



改革网



中国发展改革微信

# 从“认户口”到“认居住” 一场“以人为本”的制度革命

□ 本报记者 王春华

初夏的北京，一场关乎亿万家庭福祉的政策解读，传递出改革的新温度。

5月26日下午，国务院新闻办公室举行国务院政策例行吹风会。国家发展改革委副主任郑备，教育部基础教育司负责人游森，民政部儿童福利司司长孟志强，人力资源社会保障部规划财务司司长张立新，住房城乡建设部住房保障司司长徐亮，国家医保局规划财务和法规司司长蒋成嘉，就日前国务院发布的《关于推行常住地提供基本公共服务的实施意见》进行权威解读。

“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，具有一定标志性的意义。”郑备在发布会上这样定位这份文件。

## 2.5亿人的期盼，改革势在必行

“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。”发布会上，郑备用一组沉甸甸的数据，道出了这项改革的紧迫性。

郑备介绍，近年来，城镇基本公共服务覆盖范围不断扩大，大约四分之三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，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%，更多新市民获得公租房保障，异地就医备案服务覆盖范围持续扩大。

郑备也坦言，与人民群众新期待相比，基本公共服务的覆盖范围仍需拓展、质量还需提升，人口大量流入城市的供需矛盾仍然突出，适应人口流动的公共服务设施布局还不健全。

截至2025年末，我国常住人口城镇化率已达67.89%。然而，这张成绩单的背后，是数亿“人户分离”人口在子女教育、住房保障、社保医疗等方面与户籍人口之间依然存在的“服务鸿沟”。

正是在这样的背景下，党中央、国务院作出重要部署。去年7月，习近平总书记在中央城市工作会议上强调，要继续推进农业转移人口市民化，努力推动城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。党的二十届三中、四中全会明确推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度。“十五五”规划《纲要》作出系统安排。今年《政府工作报告》作出进一步部署。

## “十五五”109项重大工程纵览⑦

# 重大工程如何厚植美丽中国生态根基

□ 本报记者 甄敬怡

重大工程项目是五年规划实施的重要抓手。“十五五”规划《纲要》中布局了109项重大工程项目，特别是在推动绿色低碳转型方面，围绕碳达峰碳中和、环境质量提升、生态保护修复提出18项工程。

这18项绿色低碳转型工程，被视为未来五年乃至更长时期系统性厚植美丽中国生态根基的“总施工图”。它们并非孤立存在，而是将宏大的绿色发展目标分解为一个一个可落地、可考核的工程项目，从产业升级、能源安全到生态屏障，多维度协同发力。读懂这18项工程背后的宏大图景，便能进一步了解未来五年加快经济社会发展全面绿色转型的战略定力与顶层布局。

## 系统布局：宏观引领与微观落地的有机统一

18项绿色低碳转型的工程清单，体现着“国之大者”与“关键小事”的有机统一。

一方面，18项工程涵盖了零碳园区和零碳运输走廊建设、青藏高原生态屏障区生态保护和修复、“三北”工程六期、长江重点生态区生态保护和修复等重大项目，构成绿色低碳转型与生态保护的“大”篇章。另一方面，从大气污染防治提升，到水资源、水环境、水生态统筹治理，再到土壤污染源头防控和治理，18项工程覆盖了环境质量提升的全链条。这些项目与人民群众的日常生活息息相关，是惠及千家万户的“关键小事”。



日前，在青岛西海岸新区辛安街道“就享家”乐业服务站，创业者在了解OPC（一人公司）创业扶持政策。

新华社记者 李紫恒 摄

“我国的城镇化正从快速增长长期转向稳定发展期，推行常住地提供基本公共服务，是推进农业转移人口市民化的一项迫切任务，是广大新市民最关心、最直接、最现实的利益诉求。”郑备的话语中，透出改革的坚定决心。

## 六个方面直击痛点，制度破冰

郑备介绍，《实施意见》坚持问题导向和目标导向相结合，围绕群众关切的突出问题，提出了6个方面重点任务。

加强随迁子女教育保障。学龄人口流入多的城市政府，要做好存量学位资源挖潜和整合利用，按需新增学位，提高随迁子女就读公办初中比例，推动随迁子女纳入常住地学前教育、高中阶段教育公共服务范围等举措。

扩大公租房保障范围。推动更多城市将稳定就业居住的未落户常住人口家庭纳入公租房保障范围，按照就业居住年限、住房困难程度确定保障对象，稳步推进灵活就业人员参加住房公积金制度等举措。

健全就业地参加职工社会保险制度。提

出全面取消在就业地参加职工社会保险的户籍限制，大力推进全民参保计划等举措。

加强常住地基本医疗保障。加力落实持居住证参加城乡居民基本医疗保险政策，加强异地就医直接结算管理服务等举措。

强化就业基本公共服务。对符合条件的城镇常住人口，依申请认定为就业困难的人员，按规定落实就业援助政策，支持农民工参与技能人才评价等举措。

完善兜底性基本公共服务。逐步将未落户常住人口纳入常住地儿童关爱、养老助老、社会救助、扶残助残等基本公共服务范围。

在发布会上，游森表示，将建立基本公共教育服务与常住人口挂钩机制，逐步提升随迁子女在公办学校就读的比例，同时放宽在流入地参加中考的报名条件，让随迁子女能够连续接受基础教育。

徐亮介绍，2008年到2025年，全国共建设筹集约1600万套公租房，累计有300多万农民工获得了公租房保障。下一步，将推动更多城市将稳定就业居住的未落户常住人

口纳入保障范围。

蒋成嘉表示，外地户籍中小学生、学龄前儿童凭居住证在常住地参保后，将享受与本地户籍儿童完全同等的医保待遇。将全面落实“在哪常住、在哪参保、在哪享保”。

张立新介绍，各地正加快建设“家门口”就业服务站和零工市场，打造“15分钟就业服务圈”，确保每位劳动者在常住地享受与当地居民同等的就业服务。同时，新就业形态人员职业伤害保障试点已覆盖2742万人，下一步将扩大到所有省份。

孟志强表示，近期，民政部等27部门将联合部署开展“精准摸排、精确建档、精细服务”专项工作，推动流动儿童在常住地同等享有养育、教育、医疗、困难救助等全方位保障，“人在哪里，关爱服务就跟进到哪里”。

## 四个“聚焦”，彰显改革温度

在回答记者提问时，郑备用四个“聚焦”概括《实施意见》的突出特点。

》2版

## 改革时评

# 公共服务“随人走” 更多人“他乡”变“故乡”

□ 本报评论员 王春华

常住地“接管”基本公共服务——一场“以人为本”的制度革命。

日前，国务院办公厅印发《关于推行常住地提供基本公共服务的实施意见》，明确提出由常住地提供基本公共服务，逐步消除基本公共服务与户籍挂钩因素，促进未落户常住人口与户籍人口同等享有基本公共服务。

这份文件分量不轻。它意味着我国基本公共服务的供给逻辑正在发生一场深刻转变：不再以户籍为“唯一坐标”，而是以人的常住地为“服务原点”。

这是一次有“广度”的拓展，更是一次有“深度”的变革。截至2025年末，我国常住人口城镇化率已达67.89%，但在城镇工作的农民工约1.3亿人，加上随迁子女和老人，总规模接近1.7亿。大量“人户分离”的人口，长期工作生活在城镇，却常常在教育、住房、社保等方面面临一道道门槛。此次《实施意见》的出台，正是以“供给逻辑的重构”绕开“户籍制度的藩篱”——让公共服务回归服务本质，让人的居住地成为权利的起点。

六项重点任务，六道民生必答题。《实施意见》的发力点非常清晰，就是要聚焦流动人口“最急最痛最愁最盼”的环节，逐一拆解。

随迁子女教育方面，明确公办学位不足时由常住地政府承担购买学位责任。不让一个随迁子女因户籍被挡在公办教育门外。

住房与社保医保方面，推动未落户常住人口纳入公租房，全面取消职工社保户籍限制，加力推动持居住证参加城乡居民医保，让社保真正覆盖每一位常住居民。

就业是民生之本，也是公共服务逻辑起点。《实施意见》要求将基层就业公共服务融入以党建引领基层治理范畴，在乡镇（街道）履行职责事项清单中落实。当就业服务嵌入基层“毛细血管”，公共服务“随人走”才有坚实落脚点。

改革的温度更体现在兜底设计上。《实施意见》取消户籍地、居住地申请限制，在急难发生地直接给予临时救助。一座城市的温度，不只看它怎样对待成功者，更要看它怎样托举陷入困境的人。

常住地提供基本公共服务，这是一本民生账，更是一本发展账。

当前，我国经济正处在回升向好的关键阶段，释放内需潜力，需要让流动人口“敢消费”“愿消费”。当一个家庭能够在常住地稳定就业、子女顺利入学、老人安心养老、生病有医保兜底、住房有制度托举，他们才能从“候鸟式漂泊”转向“扎根式安居”，才能把人口流动带来的发展活力，真正转化为扩大内需的持久动力。

当然，任何改革都不会一蹴而就。《实施意见》也清醒地看到，我国城市类型多样，人口流入地与流出地情况迥异，绝不能搞“一刀切”，也不能刮“一阵风”。因此，《实施意见》给出了“梯度供给”和“因地制宜”的灵活安排。对供需矛盾突出的服务项目，在一定时期内以就业、居住年限等基本条件，量力而行、循序渐进。这种刚柔并济的制度设计，正是中国改革所特有的科学态度与务实品格。

这次改革值得格外关注，还在于它不只是单项政策，而是系统构建了一套“人钱地设施挂钩”的制度框架。让要素配置跟着人走，既是对新型城镇化“提质增效”的有力支撑，也是对政府治理能力的深层锻造。

让户籍回归人口管理工具的本位。为改革预留空间，为制度重塑积蓄力量。这份沉稳与从容，正是中国改革善于统筹、稳中求进特质的生动写照。

一座城市的胸怀，藏在为外来者提供的公共服务里；一个社会的进步，写在让每一个人都能享有同等尊严的政策中。公共服务跟着人走，发展红利惠及每一个人。这既是改革的初心，也是这份《实施意见》最深远时代意义。

## 重点推荐

# 加快人地钱挂钩体制机制改革 让基本公共服务真正“随人走”

这是继“十五五”规划《纲要》提出全面推进常住地提供基本公共服务后，国家层面出台的首份系统性政策文件，聚焦未落户常住人口在教育、住房、社保、医保、就业、社会救助等方面的急难愁盼，提出一系列增量改革、细化举措和实施要求。

3版

