

# 涟水县“十四五”人口发展规划

涟水县发展和改革委员会  
二〇二一年十月

# 目 录

第一章 人口发展态势.....	2
第一节 人口现状.....	2
第二节 发展形势.....	5
第三节 问题与挑战.....	7
第二章 总体思路和发展目标.....	10
第一节 指导思想.....	10
第二节 基本原则.....	10
第三节 战略导向.....	12
第四节 发展目标.....	13
第三章 贯彻落实三孩生育政策.....	16
第一节 健全生育政策调控机制.....	16
第二节 健全生育支持政策体系.....	17
第三节 做好优生优育全程服务.....	17
第四章 全面提升人口素质.....	19
第一节 促进全民健康生活方式.....	19
第二节 提升劳动者就业创业能力.....	20
第三节 提升劳动力创新发展能力.....	22
第五章 促进重点群体共享发展.....	25
第一节 积极应对人口老龄化.....	25
第二节 保障妇女儿童合法权益.....	27
第三节 提升残疾人服务保障水平.....	28

第六章 构建合理人口空间布局 .....	30
第一节 深入推进以人为核心的城镇化 .....	30
第二节 以国土空间规划调控人口分布 .....	31
第三节 合理引导农业人口向城镇转移 .....	32
第四节 强化以中心镇为主体的人口布局 .....	33
第七章 科学配置人口公共服务资源 .....	35
第一节 全面提升基础教育发展水平 .....	35
第二节 促进医疗卫生服务优质均衡发展 .....	36
第三节 提高社会保障覆盖的深度和广度 .....	37
第八章 创新人口管理与公共服务体制机制 .....	39
第一节 创新人口管理服务机制 .....	39
第二节 创新公共服务供给机制 .....	40
第三节 出台三孩生育配套政策 .....	41
第九章 人口发展重点工程 .....	44
第一节 常住人口稳定回升工程 .....	44
第二节 学龄前普惠幼托工程 .....	45
第三节 新市民城市化提升工程 .....	46
第四节 积极应对人口老龄化工程 .....	48
第五节 弱势群体权益保障工程 .....	49
第十章 加强规划实施的保障 .....	51
第一节 加强组织领导 .....	51
第二节 健全人口发展资金投入机制 .....	51
第三节 完善规划实施的评估机制 .....	52
第四节 做好宣传引导工作 .....	52



“十四五”时期（2021年-2025年）是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标后，迈向全面建设社会主义现代化国家新征程奠基的五年，是迈向高质量发展、建设现代化经济体系起步的五年。人口发展是经济社会发展的基础性、全局性和战略性问题，也是涟水“苦干新五年、冲刺百强县”的重大核心问题。为准确把握涟水县人口发展趋势、特征，积极有效应对人口变化对经济社会发展的深刻影响，推动人口与经济良性互动、与资源环境永续共生、与社会公共服务和谐共进，实现人口高质量发展，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》、《淮安市应对人口老龄化中长期战略》、《涟水县国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要和二〇三五年远景目标草案》编制。

本规划旨在阐明规划期内涟水县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 人口发展态势

随着县域人口发展内在动力和外部条件的深刻变化，科学研判区域人口安全和社会经济发展面临的挑战，准确把握人口变化趋势性特征，对谋划好人口长期均衡发展、促进经济社会可持续发展、提升人民群众幸福感和满意度具有重大意义。

## 第一节 人口现状

——整体仍处于人口净流出阶段。2020年末，全县常住人口为82.97万人，较2015年减少1.6万人，呈现小幅下降、总体平稳特征。全县户籍人口呈下降态势，2020年为1112901人，较2015年减少36823人。全县人口出生率和人口自然增长率年度波动较大，整体上呈现从高位下降态势。综合研判，“十三五”期间，全县处于人口净流出阶段，外出务工、迁居淮安市区等是人口流出的重要原因，表明涟水本地产业发展、教育等公共服务等亟待提升，需要切实提升服务功能，增强人口吸引力。

表1 涟水县“十三五”人口增长态势

	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
户籍人口数(人)	1149724	1153821	1136134	1132750	1124972	1112901
常住人口数(万人)	84.68	84.80	84.92	84.98	84.84	82.97
人口自然增长率(‰)	14.0	7.7	-6.61	5.02	1.87	x
人口出生率(‰)	18.8	12.3	14.57	11.19	6.84	x

数据来源：2016 - 2020年《淮安市统计年鉴》、涟水县统计部门。

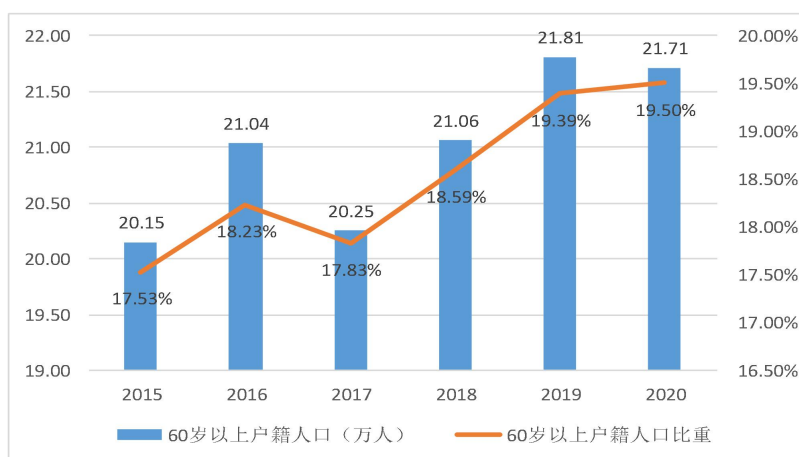
——人口老龄化程度进一步加重。全县户籍人口中 60 岁及以上人口由 2015 年 201515 人上升至 2020 年 218098 人，累计增加 16583 人。全县 60 岁以上人口数占户籍人口比重 2020 年为 23.33%，65 岁以上人口占比为 17%。高出全市平均约 1 个百分点，老龄化水平呈现加速趋势。伴随人均寿命普遍延长，步入老龄期的人口数量还将持续增加。同时，处于学习和劳动力阶段的人口流出率高，进一步增加了本地人口老龄化程度。

表 2 涟水县“十三五”人口结构

地 区	占总人口比重 (%)			
	0 - 14 岁	15 - 59 岁	60 岁以上	其中：65 岁以上
淮安市	17.7	59.5	22.79	16.42
涟水县	20.30	56.37	23.33	17.00

数据来源：“微淮安”，第七次人口普查公报

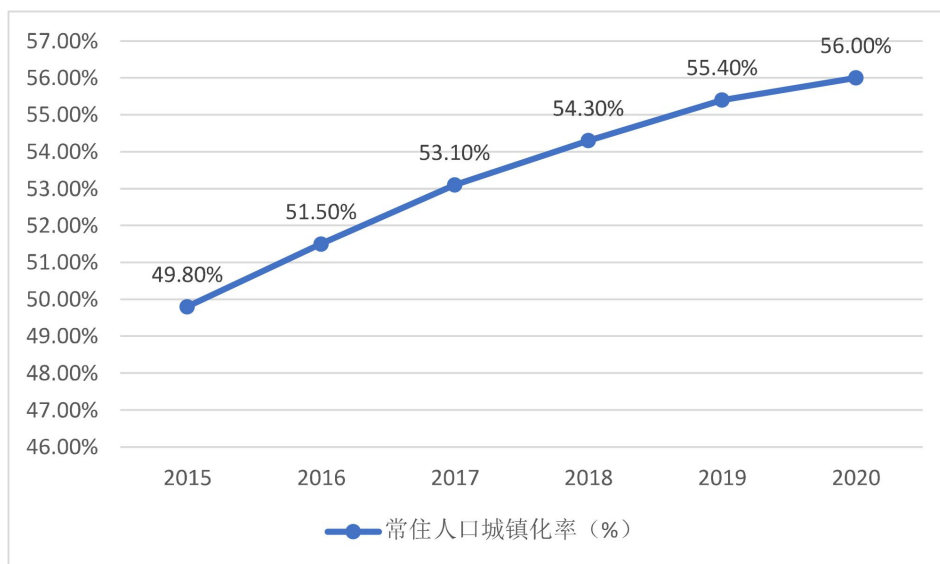
图 1: 涟水县 60 岁以上户籍人口规模及比重



数据来源：2016 - 2020 年《淮安市统计公报》、涟水县统计局。

——人口城镇化水平处于上升阶段。2020 年期末，常住人口城镇化率为 56.2%，比“十二五”期末累计提高 6.4 个百分点，但与淮安市城镇常住人口城镇化率 63.60%尚有一定差距。这表明，涟水仍城市化进程尚未完成，具有很大的成长空间。进一步增强中心城区和重点镇的人口规模，提高城市化水平仍是未来涟水需要重点发力的领域。

图 2：涟水县常住人口城镇化率（%）



数据来源：2016 - 2020 年《淮安市统计公报》、涟水县统计局。

——家庭维持小型化结构。2020 年，全县平均每个家庭 3.63 人，与“十二五”末的 3.89 人相比进一步下降，基本维持家庭小型化的局面。家庭结构小型化趋势会对幼托、教育、养老、医疗等消费结构带来一系列影响，特别是会进一步弱化家庭养老功能，从而对社会服务功能提出新要求。

——性别结构略处在合理区间。全县人口性别特点是男性人口略多于女性。2020年，全县常住男性人口占总人口比重为50.03，女性人口为49.97，人口性别比为100.1，全县人口性别比处于国际公认的95-105合理区间。

——人口受教育年限及学历水平偏低。根据全国第七次人口普查数据，2020年，淮安市15岁及以上常住人口平均受教育年限为9.55年，涟水县为9.48年。每10万常住人口中，拥有大专以上学历教育人数，淮安市为12825人，涟水县为8349人。

## 第二节 发展形势

“十四五”时期，随着经济社会不断发展以及生育政策调整完善等因素的影响，预计我县的人口发展变化将呈现以下态势：

——人口净流出格局有望逆转。在实施全面两孩政策后，“十三五”时期“两孩”政策导致出生人口有所增多。“十四五”期间，受育龄妇女数量减少及人口老龄化带来的死亡率上升影响，人口增长势能不强。但是随着涟水城乡功能的完善以及就业创新空间的拓展，尤其是三孩政策的正式落地，有望扭转人口净流出态势，从而实现常住人口数量的基本稳定。

——老龄化程度有望得到改善。相对于人口基础和区域发展水平，涟水老龄化程度偏高，一个重要成因是青壮年以及处于受

教育阶段的人群流失严重。随着城市功能和就业创业条件的改善，涟水吸引年轻人口的优势将逐步显现，在一定程度上对冲以往人口外流造成了老龄人口偏高问题，但老龄化程度较高的格局仍将维持。

——低生育率的趋势将逐步趋缓。从城乡育龄妇女的生育水平来看，随着三孩政策正式落地、公共政策与之不断衔接配套，育龄妇女生育意愿将有所提升，低生育率的趋势将逐步趋缓。但未来生育水平提升空间不大，综合生育率可能长期维持在 1.6 - 1.8 之间。

——城镇化率持续攀高。从城镇化演进规律看，城镇化伴随着工业化逐步推进，涟水县尚处在工业化中期，涟水县城镇化率还有较大提升空间，有望在“十四五”末达到 62% 以上。乡村人口持续向城镇流动，城镇化率将会持续攀高。

——人口红利向人才红利转换。我国人口红利于 2012 年出现拐点，15 至 59 岁劳动力人口的数量和比重连续 7 年出现双降，2018 年末全国就业人员总量也首次出现下降。“十四五”时期，我国人口红利将基本消失。与此同时，伴随人口平均受教育年限逐步提高，人才红利开始显现。顺应我国人口红利下降趋势，涟水县应抓住人口红利转向人才红利的机遇，推动人口高质量转型，创造人才竞争新优势。

——人口向中心城区聚集。伴随中心城区的空间拓展与功能升级，以及城区向东西两翼的推进，建成区面积有望从 36.81 平方公里提升至 45 平方公里以上。城市体系逐步完善，人口在中心城区聚集程度不断增大，人口与经济的发展偏离度将会进一步缩小。

——人口流动将迎来活跃期。“十四五”时期，涟水努力建设成为产业集聚新高地、综合枢纽物流港、城乡融合示范区、美丽宜居幸福城。随着涟水县环境、经济以及人才政策的改善、发展与优化，流出人口规模将得到控制，流入人口规模将适度增加，流动活跃度增大。流入人口主要集中到中心城区和高沟等节点城镇，人口与经济集聚协调程度逐步提高。

### 第三节 问题与挑战

“十四五”时期是涟水县人口发展的关键阶段，人口自身均衡发展以及人口与经济、社会、资源环境等外部条件的均衡发展都将面临不可忽视的问题和挑战。

——养育成本居高不下，维持适度生育水平压力较大。随着经济社会高速发展，抚养孩子所需的经济及时间成本迅速提高，过高的子女养育成本已成为影响妇女生育意愿的负面因素。随着三孩政策的落实，以及配套政策的出台，低生育水平将会趋缓，但人口规模出现明显增长还很困难，维持适度生育水平压力较

大。建设生育友好型社会，促进公共政策与生育政策衔接，保持稳定适度的生育水平，需要付出巨大努力。

——人口与产业发展存在失配，高端人才结构性缺口加大。我国经济发展已进入新常态，增长方式的转变、发展动力的转换，对人口素质提出了更高要求。长期以来，涟水县产业以传统的劳动密集型为主，从业人员主要是城镇居民、进城务工人员，熟练技术工人和高素质管理人才比较匮乏，人口素质总体不高，人力资本对经济增长的贡献率远低于发达地区和长三角先进地区水平。随着我县先进制造业、现代服务业的进一步发展，三产结构逐步转变，技术型、创新型、综合型的专业人才成为城镇经济二次发展的短缺资源。加强培育和引进人才，进一步提高人口素质，成为我县人口发展面临的重要问题。

——适老产品服务供给有待继续增加，人口城镇化面临现实挑战。年人口增加对养老、医疗、公共服务提出更高要求。老年群体对适老产品的需求更加多样化、多层次、多方面。伴随老龄化程度持续加深，高龄和失能失智老人数量将不断增加，对养老服务的能力和质量提出更高要求。虽然目前城镇化水平不断提高，但是城镇化质量较低，不同区域间人口城镇化水平也存在较大差异。现有中心城区的综合承载力依然较低，人口聚集能力偏弱，对人才吸引力不强。因而，城市体系有待进一步完善，中心城区需要做大做强，公共服务水平有待进一步提高。

——弱势群体的存在和人口高流动性导致人口服务管理难度。我县“十四五”时期外来人员有可能有所增长，人口流动规模不断增长，家庭小型化以及生活观念的改变，造成留守儿童、留守妇女、空巢老人、失能老人、残疾人等群体叠加。家庭和社会的养老抚幼、长期照护等压力不断增大，会对全县资源、环境、基础设施、城市管理形成一定压力，加大了突发公共事件的潜在风险；人口流动性加大了人口信息核查、房屋租赁登记、公共服务等工作的难度。

总体来看，未来五年涟水县人口发展将进入关键转折期，人口与经济社会、资源环境之间不均衡性仍然存在。同时，空港、高铁、高速、航运等综合交通体系优势彰显、劳动力总量充裕等有利条件将为全县统筹解决人口问题，应对人口与经济社会发展、资源利用和环境保护等问题提供较大的回旋空间。完善人口发展战略和政策体系，促进人口长期均衡发展，最大限度发挥人口对经济社会发展的能动作用，对涟水县奋力迈向全国百强具有重大的现实意义和深远的历史意义。

## 第二章 总体思路和发展目标

### 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，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，树立人口是地区发展最重要、最宝贵资源的思想，落实新发展理念，推进县域人口治理体系和治理能力现代化，强化人口发展的战略地位和基础作用，呼应国家“十四五”时期积极应对人口老龄化重大政策举措，贯彻中央《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，以及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。以促进人口均衡发展为主线，实施人口与发展综合决策，增创人口规模势能、结构红利和素质资本叠加新优势，优化生育政策，提高人口质量，积极应对人口老龄化，促进人口与经济社会、资源环境协调可持续发展，为实现“苦干新五年、冲刺百强县”提供坚实基础和持久动力。

### 第二节 基本原则

——以人为本，包容发展。坚持以人民为中心的发展理念，把促进人的全面发展作为统筹人口与经济社会协调发展的出发点

和落脚点，完善公共服务体系，推进基本公共服务均等化，建立健全面向全人群、覆盖全生命周期的人口发展政策体系，完善服务保障，促进共同参与，实现共享发展，增强人民群众的获得感和幸福感。

——综合协调，统筹兼顾。准确把握人口与经济社会发展、资源环境之间的关系，统筹做好产业转型、空间规划、公共服务、城市管理的联动调整，促进人口与经济发展相互动、与社会发展相协调、与资源环境相适应。尊重人口发展规律，健全人口与发展综合决策机制，增强人口发展与相关政策的协调性，提高人口均衡发展能力。

——总量调控，优化结构。着力吸引本籍劳动年龄人口留乡就业创业，稳定常住青壮年劳动力队伍，保持人口发展活力。全力扭转户籍人口下降趋势，逐步改变户籍与非户籍人口比例严重倒挂局面。进一步优化引才、聚才、留才环境，加快形成人才竞争比较优势，建设区域人才高地。

——精准施策，完善机制。积极落实国家户籍制度改革政策，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。坚持公共服务保基本、兜底线、促公平、可持续，量力而行，稳步提升的方针，建立健全权责对等、梯度赋权的基本公共服务机制，基本满足与经济社会发展水平相匹配的民生需求。

### 第三节 战略导向

实现人口发展主要目标，必须立足涟水实际，深入实施人口均衡发展战略，认真落实国家和省、市关于人口发展的决策部署，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，贯彻以下战略导向：

——注重人口均衡发展。推动人口发展从控制人口数量为主向调控总量、优化结构和提升素质多举措并举转变。充分发挥全面三孩政策效应，平缓人口总量变动态势，扭转户籍人口快速下降的趋势。切实提高出生人口素质，努力挖掘各年龄段人口潜能，防治亚健康，推动“数量红利”向“质量红利”转变。加强出生人口性别比综合治理，促进社会性别平等。

——注重人口与经济互动发展。充分发挥劳动力作为物质资料生产中的主导作用，为经济增长提供数量、质量和结构上的支撑。促进人口数量的适度增长，优化人口结构，提高人口素质，防范和化解人口对经济增长的不利影响。统筹城乡区域协调发展，引导人口与经济布局有效对接，实现人口与技术、产业、公共服务、社会就业良性互动。

——注重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，推动基本公共服务全覆盖，有序推进农业转移人口市民化，不断提升城镇化水平。着力补齐人口增长发展的

短板，构建多层次养老服务体系，保障妇女儿童、残疾人的合法权益。实施贫困人口精准脱贫，促进社会公平正义。坚持计划生育基本国策，进一步改革完善计划生育服务管理，推动人口与计划生育工作向政府、社会和公民多元共治模式转变。

——注重人口与资源环境可持续发展。健全与不同主体功能区对接的差别化人口可持续发展措施，引导人口向主要中心镇集中和县城东西两翼适度集聚。加大环境治理与保护力度，开发利用可循环资源，推动形成绿色发展方式和生活方式，着力增强地区的人口承载能力和人口发展动力。

#### 第四节 发展目标

到 2025 年，户籍人口下降趋势得到基本改变，常住人口规模稳中有增。人口素质不断改善，人口结构逐步优化，人口分布更加合理，与涟水经济社会发展相适应的高级技术工人和管理人才基本实现本地化，人才红利机制建设成效显现。适应经济社会发展的公共服务体系全面建成，“补短板、强弱项、提质量”目标初步实现，基本公共服务均等化走在全市前列。展望 2035 年，人口转型发展基本实现，人口均衡发展态势基本形成，全面实现“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续，人口与经济社会、资源环境的协调程度显

著提升。

——人口总量适度增长。实施积极的人口调控政策，保持人口增长与经济社会、资源环境相适应，实现有质量的稳步增长。2025年，基本实现常住人口达到85万人左右。

——人口结构持续优化。继续保持人口年龄结构优势和人口活力，延缓劳动年龄人口占常住人口比例的下降速度，出生人口性别结构持续改善，托育服务体系、养老服务体系日益完善。

——人口素质全面提升。出生缺陷得到有效防控，人口健康水平和人均预期寿命持续提高，人口平均受教育年限进一步增加，大专以上学历人口占全体总人口比重达到11%以上，初步赶上淮安市人口受教育水平，实现人口红利向人才红利转变。

——人口分布更加优化。中心城区人口集聚度进一步上升，高沟等重点片区和产业发展集聚区的人口集聚能力进一步增强，人口净流出格局得到扭转，城镇化率稳步提升，人口空间布局更加优化。

——重点人群保护不断加强。民生保障体系更加健全，老年人、妇女、儿童、残疾人等群体基本权益得到有效保障，生活水平持续提高，共建共享能力明显增强。

表 2 涟水县“十四五”人口发展指标体系

类别	序号	指标名称	2025 年	指标性质
人口规模	1	常住人口（万人）	85	预期性
	2	生育率	2.2 左右	预期性
人口结构	3	出生性别比（女性=100）	105	预期性
	4	出生人口性别比（女性=100）	103	预期性
	5	60 岁及以上老人占比（%）	18 左右	预期性
人口素质	6	人口平均预期寿命（岁）	80	预期性
	7	人均受教育年限（年）	12	预期性
人口分布	9	常住人口城镇化率（%）	62	预期性
	10	中心城区人口规模（万人）	45 左右	预期性

## 第三章 贯彻落实三孩生育政策

适度生育水平是维持人口良性再生产的重要前提。落实和完善生育政策调控机制，做好生育服务保障和家庭发展支持工作，切实引导生育水平稳定在适度区间，促进人口自身均衡发展。

### 第一节 健全生育政策调控机制

制定与生育政策相适应的服务措施。优化生育政策，提高人口质量。提出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。按照因地制宜、综合施策原则，尽快出台婚产假延长、婴幼儿托育、中小学减负等引导性生育政策。加强婚姻登记机关规范化建设，提高婚姻登记便民服务水平，进一步丰富婚姻家庭辅导服务，增强市民群众对婚姻服务的获得感。健全出生人口信息管理机制，提升信息化管理水平。

加强生育水平监测评估。密切监测生育水平变动态势，科学评估经济增长、社会发展对群众生育意愿的影响，做好全面推开三孩生育政策效果跟踪评估和政策措施储备。积极发挥计划生育协会等社会组织的作用，引导群众负责任、有计划生育。完善鼓励按政策生育的制度体系，促进三孩生育政策和相关经济社会政策配套衔接。

## 第二节 健全生育支持政策体系

健全鼓励按政策生育的配套制度。建立健全包括生育支持、幼儿养育、社会保障、住房等在内的配套政策，减轻生养子女家庭负担。落实计划生育奖励假制度和配偶陪产假制度，鼓励雇主为孕期和哺乳期妇女提供灵活的工作时间安排及必要的便利条件，制订我县婴幼儿照护服务管理工作规划，大力支持政府主导型托育机构和服务体系建设，增强社区幼儿照料服务，支持妇女生育后重返工作岗位。

加大对计划生育家庭的扶助力度。对全面三孩政策实施前的独生子女家庭，继续实行现行各项奖励扶助政策，在社会保障、集体收益分配、就业创业、美丽乡村建设等方面予以倾斜。完善计划生育家庭特别扶助机制，建立动态调整机制。妥善解决计划生育特殊家庭在养老、就医、生活照料、精神慰藉等方面遇到的困难和问题，加大对残疾人家庭、贫困家庭、计划生育特殊困难家庭、老年空巢家庭、单亲家庭等的帮扶支持力度。发挥社会工作服务机构和社会工作者的专业作用，构建计划生育家庭社会关怀长效机制，帮助解决计划生育家庭在日常生活和工作中的困难问题，不断提升其生活水平和生活质量。

## 第三节 做好优生优育全程服务

实施母婴安全计划，倡导优生优育，为妇女儿童提供优质的

孕前优生健康检查、住院分娩、母婴保健等全过程的生育服务，做好流动孕产妇保健服务。加强出生缺陷防治，构建覆盖全体居民，涵盖孕前、孕期、新生儿各阶段的出生缺陷防治体系。加大妇女常见疾病筛查、普查、普治力度，逐步扩大免费检查覆盖范围，落实综合干预措施，提高妇女健康水平。实施母婴室建设行动计划，逐步实现重点公共场所母婴室基本覆盖，提高公共空间对哺乳妇女的友好程度。

#### **专栏 1 实施三孩生育政策，积极应对少子老龄化**

中共中央政治局 5 月 31 日召开会议，听取“十四五”时期积极应对人口老龄化重大政策举措汇报，审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国人口与计划生育法》的决定（2021 年 8 月 20 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过），提出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。

## 第四章 全面提升人口素质

适应经济高质量发展要求，提高劳动力受教育水平和创新创业能力，加快人口素质提升，拓展人才资源利用空间，促进人口与经济良性互动。

### 第一节 促进全民健康生活方式

提高全民健康素养。推进全民健康生活方式行动，引导合理膳食，开展控烟限酒，做好心理健康促进，强化家庭和高危个体健康生活方式指导及干预。建立健全健康促进与教育体系，提高健康教育服务能力，加大各类媒体健康科学知识宣传力度，利用新媒体拓展健康教育。健全覆盖全市的健康素养和生活方式监测体系，建立健全健康知识和技能核心信息发布制度。

#### 专栏 2 实施慢病综合防控行动

强化慢性病筛查和早期发现，推动癌症、脑卒中、冠心病等慢性病的机会性筛查。有序分诊、规范化诊疗和随访、自我管理、危险因素干预，构建全流程的健康管理服务链，实现心脑血管病、糖尿病、恶性肿瘤、呼吸道疾病等慢性病的有效防控。促进中医药服务与慢性病防治工作结合。

广泛开展全民健身运动。完善全民健身公共体育场地设施和服务网络，制定实施全民健身计划，普及科学健身知识和健身方法，推动全民健身生活化。加强全民科学健身指导和志愿服务队伍建设，组织社会体育指导员广泛开展全民健身指导服务。实施

国家体育锻炼标准，发展群众健身休闲活动，丰富和完善全民健身体系。大力发展群众喜闻乐见的运动项目，鼓励开发适合不同人群、不同地域特点的特色运动项目。完善健身指导服务政策措施，扶持、引导和规范基层体育社会组织发展。

## 第二节 提升劳动者就业创业能力

完善就业创业服务体系。全面提升就业、创业全过程的公共服务能力，加强就业服务，健全县域公共就业服务体系，全面提升劳动者的就业能力。建立灵活实用的就业培训制度，不断增强培训的针对性、实用性和有效性。大力整合优化现有培训资源，不断完善就业培训措施，积极组织订单式、定向式培训。加强对高校毕业生、返乡农民工、农村转移劳动力、城镇就业困难人员等重点群体的就业技能培训、岗位技能提升培训和创业培训。完善有关职业培训补贴和创业培训补贴政策，形成政策引导、社会各方参与、培训适应市场、培训与就业紧密结合的格局，充分发挥培训促进就业作用。

### 专栏3 推进劳动者定期健康检查

加强劳动者职业健康检查、职业病防控工作，强化职业防护，落实职业健康检查制度，提高职业病防治、职业健康风险监测水平。强化职业健康教育，不断提升劳动者健康素质。

提升新增劳动力就业能力。加快完善国民教育体系，不断提高基本公共教育服务均等化水平，有效提高新增劳动力人口平均

受教育年限。加快建立和完善面向城乡全体劳动者终身教育的培训体系，打通技能劳动者职业发展的通道。加强就业指导和培训，重点对贫困家庭子女、未升学的初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人进行免费培训，提高劳动者就业能力和素质。实施高校毕业生就业创业促进计划和技能培训促进就业行动计划，建立涵盖毕业生校内外就业求职、创新创业全过程的服务体系，提升高校毕业生就业创业能力。完善就业联动机制，拓展基层就业服务功能，增设高校毕业生就业服务窗口，把高校毕业生就业服务向基层延伸。

全面提升企业职工创业能力。强化企业在职工培训中的主体作用，完善以提升就业技能、岗位技能和创业能力为主的培训体系，持续提升企业职工的劳动技能和工作效能。全面推进企业技能人才自主评价，有效调动技能人才积极性，推动企业技术创新、工艺创新和产品创新。提升劳动者健康素质，全面开展职业健康服务，落实职业健康检查制度，加强职业病防治，强化职业劳动安全教育。

提升现代服务业人才创业能力。在炎黄职业技术学院等职业学校中开设服务业紧缺专业，加强企业、社会机构与学校之间合作，建立联合培养机制，培养服务业实用型人才。建立服务业人才培训基地，通过培训提高在职人员的服务技能和服务意识，增强劳动者在服务业领域的就业创业能力。

提高农村劳动力就业创业能力。实施新型职业农民培育工程，支持新型职业农民通过弹性学制参加中高等农业职业教育。通过定员、定向和定岗式培训，对农村未升学初高中毕业生等新生代农民工开展就业技能培训。加快发展农村成人教育，大规模开展农村实用技术培训和农村转移劳动力培训。创新培训的组织形式，加强针对农民专业合作社、专业技术协会、龙头企业等负责人的培训。

创新贯穿终身的职业培训体系。建设高水平“教育企业”和实训基地，实行“双元制”职业教育模式，扩大现代学徒制、企业新型学徒制试点。支持行业、企业、院校、科研机构、社会组织共同成立一批实体化运作的职业教育集团。建立健全终身教育体系，完善以就业技能、岗位技能提升和创业培训为主的职业培训体系，推广校企合作、现代学徒制等线上加线下的职业培训新模式，完善“市民素质提升教育平台”的各项功能，推出系列职业教育和终身教育课程，加强职工职业技能培训。

### **第三节 提升劳动力创新发展能力**

培育发展产业创新人才。探索建设人才大数据平台，制定与产业体系相匹配的涟水“高精尖缺”人才目录图谱。牢固树立人才引领发展的战略地位，深化人才发展体制机制改革，实施更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，全力打造人才、科技集聚

“双高峰”。深入挖掘已有高新技术企业和高层次人才资源，引导企业围绕产业链上下游，招引对口高层次人才。深入推进“涟水工匠”培育工程，探索特色学徒制，引导企业对接国内外知名高校和职校，设立产教融合实践基地，培育一批高素质的工程师、技能人才和产业工人。落实省乡土人才“三带”计划，加快培养教育人才、医卫人才、农技人才、专业社工等各领域人才队伍，努力实现本土人才向“扩数量、提质量、优结构”转变。

培养高素质企业家队伍。积极对接与中外知名商学院、高校经管学院（专业）开展战略合作，构建适应企业家多元化需求的优质平台。和涟水县开发区大型企业合作，面向社会广大创新创业人员，开展多层次、多渠道、全方位定向培训，提升企业负责人和职业经理人的决策创新能力、高级管理人才的理论实践水平、中级管理人员的基层管理素养，打造能力突出、特色鲜明的企业管理人才队伍。加强对优秀企业家的思想引领，培养一批政治坚定、开拓进取、创新发展、道德高尚、具有国际视野的现代企业家。

营造人才创新发展环境。创新人才培养、使用、引进、评价、激励保障机制，破除人才流动障碍，加快形成以用人制度、流动制度、评价制度、分配制度、保障制度等为主要内容的人才管理体系。主动衔接省“333 高层次人才培养工程”、“双创计划”、市“淮上英才”等省市重点人才工程，加快产业人才引进。依托驻淮高

校、炎黄职业技术学院等职业院校，加大技能型实用型人才培养力度，提高人才队伍与产业发展的融合度、匹配度。营造尊才爱才社会环境，常态化实施县领导联系服务专家制度，加大对有突出贡献人才的表彰和奖励力度。

## 第五章 促进重点群体共享发展

建立健全面向老年人口、妇女儿童及残疾人等重点人群的精  
准服务体系，探索有利于家庭持续发展的体制机制，增进人口家  
庭福利，推动人口与社会和谐共进。

### 第一节 积极应对人口老龄化

立足全县老龄化逐渐加重趋势，构建以社会保障、养老服务、  
健康支持、宜居环境为核心的制度框架，逐步建立家庭养老为主、  
社区养老为辅、机构养老为补充的养老体系，形成融入式养老基  
地的格局。到 2025 年，建成与涟水人口老龄化、高龄化水平相  
适应、布局合理、机制健全的老齡工作体系。

拓展完善养老服务体系。拓展完善以居家为基础、社区为依  
托、机构充分发展、医养有机结合的养老服务体系，增强养老服  
务供给能力。居家养老。构建县级居家养老综合服务中心、镇级  
居家养老服务中心、（社区）居家养老服务站四级全覆盖的居家  
养老服务体系；推进养老机构将专业服务延伸到家庭，提供日间  
照料和上门服务。全面建立居家老人巡访服务制度，通过“微网  
格”工作人员，摸清辖区老年人情况，精准对接提供服务，完善  
上门及服务流程及规范，推广“家庭养老床位”。

提高老年人健康水平。开展老年常见病、慢性病的健康指导和综合干预。推广以慢性病管理和老年营养运动干预为主的适宜技术，65岁以上老年人健康管理率达70%以上。开展老年心理健康和关怀服务。积极防治老年性痴呆病，推动建立老龄人长期护理保障制度，做好老龄人慢性病防治和康复护理。健全以社区为依托，预防保健、医疗救治、康复护理并重的老年健康服务体系。

推动医疗卫生与养老服务融合发展。重点发展社区健康医养结合服务，提高基层医疗卫生机构为居家老龄人提供所需的健康管理服务的能力。完善治疗—康复—长期护理服务链，发展和加强康复、老年病、长期护理、慢性病管理、临终关怀等接续性医疗机构。推动医养结合，鼓励公立医院与养老机构开展对口支援、合作共建。鼓励民营医院进入养老医疗体系，创新公建民营发展模式，推动老年医疗服务社区化和家庭化，将医疗、护理与康复服务延伸至居家社区，建立社区老年人健康干预体系。提高基层医疗卫生机构康复、护理床位占比，鼓励基层医疗卫生机构根据服务需求增设老年养护、临终关怀病床，鼓励与养老机构合作，提供家庭医生签约服务。支持有条件的医疗机构设置养老病床，支持养老机构按规定开办医疗机构，开展老年病、康复、护理、中医和临终关怀等服务。鼓励开通养老机构与医疗机构的预约就诊绿色通道，协同做好老年人慢性病管理和康复护理。

健全城乡协调的养老保障体系。加强城乡养老保障体系建设，进一步完善城镇职工基本医疗保险制度，深入落实城镇居民基本医疗保险制度，实现基本医疗保险制度全覆盖，确保医疗保险制度惠及老年人。逐步推广农村老人养老金制度。要多层次筹集社会养老金，要以政府养老金为基础，辅助发挥商业养老金、个人养老金多渠道筹集功能，要在确保安全增值的基础上，有序推进养老金资产增值业务。

## 第二节 保障妇女儿童合法权益

推动妇女权益与经济社会同步发展。将男女平等基本国策和性别平等落实到涟水经济社会发展各领域，在政策制定中更加充分考虑性别差异和妇女特殊需求。重点围绕健康管理、就业创业、教育培训、法律援助等需求，开展妇女权益维护专项行动和常态化的有效服务。增加女性接受高等教育和职业教育机会，加大女性人才培养力度，提升妇女经济参与贡献度。开展对农村地区妇女的科普和文化服务，消除就业歧视，扶持妇女就业和创业。建立退出生育期妇女的健康服务体系，加大对农村妇女、残疾妇女、流动妇女、中老年妇女、生活困难妇女的帮扶力度，健全关爱服务体系。

### 专栏 4 提升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。

构建适度普惠的儿童福利体系。坚持儿童优先，保障儿童生存、发展、教育和参与的权利，提高儿童整体素质，促进儿童身心健康发展，优化儿童成长环境。建立未成年人保护响应机制，构建以家庭监护为基础、国家监护为保障、社会监督为补充的保障制度。健全农村留守儿童服务机制，加强对留守儿童心理、情感和行为的指导，提高留守儿童家长的监护意识和责任，确保进城务工人员随迁子女平等接受教育。制定实施多部门合作的儿童伤害综合干预行动计划，为儿童创造安全的学习、生活环境，预防和控制重大伤害事故发生，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。

#### **专栏 5 实施健康儿童计划**

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。落实扩大国家免疫规划，将脊髓灰质炎、流行性乙型脑炎等致残性传染病的疫苗接种率维持在较高水平。加强儿童营养与喂养、生长发育监测、心理行为发育评估。完善未成年人和儿童福利体系，适度发展普惠型儿童福利制度。加强儿童保健服务和管理，改善妇女儿童营养状况，加强妇女儿童心理健康保健。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响应机制。加强对流浪未成年人的救助保护，完善儿童收养制度。

### **第三节 提升残疾人服务保障水平**

健全残疾人权益保障制度。完善残疾人基本福利制度，提振困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度，保障残疾

人及其家庭的基本生活。健全残疾人医疗康复保障制度，推进残疾人康复机构建设，保障残疾人普遍享有基本康复服务。到 2025 年，有康复需求的残疾儿童和持证残疾人接受基本康复服务的比例达到 98% 以上。健全残疾人教育体系，加强特殊教育工作，保障有条件的残疾儿童都能接受基本教育，提高残疾人自身素质和能力。健全残疾人就业创业体系，对有劳动能力和就业意愿的残疾人提供免费就业创业服务，促进智力和精神残疾人辅助性就业，提高其社会适应能力和劳动技能。完善残疾人社会救助体系，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，使残疾人能够平等分享经济发展和社会进步成果。

#### **专栏 6 打造残疾人友好环境**

完善城乡无障碍设施，消除残疾人出行障碍。帮助残疾人家庭进行无障碍改造，方便残疾人生活。加强信息无障碍建设，推动信息无障碍发布，在公共服务场所设置语音、文字提示装置，为有需求的残疾人提供盲文和手语服务。构建残疾人社会关爱体系，发展壮大助残志愿者队伍，培育各类志愿助残项目，建立基层志愿助残阵地，健全志愿助残工作机制。构建残疾人友好型社会，形成尊重、关心、帮助残疾人的社会风尚。

## 第六章 构建合理人口空间布局

落实国家、省市推进新型城镇化的政策要求，深化户籍管理制度改革，畅通落户便利度。推动城市规划功能整合，优化人口空间分布，实现我县人口规模、布局与城市经济、社会等各方面的统筹协调发展。

### 第一节 深入推进以人为核心的城镇化

全面提高城镇人口质量。按照尊重意愿、自主选择、分步推进、存量优先、带动增量的原则，促进有能力在城市稳定就业和生活的农业转移人口进城落户。加快推进城镇危旧房改造，加快布局完善老城镇公共服务设施。健全与居住证挂钩的基本公共服务制度，推进城乡基本公共服务常住人口全覆盖。

拓展农业转移人口就地城市化空间。优化产业功能布局，科学规划生产、生活、生态空间，实现“产、城、人、文、旅”有机结合，优先引导安排农村人口向五大中心镇转移，合理引导县域人口向县城东西两翼新城转移，在提高县城人口增量对同时，促进新增人口与新兴城镇、新兴小区在生产、生活、生态环境之间融合发展，实现提高人口集聚能力与优化环境承载能力之间的平衡发展。大力实施乡村振兴战略，推进农业产业现代化水平，改善人居环境和质量，提高人口吸引力。积极落实国家农村土地制

度改革措施，优化农村集体用地管理，保护农业转移人口权益。

## 第二节 以国土空间规划调控人口分布

发挥国土空间规划在人口调控中的作用，通过科学规划公共服务设施、城市房地产规模和交通基础设施，合理调控开发强度，优化空间结构，构建集约紧凑空间格局，增强人口承载能力。

以公共服务设施规划建设引导人口合理分布。考虑人口密度和资源环境承载能力，完善中心镇和县城公共服务规划建设联动机制，公共服务设施规划建设结合城市功能与服务范围优化布局。要进一步完善高沟镇的公共服务设施，引导高沟镇向中小型城市发展。合理布局、健全完善红窑、五港、梁岔、黄营中心镇的基础设施建设，提升中心镇公共服务均等化水平。对于人口密度较低的集镇，加大交通、卫生公共服务设施建设力度，引导资源供给紧张地区人口向低密度地区适度集聚，促进城区人口合理分布，提高公共服务设施使用效率。

统筹房地产建设管理的人口调控目标。坚持产城融合发展理念，从用地布局、产业布局等方面推进全县及分区域职住平衡，落实人口空间分布战略。根据我县人口总量目标调控住房建设目标，科学确定规划期内保障性住房的供应总量以及年新增保障性住房占比。严控违章建筑建设，重点打击集体土地上的违法建筑。

强化交通对人口发展的集聚和疏导作用。加快交通基础设施建设，注重综合立体，协同推进航空货运枢纽建设，提升高速铁路枢纽功能，放大内河黄金水道优势，完善内外公路网络体系，着力拓展优化开放通道。大力推进绿色交通发展，增强空港产业园区、经济技术开发区、红日 - 五岛湖片区、循环产业园区、高沟食品产业园区等重点片区交通配套水平，推进各种交通设施的有效衔接，提高交通对人口的集聚和疏导作用。

### 第三节 合理引导农业人口向城镇转移

合理引导农业人口向城镇有序转移。积极落实国家、省、市户籍制度改革政策措施，全面深化户籍管理制度改革，加快建立新型户籍制度。按照“尊重意愿、自主选择、因地制宜、分步推进、存量优先、带动增量”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。按照“尽力而为、量力而行”的原则，进一步加大财政投入，增强城市的吸引力，加快推进以人为核心的城镇化，维护进城落户农民农村集体资产权益。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义务，全面提高城镇化质量。

提高青年人才和紧缺人才落户占比。大力引进应届大专以上学历毕业生、职业院校（包括技工院校）毕业生落户我县，积极促进涟水本地在外大学生回归；建立紧缺产业人才目录发布制

度，科学制定紧缺产业人才目录，为高技能人才落户提供依据。

#### 第四节 强化以中心镇为主体的人口布局

按照我县总体发展定位、产业发展布局和新型城镇化要求，立足空间布局和资源环境，以片区统筹有序引导人口向中心镇、新兴小区集聚发展，提升城市发展集聚度。合理安排土地开发强度，促进人口与土地空间的协调发展。

强化中心城区集聚作用。加快推动我县与南京及淮安城区的融合发展，围绕涟、洪、淮城乡一体化发展、融合发展的建设目标，向内增强集聚吸纳力，向外增强辐射带动力，着力打造高品质功能片区，提升上海路商业区、滨河新城等核心商圈辐射力，形成更多中心性元素支撑，全面提升城市能级和首位度。发挥中心城区对县市发展的辐射带动作用，提高常住人口密度。全面提升中心城区首位度，强化集聚发展和辐射带动能力，重点集聚科技创新和现代服务业人才。至 2025 年，中心城区常住人口占全县人口比例达 30%以上。

持续加大城镇统筹发展实施力度。扎实推进小城镇统筹整合、择优培育、特色发展。加强高沟、红窑、五港、梁岔、黄营等重点中心镇基础设施和公共服务设施建设，持续提升镇区人居环境水平，促进产镇融合，完善城镇功能。强化高沟、红窑小城镇特色化发展导向，有效保护、合理利用文化遗存等特色资源，

提升城镇空间品质。着力推动大东、石湖、南集、岔庙、东胡集、成集、唐集等一般镇向特色小镇发展，促进城市与城镇、城镇与城镇之间的协调互动。高效整合土地资源，配置公共服务和基础设施，引导公共服务设施分片区组团规划，提供更高品质公共服务，推动人口与公共服务资源协调发展。加强产城融合，提升就地居住与公共服务配套，提高常住人口吸纳能力。

## 第七章 科学配置人口公共服务资源

综合考虑城市土地资源承载能力和财政支撑能力的基础上，科学确定基本公共服务均等化的实施项目、覆盖范围和保障标准。坚持尽力而为、量力而行，优先满足全县居民生存和发展的基本需求，鼓励引导社会提供优质、多元的公共服务，补强非基本公共服务弱项，切实增强我县对人口和人才的集聚吸引能力。

### 第一节 全面提升基础教育发展水平

大力推进学前教育优质普惠。完善学前教育体制机制，加快推进0-3周岁普惠育托建设，健全学前教育政策保障体系，把普惠性幼儿园建设纳入城乡公共管理和公共服务设施统一规划。加大义务教育学校空间布局调整和经费投入力度，全面改善办学条件，全面消除大班额大校额现象，力争全部达到省定办学标准。按学段着力培育2-3所高水平名校，提升“五育”实施水平，提高课堂教学质量，强化师资配备，建设“四有好教师”队伍，深化招生、教育科研、质量评价等关键领域改革，实现义务教育资源优质均衡高质量发展。要大力推进义务教育集团化建设，实施总校长负责制，动态调整义务教育施教区。实施教师总量动态调整机制，深化义务教育教师“县管校聘”和集团化办学制度改革，推广义务教育优质资源均等化，全面推进不同学校之间教师轮换制

度。实现全县教师资源均衡配置，探索教师评聘分离制度，用足各级岗位绩效工资效用，激发教师工作积极性。严格各级各类学校招生制度。建立民办教育专门管理机构，建立公营民办学校融通机制，实现教干、教师互通交流。

## 第二节 促进医疗卫生服务优质均衡发展

加快建设高水平公立医院，做优县三院、县中医院等县级医疗中心，加强各级医疗中心建设，努力建成1-2个苏北地区专科类区域医疗中心，将我县打造成苏北区域医疗高地。推动优质医疗卫生资源下沉，加快推动基层服务资源的均等化配置，促进基层医疗服务均衡分布。以社区服务区域为配置单元，推进建设小型化医疗服务机构，加快社区卫生服务中心、家庭医生服务点建设。完善全科医生培养机制，通过增加收入，打通晋升路径等方式提高其职业获得感，加强全科医生队伍建设。增加基层医疗卫生人员去淮安、南京等大医院参加培训、观摩、学习的机会。要以新冠疫情防控为契机，提升基层医疗机构对传染性病原的识别和预防能力，建立重大疫情防控的预警预报机制。推进专家进社区，激发社会领域投资活力，发挥资本作用，支持社会办医，引导社会资本举办较大规模和较高医疗质量的医疗机构和康复医院，实行连锁式、集团化、专科化经营发展，满足社会多层次、多样化的医疗需求。

### 第三节 提高社会保障覆盖的深度和广度

全面实施全民参保计划。围绕解决职工和居民不能参保、不便参保、缴不起费等“堵点”问题，完善落实参保缴费政策。实施社会保险“全民参保登记计划”，对未参保人员实行分类指导、精准扩面，要在小微企业职工、农民工和新业态就业人员参保方面实现新突破，加快实现社会保险全覆盖。建立健全参保工作机制，强化数据动态管理，优化创新社保经办服务。要将符合条件的被征地人员纳入相应的基本社会保险制度体系。健全失业保险标准调整机制，动态调整各项社会保险待遇水平。

统筹城乡社会救助体系。完善社会救助体系，遵循托底线、救急难、可持续的方针，进一步织密织牢基本民生安全保障网。要健全养老服务体系，满足老年人多元化需求，推进居家和社区养老服务模式，积极推动“医养融合”发展，要健全养老保障基础设施，加大养老服务购买力度。要加强镇街社会工作服务站建设，开发专业社会工作岗位，服务困难群众和特殊群体，充分发挥社会工作在政府负责民生兜底保障中的骨干作用。

我国正处于人口大国向人力资本强国转变的重大战略机遇期，立足县情，遵循规律，实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施，最大限度发挥人口对经济社会发展的能动作用，牢牢把握战略主动权，积极应对生育水平持续走低的风险，

统筹解决人口问题，为“苦干新五年、冲刺百强县”创造良好的人口环境。加快建立多层次社会保险体系。完善城乡居民大病保险制度，加强基本医疗保险、大病保险与医疗救助的协同互补，强化托底保障能力。探索扩大个人医保账户资金使用范围，鼓励发展多种类型的商业健康保险。实施权利与义务相联系的社会保险制度，为参保人员提供养老、医疗、失业、工伤、生育等基本保障。鼓励和引导用人单位根据条件，建立企业年金、职业年金和补充医疗保险制度，发展商业保险，满足不同社会成员的保障需求。积极开展个人税收递延型商业养老保险、住房反向抵押养老保险等试点。以“标准体系”为突破口，进一步提升基层保障体系建设。

## 第八章 创新人口管理与公共服务体制机制

呼应国家三孩生育政策，积极应对我县人口持续流出与产业发展、资源环境、公共服务、公共财力之间的矛盾，不断创新人口服务管理和公共服务供给体制机制，实现合理人口增长、经济社会协同、资源环境和谐健康可持续发展，给广大人民群众提供更优质的公共服务。

### 第一节 创新人口管理服务机制

落实国家和省市户籍制度改革有关精神，结合我县人口与经济、社会、资源、环境等多方面协调发展需求，完善我县户籍管理规范性文件，进一步明确县外迁入的途径和条件，明确入户地选择、县内移居和集体户投靠等细则及县各职能部门的配套性措施，制定年度人口增长计划，更好地优化人口结构，提高人口素质。加强人口工作协调衔接。促进生育三孩配套工作的落实，完善出生人口监测预警机制，妥善应对出生人口的变化。各有关部门要切实履行职责，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衔接协调。

完善人口数据信息服务。完善人口基础信息库，加快开展我县全民健康信息管理综合平台建设，进一步实现县域各级医疗卫生机构信息互联互通、信息共享、业务协同。建立人口信息采集

共享、动态质量监测、科学分析机制和人口信息定期通报制度，形成覆盖生命全过程的人口信息链，实现跨部门、跨地区的信息共享，为加强和创新社会管理、转变经济发展方式提供信息支撑。

#### **专栏 7 人口大数据建设**

推进人口基础信息共建共享，整合卫生健康、教育、公安、民政、人力资源社会保障、统计等部门的人口数据和信息资源，实现就学升学、户籍管理、婚姻家庭、殡葬事务、就业创业、生育和健康、人口普查和抽样调查等人口基础信息的互联互通、动态更新和综合集成。统筹社会组织、商业服务和居民消费等信息资源，加强人口数据共建共享和开发利用，为政府部门、企事业单位、社会公众提供人口信息服务。

## **第二节 创新公共服务供给机制**

建立人口发展研究机制。加强与相关部门、学术团体、专家智库和研究机构协调合作，强化对全县人口变动的研究，完善重大人口政策咨询机制。在人口普查和抽样调查的基础上，组织开展人口与经济、社会、资源、环境，人口发展与社会管理、公共资源配置、经济结构调整等方面的趋势影响分析，为县委县政府各项重要工作提供科学决策的依据。深入研究全县人口发展趋势及突出矛盾，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，促进相关经济社会政策与人口政策有效衔接。

推动公共服务资源整合共享。加强教育、医疗等公共服务领域的机构间合作，发挥优质资源的引领作用。完善政府主导、市场调节、社会参与的公共服务供给机制，优化公共服务领域制度

体系设计，积极推广运用公共服务供给 PPP 模式，采用购买服务、合约出租、特许经营、投资补助、贷款贴息等方式，支持和引导符合条件的各类社会力量参与人口发展基本公共服务的投资、建设、管理和运营，借助市场化力量提高基本公共服务的质量和效率。

### 第三节 出台三孩生育配套政策

推进三孩生育政策，构建起与它相配套的一系列经济社会发展政策，要在国家政策法律框架下，完善生育家庭税收、教育、社会保障等政策，形成鼓励生育的政策导向。落细落实婚假、产假、育儿假，缩小育儿时间成本，要提高义务教育质量，扩大义务教育覆盖面，要持续推进“双减”政策，降低子女教育成本。

#### 专栏 8 出台三孩生育护理政策

**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。

### 专栏9 出台教育减负政策

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）要持续落实国家对中小学生的“双减”政策，要警惕学校教育减负带来的教育不公、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。

要构建生育安全和生育关怀的公共政策体系，要做好三个方面的事情，即“一小一中一老”。应抓紧建设与“一小”相关的托幼服务设施和服务体系。“十四五”期间应抓紧落地关于托幼服务发展的指导性意见规范、标准等，加快推进普惠制学前教育，加强公立托儿所和公立幼儿园的建设。要让不同的社会力量也能加入到兴办托幼事业的行业当中来。要加强“一中”生殖健康的技术服务和教育服务，要加强对优生优育的知识普及，特别是对青少年进行正确的性与生殖健康教育，要引导青少年树立正确的婚育观念、恋爱观念、家庭观念。要加强婚前健康检查、孕期健康检查、产妇产后保健服务以及对新生儿的关怀和服务，要保障生育保险、生育休假、个人所得税减税、廉租房建设与租房市场规范、性别平等一系列方面的权益维护和服务。要加强“一老”养老服务体系建设。要健全老年健康服务体系，构建居家、社区、机构以及医养康养相结合的养老服务体系，完善整个社会的适老化环境、适老化政策体系的建设，打造体现老龄社会主流化，构建多层次、多支柱的养老社会保障体系。

要加强社会环境、舆论环境和文化环境建设。既要体现对新生儿、青少年的关怀关爱，同时也要让中青年能够在生育面前得到社会和家庭的关怀和安全的服 务，以及老年人能够享受到养老敬老爱老环境，塑造一个全新的全生命周期关爱的社会环境。

## 第九章 人口发展重点工程

### 第一节 常住人口稳定回升工程

要从提高人均收入、美化生态环境、降低养育成本、便捷医养保障四个层面扭转常住人口下降的局面，实现“十四五”期间常住人口稳中有升。要拓宽城乡居民增收渠道。完善工资决定和正常增长机制，强化工资性收入与企业效益协同，稳步增加居民工资性收入。优化创新创业环境，支持民营经济和中小微企业发展，增加更多的居民经营性收入。丰富居民投资渠道，规范发展理财产品，完善分红激励制度，提高财产性收入比重，拓宽居民租金、股息、红利等增收渠道。实施农民收入倍增计划，畅通农村资产资源资本化运营渠道，推动农村一二三产业融合发展，着力提高农村居民收入。

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、教育统筹考虑，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，发展普惠育托服务体系，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。

提高医疗卫生服务质量。深化“健康涟水”内涵，完善“一核三极五中心”服务体系，健全完善公共卫生服务，持续优化资源配置，积极创建特色（重点）专科，不断加大卫生人才队伍建设，放大“乡贤名医工作室”效应，全力打造区域医疗高地。激发社会领域投资活力，发挥资本作用，支持社会办医，引导社会资本举办较大规模和较高医疗质量的医疗机构和康复医院，实行连锁式、集团化、专科化经营发展，满足社会多层次、多样化的医疗需求。

## 第二节 学龄前普惠幼托工程

推进学龄前普惠幼托制度。强化教育管理顶层设计，优化教育主管部门科室设置和业务分工。创新学前教育公办民办联合办学体制，探索农村学前教育与小学教育贯通发展体制。要大力推进学前教育优质普惠。完善学前教育体制机制，健全学前教育政策保障体系。把普惠性幼儿园建设纳入城乡公共管理和公共服务设施统一规划。要推广义务教育优质，加大义务教育学校空间布局调整和经费投入力度，全面改善办学条件，全面消除大班额大校额现象，力争全部达到省定

办学标准。按学段着力培育2-3所在县内有影响的高水平优质幼儿园。提升“五育”实施水平，提高课堂教学质量，强化幼

师师资配备，建设“四有好教师”队伍，深化招生、教育科研、质量评价等关键领域改革，实现学前幼托教育与义务教育优质均衡高质量发展。

#### **专栏 10 0—3 岁以下婴幼儿普惠幼托工程**

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。

### **第三节 新市民城市化提升工程**

要提高以县城为中心的城市治理水平。目前我县中心县城的基础设施落后，滨河新城的管理服务能力滞后于开发建设速度，五大中心镇的公共服务供给能力不足，基层社会治理较为薄弱。“十四五”时期，要树立全周期管理理念，针对城市治理中存在的突出问题和风险隐患，加快补齐短板弱项，推动城市治理科学化、精细化、智能化，满足市民多样化需求，切实提高风险防控能力。一是要加强城市风险防控，提高公共卫生预警救治能力和城市抵御冲击、应急保障、灾后恢复的能力。二要坚持房子是用来住的、

不是用来炒的定位，因城施策实施房地产市场调控，健全长效机制，促进房地产市场平稳健康发展。加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，推动实现全体人民住有所居。三是完善城市信息基础设施，充分运用新一代信息技术，整合共享公共数据资源，搭建智慧城市运行管理平台，丰富应用场景，建设智慧县城，推进智慧交通、智慧水务、智慧能源、智慧政务等发展，提升城市治理效率。

要加快农业转移人口市民化。一是要深化户籍制度改革，以存量农业转移人口为重点，不断放宽户籍准入限制，完善差别化落户政策。二是要强化基本公共服务保障，以公办学校为主将农业转移人口随迁子女纳入流入地义务教育保障范围。将非户籍常住人口纳入保障性住房体系，提高农业转移人口住房保障水平。三是要健全农业转移人口市民化机制，完善财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩政策，建立财政性建设资金对吸纳落户较多中心镇的基础设施投资补助机制，建立城镇建设用地年度指标同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。

要加快推进以县城为重要载体的城镇化建设。“十四五”时期，要积极培育高沟中心镇，壮大其它主要中心镇发展规模，拓展中心县城向东西两翼，发挥中心县城的城市带动作用。选择一批条件好的中心镇重点发展，优化形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局。

## 第四节 积极应对人口老龄化工程

要切实落实习近平总书记对老龄工作作出重要指示，各级党委和政府要高度重视并切实做好老龄工作，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，加大制度创新、政策供给、财政投入力度，健全完善老龄工作体系，强化基层力量配备，加快健全社会保障体系、养老服务体系、健康支撑体系。伴随人均寿命普遍延长，涟水县步入老龄期的人口数量还将持续增加。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。积极落实应对人口老龄化国家战略。

要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、机构养老与医疗机构合作发展，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。推动县三医药、县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。要大力弘扬孝亲敬老传统美

德，落实好老年优待政策，维护好老年人合法权益，发挥好老年人积极作用，让老年人共享改革发展成果、安享幸福晚年。

## 第五节 弱势群体权益保障工程

要规范机关、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。

进一步扩大困难儿童福利覆盖面。整合各类优势资源，形成县、开发区、街镇、居委会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，加强困难儿童助医、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，推动针对留守儿童精准服务。

推动建立重度残疾人医疗康复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。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。

## 第十章 加强规划实施的保障

加强组织领导，综合利用法制、经济和信息化等管理手段，确保本规划顺利组织实施和执行。建立规划动态监测与跟踪分析有效机制，定期进行评估。

### 第一节 加强组织领导

健全人口发展工作协调机制，统筹重大人口和公共服务政策研究制定，协调解决人口发展中的重大问题。各镇街（园区）、各部门要高度重视人口发展工作，建立健全促进人口长期均衡发展的工作推进机制，明确分工，细化任务，全面落实人口发展规划，发挥好其对经济社会发展规划及专项规划的支撑作用。各级各部门制定专项规划，要与本规划做好衔接协调，根据本规划提出的各项任务和政策，研究制定配套政策和实施方案，统筹社会公共服务资源，完善人口发展政策体系，协调解决人口发展中的重大问题，推动人口规划实施。

### 第二节 健全人口发展资金投入机制

完善促进人口全面发展的财政投入保障机制，调整财政支出结构，切实落实对人口与社会管理、基础教育、就业培训、社会保障、公共卫生、养老和残疾人服务等基本公共服务的财政投入。

鼓励民间捐资、社会募捐，作为公共服务及救助扶弱等资金的补充。引导企业、家庭、个人等加大对人力资本的投入力度，建立健全良性循环的社会投入机制。

### 第三节 完善规划实施的评估机制

县、镇街（园区）应定期组织监测、跟踪人口规划执行情况，及时发现和解决人口发展过程中存在的问题。根据经济普查与人口普查结果，对我县经济、产业与人口发展中重大关键深层次问题与矛盾适时进行深入分析研究，对本规划人口数据与规划目标进行修订调整，确保规划的顺利实施。在规划的中期，由主管部门会同有关部门共同对本规划的实施进行评估，对相关目标进行修正调整。

### 第四节 做好宣传引导工作

坚持正确舆论导向，深入开展人口县情、人口规划和人口政策的宣传解读，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。充分发挥各类媒体的作用，加强正面引导，对规划实施过程中的典型经验和成效及时进行总结宣传，在全社会营造有利于人口长期均衡发展的舆论氛围。