

统计分析

第 47 期

市统计局

2018 年 8 月 7 日

淮安流动人口调研报告

随着淮安城镇化进程加快，城市综合实力不断增强，人口流动规模日益扩大，管理和服务好流动人口已经成为各级政府必须面对的现实问题，为及时把握人口流动中出现的新问题、新趋势，为相关政策制定提供参考，本文就流动人口基本情况、流动人口政策等问题进行了调查研究，系统分析了流动人口户籍、居住、子女教育、社会保障、就业权益等情况，并从政府管理的角度提出了相关政策建议。

一、淮安基本情况

（一）淮安人口情况

1.人口总量情况

2017 年淮安市常住人口 491.4 万人，其中城镇人口

300.98 万人，城镇化率首次突破 60%，达 61.25%，户籍人口 560.9 万人。从 2013 年开始，常住人口出现止跌回升，此后每年保持稳步增长。常住人口的死亡率较为稳定，出生率存在一定的波动。

表 1: 常住人口和户籍人口情况

	指标	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
每年人数 (万人)	常住人口	480.4	480.34	480.3	482.69	485.21	487.2	489	491.4
	户籍人口	538.74	543.24	546.81	552.96	560.25	564.45	567.56	560.9
平均每年增长 (万人)	常住人口	-1.09	-0.06	-0.04	2.39	2.52	1.99	1.8	2.4
	户籍人口	4.58	4.5	3.57	6.15	7.29	4.2	3.11	-6.66
年均增长率(%)	常住人口	-0.23	-0.01	-0.01	0.50	0.52	0.41	0.37	0.49
	户籍人口	0.86	0.84	0.66	1.12	1.32	0.75	0.55	-1.17
出生率 (‰)	常住人口	10.64	11.39	12.16	12.36	12.34	11.5	10.93	10.97
	户籍人口	13.87	13.53	15.89	16.39	15.54	13.68	11.33	12.37
死亡率 (‰)	常住人口	6.49	7.21	7.41	7.39	7.4	7.51	7.44	7.45
	户籍人口	7.14	3.86	6.7	4.38	4.67	4.77	4.08	21.02
自然增长率 (‰)	常住人口	4.15	4.18	4.75	4.97	4.94	3.99	3.49	3.52
	户籍人口	6.73	9.67	9.19	12.01	10.87	8.91	7.25	-8.65

2.人口结构变化

从年龄结构来看，2012~2017 年，0-14 岁占比不断增加，15-64 岁占比逐年下降，65 岁及以上人口比重逐年上升，社会总抚养比、少儿抚养比和老年抚养比逐年上升，劳动年龄人口减少，人口负担加重，人口老龄化程度不断加深，对生育保障、教育资源、养老资源配置等提出了更高的要求。

表 2: 常住人口比例

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
0-14 岁人口比重 (%)	16.65	16.77	16.95	17.07	17.11	17.13
15-64 岁人口比重 (%)	72.73	72.42	71.87	71.43	71.31	70.45
65 岁及以上人口比重 (%)	10.62	10.81	11.17	11.5	11.58	12.42
社会总抚养比 (%)	37.49	38.08	39.13	40	40.23	41.94
少儿抚养比 (%)	22.89	23.16	23.58	23.9	24	24.32
老年抚养比 (%)	14.6	14.93	15.54	16.1	16.24	17.63

(三) 淮安自然资源及承载力情况

1. 基于水和土地资源对人口总量的判断

在水资源的总量方面，2017 年淮安的本地水资源、再生水利用、外地调入水资源，合计 30.07 亿立方米，供水总量达 24961 万吨，供水综合生产能力（包括自备水元）为 176 万吨/日，且供水总量和综合供水每年增长。2017 年淮安用水总量达 14420 万立方米，其中居民生活用水量为 9822 万吨，按常住人口计算，平均一人一年用水量为 20.04 吨，剩余水量 10541 万立方米，淮安水资源的理论承载能力较强。

2017 年，淮安现状建设用地面积为 356 平方公里，居住用地为 107 平方公里，商品房销售面积为 880.36 万平方米，待售面积为 224.28 万平方米，淮安的城市发展和人口接纳还有空间。

2. 人口密度划分空间

基于 2017 年人口和土地面积数据，淮安市人口密度从高到低为清江浦区、开发区、淮安区、淮阴区、涟水县、洪泽区、盱眙县、金湖县，其中清江浦区人口密度为 2174 人/

平方公里。

2017年淮安市市区共集中62.6%的常住人口，市区人口占比逐年提高，人口呈现往市区流动趋势，其中，开发区人口占比增长较快，淮安区和淮阴区人口占比略有下降。

表 3：县（区）常住人口占比

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
市区	54.7	55	55	55	55.1	55.2	62.1
淮安区	20.5	20.3	20.3	20.3	20.3	20.2	20.1
淮阴区	16.3	16.1	16	16	16	16	15.9
清江浦区	13.3	13.7	13.7	13.7	13.8	13.8	13.9
开发区	4.6	4.9	5	5	5	5.2	5.3
洪泽区	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9
涟水县	17.6	17.4	17.4	17.4	17.4	17.3	17.3
盱眙县	13.6	13.4	13.4	13.4	13.4	13.4	13.3
金湖县	6.9	6.8	6.8	6.8	6.8	6.8	6.8

说明：2015年洪泽撤县改区划入市区统计。

表 4：各县（区）人口密度

县区	人口密度（单位：人/平方公里）
淮安区	680
淮阴区	599
清江浦区	2204
洪泽区	266
涟水县	506
盱眙县	262
金湖县	241
开发区	1956

二、淮安流动人口情况

（一）基本情况

1.总体情况。流动人口数据采用公安每年六月登记的暂住人口数，淮安市流动人口城乡逐年上升趋势，且流动人口中男性多于女性。从地区分布来看，流动人口主要集中在清江浦区、开发区、淮安区，淮阴区吸收的流动人口也在快速增加。

表 5: 各县（区）流动人口数量

	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
全市	26.07	30.65	33.92	36.93
清江浦区	9.09	8.12	7.33	6.82
淮安区	4.67	5.97	6.73	8.13
淮阴区	1.46	2.28	4.54	5.57
洪泽区	2.17	2.66	2.66	2.76
涟水县	0.91	0.76	0.83	0.99
盱眙县	1.59	3.03	2.35	2.79
金湖县	1.01	1.38	1.53	1.66
开发区	5.14	6.46	7.95	8.22

2.流动人口文化程度不高。从 2017 年数据来看，淮安流动人口学历主要集中在初、高中，占流动人口总数的 66.53%，其次是小学以下学历，但大专以上的高学历人才较少。从县区情况来看，清江浦区拥有的高学历人才总量最多，盱眙县最少。

表 6: 2017 各县（区）流动人口文化程度情况

	小学以下	初、高中	大专以上
全市	8.22	24.57	4.14
清江浦区	1.82	4.11	0.88
淮安区	1.87	5.92	0.34
淮阴区	1.22	3.76	0.59
洪泽区	0.67	1.6	0.5

涟水县	0.31	0.37	0.3
盱眙县	0.57	2	0.22
金湖县	0.31	0.88	0.47
开发区	1.44	5.92	0.85

3.流动人口以省内迁移为主。流动人口中，主要是以省内迁移为主，流动人数逐年上升。外省流动人口保持了同步增长，港澳台及国外流动人口数量较为稳定。

表 7: 流动人口迁移情况

	本省外县（市）	外省	港澳台及国外
2014 年	21.35	4.7	0.03
2015 年	22.66	7.97	0.02
2016 年	24.68	9.21	0.02
2017 年	26.32	10.59	0.02

在调查中发现，流动人口迁移时间较为稳定，主要居住时间集中在半年至 5 年这个时间段，且逐年上升。居住时间在 5 年以上的流动人口数逐年增加，且居住时间在半年以上的占 72.1%，已成为流入地的常住人口。

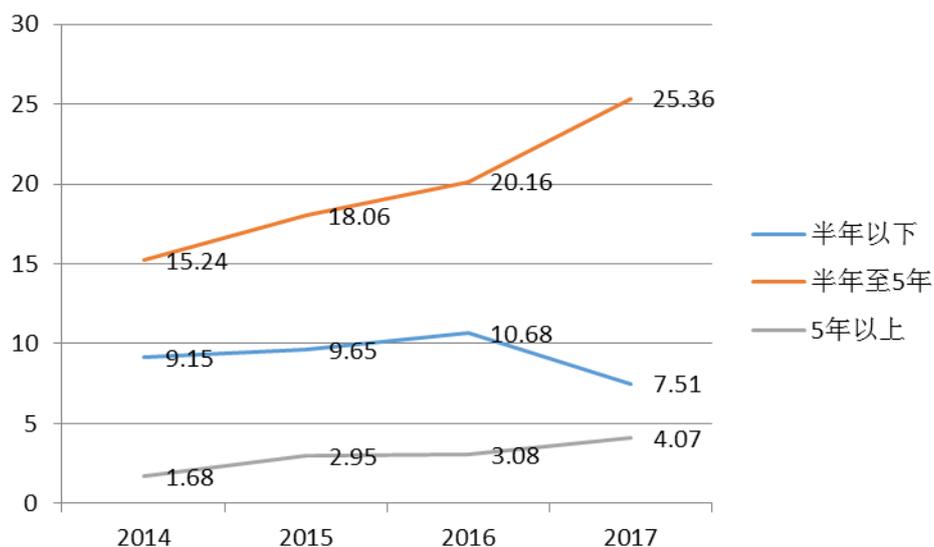


图 1: 流动人口居住时间

4.流动人口就业以制造业和服务业为主。2017 年，务工

人员数为 21.21 万人，占 57.43%：从事服务业为 5.01 万人，占 13.57%：经商人员为 4.06 万人，占 11%：务农人员为 0.61 万人，占 1.65%。流动人员较多从事的职业是务工、经商、从事服务业，这三类人员占全部流动人口 82%，务工人员、经商人员和从事服务业是流动人口就业的主要途径。

（二）流动人口与就业情况

在新时代下，流动人口就业需求更加多样化，从过去的好就业转变为就好业，从有收入转变为高收入。但是，相比于本地居民，外来人口在劳动力市场依旧处于劣势地位。淮安外来人口大多是外来务工人员，从事制造业和建筑业，就业情况较为稳定。对于来淮创业人员，淮安市出台了一系列帮扶政策，例如《发展众创空间推进大众创新创业的实施方案》、《淮安市网络创业认定和扶持操作办法》等措施，每年奖评一批优秀创业主体，对创业优秀的个体工商户，一次给予每户不超过 2000 元的创业奖励；对创业优秀企业，根据规模大小，一次性给予每户 5000-10000 元的创业奖励。但是淮安创业还未形成集聚化，创业者多是“单打”，相较于南京的各种创业联合会、创业俱乐部、创业会等，淮安缺少企业家交流、创业团队交流，创业政策分析，对创业资金、技术、人才、项目、信息等资源对接的创业圈。

（三）流动人口与教育情况

随着城镇化进程加快，流动人口随迁子女教育问题愈发

突出，九年制义务教育是中国教育法规之一，流动人口子女的教育同样受到重视。淮安市流动人口随迁子女义务教育入学，各县（区）指定的公办学校按区域划分就近入学，凡符合条件的外来务工人员子女，其法定监护人应当在规定时间内持相关材料到定点公办学校登记、报名。经审核合格后由县（区）教育局安排到定点公办学校入学。以清江浦为例，定点公办小学为淮安市清浦小学、淮安市纪家楼小学、淮安市承德路小学、淮安市老坝口小学。定点公办初中为淮安市第一中学、淮安市第二中学、淮安市清江浦中学、淮安市清河实验中学。但这些公办学校的教学质量并不是太好，也有部分外来务工人员选择民办学校或者在老家入学。2017年淮安流动人口随迁子女在校生小学为 11175 人，初中为 5457 人，比 2016 年略有增长。

（四）流动人口与医疗救助情况

随着工业化、城镇化、农业现代化的快速发展，如何保障好流动人口的健康权益，使流动人口在所生活居住的城市享受到公平的基本公共卫生服务和生育服务，是城市医疗建设的重要组成部分。淮安对于流动人口的公共卫生服务项目涉及 12 项，包括建立居民健康档案、健康教育、预防接种、儿童健康管理、孕产妇健康管理、老年人健康管理、慢性病患者健康管理、严重精神障碍患者管理、肺结核患者健康管理、中医药健康管理、传染病和突发公共卫生事件报告和处

理、卫生计生监督协管等方面。同时淮安 6 项基本公共服务和本市居民享有同等待遇。

随着人口流动日趋频繁，人们对异地就医的需求不断增长。淮安可办理江苏省统一医保卡，但是只能持此卡在江苏省内看病就医，不能在药店买药，同时如果如需异地看病就医结算需要履行 3 道程序，即备案、选定点（医疗机构）、持卡就医，但是由于异地就医政策宣传不到位，导致不少参保人员遭受异地就医“结算难”。

三、影响流动人口流入原因分析

（一）就业和收入是影响人口流入的直接原因

经济差异是驱动人口流动的一个主要因素，主要取决于两个地区之间经济发展水平差异。而对于流动人口来说收入是考核流入地吸引力的最重要指标。从城镇非私营单位从业人员平均工资水平来看，从 2014 年淮安在苏北排第二后一直稳定该位次，从业员工工资增幅在 9%左右，在苏北地区具有一定优势。从全省情况来看，淮安平均工资一直低于全省水平，和南京、苏州、无锡等地差距较大。

从就业情况来看，2017 年年末城镇登记失业为 1.82%，全年城镇新增就业 9.12 万人，新增转移农村劳动力 2.22 万人，创业培训 3.08 万人。但是淮安就业主要招的是普工和技工，大学生就业缺口不多，大学生就业较难，对于高学历高层次人才，淮安人才发展通道上下游没有完全打通，对高学

历高技能人才吸引力不大。

表 8: 苏北各市全部城镇非私营单位从业人员平均工资对比

	2013 年			2014 年			2015 年			2016 年			2017 年		
	从业人 员平均 工资绝 对值	苏 北 位 次	同比 增幅 (%)												
全 国	51474	—	10.1	56339	—	9.5	62029	—	10.1	67569	—	8.9	—	—	
江苏省	57177	—	12.9	60867	—	6.5	66196	—	8.8	71574	—	8.1	78267	—	9.4
徐州市	45758	2	6.1	48770	3	6.6	52580	3	7.8	55750	4	6.0	62101	4	11.4
连云港市	46626	1	7.9	50224	1	7.7	54402	1	8.3	59208	1	8.8	66952	1	13.1
淮安市	45055	3	9.7	49204	2	9.2	53612	2	9.0	58111	2	8.4	63297	2	8.9
盐城市	43815	4	11.3	47200	4	7.7	52389	4	11.0	57374	3	9.5	63285	3	10.3
宿迁市	43170	5	19.4	46236	5	7.1	51796	5	12.0	54466	5	5.2	59279	5	8.8

(二) 合适的生活成本是流动人口生存的必要保障

就业和生活成本是影响人口流动的重要因素，淮安的生活成本较低。一是淮安居民消费价格指数相对较低。2012-2016 年淮安市 CPI 一直低于全省平均水平，和南京相比，平均比南京 CPI 低 0.38 个百分点。二是公共事业的价格收入比相对较低。近几年淮安水价在 2013 年调整一次，现在淮安居民水价分别为为 2.8 元/立方米、3.58 元/立方米、5.92 元/立方米。淮安居民电价分别为 0.528 元/度、0.57 元/度、0.87 元/度。淮安气价分别为 2.4 元/立方米、2.88 元/立方米、3.6 元/立方米。淮安的水价、气价、电价均低于全省平均水平。淮安公交车中的空调车在春秋季节下调为 1 元/次，和普通公交车同价，在全省处较低水平，公交票价低于南京、苏州等苏南城市。三是外来人口租房成本低。淮安租房成本

较低，淮安市区房租在 1000 元/月~3000 元/月，县里价格更低，租房成本相较本省其他市具有优势。综合来看淮安的生活成本较为合理，这样的生活成本对流动人口来说没有太大的压力，对吸引流动人口有积极的作用。

表 9: 江苏各市 CPI 对比

地区	2012	2013	2014	2015	2016	2017
江苏省	102.6	102.3	102.2	101.7	102.3	101.7
南京市	102.7	102.7	102.6	102	102.7	101.9
无锡市	102.5	102.1	102.2	101.8	102.3	101.9
徐州市	102.6	102.3	102.1	101.5	102.3	101.7
常州市	102.5	102.2	102.2	101.6	102.5	101.9
苏州市	102.7	102.1	102.1	101.6	102.7	101.7
南通市	102.5	102.2	102.1	101.8	102.3	101.7
连云港市	102.3	102.2	102.4	101.8	102.1	101.8
淮安市	102.4	102.2	102.1	101.5	102.2	101.9
盐城市	102.8	102.7	102.3	101.6	102.1	101.7
扬州市	102.6	102.2	102.1	101.7	102.4	101.7
镇江市	102.4	102.1	102.0	101.5	102.2	102.0
泰州市	101.7	101.9	102.1	101.7	102.1	101.9
宿迁市	102.8	102.4	102.4	101.6	102.0	101.9

（三）稳定的房价和便捷交通是人口流入的重要关卡

以 2018 年 8 月数据来看，淮安商品房销售当月均价为 5730 元，累计 5833 元，增幅为 7.3%，商品住房销售均价当月为 5390 元，累计 5435 元，增幅 7.2%。6 月份全市商品住房销售均价最高的为生态商务新城均价为 11023 元。2015 年商品房销售均价和商品住房销售均价增幅有所下降。从 2016 年开始商品房销售均价和商品住房销售均价有所增长，2017 年涨幅较快，商品房销售均价和商品住房销售均价增幅分别为 20.1%和 19.4%。淮安房价和苏南其他城市相比较低，但

是淮安目前的限购中外地人购房需要一年的本地社保证明，这就限制了教育购房和购房落户等需求。

交通是城市的血管，越是四通八达，越能为城市输送“营养”。随着徐宿淮盐和连淮扬镇铁路的建成通车，淮安将迈入高铁时代。淮安作为米字型枢纽被淮安打造成区域高铁枢纽城市。在建的高铁站占地 4.8 万平方米，预留地铁站和进出口，共设置停车泊位 2000 多个，规模超过南京南站、徐州高铁站，实现无缝换乘。淮安将成为长江三角北部区域性交通枢纽、国家铁路网络重要换乘节点之一，淮安吸引外来人口的虹吸效应进一步显现。

四、流动人口市民化举措

（一）推进常住人口基本公共服务均等化，加快户籍管理制度

在淮安的外来人口中，有些是举家迁移的城镇间流动人口和农民进城就业人员。他们已经有了稳定的工作和居住地点，甚至一部分已经在淮安购买了住房、上学，他们已经和这座城市融合在一起，基本不会返回原来的城镇或农村。他们成为新淮安人，解决他们的市民待遇是对淮安消费和投资的利益释放。要稳步有序推进人口基本公共服务全覆盖，逐步使外来人口在子女教育、公共卫生、社会保障等方面享受与本地居民同等的公共服务水平。要争取在随迁子女义务教育、高考、社会保障、保障房等方面取得一定突破。

（二）促进经济发展，引导外来人员在淮落户

随着淮安的稳步发展，在未来的城镇化进程中吸引外来人口的作用仍会发挥。外来人口的发展变化与一个地方的经济发展相互依存，相互影响。一方面，外来人口的注入，为城市发展带来活力；另一方面，经济发展对外来人口有强大的吸引作用。目前，敏安新能源汽车、臻鼎科技二期等新兴产业项目开工建设，红叶风电等重大项目成功落户，以德科码、时代芯存等为代表的半导体产业快速发展。随着这些重大项目的落户和发展，可以吸引大量高水平人才和劳动力，进一步促进淮安经济发展。

（三）优化城市交通，凸显地理位置优势

交通是城市的血管，越是四通八达，越能为城市输送“营养”。当前，淮安境内徐宿淮盐、连淮扬镇两条铁路建设如火如荼，淮安正加速迈进高铁时代。连淮扬镇铁路全长约305.2公里，全程设计行车速度为250公里/小时，多条铁路交汇淮安，形成“米”状格局，届时淮安将承担区域内南北方向客运任务，将打通苏北、苏中、苏南的交通瓶颈。

同时淮安高铁东站枢纽也在加紧建设，高铁东站枢纽规划包括高铁客运站、长途汽车站、站前广场、市政配套四大板块，包括铁路、公路客运站、公交首末站、大容量公交等其他交通换乘设施。

淮安交通的大步前进对城市外来人口具有较强吸引力，

高铁的快速通达效应，也使得周边城市间的经济往来愈加频繁，对彰显淮安的辐射力具有重要意义。

（四）完善住房政策，合理把控人口生活成本

住房政策调整对社会各收入阶层都有直接的影响，也关系到城市建设运转的资金来源。进一步增加各类公租房的供给，为在淮生活的中低收入群体提供可承担的住房，需要增加公租房的供给。同时继续完善人才住房政策，加强人才住房激励和保障工作，是优化我市人才环境的重要举措，按照人才住房保障和住房激励并举、实物配置和货币补贴相结合的原则，多层次多渠道解决人才住房问题，进一步优化人才住房条件，提升人才发展环境，为我市集聚更多人才。

（五）扩大公办学校名额，公平接受义务教育

流动人口子女的教育在现行义务教育体制下面临两难抉择。首先，孩子是留守还是流动，影响留守还是流动的因素有：经济收入、生活稳定性、情感因素等。其次是流动人口随迁子女是选择民办还是公办学校就读，这主要取决于家庭经济状况、学校的文化环境、当地教育政策、上学方便程度和家长对教育的重视程度。淮安流动人口大多是务工人员，如果选择公办学校，可选择的余地较少且学校教学质量和市直小学相比有差距。如果想上教学质量较好的公立小学则需要在淮安交满一年社保并购买学区房，这对于来淮务工人员来说压力过大。或者选择民办学校，但民办学校价格较

高，经济压力较大。相对于大多数流动务工人员经济支付能力，其随迁子女渴望高质量的教育，但付不起过高的费用，可以探索租售同权，为流动儿童教育提供更多的选择。

（六）提高流动人口信息化管理，动态监测数据情况

综合运用现代信息化技术，尽快建立常住人口信息管理系统。加强城镇流动人口监测，安排专项财政资金建立流动人口信息监测体系，探索建立城镇流动人口信息监测网络，全面把握流动人口基本信息。

撰稿人：林海娇 核稿人：徐婷