

郑州市人民政府办公厅文件

郑政办〔2018〕79号

郑州市人民政府办公厅 关于印发郑州市人口发展规划 (2016—2030年)的通知

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

《郑州市人口发展规划（2016—2030年）》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

2018年8月24日

郑州市人口发展规划（2016—2030年）

郑州市作为河南省的省会城市，人口发展问题始终是关系到全市乃至全省经济社会发展的基础性、全局性和战略性问题。2016—2030年是郑州市全面建设国家中心城市和国家创新型城市的重要时期，人口发展将对经济社会发展产生重要影响。本规划根据《国家人口发展规划（2016—2030年）》《河南省人口发展规划（2016—2030年）》《郑州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《国家发展改革委关于支持郑州建设国家中心城市的指导意见》编制，主要阐明规划期内我市人口发展的总体思路、政策取向和工作重点，是2016—2030年我市人口发展的指导性文件，是全面做好人口和计划生育工作的重要依据，并为全市经济社会发展宏观决策提供基础支撑。

第一章 规划背景

进入21世纪，郑州市人口形势发生了转折性变化，人口与经济社会资源环境协调呈现新的阶段性特点，深刻认识这些变化对人口安全和社会经济发展带来的挑战，准确理解和把握这些趋

势性特征，对于谋划好郑州市人口发展具有重大意义。

第一节 人口现状

郑州市全面推行计划生育 40 多年来，全市累计减少出生人口 315 万，人口自然增长率从最高 1990 年的 19.02‰ 降至 2015 年的 5.8‰，广大群众生育观念发生根本改变，优生优育深入人心，人口过快增长的势头得到有效控制，人口再生产类型实现历史性转变，人口对资源环境的压力得到有效缓解，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保障和基础性支撑，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。“十二五”时期，根据我国人口发展变化趋势，党中央、国务院审时度势做出调整完善生育政策的重大决策，我市也开始落实新的生育政策，人口和计划生育工作取得了新成效。

——人口总量小幅增长。全市 2015 年年末常住人口为 956.9 万人，比 2010 年增加 90.8 万人。“十二五”期间全市常住人口增长 10.48%，年平均增长率为 2.01%，控制人口快速增长的任务基本完成。

——人口结构逐步变化。全市 2015 年出生人口性别比较 2010 年的 115.6 明显降低。2015 年人口总抚养比为 29.43%，比 2010 年上升 1.24 个百分点。

——人口素质稳步提高。2015 年郑州市 6 岁及以上人口平

均受教育年限为 10.9 年，比 2010 年提高了 0.39 年。具有高中及以上受教育程度的人口保持持续增长的态势，劳动年龄人口平均受教育年限达到 11.0 年。2015 年全市人均预期寿命达到 78.7 岁，婴儿死亡率、5 岁以下儿童死亡率分别为 3.1‰、4.3‰。

——流动人口持续增长。“十二五”期间，郑州市是全省人口净流入地区，净流入人口达 185 万，外省流入河南人口中的 63% 左右流入到郑州市，省内流动人口中的 76% 左右流入到郑州市。近几年流动人口快速增长，成为人口增长的主因。这体现出郑州市经济的活跃和产业集聚区的蓬勃发展，为劳动力就地就近实现就业创造了机遇。

——人口城镇化水平逐步提高。2015 年全市常住人口城镇化率达到 69.7%， “十二五”期间年均提高 1.22 个百分点。郑州市人口占全省人口比重从 2000 年的 7.3% 上升到 2015 年的 10.09%，人口向郑州市集聚的态势明显。

——重点人群保障水平不断提高。2014 年开展精准扶贫精准脱贫工作，到 2015 年底，全市贫困人口数由 2013 年底的 14.68 万人减少到 5.36 万人，累计减少 9.32 万人。城乡居民基本养老保险、基本医疗保险覆盖面进一步扩大，2015 年参加基本养老保险人数为 579.48 万人，参加基本医疗保险人数为 709.87 万人。2015 年有养老服务机构 91 个，拥有床位数 1.5 万张。2015 年城乡最低生活保障人数为 12.8 万人。为残疾人群体建立了困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。重点人

群社会保障水平的不断提高，促进了社会和谐稳定，增强了困难家庭的发展能力。

第二节 发展态势

全国人口转变具有阶段性特点和地区性差异，今后较长时期，郑州市人口发展既有全国的一般规律性，又有自身特点。

——人口总规模持续增加。实施全面两孩政策使郑州市育龄妇女的总和生育率短期内上升，国家中心城市建设和国家综合交通枢纽建设使得大量流动人口涌入，我市的人口增长势能在一段时期内继续保持。据相关预测，2030年郑州市常住人口总量为1300万左右，在2040年达到峰值1500万后开始惯性回落。

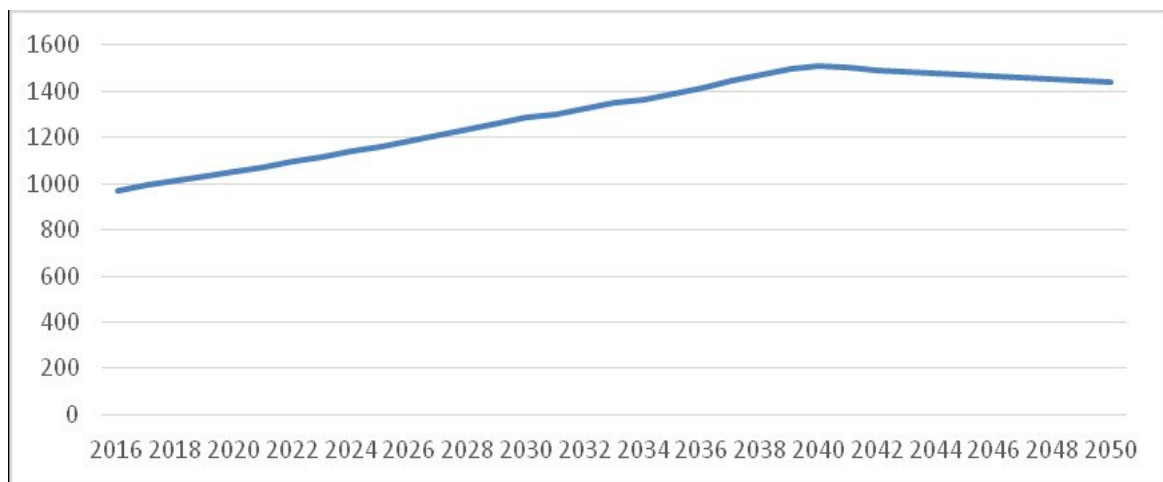


图1 2016—2050年郑州市常住人口总量变动趋势（单位：万人）

——劳动年龄人口呈现增长趋势。15—64岁人口总量呈现增长趋势，但在总人口中所占比重有所下降，占比将由2016年

的 72.8% 下降到 2030 年的 65.9%。15—64 岁人口在 2040 年达到高峰，其峰值规模为 978.6 万。因此，从劳动力供给的角度看，郑州市劳动力供给最为丰富的时间还会维持 15—20 年左右。之后，劳动力人口规模开始缓慢下降，但数量仍然庞大。

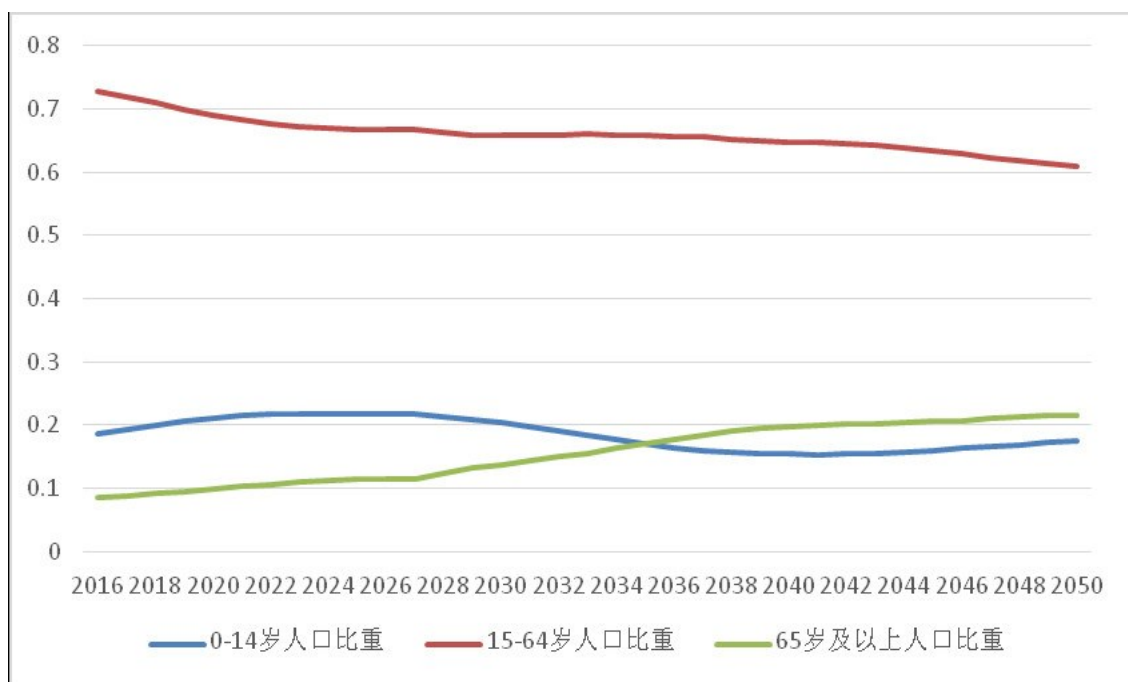


图 2 2016—2050 年郑州市 0—14 岁人口、15—64 岁和 65 岁及以上人口比重变动趋势

——老龄化程度有所增加，少儿比重呈稳中有降趋势。郑州市老年人口数量小幅增加，从 2016 年到 2030 年，65 岁及以上老年人口比重将从 8.5% 上升到 13.7%；2050 年，65 岁及以上老年人口比重将达到 21.6%，总规模达到 311.2 万人，人口老龄化进程明显加快。0—14 岁少儿人口的比重总体呈先上升后下降趋势，占比将从 2016 年的 18.7% 上升到 2025 年的 21.9%，之后有所下降。总抚养比从 2016 年的 37.4% 提高到 2050 年的 64.2%。

表 1 郑州市 2016—2050 年常住人口年龄结构变动及社会抚养比趋势预测

年份	0—14 岁		65 岁及以上		总抚养比 (%)
	人口数 (万人)	比重 (%)	人口数 (万人)	比重 (%)	
2016	181.6	18.7	82.9	8.5	37.4
2020	221.4	21.0	104.3	9.9	44.8
2025	254.2	21.9	133.1	11.4	49.9
2030	262.1	20.4	175.9	13.7	50.6
2035	236.6	17.0	237.6	17.1	51.7
2040	232.3	15.4	298.9	19.8	54.3
2045	235.9	16.0	304.0	20.6	57.8
2050	251.9	17.5	311.2	21.6	64.2

——人口集聚能力进一步增强。随着中原城市群、郑州航空港经济综合实验区、中国（河南）自由贸易试验区、郑洛新国家自主创新示范区、中国（郑州）跨境电子商务综合试验区、郑州国家中心城市等国家战略的实施和米字形高速铁路等项目的建设，全省人口向以郑州为中心的城市群集聚的趋势明显。

——出生人口性别比逐渐趋于平衡，家庭呈现出多样化的发展趋势。伴随郑州经济社会发展、生育政策调整完善和对出生人口性别比偏高的综合治理以及相关政策的出台，全市出生人口性别比将会出现持续回落。人口流动和低生育率等因素使家庭结构向小型化和简单化方向并进，核心家庭和直系家庭是主要的家庭形式，单人家庭、单亲家庭以及丁克家庭的比例将逐步提高。

第三节 问题和挑战

今后 15 年我国人口发展进入深度转型阶段，人口众多的基本国情不会根本改变，人口对经济社会发展的压力不会根本改变，人口与资源环境的紧张关系不会根本改变，同时还面临诸如出生率下降、出生规模下降、生育率下降，以及人口老龄化程度上升和劳动年龄人口继续萎缩等诸多问题和潜在风险挑战。在此背景下，2016—2030 年郑州市人口发展将进入深度转型的关键阶段，人口数量、人口结构以及分布等自身均衡和人口与经济社会、资源环境之间平衡都将面临严峻的问题和挑战。

——实现人口均衡发展压力较大。同全国一样，郑州市生育率已较长时期处于更替水平以下，虽然实施全面两孩政策后生育率有望出现短期回升，但生育率降低具有一定的趋势性。治理出生人口性别比失衡、积极应对老龄化，以及保持人口、资源环境之间的相对均衡，都是郑州市人口均衡发展面临的现实挑战。

——老龄化进程加快的不利影响加大。在人口老龄化发展与经济发展不相匹配的背景下，随着老龄人口绝对规模的增大，老年人的抚养、医疗、保健等问题会更加突出。在郑州市社会养老服务体系不完善的情况下，人口老龄化进程加快必然导致家庭抚养压力加重，总抚养比上升给整个社会带来不良的影响。

——人口合理有序流动面临障碍。郑州市人口流动仍面临户籍、财政、土地等改革不到位形成的制度性约束，其中人口集聚

与产业集聚不同步、人口城镇化滞后于土地城镇化、户籍人口城镇化落后于常住人口城镇化、基本公共服务资源的空间分布不能适应人口分布的变化等问题依然十分突出。

——人口与资源环境承载力存在张力。随着郑州市人口总量的持续增长，人口规模持续扩大，人口与资源环境的张力将长期存在。其中，人口与水资源短缺的矛盾较为突出，人口与能源消费的平衡关系十分紧张。

——家庭发展和社会稳定的隐患不断积聚。随着家庭小型化和空巢化的发展，家庭的功能逐渐减弱，抗风险能力不断降低，特别是养老抚幼、疾病照料、精神慰藉等问题日益突出。城市贫困家庭、失独家庭和残疾困难家庭问题需引起政府和社会的高度重视。

整体来看，2016—2030年，特别是2021—2030年，郑州市人口发展进入较为关键的转折期。一方面面临诸多不可忽视的问题和潜在风险的挑战，另一方面也存在着劳动力总量充裕、仍处于人口红利期等许多有利条件，这对统筹解决我市人口问题具有较大的回旋空间。因此，要紧紧抓住当前“黄金时期”，充分利用人口转变所提供的机遇，完善郑州市人口发展战略，促进人口长期均衡发展，最大限度发挥人口对经济社会发展的能动作用，实现经济质的飞跃，这不仅是全面建成小康社会的需要，也是从根本上解决未来面临的诸多人口问题的关键，对于郑州市实现快速健康发展具有重大意义。

第二章 总体思路

面对人口发展重大趋势性变化，必须实施人口均衡发展重大战略，加强统筹规划，把握有利因素，积极有效应对风险挑战，努力实现全市人口自身均衡发展，人口与经济社会、资源环境协调可持续发展。

第一节 总体要求

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党中央治国理政新理念、新思想、新战略，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，以促进人口长期均衡发展为主线，强化人口发展的战略地位和基础作用，鼓励按政策生育，充分发挥全面两孩政策效应，综合施策，创造有利于发展的人口总量势能、结构红利、流动活力和素质资本叠加优势，促进人口与经济社会、资源环境协调可持续发展，为决胜全面建成小康社会、让郑州更加出彩提供坚实基础和持久动力。

要坚持以下基本原则：

——坚持综合决策。切实将人口融入经济社会政策，在经济社会发展战略规划计划、经济结构战略性调整、投资项目和生产力布局、城乡区域关系协调、可持续发展等重大决策中，充分考

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。践行以人民为中心的发展思想，顺应人民对美好生活的向往，围绕增进人民福祉、促进人的全面发展，制定完善的面向全人群、覆盖全生命周期的人口政策措施，促进共同参与、共享发展，不断增强人民群众获得感和幸福感。

——围绕发展大局。坚持人口发展服务于经济社会发展大局，尊重人口自身发展规律和人口与经济社会、资源环境关系变动规律，推动人口结构优化调整、人口素质不断提升、人口流动更加有序，统筹解决人口问题，促进人口均衡发展，持续增强人口服务于经济社会发展的能力。

——深化改革创新。积极转变人口调控理念和方法，统筹推进生育政策、生育服务管理制度、家庭发展支持体系和治理机制综合改革，完善人口预测预报预警机制，健全重大决策人口影响评估制度。

——加强风险防范。加强超前谋划和战略预判，重视把握人口各要素之间，以及人口与经济社会、资源环境等外部要素间的相互关系，提早防范和综合应对潜在的人口系统内安全问题和系统间的安全挑战，切实保障人口安全。

第二节 主要目标

到 2020 年，全面两孩政策效应充分发挥，生育水平向合理

区间回归，流动人口逐步趋于稳定，常住人口总量保持适度增长，人口素质不断提高、结构逐步优化、分布更加合理。到2030年，人口自身均衡发展的态势基本形成，人口与经济社会、资源环境的协调程度进一步提高。

——人口总量。妇女总和生育率逐步向更替水平回归，外来流动人口成为郑州市人口增长的主力。2020年全市总人口在1050万人以上，2016—2020年年均人口增长率在1.9%左右，人口自然增长率在8‰左右。2030年全市总人口达到1300万左右，2021—2030年年均人口增长率在2.0%左右，人口自然增长率在5‰左右。

——人口结构。性别结构持续改善，2020年出生人口性别比降低到110以下，2030年出生人口性别比降至正常区间；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。劳动年龄人口受教育年限进一步增加，人才队伍不断壮大。人口红利向人才红利转变趋势明显。

——人口分布。常住人口城镇化率稳步提升，人口流动合理有序，人口分布与主体功能布局、人口集聚与产业集聚协调度达到更高水平。2020年常住人口城镇化率达到76%左右，2030年常住人口城镇化率达到85%以上。

——人口社会发展。城乡居民基本养老保险、城乡居民基本医疗保险覆盖群体扩大，待遇水平明显提高，到2030年，基本

实现养老保险法定人员全覆盖，人人享有基本医疗保障。

——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。到 2020 年，符合标准的养老服务设施覆盖所有城市社区，全市养老机构每千名老人床位不低于 38 张，现行国家标准下农村贫困人口实现脱贫。到 2030 年，力争每个社区建设 1 所为儿童及其家庭提供游戏、娱乐、教育、卫生、社会心理支持和转介等服务的儿童之家。

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	全市总人口	万人	956.9	1050	1300
	总和生育率	%	1.4—1.6	1.8	1.8
人口结构	出生人口性别比		≤112.5	110	106
人口素质	人均预期寿命	岁	78.7	79.3	80.3
	劳动人口平均受教育年限	年	11.0	11.5	12.3
人口分布	常住人口城镇化率	%	69.7	76.0	85.0

第三节 战略导向

实现人口均衡发展目标，必须站在全市经济社会发展全局高度，以中长期发展视野谋划人口工作，明确并贯彻以下战略导向：

——注重人口内部各要素相均衡。推动人口发展从调控总量

向优化结构、调整布局和提升素质并举转变。切实推进全面两孩政策实施，平缓人口总量变动态势，发挥政策最大效应。坚持男女平等基本国策，加强出生性别比治理，促进社会性别平等。积累人力资本，切实提高出生人口健康素质和科学文化素质，推动人口红利向人才红利转变。

——注重人口与经济发展相互推动。准确把握生产方式对生育方式、经济发展对人口变动的影响，有效缓解经济因素带来的生育率下降等人口发展问题。统筹城乡区域协调发展，统筹技术、产业、公共服务、就业同步扩散，引导人口与经济布局有效对接，充分发挥人口能动作用，为经济增长提供有效人力资本支撑和内需支撑。实施积极老龄化政策，防范和化解老龄化对经济增长的不利影响。

——注重人口与社会发展相协调。完善基本公共服务制度体系，促进公共服务资源在城乡、区域之间均衡配置，推动基本公共服务常住人口全覆盖，有序推进农业转移人口市民化。着力补齐重点人群发展短板，构建多层次养老服务体系，保障妇女儿童、残疾人合法权益，实施贫困人口精准脱贫。促进社会公平正义，尊重个人和家庭在人口发展中的主体地位，坚持权利、义务对等，推动人口工作由主要依靠政府向政府、社会和公民多元共治转变。

——注重人口与资源环境相适应。加强人口政策与主体功能区政策的衔接，多措并举引导人口向航空港区等重点经济开发区

适度集聚；加大环境治理与保护力度，可持续开发利用自然资源；加大保护水资源力度，推动形成绿色发展方式和生活方式，着力增强人口承载弹性。

第三章 保持合理生育水平

合理的生育水平是人口均衡发展的基础。适应人口发展新特征、新形势和新任务，把生育水平保持在合理区间，促进郑州市人口均衡发展。

第一节 健全生育政策调控机制

——完善计划生育服务管理。坚持计划生育基本国策，提倡一对夫妇生育两个子女。坚持党政一把手亲自抓、负总责，落实和完善计划生育目标管理责任制。改革完善计划生育服务管理，优化服务流程，推行网上办事，进一步简政便民。加强外来人口计划生育服务管理，提高人口出生素质。

——提升生育水平监测能力。科学评估经济社会发展对生育观念、生育行为的影响，准确把握群众生育意愿变化趋势。做好生育政策效果跟踪评估工作，密切监测生育水平的变动态势，及时稳妥调整完善生育政策。

——加强分类指导。密切关注生育水平过高和过低群体的人

口发展态势，因地制宜，综合施策，积极发挥计生协会等社会组织作用，引导群众负责任、有计划、按政策生育。

第二节 合理配置相关公共服务资源

——健全妇幼健康计划生育服务体系，提升妇幼健康和计划生育服务能力。实施妇幼健康计划生育服务保障工程，全面改善妇幼保健和计划生育服务机构基础设施条件，建立健全基层妇幼健康服务体系，重点提升妇幼健康服务机构的孕产保健、儿童保健、妇女保健、计划生育等方面服务能力。

——强化优生优育全程服务。提供优质孕前优生健康检查、住院分娩、母婴保健、儿童预防接种等服务，开展免费计划生育技术服务，做好流动孕产妇和儿童跨地区保健服务工作。完善出生缺陷三级预防措施，推行婚前医学检查，实现免费孕前优生健康检查项目全覆盖，加大产前筛查诊断和新生儿疾病筛查力度，有效降低出生缺陷发生率，提高出生人口素质。强化危重孕产妇和新生儿重症救治能力建设，有效降低孕产妇死亡率和婴儿死亡率。加强孕产期全程服务和高危产妇专案管理，预防艾滋病、梅毒、乙肝母婴传播，保障母婴安全。加强妇女、儿童常见病防治，提高妇女、儿童常见病筛查率和早诊早治率。

——合理规划新增公共服务需求。优化配置儿童照料、学前和中小学教育等资源，满足新增公共服务需求。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，保障母婴权益。将生育保险纳入基本医疗保险，确保女职工安全生育。

专栏 2 妇幼健康计划生育服务保障工程

妇幼健康：实施孕产妇住院分娩补助，开展农村妇女宫颈癌、乳腺癌检查，预防艾滋病、梅毒、乙肝母婴传播。加强郑州市孕产妇及新生儿危重症救治中心、郑州市新生儿疾病筛查中心建设，完成国家区域儿童医疗中心、郑州市辅助生殖中心、产前诊断中心、产后康复中心和儿童保健中心建设。

出生缺陷综合预防：加强婚前保健、城乡居民国家免费孕前优生健康检查、增补叶酸预防神经管缺陷、孕期唐氏综合症产前筛查和产前诊断、新生儿疾病筛查，先天性心脏病防治。

学前教育：实施学前教育惠民工程，建立鼓励普惠性幼儿园发展机制，继续实施学前教育“三年行动”计划，加快推进公办幼儿园建设。到2020年，县（市、区）至少办好3所标准化公办幼儿园，3万人口以上乡镇至少办好2所、3万人口以下乡镇至少办好1所标准化公办幼儿园，90%以上幼儿园实现普惠性发展。

第三节 完善家庭发展支持体系

——完善生育支持政策体系。建立完善包括生育支持、幼儿养育、青少年发展、老人赡养、病残照料、善后服务等在内的家庭发展政策体系。完善税收、抚育、教育、社会保障、住房等政策，减轻生养子女家庭负担。鼓励雇主为孕产妇提供灵活的工作时间安排及必要的便利条件。支持哺乳期、育儿期妇女能够选择在家更长时间照料幼儿。落实计划生育奖励假制度和丈夫陪产假制度。完善计划生育特殊家庭扶助关怀制度。支持妇女生育后重返工作岗位。

——建立和完善社区照顾服务体系。发挥社区在幼儿照料、

托老日间照料和居家养老等方面的服务功能，在每个社区建立一个综合照顾设施，鼓励和支持各类社会组织参与社区照顾服务。

——完善家庭服务体系。加强家庭信息采集和管理，为家庭发展政策的制定和实施提供依据。大力发展家庭服务业。推进新型家庭文化建设，开展创建幸福家庭活动和实施新家庭计划，继续推进“新家庭计划——家庭发展能力建设”项目。开展家庭教育指导服务，并将其纳入城乡公共服务体系。加强家庭文明建设，推动形成社会主义家庭文明风尚。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，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 保持劳动力充足有效供给

按照郑州市建设国家中心城市、国际性大都市、创新创业中心城市对劳动力供给和素质的战略需求和总体布置，充分发掘劳动力城市集聚的人力资源的优势，有效应对人口流动持续活跃、劳动年龄人口总量缓慢下降和结构老化趋势，采取提升新增劳动力就业创业能力、挖掘劳动者工作潜能等综合措施，着力增加各类劳动力有效供给，优化劳动力结构，提升劳动力整体素质，为促进郑州市创新驱动发展，建设国际综合枢纽城市、国际物流中心、国家重要的经济增长中心、国家极具活力的创新创业中心、国家内陆地区对外开放门户、华夏历史文明传承创新中心提供人

力资本支撑。

第一节 提升新增劳动力就业创业能力

在全市积极贯彻教育强市战略，深化教育领域综合改革，推动郑州市教育事业全面发展，着力培养创新型、应用型、高技能、高素质劳动者。加快完善国民教育体系，推进各级各类教育协调发展，不断提高基本公共教育服务均等化水平，2020年普及高中阶段教育（高中阶段毛入学率达到95%），迈入高等教育普及化门槛（毛入学率达到50%）；2030年达到更高普及水平，劳动年龄人口平均受教育年限进一步提升。全面实施素质教育，提高教育质量，提升大中专毕业生就业创业能力。统筹发展职业教育，推进产教融合、校企合作，加快构建现代职业教育体系，培养产业应用型人才和技术技能型人才。

推动高等教育内涵发展、转型发展、特色发展、开放发展，加强骨干特色高校建设，充分发挥自主创新示范区平台作用，完善政策支撑体系，积极吸引国内外高水平大学和国家级科研院所设立分支机构。将支持郑州大学一流大学、一流学科建设作为国家中心城市建设的重要工程。

支持航空经济、电商物流、装备制造、文化创意产业等与城市定位相适应的学科专业建设。扩大教育对外开放，积极引进国内外高水平大学、重点实验室、研发机构等来郑设立分支机构，

以科研促创新，以研发促创业，着力培养创新型人才。

第二节 挖掘劳动者工作潜能

——推动农村劳动力转型。面向现代农业发展，构建有效的新型职业农民培育制度体系，加快构建新型职业农民队伍，建立高素质现代农业生产经营管理者队伍。持续推进农村富余劳动力进城务工并稳定转移就业，落实农业转移人口就业扶持政策，实施新生代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。建设一批返乡创业园区和县乡特色产业带，为外出务工人员返乡创业创造条件，推动就地就近就业。

——提升劳动者就业能力。深入推进全民技能振兴工程、职教攻坚工程和职工素质提升工程，建设知识型、技术型、创新型劳动者大军。建立健全技能培训与产业发展对接机制，鼓励企业、院校和各类培训机构提供有针对性的技能培训项目。推广工学结合、校企合作的技术工人培养模式，推行新型学徒制。加强技师、高级技师培养，造就一批高技能领军人物。加强转业军人和退役士兵职业教育和技能培训。

——实施大龄劳动力就业促进行动。加强大龄劳动力在岗继续教育培训，落实完善职业培训补贴、职业技能鉴定补贴等政策，支持大龄劳动力提升就业技能；落实税收优惠、社会保险补

贴、创业担保贷款等扶持政策，鼓励各类企业吸纳大龄失业人员就业；加强公共就业服务网络平台建设，为大龄失业人员提供更多个性化职业指导、职业介绍、政策咨询等公共就业服务；结合大龄失业人员特点，政府以购买服务方式提供更多非全职就业、志愿服务和社区工作等岗位。

——促进劳动者人力资本积累。大力发展继续教育，强化企业在职工培训中的主体作用，完善以就业技能、岗位技能提升和创业为主的培训体系，持续提升企业职工劳动技能和工作效能。提升劳动者健康素质，全面开展职业健康服务，实施强制性职业健康检查制度，加强职业病综合检测和积极防治。强化职业劳动安全教育。

第三节 积极开发老年人力资源

——充分发挥老年人参与经济社会活动的主观能动性和积极作用。根据国家、省统一安排，实施渐进式延迟退休年龄政策，逐步完善职工退休年龄政策，有效挖掘开发老年人力资源。

——大力发展老年教育培训。举办老年大学，强化老年人教育培训，让老年人在满足个人兴趣爱好的同时，为社会提供力所能及的服务。鼓励专业技术领域人才延长工作年限，积极发挥其在科学研究、学术交流、技术指导和咨询服务等方面的作用。

——鼓励健康老年人积极参与家庭发展、互助养老、社区管

理、社会公益等活动，继续发挥余热并实现个人价值。

专栏3 大龄劳动力就业促进行动

采取综合措施激励大龄劳动力积极就业。加强公共就业服务网络平台建设，培养一批专业化就业指导顾问，为大龄劳动力提供更多免费就业信息和个性化就业指导服务；探索建立个人学习账户，对大龄失业者给予培训补助和工作税收优惠，增强大龄劳动力就业能力；结合大龄劳动力特点，提供更多全职就业、志愿服务和社区工作等岗位，通过税收优惠和财政补贴，鼓励企业和社会组织向大龄劳动力提供更多工作岗位。

第四节 有效利用国内外人才资源

——实施人才强市战略。把人才作为第一资源，推进人才发展体制改革和政策创新，完善人才评价激励机制和多元化投入机制，健全人才服务保障体系，优化人才发展环境，完善高层次引才、全链条育才、全方位用才的发展体系，最大限度解放和增强人才活力。

——继续实施“智汇郑州·1125聚才计划”，不断创新引才政策。建立健全引才工作领导体制机制，拓展引才工作模式，加强引才载体建设，不断加大引才引智工作力度，形成有利于优秀人才迅速聚集的良好氛围。加大各领域高端人才引进力度，着力围绕郑州市重点发展的电子信息、汽车与装备制造、现代商贸物流、文化创意旅游和新材料、生物医药、铝及铝精深加工、现代农业及食品加工、现代金融、高层次服务业等“4+6”战略主导优势产业，着力引进高端战略人才。

——畅通引智“绿色通道”，着力引进海外高层次人才。制

定并完善国际人才长期居留、税收、保险、住房、子女入学、配偶安置等配套政策，大力吸引海外高层次人才到我市创新创业，参与郑州国家中心城市和国际化大都市建设。

——深入实施创新创业领军人才（团队）培育支持计划。扎实开展高层次人才培育。突出“高精尖缺”导向，推进重大人才工程，加强院士工作站、博士后工作站（创新实践基地）、海外高层次人才创新园和郑州航空港引智试验区等平台建设，大力培养科技领军人才、现代金融人才等高层次专业技术人才和优秀企业家、职业经理人等高层次经营管理人才。

——开发国（境）外优质教育培训资源。完善出国（境）培训管理制度和措施，进一步提高出国培训质量。积极推动我市科技创新人才国内外双向研修计划，不断增加与国外研发机构联合攻关的投入力度。

专栏4 “智汇郑州”人才工程

全面实施“智汇郑州”人才工程，到2020年，引进培育5—10个顶尖创新创业团队，聚集100名国内外顶尖人才、3000名重点产业急需紧缺人才、2000名社会事业领域领军和专业骨干人才，新增40000名高技能人才，每年吸引20万名高校毕业生在郑创新创业。

第五章 优化人口空间布局

完善以郑州大都市区为主体形态的城市空间结构，促进市域人口布局与国际综合交通枢纽和物流中心、国家历史文化名城、河南省省会城市等重大发展战略和定位相适应，逐步形成以主城

区、航空城和新城为主体、外围组团为支撑、新市镇为节点、其他小城镇拱卫的层级分明、结构合理、互动发展的网络化城镇体系，不断提高城市综合承载力。

第一节 发挥郑州市人口集聚功能

——以中原城市群为载体，以米字形城镇产业发展轴带为蓝图，充分实现郑州节点城市的集聚功能。加快推进郑州国家中心城市建设，建立健全引导人口合理集聚的体制机制，吸引人口加快向郑州大都市区集聚。

——优化城市空间结构。提升城市综合功能，优化人居环境，形成更多支撑区域发展的增长极，以多中心结构提升郑州综合承载力。全面落实产城融合，积极减少职住分离，发挥公共交通复合廊道对产业人口空间分布的引导作用，利用公共服务对人口居住的聚集功能，引导域内人口就近集聚，促进居民合理分布。合理规划城市功能分区和道路体系，打造“畅通城市”，缓解交通拥堵。

——支持郑州大都市区一体化、组团式发展。加强主城区与各新城组团之间及各新城组团之间互联互通，深入实施“一主一城三区四组团”城镇布局规划，协调区域性重大市政基础设施与城乡发展的关系，统筹市政基础设施布局，引导全市重大基础设施廊道建设，加快水、电、气、信息骨干网络的建设，实现区域

基础设施共建共享，推动中心城（区）与所属县（市）组团式发展。

——调整行政区划，发挥人口集聚效应。站位全局，着眼长远，按照建设郑州大都市区的战略规划，深化改革行政区划，充分释放促进人口合理流动、集聚和分布的体制动能。将已实际融入郑州主城区的新郑市、荥阳市、中牟县改市（县）为区，扩大建成区规模，全面优化行政区划结构，发挥产业和人口的双集聚效应。

第二节 稳步提升城镇化质量

——深入推进人的城镇化，努力实现城镇化目标。以产业为基、就业为本，通过住房和学校牵动，健全基本公共服务保障、社会保障和农村权益保障。力争到2020年，郑州市域总人口达到1050万以上，城镇化水平达到76%左右。到2030年，城镇化水平进一步提升，常住人口城镇化率达到85%以上，常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率差距显著缩小，城镇化质量明显提升。

——推动农业转移人口市民化，确保城市新老居民同城同待遇。深入推进城乡统一户籍制度与统一公共服务和权益的有机衔接，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，推动已进城就业定居的农民工落户、城中村居民居住条件

改善和农村人口最大限度向城镇转移。

——分类制定落户政策，有序推进城镇化发展。实施差别化落户政策，以农业转移人口和其他常住人口落户城镇为重点，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。调整和完善中心城区户口迁移政策，根据综合承载能力和经济社会发展需要，合理确定中心城区人口规模，着重吸纳高层次人才和技术技能型人才落户；全面放宽放开重点群体落户条件，全面放开对高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学归国人员的落户限制；全面放开区（市）、上街区落户限制。

——积极落实基本公共服务城镇常住人口全覆盖。统筹协调各方资源，加大对农业转移人口子女教育、养老医疗、住房保障等福利工程的支持力度。以人口为基本要素，优化公共服务资源配置，使基本公共服务设施布局、供给规模与人口分布、环境交通相适应，增强基本公共服务对人口集聚和吸纳的支撑能力。

专栏5 基本公共服务全覆盖行动

建立统一城乡居民的卫生计生服务制度。将农业转移人口及其他常住人口纳入社区卫生和计划生育服务体系，提供基本医疗卫生、妇幼健康、计划生育等服务，实行“同管理、同服务”。完善社会保障体系。实施全民参保计划。加强创新创业政策扶持，完善就业失业登记管理制度，符合条件的农业转移人口及其他常住人口可按规定与其他城镇居民同等享受政府职业技能培训补贴，促进农村转移劳动力就业。

完善进城落户农业转移人口随迁子女接受教育保障机制。按照“以流入地政府为主、以公办学校为主”的原则，保证随迁子女平等接受义务教育。逐步完善并落实与居住证管理制度相挂钩的随迁子女入学和升学考试相关政策。

加大住房保障工作力度。逐步将更多进城镇落户的农业转移人口及其他常住人口纳入住房救助和住房保障体系，采取多种方式保障其基本住房需求。

建立完善转移支付制度。进一步完善社会养老、医疗保险转续等配套政策，完善促进基本公共服务均等化的公共财政体系，逐步理顺事权关系，保证进城镇落户农业转移人口及其他常住人口各项权益及时落实。

——完善人口城镇化的相关配套措施。建立健全“人地钱”

挂钩机制，顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，实行所有权、承包权、经营权分置并行，探索建立进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权维护和自愿有偿退出机制，让更多进城农民能够安居乐业，融入城市。

第三节 改善人口资源环境紧平衡

——推动人口布局与主体功能相适应，提升城市人口承载力。开展主体功能区人口承载力监测，科学确定不同主体功能区的人口承载力，实行差别化人口调节政策。对人居环境临界适宜的城区，基本稳定人口规模，强化人口向重点区（县）收缩集聚，引导人口向鼓励流入区域迁移。对人居环境适宜和资源环境承载力平衡或有余的地区，重视提高人口城镇化质量，培育人口集聚的空间载体，引导产业集聚，增强人口吸纳能力。

——促进人口绿色发展。推行绿色生产生活方式，实施人口绿色发展规划，努力建设人口均衡型、资源节约型、环境友好型社会，积极缓解人口与资源环境的紧张矛盾。高度重视生态环境对人口流动的影响，落实生态规划，实施重大生态修复和建设工程，构建多层次、网络化、功能复合的生态系统。

——深入实施大气治理和水污染治理攻坚。建设更加适应人口生存发展的宜居环境；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，发展循环经济，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，鼓励绿色出行。

第四节 完善人口流动政策体系

——创新流动人口服务管理机制。完善居住证制度，推进居住证制度覆盖全部未落户常住人口；加强公安、民政、卫生计生、社会保障、教育等相关部门的协作，形成各部门信息互通、服务互补、管理互动的流动人口“一盘棋”工作机制；加强信息采集、数据统计、动态监测和分析研究工作，提升信息化管理和应用水平。

——推进流动人口基本公共服务均等化，维护流动人口合法权益。按照常住人口配置公共服务资源，增强基本公共服务对人口吸纳的支撑能力；加大对流动人口子女教育、养老医疗、住房保障、奖励优待、关怀照顾等福利工程的支持力度，逐步实现流动人口基本公共服务均等化；畅通维权渠道，维护流动人口的合法权益。

第六章 促进重点人群共享发展

老年人、妇女、未成年人、残疾人、贫困人口，是人口发展

中必须特别关注的重点人群。应构建长远的制度框架，制定针对性的政策措施，保障他们的合法权益，使其共享经济社会发展成果，促进社会和谐与公平正义。

第一节 积极应对人口老龄化

针对全市人口老龄化程度不断加深的趋势，加强顶层设计，做到及早应对、科学应对、综合应对。坚持持续、健康、参与、公平的原则，加快构建以社会保障、养老服务、健康支持、宜居环境为核心的应对老龄化制度框架，完善以人口政策、人才开发、就业促进、社会参与为支撑的政策体系。

构建更加公平、更可持续的社会保障体系。加快城乡居民社会保障全覆盖，逐步提高基本养老和基本医疗保险统筹层次。大力发展企业年金、职业年金、个人储蓄性养老保险和商业医疗保险，在试点基础上推出个人税收递延型养老保险。探索建立长期护理保险制度，做好长期护理保险与重度残疾人护理补贴、经济困难失能老年人护理补贴等福利性护理补贴的整合衔接。

构建多元化养老服务体系，建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系，增加养老服务和产品供给。统筹公益性养老服务设施规划建设，支持建设面向失能半失能老人的老年养护院、社区日间照料中心等设施。完善家庭养老支持措施，推动城镇老旧小区开展适老化改造，建

设无障碍的老年友好型社区和城市。加快养老服务智能化建设，完善“12349”养老服务网络信息平台，加强其与居家养老服务实体的有效链接，支持社区、养老服务机构、社会组织和企业利用信息技术提供智能化服务。全面放开养老服务市场，鼓励支持社会力量举办养老服务设施。

专栏6 养老服务体系建设工程

大力推进居家社区养老服务设施建设。以建设国家中心城市为引领，加强政策引导，加大用房用地保障，加快推进全市居家社区养老服务设施建设。加强社区养老服务设施建设。2018年，全市新增居家社区养老服务设施150个。到2020年，每个街道（乡镇）至少建设1所不低于70张床位的综合性城乡社区养老服务中心，城市社区养老服务设施基本实现全覆盖。

加快推动示范性公办养老机构建设。加大政府资金投入，加快推进公办养老机构建设和县级福利中心、敬老院提质改造，建设一批环境优美、配套设施完善的公办养老机构，提高服务效率和服务水平，发挥示范作用，引领带动全市养老机构健康快速发展。到2020年，每个县（市、区）至少建设一家200张以上床位的公办示范性养老机构。

加快健康养老服务大数据大平台建设。构建市、县（市、区）“两级平台”和市、县（市、区）、街道（乡镇）“三级网络”。在市级层面，构建统一的12349养老服务信息平台，建立公安、民政、卫生、人社等部门信息共享的“综合为老服务数据库”，为老年人提供养老政策、康复护理指导、健康管理咨询等服务。2018年，基本建成县（市、区）级健康养老服务信息平台，30%以上的老年人完成入网登记，开展服务运营试点。到2020年，全市健康养老服务“两级平台”、“三级网络”基本建成，80%以上老年人完成入网登记。

大力支持社会力量兴办养老机构。鼓励整合改造企业厂房、商业设施、存量商品房等用于养老服务，建设满足不同健康状况和经济条件养老服务需求的功能型养老机构。推动建设一批适合中低收入群体老人的养护型综合养老机构，为失能、半失能老人提供专业化照护的护理型养老机构，提供临终老年人生活照护、姑息治疗等服务的临终关怀型养老机构和满足高端收入群体养老服务需求的高品质养老服务机构。2018年，全市新增养老床位3000张以上。到2020年，全市每千名老人拥有养老床位达到40张，社会办养老床位不低于新增床位的60%。

建设预防、医疗、康复、护理、安宁疗护等相衔接的覆盖全生命周期的医疗服务体系，强化对老年常见病、慢性病的健康指导和综合干预，提升中医保健、体检体测、体育健身等健康管理水平。加强基层老年人协会建设，充分发挥老年人群众组织的自我管理、自我教育、自我服务和自我保护功能，积极组织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，提

高老年人的社会参与水平，继续发挥余热并实现个人价值。

第二节 促进妇女全面发展

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，融入社会文化，切实保障妇女合法权益，消除性别歧视，提高妇女的社会参与能力和生命健康质量。

加强出生人口性别比综合治理，加大打击“两非”（非医学需要的胎儿性别鉴定和非医学需要的选择性别人工终止妊娠）力度，营造男女平等、尊重女性、保护女童的社会氛围。

保障妇女的就学、就业等平等权利，增加女性接受高等教育机会，加大女性人才培养力度，加强女职工劳动保护，扶持妇女就业创业。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帮扶支持政策体系。

第三节 完善未成年人保护体系

坚持儿童优先原则，完善未成年人保护和儿童福利体系。探索适合市情的儿童早期综合发展指导模式，加强儿童健康干预和儿科诊疗能力建设。

建立未成年人保护响应机制，构建以家庭监护为基础、政府监护为保障、社会监督为补充的保障制度，坚决打击拐卖、家暴

等侵害未成年人的违法犯罪行为。完善流浪儿童救助保护的“郑州模式”，加大对流浪未成年人的救助保护力度，健全农村留守儿童、困境儿童以及农业转移人口随迁子女关爱体系，提升服务水平。

全面实施贫困人口儿童营养改善和新生儿疾病筛查项目，改善贫困人口儿童生存状况。促进基本公共教育服务均等化，缩小城乡、城市内部儿童发展差距，保障儿童享有更高质量的教育。

第四节 保障残疾人合法权益

增强残疾人制度化保障服务能力。全面实施困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度，建立残疾儿童康复救助制度，加大对贫困残疾人家庭无障碍改造的补助力度。

健全残疾人托养照料和康复服务体系。大力开展社区康复，为贫困残疾人和重度残疾人提供基本康复服务。

健全残疾人教育体系。对家庭经济困难的残疾儿童实行12年免费教育，对残疾儿童普惠性学前教育予以资助，对有劳动能力和就业意愿的残疾人免费提供有效的技能培训和就业创业服务。

发展残疾人文体事业。推动公共文化体育场所免费或低收费向残疾人开放。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。

发展残疾人慈善事业和涉残产业。培育服务残疾人的社会组织和企业，积极引入新的业态和科技成果。

发展壮大助残志愿者队伍。培育各类志愿助残项目，建立基层志愿助残阵地，健全志愿助残工作机制。

第五节 实现贫困人口全面脱贫

坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略，通过转移就业、产业扶持、易地搬迁、社会保障、特殊救助等有效措施，确保到 2018 年基本实现存量贫困人口全部脱贫，到 2020 年使全部贫困人口与全市人民一道同步实现小康。

建立健全贫困标准动态调整机制，加强脱贫人口跟踪动态监测，完善贫困人口精准识别、精准扶持和精准脱贫的长效机制。探索建立符合市情的贫困人口治理体系，推动扶贫开发由主要解决绝对贫困向缓解相对贫困转变，由主要解决农村贫困向统筹解决城乡贫困转变，实现全体人民共同迈入全面小康社会、共同迈向现代化。

第七章 规划实施

本规划由市政府有关部门和各县（市、区）人民政府组织实施。各县（市、区）要高度重视，求真务实、开拓创新、攻坚克难

难，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。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，建立标准化的人口数据调查制度。加快市级人口基础信息库建设，整合分散在教育、公安、民政、人力资源和社会保障、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。加强人口数据开发和开放利用，为政府部门、企事业单位、社会公众提供人口信息服务。

第二节 建立人口预测预报制度

结合国内外人口预测前沿技术方法，确定适合郑州市的人口预测技术和模型。在人口普查和抽样调查的基础上，加强人口发展的中长期预测。健全人口动态监测和评估体系，科学监测和评估人口变动情况及趋势影响。组织协调发展改革、卫计、公安、统计等部门和有关智库，建立常态化的人口预测预报机制，定期发布全市和各地人口预测报告。整合高校、智库等社会研究力

量，加强人口发展研究，持续对人口数据进行分析，为人口综合管理和科学决策提供数据支持。在全面两孩政策实施后，要协调相关部门加强对出生人口的影响监测，及时评估政策效应。

第三节 开展重大决策人口影响评估

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。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。加强与省内外高端智库合作，完善重大人口政策咨询机制，提高决策科学合理性。按照国家要求，在社会稳定风险评估框架内试点增加人口风险评估内容，制定重点评价清单。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，做好政策预研储备。

第四节 健全规划实施机制

高度重视人口发展工作，充分认识人口问题的长期性、艰巨性、复杂性和紧迫性，发挥好人口发展规划对国民经济和社会发展规划及各专项规划的支撑作用。

加强组织领导。建立健全促进人口发展工作协调机制，加强

人口战略研究，统筹重大政策研究制定，协调解决人口发展中的重大问题。市发展改革委要牵头推进规划实施和相关政策落实，监督检查规划实施情况。市政府有关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，推动相关专项规划与本规划衔接协调。各县（市、区）人民政府要全面贯彻落实本规划，编制本行政区域的人口发展规划，建立健全工作机制，把规划的重点任务落到实处。

强化宣传引导。坚持正确的舆论导向，深入开展人口市情、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，合理引导社会预期和舆情。充分发挥广播电视、图书报刊、网络和新媒体等的作用，深入开展群众喜闻乐见的宣传活动。加强正面引导，主动回应社会关切，为政策实施营造良好的舆论氛围。加强面向家庭及其成员的各类人口政策宣传，切实维护各类群体的合法权益，引导人口积极健康发展。

开展监测评估。建立规划实施动态监测、定期通报制度，加强对规划实施情况的跟踪分析，及时发现和解决规划实施过程中存在的突出问题。将本规划实施情况纳入重大事项督查范围，并将相关指标和公共服务任务纳入经济社会发展综合评价和绩效考核体系。以5年为期定期组织对本规划实施情况的评估，确保规划各项任务落到实处。

主办：市发展改革委

督办：市政府办公厅八处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2018年8月27日印发

