

多措并举 推进我市人口高质量发展

□舟山市政协课题组

推进人口高质量发展，是舟山高水平建设现代海洋城市，扎实推进共同富裕示范区建设的必然要求。面对新形势新问题，市政协围绕“多措并举推进人口高质量发展”深入调研，研究提出对策建议，助力构建具有海洋特色的人口高质量发展“舟山样板”。

舟山推进人口高质量发展的阶段性成效

党的十九大以来，我市始终把促进人口高质量发展作为一项重大政治任务，纳入党委政府重要工作内容，以《舟山市人口发展中长期规划（2017—2030）》为纲领，切实将人口政策融入各项经济社会发展政策，取得如下主要成效：

（一）人口发展态势稳中有进，人口—经济关系协调。一是常住人口微幅增长。2015—2024年，全市常住人口从115.6万人增至117.6万人。青年常住人口增幅高于全省平均水平，流入流出比约为1.51。二是流动人口持续集聚。2015—2024年，全市流动人口从34.7万人波动上升至47.9万人，其中居住1年以上的流动人口比重约为53.5%，呈上升态势。三是城镇人口比重稳步提升。2024年，全市常住人口城镇化率为74.9%，较2015年上升7.1个百分点。四是人口集聚与经济发展较为协调。2024年，我市以占全省1.76%的人口创造了2.47%的经济份额，人口密度（817人/km²）与经济密度（1.546亿元/km²）均居全省前三。

（二）人口发展改革举措不断推进。制定《舟山市人口发展三年行动计划（2022—2024年）》，从多方面采取有力措施。一是打造生育友好型社会，出台一系列强化生育支持和普惠托育服务的优惠政策。二是深化省际劳务协作，吸引中西部劳动力来舟就业。三是放宽城镇落户条件，落户门槛为省内最低。四是构建以居住证为载体的基本公共服务供给机制，切实保障流动人口福利和权益。五是完善以公租房、保障性租赁住房为核心的住房保障体系，优化保障性住房配给机制。六是构建海岛幸福养老服务体系，促进养老服务均衡发展。

（三）人才引育工作体系逐步拓展。一是建立“六位一体”引才机制，2020年以来，累计引育F类及以上人才1.7万人、高校毕业生11.2万人。二是实施舟籍学子“港湾计划”，2024年，舟籍学子回舟率超35%。三是创建省级海洋经济人力资源服务产业园，为市场化引育高素质劳动者提供服务支撑。四是推进“30分钟职业技能培训圈”建设，提供一体化技能培训服务。五是搭建人才全生命周期服务体系，推出涵盖15个职业生阶段的80项增值服务内容。

舟山推进人口高质量发展的压力与挑战

当前，我市人口正处于数量压力与结构挑战并存的关键时期，具体表现在以下四个方面：

（一）人口规模与城市发展愿景不匹配，人口对经济支撑力欠佳。一方面，目前我市人口规模与我市“十四五”规划纲要提出的常住人口支撑规模存在一定差距，对于即将到来的“十五五”以及更长期建设“四个舟山”所需的人口支撑度明显不足。另一方面，我市劳动年龄人口数量呈逐年下降趋势，长此以往，将持续削弱经济增长动能。同时，我市劳动力年龄结构偏大，不利于劳动生产率和区域创新能力的提升。

（二）人口结构与社会发展需要不匹配，

人口内生增长动能不足。一是青年人口规模偏小，根据“浙江青年发展综合指数”测算结果，我市18—35岁青年常住人口占总人口比重比全省平均水平低约5个百分点。二是少子化趋势特征显著，全市育龄妇女规模逐年减少，人口出生率、总和生育率、二孩多孩率均为全省最低，处于超低生育水平，人口自然增长潜力极弱。三是不婚化、家庭小型化趋势明显，2015—2024年，全市结婚登记数量从每年最高6663对降至3743对，初婚平均年龄推迟至29.1岁，对舟山青年的调查发现，婚育事项的优先级已降低。四是老龄化水平持续加深，户籍人口平均年龄49.05岁，常住人口老年抚养比达44.2%，社会抚养负担加重。

（三）人口增速与区域发展优势不匹配，人口流动态势存在隐忧。我市流动人口总体呈“快进快出”态势，户籍人口转化率较低，人才“边引边流”问题凸显。2015—2024年，全市常住人口总量增幅仅1.7%，远低于全省平均水平。我市户籍人口自2014年起，连续11年负增长，其中18—35岁青年户籍人口占比12.9%。究其原因，本地青年人口外流形势严峻，在舟高校毕业生留舟意愿不强，流入人口稳定性不高。

（四）人口素质与产业升级趋势不匹配，高端人力资源要素缺乏。一是低技能劳动力高度集聚，2024年，全市流动人口中，初中及以下学历占比78.2%。二是技能型人才结构性短缺，支撑先进制造业发展和世界一流强港建设的技术技能人才储备不足，技术工人和中端人才供不应求，专业对口的高技能人才缺口较大，如2024年全市船舶修造业高级技工缺口达24%。三是高精尖人才引育不足，2024年全市流动人口中，本科及以上学历仅占8.1%，海洋新能源、数字海洋、海洋生物医药、现代海事服务等专业领域高层次人才稀缺。

多措并举推进舟山人口高质量发展的对策建议

（一）创新全市人口工作机制

1. 强化人口工作统筹协调。我市作为全省人口形势最为严峻的地市之一，必须将人口高质量发展提升到战略高度，而目前人口工作的合力和协调推进的实效性严重不足。建议将推进人口高质量发展纳入“一把手”工程，探索人口工作专班化运作或联席会议机制，构建“党委领导、发改牵头、部门协作、群团协同”的一体推进格局，强化跨领域政策联动与资源整合。

2. 健全人口监测与研究体系。整合相关部门数据资源，搭建多源数据融合的舟山人人口综合监测平台，赋能我市人口统计分析和动态研判。组织人口发展形势年度会商，重点研究人口变动趋势和机械流动规律，精准识别潜在户籍人口与稳定留居群体，针对性强化人口流入。科学分析人口因素对重大决策、重大改革和重大工程建设的影响，加强人口研究成果在主体功能布局、公共资源配置、城镇化发展、产业集聚等工作中的应用。

3. 完善人口管理服务机制。基于舟山人人口现状基数、重要增长极与发展动力源，制定人口高质量发展的远景规划、专项政策体系和分类施策重点，增强对人口集聚、吸纳和承载的服务支撑，较周边城市形成差异化的政策亮点。例如，对于青年人才和产业

工人，强化来舟初期住房、社保等基础保障；对于外来就业及随迁人口，重点解决随迁子女入学、家属就业等“后代后院”问题；对于来舟创业者，侧重优化创业补贴、孵化支持与企业发展相关的配套措施。

（二）持续优化生育支持政策

1. 优化提升婚恋服务。整合人才、民政、文旅和工青妇等相关部门资源和载体，集聚青年交友的强大合力。深化“舟山公益红娘”“千岛之约”“爱舟记”等婚恋交友品牌，开展青年喜闻乐见的兴趣型、学习型、赛事型、娱乐型等文旅体活动，“线上+线下”为单身青年提供牵线配对和跟踪服务。多层次全方位推进婚俗改革试验区建设，借鉴外地做法，协调推进住房家居、婚宴婚庆、旅游购物等市场资源，让利甜蜜经济，提升婚恋增值服务吸引力。推进新型婚育文化建设，倡导适龄婚育、优生优育和文明简约婚俗。健全全周期婚姻家庭辅导服务机制，推动乡镇村社设立辅导站点。

2. 健全生育责任分担机制。统筹构建生育、养育、教育、住房、就业、社保等联动融合的家庭友好型政策体系。加大生育经济支持力度，提高多孩家庭阶梯式补贴标准，谋划公办幼儿园全域免费、多孩家庭按月提取公积金等创新举措，以高规格政策切实推动生育引导和优养减负。加强对女性劳动者，特别是生育再就业女性的就业帮扶，积极引导“她产业”，引导企业推出女性岗位和弹性岗位，促进妇女灵活就业。

3. 强化普惠托育服务供给。加快推进普惠托育服务纳入基本公共服务，重点规划和投入2岁以上幼儿普惠托育服务，根据婴幼儿数量和分布情况，因地制宜，统筹推进2岁以下托位设置，稳步增加小月龄托育服务的供给。扩大托育服务供给规模与样态：全日托、半日托应以公办托育机构为主体，转化盘活普惠性幼儿园富余资源，推动城乡社区改扩建嵌入式托育服务设施；鼓励社会力量举办临时托、计时托、寒暑假托等；鼓励企事业单位、产业园区等为职工提供福利性托育服务。

（三）提升与重点产业相匹配的人力资本

1. 扩容优质人力资源引进。深入推进海洋特色人才港建设，坚持“高端引人才”和“产业引人口”两手抓。布局建设一批高能级双创平台，落地一批高成长性、高科技型的优质产业项目，加速高层次人才集聚。转移人才政策重心，将专本人才纳入人才政策重点目标群体，在专本人才层面出台更具优势和力度的政策，与一、二线城市在人才抢夺上形成差异化竞争，加快青年人才集聚。定向招引数字创意、电商直播、短剧演艺、时尚零售、谷子潮玩等青年主导型产业，建设夜间餐饮娱乐潮玩集聚区，举办各类青年参与度高的优质赛事活动，引进高质量的娱乐产业，吸引更多青年来舟留舟。

2. 深化科教融汇和产教融合。充分发挥在舟高校和科研院所的培训基地作用，建立“产业链—专业群”联动机制，紧跟九大现代海洋产业发展方向，动态调整涉海学科专业设置和培养方案，加快培育重大产业和重点领域亟需的应用型人才。推动龙头企业、产业联盟与高校院所共建科教融合学院、现代产业学院和产教融合实训基地，创新产业人才的联合培养和精准培养。加大面向流动人口的成人学历教育力度，提升常住人口的文化水平。

3. 拓宽技能人才发展空间。实施新时代“千岛工匠”培育工程，完善技能人才培养培训、鉴定评价、技能竞赛和政策激励体系。进一步向重点企业、重点项目和重点平台下放人才认定自主权，在海水养殖、螺杆塑机、船舶海工等特色行业推行“一企一策”技能人才自主评价。推动落实技能人才以技提薪机制，健全“职工增技—企业增效—职工增收”体系链条。完善企业薪酬调查和信息发布机制，加大重点行业、重点群体薪酬分配指引服务。

（四）构建以人口为导向的公共服务体系

1. 进一步深化户籍制度改革。大力推行居住证制度和积分落户制度，有效推进居住证持有人和当地户籍人口公平享有基本公共服务。完善流动人口随迁子女居住证量化入学制度，确保在舟流动人口适龄儿童平等享受入学权利。逐步提升持有居住证的农业转移人口社会保险参保率，统筹推进城乡社会保障体系建设。进一步提升舟山户籍的含金量，加大对市外人才和优质流动人口的吸引力，减轻和缓冲其他地区人口政策出台后对舟山的冲击与影响。

2. 优化公共服务随人走配置机制。加强全市人口规模结构、空间分布、流动集聚趋势研判，据此做好公共服务发展规划，构建与常住人口和实际需求相匹配的公共服务资源配置体系，有效应对人口集聚产生的区域性公共服务需求，稳妥有序推动公共服务覆盖流动人口。针对高新区、工业园区等产业集聚区，打造产城融合、宜业宜居、低价消费的城市空间环境，做优做强普惠性公共服务设施建设和便民服务体系，在地形成“产业社区一刻钟生活圈”。

3. 加快市域基本公共服务一体化。重点在教育、医疗、社保、就业、住房等方面发力。比如住房方面，加强公租房跨区域协同保障，精准破解异地工作住房“双困”家庭通勤难题。

（五）积极应对人口老龄化

1. 充分挖潜开发老龄人力资源。完善银发群体就业促进政策与社会保障制度，支持科技型、管理型银发人才弹性延长工作年限，鼓励企事业单位开发适老化岗位，开放社区公益性岗位。推动老年大学职业技能培训与就业指导、就业服务相衔接，支持富有余力的低龄老人再就业。深入实施“银龄行动”，逐步建立银龄志愿服务网络，引导低龄活力老人参与互助养老、邻里关照、扶残助残、儿童关爱、基层治理、文化传承等公益活动。

2. 扩大普惠型养老服务供给。大力发展社区嵌入式养老，依托未来社区建设，配建融合居家照护、日间照料、短期托养功能的养老服务综合体。建立养老服务机构等级与补贴标准挂钩机制，确保养老机构养老意愿的老人住得起、住得好。建立健全老年医疗服务网络，探索由公立医院牵头建立养老机构，重点解决失智失能老人的刚需养老服务。打造老年友好型设施环境，推进公共设施适老化改造和居家养老服务设施建设。

3. 推动银发经济高质量发展。制定银发经济专项发展规划和银发产业扶持政策，打造“养老+”产业融合生态链。推动养老事业和养老产业协同发展，推广适老化产品，合理引导老年消费从保守型向品质型、体验型转变。加强银发消费市场监管和社会共治，推动市场主体信用体系建设，常态化打击涉老诈骗，营造良好消费环境。

（执笔者：孙天慈）

