

东莞市人口发展规划（2020-2035 年）

（公众征求意见稿）

东莞市发展和改革局

2019 年 9 月

目 录

前 言	3
第一章 规划背景	3
第一节 人口现状	4
第二节 发展形势	6
第三节 问题与挑战	8
第二章 总体思路和发展目标	11
第一节 总体要求	11
第二节 基本原则	12
第三节 发展目标	13
第三章 推动实现适度生育水平	15
第一节 健全生育政策调控机制	16
第二节 健全妇幼健康服务体系	16
第三节 健全生育支持政策体系	17
第四章 调整优化人口结构	18
第一节 适度扩大户籍人口规模	18
第二节 调整优化就业结构	19
第三节 保持人口年轻化优势	20
第五章 全面提升人口素质	20
第一节 争创人才红利新优势	21
第二节 提高劳动力供给质量	22

第三节	促进全民健康发展	23
第四节	完善人力资源发展环境	24
第六章	构建合理人口空间布局	26
第一节	深入推进以人为核心的城镇化	26
第二节	引导城市人口合理分布	27
第三节	以国土空间规划调控人口规模与分布	30
第四节	倡导人口与资源环境协调发展	31
第七章	科学配置公共服务资源	31
第一节	全面提升基础教育发展水平	31
第二节	促进医疗卫生服务优质均衡发展	32
第三节	加强社会保障体系建设	34
第四节	完善公共交通服务保障	36
第八章	创新人口管理与公共服务体制机制	38
第一节	创新落户“放管服”机制	38
第二节	创新流动人口服务管理机制	39
第三节	创新公共服务供给机制	41
第九章	加强规划实施的保障	43
第一节	加强组织领导	43
第二节	健全人口发展资金投入机制	43
第三节	完善规划实施的评估机制	44
第四节	做好宣传引导工作	44

东莞市人口发展规划（2020-2035 年）

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。我市人口规模较大，人口结构特殊，非户籍常住人口比重大，人口流动性较强，公共服务压力较大。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，推动人口与经济良性互动、与资源环境永续共生、与社会公共服务和谐共进，实现人口高质量均衡发展，依照《国家人口发展规划（2016—2030 年）》（国发〔2016〕87 号）、《广东省人口发展规划（2017-2030 年）》（粤府〔2018〕1 号）精神，结合我市实际，特制定本规划。本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、战略导向和重点任务，是指导今后较长时期内全市人口发展的纲领性文件，是全面做好人口发展工作的重要依据，并为全市经济社会发展宏观决策提供支撑。

第一章 规划背景

一段时期以来，我市常住人口保持高位运行，公共服务压力不断加大。当前，全市处于经济社会转型升级的攻坚期，人口发展也进入关键转折期，在举全市之力建设粤港澳大湾区之际，准确把握人口发展趋势性特征，深刻认识人口变化对经济社会发展带来的机遇和挑战，对于谋划好人口长期发

展，促进人口与经济社会协调发展具有重大意义。

第一节 人口现状

近年来，我市认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于人口工作的决策部署，加强和创新人口服务管理，注重保障和改善民生，全市人口总量保持平稳增长，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全面进步。全市人口发展呈现以下特点。

1. 常住人口规模趋于稳定。2010年以来，我市常住人口规模进入低速平稳增长阶段，由2010年的822.48万人增至2018年的839.22万人，年均增加2.1万人，年均增长0.25%，低于2000-2010年间的2.46%平均增速。我市常住人口规模占珠三角九市常住总人口的比重呈下降状态，人口流入趋势有所减弱。

2. 户籍人口增长提速。我市户籍人口规模在较长一段时期保持低速增长态势，1978-1990年、1990-2000年、2000-2010年、2010-2018年间，户籍人口年均增速分别为1.4%、1.5%、1.8%、3.1%。自2016年开始，我市户籍人口加速增长，2018年户籍人口达231.59万人，占常住人口比例为27.6%。我市户籍人口增长动力主要来自于机械增长，2018年新增户籍人口20.28万人，超过八成来源于机械增长。

3. 外来流动人口在剧烈波动中趋于平稳。改革开放以来，我市经济快速发展带动了大量的外来人口来莞就业生

活，外来流动人口由 1986 年的 15.62 万人增至 2018 年的 453.45 万人，其间的 2001-2008 年出现跳跃性上升。2009 年以来，外来流动人口总体保持平稳，近两年增速略有上升，分别增长 2.3%、3.4%。

4. 人口素质稳步提升。全市人均受教育程度逐步提高。2018 年具有大专及以上学历人口占常住人口的比重达 20.56%，比 2010 年提高 13.56 个百分点；常住人口中每 10 万人中受大专及以上学历教育的人数为 20561 人，比 2010 年增加 13310 人；常住人口平均受教育年限为 9.83 年，分别比 2000 年、2010 年提升 0.87 年和 0.2 年。人口平均预期寿命超过 80 岁，位列全省第三。

5. 人才规模持续扩大。2016-2018 年间，全市人才总量由 146 万人增至 195.3 万人，年均增长 15.7%；高层次人才由 8.48 万人增至 12.6 万人，年均增长 21.9%；具有大专及以上学历的人才由 132.6 万人增至 171.5 万人，年均增长 13.7%；专业技术人才由 17.6 万人增至 23.3 万人，年均增长 15.1%；持有技能等级证书的技能人才由 20.4 万人增至 34 万人，年均增长 29.1%。人口结构不断优化。

6. 劳动就业人口占比较高。2010-2018 年，我市全社会从业人员略有增长，由 626.25 万人增至 667.17 万人，年均增长 0.8%，从业人员占常住人口的比重持续保持在 76% 以上。从业人员结构与产业结构逐步相适应与协调，就业结构不断优化，三次产业的就业结构由 2010 年的 0.9: 76.2: 22.9

调整为 2018 年的 0.9: 68.4: 30.7。

7. 城镇化水平不断提高。2011 年，我市常住人口城镇化率为 88.6%，比全省高 22.1 个百分点，比全国高 37.3 个百分点。此后逐年上升至 2018 年的 91.02%，比全省高 20.32 个百分点，比全国高 31.44 个百分点。2018 年，我市户籍人口城镇化率达到 89.8%，比广东省高 10.02 个百分点，比全国高 46.43 个百分点。

第二节 发展形势

2020-2035 年，是十九大报告提出的“全面建设社会主义现代化强国”进程中“从全面建成小康社会到基本实现现代化”的关键性阶段，随着经济社会发展环境的深刻变化和计划生育政策调整等因素的影响，我市未来人口发展面临深度变革形势。

1. 国内人口流动势头减弱，流向出现新变化。改革开放四十多年来，快速的工业化和城市化推动着我国人口大规模流动。2010 年以来，流动人口增长速度比前十年出现明显下降，年均增速由 12% 下降为 2%。受农业转移人口日益减少的影响，2015 年开始，全国流动人口规模从此前的持续上升转入缓慢下降通道，我市外来人口在源头上将受到挤压。流动人口向一二线大城市、大都市圈及部分区域中心城市集聚的趋势仍将持续，而农民工的增量部分则主要流向中西部地区。粤港澳大湾区作为国内经济最活跃的区域之一，今后仍将是吸引转移人口的主要承接地。然而由于我市处于广州、

深圳两个国家中心城市之间，我市对转移人口的吸引力在一定程度上将受到周边中心城市的挤压。

2. 人口红利下降，人才红利上升。我国人口红利于 2012 年出现拐点，15 至 59 岁劳动年龄人口的数量和比重连续 7 年出现双降，2018 年末全国就业人员总量也首次出现下降。受女性生育意愿降低等多重因素影响，未来我国出生人口数量将持续下降，导致未来劳动年龄人口数量和占比继续下降，人口抚养比上升，社会老龄化加速，人口红利逐步消失。但是，目前我国劳动年龄人口总量仍近 9 亿人，就业人口总量仍达 7.8 亿人，劳动力资源依然丰富。伴随着人口红利的下降，我国人口的平均受教育年限逐渐提高，人才红利开始显现。按就业人口推算，平均受教育年限由 1990 年的 6.8 年提升至 2018 年的 10.5 年，并将以每年 0.1 年的速度稳步增加到 2030 年。对东莞市来说，要适应我国人口红利下降的趋势，牢牢抓住人口红利转向人才红利的机遇，推动人口高质量转型，创造东莞新的竞争优势。

3. 粤港澳大湾区城市间人员交流频繁，人才竞争激烈。粤港澳大湾区战略以瞄准国际一流湾区和世界级城市群为目标，建成国际科技创新中心和新兴产业重要策源地。随着“广州-深圳-香港-澳门”科技创新走廊的建设，大湾区交通一体化战略的推进，以及要素跨境流动和区域融通政策举措的不断创新，将极大促进湾区内人流、物流、信息流等要素的高效流动。港澳与珠三角城市之间以及珠三角城市内部，未来人员交流更为便捷、顺畅与频繁，大湾区内统一的

人力资源市场将逐步形成。伴随国内各大城市对人才的竞争日益激烈，政策支持力度加大，人才成为城市群与城市间人口竞争的重点。在粤港澳大湾区，我市既面临湾区中心城市对高端人才的竞争，也面临节点城市对技能人才的竞争。我市处于广深港共建综合性国家科学中心和科技创新走廊的重要承载区，区位优势明显，依托散裂中子源等国家大科学装置，规划建设 neutron 科学城，布局重大科技基础设施集群、实验室体系、高等院校和科研机构，各类人才载体的建设将有利于我市吸引人才。

4. 人口城镇化持续深化，落户政策将会进一步放松。随着以人为核心的新型城镇化的持续推进，户籍制度改革步伐加快，国家对人口落户政策不断放松，由以前的中小城市取消落户限制扩大至 II 型大城市全面取消落户限制，除超大型城市外，大型城市甚至特大型城市对落户政策的调控空间有限。由此，我国人口向城市集聚的趋势仍将持续，人口城镇化将由以数量为主转为以高质量发展为主。为加快培育发展现代化都市圈，建设一体化人力资源市场，国家发改委提出：鼓励城市群及都市圈内居住证互认，在具备条件的都市圈率先实现户籍准入年限同城化累积互认。国家新型城镇化由量向质的转变，有利于我市推进新型城镇化试点工作，同时也会加大公共教育学位等公共服务设施建设压力。

第三节 问题与挑战

2020-2035 年，我市将面临大湾区发展的重大机遇期、

产业发展的关键转型期、国家入户政策的夹缝期以及公共服务需求上升的矛盾期，人口发展的机遇与挑战并存，人口规模、结构与经济社会发展之间的矛盾将更为凸显。我市要抓住粤港澳大湾区建设的重大发展机遇，遵循人口发展规律，促进人口发展的深度转型，充分发挥人力资本对经济社会发展的推动作用，完善人口发展政策体系，促进人口长期均衡发展。

1. 人口空间分布集聚度较低。我市六大片区中，城区片区常住人口密度和地均 GDP 远高于全市平均水平，水乡片区和松山湖片区略高于全市平均水平，其他三个片区低于全市平均水平。由于缺少组团化集聚人口的城市副中心，片区统筹发展的能级偏弱。相比国内其他城市，我市中心城区常住人口密度尚有较强的提升空间。“镇”的发展模式导致镇（街、园区）人口分布相对分散，城市基础设施和公共服务设施缺乏集约化发展的基础。

2. 人口素质与产业转型升级不匹配。我市长期以来经济快速发展充分利用了低劳动力成本、大规模外来年轻劳动力的人口红利，形成了目前产业整体层次偏低、劳动生产率偏低、传统产业增长乏力、高端要素集聚不足、创新能力有待提升等问题。为应对人口红利消失对我市发展模式产生的影响，产业转型升级迫在眉睫。，改变必须充分认识人口转型发展与经济社会高质量发展之间的相互促进关系，以人口转型发展促进经济产业转型，以经济产业转型带动人口转型发

展。

3. 人口素质和人才规模有待提升。对应于我市工业化初级阶段、高级阶段与信息化知识经济并存的产业形态，我市人力资源结构具有少数高端创新型人才与大量普通劳动力两极并存的特征，整体人口素质有待提升。根据 2015 年广东省 1% 人口抽样统计数据，6 岁及以上常住人口平均受教育年限位列珠三角城市第四，低于广州、深圳、珠海；每 10 万人具有大学教育程度的人数位列珠三角城市第六；人口受教育结构方面，我市初中学历人口占比最高，超过四成，是珠三角城市中三个占比超四成的城市之一。

4. 户籍人口扩大对公共服务构成长期压力。近年来，按照国家户籍制度改革要求，我市不断放宽入户条件，入户渠道扩大至条件准入、企业自评人才入户、稳定居住并且稳定就业五年三种。近两年来快速增长的入户人口有效提升了户籍人口占比，同时也对公共服务资源产生了巨大需求，尤其是随迁入户子女数量的大幅度上升，致使公办学位严重紧缺。我市面临扩大户籍人口规模和公共服务资源滞后的两难境地。

5. 人口高流动性加大人口管理难度。我市外来流动人口规模大、人员素质参差不齐，导致各类突发公共事件的风险较高，给社会治安带来压力；数量庞大的“出租屋”和“城中村”成为治安案件和突发事件的多发点；众多的劳动密集型中小企业在安全生产、劳动关系管理等方面存在大量不规范行为，极易发生安全生产事故和劳资纠纷引发的群体性事

件；庞大的城市人口对我市资源、环境、基础设施、城市管理等方面形成了巨大的压力，加大了突发公共事件的潜在风险；人口高流动性加大了人口信息核查、房屋租赁登记、公共服务等工作的难度。

第二章 总体思路和发展目标

针对我市人口发展趋势，加强统筹谋划，努力实现人口自身均衡发展以及人口与经济社会、资源环境协调可持续发展。

第一节 总体要求

1. 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、四中全会精神，深入落实习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，扎实推进省委“1+1+9”、市委“1+1+6”工作部署，树立人口是城市最重要、最宝贵的资源思想，落实新发展理念，抢抓粤港澳大湾区发展机遇，以促进人口均衡发展为主线，强化人口发展的战略地位和基础作用，深入谋划人口发展战略，统筹兼顾，综合施策，增创人口规模势能、结构红利和素质资本叠加新优势，促进人口与经济社会、资源环境协调可持续发展，为建设“湾区都市、品质东莞”提供坚实基础和持久动力。

2. 总体思路。紧密围绕人口规模、素质、结构、分布和公共服务等全方位统筹人口发展工作。以提升人口净流入趋

势为根本，以提升存量人口、全力争高端增量人口为抓手，实施产业与人口均衡发展战略，合理稳控人口总规模，稳妥扩大户籍人口规模；以国家创新型城市建设为契机，大力实施人才强市战略，持续做大基础型人才规模，着力推进高层次人才队伍建设，精准引进海外高层级人才，以增量高素质人才带动人口整体素质的提升，推动人口红利向人才红利转变；以建设粤港澳大湾区先进制造业中心为抓手，狠抓“技能人才之都”建设，提升劳动力技能素质，建设知识型、技能型、创新型劳动者大军，努力改善就业人口结构；以构建“三心六片多点”城市空间格局为载体，对接大湾区建设重大平台，实现市域资源的分区统筹和高效配置，引导人口优化分布，提高“三心”集聚，加强“六片”协调，打造“多点”均衡布局，优化人口集聚分布；以合理配置公共服务资源为保障，适应人口政策新变化，创新公共服务体制机制，提高人口服务管理能力，推动基本公共服务均等化、非基本公共服务高质量、多元化发展。

第二节 基本原则

1. 以人为本，包容发展。坚持以人为中心的发展理念，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，完善公共服务体系，推进基本公共服务均等化，建立健全面向全人群、覆盖全生命周期的人口发展政策体系，完善服务保障，促进共同参与，实现共享发展，增

强人民群众的获得感和幸福感。

2. 综合协调，统筹兼顾。准确把握人口与经济社会发展、资源环境之间的关系，统筹做好产业转型、空间规划、公共服务、城市管理的联动调整，促进人口与经济发展相互动、与社会发展相协调、与资源环境相适应。尊重人口发展规律，健全人口与发展综合决策机制，增强人口发展与相关政策的协调性，提高人口均衡发展能力。

3. 总量调控，优化结构。继续吸引外源性劳动年龄人口，稳定常住青壮年劳动力队伍，保持人口发展活力。在确保城市人才集聚不受影响的同时，扎实推动人口总量调控。继续稳步扩大户籍人口规模，逐步扭转户籍与非户籍人口比例严重倒挂局面。进一步优化引才、聚才、留才环境，加快形成人才竞争比较优势，建设区域人才高地，推动由人口红利向人才红利转变。

4. 靶向施策、完善机制。积极落实国家户籍制度改革政策，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。坚持保基本、兜底线、促公平和可持续的原则，量力而行，尽力而为，稳步提升基本公共服务均等化水平。建立健全权责对等、梯度赋权的基本公共服务机制，基本满足与经济社会发展水平相匹配的民生需求。

第三节 发展目标

到 2025 年，人口规模稳步增加，人口素质不断改善，

人口结构逐步优化，人口分布更加合理，人才红利机制建设成效显著，适应经济社会发展的公共服务体系全面建成，补短板、强弱项、提质量”目标初步实现，基本公共服务均等化走在全省前列。

远期，人口转型发展初步实现，人口均衡发展态势基本形成，建成粤港澳大湾区重要的人才高地和“技能人才之都”，全面实现“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”，使人民获得感、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。

1. 人口总量适度增长。实施积极的人口调控政策，保持人口增长与经济社会、资源环境相适应，实现有质量的稳步增长。2025 年，常住人口达到 960 万人；2030 年，常住人口达到 1020 万人；2035 年，常住人口达到 1080 万人。

2. 人口结构持续优化。继续保持人口年龄结构优势和人口活力，延缓劳动年龄人口占常住人口比例的下降速度，出生人口性别结构持续改善，托育服务体系、养老服务体系日益完善。

3. 人口素质全面提升。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，人口平均受教育年限进一步增加，基本实现人口红利向人才红利转变。

4. 人口分布更加合理。中心城区人口集聚度进一步上

升，重点片区和产业发展集聚区的人口集聚能力进一步增强，常住人口和户籍人口城镇化率稳步提升，人口空间布局日益合理。

5. 重点人群保护不断加强。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。

表 1 我市人口发展规划目标指标体系

类别	序号	指标名称	2025 年	2030 年	2035 年
人口规模	1	常住人口（万人）	960	1020	1080
	2	户籍人口（万人）	360	430	500
人口结构	3	户籍占比（%）	37.5	42.2	46.3
	4	出生人口性别比（女性=100）	109	107	107
	5	65 岁及以上老人占比（%）	5	6	7
	6	15-64 岁劳动年龄人口占常住人口比重（%）	≥ 84	≥ 82	≥ 80
人口素质	7	人口平均预期寿命（岁）	81.2	81.7	82.2
	8	人均受教育年限（年）	11	11.7	12.5
	9	国民体质达标率（%）	90	91	92
人口分布	10	常住人口城镇化率（%）	93	94	95
	11	户籍人口城镇化率（%）	92	93	94
公共服务	12	幼儿园在园生规模（万人）	43.1	45.8	48.5
	13	小学在校生规模（万人）	101.6	107.8	114.3
	14	初中在校生规模（万人）	38.4	40.7	43.1
	15	千人床位数（张）	4.8	5	5.2
	16	千人执业（助理）医师数（人）	2.8	3	3.2
	17	登记失业率（%）	≤ 3	≤ 3	≤ 3
	18	调查失业率（%）	≤ 5	≤ 5	≤ 5
	19	千人户籍老人养老床位数（张）	≥ 35	≥ 35	≥ 35
	20	中心城区机动化公交分担率（%）	≥ 60	≥ 63	≥ 65

第三章 推动实现适度生育水平

适度生育水平是维持人口良性再生产的重要前提。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

持工作，切实引导生育水平稳定在适度区间，促进人口自身均衡发展。

第一节 健全生育政策调控机制

1. 制定与生育政策相适应的服务措施。落实国家生育政策，按照因地制宜、综合施策原则，引导群众负责任、有计划、按政策生育。完善计划生育服务管理，实行生育登记服务，优化服务流程，推行网上办事，进一步简政便民。健全出生人口信息管理机制，提升信息化管理水平。

2. 加强生育水平监测评估。密切监测生育水平变动态势，科学评估经济增长、社会发展对群众生育意愿的影响，做好政策措施储备。至 2025 年，男女出生人口性别比达到 109，2030 年和 2035 年达到国家规划的均衡水平 107。

第二节 健全妇幼健康服务体系

1. 做好优生优育全程服务。实施母婴安全计划，倡导优生优育，为妇女儿童提供优质的孕前优生健康检查、住院分娩、母婴保健、避孕节育等全过程的生育服务，做好流动孕产妇保健服务以及避孕节育的接续。加强出生缺陷防治，构建覆盖全体居民，涵盖孕前、孕期、新生儿各阶段的出生缺陷防治体系。加大妇女常见疾病筛查、普查、普治力度，逐步扩大免费检查覆盖范围，落实综合干预措施，提高妇女健康水平。实施母婴室建设行动计划，逐步实现重点公共场所母婴室基本覆盖，提高公共空间对哺乳妇女的友好程度。

2. 促进儿童健康发展。加强儿童早期发展，为儿童提供优质的预防接种服务和系统的保健管理，加强儿童健康干预和儿科诊疗能力建设，建立健全新生儿及儿童致残性疾病筛查、诊断、干预一体化工作机制，加强儿童重点疾病防治工作。建立残疾儿童康复救助制度，普遍开展残疾儿童早期康复活动。实施健康儿童计划、落实扩大国家免疫规划。加强儿童营养与喂养、生长发育监测、心理行为发育评估。

第三节 健全生育支持政策体系

1. 健全鼓励按政策生育的配套制度。建立健全包括生育支持、幼儿养育、社会保障、住房等在内的配套政策，减轻生养子女家庭负担。落实计划生育奖励假制度和配偶陪产假制度，鼓励雇主为孕期和哺乳期妇女提供灵活的工作时间安排及必要的便利条件，大力支持托育机构和服务体系建设，增强社区幼儿照料服务，支持妇女生育后重返工作岗位。

2. 加大对计划生育家庭的扶助力度。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，继续实行现行各项奖励扶助政策，在社会保障、集体收益分配、就业创业、美丽乡村建设等方面予以倾斜。完善计划生育家庭特别扶助机制，建立动态调整机制。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，加大对残疾人家庭、贫困家庭、计划生育特殊困难家庭、老年空巢家庭、单亲家庭等的帮扶支持力度。发挥社会工作

服务机构和社会工作者的专业作用，构建计划生育家庭社会关怀长效机制，帮助解决计划生育家庭在日常生活中的困难问题，不断提升其生活水平和生活质量。

第四章 调整优化人口结构

围绕打造粤港澳大湾区先进制造业中心的目标定位，以经济结构调整升级优化人口规模与结构，推动经济高质量发展，不断提升劳动生产率，实现人口动态置换，促进劳动力素质逐步提升。

第一节 适度扩大户籍人口规模

1. 不断完善户籍准入政策。顺应国家城镇化战略和户籍制度改革要求，健全户籍准入的动态调整机制，根据我市经济社会、人口规模发展情况，按照近期保持户籍人口适度规模、长期积极稳妥扩大户籍人口规模的思路，不断完善符合我市发展定位需要的户籍准入政策，确保户籍人口规模、结构、素质与城市定位、产业需求、公共服务能力及资源环境承载力相适应。

2. 逐步提升户籍人口占比。落实国家户籍制度改革政策，促进有能力在城市稳定就业和生活的农业转移人口进城落户。根据我市经济社会发展实际，动态调整落户政策，逐步提升户籍人口占比，优化户籍人口结构。2025 年，户籍人口达到 360 万人，占常住人口比例提升至 37.5 %；2030 年，户籍人口达到 430 万人，占常住人口比例提升至 42.2 %；2035

年，户籍人口达到 500 万人，占比提升至 46.3%。

3. 提高青年人才和紧缺人才落户占比。大力引进应届大专以上学历毕业生、职业院校（包括技工院校）毕业生落户我市，留住东莞大专院校毕业生，积极促进莞籍在外大学生回归；建立紧缺产业人才目录年度发布制度，科学制定紧缺产业人才目录，为高技能人才落户提供依据。

第二节 调整优化就业结构

1. 发挥产业对人口调控的源头作用。加快推进产业转型升级，形成以先进制造业为主体的现代产业体系，大力发展五大战略性新兴产业和未来产业，加快发展现代服务业，提升发展传统产业，通过产业结构转型升级和劳动生产率的提升，促进人口结构优化。扩大高端就业岗位供给，壮大高素质就业人员规模，大力发展新模式、新业态，创造新就业岗位，实现产业对人口总量规模的调控。

2. 保持制造业从业人员的主体地位。坚持制造业立市，积极应对劳动力成本上升带来的机器替代人对制造业就业的影响，保持制造业整体从业人员规模在适度合理水平，制造业从业人员占全社会从业人员的比例不低于 40%，优化先进制造业与传统制造业就业结构，不断提升先进制造业从业人员比例。加大装备制造、电子信息等紧缺产业的青年人才和技能型人才引进力度。

第三节 保持人口年轻化优势

1. 激发粤港澳大湾区人力资源活力。举全市之力参与粤港澳大湾区建设，融入大湾区统一劳动力大市场，实现大湾区优质人力资源共融互补。落实国家放宽港澳人士执业限制的政策措施，推动在旅游、卫生、教育、司法、会计、社工、专利代理等服务业职业资格互认，促进港澳专业人士在莞便利执业。设立港澳人员服务专区，提供绿色通道服务，为来莞港澳人员提供包括就业、居住、社保、出入境等在内的“一站式”服务。

2. 优化劳动年龄人口结构。继续吸引和培养适龄就业人口，积极发展外源性劳动年龄人口，争取在较长一段时期内继续保持人口年龄结构优势和人口活力，为经济社会持续发展提供充足的劳动力资源。优化适龄劳动年龄人口优先迁移机制，有效稳定常住青壮年就业人口，舒缓社会保险资金的收支矛盾，减缓人口总扶养比上升，延缓人口老龄化进程。至 2025 年，15-64 岁劳动年龄人口占常住人口比重保持 84% 以上，2030 年和 2035 年分别保持在 82%、80% 以上。

第五章 全面提升人口素质

适应经济高质量发展要求，提高劳动力受教育水平和创新创业能力，加快人口素质提升，拓展国际人才资源利用空间，促进人口与经济良性互动。

第一节 争创人才红利新优势

1. 不断壮大人才规模。聚焦我市创新型一线城市发展定位，紧紧抓住粤港澳大湾区和广深科技创新走廊建设的机遇，围绕我市高质量发展的需求，加快高层次人才承接载体和平台的建设，坚持“靶向引才”“精准用才”，坚持示范引领、分层分类、协调发展，大力实施“十百千万百万”人才工程，把人口红利转化为人才红利，打造适合我市发展特点的多层次人才队伍。

2. 打造高层次人才高地。推进重点领域高层次人才高地建设，实施新时代创新人才引进培养政策，建立一批海内外人才工作站，布局全球招才引智网络，着力引进一批创新能力强、综合素质好、发展潜力大的高层次人才，打造重点领域高层次人才高地。加强大湾区人才资源交流合作，推动港澳和国际专业人才职业资格许可和认定，推动莞深广港澳等多地“社保+医疗+教育”互认互通，畅通人才服务衔接渠道，实现大湾区人才优势互补。

3. 全力建设“技能人才之都”。围绕打造粤港澳大湾区先进制造业中心，对接产业转型升级和高质量发展的需求，在存量上全面提升劳动者技能，在增量上扩大高技能人才规模，打造多元化国际化技能人才教育培养体系，大力实施百万劳动力素质提升工程，将我市建设成技能人才的集聚中心、培养中心和辐射中心。

第二节 提高劳动力供给质量

1. 构建产教深度融合的教育体系。以产业和市场需求为导向，建立专业结构与产业结构吻合度预警机制。成立社会化运作的校企合作促进平台，支持各类院校开展应用导向的科研服务。建设高水平“教育企业”和实训基地，实行“双元制”职业教育模式，扩大现代学徒制、企业新型学徒制试点。支持行业、企业、院校、科研机构、社会组织共同成立一批实体化运作的职业教育集团，推进国际合作办学。加快数字化课程体系建设，依托示范性职业院校和大型企业建设一批高技能公共实训基地和特色实训中心。

2. 创新贯穿终身的职业培训体系。建立健全终身教育体系，完善以就业技能、岗位技能提升和创业培训为主的职业培训体系，推广慕课、校企合作、现代学徒制等线上加线下的职业培训新模式，完善“市民素质提升教育平台”的各项功能，推出系列职业教育和终身教育课程，加强职工职业技能培训。

3. 强化企业在职工培训中的主体作用。支持重点企业开展“一企一策”职工职业技能培训。建立职业技术人才后备队伍。充分发挥我市产业基地和各公共服务平台的作用，开展专业技术工人培训，为企业输送合格的技能型人才。大力发展与规范市场化职业培训中介机构，扩大职业培训质量与水平。

4. 促进人力资源培养与产业发展有机衔接。紧密结合我市产业发展需求，加快布局建设高端智能装备制造、新一代信息技术、AI+智能制造、新材料等重点领域的培养培训基地，加大相关行业领域人才培养力度。

5. 加强劳动者职业健康检查、职业病防控工作。强化职业防护，落实职业健康检查制度，提高职业病防治、职业健康风险监测水平。强化职业健康教育，不断提升劳动者健康素质。

第三节 促进全民健康发展

1. 提高全民健康素养。推进全民健康生活方式行动，引导合理膳食，开展控烟限酒，做好心理健康促进，强化家庭和高危个体健康生活方式指导及干预。建立健全健康促进与教育体系，提高健康教育服务能力，加大各类媒体健康科学知识宣传力度，利用新媒体拓展健康教育。健全覆盖全市的健康素养和生活方式监测体系，建立健全健康知识和技能核心信息发布制度。

2. 实施慢性病综合防控。加强慢性病综合防控示范区建设，强化慢性病筛查和早期发现，推动癌症、脑卒中、冠心病等慢性病的机会性筛查。有序分诊、规范化诊疗和随访、自我管理、危险因素干预，构建全流程的健康管理服务链，实现心脑血管病、糖尿病、恶性肿瘤、呼吸道疾病等慢性病的有效防控。促进中医药服务与慢性病防治工作结合。

3.广泛开展全民健身运动。完善全民健身公共体育场地设施和服务网络，继续制定实施全民健身计划，普及科学健身知识和健身方法，推动全民健身生活化。加强全民科学健身指导和志愿服务队伍建设，组织社会体育指导员广泛开展全民健身指导服务。实施国家体育锻炼标准，发展群众健身休闲活动，丰富和完善全民健身体系。大力发展群众喜闻乐见的运动项目，鼓励开发适合不同人群、不同地域特点的特色运动项目。完善健身指导服务政策措施，扶持、引导和规范基层体育社会组织发展。

第四节 完善人力资源发展环境

1. 构建以综合服务为导向的人才政策体系。加大人才政策支持力度，根据“十百千万百万”人才工程实施成效和各级财力状况，不断调整提高我市人才支持力度。积极落实相关国家与省财税政策，对在莞工作的境外高端人才和紧缺人才的个人所得税优惠给予财政补贴。实施东莞“优才卡”制度，为包括国外高层次人才在内的各类高层次人才，提供子女入学、安居保障、社会保险、就业服务等方面的优惠便利服务。建立和完善人才激励与评价机制，推进科技成果处置权改革，制定落实知识产权收益分配、期权股权激励政策。引进培育人力资源服务骨干企业，不断完善人力资源服务产业链，大力推动人力资源服务业集聚式发展。

2. 完善就业创业服务体系。发挥社会组织、社会机构的

积极作用，充分利用信息化手段，拓展区域劳务协作，搭建“多层次、一站式”的就业信息服务体系。建立就业信息动态监测机制，加强用工监测分析，预判用工务工形势和影响。积极推进重点群体的就业援助，及时做好职业指导、失业再就业匹配，保持就业局势的稳定性；实施精准就业培训服务，开发适应我市产业发展的就业培养流程和标准，依托实训中心、职业院校和专业类培训平台和机构，深化产教融合、校企合作。加强人力资源社会保障领域的政策衔接和服务协同，完善港澳青年来我市就业创业政策支持体系，吸引更多港澳青年来莞创新创业。进一步拓展港澳青年就业创业渠道，打造一批港澳青年就业创业基地，开展香港、澳门青年到东莞实习、就业项目。

3. 谋划高水平高等教育建设。加快推进东莞理工学院、广东科技学院等在莞高校提质建设，争取国家支持，高起点谋划大湾区大学，探索引入香港、欧美等世界一流高校优质教育资源合作办学。以我市产业发展需求为导向，加强高校重点学科建设，建成各有特色的优质知名大学。提升高等教育支撑创新发展能力，推进互联网+高等教育创新，加强现代信息技术在教育过程、内容、方法和质量评价等方面的应用。

4. 构建和谐劳动关系。建立健全最低工资标准调整机制和工资集体协商制度，建立健全最低工资标准调整机制和

工资集体协商制度，调动职工积极性与主动性，实现企业与职工共赢发展。强化劳动监察，定期开展劳动密集型产业用工、欠薪和社保情况的专项检查，努力营造良好的用工环境。

第六章 构建合理人口空间布局

落实国家、省推进新型城镇化的政策要求，深化户籍管理制度改革，畅通和拓宽落户渠道，有序推进非户籍人口落户城镇；建设新兴产业基地、特色小镇、众创空间、文旅基地，提高城镇集聚人口能力。推动城市规划功能整合，优化人口空间分布，实现我市人口规模、布局与城市经济、社会等各方面的协调发展。

第一节 深入推进以人为核心的城镇化

1. 全面提高人口城镇化质量。按照尊重意愿、自主选择、分步推进、存量优先、带动增量的原则，促进有能力在城市稳定就业和生活的农业转移人口进城落户。健全与居住证挂钩的基本公共服务梯度赋权制度，推进城乡基本公共服务常住人口全覆盖。到 2025 年，常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率分别达到 93%和 92%，2030 年分别达到 94%和 93%，2035 年分别达到 95%和 94%，城镇化质量全面提升。

2. 拓展农业转移人口就地城市化空间。发展新兴产业基地、特色小镇、众创空间、文旅基地等，优化功能布局，科学规划生产、生活、生态空间，实现“产、城、人、文、旅”有机结合，促进生产、生活、生态融合发展，提高人口集聚

能力。引导村级工业园加强“散乱污”工业企业整治，推动村级工业园招商选资，加快打造一批高质量的新型产业载体示范项目和现代产业社区，逐步引导村股份合作经济组织从低端租赁经济向现代服务业转型，推动集体经济提质增效，提高就业吸纳能力。大力推动“村改居”工程，加大城中村综合整治力度，加强安全管理，改善人居环境和质量，提高人口吸引力。积极落实国家农村土地制度改革措施，优化农村集体用地管理，保护农业转移人口权益。

第二节 引导城市人口合理分布

按照我市总体发展定位、产业发展布局 and 新型城镇化要求，立足“三心六片”空间布局和资源环境，以片区统筹有序引导人口集聚发展，提升城市发展集聚度。合理安排土地开发强度，促进人口与土地空间的协调发展。

1. 强化“三心”集聚作用。加强中心城区、松山湖、滨海湾新区“三心”之间的交通、市政等基础设施网络联系，发挥其对全市发展的辐射带动作用，提高常住人口密度。全面提升中心城区首位度，强化集聚发展和辐射带动能力，打造我市“美丽城央”，重点集聚科技创新和现代服务业人才。充分发挥松山湖创新资源集聚优势，提升带动周边镇发展能力，着力打造适宜高端人才工作生活的综合环境，重点集聚科技创新和现代服务业人才。加快推动滨海湾新区建设粤港澳协同发展先导区，打造具有国际水平的滨海湾创新链走廊

和高端人才特区，重点集聚新兴产业发展人才。至 2035 年，“三心”常住人口占全市比例达 20% 以上。

2. 持续加大片区统筹发展实施力度。加强六大片区统筹联动，以更高视野、更大区域、更高平台推进片区内部发展方向与定位统筹发展，跨镇域整合土地资源，配置公共服务和基础设施，引导公共服务设施分片区组团规划，提供更高品质公共服务，推动人口与公共服务资源协调发展。强化水乡功能区的统筹职能，提高资源集约利用和人口集聚度，提高公共配套水平。加快推进东部产业园片区的重大产业集聚区建设，加强产城融合，提升就地居住与公共服务配套，提高常住人口吸纳能力。合理控制东南临深片区的房地产开发节奏，加大产业发展力度，加强土地集约利用，加快深圳人才的引进与交流。

3. 以产业布局引导人口合理分布。加快构建新时代现代产业体系，围绕“一核三轴一带”总体布局、新兴产业的“一核三带十区”布局推进 8—10 个战略性新兴产业基地、现代服务业“三心多区”布局、未来产业“多点”布局、传统产业“十区”布局，以及松山湖、滨海湾、水乡、银瓶等四大重大产业集聚区建设，集聚产业发展需要的各类人才，加快配套设施和人口聚居区建设，引导功能性设施集聚，促进产城融合、职住平衡。

表 2 镇（街、园区）常住人口规模目标（万人）

	2025 年	2030 年	2035 年
城区片区	191.0	201.2	211.3
南 城	39.32	42.24	45.23
莞 城	18.33	19.21	20.07
东 城	55.61	58.29	60.90
万 江	27.74	29.08	30.38
高 埗	23.27	24.39	25.49
石 碣	26.72	28.00	29.26
松山湖功能区	233.6	249.7	267.3
松山湖	19.34	25.18	32.68
茶 山	17.87	18.73	19.57
寮 步	45.48	47.67	49.81
大 朗	34.62	36.29	37.92
大岭山	31.42	32.93	34.41
石 龙	15.63	16.39	17.12
石 排	17.41	18.25	19.07
企 石	14.59	15.29	15.98
东 坑	14.92	15.64	16.34
横 沥	22.29	23.36	24.41
东部产业园片区	105.3	112.8	119.9
谢 岗	16.96	20.17	23.12
桥 头	19.52	20.46	21.38
黄 江	25.61	26.85	28.05
常 平	43.22	45.30	47.33
东南临深片区	141.4	148.2	154.8
塘 厦	56.01	58.70	61.33
清 溪	35.25	36.95	38.61
凤 岗	35.45	37.15	38.82
樟木头	14.65	15.35	16.04
滨海湾片区	201.2	210.9	220.3
虎 门	59.77	62.65	65.46
沙 田	20.81	21.81	22.79
厚 街	48.44	50.77	53.04
长 安	72.17	75.64	79.03
滨海湾新区	22.62	29.34	35.57
水乡功能区	65.0	67.9	70.8
中 堂	16.70	17.50	18.29
望牛墩	11.35	11.72	12.06
麻 涌	14.08	14.76	15.42
道 滘	16.19	16.97	17.73
洪 梅	6.66	6.99	7.30
全 市	960	1020	1080

第三节 以国土空间规划调控人口规模与分布

发挥城市规划在人口调控中的作用，通过科学规划公共服务设施、城市房地产规模和交通基础设施，合理调控开发强度，优化空间结构，构建集约紧凑空间格局，增强人口承载能力。

1. 以公共服务设施规划建设引导人口合理分布。考虑人口密度和资源环境承载能力，完善市镇公共服务规划建设联动机制，公共服务设施规划建设结合城市功能与服务范围优化布局，对于人口密度较低的镇，加大公共服务设施建设力度，引导资源供给紧张地区人口向低密度地区适度集聚，促进城区人口合理分布，提高公共服务设施使用效率。

2. 统筹房地产建设管理的人口调控目标。坚持产城融合发展理念，从用地布局、产业布局等方面推进全市及分区域职住平衡，落实人口分布战略。根据我市人口总量调控目标锚定住房建设控制目标，科学确定保障性住房及商品房的供应总量。严控违章建筑新建，重点打击集体土地上的违法建筑。

3. 强化交通对人口发展的疏导作用。加快交通基础设施建设，完善与毗邻城市的地铁、公交换乘接驳，加快外围交通枢纽和满足小客车停车换乘的大型停车场建设，提高交通智能化管理水平，引导钟摆型通勤人口通过公共交通解决出行需求。

第四节 倡导人口与资源环境协调发展

1. **打造疏密结合的城市格局。**严格落实生态控制线的城市空间管控体系，按照资源环境承载力、现有开发强度和未来发展潜力，以密度分区引导人口和城市空间开发强度合理分布，营造疏密有致的城市空间形态。

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

第七章 科学配置公共服务资源

综合考虑城市土地资源承载能力和财政支撑能力的基础上，科学确定基本公共服务均等化的实施项目、覆盖范围和保障标准。坚持尽力而为、量力而行，优先满足全市居民生存和发展的基本需求，鼓励引导社会提供优质、多元的公共服务，补强非基本公共服务弱项，切实增强我市对人才的集聚吸引能力。

第一节 全面提升基础教育发展水平

1. **推进公办义务教育“扩容提质”发展。**坚持教育优先发展战略，高度重视学位建设工作，科学编制公办学校建设规划，加大公办学校改扩建、新建力度，加快推进学校建设，

增加公办学位供给。不断提升教育质量，推动公办学校优质均衡发展。2025 年、2030 年、2035 年，小学在校生规模分别达到 101.6 万人、107.8 万人、114.3 万人，初中在校生规模分别达到 38.4 万人、40.7 万人、43.1 万人。

2.增强学前教育公益普惠性。鼓励和扶持举办学前教育机构，扩充学前教育学位资源。公办民办并举，大力发展公办幼儿园，提升普惠性民办园品质，完善以普惠性幼儿园（含公办幼儿园和普惠性民办园）为主体，广覆盖、保基本的学前教育公共服务体系。2025 年、2030 年、2035 年，幼儿园在园生规模分别达到 43.1 万人、45.8 万人、48.5 万人。

3.整体提升民办教育办学水平。加大公办和民办学校统筹管理力度，加强对民办学校教学、教师等方面的监督管理，持续开展我市民办学校精准帮扶、民办教师队伍建设、“莞式慕课”教学改革等项目，多举措提升民办教育水平。

4.提高基础教育国际化水平。支持建设外籍人员子女学校、港澳子弟学校，鼓励莞港澳三地中小学校结为“姊妹”学校，探索在莞建设港澳子弟学校或设立港澳儿童班并提供寄宿服务。推进国际教育合作交流，开展教师境外高层次培训和教育互动交流，支持港澳台居民在莞申请中小学教师资格，加强莞港澳师生培养培训和技能竞赛合作。

第二节 促进医疗卫生服务优质均衡发展

1.提升医疗卫生资源供给水平。推进卫生资源布局规划

实施建设，加快“三心六片”建设区域中心医院的统筹格局。积极依托和引进国际、国内优质医疗资源，高水平建设区域中心医院和临床重点专科。健全完善医疗人才引进政策、医疗人才评价机制、医务人员诚信执业管理、医师执业风险控制、公立医院薪酬分配制度等，提升和改善医务人员薪酬待遇、发展空间、执业环境和社会地位。提高医学院校教育科研水平，推进广东医科大学（东莞校区）提升办学质量，创新医疗健康应用型人才培养方式，为我市医疗卫生发展提供科研支撑。加大民营医疗机构发展的支持力度，形成政府办医疗机构负责保基本、兜底线，社会办医重点供高端、促改革，基本和特需医疗相互补充、公立和非公立医疗机构协同发展、竞争互补的良性发展格局。2025年，千人床位数达到4.8张，千人执业（助理）医师数达到2.8人；2030年，千人床位数达到5.0张，千人执业（助理）医师数达到3.0人；2035年，千人床位数达到5.2张，千人执业（助理）医师数达到3.2人。

2. 推进基层医疗服务均衡发展。进一步推动优质医疗卫生资源的下沉，加快推动基层服务资源的均等化配置，促进基层医疗服务均衡分布。以社区服务区域为配置单元，推进建设小型化医疗服务机构，如社区卫生服务中心、家庭医生服务点等。完善全科医生培养机制，通过增加收入、打通晋升路径等方式提高其职业获得感，加强全科医生队伍建设。

组建三甲医院与镇街联合办医等多种形式的医疗联合体或医疗集团，建立健全资源共享机制，加大医院对基层医疗卫生人员的培训、服务，推进专家进社区，提升基层医疗机构服务能力。

3. 推动粤港澳大湾区医疗卫生资源共建共享。深入开展大湾区公共卫生合作，发展区域医疗联合体和区域医疗中心，争取引入港澳资本、港澳知名医学院校合作办医，合作提供高端医疗服务和医旅结合、医养结合服务。建立与国际接轨的专科医师培养及认证制度，鼓励港澳医务人员来莞开展学术交流和短期执业，推动三地医师共享、多点执业。

第三节 加强社会保障体系建设

1. 改革养老服务供给模式。以“居家为基础、社区为依托、机构为支撑，医养相结合”的养老服务供给体系为建设目标，深入推进医疗卫生与养老服务融合发展，构建养老、医疗相互衔接的服务模式。持续深化公办养老机构改革，加大民办养老机构扶持力度，大力推动“公建民营”“民办公助”养老设施供给模式，探索利用 PPP 模式建设养老机构、日照中心等养老服务设施。细化完善养老设施建设标准、管理办法、评审标准和遴选规则，减轻养老服务税费负担，发挥社会福利事业彩票公益金的倾斜力度，支持养老机构发展。推动智慧养老产业发展，充分利用大数据、云计算、物联网、人工智能等技术手段，实施老年人健康管理、紧急救

援、精神慰藉、服务预约、物品代购等服务，推进远程提醒和控制、自动报警和处置、动态监测和记录等。加快推进养老服务领域的信用体系建设，将养老服务机构行政许可、行政处罚、抽查检查结果等信息共享至信用信息平台并依法公示。创新养老服务人才培养模式和激励机制，制定养老服务机构专业人才配置标准，发挥职业院校和专业培训机构的积极作用，从源头进行引导配置，建成一支稳定的专业化养老人才队伍。2025-2035 年，千人户籍老人养老床位数不低于 35 张。

2. 进一步健全残疾人服务。拓宽民办托养机构融资途径，探索民办公助、公建民营、PPP、BOT 等模式，引导和培育社会力量参与托养机构的建设和运营，加强托养机构的安全指导，增强机构的运营活力和效率。探索从孵化民办社区集中托养机构开始，推动民办托养机构可持续常态化发展；构建居家托养服务机制，通过政府购买专业机构、社工、志愿者等服务，为重度残疾人上门提供生活照料、康复护理、心理疏导、居家义教等多元化专业服务，建立服务评估和反馈评价制度，监督服务质量。探索成年残疾人“医托结合”新模式，对于达不到托养机构的要求又有托养需求的，将医院与托养服务相结合，建设集医护、托养为一体的托养服务体系。通过政府购买床位和第三方监督服务，评估申办托养服务的医院，并组织实施。探索监护人补助模式，制定托养

补助标准，引入第三方评估，引导和培养残疾人的监护人为残疾人提供日常护理、社会适应、定时服药等能力训练。通过政府购买服务，开通医院派驻托养机构医护人员的渠道，配备全职医生或护士坐班，解决医生护士的工资职称晋升问题，为托养机构提供必须的医疗防护。

3. 深化住房制度改革，夯实住房保障工作。进一步深化住房制度改革，明确中长期住房建设目标，加大住房供应，扩大保障范围，不断提升城市对人才的吸引力。发挥政府在基本住房保障中的主体作用，切实增加公租房实物供给，多渠道筹集房源，不断增强困难群众对住房保障的获得感、幸福感和安全感。通过改革商品房土地招拍挂制度、落实保障性住房建设用地来源、加大保障性住房土地储备工作、盘活企业存量自有土地、盘活“城中村”存量住房资源、提高保障房公共配套等多种措施加大保障房筹集建设力度。完善保障性住房的投融资相关举措，探索形成政府引导、市场化运作的保障性住房投融资格局，为加快推进保障性住房建设提供有利保证。

第四节 完善公共交通服务保障

1. 提升常规公交服务品质。全面整合各镇公交资源，形成以六大片区公交一体化运营模式。构建“干线+支线”的分级常规公交线网，优化升级小运量的常规公交和微循环公交。强化“公交+轨道”在城市交通出行中的组合优势，提

升公交服务可达性。扩大全市公交专用道划定范围，提高公交车高峰期通行速度和吸引力。加大对占用公交专业道等违章行为的处罚力度，保障公交的路权。重点推进公交基础设施建设，清理可开发建设的公交场站用地，完善公交枢纽站、首末站、综合停保场的建设。进一步加大公交基础设施投资，出台相关政策保障公交用地。2025 年、2030 年、2035 年，中心城区机动化公共交通分担率分别达到 60 %、63 %、65 % 以上。

2. 尽快形成城市轨道网络骨干。加快轨道 1 号线建设，开展谋划新线路的前期工作，尽快形成城市轨道网络骨干，发挥城市轨道的公共交通骨干作用。在中心城区、松山湖、水乡等重点片区，推动中运量轨道交通系统建设，丰富城市轨道交通网络层次。加强城市轨道交通与小汽车、公交车、非机动车、公路、铁路等各种交通方式之间的合理衔接，逐步建立以城市轨道交通为骨干的公共交通客运交通体系。

3. 加强与周边城市交通衔接。以粤港澳大湾区交通一体化建设为契机，深化与完善我市与周边城市的交通协调机制，尽快形成城市合力，以更加包容开放的心态，以互联互通为重点，推进交通合作向更深层次发展。加快我市与穗深已形成共识的城市轨道线路的落实，加强与惠州市在城市轨道交通衔接的规划研究；编制我市区域路网衔接规划，完善与周边城市路网对接，加快与穗深惠对接道路桥梁项目建

设；不断加强常规公交衔接，加强与周边城市在跨市公交对接方面的沟通协调，积极谋划发展扩大跨市公交范围，满足群众的出行需要。

第八章 创新人口管理与公共服务体制机制

积极应对人口高位运行与资源环境、公共服务、公共财力之间的矛盾，不断创新人口服务管理和公共服务供给体制机制创新，实现人口、经济社会、资源环境协调健康可持续发展，给广大市民提供更优质的公共服务。

第一节 创新落户“放管服”机制

1. 优化落户政策。落实国家户籍制度改革有关精神，结合我市人口与经济、社会、资源、环境等多方面协调发展需求，完善我市户籍管理规范性文件，进一步明确市外迁入的途径和条件，明确入户地选择、市内移居和集体户投靠等细则及市各职能部门的配套性措施，制定年度人口机械增长计划，更好地合理控制人口规模、优化人口结构，提高人口素质。

2. 加强落户审批事中事后监管。堵塞人口管理工作中漏洞，加强个人落户审批工作中各部门对相关材料真实性的审核，加大对落户造假惩戒措施的落实力度。将信用监管引入落户审批，对刑事司法风险人员、行政违法失信人员、1年内信贷逾期人员等情形，实行一票否决；对一定时限内存在违法犯罪、失信违约等行为的造假“高风险”人员，进行重

点审核，对包括信贷行为信息、司法风险信息、拖欠费用信息、社保缴纳信息、工作状态信息、任职状态信息等在内的信用信息进行综合评分。建立落户审批事后核查机制，由相关部门联合组织抽查，按照相关规定对造假等违法违规行为予以惩罚。

第二节 创新流动人口服务管理机制

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高，多措并举，完善适合城市发展实际需要的流动人口综合调控体系。

1. 健全居住证管理制度。充分发挥居住证载体作用，以居住证作为异地务工人员享受政府公共服务的载体和凭证，按照寓管理于服务的原则，建立健全与居住年限、参加社会保险年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，精细设计与居住证制度相挂钩的基本公共服务“梯度赋权”政策运行机制，加强基本公共服务的需求侧管理，合理引导公众预期，实现覆盖群体梯度分类、保障水平梯度分级、实施时序梯度分阶的有机统一。积极拓展居住证的社会应用功能，进一步将居住证服务功能向金融业、商业、通信业、服务业等社会服务领域延伸，加快实现居住证“一证多能、一证通用”，为持证人员提供更多的便利服务。

2. 强化人口信息登记采集及资源整合。以“智网工程”建设为抓手，实现户籍变动、居住证和出租屋管理、人口计

生和劳动用工等各类人口信息部门之间，市、镇、村之间集成管理。推进“二标四实”信息常态化更新机制建设，进一步提高非户籍人口信息采集登记的准确性，不仅要抓好“来有登记”，更要抓实“走有注销”。以“人屋对应”为基本要求，健全实有人口信息管理平台，实现政府各部门人口信息与地理空间信息的全面融合共享，为人口、产业和城市空间布局的联动调整及公共服务资源配置决策提供技术支撑。

3. 健全人口综合管理信息系统。按照智慧城市的建设要求，将“互联网+”引入人口信息服务管理，整合公安、统计、卫健、教育、人社、民政等人口服务部门、城市生命线系统、电子政务和商务、通讯邮递、金融保险等信息平台资源，以电子政务信息管理平台为统领，构建动态化、全口径人口信息集成应用、服务和管理体系。推进数据整合共享和深度应用，开展人口出生、死亡、迁移和区域分布的常态化监测分析，及时发布人口预测预警信息，提高人口信息利用效率，为促进人口均衡发展 and 政府决策、制定政策提供翔实准确的人口信息数据。

4. 强化房屋租赁市场管理。培育和发展租赁住房供应主体，鼓励机构化、规模化住房租赁企业发展，规范住房租赁中介机构以及个人出租住房行为；加快推进住房租赁服务与监管信息化建设，强化对租赁市场的信息收集和监测分析，为优化住房租赁市场空间布局提供大数据支持；充分保障承

租人享受公积金、义务教育、医疗卫生等基本公共服务；建立健全房屋租赁管理法规，将农村无证自建房出租屋的租赁行为纳入管理。

5. 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、公正地为来莞就业、经商、留学、旅游的境外人员提供服务。

第三节 创新公共服务供给机制

1. 推动公共服务资源整合共享。加强教育、医疗等公共服务领域的机构间合作，发挥优质资源的引领作用。积极推广集团化办学，推动义务教育**优质均衡发展**和优质教育资源倍增，实施新建学校高起点发展，快速把新建学校创建成为优质学校。大力推广医疗联合体或医疗集团，建立健全资源共享机制，提高整体医疗水平和资源利用效率。

2. 加强公共服务统筹管理。加大教育等公共服务资源的片区统筹管理，按功能区统筹公共服务设施规划建设工作，发挥片区内镇（街）的土地与财政资源优势互补作用。加大全市公共服务政策统筹力度，科学划分学区管理，将民办学校招生纳入统一管理，完善义务教育公办学校积分管理、免试就近入学办法，保障进城务工人员随迁子女、家庭经济困难学生、残疾儿童等适龄青少年能够平等接受良好义务教育，尽早达到国家“两为主”的政策要求。加强其他公共服

务领域需求管理，建立健全“基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动”的分级诊疗模式。

3. 推动公共服务供给侧改革。完善政府主导、市场调节、社会参与的公共服务供给机制，优化公共服务领域制度体系设计，积极推广运用公共服务供给 PPP 模式，采用购买服务、合约出租、特许经营、投资补助、贷款贴息等方式，支持和引导符合条件的各类社会力量参与基本公共服务的投资、建设、管理和运营，借助市场化力量提高基本公共服务的质量和效率。政府相关部门需加强公共服务的监管，包括准入监管、质量监管、价格监管、公共财政投入监管，引导社会力量办公共服务机构健康发展，更加有效地发挥社会力量参与公共服务供给的作用。

4. 深化公共服务领域政府购买服务改革。深化改革，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办，交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构、事业单位和企业等承担。制定实施政府购买公共服务指导性目录，确定政府购买公共服务的种类、性质和内容，制定各行业领域政府购买基本公共服务的服务内容、服务水平、服务流程等标准。加强政府购买公共服务的财政预算管理，规范项目遴选、信息发布、组织购买、项目监管、绩效评价等流程，提升服务质量，明确权责关系。

第九章 加强规划实施的保障

加强组织领导，综合利用法制、经济和信息化等管理手段，确保本规划顺利组织实施和执行。建立规划动态监测与跟踪分析有效机制，定期进行评估。

第一节 加强组织领导

健全人口发展工作协调机制，建立全市人口管理服务联席会议制度，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。各镇（街、园区）、各部门要高度重视人口发展工作，建立健全促进人口长期均衡发展的工作推进机制，明确分工，细化任务，全面落实人口发展规划，发挥好其对经济社会发展规划及专项规划的支撑作用。各级各部门要根据本规划提出的各项任务和政策，研究制定配套政策和实施方案，统筹社会公共服务资源，完善人口发展政策体系，协调解决人口发展中的重大问题，推动人口规划实施。

第二节 健全人口发展资金投入机制

完善促进人的全面发展的财政投入保障机制，调整财政支出结构，切实落实对人口与社会管理、基础教育、就业培训、社会保障、公共卫生、养老和残疾人服务等基本公共服务的财政投入。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 完善规划实施的评估机制

市、镇（街、园区）应定期组织监测、跟踪人口发展执行情况，及时发现和解决规划执行过程中存在的问题。根据第四次经济普查与第七次人口普查结果对我市经济、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，对本规划人口数据与规划目标进行修订调整，确保规划的顺利实施。在规划的中期，由主管部门会同有关部门共同对本规划的实施进行评估，对相关目标进行修正调整。

第四节 做好宣传引导工作

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。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。