

南阳市人口发展规划 (2018-2030年)

南阳市位于河南省西南部、豫鄂陕三省交界地带，历来是河南省人口大市。人口问题始终是关系南阳经济社会发展全局的重大问题。未来一段时期，随着河南汉江生态经济带、淮河生态经济带发展规划的实施，南阳市将迎来重大发展机遇，势必成为人口承载的主要地区之一。为准确把握全市人口变化趋势及其对经济社会发展的影响，促进人口长期均衡发展，更好建设资源节约型和环境友好型社会，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）》《南阳市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等制定本规划。本规划旨在阐明规划期内南阳市人口发展的总体要求、主要目标和工作任务，是指导全市人口发展的纲领性文件，是全面做好人口工作的重要依据，并为全市经济社会发展宏观决策提供支撑。

第一章 发展背景

进入 21 世纪以来，随着经济社会发展和人口政策的转变，国内人口发展环境发生了较大变化，人口发展面临从数量压力到结构性挑战的历史性转变。南阳市人口发展同样面临这种历史性转变，在新形势下准确把握人口变化特征，充分认识人口变化对经济社会发展带来的挑战和机遇，对促进南阳市人口长期均衡发展具有重大意义。

第一节 发展基础

近年来，在高质量建设大城市的战略目标下，南阳市认真贯彻落实党中央、国务院和省委省政府关于调整优化生育政策的重大决策部署，加强和创新人口服务管理，全市人口总量保持增长，人口素质不断提升，人口工作取得积极成效，促进了经济快速发展和社会进步，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。

人口总量缓慢增长，总人口突破千万。2011 年以来，我市全面贯彻国家相关生育政策，全市人口保持缓慢增长。从人口数量看，2014 年全市总人口突破千万，2017 年达到 1015.63 万人，比 2011 年增加 25.87 万人。从人口出生率和自然增长率来看，2017 年人口出生率和自然增长率为 11.36%和 4.88%，较 2011 年分别增加 0.54%和 0.03%。

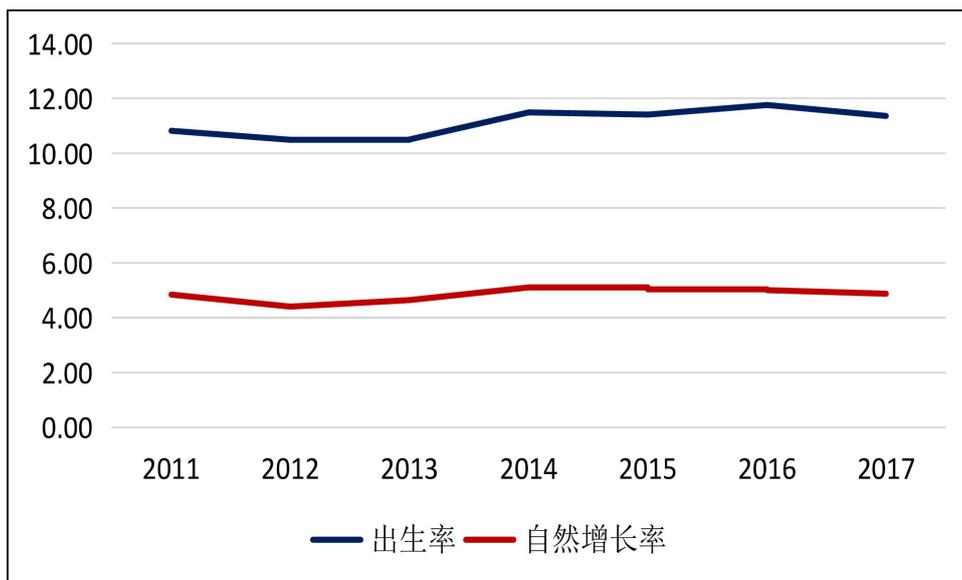


图 1 2011-2017 年南阳市人口出生率和自然增长率变化情况 (单位:%)

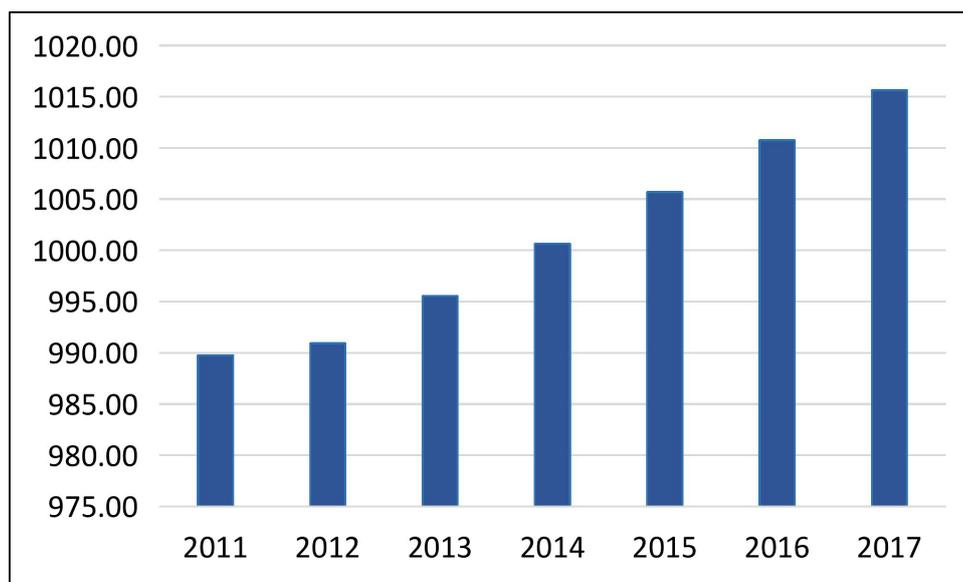


图 2 2011-2017 年南阳市总人口变动情况 (单位:万人)

人口内部结构不断变化,少儿和老年人口占比呈现双提升的局面。从人口性别结构上看,南阳市总人口性别比由 2011 年的 108.3 下降至 2017 年的 107.61; 出生人口性别比由 2011 年的 108 上升至 2017 年的 109。从人口年龄结构上看,全市 0-14 岁少儿人口占常

住人口的比重由 2011 年的 21.35% 上升至 2017 年的 25.11%；15-64 岁劳动年龄人口占常住人口的比重由 2011 年的 69.93% 下降至 2017 年的 63.03%；65 岁及以上老年人口比重由 2011 年的 8.72% 上升至 2017 年的 11.86%。与全省平均水平相比，0-14 岁少儿人口比重和 65 岁及以上老年人口比重均高于全省 21.40%、10.20% 的平均水平，15-64 岁劳动年龄人口比重低于全省 68.40% 的平均水平。

表 1 2017 年南阳市常住人口分年龄结构与河南省情况对比

地 区	0-14 岁人口 比重 (%)	15-64 岁人口 比重 (%)	65 岁及以上人口比重 (%)
南 阳	25.11	63.03	11.86
河 南	21.40	68.40	10.20

人口综合素质不断增强，人口发展质量持续提升。随着我市经济和社会不断发展，全市人口健康指标持续向好。2017 年，全市孕产妇死亡率、婴儿死亡率和 5 岁以下儿童死亡率分别下降至 14.02/10 万、1.87‰ 和 4.18‰。全市教育事业协调发展，人口科学文化素质不断提升。2017 年，全市小学、初中净入学率达到 100%，义务教育巩固率达到 95%。

新型城镇化进程加速，人口城镇化水平持续提高。2011-2017 年，全市城镇人口增加 82.50 万，平均每年增加 11.79 万人；城镇化率由 2011 年的 35.67% 提高至 2017 年的 45.39%，城镇化水平不断提高。但是，从与省内其他省辖市横向比较来看，2017 年，南阳市城镇化率排在全省 18 个省辖市倒数第 5 位，全市城镇化水平仍需进一步提高。

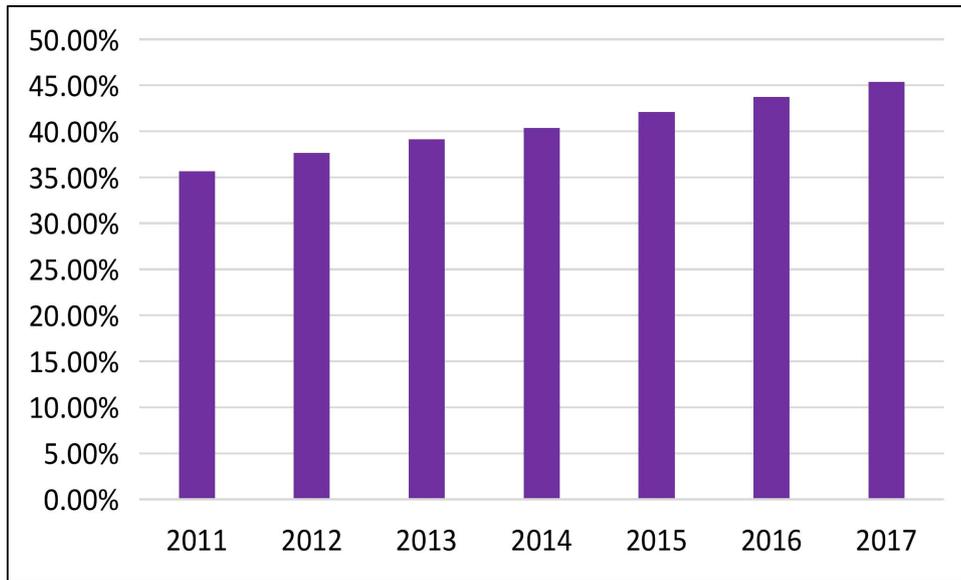


图 3 2011-2017 年南阳市城镇化率变化情况

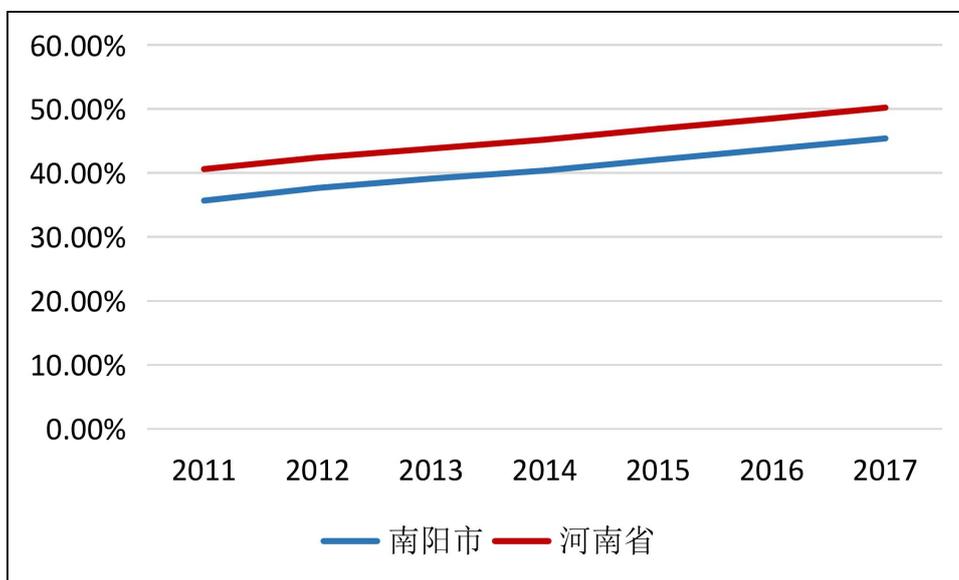


图 4 2011-2017 年南阳市与全省城镇化率变化对比情况

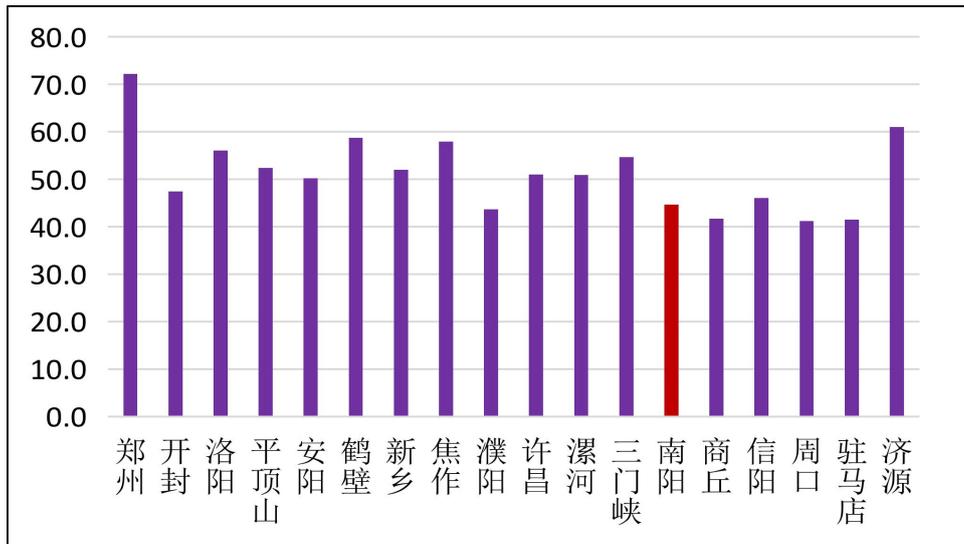


图5 2017年南阳市城镇化率与其他直辖市情况对比（单位：%）

人口就业结构持续优化，二三产业吸纳劳动力能力增强。

2011-2017年，全市就业人口总量呈现波动上升趋势，就业人口总量增加38万人，平均每年增加约5.4万人。其中，第一产业就业人口占比从2011年的48.83%下降至2017年的45.77%，二三产业就业人口占比从2011年的51.17%上升至2017年的54.23%，人口快速向第二、三产业转移，二三产业成为吸纳劳动力就业的重要渠道。

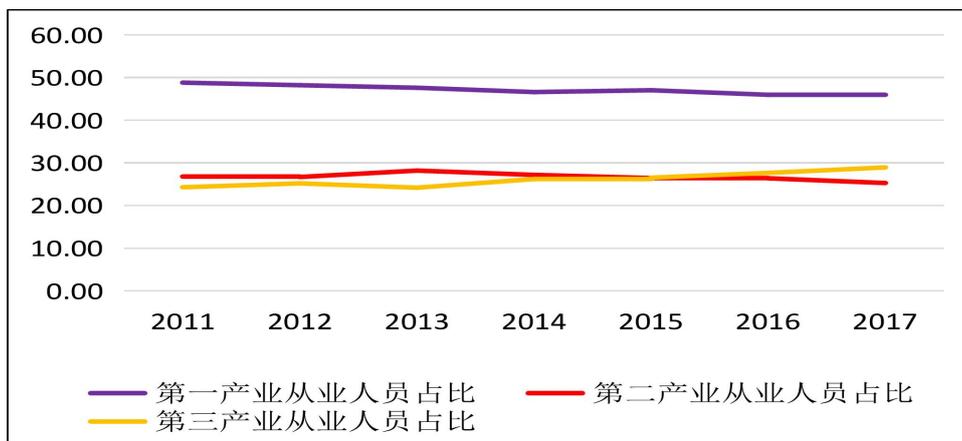


图6 2011-2017年南阳市从业人口占比变化情况（单位：%）

人口分布持续优化，“双心”集聚效应明显。全市人口向位于中心城区的宛城区、卧龙区“双心”集聚效应明显，县域间人口分布不均衡。从人口密度来看，位于中心城区的卧龙区人口密度最大，为 990 人/平方公里，宛城区位列第二位，为 925 人/平方公里，西峡县人口密度最低，为 137 人/平方公里，约为宛城区和卧龙区的 1/7。从人口集中度来看，中心城区人口集中度较高，宛城区达 2.82，约是人口集中度最小的西峡县的 8 倍，城区与县域人口分布差异较大。

表 2 2017 年南阳市各县区人口密度及人口集中度情况

区域	常住人口 (万人)	人口密度 (人/平方公里)	人口集中度
宛城区	93.26	925	2.82
卧龙区	95.92	990	2.64
南召县	53.78	224	0.51
方城县	87.81	433	0.97
西峡县	42.97	137	0.35
镇平县	85.27	700	1.59
内乡县	56.81	315	0.65
淅川县	65.42	257	0.65
社旗县	61.49	647	1.68
唐河县	120.45	585	1.34
新野县	62.17	796	1.64
桐柏县	38.22	252	0.56

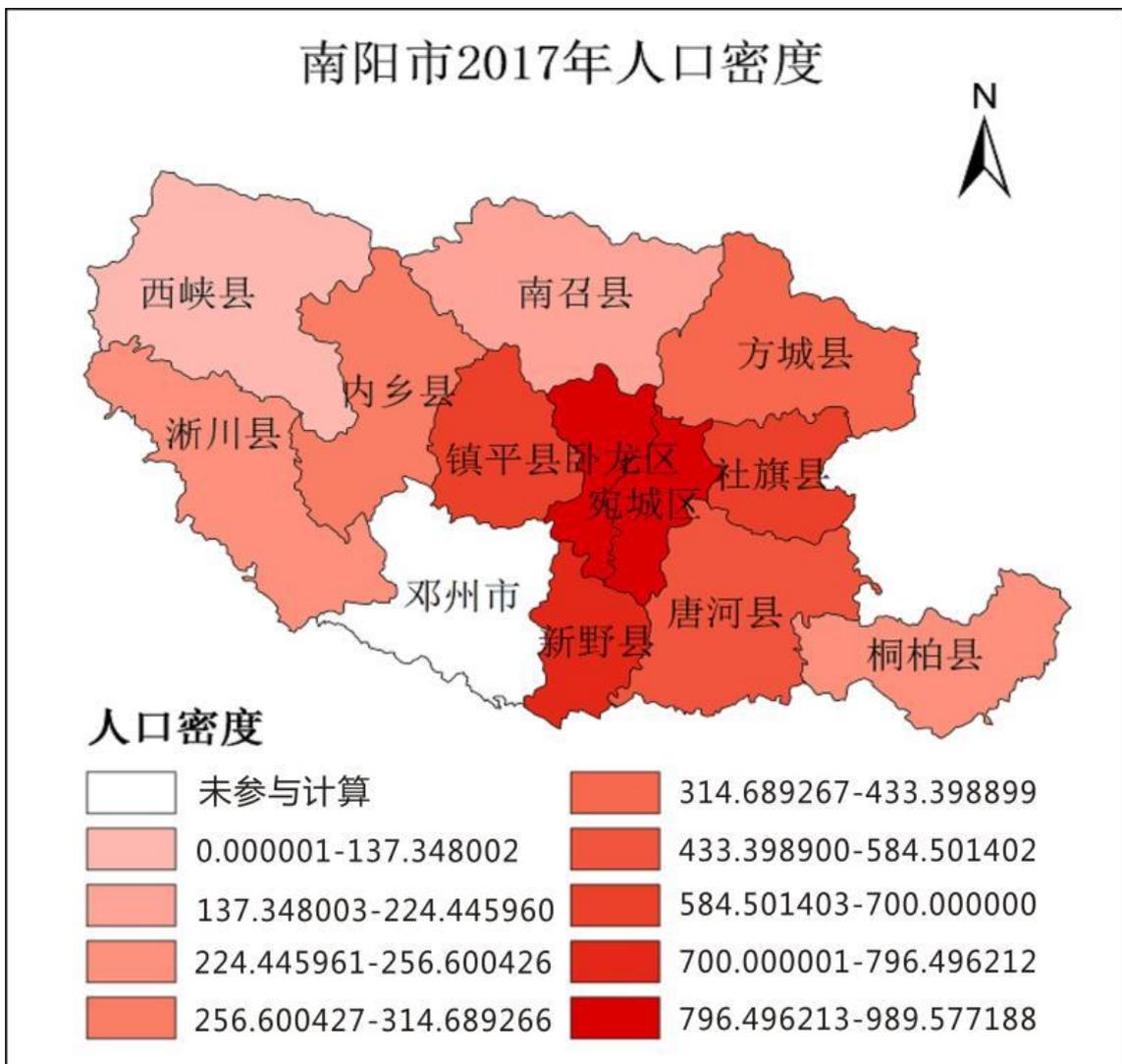


图 7 2017 年南阳市人口密度（单位：人/平方公里）

民生保障体系不断健全，人口发展环境持续改善。全市妇女、儿童、老年人、残疾人等重点人群的社会保障体系和公共服务体系逐步健全，保障水平和服务能力不断提高。脱贫攻坚成效显著。截止 2017 年底，全市累计脱贫 150636 户，503086 人，贫困发生率降至 3.21%，已脱贫返贫人口得到有效控制。城乡居民基本养老保险覆盖面进一步扩大。2017 年，全市城乡居民基本养老保险参保人数

达 469.4 万人。城乡就业规模不断提升。2017 年，全市实现各类就业 16.3 万人，其中城镇新增就业 8.05 万人，失业人员再就业 1.9 万人，新增农村劳动力转移就业 6.35 万人。

第二节 发展态势

人口问题是全局性、长期性和战略性问题。人口发展是经济社会发展的基础，解决好人口问题，对未来南阳市经济社会发展至关重要。未来一段时期，南阳市人口发展既有全国的一般性规律，又有自身特点。

总人口规模持续增长，2038 年后增长速度放缓。作为河南省人口市，人口基数大是南阳市基本市情，未来十几年，全市人口增长惯性仍将继续保持，但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，全市人口内在增长动力逐步衰减，总人口增长势能减弱。同时，随着淮河生态经济带和汉江生态经济带发展规划的实施以及高质量建设大城市的带动影响，全市人口流动加剧，回流人口有望增加。根据预测，2038 年之前全市人口仍将保持较高增长速度，2038 年之后增长速度逐渐放缓。其中，2030 年全市人口总量将达到 1071.10 万人左右。

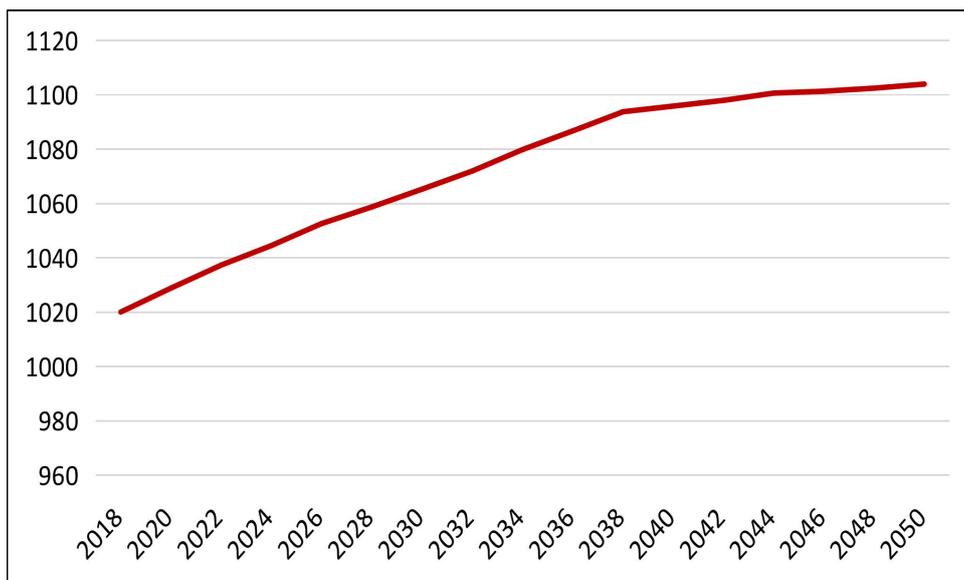


图 8 2018-2050 年南阳市总人口变化情况 (单位:万人)

少儿比重呈下降趋势，老龄化程度不断加深。未来十几年，全市 0-14 岁少儿占比呈逐步下降趋势，2030 年全市少儿比重将下降至 15.51%。65 岁及以上老年人口不断增加，占常住人口比重不断上升，老龄化程度进一步加深，2027 年全市 65 岁及以上老年人口占比将突破 14%，步入深度老龄化社会。

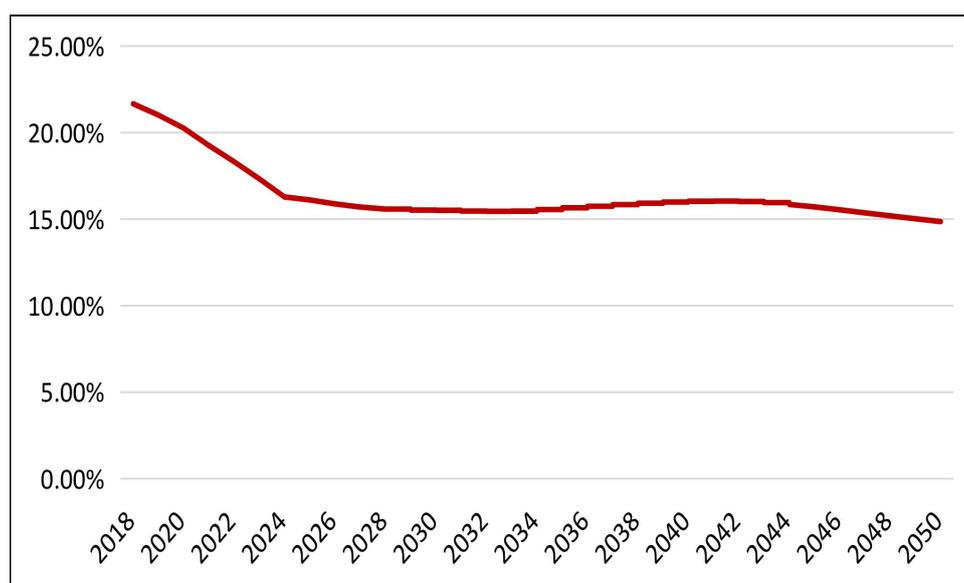


图 9 2018-2050 年南阳市 0-14 岁少儿人口比重

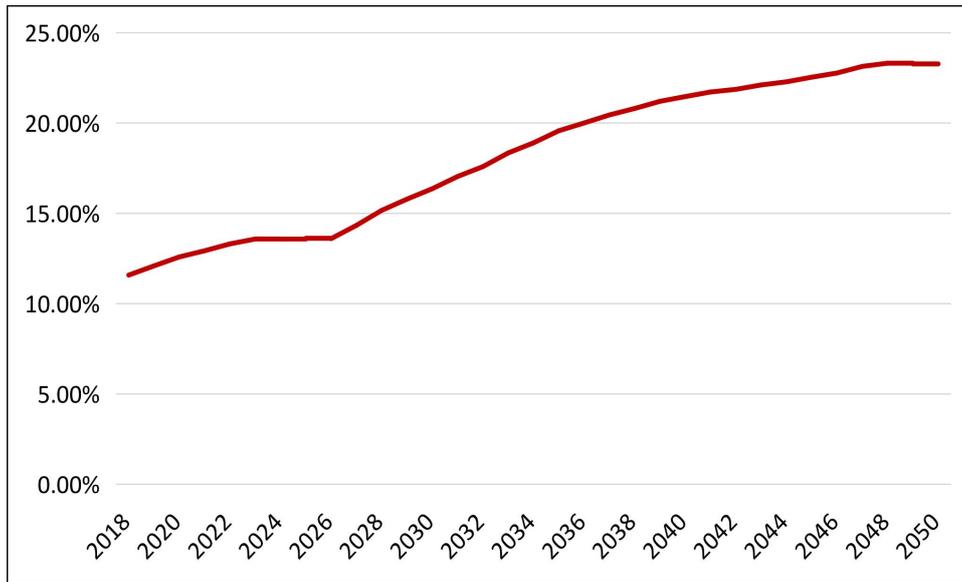


图 10 2018-2050 年南阳市 65 岁及以上老年人口比重

劳动年龄人口短期保持增长态势，劳动力资源尚且丰足。未来一段时期，全市 15-64 岁劳动年龄人口数量先增长后回落，2026 年达到峰值后开始回落。到 2030 年，全市劳动年龄人口占常住人口的比重仍保持在 68.12%左右；45-64 岁大龄劳动年龄人口占比为 27.3%，低于全省 38.34%的平均水平，仍处于劳动力资源较为丰富时期。

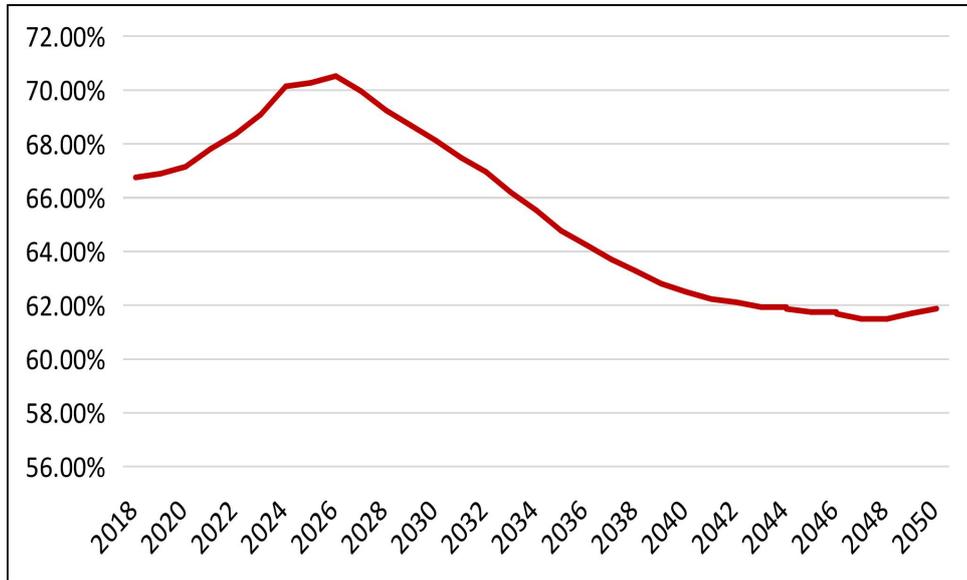


图 11 2018-2050 年南阳市 15-64 岁劳动年龄人口比重

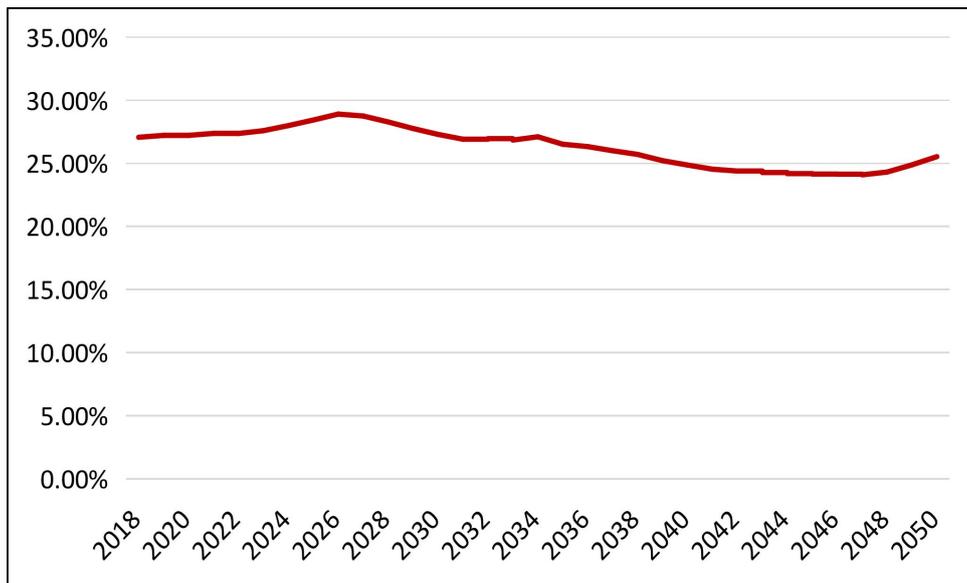


图 12 2018-2050 年南阳市 45-64 岁大龄劳动年龄人口比重

第三节 面临形势

未来一段时期，全市人口发展进入深度转型阶段，人口与经济

社会、资源环境等外部系统关系仍然紧张，人口结构性矛盾和问题更加突出，推进人口均衡发展面临巨大挑战。

人口外流现象严峻，保持人口总量平稳增长面临压力。南阳地处承东启西、连南贯北的优越地理位置，是豫西南政治、经济、文化、科教、交通、金融和商贸中心，人口流动较频繁，人口外流趋势明显。2017年全市人口流出高达152.06万人，较2011年增加29.80万人。另外，受到育龄妇女减少和生育意愿下降等因素的影响，未来一段时期，保持全市人口总量平稳增长面临巨大压力。

高铁规划建设加速，中心城市人口虹吸效应凸显。随着郑万高铁开通运营，南阳将正式进入高铁时代，并与郑州铁路枢纽全面对接，融入郑州“1小时高铁圈”。未来，随着沪西高铁、呼南高铁的建成开通，南阳将打通北上南下、东进西出的大动脉，半日即可抵达国内多数省会城市。快速、便捷、高效的高铁有效缩短了南阳与郑州、武汉、西安三大城市圈的空间距离，同时中心城市对南阳人口的虹吸效应也将进一步扩大，人口向大城市流动的趋势有可能会进一步加剧。如何留住本土人口，吸引外来人口，保持人口总量平稳增长，维持人口大市发展优势将成为我市未来面临的重要课题。

人力资本面临结构性短缺，劳动力素质有待提高。产业转型升级和创新发展的今后一段时期南阳市经济发展的主旋律，高质量建设大城市对人力资本提出了更高的要求。然而，目前全市就业人口整体受教育水平偏低，较难适应转型过程中新兴产业发展要求。未来一段时期，我市迫切需要研究如何提高常住人口科学文化素质，同时发挥人才政策的积极作用，引导人才和高素质劳动力流入，

更好与全市经济社会发展要求相适应。

高等教育性别比失衡，推进高等教育高质量发展任务艰巨。截止 2017 年底，全市专科、本科和硕士教育中女性占比分别为 51.44%、55.84%和 57.66%，呈现出女性参与高等教育人数随学历增高而增多的趋势，男性则相对递减，全市接受高等教育男女比例逐渐失衡。未来一段时期，我市迫切需要引导男性积极参与高等教育，提高高等教育中男性占比，促进我市高等教育高质量发展。

人口老龄化进程加速，养老问题日渐突出。根据预测，2027 年，我市将逐步步入深度老龄化阶段，“未富先老”“未备已老”带来的养老问题将日益显现，医疗卫生、养老保障等公共服务体系面临巨大挑战。同时，家庭小型化、结构简单化、居住离散化，导致传统家庭养老保障功能弱化，社会化养老服务需求不断上升，未来我市将面临较大的养老压力，养老产业亟待提升。

城镇化加速发展，基本公共服务压力增大。随着城镇化加速发展，人口城镇化滞后于土地城镇化等问题依然突出，影响城镇化的进程和区域发展战略的实施。人口在城乡之间的合理有序流动仍面临户籍、财政、土地等改革不到位形成的制度性约束，公共服务资源配置短缺问题将在一段时期内仍然存在，教育、医疗、住房、就业、养老等方面民生保障压力较大。

未来一段时期，全市人口发展的机遇和挑战并存，一方面我市人口发展面临诸多不可忽视的问题和潜在风险的挑战，另一方面我市在相当一段时期内劳动力总量充裕，仍处于人口红利期，这对统筹解决我市人口与经济、资源环境协调发展具有重要的支撑作用。

因此，必须抢抓机遇、积极施策、主动作为，进一步完善人口发展战略和政策体系，统筹解决人口均衡发展问题，最大限度地发挥人口对经济社会发展的能动作用。

第二章 总体思路

根据我市人口发展的变化趋势和发展规律，必须站在全局的角度，以人口均衡发展为出发点和落脚点，坚持统筹决策、深化服务、正向引导、共享发展，把握有利因素，积极应对风险挑战，努力实现人口自身均衡发展以及人口与经济社会、资源环境协调发展，为建设资源节约型、环境友好型社会提供重要支撑。

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和十九届二中、三中全会精神，认真落实习近平总书记视察河南时的重要讲话精神，以淮河生态经济带、汉江生态经济带、南阳大城市建设战略实施为契机，按照高质量发展要求，坚持创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念，积极适应人口和经济社会发展新形势，以促进人口均衡发展为统揽，强化人口发展的战略地位和基础作用，响应生育政策调整新要求，综合施策，形成规模适度、素质提升、结构合理、分布有序、服务均等的人口发展新格局，为建成具有较强吸纳集聚能力和重要影响力的大城市提供坚实基础和持久动力。

第二节 基本原则

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，明确并贯彻以下基本原则：

以人为本，共享发展。践行以人民为中心的发展思想，把增进全市人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点，完善面向全人群、覆盖全生命周期的人口政策体系，全面推进基本公共服务均等化，保障人民平等参与、平等发展、平等分享的权利，构建全民共建、共享的社会治理格局。

统筹兼顾，协调发展。强调人口与发展综合决策，完善人口与发展综合决策机制，更加注重人口发展政策措施的系统性、整体性、协同性，将人口数量、素质、结构、分布等要素作为产业布局、资源开发、生态环境、社会建设和公共资源配置的基础性、前置性因素，形成城乡一体、目标一致、相互衔接、良性互动的人口政策体系。

深化改革，创新发展。深化推进综合改革，不断加强理论创新、制度创新、能力创新和载体创新，创新人口服务管理体制机制和思路方法，建立政府主导、部门合作、社会参与的人口服务管理工作机制，完善适应社会主义市场经济人口服务管理体系，促进人口服务管理的创新发展。

正向调节，健康发展。尊重人口发展规律，完善服务保障政策，加强正向引导，将生育水平维持在适度区间，优化人口结构、提升人口素质、促进人口合理分布，持续增强人口资源禀赋。加强超前谋划和战略预判，防范和应对潜在的人口问题，切实保障人口安全，确保全市人口健康发展。

第三节 主要目标

到 2025 年，“全面两孩”政策效应充分发挥，生育水平稳步提升，人口素质不断改善，人口结构逐步优化，人口分布更加合理。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。

人口总量适度增长：“全面两孩”政策平稳实施，总和生育率稳定在适度水平。2025 年全市总人口达到 1054.20 万人左右，常住人口达到 898.22 万人左右；2030 年全市总人口达到 1071.10 万人左右，常住人口达到 942.17 万人左右。

人口素质全面提升：积极推进健康南阳建设，孕产妇死亡率和新生儿出生缺陷率得到有效防控，人口健康水平和人均预期寿命持续提高。到 2025 年，全市人口平均预期寿命达到 78.6 岁；到 2030 年，全市人口平均预期寿命达到 79.5 岁。通过大力发展教育事业，劳动年龄人口平均受教育年限进一步增加，到 2030 年，全市劳动年龄人口平均受教育年限达到 12.5 年。

人口结构不断优化：出生人口性别比回落到 103-107 的合理区间，促进社会性别公平和谐发展。优质劳动力资源持续集聚，人力资源供需结构和人口年龄结构得到改善。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，群众养老服务需求得到有效满足。

人口分布更加合理：结合城市发展和产业结构升级，不断调整城市人口空间布局，合理引导人口向中心城区集聚，使人口分布与

城市空间发展战略相一致，提高集聚效率。到 2025 年，全市常住人口城镇化率达到 57.96%，2030 年全市常住人口城镇化率达到 64.86%。

人民福祉持续增进：规划期末，全市基本公共服务体系更加完善，体制机制更加健全。人民群众享有公共服务和公共产品的可及性、公平性显著提升，实现基本公共服务均等化。多元化家庭发展政策支持体系基本形成，全方位、全周期的家庭发展服务能力得到提升。妇女、儿童、老年人、残疾人等重点人群的基本权益得到有效保障。

表 3 南阳市人口发展目标

领域	主要指标	单位	2017 年	2025 年	2030 年
人口总量	总人口	万人	1015.63	1054.20	1071.10
	常住人口	万人	863.57	898.22	942.17
	总和生育率	--	1.78	1.8	1.8
人口结构	出生人口性别比	女=100	109	103-107	103-107
人口素质	人均预期寿命	岁	77.3	78.6	79.5
	劳动年龄人口 平均受教育年限	年	10.5	11.5	12.5
人口分布	常住人口城镇化率	%	45.39	57.96	64.86

第三章 加强生育正向激励，促进人口合理增长

结合全市人口发展动态，以推动人口适度增长为目标，加大“全面两孩”政策落实力度，转变群众生育观念，合理配置妇幼服务资源，提高妇幼健康保障水平，健全家庭发展支持体系，合理引导全市生育水平适度提升，保持人口规模适度增长。

第一节 贯彻落实生育调控政策

贯彻落实“全面两孩”政策。落实“全面两孩”生育登记服务制度，对生育两个以内（含两个）孩子的，不实行审批，由家庭自主安排生育，推进网上登记、一站式服务和承诺制，优化再生育办理流程，进一步简政便民。加强“全面两孩”生育政策解读，配备宣传引导队伍，结合全市不同县域居民实际需求，针对性开展宣传工作，转变群众婚育观念，确保政策有序实施。

完善相关生育配套措施。严格落实带薪产假、陪产假制度。机关事业单位和企业要切实保障员工生育期间产假休假权利，不得以任何理由随意缩短假期。大力推进0-3岁婴幼儿托幼服务，把托幼园所建设纳入公共管理和公共服务之中，鼓励并引导市场和社会力量有序参与托幼公共服务。探索建立和实施生育津贴和育儿津贴制度，减轻家庭在生育、育儿等方面的负担。

做好政策效果跟踪评估。密切监测生育水平变动趋势，关注生育水平过高和过低地区人口发展态势，充分考虑生育意愿的城乡差

异、地区差异等实际情况，按照分类指导、因地制宜、综合施策的原则，充分推动国家相关生育政策落地实施，并做好跟踪。科学评估经济增长、社会发展和科技进步对群众生育意愿、生育行为的影响，做好政策储备，适时调整优化生育政策，有效推动生育水平适度提高。

第二节 提高妇幼健康保障水平

健全妇幼健康服务体系。实施妇幼健康保障工程，加强县级以上妇幼保健院、各类医疗卫生机构产科、儿科和基层妇幼健康服务门诊规划建设，合理配备妇幼保健服务机构数量、人员及设备。全市10县2区原则上每个县（区）设置一个县（区）办妇幼保健院，各乡（镇）、村要加强乡（镇）、村卫生院、卫生室的妇幼保健职能建设。加快推进市级妇幼保健院服务能力提升和标准化建设步伐，发挥市级妇幼保健院的龙头带动作用。加快县级妇幼保健院项目实施进度，完善预防保健设施建设及相关配套方案。认真调研全市妇幼保健机构现状，全面梳理妇幼保健机构建设情况，按照基础建设、设施建设等标准，对尚未达标的，统一列入规划，制定详细的建设时间节点，确保全面形成市、县（区）、乡（镇）、村四级联动的妇幼健康服务网络。到2030年，全面形成市、县（区）、乡（镇）、村四级联动的妇幼健康服务网络，妇幼优质医疗卫生资源在城乡间实现共享。

完善妇幼服务基础设施。不断完善全市妇幼服务基础设施，增设全市孕产及妇幼保健一体化医院，加强各县（区）医院及妇幼保

健机构产科医疗设施建设，积极创建标准化危重孕产妇救治中心、新生儿救治中心、儿童早期发展标准化基地、母婴安全优质示范单位等，全面保障妇幼安全。到 2030 年，全市妇幼服务基础设施实现较大幅度提升，居民孕产保健、生殖健康需求得到有效满足。

提高妇幼健康服务能力。推进实施全市妇幼健康服务能力提升三年计划（2018—2020 年），积极创新工作模式，力促婚前、孕前、孕产、产后和儿童等 5 个时期妇幼健康服务的有效衔接。持续开展妇幼健康民生实事，大力推进婚前医学检查、孕前优生健康检查、叶酸补服、儿童营养改善等妇幼项目工作，积极完成 12 万妇女“两癌”筛查，力争产前筛查目标人群覆盖率达到 50%以上，孕前优生健康检查目标人群覆盖率达 80%以上，新生儿“两病”和听力筛查率达到 90%以上。加强基层妇幼健康骨干医师的培训工作，提升基层人员技术能力、出生缺陷综合防治能力，确保母婴健康安全，预防出生缺陷，从源头提高全市妇幼人口质量。

专栏 1 妇幼健康服务保障工程

发展目标：以促使妇女生育率适度回升，构建生育友好型社会为目标，建立“生”与“育”成本的社会补偿机制，加强正向生育激励，完善妇幼健康服务保障。

主要措施：**加强妇幼健康服务机构建设。**落实妇幼保健计划生育保障工程，大力推进妇幼保健机构标准化建设和规范化管理，积极开展妇幼保健医院评审工作。推动全市二级、三级妇幼保健院评审工作，市妇幼保健院要积极创造条件率先创建“三级甲等”，并对全市创建工作进行指导督导，县级妇幼保健院要积极创建“二级甲等”，提升妇幼保健机构能力。**加强妇幼医疗机构建设。**加强妇产医院、儿童医院和

综合性医院产科、儿科建设，加强市、县级危急重症孕产妇和新生儿救治中心建设。**加强生殖健康服务建设。**建设产前诊断与人类辅助生殖、产科质量控制中心，强化质量控制，确保母婴安全。落实婚前保健、孕前优生健康检查、新生儿疾病筛查服务，强化出生缺陷干预，加强再生育技术保障和计划生育技术服务，提升生殖健康服务水平。

第三节 完善家庭发展支持体系

健全家庭发展政策体系。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、社会保障、住房等在内的家庭发展政策，减轻生养子女家庭负担。深化财政体制改革，加大对家庭福利支出的扶持，改善消费预期，缓解家庭在生育、医疗、教育、住房和养老等方面的后顾之忧，提高家庭发展和抗风险能力，增进家庭福祉。增强社区幼儿照料、居家社区养老服务照料功能。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。

继续落实计划生育家庭扶助政策。对“全面两孩”政策实施前的独生子女家庭和农村计划生育双女家庭，继续实施各项奖励扶助政策，在社会保障、集体收益分配、就业创业等方面予以倾斜。完善计划生育家庭特别扶助机制，注重发挥社会工作服务机构、社会工作者及志愿者在计划生育特殊家庭扶助工作中的作用。大力开展结对帮扶等活动，妥善解决计划生育特殊家庭在养老、就医、生活照料、精神慰藉等方面遇到的困难和问题。

推进新型家庭文化建设。广泛开展“最美家庭”“文明家庭”

“五好家庭”等各具特色的家庭文明创建活动，深入实施新家庭计划，引导广大家庭以德治家、以学兴家、文明立家、忠厚传家。积极开展传家训、立家规、扬家风活动，让优良的家风成为生活方式和生活常态。开展家庭文化理论研究，深化人口文化内涵。

专栏2 “新家庭计划”工程

发展目标：以社区为基础，以家庭为单位，围绕家庭保健、科学育儿、养老照护等方面开展系列宣传、培训和服务活动，提高家庭发展能力。

主要措施：**加强保健能力知识宣传。**开展健康教育讲座和咨询、急救技能培训、灾害逃生技能培训和演习等活动，切实提高家庭成员健康意识和自我保健能力。**加强科学育儿培训。**以有婴幼儿家庭为主要对象，通过专题讲座、专家咨询、资料发放、亲子活动等形式普及科学育儿知识。**加强养老照护知识培训。**以有老年人的家庭为主要对象，通过讲座、咨询、筛查等保健主题活动，提高老年人家庭日常保健和照护等方面的能力。**加强家庭文化培养。**针对全体社区居民，积极开展家庭文化宣讲活动，弘扬尊老爱幼、男女平等、夫妻和睦、勤俭持家、邻里团结的家庭美德。

第四章 提高人口综合素质，释放人口资本红利

坚持健康优先、需求向导、开放合作、改革创新、共建共享的基本理念，全面提高南阳市人口综合素质，发挥人口大市的优势，释放人口资本红利，推动南阳由人口大市向人力资源强市跨越发展。

第一节 全面提高人口健康素质

提升基本公共卫生服务能力。着力提高疾病预防控制、妇幼保健、职业病防治等公共卫生服务技术水平。建立与国际接轨的医疗质量管理和控制体系，完善医疗机构、医务人员、医疗技术等服务要素准入、退出和监督管理制度，全面推行责任制整体护理服务模式。加快市公共卫生医疗服务设施建设进度，扩大医疗卫生设施覆盖面，加强基层医师队伍建设与培养，全面提升社区卫生服务中心、乡镇卫生院、乡村卫生室医师人员整体技术水平。加强慢性病高危人群发现和预防性干预工作，巩固和扩大国家免疫规划疫苗免费接种率。开展艾滋病、肺结核等重点传染病的筛查和防治工作。到2030年，全市基本公共卫生服务能力进一步提升，力争实现基本公共卫生服务均等化。

加强中医优势医疗保健服务。全面推进中医医疗服务体系建设，办好市、县两级公立中医医院，在二级以上综合医院及专科医院推进“仲景苑”建设。鼓励县级中医院探索开展县乡一体化服务，

力争所有社区卫生服务机构、乡镇卫生院都建有“中医堂”，85%的村卫生室具备中医药服务能力。推进中医临床优势培育工程，加大重点专科建设力度，提高中医药急救治和重大传染病防治能力，强化中医优势病种研究，发挥中医药防治常见病、多发病和慢性病作用。拓展中医养生保健服务，依托“张仲景”中医特色，实施中医治未病健康工程，在中医医疗机构设置“治未病”中心，积极推广“治未病”理念，开展对0-3岁儿童及65岁以上老年人中医调养及中医体质辨识服务，推广药膳食疗，丰富中医健康体检服务。推进中医药科技创新和“互联网+中医医疗”。到2030年，基本实现普及中医药文化的目标。

大力推动全民健身与健康深度融合。加强全民健身公共设施建设，夯实全民健身硬件基础。重点构建市、县（区）、乡（镇）、村四级群众居住生活区健身网络，建成市、县（区）、乡（镇）、村四级全民健身中心体系，新建居民区必须配套健身设施、体育场地设施，对已建成未配套健身设施的居民区，进行合理整改，确保全市每个居民小区拥有1-2个健身场地。完善体育场馆免费或低收费开放政策，加大体育场、体育馆等体育场地开放力度，推动全民健身平民化。鼓励体育社会组织发展，积极培育各项民间体育队伍，提供体育健身指导服务。以“全国农民运动会”为基础，发挥民间社会体育组织力量，充分开展民间各类体育健身活动。增加青少年体育锻炼时间，积极开展不同年龄群体体育服务，推动健康健身公平化、全民化。倡导崇尚健康、热爱运动、终身体育的生活理念，树立体育生活方式、养成体育消费习惯，提高公众体育素养。至2030

年，全民健身公共服务体系更加完善，全民健身设施布局更加科学合理，服务功能进一步提升，成功营造以参加体育健身、拥有强健体魄为荣的个人发展理念和社会舆论氛围。

专栏3 健康南阳建设工程

发展目标：以提高人民健康水平为核心，以体制机制改革创新为动力，以树立健康理念、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境、发展健康产业为主线，构建健康领域新型发展模式，推进健康工作共建共享，全方位、全周期维护和保障人民健康。

主要措施：加强群众健身活动场地和设施建设。着力构建市、县（区）、乡（镇）、村四级全民健身设施网络和城市社区15分钟健身圈，重点建设步道、全民健身广场和中小型体育设施，积极建设体育生态公园。加强体医结合和中医保健干预。研究制定针对不同群体、不同身体状况的运动处方库，推广符合全市群众需求的健身方案，支持中医医疗机构定期入驻健身场所，推动锻炼与中医保健相结合，提升我市群众健康素养。着力构建健康服务产业体系。基本形成覆盖全生命周期、内涵丰富、结构合理的健康服务业体系。建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度。在全市范围内形成人人享有基本医疗卫生服务和基本体育健身服务的良好局面，规划期末使我市人均预期寿命达到或超过全省人均预期寿命，主要健康指标达到或超过全国平均水平。

第二节 全面提升人口教育水平

提高基础教育发展水平。健全学前教育发展机制，大力发展公办幼儿园，完善扶持政策，加快发展普惠性民办幼儿园，扩大普惠性学前教育资源。以农村为重点全面普及学前三年教育，建立农村

薄弱幼儿园帮扶指导体系，逐步提高乡村地区学前教育水平。建成覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系，形成完善的学前教育管理体制、办园体制和政策保障体系，为幼儿提供更加充裕、更加普惠、更加优质的学前教育。提升义务教育巩固水平。构建更为严密的控辍保学制度，完善义务教育学籍管理制度，建立学习困难学生个性化帮扶机制，健全家庭经济困难学生、残疾儿童、留守儿童和随迁子女关的爱与精准帮扶责任制，加强农村标准化寄宿制学校建设，保留并办好必要的乡村小规模学校（含教学点），保障学生就近接受优质教育，防止学生因就学不便而辍学。全面普及高中阶段教育，加快推进普通高中新课程方案和新课程标准实施，完善普通高中学生综合素质评价体系，鼓励普通高中多样化特色发展，建立普通高中和中等职业教育互通机制，推进普通高中教育与中等职业教育协调发展，扩大优质中等职业学校招生范围。到2030年，市城区及各县城中小学基本达到国家及省规定的办学标准，全市学前三年毛入园率、九年义务教育巩固率、高中阶段毛入学率均实现大幅提升。

大力发展现代职业教育。围绕南阳高质量发展要求，建设具有较强吸纳集聚能力和重要影响力的大城市，以高质量建设南阳高教园区为载体，合理布局入驻高教园区的普通高校和职业院校。实施职业教育，深化产教融合与校企合作计划，引导、支持职业院校、企业、行业等开展深度合作，探索建立政府、行业、企业、学校、社会协同推进的产教融合工作机制。完善现代职业教育和培训体系。推动中等职业院校在改善办学条件的基础上，培育办学特色，

打造拳头专业，着力提高人才培养质量。推动职业院校加强内涵建设，提高办学水平，不断增强服务经济社会发展能力。以提高专业技能人才培养质量为目标，引导职业院校明确学校定位和办学特色，统筹专业布局，建立紧密对接产业链、创新链的专业体系。加强职业教育科研体系建设，健全职业教育教学成果和科研成果奖励制度，加强成果的转化、应用和推广。到 2030 年，力争全市职业教育发展水平达到省内乃至国内领先水平。

全面提升高等教育质量。分类推动高等学校提高办学水平，引导全市高校科学定位，在不同层次、领域办出特色，着力建设一批行业特色鲜明、优势明显的学科，在行业拔尖创新型人才培养上取得突破。建立健全更加有效的区域教育协调发展新机制，围绕国家和河南省在南阳布局的一系列重大战略部署和区域经济社会发展需求，着眼区域产业发展和人才需求，合理配置教育资源，推动区域性学校集群建设，提高教育对区域和产业发展的支撑和服务能力。大力支持城市与大学开展共建工作，形成以城育校、以校兴城、共同发展的良好格局。鼓励和支持我市高等院校提升研究生教育水平，实施高层次人才培养提升计划，启动实施硕士专业学位点培育工程，重点培育一批与经济社会发展密切相关、社会需求较大的硕士学位授权点。

专栏 4 教育全面提升工程

基础教育：全面普及学前三年教育，建成覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系，形成完善的学前教育管理体制机制。实现九

年义务教育城乡一体化均衡发展，九年义务教育完成水平和学生学业完成水平进一步巩固提升，城乡新增劳动力普遍接受高中阶段教育。普通高中与中等职业教育协调发展。

职业教育：集中力量建设一批高水平职业院校和专业群体，形成服务现代产业发展需要、德技并修、产教融合的现代职业教育与培训体系，加强职业教育“双师型”教师队伍建设力度，培养大批高素质技术技能人才。

高等教育：建成以扎根南阳、服务当地、类别清晰、结构合理、适应市场多样化需求的现代高等教育体系，高等教育普及程度超过省内平均水平。

第三节 全面提升职业技能水平

加强职业技能培训载体建设。坚持面向服务市场的基本原则，支持职业技能培训机构发展，推动职业技能教育与产业衔接，全面提升劳动力技能水平。结合南阳市产业需求，引导职业技能培训机构加强校企合作，形成“招工即招生、入企即入校、企校双师联合培养”模式。动员和组织职业院校以单个或组团的形式，与市内规模大、效益好、技术含量高的产业集聚区或者龙头企业签订战略合作协议，逐步实现骨干职业院校与南阳产业集聚区产教融合全覆盖。重点建设全市各县域优势企业所需技能人才培养机构，以政府为平台，以企业为主导，形成企业用工培训长效机制，以产业带动就业，以培训提高技能，以技能促进生产。力争到2030年，全市职业技能培训载体建设取得显著成效，不同劳动技能培训机构达到300家以上。

深入开展职业技能培训。实施“全民技能振兴工程”，巩固和完善教育、人力资源和社会保障、农业农村、民政、扶贫、残联等六部门统筹安排职业培训项目和资金，开展职业技能培训的“六路并进”工作机制。充分发挥县级中等职业院校、乡镇成人技术学校主体地位，开展面向各类群体的职业教育和培训，充分促进农村劳动力实现就业转移。推动南阳职业技术学院与市内企业联合培养工程，大力开展职业技能大比拼活动。开展农业技能入乡培训活动，借助南阳农业职业学院农业技术，定期下乡对从事农业种植的农户进行技能指导及培训，提高农业种植收益。对特殊群体进行具有针对性的技能培训，提高残疾人技能水平，推进残疾人实现技能就业。开通技能培训网站，推进“互联网+技能”培训，丰富技能培训形式。到2030年，职业技能培训横向覆盖从业人员、待业人员、农民、蓝领、残疾人等各类群体，技能劳动者素质均显著提升。

加强新型职业农民培育。加强三权分置土地流转政策的解读力度，加快建立健全教育培训、认定管理、政策扶持“三位一体”的培育制度，加大对新型职业农民教育培训力度。面向具备较高职业技能和发展潜力，具有较强职业发展需求和自主创新意愿的种养殖大户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体带头人，开展创业规划、市场营销、企业管理、政策法规、产品质量、职业道德等方面培训。对从事“一菌、三花、三果、三药”特色产业农民实施再入学校政策，提高农民应用技术，促进传统农民转型，着力打造大批有文化、懂技术、善经营、会管理的新型职业农民队伍。到2030年，全市新型职业农民队伍不断壮大，

总体文化素质、技能水平和经营能力显著改善，务农农民职业化程度明显提高。

专栏5 职业技能提升工程

技能振兴。加强职业技能培训载体建设，建设一批全民技能振兴工程示范项目，加快构建覆盖城乡、开放便捷的职业技能培训公共服务体系。依托南阳市职业及理工院校，推动全市技能教育、技术学习、扶贫开发、劳动力培训等职业教育培训机构建设，开展面向外来务工人员、新生代农民工、退役军人、事业人员等不同群体职业教育和培训。推进农民继续教育，依托南阳农业职业学院，创新农业专业学习方法，实现联合办学，创立农业实践基地、农业科研基地，重点加强对进城外来务工人员的职业教育培训。

开展技能大比拼活动。统筹全市企业所需技能人才及培训机构培训的职业技能人才，组织全市职业技能大比拼活动，激励从业人员提升自身职业技能。制定相关奖励政策，提高全市就业人员对职业技能的重视程度，以比赛促进学习，全面提高南阳市劳动力职业技能水平。

第四节 全面推进人才强市建设

加快实施高层次人才引进计划。继续实施“诸葛英才计划”，围绕南阳市重点产业，各县（区）特色经济，实施产业领军人才、科技创新人才、金融人才等高层次人才引进计划。聚焦重点产业、重点园区、重点企业，大力引进一批全日制博士研究生或副高以上专业技术职务、从事科技研发且能够突破关键技术的科技创新人才。大力引进一批支持我市产业发展的优秀金融人才，对市场化选聘的金融人才实行市场化薪酬待遇，允许金融投资类企业对市场化

选聘的金融人才探索实行股权期权激励。利用人口大市资源，发挥商会桥梁纽带作用，开展“引老乡、回故乡、建家乡”等乡情引才活动，吸引本市在外发展人才回乡创业，引导南阳籍高校毕业生回乡就业。鼓励我市高新技术企业在市外及国外建立研发机构、孵化基地，就地吸纳科技创新人才和高端技术资源，支持企业采取项目合作、技术咨询、挂职兼职、周末工程师等方式柔性引智。

积极推进精准化人才培养工程。着力做好高端人才支撑工程、“宛商”素质提升工程、“南阳工匠”培育工程、社会事业人才荟萃工程等重点人才培养工程。重点遴选支持 100 名左右本土高端人才，给予项目经费支持，加大科研支持力度。遴选 100 名科技企业家、100 名青年企业家重点培养，深入开展“宛商大讲堂”活动，支持具备条件的企业家参加 MBA 训练营，搭建企业家交流平台。支持企业和大中专院校进行校企合作，建立“冠名班”“定向班”等联合培养模式，壮大技能人才队伍。充分发挥人口大市优势，以民生需求为导向，统筹做好教育卫生领域专业技术人才、宣传思想文化人才、农村实用人才、社会工作人才等人才队伍建设，培养社会各界实用型人才。

全面优化人才服务保障体系。深化体制机制改革，深入落实人才分类评价体系和职称制度改革，构建设置合理、覆盖全面、评价科学、管理规范的人才评价体系。完善人才服务，对引进人才发放诸葛英才卡，实现一卡办理享受落户、医疗、教育、旅游等领域及时高效的优质服务，简化人才服务手续办理流程。加大各级“诸葛英才公寓”建设统筹力度，将人才安居落户纳入保障性安居工程，

推行全覆盖、多层次的人才安居政策。

专栏6 “诸葛英才”人才引进行动

产业领军人才支持行动。围绕全市重点产业，优先支持人才（团队）以带技术、带项目、带资金的形式来南阳转化科技成果投资创业，经评审认定后，采取“启动资金+基金投资”的形式给予项目支持。

科技创新人才倍增行动。聚焦重点产业、重点园区、重点企业，大力引进一批全日制博士研究生或副高以上专业技术职务、从事科技研发且能够突破关键技术的科技创新人才。

现代金融人才集聚行动。大力引进一批支持全市产业发展的优秀金融人才，对市场化选聘的金融人才实行市场化薪酬待遇，允许金融投资类企业对市场化选聘的金融人才探索实行股权期权激励。

优秀青年人才储备行动。按照全省实施“名校英才入豫”计划的统一部署，定向“双一流”高校引进一批全日制博士研究生、硕士研究生充实党政机关，博士研究生聘任为科技副县（市、区）长或开发区、产业集聚区、专业园区科技副职（副处级），硕士研究生聘任为科技副乡（镇）长或街道办科技副主任。

南阳在外人才回归行动。发挥人口大市资源优势，强化市党外知识分子联谊会及外建党组织、在外商会的桥梁纽带作用，积极开展“引老乡、回故乡、建家乡”等乡情联络和招商引资、招才引智活动，吸引在外人才返乡创业。完善南阳籍在外人才信息库，选聘一批具有重大影响力的南阳籍优秀在外人才，授予“南阳招才大使”称号，宣传推介我市发展优势和人才政策。鼓励在宛高校毕业生就地工作，组织“优秀学子家乡行”等活动。引导南阳籍高校毕业生、退役士兵和外出务工人员返乡就业创业。

柔性引进人才汇智行动。按照“不求所有、但求所用，不求所在、但求所为”原则，支持企业采取项目合作、技术咨询、挂职兼职、周末工程师等方式柔性引智。鼓励我市高新技术企业在市外及国外建立研发机构、孵化基地，就地吸纳科技创新人才，培育高端技术型人才。

第五章 优化人口空间分布，实现人口合理集聚

推动城乡人口协调发展，完善以中心城区为支撑，各县城转移承接，产城融合发展的人口空间布局，改善人口资源环境，完善人口流动服务管理，引导人口合理分布，实现人口资源环境平衡，实现南阳市人口与经济、社会、资源、环境等各方面协调发展。

第一节 推动城乡人口协调发展

加快中心城区融合发展。以建设具有较强吸纳集聚能力和重要影响力大城市建设为引领，加快构建“一心六组团”城市空间格局，不断拓展城市发展空间，提升城市品质，增强对城区周边县域的影响力，引导人口合理集聚。推进中心城区振兴工程，坚持硬件与软件、新区与老区、地上与地下、宜业与宜居“四个统一”，做好以水润城、以绿荫城、以文化城、以业兴城“四篇文章”，持续抓好“双创双建”，推动中心城区加速振兴崛起。加快新城区建设，推动建成区域性金融及商贸物流中心，带动周边县市产业集聚区和卫星城市的快速发展，提高整个中心城区的凝聚力、辐射力。以南阳中心城区及周边区域整体空间布局结构为基本框架，大力发展健康养生组团、新业态及服务组团、商务中心组团和高铁商贸组团，构建现代化宜居宜业宜游新城。加快高铁新区规划落地实施进度，结合已有交通区位优势和发展现状，合理布局周边商超、服务业配套，优化高铁片区各类行业分布，进一步强化高铁优势带来的集聚能

力，促进人流、物流、信息流的加快流通。力争到 2025 年，中心城区集聚人口达 220.29 万人；到 2030 年，中心城区集聚人口达 255.37 万人。

统筹推进新型城镇化建设。坚持以人为本，有序推进新型城镇化建设步伐，强力推进百城建设提质工程，持续壮大县域及城区周边乡镇经济发展，把县城和乡镇作为吸纳农村人口转移的重要载体。统筹实施百城建设提质工程和文明城市创建，全面提升县域公共服务基础设施水平，不断提高县城综合承载能力，增强县域集聚人口各种要素的吸引力，促进农村人口向城镇转移。因地制宜培育宜居宜业特色乡镇。围绕有基础、有特色、有潜力的产业，建设一批农业文化旅游“三位一体”、生产生活生态同步改善、一二三产深度融合的特色乡镇。支持有条件的乡镇建设以农民合作社为主要载体、让农民充分参与和受益，集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体，通过农业综合开发、农村综合改革转移支付等渠道开展试点示范。规划期内，抓好 50 个重点镇建设，培育一批 5 万—10 万人口的中心镇、特色小镇。

扎实推进乡村振兴。围绕“农业强、农村美、农民富”总体目标，结合现代农业强市建设，多维施策、务实创新，扎实有序推进乡村振兴战略。在严守耕地和生态保护红线的前提下，切实抓好绿色食品产业、绿色有机农业、现代畜牧业等专项发展，加快乡村特色产业集群和乡村特色经济园区建设，因地制宜发展特色种植、规模养殖、休闲观光等产业，形成粮食、现代畜牧、食用菌等区域特色产业集聚，提高农民收益，促进农民就地就近就业创业。加强农

村人居环境综合整治，建立覆盖城乡、有效衔接的基础设施和公共服务设施建设和管理体制，不断提升农村水电气、污水处理、消防、教育、医疗、健身等基础设施和公共服务设施水平。有序稳妥推进乡村居民点改造合并，加快推进中心城区城乡结合部村庄改造工程，加强对传统村落、历史文化村落的保护力度，治理自然条件恶劣、留守人员稀少村落。加强农村基层组织建设，深化拓展“四议两公开”工作法，创新乡村治理机制，提高乡村治理效能，全面扎实推进乡村振兴战略实施，提升农村居民生活质量。

第二节 推动人口产业联动发展

优化产业布局，促进人口合理聚集。聚焦建设先进制造业强市和中原创新创业活力城，坚持产业集聚集群发展道路，以产业集聚区和开发区建设为载体，推进产城融合发展，促进人口合理集聚。以打造区域先进制造业中心为统揽，依托全市16个“一县一业”特色主导产业集群，进一步发展壮大汽车零部件、食品加工、基础部件等特色集群规模。以防爆产业园、光电信息产业园等10个产业园建设为重点，努力建设百亿产业园区。突出创新驱动、智能转型、拓展领域、合理布局，推动传统产业智能化、绿色化和技术改造，重点推进浙减、想念等6家企业争创省级智能工厂，推进福森、中源化学等10家企业争创省智能化车间，同时在智能产品、智能装备生产上求突破，加速推进企业科技创新，助力企业尽快占领行业技术制高点。加快千百亿产业集群重点工程实施进度，拓展装备制造、食品等千亿产业链，充分发挥优势企业辐射力度，合理布局

附属产业链，带动城区及周边地区人口流动，促进产业发展。加快现代服务业重点工程建设，着力提高生产性服务业的专业化发展能力，做大做强生产性服务业，构建与制造业交叉融合的产业协同发展体系；进一步壮大生活性服务业，丰富服务内容、创新服务方式、提高服务质量，实现消费升级与产业升级互促共进，至2030年，全市现代服务业体系建设逐步完善，从事服务业相关人员大幅度增加。

加强区域合作，畅通人口产业流动渠道。积极参与淮河生态经济带、汉江生态经济带建设，创新全市产业承接模式，充分利用南阳市人口及劳动力资源丰富优势，积极承接相关产业转移，推动全市产业与人口协同创新发展。完善政府管理与服务，加强区域经济与人口互动，发挥经济带战略优势，以新能源、物流、电子信息、生物医药、高端装备制造及科技农业为重点产业，承接配套产业转移，重点引进一批带动能力强、科技水平高、市场前景好的龙头加工项目，形成大项目落地、产业链拉长、配套产业集聚的良好局面。支持全市有条件的地区创建承接经济带中心城市产业转移示范区。推进市国家新能源产业示范基地建设、港口建设、机场建设等，畅通与襄阳、武汉、汉中、安康、商洛、十堰、荆门、天门等淮河生态经济带、汉江生态经济带城市产业及人口要素流通渠道。创新园区管理模式和合作机制，鼓励以连锁经营、委托管理、投资合作等多种形式共建产业园区，积极发展“飞地经济”，实现优势互补、互利共赢。

专栏7 产业人口联动发展工程

实施新野县“1+2+3”产业布局战略，合理布局粮食生产核心区、蔬菜产业园区、花生产业园区、产业集聚区、商务中心区、肉牛产业化示范区六个集聚区，实现带动20万劳动力转移就业，向城镇转移10万农村劳动力；

完成方城县产业集聚区规划调整，加快产业集聚区提质扩容，争创二星级产业集聚区，实现带动25万劳动力转移，吸引15万农村人口进城；

加快桐柏县旅游与文化、养生、商务、互联网等产业融合发展，大力培育桐柏旅游龙头项目，开展旅游景区升“A”行动，完善淮源、红叶、龙潭河、石步河等景区配套设施，力争建成1个5A级景区、2个4A级景区、3个3A级景区，实现带动从事旅游行业人员10万人以上；

推动南召县产业布局从分散向集群转变、从产业链中低端占主体向中高端占主导转变、从要素驱动为主向创新驱动为主转变。着力构建产业集聚区、非金属产业园、云铸产业园、石材产业园“一区三园”的产业发展空间格局，实现带动劳动力向城镇转移10万人以上，带动随迁家属10万人以上；

内乡按照“一区多园”的总体布局，统筹推进机械电子产业园、人造岗石产业园、电商孵化园等区中园协调发展，形成功能明确、紧凑集约、有序开发的空间格局，实现带动劳动力向城镇转移10万人以上，带动随迁家属10万人以上。

第三节 完善人口流动相关政策

健全流动人口户籍管理制度。积极推进农村承包地“三权分置”改革，稳妥推进农村宅基地“三权分置”改革，支持引导进城落户农民依法自愿在本集体经济组织内部有偿转让土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，不得强行要求进城落户农民转让其上述权益，或将其作为进城落户条件，消除农民进城的后顾之忧，促进有条件的农业转移人口放心落户城镇。严格落实城镇落户相关政策，全面推行居住证制度，建立健全以居住证为载体，与居住年限、参加社会保险时间等条件挂钩的基本公共服务提供机制，鼓励居住证持有人落户城镇。完善大中专院校、机关、团体、企事业单位、社区和人才交流中心集体户管理制度，方便各类符合条件的外来人口落户。创新社区人口管理制度，设立社区公共户口，对在本辖区实际居住但无本人合法房屋产权的人员，统一在社区公共户口落户。

提高外来人口服务管理水平。以外来务工人员融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会为着力点，推进基本公共服务均等化。探索构建外来人口服务管理体系，为外来务工人员提供必要的政策咨询、法律援助、就业服务等资助，保障其基本权益。加大宣传，提高社会包容度，在全社会营造关爱、尊重外来人口的和谐氛围，让外来人员参与到社区治理，努力形成共建共享、和谐发展的良好社会。

有序推进城乡基本公共服务均等化。推进基础设施专项建设进

度，全面统筹城乡教育、就业、社会保障、医疗、文化等公共服务设施，推进南阳市公共服务设施均衡化发展。落实社会保险关系转移接续政策，逐步推进农村参加的养老和医疗保险规范接入城镇社保体系。推进城乡最低生活保障制度统筹发展，将转移人口及其随迁家属纳入城镇社会救助和养老服务范围。拓宽住房保障渠道，合理布局建设公共租赁住房，积极落实省市城镇化优惠政策，将符合条件的农业转移人口纳入公共租赁住房保障和补贴范围，鼓励外来务工人员家庭购买普通商品住房。保障外来务工人员随迁子女平等享有受教育权利，切实增强城镇基础教育资源供给，将随迁子女接受义务教育纳入全市公共教育体系和财政保障范围。

第四节 推动人与自然和谐共生

推动人口布局与主体功能相适应。以主体功能区规划为基础，推动人口布局与主体功能相适应，打造高效、协调和可持续的市域国土开发空间结构。南阳市区作为重点开发区域，应加强城镇规划与管理，增强城镇服务功能，健全城镇化体制机制，进一步提高城市人口承载力和吸纳能力。城市建设规划要预留吸纳外来人口的空间，满足未来人口发展需求。南召县、方城县、社旗县、唐河县、新野县作为农产品主产区，应以提高农产品供给能力为重点任务，重点实施高标准粮田“百千万”工程、现代农业产业化集群工程，着力保护耕地，建设全国粮食生产核心区，在此基础上促进人口自愿、平稳、有序向城镇转移。淅川县、西峡县、内乡县、桐柏县作为省级重点生态功能区，应以建设人与自然和谐相处的示范区为目

标，着力推进生态修复、环境保护，增强水源涵养、水土保持、维护生物多样性等能力，因地制宜地发展资源环境可承载的适宜产业，引导超载人口逐步有序转移。

加强生态建设和保护。严格落实南阳高效生态示范市建设规划，加强林业生态建设，加强生态保护和修复，对生态面临威胁的地区进行综合治理修复，提升全市生态服务和生态保障功能。以伏牛山地生态区、桐柏山地生态区、平原生态涵养区和南水北调中线生态走廊、沿白河生态涵养带和沿淮河生态保育带建设为主，持续提高林业生态承载力；以植树造林、退耕还林为恢复林业生态措施，促进林业生态系统恢复和修复，并加强生态管护。积极推进生态文化旅游专项建设，推进各级湿地保护区、湿地公园建设进度，促进湿地生态系统修复，提高自然湿地保护率，促进全市人口与自然和谐发展。

改善人居环境。推进污染防治攻坚工作，加大污染治理力度，改善人口居住环境，建设宜居南阳。强化大气污染综合治理，严格执行燃煤电厂、钢铁、水泥、陶瓷、建材、化工、造纸等行业排放标准，关闭不达标排放企业，严厉整顿秸秆燃烧、露天烧烤等现象；加强工业废水污染治理，根据各县域具体情况，在产业集聚区周边或产业集中区域，选址建设污水处理厂；加强污染监管力度，对丹江、淮河、唐白河、中心城区内河等水生态重点区域，实施清洁生产模式，不断提高全市水质量；积极建设地下水环境监测系统，开展水生态监测和修复。至2030年，全市各项生态治理成效显著，

居民对居住环境满意率达到 90%以上。

推动人口绿色发展。建设生态环境教育平台，发布绿色生活指南，引导公众积极践行绿色简约生活和低碳休闲模式。将生态文明教育纳入小学、中学、高等学校、职业学校、培训机构的教育教学内容，在全市党校、行政学院普遍开设生态文明教育课程。加强生态文化建设，经常性开展生态文化进社区、农村、企业、学校等活动，创作一批生态文化产品，创建一批生态文明教育基地。增加绿色产品有效供给，支持企业推行绿色设计，开发绿色产品，完善绿色包装标准体系，推动包装减量化、无害化和材料回收利用。完善政府绿色采购产品目录，推行绿色标识、认证与政府绿色采购制度，倡导非政府机构、企业实行绿色采购。强化绿色消费意识，增强公众环境行为自律意识，在衣、食、住、行、游等各领域加快向绿色转变，以绿色消费倒逼绿色生产。

第六章 积极应对人口老龄化，提高为老服务质量

坚持关注生命全周期、健康全过程，加快完善养老保障体系，提高养老服务供给水平，推动养老服务产业发展，加快构建老年友好社会，积极有效应对人口老龄化。

第一节 健全高质量为老服务制度体系

完善为老服务基本制度。完善全市城镇、农村基本养老保险制度，重点完善偏远村、镇养老服务基本制度，推动基本养老服务制度标准化、公平化、规范化。完善为老服务医疗保障制度，严格落实为老疾病救治、医药报销等基本医疗保障制度。完善基本养老保险关系转移衔接办法，维护流动就业人员的养老保障权益。健全企业年金或职业年金和纯自愿的商业养老金制度，构建包括职业年金、企业年金以及个人储蓄性养老保险和商业保险的多层次养老保险体系。探索推行符合市情的长期护理保险制度框架，鼓励发展商业性长期护理保险产品，为参保人提供个性化长期照护服务。

完善社会福利和社会救助制度。在切实保障“三无、五保和低收入”老年群体的基本养老需求基础上，加大对高龄老人、单亲老人、空巢老人的保障力度。逐步推进普惠养老发展，以政府购买服务、医疗补助等措施，逐步扩大老年群体养老服务受惠面。完善临时救助制度，加强老年人“救急难”工作，对流浪乞讨、遭受遗弃及遭遇突发性、临时性生活困难等生活无着落老年人给予救助。

第二节 构建多层次为老服务供给体系

推动养老机构高质量发展。继续深化公办养老机构改革，充分发挥公办养老机构及公建民营养老机构兜底保障作用，提升护理型床位占比，明确护理型床位建设标准，在满足当前和今后一个时期特困人员集中供养需求的前提下，重点为经济困难失能、失智老年人、计划生育特殊家庭老年人提供无偿或低收费托养服务。制定公建民营养老机构管理办法，细化评审标准和遴选规则，加强合同执行情况监管。鼓励社会力量积极参与养老事业，支持养老机构规模化、连锁化发展。积极开展普惠养老专项行动，深入开展城企合作，支持社会力量发展普惠养老。支持在养老服务领域着力打造一批具有影响力和竞争力的养老服务商标品牌，对养老服务商标品牌依法加强保护。加强养老机构规范管理，加强政府监管，建立健全各类养老机构的准入、经营、管理、转让、退出、年检等制度。施行养老机构“星级评定”工作，实施动态管理，运用市场调节机制，以评促建，以评促管，带动发展。到2030年，全市公办养老院达到45家，民办养老机构400家，敬老院700个，各县（区）具有2所以上功能齐全、档次高的示范性养老机构，总床位达到7万张以上，护理型床位占比不低于70%。

推动居家社区养老服务融合发展。统筹规划发展城乡社区养老服务设施，加强社区养老服务设施与社区综合服务设施的整合利用。强化社区居家养老服务功能，建立健全市、县、乡（镇、街道）、村（社区）四级居家养老服务网络，提高社区居家养老服务质量。

按照街道（乡、镇）有“五室”（日间照料室、配就餐室、文体活动室、健身康复室、医疗保健室），城乡社区有“四室”（日间照料室、配就餐室、文体活动室、医疗保健室）的标准，建设社区老年日间照料中心（站），满足老年人各种服务需求。推进“助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急”等社区居家养老服务项目化发展、集约化运作。通过政府购买服务等方式，支持社区嵌入式为老服务机构发展。以社区为平台、养老服务类社会组织为载体、社会工作者为支撑，大力支持志愿养老服务，积极探索互助养老服务。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。支持企业和机构运用互联网、物联网等技术手段创新居家养老服务模式，提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等适合老年人的服务，实行规模化、网络化、品牌化经营。统筹使用各级投入社区的资金，优化财政支持养老服务发展的支出结构，相关资金重点用于支持社区养老服务。到2030年，力争所有街道至少有一个具备综合功能的社区养老服务机构，有条件的乡镇也要积极建设具备综合功能的社区养老服务机构，社区日间照料中心机构覆盖率达到100%。

加快医养结合服务设施建设。结合全市医疗卫生、养老服务等相关发展规划，合理编制医养结合机构设置规划和空间布局专项规划，推动医疗卫生和养老服务资源协同发展。依托现有医疗机构成熟的运营模式，建立附属养老院，按照病房管理方式管理养老院。整合闲置医疗资源向老年病医院、老年护理院、老年康复医院转型，重点为失能、半失能老人提供专业化照料服务。支持养老机构根据服务需

求和自身能力，开办老年病医院、康复医院等医疗机构，优先纳入全市医疗卫生服务体系规划。支持二级以上综合医院开设老年病科，增加老年病床数量，做好老年慢性病防治和康复护理。推进镇卫生院、社区卫生服务中心与辖区养老机构开展医疗签约服务。规模较小的养老机构和乡镇敬老院，采取与周边医院、基层医疗卫生机构、乡镇卫生院合作，开展契约式服务，实现“1+1>2”的叠加效应。

第三节 打造高质量为老服务产品体系

大力发展健康养生服务业。结合南阳特有资源禀赋和已有产业基础，围绕“一核三园多支点”的空间布局结构，规划建设中心城区统领、组团区协同、全域多点支撑的仲景健康养生养老城，逐步在保健食品、保健用品、医疗保健、健康养老、休闲养生、健康旅游、医保运动器械等领域形成一批产业融合互动、功能配套衔接、资源集约共享、服务链条完整的生命健康产业集群。壮大南阳传统中医药品牌，推进中药材种植规范化、加工现代化、产品品牌化。培育2-4个产值超30亿元的规模型、带动型、引领性中药材加工龙头企业，打造10-15个销售额超亿元的知名产品。以全国中医药服务贸易先行先试重点区域城市为载体，培育一批中医药健康服务贸易骨干企业。推动中医药旅游与健康产业融合发展。加强张仲景医药文化旅游产业集聚区建设，打造浙川-西峡-内乡-南召沿伏牛山休闲养生旅游带、桐柏山休闲养生旅游带。

创新养老服务智能化建设。探索建立老年人信息资料数据库。利用大数据信息化技术，根据全市各医院老年人就诊病历，整合老

年人口身体健康信息、康养信息等，建立全市 65 岁及以上老年人口信息资料数据库。开发养老服务 APP，实现养老信息与服务一体化。加快“12349”养老服务呼叫网络服务中心建设，逐步构建全市统一覆盖市、县（区）、乡（街道）、社区的四级养老信息服务网络，实现资源优化配置，实现安全卫士、护理专家、亲情使者“三位一体”发展，为社区老人提供方便、高效、全程优质服务。统筹全市医疗养老机构，对当前我市老年人健康现状进行充分调查，并根据当前我市老年医疗技术水平，建立相关老年辅助技术研发及应用研究院。结合我市人口老龄化群体及未来趋势，引进相关高科技技术及企业，对我市老龄人口现状及特征开展针对性较强的应用技术研究，科学应对我市人口老龄化，提高为老服务的科技信息水平。

打造高质量为老服务人才队伍。制定养老医护人员上岗标准及岗位职责，实行养老医护师资格证考试制度，坚持持证上岗原则，做到养老服务队伍专业化。依托南阳理工学院、南阳医专或大型福利机构建立养老服务培训基地，加快培养老年医学、康复医学、护理、营养和心理等方面的专业人才。加强当前从事养老服务的医护人员培训力度，对部分养老医护人员实施入校再学习措施，同时开展医护人员针对老年群体养护的心理培训课，全方位提高医护人员养老服务水平。搭建养老机构交流平台，定期组织养老院、医院、医护专业院校等进行交流，建立长期合作培训机制。至 2030 年，全市养老护理人员岗前培训率达到 100%，从事养老护理人员达到 1 万人以上。

专栏 8 综合连续性为老服务发展工程

实施医养结合试点。确保市、县（区）级综合医院、中医医院、专科医院至少与 1 所养老机构建立医疗养老联合体，推动有条件的街镇卫生院（社区卫生服务中心）开展医养结合服务。

加强医疗卫生机构和养老机构的双向合作。医疗卫生机构要为养老机构开通预约就诊绿色通道，为入住老年人提供巡诊、健康管理、保健咨询、预约就诊、急诊急救、中医养生保健等服务。到 2030 年，我市医疗卫生和养老服务资源实现有序共享，覆盖城乡、规模适宜、功能合理医养结合服务网络基本形成，65 岁以上老年人健康管理率达到 90% 以上。

发挥中医优势，推进中医医养保健系统建设。充分发挥本地“仲景”文化，发扬传统中医精神，统筹社会老年群体年龄、疾病类型、患病频率等信息，建立医养保健库，利用大数据技术，对老年人实施治未病策略。至 2030 年，各县域至少建设 1 所中医医养保健养老机构。

第四节 加快构建老年友好型社会

提高老年人社会参与度。在广大老年人中倡导自尊、自爱、自立、自强的理念，引导其以积极的态度面对老年生活。按照自愿量力原则，引导和组织老年人积极参与各种有益身心健康的社会活动和志愿服务行动，做到“老有所为”。重视老年人才资源的开发和利用，引导老年人在教育、科研、咨询等领域再就业或从事维护社会治安、开展社区服务等公益性工作。发挥老年人优良品行传帮带作用，支持老党员、老专家、老军人、老劳模、老干部开展关心教育下一代活动。

丰富老年人精神生活。健全和完善为老文化服务工作机制，丰富针对老年人的公共文化产品和服务，提供图书借阅、文化演出、文化活动、文化辅导和文化培训等为老文化服务。完善老年人社区学习网络，建设一批在本区域发挥示范作用的乡镇（街道）老年人学习场所和老年大学，鼓励有条件的个人、企业、社会组织、养老机构、高校、文化馆（艺术中心）以及各级政府、基层群众自治组织创办老年大学或老年学校，为老年人提供学习机会和场所。推进老年人体育工作社会化进程，加强老年体育设施建设，完善老年体育组织网络。建立健全社区体育协会组织，充分发挥老年体育组织作用，培训发展老年体育指导员，为老年人提供科学健身指导。

推进老年宜居环境建设。推动设施无障碍建设和改造，营造安全绿色便利生活环境。加快推进政府机关、公共服务、公共交通等场所设施的无障碍设计与改造。加强居住区公共设施无障碍改造，重点对坡道、楼梯、电梯、扶手等公共建筑节点进行改造。弘扬敬老养老助老的社会风尚，把敬老养老助老纳入社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，纳入文明村镇、文明单位、文明校园、文明家庭考评。

第七章 强化重点人群保障，促进人口共享发展

妇女、儿童、残疾人和贫困人口，是人口发展中必须特别关注的重点人群。要构建人口发展综合决策机制，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 保障妇女儿童合法权益

促进妇女全面发展。保障妇女在就学、就业、医疗保障、婚姻财产和参与社会事务等方面享受同等权利。完善女性人才培养机制，增加教育投入，提高妇女核心竞争力。完善女性就业制度安排，拓展妇女就业创业空间，支持妇女就业创业，保障从业女性的就业安全和稳定性，帮助农村留守妇女和返乡妇女实现就近就地创业就业。为妇女提供安全优质的医疗保障。健全妇女政治参与和社会参与的机制平台，增强妇女决策治理的影响力。到 2030 年，全市妇女在经济、政治、文化教育、卫生保健、法律保护及社会保障等方面的权利进一步实现，妇女发展的社会环境进一步改善。

保障儿童各项权益。建立完善困境儿童基本生活、医疗、教育、康复、监护等分类保障政策。推动建立与低保、临时救助、特困供养、残疾人补贴等制度相衔接的困境儿童基本生活保障机制，不断提高孤儿等困境儿童的基本生活发放标准，扩大发放范围。建立健全农村留守儿童关爱保护工作机制，强化家庭监护主体责任，落实政府主导责任，加大教育帮扶和学校关爱保护力度，发挥群团组织

关爱服务优势，引导社会力量参与关爱服务。保障外来务工人员随迁子女的教育权益，将外来务工人员随迁子女接受义务教育纳入输入地教育现代化建设和财政保障范围内，逐步实现外来务工人员随迁子女与户籍学生在输入地接受义务教育、参加升学考试等方面享受同等待遇。推进优质健康资源建设，保障儿童最大限度的享有公共卫生服务。实施优质均衡教育，进一步提高儿童受教育水平。2030年，全市儿童素质、健康状况得到进一步提高，儿童事业实现健康持续发展。

专栏9 妇女儿童保障工程

促进妇女全面发展。加强各级妇幼保健机构建设，完善基层妇幼卫生服务体系，为妇女提供均等化的保健服务，加大执法监督力度，严肃查处危害妇女健康的非法行为；资助贫困家庭女童和残疾女童接受普惠性学前教育，确保适龄女童平等接受义务教育，保障女性平等接受高中阶段教育，采取积极措施，保障女性平等接受高等教育，提高女性主要劳动年龄人口中受过高等教育的比例；保障妇女平等享有劳动权利，消除就业性别歧视；制定和完善促进妇女参与决策管理的相关法规政策，为妇女参与决策和管理创造良好的社会环境。

依法保障儿童各项权益。完善覆盖城乡儿童的基本医疗卫生制度，提高儿童身心健康水平；促进基本公共教育服务均等化，保障儿童享有更高质量的教育；扩大儿童福利范围，建立和完善适度普惠的儿童福利体系；提高儿童工作社会化服务水平，创建儿童友好型社会环境；完善保护儿童的保护机制，依法保护儿童合法权益。

第二节 增强残疾人服务保障能力

依法保障残疾人合法权益。完善残疾人权益保障法律法规体系，加快残疾人保障法配套行政法规进程，合理组织相关人员对残疾人生活、健康、教育等进行充分调查，听取残疾人的相关意见，制定促进地方残疾人的优惠扶持政策，建立残疾人权益保障法律法规执行检查的常态工作机制，加大依法维护残疾人合法权益的力度，建立残疾人权益保障法律法规、规章制度信息公开系统。积极开展议题设置，运用互联网和新媒体加大普法宣传力度。开展残疾人学法用法专项行动，提高残疾人对相关政策法规的维权能力。创新残疾人权益保障机制，拓展残疾人和残疾人组织民主参与渠道，有效发挥残疾人人大代表和政协委员在全市民主政治生活中的重要作用，完善残疾人权益保障应急处置机制，办好残疾人法律援助、服务热线和网络信访等平台。努力消除基于残疾的歧视，切实尊重和保障残疾人的人权，增进残疾人福祉，增强残疾人自我发展能力。

大幅提升残疾人基本公共服务水平。加强残疾预防组织领导，加大残疾预防人才培养、设施设备和经费投入力度，广泛开展以社区为基础、以一级预防为重点的三级预防工作。进一步完善康复服务体系，加强各级残疾人康复和托养机构建设，实施残疾人精准康复服务行动和重点康复工程，努力实现残疾人“人人享有康复服务”。健全辅助器具适配服务保障体系，充分发挥残联、民政、卫健等系统和社会力量的作用，构建多元化的辅助器具服务网络。

提高残疾人受教育水平，保障家庭经济困难的残疾儿童、青少年接受义务教育和高中阶段教育。落实好特殊教育提升计划，继续改善特殊教育学校办学条件，依托具备条件的特殊教育学校，加强对普通学校实施融合教育的指导和支持。在南阳理工学院和南阳师范学院，探索设置适合残疾人职业教育特点的专业或课程。开展残疾人文化周、残疾人阅读推广等群众性文化活动，加强扶持盲文读物、有声读物、残疾人题材图书和音像制品出版，丰富残疾人文化体育生活。全面推进无障碍环境建设，确保新(改、扩)建道路、建筑物和居住区配套建设无障碍设施，加快推进政府机关、公共服务、公共交通、社区等场所设施的无障碍改造。全面提升残疾人基础服务设施及服务水平，切实保障残疾人身心健康发展。

保障残疾人及其家庭就业增收。加强实用技术培训、社会化生产服务和金融信贷支持，充分发挥农民专业合作社、龙头企业和残疾人扶贫基地的辐射带动作用，确保农村贫困残疾人家庭至少参与一项养殖、种植、设施农业等增收项目。研究建立用人单位按比例安排残疾人就业公示制度，推动各级党政机关、政府残工委成员单位及其所属单位(机构)普遍按比例安排残疾人就业。培育残疾人就业辅导员队伍，发展支持性就业。继续开展“千企万人就业行动”。积极扶持建设示范性盲人保健按摩机构，支持盲人按摩业发展，鼓励盲人按摩规模化、品牌化。完善对残疾人自主创业、灵活就业和为残疾人提供就业岗位个体工商户的扶持政策。借助“互联网+”行动，鼓励残疾人利用网络就业创业，给予设施设备和网络资费补助。支持残疾人参与非物质文化遗产传承、振兴传统工艺、家庭手

工业等项目。完善残疾人就业创业网络服务平台，加快推进残疾人就业创业服务信息化，实现部门间和区域内残疾人就业信息互联互通。建立高校残疾人毕业生数据库，推进就业见习、实习，提供重点帮扶，探索实施政府与院校购买服务合作模式，健全残疾人服务购买机制，形成残疾人公共服务资源高效配置的服务体系。

第三节 加大贫困人口脱贫力度

加大产业扶贫力度。加强与乡村振兴战略相衔接，创新采用“公司+基地+农户”“合作社+基地+农户”“龙头企业+合作社+农户”“旅游+农业”等扶贫模式，建立产业扶贫基地，做到“一村一品”“一户一策”，因地制宜，以特色产业发展带动贫困群众致富增收。完善新型农业经营主体与贫困户联动发展的利益联结机制，推广股份合作、订单帮扶、生产托管等有效做法，实现贫困户与现代农业发展有机衔接。实施电商扶贫，建设农村电子商务服务站点，推动建设电子商务入驻农村综合示范项目。加快推进“快递下乡”工程，完善贫困地区农村物流配送体系，加强特色优势农产品生产基地冷链设施建设。

落实扶贫服务保障。统筹各类保障措施，建立以政府兜底为主体，以社会帮扶、社工助力为辅助的综合保障体系，为完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的贫困人口提供兜底保障。集中力量完成“十三五”规划中的建档立卡贫困人口搬迁任务，确保具备搬迁安置条件的贫困人口应搬尽搬。开展扶志教育活动，创办脱贫攻坚“农民夜校”“讲习所”等，弘扬

自尊、自爱、自强精神，防止政策养懒汉、助长不劳而获和“等靠要”等不良习气。推广以表现换积分、以积分换物品的“爱心公益超市”等自助式帮扶做法，实现社会爱心捐赠与贫困群众个性化需求的精准对接。

构建社会大扶贫格局。加强扶贫再贷款使用管理，引导金融机构合理合规增加对带动贫困户就业的企业和贫困户生产经营的信贷投放。落实国有企业精准扶贫责任，通过发展产业、对接市场、安置就业等多种方式帮助贫困户脱贫。深入推进“千企帮万村”精准扶贫行动，引导民营企业积极开展产业扶贫、就业扶贫、公益扶贫，鼓励有条件的大型民营企业通过设立扶贫产业投资基金等方式参与脱贫攻坚。加强对社会组织扶贫的引导和管理，优化环境、整合力量、创新方式，提高扶贫效能。大力开展扶贫志愿服务活动，动员组织各类志愿服务团队、社会各界爱心人士开展扶贫志愿服务。

专栏 10 脱贫攻坚工程

加大脱贫攻坚力度。强化资源要素支持，深入研究我市国家、省级贫困县脱贫工程，以重大工程为抓手，引导资源要素流向浙川县、南召县、社旗县、桐柏县，切实加大政策、资金、项目、技术等支持力度，突破当前脱贫攻坚遇到的困难，加大各方帮扶力度，加强贫困地区脱贫工作监督力度，严格落实各项扶贫资金用途，加配贫困县驻村干部，制定具体脱贫策略，助力全市完成脱贫任务。

促进产业扶贫。根据贫困县自身特色，加快贫困地区产业基础设施建设，发展特色农产品产业，重点扩大特色林果产品和中药材生产规模，做大香菇、平菇等大众消费型食用菌和羊肚菌等高档珍稀食用

菌产业，加快发展特色花卉和苗木产业，大力发展有机西瓜、甜瓜、莲菜产业，积极发展特色油料作物产业。积极推广畜牧养殖业，大力实施“养殖技能培训、龙头企业带动、畜牧企业就业、特色养殖推动、合作组织培育”五大畜牧养殖工程。大力发展乡村旅游业，建设伏牛山旅游通道，发展贫困村旅游创客示范基地，创建桐柏、镇平红色旅游示范区，打造伏牛山生态旅游、桐柏山红绿结合精品景区和线路。

建立精准扶贫长效机制。总结脱贫工作过程中出现的问题，吸取成功经验，全面推广助力贫困地区教育、基础设施建设、人居环境等整体改善。健全扶贫工作长效机制，建立健全政府主导、群众主体、社会参与的扶贫脱贫新机制，完善资金筹措、资源整合、利益联结、监督考评等工作机制。

第八章 规划实施

本规划由市级有关部门和各县（区）政府组织实施。各级、各部门要从战略和全局高度，加强组织领导，做好人口基础信息共享、监测评估、配套政策落实工作，确保规划目标和任务顺利完成。

第一节 夯实组织基础

强化组织领导。充分发挥各级党委总揽全局的领导核心作用，建立健全人口长期均衡发展的工作推进机制，在市政府统一领导下，由市发展和改革委员会、卫生健康委、公安、教育、统计、民政、财政、人力资源和社会保障等部门和单位参与，根据人口发展具体问题，创新组织设置，持续管理并解决人口均衡发展中出现的问题。各县（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。

加强协调配合。围绕规划确定的目标任务，市发展和改革委员会、公安、教育、卫生健康委、统计、人力资源和社会保障、民政等相关职能部门应明确各部门的工作职责和工作任务，明确规划实施的工作人员，细化工作目标，统筹协调，切实落实好人口发展规划确定的各项目标和任务，促进人口总量适度增长、人口素质不断提升、人口结构不断优化，实现人口均衡发展。

第二节 完善投入保障

加大财政投入力度。各级财政部门要把科教文卫等各项与人口发展紧密相关的经费纳入政府财政预算，增加财政投入，加强财政预算与规划实施的衔接协调，合理安排支出规模，优化支出结构，确保法律法规规定的各项奖励扶助和优惠政策落实，确保人口发展规划全面实施有可靠的资金保障。

鼓励、引导社会资金投入。运用财政杠杆，提高政府投资的引导力和带动力，鼓励社会投资，建立多渠道筹资体制，鼓励民间资本投入人口发展领域，动员社会资源参与人口发展工作。鼓励企业、社会团体和个人投入卫生和健康事业，积极运用项目合作机制，吸引国内外资金。

第三节 强化数据支撑

共享人口基础信息。发挥人口基础信息对决策的支撑作用，以数字信息为中心，利用大数据，健全并完善人口各项信息，打造人口信息共建共治共享新格局。推动人口信息化建设，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。加快推进南阳市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、卫生健康委、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。

加强人口预测预报。市发展和改革委员会、卫生健康委、公安、统计等部门要联合建立常态化的人口预测预报机制，加强人口发展的中长期预测，定期发布全市各县（区）人口预测报告。整合高校、学会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。

第四节 开展监测评估

加强人口动态监测。建立实时人口动态监测系统及评估体系，在人口调查、统计基础上，加强各项人口发展监测预警，为社会发展提供动态资料，为人口管理及科学决策提供支持。建立人口规划实施的动态监测制度，加强对规划实施的跟踪分析，及时发现和解决规划执行过程中存在的突出问题，确保规划各项任务落到实处。

开展规划实施评估。市发展和改革委员会负责对本规划执行情况开展专门评估，对规划提出的发展思路、主要目标、重点任务及重要措施的落实情况，实行政务公开制度，接受社会和群众监督。积极引入第三方评价机构，定期对本规划实施情况进行客观评估，确保规划各项任务落到实处。

第五节 做好宣传引导

坚持正确舆论导向。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，主动回应社会关切，合理引导社会预期。

营造良好发展氛围。充分发挥各类媒体的作用，加强正面引导，

对规划实施过程中的典型经验和成效及时进行总结宣传，在全社会营造有利于人口长期均衡发展的舆论氛围。

附件：1.关于《南阳市人口发展规划（2018-2030年）》的编制说明

2.2018-2050年南阳市人口发展趋势预测主要数据报告

3.南阳市人口分布及其变化趋势研究

附件 1

关于《南阳市人口发展规划（2018-2030 年）》的编制说明

根据我委人口工作职责、《河南省人口与计划生育条例》要求和河南省人口规划编制情况，由我委牵头并委托第三方机构编制了《南阳市人口发展规划（2018-2030 年）》（以下简称《规划》）。在规划编制过程中，广泛开展调查研究，结合我市“十二五”以来人口状况的调查数据，作为编制的政策及现实基础。积极征求和听取相关部门和社会各方面专家的意见和建议，增强规划工作的透明度和公众参与度，使规划能更好地反映实际，增强决策的民主化和科学化水平。现将《规划》编制有关情况说明如下：

一、《规划》编制的背景、总体定位

2018-2030 年是我市人口形势发生重大转折性变化、人口和计划生育事业改革创新、转型发展的关键时期，人口数量、结构、素质、分布的动态变化将对社会经济发展产生深刻影响。为促进人口长期均衡发展，推进人口与经济社会、资源环境相协调，本《规划》立足预测 2018-2050 年南阳市人口的发展趋势和变化规律，研究提出规划期内人口发展的总体思路，明确我市人口中长期发展的主要目标和工作任务。经市政府审定后，作为指导今后一段时期南阳市人口发展的纲领性文件和全面做好人口工作的重要依据，并为全市经济社会发展宏观决策提供基础支撑。

二、《规划》的主要内容框架

《规划》按章、节、附件体例展开，除序言外，分为八章和三个附件。

序言和第一章，主要介绍规划背景，我市人口现状及 2011-2017 年人口发展情况、2018-2030 年人口发展趋势、问题与面临的挑战。

第二章，主要阐述未来人口发展的总体要求、基本原则和主要目标。

第三章到第七章，主要阐述南阳市人口与经济、人口与社会、人口与资源环境协调发展的问题，包括如何促进人口合理增长、提高人口综合素质、优化人口空间分布、积极应对人口老龄化、促进重点人群发展等。

第八章，主要阐述规划实施的保障机制等。

在规划编制中，我们注意把握：一是与市委市政府战略部署保持一致。主要依据南阳市 2015、2016、2017 年政府工作报告、《南阳市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等编制。二是以河南省人口发展规划作为参照。南阳市人口发展具有河南省人口发展的一般性和特殊性，《规划》以《河南省人口发展规划（2016-2030 年）》为参照，并结合南阳市人口发展的现状和未来发展趋势进行编制，注重体现南阳市特点。三是与南阳市相关规划全面衔接。将人口发展分为人口自身发展和人口与经济社会资源环境协调发展两个方面，体现了两个人口均衡发展的要求，以扎实的人口发展趋势预测和人口分布等研究为基础，同时与教育、卫生健康委、人力资源和社会保障、民政、扶贫等专项及部门规划充分对接，确保目

标、任务的有效衔接。

三、人口预测的数据来源和预测情况

1. 基础数据来源。关于南阳市人口现状的相关数据，来自《河南省统计年鉴》《南阳市 2011-2018 年统计年鉴》《南阳市第六次人口普查公报》及相关调查数据。

2. 预测数据来源。关于南阳市未来人口发展趋势的预测，以 2010 年南阳市第六次人口普查得到的常住人口数据为依据。

3. 数据情况说明。本规划人口相关指标中总人口、出生率、自然增长率、新增人口、死亡率、城镇化率、年龄段人口及占比、孕产妇死亡率、新生儿出生率、新生儿死亡率、5 岁以下儿童死亡率、人口密度、脱贫成果、参保人数、就失业人员等数据均不包含邓州。

4. 预测期设定。预测期设定为从 2018 年到 2050 年，预测期长于规划期（2018-2030 年）是为了掌握更长时期我市人口发展趋势，以确保规划期的预测更加准确。

5. 参数设定。一是平均预期寿命。未来南阳人口的平均预期寿命以 2010 年人口普查数据为基础，结合我市未来经济社会发展状况，以联合国平均预期寿命增长模型中的“快速”增长推算。二是出生人口性别比。2017 年南阳出生人口性别比为 109，以此为基础，2017-2050 年从 109 到 105 线性插值。三是育龄妇女生育水平。根据近八年南阳总和生育率情况，对南阳总和生育率设定 1.7、1.8、1.9 三种假设方案预测。

根据以上设定测算，人口有关发展目标为：

人口总量：2025 年 1054.20 万人，2030 年 1071.10 万人。

人均预期寿命：2025 年达 78.6 岁以上，2030 年达 79.5 岁以上，与《健康南阳 2030》规划目标一致。

劳动年龄人口平均受教育年限：2025 年达 11.5 年，2030 年达 12.5 年。

常住人口城镇化率：2025 年为 57.96%，2030 年为 64.86%。

2018-2050 年南阳市人口发展趋势预测 主要数据报告

人口变动情况直接影响着一个国家或地区未来经济、社会的发展，而准确的人口预测，可以适时了解当地人口动态系统的发展变化趋势，是进行人口发展规划的基础和前提，也是制订合理的社会经济发展规划或计划的必要前提，有着十分重要的意义。

本报告从两个侧面来综合反映南阳市人口发展的趋势：一是通过零迁移条件下的人口预测对南阳市总人口自然增长和人口结构做出趋势性判断；二是通过采用回归分析法和经济相关分析法来预测未来南阳市经济发展过程中考虑人口流动条件下的人口总量。

一、零迁移条件下的总人口预测

下文采用国家人口和计划生育委员会研究开发的中国人口预测系统软件（CPPS），对南阳市 2018-2050 年的人口发展进行模拟和预测。本预测以 2010 年南阳市第六次人口普查数据为基础数据。

（一）参数设定

1. 死亡参数

死亡参数的设置指的是预期寿命的确定。联合国相关研究表明，随着社会、经济、医疗卫生水平的不断发展，每个年龄队列人口的寿命水平都在随之提高，并且预期寿命达到一定水平后将出现减速递增的趋势，并根据经验数据制定了详细的寿命预测方案（表

1)。本报告基础年的预期寿命参照 2010 年第六次人口普查资料中河南省的人口预期寿命，男性为 71.8 岁，女性为 77.6 岁，且由于我市的经济处于相对稳定发展时期，我市人口预期寿命以联合国平均预期寿命增长模型中的“快速”增长推算设定。具体预测结果见表 2。

表 1 联合国平均预期寿命预测方案 单位：岁

目前预期寿命	每 5 年的增加值	
	男性	女性
70-72.5	1	1.5
72.5-75	0.8	1.2
75-77.5	0.8	1.2
77.5-80	0.5	1
80-82.5	0.5	0.8
82.5-85	0.5	0.5

表 2 2018-2050 年南阳平均预期寿命表 单位：岁

年份	预期寿命	
	男性	女性
2018-2020	73.6	79.6
2021-2025	74.4	80.6
2026-2030	75.2	81.4
2031-2035	76	82.2
2036-2040	76.8	83
2041-2045	77.6	83.5
2046-2050	78.1	84

2.总和生育率

总和生育率（Total Fertility Rate）是指一定时期内各年龄别妇女生育率的合计数。即假设有一批同时出生的妇女按照某时期的年

龄别生育率度过整个育龄期，且在整個育龄期内无一死亡，平均每个妇女所生的孩子数量。

按照人口学规律，人口的总和生育率为 2.1 是合理的更替水平。根据国家對生育政策的调整，根据近七年南阳市总和生育率情况，对南阳市总和生育率设定低、中、高三種假设方案。

(1) 低方案总和生育率：2010-2015 年为 1.6（2014 年 6 月单独二孩政策实施，单独政策效果释放期），2016-2018 年（全面两孩政策效果释放期）为 1.7，以后年份 1.6。

(2) 中方案总和生育率：2010-2015 年为 1.7（2014 年 6 月单独二孩政策实施，单独政策效果释放期），2016-2018 年（全面两孩政策效果释放期）为 1.8，以后年份 1.7。

(3) 高方案总和生育率：2010-2015 年为 1.8（2014 年 6 月单独二孩政策实施，单独政策效果释放期），2016-2018 年（全面两孩政策效果释放期）为 1.9，以后年份 1.8。

3. 出生人口性别比

根据第六次人口普查可知，南阳市的出生人口性别比呈现波动趋势，2017 年出生人口性别比为 109，高于国际公认的出生人口性别比的正常水平（103-107）。因此按 2017 年出生人口性别比为 109，2017 到 2050 年从 109 到 105 线性插值。

表 3 2011-2017 年南阳市出生人口性别比

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
出生人口性别比	108	108	107	107	109	110	109

(二) 总人口发展主要指标测量和考量

基于目前南阳市人口发展的现状、政策和经济社会环境，不考虑今后国家层面人口政策条件的重大改变，按上述参数及方案预测。

一般而言，零迁移条件下未来人口规模取决于总和生育率，而总和生育率的高低主要取决于现行生育政策和生育意愿。基于国家现行生育政策、居民生育意愿，研究认为三种方案均值比较符合南阳人口变动发展的实际。

1.人口总量

人口总量是反应基本市情的重要指标。结果显示：低、中、高三种方案预测的全市总人口均呈现出先增加后减少趋势。人口高峰期将出现在 2033-2039 年之间。

低方案人口峰值出现于 2033 年，达到 1037.51 万人，以后人口转入负增长，人口总量逐渐下降。

中方案下总人口将于 2037 年达到峰值 1047.77 万人，人口峰值比低方案推迟 4 年。

高方案人口峰值于 2039 年达到 1060.21 万人，比中方案人口峰值推迟 2 年。（具体数据见表 4）。

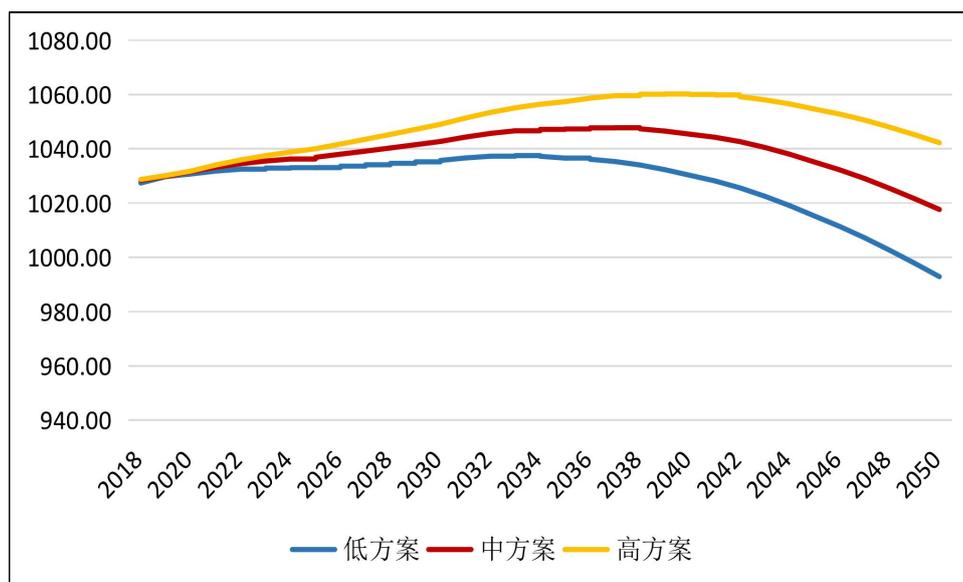


图 1 按三种方案预测的 2018-2050 年南阳总人口 (单位: 万人)

表 4 2018-2050 年南阳总人口预测详细表 (单位: 万人)

年份	低方案	中方案	高方案	年份	低方案	中方案	高方案
2018	1027.41	1028.38	1028.74	2035	1036.59	1047.32	1057.40
2019	1029.78	1029.91	1030.16	2036	1036.16	1047.73	1058.66
2020	1030.73	1031.56	1031.78	2037	1035.33	1047.77	1059.60
2021	1031.80	1033.23	1034.03	2038	1034.06	1047.38	1060.12
2022	1032.51	1034.53	1035.92	2039	1032.32	1046.55	1060.21
2023	1032.90	1035.51	1037.48	2040	1030.25	1045.41	1060.03
2024	1033.07	1036.26	1038.82	2041	1028.19	1044.28	1059.86
2025	1033.09	1036.89	1040.03	2042	1025.64	1042.67	1059.23
2026	1033.63	1038.03	1041.78	2043	1022.54	1040.52	1058.07
2027	1034.14	1039.16	1043.52	2044	1019.08	1038.01	1056.55
2028	1034.66	1040.32	1045.32	2045	1015.23	1035.12	1054.66
2029	1035.20	1041.51	1047.17	2046	1011.42	1032.27	1052.81
2030	1035.72	1042.72	1049.04	2047	1007.24	1029.06	1050.61
2031	1036.64	1044.32	1051.33	2048	1002.66	1025.44	1048.01
2032	1037.28	1045.67	1053.40	2049	997.87	1021.64	1045.22

年份	低方案	中方案	高方案	年份	低方案	中方案	高方案
2033	1037.51	1046.65	1055.12	2050	992.89	1017.64	1042.26
2034	1037.26	1047.18	1056.43				

2. 出生人数

年度人口出生数量是形成人口年龄结构的基础，是决定人口发展进程的主要因素。从图 2 可以看到，三种方案的新生人口数走势一致，均呈现先缓慢下降，又缓慢上升，再缓慢下降的波动变化趋势。按三种方案预测的出生人口 2030 年分别为 10.96 万人、11.58 万人、12.19 万人。

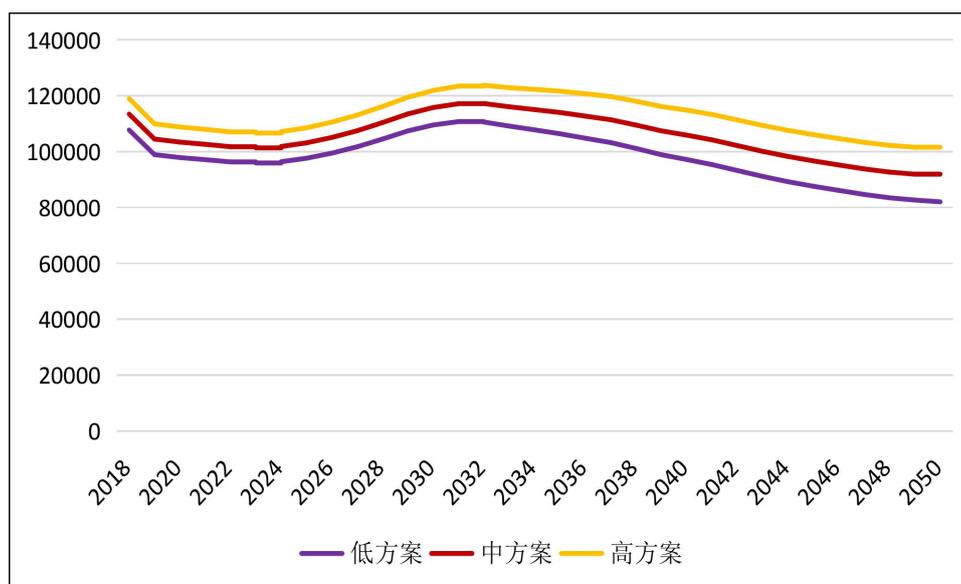


图 2 按三种方案预测的 2018-2050 年南阳出生人数 (单位: 人)

表 5 2018-2050 年南阳出生人口预测详细表 (单位: 人)

年份	低方案	中方案	高方案	年份	低方案	中方案	高方案
2018	107755	113445	118998	2035	106397	114012	121662
2019	98929	104513	109968	2036	104802	112725	120729
2020	97896	103422	108819	2037	103244	111428	119733
2021	97148	102631	107987	2038	101146	109510	118025

年份	低方案	中方案	高方案	年份	低方案	中方案	高方案
2022	96326	101762	107073	2039	98897	107434	116154
2023	95947	101360	106650	2040	97186	105911	114853
2024	96409	101848	107164	2041	95369	104216	113307
2025	97650	103159	108542	2042	93245	102160	111340
2026	99472	105083	110566	2043	91130	100103	109362
2027	101750	107489	113099	2044	89240	98271	107607
2028	104514	110413	116179	2045	87605	96683	106085
2029	107441	113521	119468	2046	86123	95236	104686
2030	109556	115798	121907	2047	84683	93828	103324
2031	110753	117169	123463	2048	83494	92689	102250
2032	110592	117223	123757	2049	82677	91941	101583
2033	109159	116056	122893	2050	82050	91385	101111
2034	107795	115047	122287				

3.人口自然增长率

按低、中、高方案预测的结果显示，全市人口自然增长率呈波动降低的态势，2026-2031年出现短暂回升，随后波动下降，其中2030年三种方案的人口自然增长率分别为0.68‰、1.33‰、1.96‰。

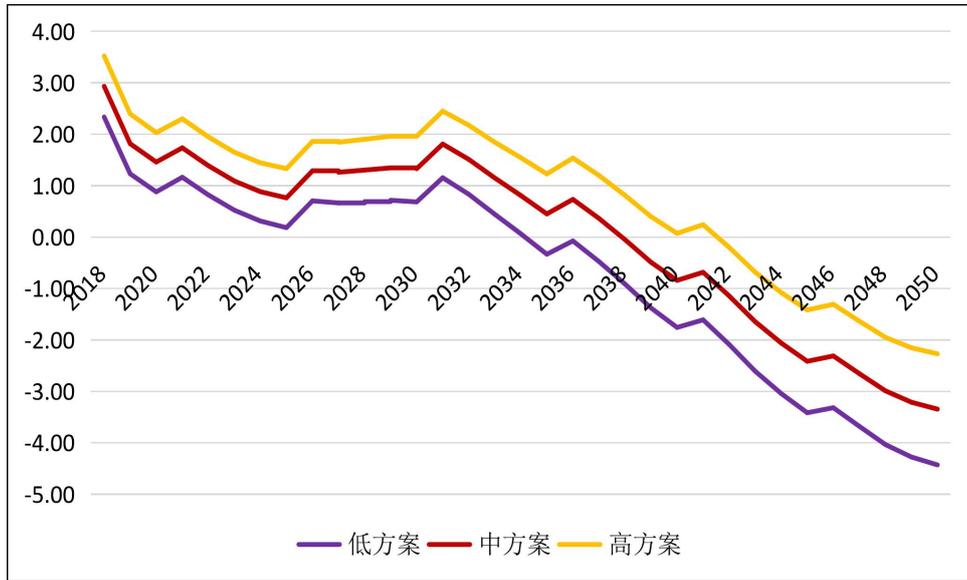


图 3 按三种方案预测的 2018-2050 年南阳人口自然增长率（单位：%）

4. 劳动年龄人口比重

劳动年龄人口是经济社会发展的主体，是生产力中最活跃的因素。从三种方案来看：南阳劳动力人口均在 2026 年达到峰值，此后波动下降（见图 4）。到 2050 年，低、中、高三种预测方案的劳动力比重减少至 62.12%、61.89%、61.63%。

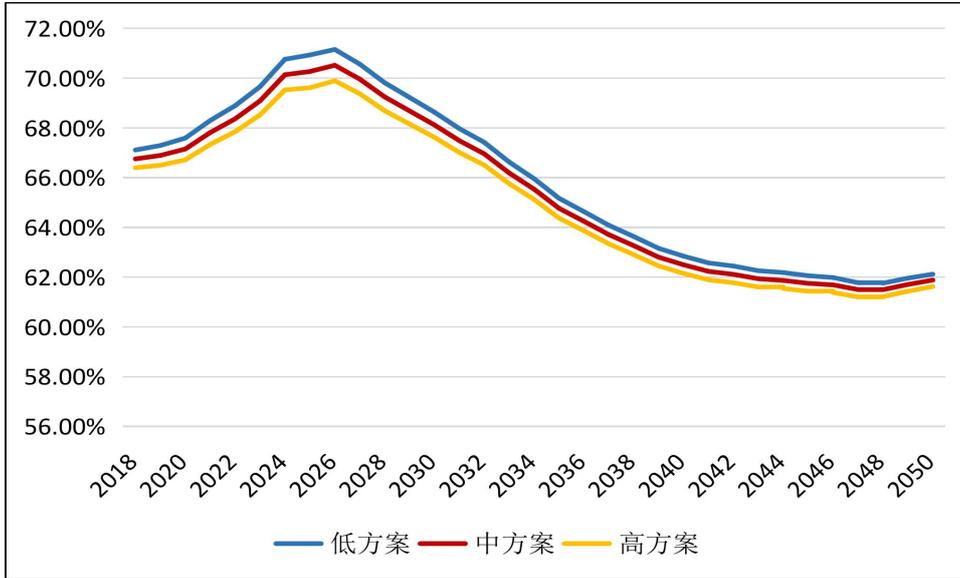


图 4 按三种方案预测的 2018-2050 年劳动年龄人口比重

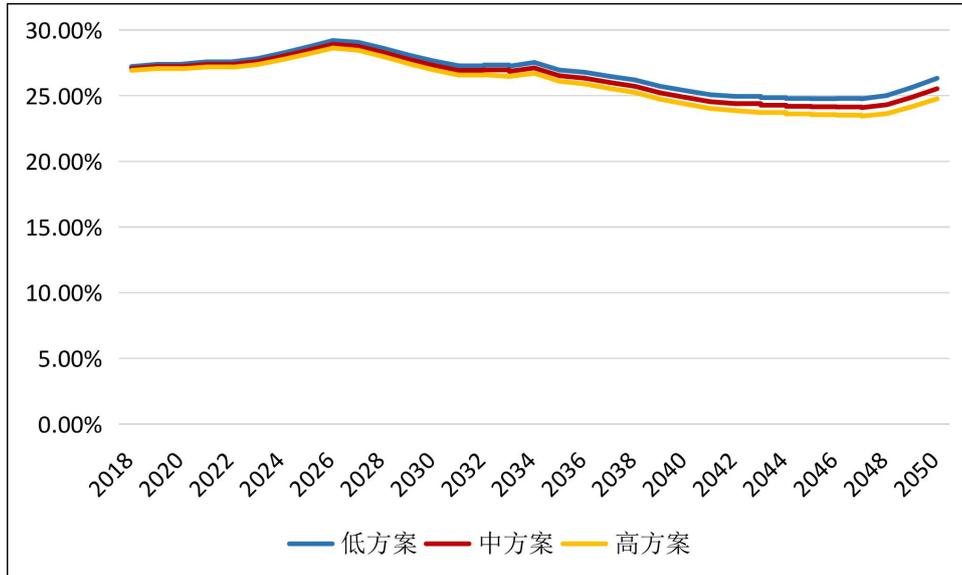


图 5 按三种方案预测的 45-64 岁大龄劳动人口比重

表 6 按三种方案预测的 2018-2050 年大龄劳动人口比重

年份	低方案	中方案	高方案	年份	低方案	中方案	高方案
2018	27.22%	27.07%	26.93%	2035	26.95%	26.52%	26.10%
2019	27.38%	27.22%	27.06%	2036	26.78%	26.33%	25.89%
2020	27.40%	27.22%	27.05%	2037	26.47%	26.00%	25.55%
2021	27.57%	27.38%	27.19%	2038	26.19%	25.71%	25.24%
2022	27.58%	27.37%	27.16%	2039	25.71%	25.21%	24.73%
2023	27.82%	27.59%	27.37%	2040	25.38%	24.87%	24.37%
2024	28.24%	27.99%	27.75%	2041	25.07%	24.54%	24.02%
2025	28.71%	28.44%	28.17%	2042	24.94%	24.39%	23.86%
2026	29.20%	28.91%	28.62%	2043	24.85%	24.27%	23.72%
2027	29.06%	28.76%	28.46%	2044	24.78%	24.19%	23.61%
2028	28.61%	28.29%	27.97%	2045	24.77%	24.15%	23.55%
2029	28.09%	27.76%	27.44%	2046	24.79%	24.14%	23.52%
2030	27.64%	27.30%	26.96%	2047	24.76%	24.09%	23.44%
2031	27.27%	26.92%	26.57%	2048	25.01%	24.31%	23.63%
2032	27.34%	26.96%	26.59%	2049	25.63%	24.88%	24.16%
2033	27.24%	26.85%	26.46%	2050	26.32%	25.53%	24.76%
2034	27.53%	27.11%	26.70%				

5.老年人口比

老年比是人口年龄结构的重要指标，老年比过高是未来主要的社会问题。本报告老年比是指 65 岁及以上人口占常住人口的比重（测算结果见表 7）。国际上认为，老年比超过 7% 即进入老年型社会。这是因为，当老年比达到 7% 时，人口预期寿命一般会在 70 岁以上，就意味着社会进入了长寿时期。

由表 7 可见，无论哪种方案，南阳市未来都是一个长寿地区。从下图 6 可以明显看到，2027 年之后，南阳市人口老龄化进程加快，

老年人口比重进入快速增长阶段。按低、中、高三方案预测，2030年65岁及以上老年人口占比将都突破16%，分别达到16.58%、16.37%和16.17%。

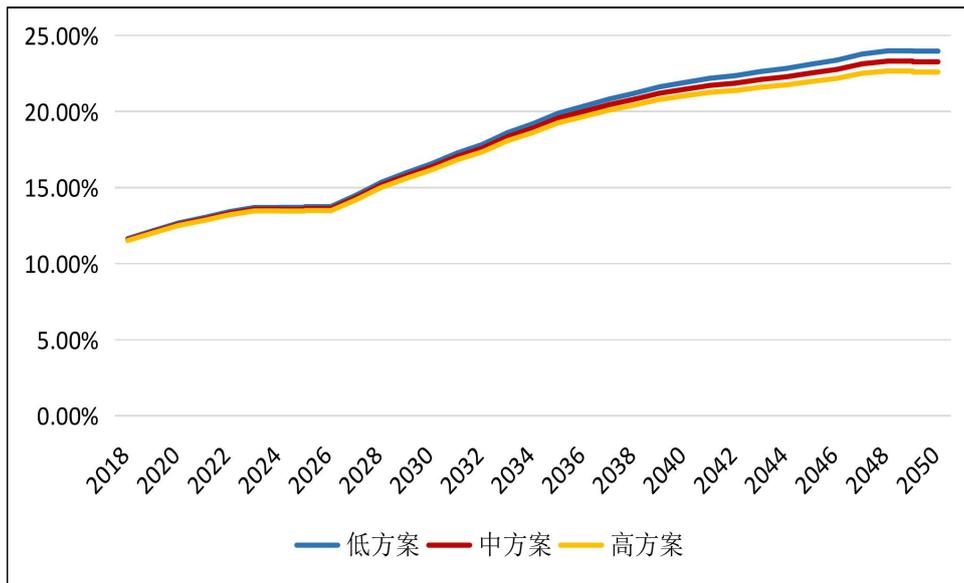


图 6 按三种方案预测的 2018-2050 年老年人口比重

表 7 按三种方案预测的 2018-2050 年老年人口比重详细表

年份	低方案	中方案	高方案	年份	低方案	中方案	高方案
2018	11.65%	11.59%	11.52%	2035	19.89%	19.58%	19.27%
2019	12.17%	12.10%	12.02%	2036	20.35%	20.01%	19.68%
2020	12.67%	12.59%	12.51%	2037	20.82%	20.45%	20.10%
2021	13.03%	12.93%	12.84%	2038	21.20%	20.81%	20.43%
2022	13.42%	13.31%	13.21%	2039	21.63%	21.21%	20.80%
2023	13.70%	13.58%	13.47%	2040	21.91%	21.47%	21.04%
2024	13.70%	13.58%	13.46%	2041	22.19%	21.72%	21.27%
2025	13.75%	13.62%	13.50%	2042	22.36%	21.87%	21.39%
2026	13.74%	13.60%	13.47%	2043	22.63%	22.11%	21.61%
2027	14.49%	14.34%	14.19%	2044	22.83%	22.29%	21.75%

年份	低方案	中方案	高方案	年份	低方案	中方案	高方案
2028	15.34%	15.17%	15.00%	2045	23.12%	22.54%	21.98%
2029	15.98%	15.79%	15.61%	2046	23.38%	22.77%	22.18%
2030	16.58%	16.37%	16.17%	2047	23.78%	23.14%	22.52%
2031	17.27%	17.05%	16.83%	2048	23.99%	23.32%	22.67%
2032	17.84%	17.59%	17.35%	2049	23.97%	23.27%	22.60%
2033	18.62%	18.35%	18.09%	2050	23.98%	23.26%	22.56%
2034	19.20%	18.91%	18.62%				

二、考虑人口流动的总人口预测

(一) 回归分析法

回归分析法主要根据南阳市历年总人口随时间的发展关系，建立回归方程，进而预测市域总人口。

2011年以来，市域总人口保持较为稳定的增长，取2011-2017年全市总人口作为建模原始数据，建立与时间回归的数学模型： $Y=4.55X-8146.853$ 。

根据以上预测模型，预测中、远期全市总人口分别为：

2025年全市总人口 1066.89 万人；

2030年全市总人口 1089.65 万人。

(二) 经济相关分析法

根据大量的人口和地区生产总值相关性研究表明，人口与地区生产总值具有很高的相关性，经济水平的高低直接影响到人口集聚发展。首先，建立南阳市人口与经济总量之间的对数相关关系。根据表8中的数据，借助计量软件，建立的南阳市人口与地区生产总值之间的对数关系。

表 8 2011 年-2017 年南阳市地区生产总值及人口统计表

年份	GDP (亿元)	市域总人口 (万人)
2011	1941.65	989.76
2012	2057.27	990.93
2013	2191.60	995.54
2014	2347.09	1000.64
2015	2519.34	1005.69
2016	2741.14	1010.75
2017	2934.76	1015.63

通过南阳市人口与地区生产总值相关分析得出两相关因子的数学模型为： $Y=65.4\ln(X)+493.154$ 。

但是，式中的 X 为地区生产总值，仍为未知数。因此，要在对南阳市未来经济发展水平进行预测的基础上预测未来人口规模。

首先，根据南阳市 2011-2017 年地区生产总值进行趋势外推分析，获取地区生产总值预测模型为： $Y=166.958X-333861$ 。

根据以上预测模型，考虑到南阳总人口增长与经济的关系，将邓州纳入全市整个经济大局考虑，预测中、远期全市地区生产总值分别为：

2025 年全市地区生产总值 5725 亿元；

2030 年全市地区生产总值 8030 亿元。

将预测出的地区生产总值结果代入 $Y=65.4\ln(X)+493.154$ 公式中，得到南阳市人口预测结果为：

2025 年全市总人口 1059.03 万人；

2030 年全市总人口 1081.16 万人。

三、考虑人口流动的常住人口预测

对南阳市常住人口预测主要采用趋势外推法，根据南阳市2011-2018年的常住人口变动趋势，结合城镇发展速度，推算未来南阳常住人口的综合增长率，从而确定规划期内南阳市常住人口规模。采取的预测公式为：

$$P_n = P_0 (1+X)^n$$

式中： P_n 为预测目标年份的人口数； P_0 为预测基期的人口数； n 为基期至预测目标年份差； X 为总人口综合增长率)

从人口自然增长率来看，近期受“全面两孩”政策影响南阳市人口自然增长率实现一定程度上升，2017年南阳市人口自然增长率达4.88%；从人口机械增长率来看，受中心城区和各县产业集聚区的就业拉动影响及南阳经济发展速度的加快，吸引了大量返乡人员以及外地人口在南阳市就业，未来人口机械增长成为南阳市常住人口增长的主导因素。

考虑到在未来一段时期内南阳市人口自然增长和人口机械变动会随着人口政策及产业集聚区的发展仍会有增长趋势，同时在考虑主城区城市框架拉大以及承载能力的条件下，另外，考虑南阳经济发展以及人才引进政策的落地，在计算时近期2019至2022年采取5%年均增长率，2023-2025采取8%的年均增长率。中远期2025至2050年取10%年均增长率。

依此计算，得到南阳市常住人口至2025年达到898.22万人，至2030年达到942.17万人。

表 9 2018 年-2050 年南阳市常住人口预测表

年份	常住人口	年份	常住人口
2018	866.51	2035	990.23
2019	866.56	2036	1000.13
2020	870.89	2037	1010.14
2021	875.25	2038	1020.24
2022	879.62	2039	1030.44
2023	884.02	2040	1040.74
2024	891.09	2041	1051.15
2025	898.22	2042	1061.66
2026	905.41	2043	1072.28
2027	914.46	2044	1083.00
2028	923.61	2045	1093.83
2029	932.84	2046	1104.77
2030	942.17	2047	1115.82
2031	951.59	2048	1126.98
2032	961.11	2049	1138.25
2033	970.72	2050	1149.63
2034	980.43		

四、主要结论

(一) 综合来看, 2030 年南阳市总人口达 1071.10 万人。一方面, 零迁移条件下, 2030 年南阳市总人口会达到 1042.49 万人左右。由于是以 2010 年为预测起点年, 预测数会较实际数偏小。另一方面, 从南阳市人口流动趋势来看, 未来十几年全市总人口流动加速。不同的预测方法都有其薄弱的地方, 要想得到一个较为正确的结果, 必须综合考虑其各方面因素, 消除主观因素带来的影响,

因此经 SPSS 因子分析后，分别赋予 CPPS、回归分析法、经济分析法三种预测结果 44.9%、44.8%、10.3%的权重。经检验，该权重系数下，预测结果与南阳市 2011-2018 年人口数据基本吻合。因此采用上述三种方法权重求和为分析结果。

表 10 南阳市域人口预测结果(单位：万人)

年份	CPPS 软件预测	回归分析法	经济分析法	最终值
2025	1036.67	1066.89	1059.03	1054.20
2030	1042.49	1089.65	1081.16	1071.10

(二) 本文人口结构的相关判断主要采纳零迁移条件下总人口的相关结构预测数据。

1. 少儿比重呈下降趋势，老龄化程度不断加深。未来十几年，全市 0-14 岁少儿占比呈逐步下降趋势，2030 年，全市少儿比重将下降至 15.51%。65 岁及以上老年人口不断增加，占常住人口比重不断上升，老龄化程度进一步加深，2027 年，全市 65 岁及以上老年人口占比将突破 14%，步入深度老龄化社会。

2. 劳动年龄人口短期增长，劳动力资源尚且丰足。未来一段时期，全市 15-64 岁劳动年龄人口数量持续增长，到 2030 年，全市劳动年龄人口占常住人口的比重仍保持在 68.12%左右；45-64 岁大龄劳动年龄人口占比为 27.3%，低于全省 38.34%的平均水平，仍处于劳动力资源较为丰富时期。

南阳市人口分布及其变化趋势研究

人口分布指人口在一定的行政区域或自然区域的空间分布，可以用城镇化水平、人口比重、人口地理集中度以及人口密度等指标进行测度。

一、人口城镇化水平不断提高

近年来，南阳市人口流动改变着人口城乡分布的格局，人口逐步向“双中心”、县域中心城镇集中，人口城镇化水平持续提高。

新型城镇化进程加速，人口城镇化水平持续提高。2011-2017年，全市城镇人口增加 82.5 万，年均增加 11.79 万人；城镇化率由 2011 年的 35.67% 提高至 2017 年的 45.39%。但是，从与省内其他省辖市横向比较来看，2017 年，南阳市城镇化率排在全省 18 个省辖市倒数第 5 位，全市城镇化水平仍需进一步提高。

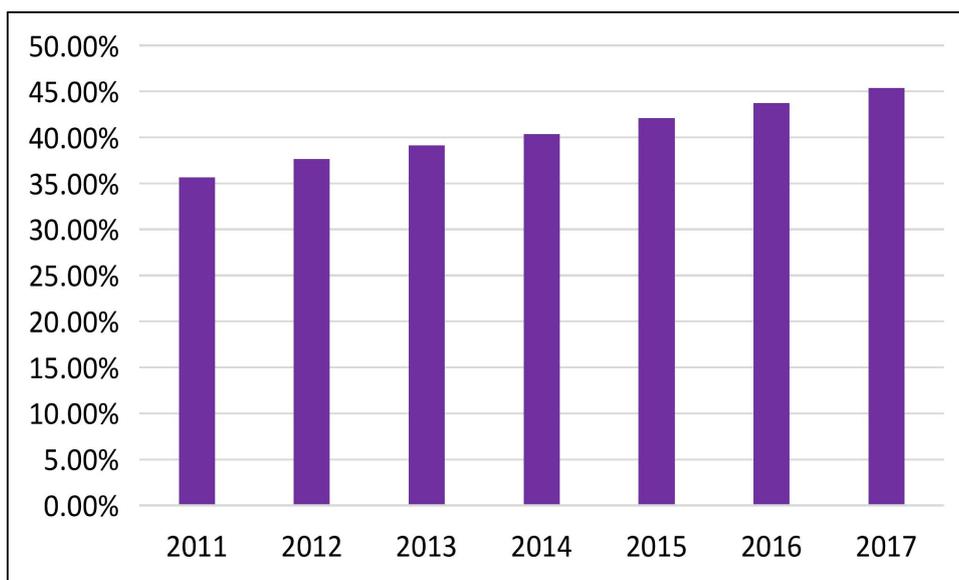


图 1 2011-2017 年南阳市城镇化率变化情况（单位：%）

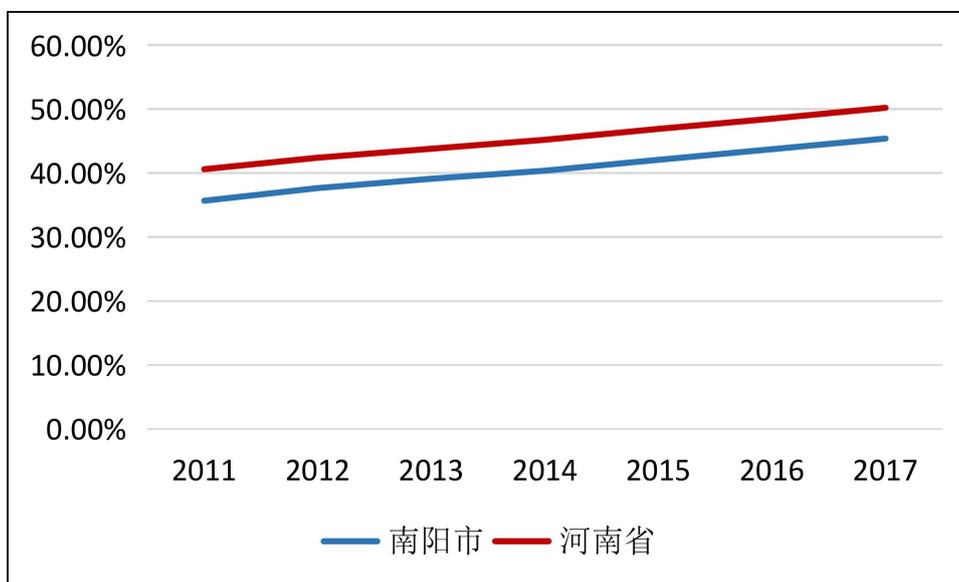


图 2 2011-2017 年南阳市与全省城镇化率变化对比情况（单位：%）

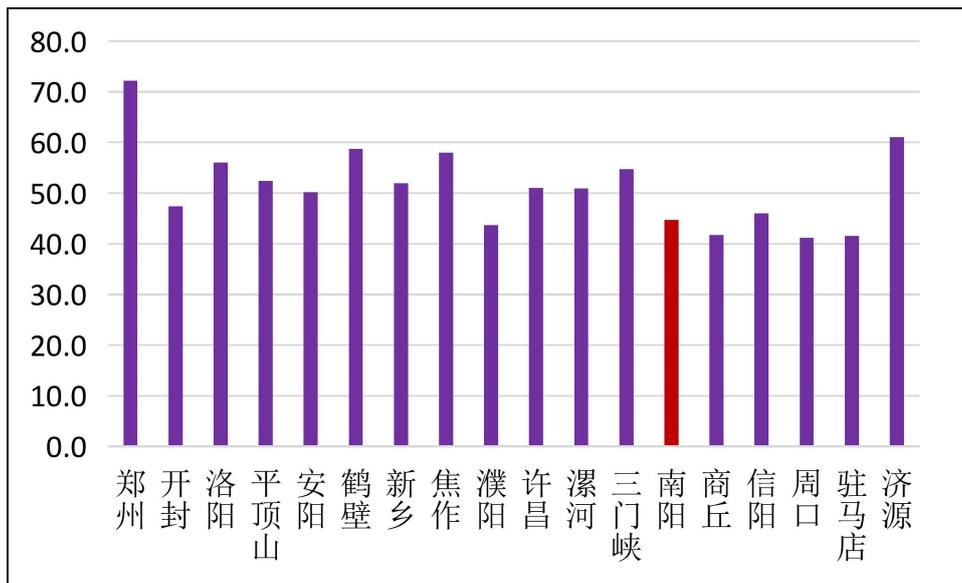


图3 2011-2017年河南省各地市城镇化率（单位：%）

二、人口空间分布不均匀

人口密度差异较大。人口密度是单位土地面积上的人口数量，是衡量一个国家或地区人口分布状况的重要指标。人口空间分布结构反映了人口空间集聚程度，在一定程度上会影响城镇化进程，也会影响基础设施配套。南阳市中心城区卧龙区人口密度最大，为990人/平方公里，宛城区人口密度为925人/平方公里，全市10县域人口密度大小不一，新野县人口密度为796人/平方公里，位列10县首位，人口密度最低的是西峡县，仅137人/平方公里，中心城区人口密度是西峡县的7倍左右，是南召县、桐柏县、淅川县的4倍左右。

人口空间分布不均。全市人口向市区宛城区、卧龙区双心集聚效应明显，县域间人口分布不均衡。从人口集中度来看，中心城区人口集中度仍较高，县域间以社旗县居首，人口集中度为1.68，西峡县仍处于末位，人口集中度低于1的县域有6个，超过1的有4

个，中心城区人口集中度超过 2.5，反映出南阳市中心城区人口集聚明显，城区与县域人口集中度偏低，整体人口空间分布差异较大。

表 1 2017 年南阳市各县区人口密度及人口集中度

区域	常住人口 (单位: 万人)	人口密度 (人/平方公里)	人口集中度
宛城区	93.26	925	2.82
卧龙区	95.92	990	2.64
南召县	53.78	224	0.51
方城县	87.81	433	0.97
西峡县	42.97	137	0.35
镇平县	85.27	700	1.59
内乡县	56.81	315	0.65
淅川县	65.42	257	0.65
社旗县	61.49	647	1.68
唐河县	120.45	585	1.34
新野县	62.17	796	1.64
桐柏县	38.22	252	0.56

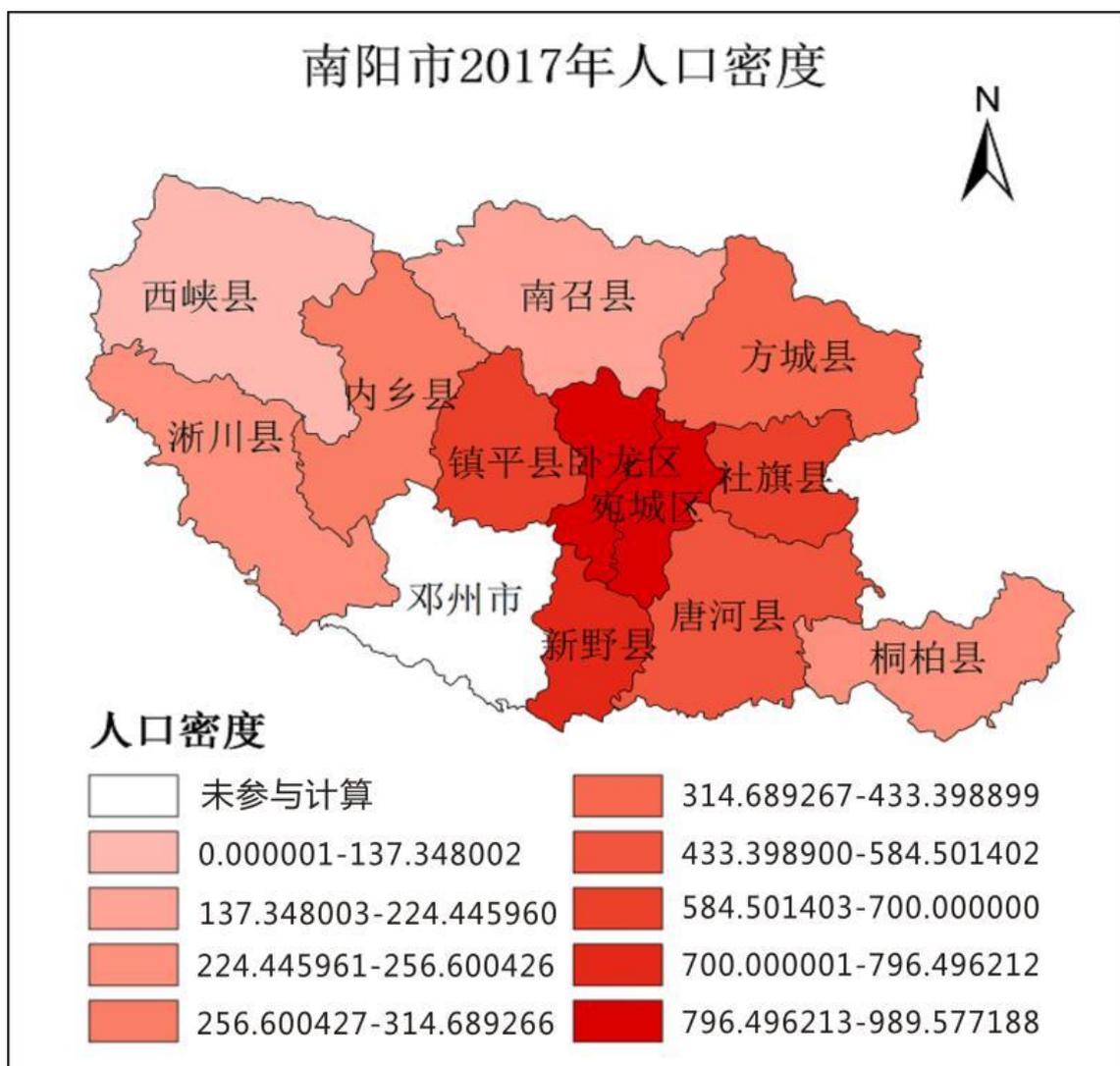


图4 2017年南阳市人口密度（单位：人/平方公里）

三、人口分布存在的问题

1.双中心及重要城镇空间格局有待优化，承载力有待提升。南阳市人口偏向双中心、县域中心集聚，中心城区原有规划建设无法满足进城人口需求，产业密集区周边居民区人口密度大，生活设施配套区人口拥挤，导致人口承载压力增大，人口分布不均衡。

2.人口城镇化水平有待提高。南阳市人口城镇化水平长期处于河南省较低水平，长期低于河南省平均水平，需加快城镇化步伐，

缩小与全省乃至全国城镇化差距，促进人口城镇化水平提高。

3.市内县域产业差异化，有待进一步合理优化。以双中心为主的产业集聚区辐射带动力量不强，未充分向周边县域进行产业转移。各县域对中心城区产业转移支持力度不足，未充分应接中心城区产业转移，导致人口流动缓慢，乡镇从业人员仍以原产业或外出打工为主。

4.外来人口实现本地化政策有待完善。城镇的人口流动有助于提高常住人口城镇化水平，但人口进城后，一系列办理手续仍较繁琐，未来有待进一步探索实施农民进城落户、就医、就保等一体化措施，实现公共服务完全均等化。

四、结论和政策建议

1.优化城市空间布局。以建设具有较强吸纳集聚能力和重要影响力大城市为引领，加快构建“一心六组团”城市空间格局，不断拓展城市发展空间，提升城市品质，增强对城区周边县域的影响力，引导人口合理集聚。推进中心城区振兴工程，坚持硬件与软件、新区与老区、地上与地下、宜业与宜居“四个统一”，做好以水润城、以绿荫城、以文化城、以业兴城“四篇文章”，持续抓好“双创双建”，推动中心城区加速振兴崛起。加快新城区建设，推动建成区域性金融及商贸物流中心，带动周边县市产业集聚区和卫星城市的快速发展，提高整个中心城区的凝聚力、辐射力。以南阳中心城区及周边区域整体空间布局结构为基本框架，大力发展健康养生组团、新业态及服务组团、商务中心组团和高铁商贸组团，构建现代化宜居宜业宜游新城。加快高铁新区规划落地实施进度，结合已有交通区位优势和发展现状，合理布局周边商超、服务业配套，优化

高铁片区各类行业分布，进一步强化高铁优势带来的集聚能力，促进人流、物流、信息流的加快流通。力争到 2025 年，中心城区集聚人口达 220.28 万人；到 2030 年，中心城区集聚人口达 250.45 万人。

2. 统筹推进新型城镇化建设。坚持以人为本，有序推进新型城镇化建设步伐，强力推进百城建设提质工程，持续壮大县域及城区周边乡镇经济发展，把县城和乡镇作为吸纳农村人口转移的重要载体。统筹实施百城建设提质工程和文明城市创建工程，全面提升县域公共服务基础设施水平，不断提高县城综合承载能力，增强县域集聚人口各种要素的吸引力，促进农村人口向城镇转移。因地制宜培育宜居宜业特色乡镇。围绕有基础、有特色、有潜力的产业，建设一批农业文化旅游“三位一体”、生产生活生态同步改善、一二三产深度融合的特色乡镇。支持有条件的乡镇建设以农民合作社为主要载体，集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体，通过农业综合开发、农村综合改革转移支付等渠道开展试点示范。规划期内，抓好 50 个重点镇建设，培育一批 5 万—10 万人口的中心镇、特色小镇。

3. 优化产业布局，促进人口合理聚集。聚焦建设先进制造业强市和中原创新创业活力城，坚持产业集聚集群发展道路，以产业集聚区和开发区建设为载体，推进产城融合发展，促进人口合理集聚。以打造区域先进制造业中心为统揽，依托全市 16 个“一县一业”特色主导产业集群，进一步发展壮大汽车零部件、食品加工、基础部件等特色集群规模。以防爆产业园、光电信息产业园等 10 个产业园建设为重点，努力建设百亿产业园区。突出创新驱动、智能转

型、拓展领域、合理布局，推动传统产业智能化、绿色化和技术改造，重点推进浙减、想念等 6 家企业争创省级智能工厂，推进福森、中源化学等 10 家企业争创省智能化车间，同时在智能产品、智能装备生产上求突破，加速推进企业科技创新，助力企业尽快占领行业技术制高点。加快千百亿产业集群重点工程实施进度，拓展装备制造、食品等千亿产业链，充分发挥优势企业辐射力度，合理布局附属产业链，带动城区及周边地区人口流动，促进产业发展。加快现代服务业重点工程建设，着力提高生产性服务业的专业化发展能力，做大做强生产性服务业，构建与制造业交叉融合的产业协同发展体系。进一步壮大生活性服务业，丰富服务内容、创新服务方式、提高服务质量，实现消费升级与产业升级互促共进，至 2030 年，全市现代服务业体系建设逐步完善，从事服务业相关人员大幅度增加。

4. 扎实推进农村三权分置改革。积极推进农村承包地“三权分置”改革，稳妥推进农村宅基地“三权分置”改革，支持引导进城落户农民依法自愿在本集体经济组织内部有偿转让土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，不得强行要求进城落户农民转让其上述权益，或将其作为进城落户条件，消除农民进城的后顾之忧，促进有条件的农业转移人口放心落户城镇。严格落实城镇落户相关政策，全面推行居住证制度，建立健全以居住证为载体，与居住年限、参加社会保险时间等条件挂钩的基本公共服务体制机制，鼓励居住证持有人落户城镇。完善大中专院校、机关、团体、企事业单位、社区和人才交流中心集体户管理制度，方便各类符合条件的外来人口落户。创新社区人口管理制度，设立社区公共户口，对在本

辖区实际居住但无本人合法房屋产权的人员，统一在社区公共户口落户。

5.有序推进城乡基本公共服务均等化。推进基础设施专项建设进度，全面完善城乡教育、就业、社会保障、医疗、文化等公共服务设施，推进南阳市公共服务设施均衡化发展。落实社会保险关系转移接续政策，将在农村参加的养老和医疗保险规范接入城镇社保体系。推进城乡最低生活保障制度统筹发展，将转移人口及其随迁家属纳入城镇社会救助和养老服务范围。拓宽住房保障渠道，合理布局建设公共租赁住房，积极落实省市城镇化优惠政策，将符合条件的农业转移人口纳入公共租赁住房保障和补贴范围，鼓励外来务工人员家庭购买普通商品住房。保障外来务工人员随迁子女平等享有受教育权利，切实增强城镇基础教育资源供给，将随迁子女接受义务教育纳入全市公共教育体系和财政保障范围。