

项目名称：沂水县农业转移人口市民化发展规划（2017—2020年）

项目委托方：沂水县住房和城乡建设局

项目承担方：山东省城乡规划设计研究院

工代号：GH161702B

编制完成时间：2017年11月

国家事业单位法人证：123700004955726753

法人代表：

城市规划编制资质证书等级：甲级

城市规划编制资质证书编号：[建]城规编（141151）



规划设计成果专用章：



CERTIFICATE **副本**

# 质量管理体系认证证书

证书编号: 00216Q10597R1M

兹证明

## 山东省城乡规划设计研究院

组织机构代码: 49557267-5

住所: 山东省济南市解放路9号

认证地址: 山东省济南市历下区解放路9号(250013)

管理体系符合

### GB/T 19001-2008/ISO 9001:2008

#### 《质量管理体系 要求》

覆盖的产品及其过程

城乡规划、建筑设计、市政工程设计及相关工程咨询

生效日期: 2016年01月25日

有效期至: 2018年09月15日

注册号: CQM-37-2004-0008-0001

(本证书信息可在国家认证认可监督管理委员会官方网站 [www.cnca.gov.cn](http://www.cnca.gov.cn) 或方圆标志认证集团官方网站上查询, 也可通过验证《确认证书》确认本证书的有效性; 有关对认证标准要求删减情况可参见组织的管理手册)



二零一六年一月二十五日



Q 0123853



GB/T 19001



中国认可  
国际互认  
管理体系  
MANAGEMENT SYSTEM  
CNAS C002-M

### 方圆标志认证集团

地址: 北京市海淀区增光路33号(100048)

<http://www.cqm.com.cn>

# 《沂水县农业转移人口市民化发展规划 (2017-2020年)》评审意见

2017年8月14日,山东省住房和城乡建设厅在沂水县组织召开《沂水县农业转移人口市民化发展规划(2017-2020年)》评审会,邀请省委政研室、山东建筑大学、山东财经大学等单位的专家组成评审委员会(名单附后),对山东省城乡规划设计研究院编制的《沂水县农业转移人口市民化发展规划(2017-2020年)》成果进行了评审。临沂市住房和城乡建设局、沂水县政府及县直有关部门负责同志参加了会议。

评审委员会听取了规划编制单位的汇报,对规划成果进行了评审,集体认为:该规划在分析沂水县城镇外来务工人员、城中村及城边村原有居民、农村地区就地转移就业人口等“三个市民化”现状特点和意愿诉求基础上,提出了推进全县人口市民化的发展目标、重点任务、实施路径和政策措施,规划思路清晰,内容全面,评审委员会一致通过该规划,并提出以下意见和建议:

一、进一步贯彻落实中央和省、市城镇化、市民化部署要求,结合新旧动能转换,落实城镇化和中等城市培育试点任务,优化市民化发展路径模式,创新完善配套政策,注重多规融合,突出沂水特色,增强规划的科学性、指导性和可操作性。

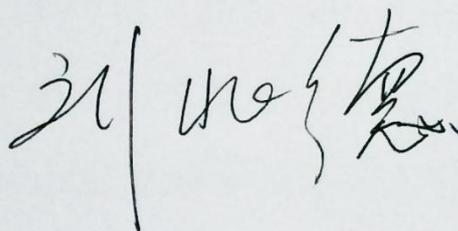
二、进一步深化对新型城市建设、全域旅游、农村产权制度

改革、特色小镇、“三挂钩”机制等问题研究，增强规划的针对性。

三、进一步精炼规划内容，更新现状数据，规范文字表述和图纸表达，形成规范性的政策文本。

本规划按照评审意见修改完善后，按程序报批备案。

主任委员：

Handwritten signature in black ink, reading '刘懿德' (Liu Yide).

《沂水县农业转移人口市民化发展规划（2017-2020年）》评审委员会

2017年8月14日

### 项目组成员名单

分 工	姓 名	职 务	职 称	签 字
所 长	张卫国	所长	工程技术应用研究员	张卫国
项目负责人	刘效龙	—	工程师	刘效龙
城市规划	司晓光	—	助理工程师	司晓光
区域规划	刘效龙	—	工程师	刘效龙
城市规划	曲秀云	—	工程师	曲秀云

### 校对、审核、审定人员签署单

专 业	校对人	审核人	审定人
区域规划	司晓光	张卫国	张卫国
城市规划	刘效龙		

# 沂水县农业转移人口市民化 发展规划（2017—2020年）

## 主报告

山东省城乡规划设计研究院  
沂水县住房和城乡建设局

2017年11月

# 目 录

<b>第一篇 规划背景</b> .....	1
第一章 规划背景.....	1
第二章 重要意义.....	4
第三章 发展现状.....	7
第四章 发展机遇.....	17
<b>第二篇 人口市民化总体要求</b> .....	19
第五章 指导思想与基本原则.....	19
第六章 目标任务.....	21
第七章 推进策略.....	23
<b>第三篇 优化市民化空间格局</b> .....	28
第八章 构建“一主两副三轴三区”市民化空间格局	28
第九章 提高人口市民化的产业支撑能力.....	31
<b>第四篇 推进城镇外来务工人员市民化</b> .....	34
第十章 积极推动外来务工人员在城镇落户.....	34
第十一章 提升城镇外来务工人员就业能力.....	35
第十二章 多渠道解决落户城镇人员住房需求.....	36
第十三章 促进外来务工人员共享城镇基本公共服务	37
第十四章 维护进城落户农民工农村权益.....	39
第十五章 推动外来务工人员融入城镇.....	41
<b>第五篇 推进城中村城边村原有居民市民化</b> .....	43

第十六章	提升社区环境宜居水平.....	43
第十七章	维护居民财产收益权.....	47
第十八章	提升居民就业创业能力.....	49
第十九章	促进社会保障均等化.....	50
第二十章	共享城市社区服务.....	51
<b>第六篇</b>	<b>推进农村就地转移就业人口市民化.....</b>	<b>53</b>
第二十一章	统筹推动农村社区向城镇布局.....	53
第二十二章	增强小城镇人口集聚能力.....	54
第二十三章	同步提升就地市民化承载能力.....	56
第二十四章	完善就地市民化引导和推进机制.....	57
<b>第七篇</b>	<b>创新完善配套政策.....</b>	<b>59</b>
第二十五章	创新完善户籍管理政策.....	59
第二十六章	创新完善土地政策.....	61
第二十七章	建立健全人口市民化激励机制.....	63
第二十八章	健全人口市民化成本分担机制.....	64
第二十九章	健全人口市民化多元投融资机制.....	66
<b>第八篇</b>	<b>强化规划实施保障.....</b>	<b>68</b>
第三十章	加强组织领导.....	68
第三十一章	明确责任分工.....	68
第三十二章	严格监测评价.....	70
第三十三章	加强宣传培训.....	71

《沂水县农业转移人口市民化发展规划（2017—2020年）》，依据《山东省农业转移人口市民化发展规划（2016—2020年）》、《山东省新型城镇化规划（2014—2020年）》、《沂水县国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》、《沂水城市总体规划（2015—2030）》和《沂水县新型城镇化规划（2015—2020年）》编制，主要确定“十三五”时期沂水县推进农业转移人口市民化的指导思想、目标任务、政策措施，指导新型城镇化持续健康有序推进。

## 第一篇 规划背景

“十三五”时期是沂水县推进农业转移人口市民化的关键阶段，要充分认识统筹推进农业转移人口，即城镇外来务工人员、城中村城边村原有居民和农村地区就地转移就业人口市民化等“三类人”市民化的重要意义，遵循城镇化发展规律，尊重农民意愿，坚持问题导向，着力破解制约农业转移人口市民化的突出矛盾和深层次问题。

### 第一章 规划背景

#### 一、中央层面：更加注重提高户籍人口城镇化率

2014年3月，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》发布，强调要以人的城镇化为核心，提出努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户的目标，明确了有

序推进农业转移人口市民化的相关政策。12月，国家推进新型城镇化工作部级联席会议研究制定了《推进“三个一亿人”城镇化实施方案》。

2016年2月，国务院召开深入推进新型城镇化建设电视电话会议，强调新型城镇化要“更加注重提高户籍人口城镇化率、更加注重城乡基本公共服务均等化、更加注重环境宜居和历史文脉传承、更加注重提升人民群众的获得感和幸福感，着力推动农业转移人口市民化，着力增加适应居民需求的公共产品和公共服务供给，着力构建与农业现代化相辅相成、相互促进的体制机制”。3月，国家“十三五”规划将农业转移人口市民化专门成章，提出统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，健全常住人口市民化激励机制，推动更多人口融入城镇。8月，国务院印发《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》，明确建立健全支持农业转移人口市民化的财政政策体系，并从十个方面为财政政策支持农业转移人口市民化提供了“路线图”。

## **二、山东省层面：着力推进三个人口市民化**

2014年，全省城镇化工作会议、《山东省新型城镇化规划（2014—2020年）》等明确要求推进以人为核心的新型城镇化，探索就地就近城镇化的特色城镇化模式。

2015年12月，全省经济工作会议提出推进“三个市民化”，即有序推进外来务工人员市民化、城中村和城边村原有

居民市民化以及其他农村地区就地转移就业人口市民化，确保2016年实现200万农业转移人口市民化和140万城中村、城边村原有居民市民化。

2016年1月，各市政府签署了本年度人口市民化承诺书，分解细化任务。5月，全省城市工作会议强调，“三个市民化”要同步推进，2020年实现1000万农村人口户籍城镇化，6600万常住人口基本公共服务全覆盖。山东省“十三五”规划提出，扎实推进人的城镇化，进一步强调了“三个市民化”和完善配套政策。

### **三、沂水县层面：做好省级新型城镇化综合试点工作**

2015年3月，沂水县被确定为省新型城镇化综合试点县。2016年4月，省委《推进以人为核心的新型城镇化调研》将沂水县列为重点蹲点调研对象之一；12月，沂水县入选山东省15个中等城市培育试点县。

沂水县紧紧围绕“就地就近吸纳农业转移人口”主题，以“人的城镇化”为核心，大力提升城镇综合承载力、聚集力和辐射力，不断加快农业转移人口市民化进程。

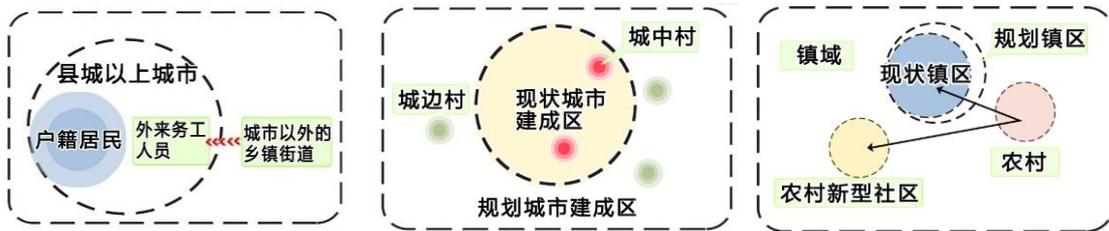
## “三个市民化”概念与内涵

党中央、国务院将促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为推进城镇化的首要任务，我省立足省情，提出同步推进外来务工人员、城中村城边村原有居民、农村地区就地转移就业人口“三个市民化”的发展战略。

**1.城镇外来务工人员**是指离开户籍所在乡镇、在县城以上城市生活半年以上的农村劳动力。**外来务工人员市民化**是其获得与城市居民相同的合法身份和社会权利，享受市民化待遇和均等的公共服务，实现向城市市民转化的过程。

**2.城中村城边村原有居民**是指户籍在城中村或城边村的居民。**城中村城边村原有居民市民化**是指通过城中村城边村改造，改善村庄人居环境，扩大城镇基础设施和基本公共服务覆盖面，实现城中村城边村原有居民从“村民”向“市民”转变、社区管理模式从“农村管理”向“城市管理”转变的过程。

**3.农村地区就地转移就业人口市民化**是指户口登记在乡镇，且在本乡镇内以从事非农产业为主，非农收入占总收入比重达到70%以上的劳动力就地转化为城镇居民，共享城镇基础设施和公共服务的过程。



a. 城镇外来务工人员    b. 城中村城边村原有居民    c. 农村地区就地转移就业人口

“三个市民化”概念示意图

## 第二章 重要意义

### 一、农业转移人口市民化是全面建成小康社会的重要内容

党的十八大提出到 2020 年全面建成小康社会。沂水县尚有省定重点贫困村 131 个，贫困人口 7.68 万户、11.31 万人，实现全面建成小康社会目标的最艰巨任务在农村和农民，城镇外来务工人员、城中村及城边村原有居民、农村地区就

地转移人口等是重要的短板。推进人口市民化，有利于促进城乡一体化发展，实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化，促进经济社会发展，提高农民生活水平，缩小城乡二元差距，共享城镇化建设的成果，是全面建成小康社会的重要内容。

## **二、农业转移人口市民化是推动新旧动能转换的重要手段**

新常态下，为顺应生产力发展要求，党中央、国务院就加快新旧动能转换、促进经济转型升级做出了一系列战略部署。沂水县把“推进新旧动能转换”作为新时期经济社会发展的重要着力点。农业转移人口市民化将有助于资源整合和潜力挖掘，为培育新动能、改造提升传统动能提供更广阔的空间。首先，人口市民化将直接扩大城镇消费群体，促进消费结构升级和消费潜力释放，带来城镇基础设施、公共服务设施和住房建设等巨大投资需求，推动有效投资和消费升级互促共进。其次，将有力地推动农村土地流转和产业园区建设，有利于人口、资金、土地等要素深度融合，促进社会劳动生产率和资源利用效率不断提高，催生新技术、新产业、新业态、新模式，为经济增长注入新动力。

## **三、农业转移人口市民化是中等城市培育试点县的重要任务**

2016年，省政府设立新的中小城市试点，沂水县被确定为中等城市培育试点县，到2020年县城、黄山铺、许家湖和

龙家圈等组团人口达到 42 万人；许家湖镇作为重点示范镇，将培育为镇区人口超过 5 万人，地方财政收入超过 5 亿元的城镇；马站镇是国家重点镇和省级示范镇。加快推进人口市民化是省政府对试点城镇的明确要求，对实现试点目标具有重要意义。农业转移人口市民化将直接促进城镇人口规模的增加，为城镇产业发展提供稳定的人力资源，带动基础设施和公共服务设施不断完善，城镇功能不断健全。同时，推动农业转移人口落户城镇将加速提升户籍人口城镇化率，促进人户统一，为实施精细化管理提供条件。

#### **四、农业转移人口市民化是实现统筹协调发展的重要途径**

长期以来，城乡二元结构严重制约着沂水县经济社会的发展，不但造成社会的城乡割裂，同时对城镇发展腹地形成限制和围困。推进农业转移人口市民化将对城乡统筹发展，经济社会协调发展发挥积极作用。它有利于破除城乡壁垒，实现生产要素依据市场需求在城乡间自由流动，有利于强化城乡基础设施有效衔接，促进城乡共建、城乡联网、城乡共享，有利于推动城镇公共服务向农村延伸和覆盖，实现城乡基本公共服务均等化，有利于提高农村居民收入水平，改善生活质量。

#### **五、农业转移人口市民化是构建和谐社会的客观要求**

党的十八大报告指出，公平正义是中国特色社会主义的

内在要求，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，符合时代发展的新要求。长期以来，进城务工人员、城中村城边村居民和就地就近转移人口未被城市接纳为城市居民，在社会保障、子女教育等方面承受诸多的不公平，对构建和谐社会来说是一个严重的挑战。有序推进农业转移人口市民化，有助于保证城乡、工农平等发展的权利，建设社会主义和谐社会。

## 六、农业转移人口市民化是完善社会治理体系现代化的必然要求

十八届三中全会提出：“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。”在创新社会治理中，人被放在了核心位置，要以人为本，确保人民安居乐业。

## 第三章 发展现状

### 一、现状特征

#### （一）外来务工人员市民化

#### 1. 规模较大，近八成为劳动力人口

根据六普人口数据，沂水县外来人口为 73729 人，占常住人口的 7.39%，其中：居住地在建制镇（街道）的为 66923 人，占外来人口的 90.77%；劳动力人口为 56926 人（15—59

岁男性劳动力为 27889 人,15—54 岁女性劳动力为 29037 人),占外来人口的 77.21%;非劳动力人口为 16803 人,77%为 0—14 岁的少儿人口。

## 2. 迁移原因多样,文化层次不高

从迁移原因来看,类型较为多样,其中:务工经商的 20930 人,占外来人口的 28%,比重最高;随迁家属 16885 人,占 23%,紧随其次;学习培训的 14561 人,占 20%。

从文化层次看,整体水平不高,初中和高中文化程度人口最多,分别为 26540 人和 24032 人,合计占外来的 74%;大学专科及以上学历人口 7118 人,仅占 10.25%。

## 3. 以县内跨乡镇人口为主,空间上集中分布在县城及周边乡镇

从外来人口来源看,本县内跨乡镇为 61466 人,占外来人口的 83%;来自本省其他县(市、区)为 7468 人,占 10%;来自省外为 4795 人,占 7%,其中有近一半(2188 人,占来自省外人口的 45.6%)来自东北三省。

从空间分布上看,外来人口主要集中在沂城街道、许家湖镇和龙家圈镇(分别为 41105 人、12700 人和 10601 人),合计占全部外来人口的 88.56%,空间分布呈现出以县城为中心的圈层结构。

## 4. 居住时间较短,不利于人口市民化推进

分析外来人口居住时间,半年—1 年的为 15441 人,占

外来人口的 21%；1—2 年的为 13456 人，占 18%；2—3 年为 14007 人，占 19%，3—6 年的累计 11200 人，占 15%；6 年以上的 19625 人，占 27%。外来人口居住时间多在 3 年之内，6 年以上的有条件推进市民化的人口比重较低。

## （二）城中村及城边村原有居民市民化

### 1. 村庄数量较多，城中村居民数量多

根据统计，在 2020 年规划城市建成区范围内共有 22 个城中村和城边村，其中：沂城街道 3 个，经济开发区 9 个，许家湖镇 4 个，龙家圈镇 6 个；城中村 12 个，城边村 10 个。具体名单见下表。

沂水县城中和城边村名单

镇（街道）	村名
沂城街道	<u>石山官庄</u> 、 <u>后埠东</u> 、 <u>北关街</u>
经济开发区	<u>司家官庄</u> 、 <u>冯家官庄</u> 、 <u>于家官庄</u> 、 <u>十里堡</u> 、 <u>后邕山</u> 、 <u>七里桥子</u> 、 <u>吕丈坡</u> 、 <u>前邕山</u> 、 <u>荆山湖</u>
许家湖镇	许家湖村、大桥、河东村、长山官庄村
龙家圈镇	龙家圈、杨家庄子、前马荒、后马荒、公家疃、小匡庄

注：标下划线的村庄为城中村。

12 个城中村共有 6897 户，户籍人口 21011 人，平均规模为 1750 人，规模较大。10 个城边村共有 3566 户，户籍人口 10439 人，平均规模为 1044 人。

### 2. 人均耕地面积少，非农就业比重较高

城中村和城边村原有居民的人均耕地面积仅为 0.27 亩。从就业情况看，务农的占 4.9%，务工的占 17.9%，经商的占 18.6%，从事村庄/企业管理的占 20.3%，无固定工作的占 19%，其他占 19.4%，非农就业的比重较高。虽然耕地少、非农就

业比重高，但宅基地等建设用地的原居民心目中的重要程度较高，62%的居民认为非常重要，24%的居民认为重要。

### 3. 家庭年收入水平低于城镇居民家庭，消费水平不高

从收入方面看，城中村城边村原有居民家庭年收入不足1万元的占14%，1—3万元的占32%，3—5万元的占37%，5—10万元的占14%，10万元以上的仅占3%。2014年沂水县城镇居民可支配收入为25650元，按照三口之家计算，城镇居民家庭年可支配收入就为7.7万元，高于城中村城边村原有居民家庭年收入。

从支出方面看，城中村城边村原有居民家庭年支出不足1万元的占16%，1—3万元的占48%，3—5万元的占26%，5—10万元的占9%，10万元以上的仅占1%。与支出水平相比，城中村城边村居民在消费上更为保守。

## （三）农村地区就地转移就业人口市民化

### 1. 现状规模总量较少

根据公安部门《农村人口迁入城镇情况统计表》中的统计数据，2011—2013年沂水县农村人口迁入城镇的数量分别为1273人、1178人和1203人，基本维持在1200人左右，数量较少。

利用六普人口数据，可以推算出本乡镇街道到镇驻地的常住人口数量，从计算结果可以看出，该类人口总量在全县仅约2000人左右，总量较少。

## 2. 未来发展受外界因素影响较大

根据各镇总体规划和提报数据，到 2020 年县城规划范围外的 14 个镇共规划有 46 个村庄、51906 人进入规划镇建成区改造安置，数量较为庞大，但能否得到全部执行受到多方面因素的影响。

现状来看，沂水县没有能够达到纳入城镇化统计标准（3000 人以上，70% 非农就业）的农村新型社区。通过上报数据分析，沂水县预计未来通过努力可以有 11 个农村新型社区达到纳入城镇化统计的标准，人口约 3.95 万人。但这一目标能否达成，取决于社区建设、产业发展、政府就业政策等的综合影响，可变性较大。

各镇规划到 2020 年纳入镇区建设用地范围改造的村庄

镇（乡、街道）	村庄名称	户籍人数（人）	镇（乡、街道）	村庄名称	户籍人数（人）
崔家峪镇	上泉	1446	院东头镇	马家崖村	1263
	南峪	681		西杨家崖村	415
	西荆山头	1340		东杨家崖村	592
	东荆山头	520		曹家坡	603
高庄镇	五台	1911	杨庄镇	东西沟	1189
	门庄	2416		邵家庄	298
	下薛	2311		西山根	1345
	高庄	1475		小瓮山	1865
	佛庄	1926	高桥镇	大瓮山	2313
黄山铺镇	尧崖头	1693		韩家岔河	676
	龙山店	786		大路官庄	887
	东河北	747	诸葛镇	大诸葛	1133
	西河北	538		司家沟	1223
泉庄镇	尹家峪村	1930	道托镇	常庄	2715
	后里庄村	1429		花沟	546
	前里庄村	1537		石梁	253
四十里堡镇	西李家庄	665	马站镇	北官庄	309
	吴家沟	538		孙家城子	392
	郭家官庄	944		刘家城子	1027

镇（乡、街道）	村庄名称	户籍人数（人）	镇（乡、街道）	村庄名称	户籍人数（人）
夏蔚镇	皂角树	1397		北坡	942
	付家万	774		荣兴	777
	牟家万	875	沙沟镇	上峪	618
	南峪	996	合计		51906
	店子	1650			

### 本乡镇街道到镇驻地的常住人口

镇（乡、街道）驻地	常住人口	居住本乡镇街道户口在本乡镇街道	户口登记在外乡镇街道人口	本乡镇街道到镇驻地的常住人口
沂城街道	155769	114482	40872	415
马站镇	22057	21273	623	161
高桥镇	21327	20742	377	208
许家湖镇	47878	35861	11679	338
黄山铺镇	18782	18334	418	30
诸葛镇	18403	17760	600	43
崔家峪镇	6966	6850	108	8
四十里堡镇	20450	19645	375	430
杨庄镇	9868	9451	280	137
夏蔚镇	6859	6681	168	10
沙沟镇	10071	9834	205	32
高庄镇	16630	16270	290	70
院东头镇	3121	2966	135	20
龙家圈镇	37974	27623	10282	69
富官庄镇	2921	2825	73	23
道托镇	6689	6433	214	42
泉庄镇	6553	6515	29	9
合计	412318	343545	66728	2045

### 预计能够纳入城镇化统计的农村新型社区名单

镇（乡、街道）	社区名称	规划人口	入住人口
崔家峪镇	磨峪社区	4897	1222
道托镇	王官庄社区	3000	800
	韩家曲社区	3191	1380
高庄镇	上峪社区	3012	1536
	朱位社区	5102	300
龙家圈镇	峪子社区	3555	690
马站镇	穆陵关社区	3260	597
四十里堡镇	马庄一社区	3044	1120
许家湖镇（含沂蒙风情旅游景区）	庞家庄社区	4000	800
	大峡谷社区	3415	2510
诸葛镇	南门楼社区	3048	2078
合计		39524	13033

## 二、意愿诉求

### （一）半数农民愿意进城落户，落户地首选县城

总体来看，愿意进城落户的农民占比为 53.8%，不愿意的占 28.7%，无所谓的占 17.4%，超过一半的农民愿意落户城镇。从落户区域上分析，选择落户县城的农民最多，达到 35.2%，其他依次为大城市（20.9%）、普通城市（13.7%）和镇区（9.6%），吸引力相当。大中专学生大多愿意在县城和普通市区落户，而不愿意落户镇区；企业务工人员就业相对稳定，愿意落户县城的达 52.2%；农村居民最愿落户县城（51%），其次是镇区（17.7%）。

### （二）年龄越小落户意愿越强，未婚农民成为城镇化最大潜力人群

从年龄段分析，00 后、90 后进城落户意愿最高，分别占同龄群体的 59.3%和 67.1%；70 后、80 后的落户意愿相当，都在 45%左右；60 后、50 后群体城镇落户意愿明显降低，只有 35.8%、25.9%。从身份职业分析，大中专学生的落户意愿最高，达到 69%；企业务工农民落户意愿次之，为 50%；农村务工的农民落户意愿最高，只有 34.8%。婚姻状况与城镇落户意愿高度相关，高达 63.5%的未婚农民愿意进城落户，比已婚人群高 27.4 个百分点，仅有 21.3%的未婚农民表示不愿落户城镇。

### （三）进城最看重个人发展和子女教育，最担心生活成本和房价高

从农民落户城镇的原因看，发展机会多和子女教育最为关注，占比分别达到 66.2%、55.2%，其它依次为：生活好 36.6%、收入高 34.3%、环境好 30.2%、职业好 20.6%。从职业群体分析，大中专学生更关注发展机会，企业务工人员和本村村民更关注子女教育和生活水平提高。从进城落户的担忧看，农民最担心成立生活成本高和房价难以承受，占比分别为 62.8%、61.1%，担心就业不够稳定的次之，占比为 53.3%；本地村民更担心房价高昂，大中专学生和企业务工人员更关心城镇生活成本。

#### （四）八成农民希望举家进城，最希望政府提供教育

关于理想的进城方式，80.9%的选择举家进城，携带配偶的占 6.7%，独自一人的占 1.5%。进城后，农民最希望政府提供的保障，子女教育占 42.8%、住房占 41.5%、就业占 34.6%、养老占 32%、医疗占 31.3%。

#### （五）农民进城最期盼收入提高，希望子女在县城接受教育

对于进城后最期盼改善的方面，选择收入水平和生活质量提升的最多，占比分别达到 72.9%、65.8%，其次为居住条件，为 52.1%，关注配套设施的占 27.5%、关注邻里关系改善的仅为 24.8%。县城是县域范围内教育设施最完善的区域，多达 41%的农民希望子女教育地点为县城，其次为市区，占比 27.6%。

## （六）超过六成家庭有成员外出务工，县外省内务工最多

在全部受访家庭中，有外出务工人员家庭占到 62.1%，其中 60.9%的务工家庭以户主务工收入为主。从务工地看，村外乡内占 20.2%、乡外县内占 17.8%、县外省内占 35.2%、省外国内占 13.4%。主要外出务工人员务工时长情况，基本不离开家的占比 31.9%，每年离家时间不超半年的占比 23.7%，常年在外的占比 24.0%，其他情况的占比 20.5%。外出务工人员中从事制造业的占比 24.8%，从事建筑业的占比 15.4%，从事交通运输、仓储和邮政业的占比 6.4%，从事商业的占比 6.1%，从事住宿和餐饮业的占比 3.5%，从事居民服务业的占比 3.2%，无固定工作的占比 6.1%。主要外出务工人员的居住场所，自己租房的占比 18.2%，工作单位提供的占比 29.4%，住建筑工棚的占比 6.1%，自购商品房的占比 10.8%，政府提供公租房的占比 0.7%，借助亲友房子的占比 2.0%，其他的占比 32.8%。对于未来打算，继续在原地打工占比最高，为 31.6%，而对未来缺乏谋划也很普遍，达到 29.6%，另有 26%的受访者选择在本县本市找工作，8.2%的选择回家从事农业生产经营。

## 三、主要问题

### （一）落户城镇意愿不强

一是对政策稳定性缺乏预期。农民对土地权益的相关政策了解较少，多数将农村户籍直接等同于土地权益，担心进

程落户后很快就会失去农村有关的权益。二是融入城镇能力弱。受经济形势影响，当前沂水县城镇就业岗位不足，农民由于学历和技能水平限制，在城镇的就业机会、收入水平等整体上仍然不高，进而影响了融入城镇的能力和意愿。三是城乡差距缩小。近年来城乡统筹政策与力度不断加强，城市优越性逐渐减弱，农村户籍附加权益增多，居住证制度又保证了农民进城不用落户享受的城镇公共服务，从而降低了落户城镇的意愿。

## （二）城镇综合承载能力不足

城镇义务教育、医疗卫生、养老住房等公共服务资源供给不足、品质不高。城镇给排水、热力燃气、防灾减灾等基础设施缺口较大、承载能力不强。社会保障覆盖率面不全扩大，但保障水平仍然不高。

## （三）城镇落户仍存在一定障碍

虽然沂水县已经全面放开了落户政策，但由于落户申请材料繁多、办理手续复杂、办理时限较长、租房落户缺乏细则、部分小微企业无法设立集体户等原因，导致部分有落户意愿的群众难以落户。

## （四）农村新型社区建设规模小且分散

当前，沂水县农村新型社区的规模较小，均达不到 3000 人以上的规模标准，布局仍比较分散，与城区、镇区距离较远，既不能作为独立区域纳入城镇化统计，也无法通过连接

方式与城区、镇区连成一片，既不能实现规模集聚效应，也不利于基础设施和公共服务设施配套，直接影响了城镇化率的提高。

## 第四章 发展机遇

### 一、相关政策的落实与上位规划的出台

国家和省明确了新型城镇化和人口市民化的发展方向，先后出台了户籍制度改革、中小城市落户政策、土地管理体制、行政管理体制等一系列政策，为沂水县推进人口市民化提供了制度和政策保障。

在《临沂市新型城镇化规划（2015-2020年）》中，沂水县位于市域南北城镇发展轴上，是市域三个次中心之一，县城、黄山铺镇、许家湖镇、龙家圈镇等组团人口到2020年达到42万人，加快设施建设和功能完善。

### 二、产业迅速发展和集聚，为人口市民化提供就业支撑

沂水先正处于工业化高速发展时期，能够提供足够的就业支撑和经济带动，从而带动人口向城镇的集聚，为人口市民化发展提供机遇。

沂水县围绕打造国家级优秀旅游目的地目标，提出了“全景沂水”、“全域旅游”的发展理念，系统整合全县旅游资源，以旅游发展来统领城镇建设、产业发展的战略，从而带动农村人口向城镇集聚，农业人口向非农经济转移，为沂

水人口市民化的发展提供机遇。

### 三、“轴线型”城镇空间发展格局初步形成

沂水县现状的城镇空间发展初步形成了以东红公路（南北向轴线）和 S335 省道（东西向轴线）为主要发展轴线的“十字形”轴线结构：中心城市位于轴线焦点，马站镇、许家湖镇和黄山铺镇三个中心城镇位于轴线之上。这与未来沂水县的城镇空间结构的发展方向相吻合，为未来的城镇化和人口市民化发展打下了很好的基础。

## 第二篇 人口市民化总体要求

按照因人而异、因地制宜、因时而异的原则，科学确定农业转移人口市民化目标和推进策略，优化政策设计，多层次、多渠道、多方式推进人口市民化，为全面建成小康社会奠定坚实基础。

### 第五章 指导思想与基本原则

#### 一、指导思想

牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，以“三个市民化”为重点，以基本公共服务均等化为关键，统筹推进户籍、土地、社会保障、财政等相关领域制度改革，创新市民化体制机制，推进沂水县人口市民化健康、有序、和谐发展。

#### 二、基本原则

##### （一）以人为本、公平共享

以人的城镇化为核心，稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖农业转移人口，不断提高城乡居民生活水平，促进人的全面发展，使全体居民共享现代化建设成果。

## （二）尊重意愿、自主选择

始终把农业转移人口利益放在首位，充分发挥“三类人”的主体作用，尊重人民群众的知情权、参与权、决策权和监督权，尊重群众自主定居落户的意愿，不强制进城、不强制落户、不强制改造、不强制拆迁。

## （三）统筹兼顾、有序推进

综合考虑政府的承受力和群众的接受度，遵循自愿、分类、有序的原则，按照先存量、后增量，先本地、后外地，先省内、后省外，先失地农业人口、后其他农业人口，先进城务工人员及子女、后投靠亲友的顺序，有步骤、有计划地推进各类群体转为城镇居民。

## （四）因地制宜、分类指导

根据各类城镇的现有人口规模、综合承载能力和提供基本公共服务的能力，根据外来务工人员、城中村城边村原有居民、其他农村地区就地转移人口的特点，分地区、分类别地推进人口市民化，不搞一刀切。

## （五）供需对接、精准施策

以“三类人”落户意愿和市民化主要诉求为依据，顺应需求，因势利导，从供给侧进行改革，系统设计符合“三类人”实际的市民化思路、任务、路径、对策和措施，确保政策供给的针对性和有效性。

## 第六章 目标任务

### 一、总体目标

到 2020 年沂水县人口市民化总体目标为 12.39 万人，其中：外来务工人员 6.85 万人，城中村城边村原有居民 3.14 万人、就地转移就业人口 2.4 万人。

#### 各镇（乡、街道）农村地区就地转移就业人口市民化目标

单位：万人

镇（乡、街道）	小计	外来务工人员	城中村城边村原有居民	就地转移就业人口
沂城街道	5.72	3.82	1.86	0.04
马站镇	0.81	0.09	—	0.72
高桥镇	0.10	0.07	—	0.03
许家湖镇	1.78	1.18	0.22	0.38
黄山铺镇	0.31	0.06	—	0.25
诸葛镇	0.20	0.09	—	0.11
崔家峪镇	0.05	0.04	—	0.02
四十里堡镇	0.19	0.08	—	0.11
杨庄镇	0.28	0.07	—	0.20
夏蔚镇	0.08	0.06	—	0.02
沙沟镇	0.13	0.08	—	0.04
高庄镇	0.12	0.06	—	0.06
院东头镇	0.04	0.03	—	0.00
龙家圈镇	2.42	0.98	1.07	0.36
富官庄镇	0.06	0.04	—	0.02
道托镇	0.07	0.04	—	0.02
泉庄镇	0.03	0.01	—	0.02
圈里乡	0.02	0.02	—	0.00
总计	12.39	6.85	3.14	2.40

### 二、目标愿景

#### （一）落户障碍全部消除

城镇落户载体日趋多元，农业转移人口落户城镇的渠道完全畅通，真正实现“零门槛、零障碍”落户。到 2020 年实现 9.25 万农业转移人口落户城镇，3.14 万城中村城边村原有居民完全市民化。

## （二）基本公共服务广泛覆盖

就业、教育、医疗、社会保障、养老、文化体育等城镇基本公共服务覆盖全部城镇外来务工人员及随迁家属；城镇市政设施和基本公共服务延伸至城中村城边村，促进原有居民共享城镇设施和服务；加快城镇优质公共服务资源向乡村延伸，使农村地区就地转移就业居民享有同等的城镇基本公共服务。

## （三）城乡权益全面保障

城镇落户外来务工人员、城中村城边村原有居民、农村地区就地转移就业人口的承包地、宅基地、集体资产收益等各项农村合法权益得到切实维护，农村“三权”自愿有偿转让机制更加顺畅，真正实现农村权益不减少、城镇服务全跟上。

## （四）体制机制健全完善

人口市民化的户籍、土地、投融资、住房、就业、社会保障等政策体系不断完善，推进人口市民化的协调联动、激励约束、监督考核等工作机制全面建立，政府、企业、个人加快推进市民化的积极性得到充分激发，形成全社会推进人口市民化的良好氛围。

沂水县人口市民化指标体系

一级指标	二级指标	目标值			
		总体	外来务工人员	城中村城边村原有居民	就地转移就业人口
身份转换	户籍人口城镇化率（%）	>45	-	-	-
	新增市民化总人口（万人）	12.39	6.85	3.14	2.4

一级指标	二级指标	目标值			
		总体	外来务工人员	城中村城边村原有居民	就地转移就业人口
社会保障	参加城镇职工社会保险比率 (%)	70	60	>95	50
教育	随迁子女接受义务教育比例 (%)	95	90	100	100
住房保障	缴纳住房公积金比重 (%)	70	70	80	60
	住房保障覆盖率 (%)	15	15	-	-
生活便利	集中供热普及率 (%)	80	-	100	50
	管道燃气普及率 (%)	80	-	100	50
就业创业	接受就业创业培训或补贴的比例 (%)	95	95	95	95
	劳动合同签订率 (%)	90	90	95	85
城市融入	参与社区管理比例 (%)	70	80	90	50

## 第七章 推进策略

### 一、分人群，因人而异推进人口市民化

#### (一) 推动稳定就业和举家进城的外来务工人员优先落户

根据进城务工农民、新生代农民工、举家迁徙人员、城镇购房农民、农村籍大中专学生、农村复员转业军人等不同群体的市民化意愿诉求和城镇生活能力，优先推动在城镇稳定就业人员、新生代农民工、举家迁徙人员、进城落户意愿强烈人员在城镇落户。

#### (二) 推动城中村城边村原有居民完全市民化

着力提升城中村城边村原有居民就业创业、社会保障、医疗养老等基本公共服务，配套完善供气、供热等市政设施，全面改善居住环境，保障居民集体资产收益和征地拆迁补偿收益，合理推进村改居，纳入城市社区管理服务，整建制实现完全市民化。

### （三）推动农村地区就地转移就业人口市民化

通过培育重点镇、创建特色小镇、推动一般镇和农村新型社区建设，配套城镇市政设施，提升基本公共服务水平，引导就近转移人口就地享受与城镇居民同等的基本公共服。

“三个市民化”特点对比表

类别	外来务工人员	城中村城边村原有居民	农村地区就地转移就业人员
转移单元	举家	整村建制	举家
落户意愿	落户意愿相对较高	改造意愿较高	落户意愿相对不高
取得城镇户籍方式	落户	已在城镇落户	落户或城镇地域扩大
主要诉求	城乡权益双保障	居住环境改善和公共服务配套	基础设施和公共服务提升
时空距离	异地市民化	就地市民化	就近市民化
落户地	以县城以上城市为主	就地转化	镇区/农村新型社区
就业	非农产业	非农产业	城乡兼业
集体收益	一般较少	一般较高	没有或较少
耕地	有耕地，但基本不从事农业生产	没有或很少耕地，基本不从事农业生产	耕地相对较多，农忙时仍从事农业生产
融入感	有城市隔离感	城市隔离感不强	基本不存在隔离
学历	以初中为主	以初中为主	以初中为主
就业技能	相对较高	不高	不高

## 二、分地域，优化人口空间布局

### （一）培育壮大县城，增强人口吸纳能力

顺应农业转移人口在县城落户定居意愿不断提高的趋势，发挥县城基础较好、落户成本低的优势，引导县城周边具备条件的乡镇、村庄就近向县城迁并，切实放开县城落户限制，吸引本地农业转移人口落户县城，有序扩大县城规模。继续做强县城产业，以产业园区为平台，引导产业向园区集聚、园区向县城集中，把县城打造成为农业转移人口市民化的重要平台。

## （二）积极推进就地城镇化，引导就地转移就业人口向小城镇和农村新型社区集聚

培育重点镇，促进教育、医疗、文化体育等优质资源向重点镇延伸，吸引就地转移就业人口集聚，享受与县城基本同等的公共服务，打造就地市民化的标杆和亮点。推进一般镇和农村新型社区建设，鼓励城镇基础设施和公共服务向周边村庄延伸覆盖，扩大就地市民化的共享空间。

### 三、分时序，统筹谋划人口市民化实施路线图

#### （一）合理确定人口市民化梯度标准

按照保基本、可升级的原则，根据城镇经济发展水平、资源环境承载能力等因素，统筹确定不同发展阶段农业转移人口市民化的标准体系。在初级阶段，重点保障进城务工人员的基本公共服务需求；在相对高级阶段，顺应居民对现代城市生活的新期待，促进进城落户人员更好融入城市，共享现代城市文明发展成果。

沂水县人口市民化梯度标准

类别	项目	初级阶段标准	中级阶段标准	高级阶段标准
身份转换	户籍	城镇户口或居住证	城镇户口	城镇户口
	与土地关系	保留农村土地承包权和宅基地使用权，主要以流转为主	部分退出农村土地权益	完全退出农村土地权益
	集体经济组织关系	仍然保留集体经济组织成员资格	完全退出集体经济组织	完全退出集体经济组织
	身份认同	新城镇居民	城镇居民	城镇居民
劳动就业	就业性质	非正规就业为主	正规就业为主	正规就业为主
	从事行业	以劳动密集等低技能行业诸位	劳动密集型、技术或资本密集型均有	集中于资本或技术密集型产业，从事有一定技能的行业
	稳定程度	就业不稳定	就业相对稳定	就业较稳定

类别	项目	初级阶段标准	中级阶段标准	高级阶段标准
	收入水平	收入水平低于城镇居民，工资按时支付得到保障	收入水平与城镇居民基本持平，工资协商、增长和支付保障机制尚不健全	收入水平与城镇居民基本持平，工资协商、增长和支付保障机制健全
	劳动条件	从事脏、累、苦的工作为主，劳动条件得到基本维护，劳动合同签订率过半	从事相对体面的工作，劳动权益得到初步维护，劳动合同签订率较高	从事较为体面的工作，各项劳动权益得到较好维护，劳动合同签订率高
	劳动技能	不具备职业技能，极少有职业资格证书和专项职业能力证书	基本具备初级职业技能，部分有职业资格证书和专项职业能力证书	就业职能较高，多数具备中级以上职业技能，多数拥有职业资格证书和专项职业能力证书
公共服务	社会保障	以参加城乡居民保险为主	城乡居民保险和城镇职工保险各半	以参加城镇职工保险为主
	住房保障	纳入城镇住房保障制度覆盖范围	城镇住房保障和自购房持平	以自购房为主
	子女教育	子女纳入城镇义务教育制度保障范围	子女在城镇接受义务教育	子女在城镇接受义务教育
社会融入	文化娱乐	以上网和看电视为主，很少参加城市文化娱乐活动	文化生活多元，较多参加城市文化娱乐活动	接受城市文化艺术，休闲旅游时间充裕
	社会交往	主要集中于同事和老乡	主要集中于社区邻居、同事和老乡	交往对象扩大到整个城市居民
	社会参与	未建立社区管理和政治参与意识	社区管理和政治参与意识逐步建立	积极参政议政，积极参与社区管理，融入整个城市社会
	价值观念	以农村的价值观念为主	现代化的价值观念初步建立	现代化的价值观念逐步形成，法律维权意识强烈

## (二) 明确人口市民化阶段性重点任务

近期，要着力打破制约人口市民化的关键障碍，保障进城落户农村居民享有各项城镇待遇和农村权益，完善集体经济组织成员资格认定办法，落实好财政转移支付、投资基金安排、城镇建设用地增加同农业转移人口市民化挂钩机制、市民化成本分担机制等体制机制，加快提升城镇基础设施和

公共服务供给能力，推进城镇基本公共服务普惠共享。

中远期，持续优化提升城镇公共服务标准和质量，消除城乡之间、区域之间、城市内部的市民化差异，引导农业转移人口在生活方式、价值观念等方面完全融入城市，建立起支撑人口市民化健康发展的长效机制。

## 第三篇 优化市民化空间格局

根据各乡镇城镇综合承载能力，结合沂水县城镇化发展格局，构建“一主两副三轴三区”的市民化空间格局，不断提高产业对市民化的支撑能力。

### 第八章 构建“一主两副三轴三区”市民化空间格局

按照尊重意愿、分类引导的原则，顺应人口迁移趋势，形成“一主两副三轴三区”的市民化空间布局。

#### 一、打造一个人口市民化主中心

主中心是由沂城街道、经济开发区、许家湖镇和龙家圈镇构成的中心城，是县域人口市民化的主要空间载体，围绕打造 50 万人以上中等城市的目标，到 2020 年完成人口市民化 9.91 万人。

#### 二、培育两个人口市民化副中心

培育马站镇和黄山铺镇作为县域人口市民化的副中心，到 2020 年分别完成人口市民化 0.81 万人和 0.31 万人。

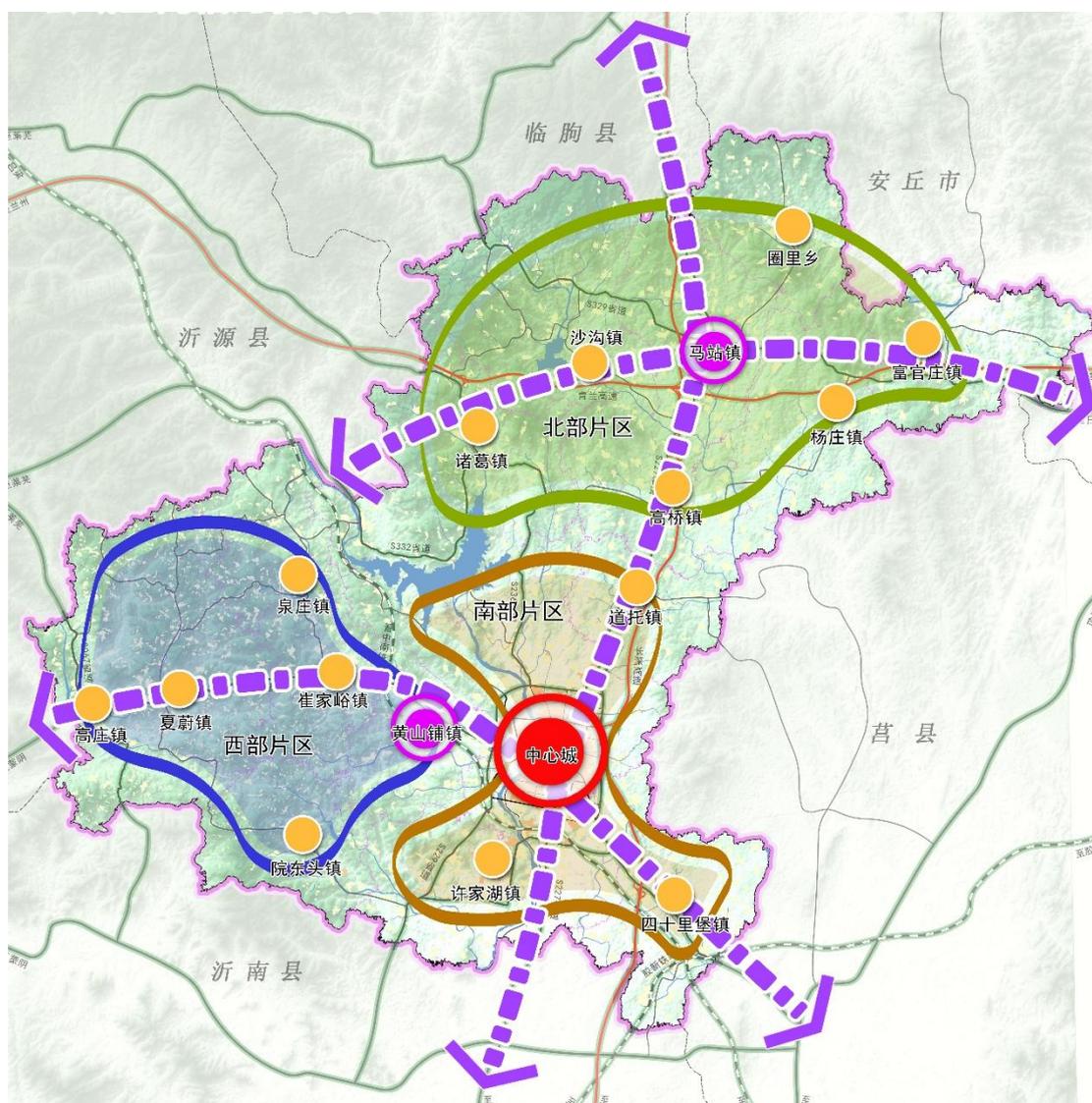
#### 三、强化三条人口市民化联动发展轴

打造三条联系县域各功能区的发展轴。一是沿 S227 从许家湖镇到圈里乡的南北向发展轴，是县域内最重要的城镇发展轴；二是北部沿 S329 串联诸葛镇、马站镇和杨庄镇等东

西向城镇发展轴，是县域重要的矿产制造工贸轴线；三是南部沿 S335 串联高庄镇、夏蔚镇、崔家峪镇、黄山铺镇、中心城和四十里堡镇的东西向城镇发展轴。

#### 四、构建人口市民化统筹发展区

构建三大人口市民化统筹发展区，分别为以中心城为核心的南部片区，以马站镇为中心的北部片区，以黄山铺镇为中心西部片区。



沂水县人口市民化空间格局

## 沂水县各乡镇农业转移人口市民化承载能力评价

城镇综合承载能力评价系统可分为资源、环境、经济与社会四大子系统。为了对其进行定量评价，采用多因素综合评价法对来评价各乡镇综合承载能力。根据沂水县各乡镇的具体情况 & 统计资料的易得性，通过目标层次法，将本次评价体系分为资源、环境、经济与社会四大方面因素，并根据实际能搜集的数据确定共 16 个评价指标。

沂水县各乡镇综合承载能力评价体系表

A 层	B 层分项指标	权重	C 层评价指标	权重
城镇综合承载能力	资源承载力	0.21	人口密度	0.04
			人均耕地面积	0.07
			水库总库容	0.10
	环境承载力	0.19	生态品质	0.19
	经济承载力	0.32	定位	0.10
			工业总产值	0.07
			农民人均纯收入	0.08
			乡镇财政收入	0.07
	社会承载能力	0.28	总人口	0.04
			城镇人口	0.03
			中小学数	0.04
			医疗设施	0.03
			社会福利设施	0.03
商业设施			0.03	
基础设施			0.05	
住房供给	0.03			

依据各乡镇城镇综合承载能力指数得分的高低，将沂水县 18 个乡镇街道分为三个等级：

1、城镇综合承载能力一级：沂城街道、许家湖镇

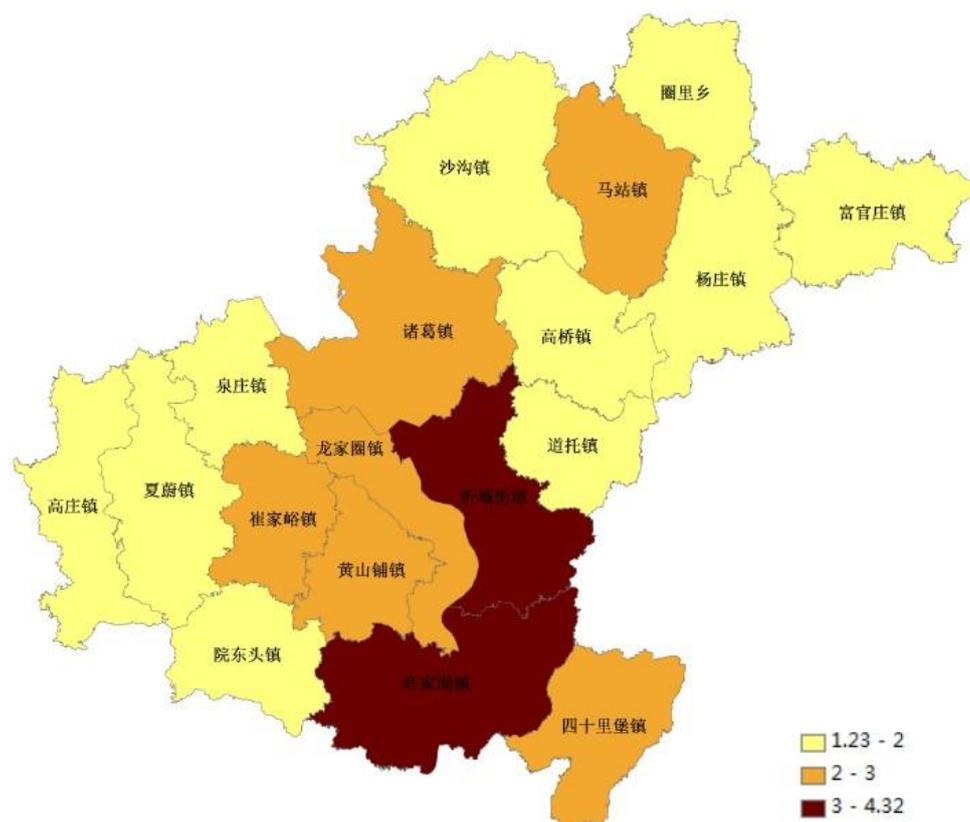
沂城街道，许家湖镇的城镇综合承载能力评价指数分别为 4.32 与 3.64，远高于其他乡镇，显示出了卓越的发展前景，这和现状沂城街道作为县域中心，许家湖镇作为城区功能重要组成部分相一致，也体现了未来沂水发展的核心应加强县驻地城区的发展。

2、城镇综合承载能力二级：马站镇、黄山铺镇、诸葛镇、龙家圈镇、四十里堡镇、崔家峪镇

马站镇（2.96）、黄山铺镇（2.75）、诸葛镇（2.84）、龙家圈镇（2.62）、四十里堡镇（2.34）和崔家峪镇（2.031）的城镇综合承载能力指数均处于 2—3 分的区间，具有良好的发展前景，是县域人口市民化不可或缺的部分，是沂水未来重点发展的区域综合性或县域某中心职能的城镇。

3、城镇综合承载能力三级：沙沟镇、高桥镇、道托镇、高庄镇、院东头镇、杨庄镇、夏蔚镇、富官庄镇、泉庄镇、圈里乡

沙沟镇 (1.92)、高桥镇 (1.82)、道托镇 (1.80)、高庄镇 (1.63)、院东头镇 (1.52)、杨庄镇 (1.41)、夏蔚镇 (1.34)、富官庄镇 (1.32)、泉庄镇 (1.28)、圈里乡 (1.23) 10 个乡镇的城镇综合承载能力指数均小于 2 分，显示出其综合发展潜力相对较弱。各乡镇在未来应稳步发展，找准乡镇特色，突出优势产业，稳步推进人口市民化。



沂水县城镇综合承载能力评价图

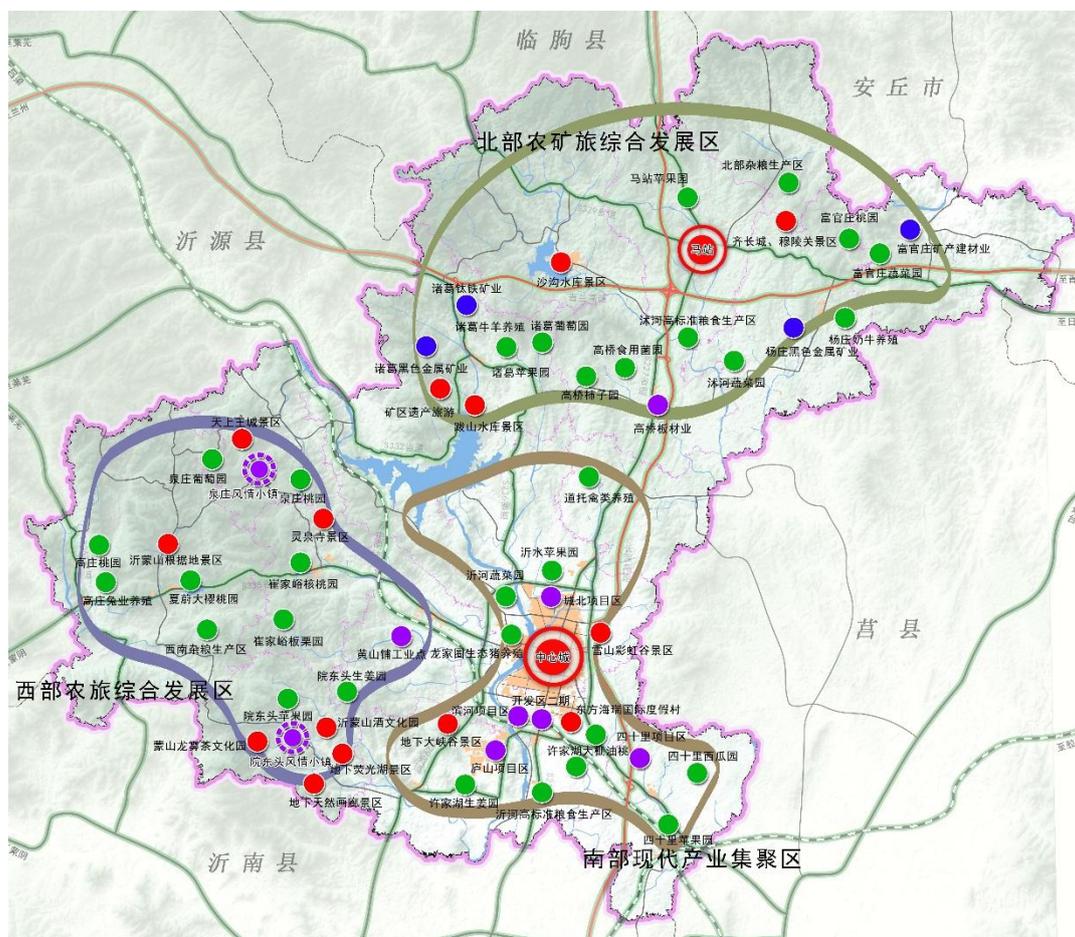
## 第九章 提高人口市民化的产业支撑能力

规划形成南部现代产业集聚区、北部“农矿旅”产业综合发展区、西部“农旅”产业综合发展区等三大产业片区。

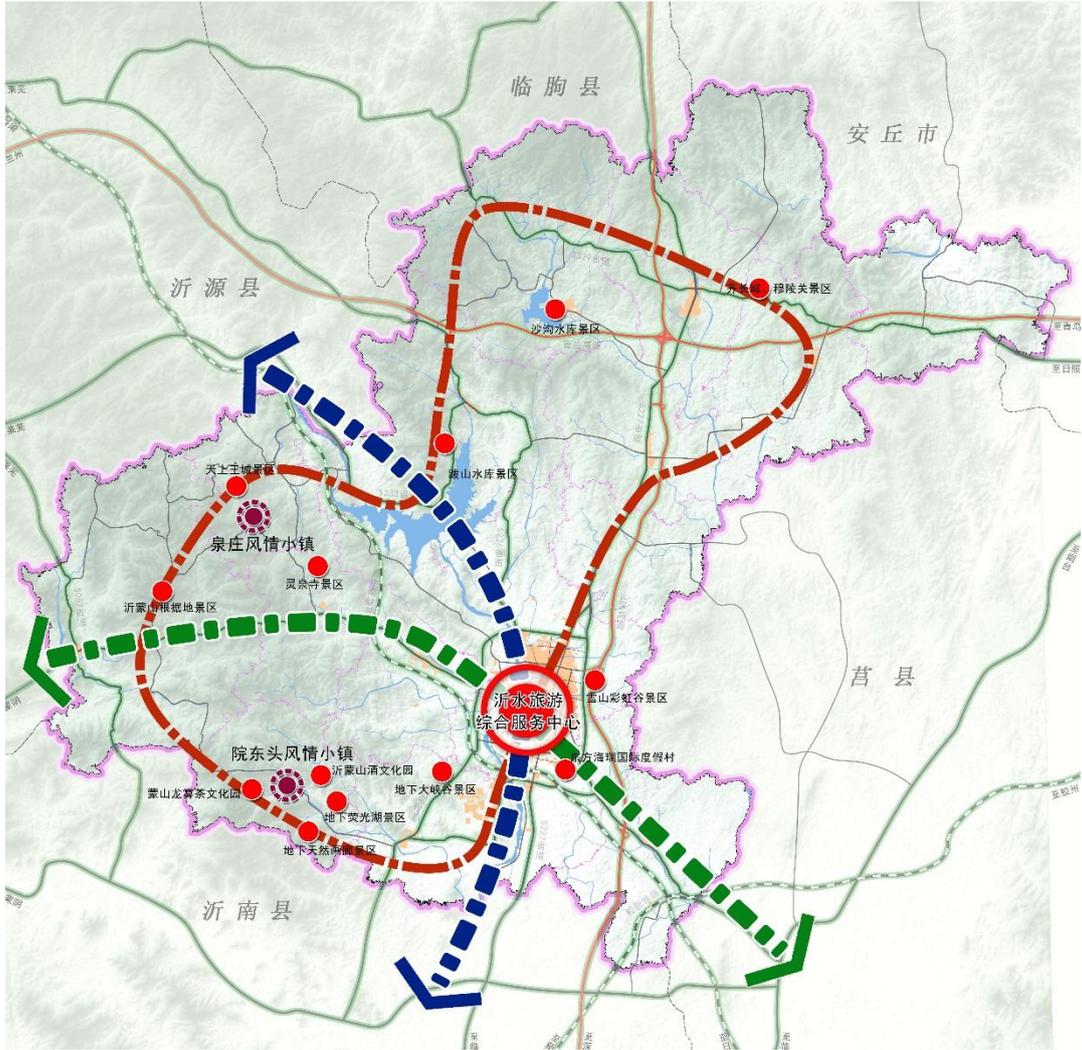
南部现代产业集聚区依托沂河流域良好耕作条件发展“园区化”现代农业；依托沂水省级经济技术开发区发展现代工业，完善现代工业体系；依托沂水“品质之城”建设三个 4A 级景区，发展以旅游业为引领的现代服务业，完善现代服务业体系。

北部“农矿旅”产业综合发展区依托沭河流域发展高效农业和特色林果业；依托矿产资源优势发展黑色金属矿选业；依托跋山水库、沙沟水库和齐长城、穆陵关遗址等自然人文资源，发展旅游产业，带动北部片区的旅游发展。

西部“农旅”产业综合发展区依托山区林果业资源优势发展以特色林果业为主的特色农业；依托三个 4A 级景区、四个 3A 级景区和两个风情小镇的旅游资源优势，发展旅游休闲产业。



沂水县产业发展规划图



沂水县旅游发展规划图

## 第四篇 推进城镇外来务工人员市民化

按照“进得来、落得下、有保障、能发展、有尊严”的原则，重点促进有意愿、有能力的外来人口在城镇落户，继续保留农村相关权益，推进城镇基本公共服务均等化。深入实施居住证制度，促进城镇基本公共服务覆盖暂不落户的城镇外来人口，推动外来人口全面融入现代城镇生活。

### 第十章 积极推动外来务工人员在城镇落户

#### 一、全面放开城镇落户条件

全面放开合法固定住所落户政策，取消购房面积、金额、新旧等限制，允许租房居住且有合法稳定职业的人员在县城落户。

放宽城镇招商、投资、引资及引进人才落户条件，放宽企业集体户立户条件，企业合法聘用的职工，按时缴纳养老保险的，可以在企业所在地落户。

在县人力资源市场和人才交流中心设立集体户，方便大专毕业生和企业务工人员城镇落户。

取消子女投靠父母、父母投靠子女、夫妻相互投靠的户口迁移限制。

#### 二、保障进城落户农民的合法权益

推进农村土地等各项权益与户籍脱钩，确保进城落户农民工在农村的承包地、宅基地、集体经济收益等权益不变，严禁村（社）集体经济组织以“成员大会决定”、“少数服从多数”等名义，剥夺或变相剥夺进城落户农民享受相关惠农政策和集体资产收益分配的权利。

## **第十一章 提升城镇外来务工人员就业能力**

### **一、建立就业和工资增长机制**

健全劳动者自主择业、市场调节就业与政府促进就业、鼓励创业相结合的就业机制。把农业转移人口纳入公共就业服务范围，享受与城镇居民同等的职业指导、职业教育、职业介绍、技能培训、政策咨询等公共就业服务。推广企业工资集体协商制度，保障中低收入职工工资合理增长。

### **二、落实免费职业介绍政策**

通过大力开展“春风行动”、“民营企业招聘周”及“农民工恳谈日”等就业服务专项活动，为农民工免费进行职业指导、职业介绍。加大创业扶持力度，提供免费创业培训、项目支持、开业指导、政策咨询等“一条龙”服务。

### **三、大力支持自主创业**

积极推进创业园建设，开展创业型县城、创业型街道（乡、镇）、创业型社区创建活动。对创业孵化基地、创业示范园区、创业型乡镇、社区给予以奖代补，引导农民工创业向城镇和

园区聚集。

将小额担保贷款额度提高到 10 万元，对创业成功并按时还款的，根据其经营情况，可连续提供贷款支持。对农村劳动力创办首次领取营业执照并正常经营 1 年以上的小微企业，给予不低于 1 万元的一次性创业补贴，对吸纳就业人员并与其签订 1 年以上期限劳动合同的，可按照申请补贴时创造就业岗位数量给予每个岗位 2000 元的一次性创业岗位开发补贴。

#### **四、完善城乡统一的就业失业登记制度**

将农民工纳入就业失业监测，将县域内就业 6 个月以上的农村劳动力纳入就业失业登记范围，为符合条件的办理《就业失业登记证》，凭证可享受相关就业扶持政策。

### **第十二章 多渠道解决落户城镇人员住房需求**

#### **一、完善住房保障政策体系**

按照与本地城镇户籍居民同等准入条件、同等审核流程、同等保障标准，将农业转移人口纳入城镇住房保障体系，促进农业转移人口住房保障工作制度化、规范化。扩大住房公积金缴存面，将农业转移人口纳入覆盖范围，在各类用工企业建立住房公积金制度，企业要及时为农民工缴存住房公积金，鼓励个体工商户和自由职业者缴存。落实放宽住房公积金提取条件等政策，支持农民工使用住房公积金租赁公共租

赁住房及其他住房。利用好省级住房公积金转移接续平台，对符合条件的申请人可批准办理住房公积金异地贷款业务。

## **二、满足外来务工人员租住需求**

完善住房租赁市场，向外来务工人员提供小户型、低租金、具有基本居住功能的可支付住房，满足进城落户农民工的租住需求。允许房产租赁经营企业在保证建筑结构安全、消防安全前提下，将成套住房装修改造后按间出租。支持在农民工集中的开发区和产业园区建设单元型或宿舍型公共租赁住房，统一运营，满足园区农民工住房需求。探索由集体经济组织利用农村建设用地建设农民工公寓，满足农民工租赁需求。

## **第十三章 促进外来务工人员共享城镇基本公共服务**

### **一、推动外来务工人员随迁子女在城镇公平接受教育**

#### **（一）保障外来务工人员随迁子女受教育权**

进城落户外来务工人员随迁子女享受与城市居民子女同等待遇，凭转移落户备案证书(含集体户)纳入划片就近、免费入学，平等接受各阶段教育。义务教育学校、幼儿园、高中阶段学校要普遍对落户农民工随迁子女开放，严禁以“班级名额满员”名义将随迁子女排除在城镇教育之外，并与城镇户籍学生（儿童）混合编班、统一管理。

未落户外来务工人员随迁子女义务教育要纳入政府教

育发展规划和财政保障范畴，合理规划学校布局，核定教师编制，足额拨付教育经费，保障以公办学校为主接受义务教育。对未能在公办学校就学的，采取政府购买服务等方式，保障未落户外来务工人员随迁子女在普惠性民办学校接受义务教育的权利。

## （二）健全外来务工人员随迁子女相关教育权益

为所有外来务工人员子女建立学籍档案，外来务工人员子女在入学、会考、毕业鉴定、升学考试、录取等方面，与本地学生享有同等资格。健全和利用好中小学学生学籍信息管理系统，为随迁子女跨区域转学提供便利。

## 二、提高城镇外来务工人员医疗卫生服务水平

### （一）将外来务工人员纳入公共卫生服务体系

逐步把外来务工人员的医疗、疾病预防、保健等纳入公共卫生服务的范围，列入卫生工作的发展规划和年度工作计划，并作为配置卫生服务资源的基数。加强对外来务工人员结核病、血吸虫病、疟疾等重大疾病的联防联控，落实艾滋病“四免一关怀”政策、结核病减免治疗政策。加强妇幼保健知识宣传，完善孕产妇和 0—6 岁流动儿童保健服务，到 2020 年外来务工人员随迁子女免疫规划疫苗接种率达到 95% 以上。

### （二）加强外来务工人员职业健康保护

建立职业病防治专项基金，实施来务工人员职业病防治

行动计划，将职业病防治纳入基本公共卫生服务体系，提供职业健康检查及职业病诊断与鉴定、医疗救治等技术服务保障。引导用人单位加强外来务工人员职业健康体检，保护外来务工人员的身心健康。在外来务工人员集中居住区设立健康宣传栏，加强健康知识的教育培训，进一步提高外来务工人员的卫生意识和自我保护意识。

### **三、完善城镇外来人口养老服务体系**

建设养老服务信息平台，将外来务工人员纳入城镇社区养老服务体系覆盖范围，加快社区老年人日间照料中心建设，完善提升日间照料、失能老年人托养、居家养老服务等功能。鼓励和支持社区医疗护理和养老服务机构之间的有机整合，为进城落户老年人提供包括社区医疗护理、生活照料在内的一站式专业服务，做好健康延伸服务。鼓励个人和家庭兴办小微养老机构和服务组织。到 2020 年，千名老年人拥有养老床位 40 张以上。

## **第十四章 维护进城落户农民工农村权益**

### **一、维护进城落户农民工农村土地权益**

加快推进农村土地确权、登记、颁证，依法保障进城落户农民的土地承包经营权、宅基地使用权。按照依法、自愿、有偿的原则，建立探索农民工土地承包地和宅基地使用权的有偿流转或退出机制。

农业转移人口整户（部分）成员转为城镇居民的，凭借原村（居）集体经济组织出具或由村（居）民委员会代行出具的集体成员资格证明和户籍迁出地乡镇政府（街道办事处）出具的整户（个人）转移备案证书，继续享有农村土地承包经营权、宅基地使用权及其他集体经济权益。

农民工进城落户后，在规定的政策执行期限内继续享受农业支持保护补贴、政策性农业保险、农业机械购置补贴、财政造林及森林抚育补贴、林业贷款贴息、征地补偿收益等与土地相关的权益。

## **二、维护进城落户农民的农村身份权益**

维护进城落户农民集体经济组织收益权。推进农村集体经济组织产权制度改革，探索集体经济组织成员资格认定办法和集体经济有效实现形式，成员集体财产权和收益分配权不因户籍转移而剥离，实现成员集体财产权和收益分配权与户籍变动脱钩。

保留农村计生卫生方面的权益。进城落户农民及其子女继续享受农村孕产妇住院分娩补助，以及农村妇女孕前和孕早期免费增补叶酸、农村妇女免费乳腺癌宫颈癌检查等计生卫生服务。

保障进城落户学生权益。进城落户的原农村义务教育家庭经济困难学生，继续享受相关资助政策；进城落户农村学生，继续享有农村专项招生优惠政策。

保留其他身份附加权益。其他与身份相关的权益如农民工返乡创业、安家贷、应征入伍标准等依法予以保留。农业转移人口落户城镇后，继续保留应享有的农业支持保护补贴、农业机械购置补贴等各项惠农政策。落户城镇农民自落户之日起3年内入伍的，其学历执行农村应征青年标准。凡取得城镇户籍的农业转移人口，符合救助条件的，纳入城镇救助范围。

## 第十五章 推动外来务工人员融入城镇

### 一、推进社会融入

建设包容性城镇，实施进城落户农民工温暖工程，组织开展“关怀关爱”、“青春健康”、灾病紧急救助及生育关怀“送技术、送信息、送服务、送温暖”等公益活动，推进农民工融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会。依托各类学校开展新市民培训，培养诚实劳动、爱岗敬业的作风和文明健康的生活方式。积极组织开展群众文体活动，营造农民工参与社区公共活动、建设和管理的氛围。创新工会组织形式和农民工入会方式，发挥各级工会、共青团、妇联组织的积极作用，关心农民工及其子女的工作、生活和思想状况，维护农民工劳动保障权益，做好困难农民工帮扶，积极为农民工提供服务、反映诉求、促进社会融合。

### 二、推进文化融入

深入实施文化惠民提升工程，将进城落户农民工纳入城市公共文化服务体系。向外来务工人员免费开放文化馆、体育馆、社区阅览室、健身房等文体设施，与本地居民享受同等文化服务。鼓励文化事业单位和文艺工作者及其他社会力量为农民工提供免费或优惠的文化产品与服务。

### **三、推进政治融入**

建立健全落户农民工依法参加城市社区民主选举和管理的办法，支持其在职工代表大会和社区居民委员会等组织中担任职务，依法行使选举、决策、管理、监督等民主权利。重视培养、吸收优秀外来务工人员入党，落实外来务工党员对党建工作的知情权、参与权和监督权。积极推荐优秀农民工成为各级党代会、人大、政协的代表和委员，逐步增加农民工在流入地党代会、人代会代表和政协委员的名额。

## 第五篇 推进城中村城边村原有居民市民化

优化提升城中村、城边村居民居住环境，维护居民财产权益，推动城镇基础设施和公共服务均等化，加快推动撤村建居和集体资产改制，实现城中村城边村原有居民完全市民化。

### 第十六章 提升社区环境宜居水平

#### 一、因地制宜确定改造方式

因地制宜采用整存改造、局部拆迁、综合整治等方式，优化城中村城边村内部空间。

沂水县城城中村城边村改造模式

改造类型	村庄名称
整村拆建	石山官庄、后埠东、北关街、司家官庄、龙家圈、许家湖村、杨庄子、前马荒、后马荒、荆山湖
局部改建	大桥、十里堡、河东、长山官庄、小匡庄、吕丈坡、冯家官庄
综合整治	前邳山、公家疃、于家官庄、后邳山、七里桥子

#### 二、多样化的舒适住宅

##### （一）包容混合的住宅布局

引导不同类型居民的适度混合与和谐共处，提倡不同收入、不同年龄的人群共同居住，加大社区融合。遵循“大分散、小集中”原则布局，安置住房宜以独立地块的形式穿插在商品房中布局。老年公寓零散分布在一般社区中，不鼓励设置大面积的老年社区。

## （二）开放共享的住宅环境

建构人性化的街坊尺度，促进社区开放共享。住宅街坊面积宜为 2—4 公顷，不宜建设大尺度封闭式住宅区；推广街区制，形成开放共享的生活街区。

实施坚持“先易后难、循序渐进、先增量后存量”，新建住宅首先推广街区制，沿道路宜布局公共服务设施、商业等积极功能，塑造连续有序的道路界面，增加街坊内部的安全感和归属感。通过小区开放，实现内部道路、公共服务设施、公共空间等资源共享。

探索创新精细化的安防管理模式，取消实体围墙、采用周界电子防护系统、安保入楼等方法，逐步实现由封闭小区安防到封闭组团安防，再到楼宇安防。

## （三）整体协调的住区风貌

塑造整体的住区建筑风貌，传承沂水历史文脉，协调建筑与周边环境，营造社区人文魅力。挖掘沂水地方风貌特色，延续城中村的历史空间格局和肌理；保护具有历史价值的单体（如城中村古井、老树、古庙等）；保护城中村周边坑塘，引水入区；协调新建住宅与周边历史环境和建筑。

住宅建筑应传承当地的建筑文脉和风格，与周围建筑特征、屋顶形式和材料色彩等要素相协调；控制沿重要历史街道的住宅建筑面宽、形式、风格，注重街道界面的总体协调与局部变化。

#### （四）舒适的住宅建筑

建设高品质的住宅产品，提供舒适健康的室内环境。提高住宅建筑设计品质，保证通风、日照、卫生防疫等要求；鼓励建造绿色住宅建筑；提供适老性住宅及存量住宅的设施改造，应对老龄化社会趋势。

### 三、低碳安全的出行

#### （一）通达安全的社区道路系统

构建以人为本、利于微循环的道路系统。建设高密度支路网络，支路网密度达到 6—8 公里/平方公里；打造适宜道路间距，路口间距宜为 100—200 米；建设宜人支路宽度，根据实际需求和建设条件合理确定红线宽度宜为 9—24 米。

#### （二）连通舒适的步行网络

提升慢行交通的比例与品质，建立便捷连通、舒适宜人的步行网络，促进居民健康。步行网络由城市道路的人行道、慢行支路、街坊通道、地块内公共通道、公共绿地内的步行道、过街天桥和地道等各类步行通道组成。步行网络密度不低于 10 公里/平方公里，路口间距宜为 100—180 米。

加强公园、广场、公共交通站点、各类公共服务设施较集中的场所等之间的有效联系，提高步行网络布局的连续性。

### 四、类型丰富、便捷可达的社区服务

#### （一）多层次的社区服务体系

向下延伸社区级公共服务设施，完善近距离的社区服务。

对应社区生活圈层中 15 分钟-10 分钟-5 分钟圈层，分别服务不同规模人口、步行时间和步行可达距离。

15 分钟-10 分钟-5 分钟社区生活圈层

社区生活圈	服务人口	步行可达距离
15 分钟	5 万人	800-1000 米
10 分钟	1.5 万人	500 米
5 分钟	3000-5000 人	200-300 米

## （二）覆盖不同人群需求的社区服务内容

完善基础保障型服务，丰富提升型服务，引导居民形成绿色健康、交往共享的生活方式。社区服务内容包括基础保障类设施和品质提升类设施。

提供多样化的文化设施，优先完善社区图书馆、文化活动室等基础保障性需求，增加棋牌室和阅览室等丰富文化生活的品质提升类设施。

满足各类人群受教育需求，优先补充各类学龄儿童的义务教育设施，老龄化社区重点提供老年学校，结合成年居民需求提供成年兴趣培训学校，在外来人口较多的社区重点提供职业培训中心，在儿童比例较高的社区提供儿童教育培训。

优先完善社区卫生服务中心和服务卫生点等基础保障类设施，考虑配置康复中心，满足康复医治、医疗训练等治疗需求。

遵循“居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充”要求，依托社区养老院完善机构养老服务，按标准配置综合老人服务中心，日间照料中心和老年活动室，全面覆盖老人保健康复、生活照料以及精神慰藉多方面需求。

构建从儿童到老人各个年龄阶段，从基础健身到专业训练等各类的健身休闲空间。

提供贴近居民基本生活购物需求的商业服务。

## 第十七章 维护居民财产收益权

### 一、开展集体经济组织成员资格认定

明确集体经济组织成员资格认定的具体办法，按照“依据法律、尊重历史、照顾现实、程序规范、群众认可”的原则，以土地、村籍、履行集体义务等为依据，清晰确定集体经济组织成员身份。界定成员时，法律、法规和现行政策有明确规定的，严格按照规定执行；没有明确规定的，经充分协商，民主讨论，由集体经济组织成员大会或成员代表会议决定。资格认定后，必须张榜公布，做到信息公开。

### 二、保障居民集体经济收益

#### （一）推进集体资产确权到户到人

开展城中村集体资产清产核资，全面摸清经营性资产、非经营性资产以及资源性资产情况。对经评估确认和产权界定的集体资产，由集体经济组织分类制定集体资产处置方案。在清产核资的基础上，积极推进对物业、集体经营性建设用地使用权等经营性资产折股量化到户到人，发放股权证明。对于集体经济实力较强的村居，鼓励成立股份制公司，综合考虑人口、村龄、贡献等因素，合理设置集体和个人持股比

例，依法保障成员的财产性权利。

## （二）落实集体资产收益分配权

正确处理好集体与居民的关系，对集体经营性资产实行统一管理、统一经营。凡经过资格认定的集体经济组织成员，均享有集体资产收益分配权。鼓励集体资产收益主要用于发展集体经济、居民社会保障和当地公益事业。集体经济组织根据年度收益情况，依法依规制定收益分配方案，提交集体经济组织成员大会讨论通过后，将量化的受益分配权额落实到集体经济组织成员。支持集体经济组织成员以转让、继承和赠送等方式，自愿处置本人的集体经济组织资产收益分配权。

## 三、做好居民房屋拆迁与补偿安置

### （一）合理确定安置方式

实施拆迁改造的城中村城边村，原有居民可自主选择实物安置或货币化安置的方式，引导和鼓励居民选择货币化安置。对于住房支付能力较强或需要异地安置的居民，采取购买定制房源、发行房票等方式，引导居民购买存量商品房，使其在入托、就学等方面享受同区位居民同等待遇。

### （二）依法实施房屋拆迁补偿

征收国有土地上的城中村城边村原有居民房屋，补偿标准按照所处区位新建普通商品房市场价格评估确定；征收城市规划区范围内集体土地上的居民房屋，补偿标准可参照国

有土地上房屋征收补偿标准执行。逐步建立起集体土地上房屋的市场评估制度，完善评估技术规程，以被拆迁房屋的市场评估价为基础，适当增加改造奖励、套型面积补贴和搬迁奖励。

## **第十八章 提升居民就业创业能力**

### **一、提高居民就业技能**

按照面向市场、重点突出、因人而异的原则，推动市场引导就业、培训促进就业。及时摸清城中村城边村居民尤其是被征地居民就业创业和职业培训需求，掌握市场岗位需求状况，实行“菜单式”和“订单式”培训，提高劳动力供求的匹配度。结合年龄、文化水平、性别、求职意愿等不同特点，加强文化知识、经营知识、职业技能以及创业能力等方面的培训。对有创业意愿、具备创业条件的，组织创业培训，提供政策咨询、开业指导、项目开发推介、创业担保贷款、跟踪扶持等“一条龙”服务，提高创业能力。积极做好就业宣传和教育工作，转变居民择业观念，提高就业竞争意识。

### **二、扩大集体经济就业岗位**

把壮大集体经济与居民就业创业紧密结合起来，引导城中村城边村集体经济发展，增强经济实力，创造更多就业岗位。鼓励和支持街道办事处和居委会通过招商引资，就地发展第三产业，引导居民就业创业。促进集体经济由物业经济

向产业经济转变，发展具有地方特色、符合生态文明要求的产业体系，引导企业向规划重点建设的产业园区聚集，实现产业的多元化和特色化发展，创造多类型就业岗位。

鼓励集体经济组织把适合的岗位优先安排给本村村民，按照规定享受社会保险补贴和岗位补贴等。在拆迁改造过程中，将拆迁补偿与就业安置一并考虑，建立就业安置与拆迁补偿并重机制，解决部分城中村城边村居民就业问题。加强对拆迁居民的投资引导，开展专题讲座和培训，建立居民投资创业平台。

### **三、多渠道增加公益性就业岗位**

及时将符合条件的人员全部纳入就业援助范围。对经认定的零就业家庭实施重点帮扶，确保零就业家庭至少有一人就业。鼓励城中村城边村用地单位和企业把适合的岗位优先安排给本地就业困难群体，对符合条件的，按规定给予社会保险补贴和岗位补贴等。

## **第十九章 促进社会保障均等化**

### **一、提升居民社会保险参保标准**

#### **（一）落实应保未保人员参加职工社会保险**

加大监察执法力度，确保符合条件的城中村城边村居民参加城镇职工基本养老和医疗保险。集体经济组织成员界定为企业职工的，改制后的企业应按国家有关规定，为职工缴

纳养老、医疗等各种社会保险费用。未参加城镇职工基本养老保险、医疗保险的，符合条件者可按灵活就业人员参加城镇职工养老、医疗保险，适当降低缴费基数。

## （二）完善居民养老保险缴费激励机制

鼓励有意愿有能力的参保人多缴费、长缴费，增加个人账户积累，提高参保居民预期待遇水平。

## 二、扩大城镇社会救助范围

将符合条件的城中村城边村原有居民全部纳入城镇最低生活保障范围，切实做到应保尽保。做好农村低保转为城镇低保的衔接工作。原农村五保供养对象符合城镇“三无”人员条件的，可申请按照城镇“三无”人员保障标准实施生活、服务、丧葬等保障。

## 第二十章 共享城市社区服务

### 一、完善社区治理体系

对石山官庄、后埠东、北关街、十里堡等 13 个村庄实施撤村改居，加快实施撤村改居，并及时纳入城市社区治理体系。建立健全社区党组织和社区居委会、业主委员会自治组织，社区党组织和居委会的工作经费、“两委”成员生活补贴和社区专职工作人员工资等列入当地财政预算。探索实行社区“大党委”制，建立联席会议制度，大力推行社区党组织领导和社区居委会、业主委员会、物业服务企业等参与的综

合管理模式。充分发挥社区党组织的领导核心作用，通过党建引领，把各类基层组织、人民团体和广大党员群众组织起来，推进社区共治共建和居民自治。社区居委会要积极组织居民开展民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等自治活动，引导居民群众有序参与社区公共事务和公益事业，融入城市社区。健全共青团、妇联、残联等组织，积极培育与居民日常生活密切相关的社区服务、公益慈善、文体活动、法律服务、专业调处等各类社会组织。

## 二、提高居民文明程度

组织开展生活常识、健康卫生、文明礼仪等市民教育活动以及其他经常性群众文体活动，活跃居民业余文化生活，培育居民的现代社区文明观念，构建以亲情社区、和谐社区为宗旨的新型社区文化，促进居民更好融入城市现代文明生活。开展以邻里相亲、守望相助为内容的自助互助活动，以及以参与、合作为重点的居民自治活动，增强社区互助意识和居民自治精神。

## **第六篇 推进农村就地转移就业人口市民化**

尊重农村就地转移就业人员市民化意愿，着力提升小城镇镇区和农村新型社区建设水平，推动小城镇基础设施向村庄延伸，增强基本公共服务供给能力，完善就地市民化推进机制，引导城乡兼业人口和返乡农民工在镇区、社区落户，探索形成零门槛、低成本、高质量的就地市民化新路子。

### **第二十一章 统筹推动农村社区向城镇布局**

#### **一、建设富有特色的新型社区**

按照城镇功能标准，建设功能齐全、特色鲜明、环境良好、生态宜居、管理有序的农村新型社区。坚持政府引导、规划先行、群众自愿、社会参与的原则，综合考虑地域特色、生态环境、生产方式、居民习惯、农民意愿和经济发展水平，合理确定社区建设模式。

#### **二、推动农村社区向城镇布局**

大力推动农村社区向乡镇驻地、产业园区和交通干线集中，优先扶持 3000 人以上具备城镇功能的农村新型社区建设，并将其纳入城镇化管理范围。引导乡镇驻地周边村和各类园区村建设城镇聚合型社区，发挥城镇集聚带动作用；引导区位相近、规模较小、分布零散的多个村，规划建设中心

村聚集型或强村带动型社区；推动农村新型社区和产业园区同步规划、同步建设，引导农村人口居住在社区、就业在园区，促进就地就近城镇化。

### **三、开展农村新型社区纳入城镇化管理试点**

在许家湖镇大峡谷社区、龙家圈镇峪子社区开展农村新型社区纳入城镇化管理试点，实现农村社区居民与镇区居民享受同等的权益，提升农村新型社区的管理和服务水平。进一步完善以“五化”（硬化、绿化、亮化、净化、美化）和“五项工程”（气上楼、水治污、暖入户、饮水达标、环卫保洁市场化物业化）为代表的社区基础设施，加强农村住房建设安全质量管理，全面落实建筑节能强制性标准，引导建设“绿色百年住宅”。

## **第二十二章 增强小城镇人口集聚能力**

### **一、营造良好就业创业环境**

加快完善城乡平等的就业创业制度，统筹解决小城镇困难人员、就地转移就业人口和被征地农民就业问题；完善扶持创业的优惠政策，在镇区试点推进创业孵化基地和创业园区建设，为所有劳动者免费提供就业、创业等基本公共就业服务，鼓励镇域发展吸纳就业能力强的劳动密集型产业、中小企业和服务业，吸纳劳动力就地就近转移就业；实施农村劳动力就业技能和转移培训，有序组织农村富余劳动力就近

到镇区务工。

## **二、完善医疗卫生服务体系**

深化医疗卫生体制改革，根据就地转移人口及镇域常住人口数量，合理配置镇区基本医疗卫生服务资源。深化基层医疗卫生机构综合改革，优化城乡医疗服务资源配置，加强小城镇和社区卫生服务机构建设，给居民就近医疗提供良好的条件。建立基层首诊、双向转诊的城乡医疗服务体系。

## **三、促进教育均衡发展**

根据人口流向，优化学校布局和建设规模，扩增小城镇教育资源。积极发展农村学前教育，推进农村义务教育学校标准化建设，加强镇区寄宿制中小学建设，提高义务教育质量和均衡发展水平。将就地转移就业人口子女的高中教育纳入城镇教育发展规划和财政保障范畴，保障其子女与城区居民子女享受同等质量的高中教育。落实中等职业教育免学费和生均拨款政策，与县区政策相对接，逐步缩小与县城之间的基础教育差距。

## **四、提高公共文化服务水平**

加快构建覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效的公共文化服务体系。积极推进文化惠民工程，深入开展群众文化健身活动，满足小城镇居民的精神文化需求。

## **五、推进城乡环卫一体化**

进一步加强基层，特别是镇区的环卫管理机构和环卫队

伍建设，合理配备和使用环卫机械设备，加大城乡环卫工作督查力度，强化生活垃圾中转站运行管理，落实日常环卫保洁制度，同步提升县城与小城镇、农村新型社区的环卫一体化水平。

## **第二十三章 同步提升就地市民化承载能力**

### **一、推进配套设施超前建设**

以农村新型社区规划建设管理导则为依据，统筹安排农村新型社区基础设施和公共服务设施建设，做到同步设计、同步施工、同步投入使用。按照“统一规划、适度超前、配套衔接”的原则规划建设镇区基础设施，强化镇区防洪、除涝、抗震、消防、人防等设施建设，将就地转移人口纳入承载范围。加大交通设施建设力度，努力实现镇区至县城客运零距离换乘和货物无缝衔接。加快农村公路网建设，建设以小城镇为节点、覆盖农村的公共交通体系。

### **二、增强小城镇产业支撑**

加大招商引资力度，促进小城镇产业的快速健康发展。小城镇应积极对接县城产业，以绿色化工、机械电子、矿产加工和高端食品等“四大产业”为导向，结合自身特点和优势，发展乡镇企业和专业市场，逐步形成产业发展、人口聚集、市场扩大的良性循环，不断增强小城镇吸纳农村人口的能力。推进农业集约经营，鼓励依法自主自愿有偿流转土地承包

经营权，支持种植大户兴办家庭农场、牧场，发展适度规模经营，培育一批农村合作社和龙头企业。

## **第二十四章 完善就地市民化引导和推进机制**

### **一、优化行政区划设置，落实扩权强镇政策**

选择马站镇和黄家铺镇开展扩权强镇，适当扩大城镇管辖范围和发展空间，赋予与人口和经济规模相适应的县级经济社会管理权限。稳步推进撤镇（乡）设街道和“村改居”。

### **二、积极开展小城镇就近就地城镇化试点**

在马站镇和龙家圈镇进行就近就地城镇化试点，推进农村人口向镇区集聚，吸引外出人口回流就业居住。

### **三、落实户籍制度改革措施**

到 2020 年，力争实现 2.4 万人就地就近市民化；符合条件落户镇区的农业转移人口，5 年内可继续执行原户籍地生育政策。进一步完善居住证管理等相关配套制度，建立和完善流动人口权益保障机制、社会保障体系和公共服务网络，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务供给机制。

### **四、建立城乡统一的建设用地市场，推进土地承包经营权流转**

强化各类建设用地标准控制，提高土地利用效率和集约化程度。实施差别化土地管理政策，保障小城镇产业及民生

项目用地。完善征地补偿机制，规范征地程序，优化征地补偿安置办法。开展农村集体经营性建设用地使用权、农民宅基地使用权、农村土地承包经营权和农民房屋所有权的登记确权办证工作，依法保留就地就近城镇化农民的原有权益。

## **六、健全城镇化发展的评估考核制度**

县政府依据上位规划、本规划确定的新型城镇化指标体系、城镇化发展要求、近期行动计划等文件确定重点考核内容，明确分时序、差别化的考核指标。建立完善激励考核机制，对考核成绩突出的小城镇，根据有关规定给予表彰。建立考核城镇化发展的绩效评估与行政问责制度。

## 第七篇 创新完善配套政策

创新完善户籍、土地等相关政策，建立健全人口市民化激励机制、成本分担机制、投融资机制，形成促进人口市民化顺利推进的体制机制和政策体系。

### 第二十五章 创新完善户籍管理政策

#### 一、建立完善集体户口制度

进一步放宽集体户口设立范围，简化落户手续。允许街道（镇）、社区居委会、机关、团体、企事业单位、微型企业、个体工商户、小区物管等设立集体户，为尚未有合法稳定住所，但与用人单位签订劳动合同的人员及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等提供落户载体。在县人才交流中心设立家庭户，对在县城各类企事业单位就业和自主创业的高校毕业生，并与人才交流中心签订人事代理协议的，允许其本人及配偶、子女落为家庭户。放宽集体户的落户和迁移条件，外来务工人员可自愿选择在居住地集体户口或就业单位集体户口入户，因居住地、就业单位发生变化的，可自愿迁移到新的居住地或就业单位集体户口，也可按规定迁入城镇居民户口。保障集体户成员各项合法权益，享受与城镇居民户口同等的市民待遇。

## **二、实施转移落户备案制度**

建立转移落户备案制度，农业转移人口在城镇落户后，由户籍迁出地乡镇政府（街道办事处）出具转移落户备案证书。凭借转移落户备案证书，进城落户人员继续享有农村土地承包经营权、宅基地使用权和其他集体经济收益。

## **三、完善城乡户籍管理制度**

结合沂水县户籍城镇化发展实际，逐步完善城乡户籍统计管理制度，将在城镇定居 5 年以上已在城镇办理居住证、享受城镇基本公共服务的人口，在城镇购买商品住房并办理居住证的农村人口，已实施村改居、并纳入城镇化管理的农村新型社区人口纳入城镇户籍实有人口管理。简化进城农民落户审批手续，合理设置居住证、户籍迁移等办理网点，适当配备专职协管员，保障在居住地一站式、一次性办结。

## **四、深入实施居住证制度**

引导鼓励暂未落户城镇人口积极申办居住证，建立健全以居住证为载体的公共服务供给机制，赋予居住证持有者在居住地享有义务教育、基本公共就业、基本公共卫生和计划生育、公共文化体育、法律援助和法律服务以及国家规定的其他基本公共服务等六大基本公共服务，以及办理出入境证件、换领补领居民身份证、机动车登记、申领机动车驾驶证、报名参加职业资格考试、申请授予职业资格及其它便利，不断扩大对居住证持有人的公共服务范围并提高服务标准，逐

步缩小居住证与户籍人口享有公共服务的差距，制定出台居住证与户籍有效衔接办法，逐步将居住证持有人纳入户籍人口管理，最终实现城乡统一的户籍管理制度。

## **五、加快人口基础信息库建设**

依托警备云、大数据等信息化平台，加快构建覆盖全部实有人口、以公民身份证号码为唯一标识、以人口基础信息为基准的人口基础信息库，充实完善人社、教育、民政、卫计、统计等部门基础信息，逐步实现跨部门信息整合共享，准确掌握人口规模、结构分布等状况，为人口市民化服务和管理提供信息支撑。

# **第二十六章 创新完善土地政策**

## **一、强化城镇基础设施和公共服务设施用地保障**

统筹各业各类用地，优先保障进城人员住房、教育、医疗等民生项目和城镇基础设施、新产业新业态和大众创业万众创新发展用地。县政府将人口市民化所需的教育、医疗、养老等城镇公共服务设施建设用地纳入土地利用总体规划和土地利用年度计划，合理安排用地指标。民间资本兴办的非营利性基本公共服务机构与政府兴办的基本公共服务机构享有相同的土地使用政策，可以依法使用国有划拨建设用地或者农村集体建设用地。对营利性公共服务机构建设用地，按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定，优先

保障新增供应，鼓励利用存量自有土地或集体建设用地。鼓励以租赁方式供应教育、养老等基本公共服务用地，降低服务设施建设成本。严禁公共服务设施建设用地改变用途、容积率等土地使用条件，用于房地产开发。

## **二、强化城中村和城边村改造用地保障**

实施拆迁改造的城中村城边村，安置住房用地纳入土地供应计划优先安排，并依法简化行政审批流程，提高审批效率。依法收回的国有土地和具备“净地”条件供应的储备土地，优先用于居民改造安置住房建设。完善公共用地供给，建立城中村城边村改造以土地空间换公共成本的分摊机制，探索实施村集体和村民作为土地产权人，无偿提供公共设施用地，用地面积应当大于 3000 平方米且不小于拆除范围用地面积的 15%，确保各项公共服务设施用地落实到位。留足村集体经济组织留用地，专项用于发展集体经济，使居民获得长期、稳定、可持续的收益。

## **三、建立农村土地产权流转交易市场和平台**

加快完成农村土地确权登记颁证工作，建立健全农村产权流转市场体系，探索农户对土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权的自愿有偿退出机制，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。完善农村产权流转交易市场和交易平台，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。坚持依法、自愿、有偿的原则，鼓励土地承包权向专业大户、家庭农场、

农民合作社、农业龙头企业等新型经营主体流转。深入推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革，稳步开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款。积极探索开展农村集体经营性土地使用权交易、农村承包土地经营权抵押贷款、农民住房财产权抵押、担保、转让和宅基地使用权自愿有偿退出。

## **第二十七章 建立健全人口市民化激励机制**

### **一、健全人口市民化与财政转移支付挂钩机制**

结合公共服务管理改革以及常住人口管理信息化建设，在教育、社会保障、公共卫生、住房保障等重点领域，落实好转移支付分配与农业转移人口市民化挂钩，更好地体现常住人口因素，推动城镇基本公共服务向常住人口全覆盖。

### **二、建立人口市民化与城镇建设用地规模增加挂钩机制**

按照“以人定地、地随人走”的原则，依据上一年度进城落户人口数量和新增用地标准，合理确定城镇建设用地增加规模，保障农村转移进城落户人员的用地需求，促进土地城镇化与人口城镇化相协调。县里每年拿出 10% 的新增建设用地指标，建立人口市民化城镇建设用地奖励制度。以城镇吸纳外来务工人员和其他外来人口进入城镇定居规模为依据，奖励吸纳外来人口较多的城镇；探索建立进城落户人员人均建设用地指标可携带制度，促进建设用地指标合理向务

工人员迁入地流转。

### **三、建立人口市民化与财政支持基础设施挂钩机制**

争取到的城镇化建设引导基金、基础设施建设维护管理税费、城投债等财政性资金重点向吸纳农业转移人口落户较多的镇倾斜。积极争取政策性金融机构设立的城镇化政策性贷款，对吸纳农业转移人口较多的城镇给予授信支持。

### **四、建立企业参与人口市民化的激励机制**

激发企业吸纳农业转移人口的积极性，对吸纳农业转移人口、城中村城边村原有居民较多的企业，根据录用务工人员数量，给予一定的税收优惠或减免政策。允许招用农民工数量较多的企业，在符合规划标准的前提下，利用办公及生活服务设施建设集体宿舍，改善农民工住宿条件，政府给予一定的财政补贴，并在企业用地方面给予一定的奖励。对积极开展农业转移人口、城中村城边村原有居民就业培训的企业，给予相应的经费补助。

## **第二十八章 健全人口市民化成本分担机制**

### **一、明确政府、企业、个人责任**

政府主要承担义务教育、劳动就业、社会保障、基本养老、医疗卫生、保障性住房以及市政设施等方面的公共成本。企业要加大技能培训投入，依法为建立劳动关系的农业转移人口缴纳职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费

用，落实保障农民工同工同酬权利。农业转移人口依法缴纳养老、医疗、失业等社会保险费，承担城市定居生活的个人成本，积极参加职业教育和技能培训，提升自我发展和融入城市社会的能力。

## 二、合理确定政府责任

县政府负责制定农业转移人口市民化的具体方案和实施细则，并根据基本公共服务的事权划分承担相应的财政支出责任。县政府设立专项资金，对农业转移人口集中流入的镇街，按标准对义务教育、基本养老、医疗卫生、就业保障等支出给予补助，并积极争取省、市级财政对跨县流入人口的补助。

## 三、强化企业责任落实

规范农民工劳动合同管理，开展劳动合同扩面提质专项行动，督促用人单位与农民工依法普遍签订并履行劳动合同。督促企业将建立稳定劳动关系的农民工全部纳入职工基本养老保险和医疗保险，为农民工全部缴纳工伤保险、失业保险和住房公积金；加强企业缴费责任日常监管，将未按规定缴纳社会保障费用的企业列入失信名单并向社会公开。全面深入治理企业拖欠农民工工资问题，加大工资清欠执法力度，完善农民工工资支付保障长效机制。督促用人单位落实安全生产和职业健康保护责任，严格执行特殊工种人员持证上岗制度，加强农民工生命安全与职业健康保护。

## 第二十九章 健全人口市民化多元投融资机制

### 一、加大财政投入力度

优化政府投资结构，加大财政投入，重点支持农业转移人口市民化相关的配套基础设施建设。加大政府对农民工、城中村城边村原有困难居民参加社会保险的补贴力度，支持财政资金更多投向社区卫生医疗、义务教育、职业教育设施，对吸纳外来人口较多的小城市和小城镇，通过转移支付资金，强化基础设施扩容和公共服务提升。加大政府债券资金对人口市民化的支持力度，组织和分配新增政府债券，充分考虑棚户区改造、老旧小区整治、保障性安居工程、综合片区开发等人口市民化需求。

### 二、加强政府与社会资本合作

鼓励通过政府和社会资本合作、政府引导基金、政府购买服务、贴息、补助等方式，拓宽市民化融资渠道。鼓励社会资本投资民办学校、医院、养老院，开展就业培训、教育、医疗、养老等公共服务，通过政府购买服务或 PPP 模式，增加城镇基本公共服务的供给能力。推进城镇基础设施领域市场化改革，建立健全与投资主体多元化、经营方式市场化相适应的特许经营制度、价格形成机制、财政补贴机制，明确收益成本机制，最大程度地吸引社会资本参与人口市民化进程。

### 三、强化金融支持

加强与国家开发银行、农业发展银行合作，创新信贷模式和产品，针对人口市民化项目设计差别化融资模式与偿债机制，将城中村、城边村、镇驻地村改造等纳入棚户区改造范围，加大政策性金融支持力度。引导商业银行开发面向人口市民化的金融服务和产品，为农民进城购买商品住房、创业等提供贷款。鼓励公共基金、保险资金等参与具有稳定收益的城市基础设施项目建设和运营。探索进城落户老年人利用农村住房反向抵押养老保险、企业年金等各类保险工具，增强老年人的养老支付能力。探索利用财政资金和社会资金设立城镇化发展基金，整合政府投资平台设立城镇化投资平台。支持符合条件的基础设施、商业物业等不动产财产或不动产收益权实施资产证券化，提高城市建设项目直接融资比重。

## 第八篇 强化规划实施保障

本规划由县政府有关部门组织实施。各乡镇及各部门要高度重视、求真务实、开拓创新、攻坚克难，确保规划目标和任务如期完成。

### 第三十章 加强组织领导

县城城镇化工作领导小组办公室全面负责人口市民化的组织领导和统筹协调工作。健全部门会商机制，县城城镇化工作领导小组办公室要发挥牵头作用，住建、发改、公安、民政、人社、教育、卫生计生、统计等要立足部门职能，密切配合。健全信息共享机制，研究建设“综合采集、集中管理、信息共享”的人口市民化综合信息平台。探索设立人口市民化“一站式”服务中心，围绕人口市民化的日常管理、基本服务和法律维权等，丰富管理服务内涵，扩大服务领域，逐步实现人口市民化服务体系网络化、服务内容多样化、服务形式人性化。

### 第三十一章 明确责任分工

县城城镇化工作领导小组办公室牵头制定统筹推进人口市民化的总体要求、配套政策和重大事项，协调解决工作推

进中的重大问题，明确人口市民化分阶段的目标任务、工作措施和分工方案，考核各部门人口市民化工作。县住建局负责做好符合条件的进城落户农民工纳入城镇住房保障和公积金，满足住房需求。县农工办、县国土局、县农业局负责制定农村土地退出补偿实施细则，研究出台集体经济组织成员资格认定指导意见。县发改局负责推进产业发展和产城整合，为市民化提供产业就业支撑。县公安局负责制定户籍改革的配套政策和实施细则，做好外来人口落户各项工作，开展好人口市民化的相关统计监测工作。县财政局落实好人口市民化与财政资金的挂钩机制，做好人口市民化所需财政资金的保障工作。县人社局负责完善城镇落户人口社会保障相关政策，实施好居民与职工保险衔接政策，加大对企业社会保险缴纳情况的监督检查，统筹做好农民工就业创业培训和补贴。县民政局负责制定农村新型社区撤村建居的实施办法和细则，落实好符合条件的进城农村人口纳入城镇低保范围，做好城市社区管理、养老服务、社会救助和福利服务设施建设。县教育局做好城镇学校的规划建设管理工作，满足新增学生入学需求，统筹解决好城镇外来人口就地入学问题。县卫计局做好进城落户人口的计划生育服务工作，以及农民工社区医疗卫生服务和职业健康保护工作。县金融办要负责推进人口市民化的金融制度创新。

**农业转移人口市民化各部门分工职责一览表**

部门	职责
县城镇化工作领导小组办公室	人口市民化的牵头部门，负责研究制定统筹推进人口市民化的总体要求、配套政策和重大事项，协调解决工作推进中的重大问题
	明确人口市民化分阶段的目标任务、工作措施和分工方案
	考核各部门人口市民化工作
县发改局	负责推进产业发展和产城融合，为市民化提供产业就业支撑
县住建局	做好符合条件的进城落户农民工纳入城镇住房保障和公积金，满足住房需求
县农工办、县国土资源局、县农业局	负责制定农村土地退出补偿实施细则，研究出台集体经济组织成员资格认定指导意见
县公安局	负责制定户籍改革的配套政策和实施细则，做好外来人口落户各项工作
	开展好人口市民化的相关统计监测工作
县财政局	落实好人口市民化与财政资金的挂钩机制，做好人口市民化所需财政资金的保障工作
县人社局	负责完善城镇落户人口社会保障相关政策，实施好居民与职工保险衔接政策
	加大对企业社会保险缴纳情况的监督检查
	统筹做好农民工就业创业培训和补贴
县民政局	负责制定农村新型社区撤村建居的实施办法和细则
	落实好符合条件的进城农村人口纳入城镇低保范围
	做好城市社区管理、养老服务、社会救助和福利服务设施建设
县教育局	做好城镇学校的规划建设管理工作，满足新增学生入学需求
	统筹解决好城镇外来人口就地入学问题
县卫计局	做好进城落户人口的计划生育服务工作，以及农民工社区医疗卫生服务和职业健康保护工作
县金融办	负责推进人口市民化的金融制度创新

### 第三十二章 严格监测评价

认真落实省里关于人口市民化监测评价的要求，健全完善人口市民化监测、绩效评估和行政问责制度。根据全省人口市民化监测指标，开展人口市民化年度动态监测与跟踪分析、规划实施中期评估和专项监测，全面反应全县人口市民化推进进展，及时总结经验，发现问题，纠正偏差，有针对

性地提出政策措施。明确领导干部推进人口市民化工作的责任，强化内部监督和责任追究，提高工作的紧迫感和责任感。

### **第三十三章 加强宣传培训**

坚持正确的舆论导向，通过专栏、专题、专刊等各种方式加大人口市民化政策的宣传，重点做好城镇落户、农民进城“三权”保护、农民工合法权益维护、进城购房鼓励等政策宣传，合理引导社会预期，形成全社会理解、参与、支持人口市民化的良好氛围。