

桐柏县人口发展规划（2021-2030 年）

人口是经济社会发展的基础性因素，对一个地区发展会产生很大影响。统筹解决人口问题，实现人口与经济社会、资源环境协调发展，是实现“十四五”发展战略目标和二〇三五年远景目标的重要支撑。根据《桐柏县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》和国家发展改革委、省发展改革委《国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》编制的指导思想和任务要求，制定《桐柏县人口发展规划（2021-2030 年）》，作为“十四五”时期以及今后一段时期全县人口发展的行动纲领和各地各部门做好人口相关工作的重要依据，并为经济社会发展决策提供支撑。

第一章 规划背景

第一节 人口现状

“十三五”时期，桐柏县进一步落实党中央、国务院做出的调整完善生育政策的重大决策部署，人口工作取得了新成效。随着新型城镇化的发展，桐柏县的人口与经济社会、资源环境之间的关系发生深刻变化。

——**人口总量较为平稳。**2020 年常住人口为 37.5 万人。

“十三五”时期，桐柏县的人口规模较为平稳，年末总人口和常住人口都呈现稳定的态势。

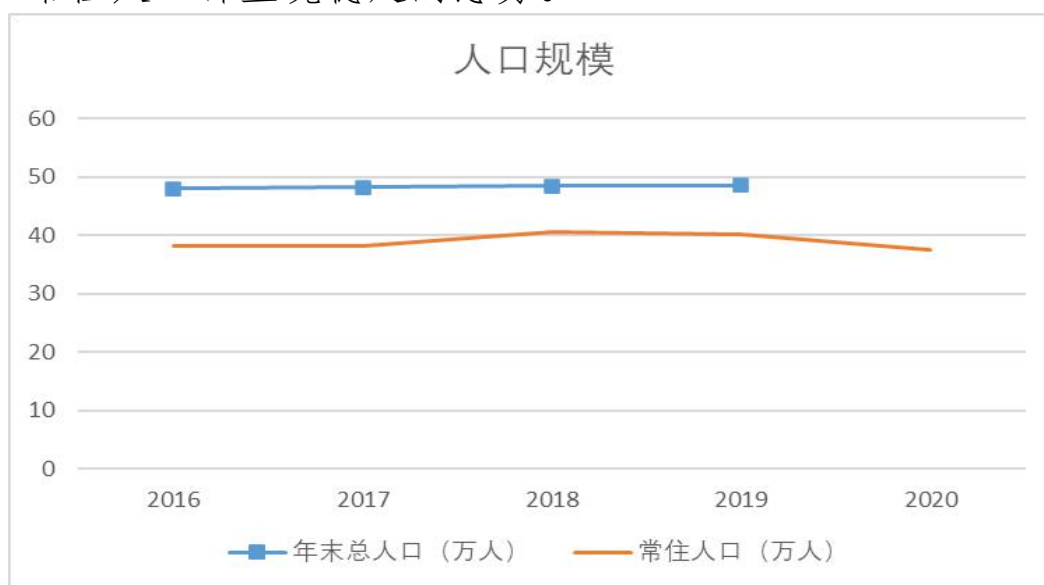


图 1：桐柏县人口规模（2016-2020 年）

——**人口增长趋势变缓。**“十三五”时期，人口的出生率有所下降，死亡率较为稳定，自然增长率下降。

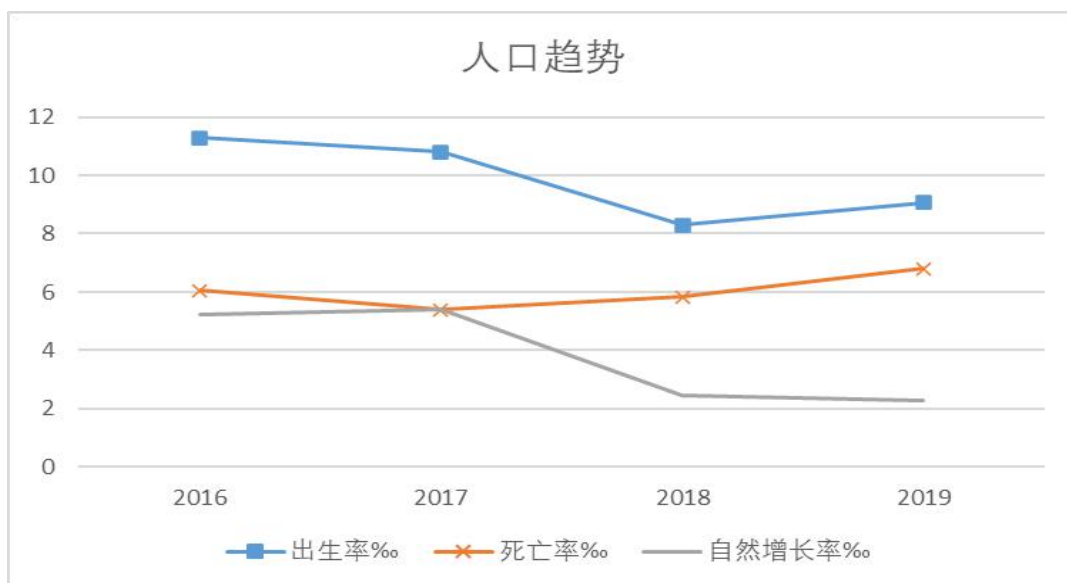


图 2：桐柏县人口增长（2016-2019 年）

——**人口城乡结构发生重大变化。**“十三五”时期，人口不断向城镇聚集，城镇化率从 2016 年的 43.11% 提升至 2020 年的 53.17%。



图 3：桐柏县城镇化率（2016-2020 年）

——**人口年龄结构较为合理。**2020 年，桐柏县 0-14 周岁人口占比为 18.36%，15-59 周岁人口占比为 55.14%，60 周岁以上人口占比为 26.5%，结构较为合理，存在一定的人口红利。

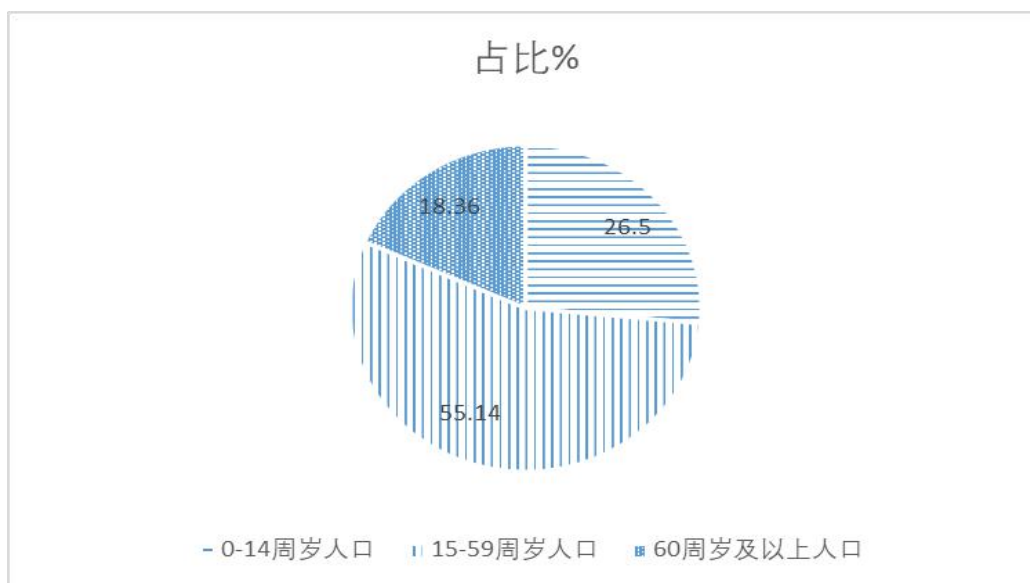


图 4：桐柏县人口年龄结构（2020 年）

第二节 发展形势

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）》和《南阳市人口发展规划（2018-2030年）》的分析，人口发展既有一般规律性，又有自身特点。

——人口总规模增长惯性减弱，2030年前后将达到峰值。实施全面两孩政策使“十三五”时期出生人口增加，“十四五”及以后因生育水平稳中趋降，育龄妇女数量减少及人口老龄化带来的死亡率上升，人口增长势能减弱，人口自然增长率从2015年的5.65%降至2030年的1.4‰。

——老龄化程度不断加深，少儿比重呈下降趋势。预计2030年，65岁及以上老年人口将突破14%；0-14岁少儿人口占比将下降到15%，总抚养比提高到将近41%，老年抚养比超过20%，少儿抚养比下降到20%左右，人口压力较大。

——出生人口性别比逐渐回归正常，家庭呈现多样化趋势。伴随经济社会发展、生育政策调整完善和对出生人口性

别比偏高的综合治理，出生人口性别比将持续回落。人口流动和低生育率等因素使家庭结构小型化和简单化并进，核心家庭和直系家庭是主要的家庭形式，单人家庭、单亲家庭以及丁克家庭的比例将逐步提高。

——**人口流动仍然活跃。**随着城镇化的不断推进，人口不断向大城市、县城以及中心城镇聚集。

第三节 问题与挑战

2021-2030年桐柏县人口发展将进入深度转型阶段，人口数量、结构、分布等自身均衡和人口与经济社会、资源环境之间平衡都将面临不可忽视的问题和挑战。

——**老龄化加速的不利影响加大。**与全国和全省一样，桐柏县人口年龄结构转变速度快于经济发展，“未富先老”和“少子老龄化”现象会加大社会保障和公共服务的压力，凸显劳动力有效供给约束，人口红利减弱深刻影响经济潜在增长率。

——**实现适度生育水平压力较大。**同全国和全省一样，桐柏县生育率已较长时期处于更替水平以下，虽然实施三孩政策后生育率有望出现短期回升，但生育率降低具有一定的趋势性，受生育行为选择变化等因素影响，长期来看，生育水平有继续走低的可能。

——**人口与资源环境承载力始终处于紧平衡状态。**作为国家重点生态功能区，桐柏县人口与经济社会、资源环境的矛盾长期存在，人口与水资源短缺的矛盾始终突出，人口与能源消费的平衡关系十分紧张。

——**家庭发展和社会稳定的隐患不断积聚。**与全国和全

省类似，桐柏县小型化和空巢化使家庭功能减弱，抗风险能力不断降低，养老抚幼、疾病照料、精神慰藉等问题日益突出。出生性别比偏高的影响将逐步显现，影响家庭发展与社会和谐。贫困家庭、计划生育特殊困难家庭、农村留守家庭和残疾困难家庭问题需引起高度重视。

总的来看，2021—2030年，桐柏县人口发展进入关键转折期，既面临诸多问题和潜在风险挑战，同时存在劳动力总量充裕、仍处于人口红利期等许多有利条件，统筹解决人口问题有较大的回旋空间。落实人口发展政策，促进人口长期均衡发展，最大限度发挥人口对经济社会发展的能动作用，对桐柏县全面建设小康社会具有重大意义。

第二章 总体思路和发展目标

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

第一节 总体要求

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话和调研指导河南工作时的重要讲话精神，深入贯彻党中央治国理政新理念、新思想、新战略，统筹推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢牢抓住长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展、淮河生态经济带、大别山革命老区振兴发展、新时代推进中部地区高质量发展等国家发展战略叠加的历史机遇，主动融入中原城市群、南阳区域中心城市等重大战略，坚持生态引领、项目带动、环境带动、品牌带动的主导战略，以促进人口长期均衡发展为主线，强化人口发展的战略地位和基础作用，创造有利于发展的人口总量势能、结构红利、流动活力和素质资本叠加优势，促进人口与经济社会、资源环境协调可持续发展，为桐柏县全面建设小康社会提供坚实基础和持久动力，为加快建设富强创新开放文明美丽幸福的现代化新桐柏而努力

奋斗。

第二节 基本原则

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

——坚持正向调节。尊重人口自身发展规律和人口与经济社会、资源环境关系变动规律，将生育水平调控到维持更替水平的合理区间，推动人口结构优化调整、人口素质不断提升、人口流动更加有序，统筹解决人口问题，促进人口均衡发展，持续增强人口资源禀赋。

——坚持统筹兼顾。统筹经济社会发展和家庭健康发展，既顺应经济社会发展对人口的要求，又维护人民群众的切身利益。统筹当前发展与可持续发展，既重视人口与经济社会、资源环境发展的现阶段特征，又重视加强风险防范，做好超前谋划和战略预判工作，提早防范和综合应对潜在的人口系统内安全问题和人口与经济社会、资源环境系统间的安全挑战，切实保障人口安全。

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

——**坚持综合决策。**切实将人口融入经济社会政策，在经济社会发展规划计划、投资项目和生产力布局、经济结构战略性调整、城乡区域关系协调、可持续发展等重大决策中，充分考虑人口因素，不断健全人口与发展综合决策机制。

第三节 发展目标

到 2030 年，人口自身均衡发展的态势基本形成，人口与经济社会、资源环境的协调程度进一步提高。

——**人口总量。**妇女总和生育率逐步向更替水平回归，2025 年全县总人口在 49.44 万人左右，2025 年全县常住人口 38.45 万人左右，2030 年全县总人口在 50.07 万人左右，2030 年全县常住人口在 40.01 万人左右。

——**人口素质。**出生缺陷得到有效防控，人口健康水平和人均预期寿命持续提高，劳动年龄人口受教育年限进一步增加，人才队伍不断壮大。促进人口红利向人才红利转变。

——**人口分布。**常住人口城镇化率稳步提升，户籍人口城镇化率加快提高，中原城市群集聚人口能力增强。人口流动合理有序，人口分布与功能分区、城市群发展、产业集聚协调度达到更高水平。2025 年常住人口城镇化率达到 60%；2030 年常住人口城镇化率达到 65%。

——**人口经济发展。**收入差距缩小，中等收入群体规模扩大。到 2030 年，居民人均可支配收入年均增长 7.5% 左右。

——**重点人群。**民生保障体系更加健全，老年人、妇女、儿童、残疾人、贫困人口等群体的基本权益得到有效保障，

生活水平持续提高，共建共享能力明显增强。

专栏 1 预期发展目标					
领 域	主要指标	单位	2020 年	2025 年	2030 年
人口总量	全县总人口	万	—	49.44	50.07
	全县常住人口	万	37.52	38.45	40.01
	总和生育率	—	—	1.7	1.7
人口结构	出生人口性别比	女=100	—	103-107	103-107
人口素质	人均预期寿命	岁	—	77.6	78.5
	劳动年龄人口平均受教育年限	年	9.9	10.4	11
人口分布	常住人口城镇化率	%	53.17	60	65

第四节 战略导向

实现人口均衡发展目标，必须站在全县经济高质量发展的高度，以中长期发展视野谋划人口工作，明确并贯彻以下战略导向：

——注重人口内部各要素相均衡。推动人口发展从控制人口数量为主向调控总量、优化结构和提升素质并举转变。平缓人口总量变动态势，发挥政策最大效应。坚持男女平等基本国策，加强出生性别比治理，促进社会性别平等。实施科教兴县、人才强县、创新驱动战略，积累人力资本，切实提高出生人口素质、健康素质和科学文化素质，推动人口红利向人才红利转变。

——注重人口与经济发展相互动。准确把握经济发展对

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

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

——注重人口与资源环境相适应。加强人口政策与主体功能区政策的衔接，多措并举引导人口向县城、中心城镇适度集聚，坚持“生态淮源”的定位，实施“生态引领”的发展战略，加大环境治理与保护力度，可持续开发利用自然资源，推动形成绿色发展方式和生活方式，着力增强人口承载弹性。

第三章 推动人口总量适度增长

城市人口是实现新型城镇化的重要前提和基本保证。要提高桐柏县人口吸纳和承载能力，增加人口集聚，促进人口规模与区域发展战略相适应。全面落实好二孩政策，为人口发展增加活力。

第一节 提升人口吸纳能力

构建具有桐柏特色现代化产业体系。坚持把工业高质量发展作为主攻方向，推动产业规模化、高端化、智能化、品牌化和绿色化发展。做强以碱硝化工为主的主导产业，做大以医药中间体为主的新兴产业，做优以茶、油为主的农副产品加工特色产业，改造提升机械制造及有色金属矿产等传统产业。加快发展现代物流业，创新发展现代商贸业，加快发展大电商产业，升级发展现代金融业，转型发展房地产业，培育发展新兴服务业。突出红色旅游资源挖掘，打造乡村风光旅游精品线路。着力构建创新驱动、集约高效和可持续发展能力强的现代产业体系，推动经济高质量发展。

构建重大产业平台。优化产业布局和园区建设，推动产业集聚区完善发展。升级发展桐柏化工产业集聚区，努力建设成为高质量的产城融合示范区。加快发展桐柏县产业集聚区，努力建设成为富有现代活力的产业新城。积极发展桐柏县商务中心区，争创全省星级商务中心区。优化茶产业科技园区建设，推进艾产业专业园区建设。支持符合条件的专业园区晋升省级产业集聚区。充分挖掘桐柏县文化资源和生态资源，鼓励利用老旧工业厂房等资源，突出产业跨界融合，布局一批文化产业、旅游休闲、健康养老、创意设计等专业

园区。依托交通区位、重要商品集散地，布局建设一批现代物流、专业市场等园区。

构造现代化交通体系。打造现代化综合性交通运输体系，增强交通体系支撑全县经济社会发展的能力。争取高铁建设取得突破，力争宁西高铁过境并设置站点。加快高速和重要快速通道建设，力争桐柏至邓州高速公路桐柏境内及互通式立交连接线项目建成通车，安棚至沪陕高速快速通道和唐河至东王集互通式立交建成通车，安棚至桐邓高速与G312互通式立交快速通道建成通车，沪陕高速黄岗镇互通式立交连接线项目建成通车。推进国省干道扩建提质，完成G312城区改建工程20公里，完成G312桐柏境内其他路段品质提升。省道S334线G240至G312段建成通车，省道S334线黄岗镇至大河镇李庄建成通车。完成省道S233程湾至湖北省界公路大修工程。

第二节 提升人口承载能力

提高中心城区综合承载能力。以产城融合为抓手，以基础设施建设为纽带，以城带乡、城乡融合，全面推进城乡一体化发展，加快构建“一核两轴、三心三片、多点支撑”的城乡空间布局。加快推动“一核两轴”建设，拓展优化中心城区空间和环境，提高中心城区综合承载能力，科学规划供水、供气、治污、商服、交通等公共基础设施建设布局，拉大主城框架，推动县域经济、政治、文化中心建设，提高主城区的承载能力。深化城乡改革，推动形成城乡融合的资源、要素配置机制，提高人口向中心城区聚集的速度，不断完善中心城区功能，增强中心城区的辐射带动影响力，提升中心

城区的发展能级。着力完善城镇功能，实施公共服务提升工程，着力增进民生福祉；实施产业集聚提升工程，着力强化产镇融合；实施环境风貌提升工程，着力打造美丽城镇；实施文化传承提升工程，着力彰显人文特色。

完善中心城区基础设施。推进城镇化补短板强弱项专项行动，大力提升城区公共设施和服务能力，以适应农民日益增加的到县城就业安家需求。全面推进市政道路设施建设，优化城区路网结构，提高道路通行能力，改善居民出行环境。着力构建综合交通运输网络，有序推进城区道路设施建设，加快打通中心城区的断头路，持续推进城区道路升级改造和扩容更新，适度增加县城外环、城区主干路和区间路之间的道路连接线，增强城区道路与 G312、G240、S206 和许广高速等路网大动脉的贯通性，疏导中心城区交通流，改善城区路网的内部循环。

推进城镇化补短板强弱项。加强新型城镇化建设，完善中心城区基础设施，推进城镇化补短板强弱项专项行动。围绕公共服务设施提标扩面，优化医疗卫生设施、教育设施、养老托育设施、文旅体育设施、社会福利设施和社区综合服务设施。围绕环境卫生设施提级扩能，完善垃圾无害化处理设施、污水集中处理设施和县城公厕。围绕市政公用设施提档升级，推进市政交通设施、市政管网设施、配送投递设施、老旧小区更新改造和县城智慧化改造。围绕产业培育设施提质增效，完善产业平台配套设施、冷链物流设施和农贸市场。

推进城市治理精细化，加快智慧城市建设，构建智慧交通、智慧能源、智慧教育、智慧医疗、智慧养老、智慧市政、智慧社区、智慧停车场、智慧消防、智慧城管、电子政务等

智慧系统，提升城市建设管理现代化水平。利用好现有资源和基础，充分整合全县各类信息资源，推动政务信息、产业信息、民生信息等同一平台运行，实现一个网（平台）办所有事。高标准、规范化实施建设，探索城市规划、建设、管理和服务智慧化的新模式，促进桐柏数字化、信息化、现代化发展，推动治理体系和治理能力现代化。

第三节 保持适度生育水平

实施好三孩政策。推动人口和计划生育工作由控制人口数量为主向调控总量、提升素质和优化结构并举转变，倡导适龄生育，鼓励优孕、优生、优育。

加强妇幼服务体系建设。完善基本生育免费服务制度，加强生育医疗的保健工作，增加产科、儿科床位等资源供给。规范开展人类辅助生殖技术，提高生育技术服务能力和水平，满足育龄妇女生育需求。增加对高龄产妇的救治能力。加强紧缺人才的培养，增加儿科妇科产科医生数量。加强儿童医疗服务供给。

强化公共服务资源支持。加强科学预测，合理规划配置儿童照料、学前和中小学教育、社会保障等资源，满足新增公共服务需求。引导和鼓励社会力量举办非营利性妇女儿童医院、普惠性托儿所和幼儿园等服务机构。增强社区幼儿照料服务功能，鼓励社区邻里开展幼儿照顾的志愿服务。在大型公共场所、公共交通工具、旅游景区景点等设置母婴室或婴儿护理台，保障母婴权益。

完善与生育相关福利政策。开展相关福利制度的政策研究，完善促进性别平等的政策措施，保障妇女与生育相关的

就业、休假等合法权益，平衡工作和家庭的关系。推进生育保险和基本医疗保险合并实施，确保职工生育期间的生育保险待遇不变。完善抚育、教育、社会保障、住房等政策，探索实施儿童抵税额、住房补贴、家庭津贴等生育福利津贴，减轻生养子女家庭负担。完善计划生育奖励假制度和配偶陪产假制度。建立和完善计划生育家庭老年人扶助制度，领取独生子女父母光荣证的老年人住院治疗期间，其子女所在单位应当给予每年累计不少于二十日的护理假。鼓励用人单位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。支持妇女生育后重返工作岗位。

第四章 优化人口空间布局

统筹城镇化发展、产业布局和资源环境承载能力，立足“一核两轴、三心三片、多点支撑”空间布局，突出中心城区引领和集聚作用，强化中心镇辐射功能，引导人口向城镇集聚，优化人口空间分布，促进人口与资源环境协调发展。

第一节 有序引导人口集聚

提升中心城区人口集聚水平。进一步拉大中心城区框架，加快中心城区建设，以中心城区为主，联动月河、淮源、吴城，形成整个县域的空间发展核心区。突出抓好交通和物流枢纽建设、推动产城融合发展，继续实施百城建设提质工程，加快老旧小区改造，不断提升城市品位，强化中心城区综合承载能力，全面提高城市化质量和水平，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。深化城乡改革，推动形成城乡融合的资源、要素配置机制，提高人口向中心城区聚集的速度，突出极化带动效应。

推动城镇轴带发展。依托G312、G240、S206和许广高速，形成贯穿东西向的城镇发展主轴和联系南北向的城镇发展次轴，推动资源、要素向轴带集聚，加强重要交通通道的传导联通纽带作用，增强小城镇之间的分工协作、产业互补、区域联动，引导农业转移人口就地就近城镇化。依托中心城区和安棚、埠江、毛集三个中心镇的集聚带动作用，形成中部城镇发展区（中心城区、淮源镇、月河镇、吴城镇、朱庄镇、大河镇）、西部城镇发展片区（安棚镇、埠江镇、平氏镇、程湾镇、新集乡）和东部城镇片区（毛集镇、固县镇、黄岗镇、回龙乡），强化中心镇的辐射带动功能，加快乡镇

产业发展，提高产业对转移人口的吸引力，引导人口向中心镇集中、向城镇化片区集中，稳步提升中心镇、支点镇人口规模，实现产业集聚与人口集聚同步发展，促进城乡融合、均衡发展。

分类推进乡村发展。顺应村庄发展规律和演变趋势，根据区位条件、资源环境、产业基础、地貌特征等因素，切实做好村庄规划，将村庄分为城郊融合类、集聚提升类、特色保护类、搬迁撤并类等四类，本着循序渐进、充分保护农村居民利益的原则，分类推进乡村建设。支持有条件的村庄开展合村并城、合村并镇、合村并居工作，稳妥推进农民集中居住。

第二节 加快推进人口城镇化

提高人口城镇化意愿。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。提高城镇产业发展水平，以产业吸引农业转移人口进城发展，提高城镇生态宜居水平，以环境吸引农业转移人口进城居住。促进生产、生活、生态融合发展，打造现代化精品县城，提高人口向中心城区集聚意愿。

全面取消城市落户限制。全面取消城镇落户限制，实行自由迁入制度，切实保障进城进镇落户农业转移人口与城镇居民享有同等权利和义务。农村居民在城镇有合法稳定住所（含租赁），本人及其共同居住生活的配偶、子女和父母，均可申请登记城镇居民户口。提高对进城人员的公共服务水平，对经批准落户的人员，在当地没有合法稳定住所（含租

赁)、没有直系亲属投靠、就业单位无集体户口的,可以在就业所在地派出所社区集体户登记户口。

促进常住人口基本公共服务均等化。全面实施居住证制度,健全教育、医疗、养老、住房、社保等方面的配套政策措施,保障常住人口与户籍人口享有同等的公共服务水平,提高城镇化质量。将符合条件的常住人口纳入公租房保障范围和住房公积金制度覆盖范围。

健全农业转移人口激励机制。进一步完善农村承包地“三权分置”制度,进一步落实和保护农民的土地、宅基地、集体收益等权利,建立和健全上述权益的流转机制,支持引导农村居民依法自愿有偿转让上述权益,解除农村居民进城的后顾之忧。切实落实“人地钱挂钩”机制,健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制,提高吸纳农业转移人口落户的积极性。

第三节 以城带乡推动乡村振兴

坚持以城带乡、以工补农的方针,充分发挥城镇产业优势、技术优势、资金优势、人才优势,激活乡村各类资源和要素,促进乡村发挥比较优势,释放乡村发展潜能。

统一城乡规划。以国土空间规划为统领,进一步统筹产业发展、基础设施、公共服务、资源能源、环境保护,促进城乡融合发展。完善村庄发展规划编制机制,健全村庄规划建设标准体系,提高乡村规划建设的前瞻性、科学性、综合性,控制村庄无序扩张,推动村庄走内涵式、集约式发展道路。优化村庄布局,完善村庄功能,推动村庄向中心城镇靠拢,推动重要生态涵养保护区村庄转型发展或撤并搬迁,做

好易地扶贫安置点建设工作，发展特色产业，带动乡村发展。持续改善农村人居环境，推动农村基础设施升级改造，全面解决农村供水问题，抓好高标准基本农田、“四好农村路”建设，加快实现乡村全面振兴。

完善新型城乡人口体系。协调新型城镇化和乡村振兴两大战略，形成以城带乡、以工补农、城乡融合发展的新型城乡人口关系。构建以城关镇、安棚镇、毛集镇为中心的产业集群，引导农业企业、农民合作社与农户联合建设原料基地、加工车间等，实现加工在镇、基地在村、增收在户，实现产业发展和人口集聚的协同，充分发挥一般乡村和特色小城镇的桥梁作用，形成大、中、小城镇协调发展、功能互补、要素互动、分工明确的城镇化发展新格局，提升城镇承载能力，促进人口布局合理化，建立新型城乡人口关系。

第四节 倡导人口与资源环境协调发展

宜居宜业生态新城。坚持生态立县的方针，强化空间用途管理，严格划定城市开发边界、永久基本农田红线和生态保护红线，形成合理的城镇、农业、生态空间布局，根据各地区保护重点和发展差异，科学划定生态空间、农业空间和城镇空间三类空间，协调国土空间资源保护与发展开发关系，形成人口与资源环境协调发展新格局。全面落实主体功能区规划，做好生态移民各项工作，打造“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”的宜居宜业生态新城。

促进人口绿色发展。实施创新驱动战略，优化能源消费结构，大力推行低碳环保的绿色生产生活方式，严格限制高

耗能、高污染行业发展，节约集约利用土地，大力加强水利设施建设，促进资源循环利用。积极倡导简约适度、绿色低碳、文明节约的生活方式，鼓励绿色出行。以山区造林、通道造林、城镇绿化为重点，点线面相结合，山水林田路综合治理，着力构建“一核三区五带多廊道”的多维度、立体化生态格局，筑牢生态安全屏障，促进人与自然和谐发展。

坚持人口与资源环境协调发展。推动人口规模适度增长，坚持男女平等基本国策，促进社会性别平等，加强人力资本积累，切实提高出生人口健康素质和科学文化水平，推动人口红利向人才红利发展。根据桐柏县城镇化发展客观规律，统筹城乡区域协调发展，统筹公共服务、就业同步扩散，为经济发展提供人力资本和内需支撑。积极采取措施，加大养老保险和产业布局，应对人口老龄化。

第五章 调整人口结构

以打造中国碱都、中原茶乡、生态淮源、文旅名县为目标，大力推动经济结构调整，升级优化人口规模与结构，积极应对人口老龄化带来的挑战，不断提升劳动生产率，提高人口素质，增加劳动力有效供给，实现人口动态平衡与优化，推动经济高质量发展。

第一节 增加劳动力有效供给

全面落实国家有关生育政策，在保持人口适度规模增长的同时，努力增加劳动力有效供给。

提升劳动力质量。推动城乡义务教育一体化发展，提升高中教育质量，提高高等教育升学率，重点依托现有碱化工、装备制造、特色农产品深加工等主导产业大力发展职业教育，提高高校毕业生就业创业能力。深化产教融合，加大校企合作力度，促进人才培养链与产业链、创新链有机衔接，大力培养应用型和技能型人才，全面提升新增劳动力质量。

提升劳动者职业技能。强化企业在职工培训中的主体作用，大力推广职业技能培训，持续提升企业职工劳动技能和工作效能。完善以提升就业技能、岗位技能和创业能力为主的培训体系，加快建立面向城乡全体劳动者的终身教育和在职教育教育体系，完善网络教育和成人教育体系，打通技能劳动者职业发展通道。鼓励和支持大龄劳动力就业创业，加强对大龄劳动力的职业技能培训，提高其就业技能和市场竞争力。加强对特殊群体就业支持力度，完善就业援助体系，实施精准就业服务，维护劳动者合法权益。

推动农村劳动力多元化发展。加强城乡融合、三产融合

力度，支持和鼓励农民就业创业。发展现代农业和特色农业，提升农业附加值，构建有效的新型职业农民培训体系，加快推动传统农民成为新型农业产业工人。积极培育新型职业农民。统筹开展新型职业农民和农村实用人才认定工作，建立完善教育培训、认定管理、政策扶持“三位一体”培育制度，着力培养有文化、懂技术、善经营、会管理的新型职业农民。到2025年，培育新型职业农民3000人，其中生产经营型2000人，专业技能型、专业服务型1000人。发展农村生产性服务业，加强物流体系建设，大力发展现代化电商，助力乡村振兴。持续推进农业富余劳动力进城务工，落实农业转移人口就业创业扶持政策，保护农民工各项权益。

第二节 积极应对人口老龄化

健全养老服务体系。健全以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合的多层次养老服务体系，建立健全县（市、区）、乡（镇、街道办）、村（社区）三级居家养老服务网络，鼓励支持社会力量积极参与养老服务事业和养老产业发展。引导养老服务组织向专业化、规范化、智能化方向发展。提高养老服务供给能力，加强养老服务设施规划和用地保障，整合闲置的商业办公、医疗卫生、疗养机构和工业厂房等社会资源，发展养老事业。大力发展居家社区养老服务，加强农村养老服务设施建设。加快二级以上综合医院老年医学科建设，推动老年友善医疗机构建设，推进老年友好型社区建设，构建养老、孝老、敬老、爱老政策体系和社会环境。到2025年，养老服务设施城市空间布局更趋均衡，社区养老服务设施覆盖率明显提升，医养结合型机构明

显增加，基本养老服务需求得到有效供给。基本满足老年人养老床位和养老机构的需求。

推进医养结合。发挥山水、红色、中医文化等资源优势，提高健康养老服务水平，逐步满足老年人多层次、多样化的健康养老服务需求。以映山红生态养老养生示范园为龙头和主要抓手，大力推动养老服务产业与医疗、养生、旅游、文化、休闲等产业融合发展。推动基层医疗卫生机构为老年人免费提供国家基本公共卫生服务范畴内的老年人健康管理服务，为行动不便的老年人提供上门巡诊、家庭病床等有偿服务。依托社区和农村医疗组织，推广家庭医生服务，改善老年人医护条件。鼓励县级医院开设老年病科，合理规划老年病床数量，提供老年慢性病防治、康复、长期护理等服务。

提升养老事业发展水平。继续加大政府和社会对养老事业的投入，建立健全对高龄、失能老人的补贴制度，建立健全多层次养老体制，满足老年人多样化的养老需求。落实养老服务各项优惠扶持政策，吸引社会资本投入养老事业。建立高素质的养老服务人才队伍，将养老专业人才培养纳入继续教育、职称和就业培训体系，支持职业院校和职业培训机构设置老年医学、康复、护理、营养、心理等相关专业或培训项目。积极推行老年大学行动，整合社区、乡镇和村庄现有公共设施资源，建设多种形式的老年大学，开展丰富多彩的老年文体活动，丰富老年人文化生活。

第三节 综合治理出生人口性别比

依法严厉打击“两非”。加强执法力度，依法打击非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别终止妊娠等各种非法行

为，建立打击“两非”长效机制，加大打击力度。加强执法监督，健全监管制度，建立“两非”违法机构和人员信息库，研究建立联合惩戒制度。加强卫生健康、公安、统计、民政、教育等部门的合作，建立出生人口性别统计监测和预警预测机制。

大力推进男女平等的宣传倡导。加强计划生育、妇女儿童权益保障相关法律法规的宣传普及。深入开展“关爱女孩行动”，以“圆梦女孩志愿行动”和“国际女童日”主题宣传活动为载体，营造男女平等、关爱女孩的社会氛围。进一步完善计划生育女孩家庭扶助保障政策体系，解决计划生育女孩家庭养老保障、女孩成长成才等方面的困难和问题，努力提高女孩及女孩家庭发展能力。

第六章 提升人口素质

适应经济高质量发展要求，加大高水平人才引进，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，拓展国内人才资源利用空间，促进人口与经济良性互动。

第一节 实施人才强县战略

加强人才引进培育。认真落实“两轮两翼”和“人才强市”战略要求，着力推进科技创新平台建设、人才引进和培育工作，为建设“中国碱都、中原茶乡”提供人才支撑。实施开放型人才发展战略，加大对各类人才的引进力度，为企业提供先进适用性技术。突出创新团队力量，集中城乡企业和科研单位分散科研人员，共建集成型科技创新团队。加快科研团队“走出去”的步伐，跟踪调研国内外技术创新动向，及时引进先进适用型农产品生产加工、数字化矿山、循环化工、机械制造技术。加大大地人才培养力度，提高人才的规模和层次，继续实施“淮源英才计划”，实施科技特派员选派工作制度，组建各级科技特派员专业服务团队，提高科技对产业的支撑能力。

建立人才激励机制。鼓励数字矿山、人工智能、生态农业技术等推广应用，加快“智慧桐柏”建设进程。创新产权分配、经费投入、服务提供方案，激发科技人员创新积极性。提高科研人员对技术的自主应用权、利益分成比重，加快科技成果产业化进程。鼓励企业参与国家、省、市科技创新、技术改造项目和奖励申报，更多争取科技创新资金支持。积极引进社会资本，创建和引进科技创新风投机构、建设科技创新孵化器，为科技创新提供技术和服务支撑。

大力发展职业教育。立足碱化工、茶、油加工等重点行业，针对农村家庭子女、城市低技能低收入人员，大力发展职业技能教育、有序推进产业升级和城镇化进程。结合工厂和职业教育在校生，制定实施定向培养方案，为学生提供更多实习机会和直接就业渠道。以学费减免、生活补贴等方式，鼓励农村贫困家庭子女参与职业教育培训。鼓励部分失业或在职的低技能人员参与职业技能培训，培训合格者发放同等学历证书。鼓励职业教育学校与农产品加工优势企业联合成立产业学院，开展农产品技术研发、加工、销售业务，通过提高产品技术含量和多样化产品供给提升农副产品附加值。

第二节 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。健全覆盖全县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。完善养老机构与医疗机构之间的业务协作机制，鼓励和支持社会力量兴办养老服务实体，基本实现养老服务设施城镇社区全覆盖。完善敬老院建设，提高“特困”供养水平，在产业集聚区建设县中心敬老院、淮北新区养老中心，在西部人口相对集中的平氏、埠江等乡镇建设区域养老中心。

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。积极推动中心医院创建县域诊疗中心。县妇幼保健院完成整体搬迁，公立中医院一期工程主体竣工。推动和更高层次医疗机构合作，通过建立分院等，提升县人民医院、县中心医院诊疗水平，推进公立中医院和县妇幼保健院建设完工。

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。重点推进县级公共图书馆和文化馆、县级博物馆、智慧广电平台、旅游基础设施、城市公园、县城社会足球场地、县级公共体育场中标准田径跑道和足球场、全民健身中心、体育健身步道和体育公园等十大项目建设。

第三节 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。加大人才政策支持力度，继续实施“淮源英才计划”，为各类高层次人才，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，开发适应桐柏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。

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。

第四节 促进困难人群共享发展

保障残疾人合法权益。将残疾人工作融入大局，坚持党委领导，政府负责，社会参与，残疾人组织充分发挥作用的工作机制。推进残疾人事业法治建设，健全残疾人权益保障制度，完善残疾人基本公共服务体系。全面落实困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度，建立与经济社会发展相适应的补贴标准动态调整机制。

健全残疾人医疗康复保障制度。推进残疾人康复机构建设，大力开展社区康复，为残疾人提供基本康复服务。依法落实残疾人就业促进和保护政策，对有劳动能力和就业意愿的残疾人按规定提供免费就业创业服务。探索推进精神、智力和重度残疾人辅助性就业。

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。大力发展残疾人慈善事业、服务产业和辅助器具产业，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，形成尊重、关心和帮助残疾人的社会风尚。

第七章 推进基本公共服务均等化

牢固树立和贯彻落实新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，以普惠性、保基本、均等化、可持续为方向，健全基本公共服务制度，完善服务项目和基本标准，强化公共资源投入保障，提高共建能力和共享水平，努力提升人民群众的获得感、公平感、安全感和幸福感，以公共服务均等化促进人口均衡发展、健康发展。

第一节 全面提升基础教育发展水平

持续实施“教育振兴”工程。坚持教育优先和教育强县战略，深化教育体制改革，建立健全现代教育体系，建成惠及全民的公平教育。统筹城乡教育一体化发展，优化义务教育学校布局，将生源不足的农村小规模小学逐步调整为教学点，切实提高学校规划建设的科学性、合理性。全面改善学校办学条件，加强教学用房、实验用房等校园校舍设施建设。强化办学资金供给，保障各类学校良好运转。加强教师工资、住房保障，不断提升教师队伍生活水平。提高教育信息化水平，支持有条件的学校建设智慧校园，建设教育管理、教育资源公共服务平台，优化教学资源配置。推动普通高中扩大培养能力、提高教育质量，持续提升教育质量，保持一本上线增长率高于全市平均水平。

普及学前教育。坚持公益性和普惠性，建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制，构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系。探索集团化办学模式，推进幼小衔接。加强城市住宅小区配套幼儿园建设，不断扩大薄弱地区学前教育资源，完善县、乡、村学前教育网络，改善

办园条件。新建公立幼儿园 26 个，扶持普惠性幼儿园发展，加强幼儿园活动、生活、户外活动场地等建设。

促进义务教育公平。强化政府对义务教育的保障责任，高水平、高质量普及九年义务教育。按照义务教育学校基本办学标准，改善教学及辅助用房、学生宿舍、食堂（伙房）等教学和生活设施，逐步实现校舍、场所标准化。“十四五”期间，将新建淮北实验小学等中小学校 9 个，农村学校教师周转宿舍项目 11 个。

提升高中教育质量。着力解决普通高中优质教育资源不足问题，推动普通高中多样化优质化特色发展，实现教学手段现代化。重点培育优势教育品牌，有效回吸流失的优质师资力量，改革高中教学方式和学生培养机制，全面提升教学质量。扩充优质高中资源，优化结构布局，扩建普通高中 2 所。

第二节 促进医疗卫生服务优质均衡发展

加强县域紧密型医共体建设。以构建高效率高质量的医疗医药医保服务体系为目标，组建由县人民医院牵头，其他县级医疗机构、乡镇卫生院、社区卫生服务中心和村卫生室为成员单位的医共体，成立桐柏县医疗健康集团，形成以县级公立医院为龙头、乡镇卫生院为枢纽、村卫生室为基础的紧密型医共体管理模式。提升医疗卫生资源供给水平，加大资金保障力度，合理配置医疗卫生资源，加快推进分级诊疗，实现有序就医。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。加大民营医疗机构发展的支持力度，切实做到保基本、兜底线、分层次、促改革，形成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。到2025年，每千人口床位数达到7张以上，力争县域就诊率达到90%、县域基层就诊率达到65%左右。

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。以乡镇（社区）服务区域为配置单元，推进建设社区卫生服务中心、家庭医生服务点等小型化医疗服务机构。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。建设紧密型医共体，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。

打造三级医养服务体系。坚持政府投资和社会力量投资相结合的医养服务机制，以医养融合为方向，以敬老院、医养中心为支撑，以慈善幸福院为基础的县乡村三级医养服务体系。“十四五”期间，力争家庭医生签约服务覆盖所有常住老年人群，二级综合性医疗机构开设老年医学科，医疗机构均开设为老年人提供挂号、就诊等便利服务的绿色通道。所有养老机构能够以不同形式为入住老年人提供基本医疗卫生服务，实现乡镇卫生院与居家、社区、机构养老无缝对接。强化养老机构医疗保障能力，到2025年，全县65岁以上老年人健康管理率达95%以上，护理型床位占养老床位比例达到55%以上，养老护理员岗前培训率达到90%以上。加大贫

困人口财产保险，保障贫困人口基本生活生产条件。

第三节 加强社会保障体系建设

实现社会保险参保全覆盖。进一步扩大城镇职工基本养老保险、基本医疗保险和失业、工伤、生育保险及城乡居民养老保险、医疗保险参保覆盖面，实现“全域桐柏人人享有社会保障”的目标。进一步完善城乡统一的社会保险制度，实现城镇职工基本养老保险与城乡居民养老保险的合理衔接和顺畅转移，鼓励商业保险机构参与医保经办服务。配合建设省级异地就医结算平台，实现城镇职工、城乡居民全省范围内医疗费用异地即时结算。进一步完善养老保险个人账户制度，健全多缴多得激励机制。巩固完善机关事业单位养老保险制度改革。扩大职工基本医疗保险覆盖范围，提高人均筹资标准和财政补助水平，全面开展重大疾病保障和大病医疗保险。

积极发展社会福利事业。健全社会福利制度和最低生活保障制度，不断扩大困难群体受益面。依托现有社会福利设施资源建设县级未成年人保护中心。落实和完善残疾人基本福利制度，加强残疾人康复和照料服务，更好保障全体残疾人基本生活。培育慈善组织，鼓励发展慈善信托，完善慈善表彰制度和慈善信托监管制度，完善慈善支持促进措施，协调落实慈善税收优惠政策，大力弘扬慈善理念，促进慈善事业健康发展。

第四节 完善公共交通服务保障

推进交通基础设施建设。持续优化高速公路路网布局，

加快构建功能完善、安全便捷、畅通高效、智慧绿色的现代高速公路网，力争桐柏至邓州高速公路桐柏境内及互通式立交连接线项目建成通车，安棚至沪陕高速快速通道和唐河至东王集互通式立交建成通车，安棚至桐邓高速与G312互通式立交快速通道建成通车，沪陕高速黄岗镇互通式立交连接线项目建成通车。实施国省干线提质工程，提高部分路段建设标准，建设外联内优公路运输网络。以“四好农村路”建设为重点，加大农村公路建设力度，按照县域经济发展布局，结合乡村振兴规划，建设形成内通外联、广覆盖、微循环，安全快捷的农村路网布局。

实施公交优先战略。全面整合各乡镇公交资源，形成以公交一体化运营模式，整合客运资源，优化经营模式，创新管理体制。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，提升公交服务可达性。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。加强公交车、公交站无障碍设施的建设及维护，提高公共交通对老年人、残疾人、孕妇等群体的使用便利度。

规范发展出租车和共享单（电）车。充分考虑历史沿革和实际情况，有序规范发展出租车，切实保障出租车司机权益，加强运营管理，提高出租车整体运营能力和经济效益。科学确定网约车和共享单车投放规模、运营模式，加强管理，规范停放区域，避免过急过度投放和无序竞争。

加强与周边城市交通衔接。完善与周边城市的交通合作协调机制，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。加强与南

阳、信阳以及泌阳、唐河、随州等市县在交通衔接的规划研究，加强常规公交衔接，积极谋划发展扩大跨市县公交范围，满足群众的出行需要。

第八章 完善生育管理与服务

第一节 健全生育政策调控机制

响应国家生育政策微调机制。密切关注桐柏县中心城区及各乡镇人口发展态势，注重分析生育意愿的城乡差异、地区差异，按照分类指导、因地制宜、综合施策的原则，落实差别化、长效化的生育政策微调机制，全面提升服务管理能力，为群众提供便捷、高效的服务。积极发挥计划生育协会等社会组织作用，引导群众负责任、有计划、按政策生育。

加强政策储备。科学评估桐柏县全面放开落户限制后经济社会发展对生育行为的影响，做好三孩政策效果跟踪评估，密切监测生育水平变动态势，不断落实和完善国家关于计划生育政策及运行机制。

第二节 完善生育服务管理制度

根据国家和省的政策导向，继续改革完善桐柏县计划生育服务管理机制，继续优化生育登记服务制度，优化服务流程，进一步完善网上办事流程，进一步简政便民，对符合政策生育两个以内(含两个)孩子的，由家庭自主安排生育。完善鼓励响应政策生育的制度体系，促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接。

健全妇幼健康和计划生育服务体系。完善性与生殖健康教育体系及工作机制，加强针对青少年及未婚人群、流动育龄人群的性与生殖健康教育和咨询指导。推进妇幼保健和计划生育技术服务资源整合，健全妇幼健康计划生育服务体系，加强妇幼健康机构建设，完善桐柏县妇幼健康服务网络。强

化综合医院、乡(镇)卫生院、社区卫生服务机构及村卫生室妇幼健康服务功能。强化妇女保健特色专科服务能力建设，提供规范的妇女生殖保健服务。

提升妇幼健康服务能力。实施桐柏县妇幼健康计划生育服务保障工程，通过增加供给、优化结构、挖掘潜力，强化孕产妇和新生儿危急重症救治能力建设，降低孕产妇和婴儿死亡率。做好优生优育全程服务，提高婚前健康检查、孕前优生健康检查、住院分娩、母婴保健、避孕节育、预防接种等服务能力。开展健康检查，提高妇女常见病筛查率和早诊早治率。

完善促进家庭发展的政策措施。完善桐柏县扶助金标准动态调整机制。建立计划生育特殊困难家庭信息档案，完善计划生育家庭特别扶助制度，加大对桐柏县残疾人家庭、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。

第九章 健全家庭发展支持体系

第一节 提升家庭发展能力

加强桐柏县全域家庭信息采集和管理，实现信息共享，为制定和实施促进桐柏县家庭发展的政策措施提供依据。大力发展家庭服务业，加强婚姻家庭辅导，推进新型家庭文化建设。加强家庭文明建设。广泛实施桐柏县新型家庭计划项目，全面开展幸福家庭创建活动，推进新型家庭文化建设，在全社会形成更加注重家庭、注重家教、注重家风的共识和氛围，巩固、强化和丰富家庭功能。将家庭教育作为全社会教育体系的重要组成部分，强化家庭教育的基础作用，培养家庭成员正确的价值观念、高尚的道德品质、健康的生活方式、必要的生活技能。

第二节 完善家庭扶助制度

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，动态调整奖励扶助标准，在社会保障、就业创业、集体收益分配、新农村建设等方面予以倾斜。完善计划生育家庭特别扶助制度，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。

第三节 保护及关爱妇女儿童

促进妇女全面发展，加强未成年人保护。坚持男女平等基本国策。将性别平等全面纳入法律体系和公共政策，促进

融入社会文化，切实保障妇女儿童合法权益，消除性别歧视，促进妇女平等就业，提高妇女的社会参与能力和生命健康质量。建立健全涵盖女性全生命周期的两性平等教育体系以及劳动就业、职业发展、社会保障等终身权利的制度体系，保障女性终身发展权利。

坚持儿童优先原则，完善未成年人保护和儿童福利体系。

探索儿童早期综合发展指导模式，发展适度普惠型儿童福利制度。统筹推进农村留守儿童关爱和困境儿童保障工作，完善儿童收养制度，建立未成年人保护响应机制，构建以家庭监护为基础、政府监护为保障、社会监督为补充的保障制度。加强儿童健康干预和儿科诊疗能力建设，改善农村地区儿童营养状况。

第十章 加强规划实施的保障

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 加强人口数据支撑

发挥桐柏县人口基础信息对决策的支撑作用，切实推进人口基础信息共建共享，尤其是桐柏县中心城区以外的乡镇及村庄的人口基础信息共建共享。推动人口健康信息化建设，加强人口基础信息采集和统计工作，加快全县人口基础信息库建设，整合分散在教育、公安、民政、人力资源社会保障、卫生健康、统计、医疗保障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。健全人口动态监测和评估体系，科学监测和系统评估人口变动情况及影响。实时准确掌握流动人口信息。加强人口基础信息采集和统计工作，建立健全

人口调查统计制度，强化人口基础信息的及时性、准确性、权威性。统筹政府、社会组织、商业公司和居民消费等信息资源，加强人口数据共建共享和开发利用，为政府部门、企事业单位、社会公众提供人口信息服务。

第三节 完善规划实施的评估机制

县、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，对桐柏县经济、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，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，深入开展人口县情、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。

附录一：编制说明

关于《桐柏县人口发展规划（2021-2030）》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，南阳市人口规划编制情况，由我委牵头并委托第三方机构编制了《桐柏县人口发展规划（2021-2030）》（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“十三五”时期的人口状况的调查数据，以及第六次人口普查数据作为编制的政策和现实基础。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工作参与度，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》（征求意见稿）编制有关情况说明如下：

一、《规划》编制的背景、总体定位

2021-2030年是桐柏县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2021-2030年桐柏县人口的发展趋势和变化规律，研究提出人口发展的总体思路，明确桐柏县人口中长期发展的主要目标和工作人口。经县政府审定后，作为指导今后一段时期桐柏人口发展的纲领性文件和全面做好人口工作的重要依据，并为全县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，除前言外，分为十章和两个附件。

前言和第一章，主要介绍规划背景，桐柏县人口现状以及“十

三五”时期的人口发展情况，问题和面临的挑战。

第二章，主要阐述未来人口发展的总体思路、基本原则和发展目标。

第三章到第九章，主要围绕人口与经济、人口与社会、人口与资源环境协调发展的问题，包括人口总量、优化人口空间布局、提升人口素质、相应的公共服务和家庭发展支持体系等。

第十章，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：一是与县委县政府战略部署保持一致，主要依据桐柏县2016、2017、2018、2019、2020年政府工作报告、《桐柏县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》等编制。二是以《河南省人口发展规划（2016-2030年）》、《南阳市人口发展规划（2018-2030年）》作为参照，并结合桐柏县人口发展的现状和未来发展趋势进行编制，注重体现桐柏特点。三是与桐柏县相关规划全面衔接。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。关于桐柏县人口现状的相关数据，来自桐柏县第六次人口普查数据资料及“十三五”时期的政府工作报告。

2. 预测数据来源。关于桐柏县未来人口发展趋势的预测，以2010年桐柏县第六次人口普查得到的常住人口数据为依据。

3. 预测期设定。预测期设定为从2021年到2030年。

5. 参数设定。一是平均预期寿命。未来桐柏人口的平均预期

寿命以2010年人口普查数据为基础，结合桐柏县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。桐柏县2020年的出生人口性别比为110，从2021-2030年从110到105线性插值。三是育龄妇女生育水平。结合三孩政策的变化，对桐柏总和生育率设定1.3、1.5、1.7三种假设方案预测。

根据以上设定测算，人口有关发展目标为：

人口总量：2025年49.44万人，2030年50.07万人。

人均预期寿命：2025年达77.6岁以上，2030年达78.5岁以上。

劳动年龄人口平均受教育年限：2025年达10.4年，2030年达11年。

常住人口城镇化率：2025年为60%，2030年为65%。

附录二：2021-2030 年桐柏县人口发展趋势预测

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桐柏县人口发展的趋势：一是通过零迁移条件下的人口预测对桐柏县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桐柏县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），对桐柏县2021-2030年的人口发展进行模拟和预测。本预测以2010年桐柏县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，

且由于桐柏县的经济处于相对稳定发展时期，桐柏县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 2：2021-2030 年桐柏平均预期寿命表 （单位：岁）

年份	预期寿命	
	男性	女性
2021-2025	74.4	80.6
2026-2030	75.2	81.4

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，且在整个育龄期内无一死亡，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。根据国家对生育政策的调整，根据桐柏县总和生育率情况，结合南阳市综合生育率情况，对桐柏县总和生育率设定低、中、高三种假设方案。

（1）低方案总和生育率：2010-2015年为1.6（2014年6月单独二胎政策实施，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,桐柏县的出生人口性别比呈现波动趋势,2020年出生人口性别比为110,高于国际公认的出生人口性别比的正常水平(103-107)。因此按2020年出生人口性别比为110,2020到2050年从110到105线性插值。

表 3: 2011-2017 年桐柏县出生人口性别比

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
出生人口性别比	108	108	107	107	109	110	105	110	108	110

(二) 总人口发展主要指标测量和考量

基于目前桐柏县人口发展的现状、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桐柏人口变动发展的实际。

1.人口总量

人口总量是反应基本县情的重要指标。结果显示：低、中、高三种方案预测的全县总人口均呈现增加趋势。低方案人口在2030年达到48.68万人，中方案人口2030年达到48.56万人，高方案人口2030年达到48.60万人。（具体数据见表4）

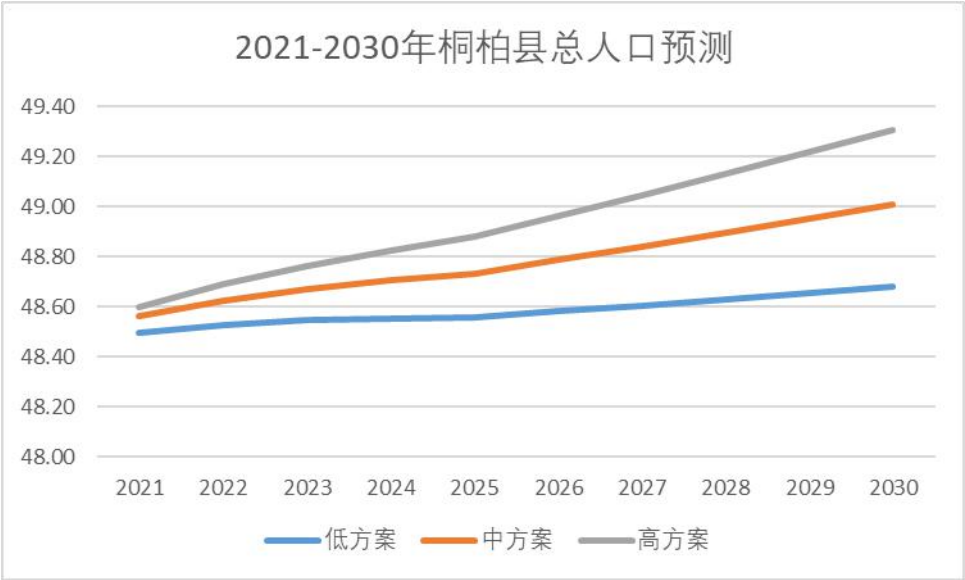


图 1：按三种方案预测的 2021-2030 年桐柏总人口（单位：万人）

表 4：2021-2030 年桐柏总人口预测详细表（单位：万人）

年份	低方案	中方案	高方案
2021	48.49	48.56	48.60
2022	48.53	48.62	48.69
2023	48.55	48.67	48.76
2024	48.55	48.70	48.82
2025	48.56	48.73	48.88
2026	48.58	48.79	48.96
2027	48.60	48.84	49.05
2028	48.63	48.90	49.13
2029	48.65	48.95	49.22
2030	48.68	49.01	49.30

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4788人、5060人、5327人。

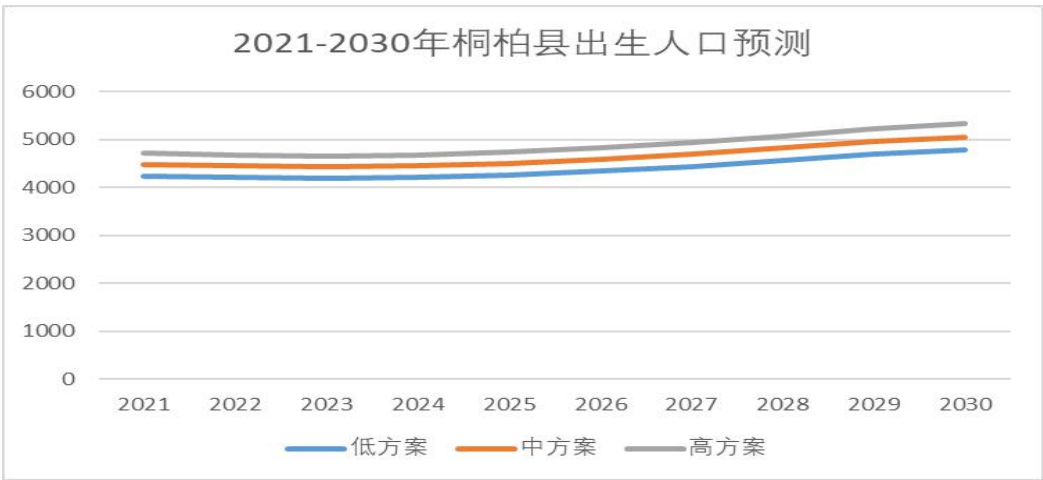


图 2：按三种方案预测的 2021-2030 年桐柏出生人数（单位：人）

表 5：2021-2030 年桐柏出生人口预测详细表（单位：人）

年份	低方案	中方案	高方案
2021	4245	4485	4719
2022	4210	4447	4679
2023	4193	4430	4661
2024	4213	4451	4683
2025	4267	4508	4743
2026	4347	4592	4832
2027	4447	4697	4943
2028	4567	4825	5077
2029	4695	4961	5221
2030	4788	5060	5327

3.人口自然增长率

按低、中、高方案预测的结果显示,全县人口自然增长率呈

波动态势，2021-2014年出现下降，随后波动上升。其中2030年三种方案的人口自然增长率分别为0.88‰、1.53‰、2.18‰。

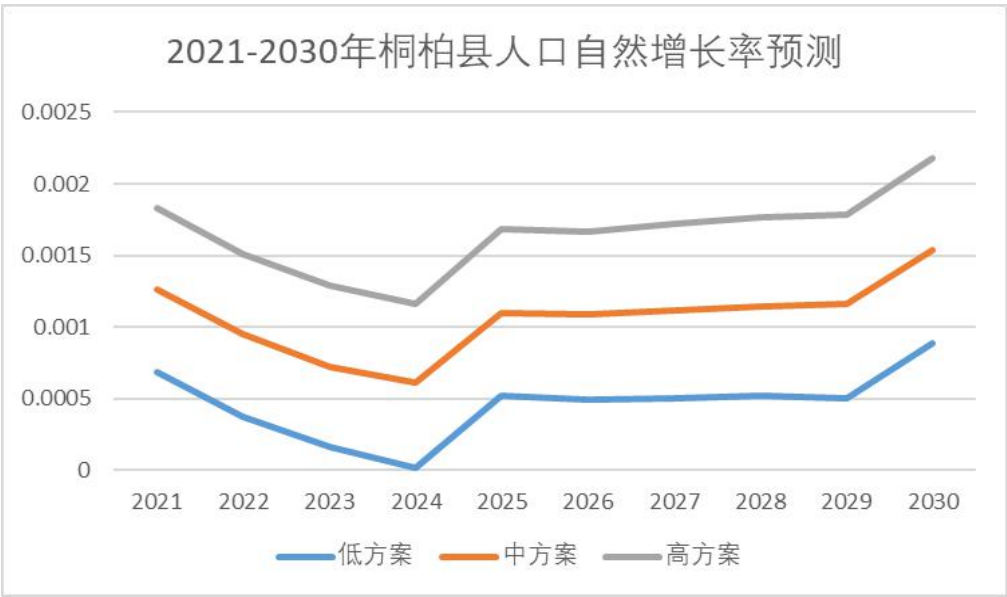


图 3：按三种方案预测的 2021-2030 年桐柏县人口自然增长率

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：桐柏劳动力人口均在2026年左右达到峰值，此后波动下降（见图4）。到2030年，低、中、高三种预测方案的劳动力比重为71.42%、70.37%、70.03%。

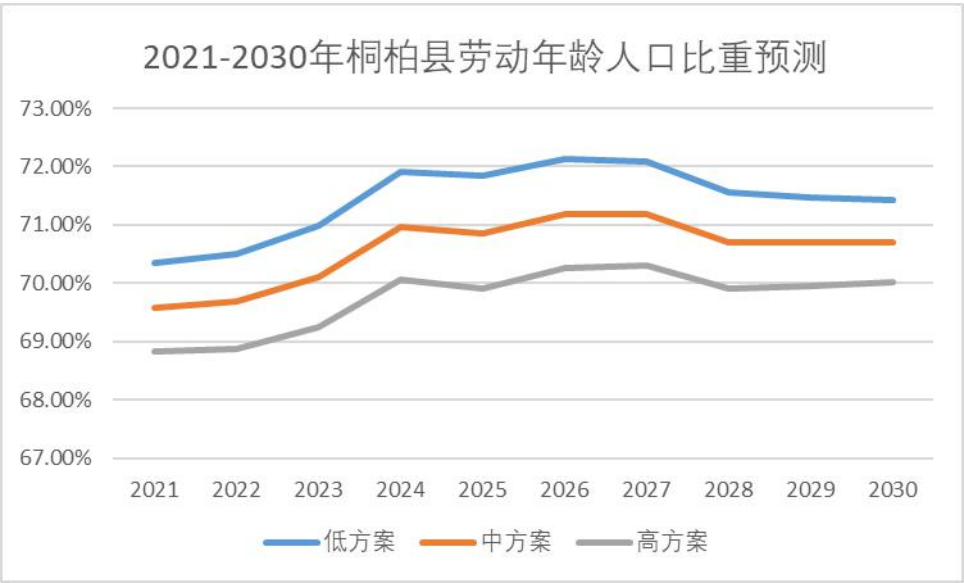


图 4：按三种方案预测的 2021-2030 年劳动年龄人口比重

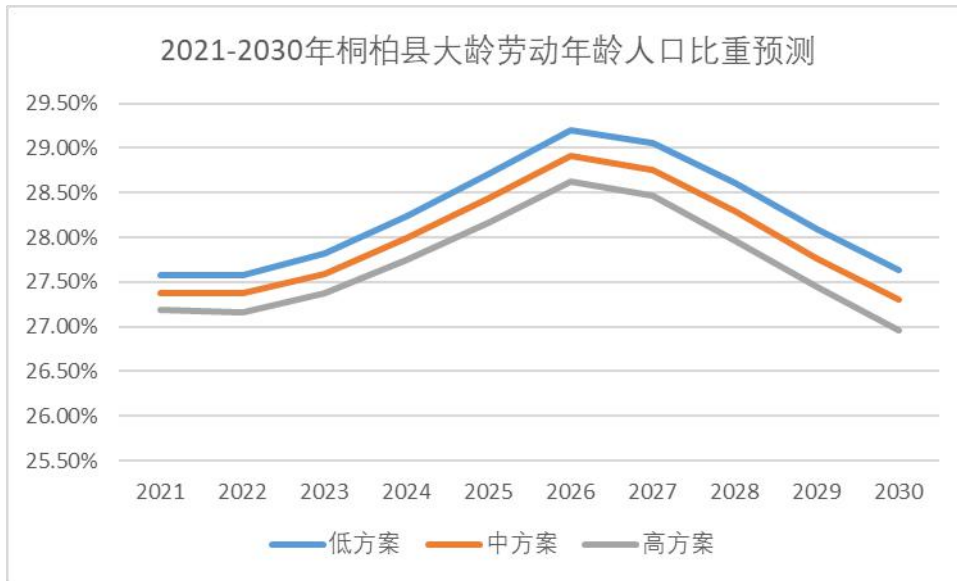


图 5：按三种方案预测的 2021-2050 年大龄劳动人口比重

表 6：按三种方案预测的 2021-2030 年劳动人口比重

年份	低方案	中方案	高方案
2021	70.36%	69.59%	68.84%
2022	70.51%	69.68%	68.88%
2023	70.99%	70.11%	69.25%
2024	71.91%	70.97%	70.06%
2025	71.85%	70.86%	69.91%
2026	72.14%	71.19%	70.26%
2027	72.09%	71.18%	70.30%
2028	71.55%	70.71%	69.90%
2029	71.48%	70.71%	69.96%
2030	71.42%	70.71%	70.03%

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，桐柏县未来都是一个长寿地区。从下图 6 可以明显看到，2027 年之后，桐柏县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 13%，分别达到 13.77%、13.54%和 13.32%。

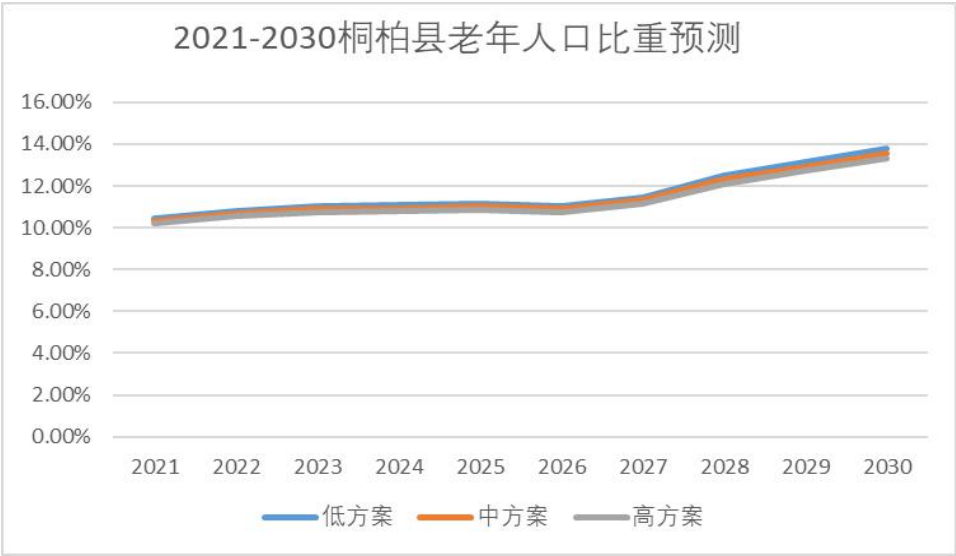


图 6：按三种方案预测的 2021-2030 年老年人口比重

表 7：按三种方案预测的 2021-2030 年老年人口比重详细表

年份	低方案	中方案	高方案
2021	10.42%	10.31%	10.20%
2022	10.80%	10.67%	10.55%
2023	11.04%	10.91%	10.77%
2024	11.08%	10.93%	10.79%
2025	11.16%	11.01%	10.86%
2026	11.06%	10.90%	10.75%
2027	11.47%	11.30%	11.13%
2028	12.49%	12.30%	12.11%
2029	13.13%	12.92%	12.71%
2030	13.77%	13.54%	13.32%

二、考虑人口流动的总人口预测

（一）人口流动增长动力机制分析

1.收入水平提高是人口流动增长的基本动力

从推动人口流动的因素来看，收入水平是主要推手。一般地，人口总是由收入水平低的地区流向收入水平高的地区，流量的大小取决于流入地与流出地收入水平的差异。随着桐柏县新型城镇化建设步伐的加快，全县经济发展水平会跃上一个新台阶，居民人均可支配收入会大幅增加，将会有更多务工人员来桐柏创业或就业。

2.产业结构调整是人口流动增长的直接动力

随着经济的不断发展以及人们生活水平的不断提高，第一产业在区域经济中的比重不断降低，而第二、三产业的比重逐渐升高。目前，桐柏外来务工人员从事制造业、建筑业的数量逐渐减少，从事批零贸易业、社会服务业、住宿餐饮业等的人数不断增长。农民工就业从制造业、建筑业向商业、服务业转移的趋势明显。随着产业集聚区的二次腾飞，工业成为桐柏经济发展核心动力的同时，与之相关的物流等生产性服务业的延伸发展和消费服务业的提升也有望成为桐柏县经济增长的后续动力。产业转型升级和产业结构的不断调整必将提供更多的就业机会，吸引更多外来人口在桐柏就业。

（二）人口总量预测

考虑到三胎政策的影响，预期近期桐柏县人口自然增长率将小幅增加。同时，考虑桐柏经济地位的重要性增加，对周边县区

人口吸引力的增强，预计规划期内人口机械增长率将会缓慢增长。综合分析，确定2025年以前综合增长率6%，2025-2030年综合增长率4.5%，基期人口为2019年48.55万人，则县域总人口预测结果如下：

至2025年，桐柏县总人口：

$48.55 \times (1+0.006) * 6 \approx 50.32$ 万人；

至 2030 年，桐柏县总人口：

$50.32 \times (1+0.0045) * 5 \approx 51.46$ 万人。

（三）考虑人口流动的常住总人口预测

对桐柏县常住人口预测主要采用趋势外推法，根据桐柏县2011-2020年的常住人口变动趋势，结合城镇发展速度，推算未来桐柏县常住人口的综合增长率，从而确定规划期内桐柏县常住人口规模。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，受三孩增长影响，人口自然增长率会有一定程度的增长。从人口机械增长率来看，受产业集聚区的就业拉动影响及桐柏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桐柏县就业，未来人口机械增长成为桐柏县常住人口增长的主导因素。

考虑到在未来一段时期内桐柏县人口自然增长和人口机械变动会随着三孩政策及产业集聚区的发展仍会有增长趋势，考虑

桐柏经济发展以及人才引进政策的落地，在计算时近期2021至2025年采取5‰年均增长率，2025-2030采取8‰的年均增长率。

依此计算，得到桐柏县常住人口至2025年达到38.45万人，至2030年达到40.01万人。

表 8：桐柏县 2021-2030 年常住人口预测 （单位：万人）

年份	常住人口
2021	37.69
2022	37.88
2023	38.07
2024	38.26
2025	38.45
2026	38.75
2027	39.06
2028	39.38
2029	39.69
2030	40.01

三、主要结论

（一）综合来看，2030年桐柏县总人口达50.07万人。

一方面，零迁移条件下，2030年桐柏县市总人口会达到48.68万人左右。由于是以2019年为预测起点，预测数会较实际数偏小。另一方面，从桐柏县人口流动趋势来看，未来十几年外来务工人员会逐年增加，但是是以人口流动和GDP增速基本一致作为前提假设，由于经济结构转型升级等的影响，预测数值会明显偏大。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，因此采用上述两种方法预测值的平均值作为分析结果。

表 9：桐柏县域人口预测结果（单位：万人）

年份	CPPS 软件预测	综合增长率预测	平均值
2025	48.56	50.32	49.44
2030	48.68	51.46	50.07

（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。

劳动年龄人口规模继续增加，大龄劳动人口相对稳定。未来十几年，全县15-64岁劳动年龄人口总量保持增长态势。到2030年，全县劳动年龄人口占总人口的比重仍保持在70%以上，仍处于劳动力资源较为丰富时期。45-64岁大龄劳动年龄人口占比在2030年之前相对稳定，2030年之后呈波动上升趋势；2030年45-64岁大龄劳动年龄人口占比为27.31%。