

# 青岛市“十四五”人口发展规划

(征求意见稿)

青岛市发展和改革委员会

二〇二一年五月



# 目录

前 言 .....	1
第一章 规划背景 .....	2
第一节 人口发展现状 .....	2
第二节 存在问题及压力 .....	5
第三节 面临发展形势 .....	7
第二章 总体要求 .....	10
第一节 指导思想 .....	10
第二节 基本原则 .....	10
第三节 发展目标 .....	11
第三章 全面扩大人口总量势能 .....	13
第一节 推动引导生育水平提升 .....	13
第二节 激发人口机械增长活力 .....	15
第四章 着力提升人口发展素质 .....	17
第一节 提升人才红利优势 .....	17
第二节 构建终身教育体系 .....	19
第三节 促进全民健康发展 .....	22
第五章 持续优化人口发展结构 .....	25
第一节 积极应对人口老龄化 .....	26
第二节 加大劳动力有效供给 .....	29
第六章 引导人口合理分布流动 .....	30

第一节	实现产业和人口联动升级.....	31
第二节	统筹优化人口空间布局.....	32
第三节	促进重点区域间人口流动.....	34
第四节	推动人口与资源环境协调发展.....	35
<b>第七章</b>	<b>促进重点人群共享发展.....</b>	<b>36</b>
第一节	促进男女平等和妇女全面发展.....	37
第二节	提升未成年人关爱服务水平.....	37
第三节	保障特殊群体合法权益.....	38
<b>第八章</b>	<b>创新推动人口现代化管理.....</b>	<b>39</b>
第一节	提升人口精细化管理水平.....	39
第二节	创新人口管理服务体制机制.....	40
<b>第九章</b>	<b>规划实施与保障.....</b>	<b>42</b>
第一节	健全统筹协调机制.....	42
第二节	完善投入保障机制.....	42
第三节	建立综合决策机制.....	43
第四节	落实规划监测评估.....	43

## 前 言

人口问题是经济社会发展的基础性、全局性和战略性问题。当前，我国人口发展已经进入重大转折期，自然增长率长期低于预期、人口结构老龄化加速、劳动力资源供给缩减等问题凸显，促进人口长期均衡发展任重而道远。“十四五”时期，是青岛以开放创新引领高质量发展的历史机遇期，全面扩大人口规模，提升人口素质，优化人口结构，促进人口与城市空间、产业格局、公共服务和资源环境协调发展，对打造青春之岛、活力之都，建设现代化国际大都市具有重要支撑作用。

为准确把握我市人口发展趋势性特征，积极有效应对人口变化对经济社会发展的深刻影响，促进人口高质量发展，现根据《国家人口发展规划（2016-2030年）》和《青岛市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》精神，结合我市实际，制定本规划。规划旨在阐明规划期内我市人口发展的总体要求、主要目标和重点任务，是指导未来五年全市人口发展的行动纲领，是全面做好人口相关工作的重要依据。

# 第一章 规划背景

## 第一节 人口发展现状

“十三五”时期，青岛市认真贯彻落实中央关于调整完善生育政策的决策部署，逐步完善人口政策，统筹推进人口均衡发展，实现全市人口总量稳定增长，人口素质进一步提高，人口结构逐步调整，人口分布持续优化，公共服务水平明显提升，人口工作取得了新成效。

1. 人口规模稳定增长。“十三五”以来，受户籍政策改革和“二孩”生育政策实施的双重效应叠加，全市户籍人口稳步增长。2020年末，全市户籍人口837.46万人，相对2015年增加了54.35万人，年均增速1.35%。其中机械增长规模为32.81万人，占户籍人口总增量的60.4%，户籍政策改革对促进户籍人口机械增长效果显著。自然增长规模为21.54万人，年均出生率12.85%，死亡率7.58%，自然增长率5.28%，二孩出生人口占比达到50.3%，生育政策有效带动人口自然增长。常住人口规模显著提升，2020年末全市常住人口1007.17万人，首次突破千万，省内人口规模排名由第六次全国人口普查的第3位提升到第2位，增速为15.57%，高出全省9.58个百分点，增幅135.66万，位居16市之首。

**2. 人口素质优化提升。**全市人口健康素质和受教育水平进一步提升。人均预期寿命达到 81.5 岁，婴儿死亡率下降至 1.89‰，孕产妇死亡率控制在 7.22/10 万，居民主要健康指标保持在全国前列，达到中高收入国家水平。学前三年毛入学率和九年义务教育巩固率均达到 99%，高中阶段毛入学率达到 99%，普通高等教育在校生人数达到 43 万人。与第六次全国人口普查相比，每 10 万人中拥有大学文化程度的人口由 14864 人上升为 22551 人，拥有高中文化程度的由 17305 人上升为 17543 人；拥有初中文化程度的由 38350 人下降为 32148 人；拥有小学文化程度的由 19594 人下降为 18593 人，15 岁及以上人口平均受教育年限增至 10.83 年，高于全省 1.08 年。

**3. 人口结构逐步调整。**总人口性别比更趋合理，2020 年全市常住人口性别比为 103.9，出生人口性别比治理持续加强，全市出生人口性别比为 106.8，严格控制在“十三五”规划目标 107 以内。从年龄结构看，全市常住人口中，0-14 岁人口 155.21 万人，占比 15.41%，15-59 岁人口 647.71 万人，占比 64.31%，60 岁及以上人口 204.25 万人，占比 20.28%，其中，65 岁及以上人口 143.02 万人，占比 14.20%。与第六次全国人口普查相比，15-64 岁劳动力人口规模增长 44 万人，劳动力资源总量依然充沛。人才结构不断优化，2020 年全市人才资源总量突破 230 万人，其中专业技术人

才总量达 86 万人，高技能人才总量达 27.2 万人。

**4. 人口布局更趋优化。**城镇化发展步伐不断加快，2020 年全市常住人口城镇化率达到 74%，比 2015 年增加了 4 个百分点。随着重点产业向次中心城市和重点功能组团的加快转移，外围区市对人口的吸引力逐步增强，城镇空间多中心化趋势日益明显，人口分布不均衡程度减小。截止到 2019 年底，西海岸新区、城阳区、即墨区人口增幅最为显著，分别达到 11.5 万、5.9 万、4.7 万，占全市人口增幅的 55%。

**5. 公共服务更加完善。**基本公共服务质量稳步提升，群众获得感、安全感、幸福感显著增强。“十三五”以来，全市累计实现城镇新增就业 197.47 万人，城镇登记失业率始终控制在 4% 以下。养老、失业和工伤参保人数稳步增加，较之 2015 年净增 81.12 万、72.81 万和 62.63 万人，实现由制度全覆盖向人群全覆盖。每千人口医疗卫生机构床位数达到 6.37 张，每千人执业（助理）医师和注册护士数分别达到 4 人和 4.23 人，老年人口日间照料中心城乡社区覆盖率达到 100%，全市各类养老床位数量达到 6.8 万张。学前教育公益普惠服务体系基本建成，普惠性幼儿园覆盖率达到 90%，义务教育全域均衡发展扎实推进，基本实现较高水平普及 15 年基础教育的目标。



## 第二节 存在问题及压力

随着我市人口发展与全国人口形势一样进入关键转折期，人口内部结构失衡与人口发展不平衡不充分的压力态势持续存在，推进我市人口长期均衡发展还面临诸多问题。

**1. 育龄妇女规模缩减，生育水平持续走低。**自上世纪90年代以来，我国总和生育率<sup>1</sup>已经持续处于2.0更替水平以下。“十三五”期间，我市总和生育率呈现明显下降趋势，2020年为1.12，低于国家同期1.3的平均水平。育龄妇女的规模、年龄结构等直接决定生育子女的数量。近年来，我市15-49岁育龄妇女规模和20-34岁生育旺盛期育龄妇女规模及占比呈现双下降趋势，2020年较之2015年分别降低7.7万人和3.3万人，占全体女性人口比例分别下降5.4%和2.2%。受生育政策影响，出生人口规模在2017年达到峰值，随后呈现持续回落，2020年较峰值年减少5.8万人。随着生育者减少和生育意愿低迷，未来我市人口低生育率和少子化的基本态势在短期内较难改变。

**2. 人口抚养比<sup>2</sup>迅速上升，公共服务压力增大。**“十三五”期间全市“一老一小”人口占比均较快提升，户籍人口总抚养比相对“十二五”末提高10个百分点，2020年达到47.5%，逼近人口机会窗口期<sup>3</sup>末期。从年龄结构看，2020

<sup>1</sup> 总和生育率：指一个国家或地区的育龄妇女在育龄期间，平均每人生育的子女数。

<sup>2</sup> 人口抚养比也称人口负担系数，指总人口中非劳动年龄人口数与劳动年龄人口数之比。其中，劳动年龄人口指15~64周岁人口。

<sup>3</sup> 人口抚养比小于或等于50%称为人口机会窗口期。

年全市 65 岁及以上户籍人口占比达到 16.34%，较之 2015 年提升了 2.4 个百分点，65 岁及以上常住人口占比达到 14.2%，较之第六次全国人口普查提升了 3.9 个百分点，标志我市已迈入中度老龄化<sup>4</sup>阶段。0-14 岁户籍和常住人口占比均接近 16%，较之 2015 年和第六次全国人口普查分别提高了 2.6 和 2.0 个百分点。预计“十四五”期间全市户籍人口总抚养比将逼近 50%，托育、教育、养老、医疗等公共服务体系将承担更大压力。

### 3. 劳动力结构性短缺，人口产业协调发展更趋紧迫。

“十三五”以来，我市劳动力规模占比不断缩减的同时还面临内部结构老化的问题。2020 年，全市 15-64 岁常住劳动力人口占比 70.39%，较第六次全国人口普查下降了 5.9 个百分点，户籍劳动力人口占比 67.8%，较之 2015 年下降了 5 个百分点。从年龄结构看，户籍人口 15-44 岁核心劳动力减少 9.37 万人，占劳动力人口比例减少 1.4 个百分点，45 岁及以上大龄劳动力人口则增加 7.11 万人。未来阶段，我市劳动力人口规模缩减及结构老化的趋势将持续存在。随着产业升级和创新发展的需求更加倚重，人口就业与产业协调发展的供需压力和结构矛盾将更加凸显。

---

<sup>4</sup> 65 岁及以上的老人占比达到 7%即进入老龄化社会，占比 14%~21%为中度老龄化社会，占比 21%以上为重度老龄化社会。

4. 人口流动迁徙<sup>5</sup>活力不足，对核心人群吸引有限。从短期人口迁徙看，由互联网人口位置大数据显示，青岛对外人口迁徙规模的 70%来自于省内城市，45%集中在胶东经济圈城市群内，与潍坊、烟台联系度最高，分别占迁徙总量的 20%、15%。人口流动迁徙的来源地和去向地结构较为单一，与京津冀、长三角等邻近都市圈、城市群的交流活力不足，人口迁徙规模占比不足 10%，低学历、低收入、低消费人口所占比重较大。受就业机会、收入水平、公共服务和生活便利度等因素影响，我市对年轻优质人群的吸引竞争优势并不突出，吸纳本科及以上非本地户籍人才占比 43.98%，与上海、深圳和杭州等地还存在较大差距。

### 第三节 面临发展形势

“十四五”时期是我国从全面建成小康社会迈向基本实现社会主义现代化阶段的第一个五年，机遇和挑战都有新的发展变化。从发展形势看，当今世界正经历百年未有之大变局，国际格局深刻调整，国内环境进入高质量发展新阶段，将推动形成以国内大循环为主，国内国际双循环相互促进的新发展格局。随着国内外经济社会发展环境的深刻变化，未来青岛人口发展形势也将面临深度变革。

从发展机遇看，一是以中心城市为引领的城市群发展

---

<sup>5</sup> 根据互联网人口位置信息数据统计规则，人口迁徙指离开常住地或停留超过一天的非常住地，去往非出发城市并停留超过 4 小时的活动。

战略正在影响我国人口迁徙态势，将对青岛促进人口机械增长创造有利条件。山东半岛作为人口过亿、经济总量排名居前的城市群，在吸引流动人口集聚上具有较大优势。作为区域中心城市，青岛在吸引外来人口上条件优越，应紧抓机遇，加大人口汇聚，积累人力资源，全面提升城市发展能级。二是新一轮科技革命和产业变革对提升人口素质将带来积极影响。随着数字经济、生物技术、人工智能等新技术深入渗透到各个领域，将有效带动现代教育发展及人力资本投入体系建设，支撑医疗卫生服务体系和公共安全体系高质量打造，有助于市民综合素质加快提升。三是全面户籍改革将彻底消除人口流动障碍，加速推进新型城镇化进程。“十四五”时期，国家将放开放宽除个别超大城市外的落户限制，试行以经常居住地登记户口制度，有利于青岛推进半岛城市群及都市圈内居住证互通互认及户籍准入年限同城化累计互认，推动区域内农业劳动力人口向城镇转移和自由流动，更好激发城市就业、消费增长活力，实现城镇化发展由量向质转变。

从面临挑战看，一是人口少子化、老龄化已成为我国不可逆转的人口基本形态，我市生育水平进一步走低的风险和人口老龄化的压力挑战将持续显现。初步预测，未来五年我市育龄妇女规模将进一步缩减，人口自然增长率预计维持在 3.5‰至 5‰的水平，60 岁及以上老龄人口占比将

接近 25%。“一老一小”的结构变化，将削弱我市人口红利，持续影响社会活力、创新动力和经济潜在增长率。二是随着产业结构调整和技术提质增效，新兴产业对高素质、高技能、专业化人力资源的需求更趋紧迫，城市间人口竞争将更加激烈。面对南北相邻的京津冀、长三角城市群对年轻高素质人口的强势虹吸以及中西部城市对外出劳动力人口的吸引回流，我市在招引重点人群，构建与产业发展相匹配的人力资源格局上将面临较大挑战。三是受新冠疫情影响，人口流动活跃度在短期内较难快速恢复提升，人口集聚、流动和生产生活方式将形成深刻调整。随着人口向中心城市、都市圈和城市群集中，影响人口健康素质的因素会更加复杂多样，这些地区的安全卫生保障将面临更高要求、更严标准，青岛在提升健康城市建设水平、全方位维护和促进人的现代化发展上将面临一定压力。

总的看，“十四五”时期，是青岛发挥战略叠加、开放拓展和区域协同等多重优势的重大机遇期，也是产业发展的关键转型期、户籍政策改革的突破期和公共服务需求上升的矛盾期。展望未来 5-15 年，青岛人口发展虽然面临诸多问题和潜在风险挑战，但在促进人口高质量发展上仍具备有利条件，统筹解决人口问题有较大的回旋空间。面对新的机遇和挑战，必须遵循人口发展规律，积极承接国家战略，完善人口发展政策体系，全面激发人口发展活力，

为支撑青岛在社会主义现代化建设新征程中开好局、起好步，在实现第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴的历史进程中继续率先走在前列奠定坚实基础。

## **第二章 总体要求**

### **第一节 指导思想**

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和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入落实习近平总书记对青岛工作的重要指示要求，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，积极适应内外部发展新形势和人口转型新特点，以增进人民福祉和促进人的全面发展为根本目的，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，统筹兼顾，综合施策，创造有利于高质量发展的人口规模势能、结构红利和素质资本叠加新优势，激发人口发展活力，提升人力资源竞争力，促进人口与经济社会、资源环境协调可持续发展，为建设现代化国际大都市提供坚实基础和持久动力。

### **第二节 基本原则**

1. **突出以人为本。**坚持以人民为中心的发展理念，把促进人的全面发展作为统筹人口与经济社会协调发展的出发

点和落脚点，建立健全面向全人群、覆盖全生命周期的人口政策体系，促进共同参与、共享发展，全面增强人民群众的获得感和幸福感。

**2. 坚持综合决策。**准确把握人口各要素之间、人口与经济社会及资源环境之间的相互关系，切实将人口融入经济社会发展战略决策，统筹做好人口发展与产业转型、空间规划、公共服务、城市管理的联动调整，不断健全人口发展综合决策机制，增强人口发展工作合力。

**3. 强化科学指导。**尊重人口发展规律，适时调整完善政策体系，提升家庭发展能力，保障生育水平维持在适度区间，促进人力资源增长汇集，推动人口结构优化调整，人口素质不断提升，人口流动更具活力，持续增强人口资源禀赋。

**4. 深化改革创新。**积极转变人口调控理念和方法，按照全面深化改革要求，推进人口发展领域的理论创新、制度创新和工作创新，加强政府部门与社会公众在人口问题治理中的沟通协调和良性互动，积极探索向政府、市场、社会和公民多元共治转变。

### **第三节 发展目标**

到 2025 年，全市人口规模显著增长，人口素质持续改善，人口结构逐步优化，人口分布更加合理，人口流动更

富活力，人才红利机制建设成效显著，建成适应经济社会发展的公共服务体系和适配城市功能的人口发展格局。

展望 2035 年，青岛将高水平基本实现社会主义现代化，人口转型发展初步实现，人口自身均衡发展的态势基本形成，人的现代化发展水平得到全面提升，人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续，人口与经济社会、资源环境的协调程度显著提升，建成北方地区富有活力、优势显著的人才高地和人口聚集地。

**1. 人口规模显著增长。**实施积极的人口发展策略，全面深化户籍政策改革，增强外来人口吸引力度，促进人口生育水平适度回升。到 2025 年，全市常住人口达到 1130 万，实际服务人口达到 1300 万。到 2035 年，人口增长优势充分显现，全市常住人口达到 1270 万左右，实际服务人口<sup>6</sup>接近 1500 万。

**2. 人口素质持续提升。**到 2025 年，人口身体素质和健康水平稳步提升，健康生活方式基本普及，人均预期寿命达到 81.8 岁。人口受教育程度和文化素质不断提升，人才队伍持续壮大，劳动年龄人口平均受教育年限进一步提高。

**3. 人口结构压力缓解。**人口性别结构持续改善，出生人口性别比控制在 107 以内。人口年龄结构得到改善，年轻劳动力人口持续聚集，劳动年龄人口占比保持在 67%以

---

<sup>6</sup> 实际服务人口范围主要涵盖在本地居住的本市户籍人口和在本地停留超过 24 小时的外地户籍人口，不包括“一日游”、公务活动当天往返及交通中转等人员。



上，人口老龄化趋势放缓，应对人口老龄化的政策制度、工作机制和养老服务体系更加完善。

**4. 人口分布更趋协调。**构建与“多中心、网络化、组团式、开放型”城镇空间形态相匹配的人口布局，中心城区人口集聚能力进一步提升，重点片区人口职住更趋平衡，产业发展与人口就业更趋协调。到2025年，常住人口城镇化率达到76%左右。

**5. 公共服务持续完善。**人居环境逐步改善，基本公共服务均等化水平进一步提升，家庭发展能力得到增强，重点人群保障更趋完善。人口发展政策体系框架和统筹解决人口问题的体制机制更加健全。

### **第三章 全面扩大人口总量势能**

实施更加积极的人口集聚策略，促进人口持续较快增长。落实和完善生育政策调控机制，做好生育服务保障和家庭发展支持，促进人口生育水平适度提升。发挥特大城市吸引优势，以形成人口净流入趋势为核心，以扩大人口机械增长为关键，实现人口总量积极稳妥提升。

#### **第一节 推动引导生育水平提升**

**1. 落实优化人口生育政策。**制定人口长期发展战略，落实国家生育政策，增强生育政策包容性，营造生育友善的社会环境，加强正向生育激励。实行生育登记服务制度，

优化服务流程，提高服务质量。建立健全监测网络和信息系统，落实人口预报预警制度，密切监测生育水平变动态势，科学评估经济增长和社会发展对群众生育行为的影响，开展超前谋划和政策储备。

**2. 强化母婴生育服务保障。**推广婚姻登记、婚前医学检查和生育指导“一站式”服务模式，推动免费婚检和孕前优生健康检查城乡居民全覆盖。落实母婴安全五项制度，强化孕产妇和新生儿危急重症救治能力建设，实施母婴安全提升计划。持续推进出生缺陷综合防治网络建设，健全预防、筛查、诊断、治疗、康复全程服务。持续加强区市妇幼保健机构标准化建设，加强人才培养和专业技术能力培训。开展儿童早期发展专科建设，提高儿童健康干预和儿科诊疗能力。完善母婴设施建设，提高公共空间对哺乳妇女的友好程度。

**3. 完善生育政策支持体系。**健全包括生育支持、幼儿养育等在内的配套政策，减轻家庭生育、抚养、教育成本。健全孕期和哺乳期妇女权益保障，落实配偶陪产假制度，鼓励雇主为婴幼儿父母提供灵活的工作时间安排及必要的便利条件。支持妇女生育后重返工作岗位，为其提供就业指导 and 职业技能培训。建立促进 0-3 岁婴幼儿照护服务发展的政策、标准和服务供给体系，规范发展普惠托育服务体系，推动有条件的用人单位在工作场所为职工提供托育

服务，探索推进家庭托育点发展，鼓励开展互助式服务。落实各项计划生育家庭奖扶制度和特别扶助制度。

**4. 构建家庭发展支持体系。**完善包括生育养育、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支撑保障，落实税收、社会保障、住房等领域政策，加大对生活困难家庭的帮扶支持力度。大力发展家庭服务业，增强社区幼儿照料、托老日间照料和居家养老等服务功能，完善殡葬基本公共服务。强化家庭赡养老年人和监护婴幼儿的主体责任，支持优质机构、行业协会提供养老育幼家庭指导服务，帮助家庭成员提高照护能力。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。推进新型家庭文化建设，开展幸福家庭创建活动，营造良好家风。

## **第二节 激发人口机械增长活力**

**1. 推动户籍制度改革突破。**全面放宽落户门槛，取消居住落户购房面积限制和积分落户，进一步放宽放开人才落户学历、年龄及社保缴纳条件，探索实行以合法稳定就业或居住为基本条件，按照经常居住地登记户口的管理制度，推动在青岛长期工作生活的非本市户籍人员成为户籍人口机械增长点。对“双招双引”重点项目、创新创业团队实行赋权激励落户。拓宽城镇落户渠道，增设社区集体

户制度，对有意愿但存在落户障碍的人群实现“兜底”落户。加大信息资源整合力度，全面下放审批权限，简化落户程序，提高落户效率。

**2. 加大常住人口集聚能力。**以城市发展定位和产业升级为导向，全面加强对高校和职业院校毕业生、留学归国人员及技术工人的吸引、聚集，持续提升本地大专院校毕业生留青规模，促进卫生医疗、市政服务、工程建设等城市发展和服务领域的外来从业人员稳定流入，加快提升常住人口机械增长规模。以“来了就是青岛人”为目标，实现城市发展规划安排、产业布局、土地供应等顺应人口流动趋势，建立教育、医疗、就业等公共服务与常住人口挂钩机制，逐步探索推动公共资源以实际服务管理人口规模配置转变。

#### 专栏1 深化户籍政策改革重点行动

以促进人口和劳动力要素合理顺畅有序流动为目标，以“继续放宽中心城区、大幅放宽城区、全面放开县域”为导向，进一步深化户籍制度改革，优化人口结构，提升人口对城市发展贡献度。进一步放宽学历人才标准，由现行的全日制本科学历扩大至国家承认的大专学历，全面放开国内高校、在国（境）外留学在校生落户限制。取消技能人才接收单位限制，中心城区降低缴纳社保年限，城区全面取消社保年限限制。中心城区全面取消居住落户购房面积限制，其余城区范围实施按照稳定就业居住条件落户政策。赋权用人主体，对经确定的全市“双招双引”重点项目和高成长性创新创业团队，给予整建制落户权。增设社区集体户，以申请落户人员长期住所（含租赁）为依据，承接“三无”人员落户。鼓励在我市城镇有合法固定住所、单位集体户、社区集体户、人才集体户的人员“举家搬迁”。根据国家、省关于加快促进城乡融合发展的要求，探索在“十四五”期间全面放开青岛城镇落户限制，实施以经常居住地登记户口，探索实行胶东经济圈城市群内户口通迁、居住证互认制度。

## 第四章 着力提升人口发展素质

立足城市经济社会发展新定位、新需求，全面提高人口素质和人力资源竞争力。深入实施人才优先发展战略，全力吸引、集聚、留住人才。构建高质量终身教育体系，着力提升人口文化文明素养。扎实推进健康青岛建设，全面提高人民群众健康水平。

### 第一节 提升人才红利优势

1. **深入推进招才引智新攻势。**牢固树立人才是第一资源理念，深入实施人才强市战略和“青岛菁英”人才工程，以产业聚智为导向，加大各级各类人才培养、开发和引进力度，推动人口红利向人才红利转化。实施高端引领及顶尖人才集聚行动，精准招引具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才和高水平创新团队，重点突破工业互联网和泛人工智能人才基础问题，打造重点领域高层次人才高地。聚焦世界工业互联网之都建设和“十五个攻势”落实推进，以提升专业技术、技能水平和创新能力为核心，加大产教融合、校企合作培养力度，全面提升专业技术和高技能人才供给质效，打造具有一流竞争力的“工匠之城”。广泛聚集青年后备人才，实施青年英才成长工程和大学生留青行动，储备一批高成长性的“金种子”后备人才和“未来

之星”，建设人才荟萃的“青春之岛”。到2025年，全市人才总规模达到260万人，建成分布合理、结构科学、量大质优的人才体系。

**2. 全方位激活引智育才新动能。**深入贯彻“唯才唯青岛”发展理念，实施更积极、更开放、更有效的人才政策，加大人工智能、工业互联网等重点、急需领域人才政策精准突破。构建“双招双引”联动机制，完善投资驱动的“人才+项目+资本”的人才招引机制，促进人才链、产业链、资金链、技术链“四链合一”。完善政府引导、市场主导、社会参与的平台化、多元化、专业化聚才体系，做高做优做强青岛国际人力资源服务产业园等平台载体，聚力提升“蓝洽会”等招才引智活动品质和影响力。立足市场导向，加大人才科学管理、流动配置、激励评价、绩效转化等领域体制机制突破创新，赋予创业者团队更多人才评价权、推荐权，让创业者团队成为引才、育才、用才、留才的主体。

**3. 构筑富有活力的人才发展新环境。**健全完善人才服务体系，发挥青岛人才集团引领作用，打造人才工作综合体。发挥青岛人才创新创业生态联盟作用，推进人才创新创业全周期服务。加快“智慧人才”工程建设，实行人才资讯“一码通”，构建精准化人才服务体系。完善人才生活“关键小事”服务机制，健全住房、医疗、家属安置、

子女入学等方面政策体系，综合运用公共租赁住房、政策性租赁住房、共有产权住房、人才住房等方式，租购并举为各类人才提供安居保障。建设“国际人才港”，在外籍人员集中区域建设国际社区，引进国际学校，设立国际医院。筹办丰富多彩的人才节日活动，树立人才发展论坛品牌。

### 专栏 2 推动百万人才集聚行动

全面推进人才强市战略，深入实施“青岛英才 211 计划”、青岛“未来之星”工程等重大任务，坚持引进培育和服务并重，在科技创新、重点产业以及文化、教育、卫生、社会管理等领域加快实现百万人才在青集聚。力争到“十四五”末，全市人才资源总量突破 260 万人，引进培育并重点支持 2000 名能突破关键技术、发展高新技术产业、带动新兴学科和新兴产业发展的高端创新创业人才，1 万名产业转型升级、社会公共事业发展紧缺急需的重点人才，以及 100 万名本科以上学历支撑人才，努力把青岛建设成为高学历、高职称、高技能人才宜居创业首选之城和各类高端要素加速汇集之城，以人才优势构筑青岛率先科学发展优势。

## 第二节 构建终身教育体系

1. 全面提升基础教育办学水平。实施学前教育普惠优质发展工程，增加普惠性学位供给。规范发展民办幼儿园，完成营利性和非营利性幼儿园分类登记。推进国家学前教育普及普惠县创建，到 2025 年，省一类及以上优质园占比达到 80%。实施义务教育优质均衡发展工程，推动义务教育向市域均衡、优质均衡发展。扩大义务教育学位供给，建立大班额问题长效防控机制。推进中小学集团化办学，加

强城乡合作办学，持续引进优质教育资源。到 2025 年，50% 及以上区（市）达到国家义务教育优质均衡县（市、区）标准。实施高中教育扩优提质工程，扩大优质高中教育资源供给。统筹推进普通高中新课程改革和中、高考综合改革。加快形成具有青岛特色的普通高中、职业高中、特色高中、综合高中“四位一体”高中办学模式。

**2. 推进高等教育校地融合发展。**加强高等教育“双一流”建设，推进市校整体共建、重点学科建设，打造产业牵引的新兴和交叉学科专业体系。扩大优质高等教育资源，持续引进符合青岛经济社会发展需求的高水平大学和高等教育机构来青办学，高标准推进康复大学、青岛中德工业大学建设。优化高等教育资源布局，支持在青高校进一步拓展办学空间，优化高校优势学科布局，形成区域协同、特色鲜明、重点突出的高等教育发展格局。增强高等教育服务社会职能，实施高等教育校地融合发展工程，建立青岛高等教育机构合作发展联盟和重点学科产学研合作联盟，创建青岛高等教育产学研网上服务平台，全面提升科技创新和科研成果转化能力，支持引导高校向社会开放重点实验室等科研资源，提供线上开放课程，服务社会经济发展和城市转型升级。

**3. 打造职业教育创新发展新高地。**科学配置职业教育资源，大力发展高等职业教育，构建上下贯通、普职融通、



校企联通的现代职业教育体系。推进中高职一体化发展，建设一批中高职融合发展集团。深化国家产教融合城市试点，实施产教融合示范专业建设行动，培育一批发挥示范引领作用的产教融合示范企业，建成一批高水平、专业化产教融合实训基地，创建一批与产业优化升级相匹配的特色、品牌专业。发挥企业办学主体，鼓励领军企业举办职业教育，参与中高职院校建设和运营管理。深化国家现代学徒制改革，构建校企招生、培养、就业一体化育人的长效机制。高水平有序推进青岛国际职教城建设。

**4. 完善终身教育服务体系。**加强继续教育与普通教育、职业教育的融通衔接，搭建终身教育立交桥。鼓励普通高校扩大面向生产一线在职人员的学历继续教育规模，鼓励中高等职业院校面向各级各类劳动者开展学历、技能双提升教育。完善社区教育制度，推进社区大学、社区学院、社区教育中心和社区教育学校四级教育机构标准化建设，建立城乡社区教育公共服务体系。更加重视家庭教育，基本建立覆盖城乡的家庭教育指导服务体系。推进优质教育资源面向全民终身学习开放共享，鼓励社会力量提供在线培训、慕课资源，推进学习型城市建设。

**5. 提升全民文明道德素养。**坚持培育和践行社会主义核心价值观，广泛开展中国梦宣传教育活动，熔铸新时代“开放包容、敢为人先、务实创新”的青岛精神气质。实

施新时代公民道德建设工程，完善“四德”工程建设体系，开展道德模范等先进典型学习宣传。实施市民文明素养提升行动，持续开展家庭文明建设、文明校园创建、文明单位创建，加强未成年人思想道德建设和大学生思想政治教育，构建常态化市民文明素养教育培养体系。加强诚信教育和诚信文化建设，多渠道选树诚信典型，全面完善社会诚信体系。

### 专栏3 实施校地融合、产教融合发展工程

引导在青高校、职业院校主动融入青岛建设现代化国际大都市、打造“工业互联网之都”、实施新旧动能转换等重大战略部署，以校地合作、产教融合机制建设为依托，全面提升高校、院校创新能力和成果转化能力，增强服务经济社会发展、城市升级、产业转型发展职能。实施高等教育校地融合发展工程，到2025年，建成10个以上重点学科产学研合作联盟，由10个以上引进的高校在青机构组建在青高等教育机构合作发展联盟，联合30所以上“双一流”大学的青岛校友会组建全国重点大学青岛校友联盟组织。实施职业教育创新示范工程，开展职业院校“领航计划”和“扬帆计划”，到2025年，在全市重点建设10所高水平职业院校、50个省级高水平中职专业（群）、25个省级高水平高职专业（群），全市工科类高职全部开设工业互联网学院，工科类中职全部开设工业互联网相关专业。

## 第三节 促进全民健康发展

1. 强化公共卫生服务和保障能力。强化常态化疫情防控长效机制，构建平急结合、科学高效、功能完善的公共卫生体系。改革完善疾病预防控制体系，启动青岛市疾病预防控制中心和西海岸新区省级改革试点，创新医防协同机制，提高基层疾病防控能力。提升公共卫生应急与处置能力，完

善突发公共卫生应急决策指挥体系，推进突发公共事件卫生应急指挥中心等重大项目建设，建立海陆空立体化紧急医学救援体系。提高重大传染病疫情救治能力，加强重大疫情救治基地建设，改造提升传染病防控救治设施。到 2025 年，全面建成专业化、现代化的疾病预防控制网络，突发公共卫生事件及突发事件紧急医学救援及时、规范、有效处置率达到 100%，基本建成国内一流的公共卫生安全城市和健康城市示范市。

**2. 提升优质医疗资源供给水平。**加快优质医疗资源扩容，开展新一轮医疗能力“攀登计划”，建设清华大学附属青岛医院、山东大学齐鲁医院（青岛）二期等工程，争创一个综合类别国家区域医疗中心。推进三级综合医院医疗资源均衡布局，支持具备条件的二级医院达到三级医院服务能力。整合推进区域医疗资源共享，推动城市医联体和县域医共体建设，市南、市北、李沧、崂山区推进城市紧密型医联体建设，其他区市推进国家紧密型县域医共体建设。推动优质医疗资源向基层下沉，深入实施基层医疗卫生服务能力三年提升行动，打造县域医疗服务次中心，合理增设社区卫生服务站，全面开展社区医院建设工作。到 2025 年，全市三级医院达到 35 家，实现城乡同质化 15 分钟基本医疗卫生服务全覆盖。

**3. 全面推进健康青岛行动。**强化精神卫生服务体系，

推进市精神卫生中心建设，提升县域、镇（街道）精神专科服务能力。提升心理健康服务能力，加大心理健康服务网站、心理自助平台等建设力度，鼓励医疗机构拓展心理健康服务，加强心理危机干预队伍建设，规范运行24小时心理救助热线服务，加大对重点人群心理问题早期发现和及时干预力度。实施职业健康保护行动，落实职业健康培训，提高职业防护意识，完善职业病监测与职业健康风险评估，提升职业病预防、诊治和康复能力。实施慢性病综合防治，建立以健康查体、重点人群筛查和医院机会性筛查为主要途径的重点慢性病筛查与早诊早治机制，构建基层医疗卫生机构、医院和疾病预防控制机构“三位一体”防治管融合服务体系。到2025年，国家和省级慢性病综合防控示范区覆盖率达到100%。

**4. 大力推广普及全民健身。**营造全民健身人人参与的浓厚氛围，提高市民全民健身参与度，推动全民健身进家庭、进单位，把“每个人是自己健康第一责任人”的理念落到实处。推进城乡公共体育设施建设，完善城市社区“8分钟健身圈”，农村具备条件的地区实现全民健身设施全覆盖。鼓励社会各界举办各类体育赛事，开展特色品牌健身项目创建活动。促进全民健身和全民健康深度融合，创建国家全民健身示范中心城市。

**5. 完善健康教育与促进体系。**加快各级各类健康教育

基地建设，健全覆盖全市的居民健康素养和生活方式监测体系，重点提高农村地区健康素养水平。完善健康科普信息发布机制，构建“互联网+健康教育”传播体系，实施健康知识传播“七个一”工程。建立健康科普专家库和健康科普资源库，发挥医疗卫生机构骨干作用，开展健康讲座、健康咨询等多种形式的健康教育工作。倡导全民健康生活方式，开展“一评二控三减四健”专项行动，提升居民自我健康管理能力。

#### 专栏 4 推进健康青岛重点行动

大力推进健康青岛行动，持续提升市民健康水平。到 2022 年，健康促进政策体系基本建立，健康生活方式有效推广，全民健康素养水平稳步提高，重大慢性病发病率上升趋势得到遏制，重点传染病、严重精神障碍、地方病、职业病得到有效防控，重点人群健康状况得到改善。到 2030 年，健康促进政策体系更加完善，健康公平基本实现，健康生活方式基本普及，全民健康素养水平大幅提升，因重大慢性病导致的过早死亡率明显降低，人均预期寿命持续提高，居民主要健康指标超过高收入国家平均水平。

## 第五章 持续优化人口发展结构

贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，健全可持续的多层次社会保障体系，完善养老服务和健康服务体系。加大外源性劳动年龄人口输入，全面提升劳动力质量，挖掘劳动力供给潜能，实现劳动力更高质量和更加充分就业，确保人力资源结构优、总量足、素质高。

## 第一节 积极应对人口老龄化

1. **提高养老服务供给能力。**巩固家庭养老基础地位，强化政府保基本兜底线职能，扩大多元主体、多种方式服务供给，拓展完善以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合的多层次养老服务体系。加大财政投入和政策保障，依托社区（村居），立足基层医疗卫生机构，构建集照护、康复、医护、养护于一体的“社区居家健康养老服务设施体系”。全面放开养老服务市场，鼓励社会力量以多种形式开展医养结合服务，多渠道、多领域扩大适老产品和服务供给，逐步满足老年人多层次、多样化的养老服务需求。规范养老服务市场秩序，推进养老服务标准化试点示范建设。解决老年人在出行、就医、消费、办事等高频事项和服务场景中运用智能技术的困难，帮助老年人更好享受智能化服务带来的便利。健全农村养老服务网络，提升农村养老服务水平。

2. **完善老年人健康服务。**面向老年人及其照护者开展健康教育，促进老年人形成健康生活方式，加强老年人自救互救卫生应急训练。加强老年人预防保健，建立健全老年健康危险因素干预、疾病早发现早诊断早治疗、失能预防三级预防体系。完善老年人治疗康复体系，健全多层次老年医疗服务网络，提升康复医疗服务能力，探索建立从居家、社区到专业机构的失能老年人长期照护服务模式。

加大老年医院、康复医院、护理院、安宁疗护机构标准化建设力度。到 2025 年，65 岁及以上老年人健康管理率达到 70%。

**3. 健全养老保障政策体系。**加快构建完善以社会保障、养老服务、健康支持、宜居环境为核心的老龄事业制度框架，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。完善统筹城乡的基本养老保险制度，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，加快形成多层次的养老保险制度体系。持续创新发展长期护理保险制度，建立完善以护理保险为基础，以社会救助、商业保险、慈善事业为补充，各类社会保障制度相衔接的多层次护理保障体系，继续为全市 60 周岁及以上老年人购买意外伤害保险。完善家庭养老支持政策、农村留守老人关爱服务政策，推动社会救助、社会福利和慈善事业发展。

**4. 着力发展银发经济。**强化科技创新能力，加强养老产业技术集成和市场应用，推动人工智能、远程监控、健康物联网等在养老服务领域深度应用。创新开发养老智慧健康产品，推动老年产品市场提质扩容。促进养老服务业与教育培训、健康、体育、文化、旅游等幸福产业融合发展，积极培育智慧养老新业态。引导和鼓励社会力量参与家政服务业，不断拓展助餐、助浴、代购、护理康复、心

理慰藉、紧急救援等服务领域。探索建立老龄产业发展基金和财政补贴制度，培育老年服务产业龙头企业，打造养老服务产业集群，依托康复大学等平台建设康养服务产业集聚区。

**5. 建设老年友好型社会。**加强老年人权益保障和优待，落实好涉老法律法规政策，适时修订完善我市配套法规政策，构筑市、区市、镇街、村居四级维权网络，重点做好农村、贫困、高龄、空巢、失能、残疾等特殊困难老年人群体的法律服务。巩固和增强家庭养老功能，优化家庭发展环境统筹和盘活假期资源，保障劳动者享有的各类法定假期落实到位，制定支持子女赡养照顾老年人的政策措施，探索设立照料父母护理假。打造老年宜居环境，普及公共设施无障碍建设，加快与老年人日常生活密切相关领域的适老化改造，鼓励开发老年宜居住宅、老少同居社区、专业化养老社区，建设老年友好型居住环境。丰富老有所乐的精神文化生活，完善老年精神关怀服务体系，发展老年教育，新建市老年大学。营造良好社会氛围，形成敬老、养老、助老的社会风尚。

#### 专栏5 实施居家社区养老服务工程

积极应对人口老龄化，探索居家社区养老服务改革，构建更加精准、智能、专业的居家养老服务供给体系，逐步实现青岛老年人从“基本养老”向“品质养老”的转变。深入实施“1+10”养老服务政策，加快居家养老服务设施建设，规范居家养老服务组织选取和管理，落实设施建设和运营补贴，加强护理人员专业能力建设，“十四五”期间，实现全市每个镇（街道）至少建成1处镇街



级居家社区养老服务中心，每个社区建成1处居家社区养老服务站，实现困难失能失智老年人家庭养老服务全覆盖，多样化居家社区养老服务需求基本得到满足，打造居家社区养老服务发展的“青岛模式”。

## 第二节 加大劳动力有效供给

1. **优化劳动年龄人口结构。**加大吸引外源性劳动年龄人口，持续培养、发展本地适龄就业劳动力资源，优化人口年龄结构，保持人口发展活力，保障劳动力有效供给。优化完善核心劳动力人口优先迁移流入机制，促进常住青壮年人口就业发展，深化社会保险制度改革，舒缓社会保险资金的收支矛盾，减缓人口总抚养比上升趋势，延缓人口老龄化发展进程。

2. **提升新增劳动力质量。**立足经济发展和产业升级对知识积累、技术进步、劳动力素质提升更加倚重的现实需求，着力培养创新型、应用型、高技能、高素质劳动者。以产业和市场需求为导向，构建产教深度融合的教育体系，加快布局建设高端智能装备制造、新一代信息技术等重点领域的从业人员培训培养基地。提高教育质量，深化教育改革，增强大中专毕业生社会责任感、创新精神和实践能力，提升毕业生就业创业能力。

3. **挖掘存量劳动者潜能。**全方位构建劳动者职业技能培训体系，完善以企业为主体的岗位技能提升培训体系，提高在岗职工劳动技能和工作效能。加强分享经济、夜间

经济、平台经济等新业态就业创业技能培训，提高下岗人员、转岗职工创业及再就业水平。落实农业转移人口就业扶持政策，促进农业富余劳动力向非农产业自由流动，推动农业劳动力转型。

**4. 完善劳动者就业服务。**实施就业优先政策，推进胶东经济圈就业创业协同共建，强化支持灵活就业、新就业形态的政策服务供给。拓宽就业创业渠道，增强重点项目与就业联动机制，支持市场主体特别是中小微企业发挥吸纳就业的主渠道作用。统筹推进统筹高校毕业生、农民工和退役军人等重点群体就业。“十四五”期间，全市实现政策性扶持创业 7.5 万人，大学生在青就业创业 60 万人，累计实现城镇新增就业人数 175 万。

**5. 开发大龄及老年人力资源。**完善基本养老保险长缴多得、多缴多得的激励机制，通过教育培训、健康服务、就业促进等方式，鼓励和支持大龄劳动力继续就业创业。推行终身职业技能培训制度，加强大龄劳动力职业培训，提高就业技能和市场竞争力。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。鼓励老年人积极参与家庭发展、互助养老、社区治理、社会公益等活动，继续发挥余热并实现个人价值。

## **第六章 引导人口合理分布流动**

按照城市总体发展定位、产业发展布局 and 新型城镇化

要求，以产业发展为引领，以城市空间格局为载体，以区域协同发展为动力，以资源环境为保障，引导人口与产业、空间、资源有机协调发展，优化人口分布，增强流动活力。

## **第一节 实现产业和人口联动升级**

**1. 发挥产业对人口调控的源头作用。**发挥特大城市在产业选择和人口吸引上的优势，加快产业结构优化升级，构建战略性新兴产业引领、先进制造业和现代服务业支撑的现代产业体系，通过产业结构转型升级和劳动生产率的提升，实现产业对人口规模和就业分布的调控，以产业转型带动人口转型。推动新兴产业聚势突破，加快发展以数字经济为核心的新兴未来产业，大力培育新业态、新模式，创造新就业岗位。实施制造强市战略，提升产业链供应链现代化水平，打造具有国际竞争力的先进制造业集群，提高重点行业从业人员引进力度和技术技能水平。建设国家级现代服务经济中心，发展枢纽经济、目的地经济、流量经济，促进更高质量和更充分就业，提高第三产业就业人员比重。优化发展现代农业，提升农业质量效益和竞争力，增强就业吸纳能力。

**2. 推动人城产融合互动发展。**坚持空间收缩、土地集约、要素集中、差异发展，推进全市产业经济地理重塑，在全域东、中、西部集约有序建设龙泉—姜山、上合一高

新区—南村、董家口三大产业组团，集中打造浮山湾、金家岭、唐岛湾三大总部片区。明确重点功能区和产业聚集区对人力资源规模、结构、素质的发展需求，提升人产匹配程度，塑造具有国际竞争力的产业生态圈。推进产业园区社区化，提升区域规划水平，优化功能布局，完善住房、交通、公共设施和公共空间配套，促进职住平衡，打造集研发、生产、居住、消费、人文、生态于一体的新型功能区，实现“以城聚人、以人聚产、以产兴城”。

## 第二节 统筹优化人口空间布局

1. 促进人口与城镇格局协调发展。优化城市中心体系，全面提升环湾都市现代化主城区首位度和辐射带动能力，提高市南、市北、李沧、崂山和城阳区常住人口集聚优势和资源要素配置能力，重点集聚科技创新和现代服务业人力资源。到 2025 年，主城区常住人口占全市比例达到 40% 左右。坚持聚湾强心、主辅联动，促进西海岸新区、即墨、胶州三大主城片区与主城区协调发展，提高产城融合发展和城市服务配套水平，加强对先进制造、航运物流、商贸服务等产业核心人口的集聚吸引，持续带动青潍、青烟人员交流往来。加快完善蓝谷、董家口、姜山、南村四大功能性战略节点城市功能和医疗、教育、文化等公共服务配套，加大海洋科教、先进制造、生产性服务业等领域人口

集聚，打造一批常住人口超过 20 万人的现代化小城市。深化突破平度莱西攻势，推进国家城乡融合发展试验区建设，加强两市与胶东经济圈的交通互联、产业协同和人口流动，提高综合性节点城市产业支撑能力和公共服务承载能力，促进区域人口集聚和就近城镇化。统筹规划建设一批特色发展的新市镇，赋予与人口和经济规模相适应的管理权限，有效吸纳本地农业转移人口、城乡兼业人口和返乡农民工就地就近转化发展，构筑现代化镇村生活圈。

**2. 推动农业人口向城镇转移。**加快推进主城区对农业转移人口放开落户限制，促进有能力在城镇稳定就业生活的新生代农民工、在城镇稳定居住就业和举家迁徙的农业转移人口等重点群体进城落户。落实转移后的农业人口市民化配套政策和基本公共服务保障，提高农业转移人口市民化质量。提升城市包容性，完善农业转移人口就业服务，对有利于促进农业人口转移的技能培训予以补贴，提高新市民融入城市能力。健全农业转移人口市民化机制，全面落实支持农业转移人口市民化的财政政策、城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益，落实其医疗保险、养老保险等社会保障待遇。依托国家城乡融合发展先行先试，探索建立宅基地资格权与城镇住房保障体系衔接机制。

3. **激励引导城市人才入乡。**探索完善“宜城则城、宜乡则乡”的城乡双向户口迁移政策，返乡就业创业各类人才可在原籍农村或就业创业地落户，拥有农村宅基地使用权或土地承包经营权的进城落户农村人口回农村经常居住的，可自愿将户口迁回原籍。制定财政、金融、社会保障等激励政策，鼓励原籍普通高校和职业院校毕业生、外出农民工及经商人员回乡创业兴业，允许符合条件的在原籍地或就业创业地落户，保障其参与乡村自治、住房使用、土地流转经营等相关权益。实施“雁归工程”，建立在外能人信息库，鼓励青岛籍知名人士等柔性回乡。新招录选调生优先派到农村任职，选派专业技术人才到基层服务，建立第一书记派驻长效工作机制，推动职称评定、工资待遇等向乡村教师、医生倾斜。鼓励村集体经济组织创新探索“合伙人”制度，积极引进跨界精英和创新创业团队。

### **第三节 促进重点区域间人口流动**

1. **提升重点区域人口交流活力。**加快胶东经济圈、青岛都市圈一体化发展，发挥青岛中心城市引领作用，推动城市间专业化分工协作，促进城市功能互补、产业错位布局、基础设施和公共服务共建共享，消除城市群内户籍壁垒，探索实行五市户口通迁、居住证互认制度，提高区域人口迁徙流动便利度、紧密度和活跃度，提升城市群整体

竞争力。紧密围绕黄河流域生态保护和高质量发展、城市群发展等重大战略部署，深化拓展青岛与山东半岛、黄河流域、长三角、珠三角城市群间经贸投资、产业协作、商旅文化、生态保护等领域合作，促进人力资源、资金、技术等资源要素协同发展、高效配置。

**2. 促进国际人力智力合作发展。**依托“一带一路”国家开放战略，充分发挥上合示范区、自由贸易试验区、中日韩合作示范城市等国家战略平台带动效应和溢出效应，全面提升青岛对外开放桥头堡优势，促进中日、中韩、中德、上合等国际园区和合作平台发展，高水平建设“国际客厅”，带动重点区域人流、物流、资金流、信息流、技术流在青岛集聚，构建更加开放的人员流动、人才交流合作机制和发展环境，为打造山东半岛及黄河流域对外开放新高地攒足人气。

#### **第四节 推动人口与资源环境协调发展**

**1. 增强人口发展承载能力。**以国土空间发展规划为统筹，以水土资源承载能力和环境容量为基础，按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，科学调控开发强度和节奏，营造疏密有致的城市空间形态，提高人口承载力。提升城镇用地效率，加大闲置土地和存量空间盘活力度，积极争取与跨区域农业人口转移相匹配的建

设用地计划指标，率先探索跨区域统筹用地指标管理，更好满足与中心城市人口集聚增长相匹配的建设用地保障需求。贯彻“以水定城、以水定人”发展理念，全面提升水资源智慧管理能力，构建南北贯通、东西互配、主客联调、海淡互补的水资源保障体系，合理优化水资源配置，提高水资源安全保障能力。提升人均住宅面积、垃圾污水处理量等宜居要素的满意度，夯实资源环境保障。

**3. 促进人口绿色低碳发展。**以如期实现碳达峰、碳中和目标为引领，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，提高用能水平和效率，促进资源循环利用。鼓励市民自觉开展绿色生活创建活动，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，爱惜节约粮食，培育绿色、健康、安全的消费习惯。积极响应开展国土绿化行动，增强自然生态系统固碳能力，深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划，全面提升人居环境。

## **第七章 促进重点人群共享发展**

实现人口与社会协调发展，要关注好、满足好妇女、儿童和残疾人等重点人群的发展需求，有针对性地制定、完善、落实各项政策措施，创造条件让重点人群共享发展成果，促进社会和谐与公平正义。



## 第一节 促进男女平等和妇女全面发展

1. **加强妇女权益保障。**保障妇女平等享有受教育权利和政治权利，持续提高妇女受教育年限和综合能力素质。创造性别平等的就业机制和市场环境，保障妇女在就业创业机会、职业发展、劳动报酬等方面的权益。倡导建立男女平等、和谐文明的婚姻家庭关系，加强对家庭暴力的预防和制止制度建设，严厉打击暴力侵害、拐卖妇女等违法犯罪行为。完善覆盖城乡妇女的生育保障制度，促进灵活就业、新业态就业等妇女群体参加生育保险。保障农村妇女土地权益，提高留守妇女关爱服务水平。

2. **完善妇女健康服务。**建立妇女全生命周期服务体系，完善宣传教育、咨询指导、筛查评估、综合干预和应急救治等全方位的卫生健康服务。实施妇女健康知识普及行动，做好妇女常见病防治，建立妇女病筛查、转诊、治疗、随访一体的实施机制。进一步扩大宫颈癌和乳腺癌筛查覆盖面，重点人群随访管理率达到95%以上。

## 第二节 提升未成年人关爱服务水平

1. **健全儿童福利保障和未成年人保护体系。**完善儿童福利制度，推动儿童福利体系由补缺型向适度普惠转型，落实孤儿、事实无人抚养儿童、困境儿童基本生活保障政策。完善未成年人综合保护体系，落实强制报告、应急处

置、评估帮扶和监护干预制度。加强困境未成年人的心理疏导、精神关爱、家庭教育指导、权益维护等服务保障。

**2. 强化儿童健康保障。**实施健康儿童计划，加强儿童保健服务和管理，关注流动、留守以及困境儿童等重点人群的健康管理。推动儿童早期发展示范基地建设，探索适宜农村儿童早期发展的服务内容和模式。开展全市“健康校园”创建工作，完善学生健康体检制度。全面普及健康教育，提升学生身体素质和心理健康素质。到2025年，全市0-6岁儿童健康管理率 $\geq 94\%$ ，儿童青少年总体近视率控制在60%以内。

### **第三节 保障特殊群体合法权益**

**1. 增强残疾人福利保障。**建立健全残疾人基本福利制度，完善扶残助残服务体系，实现残疾人基本民生兜底保障。完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。推动建立家庭照顾、社区照料、机构照护协调发展的残疾人长期照护体系。创造残疾人就业便利条件，加大残疾人就业扶持力度，健全残疾人创业孵化机制。健全残疾人教育体系，落实残疾人技能培训计划，切实提高残疾人社会参与能力和就业创业能力，落实资金补贴和税收优惠政策，进一步拓宽残疾人就业渠道。

**2. 关爱特殊社会群体。**加强对服刑人员社会适应的指

导，增强服刑人员出狱后的社会融入能力。加强对服刑人员的就业培训，确保有就业能力的社区服刑人员充分就业。依托社会力量为家庭困难服刑人员的亲属予以帮扶，确保服刑人员亲属的基本生活和未成年子女的受教育权得到保障。加大对生活无着流浪乞讨人员的主动救助力度，强化流浪乞讨人员救助与其他社会救助制度的转介衔接，形成政府、社会、家庭共担的救助服务体系，持续加强流浪未成年人救助保护工作。

## **第八章 创新推动人口现代化管理**

坚持以人口管理创新带动社会管理创新，以服务水平提升带动管理实效提升，多措并举，完善适合青岛城市发展实际需求的人口综合服务管理体系。

### **第一节 提升人口精细化管理水平**

1. **强化人口基础信息支撑。**依法实施第七次全国人口普查，深入做好普查登记、数据汇集和发布工作，全面查清人口数量、结构、素质、分布、城乡住房等情况，为完善青岛人口发展战略和政策体系，科学地制定国民经济和社会发展战略规划提供可靠信息。深入加强人口基础信息建设，全面升级全市人口基础信息数据库，以公民身份证号为主要标识，彻底打通户籍管理、就学升学、生育健康、婚姻家庭、殡葬事务、就业创业、社会保障、统计普查等

领域信息系统，实现各部门人口基础信息充分整合和共享，发挥人口基础信息对决策的支撑作用。加快建立与国家、省及胶东经济圈城市的人口数据信息交流机制。

**2. 推动人口数据智慧应用。**以“开放融合、数据赋能”为核心，全面推进人口政务数据、社会数据的融合创新应用。发挥手机信令数据、移动互联网数据在人口流动、迁徙、画像分析的时效性、灵活性和动态监测效果，精准支撑生产力布局、公共服务资源配置、城市建设、社会治理等多元场景应用。加快推进人口政务数据共享开放，探索政务数据与社会数据有机融合、服务经济社会发展的新模式，激发数据智慧创新应用新活力。开发以基础地理信息为支撑的青岛人口与发展信息数据平台，加强与“智慧青岛”建设的有效联动，提高人口精细化管理水平。

#### 专栏6 实施“智慧人口”工程

以数据库扩容、数据挖掘和数据服务为重点，全面加强部门数据整合，加快市级人口基础信息库建设。按照统一的标准和规范，将全市全员人口数据整合成具有唯一性、完整性、及时性的全员人口核心库，构成人口数据视图，为人口、资源、环境与经济社会发展的相关决策支持应用提供统一、完整的数据支撑。以人口基础信息为主索引，建立信息共享服务平台，为各部门开展业务管理提供核查、对比、引用等基础信息服务。以探索、开发服务经济社会和城市发展的应用场景为导向，构建完善青岛人口与发展信息数据平台。加强出生人口与流动人口动态监测与预警预报工作。

## 第二节 创新人口管理服务体制机制

**1. 优化完善城市社会治理体系。**完善政府治理和社会

调节、居民自治良性互动的体制机制，通过政府购买开放公共服务市场，鼓励和引导企事业单位、社会组织、人民群众积极参与社会治理，逐步完善多元主体共建共治共享的城乡基层治理格局。推进人口管理重心下移，推动城市政府向服务型转变、治理方式向精细化转型、配套资源向街道社区下沉。强化社区自治和服务功能，加快推进智慧社区信息化建设，提升社区管理服务质量。深入推进人口网格化管理和服务，加强居住证信息管理、出租屋综合信息管理等平台建设，摸清城市实际管理服务人口信息。探索人口健康码平台转型升级，有效发挥健康码数据在后疫情时期对常态化人口管理和社会服务的价值作用。

**2. 创新流动人口管理服务机制。**全面实施居住证制度，确保有意愿的未落户常住人口全部持有居住证，拓展居住证使用功能，深化落实便民利民措施，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，保障居住证持有人依法享有基本公共服务。促进流动人口自我管理和服务，引导鼓励流动人口积极参与社区事务管理，增强流动人口归属感，提高流动人口向常住人口转化意愿。加强境外人员管理服务，遵循依法管理、优化服务和居住地属地管理的原则，建立健全境外人员服务管理工作机制，依法、文明、公正地为来青就业、经商、留学、旅游的境外人员提供服务。

## 第九章 规划实施与保障

### 第一节 健全统筹协调机制

健全由发展改革、公安、卫健、统计、教育、民政、人社、大数据等部门共同参与的人口发展联席会议工作机制，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，推动相关工作分解落实。各区（市）、各部门高度要重视人口发展工作，树立和强化“优先投资于人”的全面发展理念，统筹社会公共服务资源，协调推进完善人口发展政策体系建设，建立健全促进人口长期均衡发展的工作推进机制，全面落实人口发展规划，发挥其对经济社会发展规划和专项规划的支撑作用。

### 第二节 完善投入保障机制

完善以人的全面发展为导向的投入保障机制，调整财政支出结构，进一步加大对基础教育、就业培训、社会保障、公共卫生、养老服务等基本公共服务的财政投入。推动各部门在人口发展领域的相关资金在基层统筹使用，提升相关工作经费在人口发展中的综合效应。鼓励民间捐资、社会募捐和国际捐赠，作为公共服务及救助扶弱等资金的补充。引导企业、家庭、个人等加大对人力资本的投入力度，建立健全良性循环的社会投入机制。

### 第三节 建立综合决策机制

建立常态化的人口预测预报机制，健全人口动态监测和评估体系。在人口普查和抽样调查的基础上，加强人口中长期预测，推进开展人口中短期预测，科学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。加强人口发展战略研究，发挥专家智库的决策咨询作用，完善重大人口政策咨询机制和重大经济社会政策人口发展影响评估机制。加强人口安全风险防控，做好政策预研预案储备。

### 第四节 落实规划监测评估

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执行过程中存在的突出问题。在规划中期由主管部门会同有关部门共同对本规划的实施进行评估，根据第四次经济普查和第七次人口普查结果对全市经济、产业与人口结构中重大关键深层次问题与矛盾进行深入分析研究，对相关目标进行修正调整，确保规划的顺利实施。