

沂水县农业转移人口市民化 发展规划（2017—2020年）

专题报告

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

专题报告一：人口迁移特点与趋势研究

一、城镇化发展现状	2
(一) 城镇化速度较快, 质量有待提高.....	2
(二) 属于人口净流出区, 异地城镇化现象显著.....	3
(三) 公共设施不断完善, 城镇综合承载能力显著提高.....	4
(四) 小城镇建设不断推进, 城乡一体化步伐加快.....	4
(五) 城乡管理服务水平不高, 城乡建设缺乏特色.....	5
(六) 体制机制改革不到位, 城镇化发展的制度束缚有待突破.....	5
二、人口市民化现状及问题	5
(一) 人口市民化内涵.....	5
(二) 人口市民化现状.....	6
(三) 人口市民化意愿分析.....	18
(四) 人口市民化的主要问题.....	22
三、人口市民化趋势与目标愿景	23
(一) 趋势判断.....	23
(二) 目标愿景.....	27

专题报告二：农业转移人口市民化成本测算及分担机制研究

一、背景、概念与相关研究梳理	30
(一) 背景.....	30
(二) 概念界定.....	30
二、农业转移人口市民化成本构成及测算	30
(一) 现阶段研究梳理.....	30
(二) 市民化成本构成与支出预测.....	32
(三) 市民化公共成本核算.....	39
三、沂水县农业转移人口市民化成本分担机制	39

专题报告三：人口市民化城镇综合承载能力评估研究

一、城镇综合承载能力	41
(一) 相关研究	41
(二) 城镇综合承载能力概念界定	42
(三) 城镇综合承载能力评价指标体系构建	42
二、沂水县城镇综合承载能力现状	43
(一) 资源承载力	43
(二) 环境承载力	47
(三) 经济承载力	48
(四) 社会承载力	51
三、沂水县城镇综合承载能力	54
(一) 评价指标定值	54
(二) 评价结果	56

专题报告四：非农就业产业支撑能力研究

一、城镇产业现状	59
(一) 产业发展现状	59
(二) 城镇产业空间布局	61
(三) 非农就业现状	63
二、非农就业产业支撑研究	64
(一) 非农就业与产业关系	64
(二) 非农产业支撑能力预测	66

专题报告五：人口市民化政策机制研究

一、人口市民化政策的演变	70
(一) 自由迁徙期(1949—1957年)	70
(二) 严格控制期(1958—1978年)	70
(三) 户籍制度放松和过渡期(1979—2001年)	71
(四) 城乡一体化户籍制度构建期(2002—2010年)	73

(五) 户籍改革实质性进展期(2011年至今)	73
二、人口市民化政策现状与障碍	74
(一) 农业转移人口城镇落户政策	74
(二) 农村权益相关政策	75
(三) 城镇公共服务相关政策	77
(四) 城乡社会保障政策	79
三、人口市民化政策机制创新	80
(一) 创新完善户籍管理政策	80
(二) 创新完善土地政策	82
(三) 创新完善城镇公共服务共享政策	83
(四) 建立健全人口市民化激励机制	85
(五) 健全人口市民化成本分担机制	86
(六) 健全人口市民化多元投融资机制	87

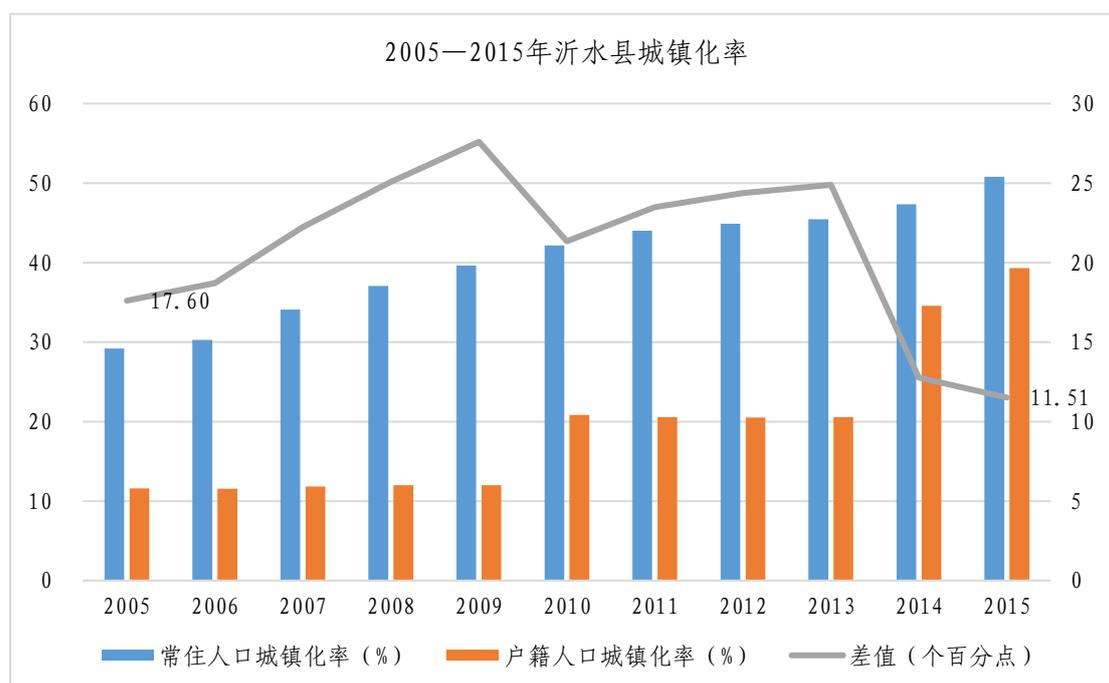
专题报告一：人口迁移特点与趋势研究

一、城镇化发展现状

(一) 城镇化速度较快，质量有待提高

2015年沂水县常住人口城镇化率50.80%，低于全国、全省和临沂市的平均水平（分别为56.1%、57.01%和55.3%）；户籍人口城镇化率39.29%，低于全国、全省和临沂市的平均水平（分别为39.9%、47.5%和44%）；根据城镇化过程曲线理论，沂水县城镇化发展正处于中期加速的阶段。

2005—2015年，沂水县常住人口城镇化率从29.19%提高至50.80%，年均增加2.16个百分点，高于全国、全省和临沂市的平均水平（分别为1.3个百分点、1.2个百分点和2个百分点）；户籍人口城镇化率从11.59%提高至39.29%，年均增加2.77个百分点，高于全国、全省和临沂市的平均水平（分别为0.79个百分点、1.3个百分点和2.4个百分点）；常住与户籍人口城镇化率的差距先从17.6个百分点升至27.59个百分点的峰值，又下降至11.51个百分点，两者差距仍较大，人口市民化任务较重。



根据省住房城乡建设厅和省统计局联合发布的《山东省城镇化发展报告（2015）》，沂水县城镇化质量指数为51.19%，在全省58个县中位列第23位。分指标看，人口集聚指数为58.49%，排第14位；就业支撑指数为44.51%，排第36位；生活便利指数为61.75%，排第8位；绿色低碳指数为79.04%，排第19位；城乡协调指数为24.2%，排第47位。整体来看，城镇化质量仍有待提高。

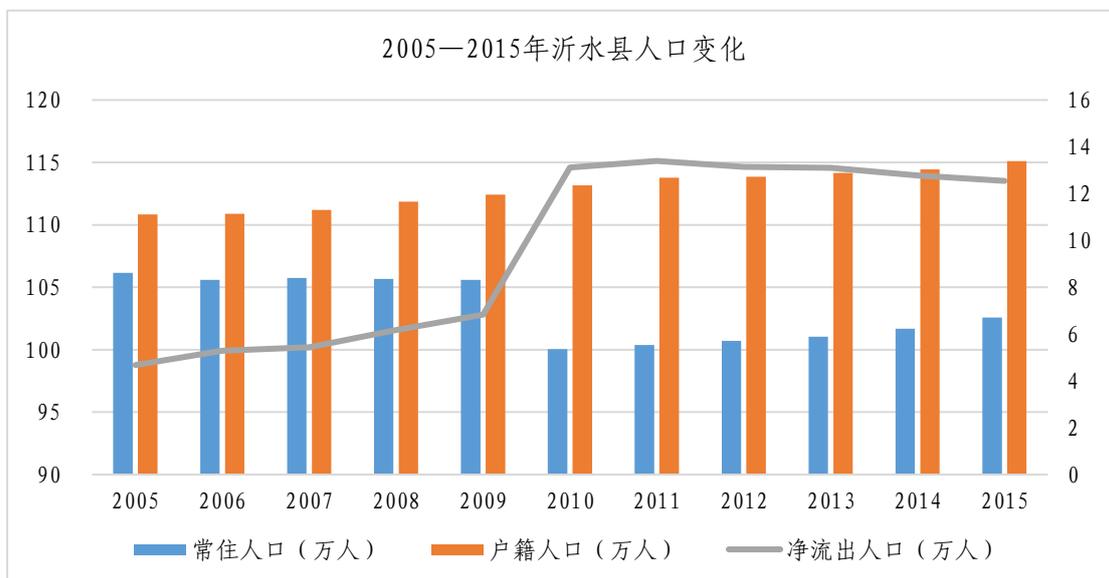
山东省各县城镇化质量评价（部分）

单位：%

城市	城镇化指数	发展质量	人口集聚	就业支撑	生活便利	绿色低碳	城乡协调
平阴县	52.17	53.33	60.91	53.86	54.82	59.48	27.6
济阳县	56.3	58.1	33.33	50.46	49.86	98.43	42.96
商河县	41.49	50.18	41.42	42.15	43.46	82.8	29.67
桓台县	59.15	66.55	62.66	70.1	65.03	74	51.99
莒县	44.84	49.47	41.98	40.15	52.18	69.29	31.94
沂南县	54.81	54.73	61.07	43.61	52.4	75.49	36.79
郯城县	43.75	51.55	49.56	43.81	50.6	67.21	42.07
沂水县	51.19	56.7	58.49	44.51	61.75	79.04	24.2
兰陵县	46.54	56.69	40.11	44.69	50.39	94.55	42.13
费县	51.86	52.93	57.44	45.38	50.69	70.95	34.42
平邑县	45.59	51.27	51.47	41.15	51.05	75.71	25.2
莒南县	51.68	55.77	46.43	45.07	50.19	89.8	36.14
蒙阴县	40.91	49.84	54.81	34.55	49.74	78.46	21.33
临沭县	44.3	53.38	63.78	49.41	51.93	68.49	24.14

（二）属于人口净流出区，异地城镇化现象显著

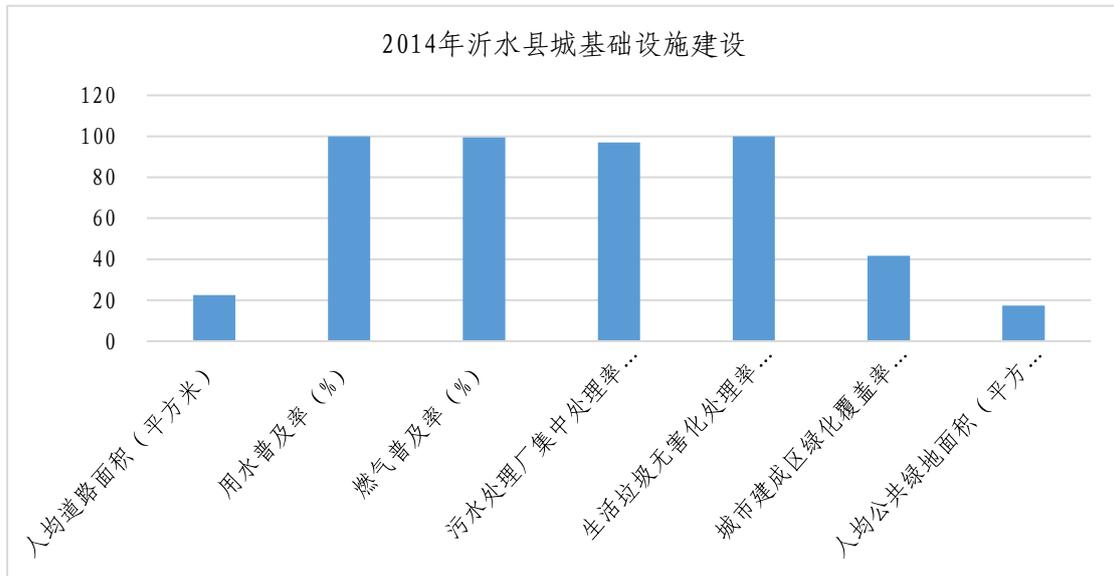
2005—2015年，沂水县户籍人口从110.83万人增至115.11万人，常住人口从106.15万人减至102.57万人，人口净流出数量从4.68万人增至12.54万人。



根据沂水县“五普、六普”人口数据，沂水县外出人口从67158增长至139295人，而外来人口从6463人增长至12263人，外出人口增长率为7.57%，外来人口增长率为6.61%。根据座谈，沂水县外出人口多数到了城镇从事非农产业，也就是说在异地进行了城镇化。

（三）公共设施不断完善，城镇综合承载能力显著提高

基础设施明显改善。交通条件更加便利，瓦日铁路和长深高速沂水段建成通车。实施新汽车站、第二污水处理厂等 48 项城市公共事业建设项目，县城用水普及率 100%，污水集中处理率 100%，燃气普及率 99.45%，生活垃圾无害化处理率 100%，供暖面积达到 330 万平方米，核心区实现配网调度自动化，建成区绿化覆盖率 41.66%，人均公共绿地面积 17.41 平方米，人均道路面积 22.51 平方米。乡镇驻地基本实现“镇镇通”天然气。广播电视、通讯等基础设施建设均取得新突破。



公共服务水平全面提升。突出发展教育事业，实施学前教育三年行动计划，对 179 处中小学校进行了新建或改扩建，人均教育事业性费用支出 842 元，义务教育均衡发展全面推开。扎实推进医药卫生体制改革，创新医疗急救网格化服务、人口计生“走出去”服务，改造提升乡镇卫生院，万人拥有卫生技术人员数 48.06 人，群众医疗保障水平有了新提升。文化事业不断繁荣，新建生态科普教育基地，改扩建县图书馆、乡镇综合文化站。体育事业蓬勃发展，农民体育健身工程持续扩面，被评为全国群众体育工作先进县。

（四）小城镇建设不断推进，城乡一体化步伐加快

小城镇建设不断推进，载体服务功能显著增强，全县乡镇驻地全部完成改貌，18 个乡镇基本完成“十个一”工程，35 个社区完成“五项”工程建设，新增“两区同建社区”25 个。马站镇入选全国重点镇，马站镇、许家湖镇入选省级示范镇，泉庄镇入选全国“美丽乡村”创建试点乡村，院东头镇被评为“好客山东最

美乡村”，泉庄镇和马站镇关顶村成功入选山东省历史文化名镇、名村，院东头镇入选“全国特色景观旅游名镇名村”，马站镇关顶村获得“中国传统村落”荣誉称号。

（五）城乡管理服务水平不高，城乡建设缺乏特色

城乡建设管理缺乏人文关怀，专业化、精细化程度不高，规划执行不到位。社会治理体制难以适应新型城镇化发展要求，人口管理服务水平有待提高，居民自我服务、自我管理需要加强。历史文化保护和传承不够，城乡建设特色不突出。

（六）体制机制改革不到位，城镇化发展的制度束缚有待突破

城乡之间在土地、财政、社会保障、行政管理等体制机制方面仍存在较大差别，造成了城乡区域发展权利的不平等，不利于城乡人口的自由流动。

政府对城镇建设、乡村发展、资源配置等干预度过高，对市场机制的作用重视不够，一定程度上影响了城镇化的健康可持续发展。

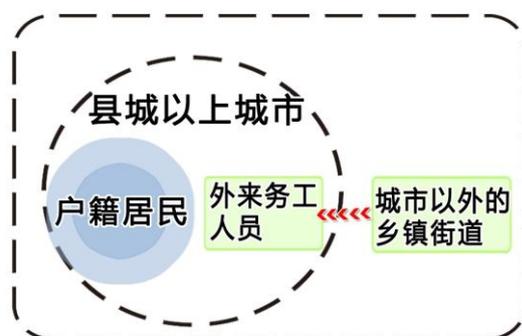
二、人口市民化现状及问题

（一）人口市民化内涵

人口市民化是指农业人口在实现乡—城转移、职业转换的基础上,获得市民身份,享有与城镇户籍居民同等的基本公共服务和各项权利的过程。根据《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，推进人口市民化要优先推进外来务工人员市民化、加快推进城中村和城边村原有居民市民化、规范推进农村就地转移就业人口市民化，具体内涵为：

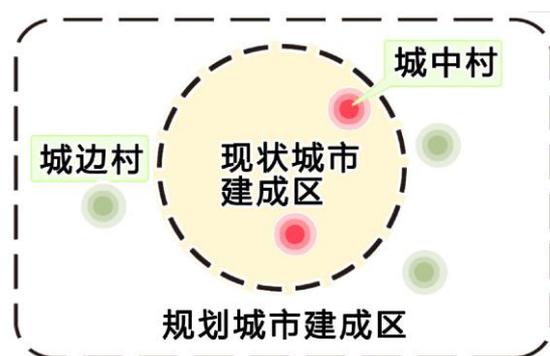
1、外来务工人员市民化

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。



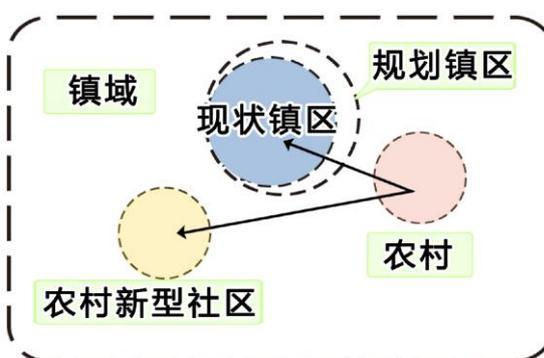
2、城中村及城边村原有居民市民化

城中村城边村原有居民是指城中村或城边村的户籍居民。城中村城边村原有居民市民化是指通过城中村改造，改善人居环境，同等享受城市基本公共服务，使城中村城边村原有居民实现从“村民”向“市民”转变、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

农村地区就地转移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，家庭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。



(二) 人口市民化现状

1、外来务工人员市民化现状

(1) 数据说明

目前，国家统计制度中没有针对规划界定的外来务工人员的统计标准。根据定义，在统计口径中与外来务工人口最为接近的有三种：一是人口普查中的各乡镇街道户口登记地在外乡镇街道的人口（以下简称“外来人口”），其定义为：截至人口普查时点，离开户口所在地累计半年以上的人员；二是根据 1996 年 1 月 1 日开始实施、2012 年 10 月 1 日废止的《山东省暂住人口管理办法》，由公安部门统计的暂住人口，其定义为：暂住人口是指离开常住户口所在市辖区、县（市）所辖乡（镇），在本省行政区域内其他地域居住 3 日以上的人员；三是统计部门进行监测调查的外出农民工，其定义为：外出农民工是指户籍仍在农村，在户籍所在乡镇地域外从业 6 个月及以上的劳动者。

对比规划中外来务工人员的定义，这三个口径的数据均与之有所区别：一是人口普查资料统计了全部年龄阶段的户口登记在在外乡镇街道人口，同时又分别

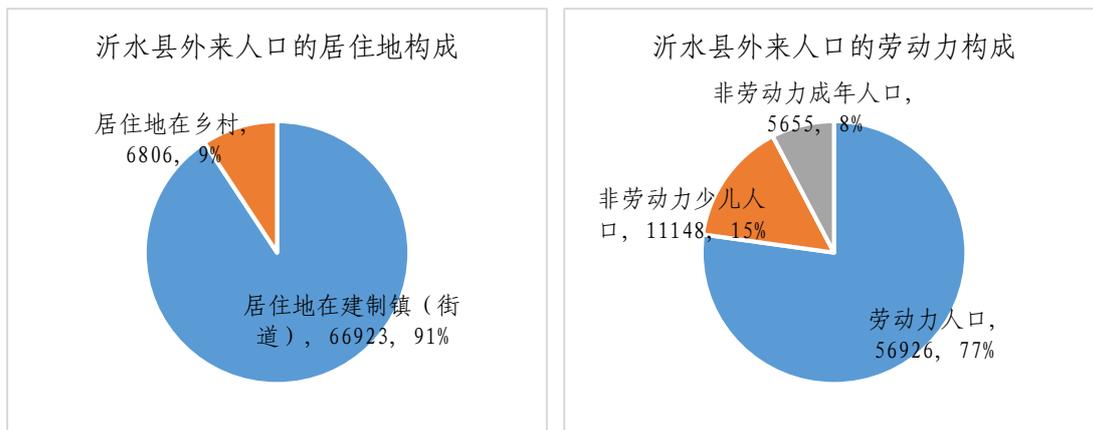
从人员居住地域（城市、镇和乡村）角度和年龄、性别与迁移原因角度进行了详细统计，可以得到最为接近规划确定的外来务工人员数据，但无法区分这类人员户籍所在地是城市还是农村，并且数据只有在尾数逢 0 的人口普查年度才有，时效性较差；二是暂住人口统计了全部人口年龄阶段的人口，没有按照年龄阶段进行划分，同时在时间口径上包括的是暂住 3 日以上人口，与规划定义中的半年以上有一定出入，对规划有一定的参考价值；三是外出农民工统计仅是对本地市户籍人口的抽样调查，在县域层面上不具有统计参考价值。

因此，规划对外来务工人员采用最近普查年份（2010 年）的户口登记地在外乡镇街道人口的口径，同时辅以暂住人口和公安部门《人口及其变动情况统计表》、《人口变动情况审查报告表》中的户籍迁入人口数据进行分析。

（2）外来人口的主要特征

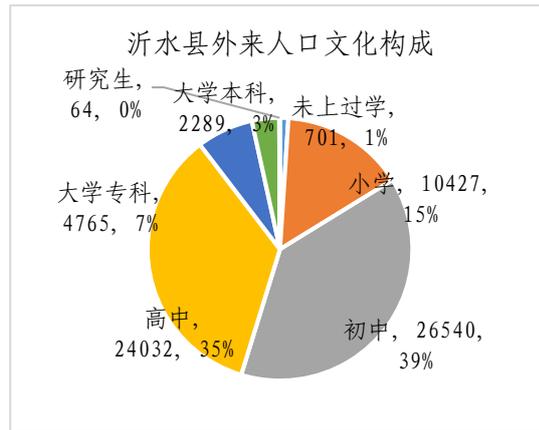
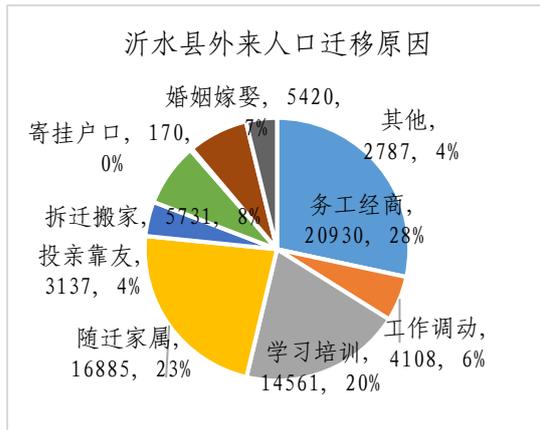
①规模较大，近八成为劳动力人口

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%。

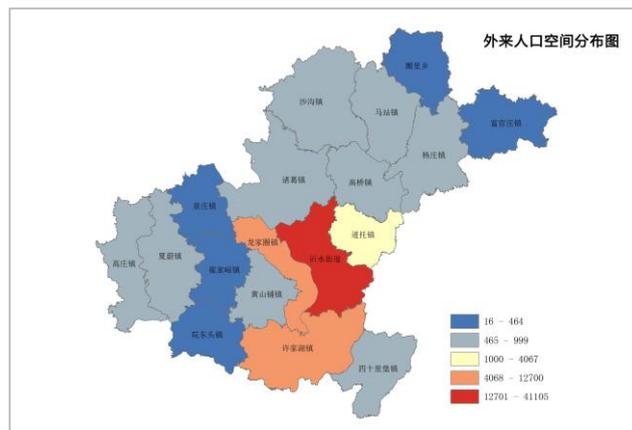


从文化层次看，整体水平不高，初中和高中文化程度人口最多，分别为 26540 人和 24032 人，合计占外来的 74%；大学专科及以上学历人口 7118 人，仅占 10.25%。

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。

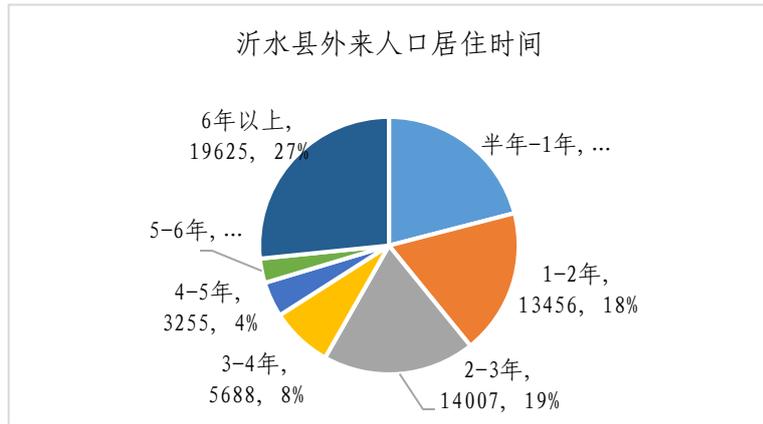


④居住时间较短，不利于人口市民化推进

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。

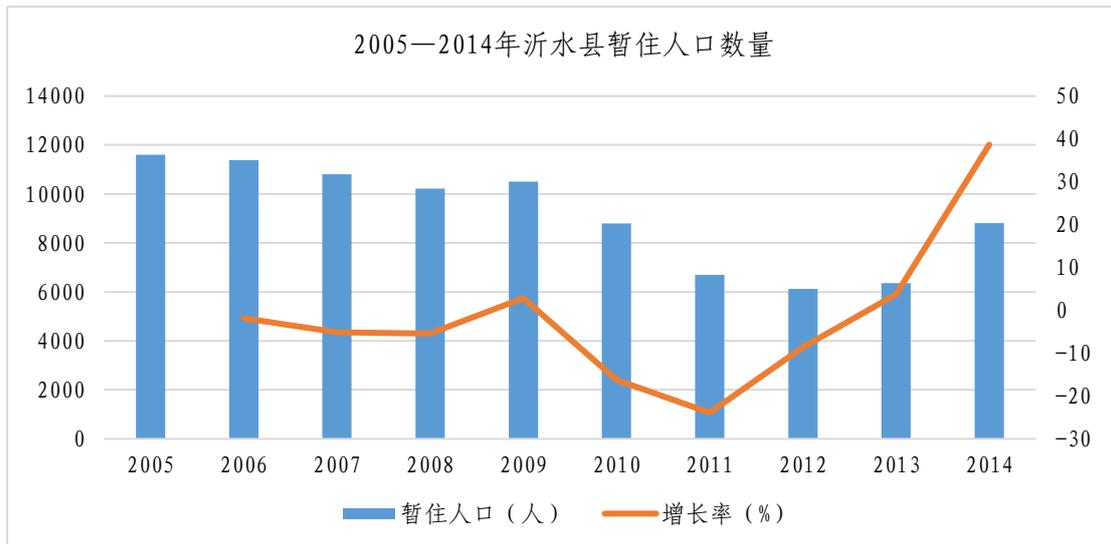
(3) 暂住人口的主要特征

暂住人口是在公安部门办理过暂住证的人员，因为正式办理的暂住证，这部分人口往往有着长期居住的意愿和设想，也是人口市民化工作的重点关注对象。



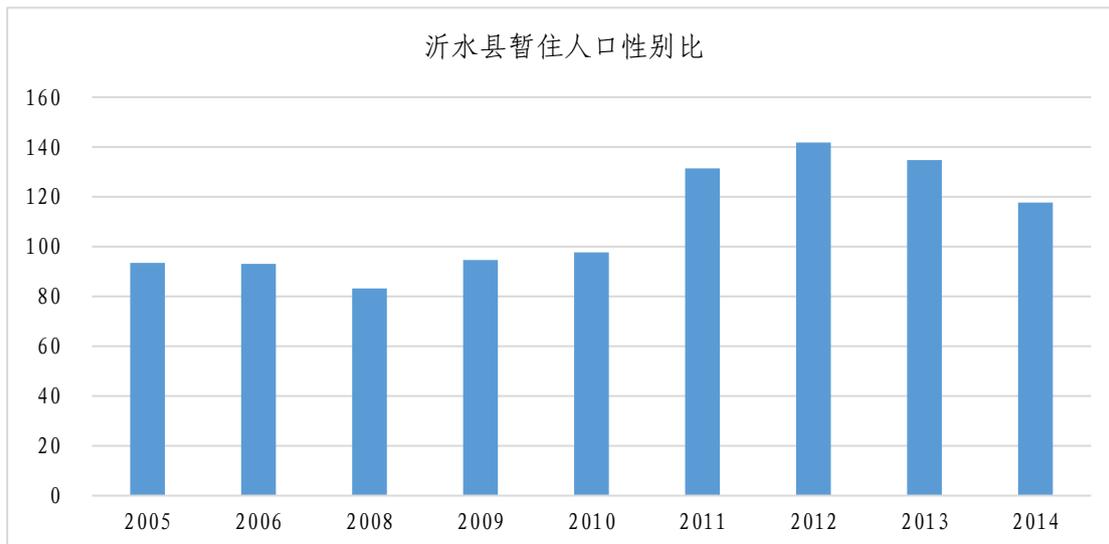
① 暂住人口规模不大，近年来呈递减趋势

2005—2014年，沂水县暂住人口从11606人减少至8810人，年均增长率为-3.02%，年均递减311人，整体上呈现出递减的趋势。

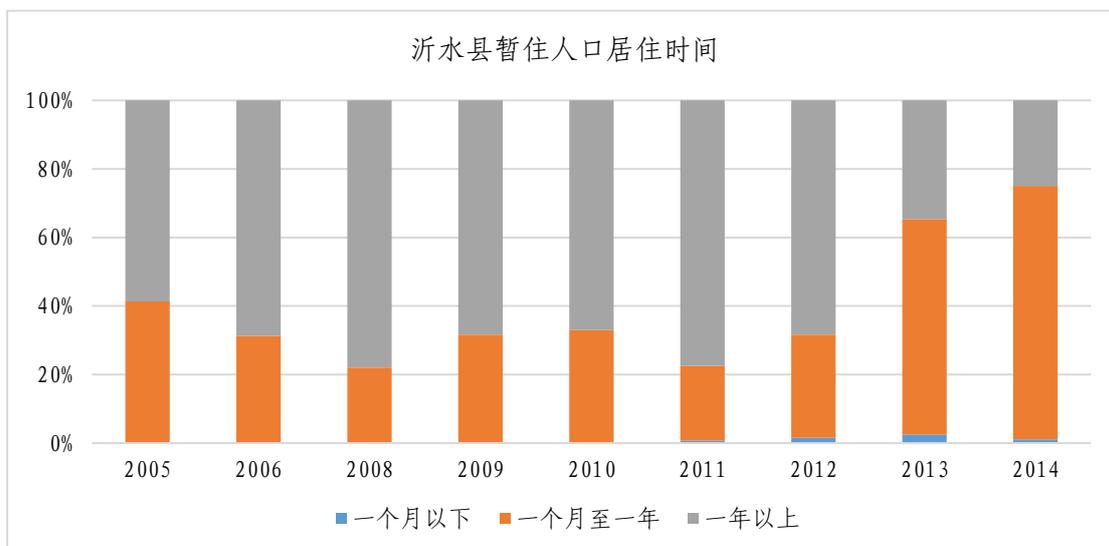


② 性别逐渐以男性为主，居住时间趋短

从性别比例上看，2011年以前暂住人口女性居多，2011年以来男性所占比重逐渐增加，2014年性别比为117.75:100。



从居住时间看，2005年暂住人口居住时间在1年以上的占58.7%，1个月至1年的占41.2%，这一格局一直持续至2012年。2013年以来，暂住人口居住时间在1年以上的比重不断下降，2014年仅占25%，1个月至1年的占74%，暂住人口的居住时间有缩短的趋势，表明人口流动性更强。



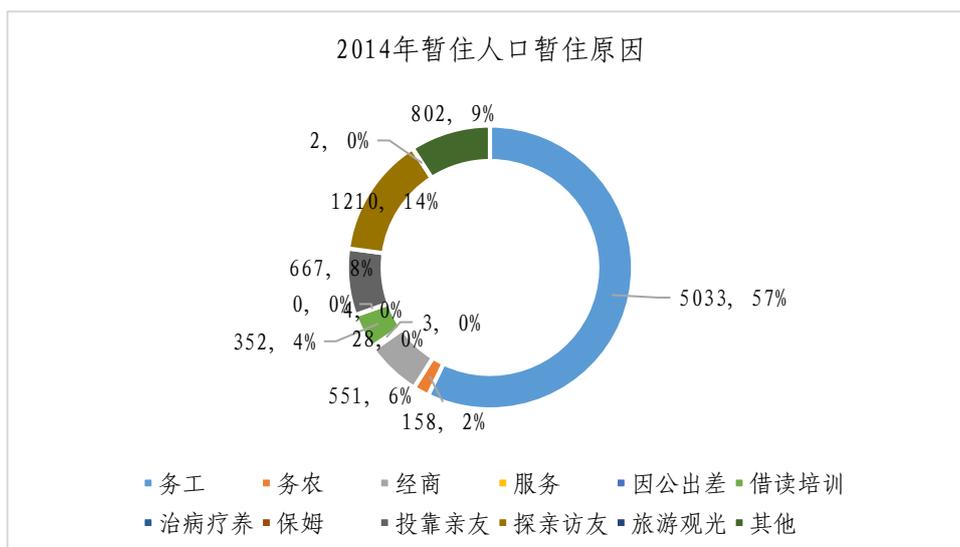
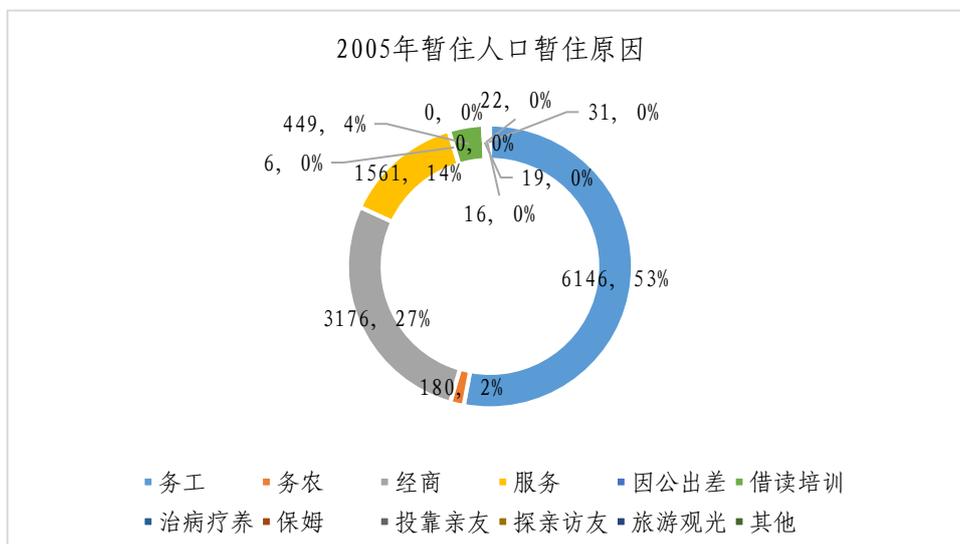
③以省内迁移为主，东三省占省外来源近三成

从暂住人口来源看，2014年8810名暂住人口中有6025人来自省内县(市)，占68.3%，以省内迁移为主。省外的主要来自东三省(842人)、河南(218人)、浙江(159人)、安徽(116人)、湖南(49人)、安徽(30人)，来自东三省的占30.4%。

④以务工为主，近年来探亲访友、投靠亲友的人数有所增加

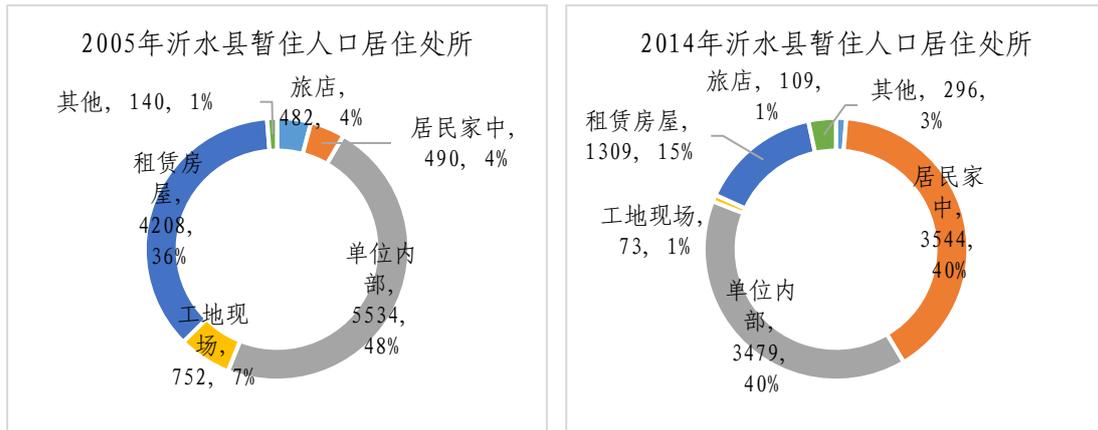
对暂住原因进行分析，可以发现：务工人员所占比重最高，基本维持在50%

以上；2005—2014年，经商和服务的暂住人口比重从41%下降至8%，表明沂水的商业吸引能力有所滑坡；探亲访友和投靠亲友的人员逐渐增多，成为暂住人口的重要来源。



⑤居住处所以单位内部为主，赁房比重下降，居民家中比重上升

从居住处所上看，暂住人口居住在单位内部的比重最高，基本维持在40%以上；居住在居民家中的比重快速提高，从2005年的4%提升至2014年的40%；赁屋居住的比重有所下降，从2005年的36%下降至2014年的15%。

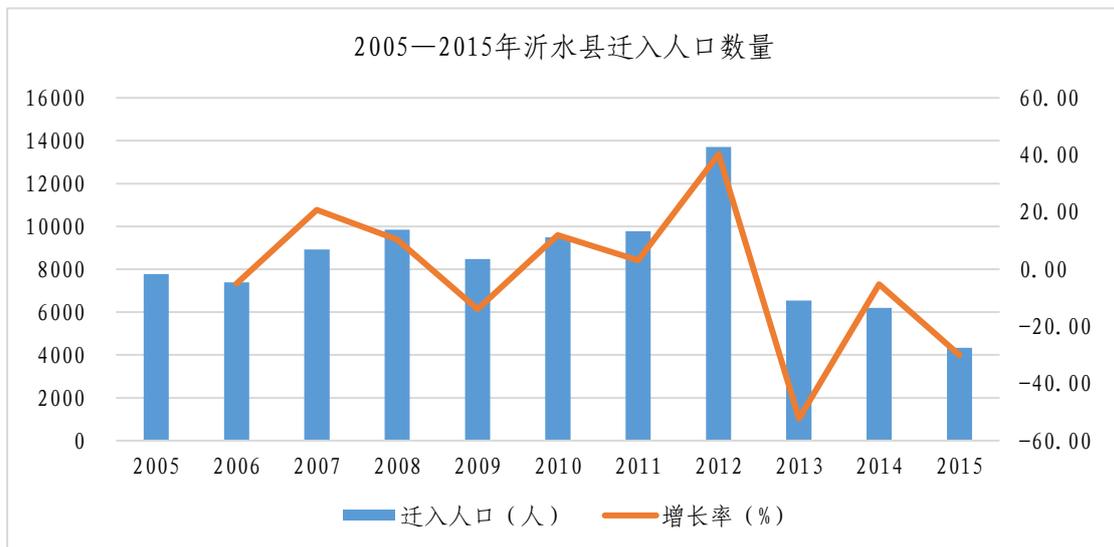


(4) 迁入人口的重要特征

迁入人口从广义上看，属于外来人口的一种。由于向农村的户口迁移受到限制，迁入人口户口一般为城镇户口，因此，更为准确的说法是，迁入人口大部分属于外来人口中完成了市民化的人口。

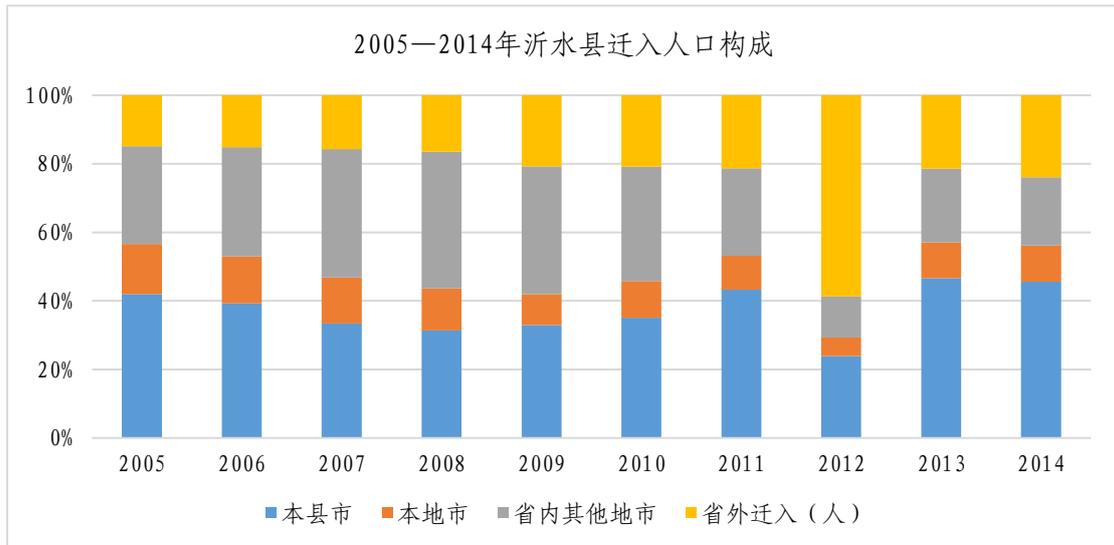
① 迁入人口规模先增后减，增速放缓

2005—2015年，沂水县迁入人口先增后减，从2005年的7777人增至2012年的峰值13712人后减至2015年的4337人；年均增速波动较大，近年来呈递减趋势。



② 以省内迁入为主，近五成为本县内迁移

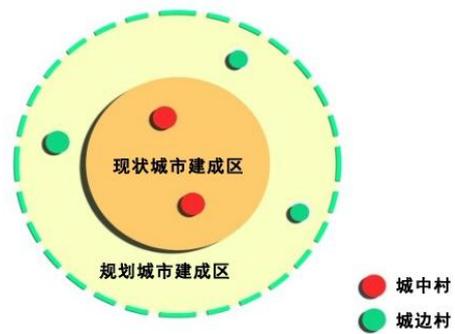
从来源构成上看，来自省内的迁入人口比重基本维持在80%左右，其中：本县的占省内迁入人口的50%左右，省内其他地市的占30%左右；省外迁入人口比重为20%左右，但比重有所上升，从2005年的14.9%提高至2014年的24%左右。



2、城中村及城边村原有居民市民化现状

(1) 基本概念

根据《山东省城中村改造规划（2016—2020年）》，城中村是指2015年末位于县城建成区范围内的村庄，城边村是指2015年末位于县城建成区范围之外、总体规划确定到2020年纳入县城规划建成区内的村庄。

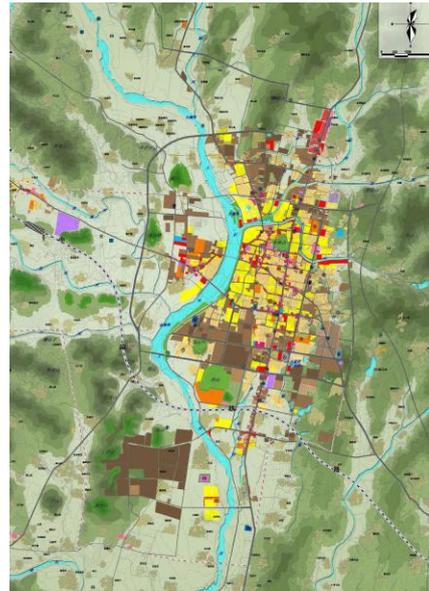


(2) 范围界定和数据说明

根据《沂水县城市总体规划（2015—2030）》（报批稿），中心城区范围北起北二环，南至姚许路、城阳二路，西起黄山铺、打虎山，东至东二环路，规划面积159.82平方公里。中心城区范围内现状城市建设用地面积为49.2平方公里，具体范围见图。



沂水县城规划区范围示意图



现状城市建设用地范围图

根据这一范围，项目组在沂城街道、经济开发区、许家湖镇和龙家圈镇等镇（街道、开发区）政府协助下，填写了城中村和城边村数据统计表，项目组还发放、回收了 150 份《沂水县城城中村城边村原有居民市民化意愿问卷》。

（3）城中村城边村原有居民的主要特征

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。

沂水县城城中村和城边村名单

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>后邳山</u> 、 <u>七里桥子</u> 、 <u>吕丈坡</u> 、 <u>前邳山</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

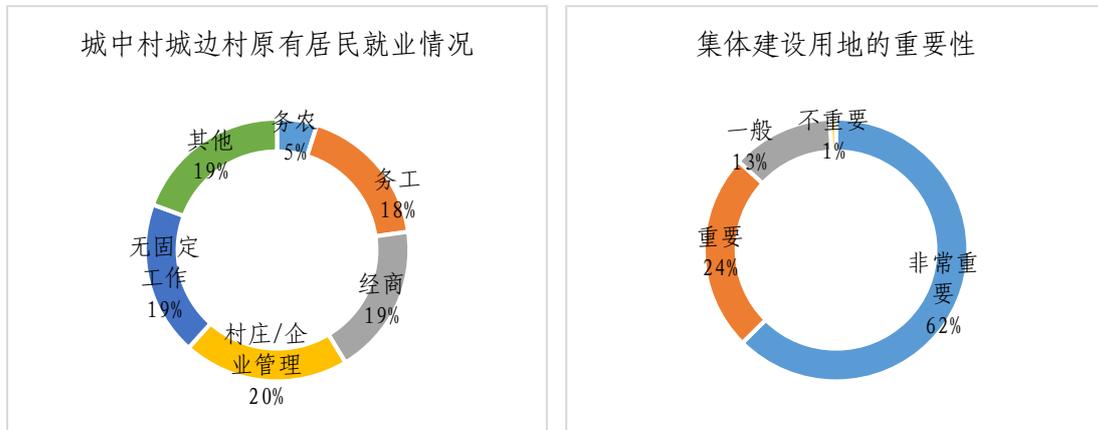
注：标下划线的村庄为城中村。

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。

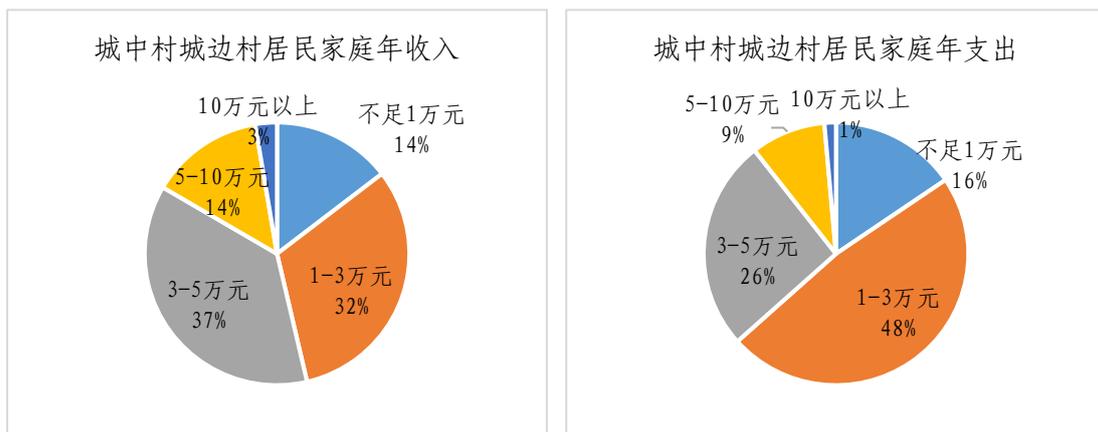
②人均耕地面积少，非农就业比重较高

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在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。

3、农村地区就地转移就业人口市民化现状

(1) 数据说明

目前，国家统计制度中没有关于农村地区就地转移就业人口市民化的统计标准，与之最为接近的是公安部门《农村人口迁入城镇情况统计表》中的数据，规

划以之做为已经实现农村地区就地转移就业人口市民化的基础数据。

可能实现就地转移就业市民化的人口主要有三部分：一是从本乡镇的村庄到镇驻地从事非农产业的人口；二是各镇总体规划确定的到 2020 年纳入镇区建设用地范围改造的村庄；三是达到纳入城镇化统计管理的农村新型社区人口。据此，数据来源分别为：一是利用六普人口数据，估算从本乡镇街道的村庄到镇驻地的人口（=常住人口-居住在本乡镇街道户口在本乡镇街道人口-户口登记地在外乡镇人口）；二是根据各镇总体规划中的近期建设部分，由各镇提报到 2020 年纳入镇区建设用地范围改造的村庄；三是各镇提报预计能够在 2020 年达到纳入城镇化统计管理的农村新型社区及其人口。

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	五合	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	高桥镇	小瓮山	1865
	佛庄	1926		大瓮山	2313
黄山铺镇	尧崖头	1693	诸葛镇	韩家岔河	676
	龙山店	786		大路官庄	887
	东河北	747		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
	皂角树	1397		北坡	942
夏蔚镇	付家万	774	沙沟镇	荣兴	777
	牟家万	875		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

（2）农村地区就地转移就业人口的主要特征

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。

（三）人口市民化意愿分析

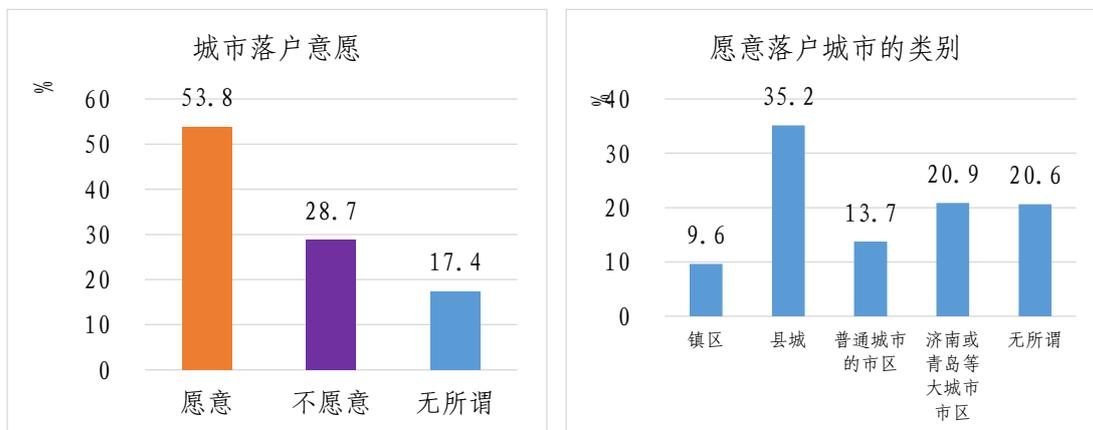
1、资料来源

根据山东省《推进以人为核心的新型城镇化蹲点调研方案》分工，山东省建设发展研究院调研组于2016年上半年在沂水县开展了蹲点调研工作，采取直接入户、村委访谈、企业访谈、镇级座谈和部门面访等方式，发放并回收了633份调研问卷，调查人口市民化的意愿和诉求，并做了《关于沂水县推进以人为核心的新型城镇化蹲点调研情况的汇报》，本部分数据和结论直接引自该报告。

2、居民进城落户意愿分析

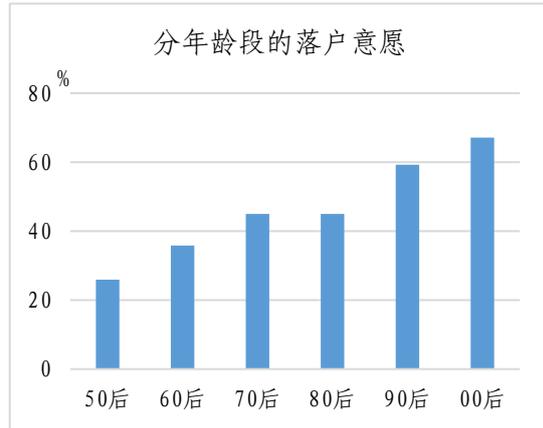
（1）半数农民愿意进城落户，落户地首选县城

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%）。



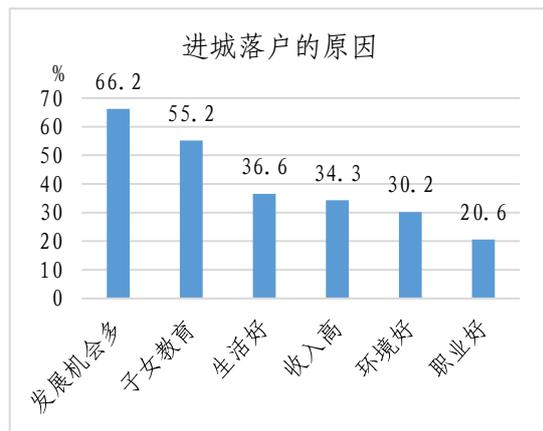
（2）年龄越小落户意愿越强，未婚农民成为城镇化最大潜力人群

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。



(3) 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。

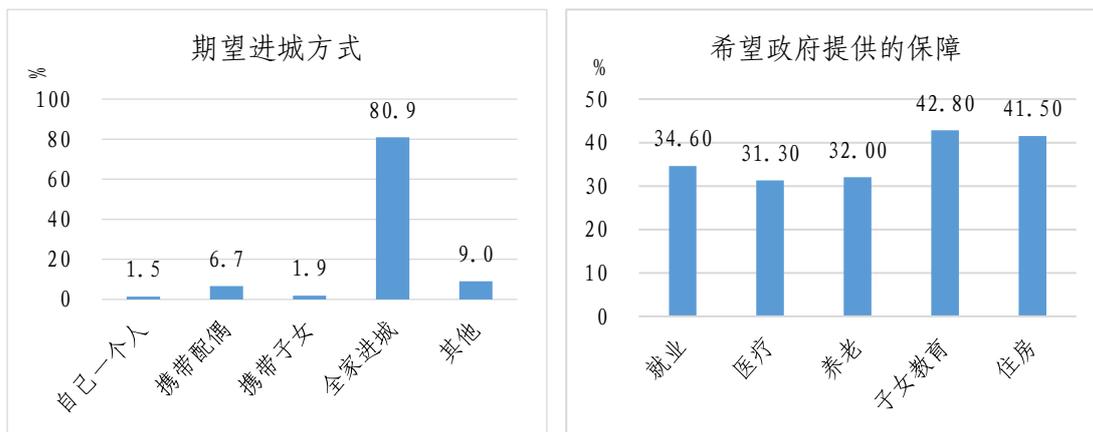
进城落户担忧的因素

农民	生活成本高 (62.8%)、房价难以承受 (61.1%)、就业不够稳定 (53.3%)
本地村民	房价高
企业务工人员/大中专学生	城镇生活成本高

(4) 八成农民希望举家进城，最希望政府提供教育

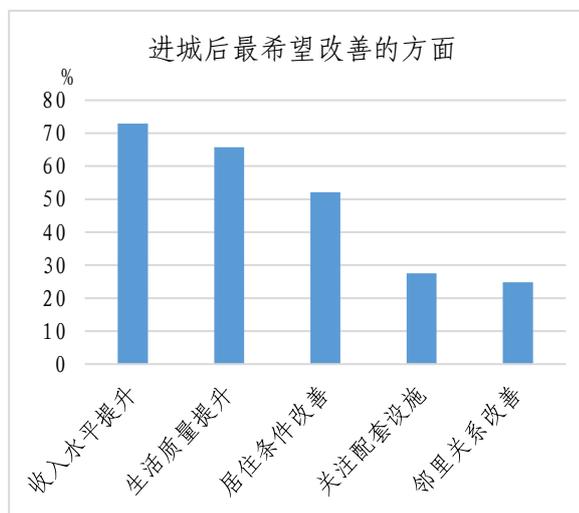
关于理想的进城方式，80.9%的手方针选择举家进城，携带配偶的占6.7%，独自一人的占1.5%。进城后，农民最希望政府提供的保障，子女教育占42.8%、

住房占 41.5%、就业占 34.6%、养老占 32%、医疗占 31.3%。



(5) 农民进城最期盼收入提高，希望子女在县城接受教育

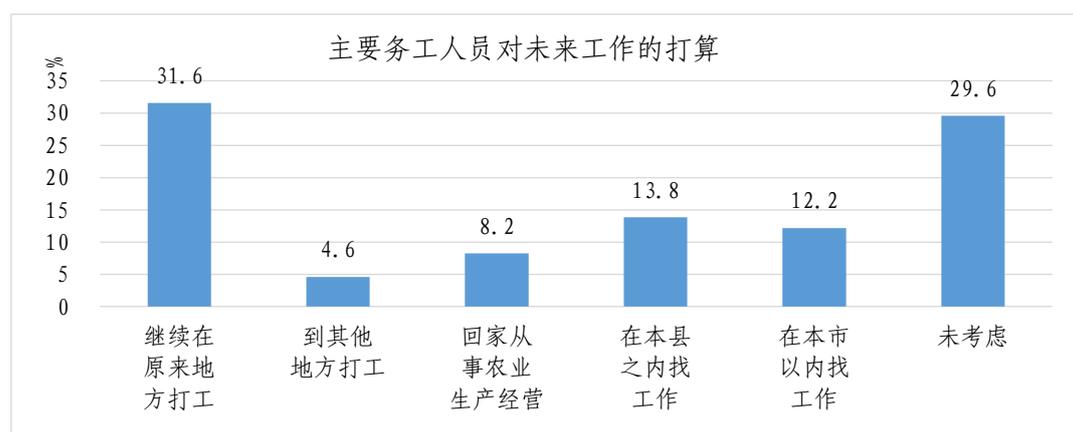
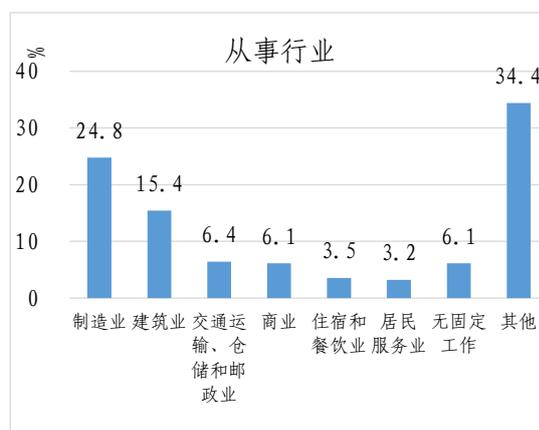
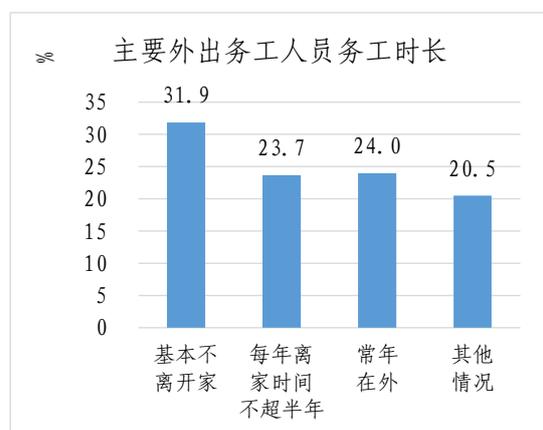
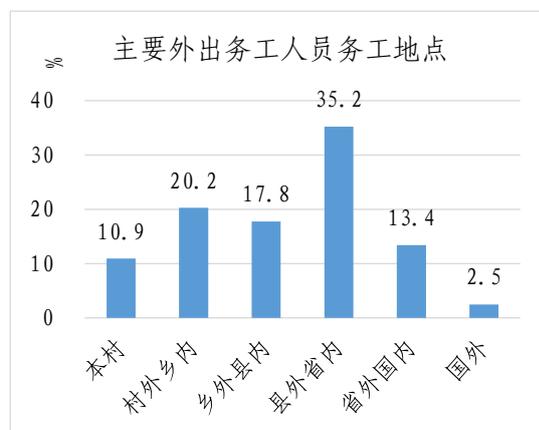
对于进城后最期盼改善的方面，选择收入水平和生活质量提升的最多，占比分别达到 72.9%、65.8%，其次为居住条件，为 52.1%，关注配套设施的占 27.5%、关注邻里关系改善的仅为 24.8%。县城是县域范围内教育设施最完善的区域，多达 41%的农民希望子女教育地点为县城，其次为市区，占比 27.6%。

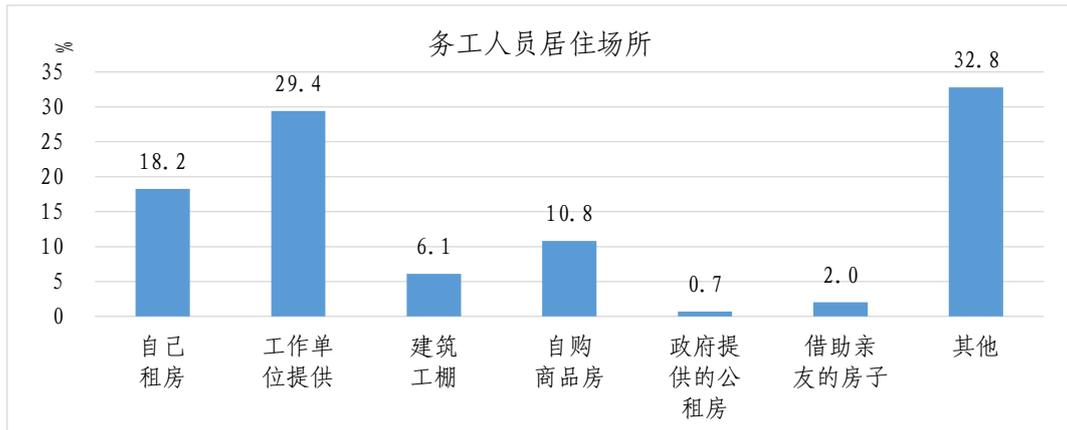


(6) 超过六成家庭有成员外出务工，县外省内务工最多

在全部受访家庭中，有外出务工人员的家庭占到 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。





(四) 人口市民化的主要问题

通过调研，人口市民化过程仍存在以下问题：

(1) 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，担心进城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。

(2) 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。

(3) 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。

(4) 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。

三、人口市民化趋势与目标愿景

(一) 趋势判断

1、外来务工人员市民化

(1) 趋势外推估算

根据五普人口数据，沂水县户籍登记地在外乡镇的人口(外来人口)为 32511 人，到 2010 年六普统计的外来人口为 73729 人，年均增长率为 8.5%，年均增加 4124 人。同期，沂水县城镇化率和城镇人口分别从 16.6%和 17.56 万人增加至 42.15%和 42.1 万人，年均提高 2.56 个百分点和 2.45 万人。外来人口增加量占城镇人口增加量的 17%左右。假定未来外来人口增加量占城镇人口增加量的比重保持在 20%左右，根据《沂水县新型城镇化规划》，2020 年沂水县城镇化率和城镇人口分别为 57%和 60.5 万人，城镇人口较 2010 年增加 18.4 万人，则外来人口增加量为 3.68 万人，到 2020 年外来人口总量为 11.1 万人。按照外来人口市民化率与城镇化率相同来估算，到 2020 年应完成的外来人口市民化规模为 6.3 万人。

(2) 有关政策和任务要求

2016 年 1 月 18 日，省城镇化工作领导小组办公室印发了《关于确认 2016—2020 年各市人口市民化目标任务的函》，提出到 2020 年全省农业转移人口市民化任务为 1000 万人，其中：外来务工人员 786.5 万人，就地转移人口 213.5 万人，并将人口市民化的任务向各地市进行了分解。临沂市城镇化领导小组办公室据此下达给沂水县的农业转移人口市民化任务为 9.25 万人，其中：外来务工人员 6.85 万人，就地转移人口 2.4 万人。

(3) 结论

综合趋势外推估算和临沂市下达给沂水县的人口市民化任务，规划确定到 2020 年沂水县外来务工人员市民化总规模为 6.85 万人，年均 1.37 万人。根据六普数据中分乡镇的外来人口比重，适当调高中心城(沂城街道、龙家圈镇和许家湖镇)的比重，将目标任务分解如下：

2016—2020 年各镇（乡、街道）外来务工人员市民化目标

单位：万人

镇（乡、街道）	目标值	镇（乡、街道）	目标值
沂城街道	3.82	沙沟镇	0.08
马站镇	0.09	高庄镇	0.06
高桥镇	0.07	院东头镇	0.03
许家湖镇	1.18	龙家圈镇	0.98
黄山铺镇	0.06	富官庄镇	0.04
诸葛镇	0.09	道托镇	0.04
崔家峪镇	0.04	泉庄镇	0.01
四十里堡镇	0.08	圈里乡	0.02
杨庄镇	0.07	总计	6.85
夏蔚镇	0.06		

2、城中村城边村原有居民市民化

（1）任务下达与现状分析

临沂市城镇化领导小组办公室下达给沂水县的城中村和城边村原有居民市民化任务是 3.12 万人，其中：2016 年 0.2 万人，2017 年 0.74 万人，2018 年 1 万人，2019 年 0.63 万人，2020 年 0.55 万人。

根据上文的界定和分析，沂水县到 2020 年在规划城市建成区范围内（沂城街道、龙家圈镇和许家湖镇）共有 22 个城中村和城边村，总人口 31450 人。

（2）目标确定

根据全省城中村改造工作计划，到 2020 年完成全部城中村的改造工作，规划根据这一要求，确定城中村改造的任务为：到 2020 年完成 12 个城中村、6897 户、21011 人的改造任务。

根据《沂水县城市总体规划（2015—2030）》（报批稿），到 2020 年纳入中心城建成区范围改造的城边村共 10 个。作为城市总体规划中心城区，规划的实施现实性较高，本次规划借鉴这一成果，确定城边村的改造任务为：到 2020 年，完成 10 个城中村、3566 户、10439 人的改造任务。

据此，沂水县城城中村和城边村原有居民人口市民化的任务累计为 3.2 万人。

2016—2020 年沂水县城城中村城边村人口市民化任务分解

镇（街道）	村庄名称	类型	户数（户）	户籍人口（人）
沂城街道	石山官庄	城中村	413	917
	后埠东		570	1658
	北关街		650	2200
经济开发区	于家官庄		625	2040
	十里堡		450	1450

镇（街道）	村庄名称	类型	户数（户）	户籍人口（人）	
	七里桥子		440	1258	
	吕丈坡		590	1820	
龙家圈镇	龙家圈		926	2906	
	杨家庄子		598	1497	
	前马荒		664	1957	
	后马荒		521	1627	
	公家疃		450	1681	
城中村小计			6897	21011	
经济开发区	司家官庄		城边村	355	1070
	冯家官庄			596	1848
	后邕山			685	2032
	前邕山			559	1845
	荆山湖	130		420	
许家湖镇	许家湖村	260		485	
	大桥	120		360	
	河东村	126		339	
	长山官庄村	370		968	
龙家圈镇	小匡庄	365		1072	
城边村小计				3566	10439
合计				10463	31450

3、农村地区就地转移就业人口市民化

上文分析了可能的农村地区就地转移就业人口市民化的现状，到2020年纳入城镇建成区改造、本镇到镇驻地常住、达到纳入城镇化统计标准的社区等三类人口合计为66984人。这三类人口中，到城镇驻地常住人口最可能实现人口市民化；纳入城镇建成区改造的村庄规模过大，近期全部实行的难度很大，不可能全部实现市民化；达到纳入城镇化统计标准的社区对非农就业要求高，也不可能全部实现。而临沂市城镇化领导小组办公室下达给沂水县的任务总量为2.4万人，远小于潜在规模。

规划在综合分析的基础上，假设现状从本镇到镇驻地常住的2045人均能实现市民化；许家湖镇的大峡谷社区（依托旅游业）、龙家圈镇的峪子社区（到县城就业）最有可能达到城镇化统计标准，合计人口为6970人；各镇驻地根据提报数据，结合2010年和2015年村镇年报对镇驻地人口增长量的分析，将下达任务剩余的1.5万人分配给各镇，结果见下表：

2016—2020年各镇（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）	目标值	镇（乡、街道）	目标值
沂城街道	0.04	沙沟镇	0.04

镇（乡、街道）	目标值	镇（乡、街道）	目标值
马站镇	0.72	高庄镇	0.06
高桥镇	0.03	院东头镇	0.00
许家湖镇	0.38	龙家圈镇	0.36
黄山铺镇	0.25	富官庄镇	0.02
诸葛镇	0.11	道托镇	0.02
崔家峪镇	0.02	泉庄镇	0.02
四十里堡镇	0.11	圈里乡	0.00
杨庄镇	0.20	合计	2.40
夏蔚镇	0.02		

4、城镇综合承载能力评价

根据专题研究二关于城镇综合承载能力的评定，沂城街道，许家湖镇的城镇综合承载能力最强，有条件作为人口市民化的核心；马站镇、黄山铺镇、诸葛镇、龙家圈镇、四十里堡镇和崔家峪镇的城镇综合承载能力介于中间，是未来人口市民化的重点城镇；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、圈里乡城镇综合承载能力相对较弱，人口市民化规模稍小。

5、结果汇总

根据三类人发展趋势的判断，将结果汇总为下表：

2016—2020年各镇（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

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
总计	12.39	6.85	3.14	2.40

（二）目标愿景

1、总体愿景

（1）落户障碍全部消除

县城和建制镇落户条件全面放开，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。

（2）基本服务广泛覆盖

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新生小城市、重点示范镇、一般小城镇和农村新型社区下沉，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。

（3）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。

（4）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
社会保障	参加城镇职工社会保险比率 ¹ （%）	70	60	>95	50
教育	随迁子女接受义务教育比例（%）	95	90	100	100

¹ 指城镇职工养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险参保比率的加权平均数。

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
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

2、基本原则

(1) 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。

(2) 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。

(3) 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。

(4) 因地制宜、分类指导

根据各类城镇的现有人员规模、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。

(5) 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。

专题报告二：农业转移人口市民化成本 测算及分担机制研究

一、背景、概念与相关研究梳理

（一）背景

2009年12月中央经济工作会议中首次提出“农业转移人口”概念，用以代替过去沿用的“农民工”一词，并提出要把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务。党的十八大报告提出，“加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”。《山东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》提出，推进人口市民化要优先推进外来务工人员市民化、加快推进城中村和城边村原有居民市民化、规范推进农村就地转移就业人口市民化。因此农业转移人口市民化是推进新型城镇化的核心内容，而成本分担机制重要保障。

（二）概念界定

1、农业转移人口市民化

农业转移人口市民化是城市化进程中农民向城市转移，在城市获得工作岗位、转变职业的基础上，与城市市民拥有同样的公共服务和社会保障，实现社会地位、生活方式、民主权利的重大变化并最终成为城市市民的过程。在这个过程中，不仅仅是实现身份和职业的转换，还要让农业转移人口在城市落户扎根，成为真正意义上的城市市民，享受与城市市民完全相同的待遇和社会权利。《山东省人口市民化规划编制办法（试行）》中规定，农业转移人口市民化分为外来务工人员市民化、城中村城边村原有居民市民化和农村地区就地转移就业人口市民化三类。

2、农业转移人口市民化成本

农业转移人口市民化成本（下称“市民化成本”）是指农业转移人口到城镇定居生活并获得相应福利待遇和均等化公共服务所需进行的各种投入。从投入来源看，农业转移人口市民化成本包括公共成本、个人成本和企业成本。

二、农业转移人口市民化成本构成及测算

（一）现阶段研究梳理

1、国家层面

中国科学院可持续发展战略研究组（2005）将城市化成本分为个人发展成本和公共发展成本。其中个人发展成本包括城市化生活成本和城市化居住成本；公共发展成本包括城市化基础成本、城市化生存空间成本、城市化智力成本和城市

化社会保障成本。其测算转移一个农民工的总成本为 2.5 万元，其中“公共支付成本”约为 1.5 万元。

住建部调研组报告(2006):“每新增一个城市人口需要增加市政公用设施配套费小城市为 2 万元，中等城市为 3 万元，大城市为 6 万元，特大城市为 10 万元(不含运行和管理成本)”。

中国发展研究基金会报告(2010):“中国当前农民工市民化的平均成本在 10 万元左右”。

国务院发展研究中心课题组(2011)主要从“公共服务成本”角度出发对市民化成本进行测算。其分别对重庆、郑州、武汉、嘉兴四个城市进行测算，得出四个城市农民工市民化的公共成本为 7.7—8.5 万元，其中公共成本主要包括了：“义务教育、医疗保险、基本养老保险、社会保障、城市管理费用、住房的成本”

以中国社科院(2013)为代表，主要测算公共成本：“城镇建设成本、公共服务成本、社会保障成本、随迁子女义务教育成本、保障性住房成本；个人成本：生活、住房、自我保障的成本；企业成本三部分，得出我国农民工市民化人均公共成本为 13.1 万元，人均个人成本为 10.1 万元。

2、省域层面

王志燕、魏云海(2015)进行了山东省农业转移人口市民化成本测算及分担机制构建的研究，将市民化成本分为公共成本、个人成本和企业成本三部分。其中公共成本包含六个方面：城镇基础设施建设成本、城镇基础设施维护成本、一般公共服务(文化体育与传媒、医疗卫生)成本、随迁子女义务教育成本、社会保障成本和保障性住房建设成本；个人成本包含生活成本、自我保障成本和住房成本三个方面。以 2012 年数据为基准，其计算得出山东省农业转移人口市民化的人均公共成本约为 15.07 万元，人均个人成本约为 2.37 万元/年，同时绝大多数农业转移人口每人还需要集中支付购房成本，人均约 12.43 万元。

3、市域层面

临沂市新型城镇化规划(2015—2020)中将市民化成本划分为城市生活成本、住房成本、社会保障成本、公共服务成本和基础设施建设成本等五类，将市民化成本的分担主体规定为上级和本级政府、农业人口自身、企业和社会资本。并测算出临沂市中心城区市民化财政支出为 15 万元/人，沂水县支出为 10 万元/人。

4、小结

综上所述，当前关于农业转移人口市民化的研究可大致分为国家层面、省域层面和市域层面，农业转移人口市民化成本可分为公共成本、个人成本和企业成本三部分。由于企业成本极少，多数研究集中在公共成本和个人成本的测算上，国家层面看，2010年之后我国市民化成本在8到20万之间，2010年的研究之前由于时间较远参考价值较低；省域层面看，山东省仅公共成本就达到15.07万元，若将购房成本考虑在内，个人成本也高达14.8万元；市域层面看，临沂市市民化公共成本随地区不同在10到15万元之间波动。

人口市民化成本相关研究

研究报告	测算角度	公共成本部分	私人成本部分	测算结果
中科院（2005）	人口城市化	城市化基础成本、城市化生存空间成本、城市化智力成本和城市化社会保障成本	城市化生活成本、城市化居住成本	转移一个农民工的总成本为2.5万元，其中“公共支付成本”约为1.5万元
住建部调研组报告（2006）	人口城市化	市政公用设施配套费（不含运行和管理成本）		2—10万元
中国发展研究基金会报告（2010）	农民工市民化			10万元
国务院发展研究中心课题组（2011）	农民工市民化	教育、医疗保险、养老保险、社会保障、城市管理、住房		7.7—8.5万
中国社科院（2013）	农民工市民化	城镇建设、公共服务管理、社会保障、教育、保障性住房	生活成本、住房成本、自我保障成本	公共成本为13.1万元，个人成本为10.1万元。
王志燕、魏云海（2015）	农业转移人口市民化	基础设施建设、基础设施维护、文化体育与传媒、医疗卫生、教育、社会保障和保障性住房		
临沂市新型城镇化规划（2015—2020）	农业转移人口市民化	住房、社会保障、公共服务、基础设施建设	生活、住房、部分社保成本	公共成本临沂15万元/人，沂水县10万元/人

（二）市民化成本构成与支出预测

1、市民化成本构成

从统计年鉴中地方财政支出分类中可以看出，其包含一般公共服务、公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生、节能环保、

农林水事务和其他各项支出几部分（如表 2—1）。结合上一节相关研究，可知市民化公共成本部分应当包括教育、社会保障和就业、医疗卫生、保障性住房和城市基础设施建设等五个部分；个人成本应当包括其日常生活成本、住房成本以及社会保障中个人需要缴纳的部分；企业成本仅包括员工的培训成本。

2014 年地方财政支出表

预算科目	决算数	预算科目	决算数
一般公共服务	47919	交通运输	10061
外交		资源勘探电力信息等事务	1914
国防		商业服务业等事务	2501
公共安全	12149	金融监管等事务	133
教育	133578	地震灾后恢复重建	
科学技术	1282	国土资源气象等事务	4568
文化体育与传媒	3305	住房保障支出	7114
社会保障和就业	53925	粮油物资储备管理事务	746
医疗卫生	46568	预备费	
节能环保	6872	国债	
城乡社区事务	7853	其他	8325
农林水事务	49159		

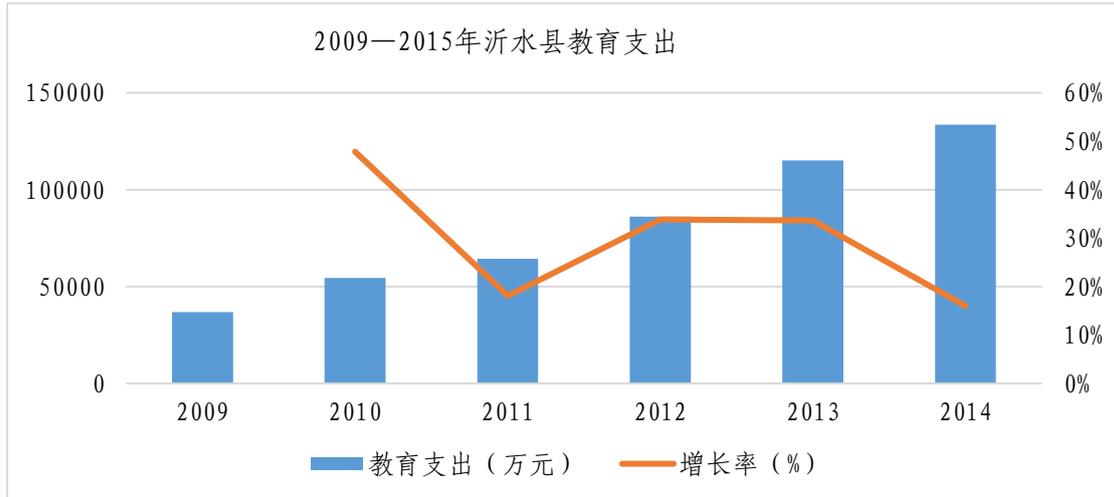
2、市民化公共成本支出现状与预测

（1）数据说明

本节数据以《沂水统计年鉴》为准，由于统计年鉴未将城市建设成本单独统计，因此涉及此部分的内容均取自住建局发布的城建统计年报，此外个人成本中的各项数据均由调研获得数据计算得出。由于资料所限，均采用 2009 年到 2014 年范围内的数据。

1) 公共成本

①教育。2009 年以来沂水县对教育累计支出接近 50 亿元。从总量看，教育支出呈现逐年上升的趋势，2014 年达到 13.35 亿，占财政总支出的 33.6%，但由于政策和实际财政状况等影响，其增长率没有呈现明显趋势，仅保持相对稳定。由于沂水县常住人口数量相对稳定，人均教育成本也保持稳步上升的态势。2014 年沂水县人均教育支出达 1313 元，增长率为 15.31%。



2009—2014 沂水县教育支出统计表

年份	教育支出 (万元)	增长率 (%)	常住人口 (万人)	人均 (元/人)	增长率 (%)
2009	36871		105.6	349.1572	
2010	54509	47.84%	100.04	544.8721	56.05%
2011	64363	18.08%	100.38	641.1935	17.68%
2012	86165	33.87%	100.71	855.5754	33.43%
2013	115152	33.64%	101.06	1139.442	33.18%
2014	133578	16.00%	101.67	1313.839	15.31%

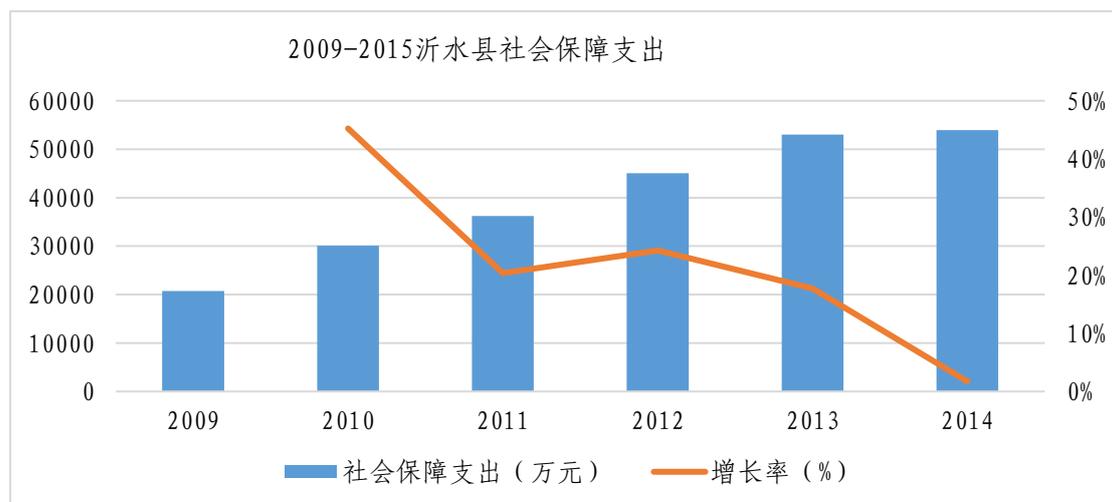
综合上述分析来看，教育支出在全县财政支出中占有极高的比例，是人口市民化公共成本中的重要部分。据调研得知，我省已统一城乡义务教育“两免一补”政策，对城乡义务教育学生免除学杂费、免费提供教科书，对家庭经济困难寄宿生补助生活费(统称“两免一补”)，其经费由中央财政和省财政公共负担。因此对县级财政来说，农业转移人口教育成本主要表现为城市新建义务教育学校的经费投入，且该成本为一次性支出。根据《山东省教育事业统计年报2012》数据，城市新建一所24个班(1080人)的小学造价约为1500万元，新建一所30个班(1500人)的初级中学造价约为2841万元，那么农业转移人口随迁子女在城镇接受义务教育的人均建校成本为3.28万元/生。就外来务工人员、城中村城边村原有居民、农村地区就地转移就业人口三类人员来说，后两类人员已经享受城镇教育服务，需要投入教育成本的仅外来务工人员一类。

据专题一的数据可知，沂水县外来人口中来自省内的迁入人口比重基本维持在80%左右，非劳动力少儿人口占比为15%，预算到2020年沂水县外来务工人员市民化总规模为6.85万人，年均1.37万人。考虑到外来务工人员在市民化的过程中会更加倾向于将子女迁入工作地，预测未来非劳动力少儿人口占比

将会明显上升达 25%左右。可计算 2020 年之前人口市民化教育成本为 $68500 \times 25\% \times 32800$ ，共计 5.6 亿元，平均每年 1.12 亿元。

② 社会保障和就业。2009 年以来沂水县社会保障和就业支出约 30 亿元。年度支出呈上升趋势，2014 年年度支出达 5.4 亿元，占全县财政总支出的 13.5%。从涨幅来看，其增长率呈明显下降趋势，由于 2013 年起沂水县建立了统一的城乡居民基本养老保险制度，导致 2014 年增长率急剧下滑至 1.72%，未来沂水县社会保障和就业支出将继续保持稳中有升的趋势。由于常住人口数量稳定，人均支出和总支出保持同样的上涨趋势，2014 年人均支出为 530.39 元，预测至 2020 年将每年保持 5% 的增长，计算得出未来 5 年人均支出平均值约为 630 元。

由于城乡居民养老保险一致，需要投入此类成本的仅为外来务工人员。据专题一的数据可知，2020 年沂水县外来务工人员市民化总规模为 6.85 万人，年均 1.37 万人，可计算得出 2020 年之前人口市民化社会保障和就业成本为 68500×630 ，共计 4315.5 万元，平均每年 863.1 万元。

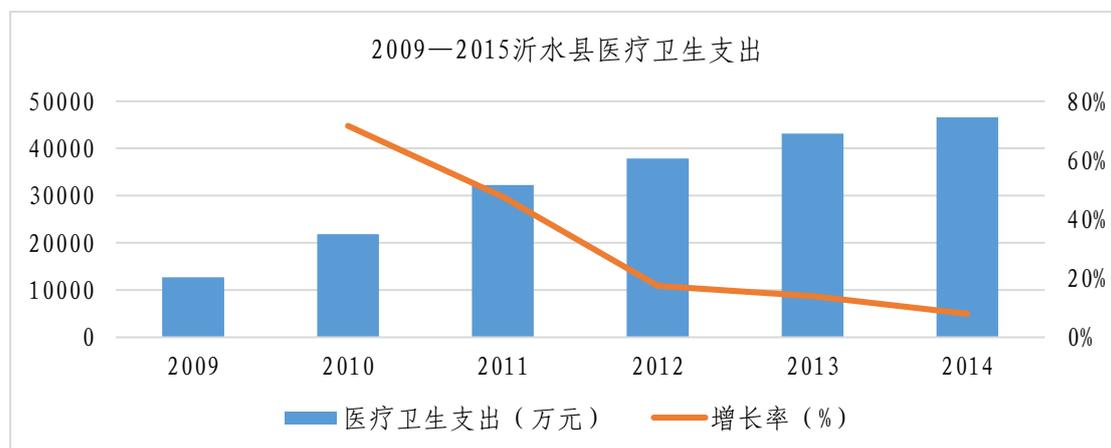


年份	社会保障支出 (万元)	增长率 (%)	常住人口 (万人)	人均 (元/人)	增长率 (%)
2009	20737		105.6	196.3731	
2010	30118	45.24%	100.04	301.0596	53.31%
2011	36251	20.36%	100.38	361.1377	19.96%
2012	45037	24.24%	100.71	447.1949	23.83%
2013	53012	17.71%	101.06	524.5597	17.30%
2014	53925	1.72%	101.67	530.3924	1.11%

③ 医疗卫生。2009—2015 年沂水县对医疗卫生的财政支出累计 19.43 亿元，远低于教育支出和社会保障支出。从发展趋势来看支出总额逐年上升，2014 年年达 4.65 亿元，增长率则是逐年下降；人均支出趋势相同，每年保持至少 7% 的

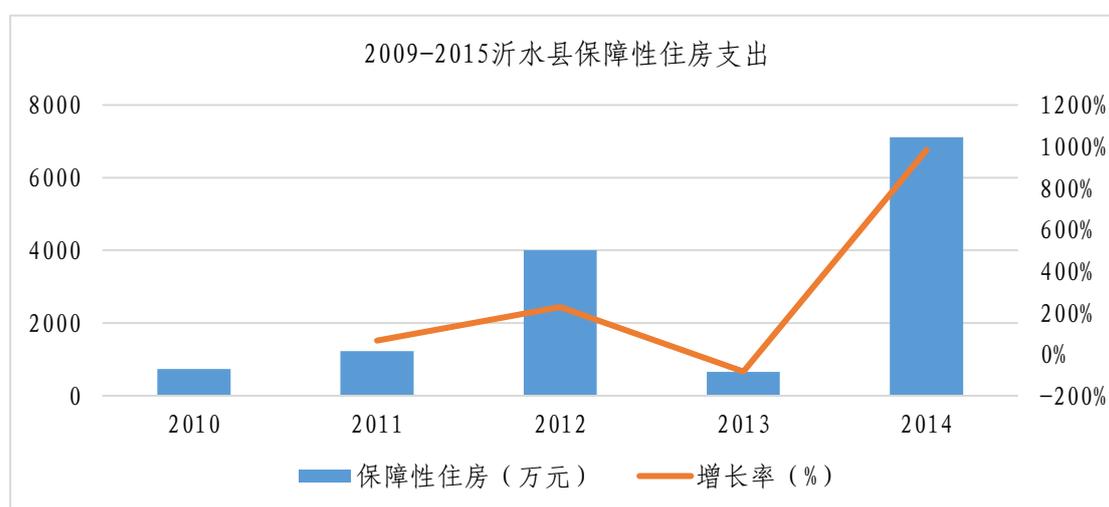
增长率，2014 年全县人均医疗支出为 458 元，以 7%的增长率计算，2016 至 2020 年的平均值为 473 元。国务院 2016 年 1 月 12 日发布《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》，明确要求各省（区、市）要于 2016 年 6 月底前对整合城乡居民医保工作作出规划和部署，明确时间表、路线图，健全工作推进和考核评价机制，严格落实责任制，确保各项政策措施落实到位。沂水县将在 2016 年完成城乡居民基本医疗保险的统一工作，然而现有年鉴数据无法反映城乡医疗统一之前，城镇居民医保和新农合之间的差距，无法计算城中村及城边村原有居民和农村地区就地转移就业人口的市民化医疗成本，因此部分取《山东统计年鉴 2015》（卫生类支出仅统计到 2013）中的数据作为补充。

根据《山东统计年鉴 2015》中的数据，可计算得出 2013 年全省城市人均医疗卫生支出为 508 元/人，全省村镇人均医疗卫生支出为 375 元/人，双方差额为 133 元/人。2020 年沂水县外来务工人员市民化总规模为 6.85 万人，外来务工人员市民化医疗成本为 68500×473 ，共计 3240 万元；据专题一可知，2020 年沂水县城城中村和城边村原有居民市民化总规模为 31450 人，其医疗成本为镇村人转化为城市人所产生的成本差，计算方式为 31450×133 ，共计 418 万元；农村地区就地转移就业人口市民化前后医疗支出不变，成本为 0。因此，沂水县人口市民化医疗成本为上述三类加和，共计 3658 万元，年均 731.6 万元。



年份	医疗卫生支出 (万元)	增长率 (%)	常住人口 (万人)	人均 (元/人)	增长率 (%)
2009	12722		105.6	120.4735	
2010	21837	71.65%	100.04	218.2827	81.19%
2011	32231	47.60%	100.38	321.0899	47.10%
2012	37847	17.42%	100.71	375.8018	17.04%
2013	43135	13.97%	101.06	426.8256	13.58%
2014	46568	7.96%	101.67	458.0309	7.31%

④保障性住房。据统计年鉴 2009 到 2015 年的数据显示，沂水县保障性住房年度支出受政策影响波动较大，参考性较低。根据《关于推进公共租赁住房 and 廉租住房并轨的实施意见》和《山东省保障性住房十二五规划》文件，到 2015 年全省保障性住房供给以公共租赁住房为主，并全面取消户籍限制，实现同城待遇，全省保障性住房覆盖率达 20%。基于此，根据《山东省城市建设统计年报 2012》数据，全省公共租赁住房主要为高层和小高层，建安成本约为 2000 元/平方米，按公共租赁住房覆盖 20% 的农业转移人口群体、人均住房面积 20 平方米测算，则该项成本支出为 $2000 \times 20 \times 20\%$ ，共计 8000 元。三类农业转移人口中，仅外来务工人员对保障性住房需求较大，因此至 2020 年沂水县保障性住房成本约为 68500×8000 ，共计 5.48 亿元，年均 1.1 亿元。



⑤城市基础设施建设

根据临沂市住建局统计数据，十二五期间，城市基础设施投资 11.0449 亿元，约合每年 2.2 亿元。其中 2013 年沂水县城镇维护建设支出为 2.1 亿元，2014 年支出为 2.4 亿元，人均 236 元。另外，随着经济社会的发展，城镇年度基础设施维护支出呈增长趋势。根据《山东省城市建设统计年报》数据测算，全省人均城镇基础设施维护费用年均增速为 5.46%。以 5.5% 计算，2016 至 2020 年人均城市基础设施建设成本为 243 元。沂水县城镇基础设施建设总成本为 $(68500+32000+24000) \times 243$ ，共计 3025 万元。

2) 个人成本

①生活成本。农业转移人口市民化的生活成本，是指农业转移人口自身及其家庭在城镇生活的日常消费支出，包括食品、衣着、家庭设备用品及服务、居住、

医疗保健、交通和通信、教育文化娱乐服务等支出项目。其中住房成本在市民化成本测算中单独列算。由于沂水市统计年鉴数据不足，本专题以 2012 年山东省城镇居民人均年支出（20657 元）扣除住房支出（不扣除水、电、燃料及其他物业类支出）后，作为农业转移人口转化为市民后的个人年生活消费总支出，为 19085 元。据沂水县统计年鉴，2012 年沂水市农民人均消费总支出为 9555 元。因此，个人生活成本为其差额，即 9530 元/年。

② 住房成本。尽管部分农业转移人口将被纳入政府的保障性住房体系，但绝大部分（80%）农业转移人口为满足自身及其家庭正常居住需求，需要自行购买城市普通商品住房。本文以全省城镇住房均价乘以城镇居民人均住房建筑面积作为农业转移人口的个人住房成本，这也是农业转移人口市民化后达到城镇居民平均居住水平的最低成本。根据《山东省统计年鉴 2013》数据，2012 年全省 90m² 以下住宅商品房销售金额 831.48 亿元，销售面积 1788.78 万 m²，即全省城市和县城普通住宅商品房均价为 4648 元/m²（据网络统计数据，沂水县 2016 年 7 月份住宅均价为 3800 元/m²），城镇居民人均住房建筑面积 33.44m²，则农业转移人口市民化的个人住房成本大约为 4648 元/m² × 33.44m²，共计 15.54 万元，约合每年 3.1 万元。

③ 部分社保成本。即农业转移人口缴纳的基本养老保险、基本医疗保险和失业保险等个人负担部分。根据《劳动合同法》规定，需要农业转移人口个人承担的社会保险主要有城镇职工基本养老保险（8%）、城镇职工基本医疗保险（2%）和失业保险（1%），三项保险总计为基本工资的 11%，而工伤保险和生育保险则完全由企业承担。2005 至 2014 年沂水县城镇单位从业人员工资和增长率如下表，2015 至 2020 年均增长率取 7%，计算从业人员平均工资为 61484 元。则农业转移人口自我保障成本为 61484 元 × 11%，共计 6763 元/年。

年份	从业员工资（元）	增长率（%）
2005	11689	
2006	13422	14.83
2007	18381	36.95
2008	22363	21.66
2009	25063	12.07
2010	27951	11.52
2011	31141	11.41
2012	40218	29.15
2013	43683	8.62
2014	46692	6.89

3) 企业成本。在农业转移人口市民化的过程中，企业仅付出职工的技能培训成本和保障成本，其中社会保障对于城市人口和农业转移人口来说是相同的，技能培训成本数额又较小，同时缺乏统计数据，在此不作表述。

(三) 市民化公共成本核算

由上述研究可以得出结论：农业转移人口市民化成本中，公共成本共含有五类，分别是教育、社会保障和就业、医疗卫生、保障性住房和城市基础设施建设。2016 至 2020 年各类成本总额如表所示，计算得出未来 5 年内公共成本总额为 12.18 亿元，年均成本 2.436 亿元。

公共成本类别	金额（万元）
教育	56000
社会保障和就业	4315
医疗卫生	3658
保障性住房	54800
城市基础设施建设	3025
总计	121798

三、沂水县农业转移人口市民化成本分担机制

综上所述，从承担主体来看，农业转移人口市民化成本可分为公共成本、个人成本和企业成本三部分，对应的承担主体分别为政府、农业转移人口个人和企业。从成本类型来看，市民化成本包含教育成本、社会保障和就业成本、医疗卫生成本、城市基础设施建设成本、住房成本、生活成本。

从成本分担角度看，政府应主要承担教育、医疗、城市基础设施建设、住房成本中的保障性住房建设等公共成本，以及社会保障和就业成本中的一部分，并向常住人口全覆盖；企依法承担大部分社会保障成本以及工人技能培训成本；农业转移人口承担进入城市所增加的生活成本、在城镇购置住房产生的成本、少量社会保障成本以及就业培训成本中的个人支出部分。

专题报告三：人口市民化城镇综合承载 能力评估研究

随着城镇化进程的加快,人类正面临着资源、人口、经济、生态环境等问题。城镇是人口分布、资源消耗和环境城市自然资源承载力城市自然资源承载力污染的集中区域,是一个区域社会发展的重要载体,城镇可持续发展是区域可持续发展的重要内容。

随着城镇人口的急剧增长及城镇规模的迅速扩张,城镇综合承载力对城镇发展的约束日益引起人们的关注。城镇如何可持续发展与城镇综合承载力相协调,不仅关系到城镇未来自身的命运,也关系到其周边地区能否顺利实现可持续发展的目标。

一、城镇综合承载能力

(一) 相关研究

1、新型城镇化的经验

《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》强调以人为本,推进以人为核心的城镇化;明确其是现代化的必由之路,是最大的内需潜力所在,是经济发展的重要动力,也是一项重要的民生工程。有学者对其中的成功经验进行了总结,主张加快建设一批经济实力较强、功能比较完善、特点比较鲜明、环境比较优美的中小城市和中心城镇,形成大中小城市和中心城镇协调发展的格局。

2、新型城镇化进程中的地方政府行为

应转变新型城镇化过程中地方政府的行为重点,应把提高“低水平、广覆盖、均等化”的公共服务作为基本职能,即“服务型政府”,而不再是过去的“管理型政府”。“服务型政府”也必然是责任性政府,故地方政府不仅应对中央政府负责,更要对广大人民群众负责,切实保护人们的合法权利,尤其是弱势群体的合法权。

3、区域人口承载力研究

分析人口承载力与经济、基础设施、资源和环境的人均量指标的关系;利用光温水生产潜力,计算主要作物的总产出量潜力,从而预测其人口承载力。

4、资源环境承载能力评估

根据可持续发展和环境容量与资源承载力的关系,建立环境容量与资源承载力评价的指标、标准和相应的数学分析模型,对可持续发展的环境容量与资源承载力进行实证分析。

5、对城镇综合承载能力概念的探讨

着力构建节约型的城镇化，引导城镇合理布局，完善城镇土地市场；加快推进经济结构调整和增长方式转变，切实做好城镇规划工作，统筹城乡区域发展，加强城镇基础设施建设，提高城市管理水平；城镇综合承载能力已经超越了原来资源环境承载力的概念，应该是一个新的内涵。

（二）城镇综合承载能力概念界定

对城镇承载能力问题的认识和研究是一个不断深化和科学化的过程，以时间为基准，可分为四个阶段：第一阶段是从建国到 20 世纪 80 年代，是不考虑或者极少考虑城镇承载能力的阶段；第二阶段是从 20 世纪 80 年代到 90 年代，是开始考虑城镇的自然资源和自然环境承载力的阶段，但仍然以经济建设为主，只是兼顾考虑到资源环境承载力的需要；第三阶段是从 20 世纪 90 年代到 21 世纪初，随着经济的快速增长，在大部分城镇的发展已经超越了本地区的资源环境承载力的时候，对资源环境的承载力问题引起高度重视，进入一个兼顾城镇的资源环境承载力和基础设施承载力的阶段；第四阶段也是我国目前所处的阶段，即主要考虑资源环境承载力和基础设施等硬件因素的同时，兼顾考虑城镇就业扩张能力及城镇提供公共服务的能力等软件因素，即开始考虑城镇发展的综合承载能力。

可以说城镇综合承载能力是一个新的概念，它不同于以前比较常用的“完善城镇功能”一词，它比“完善城镇功能”更全面、更直接、更科学。城镇综合承载能力是指城镇的资源禀赋、生态环境、基础设施、就业岗位和公共服务对城市人口及经济社会活动的承载能力；是资源承载力、环境承载力、经济承载力和社会承载力的有机的结合体。

（三）城镇综合承载能力评价指标体系构建

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及其统计资料的易得性，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。

各因素的权重分配运用三标度法确定，就是在确定评价指标体系的基础上，构建指标判断矩阵，按照公式

$$a_{ij} = \begin{cases} 2 & c_i \text{ 比 } c_j \text{ 重要} \\ 1 & c_i \text{ 与 } c_j \text{ 同样重要} \\ 0 & c_j \text{ 比 } c_i \text{ 重要} \end{cases} \quad (i, j=1, 2, \dots, L)$$

在专家咨询的基础上，对每一个因素进行两两比较之后，构造判断矩阵，并依此计算出各因素权重。各因素权重确定后，对每一个因素的具体指标的权重分配采用经验法与专家咨询法确定。

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			

城镇综合承载能力得分计算公式：

$$X = a \sum_i a_i * a_{ii} + b \sum_i b_i * b_{ii} + c \sum_i c_i * c_{ii} + d \sum_i d_i * d_{ii}$$

各乡镇城镇综合承载能力总体评价指数，是通过对各单项指标得分乘以指标权重，并对所有单项指标结果进行累加所得。

二、沂水县城镇综合承载能力现状

（一）资源承载力

1、人口密度

沂水县总面积 2434.8 平方公里，常住人口 102.57 万人，人口密度 421 人/平方公里，低于山东省平均水平 620 人/平方公里。

由于沂水多山地、水库，地形较复杂，所以沂水各乡镇人口密度变化较大，中心城（包含沂城街道、许家湖镇和龙家圈镇）人口最密集 866 人/平方公里，

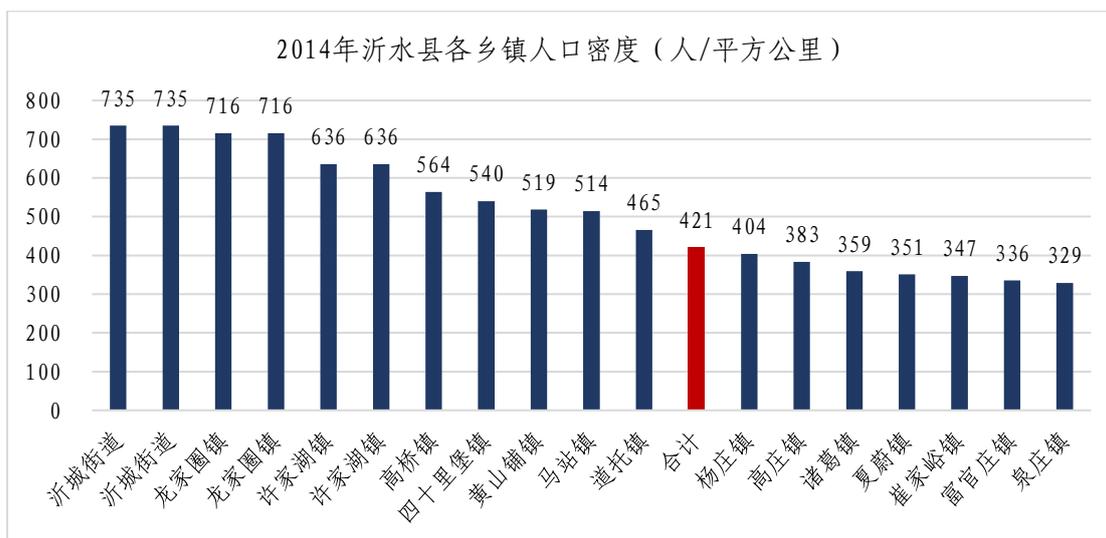
院东头镇人口最稀疏 279 人/平方公里。

沂水县各乡镇面积一览表

乡镇名称	面积（公顷）	乡镇名称	面积（公顷）
沂城街道	123.44	许家湖镇	205.64
龙家圈镇	90.28	夏蔚镇	150.00
马站镇	133.1	沙沟镇	206.73
高桥镇	113.4	高庄镇	131.32
黄山铺镇	100.40	院东头镇	105.68
诸葛镇	215.68	富官庄镇	135.22
崔家峪镇	96.20	道托镇	86.46
四十里堡镇	126.32	泉庄镇	101.27
杨庄镇	162.00	圈里乡	112.80

沂水县 2014 年各乡镇人口密度一览表

乡镇名称	人口密度（人/平方公里）	乡镇名称	人口密度（人/平方公里）
沂城街道	735	许家湖镇	636
龙家圈镇	716	夏蔚镇	351
马站镇	514	沙沟镇	318
高桥镇	564	高庄镇	383
黄山铺镇	519	院东头镇	279
诸葛镇	359	富官庄镇	336
崔家峪镇	347	道托镇	465
四十里堡镇	540	泉庄镇	329
杨庄镇	404	圈里乡	313



2、耕地

2014 年，沂水县现状耕地面积 111115.41 公顷，占土地总面积的 46.03%，人均耕地面积 1.65 亩/人。

沂水各乡镇人均耕地面积变化较大，除沂城街道外，龙家圈镇人均耕地最少

1.31 亩/人，圈里乡人均耕地最多 2.31 亩/人。

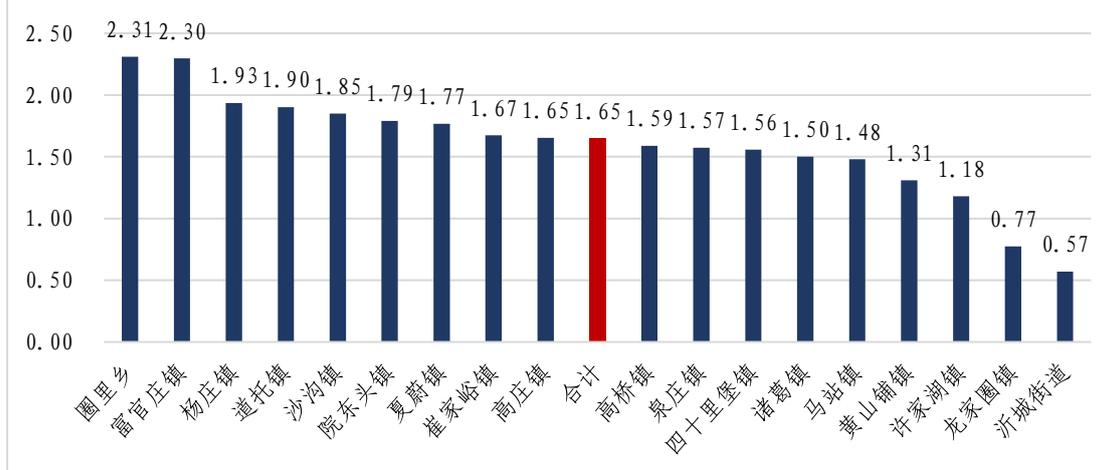
沂水县各乡镇耕地面积一览表

乡镇名称	面积（公顷）	乡镇名称	面积（公顷）
沂城街道	6376.7	许家湖镇	10281.9
龙家圈镇	3337.3	沙沟镇	8114.5
马站镇	6754.0	高庄镇	5547.2
高桥镇	6776.4	院东头镇	3509.4
黄山铺镇	4546.7	富官庄镇	6949.5
诸葛镇	7739.9	道托镇	5096.3
崔家峪镇	3724.8	泉庄镇	3490.8
四十里堡镇	7084.8	圈里乡	5435.6
杨庄镇	8434.9	合计	111115.41
夏蔚镇	6205.4		

沂水县各乡镇人均耕地面积一览表

乡镇名称	人均耕地面积（亩/人）	乡镇名称	人均耕地面积（亩/人）
沂城街道	0.57	许家湖镇	0.77
龙家圈镇	1.18	沙沟镇	1.85
马站镇	1.48	高庄镇	1.65
高桥镇	1.59	院东头镇	1.79
黄山铺镇	1.31	富官庄镇	2.30
诸葛镇	1.50	道托镇	1.90
崔家峪镇	1.67	泉庄镇	1.57
四十里堡镇	1.56	圈里乡	2.31
杨庄镇	1.93	合计	1.65
夏蔚镇	1.77		

2014年沂水县各乡镇人均耕地面积（亩/人）



近年沂水县粮食单产逐步提升，2007 年沂水县粮食单产为 420 千克/亩，2013 年为 435 千克/亩，预测 2020 年沂水县粮食单产为 470 千克/亩。按照我国生活质量评价标准，以人均占有 300 千克粮食为温饱水平，400 千克为小康水平，

预测 2020 年沂水县人均占有粮食 400 千克以保证粮食安全并满足人们的需求。在满足以上条件基础上，计算人均耕地需要约 0.9 亩/人，除中心城外，沂水各乡镇土地资源为城镇发展提供坚实基础；在县域角度，通过粮食流转，沂水县土地资源能支撑县域城镇发展。

3、水资源

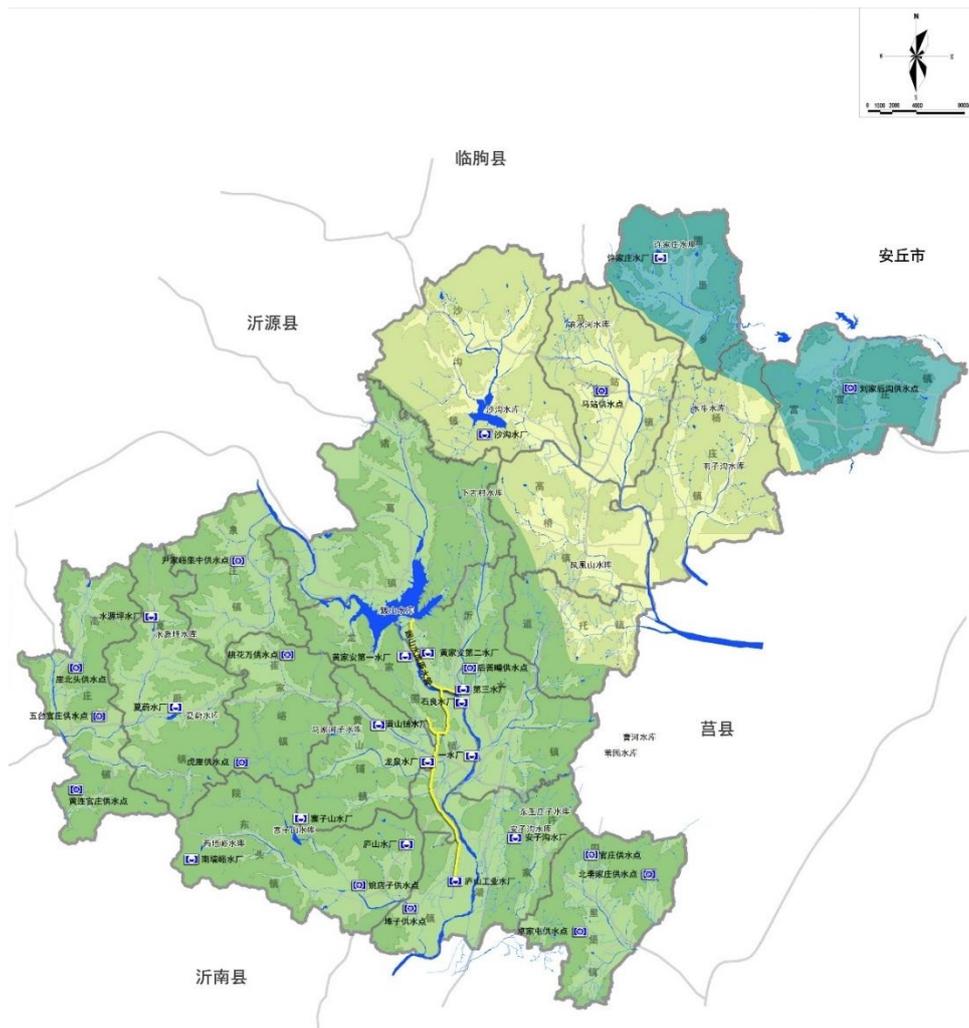
按《沂水县水资源基础研究》，沂水县多年平均水资源总量 89801 万立方米，其中地表水资源总量 64815 万立方米，地下水资源总量 24986 万立方米，两者之间重复计算量 13637 万立方米，人均水资源总量 875 立方米/人，高于山东省人均水资源总量 334 立方米/人。

全县共建成大中小型水库 143 座，其中大型水库 2 座（跋山水库和沙沟水库），跋山水库（诸葛镇、中心城区）位于沂河流域，总库容 5.29 亿立方米，兴利库容 2.76 亿立方米；沙沟水库（沙沟镇）位于沭河流域，总库容 1.0437 亿立方米，兴利库容 0.4588 亿立方米。中型水库 1 座-寨子山水库（院东头镇），位于沂河流域，总库容 1120 万立方米，兴利库容 688 万立方米；小（一）座水库 22 座，总库容 4364 万立方米，兴利库容 2848 万立方米；小（二）座水库 118 座，总库容 2608 万立方米，兴利库容 1568 万立方米；塘坝 1359 座，总库容 4944 万立方米，兴利库容 3274 万立方米。

结合沂水县河流水库分布，中心城区、诸葛镇、沙沟镇、院东头镇、马站镇水资源较丰富，能有力支撑城镇发展。

沂水县各乡镇水库总库容一览表

乡镇名称	水库总库容（万立方米）	乡镇名称	水库总库容（万立方米）
沂城街道	53056	四十里堡镇	370
沙沟镇	10733	高桥镇	363
院东头镇	1661	道托镇	300
圈里乡	1198	诸葛镇	288
夏蔚镇	1040	黄山铺镇	177
杨庄镇	660	泉庄镇	70
马站镇	536	崔家峪镇	64
富官庄镇	477	龙家圈镇	24
高庄镇	420	许家湖镇	0



(二) 环境承载力

近年来，沂水县以科学发展观为指导，推动发展价值观转型，重视生态环境保护，积极进行生态环境建设，环境逐步改善提升。先后荣获“全国城市环境综合整治优秀县”、“全国水土保持生态环境建设示范县”、“省级生态县”、“省级卫生县城”等荣誉称号。

至 2015 年，沂水县 18 个乡镇（街道）中，17 个乡镇被命名为国家级生态乡镇，1 个乡镇被命名为省级生态乡镇，并创建成 1 个国家级生态村和 9 个省级生态村。

沂水县乡镇、村生态文明称号一览表

城镇名称	乡镇荣誉	国家级生态村	省级生态村
沂城街道	国家级生态乡镇		西朱家庄村
马站镇	国家级生态乡镇		杨家城子村
诸葛镇	国家级生态乡镇		
崔家峪镇	国家级生态乡镇		
杨庄镇	国家级生态乡镇		高家楼子村

城镇名称	乡镇荣誉	国家级生态村	省级生态村
许家湖镇	国家级生态乡镇		
龙家圈镇	国家级生态乡镇		后马荒村
黄家铺镇	国家级生态乡镇	尧崖头村	东上坪村、龙山前村
高庄镇	国家级生态乡镇		
高桥镇	国家级生态乡镇		
道托镇	国家级生态乡镇		
院东头镇	国家级生态乡镇		留虎峪村
泉庄镇	国家级生态乡镇		南坡村
四十里堡镇	国家级生态乡镇		新城沟村
富官庄镇	国家级生态乡镇		
沙沟镇	国家级生态乡镇		
圈里乡	国家级生态乡镇		
夏蔚镇	省级生态乡镇		

(三) 经济承载力

1、定位和职能

近年，沂水县高度重视小城镇建设，小城镇全面发展态势并各具特色，包括以旅游生态为主的泉庄镇、院东头镇；以综合服务为主的马站镇；以产业发展为主的许家湖镇；以生态涵养为主的沙沟镇等。

沂水县各乡镇定位及职能一览表

城镇名称	全国、山东省	临沂市城镇体系	沂水县总体规划
马站镇	全国重点镇； 省百强示范镇、省中心镇	新市镇（马庄-杨庄）； 综合型	北部中心镇； 县域北部的交通枢纽，商品集散地，以商贸加工为主的集贸加工型城镇
诸葛镇	省中心镇	矿产优势型	西北部中心镇； 沂水重要的工矿业基地，主要的水源涵养地，优质绿色作物基地
崔家峪镇			西部中心镇； 沂水西部旅游服务镇和沂水西部中心镇
杨庄镇		新市镇（马庄-杨庄）； 矿产优势型	一般镇； 沂水县重要的矿产生产与加工基地
高庄镇		新市镇（高庄-坦埠）； 劳动力优势型	一般镇； 沂水县西部门户，以现代休闲观光农业为主的山水园林小城镇
高桥镇			一般镇； 以板材与胶皮加工制造为主的工贸型城镇
道托镇			一般镇； 以矿石与机械加工为主的工贸型城镇

城镇名称	全国、山东省	临沂市城镇体系	沂水县总体规划
院东头镇		旅游优势性	一般镇； 县域旅游龙头镇，重要的自然文化保护区，地质奇观为主的国家旅游强镇
泉庄镇	省级美丽宜居小镇		一般镇； 县域旅游龙头镇，以历史观光旅游和现代休闲农业为主的国家旅游强镇
四十里堡镇		重点镇； 综合型	一般镇； 沂水南部物流枢纽
夏蔚镇			一般镇； 沂水的农林基地，抗战历史文化镇
富官庄镇		高效农业型	一般镇； 沂水的农林基地
沙沟镇		旅游型	一般镇； 沂水生态腹地，农旅结合发展的山水小镇
圈里乡			一般镇； 沂水的农林基地

2、经济发展

近年沂水经济发展取得可喜局面，全面完成了“十二五”规划确定的各项指标。主要经济指标发展迅速，2015年，地区生产总值达到351.1亿元，公共财政收入达到22.9亿元，规模以上固定资产投资达到255.1亿元，社会消费品零售总额突破150亿。

沂水县各乡镇规模以上工业总产值一览表

乡镇名称	规模以上工业总产值（万元）	乡镇名称	规模以上工业总产值（万元）
沂城街道	2666826.6	许家湖镇	895571.1
龙家圈镇	1230100.9	高庄镇	137296.9
富官庄镇	152746.9	高桥镇	389208.4
杨庄镇	1076359.5	泉庄镇	252831.2
道托镇	340939.0	四十里堡镇	605240.0
沙沟镇	640694.1	诸葛镇	1161565.9
院东头镇	583629.7	马站镇	360897.5
夏蔚镇	101612.8	黄山铺镇	975103.6
崔家峪镇	160994.0	圈里乡	492754.7

沂水县各乡镇公共财政收入一览表

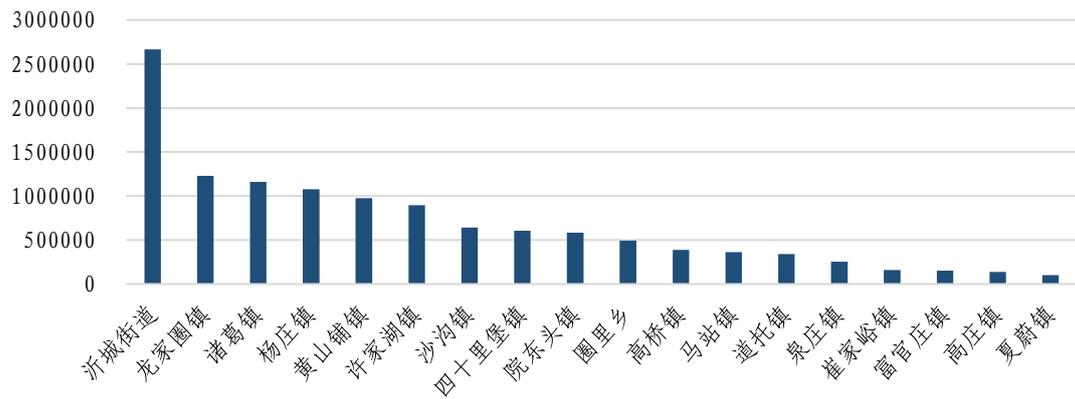
乡镇名称	公共财政收入（万元）	乡镇名称	公共财政收入（万元）
沂城街道	60254	许家湖镇	44246
龙家圈镇	17106	高庄镇	3099
富官庄镇	4023	高桥镇	3072
杨庄镇	5108	泉庄镇	3006

乡镇名称	公共财政收入（万元）	乡镇名称	公共财政收入（万元）
道托镇	3102	四十里堡镇	3119
沙沟镇	3217	诸葛镇	5103
院东头镇	3171	马站镇	8311
夏蔚镇	3075	黄山铺镇	3242
崔家峪镇	3206	圈里乡	3011

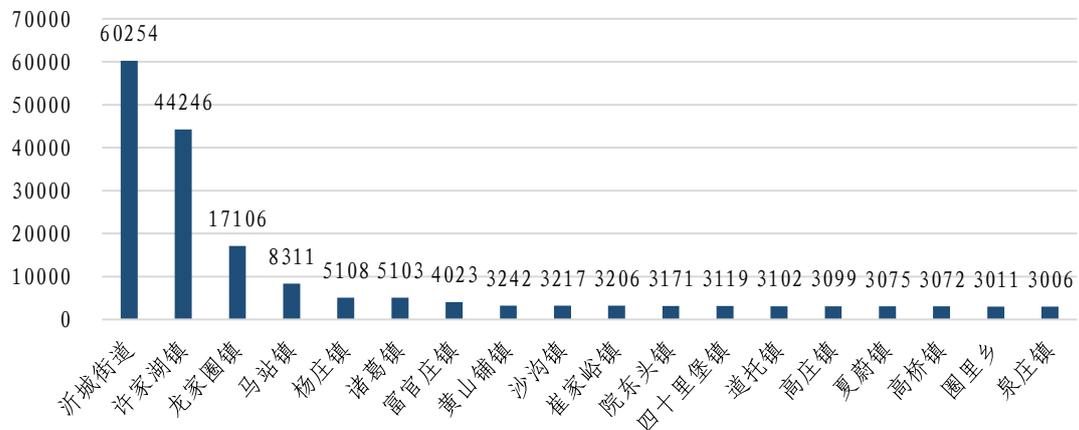
沂水县各乡镇农民纯收入一览表

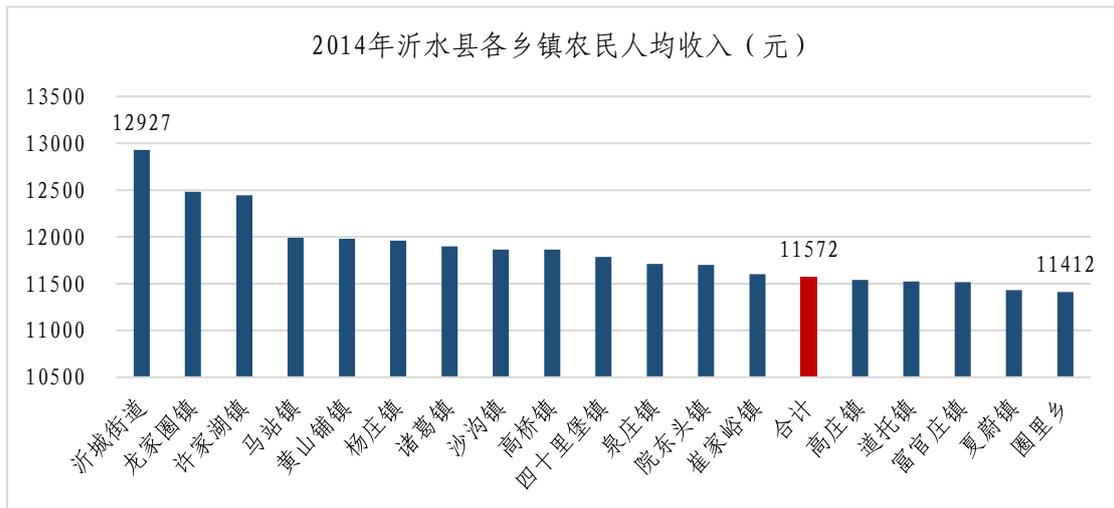
乡镇名称	农民人均纯收入（元）	乡镇名称	农民人均纯收入（元）
沂城街道	12927	许家湖镇	12444
龙家圈镇	12482	高庄镇	11541
富官庄镇	11516	高桥镇	11863
杨庄镇	11960	泉庄镇	11711
道托镇	11524	四十里堡镇	11786
沙沟镇	11864	诸葛镇	11900
院东头镇	11702	马站镇	11991
夏蔚镇	11430	黄山铺镇	11979
崔家峪镇	11600	圈里乡	11412

2014年沂水县各乡镇工业总产值（万元）



2014年沂水县各乡镇公共财政收入（万元）





通过分析对比 2014 年沂水县各乡镇主要经济指标，中心城（沂城街道、许家湖镇、龙家圈镇及黄山铺镇）各乡镇排名靠前。除中心城外，工业总产值，诸葛镇、杨庄镇和沙沟镇排名靠前；公共财政收入，马站镇、杨庄镇和诸葛镇排名靠前；农民人均收入，马站镇、杨庄镇和诸葛镇排名靠前。

（四）社会承载力

1、人口

沂水县总面积 2434.8 平方公里，常住人口 102.57 万人，人口密度 421 人/平方公里，低于山东省平均水平 620 人/平方公里。

沂水县各乡镇总人口一览表

乡镇名称	总人口（人）	乡镇名称	总人口（人）
沂城街道	167907	夏蔚镇	52652
许家湖镇	130694	黄山铺镇	52064
诸葛镇	77439	高庄镇	50309
马站镇	68448	富官庄镇	45377
四十里堡镇	68197	道托镇	40239
沙沟镇	65812	圈里乡	35341
杨庄镇	65397	崔家峪镇	33378
龙家圈镇	64612	泉庄镇	33287
高桥镇	63956	院东头镇	29425

沂水县各乡镇城镇人口一览表

乡镇名称	总人口（人）	乡镇名称	总人口（人）
沂城街道	167907	高桥镇	11790
许家湖镇	78053	沙沟镇	11060
马站镇	33092	崔家峪镇	6200
龙家圈镇	30142	夏蔚镇	5834
四十里堡镇	16610	泉庄镇	4350

乡镇名称	总人口（人）	乡镇名称	总人口（人）
诸葛镇	16452	富官庄镇	4268
黄山铺镇	15257	院东头镇	4077
高庄镇	13874	道托镇	3885
杨庄镇	13805	圈里乡	3241

2、公共服务设施

(1) 教育设施

沂水县共有中小学 179 处，已争创省级规范化学校 11 处、市级 56 处，占学校总量的 33.3%。县域高中 4 处，2 处位于沂城街道，2 处位于龙家圈镇；初中实现各乡镇至少 1 处。

沂水县各乡镇中小学一览表

乡镇名称	中小学个数（处）	乡镇名称	中小学个数（处）
沂城街道	26	马站镇	10
许家湖镇	24	高桥镇	10
诸葛镇	19	高庄镇	10
杨庄镇	17	黄山铺镇	9
沙沟镇	15	泉庄镇	9
龙家圈镇	15	道托镇	8
富官庄镇	14	院东头镇	7
四十里堡镇	14	崔家峪镇	7
夏蔚镇	13	圈里乡	6

(2) 医疗设施

沂水县内现有医疗卫生机构 29 处，其中综合医院 4 处（县级医院 2 处、市级医院 1 处、韩旺铁矿医院 1 处），疾病预防控制中心 1 处，卫生局监督所 1 处，妇幼保健院 1 处，结防病治 1 处，乡镇卫生院 20 处。

沂水县各乡镇医疗设施一览表

乡镇名称	医疗设施（处）	床位（张）	乡镇名称	医疗设施（处）	床位（张）
沂城街道	8	3386	富官庄镇	1	140
杨庄镇	1	391	四十里堡镇	1	135
诸葛镇	3	324	龙家圈镇	1	131
沙沟镇	1	293	高桥镇	1	125
马站镇	1	260	崔家峪镇	1	120
许家湖镇	2	250	泉庄镇	1	114
夏蔚镇	2	181	道托镇	1	100
高庄镇	1	170	院东头镇	1	98
黄山铺镇	1	151	圈里乡	1	92

(3) 社会福利设施

沂水县社会福利中心位于原姚店子镇政府办公大院，各乡镇建有敬老院。

沂水县现状福利设施一览表

名称	建筑面积 (平方米)	占地面积(公顷)	床位数
沂水县老年公寓	4500	1.41	120
18处敬老院	--	--	2700
沂水县社会福利中心	35000	4.0	1000

3、基础设施

(1) 给水设施

中心城区水厂现状包括第一水厂、黄家安水厂、第三水厂、石良水厂，总供水能力 11 万吨/日；寨子山水厂水源取自寨子山库，水厂供水能力 0.24 万立方米/日，主要服务于院东头镇东部村庄、许家湖镇西部村庄；沙沟水厂水源取自沙沟水库，水厂供水能力 0.7 万立方米/日，主要服务于沙沟镇、马站镇、高桥镇、道托镇及杨庄镇 5 个镇。

东部的高庄镇、夏蔚镇、崔家峪镇、黄山铺镇、泉庄镇、诸葛镇，西北部的圈里镇、富官庄镇现状水源为水窖水、山泉水、水库水，部分为大口井、浅机、深井等，尚未开始联村供水。东南部的许家湖镇、四十里堡镇村庄现状水源为水窖水、山泉水、水库水，部分为大口井、浅机、深井等，现状已经开始联村供水。

(2) 排水设施

现状有 2 座污水处理厂及 15 处乡镇污水处理站，其中第一污水处理厂和第二污水处理厂日处理污水能力均为 8 万吨。

(3) 通信设施

现状电信有 2 家企业，分别为联通公司与电信公司。各乡镇一般有电信分局。

全县共有 26 个邮政营业网点，其中城市营业网点 4 处，农村网点 22 处（实现各乡镇全覆盖）。

现状有线电视用户达 16.2 万户，其中农村用 11 多万户，全县有线广播电视入户率达到 75.1%以上。广播电视混合覆盖率达到 99.9%以上。城区有线电视网入网率 90%以上。

(4) 燃气设施

现状城区燃气用户达 8 万户，燃气管道达 470 公里，年供气能力达到 4000 万方，燃气普及率达到 99%。

现状乡镇则以液化石油气为主，其中黄家铺镇、杨庄镇、诸葛镇、高桥镇、许家湖镇、富官庄镇和马站镇有液化气站。

三、沂水县城镇综合承载能力

(一) 评价指标定值

每一项具体评价指标,按照 5 分法进行评价,既对每一项指标按照划分标准分为 3 级,一级为 5 分,二级为 3 分,三级为 1 分。有具体数据的指标按照统计数据定量分级,没有确切数据的指标,按照实地勘探及访谈资料定性分级。

各评价指标分级

评价指标	一级	二级	三级	评价依据
人口密度 (人/平方公里)	沂城街道, 龙家圈镇, 许家湖镇	高桥镇,四十里堡 镇,黄山铺镇,马 站镇,道托镇	杨庄镇,高庄镇,诸葛 镇,夏蔚镇,崔家峪镇, 富官庄镇,泉庄镇,沙沟 镇,圈里乡,院东头镇	> 600 为一级, 450-600 为二 级, < 450 为三 级
人均耕地 (亩/人)	圈里乡,富 官庄镇	杨庄镇,道托镇, 沙沟镇,院东头 镇,夏蔚镇,崔家 峪镇,高庄镇	高桥镇,泉庄镇,四十里 堡镇,诸葛镇,马站镇, 黄山铺镇,许家湖镇,龙 家圈镇,沂城街道	> 2.0 为一级, 1.6-2.0 为二 级, < 1.6 为三 级
水库总 库容(亿 立方米)	沂城街道, 沙沟镇	院东头镇,圈里 乡,夏蔚镇	杨庄镇,马站镇,富官庄 镇,高庄镇,四十里堡 镇,高桥镇,道托镇,诸 葛镇,黄山铺镇,泉庄 镇,崔家峪镇,龙家圈 镇,许家湖镇	> 1.0 为一级, 0.1-1.0 为二 级, < 0.1 为三 级
生态品质	泉庄镇,崔 家峪镇	诸葛镇,沙沟镇, 沂城街道,许家湖 镇,马站镇,黄山 铺镇	龙家圈镇,高桥镇,杨庄 镇,夏蔚镇,高庄镇,院 东头镇,富官庄镇,道托 镇,圈里乡,四十里堡镇	按照镇域生态承 载力划分
定位	沂城街道, 许家湖镇,, 龙家圈镇, 黄家铺镇	马站镇,诸葛镇, 泉庄镇	崔家峪镇,杨庄镇,高庄 镇,高桥镇,道托镇,院 东头镇,泉庄镇,四十里 堡镇,夏蔚镇,沙沟镇, 圈里乡	纳入中心城为一 级,国家、省建 设称号为二级, 其他为三级
工业总 产值 (亿元)	沂城街道	龙家圈镇,诸葛 镇,杨庄镇,黄山 铺镇,许家湖镇, 沙沟镇,四十里堡 镇,院东头镇,圈 里乡,高桥镇,马 站镇	道托镇,泉庄镇,崔家峪 镇,富官庄镇,高庄镇, 夏蔚镇	> 200 为一级, 30-200 为二级, < 30 为三级
农民人均	沂城街道,	马站镇,黄山铺	高庄镇,道托镇,富官庄	> 1.2 为一级,

评价指标	一级	二级	三级	评价依据
纯收入 (万元)	龙家圈镇, 许家湖镇	镇, 杨庄镇, 诸葛 镇, 沙沟镇, 高桥 镇, 四十里堡镇, 泉庄镇, 院东头 镇, 崔家峪镇	镇, 夏蔚镇, 圈里乡	1.16-1.2 为二 级, <1.16 为三 级
乡镇公共 财政收入 (亿元)	沂城街道, 许家湖镇, 龙家圈镇	马站镇, 杨庄镇, 诸葛镇, 富官庄镇	黄山铺镇, 沙沟镇, 崔家 峪镇, 院东头镇, 四十里 堡镇, 道托镇, 高庄镇, 夏蔚镇, 高桥镇, 圈里 乡, 泉庄镇	>1 为一级, 1- 0.3 为二级, < 0.3 为三级
总人口 (万人)	沂城街道, 许家湖镇	诸葛镇, 马站镇, 四十里堡镇, 沙沟 镇, 杨庄镇, 龙家 圈镇, 高桥镇	夏蔚镇, 黄山铺镇, 高庄 镇, 富官庄镇, 道托镇, 圈里乡, 崔家峪镇, 泉庄 镇	>10 为一级, 5- 10 为二级, <5 为三级
城镇人口 (万人)	沂城街道, 许家湖镇	马站镇, 龙家圈 镇, 四十里堡镇, 诸葛镇, 黄山铺镇	高庄镇, 杨庄镇, 高桥 镇, 沙沟镇, 崔家峪镇, 夏蔚镇, 泉庄镇, 富官庄 镇, 院东头镇, 道托镇, 圈里乡	>5 为一级, 1.5-5 为二级, <2 为三级
中小学数 量(个)	沂城街道, 许家湖镇	诸葛镇, 杨庄镇, 沙沟镇, 龙家圈 镇, 富官庄镇, 四 十里堡镇	夏蔚镇, 马站镇, 高桥 镇, 高庄镇, 黄山铺镇, 泉庄镇, 道托镇, 院东头 镇, 崔家峪镇, 圈里乡	>20 为一级, 14-20 为二级, <13 为三级
医疗设施	沂城街道, 马站镇	许家湖镇, 黄山铺 镇, 高庄镇, 诸葛 镇	四十里堡镇, 夏蔚镇, 崔 家峪镇, 道托镇, 高桥 镇, 沙沟镇, 杨庄镇, 泉 庄镇, 院东头镇, 富官庄 镇, 圈里乡, 龙家圈镇	按照医疗体系覆 盖面, 医院等级 分级
社会福利 设施	沂城街道, 许家湖镇	马站镇, 黄山铺 镇, 高庄镇, 诸葛 镇	四十里堡镇, 夏蔚镇, 崔 家峪镇, 道托镇, 高桥 镇, 沙沟镇, 杨庄镇, 泉 庄镇, 院东头镇, 富官庄 镇, 圈里乡, 龙家圈镇	按照社会福利设 施等级分级
商业设施	沂城街道	马站镇, 许家湖 镇, 龙家圈镇, 黄 山铺镇, 诸葛镇	四十里堡镇, 夏蔚镇, 崔 家峪镇, 道托镇, 高桥 镇, 沙沟镇, 杨庄镇, 泉 庄镇, 院东头镇, 富官庄 镇, 圈里乡, 高庄镇	按照商业服务设 施等级与完善度 划分
基础设施	沂城街道	马站镇, 许家湖 镇, 龙家圈镇	诸葛镇, 黄山铺镇, 四十 里堡镇, 夏蔚镇, 崔家峪 镇, 道托镇, 高桥镇, 沙 沟镇, 杨庄镇, 泉庄镇, 院东头镇, 富官庄镇, 圈	按照基础设施完 善度划分

评价指标	一级	二级	三级	评价依据
			里乡，高庄镇	
住房供给	沂城街道	马站镇，许家湖镇，龙家圈镇	黄山铺镇，诸葛镇，崔家峪镇，四十里堡镇，夏蔚镇，道托镇，高桥镇，沙沟镇，杨庄镇，泉庄镇，院东头镇，富官庄镇，圈里乡，高庄镇	按照住房设施完善度划分

(二) 评价结果

结合各乡镇单项指标，结合计算公式，得出各乡镇城镇综合承载能力总体评价指数，具体各乡镇承载力指数见下表：

沂水县各乡镇城镇综合承载能力指数

乡镇名称	城镇综合承载能力指数	乡镇名称	城镇综合承载能力指数
沂城街道	4.32	高桥镇	1.82
许家湖镇	3.64	道托镇	1.80
马站镇	2.96	高庄镇	1.63
黄山铺镇	2.84	院东头镇	1.52
诸葛镇	2.75	杨庄镇	1.41
龙家圈镇	2.62	夏蔚镇	1.34
四十里堡镇	2.34	富官庄镇	1.32
崔家峪镇	2.03	泉庄镇	1.28
沙沟镇	1.92	圈里乡	1.23

依据最终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。

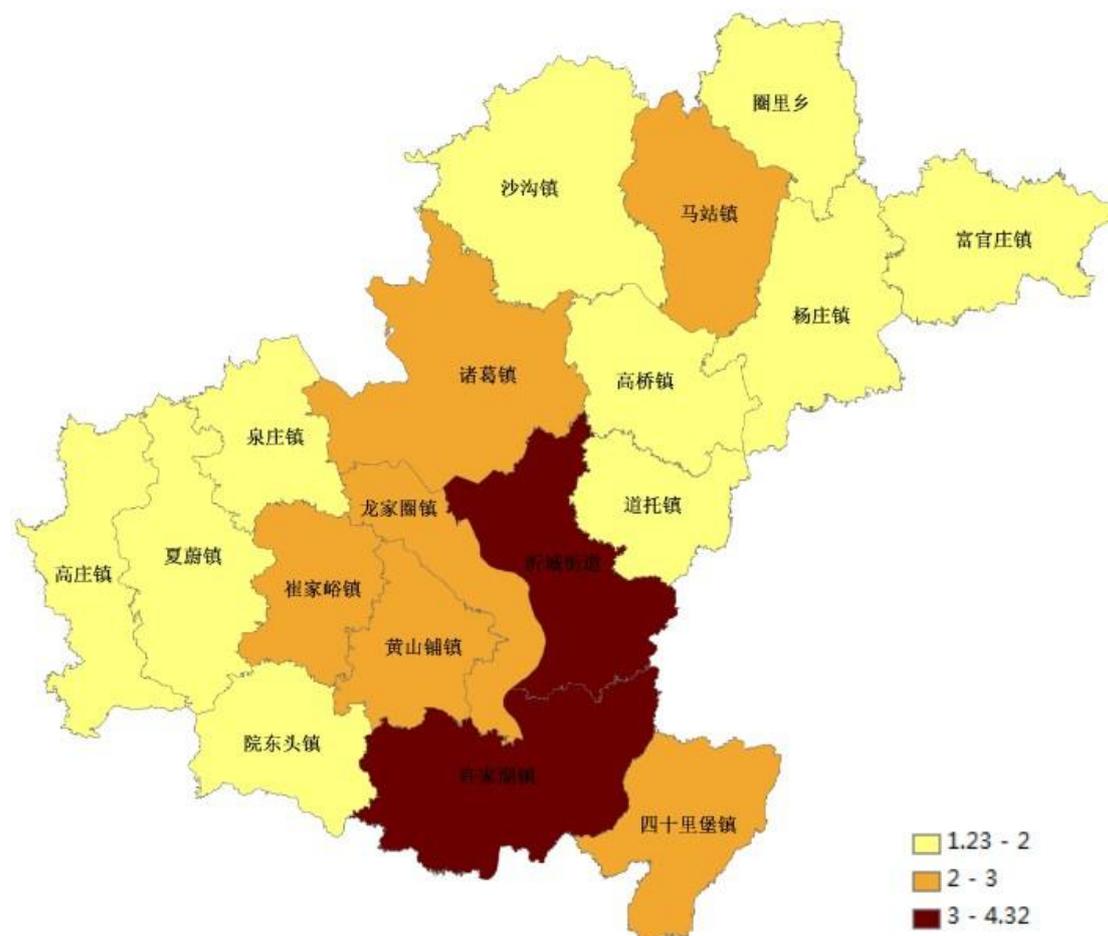
2、城镇综合承载能力二级：马站镇、黄山铺镇、诸葛镇、龙家圈镇、四十里堡镇、崔家峪镇

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

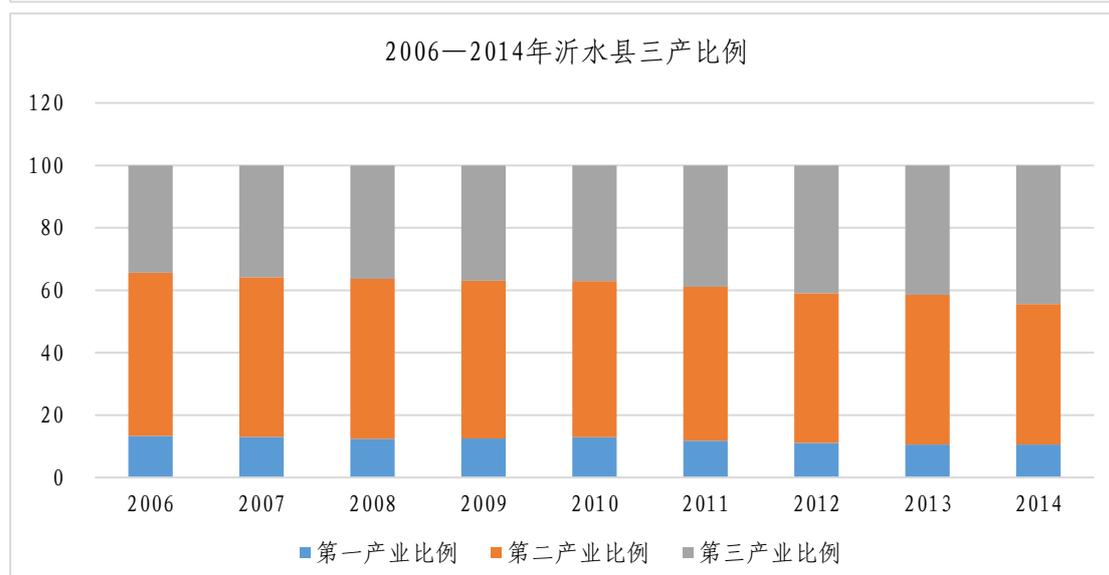
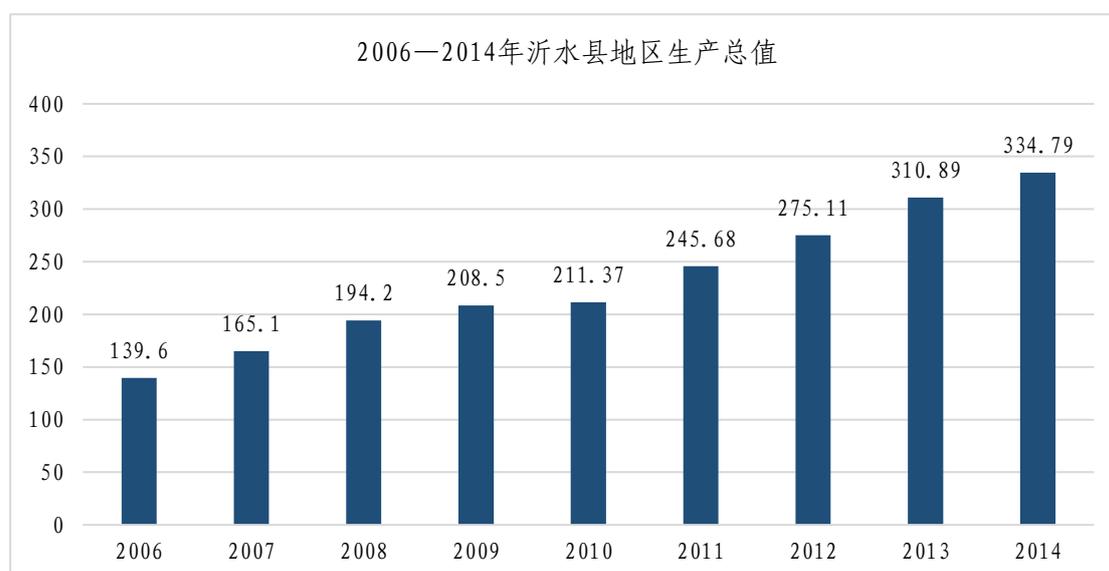
专题报告四：非农就业产业支撑能力研究

一、城镇产业现状

(一) 产业发展现状

1、经济发展迅速，产业综合实力不断增强

总体来说，沂水县经济实力不断增强，产业发展迅速。2014年地区生产总值334.79亿元，在临沂市所有区县中仅次于兰山区和罗庄区，排在第三位；增长势头良好，与2013年相比增幅达到12%，在全市位居第四。三次产业结构不断优化，第三产业所占比重逐渐提升，2014年三次产业比重为10.55:45:44.45。2014年地方财政收入20.7亿元，位居县区排名第二。



2、第一产业：农业大县，农民人均收入较低；农作物总产量高；畜牧业发达；林果业强；优质农产品多；第一产业从业人数过多

沂水县是传统的山区农业大县，重视农业发展，发展优质农业。农林牧副渔

总产在临沂市在 12 个县区中处于中上游水平，2014 年农林牧副渔总产值 627429 万元。近年来，虽然农民人均纯收入快速增加，但在临沂市仍处于落后水平，2014 年达 11572 元，低于全市平均水平，在 12 个县区仅居末位。沂水县农业特色明显，优点突出：农作物播种面积多，产量高，其中玉米、薯类、棉花、烟叶的总产量都排在临沂市所有区县中的前两名；沂水畜牧业发达，数量优势明显，猪、牛、羊年末存栏量和家禽、兔存养量都居于全市前列；林果业发达，水果总产量在临沂市中仅次于蒙阴县位居第二位，苹果、葡萄、柿子三类水果的总产量位居全市第一；优质农产品品牌丰富，现有沂水蒙山龙雾绿茶、跋山芹菜、沂水生姜、沂水苹果、沂水大樱桃共 5 类优质农产品为国家农产品地理标志产品。

2014 年，沂水县第一产业从业人员 355800 人，耕地面积 111115.41 公顷，劳均耕地面积 4.7 亩。根据国家农业部《农经统计报表部分指标解释》，要实现农业适度规模经营，劳均耕地面积需达到 10—20 亩，因此沂水县第一产业从业人员过多，劳动效率较低。

3、第二产业：工业经济实力较强；工业发展以小型企业为主；主导产业未来竞争能力弱；劳均产出较低

近年来沂水工业发展“量”与“质”齐头并进，发展迅速。2006—2014 年间，工业生产总产值快速增长，这是量的增长；工业利润率逐年快速提升，从 3.89% 提升到 5.76%，工业附加值不断提升；此外，工业资产产出效率、人均工业总产值产出也不断提升，反应了工业发展中生产率的提升。

年度	工业总产值（万元）	利润总额（万元）	利润率（%）	资产总值（万元）	资产产出率	全部从业人员年平均人数（人）	人均工业总产值产出（万元/人）
2006	1339251	51677	3.89	580754	2.31	41512	32.26
2007	1873848	78597	4.31	744392	2.52	41215	45.47
2008	2719140	124018	4.69	1073310	2.53	49608	54.81
2009	3460428	187664	5.57	1410268	2.45	54037	64.04
2010	4703229	273325	5.99	1921433	2.45	83325	56.44
2011	5837557	481760	8.44	2133450	2.74	75581	77.24
2012	7803890	626237	8.02	2562950	3.04	85100	91.70
2013	10423709	585308	5.76	3954434	2.64	89078	117.02
2014	12587202	593899	4.72	5155056	2.44	93050	135.27

沂水县规模以上企业多，2014 年有 498 个，在数量上仅次于兰山区，排在临沂市所有区县的第二位。但是沂水市的工业企业还是以小企业为主，以 2011

年沂水 403 个规模以上企业为例，小型企业有 357 个，占总额的 88.59%。小型企业的品牌竞争力不高，技术含量相对较低，这也将是制约沂水工业将来发展的瓶颈。从 2014 年各产业在工业总产值中的比重来看，目前沂水县的主导产业是农副食品加工业（占工业总产值的 18.89%）、黑色金属矿采选业（15.30%）两大产业，另外医药制造业、非金属矿物制造业、食品制造业、化学工业、通用设备制造业、板材加工、纺织服装等产业也是沂水县比较主要的产业。

纵向来看，2006-2014 年，沂水县能源产出效率、水资源产出效率逐年提升，说明沂水县工业产业的能源利用率逐步提升。横向来看，沂水县能源产出效率和水资源产出效率在临沂市排在第八位和第七位，处于中游水平，说明工业能耗相对较大，能源产出效率略低于全市平均水平。

2014 年，沂水县第二产业增加值 150.67 亿元，从业人员 198959 人，劳均二产生产增加值 7.57 万元；山东省第二产业增加值 28788.11 亿元，从业人员 2294.2 万人，劳均二产增加值 12.55 万元。对比发现沂水县第二产业劳均产出占全省平均水平的 60%，需提高劳动力生产效率。

4、旅游业：资源丰富，发展迅速，对就业贡献较大

沂水县旅游资源丰富，2014 年全县已建成开放 A 级以上景区 22 处，其中 4A 级景区 6 处，3A 级景区 9 处，是全省 4A 级景区最多的县，旅游产品主题丰富、类型齐全。

2014 年，沂水县共接待游客 830 万人次，实现旅游总收入 82 亿元，占全县 GDP 的比重达到 24.49%，以旅游业为龙头的三产服务业对财政的贡献率达 43%，旅游年末从业人员达到 3.7 万人，旅游经济综合指标居全省县域前三位。

（二）城镇产业空间布局

由于工业发展采用“飞地”经济模式，各乡镇多引进项目区开发，所以沂水县基本上所有的制造业都集中在经济开发区，但沂水另一主导产-采矿业，因需要依托资源地的采矿业仍靠近原料产出地分布在几个主要的乡镇中，如诸葛镇的韩旺铁矿，杨庄镇的鑫源矿业、垛庄矿业等大型采选矿企业都分布在乡镇中。此外，还有一些家庭作坊式的小型企业，如高桥镇的板材产业等分布在乡镇中。最后，还有少量的低技术含量的劳动密集型产业，如纺织服装、食品加工等工艺企业分布在乡镇中，利用乡镇的人力资源优势，谋求发展。

沂水矿产资源主要分布在以诸葛镇、杨庄马站等为的县城北部地区，与此相对应需求依托资源产地的采矿业也主要位居与北部乡镇地区。从 2011 年沂水县采矿业的分布来看：北部地区的规模以上企业个数为 31 家，占总企业个数的 67.39%，三分之二的规模以上采矿企业位居北部地区；此外南部地区和西部地区也有少量的采矿业企业分布。从乡镇的分布角度来说，北部地区的杨庄镇、道托镇、诸葛镇、马站镇、圈里镇 5 个乡镇拥有较多的采矿企业，采矿业比较发达。

此外，各个乡镇基本都保留有小型的工业园区，利用乡镇的劳动力资源数量优势，发展劳动密集型的轻工业和家庭作坊式的小型企业，同时也能解决乡镇的就业问题。

从沂水乡镇的主要工业类型来看，除采矿业外，乡镇工业主要以农副产品加工、食品加工、服装纺织、板材加工、机械加工等劳动密集型加工业为主，污染较小，此外还有一些化工、建材等有污染的工业类型。

总体来讲以乡镇工业发展的规律为：发展能结合本地矿产资源、农产品资源、劳动力资源等资源禀赋优势为主的工业类型，发挥本地资源禀赋优势，以实现经济发展、带动人民就业、推动城镇化进程。

沂水县乡镇主要工业类型

区域	乡镇	现有镇区主要工业类型
北部地区	马站镇	矿产、面粉、建材、地毯
	诸葛镇	矿产、服装纺织
	富官庄镇	建材、板材
	圈里镇	矿产、印刷
	杨庄镇	矿产、材料加工
	沙沟镇	机械加工、板材、食品加工
	高桥镇	板材加工、油漆化工
	道托镇	铁精粉加工、水暖建材、液压机械
南部地区	许家湖镇	食品加工、化工、纺织服装、机械加工
	黄山铺镇	建材、造纸
	龙家圈镇	机械加工、食品加工、化工
	四十里堡镇	机械加工、食品
西部地区	高庄镇	制鞋、食品、纺织
	院东头镇	农副产品加工、茶叶、酒工业
	崔家峪镇	矿产加工
	夏蔚镇	建材、机械加工
	泉庄镇	建材

（三）非农就业现状

1、非农就业发展缓慢，二产就业稳步增长，三产就业呈下降趋势

近年，沂水县非农就业发展并不稳定。2005年非农就业人员 338671 人，2007年、2013年非农就业人口均低于 30 万人，2014年非农就业人员 355800 人。总体来说，沂水非农就业发展较缓慢，波动较大，并没有建立稳健的非农就业体系。

2015年第二产业、第三产业从业人员分别为 146335 人和 192336 人；2014年第二产业、第三产业从业人员分别为 198959 人和 156841 人，相比较二产从业人员增长了 52624 人，三产从业人员减少了 35495 人。

第三产业从业人员减少主要体现在私营企业从业人员的减少，比较 2012 年和 2014 年数据，2014 年三产从业人员比 2012 年减少了 1898 人，其中私营企业从业人数相较减少 18976 人。这主要由于电商冲击、服务业态升级等。

2005—2014 年沂水县非农就业一览表

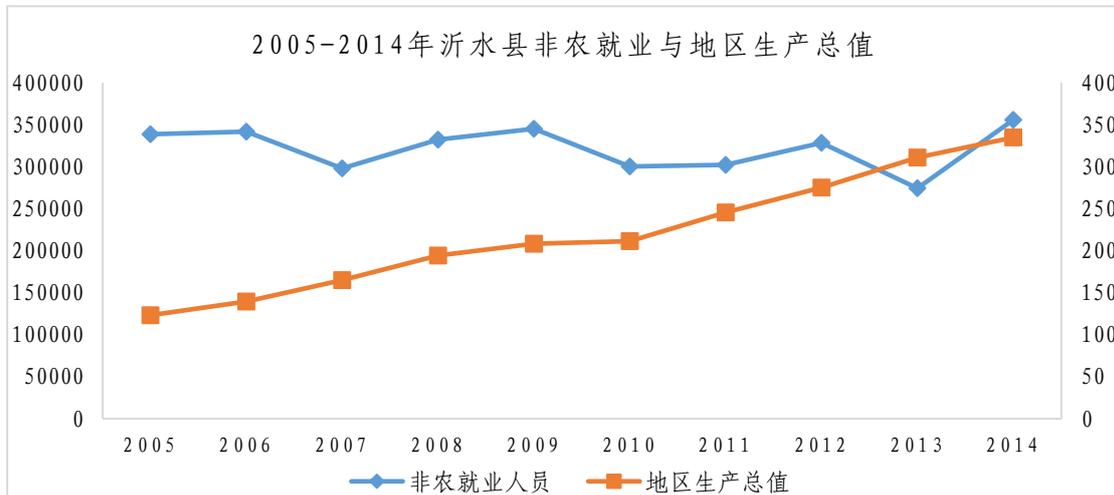
年份	非农就业人员（人）	第二产业从业人员（人）	第三产业从业人员（人）
2005	338671	146335	192336
2006	341672	147336	194336
2007	298077	157205	140872
2008	332100	133600	198500
2009	345293	138926	206367
2010	300310	158628	141682
2011	302244	159612	142632
2012	328236	169497	158739
2013	274312	147543	126769
2014	355800	198959	156841



2、非农就业人数上升缓慢，未与经济发展形成协同关系

2005年非农就业人员 338671 人，地区生产总值 123.26 亿元；2014年非农

就业人员 355800 人，地区生产总值 334.79 亿元。相比较，2014 年比 2005 年地区生产总值多 211.53 亿元，约占 171.6%；而非农就业仅增长 17129 人，约占 7.5%。综上，沂水近年经济发展迅速，然而非农就业人数的增长趋势不明显，经济与就业尚未建立良好的协同关系。



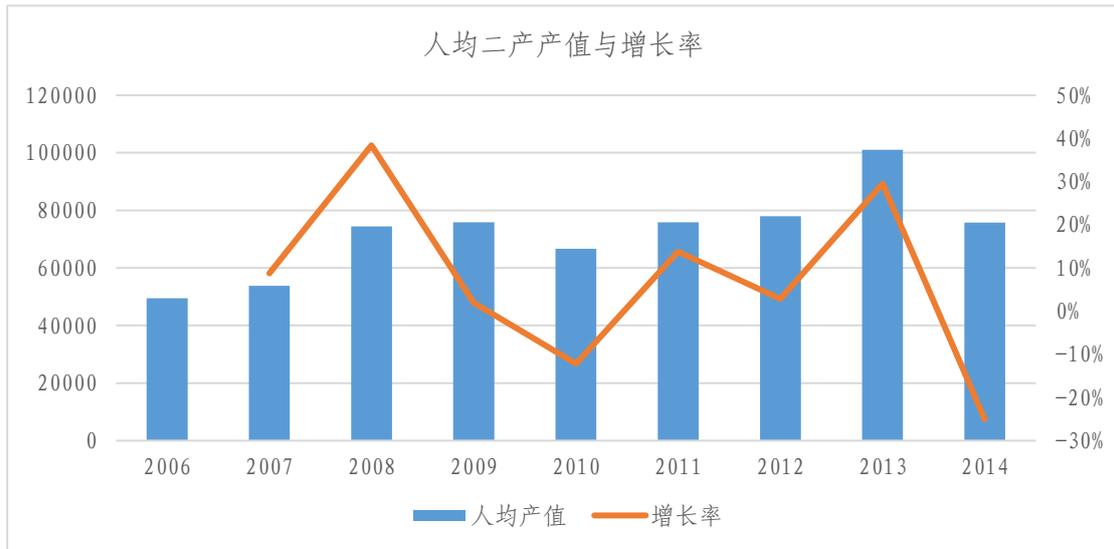
二、非农就业产业支撑研究

(一) 非农就业与产业关系

1、第二产业

综合上述现状可分析得知：近年来沂水县二产从业人员和生产总值均稳步增加，而二产产值占比则逐年下降。从业人数数量来看，除 2013 年产生较大波动外，2006 至 2014 年均保持一定数量的增长，年均增长率 3.8%；生产总值来看其增长较为稳定，受政策和经济环境等影响，其增长率在 0.3%至 17.6%范围内波动，年均增长率 9.5%；人均产值来看，2006 至 2011 年增长趋势明显，2011 年以后保持相对稳定，在 7.5 万元/人附近浮动。

年份	第二产业			地区总产值 (亿元)
	从业人员	产值占比 (%)	生产总值 (亿元)	
2006	147336	52.19	72.86	139.6
2007	157205	51.19	84.51	165.1
2008	133600	51.19	99.41	194.2
2009	138926	50.54	105.37	208.5
2010	158628	50.01	105.71	211.37
2011	159612	49.26	121.03	245.68
2012	169497	48.05	132.2	275.11
2013	147543	47.95	149.06	310.89
2014	198959	45	150.67	334.79

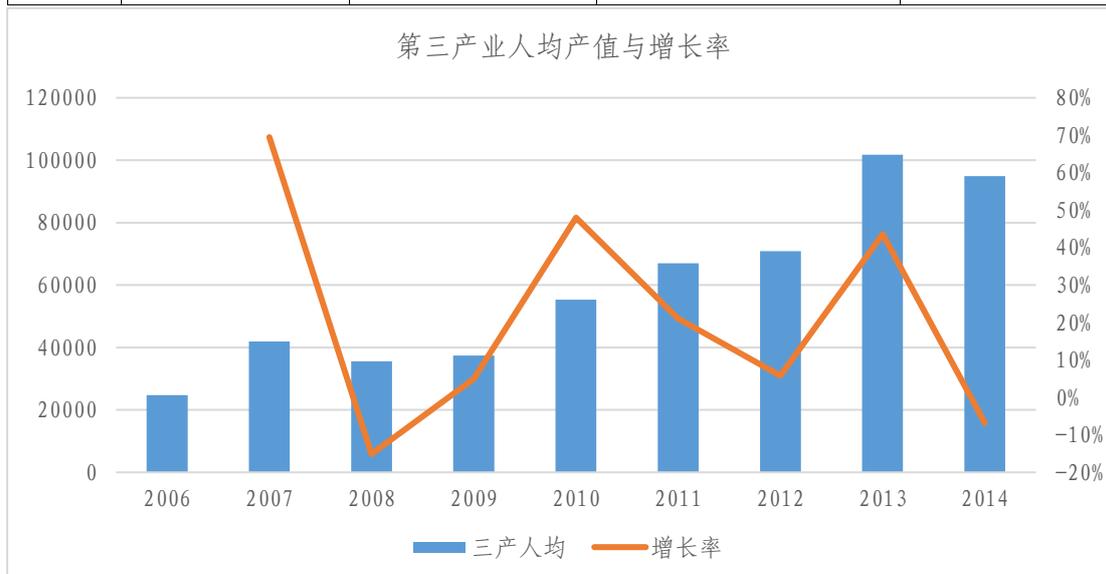


就 2015 年的数据来看，1—11 月份全县共实施工业技改项目 128 个，其中投资过亿元项目 32 个，过 5000 万元项目 19 个，过 1000 万元项目 47 个，总投资规模 117.9 亿元，实际完成投资 88.8 亿元，技术改造投资占全县工业项目的投资比重达到 78.5%，重点项目建设势头依然强劲。此外从 2010 年开始着重发展的绿色化工、机械电子、矿产加工和高端食品等“四大产业”都已初具规模。其中食品产业发展整体保持平稳，且受益于技术改造企业竞争力迅速增强，全年产销形势较好。机械电子产业受国家政策支持的影响，农用装备生产企业生产形势较好，但工程机械生产企业呈明显下滑趋势，产成品价格下降，企业利润空间有限。绿色化工产业总体经营环境略显紧张，特别石油化工企业受原油价格下跌及环保、安全监管的双重影响，企业普遍开工不足，利润较低甚至亏损。矿产加工产业受大宗商品市场价格下滑和资金不足的双重影响，企业效益大幅下滑。2016—2020 年，预测高端食品、机械电子将成为第二产业中的主力，在人口市民化的过程中提供大量就业岗位；绿色化工仍有发展空间；矿产加工在国家提倡新能源发展的背景下转型需求明显，无法为市民化提供就业支撑。

2、第三产业

从第三产业来看，其从业人员总数波动较为明显，但一直保持在 14 到 20 万人的区间之内；三产产值增长趋势明显，近八年的时间内增长幅度超过 200%，年均增长率超过 15%，此外三产占比也保持稳定的上升趋势。人均产值来看，2009—2013 年增长趋势明显，之后保持相对稳定，在 10 万元/人附近波动。

年份	第三产业			地区总产值 (亿元)
	从业人员	产值占比 (%)	产值 (亿元)	
2006	194336	34.46	48.11	139.6
2007	140872	35.8	59.11	165.1
2008	198500	36.4	70.69	194.2
2009	206367	37	77.15	208.5
2010	141682	37.09	78.40	211.37
2011	142632	38.9	95.57	245.68
2012	158739	40.91	112.55	275.11
2013	126769	41.5	129.02	310.89
2014	156841	44.45	148.81	334.79



通过调研得知，近年来沂水县旅游业发展速度极快，“十二五”期间，全县共接待游客 3680 万人次，年均增长 15%，旅游总收入 363 亿元，年均增长 16.18%。现代物流业的发展也较为迅速，重点培育的项目有山东正本龙腾物流园区（铁路物流）、沂水传宝物流园区（公路港物流）、鲁南现代国际商贸物流城（商贸物流）和临沂颐高电子商务产业园（电商物流）等，2015 年物流税收超过 3 亿元，是 2010 年的 40 倍。此外受国家政策和经济环境的影响，电子商务异军突起。全县限额以上商贸企业个数由十一五末的 229 家增长到十二五末的 284 家，其中法人企业达 107 家。全县电商达到 2000 余家，“互联网+”产业初具规模。

为更好地引导第三产业特别是服务业快速发展，沂水县重视以下几点：一是认真落实项目扶持政策，做好资金争取工作，为旅游发展项目争取省级服务业引导资金，以缓解项目建设资金不足的现状；二是督促部分服务业项目完善手续办理、督查指导等工作；三是进一步完善管理机制，将服务业发展情况列入全县考评，定期通报进展情况，提高各单位工作的积极性和主动性。

（二）非农产业支撑能力预测

引入经济弹性系数法,对当前产业条件下非农就业规模进行预测。其公式为:

$$P_n = P_0 (1 + v')^n, \text{ 其中 } v' = \frac{V'}{K}$$

其中 P_n 为规划期末从业人员规模, P_0 为基准期从业人员规模, n 为规划期年限, v' 为规划期内从业人员增长的平均速度, V' 为规划期内某产业产值增长平均速度, K 为人口弹性系数。

1、第二产业支撑能力预测

综合前文数据计算可知, 2006至2014年沂水县第二产业产值的平均增长率 V'_1 为9.5%, 二产从业人员平均增长率 v'_1 为3.8%, 人口弹性系数 $K = \frac{V'_1}{v'_1}$, 可知 $K = 2.5$ 。虽然现状二产增长速度放缓, 但未来由于各类工业项目落地, 仍有发展空间, 预测2014至2020年第二产业平均增长率 V' 为5%, 计算得 $v' = \frac{V'}{K} = 2\%$, 2014至2020年共6年, 因此2020年二产从业人员为 $P_6 = P_0 (1 + v')^6$, 计算得224060人, 同理, 可推算2016年二产从业人员 P_4 为206996人。因此2016至2020年, 沂水县第二产业可为人口市民化提供的就业岗位数量为2.3万人。

2、第三产业支撑能力预测

综合前文数据计算可知, 2006至2014年沂水县第三产业产值的平均增长率 V'_1 为15%, 三产从业人员数量由于波动幅度较大, 其平均增长率取2010至2014年数据计算 v'_1 为2.4%, 人口弹性系数 $K = \frac{V'_1}{v'_1}$, 可知 $K = 6.25$ 。现状第三产业增长率保持在15%至20%之间, 2011年曾达到22%。由于国家政策向好, 未来沂水县第三产业将发展迅猛, 预测2014至2020年第三产业平均增长率 V' 为25%, 计算得 $v' = \frac{V'}{K} = 6.25\%$ 。因此2016至2020年, 沂水县第三产业可为人口市民化提供的就业岗位数量为5.2万人。

3、预测结果及发展对策建议

通过弹性系数法预测, 2020年之前沂水县第二产业可提供就业岗位数2.3万个, 第三产业可提供岗位数5.2万个, 总计7.5万个。

综上所述，当前沂水县非农产业发展基本可以满足未来人口市民化的需求，规划从以下三个方面增强非农产业的支撑能力：

第一，不断加快工业转型，深入推进“二次创业”。重点培植县内重点企业，加快产业改造升级，向研发设计、营销服务等价值链高端攀升。在企业技术改造、自主创新、高端咨询、节能减排、企业上市、规范化公司制改制、人才引进等方面分别制定相应扶持政策，以增强工业产业的可持续发展能力，提高就业吸纳水平。

第二，进一步优化产业结构，借助自身优势大力发展旅游业和现代服务业。主要抓好乡村旅游和城区旅游两大重点板块，加快精品旅游项目的引进和建设。挖掘自然生态和淳朴的民风民俗，以新理念、新创意整合旅游资源，扩大三产规模，增强就业承载能力。

第三，加快基础设施建设，增强产业吸引力。按照相关政策和规划思路，积极推进新区开发、旧城改造、路网优化、绿化水系、基础设施配套等重点项目的建设，增强县城对产业的吸引力和凝聚力，着力构建促进劳动力转移的产业平台，为新型城镇化发展提供新动力。

专题报告五：人口市民化政策机制研究

一、人口市民化政策的演变

户籍制度是以户口登记与管理为基础而建立起来的一套社会管理制度,包括常规人口登记和上报制度,居民户口或身份登记及管理制度以及与户口相关的就业、教育、保障和迁徙等方面社会经济管理制度。目前我国城镇人口和城镇外来人口的管理体制是在 20 世纪 50 年代以来逐渐建立的城乡分割的户籍制度基础上演变而来,在改革开放以来,这种管理体制逐步松动,但未完成彻底的改变。

(一) 自由迁徙期(1949—1957 年)

在 20 世纪 50 年代初期,政府还未对人口迁移特别是农民向城镇的迁移进行干预,广大农民享有自由迁入城镇的权利。公安部 1951 年公布的《城市户口管理暂行条例》和国务院 1955 年公布的《关于建立经常户口登记制度的指示》主要还是为人口登记与管理服务。在这种情况下,大量农民进入城镇,使得城镇人口急速增加,城镇人口的迁移增长高于城镇人口的自然增长。

(二) 严格控制期(1958—1978 年)

户籍管理制度出现根本变化是在 1958 年。农村劳动力的大量涌入,使得经济水平低下的城市难以承受,不仅加剧了粮食供求矛盾,还给城市住房、交通、就医、教育等方面带来巨大压力。为控制城镇人口数量,缓解城市压力,国家发布了一系列有关限制农民进城的指示与条例。

前政务院 1953 年前发出的《关于劝止农民盲目流入城市的指示》,中共中央和国务院 1957 年发出的《关于制止农村人口盲目外流的指示》,1958 年正式颁布《中华人民共和国户口登记条例》第一次将城乡居民分为“农业户口”和“非农业户口”两种户籍,以法律形式将建国以来逐渐形成的以城乡分隔为特色的户口登记制度和限制农民迁移的制度固定下来;除了少数居住在农村的人口具有非农业户口外,城乡居民分别拥有农业户口与非农业户口:持有非农业户口的城镇居民可以获得国家配给的基本生活资料,获得工作分配,享受各种福利;持有农业户口的农村居民则主要从事集体农业生产,未经国家有关部门批准,不允许进城落户。1964 年《关于处理户口迁移的规定(草案)》和 1977 年《关于处理户口迁移的规定》两项制度的出台,明确提出“严格控制”和“适当限制”两个原则,基本堵住了从农村迁往城市的大门。1975 年的宪法修订中,则干脆取消了公民“居住和迁徙”自由的条款。从此,公民的自由迁徙权利受到严格限制,而城市

准入资格也顺理成章地成为一种紧缺的社会资源。

直至改革开放之前，上述户籍制度发挥了控制城乡人口迁移的重大作用，人口城镇化速度大大减缓，并且在城镇食品供应和就业状况恶化时，大量过剩的城镇人口被送往农村。在 20 世纪 60 年代初期有 2600 万城镇人口回到农村，在 1966—1976 年的“文化大革命”时期，有 300 万城镇人口迁往农村。

（三）户籍制度放松和过渡期（1979—2001 年）

改革开放后，随着市场经济的逐步确立，城市的劳动力需求开始增加，人口的流动成为一股不可阻挡的潮流。为适应城市经济的发展，中央对人口迁徙的管束逐渐放松。

1、多项“农转非”政策相继出台，户籍制度改革拉开帷幕（1979—1984 年）

一方面处在改革开放前沿的城市由于经济发展需要更多的拉动力支持，另一方面在农村普遍推行的家庭联产承包责任制产生了富余劳动力，由此产生了人员流动现象。

1980 年 9 月，公安部、粮食部、国家人事局联合颁布了《关于解决部分专业技术干部的农村家属迁往城镇由国家供应粮食问题规定》，突破了 1977 年开始实行的“农转非”“政策+指标”双重控制的城乡户口迁徙制度。此后，国家为了减轻向城镇人口提供商品粮、农副产品的压力，缓解城市人口在就业、交通、住房等方面的负担，在继续对城镇人口增长实行严格控制的同时，在“农转非”政策的执行上表现出一定程度的松动：如明确科技骨干、煤矿井下职工、三线艰苦地区职工、部分边防军官的农村家属等可以在原籍转为城镇户口；对“农转非”的控制指标，由不超过当地非农业人口的 1.5%，提高到不超过当地非农业人口的 2%。1984 年中央一号文件提出允许农民“自理口粮”进入城镇就业生活。同年 10 月 13 日，国务院出台《关于农民进入集镇落户问题的通知》（国发[1984]141 号），设立集镇自理口粮户口，允许农民在自理口粮和其它社会福利的前提下进入集镇务工经商和从事服务业，并在当地集镇落常住户口，在统计上纳入非农业人口；自理口粮户限于县城关镇以下集镇，以后从集镇迁往农村和在集镇之间迁移不受限制，但是迁往城关镇或城市，仍按以前城乡迁移的规定办理，须事先取得迁入地的《准予迁入证明》。自理口粮户被国家承认为集镇的常住人口，但是自理口粮户仍不能享受种种非农业户口的城市居民的社会福利。因此，城镇的自理口粮

户可以说是只得到了城镇户口，而未享受到城镇户口的好处，自理口粮户与当地城镇居民仍然存在差别。

2、实行居民身份证制度，“农转非”政策引发的矛盾不断凸显（1985—1993年）

公安部在1985年7月13日公布《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》（公发[1985]47号），要求在城市或集镇打算暂住超过3个月的16周岁以上的人，申领暂住证，通常为期1年，如有需要可以再续。在城镇从事工商经营活动的，则申领寄住证。对城镇暂住人口实行的这一规定，实际上承认了农村劳动力可以进入城镇地区务工经商这一城乡人口迁移的途径。

1985年9月，全国人大常委会审议并通过了《中华人民共和国居民身份证条例》，标志着我国开始实行居民身份证制度。根据规定，凡16周岁以上的中华人民共和国公民，均要申领身份证；居民在办理涉及政治、经济、社会生活等权益事务时，可以出示身份证，证明其身份。

从1992年开始，国家开始推行当地有效的城镇户口制度，即蓝印户口制度。公安部于1992年发出《关于实行当地有效城镇居民户口制度的通知》，广东、浙江、山东、山西、河北等地均开展了试点工作。实施地区限于各类经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区和小城镇，为在当地进行投资设厂、购买商品房的管理人员、科技人员及其家属解决当地有效的城镇户口。具有这种户口的人员同当地城镇居民享受同等权利并承担相应的义务，但同正常的城镇户口仍有一定的差别：加入当地有效的城镇户口者在入户前需缴纳一定的城镇建设配套费，也不享受国家的副食补贴和社会保障，只享受升学与就业方面的权利；在迁出城镇时，当地有效的城镇户口即行失效，需恢复为农业户口。

3、小城镇户籍制度改革由试点到全面实施（1994—2001年）

1997年，公安部颁布《小城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于完善农村户籍管理制度的意见》，向实行相对自由但有序的城乡人口迁移前进了一步。共有约450个小城镇参加这个试点。在这些小城镇的农村户口人员若符合下列条件即可办理城镇常住人口：一是有合法稳定的非农职业或有稳定的生活来源；二是有合法固定的住所二年以上。这种小城镇常住户口不收城镇建设配套费，享受同当地城镇居民一样的入学、就业、粮油关系、社会保障方面的权利。2001年3月国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，小城镇户籍

制度改革开始全面推进。

虽然城镇户籍制度开始放开，但在制度上依然有很多限制：一是农民可以进入的仅是小城镇，大中城市仍然门槛高筑；二是农民进入小城镇必须购买商品住房或有合法的自建房，实际上是以货币形式在农民面前筑起一道门槛，将大批低收入农民拒之门外；三是农民进入小城镇落户必须首先将承包地和自留地无偿上交，增加了农民入城的风险和机会成本，许多人因此放弃了进城的努力和尝试。

小城镇户籍制度的放开，标志着我国户籍制度改革迈出了重要一步，在一定程度上促进了城乡劳动力资源的合理流动。但受城市规模小、人口数量较多等条件的限制，取得的效果并不明显。另外，由于城市就业制度的改革，社会保障制度的健全和城市居民诸多社会福利的取消，使得城镇户口的功能在逐渐弱化和淡化。

（四）城乡一体化户籍制度构建期（2002—2010年）

2006年10月，公安部门进一步努力深化户籍制度改革。本次户籍制度改革的重点是拟取消农业、非农业户口的界线，探索建立城乡统一的户口登记管理制度；同时，以具有合法固定住所作为落户的基本条件，逐步放宽大中城市户口迁移的限制。2007年3月4日，公安部表示，该部治安管理局在广泛征求意见的基础上，会同国家发改委、教育部、民政部等13个部门进行了户籍管理工作综合调研，形成了《关于进一步改革户籍管理制度的意见》，然而公安部的这些努力最终无果而终。

伴随着户籍制度改革在国家层面的各项政策调整，各地方也开始在户籍制度方面着手改革。2008年1月1日起，云南、山西、江西、湖南等省相继进行了不同程度的户籍改革。10月1日，浙江省嘉兴市宣布“农业户口”彻底退出历史舞台。辽宁省则自2010年1月1日在沈阳、鞍山、抚顺、本溪、营口、阜新、辽阳、铁岭等8个城市之间实行“一元化户口管理、鼓励各类人才来沈落户、统一集体户口管理标准、统一购房落户标准、放宽“三投靠”落户政策等。

户籍改革进一步深化，部分省市开始探索城乡统一的户籍登记制度，但改革范围限定在中小城市，大城市户籍制度依然未被触动，且改革内容不够全面、彻底。

（五）户籍改革实质性进展期（2011年至今）

随着城市化进程的加快，原有的户籍制度已经不再满足经济发展的需要，城市化与户籍制度出现了诸多不匹配的情况。特别是农村土地升值后，很多农民不愿放弃农村户口，尤其是拆迁、改造带来的隐形利益增加，使得部分市民甚至愿意放弃城市户口来换取农村户口，适度放开户籍政策已迫在眉睫。

从 2011 年开始，一些省份已开始尝试户籍改革试验。2011 年，广州、深圳、珠海、东莞、中山、佛山等城市先后全面开展积分入户工作。分值计算标准包括文化程度和技能水平、年龄、参与社保情况、纳税情况、住房情况等。外来流动人口积分达一定额度即可获落户机会。2012 年 2 月，国务院办公厅印发《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》，提出要分类明确户口迁移政策，放开地级市户籍，逐步实行暂住人口居住证制度等。

2014 年 3 月，中共中央和国务院印发《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》，提出人的城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化，以合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)等为前置条件，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开城区人口 50 万—100 万的城市落户限制，合理放开城区人口 100 万—300 万的大城市落户限制，合理确定城区人口 300 万—500 万的大城市落户条件，严格控制城区人口 500 万以上的特大城市人口规模。在加快改革户籍制度的同时，创新和完善人口服务和管理制度，还原户籍的人口登记管理功能。

2014 年 7 月 30 日，国务院正式印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，明确要求建立城乡统一的户口登记制度，取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型，统一登记为居民户口，体现户籍制度的人口登记管理功能。

此次户籍制度改革是建国以来最全面、最彻底的一次改革，有助于从根本上消除城乡歧视，恢复户口登记的本来功能，为推动新型城镇化建设奠定坚实基础。

二、人口市民化政策现状与障碍

(一) 农业转移人口城镇落户政策

山东省早在 2004 年就取消了农业与非农业户口划分，是全国较早实现城乡统一的户口登记的省份。之后，多次出台落实国家户籍制度改革的政策，逐步放开农村居民落户城镇的条件。山东省《关于贯彻国发〔2014〕25 号文件进一步推进户籍制度改革的意见》规定的落户条件是县(县级市)和建制镇合法稳定住

所或合法稳定就业。

《山东省流动人口服务管理办法》规定，流动人口拟在居住地居住 30 日以上的，公安派出所应当发放居住证。县级以上人民政府应当逐步将流动人口居住管理、权益保障和公共服务等纳入居住登记制度，完善和扩大居住证的使用功能，推进流动人口基本公共服务均等化。

虽然进城落户的条件一再放宽，但在具体执行中，外来人员在城镇落户仍然存在不少障碍。合法稳定住所基本被限定为自有商品房、公共租赁住房、自建住房、集资住房等，外来务工人员购买普通商品住房的较少，公共租赁住房覆盖农民工的比重较低，自建住房、集资建房更是少之又少。租房落户需提供房主房屋产权证明、租赁合同、租赁房屋登记备案证明及房主书面同意落户证明等材料。申请落户所需材料种类繁多，办理手续复杂，办理时限较长，影响了外来人口落户积极性。居住证制度一定程度上削弱了城镇户籍作用，降低了农村人口落户城镇的意愿，不利于户籍城镇化率提高。

（二）农村权益相关政策

1、与土地有关的三项权益

一是土地承包权。《土地承包法》赋予了农民对承包地的转包、出租、股份合作、互换、转让的权利，土地确权登记办证是对土地承包经营权的保护。2013 年，山东省政府办公厅印发的《关于开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意见》提出，自 2013 年起用 3 年时间基本完成全省农村土地承包经营权确权登记颁证工作。2015 年 5 月，山东省出台的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的实施意见》要求，坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，积极培育新型经营主体，到 2020 年，全省承包土地经营规模化率达到 50%以上。

二是宅基地使用权。《物权法》规定，宅基地使用权是农村集体经济组织的成员依法享有的在农民集体所有的土地上建造个人住宅的权利。宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利，有权利用该土地建造住宅及其附属设施。目前宅基地使用权的交易被限定在集体经济组织成员内部。

三是集体资产收益分配权。1999 年出台的《山东省农村集体资产管理条例》明确，农村集体资产是指归乡（镇）、村集体经济组织全体成员集体所有的资产，

农村集体经济组织对其所有的集体资产依法享有经营、管理权，农村集体经济组织的成员或者村民对农村集体资产的产权状况、经营方式和管理情况等依法进行监督。中共中央国务院于2015年12月印发的《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》要求，维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。

农村“三权”的保留，将为进城农民留有后路，是“保护性二元结构”的意义所在。保留进城农民的“三权”逐渐在学术界形成共识，也被中央政府发文予以明确。根据《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》，现阶段，不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。然而，对农民三项权利的维护，落实起来并非易事。一是与现行法律冲突。现行的《土地承包法》规定，“承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的，发包方可以收回承包的耕地和草地。”这就与中央政府的方针政策发生冲突。二是缺少退出机制。当前，受现行土地法律法规和政策制约，农村集体土地及以此为基础的农村集体产权流转机制不够顺畅，农民土地财产难以变现。农村集体建设用地尚不能出让、出租、抵押，集体建设用地入市目前也是停留在文件上，实践上仅是开展了一些试点，短时间内还不能改变同地不同价的局面。三是实践中操作难。有村干部表示，在村民户口迁出后即可按照村规民约收回承包地，而实际上，这并不违背《土地承包法》。

2、与土地相关的其他权益

党的十六大以来，国家加大了工业对农业、城市对农村的支持力度，出台了一系列支持农业、富裕农民的支农惠农政策，农村承包地流转、农机购置、耕地地力保护、种粮大户和种粮家庭农场补贴、粮食适度规模经营、政策性农业保险等农业补贴项目不断增多，这既有利于农业的发展，使农村居民更多的享受到了政策优惠，又有利于农业技术进步和规模经营，减少对农业劳动力的需求。

3、与农民身份相关的权益

城乡居民社会保障、公共卫生服务、城乡就业失业登记、教育“两免一补”和生均公用经费基准定额等都实现了城乡并轨，与城乡居民身份已脱钩。

站在农民角度，与农民身份相关的权益可分为正向的和负向的。首先，近年

来一些附着在农村户籍或农村集体经济组织成员身份上的福利待遇逐步高出城镇户籍，成为农民不愿放弃的重要的权益。例如，农村危房改造、农村厕所无害化改造、水库移民后期扶持，中央和省都予以财政补贴。在卫生计生方面，农村妇女“两癌”免费检查，育龄妇女免费增补叶酸以及孕产妇住院分娩补助。在就业创业方面，享有农村青年创业小额贷款、农民工返乡创业贷款等优惠政策。农民安家贷也是以农村集体经济组织成员为基本条件。

其次，仍有一些基于农民身份的社会福利和保障与城镇有较大差距。例如，城乡居民低保、烈士抚恤金、残疾赔偿标准、被抚养人生活费、交通事故赔偿标准等城、乡分别以城镇居民年人均可支配收入、农村居民年人均纯收入为基数确立补偿标准，造成城乡间补助差距较大。城镇“三无”人员按照城镇低保标准的150%分类施保，所需资金由地方财政承担，农村五保供养由地方统筹，城乡保障标准比在2:1左右。

总的来看，在与身份相关的权益方面，城镇优于农村的已为数不多，且针对人群范围也较窄。

（三）城镇公共服务相关政策

虽然城乡基本公共服务一体化方面已经有了很大进步，但长期的二元结构和制度的路径依赖依然存在，突出表现在教育、医疗、养老、文化等公共服务水平明显高于农村，且没有完全覆盖到已经进城的农业转移人口和就地转变的城中村城边村居民。

1、公共就业创业服务政策

2013年以来，省政府先后出台了《关于进一步做好新形势下农民工工作的意见》、《山东省农民工职业技能提升3年行动计划等3项行动计划》，围绕促进农民工稳定就业、维护农民工合法权益、提升公共服务水平等明确了一系列扶持政策，提升了农民工就业技能和水平，改善了务工环境，提高了其在城镇生活的能力。

一是加大培训力度。2013年，省政府《关于促进创业带动就业的意见》提出，建立覆盖城乡劳动者的职业培训体系，全面推行“企业订单、劳动者选单、培训机构列单、政府买单”的培训模式。

二是统一城乡就业失业登记制度。2014年，省人社厅制定出台了《关于进一

步做好城乡统一就业失业登记制度实施工作的通知》，对法定劳动年龄内、有劳动能力、有就业要求符合我省就业失业登记条件的城乡劳动者，在常住地的公共就业和人才服务机构进行就业失业登记，保障农民工在求职就业地平等享受公共就业创业服务和各项优惠扶持政策。

三是加强农民工就业权益保障。省政府 2013 年出台了《关于进一步做好新形势下农民工工作的意见》围绕保障农民工同工同酬、提高农民工劳动合同签订率、加强农民工安全生产和职业健康保护、畅通农民工维权渠道等方面，做出了详细规定。

当前，随着城乡就业制度上的差异逐渐削弱，城乡劳动力就业的地域差距也渐趋缩小，但与城镇劳动力相比，大量农民工和城中村城边村原有居民限于学历素质和就业技能，难以在城镇找到合适的工作，“人岗不匹配”的结构性矛盾突出。

2、随迁子女平等享有受教育权利政策

2015 年，省政府下发《关于解决城镇普通中小学大班额问题有关事宜的通知》，省政府专题会议审议通过《山东省全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件建设规划（2014-2018 年）》，解决城镇普通中小学“大班额”问题和“全面改薄”工作积极推进。2016 年，省政府《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》提出，统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额和“两免一补”政策。

尽管如此，由于历史和现实的原因，城镇义务教育的硬件设施、师资力量和教学质量明显优于农村，直接导致了大量农村适龄儿童涌入城镇学校，导致城镇中小学班均学生数量急剧膨胀，造成农村学校空心化和城镇学校“大班额”并存的两难局面。

3. 医疗卫生服务政策

当前，已构建起覆盖县、乡镇、村的公共卫生服务体系，城乡居民基本医疗保险也实现了制度上的整合，城乡普遍开展了居民健康档案、免疫规划等基本公共卫生服务项目，但与城镇相比，农村的医疗卫生条件仍明显落后。从医疗卫生服务设施看，高水平医疗技术人员、高精端医疗设备等优质资源主要集中在县城大医院，而服务人口最多的基层医疗卫生机构，优秀医务人员数量较少，技术、

设备较为落后，城乡之间服务能力、服务水平差异化较大。

4、住房保障政策

住房公积金和住房保障已从政策层面覆盖到农民工。2012年，省政府出台《关于进一步做好新形势下农民工工作的意见》，将农民工纳入住房公积金制度覆盖范围并写入劳动合同，允许农民工及其单位暂按较低的缴存比例，先行建立住房公积金账户。在2014年省政府印发的《农民工公共服务3年行动计划》中提出，“对已在城镇落户农民工给予和城镇居民同等住房保障，对尚未落户城镇但在城镇稳定就业、符合条件的农民工提供公共租赁住房，逐步实现住房保障制度城镇常住人口全覆盖”。省住建厅印发了改善农民工居住条件实施方案，将符合条件的农民工全部纳入公共租赁住房供应范围。

农民工在城镇购房享受缴税、补贴、房票和安家贷四类优惠政策。《关于进一步做好新形势下农民工工作的意见》提出，农民工购买商品住房，按规定落实契税、印花税等优惠政策；研究制定进城农民购房支持政策，鼓励有条件的地区对农民购房给予税收补贴和规费减免。2016年我省印发的《关于深入推进供给侧结构性改革的实施意见》中要求，农民进城购买首套住房可享受契税补贴、规费减免等优惠，商品房库存较多的县(市、区)可根据购房支出给予3%-10%的补贴。对自愿退出宅基地使用权及农房等地上附着物的农民，县(市、区)政府可参照当地城镇建设用地指标价格给予补偿，发放等额“房票”，在辖区内购买新建商品住房时抵作购房款。

尽管省里已将符合条件的农民工纳入住房保障覆盖范围，但执行尚不到位，农民工享受住房保障的范围十分有限。

(四) 城乡社会保障政策

城乡居民养老保险和医疗保险实现了有序衔接。2013年，省政府出台了《关于建立居民基本养老保险制度的实施意见》，2013年7月底全省正式合并实施居民基本养老保险制度，实现了制度名称、政策标准、管理服务和信息系统的“四统一”。同时，加快完善城乡养老保险衔接制度，按照人社部《城乡养老保险制度衔接暂行办法》，印发《关于城乡养老保险制度衔接有关事项的通知》，对农民工在城乡流动就业时的养老保险关系顺畅转接和权益积累，作出明确规定。2013年，省政府出台了《关于建立居民基本医疗保险制度的意见》，2014年印发《山

东省整合城乡居民基本医疗保险工作实施方案》，2014年底全面完成城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗制度整合工作，建立了标准统一、资源共享、数据集中、服务延伸的居民医保信息系统，城乡一体的居民基本医疗保险制度初步建立。

城乡社会保障项目仍有一定差距。城镇早已建立了包括养老、医疗、工伤、生育等社会保险制度，老年人、儿童、残疾人等社会福利制度，低保、灾害救助、社会互助、流动乞讨人员救助等社会救助制度，住房公积金、经济适用房等住房保障制度，基本涵盖了社会保障的所有项目。而在农村，失业保险、工伤保险等社会保障项目都还没有建立，制度空白点较多，社会化程度较低。同时，一些保障项目的保障水平也有较大差距。

农民工职工保险政策尚需大力落实。受经济下行压力影响，部分企业经营困难，利润下降，负担加重，不愿为农民工参加社会保险。同时，农民工参加社会保险后，要在其工资中扣除其个人应缴部分，影响当期的工资收入，并且随着社保缴费基数逐步增加，农民工缴费压力大，导致农民工参加社会保险的积极性不高。

三、人口市民化政策机制创新

（一）创新完善户籍管理政策

按照推进人口市民化的要求，创新完善城乡户籍管理有关政策，实施城镇集体户口、居住证和落户确认书制度，使农业转移人口在城镇可落户、权益可享受。

1、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。

2、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，由县人民政府出具转移备案证书。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、宅基地使用权和集体经济组织成员收益权等各项农村相关权益。

3、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纳入城镇户籍管理；将在城镇购买商品住房并办理居住证的农村人口纳入城镇户籍管理；将已实施村改居、并纳入城镇化管理的农村新型社区人口纳入城镇户籍管理，加快完善以实际居住地登记户口的管理体制。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。

4、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，逐步将居住证纳入户籍管理，最终实现城乡统一的户籍管理制度。

5、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。

6、维护进城落户人员农村身份权益

一是维护进城落户农民工集体经济组织收益权。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，进城落户农民工及其家属集体财产权和收益分配权不因户籍转移而剥离。

二是保留农村计生卫生方面的权益。进城落户居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。

三是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。

四是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。

（二）创新完善土地政策

切实发挥土地对推进人口市民化的要素支撑和资源保障作用，进一步创新完善土地政策，优化城乡建设用地布局，释放农村建设用地潜力，保障新型城镇化用地需求。

1、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。

2、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。

3、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。

4、维护进城落户农民工农村土地权益

赋予农民工对承包土地、宅基地和集体资产（股权）自主处置权。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，探索建立农民工土地承包经营权和宅基地使用权有偿流转机制。进城落户农民可自愿选择保留、在本集体经济组织内部流转、退出三种方式处置宅基地及附属设施用地。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。

（三）创新完善城镇公共服务共享政策

1、完善农民工住房保障政策体系

按照城镇本地户籍居民同等准入条件、同等审核流程、同等保障标准，申请享受同品质的住房保障，使农民工住房保障工作制度化、规范化、常态化和均等化。除对农民工居住（就业）年限作适当规定外，不得对农民工设置其他排斥性规定。在各类用工企业建立住房公积金制度，鼓励企业和农民工个人缴存住房公

积金，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。将当年竣工的公共租赁住房的30%定向供应稳定就业的落户农民工、新毕业农村籍大中专学生、新退役农村籍士兵等无房或住房困难人员，特别是环卫、公交、残疾人照料等艰苦行业一线工人，向符合条件但未享受住房保障实物配租的以上人员提供住房保障租赁补贴。

2、创新鼓励进城落户农民工自购商品房政策

农民进城购买首套住房可享受契税补贴、规费减免等优惠，自进城落户日起，3年内购买建筑面积90平方米及以下普通商品住房，且属于家庭唯一住房的，免征契税。商品房库存较多的县(市、区)可根据购房支出给予3~10%的补贴。试行宅基地换购商品房政策，对自愿退出宅基地使用权及农房等地上附着物的农民，县政府参照当地城镇建设用地指标价格给予补偿，发放等额“房票”，在辖区内购买新建商品住房时抵作购房款。鼓励金融机构开展“农民安家贷”业务，降低贷款门槛，执行优惠利率，实行灵活多样还款方式，支持进城落户农民工使用住房公积金与商业银行组合贷款购房。

3、促进外来务工人员参加城镇职工保险

扩大城镇职工社会保险覆盖面，进城落户农民工、已纳入城镇户籍管理的人员，与企业建立稳定劳动关系的，所在企业应积极为其缴纳城镇职工基本养老和基本医疗保险；没有用人单位的，可以灵活就业人员身份参保缴费，达到规定条件的与城镇职工享受同等待遇。在转户第一年以灵活就业人员身份参加城镇职工医疗保险，不设一年的待遇等待期，参保次月可按规定享受医疗保险待遇。将进城落户农民工全部纳入失业保险。落实居民养老保险与职工养老保险制度衔接办法，医疗保险关系转移接续办法以及异地就医结算办法，加快实施统一的城乡医疗救助制度。

4、保障外来务工人员子女城镇受教育权

优先保障进城落户人员子女受教育权。进城落户农民工子女享受与城市居民子女同等待遇，凭转户证明(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，并确保与城镇户籍学生(儿童)混合编班、统一管理。

合理保障未落户务工人员子女受教育权利。将在城镇居住5年以上，并办理居住证的城镇外来人员，以及环卫工人、公交司机等行业一线工人子女纳入城镇义务教育服务范围，按就近原则统筹安排入学。

探索建立普惠性幼儿园服务区制度，规范学前儿童看护点建设，满足外来人口子女接受学前教育的需求。

5、将农民工纳入公共卫生服务范围

根据常住人口配置城镇基本医疗卫生服务资源，将农民工及其随迁家属纳入社区卫生服务体系，免费提供健康教育、妇幼保健、预防接种、传染病防控、计划生育等公共卫生服务。将符合条件的农民工及其随迁家属纳入当地医疗救助范围，采用日常医疗救助、住院医疗救助和门诊特殊病种救助相结合的办法，各设区市合理设置救助标准，明确就医用药范围，对困难农民工实施及时救助。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，列入发展规划和年度工作计划。

（四）建立健全人口市民化激励机制

建立健全农业转移人口市民化与财政转移支付、城镇建设用地规模增加和财政支持基础设施“三挂钩”机制，形成高效可持续的人口市民化激励机制。

1、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，进一步完善转移支付办法，将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。

2、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，建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，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。

3、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。

4、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。

(五) 健全人口市民化成本分担机制

结合城镇化发展规律和农业人口转移趋势，科学测算人口市民化成本和转移支付标准，厘清政府和市场职能边界，建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，降低农业转移人口进城落户的经济压力。

1、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。

2、合理确定各级政府责任

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。

3、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和职业健康保护。

（六）健全人口市民化多元投融资机制

推进投融资机制改革，充分发挥财政资金在推进人口市民化中的主体作用，创新金融服务，放开市场准入，鼓励引导社会资本、金融机构等积极参与人口市民化进程，逐步建立政府引导、市场运作的多元化、可持续的人口市民化资金保障机制。

1、加大政府投入

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。

2、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。

3、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。