

附件 4:

绍兴市人口均衡发展“十二五”规划

(送审稿)

根据《绍兴市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》，制定本规划，主要阐明“十二五”时期绍兴市人口均衡发展的基本思路、发展目标和主要任务，是指导未来五年我市人口发展的纲领性文件，是各级政府和部门全面做好人口工作，建设人口均衡型、资源节约型和环境友好型社会，促进人口与经济社会和资源环境协调发展的重要依据。

一、规划背景

(一) “十一五”发展成就

“十一五”期间，在市委、市政府的正确领导下，经过全市人民的共同努力，我市人口总体呈现健康、稳定发展态势，低生育水平继续保持稳定，统筹解决人口问题迈出了重要步伐，有效缓解了资源环境等方面的压力，有力地促进了经济社会的发展和人民生活水平的提高，为“十二五”发展奠定了坚实基础。

1、人口保持平稳增长态势。“十一五”期末绍兴市户籍总人口 438.91 万，2010 年末户籍人口比 2005 年末增加 38190 人，增长 0.88%。“十一五”期间共出生 154045 人，年均出生 30809 人。据第六次人口普查数据公报，全市常住人口为 491.22 万人，同第五次人口普查的 430.42 万相比，十年共增加 60.80 万人，增长 14.13%，年均增长 1.33%。

2、低生育水平保持稳定。全市人口年自然增长率从零增长进入

负增长期，2006-2010年人口自增率分别是0.66‰、0.92‰、-0.12‰、-0.53‰、-0.61‰，年均自增率为0.06‰；总和生育率稳定在1.2左右；计划生育率保持在97%左右。群众的婚育观念已有很大转变，低生育水平处于外生性向内生性转变的过程之中，低生育水平的基础扎实。

3、人口素质有所提高。“十一五”期间全市各级教育普及水平进一步提高，人口受教育程度稳步提高，基础教育得到加强，人均受教育年限从2005年的8.5年提高到2010年的10.5年左右。全面实施以“六免二补”为核心的优生促进工程，稳步推进出生缺陷三级干预，全市优生两免率稳步提高。

4、人口年龄、性别结构保持良好状态。社会抚养系数继续处于较低水平，为促进经济发展和人口发展密切相关的各项社会事业健康发展带来了难得的“人口红利期”。出生人口性别比继续保持稳定，2006-2010年全市出生人口性别比分别为104.26、105.29、102.74、101.07、104.32，连续14年保持在正常范围。

5、人口城镇化水平明显提高。城乡一体化加速推进，2010年城镇化水平预计达到58.58%。流动人口服务管理体制建设取得积极进展。城乡居民养老保险和新型农村合作医疗基本实现全覆盖。

6、人口计生工作步入统筹解决人口问题新阶段。统筹解决人口问题理念初步形成。人口发展在国民经济和社会发展中的基础地位进一步加强。各级党委政府对人口问题的认识更加全面，相关部门之间相互配合、综合治理人口问题的意识普遍增强。

表 1: “十一五”规划主要指标完成情况

指 标	“十一五”目标	2010 年实际
户籍人口(万)	440	438.91
人口自然增长率(‰)	2.71	-0.61
总和生育率	1.3 左右	1.2 左右
出生性别比	107 以下	104.32
城市化率(%)	60 左右	58.58 左右
人均预期寿命(岁)	78	77.5 左右
平均受教育年限(年)	10.5	10.5 左右

(二) “十二五”时期面临的形势

“十二五”时期是我市深入实践科学发展观、着力构建社会主义和谐社会，全面实施“创业创新、走在前列”战略部署、加快推进转型发展，全面建设惠及全市人民的小康社会的关键时期，也是全面创新人口工作思路、稳定适度低生育水平、统筹解决人口问题、促进人口均衡发展的攻坚时期。“十二五”及以后较长一个时期，在低生育水平继续稳定的同时，外来人口数量逐增带来管理服务上的挑战，人口数量压力依然较大，人口结构性矛盾日益凸现，人口素质与分布问题更加突出，人口生态失衡、人口风险凸显的阶段正在到来，给全面建设小康社会带来了巨大压力，主要表现在：

1、人口数量仍然制约经济社会可持续发展。人多地少、资源缺乏的市情决定了人口数量问题仍然是我市人口发展的基本矛盾。根据测算，“十二五”时期全市常住人口和户籍人口仍将低速增长，根据测

算和综合考虑，“十二五”时期绍兴市常住人口将达到 530 万左右，能源、资源和环境的承载压力仍然较大。

2、人口素质与经济社会转型发展不相适应，制约我市综合竞争力的提高。我市的人口总体素质仍然不高，不利于实现人口质量对数量的替代及人力资源向人力资本的转变。由于历史等各种原因，我市人口科学文化素质不容乐观，劳动年龄人口平均受教育年限还相对较低；创新型、实用型、复合型人才紧缺，受产业布局影响，外来流动人口受教育水平偏低，严重制约着经济发展方式转变以及核心竞争力提升。全市出生缺陷发生率高发尚未得到有效扼制，加重了社会和家庭的负担。

3、人口结构性矛盾凸现，影响社会和谐发展。人口结构性矛盾日益尖锐，已逐渐上升为影响我市经济社会发展的主要因素。“十二五”期间我市老龄化速度处于持续加速的状态，预计 2015 年我市户籍人口中 60 岁以上老龄人口比例将达到 22.26%，社会养老负担日益加重。劳动力人口开始呈逐年下降趋势，预计“十二五”期间我市户籍法定劳动适龄人口数将从 2010 年的 276.34 万下降到 2015 年的 261.79 万，未来我市将要通过加快吸引外来劳动力流入，来缓解人口老龄化的影响和补充发展所需的劳动力。

4、流动人口持续增加，对政府公共服务和社会管理提出挑战。绍兴的经济发展将会持续增长并吸纳人口流入，同时绍兴滨海新城开发建设，产业结构调整转型，第一产业比重的下降也会相关性地带动外来人口流入。预计包括“十二五”时期在内的近二、三十年我市仍

将处于净流入高峰期，但增速会放缓。同时，我市正处于迅速的城镇化过程，预计“十二五”期末，全市城市化水平将达到63%左右，给人口流入地尤其是城镇的公共服务管理体系带来巨大压力。同时，农村大量青壮年劳动力流出对新农村建设同样带来挑战。

5、家庭功能弱化制约民生改善。家庭呈现规模小型化、结构多样化、成员居住分散化的趋势和特点，传统家庭功能弱化，家庭孩次结构脆弱，家庭在生活、生育、养老等方面出现一系列新问题，需要国家、社会力量的介入。

二、总体要求和发展目标

总体要求：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照全面做好人口工作的总体要求，以建设人口均衡型社会为主线，深入总结和准确把握人口发展规律，坚持计划生育基本国策，以人的全面发展统筹解决人口问题，稳定适度低生育水平，提高人口素质，优化人口结构，引导人口合理分布，保障人口安全，促进人口与经济、社会、资源、环境可持续发展，努力构建人口均衡型、资源节约型、环境友好型社会。

主要目标：

人口总量目标。适度低生育水平保持稳定，“十二五”期间，自然增长率控制在2.95‰以内，总和生育率控制在1.3以内，计划生育率保持在95%以上。到2015年，实现常住人口530万人左右，户籍人口445万人左右。

人口素质目标。出生缺陷发生率升高势头得到遏制，到“十二五”

期末，免费婚检率达到 80%以上，免费孕前优生检测率达到 90%以上。婴儿死亡率、孕产妇死亡率继续保持较低水平。教育普及水平进一步提高，15 岁以上公民平均受教育年限达 11.5 年，健康水平进一步提高，平均预期寿命达 78 岁以上。

人口结构目标。出生人口性别比继续保持在正常范围。应对人口老龄化能力继续提高，养老服务体系进一步完善。社会养老服务能力明显提升，老龄产业不断发展。

人口分布目标。人口城镇化水平达到 63%以上，流动人口基本公共服务均等化初步实现。

民生保障目标。社会就业更加充分，城镇登记失业率控制在 4%以内。覆盖城乡居民的社会保障体系逐步完善。人居环境逐步改善。城乡居民收入大幅提高，家庭发展能力得到增强。

表 2：“十二五”规划主要指标

指 标	2010 年实绩	2015 年目标值	指标属性
总人口（万）	491 左右	530	预期性
户籍人口（万）	438.91	445	预期性
人口自然增长率（‰）	-0.61	2.95	约束性
总和生育率	1.2 左右	1.3	约束性
户籍出生性别比	104.32	107 左右	预期性
城市化率（%）	58.58 左右	63 以上	预期性
人均预期寿命（岁）	77.5 左右	78	预期性
15 岁以上公民平均受教育年限（年）	10.5 左右	11.5	预期性

三、主要任务

(一) 坚持计划生育基本国策，稳定适度低生育水平

1. 全面做好人口和计划生育工作。保持生育政策的连续性、稳定性，坚持依法行政，更加注重利益引导，更加注重服务关注，更加注重宣传倡导。深化人口和计划生育综合改革，着力创新稳定适度低生育水平、统筹解决人口问题的长效工作机制和方法，不断提高人口计生的公共管理、社会服务水平，切实解决影响和制约人口计生工作科学发展的突出问题。

2. 完善稳定适度低生育水平相关经济社会政策。将稳定适度低生育水平的利益导向政策作为保障和改善民生的重要组成部分，纳入政府改善民生行动计划。推动制度创新，促进经济社会相关政策与人口和计划生育政策的有机衔接，全面落实法律法规规定的计划生育家庭奖励优惠政策。围绕统筹城乡适度提标扩面，完善农村部分计划生育家庭奖励扶助、特别扶助和公益金制度，设立更多“生育关怀基金”，推动社会抚养费更多用于计划生育家庭，不断健全融“奖励、优惠、扶持、救助、保障”于一体、与社会保障制度相衔接的计划生育利导向政策体系和工作机制。

3. 完善人口和计划生育公共服务体系。以促进优质服务全覆盖为目标，进一步做强、做专、做优县级站，使其成为当地群众计划生育服务的首选单位。在市县站标准化建设基本完成后，着力在进一步提高装备水平、规范服务功能、拓展服务领域、提升服务能力上下功夫。同时，根据我市服务网络发展的实际和群众需求，结合市政府中

心镇建设规划，因地制宜实施乡镇中心服务站标准化建设项目，进一步健全计划生育公共服务体系。

(二) 提高人口素质和创新能力，建设人力资本强市

1、深化完善优生“两免”，提高全民健康素质。推进优生促进工程“提标扩面”行动，力争“十二五”末，免费婚检率保持在80%以上，免费孕检率保持在90%以上，其他项目免费率达到80%以上。推动产前诊断、产前筛查等关键出生缺陷干预措施免费扩面工作，加强出生缺陷监测数据统计和分析。建立缺陷干预常态化工作机制和优生绩效评估机制，引导各地推进“优生咨询、两免检查、婚姻登记”为一体的综合服务平台的建设，基本形成“政府主导、计生牵头、部门合作、规范运作、群众参与”的两免工作长效机制。建立转诊和后续服务机制，实现一级干预与二、三级干预之间紧密衔接，进一步完善“预防发生、减少出生、治疗缺陷”相衔接的出生缺陷三级干预体系。实施“三优”平台建设计划，推动优生促进工程向优生优育优教延伸。

2、全面实施科教强市战略，坚持把教育发展放在优先位置。全面实施素质教育，实现义务教育高位均衡，基础教育基本均衡，高等教育全面提升，教育发展总体水平走在全市经济社会发展前列，办学质量走在全省同类地市前列，基础教育若干重点领域走在全国同类城市前列，率先基本实现教育现代化。到2015年，15岁以上的居民平均受教育年限达到11.5年。大力发展学前教育和基础教育。全面提升学前教育均衡度。创新发展职业教育和高等教育。打造绍兴职业教育“高技能、高素质”品牌。提高高等教育的质量和水平。高等教育毛

入学率达到 55%以上，实现高等教育普及化。积极发展成人教育、社区教育和现代远程教育，健全终身教育体系。

3. **建设社会主义核心价值体系，提高公民文明素质。**大力倡导社会主义荣辱观，深入推进社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，培育文明风尚。加强人口和计划生育宣传教育，积极倡导生育文明理念，着力抓好新型人口文化建设。

(三) 改善人口结构，保障人口安全

1、**实行更加积极的就业政策。**实施就业优先方针，建立政府促进就业的责任体系，落实就业各项优惠政策，着力开发就业岗位，多渠道扩大社会就业，最大限度创造就业机会。“十二五”时期，全市新增城镇就业 30 万人以上，到 2015 年末，城镇登记失业率控制在 4%以内。

2、**积极应对老龄化。**实施“政府主导，社会参与，全民关注”的人口老龄化战略，结合实际，深入研究人口老龄化现象，客观分析其带来的经济社会影响。进一步完善老年人权益保障和优待政策法规。按照全覆盖、保基本、多层次、可持续的要求，整合社会保障和慈善事业资源，构筑社会保险、社会救助、社会福利、慈善捐助相衔接，覆盖城乡、统一均衡的社会保障体系。统筹城乡居民社会养老保险和医疗保险体系，提高养老保险统筹层次和医疗保险水平，力争城乡居民社会养老保险和医疗保障人群全覆盖。进一步完善以最低生活保障为基础，养老、医疗、教育、住房等专项补助为辅助，其他救济和社会帮扶为补充的新型社会救助体系。科学布局养老服务机构和养老服

务中心，形成以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充的养老服务体系。着力解决农村养老问题，培育发展养老服务产业。到 2015 年，全市千名老人拥有床位数达到 30 张，实现全市行政村农村老年星光之家全覆盖。

3. 保持出生性别比在正常范围。制定有利于女孩健康成长和妇女发展的社会政策，保障计划生育家庭女儿户的合法权益，在扶贫、就业服务、项目扶持等方面对计划生育家庭女儿户予以倾斜，扎实推进关爱女孩行动。实行动态管理和源头治理，继续深化再生育全过程服务、打击非法鉴定胎儿性别行为、利益导向、宣传教育为主要内容的长效治理机制。实行部门联手，强化区域协作，建立以出生实名制登记为主要内容的生育全过程管理信息系统。

(四) 引导人口分布，统筹城乡、区域发展

1、引导人口合理分布。统筹人口分布与生产力布局，引导人口向重点开发区域和优化开发区域有序集聚。实行适度宽松的户口迁移政策，进一步推进人口城镇化。推进取消户口性质划分改革。改革流动人口登记办法，实行居住证制度，依法保障流动人口的合法权益，逐步消除阻碍人口流动的制度和政策障碍。加大对生态脆弱地区的人口调控力度，鼓励人口“内聚外迁”，促进人口与生态环境容量的和谐。

2、创新流动人口服务管理机制。建立健全流动人口管理机构和工作体系，加强流动人口动态监测体系建设。完善落实“以证管人、以房管人、以业管人”的实有人口管理模式。开展人口流动迁移理论和政策研究，制定相关政策措施，帮助流动人口融入当地生活。扎实

开展国家流动人口计划生育公共服务均等化试点，推进流动人口计划生育“一盘棋”工作，建立促进流动人口计划生育基本公共服务均等化的保障机制。

（五）加强人口工作综合决策，促进人口长期均衡发展

围绕统筹解决人口问题、建设人口均衡型社会，强化人口发展战略研究，定期发布研究成果，为科学发展提供扎实的决策依据。继续加强与相关部门、学术团体和研究机构之间的交流与合作，发挥绍兴市人口专家委员会和绍兴市人口与经济社会发展研究中心作用，不断健全“政府领导、专家负责、部门参与、政研结合、课题运作”的长效运行机制。进一步强化人口与发展综合决策机制，坚持人口发展规划先行，为其他经济社会发展各领域规划的制定提供基础支撑。

四、保障措施

（一）加强对人口工作的领导。进一步健全人口和计划生育工作目标管理责任制，把人口发展规划纳入国民经济和社会发展规划，把稳定适度低生育水平、统筹解决人口问题、促进人口均衡发展纳入政府的重要议事日程，把人口和计划生育工作作为各级党政领导班子和领导干部政绩考核重要内容，坚持完善党政一把手亲自抓、负总责，建立责任追究制度，完善考核评估方法，调整目标责任指标，以地方生育秩序状况以及生育水平与人口均衡发展要求是否适应，人口与经济、社会、资源环境是否协调等来衡量人口工作，加大督查检查力度，严格执行“一票否决”制度。

（二）建立人力和财力保障机制。依照法律法规稳定人口和计划

生育工作队伍，努力构建行政管理、技术服务和群众工作“三位一体”的社会管理和公共服务体系。充分发挥计划生育协会等组织在基层人口和计划生育工作中的生力军作用。进一步健全完善人口计生事业的投入保障机制，确保县级以上财政对人口计生投入的增长幅度高于同级经常性财政收入的增长幅度，落实农村部分计划生育家庭奖励扶助经费以及人口和计划生育事业发展的其他必要投入。按照分类要求、逐步提高的原则，使村级计生服务员报酬与职责相称，并逐年向村两委主职干部报酬的70%（2015年的目标）靠拢。

（三）**建立人口均衡发展监测体系。**建立健全科学的人口均衡发展指标体系和人口动态监测评估机制，加快建设全员化信息系统工程，科学监测和评估人口发展状况，为政府宏观决策、加强人口管理和公共服务提供信息支撑。整合宏观人口信息资源，全面加强对人口数量、素质、结构、分布等各方面的战略研究和综合协调。按照优势互补、有效衔接、信息共享的原则，打破部门界限，规范人口统计口径，建立完善部门间人口信息共享制度和人口统计信息协商制度。科学预测人口发展趋势，及时发布人口总量、结构、分布预测和安全预警信息，为党委政府科学决策、加强人口综合服务管理提供信息支持。

（四）**加强规划的实施和监管。**在市政府的统一领导下，各级政府和有关部门共同实施人口均衡发展规划。规划的发展目标、主要任务、重大政策与重大工程实施政务公开，接受社会 and 群众的监督。人口计生委要成立专门机构，会同有关部门共同对人口发展规划的实施进行监督和评估。

53号02页

主题词：人口 发展 规划 请示

绍兴市发展和改革委员会办公室 2011年8月19日印发