

# 东莞市人口发展规划（2020-2035 年）

（根据第七次人口普查结果修编）

东莞市发展和改革局

2022 年 1 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 .....       | 4  |
| 第三节 问题与挑战 .....      | 9  |
| 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 .....       | 13 |
| 第三节 发展目标 .....       | 14 |
| 第三章 推动实现适度生育水平 ..... | 16 |
| 第一节 积极实施三孩生育政策 ..... | 16 |
| 第二节 健全生育支持政策体系 ..... | 17 |
| 第三节 健全妇幼健康服务体系 ..... | 19 |
| 第四章 调整优化人口结构 .....   | 20 |
| 第一节 适度扩大户籍人口规模 ..... | 20 |
| 第二节 调整优化就业结构 .....   | 21 |
| 第三节 保持人口年轻化优势 .....  | 22 |
| 第五章 全面提升人口素质 .....   | 23 |
| 第一节 争创人才红利新优势 .....  | 23 |
| 第二节 提高劳动力供给质量 .....  | 25 |

|     |                       |    |
|-----|-----------------------|----|
| 第三节 | 促进全民健康发展 .....        | 26 |
| 第四节 | 完善人力资源发展环境 .....      | 27 |
| 第六章 | 构建合理人口空间布局 .....      | 28 |
| 第一节 | 深入推进以人为核心的城镇化 .....   | 29 |
| 第二节 | 引导城市人口合理分布 .....      | 30 |
| 第三节 | 以国土空间规划调控人口分布 .....   | 33 |
| 第四节 | 倡导人口与资源环境协调发展 .....   | 34 |
| 第七章 | 科学配置公共服务资源 .....      | 34 |
| 第一节 | 推进基础教育高质量发展 .....     | 35 |
| 第二节 | 促进医疗卫生服务优质均衡发展 .....  | 36 |
| 第三节 | 加强社会保障体系建设 .....      | 38 |
| 第四节 | 完善公共交通服务保障 .....      | 41 |
| 第八章 | 创新人口管理与公共服务体制机制 ..... | 42 |
| 第一节 | 创新落户“放管服”机制 .....     | 42 |
| 第二节 | 创新流动人口服务管理机制 .....    | 43 |
| 第三节 | 创新公共服务供给机制 .....      | 45 |
| 第九章 | 加强规划实施的保障 .....       | 47 |
| 第一节 | 加强组织领导 .....          | 47 |
| 第二节 | 健全人口发展资金投入机制 .....    | 48 |
| 第三节 | 完善规划实施的评估机制 .....     | 48 |
| 第四节 | 做好宣传引导工作 .....        | 49 |

# 东莞市人口发展规划（2020—2035 年）

（根据第七次人口普查结果修编）

## 前 言

人口问题始终是我国全局性、长期性和战略性问题。我市人口规模较大，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，结合第七次人口普查结果和我市实际，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，在举全市之力参与粤港澳大湾区

区建设之际，准确把握人口发展趋势特征，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。

——**常住人口保持平稳增长**。我市常住人口规模由 2010 年的 822.48 万人增至 2020 年的 1048.36 万人，年均增加 22.59 万人，年均增长 2.46%，与 2000-2010 年间的年均增速持平，高于广东省的年均增速 1.91%，低于珠三角九市的 3.34%。我市常住人口占广东省常住人口的比重由 2010 年的 7.88% 上升至 8.31%，占珠三角九市常住人口的比重由 2010 年的 14.63% 下降至 13.42%。

——**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、2010-2020 年间，户籍人口年均增速分别为 1.4%、1.5%、1.8%、3.8%。自 2016 年开始，我市户籍人口加速增长，2020 年户籍人口达 263.88 万人，占常住人口比例为 25.2%。我市户籍人口增长动力主要来自于机械增长，

2020 年新增户籍人口 12.82 万人,超过七成来源于机械增长。

——**流动人口规模持续提升。**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,离开户口登记地半年以上的非莞户籍流动人口由 2010 年的 649.14 万人增至 2020 年的 795.22 万人,年均增加 14.61 万人,年均增速达到 2.05%,低于同期的常住人口增速 0.4 个百分点。

——**人口年龄结构较为年轻。**2020 年我市常住人口中,0-14 岁人口占比 13.12%,15-59 岁人口占比 81.41%,全省第一,60 岁及以上人口占比 5.47%,其中 65 岁及以上老龄人口占比 3.54%,全省仅次于深圳。与 2010 年相比,0-14 岁人口的比重提高 4.87 个百分点,15-59 岁人口的比重下降 6.78 个百分点,60 岁及以上人口的比重提高 1.94 个百分点,65 岁及以上人口的比重提高 1.28 个百分点。

——**人口素质稳步提升。**全市人均受教育程度逐步提高。2020 年具有大专及以上学历人口占常住人口的比重达 13.2%,比 2010 年提高 6.1%。2020 年常住人口中每 10 万人中受大专及以上学历教育的人数为 13241 人,比 2010 年增加 6138 人。2020 年 15 岁及以上常住人口的平均受教育年限为 10.41 年,比 2010 年提升 0.59 年。

——**人才规模持续扩大。**截至 2020 年底,全市人才总量约 258.4 万人,人才增速连续十年保持 10%以上。其中,高层次人才约 18.3 万人、专业技术人才 27.9 万人、持有各

类技能等级证书的技能人才 36 万人，制造业、金融、教育、医疗、文化、体育和法治等重点领域人才 132.6 万人<sup>1</sup>。

——**劳动就业人口占比较高**。2010-2020 年，我市全社会从业人员平稳增长，由 626.25 万人增至 714.59 万人，年均增长 1.33%，从业人员占常住人口的比例持续保持在 67% 以上。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 2020 年的 0.8:62.6:36.7，其中制造业从业人员 421.3 万人，占比达到 59%。

——**城镇化水平不断提高**。2021 年，全市常住人口中，居住在城镇的人口为 964.49 万人，常住人口城镇化率为 92.15%，比 2010 年提高 3.69 个百分点，分别比全省和全国平均水平高 18 个和 28.3 个百分点。2020 年，我市居住在城镇的户籍人口为 252.32 万人，户籍人口城镇化率达到 95.62%，比全国平均水平高 50.2 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，受经济社会发展环境的深刻变化和三孩生育政策等因素影响，我市未来人口发展面临深度变革。

——**全国人口流动势头减弱，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

---

<sup>1</sup> 人才是指在我市工作或创业，具备大专及以上学历、或具有职称、或具有技能等级等条件的劳动者；高层次人才指具备硕士以上学历、或持有高级专业技术资格证书、或具备高级工职业技能资格证书的人才。

模流动。受农业转移人口日益减少的影响，2010 年以来，流动人口增长速度比前十年出现明显下降。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挤压。

——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持续出现双降，2018 年末全国就业人员总量也首次出现下降。为促进人口长期均衡发展，2021 年我国进一步优化生育政策，实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施，积极应对人口老龄化。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下降的趋势将持续，人口红利逐步消失难以扭转。与此同时，我国人口平均受教育年限逐步提高，15 岁及以上人口的平均受教育年限由 2010 年的 9.08 年提高至 2020 年的 9.91 年，年均提升 0.08 年，未来仍将保持稳步提升状态，人才红利开始显现。顺应我国人口红利下降趋势，我市应抓住人口红利转向人才红利的机遇，推动人口高质量转型，创造我市竞争新优势。

——**粤港澳大湾区城市间人员交流频繁，人才竞争激烈。**随着粤港澳大湾区发展规划纲要深入实施，“广州-深圳-香港-澳门”科技创新走廊的建设，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。在港澳与珠三角城市之间和珠三角城市内部，人员交流更为便捷、顺畅、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，规划建设松山湖科学城，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。

——**人口城镇化持续深化，落户政策将会进一步放宽。**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，城区常住人口 300 万以下城市全面取消落户限制，鼓励有条件的 I 型大城市全面取消落户限制，除个别超大城市外的其他超大特大城市和 I 型大城市取消重点人群落户限制。未来我国人口向城市集聚的趋势仍将持续，人口城镇化由关注城镇化数量向提高城

镇化质量转变。为加快培育发展现代化都市圈，建设一体化人力资源市场，国家发展改革委提出，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工作，同时也会加大人口入户和基础教育公办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。

——**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，松山湖片区和滨海湾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大的提升空间。市镇两级行政体制导致镇街（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。

——**人口素质与产业转型升级匹配度不高。**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。为应对人口红利逐渐消失对我市发展模式产生的影响，产业转型升级迫在眉睫。必须充分认识人口转型发展与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。

——**人口素质和人才规模有待提升。**对应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。在珠三角九市中，我市15岁及以上人口的平均受教育年限位列第五，每10万人具有大学教育程度的人数位列第六。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。

——**户籍人口规模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，已构建起两个5年入户、人才入户、三投靠入户和其他政策性迁户等多个入户渠道，未来面临入户门槛将进一步放松。近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。

——**人口高流动性加大人口服务管理难度。**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。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不规范行为，容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**

——**指导思想。**高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，

全面贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话和重要批示指示精神，认真落实省委“1+1+9”工作部署，树立人口是城市最重要、最宝贵资源的思想，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，积极落实三孩支持政策，提高人口质量，应对人口红利消失，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。

——**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。以保持人口净流入趋势为根本，以提升存量人口、全力争高素质增量人口为抓手，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。抓住大湾区高水平人才高地建设重大机遇，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，全面提高原始创新能力。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。以科学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

——**以人为本，包容发展。**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，积极落实三孩支持政策，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，促进共同富裕，实现共享发展，增强人民群众的获得感和幸福感。

——**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。

——**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。

——**精准施策，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、促公平可持续，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，生育支持政策不断完善，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现，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。

展望远期，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”，基本实现“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。

——**人口总量适度增长。**完善人口调控政策，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 1140 万人，2030 年常住人口达到 1230 万人，2035 年常住人口达到 1300 万人。

——**人口结构持续优化。**实施积极的生育支持政策，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。

——**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。

——**人口分布更加优化。**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，人口空间布局更加优化。

——**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）        | 1140   | 1230   | 1300   |
|      | 2  | 户籍人口（万人）        | 360    | 430    | 500    |
| 人口结构 | 3  | 户籍占比（%）         | 31.6   | 35.0   | 38.5   |
|      | 4  | 出生人口性别比（女性=100） | 107    | 107    | 107    |
|      | 5  | 60 岁及以上人口占比（%）  | 6.5    | 8.0    | 9.5    |

|      |    |                     |      |      |      |
|------|----|---------------------|------|------|------|
| 人口素质 | 6  | 人口平均预期寿命（岁）         | 82.8 | 82.9 | 83   |
|      | 7  | 15岁及以上人口的平均受教育年限（年） | 10.9 | 11.3 | 11.8 |
|      | 8  | 国民体质达标率（%）          | 90   | 91   | 92   |
| 人口分布 | 9  | 常住人口城镇化率（%）         | 93   | 94   | 95   |
|      | 10 | 户籍人口城镇化率（%）         | 96   | 97   | 98   |
| 公共服务 | 11 | 每千人口3岁以下婴幼儿托位数（个）   | 5.8  | 5.9  | 6.0  |
|      | 12 | 幼儿园在园生规模（万人）        | 41   | 45   | 48   |
|      | 13 | 小学在校生规模（万人）         | 90   | 98   | 104  |
|      | 14 | 初中在校生规模（万人）         | 33   | 42   | 49   |
|      | 15 | 高中阶段在校生规模（万人）       | 22   | 31   | 39   |
|      | 16 | 普通高中在校生规模（万人）       | 13   | 20   | 26   |
|      | 17 | 千人病床数（张）            | 4.08 | 4.18 | 4.39 |
|      | 18 | 千人执业（助理）医师数（人）      | 3.04 | 3.2  | 3.4  |
|      | 19 | 调查失业率（%）            | ≤5   | ≤5   | ≤5   |
|      | 20 | 千人户籍老人养老床位数（张）      | ≥35  | ≥35  | ≥35  |
|      | 21 | 中心城区机动化公共交通分担率（%）   | ≥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。落实三孩生育政策，完善配套支持政策和服务管理制度，加快建设普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本，切实引导生育水平稳定在适度区间，促进人口长期均衡发展。

#### 第一节 积极实施三孩生育政策

**依法实施三孩生育政策。**深入评估本市人口发展形势、工作基础和政策实施风险，科学制定实施方案，清理和废止相关处罚规定，将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩，促进相关惠民政策与生育政策有效衔接，精准做好各项管理服务。

**提高优生优育服务水平。**全面落实母婴安全五项制度，实施母婴安全行动提升计划和妇幼健康保障工程，推进妇幼保健机构标准化建设和规范化管理。健全出生缺陷防治网络，落实三级预防措施，做好出生缺陷患儿基本医疗和康复救助工作。加强妇女儿童健康服务能力建设，增加妇产、儿科优质医疗资源供给，加快补齐生育相关公共服务短板，努力为群众提供怀得上、孕得优、生得安、育得好的生育全程优质服务。

**加强生育水平监测评估。**依托国家人口基础信息库等平台，健全覆盖全人群、全生命周期的人口监测体系，密切监测生育形势和人口变动趋势，开展人口形势分析，科学评估经济增长、社会发展、生育支持政策等对群众生育意愿的影响，做好政策措施储备。加强与教育、公安、人力资源社会保障、民政、统计、医保等部门协作，促进人口服务基础信息融合共享、动态更新。

## 第二节 健全生育支持政策体系

**完善生育配套支持政策。**全面落实产假、哺乳假、配偶陪产假、育儿假等政策，鼓励用人单位采取灵活安排工作时间、减少工作时长、实施远程办公等措施，为哺乳和婴幼儿照护创造便利条件。推动落实生育奖励假期间的工资待遇，健全假期用工成本分担机制。支持妇女生育后重返工作岗位，为女性生育后回归岗位或再就业提供培训等支持。平衡

家庭和学校教育负担，适当延长在园（学）时长或提供托管服务，推动放学时间与父母下班时间衔接。加强住房等支持政策，对符合当地住房保障条件且有未成年子女的家庭，根据养育未成年子女负担情况实施差异化租赁和购买房屋的优惠政策。

**发展普惠托育服务体系。**研究编制托育服务发展专项规划，强化政策引导，综合运用土地、住房、财政、金融、人才等支持政策，扩大托育服务供给。大力发展多种形式的普惠托育服务，推动建设一批承担指导功能的示范托育服务机构和社区托育服务设施，鼓励国有企业等主体积极参与政府推动的普惠托育服务体系建设和，支持和引导社会力量依托社区提供普惠托育服务，鼓励和支持有条件的幼儿园招收 2-3 岁幼儿，支持有条件的用人单位为职工提供托育服务，支持家政企业扩大育儿服务，规范家庭托育服务健康发展，支持隔代照料、家庭互助等照护模式。加快构建居家社区托育服务圈，加强社区托育服务设施与社区服务中心（站）及社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接。加大婴幼儿照护服务专业人才培养力度，依法逐步实行从业人员职业资格准入制度。制定完善托育服务的标准规范，加强综合监管，推动托育服务规范健康发展。

**加大对计划生育家庭的扶助力度。**对三孩政策实施前的独生子女家庭和原农村纯生二女家庭，继续实行现行各项奖

励扶助制度和优惠政策。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。

### 第三节 完善妇幼健康服务体系

**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。健全覆盖生育全程的出生缺陷综合防治体系，开展婚前孕前优生健康检查、产前筛查、新生儿疾病筛查等出生缺陷防控项目，降低重型地中海贫血、唐氏综合征、神经管缺陷等严重出生缺陷儿出生。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。

**加强妇女健康管理服务。**积极落实《中国妇女发展纲要（2021—2030年）》，健全以市妇幼保健院为龙头、各级助产机构为主体，社区卫生服务机构为基础的三级妇幼卫生网络，提升妇幼健康服务供给能力和水平。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。针对青春期、育龄期、孕产期、更年期和老年期妇女的健康需求，提供全方位全生命周期妇女健康管理服务。加大妇女健康知识普及力度，持续深入开展健康科普宣传教育，提升妇女健康素养，促进妇女心理健康。

**促进儿童健康发展。**积极落实《中国儿童发展纲要（2021—2030年）》，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。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。加大科学育儿、预防疾病、及时就医、合理用药、合理膳食、应急避险、心理健康等知识和技能宣传普及力度，促进儿童养成健康行为习惯。

**建设统一的妇幼健康信息平台。**推动妇幼健康信息平台与电子健康档案的互联互通和信息共享，完善妇幼健康统计调查制度，推行“互联网+妇幼健康”服务模式，完善妇幼健康大数据，加强信息互联共享，实现儿童健康全周期全过程管理和服务的信息化、智能化。

## **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**

**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。

**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 31.6%。2030 年，户籍人口达到 430 万人，占常住人口比例提升至 36.6%。2035 年，户籍人口达到 500 万人，占常住人口比例提升至 38.5%。

**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，留住东莞大中专院校毕业生，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

**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，大力培育战略性新兴产业，超前布局未来产业，加快发展现代服务业，

做精优势传统产业，大力开展产业稳链补链强链拓链，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。

**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

**激发粤港澳大湾区人力资源活力。**举全市之力推进粤港澳大湾区建设，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。落实推进大湾区执业资格认可的政策措施，在旅游、医疗卫生、建筑规划、教育、社工等领域放宽港澳专业人士执业限制，实现便利执业。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。

**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。2025 年、2030 年和 2035 年，15-59 岁人口占常住人口比重分别保持在 79%、77%和 75%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

**建设高水平大学和科研机构。**加快推进东莞理工学院、东莞职业技术学院等在莞高校提质建设。大力引进国内外一流大学在莞建设研究生院，高起点筹建大湾区大学，加快推进香港城市大学（东莞）建设，推动粤港办学资源、创新要素的自由流动和集聚，建设全球一流的研究型大学。加快推进东莞材料基因高等理工研究院、广东省智能机器人研究院、东莞新能源研究院、东莞人工智能产业技术研究院等建设。加大与国内外一流科研机构合作力度，鼓励科研机构、高校和企业联合建设一流科研机构和实验室平台。

**不断扩大人才规模。**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高水平人才高地、国际科技创新

中心和广深港澳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，深化人才发展体制机制改革，完善人才制度体系，构建更加开放、更加便利、更有竞争力的人才引进政策体系，坚持“靶向引才”“精准用才”，坚持示范引领、分层分类、协调发展，大力实施新一轮“十百千万百万”人才工程，聚天下英才而用之，打造适合我市发展特点的多层次人才队伍。

**加快高端人才集聚。**建立健全市场导向的人才引进及认定机制，优化科技创新人才引进政策，突出“高精尖缺”导向，大力引进掌握关键核心技术的行业科学家、卓越工程师、国际高端人才和创新创业团队，柔性引进产业升级和学科发展急需的院士、专家，聚集造就一批具有全球视野和战略思维及持续创新能力的高端人才队伍。鼓励科学家和领军人才发挥影响力和号召力，自主引才并组建团队，赋予其更大的人财物支配权和技术路线决定权。依托青年发展型城市建设集聚更多高学历青年人才，大力实施百名博士专业人才、青年科研人才等人才计划，积极引进一批优秀青年硕博人才。

**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

**构建产教深度融合的教育体系。**积极推动产教融合型城市试点建设工作，促进产教融合统筹发展。扎实推进产教融合载体平台建设，强化产教多维交流合作，支持各类院校开展应用导向的科研服务，加强产学研协同创新，促进产教融合开放发展。建设高水平校企合作基地，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。引导行业、龙头企业牵头，大中型企业、创新型中小企业、职业院校参与组建职教集团，培育一批具有广泛知名度和影响力的职教集团。鼓励公办职业院校开展国际合作办学。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。

**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。

**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

专业技术人员培训，为企业输送合格的技能型人才。进一步规范民办职业培训机构，提高职业培训质量与水平。

**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。

**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

**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。

**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。

**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体系，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

**构建以综合服务为导向的人才政策体系。**以“十百千万百万”人才工程为抓手，全面贯彻落实高层次人才、基础性人才政策。落实大湾区个人所得税优惠政策，继续发挥东莞优才服务中心、创新创业人才服务中心、高层次人才服务专区等平台的作用。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。

**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 and 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，打造一批港澳青年创新创业基地，开展香港、澳门青年到我市实习、就业项目。

**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，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

**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。逐步取消进城就业生活5年以上和举家迁徙的农业转移人口、在城镇稳定就业生活的新生代农民工、农村学生升学和参军进城人口等重点人群落户限制。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。

**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，优化城市空间格局，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。

**优化城市空间格局。**坚持“多中心、分片区、网络化”的城市布局方向，构建“中心引领、廊道支撑、片区协同、节点开花”的城市空间格局。实施中心城区、松山湖、滨海湾新区“三位一体”的都市强心战略，中心城区展现“湾区都市”的东莞城市形象，提升都市核心区的首位度，强化高端资源集聚发展；松山湖展现“创新城市”的东莞城市品牌，加快推进松山湖科学城、国际创新创业社区建设，提升城市综合服务功能，增强辐射带动作用；滨海湾新区展现“未来城市”的美好蓝图，以土地整备、重大项目落地、制度开放为突破，高水平规划建设“一廊两轴三板块”总体空间格局，形成引领东莞未来 30 年发展的新增长极。增强三个中心的联系紧密度，打造中心城区-厚街-虎门-滨海湾新区的现代服务廊道，中心城区-寮步-大朗-松山湖的科技创新廊道，滨海湾新区-长安大岭山-松山湖的先进制造廊道，引导优质资源和重大项目集聚布局，成为支撑城市发展的脊梁。加快

“六大片区”组团统筹联动发展，更好发挥水乡新城、塘厦、常平等片区中心的作用，做实做强水乡功能区、东南临深片区、东部产业园片区高水平统筹联动发展，推动形成主体功能明显、优势互补、高质量发展区域经济布局。加快建设一批魅力小城和美丽村居，成为集聚产业和优秀人才的重要节点，通过多点联合实现区域均衡发展。

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7个以上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 （单位：万人）

|        | 2025 年 | 2030 年 | 2035 年 |
|--------|--------|--------|--------|
| 南城街道   | 44     | 46     | 47     |
| 莞城街道   | 18     | 19     | 20     |
| 东城街道   | 63     | 66     | 68     |
| 万江街道   | 35     | 36     | 37     |
| 高埗镇    | 20     | 21     | 22     |
| 石碣镇    | 30     | 31     | 32     |
| 城区片区合计 | 210    | 219    | 226    |
| 松山湖    | 22     | 31     | 40     |
| 茶山镇    | 24     | 25     | 26     |

|                |             |             |             |
|----------------|-------------|-------------|-------------|
| 寮步镇            | 55          | 58          | 60          |
| 大朗镇            | 61          | 66          | 70          |
| 大岭山镇           | 38          | 40          | 42          |
| 石龙镇            | 16          | 17          | 18          |
| 石排镇            | 26          | 28          | 29          |
| 企石镇            | 20          | 23          | 25          |
| 东坑镇            | 20          | 22          | 23          |
| 横沥镇            | 30          | 32          | 33          |
| <b>松山湖片区合计</b> | <b>312</b>  | <b>342</b>  | <b>366</b>  |
| 谢岗镇            | 17          | 21          | 25          |
| 桥头镇            | 22          | 23          | 24          |
| 黄江镇            | 30          | 31          | 32          |
| 常平镇            | 48          | 54          | 60          |
| <b>东部片区合计</b>  | <b>117</b>  | <b>129</b>  | <b>141</b>  |
| 塘厦镇            | 70          | 76          | 80          |
| 清溪镇            | 37          | 40          | 43          |
| 凤岗镇            | 47          | 51          | 55          |
| 樟木头镇           | 20          | 24          | 27          |
| <b>临深片区合计</b>  | <b>174</b>  | <b>191</b>  | <b>205</b>  |
| 虎门镇            | 88          | 93          | 97          |
| 沙田镇            | 22          | 24          | 25          |
| 厚街镇            | 58          | 61          | 63          |
| 长安镇            | 84          | 88          | 90          |
| <b>滨海湾片区合计</b> | <b>252</b>  | <b>266</b>  | <b>275</b>  |
| 中堂镇            | 21          | 23          | 24          |
| 望牛墩镇           | 10          | 11          | 12          |
| 麻涌镇            | 20          | 21          | 21          |
| 道滘镇            | 17          | 19          | 20          |
| 洪梅镇            | 7           | 9           | 10          |
| <b>水乡片区合计</b>  | <b>75</b>   | <b>83</b>   | <b>87</b>   |
| <b>全 市</b>     | <b>1140</b> | <b>1230</b> | <b>1300</b> |

### 第三节 以国土空间规划调控人口分布

发挥国土空间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。

**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。

**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，科学确定规划期内保障性住房的供应总量以及年新增保障性住房占比。严控违章建筑新建，重点打击集体土地上的违法建筑。

**强化交通对人口发展的集聚和疏导作用。**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。以轨道交通引导城市产业和居住空间布局，加

快推动 TOD、TID 建设，推进轨道与其他交通方式衔接，提高交通对人口的集聚和疏导作用。

#### 第四节 倡导人口与资源环境协调发展

**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。

**促进人口绿色发展。**实施人口绿色发展规划，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、绿色低碳的生产方式，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，切实增强我市对人口和人才的集聚吸引能力。

## 第一节 推进基础教育高质量发展

**加快提升公办中小学学位供给能力。**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，大力推动公办民办义务教育结构优化。不断提升教育质量，推动公办学校优质均衡发展。2025 年，小学、初中、高中阶段和普通高中在校生规模分别达到 90 万人、33 万人、22 万人、13 万人。2030 年，小学、初中、高中阶段和普通高中在校生规模分别达到 98 万人、42 万人、31 万人、20 万人。2035 年，小学、初中、高中阶段和普通高中在校生规模分别达到 104 万人、49 万人、39 万人、26 万人。

**增强学前教育公益普惠性。**适应户籍人口和常住人口增加趋势，创新发展公办幼儿园，落实城镇小区配套幼儿园建设，扩大普惠性幼儿园供给，提升公办、普惠性幼儿园学位比重和保教质量。健全完善公办园管理体制机制，创新方式提升民办园整体质量，促进公民办幼儿园协调发展。鼓励有学位空余的幼儿园依据标准开设托幼班。2025 年、2030 年、2035 年，幼儿园在园生规模分别达到 41 万人、45 万人、48 万人。

**整体提升基础教育质量水平。**推进义务教育优质均衡发展，优化公民办义务教育结构，推进名优校长教师交流轮岗，探索建立义务教育片区统筹机制，深入推进集团化办学，办

家门口的每一所学校。推进普通高中“双特色”优质发展，探索符合“强基计划”的拔尖学生培养模式，建设一批省特色示范高中。推进民办教育规范提质，推进公民办义务教育学校、特殊教育学校建设标准、基本装备配置、教师配置标准、教育教学常规管理统一，不断优化办学条件。**提高基础教育国际化水平。**支持办好外籍人员子女学校，鼓励莞港澳三地中小学校结为“姊妹”学校。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

**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 4.08 张，千人执业（助理）医师数达到 3.04 人。2030 年，千人床位数达到 4.18 张，千人执业（助理）医师数达到 3.2 人。2035 年，千人床位数达到 4.39 张，千人执业（助理）医师数达到 3.4 人。

**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。

**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，借鉴港澳在医院管理、办医模式等方面的先进做法经验，争取引入港澳资本、港澳知名医学院校合作办医，学习其管理经验，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

**积极发展普惠养老服务。**以“居家为基础、社区为依托、机构为支撑，医养康养相结合”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。分区分级规划养老服务设施建设，落实新建住宅小区与配套养老服务设施“四同步”（同步规划、同步建设、同步验收、同步交付）要求。依托居家养老服务中心、养老机构等服务资源，在各园区、镇（街道）建立具备全托、日托、上门服务、协调指导等功能的综合养老服务机构（中心），逐步完善层次清晰、功能互补、区域联动的养老服务网络。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。依托社区发展以居家为基础的多样化养老服务，鼓励发展社区嵌入式养老模式。推进老旧城区、已建成居住（小）区有序补齐社区养老服务设施。推进老年宜居环境建设，实施困难老年人家庭适老化改造，为困难老年人家庭提供住房安全性和无障碍设施等方面的改造。推动居家养老服务运营主体多元化发展，鼓励连锁化、品牌化养老服务机构参与政府购买居家养老服务，探索发展家庭养老

床位，将专业化服务延伸至家庭，为广大老年人提供高效、便利、实惠的居家养老服务。完善居家养老服务管理政策，建立居家养老服务质量评估和奖惩机制。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培养标准，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。

**健全残疾人服务体系。**增强残疾人制度化保障服务能力，全面实施困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度，加大重度残疾人、困难残疾人帮扶救助力度。实施残疾人精准康复服务工程，以社区为依托，建设一批专业化残疾人康复设施、托养设施和综合服务设施，引导和培育社会力量参与托养机构建设运营，探索居家托养、“医托结合”、民办社区托养等托养服务模式，健全残疾人托养照料和康复服务体系。推行“老残一体”照护服务，研究制定《成年残疾人生活自理能力评定标准》与《老年人能力评估标准》的分级衔接，依托社区养老服务设施、托养服务机构、社工站、村（社区）社会工作服务点等为重度残疾人提供多元化、个性化的长期照护、临时照护服务。健全残疾人教育体系，推进各级残疾人康复机构规范化建设，强化残疾人康复从业人员培养和技术培训，加强培养残疾人康复、托养、特殊教育、护理照料、就业服务、社会工作等方面的人才队伍，提高其

服务质量和水平。为户籍残疾学生提供从学前到高中的 15 年免费教育，对有劳动能力和就业意愿的残疾人提供免费职业培训和就业创业服务。支持残疾人托养机构开设特教班，开展高中阶段职业教育，提高残疾人就业能力，落实针对就业困难残疾人的各项就业援助和扶持政策，为智力、精神和重度肢体残疾人提供辅助性、支持性就业服务。发展残疾人文体事业，推动公共文化体育场所免费或优惠向残疾人开放，为视力、听力残疾人等提供特殊文化服务。加强残疾人友好环境建设，完善城乡无障碍设施，推动信息无障碍发布。发展残疾人慈善事业和服务产业，培育服务残疾人的社会组织和企业，积极引入新的业态和科技成果。

**深化住房制度改革。**明确中长期住房建设目标，推进三限房（共有产权住房）建设和分配试点，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，推进住房保障货币化改革，鼓励住房供求矛盾较为突出、保障房可分配房源较紧张的镇街（园区）切实加大保障房的实物供给，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力保障。

#### 第四节 完善公共交通服务保障

**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。完善对公交车、公交站无障碍、地铁设施建设及维护，提高公共交通对老年人、残疾人、孕妇等群体的使用便利度。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。

**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。

**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，深化和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**

**优化落户政策。**按照特大型城市要求，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。

**加强落户审批事中事后监管。**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。探索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。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驱动社会管理创新、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。

**健全居住证管理制度。**加快推进居住证制度全覆盖，切实保障居住证持有人享受基本公共服务和便利，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。

**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。

**建立人口和公共服务两大管理信息系统。**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，积极推动广深莞等建立珠三角人口数据联通。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和政府决策、制定政策提供翔实准确的人口信息数据。建立统一的公共服务基础数据库，联动人口数据库为公共服务设施规划建设等决策研究提供数据支撑。

**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。

**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

**加强民生领域市级统筹改革。**建立民生支出清单管理制度，增强财政部门的统筹作用，统筹全市民生支出“一盘棋”管理，将公共教育、医疗卫生、公共安全、文化体育、养老托育、社会福利、社会救助、劳动就业、社会保险、住房保障、优军服务和农林水等领域中有特定或普惠受益对象的政策性民生支出项目纳入全市统一管理清单，由市级部门统一制定保障范围和标准，督促市级部门和镇街（园区）严格按照清单确立的范围和标准执行，确保各项资金安排与我市财政承受能力相适应、与区域均衡发展相协调。

**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。

**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，发挥片区内镇（街）的土地与财政资源优势互补作用。加大全市基本教育公共服务政策统筹力度，推进义务教育学校免试就近入学，将民办义务教育学校招生纳入审批地统一管理，与公办学校同步招生，完善义务教育阶段进城务工人员随迁子女积分制入学政策，保障进城务工人员随迁子女、家庭经济困难学生、残疾儿童等适龄学生能够平等接受义务教育。因应户籍人口不断增长趋势，稳步扩大学前教育、高中教育阶段学位供给。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。

**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。加强公共服务监管，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。

**深化公共服务领域政府购买服务改革。**推动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，统筹重大人口和公共服务政策研究制定，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。各级各部门制定专项规划，要与本规划做好衔接协调，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

完善促进人口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、跟踪人口规划执行情况，及时发现和解决人口发展过程中存在的问题。根据经济普查与人口普查结果，对我市经济、产业与人口发展中重大关键深层次问题与矛盾适时进行深入分析研究，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。