

# 推行由常住地登记户口 提供基本公共服务制度改革的若干思考

文 | 陆杰华 程美涵

## 一、引言

随着经济快速发展和城镇化进程的加速推进，近年来我国流动人口规模呈现持续扩大的新趋势。根据第七次全国人口普查数据，2020年我国流动人口规模已达3.76亿人，较2010年有显著增长。在此背景下，加速扩大的流动人口规模在带动了社会经济的稳步发展的同时，传统的户籍制度也逐渐显现出其局限性，其中突出表现在城镇化进程中的结构性矛盾日益凸显。一方面，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。另一方面，由于户籍制度的限制，流动人口在公共服务获取方面仍然面临各种制度性的障碍，通常难以享有与户籍人口同等的公共服务。这一矛盾不仅影响流动人口的生活质量和主观幸福感，也在一定程度上制约着社会的和谐与稳定。

为有效化解上述矛盾，学界普遍提出了两种制度优化路径：一是通过放宽落户条件，使更多外来常住人口获得户籍身份，进而享有基本公共服务权益。二是通过制度创新，扩大基本公共服务的覆盖范围，

使非户籍人口能够享有同等的基本公共服务。近年来，我国政府持续推进相关制度改革，着力构建以常住地为基础的基本公共服务供给体系。2020年《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》和2021年《“十四五”新型城镇化实施方案》均提出，要放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度；2021年召开的中央经济工作会议再次强调，要统筹推进经济发展和民生保障，健全常住地提供基本公共服务制度。2024年《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》正式提出推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，标志着这一制度创新进入新的阶段。

推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度对我国社会经济发展具有重大意义，对保障流动人口合法权益、保障民生具有不可替代的作用，能够有效解决城镇化进程中的困境，进而推动城乡融合发展体制机制的完善。不过，值得注意的是，这一制度推行过程中也必然面临诸多挑战，如既有公共服务理念亟需转变等，只有不断探索和解决制度面临的困境，才能让制度真正惠及广大人民群众。

## 二、新时代推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度的重大意义

**1. 切实保障流动人口权益，筑牢民生之基。**流动人口是城市社会经济发展的重要参与者，但受户籍制度的限制，他们往往难以享受与户籍人口同等的公共服务。例如，在教育保障方面，其子女入学门槛高，难以享受优质公立教育资源，不同程度地影响下一代发展机会；在医疗保障方面，异地就医报销程序繁琐且报销比例低，导致流动人口就医成本较高，降低其医疗服务可及性；在住房保障方面，流动人口难以申请保障房、公租房等特殊住房，住房成本较高。因此，在传统户籍制度下，不同户籍群体在民生保障上差距明显。为此，常住地登记户口提供基本公共服务制度的推行，有助于流动人口在常住地平等享有教育、医疗、住房等基本公共服务，确保流动人口在为城市发展贡献力量的同时，能够切实享受到与户籍人口同等的公共服务，保障流动人口权益。

**2. 促进社会公平，增强社会稳定性。**社会稳定依赖于社会成员基本需求的满足和公平的资源分配。在原有制度的制约下，流动人口在就业、教育、医疗、住房等民生关键领域面临诸多困境，其基本需求难以满足，也易滋生强烈的不公平感，长期积累易引发社会矛盾，对社会稳定构成潜在威胁。常住地登记户口提供基本公共服务制度赋予流动人口平等的公共服务权益，客观上有助于改善其生活质量，也有助于提升其主观幸福感和满意度，增强流动人口对社会的认同感和归属感。当不同群体在民生保障上实现公平，社会矛盾自然减少，社会稳定性显著增强，社会运行成本降低，进而有力地促进社会和谐发展。

**3. 提升公共服务效能，优化资源配置格局。**传统的公共服务供给制度存在着地域间公共服务资源配置失衡的突出问题。如我国超大城市因其强大的经济辐射力，吸引了大量流动人口涌入，教育、医疗等公共服务资源通常超负荷运行，而中小城市人口规模相对较小且增长缓慢甚至因人口外流出现负增长，

普遍存在公共服务设施利用率不足的现象，造成闲置和浪费。推行常住地登记户口提供基本公共服务制度后，地方政府可以根据实际居住人口数量和结构，精准规划教育、医疗、住房等资源的供给和分配，避免资源闲置或短缺，有助于提升公共服务的整体效能，实现有限资源的高效利用。

**4. 畅通劳动力自由流动渠道，优化人口分布。**传统户籍制度对劳动力有序流动形成了明显阻碍，部分劳动者因户籍所绑定的公共服务权益的制约，往往不敢轻易跨区域流动。推行常住地登记户口提供基本公共服务制度，有助于消除人口流动的后顾之忧，鼓励他们依据就业机会、自身职业规划等因素自由选择常住地，促进劳动力资源向更能发挥其价值的地区聚集。对农村人口来说，制度的推行降低了他们在城镇生活的成本与不确定性，减少了农村人口向城镇流动的障碍。因此，常住地登记户口提供基本公共服务制度将为优化人口分布提供契机，有利于促进农业转移人口市民化进程，优化人口在城乡、区域间的分布，推进以人为核心的新型城镇化。

**5. 健全城乡融合发展体制机制，推动经济协同发展。**常住地登记户口提供基本公共服务制度是打破既往城乡二元结构的重要举措。在经济发展进程中，畅通劳动力自由流动渠道有助于促进城乡之间资金、技术等其他要素的自由流动，促使城乡之间的产业联系更加紧密。随着要素自由流动，城乡产业可以根据各自的资源优势进行分工协作。城市的先进制造业、现代服务业与农村的特色农业、农产品加工业相互配合，形成完整的产业链条。城市企业可以利用农村的土地、劳动力等资源，农村则借助城市的市场、技术和资金，由此实现城乡产业协同发展，健全城乡融合发展体制机制，共同推动经济增长。

## 三、推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度面临的主要挑战

**1. 公共服务理念滞后。**长期以来，部分地区在



视觉中国供图

公共服务理念上存在滞后性，即聚焦于人口流入所带来的短期经济效益，将流动人口单纯视作推动经济增长的工具，而忽视了其作为社会成员应享有的公共服务权益。从根源上讲，这是由于地方政府在政绩考核导向下，过于侧重 GDP 等经济指标的增长，对公共服务的长期价值和社会公平性的认识明显不足。这一理念导致流动人口虽身处当地，却难以享受应有的教育、医疗、住房等公共服务，成为推行常住地登记户口提供基本公共服务制度的关键阻碍。

**2. 流入地和流出地公共服务资源分配不均。**流入地与流出地之间公共服务资源分配的不均衡，是制度推行过程中面临的又一挑战。在当前的人口流动格局下，流入地大多为经济发达的大城市或东部沿海地区，这些地区凭借强大的经济实力和发展机遇，吸引了大量流动人口，公共服务资源的增长速度却难以跟

上人口快速增长的步伐。流出地多为经济相对落后的中西部地区或农村地区，随着人口的大量外流，这些地区的公共服务设施出现了不同程度的闲置和浪费。这种区域间公共服务资源配置的失衡状态，是由多种复杂因素共同作用的结果，包括区域经济发展差异、政策导向以及人口流动的惯性等，在短期内难以得到根本性的改变，一定程度上阻碍了常住地登记户口提供基本公共服务制度的有效实施。

**3. 流入地地方财政面临压力困境。**推行常住地登记户口提供基本公共服务制度，给流入地地方财政带来压力。随着流动人口被纳入当地公共服务体系，财政支出呈现出快速增长的态势。在教育方面，为满足新增人口的入学需求，地方政府需要新建学校、扩充师资队伍，涉及土地购置、校舍建设、教师招聘与培训等一系列开支。在医疗领域，增加医疗设施、

提高医疗服务水平以满足更多人口的就医需求，也需要大量的资金投入。流入地财政承压困境如果不能得到有效解决，将直接影响到公共服务的供给质量和制度的顺利推行。

**4. 地区间政策差异导致协调困难。**我国不同地区在公共服务政策上存在较大的不同。如各地的养老保险、医疗保险等缴费标准和待遇水平差异较大，这使得流动人口在跨地区流动时，社保关系的转移接续面临制度性困难；教育政策中不同地区的入学条件、招生政策各不相同，流动人口子女在不同地区之间转学往往会遇到各种障碍，影响了流动人口享受基本公共服务的连贯性和可及性。若要实现常住地登记户口提供基本公共服务制度的平稳推进，关键在于达成各地公共服务的无缝对接，当前各地政策本身的差异、地方利益协调的复杂性以及政策调整所涉及的多方面因素，构成了政策协调与对接过程中的严峻挑战，影响制度顺利推行。

#### 四、推行由常住地登记户口 提供基本公共服务制度改革 的政策建议与未来展望

**1. 创新理念，重塑公共服务价值导向。**传统的公共服务理念亟需转变，重塑公共服务价值导向是推动制度有效实施的必要之举。政府不仅是经济发展的推动者，更是公共服务的供给者和社会公平的维护者。推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，要求地方政府打破旧有观念，牢固树立以人民为中心、以人为本的公共服务理念。各地方政府需充分认识到，每一位居民都是城市发展的参与者和贡献者，无论户籍所在地，都应平等地享有公共服务，在政策执行的过程中充分考虑流动人口的实际需求，通过组织培训，广泛宣传等营造良好的思想环境，为常住地登记户口提供基本公共服务制度的顺利推行奠定坚实的理念基础。

**2. 完善法律法规，夯实制度落地根基。**完善相

关法律法规，加强执法监督力度是确保制度落地的关键。当前，应加快制定与常住地登记户口提供基本公共服务相关的法律法规，明确各级政府在公共服务供给中的职责边界，避免出现职责不清或相互推诿现象，以法律形式保障公共服务的有效供给。在执法监督上，应强化对政府部门履职情况的定期检查，形成完善的监督机制，对未能保障流动人口公共服务权益的行为，依法严肃问责，使制度在法治轨道上运行，让流动人口切实感受到制度所带来的保障。

**3. 加大财政支持力度，激发地方政府积极性。**中央财政加大支持力度，建立财政激励机制，对推动制度实施意义重大。中央可设立专项资金，根据各地流动人口规模、公共服务需求等因素，对地方政府进行精准补贴；对经济欠发达且流动人口较多的地区，给予重点扶持，缓解地方财政压力，确保公共服务供给的资金充足。与此同时，中央可以建立财政激励机制，对积极推行常住地登记户口提供基本公共服务制度且成效显著的地区给予一定激励。中央政府通过经济手段引导地方政府主动作为，使地方政府自身利益与制度推行目标相一致，有助于提高地方政府的积极性，保障制度的平稳推行和顺利实施。

**4. 缩小地区间差距，推动区域协调发展。**各地基于自身经济发展水平和公共服务现状制定了不同的政策标准，政策差异导致制度推行成本较高，推动区域协调发展是解决制度推行难题的长远之计。缩小地区间发展差距，推动区域协调发展，有利于在全国范围内制定更加统一、规范的公共服务政策标准，从而降低不同地区之间政策协调的难度和成本，减少因政策差异导致的制度推行障碍，使常住地登记户口提供基本公共服务制度在政策层面能够更好地衔接和落实，提高制度推行效率，最终推动我国公共服务体系朝着更加公平、均衡的方向发展，实现社会的和谐稳定与可持续发展。

---

作者单位：北京大学社会学系

责任编辑：林晓红