

临沂市人民政府

关于贯彻落实支持农业转移人口市民化

若干财政政策的意见

临政发〔2016〕24号

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，临沂商城管委会，蒙山旅游区管委会，临沂综合保税区管委会，各县级事业单位，各高等院校：

为贯彻落实《国务院关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的意见》（国发〔2016〕44号）和《山东省人民政府关于贯彻国发〔2016〕44号文件实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的意见》（鲁政发〔2016〕23号）精神，加快推进以人为核心的新型城镇化，现结合我市实际，提出以下意见。

一、总体要求

深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照中央、省市关于深化财税体制改革、推进新型城镇化的战略部署，适应户籍制度改革、实施居住证制度和公共服务管理改革的新形势，遵循“基本公共服务随人走”的原则，强化人口流入地政府的主体责任，加大财政政策支持力度，促进全市

外来务工人员市民化、城中村城边村原有居民市民化、其他农村地区就地转移就业人口市民化“三个市民化”进程明显加快，城镇化质量与水平明显提升。力争到 2018 年，构建起功能完备、责权明晰、科学规范、保障有力的支持新型城镇化发展和农业转移人口市民化的财政政策体系。

二、政策措施

（一）支持随迁子女平等享有受教育权利。从 2016 年起，统一城乡义务教育经费保障机制，实现“两免一补”资金和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带；对学前教育、义务教育、高中教育以及中等职业教育、技师教育等各类涉及学生政策的转移支付，市级全部按照在校学生数及相关标准测算分配到县区，支持将农业转移人口随迁子女全部纳入接收地财政保障范围，保障其平等享有受教育的权利。全面实施解决城镇普通中小学“大班额”奖补政策，资金分配向接收农民工子弟较多的学校倾斜，促进教育资源均衡配置。

（二）支持农业转移人口就业创业。落实职业培训和职业技能鉴定补贴政策，农业转移劳动力可在户籍地或求职地享受职业培训补贴和技能鉴定补贴。将城镇常住人口和城镇新增就业人数作为市级就业补助资金分配的重要因素，支持农民工与当地户籍人口平等享受就业扶持政策。全市每年从失业保险滚存结余基金中安排不少于 1 亿元，设立就业及创业带动就业扶持资金。积极开发和拓宽融资渠道，充分利用社会资金促进创业，将全市各类创业人员小额担保贷款最高额度统一提高到 10 万元，符合条件的小企业小额担保贷款最高额度提高到 300 万元。对符合条件的、持有居住证的自主创业进城农业转移人口，

与当地户籍人口享受同等创业担保贷款贴息政策。招用农业转移人员达到国家规定条件的小微企业，可按规定申请创业担保贷款，由当地财政部门给予贴息支持。

（三）支持农业转移人口享有基本医疗卫生服务。加快落实城镇职工与城乡居民基本医疗保险关系转移接续办法和异地就医结算办法，实施城乡统一的大病保险制度，积极推进参保人员跨制度、跨县区转移接续基本医疗保险。对于居住证持有人选择参加当地居民医疗保险的，个人按当地居民相同标准缴费，各级按照当地参保居民同样的标准给予补助，避免重复参保、重复补助。深入实施城乡一体的医疗救助制度，实现城乡居民救助政策、救助内容、救助条件和救助标准统一。完善医疗卫生与计划生育转移支付测算办法，市级按照服务人口数及相应标准测算分配基本公共卫生服务转移支付，支持将进城农民工及随迁家属纳入当地社区公共卫生服务体系。

（四）建立覆盖农业转移人口的基本养老保障体系。探索建立五险统一管理的社保平台，将城镇企业职工、城镇居民、农村居民和外来农业转移人口逐步纳入统一的城乡一体社保体系。完善企业职工基本养老保险与居民基本养老保险制度衔接办法。提高养老保险覆盖面，按政策规定将进入城镇企业务工的农业转移人口纳入城镇职工养老保险。基本实现工伤保险、失业保险、生育保险全覆盖，提高农业转移人口参加城镇职工工伤保险、失业保险、生育保险比例，保障农业转移人口在医疗救治、经济补偿等方面与城镇职工标准相同。完善城乡居民基本养老保险补助政策，市级按照符合领取居民基础养老金条

件的老年人口数和相关补助标准对县区予以补助，县区负责落实缴费补贴政策，并为困难群体代缴养老保险费。

（五）支持将农业转移人口纳入住房保障体系。探索出台农业转移人口等外来务工人员的住房保障政策，连续足额缴存住房公积金6个月（含）以上的职工，可申请住房公积金个人住房贷款。将公租房保障范围扩大到农业转移人口，符合条件的进城农民可按规定申请承租公共租赁住房并享受相应资金补助，或申领住房困难家庭住房租赁补贴，市级按规定分配相关补助资金。市级在安排保障性住房专项资金时，对吸纳农业转移人口较多尤其是城中村、城边村、建制镇棚户区改造任务重的县区给予重点支持。

（六）支持产城融合发展带动农民就地就近市民化。支持小城镇和农村新型社区产城融合发展，增强其公共服务供给、产业辐射和就业吸纳能力，带动农村就地转移就业人口市民化。各类城镇化建设、产业发展、扶贫基金等专项资金要重点加大对县域及小城镇建设的支持力度。落实好《临沂市人民政府办公室关于建立“飞地”项目主体税收分享制度的通知》（临政办字〔2016〕46号），引导县区做大做强特色产业园区，带动园区就近吸纳农业转移人口。

（七）建立农业转移人口市民化奖励机制。结合全市科学发展综合考核新型城镇化专项工作考核情况，将省级分配的农业转移人口市民化奖励资金，统筹用于加强农业转移人口公共服务供给、增强社区服务能力以及支持城市基础设施运行维护等支出，对“三个市民化”进展快、城镇化质量高的县区给予奖励，并重点向农村人口进城落户多、农村新型社区纳入城镇

化管理程度高、城中村城边村改造成效大、城镇化率提高快的县区倾斜。

（八）完善县级基本财力保障机制奖补资金分配办法。充分考虑农业转移人口因素对县级基本支出的影响，将持有居住证人口数量和常住人口数量作为资金分配的重要依据。市级在测算相关支出时，将与接纳农业转移人口相关的基本公共服务支出需求全部按常住人口测算，增加对吸纳外来农业人口较多且民生支出缺口较大县区的转移支付。对当年农村人口进城落户人数增加较多的县区，适当提高奖补系数，鼓励和引导各县区将持有居住证的常住人口有序在城镇落户。

（九）改革完善市对下均衡性转移支付制度。在对下分配均衡性转移支付资金时，市级将根据省下达的资金数额，充分考虑县级政府为持有居住证人口提供基本公共服务等增支因素，增强县级财政保障能力。建立市对下均衡性转移支付稳定增长机制，改进转移支付分配办法，强化财力均衡功能，推动全市基本公共服务均等化。综合考虑农业转移人口公共服务需求和县区间财力状况，科学设置均衡性转移支付分配因素与权重，提高持有居住证人口因素权重，增加对吸纳农业转移人口较多且财力水平较低县区的均衡性转移支付，促进县区间公共资源均衡配置。

（十）建立支持农业转移人口市民化财政政策动态调整机制。市县财政部门在测算分配各类基本公共服务转移支付时，要根据资金性质、补助对象、实施条件等因素，与农业转移人口市民化相挂钩，为农业转移人口平等享受城镇基本公共服务提供财力支持。要根据不同时期农业转移人口数量规模、城乡

之间农业人口流动变化、县区间农业转移人口市民化成本差异等，对转移支付规模、结构以及保障标准等进行动态调整。

(十一) 建立农业转移人口市民化成本分担机制。将人口流入地乡镇政府作为农业转移人口市民化成本的承担主体，依据有关政策统筹利用国有土地使用权出让收入，支持农业转移人口市民化过程中基础设施、公共服务和保障性住房等方面的建设。通过多种渠道提高农业转移人口收入，增强农业转移人口的市民化成本承担能力。加快推进农村产权制度改革，通过流转、转让等形式盘活农村资本存量，实现农业转移人口“带资进城”。

(十二) 支持提升城镇综合承载能力。各县区要将农业转移人口市民化纳入本县区经济社会发展规划、城乡规划和城市基础设施建设规划。市级在分配建设类专项资金时，将向吸纳农业转移人口较多的县区倾斜，支持城镇重点基础设施建设。加快建立多元化城镇建设投融资机制，鼓励各县区通过政府与社会资本合作、政府产业引导基金、政府购买服务、财政贴息或补助等多种方式，拓宽城镇建设融资渠道，吸引社会资本参与城镇建设运营以及提供公共服务。市级在分配政府债券时，将优先考虑吸纳外来人口较多县区的城中村改造、综合管廊建设、农村新型社区建设、海绵城市建设、综合片区开发等建设需求。

三、保障措施

(一) 加强组织领导。各级各部门要高度重视市民化财政政策的贯彻落实，加强协调配合，统筹城乡政策制度衔接，及时调整完善相关政策，破除农业转移人口平等享受公共服务的制度障碍。各县区要强化属地责任，抓好市民化具体实施工作，

统筹用好自有财力和上级转移支付资金，努力保障好农业转移人口基本公共服务需求。

（二）维护进城落户农民合法权益。各县区要扎实做好农村土地确权登记颁证工作，不得强行要求进城落户农民转让在农村的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，或将其作为进城落户条件。对拥有土地承包权的农业转移人口，按规定继续享受以土地为发放依据的各类农业补贴。要通过健全农村产权流转交易市场，逐步建立进城落户农民在农村的相关权益退出机制，积极引导和支持进城落户农民依法自愿有偿转让相关权益，促进相关权益的实现和维护，但现阶段要严格限定在本集体经济组织内部。要多渠道筹集资金，支持进城落户农民在城镇居住、投资、创业，鼓励农民“带资进城”落户。

（三）健全完善人口统计调查制度。要建立县级常住人口和农业转移人口统计机制，完善年度全市人口抽样调查制度，增加人口与劳动力抽样调查样本量，及时全面掌握农业转移人口数量、变动等情况，准确反映农业转移人口规模和结构。加快居住证办理工作进程，加强居住证持有人信息的采集、登记工作，为完善相关财政政策提供基础数据支撑。完善反映城镇化质量的指标体系，建立农业转移人口市民化进程监测调查制度，重点监测农业转移人口就业创业、平等享受基本公共服务、城镇落户等情况，客观反映农业转移人口市民化进展情况。

（四）支持农村新型社区纳入城镇化管理。全面落实《山东省农村新型社区和新农村发展规划》（鲁办发〔2014〕43号）和《临沂市新型城镇化规划（2015-2020年）》（临发〔2015〕17号），落实农村新型社区纳入城镇化管理标准。对符合条件

的农村社区依法实行“村改居”，纳入城市社区治理体系，按照城市社区模式开展服务。积极支持农村新型社区基础设施建设按城市社区标准投入，居民社会保障按城市社区居民标准执行。

(五) 加强评估督导。市财政局要会同有关部门加强转移支付资金绩效管理，根据县区向农业转移人口提供公共服务等情况，对各类转移支付与农业转移人口市民化挂钩政策效果进行评估。要强化评价结果运用，建立财政政策动态调整机制，对成效明显或绩效较好的政策，要适当增加资金规模，强化实施效果；对成效不明显或绩效较差的政策，要及时调整完善，适当压减资金规模或适时退出。

各县区要结合本地区实际，抓紧落实并制定支持农业转移人口市民化的财政政策措施，并报市财政局备案。

临沂市人民政府

2016年10月20日

(2016年10月24日印发)