分钟,但租金优势明显。

记者了解到,该项目由企业作为“承租人”统一向政府租赁,再分配给符合条件的员工,首次签约3年。广州市聚焦“公租房+保障性租赁住房+配售型保障性住房”和市场化租赁房源等,致力解决新市民、年轻人、低收入群体、工薪群体等多元化住房需求。相关工作人员告诉记者,目前广州市筹建的保障性租赁住房已覆盖全市各区,系统推动“职住平衡”。

“职住平衡”从理念走向现实。海珠区北山梦享社区、荔湾区憬寓等项目紧邻地铁或公交枢纽,部分项目还定向配租给产业园区就业人员。广州正在用“住得好”来支撑“留得住”。

从“物理改造”到“治理革命”:存量时代的公共服务新逻辑

超大城市公共服务供给的最大难点,早已不是简单的“建新”,而是在存量空间中“嵌入”新功能。

广州市规划和自然资源局近年来的政策导向明显转向——从刚性规划管控转向弹性多元供给。幼儿园、中小学、文化站及集合党群、养老、托育、文化等多功能的“社区嵌入式服务综合体”,一般只确定用地面积,为结合人口结构变化适时调整设施规模预留空间。

在老旧小区和城中村改造中,这一逻辑也很突出。

广州市住房和城乡建设局相关负责人介绍,城中村改造已明确“五个同步”要求——同步规划、同步设计、同步报批、同步建设、同步交付。改造地块除安置房外的住宅规划建设面积,应当按照不低于10%的比例建设保障性住房,以解决新市民、青年人和产业工人的阶段性住房困难。

对于不具备拆除新建条件的城中村,则按照文明城市标准进行微改造——局部拆建、改变功能、整饰修缮,完善公共服务设施,提升人居环境。

数字化同样在赋能这场治理革命。

广州市2020年开始打造“穗智管”城市运行管理中枢,推动跨部门数据共享和业务协同,让数据多跑路、群众少跑腿。“穗好办”让“指尖办”成为常态。穗好办App平台已汇聚近1.1万项政务服务事项及政策文件查询、人才招聘等便民查

询服务,接入水电查缴、以旧换新、景区购票、外卖打车等公共服务,累计注册用户超3300万人,访问量超4.6亿人次,业务办理量超1.5亿件,日活峰值超55万。依托“穗@i企”平台打造“政策超市”。该平台为企业提供融资金、找政策、招人才、提诉求、办业务等企业全生命周期服务,已上线“免申即享”事项155项。

广州市政务服务和数据管理局在广东政务服务网广州分行开设“高效办成一件事”服务专区,先后推出4批广州特色服务事项清单。目前,已落地国家重点事项和广州特色服务共计75项,累计办理业务超800万件,形成覆盖企业准入准营、工程建设、科技成果转化,以及个人就业、婚姻、养老等全链条的集成服务格局。

为了服务粤港澳大湾区,广州还创新超大城市公共服务供给机制,特事特办服务国际化高端人才。在司法、税务、卫生、建筑、规划等6个领域实现对港澳人才专业资格认可,实施146项境外职业资格认可清单及港澳专业机构和专业人士执业实施办法,近5年新招收博士后年均增长50%,其中海外高校博士占比超1/4。同时,广东省、澳门特别行政区和广州市共建“粤澳社保一窗通”南沙专窗,推进社保经办服务港澳跨境协作试点,构建“港澳居民参保缴费跨境携带便利服务机制”。提供差异化特色医疗服务模式。引入港式“全科门诊”“港澳居民健康服务中心”等特色医疗服务模式,累计为大湾区居民提供1.1万人次医疗服务,启动全国首个机构跨境养老服务国家级标准化试点等。

然而,挑战依然存在。

采访中,多个部门相关负责人坦言:广州农业转移人口规模位居全国前列,但地方人均公共预算收入不及北京、上海、深圳、杭州、南京等城市。受土地收入锐减等因素影响,财政处于紧平衡状态。公共服务供给的最大难点,是“需求大、人口多、财力紧”的三重压力。

对此,广州市发展改革委相关负责人表示,“十五五”规划将继续发挥规划引领作用,推动按照常住人口规模和服务半径统筹基本公共服务资源布局和共建共享,加快推进基本公共服务向常住人口覆盖,同时,争取国家层面建立健全与常住人口规模相挂钩、事权和支出责任相匹配的基本公共服务成本分担机制。

新港小学里快乐奔跑的孩子们,番禺区城隍珥府里居住的广州的“新市民”……记者在广州采访时看到的这些场景,或许是广州这场改革最生动的注脚——不分户籍、不问来处,每个为城市奋斗的人,都能感受到“此心安处是吾乡”的温度。

公共服务无壁垒

□ 程 晖

今年初,国务院常务会议研究了推行常住地提供基本公共服务有关工作。会议指出,推行由常住地提供基本公共服务,有利于推进基本公共服务均等化,更好支撑以人为本的新型城镇化。要着力解决未落户常住人口急难愁盼问题,完善随迁子女教育政策,扩大公租房保障范围等。广州作为人口流入型超大城市,率先打破户籍壁垒、推动公共服务常住人口全覆盖,其经验为全国提供了清晰启示。

破除身份壁垒,确立常住人口普惠导向。广州坚持“服务跟着人走”,公共服务支出占比超70%,超七成基本公共服务事项面向常住人口开放,实现教育、社保、医疗、住房等核心保障应保尽保。从“户籍优先”转向常住地保障,以居住、就业为依据,让公共服务覆盖每一位城市建设者,彰显社会公平。

聚焦民生刚需,以制度创新破解融入难题。广州紧盯流动人口最关切的痛点,实现随迁子女公办学位100%保障,推行

常住之城有温度

“租购同权”,面向来穗人员配租公租房,降低配售型保障房门槛……实践证明,常住地公共服务要优先解决教育、住房、医疗等刚需,用积分制、梯度保障等方式稳妥推进均等化。

数字赋能下沉,提升服务可及性。广州依托“穗好办”“穗智管”实现万余项服务“指尖办”,打造“15分钟便民服务区”,推动资源下沉社区。以智慧治理提升效率,让群众少跑腿、好办事。

开放协同可持续,适配城市发展大势。广州立足粤港澳大湾区,推进跨境社保、医疗、养老衔接,兼顾国际化与区域协同;在财政紧平衡下量力而行,实现普惠与可持续平衡。尤其对于人口流入城市而言,需建立与财力、规模相匹配的动态供给机制,强化区域互通。

城市的温度,体现在对每一位常住人口的包容。广州经验表明,公共服务均等化既是民生工程,也是发展工程。破壁垒、惠民生、优治理,让常住地公共服务更公平、更优质,为以人为核心的新型城镇化注入持久动力。

通过优化资源配置推动公共服务向均等化优质化跃升

——专访广州市城市规划勘测设计研究院规划设计五所副所长华红

□ 本报记者 程 晖

记者:广州作为超大城市,公共服务均等化一直走在全国前列。当前,广州基本公共服务处于什么阶段?“十四五”期间公共服务供给有哪些变化?

华红:广州已实现基本公共服务全覆盖、底线兜牢、常住人口广覆盖。“十四五”期间基本完成均等化目标,现在进入结构性优化、品质化提升的新阶段。过去我们解决“有没有”,现在解决“好不好、均不均、优不优”。

“十四五”期间,广州在托育服务方面,每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数由2020年的2.5个提升到2024年的5.37个;在教育方面,2020年至2024年累计新增基础教育公办学位数39.85万个;在医疗卫生方面,每千人口拥有医疗机构床位数由2020年的5.42张提升到2024年的6.37张,全市医疗床位数增长了19%。

目前,广州基本公共服务事项93项,约75%覆盖常住人口;积分制与户籍脱钩,以常住地、稳定就业、社保缴纳为依据提供服务,在超大城市中起步早、制度成熟。和广东省内其他城市不同,广州不是缺资源,而是中心城区与外围城区的结构性矛盾突出,这是“十五五”主攻方向。

记者:广州作为人口净流入超大城市,如何前瞻应对人口结构变化,动态调整公共服务资源配置?

华红:广州的核心思路已从“围绕物走”转向“围绕人走”,以需定供。针对“一老一小”,我们首先开展市场调查,摸清新出生幼儿、老年人口的空间分布,再寻找周边可用的空间载体和运营主体,联动街道、卫健、民政等部门多方共建社区嵌入式服务设施,服务半径严格控制在5分钟以内。完全按需布局,解决过去“哪儿有空间建哪儿”导致设施使用率低的问题。

同时,广州建立了全国领先的人口大数据服务体系,汇集公安、民政、卫健、教育等部门数据,并引入手机信令等市场数据作佐证,系统每月更新,可实时

监测每个街道的实有人口、常住人口、户籍人口。在此基础上叠加卫健部门的托位、教育部门的学位等资源数据,动态匹配供需。该系统还能建立预测模型,分析人口出生、迁入迁出趋势,做到提前预警。

记者:财政紧平衡背景下,广州如何做到公共服务标准不降低、覆盖面持续扩大?

华红:我们的破局方向是事业产业化、供给多元化、运营市场化。在教育养老、助残、助困、妇幼等领域增加基本公共服务事项、提高补贴标准,扩大常住人口覆盖。盘活存量,如推动学校体育场馆分时对外开放,利用老旧小区、闲置用房改造托育、养老、儿童友好空间等。推广公建民营、民建民营,引入国企与社会资本分担建设、运营成本,让公共服务从“政府全包”转向多元共治。

记者:请您展望一下“十五五”广州公共服务体系建设重点?

华红:“十五五”时期是广州公共服务体系从“有没有”向“好不好”跃升的关键五年。面对人口结构变化新趋势、城市发展新定位、市民生活新期待,广州将以更高站位、更宽视野、更大力度推进公共服务体系建设,加快构建覆盖全民、城乡一体、公平可及、优质高效、共建共享的现代化公共服务体系。

一是锚定“十五五”发展新起点,培育多元协同服务新机制。立足人口发展新常态与公共服务升级需求,坚持以人民为中心,聚焦普惠性、基础性、兜底性核心要求,通过优化资源配置推动公共服务向均等化、优质化跃升。二是拥抱新趋势,打造新场景,赋能“十五五”公共服务升级点。从“有没有”向“好不好”跃升,筑牢民生发展起点,针对人口结构变化带来的新需求,重点在托育、教育、就业领域发力,加强用地供给与空间匹配。从“基础保障”向“品质服务”转型,聚焦医疗服务品质提升,推进优质医疗资源扩容与区域均衡布局,加快国家医学中心、区域医疗中心建设,推动基层医疗卫生机构标准化建设,构建“15分钟健康服务圈”。从“单一供给”向“多元协同”升级,顺应人口老龄化与精神需求升级趋势,在养老服务、文化生活领域创新突破,让市民切实感受高质量生活。聚焦养老服务多元协同供给,构建“政府主导、社会参与、市场运作”的养老服务体系等。