

1018

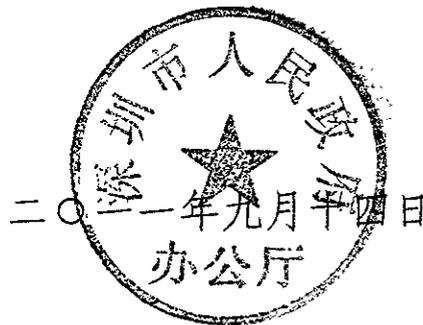
深圳市人民政府办公厅文件

深府办〔2011〕80号

关于印发深圳市人口发展 “十二五”规划的通知

各区人民政府，市政府直属各单位：

《深圳市人口发展“十二五”规划》已经市政府同意，现予印发，请认真组织实施。



深圳市人口发展“十二五”规划

一、“十二五”人口发展基础与环境

“十一五”期间，深圳人口发展取得显著成就，人口总量趋于稳定，人口结构持续优化，人口管理与服务的法制化、规范化、科学化水平大幅提升。“十二五”期间，国家发展战略格局将深度调整，国内区域竞争态势将不断加剧，深圳人口发展的机遇与挑战并存。必须认真研判深圳当前人口发展基础与环境，科学谋划深圳“十二五”人口发展新篇章。

（一）“十一五”人口发展主要成就。

1. 常住人口规模突破千万，实际人口迅猛膨胀势头得以遏制。第六次全国人口普查时点常住人口规模达到1035.84万人，继上海、北京、广州之后成为城区人口超千万的特大城市。实际管理和服务人口趋于稳定，“十一五”时期人口总量在1300万人上下波动，未出现“十五”时期迅猛膨胀的现象，全市人口发展初步进入成熟稳定阶段。非户籍就业人口数量超过700万人，非户籍人口就业规模和比重在全国各大城市中继续保持领先，继续成为全国城乡剩余劳动力的重要吸纳地。

2. 户籍人口规模快速增长，户籍管理制度改革成效明显。户籍管理制度改革力度明显加大，户籍迁入政策整体趋于积极宽松。技术技能迁户和投资纳税迁户等新型迁户政策深入实施，人

才入户数量增长一倍以上。开通个人申报技术技能迁户渠道和外来务工人员积分入户渠道，人才入户渠道进一步拓宽。打破原特区内外户籍迁移管理限制，率先实现原特区内外户籍管理一体化。至 2010 年末，深圳户籍人口规模达到 259.42 万人，较 2005 年增长 77.49 万人，增幅居国内同等城市前列。

3. 人口文化和技能水平持续提升，人才规模聚集效应继续放大。通过大力实施人才强市战略，大批技术技能人才和各层次创新创业人才聚集深圳，人口文化素质不断提高。至 2010 年末，全市大专及以上学历人口达 182.76 万人，占常住人口比重达到 18.52%，较 2005 年的 10.5% 增长近 8 个百分点。户籍人口中大专以上学历人口比重达到 42.95%，在国内同等城市中保持领先地位。常住人口平均受教育年限达到 10.7 年，比“十五”提高约 1 年。全市专业技术人才达到 103 万人，企业经营管理人才达到 28 万人，研发人员超过 29 万人，海外留学回国人员近 4 万人。

4. 人口产出效益不断提升，城市人口活力继续保持。2010 年，深圳人均生产总值达到 9.18 万元，全社会劳动生产率达到 13.59 万元/人，劳动力人口总体产出效益水平在国内城市中名列前茅。常住人口年龄中位数为 29.9 岁，其中 15 至 64 岁人口 914.79 万人，所占比重为 88.3%，城市劳动力资源整体年轻充裕，创新创业活力较强。

5. 人口管理和服务体系逐步完善，人口管理创新亮点突出。人口管理体制初步完善，“三级架构、四级网络”组织体系基本

建成。实施分区域人口调控计划，人口管理初步实现“重心下移”。推行居住证管理制度，居住证办理数量达到 1326 万张，基本实现对在深非户籍人口的全覆盖。利用流动人口和出租屋综合管理信息平台，建立房屋编码卡制度，出租屋综合管理水平大幅提升。低生育水平稳定保持，计划生育管理覆盖所有在深人口，户籍人口政策生育率达到 98.47%，流动人口政策生育率达到 92.9%，均有效控制在国家和省下达的计划范围之内。全面推行农民工医疗保险制度，参加农民工医疗保险人数达到 517.6 万人。对外来务工人员子女实施免费义务教育，全市非户籍人口义务教育在校生为 61.2 万人，占在校生总量的 71.6%。

在肯定深圳人口工作取得一定成绩的同时，必须清醒地认识到，深圳人口发展的深层次矛盾和压力仍较突出，人口调控任务依然十分艰巨。主要表现在人口规模膨胀压力仍未缓解，实际管理服务人口总量仍在高位运行，土地、资源、环境承载紧约束问题依旧严峻；人口结构二元特征依旧突出，户籍人口与非户籍人口比例倒挂现象依然严重等方面。

（二）“十二五”人口发展环境。

从国家发展战略看，我国城市化进程不断加快，作为一线发达城市的深圳人口净流入压力依然存在，产业发展对劳动力的需求不会呈现总量性不足，但可能出现结构性短缺。国家户籍制度改革可能放开大城市户籍迁移限制，深圳户籍人口存在不可控增长风险。计划生育国策存在调整预期，一旦城市人口独生子女政

策出现松动，深圳人口自然增长压力将随之加剧。随着《国务院办公厅关于转发人力资源社会保障部财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》（国办发〔2009〕66号）的实施和基础养老金省级统筹进度的加快，深圳社保资金管理面临巨大压力，户籍人口快速增长可能引发公共财政负担加重。

从区域竞争格局看，国家实施区域发展总体战略，各地依托比较优势快速发展，部分区域和城市的后发优势不断增强，更大范围的区域合作和要素配置正在实现，国内区域间、城市间人才争夺程度总体加剧，相互赶超的格局逐步形成，深圳未来在人才要素配置的市场竞争中不仅面临北京、上海等国家中心城市的挑战，也将面临其它区域中心城市的挑战。虽然深圳产业发展环境对人才仍具备强劲吸引力，但受生活成本、公共服务、体制机制等综合环境影响，深圳对人才尤其是高层次人才的综合引进优势存在弱化可能，构建人力资源强市和创新人才高地的难度进一步加大。

从深圳发展阶段看，深圳人均生产总值超过1.4万美元，初步进入中等发达阶段，必须要在贯彻落实科学发展观、率先转变经济发展方式、社会建设创新等方面大胆探索，先行先试、发挥作用，坚定不移地以深圳质量为发展核心理念。深圳当前人口结构质量距离城市新定位要求尚有较大差距，虽然具备一定解决问题的经济实力，但要将人口规模结构质量有效提升至足以支撑深圳质量的水平上来，任务依然十分艰巨。

综上判断，深圳“十二五”人口发展挑战与机遇并存，人口问题仍然是制约深圳科学、协调、可持续发展的瓶颈性因素。要高度重视、正确认识深圳人口规模、结构与素质特点，统筹解决深圳人口发展的短期矛盾和中长期矛盾，全面促进人口与经济社会协调发展，努力为特区新三十年发展奠定坚实基础。

二、“十二五”人口发展战略与目标

（一）指导思想。

以科学发展观为指导，深入贯彻中共深圳市委第五次代表大会精神，围绕建设国际化现代化先进城市目标定位，解决人口发展的深层次矛盾和问题，统筹处理好人口发展总量与结构的关系、增量与存量的关系、当前与长远的关系，按深圳质量新理念创新和完善人口政策和人口管理服务模式，加快推进户籍制度改革，落实分区域人口调控计划，科学整合人口管理资源，强化人口政策执行合力，实现全口径人口规模的下降和全口径人口素质结构的提升优化，建立起符合深圳质量要求的新型人口综合调控机制。

（二）工作原则。

坚持统筹协调、系统推进的原则。促进人口调控中长期政策导向和短期刚性政策约束相结合，管调并重，堵疏并举，统筹推动产业结构、城市规划、社会管理和公共服务的联动调整。

坚持标本兼治、综合治理的原则。健全产业调控人口的源头性约束机制，综合运用经济手段、行政手段和法律手段，强化人

口管理综合治理效能。

坚持分类指导、重点调控的原则。实现对产业人口加强服务和对非产业人口加强管理的区别对待，重点管理和调控劳动力年龄段的非产业人口。加快扩大户籍人口规模，大力拓宽人才引进渠道，逐步扭转户籍与非户籍人口比例倒挂局面。

（三）调控目标。

“十二五”期间，深圳人口发展要实现“一条主线”、“两个转变”、“三个联动”和“四个突破”。

“一条主线”：以“深圳质量”为新标杆，全力提升人口发展质量。

“两个转变”：一是从强调调控人口数量向调控人口数量与质量并重的转变；二是从强调人口管控向人口管理和服务并重的转变。

“三个联动”：一是实现人口管理中法律、经济和行政手段的联动调整；二是实现人口更新与产业更新、城市更新的联动调整；三是实现人口管理与城市管理的联动调整。

“四个突破”：一是实现人口管理机制的新突破，建立以社区为重心的人口管理和服机制；二是实现广聚人才和户籍人口增长的新突破，拓宽入户渠道，广聚人才，缓解户籍与非户籍人口比例倒挂矛盾；三是实现人口管理方式的新突破，以信息化推动粗放式人口管理转为精细化人口管理；四是实现人口管理手段的新突破，建立“以业择人、以证管人、以房控人”的一体化调控机制。

具体调控目标如下：

1. 人口规模预期目标。到 2015 年，深圳实际管理和服务人口指导性目标为 1300 万人，年末常住人口为 1100 万人，在册户籍人口争取达到 400 万人。

2. 人口素质预期目标。到 2015 年，实际管理和服务人口中大专及以上学历人口总量达到 220 万人，占实际管理和服务人口比重提高至 20%，户籍人口中大专以上学历以上人口比重争取提高到 45%。

3. 人口管理预期目标。到 2015 年，户籍人口政策生育率达到 95%，流动人口政策生育率达到 85%，流动人口居住证覆盖率和出租屋管理覆盖率均达到 98%。

深圳市人口发展“十二五”规划调控指标体系

类别	序号	指标名称	2010 年	2015 年	指标属性
人口规模数量	1	实际管理和服务人口（万人）	1310	1300	预期性
	2	年末常住人口（万人）	1036	1100	预期性
	3	在册户籍人口（万人）	259.4	400	预期性
	4	户籍与非户籍人口比例	1 : 4	1 : 2.3	预期性
人口结构素质	5	平均期望寿命（岁）	78	79	预期性
	6	常住人口年龄中位数（岁）	29.9	33	预期性
	7	出生人口性别比	108.04	107	预期性
	8	常住人口大专及以上学历人口比重（%）	18.52	20	预期性
	9	常住人口平均受教育年限（年）	10.7	12	预期性
人口经济效益	10	人均 GDP（万美元）	1.3	2.0	预期性
	11	人均可支配收入（万元）	3.2	4.9	预期性
	12	就业负担系数	0.46	0.45	预期性
人口管理服务	13	户籍人口政策生育率（%）	98.47	95	约束性
	14	流动人口政策生育率（%）	92.9	85	约束性
	15	流动人口居住证覆盖率（%）	95	98	约束性
	16	流动人口出租屋管理覆盖率（%）	95	98	约束性
	17	每万人暴力案件立案数（宗）	20	≤11.5	约束性

三、人口与产业、城市空间联动调整

围绕建设国际化现代化先进城市的目标定位，积极贯彻落实各项产业结构调整政策，以产业结构升级促进人口结构优化，缓解人口增长压力。全面落实分区域人口调控指导性计划，推动城市规划功能整合，优化人口空间分布，实现深圳人口规模、布局与城市经济、社会、资源、环境等各方面的科学配置。

（一）以人口与产业升级联动优化人口规模与结构。

1. 发挥产业对人口调控的源头作用。实施《深圳市产业结构调整优化和产业导向目录》，加快产业政策调整步伐，按劳动生产率、土地产出效益、水耗、电耗等标准，合理确定和调整限制发展类和禁止发展类产业，加大落后产能企业淘汰或升级改造，严控新上项目。加快发展高新技术产业和现代服务业，加速壮大战略性新兴产业，推动从业人口结构置换。全面梳理低端劳动密集型产业，推动劳动密集型产业和劳动力“双转移”。“十二五”期间，争取转移淘汰或升级落后产能企业1万家以上，带动调整从业人口100万人以上。

2. 发挥社区经济转型对人口的调控作用。全面深化社区股份合作经济改革，加快转变传统厂房出租型经济发展模式。推动社区工业园区升级改造，遏制社区发展低端产业的利益冲动，加大社区产业升级项目政策支持力度，禁止社区新建限制类和淘汰类产业投资项目，严控劳动密集型产业生产能力，从源头上控制低端产业进入。促进社区股份合作经济从租赁型向服务、管理、投资等多元方向转型，发展和引进新兴现代产业，降低社区对劳动密集产业及其从业人口的吸纳能力。

3. 发挥最低工资标准对产业和人口的调控作用。建立最低工资标准与经济增长的联动调整机制，“十二五”期间，最低工资标准的年增长幅度争取不低于10%。严厉打击建筑业、加工贸易业等重点行业欠薪和非法用工行为，通过最低工资标准调整机制和工资集体协商制度，促进低端劳动密集型产业转移或提升劳动生产率，压缩低端劳动密集型产业就业人口规模，提升从业人口技术技能水平。

（二）以人口与城市规划联动优化人口规模与布局。

1. 建立人口变动与城市规划的联动调整机制。以分区域人口调控指导性计划实施情况作为城市规划法定图则修编基础，建立基于人口规模结构变化因素更新城市规划法定图则的法定机制，实现人口目标数据和法定图则标准分区规划人口的有效联动。从严控制低端产业用地供给，从严控制人口密度过高区域容积率，实现产业准入、城市空间、公共服务和人口管理的有机统一。

2. 大力推进城市更新。以城中村改造为重点，统筹推进旧工业区、旧住宅区、旧商业区更新升级，到2015年，完成城市更新用地规模35平方公里。以城市更新释放出的新增土地推动原区域的产业升级和居住业态升级，降低城中村人口吸纳能力。消除原区域地下非法经济生存空间，压缩从业人口数量，力争通过城市更新推动疏散100万左右人口。

3. 优化城市人口空间布局。以城市规划、土地利用和人口发展区域整合为指引，引导人口从主中心城区和次中心城区合理向新型功能区聚集，降低中心城区人口密度。实施住房与人口联

动调控计划，促进房地产开发与人口布局相结合，促进人口居住合理分布。加强新区的高标准开发，形成围绕轨道站点的高密度住宅区、站点外围的中高密度住宅区和少量低密度住宅区，实现人口流动、区域规划、产业协作、区域交通、市场优化、环保共治和社会管理的一体化发展。突出特区一体化建设的区域特色和统筹推进策略，促进原特区内人口逐渐向原特区外疏散。加快深莞惠一体化发展，促进深圳市内人口适度向周边地区疏散，合理分布原特区内外产业劳动人口和生活居住人口。

（三）以分区域人口调控增强联动调控实效。

1. 全面落实分区域人口调控计划。依据各区、各功能区产业发展、空间布局、区域功能定位及社会发展态势的不同特点，确立各区域人口发展及调控计划目标，营造人口管理市区联动的有效格局，促进区、街道和社区在人口管理和服务方面责、权、利对等。按人口管理“重心下移”要求增强区级政府人口计划调控管理手段，分时推进，实现各区及功能区人口规模、结构与产业结构、城市空间结构的有序联动。

“十二五”期末各区常住人口调控目标

区域	项目	年末常住人口（万人）	
		2010年	2015年
全市		1036	1100
福田		132	130
罗湖		92	91
南山		109	120
盐田		21	22
宝安		402	425
龙岗		201	210
光明		48	60
坪山		31	42

2. 建立区域人口调控联动机制。积极探索新的管理思路和

模式，综合运用税收、最低工资标准、环境保护准入、知识产权保护、专项资金扶持等手段，发挥多方调控合力，促进各区加快转型升级步伐，推动各区人口管理服务力度与水平相协调，逐步使各区人口规模、结构与区域经济发展相协调。

3. 实施区域人口调控计划绩效考核。各区、各部门制定落实分区域人口调控指导性计划的具体工作方案，配套建立区域人口统计、综合楼宇抽样统计等手段，对人口规模和结构实施动态监测和预警相结合的新型人口统计机制，促进各区、各部门提升分区域人口调控计划执行力。

四、人口自然增长与计划生育管理

坚定不移地执行计划生育基本国策，全力稳定低生育水平，切实提高出生人口素质，实现户籍人口与流动人口计划生育管理一体化，积极创建全国人口计生综合改革示范市。

（一）全力稳定低生育水平。

1. 继续深化计划生育管理综合改革。修订《深圳经济特区人口与计划生育条例》，完善计划生育统筹协调、科学管理、优质服务、利益导向、群众自治和人才保障六大机制，健全“单位负责、系统配合、社区管理”的属地单位管理体制，落实企业法定代表人责任制。全面加强人口和计划生育综合治理，促进人口管理体制与基层管理体制的整合创新，建立健全稳定低生育水平的长效工作机制。坚持“突出重点、注重实效、简便易行”的原则，改革人口计生目标管理责任考核、评估和监督机制。

2. 有效加强人口出生率和性别比调控。严格执行现行生育节育政策，逐步构建有利于稳定低生育水平的制度环境。到 2015 年，全市户籍人口出生率控制在 16.9‰以下，自然增长率控制在 16.1‰以下，政策生育率达到 95%以上，流动人口政策生育率达到 85%以上，已婚育龄妇女综合避孕率达到 95%。继续深入开展婚育新风进万家活动，制定和落实有利于女性成长和发展的社会经济政策。坚持出生人口性别比综合治理，坚决打击非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠行为。到 2015 年，全市出生人口性别比趋于正常水平。

3. 大力实施三优工程。全面启动以优生、优育、优教为主要内容的“三优工程”。充分整合全市各级人口计生、卫生、教育和其它社会资源，运用个性化服务、形象化宣传、信息化引导和家庭化随访等服务模式，大力推广婚前医学检查，倡导群众自觉接受婚前、孕前以及孕产期的医学检查，加强对出生人口素质的筛查、检测，降低出生缺陷发病率。积极开展人口早期教育、儿童生长监测、弱势关怀服务和育龄群众生殖健康服务等活动。到 2015 年，初步形成政府倡导推动、家庭积极参与、社会广泛关注的“三优”服务体系，育龄群众的生殖健康、出生人口素质和儿童健康成长等方面得到切实保障。

（二）完善户籍人口计生政策体系。

1. 建立健全计划生育利益导向机制。落实各项计划生育优待奖励政策，完善晚婚晚育优待、独生子女父母奖励、计划生育

低保家庭的优惠、优先救助和计划生育免费基本技术服务等政策，健全独生子女伤残死亡家庭救助、长效节育措施奖励、节育手术休假补助、计划生育夫妇年老一次性奖励等制度，形成少生奖励、贫困扶持、特困救助、免费服务、养老扶助的利益导向机制。

2. 完善计划生育行政处罚管理机制。全面推行计划生育行政执法责任制和过错追究制，规范计划生育行政处罚行为，建立健全主体合法、权责明确、程序严密、行为规范、制度健全、监督有效的计划生育行政管理体制。对未完成人口与计生管理责任制目标的单位和责任人坚决实行一票否决制度。对超生人员、无证先孕、无证生育人员、政策外怀孕并不采取措施人员、拒绝或阻碍人口计划生育部门执法人员及各种弄虚作假行为明确处罚措施，规范全市社会抚养费征收行为，统一征收标准。

3. 提升户籍人口计划生育管理水平。加强户籍人口怀孕登记与生育审批工作，加强户籍人口计划生育证件管理，严格执行计划生育服务证制度。国家机关、社会团体、企业事业单位和其他组织实行户籍人口计划生育法定代表人责任制，确保户籍人口计生政策刚性执行。

（三）加强流动人口计生综合治理。

1. 强化流动人口计划生育证件管理。严格执行流动人口育龄妇女到达本市后的流动人口婚育证明交验制度。各级政府部门在办理人口出生入户登记、随迁入户、调动录（聘）用、收养子

女及销售保障性住房等相关手续时，坚持计划生育“一票否决制”。在办理居住证、流动人口已婚育龄妇女就业登记手续、住宅租赁合同登记、流动人口新生入园、入学、转学及为孕妇进行产前检查、接生时，严格核查申请人相关计生证明。对不办理生育登记备案和交验计生证明者，给予行政或经济处罚。

2. 完善流动人口区域协作制度。全面落实国家关于流动人口计划生育服务管理“一盘棋”工作部署，加强流入地和流出地的双向协作，形成“信息共享、管理互动、服务互补、责任共担”的区域协作机制，切实加强对区域协作的协调和监管，提升区域协作制度化、规范化水平。探索建立协作区域之间统一的流动人口计划生育管理规范、服务标准、相关工作程序和工作流程。积极开展与相关省市的网络化协作，推进流出地与流入地流动人口计划生育信息共享，实现流动育龄妇女计划生育情况的实时沟通和动态管理。

3. 加强流动人口计划生育综合治理。坚持流动人口计划生育以现居住地管理为主的原则，将流动人口计划生育工作纳入全市计划生育管理中。建立党政统筹、部门配合、群众参与的综合治理机制，实现流动人口与户籍人口“同宣传、同管理、同服务、同考核”。强化综合治理，堵塞流动人口计划生育管理中的漏洞，有效控制流动人口政策外生育。健全流动人口计划生育基层包干责任制等制度，加大流动人口违反计划生育行为的处罚力度，落实物业服务企业、出租屋业主或出租屋管理人在流动人口计划生

育服务管理工作中的责任。探索建立社会抚养费司法程序征收机制。

五、户籍人口规模扩大与户籍制度改革

顺应国家户籍制度改革要求，积极争取户籍政策改革主导权，使我市户籍政策改革与城市承载力和城市公共服务能力相适应。继续完善相对积极宽松的户籍迁入政策，将符合城市发展需要的各类人才无障碍转为深圳户籍，加快户籍人口规模扩大步伐。

（一）积极推进户籍迁入政策改革。

1. 建立居住证制度与户籍制度衔接机制。改善持有居住证的暂住人口的工作和生活条件，逐步增加在深稳定发展的居住证人口的社会福利和其它权益，在就业、医疗、社保、教育、住房保障等方面逐步赋予居住证与户籍居民基本相当的待遇，为居住证制度与户籍迁入政策直接对接创造条件。以持有深圳市居住证和参加深圳社会养老保险时间为基本条件，结合考虑入户人员年龄等其它条件，探索放开在深圳市居住多年，参加社会养老保险累计超过10年的人员入户限制，适当解决在深圳长期工作和居住人员的入户问题。以居住证、社会保险、自有住房等条件为重点要素，继续扩大积分入户渠道的政策覆盖面。

2. 深化户籍制度综合配套改革。加快推动与户籍制度改革密切相关的养老保险、保障性住房、人事调配制度等方面的配套改革，研究调整户籍人口地方补充养老保险制度，统一户籍与非

户籍人口养老保险缴费水平，探索将社保支出制度与干部工人调配制度逐步脱钩，奠定创新迁户渠道的实施基础，减轻户籍制度改革阻力。

3. 规范特殊类人才入户政策。借鉴国外技术移民管理制度经验，结合文化艺术、能工巧匠等特殊类人才的不同特点，规范建立特殊类人才入户审批机制。成立由发展改革、公安、人力资源部门和相关领域专家组成的评审组，对特殊类人才进行面试和综合评估，经评审组评估合格者，可以办理我市技术技能迁户手续。

（二）完善户籍迁入政策标准和条件。

1. 合理调整技术技能和投资纳税迁户政策。继续放宽高学历型人才入户条件，对大学本科以上的毕业生和参加我市社保两年以上的大专院校毕业生放宽学校和专业限制。取消技师、高级技师职业资格人员入户学历要求。加大个人申报技术技能迁户政策实施力度，消除公共事业单位、企业、社会组织专业技术人员入户阻碍。适度降低投资纳税迁户核准政策标准，根据企业纳税年限分类制定投资纳税迁户政策条件，对属我市重点扶持发展的战略性新兴产业或雇佣本市户籍人口就业较多的企业，可适度放宽投资纳税迁户政策条件要求。允许缴税税额较大企业中的经营骨干人才按投资纳税迁户渠道入户。对新引进的重大项目或总部企业，一次性给予其经营骨干人才办理投资纳税迁户手续。

2. 继续完善积分入户实施办法。以积分入户制度为载体，

建立综合评价式入户政策体系，形成对条件准入式入户政策体系的有益补充。根据城市产业发展需要和综合承载能力，逐步加大积分入户政策实施力度，将符合城市定位和产业发展需要的外来务工人员纳入积分入户通道。科学设定积分入户指标及入户分值条件，根据实际需要优化调整外来务工人员积分入户实施政策细则。发挥积分入户政策促进外来务工人员文化技能素质优化提升的积极作用，引导外来务工人员参与公益事业，提升诚信水平。

3. 适度调整政策性迁户规定。适度放宽夫妻分居入户对分居时间的限制条件，取消老人投靠入户对子女户籍地和房产情况等方面的限制条件。以居深时间长短为原则，允许对捐办公益事业达到一定规模、本人在深有一定年限合法产权住宅的人员及其直系亲属直接迁户。逐步放开本市户籍人口在国内其他城市落户超生子女的政策性迁户申请限制。研究解除依法接受处理达到一定年限的超生人员的入户申请限制。

（三）提升户籍管理工作水平。

1. 科学制定安排户籍迁入年度计划。根据城市发展实际需要，科学制定年度户籍人口增长计划及与之配套的人才引进实施细则和专业工种目录，确保满足产业发展对各类人才的实际需求。逐年加大年度户籍人口增长计划安排力度，确保至 2015 年，全市户籍人口增加到 400 万人以上。转变年度户籍人口机械增长计划执行方式，加强计划执行统筹力度，对技术技能迁户按下限计划进行管理，政策性迁户按上限计划进行管理。优化年度户籍迁入

人口结构，每年度技术技能迁户计划数量占总计划比例不低于70%，其中大专以上学历人员数量不低于70%；政策性迁户计划数量占总计划比例不超过30%。

“十二五”期间分年度户籍人口增长计划预期安排表

年 份	2011	2012	2013	2014	2015
户籍人口自然增长计划（万人）	4.5	5	5.5	6	6.5
户籍人口机械增长计划（万人）	15.5	19	22.5	26	29.5
合计（万人）	20	24	28	32	36

2. 进一步完善户籍迁入管理体制机制。以户籍人口增长计划管理为基础，继续实施全市统一政策标准、统一操作管理、统一信息平台的户籍迁入管理体制。开展新一轮户籍迁入审批体制改革，科学划分市、区职能部门户籍迁入审批权限，制定更加公开公正、规范透明的户籍迁入工作流程，坚决消除多头审批、多头管理等现象。进一步简化各项户籍迁入办事手续与材料。按照“严明标准、严格管理、严细认真、严肃纪律、从严查处”的要求，通过户籍迁入信息系统实现户籍迁入人员办理流程全过程跟踪监督，力争使户籍迁入审批工作的廉政建设走在全市前列。

3. 推动户籍登记管理创新。加强对现有户籍居民的常态化和规范化管理，研究建立户籍人口信息与政府相关部门信息资源联动更新的有效机制，着力提升户籍人口信息登记、更新与注销的时效性。进一步完善市内户籍迁移管理办法，深入开展户口整顿工作，努力消除户籍人口见房不见人、见人不见户的“人户分

离”现象。根据不同迁户人员的特点，探索实施户籍登记分类管理，对于有家庭的新迁户人员，一律迁入家庭户；对于无家庭户人员，逐步建立以社区为依托，按现居住地开设集体户的新型户籍管理机制，逐步消减单位集体户和人才市场及其他中介机构的集体户数量。

六、人口素质优化与人力资源建设

深入实施人才强市战略，加快人才资源能力建设，加快优化人才结构，提高人才核心竞争力和国际化水平，努力打造深圳引才、育才、用才的新优势，推动人口文化和技能素质的全面优化提升。

（一）提升人力资源整体素质。

1. 突出培养引进创新创业高端人才。全面推进孔雀计划，重点引进高层次创新型科技人才，大力培养具有创新能力和发展潜力的创业人才和创新创业团队。到 2015 年，重点引进并支持 50 个以上海外高层次人才团队和 1000 名以上海外高层次人才来深创新创业，吸引带动 10000 名以上各类海外人才来深工作。重点实施培养青年英才的“鹏城青苗工程”，加大创新科研团队的引进力度，优先、足额保证对创新资金资助，优先解决创新人才、团队的实验室建设，设备采购等重、难点问题。到 2015 年，全市科技研发人员总量达到 50 万人。

2. 壮大专业技术人才和技能人才规模。重点引进和培养高新技术、金融、物流、文化等支柱产业以及新能源、新材料、互

联网、生物医药等战略性新兴产业急需紧缺高层次专门人才。聚集培养一批优秀的企业家，形成一支高素质的职业经理人队伍。到 2015 年，高新技术、金融、物流、文化产业、生物医药、新能源、新材料、互联网等支柱产业和战略性产业人才数量达 200 万人。以提高专业水平和创新能力为核心，开展专业技术职称和职业资格制度改革，加强专业技术人员培养和引进。到 2015 年，专业技术人才总量达到 136 万人，其中高级专业技术人才总量争取达到 11 万人。以技师和高级技师为重点实施精英工程，完善职业技能鉴定制度和面向全体劳动者的职业培训制度，全面提升外来工技能水平，到 2015 年，建成 2 家国家级、5 家省级和 120 家市级高技能人才培训基地，高技能人才总量达到 10 万人以上。

3. 健全职业培训制度。统筹利用各类职业培训资源，建立以职业院校、企业和各类培训机构为载体的职业培训体系。完善高技能人才政策体系，深化以就业为导向的培训模式，深化职业培训基础能力建设，改造一批以高技能培训为主的公共实训基地，创建高技能人才公共训练园区。实施职业素质提升工程，开展百万劳动者大培训，对获得证书的劳动者给予补贴。进一步实施、完善紧缺培训补贴制度和来深建设者技能培训鉴定补贴制度。

（二）优化人力资源发展环境。

1. 加快建设创新型人才载体。充分发挥大学城、香港中文大学（深圳）、深圳光启研究院、深圳先进技术研究院及华大基

因等各类科研院企人才集聚和培养功能，扶持发展国家重点实验室、企业研发中心、博士后流动站和 workstation 等机构建设。继续推进国家留学生创业园等项目建设，完善投融资、法律、会计、人力资源等中介咨询服务，将人才引进与培育、科学研究与科技成果等重大项目、重点计划与重要政策有机结合，形成区域人才高地。健全完善海外高层次人才信息库，建立海外引才长效机制。探索在发达国家高科技产业集聚地设立“创新创业中心”，承担人才及团队引进、科技合作、企业孵化、开拓市场等功能，鼓励与海外高水平教育科研机构、知名企业合作，联合建立研发基地。

2. 提升人才工作生活环境质量。提高财政对人力资本的投资比重，确保人才支出增长与财政经常性收入增长同步。完善有利于各类人才在深发展、充分发挥人才作用的社会保障体系，完善产业发展和创新人才奖励等人才激励机制，落实人才安居政策，大力发展国际学校和国际医院，切实解决高层次人才的住房、子女入学、配偶就业、学术交流等实际问题，努力营造有利于人才流动和干事创业的环境。

3. 加强深港人力资源建设合作。建立符合国际惯例的薪酬定价、信息交换机制，加快推进人才与资本、技术、产权等国际要素市场的融合与对接。深化深港在人力资源培养共享等方面的合作，吸引香港高校和培训机构到深办学和成立分支机构，培育一批具有国际竞争力的高端人力资源服务机构。探索在香港建设海外高层次人才创新创业社区，打造“香港居住、深圳研发”的

港深工作生活圈。

（三）创新人力资源发展体制。

1. 全面激发人才创新创业活力。制定《深圳经济特区人才发展促进条例》。鼓励人才来深创新创业，营造有利于人才发展的法治环境。建立以能力和业绩为导向、科学的社会化人力资源评价机制。建立市场和出资人认可的企业经营管理人才评价体系，社会和业内认可的专业技术人才评价体系，行业和企业认可的高技能人才评价体系。健全举才荐才社会化机制，推进专业技术人才职业资格国际、地区间互认。

2. 充分发挥市场机制在人才配置中的基础作用。完善人力资源机构服务，规范人力资源市场活动，促进形成统一规范、门类齐全、开放多元的人力资源市场。建立健全人事档案管理和就业服务等公共服务平台，满足人才发展多样化需求。建立政府宏观管理、市场有效配置、单位自主用人、人才自主择业的人力资源管理体制。

3. 改革创新各类人才选拔使用方式。促进人岗相配、人尽其才、才尽其用，形成有利于各类人才脱颖而出、充分施展才能和抱负的选人用人机制。实行以目录为导向的人才引进机制，健全完善“不求所有、但求所用”的柔性引才模式，创新政府、社会、个人相结合的人才投入模式。

七、人口综合调控与社会管理创新

继续深入贯彻落实人口管理“1+5”文件，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，多途并进、多措并举、多力并聚，完善适合城市发展实际需要的人口综合调控体系。

（一）增强人口综合管理实效。

1. 深化人口综合管理体制变革。继续推进人口管理“重心下移”和人口社区属地化管理，按照权责对等要求完善市、区、街道、社区四级人口管理体制，完善“三级架构、四级网络”人口管理体系。增强区政府和街道办人口管理手段，消除人口管理重心下移和属地化管理的障碍。研究组建“专业管理相对集中”的社区人口综合协管员队伍，充分整合出租屋综管、计划生育和人口统计等方面的基层人口管理力量。建立区人口办总体指挥、街道人口办统一调度、社区人口综合协管员队伍具体执行的工作模式，有效提高人口管理基层执行力。

2. 实现人口与社会管理创新有效联动。落实市委市政府关于加强社会建设、实施织网工程的工作部署，认真编织社会管理和社会治安综合治理的服务网、工作网、防控网，构建责任明确、无缝衔接、整合力量、服务群众的立体网络体系。全面梳理各级各部门的社会管理和维稳工作网络，整合社会管理资源，搭建框架灵活、易于拓展、运转高效的信息管理平台，促进社会建设与人口管理在全方位、多层次、多部门联动协作的层面上高效运作，提高人口管理效能。

3. 提升人口管理社会化水平。调动社会各方积极性，充分

引入社会力量参与人口管理，在人口信息采集登记、社工等领域内探索向社会组织购买人口管理公共服务，推动人口管理由政府包揽向社会参与方向转变。积极引导物业管理参与基层人口管理，明确物业管理公司在人口管理中的义务和责任。制定鼓励社会资源参与人口管理的政策，扶持基层人口管理配套设施建设，提高城中村、老旧屋村等人口管理重点区域的物业管理覆盖率。大力培育和发展有利于人口管理的各类社会组织，支持社会组织参与人口管理，培育社区人口管理自治能力，构筑人口治理的社会基础。

（二）丰富人口综合调控管理手段。

1. 积极推进居住证常态化管理。将居住证管理覆盖率纳入全市社会治安综合治理考核和行政效能考核体系，巩固居住证管理覆盖率成果，到 2015 年，全市流动人口居住证覆盖率达到 98% 以上。实现居住证与就业、社保、计生、交通、医疗及犯罪记录等各类信息的集成共享，不断丰富居住证社会服务应用功能，拓展居住证使用领域。以在深就业和参加社会保险信息为基础条件，科学设定居住证休眠和激活机制，全面启用居住证休眠和激活功能，准确掌握在深非户籍人口信息的动态变化，实施精细化的分类管理。

2. 不断强化出租屋日常管理。继续坚持以出租屋为重点的流动人口登记管理模式，拓宽流动人口登记范围，力争将其全面纳入登记管理。到 2015 年，流动人口出租屋管理覆盖率达到 98%

以上。提高流动人口信息采集和更新质量，确保信息准确率达到95%以上。在工厂企业和出租屋业主中广泛开展信息报送联络员建设，充分发动其主动申报流动人口信息。坚持“管主制客”原则，强化对出租屋业主的管理力度，明确出租屋业主的管理责任，对没有履行规定义务导致出租屋发生刑事、治安案件或灾害事故的出租业主，加大责任倒查司法惩治力度。实施出租屋编码卡管理制度，推广出租屋统一招租管理模式，探索实施居住证租赁许可制度。以居住证为载体，推行出租屋智能视频门禁管理，促进“以证管人”和“以房管人”有机结合。

3. 继续加强城市综合管理。构建人口管理和城市综合管理协同机制，提高城市管理水平，维护正常市场经济秩序，净化城市发展环境。持续开展各类打击非法经营行为的专项整治行动，铲除非法地下经济从业人员在深生产生活土壤。加大对非法经营运输、加工、餐饮等行为的打击力度，加大对非法集市、乱摆卖的取缔力度，加大对群租、同乡村的整治力度，堵塞区与区之间人口对流的管理漏洞。严格执行暂住人口子女义务教育的有关规定。定期开展针对劳动密集型产业用工、欠薪和社保情况的专项检查。

（三）完善人口公共服务体系。

1. 推进基本公共服务均等化。加大政府财政投入，扩大基本公共服务覆盖对象范围。加快原特区外文化、教育、卫生、体育、交通等各类公共服务设施的建设，提升基本公共服务区域均

衡分布水平。完善来深务工人员子女免费义务教育管理制度，对招收符合条件的来深务工人员子女的民办学校，研究提供财政免费义务教育补贴。修订企业职工养老保险条例，实现参保职工养老保险关系跨地区顺畅转移，做好医疗保险关系转移接续，调整生育保险政策，扩大生育保险参保范围，提高生育保险待遇，探索制订适合深圳企业实际的失业保险费率，发挥失业保险促进再就业的作用。

2. 促进劳动关系和谐构建。坚持以人为本，加强人文关怀，充分激发劳动者的积极性和创造性。引导企业改善生产经营方式，改善员工生产生活条件，推动人性化管理，提高员工的工作和生活品质，构建和谐共处、共谋发展、共享成果的新型社会主义劳动关系。建立完善劳动关系调整新机制，加强劳动执法，完善劳动争议处理机制，增强对群体性事件的处置能力，保障劳动者权益。

3. 提升外来人口归属感和家园意识。不断提高来深务工人员政治待遇，增加来深务工人员市、区两级人大代表、政协委员名额。积极开展劳动竞赛、技能比武，授予有突出贡献、有重大创新、比武优胜者以技术标兵和劳动模范等荣誉称号。建立各级工青妇组织与来深务工人员的紧密联系制度，增强来深务工人员的家园意识和在深幸福感。加强员工之家、员工之友、员工联谊会等员工组织建设，建立促进其融入城市的各种通道。

八、组织实施与考核监督

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刚性执行。建立规划动态监测与跟踪分析有效机制，定期进行考核与评估。

（一）提升规划执行力。

1. 完善人口管理法律法规体系。充分利用好深圳经济特区立法权，推动我市人口管理法律法规体系不断完善。实现居住证制度的特区立法，将居住证制度作为“十二五”期间人口管理法制化的基础性保障。根据居住证制度立法进程适时修订《深圳经济特区房屋租赁条例》。修订《深圳经济特区人口与计划生育条例》，统筹户籍与非户籍人口的计划生育管理工作。按照国家户籍制度改革安排，积极稳妥推进我市新一轮户籍迁入政策改革。完善来深务工人员子女免费义务教育管理办法，规范非户籍人口子女义务教育管理。

2. 保障人口发展公共财政投入。建立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，进一步加大对基础教育、就业培训、社会保障、公共卫生、人口和计划生育的投入。以实际管理服务人口规模为基础，科学测算各部门、各类别人口管理经费，纳入市、区两级财政预算。鼓励民间捐资、社会募捐和国际捐赠，引导企业、家庭、个人等加大对人力资本的投入力度，形成良性循环的社会投入机制。

3. 提升人口管理信息化水平。建设深圳市全口径人口信息集成及应用系统，打造全市统一的人口管理信息平台，推动人口

基础数据的整合共享，实现居住证信息、出租屋管理信息、劳动用工信息、户籍迁入信息等各类人口管理信息市、区、街道三级联网。继续完善深圳市户籍迁入信息管理系统、居住证信息管理系统、出租屋综合信息管理系统、人口计生信息管理系统、人口统计信息系统等信息平台建设。推动社区智能视频门禁系统项目建设。按智慧深圳建设要求，推广使用移动终端设备，实现人口管理信息与相关城市管理信息的有效联动和运用，提高人口管理高科技装备水平。

（二）建立科学的规划监督考核机制。

1. 增强人口规划的统筹执行力度。各级政府应从落实科学发展观和构建和谐社会的角度，充分认识统筹解决深圳人口问题的长期性、复杂性、艰巨性和紧迫性，将人口发展作为政府决策的出发点和落脚点。要面向社会、面向群众，广泛宣传深圳人口发展战略、发展目标、主要任务和重大政策，在全社会形成关心和参与规划实施的良好氛围。各级人口管理责任部门应以本规划为基本依据，按各自职能范围制定具体实施计划和行动方案。

2. 健全规划实施的领导责任制度。将领导干部落实人口规划工作的情况作为衡量政绩和选拔奖惩的重要内容，建立人口工作行政首长负总责的工作制度，确保本规划提出的各项工作任务切实得到组织和落实。结合分区域人口调控计划要求建立规划实施量化考核机制，重点考核产业与劳动力“双转移”指标情况，结合考核人均GDP、人均税收、人均公共支出指标情况。

3. 完善规划实施的评估机制。各级政府应定期组织监测、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,确保规划的顺利实施。在“十二五”中期和期末,由市发展改革委同有关部门共同对本规划的实施进行评估。对于未按规划要求执行或执行不力的责任单位,要依法依规进行问责。在规划评估中,要充分发挥群众、团体和网络的积极作用。

主题词: 综合经济 人口发展规划△ 通知

抄送: 市委办公厅, 市人大常委会办公厅, 市政协办公厅,
市纪委办公厅。

深圳市人民政府办公厅

2011年9月19日印发

(印60份)