

启东市国民经济和社会发展的 第十三个五年规划纲要

(2016年1月14日启东市第十六届人民代表大会
第五次会议审议通过)

启东市人民政府

目 录

序 言

| | |
|--|----|
| 第一章 率先全面建成小康社会，探索开启基本实现现代化 新征程..... | 1 |
| 第一节 “十二五”发展成就..... | 1 |
| 第二节 “十三五”发展环境..... | 3 |
| 第三节 “十三五”发展指导思想和基本要求 | 5 |
| 第四节 “十三五”发展目标..... | 8 |
| 第二章 践行创新发展理念，加快培育发展新动能..... | 13 |
| 第一节 构建现代产业体系 | 13 |
| 第二节 强化企业创新主体地位 | 19 |
| 第三节 培育发展新动能 | 21 |
| 第四节 积极推进“两化融合” | 23 |
| 第五节 强化创新人才支撑 | 24 |
| 第六节 完善城市创新功能 | 26 |
| 第三章 践行开放发展理念，加快提升沿海开发水平 | 29 |
| 第一节 着力拓展开放空间载体 | 29 |

| | | |
|------------|------------------------------------|-----------|
| 第二节 | 建设综合交通运输体系 | 31 |
| 第三节 | 加速推进江海联动和陆海统筹 | 33 |
| 第四节 | 努力扩大内外双向开放 | 36 |
| 第五节 | 推动沪启融合发展 | 37 |
| 第四章 | 践行协调发展理念，加快推进城乡发展一体化 | 40 |
| 第一节 | 着力提高中心城区首位度 | 40 |
| 第二节 | 科学构建现代城镇体系 | 41 |
| 第三节 | 扎实推进美丽乡村建设 | 42 |
| 第四节 | 提升城镇规划建设和管理水平 | 44 |
| 第五节 | 推进城乡发展一体化 | 45 |
| 第五章 | 践行绿色发展理念，加快打造生态宜居城市 | 48 |
| 第一节 | 构建多层次绿色发展空间 | 48 |
| 第二节 | 推动形成绿色发展方式 | 51 |
| 第三节 | 加大环境治理力度 | 53 |
| 第四节 | 健全生态文明制度体系 | 55 |
| 第六章 | 践行共享发展理念，加快构建现代公共服务体系 | 58 |
| 第一节 | 努力改善民生保障 | 58 |
| 第二节 | 大力发展社会事业 | 60 |
| 第三节 | 提升社会治理水平 | 63 |

| | |
|-------------------------|----|
| 第四节 加快建设文化强市 | 65 |
| 第七章 全面深化改革，全面依法治市 | 68 |
| 第一节 深化体制机制改革 | 68 |
| 第二节 全面推进依法治市 | 71 |
| 第八章 实现宏伟蓝图的有力保障 | 75 |
| 第一节 加强规划统筹管理 | 75 |
| 第二节 完善规划保障体系 | 76 |
| 第三节 强化规划监督评估 | 77 |

序 言

“十三五”时期，启东将全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话特别是视察江苏重要讲话精神。这一时期，是启东率先全面建成小康社会的决胜阶段和积极探索开启基本实现现代化新征程的重要阶段。

根据《中共启东市委关于制定启东市国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》，编制《启东市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》（以下简称《纲要》）。

本《纲要》是指导启东市未来五年发展的宏伟蓝图和行动纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据，也是编制和实施本市国民经济和社会发展的各类专项规划、区域规划、年度计划以及制定相关政策的重要依据，对启东市主动适应新常态，在新的起点上实现转型发展、跨越提升具有十分重要的意义。

第一章 率先全面建成小康社会，探索开启 基本实现现代化新征程

第一节 “十二五”发展成就

“十二五”时期，面对错综复杂的宏观经济环境和艰巨繁重的改革发展稳定任务，我市妥善应对各种风险挑战，积极适应经济发展新常态，胜利完成“十二五”规划确定的主要目标和任务，创造了启东发展的又一个黄金期。

综合实力跃上新台阶。2015年实现地区生产总值803.14亿元，人均地区生产总值达到8.4万元，“十二五”期间年均增长11.2%。2015年实现一般公共预算收入76.86亿元，占地区生产总值比重达9.6%，五年提高2.3个百分点。在中国县域经济竞争力百强县中排名第27位。荣获中国长寿之乡、中国建筑之乡、国家卫生城市、省文明城市等称号，国家生态市创建通过国家级考核验收。

创新转型取得新进展。三次产业结构演进为8.1:48.5:43.4。高新技术产业产值、新兴产业产值占规模工业产值比重五年分别提高8.1个、10.9个百分点，服务业增加值占比五年提高9.5个百分点。设施农业面积达20多万亩，建成万亩现代农业园区6个。全社会研发投入占GDP比重达2.48%，科技进步贡献率达63.5%，七度蝉联“全国科技

进步先进县（市）”。

深化改革释放新活力。各项改革全面展开，被列为省深化医改先行先试县市、南通陆海统筹发展金融服务创新示范区，行政审批制度改革深入实施，在市场准入和投资建设领域推行相对集中行政许可权改革试点，“12345”公共服务平台不断优化，扩权强镇、区镇合一等镇级行政体制改革稳步推行。

开发开放迈出新步伐。启东港一类口岸开放通过国家验收。吕四港经济开发区完成省级更名扩区，圆陀角旅游度假区获批省级旅游度假区。江海产业园、上海自贸区（启东）产业园等沪启合作园区加快建设，上海自贸区启东生物科技创新协作园、浦东祝桥启东产业园正式签约。

综合交通实现新突破。国内最大的人工渔港——吕四渔港建成启用。吕四港 10 万吨级进港航道一期工程完工，环抱式港池进展顺利，崇启大桥、临海高等级公路竣工通车，宁启铁路启东段、海启高速启东段开工建设，“六横、六纵、两沿、两高速、一环、一通道”路网体系基本形成，“海陆空、公铁水、江海河”无缝衔接的综合集疏运体系呈现格局性变化。

城乡面貌发生新变化。新型城镇化和城乡发展一体化进程显著加快，市区建成区面积扩展至 32 平方公里，城市化水平达 55.4%，五年提高 5.9 个百分点。新农村建设持续加强，城

乡环境综合整治成效明显。成功创建省级园林城市和省国土资源节约集约模范县市，12个镇全部建成国家级生态镇。

人民生活得到新改善。城镇居民、农村居民人均可支配收入分别达到3.46万元、1.83万元，年均增长10.8%、11.7%。城乡居民储蓄存款达712亿元，是“十一五”末的2倍。每年10大类为民实事项目推进有力，城乡区域供水、“天网”工程实现镇村全覆盖。南通大学启东校区建成启用，义务教育发展基本均衡县成功创建，城乡医疗卫生服务水平不断提升，覆盖城乡的全民社保体系、公共就业服务体系和公共文化服务体系基本形成。“三强化三提升”群众工作机制深入实施，“正能量加油站”深得民心，14名启东市民荣登“中国好人榜”。依法治市扎实推进，平安启东、法治启东建设成效明显。党的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育成效显著，党风政风明显好转。经过全市人民的持续奋斗，全面小康社会建设取得重要阶段性成果，“迈上新台阶、建设新启东”迈出坚实步伐，为“十三五”乃至更长时间发展奠定了良好基础。

第二节 “十三五”发展环境

“十三五”时期，启东发展既处于大有作为的重要战略机遇期，也面临诸多矛盾、风险和挑战。世界多极化、经济

全球化、文化多样化、社会信息化深入发展，世界经济在深度调整中曲折复苏，新一轮科技革命和产业变革蓄势待发。同时，国际金融危机深层次影响在相当长时期依然存在，全球经济贸易增长乏力，保护主义上升，外部环境中不稳定不确定因素增多。我国物质基础雄厚、人力资源丰富、市场空间广阔、发展潜力巨大，经济长期向好的基本面没有变。特别是经济发展进入新常态，经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长，经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举的深度调整，经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点，我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化。这些，既有利于我们加快经济转型升级，也形成了倒逼压力。

我市发展进入转型升级的关键时期。党的十八届五中全会指出，拓展蓝色经济空间，坚持陆海统筹；形成沿江沿海沿线经济带为主的纵向横向经济轴带，培育壮大若干重点经济区；支持沿海地区全面参与全球经济合作和竞争，培育有全球影响力的先进制造基地和经济区。省委提出，坚持陆海统筹、江海联动，加快建设沿江、沿海等经济带，推动（沪）苏通融合发展。南通市委指出，加快建设长三角北翼经济中心和江海交汇的现代化国际港口城市，形成多式联运的现代集疏运体系，不断提升长三角北翼中心城市地位，加快融入苏南，深度接轨上海。这些都为启东更好发挥开发开放和区

位资源等优势，在创新转型中迈上新台阶带来了机遇、指明了方向。“十三五”时期，“一带一路”和长江经济带战略深入实施，长三角一体化、江苏沿海开发、上海自贸区建设纵深推进，南通陆海统筹发展综合配套改革持续深化，将为我市带来更多政策红利；吕四港集疏运体系加快完善，宁启铁路、海启高速贯通，沪崇启过江通道、通用航空机场规划建设，将进一步提升我市交通区位优势。我们有基础有条件发展得更好一些、更快一些。

同时要清醒地看到，经济下行压力依然存在，传统发展优势衰减，创新能力不强，新旧增长动力转换尚未完成，以创新转型发展为特征的区域竞争压力巨大；经济结构调整任重道远，制约发展的体制机制障碍仍然较多；资源约束趋紧，生态环境需要进一步改善；社会建设和治理面临一些新情况、新问题；人口老龄化加剧，人的整体素质有待提升。

第三节 “十三五” 发展指导思想和基本要求

“十三五”时期，我市经济社会发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，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、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话，特别是视察江苏

重要讲话精神，紧紧围绕全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，始终坚持发展是第一要务，以提高发展质量和效益为中心，以改革创新为动力，以“五个迈上新台阶”为重点任务，贯彻落实江苏省创新驱动发展、科教与人才强省、新型城镇化和城乡发展一体化、区域协调发展、经济国际化、可持续发展、民生共享“七大战略”和南通陆海统筹、江海联动发展战略，围绕启东“领跑沿海、融入上海、包容四海”的战略定位，加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式，统筹推进经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设，着力建设经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高的新启东，率先全面建成小康社会，积极探索开启基本实现现代化建设新征程，谱写好中华民族伟大复兴中国梦的启东篇章。

贯彻上述指导思想，必须坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚定不移地用新的发展理念引领发展行动。基本要求是：

——**坚持创新发展。**牢牢把握创新是引领发展的第一动力，把创新摆在发展全局的核心位置，在更深层面、更广领域加速创新转型，以科技经济深度融合为导向，全面突出产业科技创新，促进结构优化、动力转换，加快形成以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展方式，使科技进步成为推动经济增长、产业升级和竞争力提高的核心动力。

——**坚持开放发展。**牢牢把握开放是繁荣发展的必由之路，进一步扩大对内对外开放，坚持更高水平引进来和更大步伐走出去并重、引资和引技引智并举，深入推进江海联动开发，更主动地接受上海辐射带动，更好地与苏南融合互动，在扩大开放中拓展发展新空间。

——**坚持协调发展。**牢牢把握协调是持续健康发展的内在要求，围绕中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，正确处理发展中的重大关系，注重扬长补短，重点促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化”同步发展，推动陆海统筹发展、城乡一体化发展、物质文明和精神文明协调发展，实现硬实力和软实力同步提升。

——**坚持绿色发展。**牢牢把握绿色是永续发展的必要条件，充分认识启东作为滨江临海城市，加强生态环境保护的特殊责任，切实把生态文明理念贯穿于经济社会发展全过程和各领域，主动顺应人民群众对生态文明建设的新期待，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，让良好生态环境成为人民生活质量的增长点、展现启东良好形象的发力点。

——**坚持共享发展。**牢牢把握共享是中国特色社会主义的本质要求，全面落实以人民为中心的发展思想，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，围绕民生建设“七个更”，作出更有效的制度安排，注重机会公平，保

障基本民生，使人民群众在共建共享中有更多获得感。

第四节 “十三五”发展目标

“十三五”时期，启东要在率先全面建成小康社会、积极探索开启基本实现现代化建设新征程的实践中，围绕创新型城市、现代港口城市、休闲旅游城市、宜居宜业城市的总体定位，全力打造“国家战略互联互通双向开放的桥头堡、全面融入上海的新天地、先进制造业集聚的新高地和‘四新’经济发展的主阵地”，推动“强富美高”新启东建设迈出坚实步伐。

“十三五”国民经济和社会发展主要指标如下：

创新发展取得新成效。到 2020 年，地区生产总值年均增长保持 11%左右，保持中高速发展态势，达到 1350 亿元。R&D 经费支出占地区生产总值比重达到 2.8%，科技进步贡献率达到 65%，高新技术产值占规模以上工业产值比重达到 50%，每万人发明专利拥有量达到 16 件，城、乡宽带接入能力达到 1000G。

开放发展开创新局面。积极争取设立综合保税区，力争成为上海自贸区的“分区”“分园”，为上海自贸区发展提供纵深腹地空间。到 2020 年，注册外资实际到账累计 12.5 亿美元，进出口总额 37 亿美元，服务外包执行金额累计 2.5 亿美

元，企业境外投资总额累计 5 亿美元。

协调发展取得新突破。提高中心城区首位度，加快建设区域性中心城市，做大做强市区经济，推进中心城区重点区域建设，完善中心城区基础设施，形成“一主两副三片区”的空间格局，扎实推进美丽乡村建设，提升城镇规划建设和管理水平，推进城乡发展一体化。户籍人口城镇化率达到 60% 左右，服务业增加值占地区生产总值比重达到 48%，现代农业发展水平达到 90%。

绿色发展谋求新高度。到 2020 年，耕地保有量达到 7.2179 万公顷，单位地区生产总值能源消耗与单位地区生产总值二氧化碳排放完成上级下达任务，空气质量达到二级标准的天数比例达到 73%，地表水优于 III 类水质的比例达到 60%，林木覆盖率达到 24%，单位工业增加值用水量降低 20%，生态红线区域占国土面积比重达到 20.35%。

共享发展达到新水平。坚决打赢脱贫攻坚战，到 2020 年，城镇居民人均可支配收入达到 50500 元，农村居民人均可支配收入达到 28300 元；高等教育毛入学率达到 63%；五年新增城镇就业人口累计 4 万人；城乡基本养老保险覆盖率达到 98%，市区城镇常住人口保障性住房覆盖率达到 23%，每千人口执业医师数达到 2.5 人，每千名老人拥有床位数达到 40 张；法制建设满意度超过 90%，每万人拥有社会组织数达到 15 个，居委会、村委会依法自治达标率 100%。

启东市“十三五”经济社会发展主要指标

| 序号 | 指标 | | 2015年 | “十三五” | 指标属性 |
|----|--------|---------------------|----------|---------|------|
| 1 | 创新发展 | 地区生产总值(亿元) | 803.14 | 1350 | 预期性 |
| 2 | | R&D经费支出占地区生产总值比重(%) | 2.48 | 2.8 | 预期性 |
| 3 | | 科技进步贡献率(%) | 63.5 | 65 | 预期性 |
| 4 | | 高新技术产值占规模以上工业比重(%) | 46.5 | 50 | 预期性 |
| 5 | | 每万人发明专利拥有量(件) | 12 | 16 | 预期性 |
| 6 | | 城、乡宽带接入能力(G) | 100 | 1000 | 约束性 |
| 7 | 开放发展 | 注册外资实际到账累计(亿美元) | 11.6 | 12.5 | 预期性 |
| 8 | | 进出口总额(亿美元) | 30.67 | 37 | 预期性 |
| 9 | | 服务外包执行金额累计(亿美元) | 0.6 | 2.5 | 预期性 |
| 10 | | 企业境外投资总额累计(亿美元) | 3 | 5 | 预期性 |
| 11 | 协调发展 | 户籍人口城镇化率(%) | --- | 60左右 | 预期性 |
| 12 | | 服务业增加值占地区生产总值比重(%) | 43.4 | 48 | 预期性 |
| 13 | | 现代农业发展水平(%) | 80 | 90 | 预期性 |
| 14 | 绿色发展 | 耕地保有量(万公顷) | 7.2179 | 7.2179 | 约束性 |
| 15 | | 单位地区生产总值能源消耗降低(%) | 完成上级下达任务 | | 约束性 |
| 16 | | 单位地区生产总值二氧化碳排放降低(%) | | | 约束性 |
| 17 | | 空气质量达到二级标准的天数比例(%) | 78.3 | 73 | 约束性 |
| 18 | | 地表水优于III类水质的比例(%) | 41 | 60 | 约束性 |
| 19 | | 林木覆盖率(%) | 22.62 | 24 | 约束性 |
| 20 | | 单位工业增加值用水量降低(%) | 22 | 20 | 约束性 |
| 21 | | 生态红线区域占国土面积比重(%) | 20.35 | 20.35 | 约束性 |
| 22 | 城乡居民收入 | 城镇居民人均可支配收入(元) | 34566 | 50500 | 预期性 |
| | | 农村居民人均可支配收入(元) | 18287 | 28300 | 预期性 |
| 23 | 共享发展 | 高等教育毛入学率(%) | 61 | 63 | 约束性 |
| 24 | | 五年新增城镇就业人口累计(万人) | 3.44 | 4 | 预期性 |
| 25 | | 城乡基本养老保险覆盖率(%) | 96.69 | 98 | 约束性 |
| 26 | | 市区城镇常住人口保障性住房覆盖率(%) | 20 | 23 | 约束性 |
| 27 | | 每千人口执业医师数(人) | 2.18 | 2.5 | 预期性 |
| 28 | | 每千名老年人口养老床位数(张) | 32 | 40 | 预期性 |
| 29 | | 法治建设满意度(%) | 94 | >90 | 预期性 |
| 30 | | 每万人拥有社会组织数(个) | 10.5 | 15 | 预期性 |
| 31 | | 居委会、村委会依法自治达标率(%) | 98、98 | 100、100 | 预期性 |

专栏一 城市发展新定位

创新型城市、现代港口城市、休闲旅游城市、宜居宜业城市

——“**创新型城市**”，进一步发挥科技第一生产力、教育根本基础、人才第一资源的作用，在更深层面、更广领域加速创新转型，促进结构优化、动力转换，使科技进步成为推动经济增长、产业升级和竞争力提高的核心动力。

——“**现代港口城市**”，进一步放大启东港一类开放口岸优势，充分发挥启东在岸线资源、区位交通、连接江海等方面的优势和潜力，着力构建海陆空、公铁水、江海河高效联运的综合集疏运体系，扩大对外开放合作，全力打造衔接“一带一路”、长江经济带的上海北翼重要海港，实现港口、物流、产业、城市互动并进、协调发展。

——“**休闲旅游城市**”，突出江海资源禀赋，挖掘传统民俗资源，积极发展文化休闲旅游产业，推进吕四古镇及渔港海洋风情区、圆陀角旅游度假区、启隆生态旅游度假岛、农家乐、渔家乐等整片开发项目，叫响“好吃、好玩、好风光”的城市旅游品牌。

——“**宜居宜业城市**”，紧紧围绕率先全面建成小康社会这一核心任务，突出创建全国文明城市这个主抓手，加快实现人民生活水平和质量普遍提升，城乡生态环境和人居环境质量明显改善，市民文明素质和社会文明程度全面提高。

专栏二 “十三五”发展“一堡三地”新目标

打造国家战略互联互通双向开放的桥头堡、全面融入上海的新天地、先进制造业集聚的新高地和“四新”经济发展的主阵地。

——**国家战略互联互通双向开放的桥头堡**。深入贯彻“一带一路”、长江经济带和上海自贸区建设等国家战略，充分依托启东处长江入海口，经崇启大桥南连上海自贸区，经沿海高速和临海高等级公路北接丝绸之路经济带，溯江而上西进长江经济带，经吕四大港东出 21 世纪海上丝绸之路等三大国家战略交汇点的地缘优势，加快江

海陆空铁综合交通枢纽建设，努力把我市打造为国家三大战略互联互通双向开放的桥头堡。

——**全面融入上海的新天地。**以长三角区域经济一体化的视野和战略思维谋划启东未来，深入实施联动发展、主动参与和强化服务三大工程，巩固深化沪启两地在人才、产业、要素、基础设施等领域的合作，强化两地园区合作、产业协作和人文融合，加快打造融入上海“2468”目标的升级版，开辟江苏沿海地区率先全面融入上海的新天地。

——**先进制造业集聚的新高地。**积极对接“中国制造2025”，加快建设制造强市，着力打造“三优三新”产业集群，即：海工及重装备、电力及能源装备、精密机械及电子信息等三大优势产业集群，新材料、新医药和通用航空等三大新兴产业集群。更加突出高端化、高质量、高附加值的发展取向，推动我市产业结构迈向中高端水平，加快建成领跑沿海的先进制造业集聚的新高地。

——**“四新”经济发展的主阵地。**以大数据、互联网金融、新医药、电子商务为突破口，大力发展以新技术、新产业、新模式、新业态为代表的“四新”经济。积极创新管理和政策扶持方式，优化“四新”经济发展的投融资机制，加快形成有利于“四新”经济发展的要素保障体系，率先将启东打造成为江苏沿海地区“四新”经济发展的新阵地。

第二章 践行创新发展理念，加快培育发展新动能

深入实施创新驱动发展战略、科教兴市和人才强市战略，深入实施转型升级工程、科技创新工程和农业现代化工程，加快构建现代产业体系，努力将启东建设成为江苏现代化示范区和国家创新型城市。

第一节 构建现代产业体系

优化提升先进制造业。围绕落实“中国制造 2025”启东实施计划，促进产业由中低端向中高端发展，产品由低附加值向高附加值过渡，产业链由短缺向完善延伸，发展方式由简单粗放向智能化、数字化迈进。实施工业强基工程，加快打造“三优三新”产业集群，在海工及重装备、电力及能源装备、精密机械及电子信息三大支柱产业领域形成新优势，在新材料、新医药和通用航空等三大新领域实现新突破，发展壮大特色产业板块和骨干企业群。促进信息技术向市场、设计、生产环节渗透，推动生产方式向柔性、智能、精细转变。制定实施制造业装备升级计划，加快由机械化向数字化、智能化提升，推动建设智能车间、智慧工厂，全面实施制造业绿色化改造。深入落实省、南通战略性新兴产业培育发展计划，大力吸引上海、苏南等创新高地的要素，推动战

战略性新兴产业在空间、资源、人才等方面有效集聚，引进一批新兴产业重大项目，形成具有区域竞争力的现代产业集群。加快质量强市建设，深入开展质量提升行动，实施商标和名牌战略，推进标准、质量、品牌、信誉“四位一体”建设，大力培育行业龙头和单打冠军，不断增强产品竞争力。

加快发展现代服务业。把加快发展现代服务业作为实现经济转型升级的战略举措，着力开拓新领域、发展新业态、培育新热点，促进服务业发展提速、规模扩大、比重提高、结构优化。**加快现代服务业集聚区建设**，重点发展启东水产品国际交易中心，启东尚华生物医药产业园，启东互联网产业园，上海自贸区启东金融后台服务区等生产性服务业集聚区；启东天汾电动工具城，启东传化滨江新区，圆陀角旅游度假区，启东香河爱晚健康城，启东大生文化艺术园，启东明清古建文化产业园等生活性服务业集聚区。**大力发展生产性服务业**，大力发展工业设计、科技研发、总部经济等产业，实现生产性服务业的提质扩量。以拓展产品功能、提升交易效率、增强集成能力、满足深层需求为重点，推动海工装备、电动工具等制造业企业由生产型向生产服务型转变，培育一批制造业服务化示范企业。整合利用吕四港、宁启铁路等资源优势，优化物流发展布局，加快培育和引进现代物流业龙头企业，提升专业市场、综合市场建设水平，着力建设长三角北翼物流中心，全力打造现代港口城市。鼓励金融创新，

培育地方金融产业体系，提高金融服务实体经济水平，加强金融监管，防范金融风险，促进普惠金融发展，加快建立启东金融集聚区，全力打造陆海统筹发展金融服务创新启东示范区。大力发展生活性服务业，促进流通信息化、标准化，加快商贸流通业转型发展。引导发展电商产业。加快城市发展转型，科学合理规划建设新城区、东城区、启东经济开发区等重点片区的新型商业街区和文化创意街区，集中布局各类服务功能区，完善社区服务体系，发展现代化、高品质的生活服务业。大力发展休闲旅游业，突出江海资源禀赋，积极发展文化休闲旅游产业，加快旅游与三次产业的融合发展，围绕“一区一港一岛一城”和“沿江沿海沿道”等旅游集聚发展区域，推进圆陀角旅游度假区、吕四海洋风情区、启隆生态度假岛、汇龙都市休闲区等重点片区旅游项目标准化建设，加强乡村旅游点“串珠成链”，进一步整合旅游资源，全力打造具有“江风海韵、休闲启东”特色的休闲旅游城市。

专栏三 “一区一港一岛一城”旅游集聚发展区域

重点打造圆陀角旅游度假区、吕四渔港海洋风情区、启隆生态度假岛、汇龙都市休闲区，铸造“江海休闲都市”特色品牌，进一步加快旅游度假目的地的建设步伐。

推进建筑产业现代化。发展建筑业总部经济，做大做强

施工总承包企业，做精做优专业承包和劳务分包企业，形成核心竞争力较强的建筑产业集群。以发展绿色、智能建筑为方向，推进建筑标准化设计、工厂化生产、装配式施工、成品化装修、信息化管理，加快中建材、中瑞生态建筑产业园等项目建设，推进建筑标准化、模块化、通用化生产，促进扩量提质，着力打造新型建筑工业化示范基地。持续放大启东“建筑之乡”“建筑铁军”的品牌效应，推进建筑业积极参与“一带一路”、长江经济带重大基础设施建设，鼓励境外工程项目承包，巩固扩大国内外市场。

着力构建现代农业产业体系。坚持以现代都市农业和外向型农业为发展方向，着力优化农业结构，提升发展特色蔬果、“四青”作物、现代渔业、休闲农业等优势产业，支持发展种苗培育、食用菌、特色花木等新兴产业，推进标准化生产和集约化、品牌化经营，健全质量安全监管体系，发展高效农业。大力培育新型职业化农民、家庭农场、专业合作组织和农业企业等新型经营主体，突出农业企业的龙头带动作用，大力发展互联网+农业，促进农业一二三产业的融合发展，积极参与南通国家级现代农业示范区建设，推进启东市现代农业示范区基础设施建设和功能配套完善，加快吕四水产品集中加工区建设，推进农产品精深加工区、出口加工区按省级示范区标准建设，加快重大农业项目建设，推进农业产业园区升级改造。完善农产品市场流通体系，推进中国

供销农批物流中心和“中国·吕四水产品国际交易中心”建设。
2018 年全市基本实现农业现代化，2020 年全面实现农业现代化。

“十三五”期间重点发展的三大优势产业集群

| 产业集群 | 产业板块 | 发展重点 | 重点区域 |
|---------------|--------|---|-------------------------|
| 海洋工程及重装备产业集群 | 海洋工程装备 | 做优做强以中远海工、宏华海洋为龙头的海洋油气钻井装备产业；以太平洋海工、振华重工为龙头的海洋特种船舶制造产业；以胜狮能源、京沪重工为龙头的海洋能源及重装备产业。努力拓展海工船舶配套产业，重点培育具有较大规模、部分类别产品领先的海工船舶配套产业。 | 海工船舶园 滨海工业园 |
| | 临港重装备 | 重点培育以重大技术装备、重要基础装备为方向的重型装备产业，发展大型石化成套设备、港口重型机械、大型环保设备、海水淡化等资源综合利用设备、大型基础施工设备等。 | 吕四港经济开发区 |
| 电力及能源装备产业集群 | 电力能源 | 重点支持大唐电厂加快发展超超临界火力发电系统，支持广汇能源 LNG 分销转运站项目建设。 | 吕四港经济开发区 |
| | 新能源装备 | 巩固光伏电池及组件产品制造能力，积极研究新一代光伏核心技术及产品，突破集中监控、微电网、光伏储能等光伏发电应用、并网技术。加快发展大型核电机组的配套设备，以核电阀门为重点，打造新一代核电设备相关配套产品。发展新一代风电整机及碳纤维风机叶片、关键铸件、大型塔架、高性能复合材料等风电产品。以现有产业及产品为基础，大力发展合同能源管理、智能电力监控及能耗管理系统等制造业服务化产业，实现能源装备产业高端化发展。 | 启东经济开发区 |
| 精密机械及电子信息产业集群 | 电动工具 | 支持东成、国强等电动工具企业采用锂电池、无刷电机、新能源电子、新材料在电动工具生产制造中的应用，开发人性化环保型电动工具、机电一体化的智能工具。加强产业链上下游延伸，推进电动工具公共服务平台建设，探索电子商务、互联网营销等现代营销手段，建成具有全国影响力的电动工具研发中心、生产中心、营销中心。 | 吕四港经济开发区 |
| | 精密机械 | 以总集成、总承包和核心零部件为核心，重点发展节能装备、环保机械向高端化、系列化、配套化方向发展，突破润滑设备、油泵阀门、智能数控等国内一流、世界先进水平的关键共性技术及部件。 | 汇龙镇 滨海工业园 启东经济开发区 |
| | 电子信息 | 支持林洋能源等企业重点发展包括智能开关（柜）、智能导线、智能电表等在内的智能电网输变电设备及柔性输变电设备。支持捷捷微电子、吉莱电子、优思通讯等企业重点发展大面积宽禁带半导体材料与器件、大功率 LED 芯片及其封装模块、大尺寸晶圆等集成电路的全套关键材料，着力发展集成光电子与微纳电子封装用高分子材料。 | 启东经济开发区 |

“十三五”期间重点培育的三大新兴产业集群

| 产业集群 | 产业板块 | 发展重点 | 重点区域 |
|----------|-------|--|-----------------------------|
| 新材料产业集群 | 石化新材料 | 重点发展超纤非织造布超纤材料、新型环保超纤材料、新型金属材料、PM2.5 过滤材料、可降解树脂等功能性及高分子先进复合材料。 | 吕四港经济开发区 滨江医药化工园 |
| | 建筑新材料 | 重点发展原材料废物利用、生产过程节能环保的低碳、环保、节能的新型建筑材料项目，着重培育新型建筑装饰装修材料、新型建筑防水材料、新型保温隔热材料、新型墙体材料等产品。积极发展新型防腐涂料及面向资源再生的材料。 | 吕四港经济开发区 滨江医药化工园 |
| 新医药产业集群 | 新医药 | 加快海洋生物技术及产品的研发和产业化，努力发展特色海洋药物，推动海洋生物制品及保健品产业化进程；鼓励企业重点向原料药和制剂方向发展，支持企业发展新型原料药，提高技术含量，填补国内产业和技术空白；支持企业重点发展一批抗肿瘤、抗肝病、治疗心血管疾病药物以及治疗感染的抗生素药物；加大研发创新力度，推进小核酸、干细胞、大分子抗体等基因工程药物的开发利用。 | 启东经济开发区 滨江医药化工园 滨海工业园 |
| 通用航空产业集群 | 通用航空 | 吸引国际、国内知名通用航空企业，重点引进商务机运营与托管、飞行培训、航空器材和装备项目等，鼓励研制中小型飞机、无人驾驶飞机等整装制造和飞机维修改装，发展航空装备电缆等配套产品。 | 江海产业园 |

第二节 强化企业创新主体地位

实施创新型培育行动计划。强化企业创新主体地位和主导作用，大力培育高新技术企业和创新型中小企业，以知识产权创造为核心，推动创新资源、创新人才、创新政策、

创新服务向企业集聚。支持规模以上企业建设研发机构，实现大中型企业研发机构全覆盖，进一步提高企业研发机构的运行质量和水平。开展龙头企业创新转型试点，培育壮大创新型产业集群。促进“政产学研金介用”高度集成融合，构建产业技术创新战略联盟，推动各种形式包括跨领域行业协同创新。

鼓励企业加大创新投入。制定和实施相关的优惠政策，鼓励大型企业加强研发投入。优化投入结构，健全以企业为主体，政府引导、金融支撑的产业创新投入体系。制定和实施相关的扶持政策，鼓励大型企业加强研发投入，探索企业研发支撑的财政创新。推进企业管理模式升级。推进企业建立现代企业管理模式，建立股权多元化、所有权与经营权分离的现代企业制度。加强企业家的培训，加强技术人才和管理人才的引进，提高企业竞争能力。

推进科技金融合作。稳妥发展小额贷款公司，推进上市企业培育工作，完善企业上市相关的扶持政策体系，推进有条件的企业在主板、中小板、创业板和新三板挂牌上市融资。积极探索“科技创新券”的使用，建立健全政府科技资金投入稳定增长的机制和管理使用、绩效考评机制，充分发挥财政科技资金对民间资本的引导功能。

完善创新公共服务平台。面向广大中小企业的技术创新需求，采用政府引导、企业化运作的模式，进一步完善技术

公共服务、技术成果交易、创新创业融资服务和社会化人才服务“四大平台”，推动人才、技术与资本、市场有效对接，促进更多创新成果向现实生产力转化。加强与上海高科技园区更大范围、更高层次的战略合作，共享上海品牌高科技园的公共服务平台（如公共实验室、公共检测平台、公共融资平台）资源。以启东新兴产业和优势产业为主要领域，依托创新创业载体与骨干企业，建立一批国内、省内一流的工程技术研究中心和重点研发机构。

加快推动产学研深度合作。鼓励企业深化与高校院所的技术合作机制，引进高新技术成果和高新技术人才。继续深化企业与研究型大学、科研机构的合作，围绕重点产业领域进行深度产学研合作，构建以企业的发展需求和各方的共同利益为基础的产业技术创新战略联盟，多方面、多层次组织开展技术合作活动，加快高新技术成果转化、孵化。

第三节 培育发展新动能

持续猛攻有效投入。深化投融资体制改革，建立规范的政府举债融资体制。优化投资结构，突出企业技术改造，扩大新兴产业、现代服务业、基础设施、民生等领域的投资，重点加大龙头牵引型、板块配套型、产业补链型等产业项目投资。发挥财政资金撬动功能，创新融资方式，带动更多社

会资本参与投资，提高民间投资、直接融资比重。创新公共基础设施投资体制，推广政府和社会资本合作模式。

培育扩大消费需求。创新落实鼓励消费的政策，引导消费向智能、绿色、健康、安全方向转变。以扩大服务消费为重点带动居民消费增长，顺应生活性服务业向精细和高品质转变的趋势，积极培育养老、健康、家政、信息、旅游、教育、文化等领域消费热点，推动智慧启东、健康启东、畅游启东建设成为新的增长点。健全消费纠纷解决服务体系，营造诚信便利安全放心的消费环境。

保持进出口稳定增长。实施优进优出行动计划，增强对外投资和扩大出口结合度，培育以技术、标准、品牌、质量、服务为核心的对外经济新优势。着力提高出口产品科技含量和附加值，推动服务贸易扩大规模、优化结构，不断将产业优势转化为市场竞争优势。积极争取设立综合保税区，拓展进出口贸易，逐步发展国际采购、分销、配送、中转、检测、维修等业务。加快国际冷链物流货物检验检疫专业实验室建设，建立新型快速通关模式，确保冷链物流业务顺利开展。积极申报省和国家级粮油和能源进出口基地，做大做强海工装备、电动工具出口基地。

第四节 积极推进“两化融合”

打造“两化融合”重点区域。以各类开发区、工业园区、专业园区、产业基地为主体，培育“两化融合”示范区、实验区、示范基地、产业服务示范园。以信息技术深度应用，推动海工及重装备、能源及装备、电子信息等主导产业高端发展；支持新材料、新医药等新兴产业规模发展，以嵌入式系统应用为重点，大力发展数控装备、汽车电子、船舶电子等新兴行业。

培育“两化融合”龙头企业。以企业为主体，实施以“五家示范、十家试点、百家升级”为内涵的两化融合“五十百”工程。以信息技术应用为重点，以智能化、数字化、虚拟化、网络化、敏捷制造为方向，对传统企业设计、生产、管理和营销、物流、服务等流程进行再造，推进设计数字化、生产自动化、管理网络化、产品智能化，促进企业向高端制造和服务转型，力争五年实现“十企示范试点、百家升级提升”的目标。

推进信息技术和工业技术交叉融合。优先发展工业电子和智能装备工具，实现工业产品智能化水平整体跃升。巩固信息技术应用成果，加强系统及应用工业软件的普及推广。推广电子信息节能技术，强化高能耗、高物耗、高污染行业生产过程的在线监测预警和自动控制，促进节能减排。抓住

产业转移和重组的新机遇，加快工业产品的更新换代和技术升级，不断提高产品技术水平和附加值，实现从启东制造到启东创造的转变。

建立“两化融合”服务平台。积极引导重点行业骨干企业建设专业化电子商务平台，构建以大型重点企业为龙头、配套企业为支撑的电子商务价值链，带动产业链上下游企业间的协同商务。大力推进为企业提供生产和经营服务、物流管理、协同电子商务、咨询服务等信息技术服务平台建设。鼓励和吸引国际、国内有影响力的电子商务企业提供本地化服务。鼓励中小企业利用公开服务平台和电子商务手段开拓市场。鼓励大型连锁商业企业建设综合性网络购物平台。积极开展移动电子商务应用。

专栏四 两化融合

是指信息化和工业化的高层次的深度结合，是以信息化带动工业化、以工业化促进信息化，走新型工业化道路；两化融合的核心就是信息化支撑，追求可持续发展模式。

第五节 强化创新人才支撑

大力推进高素质产业人才队伍建设。实施“双创”人才集聚工程、技能人才振兴工程、长江经济带人才合作工程、沪启人才合作升级工程等重点人才工程，聚焦“中国制造

2025”、“互联网+”战略，着眼启东三大重点产业集群和三大新兴产业集群，大力引进高层次产业领军人才、高技能人才、创业“新四军”人才和科技型企业队伍，重点吸纳带技术、项目、资金的创新型人才，加大对海内外高端人才的引进力度。加强产业、行业人才发展统筹规划和分类指导，定期发布人才紧缺指数和紧缺人才开发导向目录，构建重点产业和新兴产业“人才高地”。

积极培育重点领域重要行业紧缺人才。综合培养集聚教育人才资源、公共卫生和医疗卫生、文化宣传管理服务人才和哲学社会科学人才等专业人才，培育一批名师、名医、名校校长、文化名人，提升服务民生、促进社会发展的能力。统筹推进党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、农村实用人才、社会工作人才等各类人才队伍培养建设，提升启东人才的综合实力和竞争优势。

努力打造高层次人才创新创业集聚高地。依托创新型经济园、滨海博士创业园、国动产业园，推动孵化器、加速器、创业园、产学研协同创新平台等载体建设，加速建设人才驱动创新发展的示范高地。充分发挥江苏省“海智计划”基地作用，重点加强留学人员创业园、清华博士实践基地和国外智力引进项目等基础平台建设。注重驻外人才工作站建设，逐步在高校、科研院所集中的地区，以及海外设立人才工作联络站，聘请高校、人才工作机构和协会等组织负责人担任

招才引智顾问。完善人才平台载体网络，吸引集聚更多的高层次海外人才到我市创新创业。

完善人才保障机制。完善人才流动、培养、使用、激励机制，加快形成具有竞争力的人才发展体系和公共人才服务体系，创造良好的“人才生态环境”。引导发展创客经济，推广发展众创、众包、众扶、众筹等新模式，发展天使、创业、产业投资，催生一批创客服务中心和创新型小微企业。坚持人力资源服务业发展与产业转型升级相结合，大力引进培育人力资源服务机构，不断提升多层次、多元化的人力资源服务综合水平。

第六节 完善城市创新功能

开展创新整体对接。牢牢把握世界科技创新发展的大方向与大趋势，选准启东创新突破的重点领域与行业，积极对接苏南国家自主创新示范区、江苏建设具有全球影响力的产业科创中心、上海科创中心建设以及南通争创国家创新型城市建设，以融入区域整体创新链再造启东发展新模式，使创新真正成为启东经济社会持续健康发展的新引擎。

强化政府创新服务。推动政府职能从研发管理向创新服务转变。深化科技管理体制改革，强化创新政策与相关政策的统筹协调。提高集成创新、应用创新和引进消化吸收再创

新能力，集中支持事关全市产业发展的共性关键技术研究，推进核心关键技术和重大装备质量攻关，突破一批国内领先、国际先进的核心关键技术。加快提升创新型经济园、国动产业园、启东科创园、博士创业园等创新创业载体能级，规划建设启东产业技术研究院、创新创业服务中心，加强各类技术和知识产权交易平台建设，打造一批创新发展示范区。加强军民技术合作，增强先进技术、产业产品、基础设施等军民共用的协调性。

打造产业创新链条。加强对产业布局、产业链全过程的系统谋划和整体设计，全面梳理产业链和产业集群内部及相互之间的配套合作关系，补齐配套短板，强化内部循环，构架更加高效的产业生态。以大数据、互联网金融、新医药为突破口，立足启东产业链布局创新链，围绕创新链布局资金链、服务链。

构建促进创新发展的体制机制。健全技术创新市场导向机制，强化科技同经济、创新成果同产业、创新项目同现实生产力、研发人员创造劳动同利益收入“四个对接”。建立覆盖创新全过程的科技创新融资模式，开展科技与金融、保险结合试点，吸引各类创业投资、基金发展股权融资，促进科技成果资本化、产业化。深入实施知识产权战略，健全知识产权运用和保护机制，加快建设国家知识产权示范市。着力构建普惠性创新支持政策体系，做优创新创业环境，构建全

链式服务平台，充分释放全社会创新创业的活力。

提升群众创新素质。实施《全民科学素质行动计划纲要》，全面开展未成年人、农村居民、城镇劳动者、领导干部和公务员、社区居民等专项科学素质行动，实施科学教育与培训基础工程、科普信息化建设工程、科普基础设施工程、科普人才建设工程，提升科普服务能力和水平，分层次制定科普培训规划，制定相关年度计划和实施意见。开展现代科技知识教育活动，介绍现代科技知识及科学发展趋势，普及科技创新知识，积极推动科普志愿者队伍建设，开展多种形式的教育培训和科普宣传，“十三五”期间，力争建成全国科普示范市（县）。

第三章 践行开放发展理念，加快提升沿海开发水平

发挥地处“一带一路”和长江经济带交汇点优势，贯彻落实区域协调发展战略、经济国际化战略和陆海统筹、江海联动发展战略，夯实开放空间载体，优化产业布局，建设综合交通运输体系，推进江海联动和陆海统筹，扩大双向开放，推动沪启融合发展，全力打造沿海开发升级版，加快建设国家战略互联互通双向开放的桥头堡，推动实现更高层次的开放型经济。

第一节 着力拓展开放空间载体

合理优化产业布局。结合资源及地域特点，合理规划产业空间布局。第一产业——“三区三带”：“三区”指海洋水产区、“四青”作物多元农业区和鲜嫩蔬菜多元农业区；“三带”即沿江生态农业带、城北休闲农业带、吕四观光渔业带。第二产业——“二沿二区”：“两沿”指沿海和沿江产业带；“二区”指启东经济开发区、吕四港经济开发区。第三产业——“一核两极多点”：“一核”指中心城区现代服务业集聚核；“两极”指吕四和寅阳现代服务业增长极；“多点”指市域其他城镇节点。

提升平台载体能级。深入落实国家、省、南通支持重点

开发园区、合作园区发展的政策，创新、完善有利于释放园区发展活力的体制机制，加快推进八大园区平台高端化转型，不断显著提高园区承接总部经济、创新研发、服务贸易等高端业态的水平，切实增强园区引领特色发展平台经济对区域的能力辐射带动力。

“十三五”八大产业平台发展重点及目标

| 载体平台 | 发展重点 | 发展目标 |
|-----------|---|-------------------------------|
| 启东经济开发区 | 加快互联网经济产业园建设，大力培育互联网金融、大数据等“四新”经济，加快城市功能配套建设 | 创建成国家级开发区 |
| 吕四港经济开发区 | 全面优化环抱式港池、新渔港经济区、新材料产业园三大平台，加速能源粮油储运、冷链物流等港口物流产业和新材料、重装备制造业集聚 | 打造上海北翼第一海港 |
| 滨海工业园 | 加快科教一体、产城融合发展 | 创建成省高新技术产业园 |
| 海工船舶工业园 | 强化“腾笼换凤” | 打造“中国一流、世界知名”海工及重装备产业基地 |
| 江海产业园 | 发挥苏沪合作优势，加大协调共建力度，着力推进通用航空产业发展 | 创建成省级滩涂综合开发试验区 |
| 滨江医药化工园 | 坚持环保优先原则，推进园区企业两个层面环境整治，重点发展新医药、新材料产业 | 打造成生态工业园 |
| 启隆生态科技产业园 | 重点发展都市农业、生态养老、休闲旅游 | 打造成生态度假岛 |
| 圆陀角旅游度假区 | 重点打造十里江海风情带 | 建设成具有国际水准的江风海韵体验基地和长三角休闲旅游目的地 |

拓展网络经济空间。推进网络强市建设，深入实施互联网+工业、农业、服务业、城市和公共服务五大行动计划，大力

发展移动互联网、云计算、大数据、物联网等新一代信息技术，构建“宽带、融合、安全、泛在”的网络，统筹规划信息基础设施建设管理，互联网基础设施建设达到南通先进水平，大力促进信息基础设施共建共享。实施企业互联网化提升计划，支持基于互联网的各类创新，推动智能制造生产模式的集成应用，建设互联网产业园。推进智慧应用体系建设，促使新一代信息技术在政府事务、公共服务、百姓生活等各领域广泛应用，基本建成以人为本、智慧感知、融合创新的智慧启东。

第二节 建设综合交通运输体系

加快推进港口建设。重点推进吕四港的开发建设，完善吕四港各功能板块，科学调整环抱式港池规划和控制性详规，推进塘芦港作业区方案的纳规工作。跟进南通港总体规划修编的进度，推进塘芦港作业区方案纳规工作，配合上级主管部门开展长江北支开发研究等工作。积极推进东凌粮油、大唐二期等一批重特大项目岸线手续的审批工作。全力推进广汇 LNG、中海阔、京沪重工等一批在建工程报建手续的办理工作，确保项目顺利实施。完善港区配套设施建设，积极推进小庙洪 10 万吨级航道、环抱式港池进港航道疏浚工程，全力争取上级项目扶持资金。加快环抱式港池成陆工

程进程，大力推进港区集疏运体系规划和建设，搭好港口开发主要平台。强化港口管理，抓好港口岸线资源的集约利用，以实现港口发展的可持续性。大力推动港口物流发展，构建现代化港口物流体系，以启海港区寅阳作业区和吕四港区吕四作业区为枢纽，拓展港口铁-水、水-水、公-水、公-铁等多式联运发展，逐步形成以电动工具、海产品、大宗散杂货、集装箱等特色货类为主打的重要港口物流体系。

努力推进铁路建设。加快推进宁启铁路二期工程建设，做好进出火车站货场道路的配套建设衔接及站前广场的设计规划与建设，将启东火车站打造成为综合交通运输体系的重要枢纽，做好吕四火车货站建设规划。开展洋口港至吕四铁路方案研究，推进吕四港区专用铁路规划研究及报批。完成北沿江城际铁路和沪崇启过江通道的研究。

积极推进内河航道发展。围绕吕四港总体开发的要求和社会需要，加快提升疏港航道通航能力，建成以吕四港为核心，通吕河、蒿枝港河、三和港河为骨干的疏港航道，形成通江达海、江海联运的航道网络。

全面完善公路基础设施建设。建设启扬高速（S28），形成通启高速（G40）、启扬高速（S28）的高速路网。建设国道345线启东段和省道335线吕四改线段、建设志圩公路、天江公路、东惠公路、永兴路，进一步优化“六纵六横”干线公路网络。

全面建设公共客运体系。加强公共客运基础设施建设，支撑城乡客运发展；提升线路和公交车辆总量规模，形成清晰完善的客运线网层次，稳步提高公共交通出行分担率；增强公交运营管理能力，强化公交信息化、智能化建设，进一步提高客运服务水平；加大公交优先政策保障，优化公交客运价格机制，实现城乡客运服务均等化。加强对运输市场的日常监管，着力提升出租汽车服务水平和驾驶员培训质量。

第三节 加速推进江海联动和陆海统筹

发展壮大海洋经济规模。优化海洋产业结构，科学开发海洋资源、滩涂资源，建成全国重要的海洋产业基地和江苏沿海重要的海洋经济集聚区，打造海洋经济强市。加快吕四港配套功能建设，推进协兴港、塘芦港等综合开发，开展启兴沙综合整治研究。注重有序开发、集聚节约、生态保护，促进港产城融合发展、各板块协同开发，引导沿江沿海区镇错位发展。加快与先进地区联合建设海洋高新技术产业园、海洋科技合作区和海洋培训基地等，拓展海洋产业发展新空间。充分发挥一类开放口岸功能，加快公用码头建设。

优化产业的江海空间布局。完善江海产业体系结构，结合长江经济带战略，长三角一体化战略，特别是启东与上海的联动发展战略，优化产业空间布局。实施绿色低碳发展，

完善陆海环境准入、执法监管、落后产能退出机制，构建绿色经济产业链和资源循环利用链。开展园区循环化改造试点，推进开发区建设生态园区和循环化改造示范试点园区。探索园区管理体制创新，推进各类园区加快升级，创新管理体制和运行机制，提升承载能力，加快“区镇合一”步伐。进一步优化组织架构，科学配置资源，加快形成“扁平化”行政管理机制，构建并联型、直通式、便民化的“小政府、大社会”管理格局。

创新港口开发建设管理体制。牢固树立“以港兴城、港城互动”的发展理念，充分发挥国家一类口岸优势，大力发展港口经济，着力将启东打造为上海港北翼江海联运枢纽中心。全力打造三大中心：建设电子数据交换中心，推进与上海港的电子数据交换系统互联互通，持续深化与上海及其它长三角地区的口岸合作，打造陆海空、公铁水联运的长三角地区重要的一体化航运中心；加快中国供销·启东农产品国际物流港、东凌粮油、广汇能源及吕四国际水产品交易中心等项目建设，打造华东地区农产品、LNG、水产品等重要的大宗货物交易中心；充分发挥港口空间和土地成本优势，与上海港务企业等合作建设集装箱仓储物流基地，开展集装箱提箱、堆存、装卸、租赁、拼箱等业务，努力建设上海港区重要的集装箱集拼业务处理中心。

市场配置江海资源。全面实施江海统筹发展综合配套改

革工作，合理配置江海资源要素，按照江海互动、统筹推进、一体化发展的思路，突出市场在资源配置中的决定性作用，加快构建保障有力、富有活力的要素配置体系，解决资源配置难、配置不合理、配置不经济的问题，实现江海资源要素联动利用，促进江海空间布局统筹优化。合理规划陆海用地，依据土地利用总体规划和海洋利用总体规划，统筹生态、生产、生活用地，确定陆海规划用途，及时将取得海域使用权证的区域划入允许建设区。

探索海域使用管理制度改革。创新海域使用权管理方式，扩大海域价值评估规模与范围，完善产权登记、海域占用补偿等配套制度，制定海域基准价。创新海洋资源产权交易方式，探索建立县级海域交易流转试点，组建海域使用储备中心，为海域使用权、海上构（建）筑物等海洋资源产权交易提供平台。创新岸线资源管理方式，加强资源存量管理和精细化配置，建立岸线占用总量控制、分区准入与合理退出、岸线资源保护红线等制度，提高岸线开发的投资强度和利用效率，确保有限的岸线资源发挥出最大的效益。

构建陆海生态环境保护机制。建立环保准入“负面清单”管理机制，建立海洋生态综合管控、海洋生态保护红线、海域排污总量控制制度，加强近岸海域污染防治，严格涉海工程环境监管，加强海洋特殊功能区监管，加强海洋生态环境监测和赤潮灾害预警能力建设，科学利用海洋容量。

探索建立涉海工程陆海联合会审机制、生态系统保护修复和污染防治联动机制，形成陆海统一的生态保护工作体系。建设海洋牧场，开展渔业资源增殖放流，加强生态红线区域保护。

第四节 努力扩大内外双向开放

积极开展对外经贸合作。明确自身角色定位，积极参与“一带一路”、长江经济带建设，建立完善沟通交流服务机制，不断巩固传统市场，开拓新兴市场，深化与韩国、日本、香港、台湾等国家和地区的经贸交流合作。

加大力度“走出去”。用好国家、省关于促进国际产能和装备制造合作的政策，支持企业参与“一带一路”沿线国家基础设施、能源建设、农业开发等领域投资合作。用足开展国际产能和装备制造合作的政策，推动海工船舶、建筑、光伏、电动工具等优势产业到国外布局发展，拓展发展新空间。

更高水平“引进来”。坚持更大力度走出去与更高水平引进来相结合，把利用外资和转方式调结构结合起来，更加注重引进高端项目、先进技术、管理经验和高素质和中高端人才，提高引资引智引技的质量。密切与“一带一路”沿线国家的交流，加大引资选资力度，更多引进代表转型升级方向

的项目，大力引进电子信息、工业机器人等高端装备制造企业来启投资，加快建立以推进产业双向转移为目标的对外对内双向开放新格局。

建立合作交流机制。密切建立完善与“一带一路”沿线国家的交流、更多城市多节点多层次合作机制。加快与先进地区联合建设海洋高新技术产业园、海洋科技合作区和海洋人才培训基地等。

第五节 推动沪启融合发展

联动发展。牢牢把握上海企业搬迁以及上海自贸区功能外溢的历史机遇，充分利用启东的区位、资源、产业等方面优势，主动吸纳和承接上海的功能辐射，通过产业链配套、服务支撑等方式增强启东与上海发展的关联性，促进沪启联动发展；切实加强我市重点园区、优势产业战略布局研究，加快建设与上海自贸区相配套、相协调的产业配套基地，着重加快江海产业园、上海自贸区启东产业园、上海自贸区启东生物科技创新协作园、浦东祝桥启东产业园、绿地“上海长岛”等合作园区和重大项目建设；不断深化与上海各类高校、科研院所、园区的交流合作，继续探索产业发展、港口开发、城镇建设、外向拓展等与上海融合的新路径，着力打造融入上海“2468”目标升级版。明确“建设成为上海国际航

运中心北翼的重要组成部分和区域性航运枢纽”的功能定位，着力推进沪启港口战略合作，建立上海与启东港航联席会议制度。以资本为纽带，形成启东港口与上海相互依赖、互利共赢的港口共生体。深度承接上海服务外包，着力推动软件开发外包、供应链管理外包、游戏动漫外包、职业教育培训外包。

主动参与。主动对接上海“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心建设，充分利用启东和上海间基础设施、信息网络等基础条件改善契机，调动政府、企业、中介机构等各方积极性，通过资源、产品供给等方式参与上海城市功能建设，提升两地间联系的紧密度。推进学科专业建设强强对接，加强沪启多层次、多渠道的校校合作共建，加强启东职教重点专业群和精品课程建设，优化启东省级品牌专业与上海同类院校专业的定期交流机制，实现沪启两地联合开发网络课程。促进上海科技成果到启东产业化和利用上海科技资源突破启东产业技术瓶颈，加强科技孵化器、科技园区、科技中介机构等科技平台对接，引进创新型科技人才队伍，有效集成上海科技资源，促进上海科技资源向启东流动与共享，努力提高启东科技创新能力和产业竞争力，为启东经济发展提供强有力的科技支撑，将启东打造成为上海全球城市区域的重要补充。复制用好上海自贸区建设经验，深化外贸、外经体制改革，努力成为上海自贸区辐射带动的先行区。

强化服务。加快保税物流园区规划建设，承接苏北地区进入上海自贸区货物、上海港（包括空港）出口货物查验业务，发展保税物流、保税仓储、保税展览和自贸区直销商品业务。着力强化城市配送物流对接，积极推动农（水）产品物流、冷链物流、配送中心、电子商务物流对接。着力加强物流服务平台对接，积极推动物流信息平台、物流集聚区，大力发展“云”物流。着力强化制造业供应链物流对接，积极推动专业化物流基地对接订单物流。着力强化口岸物流对接，积极推动“大通关”平台、临港产业物流以及保税物流对接。为上海市民提供优质的旅游、休闲等产品服务，搭建沪启水、陆、空多元交通体系一体化架构，完善启东旅游集散中心软硬件建设，与上海旅游集散中心联网运行，推进两地旅游交通金卡工程。制订沪启旅游互动营销策划与行动计划，在上海建立启东旅游推广营销机构（中心），搭建网络信息平台，将启东打造成为上海北翼重要的高品位、大容量、深底蕴、广内涵的服务基地。

第四章 践行协调发展理念，加快推进城乡发展一体化

“十三五”时期，启东将着力深入实施新型城镇化与城乡发展一体化战略，以人的城镇化为核心，优化城镇结构和城乡空间体系，促进城镇化从数量规模向质量内涵转变、从空间扩展向全面发展转变、从重视城市建设向注重城乡协调发展转变。

第一节 着力提高中心城区首位度

加快建设区域性中心城市。抢抓国家鼓励发展区域中心城市和长三角城市群的机遇，按照省城镇体系规划中把启东建设成区域性中心城市的目标，坚持“南进、东拓、北延”的城市发展战略，进一步拉开城市框架、拓展城市空间、完善配套设施、提升综合品质，吸引人口向中心城区集聚。

继续做大做强市区经济。优化和控制产业布局，因地制宜实施“优二进三”，引进和发展适宜城市发展的高端产业，促进先进制造业和现代服务业良性互动、产业和城市深度融合，积极发展楼宇经济、总部经济，加快提高中心城区经济贡献度。结合智慧城市建设，加大设施投入，优化公共资源配置，增强城市开放、商务、文化、生态、旅游、宜居、宜业等综合服务功能。

推进中心城区重点区域建设。加快城市南部蝶湖周边整体开发和城市综合体等重点工程建设，把新城区建设成为集商务会展、教育科研、总部经济、行政办公、文体休闲为一体的服务业核心区。加快东城区整体改造，推进城北火车站片区开发建设。深化城市南部滨江片区规划研究，着力拓展城市发展空间，打造新的经济增长极。

完善中心城区基础设施。按照适度超前的原则，切实加强市政道路、排水、园林、燃气、地下管网等基础设施建设，构筑保障有力、配套完善的现代化基础设施体系。坚持公交优先，加快完善快速路网系统，积极推进城市自行车道路系统规划建设，逐步解决停车难问题，形成现代、快捷、绿色、惠民的城市交通体系。到“十三五”期末，城区建成区规模达到43平方公里，人口超过40万，新增城区道路100公里。

第二节 科学构建现代城镇体系

完善城镇空间格局。以人的城镇化为导向，强化产业支撑保障转移人口就业，加快建立以产业发展带动新型城镇化发展模式，形成“一主两副三片区”的空间格局。

建设一个中心城区。“一主”指汇龙中心城区，强化其极核功能和综合服务功能，是全市生产和生活服务中心。

建设两个副中心。“两副”指吕四港副中心和寅阳副中

心，吕四港副中心以产业功能为主导，发展现代渔业和石化新材料、电力能源、重装备制造、新型建材等临港产业及煤、气、粮、油、冷链等大型港口物流，结合产业发展，配套相对完善的居住和公共服务设施，推进省新型城镇化试点建设；寅阳副中心依托江海交汇的自然景观资源，重点打造会议会展、体育健身和休闲旅游基地，发展主题地产、商务办公和文化创意产业，完善商业、酒店等配套功能。

打造三个片区。打造沿海产业集聚发展区、沿江城镇发展集聚区和中部生态农业发展区，强化集聚功能和节点地位，积极推动片区在产城融合、要素集聚、体制机制创新等方面率先探索。

推进小城镇建设。加大对国家和省新型城镇化改革试点镇、省级以上重点镇、南通市级中心镇、沿海前沿区镇发展的指导支持，挖掘城镇发展空间和资源潜力，盘活老镇区存量资源。深化新型城镇化相关领域改革，支持有条件的镇发展成为小城市。扎实持续有效开展农村集镇环境综合整治，打造靓丽小镇。

第三节 扎实推进美丽乡村建设

坚持“一村一品”。更加注重自然风貌、传统文化和建筑民居保护，注重乡土风貌塑造，把城镇融入大自然，延续历

史文脉，完善镇村生产、生活、生态功能，让居民记得住乡愁，着力打造美丽而富有质感、繁荣而更具特色、现代文明与田园风光交融的幸福家园。

保持镇村发展动力。拓展镇村空间载体，完善镇村社会结构，促进镇村健康发展，建设重点村、打造特色村、整治一般村，努力使农村向社区转变。加快建立符合镇村实际、得到农民支持、能够长效运行的农村环境长效管理机制。全面抓好美丽乡村精品特色区块、精品线路建设，积极打造风情小镇，使新型城镇与美丽乡村相得益彰。

壮大农村集体经济。开展“强富美高”新农村创建活动，加强村级发展组织引导，多渠道发展村级经济，建立可持续增收的机制。加快物业扶持项目建设，力争“十三五”期末每个村有200万元以上的物业资产。加快社区股份合作改革，确保农村集体资产增值保值。

完善乡村基础设施。巩固区域供水建设成果，严格全市域水环境整治与管理，加强应急备用水源地建设，切实保障城镇居民供水安全。推进农村道路、桥梁建设。加强城镇交通安全设施建设，优化城镇交通循环系统。“十三五”期间，建设省级美丽乡村10个，市级50个。注重建管并举，巩固农村环境“七位一体”长效管理机制。

加大对农村和城镇结合部的投入力度。加快公共服务资源、基础设施建设投入、执法管理力量向农村和城镇结合部

倾斜。结合重大基础设施、产业项目建设和农田向种养大户流转，稳妥推进农民住宅按规划集聚建设。加快城镇公共服务和基础设施建设向农村延伸，促进城镇基本公共服务均衡供给。

积极创新扶贫奔富机制。提升农民素质，分门类、分专业、分层次、分结构，分期分批抓好农民的培训，建立与需求相适应的动态管理机制。引导农民创业，鼓励、引导农村能人率先创业、二次创业，帮助有创业愿望的农民自谋职业、自主创业。减轻农民负担，进一步调整财政支出结构，扩大财政支农资金的总量和增长幅度。

第四节 提升城镇规划建设和管理水平

提升城市规划水平。把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳理念融入城镇规划建设全过程，加强城镇建设规划与主体功能区、产业布局、土地利用、生态环保等规划相互衔接、多规合一。对接上海新一轮城市规划纲要，深入研究长三角跨区域规划编制，加强市域重要干线、沿江沿海沿线重要产业片区规划研究。启动新一轮启东城市规划修编，强化片区、城区、园区等重点区域规划的细化完善。进一步做好“区镇合一”的规划融合，促进各项规划的协调与衔接，强化城镇公共服务设施和市政配套设施的规划研究，提升小城

镇的公共配套和人居环境。

提升城市建设水平。坚持节约集约用地，合理控制开发强度，从城镇发展、民生急需的事情办起，提高城镇开发建设综合效益。加强城市水系整治，推进雨污分流，加快雨水蓄排顺畅、合理利用的海绵城市建设，统筹规划地上地下空间开发，稳步推进城市地下综合管廊建设，推动管线安全水平和防灾抗灾能力明显提升。

提升城市管理水平。把精致化、智能化贯穿到建设管理的各个环节，优化完善城管执法体制，构建以人为本、管建并举、共治共享的治理模式。按照“精致、细腻、整洁、有序”的要求，实施市容环境综合整治行动计划。创新市政公用事业投资、管理和运营体制，提高服务水平。对户外广告、摊位管理、车辆停放、工地扬尘、垃圾集中处理等市容管理方面的难点问题开展综合整治，解决管理薄弱区域“脏乱差”问题，改善城镇人居环境。

第五节 推进城乡发展一体化

推进城乡规划一体化。统筹城乡各类规划，合理安排市域、城镇建设、农田保护、产业集聚、村落分布、生态涵养等空间布局，科学确定城乡经济、社会、文化、生态各领域改革发展的目标、战略、任务、政策、项目、平台等。

推进城乡产业布局一体化。加快农业产业结构和布局结构调整，推进农业生产向加工、销售、服务一体化方向延伸。加快城乡产业承接转移，鼓励城镇制造产业配套环节和商贸、物流、金融、咨询等服务业向农村延伸，增强城乡产业联系，构筑城乡互动产业链。

推进城乡资源配置一体化。坚持市场运作、行政引导，推动资金、技术、信息、人才等要素在城乡之间自由流动和平等交换。全面落实中央关于金融支持“三农”发展的政策措施，完善农村金融服务体系，发展农村小型金融组织和村镇银行、小额信贷，扩大农村有效担保物范围，健全农业保险制度，建立农业保险与农村信贷相结合的银保互动机制。

推进城乡就业社保一体化。建立健全城乡统一的人力资源市场，落实城乡劳动者平等就业、同工同酬制度，促进农村劳动力转移。完善政策体系，引导高校毕业生到乡镇、村（社区）任职，鼓励城镇人才到农村建功立业。逐步缩小城乡最低生活保障标准差距。

推进城乡生态文明一体化。深入推进乡村清洁工程，加强农村农药、化肥、薄膜和生活垃圾污染治理。针对作物需水规律和农业水资源利用特点，综合运用工程、农艺、生物、管理等办法，大力发展节水农业。推进秸秆综合利用，提高秸秆能源化、饲料化、基料化程度。

推进城乡基础设施一体化。统筹城乡基础设施建设，加快基础设施向农村延伸，强化城乡基础设施连接，加快实施

农村公路提档升级和危桥改造工程，推动水电路气等基础设施城乡联网、共建共享。

推进城乡公共服务一体化。建立健全多元化供给机制，促进教育、医疗、养老等基本公共服务城乡协调配置。建立城乡学校集团化办学和结对帮扶机制，缩小城乡之间、校际之间的办学差距；加强乡村医疗卫生人才培养，加快推进全科医生制度，加强城乡医疗卫生技术协作；加强镇村文体设施建设，提升农村公共服务水平。

推进城乡社会管理一体化。健全城乡社会治理体系，推广城市社区先进管理模式，建设新型农村社区，增强农村社区自我管理和自我服务能力。加强城乡基层组织建设，加强农村精神文明建设。

第五章 践行绿色发展理念，加快打造生态宜居城市

“十三五”时期，启东将深化拓展可持续发展战略内涵，坚持经济社会发展的生态硬约束，持续推进美丽启东建设，着力构建多层次绿色发展空间，加大环境治理力度，健全生态文明制度体系，加快生态文明建设步伐，构建完善制度体系，强化环境风险防范管理，全面提升环境管理水平，走出一条生态文明和经济发展相辅相成、相得益彰的新路。

第一节 构建多层次绿色发展空间

加快建设主体功能区。落实主体功能区规划，建立全市主要生态功能区，建立“分区管理、分级控制”的空间管控体系，严守城市开发边界、耕地保护和生态保护三条红线，优化布局生产、生活、生态三类空间。将主要生态功能区、生态敏感区和脆弱区、禁止开发区划定为生态保护红线，对生态保护红线区域按法律法规实施强制性保护措施，形成生态红线刚性约束。运用国家逐年减少建设用地增量倒逼机制，坚持锁定总量、控制增量、优化存量、提高质量，推动重点开发区域提高产业和人口集聚度，推动产业从限制、禁止开发区域有序转移，推动各园区向绿色发展转型，积极创建生态工业园。强化规划与规划环评的约束性，重点生态功

能区实行产业准入负面清单，新建、改扩建项目应符合区域规划和产业规划。科学划定海洋生态红线。加强以沿江沿海湿地为主的保护与修复。坚持数量与质量并重，稳步提高林木覆盖率，“十三五”期末，林木覆盖率达到 24%。

专栏五 主体功能区

即各地区所具有的、代表该地区的核心功能。各个地区因为核心（主体）功能的不同，相互分工协作，共同富裕、共同发展。核心（主体）功能是自身资源环境条件、社会经济基础所决定的，也是更高层级的区域所赋予的。主体功能不同，区域类型就会有差异。大致可分为以提供工业品和服务产品为主体功能的城市化地区，以提供农产品为主体功能的农业地区，以提供生态产品为主体功能的生态地区等。

创建低碳示范城市。实施基于环境质量的区域排放总量控制制度，围绕满足功能区划为目标，分解主要污染物总量控制指标，努力创建低碳示范城市。加快低碳技术的全面推广应用，大力推进节能、循环经济，实施低碳技术产业化示范，提高资源利用效率。按照产业发展生态化、生态经济产业化的要求，改造提升传统产业，控制重点行业碳排放，加快淘汰落后产能，优先发展绿色能源等节能环保产业，推行企业循环式生产、产业循环式组合、园区循环式改造，促进产业废弃物综合利用和再制造产业化，推动绿色经济加快发展。

推动生产空间绿化。限期淘汰浪费资源、严重污染环境的工艺和设备，限期整治或者关闭不符合产业政策的污染企

业。大力推进工业企业清洁生产。通过节能减排技术改造，提高资源、能源重复利用率，从源头削减废水、废气、固体废物及危险废物的排放量。依法落实企业强制性清洁生产审核，加大自愿性清洁生产审核激励力度。大力发展循环经济。鼓励和支持固废综合利用的科技攻关和项目建设，全面提高固体废物综合利用率，促其向资源化和商品化方向发展。

突出生活空间绿化。依托现有城市特色及自然环境，以头兴港为城区轴线，以极具生态与人文特色的自然水系为纽带，以园林化的城市景观路为骨架，形成绿地、水网、城市三者相生相伴的空间融合模式，突出“阡陌水港织绿网，碧林拥城通海江”的城市绿地景观特色。打造灵秀公园、蝶湖公园、惠阳公园等公园绿地，头兴港河、庙港河、惠阳河、丁仓港河、中央河等滨河景观带，中央路西延、紫薇路、新安江路、钱塘江路、世纪大道等横向道路以及大兴线、丁仓港南路、建设南路、公园南路、华石北路等纵向道路的配套绿化，绿城玫瑰园、碧桂园、翡翠园等居住区配套绿化。积极探索城镇生活垃圾资源化、减量化利用途径。

推动绿色生活方式。将生态文明教育纳入国民教育体系和干部教育培训体系。培养公民环境意识，推动大众养成绿色出行、绿色消费、厉行节约、低碳生活的习惯。加强环保知识普及，倡导绿色低碳的生活方式。积极开展多种形式的宣传教育，普及环境保护、污染防治的科学知识，倡导文明、

节约、绿色、低碳的消费方式和生活习惯，不断提升环保公众参与能力。开展绿色教育、绿色创建，不断提高人民群众环保意识。制定措施鼓励绿色消费，倡导绿采购和低碳生活方式。不断提高城市绿色建筑比例，不断提高风能、太阳能、空气能等绿色能源使用比例，不断提高节水及节能器具普及率，不断提高城市绿地面积。

第二节 推动形成绿色发展方式

强化环保准入。严格执行工业园区规划环境影响评价制度，做好工业项目选址布局，按照《产业结构调整指导目录》的要求，实施更严格的环境准入标准、污染物排放标准和产品能耗限额标准，实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动，禁止引进高污染、高环境风险项目。贯彻执行环保法律法规和节能减排方针政策，确保不新建重大污染源。严格规划与建设项目的环评管理，严格执行环境影响评价制度，完善规划环评与建设项目环评联动机制，实行建设项目环评审批与主要污染物总量控制指标和区域环境质量挂钩，把主要污染物总量控制指标作为建设项目审批的前置条件，推进区域环境质量综合整治；严格建设项目环保“三同时”监督管理，对重大项目实行全过程跟踪监管和服务，对环境影响大、环境风险突出的建设项目开展环境监理。推进

排污许可制度，提高企业环境信用等级。

提高土地利用效率。运用国家逐年减少建设用地增量倒逼机制，调优建设用地结构，提高土地利用效率，推动重点开发区域提高产业和人口集聚度。完善建设用地准入机制，严控建设用地标准，严格执行用地管控机制。坚持土地减量规划，从严控制建设用地总量，统筹安排增量、流量和存量，强化绩效管控提升质量，重点通过盘活存量，挖掘潜力，着力提升用地效率。推进耕地保护“优质化”，坚持严格的耕地保护制度，突出耕地质量保护，做到耕地数量和质量占补平衡。实行最严格的耕地保护制度，建立健全部门联动机制，实行违法用地“零报告”和逐级备案报告制度。充分发挥耕地和基本农田的生态隔离和保护功能，启东市生态保护面积占土地面积的比例不低于 23%。

强化能源节约利用。实施单位能耗和能耗总量双重控制，提高能源使用效率。以提高综合能效为核心，大力推进化工、电力等重点行业领域节能减排工作，围绕锅炉（窑炉）改造、余热余压利用、电机系统节能等环节，推广冷却循环水系统节能、水动风机冷却塔等重点节能技术，严把能耗等准入门槛，加强投资项目节能评估，严控高耗能项目建设。深入推进建筑、交通等重点领域节能，大力推广太阳能光热、地热等可再生能源在建筑中的应用，开展交通运输行业“低碳公路”、“绿色运输”、“绿色航道”等示范工程建设。推进分布

式太阳能光伏发电项目建设，学校、政府大楼、园区企业等区域鼓励建设光伏发电电站。加强重点耗能企业节能管理，大力推行合同能源管理，逐户开展能源审计。探索建立能源消耗和碳排放总量控制预警机制。加快节能技术改造，重点在化工、电力等高耗能行业进行重大节能技术改造。

加强再生资源综合利用。以粉煤灰、煤炭、煤渣等为重点，构建工业固体废物区域回收和综合利用系统。完善城镇废旧物资回收利用网络，不断提高废旧物资分拣、处理与利用水平，加快培育一批规模化、专业化再生资源回收企业。建设再生资源回收市场，将再生资源回收市场作为社会公益设施纳入城市基础设施建设进行统一规划、配置。

第三节 加大环境治理力度

开展主要污染物总量减排。深入开展工业及城镇生活源减排，强化工程减排，对污染物排放量大、环境影响突出的企业实施深度治理，深化管理减排，对重点污染源污染防治设施的运行严格监管。开展机动车尾气减排，加强交通源废气排放监管，淘汰全部黄标车。完善减排统计、监测和考核三大体系，抓好污染源环境统计工作，严格执行重点污染源监督性监测制度，建立健全减排目标责任制。

实施蓝天行动计划，加强环境空气污染综合防治。以

PM2.5 防控为重点，加强工业废气污染协同治理，控制扬尘污染，加强秸秆综合利用和禁烧工作，推广使用清洁能源、新能源汽车，加快汽车充电基础设施规划建设，努力提升大气环境质量。强化工业源废气污染物综合治理，实施高污染燃料禁燃区燃煤锅炉清洁能源替代；严格控制交通源、城市扬尘、农业面源、民用生活源及其它废气污染物的排放，重点加强细颗粒物和挥发性有机物污染控制；建立健全环境空气污染应急体系，加快环境空气监控能力及预报体系建设，创新环境管理机制，持续改善环境空气质量。

实施清水行动计划，提高水功能区达标率，推进工业污染源全面稳定达标排放，加大区域性污染排放整治力度，加强饮用水源、重点流域和地表水、近岸海域保护与污染治理，开展城镇河道集中整治行动，进一步推进污水收集管网建设，实现城镇生活污水、垃圾处理设施全覆盖和稳定运行。深入开展水环境保护及污染防治。积极调整产业结构，减少水污染物的排放；进一步完善城镇环境基础设施，提升城镇生活污水集中处理率；加大农业面源及农村废水排放整治力度，大力发展生态农业；加强流域水污染防治，重点实施市域水环境综合治理，全面改善水环境质量。

实施绿地行动计划，强化重金属污染防治和危险化学品、危险废物管理，加强企业污染场地治理与修复，实施化肥农药零增长行动，不断改善土壤环境质量。强化固体废物

污染防治，提高固体废物无害化、资源化处理处置水平。加强一般工业固体废物、生活垃圾、畜禽养殖粪便、秸秆等固体废物资源化综合利用及处置。加强对危险废物产生企业和处置企业的监管，切实落实危险废物转移联单制度，对危险废物实行全过程监督管理。

加强区域噪声污染防治。强化人口集中区噪声源的管控，开展噪声污染专项整治，加大基础设施及建筑工地施工噪声治理及监管力度，综合治理工业企业噪声、交通噪声、商业噪声、社会生活噪声及施工噪声，确保城市声环境质量达标，提高区域声环境质量。

推进农村环境综合整治。强化畜禽养殖污染防治，严格实施畜禽养殖禁养区及限养区划分方案，依法开展畜禽养殖场及养殖小区环境影响评价，全面推进养殖粪便、废水资源化综合利用。推进种植业清洁生产，确保农产品质量安全。加大农村环境整治力度，加强农村水源保护、生活垃圾及生活污水治理；持续推进农村环境连片整治，实施农村清洁工程，建立环保设施运行长效机制，进一步完善农村生活污水收集管网和污水处理设施，加强农作物秸秆露天焚烧监管。

第四节 健全生态文明制度体系

加快生态文明建设步伐。大力推进生态文明建设，巩固

国家生态市创建成果，启动并成功创建国家生态文明示范区。加强湿地保护区生态功能区保护，完善湿地保护区基础设施建设，健全管理机构，强化日常管理。加强资源开发建设中的生态环境监管，规范开发建设行为，推进生态恢复工作，防止生态破坏和环境事故发生。积极构建特色生态农业体系，降低农业环境污染风险。

构建完善制度体系。深化生态环境管理制度改革，建立完善自然资源资产产权制度和用途管制、生态环境监管、资源环境生态红线、生态保护补偿、政绩考核、责任追究等制度，基本建立产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。实施差别化环境保护投入机制和对策，完善环境信息发布和重大项目公示、听证制度，严格执行环评、稳评、安评等项目实施规范程序。

强化环境风险防范管理。完善环境污染事故预防体系，加强重点风险源的预警设施建设，强化危险废物、废弃危险化学品环境管理；做好突发环境事件应急处置，细化环境应急预案，定期组织开展环境应急演练；建立健全环境污染及突发环境事件防控制度，环保、安监、公安消防、交通等相关职能部门要分级建立应急联动机制；加强应急处置队伍和能力建设，提高科学应急处置能力。

全面提升环境管理水平。实施严格管理和执法，加强环境执法能力建设，探索建立综合执法体制。实施环境网格化

管理，加强区域生态监测与评估体系建设。加强环境综合执法监管，完善环境执法与刑事司法联动机制，探索开展环境公益诉讼，依法严厉打击环境违法行为。推进“智慧环保”平台建设，各类环保监管对象、元素全部纳入数据平台，实现一体化管理；完善环境污染事故应急预警系统建设。加强舆论引导，拓宽公众参与渠道。深入推进环境信息公开，妥善解决环境信访投诉问题。

第六章 践行共享发展理念，加快构建现代公共服务体系

“十三五”时期，启东将坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，围绕“七个更”目标，深入实施民生幸福工程，努力改善民生保障，推进社会事业全面进步，加快建设文化强市，坚持为民办实事与制度性安排相结合、政府主导与社会力量参与相结合，增加公共产品供给，创新公共服务提供方式，推动民生建设迈上新台阶。

第一节 努力改善民生保障

积极促进就业创业。落实就业优先战略和更加积极的就业政策，健全覆盖城镇的人力资源市场和公共就业服务体系，创造更多就业岗位，重点推动青年人就业，努力实现既有数量又有质量的就业，着力解决结构性就业矛盾。推行终身职业技能培训制度，实施新生代农民工职业技能提升计划，开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人免费接受职业培训行动，着眼产业需求创新技术工人定向培养模式。鼓励以创业带动就业，加强对灵活就业、新就业形态的支持，落实高校毕业生就业促进和创业引领计划，带动青年就业创业，鼓励“创二代”和返乡人员创新创业。构建新型和谐劳动关系，关注困

难人员就业援助，依法保障职工基本权益，维护劳动者平等就业权利。

持续增加城乡居民收入。深入实施居民收入倍增计划，实行有利于缩小收入差距的政策，推行企业工资集体协商制度，完善最低工资增长机制，合理提高工资性收入，着力提高经营性收入，多渠道提高财产性收入，稳步提高转移性收入，形成合理的收入分配格局。

高标准推进脱贫帮扶。强化精准扶贫、精准脱贫，实施低收入农户和经济薄弱村脱贫致富奔小康工程，对丧失劳动能力、因病致贫等相对贫困家庭实行分类扶持。支持慈善事业发展，动员社会力量开展社会救济、社会互助和志愿服务活动。建立健全农村留守儿童、留守妇女、留守老人关爱服务体系。

完善社会保障体系。注重提升待遇水平和保障制度有机衔接，推进社会保障制度城乡一体化。健全社会保险待遇确定和正常调整机制，缩小城镇之间、不同群体之间待遇水平差距，形成更加公平可持续的保障体系。强化以五项保险为重点的基本保障，发展以年金和商业保险为重点的补充保障。促进医疗保险市级统筹和城乡统筹，建立城乡居民统一的基本医疗保险制度。完善重大疾病医疗等专项救助制度，加快实施基本照护保险制度。

推进福利事业发展。规范以低保为重点的城乡一体化社

会救助制度，做好被征地农民就业和社保工作，深入推进机关事业单位养老保险制度改革。落实国家关于实行渐进式延迟退休年龄的政策。统筹推进救孤、济困、优抚、慈善等福利事业发展。

完善住房保障制度。提高住房公积金覆盖率，提升动迁安置房建设质量、品位和效率，有序推进多元安置，实现城镇常住人口住房保障应保尽保，加快实施危旧住房、老旧小区和城中村改造，推进物业管理标准化。

专栏六 民生建设“七个更”的目标

努力让人民群众有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境。

第二节 大力发展社会事业

坚持教育优先发展。以立德树人为根本、提高质量为核心、促进公平为重点、教育现代化创建为动力，深化教育领域改革，加快教育布局调整，合理配置教育资源，全面推进依法治校，基本实现教育现代化目标，建成全省一流、全国知名的现代教育名市。强化素质教育，增强学生社会责任感、创新精神、实践能力。着力推进学前教育优质普惠发展，促进义务教育优质均衡发展、普通高中特色多样发展。保障残

疾少年儿童、进城务工人员随迁子女等群体平等接受教育的权利，对普通高中家庭经济困难学生免除学杂费。创新发展职业教育，加快构建现代职业教育体系，推进产教融合、校企合作。积极发展高等教育，办好南通大学启东校区，吸引更多的国内外知名高校来启合作办学。大力发展社会教育，畅通全民学习、终身学习通道。促进民办教育健康发展。加强师资队伍特别是农村教师队伍建设，健全教师管理和激励机制。加快教育信息化建设，推进优质教育资源共享。加强教育督导，推进教育评估制度改革。

推动健康启东建设。深入推进省级综合医改试点工作，实行医疗、医保、医药联动，深化公立医院改革，基本建成现代医疗卫生体系。优化城乡医疗资源配置，提升基层医疗卫生服务能力，完善分级诊疗、医疗联合体、互联网医疗等新型服务模式，着力引进高端医疗人才，加强农村订单定向医学生免费培养，推进全科医生、家庭医生、电子健康档案和急需领域医疗服务能力提升工作，促进医疗资源向社区、农村流动，健全上下联动、衔接互补的医疗服务体系。建立现代药品供应及质量安全保障体系。加快推进妇幼保健院和精神卫生中心建设，支持社会力量办医，为市民提供更多特色医疗保健服务。着力推动上海相关医疗集团与我市两大医疗集团远程会诊，促进上海优质医疗资源更多辐射我市。通过多种形式降低大病、慢性病医疗费用。坚持中西医并重，

发挥中医药特色优势。加强医德医风教育，在全社会倡导尊重医生、文明就医的风尚，构建和谐医患关系。加快建设体育强市，发展体育事业产业，深入开展全民健身运动，加快发展青少年足球，增强全民体质。

积极应对人口老龄化。落实人口发展战略，坚持计划生育基本国策，全面实施一对夫妇可生育两个孩子的政策。提高妇幼保健、托幼等公共服务水平，帮扶存在特殊困难的计划生育家庭，注重家庭发展。大力吸引有较高素质的外来年轻人口。开展应对人口老龄化行动，弘扬敬老、养老、助老社会风尚，加强规划和政策扶持，创新养老服务体制机制，建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、信息为辅助，功能完善、规模适度、覆盖城乡的多层次养老服务体系。加快社会福利中心建设，改善提高机构养老水平。积极鼓励居家养老，重点发展社区养老，支持社会力量参与养老，加快适老住区建设，推进医疗卫生与养老服务融合发展，实施智慧养老工程，探索虚拟养老等多种服务模式，推动各类市场主体增加养老服务和产品供给，大力发展养老服务产业。依托“长寿之乡”资源，加快发展健康产业。到 2020 年，全市养老床位数达 40 床/千位老人，其中社会力量建设养老床位数占比达到 75% 以上，护理型床位占比达到 50% 以上。

第三节 提升社会治理水平

加强社会治理创新。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，全面提升社会治理效能。完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，推进社会治理精细化。巩固和深化“三强化三提升”群众工作机制，进一步做实做优社情民意分析会、“三议”工作法等群众工作特色品牌，提升社会治理整体水平。健全基层社会治理体系，规范市镇村三级社会治理服务平台运行，完善扁平化管理网格化服务，加强村级公共服务中心和网格员队伍建设。增强社区服务功能，积极探索城镇社区协商民主，深入推进“政社互动”和社区减负，完善“邻里自治”、“街坊共治”、村民议事会等基层社会治理新模式，增强基层自治活力。引导社会组织健康有序发展，加快形成现代社会组织体制，提升社会组织服务管理能力。加强社会治理基础制度建设，建立人口基础信息库、统一社会信用代码制度和相关实名登记制度，健全社会心理服务体系和疏导机制、危机干预机制。坚持重大决策社会稳定风险评估制度，完善社会矛盾源头预防和调处化解综合机制。健全利益表达、利益协调、利益保护机制，引导群众依法行使权利、表达诉求、解决纠纷。创新发展大调解机制，提升市镇两级调处中心实体化、规范化建设水平。完善矛盾纠纷多元化解机制，建立村（社区）法

律顾问制度，大力发展专业调解组织，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。加强改进信访工作，推行“阳光信访”。依法规范信访秩序，健全及时就地解决群众合理诉求机制。

运用法治思维推进社会治理。进一步建立健全领导干部学法议法考法机制，完善领导干部法治讲座等制度；健全完善政府法律顾问制，实现市、镇、村三级“全覆盖”，充分发挥法律顾问在制定行政决策、推进依法行政中的积极作用；健全阳光执法机制。全面落实行政执法责任制，不断完善权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制；健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度；严格执法监督，组织开展专项治理；构建开放、动态、透明、便民的阳光执法司法机制，全面推进卷宗同步数字化，加强网上执法告知服务。完善法律服务体系。大力开展“关爱民生法治行”活动，建立健全法治惠民长效机制；积极探索建立法律援助、司法救助与社会救助的对接机制，整合资源，确保弱势群体获得公正平等的法律服务和司法保障；加强基层法治机构建设。

维护社会公平正义。建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，逐步实现全体公民在社会发展各方面享有平等的生存和发展权利。进一步完善民主制度，丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治

参与，充分发挥人民积极性、主动性、创造性。全面实施不动产统一登记制度。切实保障未成年人、老年人、妇女权益，支持残疾人事业发展。

完善社会信用体系。积极实施诚信启东战略，加快社会信用体系建设，完善社会信用基础性规章制度和标准体系，构建以信用信息资源共享为基础的覆盖全社会的信用征集系统，积极推动守信激励和失信惩戒机制全面发挥作用。形成跨区域、跨部门的信用信息共享机制，全面推行信用承诺、信用审查、信用报告，推进信用监管体系和司法公信建设，大幅提高市场和社会满意度。增强全社会诚信意识，改善经济社会发展信用环境，全面提升诚信启东建设水平。

第四节 加快建设文化强市

加强先进思想文化引领。深化中国特色社会主义和中国梦宣传教育，坚定道路自信、理论自信、制度自信。以启吾大讲堂、启吾巡讲堂、启吾微课堂“三堂汇学”为载体，积极推进社会主义核心价值观建设，深入开展爱国主义、集体主义、社会主义教育，大力弘扬民族精神和时代精神，坚持和发扬党的光荣传统和优良作风，提升全社会精神追求。不断深化“传递正能量、共建好家园”主题活动，充分发挥“正能量加油站”作用。加强公民人文素质和科学素质教育，普及科学

知识，弘扬科学精神。加强优秀传统文化宣传普及，健全文化遗产保护传承体系。加强和改进基层宣传思想文化工作，深化群众性精神文明创建和未成年人“八礼四仪”养成教育，注重通过法律和政策向社会传导正确价值取向，促进全社会形成“爱、敬、诚、善”的良好道德风尚。把握正确的舆论导向，坚持正面引导与依法管理相结合，加强网上思想文化阵地建设，实施网上舆论生态治理工程，发展积极向上的网络文化，净化网络环境。

加快构建现代公共文化服务体系。统筹规划布局城镇公共文化设施，促进公共文化资源互联互通、共建共享。坚持面向基层、服务群众，增加公共文化投入，完善公共文化设施网络，加快推进市文化体育中心等公共文化基础设施建设，积极打造城市“15分钟文化圈”、农村“十里文化圈”，提升公共文化服务标准化、均等化水平和城镇文化一体化水平。加强文化服务供给，广泛组织开展群众性文化体育活动，推动政府向社会购买公共文化服务，注重运用互联网和现代科技提升、扩大和延伸公共文化服务，引导文化资源向基层倾斜。倡导全民阅读，加快建设“书香启东”。坚持以人民为中心的创作导向，重点抓好推进改革发展现实题材、启东历史题材和民生题材的创作生产。发展哲学社会科学、新闻出版、广播电视、文学艺术等事业，推进地方智库建设，推动传统媒体和新兴媒体融合发展。

培育壮大文化产业。加强重大文化产业项目建设，打造骨干文化企业和文化品牌，努力形成一批特色鲜明、带动力和辐射力强的文化产业集聚区。引导文化企业把社会效益放在首位，实现社会效益与经济效益相统一。加快文化产业结构调整，促进文化与科技、信息、旅游、制造等融合，发展文化创意产业，培育新型文化业态。积极发展文化休闲旅游产业，推进农家乐、渔家乐等项目开发。探索完善文化管理体制和生产经营机制，构建现代公共文化服务体系、文化产业体系、文化市场体系，形成有利于顺应多层次需求、促进创新创造的文化发展环境。

传承和弘扬江海特色文化。不断丰富“开拓、包容、创新、争先”的新时期启东精神内涵，培养东疆儿女开放包容、自信自强的视野与胸襟。抓好江海文化历史传承，挖潜抗大九分校纪念馆、王鲍烈士纪念馆等红色文化资源，加强吕四进士府、挡浪墙遗址的修缮与保护，推动城镇村志和地方史编撰工作，加快地方志信息化建设，开展地方史志教育。巩固放大“中国版画之乡”这一城市名片的品牌效应，加强吕四渔号、评弹北调等文化资源的开发利用，增强江海特色文化的辐射力和影响力。深入推进历史文化名镇、名村创建工作，加强对物质文化遗产的保护利用。运用现代科技、新媒体等改进创作、生产和传播方式，推动江海特色文化创新。

第七章 全面深化改革，全面依法治市

“十三五”时期，启东将认真落实中央、省和南通市关于深化改革和法治建设的各项部署，坚持全面深化改革和全面依法治市双轮驱动，为“迈上新台阶、建设新启东”提供强大动力支撑，打下坚实制度基础。

第一节 深化体制机制改革

切实转变政府职能。深化行政审批制度改革，以“一枚印章管审批”为目标，以“集中审批、审管分离”为原则，着力推进相对集中行政许可权改革试点工作，加快以事前审批为主向以事中事后监管和服务为主转变，建立审批、监管、服务分离联动的权力运行体系。全面推行多规合一、联合审图、多评合一、区域性评估等审批方式，不断优化、简化行政审批流程。按照“能放则放、按需下放、有序下放”的要求，有序推进行政事权向基层政府下放工作，进一步做强做实基层政府。积极推进综合执法体制改革，构建清晰的执法职责体系，推动执法力量整合和重心下移，进一步提高执法效率和监管水平。按照便利化、均等化、社会化的方向，加大政府向社会转移职能力度，健全政府向社会力量购买服务机制。大力优化电子政务，推进电子政务资源共享，业务整

合，应用深化，提升政府行政效率。

推进财税金融体制改革。开展降低实体经济企业成本行动，清理和规范涉企行政事业性收费。落实国家关于财政收入管理、预算管理、体制管理和绩效管理四大领域改革举措，建设服务型、民生型、公开型、法治型、效益型“五型财政”体系。全力做好陆海统筹金融服务创新启东示范区建设工作，打造上海金融中心向北辐射的先导区、新兴金融业态集聚区和金融后台服务集聚区。健全金融机构组织体系，筹建小微企业投资公司，引进和增设多种新兴金融机构。对民间金融活动所形成的契约给予有效保护，加强对地下金融进行监管、规范。开办小微金融业务，满足小微企业融资需求，鼓励金融机构创新推出面向企业的直接融资工具。

打响医药卫生体制改革启东品牌。坚持“保基本、强基层、建机制”，不断提高医疗卫生服务能力和水平，在公立医院改革、推进分级诊疗、推动优质资源下沉、发展远程医疗等方面大胆探索、破解难题，全面建立起适应全市经济社会发展和人民群众健康需求的医疗卫生服务体系和公共卫生服务体系，努力打造百姓满意、面上可复制借鉴、走在全省乃至全国前列的医改工作“启东模式”。

积极推进农村产权制度改革。引导土地流转，在坚持长期稳定家庭承包经营体制的基础上，鼓励农户进行农村土地承包经营权流转，加快推进土地向规模经营集中，促进农业

劳动力向非农转移。稳妥推进农村宅基地制度改革，探索宅基地使用权有偿退出路径，加强对村庄规划的引导和规模管控，合理安排农村住宅用地，鼓励和引导农民向新市镇集中居住。推动农村土地交易市场建设，推进城乡建设用地增减挂钩，探索建设用地指标跨区、跨镇的异地流转，促进土地节约集约使用。健全农村产权市场体系，规范产权交易行为，扩大产权交易品种，完善市镇村三级农村产权交易市场建设，形成城乡一体的产权交易体系。

推进户籍制度改革。深化户籍制度改革，有序推进农业转移人口市民化，引导有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口进城落户，享有与城镇居民同等权利和义务。建立财政义务教育支出同农业转移人口市民化挂钩机制、城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。全面实施居住证制度，实现基本公共服务对常住人口全覆盖。

深化政府投融资体制改革。鼓励社会资本参与经营性公共服务基础设施建设。扩大资源要素市场化配置改革范围。在交通、环保、医疗、养老等领域，推行政府社会资本合作（PPP）运行模式，多措并举吸引社会资本参与公共产品和服务项目的投资、运营管理，扩大公共产品和服务供给。引导融资平台规范运作。逐步推动融资平台公司与政府脱钩，

进行市场化改制，健全完善公司治理结构。提高平台公司的融资主体地位，加快“行政化”的企业债向“市场化”的公司债转型，着力扩大公司债市场融资规模。发挥政策性金融的作用。积极争取政策性金融对公共服务、生态环保、交通、水利、基础设施建设项目长期稳定、低成本的资金支持。

完善国资监管体制机制。坚持政企分开、政资分开、所有权与经营权分开，进一步转变政府职能。以管资本为主加强国资监管，完善市属经营性国资集中统一监管的国资管理体制，提高国有资产整合度和财政资金归集率，以产权为纽带，积极推进产业与金融结合，加快产业与金融等各类资本优化配置，切实履行资产收益、选择管理者和参与重大决策等出资人职责。

专栏七 “PPP”模式

Public—Private—Partnership 的字母缩写，是指政府与私人组织之间，为了合作建设城市基础设施项目，或是为了提供某种公共物品和服务，以特许权协议为基础，彼此之间形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。

第二节 全面推进依法治市

法治思维更加自觉。把法治建设纳入经济社会总体规划和政绩考核指标体系，作为衡量各级领导班子和干部工作实

绩的重要内容，促进领导干部自觉提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。完善领导干部“尊法学法用法守法”考评机制，把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容，高度重视预防职务犯罪工作，突出预防失职渎职、滥用职权两大重点，规范领导干部和国家工作人员依法履职行为，把预防和提醒挺在前面。

法治政府更加规范。依法规范行政组织机构设置，建立权责统一、运行高效的依法行政体制。完善科学、民主、依法决策机制，坚持和完善“三重一大”等决策程序，明确重大行政决策范围，健全重大决策听证制度，完善重大决策社会稳定风险评估机制，建立行政机关重大决策合法性审查机制、重大决策终身责任追究制度和责任倒查机制。推进综合执法，严格规范公正文明执法，完善行政执法程序和具体操作流程，深入开展依法行政示范点建设，健全执法全过程记录制度和行政执法责任追究制度。创新行政复议工作机制，完善政府法律顾问制，深入推进行政机关主要负责人出庭应诉制度。完善政府信息公开制度和监督保障机制，深入推进行政权力网上公开透明运行，保障公众对政府信息的知情权。加强对行政权力的制约和监督。依法强化审计监督全覆盖。

司法公信更加提升。支持和保障法院、检察院依法独立

公正行使职权。优化司法职权配置，确保侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约。推进以审判为中心的诉讼制度改革和量刑规范化改革，统一法律适用标准，规范自由裁量权行使，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。完善诉访分离相关导入衔接工作制度，建立健全政法各部门依法处理涉法涉诉信访事项的配合协调机制。探索人民群众参与、监督、评判司法的途径和方式，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制。加强对司法活动的监督，健全完善重大、疑难案件侦查机关听取检察机关意见和建议的制度，完善人民监督员制度，强化司法人员职业道德建设。

平安环境更加巩固。牢固树立安全发展理念，坚持人民利益至上。全面推进智慧平安启东建设，完善社会治安综合治理体制机制，以信息化为支撑加快建设立体化现代化社会治安防控体系，严密防范、依法惩治违法犯罪活动，加强群防群治力量建设，全力维护社会秩序。强化应急管理体系建设，提升突发公共事件应急处置能力。完善和落实安全生产责任和管理制度，实行党政同责、一岗双责、失职追责，落实区镇属地管理责任，落实负有安全生产监督管理职能的有关部门行业监管责任，落实企业安全生产主体责任。加强安全生产基层基础建设，加大监管执法力度，加强全民安全意识教育，及时排查化解安全隐患，坚决遏制较大以上生产安全事故的发生。坚持以防为主、防抗救相结合，全面提高全

社会抵御自然灾害的综合防范能力。实施食品安全战略，构建科学严密高效的食品安全管理体系，确保人民群众舌尖上的安全，争创省食品安全城市。

法治宣传更加深入。坚持把全民普法和守法作为依法治市的长期基础性工作，将法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容，发挥社会各行各业在法治宣传中的主体作用，增强全社会尊法学法守法用法观念，推动办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法成为常态。深入开展法治县市和各行各业、基层法治示范点等创建活动，健全法治惠民网络，完善法律援助制度，推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设。加强法治工作队伍建设。加快法治文化阵地建设，实现镇（街道）、村（社区）法治文化阵地全覆盖。

第八章 实现宏伟蓝图的有力保障

进一步完善规划实施机制和保障体系，确保“十三五”规划制定的发展目标、指标和各项任务的顺利实现。

第一节 加强规划统筹管理

分解目标任务。完善规划体系，对规划纲要确定的发展目标、重点任务和政策措施进行分解，明确牵头部门和工作责任，作为对各部门、各镇落实绩效考核的重要内容。各部门、各镇要深化细化落实计划，明确措施、明确责任、明确期限，加强合作、切实推进，提高规划执行力，确保规划目标和任务落到实处。

加强规划衔接。促进经济社会发展规划、空间布局规划和土地利用规划“三规统筹”，努力实现发展规划能空间落地，形态规划有战略引领。强化规划纲要作为制定各专项规划、区域规划、年度计划以及相关政策依据的重要地位，遵循专项规划、区域规划服从规划纲要的原则，确保各级各类规划与规划纲要在总体要求上指向一致、空间配置上相互协调、时序安排上科学有序。

制定年度计划。编制国民经济和社会发展年度计划、财政预算计划、各类行动计划时要按照规划纲要确定的任务分

解，明确年度工作目标、工作指标和推进措施。

第二节 完善规划保障体系

强化政策导向作用。根据规划纲要，进一步加强和完善宏观调控政策，把握重点领域和关键环节，研究制定和深化落实有关配套政策。着眼于提升产业核心竞争力，完善各类产业发展政策，在土地指标、银行贷款等方面对新兴产业予以重点倾斜；着眼于促进经济社会和谐发展，完善公共服务资源配置政策；着眼于促进产城融合和城乡一体化，深化完善对重点地区发展的支持政策；着眼于推进土地集约利用、节能减排和生态保护工作，进一步健全激励和约束性政策。

分类推进重大项目。围绕产业升级、城乡统筹、区域开放、创新能力、社会民生、生态环境等规划纲要确定的主要导向，通过项目推动规划落实，依据项目重要性进行分类排序，统筹推进重大项目。对规划纲要明确的重大项目优先推进，保障实施。“十三五”期间初步安排重大项目 120 个，总投资 1037 亿元。

统筹安排资金投入。根据发展目标和重点任务，加强对财政资金的统筹安排和预算管理，优化财政支出结构，优先安排涉及人民生活、公共服务、城乡一体化等领域的财政支出和项目投入。进一步统筹、规范、透明使用财政资金，提

高资金使用效益。积极引导各类社会资本参与法律法规未禁止的行业和领域的建设。

专栏八 “十三五”期间重大项目分布和结构

“十三五”期间初步安排重大项目 120 个，总投资 1037 亿元。

按行业类别划分。产业项目 34 个，计划总投资 505 亿元；港口建设项目 7 个，计划总投资 54 亿元；基础设施项目 39 个，计划总投资 343 亿元；城市建设项目 16 个，计划总投资 85 亿元；社会事业项目 18 个，计划总投资 32 亿元；民生事业项目 6 个，计划总投资 18 亿元。

按投资规模划分。总投资 100 亿元以上的项目 2 个；50-100 亿元的项目 4 个；10-50 亿的项目 15 个。

第三节 强化规划监督评估

强化实施监督。市政府组织开展规划中期评估，全面分析检查规划实施效果与各项政策措施落实情况，并将中期评估报告提交市人大常委会审议。规划经中期评估需要调整的，市政府应将调整方案提请市人大常委会审查和批准。

完善评估机制。建立健全规划纲要指标体系的统计和评价制度，确保数据权威准确、科学合理。根据规划目标分解计划，对各责任部门的年度目标、指标和任务等实施情况，探索开展年度评估。创新评估方式，引入社会机构评估等第三方评估制度，扩大民意测评范围，增强规划的准确性和广

泛性。

扩大社会参与。进一步整合政府部门信息资源，着力推进规划实施的信息公开，广泛征求人大、政协以及工会、共青团、妇联等群团组织对规划实施的意见和建议，健全信息沟通和交流机制，充分发挥新闻媒体和群众社团作用，提高规划实施的民主化和透明度。