

# 山东省人民政府文件

鲁政发〔2016〕23号

---

## 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

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

为贯彻《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）精神，加快推进以人为核心的新型城镇化，促进实现全省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”，现结合我省实际，提出以下意见：

## 一、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照党中央、国务院和省委、省政府关于推进新型城镇化、深化财税体制改革战略部署，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，强化人口流入地政府的主体责任，健全完善支持农业转移人口市民化的财政政策体系，加大对吸纳农业转移人口地区尤其是中西部地区中小城镇的支持力度，将持有居住证人口纳入基本公共服务保障范围，创造条件加快实现基本公共服务向常住人口全覆盖，推进基本公共服务均等化，调动各地推进农业转移人口市民化的积极性。

（二）基本原则。健全完善支持农业转移人口市民化的财政政策体系，一要坚持创新机制，大力推进公共资源配置改革，尽快将持有居住证人口纳入基本公共服务保障范围，使全体居民共享改革成果；二要坚持精准施策，综合考虑农业转移人口特点和地区间财力差异因素，加大对财力薄弱地区的转移支付，增强基本公共服务保障能力；三要坚持强化激励，建立与“三个市民化”挂钩的激励机制，依法维护进城落户农民在农村享有的既有权益，有序推动农业转移人口进城落户；四要坚持上下联动，强化市县主体政府主体责任，加大省级政策引导和资金扶持，提高基本

公共服务共建能力和共享水平，形成推进“三个市民化”的工作合力。

（三）目标任务。围绕促进实现“三个市民化”，遵循“基本公共服务随人走”的原则，进一步健全完善财政政策支持体系，强化激励约束功能，加强对农业转移人口的基本公共服务有效供给，使吸纳农业转移人口较多地区的财政保障能力明显增强，“三个市民化”进程明显加快，全省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支持体系。

## 二、政策措施

（一）支持农业转移人口子女平等享有受教育权利。适应城镇化进程中学生流动性加大的新情况，建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策。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，省级财政全部按照在校学生数及相关标准测算分配到市县，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，资金分配要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) 支持将农业转移人口纳入就业服务体系。将城镇常住人口和城镇新增就业人数作为省级就业补助资金分配的重要因素，支持农业转移人口与当地户籍人口平等享受就业扶持政策。在就业地办理就业失业登记的进城农民，免费享受政策咨询、信息发布、职业指导、职业介绍等公共就业服务，并按规定享受职业培训、技能鉴定、创业担保贷款及财政贴息等扶持政策。招用农业转移人员达到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) 支持完善统筹城乡的基本医疗保障制度。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，积极推进参保人员跨制度、跨地区转移接续基本医疗保险。完善城乡统一的居民基本医疗保险制度和大病保险制度，确保城乡居民在基本医疗保险政府补助标准、支付结算、经办服务等方面享受同等待遇。对于居住证持有人选择参加当地居民基本医疗保险的，个人按当地居民相同标准缴费，各级财政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办法，省级财政按照常住人口数及相应标准测算分配基本公共卫生服务转移支付资金，支持将进城农业转移人口纳入当地社区

公共卫生服务体系。

(四) 支持构建统筹城乡的基本养老保障体系。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，将与企业建立稳定劳动关系或符合条件的灵活就业农业转移人口纳入企业养老保险等城镇社会保障制度覆盖范围，加快构建有利于人口流动、城乡一体的养老保障体系，促进农业转移人口有序流动。完善城乡居民基本养老保险补助政策，省级财政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市县予以补助，市县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。按照市场配置资源和政府保障相结合的原则，鼓励农业转移人口通过市场购买或租赁住房，采取多种方式解决农业转移人口居住问题。各市要将符合条件的农业转移人口纳入本地城镇住房保障范围，积极推进以城中村为重点的棚户区改造，促进城中村居民市民化。将公租房保障范围扩大到持有居住证的农业转移人口，符合条件的进城农民可申请承租公共租赁住房或申领住房困难家庭住房租赁补贴，省市财政部门按照实际承租或领取补贴人数分配相关补助资金，支持进城农民平等享受公租房保障政策。省级财政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、建制镇等棚户区改造任务重的地区给予重点支持。

(六) 支持产城、产业融合发展带动农民就地就近市民化。加大财税政策实施力度，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。各级城镇化建设、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，推进县域、镇域特色经济产业化，积极打造生态、宜居、宜业、宜游的特色小镇。将农村产业融合发展与新型城镇化有机结合，开展农村产业融合发展试点，采取先建后补、贷款贴息等方式，引导农产品加工、仓储、物流等农村二三产业向县城、小城镇、产业园区集中，就近吸纳农业转移人口。市县财政部门要加大对农村新型社区和特色产业园区“两区共建”的扶持力度，强化产业就业支撑，拓宽农民就近就地就业渠道。

(七) 建立农业转移人口市民化奖励机制。结合中央市民化考核奖励情况，省级财政设立农业转移人口市民化奖励资金，专项用于对“三个市民化”进展快、城镇化质量高的地区给予奖励，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、城镇化率提高快的地区倾斜。省级奖励资金由市县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。

(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，将包括持有居住

证人口在内的常住人口作为资金分配的重要依据。省级财政在测算相关支出时，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（市、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（市、区），适当提高奖补系数，鼓励和引导各地将持有居住证的常住人口有序在城镇落户。县级政府要统筹用好资金，切实将农业转移人口纳入基本公共服务保障范围，不断加强对农业转移人口的基本公共服务有效供给。

（九）改革完善省对下均衡性转移支付制度。建立省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，推动全省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地区间财力状况，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地区的均衡性转移支付，促进地区间公共资源均衡配置。市级财政在对下分配均衡性转移支付资金时，要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。

（十）建立支持农业转移人口市民化财政政策动态调整机制。省市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、不同地区和城乡之间农业人口流动变化、大中小城市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。按照责任共担、适度均衡的原则，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。落实政府基本公共服务保障责任，合理划分省以下各级政府在义务教育、社会保障、医疗卫生、保障性住房等方面的支出责任，完善重大民生政策财政分担机制；强化企业社会责任，依法为建立劳动关系的农业转移人口缴纳社会保险费用，落实农民工同工同酬权利；完善参保缴费激励机制，强化多缴多得、长缴多得的政策导向，引导农业转移人口积极承担社会保险费等成本，提升其自我发展和融入城镇的能力。

（十二）支持提升城镇综合承载能力。各地要编制实施农业转移人口市民化规划和城中村改造规划，并与本地区经济社会发展规划、城乡规划和城市基础设施建设规划做好衔接。省级在分配建设类专项资金时，要向吸纳农业转移人口较多的地区倾斜，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，鼓励各地通过政府与社会资本合作、政府引导基金、政府购买服务、财政贴息或补助以及发行地方政府债券等多种方式，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。各级在分配使用政府债券时，要优先考虑吸纳外来人口较多地区的城中村改造、综合管廊建设、海绵城市建设、农村新型社区建设、综合片区开发等建设需求，并对新型城镇化综合试点、中小城市试点、特色小镇等予以适当倾斜。

### 三、配套措施

（一）加强组织领导。建立健全支持农业转移人口市民化的财政政策，是党中央、国务院和省委、省政府部署的重点改革任务。各级、各部门要高度重视，加强协调配合，做好城乡政策制度统筹衔接，破除农业转移人口平等享受公共服务的制度障碍。省级有关部门要及时调整完善相关政策，积极推进市民化政策落实。市级政府要落实市民化工作的主体责任，统筹推进市域内城镇化建设、户籍制度改革、进城农民定居落户、转移支付保障等工作。县级政府负责市民化具体实施工作，要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。各地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）完善农业转移人口统计调查制度。以县级为单位，健全完善农业转移人口统计制度和年度全省人口抽样调查制度，增加人口与劳动力抽样调查样本量，全面掌握农业转移人口数量、变动等情况，准确反映跨区域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。全面实施《山东省农村新型社区和新农村发展规划》（鲁办发〔2014〕43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，居民社会保障政策逐步按城市社区居民标准执行，促进农村人口就地就近向城镇转移。

（五）加强评估督导。省财政厅要会同有关部门加强转移支

付资金绩效管理，根据市、县（市、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，建立农业转移人口市民化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。

各市政府要结合本地区实际，抓紧制定支持农业转移人口市民化的财政政策措施，并报省财政厅备案。

山东省人民政府

2016年8月26日

（此件公开发布）

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。  
各民主党派省委。

---

山东省人民政府办公厅

2016年8月29日印发

---

