

内部资料
妥善保管

盐城市“十四五”人口发展规划

(征求意见稿)

2021年4月

目录

第一章规划背景	1
第一节“十三五”人口发展现状.....	1
第二节人口与经济社会发展关系.....	5
一、人口与经济互动关系.....	5
二、人口与基本公共服务协调关系.....	9
三、人口与资源环境协调关系.....	10
四、城市吸引人口能力综合评价.....	12
第三节人口发展存在主要问题.....	13
第四节“十四五”人口发展形势.....	17
一、发展态势.....	17
二、机遇与挑战.....	19
第二章总体思路	23
第一节指导思想.....	23
第二节基本原则.....	24
第三节主要目标.....	25
第三章实施积极的人口再生产战略，促进人口长期均衡发展	28
第一节释放生育政策提振作用.....	28
第二节提高优生优育服务水平.....	29
第三节完善家庭发展支持体系.....	31
第四章提高劳动人口综合素质，加快人力资源强市建设	33
第一节扩大劳动力有效供给.....	33
第二节建设高适配人才队伍.....	35
第三节促进全民健康发展.....	38
第四节提高人民文明素质.....	40

第五章持续优化人口空间布局，促进人口合理有序流动	41
第一节以人为核心的新型城镇化引导人口合理集聚.....	41
第二节以资源环境承载能力引导人口布局优化.....	43
第三节完善人口流动政策体系.....	43
第六章持续提升城市综合竞争力，增强人口的吸附能力	46
第一节增强产业人口吸纳能力.....	46
第二节提升城市服务配套能力.....	48
第三节打造优美的生态环境.....	51
第七章积极挖掘“长寿红利”，对冲人口老龄化不利影响	53
第一节持续扩大养老服务供给.....	53
第二节大力发展银发经济.....	55
第二节积极开发老龄人力资源.....	57
第三节构建敬老爱老社会环境.....	58
第八章推动重点人群共享发展，促进社会和谐与公平正义	61
第一节促进妇女儿童全面发展.....	61
第二节保障青年优先发展.....	61
第三节保障残疾人合法权益.....	62
第四节健全退役军人保障体系.....	62
第九章加强人口精准服务管理，营造良好的人口发展环境	63
第一节推动人口服务管理政策下移.....	63
第二节加快建立“一老一小”人口服务工作机制.....	63
第三节加强流动人口精准服务管理.....	64
第十章完善人口发展决策机制，强化规划保障实施	65
第一节加强组织领导与统筹协调.....	65
第二节强化人口信息化数据支撑.....	65
第三节完善人口预测和决策机制.....	66
第四节开展规划宣传和监测、考核评估.....	66

第一章规划背景

人口是城市发展活力的根本所在，人才是未来城市竞争的关键要素。“十四五”时期，盐城坚持“三市”战略，坚定“两海两绿”路径，推进“四新盐城”建设，加快建设现代化经济体系，在“争当表率、争做示范、走在前列”中展现盐城担当，开启全面建设社会主义现代化新征程。人口是经济社会发展的重要基础和核心要素。当前人口数量呈现下降趋势，生育意愿大幅降低、人口老龄化、少子化、人口吸引力不足等问题凸显，人口自然增长乏力、人口净流出严重、劳动力供给不足、人才与经济社会发展协调性不够，人口问题成为盐城市发展面临的长期战略性问题。为准确把握盐城市人口变化趋势及其对经济社会发展的影响，科学制定和实施人口发展规划，积极有效应对人口趋势性变化，促进人口长期均衡发展，与经济社会、资源与环境协调发展，特编制本规划。

第一节“十三五”人口发展现状

“十三五”以来，盐城市人口总量保持稳定，人口素质不断提升，人口结构发生重大变化，人口城乡分布呈现新的特征。

人口总量保持相对稳定。“十三五”以来，随着全面二孩政策实施，人口自然增长率和常住人口出生率呈现短暂增长态势，常住人口和户籍人口数量分别在2016年和2017年达到峰值。2019

年，全市常住人口和户籍人口分别为 720.89 万人和 821.35 万人，较“十二五”末下降 0.3%和 0.8%。

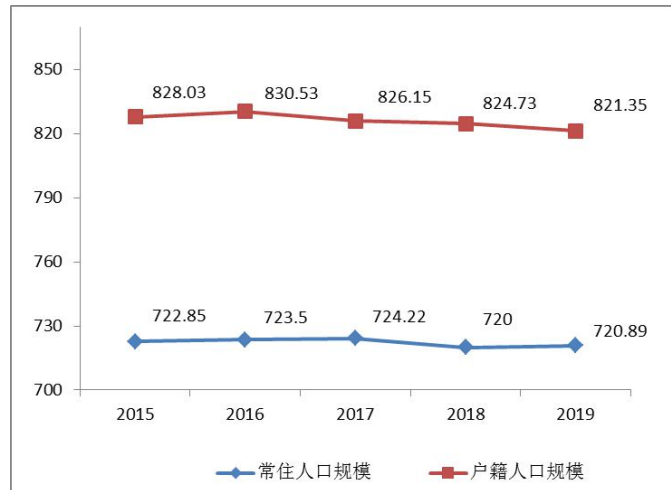


图 1-12015-2019 年盐城市常住人口和户籍人口规模

人口综合素质全面提升。全市人均预期寿命较“十二五”末提高 1.26 岁，达到 77.69 岁。劳动年龄人口平均受教育年限逐年上升，2020 年达到 10.5 年。15 岁以上常住人口中高中、大学专科、大学本科和研究生占比分别达到 15.9%、5.8%、4.4%和 0.3%。全员劳动生产率从 9.38 万元/人增长到 13.84 万元/人，年均增速 9.5%。公民文明素质和社会文明程度逐步提高，社会文明程度测评指数达到 90。

人力资源结构不断优化。“人才强市”战略取得明显成效，累计签约引进 2168 名高层次人才，年均增长 30.31%，人才资源总量达到 136.97 万人。其中，党政人才 2.43 万人，年均增幅 0.8%；高层次人才 456 人，年均增幅 1.8%；专业技术人才和高技

能人才年均增长率分别为 9.9%和 10.86%。2020 年，六所驻盐高校毕业生留盐就业创业人数 2683 人，留盐率 14.1%。

表 1-1 专业技术人才职称单位：人

年份	初级职称	中级职称	高级职称及以上	高技能人才占技能劳动者比例	专业技术人才高级职称比例
2015	249585	108559	30345	24.27%	7.8%
2016	285351	126903	36816	24.13%	8.2%
2017	330162	150360	45213	24.42%	8.6%
2018	384973	175838	53111	26.03%	8.7%
2019	393264	190774	59604	28.04%	9.3%
2020	396682	196046	62945	27.9%	9.6%

人口性别比持续下降。“十三五”以来，盐城市持续推动出生人口性别比治理，2020 年总人口和出生婴儿性别比分别为 106.43 和 107.05，较“十二五”末下降 0.23 和 5.2，男女比例失衡状况有所缓解。



图 1-2 2015-2020 年盐城人口性别比

人口净流出呈现减少态势。“十三五”期间，盐城市人口吸引力逐渐增强，常住人口规模相对稳定，人口净流出数量逐渐减少，

2019年盐城市人口净流出数量较2015年减少4.72万人。

表 1-22015-2019 年盐城人口变动情况

类别		2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
户籍人口	总数	828.03	830.53	826.15	824.73	821.35
	净增加量	—	2.5	-4.39	-1.42	-3.38
常住人口	总数	722.85	723.50	724.22	720.00	720.89
	净增加量	—	0.65	0.72	-4.22	0.89
净流出量（户籍人口-常住人口）		105.18	107.03	101.93	104.73	100.46

人口城镇化水平持续提高。2019年，全市常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率由2015年的60.1%和57.6%分别提高到64.9%和61.2%。2016-2019年累计提高分别为4.8个百分点和3.6个百分点，增长速度快于江苏省平均水平。

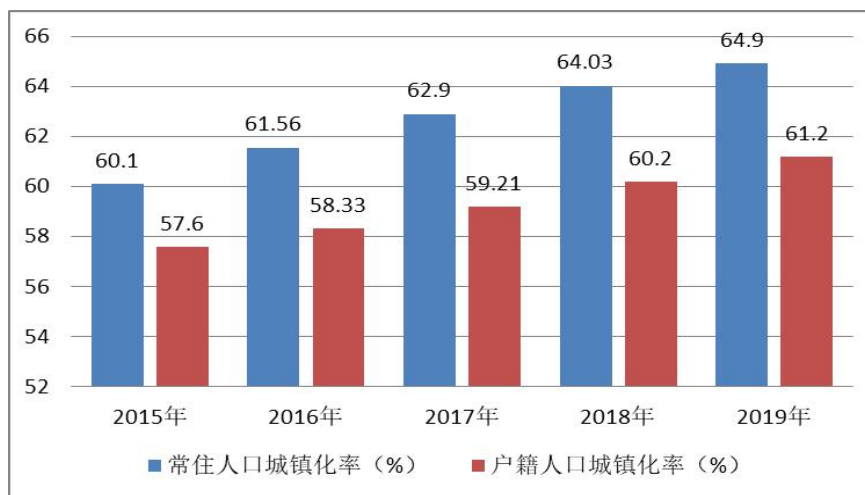


图 1-32015-2019 年盐城市城镇化率

家庭结构小型化趋势突出。随着全市生育水平不断下降、迁徙流动人口增加、独生子女居多，导致家庭户的人口数量下降，小型化趋势基本稳定，2019年平均每户家庭常住人口数为2.75

人，较 2015 年下降 0.49 人。

人口服务效能全面提升。六类落户限制放开，户口准入优势地位显著，强化社会化信息采集模式和全员人口信息库建设，建立了流动人口自主申报渠道，便捷居住证办理。城乡居民社保体系更加完善，针对妇女儿童、青少年、残疾人、退役军人等重点人群的基本权益和服务保障成效显著。面向重点人群的教育培训、文化旅游、健身休闲、养老托幼等“幸福”产业成长壮大。

第二节人口与经济社会发展关系

一、人口与经济互动关系

经济与人口发展耦合协调度存在差异性。2019 年，盐城人口集中度指数、经济集中度指数偏低，人口与经济空间集聚均衡指数仅为 0.64（表 1-3），在全省仅高于宿迁和连云港，经济发展总体滞后于人口发展。在全省 54 个市辖区、县（市）中除盐城市辖区外，各县（市）均呈现经济发展滞后特征（表 1-4）。一类地区开发区城人产发展融合互动不足，人口发展滞后（见表 1-5）；二类地区东台市、盐都区、大丰区的人口与经济发展相对协调；三类地区总体经济发展滞后。“十三五”期间，全市 95 个乡镇呈现人口分散分布的动态特点（表 1-6），人口集聚程度低对经济发展造成了一定不利影响。

表 1-3 江苏省各设区市 2019 年人口与经济空间集聚均衡指数

区域	国土面积 (平方公里)	常住人 口数 (万人)	地区生产 总值(亿元)	人口集中 度指数	经济集 中度指 数	人口与经济 空间集聚 均衡指数
南京市	6587	850	14030.15	1.71	2.29	1.34
无锡市	4628	659.15	11852.32	1.89	2.76	1.46
徐州市	11765	882.56	7151.35	1.00	0.65	0.66
常州市	4385	473.6	7400.86	1.43	1.82	1.27
苏州市	8657	1074.99	19235.8	1.65	2.39	1.45
南通市	10549	731.8	9383.39	0.92	0.96	1.04
连云港市	7615	451.1	3139.29	0.79	0.44	0.56
淮安市	10030	493.26	3871.21	0.65	0.42	0.64
盐城市	16931	720.89	5702.26	0.57	0.36	0.64
扬州市	6591	454.9	5850.08	0.92	0.96	1.04
镇江市	3840	320.35	4127.32	1.11	1.16	1.04
泰州市	5787	463.61	5133.36	1.06	0.95	0.90
宿迁市	8524	493.79	3099.23	0.77	0.39	0.51

备注：人口与经济空间分布关系划分为经济滞后型(均衡指数<0.75)、协调发展型(0.75≤均衡指数≤1.25)和人口滞后型(均衡指数>1.25)三类。

表 1-4 2019 年江苏省各市辖区、县（市）中盐城各区域人口与经济空间集聚均衡指数

区域	土地面积 (平方公里)	年末常 住人口 (万人)	地区生 产总值 (亿元)	常住人口 集聚度	经济 集聚度	人口与经济空间 集聚均衡指数
盐城市辖区	5129	239	2297.77	0.61	0.47	0.78
响水县	1474	49.65	385.78	0.44	0.28	0.63
滨海县	1950	93	492.33	0.63	0.27	0.43
阜宁县	1439	82.5	555.06	0.75	0.41	0.54
射阳县	2606	87.85	563.87	0.44	0.23	0.52
建湖县	1157	72.15	565.96	0.82	0.52	0.63
东台市	3176	96.74	841.49	0.40	0.28	0.70

备注：人口与经济空间分布关系划分为经济滞后型(均衡指数<0.75)、协调发展型(0.75≤均衡指数≤1.25)和人口滞后型(均衡指数>1.25)三类。

表 1-52019 年盐城市域范围内各县（市、区）人口与经济空间集聚均衡相对指数

区域	常住人口 (万人)	土地面积 (平方公里)	地区生 产总值 (亿元)	常住人口 集聚度	经济 集聚度	人口与经济空间 集聚均衡指数
开发区	9.42	203.00	318.68	1.09	4.66	4.28
盐南高新区	27.67	103.00	204.49	6.31	5.90	0.93
亭湖区	68.33	800.00	531.73	2.01	1.97	0.98
盐都区	63.63	1016.00	587.99	1.47	1.72	1.17
大丰区	69.95	3008.00	654.88	0.55	0.65	1.18
响水县	49.65	1474.00	385.78	0.79	0.78	0.98
滨海县	93.00	1950.00	492.33	1.12	0.75	0.67
阜宁县	82.50	1439.00	555.06	1.35	1.15	0.85
射阳县	87.85	2606.00	563.87	0.79	0.64	0.81
建湖县	72.15	1157.00	565.96	1.46	1.45	0.99
东台市	96.74	3176.00	841.49	0.72	0.79	1.10

备注：考虑到范围仅在盐城市域范围内，对均衡指数作适当调整，人口与经济空间分布关系划分为经济滞后型(均衡指数<1)、协调发展型(1≤均衡指数≤2)和人口滞后型(均衡指数>2)三类。

表 1-6 盐城市 95 个乡镇人口分布顺序规模规律

指标	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
顺序相关系数	0.9617	0.9724	0.9741	0.9678	0.9598
A	12.85	12.91	12.62	12.64	12.51
B	0.514	0.548	0.496	0.505	0.484

备注：人口分布顺序规模规律为： $\ln P = A - B \cdot \ln N$ ，其中，N 为城市人口位次，P 为城市人口规模，A、B 为常数，A 表示截距。如果 A 增大，则说明各城市人口规模都普遍呈现增大趋势，反之则呈现较小趋势。B 为斜率，其大小反映了城市人口之间差异变动的方向和趋势。如果 B 增大，则各城市人口差异增大，或者说人口分布呈现集中变动趋势；B 减少，则城市人口规模之间差异性缩小或人口呈现分散变动趋势。一般来说，只要顺序相关系数大于 0.75，就可以认为研究对象符合顺序分布规律。

第三产业吸纳就业能力较强。全市第一产业就业结构偏离系数一直稳定在-0.5 左右，城镇化水平发展滞后导致城镇吸纳农村富余劳动力能力不足，农村富余劳动力转移就业难度加大，农业劳动力较为富余。第二产业就业结构偏离系数从 2015 年的 0.17 下降到 0.01，就业结构趋于均衡。第三产业近五年的就业结构偏

离系数从 0.07 上升到 0.16，存在一定扩大就业的空间。

表 1-72015-2019 年盐城市就业结构偏离系数

类别	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
一产	-0.52	-0.53	-0.52	-0.53	-0.51
二产	0.17	0.13	0.10	0.08	0.01
三产	0.07	0.10	0.11	0.10	0.16

备注：大于0，表示劳动生产率较高，存在扩大就业空间，而偏离系数越大，产业结构与就业结构之间的适应性越差；为负值时，从业人数比重高于增加值比重，说明该产业富余劳动力亟待转移；为0时，表明就业结构和产业结构处于完全均衡状态，效益良好。

主导产业吸纳就业能力不强。纺织业、农副食品加工业、电子信息产业、新能源产业、非金属矿采选业等产业的就业吸纳能力较强。电子信息产业吸纳就业能力逐渐减弱。汽车制造业受市场环境的影响，产能利用率不足，吸纳就业能力下降。钢铁产业受到部分企业新建项目开工投产等因素影响，吸纳就业能力有所提高。新能源产业发展势头良好，产能全面提升，吸纳就业能力持续增强。传统制造业用工需求下降，高新技术产业和现代服务业用工需求逐步上升。总体上，产业结构调整升级对于促进就业短期有一定影响，长期具有积极作用。

表 1-82016-2019 年盐城市分产业吸纳就业能力指数

类别	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
一产	-1.25	-2.6	-0.86	-0.21
二产	0.73	0.2	-0.35	0.00
三产	0.08	0.1	0.00	-0.06

备注：就业弹性是经济增长每变化一个百分点所对应的就业数量变化的百分比，在一定速度的经济增长下，就业弹性越大，说明能带来更多的就业岗位，弹性系数数值越小，对就业的吸纳能力越弱。

表 1-9 2016-2019 年盐城市主导行业吸纳就业能力指数

行业	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	平均
汽车制造业	0.5	0.1	1.2	0.3	0.525
电子信息产业	1	0.8	3.8	-1.5	1.025
钢铁产业	-1.2	-1.8	-3.2	0.3	-1.475
新能源产业	0.4	-0.07	-0.1	0.7	0.2325

备注：新能源产业由于缺少就业人数和总产值，用行业数据替代。

人力资源与主导产业的匹配性不高。全市人力资源与主导产业的匹配性较低，汽车制造业的偏离系数呈现下降趋势，就业空间逐渐减少，已经趋于均衡状态。电子信息产业结构偏离系数较为稳定，人力资源存在一定富裕。钢铁产业结构偏离系数提升较快，存在一定的扩大就业空间。

表 1-10 2015-2019 年盐城市四大主导产业的人力资源静态结构偏离度

行业	2015	2016	2017	2018	2019
汽车制造业	1.30	1.27	0.36	0.19	0.58
电子信息产业	-0.26	-0.30	-0.29	-0.49	-0.30
钢铁产业	-0.06	-0.02	0.17	0.98	1.55
新能源产业	/	/	/	/	/

二、人口与基本公共服务协调关系

2019 年，各县（市）人口城镇化与基本公共服务两系统相对发展指数均小于 0.8，盐城市各区域人口城镇化水平都滞后于基本公共服务发展。市辖区两系统耦合协调度位于中等水平（初级协调），人口城镇化发展引起基本公共服务需求增长，推动服务水平提高；基本公共服务水平提高也吸引人口迁入，两系统相互作用、相互影响较强。其他县（市）除滨海外两系统勉强协调，

两系统具有一定的相互作用。滨海县濒临失调，两系统之间相互作用不强。“十四五”期间，各区域需加快人口城镇化进程，实现基本公共服务资源利用最大化；市辖区需加强提升人口吸附能力的同时，同步配套公共服务投入；各县（市）因地制宜，实现区域差异化城镇化发展策略，应采取积极有效人口引入、生育率回升等举措，缓解人口负增长。

表 1-112019 年盐城人口城镇化与基本公共服务协调性分析

类别	市辖区	响水县	滨海县	阜宁县	射阳县	建湖县	东台市
因子综合评价	15	37	48	36	46	38	35
相对发展指数 (E)	0.74165	0.58599	0.356427	0.390048	0.520722	0.721709	0.741566
耦合协调度 (D)	0.668	0.548	0.467	0.566	0.507	0.554	0.542
协调性	初级协调	勉强协调	濒临失调	勉强协调			

备注：全省范围内54个市辖区和县（市）相关指标用熵值法测算。（1）当 $E \leq 0.8$ 时，人口城镇化水平滞后于基本公共服务发展； $0.8 < E < 1.2$ 时，基本公共服务与人口城镇化同步发展；当 $E \geq 1.2$ 时，基本公共服务发展水平滞后于人口城镇化水平。（2）当 $0.9 \leq D \leq 1$ 时，高水平协调；当 $0.8 \leq D < 0.9$ 时，较高水平协调；当 $0.7 \leq D < 0.8$ 时，中等水平的初级协调；当 $0.5 \leq D < 0.6$ 时，勉强协调；当 $0.4 \leq D < 0.5$ 时，濒临失调；当 $0.3 \leq D < 0.4$ 时，轻度失调；当 $0.2 \leq D < 0.3$ 时，中度失调；当 $0.1 \leq D < 0.2$ 时，严重失调；当 $0.0 \leq D < 0.1$ 时，极度失调。

三、人口与资源环境协调关系

人口发展与资源环境相对协调。“十三五”期间，盐城市由物质消费水平和环境消费水平共同决定的人口福利水平呈现总体增长趋势。2017年地表水水质出现明显恶化，2018年空气质量优良天数比例明显下降，造成人口福利水平大幅度降低，人口发展与资源环境协调度不高；2019年由于地表水水质改善，人口福利增长贡献显著。2016-2019年万元工业产值污染物排放量呈

大幅下降趋势，环境质量不断改善，2016年和2019年人口发展与资源环境高度协调。

表 1-12 2016-2019 年盐城市各变量及人口福利水平的年变化率单位：%

指标	2016年	2017年	2018年	2019年
GI1	9.12	9.31	10.28	8.84
GI2	0.83	0.34	0.37	1.1
GE1	7.75	0.26	-7.43	8.02
GE2	0	-8.03	4.44	24.93
GE3	1.54	0.76	1.5	2.74
W	3.85	0.53	1.83	9.13

备注：I1、I2、E1、E2、E3分别表示人均可支配收入、城乡人均可支配收入比、空气质量优良天数比例、地表水优于III类水水质断面比例、林木覆盖率，GI1、GI2、GE1、GE2、GE3表示各变量的年变化率，W表示人口福利水平。

表 1-13 2016-2019 年万元工业产值污染物排放量的年递减率单位：%

类别	工业废水	二氧化硫	氮氧化物	烟（粉）尘
递减率	24.23	40.35	22.41	34.74

人口发展与资源环境的区域协调不平衡性趋于缓和。“十三五”期间，各县（区、市）人口福利水平不断提高，受单位工业产值污染物排放强度的年均变化率的影响，各地区存在一定差异性。人口规模与空气和水环境质量、人均可支配收入、地表水质量之间表现无相关性或弱相关性。人口与资源环境的协调关系不平衡性受自然地理的本底条件（如风向、河流走向等跨界的污染物输送情况）和环境管理水平影响较大，但近两年来不平衡性呈现趋于缓和态势。

表 1-14 2017-2019 年区县各变量及人口福利水平的年均变化率单位：%

指标	亭湖	盐都	大丰	响水	滨海	阜宁	射阳	建湖	东台
GI1	8.6	9.0	8.8	9.4	9.9	8.9	9.1	10.5	8.8
GI2	0.5	0.7	0.6	1.3	0.9	0.8	0.6	0.9	0.8

GE1	2.9	6.5	2.4	1.5	3.8	-2.5	1.9	5.7	1.8
GE2	110	3.3	120	27.7	0.5	-3.3	0.0	15.5	-1.1
GE3	3.7	2.1	2.1	1.1	1.1	5.5	8.3	8.1	0.8
W	25.1	4.3	26.7	8.2	3.2	1.9	4.0	8.2	2.2

四、城市吸引人口能力综合评价

在江浙两省 24 个地级市中，盐城市人口吸引力综合排名位于第 19 位，其中，经济社会发展规模因子位于 11 位，处于中游水平，但是城市现代化综合发展水平严重落后，位于第 22 位。现阶段盐城市对外来人口的吸引力受环境影响因素不显著，公共服务配套（教育和卫生）、经济规模、消费环境、创新环境、开放、职工工资平均水平等经济社会发展水平对人口吸引力影响较大，其次是城市现代化（即城市化、工业化、信息化）发展水平。“十四五”应着力强化对人口吸引力的主要影响因素，提高核心竞争力，增强人口吸附能力。

表 1-15 2019 年盐城市人口吸引力综合得分

江浙地级市	F1	排名	F2	排名	F	综合排名
苏州市	1.65615	3	1.48468	2	126.8477	1
南京市	1.81427	2	0.89326	6	110.9819	2
杭州市	3.03813	1	-0.6281	17	104.8016	3
无锡市	-0.51135	14	2.38651	1	69.39214	4
宁波市	1.1758	4	0.47299	7	67.88395	5
常州市	-0.65157	18	1.44591	3	27.55725	6
嘉兴市	-0.62688	17	0.98807	4	11.13329	7
温州市	0.59187	5	-0.41811	14	9.131581	8
绍兴市	0.00612	9	-0.0581	13	-1.95761	9
南通市	-0.09647	10	-0.05437	12	-6.16348	10
镇江市	-1.0704	24	0.90614	5	-10.7913	11
金华市	0.2473	6	-0.62075	16	-13.2052	12

舟山市	-0.74741	21	0.37063	8	-17.5358	13
扬州市	-0.71984	20	0.32598	10	-18.071	14
湖州市	-0.77542	22	0.35304	9	-19.3942	15
台州市	-0.22669	12	-0.44279	15	-26.5042	16
泰州市	-0.83449	23	0.17606	11	-28.6511	17
徐州市	0.02395	8	-0.81057	18	-29.9149	18
盐城市	-0.18609	11	-1.056	22	-48.1825	19
丽水市	0.02969	7	-1.54973	24	-57.8768	20
淮安市	-0.54112	15	-0.92869	20	-58.3723	21
连云港市	-0.62432	16	-0.92453	19	-61.7399	22
衢州市	-0.27212	13	-1.3451	23	-62.8604	23
宿迁市	-0.69911	19	-0.96643	21	-66.5087	24

第三节人口发展存在主要问题

适龄妇女生育意愿不强，人口自然增长乏力。自国家开放二孩政策，受到养育成本高、经济压力大、孩子没人带、年龄过大生育风险高等影响，出生人口增长乏力。“十三五”期间人口出生率生育率呈现先增后减趋势。2019年，常住人口出生率和人口自然增长率分别从2015年全省第5位和第6位下降到第9位和第10位。

妇幼公共服务发展滞后，优生优育水平有待进一步提高。高龄高危孕产妇比例增加，孕产期合并症、并发症的风险增高，妇产科医务人员、部分医疗机构综合救治能力不足和部分孕产妇自我保健意识不强等诸多因素影响，造成孕产妇死亡率居高不下，2019年孕产妇死亡率11.51/10万，高于全省7.78/10万的水平。0-3岁婴幼儿仍以“家庭抚育”为主，托育服务发展滞后，入托率

低，公共托育服务资源供给不足，全市 160 家托幼机构中公办托幼机构数量仅有 7%，每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数只有 1.2 家，远低于全省 4 家的水平。

老龄化问题突出，人口红利逐步丧失。“十三五”以来，15-64 岁的劳动力人口数量和占比持续下降，劳动力人口数量从 2015 年的 515.47 万人下降到 2019 年的 496.58 万人，占比从 71.31% 下降到 68.88%。2019 年，盐城市常住人口中 65 岁及以上老人占比高达 16.1%，较 2015 年提高 2.28 个百分点，高于全省平均水平 1.36 个百分点，远高于国际标准线，老龄化水平位列全省第四位（表 16）。抚养比从 2015 年的 0.40 升高到 2019 年的 0.45。盐城劳动年龄人口平均受教育年限仅有 10.39 年，位列全省第 11 名，低于全省平均水平 1.6 年。四大主导行业用工一线普通操作工用工缺口不断扩大，约占缺工总数的八成以上。

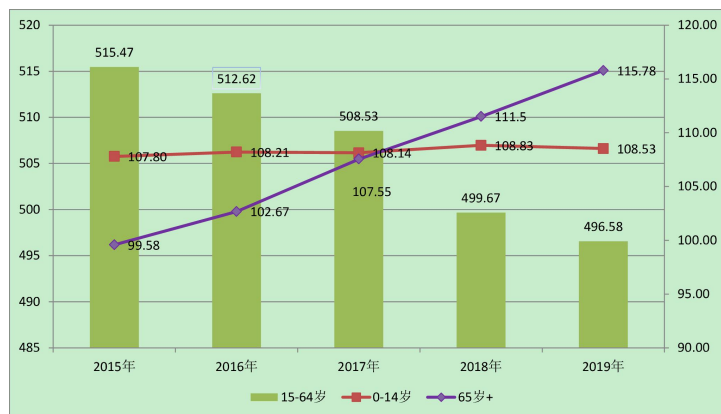


图 1-4 2015-2019 年盐城市常住人口年龄结构

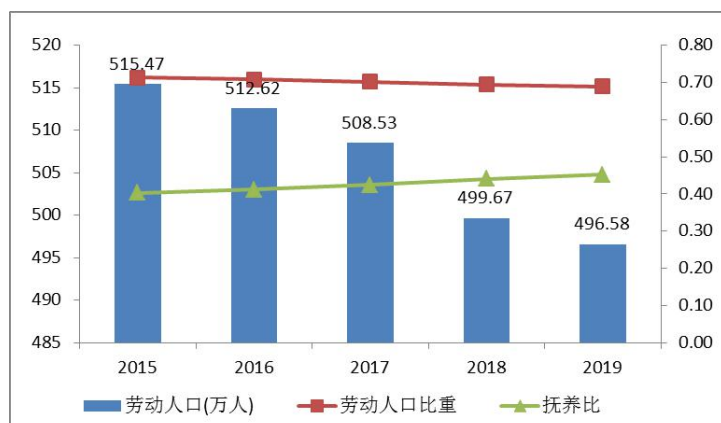


图 1-5 2015年-2019年全市劳动力人口数量、占比和抚养比

表 1-16 2019年江苏省13个地级市常住人口老龄化情况单位：%

地区	南通	扬州	泰州	盐城	镇江	淮安	无锡
60岁以上人口占比	29.8	26.7	26.5	23.7	22.6	20.6	20.3
65岁以上人口占比	21.7	19.6	19.6	16.1	15.0	13.6	13.7
排名	1	2	3	4	5	6	7
地区	常州	徐州	南京	连云港	宿迁	苏州	全省
60岁以上人口占比	19.7	19.1	19.0	18.4	17.3	16.6	21.2
65岁以上人口占比	13.7	12.7	12.7	12.0	11.6	12.1	14.7
排名	8	9	10	11	12	13	

人口城镇化水平在全省处于较低水平，下辖县（市）仍有较大提升空间。2019年，盐城市常住人口城镇化率仅高于连云港、淮安、宿迁三市，位列全省第10，低于全省平均水平5.7个百分点。盐城市下辖五县一市人口城镇化率均低于全市平均水平，中心城区龙头带动作用不够，县域经济质量及土地利用率高，城市建设碎片化，造成城市人口集聚度不足。城乡融合水平仍需提高，新型城镇化建设任重道远。

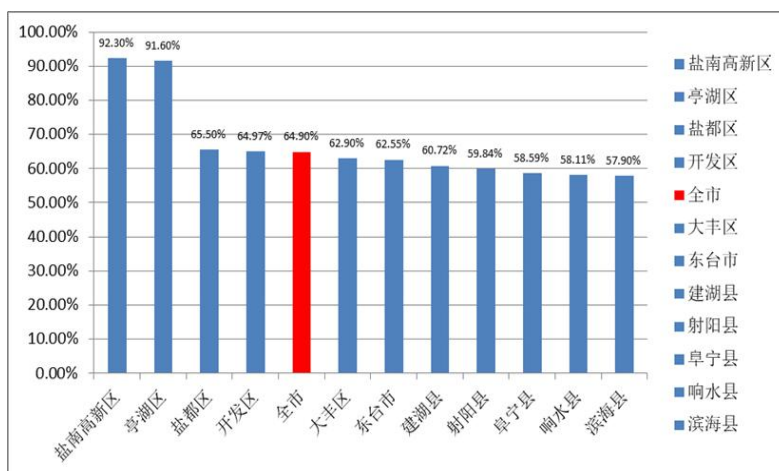


图 1-6 2019 年盐城人口城镇化率情况

人口净迁出呈现增加态势，城市吸引人口能力有待提升。盐城城市竞争力和品牌影响力不足，城市规划建设及服务配套的现代化水平还不高，就业生活吸引力不强，中心城区龙头带动作用不够，县域经济品质不高，人口呈净流出态势，部分县人口下降趋势不断加大。随着大城市落户门槛的进一步放松，人口迁移“虹吸效应”显著，城市间“抢人大战”愈发激烈，人口流出趋势将愈发明显，暂未找到遏制人口流出的合理路径。

表 1-17 2015-2020 年全盐城各县区人口净迁入（迁入人口和迁出人口差）情况

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
盐城市	-12278	-22968	-43236	-36370	-47388	-50453
市辖区	4806	2328	24	3465	2132	-3324
亭湖	1243	800	482	42	-365	-3081
盐都	303	-238	-1287	-1320	-1377	-2136
大丰	-732	-1699	-2582	-2619	-2411	-2815
开发区	336	223	127	103	71	-62
城南新区	2924	3242	3284	7259	6214	4770
响水	-1261	-2184	-4208	-3958	-4584	-3816
滨海	-3584	-5646	-7916	-7346	-9007	-7749
阜宁	-3655	-5343	-8335	-8069	-11642	-13972

射阳	-3515	-4819	-6619	-5816	-6033	-5684
建湖	-3023	-3934	-9396	-7504	-10343	-7969
东台	-1314	-3370	-6786	-7142	-7911	-7939

人才引培缺乏长效机制,人才与经济社会发展的匹配性不够。高层次创新型人才缺乏有效引导,对人才战略缺乏长远考虑和整体谋划,对未来一定时期内人才总量规模、人才结构和自身可供开发人才情况缺乏科学的研究和测算。一些人才政策上出现同质化、高估或低估情况。现行人才政策中存在重引不重培现象。企业对人才队伍培训不够重视。全市职业教育规模和水平质量都无法满足市场需求。人才评定评估机制不完善。“四新盐城”建设重点产业人才特别是专业技术和技能人才培养规模和质量不高,人才-产业静态结构和动态演变匹配性还不够优化。

第四节“十四五”人口发展形势

一、发展态势

人口规模长期呈下降趋势。我国人口总量较高但增速下降较为明显,2019年我国总人口达到14亿,人口增速仅为0.3%,中国劳动力人口拐点已经出现。“十三五”时期出生人口有所增多,“十四五”以后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,人口增长势能减弱。

老龄化、少子化程度不断加深。“十三五”时期,60岁及以上老年人口平稳增长,2021-2030年增长速度将明显加快,到2030

年占比将达到 25%左右，其中 80 岁及以上高龄老年人口总量不断增加，0-14 岁少儿人口占比下降，到 2030 年降至 17%左右。

重点区域人口集聚进一步增强。城镇化水平持续提高，农村人口向城镇转移势头有所减弱。以“瑗瑋—腾冲线”为界的全国人口分布基本格局保持不变，但人口将持续向沿江、沿海、铁路沿线地区聚集，城市群人口集聚度加大，流动人口整体趋于家庭化，流动人口在城市居留趋于稳定化。

家庭多样化趋势更加明显。随着全面两孩政策的有效实施，家庭规模将会有一定程度扩展。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、独居老人家庭以及跨国婚姻家庭等将越来越多。

人口变化趋势对经济格局产生新影响。随着老龄化程度的加深和人口增长不断放缓的趋势，劳动力供给总量不断减少。老龄人收入来源较为单一，对通胀水平更加敏感，储蓄投资行为会减少，储蓄率可能会下降，消费率可能会上升。人口结构变化带来社会保障和医疗费用增加，政府在社会保障和医疗保障方面投入逐步加大，财政压力不断加大。随着劳动人口不断下降，人力资本需求会更高，就业会出现结构性分化趋势。

二、机遇与挑战

（一）发展机遇

长三角城市群仍是人口集聚重要区域，东部沿海城市人口吸引力进一步增强。沿海制造中心和新兴人口大市发展势头良好，中心城市和县城吸纳常住人口作用仍然明显，中央财经委员会第五次会议进一步明确“增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力”。具有开放、创新优势的地区将成为集聚人口和经济活动的新载体。东部沿海三大城市群依旧是人口流动的热点区域，长三角城市群对周边山东、河南、安徽及中西部地区人口有较强的吸引力，盐城地处扩张型长三角城市群，是我国集聚人口的重要区域，盐城“海”“河”水生态特色明显，“十四五”期间加速推进“四新”盐城建设，盐青、盐徐铁路正式通车，盐通高铁即将通车，加速融入区域大交通格局，盐城时空坐标和资源价值发生历史性变化，对城市人口吸引能力将会进一步增强。

国家政策不断加码，支持人口持续健康发展。自全面二孩政策实施以来，政策积累效应释放后进入平稳期，《中共中央关于制定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》提出“优化生育政策，增强生育政策包容性，提高优生优育服务水平，生育政策可能在未来进一步放开；发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本”。未来国家将会给予

更多财政支持、日托和教育支持、怀孕和生产期福利。国家正在实施积极的政策应对人口老龄化趋势。盐城在积极落实国家及省现行人口政策的基础上,紧跟国家政策动向,积极开展先行先试,争取国家和省相关试点。

江苏省积极构建江海河湖联动发展格局,深入实施向海发展战略。当前,全省上下正在肩负“争当表率、争做示范、走在前列”的历史使命,全力推进“强富美高”新江苏建设再出发,省域一体化发展格局和重大生产力布局加速优化,现代产业集群和高质量创新型省份建设协同并进。“十四五”期间,江苏省深入实施向海发展战略,加快打造沿海高质量发展增长极,进一步壮大连云港、盐城、南通城市综合实力,支持打造现代海洋城市,整合沿海港口资源,建设一批临港产业园区和现代化新港城,进一步推进化工、钢铁优化发展,加速布局海洋高端装备、生物医药、新能源、新材料、信息服务等海洋新兴产业。盐城作为江苏向海发展的桥头堡和重要承载地,未来将承载更多产业转移及重大项目落地,重大产业项目必将带来人口及人才的转移。

(二) 发展挑战

人口结构性问题将成为长期性、普遍性问题。人口老龄化程度将不断加重,45岁及以上劳动力人口比重不断上升。少年儿童人口比重基本平稳。伴随经济社会发展以及生育政策调整,出

生人口性别比将逐渐回归正常。但原来出生人口性别比失调与生育率下降所导致的男性婚姻挤压效应，未来一段时间内仍将逐渐释放出来，并对人口婚姻、家庭与社会关系产生一定影响。“政策性低生育”进入“内生性低生育”阶段，生育孩子成本急剧攀升，养老负担重、生育机会成本高抑制生育率，尤其是住房、教育、医疗已成为育龄人群身上的“三座大山”。盐城人口老龄化较为严重，尤其是就业人口结构老龄化问题较为突出，如何克服人口结构性变化带来劳动力失衡和社会压力增大等问题，规避“未富先老”困境；如何缩小代际数字鸿沟，让老年人群跟上数字时代步伐，使数字技术赋能和服务老年人，成为盐城必将面临的挑战。

人口城镇化增速放缓，城镇化动力机制发生变化。城镇化经历了高速增长后，逐步进入下半场，劳动年龄人口数量持续下降，大规模人口异地流动逐步降低，城乡融合、乡村振兴带来农业人口更加多元选择，乡村人口向城镇转移规模和速度会下降。居住证制度全面实施淡化了户籍因素，农村户籍人口对农村土地权益期望越来越高，落户城镇意愿明显弱化，农业转移人口市民化进程放缓。城镇化动力机制从过去通过“产业集聚农业转移人口推动城镇化发展”，向着“城市集聚高素质人口推动产业高质量发展”转变。提高城市就业、居住、公共服务、生态、文化等综合吸引力和承载力，让个人素质提升契合现代化要求。盐城县域经济和公共服务如何更好保障农业转移人口市民化、营造服务于所有城

市人口“安居乐业”环境，实现“城人产”融合互动存在挑战。

城市间对人口与人才的竞争不断加剧。新一轮科技革命和产业变革加速演进，人才尤其是高层次人才成为关键变量，人才竞争激烈程度前所未有。人口长期呈下降趋势，随着低生育率仍将持续，未来城市竞争不单是人才竞争，也是人口竞争。盐城所处的长三角城市群地区，上海、苏州、南京、杭州等特大城市产业发展水平高、城市建设水平高，公共服务体系健全，相对区域内其他城市，具有较强人口及人才虹吸效应。在存量人口增长趋缓态势下，人口流动迁移成为决定人口发展、城市兴旺的主导力量，盐城市经济发展水平在苏北优势不明显，与苏南苏中差距较大，居民收入水平低于苏中，也低于全省平均水平，人口吸引竞争力较弱，暂住人口留盐意愿不强。作为全省都市圈空白区域、长三角北部中等城市，面临县域人口向上海、苏南等更高层次城市流失的挑战，需倒逼政府构建人口管理新体制。

第二章总体思路

第一节指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、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，深入贯彻落实习近平总书记对江苏工作重要讲话指示精神，紧紧围绕统筹推进“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，坚持以人民为中心，强化人口发展的战略地位和基础作用，实施积极的人口发展战略，以**促进人口长期均衡发展**为主线，以**“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，全面提高人口素质”**为抓手，以**“提升城市综合竞争力，增强人口吸附力”**为突破口，以**“一老一小”**为重点完善人口服务体系，积极应对人口老龄化，加快形成**人口量质提升、结构优化、分布合理**的叠加优势，促进人口与经济社会、资源环境协调可持续发展，以人的现代化引领和支撑“四新盐城”建设。

第二节基本原则

坚持系统思维、统筹谋划。注重系统性、整体性、协同性，加强顶层设计、长远规划、着眼实际、统筹推进，实行人口与发展综合决策、综合协调、综合治理，准确把握人口要素、人口与资源环境、经济社会各要素之间的互动发展规律，强化正向调节，促进人口长期均衡可持续发展。

坚持以人为本、共享发展。落实以人民为中心的发展思想，以增进人民福祉、促进人的全面发展为出发点和落脚点，建立健全覆盖全人群、全生命周期的人口政策体系，促进男女平等，保障“一老一小”、妇女儿童、青年优先等重点人群合法权益，共同参与、共享发展，增强人民群众的获得感和幸福感。

坚持改革创新、协同治理。加强新技术、新思维、新模式的应用，积极转变人口调控与人口服务管理的理念和方法，统筹推进生育政策与服务管理制度、家庭发展支持体系和治理机制综合改革，完善“一老一小”为重点的人口服务体系和工作机制，努力探索一条具有盐城特色的统筹解决人口问题的道路。

统筹发展和人口安全。强化超前谋划和战略预判，积极防范和综合应对人口要素之间，以及人口与经济社会、资源环境等外部要素之间的问题和挑战，统筹城乡协调发展，实施积极的老龄化政策，推动人口发展向优化结构和提升素质转变、人口红利向“人脑红利”“人才红利”转型，完善人口发展政策体系，促进人口政策与相关社会经济政策的有效衔接，切实保障人口安全。

第三节主要目标

到 2025 年，生育政策潜力有效释放，生育水平有所提高，人口质量有效提升，人口结构进一步优化，人口分布更趋合理，城市人口吸附能力不断增强，老年人老有所为，重点人群保障力度加大，配套服务、管理能力不断提升。

人口总量。生育配套政策逐步完善，家庭发展政策体系更加健全，人口再生产成本有效降低，育龄妇女生育意愿逐步增强，生育率有所提升。城市综合竞争力有效增强，吸附人口能力进一步提升，本地人口返乡创业就业人数明显增加，吸引外来人口能力持续增强。

人口质量。出生缺陷发生率、婴儿死亡率、5 岁以下儿童死亡率和孕妇死亡率明显降低，人口健康水平和人均预期寿命持续提高。劳动年龄人口平均受教育年限进一步增加，劳动力整体素质显著提高。人民文明素质有效提升。

人口结构。出生人口性别比进一步缩小。应对人口老龄化的政策制度、“一老一小”服务体系和工作机制更加完善，劳动力保持有效供给，人才红利不断释放，劳动力人口与经济社会发展匹配度显著提高，人力资源供需结构和人口年龄结构得到改善。

人口分布。城镇化水平稳步提升，中心城区、县城、副中心城市、产业园区人口集聚能力显著增强。人口流动合理有序，人口分布与城市功能、主体功能布局、产业集聚的协调度持续提高。

重点人群。妇女儿童、青年、残疾人和退役军人等重点人群的基本权益得到更好保障，青年发展力争进入省、国家试点，生活水平持续提高，共建共享能力明显增强，社会公平、和谐。

服务配套。针对各类人群发展的基础设施不断完善，公共服务不断健全，医疗、养老等一批公共服务试点有序推进，人口与基本公共服务发展协调性进一步增强，生态美丽宜居环境趋优，逐步满足人民群众日益增长生活需要。

表 2-1 2025 年盐城人口发展指标体系（初步）

类别	指标名称		单位	2025 年 目标值
人口总量	总量	户籍人口	万人	793
		常住人口	万人	716
	人口增量	人口自然增长率	%	0.34
人口素质	人口身体素质	人均预期寿命	岁	80
		每万人孕产妇死亡率	/10 万	5
		婴儿死亡率	%	2.5
		5 岁以下儿童死亡率	%	3.5
	科学文化素质	劳动年龄人口平均受教育年限	年	11
		新增劳动力人口平均受教育年限	年	≥12
	文明素质	社会文明程度测评指数	-	≥90
	人才资源	人才总量	万人	182.34
		其中：党政人才	人	2.44
		经营管理人才	人	80
		专业技术人才	人	50
		高技能人才	人	45
		人才效能		
其中：每万人发明专利拥有量		件	18.5	
全员劳动生产率		元/人	19.3	
	科技进步贡献率	%	65	
人口结构	性别结构	出生人口性别比	-	106.08
	年龄结构	劳动年龄人口比例（15-64 岁）	%	基本保持稳定
		65 岁及以上户籍人口老龄化率	%	25%
		65 岁及以上常住人口老龄化率	%	-
人口分布	城乡结构	常住人口城镇化率	%	71%
		户籍人口城镇化率	%	66.5%
服务配套	公共服务	城乡基本养老保险参保缴费率	%	90
		每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数	个	省平均水平
		每千人口拥有执业（助理）医师数	人	3.1
		城镇常住人口保障性住房覆盖率	%	26
	养老服务	接受上门服务的居家老年人人数占比	-	18

备注：人口总量预测根据统计年鉴历史数据，利用多种模型进行预测所得。

第三章实施积极的人口再生产战略，促进人口长期均衡发展

以引导生育水平有效回升为目标，大力鼓励育龄妇女符合政策生育，优化妇幼公共服务资源，完善家庭发展支持体系，降低人口再生产成本，构建生育友好型社会，释放生育政策潜力，促进人口长期均衡发展。

第一节释放生育政策提振作用

建立和完善婴幼儿养育、托幼服务、育龄职业女性就业、权益保障等生育支持体系，积极推动全市区域有关经济社会政策与生育政策有机衔接。全面落实产假、护理假政策，适当延长产假和配偶护理假，探索建立父母育儿假制度，不断完善符合生育政策的奖励假制度。加强针对育龄妇女精准激励的政策设计，保障符合政策的女性生育多个子女产假期间工资和生育福利。积极推行弹性工作制度，强化女性就业权益保障。创新构建居民生育保障制度，探索建立由财政支持、资金来源多元化的分孩次的城乡居民生育津贴、育儿假薪酬、育儿补贴制度。开展生育状况调查研究，密切监测生育水平变动态势，科学评估群众生育意愿、生育行为影响因素，及时调整生育配套政策。支持妇女生育后重返工作岗位。加大支持育龄妇女生育相关政策宣传力度，让更多有生育意愿的夫妇知晓政策。

专栏一生育友好型政策及重点举措

审批政策。简化生育手续，对符合生育政策范围内生育孩子数量不实行审批，由家庭自主安排生育。简化生育保险报销流程。

医保政策。实现基本生育免费，对接受辅助生殖技术生育符合政策范围内孩子的，按照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制度。

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每人每月发放 200 元的婴幼儿保教费。对三周岁以下婴幼儿寄托于辖区内的婴幼儿照护服务机构的，可以按照相关规定减免一定金额托幼费。

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，为孕期和幼儿小于三周岁的女职工提供灵活的工作时间和工作地点。

第二节提高优生优育服务水平

加强妇幼健康服务体系建设。建立覆盖全周期全过程的生殖健康保障体系。加强婚前保健服务，完善婚前医学检查网络，继续实施免费孕前优生健康检查。健全出生缺陷三级防治体系，提供孕产期专业健康指导和全方位的服务工作，从源头上降低出生缺陷的发生风险。加强医院产科、妇科人员配备，着力提高孕产妇、新生儿医疗救治能力，有效降低孕产妇死亡率和婴儿死亡率。强化优生优育宣传和指导，推进妇幼保健生育服务机构规范化建设、各类各级卫生健康服务机构及生育机构协作，提升孕产妇自我保健意识。加快在大型公共场所、公共交通工具、旅游景区景

点等设置母婴室或婴儿护理台，保障母婴权益。

全面构建普惠托育服务体系。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服务。加大普惠托育兜底投入，大力提升公办婴幼儿照护机构数量，加快兴建、扩建公办婴幼儿照护服务机构，不断提升普惠托育服务有效供给。支持社会力量采取公办民营、民办公助等多种形式开设普惠性婴幼儿照护机构，降低生育、养育、教育成本。规范化婴幼儿照护服务机构建设，依法逐步实行婴幼儿照护工作人员职业资格准入制度，落实婴幼儿照护机构卫生保健规范。加强婴幼儿照护服务机构队伍建设，推进符合条件的高等院校和职业院校开设婴幼儿照护专业，支持相关行业协会、培训机构开展婴幼儿照护服务职业技能培训。强化对婴幼儿照护服务机构监督管理，落实婴幼儿照护机构分级管理责任，建立健全婴幼儿照护机构综合监督体系。

加强流动人口生育服务管理。加强流动人口卫生及生育服务管理，持续巩固完善流动人口信息互通、服务互补、管理互动的“一盘棋”工作机制。认真做好流动人口动态监测工作，加强大型集贸市场、产业园区、城市新建社区以及城乡结合部等流动人口集中场所生育服务管理。推进流动人口基本公共卫生服务均等化，按照常住人口配置卫生和生育服务资源，将流动人口纳入城镇基本公共卫生和生育服务范围。广泛开展生殖健康科普宣传，提升

流动人口的健康意识和健康素养。

第三节完善家庭发展支持体系

健全家庭发展支持政策。广泛开展创建幸福家庭活动和新家庭计划，建立完善生育支持、幼儿养育、青少年发展、老人赡养、病残照料、善后服务以及收养等在内的家庭发展政策。优化各项家庭生育奖励扶助政策，在住房、社会保障、集体收益分配、就业创业、新农村建设等方面予以倾斜。完善扶助金标准动态调整机制。全面落实生育特殊家庭联系人制度、家庭医生签约服务、优先便利医疗等“三个全覆盖”，加大对残疾人家庭、贫困家庭、老年空巢家庭、单亲家庭等帮扶支持力度。加强家庭信息采集和管理，为家庭发展政策制定和实施提供依据。

专栏二家庭支持重点举措

住房支持。加大对符合政策生育多孩的家庭给予申请保障性住房、公租房的政策倾斜，优先分配保障性住房，并提供一定购房补贴，放宽公积金贷款和提取政策，给予一定公租房房租减免，减轻生育多孩家庭购房压力。

学前教育支持。大力推进学前教育均等化，对符合生育政策多孩家庭孩子入托、入学给予适当补贴。针对贫困家庭儿童、农村留守儿童、进城务工人员随迁子女、特殊教育儿童、学习困难儿童等各类群体提供精准有效、差异化基本公共服务，让孩子均能获得良好基础教育和成长条件。

扩大家庭服务供给。鼓励、引导社会力量合法有序参与家庭公共服务，建立完善生育支持、幼儿养育、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多种形式家庭服务业。支持鼓励各类市场主体从事家庭服务业，加快发展行业协会等社会组织，推动形成多层次、多形式的家庭服务经营机构。探索完

善以家庭为中心的生育公共服务体系，开展婚育指导、家庭初级保健、儿童早期发展、家庭教育指导。支持社区居民自治组织为家庭提供服务，推广社区或邻里开展赡老抚幼照顾的志愿服务。

推进新型家庭文化建设。积极开展“家庭文化月”等文明家庭创建活动，建立稳定的夫妻关系、良好的亲子关系、和谐的代际关系、友好的邻里关系。倡导婚姻自由平等、生殖健康、优生优育、社会性别平等的观念，倡导健康文明、绿色环保的家庭生活方式。将家庭教育作为全社会教育体系重要组成部分，强化家庭教育基础作用，依托社工、志愿者、家长等开展各项家庭教育活动。加强对家庭成员合理饮食、疾病预防、应急救援的科学指导，促进家庭持续健康发展。

第四章提高劳动人口综合素质,加快人力资源强市建设

积极应对劳动年龄人口总量下降和结构老化趋势,综合施策,全面推动劳动力量质双提升,加强劳动力发展与就业有机衔接,推动人口红利向人才红利转型,提高劳动力人口与全市经济社会发展匹配度。

第一节扩大劳动力有效供给

扩大劳动力规模。积极开展外流人口返乡就业创业行动,围绕创业贷款扶持、创业就业补贴、职业培训补贴、社会保障扶持和教育住房交通保障等措施,鼓励在外人员返乡就业创业。加快吸引外来人口来盐就业,全面开展针对外来人口的免费职业测评、就业指导、技能培训,提供交通、食宿、就医等更为便捷周到的服务,积极保障外来人员健康、安全、薪酬、社保等劳动权益,努力让更多外来人员安心在盐就业发展。积极开展“招工引匠”和定向劳务对接行动,加快完善用工情况调查机制,开展各类专场招聘活动,提供更加精准专业服务,不断壮大劳动力队伍。鼓励各类用工主体尤其是优质民营企业兴办产业或者拓展经营,增加就业岗位。

专栏三有效劳动力规模扩大行动

返乡就业创业行动。从村、镇、社区、街道基层入手,做细做实外流人口详细情况,分析外流人口流向、流出主要影响因素,制定切实可行、更有利外流人员返乡就业创业政策,广泛宣传

盐城良好的创业环境和返乡入乡就业创业政策，吸引外流人口返乡。建设一批返乡创业产业园、创业孵化基地、创客服务平台，发展农村新产业新业态，为外出务工人员返乡创业创造条件。

“招工引匠”行动。一是建立年度企业用工调查机制、企业定期联系走访制度和企业缺工信息报告制度，每年在年初、年中、年末以及特定时点、特定情况开展专题调查并对外公布，按月分析全市就业形势，向社会提供有效信息，在企业和求职者之间搭建供需平台，缓解劳动力结构性矛盾。二是对有技能人才需求的开展校园专场招聘，对有市内紧缺工种需求的开展赴外专场招聘，对有一线操作工需求的开展行业专场招聘。三是提供更加精准全面的服务，强化探索校企合作，定期更新劳务协作基地劳动力资源、职技院校专业设置及生源等基础信息，强化企业用工储备对接服务，通过冠名办班、联合办班、定向委培等模式，建立技术人才储备库，鼓励引导职技院校学生在本地企业顶岗实习和就业，有效稳定劳动力队伍。

定向劳务对接行动。结合市场需求，重点对接河南、安徽及中西部人社部门、人力资源服务机构、职技院校等，协商建立劳务协作基地，建立定期联系制度，最大化拓展省外劳务市场。

开发劳动力质量红利。高水平高质量普及义务教育和高中阶段教育，进一步提升劳动年龄人口平均受教育年限。加快建设技能型、知识型、创新型劳动者大军。完善职业教育培训体系，推动技工院校发展，强化公共实训基地建设。畅通继续教育、终身学习通道，为社会全体成员终身学习提供优质教育服务。健全职业技能竞赛体系，组建盐城市职业技能竞赛组委会，完善技能竞赛工作体系、运行机制和奖励制度，加快职业技能竞赛成果转化。

提高劳动力就业服务能力。坚持就业优先战略，加快完善公共就业服务体系，重点加强就业平台能力建设，促进就业信息的互联互通，逐步实现城乡劳动者就业服务共享、就业机会平等。加强公共就业服务信息化建设，完善就业信息监测平台和招聘信息公共服务网建设，提高公共就业服务的均等化、标准化、专业化水平，并落实免费服务制度。加快实施重点群体就业技能培训计划，新生代农民工适岗培训计划和下岗失业人员再就业培训计

划，打通技能劳动者职业发展通道。加快完善就业援助和特殊群体就业政策，持续推进重点群体免费接受职业培训，落实政府兜底的公益性岗位安置。建立失业预警制度，扩大失业动态监测范围，发布调查失业率。

专栏四就业能力提升工程

有效提高针对性和时效性培训，加快化解结构性就业矛盾。聚焦主导产业和重大项目，面向农村转移就业低收入农户劳动力、城乡未继续升学应届初高中毕业生、下岗失业人员、新生代农民工和就业困难人员（含残疾人）等重点人群开展就业技能培训和职业技能提升培训，精准培训一大批产业发展需要岗位技能人才，力争让重点人群在技能提升过程中取得技能等级证书和一定就业率的培训实效。对有创业愿望的劳动者开展经营管理、品牌建设、市场拓展、风险防控等创业指导培训，加强创业培训项目开发、创业担保贷款、后续扶持等服务。“十四五”期间，每年开展各类职业技能培训不少于30万人次，扶持自主创业不低于3万人。

加快构建和谐稳定的劳动关系。健全源头治理、动态处理、应急处置相结合的劳动关系协调工作机制，提升劳动关系治理能力和治理水平。树立“技高多得、多劳多得”导向，加大对企业职工工资收入分配调节力度，引导和鼓励企业形成以一线职工为重点的职工工资正常增长机制，切实加强政府对企业工资分配的调控、规范、指导和监督。加强劳动者权益保障，提升劳动保障监察执法效能，健全劳动人事争议调节仲裁制度。

第二节建设高适配人才队伍

加大高层次紧缺人才招引力度。构建开放精准的人才引进机制，大力集聚领军人才、创新创业高层次人才。继续实施“双招双引”工程，深入实施“黄海明珠”引才计划。引进教学名师和学

科带头人等名师名家、全职或柔性引进社会事业领军人才团队、教育卫生系统紧缺型高层次人才。聚焦重点领域集聚一批创新创业领军人才（团队）。加大数字经济发展和美丽盐城建设急需的数字经济和绿色发展人才招引力度。支持企业吸引高层次人才主导研发前沿技术项目，支持高层次人才在盐持续创新创业，支持本土企业创新青年人才发展。帮助企业引进专业教授担任科技副总或技术顾问，探索科技人员挂职县区副职领导干部制度。持续推进名校优生招引工作，启动实施“十万学子聚盐”三年行动计划，开展“百所高校院所盐城行”、“千企百校”校园招聘等活动。鼓励各类企事业单位设立人才发展专项资金。进一步优化国企和事业单位高层次人才引进薪酬制度。创新柔性引才模式，吸引高层次人才通过顾问指导、兼职服务、“候鸟式”聘任等方式，为经济社会发展提供智力服务。

专栏五高素质人才集聚工程

创新创业领军人才工程。聚焦四大主导产业、战略性新兴产业，分类施策，培育集聚一批掌握核心技术、引领产业发展的创新创业领军人才（团队）。探索“院校+园区+龙头企业”合作模式，以增强源头创新与关键技术供给能力为核心，推动产业链上下游企业、园区与高校院所、新型研发机构的协同创新。重点聚焦海外高层次人才、“万人计划”专家、长江学者、国家杰出青年基金获得者、“百千万人才工程”国家级人选、享受国务院特殊津贴人员。出台高层次人才服务创新政策，为高层次人才打造“人才绿卡”，多单位跨部门合作为高层次人才提供创新创业、培训教育、医疗卫生、生活品质等精准服务，形成联盟型服务体系。

数字经济人才聚盐工程。围绕数字盐城创新发展，引进培育一批大数据、人工智能、集成电路、物联网、基础软件、区块链、云计算等重点领域的高层次人才。围绕数字技术前沿，支持建立高水平创新平台，突破一批关键核心技术，形成一批原创性发明专利。加强数据产业人才的预测预警和开发引导工作，鼓励驻盐高校开设数字经济专业课程。建立市数字经济人才协会，借助人才大使、人力资源服务机构等社会力量，加快集聚数字经济高层次人才和团队。

绿色产业人才培育工程。大力发展生态、旅游、文化类等绿色新兴产业，继续保持与上海金山区、奉贤区和青浦区的文化旅游战略合作协议，构建长期稳定的合作关系。建立健全旅游专家智库，实施如“盐城旅游人才计划”等专项人才计划。借助盐城湿地学院、新能源学院建设努力造就一支数量充足、结构合理、适应美丽盐城建设需要的高素质创新型绿色产业人才队伍。

完善本土人才培养机制。充分依托本地资源，培养一大批社会领域人才、产业技术人才和重点民生领域人才等基础人才。重点面向企业，围绕产业高层次人才、青年科技型企业企业家、初创期企业家，组织开展产业研修学习培训活动。将产业高技能人才纳入高层次人才认定范围和全市人才新政的实施范畴。完善产业人才的培养、选拔、评价、使用工作机制，推动人才队伍梯次发展。以江苏省盐城技师学院为龙头，深化一体化教学改革，深化产教融合、校企合作，建设一批重点专业、特色专业和精品课程，建立健全现代技工教育体系。打造高素质乡土人才队伍，搭建“名师带徒”平台，继续实施好盐城乡土人才“百千万工程”。实施青年人才“特支计划”，制定青年优秀人才普惠性支持政策，持续推进青年创新创业计划、新动力·新生代企业家接力计划、青年技能人才“匠人匠心”计划、农村青年人才“新农菁英”计划。提升现代企业家能力，推动招商引资与企业家能力提升聚合。聘请具有影响力的企业家作为政府经济顾问或行业发展顾问。实施“一行业领域一人才工程”，重点实施农村实用人才、现代服务业人才、社工人才等行业人才培育工程。

专栏六人才与经济社会发展的匹配度提高重点举措

深化产教融合、校企合作，加快建设服务盐城主导产业和新兴产业的专业体系，保证中职学校 90%以上专业与全市经济社会发展相契合，对新兴产业、主导产业覆盖率达 80%以上。支持驻盐高校与企业、科研院所联合开展人才“订单式”培养，鼓励用人单位发挥人才培养作用，加强企业与苏北地区和苏南地区的中高职联合定向培养，提高人才培养的针对性和有效性，加大专业设置和产业的匹配度，着力培养具有较强竞争力的创新型、高素质毕业生。

搭建高能级人才承载平台。建设高水平研发机构，招引国内外高校院所落户盐城。建设技术产权交易市场，建成面向企业、技术、市场等需求对接服务的综合平台。鼓励驻盐高校、科研院所科研人员在职创业和兼职从事科技成果转化和技术攻关。打造一批“双创”平台，加强与海外引才引智工作站，推进上海科创成果转化基地建设，强化南京方向常态化联系，寻求稳定的人才支撑。支持驻盐高校深化与中韩（盐城）产业园及盐南高新区等“双创”资源丰富的地区合作，加快推进国家级、省级“双创”示范基地建设。

创新人才使用、评价和保障机制。贯彻执行江苏省《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的实施意见》，建立高效人才管理服务体系。健全人才项目评审绩效管理办法，提升人才项目评审科学化、规范化、制度化水平。探索实施符合条件的高层次人才、高技能人才、急需紧缺人才直聘办法。对在农村基层、艰苦地区和科研生产一线工作的人才，在职务、职称、工资等方面实行倾斜，促进人才向农村地区和基层一线流动。

第三节 促进全民健康发展

加快普及健康生活。建立健全健康教育体系，教育引导群众树立正确健康观。大力开展健康知识普及，充分利用微新媒体传播健康知识。加强全民心理健康促进，健全各部门各行业心理健康服务网络，推进心理健康服务与精神障碍防治工作。普及应急救护知识和技能培训，提升城乡居民应急素养和自救互救能力。提高全民身体素质，加强“六个身边工程”建设，广泛开展健身操、广场舞、健康跑等全民健身活动，倡导群众养成健身运动习惯。

全面优化健康服务。建立健全基本医疗卫生服务体系，深化医疗卫生体制改革，创新医疗卫生服务供给模式，打造优质高效的整合型医疗卫生服务体系。完善预防、治疗、健康管理“三位一体”的慢性病防控机制，提高各类传染病的预防、控制和处置能力。加快建立专业公共卫生机构、综合和专科医疗机构、基层医疗卫生机构“三位一体”的重大疾病防控机制。强化重点人群健康保护行动，全面开展妇幼健康促进、学生健康促进、职业健康保护、老年健康促进和残疾人健康促进五大行动。发挥中医药独特优势，扩大中医药健康服务供给，加快融入全人群全生命周期健康服务大局。“十四五”期间，城乡居民健康素养水平稳步提升，重大慢性病过早死亡率控制在11%以内。

持续完善健康保障。不断健全覆盖全民的多层次医疗保障体系，全面实施基本医疗保险和生育保险市级统筹，完善全市统一的城乡居民基本医疗保险和大病保险制度，稳步提高保障水平。

全面保障食品药品安全，加强食品安全风险隐患排查，完善“从农田到餐桌”的食品安全防线；强化药品零售、使用环节的监管，综合运用检验检测、监督检查、监测预警、风险管控、应急处置、信用监管、智慧监管等手段，净化药品市场环境。

促进健康产业发展。促进健身休闲与养老、教育、医疗、文化、旅游等产业融合发展，积极拓展新业态，培育新需求，催生新模式。实施体育旅游精品工程项目，推动体育旅游示范景区、目的地建设，加快融入“沪苏沿海体育旅游带”，打造北上海休闲康养基地和沿海体育旅游目的地。扩大体育消费载体和渠道，创建体育服务综合体和体育产业基地，打造具有盐城特色的品牌体育赛事。支持对企业厂房、商业设施等可利用的社会资源和城市公园、绿地等区域进行整合改造，开展健身休闲服务。

第四节提高人民文明素质

深入实施新时代公民道德建设工程，系统开展新时代爱国主义教育，改进思想政治工作方式，不断提升人民思想觉悟、道德水准、文明素养和全社会文明程度。引导树立正确的国家观、历史观、民族观和文化观，加强道德品质修养，坚决抵制低俗庸俗媚俗。坚持“道德模范”“身边好人”等先进典型制度化评选，广泛宣传先进典型的感人事迹，让不同行业、不同群体学有榜样、行有示范。

第五章持续优化人口空间布局，促进人口合理有序流动

进一步推进以人为核心的新型城镇化，注重人口与资源环境协调发展，健全人口流动发展机制，促进人产城、城乡融合互动发展，引导人口分布与城市空间格局相适应，促进人口合理流动。

第一节以人为核心的新型城镇化引导人口合理集聚

推动人口向中心城区集中。提高中心城区首位度和区域辐射能力，做精做优6个县城、6个副中心城镇，提高空间利用效率，提升城市生活品质，集中打造“都市展示区”，做强城市新移民“驿站”功能，提高对中心城区的高素质人口输送能力。实施混合型、紧凑型开发，推动就业空间和社区商业服务空间有机融合，打造职住平衡的产业社区，推动人产城深度融合互动、协调发展。建立健全吸引人口加快向城市集聚的政策体系，完善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，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口自主自愿进城落户。落实支持农民进城买房、住房贷款相关政策，解决农业转移人口有房可住、有户可落的问题。加大就业促进力度，推动各类人群在城市就业。落实落细各层各级人才政策，鼓励农村籍大学生和外地来盐就读大学生留盐创业就业，鼓励各类创新创业人才在中心城区落户。

加速推进县域人口城镇化进程。将县城作为新型城镇化重要载体，优化县城城镇发展空间，实现生产、生活、生态融合发展、集约发展。鼓励6个县城按照30万以上人口目标，以园区经济作为县域经济吸引人口主抓手，进一步强化县域产业与市主导产业、优势潜力产业融合发展，落实“一县一区、一区多园”发展要求，充分吸收亭湖区“一区多园”试点经验，按照先空间、后管理、再功能的步骤，引导各县（市）以省级开发区或高新区为龙头、以代管园区为配套进行优化整合，提升县城产业吸纳人口能力。加快推进各县（市）与基本公共服务配套相适应的人口城镇化进程，不断强化县城综合服务能力，使进城农民享受更加均衡、优质的子女教育、医疗、养老等基本公共服务，建设适应进城农民刚性需求住房，增强人口集聚能力。依托各县（市、区）提出的重点镇、特色小镇，结合市级以上工业园区、省级以上农业园区、4A级以上旅游景区等重大产业载体，以及高铁、港口、高速等区域重要交通枢纽，因地制宜建设一批工业重镇、农业强镇、商贸大镇、旅游名镇，服务全市重大战略及产业经济发展，适度承担人口集聚功能。

优化农村人口布局。建设美丽宜居乡村。科学推进乡村规划建设，合理确定村庄布点和建设规模，充分尊重农民意愿，提升集聚提升类、特色保护类、城郊融合类村庄的人口和产业承载能力，引导农民向新型农村社区、重点村、特色村集中居住。打造

特色田园乡村，立足特色产业、特色生态、特色文化，统筹水系、田园、村落等空间要素，加快建设一批具有江淮特色、形态各异新型农村社区。

第二节以资源环境承载能力引导人口布局优化

制定和完善与主体功能区相配套的人口政策。开展资源环境承载能力评价，科学确定不同主体功能区可承载人口数量，实行差别化人口调节政策。对人居环境不适宜人类常年生活和居住的地区，实施限制人口迁入政策，有序推进生态移民。对人居环境临界适宜的地区，基本稳定人口规模，鼓励人口向重点市镇收缩集聚。对人居环境适宜和资源环境承载力相宜的地区，培育人口集聚空间载体，引导产业集聚，增强人口吸纳能力。

促进人口绿色发展。实施人口绿色发展计划，大力推行创新驱动、资源集约节约、低碳环保的绿色生产方式，推广绿色低碳技术和产品，严格限制高耗能、高污染行业发展，节约集约利用土地、水和能源等资源，促进资源循环利用。积极倡导简约适度、绿色低碳、文明节约的生活方式，推广绿色建筑，鼓励绿色出行。

第三节完善人口流动政策体系

进一步深化户籍制度改革。健全完善外来人口居住证管理制度，保障居住证持有人享有均等的基本公共服务，全面建立居住

证与户籍准入衔接通道，探索率先建立户籍制度和居住证制度并轨路径。完善以居住证为主要依据的义务教育、就医结算、职业技能培训、保障性住房等制度，拓展居住证持有人可享有基本公共服务范围。降低落户门槛，持续完善“零门槛”落户政策，开展县城全面取消落户政策限制，协同推进长三角城市群户籍准入年限同城化累计互认，试行以经常居住地登记户口制度，推动社保转移接续，促进更多外来人口在盐城落户。加强政策落实，依托公安“微警务”，省内和上海市等主流媒体及虹桥站等重要交通枢纽，进一步加大盐城市落户制度宣传力度，切实提高外来人口和农业转移人口知晓率。依托“我的盐城”APP、“微警务”、政务服务网，进一步完善户籍及居住证业务办理功能模块，不断优化网上办理流程，简化落户手续。

促进农业转移人口有序有效融入城市。完善农业转移人口职业技能培训机制，聚焦电子信息、新能源等用工矛盾突出行业，实施新生代农民工等农业转移人口职业技能培训行动。支持职业院校与企业开展校企合作。坚持存量优先原则，推动进城就业生活5年以上和举家迁徙的农业转移人口、在城镇稳定就业生活的新生代农民工、农村学生升学和参军进城的人口等重点人群便捷落户。进一步提高随迁子女受教育质量，将农民工随迁子女义务教育纳入市县教育发展规划和财政保障范畴，合理规划学校布局，增加城南新区、开发区教育投入和教师编制，足额拨付教

育经费，保障农民工随迁子女以公办学校为主接受义务教育。完善随迁子女异地中高考制度和招生制度，建立健全随迁子女接受义务教育后在流入地参加升学考试的实施办法。将农业转移落户人口纳入基层医疗卫生服务体系管理范围，享有同等基本公共卫生服务。保障农业转移人口依法随用人单位参加职工医保并享受相应待遇，灵活就业的居住证持有人可以以个人身份参加职工医保或居民医保。

第六章持续提升城市综合竞争力,增强人口的吸附能力

坚持事业聚人、环境留人,发挥产业对人口调控的源头作用,以产业转型、城市服务配套能力提升和美丽宜居环境塑造,带动人口结构优化,不断增强人口的吸附力、承载力和集聚力。

第一节增强产业人口吸纳能力

增强第三产业就业“蓄水池”功能。加快发展现代物流、商务、科技、金融、咨询等城市生产性服务产业,发挥大数据产业园等平台功能,积极发展“新经济”,打造一批高品质集聚示范区,创造更多灵活就业岗位。推进聚龙湖、新弄里、建军路等商圈建设,点亮夜间经济,做活假日经济,放大水岸经济、免税经济,打造具有吸引力的区域消费中心城市,吸引更多下辖县区及乡村人口消费及落户。力争到 2025 年,第三产业吸纳就业人数达到 184 万人左右。

以制造业集群影响力提升促进人口集聚。加大全市各类工业园区整合力度,成片、集中、集聚开发,引导产业集群化发展,推动产人城深度融合发展,提高人口集聚度。抢抓向海发展战略和江苏生产力布局调整重大机遇,积极承接苏南、上海产业转移和溢出。主动吸纳符合盐城市产业定位的大型企业、大项目,重点发展汽车、新能源、电子信息、钢铁四大主导产业,以及食品

加工、节能环保等优势潜力产业，引进培育一批“专精特新”、“小巨人”企业，形成千亿级、500 亿级产业集群，提升城市经济影响力和知名度，创造更多高质量就业岗位，更大程度地吸纳外来人口，集聚培养创新型、应用型高技能、高素质劳动者，全面放大沿海产业集聚吸纳人口效应。大力发展先进制造业、战略性新兴产业，加快提升传统产业竞争力，努力提供更多就业岗位。加强经济政策与就业政策协同联动，逐步构建与人力资源协同发展的产业体系，不断拓展高质量就业新空间。到 2025 年，预计第二产业吸纳就业人数达到 158 万人左右。

专栏七“十四五”盐城市重点产业吸纳人口指引

以主导产业集群影响力集聚人口。汽车制造业加快提高产能利用率并扩大整车产销规模，钢铁产业重点打造沿海绿色精品钢基地，新能源产业推进风电全产业链布局 and 光伏产业集群化发展，电子信息产业围绕龙头企业加快集聚上下游配套企业，打造四大千亿级产业集群，创造更多高收入、高技能的就业岗位。

以传统产业量质提升扩大就业人口。推动机械、纺织、化工、再生纸等传统产业升级发展，创造出更多就业空间，进一步放大传统产业吸纳人口的能力。

以优势潜力产业吸纳形成人口新增长点。积极培育优势潜力产业，加快发展食品加工、节能环保等具有较大增长潜力的优势产业，推动建设一批特色食品加工产业园，加快打造市级环保产业集团，以大企业、大产业推动人口规模集聚。

专栏八“十四五”盐城各地区制造业吸纳人口发展的产业方向

盐城市区（不含大丰）。盐城经济开发区重点发展汽车制造、新能源和电子信息产业，盐都区重点打造智能终端产业，亭湖区重点发展环保产业和电子信息产业。盐城市区应依托东风悦达起亚、华人运通、SKI 汽车动力电池、正威动力电池、东山精密等大型企业和项目广泛吸纳产业人口，继续扩大产业发展规模，保持经济与人口的平衡发展。

大丰。重点发展新能源及装备制造、新能源汽车及零部件、新一代电子信息和钢铁产业，依托联鑫钢铁、森威精锻、金风科技、天合（大丰）、阿特斯阳光电力等企业，加快引

进一批产业工人，进一步扩大产业发展规模，保持经济与人口的平衡发展。

东台。加快发展电子信息、高端装备、新材料、大健康四大主导产业，依托上海电气、广谦电子、润田电子、雅森电子、海容工程机械部件等重大项目和企业，加快引进一批产业人口，保持经济与人口协调发展。

建湖。聚焦新能源、高端装备、电子信息三大主导产业，围绕悦阳、润阳、鑫典三个百亿级项目，加快产业集聚发展，吸引更多产业工人，实现经济快速发展。

阜宁。聚力培育壮大新能源、金属加工智能制造和环保滤料“两主一特”产业，依托氟美斯、阿特斯（阜宁）、协鑫、中材科技、三峡新能源等一批行业领军企业，不断扩大产业发展规模，集聚一批高质量产业工人和人才。

响水。积极构建“2+3”先进制造业体系，全力打造千亿级不锈钢、500亿级再生纸和绿色动力、食品加工、色纺纱百亿级产业集群，充分发挥德龙镍业、龙尚冶金设备、金田纸业龙头企业带动效应，充分吸纳一批产业工人，扩大产业发展规模。

射阳。重点打造新能源、电子信息产业、高端纺织产业和健康产业，依托光明银宝、远景新能源、亨通海洋能源、七彩国虹、恒远新材料、中车海上大型风叶智造等一批龙头企业 and 项目，打造一批特色产业基地，招引一批产业工人。

滨海。加快发展电子信息、先进机械制造、新医药、新能源等产业，重点完善滨海港工业园区配套基础设施，高起点、高标准推进省内外钢铁产能转移和整合，以企业整体迁入为重点，推动港产城融合发展，推动更多外来人员扎根盐城。

第二节提升城市服务配套能力

提升公共服务保障能力。提升城市公共服务品质，推动基本公共服务便捷可及，扩大专业化、个性化、品质化服务供给，不断增强居民幸福指数，全面提升对高层次人才、企业家、青年群体的吸引力。促进公共服务优质均衡发展，健全基本公共服务清单动态管理制度，加快建立“资源随人走”的基本公共服务资源投入机制，促进服务设施布局与人口布局相适应。实施名校引领战略，支持盐城中学、景山中学和一小教育集团等市区骨干公办学校做优做强，推动集团化办学从义务教育向其他学段延伸，支持

与长三角名校结对共建，推动华师大、北师大、南师大等市外名校联合办学打响品牌；推进南京中医药大学翰林学院在盐异地转设，合并江苏医药职业学院（卫校），创建服务区域医疗卫生事业发展的医学本科院校，为地方医疗服务添砖加瓦，进一步推动教育集聚人口。加快推动医疗机构提档升级，加快医疗联合体试点城市建设，推动全市三甲综合医院打造区域性医疗中心，鼓励引进名院名医开展医疗协作，加强医疗卫生专业队伍引培。加大体育设施投入，强化多样化运动休闲服务供给，创建国家全民运动健身模范市。关注流动人口新群体，加强人口迁移流动变化趋势研究，构建面向家庭的流动人口公共服务体系。

专栏九 “十四五”期间提升公共服务设施水平重点举措

持续优化教育资源布局。提升城镇小区幼儿园配套建设水平，开展城镇小区配套幼儿园治理专项行动。全面整合撤并乡村薄弱小规模学校，加大新建建设力度，分年度、分学段、分项目列出任务清单、形成路线图和时间表。通过新建和改扩建等方式增加普通高中学位，加大县级层面高中新建力度，全面消除普通高中大班额现象。

推动医疗机构提档升级。推动全市三甲综合医院细分亚专科并建设省重点专科，由“临床医疗型”向“医教研复合型”发展，打造区域性医疗中心。加快实施市一院二期、市中医院南扩、市三院南院二期、市二院改扩建、市儿童医院二期、市四院异地新建等项目。推进医疗联合体试点城市建设，支持市一院、三院、中医院等建立市县镇三级紧密型医联体。构建多元办医格局，鼓励市区发展二级及以上社会办专科医疗机构。鼓励发展康复医院、老年医院、护理院、临终关怀医院等医疗机构。推动县级医疗机构“升等晋级”，做强县级人民医院、做优县级中医院、做特县级妇幼保健院。到2025年，县级人民医院和中医院全部达到三级综合医院、中医院标准，新建成20个左右农村区域性医疗卫生中心。

加大城乡体育设施投入。推动全民健身公共服务城乡一体化以及区域、人群均衡发展，加快实施市体育中心改扩建工程。大力推进青少年体育俱乐部建设，打造“10分钟体育健身圈”。

完善公共文化设施网络。加大市级重点文化设施建设力度，提升改造市文化艺术中心大剧院、市美术馆。推进县级图书馆、文化馆总分馆制建设，进一步提升图书馆藏书数。提升镇（街道）文化站，整体实现城市“15分钟文化圈”、农村“十里文化圈”。

完善住房保障体系。完善住房保障方式，坚持实物保障与租赁补贴并举，对低保特困等特殊困难家庭，保障方式以实物配租为主、租赁补贴为辅；对中等偏下收入住房困难家庭、新就业人员和外来务工人员，保障方式以租赁补贴为主、实物配租为辅，满足困难群众多样化的居住需求。多渠道保障城市新市民住房需求，通过集中建设、与企业联建和长期租赁的方式，多渠道筹集公租房房源，加强租金补贴力度。拓宽各类人才、新就业大学生、农业转移人口等新市民解决住房问题的渠道。试点实施政府购买公租房运营管理服务，吸引企业和其他机构参与公租房运营管理。公开择优确定承接主体，规范服务标准，全面实施绩效管理，切实提升公租房运营管理专业化、规范化水平，合理核定公租房租金标准，增强群众的满意度。协调市信用办建立健全信用信息归集和应用制度，建立完善失信联合惩戒机制。坚持“房住不炒”原则，制定限购等商品房保障政策，通过限购、限价、限售、提高首付比例等措施切实遏制房价过快上涨趋势。

专栏十“十四五”期间外来暂住（流动）人口留盐居住重点保障举措

“十四五”期间，盐城人口增长主要来源之一是外来流动人口，需增强流动人口归属感和留居意愿，促进流动人口留盐。

让半年以下的流动人口尽可能转化为常住人口。加快培育发展住房租赁市场，有效盘活存量住房资源，有力有序扩大租赁住房供给，合理布局，完善长租房政策，合理调控租金水平，按照半年、半年至5年、5年租房时长，制定梯度租金，提供住房补贴、租房补助等，推动流动人口倾向于更长时间留盐工作。

以稳定的居住条件提升流动人口归属感。做好房地产市场价格管控，对于在盐合法就业的外来流动人口，在符合购房政策的前提下，基于有效需求，合理布局商品房数量和建设面积，尝试

在新建商品房中配套建设一定比例为外来人口买房落户，并按照贡献大小程度、迁入人数、岗位和工资水平、家庭结构，制定多元化的房价限价和商品房流转政策，逐步满足外来人口购房不同层次的需求，以稳定的居住条件提升流动人口归属感。

以稳定的社会保障织牢流动人口的“安全网”。开展宣传教育，提高流动人口参保意识，提高流动人口参与“五险一金”城市社会保障程度，尤其保障流动人口享有住房公积金，逐步建立和完善住房公积金的转接、转移和提取制度，保障流动人口心理上更有安全感。

提高流动人口公共服务的供给效率。加快推进流动人口基本公共服务均等化，将流动人口纳入到城市制度和政策体系。建设宽容、平等、温馨的社区环境、工作场景和休闲场所，加强流动人口人文关怀，实现情感融入、归属认同；制定和完善针对流动人口的社会福利和公共服务有关政策措施，多方面促进流动人口的心理健康，使得流动人口更愿意在盐长期工作和生活。

完善城市基础配套。深化城市生态修复、城市修补，复兴城市老旧空间。加快实施省级美丽宜居城市建设试点，鼓励开展市级试点创建，实施“住有宜居 543 工程”，推进安丰镇、益林镇、上冈镇等美丽宜居小城镇建设，打造一批美丽宜居住区、街区、城镇。提升主城中高端城市服务功能，打造集聚商务金融、总部会展、科技服务、工业设计等功能的创新街区，做优高品质消费商圈、生活服务圈。完善市政基础设施配套，实现 5G 网络全覆盖、城镇家庭千兆宽带接入能力全覆盖。构建形成市区快速化公交出行系统，建设中运量 SRT 智能轨道快速公交，完善地面 BRT 环线系统，推动市区公交一体化和市域公交全覆盖。优化城市道路网络功能和级配结构，构建安全通达、舒适便捷的骑行和步行网络。加快城市地下空间开发利用，推进通信、给排水、供热、供气等管线接入地下综合管廊。

第三节 打造优美的生态环境

牢固树立绿水青山就是金山银山理念，坚持人与自然和谐共生，尊重自然、顺应自然、保护自然，统筹推进海洋、河湖、森林、湿地等生态系统保护修复和休养生息。提高森林质量，稳定林木覆盖率，加强湿地保护，不断提升国家级湿地公园、珍禽公园、森林公园等品质，提升生态系统碳汇增量。推动生态环境源头治理、系统治理、整体治理，推进环境管理精细化。打造“生态盐城”金名片，推动环境质量持续稳定向好，不断满足人民群众日益增长的对优美环境的需要，把生态美丽宜居环境转化为人口福利。

第七章积极挖掘“长寿红利”，对冲人口老龄化不利影响

加强完善多层次的养老服务体系，大力推进医养结合、康养结合，发展银发经济，推动养老事业与养老产业高质量发展。开发“健康红利”和“鼓励老年社会参与”的政策措施，积极挖掘开发老年人力资源，有效应对人口老龄化不利影响。

第一节持续扩大养老服务供给

完善养老服务体系。进一步盘活现有养老服务资源，大力提升居家健康养老生活品质，推进居家健康养老服务全覆盖。完善社区健康养老网络，健全以社区日间照料中心为重点的社区健康养老设施，实现社区健康养老设施及健康养老服务全覆盖，积极探索“居住宜老、设施为老、活动便老、服务助老、和谐敬老”的方式和路径。进一步提高基本养老服务兜底保障水平，积极探索集中养老、互助合作养老、社会捐助养老等方式，重点加强经济困难、农村留守、空巢独居、失能失智老龄人群保障水平。推动新型农村合作医疗下沉农村、贴近老人提供服务。

专栏十一提高基本养老服务兜底保障水平重点措施

加强重点老年人群保障水平。优先将经济困难的高龄、空巢独居、失能（失智）、农村留守、计划生育特殊家庭等老年人纳入基本养老服务保障重点，健全完善基本养老服务指导性目录。

加强农村特困人员供养服务设施建设。开展特困人员供养服务设施及农村养老服务双提升工作，提升区域性养老综合服务能力，补齐农村养老服务基础设施短板。

加强农村留守老年人关爱服务。及时更新农村留守老年人信息台账，实现信息共享，动态管理。落实农村留守老年人定期探访制度，通过政府购买服务等方式，为符合条件的留守老年人提供助餐、助洁、助浴、助医和精神关爱等服务。

加强养老设施供给。顺应智能化、信息化、数字化发展趋势，加速推动城市和家庭适老化改造，提升“银龄跨越数字鸿沟”适老化服务水平。进一步盘活现有养老服务资源，确保已建养老设施用于养老服务。支持社会力量利用闲置社会资源改造建设养老服务设施，积极推动卫生院和社区卫生服务中心利用闲置医疗床位开展养老护理服务。继续加大对护理型床位建设支持力度。借鉴苏州、南通发展经验，推动建立符合盐城市情的老年人长期护理保险制度，增强老年人长期照护经费支出能力。推进居家养老服务中心建设。依托现有的社会福利服务机构，建立市、县、镇（街道）社会养老服务指导中心。大力推进城乡社区居家养老服务中心（站）建设。在市区内建设综合性、多功能的老年福利服务中心，扶持民办养老机构建设，引导社会力量兴办养老机构，对护理型养老机构予以重点扶持。切实加强农村敬老院硬件设施建设，结合新农村建设，规划配置老年人服务场所和老年人集中居住生活区，推进亭湖、盐都农村敬老院连锁经营试点。推进养老服务设施运行市场化改革，完善养老机构、居家社区养老服务支持引导和以奖代补政策，争取财政支持力度，提高补贴标准，从“补砖头”向“补床头”、“补人头”转变。

专栏十二盐城适老化服务重点方向

进一步提升城市设施适老化水平。深入贯彻《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》，完善公共场所无障碍厕位、座椅式无障碍升降平台电梯、无障碍道路、老年健身器材等适老化设施，深入推进老旧小区加装电梯。

开展特殊困难老年人家庭适老化改造。借鉴泰州市经验，加强特殊困难老年人住房地面、入室、卫生间、厨房、其他居室、康复辅助器具适配等六个方面适老化改造。

“银龄跨越数字鸿沟”适老化服务。依据工信部《互联网网站适老化通用设计规范》和《移动互联网应用（APP）适老化通用设计规范》加强互联网及信息软硬件适老化改造，实行“数字化”科普专项行动，提升盐城老年人应用智能设备和工具的能力和兴趣，应对人口老龄化社会问题、弥合数字化应用鸿沟，推动善治和构建老年友好型社会环境。

积极推动医养结合发展。支持亭湖区、大丰区开展省级、市级医养结合试点工作。鼓励社会资本建设老年护理院和老年康复医疗机构，推进养老机构与医疗机构无缝对接。支持有条件的养老机构设置医疗机构，并将符合条件的内设医疗机构纳入定点基本医疗保险范围。规模较小的养老机构、托老所采取与周边医疗机构合作的方式为老年人提供医疗服务。鼓励和扶持基层医疗机构合理利用医疗卫生资源，开办老年护理院、老年康复中心、老年医院等。基层医疗卫生机构建立老年人健康管理制度，就近就便为老年人提供家庭病床、康复护理、精神关爱等专业化服务。

第二节大力发展银发经济

支持开发适合老年人衣、食、住、行、医、文化、娱乐、休闲旅游等需求的各类老年产品，打造集生产、经营、服务于一体的综合产业体系。大力发展高端康养产业，挖掘异地养老新模式，

准确定位异地养老目标人群，提前布局中高端养老产业，补充现有养老服务体系。加快招引一批高端康养项目，推动长三角（东台）康养基地重点项目建设，打造长三角康养基地。打造健康食品、老年休闲度假、养老器械、老年金融、老年电子信息等重点产业，拓展养老住宅、护工培训、医护服务、文化生活、家政服务。鼓励与国外先进的老龄产业机构开展合作，探索社会化发展养老服务产业新途径。逐步扩大老龄产业规模，增加老年消费。加速制定盐城老龄产业发展专项规划，出台推动老龄产业发展的相关政策，探索老龄产业孵化机制，推进为老服务科技成果转化应用。推动成立盐城老龄产业协会，制定盐城老年产品引导目录，引导企业有序进入为老服务产品市场。

专栏十三盐城老龄产业重点发展方向

现代康养：依托生态资源优势，面向长三角个性化、高端化的康养需求，大力发展医疗康复、养生养老、健康体检、中医保健、休闲度假等现代康养产业。增强保险金融资源供给，开发“人寿保险+康养服务”商业模式，提供高端定制化康养服务。加快推动医养结合，探索建立养老机构与医疗机构间的双向转诊机制，综合布局高端医疗机构、康养社区、康复中心。支持养老服务机构规模化、连锁化发展，鼓励品牌连锁养老服务机构集中运营社区居家养老服务设施，推进亭湖、盐都农村敬老院连锁经营试点。加快招引一批高端康养项目，推动长三角（东台）康养基地、大洋湾生态湿地康养中心、千鹤湾国际养生社区、射阳日月岛生态旅游度假区等重点项目建设，打造长三角康养基地。

老年旅游业：加强养老旅游资源开发，依托盐城打造以世界自然遗产为核心的国际湿地生态旅游目的地，围绕盐城“大美湿地、水韵盐城”旅游主题，锁定盐城最核心的湿地、麋鹿和丹顶鹤资源，出海滨、森林、花海、民俗等特色主题，结合老年人自身特点，挖掘适合老年人的旅游线路，开发老年旅游专团、专线、专列等专属旅游产品。鼓励有条件的养老机构、养老地产加强与旅游企业合作，拓展交互式旅游观光和旅游度假养老等服务项目。重点打造红色旅游专线、鹤鹿故乡生态之旅、湿地生态游等特色旅游产品与线路。

老年用品业：依托盐城经开区等重要产业园区载体内的技术、人才与装备优势以及汽车、食

品加工、电子信息等重点产业，打造老年保健品、老年食品、老年康复辅具、老年智能穿戴设备、老年通讯电子产品、老年护理用品等多种老年用品，扩大老年日用品等大众化产品供给规模，提升多元化、个性化产品的供给能力。构建老年用品流通网络，积极建立老年用品专业市场。

老龄金融业：推进老龄金融教育，引导民众做好养老金融准备，加大金融支持养老服务发展力度，创新多种形式的商业养老保险产品，鼓励银行、证券、信托、基金、保险等各类金融机构向老龄金融领域延伸，积极开发可提供长期稳定收益、符合养老跨生命周期需求的差异化金融产品。积极发展与企业年金、职业年金领取相衔接的商业养老保险产品，鼓励信托机构积极开发各类附带养老保障的信托产品。

第二节 积极开发老龄人力资源

强化老年人人力资源规划与制度保障。积极开展老年人人力资源发展规划等顶层规划编制工作。完善老年人人力资源支持政策，加强开发适合老年人的工作岗位，重点推动政府通过购买服务等方式，扩充调解员、宣传员、管理员等发挥老年人特长的社区服务类工作。进一步推广教师及高级技术人员返聘制度，探索中高级技术人员延迟退休制度。探索建立老龄雇佣奖励制度，给予雇佣老龄工作者的企事业单位相应现金奖励及税收减免、贷款优惠等政策。鼓励市政府出台相关政策，健全老年人招聘、续聘、解约制度，保护老年人合法收入与劳动权益。

加强老年人人力资源开发的平台建设。借鉴日本经验，建立“银色人才中心”，配套建立老年人就业指导服务中心、就业与创业服务平台、人才交流市场等老年人公共人力资源平台，开发建立集就业咨询、职业介绍、就业培训、就业跟踪服务等功能于一体的老年人再就业服务平台。鼓励市场化人力资源企业积极参与老

年人人力资源开发。建设老年人资源大数据信息库，加强与盐城市人力资源数据库整合。

构筑老年人差异化的教育培训方式。创新老年教育培训体制机制，探索老年教育新模式，支持社会力量参与发展老年教育，积极推动各类高等院校和教育机构以终身学习价值取向不断向老年人开放教育资源，积极推动老年大学进社区。逐渐改变社会成员接受教育的年龄限制，改变传统的教育评价规则，形成不受特定年龄限制的开放式入学制度。联合职业技术培训学校，提高再就业老年人的专项技能。支持社会力量参与发展老年培训。大力开展互联网教育活动，实现老年学习方式多元化。

积极营造老年就业创业氛围。加强低龄老人就业政策宣传，让全社会都能关心和支持低龄老人就业。积极开展老年人就业创业宣讲与培训工作，重点开设“老年人就业法律法规”“老年人返聘与就业管理”“老年用工制度和就业政策”等公益讲座，为老年人人力资源营造积极的就业创业氛围。

第三节 构建敬老爱老社会环境

形成良好社会氛围。广泛开展包括人口老龄化形势教育、老龄政策法规教育、应对人口老龄化成就教育、孝亲敬老文化教育、积极老龄观教育等人口老龄化国情教育，使全社会充分了解我国人口老龄化现状和趋势、我国老龄事业的进展及蓝图，树立认识

老年人、老年期和老年生活的正确观念，营造全社会关心、支持、参与应对人口老龄化的社会氛围。积极倡导社会各界关爱老年人群体，利用各节假日，广泛开展“敬老文化”“孝亲敬老文明单位”等评选表彰，培育和树立敬老、养老、爱老、助老、孝老的先进典型，对有突出贡献和事迹的先进人物，将其纳入时代楷模、感动盐城、盐城好人等人物评选范围，大力弘扬尊老敬老爱老的中华优秀传统美德，形成良好的社会氛围。

推动政策法规完善及落实。加大老年法治宣传，积极利用各种宣传渠道，深入宣传《中华人民共和国老年人权益保障法》和《江苏省老年人权益保障条例》，以及相关法律、政策、典型案例，增强老年群体维权意识，增强老年维权力度，完善老年人维权四级网络建设，简化老年维权程序和手续，健全和完善涉老纠纷的多元化纠纷解决机制，及时处理涉老案件，提高办案效率，积极为老年人提供各类法律咨询服务等法律援助。

鼓励老年人参与社会。鼓励老年人参与社会活动，鼓励老年人参与优良传统教育、文化和科技知识传授、科技开发与应用、邻里纠纷和家庭矛盾调解、社区自治管理和服、社会公益事业发展等活动，开展老年人“银龄行动”，打造老龄工作品牌。加快培育老龄工作志愿者队伍，建立为老志愿服务登记制度。培育和扶持基层老年协会等老年人组织，加强规范化建设，推动老年人自我管理、自我教育、自我服务，实现居（村）委全覆盖。督促

家庭成员履行对老年人经济供养、生活照料和精神慰藉等赡养义务。鼓励老年人通过老年人组织对社会管理和社会服务建言献策。鼓励为老服务组织发展，搭建服务平台，为老年群体排忧解难。

第八章推动重点人群共享发展，促进社会和谐与公平正义

健全重点人群帮扶政策，推动涉及保护重点人群权利的法律法规制定，推动相关产业发展，促进重点人群共享发展。

第一节促进妇女儿童全面发展

加强妇女创业就业政策支持，增强妇女医疗健康保障力度。保护儿童健康成长，完善普惠性儿童福利体系，重点关注困境儿童、城市农民工随迁子女和农村留守儿童的发展，完善在基本生活保障、教育、医疗康复等方面政策措施。严厉打击暴力侵害、拐卖妇女儿童和弃婴等违法犯罪行为。构建儿童心理健康教育和服务体系，切实加强预防青少年违法犯罪。

第二节保障青年优先发展

树立青年优先发展理念，坚持各级党委对青年工作的集中统一领导，建立青年工作联席会议机制，推动青年发展逐步纳入政府事务。完善各级青年发展指标监测体系，探索建立14至35周岁青年人口数据库。发挥团干部、青联委员会的作用，借鉴“青年汇智团”创新做法，拓宽促进青年发展的协商代言渠道。完善青年发展政策体系，实施一系列普惠性实项目。积极开展县级地区参与国家和省级青年发展试点工作。引导青年积极参与经济

建设和社会管理。建立人才培养新型模式，营造青年创业就业良好环境。鼓励青年践行“两海两绿”发展路径，建设“四新盐城”，促进长三角青年人才融合发展在盐城实现。推动解决青年住房、就业、子女入学等现实问题，着力增强青年获得感、幸福感。关注青年心理健康，引导青年积极健康生活。

第三节保障残疾人合法权益

加强残疾人社会保障和服务体系建设，多渠道扶持残疾人自主创业和灵活就业。鼓励单位超比例安置残疾人。建立特殊教育体系，提升学龄前残疾儿童康复教育水平。实行困难家庭残疾儿童少年“十五年”免费教育，提升特殊教育内涵和质量，保障残疾人平等接受教育。提高困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴“两项补贴”覆盖面。推进无障碍环境建设，建设“无障碍阅读”等残疾人文化活动的平台，丰富残疾人文体生活。

第四节健全退役军人保障体系

健全退役军人保障体系，推进退役军人服务中心（站）规范化建设，拓宽退役军人安置渠道。健全就业创业公共服务体系。推动退役军人就业创业园建设，鼓励创业领军人物带动退役军人就业创业。强化退役军人社会保险关系转移接续，健全抚恤优待保障制度，推进新时代双拥工作，持续争创“全国双拥模范城”。

第九章加强人口精准服务管理，营造良好的人口发展环境

高度重视人口服务管理工作，强化服务管理人员力量下沉、服务全面到位。充分利用信息化、智能化技术，有效整合各方资源，做实做细户籍和流动人口服务管理。

第一节推动人口服务管理政策下移

进一步深化盐城人口服务管理“放管服”改革。将人口服务管理和推进基础社会治理相结合，打造数字化、网格化的治理和服务模式，重心下移、力量下沉，做到服务精准、及时有效。继续完善生育配套政策，推进计划生育服务管理改革，提高孕前优生健康检查覆盖率、流动人口服务管理率、妇幼保健和计划生育服务达标率、人口信息化建设达标率。重点提升人口服务组织机构人员水平和保障事业经费。

第二节加快建立“一老一小”人口服务工作机制

坚持党委领导、市政府主导，各区县建立健全“一老一小”工作推进机制，切实落实国家、省市相关精神要求。以健全政策体系、扩大服务供给、打造发展环境、完善监管服务为工作着力点，促进“一老一小”人口服务工作健康发展。科学制定“十四五”养老托育专项规划或“一老一小”整体解决方案。各级地方政府及

相关部门加强组织机构、人员配备、经费投入等保障，加强与人大等机构协调配合，建立定期向同级人民代表大会常务委员会报告服务能力提升成效机制。市发展和改革委员会负责牵头会同各相关部门建立“一老一小”服务能力评价机制，探索开展各地区养老托育服务能力评估，组织交流工作进展情况。市政府各部门根据职责分工，制定具体落实举措，推动各项任务落地。

第三节加强流动人口精准服务管理

重点面向大专院校学生、留盐工作生活的外地人员、城镇地区打工的本地人员加强精准服务管理。统筹各部门建立流动人口专办，归口服务解决全市范围内的流动人口所难所困。结合盐城市流动人口主要来源地和产业、行业、企业分布情况，在公共服务资源供给方面统筹安排。健全流动人口人事档案管理服务体系，加强对流动人口技能培训和就业指导服务。扩大居住证作为载体的流动人口服务功能。强化社区自治和服务功能，拓展流动人口参与社区建设的渠道，搭建流动人口与市民互动融合平台，丰富流动人口文化生活。增强流动人口聚集社区的工作网络和资金支持，为流动人口融入城市社区提供更加便捷高效服务。

第十章完善人口发展决策机制，强化规划保障实施

坚持人口问题导向，完善组织机构和协调机制，不断健全人口与发展综合决策、规划实施机制建设，确保本规划目标和任务的顺利完成。

第一节加强组织领导与统筹协调

建立健全促进人口发展工作协调机制，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。加大人口工作领导力度，把加强人口服务管理、统筹解决人口问题摆上重要议事日程，纳入经济社会发展总体规划。加强地区、部门之间人口发展相关政策的衔接、配套。健全目标管理责任制，完善考核奖惩制度，确保责任到位，落实到位。推进法制建设，重视人口工作领域的法治建设与法治保障，不断提高人口发展相关部门工作法治水平。

第二节强化人口信息化数据支撑

大力推进以公民身份证号码为唯一标识、以居住登记、就业、社会保障、缴税收费等人口基础信息为基准的全员人口基础信息库建设。加快完成并完善盐城人口基础数据库，以三个专题数据库建设和市大数据集团有限公司成立为契机，加强人口数据信息分类归集，全面推行委托第三方入户核查。推进大数据在人口规划和管理领域的应用创新、资源开发，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，加强人口数据库对涉及人口发展战略决策的数据支撑能力。

第三节完善人口预测和决策机制

健全人口动态监测和评估体系，建立常态化的人口预测预报机制，定期发布全市人口预测报告。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。研究制定人口与经济、社会、资源、环境协调可持续发展的政策。健全生育政策和相关经济社会政策配套衔接的体制机制，重点加强育幼、教育、就业、收入分配、医疗卫生、养老、户籍管理、住房、扶贫救助等制度政策建设，促进制度和政策的协调和联动调整，增强居民家庭抵御风险能力。进一步加大政策集成创新，建立和完善人口政策统筹与会商制度。建立健全重大经济社会政策人口发展影响评估机制，科学预测和分析重大决策、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。

第四节开展规划宣传和监测、考核评估

深入开展人口国情、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。各县（区、市）各部门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。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，确保规划顺利实施。完善人口发展规划中期评估和验收评定制度，建立评估结果公示制度和意见反馈渠道，及时调整规划内容和指标体系。