

# 启东市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

启东市人民政府

# 目 录

## 序 言

第一篇 高水平全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化新征程...1	
第一章 发展基础 .....	1
第二章 总体形势 .....	8
第一节 发展环境 .....	8
第二节 阶段特征 .....	11
第三章 总体要求 .....	13
第一节 指导思想 .....	13
第二节 战略导向 .....	15
第三节 2035 年远景目标 .....	17
第四节 “十四五”经济社会发展目标 .....	18
第二篇 聚焦实体经济，着力建设活力启东 .....	22
第四章 突出产业协同创新，建设上海北翼创新资源强磁场...22	
第一节 强化企业创新主体地位 .....	22
第二节 培育科创平台载体 .....	23
第三节 完善创新生态系统 .....	24
第四节 强化创新人才支撑 .....	26
第五章 坚持量质并举，打造长三角高端产业首选地 .....	27
第一节 加快发展先进制造业 .....	27
第二节 推动现代服务业提质增效 .....	31
第三节 打造启东文化旅游品牌 .....	33
第四节 提升“启东建造”品牌影响力 .....	36
第五节 积极发展数字经济 .....	37
第六节 加大新型基础设施建设力度 .....	38
第六章 强化改革集成创新，激发现代化内生动力 .....	39

第一节	提高政府现代服务效能	39
第二节	全面优化市场经济环境	41
第三节	加快推进重点领域改革	43
第三篇	融入新发展格局，着力建设开放启东	44
第七章	实施向海发展战略，打造新出海口重要节点	44
第一节	聚力建设通州湾新出海口起步港区	45
第二节	加快建设吕四港产业协同发展区	46
第三节	加快打造现代海滨特色城镇	48
第八章	精准落实国家战略，加快经济循环畅通	48
第一节	积极落实扩大内需战略	49
第二节	主动融入区域经济循环	51
第三节	全面融入长三角一体化发展	51
第四节	奋力推进长江沿线高质量开发	54
第五节	聚焦“一带一路”加快开放型经济转型升级	55
第六节	强化开放平台载体建设	56
第四篇	突出江海风貌，着力建设美丽启东	59
第九章	推动区域协调发展，纵深推进新型城镇化建设	59
第一节	优化国土空间格局	59
第二节	提升中心城区能级	62
第三节	强化城镇功能品质	65
第十章	全面推进乡村振兴，建设滨海美丽宜居乡村	67
第一节	提高农业现代化水平	67
第二节	实施乡村建设行动	70
第三节	深化农业农村改革	72
第十一章	科学布局基础配套，建设区域交通互联新节点	74
第一节	加快综合交通枢纽建设	74

第二节	构建城乡水利保障体系 .....	76
第三节	强化现代能源设施保障 .....	77
<b>第十二章</b>	<b>巩固自然生态本底，建设人海和谐生态环境 .....</b>	<b>78</b>
第一节	推进生态保护与修复 .....	79
第二节	深入打好污染防治攻坚战 .....	80
第三节	推行绿色低碳发展方式 .....	82
第四节	健全生态文明制度体系 .....	83
<b>第五篇</b>	<b>增进民生福祉，着力建设幸福启东 .....</b>	<b>84</b>
<b>第十三章</b>	<b>增强优质民生供给，创造人民期盼的幸福生活 .....</b>	<b>84</b>
第一节	千方百计实现富民增收 .....	84
第二节	实现高质量更充分就业 .....	85
第三节	做强“启东教育”品牌 .....	87
第四节	强化“健康启东”建设 .....	89
第五节	全面提升社会保障能力 .....	92
第六节	促进人的全面发展 .....	94
<b>第十四章</b>	<b>强化先进文化引领，建设新时代江海文明城市 .....</b>	<b>96</b>
第一节	全面提高社会文明程度 .....	96
第二节	强化优质文化产品供给 .....	98
第三节	加强历史文化遗产创新 .....	100
<b>第十五章</b>	<b>筑牢安全底线，建设社会治理标杆市 .....</b>	<b>101</b>
第一节	筑牢安全保障体系 .....	101
第二节	加强和创新社会治理 .....	104
第三节	加强民主法治建设 .....	106
<b>第六篇</b>	<b>健全规划保障机制，共同绘就高质量发展新篇章 .....</b>	<b>108</b>

## 序 言

“十四五”时期，是启东深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面落实习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记对江苏工作重要讲话指示精神，推动“强富美高”新启东建设再出发的重要阶段，是开启全面建设社会主义现代化新征程、实现高质量发展走在前列的关键阶段。根据《中共启东市委关于制定启东市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》编制的《启东市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》，主要阐明启东“十四五”时期的发展思路、主要目标、重点任务和政策取向，是今后五年启东经济社会发展的宏伟蓝图，是政府履行职责的重要依据，是全市人民共同奋斗的行动纲领。

# 第一篇 高水平全面建成小康社会， 开启全面建设社会主义现代化新征程

## 第一章 发展基础

“十三五”时期，是启东综合实力跃上新台阶、转型升级取得新突破、人民生活实现新改善、城乡环境呈现新面貌、社会文明弘扬新风尚的跨越发展时期。面对严峻复杂的宏观经济形势和艰巨繁重的改革发展稳定任务，特别是突如其来的新型冠状病毒肺炎疫情影响，全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚定不移贯彻新发展理念，统筹推进“五位一体”总体布局，协同推进“四个全面”战略布局，坚持“接轨大上海，聚焦长江口，融入长三角，放眼全世界”的理念，着力推进“三个全方位”，奋力推动高质量发展走在前列，顺利完成了“十三五”规划确定的主要目标和任务，全力夺取疫情防控和经济社会发展“双胜利”，决胜高水平全面建成小康社会取得决定性成就，“强富美高”新启东建设取得重大阶段性成果，为开启全面建设社会主义现代化新征程奠定了坚实基础。

**综合实力不断增强。**全市经济发展保持稳中有进稳中向好态势，全国县域经济基本竞争力百强县市排名从2015年的第36位提高到2020年的第18位。2020年，全市地区生产总值达到1223亿元，“十三五”期间年均增长6.9%（可比价），高于全省同期增长水平，总量继续在全省保持前十。人均GDP突破12.81

万元（约为 1.98 万美元），是 2015 年的 1.5 倍。财政实力不断增强，2020 年，在减税降费 15 亿元的情况下，全市完成一般公共预算收入 72.01 亿元，总量持续保持全省前十。实现社会消费品零售总额 413.58 亿元，“十三五”期间年均增长 6.9%。科技创新能力日益增强，R&D 经费支出占地区生产总值比重 2.6%，高新技术产业产值占规模以上工业产值比重达 54.6%，比 2015 年提 8.1 个百分点。

产业发展质效不断提升。全市产业结构不断优化，三次产业比例由 2015 年的 8.1:48.5:43.4 调整优化为 6.9:48.2:44.9。工业转型发展步伐加快。“中国制造 2025 启东实施计划”深入推进，大国重器“希望 6 号”浮式生产平台启航，“天鲲号”荣获国家科学技术进步奖特等奖，产业层次加速向中高端迈进，位列中国工业百强县市第 23 位，比 2015 年提升了 32 位。建筑业总产值突破 1300 亿元，多次获得“鲁班奖”“国优奖”“詹天佑奖”等行业重大奖项。现代服务业持续健康发展。“江风海韵 美丽启东”的全域旅游形象更加彰显，建成省级旅游度假区 1 家，3A 级景区 5 家，省星级乡村旅游区 12 家，以“三水交汇圆陀角、千年古镇吕四港、崇明岛飞地启隆镇”为支撑的沿江沿海旅游发展带基本形成。金融生态环境位居全省第一方阵。现代农业提质发展。2020 年，全市粮食总产量 32.8 万吨，比 2015 年增长 24.8%；“十三五”期间，共建设高标准农田 43.7 万亩，高标准农田比重由 2015 年的 41.7% 增加到 2020 年 82.8%；全市耕地保有量保持在 7.076 万公顷以上；“青皮长茄”“洋扁豆”“绿皮蚕豆”“沙地山

药”“启东芦稷”等获评国家农产品地理标志；建成休闲农业与乡村旅游五星级企业 1 家、四星级企业 6 家，获评全国休闲农业与乡村旅游示范县；规模农业项目建设水平南通领先，成功创建省级“四青作物”特色农产品优势区，获评省粮食生产全程机械化整体推进示范县；远洋渔业规模居全省前列，获评全国平安渔业示范县。

环境质量显著改善。全市坚决落实长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”要求，深入推进蓝天、碧水、净土三大保卫战，实行最严格的环境保护制度，生态环境质量不断提升。江海环境质量明显改善。坚决打好长江禁捕持久战，开展水上过驳、非法码头专项整治，长江沿线生态环境突出问题、“两违”问题整改成效显著，长江沿岸环境和水质明显改善。强化海洋生态和长江口北支湿地保护，生物多样性保护与修复工作成效显著。大气污染防治成果凸显。不断加强区域联防联控，空气质量优良率达 91.2%，PM<sub>2.5</sub> 浓度全省最低。水污染防治成效明显。“港长制”经验做法全国推广，省考以上断面水质优Ⅲ类比例达 100%，劣Ⅴ类水质基本消除，地表水环境质量改善幅度全省第十，获评省节水型社会示范区、国家节水型社会建设达标县。土壤污染防治有序推进。农用地土壤污染状况详查在全市铺开，重点行业企业退出地块风险管控扎实推进，土壤污染持续可控。探索实施生态环境损害赔偿制度，落实环保总监管制度，环境监测预警能力进一步提升。

对外开放持续深化。全市积极抢抓战略机遇，开放合作进

程不断加深。对沪合作全面拓展。全市深入落实长三角一体化发展战略，围绕全面接轨上海的新定位，主动策应崇明世界级生态岛建设，协同推进东平-海永-启隆三镇一体化规划；联合开通长三角“一网通办”崇启专窗，沪启政务信息互通共享机制持续深化；强化交流合作，深化与浦东新区协作，全力推进六大对接工程，全市 15 个镇、园区已与上海 55 个片区建立了合作关系。对外交通体系更为完善。加快融入国家快速铁路网和长三角地区城际轨道网，宁启铁路建成通车，实现北沿江高铁启东设站，即将全面开工，洋吕铁路取得省发改委工可批复和初步设计批复，南通港启东港区一类口岸开放通过国家验收，吕四港作业区纳入大通州湾一体化开发建设，10 万吨级进港主航道满足通航条件，海启高速公路通车。对外开放稳定发展，2020 年，实际利用外资 3.43 亿美元，是 2015 年的 1.52 倍。

城乡建设统筹推进。着力完善城市功能，城乡融合发展加快推进，常住人口城镇化率达 62%，比 2015 年提高了 6.6 个百分点。城市框架进一步拉开。围绕“江苏沿海开发先导区、接轨上海港口城、江海交汇宜居地”的定位，坚持扩容与提质并重，推进城市“南进、东拓、北延”发展，中心城区建成面积拓展至 35.8 平方公里。城市功能配套日趋完善。文化体育中心、版画艺术中心，社会福利中心、妇幼保健院竣工投用，公共自行车系统完成升级改造。美化绿化工程加快推进，国家卫生城市、园林城市建设成果不断巩固，“三河两岸”城市滨水生态绿廊逐步建成，建成区绿化覆盖率达 42.4%。城镇体系加快构建。以

新型城镇化为导向，逐步建设形成“一主两副三片区”的城镇发展格局，汇龙、吕四、寅阳跻身全国综合实力千强镇，吕四仙渔小镇列入省首批特色小镇创建名单。乡村振兴成效初显。大力实施“示范创建、全域整治”工程，农村人居环境持续改善。全市农村垃圾回收处理体系基本建立，农业废弃物资源化利用的大格局基本形成。农村基础设施水平有效提升，行政村双车道四级路覆盖率和规划发展村庄等级公路通达率达 100%。

民生福祉持续增进。全市始终把保障和改善民生作为经济社会发展的根本出发点和落脚点，人民获得感、幸福感持续增强。决胜高水平全面建成小康社会取得决定性成就。城镇、农村居民人均可支配收入分别达到 50238 元、27617 元，“十三五”期间年均增速分别达到 7.8%、8.6%，均高于同期经济增长水平，城乡居民收入比缩小至 1.82:1。脱贫攻坚任务全面完成，建档立卡低收入人口脱贫巩固率达 100%。教育事业成绩显著。教育现代化建设稳步推进，教育投入不断加大，在全省率先完成幼儿园园舍全区域、全覆盖改造建设，建成“南通市智慧校园”8 所。课堂教学改革持续推进，教育现代化水平保持全省前列。南通大学杏林学院整体迁至启东办学，学生人数达到近万人。医疗卫生保障更加有力。建立“三位一体”的医防融合重大疾病防控机制，乡镇医院医养结合模式全省推广，医保实现区域异地联网结算，获批国家首批县级公立医院改革示范县、全省医改工作先进县（市、区）、全省实施基本药物制度工作先进县（市、区）。疫情防控稳准有力。坚持人民至上、生命至上，构建“一

把手”带头、“一盘棋”统筹、“一张网”防控的工作体系，建成南通首家县级新冠病毒核酸检测实验室，疫情防控成果巩固、稳定向好。社会保障水平有效提升。全市各类社会保险继续提标扩面，城乡基础养老金标准提高至 170 元/月，城乡低保标准提高至 710 元/月，居民医疗保险筹资标准提高至 1200 元/年，每千名老人养老床位数达到 35.83 张。村居标准化居家养老服务实现全覆盖。文化体育事业蓬勃发展。“共乐东疆”百项群众文体活动广泛开展，评弹、版画等传统艺术不断传承弘扬。基层综合文化服务中心实现提档升级，成功举办全国沙滩排球、中国羽毛球超级联赛总决赛、国际“铁人三项”等重大赛事。

改革创新纵深推进。全市深入推进各领域改革创新步伐，发展动力活力在环境优化中持续迸发。营商环境不断优化。“放管服”改革深入推进，商事制度改革获省级嘉奖，简政放权创业创新环境全省领先，成功创建全国国土资源节约集约模范县市。社会信用体系加快建设，“信用启东”上线运行。土地承包经营权确权登记颁证工作南通领先。司法体制改革不断深化，法院破产审判经验被《人民法院报》专版推荐。创新生态更加完善。知识产权保护力度持续加大，获评国家知识产权强县工程示范县，成功创建知识产权强省建设区域示范市。制定出台“人才新政 30 条”，人才综合竞争力连续三年入围全省前十。社会治理精细高效。社会主义核心价值观深入人心，以全国第七、江苏第二、南通第一的优异成绩创成全国文明城市，“1+5+X”新时代文明实践阵地基本实现全覆盖，列入新时代文明实践中心建设

第二批全国试点县市，社会文明程度不断提升，“中国好人”、道德典型数量南通第一，实现省双拥模范城“八连冠”。城乡社区网格化服务管理机制不断创新，“网格+12345”工作模式全省推广。公共安全保障水平不断提升。建成南通首家联动指挥中心，“雪亮工程”“升级版技防城市建设”加快推进，“扫黑除恶”取得新突破，立体化防控体系逐渐完善。法治建设、平安建设全市领先，蝉联省平安县市称号，获评省法治县市创建工作先进单位，群众安全感持续增强。

**五年来**，全市始终不渝坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实新发展理念，凝心聚力、奋勇拼搏，攻坚克难、真抓实干，全力推动高质量发展，坚定不移践行“领跑沿海、融入上海、包容四海”的战略定位，“强富美高”新启东建设取得重大进展；**五年来**，全市深入实施创新驱动、科教兴市战略，发展新动能不断增强，科技创新成为引领发展的第一动力；**五年来**，全市推进区域协调发展战略、经济国际化战略和陆海统筹、江海联动发展，接轨上海、融入长三角取得成效显著，区域一体化进程加速推进；**五年来**，全市着力加快新型城镇化与城乡发展一体化，城乡面貌在精细建管中持续改善；**五年来**，全市始终坚持绿色发展，着力打赢蓝天、碧水、净土三大保卫战，“强富美高”新启东美出新高度、新境界；**五年来**，全市始终坚持以人民为中心的发展思想，持续加大民生事业投入力度，推动公共服务优质均衡、社会保障兜底有力，不断提升群众的获得感幸福感安全感。

与此同时，全市经济社会发展中一些不平衡不充分的问题仍然存在，**主要表现在：**产业发展动力不强，龙头型企业不多，园区发展集聚度、支撑度、贡献率有待进一步提高；科技创新支撑高质量发展的动能不够强劲，经济发展的质量和效益有待进一步提高；城乡建设和城市管理存在一定短板，城区辐射带动能力不足，城乡融合发展水平有待进一步提高；资源环境承载能力趋紧，污染防治任重道远，生态环境质量有待进一步提高；人口老龄化形势日趋严峻，公共服务保障体系不够完善，人民生活品质有待进一步提高；重点领域和关键环节改革任务较为艰巨，生产安全、基层治理等矛盾隐患依然存在，社会治理体系和治理能力现代化水平有待进一步提高。

## 第二章 总体形势

### 第一节 发展环境

“十四五”时期，世界百年未有之大变局加速演变和我国建设社会主义现代化新征程开局起步相互交融，区域发展内外部环境发生复杂深刻的重大变化，使“强富美高”新启东建设再出发面临重大机遇和严峻考验。

从国际来看，世界政治经济格局面临较大不确定性。新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际力量对比深刻调整，和平与发展仍然是时代主题，同时国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加。新型冠状病毒肺炎疫情促使大变局加速演化，国际经贸合作形势、产业分工组织形式发生重大变化，全

球经济进入艰难复苏模式，疫情防控进入常态化阶段；经济全球化遭遇逆风，国际投资经贸规则面临新一轮调整，全球重要生产网络区域内部循环更加强化；新一轮科技革命方兴未艾，人工智能、虚拟现实、量子科技、生命健康等新技术深度影响人类生产和生活方式。总体来看，产业布局调整产生的市场空间和科技革命催生的新兴市场将为启东推动产业转型升级、迈向中高端提供契机，但外部环境的不稳定不确定性也对启东经济社会发展韧性提出了更高要求。

从国内看，我国经济社会发展呈现新的阶段性特征。我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程，进入高质量发展阶段，处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，社会主要矛盾发生重大变化，经济社会发展各领域出现新的发展趋势，正加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。工业化城镇化处于深化期，提升发展质量要求更加紧迫；竞争优势处于重塑期，加快新旧动能转换要求更加紧迫；需求结构处于调整期，结合供给侧结构性改革，融入新发展格局的要求更加紧迫；矛盾风险处于易发高发期，全面提升治理能力要求更加紧迫；生态环境治理处于攻坚期，协同推进经济发展和生态环境保护要求更加紧迫；改革开放进入新阶段，以开放促改革促发展促创新要求更加紧迫。总体来看，经济长期向好的基本趋势没有变，仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。启东要把握新发展格局建设机遇，深耕国内市场、更大释放内需潜力，努力在固

根基、扬优势、补短板、强弱项等方面获得明显成效。

从区域看，多项重大战略叠加释放巨大发展动能。“一带一路”建设、长江经济带发展、长三角一体化发展等重大国家战略在江苏密集叠加，城市群、都市圈日趋成为区域发展的主要形态。长三角一体化发展新局面正在形成，科技创新、基础设施、要素市场、公共服务等共建共享、互联互通进程不断加快；上海大都市圈建设快速推进，正积极构建若干“分格局”，上海着力打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接；美丽江苏建设深入推进，成为江苏基本实现社会主义现代化的鲜明底色要求；向海发展战略成为全省区域发展重要战略，建设沿海绿色产业集聚带、滨海特色城镇带和美丽生态风光带任务紧迫。总体来看，各项重大战略实施为启东推进跨江融合、江海联动和陆海统筹发展提供了战略红利，但区域竞争态势的加强也对启东集聚要素争先进位形成压力。

从市域看，南通市区位能级提升塑造良好发展环境。南通作为“一带一路”交汇点支撑节点和重要出海门户，将与苏州、无锡共同打造全国性综合交通枢纽集群，形成引领东部沿海地区东西双向对外开放的全新格局，有利于启东拓展对外合作空间、融入新发展格局建设。南通作为长三角北翼经济中心和上海大都市北翼门户城市，正全力推动沪苏跨江融合试验区建设，有利于启东发挥桥头堡和前沿区优势，全面承接上海溢出效应，深度融入“上海大都市圈”同城化发展。南通全域“一主两副一枢纽、一带一岛两片区”以及“三港三城三基地”发展新格局逐步形

成，有利于启东在全市发展格局中着力推进港（吕四港）城（生命健康科技城）建设。这些对昂首迈入长三角一体化时代、大港腾飞时代、高铁畅联时代的启东来说，在扩大对外开放、实现内外市场联通、加快新旧动能转换等方面拥有了更多机遇，启东已站上了新一轮大开发、大开放、大发展的“风口”。

## 第二节 阶段特征

启东在高水平全面建成小康社会的基础上，开启全面建设社会主义现代化新征程，经济社会发展内涵将发生深刻变化，经济、社会、生态、文化等方面都将呈现出新的阶段性特征。

产业发展进入关键转型期。全面提升科技创新能力，培育产业核心竞争力，加快构建创新引领、协同高效的现代化产业体系更加紧迫。启东产业结构还处于工业化后期阶段，海工装备、电力能源、机械电子等制造业在全市经济总量中占据主导地位，新能源、新材料等新兴产业发展尚不成熟，现代服务业发展水平不高。企业创新能力不足，研发创新成果偏少，产业整体处于价值链中低端环节。启东要顺应全球产业科技革命趋势，全面推进产业迈向中高端，加快创新型城市建设进程，努力建成江苏东部、上海北翼有影响的特色产业科技创新高地。

城乡区域发展进入深度融合期。全方位融入苏南、对接上海，深度融入长三角更高质量一体化发展大局，促进城乡区域融合发展更加紧迫。启东深入落实长三角一体化发展战略，积极对接上海大都市圈空间协同规划，加快推进乡村振兴战略，

促进城乡要素自由流动，融合、共赢发展步伐不断加快。但启东城镇化水平还不高，城镇城市化、农民市民化和户籍人口城镇化等问题亟待解决。启东要进一步发挥通江达海的特色地理优势，全面融入上海大都市圈和长三角一体化进程，促进城乡深度融合发展，在推进开发开放上拓展更大空间。

生态文明建设进入持续攻坚期。进一步健全绿色发展长效机制，在发展中保护、在保护中发展，实现经济社会发展与人口、资源、环境协调发展更加紧迫。党的十八大以来，我国将生态文明建设作为五位一体总体布局的重要组成部分，从战略高度加以推进。在长江经济带建设“共抓大保护、不搞大开发”战略指导下，启东作为沿江沿海城市，承担着保护长江出海口和沿海环境质量的重要使命，环境保护各项工作取得了积极进展，但仍有较大改善空间。要加快建立健全绿色发展机制，打通绿水青山转化为金山银山的有效通道，切实做好长江大保护答卷，打造极具魅力的江海城市。

民生保障改善进入品质提升期。积极适应人民群众对美好生活的期盼，创造高品质生活的能力更加紧迫。全市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，人民生活水平持续提高。也应看到，随着社会结构深刻演变，发展需求更趋多元，民生领域短板弱项还较多，老龄化问题形势严峻。要牢固树立增进人民福祉的发展目标，在劳有所得、病有所医、老有所养、弱有所扶上不断进取，切实增强广大群众的幸福感、获得感和安全感。

## 第三章 总体要求

### 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚定不移贯彻新发展理念，紧扣“强富美高”总目标，围绕“争当表率、争做示范、走在前列”总要求，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，坚持系统观念，统筹发展和安全，深入实施跨江融合、接轨上海发展战略，奋力推进“三个全方位”，大力建设“活力启东、开放启东、美丽启东、幸福启东”，跑好对接浦东第一棒，加快融入新发展格局，建设长三角一体发展新高地、沪苏通融合发展新样板、长江口绿色发展新示范，全力打造沪苏通一体融合发展窗口城市，不断把“强富美高”新启东建设推向前进，朝着实现第二个百年奋斗目标迈进。

“十四五”时期，必须深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真贯彻落实中央、省、市的部署要求，结合启东实际，着重做好以下五个方面。

坚决贯彻落实新发展理念。“十四五”期间，启东要坚定不移以新发展理念指导新实践、破解新难题、增创新优势，坚持

系统思维、统筹推进，必须把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，确保经济实现量的合理增长和质的稳步提升。坚持把创新作为发展的核心动力，全力推进以思维创新、制度创新、科技创新等为重点的集成创新。坚持把协调作为发展的原则要求，推动启东跨江融合、江海联动，与上海、苏南等周边城市实现区域协同。坚持把绿色作为发展的必要条件，充分利用启东江海生态资源和超长岸线资源，走出经济生态化、生态经济化的发展新路。坚持把开放作为发展的空间拓展，积极融入国家战略，深化启东与上海、日韩等地区的合作，提高开放型经济质量水平。坚持把共享作为发展的初心目的，解决群众关心的实际问题，切实增强广大群众的获得感幸福感安全感。

坚定不移扛起“两争一前列”的新使命新要求。把“争当表率、争做示范、走在前列”作为当前和今后一切工作的总纲，与开启现代化建设新征程、与时俱进深化拓展“强富美高”在启东现代化建设开局起步阶段的新内涵新任务新要求紧密结合，坚决把坚持党的全面领导落到实处，切实推动制度优势转化为发展优势，为实现启东高质量发展提供坚强思想政治保证。

扎实推动高质量发展走在前列。“十四五”期间，启东要坚持质量第一、效率优先，加快推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，突出补短板、强弱项、激活力、增优势，充分凸显交通区位、生态资源等特色优势，推进产业提质增效、民生以保促稳、生态共保共治，加快完善高质量发展体制机制和政策体系，提高全要素生产率，跻身长三角高质量发展前列。

统筹实施国家重大战略。牢牢把握“一带一路”建设、长江经济带发展、长三角一体化发展、江苏向海发展战略、上海大都市圈建设等多个战略的叠加机遇，加强系统谋划，突出政策衔接，注重机制贯通，以更加开放、协同和联动的改革创新举措，加快多个重大战略的深度融合、互相促进、精准落地，进一步筑牢吕四港区、生命健康科技城的带动作用，强化向海发展、江海联动、跨江融合，推动跨区域之间实现要素循环畅通、功能优化完善和治理效能提升，为开启社会主义现代化建设新征程集聚动能、探索路径。

深入落实以人民为中心的发展思想。“十四五”期间，启东要始终坚持以人民为中心的发展思想，把保障和改善民生作为经济工作的出发点和落脚点，聚焦“八个更”，持续兴办民生实事，加快补齐民生短板，全面构建精准聚焦、开放包容、运行高效的民生保障制度体系和治理体系，努力创造人民群众现代化的高品质生活，不断满足人民群众对美好生活的需要。

## 第二节 战略导向

跨江融合，开放发展。顺应区域竞合与空间结构深刻变化趋势，积极抓住国家三大战略、江苏向海发展战略、上海大都市圈建设、通州湾建设长江经济带战略支点的目标机遇，发挥沿江沿海独特资源优势，高水平、高标准、高起点建设吕四港，积极参与通州湾长江集装箱运输新出海口建设，推进北沿江高铁、洋吕铁路建设，加快融入国家快速铁路网和长三角地区城

际轨道网，提升跨江出海、陆海统筹互联互通能力，拓展对内对外开放新空间，营造国际一流营商环境，在更大范围、更高层次参与全球资源配置，为基本实现现代化拓展更广阔的空间。

**量质并举，创新发展。**以数字牵引、产业协同创新为重点，更加注重以创新成效为导向的创新生态建设，积极融入上海科技创新中心建设，深度对接上海张江高科技园区等产业和创新载体，推进产业创新能力提升与产业转型升级紧密结合、关键技术攻克与科技成果转化紧密对接，推动创新链与产业链、教育链、人才链深度融合，加快数字经济创新带动科技变革、产业变革和社会治理变革，激发创新创造能力，推进总量扩能和质效提升并举、调整存量和优化增量并重，推进经济高质量发展，为基本实现现代化提供动力支持。

**江海联动，协调发展。**积极落实向海发展战略，以推进江海联动、城乡融合、区域一体为重点，加快国土空间开发保护“一张图”绘制，着力构建“一轴一带、三区三片”国土空间结构体系，通过江海生态经济带将沿江和沿海的产业园区、城镇等载体连接起来，形成协作共赢的良好局面；通过北沿江高铁等快速通道的规划建设，加快启东对接上海、区域协作进程。积极实施乡村振兴战略，建立健全跨区域、联城乡的区域一体发展新机制，加快空间资源高效配置和要素自主有序流动，构建城乡区域精准协同开放治理生态，全面增强基本实现现代化的承载力。

**生态优先，绿色发展。**以人与自然和谐共生为目标，以“共抓大保护、不搞大开发”为导向，坚持在发展中保护，在保护中

发展，统筹优化以江海为脉络的空间格局，全面推进沿江转型和沿海开发，加快补齐生态文明建设中的短板，实施最严格的生态环境保护制度，系统推进生态保护和环境治理，加快形成绿色生产生活方式，推动江海生态资源转化为富民资本、经济优势，实现经济高质量发展和生态环境保护协调统一，推进生态环境高质量，全面彰显“美丽启东”魅力。

**民生为本，共享发展。**始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，树立全生命周期健康管理理念，抓住就业、入园、上学、就医、养老等群众最关心最直接最现实的利益问题，在发展中补齐民生短板、增强民生弱项，加快完善基本公共服务体系，增加高品质公共服务供给，增强群众基本生活保障，使全市人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续，为推进人民生活高质量提供保障，进而推进“人”的全面发展，增进和谐包容友善。

**守住底线，安全发展。**贯彻落实总体国家安全观，把安全发展贯穿经济社会发展各领域和全过程，防范和化解影响现代化进程的各种风险。弘扬法治精神，探索具有时代特征、启东特色的社会治理新模式，加快形成共建共治共享的社会治理格局。把握好稳增长和防风险的平衡，积极构建大应急管理格局，完善应急保障预案，切实提高应急管理能力和风险防控水平。

### 第三节 2035年远景目标

落实党的十九大提出的分两步走全面建成社会主义现代化

强国的战略安排，2035年启东经济社会发展的远景目标是：经济实力、科技实力和综合实力大幅跃升，经济高质量发展迈上新台阶，地区生产总值突破4000亿元，人均地区生产总值达到发达经济体水平，人民群众过上现代化的高品质生活，率先基本实现社会主义现代化。跨江融合、江海联动、陆海统筹发展取得跨越性进展，与上海、苏南形成良性互动的区域产业链、创新链、人才链和教育链。基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业农村现代化，建成现代化经济体系，科技创新、产业创新能力大幅跃升，主要创新指标达到创新型国家和地区中等以上水平。建成沪苏通交通互联新节点，城乡发展一体化、公共服务水平明显提升，人民生活更加美好，人的全面发展充分展现，共同富裕取得更为明显的实质性进展。生态环境根本好转，江海生态系统实现良性循环，建成美丽江苏、美丽南通的示范样板。社会文明程度达到新高度，法治启东、法治政府、法治社会基本建成，市域治理体系和治理能力现代化基本实现。一个经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高的社会主义新启东将崛起在江海交汇之地，成为上海北翼综合性节点城市。

#### 第四节 “十四五”经济社会发展目标

按照2035年远景目标的阶段性部署安排，“十四五”时期，启东经济社会发展的总体目标：聚焦聚力一体化、高质量、现代化，布局建设“两带两廊两通道”，即两带：江海高质量产业带、美丽生态风光带；两廊：G40健康生态走廊、北沿江科创走

廊；两通道：新出海口双向开放通道、浦东启东双向赋能通道，跑好对接浦东第一棒，打造交通互联新节点、高端产业首选地、创新资源强磁场、生态文明示范区、社会治理标杆市，“强富美高”新启东新内涵充分展现，为南通勇当全省“两争一前列”排头兵提供强力支撑。

**活力启东建设取得重大突破。**保持经济运行在合理区间，经济总量、工业销售收入等指标实现跃升，地区生产总值力争达1800亿元，年均增长7%以上，人均地区生产总值超过18万元、全员劳动生产率<sup>①</sup>达到28万元。自主创新能力跃步提升，全社会研发投入占GDP比重达到2.65%，科技成果转移转化体系初步建立，产业链、创新链、供应链融合协调发展。三次产业结构进一步优化，产业基础高级化、产业链现代化水平显著提升，战略性新兴产业占比进一步提高，农业现代化取得明显进展，启东特色主导产业优势彰显。到2025年，三次产业比例优化调整为5.5:52:42.5，高新技术产业产值占规模以上工业产值比重达到54.8%，生产性服务业增加值占服务业增加值比重持续提升。

**开放启东建设实现跨越进展。**深度落实国家重大战略，高水平参与对内和对外合作，多元化市场化法治化国际化的营商环境逐步优化。在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，形成系统完备、科学规范、运行有效的体制机制。“十四五”期间，外贸进出口总额五年累计达到175亿美元，五年累计到账注册外资15亿美元，新引进外资项目60个以上。

**美丽启东建设取得显著成效。**全市“一带一轴、三区三片”

的国土空间新体系构建形成，新型城镇化进程深入推进，城乡融合带动乡村振兴取得阶段性成果，长江大保护工作走在前列，最美江海岸线全面建成，美丽宜居城市和美丽田园乡村建设成效凸显，基本建成美丽江苏示范县市。到 2025 年，常住人口城镇化率达到 70%。生态环境质量明显改善，资源能源利用集约高效，碳排放力争率先达峰，生态空间得到有效保护，自然环境修复保护取得阶段性胜利，主要污染物排放总量和能耗强度持续下降，环境风险得到全面管控，生态产业区域竞争力显著提升。到 2025 年，单位 GDP 能耗和单位 GDP 水耗均完成上级下达目标任务，空气质量达到优良天数比例优于上级下达目标。

幸福启东建设取得明显效果。顺应人民群众对美好生活的向往，高品质生活取得新成果，居民收入增长和经济增长基本同步，中等收入人口比重明显提高，基本公共服务标准化均等化水平明显提升，中高端公共服务供给能力显著增强。社会文明程度显著提高，文艺精品创作繁荣活跃，启东“江海文化”城市形象深入人心。现代化治理体系和治理能力进一步提升，法治平安启东、法治政府和法治社会一体建设，共建共享共治的社会治理格局基本形成，最大限度地实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。到2025年，居民人均可支配收入达57000元，城乡基本社会保险覆盖率达到90%左右，社会文明程度测评指数达到93以上。

表 3-1 启东市“十四五”经济社会发展主要指标

类别	指标	2020 年 实绩	2025 年 目标	年均增 速或累 计增长	属性
经济强	地区生产总值增长 (%)	4.2	/	7%以上	预期性
	全员劳动生产率增长 (%)	/	/	8.5%	预期性
	研发经费支出占地区生产总值比重 (%)	2.6	2.65	【0.05】	预期性
	每万人口拥有高价值发明专利数 (件)	7.5	17	【9.5】	预期性
	制造业增加值占比 (%)	35	42	【7】	预期性
	高新技术产业产值占规模以上工业产值比重 (%)	54.6	54.8	【0.2】	预期性
	数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重 (%)	/	高于南通市平均水平		预期性
	绿色优质农产品比重 (%)	67.2	72	【4.8】	预期性
	常住人口城镇化率 (%)	62	70	【8】	预期性
百姓富	居民人均可支配收入增长率 (%)	6	/	7.4%	预期性
	城镇调查失业率 (%)	/	5 左右	/	预期性
	人均预期寿命 (岁)	82.95	83.05	【0.1】	预期性
	每千人口拥有执业 (助理) 医师数 (人)	2.56	2.82	【0.26】	预期性
	城乡基本养老保险参保缴费率 (%)	89.5	90 以上	【0.5】	预期性
	每千人拥有 0-3 岁婴幼儿托位数 (个)	1.9	2.15	【0.25】	预期性
	接受上门服务的居家老年人数占比 (%)	17.6	18 左右	/	预期性
环境美	单位地区生产总值能源消耗降低 (%)	完成上级下达目标			约束性
	单位地区生产总值二氧化碳降低 (%)	完成上级下达目标			约束性
	非化石能源占一次能源消费比重 (%)	完成上级下达目标			约束性
	地表水省考断面水质达到或优于 III 类比例 (%)	100	优于上级下达目标		约束性
	空气质量达到优良天数比例 (%)	91.2	优于上级下达目标		约束性
	林木覆盖率 (%)	23.45	24.5	【1.05】	约束性
社会文明程度高	法治建设满意度 (%)	93.3	90 以上	/	预期性
	劳动年龄人口平均受教育年限 (年)	11	11.5	【0.5】	约束性
	人均接受公共文化场馆服务次数 (次)	10.62	15	【4.38】	预期性
	社会文明程度测评指数	91.5	93 以上	【1.5】	预期性
安全保障	耕地保有量 (万公顷)	7.076	完成上级下达目标		约束性
	粮食综合生产能力 (万吨)	32.8	32.85	保持稳定	约束性
	生产安全事故起数和死亡人数下降 (%)	/	/	【>15】	约束性
	公众安全感 (%)	/	97 以上	/	预期性

注：【】中的数据为“十四五”期间累计数

## 第二篇 聚焦实体经济，着力建设活力启东

### 第四章 突出产业协同创新，建设上海北翼创新资源强磁场

坚持走“科创+产业”道路，围绕产业链部署创新链、围绕创新链培育产业链，协同推进原始创新、技术创新和产业创新，创新要素高效配置、科技成果高效转化、创新价值高效体现、科技创新与产业发展深度融合的高水平创新型城市初具雏形，成为沪苏地区智慧创造的最佳“试验田”。

#### 第一节 强化企业创新主体地位

推进企业研发机构提质扩面。全面推进企业研发机构建设，重点支持国家、省级工程（技术）研究中心、企业技术中心、工程中心、企业重点实验室等高水平研发机构建设，推动大中型工业企业及规模以上高新技术企业普遍建立研发机构，引导企业持续增加创新投入，着力提高企业研发机构创新水平和支撑企业转型升级的能力。支持企业加强与高等学校、科研院所合作建设企业研发机构，联合承担科技专项、重点研发、科技成果转化等重大科技计划项目，促进企业逐步形成拥有自主知识产权、自主品牌的核心竞争力。

开展科技企业“双倍增”行动。发挥“两主两新两优”产业领域龙头企业引领支撑作用，鼓励加大科技研发投入，大力培育高新技术企业和科技型中小企业，培育一批“专精特新”科创企业，实现高新技术企业数量大幅增长。深入实施高企培育“小升高”

和创新型企业培育行动计划，形成以龙头企业为引领，以科技型中小企业为主力的创新型企业集群。开展高新技术企业培育专项行动，加大对高新技术企业的培育、储备和认定，确保高新技术企业发展后劲。深入实施小微企业成长行动计划，完善对科技型小微企业的支持方式，加大对成长性好、发展潜力大的小型科技企业扶持力度，孵化培育一批科技型初创企业。

## 第二节 培育科创平台载体

积极参与长三角科技创新共同体建设。主动策应上海全球科创中心和苏南国家自主创新示范区建设，加快建立研发、孵化、前窗在上海，生产、转化、后台在启东的区域创新共同体，努力建设上海科创中心先进技术转化的最佳承载区。巩固沪启科技合作根基，深化两地科技创新资源对接网、重大科技联合攻关网、科技园区协同共建网、科技创新合作交流网为重点的“四网”建设。融入苏南国家自主创新示范区建设，推动北沿江高铁节点赋能，打造北沿江科创走廊，共建科技企业孵化器、科技成果转化基地，努力形成跨区域协同创新发展新格局，积极融入沪宁产业创新带。

积极建设新型产业研发组织。高水平建设市产业技术研究院，积极引导集聚高校、科研院所和高层人才三类创新资源，组织实施一批产业技术集成创新项目。围绕新兴产业和优势产业，按照“研究机构、科技园区、产业基地”三位一体的合作模式，加快建设一批专业性产业技术研究院。实施创新领航计划，

充分放大北大生科华东产业研究院、上海张江协同创新研究院启东分院、中科院上海技物所启东光电遥感中心、清华力合科创产业加速平台等现有载体创新引领和创新创造作用，孕育科学新发现、技术新发明、产业新方向，加速区域创新要素集聚，提供更多科技供给。

**加快创业服务平台建设。**通过新建或改造升级科技企业孵化器，规划发展一批低成本、便利化、全要素、开放式的众创空间、孵化器和加速器，为创客活动聚集提供项目孵化空间。加强各创新孵化载体之间的合作联动与资源开放共享，完善富有启东特色的创业孵化空间布局。

### 第三节 完善创新生态系统

**加快发展科技金融。**发挥科技创业种子资金和科技成果转化引导基金作用，探索与专业化创业投资机构合作，设立专业化产业（创业）引导基金，进一步扩大基金规模，对科技成果转化项目（企业）进行天使投资和创业风险投资。支持民间资本创办风险投资企业，鼓励社会资本支持高新技术产业早中期、初创期创新型企业发展。用好用足研发费用加计扣除等企业所得税减免优惠政策。到 2025 年，力争集聚科创产业基金规模超 50 亿元。

**加强知识产权保护。**面向创新需求，以提供全方位的知识产权服务、培育创新型企业为重点，加大知识产权服务业扶持力度，加快完善知识产权全链条服务体系。支持企业结合产业

发展瓶颈、工艺流程优化、产品设计痛点，加大科技攻关，形成一批高质量的发明专利、实用新型专利，持续提高发明专利拥有量，力争到 2025 年每万人拥有高价值发明专利数达到 17 件。鼓励企业申报各类专利，制定发明专利、标准必要专利和国际发明专利差异化奖励措施。

**强化科技成果转移转化。**完善技术转移体系，加强科技成果转移转化绩效考核，加快培育技术经纪人队伍和科技中介服务机构集群。定期举办启东市产业技术供需对接论坛，进一步办好启东科技成果招商和转化对接大会，引进能转化、接地气、有市场的科技成果，丰富科技成果池。鼓励有实力的企业、工程中心等面向市场开展中试和技术熟化等集成服务，吸引全国“双一流”高校和境外机构来启东设立具有独立法人资格、符合产业发展需求的技术转移机构。到 2025 年，力争引进科技成果转化项目 100 项。

**全面推进创新基地建设。**以促进科技与经济紧密结合为核心，全面推进企业为主体、市场为导向、产学研紧密结合的技术创新体系建设，支持企业与国内外高校和科研院所开展灵活多样的协同创新。实施创新引培计划，大力引进科研院所、高等院校等创新平台，努力培育一批国家级实验室、省级公共平台，鼓励园区、企业与科研院所、高等院校共建创新平台，打造一批以市场为导向的新型研发机构，推动产学研深度融合创新。围绕新兴产业加快建设一批产学研协同创新基地，培育形成产业特色鲜明、规模集聚显著、创新能力突出、创新服务链

完善的产学研合作创新密集区。

#### 第四节 强化创新人才支撑

实施人才强市战略。突出“高精尖缺”导向，实行更加开放更加便利的人才引进政策，优化市“东疆英才计划”“312 计划”等人才工程，集聚更多高层次科技领军人才和高水平创新团队。瞄准中国企业 500 强，培育一批具备国际视野、了解国际科学前沿和国际规则的中青年管理人才。紧密结合未来发展趋势，着力招引一批经济、港口、城市建设等领域的创新型、应用型、技能型人才，及其他领域的专业性人才。发挥企业家创新引领支撑作用，强化年轻一代企业家的培育，让优秀企业家精神代代传承。加强工匠精神示范引领，每年评选一批优秀杰出的“高技能工匠”，引导制造性企业高技能人才向专业、精密、高技术方向发展。突出招引 BATJ 等平台型企业人才到启东创业，加快建立人才生态圈，培育创新人才土壤，形成人才支撑力。

优化人才引进扶持机制。持续优化人才引进、培养、服务等领域支持政策，探索实施“人才+项目+资本”创新创业扶持模式。开展上海人才引进专项行动，承接沪上各类创新资源。整合市场资源，推动高端人才服务社会化、产业化，着力形成政府与市场主体、社会组织等有序分工、良性互动的工作局面。切实改善住房保障、子女就学、事业平台、收入待遇、服务质量、生活环境等方面的条件，为创新创业营造最舒适、最宽松、最便捷的环境。

优化人才评价开发机制。大力弘扬科学家精神、工匠精神、劳模精神，形成更加开放包容、更具吸引力竞争力的创新创业生态。发挥政府、市场、专业组织、用人单位等多元评价主体作用，加快建立以创新创业实效为导向的人才评价办法。大力发展专业性、行业性人才市场，构建统一开放的人才市场体系，鼓励发展高端人才猎头等专业化服务机构，有序承接政府转移的人才培养、评价、流动、激励等职能。建立更加灵活的人才管理制度，围绕科技链、产业链打造人才培养链，为产业发展提供多层次创新人才后备力量。推进产业工人队伍建设改革，努力造就一支高素质产业工人队伍。

## **第五章 坚持量质并举，打造长三角高端产业首选地**

坚持把发展经济着力点放在实体经济上，紧抓国家三大战略叠加机遇，积极主动承接上海功能外溢，在更高水平上参与区域产业链、价值链分工协作，推进制造业集群化、高端化、服务化、绿色化发展，突出做大做强先进制造业主抓手，保持制造业比重稳步提升，加快构建先进制造业为主导，战略性新兴产业为指引，现代服务业快速提升的现代产业体系，全力打造江海高质量产业带。

### **第一节 加快发展先进制造业**

推动主导产业集群化发展。突出产业集中集聚、特色发展导向，集中力量推动生命健康科技、海工及重装备产业两大主

导产业转型升级、提质增效，推动产业、企业、技术、人才和品牌集聚协同融合发展，打造成为启东市地标性、航母型先进制造业集群。实施主导产业强链行动计划，推行“一链一策”，培育引进链主型企业，建设一批强链补链固链延链项目，着力提高优势产业集群在区域乃至全国产业链、价值链关键环节的把控力和竞争力。实施“壮企强企”工程，推动龙头企业规模倍增，实施百亿级项目梯次培育计划，通过专项扶持、招大引强、精准服务，实现百亿级项目数量和规模迅速扩张。推动单打冠军企业规模倍增，着力培育一批科技含量高、成长性好的“专精特新”“单打冠军”“独角兽”和行业“小巨人”。

### 专栏 1 两大主导产业发展方向和重点

**海工及重装备。**以海工船舶工业园为依托，利用上海丰富的科教资源，以自主可控为核心，强化关键零部件、核心技术、卡脖子领域的攻坚突破，做优做强海洋油气钻井装备产业、海洋特种船舶制造产业、海洋能源及重装备产业。依托高新技术产业开发区，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。到 2025 年，形成以海洋工程装备产业为核心、以重大技术装备产业为支撑、以高技术船舶为辅助、以海工船舶配套为拓展、以生产性服务业为延伸的综合产业体系，建成中国一流、世界知名的海洋工程装备产业基地。临港重装备产业主要依托吕四港环抱式港池的良好条件，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、大型基础设施设备等，全面提升启东市海工及重装备产业竞争力。

**生命健康科技产业。**着眼生命信息相关方向的生命健康产业，以“生命信息”为先导，着力聚焦生命数字、高端医药、健康服务等领域，对接张江全球医药研发中心及国外优势资源打造生命健康产业生态圈，构建集研发创新、绿色生产、综合服务、健康管理等于一体的生命健康产业链。生命数字重点发展医药研发服务、智能康复器械、数字诊疗设备等重点产业；高端医药重点发展生物制药、高端化学制剂、高端药食功能食品等重点产业，推进医药智能制造，全力打造高端医药产业化生态圈；健康服务重点发展智慧医疗服务、健康旅游、健康管理等重点产业，着力构建全生命周期的健康管理服务。

推动优势产业转型升级。以高端化、智能化、绿色化为发展导向，坚持绿色调整、智能改造、能源控制，转型升级精密

机械、电动工具等传统优势产业，通过智能制造工程、互联网创新发展工程的实施，着力推动产业技术升级、设备更新、智能升级和制造模式转变，突出柔性生产与精益管理，加大现代工艺技术和设计理念应用，推动产业迈向中高端。加快新旧动能接续转换，积极催生和孵化一批新技术、新业态和新商业模式，提升共享经济、平台经济发展能级，培育以品牌、质量和标准为核心的竞争优势。积极搭建创业创新平台，重点培育电子信息及半导体等优势产业，集中力量突破一批关键核心技术，创新研发一批填补国内空白、替代国外进口的高精尖产品，不断做大总量，提升质量，推动产业链式发展、集群式发展。综合应用环保、能耗、质量、安全等相关标准，鼓励企业兼并重组，持续引导低效低端产能、产品退出，推动不符合区域定位、环境承载和安全保障的产能转移搬迁、兼并重组和转型升级。

## 专栏 2 两大优势产业发展方向和重点

**电子信息及半导体。**支持林洋能源等企业重点发展智能开关（柜）、智能导线、智能电表等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。

**精密机械。**以总集成、总承包和核心零部件为核心，重点发展电动工具、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。积极对接浦东主导产业，大力引进机器人、数控机床、人工智能终端设备等产业，提升产业核心竞争力和产品附加值。

**培育发展战略性新兴产业。**借助上海智力资源和产业基础，在吕四综合能源基地、新材料产业示范基地等载体建设机遇下，重点培育发展新能源、新材料两大战略性新兴产业，成为未来一段时期的重要支柱产业。抢抓互联网、大数据、人工智能等

新技术催生新产业的战略机遇，强化未来先导产业前瞻布局，鼓励发展人工智能、量子信息、信创产业、智能经济、数字经济、生物经济、海洋经济等新产业空间，在重点领域关键环节实现重点突破。在对沪合作产业目录上，形成区域产业链协同配套契合点，在更广领域、从更深层次加强新技术新产业新业态新模式集成创新，不断催生成长行业和前沿产业，形成启东新的经济增长点。

### 专栏 3 两大战略性新兴产业发展方向和重点

**新能源。**主要依托吕四港综合能源基地等载体，大力发展电力能源产业，有序发展分布式光伏电站、海上风电、生物质能发电等新能源产业，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，形成不少于 300 万吨年周转能力，成为长三角地区重要的能源供应基地。培育发展新能源装备产业，支持韩华新能源、林洋光伏等企业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。支持神通阀门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。支持海四达集团等企业发展高功率动力型电池和高温、低温、标准能量型电池系列产品。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。

**新材料。**依托华峰超纤、方鑫化工等龙头企业，着力发展石化新材料产业，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。依托东方雨虹、德威涂料等龙头企业，推动发展建筑新材料产业，重点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，以及新型防腐涂料、面向资源再生的材料。

推进先进制造业融合创新发展。顺应新一轮产业融合发展趋势，推动互联网、物联网、大数据、云计算、人工智能和产业各领域的深度融合与协同发展，积极拓展产业融合发展新领域新业态。聚焦生命健康科技、海工及重装备产业等领域实现重点突破，实施智能制造工程，引导先进制造业数字化、智能化转型，突出数字技术与实体经济融合发展，广泛应用新技术、

新设备、新工艺开展企业制造装备升级计划，建设一批示范智能车间、智能工厂。推动数字经济在关键环节管控软件的推广应用，实施工业互联网创新应用工程，拓展推广“工业云”“行业云”“企业云”等云平台，建设工业互联网应用示范区。聚焦现代服务业与先进制造业“两业”深度融合的重点领域和关键环节，以服务型制造和制造业服务化突破产业边界，推动制造企业从提供产品向提供“产品+服务”转变，鼓励企业在总集成总承包、个性化定制、在线支持服务、全生命周期管理、品牌管理、创意服务、融资租赁服务等领域拓展，积极推动启东经济开发区、生命健康科技园创建两业融合示范园区。

## 第二节 推动现代服务业提质增效

升级发展优势主导产业。以吕四港区建设、国家全域旅游示范市创建、生命健康科技城建设为契机，高质量提档升级现代物流、休闲旅游和健康服务，重点突破楼宇经济、现代金融和商贸流通，加快培育社会公共服务、科技服务、文化创意等若干特色服务业，形成“3+3+X”的现代服务业发展格局。着力优化提升现代物流、休闲旅游和健康服务三大优势产业，强化规模扩张、能级提升，注重利用技术创新和规模效应形成新的竞争优势。着力突破发展楼宇经济、现代金融和商贸流通，逐步成长为启东市未来的支柱产业。

#### 专栏 4 三大优势产业和三大未来支柱产业发展方向和重点

**现代物流。**以建设长三角北翼对接上海的现代物流节点城市为目标，以物流基地、配送中心、重点物流企业等为载体，加快吕四港冷链物流产业园建设与火车站片区物流集散中心建设，构建“一园、一中心、多区域”的现代物流业空间布局体系。加快物流项目建设，以 LNG 能源物流、中农批等项目为重点，引进和建设一批示范性物流业重大项目，强化土地等要素保障，引导加快竣工达效进程。

**休闲旅游。**以创建国家全域旅游示范区、国家级旅游度假区为引领，高标准打造全域旅游产业，围绕旅游向景区一体、产业一体、城乡一体转型升级，推动旅游与城市功能定位适应协调，促进“旅游+”产业格局发展壮大，推动旅游发展全域化、旅游供给品质化、旅游治理规范化和旅游效益最大化，加快培育全域旅游亮点，促进旅游高质量发展，打造长三角知名的休闲旅游目的地。

**健康服务。**以 G40 健康生态走廊为轴线，主动策应崇明世界级生态岛建设，重点建设启隆镇生态保护引领区，打造贯穿城区的绿带、水系、步道相融的生态廊道，大力发展康养服务业。在医药研发服务方面，主要围绕药品研发、临床前研究、临床研究、药品注册审批等关键医药开发环节，临床前服务重点发展候选药物动物实验，药物分析服务等，重点支持 GMP 车间规划、创新器材申报、动物实验等医疗器械临床前服务；临床研究服务重点培育发展数据管理、临床检测服务等；药品注册审批服务重点培育发展新药申请、新药审批等。

**楼宇经济。**着力构建以工业设计、健康服务、金融后台服务、商贸服务为主的楼宇经济体系，引导建设高品质专业楼宇与商业综合体。

**现代金融。**统筹推进金融建筑产业园项目建设，培育打造上海国际金融中心配套服务基地北向先导区。

**商贸流通。**运用信息技术与现代经营理念推进传统商贸服务业转型升级，积极培育个性化、综合型、体验型、高品质的商贸综合体，加快建设新城区商贸服务集聚区，提升城区辐射带动能力。

**加快培育新兴服务业态。**以技术创新、服务创新、模式创新、机制创新为动力，积极承接上海科创资源溢出效应，深化与上海高校科研院所、高科技园区的合作，利用工业互联网等新一代信息技术赋能新制造、催生新服务，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，大力发展以金融、贸易、数字为主的专业服务、电子商务、信息技术服务、科技服务等服务业，培育发展工业设计、共享制造、供应链管理、节能环保、定制化服务以及全生命周期管理、总集成总承包等新模式，力争在总部经济、后台服务、港口贸易等领域实现快速突破，与上海

实现互补式发展。以新型消费需求为导向，围绕满足人民群众多元化、高品质生活需求，前瞻布局新产业、新业态、新模式，培育发展规模化个性化定制等服务，升级发展教育培训、养老服务、家庭服务等社会服务和居民服务，拓展网络消费、时尚消费等热点领域，鼓励发展体验经济、首店经济、夜间经济等新模式，持续改善和提升供给质量，构建扩大内需市场与提升供给质量联动机制，实现需求与供给的有效对接。

优化提升服务业载体平台。坚持高端化、高新化、集聚化发展方向，以服务功能优化、竞争力提升为核心，积极招引高端服务平台与载体，加快推进现有市级和省级服务业集聚区提档升级，推动现代服务业集聚区由规模扩张向质量提升转变。探索推进先进制造业和现代服务业深度融合发展的有效机制，聚焦深度融合的重点领域和关键环节开展先行先试，引导制造业企业延伸服务链条，从主要提供产品制造向提供产品和服务转变，积极创建“两业融合”试点企业。聚焦制约服务业发展的重点问题，积极开展服务业综合改革试点，形成一批可复制可推广的经验做法。

### 第三节 打造启东文化旅游品牌

深化全域旅游示范区建设。深入实施全域旅游发展行动，优化文化旅游资源开发和推广，构建特色文化旅游发展体系，塑造一流全域旅游样板，打响“江风海韵 美丽启东”文化旅游品牌。提升沿江沿海旅游发展带，加快景区一体、产业一体、城

乡一体发展，构建“一核一环三极”旅游发展格局（主城文旅休闲服务核，江海百里生态环线，圆陀角、吕四港、启隆镇旅游发展增长极），丰富“三水交汇圆陀角、千年古镇吕四港、崇明岛飞地启隆镇”文体旅游特色亮点。坚持“聚焦大上海、辐射长三角、面向全中国”，深化“沪启联动”“伴城伴乡”的都市依托型全域旅游发展，推动与南通联动、长三角旅游城市联动的区域旅游发展，高水平打造追江赶海之旅、乡村休闲之旅等主题旅游线路。“十四五”期间，积极创建国家全域旅游示范区，圆陀角度假区创成国家级旅游度假区。

#### 专栏 5 主题旅游线路

**追江赶海之旅。**水果小镇——碧海银沙——五国温泉城——黄金海滩——长泰海滨城——仙渔小镇。

**文化研学之旅。**法音寺——公园道明清古建——启东版画院——沈轶公故居——德勒撒教堂旧址——抗大九分校——吕四古镇。

**乡村旅游休闲之旅。**江天生态园——印象沙地——大自然度假村——金港农庄——滨海渔家乐——如意农庄——呆住番茄俱乐部——田仓农庄。

**打造优质江海旅游产品。**依托优质文旅项目打造一批特色景观旅游名镇、旅游特色村、特色田园乡村。精心策划海洋旅游、田园乡村旅游、教育研学旅游等核心产品。探索开通长江游轮航线。加快“文化+旅游”“体育+旅游”“研学+旅游”“农渔业+旅游”“工业+旅游”“康养+旅游”等产业融合发展。高水平举办中国（启东）开渔文化节、中国·启东国际风筝大赛、国际铁人三项赛、中国沙滩排球精英赛等节庆赛事。打造吕四渔港特色街区、圆陀角渔人码头街区，提升城区华山路、申港城夜市特色餐饮街区。开发高品质江海文化、沙地文化等主题文创商品。

## 专栏 6 核心旅游产品

**鲜美启东——海洋海鲜旅游产品。**创意饮食体验，海鲜花样吃法，打造集趣味、营养、美味于一体的海鲜网红打卡点。

**绿色启东——田园乡村旅游产品。**坚持“农旅结合、以农促旅、以旅富农”，重点建设田园综合体、休闲农庄，打造成兼具观光、科普、康体、休闲、度假、娱乐、游憩、体验等功能的乡村旅游产品体系与产业格局。

**研学启东——教育研学旅游产品。**依托江天生态园、张謇垦牧文化旅游区、抗大九分校红色文化旅游区等，开发提升中小学生的自理能力、创新精神和实践能力的旅游产品。

**江海启东——沿江沿海旅游产品和游（邮）轮旅游产品。**依托圆陀角旅游度假区、江海产业园、启隆镇、吕四港镇等旅游发展重点板块打造特色江海旅游项目。开发游（邮）轮观光旅游产品、游（邮）轮休闲度假旅游产品、游（邮）轮文化旅游产品、游（邮）轮会务旅游产品等。

完善旅游设施和服务体系。提升星级酒店、文化主题旅游饭店、连锁酒店、民宿等服务质量，建设一批星级饭店，开发以江海文化、沙地风情、亲子研学等为主题的特色农庄及民宿。构建“六横六纵、两沿两高速、一环一通道”为骨干的内部旅游交通体系，实施重点公路旅游化改造与景观提升工程、复合型高速公路服务区建设工程。建设市级全域旅游一级集散中心、圆陀角旅游度假区二级集散中心，开通城市观光交通巴士，打造自驾车营地。加快完善景区停车、厕所等配套设施，增加旅游咨询服务中心和游客服务点，完善全域旅游标识系统。加快智慧旅游建设，实施主要景区饭店和重要旅游场所 Wi-Fi 全覆盖工程，筹建启东旅游大数据中心和全域旅游监测指挥平台。深入开展旅游服务质量提升活动，健全旅游服务行业自律机制，培育重点旅行社、优质旅游服务商，打造旅游服务质量标杆单位。加强旅游市场监管，健全投诉处理制度。

#### 第四节 提升“启东建造”品牌影响力

推动新一轮建筑产业现代化发展。以建筑产业现代化为目标，促进建筑业向装配式建筑、绿色建筑、智慧建筑方向发展。推动装配式建筑向一体化方向发展，鼓励集成设计，推广装配式建筑全装修成品交房模式，建设装配化装修试点示范工程。倡导发展绿色建筑，充分利用废旧材料，生产多功能环保型建材，建造绿色建筑。扶持发展智慧建筑，加快数字建造、绿色建造等新技术的集成应用，实现工程建设项目全生命周期数据共享和信息化管理。加快形成以建筑金融产业园区平台建设为契机，配套完善建筑业设计、融资、监管等服务功能，提升“启东建造”品牌的含金量和影响力。到 2025 年，实现建筑业总产值 2000 亿元，建筑装配化率达到 50% 以上。

培育壮大龙头企业和优质工程。推动启安集团、江苏银洲集团、江苏恒绿集团等企业资质升级，加快培育一批更具核心竞争力、更富品牌影响力的优势骨干企业。积极培育实施主体，吸引国内外综合实力强、建筑产业现代化水平高的企业进驻启东，招引有实力的新型建材、绿色建筑、装配式建筑、部品生产企业落户，推进建筑产业现代化。从产业链完善角度，招引一批建筑、安装、设计、咨询、代理、监理等建筑业关联企业，积极招培工程总承包龙头企业，推动建筑向集成化方向发展。全面推进施工管理规范化管理、管理流程程序化、场容场貌秩序化，提高施工工艺、创新施工方法、科学控制成本、确保工程质量，努力争创一批优质精品工程。

## 第五节 积极发展数字经济

积极培育数字产业。依托启东经济开发区、高新技术产业开发区、生命健康科技园等条件较好的园区载体，借助上海创新资源和科研成果，针对性地培育发展大数据+、工业互联网、车联网、工业软件等数字产业，重点推进面向工业企业的软件、互联网和信息服务业创新发展，提升产业链的稳定性和竞争力。规划发展数字产业特色园区，争取创建数字技术应用创新试验区，加快建设特色数字产业创新基地，打造具有核心竞争力的数字产业集群。

加快产业数字化转型。积极鼓励软件企业做大做强，加快与制造业企业联动对接，鼓励个性化定制、柔性化生产，结合数字工厂和智慧社区建设，培育一批示范性的场景应用。加快数字产业与服务业融合，积极培育“数字+”的融合业态，数字与商贸、物流、旅游、文化等业态融合发展，培育和发展新的消费热点。全面推动数字产业与现代农业深度融合，鼓励发展农业农村电子商务，扶持建设数字农业农村应用基地，扶持发展直播电商、线上云游等新业态新模式。

推进数字政府建设。深入推进“互联网+政务服务”，推动政务信息系统全部上云，促进政务服务线上线下一体化发展，实现政务信息系统整合，实现“一网通办”，构建一体化大数据共享交换体系。做强政务服务 APP 统一平台，加快全面推广，打造一批亲民实用、快速便捷的政务 APP 应用。加快“数字法治、智慧司法”建设，按照许可条件向社会有序开放。

打造数字社会。以高水平建设“智慧启东”为抓手，实施“城市大脑”工程，构建全面智能感知城市管理体系，实现实时监测、精准服务和精细化管理。深化数字技术在社会民生领域协同应用，增强交通、水利、教育、医疗、文化、社保、养老等精准服务、高效服务、智能服务供给，促进智慧民生消费。加强交通出行、房屋租赁、家政服务、酒店餐饮、旅游等民生服务资源的开发共享。加快智能终端推广应用，提高民生服务的便利化、普惠化。加强新型智慧社区建设与“城市大脑”联动发展，提高城乡基层治理智能化水平。升级乡村数字基础设施，丰富乡村数字化服务，高起点建设数字乡村。

## 第六节 加大新型基础设施建设力度

建设新一代信息基础设施。加快建设品质优良的 5G 精品网络，推动小微基站建设，探索统筹利用路灯、交通指示、公安监控、通信等市政设施及沿路杆塔设施的基站共建共享新模式，到“十四五”期末，全市规划建成 5G 基站 5000 个左右。继续实施光网城市工程，加快推进千兆光纤网络建设，全面完成光纤到户改造，实现“千兆到户、万兆到楼”的光纤网络接入能力全覆盖。统筹推进移动和固定网络的 IPv6 技术发展，实施 LTE 网络端到端 IPv6 改造、移动终端全面支持 IPv6，加快骨干网、城域网和接入网等固定网络基础设施 IPv6 改造。

建设融合基础设施。积极参与长三角一体化大数据中心、工业互联网平台集群联动建设，实施“政企云”工程，探索建设

沪启大数据共享中心。加快建设启东市级大数据中心和容灾备份中心，持续完善基础数据库。深度应用云计算、大数据、物联网、人工智能、区块链等技术，推动公路、铁路、水运、水利、邮政等传统基础设施智能化升级，推进智慧警务、智慧城管、智慧住建、智慧水利、智慧应急、智慧环保、智能交通、智慧能源等融合基础设施建设，推动重点行业数字化系统改造升级和数据整合，赋能传统行业发展和监管。

**建设创新基础设施。**高标准布局新技术基础设施，坚持面向经济主战场、面向人民生命健康，聚焦支撑科学研究、技术开发、产品研制，重点围绕服务“十四五”期间重点发展的“两主两新两优”产业，加紧谋划一批科教基础设施、产业技术创新基础设施。加快推进轨道交通、新能源充电桩、人工智能等领域重大项目建设。

## **第六章 强化改革集成创新，激发现代化内生动力**

聚焦突出矛盾和关键环节，深化目标导向性改革，加强改革的系统性、整体性、协同性，加快重点改革领域新的突破，健全改革推进落实和激励机制，在全省乃至全国形成一批先行先试的试点。

### **第一节 提高政府现代服务效能**

**深化“互联网+政务服务”改革。**深入推进“放管服”改革，打响“马上就办、办就办好”的启东政务服务品牌。探索极简审批

制度，持续推进“不见面审批（服务）”业务流程标准化、协同化与便利化，积极推行“多证合一、证照联办”“减证便民”“并联审批”，不断提高审批便利度，营造一流营商环境。坚持高频事项“全域通办”，推行综窗改革、全科受理模式，实现政务服务事项无差别受理。推动集成服务，深化企业“办成一件事”整体改革，推动企业和群众办事线上“一网通办”，线下“一门式”“一窗式”办理。完善市镇村三级政务服务体系，高水平高标准打造一流新市民服务中心，探索部门将部分行政权力和公共服务事项进驻镇（村）为民（便民）服务中心就近办理。强化代办帮办职能，擦亮“e启办”代办服务品牌。

**深化商事制度改革。**持续优化企业登记服务，推进涉企信息一点接入、实时共享，实现企业开办申请一表填报，全面实现“不见面审批”，探索推进市场主体登记从“审批制转向确认制”和“一业一证”改革试点。全面推广电子营业执照，加快建设全链通一站式服务平台，推动全程电子化登记延伸到银行开户、刻制公章、办理涉税事项和办理社保事项，压减企业开办环节和时间。深化“证照分离”改革，对所有涉及市场准入的行政审批事项，按照直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺制、优化准入服务等四种方式分类管理。

**深化公共资源交易改革。**充分运用“制度+科技+服务”方式，推动公共资源交易科学化、规范化、法治化。突出公共资源交易平台公共服务职能定位，进一步精简办事流程、推行网上办理，降低制度性交易成本。持续深化政府采购、工程项目、产

权交易平台整合、上下联动，拓展限额以下交易平台使用领域，实现全覆盖全流程阳光交易。不断完善进场交易、电子化交易制度规则，建立和完善信用体系建设，营造诚实守信的公共资源交易市场环境，打造公共资源交易领域行业标杆。

## 第二节 全面优化市场经济环境

**大力营造公平市场环境。**全面实施市场准入负面清单制度，建立市场准入负面清单动态调整机制和第三方评估机制，以服务业为重点试点进一步放宽准入限制。全面落实公平竞争审查制度，强化公平竞争审查的刚性约束，建立健全第三方审查和评估机制。加强市场监管改革创新，探索开展经营者准入前诚信教育，完善事中事后监管体系，构建以信用为基础的新型监管机制。弘扬公平竞争文化，建立违反公平竞争问题反映和举报绿色通道，加强并改进反不正当竞争执法，规范交易行为，提高违法成本，全面营造公平竞争的社会环境。对新产业新业态实行包容审慎监管。

**充分激发市场主体活力。**聚焦“保市场主体”任务要求，加强国有企业、民营经济、外资企业等市场主体保护，破除各种制约壁垒，市场化推动企业自主发展。积极支持民营经济发展壮大，优化民营经济、外商投资企业发展的市场、政策和法治环境，完善促进中小微企业和个体工商户发展的培育体系，培育各类企业“上规、上市”，促进各类市场主体发展壮大。建立健全支持实体经济的体制机制，系统制定并落实好各项纾困惠

企政策，精准帮助企业解决租金、税费、社保、融资等方面难题。全面完善产权制度，健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。完善和细化知识产权创造、运用、交易、保护制度规则，加强企业商业秘密保护，加快建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度，完善新领域新业态知识产权保护制度。建立规范化机制化政企沟通渠道，构建亲清政商关系。大力弘扬新时代企业家精神，培育张謇式企业家。

稳步推进要素市场化配置改革。有序推动土地、劳动力、资本、技术、数据、价格等多领域市场化配置改革。推进土地要素市场化，加快建立健全城乡统一的建设用地市场，开展农村集体建设用地入市试点，建立健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系，充分运用市场机制盘活存量土地和低效用地。引导劳动力要素合理畅通，健全统一规范的人力资源市场体系，加快建立协调的劳动力、人才流动政策体系和交流合作机制。推进资本要素市场化，鼓励优质企业上市融资、发行债券融资。加快发展技术要素市场，健全职务科技成果产权制度，培育发展技术转移机构和技术经理人，积极发展技术贸易。加快培育数据要素市场，有序推进政府数据开放共享，积极提升社会数据资源价值，加强数据资源整合和安全保护，助力数字经济产业发展。深化要素价格市场化改革，健全主要由市场决定价格机制，最大限度减少政府对价格形成的不当干预。健全要素市场运行机制，搭建要素市场化交易平台，完善要素交易规则和服务，不断提升

要素交易监管水平和应急配置能力。

### 第三节 加快推进重点领域改革

推进财税体制改革。深化预算绩效管理，实行全口径预算管理体系，建立全过程预算绩效管理链条，推动预算绩效管理关口向事前事中拓展。严格落实国家和省、市出台的各项减税降费政策，提振实体经济。优化财政支出结构，优先保障“保工资、保运转、保民生”等刚性支出，加大实体经济、科技创新、社会民生、重大基础和公共服务设施等领域的支持力度，适度放大“科技型中小企业贷款风险补偿资金池”额度。

深化投融资体制改革。深入推进投资审批制度改革，完善投资绩效评价机制，提高投资效率。推动启东市产业投资引导基金健康发展，充分发挥财政资金引导功能和专业团队管理优势，拓宽大型项目或产业发展融资渠道。加强政府投资统筹管理，建立政府投资范围动态调整机制，优化投资方向和结构。完善政府和社会资本合作联动机制，推广政府和社会资本合作（PPP）模式，推动公共服务向政府社会合作供给、多元投入、中长期平衡转变，科学拓展融资渠道。加强上市后备资源培育，推动一批优质企业在境内外证券交易所上市，支持符合条件的中小企业在“新三板”市场挂牌。鼓励上市及“新三板”挂牌企业开展资本运作，推进符合条件的企业发行债券，全面提升直接融资比重。强化投资项目全过程监管，推动建立投资项目属地化监管机制。着力优化融资结构，积极稳妥降低企业杠杆率和政

府负债率，坚决守住不发生区域性系统性金融风险的底线。

**加快金融体制改革。**提升发展银行业金融机构，扩大发展非银行业金融机构，规范小额贷款、融资担保机构等。鼓励金融机构加大对网络消费、智能消费等新型消费支持力度。引导金融机构优化信贷结构，加大金融服务实体经济力度，支持建立产业投资基金，推动制造业转型升级。鼓励银行业机构探索开展大型农机具、农村土地承包经营权和宅基地使用权抵押贷款试点，以科技成果处置权、收益权开展资产证券化试点，以发明专利、实用新型专利等知识产权质押贷款。

**深化国资国企改革。**优化国有企业资源配置，推动国企资源向服务城市、服务民生的重要领域集中，向事关城市高质量发展的重点产业、重点行业和关键领域集中。完善公司法人治理结构和市场化经营机制。强化国有资产监管，健全管资本为主的国有资产监管体制，制定权利清单和责任清单，实现授权与监管相结合、放活与管好相统一。

### **第三篇 融入新发展格局，着力建设开放启东**

#### **第七章 实施向海发展战略，打造新出海口重要节点**

系统实施向海发展战略，聚力建设通州湾长江集装箱运输新出海口起步港区，加快港产城融合发展，走生态优先、绿色发展、特色彰显的新路子，努力把沿海打造成为绿色产业集聚带、滨海特色城镇带和美丽生态风光带，奋力打造江苏向海发展的重要引擎。

## 第一节 聚力建设通州湾新出海口起步港区

加快提升吕四港区能级。充分发挥启东沿江沿海及内河港口资源优势，进一步优化全市港口功能结构和总体布局，提升港口基础设施服务能力，建设我国东部沿海重要粮油运输中转基地。落实“一年建设、两年开港、三年成规模”的总体要求，对标世界一流港口，高标准建设通州湾新出海口吕四港起步港区，加快推进吕四作业区西港池 10 万吨级通用泊位、西港池 8#-11#码头工程、吕四港作业区内河转运码头工程、港区支持系统 2000 吨级公务泊位、东港池一期码头 5 万吨级泊位等建设，持续提升港口吞吐能力。加强沿海进港深水航道和锚地建设，推动区域性航道、锚地共享共用，加快推进吕四港区西港池 10 万吨级进港航道工程、小庙洪航道拓宽工程建设，提升港口通过能力。借力资本市场，谋划推进吕四港集团公司上市。适时启动长江口北支深水大港前期战略研究工作。

加快内河转运航道网络建设。推进江海河联动，构建“铁路连港区、内河到码头、港口通大洋”集疏运体系。完善以通吕运河、大洋港、新三和港、蒿枝港河、汇吕线、南引河等为干线，协兴河、中央河等为支线，干支结合的内河航道网络，激发水运优势，打造高效便捷的内河集疏运体系，进一步放大“海进江、江出海”双向集散优势。加快推进通吕运河提升工程建设，进一步强化吕四港区集疏运设施供给，促进吕四港水水联运和江海联运。加快推进新三和港提升工程，进一步加强内河与吕四港

区联动，推进海河集装箱联运。加快建设汇吕线、南引河、通启运河等航道护岸和疏浚工程，以及三和港南段护岸工程，不断提升航道通航水平，更好服务和带动沿线发展。

**增强货源承揽能力。**积极融入上海国际航运中心建设，承接上海港物流需求溢出，吸引国际货物中转、集拼等业务，提高对国际航线、货物资源的集聚和配置能力，打造成为沿海区域航运中心。积极推进与上海港、苏州港等协同共建，加强与上海电子口岸等对接合作，探索跨区域多式联运口岸监管的无缝衔接和无障碍流转，全力打造江苏远洋集装箱运输核心港区、上海国际航运中心北翼集装箱干线港。深入推进吕四港与内陆地区、长江中上游内河港合作，采用建立港口物流战略联盟、互相参股等方式，巩固吕四港直接经济腹地，拓展间接经济腹地，持续稳固增加港口货源。探索开展外籍国际航运船舶沿海捎带业务和多种类型中转业务，建设国际中转港。构建多层次多元化海洋运输服务体系，拓展航运服务产业链，提高海上交通运输保障能力。

## 第二节 加快建设吕四港产业协同发展区

**壮大临港先进制造业。**依托华峰超纤、大唐热电、广汇能源等龙头企业，秉持绿色环保和循环发展理念，培育发展大进大出、节能低碳、绿色环保的新材料、新能源、粮油食品加工、冷链物流等产业及集装箱运输业，加大 50 亿级、100 亿级重特大项目招引，打造大通州湾区域内千亿级绿色高端临港产业基

地、长三角综合能源示范基地、国家级新材料产业基地。加快承接上海、苏南等地重大项目转移。壮大海洋船舶修造业，重点发展船舶设计、绿色智能船舶和高附加值船用装备，提升大型 LNG 船、大型邮轮等高技术船舶与特种船舶生产能力。

**培育海洋新兴产业。**加快培育发展空间广阔、可形成竞争优势的新型海工装备、海水淡化和海洋化工等产业，重点发展海洋油气平台装备、深远海养殖装备、海水淡化装备等，打造新型海工装备产业集群，建设海洋技术装备创新和高端装备产业集聚区。加快推进海水淡化规模化应用，为水安全提供有力保障。提高海洋资源综合利用水平。

**打造现代航运物流基地。**依托吕四港，加快发展通用散杂货、集装箱和液体散货、油气品等物流，布局发展粮油加工、储运、贸易于一体的“大粮油”产业，建成全国粮、棉、油、糖及冷链物流基地。发挥口岸优势，推动设立期货保税交割仓库，发展保税物流业务。探索开展航运金融业务试点，吸引跨国航运公司区域性总部落户，建立整合贸易、物流、结算等功能的运营中心。开展国际贸易结算中心试点，探索大宗商品、航运物流等领域的配套金融产品，增强金融服务功能。在有效监管、风险可控的前提下，在新出海口港口实施启运港退税政策试点。推动港口综合物流信息平台及大宗商品电子现货交易平台建设和运作，提高信息增值服务能力。

**建设吕四渔港经济区。**依托国家中心渔港，加快建设集渔船避风补给、鱼货交易、冷链物流、精深加工、海洋药物、休

闲观光、城镇建设为一体，区域产业结构平衡、产业层次较高、辐射效应明显的现代渔港经济区。加快发展海洋渔业，积极发展远洋捕捞，高标准建设海洋牧场，推进规模连片高效特色标准化池塘建设，大力发展海水生态养殖。

### 第三节 加快打造现代海滨特色城镇

依托启东独特的江风海韵，通过产镇文旅功能融合，集中力量打造一批以滨海风情小镇、滨海特色村庄、生态知名景观为主体的标志性亮点，形成最靠近海、拥抱海的生活空间。加快完善港城功能，对标现代城市，加快推动周边地区人流、物流、资金流、信息流等加速向港城集聚，打造经济发达、环境优美、功能完善、宜居宜业、社会和谐的现代化滨海新城。加快培育一批有活力、有魅力的美丽宜居滨海特色小城镇。结合乡村振兴，优化调整农村居民点，持续开展滨海传统村落保护，坚持科学保护、活态保护、特色发展原则，有效保护建设一批省级滨海传统村落和传统建筑组群。

## 第八章 精准落实国家战略，加快经济循环畅通

积极落实扩大内需战略，加快开放型经济转型升级，强化开放平台载体建设，畅通国民经济内循环，进一步扩大开放，全方位拓展东西互济、陆海并进、江海联动的开放合作空间，在全方位、深层次、高标准落实国家战略的实践中，加速融入以国内循环为主体，国际国内双循环相互促进的新发展格局。

## 第一节 积极落实扩大内需战略

积极扩大有效投资。实施扩大有效投资行动，增强投资对优化供给结构的关键作用，切实将有效投资转化为经济稳定增长的强劲动能。优化投资结构，加大基础设施、综合交通、生态环保、民生保障等重点领域投资力度，储备一批强基础、增功能、利长远的重大项目，保持投资合理增长。拓宽投资领域，加大创新平台、战略性新兴产业、工业互联网、新型基础设施等领域投资力度。实施项目带动战略，完善重特大项目储备机制，动态完善开工、在建、储备清单，形成在建一批、投产一批、储备一批、谋划一批的滚动发展格局。鼓励项目技改和新上项目，加大设备更新和技术改造力度，形成新增长点。合理安排政府投资节奏，确保投资有优先级、有次序推进。坚持要素跟着项目走、项目跟着规划走，构建项目与财政性建设资金、银行贷款、社会资本等要素匹配机制，确保用地、用海、用能等政策向重大项目、优质项目倾斜。

持续提升产品和服务供给质量。全面实施质量强市行动，大力实施标准化战略，实施品牌培育，建立符合启东产业结构的质量品牌建设和技术标准战略运行机制，促进消费向绿色、健康、安全发展。推动产品和服务业参与标准化制定，推动建立优质服务标识管理制度。在旅游、中医药、养老、家政、餐饮等重点领域培育一批服务质量标杆企业，推动建设相关行业服务标准。健全线上线下一体化监管机制，实行重要产品全过程追溯制度，健全质量安全风险监测评估制度。

全力拓展国内市场。抢抓国内扩大内需的新机遇，挖掘消费潜力，促进消费能力和消费意愿提升，有效增强消费的基础性作用。精准提升传统消费，推动传统购物、餐饮、娱乐、酒店等改造提升，加快数字赋能实体商业转型，打造“智慧商店”“智慧商圈”“智慧街区”。用好国家支持出口产品转内销相关政策，帮扶外贸企业精准对接内销市场需求，支持与电商平台开展合作，组织大型商业企业开展订单直采，畅通分销通路。围绕建设现代流通体系，加快构建内外联通、安全高效的物流网络，推动物流基础设施互联成网，优化提升物流枢纽服务能级，打造对接周边城市、融入区域经济循环的物流通道，形成供需互促、产销并进的良性循环。加强能源、粮食等战略物资循环支点建设，加快从有形市场为主向线上线下市场为主转变。落实带薪休假制度，扩大节假日消费。

加快培育消费新业态新模式。顺应消费升级趋势，统筹布局现代商圈、特色街区和商业综合体，推进高品位特色美食街区、美食广场建设，培育本土零售、餐饮品牌，推进贴近居民生活的社区商业与商圈同步发展，着力打造10分钟便民生活服务圈。加快培育新型消费，加快新型消费基础设施和服务保障能力建设，规划建设新型消费网络节点，着力激活消费新市场，培育数字化生活新模式，进一步拓展线上消费、体验消费、健康消费和夜经济消费等热点。加快完善城乡融合消费网络，改善农村消费基础设施，激发农村消费潜力。深入推进消费放心行动，积极营造安全放心的消费市场环境。畅通消费者诉求渠

道，强化对消费者权益的行政保护。建立健全消费者信息保护、数据交易和共享相关制度。加强消费领域企业信用体系建设，建立健全守信“红黑名单”制度。在关系百姓生命财产安全的食品、药品等领域，加大对销售假冒伪劣产品行为的打击力度。

## 第二节 主动融入区域经济循环

加快畅通启东城乡经济循环，积极融入南通全市域，推动劳动力、技术、资金等要素在城乡间顺畅流动，形成多样化的组合和搭配方式，创造更为丰富的经营模式和载体，让城乡居民的生产行为和消费行为真正融为一体。充分发挥比较优势，强化长三角要素资源统筹配置，深化推进启东与长三角内部城市构建产业链区域协同共建机制，探索发展“飞地经济”，建立成本分担、利益共享和指标分算的可行机制。全面梳理启东产业发展的突出短板、“卡脖子”环节，深入参与国际技术循环，加强与日韩等地的技术合作，实现上下游、产供销有效衔接，提高经济在更广领域循环效率。系统谋划“走出去”战略布局，实施贸易投资融合工程，分类推进国际产能合作，鼓励企业建立境外生产基地，全面参与全球性区域性生产网络构建。

## 第三节 全面融入长三角一体化发展

跑好对接上海浦东第一棒。主动承接上海自由贸易试验区和张江国家自主创新示范区建设的辐射效应，稳步推进《深入对接浦东三年行动计划（2020-2022）》，全面推进与浦东在产业体系、园区平台、高端要素、基础设施、公共服务等领域互

联共融、互通共享。紧盯浦东六大硬核产业，主动策应产业布局调整，深化启东配套浦东产业园、东江生物医药产业园、半导体装备和材料启东产业园等沪启产业合作平台建设，推动共建生命健康科技、半导体装备和材料等产业创新联盟，打造长三角高端制造业协作首选地。主动承接浦东高科技成果转化，建立与浦东高端产业配套互补的新体系，构建产业互补的大分工格局。借力浦东开放优势，开创与浦东对内对外开放互动的新模式，构建内外互动的大开放格局。大力引进浦东科技、人才、金融、信息等优质资源，探索与浦东高端要素资源互融的新机制，构建要素互融的大配置格局。加快推进公路、铁路、港口、航空等基础设施全方位对接，打通与浦东综合交通便捷互通的新网络，构建衔接互通的大交通格局。大力引进浦东优质教育资源、医疗机构、高端文化设施等，走出与浦东公共服务资源互惠的新路径，构建共享互惠的大服务格局。

## 专栏 7 启东深入对接浦东三年行动计划

**“一区”**，即打造南通对接上海的先导区。深入贯彻落实南通市委提出的“全方位对接上海”战略，充分发挥我市对接上海最前沿的区位优势和产业优势，以开放的胸怀、比肩的胆气在长三角一体化中找准和提升定位，勇担对接浦东“第一棒”的历史使命，引导上海高端产业、人才、资本等溢出生要素向南通腹地延伸。

**“两国”**，即建成浦东高端制造产业园、张江生物医药科创园。重点加强对浦东高端制造、生物医药产业研究，促进深度融合发展，加快提升启东高端制造业、生物医药产业规模化、链式化、集约化发展水平。

**“三基地”**，即建设浦东高端制造业配套生产基地、张江生物医药产业集中孵化基地、浦东和上海绿色农副产品保供基地。坚持“走出去、引进来”并举，以配套互补、关联发展为方向，强化两地高端制造业、生物医药产业和农业领域的对接合作，积极融入浦东产业链、创新链、价值链，加快把我市打造成浦东特色产业配套基地和“后花园、后菜园、后粮仓”。

**“五行动”**，即实施产业体系对接行动、园区平台对接行动、高端要素对接行动、基础设施对接行动、公共服务对接行动。

**全方位接轨上海。**积极参与南通长三角一体化沪苏通核心三角强支点城市建设，推动全要素接轨、全方位提升、全市域融入，积极构建基础设施互联、产业创新互融、资源要素互通、生态环境互保、公共服务互惠的区域合作新局面，打造沪苏通融合发展新样板。深入实施沪启人才合作工程，大力引进在沪各类顶尖人才、领军人才来启创新创业。积极策应上海“五个中心”“四大功能”建设，加强与上海城市核心功能协同发展，支持各板块拓展合作领域、提升合作层次，深化全方位融合发展。深化生态、教育、卫生、文旅等重点领域全方位合作，拓展交通出行、医保结算、文化体验等领域“一卡通”，实现公共服务“同城化”。

**全方位融入苏南地区发展。**学习借鉴苏南自主创新示范区体制机制创新经验，推动产业链优势互补、创新链高度融合，探索跨江合作园区协同发展新模式，提高承接信息产业、研发

设计、总部经济等高端产业和业态能力。学习借鉴无锡太湖国家旅游度假区建设管理经验，在精品线路对接、市场营销、产品开发、项目策划、品牌打造等方面加大交流合作力度，持续提高全域旅游服务质量和水平。加快推进省级以上产业园区与苏南重点产业平台对接合作，实现产业平台紧密型合作全覆盖。加快推动与苏州吴江、无锡滨湖战略合作协议重点事项落地落实，尽快形成一批合作成果。

#### 第四节 奋力推进长江沿线高质量开发

共同打造崇明世界生态岛。配合做好《东平-海永-启隆城镇圈协同规划》编制工作，共同研究建立崇明世界级生态岛跨区域规划管理机制。围绕功能布局融合、基础设施统筹、公共资源共享，推进“东平-海永-启隆”跨行政区域城镇圈协同发展，打造三镇共建的生态主导型城镇圈。加快建设崇启环境“联防联治区”，加快打造 G40 健康生态走廊。加快推进实施生态科技产业园、花博会分会场和康养医疗等项目，着力将启隆镇打造成为上海北部融都市农业、生态康养、休闲旅游为一体的集聚区。

推动长江沿线产业合作。主动加强与长江沿线城市合作，共同推进环境治理，协同谋划绿色发展，支持沿江大城市到启东设立“园中园”“区中园”，探索生态补偿、利益分配等方面的互利共赢机制，打造长江口生态“绿走廊”。组织引导有条件的企业赴长江中上游地区的开发区、高新技术产业开发区等产业载体开展考察交流，加强区域产业对接合作。支持有条件的企业

到长江中上游沿线收购优质资产，建立原料供应基地和加工生产基地，拓展启东制造业发展空间。

### 第五节 聚焦“一带一路”加快开放型经济转型升级

提升利用外资综合质量。切实将利用外资和转方式调结构结合起来，引导和推动外资参与启东先进制造业和现代服务业发展。加大利用外资力度，更加注重引进高端项目、先进技术、管理经验和高素质中高端人才，提高引资引智引技质量。以“建链”“延链”“补链”“强链”为主线，瞄准全球产业链、价值链处于中高端的国家、地区和企业，充分挖掘招商资源，加强对龙头骨干企业和产业链配套企业的招引，推动产业集群式发展。拓展利用外资领域，注重服务业领域利用外资，鼓励外商投资物流仓储、检验检测、科技研发、文化旅游、医疗养老等现代服务业领域。支持外商投资基础设施建设，提升城市发展品质。积极推动与日韩、欧洲等国家和地区产业合作、人文交流，加强国际友好城市建设，完善海外通商服务网络。

提高对外经贸核心竞争力。支持优势企业走出去，鼓励建筑业、海工装备、电动工具等行业龙头企业积极拓展海外市场，更加充分参与“一带一路”建设，开展境外并购和股权投资，建立海外研发中心、生产基地、销售网络和服务体系，提高资源要素全球配置能力。加快走出去步伐，积极引导企业参加省、市重点国际、国内具有进出口性质的展会，参与拓展国际市场，鼓励企业结合自身实际开展和参与具有行业特色的涉外经贸活

动，有针对性地拓展目标市场。推动出口信保、“通贸贷”提档扩面，支持企业利用网上广交会等展会活动和跨境电商平台，拓展“一带一路”等新兴市场。加快创建自主外贸品牌，支持企业自主品牌出口，重点打造吕四电动工具整体品牌。

**打造一流营商环境。**以市场化、法治化、国际化为导向，围绕企业全生命周期，全力打造稳定、公平、透明、可预期的市场环境。全面对标国际市场规则体系，积极推动制度型开放，全面贯彻《外商投资法》，落实外商投资准入前国民待遇加负面清单制度，健全事中事后监管体系，建立健全外商企业投诉工作机制，保障外国投资者和外商投资企业合法权益。深入推进投资贸易自由化便利化，加快大通关一体化，建设具有世界先进水平的国际贸易“单一窗口”。

## 第六节 强化开放平台载体建设

**全力提升园区能级。**主动对标上海、苏南等先进园区开发建设经验，立足园区发展定位、产业基础，实现差别竞争、错位发展，不断提高承载能级和产出效益，推动园区建设再出发。开展园区体制机制改革“回头看”，推动全链式审批赋权全覆盖，持续推进园区“去行政化”改革，加快探索引进市场化运营管理模式，更好发挥经济发展主阵地、招商引资主力军作用。完善开发园区功能配套，加快集聚高端要素，建设宜居宜业宜商一体、生态生产生活相融的产城融合发展示范园区。加快推动开发园区平台产业上层次、总量上台阶、指标上水平，打造一批

具有鲜明标识度、强大竞争力的现代产业园区。启东经济开发区重点聚焦龙头项目招引、规模企业培育、贡献份额攀升，争创国家级经济技术开发区。吕四港经济开发区高水平推进港口开发建设，确保百亿项目年年有，打造通州湾新出海口最强引擎。高新技术产业开发区深入对接上海浦东，强化产业合作平台和创新载体建设，加快“专精特新”企业引培，成为上海北翼高新技术产业发展新高地，创成省级高新技术产业开发区。海工船舶工业园重点提升产业能级，聚力招引大型龙头企业，五年内总量规模突破 500 亿元，打造“世界知名、中国一流”海工及重装产业基地。生命健康科技城以南通建设“三港三城三基地”为契机，与上海形成区域产业链、创新链、供应链，打造为启东新的经济增长极。圆陀角旅游度假区高起点策划、高标准规划，布局高端旅游项目，丰富旅游产品，提升业态品质，打造长三角休闲旅游胜地，创成国家级旅游度假区。江海产业园按照独特韵味滨海新城的定位，优化空间规划，打造长三角高端商务、休闲、文旅等业态集聚的魅力“蓝湾”，与圆陀角旅游度假区共同打造长三角高端休闲、旅游度假、高端商务、会议经济首选地。

## 专栏 8 主要产业载体发展指引

**启东经济开发区。**围绕新能源、生命健康、半导体装备材料“1+2”特色产业，配套发展科技研发、检验检测等生产性服务业。继续发挥好北大生命科学华东产业研究院平台作用，加快生命健康产业集聚。推进东江生物医药产业园、半导体装备材料启东产业园等特色载体打造，加快创新要素集聚和沿江创新带构建，引领园区产业升级。加强对接上海力度，做强特色产业，打造上海现代产业的配套基地。做大经济规模，提升园区竞争力，通过3—5年的努力，确保实现“省级开发区南通第1名、全省前10名”的目标。

**吕四港经济开发区。**主动策应向海发展战略，对接省、南通市港口一体化改革，加快港产城融合发展，探索“前港后厂（园）”模式，以吕四港起步港区为带动，加快吕四港、长三角（吕四港）综合能源示范基地、长三角（吕四港）新材料产业基地、吕四港保税物流中心（B型）、电动工具科创园等重大工程项目建设，努力成为上海国际航运中心的重要组成部分。

**启东高新技术产业开发区。**聚焦机械制造、电子电器、生物医药三大产业，重点打造启东配套浦东产业园，拓展提升上海外高桥（启东）产业园、上海自贸区启东生物科技创新协作园等沪启合作区中园建设，加快“专精特新”企业引培，高标准建设高端铸造中心、金属表面处理中心，打造江苏沿海第一高新技术产业开发区，成为上海北翼高新技术产业发展新高地。

**生命健康科技城。**围绕长江绿滩、创智蝶谷、生命乐城三大主题，构建以“生命信息+”为先导的智能生命健康产业生态，形成生命数字、高端医药、健康服务三大产业生态圈，立足研发创新、综合服务、医疗健康、绿色生产四大功能组团，打造长三角生命科技创新基地、健康产业集聚区和滨江休闲宜居新城。

**海工船舶工业园。**以特种船舶及配套产业发展为主，积极布局海洋工程装备、特种船舶制造、重大技术装备、海工船舶配套等专业领域，加强现代金融、科技研发、工业设计等生产性服务业发展，加快红通重工、京沪重工、中远海工、润邦海工等重大项目建设达产，打造中国一流、世界知名的海工及重装备产业基地。

**江海产业园。**聚焦沪苏合作示范园区建设，以滨海文旅为主导，以教育文创、科技创新与医养健康为三大核心功能，加快长泰海滨城、德汇教育文旅新城等重点项目建设，加快高端商务旅游集聚区建设，打造长三角生态滨海文旅胜地、北上海教育康养宜居新城。

**启隆生态科技产业园。**突出与上海接壤地缘优势，加快第十届花博会启东分会场“林洋·花田秀水”项目、福源科创中心、玲珑源高端民宿等项目建设，打造与崇明接壤的国际化、生态型绿色产业园，长三角地区独特的原生态观光旅游基地，适宜居住、度假的现代化园区。

**圆陀角旅游度假区。**加快恒大童世界、新湖长江公园、渔人码头等旅游综合体建设，融入生态观光、运动休闲、科普教育、会议会展、度假人居等多元功能，打造长三角独具江海特色的综合型生态旅游度假区。

**巩固发展口岸经济。**在国家一类开放口岸的基础上，以通州湾新出海口吕四港起步港区建设为引领，抢抓新一轮开放窗口机遇，打造新出海口双向开放通道，推动更多资源要素充分流动，实现高质量推动开发开放。加快启东港口岸扩大开放，积极推进电子口岸建设，加大对口岸开放配套设施、监管设施

和信息化建设投入，做到“同步规划、同步建设、同步验收、同步使用”。加强与上海电子口岸等长三角地区电子口岸平台对接，实现数据及时交换，探索跨区域多式联运口岸监管的无缝衔接和无障碍流转。推进口岸管理创新，拓展口岸服务内涵，逐步整合加入代理、金融、技术、人才等服务内容，实现一站式口岸服务。强化通州湾长江集装箱运输新出海口保税物流、转口贸易等功能。积极参与长三角自贸试验区建设，以吕四港环抱式港池为核心，大力推进综合保税区和保税物流中心的申报建设，重点发展保税加工和保税物流、研发、维修等产业。

## **第四篇 突出江海风貌，着力建设美丽启东**

### **第九章 推动区域协调发展，纵深推进新型城镇化建设**

深入推进以人为核心的新型城镇化，聚力精心规划、精致建设、精细管理、精美呈现，转变城市发展模式，全面完善城乡功能，提升城乡品质，加速推动城乡资源要素市场化配置，不断提高要素承载力、区域连接能力、战略支撑能力，描绘独具特色的启东“江风海韵”品牌形象。

#### **第一节 优化国土空间格局**

建立新时代国土空间规划体系。以新一轮国土空间规划编制为契机，建立完善国土空间规划编制体系，在原总体规划的基础上研究提出启东国土空间发展目标，优化完善国土空间保护、开发利用、修复治理布局，将生态保护红线、永久基本农

田、城镇开发边界等管控范围具体落地。加快城镇开发边界内详细规划编制，推进城镇、产业园区、旅游度假区开发边界内详细规划和土地成片开发方案编制工作。优化村庄空间布局和乡村空间资源调配引导要求，科学合理规划农业农村功能空间和生产格局，以点带面推进“多规合一”实用性村庄规划编制。

**构建高品质国土空间格局。**落实区域一体化、陆海统筹等战略要求，以资源承载力为依托，统筹“水林田湖海”等保护类和城乡、产业、交通等发展类要素布局，构建“一带一轴三区三片”的国土空间结构，统筹全域国土空间保护、开发、利用、修复，加速促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间海清地绿。坚持“轴带引领、多心组团”的空间发展理念，加快形成“中心辐射、新城发力、两翼提升、全域美丽”的总体格局，推动土地、能耗等指标向重点区域倾斜，更好促进城乡资源要素科学配置、合理流动。主城打造宜居家园，增强主城区高端要素、高端产业、高端功能承载和辐射带动能力，加快人口导入，推进城市有机更新。新城打造活力“客厅”，全面推动蝶湖片区提品质、生命健康科技园强功能，大力发展总部经济、科技研发、商务服务、金融服务等业态，打造城市发展新引擎。东部打造迷人“蓝湾”，重点推进恒大威尼斯、长泰唐韵龙湾、加勒比航海世界、仙渔小镇等特色城镇建设，发展旅游度假、高端商务、会议经济等业态，建成令人向往的生态带、风光带。西部打造靓丽“门户”，规划建设高铁智创新城，打造承接上海苏南、辐射苏中苏北的城市经济新增长极。北部打造魅力港城，

放大天然海港优势，高水平规划建设滨海特色城镇，更好实现产城融合，全力打造现代化北部新城。

### 专栏9 “一带一轴三区三片”国土空间结构布局

**“一带”**，即江海生态经济带。串联吕四、海复、近海、东海、圆陀角、寅阳、北新等沿江沿海城镇，聚焦沿海强化、沿江优化，着力在沿海生态保护的基础上，加快沿海重大项目、现代园区、海滨城镇发展；加快长江沿线生态空间修复，有序推动启东经济开发区、海工船舶工业园等产业园区转型升级，促进人口沿海沿江空间集聚，打造令人向往的生态水韵风光带和高质量发展经济联动带。

**“一轴”**，即港城发展轴。串联主城、王鲍、吕四等城镇空间，坚持陆海统筹，加快推动人口、企业等发展要素轴线集聚，打造产业联动、港城一体的特色轴带。

**“三区”**，即江海城区、吕四海洋经济区、寅阳特色经济区。**江海城区**，以启东城区为核心，联动启东经济开发区和南阳、惠萍、合作、王鲍等城镇园区，大力发展生命健康、电子信息、休闲旅游、生态农业等特色产业。**吕四海洋经济区**，以吕四港经济开发区为核心，联动海复、近海、启东高新技术产业开发园区等城镇园区，聚焦港产城融合发展，大力发展港口物流、装备制造、新能源等特色产业，打造魅力港城。**寅阳特色经济区**。以寅阳为核心，联动东海镇、圆陀角旅游度假区、海工船舶工业园等，放大沿江、沿海、长江口空间特色，大力发展海工及重装备产业、休闲康养、生态农业等特色产业，培育发展旅游度假、高端商务、会议经济等业态，建成令人向往的生态带、风光带。

**“三片”**，即海洋生态片、农林生态片、启隆生态片。**海洋生态片**，以吕四、海复、近海、东海、圆陀角等城镇近海区域为重点，着力加强近岸、岸线、潮间带、近海等生态空间保护与修复。**农村生态片**，以海复、合作、南阳、近海、惠萍等内陆农林空间片区为依托，统筹加快国土空间绿化、耕地资源保护、面源污染防治，打造启东生态绿心。**启隆生态片**，以启隆镇为重点，严格落实长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”发展要求，积极策应崇明世界级生态岛建设，加快启隆生态保护引领区建设。

**优化城镇空间体系。**结合各城镇载体发展基础及发展潜力，坚持因地制宜、多元均衡的原则，形成“一主两副多点”的城镇空间结构。一主即主城，聚焦城市首位度提升，突出现代服务业、高新技术产业发展，增强高端要素、高端产业、高端功能承载和辐射带动能力，提升人口密度、产业高度、发展高度，打造更强劲的“心脏”。两副即吕四副城、寅阳副城，放大港口物流、海工装备等产业优势，突出滨海临江空间特色，深化港产城融合发展，打造成为具有区域辐射力和带动力的副城。多

点即市域多个小城镇和特色小镇，深度挖掘海洋、港口、滨江等资源特色，打造一批具有滨海临江风韵的特色小镇和特色小镇，建成加快城乡融合、实现城乡共同富裕的重要空间载体。结合重大发展战略、重大设施建设，积极突破现有行政区划限制，科学优化行政区划和管治模式，探索中心城区、城镇和功能板块间的功能互补与协调发展机制。

提高国土空间利用效率。按照“控制增量、盘活存量、集约高效”的要求，加速推动国土空间开发从规模数量型向质量效益型转变，不断提升国土空间利用效率。严格控制农村建设用地规模，开展增减挂钩结余指标及补充耕地指标有偿调剂使用方式。推行新增建设用地总量控制和减量化管理。建立存量土地盘活机制，加大城镇低效用地再开发和土地复垦力度，探索工业用地弹性出让试点，鼓励建设用地多功能开发、地上地下立体开发利用，完善节约集约用地考核评价体系。加大关键领域用地保障，继续强化生命健康科技城、高铁新城、北沿江高铁、江苏新出海口通州湾吕四港作业区起步工程等重大板块与工程项目保障，着力加强重大产业项目、重大民生设施、重大基础设施等用地支持。切实发挥国土空间规划的战略引领和刚性管控作用，深化规划“留白”制度探索，为城市未来发展、为更长时期承接上海功能疏解谋划战略留白空间。

## 第二节 提升中心城区能级

优化中心城区空间结构。通过行政区划调整等手段，加大

中心城区与周边城镇、开发园区、功能板块资源整合，进一步提升中心城区能级和首位度。坚持“精明增长”“紧凑城市”发展理念，突出以空间结构优化提升城市发展能级，加速中心城区空间中优、东拓、南强、西进、北延步伐，有序推动旧城更新、新城建设和功能片区内涵式发展，打造“一核、两轴、六组团”中心城区总体空间格局。

### 专栏 10 城市片区发展引导

**蝶湖综合服务核。**放大行政中心带动作用，依托蝶湖城市新地标建设，加快蝶湖双子楼、建筑金融产业园等重点载体建设，强化行政、文化、体育、商务等功能植入，打造启东城市建设新名片。

**江海路公共服务轴。**纵向串联城北组团、旧城组团、城南组团，远期联动合作镇、吕四港、崇明岛，依托沿线行政、医疗、教育等综合生活服务设施配套，加强人口空间集聚，打造港城联动发展重要支撑轴线。

**钱塘江产业服务轴。**横向联动中心城区城南组团、生命健康城组团，进一步延展至北新镇、寅阳镇，加强沿线各镇、功能组团在生物医药、海工船舶、科技创新、现代物流、康体旅游等诸领域要素流动、资源共享，加速推动二三产融合发展，打造江海生态经济带沿江重要轴线。

**旧城组团。**聚焦城市有机更新，加快公共服务设施提档升级、基础设施配套更新完善，完善现代综合商业设施布局，优化街头绿地、运动场所等空间布局，有序推进城中村等老地块更新改造。

**城北组团。**以城北工业园为依托，强化同启东经济开发区产业整合，加快特色产业发展，加速工业居住有机分离，强化生态空间保护修复，打造产城融合型功能片区。

**城南组团。**结合城市人口增加和空间拓展，全面推动蝶湖片区提品质，大力发展商务会展、教育科研、总部经济、行政办公、文体休闲等现代服务业，加快头兴港等生态廊道建设，打造启东都市经济集聚区、江海城市风貌展示区。加强同惠萍镇空间联动，积极探索规划“战略留白”，为更长时期区域产业转移、现代城市建设预留空间。

**开发区组团。**发挥启东西站的枢纽作用，重点建设高铁新城和西郊创新区。高铁新城加快综合服务区、产学研合作区、创新服务区、科创研发区、创业孵化区、生态创智谷建设，打造上海北翼第一信息融合共享门户区、环沪高铁新城站城融合品质示范区、江海交汇特色城乡交融城市会客厅。西郊创新区主要依托北大生科华东产业研究院、上海交大产研院、塔达希创意公园、科创大楼、科创邻里中心等，打造具有区域影响力的创新区。

**生命健康城组团。**围绕生命数字、高端医药、健康服务三大产业生态圈，加快“一心一廊四区多园”产业空间塑造，加快北大生科华东产业研究院、启东复旦生命健康科技园、尚华医药研发基地等重大项目建设，打造长三角生命科技创新基地、健康产业集聚区和滨江休闲宜居新城。

**火车站组团。**放大启东火车站“门户”效应，加快现代物流园打造，强化特色商业、文化休闲、商务办公等特色产业与功能建设。

加快提升城市功能品质。坚持高端引导，统筹加快功能设施现代化建设、改造，打造魅力现代城市。大力推进生活圈建设，统筹完善城市公共交通、教育体育、卫生健康、养老养生、休闲运动、公共活动等民生设施，打造城市“一刻钟通勤圈”“15分钟社区服务圈”“10分钟公园绿地服务圈”“10分钟体育健身圈”“5分钟便民生活圈”。加强韧性城市建设，加速生命线等工程设施建设，提升城市疫情防治、安全管理、水利防洪、交通保障等应急保障能力。推进宜居小区建设，统筹加快老旧小区改造、城中村改造，全面推行成品住房和住宅装配化装修，支持开展既有多层住宅加装电梯、无障碍通道等适老化改造，积极发展绿色节能建筑，有效提升群众居住品质。持续巩固国家园林城市创建成果，持续加大城市绿地建设和绿化品质提升，创建江苏省生态园林城市。强化道路基础设施建设，完善多层次路网体系，打造“七纵七横”城市道路结构。加强海绵城市建设，积极推广蝶湖、市第一中学等区块建设经验，推进海绵型道路、广场、建筑改造，加速海绵型公园、绿地、河道设施建设，切实增强城市防洪能力。

提升城镇管理精细化水平。下足“绣花”功夫，积极推动城市环境更洁美、交通更畅通、治理更智慧、社会更文明。深化城市长效综合管理，加快构建“横向到边、纵向到底、责任全覆盖、管理无缝隙”的长效管理工作新格局。深化智慧城管建设，建设综合性城市管理数据库，全面推行“非接触性”执法，继续提升城市管理智慧化水平。加速城镇管理一体化发展，强化“二

级政府、三级管理、重心下移、立足基层、责权明晰”的属地管理模式，全面提升区镇相对集中行政执法权规范化、标准化水平，加强镇区执法队伍“四个统一”建设，实现镇区环境质量与城镇容貌标准同步提高。突出专项整治，重点加强市容环境卫生、违法建设、垃圾分类治理、市容秩序、热点问题等五大领域城市综合治理，不断提升城市管理精准化水平。加速城市管理作业市场化，深化市容秩序管理服务外包创新实践。

### 第三节 强化城镇功能品质

做大做强两大副城。以市域产业功能集聚核建设为契机，进一步增强产业集聚能力、交通节点功能、江海风貌魅力，打造成为链接城乡、集聚人口、带动周边的现代型小城市。吕四港镇，主动接轨上海国际航运中心，积极融入“新出海口”建设，放大“滨海特色、文化古镇”特色，加快港产城协同发展，打造现代新型小城市。寅阳镇，落实全国重点镇定位，贯彻江海联动发展理念，放大沿江、沿海、长江口空间特色，强化圆陀角旅游度假区、海工船舶工业园特色载体平台建设，大力发展海工及重装备产业、休闲康养、生态农业等特色产业，打造特色鲜明的江海交汇新城镇。

做优做特一般镇。坚持全域统筹、特色彰显、示范引领，充分发挥一般镇在新型城镇化和乡村振兴战略中的关键节点作用，打造便民环境美、富民产业美、乐民生活美、为民治理美的美丽城镇。按照“一镇一业”的思路，依托海洋、港口、

农业、旅游、文化等优势资源禀赋和特色产业基础，加快特色产业培育，打造一批产城融合型、农旅融合型、旅游风情型等新型小城镇。结合人口空间集聚与分布，科学布局基础设施建设和公共服务设施，深化推进“十个优”功能建设，系统推进环境综合整治，增强农业转移人口吸纳，彰显城镇发展魅力。有序做好乡镇集镇区撤并工作，着力提升被撤并乡镇集镇区整体风貌和公共服务功能。强化与中心城区、重点镇联动，推动住房保障、公共交通、市政设施、公共安全一体融合。

### 专栏 11 “十四五”期间一般镇发展引导

**南阳镇。**突出阀门与农业特色产业优势，加快启东农产品国际物流港、全国最大的核电阀门生产基地建设，提质汽车城、神通仓储物流园等服务载体，打造以现代农业、现代商贸物流、机械电子产业为特色的启东中部农业生产基地、农贸型城镇。

**北新镇。**放大临园近城空间优势，结合原滨江精细化工园转型，加快原料药、生物制剂、大健康项目引入，加速高标准特色蔬菜基地建设，建设以现代农业、新医药、新材料产业等为主导的启东沿江高新技术产业基地、具有生态特色的综合性城镇。

**东海镇。**放大港口带动、机械制造产业优势，加快协兴港加勒比航海世界之旅等重大项目建设，打造启东沿海农业生产、绿色生态养殖基地、农贸型城镇。

**海复镇。**放大张謇等历史名人效应，加快蒿枝港滨海小镇、滨海渔家乐休闲基地、王海公路花卉苗木展示基地、糖坊核心农业旅游基地等功能板块建设，打造启东东部现代高效农业、苗木花卉、田园休闲特色小镇。

**合作镇。**充分挖掘革命老区特色资源，强化启东市首届人民政府旧址保护，加快十里阳光葡萄园、万乡小城精品民宿等农旅融合项目建设，加速高效农业、文化旅游产业发展，打造启东中部生态旅游小镇。

**王鲍镇。**突出经济作物种植优势，加快叶菜类与豆类蔬菜菜篮子工程基地、番茄小镇等重点板块建设，积极拓展农业科普、农业休闲等旅游服务产业，建成启东西部农业生产基地、农贸型城镇。

**惠萍镇。**突出水果、永胜村四青作物、南清河村扣蟹养殖等三大特色产业优势，加速三产服务建好建强，积极对接融合主城区，预留战略发展空间，打造启东南部高效农业、田园休闲特色小镇。

**启隆镇。**以策应崇明世界级生态岛建设为中心，抢抓 2021 年崇明举办花博会契机，加快启隆生态保护引领区建设，打造集生态休闲、生命健康、人文体验为一体的世界级生态岛组成部分。

**近海镇。**结合启东高新技术产业开发区、江海产业园发展，放大机械加工、新材料生产等产业优势，联动协兴、塘芦渔港建设，打造启东沿海重要的先进制造业基地、具有沿海特色的综合性城镇。

建设具有滨海临江风韵的特色小镇。坚持产城人文智融合发展，强化现代社区功能、文化功能、旅游功能叠加融合，完善以企业投入为主、以政府有效精准投资为辅的投资运营模式，优化创新创业环境，大力推动圆陀角海韵风情小镇、吕四仙渔小镇等特色小镇高质量建设，积极创建国家级、省级特色小镇，打造一批深具启东江海文化特色的宜居宜业特色城镇，建成稳增长调结构的新亮点、体制机制改革的新阵地。

### 专栏 12 “十四五”期间特色小镇发展指引

**吕四仙渔小镇。**打造以海洋生产、水产加工、海洋贸易、海洋渔业研发于一体的综合渔业港区，以海鲜美食、文化休闲、观光度假为主导的风情旅游景区。

**圆陀角海韵风情小镇。**聚焦百亿级国家级旅游度假区建设，放大恒大海上威尼斯龙头效应，突出“水清、沙软、景美、畅游”品牌特色，打造世界知名、国内一流的综合性旅游度假目的地。

**惠萍水果小镇。**依托“三八果园”连片果园资源，突出“春赏花、夏摘桃、秋采梨、冬沐阳”四季主题，打造生态休闲旅游度假区。

**王鲍番茄小镇。**结合番茄生态种植，放大张謇名人效应，深入挖掘历史文化、创业文化、乡村文化，打造农旅休闲旅游度假区。

## 第十章 全面推进乡村振兴，建设滨海美丽宜居乡村

把实施乡村振兴战略作为解决新时代“三农”问题的总抓手，深入推进农业供给侧结构性改革，整体推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，打造启东“沿江沿海现代农业发展引擎、区域农渔产品加工物流枢纽和江海特色休闲农业旅游度假区”新名片。

### 第一节 提高农业现代化水平

做大做强主导优势产业。以打造上海“菜篮子”和“后花园”

为目标，发展特色农业、生态农业、智慧农业、都市农业，培育壮大优质食味水稻、高效蔬菜园艺、生态林果花卉、水产健康养殖、农业休闲旅游五大主导产业。加快推动粮油作物、水产畜禽养殖等传统特色产业向品牌化、规模化、高端化发展，积极培育发展创意农业、体验农业、乡村新型服务业、乡村信息等新经济增长点。积极延伸完善农业产业链，加快农业由生产环节向产前产后拓展，扶持发展农产品精深加工，鼓励开发高附加值产品，加快发展“一站式”农业生产性服务业，打造从“田头”到“餐桌”的全产业链。培育精品农业，推动农业向质量型、效益型、生态型提档升级，将启东打造为沿江沿海现代农业创新发展标杆。强化农业载体建设，推动“四青作物”特色农产品优势区、省级现代农业示范园区、农产品加工集中区等各类园区提档升级，积极推进万亩现代农业园区建设，优化升级农产品加工集中区，争创省级农产品出口示范区，高水平建设一批农业产业强镇、田园综合体，全力做好省级粮食绿色高产高效创建、省级园艺作物标准园创建、省级农产品出口示范区创建、上海绿色农副产品保供基地建设。积极推进新一轮高标准农田建设工程，“建好、用好、管好”高标准农田，提高农业综合生产能力和抗风险能力。强化农业科技和装备支撑，提高农业良种化水平，建设智慧农业。“十四五”期间，确保完成 25 万亩高标准农田建设。

### 专栏 13 农业主导优势产业发展方向和重点

**优质食味水稻。**重点培育优质有机稻米品种，推广规模化、机械化、高效化种植，选择基础条件好、相对连片的重点片区，建立专业化、规模化的优质稻米生产基地，引导优质稻米种植主体逐步发展集基地建设、品种选择、种植技术、精深加工、品牌销售等于一体的全产业链模式。

**高效蔬菜园艺。**以菜篮子工程基地、现代农业园区、省部级园艺作物标准园为载体，切实加强上海蔬菜营销行业的合作，全力推进供沪蔬菜生产基地的建设，推动启东与上海大型蔬菜批发市场大数据共享，实现沪启信息和物流对接，打造上海优质农副产品供应保障基地。建设“四青作物”（青蚕豆、青毛豆、青玉米、青豌豆）示范区，加强上海外延蔬菜基地建设，把时鲜蔬菜、“四青作物”“地产三宝”（香芋、芋艿、山药）“地标产品”（洋扁豆、青皮长茄、绿皮蚕豆、沙地山药、芦稷）等名特优产品打造成对接上海的精品。

**生态林果花卉。**以提升造林树种档次、壮大花卉果园经济和培育林下经济为特色，大力发展林果花卉产业，积极培育具有启东特色的优良乡土树种、珍稀花卉苗木和绿化苗木基地等，大力推进花卉林果产业的建设，加快形成以惠萍镇、汇龙镇、寅阳镇和近海镇等乡镇为主的果品花木集聚区。

**水产健康养殖。**依托吕四国家中心渔港，实施科学养殖、生态养殖、高效养殖，重点推进集中连片、设施配套、集约高效的标准化健康养殖园区建设。加快发展现代渔业、远洋渔业，推动远洋渔业现代化、工厂化、精细化发展，加快推进水产品“三品”认证和标准化健康养殖示范区建设。

**农业休闲旅游。**依托良好的农业资源和生态资源，立足于上海“后花园”定位，着力推动农业与旅游、休闲、体验、餐饮、科普、文化等深度融合，建设一批主题农旅民宿，成为启东全域旅游线路中的重要节点。

**推动一二三产业融合发展。**依托农业主导优势产业，加速农业与旅游、教育、文化、体育、健康、养老等产业融合发展，推动农业产业链、供应链、价值链重构，实现乡村经济多元化和农业全产业链发展。实施农产品加工提升行动，统筹推进初加工、精深加工、综合利用加工和主食加工协调发展，促进水产品加工业向高端化迈进，培育精深加工标杆企业，加快建设吕四渔港水产品加工集聚区。推动现代农业与电子商务有机融合，推广运用个性化定制、在线销售、会展农业和农业众筹等新模式。强化以农商旅文复合经济为带动的绿色引擎，积极发展乡村旅游、旅游民宿、农耕文化体验、健康养老等新业态，

因地制宜推进休闲农业精品村、主题农园建设，培育一批具有比较优势的休闲旅游、渔业经济、沙地文化等魅力小镇，培育一批特色鲜明的农村一二三产融合发展示范区，推动海复镇、南阳镇省级现代农业产业示范园建设成省现代农业样板区。

**强化农产品品牌推广力度和质量安全。**实施农业绿色品牌战略，以“绿色”“生态”引领启东现代农业品牌体系创建，放大国家农产品地理标志品牌效应，做优做强青皮长茄、洋扁豆等 12 个获农产品地理标志保护的启东市特色农产品品牌，推广“多吃点、HENGFULONG、王鲍地产三宝、金鼎海苔”四个列入江苏农产品品牌目录的农产品特色品牌，积极培育“四青作物”区域性农产品公共品牌。强化绿色优质农产品和有机农产品申报，积极创建省级优质农产品基地。开展农业标准化示范区创建，建立健全农业品牌目录制度，强化标准引领作用，实施“标准化+现代农业”工程。加强农产品质量认证和质量全链条标准体系，建立品牌质量可追溯体系，建立“从农田到餐桌”全过程监督管理体系，探索创建特色农业领域的“启东标准”。深入开展农产品质量安全县创建，全面加强农产品质量安全“三定一考核”网格化监管，建立市、镇、村、企业四级农产品质量安全监管体系。到 2025 年，种植业绿色优质农产品比重达 72% 以上，农产品质量合格率达 98.5%。

## 第二节 实施乡村建设行动

**提升乡村人居环境。**深入实施农村人居环境整治提升行动，

加快“示范创建、全域整治”工程建设。集中整治农村卫生环境，深化厕所、垃圾、污水、农业废弃物“四项治理”，开展村口、门口、塘口和洁化、绿化、美化“三口三化”行动，有序开展卫生村创建、健康乡村建设、生态文明建设示范村创建行动，塑造干净整洁美丽宜居的乡村人居环境。加强乡村风貌整体管控，挖掘保护传统村落，提升乡村建设品位，彰显启东江海文化特色。推进人居环境整治网格化管理，健全推广横向到边、纵向到角、分片包管、全面覆盖的“四位一体”管护模式，完善集镇整治、农村沟河保洁、农村生活垃圾处理、农村道路管护、农路绿化养护、高标准农田基础设施管护“六位一体”的农村环境长效管理机制，确保农村环境长效管理清洁行动常态化。

**完善农村基础设施配套。**加快乡村基础设施和公共服务设施补短板强弱项，增强乡村空间承载力和服务能力。提升农村生活污水处理设施的建设运行水平，加快城镇污水管网向村庄延伸。深化乡村“厕所革命”，基本完成农村户用厕所无害化卫生户厕改造，同步实施粪污治理，加强改厕与农村生活污水治理的有效衔接。加快农村生活垃圾分类和资源化利用，积极探索农村可腐烂垃圾就地生态处理，继续保持农村生活垃圾全量无害化处置。巩固提升农村饮用水安全。加快“四好农村路”建设，统筹实施“提档升级”、危桥改造、安全生产防护等工程，推动农村公路由“数量型”向“品质型”的跨越式转变。实施农村电网改造升级行动，合理布局农村配电设施，逐步更换老旧设备，提高终端供电能力和供电质量。完善农村物流运输体系，加快

农村物流网络节点建设，完善城市-乡镇-乡村三级农村物流网络体系，解决物流入村“最后一公里”问题。强化公共服务设施建设，加快农村服务中心、农贸市场、绿化公园、停车场等设施新（扩、改）建，完善生活休闲设施配套。

**建设美丽乡村升级版。**高标准编制“多规合一”实用性村庄规划，按照村庄资源禀赋、区位条件、经济状况、传统历史、人文底蕴及群众意愿，动态精准引导形态各异的村庄发展，优化乡村发展新格局。加大农耕文化、历史遗迹、传统村落、传统建筑等保护力度，挖掘传承创新民间艺术、手工技艺、民俗活动等，体现乡村特色风貌。积极开展乡村公共空间治理，加强植树造林、治理河道、联通道路，塑造美丽田园风光。对标乡村振兴战略要求，加快推动美丽乡村建设提质增效，强化美丽宜居乡村、乡村振兴示范村、生态河道示范村创建，放大南清河村等省级美丽乡村示范效应，加速天蓝、地绿、水净、安居、乐业、增收的“美丽乡村”全域再谋划再提升。到 2025 年，培育 7 个省市级特色田园乡村，建成 50 个市县级美丽宜居村庄，20 个乡村振兴示范村。

### 第三节 深化农业农村改革

**深化农村土地分置改革。**坚持先行先试，深入推进第二轮土地承包到期后再延长 30 年等国家级改革试点，在全国范围内形成可复制、可借鉴、可推广的“启东经验”。稳步推进完善承包地“三权分置”，推进土地规模流转，切实保护经营者的土地

经营权，激发农村经济发展活力。探索宅基地所有权、资格权、使用权分置改革，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。

**加速农村产权制度改革。**按照“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”要求，全面巩固农村集体产权股份制改革成果。深化农村产权流转交易市场体系建设，强化农村产权交易、农业融资担保、产权信息管理三大平台共建对接和有机融合，推动集体经营性资产公开交易。推进“强村加油站”建设，拓展经济薄弱村增收渠道，促进农村集体资产保值增值，发展壮大村级集体经济。探索实施集体经营性用地入市配套制度，建立公平合理的增值收益分配机制。

**抓好农村经营制度改革。**坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营制度，同时着力提高小农户组织化程度，完善小农户扶持政策，鼓励小农户之间、小农户与新型农业经营主体之间开展合作与联合，将小农户纳入现代农业产业链、价值链，激发农村基本经营制度的内在活力。总结推广新型合作农场建设试点经验，加快构建立体式复合型现代农业经营体系，不断夯实现代农业经营体系根基。深化供销合作社综合改革，加快推进组织创新、服务创新、经营创新和体制机制创新，推动供销合作社由流通服务向全程农业社会化服务延伸、向全方位城乡社区服务拓展，加快形成综合性、规模化、可持续的为农服务体系，在农资供应、农产品流通、农村服务等重点领域和环节为农民提供便利实惠、安全优质的服务。

健全城乡融合发展体制机制。落实农业农村优先发展的政策制度，推动人才、土地、科技、资本等要素在城乡间双向流动和平等交换。有序推动农业转移人口市民化，建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，加快实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。深入推进“万企联万村、共走振兴路”行动，探索建立工商资本下乡负面清单制度，引导城市工商资本与农业农村深度对接。强化乡村科技支持，建立健全有利于农业科技人员下乡、农业科技成果转化、先进农业技术推广的利益分享和激励机制。建立城市人才入乡激励机制，完善社会保障等配套政策，吸引各类人才返乡入乡创业。加大乡村财政金融支持力度，撬动城镇优质社会资本、金融资本参与农业农村建设发展。加快城乡基础设施一体发展，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨。深入推进与陕西西乡对口支援和扶贫协作。

## **第十一章 科学布局基础配套，建设区域交通互联新节点**

抢抓新基建历史机遇，聚焦重大民生和产业基础设施短板弱项，统筹推动交通、水利、能源等现代基础设施高质量建设，夯实“十四五”时期启东经济社会发展基础设施支撑。

### **第一节 加快综合交通枢纽建设**

加快打造“轨道上的启东”。全力推进北沿江高铁启东段建设，争取公铁两用桥及连接线早日开工，提升与上海联系便捷

度。加快推进洋吕铁路建设，力争早日建成通车。优化增密宁启铁路运行线路，适时推进宁启铁路二期复线改造，开展吕四国家二级货场前期研究工作。深化市域轨道交通研究，积极谋划建设城际铁路，推进沪崇启城际铁路前期工作，力争纳入国家、省和长三角一体化发展规划。跟踪对接上海崇明区地铁规划建设，尽快接入上海轨道交通“一张网”。

优化完善干线公路网络。结合北沿江高铁建设进度，适时启动 S11 通沪高速公路前期工作，力争早日开工。加快完善国省干线公路和地方干线公路建设，重点推进 G345 启东段、G228 启东段改线、S335 吕四港段改线、S356 启东东段快速化、S433 等国省干线公路和志圩公路、天江公路、东惠公路等地方干线公路的建设，充分发挥公路网整体效率和规模效益，促进区域、城乡协调发展。强化启东主城区与高铁站的联系，重点推进站前路、钱塘江西延、世纪大道西延等连接公路项目建设，打造高效的高铁站道路集疏运体系。

深入推进“四好农村路”建设。加快农村公路主骨架路网建设，实施县道达标工程。推进农村公路服务乡村振兴战略，实施规划发展村庄通达等级公路工程。加快推进通往重要产业、旅游、物流等节点的农路建设，进一步改善农产品运输和游客出行条件，实施农村公路节点通达等级公路工程。因地制宜提升农村公路品质，实施通行政村双车道四级公路“白改黑”，提升交通出行舒适度。完善农村桥梁建设。

完善交通场站布局。依托北沿江高速铁路，构建以“一体衔

接、无缝换乘”为特征的启东西站铁路综合客运枢纽，打造集铁路、公交、出租车、社会停车、旅游集散等功能为一体的枢纽场站。升级启沪快线，扩大启沪快线覆盖面，研究开通启沪省级毗邻公交，打造启沪一小时通勤圈。加快公交换乘枢纽、停车场、保养场、首末站、调度中心、加气（油）站和充（换）电站等设施建设，提高公交运营服务水平。加快谋划现代物流基础设施布局，建设启东农村物流综合服务中心，建设一批乡镇综合运输服务站和村级农村物流服务点。

## 第二节 构建城乡水利保障体系

加快最美江海岸线建设。坚持“先达标、相连通、高质量、成景点”原则，按照“三年达标、五年美丽”要求，到 2022 年全面完成提升江海一线堤防防洪等级，到 2025 年完成东部海堤、江堤西段共 80 公里最美江海岸线建设，实现“在江海堤防上马拉松”愿望。

实施区域治水工程。以“系统化思维、片区化治理、精准化调度”为原则，大力实施以清水、兴水、治水、节水、管水、护水为主要内容的“六水行动”，以控源截污、水系连通、活水调度为重点，实施完成包括城区、吕四港镇区、圆陀角三个片区的 1+3 区域治水任务，实现“全面活水、持续活水、按需活水、高效活水、连片活水、两利活水”；围绕“水在城中、城在水中、水城一体”生态河道建设目标，打造“水清、岸绿、河畅、景美”优美乡村水环境。

严格执行水资源双控。严格对照年度水资源管理的任务、目标和要求，深入落实水资源消耗总量和强度双控要求，探索用水计划管理新思路新途径。保护地下水资源，严格取水许可管理；加强节水宣传，加强节水管理，实现单位 GDP 用水量的稳步下降。突出长效管护，完善巡河、宣传、监督机制，提高河长制管理工作水平。强化水利公共服务，加强水利监管与河道空间管控管理。

#### 专栏 14 最美江海岸线建设

**推进东部海堤达标加固三年行动计划。**以东部海堤“四段两闸”建设为重点，完成寅兴垦区恒大段 8 公里、黄海滩涂段 10.7 公里、塘芦港新闸南侧 4.3 公里、江海产业园段 15.7 公里海堤达标加固建设；推进塘芦港水利枢纽、中央河贯通工程建设。积极开展东部海堤 55 公里、北部海堤 20 公里主海堤调整工作。

**实施长江岸线防汛能力提升工程。**以沿江“一段五闸”建设为重点，完成新河港闸—崇启交界 7 公里洲堤提标加固建设，完成三条港、五效港、红阳港闸、馊效港、三和港水利枢纽工程等病险涵闸的改造。争取完成馊效港至连兴港段江堤、崇启大桥至三和港段江堤堤线调整，全面打通沿江一线堤防通道。

**提高节制水闸引水功能。**完成三和港北闸（节制闸）、十六总闸改建工程，彻底解决启东引水难问题。

### 第三节 强化现代能源设施保障

强化能源高效清洁利用。扎实推进煤炭消费等量减量替代，推动能源供给结构调整，推进太阳能、风能、生物质能等新能源逐步替代化石能源，促进新能源产业提质，发展互联网+智慧能源，培育能源转型升级新动力，构建绿色多元供给体系。完善固定资产投资项目节能审查制度，落实能耗总量和能效监测预警机制，优化能耗总量控制下的缓批限批政策。坚持和完善能源消耗总量和强度“双控”制度，积极推进工业企业能源集约利用综合评价，落实重点产品和设备能效指导目录严要求，着

力削减非电行业用煤总量，确保完成省定减煤目标。

**建设能源基础设施。**按照海上风电规模化、陆上风电控制发展思路，加快海上风力发电等一批重点项目建设，深化新能源应用示范和风光渔融合发展路径，提升风光电等新能源调峰、调频、储能配套能力，打造新能源应用示范基地。积极推动吕四港综合能源示范基地建设，提高天然气、风电、光电等清洁能源在终端能源消费中的比例。结合高速公路、省道、四好农村路建设，加快完善加油站布局。加大全市公共区域、居民小区充电网络投入力度，推动合作建设居民区智能有序充电桩，优化城市写字楼、商超等停车场公共充电桩布局。

**完善能源供应网络。**加强城镇燃气设施建设，提高保供能力，推进建制镇通达管道天然气。提高电网智能化水平，提升主网供电能力，优化完善变电站布点及线路走廊布局，实现启东地区配电自动化系统的全覆盖，提升电网对分布式电源的适应性和接纳能力。利用风能、太阳能等可再生能源的分布式能源站点，探索建立联网型新能源微电网和独立型新能源微电网。

## **第十二章 巩固自然生态本底，建设人海和谐生态环境**

贯彻落实习近平生态文明思想，深入践行绿水青山就是金山银山理念，更高质量抓好长江大保护，推动经济社会发展全面绿色转型，加快形成与群众美好生活需要相适应的生态环境治理能力，全域建设美丽启东，打造美丽生态示范城，提升人与自然和谐共生现代化水平。

## 第一节 推进生态保护与修复

严格生态空间保护。强化全市域国土空间规划和管控，强化生态红线区域保护，打造以江海生态保护带、长江口生态保护核心为主体，五横五纵沿河生态走廊为支撑的生态空间结构。巩固长江（启东段）岸线生态修复工程成果，优化江海生产、生活、生态岸线比例。高标准推进岸堤道路贯通、生态岸线修复、沿线景观升级，加快打造美丽启东高颜值最美江海岸线。强化长江口北支湿地省级自然保护区规范化建设、科学化保护和现代化管理。积极策应崇明世界级生态岛建设，实行启隆镇整体生态保护，办好第十届中国花博会启隆“花田秀水”分会场，建设启隆生态保护引领区，全力打造长江口绿色发展新示范。

深化生态系统保护和修复。立足江海生态独特资源禀赋，高标准推进全域江海生态岸线修复。标本兼治推进长江（启东段）生态环境改善和生态功能恢复，加强长江口湿地保护修复，深入实施国土空间生态修复工程，保持长江生态原真性和完整性，切实抓好长江“十年禁渔”，巩固禁渔成效，建成滨江森林公园，推动长江大保护持续走在前列，全力打造长江口绿色发展新示范。加强海洋生态保护与修复，开展海洋生态环境监测、渔业资源调查评估和增殖放流，加快处理围填海历史遗留问题，落实用海生态补偿措施，促进海洋资源严格保护、有效修复和集约利用。完善生物多样性保护体系，开展市域生物多样性本底调查，强化外来物种生态入侵管控。

持续开展国土绿化行动。深化巩固森林城市、园林城市创

建成果，优化林业生态布局和质量。突出抓好沿江生态林、沿海防护林体系建设，建成滨江森林公园。进一步加强沿路连线连片造林，着力推进高标准农田林网和绿化示范村庄达标建设，实施城市绿地公园建设工程和健身环城绿道工程。培育珍贵用材和“三化”（彩色化、珍贵化、效益化）树种，切实加强森林抚育和低效林改造。

## 第二节 深入打好污染防治攻坚战

巩固提升水环境质量。系统推进水环境改善、水生态修复、水资源保护、水污染防治，强化工业、农业、生活、航运污染“四源齐控”。严格饮用水水源地保护，强化长效管理。推进陆海统筹保护海洋生态，严格控制陆域入江入海污染物总量，加强主要入海河流、河口和海湾水环境综合治理，推进近岸海域环境功能管理。加强城镇污水集中处理，提高污水管网建设维护水平，加快农村生活污水处理和港口船舶污染治理设施建设。实施等级河道活水畅流工程、生态河道示范村建设工程，深化水系连通及农村水系综合整治试点建设，全面消除农村黑臭水体。加强农业面源污染治理，优化畜禽养殖结构和长效管理机制，控制畜禽养殖总量，整体推进畜禽粪便资源化利用。“十四五”期间，地表水国考断面达到或优于Ⅲ类水质比例优于上级下达目标。

持续改善大气环境质量。强化 PM<sub>2.5</sub> 和臭氧浓度“双控双减”，推进温室气体与大气污染物协同治理，实施大气污染物排

放精细化差别化动态化管控。进一步优化能源结构，完成重点行业超低排放改造，推动大气主要污染物排放总量持续下降。加快车船结构升级，加快实施港口中小功率作业机械清洁能源和新能源替代，提高港口岸电覆盖率和使用率。加强挥发性有机污染物回收改造，深化重点行业挥发性有机污染物综合治理和原辅材料源头替代。推进面源污染治理，加强扬尘综合治理，加强秸秆综合利用和农业源氨排放控制。“十四五”期间保持空气质量全省最优，到 2025 年 PM<sub>2.5</sub> 平均浓度下降到 25 微克/立方米以内。

**加快改善土壤环境质量。**加强土壤污染源头预防，加强土壤污染重点监管单位源头管控，完成重金属污染重点防控区和重点企业专项整治。完善土壤调查评估制度，开展原滨江精细化工园区域地下水污染调查摸底。加快完善建设用地土壤污染风险防控体系，严格腾退工业用地土壤风险管控，推动农用地土壤污染精准管控。扎实开展重点地区和地块污染修复。

**有效防控重大环境风险。**常态化推进环境风险企业环境安全隐患排查，实施安全风险差异化动态管理，确保风险点、危险源在控可控，严格防范工业企业搬迁关停过程二次污染和次生环境风险。建立健全危险废弃物全生命周期监管体系，稳步推动固体废物区域转移合作，统筹规划建设固体废物资源回收基地和危险废物处置中心。提升防范环境风险的能力，加强环境应急救援队伍建设。

### 第三节 推行绿色低碳发展方式

加强资源节约和高效利用。坚持节约优先，强化资源开发利用总量和强度“双控”，深化工业企业资源节约集约利用综合评价。实施用地计划差别化管理，推进精准供地。积极实施建设用地提效工程，充分运用市场机制，持续推进城镇和产业低效用地再开发。加快引导农村闲置、废弃宅基地资源的有偿退出，推动农村建设用地存量盘活。推进沿海部分地区低效盐田的复垦利用，强化集约用海。实施节水行动，落实最严格的水资源管理制度，深化节水型社会和节水型城市建设。严格节水“三同时”制度，探索实施用水计划管理。打造节水平台和载体，建设一批节水型企业、单位和社区。稳步推进二氧化碳排放达峰行动，积极创建各级各类低碳发展示范试点，高水平参与全国碳排放权交易。

加快发展绿色产业。壮大节能环保产业，发展生态农业、生态工业、生态旅游、绿色建筑，加强区域协同绿色技术创新。构建绿色制造体系，全面完成省级以上开发区园区循环化改造，持续推进绿色工厂、绿色产品、绿色供应链等领域探索实践。协调推进沿江产业转型和沿海绿色发展，系统谋划和推进沿江沿海生态保护、城镇建设、港口发展，推动沿海 LNG 冷能综合利用，推动重点行业和重要领域智能化、绿色化改造升级，推进服务业绿色发展。推动建筑垃圾、餐厨垃圾等城市低值废弃物无害化处置及资源化循环利用，完善再生资源回收网络，建

设再生资源集中处置中心，打造“无废城市”。扎实推进塑料污染治理工作，全面推进农药包装废弃物和废旧农膜回收利用处置，农业废弃包装物的回收处理实现全覆盖。

推广普及绿色生活方式。倡导简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式，推广绿色消费，推动形成崇尚绿色生活的社会氛围。建立制止餐饮浪费行为的长效机制，加强监督管理和宣传引导。加快推行垃圾分类和减量化、资源化，建立健全垃圾分类的全链条长效管理机制，打造“无废城市”。加强对零售餐饮等领域禁止和限制使用塑料制品的监督管理。开展绿色生活创建行动，树立一批成效突出、特点鲜明的绿色生活先进典型，推动形成全社会共同深度参与生态环境治理新格局。

#### 第四节 健全生态文明制度体系

健全生态环境绩效考核和责任追究制度，进一步健全河长制、断面长制、港长制、船长制，实施“湾（滩）长制”。完善多元化生态环保投入机制和生态补偿机制，有序推进陆海资源统一交易和有序流动，推行排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易。大力发展绿色信贷、绿色担保、绿色债券、绿色保险。深化环评制度改革，完善环境信用评级、环保总监等制度。探索环境管控单元（园区）总量控制制度，完善生态环境突出问题全过程闭环管理机制，健全市级生态环境监测监控网络，积极参与长三角区域生态环境保护协作行动。推进危废处置、污水处理设施提标改造，创新管理运行机制，提升使用

效益。实施“双随机、一公开”环境监管模式，规范环境执法程序，加强环境监督执法信息的互联互通。完善失信联合惩戒机制，优化实施差别价格、差别信贷等措施。

## **第五篇 增进民生福祉，着力建设幸福启东**

### **第十三章 增强优质民生供给，创造人民期盼的幸福生活**

坚持以人民为中心的发展理念，牢筑底线思维，加强高品质民生供给，健全完善富民惠民安民体制机制，全面提升人民群众的获得感、幸福感和安全感，努力向人的全面发展目标迈进。

#### **第一节 千方百计实现富民增收**

拓展富民增收渠道。扎实推进居民收入倍增计划，持续拓宽就业、创业、投资、社保和帮扶“五大增收渠道”，推动专利、发明、专有技术等要素参与收益分配，健全劳动、资本、知识、技术、管理等要素市场决定报酬制度，提高中等收入群体比重。支持有条件的企业实施员工持股计划，建立健全有利于增加城乡居民工资性、资产性、经营性收入的长效机制。放大电动工具、现代建筑业等富民产业带动作用，配套金融支持、就业培训等服务功能，推动中低收入职工工资合理增长。切实转变增收方式，确保居民收入增长与经济增长同步，努力实现劳动报酬提高与劳动生产率提高同步，让人民群众拥有更满意、更可靠的收入。

健全收入分配调整机制。坚持多劳多得，着重保护劳动所得，提高劳动报酬在初次分配中的比重。坚持让利于民、让利于企，制定实施差别化的收入分配激励政策，加快形成合理有序的收入分配格局。健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制，提高相对贫困群体生活水平。完善企业薪酬调查和信息发布机制，健全最低工资标准调整机制和企业工资集体协商制度。

建立解决相对贫困长效机制。在高质量打赢脱贫攻坚战的基础上，建立健全相对贫困监测预警工作机制，探索建立相对贫困申报识别信息管理系统、低收入农户增收长效机制、动态帮扶工作机制，着力解决支出型贫困等问题。推进“造血”式扶贫，充分调动贫困群众积极性、主动性、创造性，激发解决相对贫困的内生动力。积极针对贫困问题产生根源和主要特征，统筹加强产业扶贫、金融扶贫、技术扶贫、信息扶贫、教育扶贫、就业扶贫、文化扶贫、减灾扶贫、医疗扶贫，建立完善解决相对贫困的多层次、多体系的资源支撑。

## 第二节 实现高质量更充分就业

健全就业服务体系。坚持就业优先战略，聚焦“稳就业”“保就业”，实施更积极的就业政策，稳定就业总量，改善就业结构，提高就业质量。继续实施援企稳岗“护航行动”，建立健全疫情等特殊情况下稳就业保就业工作机制。强化农业、现代服务业吸收就业功能，稳定广大中小微企业就业形势，促进新兴就业

形态发展，支持多渠道灵活就业，鼓励就业人员依托线上平台实现居家就业、兼职就业、远程办公。健全城乡就业服务体系，进一步完善人力资源市场服务功能，加快镇（街道）、村（社区）劳动保障服务平台建设，推广“互联网+职业指导”等模式，健全均等化、专业化、智能化服务体系，提高劳动力匹配效率。鼓励开展劳务用工对接，支持对口帮扶地区贫困劳动力转移就业。

**保障重点人群就业。**持续加大就业困难群体就业援助力度，通过岗位补贴、社会保险补贴、政府购买公益性岗位等形式帮助困难弱势群体实现就业，保持城镇“零就业”和农村“零转移”家庭动态为零。持续推进高校毕业生就业启航、创业引领、青年见习、基层成长计划，加快大学生实训基地建设，充分利用各类平台，吸引更多高校毕业生来启东创业。完善农民求职登记、农村困难家庭就业援助和农民创业服务制度，引导农村劳动力就地就近就业，支持建设乡村旅游等创客基地。促进退役军人就业创业，拓宽退役士兵就业渠道，实施退役士兵“村官”培养工程，提供就业服务、职业培训和创业孵化等服务。提升就业困难人员扶持力度，严格落实残疾人按比例就业政策，完善残疾人就业援助机制。

**积极推进创业带动就业。**充分发挥创业带动就业的重要作用，健全全覆盖的创业服务体系，形成创业扶持政策集成合力。加大创业资金支持力度，充分利用好青年创业小额贷款、创业投资引导基金等创业资金，积极拓宽风险投资、天使投资等创

业投融资渠道，及时兑现一次性初始创业补贴、创业培训补贴和创业担保贷款贴息等，降低启东创业门槛。强化职业技能培训，健全终身职业技能培训体系，鼓励企业自主开展培训，探索推进“1+X”阶梯式创业培训模式，提高就业创业培训质效，增强劳动者职业能力和职业素养。强化创业孵化载体建设，加快产业资源、创业资本、高端人才等创业创新要素和各类服务向创业平台载体聚集，加强省级创业型镇（街道）、村（社区）、园区和市级优秀创业指导中心站创建，争创一批省市级乃至国家级双创示范基地。

### 第三节 做强“启东教育”品牌

推动基础教育协调发展。坚持教育优先发展、优质发展，进一步擦亮“教育之乡”品牌，确保教育整体水平处于南通第一方阵。发展优质普惠的学前教育，实施学前教育培优工程和“领雁”计划，大力发展公办幼儿园，加强小区配套幼儿园建设，确保按省优质幼儿园标准配建到位，形成公办为主、非营利民办为辅的学前教育体系。发展公平优质的义务教育，深化全国、省“义务教育优质均衡发展县（市、区）”建设，加快义务教育学校标准化建设，深化名校办分校、集团化办学、组团办学等模式实践，探索实施外来务工人员子女积分入学办法，不断扩大优质资源辐射面覆盖面。促进普通高中教育内涵特色发展，打造“三段·四模块”优质高效课堂，指导学校构建具有本地本校特色的学校课程体系，确保高中教育教学质量走在南通、全省

前列。扩大特殊教育办学规模，促进特殊教育优质融合发展，加快建立以普通学校随班就读为主体、特殊教育学校为骨干、送教上门等形式为补充的特殊教育发展格局。实施“德智体美劳”五育并举工程，加快推进劳动教育全覆盖。到 2025 年，普惠性幼儿园覆盖率达 97% 以上，成功创建省、国家义务教育优质均衡发展县（市、区）。

夯实现代教育支撑体系。落实立德树人根本任务，重视青少年身体素质和心理健康教育，深化教育评价改革，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。实施“新优质学校”“素质教育示范学校”建设项目，加快启东中学新校区、启东中专新校区、折桂中学新城区分校、实验小学新城区分校，少年宫新城区分校建设，支持启东中学、汇龙中学分别建成江苏省、南通市高品质示范高中，第一中学、吕四中学建成省四星级高中，加快义务教育由基本均衡向优质均衡跨越。支持和规范民办教育发展，规范校外培训机构。推进中小学校长职级制改革试点，加快名校、名师、名校校长“三名工程”建设，完善师德师风长效机制建设，培养造就一支高素质专业化教师队伍。创新教师队伍管理机制，试点人员编制备案制管理，推进义务教育教师“县管校聘”，完善城乡校长、教师交流轮岗机制。加速智慧教育发展，加速推动“宽带网络校校通”“优质资源班班通”提质增效，完善“无线校园”和智能化教学终端配套，构建新型教育教学模式、教育服务供给方式以及教育治理新模式。到 2025 年，中小学、幼儿园县级以上骨干教师比例达到 16% 以上，省

市级“智慧校园”建成率达到 100%。

深化产教融合发展。坚持“人才是第一资源”发展理念，促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接，不断提升启东人力资源质量。大力发展职业教育，加快建设启东中专新校区，做优做强五年一贯制高职办学特色，提升职业教育办学层次和办学水平。加强专业结构与产业体系的对接，鼓励开设生物医药、电子信息、海工船舶等特色专业，打造长三角特色人才基地。推行“引厂入校”“引校入厂”等校企合作模式，建设一批产教融合示范专业。扩大现代学徒制试点，建立健全学校教师和企业师傅互聘共用、双向挂职锻炼、联合技术研发的双导师制度。发展一流多元的高等教育，加大南通大学杏林学院建设支持力度，积极引进国内知名高校在启建设创新创业科研基地、研究生教学基地或启东校区。发展开放融通的终身教育，依托开放大学，完善终身学习体系，建设学习型社会。

#### 第四节 强化“健康启东”建设

强化医疗卫生服务体系。把保障人民健康放在优先发展的战略位置，加快各级医疗卫生服务设施高标准建设，全面建成市镇两级、镇村一体、防治结合、分工合理的现代医疗卫生服务体系。聚焦健康共同体建设，重点加强人民医院、中医院、妇幼保健院三个市域医疗中心建设，推动人民医院、中医院达到国家县级医院服务能力示范标准，力争纳入三级甲等医院管理，确保妇幼保健院建成三级乙等专科医院。推动第二人民医

院、第四人民医院、第七人民医院、第五人民医院新建启东北部、东部、西部、中部农村区域医疗中心，在高新技术产业开发区新建一家二级综合性医院，将第三人民医院建成“互联网+”社区医院。到 2025 年，第二人民医院、第三人民医院达到二级甲等医院标准，其他老中心卫生院全部纳入二级医院管理。提升镇村基础医疗服务能力，完善以社区卫生服务为基础的基层医疗卫生服务体系，实行社区卫生服务中心与村卫生室一体化管理模式。加强农村基层医疗卫生服务建设，切实提高基层医疗机构常见病、多发病的诊治和应急救治能力。到 2025 年，乡镇中心卫生院全部达到国家基层能力建设标准，村卫生室按省示范标准建设达标率不少于 60%。完善整合型医疗卫生服务体系，深入推进“九合一”医疗集团紧密型建设，完善市级医院与基层医疗卫生服务机构的分工协作机制，全面实施分级诊疗。到 2025 年，市域内患者就诊率不低于 90%。加强长三角跨区域医联体建设，持续引进上海优质医疗资源，构建覆盖全市的“互联网+医疗健康”服务体系，打造跨区域互联融合示范区。振兴中医药事业，巩固全国基层中医药工作先进单位建设成果，加强中医科、中医馆、中医室等中药服务网络建设，积极推广中医药适宜技术，实现中医药服务在社区和农村卫生服务机构全覆盖。高度重视医务工作者队伍建设，加强紧缺专业人才培养引进。

建立覆盖全生命周期的卫生健康服务体系。坚持生命至上，加快“健康细胞”工程建设，全方位、全周期维护和保障人民健

康。提升公共卫生综合服务能力，强化疾控中心、移动实验室、防疫救治医疗设施高质量建设，完善传染病直报和预警系统。增强基础医疗服务供给，加强妇幼卫生服务和保健机构体系建设，继续实施“两癌”检查、叶酸补服等妇幼重大公共卫生项目，强化对流动、留守、孤残妇女儿童的保健服务，加大妇女病普查、婚前医学检查、托幼机构和婴幼儿照护机构卫生保健管理力度。加强老年人健康管理，实施积极应对人口老龄化战略，加强护理院和综合性医院、中医院老年病科建设，逐步试点推行安宁疗护服务，加快推进“互联网+”智慧健康养老新业态发展。加强职业病防治工作，做好职业病危害源头治理，完善职业健康监管服务体系。深入开展新时代爱国卫生运动，进一步提升全民健康素养。到 2025 年，人均预期寿命达 83.05 岁，65 岁及以上老年人健康管理率达 80%，新生儿缺陷发生率控制在 6‰以内，婴儿死亡率控制在 3‰以内，孕产妇死亡率控制在 0.05‰以内。

全面深化医药卫生体制改革。聚焦全民健康水平提升，积极开展先行先试，统筹实施基本药物、医保医疗、公立医院改革，构建具有启东特色的新时代医疗卫生体制。巩固国家基本药物制度，建立基本药物优先选择和合理使用的监测考核评估制度，全部公办医疗卫生机构配套和使用基本药物达 50%以上，并实行零差率销售。巩固完善公立医院改革成果，深化医院人事分配制度改革，全面开展执业医师多点执业，大力发展民营医疗机构，逐步形成以公办医疗机构为主导、公办与民营医疗

机构相互补充、共同发展的良性互动局面。巩固发展居民医保医疗制度，继续扩大居民医保受益面，推进住院 DRGs 付费及按病种付费和按床日付费等多种形式的支付方式改革，巩固完善大病保险运行机制，建立动态增长的居民医保筹资机制，稳步提升基本医疗保险待遇。

完善全民健身公共服务体系。树立“大体育”发展理念，坚持竞技体育、群众体育双轮驱动。实施城乡一体体育健身圈工程，因地制宜扩大健身步道覆盖率，充分利用社区空闲地、边角地等资源嵌入体育设施，完善乡村振兴公共体育设施建设，打造“10 分钟体育健身圈”。广泛开展全民健身运动，积极承办各级体育赛事活动，不断增强全民健身意识。积极拓展竞技体育，突出排球运动优势，打造具有启东特色的青少年品牌赛事，增强为国家、省队输送优秀人才能力。实施体育社会组织培育工程，鼓励体育社会组织多形式建设体育俱乐部。加快发展体育产业，推动健身休闲与旅游融合发展，拓展体育馆服务业、体育文化创意产业，打造 3-5 家体育产业集团。到 2025 年，国民体质主要指标达到全省一流水平。

## 第五节 全面提升社会保障能力

建立更加公平更可持续的社会保险体系。坚持应保尽保，深入实施全民参保计划，以灵活就业人员、新就业形态人员、未参保居民等群体为重点，着力抓好建筑、交通、水利等重点领域新开工项目工伤保险参保工作，精准开展社会保险扩面征

缴。完善基本养老保险和医疗保障制度，深化机关事业单位养老保险改革，促进医疗、医保、医药“三医联动”改革，落实“阳光民政”计划，建立健全以政府基本保险、企业年金和商业保险为“三大支柱”的多层次保障体系。坚持尽力而为、量力而行，建立和完善适合启东实际的城乡居民养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，科学提高社会保障覆盖面和兜底范围，保障社保基金平稳运行。

构建“弱有所扶”的社会大救助体系。坚守基本民生保障底线，建立完善以基本生活救助为主体、专项救助为支撑、急难救助为补充、社会力量参与的社会救助制度体系。扩大救助对象范围，推行以保障绝对贫困对象为基础向相对贫困对象拓展的救助改革，构建包括特困供养对象、最低生活保障对象、低收入家庭、支出型贫困家庭在内，分类分层、阶梯递进的社会救助格局。实施“按需施救”“精准施救”，对不同困难的救助对象，完善不同的救助政策，实施不同的保障措施。探索“物质救助+服务保障”的救助模式，形成完善的困难群众基本生活兜底保障机制。在镇（园区）、街道建立社会救助“一门受理、协同办理”服务平台，实现“一号申请、一表登记、一门受理、一网办理”。推行政府购买社会救助服务，引导大型社会组织和企业建立公益性基金参与社会救助。

完善“住有宜居”的住房保障体系。坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，深化住房制度改革，统筹推进保障性住房、人才公寓、公租房租赁补贴、产业功能区配套住房建设，建立

健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的新型住房保障制度。稳步推进保障性住房建设，着力加强住房质量、住房期限监管，实现“零差距、零过渡、零脱幅”。强化保障性住房管理，优先满足低保、低收入、住房困难家庭住房需要，积极解决新就业无房职工和在启东稳定就业外来务工人员等新市民群体住房困难，加大对符合条件的公共服务行业人员、新就业大学生和引进人才住房保障力度，努力实现应保尽保。进一步落实房地产长效机制，在保障住房合理库存和合理价格区间的前提下，有序开发高品质商业住宅，有效满足更高品质住房需求，推动房地产业维持平稳、健康发展。深入推动农房建设实行“五个基本”，加快农村危旧房改造，确保农村住房安全。

## 第六节 促进人的全面发展

积极应对人口老龄化。积极应对“超少子化”与“深度老龄化”长期并存的基本市情，增强生育政策包容性，提高优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本，促进人口长期均衡发展。深化居家和社区养老服务改革试点，加快现代护理院建设，支持家庭承担养老功能，推动中医药特色医养融合服务，发展普惠型养老服务和互助性养老，全面实施长期护理保险制度，建立健全以“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养康养相结合”的养老服务体系。推进农村敬老院“双提升双改造”，提升集中照护能力。依托智慧养老服务平台，落实政府购买困难高龄老人居家养老服务制度。推进公办

养老机构改革，引导社会资本进入养老服务业。试点“链式养老服务”、城市社区助餐点和银发驿站建设，全面提升居家养老服务能力。加强养老服务队伍建设，提升养老服务专业化水平。建立养老服务综合监管制度，加大对违规行为的查处惩戒力度。开发老龄人力资源，扩大劳动力有效供给。大力发展银发经济，推动养老事业和养老产业协同发展。加强老年人权益保障，切实解决老年人运用智能技术困难等问题，建设老年友好型社会。

**推动重点人群共享发展。**切实加强妇女、儿童、青少年、残疾人、退役军人等社会群体权益保护，保障其合法生存与发展权益，更多更公平地享有改革发展成果。保障妇女平等获得就学、就业、婚姻财产和参与社会事务等权利，加强妇女卫生保健、扶贫减贫、劳动保护、法律援助等工作。建立健全婴幼儿照护服务工作管理体制和运行机制，鼓励发展多形式婴幼儿照护服务，增加城乡婴幼儿照护服务有效供给，促进婴幼儿照护服务健康有序发展。坚持青年优先发展理念，积极推进《中长期青年发展规划》省级试点工作，推动建设“青年和人才友好型城市”。关爱青少年健康成长，加强家庭监护的指导监督，强化心理健康引导，促进学校教育、家庭养育、社会陶冶的协作互动。严厉打击拐卖妇女儿童、暴力侵害妇女、弃婴等违法犯罪行为。完善残疾人社会保障和服务体系，加强无障碍设施建设和管理，统筹完善残疾人康复、教育、就业、扶贫、托养、文化体育、维权等专项服务。完善退役军人和其他优抚对象优待政策，加强新时代双拥模范城市建设，营造爱国拥军、尊重尊崇的浓厚社会氛围。加强退役军人岗位筹集，促进退役军人

就业创业，推动退役军人由军事人力资源向经济社会发展重要力量转变。

健全家庭发展支持体系。加强家庭文明建设，发扬“崇文重教”优良文化传统，突出“注重家庭、注重家教、注重家风”，积极开展幸福家庭创建和新型家庭文化建设，实施“新家庭计划-家庭发展能力建设”项目，不断巩固、强化和丰富家庭功能。强化家庭公共服务支持，积极协调社会资源合法有序参与家庭公共服务，支持社区居民自治组织为家庭提供服务，鼓励家庭成员积极参加社会公益活动。培育发展家庭服务市场，大力发展家政服务、养老服务、健康服务、社区照料服务和病患陪护服务等家庭服务业，促进家庭服务业向市场化、产业化、品牌化发展。落实计划生育家庭相关奖励和扶助制度，深化“太阳岛”工程实践，开展各具特色的关心关爱活动。

## **第十四章 强化先进文化引领，建设新时代江海文明城市**

坚持以社会主义核心价值观为引领，加强社会主义精神文明建设，深入推进文化强市、文化树人，提升文化软实力，引领文明新风尚，加快建设更加开放包容、更富创新活力、更具江海特色的文化强市，凝聚新时代现代化建设的强大精神力量。

### **第一节 全面提高社会文明程度**

强化核心价值引领。深化习近平新时代中国特色社会主义思想宣传教育，持续深入开展“不忘初心、牢记使命”主题教育

活动，推动理想信念教育常态化制度化，开展纪念中国共产党成立 100 周年系列活动，加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，打牢共同奋斗思想根基。开展以铸牢中华民族共同体意识为主线的民族团结进步创建活动，形成“中华民族一家亲，同心共筑中国梦”的浓厚氛围。深化革命精神实践教学，进一步丰富和传承革命精神谱系，加强抗大九分校纪念馆、启东烈士纪念馆等爱国主义教育基地建设，推进数字化发展，健全动态管理、免费开放保障机制。

**提高社会道德风尚。**组织开展新时代文明实践“共乐东疆”活动，高水平建设新时代文明实践中心（所、站），探索形成具有推广价值的启东路径、启东模式。健全“东疆志愿者”志愿服务体系，持续打造品牌活动，推进志愿服务制度化建设。实施新时代公民道德教育引导行动、公民道德实践养成行动、网络空间道德建设行动和公民道德建设融入社会治理行动。擦亮“启东好人”名片，积极开展“道德模范”“身边好人”等示范活动，完善“道德讲堂”活动，加强家庭、家教、家风建设，凝聚向上、向善、向美的力量。加强未成年人思想道德建设，深化“扣好人生第一粒扣子”主题教育，丰富提升“童”字系列美育活动，深入实施劳动和社会实践教育。弘扬诚信文化，健全社会信用体系，推进诚信制度化建设。到 2025 年，新时代文明实践中心（所、站）城乡全覆盖、活动常态化、工作制度化，志愿服务发展指数达到 85。

深化精神文明建设。深入开展群众性精神文明创建活动，建设更高水平全国文明城市。深化“文明健康、有你有我”教育实践，广泛动员群众参与爱国卫生运动，持续推进文明交通、文明旅游、文明餐桌、文明观赛观演等专项行动，坚决制止餐饮浪费，在全社会营造浪费可耻、厉行节约的社会风尚。深入推进移风易俗，倡导婚事新办、丧事简办，推进婚俗、殡葬改革，推动所有行政村制定履行村规民约、建立红白理事会，有效整治农村封建迷信、子女不孝、厚葬薄养、高额彩礼等陈规陋习。深化融媒体中心建设，加强网络文明建设，推进文明办网、文明上网，加强网络综合治理，建设风清气正、正能量充沛的网络精神家园。提升新时代巾帼文明实践水平，发挥妇女在思想政治引领、家庭文明建设中的作用。到2025年，社会文明程度测评指数达到93以上，50%的乡镇创成江苏省文明乡镇，70%的行政村创成县级以上文明村。

## 第二节 强化优质文化产品供给

加强文化精品创作生产。全面推进新闻出版、广播影视、文学艺术、哲学社会科学事业创新发展。加强文艺精品创作规划引领，完善文艺创作生产激励机制，激发创作活力，深入实施版画、文学、书法、摄影、舞台艺术、影视剧、少儿文艺等精品创作工程，推出更多体现江海特色、具有时代特征的精品力作。持续开展“感知启东”主题创作采风、红色采风活动，出版《沙地》杂志和《感知启东》采风作品集，精心打造沙地文

化。支持文化艺术原创精品和重大题材创作，力争在国家和省市精神文明建设“五个一工程”评奖中有新收获。积极引进和培养文艺人才，推进基层文艺社团建设，建强“文艺铁军”。

构建现代公共文化服务体系。加快推进公共文化设施建设，建成少儿图书馆、市博物馆、完善版画艺术中心功能，打造更多群众家门口的“文化客厅”“健康驿站”。优化公共文化资源配置，推动公共文化基础设施向乡村倾斜，推进重点镇区图书馆、文化馆建设，推进基层综合文化服务中心标准化提档升级，完善总分馆制。实施基层公共文化服务效能提升示范工程，创新“互联网+”公共文化服务。推动“共乐东疆”“正能量加油站”等群众文化活动品牌融合化精品化发展，深入实施送戏、送电影、送书、送展览、送培训文化“五送”工程。促进全民阅读，深化“书香启东”建设，推广“24小时书房”。到2025年，公共文化服务标准化和均等化程度达到85%以上，人均接受公共文化场馆服务次数达到15次，全民阅读指数达到80%以上，建成省级公共文化服务体系示范区。

提升文化产业和消费水平。坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，深化文化体制改革，加强文化市场体系建设。推进江海印记文化产业工程，着力打造江海特色文化品牌，支持文化产业龙头企业创新发展，推动文化产业载体提档升级。探索推动版画艺术市场化创新发展，全力推动“启东国际木版画双年展”创办落地，提升版画附加值。加快发展新型文化业态，改造提升传统文化业态，打造一批“互联网+”文化产

业园区（基地）、数字文化产业创新集群。创新文化市场消费机制，培育夜间文旅消费集聚区。推进文旅服务智慧化、管理智慧化、营销智慧化，提升游客消费体验感。到 2025 年，全市文化产业增加值力争在 2020 年基础上翻一番，占 GDP 比重达 5.5% 以上。

### 第三节 加强历史文化遗产创新

加强文化遗产保护传承和合理利用。推动优秀传统文化创造性转化、创新性发展，深度挖掘传统文化、民俗文化、地域文化，把文化资源转化为文化产品。加强博物馆标准化、数字化建设，促进文物展示利用方式融合创新。推动文化遗产与现代化城镇功能有机融合，加强独具自然生态与地域文化风貌特色的名镇名村和传统村落的整体性保护。加强市级以上文物保护单位保护和利用，强化非物质文化遗产活态保护和产业化传承，精心打造具有浓郁本土特色的启东非遗标志性项目，重点推动“吕四渔号”“洋钎说书”申请国家级非遗项目，推动“评弹北调”等申请省级非遗项目，推动“启东版画”等特色门类进行非遗立项工作。实施非遗传承人培养计划，持续开展好非遗项目现场展示表演等活动，深度开发具有启东特色的非遗文创产品。

树立启东江海文化城市形象。充分发挥沙地文化、垦牧文化、吕祖文化等优势，传承崇文重教、实业报国、明礼诚信等优良传统，厚植“开放、包容、创新、争先”的城市精神。加强文化资源的开发利用，持续提升“版画之乡”等特色文化知名度

和影响力，打造对外文化交流品牌。积极推动传统文化、红色经典元素融入城市发展，促进文化遗产保护、文艺精品创作和现代人文景观的有机融合，展现江海文化之美、社会风尚之美、城市文明之美。突出江与海、潮与闸、岸与堤、水与陆、荡与苇等文化符号，涵养水韵启东和鱼米之乡的精神气质，彰显江风海韵和江海文化的交融之美。

## **第十五章 筑牢安全底线，建设社会治理标杆市**

落实全面依法治国基本方略，坚持源头治理、系统治理、综合治理、依法治理理念，深入推进法治社会、法治政府建设，加快打造共建共治共享的现代社会治理新格局，全力打造社会治理标杆市。

### **第一节 筑牢安全保障体系**

**严格保障食品药品安全。**深入学习贯彻习近平总书记关于食品药品安全“四个最严”的要求，全面加强食品药品安全监管。强化风险监测预警，建立健全覆盖食品安全风险、药品化妆品不良反应、药物滥用和医疗器械不良事件的监测体系，强化风险监测基础设施和能力建设，构建功能完备、标准统一、信息通畅、资源共享的风险监测平台。加强食品药品风险评估能力建设，定期开展食品药品安全风险会商，定期分析、评估和研判安全风险。强化风险分类控制，重点强化食用农产品源头治理，严把食用农产品生产环境安全关、农业投入品监管关和标

准化生产关，提高食用农产品质量。健全食品生产质量管理体系，构建食品安全全程追溯体系，引导和规范食品经营行为。提升学校、机关、企业等集体场所食品安全管控能力，构建贯穿食品采购至餐食供应全程的食品安全风险防控体系。

**筑牢安全生产防线。**加强安全风险管控，实施安全风险动态监测预警和分级分类监管，提升本质安全水平。扎实开展安全生产专项整治三年行动，重点加强危险化学品、建筑施工、消防安全、交通运输、危废固废、渔业船舶等重点行业本质安全度提升，从源头减少重大危险源企业和重大危险源数量，消除安全监管领域盲区漏点。牢固树立安全生产红线意识和底线思维，全面夯实党政领导责任、部门监管责任、企业主体责任，健全完善责任考核机制。强化安全生产应急管理信息化建设，建设全市统一的安全生产应急管理综合应用平台。统筹推进城市安全发展工作，积极建立以安全生产为基础的综合性和全方位、系统化的城市安全发展体系，全力压降一般事故，防范遏制较大事故，坚决杜绝重特大事故，“十四五”期间力争建成省级安全发展示范城市。

**完善公共应急管理体系。**坚持以防为主、防抗救结合，深化防灾减灾救灾体制机制改革，完善事前防范、事中响应、事后恢复并重的应急管理体系，实施气象灾害预警协同工程，重点加强洪水、海潮、雷暴等自然灾害预警，完善市、区镇（街道）和村居（社区）三级气象灾害预警应急协同工作模式。深刻总结疫情防控经验，加强公共卫生应急管理体系建设，完善

重大传染病疫情联防联控制度，健全重大疫情和突发公共卫生事件应急响应机制，完善疾病控制、临床救治有效协同机制，以及公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制。统筹抓好重大交通、火灾、自然灾害等安全事故的应急准备、处置与医疗救援。健全应急预案体系，深化区域应急救援协作，强化市、镇两级应急专业队伍建设，提升基层应急救援能力。建立健全应急物资储备体系，推进物资仓储库（点）建设，加速“智慧物资”转型，形成完备的救灾物资、生活必需品、医药物资和能源物资的信息管理和战备供应系统，构建以协议储备、依托企业代储、家庭储备等多元救灾物资储备体系，建立健全救灾物资共享共用及统一调配机制。强化防灾避难场所建设，加强人防工程和应急避难场所规划建设管理，充分利用公园绿地、体育场馆和学校等设施，融入应急避难功能，做到一场多用、一建多能，保障平时功能运转与应急使用。健全多层次、系统化安全教育体系，提升全民应急意识和紧急避险、自救互救能力。完善国防动员体制机制，加强国防教育、民兵预备役工作，扎实做好双拥工作，推进国防动员体系与应急管理体系高效衔接。

**加强重点领域风险防控。**树立底线思维，提高预测预警预防各类风险能力。稳定粮食、生猪等重要农产品自给率，确保粮食安全和市场供应稳定。加强能源和资源安全保障，维护油气通道和关键节点安全。健全政治、经济、科技、金融风险防范体系，做好非法金融、企业资金链风险的防范和化解，确保

不发生区域性风险和系统性重大风险。坚决维护社会安全，常态化推进扫黑除恶专项斗争，实施雪亮技防“六新工程”，提升社会治安立体化、智能化防控水平。深化新时代“枫桥经验”启东实践，强化信访积案化解攻坚，最大限度地把各类风险防范在源头、化解在基层、消灭在萌芽。坚决维护生态安全，建立健全生物安全风险防范机制，强化生物安全资源监控预警和防御能力，从源头检查和遏制生物威胁。加大网络安全保护力度，引导树立网络安全意识，构建清朗网络空间。深入推进“平安前哨”工程，加快推进立体化信息化社会治安防控体系建设，织密巡逻防范网、智慧技防网、基础管控网。

## 第二节 加强和创新社会治理

健全多元主体治理参与机制。以南通市争创首批全国市域社会治理现代化试点城市为契机，进一步完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，推进政治引领、法治保障、自治强基、德治教化、智治支撑“五治融合”。加快构建社会治理共同体，突出人人有责、人人尽责、人人享有，坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，完善集约高效的政府负责体制和治理机制，鼓励群团组织、社会组织、行业协会协同参与，围绕基层党组织构建公共服务圈、群众自治圈、社会共治圈，大力培养“百姓城管”，开创专群结合、群防群治新局面。促进社会组织高质量发展，重点培育发展公益慈善类、行业协会类、民办非企业类

和社区“草根”类社会组织，加快形成政社分开、权责明确、依法自主的社会组织制度，鼓励在社会治理中发挥更加积极的作用。积极构建和谐劳动关系，加强劳动关系治理体系和能力建设。

**创新基层治理模式。**完善“大数据+网格化+铁脚板”治理机制，大力发展“全科社工”，加快推动社会治理重心向基层下移，着力打造管理网格化、功能模块化、信息网络化、运行一体化的社会治理“新模式”，让群众“小事不出网格，大事不出社区（村）”。深化社会治理和现代科技有效融合，利用好网格化服务管理智能化应用平台和市 12345 公共服务平台，建立信息共享应用、事件分流处置、数据关联融合机制，实现一个平台联动、一个中心共享。丰富“网格”内涵，以全要素网格为抓手，深化实践“网格+12345”工作模式，推动“网格+警格”全覆盖。加强社会治理阵地建设，提质综治中心，加快网格化服务管理中心规范化建设，推进市域治理现代化指挥中心“实战”运行，加强移动互联网时代社会动员体系建设，积极推动社会动员基础设施建设，加强社会动员体系信息化手段和应用终端建设。夯实社区社会治理，大力培育“三社联动”示范点，推进“美丽社区”建设，建立健全社区治理联席会议制度，全面完成社区公共服务中心达标建设。实施“百村善治”工程，强化村司法行政服务站、村党群服务中心、新时代文明实践中心、公共服务中心、人民调解委员会一体融合，完善乡村社会治理体系。

**健全社会信用体系。**坚持褒扬诚信、惩戒失信，加强社会

信用体系建设，让“诚信启东”成为新时代启东发展的靓丽名片。完善信用制度，建立健全公共信用记录、征集、管理、评价及应用制度，健全承诺制度，探索建立信用修复机制。坚持信用监管和信用服务双轮驱动，推动信用监管信息公开公示。优化信用基础设施。依托市社会公共信用信息平台，构建权威、便捷的网上信用服务平台，加强同省、市信用数据对接，打造“信用启东”品牌。积极探索基于区块链技术的新型信用基础设施，强化信用监管信息化平台建设。建立覆盖全社会的征信系统，建立健全市场主体信用记录健全约束和惩戒失信行为机制，着力加强重点领域严重失信、违法建设、违法交通行为采取联合惩戒措施。培育和规范信用服务市场，拓展信用报告应用，逐步建立公共和社会信用服务机构互为补充、信用信息基础服务和增值服务相辅相成的多层次、全方位的信用服务体系。

### 第三节 加强民主法治建设

**深化法治政府建设。**深入贯彻习近平法治思想，坚持依宪行政、依法行政，增强各级政府法治意识，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，全面推行政府部门权责清单制度，构建职责明确、依法行政的政府治理体系。全面深化司法体制综合配套改革，严格落实司法责任制，加快政法业务协同系统建设，提高司法质量、效率和公信力。按照“一个窗口服务群众”“一个平台处置反馈”“一套制度议事协商”的运行机制要求，深入推进市、镇、村三级综治中心规范化建设。推进行政执法

综合管理信息化建设，努力打造“全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控”技防体系。深化综合行政执法体制改革，探索跨领域跨部门综合执法，推进审批服务执法力量下沉。推进执法信息互联互通共享，完善行政执法和刑事司法衔接机制，做好与全省统一“两法衔接”信息共享平台的衔接融合工作。全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，稳步推进行政复议体制改革。

**加快法治社会打造。**认真开展法律学习、实施、监督和效果评估，深入实施“八五”普法工作，组织普法惠民服务团成员深入机关、学校、村镇、农户，积极开展各类法治宣传。倾心帮助基层群众，及时发布公共法律服务提示信息、预警信息、法律扶贫信息，积极对困难群众家庭提供公共法律服务。优化法律服务资源配置，深化“全生命周期”法律服务产品研发，健全法律顾问和法律援助机制，为群众提供场景式、个性化公共法律服务，构筑覆盖城乡、惠及全民的公共法律服务体系。落实法治乡村建设三年规划，积极推进“一镇一品”法治宣传工程打造。全力服务民营企业，深入开展“法企同行”专项行动，量身定做“法律风险提示清单”。

**健全完善监督体系。**强化权力运行制约监督，完善党内监督体系，推进政治监督具体化常态化。推动纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接，推动党内监督与人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调，完善覆盖法治运行全过程的多元监

督体系。建立健全权力规范运行有效机制，全面推进党务、政务、司法和各领域办事公开，建立权力运行可查询、可追溯的反馈机制。深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，构建标本兼治长效机制，巩固发展风清气正的政治生态。完善干部任职回避、定期轮岗、离任审计等制度，加强对所有行使公权力的公职人员的监督。

## **第六篇 健全规划保障机制，共同绘就高质量发展新篇章**

坚持和加强党的全面领导。全面贯彻落实现习近平新时代中国特色社会主义思想，坚决贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，贯彻党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，健全贯彻落实中央、省和南通市委重大决策部署的督促检查和问责机制，健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，把党的领导始终贯穿“十四五”规划组织实施各领域全过程。坚持市委总揽全局、协调各方，坚决贯彻执行民主集中制，提高贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力和水平。充分发挥各级党组织和党员的“两个作用”，团结全市人民为实现“十四五”规划目标任务共同奋斗。完善大统战工作格局，发挥工商联、无党派人士和民族宗教界人士作用，做好新时代对台工作，巩固发展最广泛的爱国统一战线。

建立完善规划体系。全面建立以规划纲要为统领、空间规划为基础、专项规划和区域规划为支撑的规划体系，形成各级各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。突出规

划纲要的战略性和政策性，发挥规划纲要的统筹重大战略和重大举措的时空安排功能，为制定国土空间规划、专项规划、区域规划提供依据。健全规划管理衔接协调机制，统筹规划全程管理，构建纵向衔接、横向协调的规划衔接机制，确保各级各类规划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。

**创新规划实施机制。**细化分解规划发展目标、主要任务，明确牵头单位、年度目标、工作责任和推进机制，把实施情况纳入高质量发展年度考核，探索实行规划实施考核结果与被考核责任主体绩效相挂钩机制。依法开展规划纲要实施评估，强化动态管理，努力提高规划纲要实施的效果。创新评估方式，加强规划纲要评估考核监督，坚持政府自我评估和社会第三方评估相结合，完善规划动态评估、跟踪、预警机制，健全年度监测分析-中期评估-总结评估的全过程动态规划评估体系，严格规划动态调整和修订机制。加强规划执行监督，自觉接受人大、审计和社会监督，保障规划严格落实。充分运用信息技术和大数据资源，提高分析评价的客观性、科学性和精准性。

**推进政策协同保障。**完善重大发展战略和中长期经济社会发展规划制度，健全以发展规划为战略导向的政策协同体系。围绕本规划纲要中涉及的经济社会发展中的重大问题、重点领域和关键环节，研究制定规划实施的财政、金融、税收、价格、投资、产业、土地、人口、环保等相关配套政策，加强政策储备和统筹协调，注重保持政策定力和加强政策创新，使多重目

标、多项改革和各类政策之间联动协调平衡，给市场主体以正确导向与合理预期。注重短期政策与长期政策的衔接配合，推动要素保障和政策扶持相结合，完善要素供给机制，强化土地、资金、人才等资源要素供给，提高要素配置效率。

**推进落实重大项目。**坚持以规划纲要带动项目建设，以项目促进规划落实，完善中长期规划对重大项目布局的指导作用。发挥重大项目的示范和带动作用，在产业发展、载体建设、基础设施、公共服务、生态建设等重点领域精心谋划实施一批重大项目工程。加强重大项目前期工作，加快重点项目建设进度，健全重大项目储备库，形成竣工一批、启动一批、储备一批的年度项目滚动机制。

**广泛凝聚社会力量。**推进规划纲要实施的信息公开，积极搭建政府与企业、社会的互动平台，健全政府与企业、社会的信息沟通和交流机制，进一步完善规划纲要实施的公众参与和民主监督机制，鼓励市场主体、社会力量和人民群众参与规划实施。创新和丰富宣传形式，积极利用传统媒体的阵地作用和新兴媒体的传播力，打造立体化、体系化的传播体系，多形式、多层次开展规划宣传。加强对外宣传，讲好启东故事，传播好启东声音。