**淮安市“十四五”人口发展规划**

**（征求意见稿）**

**淮安市发展和改革委员会**

**南京大学社会学院**

**目录**

[前 言 4](#_Toc80262549)

[第一章 规划背景 5](#_Toc80262550)

[第一节 人口发展现状 5](#_Toc80262551)

[第二节 人口发展态势 7](#_Toc80262552)

[第三节 人口发展机遇 10](#_Toc80262553)

[第四节 人口发展挑战 12](#_Toc80262554)

[第二章 总体思路 15](#_Toc80262555)

[第一节 指导思想 15](#_Toc80262556)

[第二节 基本原则 16](#_Toc80262557)

[第三节 主要目标 17](#_Toc80262558)

[第四节 战略导向 19](#_Toc80262559)

[第三章 实施积极人口政策，促进人口均衡发展 21](#_Toc80262560)

[第一节 实施三孩生育政策及配套支持措施 21](#_Toc80262561)

[第二节 合理配置公共服务资源 23](#_Toc80262562)

[第三节 健全家庭发展支持体系 25](#_Toc80262563)

[第四章 全面提高人口素质，努力提升人口发展能力 26](#_Toc80262564)

[第一节 提升出生人口素质 26](#_Toc80262565)

[第二节 开展全民健康促进工作 27](#_Toc80262566)

[第三节 教育体制变革 28](#_Toc80262567)

[第四节 构建终身教育体系 30](#_Toc80262568)

[第五章 加快产业转型升级，增强人口集聚水平 30](#_Toc80262569)

[第一节 优化产业结构及其布局 31](#_Toc80262570)

[第二节 提升人口聚集能力 32](#_Toc80262571)

[第三节 实施积极人才政策 33](#_Toc80262572)

[第六章 创新人口服务管理，建设包容城市 35](#_Toc80262573)

[第一节 提升公共服务保障能力 35](#_Toc80262574)

[第二节 深化户籍制度改革 36](#_Toc80262575)

[第三节 健全农业人口转移机制 36](#_Toc80262576)

[第四节 促进外来人口社会融合 37](#_Toc80262577)

[第七章 保障重点人群权益，增进家庭福利 37](#_Toc80262578)

[第一节 积极应对人口老龄化 37](#_Toc80262579)

[第二节 促进妇女儿童发展 39](#_Toc80262580)

[第三节 保障残疾人合法权益 40](#_Toc80262581)

[第四节 保障计划生育家庭权益 41](#_Toc80262582)

[第八章重点工程 42](#_Toc80262583)

[第一节 低生育率适度回升工程 42](#_Toc80262584)

[第二节 普惠托育服务体系建设工程 42](#_Toc80262585)

[第三节 人才强市战略工程 43](#_Toc80262586)

[第四节 新市民社会融合工程 43](#_Toc80262587)

[第五节 医养康养融合发展工程 44](#_Toc80262588)

[第六节 积极应对人口老龄化国家战略工程 44](#_Toc80262589)

[第七节 女性就业促进与合法权益保障工程 45](#_Toc80262590)

[第八节 困境儿童保护工程 45](#_Toc80262591)

[第九节 残疾人合法权益保障工程 46](#_Toc80262592)

[第十节 计划生育特殊家庭关爱工程 46](#_Toc80262593)

[第九章 保障规划实施 47](#_Toc80262594)

[第一节 加强党的领导与组织协调 47](#_Toc80262595)

[第二节 提升投入保障机制 48](#_Toc80262596)

[第三节 健全综合决策机制 48](#_Toc80262597)

[第四节 强化人口数据支撑 49](#_Toc80262598)

[第五节 加强宣传监督考核 49](#_Toc80262599)

[附录一：低方案（未考虑人口迁移） 50](#_Toc80262600)

[附录二：中方案（未考虑人口迁移） 55](#_Toc80262601)

[附录三：高方案（未考虑人口迁移） 60](#_Toc80262602)

**淮安市“十四五”人口发展规划**

# 前言

自2021年开始中国将在全面脱贫与全面建成小康社会的基础上迈入“十四五”时期。未来五年，是淮安实现改革开放、经济发展、城乡建设、文化建设、生态环境和人民生活六个“高质量”发展的关键时期，而人口问题始终是经济社会发展的基础性、全局性和战略性问题。为准确把握淮安市人口变动趋势及其对经济社会发展的影响，促进人口长期均衡发展和人口与经济社会、资源环境协调发展，特编制本规划。

本规划依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《国家人口发展规划（2016—2030年）》《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》《江苏省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《淮安市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《淮安市应对人口老龄化中长期战略》编制。

本规划旨在阐明规划期内淮安市人口发展的总体要求、主要目标、战略导向和工作任务，是今后一段时间内指导人口发展的指导性文件，是全面做好人口工作的重要依据，并为经济社会发展宏观决策提供支撑。

# 第一章规划背景

改革开放以来快速的经济增长、广泛的社会变迁与卓有成效的计划生育工作，淮安市人口呈现出负增长、老龄化、净流出的态势，伴随着经济社会发展，人口素质提高、劳动力成本上升、家庭小型化等特征愈发显现，人口红利逐渐消失，城镇化水平不断提高，淮安市人口与经济社会之间的关系与面临的发展环境已经发生了深刻的变化。

## 第一节 人口发展现状

“十三五”以来，淮安市人口总量持续下降，人口素质不断提升，人口结构和人口分布呈现出新的特征。

——人口总量持续下降。“十三五”期间淮安市总人口呈逐年下降态势，常住人口由2015年的469.45万人下降到2020年的455.92万人，5年间减少了13.53万人，年均减少2.71万人。户籍人口由2015年的564.45万人减少到2020年的557.97万人，5年间减少了6.48万人，年均减少1.3万人，常住人口减少速度快于户籍人口减少速度。“十三五”期间人口自然增长-6.48万人，年均自然增长-1.3万人。“十三五”期间净流出人口起伏波动较大，2020年底净流出人口较2015年底增加7.05万人，年均净流出增加1.41万人。

| 表1淮安市人口变动情况（单位：万人） |
| --- |
| 年份 | 常住人口 | 户籍人口 | 净流出人口 |
| 2015 | 469.45 | 564.45 | 95.00 |
| 2016 | 467.27 | 567.56 | 100.29 |
| 2017 | 467.12 | 560.90 | 93.78 |
| 2018 | 464.63 | 561.33 | 96.70 |
| 2019 | 464.09 | 560.47 | 96.38 |
| 2020 | 455.92 | 557.97 | 102.05 |

——人口素质不断提升。人口身体素质与科学文化素质不断提高。2020年婴儿死亡率下降至2.6‰，人口平均预期寿命达到77.69岁，比2015年提高了1.04岁。2020年15岁及以上人口平均受教育年限为9.55年，全市人才总量达到59.5万人，与2015年相比，均显著增加。

——人口结构优势逐渐消减。常住人口中，0-14岁少儿人口比例由2010年的16.8%上升至2020年的17.71%，10年间上升了0.91个百分点。15-59岁劳动年龄人口比例由2010年的68.33%下降至2020年的59.50%，10年间下降了8.82个百分点。60岁及以上老年人口比例由2010年的14.87%提高到2020年的22.79%，10年间提高了7.93个百分点。总抚养比由2010年的46.36%提高到2020年的68.06%，10年间提高了21.7个百分点。常住人口性别结构保持平稳，总人口性别比由2010年的98.89上升至2020年的100.05，10年间上升了1.16个百分点；[[1]](#footnote-1)出生人口性别比也由2015年的111下降到2020年的106.89，逐渐趋于正常。

——人口城镇化水平持续提高。常住人口城镇化率由2015年的58.15%提高到2020年的65.67%，5年间提高了7.52个百分点，年均提高1.5个百分点，城镇化发展速度快于江苏全省平均水平（江苏省常住人口城镇化率由2015年的66.52%提高到2020年的73.44%，5年间提高了6.92个百分点，年均提高1.38个百分点），但城镇化水平仍低于江苏省同期平均水平（73.44%）7.77个百分点。

——人口净流出速度加快。常住人口由2015年的469.45万人下降到2020年的455.92万人，5年间减少13.53万人，年均减少2.71万人。净流出人口由2015年的95万人增加到2020年的102.05万人，净流出人口有不断增加的趋势。

——家庭规模小型化态势明显。伴随着妇女生育率的下降，人口迁移流动导致的家庭成员的空间分离，以及居住条件改善后子女婚后另立门户居住，家庭规模小型化趋势仍在持续，2010年淮安市家庭户均人口规模为3.28人，2020年缩减至2.67人，10年间家庭户均人口规模缩小了0.61人，与2020年全省家庭户均人口规模（2.60人）基本持平。

## 第二节 人口发展态势

2021年5月31日，中共中央政治局召开会议并指出，为进一步优化生育政策，实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施。然而，淮安市育龄人群的低生育意愿与低生育行为早已形成，三孩生育政策实施对淮安市出生人数影响十分有限，出生人口及其变动趋势不会因此而发生根本性变化。预计淮安市人口变化将呈现出如下态势：

——人口总量将呈长期下降趋势。因生育政策调整导致的政策性补偿生育，自2014年后妇女生育水平略有提高，2017年生育率回升至1.6左右的峰值，随后生育率又回落并长期维持在1.5以下，远低于更替水平（2.1）。由于群众的生育意愿低迷，虽然“全面两孩”政策实施后生育水平短期内有所回升，但很快又出现回落，并继续维持超低水平。三孩生育政策实施对淮安市出生人数影响十分有限，在育龄妇女人数不断减少、婚育期不断延后、人口大量外流情况下，“十三五”期间淮安市常住人口与户籍人口负增长的趋势不仅会得以延续，而且负增长速度将不断加快。与此同时，未来城市之间的人口争夺战和大城市的虹吸效应将愈演愈烈，淮安市人口将陷入不断“失血”的窘境。

——人口结构性问题持续加剧。2020年常住人口中，60岁及以上老年人口比重达到22.79%，预计2025年将上升到28%左右。15-59岁人口比重预计将从2020年的59.5%下降至2025年的55%左右，不仅人口老龄化程度将不断加深，而且45-59岁劳动年龄人口比重将不断上升，劳动力老化现象将更加突出。少年儿童人口比重基本稳定。伴随着经济社会发展与生育政策调整，出生人口性别比将逐渐回归正常，与全省和全国变化趋势一致。但原来出生人口性别比例失调与生育率下降所导致的男性婚姻挤压效应，在未来一段时间内仍将逐渐释放出来，跨地区婚姻将进一步增加，并对人口的婚姻、家庭与社会关系带来较大的影响。

——人口城镇化速度逐渐减缓。2020年淮安市常住人口城镇化率达到65.67%，预计到2025年将达到68%以上。从城镇化发展规律来看，在2021年后淮安市城镇化速度将逐渐趋缓。随着网络、信息、交通等快速发展，以及乡村振兴战略的实施，将影响城镇化的发展趋势并赋予城镇化新的内涵。

——家庭多样化趋势更加明显。随着三孩生育政策的实施，家庭人口规模将会有轻微扩展。同时，由于人口迁移流动与城市化，晚婚晚育甚至不育以及婚姻稳定性下降，使得家庭居住离散化、关系松散化、生活社会化等特征日益明显。核心家庭、直系家庭仍将是主要的家庭形式，单人家庭、单亲家庭以及丁克家庭比例将有所提高，空巢家庭、隔代家庭、纯老家庭、独居老人家庭、跨地区婚姻甚至跨国婚姻等将越来越多，并随着家庭成员年龄增长，其生存和发展能力将不断弱化。

## 第三节 人口发展机遇

“十四五”期间，淮安市人口发展将面临如下发展机遇：

——经济社会发展背景深刻变化。就业形势保持稳定，城镇登记失业率控制在较低水平，全面脱贫取得历史性胜利，全面小康社会建设如期建成，防疫抗疫与经济社会发展中的制度优势更加凸显，质量型人口发展红利优势基本确立，城乡与区域一体化发展战略、乡村振兴战略、健康中国发展战略实施与共同富裕奋斗目标确立为经济增长与社会进步注入新的动力，民众的生育观念与生育行为还未完全定型，超低生育率回升仍有回旋空间，人口长期均衡发展潜能不断增强。

——人口素质不断提高。一是2020年淮安市第七次全国人口普查公报显示，人口受教育结构明显优化，人口平均受教育年限与人口平均预期寿命明显延长，“人才强市”战略成效显著，人才总量大幅增长，人才结构日益优化，高层次人才不断涌现。二是人才培育引进力度持续加大，人口质量红利逐步确立。三是本科学历教师数量与比例大幅上升，初步实现了基础教育师资结构优化目标。人口素质提高，为实现创新驱动，推动经济社会高质量发展提供了必要的人才支撑。

——公共服务能力显著跃升。民生投入持续增加，基本公共服务均等化稳步推进，教育、医疗、养老、文体、交通设施取得长足进展，公共服务供给规模大幅增加。

——社会保障水平稳步提高。最低工资标准不断提高，居民人均可支配收入稳步增长，社会保障体系更趋完善，社会救助进一步健全，保障性住房建设取得新进展。

——社会治理能力明显增强。共建共治共享的社会治理体制已经建立，社会治理亮点纷呈，“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的现代社会治理格局初步形成，“大数据、网格化、铁脚板”社会治理机制更加完善。推动社区党建、社区服务、社区管理、社区自治“四位一体”协调发展，创建政府主导、社会参与、民间运作的社区服务运行机制，社区服务中心与社会组织获得长足发展，注册志愿者与专业社工人数快速增加。人口管理成效显著，人口基础数据库初步建成，跨部门人口数据共享机制初步建立，城市公共安全不断改善。城市综合应急管理能力显著提高，“平安淮安”建设成效卓著，刑事案件立案数与犯罪率显著下降。

——重点领域改革有效突破。户籍制度改革不断深化，教育综合改革持续推进，医药卫生体制改革进展顺利，社会组织改革与效用发挥成效显著，城市管理体制机制改革进展顺利。

## 第四节 人口发展挑战

2021-2025年，淮安市人口发展将进入深度转型阶段，在大城市人口虹吸效应和人口梯度转移规律的双重作用下，人口的数量、素质、结构与分布等内部要素变动日趋复杂，与经济社会、资源环境等外部要素关系仍然紧张，推进人口长期均衡发展面临诸多挑战。

——超低生育率仍将持续。淮安市妇女生育率长期处于超低水平，虽然实施全面两孩政策后生育率因政策性补偿生育而出现短期回升，但自2017年后又回落至超低水平。从长期看，受经济社会发展、生育观念转变等因素影响，三孩生育政策对淮安市妇女生育率的影响很小，生育水平将长期维持在超低水平，人口负增长且负增长速度不断加快将不可避免。

——人口素质有待进一步提升。2020年15岁及以上人口平均受教育年限为9.55年，低于全省平均水平（10.21年）。伴随着人口老龄化与长寿时代来临，人口健康正面临多种疾病威胁并存、多种健康影响因素交织的复杂形势，慢病人口快速增加、健康风险日益增多，亚健康人群越来越庞大，人口整体健康水平将持续下降。

——人口外流仍将持续。淮安中心城区首位度有待进一步提高，县域经济发展滞后，城市综合竞争力和影响力不足，城市规划建设及服务配套现代化水平不高，城镇居民收入长期低于全省平均水平，较苏南苏中仍有较大差距，企业职工收入和企业退休人员养老金在全省处于较低水平，高质量就业机会不多与生活吸引力不强。随着大城市落户门槛进一步放低，人口迁移“虹吸效应”显著，城市间“抢人大战”愈发激烈，人口外流将愈演愈烈。

——劳动力短缺规模持续扩大。经济社会发展对各种层次的劳动力需求均很大，但持续超低生育率使得未来本地劳动年龄人口将呈快速减少态势，教育扩张又推延了新增劳动年龄人口进入劳动力市场的时间，并引发劳动参与率的持续下降，而大量人口外流更使得劳动力供给加速减少。劳动力短缺与劳动力老化在淮安早已出现，并将对淮安的人口与经济社会发展带来广泛而深远的影响。淮安的产业结构特点决定了淮安不仅高端人才供给不足，普通劳动者更是出现大量短缺，并对淮安经济社会发展带来广泛而长远的负面影响。

——人口流动频繁与人户分离严重。人口流动性增加，人口治理难度加大。在中国，由于户口管理制度及其建立在此基础之上的教育、医疗、就业、住房、养老、社会救助与社会福利等一整套制度性安排，使得百姓至今仍未能充分享有自由迁徙的权利，而包括教育资源在内的公共资源非均等化配置导致政府所提供的公共服务、特别是教育服务质量差异悬殊，而公共服务享有权利与户口捆绑，导致在中国城市内部，户籍地、居住地与工作地三者间出现分离的现象越来越普遍，进一步加大了人口治理与公共资源配置的难度。

——人口城镇化面临诸多挑战。不同区域间人口城镇化水平存在较大差异，县城的人口集聚和辐射功能较弱，中小城市和小城镇协调发展局面难以形成。长期来看，人口进一步向淮安区域外的大城市与淮安市区集聚，在未来一段时间内淮安市区人口在持续膨胀的同时，包括县城在内的小城市和小城镇人口多将出现停滞甚至减少，乡村人口将持续减少，维持小城市和小城镇繁荣与乡村振兴的任务异常艰巨，公共资源配置也将面临巨大难题。农业转移人口市民化进程缓慢，户籍制度及其在此之上的包括教育、养老与土地制度等的改革进展有待进一步加快，户籍人口城镇化水平需要着力推进。

——养老问题越来越突出。人口老龄化程度不断加深，家庭结构小型化、居住离散化、关系疏离化，使得家庭养老服务功能不断弱化，对社会养老服务的依赖不断增加，将显著增加社会保障和公共服务压力，劳动力有效供给不足的矛盾将更加凸显，将持续影响城乡活力、创新动力和经济潜在增长率。

——家庭发展能力问题日益突出。空巢家庭、单亲家庭、独身家庭及其他新型家庭形式的多样化存在，淡化和肢解了家庭传统的情感维系、经济互助、健康、生育养育和养老等功能，家庭稳定性下降。家庭与经济发展、社会进步以及个人的全面发展之间的互动将面临新的矛盾和冲突。

总之，未来5年淮安市人口发展的机遇和挑战并存，处于统筹解决人口问题的新阶段。要从战略上把握好人口发展问题，遵循人口发展规律，全面做好人口工作，为淮安市经济社会发展营造良好的人口环境，为经济发展、社会和谐、人民美好生活奠定坚实基础。

# 第二章总体思路

人口是城市活力之根本所在，人是未来城市竞争力的关键构成要素。面对国家总体人口发展趋势和淮安人口发展现状，必须坚持人口长期均衡发展的战略定位，加强统筹谋划，把握有利因素，积极应对风险挑战，推动人口自身均衡发展，并实现与经济社会协调发展与资源环境可持续利用，努力实现改革开放、经济发展、城乡建设、文化建设、生态环境和人民生活的高质量。

## 第一节 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大以及十九届二中、三中、四中与五中全会精神，特别是《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，实施积极应对人口老龄化国家战略，实施三孩生育政策及配套支持措施，改革服务管理制度，提升家庭发展能力，推动实现适度生育水平，促进人口长期均衡发展。

## 第二节 基本原则

促进人口长期均衡发展，必须坚持以下原则：

——突出以人为本。顺应人民群众期盼，积极稳妥推进优化生育政策，促进生育政策协调公平，满足群众多元化的生育需求，将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑，切实解决群众后顾之忧，释放生育潜能，促进家庭和谐幸福。

——促进均衡发展。把促进人口长期均衡发展摆在党委政府工作大局、现代化建设全局中谋划部署，兼顾多重政策目标，统筹考虑人口数量、素质、结构、分布等问题，促进人口与经济、社会、资源、环境协调可持续发展，促进人的全面发展。

——深化改革创新。积极转变人口调控与人口服务管理的理念和方法，进一步完善生育政策配套支持措施，统筹推进家庭发展支持体系和治理机制综合改革。完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，推进社会治理精细化，构建全民共建共治共享的社会治理格局。

——完善法制保障。坚持重大改革于法有据、依法实施，保障人民群众合法权益，保障新时代人口工作行稳致远，保障人口发展战略目标顺利实现。

## 第三节 主要目标

到2025年，积极生育支持政策体系基本建立，服务管理制度基本完备，优生优育服务水平明显提高，普惠托育服务体系加快建设，生育、养育、教育成本显著降低，低生育水平有所回升，人口素质不断提升，人口结构逐步优化，人口分布更加合理。

——人口总量。育龄夫妇及其家庭养育负担切实减轻，低生育率有所回升。本地创业就业人数明显增加，城市吸引外来人口能力有所增强，人口负增长速度有所遏制。到2025年，全市常住人口与户籍人口力争分别维持在450万人左右与550万左右。

——人口素质。出生缺陷得到有效防控，慢病人群和亚健康人群得到有效控制，人口健康水平和平均预期寿命持续提高。劳动年龄人口平均受教育年限逐年增加，劳动力整体素质显著提高。到2025年，平均预期寿命达到79岁左右。

——人口结构。出生人口性别比趋于正常，人口性别结构有所改善。人口老龄化程度快速加深的势头有所遏制，应对人口老龄化的政策措施、工作机制和养老服务体系更加完善，群众基本养老服务需求得到有效满足。到2025年，劳动年龄人口比例力争保持在55%左右。

——人口分布。人口城镇化水平稳步提升，基础设施和公共服务设施不断完善，城镇集聚人口和各类要素的能力不断增强。人口流动合理有序，人口分布与区域发展、主体功能区布局、产业集聚的协调度达到更高水平。到2025年，常住人口城镇化率达到68%以上。

——重点人群。家庭发展政策体系更加健全，城乡居民社会保障体系更加完善，家庭发展能力、社会保障能力和相对贫困人口发展能力不断增强，老年人、妇女、儿童、残疾人、计划生育特殊家庭、相对贫困人口等群体的基本权益得到更好保障，生活水平持续提高，共建共治共享能力明显增强。

| 表2 淮安市“十四五”人口发展规划目标 |
| --- |
| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 单位 | 2020年实际值 | 2025年目标值 | 属性 |
| 人口总量 | 人口数量 | 1.常住人口数 | 万人 | 455.92 | 455万左右 | 预期性 |
| 人口再生产 | 2.总和生育率 | 个 | ≥1.0 | ≥1.3 | 预期性 |
| 人口素质 | 人口身体素质 | 3.平均预期寿命 | 岁 | 77.69 | 79岁左右 | 预期性 |
| 科学文化素质 | 4.劳动年龄人口平均受教育年限 | 年 | 10.8 | ≥11.5 | 约束性 |
| 人口结构 | 性别结构 | 5.出生人口性别比 |  | 106.89 | ≤107 | 预期性 |
| 年龄结构 | 6.劳动年龄人口比例（15-59岁） | % | 59.50 | 55 | 预期性 |
| 7.老年人口比例（60岁及以上） | % | 22.79 | ≤28 | 预期性 |
| 人口分布 | 人口分布 | 8.常住人口城镇化率 | % | 65.67 | ≥68 | 预期性 |
| 民生保障 | 社会保险 | 9.城乡基本养⽼保险参保缴费率 | % | 73 | ≥90 | 约束性 |
| 10.每千常住人口执业（助理）医师数 | 人 | 3.21 | 3.9 | 预期性 |
| 社会救助 | 11.城镇常住人口保障性住房覆盖率 | % | 27.8 | 30 | 约束性 |
| 12.困难群众应救尽救率 | % | 100 | 100 | 约束性 |
| 儿童福利 | 13.标准化儿童福利服务设施建成率 | % | 60 | 100 | 预期性 |
| 14.每千人口拥有0-3岁婴幼儿托位数 | 个 | 2.4 | 4.5 | 预期性 |
| 养老服务 | 15.护理型床位占16.养老机构床位比例 | % | 60 | ≥68 | 预期性 |
| 17.接受上门服务居家老年人数占比 | % | 13 | 18 | 预期性 |

## 第四节 战略导向

实现人口发展目标，必须立足淮安实际，深入实施国家人口均衡发展战略，从经济社会发展全局高度和中长期发展层面谋划人口工作，明确并贯彻以下战略导向：

——坚持人口自身均衡发展。推动人口发展从控制人口数量向总量适度、结构优化、素质提升、分布合理并举转变。充分发挥三孩生育政策效应，增强生育政策包容性，提高优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本，促使低生育率适度回升，防止人口规模快速收缩。促进社会性别平等，加强出生人口性别比例失衡综合治理。切实提高出生人口素质，努力挖掘各年龄段人口潜能，推动人口红利向人才红利转变。

——坚持人口与城市协调发展。根据不同主体功能区定位要求，优化城市规划布局，建设包容性城市。健全差别化的人口政策，多措并举引导人口向优化开发和重点开发区域集聚，支持鼓励限制开发和禁止开发区域的人口自愿迁出，大力提高淮安城区人口首位度与竞争力。加大环境治理与保护力度，可持续开发利用自然资源，推动形成绿色发展方式和生活方式，着力增强人口承载能力和人口发展动力。

——坚持人口与经济协调发展。准确把握经济发展对人口变动的影响，综合施策缓解经济发展带来的生育率下降等人口问题。实施积极人口老龄化国家战略，防范和化解人口老龄化对经济增长的不利影响。统筹城乡与区域协调发展，引导人口布局与经济布局有效匹配，实现人口与产业良性互动。充分发挥人的能动作用，为经济增长提供有效人力资本支撑和内需支撑。大力发展经济，提高城市吸引力，促进人口城市化。

——坚持人口与社会协调发展。不断完善基本公共服务制度体系和工作机制，推动基本公共服务常住人口全覆盖，有序推进农业转移人口市民化，不断提升以人为核心的城镇化水平。着力补齐重点人群发展短板，构建多层次养老服务体系，保障老年人、妇女、儿童、残疾人、困难群体合法权益，在全面脱贫基础上向共同富裕目标迈进，促进社会公平正义。增强生育政策包容性，提高优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本，促进人口长期均衡发展，提高人口素质。

# 第三章实施积极人口政策，促进人口均衡发展

针对人口变动态势，制定和落实三孩生育政策配套支持措施，推动实现适度生育水平，促进人口长期均衡发展。

## 第一节 实施三孩生育政策及配套支持措施

提倡适龄婚育、优生优育，建立完善生育支持、婴幼儿养育等配套政策，将婚嫁、生育、养育、教育一并考虑，加强适婚青年婚恋观、家庭观教育引导，对婚嫁陋习、天价彩礼等不良社会风气进行治理，提高优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，推进教育公平与优质教育资源供给，降低家庭教育开支。完善生育休假与生育保险制度，加强税收、住房等支持政策，保障女性就业合法权益。取消社会抚养费等制约措施，清理和废止相关处罚规定。对全面两孩政策调整前的计划生育家庭，继续实行现行各项奖励扶助制度和优惠政策，落实独生子女父母护理假制度。建立健全计划生育特殊家庭全方位帮扶保障制度，完善政府主导、市场与社会参与的扶助关怀工作机制，维护好计划生育家庭合法权益。深化人口研究，制定并实施人口发展战略和人口发展规划，促进人口长期均衡发展。

| 专栏1 生育友好型政策及重点举措[[2]](#footnote-2) |
| --- |
| **家庭税费减免政策：**（1）按生育数量采取差异化的税费抵扣及经济补贴政策；（2）按家庭为征税单位；（3）货币直接补贴。[[3]](#footnote-3)**审批政策：**落实生育登记制度，推进出生医学证明、儿童预防接种、户口登记、医保参保、社保卡申领等“出生一件事”联办。简化生育手续，生育政策范围内的生育不实行审批（暂无法律法规依据），由家庭自主安排生育。简化生育保险报销流程。将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩。**医保政策：**实现生育免费，对接受辅助生殖技术生育符合政策范围内孩子的，发生费用按比例纳入医保报销范围。进一步提升产前检查、住院分娩和计划生育手术的生育医疗费用支付标准，保障参保职工生育的基本医疗条件。加快推进建立统一的城乡居民医保制度，全面实施基本医疗保险和生育保险市级统筹。**产假政策：**增加的产假和配偶护理假由夫妻双方共享，并可根据家庭与职业实际情况协商确定女方和男方各自休假天数，均衡夫妻双方养育责任。用人单位对哺乳期女职工按照规定安排哺乳时间，产假期满，经本人申请，用人单位批准，哺乳期可延长至婴儿满一周岁，请假期间待遇由双方协商。**养育政策：**鼓励用人单位对计划生育政策内生育的婴幼儿家庭父母发放一定的婴幼儿保教费。政府对0-3岁婴幼儿寄托于辖区内的婴幼儿照护服务机构的家庭给予一定金额的托幼费补贴。**就业政策：**支持脱产照护婴幼儿的女职工重返工作岗位，为其提供信息服务、就业指导和技能培训。实施弹性工作制度，为孕期和0-3岁女职工提供灵活就业机会。 |

|  |
| --- |
| 专栏2 3岁以下婴幼儿照护服务 |
| 促进3岁以下婴幼儿照护服务发展，坚持“政策引导、普惠优先、部门协同、属地管理、分类指导”的工作思路，通过上下联建、部门联管和政策联动，建立完善标准规范体系、服务供给体系、监督管理体系和支持保障体系。按照“社区为依托、机构为补充、普惠为导向”的原测，构建多元化、多样化、多层次的托育服务体系。大力发展社区照护服务，在新建居住区、新型农村社区建设、农房改善项目中建设与人口结构、婴幼儿数量相适应的婴幼儿照护服务设施。优先支持社会力量发展普惠性婴幼儿照护机构。加强婴幼儿照护机构标准建设，落实设置标准和管理规范。加强婴幼儿照护服务机构备案管理和监督管理。加大婴幼儿照护服务发展财税支持、用地规划、人才要素供给等政策保障力度。 |

## 第二节 合理配置公共服务资源

加强科学预测，以均等化为原则优化公共服务资源配置，合理配置医疗、教育、养老、住房等资源，优化生产力空间布局，满足新增的教育、医疗、养老、就业、住房、文化与社会保障等基本公共服务需求。以“一老一小”为重点，建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系。发展普惠托育服务体系，将婴幼儿照护服务纳入经济社会发展规划，强化政策引导，通过完善土地、住房、财政、金融、人才等支持政策，引导社会力量积极参与。大力发展多种形式的普惠服务，推动建设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的托育服务机构，支持隔代照料、家庭互助等照护模式。完善生育休假与生育保险制度，严格落实产假、哺乳假等制度。加强税收、住房等支持政策，研究推动将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除。推进教育公平与优质教育资源供给，推进城镇小区配套幼儿园治理，持续提升普惠性幼儿园覆盖率，适当延长在园时长或提供托管服务。大力发展0-3岁婴幼儿照护服务机构，增强社区幼儿照料和托老日间照料相结合等服务功能。

|  |
| --- |
| **专栏3妇幼健康服务保障工程** |
| 向孕产妇提供覆盖生育全过程的基本医疗保健服务，实行生育登记服务制度，加强出生人口监测预测，继续实施免费孕前优生健康检查，落实国家规定的计划生育基本技术服务。继续实施扩大国家免疫规划，按规定提供孕产期保健和儿童保健服务。扩大农村妇女“两癌”（宫颈癌、乳腺癌）检查项目覆盖范围。全面改善妇幼健康服务条件，支持市、县两级妇幼健康服务机构能力建设，提升孕产妇和新生儿危急重症救治能力。 |

## 第三节 健全家庭发展支持体系

促进家庭发展。进一步优化三孩生育政策配套支持措施，促进低生育率回升、改善人口结构、落实积极应对人口老龄化国家战略、保持人力资源禀赋优势。进一步改善家庭结构，稳定家庭功能，在鼓励按政策生育、优生优育、子女成才、抵御风险、家庭致富及养老保障等方面，加快建立和完善提高家庭发展能力的政策体系。广泛开展以家庭读书、家庭教育、家庭文化、家庭健身、家庭环保、家庭助廉为主要内容的家庭美德实践活动。加大对孤儿、监护人缺失或监护人无力抚养家庭、老年人家庭、残疾人家庭、计划生育特殊家庭、受灾家庭等特殊困难家庭的救助帮扶，促进家庭幸福，提高家庭发展能力。强化家庭公共服务支持，整合社会资源，鼓励、引导社会力量合法有序参与家庭公共服务，满足不同家庭的实际需求。大力发展家政服务、养老服务、健康服务、社区照料服务和病患陪护服务等家庭服务业，逐步建立惠及城乡居民多种形式需求的家庭服务体系，积极扩大家庭服务供给。加强社区综合信息服务平台建设，支持社区居民自治组织为家庭提供服务。鼓励家庭成员积极参加社会公益活动。

| **专栏4家庭支持重点举措** |
| --- |
| **家庭政策支持。**鼓励并实行：（1）尊重妇女生育价值，家庭政策双性别化；（2）提高生育政策配套措施支持力度；（3）加强养育基础设施建设；（4）家庭政策以国家为主要责任承担主体。努力避免：（1）警惕国家对生育责任的缺失及引发的“制度性歧视”现象；（2）不可加重雇主对生育责任的负担而诱发“雇主惩罚”。**住房制度改革。**鼓励并实行：（1）深化户籍制度改革，实行自由迁徙；（2）加强廉租房等保障性住房建设力度，并向多育住房困难家庭倾斜；（3）向多胎家庭购房提供金融支持。努力避免：（1）不可过度干预房地产市场，扰乱市场价格体系；（2）警惕住房补贴过度，加重财政与税赋负担。 |

# 第四章全面提高人口素质，努力提升人口发展能力

人口素质关系到国家和民族永续发展和经济社会健康发展，要与经济社会科技发展水平相适应，着力补齐人口素质发展短板，提高全民素质。

## 第一节 提升出生人口素质

加强出生缺陷防治。继续做好免费婚前医学检查、免费孕前优生健康检查工作，重点关注高龄孕妇等特殊人群，为包括外来流动人口在内的计划怀孕夫妇提供免费孕前优生健康教育、健康检查、风险评估、咨询指导等服务，实现出生缺陷预防关口前移。全面实施出生缺陷综合防治项目，落实出生缺陷三级预防，构建覆盖城乡居民，涵盖孕前、孕期、新生儿各阶段的出生缺陷防治体系。全面落实孕产期保健服务，加强对致命畸形以及染色体异常筛查和综合干预服务，减少严重出生缺陷儿的出生。广泛开展新生儿访视、健康咨询与指导。逐步将出生缺陷患儿的治疗和康复纳入基本医疗保障，促进患儿健康。强化危重孕产妇和新生儿救治能力，将孕产妇和婴儿死亡率持续稳定在较低水平。

促进儿童健康发展。加强儿童健康干预和儿科诊疗能力建设，建立健全新生儿及儿童致残性疾病筛查、诊断、干预一体化工作机制，加强儿童疾病防治工作。建立残疾儿童康复救助制度，普遍开展残疾儿童早期康复活动。加强儿童营养与喂养、生长发育监测、心理行为发育评估，继续开展重点地区、欠发达地区儿童营养改善等项目。完善未成年人和儿童福利体系，发展适度普惠型儿童福利制度。统筹推进农村留守儿童关爱和困境儿童保障工作，建立健全未成年人保护机制。加强对流浪未成年人的救助保护，完善儿童收养制度。

## 第二节 开展全民健康促进工作

深入推进“健康淮安”建设。构建现代公共卫生、医疗服务、医疗保障、药品供应、卫生监管体系，促进基本公共卫生服务均等化，积极发展多样化健康服务，扩大健康服务供给，满足人民群众不断增长的卫生与健康服务需求与对美好生活的向往，提高人民群众的获得感、满足感与幸福感。

把健康教育纳入国民教育体系。提升各阶段素质教育内涵。广泛开展全民健身运动，推动学校、企事业单位文化体育设施向社会开放，加大体育与医疗、养老等融合力度，全面提高群众的身体素质。

践行健康生活方式。秉持储存健康从青少年开始的理念，普及健康知识。践行以合理膳食、适量运动、戒烟限酒、乐观心态、足够睡眠为主要内容的全民健康生活方式。

加强健康管理。加大慢病防控力度，建立以信息化为基础的健康管理与分级诊疗制度，完善政府主导的慢性病综合防控协调机制，建立健全重大传染病联防联控机制，强化对老年常见病、慢性病的健康指导和综合干预。

## 第三节 教育体制变革

加快教育管理体制变革。教育的经济负担与精神压力过重是人们普遍不愿意多生、乃至不生孩子的最重要因素，因而教育制度改革是生育政策配套举措的重中之重：一是适度延长义务教育年限，将0-3岁托育、学前教育和高中阶段教育逐渐纳入义务教育阶段，加大政府在教育领域的公共支出；二是推进优质教育资源的均衡化配置，以此减少父母在子女教育方面的投入；三是倡导教育体制改革，改变“唯分数论”的应试教育模式，加强先进的教育理念的传播，缓解教育焦虑；四是学习借鉴公共服务行业人员作息时间安排，对托儿所、幼儿园与中小学教职工作息时间进行必要的调整。例如，参照社会正常工作时间，对幼儿园与中小学实行早班制（07:00-15:00）、晚班制（11:00-19:00）与正常班制（08:00-17:00）。将教师划分为数量相近的两部分：一部分实行早班制，另一部分实行晚班制。对行政人员与教辅人员实行正常班制。如此改革，至少具有如下两大优点：一是保证了双职工家庭在送完孩子上学后还能赶去上班，下班后还能去学校接孩子回家，避免了双职工家庭孩子上学与放学可能无人接送的难题；二是让学生更多时间留在学校，既消除了学生放学后的安全隐患，又方便学校与教师监督学生在校内尽可能地完成学校与教师布置的作业，免除了“三点半课堂”给孩子带来的车马劳顿、学业负担与给家庭带来的经济负担，以及错误教育理念的传播。

推进教育公平与优质教育资源供给。推进城镇小区配套幼儿园治理，持续提升普惠性幼儿园覆盖率，适当延长在园时长或提供托管服务。推进义务教育优质均衡发展和城乡一体化，有效解决“择校热”难题。改进校内教学质量和教育评价，将学生参加课外培训频次、费用等情况纳入教育督导体系。平衡家庭和学校教育负担，严格规范校外培训。

|  |
| --- |
| **专栏5教育制度改革** |
| 鼓励并实行：（1）义务教育向两头延伸，适度延长义务教育年限；（2）推进优质教育资源均衡化配置；（3）破除不良的应试教育体制；（4）对幼儿园与中小学教职工作息时间进行必要的调整。努力避免：（1）在中考与高考等各种选拔考试中加分的政策倾斜；（2）警惕学校教育减负带来的教育不公加剧、课外教育辅导的蔓延及对中低收入家庭和学校教育的冲击。 |

## 第四节 构建终身教育体系

协同发展早期教育和幼儿教育，推进学前教育优质普惠发展，满足日益增长的学前教育需求。推进提升义务教育优质均衡发展，保障外来人口子女平等接受义务教育。推动普通高中教育优质特色发展，促进特殊教育提升发展。大力发展职业教育，加快培养适应淮安经济社会发展需要的高素质创新型技术技能型人才；加强职业技能培训，适时更新、调整职业技能培训项目和内容，帮助居民掌握职业技能，提高快速再就业和职业转换能力。积极发展高等教育，不断扩大高等教育规模，提高教育质量内涵。积极发展终身教育和社区教育，完善社区教育网络体系。不断提高市民科学文化素质。

|  |
| --- |
| **专栏6提高人口思想道德素养** |
| 树立正确的人生观、价值观、荣辱观和政绩观，养成正确的待人处事态度。努力践行“仁爱之心、感恩之德、求知之欲、创业之志”理念，提高民众思想道德素养。深化文明城市创建成效，以“争创全国文明典范城市“为契机，充分利用“历史文化名城“优势，秉持“城市让生活更美好”的理念，促进市民文明素养和思想道德素质进一步提升。 |

# 第五章加快产业转型升级，增强人口集聚水平

扩大人文、政策、科技、环境、宜居等优势，推动契合淮安城市特质的优势产业发展，把产业结构的优化调整与扩大就业紧密结合起来，加强人口与产业空间布局规划，引导人口与资源向重点开发区域聚集，建立人口、产业、城市之间紧密互动的富有活力、持续向上的城市发展模式，促进充分就业，千方百计提高劳动者收入水平，适度吸引人口回流。

## 第一节 优化产业结构及其布局

明晰政府与市场的分界线，充分发挥好市场在资源配置中的决定性作用；实施创新驱动战略，加大技术改造和技术创新投入力度；实施节能减排，大幅提高资源利用效率；坚持供给侧结构性改革，发展先进制造业；把战略性新兴产业发展作为产业结构优化升级的关键着力点，推动淮安产业结构的优化升级，促进发展方式的根本性转变。

围绕优化产业结构、提升产业层次，以产业链和先进制造业集群为抓手，集成政策培育壮大“333”现代产业集群，大力推进产业基础高级化和产业链现代化，筑牢实体经济根基，不断提升产业竞争力。

通过构建“3+N”制造业发展新体系，推进制造业集聚集群发展，推进制造业高端化融合化发展，培大育强制造业骨干企业，培塑优势特色制造业体系。

通过大力发展三大主导服务业，加快完善现代服务业体系，优化提升服务业载体平台，提速发展现代服务业。

通过发展壮大“三特”现代农业，强化农业绿色优质发展，推进农村一二三产融合发展，培育壮大新型农业经营主体，推进农业园区提档升级，提高现代农业发展水平。

## 第二节 提升人口聚集能力

人口集聚有利于规模经济效益发挥，提升劳动生产率，促进经济增长。优化淮安城镇化发展规划，加强城区人口集聚和承载能力建设，改变单一的生产型、居住型、商务型区域发展模式，加快配置集生产生活服务于一体的多元化功能，引导产业集聚集群特色发展，建设生产、商务、文化、居住、消费的综合性区域。提升公共服务水平，实现基本公共服务常住人口均等化，促进非基本公共服务普惠化，大力发展生活性服务业和社区服务业，增加人口吸引力，促进人口适度集聚。

开发园区要落实好就业、住房、教育、医疗等各种优惠政策，注重各类人才集聚和发展，创造更多的就业岗位和就业机会，提升就业吸纳能力和人口集聚水平。

加强重点城镇产业和人口集聚。合理确定城镇建设规模，不断完善基础设施，提升基本公共服务水平，全面提高城镇发展质量，促进产业布局有序、城镇功能互补、城乡一体发展，吸引区域内农业人口就近集聚。

加强乡村振兴和人口集聚。合理确定村庄布点和建设规模，发展重点村，保护特色村，根据村镇人口结构现状和变化趋势，因地制宜布局建设基础设施和公共服务网络，形成适度集聚、生产便捷、生活舒适的村庄分布格局。加大村庄自然与文化资源保护，维护农村居住、生产、生态、文化等多功能，依托区位条件、自然文化资源，培育一批以特色农业、休闲旅游、商贸流通为主的新型村庄，促进农业、旅游业、文化产业融合发展。

## 第三节 实施积极人才政策

与时俱进，及时研究制定更具突破性、更有吸引力的招才引智政策。对来淮安实习实训的大学生发放实习津贴、生活补贴，努力吸引更多大学生来淮安求学深造、实习实训、就业创业，致力打造充满活力的“大学城”。健全人才顺畅流动机制，畅通人才流动渠道，提高社会横向和纵向流动性，让更多人才实现人生价值与社会价值。强化人才创新创业激励机制，以市场价值回报人才价值，保障人才合理分享创新收益。

| 专栏7大龄人力资本开发行动 |
| --- |
| 适应淮安市人口老龄化发展趋势，积极借鉴国际经验，通过教育培训、健康服务、就业促进等方式鼓励大龄失业人员回归劳动力市场。加强大龄劳动力在岗继续教育培训，落实完善职业培训补贴、职业技能鉴定补贴等政策，支持大龄劳动力提升就业技能；加强职业健康服务，提高大龄劳动力健康水平；落实税收优惠、社会保险补贴、创业担保贷款等扶持政策，鼓励各类企业吸纳大龄失业人员就业；加强公共就业服务网络平台建设，为大龄失业人员提供更多个性化职业指导、职业介绍、政策咨询等公共就业服务；结合大龄失业人员特点，提供更多非全职就业、志愿服务和社区工作等岗位。 |

# 第六章创新人口服务管理，建设包容城市

深化户籍制度改革，建立有利于人口流动的体制机制，以人口为基本要素，完善公共服务资源配置，使基本公共服务设施布局、供给规模与人口分布相适应，保证各类群体都有充足的生存与发展空间，公平分享经济社会发展成果。

## 第一节 提升公共服务保障能力

明确基本公共服务范围和标准。坚持普惠性、保基本、均等化、可持续原则，保障公共教育、卫生健康、劳动就业、住房保障、健康养老、社会保障、文化体育以及公共安全、公共交通、生态环境、公共法律服务等领域的基本公共服务供给，建立基本公共服务清单。适时提高基本公共服务体系建设标准，适时适度增加公共服务项目与内容，合理引导公众预期。适度拓展基本公共服务供给范围，推动按常住人口实现基本公共服务均等化与全覆盖。

优化公共服务设施布局。以人口的规模、结构、素质与分布和流动趋势为依据，科学确定区域性养老服务中心和区域卫生服务中心等各类公共服务设施服务半径和覆盖人群，实现共建共享、布局优化、普惠可及。支持公共资源配置优先向农村地区、贫困地区倾斜，促进城乡区域基本公共服务均等化发展。推动县域和重点中心镇加强公共服务设施布局，增强人口集聚能力。整合基层基本公共资源服务功能，创新服务模式和服务业态，建立一站式综合服务中心。加快统一的公共服务信息系统建设，提高服务与管理效率。

## 第二节 深化户籍制度改革

全面放开非户籍人口在城市落户政策，在全市统一实行以合法稳定住所（含租赁）或合法稳定就业为基本条件的户口迁移政策，放宽投靠类户口迁移条件。对各类人才实施先落户后就业政策，拓宽投资落户通道，积极引导农业人口向城镇转移落户。保障常住人口与户籍人口享有同等的基本公共服务。

## 第三节 健全农业人口转移机制

畅通和拓宽落户渠道，引导人口合理流动。按照“尊重意愿、自主选择”的原则，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家落户城镇，着力推进人的城镇化。根据城镇常住人口变动趋势和空间分布状况，统筹布局各项公共服务设施。建立和规范城市管理体制，把“城中村”和“村改居”人口纳入城市人口统一管理。制定和完善配套政策，切实保障进城落户农业转移人口与城镇居民享有同等权利和承担同等义务，全面提高城镇化发展质量。推进农业“接二连三”融合发展，创造更多就业岗位，从根本上筑牢农业转移人口市民化的就业基础。

## 第四节 促进外来人口社会融合

将流动人口基本公共服务纳入民生建设的重要内容。切实加强和规范全市流动人口服务管理工作，加大流动人口法制宣传和法律援助工作力度，切实维护流动人口合法权益，着力解决流动人口最关心、最现实的利益问题，使流动人口在劳动就业、社会保障、子女教育、生育服务、公共卫生、法律援助、住房等方面享有均等化服务，增强外来人口在淮安的安全感、归属感、获得感、满足感与幸福感。

# 第七章保障重点人群权益，增进家庭福利

老年人、妇女、儿童、残疾人、计划生育特殊家庭和相对贫困人口，是人口发展中必须特别关注的重点人群。制定有针对性的政策措施，创造条件让重点人群共享经济社会发展成果，促进社会和谐与公平正义。

## 第一节 积极应对人口老龄化

实施积极应对人口老龄化国家战略，进一步完善以社会保障、养老服务、健康支持、宜居环境为核心的老龄事业与老龄产业制度框架，健全以人口政策、人力资源开发、就业促进、社会参与为支撑的政策体系，形成尊老敬老、养老助老的社会风尚。完善公平与可持续的覆盖城乡全体居民的基本社会保障制度。探索建立长期护理保险制度，全面建立经济困难的高龄、失能老年人的补贴制度，做好与长期护理保险的有效衔接，支持长期护理服务机构和平台建设。支持公益慈善事业发展。拓展完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养康养相结合的养老服务体系，增强养老服务供给能力。加强政策衔接，整合闲置的教育培训、商业办公、医疗卫生、疗养机构和厂房等社会资源发展养老服务业。实施居家养老服务工程，增强社区托老日间照料和居家养老服务功能。实施“互联网+”养老工程，支持社区、养老服务机构、社会组织和企业开发居家养老服务智慧平台。加强农村养老机构建设，大力发展农村互助养老服务，推动农村特困人员供养服务机构、服务设施和服务质量达标。建设预防、医疗、康复、护理、安宁疗护等相衔接的覆盖全生命周期的医疗服务体系，提升老年人医疗护理与健康管理水平。支持养老服务业与健康、养生、旅游、文化、健身、休闲等产业融合发展，增加老年用品供给。积极开展颐养社区建设，老年人基本公共服务需求能够在社区得到基本满足。

|  |
| --- |
| 专栏8养老保障制度建设 |
| 鼓励并实行：（1）推动养老保障制度的普惠化、公平化与去差别化；（2）适度减轻年轻人的养老负担；（3）改变养老观念，践行联合国老年人“五原则”。努力避免：（1）警惕养老等福利弱化生育动机的“替代效应”；（2）警惕养老福利加重纳税负担，进而对生育形成“挤出效应”。 |

## 第二节 促进妇女儿童发展

坚持男女平等基本国策。保障女性在就学、就业、医疗、婚姻财产和参与社会事务等方面享受与男性同等权利。完善女性人才培养机制，增加教育投入，提高女性就业竞争力。完善女性就业制度，拓展女性就业创业空间，提升女性经济参与度与贡献率。积极解决女性就业问题，支持女性就业创业，保障从业女性的就业安全和稳定性，帮助农村留守妇女和返乡妇女实现就近就地创业就业。为女性提供安全优质的医疗保障。健全女性政治和社会参与的机制平台，增强女性治理决策的影响力。加强对困难女性群体、特别是困难留守妇女的帮扶力度。

保障孕产妇和儿童健康。全面落实妊娠风险筛查与评估、高危孕产妇专案管理、危急重症救治、孕产妇死亡个案报告和约谈通报等母婴安全五项制度。实施妇幼健康保障工程，加快推进各级妇幼保健机构标准化建设和规范化管理，加强危重孕产妇、新生儿救治能力及儿科建设，夯实县乡村三级基层网络，加快补齐生育相关公共服务短板。促进生殖健康服务融入妇女健康管理全过程。加强儿童保健门诊标准化、规范化建设，加强对儿童青少年近视、营养不均衡、龋齿等风险因素和疾病的筛查、诊断、干预。做好儿童基本医疗保障工作。

发展普惠托育服务体系。建立健全支持政策和标准规范体系，大力发展多种形式的普惠服务，按照“家庭为主力、社区为依托、机构为补充、普惠为导向”原则，构建多元化、多样化、多层次的托育服务体系；推进儿童友好城市（社区）建设、家庭教育指导服务示范社区广泛覆盖，为儿童提供和谐友好安全的成长环境。加强对婴幼儿照护服务的总和监管。

依法保障儿童各项权益。建立完善困境儿童基本生活、医疗、教育、康复、监护等分类保障政策。推动建立与低保、临时救助、特困供养、残疾人补贴等制度相衔接的困境儿童基本生活保障机制，不断提高孤儿等困境儿童的基本生活发放标准，扩大发放范围。建立健全农村留守儿童关爱保护工作机制，强化家庭监护主体责任，落实政府主导责任，加大教育帮扶和学校关爱保护力度，发挥群团组织关爱服务优势，引导社会力量参与关爱服务。推进儿童医疗卫生服务体系建设，提高服务能力，基本满足儿童医疗卫生服务需求，保障儿童享有更高水平的公共卫生服务。

## 第三节 保障残疾人合法权益

增强残疾人制度化保障服务能力，全面实施困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度，推动建立重度残疾人单独施保和辅助器具补贴制度，建立残疾儿童康复救助制度。健全残疾人托养照料和康复服务体系，大力开展社区康复，为贫困残疾人和重度残疾人提供基本康复服务。健全残疾人教育体系，对家庭经济困难的残疾儿童实行12年免费教育，对残疾儿童普惠性学前教育予以资助，对有劳动能力和就业意愿的残疾人按规定提供免费就业创业服务培训。大力促进城乡残疾人就业创业，帮助有劳动能力的残疾人实现就业，推动按比例安排残疾人就业，扶持发展适合残疾人就业的行业和产业，促进残疾人公益性岗位就业，积极发展辅助性就业。发展残疾人文体事业，推动公共文化体育场所免费或低收费向残疾人开放。加强残疾人无障碍环境建设，完善城乡无障碍设施，推动信息无障碍发布。发展残疾人慈善事业和服务产业，培育服务残疾人的社会组织和企业，积极引入新的业态和科技成果。

## 第四节 保障计划生育家庭权益

对独生子女家庭继续实行现行的各项奖励扶助制度和优惠政策。落实独生子女父母护理假制度。建立健全计划生育特殊家庭帮扶保障制度。落实特别扶助制度，完善政府主导、社会组织参与的扶助关怀工作机制。积极探索政府通过购买服务方式，委托有资质的社会组织与市场组织，为符合条件的计划生育特殊家庭开展生活照料、精神慰藉等服务。深入开展“暖心行动”，落实计划生育特殊家庭联系人、家庭医生签约、就医绿色通道等“三项制度”，解决计划生育特殊家庭在养老、就医等方面的实际困难。

# 第八章重点工程

## 第一节 低生育率适度回升工程

实施三孩生育政策及配套支持措施，建立生育、养育与教育成本的社会补偿机制，促进生育政策与相关经济社会政策同向发力，满足更多家庭的生育意愿，促使妇女生育率适度回升，构建生育友好型社会。完善医疗、托育、教育、住房、社保、税收等相关经济社会政策。加强妇幼服务体系建设，完善基本生育免费服务制度，加强儿童医疗服务供给。大力发展“0-3”岁托育服务，积极开展3岁以下婴幼儿照护服务，大力推进学前和中小学义务教育均等化。完善促进性别平等的政策措施，保障女性就业、休假等合法权益，平衡工作和家庭的关系。

## 第二节 普惠托育服务体系建设工程

拓宽普惠托育服务供给渠道，推动建设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的托育服务机构。发挥政府预算内投资的引导和撬动作用，优先支持社会力量发展普惠托育服务。加强社区托育服务设施建设，通过公建民营或民建公助等形式，支持建设嵌入式、分布式、连锁化、专业化的社区婴幼儿照护服务设施，提供全日托、半日托、计时托、临时托、亲子活动等多样化的普惠性托育服务。支持隔代照料、家庭互助等照护模式。支持有条件的用人单位为职工提供托育服务。鼓励和支持有条件的幼儿园开设托班或扩大托班规模，实行托幼一体化管理。

完善家庭育儿指导体系。依托妇幼保健、学前教育、社区、妇联等力量，采取入户指导、亲子活动、家庭课堂等形式，帮助家庭提高婴幼儿照护能力。支持优质机构和专业社会组织，为家庭提供公益性婴幼儿早期发展指导服务。

## 第三节 人才强市战略工程

积极实施新型城市化发展战略，不断增强对外地人口的吸引力，加大对外来人口的引入力度，努力提高淮安主城区人口首位度。通过人口集聚与资源集聚提升公共资源利用效率，促使劳动生产率提高与市场交易成本降低。实施提高内在人口潜能和吸引外来优质人口资源相结合的人口吸附能力强化工程，全面提升淮安市整体实力，促进经济社会更好更快发展，努力缩小淮安市劳动生产率、经济发展水平与全省的差距。

## 第四节 新市民社会融合工程

以新市民融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会为主要着力点，推进基本公共服务均等化覆盖常住人口，全面营造多元、公平、开放、包容的城市文化，增强流动人口的城市归属感，加快推进流动人口市民化进程。积极开展流动人口社会融合工程建设，打造一批示范企业、示范学校、示范社区。构建社区流动人口综合服务管理平台，积极建立流动人口生存发展和社会融合状况监测评估制度，为流动人口提供心理健康、家庭保健、婚姻生活、法律援助等个性化服务，促进流动人口与户籍居民和谐发展。

## 第五节 医养康养融合发展工程

加快实施积极应对人口老龄化国家战略，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，以居家养老服务照料中心、养老机构、社区卫生服务中心、综合性医院为载体，因地制宜促进居家养老、机构养老同医疗机构合作发展，推进医养结合，重点保障失能、半失能、失智老年人的服务需求。推动二级以上综合医院（含中医院）开设老年病科，有条件的街镇卫生院（社区卫生服务中心）开展医养结合服务。大力发展老年护理机构，规划设置一批护理院，鼓励社会力量参与老年护理机构建设。支持闲置床位较多的一、二级医院和专科医院转型为护理院。到2025年，各县区至少有1所具备二级综合医疗资质老年疾病专科特色明显的医院；65岁及以上老年人全部纳入健康管理；护理型床位比例不低于机构养老床位的50%。加快老龄事业和老龄产业发展。

## 第六节 积极应对人口老龄化国家战略工程

淮安市“十三五”期间人口就进入中度老龄化阶段，2020年65岁以上人口占总人口的16.42%，预计2027年65岁及以上人口占总人口的20.59%，进入重度老龄化阶段，将对经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化多方面产生深远影响。建立健全人口服务体系。以“一老一小”为重点，建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系。加强基层服务管理体系和能力建设，增强抚幼养老功能。落实积极应对人口老龄化国家战略。

## 第七节 女性就业促进与合法权益保障工程

规范机关、企事业等用人单位招录、招聘行为，促进妇女平等就业。落实好《女职工劳动保护特别规定》，定期开展女职工生育权益保障专项督查。为因生育中断就业的女性提供再就业培训公共服务。将生育友好作为用人单位承担社会责任的重要方面，鼓励用人单位制定有利于职工平衡工作和家庭关系的措施，依法协商确定有利于照顾婴幼儿的灵活休假和弹性工作方式。适时对现行有关休假和工作时间的政策规定进行相应修改完善。

## 第八节 困境儿童保护工程

构建政府主导、家庭尽责、社会参与的困境儿童保障工作格局，健全符合淮安实际的困境儿童分类保障制度，进一步扩大儿童福利覆盖面。整合各类优势资源，形成市、县（区）、街镇、村（居）四级联动的工作机制，构建横向到边、纵向到底、覆盖城乡的困境未成年人保障服务网络。全面建立重残重病儿童医疗康复补贴制度，加强困境儿童助医、助学等福利优惠政策。完善留守儿童关爱保护工作机制，建立完善农村留守儿童信息库，推动留守儿童精准服务。

## 第九节 残疾人合法权益保障工程

增强残疾人制度化保障服务能力，全面实施困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度，推动建立重度残疾人单独施保和辅助器具补贴制度，建立残疾儿童康复救助制度。健全残疾人托养照料和康复服务体系，大力开展社区康复，为贫困残疾人和重度残疾人提供基本康复服务。健全残疾人教育体系，对家庭经济困难的残疾儿童实行12年免费教育，对残疾儿童普惠性学前教育予以资助，对有劳动能力和就业意愿的残疾人按规定提供免费就业创业服务培训。大力促进城乡残疾人就业和创业，帮助有劳动能力的残疾人实现就业，推动按比例安排残疾人就业，扶持发展适合残疾人就业的行业和产业，促进残疾人公益性岗位就业，积极发展辅助性就业。发展残疾人文体事业，推动公共文化体育场所免费或低收费向残疾人开放。加强残疾人无障碍环境建设，完善城乡无障碍设施，推动信息无障碍发布。

## 第十节 计划生育特殊家庭关爱工程

计划生育家庭为中国的人口数量控制、为创造有利于经济社会发展的人口环境做出了巨大的贡献甚至是牺牲，促进了经济的发展、人民生活条件的改善与健康水平的提高。但不可否认，长期的计划生育工作，也遗留下一些历史遗留问题，需要妥善处置。例如，计划生育贫困家庭帮扶，独生子女伤残死亡家庭救助，计划生育手术并发症群众关怀等。因此，实施计划生育特殊家庭关爱工程，实际上是对因计划生育而受到伤害的群众的一种“补偿机制”，切实解决计划生育特殊家庭面临的包括经济在内的各种困难，继续抚平计划生育特殊家庭的心理创伤，充分表明党和政府没有忘记因计划生育而利益受损者，积极主动地承担计划生育的遗留问题的历史责任，充分展现了一个负责任的党和政府的良好形象。

# 第九章保障规划实施

本规划由淮安市有关部门和各地政府组织实施。各地各部门要加强人口与发展综合决策、规划实施机制建设，凝心聚力、狠抓落实，确保本规划目标和任务的顺利完成。

## 第一节 加强党的领导与组织协调

加强党的领导，建立健全全市促进人口长期均衡发展工作协调机制，统筹重大人口政策研究制定，协调解决人口发展中的重大问题。市发改委牵头推进规划实施和相关政策落实，监督检查规划实施情况。市各部门按照职能切实履行职责，研究制定各项任务的配套政策和具体实施方案，推动相关专项规划与本规划的衔接协调。各县（区）政府要根据当地实际，建立健全工作机制，把规划的重点任务落到实处。

## 第二节 提升投入保障机制

完善以人的全面发展为导向的投入保障机制，调整财政支出结构，进一步加大对基础教育、就业培训、养老服务、社会保障、卫生健康的投入力度。推动各部门在人口发展领域的相关资金在基层统筹使用，提升相关工作经费在人口发展中的综合效应。鼓励民间捐资、社会募捐和国际捐赠，引导企业、家庭、个人等加大对人力资本投入，形成良性的社会投入机制。

## 第三节 健全综合决策机制

建立常态化的人口预测预报机制，健全人口动态监测和评估体系，定期发布全市人口预测报告。在人口普查和抽样调查的基础上，开展人口中短期预测，为经济社会发展工作提供科学决策依据。以现有人口规划为基础，完善年度人口发展形势会商机制，科学监测和评估人口变动情况及趋势影响，提出重大人口发展政策建议。建立重大决策、重大改革和重大工程建设的人口影响评估制度，促进经济社会政策与人口政策有效衔接。发挥专家智库的决策咨询作用，完善重大人口政策咨询机制。加强人口安全风险防控，做好政策预研预案储备。

## 第四节 强化人口数据支撑

以智慧城市建设为契机，推进大数据在人口规划和管理领域的应用创新、资源开发与共享。建设全市人口基础信息库，将分散在公安、教育、卫健、民政、人社、统计、大数据等部门的人口数据和信息资源进行整合，实现跨部门、跨地区人口基础信息的共建共享、互联互通、动态更新和综合应用集成，充分发挥人口基础信息对决策的支撑作用，实时准确掌握流动人口信息。加强人口基础信息采集和统计工作，建立健全人口调查统计制度，强化人口基础信息的及时性、准确性、权威性。加强人口数据开发和开放利用，为政府部门、企事业单位、社会公众做好人口信息服务。

## 第五节 加强宣传监督考核

深入开展人口国情、人口规划和人口政策的宣传解读工作，及时解答社会各界关注的热点问题，主动回应社会关切，合理引导社会预期。各地各部门要以本规划为基本依据，根据实际情况和职责范围，制定本地区、本部门的具体实施方案和年度工作计划。要定期组织监测、跟踪人口发展规划执行情况，及时发现和解决规划执行过程中存在的问题，确保规划的顺利实施。

# 附录一：低方案（未考虑人口迁移）

|  |
| --- |
| 表1-1 淮安市人口变动预测（单位：人；%） |
| 年份 | 总人口 | 性别比 | 15-49岁妇女 | 20-29岁妇女 |
| 合计 | 男 | 女 | 人数 | 占总人口% | 人数 | 占育龄妇女% |
| 2020 | 4559200 | 2280203 | 2278997 | 100.05 | 936028 | 20.53 | 210009 | 22.44 |
| 2021 | 4553812 | 2276717 | 2277095 | 99.98 | 918500 | 20.17 | 193449 | 21.06 |
| 2022 | 4546241 | 2272063 | 2274178 | 99.91 | 908948 | 19.99 | 182385 | 20.07 |
| 2023 | 4536553 | 2266281 | 2270272 | 99.82 | 903112 | 19.91 | 176670 | 19.56 |
| 2024 | 4524925 | 2259463 | 2265462 | 99.74 | 898509 | 19.86 | 178132 | 19.83 |
| 2025 | 4511494 | 2251685 | 2259809 | 99.64 | 895437 | 19.85 | 181979 | 20.32 |
| 2026 | 4496497 | 2243021 | 2253476 | 99.54 | 893977 | 19.88 | 191851 | 21.46 |
| 2027 | 4480258 | 2233695 | 2246563 | 99.43 | 896251 | 20.00 | 203675 | 22.73 |
| 2028 | 4463196 | 2223932 | 2239264 | 99.32 | 895058 | 20.05 | 214502 | 23.97 |
| 2029 | 4445632 | 2213896 | 2231736 | 99.20 | 892294 | 20.07 | 226512 | 25.39 |
| 2030 | 4427753 | 2203682 | 2224071 | 99.08 | 895410 | 20.22 | 238187 | 26.60 |
| 2031 | 4409554 | 2193271 | 2216283 | 98.96 | 894041 | 20.28 | 250182 | 27.98 |
| 2032 | 4391162 | 2182733 | 2208429 | 98.84 | 889353 | 20.25 | 263501 | 29.63 |
| 2033 | 4372617 | 2172083 | 2200534 | 98.71 | 885164 | 20.24 | 271701 | 30.69 |
| 2034 | 4353907 | 2161330 | 2192577 | 98.57 | 878353 | 20.17 | 275477 | 31.36 |
| 2035 | 4334928 | 2150417 | 2184511 | 98.44 | 870049 | 20.07 | 275429 | 31.66 |

| 表1-2 淮安市人口自然变动趋势（单位：人；‰） |
| --- |
| 年份 | 总人口 | 出生人数 | 出生率 | 死亡人数 | 死亡率 | 自增人数 | 自增率 | 总和生育率 |
| 2020 | 4559200 | —— | —— | —— | —— | —— | —— | —— |
| 2021 | 4553812 | 29274 | 6.42 | 34472 | 7.56 | -5198 | -1.13 | 1.10 |
| 2022 | 4546241 | 27719 | 6.09 | 35093 | 7.71 | -7374 | -1.61 | 1.10 |
| 2023 | 4536553 | 26277 | 5.79 | 35717 | 7.87 | -9440 | -2.08 | 1.10 |
| 2024 | 4524925 | 25034 | 5.53 | 36397 | 8.04 | -11363 | -2.51 | 1.10 |
| 2025 | 4511494 | 23952 | 5.30 | 37148 | 8.22 | -13196 | -2.92 | 1.10 |
| 2026 | 4496497 | 23124 | 5.13 | 37909 | 8.41 | -14785 | -3.28 | 1.10 |
| 2027 | 4480258 | 22658 | 5.05 | 38631 | 8.61 | -15973 | -3.57 | 1.10 |
| 2028 | 4463196 | 22555 | 5.04 | 39426 | 8.81 | -16871 | -3.76 | 1.10 |
| 2029 | 4445632 | 22777 | 5.11 | 40116 | 9.00 | -17339 | -3.89 | 1.10 |
| 2030 | 4427753 | 23222 | 5.23 | 40894 | 9.21 | -17672 | -3.97 | 1.10 |
| 2031 | 4409554 | 23810 | 5.39 | 41745 | 9.45 | -17935 | -4.06 | 1.10 |
| 2032 | 4391162 | 24528 | 5.57 | 42715 | 9.70 | -18187 | -4.13 | 1.10 |
| 2033 | 4372617 | 25322 | 5.78 | 43634 | 9.96 | -18312 | -4.18 | 1.10 |
| 2034 | 4353907 | 26102 | 5.98 | 44565 | 10.21 | -18463 | -4.23 | 1.10 |
| 2035 | 4334928 | 26808 | 6.17 | 45534 | 10.48 | -18726 | -4.31 | 1.10 |

| 表1-3 淮安市总人口及其年龄结构变动趋势（单位：人；%） |
| --- |
| 年份 | 总人口 | 0-14岁 | 15-59岁 | 60岁及以上 |
| 人数 | % | 人数 | % | 人数 | % |
| 2020 | 4559200 | 807090 | 17.70 | 2712918 | 59.50 | 1039192 | 22.79 |
| 2021 | 4553812 | 774067 | 17.00 | 2725554 | 59.85 | 1054191 | 23.15 |
| 2022 | 4546241 | 740393 | 16.29 | 2714901 | 59.72 | 1090947 | 24.00 |
| 2023 | 4536553 | 709650 | 15.64 | 2687713 | 59.25 | 1139190 | 25.11 |
| 2024 | 4524925 | 677691 | 14.98 | 2672117 | 59.05 | 1175117 | 25.97 |
| 2025 | 4511494 | 644300 | 14.28 | 2641731 | 58.56 | 1225463 | 27.16 |
| 2026 | 4496497 | 608080 | 13.52 | 2608421 | 58.01 | 1279996 | 28.47 |
| 2027 | 4480258 | 567380 | 12.66 | 2590661 | 57.82 | 1322217 | 29.51 |
| 2028 | 4463196 | 531615 | 11.91 | 2543557 | 56.99 | 1388024 | 31.10 |
| 2029 | 4445632 | 497145 | 11.18 | 2507091 | 56.39 | 1441396 | 32.42 |
| 2030 | 4427753 | 465656 | 10.52 | 2467472 | 55.73 | 1494625 | 33.76 |
| 2031 | 4409554 | 434431 | 9.85 | 2432518 | 55.16 | 1542605 | 34.98 |
| 2032 | 4391162 | 407023 | 9.27 | 2410126 | 54.89 | 1574013 | 35.85 |
| 2033 | 4372617 | 389588 | 8.91 | 2389426 | 54.65 | 1593603 | 36.45 |
| 2034 | 4353907 | 376944 | 8.66 | 2367202 | 54.37 | 1609761 | 36.97 |
| 2035 | 4334928 | 371669 | 8.57 | 2340684 | 54.00 | 1622575 | 37.43 |

| 表1-4 淮安市人口及其年龄结构变动趋势（单位：人；%） |
| --- |
| 年份 | 总人口 | 0-14岁 | 15-64岁 | 65岁及以上 |
| 人数 | % | 人数 | % | 人数 | % |
| 2020 | 4559200 | 807090 | 17.70 | 3003551 | 65.88 | 748559 | 16.42 |
| 2021 | 4553812 | 774067 | 17.00 | 2990792 | 65.68 | 788953 | 17.33 |
| 2022 | 4546241 | 740393 | 16.29 | 2978787 | 65.52 | 827061 | 18.19 |
| 2023 | 4536553 | 709650 | 15.64 | 2970337 | 65.48 | 856566 | 18.88 |
| 2024 | 4524925 | 677691 | 14.98 | 2974591 | 65.74 | 872643 | 19.29 |
| 2025 | 4511494 | 644300 | 14.28 | 2981233 | 66.08 | 885961 | 19.64 |
| 2026 | 4496497 | 608080 | 13.52 | 2990944 | 66.52 | 897473 | 19.96 |
| 2027 | 4480258 | 567380 | 12.66 | 2982948 | 66.58 | 929930 | 20.76 |
| 2028 | 4463196 | 531615 | 11.91 | 2958121 | 66.28 | 973460 | 21.81 |
| 2029 | 4445632 | 497145 | 11.18 | 2943445 | 66.21 | 1005042 | 22.61 |
| 2030 | 4427753 | 465656 | 10.52 | 2911515 | 65.76 | 1050582 | 23.73 |
| 2031 | 4409554 | 434431 | 9.85 | 2875087 | 65.20 | 1100036 | 24.95 |
| 2032 | 4391162 | 407023 | 9.27 | 2846749 | 64.83 | 1137390 | 25.90 |
| 2033 | 4372617 | 389588 | 8.91 | 2785564 | 63.70 | 1197465 | 27.39 |
| 2034 | 4353907 | 376944 | 8.66 | 2731789 | 62.74 | 1245174 | 28.60 |
| 2035 | 4334928 | 371669 | 8.57 | 2670765 | 61.61 | 1292494 | 29.82 |

|  |
| --- |
| 表1-5 淮安市人口抚养比的变动趋势（单位：%） |
| 年份 | 60岁为老年起点 | 65岁为老年起点 |
| 合计 | 少儿 | 老年 | 合计 | 少儿 | 老年 |
| 2020 | 68.06 | 29.75 | 38.31 | 51.79 | 26.87 | 24.92 |
| 2021 | 67.08 | 28.40 | 38.68 | 52.26 | 25.88 | 26.38 |
| 2022 | 67.46 | 27.27 | 40.18 | 52.62 | 24.86 | 27.77 |
| 2023 | 68.79 | 26.40 | 42.39 | 52.73 | 23.89 | 28.84 |
| 2024 | 69.34 | 25.36 | 43.98 | 52.12 | 22.78 | 29.34 |
| 2025 | 70.78 | 24.39 | 46.39 | 51.33 | 21.61 | 29.72 |
| 2026 | 72.38 | 23.31 | 49.07 | 50.34 | 20.33 | 30.01 |
| 2027 | 72.94 | 21.90 | 51.04 | 50.20 | 19.02 | 31.17 |
| 2028 | 75.47 | 20.90 | 54.57 | 50.88 | 17.97 | 32.91 |
| 2029 | 77.32 | 19.83 | 57.49 | 51.03 | 16.89 | 34.15 |
| 2030 | 79.44 | 18.87 | 60.57 | 52.08 | 15.99 | 36.08 |
| 2031 | 81.28 | 17.86 | 63.42 | 53.37 | 15.11 | 38.26 |
| 2032 | 82.20 | 16.89 | 65.31 | 54.25 | 14.30 | 39.95 |
| 2033 | 83.00 | 16.30 | 66.69 | 56.97 | 13.99 | 42.99 |
| 2034 | 83.93 | 15.92 | 68.00 | 59.38 | 13.80 | 45.58 |
| 2035 | 85.20 | 15.88 | 69.32 | 62.31 | 13.92 | 48.39 |

# 附录二：中方案（未考虑人口迁移）

|  |
| --- |
| 表2-1 淮安市人口变动预测（单位：人；%） |
| 年份 | 总人口 | 性别比 | 15-49岁妇女 | 20-29岁妇女 |
| 合计 | 男 | 女 | 人数 | 占总人口% | 人数 | 占育龄妇女% |
| 2020 | 4559200 | 2280203 | 2278997 | 100.05 | 936028 | 20.53 | 210009 | 22.44 |
| 2021 | 4559442 | 2279628 | 2279814 | 99.99 | 918500 | 20.15 | 193449 | 21.06 |
| 2022 | 4557345 | 2277804 | 2279541 | 99.92 | 908948 | 19.94 | 182385 | 20.07 |
| 2023 | 4552965 | 2274767 | 2278198 | 99.85 | 903112 | 19.84 | 176670 | 19.56 |
| 2024 | 4546473 | 2270603 | 2275870 | 99.77 | 898509 | 19.76 | 178132 | 19.83 |
| 2025 | 4538005 | 2265391 | 2272614 | 99.68 | 895437 | 19.73 | 181979 | 20.32 |
| 2026 | 4527783 | 2259184 | 2268599 | 99.58 | 893977 | 19.74 | 191851 | 21.46 |
| 2027 | 4516167 | 2252238 | 2263929 | 99.48 | 896251 | 19.85 | 203675 | 22.73 |
| 2028 | 4503587 | 2244782 | 2258805 | 99.38 | 895058 | 19.87 | 214502 | 23.97 |
| 2029 | 4490412 | 2237003 | 2253409 | 99.27 | 892294 | 19.87 | 226512 | 25.39 |
| 2030 | 4476869 | 2229021 | 2247848 | 99.16 | 895410 | 20.00 | 238187 | 26.60 |
| 2031 | 4462979 | 2220827 | 2242152 | 99.05 | 894041 | 20.03 | 250182 | 27.98 |
| 2032 | 4448907 | 2212511 | 2236396 | 98.93 | 889353 | 19.99 | 263501 | 29.63 |
| 2033 | 4434720 | 2204102 | 2230618 | 98.81 | 885164 | 19.96 | 271701 | 30.69 |
| 2034 | 4420425 | 2195619 | 2224806 | 98.69 | 878353 | 19.87 | 275477 | 31.36 |
| 2035 | 4405935 | 2187016 | 2218919 | 98.56 | 870049 | 19.75 | 275429 | 31.66 |

| 表2-2 淮安市人口自然变动趋势（单位：人；‰） |
| --- |
| 年份 | 总人口 | 出生人数 | 出生率 | 死亡人数 | 死亡率 | 自增人数 | 自增率 | 总和生育率 |
| 2020 | 4559200 | —— | —— | —— | —— | —— | —— | —— |
| 2021 | 4559442 | 34918 | 7.66 | 34417 | 7.55 | 501 | 0.11 | 1.30 |
| 2022 | 4557345 | 33211 | 7.29 | 35033 | 7.69 | -1822 | -0.41 | 1.30 |
| 2023 | 4552965 | 31602 | 6.94 | 35746 | 7.85 | -4144 | -0.91 | 1.30 |
| 2024 | 4546473 | 30187 | 6.63 | 36470 | 8.01 | -6283 | -1.38 | 1.30 |
| 2025 | 4538005 | 28935 | 6.37 | 37157 | 8.18 | -8222 | -1.81 | 1.30 |
| 2026 | 4527783 | 27918 | 6.16 | 37889 | 8.36 | -9971 | -2.20 | 1.30 |
| 2027 | 4516167 | 27297 | 6.04 | 38641 | 8.55 | -11344 | -2.52 | 1.30 |
| 2028 | 4503587 | 27058 | 6.00 | 39414 | 8.74 | -12356 | -2.74 | 1.30 |
| 2029 | 4490412 | 27187 | 6.05 | 40084 | 8.92 | -12897 | -2.88 | 1.30 |
| 2030 | 4476869 | 27575 | 6.15 | 40892 | 9.12 | -13317 | -2.97 | 1.30 |
| 2031 | 4462979 | 28133 | 6.29 | 41819 | 9.35 | -13686 | -3.05 | 1.30 |
| 2032 | 4448907 | 28861 | 6.48 | 42668 | 9.58 | -13807 | -3.11 | 1.30 |
| 2033 | 4434720 | 29695 | 6.69 | 43633 | 9.83 | -13938 | -3.14 | 1.30 |
| 2034 | 4420425 | 30533 | 6.90 | 44560 | 10.07 | -14027 | -3.17 | 1.30 |
| 2035 | 4405935 | 31314 | 7.10 | 45516 | 10.32 | -14202 | -3.22 | 1.30 |

| 表2-3 淮安市总人口及其年龄结构变动趋势（单位：人；%） |
| --- |
| 年份 | 总人口 | 0-14岁 | 15-59岁 | 60岁及以上 |
| 人数 | % | 人数 | % | 人数 | % |
| 2020 | 4559200 | 807090 | 17.70 | 2712918 | 59.50 | 1039192 | 22.79 |
| 2021 | 4559442 | 779697 | 17.10 | 2725554 | 59.78 | 1054191 | 23.12 |
| 2022 | 4557345 | 751497 | 16.49 | 2714901 | 59.57 | 1090947 | 23.94 |
| 2023 | 4552965 | 726062 | 15.95 | 2687713 | 59.03 | 1139190 | 25.02 |
| 2024 | 4546473 | 699239 | 15.38 | 2672117 | 58.77 | 1175117 | 25.85 |
| 2025 | 4538005 | 670811 | 14.78 | 2641731 | 58.21 | 1225463 | 27.00 |
| 2026 | 4527783 | 639366 | 14.12 | 2608421 | 57.61 | 1279996 | 28.27 |
| 2027 | 4516167 | 603289 | 13.36 | 2590661 | 57.36 | 1322217 | 29.28 |
| 2028 | 4503587 | 572006 | 12.70 | 2543557 | 56.48 | 1388024 | 30.82 |
| 2029 | 4490412 | 541925 | 12.07 | 2507091 | 55.83 | 1441396 | 32.10 |
| 2030 | 4476869 | 514772 | 11.50 | 2467472 | 55.12 | 1494625 | 33.39 |
| 2031 | 4462979 | 487856 | 10.93 | 2432518 | 54.50 | 1542605 | 34.56 |
| 2032 | 4448907 | 464768 | 10.45 | 2410126 | 54.17 | 1574013 | 35.38 |
| 2033 | 4434720 | 451691 | 10.19 | 2389426 | 53.88 | 1593603 | 35.93 |
| 2034 | 4420425 | 443462 | 10.03 | 2367202 | 53.55 | 1609761 | 36.42 |
| 2035 | 4405935 | 442676 | 10.05 | 2340684 | 53.13 | 1622575 | 36.83 |

| 表2-4 淮安市人口及其年龄结构变动趋势（单位：人；%） |
| --- |
| 年份 | 总人口 | 0-14岁 | 15-64岁 | 65岁及以上 |
| 人数 | % | 人数 | % | 人数 | % |
| 2020 | 4559200 | 807090 | 17.70 | 3003551 | 65.88 | 748559 | 16.42 |
| 2021 | 4559442 | 779697 | 17.10 | 2990792 | 65.60 | 788953 | 17.30 |
| 2022 | 4557345 | 751497 | 16.49 | 2978787 | 65.36 | 827061 | 18.15 |
| 2023 | 4552965 | 726062 | 15.95 | 2970337 | 65.24 | 856566 | 18.81 |
| 2024 | 4546473 | 699239 | 15.38 | 2974591 | 65.43 | 872643 | 19.19 |
| 2025 | 4538005 | 670811 | 14.78 | 2981233 | 65.69 | 885961 | 19.52 |
| 2026 | 4527783 | 639366 | 14.12 | 2990944 | 66.06 | 897473 | 19.82 |
| 2027 | 4516167 | 603289 | 13.36 | 2982948 | 66.05 | 929930 | 20.59 |
| 2028 | 4503587 | 572006 | 12.70 | 2958121 | 65.68 | 973460 | 21.62 |
| 2029 | 4490412 | 541925 | 12.07 | 2943445 | 65.55 | 1005042 | 22.38 |
| 2030 | 4476869 | 514772 | 11.50 | 2911515 | 65.03 | 1050582 | 23.47 |
| 2031 | 4462979 | 487856 | 10.93 | 2875087 | 64.42 | 1100036 | 24.65 |
| 2032 | 4448907 | 464768 | 10.45 | 2846749 | 63.99 | 1137390 | 25.57 |
| 2033 | 4434720 | 451691 | 10.19 | 2785564 | 62.81 | 1197465 | 27.00 |
| 2034 | 4420425 | 443462 | 10.03 | 2731789 | 61.80 | 1245174 | 28.17 |
| 2035 | 4405935 | 442676 | 10.05 | 2670765 | 60.62 | 1292494 | 29.34 |

|  |
| --- |
| 表2-5 淮安市人口抚养比的变动趋势（单位：%） |
| 年份 | 60岁为老年起点 | 65岁为老年起点 |
| 合计 | 少儿 | 老年 | 合计 | 少儿 | 老年 |
| 2020 | 68.06 | 29.75 | 38.31 | 51.79 | 26.87 | 24.92 |
| 2021 | 67.28 | 28.61 | 38.68 | 52.45 | 26.07 | 26.38 |
| 2022 | 67.86 | 27.68 | 40.18 | 52.99 | 25.23 | 27.77 |
| 2023 | 69.40 | 27.01 | 42.39 | 53.28 | 24.44 | 28.84 |
| 2024 | 70.14 | 26.17 | 43.98 | 52.84 | 23.51 | 29.34 |
| 2025 | 71.78 | 25.39 | 46.39 | 52.22 | 22.50 | 29.72 |
| 2026 | 73.58 | 24.51 | 49.07 | 51.38 | 21.38 | 30.01 |
| 2027 | 74.32 | 23.29 | 51.04 | 51.40 | 20.22 | 31.17 |
| 2028 | 77.06 | 22.49 | 54.57 | 52.24 | 19.34 | 32.91 |
| 2029 | 79.11 | 21.62 | 57.49 | 52.56 | 18.41 | 34.15 |
| 2030 | 81.44 | 20.86 | 60.57 | 53.76 | 17.68 | 36.08 |
| 2031 | 83.47 | 20.06 | 63.42 | 55.23 | 16.97 | 38.26 |
| 2032 | 84.59 | 19.28 | 65.31 | 56.28 | 16.33 | 39.95 |
| 2033 | 85.60 | 18.90 | 66.69 | 59.20 | 16.22 | 42.99 |
| 2034 | 86.74 | 18.73 | 68.00 | 61.81 | 16.23 | 45.58 |
| 2035 | 88.23 | 18.91 | 69.32 | 64.97 | 16.57 | 48.39 |

# 附录三：高方案（未考虑人口迁移）

|  |
| --- |
| 表3-1 淮安市人口变动预测（单位：人；%） |
| 年份 | 总人口 | 性别比 | 15-49岁妇女 | 20-29岁妇女 |
| 合计 | 男 | 女 | 人数 | 占总人口% | 人数 | 占育龄妇女% |
| 2020 | 4559200 | 2280203 | 2278997 | 100.05 | 936028 | 20.53 | 210009 | 22.44 |
| 2021 | 4565111 | 2282558 | 2282553 | 100.00 | 918500 | 20.12 | 193449 | 21.06 |
| 2022 | 4568493 | 2283565 | 2284928 | 99.94 | 908948 | 19.90 | 182385 | 20.07 |
| 2023 | 4569400 | 2283261 | 2286139 | 99.87 | 903112 | 19.76 | 176670 | 19.56 |
| 2024 | 4568012 | 2281736 | 2286276 | 99.80 | 898509 | 19.67 | 178132 | 19.83 |
| 2025 | 4564452 | 2279062 | 2285390 | 99.72 | 895437 | 19.62 | 181979 | 20.32 |
| 2026 | 4558960 | 2275288 | 2283672 | 99.63 | 893977 | 19.61 | 191851 | 21.46 |
| 2027 | 4551906 | 2270689 | 2281217 | 99.54 | 896251 | 19.69 | 203675 | 22.73 |
| 2028 | 4543766 | 2265517 | 2278249 | 99.44 | 895058 | 19.70 | 214502 | 23.97 |
| 2029 | 4534940 | 2259976 | 2274964 | 99.34 | 892294 | 19.68 | 226512 | 25.39 |
| 2030 | 4525700 | 2254207 | 2271493 | 99.24 | 895410 | 19.79 | 238187 | 26.60 |
| 2031 | 4516088 | 2248214 | 2267874 | 99.13 | 894041 | 19.80 | 250182 | 27.98 |
| 2032 | 4506309 | 2242108 | 2264201 | 99.02 | 889353 | 19.74 | 263501 | 29.63 |
| 2033 | 4496461 | 2235931 | 2260530 | 98.91 | 885164 | 19.69 | 271701 | 30.69 |
| 2034 | 4486579 | 2229717 | 2256862 | 98.80 | 878353 | 19.58 | 275477 | 31.36 |
| 2035 | 4476596 | 2223430 | 2253166 | 98.68 | 870049 | 19.44 | 275429 | 31.66 |

| 表3-2 淮安市人口自然变动趋势（单位：人；‰） |
| --- |
| 年份 | 总人口 | 出生人数 | 出生率 | 死亡人数 | 死亡率 | 自增人数 | 自增率 | 总和生育率 |
| 2020 | 4559200 | —— | —— | —— | —— | —— | —— | —— |
| 2021 | 4565111 | 40601 | 8.90 | 34442 | 7.55 | 6159 | 1.35 | 1.50 |
| 2022 | 4568493 | 38705 | 8.48 | 35054 | 7.68 | 3651 | 0.79 | 1.50 |
| 2023 | 4569400 | 36908 | 8.08 | 35766 | 7.83 | 1142 | 0.25 | 1.50 |
| 2024 | 4568012 | 35311 | 7.73 | 36453 | 7.98 | -1142 | -0.25 | 1.50 |
| 2025 | 4564452 | 33862 | 7.42 | 37148 | 8.14 | -3286 | -0.73 | 1.50 |
| 2026 | 4558960 | 32665 | 7.16 | 37911 | 8.31 | -5246 | -1.15 | 1.50 |
| 2027 | 4551906 | 31878 | 7.00 | 38709 | 8.50 | -6831 | -1.50 | 1.50 |
| 2028 | 4543766 | 31514 | 6.93 | 39427 | 8.67 | -7913 | -1.74 | 1.50 |
| 2029 | 4534940 | 31551 | 6.95 | 40131 | 8.84 | -8580 | -1.89 | 1.50 |
| 2030 | 4525700 | 31897 | 7.04 | 40913 | 9.03 | -9016 | -1.99 | 1.50 |
| 2031 | 4516088 | 32432 | 7.17 | 41795 | 9.24 | -9363 | -2.07 | 1.50 |
| 2032 | 4506309 | 33174 | 7.35 | 42743 | 9.47 | -9569 | -2.12 | 1.50 |
| 2033 | 4496461 | 34051 | 7.56 | 43690 | 9.70 | -9639 | -2.14 | 1.50 |
| 2034 | 4486579 | 34964 | 7.78 | 44626 | 9.93 | -9662 | -2.14 | 1.50 |
| 2035 | 4476596 | 35836 | 8.00 | 45557 | 10.17 | -9721 | -2.17 | 1.50 |

| 表3-3 淮安市总人口及其年龄结构变动趋势（单位：人；%） |
| --- |
| 年份 | 总人口 | 0-14岁 | 15-59岁 | 60岁及以上 |
| 人数 | % | 人数 | % | 人数 | % |
| 2020 | 4559200 | 807090 | 17.70 | 2712918 | 59.50 | 1039192 | 22.79 |
| 2021 | 4565111 | 785366 | 17.20 | 2725554 | 59.70 | 1054191 | 23.09 |
| 2022 | 4568493 | 762645 | 16.69 | 2714901 | 59.43 | 1090947 | 23.88 |
| 2023 | 4569400 | 742497 | 16.25 | 2687713 | 58.82 | 1139190 | 24.93 |
| 2024 | 4568012 | 720778 | 15.78 | 2672117 | 58.50 | 1175117 | 25.72 |
| 2025 | 4564452 | 697258 | 15.28 | 2641731 | 57.88 | 1225463 | 26.85 |
| 2026 | 4558960 | 670543 | 14.71 | 2608421 | 57.22 | 1279996 | 28.08 |
| 2027 | 4551906 | 639028 | 14.04 | 2590661 | 56.91 | 1322217 | 29.05 |
| 2028 | 4543766 | 612185 | 13.47 | 2543557 | 55.98 | 1388024 | 30.55 |
| 2029 | 4534940 | 586453 | 12.93 | 2507091 | 55.28 | 1441396 | 31.78 |
| 2030 | 4525700 | 563603 | 12.45 | 2467472 | 54.52 | 1494625 | 33.03 |
| 2031 | 4516088 | 540965 | 11.98 | 2432518 | 53.86 | 1542605 | 34.16 |
| 2032 | 4506309 | 522170 | 11.59 | 2410126 | 53.48 | 1574013 | 34.93 |
| 2033 | 4496461 | 513432 | 11.42 | 2389426 | 53.14 | 1593603 | 35.44 |
| 2034 | 4486579 | 509616 | 11.36 | 2367202 | 52.76 | 1609761 | 35.88 |
| 2035 | 4476596 | 513337 | 11.47 | 2340684 | 52.29 | 1622575 | 36.25 |

| 表3-4 淮安市人口及其年龄结构变动趋势（单位：人；%） |
| --- |
| 年份 | 总人口 | 0-14岁 | 15-64岁 | 65岁及以上 |
| 人数 | % | 人数 | % | 人数 | % |
| 2020 | 4559200 | 807090 | 17.70 | 3003551 | 65.88 | 748559 | 16.42 |
| 2021 | 4565111 | 785366 | 17.20 | 2990792 | 65.51 | 788953 | 17.28 |
| 2022 | 4568493 | 762645 | 16.69 | 2978787 | 65.20 | 827061 | 18.10 |
| 2023 | 4569400 | 742497 | 16.25 | 2970337 | 65.00 | 856566 | 18.75 |
| 2024 | 4568012 | 720778 | 15.78 | 2974591 | 65.12 | 872643 | 19.10 |
| 2025 | 4564452 | 697258 | 15.28 | 2981233 | 65.31 | 885961 | 19.41 |
| 2026 | 4558960 | 670543 | 14.71 | 2990944 | 65.61 | 897473 | 19.69 |
| 2027 | 4551906 | 639028 | 14.04 | 2982948 | 65.53 | 929930 | 20.43 |
| 2028 | 4543766 | 612185 | 13.47 | 2958121 | 65.10 | 973460 | 21.42 |
| 2029 | 4534940 | 586453 | 12.93 | 2943445 | 64.91 | 1005042 | 22.16 |
| 2030 | 4525700 | 563603 | 12.45 | 2911515 | 64.33 | 1050582 | 23.21 |
| 2031 | 4516088 | 540965 | 11.98 | 2875087 | 63.66 | 1100036 | 24.36 |
| 2032 | 4506309 | 522170 | 11.59 | 2846749 | 63.17 | 1137390 | 25.24 |
| 2033 | 4496461 | 513432 | 11.42 | 2785564 | 61.95 | 1197465 | 26.63 |
| 2034 | 4486579 | 509616 | 11.36 | 2731789 | 60.89 | 1245174 | 27.75 |
| 2035 | 4476596 | 513337 | 11.47 | 2670765 | 59.66 | 1292494 | 28.87 |

|  |
| --- |
| 表3-5 淮安市人口抚养比的变动趋势（单位：%） |
| 年份 | 60岁为老年起点 | 65岁为老年起点 |
| 合计 | 少儿 | 老年 | 合计 | 少儿 | 老年 |
| 2020 | 68.06 | 29.75 | 38.31 | 51.79 | 26.87 | 24.92 |
| 2021 | 67.49 | 28.81 | 38.68 | 52.64 | 26.26 | 26.38 |
| 2022 | 68.27 | 28.09 | 40.18 | 53.37 | 25.60 | 27.77 |
| 2023 | 70.01 | 27.63 | 42.39 | 53.83 | 25.00 | 28.84 |
| 2024 | 70.95 | 26.97 | 43.98 | 53.57 | 24.23 | 29.34 |
| 2025 | 72.78 | 26.39 | 46.39 | 53.11 | 23.39 | 29.72 |
| 2026 | 74.78 | 25.71 | 49.07 | 52.43 | 22.42 | 30.01 |
| 2027 | 75.70 | 24.67 | 51.04 | 52.60 | 21.42 | 31.17 |
| 2028 | 78.64 | 24.07 | 54.57 | 53.60 | 20.70 | 32.91 |
| 2029 | 80.88 | 23.39 | 57.49 | 54.07 | 19.92 | 34.15 |
| 2030 | 83.41 | 22.84 | 60.57 | 55.44 | 19.36 | 36.08 |
| 2031 | 85.65 | 22.24 | 63.42 | 57.08 | 18.82 | 38.26 |
| 2032 | 86.97 | 21.67 | 65.31 | 58.30 | 18.34 | 39.95 |
| 2033 | 88.18 | 21.49 | 66.69 | 61.42 | 18.43 | 42.99 |
| 2034 | 89.53 | 21.53 | 68.00 | 64.24 | 18.66 | 45.58 |
| 2035 | 91.25 | 21.93 | 69.32 | 67.61 | 19.22 | 48.39 |

1. 因缺少2015年末淮安市常住人口结构性数据，故而无法分析“十三五”期间淮安市人口结构的变化，只能借用2010年常住人口数据，分析2010-2020年间淮安市人口结构变化。 [↑](#footnote-ref-1)
2. “专栏1生育友好型政策及重点举措”都是政策建议，而非必须落实的政策目标。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 国家税务总局针对个人征收的税种是个人所得税，以个人为征收对象。地方政府无法变更征收对象，也无权限实施税费减免政策。但《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》明确指出“加强税收、住房等支持政策”，因而“十四五”期间中国税收政策有望调整。 [↑](#footnote-ref-3)