

陕西省人口发展规划（2016—2030 年）

为积极有效应对我省人口趋势性变化及其对经济社会发展产生的深刻影响，促进人口长期均衡发展，根据《国家人口发展规划（2016—2030 年）》和《陕西省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》《中共陕西省委陕西省人民政府关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理意见》精神，编制本规划。本规划旨在明确规划期内全省人口发展的总体要求、主要目标和工作任务，是指导全省人口发展的纲领性文件，是全面做好人口工作的重要依据，并为经济社会发展宏观决策提供基础支撑。

第一章 规划背景

近年来，我省人口发展环境及特征发生显著变化。准确把握人口变化趋势，深刻认识人口变化对经济社会发展带来的风险挑战，对于规划好人口长期发展具有重大意义。

第一节 成就与现状

我省全面推行计划生育以来，人口快速增长的势头得到有效

控制，人口对资源环境的压力缓解，有力促进了经济发展、社会进步和民生改善，为现代化建设提供了重要基础性保障，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。“十二五”时期，根据人口发展变化趋势和国家生育政策的重大调整，我省及时制定出台了贯彻落实的政策措施，人口和计划生育工作取得了新成效。

——人口总量低增长。“十二五”期间，全省人口平均出生率为 10.1‰，人口自然增长率稳定在 4‰ 以内，2015 年末总人口为 3792.87 万人。

——人口结构变化显现。出生人口性别比偏高势头得到遏制，由 2010 年 115.68 下降至 109.4，低于全国平均水平。60 岁以上老年人口占比 15.8%，略低于全国平均水平。劳动年龄人口占比达到峰值后递减。

——人口素质明显提升。人均期望寿命提高到 75.7 岁。孕产妇死亡率由 2010 年 35.98/10 万下降至 14.5/10 万，婴儿死亡率由 2010 年 11.9‰ 下降至 6.75‰，均低于全国平均水平。主要劳动力平均受教育年限保持增长，达到 12.93 年。

——城镇人口快速增长。“十二五”期间全省城镇人口增加 338.12 万，年均增长 3.68%，城镇人口集聚能力显著增强。2015 年城镇常住人口达 2045.12 万人，城镇化率达 53.92%，较 2010 年提高了 8.2 个百分点。

——人口福利基本普及。就业与社会保障水平逐步提高，覆盖城乡的社会保障体系逐步健全，养老、医疗、失业、工伤和生

育保险覆盖面进一步扩大。建立了老年人高龄补贴制度，加大对计划生育特殊家庭扶助力度，残疾人就业和脱贫攻坚取得较大进展。残疾儿童、孤儿、流浪儿童的救助保障服务体系逐步健全。

“十二五”主要人口指标完成情况

指标名称	单位	2010 年	规划目标	完成情况
总人口	万人	3735	3900	3792.87
自然增长率	‰	3.72	<6	3.82
出生人口性别比		115.68	115	109.4
人均期望寿命	岁	74.68	提高 1 岁	75.7
婴儿死亡率	‰	11.9	10	6.75
孕产妇死亡率	/10 万	35.98	35	14.5
常住人口城镇化率	%	46.5	57	53.9
劳动年龄人口平均受教育年限	年	—	12.9	12.93

第二节 人口发展态势预测

从全国看，由于启动实施全面两孩政策，“十三五”时期出生人口将有所增多，“十四五”以后人口总规模增长惯性减弱。预计总人口将在 2030 年前后达到峰值，此后持续下降。

从我省看，人口发展既符合普遍性规律，又具有自身特点。今后 15 年人口变动主要趋势是：

——人口增长趋势减弱。全面两孩政策实施后，“十三五”

时期生育水平适度回升，出生人口有所增多；2020年以后受育龄妇女数量减少及人口老龄化带来的影响，人口总量增速趋缓，总人口将在2030年前后达到峰值。

——人口结构发生变化，老龄化程度加深。预计到2030年老年人口比重和数量将持续增长，15—64岁劳动年龄人口和0—14岁少儿人口比重下降。

——出生人口性别比逐渐回归，稳定在正常水平。出生人口性别比呈现下降态势，男性人口数量多于女性的现象得到一定程度改善，人口性别结构将逐渐优化。

——社会抚养比上升较快，人口抚养压力增大。社会抚养比在2030年前持续增加，预计从“十二五”末的31.97%增加到50%，人口抚养压力迅速增大。

第三节 面临的挑战与风险

今后15年是我省人口发展转型阶段，人口自身均衡发展及人口与经济社会平衡关系都将面临诸多问题和挑战。

——实现适度生育水平难度较大。“十二五”时期我省人口自然增长率在3.8‰左右，人口增长低于全国平均水平，且在更替水平以下。全面两孩生育政策出台后一段时期内生育率有所回升，但受育龄妇女数量减少和生育意愿降低等因素影响，远期存在生育水平走低、劳动力供给能力下降的风险。

——人口老龄化不利影响扩大。人口老龄化进程加快，增大

社会保障和公共服务压力，影响社会活力、创新动力和经济潜在增长率。养老事业和产业发展仍处于起步阶段，养老服务有效供给不足，居家养老、长期护理保障等养老制度体系有待建立健全。

——公共服务供需矛盾依然突出。随着生育政策调整和生活水平提高，对医疗卫生、学前教育等公共服务资源需求大幅增加。城镇化进程加快，给城镇基础设施、公共服务资源供给和社会管理带来巨大压力。城乡基本公共服务体系均等化覆盖水平和服务保障能力仍需大力提高。

——人口合理有序流动存在体制机制障碍。城乡、区域间人口流动仍存在制度障碍，仍需进一步深化户籍制度改革，统筹推进教育、就业、社会保障、医疗、住房等领域配套改革。统筹解决人口问题的工作机制有待完善。

——家庭发展和社会稳定的隐患不断积聚。家庭规模、结构、功能等方面将发生明显变化，空巢家庭、留守家庭、单亲家庭和其他特殊家庭日益增多，其养老扶幼、疾病照料等传统功能削弱，抵御风险能力下降。出生人口性别比长期失衡积累的社会风险需要重视。

总的来看，从现在到 2030 年，是我省人口发展的关键转折期，规划好促进人口均衡发展的政策引领和措施安排，最大限度地发挥人口对经济社会发展的能动作用，将为实现我省产业结构转型升级、抢抓机遇推进“一带一路”建设等重大战略提供强大

动力和有效支撑。

第二章 总体思路

面对人口发展重大趋势变化，必须把人口均衡发展作为重大战略，加强统筹谋划，把握人口发展的有利因素，积极有效应对风险挑战。

第一节 总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，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，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入贯彻“五个扎实”要求，落实“五新”战略任务，强化人口发展的基础性地位，坚持计划生育基本国策，鼓励按政策生育，加快提高人口管理服务能力，形成有利于长期均衡发展的人口规模、结构和素质优势，促进人口与经济社会、资源环境协调可持续发展，为实现“追赶超越”目标和全面建成小康社会提供坚实基础和持久动力。

——坚持综合决策。切实将人口融入经济社会发展政策，在经济社会发展重大决策中，充分考虑人口因素，不断健全人口与发展综合决策机制。

——突出以人为本。坚持以人为本的发展思想，更好促进人

的全面发展，建立健全面向所有人群、覆盖全生命周期的人口政策体系，促进人民群众在共建共享中有更多获得感。

——强化正向调节。尊重人口规律，顺应经济社会发展要求与群众根本利益，完善服务保障政策，将生育水平调控并维持在更替水平的合理区间，促进人口长期均衡发展。

——加强风险防范。重视把握人口自身、人口与社会及资源环境等外部要素之间的相互关系，加强人口规划战略研究，开展人口发展趋势监测，提早防范和综合应对可能出现的人口问题。

——深化创新发展。深入研究解决人口发展领域不平衡不充分问题，积极转变人口调控理念和方法，统筹推进人口政策与经济社会政策配套衔接，加快推进人口服务管理制度改革。

第二节 主要目标

到 2020 年，人口总量保持适度增长，素质不断提高，结构逐步优化，分布更加合理。到 2030 年，人口自身发展实现良性循环，人口发展与经济社会、资源环境更加协调。

——人口总量。妇女总和生育率逐步回归并稳定在合理区间，到 2020 年全省总人口接近 3900 万人，2030 年预计达到 4000 万人。

——人口结构。出生人口性别比趋于正常，性别结构持续改善。人力资源供需结构和人口年龄结构得到改善，劳动力资源保持有效供给，人口红利持续释放。

——**人口素质**。出生缺陷得到有效防控，人口健康水平和人均预期寿命持续提高，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。

——**人口分布**。常住人口城镇化率稳步提升，户籍人口城镇化率加快提高，人口流动合理有序，人口分布与功能分区、城市群发展、产业集聚协调度达到更高水平。

——**重点人群**。民生保障体系更加健全，老年人、妇女、儿童、残疾人、贫困人口等群体的基本权益得到有效保障，生活水平持续提高，共建共享能力明显增强。

专栏 1 预期发展目标

领域	主要指标	单位	2015 年	2020 年	2030 年
人口总量	总人口	万人	3792	3900	4000
	总和生育率		1.6	1.8	1.8
人口结构	出生人口性别比		109.4	<109	趋于平衡
人口素质	人均期望寿命	岁	75.7	76.7	78.5
	主要劳动年龄人口平均受教育年限	年	12.93	13.15	—
	婴儿死亡率	‰	6.75	≤ 6	≤ 4
	孕产妇死亡率	/10 万	14.5	≤ 14	≤ 11.3
人口分布	常住人口城镇化率	%	53.9	60	70
	户籍人口城镇化率	%	39	45	—

第三章 促进实现适度水平生育

针对人口变化趋势，通过发挥生育政策调控作用、提升生育服务水平、加大对特殊家庭扶助等，引导生育水平稳定在合理区间，保持适度人口总量。

第一节 发挥生育政策调控作用

坚持计划生育基本国策，落实和完善计划生育目标管理责任制。稳妥推进全面两孩政策，保持新生儿合理增长，落实合法生育二孩家庭依法依规享有各项保障政策。改革完善计划生育服务管理，实行生育登记服务，优化服务流程。调整优化人口性别结构，健全综合治理出生人口性别比长效机制。重点关注生育水平过高和过低地区人口发展态势，加强分类指导，因地制宜、综合施策，引导群众负责任、有计划、按政策生育。根据新修订的《陕西省人口与计划生育条例》等地方性法规，及时调整稳妥推进我省生育政策实施，促进生育政策与相关经济社会政策配套衔接。

第二节 合理配置公共服务资源

健全计划生育和妇幼健康服务体系，实施妇幼保健计划生育服务保障工程，提升妇幼健康和计划生育服务能力。做好优生优育全程服务，完善以技术服务为重点的计划生育优质服务体系。

为妇女儿童提供优质的孕前检查、住院分娩、母婴保健、儿童预防接种等服务。加强出生缺陷监测，实施出生缺陷综合防治。

合理规划配置儿童照料、学前和中小学教育、社会保障等资源，满足新增需求。鼓励社会力量举办非营利性妇女儿童医院、普惠性托幼所和幼儿园等。推进生育保险和基本医疗保险合并实施，确保职工生育期间的生育保险待遇不变。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，完善母婴服务设施。

专栏 2 妇幼保健计划生育保障工程

免费提供孕产妇系统保健基本服务，免费建立母婴健康手册，全面实施免费孕前优生健康检查，免费为儿童接种国家免疫规划疫苗，免费提供孕产期和儿童基本公共卫生保健服务。

整体提升妇幼保健和计划生育服务条件，省级重点加强保健医疗专科建设、急危重症救治中心建设和科研工作，市级强化区域妇幼保健中心建设，县乡提升基本保健医疗服务水平和能力。

加强市、县级妇幼保健服务机构能力建设，提高孕产妇、新生儿危急重症救治和儿童保健服务能力。2020 年，市、县妇幼保健机构标准化建设覆盖率达到 90% 以上，完成全省三级 127 个危重孕产妇和新生儿转诊救治中心规范化建设，设置 10 个辅助生育中心。

第三节 加大对特殊家庭扶助力度

对政策调整前的独生子女家庭和农村计划生育双女家庭，继续实行现行各项奖励扶助政策，适时提高奖励扶助发放标准，并在社会保障、集体收益分配、就业创业、新农村建设等方面予以倾斜。

认真做好独生子女伤残死亡家庭扶助关怀工作，确保经济扶助、医疗保障、养老扶贫等帮扶政策落实。加大对残疾人家庭、贫困家庭、老年空巢家庭、单亲家庭等的帮扶支持力度。充分发挥社会工作服务机构和社会工作者的参与作用。

第四章 提升劳动力素质

针对当前劳动年龄人口总量下降趋势，综合施策提升劳动力素质，增加供给，挖掘潜能，为经济社会发展提供人力支撑。

第一节 加强教育培训

以培养创新型、应用型、高技能、高素质大中专毕业生和技能劳动者为目标，全面提升新增劳动力供给质量。实施学前1年到普通高中13年免学费教育，加快完善国民教育体系，不断提高基本公共教育均等化水平。加快普及高中阶段教育，进一步扩大职业教育在校生比例。实施高等职业教育“一流学院、一流专业”建设，大力培育高水平技术技能人才。重点推进“一流大学、一流学科”“高水平大学”建设，深化产教融合、校企合作，大力培养科技创新人才，适应经济发展需求。高等教育普及率进一步提高，劳动年龄人口平均受教育年限进一步提升。实施大中专毕业生就业创业促进计划，加强就业创业服务体系建设。

第二节 提高劳动技能

构建适应现代农业发展的新型农民培育制度，加快推动传统农民成为新型职业农民，建立高素质现代农业生产经营者队伍。持续推进农业富余劳动力进城务工并稳定转移，落实农业转移人口就业扶持政策，实施农民工职业技能提升计划，健全职业培训、就业服务、劳动维权“三位一体”的工作机制。

大力发展继续教育，完善以就业技能、岗位技能提升和创业为主的培训体系，持续提升劳动者劳动技能和工作效能。加强大龄劳动力职业培训，提高就业技能和市场竞争力。发展老年教育培训，有效挖掘开发老年人力资源，鼓励引导老年人参与家庭发展、互助养老、社区治理、社会公益等活动。

第三节 培育创业人才

凝聚政府与市场合力，优化环境并健全支持政策，建设一批返乡创业园区和县乡特色产业聚集区，为外出务工人员返乡创业创造条件。实施高校毕业生创业促进计划，健全涵盖校内外各阶段、创业全过程的服务体系，促进供需对接和精准帮扶。实施留学回国人员创新创业启动支持计划，鼓励留学人员以知识产权等无形资产入股方式创办企业。大力扶持自主择业军队转业干部创业，积极开展创业服务、职业培训、创业孵化等服务活动。立足关中、陕北、陕南各地人口基本特征和产业发展的优势和差异，推进产业集群化，使人才流动和人才培养与产业发展实现有效对

接。加强统筹，积极为各类人才创业营造良好的社会经济环境。

第四节 壮大高水平人才队伍

以西安为中心，以关中城市群为主体，大力实施更积极、更开放、更有效的人才培养和引进政策，培养和造就规模宏大、结构优化、素质优良的高水平人才队伍，确立我省人才竞争优势。发挥我省高等院校和科研院所集中、科教综合实力较强的优势，培养集聚“高精尖缺”的创新创业领军人才。围绕“中国制造2025”陕西实施意见，重点培养“三秦工匠”，造就一支技艺精湛、技能高超，特别是掌握绝技绝活的高技能领军人才队伍。实施“百人计划”提升工程、“高层次人才特殊支持计划”、“三秦学者创新团队计划”、“三秦工匠计划”、行业人才协同发展计划、“三秦之光”基层人才培养计划，人才发展管理服务水平提升工程、人才创新创业载体建设工程、人才信息化建设工程、人才理论和管理创新工程，进一步壮大高水平人才队伍。

第五章 优化人口分布

引导人口有序流动和合理分布，促进人口分布与区域发展战略相适应，完善以城市为主体的人口空间布局，实现人口与资源环境和谐发展。

第一节 持续推进新型人口城镇化

按照尊重意愿、自主选择、因地制宜、分步推进、存量优先、带动增量的原则，实施差别化落户政策，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。到 2020 年实现常住人口城镇化率达到 60% 以上，2030 年全面提高城镇化质量。

依据不同基础对关中、陕北和陕南等地的人口发展进行功能划分。对关中等人口聚集区以发展大都市圈和打造城市群为主要形态，促进新兴产业向这一区域集聚，全面提高基础设施水平，扩大生态环境容量，推动人口向关中城市群集聚；配合推进大西安建设，西安市建立积分落户制度，区分不同区域分类制定落户政策，吸引城市所需人才在西安落户。对陕北和陕南等地实现城市人口和产业布局的战略性调整，重点发展基础条件好、发展潜力大的建制镇，优化村镇布局，促进农业产业化和农村经济快速发展，以发展中、小城市和乡、镇为主要形态，提升吸纳农业转移人口的能力。加大对秦巴等生态脆弱地区移民搬迁的引导和人口管理，切实做好大中城市、县城和重点镇、关中—天水经济区、西咸新区的人口发展规划。

第二节 完善人口流动政策体系

全面实施居住证制度，推进居住证制度覆盖全部未落户常住人口，保障居住证持有人在居住地享有国家规定的基本公共服务。加快建立与户籍制度脱钩的基本公共服务提供机制，逐步取

消户籍人口与居住证持有人的权益差别，促进人口有序流动和自由迁徙。完善公共服务资源配置，增强基本公共服务对人口集聚和吸纳能力的支撑。深化财政制度改革，建立人口城镇化成本分担机制，全面实施财政资金、建设资金、用地指标与农业转移人口落户数量挂钩的“三挂钩”政策。深化农村产权制度改革，完善农村土地所有权、承包权、经营权分置办法，巩固农村宅基地使用权，落实集体收益分配权，完善农业转移人口退出机制。健全流动人口分布动态监测体系，完善流动人口服务管理机制。

第三节 促进人口环境和谐发展

积极应对人口与资源环境的紧张矛盾，构建绿色生产体系、绿色生活方式，打造绿色生态环境。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。

第六章 重点群体共享发展

加快构建管长远的制度框架，制定有针对性的政策措施，创造条件让老年人、妇女儿童、残疾人和贫困人口等需要特别关注的重点人群共享发展成果，促进社会公平正义。

第一节 积极应对人口老龄化

构建以社会保障、养老服务等为重点的养老政策体系，加快养老事业和产业发展。加快推进养老服务体系建设和增加优质老龄产品和服务供给。全面放开养老市场，降低养老机构准入门槛，落实土地、财政、金融支持政策，鼓励社会力量兴办养老服务机构。探索建立长期护理保险制度，建立对经济困难高龄、失能老人的补贴制度。建立健全医疗机构与养老机构协作机制，支持养老机构开办老年病医院、康复医院、护理院等。推进西安、铜川、安康等国家级医养结合试点市在服务进家庭、降低准入门槛等方面探索创新。建设无障碍老年友好型社区和城市，形成敬老、养老、助老的社会风尚。

第二节 促进妇女儿童全面发展

坚持男女平等基本国策，将性别平等全面纳入法规体系、公共政策和社会文化，切实保障妇女合法权益，防止性别歧视，提高妇女的社会参与能力和生命健康质量。深入开展关爱女孩行动，改善女孩生存环境，建立健全有利于女孩家庭发展的利益导向政策体系。加强出生人口性别比综合治理，加大打击“两非”力度，营造男女平等、尊重女性、保护女童的社会氛围。

坚持儿童优先原则，完善未成年人保护和儿童福利体系。构建家庭监护、国家保障、社会监督联动响应的未成年人保护机制，发展适度普惠型儿童福利制度。加强儿童健康干预和儿科诊

疗能力建设，改善贫困地区儿童营养状况。推进留守儿童保护和困境儿童关爱工作，提升农村留守儿童和农业转移人口随迁子女关爱服务水平，加大对流浪未成年人的救助保护。

第三节 保障残疾人合法权益

增强残疾人制度化保障服务能力，实施困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，建立残疾儿童康复救助制度。健全残疾人托养服务体系，大力开展社区康复。加大对家庭困难残疾学生的资助力度，按规定提供残疾人职业培训和免费就业创业服务。完善城乡无障碍设施，推动公共文化体育场所免费或低收费向残疾人开放。

第四节 实现贫困人口全部脱贫

坚持精准扶贫、精准脱贫，通过发展生产、易地搬迁、生态补偿、教育支持、医疗救助、社会保障兜底等有效措施，确保到2020年现行标准下全省农村贫困人口实现脱贫。探索建立管长远的贫困人口治理体系，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。

第七章 实施保障

本规划由省政府有关部门和各市、县、区政府组织实施。各地、

各部门要高度重视，精心组织，确保规划目标和任务顺利完成。

第一节 强化人口数据支撑

发挥人口基础信息对决策的支撑作用，切实推进人口基础信息共建共享。加强人口基础信息采集和统计工作，加快省级人口基础信息库建设，整合分散在教育、公安、民政、人力资源社会保障、卫生计生、统计等部门的人口数据和信息资源，实现就学升学、户籍管理、婚姻家庭、殡葬事务、就业创业、生育和健康、人口普查和抽样调查等人口基础信息的互联互通、动态更新和综合集成。加强人口数据开放利用，为政府部门、企事业单位、社会公众做好人口信息服务。

第二节 开展人口发展趋势监测

以现有人口计划为基础，完善年度人口发展形势会商机制，监测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。加强人口发展规划战略研究，加强与高校和智库合作，完善重大人口政策咨询机制，提高决策科学合理性。科学预测和分析人口因素对重大决策、重大改革和重大工程建设的影响，促进相关经济社会政策与人口政策有效衔接。科学评估经济增长和社会发展对人口的影响，加强人口安全风险防控，做好政策预研预案储备。

第三节 保障规划实施

加强组织领导。建立健全促进人口发展工作协调机制，统筹人口发展中的重大政策制定和重大问题解决。各地要编制本地区人口发展规划，建立健全工作机制，将规划的重点任务落到实处。发展改革、教育、公安、民政、人力资源社会保障、卫生计生、统计等部门要切实履行职责，根据本规划提出的各项任务和政策措施，研究制定配套政策和具体实施方案。

做好宣传引导。坚持正确的舆论导向，系统深入地开展人口省情、人口规划和人口政策的宣传解读，主动回应社会关切，合理引导社会预期和舆情。充分发挥各类媒体作用，深入开展群众易于理解和接受的宣传报道，积极营造有利于规划实施和人口长期均衡发展的良好舆论氛围。

做好跟踪分析。省发展改革委要牵头推进规划实施和相关政策落实，建立规划实施动态监测和定期通报制度，加强对规划实施情况的跟踪分析，以5年为期对本规划实施情况开展评估，及时发现和解决规划执行过程中存在的突出问题，确保规划任务落到实处。

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。

省法院，省检察院，各人民团体，各新闻单位。

国务院各部门驻陕单位。

陕西省人民政府办公厅

2018年1月3日印发

共印980份