

附件

新型城镇化系列典型经验之一

农业转移人口市民化案例

国家发展改革委

2016年12月

目 录

福建省晋江市推进农业转移人口市民化案例.....	1
重庆市推进农业转移人口市民化案例.....	6
安徽省合肥市推进农业转移人口市民化案例.....	12
山东省威海市推进农业转移人口市民化案例.....	17
浙江省德清县推进农业转移人口市民化案例.....	22
湖北省宜城市推进农业转移人口市民化案例.....	26
湖北省仙桃市推进农业转移人口市民化案例.....	32
广东省东莞市推进农业转移人口市民化案例.....	36
河北省石家庄市推进农业转移人口市民化案例.....	43
广东省惠州市推进农业转移人口市民化案例.....	47
甘肃省金昌市推进农业转移人口市民化案例.....	52
辽宁省大连市推进农业转移人口市民化案例.....	56
四川省泸州市推进农业转移人口市民化案例.....	60
河南省洛阳市推进农业转移人口市民化案例.....	66
广西壮族自治区柳州市推进农业转移人口市民化案例.....	70

福建省晋江市推进农业转移人口市民化案例

百万外来人口汇聚晋江，成为晋江工业化、城镇化、现代化建设的主力军。让这些外来建设者融入晋江、扎根晋江，既是晋江新型城镇化要解决的最核心问题，也是晋江一直以来努力探索突破的重点领域。近年来，晋江举全市之力，围绕“以人为本”和“外来人口市民化”，始终坚持“同城同待遇、保障全覆盖”的基本理念，深化户籍制度改革，不断丰富居住证制度市民化待遇内涵，提高外来人口基本公共服务均等化水平。

一、主要做法

（一）深化户籍制度改革。“双管齐下”解决外来人口的户籍落户、户籍福利问题，让人“进得来、落得下”。一是**放开人口落户限制，让外来人口成为晋江“新市民”**。出台《流动人口落户管理实施意见》，实行“无房也可落户”、“先落户后管理”政策，在村（社区）、规模以上企业设立集体户，并实施计生、综治单列管理，开辟绿色通道，摒弃村（社区）证明等不必要的中间环节，“零阻碍”接受流动人口落户申请、“最直接”办理流动人口落户业务，同时将原需10个工作日的办理时限压缩至5个工作日，让外来人口“落户无门槛，转入无障碍”。二是**率先实行“居住证”制度，让外来人口成为“新晋江人”**。2011年就率先在福建省实施流动人口居住证管理制度，并在此后根据外来人口的实际需求，不断优化完

善居住证制度，拓展居住证服务内涵。只要年满16周岁、拟在晋江居住1个月以上，就可以就地在“市、镇、村、企”四级62个流动人口服务管理站（所）申领办理居住证，享受社会保险、医疗互助、义务教育等30项市民化待遇。

（二）强化公共服务供给。全方位解决外来人口的就业、住房、社保和公共服务等问题，让外来人口在晋江安居乐业。一是**提供就业保障**。通过提供免费就业创业培训、免费就业对接服务等举措帮助外来人口“找工作”，通过维护外来人口合法工作权益，让外来人口“安心工作”。在薪资保障方面，建立健全工资支付监控网络，投入1000万在全省率先设立企业欠薪保障调剂金，筹集1.6亿作为建筑领域员工保证金，并建立欠薪举报奖励等制度，不让一名务工人员因恶意欠薪领不到工资；在维权保障方面，将劳动争议调解组织贯穿市、镇、村、企四级，健全劳动争议预防、调解、处理体系，不让一名务工人员维不了权，全市383家大中型企业已设立劳动争议调解委员会。二是**提供住房保障**。从廉租房、公租房、经济适用房、企业员工宿舍、安置房和人才房等6方面构筑多元化外来人口住房保障体系，让外来人口“有房住”。特别是安置房方面，通过设立交易服务平台，实行“直接落户、就近入学、低额计税”等鼓励措施，探索外来人口同等享受购房按揭贷款的办法，创造条件让外来人口购买安置房，安居下来。三是**提供社会保障和公共服务**。不仅让外来人口平等享受证照办理、生殖保健、急难救助、计划生育、公共卫生等基本公共服务，还赋予外来人口平等参加各项社会

保险、职工医疗互助、新型农村合作医疗的社保待遇。同时，积极探索新农合异地结报工作，在保持外来人口户籍所在地新农合政策补偿标准、管理审核权限、基金运转方式等不变的基础上提供异地结报服务。此外，修订流动人口积分优待办法，在保留原有每年1000个公办学校起始学位、1000个安置房购房（或自行购房补助）资格优待的基础上，修订相关实施细则，进一步完善积分优待信息管理系统。

（三）推动流动人口更好融入城市。从情感融入和文化融合入手，在工作、生活和政治待遇等方面，增强“新晋江人”的认同感和归属感。一是融入企业。以创建“和谐企业”为载体，发动非公企业党群组织配合党政部门加强企业文化建设、流动人口管理、社保办理、慈善救助、矛盾化解和员工权益保障，让员工从内心真正融入企业。二是融入社区。率先在全省成立市级流动人口服务管理专门机构，在镇、村建设流动人口服务管理所（站），在规模以上企业设立流动人口综合服务中心，形成市、镇、村、企业“四位一体”的外来人口服务管理网络，为外来人口提供就业、子女就学、咨询办事等“一条龙”服务。三是融入学校。将全市公办学校向外来人口子女“零门槛”开放，规定“同类别（务工子女）无差别登记”、“电脑派位”、“统筹调剂”等政策，赋予外来人口子女享受与晋江本地学生一样的就学升学权益。

二、主要成效

（一）城镇化水平显著提高。晋江市自2011年试行居住证和落

户管理制度以来，常住人口逐年增长，2015年常住人口比2011年增长了19.5万，年均增长4.9万，常住人口城镇化率由2011年的59.96%提升至2015年的64.2%。2016年以来，晋江市新增7723名流动人口办理落户，新办理居住证445255张，延期签注186355张。四年来累计已有28467人转入落户，办理居住证250多万张。

（二）外来人口公共服务得到保障。2015—2016年度晋江市申请参加积分排名的“新市民”达44000多名，通过积分高低轮候选择享受公办学校学位、安置房购房资格等特殊政策。目前，已累计向外来人口提供保障性住房3836套、占全市配售配租总数的59.8%。教育方面，做出“不让一名务工人员子女失去接受义务教育的机会”等公开承诺，目前外地学生达21.44万、占全市在校生的比例达58.86%，且94.1%以上就读公办学校，实现了外来人口子女免费接受12年教育（含普高和中等职业教育）全覆盖。在参加城镇职工养老、医疗、失业、生育、工伤等社会保险的人员中，外来职工参保比例已分别占73%、62%、73%、65%和73%。外来人口新农合异地结报服务点拓展到重庆垫江、丰都、安徽颖泉、江西石城、福建漳浦等地。

（三）推动产城融合发展。晋江市充分发挥产业作为吸纳城镇就业和容纳城镇人口重要经济基础的作用，持续推动产业“增量提质”，促进人口聚集，带动城市繁荣。2015年，培育了7个超百亿产业集群，690家超亿元企业，孕育8大专业市场，3大文化创意园区，1个金融聚集区和一大批高端商业综合体，催生一些新型业态，支

撑带动了第二、三产业加快跃升，2015年地区生产总值同比增长8.6%，完成二产增加值1077.9亿元、同比增长8.3%，完成三产增加值523.49亿元、同比增长9.5%；社会消费品零售总额、固定资产投资分别增长12.6%、18.3%。晋江市通过更新城市面貌、提升城市品位，引进来、留下了一大批产业高端人才，并进一步带动产能、税源、总部、财富、人气的回归，三年来有232家企业总部、销售中心回归，回归税源20多亿元，晋江龙头企业的员工返厂率达95%以上。

重庆市推进农业转移人口市民化案例

重庆是中西部地区唯一的直辖市，幅员面积 8.24 万平方公里，辖 38 个区县。2015 年，全市户籍人口 3372 万人，常住人口 3017 万人，户籍人口和常住人口城镇化率分别达到 44.6%和 60.9%，均高于全国 5 个百分点左右。

一、主要做法

重庆市推进农业转移人口市民化坚持“产业跟着功能走、人口跟着产业走、建设用地等要素跟着产业和人口走、公共服务跟着功能和人口走”的思路，主要思考和解决好三个问题：一是人往哪里去的问题，二是人进城后的保障问题，三是如何在土地、财政等方面形成良好的制度安排促进农业转移人口市民化的问题。

（一）明确重点区域，解决人往哪里去的问题

全面实施五大功能区域发展战略，优化城镇化空间格局。将市域范围划分为五大功能区域，其中都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区共同构成重庆大都市区，推动人口和产业集聚，成为国家中心城市、成渝城市群的核心载体；渝东北生态涵养发展区和渝东南生态保护发展区坚持“面上保护、点上开发”，推动人口有序减载，促进城镇化特色发展。着力推动渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区人口向城市发展新区、都市功能拓展区转移。促进人口合理分布，使产业发展、城乡结构与资源环境相协

调，实现全市资源利用最优化、整体功能最大化的战略目标。

(二) 从城市、农村两方面着力，解决农民进城后的保障问题

一是强化城市发展支撑。推动产城融合，强化新型城镇化发展支撑。科学配置资金、建设用地等资源要素，同步完善配套公共服务设施，新增发展一批大型聚居区，促进以产兴城、产城互动。坚持就业前提，差别化引导落户，在重庆市户籍制度改革第一阶段，在主城区工作五年以上、区县城工作三年以上，具有合法稳定住所才可落户。当前，重庆市立足都市功能拓展区“新增城市人口宜居区”的定位，在都市功能拓展区将务工经商年限放宽到3年，在城市发展新区放宽到2年。

二是切实维护进城落户居民权益。农业转移人口一旦落户城镇，平等享有城市居民应有的福利待遇。建立统筹城乡社会保障机制，实现社会保障制度全覆盖和五大社会保险的市级统筹、城乡居民养老保险和合作医疗保险一体化、农民工养老保险和城镇职工养老保险待遇统一，实现跨区域、跨险种的衔接。落实平等教育待遇，坚持“两为主”（以输入地政府管理为主，以公办全日制中小学为主）、“两纳入”（纳入区域教育发展规划，纳入教育经费保障范围）原则，妥善安排流动人口随迁子女接受义务教育。探索保障性住房建设管理模式，公租房在全国率先打破城乡、地域和户籍限制，将进城稳定就业的农民工和转户居民纳入保障范围。

三是维护好农业转移人口在农村的原有权益。坚持落户居民自主处置农村权益。进城落户居民在退出农村土地前，可继续保留与

农民身份相关的 35 项待遇。坚持依法、自愿、有偿原则，允许进城落户居民依法处置宅基地和承包地。对进城落户农民工退出的宅基地，可通过“地票”制度实现财产收益。探索试点农村宅基地、林地、承包地、集体财产和收益分配权“四权”退出机制，积极推进农村产权抵押融资等试点，增加进城落户居民财产性收益。

（三）建立三个机制，解决制度安排促进人的转移问题

一是建立财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制。出台《关于改革和完善市对区县转移支付制度的意见》（渝府发〔2016〕10号）。对人口集聚地以常住人口作为测算基础，并充分考虑其因承接转移人口在公共服务领域所增加的成本；对人口输出地则以户籍人口作为测算基础，确保两个生态发展区相关转移支付规模不减、保障更优；将城镇化率变动情况作为激励因素纳入转移支付测算，激励区县推进人口梯度转移。

二是建立“人地挂钩”规划计划管理机制。出台“人地挂钩”土地规划计划管理办法，初步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。综合考虑各区县功能区定位、规划剩余空间及土地利用情况，以区县年度吸纳转移人口落户数量为依据，差异化配置城镇建设用地规划空间指标。通过“人地挂钩”，城市发展新区 12 个区县补充配置了 2013—2015 年人地挂钩规划指标 7 平方公里。坚持动态管理，以 2016—2020 年为规划期，总体按“年初安排、年度核算、期末结算”进行管理。年初根据区县申请，以市国土、发改、公安、统计等部门审核的吸纳转移落户人口

数量进行预安排，年末以实际吸纳转移人口核算，不足部分下年度追加，多余部分结转下年使用并相应核减。统筹衔接相关政策。坚持“建设用地跟着产业和人口走”的原则，融合发挥好“人地挂钩”和地票两种调剂功能，对“人地挂钩”增加城镇建设用地规模后，仍然不能满足用地需求的区县和城乡规模突破规划目标的区县，可通过使用地票空间功能解决发展空间需要。此外，建立完善人力资源数据库和分区县（自治县）的年度人口台账，并积极搭建企业对口招工平台，落实定向招工补助政策，促进人口有序转移。

三是建立农业转移人口市民化成本合理分担机制。针对成本分担多主体、长周期的特点，形成政府、用工企业、个人三方分担机制。政府配套的基础设施和公共设施投入约占 30%，企业补足社保缺口约占 40%，转户居民自担 30%。城市基础设施和基本公共服务投入由政府承担；养老、医疗等社会保险成本，新增缴费部分由企业承担，农民则承担个人缴费部分；退出宅基地、承包地等所需成本，可通过地票交易、流转等市场方式实现资金平衡。并且大部分改革成本并不需要一次性即期支付，而是一个长周期平衡过程。

二、主要成效

重庆市以推动户籍制度改革为抓手，推动城乡统筹发展，农业转移人口落户城镇成效明显，有力推动了城镇化、工业化的发展，促进了社会公平和谐。

一是大量农民转户进城，促进了区域、城乡结构优化。总量结构：已落户的 436.6 万人中，农民工及其家属 360 万人，占 82.7%，

体现了绝对主体地位。区域分布结构：随着重庆市五大功能区域发展战略实施，近两年新增落户居民中，70%以上落户在都市功能拓展区和城市发展新区，2016年1—10月，全市新增进城落户16.2万人，其中在都市功能核心区、拓展区和城市发展新区落户的占比提高到78%，体现了“人口跟着产业走”的战略导向。年龄结构：16岁至60岁的转户人员达291万人，占66.6%，总体上以劳动年龄阶段农民工及其新生代为主体，较好地满足了城镇化及产业发展需要。

二是落户居民同权同待遇，促进了社会公平和谐。进城落户居民和城市原居民同等享有就业、养老、医疗、住房、教育以及就业帮扶、创业资助等各种待遇，同权同体系同待遇。截至去年底，全市各类养老保险参保率达到86.2%，医疗保险参保率93.7%，进城落户居民和农民工公租房配租比达48.1%。特别是一大批留守儿童和空巢老人随农民工进入城市，彻底解决了农民工家庭城乡分离、两地分居状态，促进了社会和谐稳定。

三是直接拉动生活消费，增强了经济发展动力。据统计，重庆市城乡消费差距人均每年约1万元，农业转移人口进城落户，每年直接增加生活消费的同时，拉动了公共服务、购房需求等投资，增强经济发展内生动力，促进了自主协调发展。农业转移人口进城落户，也稳定劳动力资源供给，避免了沿海地区劳动力“钟摆式”流动，改善和促进了生产力，客观上也促进了招商引资，推动了各类产业稳定发展。

四是打破城乡资源流动壁垒，促进了城乡要素合理流动。通过“地票”交易，大量闲置废弃宅基地被复垦为耕地，而且地票价款净收益全部反哺“三农”，既为城市建设用地增加拓展了空间，又坚守了耕地保护的红线，增加了农民财产性收入，实现城市反哺农村发展。进城落户居民还可以通过农村产权抵押融资、承包地和林地流转，获得财产性收益，客观上也促进了农村土地适度规模化经营。

安徽省合肥市推进农业转移人口市民化案例

安徽作为中部地区省份，人口流出现象突出。根据全国第六次人口普查，安徽十年流出人口 960 万人，居全国首位。作为省会的合肥市围绕提高城镇化质量效益，深化改革、积极探索，走出了一条中部地区城市就近吸纳集聚人口的有效路径。2015 年，合肥市区净流入人口达到 124.3 万。

一、主要做法

(一) 分类推进户籍制度改革。按照国家要求，合肥市立足本地实际制定了户籍制度改革方案。2016 年 3 月 1 日起，开始实施《合肥市关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》，按照城镇不同类型分类推进户籍制度改革。其中，将在主城区落户的条件放宽为在城区有合法稳定就业连续满 2 年、合法稳定住所（含租赁）、参加城镇社保满 1 年，年限的要求比过去降低了；全面放宽各县（市）、建制镇落户限制，只要有合法稳定住所（含租赁）就可以落户。此外，加快实施居住证制度，2014 年 12 月开始实施《合肥市居住证管理办法》和《关于加强流动人口权益保障工作的通知》，保障农业转移人口权益。

(二) 保障农业转移人口随迁子女平等接受教育。一是从制度上保证机会均等、一视同仁。2005、2006、2008 年，分别出台做好农业转移人口子女教育的相关政策。2010 年，合肥市提出符合条件

的农民工随迁子女义务教育阶段“五个百分之百”政策，即“百分之百有学上，百分之百上公办学校，百分之百享受义务教育免费待遇，百分之百同等标准录取省市示范高中，百分之百同等待遇录取高中阶段就学”。二是从经费上保证生均经费平等。目前，随迁子女在合肥接受义务教育，小学、初中的生均经费支出为 625 元、825 元，与本地学生完全一致，这部分教育经费都由合肥市承担。2011 年起，将随迁子女在合肥就读高中的生均经费提高到与本地学生同等的 807 元；同时将随迁子女纳入免费中等职业教育招生范围，与城镇户籍学生享受同等待遇。三是加大教育供给力度。2010—2015 年，实施义务教育“三大提升”工程，新建、改扩建中小学 106 所、幼儿园 235 所，极大提升了全市义务教育阶段的学生吸纳能力。按照属地管理的原则解决农业转移人口随迁子女义务教育问题，2016 年全面取消定点学校，市区所有学校均无条件接收随迁子女，真正实现了教育均等化。

（三）健全社会保障体系。一是建立统一的城乡居民养老保险制度和城乡居民医疗保险制度。2015 年 5 月，合肥市出台《关于进一步完善城乡居民基本养老保险制度的实施意见》，明确提出县（市）区城乡居民养老保险政策的“五个统一”：即缴费标准统一、基础养老金标准统一、政府给参保人员的补贴标准统一、对缴费困难群体的代缴保费标准统一、丧葬补助金标准统一，从制度上保证了城乡居民的养老保险标准完全一致，城乡居民根据自己的能力自主选择参保档次。二是建立农业转移人口医疗、养老保险转移接续体系。

合肥市明确提出城乡居民养老保险可以与城镇职工养老保险相互转移接续，个人帐户金额一次性全部划转，由居民根据实际情况自主选择。三是完善灵活就业人员保险制度。在城镇从事个体经营或灵活就业的农业转移人口，不受户籍限制，允许其以个体身份在户籍所在地参加城镇职工养老保险，与城镇职工一样享受医疗、工伤、失业等政策待遇。四是促进公共卫生服务均等化。合肥市将城乡居民全部纳入基本公共卫生服务范围，并将在辖区内居住6个月以上的流动人口一并纳入服务范围，为其提供与城市居民同等的基本公共卫生服务。2015年每万人流动已婚育龄妇女的免费手术例数已经达到264例，比2010年提高了4.7倍。此外，合肥市财政每年为流动儿童预防接种补助50万元。

（四）加强外来人口住房保障。一是加大保障房建设力度。截止到2016年，已经开工建设各类保障性住房32.03万套（户），其中公共租赁住房（含廉租房）12万套。在农民工集中的开发区、产业园区集中建设宿舍型或单元型小户型公共租赁住房。根据市房管局在主城区和工业园区的摸底情况来看，两个区域内符合住房保障的农业转移人口基本可以做到应保尽保。二是降低农民工保障房申请门槛。2015年10月，合肥市出台《关于印发非市本级财政投资建设公共租赁住房管理暂行办法的通知》，明确提出将在城镇稳定就业的外来务工人员纳入住房保障范围。2016年7月，合肥市出台《关于加强公共租赁住房分配和运营管理的通知》，提出到2020年实现城镇基本住房保障常住人口全覆盖。

二、主要成效

(一) 城镇化率快速提高。近年来，合肥市人口呈现快速增长的特征，2015年合肥市常住人口比2010年增长了33.3万，平均每年增长6.67万人，其中，市区常住人口比2010年增长了74万，平均每年增长14.8万人。特别是新落户政策实施以后，吸引落户的人数明显增加。截至2016年7月，合肥市已落户4万多人，比去年同期增长了28.7%。

(二) 城镇公共服务水平不断提高。加快推动基本公共服务均等化，通过实施居住证制度向未落户的农业转移人口提供就业、子女就近入学、申请保障房、参加城镇职工社保等16项公共服务和社会事务，并不断提高服务水平。其中，将子女教育入学问题作为重点任务来抓，近几年，在合肥市接受义务教育的外来人口子女稳步增长。截至2015年，合肥市农业转移人口随迁子女义务教育阶段学校在校生达10.82万人，约占全市城区在校生总数的34%。

(三) 推动实现产城融合发展。在落户、保障房、社保等政策的鼓励引导下，很多外出打工的农民工从长三角等地回来就业创业，比如合肥下辖的长丰县2015年农业转移人口中有61%在合肥本地实现就业。合肥市返乡创业1.76万农民工，创办各类企业1.44万个，平均每1.22人就创办一家企业。企业用工的稳定为承接产业转移提供了良好的基础，合肥市吸引了一大批家电企业，目前已成为全国新兴的家电产业基地。2015年电视机、太阳能电池、汽车产量分别同比增长210%、98.1%和34.8%。2015年，合肥市第二产业增

增加值增长 10.6%，高出全省平均水平 2.1 个百分点。

（四）有效地拉动经济增长。据测算，2015 年合肥市城镇居民与农村居民人均消费支出比约为 2.03:1。每落户一名农业转移人口，每年约增加消费支出 10170 元。人口落户还将带来城镇基础设施、公共服务设施等方面的投资需求。此外，大量流入的非落户人口也带来了巨大的投资和消费潜力，2015 年合肥市社会消费品零售总额、固定资产投资分别增长 12%和 15.4%。新型城镇化的加速推进为经济发展注入了持续动力，2015 年合肥地区生产总值增长 10.5%，比全省平均水平高出 1.8 个百分点，增速居全国各城市前列。

山东省威海市推进农业转移人口市民化案例

威海市现辖环翠区、文登区、荣成市和乳山市，48个建制镇。常住人口280.5万人，户籍人口254.7万人。近年来，威海市坚持以人的城镇化为核心，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，加快实施居住证制度，健全常住人口市民化激励机制，逐步实现义务教育、就业创业、社会保障、基本医疗、住房保障等基本公共服务覆盖市域常住人口。

一、主要做法

经过多年的改革发展，威海经济发展基础较好，区域发展相对均衡，产业优势较为明显，人口集聚度较高，是山东省工业化、城镇化、农业现代化发展水平较高的区域。从1987年成立地级市到现在，GDP年均增长17.3%，2015年突破3000亿元；一般公共预算收入年均递增19.8%，2015年达到249.75亿元。全市人均GDP、城镇居民人均可支配收入、农民人均可支配收入分别居山东省第2位、第4位、第2位。在较高的发展起点上，威海市适应全域城市化的要求，坚持以“同城同待遇”为目标，对户籍制度和公共服务等方面问题做出制度安排，通过降低落户门槛解决一部分，通过实施居住证覆盖一部分，不断提升所有市民的公共服务水平。

（一）持续降低户口迁移门槛。2004年威海在全市范围内取消了“农业户口”和“非农业户口”的性质划分，按照常住地登记户

口原则，统一登记为威海市居民户口，实现了户口“一元化”管理。2010年进一步放宽了本地农民落户条件，取消了住房面积、房产金额等条件限制。2013年出台了《威海市居民户口迁移管理暂行办法》，实行了分类明确的户口迁移政策，在威海中心城区、县级市市区、重点区域及建制镇实施不同的户口迁移政策，防止在中心城区过度聚集，为农村转移人口有序落户城镇打通阶梯式政策通道。2015年10月《威海市居民户口迁移管理办法》正式实施，新办法进一步放宽了有合法稳定住所、合法稳定职业的市外人员的落户条件，取消了购房面积和金额限制。2014年以来，市外人口落户42224人，约占落户人员总数的30%。

（二）全面实施居住证制度。2012年以来，围绕“全域城市化、市域一体化”战略，威海大力推进城乡基本公共服务均等化。2015年为把全域城市化、市域一体化推向高层次、高水平，针对外来人口，以居住证为载体，通过持续增加居住证绑定权益，解决不愿落户和不满足落户条件人群的基本公共服务问题。目前，除向居住证持有人提供国家规定的义务教育、基本公共卫生和计划生育、基本公共就业等服务以外，还提供住房保障、社会保障、社会救助、创业等4大项服务。在住房保障方面，外来务工人员可持证件参加公开摇号配租，申请公共租赁住房。在社会保障方面，将年满18周岁持证的非本市户籍城乡灵活就业居民，纳入居民基本医疗参保范围，鼓励灵活就业人员通过档案托管等方式参加职工基本医疗保险。在社会救助方面，将本市户籍困难居民和农业转移人口全部纳入社

会救助保障范围，符合条件的外来务工人员可以在居住地申请最低生活保障。在创业方面，8000万元创业带动就业扶持资金等各项创业补贴和1亿元的创业担保贷款等扶持政策覆盖全市常住人口，符合条件的城乡创业者均可同等享受。2016年上半年，新办理居住证1.85万张。

（三）健全人口市民化激励机制。2016年，威海市出台了《关于建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制的意见》，通过进城农民工随迁子女接受义务教育奖励资金，支持流入地政府承担起提供义务教育服务的责任，完善落实符合条件的随迁子女在流入地享受普惠性学前教育和中等职业教育免费政策，义务教育和职业教育中涉及学生政策的转移支付，按在校生数及相关标准核定。在安排就业创业专项资金时，将城镇常住人口和城镇新增就业人口作为重点分配因素。将农业转移人口纳入城镇社会保障体系，实施统一规范的城乡社会保障制度。在制定城镇保障性安居工程任务规划和年度计划时，考虑农业转移人口市民化因素。分配其他转移支付时，加大对吸纳农业转移人口较多区市的扶持力度。

二、主要成效

通过近年来一系列政策措施的实施，以户籍制度改革为切入点的公共服务均等化工作持续深入，全域城市化、市域一体化发展质量持续提升，工作成效开始显现。

（一）城镇化发展水平快速提升。2015年以来实现农业转移人口市民化11.9万人，户籍人口城镇化率提高4.4个百分点。到2015

年末，全市常住人口城镇化率达到 63.16%，户籍人口城镇化率达到 56.02%，实现了常住人口和户籍人口城镇化率的同步提升，城镇化质量指数稳居全省设区城市前两名。

（二）公共服务承载力持续增强。通过持续推进基本公共服务均等化，倒逼公共服务体系建设，先后出台了《关于市域农村居民进城住房保障工作的意见》《关于进一步加强创业就业工作推进全域城市化市域一体化发展的意见》《关于加快推进社会保险全覆盖工作的通知》《关于进一步建立和完善新型社会救助体系的实施意见》等一系列配套文件。2015 年教育、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、住房保障等预算支出分别增长了 17.2%、8.0%、20.9%、30.7%。充分考虑农业转移人口市民化因素，超前规划了重点区域中小学布局及学校规模，为所有外来务工人员子女建立了学籍档案。加强就业创业扶持，开办“点餐”式专题培训 2842 期，培训农业转移人口劳动力 7.1 万人，发放创业补贴 1218.59 万元，担保贷款 7.57 亿元。在全国率先完成了“人社公共服务一体化信息便民工程”，改革经验被山东省委、省政府和人力资源社会保障部推广。

（三）基本公共服务初步实现全域均衡。目前，义务教育、就业创业、社会保障、基本医疗、住房保障、社会救助等基本公共服务基本覆盖了市域常住人口，全体居民享受到更顺畅、便捷的公共服务。创新创业氛围进一步浓厚，城镇失业人员、农民工、新成长劳动力免费接受基本职业技能培训覆盖率达到 95%以上。社会保障体系不断完善，全市城镇职工基本养老、基本医疗、失业、工伤和

生育保险实现应保尽保，居民基本养老保险实现了城乡全覆盖，居民基本医疗保险实现了市域全覆盖。医疗卫生服务水平进一步提高，人均卫生资源、主要健康指标持续保持全省领先，实现了生育保险城乡全覆盖和生育费用“零负担”。全市范围内实现了无差别、均等化的义务教育，农民工随迁子女接受义务教育比例达到 100%，所辖区市全部创建为国家“义务教育发展基本均衡县（市、区）”。

浙江省德清县推进农业转移人口市民化案例

德清县是浙江省唯一的城乡体制改革试点县。为打破城乡二元结构，推动城乡一体化发展，2012年6月，德清县在全省率先启动户籍制度改革，并以此为突破口，按照“保权留利、赋权增利”的思路不断完善农村产权制度，提升基本公共服务水平，推动农业转移人口市民化。2015年德清县城市化率达到65%，人均GDP达到9.13万元，城乡居民收入比1.71:1，以城乡统筹融合发展为特色的新型城镇化进程全面加快。

一、主要做法

德清县坚持以“人的城镇化”为核心，以“农村利益可保留、城镇利益可享受”为基本原则，剥离依附在户口性质上的城乡福利待遇差别政策，深化农村产权制度改革，促进城乡要素平等交换、自由流动。

（一）以迁徙自由为目标，破除农村居民进城落户政策障碍。一是**统一城乡户口登记制度**，取消农业户口、非农业户口以及由此派生的自理口粮户口、蓝印户口等各种户口性质划分，统一登记为“浙江居民户口”，打破城乡人口的身份差异标识，促进城乡人口身份平等。二是**完善城乡户口迁移制度**，根据产业发展和城镇人口集聚等需要，制定《德清县户口迁移暂行规定》，分类明确有合法稳定住所人员、引进人才等七类人员落户条件，基本实现农村居民

进城镇落户“零门槛”。三是健全流动人口管理制度，制定《德清县新居民居住证申领及相关配套政策暂行规定》，对暂不具备落户条件或不愿落户的新居民实施居住证制度，建立与社会贡献、技术职称等挂钩的新居民积分管理机制，结合当地公共资源承载能力，向新居民提供教育、住房保障等优质公共服务梯度供给。

（二）以依法确权为前提，解除农村居民进城落户心理顾虑。按照“先确权、再户改”的改革思路，对农村土地（林地）承包经营权、宅基地用益物权、集体资产股权、农田水利设施所有权等进行全面确权，进一步明晰农村产权关系，保障进城落户农村居民合法权益，彻底打消农民进城的后顾之忧。目前，全县共发放农村土地承包经营权证 79793 本、山林承包经营权证 31737 本；宅基地确权发证 97913 宗，农房测绘 81882 户；全县 160 个村（居）经济合作社共核实村集体总资产 18.32 亿元、净资产 7.2 亿元，确定股东 30.01 万人，发放股权证书 9.07 万本；农田水利设施确权颁证 2274 本，实现县域全覆盖。

（三）以充分活权为关键，推动农村生产方式转变。建立县、镇（街道）、村、农户四级联动的农村综合产权流转交易平台，制定农村综合产权流转交易管理办法等政策 19 项，实行交易规则、鉴证程序、服务标准等“六统一”的管理模式，推动农村土地、山林、水域等资源要素的高效顺畅流转，促进农业规模经营，提高农业现代化水平。目前平台交易农村产权品种已达 10 类，入场交易农户 4.8 万户。发展美丽经济，盘活旧农房、旧厂房等农村闲置资

产，培育了以裸心谷等“洋家乐”为代表的 350 多家中高端低碳民宿新业态，让农村居民成为新型生产、创业的主体。结合省金融创新示范县建设，共推出农村综合产权抵押贷款产品 19 项，发放了全国第一单集体经营性建设用地使用权抵押贷款，累计发放农村综合产权抵押贷款 8.73 亿元，为 3005 户农户创业致富提供了资金支持。

（四）以逐步同权为核心，消除城乡福利待遇差异。坚持“就高不就低”的原则，每年新增财政投入约 3000 万元，对附着在城乡户籍性质背后的 33 项差异政策中的 32 项实行城乡并轨，并明确今后出台政策将不再与户籍性质挂钩。推动基本公共服务向新居民延伸，以居住证制度为载体，提供分级、分层次的社会保障和公共服务等待遇，共涉及 13 大类 43 项，进一步解决新居民在医疗卫生、子女教育、劳动就业等方面的实际困难。以“多规合一”试点为契机，推动城乡规划建设“一盘棋”，全面实施城乡供水、供气、公交、垃圾和污水处理“五个一体化”工程，补齐农村基础设施建设和管理运行短板，在全国率先实施“一把扫帚扫到底”模式，城乡垃圾收集覆盖率和生活垃圾无害处理率均达到 100%，“一根管子接到底”的农村生活污水治理模式实现全县农户全覆盖，在首次农村人居环境普查评价中位居全国第一。

二、主要成效

（一）提升了人民群众获得感。通过拉平差别、“赋权增利”，基本消除了城乡户籍待遇差异，城乡居民公平享有教育、就业、社

保、医疗、住房等各项公共服务权益，全面提升了农村居民公平感和幸福感，促进了社会和谐。户籍制度改革后，“城居医保”与“新农合”并轨，参保的农村居民缴费没有增加，但报销额度却提高了5到8个百分点。2015年3月，下渚湖街道（原三合乡）一村民被车撞身亡，按照城乡拉平后的户籍制度改革新政，赔偿总额48.6万元，如果参照改革之前的农村户口标准，则要少20多万元。

（二）盘活了农村资源要素价值。通过户籍制度改革全面确权，让农村居民成为拥有完整产权的市场主体，推动了农村产权交易，提高了城乡要素的配置效率，有效激活了农村“沉睡”资产。德清县农村综合产权流转交易中心，2014年6月至2016年6月底，已经完成农村产权交易1041笔，金额2.12亿元。如新市镇一集体鱼塘使用权通过交易中心公开发包，租金从原来5.6万元提高到30万元；洛舍镇砂村村集体经营性建设用地使用权全省首宗公开拍卖达到每亩每年1.44万元。

（三）促进了农业转移人口市民化。户籍制度改革彻底消除了农村居民进城镇落户、创业以及从事第二、第三产业的后顾之忧，实现了农村居民可以“带权进城”，从体制机制上进一步破除了农村居民与第一产业的束缚关系，促进了农村居民生产生活方式的转变，拓宽了农村居民就业增收渠道。目前，全县农村土地流转面积21.94万亩，流转平均价格达到每亩每年1000元，最高达2000元，全县农地流转率达到76%，近1.5万农村居民摆脱土地束缚转产就业。

湖北省宜城市推进农业转移人口市民化案例

近年来，湖北省宜城市坚持以人的城镇化为核心，着力提升城镇基本公共服务供给能力和农业转移人口市民化成本分担能力，扎实有序推进农业转移人口市民化，取得了初步成效。2015年，全市常住人口和户籍人口城镇化率分别达到47.2%和44.7%。

一、主要做法

（一）深化户籍制度改革，全面放开落户限制。根据《宜城市深入推进户籍制度改革的意见》《宜城市居住证管理办法》相关规定，在中心城区和其他建制镇有合法稳定住所（含租赁）的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等，可以在当地申请登记常住户口，为农业转移人口落户城镇敞开大门。

（二）坚持三个“自主选择”，充分尊重群众意愿。宜城把提升人民群众福祉作为工作的出发点和落脚点，把就地就近城镇化作为推进新型城镇化的路径选择，把农业转移人口市民化作为首要任务，始终坚持“三个自主选择”，即：农民自主选择迁移落户地点，自主选择户籍身份是否转变，自主选择社保类型和标准，引导农民有序向城镇聚集和落户。

（三）构建“零门槛全覆盖无差别”的城乡公共服务体系。围绕城乡公共服务均等化目标，宜城在保基本、可持续的前提下，制定了城乡居民民生保障和公共服务清单，包括六大类23项内容，

目前基本实现了城乡一体，应办尽办，应保就保。

一是城镇与农村统筹。全市城乡居民在义务教育、就业创业、社会保障、医疗卫生、住房保障及其他权益等方面，除了最低生活保障、公租房保障渠道存在城乡差异，城乡居民医保按照湖北省统一安排将于年底实现并轨，其他 20 项民生保障和公共服务项目都实现了城乡均等，全体城乡居民共同分享发展改革成果。

二是本地人口与外来人口享受同等待遇。制定《宜城市居住证管理办法》，外来人口凭居住证可享受与本市居民同等的基本公共服务。国务院《居住证暂行条例》规定，外来人口在本市居住 6 个月以上才能申领居住证，凭证享受相应的公共服务和办事便利。6 个月的时间限制，对外来流动人口在子女及时入学等方面难免会有不便。针对这种情况，宜城创新工作方法，允许流动人口在正式领取居住证之前，以公安机关出具的流动人口登记证明为凭证享受子女入学、医疗保险、社会救助等权益，实现基本公共服务无缝对接。

三是扩大公共服务覆盖面与提高公共服务质量兼顾。为了提高民生保障和公共服务水平，实行城乡居民住院“先诊疗后付费”制度，目前共有 9.1 万人次享受医疗便利；从 2016 年开始，逐步实施 12 年免费教育，对全市 1867 名中职学校学生免除学费；出台政策，鼓励劳动年龄段城乡居民积极参加企业职工养老保险或城镇灵活就业人员保险，提高养老保障水平。推行这些改革举措，进一步增强了人民群众的获得感和幸福感。

四是制度创新与项目建设并重。在制度创新的同时，多渠道筹

措建设资金，不断加强城镇基础设施建设。2015年投入资金16.5亿元，在中心城区建设市中心医院内科大楼、市中医医院迁建、城区截污干管、汉江湿地公园等项目；在乡镇重点实施了农村安全饮水、垃圾处理、通村公路、电网改造等项目，基础设施和人居环境得到改善。2016年计划安排基础设施和民生保障项目38个，总投资23.7亿元。

（四）增强农业转移人口市民化成本分担能力。据测算，宜城市农业转移人口市民化人均成本10.15万元，其中公共成本4.25万元，个人成本5.9万元（不含日常生活成本）。宜城市以增强本级政府和农民本人的成本分担能力为重点，积极探索建立市民化成本分担长效机制，取得了成效。

一是增强政府分担能力。首先，加快产业发展增强财政实力，把产业发展作为新型城镇化进程中“人往哪里去”、“钱从哪里来”的突破口，大力发展和加快培育农产品深加工、水晶和能源等工业主导产业，促进商贸、物流、餐饮、旅游等第三产业发展，吸纳了近3万农民就业。2015年，全市完成一般公共预算收入23亿元，同比增长22%。其次，积极争取财政转移支付，市发改、财政、教育、人社等部门围绕加强基础设施建设、提升公共服务水平，积极争取项目和资金，2015年争取财政转移资金16.3亿元。2015年6月宜城市被列为国家深化县城基础设施投融资体制改革试点。创新融资模式，拓宽融资渠道，积极向农发行、农行、工行和国开行等八家金融机构争取融资项目，2015年推动融资项目16个，项目

总投资 44.12 亿元，到位资金 15.7 亿元，并与农行襄阳分行签订了 30 亿元意向性合作协议。再次，积极探索 PPP 融资模式，目前推出了鲤鱼湖大桥、中医医院迁建、残疾人综合服务中心等 35 个 PPP 项目，其中有 4 个项目纳入国家和省项目库。经国家发改委批准发行建投债 11.8 亿元，争取地方债置换地方额度 2.3 亿元。最后，开展农村土地综合整理，增加土地收益。结合农村宅基地制度改革，通过确权登记发证、农户自愿有偿退出，推行土地综合整治，全市预计增加 5 万亩增减挂钩周转指标，可增加收益 25 亿元以上。

二是增强企业分担能力。推进“企业成长工程”，实施“主导产业骨干企业倍增计划”，扶持企业做大做强，鼓励企业积极履行社会责任，提高职工福利待遇。燕京啤酒宜城有限公司、嘉施利肥业公司、万众纱业公司等企业不仅是纳税大户，职工养老保险缴费率也达到 90% 以上。实行职工公寓建设补贴，鼓励企业自建职工公寓，纳入全市公租房统一管理，政府每平方米补助 100—200 元。比如，粤宜高科建设了 11091 平方米的职工宿舍，解决近 300 员工住宿问题，市政府给予建房补助 110 万元。

三是增强个人分担能力。第一，增加农业经营收入。立足农业资源优势，大力推进农业现代化，引导农民围绕特色型、科技型、生态型、品牌型、创汇型“五型”农业发展粮油、蔬菜、畜禽、苗木、食用菌五大产业，增加农民收入。孔湾镇是蔬菜生产特色镇，全镇平均每年外销蔬菜 7500 吨，农民户均增收 1500 元。第二，增加务工经商收入。通过发展产业扩大就业、加强培训促进就业、政

策扶持鼓励创业，让劳动力人口有就业机会、就业岗位和就业收入。雷河镇七里村邻近水晶产业园区，村民通过参加市人社局免费开展的水晶加工技能培训，农闲时节到水晶生产企业打工，每月人均工资 3500 元以上。第三，增加农民财产性收入。稳步推进农村宅基地等产权制度改革，通过统筹土地整治，全市可新增耕地面积 5 万亩，复垦后的耕地交由农民耕种，按每亩 2000 元/年收益计算，增加收入 1 亿元，人均增收 260 元以上；农民宅基地确权登记发证后，通过抵押、转让、出租等，可盘活宅基地资产，增加财产性收入。

二、主要成效

（一）助推了经济增长。政府、企业和农民个人市民化成本分担能力增强，促进了农业转移人口落户城镇就业创业，满足了农产品深加工、机械电子、精细化工、纺织服装、水晶制造等劳动密集型产业的用工需求，为经济发展提供了新生力量。水晶加工是宜城承接浙江沿海转移的产业，不到 4 年时间，产业规模已经跃居中西部地区第一。目前全市拥有各类水晶加工企业 140 多家，产值突破百亿元，吸纳就业人员 1.5 万人，其中外来员工 5000 多人。

（二）撬动了投资增长。鲤鱼大桥、中医医院迁建、城区截污干管等一批基础设施、民生保障和生态环境项目建设，不仅完善了城市功能，改善了城市环境，也增强了宜城招商引资的吸引力。2016 年 10 月荣获 2016 年全国最具投资潜力中小城市百强县市、全国中小城市新型城镇化质量百强县市称号。由于看好宜城的投资环境和发展潜力，2016 年 11 月广东猛狮新能源公司与宜城市政府签署协

议，计划投资 30 亿元，建设年产 5GWH 锂电池及电池研究中心项目；投资 58 亿元，建设 600MWP 光伏发电、200MW 风力发电、200MWH 储能电站项目，并根据市场和国家政策，优先在宜城投资建设新能源汽车项目。2016 年全市预计完成固定资产投资 280 亿元，同比增长 20%，在连续两年获评湖北省固定资产投资工作先进县市的基础上继续保持高位增长。

（三）刺激了消费增长。2015 年以来，全市新增城镇常住人口 4.2 万人，带动了住房、家电、餐饮、汽车等方面的消费。全市销售商品房 12000 多套，其中 70% 以上的购房对象是进城农民；每月新购买小汽车上牌数量约 700 辆，每百户家庭小汽车拥有数量 23.5 台，在襄阳市各县区名列榜首。社会消费品零售总额 2016 年预计达到 105 亿元，同比增长 12.6%。

湖北省仙桃市推进农业转移人口市民化案例

仙桃市委、市政府领导高度重视新型城镇化工作，将打造国家新型城镇化示范市作为今后一个时期的重要工作内容，深化户籍制度改革，加强公共服务供给，积极建设产城融合、城乡结合的小城镇，加快推动农业转移人口市民化。

一、主要做法

（一）加快户籍改革，鼓励农民进城落户。相继出台《关于进一步深化户籍制度改革的意见》《进一步创新户籍管理提供优质服务办法》，城镇落户条件全面放开，对在城镇有固定住所、合法收入的“两有”农民，公安部门实行“零门槛、零梗阻、零距离”服务，将其登记为城镇常住人口，明确了农民仍然享有在农村的原本权益，同时拥有在城镇的各项权益，确保了农民群众利益最大化。2015年7月，建立了居住证制度。截至目前，仙桃市农业转移人口已有6.2万人，其中迁移登记人口2万，村改居人口4.2万。

（二）加大公共服务供给，增强吸纳转移人口能力。相关部门将进城落户农民纳入社区管理服务范围，使其在教育、就业、养老、医疗、住房等方面与城镇居民享有同等待遇。2016年出台《仙桃市进城务工随迁子女和外来投资者子女入学管理办法》，不断规范管理转移人口进城就学居住等。采用“政府规划引导、企业投资新建、产权无偿移交、名校进驻管办”的模式争取社会资金1.5亿资金新

建了3所义务教育学校和1所幼儿园，改扩建了2所小学，新建学位近8000个，缓解了城区入学难的问题。

（三）围绕土地要素，加强农民权益保障。一是**开展增减挂钩**。先后出台多项政策文件，将农村集中居住区建设与城乡建设用地增减挂钩有机结合，实现了耕地保护和用地保障“两不误”，并推动农业转型和农民致富相促进。全市2011—2013年累计完成挂钩拆旧区土地复垦并形成挂钩指标9704.53亩。2014—2015年经省国土厅批复立项，正在实施的项目规模为5334亩。二是**开展迁村腾地**。积极推进土地集约节约，按照“一村一区”、“多村一区”等方式，大力开展迁村腾地，最大限度拓展城市发展空间。近几年，南城新区已建成安置小区9个，搬迁农户3418户。通过“迁村腾地”和“引农上楼”腾出土地近万亩，相继引进健鼎电子、富士和机械、普天电池、朵以服饰等50多家实力企业落户。三是**推进社区建设**。按照农地集中、居住集聚、用地集约、效益集显的思路，加快农村新型社区建设，探索宅基地退出机制，引导农民居住由分散向集聚转变、向社区集中，从根本上改变过去农村沿路、沿河、沿岸居住的状况。目前，全市已建成农村新型社区40多个，5万多人实现就业、居住“双转移”，新增耕地1.3万亩。

二、主要成效

（一）探索产城融合发展模式。目前，仙桃市已形成了以彭场镇、毛嘴镇为代表的“工业带动+返乡创业、就地城镇化的双轮驱动”模式，带动了城镇化快速发展。

1、彭场镇“工业带动、以产兴镇”模式。近几年彭场镇镇区人口从2010年的5.5万人增长到2015年的7万人，城镇化率已经达到65%。**一是**产业基础条件好。彭场镇是全国最大的无纺布制品加工及出口基地，市场份额占全国的1/3，企业较多，经常到附近村庄、社区去招工。**二是**农民收入有保障。农民在企业打工月平均工资可达近3000元，高收入者达到上万元。**三是**房产结构多样化。对于按照原来居住面积1:1进行置换回迁房或商品房，农民可自愿选择。**四是**公共服务便捷化。社区交通便利，水电气齐全，有集中建设的大型菜场和小超市能满足居民日常生活需要，社区广场等休闲设施健全，子女就学方便。

2、毛嘴镇“承接产业转移，吸引农民工返乡创业就业”模式。毛嘴镇紧抓服装加工老板返回家乡创业契机，积极承接服装加工业产业转移，在本地形成了产业集聚效应，也有效推动了城镇化进程。**一是**为返乡创业者提供发展空间。毛嘴镇拿出土地建设服装产业园，出让给返乡企业，促进扩大企业规模。同时，吸引更多老板返乡创业。到2016年，服装产业园占地面积已扩展到750亩，厂房面积50万平米，工人达到2万多人。**二是**合理规划镇区空间布局。不再零散批准宅基地，通过统一规划建设商品房和安置房，吸引农民向镇区集聚。加强基础设施和公共服务设施等配套建设，加大镇区道路、供排水、燃气管道等建设，按人口增长趋势建设小学和初中，满足镇区就业农民子女的上学需求。镇区功能进一步完善，对人口吸引力进一步增强，实现了工业化和城镇化的良性互动和相互促进。

（二）理顺城镇化推进体制机制。建立“政府主导、企业主体、家庭主力”的农业转移人口市民化机制。从政府来看，承担了道路、污水处理厂、垃圾中转站、给排水管网等基础设施建设，并通过特许经营等方式吸引社会投资参与建设可经营性城市基础设施项目。依托公共财政与政府投融资平台，市镇两级政府加强城镇公共服务基础设施投入，优化教育、医疗卫生、文化等公共服务设施布局，推进城市公交、供水、燃气、污水和垃圾处理等城乡基础设施共建共享，加大保障性住房建设力度。从企业来看，通过自身发展壮大，为农民提供更多的就业岗位，提升农民收入水平，按照国家规定为进城务工人员缴纳工伤保险、生育保险等，为部分进城务工人员开展职业培训。从农民来看，成为城市产业工人提高了自身收入，改善了生活环境，享受到更好的教育、医疗服务以及各类社会保障，农业人口市民化的积极性显著提高。

（三）城镇化水平提升。仙桃市立足精细管理、产城融合，实现新区开发与旧城改造、工业平台与民生工程、城市建设与村镇建设“三个同步推进”，城镇化率达到 55.7%。500KV 仙桃输变电工程、沪蓉高速排湖互通、汉江仙桃港、仙桃至武汉城际轨道等一批重大工程陆续开工建设，公共服务水平持续提高，社保五险扩面 7.6 万人次，建成各类保障性住房 4683 套。新增义务教育学位 8000 个，幼儿学位 5500 个，城市承载能力不断提升。

广东省东莞市推进农业转移人口市民化案例

2015年，东莞全市常住人口825.41万人，其中户籍人口195.01万人，非户籍人口630.4万人，非户籍人口占常住人口的比重达到76.4%，是典型的“人口倒挂”地区。近年来，东莞市加快户籍制度改革，不断优化外来人口落户制度，完善基本公共服务均等化供给体系，有效促进了农业转移人口市民化。

一、主要做法

（一）强化农业转移人口落户城镇的制度设计。近年来，东莞市先后出台《关于全面推进新型城镇化发展的意见》《关于推进农业转移人口市民化的实施意见（试行）》等政策文件。特别是围绕农业转移人口的入户问题，积极探索完善政策体系，拓宽农业转移人口落户城镇的通道。

一是拓宽入户渠道。2010年确立了“条件准入”和“积分管理”相结合的积分制入户模式，2014年对具有中级以上专业技术职务资格等十类人才实施条件准入的入户政策，2015年底修订出台《东莞市人才入户管理办法》《东莞市积分制人才入户实施细则》《东莞市企业自评人才入户实施细则》《东莞市条件准入类人才入户实施细则》的“1+3”人才入户政策，构建了“条件准入”+“积分入户”+“企业自评”三轨并行的入户通道。

二是降低入户门槛。与广州、深圳等周边城市相比，东莞市降

低了入户门槛。比如，没有年度入户名额限制；高级工、全日制本科学历无需积分可直接入户；积分入户积分项目更为丰富，社保、居住服务年限等项目分值更高；在欠发达镇街申请还给予引导加分。

（二）完善基本公共服务均等化供给体系。近年来，东莞不断完善公共教育、社会保险、医疗卫生、住房保障、劳动就业等各项基本公共服务，逐步推进基本公共服务均等化。在东莞市提供的公共服务项目中，超过 50% 的项目实现不分户籍全覆盖。

一是完善公共教育服务。第一，实施“积分入学”政策。2013—2015 年，东莞提供给新莞人子女的积分制入学学位（含优惠政策）数分别为 22497 人、25119 人和 28331 人。在公办学校就读的非莞籍学生与本地户籍学生一样，享受免费义务教育，不收借读费、择校费等费用。目前在公办学校就读的新莞人子女总数已达到 17.56 万，约占随迁子女全部的 25%。第二，通过“购买学位”为随迁子女提供义务教育服务。面对公办学校教育资源不足的问题，东莞市探索通过“购买学位”的方式为满足“积分入学”条件的农业转移人口随迁子女提供义务教育服务。东莞规定，为政府提供购买学位的学校必须达到东莞市确定的标准化水平或以上的义务教育阶段民办学校，大大提高了教育资源供给的质量。东莞市 2016 年计划购买 5600 个学位，其中小学 3600 个，初中 2000 个，并力求在“十三五”期间每年增长 20%。第三，大力发展和扶持民办学校。成立民办学校管理科，加强对民办教育的全面规范管理和指导；加大对民办学校的财政扶持，从 2015 年开始设立“民办教育专项基金”，

市财政每年安排 1.25 亿元用于开展学前教育发展专项、民办中小学扶持专项、民办学校教师从教津贴专项等；鼓励民办学校规范办学，实施民办学校标准化建设补助和民办学校上等级补助，对办学质量好的学校予以奖励，2015 年市财政给出奖励资金共 1790 万元。开展星级民校评选，被评为三星级以上的民办学校都能达到标准化学校以上。截至 2015 年 8 月底，全市民办普通中小学校共 261 所（含完全中学、十二年制学校的义务教育部分），其中标准化学校共 223 所，占比 85.4%。第四，着力解决随迁子女就读高中难题。根据“量力而为，报考从宽，逐年安排，考录分开，择优录取”的工作原则，综合考虑子女就读年限、父母工作年限、持有居住证年限以及缴纳社保年限等情况，确定外来人口随迁子女参加普通高中的考试录取资格。2013 年—2016 年，东莞累计为进城务工人员子女分别提供公办普通高中学位 8100 个。

二是完善社会保险服务。建立城乡一体基本医疗保险制度，实现城镇职工和城乡居民平等参保缴费，同等享受待遇，彻底打破医保的城乡二元分割。截至 2015 年末，全市参加社会基本医疗保险共 601.92 万人，其中非本市户籍 418.59 万人。健全城乡一体社会养老保险制度，从 2010 年起实行全市农保与职保统筹发展，依照职保的制度框架建立城乡一体社会养老保险制度，基本实现对包括外资企业、私营企业和个体工商户在内的单位及其职工以及本市户籍居民的全覆盖，截至 2015 年末，全市参加养老保险人数 662.16 万人，其中非本市户籍 566.27 万人。

三是完善医疗卫生服务。推进基本公共卫生服务全覆盖，免费向所有户籍及非户籍人口提供 11 类 43 项基本公共卫生服务项目。截至 2015 年，全市建立居民电子健康档案 856 万份，合格率 91.59%。积极增加医疗资源，全市设置医疗机构 2346 所，市民步行 15 分钟可获得基本医疗和基本公共卫生服务，医疗卫生网点覆盖城乡。全面放开医疗机构设置审批，鼓励和引导社会资本举办医疗机构，全市社会办医疗机构 1857 所，占全市医疗机构总数 79.16%。

四是完善住房保障服务。加大保障性住房建设力度，通过租赁补贴、租金核减、房屋修葺、实物配租等多种保障方式解决全市城乡低收入家庭的住房困难。将符合条件的外地大学本科及以上学历的新就业人员纳入公租房保障范围。放宽外来务工人员申请公租房门槛，将申请所需的工作年限由 6 年放宽到 5 年，将缴纳社保年限由连续 6 年放宽到累计 5 年。针对松山湖（生态园）等产业园区发展需要，2011 年开始在园区内集中建设公租房。截至 2015 年，松山湖（生态园）累计开工建设 11948 套公租房，有力解决了在园区内就业外来务工人员的住房问题。

五是完善就业培训服务。促进城乡居民就业创业服务一体化，对异地务工人员不设任何就业门槛，营造公平、良好的就业环境。探索在全市部分大中型企业（或工业园区）建设“幸福 e 站”，由企业（或工业园区）提供办公场地和服务专员，面向企业内部员工进行政策宣传、解释，协助员工办理人才入户、积分制入学、职业培训补贴等公共服务。实施技能型人才培养五年行动计划和新生代

农民工职业技能培训计划，落实终身职业技能培训制度，完善劳动力技能晋升培训补贴政策，激励员工提升职业技能，提高就业质量和收入水平。

（三）建立与新型城镇化相适应的机制保障。东莞市积极建立健全农业转移人口市民化成本分担机制、投融资机制和行政管理体制，切实为农业转移人口落户城镇提供支撑。

一是**建立健全成本分担机制**。建立起以基本公共服务为基准的财政转移支付体系，将镇街核定基本公共服务刚性支出超过税收分成部分按不同档次由市财政分类全额进行补助，保证了镇街基本公共服务的投入。将多项基本公共服务逐步纳入市镇财政的补助范围，逐步承接原来由村（社区）负担的治安、环卫和行政经费，促进基本公共服务在全市各村（社区）的均等化分配。按镇街分档设定市镇分担比例，根据镇街不同发展水平设定不同的分担比例，有效统一了全市基本公共服务的保障水平。

二是**探索多元化可持续的城镇化投融资机制**。出台了《关于建立多元化可持续的城镇化资金保障机制的意见》、《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》等政策。大力推动PPP项目建设，统筹镇街（园区）的35个项目纳入市PPP项目储备库，涉及投资总额212.11亿元。确定市轨道交通一号线等5个市重点项目作为市首批PPP试点项目。着手组建“东莞市基础设施和公共服务投资基金”，市财政出资50亿元，预计撬动150亿元社会资金投入市基础设施领域的重大项目。

三是创新行政管理机制。创新管理模式，理顺权责关系，将市直部门（公安、国土部门除外）的派驻机构下放给属地中心镇管理，使其管理模式由以“条”管理为主向以“块”管理为主转变。推动事权下放，将市一级部门代为行使的县级事权及其他权限下放给各中心镇、市属园区行使，使各中心镇的经济社会管理权限基本达到县一级政府的水平。调整财管体制，扩大基层财权，以2015年为基期年，镇街（园区）参与分成税收增量部分，按比例分档返还。

二、主要成效

（一）人口结构逐渐优化。通过构建“1+3”政策体系，农业转移人口落户城镇的通道更为宽广，农业转移人口落户积极性大大增强。“十二五”期间，全市通过人才入户和积分入户政策入户（含随迁）共49484人。2015年新修订的落户政策实施以来，落户人数明显增加。2016年1—9月，全市通过人才入户和积分入户政策入户（含随迁）共33655人，比2015年全年的17865人增加近一倍。按照这个趋势，户籍人口比重将加快上升，人口学历结构、劳动力结构等也逐步得到优化。

（二）外来人口归属感不断增强。随着教育、社保、医疗、就业、住房保障等公共服务体系均等化水平的提高，逐步建立基本公共服务“同城同待遇”批次清单，东莞的城市包容性提高，外来人口的归属感大为增强，外来人口在组织归属、政治参与、公共服务、文化认同和社会活动等方面已逐步融入东莞。目前，东莞异地务工人员中已分别有1人当选全国人大代表、省党代表和省人大代表，

17人当选市党代表，5人担任市政协委员。

（三）转型升级成效显著。通过加强就业创业服务，东莞农业转移人口劳动技能和收入水平不断提升，城镇就业能力不断增强，技能人才队伍日趋稳定，为东莞新兴产业发展、加快产业转型升级提供了有力支撑。近年来，东莞大力实施“机器换人”行动、智能制造示范工程，2016年1—9月，全市先进制造业、高技术制造业完成工业增加值分别增长16%和18.6%，已经成为经济增长的主动力量，新旧动能加快转换，新兴产业逐步挑起大梁，转型升级取得明显成效。

（四）中小城市建设步伐加快。通过探索多元可持续的城镇化投融资机制，创新行政管理机制，推动事权下放，城市重大基础设施建设步伐加快，城市功能得到提升，行政效能大大提高，发展活力明显增强。比如，虎门镇、长安镇等结合中小城市综合改革试点工作，加快农业转移人口融入工程和产城融合工程，2015年，两镇GDP分别完成447亿元和400.5亿元，分列全市第一、二名，先后建成万达广场、万科中心等城市综合体，推进中国电子产业园、万科云城等产城融合重点项目建设，加快完善创新创业服务配套和生活功能配套设施建设，为推进农业转移人口市民化提供了有力支撑。

河北省石家庄市推进农业转移人口市民化案例

近年来，石家庄市重点围绕改革户籍制度、落实居住证制度、保障农业转移人口随迁子女享受义务教育等工作，积极探索，大胆创新，出台了一系列政策措施，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，加快了农业转移人口市民化进程。

一、主要做法

（一）深化户籍制度改革。石家庄市 2001 年就率先在全国开始了户籍制度改革，2003 年取消了城乡二元制户口区分。2015 年，为切实解决长期在城镇居住生活人员的落户问题，有序引导农业转移人口、其他常住人口和各类人才向城镇转移，市政府印发了《关于深化户籍制度改革的实施意见》，在全省率先完成户籍制度改革。通过改革，全面放开了县（市）城区和建制镇落户限制，有序降低落户政策门槛。凡符合具有“合法稳定住所、合法稳定职业”两条件之一的，本人及其共同居住生活的配偶、子女、夫妻双方父母，可以申请办理落户。同时，对直系亲属投靠及各类人才实施开放的接纳落户政策。通过改革人口统计和居住证制度，设立社区公共户口，吸引农村居民在城镇落户，并平等享有城镇的各项公共服务。户籍制度改革推进过程中，对进城落户人员所享有的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权予以充分保障，消除了农民进城落户的后顾之忧。

(二) 丰富居住证制度市民化待遇内涵。石家庄市严格落实国务院《居住证暂行条例》和《河北省居住证实施办法》，逐一梳理居住证办理规定，进一步精简办证手续，凡是公民离开常住户口所在地，到石家庄居住半年以上，符合“有合法稳定就业、合法稳定住所、连续就读”条件之一的，可申领居住证。居住证持有人可与本地户籍人口享有同等的包括免费接受义务教育、平等劳动就业等多项权利，并可享受同等的中等职业教育资助、就业扶持、住房保障、养老服务、社会福利、社会救助、随迁子女在当地参加中高考资格等方面的政策，居住证持有人享受公共服务的“含金量”越来越大，提高了流动人口办证积极性。

(三) 推进随迁子女入学教育均等化。2013年至2015年，石家庄市主城区小学招收新生中随迁子女的比例分别为31.79%、33.42%和35.88%，初中分别为30.84%、31.23%和31.91%，呈逐年上升态势。面对随迁子女入学压力逐年增大的严峻形势，石家庄市印发了《关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育工作的意见》，进城务工人员只要提供符合条件的户籍证明、居住证、住房证明、务工或经商证明等材料，其随迁子女即可由居住地所在县（市）、区教育局调剂安排入学，几乎等同于“零门槛”接收，妥善解决了进城务工人员随迁子女接受义务教育问题。为逐步扩大优质教育资源覆盖面，石家庄市还通过开展“学区管理制”改革试点，不断均衡教育资源，积极打造集团化、联合体、城乡互助等多种教育发展模式，使更多的进城务工人员随迁子女实现了“上好学”的

愿望。同时，通过改扩建中小学、增加财政投入和创新“石家庄市义务教育招生入学服务平台”，以及取消纸质材料盖章审批环节等方式，全方位做好服务保障工作。

（四）扩大住房保障覆盖面。石家庄市不断加大保障房建设力度，放宽申请条件，允许在市内持有居住证并符合保障条件的外来务工人员，与户籍人口同等申请公租房。2011年至2015年，全市累计开工建设保障性安居工程16.72万套，累计建设保障性安居工程住房总量32.1万套，城镇居民住房保障覆盖率达到20%以上。2015年，石家庄市印发了《关于进一步扩大市区公共租赁住房保障范围的通知》，再次降低准入门槛，对外来务工人员申请公租房，取消了收入限制，全面扩大了市区公共租赁住房保障范围。

二、主要成效

（一）吸引了大量农业转移人口落户城镇。2015年，石家庄市累计落户人数为39103人，申请办理和续签居住证人数75.6万人，居住证办理率达到75.1%。全市户籍人口城镇化率从2014年的41.56%提升至44.65%，常住人口城镇化率达到58.3%。2016年1月至10月，户口迁入城镇的共计36632人，新办居住证和办理居住证延期共计23万人。

（二）保障了随迁子女享有平等受教育的权利。公开、公平、公正的随迁子女入学政策，妥善解决了占主城区中小学总数三分之一多的进城务工人员随迁子女入学问题。2016年上半年，石家庄市主城区义务教育阶段学生共计29.25万人，其中进城务工人员随迁

子女 9.43 万人，占比约 32.23%。全市范围内随迁子女在公办学校接受义务教育比例 87.47%，绝大多数进城务工人员随迁子女实现了在公办学校免费接受义务教育。

（三）健全了安居保障体系。随着住房保障范围不断扩大，逐步构建起涵盖城镇中低收入住房困难家庭、新就业大学生、外来务工人员的多层次、宽范围、无缝隙的住房保障体系。截至2016年10月，市区共有33000余户居民住进干净明亮的公共保障房。住房保障体系的不断完善，为“新市民”更好地在石家庄安居创业、提升幸福感奠定了坚实基础。

（四）拓展了基本公共服务平台。在解决好农业转移人口“进得来、能安居、孩子有学上”的基础上，不断拓宽基本公共服务领域，全面提升公共服务均等化水平，确保了他们“留得住、过得好”。扩大社会保障覆盖面，实现了城镇企业职工基本养老保险政策和城乡居民社会养老保险政策全覆盖；加快推进城乡居民基本医疗保险整合，逐步建立覆盖范围统一、筹资政策统一、保障待遇统一、医保目录统一、定点管理统一、基金管理统一的城乡居民基本医疗保险市级统筹制度；全市近 90 万流动人口纳入城镇基本公共卫生计生服务范围，享受健康档案、健康教育等六个方面的服务项目；2016 年上半年，免费为进城务工人员职业培训 5 万多人，完成农村劳动力向非农业产业转移就业 2.6 万人。

广东省惠州市推进农业转移人口市民化案例

惠州市坚持改革推动、政策拉动、产城带动、机制策动“四轮驱动”，全面拓宽农业转移人口市民化通道，加快实现基本公共服务常住人口全覆盖，推动实现产城人融合协调发展。

一、主要做法

一是坚持改革推动。积极推进户籍制度改革，主动调整户籍准入政策，全面拓宽农业转移人口市民化的实现通道。2005年印发《惠州市城镇户口准入基本条件（试行）》，以准入条件取代进城人口控制指标的规定。2010年开始取消暂住证制度，实施居住证制度，并于2016年6月20日起全面执行国务院《居住证暂行条例》，目前已累计制发居住证185万张，居住证持有人享有就业培训、社会保险、子女就读等6项基本公共服务，以及办理机动车驾驶证，出入港澳地区的商务、个人游签注手续等7项便利政策。从2016年1月1日起，取消了“农业”、“非农业”户口性质之分，统称为居民户口，新制发的居民户口簿和常住人口登记表不再标注户口性质，仅作“家庭户”和“集体户”标注。研究制定《进一步推进户籍制度改革的实施意见》，进一步放宽直系亲属投靠、各类人才等入户条件，并保留购房和自建房入户政策。

二是坚持政策拉动。大力实施“人才双高计划”和“人才双十行动”，实施人才发展“十大工程”，打造人才工作“十大品牌”，

坚持“引育留用”并举并重，通过加大投入、完善政策、优化环境等有效措施，特别是加大资金力度，每年拿出财政收入的3%用于人才工作，吸引了大量高端人才和创新团队汇聚。如实施“梧桐引凤工程”，对引进的院士、国家最高科学技术奖获得者等顶尖人才奖励别墅一套，市财政给予一次性专项工作经费资助100万元，给予津贴补助每月10000元；“长江学者”、国家杰出青年科学基金获得者、中央“千人计划”“万人计划”专家等杰出人才奖励高级公寓一套，市财政给予一次性专项工作经费资助50万元，给予津贴补助每月5000元；在市区盘活1000套人才公寓，给符合公租房申请条件的本科以上学历或中级技术职称以上人才低租金租住。

三是坚持产城带动。始终坚持产业集群化发展、城市组团式建设，推动产城人融合发展，以产业转型升级和城市扩容提质来引进和留住人才。在产业发展方面，形成了以石油化工和电子信息两大产业为支柱，以汽车零部件、清洁能源、生物制药、服装制鞋等为补充的“2+8”现代产业体系；规划建设了两个国家级开发区（大亚湾经济技术开发区、仲恺高新技术产业开发区）、5个省级工业园区、50多个工业集中区和50多个现代服务业聚集区，着力引导产业向园区聚集、园区向城市升级，促进产城人融合发展。在城市建设方面，坚持组团式发展理念，中心城区形成了惠城组团、惠阳-大亚湾组团、仲恺组团“一城三组团”的空间主体架构，推动由“临湖沿江城市”向“沿江临海城市”转变，截至2015年底，市区建成区总面积约279平方公里，比2010年增加了35平方公里；大力

推进惠东、博罗和龙门三个县城扩容提质，打造三个城市副中心，推动形成“一市六组团”的城市发展格局；发展壮大了一批特色小镇，构建众多城镇化节点。另外，加快推进环大亚湾新区、潼湖生态智慧区、中韩（惠州）产业园等重大平台建设，大力推进智慧城市、生态城市、海绵城市、人文城市建设，不断提升城市发展规模和品质，增强城市对人口的集聚功能和承载能力。

四是坚持机制策动。惠州市作为广东省唯一试点市，于2012年开始率先开展基本公共服务均等化综合改革。试点期间，共出台100多项基本公共服务专项政策，共投入340多亿元财政资金，实施542个基本公共服务项目。构建一个体系，即初步构建了一个与现阶段市情财力相适应，并随着经济社会发展而动态调整的、可持续的基本公共服务体系；创新五大机制，即政府主导、社会参与的多元投入机制，筑网托底、强化基本的服务保障机制，问需于民、双向反馈的供需反应机制，共建共享、均衡发展的资源配置机制，服务范围、供给标准的动态调整机制等五大机制；缩小三类差距，即缩小了城乡、县区和群体差距。特别是创新建立了公共服务均等化的经费筹措机制：一方面，探索实行国有资本收益收缴机制，根据经营性国有资产的性质和经营状况，按一定比例收缴国有资产增值收入，全额用于基本公共服务，3年共收缴3亿元；另一方面，强化财力市级统筹，探索建立“市级基本公共服务专项统筹资金”，市财政每年安排不少于1亿元，各县（区）按上年一般公共预算收入的3%上缴资金，2012—2015年统筹资金规模达到28.66亿元，

根据 7 个县（区）的财力水平，按照一定比例安排横向转移支付，有效缩小各县（区）供给基本公共服务的差距。

二、主要成效

一是城镇化水平大幅提升。2013—2015 年全市共引进 17.5 万人落户城镇，其中省外人口 5.6 万人。截至 2015 年底，全市常住人口 475.5 万人，户籍人口 357.1 万人，分别比 2010 年增加 15.4 万人和 19.8 万人；常住人口城镇化率 68.1%，比 2010 年提升 6.3 个百分点。

二是聚集了一批创新创业人才。2013 年以来，全市共引进高水平科技创新团队 16 个、领军人才 36 名（包括 2 名国外院士、2 名国家杰出青年科学基金获得者和 12 名国家“千人计划”专家），引进博士专业人才 200 多名、海外高层次人才 440 多名，培养引进高技能人才 3.13 万人，目前全市人才总量达到 98.3 万人。这些人才在推动科技创新、经济发展、社会进步中发挥了重要的支撑作用和引领作用。

三是促进了更加充分的就业。截至 2015 年底，全社会从业人员 281.5 万人，从 2013 年以来每年以 2 万人左右递增。“十二五”期间，累计转移农村富余劳动力 7 万多人，城镇新增就业岗位 37.55 万个，城镇登记失业率控制在 2.4% 以内。通过充分就业创业，促进经济实现持续快速健康发展，“十二五”期间全市 GDP 年均增长 12%，地方一般公共预算收入年均增长 21%，2015 年分别达到 3140 亿元和 340 亿元，双双稳居广东省第 5 位。

四是基本实现基本公共服务常住人口全覆盖。通过基本公共服务均等化改革试点，基本实现了基本公共服务常住人口全覆盖。在教育方面，在全省率先实施“城乡教育联动发展计划”和教师“县管校用”的巡教制度，实现了教育资源在不同区域间有效流动；鼓励社会力量办学，创新推出“电子教育券”，目前全市共有民办中小学校 147 所，民办中小学义务教育阶段在校生达到 17.8 万人，占义务教育阶段学生总数的 26.1%；全面实施随迁子女积分入学办法，全市 2016 年春季义务教育阶段随迁子女入读公办学校比例达 59.8%。在医疗卫生方面，率先实现城镇居民医保、职工医保、新农合“三网合一”，实施城乡医保市级统筹，人均基本公共卫生服务项目经费达每人每年 47.25 元，高于广东省规定标准 40 元。在社会保障方面，截止 2016 年上半年，全市城乡居民参保人数达到 107.8 万人，城乡居民基础养老金标准达每人每月 135 元，分别高出国家和省标准 65 元和 25 元。“十二五”期间，共建成保障性住房 33482 套，保障范围覆盖符合条件的全体外来务工人员。

甘肃省金昌市推进农业转移人口市民化案例

金昌市位于甘肃省西北内陆，河西走廊东段，辖一县一区（永昌县、金川区）。近年来，金昌市积极探索以产城融合发展带动农业转移人口市民化，努力打造资源型城市推进城镇化发展的新模式。

一、主要做法

（一）强化产业支撑。一是优化完善城镇空间体系和产业体系。建设以文化旅游业为主导的龙首新区和以工业为主导的金水新区两个产城融合的城市新区，城市综合承载功能不断完善。各乡镇紧扣当地特色产业，规划建设双湾香草小镇、永昌罗马小镇等 12 个特色小镇。采取政府主导、小城镇建设、企业社区联建、整村迁建、自拆自建滚动发展等模式，同步推进农村新型社区建设和产业园区建设。**二是调整优化产业结构，构建多元产业支撑。**着力打破资源型城市产业结构单一局面，将建设镍钴新材料基地和发展以文化旅游业为龙头的现代服务业作为转型发展的切入点，坚持做大三产、做强二产、做优一产，推进项目向集中发展区集中、农民向城镇和新型社区集中、土地向适度规模经营集中。第三产业对经济增长贡献率达到 50% 以上，逐步成为吸纳就业和拉动经济增长的新动力。**三是强化服务平台建设，促进转移人口就业创业。**完善就业扶持政策，市县区财政筹措 5000 万元用于平台建设和技能培训，开发适

合农村劳动力的就业岗位。实施“送培训到乡镇、进村进社区”民生工程，对农村劳动力开展免费职业技能培训，免费接收职业技能培训覆盖率达到92%以上。建立健全农民工工资支付保障长效机制，在市、县（区）分别设立了200万元、100万元的农民工欠薪应急周转金，将建筑企业“不拖欠农民工工资”作为参与招投标的准入条件。打造各类创新创业平台，建立3个创业园区和8个创业孵化基地，吸引入驻中小企业1000余家、个体工商户1200多户，带动就业近4万人。

（二）深化户籍制度改革。一是**全面放开城镇落户政策**。全面取消“农业户口”和“非农业户口”，统一登记为金昌市居民户口。农村居民只要在城镇有合法稳定住所（含租赁）即可办理和登记城镇户口，紧密结合金昌城市区位和城镇布局的实际情况，采取梯次设置准入条件的办法，积极有序引导农村居民向城镇转移。二是**全面实行《居住证》制度**。创新流动人口服务管理制度，居住证持有人享受与本市户籍人口同等的劳动就业、基本公共教育、基本医疗卫生服务、计划生育服务、公共文化服务、驾驶、营业证照办理服务等权利。三是**保障转户农村居民权益**。在户口迁移方面，充分尊重农民意愿，不搞强制转户强迫命令；对申请转户的农民，简化手续缩短时限，同时继续保留其农村土地承包经营权、宅基地使用权，并在居民权益等方面与城市居民完全享受同等的待遇。

（三）深化农村土地制度改革。推进农村土地确权颁证工作。永昌县基本完成村、社、户的资料收集和权属调查工作，并已审核

公示。金川区按甘肃省农村土地承包经营权合同文本换签合同，已换签 44992 份，占需换签合同总数的 91.2%。建设农村产权流转交易市场，推进农村土地规范流转。制订了金昌市农村产权交易市场建设实施方案，推广土地互换并地和经营权入股、土地托管等流转方式，全市流转土地 66.12 万亩，土地流转率达 60%。探索开展农村土地股份合作试点。对全市农民专业合作社进行调查摸底，并对有条件发展股份合作社的地区开展针对性指导，要求把握好股权设置、股权量化、收益分配、内部治理结构和风险防控等环节，培育和规范发展农业新型经营主体。

（四）促进公共服务均等化。一是**建立健全同等入托入学保障制度**。出台系列政策文件，抓好进城务工人员随迁子女入学工作，同时改善留守儿童教育条件。二是**制定落实同等的社会保险政策**。率先在全省实施城乡居民医疗保险制度并轨、城乡居民大病保险、全省“五险合一”系统建设和全民参保登记等试点。在城乡老年人保障、兵役优待补助、城乡社会救助保障、城乡福利体系等方面政策实现城乡一体化，推动落实关爱农村留守老人、儿童和妇女服务体系。三是**加强流动人口卫生计生服务工作**。为流动人口建档，确保流动人口在现驻地享有和户籍人口同等的卫生计生基本公共服务权利。将计划生育服务管理由户籍地为主改为以现居住地为主，取消城镇居民和流动人口计划生育基本技术服务收费。四是**建立完善住房保障体系**。出台《金昌市公共租赁住房管理办法》，将进城务工人员及外来人口纳入公租房保障范围。另外，在城中村改造过

程中，推行“以地换房产、以地建保障”的改造新模式。

二、主要成效

（一）加快推动农业转移人口市民化。通过产业发展为农业转移人口提供稳定的就业岗位，解决了人到哪里去的问题。完善城镇公共服务，扩大保障性住房保障范围，推动更多的农民工留在城市安居乐业。2015年底，全市常住人口47.05万人，常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率分别为67.96%、59.1%。

（二）营造优美宜居的城乡环境。城中村改造使城中村的村民变居民、村委会变社区居委会，完全按照城市社区的管理模式运行，从根本上解决了城中村环境卫生脏乱差的弊端。小城镇和中心村建设使广大农村居民实现了集中居住，开展了以“清洁家园”为主题的农村环境综合整治，环卫设施基本实现了全覆盖，城乡环境得到明显改善。

（三）推动城乡一体化发展。按照“土地集约、产业集聚、人口集中”的思路，打破行政区划界限和镇域、村组界限，统一规划产业园区，带动“多村一业、集中连片”为基本模式的特色产业发展壮大，促进了城乡三次产业融合发展，为城乡资源优化配置、一体化发展奠定了坚实基础。

辽宁省大连市推进农业转移人口市民化案例

近年来，大连市以推进本地农业转移人口市民化为重点，加快推进郊区、经济区和中心镇建设，提高综合承载能力，推进本地农业转移人口就地就近城镇化，城镇化水平不断提高。

一、主要做法

（一）创新积分落户政策，有序推进高端人才、技能人才落户。2016年，大连市启动了新一轮户籍制度改革，建立积分落户制度，比对学习外省市户改先进经验，广泛征求地方政府和企业需求意见，夯实户改基础，在户改新政中解决实际困难。政府以合理控制主城区、加快放开金普新区、全面放开新区为原则，对主城区、金普新区和其他地区实施差别化落户政策，引导人口“梯度转移”。在主城区和金普新区建立积分落户制度，并计划通过创新型的研究成就积分及综合积分落户制度促进高端人才、技能人才落户。同时，以户改工作为契机，建立健全网上审批系统，保证信息、数据深度研判、分析的可行性。

（二）全面实施居住证制度，保障流动人口的合法权益。2009年，大连市在全国率先建立了居住证制度，出台了《大连市居住证暂行办法》，规定持有居住证的人员可享受就业服务、按照相关规定参加社会保险、培训服务、子女在义务教育阶段就学享受与本地户籍居民子女同等待遇等11项公共服务，为流动人口逐步建立与户籍居民接轨的民生保障体系奠定了良好基础。2016年以来，已发

放 78 万张居住证。

（三）保障随迁子女平等教育权利，增进农业转移人口城镇归属感。根据国务院“两为主”要求，大连市将接收进城务工人员随迁子女入学作为教育发展规划的一项重点工作，合理配置公办教育资源、完善平等义务教育政策，确保所有进城务工人员随迁子女在就近、免费入学和升学、就业等方面享受和本地市民同等待遇。坚持公办义务教育学校普遍对农民工随迁子女开放，不办农民工子女学校，采取城镇户籍学生混合编班、随班就读、统一管理的方式，促进进城务工人员随迁子女与本地学生的文化融合。

（四）加快中心镇建设，推进本地农业人口就地城镇化。以本地农业人口就地城镇化为突破口，市政府每年安排政府投资总额的 7%，专项用于支持中心镇基础设施和公共服务体系项目建设，市政府投资补助比例为项目总投资的 80%。同时，计划出资 20 亿元设立大连市股权投资引导基金（Ⅱ），专项用于支持瓦房店市、普兰店区、庄河市和长海县四个地区建立中心镇建设基金。通过市级财政对中心镇的基础设施和公共服务体系建设的支撑及政府资金的引导作用，加快形成中心镇改革发展的新格局，提升城镇化综合承载能力。为加快以中心镇为代表的区域性重点城镇建设，大连市委、市政府又相继出台了《关于加快推进中心镇改革发展的指导意见》和《大连市开展对口帮扶中心镇新型城镇化建设工作实施方案》，进一步推动中心镇成为县（市）次中心，成为县域经济和区域经济社会发展的强力支撑。

(五) 以郊区、经济区建设为抓手，优化城镇布局形态并带动城镇化水平跃升。推进郊区基础设施和公共服务设施建设，加快郊区积极承接主城区城市功能步伐，实现郊区与主城区联动发展，吸引农业转移人口落户郊区。围绕经济区产业定位，通过招商引资、企业搬迁、撤并重组等手段，吸引以制造业为主的工业企业入驻经营，提供大量就业岗位，吸纳本地区失地失海农民转化为产业工人，并逐步实现就地市民化，推动产城融合发展。

二、主要成效

(一) 城镇化发展水平不断提高。“十二五”期间，大连市户籍人口城镇化率提高了 9.2 个百分点，到 2015 年末，大连市户籍人口城镇化率达到 71.2%，已提前完成到 2017 年户籍人口城镇化率达到 67% 的试点工作目标。

(二) 农业转移人口就地城镇化成效明显。通过实施中心镇、郊区及经济区建设，农业转移人口就地城镇化效果明显。2015 年皮杨中心镇城镇化率达到 51.1%，五年间提高了 9.1 个百分点。郊区户籍人口城镇化率稳步提高，2013 年至 2015 年，大连市甘井子区户籍城镇人口增加 3.4 万人，户籍城镇化率达到 100%；普兰店区户籍农业人口减少 13.8 万人，户籍人口城镇化率达到 48.2%。

(三) 进城务工人员随迁子女教育保障切实增强。截至目前，大连市义务教育阶段学校已接纳进城务工人员随迁子女 10.5 万人，占全市义务教育学生总数的 1/4。进城务工人员随迁子女全部进入公办中小学就读，在就近、免费入学和升学、就业等方面享受和本

地市民同等的待遇。

（四）城乡基本公共服务一体化加快推进。公共教育事业水平不断提高，到 2014 年末，实现了城乡义务教育阶段学校“三个标准”的统一。医疗卫生服务水平进一步提高，基本公共卫生人均补助标准提高到 45 元。基本养老保险制度实现全覆盖，城镇职工基本养老保险参保率达 99% 以上，城乡居民基本养老保险参保率达 99%。城镇基本医疗保险实现市级统筹，全市城镇职工基本医疗保险参保率达 99% 以上，城镇居民基本医疗保险参保率达 95% 以上，新型农村合作医疗参合率稳定在 99% 左右。促进就业政策效应显著，建立了“全员培训、终身培训、免费培训”的职业培训制度和覆盖城乡四级的就业服务工作体系，近 5 年城镇登记失业率一直控制在 3% 以内。

四川省泸州市推进农业转移人口市民化案例

泸州市以人的城镇化为核心，着重在农业转移人口“进得来、住得下、留得住、过得好、得发展”等方面上下功夫，深化改革探索，完善体制机制，取得了积极成效。

一、主要做法

（一）推进户籍制度改革，让农业转移人口“进得来”

一是**放开户籍限制**。出台了《泸州市进一步推进户籍制度改革实施方案》，实现城镇落户“全放开、零门槛”。出台《泸州市居住证管理办法》，实施居住证制度。

二是**设立公共户口**。在全国率先探索公共户口落户政策，对在本市有合法稳定住所（含租赁）、有合法稳定的职业、生活有保障但无房屋产权的人员（含征地区域内安置过渡人员），以乡镇（街道）为单位，设立公共户口簿，解决相关人员在城镇落户的难题。截至目前，全市通过公共户口入户6万多人。

三是**严格落实财政供养人员户籍迁移政策**。对全市财政供养人员中属于农村户籍人员进行集中清理，限期转移。截至2016年11月，全市已清理财政供养人员18385人，符合迁移转户条件有12230人，已办理户籍迁移12157人，正在转移的73人。

四是**切实保护进城农民的农村权益**。落实国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》中关于“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”的规定，切实保障进城农民“三权”，解除进城落户的后顾之忧。

（二）拓展城市空间，让农业转移人口“住得下”

一是促进产城融合。围绕“港产城”一体化总体要求，发挥沿江集聚人口和产业优势，推进高新区、长开区、白酒园区向城市综合功能区转型，引导产业和城市融合发展。2015年，中心城市建成区面积120.1平方公里，城市人口120.4万人。

二是做强县城副中心。积极推进“宜居县城行动”，以快捷交通和产业通道为主轴，打造城际经济带和城市副中心，推动泸县、合江与中心城区一体化发展，辐射带动叙永、古蔺县城建设。截至2015年四县县城建成区面积达到55.9平方公里、人口65.06万人。

三是做优特色小镇。以试点示范镇建设为引领，在全市104个镇中，培育26个重点小城镇，扶持发展中心重点镇、生态魅力镇、特色产业镇和以新兴业态为方向的新型专业镇，增强吸纳农业转移人口的能力。2016年1—10月，全市小城镇基础设施建设投入资金18.2亿元。

（三）健全保障体系，让农业转移人口“留得住”

一是提升医教服务水平。积极推进教育、医疗等公共服务设施建设。2015年以来，共投入教育建设资金72.83亿元，新（迁）建大中小学29所，有效地缓解了城镇学校“入学难、入园贵”问题。同时，以泸州市现有的4所“三甲”医院为引领，初步构建起了“五位一体”的全民预防保健体系。2016年1—11月，已投入2.66亿

元加强乡镇卫生院配置，按“一站一馆三区”打造标准化服务阵地，按甲级标准建设村卫生站，提升基层卫生服务能力。深入开展全民预防保健服务体系建设工作，扎实抓好“全民免费健康体检、建好用好健康档案、加强健康管理服务”三项任务。

二是完善社会保障制度。制订出台《泸州市社会保险转移接续办法》，建立统一的城乡居民养老保险制度和医疗保险制度，消除农业人口向城镇转移在社会保险方面的制度障碍。截至2016年10月，全市参加城乡居民养老保险和基本医疗保险的人数分别达156.45万人和469.81万人。出台工伤保险“同舟计划”政策，将全市行政区域内建筑业从业人员全部纳入工伤保险制度覆盖范围，建立按项目参保和优先办理工伤保险的工作机制。截至2016年10月，全市建筑业参保单位（项目）703个，参保14.1万人。

三是完善就业服务。2015年7月，出台《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》，明确将征地农民、返乡农民工等纳入就业和创业扶持政策的实施范围；将居住半年以上的城镇常住人口纳入失业登记范畴，平等享受职业介绍、职业培训等公共就业服务。加强对城镇失业人员、农民工的就业培训，培训覆盖率85%。

四是落实住房保障措施。出台《关于进一步落实涉企政策稳定经济增长的意见》，对农村居民在城市规划区购买新建商品住宅(限价商品房、经济适用房除外)且将户籍迁入购房所在地转为城镇户籍的，在享受政府补贴200元/平米和开发商补贴200元/平米优惠政策的基础上，另给予每套1万元补助。在贯彻落实国家现行住房保

障政策和房地产促进政策的基础上，将符合条件的农民工纳入住房保障体系。

（四）优化人居环境，让农业转移人口“过得好”

一是完善城市功能。近三年，全市投入城镇基础设施和公共服务设施建设资金 800 多亿元，着力完善城市交通、能源、供排水、通信、环境、防灾等“六大系统”。新建城市道路 155 公里，新（改）建垃圾处理设施 330 个、污水处理设施 28 座。发行全国第一支城市停车场债券，第一批 5 个停车场已投入使用。以西南商贸城、佳乐世纪城等为重的现代商贸中心正在建设中。

二是加强城市治理。成立泸州市城市管理委员会，推动管理重心下沉，“大城管”体制进一步完善。深入开展城乡环境综合治理，大力改造提升“两江四岸”，扎实推进城市突出问题专项整治。统筹推进智慧交通、智慧城管、智慧医疗。

三是美化人居环境。以生态园林、旧城改造为重点，全面建设“山水城市、宜居泸州”。重点实施两江四岸、主题公园等生态景观建设，已形成 20 公里沿江景观、36 个城市公园。中心城区绿化覆盖率达 40%，人均绿地面积 9.5 平方米。成功创建国家园林城市、国家森林城市。

（五）强化产业支撑，让农业转移人口“得发展”

一是加快发展现代制造业。大力推进白酒、化工、能源、机械四大传统产业转型发展，加快培育壮大新能源新材料、现代医药、高端装备制造、大数据、智能电网等新兴产业。2016 年 1—9 月，

全市规模以上工业增加值增长 10.8%，第二产业新增就业岗位 11018 个。

二是加快发展现代服务业。2016 年 1—11 月，全市实现电子商务交易额 176.8 亿元，同比增长 44.7%。2016 年 1—9 月，全市服务业增加值 319 亿元，同比增长 9.7%，第三产业新增就业岗位 45273 个。

三是打造园区集聚平台。调整优化全市园区体系，搭建产业集聚发展平台，将全市产业园区整合成泸州高新区、泸州长开区、中国白酒金三角酒业园区“三大园区”。2016 年 1—9 月，“三大园区”实现主营业务收入 1391 亿元，增长 21%，提供就业岗位 14 余万个。

二、主要成效

（一）城镇化水平明显加快。2015 年末，泸州市常住人口城镇化率达到 46.08%，比 2010 年提高 7.28 个百分点；户籍人口城镇化率达到 30.53%，比 2010 年提高 12.26 个百分点。2015 年以来，全市新增农业转移人口落户城镇和其他常住人口 12.7 万人，其中，2016 年 1—11 月，全市新增农业转移人口和其他常住人口落户城镇 5.5 万人。

（二）公共服务水平持续提高。多措并举加强公共服务建设，取得了积极成效。在义务教育方面，农业转移人口随迁适龄子女义务教育入学率达 99.8% 以上。在医疗卫生方面，泸州市医疗卫生资源居四川省第二，已形成对川南、黔北、渝西等周边地区 4000 万人的服务能力。提升流动人口卫生计生基本公共服务均等化水平，

为在泸州居住 6 个月以上的流动人口建立健康档案，建档率达到 72.2%。在住房保障方面，截至 2016 年 11 月，共有 3296 户农民工享受到住房保障政策。

（三）助力经济保持高速增长。大量的农业转移人口进城以及落户，带来了大量的投资消费需求，同时也为产业发展提供了充足的劳动力支撑，实现了产城融合发展。2015 年，泸州市全社会固定资产投资 1463.7 亿元、增长 23.9%（增速全省第 1）；社会消费品零售总额 559.7 亿元、增长 13.9%（增速全省第 2）。2016 年 1—9 月，全市实现地区生产总值 1058.3 亿元，同比增长 9.1%，增速居全省第 1 位。

河南省洛阳市推进农业转移人口市民化案例

近年来，洛阳市以国家“三个1亿人”和省政府“三个1批人”战略部署为引领，用好改革创新开山斧，强力破除制约城镇化健康发展的制度藩篱，加快推进户籍制度及相关配套改革，全面提升了城镇化发展质量和水平。

一、主要做法

(一) 大幅降低城镇地区落户门槛。2015年2月，洛阳市颁布实施《关于进一步深化户籍制度改革的通知》，并修订完善相关的户口管理办法。取消农业、非农业户口的区分，实行城乡一元化户籍登记；全面放开县城和建制镇落户限制，并将中心城区的落户条件放宽为参加城镇社会保险1年以上、具有合法稳定住所（含租赁），本人及共同居住生活的配偶、未成年子女和父母均可迁入。2015年市外迁入人口中，夫妻、子女等亲属投靠达15783人，占比超过90%。

(二) 加快推进居住证制度落地。2016年2月，洛阳市出台《洛阳市居住证管理暂行办法》，改变过去以强制办理暂住证管理流动人口的做法，对流动人口的权益保障和公共服务做出规定，明确了居住证持有人享有基本权益和公共服务。推进居住证与医疗、教育、住房、社会保险、就业指导、便民服务等民生问题的衔接，建立健全公共服务体系，全力保障居住证持有人市民待遇。截至

2016年7月，全市共办理居住证登记48550人。

（三）加大农民工住房保障。2013年5月，洛阳市出台规定，将稳定就业的外来务工人员纳入公租房保障体系，之后又两次降低门槛，只要持有居住证且在本市无住房即可申请公租房。截至2016年7月，全市公租房19487套中分配给外来务工人员近6000套，占比超过30%。与此同时，财政还出资补贴外来人员在洛购房。凡在市中心区购买商品房的外来人口，可享受购房契税（房款1.5%）补贴、按揭贷款贴息及每套5000元现金补贴。2015年12月至2016年2月底，包括农民工在内的外来人口购房8530套共90.52万平方米。

（四）全面解决随迁子女就学问题。外来人口随迁子女就学主要通过城镇地区的公办学校解决。2015年全市城镇地区义务教育学校共接收随迁子女19879人，全市共有74368名随迁子女在不同义务教育阶段学校就读。洛阳市中心城区近年来每年新增2万名义务教育阶段学生，其中有3000名左右是随迁子女。洛阳市政府特别规定，随迁子女必须与其他城市居民子女统一管理、统一编班、统一教学、统一安排活动，做到公平对待、一视同仁。2015年市县两级财政为随迁子女接受义务教育额外支出6000万元左右，有力保障了随迁子女就学。

（五）多管齐下促进就业。近年来，洛阳本地农业转移人口留在本地就业的趋势明显。2016年1—7月，全市新增转移就业人口在市内就业达23414人，与2010年同期相比翻了一番。针对返乡

农民工数量逐年增加的趋势，洛阳在加大劳动力培训力度的同时，以小额贷款和电子商务为抓手，力促返乡人员在城镇地区聚集。以宜阳县为例，2013—2016年上半年共发放5925笔3.81亿元小额贷款，扶持6000余名返乡农民工、下岗工人等自主创业，带动将近2万人就业。

（六）保障农业转移人口农村权益。2015年以来，全市全面开展农村集体土地确权颁证工作，宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作已发放权证93.2万本，发证率达74%。同时，试点探索农村集体土地使用权有偿流转。选取伊川县作为试点，先行成立农村产权交易中心，目前已基本具备挂牌条件；选取偃师市、伊川县作为试点，探索农村空置宅基地有偿流转和退出。目前，全市承包地流转面积达到241.5万亩，占全部耕地面积的37.2%；农民合作社总数达到4005家（2016年新增66家），家庭农场总数达到511家（2016年新增55家）。

二、主要成效

（一）城镇化率显著提高。2015年末，洛阳市常住人口674.3万人，较上年净增6.5万人。其中城镇人口为355.02万人，比2014年增加14.78万人。2010—2015年，洛阳市常住人口城镇化率由44.33%上升到52.65%，五年提高8.32个百分点，年均提高1.66个百分点。

（二）城镇户籍人口大幅提升。2015年2月至2016年7月，洛阳市中心城区及下辖县城和建制镇共落户77127人，其中，县城

和建制镇共落户 35929 人，中心城区共落户 41198 人，中心城区落户数量超过了县城和建制镇。

（三）城镇基本公共服务全覆盖。全市农业转移人口平等享受市民待遇。城镇落户的居民享有就业服务、社会保险、基本公共卫生服务、子女入学及住房保障等 12 项基本权益和机动车驾驶证、出入境证件办理等 6 项便利。在全省率先建立以居住证为载体的公共服务政策体系，人民群众的获得感和幸福感明显增强。

广西壮族自治区柳州市推进农业转移人口市民化案例

近年来，柳州市以改革突破体制障碍，以创新破解发展难题，持续加大教育、医疗等民生投入，着力解决与人口聚集息息相关的民生问题，加快城市基础设施建设，促进产城融合，夯实产业发展基础，让农业转移人口切实融入城市、安居乐业，成为新型城镇化的建设者和发展成果的分享者。

一、主要做法

（一）深化户籍制度改革。柳州市出台了《关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》，实施差别化落户政策，进一步放宽进城落户的户籍准入条件，不断提高高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学回国人员等常住人口的城镇落户比率。加快实施居住证制度，截至目前，累计受理发放居住证 50.9 万本。

（二）创新推动住房建设。为确保新入城人员和既有市民低收入人群有房住，住得舒心、住得放心，柳州出台了《柳州市公共租赁住房管理办法》，将廉租房、公租房并轨管理，统一管理模式、统一租金标准，统一退出机制。不断扩大住房保障覆盖范围，有效保障进城务工人员的住房问题。

（三）加快公共服务共享。柳州出台了教育、医疗、社会保障等一系列配套措施，使农业转移人口与本地市民享有同等的公共服务。一是均衡发展义务教育，基本实现了转移人口子女就地接受义

务教育。从2014年开始，实施义务教育三年攻坚计划，三年投入19亿元，新增小学16所、914个班级，新增初中7所、568个班级；取消进城务工人员随迁子女就读建设费、赞助费、借读费、报名费等入学门槛费用；大力推进义务教育集团化办学模式，全市已形成16个义务教育办学集团，充分发挥优质教育资源的带动作用，不断缩小义务教育区域、城乡和校际差距。二是积极开展医疗卫生体制改革，极大缓解了转移人口“看病难”问题。实行公立医院药品零差率销售，通过调整医疗技术服务价格、增加政府投入以及节约运行成本等多方共担方式，建立科学补偿机制；推行分级诊疗制度，成立了市人民医院、工人医院等多个医联体，初步实现了老百姓“小病不出乡镇或县域、大病不出柳州”即可享受到优质医疗服务。

（四）持续推进产城融合。柳州出台了《柳州市农民工创业担保贷款实施办法》，培育定点职业培训机构29个，中等职业教育学校26个。柳州成为“国家小微企业创业创新基地城市示范试点”，同时柳州突出抓产业集聚发展，努力增强产业辐射带动作用。每年财政安排3.86亿元专项支持传统优势产业转型升级、战略性新兴产业以及中小企业发展，2016年10月，柳州获得“国家产城融合示范城市”称号。

（五）持续提升城市品质。柳州大力建设生态宜居城市，每年投入绿化美化资金2亿元以上，大力实施“生态花园，五彩画廊”、“绿满龙城”等工程，2012—2015年连续四年跻身中国最具幸福感

城市前 20 强。柳州现有 24 万株洋紫荆花树，是中国紫荆花树种植数量最多、规模最大的城市，带动了当地旅游业，实现了“绿水青山就是金山银山”的良好效益。柳州着力建设全国“公交都市”，积极倡导低碳出行，在广西率先开通了 BRT 快速公交、水上公交、公共自行车、慢行步道，有效解决市民公交出行“最后一公里”问题，“低碳出行”已成为广大市民出行的首选。完成了 2155 个公共领域免费 WiFi 接入点建设，柳州成为广西首个无线网络城市，深受市民欢迎。

二、主要成效

（一）城镇化率大幅提高。目前，柳州市常住人口超过户籍人口近 11 万人，是广西唯一常住人口超过户籍人口的城市，也是西部省、市、自治区中少数几个人口净流入城市之一。柳州市常住人口城镇化率由 2010 年的 55.1% 提升到 2015 年的 62.1%，户籍人口城镇化率从 2010 的 32% 提升到 2015 年的 48.3%，均位列广西第一。

（二）住房保障惠及面更广。截至 2016 年，开工建设各类保障房累计约 12.3 万套，累计建成约 7.5 万套，柳州城镇居民住房保障覆盖面达到 21%，共解决超过 35 万人的住房问题，保障性安居工程开工率排名持续保持在广西前列。重点实施改制企业职工危旧房集中区改造工程，累计投入超过 105 亿元，惠及全市 97 家改制企业和 13000 多户职工家庭。

（三）教育资源分配更趋合理。2016 年秋季学期市区小学招收进城务工人员随迁子女 7398 人，占总人数的 36.60%；市区初中招

收进城务工人员随迁子女 6892 人，占 34.86%。“县属轮教”制度让各县、区学校之间每年安排 10%的专任教师轮岗交流。同时，对全市所有农村义务教育阶段学生提供免费午餐。

（四）医疗社保惠及更多新市民。新农合参合人员在乡镇卫生院和村卫生室的门诊量占全市新农合门诊量比例达 52.55%，全市城镇企业职工基本养老保险参保人数为 91.37 万人，基本医疗保险参保人数为 151.64 万人，城乡居民社会养老保险参保率达 85%以上。在市、县区设立农民工综合服务机构 113 个，给予 1500 多家企业稳岗补贴 1.17 亿元。

（五）城市环境更加宜居宜业。先后投入 500 多亿元用于环境治理和节能减排，柳州从全国四大酸雨区之一嬗变为现代宜居城市，赢得了“山清水秀地干净”的美誉，先后获得中国人居环境范例奖、国家园林城市等殊荣。全市累计培训农民工 12.5 万人次，累计帮助 1.5 万名就业困难人员实现就业。全市实现创业 8 万多户，带动就业人数 20 多万人。