



国家发展和改革委员会
社会发展司

“促进中国城镇化健康发展的公共服务政策研究与试点”项目培训系列之
项目和试点方案简介培训手册（2011版）



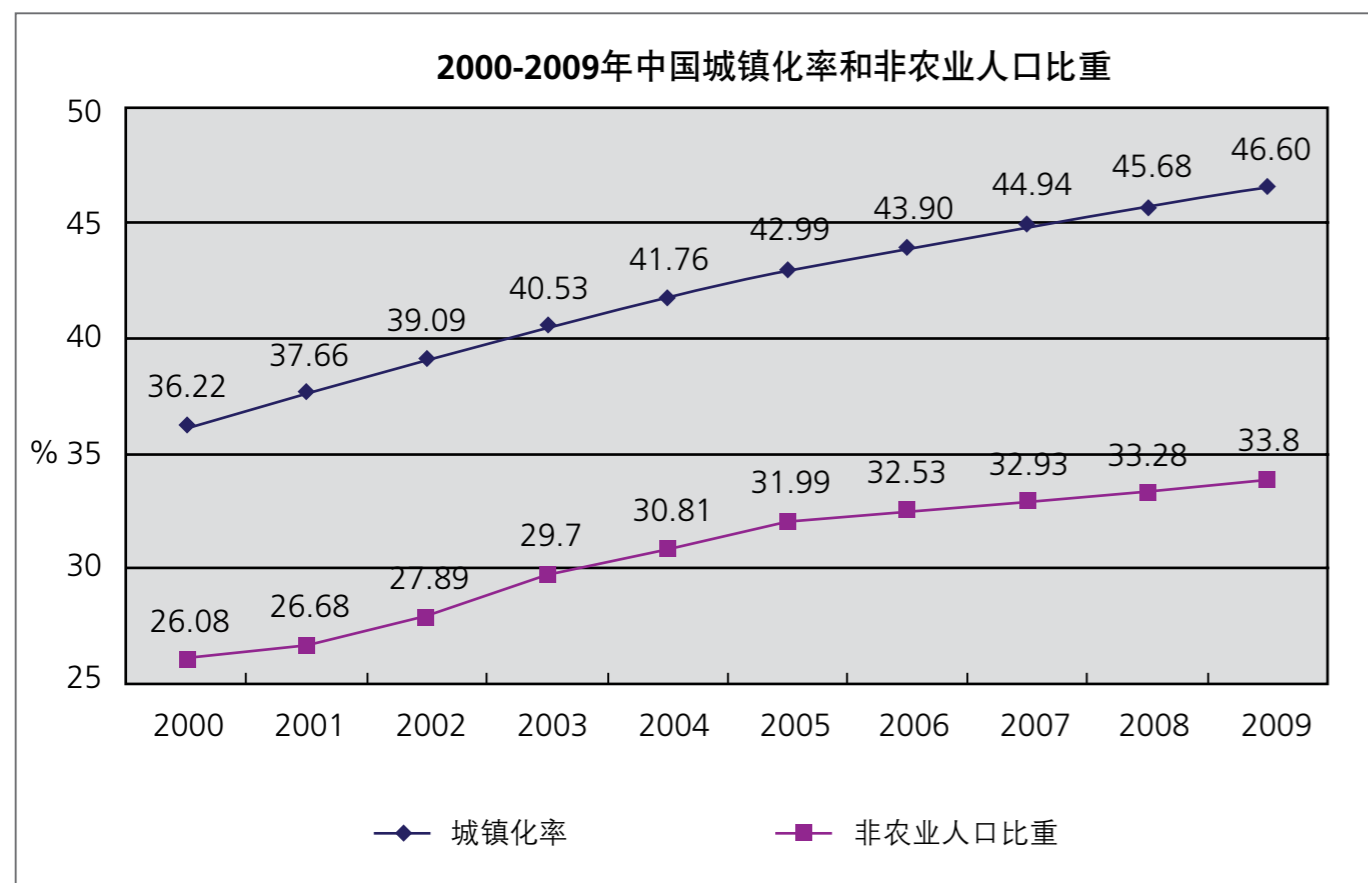
第一章项目基本情况

一、项目背景

中国城镇化进程正在加快推进。全国第六次人口普查显示，2010年全国常住人口中城镇人口占总人口的比重是49.7%，与2000年第五次全国人口普查相比上升了13.5个百分点，与1990年至2000年期间9.9个百分点的增长幅度相比，增长的速度加快。居住在城镇的人口为6.6亿人，同2000年相比，城镇人口增加了2亿余人。流动人口，特别是其中的农民工是新增城镇人口的主要来源。

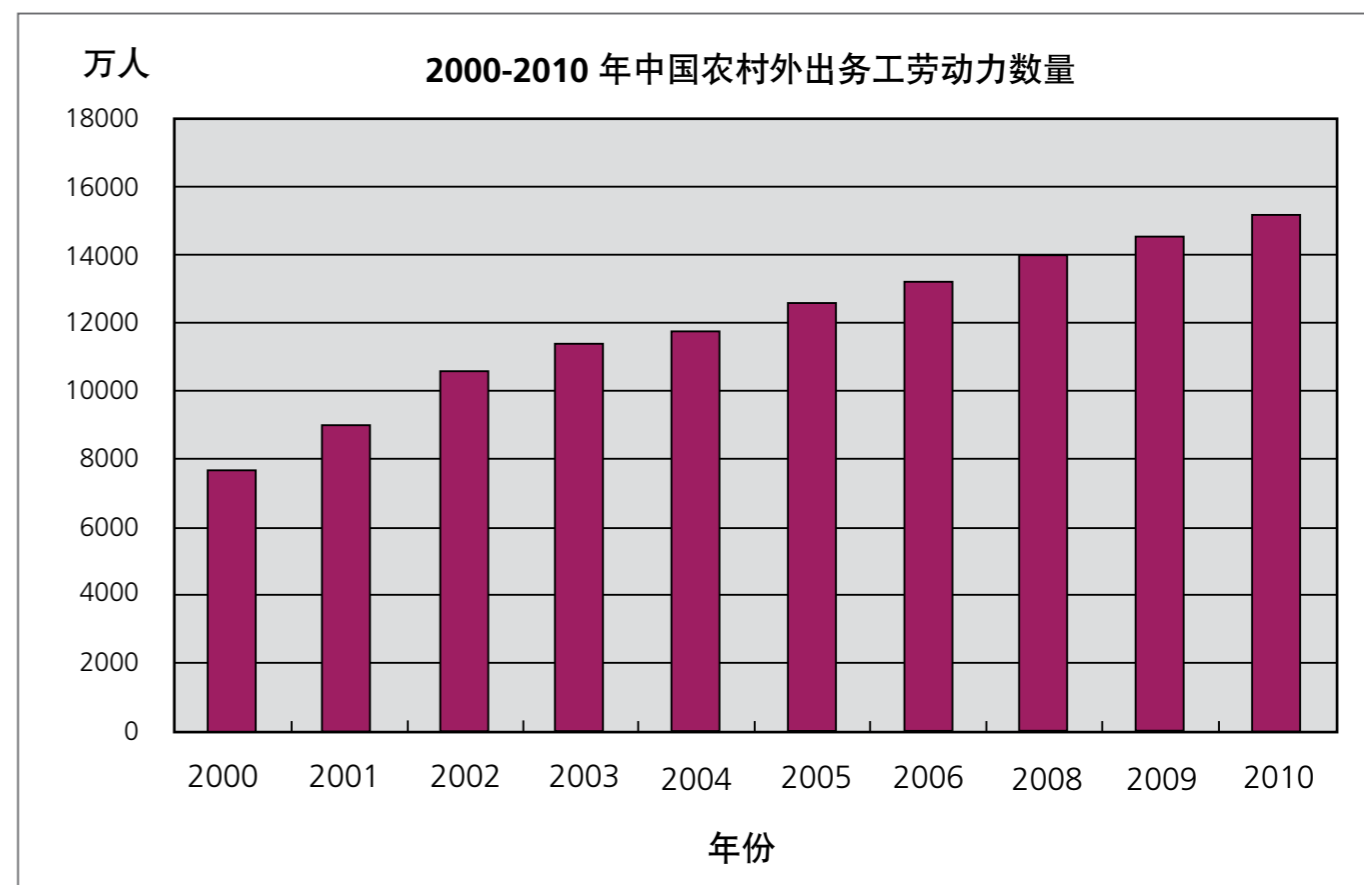
但是，当前的城镇化率并不能如实反映实际的城镇化水平，一部分已经被统计为城镇人口的人，没有享受到城镇居民户籍（也称为户口）均等的公共服务。如在2009年，中国6.22亿城镇人口中有超过1.7亿人是农业户籍人口，他们中绝大部分是农民工，已经被统计为城镇人口，但还不能享受城市平等的公共服务，使他们不能在城市安居乐业。另一方面，大量农村人口进城，对政府公共服务和社会管理提出了更高的要求，但部分现行的公共服务政策，不能很好的适应城镇化发展的需要，使城市在就业岗位、教育机会、交通等方面面临供给压力，城镇生活质量下降，影响了我国城镇化的进程和质量。

图1 2000-2009年中国城镇化率和非农业人口比重



资料来源：历年中国人口与就业统计年鉴

图2 中国新增城镇人口的主体—农村外出务工劳动力规模



资料来源：国家统计局农民工监测调查报告

十二五时期(2011-2015)，中国城镇化水平将赶上世界平均水平，并首次超过50%，这是中国城镇化进程中的一个重要转折。下一阶段，应该更多地关注城镇化质量，促进符合条件的农业转移人口在城镇落户并享有与当地城镇居民同等的基本公共服务。

二、项目目标

研究、试点和制定针对城镇化进程中受影响群体的公共服务均等化政策，减少城市病，推动中国城镇化健康发展。

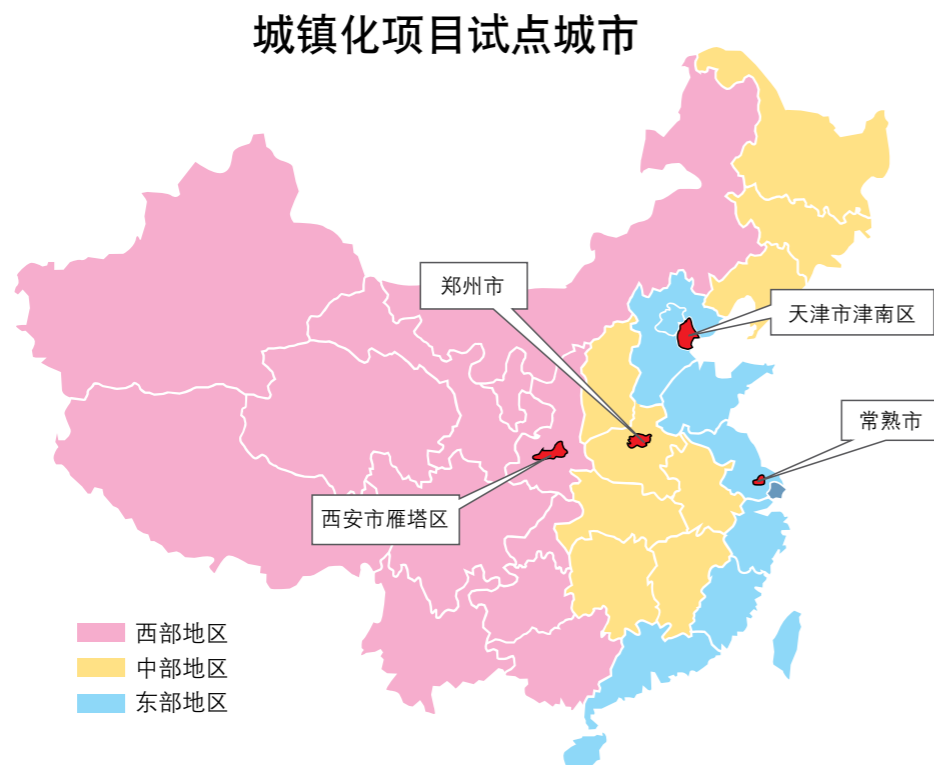
三、项目关注的人群

项目关注城镇化过程受影响最大的弱势群体，尤其是已经被统计为城镇人口的本地农民和外来流动人口（他们多数同时失去土地）。具体而言，项目关注三个人群：

- (1) 外来流动人口；
- (2) 本地农民；
- (3) 城市中的低收入群体。

四、项目试点城市

项目在四个城市开展试点活动 - 河南省郑州市、天津市津南区、西安市雁塔区和江苏省常熟市。四个试点城市代表了中国不同地区、不同发展水平和不同城市规模的城市特征。



五、项目关注议题

项目关注的主要议题是如何保障已经城镇化的人群获得基本的城镇公共服务。具体而言，项目将努力回答以下问题：

- (1) 政府应该提供哪些公共服务，即公共服务的内涵，本项目关注：义务教育、公共卫生、社会救助、社会保险、住房保障、公共就业服务等；
- (2) 政府应该为谁提供公共服务，即已经城镇化了的人口，包括流动人口、本地农民（多数为失地农民）和城市低收入群体等；
- (3) 政府如何提供公共服务，即新增城镇人口如何获得公共服务；
- (4) 政府如何保障提供公共服务，即政府的政策调整和筹资安排。

由于中国各地方发展水平相差很大，接纳更多人口的背后蕴含着不同的问题，上述这些问题根据四个试点城市的地方实际情况转化成开展针对具体议题的应用研究。下面的表格列举了其中的 5 个重点关注议题，针对这些议题的研究经过分析和提升后具有全局意义。

城镇化项目 5 个重点关注议题

| 公共服务范畴 | 试点内容 | 试点城市 |
|--------------------------------------|--|--|
| 1、公共服务设施的建设如何能与城镇发展趋势，特别是城镇人口的增加保持一致 | 1、现状分析 - 人口规模、公共服务设施等 2、是否有合适的发展计划，如果有，执行中是否有困难？ 3、预算资金是多少？问题的解决办法是什么？ | 西安：推动社区公共服务设施建设与社区发展一致； 天津：小城镇公共服务设施建设与本地农民市民化趋势相一致； 郑州：推动教育发展与人人口变动趋势一致； 常熟：义务教育发展与城市人口的增加保持一致的经验总结。 |
| 2、外来农民工如何通过申请租房落户，来获得公共服务？ | 外来人口落户意愿和形式的研究 | 西安：针对外来人口租房落户的影响、标准、解决办法的调研 |
| 3、发挥社区和社区的社会组织在村民生活方式转变过程中的作用 | 如何为集中居住，或村转居的农民提供公共服务？ | 天津：培育发展社区社会组织，推动政府部门和社会组织相互合作 |
| 4、农民工的住房保障 | 农民工的住房解决办法：集体宿舍或公租房或其他 | 常熟：建设公租房，发展公共租赁住房市场 |
| 5、如何构建流动人口信息平台，更好地为流动人口提供服务？ | 构建流动人口信息登记系统，与政府部门共享 | 郑州：流动人口信息平台建设 |

六、项目活动

为实现以上项目目标，项目将开展以下活动：

- 1、中外城镇化过程中公共服务发展经验研究；
- 2、政策试点和试点经验总结提升；
- 3、政府公共服务能力建设；
- 4、试点监测和评估；
- 5、促进中国城镇化健康发展的公共服务战略建议。

七、项目周期

2009年 - 2013年

八、项目涉及部门和责任

1、国家层面

- (1) 国家发改委社会司：负责项目指导、管理、协调。
- (2) 中国城市和小城镇改革发展中心：参与项目管理，进行项目整体设计和技术咨询。

2、试点城市

- (1) 试点工作领导小组：负责试点城市工作的指导、战略决策。
- (2) 上级和本级发改委：负责试点工作综合协调和组织实施。
- (3) 政府相关部门、社区和社区组织：试点内容实施。
- (4) 有关研究机构：参与项目技术咨询和监测。

3、联合国人口基金：提供项目资金和技术支持

第二章 四个试点城市

(天津市津南区、郑州、西安市雁塔区和常熟市) 试点内容概要

一、试点城市试点内容概览

| 公共服务范畴 | 住房 | 教育 | 卫生 | 社会保障 | 社会救助 | 户籍制度 | 其他 | 创新活动 |
|--------|----|----|----|------|------|------|--------------------------------|--|
| 天津市津南区 | | | | ✓ | ✓ | ✓ | | 培育发展社区级组织（包括社会组织）提供社会服务 |
| 郑州 | | ✓ | | | | | 流动人口信息管理平台建设 | 流动人口登记与公共服务提供相连接 |
| 西安市雁塔区 | | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | 市容环卫服务向城中村延伸和政府财政对相关试点内容的支出额分析 | 降低外来农民工落户的门槛，公共服务向城中村延伸 |
| 常熟 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | 就业 | 通过发展公共租赁住房、规范租赁住房市场，为城乡困难户和外来农民工提供住房保障 |

二、郑州市试点方案概要：流动人口的城市化

1. 郑州市基本情况简介

郑州市是河南省的省会城市，中部地区大城市，通过建立城市新区，拉大城市框架，城市不断向外扩张，吸引了大量人口流入。2009年全市（市辖区、市和县）常住人口752.1万人，其中户籍人口546.1万人，占73%；外来常住人口206万人，占27%。户籍人口中城镇户籍人口已占57.1%。如何为日益增加的外来人口提供基本公共服务，促进外来人口的城市化是郑州市城镇化过程中需要急迫解决的问题之一。

郑州市2003年进行户籍改革，对低门槛吸纳农民进城进行了实际的探索，大量人口进城，城镇基础设施和公共服务设施尤其是义务教育阶段设施不能适应，面临巨大压力。郑州市在随后的几年间修建了大量学校，基本满足了城镇人口公共教育的需要。这一案例验证了在城市化进程中科学、良好的城市公共服务规划的重要性，为公共服务设施如何适应城镇化发展提供了实际案例和经验，值得继续深入探索和追踪研究。

郑州作为中部地区的大城市，面临着继续扩大城市规模，发挥对周边地区龙头作用和辐射作用的任务。在吸纳大量流动人口的同时，如何提高城市管理和服务的水平，完善城市公共服务和基础设施，与人口增加的步伐相适应，将是郑州城市化过程中面临的巨大挑战。

2. 郑州市试点方案概要：流动人口的城市化

| 公共服务范畴 | 现状 | 试点内容 | 拟出台或调整的政策 | 项目活动效果的监测 |
|------------|---|---|--|---|
| 流动人口信息平台建设 | 2007年开始使用“河南省流动人口治安综合信息”系统对暂住人口进行信息采集、登录和管理。但收集数据的使用仅限于公安内部的社会治安工作，且流动人口信息登记的社会化管理缺乏法律依据。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 构建权威、统一的流动人口信息平台； 2. 积极探索流动人口信息采集和登录的社会化管理模式； 3. 加强对不同性别及年龄外来人口获得公共服务的情况分析； 4. 完善各级流动人口管理机构、基层管理队伍和工作经费保障机制； 5. 充分发挥流动人口信息平台的作用。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 完善《郑州市流动人口服务管理工作实施方案》，将流动人口信息化建设作为重要内容； 2. 关于在公共服务部门推广流动人口综合信息服务管理系统的指导意见； 3. 郑州市流动人口登记具体办法； 4. 关于完善流动人口服务管理体制机制的意见。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 流动人口登录率； 2. 相关单位利用服务系统情况； 3. 登录流动人口获得公共服务情况； 4. 试点政策对财政的影响。 |

| 公共服务范畴 | 现状 | 试点内容 | 拟出台或调整的政策 | 项目活动效果的监测 |
|--------|---|---|--|--|
| 教育 | 近年来，郑州外来流动人口数量激增，给市区的基础教育带来了较大压力： <ol style="list-style-type: none"> (1) 中小学校建设机制不完善； (2) 义务教育发展面临资金问题，资源分布不均； (3) 学前教育需求缺口较大。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 如何推动基础教育设施建设与人口的变动趋势一致（机制建设和教育用地保障）； 2. 构建面向户籍人口和常住流动人口的公平均等的义务教育制度； 3. 义务教育资金如何筹措和分配以保证教育的发展规划得以落实和教育的均衡发展，包括上级政府的财政转移支付。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 强化义务教育投入机制，细化和完善县区政府发展义务教育的责任和目标； 2. 关于师资调配流动和资源投入均衡配置机制的政策； 3. 完善落实城市建设中义务教育用地规划的体制和机制的办法； 4. 关于进一步完善流动人口子女就近入学的政策。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 流动子女入学率； 2. 流动子女在公办学校就学比例； 3. 小学及初中平均班额； 4. 基础教育阶段公办与民办学校情况； 5. 流动子女生均财政性教育经费增加额。 |

三、西安市雁塔区试点方案概要：外来务工人员农地和失地农民的城镇化

1、西安市雁塔区的基本情况简介

西安市是陕西省的省会城市，西部地区大城市，近年来通过建立城市新区，拉大城市框架，城市不断向外扩张，吸引了大量人口流入。这种城市扩张模式产生了大量的城中村，城中村内公共服务和基础设施薄弱，大量流动人口居住，也是社会治安问题的多发地。城中村无论是生产方式、生活方式还是地缘特征，都已经不是传统意义上的农村，城中村的外来人口和本地农民面临着城市化的问题。

雁塔区是西安的六个主城区之一，吸纳了大量的外来人口，也拥有大量的城中村村民。据研究分析，2009年全区常住人口113.67万人，其中户籍人口78.94万人，占69.45%，外来常住人口约35万人，占30.55%。户籍人口中非农业户籍人口已占78.5%，还有16万本地农民。

西安作为西部地区的大城市，面临着继续扩大城市规模，发挥对周边地区龙头作用和辐射作用的任务。雁塔区作为西安这个大城市的近郊区，如何通过做好社会公共服务工作促进流动人口和城中村居民城市化的经验将能够为西安市和全国的大城市提供具体的借鉴。

2、西安市雁塔区试点方案概要：外来务工人员农地和失地农民的城镇化

| 公共服务范畴 | 现状 | 试点内容 | 拟出台或调整的政策 | 项目活动效果的监测 |
|--------|--|---|--|------------------|
| 试点的总目标 | 探索西部大城市的健康城镇化道路。雁塔区项目试点的核心是放宽城镇户口准入制度，并以完善公共服务体系的政策措施来应对城镇化过程中失地农民和流动人口所面临的养老、医疗、卫生（包括环境卫生）、社会救助、教育等方面的问题，帮助失地农民和外来务工人员融入城市。 | | | |
| 户籍制度 | 1、本地城镇化：农业户籍人口161,629人； 2、外来人口城镇化：在雁塔区有房产可落户雁塔。 | 对于在雁塔区内稳定就业、具有固定住所（含租住），并连续缴纳城镇养老保险一定年限的外来务工人员，自愿申请可落户雁塔。 | 1、制定出台关于农民进城落户条件的有关规定和实施细则； 2、研究外来农民工凭租房落户的办法和后续管理问题。 | 外来农民工落户人数 |
| 财政保障 | | 财政部门根据有关部门提供的预算，测算政府财政对相关试点内容的支出额。 | 出台推进雁塔区城镇化健康发展的公共政策试点的财政支出金保障办法。 | 各级财政对各项试点内容的支出额。 |

| 公共服务范畴 | 现状 | 试点内容 | 拟出台或调整的政策 | 项目活动效果的监测 |
|------------|--|--|---|---|
| 社区公共服务体系建设 | 1、市容环卫服务正在向城中村延伸，聘用了部分保洁员，部分村子配备了垃圾车； 2、指定“新市民医疗援助服务定点医院”为新市民提供医疗救助服务。 | 1、所有行政村实行社区化管理； 2、开展社区养老服务，对本地农民和农民工开展养老护理内容的培训； 3、完善城中村和农村公共卫生体系； 4、继续深入推行“新市民”健康工程。 | 1、制定出台相关社区化管理的规划，落实社区公共服务的中心用房的政策办法； 2、关于建立健全社区养老体系的指导意见； 3、探索财政提供补助，支持社会机构提供养老服务的办法； 4、区市园林局出台《农村（城中村和郊区村）环境卫生管理条例》； 5、区人口与计划生育局出台《流动人口生殖健康和优生优育服务办法》。 | 1、村（社区）公共服务中心的覆盖率；村（社区）公共服务中心可以提供的公共服务项目数； 2、日间照料中心拥有床位数、财政补贴社会机构养老服务的支出额； 3、市容管理进入农村个数、政府市容卫生管理服务向农村覆盖的财政支出； 4、参加健康工程的外来务工已婚育龄妇女人数。 |
| 社会救助 | 1、雁塔区对享受最低生活保障的人员、医疗救助对象、教育救助对象、社会救济等均有较为详细的规定； 2、在雁塔区工作的常住外来人口的低收入家庭因突发性事件或者不可抗力等原因造成基本生活困难，可申请临时救助。 | 1、对于家庭成员因病、因灾或因意外事件丧失劳动能力，导致家庭生活陷入严重困境的外来务工人员，由财政予以一次性救助； 2、探索将外来务工人员纳入最低生活保障制度的方法。 | 出台对外来务工人员及农户实施社会救助的办法。 | 分性别统计： 1、临时救助人次； 2、本地农民临时救助人次； 3、外来农民工临时救助人次。 |

四、天津市津南区试点方案概要：本地农民城镇化

1、天津市津南区基本情况简介

天津市作为中国的直辖市，吸纳的外来人口与其他大城市相比比较少，但在拥有本地户籍的人口比重很高。据研究分析，天津市津南区51.93万的常住人口中，户籍人口占78%，外来人口占22%；而在户籍人口中，非农业户籍人口占27%，农业户籍人口占73%。为此天津市正在郊区实施以宅基地置换建设示范小城镇工程，实现农民向小城镇集中，工业向园区集中，耕地发展现代农业，加快农村城镇化发展。

2005年以来，津南区所辖7个小城镇全部被列入示范小城镇建设试点，面临着如何平稳完成从农村管理到城市社区管理的全面对接，及时满足小城镇居民各类公共服务需求的工作。津南区探索建立城镇化社区管理体制和公共服务体制，将能够为天津乃至全国其他地方的城市郊区城镇化提供具体的经验和建议。

2、天津市津南区试点方案概要：本地农民城镇化

| 公共服务范畴 | 现状 | 试点内容 | 拟出台或调整的政策 | 项目活动效果的监测 |
|---------------------------|--|--|--|--|
| 试点的总目标 | 探索东部发达地区大城市郊区城市化道路。以农村居民宅基地置换房迁居小城镇为切入点，试点农业户籍改革，示范小城镇基层公共服务平台、服务组织和服务队伍、服务机构的建立，示范小城镇社区管理和公共服务体制机制建设，农村社保（医疗、养老、救助等）与城市社保衔接等，探索以实现农民向小城镇集中，产业向园区集中，发展现代农业，农村劳动力向二三产业转移为主要内容的本地城镇化路径 | | | |
| 示范镇社区管理体制和公共服务改革和公共服务队伍建设 | 目前列入以宅基地置换房迁居小城镇的村民，处在农村管理和公共服务状态 | <ol style="list-style-type: none"> 建立健全社区党组织和社区委员会以及社区专职工作队伍，逐步建立社区居民委员会； 培育发展社区社会组织； 采取渐进方式推进村民委员会改革，村民委员会的部分职能逐步向社区委员会（居委会）和社区社会组织转移。 | <ol style="list-style-type: none"> 出台关于建立健全示范镇社区管理体制的若干规定； 出台通过选举与招聘相结合建设新型社区管理服务专职队伍的实施方案； 出台培育发展社区社会组织的相关文件； 出台村民委员会的地位职能和改革方向的相关文件。 | <ol style="list-style-type: none"> 示范镇社区党组织、社区委员会组建个数、组建率；社区专职工作人员招聘数量；社区党组织和社区委员会成员、社区专职工作人员构成情况； 社区种类社会组织组建个数、成员人数、服务活动开展情况； 示范镇村委会改革率；村委员会改革前后的职能；村“两委”领导成员的百分比。 |

| 公共服务范畴 | 现状 | 试点内容 | 拟出台或调整的政策 | 项目活动效果的监测 |
|---------------------|--|---|--|--|
| 社区公共服务平台和信息化建设 | 公共服务平台已经列入示范小城镇建设规划，但还有待于细化，或者尚在建设之中 | <ol style="list-style-type: none"> 开展示范镇社区公共服务平台建设； 开展示范镇社区信息化建设。 | <ol style="list-style-type: none"> 出台将社区公共服务平台建设列入有关规划、落实和使用的管理办法； 出台关于社区养老服务设施建设的实施意见； 出台关于社区文体活动场所建设的实施意见； 关于社区服务信息化网络建设的实施意见。 | <ol style="list-style-type: none"> 示范镇社区综合服务中心、社区服务站及社区服务站内各项公共服务平台所占面积；社区其他公共服务平台建筑面积、建筑标准； 社区信息服务软件开发进展情况；开展或完成社区信息化网络建设的社区个数以及百分比；每个社区综合信息管理和服务平台可以共享的政府部门个数和提供的公共服务平台项目数。 |
| 开展示范镇公共服务项目运作试点工作 | 目前示范小城镇尚处在建设之中，尚未开展社区公共服务 | 依托社区服务中心（站）等各类社区公共服务平台和服务组织、服务队伍开展社区公共服务： <ol style="list-style-type: none"> 提供技能培训； 开展群众性文体活动； 社会保障：基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、最低生活保障、医疗救助、教育救助等； 社会福利：社区助残、社区养老服务； 社区治安：设立社区警务室、流动人口管理服务； 物业管理服务。 | <ol style="list-style-type: none"> 关于鼓励村民创业、就业再就业、提供技能培训等相关文件； 指导试点社区服务中心（站）制定社区文体活动计划、制定社区文体活动场所使用管理规章； 关于完善村民社会保障养老服务等相关福利的政策； 关于示范镇物业管理的具体办法； 建立健全示范镇流动人口管理服务规章。 | <ol style="list-style-type: none"> 宅基地换房村民接受技能培训的人数以及所占总数的百分比；安置宅基地换房村民就业人数；街道（镇）社区组织为宅基地换汤不换药房的农村劳动力提供就业服务的情况； 群体性文体组织个数、参与人数；群众性文体活动场次、参与人数；社区教育活动次数、参与人数；社区文体活动场所使用情况； 基本养老保险和基本医疗保险参保人数以及所占总数的百分比；享受最低生活保障、医疗救助、教育救助、司法救助人数；残疾人享受求助和公共福利的人数以及所占总数的百分比； 治安案件、刑事案件发生量和发生率；社区物业服务覆盖率。 |
| 享受社会保障和市民化待遇和户籍制度改革 | 以宅基地换房迁居小城镇的居民属于农业户籍人口，享受农业户籍人口的经济社会政策待遇，但影响其享受城镇居民就业和社会保障待遇 | <ol style="list-style-type: none"> 促进宅基地换房村民救助和其他社会保障市民化待遇； 探索示范镇村民户籍制度改革。 | <ol style="list-style-type: none"> 出台相关文件，明确以宅基地换房迁居小城镇的农业户籍人口享受城市户籍人口救助救助和其他社会保障待遇的政策措施、具体办法、操作规程； 出台相关文件，明确以宅基地换房迁居小城镇的农业户籍人口转变为城市户籍人口的政策措施、具体办法、操作规程。 | <ol style="list-style-type: none"> 相关调研研究成果完成情况、文件制定情况； 宅基地换房迁居小城镇的农业户籍人口享受社会救助、社会保障等市民化待遇的人数和比例； 宅基地换房迁居小城镇的农业户籍人口转变为城市户籍人口的数量和比例。 |

五、常熟市试点方案概要：本地农民和农民工的城镇化

1、常熟市基本情况简介

常熟市隶属于江苏省苏州市，是一个县级城市，乡镇企业、个体私营经济和外资企业遍及常熟各个乡镇镇区及农村，吸纳了本市和外地的农村人口就业。全市常住人口182.5万人，其中户籍人口106.5万人，占58.4%，户籍人口中非农业户籍人口占54%。外来常住人口76万人，占41.6%。外来农民工和本地农业人口的城镇化是常熟市城镇化过程中要同时解决的问题。

作为长三角地区的中小城市，常熟面临着继续吸纳人口，发挥作为长三角城市群的一个组成部分，缓解该地区大城市资源、人口矛盾的重要作用。常熟市今后城镇化发展的方向将通过让有条件的外来人口逐步定居落户，本地农村的产业集聚和农民集中居住，扩大城区和小城镇镇区人口数量，发挥人口集聚效益。其经验将能够在更大范围内为东部城市群地区中小城市的城镇化健康发展提供具体的经验和建议。

2、常熟市试点方案概要：本地农民和农民工的城镇化

| 公共服务范畴 | 现状 | 试点内容 | 拟出台或调整的政策 | 项目活动效果的监测 |
|--------|--|---|---|---|
| 试点的总目标 | 探索东部发达地区中小城市的健康城镇化之路。公共服务政策将有利于农民、外来务工者在城镇安居乐业，解决最基本的住房、就业、医疗保障、子女教育、公共卫生等问题。试点将涉及三类人群：(1)当地农民，逐步转化为城镇居民；(2)外来务工人员，鼓励在常熟定居、安居乐业；和(3)困难城镇居民，解决其在城镇化过程中的社会保障问题，促进社会和谐。 | | | |
| 住房保障 | 1、城乡的困难户(户籍人口)享有住房救助； 2、农民工目前集中居住； 3、住房租赁市场缺乏管理规范。 | 1、发展公共租赁住房。承租对象为本地中等偏低收入住房困难家庭，新毕业参加工作不满5年的大中专院校毕业生，非就业地户籍、在就业城市有稳定职业并居住一定年限的外来务工人员； 2、发展并规范房屋租赁市场； 3、打造人才安居工程。 | 出台公共租赁住房管理办法和标准，制订政府鼓励民间力量出资建造公共租赁住房的意见。 | 1、相关政策的正式出台； 2、人才安居工程实际安置人数； 3、按承租人分类的公共租赁住房面积与实际保障人数。 |
| 就业服务 | 1、就业结构性矛盾突出。技能低、年龄大的失业人员再就业难度大；高级技术工人数量少，高级技能人才缺乏； 2、非城镇户籍劳动者就业能力差。 | 1、完善职业教育培训体系。分类对外来人员进行免费技能培训； 2、调整职业学校布局，优化专业设置； 3、发展、规范就业中介市场。 | 1、出台职业中介市场标准和规范化管理办法； 2、加强职业培训的引导与投入，完善政策。 | 1、参加有政府补贴的职业技能培训总人数、外来务工人员参加人数和失地农民参加人数； 2、政府对职业技能培训的补贴支出总额、对外来务工人员补贴总额和对失地农民补贴总额。 |

| 公共服务范畴 | 现状 | 试点内容 | 拟出台或调整的政策 | 项目活动效果的监测 |
|--------|--|--|---|--|
| 公共卫生 | 1、健康档案相关内容分别存放于各条线、各部门及科室成为死档，不能使用； 2、妇儿健康工程已开始实施，但由于基层力量薄弱，部分项目进展不理想； 3、居民基本(农村合作)医疗保险的筹资标准、补偿实例等各项政策有待于进一步提高及完善。 | 1、稳步推进“妇儿健康工程”，将外来孕产妇及流动儿童纳入本地管理，促进基本公共卫生服务均等化； 2、建立以健康档案的信息平台为基础的社区卫生信息化； 3、完善居民基本(农村合作)医疗保险制度。 | 1、关于区域卫生信息化的规划； 2、完善居民基本(农村合作)医疗保险的政策。 | 1、外来0~36个月婴幼儿建立儿童保健手册数； 2、外来儿童计划免疫人次数； 3、免费为流动孕产妇建立保健手册数； 4、流动孕产妇限价住院分娩人数； 5、居民基本(农村合作)医疗保险筹资标准提高、住院实际补偿比例提高、参保率稳中有升； 6、建立居民健康档案的城镇居民数和农村居民数。 |
| 义务教育 | 农民工子女义务教育阶段入学率100%；在公办学校就读占70%左右，但学校一般地处偏僻；农民工子弟学校质量不高。 | 1、外来子女教育保障。公办学校挖潜吸纳。扶持和规范民办外来子女学校； 2、整体提升办学条件。 | 1、加大对外来子女教育的投入； 2、出台外来子女义务教育杂费减免的操作办法； 3、研究制定促进外来子女兄弟学校实行正规成本核算，财务管理与收费标准的管办法。 | 1、相关政策、办法的出台； 2、外来工子女就读公办学校的人数比例； 3、外来工子女享受政府义务教育方面补助的项目和额度； 4、外来工子弟学校办学水平的提高程度(师资水平、办学条件、管理水平等方面)。 |
| 养老保障 | 1、已经实现新农合和城镇居民基本医疗保险两种制度的衔接； 2、加快推进被征地农民纳入城保体系； 3、2009年启动农村养老保险向城镇养老保险并轨的过程。 | 1、加快推进新型农村养老保险和城镇居民养老保险并轨政策； 2、逐步实现养老方式的新转变。逐步完善家庭养老和社会养老相结合的为老服务网络； 3、逐步推进外来人口与市民一体的养老保障制度。 | 1、提高新农保待遇，对被征地农民实施财政补贴以将其全部纳入城保体系； 2、出台民营养老机构扶持办法； 3、出台依据养老机构服务质量和服务人员数给予财政补贴的标准； 4、健全在工厂就业和自谋职业的外来农民工加入城镇养老社会保障的机制。 | 1、纯农人员转城保人数； 2、被征地人员纳入城保人数； 3、新农保待遇的提高金额； 4、养老机构床位数； 5、出台民间养老机构扶持办法； 6、在工厂就业和自谋职业的外来农民工加入城镇养老社会保障人数。 |

第三章 2011 项目试点活动主要进展

下面的表格包括 2011 年项目试点已经完成的活动产出：

| 试点城市 | 公共服务范畴 | 2011 试点活动内容 | 活动产出和文件 |
|------------|--------------------------|--|---|
| 郑州市 | 流动人口信息平台建设 | 1. 构建权威、统一的流动人口信息平台； 2. 探索流动人口信息收集和登录的社会管理模式。 | 1. 初步建立了公安局与房管局、教育局之间的信息互通制度； 2. 制定了流动人口信息平台建设初步方案； 3. 促进市公安局起草《加强和创新我市流动人口服务管理工作的意见》（征求意见稿）提交市政府研究； 4. 强化了居住证功能，居住证已经与房管、教育、人力资源和社会保障局的管理和服务挂钩。 |
| | 教育 | 推动基础教育设施建设与人口的变动趋势一致（机制建设和教育用地保障）。 | 1. 编制了《郑州市中小学校用地规划》简要说明和郑州市中小学用地规划图； 2. 制定了“郑州市城市中小学用地指标体系”初稿； 3. 促进市政府出台《关于进一步扶持民办教育发展的若干意见》文件； 4. 促进 2011 年市区 25 所中小学开工建设。 |
| 天津市 津南区 | 示范镇公共服务项目运作 | 依托社区服务中心（站）等各类社区公共服务设施和服务组织、服务队伍开展社区公共服务。 | 1. 开展“我的社区我的家”-“创建新风尚示范社区”活动，并完成了社区年度季度的社区活动记录； 2. 制作了“我的社区我的家”宣传长廊，提升居民素质。 |
| | 示范镇社区管理服务体制机制改革和公共服务队伍建设 | 培育发展社区社会组织。 | 1. 促进区政府制定《关于加强社区建设和管理的实施意见》文件； 2. 双港镇农民集中居住区成立了社区老年协会，并开展活动； 3. 农民集中居住社区的社区管理体制的做法和总结报告。 |

| 试点城市 | 公共服务范畴 | 2011 试点活动内容 | 活动产出和文件 |
|------------|------------|---|---|
| 西安市 雁塔区 | 户籍制度 | 对于在雁塔区内稳定就业、具有固定住所（含租赁住房），并连续缴纳城镇养老一定年限的外来务工人员，自愿申请可落户雁塔。 | 1. 公安部门开展了外来人口落户意愿和形式调研，提出了初步改革方案。 |
| | 社区公共服务体系建设 | 1. 完善城中村和农村公共卫生体系； 2. 行政村实行社区化管理； 3. 推行“新市民”健康工程。 | 1. 促进修改和完善《西安市雁塔区市容环境卫生管理标准》和《西安市雁塔区农村市容环境卫生考核评比办法》，并以正式文件下发给街道办事处； 2. 农村市容环境卫生管理现状和农村市容环境卫生管理政府投入经费的调研报告； 3. 社区办公活动用房情况调研报告； 4. 外来务工已婚育龄妇女生殖健康需求的调研报告； 5. 促进出台《关于加强社区“三有一化”建设工作实施意见》和《关于全面贯彻落实市委市政府〈关于进一步加强社区建设的意见〉的实施意见》文件。 |
| 常熟市 | 财政保障 | 有关部门测算政府财政对相关试点内容的支出额。 | 1. 财政资金对社会保障、文化、教育等公共服务项目投入的报告； 2. 对《雁塔区财政局支出预算管理暂行办法》、《雁塔区基本支出预算管理暂行办法》、《雁塔区项目支出预算管理暂行办法》等用于公共服务的财政支出管理暂行办法进行了修订完善。 |
| | 住房保障 | 发展公共租赁住房。 | 1. 常熟市住房状况基础调研报告； 2. 外地城市公共租赁住房建设调研报告； 3. 促进政府制定出台《常熟市关于加强经济适用住房管理暂行办法》和《常熟市关于加强廉租住房管理暂行办法》和 2011 年度住房保障申请条件。 |
| | 义务教育 | 整体提升办学条件。 | 1. 促进政府出台《常熟市外来务工人员子弟学校办学水平考核细则》； 2. 促进教育局印发了《常熟市外来务工人员子弟学校办学水平考核细则》的文件； 3. 对义务教育学校建设适应城市常住人口增长需求调研报告。 |
| | 养老保障 | 加快推行新型农村养老保险和城镇基本养老保险并轨政策。 | 1. 农保和城保并轨的做法和经验总结报告。 |

培训手册编写制作单位：

国家发改委社会发展司

联合国人口基金

中国城市和小城镇改革发展中心

项目参与单位：

郑州市政府

天津市津南区政府

西安市雁塔区政府

江苏省常熟市政府

南开大学

郑州大学

江苏省社会科学院

陕西省社会科学院