汕尾市人口发展规划（2020-2035年）

汕尾市人口发展规划（2020-2035年）

目 录

第一章 规划背景

**第一节 人口发展现状 ………………………………………4**

**第二节 人口发展态势………………………………………13**

**第三节 人口发展的新挑战新要求新机遇…………………23**

第二章 总体思路

**第一节 指导思想……………………………………………26**

**第二节 基本原则……………………………………………27**

**第三节 主要目标……………………………………………28**

第三章 构建生育友好型社会

**第一节 积极优化生育政策…………………………………30**

**第二节 切实降低群众生育成本和养育负担………………32**

**第三节 提高妇女儿童社会保障水平………………………35**

第四章 不断提高生命质量

**第一节 提高出生人口素质…………………………………38**

**第二节 提升全人口健康素养………………………………41**

**第三节 促进重点人群共享发展成果………………………44**

第五章 积极应对人口老龄化

**第一节 完善养老制度政策体系……………………………48**

**第二节 加强养老服务体系建设……………………………52**

**第三节 积极开发老年人力资源……………………………56**

第六章 推进以人为核心的新型城镇化

**第一节 推动城镇人口合理有序集聚………………………59**

**第二节 完善农业转移人口进城落户政策…………………61**

**第三节 推进城乡融合发展…………………………………63**

**第四节 促进人口与资源环境协调发展……………………65**

第七章 促进家庭健康发展

**第一节 完善家庭服务体系…………………………………69**

**第二节 增强家庭服务能力…………………………………72**

**第三节 提升家庭发展能力…………………………………75**

第八章 强化组织实施保障

**第一节 加强党的全面领导…………………………………79**

**第二节 强化人口综合治理…………………………………79**

**第三节 优化宣传教育引导…………………………………80**

**第四节 注重监测评估预警…………………………………81**

**附件：《汕尾市人口发展规划（2020-2035年）》重点**

**任务分工方案** **………………………………………83**

人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题。人口是社会发展的主体，也是影响经济可持续发展的关键变量。为积极有效应对人口趋势性变化及其对经济社会发展产生的全方位、各环节和多方面的深刻影响，建设生育友好型、老年友好型和人口均衡型社会，根据中共中央国务院《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》和《汕尾市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》精神，编制本规划。本规划旨在阐明规划期内汕尾市人口发展的总体要求、主要目标、工作任务和措施保障，是指导今后15年汕尾市人口发展的纲领性文件，是全面做好人口工作、促进人口长期均衡发展的重要依据，为全市经济社会实现高质量发展提供决策基础和理论支撑。

第一章 规划背景

汕尾市人口发展正在发生重要转折性变化，面临新形势新情况。准确把握人口变化趋势性特征，深刻认识这些变化对本地人口长期均衡发展和经济社会高质量发展带来的新挑战新机遇，对做好人口发展中长期规划具有重要意义。

**第一节 人口发展现状**

“十三五”期间，汕尾市人口发展在数量、结构、质量和分布等方面都出现了一些新变化，表现出新特征。

**一、人口总量明显下降**

**人口总量出现明显下降。**第七次全国人口普查数据显示，汕尾市常住人口数量为267.28万人，与2010年第六次人口普查的287.01万人相比，十年共减少19.73万人，下降6.87%，年均下降0.71%。在全省总人口中的比重，由2010年的2.75%，下降到2020年的2.12%，下降幅度达到22.91%。6个县（市、区）中，仅有海丰县人口增加了8975人，其他5个县（市、区）人口都有不同程度的下降。

另据历年统计年鉴公布的数据显示，2015年末，汕尾市常住总人口为302.16万人，2016年增加1.5万人，2017年减去深汕特别合作区人口后汕尾市常住人口数为297.76万人，到2019年末增至301.50万人，从2017到2019年增长1.26％，年平均增长率为0.63％。与此同时，汕尾市户籍人口数量高于常住人口数量，但户籍人口增长速度低于常住人口。统计年鉴数据显示，2019年户籍人口数量为356.82万，仅比2018年增长了0.298%，低于常住人口的0.715%（见图1）。



**图1 汕尾市历年人口数（单位：万人）**[[1]](#footnote-0)

数据来源：《广东统计年鉴2020》

**生育水平低于全省平均水平。**据广东省全员人口信息系统的数据显示，从2015年以来，汕尾市常住人口的出生人口数量只有2016年最高达到5.25万人，其他年份都在5万人以下，2019年只有4.21万人，与实施全面两孩政策前的2015年基本持平，表明实施全面两孩生育政策只是使汕尾市的生育数量得到了短暂的提高。户籍人口的出生人口数量一直在5.5万人上下波动，变化不大（见图2）。总体来看，汕尾市每年的出生人口数量不多。从总和生育率来看，无论是常住人口还是户籍人口，汕尾市的生育水平都一直低于全省平均水平。并且，汕尾市常住人口和户籍人口的总和生育率自2015年以来虽然都出现了一定的波动，但未像广东全省总和生育率一样出现因实施全面两孩政策而带来的生育水平明显提高（见图3、4）。从分孩次的生育数量来看，汕尾市常住人口在2015-2019年一孩出生数量逐年下降，二孩生育数量出现了先逐年上升再逐年下降的过程，在2017年达到最高峰，之后两年连续下滑。多孩出生数量在2018年和2019年明显增多。户籍人口出生状况与常住人口的变化趋势基本一致（见图5、6）。从二孩出生数量可以看出全面两孩政策具有积极影响，但一孩出生数量的持续下降和二孩出生数量从2018年开始下降的趋势，表明汕尾市生育水平将持续走低。



**图2 汕尾市历年出生人口数量（单位：万人）**

数据来源：历年人口自然变动状况分析表



**图3 汕尾市和全省常住人口总和生育率对比**

数据来源：历年人口自然变动状况分析表



**图4 汕尾市和全省户籍人口总和生育率对比**

数据来源：历年人口自然变动状况分析表



**图5 常住人口分孩次的生育人数（单位：万人）**

数据来源：历年人口自然变动状况分析表



**图6 户籍人口分孩次的生育人数（单位：万人）**

数据来源：历年人口自然变动状况分析表

**二、人口结构逐渐老化**

**人口老龄化水平相对较低。**第七次全国人口普查数据显示，汕尾市60岁及以上人口占全市常住人口的比重为14.92%，65岁及以上比重为10.60%，处于轻度老龄化阶段（见图7）。从全省来看，汕尾市老龄化水平高于全省的8.58%总体水平，但年轻化的程度在全省排第八位，前七位的地市均位于珠三角地区。

**劳动年龄人口减少。**第七次全国人口普查数据显示，2020年汕尾市常住人口中，0-14岁少儿人口占25.88％；15-59岁劳动年龄人口占59.20％；60岁及以上人口占14.92%；65岁及以上人口占10.60％。与2010年相比，汕尾市0-14岁人口所占比重上升1.34个百分点，60岁及以上人口比重上升5个百分点；65岁及以上人口比重上升3.67个百分点；而15-59岁劳动年龄人口比重下降了1.34个百分点，15-64岁劳动年龄人口比重下降了5.01个百分点（见图7）。与全省相比，2020年，汕尾市0-14岁人口比重高7.03个百分点，65岁及以上老年人口高2.02个百分点，15-64岁劳动年龄人口却少了8.95个百分点，呈现出“两头大，中间少”的现象（见图8）。

**性别结构相对均衡。**从人口整体性别结构看，根据广东省人口普查公报数据，汕尾市常住人口性别比为107.48，明显低于全省水平的113.08。从出生人口性别结构看，《汕尾市卫生健康事业发展“十三五”规划终期评估报告》显示，汕尾市出生人口性别比2015年为104.26、2019年为110.58，2020年为107。虽然个别年份略高于正常区间，但对比全省出生人口性别比明显高于正常区间的情况，汕尾市出生人口的性别结构相对均衡。



**图7 汕尾市人口年龄结构对比**

数据来源：汕尾市第七次人口普查数据公报（第四号）。



**图8 2020年汕尾市与全省人口结构对比（65岁及以上为老年）**

数据来源：根据广东省第七次人口普查数据公报（第四号）计算。

**三、人口素质不断提高**

**人口身体素质不断提高**。2015年汕尾市人均预期寿命为76.04岁，2020年人均预期寿命提高到78岁，提高近2岁，与全省水平基本持平。同一时期婴儿死亡率也与全省基本持平，保持在6‰以下。

**人口文化素质低于全省水平。**2020年，汕尾市15岁及以上人口的平均受教育年限为8.40年，比2010年提升了0.2年，但比全省的10.38年平均受教育年限少了1.98年，现有水平和增长幅度，均为全省最低。受教育程度方面，从2010年到2020年，汕尾市每10万人中拥有大学文化程度的由2173人提升到5199人，拥有高中文化程度的由10652人上升到10866人，拥有初中文化程度的由40162人下降到34480人，拥有小学文化程度的由33791人下降到33358人。与全省相比，汕尾市每 10 万人口中拥有的各类受教育程度人数，大学和高中阶段明显低于全省总体水平（全省分别为15699人和18224人），初中阶段略低于全省的35484人，小学阶段明显高于全省的20676人。

**四、人口城镇化水平进一步提升**

**人口密度相对较低。**2020年，汕尾市人口密度为556人/平方公里，低于全省701人/平方公里，更低于东部沿海经济带的1085人/平方公里，属于粤东乃至广东人口相对稀疏的地区。但是，汕尾市人口密度却接近于全国人口密度的4倍。

**人口城镇化总体水平较低。**2020年，汕尾市常住人口中城镇人口比重为57.12%，比2010年提高了3.11个百分点，比2015年提高2.28个百分点。汕尾市城镇化水平与全省74.15%的平均水平，以及10年提高7.97个百分点的增速相比，差距较大，仅相当于2000年时全省的人口城镇化率水平。

**人口净流出规模较大。**第七次全国人口普查数据显示，2020年，汕尾市常住人口中，人户分离达到69.60万人，比2010年增长180.55%；其中，市辖区内人户分离人口增长549.00%，流动人口增长155.21%。近年来，汕尾市常住人口一直低于户籍人口数，属于人口净流出地区。据广东省统计年鉴数据显示，2019年汕尾市户籍人口迁往省内其他地区的达34504人，迁往省外的有6274人，但同年省内迁入汕尾市的只有9758人，省外迁入的只有3152人；2019年汕尾市净迁出人口27868人，其中24746人迁往省内其他地区，3122人迁往省外，显示出人口净流出是常态，且规模较大。

**五、家庭户人口快速减少**

第七次全国人口普查数据显示，2020年，汕尾市共有家庭户746641户，集体户24347户，家庭户人口为2546449人，集体户人口为126370人。平均每个家庭户的人口为3.41人，高于全省的2.63人和全国的2.62人；但与2010年第六次全国人口普查的4.92人相比，减少了1.51人，减幅达30.69%，年均减少超过3%，家庭小型化趋势快速发展。

**第二节 人口发展态势**

“十四五”时期，实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施，将有效释放群众生育潜力。通过实施汕尾市国民经济和社会发展第十四个五年规划及2035年远景目标纲要，未来汕尾市人口发展形势将进一步发生明显变化。一方面，人口发展的惯性将继续延伸，同时，人口回流将愈发明显，将有效改变人口净流出的现状。

**一、生育水平和出生人口将持续下降**

**保持低生育水平。**人口增长率预测结果显示，从2020年开始到2035年，汕尾市常住人口的总和生育率将长期保持在1.50以下，户籍人口的总和生育率则长期保持在1.30以下，属于低生育水平。二者都不会有太大幅度的起伏，最低点都在2027年前后开始出现。在“十四五”期间，常住人口和户籍人口的生育水平都会出现持续下降（见表1-1）。

**出生人口数量将持续下降。**汕尾市常住人口和户籍人口的出生数量都会一直保持不断下降的趋势。其中，常住人口年出生数量将从3.60万人降至2.37万人，户籍人口年出生数量将从5.01万人降至2.85万人（见表1-1）。尤其是在“十四五”期间，常住人口和户籍人口的生育数量下降幅度都会较大。造成出生人口数量大幅度下降的原因，除了生育水平下降之外，客观上还因为育龄妇女特别是生育旺盛期育龄妇女的数量不断减少。

**表1-1 2020-2035年汕尾市生育状况预测**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 年份 | 总和生育率 | | 出生人口数量（万人） | |
| 常住人口 | 户籍人口 | 常住人口 | 户籍人口 |
| 2020年 | 1.54 | 1.30 | 3.60 | 5.01 |
| 2021年 | 1.51 | 1.27 | 3.46 | 4.88 |
| 2022年 | 1.47 | 1.25 | 3.31 | 4.72 |
| 2023年 | 1.45 | 1.23 | 3.17 | 4.56 |
| 2024年 | 1.43 | 1.21 | 3.02 | 4.35 |
| 2025年 | 1.42 | 1.20 | 2.88 | 4.15 |
| 2026年 | 1.42 | 1.19 | 2.77 | 3.95 |
| 2027年 | 1.43 | 1.19 | 2.67 | 3.76 |
| 2028年 | 1.43 | 1.20 | 2.58 | 3.58 |
| 2029年 | 1.44 | 1.20 | 2.52 | 3.41 |
| 2030年 | 1.46 | 1.21 | 2.48 | 3.28 |
| 2031年 | 1.46 | 1.22 | 2.44 | 3.17 |
| 2032年 | 1.47 | 1.23 | 2.42 | 3.07 |
| 2033年 | 1.47 | 1.24 | 2.40 | 2.98 |
| 2034年 | 1.48 | 1.25 | 2.38 | 2.91 |
| 2035年 | 1.48 | 1.25 | 2.37 | 2.85 |

**二、常住人口总量自然增长将持续减少**

根据人口增长率预测，2020-2035年，汕尾市常住人口规模将呈现持续减少的态势，并且下降速度逐渐加快。到2025年，汕尾市常住人口将降至264.35万左右（下限255.09万，上限275.21万），2035年进一步降至252.43万（下限237.57万，上限272.92万）（见表1-2）。“十四五”期间，汕尾市常住人口增长率为负数，并且呈现出降幅逐年增大的态势。到2035年，增长率将为-5‰（见表1-2）。

**表1-2 2020-2035年汕尾市常住人口数量预测**

单位：万人

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 年份 | 均值 | 下限 | 上限 |
| 2020年 | 266.84 | 264.58 | 268.99 |
| 2021年 | 266.61 | 262.55 | 270.92 |
| 2022年 | 266.33 | 260.65 | 272.61 |
| 2023年 | 265.78 | 258.38 | 273.34 |
| 2024年 | 265.11 | 257.09 | 274.43 |
| 2025年 | 264.35 | 255.09 | 275.21 |
| 2026年 | 263.50 | 254.39 | 274.51 |
| 2027年 | 262.47 | 252.61 | 275.03 |
| 2028年 | 261.48 | 250.89 | 275.50 |
| 2029年 | 260.36 | 249.24 | 275.56 |
| 2030年 | 259.15 | 247.90 | 275.28 |
| 2031年 | 257.87 | 245.22 | 275.51 |
| 2032年 | 256.61 | 243.13 | 275.62 |
| 2033年 | 255.33 | 240.35 | 275.58 |
| 2034年 | 253.86 | 239.64 | 275.22 |
| 2035年 | 252.43 | 237.57 | 272.90 |

**户籍人口数量将持续增长但势头将有所减弱。**从2020-2034年，户籍人口数量将保持正增长，但增长率不断降低。“十四五”期间，户籍人口的平均增长率还能保持在4‰以上（见表1-3）。“十四五”以后一直下滑，直至2035年开始出现负增长。

**表1-3 2020-2035年汕尾市人口增长状况预测**

**单位：‰**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 年份 | 常住人口 | 户籍人口 |
| 2021年 | -0.87 | 6.66 |
| 2022年 | -1.03 | 6.15 |
| 2023年 | -2.09 | 5.65 |
| 2024年 | -2.52 | 5.04 |
| 2025年 | -2.87 | 4.42 |
| 2026年 | -3.2 | 3.78 |
| 2027年 | -3.92 | 3.18 |
| 2028年 | -3.77 | 2.64 |
| 2029年 | -4.29 | 2.08 |
| 2030年 | -4.65 | 1.65 |
| 2031年 | -4.94 | 1.19 |
| 2032年 | -4.86 | 0.75 |
| 2033年 | -5.01 | 0.40 |
| 2034年 | -5.74 | 0.07 |
| 2035年 | -5.62 | -0.26 |

**三、常住人口将有一定数量回流**

值得注意的是，根据人口回流动态预测，“十四五”及今后一段时间内，由于产业结构调整和社会发展的带动，汕尾市常住人口将有一定数量的回流。目前，汕尾市人口的一个显著特征是人口净流出较多，常住人口与户籍人口之间的差距近90万人。城镇化发展的实践表明，产业发展将对人口流动产生实质性影响。据《汕尾市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》精神，“十四五”时期，汕尾市要建设沿海经济带靓丽明珠，实现高质量发展。将加快构建一产优、二产强、三产活和海洋经济、数字经济的“3+2”现代产业体系，高起点、高标准建设“万亩千亿”产业平台，推动“5+N”先进制造业集群发展；打造粤东智能网联汽车基地，建设大南海石化产业园（汕尾基地）和“明珠数谷”大数据产业园，培育发展海洋工程装备制造产业集群，大力发展生物医药产业、新材料产业、现代服务业等。这样的高规格布局和大手笔建设，急需大批人才，对外地人口尤其是对外出务工的本地人有巨大吸引力。这些项目的有效实施，将十分有力吸引外出务工人员及其家人回流到家乡，参加新项目、推动大发展。预计“十四五”期间，回流人员和外地人口流入将显著增加，到2025年，将达到38万人，结合人口自然增长的下降，全市常住人口总量将达到302万人；此后，还会持续增加一段时间，但力度会减缓，到2030年，常住人口达到337万人；到2035年，回流人员和外地流入人口将在小规模上相对稳定，结合人口自然增长规模继续小幅下降，常住人口总量维持小幅增加，达到346万人左右。与2020年相比，常住人口与户籍人口的数差由90万人减少到29万人，15年回流和流入近61万人左右（见表1-4）。

**表1-4 2021-2035年回流和流入人口、常住人口、户籍人口**

**预 测 表 单位：万人**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 年份 | 回流和流入人口 | 常住人口 | 户籍人口 |
| 2021年 | 4 | 270 | 360 |
| 2022年 | 6 | 276 | 362 |
| 2023年 | 8 | 284 | 365 |
| 2024年 | 10 | 293 | 368 |
| 2025年 | 10 | 302 | 370 |
| 2026年 | 9 | 310 | 372 |
| 2027年 | 9 | 318 | 376 |
| 2028年 | 8 | 325 | 380 |
| 2029年 | 7 | 331 | 383 |
| 2030年 | 7 | 337 | 385 |
| 2031年 | 7 | 341 | 384 |
| 2032年 | 6 | 342 | 382 |
| 2033年 | 6 | 343 | 379 |
| 2034年 | 6 | 345 | 377 |
| 2035年 | 7 | 346 | 375 |

**四、人口老龄化日益加重**

总的趋势是，人口老龄化的程度日益加深。同时，随着外出务工的本地人员不断回流，常住人口的老龄化水平将有一定程度的缓解。

**少年儿童比重不断下降。**根据人口增长率预测，常住人口的少儿比重将从2020年的25.88%降至2025年的25.31%，到2035年进一步降至17.26%。户籍人口则是从19.11%降至18.06%，再降至13.95%。“十四五”期间常住人口和户籍人口的少儿比重下降的幅度相对较小，但“十四五”之后下降趋势会更加明显（见表1-5、表1-6）。

**劳动年龄人口比重有所降低。**常住人口15-59岁人口的比重在2020-2035年都将出现持续下降，15-64岁人口比重在2021-2026年间出现小幅上升，从2027年开始出现持续的下降。“十四五”期间，汕尾市常住15-59岁人口比重不断下降，但15-64岁人口比重不断上升（见表1-5），表明“十四五”期间汕尾市劳动年龄人口老化现象加重，60-64岁年龄的人口比重增加较快。户籍人口则是15-59岁和15-64岁人口的比重在2020-2035年一直呈现持续下降的态势（见表1-6）。

**人口老龄化日益加重。**常住人口60岁及以上的人口占总人口的比重将由2020年的14.92%上升到2025年的18.94%，之后继续快速增长，到2035年达到27.18%。65岁及以上人口占总人口的比重则由2020年的10.60%增长到2025年的12.63%,2035年达到21.65%。户籍人口也会呈现出基本相同的发展趋势，不过户籍人口的老龄化水平始终低于常住人口（见表1-5、表1-6）。

**人口总抚养比不断提升。**老年人口按60岁及以上人口来计算，汕尾市常住人口的总抚养比虽然个别年份出现波动，但整体上呈现不断上升的趋势，将由2020年的68.93%提高到2025年的73.14%，2035年进一步提高到80%左右。老年人口按65岁及以上人口来计算，汕尾市常住人口的总抚养比在“十四五”期间将保持在57%左右，2035年时会增长到64%（见表1-5）。户籍人口的总抚养比也会不断提高，增长幅度比常住人口略大（见表1-6）。

**表1-5 2020-2035年汕尾市常住人口结构状况预测**

单位：%

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年份** | **少年儿童**  **比重** | **劳动年龄人口比重1** | **劳动年龄**  **人口比重**  **2** | **老年人口比重**  **1** | **老年人口比重**  **2** | **总抚养比1** | **总抚养比2** |
| 2020年 | 25.88 | 59.20 | 63.52 | 14.92 | 10.60 | 68.93 | 57.44 |
| 2021年 | 25.50 | 58.88 | 63.27 | 15.62 | 11.23 | 69.83 | 58.04 |
| 2022年 | 24.94 | 58.59 | 63.24 | 16.47 | 11.80 | 70.69 | 58.12 |
| 2023年 | 24.38 | 58.37 | 63.43 | 17.25 | 12.14 | 71.32 | 57.66 |
| 2024年 | 23.88 | 58.02 | 63.68 | 18.11 | 12.33 | 72.37 | 57.02 |
| 2025年 | 23.31 | 57.76 | 63.92 | 18.94 | 12.63 | 73.14 | 56.45 |
| 2026年 | 22.34 | 57.87 | 64.11 | 19.79 | 13.42 | 72.80 | 55.98 |
| 2027年 | 21.82 | 57.34 | 63.71 | 20.84 | 14.33 | 74.39 | 56.95 |
| 2028年 | 21.18 | 57.13 | 63.54 | 21.69 | 15.16 | 75.05 | 57.38 |
| 2029年 | 20.57 | 56.61 | 63.23 | 22.82 | 16.07 | 76.66 | 58.15 |
| 2030年 | 20.12 | 56.21 | 62.84 | 23.67 | 16.93 | 77.91 | 59.14 |
| 2031年 | 19.56 | 55.84 | 62.55 | 24.60 | 17.78 | 79.07 | 59.87 |
| 2032年 | 19.01 | 55.50 | 62.06 | 25.49 | 18.84 | 80.19 | 61.13 |
| 2033年 | 18.24 | 55.52 | 61.99 | 26.24 | 19.70 | 80.12 | 61.31 |
| 2034年 | 17.72 | 55.49 | 61.45 | 26.79 | 20.82 | 80.21 | 62.75 |
| 2035年 | 17.26 | 55.56 | 61.11 | 27.18 | 21.65 | 79.98 | 63.63 |

注：劳动年龄人口比重1、老年人口比重1和总抚养比1均是按60岁及以上的人口作为老年人口的口径计算；劳动年龄人口比重2、老年人口比重2和总抚养比2均是按65岁及以上人口作为老年人口的口径计算。下同。

**表1-6 2020-2035年汕尾市户籍人口结构状况预测**

单位：%

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年份 | 少年儿童  比重 | 劳动年龄人口比重1 | 劳动年龄  人口比重  2 | 老年人口比重  1 | 老年人口比重  2 | 总抚养比1 | 总抚养比2 |
| 2020年 | 19.11 | 71.24 | 74.60 | 9.65 | 6.29 | 40.37 | 34.05 |
| 2021年 | 18.96 | 70.91 | 74.36 | 10.13 | 6.68 | 41.02 | 34.48 |
| 2022年 | 18.69 | 70.61 | 74.28 | 10.70 | 7.03 | 41.62 | 34.63 |
| 2023年 | 18.44 | 70.33 | 74.33 | 11.23 | 7.24 | 42.19 | 34.55 |
| 2024年 | 18.24 | 69.94 | 74.42 | 11.82 | 7.35 | 42.98 | 34.39 |
| 2025年 | 18.06 | 69.55 | 74.41 | 12.39 | 7.53 | 43.78 | 34.39 |
| 2026年 | 17.63 | 69.39 | 74.38 | 12.97 | 7.99 | 44.10 | 34.44 |
| 2027年 | 17.52 | 68.77 | 73.93 | 13.70 | 8.55 | 45.40 | 35.26 |
| 2028年 | 17.47 | 68.22 | 73.47 | 14.32 | 9.06 | 46.60 | 36.11 |
| 2029年 | 17.52 | 67.36 | 72.86 | 15.12 | 9.62 | 48.46 | 37.25 |
| 2030年 | 17.01 | 67.23 | 72.83 | 15.76 | 10.16 | 48.74 | 37.31 |
| 2031年 | 16.42 | 67.12 | 72.87 | 16.47 | 10.71 | 49.00 | 37.23 |
| 2032年 | 15.85 | 67.00 | 72.76 | 17.15 | 11.39 | 49.25 | 37.44 |
| 2033年 | 15.17 | 67.11 | 72.88 | 17.72 | 11.95 | 49.01 | 37.21 |
| 2034年 | 14.49 | 67.35 | 72.82 | 18.16 | 12.69 | 48.48 | 37.32 |
| 2035年 | 13.95 | 67.55 | 72.79 | 18.51 | 13.27 | 48.05 | 37.40 |

需要指出的是，考虑到“十四五”期间及今后一段时期内汕尾市要构建现代产业体系，实施一大批产业项目，促使一大批外出务工的本地人口回流，从而改变本地常住人口结构，主要是劳动年龄人口数量和占比将会有一定程度提高。预计到2025年，常住人口中15-64岁劳动年龄人口会提高6%左右，占比达到69.92%；2035年会提高到8%左右，占比达到69.11%。与此相关，老年人口比重和总抚养比，也会有相应的减少，意味着人口老龄化的压力会因为有外出务工的本地人口的回流而有所减轻。同时，因为外地迁入人口规模较小，数量较少，对户籍人口结构状况虽然有影响，但影响力度也相对较小。

**五、人口城镇化进入新的发展阶段**

**人口流动依然活跃。**在粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区建设的“双区”叠加效应背景下，随着经济社会不断发展，农业转移人口市民化进程不断加速，在未来十几年，人口流动将会依然活跃，将会有更多的农业人口在市民化进程中进入城市工作和生活。从人口流动趋向上看，人口向珠江三角州经济发达地区尤其是大城市净流出的现象将持续存在。同时，在“十四五”及今后相当长的时期内，汕尾市的经济社会发展将进入新阶段，一定数量外出务工的本地人口将回流参加家乡建设，推进家乡发展。

**人口城镇化水平将加速提升。**根据人口城镇化的发展规律，人口城镇化水平达到70%以上才会出现速度减缓的趋势。由于汕尾市人口城镇化水平相对较低，常住人口城镇化率2020年为57.12%。预计2020—2035年，汕尾市将保持农业人口继续向城镇转移、城镇化水平持续提高的基本趋势，经济社会发展的后发优势将会逐渐显现，到2035年，常住人口城镇化率将达到75.0%。

**六、家庭形式越来越多样化**

随着城镇化加速和人户分离的进一步推进，家庭户人口将会呈现继续减少的趋势。家庭形式会越来越多样化、多元化，单身家庭、空巢家庭、丁克家庭、单亲家庭、复婚家庭、再婚家庭、跨境家庭、分居家庭、多孩家庭、老年家庭、残疾家庭等日益增多。家庭生活的社会化、个性化、数字化特征越来越明显，家庭生活的人性化、民主化、价值化内容越来越丰富。

**第三节 人口发展的新挑战新要求新机遇**

预计“十四五”期间我国人口将进入中度老龄化阶段，2035年前后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。中央决定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。在这样的大背景大趋势下，汕尾市的人口发展将面临一系列新挑战新要求新机遇。

**一、生育水平持续走低**

**生育水平将持续走低。**汕尾市生育率已较长时期处于更替水平以下，实施全面两孩政策后育龄妇女总和生育率出现短暂提高，预计实施三孩生育政策后育龄妇女总和生育率也会有所提高。但由于婚嫁、生育、养育、教育和生活成本较高，群众生育意愿总体下降、育龄妇女数量逐年减少、婚育年龄逐渐推迟，以及部分技术和药物滥用等原因，导致不想生、不敢生、不能生等观念、行为和现象增多，提高生育水平难度较大，从长期看，生育水平会持续走低。

**二、老龄化进一步加重**

目前，汕尾市老龄化程度相对较低，但却高于全省平均水平。未来，汕尾市人口老龄化进程将进一步加速，老年人口数量将进一步增加，老龄化水平将进一步提高。老年人口占比不断提升，对社会保障和公共服务的多样化需求将不断增加，整体社会负担将会不断加重。同时，劳动年龄人口比重下降，劳动力规模不断缩小，而且劳动力老化现象日益严重，人口总抚养比逐渐加重，老龄产业和银发经济快速发展，对经济社会发展格局都将产生内在影响。

**三、提升人口素质压力较大**

目前，汕尾市人口素质尤其是人口思想道德和科学文化素质偏低，不但与发达地区还存在一定差距，甚至在一些关键方面还低于全省平均水平，这将影响汕尾市经济社会发展的后劲和韧性。因此，提升人口综合素质的任务更加紧迫，形势更加严峻。

**四、人口城镇化面临新挑战**

人口城镇化面临较多挑战。人口进一步向城市集聚，将会造成城市公共资源配置的紧张。由于地区间经济社会发展差距较大，珠三角地区对汕尾市人口的“虹吸”效应在未来较长一段时期还将继续存在，对汕尾市的人口城镇化发展产生结构性影响，对汕尾市实现高质量发展、在全省整体中实现区域协调发展，都是现实的挑战。同时也要看到，根据《汕尾市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，汕尾市“十四五”期间计划完成重大建设项目投资 4562亿元，重点投资新基建、老基建和软基建项目977个，实现GDP年均增长7.0%左右，全力建设沿海经济带靓丽明珠，实现高质量发展。这对于吸引本市流出人口回流、吸引外地人口来汕尾务工发展，都具有积极作用。

总之，汕尾市还存在较多制约人口长期均衡发展的现实因素。在这样的背景下，制定完善人口发展战略，建立健全积极生育支持政策体系，建立健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，建立完善促进人口长期发展的政策法规体系，最大限度地发挥人口对经济社会发展的能动作用，对推动汕尾市深度融入粤港澳大湾区、打造沿海经济带靓丽明珠，具有重大现实意义和深远历史意义。

第二章 总体思路

准确把握人口发展重大趋势性变化，实施积极应对人口老龄化国家战略，实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施，统筹谋划，综合施策，大力促进人口长期均衡发展，实现人口与经济社会、资源环境的协调可持续发展。

**第一节 指导思想**

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，立足战略统筹，充分认识人口是社会发展的主体，也是影响经济可持续发展的关键变量，破除影响人口长期均衡发展的思想观念、政策法规、体制机制等制约因素，强化人口发展的战略地位和基础作用，依法实施三孩生育政策及配套支持措施，积极应对人口老龄化，提高优生优育服务水平，提高人口素质，提高人口治理能力和水平，促进人口长期均衡发展，为推动汕尾深度融入粤港澳大湾区、打造沿海经济带靓丽明珠提供坚实基础和持久动力。

**第二节 基本原则**

**坚持党的领导。**坚持和完善党全面领导人口发展的体制机制，坚持走中国特色统筹解决人口问题道路，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力和水平，顺应经济社会发展趋势和人民群众根本利益诉求，为实现人口长期均衡发展提供根本保证。

**注重统筹兼顾。**坚持统筹人口各要素进行决策，构建调控人口总量、提升人口素质、优化人口结构、引导人口合理分布和促进家庭幸福并举的人口政策体系。加强人口监测和预警，准确把握人口与经济社会、资源环境之间的互动关系，切实将人口全面融入经济社会发展政策。在经济社会发展规划、投资项目和推进公共服务均等化等重大决策中，充分考虑人口因素，推行“公共资源随人走”机制，更好发挥人口因素的基础性、全局性、战略性作用，为高质量发展提供有效人力资本支撑和内需支撑。

**突出以人为本。**坚持以人民为中心，维护人民根本利益，优先投资于人的全面发展，坚持将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑，建立健全面向全人群、覆盖全生命周期的人口服务政策体系，促进共同参与、共同治理、共享发展。在推进以人为核心的城镇化过程中，更加注重保障和改善民生，提高家庭发展能力，增强人民群众获得感、安全感和幸福感，不断实现人民对美好生活的向往。

**深化改革创新。**取消社会抚养费，清理和废止相关处罚规定。将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩，依法依规妥善处理历史遗留问题，实施三孩生育政策及配套支持措施。尊重人口发展规律，把准人口与经济社会发展的阶段性趋势性特点，强化正向调节，顺应经济社会发展趋势和人民群众根本利益诉求，完善人口发展政策体系。积极转变人口调控理念和方法，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**

“十四五”期间，基本建立积极生育支持政策体系，生育水平基本稳定，人口总量适度，人口素质进一步提升，人口结构逐步优化，人口分布更加合理。

到2035年，促进人口长期均衡发展的政策法规体系更加完善，服务管理机制运转高效，生育水平更加适度，人口结构进一步改善，家庭发展能力明显提高，优生优育、幼有所育服务水平与人民群众对美好生活的需要相适应，人口与经济社会、资源环境的协调程度进一步提高，人的全面发展取得更为明显的实质性进展。

**人口数量。**推动实现适度生育水平，引导生育水平提升并稳定在适度区间。“十四五”期间，常住人口总和生育率将保持在1.4-1.5之间。常住人口总量，2025年达到302万，2035年达到346万。

**人口素质。**劳动年龄人口平均受教育年限进一步增加，人才队伍不断壮大。人口健康水平持续提高。人均预期寿命将从2020年的78岁提高到2025年的79岁，2035年将达到80.5岁。

**人口结构。**出生人口性别比保持在正常区间。老龄化水平不断提高，劳动力资源能够相对保持有效供给，人口总抚养比保持在50%-60%区间，人口红利逐渐转为人才红利，并持续释放。

**人口分布。**人口城镇化率加快提升，其中常住人口城镇化率2035年将达到75%。人口净流出趋势逐步减弱，外出务工人员回流加速。

**家庭生活。**单身家庭日益增多，家庭存续和发展形式日益多样，新型婚育文化逐渐形成并丰富深化。

**表2-1 汕尾市人口发展预期目标**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 领 域 | 主 要 指 标 | 单位 | 2020年 | 2025年 | 2035年 |
| 人口总量（常住） | 总人口 | 万人 | 267 | 302 | 346 |
| 总和生育率 | - | 1.54 | 1.42 | 1.48 |
| 人口总量（户籍） | 总人口 | 万人 | 357 | 370 | 375 |
| 总和生育率 | - | 1.30 | 1.20 | 1.25 |
| 人口结构 | 出生人口性别比 | - | 107 | 103-107 | 103-107 |
| 人口素质 | 平均预期寿命 | 岁 | 78.0 | 79.0 | 80.5 |
| 劳动年龄人口平均受教育年限 | 年 | 11.0 | 11.5 | 12.5 |
| 人口分布 | 常住人口城镇化率 | % | 57.1 | 64.2 | 75.0 |
| 户籍人口城镇化率 | % | 51.3 | 57.3 | 68.5 |

第三章 构建生育友好型社会

全面贯彻落实《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》，取消社会抚养费等制约措施，依法实施三孩生育政策及配套支持措施，切实降低生育成本，建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系，构建生育友好型社会。

**第一节 积极优化生育政策**

**尊重家庭生育主体地位。**坚持以人为本原则，充分尊重和激发群众的生育意愿，尊重家庭在生育中的主体地位，坚持权利与义务对等统一，满足群众多元化的生育需求，倡导和鼓励群众适龄生育、优生优育。取消社会抚养费，清理和废止相关处罚规定，将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩。依法依规妥善处理历史遗留问题。弘扬中华民族传统美德，尊重生育的社会价值，鼓励夫妻共担育儿责任，破除高价彩礼等陈规陋习，构建新型婚育文化。开展创建幸福家庭、新家庭计划等家庭发展项目，围绕家庭文化、家庭保健、科学育儿、养老照护等内容，为家庭成员提供培训和服务，推动对生育家庭的社会关怀。支持隔代照料、家庭互助等照顾模式。鼓励帮助家庭处理好婴幼儿照料、家庭生活、单位工作之间的关系，为家庭生育决策和实践提供系统性支持。实现国家生育政策和群众意愿的有机统一，促进家庭幸福与社会和谐，有效提升生育水平。到2025年，积极生育支持政策体系基本建立。到2035年，促进人口长期均衡发展的政策法规体系更加完善，人的全面发展取得更为明显的实质性进展。

**改革深化生育服务。**建立健全生育服务制度，建立完善生育全程服务政策体系，整合孕前保健、孕期保健、住院分娩、儿童保健、儿童预防接种和计划生育服务内容，为妇女儿童提供优生优育全程服务。加大改革力度，优化服务流程，提升服务实效。丰富生育服务内容，坚持预防为主，加大宣传倡导力度，普及生殖健康、优生优育科学知识。改善生育服务方法，优化生育登记服务制度，简化办理程序，推行网上办事和一站式服务，开展多渠道的生育咨询指导，落实生育登记制度，进一步简政便民。加快推进智慧生育服务管理工作，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。整合卫生健康资源，加强与公安、民政、教育、人社、医保、统计、电信等部门数据信息共建共享，搭建智慧生育服务管理信息系统，实现人口基础数据的实时共享。开展家庭医生综合服务，落实精准预约服务，提供个性化、精准化、多样化服务。加强基层服务管理体系和能力建设，强化生育服务基础，有效整合技术服务资源，人才队伍资源，围绕生育和健康服务，充分发挥基层阵地和人员的积极作用。

**积极优化生育政策。**建立完善生育政策改革和社会公共政策改革联动机制，建立健全生育支持政策和标准规范体系，做足、做细生育政策与卫生健康、教育、社会保障、住房、就业、托幼、税收、金融、住房、人才等相关政策衔接。稳步推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施工作，做好城乡居民医保参保人生育医疗费用保障工作，实现生产前后全程保障。建立完善幼儿教育、学前教育、托幼保育等服务政策，适时调整完善生育政策体系，更好地满足不同群体的生育需求，增强生育政策的包容性。

**建立健全重大经济社会政策人口影响评估机制。**在科学分析人口与经济社会可持续发展关系基础上，充分考虑人口变化对经济社会发展的长期性、基础性和全局性影响，对生育政策进行长期规划，使人口形势满足未来经济发展和社会转型的要求，从而为经济社会发展提供基础性保障和有力支撑。要做好相关经济社会政策与生育政策的有效衔接，维护政策的严肃性和有效性，保证生育政策得到高效全面实施。

**第二节 切实降低群众生育成本和养育负担**

**加强生育状况调查研究。**做好出生人口监测和预警预报工作，准确掌握育龄人群变化，加强人口变动情况调查，加快推进人口基础信息库建设。切实加强育龄人群生育意愿、生育政策实施效果等的跟踪评估。开展生育状况调查研究，跟踪评估生育政策的实际效果，密切监测生育水平变动态势，科学评估经济增长、社会发展和科技进步对群众生育意愿、生育行为的深层影响，做好政策储备。注重分析生育意愿的城乡差异、地区差异等，按照分类指导、因地制宜、综合施策的原则，建立差别化、长效化的生育政策微调机制。

**合理配置生育公共资源。**强化公共服务的资源支持，深化生育服务资源整合，合理配置妇幼保健、儿童照料、学前和中小学教育、社会保障等资源，满足新增公共服务需求。落实区域卫生规划和医疗机构设置规划，推动“公共资源随人走”，健全常住地提供基本公共服务制度，依据常住人口规模和服务半径合理配置生育公共卫生资源，做好生育政策实施保障。积极协调整合社会资源，鼓励、引导工作单位和社会力量合法有序有效参与生育公共服务。引导和鼓励社会力量举办非营利性妇女儿童医院、普惠性托儿所和幼儿园等服务机构。在大型公共场所、公共交通工具、旅游景区景点等设置母婴室或婴儿护理台，保障母婴健康权益。充分调动各方面力量，加强社区托育服务设施建设。增强社区幼儿照料服务功能，鼓励社区邻里开展幼儿照顾志愿服务。

**加大按政策生育家庭奖扶力度。**建立完善按政策生育家庭的奖励扶助制度，对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。加大对计划生育特殊困难家庭的帮扶支持力度，在教育培训、集体收益分配、就业创业、乡村振兴和美丽农村建设等方面予以倾斜，创造条件增加按政策生育家庭的收入。根据经济社会发展水平和居民家庭年人均生活消费支出增长情况等因素，完善扶助金标准动态调整机制，鼓励有条件的地方适时适当提高标准。制定计划生育家庭短中长期帮扶计划，逐步建立按政策生育家庭社会关怀的长效机制，立足生育困难家庭救助实事项目，提高帮扶活动实效，建立计划生育特殊困难家庭信息档案，切实解决计划生育家庭在日常生活和工作中的现实困难。健全完善社区幼儿、托老日间照料和居家养老等服务功能，形成以居家为基础、社区为依托、机构为补充的工作机制，提高计划生育家庭应对意外伤害和抵御风险的能力，妥善解决生活照料、养老保障、大病医疗、精神慰藉等问题，不断提高计划生育家庭的生活质量。

**完善生养成本分担机制。**实施免费的基本生育服务，为孕产妇提供安全、公平、可及、实惠的基本医疗保健服务。积极落实婚假、产假、陪产假、父母育儿假、独生子女父母护理假等制度，健全假期用工成本分担机制，妥善解决假期待遇保障和具体实施问题。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、实施有助于员工平衡家庭与工作关系的制度措施，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。巩固生育的社会支持基础，完善生育保障、税收、财政、抚育、教育、住房、交通、旅游等经济社会政策，在优生优育、子女养育等方面，切实减轻家庭负担。坚持问题导向，总结地方经验，探索解决群众生养子女面临的突出现实问题，不断完善社会支持和利益导向机制。采取生育奖励补贴、父母育儿假期、入托福利等综合措施，推动婚嫁、生育、养育、教育一体化考虑，减轻家庭的生育成本和养育负担，鼓励群众适龄生育、优生优育、积极生育和文明生育。

**第三节 提高妇女儿童社会保障水平**

**贯彻落实男女平等基本国策。**加大男女平等基本国策和相关法律法规的宣传普及，充分利用传统媒体、各类新媒体等多种形式，不断创新民众喜闻乐见的宣传内容和手段，营造男女平等、尊重女性、保护女童的社会氛围。落实出生人口性别比统计监测和预警制度，定期通报反馈和动态分析出生人口性别比数据。依法打击非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠行为。深入开展关爱女孩行动，建立健全有利于女孩发展的各项帮扶支持政策体系，解决女孩成长成才等方面的实际困难和问题，改善女孩生存环境，努力提高女孩发展能力。切实提高妇女社会地位，提倡夫妻共同承担养育子女的责任，依法保障女性平等接受各级各类教育，提升妇女整体素质和综合素养。加强各级各类在业就业培训和女大学生就业指导，加大女性人才培养力度，提升女性综合竞争力。开展对农村地区妇女的科学普及和文化服务，鼓励农村妇女参与现代服务业、现代高效农业，积极投身乡村振兴发展。适应国家生育政策调整，加强对用人单位和职业中介机构的指导监督，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，健康发展。

**提高妇女健康水平。**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，夯实县乡村三级基层网络，促进生殖健康服务融入妇女健康管理全过程。加强妇女保健特色专科服务能力建设，加大妇女常见病防治力度，提高医疗保健机构宫颈癌、乳腺癌筛查能力，加大防治力度，根据社会经济发展状况逐步有效扩大免费筛查的覆盖范围。提供规范的青春期、育龄期、孕产期、更年期和老年期妇女生殖保健服务，有针对性地解决妇女特殊生理期的健康问题。提高妇女自我保护意识和选择科学合理避孕方式的能力，预防和控制非意愿妊娠和人工流产。加强孕产妇健康管理，提高孕期健康、产后访视及健康指导服务，控制非医学指征剖宫产率。实施母婴安全计划、妇幼健康和计划生育服务保障工程，加强孕产妇健康管理，普及适龄人群婚前、孕前和产前检查，多渠道向孕产妇提供生育全过程的基本医疗保健服务。

**增强儿童社会保障能力。**加强儿童疾病防治工作，促进儿童健康成长。加强儿科建设，强化儿童医疗卫生服务资源供给，加大儿童重点疾病防治力度，加强儿童健康相关科学技术研究，建立健全儿童疾病筛查、诊断、干预一体化工作机制。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。加强儿童卫生保健管理和服务，扩大国家免疫规划范围，规范预防接种行为。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。加强儿童营养与喂养、生长发育监测、超重与肥胖监测、心理行为发育评估。继续开展重点地区、贫困地区儿童营养改善等项目。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。加强儿童成长规律心理研究和心理卫生保健服务。加强托幼机构和中小学校卫生保健管理，将健康教育纳入义务教育课程体系。

|  |
| --- |
| **专栏3-1 实施计划生育家庭奖励政策** |
| 实施农村部分计划生育家庭奖励制度。农业户口中男性年满60周岁、女性年满55周岁，只生育（含收养、抱养，下同）一个子女的农村居民，或者纯生二女的农村居民，或者婚后没有生育的农村居民，按每人每月不低于120元的标准发放奖励金，直至本人死亡为止，并按规定实行奖励标准动态调整机制。  实施城镇独生子女父母计划生育奖励制度。城镇户籍独生子女父母，男性满60周岁、女性满55周岁，按每人每月不低于80元的标准发放奖励金，并按规定实行奖励标准动态调整机制。   实施计划生育家庭特别扶助制度。独生子女死亡的家庭，女性年满49周岁的，给予每人每月不低于800元的扶助金。独生子女伤病残达到三级以上的家庭，女性年满49周岁的，给予每人每月不低于500元的扶助金，并按规定实行特别扶助标准动态调整机制。 |

第四章 不断提高生命质量

人口生命质量事关中华民族伟大复兴和经济社会可持续发展。要着力补齐人口生命质量发展短板，提高全民健康素养和生命质量，夯实促进人的全面发展的健康基础。

**第一节 提高出生人口素质**

**综合防治出生缺陷。**全面落实出生缺陷三级预防，健全出生缺陷防治网络，落实三级预防措施。建立市县两级出生缺陷综合干预中心，实施出生缺陷综合防控项目，构建覆盖城乡居民，涵盖孕前、孕期、围产期、新生儿各阶段的出生缺陷防治体系。全面实施目标人群全覆盖的婚检和免费孕前优生健康检查，广泛宣传并落实计划怀孕前3-6个月服用叶酸，预防神经管畸形。全面落实孕产期保健服务，加强早孕期健康管理，针对高风险生育人群，提供孕产期全方位专业健康指导服务。加强对致命畸形及染色体异常筛查，对致畸危险因素和家族遗传病史进行调查，提供优生咨询指导和综合干预服务，从源头上降低出生缺陷的发生风险、减少严重出生缺陷儿出生。建立新生儿出生缺陷及儿童致残性疾病筛查、诊断、干预一体化工作机制，扩大新生儿疾病筛查病种范围，减少残疾发生。

以视力、听力、肢体、智力残疾及孤独症为重点，加强0-6岁儿童残疾筛查，做好先天性结构畸形和遗传代谢病救助项目，提供筛查、诊断、治疗和贫困救助全程服务，对早产儿进行专案管理。严格落实预防艾滋病、梅毒和乙肝母婴传播和地中海贫血综合防控措施。补助新生儿进行先天性甲状腺功能减低症、苯丙酮尿症、葡萄糖-6-磷酸脱氢酶缺乏症、先天性肾上腺皮质增生等遗传代谢性疾病和先天性心脏病、听力障碍等新生儿疾病筛查。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，减轻患儿家庭及社会负担，促进患儿健康。

**切实维护母婴安全。**全市统一使用《母子健康手册》，创新健康教育模式。着力生殖健康科普宣导，加强妇女常见疾病筛查，提高妇女健康水平；重视生育力保护，加强避孕节育知识宣传，指导分娩后、流产后及时采取避孕措施，减少非意愿妊娠。整合孕前保健、孕期保健、住院分娩、产后避孕、儿童保健等内容，规范生育全程服务。对孕产妇进行分级分类管理，提升风险防范意识，做好妊娠风险评估，全面落实住院分娩。加强产科安全管理，健全急救预案和产儿科协作机制，完善危重孕产妇和新生儿急救会诊、转诊、多学科联合救治及辖区救治协调机制，提升危重孕产妇救治和新生儿救治能力。完善残疾儿童康复救助制度，普遍开展残疾儿童早期康复活动，优先开展残疾儿童抢救性治疗和康复。严格执行医院感染控制和感染暴发报告制度，建立风险监测、预警及多部门协同干预机制，有效防范医院感染。到2035年，孕产妇死亡率不高于10/10万水平、婴儿死亡率控制在4‰以下。

**促进儿童健康发展。**落实儿童健康管理要求，开展新生儿保健、生长发育监测、营养与喂养指导、早期综合发展、心理行为发育评估与指导等服务。实施婴幼儿喂养策略，大力倡导0-6个月婴儿纯母乳喂养，适时合理添加辅食。引导儿童科学均衡饮食，加强体育锻炼，加强牙齿和脊柱保护，有效减少和控制儿童肥胖，降低龋齿和脊柱侧弯发生率。落实扩大国家免疫规划，继续将脊髓灰质炎、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。加强儿童视力保护，建立健全0-6岁儿童视力健康电子档案，为0-6岁儿童提供不少于13次的眼保健和视力检查服务，综合防控青少年近视，近视率逐年下降。规范儿童保健和儿科诊疗行为，以肺炎、腹泻、贫血、哮喘、龋齿、视力不良、心理行为问题等为重点，推广儿童疾病综合管理适宜技术，提高儿科服务能力和危重儿童救治水平，提高未满14周岁女生HPV预防性疫苗接种率。完善未成年人和儿童福利体系，发展普惠型儿童福利制度。加强留守、流动、困境儿童关爱保护，继续开展重点地区、贫困地区儿童营养改善等项目，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救助保护，完善儿童收养制度。努力缩小城乡、群体之间的儿童发展差距。提升儿童食品用品质量安全水平，加强儿童网络保护，降低儿童意外伤害死亡率。到2035年，5岁以下儿童死亡率控制在5‰以下，12岁儿童患龋率控制在25%以内。

**第二节 提升全人口健康素养**

**普及全员健康教育。**加强健康教育与健康促进服务体系建设，将健康促进理念融入公共政策制定和实施的全过程。把健康教育纳入各级各类学校教育计划，引导敬畏生命，做自己健康的“第一责任人”，充分发挥“小手拉大手”辐射带动效应，着力提高全民健康意识，普及健康素养知识与技能。充分发挥开放大学、老年教育机构等积极作用，加速推进老年健康教育和生命教育，补齐老年健康素养短板，推动安宁疗护理念得到社会广泛认同。实施国民营养计划、全民健康素养促进计划，普及以合理膳食、适量运动、戒烟限酒和心理平衡为主要内容的全民健康生活方式，开展“减盐、减油、减糖，健康体重、健康骨骼、健康口腔”专项行动，改善重点人群营养状况。建立健全农民和流动人口健康素养和健康水平提升长效机制，继续开展农民健康促进、流动人口精准化健康教育。广泛开展职工心理健康教育，为流动人口提供人文关怀和心理疏导等服务。普及灾害逃生、自救互救、残疾预防等安全教育。加强中医药科普宣传，传播中医药健康文化，提升群众中医养生保健素养。定期开展居民健康素养监测调查，评价干预效果。到2035年，全市城乡居民健康素养水平达到全省平均水平，健康生活方式得到广泛普及。

**加强慢病综合防控。**完善政府主导的慢性病综合防控协调机制，推进慢性病防、治、管整体融合发展。加快建立以信息化为基础的全流程健康管理，优先将慢性病患者纳入家庭医生签约服务范围，鼓励医疗卫生机构和医务工作志愿者为居家失能老年人提供家庭病床、巡诊等上门医疗服务。积极推进高血压、糖尿病、心脑血管疾病、肿瘤、慢性呼吸系统疾病等患者的分级诊疗，加强全人口视力、牙齿、关节保护。着力强化对老年常见病、慢性病的健康教育、健康指导和综合干预，早诊早治，规范诊疗和康复，提高治疗效果，减缓残疾发生。实施医防协同，切实加强健康危害因素监测评估和职业病防治。积极推进慢性病综合防控示范区建设，遴选、总结推广中医药健康干预方案和成熟有效的慢性病预防、诊疗、康复适宜技术。将严重精神障碍纳入医保重大疾病保障范围，提升诊疗服务能力。完善保障政策，发展健康保险，切实减轻群众就医负担。到2035年，实现全人群、全生命周期的慢性病健康管理，国家、省慢性病综合防控示范区覆盖全市30%以上的县（市、区），15岁以上人群吸烟率控制在20%以下，重大慢性病过早死亡率降至11%以内，癌症5年总体生存率达到47%（或：提高20%）以上，高发地区重点癌种早诊率达到70%以上。

**提高健康预期寿命。**推进健身科技创新体系建设和全民科学健身素养促进工程，发挥全民科学健身在健康促进、慢性病预防和康复等方面的积极作用，倡导鼓励老年人社会参与，提高老年人生活质量，延长健康预期寿命。完善全民健身公共服务体系建设，落实城镇社区15分钟健身圈全覆盖，提高经常性体育锻炼的人口比例（≥42）。推广《国家体育锻炼标准》、《全民健身指南》，加强体医融合力度和非医疗健康干预，建立完善运动处方库，强化对全民健身运动的医学指导，推动形成体医结合的疾病管理与健康服务模式。巩固提升国家卫生城市，大力开展卫生创建活动，探索推进健康村镇、健康细胞建设。完善城市规划、建设和管理，改进自然环境、社会环境和健康服务。完善村镇基础设施条件，加强农村医疗卫生服务和农村改水改厕，深入开展环境卫生整洁行动，提升群众文明卫生素养。严格饮用水水源保护，加强大气污染综合防治、水生态环境治理和土壤污染防治，进一步改善环境质量。到2030年，每千人至少拥有2.3名社会指导员，基本建成县镇村三级公共体育设施网络，人均体育场地面积不低于2.5平方米，农村行政村体育设施覆盖率100%。

**第三节 促进重点人群共享发展成果**

**保障残障人士合法权益。**增强残疾人制度化保障服务能力，全面落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，对残疾人返贫监测户、脱贫边缘户、重度残疾人基本型康复辅助器具配置和家庭无障碍改造给予补贴。建立健全以居家托养和照料为主、以社区日间照料为依托、以寄宿型集中托养为骨干的残疾人托养照料服务体系，帮助智力、精神和重度残疾人克服障碍、平等参与社会生活，积极推动托养费用纳入长期护理保险体系。建立健全以社区康复为基础、康复机构为骨干、残疾人家庭为依托的康复服务体系。以社区为依托，建设专业化残疾人康复设施、托养设施和综合服务设施，推进各级残疾人康复机构规范化建设。实施精准康复服务工程，以实用、易行、受益广的康复内容为重点，为残疾人提供多样化有效的康复服务。

健全残疾人教育体系，保障残疾人平等接受教育权利，对残疾儿童普惠性学前教育予以资助，帮助残疾儿童、少年完成义务教育，逐步发展高级中等以上教育。对有劳动能力和就业意愿的残疾人提供免费职业培训和就业创业服务。落实针对就业困难残疾人的各项就业援助和扶持政策，为智力、精神和重度肢体残疾人提供辅助性、支持性就业服务。发展残疾人文体事业，推动公共文化体育场所免费或优惠向残疾人开放，为视力、听力残疾人等提供特殊文化服务。加强残疾人友好环境建设，完善城乡无障碍设施，推动信息无障碍发布。支持发展残疾人慈善事业和服务产业，培育服务残疾人社会组织和企业，积极引入新的业态和科技成果，逐步拓展社会福利保障范围，保障残疾人、失能失智者等特殊群体有尊严地生活以及平等参与社会发展。

在疫情防控常态化等特殊背景下，坚持分类施策，积极协调残疾人维持就业、主动帮助失业残疾人**登记申领相关补助，阶段性提高补贴标准。**切实落实农村低保、临时救助、价格临时补贴。对因监护缺失或托养照护服务机构暂时无法开放导致**重度失能残疾人家庭照护困难**的，要协调安排人员**上门探视**，并提供**监护照料，**对残疾人供养、托养、照护等机构恢复服务给予一定的支持。实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”,实现全市社会工作服务站（点）100%覆盖、困难群众和特殊群体社会工作服务100%覆盖，扎实做好残疾人基本民生保障。医学及相关院校应加强培养残疾人康复、托养、特殊教育、护理照料、就业服务、社会工作等专业人才，提高服务质量和水平。

**巩固拓展脱贫攻坚成果。**绝对贫困消除后，相对贫困与返贫致贫因素仍然存在，坚持摘帽不摘责任、摘帽不摘帮扶，坚持分类思维和因地制宜施策，重点提升防止返贫致贫工作能力。强化重点地区建立精准识别、着力防范、有效化解风险的工作机制建设，为巩固脱贫成果提供坚实保障。强化精神扶贫，扶贫与扶志、扶智相结合，通过外部帮扶激发内生动力，不断提升贫困地区自力更生的意愿和能力。强化创新、创造活力激发，助推脱贫地区搭上时代发展快车。立足长远，将巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，实现长期稳定脱贫。建立长短结合、标本兼治的体制机制，以新发展理念着力构建新型产业结构和体系，促进经济社会发展和群众生活改善。深化巩固脱贫攻坚成果，扎实推进共同富裕，实现农业强、农村美、农民富。创新服务管理机制，政府、企业和社会等多方参与、协同发力，推动扶贫开发由主要解决农村贫困向统筹解决城乡贫困转变。充分发挥深汕特别合作区建设的辐射引领优势，完善对口帮扶机制，在产业合作、劳务协作、人才支援、资金支持等方面精准对接。到2035年，实现与珠江三角洲地区之间的差距显著缩小，共同富裕程度显著提升。

**大力提升突发公共卫生事件应对能力。**完善突发公共卫生事件应急机制、重大传染病联防联控机制，加强重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康事件的监测预警，实现突发公共卫生事件信息响应率100%和疫情规范处置率100%。推进紧急医学救援网络建设，高效率、高水平开展医疗救治工作。强化科研攻关力量，培养骨干人才，全面提升医疗服务体系应对重大公共卫生事件的能力。健全公共安全管理机制，落实安全生产责任制，严控职业危害风险，提高劳动者职业健康和安全水平。完善饮用水监测报告制度和农产品质量安全监管体系，强化食品药品安全管理，防范食品药品安全事件发生。强化全民健康教育，提高全民安全意识和应急自救能力，有效控制疫情传播，减少自然灾害、事故灾难、社会治安事件中的伤害发生。加强口岸卫生检疫能力建设，严防外来重大传染病传入。加强生物安全及其交通、运输安全管控，做好重大毒物泄露事件紧急预案，严防烈性病生物制剂（菌株、毒株、致病因子）丢失事件及物流风险发生。加强中医药防治重大疾病、疑难疾病、新发突发传染性疾病研究，充分发挥中西医结合优势，提升突发公共卫生事件医疗救治水平。

第五章 积极应对人口老龄化

建立完善适合汕尾市情的老龄政策体系，加强居家社区机构“三位一体”养老机制建设，健全医养康养相结合的老年健康服务体系，积极开发老年人力资源，积极发展老龄产业，推动各领域各行业适老化转型升级，大力构建老年友好型社会。

**第一节 完善养老制度政策体系**

立足汕尾经济社会发展的阶段性特征，建设完善养老社会保障制度体系，深化农村养老服务政策，充分发挥市场积极作用，加强综合监督，不断完善养老制度政策体系。

**一、完善养老社会保障制度体系**

“十四五”期间，实现基本养老保险覆盖率95%以上、基本医疗保险参保率达95%以上。在此基础上，形成更加完善、更加成熟的养老社会保障制度体系。

**建立健全养老保险体系。**加强城乡统筹兼顾，完善基本养老保险制度，确保老有所保。完善城镇职工基本养老金合理调整机制，逐步提高城乡居民基础养老金标准。加快发展多层次、多支柱养老保险体系，规范发展第三支柱养老保险，促进基本养老保险基金长期平衡。加速形成以基本养老保险为依托、企业年金和商业保险为补充的多层次养老保险体系，提高养老保险基金抗风险能力。

**健全城乡一体化医疗保险制度。**统筹养老与经济社会发展，有序有效提高老年人医保待遇，推进失业保险、工伤保险向职业劳动者广覆盖，推进社保转移接续，加快实现省内外、市内外异地就医直接结算，提高就医便捷度和可及性。

**探索建立长期护理保险制度。**着力落实国家和省关于长期护理保险制度的相关政策，积极探索并加快建立符合本地实际情况的长期护理保险制度，先试点，积累经验，有序推进，务求实效。

**完善老年人社会救助制度。**不断提高城乡低保水平，保障高龄、失能、失智、孤寡等特困老人群体的基本养老服务全覆盖。完善多元化多层次老年福利体系，逐步提升老年人福利水平，完善经济困难高龄失能老年人补贴制度和特殊困难失能留守老年人探访关爱制度。

**完善普惠与特惠相结合的农村养老政策。**积极应对农村人口老龄化程度深、空巢独居现象普遍、高龄失能失智占比高等挑战，加快完善农村普惠与特惠相结合的养老政策，努力解决农村养老服务家庭照料能力弱化、支付能力不足、养老服务供给不平衡不充分等突出问题。通过政策引导和支持社会力量参加供养服务机构建设和运营，发挥农村村委会、老年协会等组织的作用，积极培育为老服务社会组织，积极发展农村互助幸福院等互助性养老。鼓励城乡社区老年协会承接政府购买服务，充分利用农村闲置的设施和场地，建设或改造成为各类互助型养老服务设施，充分利用农村各类人力资源，尤其是本地低龄老年人，发展多种形式的资金互助、服务互助、文化互助的社会养老互助模式，保障农村老人老有所养、老有所依、老而无忧。

**二、充分发挥市场积极作用**

**健全有利于市场作用充分发挥的制度体系。**适应老年人日益增长的多元化非基本公共服务需求，确保政府履行制定规划、出台政策、引导投入、规范服务、监督管理等职能，同时充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，进一步激发社会活力，增加老龄事业服务资源供给，充分发挥政府、市场、社会组织、个人的多重重要作用，构建共建共治共享的养老服务新格局。

**鼓励社会力量参与老龄事业。**通过政策倾斜和引导，鼓励社会力量成为养老事业和养老服务体系建设的重要力量。鼓励社会组织丰富服务内容，创新服务形式，结合养老服务供需实际兴办医疗、康复、托养照料、社会工作等服务机构和设施，积极协助政府提高养老服务水平。

**创新老龄服务内容和形式。**充分利用网络直播行业协会和平台型企业等行业组织具有广泛受众的优势，通过主动对接政府行业部门形成“平台影响力﹢政府公信力”，行业组织或个人与政府一起承担社会责任，共同推进老龄事业发展。吸纳多元化的社工力量为社区定制个性化方案，更好满足老年人群体多样化的服务需求。

**三、健全养老服务综合监管制度**

**建立健全老龄事业发展评估指标体系。**完善政府购买服务标准和考评体系，细化考评指标，规范考评程序，严肃考评纪律，尊重考评结果。加强专家支持系统建设，建立由多学科专家、多领域行家参与的咨询网络，为老龄事业发展提供技术咨询、评估和指导，推动老龄事业不断提高规范化和社会化水平。

**建立健全第三方评估机制。**建立社会监督平台，通过招标竞争等形式，选择第三方机构，适时对各县（市、区）老龄事业发展情况进行调查评估，向社会公布评估结果，接受社会监督，对排名在前的给予一定形式的奖励，对排名在后、存在问题的给予提示、警告，责令整改。

**加强养老服务社会满意度调查。**逐步建立科学有效的质量监管制度体系，依托社会第三方开展调查研究，进行质量监管和绩效评估，分析当下形势、指出存在问题、提出整改意见、细化工作措施，不断提高居家养老服务中心等各类与老龄事业发展相关机构的工作质量与水平，不断提高政府和社会力量养老服务的质量和效能。

**第二节 加强养老服务体系建设**

推动养老事业和养老产业协同发展、融合发展，大力发展普惠型养老服务，支持家庭承担养老功能，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。

**一、大力促进医养结合**

**探索多种形式的医养结合服务模式。**清理、整合相关政策文件，适应形势发展，修订、制定一批新的政策文件，形成支持养老服务业快速发展的政策体系。改进医疗卫生机构与养老服务机构的衔接机制，鼓励养老机构与周边的康复医院（康复医疗中心）、护理院（护理中心）、安宁疗护中心等接续性医疗机构和谐对接，建立相互协作机制，形成医养联合体的运营模式。鼓励养老机构与二级以上综合医院开展对口支援、合作共建，在医疗护理技术、转诊服务方面建立相对稳定的合作关系，开展多种方式合作，在专业医院探索医养结合发展模式。促进医疗卫生服务与社区居家养老结合，由家庭医生、社区护士、公共卫生医师等组成医生团队，并由二级以上医院医师提供技术支持和业务指导，建立完善家庭医生签约服务体系，为老年人提供上门健康服务。

**充分发挥中医药积极作用。**以“治未病”理念为核心，以慢性病管理为重点，充分发挥中医药在治未病、慢性病管理、疾病治疗和康复中的独特作用。开展面向老年人的中医健康体检、健康评估、健康干预，促进中医药健康养老进社区、进农村、进家庭，推动中医药与养老服务融合发展。推广中医养生活动，推广中医药适宜技术，增强中医药医养结合服务能力。鼓励中医医院加强与养老机构合作，为入住养老机构的老年人提供医疗巡诊、健康管理、保健咨询、预约诊疗、急诊急救、中医药养生保健等服务。支持有条件的中医医院开展中医医养结合服务，鼓励中医医院设置“治未病”科室，开设老年医学科、康复科，开设老年人就诊绿色通道，提升老年人常见病、多发病和慢性病诊疗能力。扩大养老机构护理型床位供给，增加老年病床数量，“十四五”期间，养老机构护理型床位占比提高到55%。支持养老机构开设中医诊所，提供具有中医特色的老年人养生保健、医疗、康复、护理、健康管理服务。鼓励和支持公立中医医院通过特许经营等方式，以品牌、技术、人才、管理等优势资源与养老机构开展合作。鼓励中医医院、社区卫生服务中心、乡镇卫生院与养老机构、社区养老服务中心等合作，推广针灸、推拿、中医康复等中医药适宜技术。加大养老护理型人才培养力度，建立中医药养老服务实训基地，加强养老照护人员的中医药技能培训，鼓励中医医师在完成所在机构工作任务的前提下，为养老机构工作人员提供中医保健和调理知识技能培训。

**二、大力促进养老服务与其他行业融合发展**

在政府引导下，发挥市场在资源配置中的决定作用，加速培育养老新业态，形成老龄消费新增长点，逐步形成以老年人多样化需求为导向，养老服务业与其他行业融合发展的新格局。

**促进养老事业与文化教育融合发展。**针对老年人日益增长的精神文化和教育需求，办好老年大学，培育老年人的兴趣爱好，尽可能帮助高龄老人和失能老人更加便利地获得基本公共文化服务。充分发挥职业教育、老年教育机构的积极作用，加速推进老年健康教育和生命教育，补齐老年健康素养短板。强化文化设施场所的无障碍改造，优化数字文化服务和流动文化服务，推进养老机构开设图书阅览室，不断提高文化惠民工程对老年人的覆盖面和实施效果。利用和发挥养老机构的载体作用，开展计算机教育、互联网教育、手工艺教学、交谊舞教学等有益于老年人身心健康的文化娱乐和教育活动。围绕老有所学、老有所教目标，统筹建设基层综合文化服务中心，加强对农家书屋、农村电影放映工程的统筹管理，实现城乡社区公共文化服务资源整合和互联互通，不断提高老年人对于公共文化服务和老年教育的获得感。充分利用老年人活动站（室）、棋牌室、阅览室，常年向老年人免费开放，使各个社区的老年人都有活动场所，经常举办老年人运动会、老年游园会、老年体育健身、老年业余文艺演出、广场舞比赛、琴棋书画比赛、秋游登高、敬老座谈会等丰富多彩的老年群体文体活动，让老年人身心愉悦、老有所乐。利用春节、端午节、中秋节、重阳节等传统节日，为老年人提供各类满足其需求、爱好、权利的人文关怀与细心照护。

**促进“互联网+养老服务”融合发展。**以发展智慧养老新业态带动养老事业发展，促进养老服务业与大数据技术深度融合。加快构建大数据产业链，加快完善社区老人基本信息数据库和养老服务信息数据库，重点推动居家养老信息化服务工作。推行智能化居家养老系统，开展“虚拟养老服务中心”试点建设，结合社区养老服务信息系统建设，整合养老院、医院、商家、家政、司法、水电气等服务单位，结合社区内实体养老服务机构，运用互联网、物联网等技术手段，为社区内生活的老人提供支援服务，开展远程医疗监护、诊疗咨询、心理咨询、康复护理、生活照料护理、文化娱乐、安全援助和转介等综合性服务。

**促进养老事业与慈善事业融合发展。**借鉴国内外相关经验，积极探索慈善养老新模式。引入慈善基金发展养老业，开辟国家、集体、社会组织和个人的投资渠道，培育和发展各种慈善机构、非政府组织，充分发挥其在筹集养老资金方面的积极作用，推进社区养老、机构养老服务深入发展，鼓励无定向的慈善捐款重点投向养老服务体系建设。建立慈善款投向及使用公开、公正、透明的监督管理机制，推进养老事业与慈善事业更加规范有序地融合发展。

**第三节 积极开发老年人力资源**

充分发挥老年人的智力优势、经验优势、技能优势，根据老年人的身心状况，为其参与经济社会活动搭建平台、提供支持，积极开发“老年人口红利”。

1. **推进老年人才队伍建设**

**制订老年人才开发使用政策。**从经济社会发展的总体布局，将老年人才开发使用纳入各级人才队伍建设总体规划，建立健全老年人力资源开发的相关政策，制定具体措施，更多地使“量龄”转化为“量才”，为经验丰富、人脉深广、身体健康、具有工作技能、智慧潜能的老年人再就业提供坚实的政策支撑，创造良好的社会环境。

**树立积极助老观念。**克服消极老龄化的影响，摒弃鄙视老人或老人自我鄙视的观念，引导老人“老马识途、人老识理”“老骥伏枥、志在千里”，保持自尊自爱、自信自强、积极向上的心态，培育新时代的助老观念。充分发挥大众传媒及各种宣传渠道的作用，进一步加大宣传力度，弘扬中华民族尊老、孝老、爱老的传统美德，在全社会倡导“老有所为”的理念，提升政府、企业、社会、家庭及老年人自身对老年参与社会建设重要性的认识,营造积极推动老年实现“老有所为”的良好氛围，全社会都积极行动起来，关爱老年人，鼓励老年人，为老年人的生活提供更多保障，引导老年人积极参与健康有益的社会活动。

**鼓励老有所为。**发挥老年人在传承中华优秀传统文化、引导全社会特别是青少年培育和践行社会主义核心价值观等方面的积极作用，彰显长者风范。鼓励老年人利用所学所长，在环境保护、社区服务、科学普及等方面积极服务社会、奉献社会。在社区推进“以老助老”，深入激发老年群体自身的潜能，充分利用老年群体资源，使其成为社区居家养老体系的重要组成部分。组织医疗卫生、文化教育、农业科技等领域的老专家、老知识分子开展各类社会服务，积极参与开展文化、科技、卫生“三下乡”活动，助力实施乡村振兴战略。

1. **积极扩大老年人社会参与**

**开展老年志愿服务。**坚持“政府主导+社会参与”，为老年人社会参与不断创造有益条件，鼓励老年人参加志愿服务、老年大学和老年学校培育建有老年教育志愿者队伍，其他老年教育机构开展志愿者服务。推行志愿服务记录制度，有效提高老年志愿者注册人数，激发老年志愿服务队伍活力。可以通过“时间银行”模式，让低龄老人为自己进行更多的养老积累和准备。

**促进养老家政服务。**视小家政为大民生和朝阳产业，结合养老服务业大力发展家政服务业，使有条件的老年人在成为服务对象的同时也成为服务主体。鼓励身体健康的老人参加培训上岗再就业，继续发挥余热，在服务他人的同时增加自身价值，为缓解养老服务业人力紧缺的矛盾多做贡献。

**促进基层老年社会组织规范发展。**培育与发展适合老年人参与的各类社会组织，支持城乡社区基层即居委会、村委会办好老年协会，对符合相关规定的基层老年组织给予注册上的便利，在法律上保证基层老年组织的合法地位。加强对老年组织的宏观领导，在物质上、精神上、服务上给予基层老年组织更多的支持、鼓励与帮助，并在政策上给予它们一定的扶持与优惠，完善老年组织社会功能，提高老年社会组织的自治和发展能力。

|  |
| --- |
| **专栏5-1：大力开发老年人力资源** |
| **1、大力开展互助养老。**选择3-5个村加快试点推广农村互助性养老模式；鼓励城乡社区老年协会承接政府购买服务；发展多种形式的资金互助、服务互助、文化互助的社会养老互助模式。  **2、大力发展老年志愿服务**。鼓励老年人参加志愿服务，推行志愿服务记录制度，逐年提高老年志愿者注册人数；到2025年，老年大学、老年学校培育建有老年教育志愿者队伍；全市经常性参与教育活动的老年人口比例达到25%以上；城乡社区基层即居委会、村委会一级的老年协会覆盖率达到92%以上。  **3、加速培育养老新业态。**鼓励社会力量参与到老龄事业中来，逐步形成以老年人多样化需求为导向，养老服务业与医疗卫生、文化教育、体育健身、家政服务、休闲旅游、互联网、慈善事业等其他行业融合发展的新格局。形成老龄消费新增长点，积极发展银龄经济，培育老年经济产业。 |

第六章 推进以人为核心的新型城镇化

实施乡村振兴战略，引导人口有序流动和合理分布，推动中心城区、县城与小城镇协调发展，推进城乡融合发展，促进人口分布与区域发展战略相适应、与资源环境相平衡，推进以人为核心的新型城镇化，构建汕尾高质量发展的人口空间布局和支撑体系。

**第一节 推动城镇人口合理有序集聚**

**提升中心城区首位度和辐射力。**按照“东拓、西延、北扩、中优”的发展策略，加快推进中央商务区、红草片区、金町湾片区和田寮湖片区建设，有效拉开城市框架，完善城市功能配套，构建四大组团，提高常住人口密度，强化组团的集聚发展和辐射带动能力。东组团以中央商务区为中心，向红海湾和赤坑、可塘扩展，推动红海湾与城区一体化发展，打造高质量城市居住区和市域级公共服务核心，将中央商务区打造成汕尾城市门户和交通枢纽。西组团以“一港一湾”为重点，将金町湾片区打造成大湾区的“最美海湾”和滨海“城市阳台”。北组团以汕尾高新区中心园区为载体，加快城区与海丰县城双向聚合发展，将红草片区打造成产城融合的产业新城，重点集聚科技创新、现代服务业和新兴产业人才。中组团以新中轴线建设和环品清湖综合整治开发为抓手，按照绿色生态和海绵城市理念，启动新中轴线建设。中心城区推动“绣花”式精细化管理，加快市政道路升级改造和城市配套建设，打造“数字城市”“智慧城市”，着力打造适宜高端人才工作生活的综合环境。用足用好政策红利，抓住汕尾全面接轨深圳、全力融入“双区”、深入衔接深汕特别合作区和携手汕潮揭建设的契机，加快吸引与现代产业体系相适应的各类型、多层次人才，促进人口集聚与产业集聚同步发展，促进产城融合、职住平衡。

**打造县域城镇增长极。**大力发展县域经济，不断强化县域城镇化的产业支撑，着力促进县域城镇资源集约、产业集聚、人口集中、产城融合发展，更好地发挥辐射带动作用，打造县域经济增长极，为农业转移人口市民化提供坚实基础。推进县域经济差异化发展，陆丰市打造千亿级新能源和海洋高端装备制造基地，海丰县作为“双区”产业转移重要承接地，陆河县建设宜居宜业宜游客家新城，红海湾经济开发区打造滨海旅游和文化康养示范区，华侨管理区建设独具魅力的现代农业和全域旅游示范区。加强汕尾中心城区、红海湾经济开发区、华侨管理区及海丰、陆丰、陆河城区之间的交通、市政等基础设施网络联系，实施城市更新行动，提高常住人口吸纳能力。强化陆丰市、海丰县和陆河县内部副中心和重点镇的建设，重点提升基础设施、产业支撑、公共服务、生态环境等功能，增强吸纳就业和发展服务业的能力，加快形成各具特色的次区域发展中心，吸引本地农业转移人口就近向城镇中心集聚。

**以国土空间规划调控人口分布。**全面对标对表国家和省规划，建立国土空间规划体系，科学划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界，有序形成城镇、农业、生态三大空间。把水资源作为最大的刚性约束，充分发挥国土空间规划在人口调控中的积极作用，引导生产力合理布局，促进人口合理有序集聚，推进形成人口、经济和资源环境协调发展的国土空间开发格局。制定和完善与国土空间规划相配套的人口政策，根据不同主体功能区定位要求，实行差别化的人口调控政策。在“一核两翼”城市核心区等优先及重点开发区域，提升产业发展，加强推进人口聚居区、公共服务设施、交通基础设施等建设，引导吸纳高素质人才集聚和发展。在新城区、各县城新区等区域实施积极的人口迁入政策。在农产品主产区、重点生态功能区以及禁止开发区域，实施有效促进人口转移政策，鼓励居民通过就业、升学、安置等途径自愿、平稳、有序地向重点开发区域转移。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，引导资源供给紧张地区人口向低密度地区适度集聚，引导城市产业和居住空间布局，提高交通对人口的集聚和疏导作用。

**第二节 完善农业转移人口进城落户政策**

**加快推进农业转移人口市民化。**促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口有序实现市民化。持续深化户籍制度改革，进一步落实全面放开城镇落户限制，实行自由迁入制度，大幅提高城镇化率。完善城乡统一的户口登记制度，落实城中村、城郊村和产业集聚区内的人口纳入城镇人口服务管理范围。完善流动人口居住证“一证通”制度，推动“公共资源随人走”，落实财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策，加快农业转移人口市民化。合理安排中心城区周边城镇住宅及配套设施用地，统筹布局各项公共服务设施，拓展农业转移人口就近城镇化空间，引导农业人口到小城镇居住。

**强化基本公共服务保障。**健全就业、教育、医疗、养老、住房、社保等方面配套政策措施，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,实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。完善与居住年限、参加社会保险年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，健全由政府、企业、个人共同参与的市民化成本分担机制，打造促进基本公共服务均等化的完善公共财政体系，进一步理顺事权关系，建立事权和支出责任相适应的财政制度。坚持“房子是用来住的，不是用来炒”的定位，租购并举、因城施策，促进房地产市场平稳健康发展。完善农业转移人口基本医疗卫生保障制度、异地务工人员随迁子女教育扶持政策及城乡劳动者平等就业制度，全面提高人口城镇化质量。

**维护进城落户农民农村集体资产权益。**加快推进农村宅基地、农村集体产权制度改革，依法保障和维护进城落户农民在农村的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等权益，确保农民进城不以牺牲承包地、宅基地等财产权为代价，充分保障农民的各项权益不因居住地的迁徙、职业的改变而受到损害，促使有条件的农业转移人口放心落户城镇。深化农村土地制度改革，完善农村土地所有权、承包权、经营权分置制度，推动农村土地承包经营权有序流转。建立健全农村产权流转市场体系，引导进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度。深化财政制度改革，建立完善农业转移人口市民化财政扶持动态调整机制。

**第三节 推进城乡融合发展**

**全面推进乡村振兴。**强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，从全局上推进乡村振兴战略，促进乡村全面振兴。大力发展富民兴村产业，深入挖掘乡村特色资源，实施“跨县集群、一县一园、一镇一业、一村一品”行动计划，培育一批农业特色品牌和国家地理标志产品，建设一批国家级和省级现代农业产业园，打造一批富有地方特色的绿色优质农产品生产供应基地，建立种养加销一体、农牧渔结合的现代农业产业体系，促进农村一二三产业深度融合发展，创新“农业+”发展新模式，丰富乡村经济业态，拓展农民增收空间。实施乡村建设行动，加快补齐农村基础设施和公共服务短板，完善乡村供水、供电、道路、信息网络、农田水利、冷链物流等基础设施。以“八个美丽”为抓手，以乡村振兴示范带作为乡村振兴综合体，全面推进乡村振兴示范带建设，打造一批“绿富美”示范样板，做大做强“美丽经济”。巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，健全防止返贫监测和帮扶机制，实施“万企帮万村”下乡行动，盘活农村土地、农业资源，发展多种业态经济。

**推进城乡公共服务均等化。**探索建立城乡基础设施和公共服务一体化发展体制机制，推动城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护，推动城乡基本公共服务标准统一、制度并轨。提倡发展社区、康复中心、家政等智能服务，建立城乡教育联合体和县域医共体，完善乡村教师和医务人员补充机制，提高农村养老、住房、教育、医疗保障水平，建成覆盖城乡、功能完善、水平适度的公共服务体系。深入实施电子商务、快递进社区进农村工程，畅通城乡物流双向流通渠道，推动城乡融合发展。

**建设新型城乡人口体系。**坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动，形成以城带乡、城乡一体、协调发展的新型城乡人口关系。以补短板、强基础为重点，以城乡一体化为目标，强化县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心。统筹城镇和村庄规划、建设和发展，推动城乡要素平等交换、双向流动，增强农业农村发展活力。深入推进城乡一体融合发展改革，创新人才入乡、资金下乡、农民入城等激励机制，鼓励农业人口向城镇合理有序集聚，培养和吸引部分有知识、懂农业、懂经营的人才回乡发展，大力推进“美丽乡村”建设。提升小城镇承载能力，促进城镇与村庄功能互补、要素互动，发挥城镇在乡村振兴中聚集产业、安居就业、综合服务、社会管理等积极作用。

**第四节 促进人口与资源环境协调发展**

**促进人口绿色发展。**全面实施人口绿色发展计划，努力推进环境友好型、资源节约型及人口均衡型社会建设，推动人口与资源环境协调发展。大力推行资源集约节约、低碳环保的绿色生产方式，加大节能环保、清洁生产、清洁能源、生态保护与修复、城乡绿色基础设施、绿色建筑、生态农业等领域绿色技术的开发与应用，提高资源利用效率，强化约束性指标管理，实施能源、水资源、建设用地等总量和强度“双控”行动。实施汕尾市城乡生活垃圾分类管理，全面推进垃圾分类和减量化、资源化，建设“无废城市”。推动能源清洁低碳安全高效利用，推进生态环境治理与生态旅游、休闲康养等产业融合发展，形成节约资源和保护环境的空间布局、产业结构。加快建立统一的绿色产品标准、认证、标识体系，逐步扩大节能产品、环境标志产品认证范围，支持企业生产节能环保、循环低碳、再生有机等绿色产品。积极倡导简约适度、绿色低碳、文明节约的生活方式，提升人们绿色意识。加强节约型机关建设，开展绿色社区、绿色出行、绿色学校、绿色建筑等绿色创建活动，在全社会形成健康文明的绿色文化风尚。全面实施三孩生育政策，确保汕尾人口数量与环境资源总量相匹配，让所有汕尾人都享有清洁的空气、清澈的水流、良好的居所。

**改善城乡人居生态环境。**统筹布局和优化提升生产生活生态空间，建立和完善生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单“三线一单”生态环境空间分区管控体系。按照资源环境承载力、现有开发强度和未来发展潜力，以密度分区引导人口和城市空间开发强度合理分布，营造疏密有致的城市空间形态。加强城镇老旧小区改造和社区建设，实施城市有机更新，加快推进海滨大道西段北片城市有机更新，打造汕尾城市更新样板。建立高质量城市生态系统，强化历史文化保护、塑造城市风貌，增强城市防洪排涝能力，建设海绵城市和节水型城市、韧性城市。加强房地产市场调控，健全住房保障体系。加快推进城市治理体系和治理能力现代化，优化城市生活环境，使城市更健康、更安全、更绿色、更宜居。持续开展“三清理三拆除三整治”行动，落实环境卫生网格化管理制度，建立农村人居环境整治长效管护和运行机制。实施农村生活垃圾农户分类、回收利用、设施提升、制度建设、长效管理五大行动。统筹推进农村生活污水治理与改厕、农村黑臭水体治理，优先解决乡镇所在地、中心村生活污水问题。加快推进“四好农村路”建设，统筹推进县域道路建设，全面推进乡镇（街道）通行政村公路改造、村委会通自然村村道路面硬化。加强城乡供水统筹，实施农村供水提质增效工程与农村新建集中居住区供水工程。注重点、线、面相结合，整体推进农房管控、农村风貌提升，全面形成农村风貌带。

|  |
| --- |
| **专栏6-1 实施“城区品质提升”重点工程** |
| **1.城市有机更新重点工程**  **小区微改造：**“十四五”期间，汕尾实施87个城镇老旧小区改造。在维持现状建设格局基本不变的前提下，通过沿街立面改善、建筑物局部拆建、建筑物功能置换与活化利用、公共服务设施及基础设施配套完善等方式实施小区微改造。对建成于2000年以前的、公共设施落后、影响居民基本生活、居民改造意愿强烈的住宅小区（含独栋住宅楼），通过“微改造”方式实施环境提升、局部改造。  **2.公共空间建设重点工程**  **公园体系。**持续开展5类15项公园工程的打造工作，使城市公园规划建设更加合理，功能设施更加完善，更有力地服务于市民。合理规划城市绿地系统布局，推进虎洞山公园、大鹏山东公园、中轴公园（北段）、长富山公园、横岭山公园，以及金台山公园、青山仔公园、金霞光森林公园等各类规划公园建设，进一步扩大城市绿地，增加城市绿量。  **碧道工程。**围绕万里碧道工程，提升城市人居环境质量，重点推动汕尾市城区万里碧道建设项目建设碧道（31.08km）、海丰县万里碧道工程重点建设龙津河碧道、大液河碧道、黄江河碧道海丰县段-2、黄江河碧道海丰县段-3共47公里、海丰县赤坑镇碧道建设工程；陆河县万里碧道建设工程重点建设61公里碧道；红海湾经济开发区万里碧道工程重点建设总长33公里步道（栈道）；建设城市型、乡村型碧道61公里，沿河人居环境提升工程32处，实施水库除险加固20座、水库标准化建设56座及入河截污等；海滨大道西段沿线绿化景观亲水岸线及沙滩公园项目（品清湖西岸碧道工程）等工程建设。  **3.大型市政设施重点工程**  **重点市政工程建设：**汕尾市东部水质净化厂及配套管网一期工程、汕尾市区工业大道西段、汕尾市区中轴西路市政工程、汕尾市区海滨大道西段及周边支路市政工程项目。启动西部污水处理厂一期工程建设论证。  **河湖水体整治工程：**推进汕尾市城区河湖管护、汕尾市城区河湖划界、汕尾市城区实施互联网+河（库）长制监管平台建设、汕尾市城区河长制基础工作。推进品清湖蓝色海湾整治行动项目，保障大品清湖区域海岸带的可持续发展。编制生态岛礁建设总体规划，统筹小岛以及品清湖内海湾综合治理形成的生态岛的生态保护与开发利用。 |

第七章 促进家庭健康发展

家庭健康发展是社会进步的基础，关乎国民福祉和社会安定。积极应对家庭发展的新变化新要求新趋势，不断优化完善家庭服务体系，提高家庭服务水平，扩大家庭服务供给力度，增强家庭发展能力，促进家庭全面健康发展。

**第一节 完善家庭服务体系**

**健全家庭基础服务。**加强基础性和普惠型家庭服务供给，做好“广东兜底民生服务社会工作双百工程”“脱贫攻坚巩固”等保障工作，完善老人照护、儿童托管、医疗保健、家政服务、困难家庭救助等服务体系。推动家庭服务向精细化、体系化、高品质化和社会化方向发展，加快健康、养老、育幼、家政、文旅、体育、物业等生活服务业融合发展。加强科学养育、老年照护等宣传教育工作，开发和提供支持妇女全面发展的公共服务，完善促进男女平等的家庭发展政策体系。完善城镇住房保障制度，对城镇住房困难家庭在合理轮候期内给予保障。做好独居、空巢、单身、单亲、跨境等新型家庭的服务工作，并对常见问题、新型家庭矛盾进行早期预防和干预。进一步优化政务服务便民热线，实现广东省社会工作服务站（点）100%覆盖、困难群众和特殊群体社会工作服务100%覆盖，提升家庭服务质量，促进家庭全面发展。

**推进养老托幼服务。**健全老有所养、幼有所育的服务体系。科学谋划养老托育服务体系专项规划及实施方案。支持在社区综合服务设施开辟用于“一老一小”的服务空间，探索空置公租房免费提供给社会力量，开展老年人助餐、助洁、日间照料、康复护理、老年教育等服务。在陆丰市、海丰县等重点脱贫地区设置服务场所，为留守儿童、留守老人提供必要的社区公共服务。提升家庭的养老能力，发展普惠型养老服务和互助性养老，培育发展日托、长期护理、失能康复、临终关怀等养老新业态。发展公益性和普惠型托育服务，降低家庭生育、养育、教育负担和成本。加强孕产妇保健、婴幼儿及青少年身心健康、认知水平等方面的早期干预。建立常态化督查机制，完善养老托育服务综合监管体系，防范各类风险，应对突发事件，确保系统安全。支持隔代照料、家庭互助等照护模式，支持家政企业扩大育儿服务。

**做好特殊家庭服务。**关爱流动、留守、空巢等特殊家庭，定期[检查全市寄养家庭工作](http://www.gdzwfw.gov.cn/portal/guide/11441500007240605E3440608012000" \t "http://search.gd.gov.cn/search/all/_blank)，加大对孤儿、留守儿童、寄养儿童、事实无人抚养儿童监护人的监督管理。继续实行独生子女家庭和农村计划生育双女家庭各项奖励扶助制度和优惠政策，对符合条件的家庭提供叠加代缴保险、开设就医绿色通道等优待服务，保障计划生育家庭的合法权益。建立健全计划生育特殊家庭全方位帮扶保障制度，实施关爱计划生育特殊家庭服务行动，对符合条件的计划生育特殊家庭成员，落实基本养老、基本医疗保障相关政策；优先安排入住公办养老机构，提供无偿或低收费托养服务；对住房困难的，优先纳入住房保障。积极实施对计划生育特殊家庭成员中的生活长期不能自理、经济困难的老年人发放护理补贴。探索建立公益基金或基金，重点用于帮扶计划生育特殊家庭，提高计划生育特殊家庭抵御风险能力。支持社会组织合法合规接受计划生育特殊家庭委托，开展生活照料、精神慰藉等服务，依法代办入住养老机构、就医陪护等事务。落实计划生育特殊家庭“双岗”联系人制度，定期开展巡访，深入开展“暖心行动”，定期走访慰问了解其生活状态，解决实际困难。定期走访慰问军烈属和优抚家庭，为立功官兵家庭送喜报，为军烈属和退役军人家庭悬挂光荣牌，为优抚对象和优抚家庭按时发放慰问信、慰问金。

**完善社会救助机制。**按照中央、广东省及汕尾市兜底保障工作的决策部署，加大社会救助力度，100%完成兜底保障任务，确保无劳力建档立卡贫困人员有稳定的生活来源。结合我市实际情况，进一步完善“两不愁三保障”政策体系。建立健全政府帮扶、社会救助、福利慈善、优抚安置等多种帮扶救助制度。提高特困供养人员、孤儿等群体的基本生活最低补助标准。健全老年人、残疾人关爱服务体系和设施，完善经济困难家庭、受灾家庭、残疾人、孤寡老人、农村留守和困难妇女、孤儿等群体的帮扶救助工作，全面开展贫困学生资助工作。将困难残疾老人、重度残疾老人纳入困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴范围，对因遭遇意外事件、突发重大疾病或其他特殊原因导致基本生活出现严重困难的老年人家庭和个人给予临时救助，对流浪乞讨、遭受遗弃等生活无着落老年人给予救助。建立临时救助工作机制，第一时间有效解决城乡困难群众因突发性、紧迫性、临时性问题导致的生活困难。结合乡村振兴和常态化疫情防控等工作要求，以社区为平台，探索推进“社区、社会工作者、社区志愿者、社区社会组织、社区公益慈善资源”的“五社联动”工作模式，调动整合各方资源，为各类特殊困难群众提供更多优质服务。

**第二节 增强家庭服务能力**

**增强基本公共服务。**切实解决民众住房难、上学难、看病难、就业难等现实问题，保障全市居民均等地享有住房、教育、医疗、劳动的权利与机会。增强基本公共服务的执行能力和覆盖率，实现城乡居民家庭基本就业、基本养老、基本生活保障全覆盖。满足个人和家庭发展需求，提高全市学前教育、义务教育和公共文化服务供给能力。满足家庭发展需求，创建社区家庭发展服务中心，满足居民生活指导、家庭保健、科学育儿、留守儿童看护、空巢老人抚慰、就业培训、家政服务、家庭文化等各项基本公共服务需求。建立健全多层次社会保障体系，提高基本公共服务均等化水平，巩固拓展脱贫攻坚成果，显著提高农村和脱贫地区的公共服务供给能力、公正平等分配能力以及服务评价能力，有效衔接公共服务与乡村振兴、美丽乡村建设。

**加大普惠型公共服务。**大力发展成本可负担、方便可及的普惠型公共服务。加大宣传力度，提升市民对普惠型养老、居家养老、普惠型托幼服务的认知度，营造市民认可、可接受的普惠型家庭服务的社会氛围。优化普惠型服务的营商环境，推进要素市场制度建设，制定税收减免、政府补贴等优惠政策，鼓励相关企业提供更多普惠服务。支持非营利性机构发展普惠型养老托幼服务，综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策，扩大普惠型服务的供给力度。鼓励、支持城镇街道、社区利用公共服务资源，推进社区养老托育服务的基础设施建设和升级改造。支持有资质的社会组织通过公办民营、民办公助等形式依法依规开展社区普惠型养老、普惠型托育、家政服务、长期照护、医疗保健、教育就业等服务。

**壮大家庭市场服务。**健全政府主导、社会组织参与的工作机制，推动各类市场主体参与家庭服务供给，培育家庭服务市场环境，补齐发展短板，建立新时代汕尾家庭服务业。推动现有生产性服务业向专业化、品牌化和价值链高端延伸，推进家庭服务业优质发展。推动家庭服务业同互联网技术、数字科技、职业教育、技术培训等产业深度融合，实现数字化、智能化服务。建立家庭服务员持卡上岗、统一合同、统一价格指导等监管制度，保障雇主和从业人员的合法权益。建立专职、兼职、钟点工、计件工等多种服务模式，打造一批优质信得过的家政服务企业和机构，满足居民老年生活照料、母婴护理、婴幼儿看护、家庭保洁等生活服务需求。

**培育家庭服务人才。**积极推动乡镇（街道）社会工作人才队伍建设，建立健全县（市、区）“双百工程”联席会议制度和工作联动机制，形成市、县、乡镇（街道）三级政策支持与管理服务网络，共同推进乡镇（街道）社会工作人才队伍建设务。加大培养和培训力度，加强老年医学、老年护理、孕产妇保健、婴幼儿保育、社会工作、家政服务、健康服务等方面的专业人才队伍建设。按照国家职业技能标准和行业企业评价规范，加强从业人员的岗前培训、岗位技能提升培训、转岗转业培训和创业培训，提高从业者数量和职业技能水平。加大陆丰市、海丰县等脱贫地区未就业人员的培训力度，推动城乡家庭服务需求与脱贫地区劳动力供给有效对接，在提高从业人员数量的同时满足贫困地区劳动力充分就业。深化校企合作，培育产学研融合型企业，支持家政服务、婴幼儿照护、养老护理员培训等实训基地建设。加强指导各县（市、区）、各镇（街道）和购买家庭服务工作人员提高工作技能，确保发挥好兜底保障作用。进一步抓好儿童督导员、儿童主任、社会工作者的队伍建设，定期开展儿童福利工作负责人和儿童督导员业务培训，不断提高综合素质。

**第三节 提升家庭发展能力**

**提升家庭卫生保健能力。**结合推行爱国卫生运动和健康中国、健康广东行动，加强医疗卫生宣教工作，增强家庭成员的卫生保健意识，提升家庭成员的健康自我管理能力、自我保健能力与健康素养水平。全面普及家庭医生签约服务，实现家庭医生签约服务制度全覆盖，提升现有家庭医生签约服务质量，丰富和规范家庭医生签约服务内容，提升家庭医生团队建设水平。全面推进社区医院建设，完善上下联动机制，推进基层首诊、分级诊疗工作，提供综合、连续、协同的基本医疗卫生服务，并优先覆盖老年人、孕产妇、儿童、残疾人等群体，以及高血压、糖尿病、结核病等慢性疾病和严重精神障碍患者。依托居委会、村委会等基层力量提供家庭卫生防疫、健康保健、家庭急救、消防自救等方面指导培训，提升家庭成员的防疫保健和应急能力，提升家庭慢病管理和残疾康复质量。开展家庭卫生、养生保健等方面的宣传教育工作，支持优质机构、行业协会开发公益课程，通过互联网平台教育家庭成员关注生命全周期健康，养成戒烟限酒、营养饮食、适当运动、健康睡眠的良好生活习惯。加强精神卫生和心理健康服务和干预，预防和减少各类不良心理行为问题的发生。

**提升家庭儿童抚育能力。**切实解决育龄群众生、养、育难题，优化完善婚嫁、生育、养育、教育公共服务。提升孕产妇卫生保健水平，围绕孕前、孕期、分娩到分娩后全生育过程，依托社区卫生院、妇幼保健院等机构为孕产妇提供安全、公平、可及、实惠的基本医疗保健服务。发展社区和普惠型托幼服务，引导专业化育儿、托幼机构进社区、进家庭，提升婴幼儿照护水平。实施免费科学育儿指导服务，组织开展科学育儿专题讲座，向家长普及科学育儿知识，帮助其树立正确的生育、养育观念，提升家庭婴幼儿照护和科学育儿能力。

|  |
| --- |
| **专栏7-1 实施家庭儿童抚育提升工程** |
| 充分吸收借鉴各地的成功经验，全面建设和提升家庭养育能力。建立完善相关制度措施，给予婴幼儿家庭必要和充分支持，提高家庭的育儿能力和水平，增强家庭生育、养育的信心和能力，促进儿童全面健康发展。  1.满足家庭儿童照料需求，建立有效的儿童照护体系，做好托幼、普惠型幼儿园等兜底保障工作。  2.充分发挥家庭教育的指引教育作用，向全社会普及婴幼儿照护、儿童科学养育、家庭教育等理念和知识，引导家庭树立正确的育儿观，提高父亲参与儿童养育的意识。  3.组织、指导、督促有关部门做好留守、强制戒毒人员、服刑人员等特殊家庭的儿童抚育工作。  4.全面了解儿童健康发展需求，针对不同年龄阶段儿童的身心特点，为家长提供相关指引和帮助。 |

**提升家庭养老照护能力。**发展养老服务联合体，健全居家养老服务监管制度，支持根据老年人健康状况在居家、社区、机构间接续养老。优化居家社区养老服务，实施基础设施适老化改造工程，推进各行业各领域实现适老化转型升级。发展社区养老服务网络，为居家老人、留守老人、空巢老人、孤寡老人、失能、失智等老人提供医养结合服务以及必要的医疗护理服务，强化助餐、助洁、助行、助浴、助医等护理服务，提高老年人家庭健康管理服务水平。支持发展嵌入式、小型化的养老机构和托管中心，增强养老服务网络的覆盖面，提升养老服务能力。到2025年，实现养老服务设施覆盖100%城镇社区和不低于60%的农村社区，力争所有街道和有条件的乡镇至少建立一间居家社区养老服务机构。

**提升家风和家庭文化建设。**深入贯彻落实习近平总书记关于“注重家庭、注重家教、注重家风”系列重要讲话精神，推动家庭文明、家庭美德建设。倡导构建男女平等、和睦、文明的婚姻家庭关系，促进夫妻共同承担儿童养育、老人赡养等责任和义务。教育家庭成员践行社会主义核心价值观，树立新时代家庭观，推动形成尊老爱幼、亲友睦邻、男女平等的家庭文明新风尚。持续做好全国和广东省家庭文明建设示范点等创建申报活动，以及全国和广东省最美家庭、文明家庭、绿色家庭、书香家庭、五好家庭等创建申报活动。促进代际和谐，增强社会整体活力。创新活动载体，运用数字网络媒体扩大传播覆盖面，弘扬中华民族传统家庭美德，组织开展家风、家教主题宣传教育活动，破除高价彩礼等陈规陋习，做好反对家庭暴力、禁毒、普法、健康教育、文明创建等宣传工作，倡导文明、健康、和睦的家庭生活方式，引领广大家庭树立良好家风，构建新型家庭文化。

|  |
| --- |
| **专栏7-2 实施家庭养老保障工程** |
| 构建多层次、多元化的养老服务供给体系，构建医养康养相结合的养老服务体系，支持家庭承担养老功能，提供普惠型养老服务，构建老年友好型社会。  1.将全市65周岁及以上常住人口老年人纳入建档范围，建档率达到95%以上，65岁及以上老年人健康体检达到70%以上，老年人健康管理率达到70%以上。  2.加快老年日间照料服务，鼓励社会力量兴办老年照料和托管服务机构，推进家政、社区卫生服务站、志愿者等社会组织向居家养老服务倾斜，推动开展“长者食堂”、义诊、义剪等助老活动。  3.推动医养康养相结合，建立健全失能、半失能、失智老人长期照护保障体系，着力解决好老人护理难题。  4.推进基础设施和居家条件适老化改造，加强慢行交通、无障碍和适老化设施建设，开辟就医“绿色通道”。提高新建城区、新建小区养老服务配套设施比重，解决老年人出行难实际问题。  5.发展银发经济。培育发展老年教育、老年体育、老年医学、老年旅游等多元养老服务业态，推动养老事业和养老产业全面协同、深度融合发展。 |

第八章 强化组织实施保障

本规划由市政府有关部门和地方各级政府组织实施。各地各部门要加强组织领导，强化数据支撑，优化宣传引导，注重监测评估，确保规划目标和主要任务顺利完成。

**第一节 加强党的全面领导**

各级党委和政府要提高政治站位，增强国情、国策意识，坚持一把手亲自抓、负总责，坚持和完善目标管理责任制，坚持人口与发展综合决策，加强统筹规划、政策协调和工作落实，统筹重大人口和公共服务政策研究制定，推动出台积极生育支持措施，确保责任到位、措施到位、投入到位、落实到位。发展改革部门将人口工作作为一项长期性、基础性、战略性的系统工程抓实抓好，持续深化人口中长期发展战略和人口发展规划研究。各有关部门要认真履行职责，研究制定各项任务的配套政策和具体实施方案，出台更多有利于促进人口长期均衡发展的政策措施，完善促进人口全面发展的财政投入保障机制，落实人口中长期发展战略，不断完善人口发展政策体系。各县（市、区）人民政府根据本规划，从本地的实际出发，深化本地区人口发展规划，建立健全工作机制，保证规划重点任务落到实处。

**第二节 强化人口综合治理**

强化人口发展与经济建设、社会进步的综合治理，加强政府和社会协同治理，充分发挥工会、共青团、妇联等群团组织在促进人口发展、家庭建设、生育支持、健康养老等方面的重要作用。积极发挥各级计划生育协会组织作为党和政府联系广大育龄群众和生育家庭的桥梁和纽带作用，加强基层能力建设，做好宣传教育、生殖健康咨询服务、优生优育指导、计划生育家庭帮扶、权益维护、流动人口服务和家庭健康促进等工作。鼓励各类社会组织依法依规开展健康知识普及、婴幼儿照护服务等公益活动。以满足老年人生活需求和营造婴幼儿健康成长环境为导向，大力开展活力发展城市创建活动，共同做好生育促进工作。推动人口健康信息化建设，加强人口基础信息采集和统计工作，加快全市人口基础信息库建设，不断拓宽数据信息共享和应用的范围。推进大数据在人口规划和管理领域的应用创新与开发共享，为政府部门、企事业单位、社会公众提供高质量人口信息服务。

**第三节 优化宣传教育引导**

加强汕尾人口市情、人口规划和人口政策的宣传解读，广泛宣传人口发展规划的重大意义、目标任务和政策措施，把各地区各部门和全社会的思想行动统一到党委和政府的重大决策部署上来，引导全社会正确认识人口发展的重大结构性变化和发展趋势。大力宣传《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国人口与计划生育法》，以及与人口发展相关的一系列法律法规，不断增强法律法规意识，养成知法、懂法、守法、用法、护法的良好氛围。坚持弘扬主旋律、汇聚正能量，及时主动妥善回应社会大众关切，营造良好社会氛围。充分发挥广播电视、图书报刊、网络和新媒体等各类媒体的作用，大力弘扬中华民族优秀文化和传统美德，尊重婚育的社会价值，提倡积极婚育、适龄婚育、优生优育、文明婚育、依法婚育，鼓励夫妻共担育儿责任，破除高价彩礼、高档婚宴等陈规陋习，全方位构建体现新时代要求的新型婚育文化。建立舆情搜集、研判和应对制度，及时发现和化解人口规划及政策实施过程中出现的矛盾和问题，对规划实施过程中形成的典型经验和取得的积极成效及时进行总结、宣传和推广。

**第四节 注重监测评估预警**

完善国家生命登记管理制度，建立健全覆盖全人群全生命周期的人口监测和评估体系，科学监测和系统评估人口变动情况及趋势影响。建立人口长期均衡发展指标体系，建立健全人口预测预警制度，增强预测预警的科学性、实效性，为经济社会发展提供人口动态信息，为科学决策、加强人口综合服务管理提供科学支撑。积极发挥专家智库的决策咨询作用，完善人口政策咨询机制，定期进行人口政策实施效果论证评估。完善规划实施的动态监测、评估机制和定期通报制度，加强对规划执行情况的监测、评估和督导。加强对人口中长期规划和年度计划执行情况、重大政策的动态跟踪监测和实施效果进行评估，及时发现和解决规划实施过程中存在的突出问题。以5年为期组织对本规划实施情况进行综合评估，确保规划任务落到实处、各项目标顺利实现，促进人口长期均衡发展，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。

附件：《汕尾市人口发展规划（2020-2035年）》重点任务分工方案

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 附件  《汕尾市人口发展规划（2020-2035年）》重点任务分工方案 | | | |
| 序号 | 重点任务 | 牵头部门 | 参与部门 |
| 1 | 实施三孩生育政策及配套支持措施 | 市卫生健康局 | 市发展改革局、市公安局、市财政局、市人力资源社会保障局、市医疗保障局、市司法局、市教育局、市文化广电旅游体育局 |
| 2 | 促进3岁以下婴幼儿照护服务 | 市卫生健康局 | 市各有关单位 |
| 3 | 推进“出生一件事”  联办 | 市卫生健康局 | 市人力资源社会保障局、市医疗保障局、市公安局 |
| 4 | 推进公共场所母婴室  建设 | 市卫生健康局 | 市发展改革局、市住房城乡建设局、 市交通运输局、市文化广电旅游体育局、市妇联、市总工会 |
| 5 | 实施妇幼健康保障工程 | 市卫生健康局 | 市发展改革局、市妇联 |
| 6 | 实施生殖健康促进行动 | 市卫生健康局 | 市教育局、市医疗保障局、市妇联、团市委、市残联 |
| 7 | 加强公共服务的资源  支持 | 市教育局、市民政局、市人力资源社会保障局、市卫生健康局 |  |
| 8 | 加大对计划生育家庭的奖励扶助力度 | 市卫生健康局 | 市财政局、市民政局、市妇联、市残联、市老龄办 |
| 9 | 完善生育休假制度 | 市人力资源社会  保障局 | 市卫生健康局、市财政局、市教育局、市民政局、市总工会、市妇联、团市委 |
| 10 | 深入开展“关爱女孩  行动” | 市卫生健康局 | 市人力资源社会保障局、市民政局、市文化广电旅游体育局、市妇联 |
| 11 | 提升新增劳动力受教育水平 | 市教育局 | 市发展改革局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局、市财政局 |
| 12 | 全面提升劳动者  职业能力 | 市人力资源社会  保障局 | 市教育局、市卫生健康局 |
| 13 | 推进农业转移人口  市民化进程 | 市公安局、市发展  改革局 | 市人力资源社会保障局、市农业农村局、市财政局、市自然资源局、市教育局 |
| 14 | 加快老龄事业发展 | 市民政局 | 市发展改革局、市委宣传部、市人力资源社会保障局、市财政局、市住房城乡建设局、市农业农村局、市自然资源局、市卫生健康局、市教育局、市科技局、市医疗保障局、市文化广电旅游体育局、市老龄办 |
| 15 | 积极开发老年人力资源 | 市人力资源社会  保障局 | 市民政局、市教育局、市卫生健康局、市财政局、市文化广电旅游体育局、市老龄办 |
| 16 | 推动各领域各行业适老化转型升级 | 市民政局 | 市发展改革局、市人力资源社会保障局、市财政局、市住房城乡建设局、市农业农村局、市自然资源局、市卫生健康局、市教育局、市科技局、市老龄办 |
| 17 | 综合防治出生缺陷 | 市卫生健康局 | 市科技局、市教育局、市文化广电旅游体育局、市妇联、市残联 |
| 18 | 促进儿童健康发展 | 市卫生健康局 | 市教育局、市民政局、市妇联 |
| 19 | 加强慢病综合防控 | 市卫生健康局 | 市科技局、市医疗保障局 |
| 20 | 推进全民健康促进行动 | 市卫生健康局 | 市教育局、市文化广电旅游体育局 |
| 21 | 保障残疾人合法权益 | 市残联 | 市人力资源社会保障局、市财政局、市住房城乡建设局、市卫生健康局、市教育局、市医疗保障局、市文化广电旅游体育局 |
| 22 | 巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接 | 市农业农村局、市乡村振兴局 | 市各有关单位 |
| 23 | 加快推进以人为核心的新型城镇化 | 市发展改革局 | 市住房城乡建设局、市公安局、市民政局、市财政局 |
| 24 | 维护进城落户农民农村集体资产权益 | 市农业农村局 | 市住房城乡建设局、市自然资源局、市财政局 |
| 25 | 推进城区品质提升 | 市住房城乡建设局 | 市发展改革局、市自然资源局、市财政局、市林业局、市水务局、市生态环境局 |
| 26 | 推进“美丽乡村”建设 | 市农业农村局 | 市发展改革局、市自然资源局、市住房城乡建设局、市财政局、市生态环境局、市交通运输局、市水务局、市文化广电旅游体育局 |
| 27 | 打造县域城镇增长极 | 市发展改革局 | 市住房城乡建设局、市工业和信息化局、市自然资源局、市生态环境局、市人力资源社会保障局、市文化广电旅游体育局、市农业农村局、市财政局 |
| 28 | 推进城乡融合发展 | 市发展改革局 | 市住房城乡建设局、市公安局、市自然资源局、市生态环境局，市农业农村局 |
| 29 | 促进人口绿色发展 | 市住房城乡建设局 | 市发展改革局、市自然资源局、市生态环境局 |
| 30 | 建设新型城乡人口体系 | 市公安局 | 市发展改革局、市农业农村局、市住房城乡建设局、市财政局 |
| 31 | 提高流动人口服务  管理水平 | 市公安局 | 市财政局、市卫生健康局 |
| 32 | 积极吸引外出务工人员回乡就业 | 市人力资源社会  保障局 | 市财政局、市住房城乡建设局、市卫生健康局、市教育局、市民政局、市工业和信息化局、市公安局 |
| 33 | 完善家庭发展政策  支持体系 | 市卫生健康局  市民政局 | 市人力资源社会保障局、市医疗保障局、市妇联、市残联 |
| 34 | 提升家庭文化建设 | 市文化广电旅游体育局、市教育局 | 市民政局、市卫生健康局、市妇联 |
| 35 | 强化家庭公共服务支持 | 市民政局 | 市卫生健康局、市人力资源社会保障局、市妇联、市残联 |
| 36 | 培育家庭服务人才队伍 | 市人力资源社会  保障局 | 市民政局、市卫生健康局、市教育局 |
| 37 | 全市人口基础信息  服务管理 | 市公安局 | 市发展改革局、市卫生健康局、市民政局、市人力资源社会保障局、市教育局、市统计局 |
| 38 | 加强监测评估预警 | 市发展改革局 | 市统计局、市人力资源社会保障局、市卫生健康局、市教育局、市民政局、市公安局、市住房城乡建设局、市自然资源局、市文化广电旅游体育局、市统计局、市妇联、市残联 |
| 39 | 做好宣传引导 | 市文明办 | 市委宣传部、市发展改革局、市卫生健康局、市文化广电旅游体育局、市总工会、市妇联、团市委 |

1. 2017年开始，汕尾市人口数不包括深汕特别合作区人数。 [↑](#footnote-ref-0)