

盐城市人民政府办公室文件

盐政办发〔2021〕45号

盐城市人民政府办公室 关于印发盐城市新型城镇化规划 (2021-2035年)的通知

各县(市、区)人民政府，盐城经济技术开发区、盐南高新区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

《盐城市新型城镇化规划(2021-2035年)》已经市政府常务会议研究通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。

盐城市人民政府办公室

2021年7月12日

(此件公开发布)

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，
市法院，市检察院，盐城军分区。

序 言

城镇化是现代化的必由之路。党的十八大以来，以人为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略启动实施，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出“完善新型城镇化战略，提升城镇化发展质量”，明确了新的历史时期下新型城镇化的目标任务和政策导向。站在开启全面建设社会主义现代化新征程、奋力推进“四新盐城”建设的新起点，为贯彻落实国家和省关于推进新型城镇化建设的决策部署，聚焦“争当表率、争做示范、走在前列”的新使命新要求，根据党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，以及习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神，结合《盐城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》等相关文件要求，编制《盐城市新型城镇化规划(2021—2035 年)》，明确今后一个时期我市新型城镇化建设的总体要求、主要目标和重点任务。规划期限为 2021—2025 年，展望至 2035 年。

目 录

第一章	城镇化迈入提质发展的新阶段	1
第一节	城镇化质量水平稳步提高	1
第二节	对标高质量要求仍有提升空间	3
第三节	未来城镇化的新趋势新特征	4
第二章	加快推进以人为核心、面向现代化的新型城镇化	8
第一节	指导思想	8
第二节	基本原则	8
第三节	主要目标	10
第三章	构建统筹协调的城镇化格局	13
第一节	加快建设长三角中心区城市	13
第二节	优化市域国土空间布局	18
第三节	强化中心城区龙头地位	23
第四节	推动县城集约化发展	27
第五节	推动小城镇特色化发展	29
第四章	建设以人为本的现代城市	34
第一节	建设舒适便利的宜居城市	34
第二节	建设创新引领的活力城市	38

第三节	建设绿色低碳的生态城市	45
第四节	建设包容共享的人文城市	50
第五节	建设智慧互联的数字城市	53
第五章	提升城市治理体系和治理能力	57
第一节	提高城市规划建设水平	57
第二节	提升城市管理运营能力	59
第三节	增强城市韧性和安全感	61
第六章	促进城乡深度融合发展	65
第一节	加快推进农业现代化	65
第二节	大力实施乡村建设行动	69
第三节	着力缩小城乡收入差距	73
第四节	强化城乡融合要素保障	74
第七章	建立健全城镇化全面转型体制机制	77
第一节	实施积极的人口人才政策	77
第二节	深化土地管理制度改革	78
第三节	构建可持续投融资机制	79
第四节	健全环境治理体制机制	80
第五节	完善城市建设管理体制	82
第八章	加强规划实施保障	83
第一节	加强组织协调	83

第二节	注重政策协同	83
第三节	开展监测评估	84
第四节	推动广泛参与	84

第一章 城镇化迈入提质发展的新阶段

《盐城市新型城镇化与城乡发展一体化规划（2014—2020年）》确定的主要目标任务基本顺利完成，全市城镇化质量持续提高，常住人口和户籍人口城镇化率分别达到64.11%和62.17%，城乡空间布局形态进一步优化，基本公共服务水平进一步提升，群众生活水平进一步提高。

第一节 城镇化质量水平稳步提高

农民进城入镇更加便利。农业转移人口市民化扎实推进，全省率先实现零门槛落户，户改红利进一步释放，全市户籍人口城镇化率和常住人口城镇化率稳步提升。居住证制度全面落地生效，累计发放46.67万张，居住证持有人享有子女教育、社会保险、住房保障等多项权益，含金量持续提高。“人地钱挂钩”配套政策体系不断完善，在维护农民合法权益的基础上，鼓励农民就地就近进城入镇，“十三五”期间，全市新增农业转移人口落户城镇44万余人。深入推进“互联网+户政服务”，全面推行“一窗受理、网上流转、分级审批”，实现群众办事就近办、一站办、一次办。

城镇布局形态持续优化。城北全面改造，城南拓展提升，城东加快建设，城西整体开发，城中有机更新，市区建成区面积拓展至160多平方公里，人口突破140万。大丰融入市区一体化发

展步伐加快，盐城高新区创成全国首批产城融合示范区，中心城区能级得到大幅提升。县域经济发展活力不断释放，依托产业、生态、交通等比较优势的特色发展亮点初步彰显，县城经济服务和宜居功能明显提升，6个县(市)经济总量达到全市60%左右。注重特色、因地制宜，规范化推进重点镇、特色镇、卫星镇建设，形成一批联结乡村与城市的农业强镇、工业重镇、商贸大镇、旅游名镇，东台安丰镇、盐都大纵湖镇入选全国特色小城镇。

城市功能品质明显提升。跻身长三角中心区城市，黄海湿地成功申遗，城市区域影响力和竞争力不断增强。全面迈入“高铁时代”，盐青、盐徐、盐通铁路建成通车，实现县县通高铁。市区建成内环高架90公里，里程数居苏北苏中首位，实现高铁、高速、高架、空港无缝对接。五年全市改造棚户区(危旧房、城中村)12.8万户，整治城镇老旧小区215个，政府托底管理无主管老旧小区1093个。落实“十没有、二十有”标准，建成建管精细化示范街区20个，一批特色街区和商业综合体建成运营，以全国第二名的成绩高水平创成“全国文明城市”。

城乡公共服务不断改善。坚定不移推进协调发展，城乡面貌变化大、人民群众实惠多。城乡居民收入稳步增长，新增城镇就业53.93万人，扶持自主创业12.65万人。坚决打赢精准脱贫攻坚战，全面完成户脱贫、村达标、县摘帽“三大任务”。扩大公益普惠教育资源供给，全市义务教育学校标准化基本达标率100%，新建中小学和幼儿园225所，普惠性幼儿园覆盖率88%，实施

所有教室安装空调等惠民工程。加大优质医疗资源供给，建成 6 所县级三级综合医院。城乡基本社会保险、医疗保险覆盖率均达 98%，城乡低保标准提高到 670 元。建成“四好农村路”6258 公里，改善农民住房 9.2 万户，建成省特色田园乡村 47 个，成为省农房改善工作优秀市。

第二节 对标高质量要求仍有提升空间

在新型城镇化建设取得重要进展的同时，我市城镇化发展不平衡不充分问题依然存在，一些领域的体制机制障碍尚未完全消除，短板弱项亟待进一步加强提升。

对标集聚化，城镇产业和人口的承载能力有待进一步提升。大中小城市优势互补、高效协调的城镇发展格局尚未完全建立，城市辐射带动能力不够突出，全市常住人口城镇化率低于全省平均水平 9.33 个百分点。市区作为全市新型城镇化的领头羊，2020 年经济总量指标占全市域的比例仅为 40.1%，在全省排名相对靠后，中心城区对人口和产业的集聚能力偏弱。县城新型城镇化进程中存在诸多短板弱项，除东台市区，县城常住人口规模均在 30 万以下，县城的集聚效应尚未充分显现，城市建设与产业发展的协调性有待优化，工业用地低效利用的问题依然存在。

对标现代化，城乡建设治理水平和韧性还需要进一步提升。城市现代治理体系亟待完善，运行管理效率仍需提升。与长三角中心区城市相配套的快速交通、智慧停车等现代化交通设施建设

相对滞后，公共交通出行比例较低。城市防洪排涝设施不足，连续暴雨天后“城市看海”现象局部地区仍有发生。城市精细化治理水平仍有待提高，对韧性城市、智慧城市等现代城市的规划建设理念认识不够充分、落实不够到位。农业转移人口市民化相关配套政策仍有待完善，在保障农民权益的前提下，引导农民进城、资本下乡等方面的政策仍有待探索创新。

对标品质化，优质公共服务的供给能力还需要进一步提升。随着人口加快向城市集聚，以及人民群众日益增长的多样化、个性化需求，对城市公共资源的供给能力提出更高要求。教育资源供给存在结构性矛盾，城镇热点学校“大校额、大班额”问题尚未彻底解决。婴幼儿的生育、养育、教育成本持续升高，年轻人的生育意愿呈现下降趋势。社会保障体系还不健全，城乡之间、县区之间、群体之间，还存在较大差异，部分灵活就业人员、进城务工农民工、小微企业职工等人群仍然游离在社保制度之外。城市优质医疗资源紧张，基层公共卫生管理组织有待健全。养老服务供需矛盾突出，农村养老服务投入、设施、能力水平普遍低于城市。

第三节 未来城镇化的新趋势新特征

根据城镇化的一般规律，我市城镇化已经进入中后期，未来发展速度、人口结构、空间格局、承接载体、群众需求等都将呈现出新的趋势与特征，人民对美好生活的向往将深刻影响城市发

展，推动城市要素资源配置更加突出“以人民为中心”导向。

人口向城市集聚是大势所趋，但城镇化增速将有所放缓。2020年，我国常住人口城镇化率达到63.89%，城镇化仍未结束，但人口流向趋于多元，流动结构更为复杂，边际增速将会逐渐放缓。我市常住人口城镇化率已经达到64.11%，未来一段时期，市域范围内的人口还将进一步加快向市区集聚，中心城区在新型城镇化中扮演更加突出的引领和支撑角色。与此同时，也会有部分市内人口迁移到上海、南京、苏州等长三角热点城市，人口集聚的马太效应将给部分县城和乡镇带来挑战。预计未来我市城镇化仍然具有较大上升空间，加强外来人口集聚和外流人口回流、提升以人为本的公共服务供给质量、发展服务经济和城市经济，将是今后城镇化的重点任务。

人口老龄化趋势加快，劳动人口呈减量化高素质化特征。预计“十四五”期间，我国老年人口将超过3亿人，从轻度老龄化进入到中度老龄化阶段，劳动年龄人口也将累计减少3500万人。2020年，我市60岁以上常住人口占总人口比重达到27.32%，其中65岁以上人口占比19.88%。随着少子化老龄化加剧，预计“十四五”期间，全市劳动年龄人口比重将降至55%左右。随着新增就业人口受教育程度的不断提高，人口“数量”红利将转向“质量”红利，预计“十四五”期间，我市每年引进高校毕业生3万人以上、新增高技能人才6000人左右。新增就业主体的结构变化，一方面，将倒逼我市产业结构和就业岗位供给方式转型，另一方面，

也对城市公共服务水平和人居环境品质提出更高要求。

区域一体化发展态势明显，城市群和都市圈成为新型城镇化的主体形态。当前城市化已经整体进入到以城市群和都市圈为主导的发展阶段，人口加快从中小城市向更高能级城市集中，都市圈、城市群蓬勃发展，以中心城市为核心、带动周边中小城市和小城镇一体化发展的格局形态将更加凸显。就省内而言，南京、苏州、无锡、常州和徐州等都市圈中心城市以全省 34% 的面积集聚了全省 49% 的常住人口、60% 的经济总量，未来这种趋势还将进一步加强。就我市而言，人口从县城、乡镇进入市区发展的趋势将进一步强化，对中西部、东北等地区人口的吸纳集聚能力也将进一步提升，我市与周边中心城市在人才、资金、产业等资源要素领域的竞争会更加激烈。

县城的功能作用日益突出，成为就地就近城镇化的重要载体。以县城为载体推进城镇化建设是国家今后一个时期的重要政策导向。就我市而言，加快推动县城城镇化建设，一方面可以提高承接上海、南京、苏州等大都市经济功能辐射的能力，发展特色产业，加快提升县城对经济发展的支撑功能；另一方面有利于更好地发挥县城以城带乡、以城促乡的功能，依托县城打造引领区域发展的特色农业产业集群、提升公共服务保障能力，更好地服务农业农村现代化、更好地支撑就地就近城镇化。

绿色低碳成为普遍方式，城镇化可持续发展能力进一步增强。国家层面已经将“碳达峰、碳中和”纳入生态文明建设整体布

局，未来城镇发展的资源环境约束将会愈发增强，城市发展从增量扩张逐步转向存量优化。就我市而言，“碳达峰、碳中和”的重大战略决策部署将会倒逼城乡加快转变发展方式，有利于放大我市新能源产业规模优势和先发优势，加快产业绿色化、绿色产业化进程。资源能源使用将更清洁、高效、智慧，绿色低碳生活方式将会成为社会主流。城市的规模、布局、形态与生态、资源、环境将会更加适应匹配，空间治理更趋集约、高效、精细。

城乡发展全面深度融合，成为新型城镇化的强大支撑动力。新型城乡关系加快建立，畅通城乡要素双向流动的制度创新将会更加深化。城市产业、技术、资本、人才将有序融入乡村振兴大局拓展发展空间，工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系将会加快形成。作为全省国土面积最大的农业大市，我市应更加积极推进城乡融合发展改革、破解城乡“二元结构”壁垒，在坚持“一体化”改革创新中着力解决城乡发展不平衡不协调问题，促进城乡在基础设施、产业发展、公共服务等方面相互融合渗透，走出一条以城乡融合赋能新型城镇化的“盐城路径”。

第二章 加快推进以人为核心、面向现代化的新型城镇化

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，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实习近平总书记对江苏工作重要讲话指示精神，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局，紧扣“四新盐城”建设目标，以人的城镇化为核心，以高质量发展为主线，统筹推进人的全面发展和城市现代化，构建中心城区、县城和小城镇协调发展的城镇格局，全面提升城市能级和核心竞争力，实现城镇人口数量增长和质量提升，推动经济高质量发展、居民高品质生活、城市高效能治理齐头并进，走出一条具有盐城特色的新型城镇化和城乡融合发展道路，加快实现综合竞争力进入长三角中心区城市先进行列，在深入践行“争当表率、争做示范、走在前列”中展现盐城担当。

第二节 基本原则

坚持以人民为中心。将以人民为中心的发展思想贯穿新型城镇化工作始终，以人的城镇化促进人的现代化，努力提高城镇人口素质和居民生活质量，多解民生之忧、多谋民生之利，创造和

扩大人的发展机会，使全体人民共享新型城镇化发展成果，让人民群众的获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。

坚持国家战略引领。主动对接“一带一路”、长三角一体化、沿海高质量发展、淮河生态经济带等发展战略，创新推动各个国家战略在我市高效集成、融合实施、有效落地，加快融入国内国际双循环新发展格局，提升城市承载和配置优质资源的能力，切实提高产城融合发展质量水平。

坚持区域统筹协调。牢固树立“一体化”意识和“一盘棋”思想，加快提升市区首位度，引领带动全市域整体转型、协同联动、全面发展，注重城市内部不同功能布局的合理性，推动城镇化由“重物质和数量”向“重人文和质量”转变，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间绿色开敞。

坚持城乡融合发展。推动新型城镇化与乡村振兴双轮驱动，增强城镇对乡村的辐射带动作用、农业农村现代化对新型城镇化的促进作用，加快体制改革和试点突破，有序引导农民进城入镇、人才返乡入村，实现好、维护好、发展好农民权益，构建要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置的新型城乡关系。

坚持建设管理并重。强调城市规划、建设、管理各环节的系统性，大力推进城市硬件和软件系统更新升级，既补短板更铸长板，推动城镇化由以往的“重建设、轻管理”向“建管并重”转变，全面提高城市经济活力、功能品质、治理能力和宜居水平，让城市发展更有温度、市民生活更有质感。

第三节 主要目标

二〇三五年新型城镇化的总体目标是：围绕基本实现社会主义现代化目标，到2035年，全市常住人口城镇化率达到80%左右，城镇化发展方式全面转型、发展质量全面提升，可持续的空间布局、产业结构、生产生活方式全面形成，市域均衡一体化、城乡融合发展率先实现，人的全面发展和社会全面进步在新型城镇化进程中得到充分彰显，新型城镇化建设为全市基本实现社会主义现代化提供重要支撑。

2025年新型城镇化的阶段性目标是：按照二〇三五年远景目标的阶段性部署安排，到2025年，常住人口城镇化率达到71%、户籍人口城镇化率达到66.5%，城镇化格局更加优化，现代化城市功能品质显著提高，城乡治理现代化水平显著提升，城乡融合发展体制机制初步建立，城市能级和城市价值显著提升。

——长三角中心区城市地位更加凸显。城市综合竞争力进一步提升，城市特色和优势进一步彰显，经济实力长三角中心区城市排名前移2位，人均地区生产总值超过11万元，外来人口吸纳能力进一步增强。建成人与自然和谐共生的生态湿地城市、海河联动南北联通的开放枢纽城市、宜居宜业宜游宜养的幸福美丽城市、长三角北翼先进制造业高地。

——中心城区辐射带动能力全面增强。城镇化空间格局成熟稳定，中心城区在统筹资源配置中起主导作用，形成以先进制造

业和现代服务业为主体的都市经济体系，市区占全市经济总量比重达 45%左右。城市开发与经济发展良性互动，城市能级和城市价值显著提升，市区建成区常住人口达到 180 万，实现“新盐城人”加快集聚和人才结构持续优化，主城联动周边辐射功能更为明显。

——宜居宜业宜养宜游城市品质明显提高。城乡就业更有质量更加充分，居民收入快于经济增速、快于全省平均水平。城镇综合服务功能和安全运行保障能力不断提升，“15 分钟职住平衡圈”“10 分钟文体休闲圈”“10 分钟公园绿地服务圈”等便民服务圈更加健全。美丽盐城更有魅力，城市发展更具韧性、更有温度，市民安家落户归属感、幸福感更强。

——城乡融合发展水平进一步巩固提升。“人地钱”等城乡要素双向自由流动的制度化通道进一步打通，农民进城入镇、人才返乡入村、城乡互促共进的新格局基本形成。城乡发展差距和居民生活水平差距进一步缩小，城乡居民人均可支配收入比缩小到 1.66 左右，农业农村现代化迈出坚实步伐。

表 1：“十四五”规划主要指标一览表

类别	指标名称	2025 年 目标	数据来源单位
城镇化 水平	1.常住人口城镇化率（%）	71	市统计局
	2.户籍人口城镇化率（%）	66.5	市公安局
	3.城乡居民人均可支配收入比	1.66:1	盐城调查队
市民化 质量	4.农民工随迁子女在公办学校接受义务教育比例（%）	95	市教育局
	5.开展补贴性职业技能培训人次（万人次）	[40]	市人社局
	6.城乡基本养老保险参保缴费率（%）	90	市人社局
	7.城镇常住人口保障性住房覆盖率（%）	26	市住建局
城镇 功能	8.高新技术企业总数（家）	3000	市科技局
	9.专业技术人才总量（万人）	80	市人社局
	10.老旧小区改造完成率（%）	100	市住建局
	11.海绵城市建设达标率（%）	50	市住建局
	12.绿色出行比例（%）	70	市交通运输局
	13.半小时内联结高速公路的乡镇覆盖率（%）	100	市交通运输局
城镇 环境	14.PM _{2.5} 平均浓度（微克/立方米）	30	市生态环境局
	15.地表水国考断面水质达到或优于Ⅲ类比例（%）	100	市生态环境局
	16.城市建成区绿化覆盖率（%）	40 以上	市住建局
	17.城镇生活污水集中收集率（%）	94	市住建局 市生态环境局
	18.生活垃圾分类小区达标率（%）	100	市城管局
城镇 治理	19.城镇每百户拥有社区综合服务设施面积（平方米）	完成省 下达任务	市民政局
	20.城市城区平均国土空间开发强度（%）	完成省 下达任务	市自然资源和 规划局
	21.社会文明程度测评指数	90 以上	市委宣传部
	22.公众安全感（%）	98 以上	市委政法委

注：[]表示五年累计

第三章 构建统筹协调的城镇化格局

立足长三角一体化发展战略，统筹考虑“区域、城乡、陆海”三个维度，持续增强在长三角综合竞争力，全面提升中心城市辐射带动力，构建中心城区、县城、小城镇协调发展的城镇格局，努力形成新型城镇化高质量发展的空间动力机制。

第一节 加快建设长三角中心区城市

高水平打造长三角双向开放门户。以服务“双循环”格局拓展对外开放合作新空间，坚定不移南下融入长三角，抢抓机遇北上联通环渤海，乘势而上东进拥抱环黄海，更大力度西拓联动中西部。倡导推动环黄海生态经济圈建设，以推动中日韩外循环，促进融入长三角内循环，全面提升我市在长三角城市群的开放地位，将环黄海生态经济圈打造成为我市融入中日韩国际“小循环”的重要突破口。抓住用好区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）机遇，借助中韩盐城产业园等重要载体，深化与韩国、日本等泛黄海区域城市在贸易、投资、科技、文化、教育、卫生等领域高水平开放合作，打造亚太自贸区建设先行区。积极融入连接京津冀和长三角的沿黄海城市带，依托沿海现代化综合大通道，加强与青岛、上海等沿线城市在生态保护、海洋经济等领域合作，形成面向东北亚地区的新发展局面。深化拓展东西联动发展，放大

淮河生态经济带出海门户优势，推进沿淮交通、产业、生态等领域合作，努力将我市沿海开放的腹地延伸至更远的内陆地区，带动整个流域经济融入全球航运体系和产业供应链。



图 1：“东西南北”开放战略示意图

高起点打造长三角绿色发展典范。突出湿地、森林、海洋三大要素，为长三角提供最大的绿肺、最好的空气，打造“国际湿地城市、全国碳中和先行示范区、东部沿海生态会客厅、长三角生态旅游目的地”四张绿色名片。积极开展滨海湿地、迁飞候鸟、海岸地质、海洋蓝碳、生物多样性保护等领域的科学研究和实践，为湿地保护提供更多“盐城方案”。搭建全球生态文明理念对话接触平台，推动黄（渤）海湿地国际会议升级为全球滨海论坛，争

取永久性会址落户盐城，定期邀请国际湿地公约组织、世界自然保护联盟等国际性组织开展对话交流，增强国际生态合作领域影响力话语权。落实“碳达峰、碳中和”战略要求，发挥生态自然优势以及新能源、节能环保产业优势，探索建立蓝色碳汇生态功能区，为长三角乃至全国“碳达峰、碳中和”贡献盐城力量。借助世界自然遗产地资源优势，全景展示沿海地区“生态绿+海洋蓝”，构建全域旅游、全景世遗的旅游空间格局，打造长三角令人向往的生态风光带。

高层次打造长三角先进制造业高地。把握长三角生产力布局调整新趋势，以产业绿色化为核心引领，大力发展海洋经济、飞地经济、数字经济、生态经济，推动产业链、供应链、创新链深度融入长三角城市群。加快传统产业改造，加强新兴产业培植，着力引进一批龙头型、基地型、补链型项目。在增量方面，坚持“研发+制造”招商导向，把建设高质量项目作为先导工程，推动产业链和创新链同步落户，避免产品迭代带来的再次转型压力；在存量方面，推广“智能+”新应用，把培育创新型企业作为样板工程，通过融合数字经济赋能传统企业转型升级，弥补企业研发不足短板，助力传统行业全方位、全链条的流程再造和体系重构。发挥国家级海洋经济发展示范区优势，统筹海上资源开发、海洋经济发展，提升海洋新能源、海洋工程装备、海洋生物医药、海水综合利用、海洋交通运输等领域知名度，构筑人海和谐的蓝色经济增长极。

高标准打造长三角区域性交通枢纽。推动港口、高铁、高速、机场等综合交通与长三角立体化交通共建互联，连接“青岛—上海”南北通道、淮河生态经济带东西通道，支撑构建“T 字型”区域发展格局。深化河海互联互通，统筹淮河出海航道建设，整合全市港口资源，推动内河港口网络化、河海联运一体化，增辟西向安徽、河南等地内河航线。强化反“K 字型”铁路网，积极争取盐城至长三角中心区城市高速列车始发班次，实现城际铁路与长三角主要城市两小时通达，推进新长铁路扩能改造和青盐铁路开通货运功能，规划建设沿淮铁路，构建沿海、沿淮快速货运通道。实施盐城南洋机场 T1 航站楼改造和飞行区等级提升工程，加大韩国等东亚国家航线航班密度频次，深化与长三角区域国际机场合作，面向国内主要城市和“一带一路”沿线地区拓展通航点覆盖面。优化高速公路网结构，面向 2035 年，加快构建“五横三纵”网络布局，实现高速公路 10 万人以上城镇全覆盖。建成“16421 高品质出行圈”，基本实现 1 日联通全球、6 小时通达全国、4 小时抵达长三角、2 小时畅行江苏、1 小时覆盖市域。建成“123 高效快物流圈”，基本实现国内 1 日送达、周边国家 2 日内送达、全球主要城市 3 日内送达。



图 2：“十四五”市域交通布局图

第二节 优化市域国土空间布局

构建市域协调发展格局。落实“一核、三带”的全市域发展空间布局。“一核”，即以主城为核心的盐丰一体化区域，逐步构建主城区与大丰城区、大丰港城共同组成的盐城市域发展核心，加速集聚长三角优质资源，增强对全市域辐射带动能力。“三带”，即沿海、沿 204 国道—串场河、沿西部湖荡—淮河三条“生态、生活、生产”复合发展带，坚持“三沿”联动、推动“三生”融合。拓展东部沿海开放空间，依托向海发展优势，大力发展现代海洋经济，重点发展先进制造、海工装备、生态康养、湿地旅游等产业，加快构建港口经济圈，全力拓展对外开放新空间，成为全市沿海高质量发展的主阵地。推动北部加速隆起，发挥淮河生态经济带出海门户作用，以滨海港工业园区为龙头，重点发展钢铁、化工、机械装备、航运物流等产业，加快黄河故道综合开发，带动“滨阜响”一体化发展。加快南部率先发展，发挥上海在我市“飞地”的桥梁纽带作用，全面融入以上海为龙头的长三角城市群，重点发展电子信息、高端装备、生态康养等产业，争当全市接轨上海、融入长三角的排头兵。放大西部生态优势，大力发展绿色经济，重点发展湖荡湿地旅游、高效农业、机械加工等产业，加快建设清水走廊和西部粮仓，打造平原河网地区“两山”理论创新实践区。



图 3：市域发展格局图

优化城镇空间布局。顺应人口向中心城区、县城集中趋势，按照“做强主城、做精县城、做优镇街”的发展思路，构建“16820”中心城区、县城、小城镇协调发展的城镇体系，重点推动中心城区和县城参与未来区域城市竞争。引导人流、物流、信息流、资

金流等要素资源加快向中心城区集聚，提高中心城区首位度和区域辐射能力，到2025年，中心城区城镇常住人口规模达到180万人。做精东台、滨海、阜宁、建湖、射阳、响水6个县城，做优弼港镇、上冈镇、黄沙港镇、益林镇、滨海港城、陈家港镇、大丰港城、大纵湖镇等8个县域副中心，提高空间利用效率，提升城市生活品质，增强青年等城市新移民“驿站”功能，到2025年，县城、县域副中心的城镇常住人口规模分别达到180万人、40万人。选择具有一定发展基础、拥有市级以上功能载体、区位条件较好的乡镇，培育打造20个左右承担全市特色产业、交通运输、商贸物流、文化旅游等功能的县域特色镇，适度集聚产业和人口，推动特色镇、一般镇做好本地群众就业及基本公共服务，配套完善公益事业，到2025年，乡镇城镇常住人口规模约80万人。

专栏1：“16820”城镇体系

1：中心城区，包括主城区、大丰城区（包括南洋、新兴、步凤、龙冈等紧邻主城建成区的四个镇部分区域）。

6：6个县城，东台、滨海、阜宁、建湖、射阳、响水。

8：8个县域副中心，弼港镇、上冈镇、黄沙港镇、益林镇、滨海港城、陈家港镇、大丰港城、大纵湖镇。

20：20个特色镇，东台市：安丰镇、时堰镇、三仓镇；建湖县：九龙口镇、建阳镇；射阳县：海河镇、临海镇；阜宁县：羊寨镇、沟墩镇；滨海县：八滩镇、滨淮镇；响水县：南河镇、小尖镇；大丰区：新丰镇、刘庄镇、三龙镇；盐都区：郭猛镇、大冈镇；亭湖区：便仓镇、黄尖镇。

表 2：城镇常住人口规模预测表

城镇体系		2020 年 (万人)	2025 年 (万人)	2035 年 (万人)			
中心城区	主城区、大丰城区（包括南洋、新兴、步凤、龙冈等紧邻主城建成区的四个镇部分区域）	137	180	200—220			
县城	东台	160	180	200—220			
	滨海						
	阜宁						
	建湖						
	射阳						
	响水						
县城副中心	琼港镇（东台）	27	40	60—80			
	上冈镇（建湖）						
	黄沙港镇（射阳）						
	益林镇（阜宁）						
	滨海港城（滨海）						
	陈家港镇（响水）						
	大丰港城（大丰）						
	大纵湖镇（盐都）						
特色小镇	东台市：安丰镇、时堰镇、三仓镇。 建湖县：九龙口镇、建阳镇。 射阳县：海河镇、临海镇。 阜宁县：羊寨镇、沟墩镇。 滨海县：八滩镇、滨淮镇。 响水县：南河镇、小尖镇。 大丰区：新丰镇、刘庄镇、三龙镇。 盐都区：郭猛镇、大冈镇。 亭湖区：便仓镇、黄尖镇。	106	80	60—80			
	东台市：溱东镇、五烈镇、梁垛镇、富安镇、唐洋镇、新街镇、许河镇、头灶镇、南沈灶镇。 建湖县：恒济镇、颜单镇、沿河镇、芦沟镇、庆丰镇、冈西镇、宝塔镇、高作镇。 射阳县：千秋镇、四明镇、海通镇、兴桥镇、新坍镇、长荡镇、盘湾镇、特庸镇、洋马镇。 阜宁县：陈良镇、三灶镇、郭墅镇、新沟镇、陈集镇、芦蒲镇、板湖镇、东沟镇、古河镇、罗桥镇。 滨海县：五汛镇、蔡桥镇、正红镇、通榆镇、界牌镇、八巨镇、天场镇、陈涛镇、滨海港镇。 响水县：黄圩镇、双港镇、运河镇、大有镇。 大丰区：草堰镇、白驹镇、西团镇、小海镇、草庙镇、万盈镇、南阳镇、大桥镇。 盐都区：楼王镇、学富镇、尚庄镇、秦南镇。 亭湖区：盐东镇。						
	合计				430	480	550—560

注：根据 2020 年人口普查数据，2025 年按照全市常住人口 680 万、城镇化率 71%左右进行测算，

2035 年按照全市常住人口 690—700 万人，城镇化率 80%左右进行测算。



第三节 强化中心城区龙头地位

加快提升城市发展能级。落实“一主、一副、两翼、两轴、一极”的市区发展空间格局，加快集聚先进制造、科技创新、现代服务、国际合作等高端功能，不断增强区域影响力和竞争力。坚持“中心辐射”，进一步做强基础、做优功能、做大商圈、做好产业，提升主城辐射带动能力。推进“主副协同”，加速盐丰一体化进程，形成以中心城区为主城、大丰城区为副城的融合发展格局。加快“两翼齐飞”，推动环科城、盐城高新区创新发展，带动蟒蛇河—新洋港城市生态轴加速布局。实施“南北联动”，推进盐阜盐丰快速通道建设，构建有利于要素快速流动、产业集聚联动的城市发展轴。实现“沿海突破”，支持滨海港工业园区打造“钢铁、能源、再生纸、物流”四大基地，建成城市发展新兴增长极；支持大丰港经济区发挥多式联运优势，加快临港产业转型，打造光伏组件基地，加快建成市区东向出海桥头堡。强化中心城区现代化城市服务功能，建设集聚商务金融、总部会展、科技服务、工业设计等功能的创新街区，打造高品质消费商圈、生活服务圈，汇聚辐射全市的优质教育、医疗、养老资源。提升中心城区统筹基础设施布局能力，加快建设城市快速公交、充电桩等“新基建”，推动基建重心向市政基础设施转移。加快主城与周边一体化联动发展，推动南洋、新兴、步凤、龙冈等紧邻主城建成区的镇街加快融入主城发展，加强射阳、建湖县城与主城产业、交通、旅游、

社会事业共建共享，合力形成面向主城发展的城市发展格局。

专栏 2：主城空间布局优化引导

一、全面改造城北

坚持留住瓢城记忆，以先锋岛为核心、新洋港沿岸为轴线，建设一批立体商业街、空中开发区，聚力打造盐城市综合现代物流中心、城市新型商务集聚发展区、生态人文滨水休闲景观区、品质生活绿色宜居新社区，培育商贸服务、市场物流、都市工业、新能源装备等现代都市新产业，引领现代都市新生活，推动新兴、龙冈、张庄融入主城，增强辐射带动北部五县的桥头堡作用。

二、拓展提升城南

重点打造聚龙湖都市商圈主中心、南海未来城新中心、串场河水岸经济带，聚龙湖都市商圈主中心力争成为现代、智慧、创新城市形象集中展示的窗口典范；南海未来城新中心推进与伍佑古镇整体联动，建成产城融合示范地、科技创新新高地、盐丰一体化桥头堡和城市现代化引领区；串场河水岸经济带充分串联主中心、新中心，以及高铁商贸组团、西伏河科创组团、大数据产业园组团、斗龙港生态组团等功能组团，打造城市公共空间、湿地生态廊道、历史人文水岸。

三、加快建设城东

推动盐城经开区与亭湖南北相向发展，打造产城融合的新城典范，构建形成区域发展新格局。打造韩风国际文化名城，完善中韩文化交流中心、科研总部街区、影视文娱街区、名品商贸街区、健康医疗街区“一中心四街区”，打造中国东部沿海中韩合作的城市地标。推进环科技城建设，打造集绿色环保产业、创新研发、中试孵化、商务会展、居住功能于一体的产业创新高地和产城融合示范区。培育空港产业组团，推进空港物流园建设，打造华东对韩物流集散基地。

四、整体开发城西

以小马沟组团为载体，推进盐城高新区和潘黄片区连片开发，重点打造体育公园组团（活力宜居之城）、科创新城组团（活力发展与美好未来共融的盐城高新区中央创新区）、吾悦广场组团（活力四射、水绿宜居的城西南片区中心），增加世纪大道“厚度”，提升朝阳河景观带和小马沟城市绿廊，打造海洋路、湊上·老西门两个特色街区，拓展城市发展空间。

五、有机更新城中

发展现代商贸、金融总部、文化创意、旅游生态休闲等功能，加快建军路商圈等建设，着力打造综合性公共服务片区，有序推进老城区城市更新，延续历史文脉、营造生态景观，展现“老盐城”风貌，提升老城区品质。

深化市区一体化发展。按照“主副协同、一体发展”要求，做强盐阜盐丰线城市发展轴，推动产业发展、城市建设、生态绿色实现一体化发展。按照城市副中心定位，推动大丰城区开发建设

与主城区同步规划、同一标准，引导部分主城功能在大丰城区布局，强化主城对大丰的辐射带动，推动更多主城资源输入到大丰。加快盐丰快速通道等基础设施建设，促进市区高架路网、快速公交系统向大丰延伸。强化大丰与主城在汽车、新能源等产业的协同联动，打造盐城汽车“大丰板块”，支持大丰建设全市新能源产业高地。强化生态环境共建共享，加强斗龙港与串场河水系河网联动，将盐丰大通道打造成为生态景观廊道。推动盐丰结合片建设，以斗龙港两岸的便仓镇、步凤镇、新丰镇和刘庄镇4个卫星镇为腹地，协同打造“一河两岸四镇”盐丰接合片区，规划布局市级植物园、园博园、康养中心、花卉市场等城市功能载体，支持盐丰接合片区创建省级城乡融合发展试验区。

专栏3：盐丰接合片区城乡融合发展引导

一、建立集体经营性用地入市制度

加快做好集体建设用地摸底调查、确权登记、规划管控等入市基础工作，建立健全入市途径、入市用途、价值保障、交易平台、管理制度等入市规则制度体系。

二、支持创新科技人才、科技成果入乡机制

支持探索科技人才、乡贤、企业家、退休返乡人员等群体入乡创业、就业、服务的激励机制，支持建设一批国家级、省级科技成果转化载体。

三、支持建设高能级产业园区

支持整合创建国家级和省级现代农业产业园、农村产业融合发展示范园、农村产业融合发展先导区、现代农业科技园等农业园区，支持探索“园区联动镇村发展”模式。

四、支持探索生态产品价值实现机制

制定特色生态农业、生态文化旅游、健康养生等绿色低碳产业的激励政策，建立生态资源产权制度和交易平台，构建绿色金融、绿色信用体系，探索建立健全生态系统生产总值（GEP）的核算框架体系。

做强中心城区经济引擎。发挥主城区和大丰城区国家级、省级等高能级园区集聚优势，围绕汽车、钢铁、新能源、电子信息

等主导产业，节能环保、现代物流等优势潜力产业，机械装备等重点传统产业，强化产业链、创新链、供应链引领作用，辐射带动全市经济高质量发展。推动滨海港工业园区与大丰港区实现港口和产业联动，发挥大丰接轨上海的主力军作用，共同承接上海港疏解功能，统筹布局钢铁、化工新材料及生物医药、再生纸、港口物流等重点产业项目，共建沪苏合作示范园区和常盐合作示范园区，打造东部沿海增长极。

专栏 4：中心城区重点产业发展引导

一、汽车产业

做大做强整车、零部件和汽车后市场全产业链条，打造东部沿海汽车名城、国家新能源汽车产业基地、国家燃料电池示范城市。

盐城经开区，依托新能源汽车产业园、韩资产业园，围绕传统乘用车、新能源汽车和智能网联汽车，提升关键零部件研发能力，构建“研发—零部件—整车—汽车服务业”产业链。

盐城高新区，重点发展氢燃料电池、新能源锂电池及其他汽车零部件。

大丰港经济开发区，集聚一批自动驾驶、控制系统、传感器等零部件“头部企业”，培育二手汽车交易、翻新，建设汽车试验测试、进出口、再制造基地。

大丰汽车产业园，实现传动系、制动系、转向系、行驶系、汽车内饰配套全覆盖，打造汽车零部件采购基地。

二、钢铁产业

构建以滨海港工业园区为主、大丰港开发区为辅的“一主一辅”总体格局，主攻精品钢、不锈钢和优特钢三大方向。

大丰港开发区，重点推进联鑫钢铁向深加工转型，推动产品从普碳钢向优特钢升级，重点开发优特线材、型钢、帘线钢等建筑用钢产品。

三、新能源产业

重点推进风电全产业链布局和光伏产业集群化发展，推动产业向科技研发、检验检测、运维服务等高附加值环节攀升，打造具有全球影响力的新能源产业基地。

盐城经开区，聚焦新一代光伏电池技术，培育本土龙头企业，构建光伏产业生态体系。

大丰区，以“全产业链制造”为方向，聚焦风电整机、核心零部件、高效电池片及组件，重点打造新能源装备制造生产及出口基地，支持大丰港开发区打造光伏组件基地。

四、电子信息产业

统筹推进市区电子信息产业优化布局和协同发展，强化技术合作和产品配套，不断提升

全产业链集聚能力，打造长三角北翼电子信息产业新高地。

盐城高新区，突出智能终端首位度，围绕智能终端整机、组件及零部件，加快发展智能手机、智能穿戴、智能视听、智能家居等全产业链条。

盐城经开区，重点发展汽车电子、集成电路、光伏电子。

盐南高新区，大力发展数字经济、人工智能等新兴产业，瞄准机器人、无人装备、智能芯片等细分领域。

环保科技城电子信息产业园，聚焦 5G 通信设备、工业互联网、消费电子零部件。

五、节能环保产业

放大现有节能环保产业集聚发展优势，增强产业链控制力和市场影响力，打造中国节能环保产业之都。

环保科技城，重点发展节能低碳、环境治理、绿色材料、碳经济等细分产业，提升企业研发制造能力，推动传统节能设备制造向高端化、智能化方向转型。培育能够有效整合产业链、提供整体解决方案的综合环境治理服务企业，形成区域化、流域化环境综合治理能力。研究和推广“碳中和”技术，建设低碳工厂、低碳园区。加快布局“碳经济”，成立碳经济区域研究院与碳资源交易中心，全面参与全国碳排放权交易市场建设运营。

六、现代物流产业

优化物流园区布局，大力发展港口物流、航空物流、制造业物流、冷链物流等特色领域，打造长三角北翼区域物流枢纽。

重点打造盐城现代物流园区、盐城城西南现代物流园区、大丰港现代物流园区、盐城南综合物流园区（刘庄镇）等。

七、机械装备产业

推动机械装备产业高端化、智能化转型，加快设备换芯、生产换线、机器换人步伐，拓展研发设计、品牌塑造、运维服务等高附加值环节。

环保科技城、盐城经开区农机产业园、盐都区义丰装备制造工业园等，以高端化、成套化、智能化为主攻方向，持续开展全流程优化和产品结构改善，开展核心零部件、短板技术、首台（套）重大装备等研制攻关。

八、化工新材料及再生纸产业

加快化工新材料和再生纸产业“转新、转高、转绿”，全面提升产业环保、安全水平和产业层次，推动化工新材料向新能源、电子信息、节能环保等产业配套新材料发展。

大丰港石化产业园，重点打造石化新材料、新医药为主导的产业链条。

大丰港造纸产业园，推动造纸企业优化重组。

第四节 推动县城集约化发展

加快县域经济提质增效。支持各县深度融入全市主导产业、优势潜力产业体系，加快本土传统优势产业转型升级，推进建链、

强链、延链、补链，打造一批特色产业、优势产业、地标产业，支持建湖、射阳、阜宁率先与中心城区形成“同城效应”。以开发园区作为县域经济主抓手，落实“一县一区、一区多园”发展要求，深化“一区多园”试点，按照先空间、后管理、再功能的步骤，引导各县（市）以省级开发区或高新区为龙头、以代管园区为配套进行优化整合，推动空间整合、资源整合和产业调整，引领产业园区高质量发展。完善管理运行机制，按照“县级统筹、一区主导、多园配合”原则，建立统一领导管理体系、统一建设发展规划、统一激励保障政策、统一招引建设项目、统一推进科技创新等“五个统一”统筹管理模式。实行“双算”式产业招商和经济指标考核制度，建立“谁投入、谁收益，存量归属地、增量归双方”的利益分配机制。

优化提升县城面貌和服务能级。推进以县城为重要载体的城镇化建设，扩大有效投资、释放消费潜力，不断适应和满足群众进城入镇就业安家需求，增强集聚人口能力。鼓励6个县城按照30万人口规模，优化县城城镇发展空间，加快公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效。面向2035年，支持东台、滨海、阜宁县城对标50-100万人口规模加快建设中等城市，其他县城加快建成功能完备的现代化小城市。实施“县城强身”计划，推动建湖、射阳、阜宁等主城周边县城借助市郊快速通道向郊区新城转型，推动综合实力强的东台市区锚定接轨上海向区域节点城市转型，推

动滨海、响水等北部县城向淮河生态经济带枢纽城市转型。加强县城新型基础设施建设，强化与高铁、高速、机场、港口等交通枢纽相配套衔接的路网、信息网络等建设。把握好老城和新城的互动关系，提高新城建设标准，加强老城有机更新，打造一批具有现代城市风貌的特色街区，提升县城建设的精致度。优化县城内部交通，推行小街区、密路网的格局，打通断头路，畅通微循环，提升空间价值。支持建湖县建设国家县城新型城镇化试点，鼓励其他五个县（市）立足资源禀赋，加大改革创新力度，加快补齐公共服务短板弱项，努力在产业经济、社会治理、文化传承等领域创塑典型示范。

专栏 5：县城空间布局引导

东台：以建设现代化中等城市为目标，进一步提高城区首位度，加快主城区、经济开发区、高新区、城南片区、西溪景区“一城四区”深度融合，强化城市核心功能和特色品质。

建湖：按照“美而特、小而精”定位，以西塘河、神台河为纵横生态带，在田字格中补短板强弱项，增强县城要素吸附能力、资源聚合能力和辐射带动能力，把县城建成引领县域城镇化和经济高质量发展的核心引擎。

射阳：整合港口、产业、旅游等城市多重资源和多元空间，在东西骨架拉开基础上，进一步拓展南向空间，扩大南北纵深，统筹老城区改造和新城区建设，形成“两心、两轴、五带、五区”的县城空间布局，推动“六大组团”发展，实现城市精明增长。

阜宁：围绕滨湖枕河宜居宜业城市目标定位，以生态、集约、精致为导向，优化中心城区空间布局，总体形成“一核、一湖、三廊、四纵四横、四片区”的空间结构。

滨海：以建设现代化中等城市为目标，统筹推进城市与产业融合发展，全面提升县域公共服务核心功能，实施东进、西优、南转、北融发展战略，形成“一心两环六片”的空间布局结构，打造县域新型城镇化发展标杆。

响水：按照“整体向南、适度向东”的思路，优化发展布局，完善功能配套，做大城南区、做精东城区、做靓老城区，推进“县城—小尖”一体化发展，大力发展城市经济，加快提升县城首位度。

第五节 推动小城镇特色化发展

推动县域副中心强产兴城。着力打造“一县一副中心”，加快建设琼港镇、上冈镇、黄沙港镇、益林镇、滨海港城、陈家港镇、大丰港城、大纵湖镇 8 个县域副中心，以产业作为依托，推进副中心城市化进程。推动副中心内园区、景区、港区等载体平台提质发展，提高资源配置效率，突出产业特色，加强与县城产业联动，形成产业集聚。推动县级公共服务事权下放县域副中心，加强交通市政基础设施建设，完善政务服务、社会管理、教育、医疗、文化、体育等公共服务配套设施，推动经济、社会和生态统筹、协调、持续发展，打造产城融合的现代化节点小城市。

表 3：县域副中心发展引导一览表

名称	发展引导
琼港镇	整合湿地、森林、渔港等资源要素，突出产城融合、港城互动，重抓“一核三廊五片区”建设，打造江苏沿海现代化节点小城市、长三角健康城市新地标。
上冈镇	抢抓盐城城北改造和市区产业空间外溢机遇，串场河东做城市、河西做产业，加快上冈新城开发建设，做大做强上冈产业园，打造县域先进制造业基地、市区主导产业重要配套区，带动县域东部产城融合发展。
黄沙港镇	依托国家中心渔港，推进渔港扩容升级，建设富有渔港特色的旅游城镇，加快旅游业态建设和集镇整体形象提升，打造黄海湿地旅游新地标。
益林镇	按照副中心城市、百亿级东益工业园区、省级阜宁县农产品加工园区和国家 4A 级旅游景区“一城三区”定位，大力实施“工业崛起、乡村振兴、旅游突破、治理创新”四大战略，推动与东沟镇一体化发展，打造县域西南增长极。
滨海港城	以服务沿海开发为导向，以配套重大产业项目为目标，加快推进港产城融合发展，打造港口开发和临港产业服务核心，建设滨海特色小城市样板。
陈家港镇	推动不锈钢、再生纸两大主导产业提质发展，积极完善文化旅游、体育健身、物业管理等服务配套，建设江苏东部沿海重要的新兴港城。
大丰港城	发挥上海组合港优势，重点建设 15 万吨级深水航道、100 万标箱国际集装箱智慧物流中心等“五大提升”工程，打造“亿吨大港、千亿园区”，建成长三角北翼区域性现代物流枢纽港。
大纵湖镇	推动纵湖新城、义丰工业园、大纵湖旅游度假区“镇区园区景区”联动发展，打造盐城西部装备制造重镇、产城融合新城、生态宜居福地、区域管理中心。

打造承载市域重要功能的特色镇。按照“集聚集约、彰显特

色、提升功能、组团发展”的总体要求，以各县（市、区）提出的重点镇、特色小镇为基础，结合市级以上工业园区、省级以上农业园区、4A级以上旅游景区等重大产业载体，以及高铁、港口、高速等区域性交通枢纽，因地制宜建设一批工业重镇、农业强镇、商贸大镇、旅游名镇，服务全市产业经济发展，适度承担人口集聚功能。稳慎统筹特色小镇、一般镇开发建设，重点围绕民生需求，合理配置学校、卫生院、敬老院、运动健身场地等公共服务设施，加快补齐镇街公共服务设施短板，提高优质公共服务覆盖率，建成服务农民的区域中心。推动所有乡镇30分钟内连接高速公路，切实解决绕镇公路问题。

表4：特色小镇发展引导一览表

序号	名称	所属县（市、区）	依托载体	类型	发展引导
1	安丰镇	东台市	东台市精密制造产业园、东台钢材市场集聚区、安丰古镇	工业、文旅特色小镇	加快发展电子信息和精密制造产业，建设江苏精密制造产业强镇、黄海盐韵文化旅游古镇、全国美丽宜居幸福小镇。
2	时堰镇	东台市	东台市合金材料产业园	工业特色小镇	整合溱东镇工业园，依托优势产业基础，打造百亿产业集群，建成华东合金材料产业基地和区域商贸中心。
3	三仓镇	东台市	东台市国家现代农业产业园	农业特色小镇	争创国家和省级农产品深加工工业园区，打造国家农业现代化乡镇样板，辐射带动周边地区现代农业发展。
4	九龙口镇	建湖县	国家级旅游景区、国家湿地公园九龙口旅游度假区	文旅特色小镇	放大国家湿地公园品牌效应，串联西部湖荡湿地，打造全国生态旅游目的地，争创国家5A级景区、国家级旅游度假区。

序号	名称	所属县 (市、 区)	依托载体	类型	发展引导
5	建阳镇	建湖县	建阳镇工业园区 (建湖高新区)	工业特色镇	主动融入省级建湖高新区，放大中国产业集群经济示范镇、江苏省高端装备制造业特色产业基地品牌效应，推动石油机械产业提质增效，加快建成高端装备重镇。
6	海河镇	射阳县	盐连高铁射阳客货站、海河镇乡镇工业园(射阳经济开发区)	物流特色镇	主动融入省级射阳经济开发区，发力“高铁、高速”两高道口拉动，形成以物流为主导，以轻工业、农业贸易等特色产业的道口经济和物流中心。
7	临海镇	射阳县	射阳纺织染整产业园	工业特色镇	加快发展高端纺织产业，配套发展物流、仓储等服务业，全面提升集镇建设水平，建成市级工业园区，打造长三角纺织产业新地标。
8	羊寨镇	阜宁县	阜宁港淮河作业区多式联运货运枢纽	物流、文旅特色镇	紧抓滨海港淮河出海门户建设契机，大力发展现代物流产业，高标准建设桃花源田园综合体，带动黄河故道地区旅游经济发展。
9	沟墩镇	阜宁县	盐阜盐丰快速通道重要节点	农业特色镇	发挥道口优势，加快发展特色农业、旅游、苗木交易，配套发展机械制造业和风电产业，创建国家级/省级农业园区。
10	八滩镇	滨海县	八滩镇全民创业园(滨海港工业园区)	文旅、物流特色镇	主动融入滨海港工业园区，重点发展白酒酿造、纺织服装、机械加工等产业，深入推进规模化农业发展，打造以红色文化、民俗文化、酒文化等为特色的生态文化旅游特色镇。
11	滨淮镇	滨海县	滨淮镇全民创业园(滨海港工业园区)	工业特色镇	主动融入滨海港工业园区，配套服务滨海港工业园区发展，聚焦钢铁配套、现代纺织产业，打造重要的绿色钢铁配套产业区、临港卫星小城。
12	南河镇	响水县	江苏省响水现代农业产业示范区、九丰农博园景区	农业特色镇	以西兰花、蔬菜毛豆等为特色产业，建设现代化高效农业镇、农业产业化及民营工业基地，打造全省知名西兰花特色产业平台。

序号	名称	所属县 (市、 区)	依托载体	类型	发展引导
13	小尖镇	响水县	小尖镇中小企业园 (响水经济开 发区)、江苏 省响水现代 农业产业示 范区	工业特色镇	主动融入省级响水经济开发区,全面提升特色农业、智能终端、机械加工、纺织服装产业发展水平,打造现代化工贸小城镇。
14	刘庄镇	大丰区	盐城南综合物流园、盐通高铁盐城大丰站、新长铁路大丰西站	物流特色镇	发挥铁路货运站、客运站枢纽作用,做大做强现代物流产业,加快建设货物集散中心,推动商贸物流与现代工业融合发展。
15	新丰镇	大丰区	荷兰花海、斗龙港旅游度假区	文旅特色镇	发展花卉等种植业,培育“健康服务+休闲康养”新产业,建设面向长三角的生态康养和休闲度假基地。
16	三龙镇	大丰区	上海农场、方强农场、斗龙港国家一级渔港	农业特色镇	推动农产品、海淡水产品生产、深加工、仓储物流一体化发展,打造沿海渔业经济核心区,加快建成省级农产品加工集聚区。
17	大冈镇	盐都区	大冈镇工业园区 (盐城高新区)	工业特色镇	主动融入盐城国家高新区,重点发展制鞋机械、石油装备、纺织服装、智能终端产业,加快建成功能完备的主城卫星镇、乡村振兴样板镇。
18	郭猛镇	盐都区	盐城国家高新区、江苏省盐都现代农业产业示范园	农业特色镇	主动融入盐城国家高新区,推动集镇区、工业园区和乡村田园综合体联动发展,打造城郊农业农村现代化乡镇样板。
19	黄尖镇	亭湖区	国家级丹顶鹤湿地生态旅游区	文旅特色镇	依托世遗核心区优势,打造丹顶鹤保护区首席会客厅和世界自然遗产地的“国际社区”,争创国家级旅游度假区。
20	便仓镇	亭湖区	枯枝牡丹园、盐阜盐丰快速通道重要节点	文旅、农业特色镇	重点发展精品花卉、蔬菜水果、节能建材等产业,打响枯枝牡丹特色品牌,推动一二三产深度融合,打造都市休闲旅游度假区、田园特色农业小城镇。

第四章 建设以人为本的现代城市

以“集聚人、服务人、留住人”为导向，围绕人民群众多样化的美好生活需求，统筹安排生产、生活、生态空间，提升宜居宜业宜游宜养的城市功能，塑造自然、传统和现代有机交融的城市风貌，推动城市内涵式、集约型、绿色化发展，切实增强城市吸引力和承载能力。

第一节 建设舒适便利的宜居城市

加快集聚城镇人口。坚持外来人口、本地农村人口并重，精准制定政策，增强集聚城镇人口的核心吸引力。完善零门槛落户政策，本着“愿落尽落”原则，有序推动人口向城镇集聚。推进跨省户口迁移一站式办理，提高户籍迁移便利度。引导农村人口进城入镇，切实保障进城落户农民各项集体权益，给予进城农民买房、住房贷款等相关政策支持。不断提升农业转移人口市民化质量，提升农业转移人口职业技能，提高随迁子女受教育质量，保障农业转移人口医疗卫生健康服务水平，推动住房保障全覆盖，促进农业转移人口全面融入城市。围绕产业用工需求，重点面向中西部和东北地区，定期组织开展企业用工招聘会，协同推动社保转移接续，会同企业做好外来务工人员长期留盐居住的服务工作。全面推进居住证与户籍制度并轨。建立健全与居住年限等条

件相挂钩的基本公共服务提供机制,保障居住证持有人同等享受教育、医疗、住房等基本公共服务。

专栏 6：提高农业转移人口市民化质量重点举措

一、提升农业转移人口职业技能

完善农业转移人口职业教育及技能培训机制,聚焦用工矛盾突出行业,实施农业转移人口职业技能培训行动,针对农业转移人口开展“订单式”人才培养。强化企业在农民工岗位技能培训中的主体作用,鼓励大中型企业建立职业技能培训机构,开展岗前培训、新型学徒制培训和岗位技能提升培训。引导建立职业技能等级与薪资待遇挂钩机制,激励农业转移人口提升技能。

二、提高随迁子女受教育质量

将农民工随迁子女义务教育纳入教育发展规划和财政保障范畴,合理规划学校布局,增加教育投入和教师编制,保障农民工随迁子女以公办学校为主接受义务教育,确保随迁子女能够接受优质学前教育 and 义务教育。大力推进城乡义务教育学校集团化办学改革,促进各类学校优质均衡发展。探索推进随迁子女接受义务教育后在流入地参加升学考试。

三、保障医疗卫生健康服务水平

将农业转移落户人口纳入基层医疗卫生服务体系管理范围,享有同等基本公共卫生服务。注重农业转移人口职业病防治。深化医保支付方式改革,不断提升医保参保率和服务能力,保障农业转移人口依法随用人单位参加职工医保并享受相应待遇,灵活就业的居住证持有人可以以个人身份参加职工医保或居民医保。

四、推动住房保障全覆盖

促进住房保障对象从以户籍家庭为主逐步向常住人口覆盖,加大对外来务工人员、进城落户农民工等群体的住房保障力度,将符合条件的外来务工人员纳入住房租赁补贴范围,实施住房公积金覆盖新市民群体制度。鼓励产业园区、大中型企业配套建设公寓楼、集体宿舍等,多途径解决外来务工人员住房需求。

提升城市公共服务品质。推动基本公共服务便捷可及,扩大专业化、个性化、品质化服务供给,不断增强居民幸福指数,全面提升对高层次人才、企业家、青年群体的吸引力。促进公共服务优质均衡发展,加快建立“资源随人走”的资源投入机制,推动基本公共服务设施布局与人口布局相适应,打造“15分钟医疗、养老、教育服务圈”“10分钟文化体育、公园绿地服务圈”“5分钟

便民生活圈”。实施名校引领战略，实现城镇优质学校与农村薄弱学校、一般学校结对办学全覆盖，推动集团化办学从义务教育向其他学段延伸。支持与长三角名校结对共建，引进和导入更多优质、多元的教育资源。强化名校长、名教师、名班主任“三名”教育人才引进培育。加快推动医疗机构提档升级，加快医疗联合体试点城市建设，大力推广医疗联合体或医疗集团，推动全市三甲综合医院打造区域性医疗中心，鼓励引进名院名医开展医疗协作，引进培育一批德才兼备、学术造诣较深、知名度较高的医疗卫生专家和优秀学科带头人。加大体育设施投入，强化多样化运动休闲服务供给，创建国家全民运动健身模范市。

精准实施城市更新行动。适应居民对优美环境、健康生活、文化休闲等方面的需求，深化城市生态修复、城市修补，复兴城市老旧空间，采用微改造的“绣花”功夫，提升城市人居环境质量和宜居水平。推进美丽宜居城市建设，加快全市老旧小区、棚户区、城中村改造，完善基础设施和公共服务配套，消除结构性“城市病”，全面提升居民居住品质。加快实施省级美丽宜居城市建设试点，鼓励开展市级试点创建，实施住有宜居“543工程”，推进安丰镇、益林镇、上冈镇等美丽宜居小城镇建设，打造一批美丽宜居街区和城镇。加快推进老旧厂区改造提升，加大工业遗产活化利用水平，鼓励发展工业旅游等业态，打造成为新型产业空间、双创空间和文旅产业集聚区。到2025年，全市基本实现老旧小区改造全覆盖。

专栏 7：“十四五”时期城市更新重点工程

一、美丽宜居城市省级试点

首批 9 个试点，市零散老旧小区片区统筹改造、市区第Ⅲ防洪区水环境综合治理 PPP 项目、文化创新街区塑造、循环产业园建设、建湖县上冈镇美丽宜居小城镇、东台市安丰镇美丽宜居小城镇、东台市“厕所革命”工程、阜宁县益林镇美丽宜居小城镇、阜宁县绿色建筑与建筑产业现代化发展。

二、宜居“543 工程”

总人口 100、80、60 万左右县（市、区），每年分别实施 50、40、30 万平方米左右的老旧小区整治和 5000、4000、3000 户左右棚户区改造，通过三年左右时间，明显提升人民群众“住有宜居”品质水平。

三、城北地区改造工程

按照宜居城市的建设要求，规划水岸宜居、商业休闲、生态休闲、公共服务四大类功能业态，加快博雅文苑等 11 个安置房建设，推进新洋港大道等 33 个市政基础设施项目和新洋港景观带等 57 个环境整治项目建设，全面提升城北片区的居住、商业、休闲、公共服务水平，把“最盐城”元素镶嵌其中，打造滨水人居环境示范和样板。

完善市政基础设施配套。坚持公交优先，完善公共交通服务网络，推动市区公交一体化和市域公交全覆盖，构建形成市区快速化公交出行系统。创建国家公交示范都市，建设中运量 SRT 智能轨道快速公交，完善地面 BRT 环线系统，市域、市郊、主城区公交发车间隔降低至 30、20 和 10 分钟，市区公交分担率达 35%。树立窄马路、密路网、微循环的道路布局理念，优化城市道路网络功能和级配结构。构建安全通达、舒适便捷的骑行和步行网络，完善非机动车道、慢行系统、行人过街设施、盲道等道路系统规划建设。合理布局建设停车场和立体车库，加强停车设施的社会共享，加快推进住宅小区、公共建筑物、停车场、服务区等充电桩建设，创建新能源智能充电桩示范城市。科学统筹布局城市地下和道路沿线综合管廊资源，将市政、电力、通讯、燃

气、给排水等各种管线集于一体，逐步实现统一规划、设计、建设和管理，集约高效利用地下空间。

第二节 建设创新引领的活力城市

实现产业升级与吸纳就业良性互动。坚持以园区作为工业发展主阵地，围绕全市四大主导产业、战略性新兴产业，着力在技术、设计、品牌、供应链等领域锻长板补短板，吸引核心配套环节、先进要素在我市集聚发展，加快承接大企业、大项目，引进培育“专精特新”中小企业，打造一批千亿级、500 亿级产业集群，创造更多高质量就业岗位。充分发挥服务业提升城市品位、构筑就业“蓄水池”功能，打造一批商务服务、科技服务、金融服务、大数据服务等高品质生产性服务业集聚区，构建“一核引领、两轴带动、三带联动”现代服务业发展格局。围绕“群众消费升级”需求，推进聚龙湖、新弄里、建军路等商圈建设，点亮夜间经济，打造水岸经济，做活假日经济，发展免税经济，打造具有吸引力的区域消费中心城市。适应年轻人就业观念变化新趋势，鼓励网络直播、在线娱乐、网络零售、线上教育培训等新型业态发展，创造更多灵活就业岗位。推进产城融合发展，实施混合型、紧凑型开发，推动就业空间和社区商业服务空间有机融合，围绕公共交通节点打造职住平衡的产业社区。



图 5：市域工业园区布局图



图 6：市域现代物流业“四极八园九点”布局图



图 7：市域重点服务业集聚区布局图

打造区域创新创业集聚高地。加快引进韩国、日本科技创新资源，深度融入上海、北京、深圳等国内一线城市为核心的科创链，加快打造长三角北翼科创高地、全国知名绿色产业创新中心、东北亚科技合作示范区。优化创新空间布局，积极打造“世纪大道城市科创带”，串联盐城高新区创新中心、西伏河科创走廊、环保科技城智慧谷、中韩盐城产业园未来科技城、韩风国际文化名城等重要科创载体，建设若干功能复合、尺度怡人的特色创新街区。深化科技创新体制机制改革，加强顶层设计、资源统筹，高位推动科技创新工作，营造一流创新生态，促进各类创新要素良性循环。实施好黄海明珠人才计划，重点招引符合我市产业需求的“高精尖缺”人才和海外人才，对急需和紧缺高级专业人才开辟绿色通道，提高韩日欧美等外籍高层次人才居留我市便利程度。强化重大创新平台引才留才育才，围绕新能源、汽车、电子信息、钢铁、节能环保等重点领域，打造一批产业创新中心、制造业创新中心、技术创新中心、区域性技术转移中心等重大科创平台。招引培育新型研发机构及科技运营人才，打造“创新孵化+产业加速+科技金融+股权投资”联动的人才科技创新创业孵化平台。深入实施高企培育、高企上市、“高升规”、高企数字化转型和高企知识产权护航“五大行动”，每年新增高新技术企业、省级以上研发机构、“高升规”企业 100 个以上。



图 8：世纪大道城市科创带

专栏 8：科技创新重大工程

一、产业创新能级提升工程

实施高新技术产业质态效益和核心竞争力“双提升”培育计划，加快建设“产业大脑”，制定产业技术清单，打造具有全球影响力的新能源产业基地、长三角北翼电子信息产业新高地、中国节能环保产业之都、东部沿海现代汽车名城。

二、创新载体平台建设工程

支持有实力的企业建成省级企业重点实验室，支持海上风电、环保产业龙头企业牵头建设省级技术创新中心，力争在新能源领域建设国家技术创新中心。创建东北亚科创特区，推动日韩高校院所在我市建设专业性研究机构。加快建设北大创新中心、沪盐协同创新中心等科技服务平台。

三、企业创新能力强基工程

加快构建“科技型中小企业—高新技术企业—创新型领军企业”创新型企业发展梯队，大力实施高新技术企业培育“五大行动”，支持企业引进高端专家、技术团队和管理人才，提升企业人才集聚能力。

四、科技服务体系优化工程

围绕汽车、新能源、电子信息、数字经济等重点产业，加强科技资源整合，大力发展研发设计、检验检测、知识产权、技术咨询、创业孵化、科技金融等科技服务业态，加快构建全价值链科技服务体系。

建设青年友好型城市。全面增强对青年人才的吸引力、集聚力，完善人才价值实现机制，提高人才待遇和社会地位，畅通人才上升通道，满足各类人才职业发展需求。支持驻盐高校、高职高专提升办学层次，引进更多优质高等教育资源，争创国家大学科技园，构建本地青年人才“基础教育—中高等教育—就业创业”闭环。实施青年人才“特支计划”、名校优生“汇盐行动”、海外学子“归盐行动”、万千学子“聚盐行动”，加大对在盐大学生留盐的支持力度，积极吸引盐城籍青年人才、高校毕业生等青年回乡就业创业，争取每年引进高校毕业生不少于3万人。实施青年企业家接力计划，重点培育一批具有盐城情缘、全球视野的新生代企业家队伍。推进青年活力社区建设工程，完善便利的吃、住、学、医、娱等基础设施，构建开放灵活的青年学习交流空间，营造舒适便捷的生活环境和时尚多元的消费业态，增强青年人才的文化认同感、情感归属感、心灵愉悦感。创建国家产教融合型城市，依托我市职业技术教育优势，加强技术型、知识型、复合型高技能人才培养，构建政府、学校、企业、社会“四位一体”的高技能人才培养模式，培育更多“盐城工匠”，全力打造“技能人才之都”。

专栏 9：产教融合型城市发展引导

建立布局合理的职业院校体系，进一步扩大中职、高职、应用型本科分级培养和联合培养规模，支持职业院校在重点产业园区设立办学点和实训中心。加快建设服务我市产业发展的职教专业体系，确保全市中职学校 90%以上专业与经济发展相契合。全面推行现代学徒制、企业新型学徒制，逐步扩大“双元制”教学试点，推进“做学教合一”教学改革实验，建设一批数字化教学平台等高水平实训基地，确保学生实训课时达到总课时的 50%。实施校企合作专项行动，推动学校与重点产业园区、龙头企业深度对接，通过“引企入校、引校入企、校企一体”等方式，开展多层次合作办学，探索共管、共享、共赢的实训基地工厂化运营模式，实现每个职教联盟对接 1 个支柱产业，每所职业学校对接 1 个重点产业园区，每个主干专业对接一批龙头企业。

第三节 建设绿色低碳的生态城市

打造城水相融的生态空间。厚植生态底色，以江河湖海为脉络，构建以东部黄海湿地、西部湖荡湿地、中部淮河入海河道组成的“H 型”生态格局，打造人水相依、城水相融的百河之城。始终做好水安全、水生态、水资源、水文化四篇文章，系统推进串场河、新洋港、通榆河三条骨干河道全流域治理，加快推进海绵城市建设，深化城市易淹易涝片区治理。实施一批体现瓢城特色的城市水体景观工程，打造绿色人文水岸，全面展现“河畅、水清、岸绿、景美”的水韵特色，实现“人水城”和谐共生。构建通榆河、环城高速公路主城“中字型”生态廊道，在市区环城高速围合的道路两侧，坚持宜林则林、宜景则景、宜农则农，通过绿地、水面、林地和永久基本农田串起环城高速圈生态廊道。



图 9：市域生态空间结构图

专栏 10：串场河全线整治和景观打造工程

坚持全流域治理，推进水岸同治，加强沿河环境和河道整治，推进河道岸线生态化改造和景观提升，强化沿河散乱污企业治理，全面提升串场河流域水环境，全域打造滨水景观廊道，着力打造市民亲水近水的滨水空间。科学合理规划布局沿线城镇建设、产业发展、基础设施、生态保护空间，加强沿河棚户区改造，整治侵占河道现象，改善沿岸居民居住条件。发展水岸经济，强化多类型休闲游憩功能，打造瓢城古城、伍佑珠溪古镇、草堰古盐运集散地、西溪古镇、安丰古街、庙湾古城、富安古镇等文旅融合区，支持策划行走母亲河、极限马拉松等文体活动。到2022年，沿河生态景观廊道全面建成，串场河沿线国、省考断面全部达Ⅲ类水质目标。到2025年，智慧河道建设基本完成，串场河生态廊道成为重要的城市发展轴。

彰显城市生态魅力。持续做强“盐城好空气”“盐城蓝”品牌，着力加强大气污染防治，到2025年，全市空气质量优良天数比例达到90%，PM_{2.5}平均浓度下降到30微克/立方米。巩固深化国家森林城市创建成果，继续推进沿海防护林、河道景观林、交通沿线生态林等绿化造林建设，重点打造一批生态廊道、景观绿道、林荫大道。践行公园城市理念，优化公园、绿廊、居住区和单位绿化等城市绿地系统，拓展“公园+惠民服务”“公园+运动健身”“公园+文化艺术”“公园+科普教育”等模式，建设一批“公园社区”“公园街道”，打造城市“10分钟公园绿地服务圈”，到2025年，全市建成区绿化覆盖率提高到40%以上。整合全市生态旅游资源，强化主城旅游集散中心功能，推动各地景区融合发展，共同打造旅游精品线路，全面提升我市在全省旅游市场的份额。



图 10：市域旅游布局图

打造全国碳中和先行示范区。围绕“碳中和”愿景，实施碳排放总量和强度“双控”，打造一批零碳园区、零碳工厂，推进全域“无废城市”建设，争创国家低碳试点城市。落实“四个革命、一个合作”能源安全新战略，积极构建清洁低碳安全高效的能源体系，大力发展氢能、光伏等清洁能源，加快建设国家级千万千瓦级海上风电基地，着力提高传统能源转化率、利用率，以能源结构调整倒逼产业结构调整，到2025年，新能源装机容量占电力总装机容量的65%。有效发挥森林、湿地、海洋、土壤的固碳作用，加快种植碳汇试验林，提升全市生态系统碳汇增量。实施重点行业领域减污降碳行动，加快制造业、交通运输、建筑行业脱碳过程，推进钢铁、化工、纺织、造纸、建材等重点行业 and 重点用能单位节能降碳，大力实施“绿色建筑+”工程，力争到2025年，全市装配式建筑占新建建筑面积比例达到50%以上。依托环保科技城发展绿色环保产业，开展重点领域低碳技术科技攻关和推广应用，争取建立区域性绿色低碳技术评估、交易体系和科技创新服务平台，打造全国绿色低碳技术开发应用和产业高地。完善有利于绿色低碳发展的政策体系，落实碳排放权交易制度，争取设立全国碳排放交易市场功能性分支机构。积极发展绿色金融，争取气候投融资试点。倡导绿色低碳生活方式，开展绿色社区、绿色出行、节约型机关等创建行动。

第四节 建设包容共享的人文城市

塑造现代城市人文魅力。实施城市记忆工程，突出历史文化传承保护、工商业遗存焕新改造，留住特有的地域环境、文化特色、建筑风格，彰显瓢城印记、海盐文化独特魅力。延续城市历史文化脉络，保护陆公祠、泰山庙、宋曹故居等历史建筑，打造更多历史文化街区和历史文化名镇，加快毓龙路文化街区等特色街区建设。保护老盐城里弄小巷文化肌理，有机更新串场河两侧老盐场、新洋港岸边老码头、纯化路民居等城市老建筑和老街巷。充分挖掘和利用淮剧、杂技等传统文化资源，举办艺术展、民俗节庆、文化演艺等活动，促进传统优秀民间文化艺术更好地融入社会、融入民众、融入生活。加强优质文化产品供给，改造提升市文化艺术中心大剧院、市美术馆，支持民间博物馆、艺术馆建设并免费对外开放。引进更多展览、话剧、音乐剧、演唱会等文化活动，拓宽群众性文化活动覆盖面，营造浓厚的城市文化氛围。强化城市宣传营销，大力推进“鹤鹿天堂、四色文化”品牌建设，面向全国全球打响城市知名度。

积极应对人口少子化老龄化。加快构建人口均衡型社会，围绕“幼有善育、老有善养”，创新“一老一小”服务制度。健全家庭发展支持体系，完善生育支持、幼儿养育、青少年发展、老人赡养、病残照料等家庭发展政策，制定政府购买居家社区养老、社区托幼等领域基本公共服务办法，力争 2025 年实现社区养老、

托幼全覆盖。落实国家“三孩”生育政策，做好婴幼儿保健服务，发展 0—3 岁婴幼儿照护服务，加快公共场所母婴设施建设，鼓励幼儿园兴办托育机构或开设托班，支持用人单位提供福利性婴幼儿照护服务。创建儿童友好型城市，加强校外活动场所、社区儿童之家建设，推动公共空间适儿化改造。建立健全居家社区养老扶持政策，制定居家养老基本服务清单，加强社区日间照料中心、老年活动室等社区服务设施建设，积极开展住宅和服务设施的适老化改造，打造一批示范性老年友好型社区。大力推进公办养老机构公建民营改革，引进专业社会组织承接城市社区养老服务中心运营，将农村敬老院改造升级为区域性养老服务中心。鼓励发展银发经济，大力开发与老年人身体素质、文化技能相匹配的再就业岗位，全方位满足老年人生活和发展需求，帮助解决老年人“数字鸿沟”问题。

专栏 11：养老服务新型模式

加快建设“养联体”。各地依托养老机构引进知名养老品牌服务机构，将辖区社区居家养老服务中心（站）、区域性养老服务中心（敬老院）委托给该品牌服务机构运营，统一调配养老床位，形成养老服务联合体，解决乡镇（街道）、社区养老服务供需脱节、运行困难、服务水平不高的问题。

探索建立“时间银行”。积极探索“时间银行”互助养老模式，引导社区居民参与养老互助服务，为老年人志愿者开立“账户”，助老志愿服务存入“时间银行”，遇到养老困难可以提取“服务时间”，将无偿获取日间照料、疾病护理、精神慰藉、临终关怀等养老志愿服务。

促进重点群体共享发展。优化妇女发展环境，建立完善促进

男女平等和妇女全面发展的政策体系，保障妇女平等享有各项权利权益，加快推进市妇女儿童活动中心等项目。提高残疾人发展能力，加快建设市残疾人就业创业服务中心，推进城市无障碍环境建设，丰富残疾人文体生活，建设“无障碍阅读”等残疾人文化平台，提升重度残疾人托养服务水平，加强精神卫生福利机构和精神障碍康复社区服务点建设。健全退役军人保障体系，加快建立退役军人关爱基金（资金），推进退役军人服务中心（站）“五有”全覆盖，建立一批优抚医院、光荣院、军人公墓，修缮保护、升级改造各级烈士纪念设施，持续争创“全国双拥模范城”。健全社会救助联动机制，提高城市低收入群体、困难群体兜底保障能力，加大重大疾病医疗等专项救助力度，确保居民最低生活保障率达 100%。

持续深化文明城市创建。统筹推进文明城市创建和城市建设发展，开展全市域、全领域、全体系文明创建，大力实施十个示范片区、百个示范点位、千个示范项目文明创建“十百千”工程，确保高分高位通过第七届全国文明城市复查，打造精神文明建设典范城市。加快建设长三角“志愿者之城”，对标深圳等先进地区，推动志愿服务从提供基础性社会服务向纵深参与社会治理、凝聚社会共识转化，让志愿服务事业成为具有吸引力的城市品牌。深化群众性精神文明创建，扩大文明家庭、文明校园覆盖面和参与度，深化文明交通、文明旅游、文明餐桌行动。提升居民文明素养，以“厚德盐城”建设为载体，深入实施新时代公民道德建设工

程，高水平推进新时代文明实践中心、所、站建设，常态化开展“道德模范”“身边好人”“最美志愿者”等先进典型推选活动。到 2025 年，确保一半以上的县（市）创成县级全国文明城市，新时代文明实践阵地实现全覆盖。

第五节 建设智慧互联的数字城市

加快新型数字基础设施建设。将通信系统、物联网感知设施纳入城市公共基础设施统一规划建设，构建“端—边—网—云—智”数字智慧城市架构。统筹以千兆光网和 5G 为代表的“双千兆”网络协同发展，持续扩大千兆光网覆盖范围，加快 5G 网络布局 and 商用，实现包含城区、重点工业园区等区域的全面连续深度覆盖。加快推进 IPv6 布局，加强窄带物联网（NB-IoT）、环境传感器、智能识别摄像头等功能性基础设施建设。加快实施地下管网、水利、环保等领域基础设施的数字化改造，提升城市运行保障能力。构建高效集约的数据中心，加快建设同城双活中心和异地灾备中心，推动市县一体化大数据平台建设，全面提高基础数据库、综合主题库、业务专题库数据质量。打造智能敏捷的“城市驾驶舱”，综合运用大数据、人工智能、融合通信等技术，建设城市综合运营实体大厅，建设“城市大脑”中枢指挥中心，实现对城市整体运行状态的即时感知和联动治理。

打造深度融合的数字经济。加快推动数字产业化，围绕智能终端、5G 通讯、半导体、汽车电子、数据存储及应用等领域，

推动电子信息产业和大数据产业规模化、高端化、特色化发展。持续推进大数据产业园、中电信创（盐城）产业园等载体建设，加快招引一批大数据、云计算、人工智能等龙头企业和重点项目。深化产业数字化转型，推动汽车、钢铁、新能源、电子信息四大主导产业分别搭建行业综合互联网平台，推进“5G+工业互联网”应用。加快长三角（盐城）智能网联汽车试验场项目建设，推进智能网联汽车商业化场景应用。促进服务业数字化发展，充分利用数字技术和数字算力，实现人、机、物智能融合，统筹布局在线经济、平台经济、共享经济、非接触经济、在线教育、医疗线上办公智能科技等新业态，加快中国（盐城）跨境电子商务综合试验区“1+4”产业园区建设。加快农业生产过程数字化转型，大力普及智能化生产、网络化经营，培育更多数字农场、数字牧场、数字渔场。加强数字技术应用创新，推进公共数据资源开发利用，推广公共数据开发应用试点示范，培育壮大华东江苏大数据交易中心。加强数字创新平台建设，支持龙头企业建设工程研究中心、技术创新中心。提高数字技术研发能力，鼓励驻盐高校设置新一代信息技术相关学科，开展自主攻关或联合攻关，突破一批关键核心技术，形成一批原创性发明专利。

构造整体智治的数字政府。全面推动政府数字化转型，加速政府职能重塑、流程再造、业务协同、数据共享，以数字政府撬动数字经济、数字社会建设，充分激发市场活力和社会创造力。推进盐城政务（华为）云中心建设，以部门为单位配置云资源，

持续推动非涉密业务完成上云部署。全面推进电子政务系统建设，建立市、县、镇、村全覆盖的政务服务体系，推动与国家、省级政务系统互联互通，实现高频政务服务线上“一地认证、全网通办”、线下“收受分离、异地可办”。提高市场监管、应急管理、城市管理、治安防控、公共卫生、环境治理等领域智慧化水平，打造具有盐城特色的大数据应用生态体系。

专栏 12：数字优政工程

一、推进数字利企“一件事”通办

运用数字技术和互联网思维改进政务服务模式，以企业统一社会信用代码为唯一标识，实行企业一表申请、一套材料、一次提交、限时办结，推动更多涉企事项“一网通办”。

二、推进数字便民“一类事”统办

围绕个人全生命周期事项办理需求，通过数据共享、证照互认等技术手段，打破事项办理部门和区域限制，更好落实“一类事”统办、跨省通办、全程掌上办。

三、推进政府运行“一项事”联办

建设数字政府系统办公平台，鼓励发展远程办公新模式，推进政务流程全面优化、系统再造，实现对内办公一套系统、一个平台，不断提高行政服务效能。

创造面向未来的数字生活。大力实施数字惠民工程，开展数字化公共服务行动，打造数字社会生态，让群众充分享受到数字化发展红利。持续提升“我的盐城”APP，分层整合市县各类服务应用，突出教育、卫生、公安高频应用接入，打造面向所有用户的“数字管家”，着力建设具有国内先进水平、汇聚全市公共服务资源的城市级智能门户。打造数字生活服务体系，围绕群众衣、食、住、行等生活需求，加强数字商圈建设，完善智慧出行和数字缴费服务，探索“医后付”“无感付”等便民场景建设与应用，让

群众消费更省心、出行更顺畅、缴费更便利。强化线上线下教育融合,建设一体化数字教育平台,推动城乡教育资源均衡化配置。深化健康盐城建设,利用信息技术与上海、南京等地医院开展远程会诊、远程手术,让群众享受到更高水平医疗服务。加快智慧文旅发展,整合生态湿地、田园乡村和红色遗存等资源要素,打造综合应用体系,助推全域旅游发展。积极打造新型智慧社区,逐步提升既有小区特别是老旧小区的数字化和智慧化水平,构建未来邻里、教育、健康、创业等数字化创新应用场景,打造一批智慧社区示范试点。

专栏 13：数字城市重大工程

城市驾驶舱：围绕城市智能化精细化治理，对城市运行数据实时归集、治理和应用，实现对全市各项运行态势感知，建设集各类事件预警、分析、研判、决策、指挥等功能于一体的“城市驾驶舱”。

社会治理信息系统：打通社会治理信息系统与 12345 政务服务平台及公安 110、数字化城市管理、综合执法、市场监管、公共信用信息管理、应急管理、阳光信访等信息系统，建立以 12345 为主叫号码的社会治理联动响应机制。

大数据平台：省政务数据灾备中心二期、市政务云二期、“盐农云”数字农业农村大数据平台、市数字档案馆、大数据市县一体化平台、市警务云。

政务信息平台：市退役军人综合支撑管理服务平台、市自然资源和规划管理信息平台、市房地产大数据预警预报监测平台、市重点项目管理服务平台、市生态环境环境监测监控平台、市城市综合管理服务平台、市市政污水一体化管理平台、市“互联网+监管”系统、市公共资源交易综合业务系统、市公共卫生疫情防控应急智慧系统、市应急管理信息化二期工程、DRG 付费系统、智慧文旅平台、智慧住建系统、社会治安防控系统。

第五章 提升城市治理体系和治理能力

深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”理念，把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节，注重科学化、精细化、智慧化建设管理，构建经济治理、社会治理、城市治理统筹推进和有机衔接的现代治理体系，提高城市运营和资源配置效率，提升人民群众获得感、幸福感、安全感。

第一节 提高城市规划建设水平

科学编制国土空间总体规划。充分评估资源环境承载能力、国土空间开发适宜性，坚持以人为本、自然和谐、继承与创新、可持续发展的国土空间规划理念，尊重人的需要和选择，积极适应未来生活方式，科学提出国土空间发展战略。强化资源环境底线约束，统筹划定生态保护红线、永久基本农田保护线、城镇开发边界“三条控制线”，加快形成“多规合一”的国土空间开发保护“一张图”，促进国土空间发展更加绿色安全、健康宜居、开放协调、富有活力并各具特色。统筹推进市区与县城、沿海与内陆、城镇与农村协调发展，分区分类实施国土空间用途管制，合理确定城市规模、人口密度、空间结构，促进区域协调、城乡融合发展。

提升城市颜值和气质。坚持把“美”的理念落实到城市设计全过程，精心做好城市建筑形态设计，全面开展城市“双修”，形成

“各美其美、美美与共”空间格局。推动河湖、湿地、森林等生态空间向城市空间充分渗透，塑造滨水见绿、开敞有序的“通榆河—串场河”城市生态带，推动生态片区、廊道、节点与城市深度交融。注重老城区更新中的历史保护和文化遗产，以城北改造为试点示范，营造小尺度、有温度的宜人城市空间，将城市记忆融入现代城市生活。建设现代化新城，加强城市色彩、天际线、滨水线、建筑形态等引导管控，建设聚龙湖商圈、戴庄路、南海未来城、韩风国际文化名城、富力科创城等一批体现现代城市形象、令人记忆深刻的城市地标。推进城市微改造工程，加强城市街景、开放空间、街头边角、景观小品、标识系统等精细化设计，因地制宜布局书吧、茶吧、花店等功能载体，实施阜有诗书·樊登阅读空间建设工程，打造一批城市“网红点”“打卡地”。

强化空间资源集中集约利用。坚持“底线思维、综合治理”，严格落实国土空间用途管制，实行建设用地总量和强度“双控”，深入实施国土空间全域综合整治，推进国土空间全域全要素智慧化管理。科学合理划定城市战略“留白”用地，强化城乡建设用地范围内的重点功能区及周边拓展地区、城市发展重要节点等区域用地储备，严格执行土地征收成片开发标准，制定实地留白区域建筑物及相关资产清理方案，为重大产业项目、城市公共服务设施留下未来发展空间。盘活存量用地和低效用地，遵循“锁定总量、严控增量、落实减量、盘活存量、用好流量、提高质量”原则，新增项目用地主要通过城乡增减挂钩、全域土地综合整治、

闲置土地清理、低效用地再开发等方式保障。提升土地综合利用效率，借鉴深圳、上海等先进城市经验，建立集约型、适度混合的土地利用模式，探索二三产业混合用地供给、科创产业用地政策，有序利用地下空间，构建全市地下空间开发利用协调机制。系统加强陆海联动，以国家重新审定的海岸修测线为陆海分界线，整体谋划沿海地区生态保护以及盐田、港口和岸线等空间资源开发利用。

第二节 提升城市管理运营能力

提高城市精细化治理水平。落实“十没有、二十有”标准，推进城市智慧化、信息化、现代化建设，用“绣花”功夫管好城市。推动城市管理市场化、专业化改革，对城市公共空间、公共资源、公共项目实行全流程“管理+服务+运营”模式。制定完善城市街景容貌、停车管理、环卫设施建设等城市管理标准体系，建立完善公共资源利用、政府购买服务等市场化运作机制。加快数字城管升级改造，推进一体化数字监管平台建设，提高城市综合执法、环卫作业、户外广告、景观亮化、工地管理、垃圾治理等城市管理智慧化水平，切实提高监管的科学化精准化程度。加强城市管理与社会网格化治理工作衔接，完善“大数据+网格化+铁脚板”机制，建立覆盖全域、职责清晰、功能多元、多级联动、多方共治的网格化城市管理服务体系。推动多元主体共同参与城市治理，构建政府部门联动与市民参与的双向互动机制，深化社区、

社会组织、社会工作者“三社联动”的城市治理模式。

推动城市资源价值再造。以人的发展需求为导向，充分挖掘可使用的城市资产，盘活生态资源、土地资源、文化资源和城市资源，实现资源变资产、资产变资本利用模式，推动城市功能全面均衡发展。推动生态资源资本化，加快构建沿海滩涂综合利用模式，积极探索滨海湿地修复、滩涂开发利用、退圩还湿等工程向上游土地指标交易、碳汇指标交易和下游产业经营延伸路径。盘活城乡土地资源，有序引导土地要素在区域、城乡之间流转集聚，加强项目储备，推动产城融合，实现城市整体价值提升和长期可持续运营。探索文化价值实现机制，推动蓝色海洋文化、绿色生态文化、红色历史文化、白色海盐文化与城市建管和都市经济有机结合。深化城市资源市场化利用，引导社会资本参与新型城镇化建设，探索实施第三方一站式解决方案，打造政企民共赢的城市运营模式。

满足居民多元化住房需求。坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”，完善人口、土地与住房联动机制，严格控制房地产价格过快上涨，推动单一的学区房追求转变为保障房、职工房、改善房、康养房的多层次需求。强化以城引人、以房留人，支持国内头部房企来盐开发满足中高端人才需求的品质社区，加大开发区、高新区等重点区域人才公寓建设力度，探索建设数字未来社区，完善交通、商业、教育、医疗等配套设施，让留盐人才充分感受到“盐城品质”。健全城市住房保障制度，加快构建以保障性

租赁住房 and 共有产权住房为主体的住房保障体系，实行租售同权、共有产权、合作建房等政策，规范发展长租房市场，推动住房公积金“扩面开源”。切实保障新市民、青年人等群体住房需求，推行小户型、强混合、小配套的青年居住社区，面向新就业无房职工、外来务工人员等群体，在园区周边或城乡接合部改造一批老旧小区，试行推出低租金、小户型和集体宿舍形式的政策性廉租房，让留盐新市民充分感受“盐城温度”。

建立覆盖城乡的社会信用体系。加快推动各行各业制定信用监管制度和标准规范，推进金融、政务、公用事业等相关征信信息跨领域、跨地区依法共享。发挥盐城国家级大数据产业基地作用，强化 AI 和区块链等技术运用，以个人信用为支撑，建立起虚拟城市，强化对城市运行状态、功能作用精准分析。建立“一诺一码、社会公开、公众监督、违诺举报”的承诺、示诺、践诺、监诺机制，创新贯穿于事中、事后信用承诺“盐城监管新模式”。实施市县一体化公共信用信息系统升级工程，构建信用服务监管“一张网”。

第三节 增强城市韧性和安全感

提高城市公共卫生防控救治能力。完善公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制，建立稳定的公共卫生事业投入机制，全面提高重大突发公共卫生事件应对能力。坚持平战结合原则，完善城乡均衡的疾病预防控体系，实施综合医院和疾控

中心提标改造工程，全面实现二级以上综合医院和县级以上疾控机构均建成 P2+核酸检测实验室，推进疾病防控融入基层社区治理。健全分级分层分流的应急医疗救治网络，建设完善市县公共卫生应急指挥中心，建成独立型县级急救机构，增设乡镇急救分站，支持建设区域重大疫情救治基地。增加重要医疗物资储备，加强传染病等重大疫情应对处置能力建设和培训演练。建设一批高水平实验室和公共卫生学院，加快推进盐城医学本科院校落地，加强与上海、南京等地高等院校的紧密合作，增强监测预警、风险评估、流行病学调查、检验检测等能力。健全海港、空港等口岸公共卫生体系，严防外来重大传染疾病输入。

提升城市防灾减灾救灾能力。健全市、县、镇（园区）三级应急救援管理工作机制，建设联动互通的城市应急管理信息平台、应急救援技术支撑平台，增强实时预测预警和防灾减灾救灾能力。提升应急管理数字化水平，推动应急领域数据融合应用，建设安全风险监测、自然灾害预警和应急指挥调度等系统，推动风险感知、应急处置、结果反馈的全流程闭环管理和高效协同，确保生产安全事故起数和死亡人数持续“双下降”。合理规划布局应急避难场所，强化体育场馆等公共建筑的应急避难功能，建立安全、可靠的应急基础设施体系，力争到 2025 年，实现城镇人均固定避难场所面积达到 2 平方米。健全重要物资收储、清查、调配机制，推进应急资源下沉至社区，完善交通物流、市政能源、信息通信等生命线工程。加快成立城市安全研究中心，积极研发

和推广应用先进的风险防控、灾害防治、预测预警、监测监控等安全技术和产品。打造专业化与社会化相结合的应急救援队伍，积极发挥社会力量在应急管理中的作用。加强防灾减灾知识宣传和普及教育，健全防灾减灾演习机制，积极创建全国综合减灾示范县（市、区）、全国综合减灾示范社区。

专栏 14：“十四五”时期城市应急体系建设工程

一、城市综合安全运行监测中心

市应急管理局牵头，联合市发改委、公安局、住建局、交通局、城管局、消防支队等部门，铺设城市安全监测物联网，规划城市安全综合监测一张图，以城市安全大数据、地理信息服务、标准规范体系为基础支撑，开发道路桥梁、供水管网、排水管网（内涝污水）、综合管廊、建筑施工、轨道交通、人防工程和电梯等专项城市设施监测系统，建设集城市安全运行监测、应急指挥、值班值守等功能于一体的综合性城市安全运营中心。

二、应急管理与安全工程学院

依托盐城工学院，建设应急管理与安全工程学院，设置化工安全工程、应急技术、应急管理三个专业，力争打造省一流学科。启动“危险化学品风险感知识别与预警技术”实验室建设，获批应急管理部重点实验室 1 个、省级以上应急管理课题 20 项以上。成立应急管理人才培训基地，在滨海经济开发区沿海工业园成立应急人才培训分中心，“十四五”期间累计培训 8000 人次。

三、防灾减灾和安全生产科普体验馆

规划布展面积约 1500 平方米，拟设气象灾害、地质灾害、水旱灾害、海洋灾害、农业灾害、森林防火、安全生产等展区（展项），包括灾害下的生存危机、认知灾害、多种灾害的监测与预警、多种灾害下的生存与智慧、综合逃生自救体验及 5D 风云剧场，涵盖气象、消防、地震、地质、人防、医疗救助等各类防灾减灾避险知识。

深化平安盐城建设。面向“城市—社区—家庭”等多层面，促进形成多主体参与、协同联动的韧性城市建设体系。结合城市有机更新、城市能级提升、产业转型升级等重点工作，构建布局合理、响应及时、恢复有力的基础设施体系，保障人民群众生命财

产安全。建立立体化现代化社会治安防控体系，深化新一代“雪亮工程”建设，建成升级版技防城，推动公安基层基础设施与社区网格有机结合、智慧警务与智慧网格有效衔接，形成全面覆盖、城乡一体的科技防控网络。完善城市公共安全隐患排查和安全预防控制体系，加强食品药品、卫生医疗、消防救援、交通安全等居民生活领域的公共安全隐患排查整治。深化信访工作制度改革，防范化解城镇化进程中的社会矛盾风险，畅通和规范群众权益保障通道，坚持和发展新时代“枫桥经验”，最大限度把各类风险防范在源头、化解在基层、消灭在萌芽。

第六章 促进城乡深度融合发展

坚持新型城镇化与乡村振兴战略双轮驱动,以实现城乡要素配置合理化、基本公共服务均等化、基础设施联通化、产业发展融合化、居民收入均衡化为目标,有序引导城乡之间人、地、钱、技等要素双向流动,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系,推动全市农业农村现代化建设走在前列。

第一节 加快推进农业现代化

提高农业质量效益和竞争力。深入实施藏粮于地、藏粮于技战略,大力实施优质粮食工程,建强粮食生产功能区和重要农产品生产保护区,提升重要农产品稳产保供水平,保障国家粮食安全。优化农业生产结构和区域布局,推动沿海、里下河、渠北三大农区主攻特色优势农业,培育壮大一批百亿级优势产业和全产业链精品产业,打造一批特色优质农产品基地,建设成为长三角的绿色“菜篮子”和“米袋子”。大力发展“大田农业”,建设一批万亩以上连片高标准农田示范区,提升土地利用率和产出率。优化渔业渔港布局,加快发展现代水产种业、生态循环渔业、海淡水高效养殖,打造一批现代渔港经济区。推动规模农业现代化生产,开展农业生产全程全面机械化示范县建设,推进农业机械化向智

能化、信息化、绿色化转型升级，探索“无人播种、无人翻耕、无人植保、无人收割”的人工劳作智能化替代方案。实施智慧农业升级赋能行动，建设完善“盐农云”大数据平台，加大农业物联网技术装备应用推广力度，实现种植、追溯等全流程标准化、自动化，创建省级数字农业农村基地。打响农业绿色品牌，积极发展绿色食品、有机农产品和地理标志农产品，全面试行食用农产品合格证制度，创建国家农业绿色发展先行区、国家农产品质量安全县、省级生态循环农业试点村，争创国家全域农业现代化示范区。

推动一二三产融合发展。推动农产品加工业向优势农产品生产基地布局，持续推进现代农业产业园、农业科技园区、农产品加工集中区、农村产业融合发展示范园建设，支持东台、射阳等地建设境外农业合作示范区，加快建设一批农产品专业村镇和精深加工基地。拓宽产地直销、农超对接、订单农业等农产品销售渠道，实施“互联网+”农产品出村进城工程，推动城乡生产与消费有效对接。围绕城市居民旅游、文化、康养、运动等消费需求，培育发展乡村民宿、休闲渔家、农耕体验、农业文创、康养休闲等新模式，积极发展创意农业、会展农业、共享农业等新业态，大力发展中央厨房、直供直销、直播带货等新型经营方式，培育一批全国乡村旅游重点村。推进农产品流通体系建设，加快布局农产品供应链，打通农村物流服务的“最后一公里”和“最先一公里”。

表 5：省级以上农村产业融合发展示范园发展引导

序号	名称	园区级别	产业发展方向
1	东台市农村产业融合发展示范园	国家级	形成以西瓜为主，甜叶菊和其它果蔬为辅的产业格局，发展“1+1+N”的复合种植模式，打造重大项目集聚的引领者、农业农村现代化的样板和乡村振兴的新高地。
2	盐城市滨海县农村产业融合发展示范园	国家级	形成以蜜梨、蔬菜为主，蛋白桑、花卉为辅的产业格局，主攻农产品加工，发展休闲农业、观光农业、新型农村服务业，加快建设现代农业物流园，推动一二三产业深度融合。
3	阜宁县春华秋实现代农业示范园	省级	以优质稻米为主导产业，生态猪、精品瓜为特色产业，打造“一主两特”的产业体系，将园区打造成为全省乡村产业振兴、城乡融合发展的引领区，全省现代农业产业示范园样板区。

推进现代农业经营体系建设。推动地方与农场联动发展，加强与上海农场、黄海农场等沪属、省属、市属重点农场合作，共同开发流转土地，共同打造优质农产品供应基地，共同构建农业全产业链，共同建设现代农业科技园区。深入推进“万企联万村、共走振兴路”行动，促进工商资本有序入乡，以龙头企业为核心，创建农业产业化联合体，实现规模化集约化经营。突出抓好家庭农场和农民合作社两类新型经营主体，引导专业种养大户创办家庭农场，加大家庭农场示范创建力度，开展农民合作社“双建双创”行动。培育多元农业生产性服务主体，鼓励各类市场主体建设区域性农业展示推广服务中心和“全程机械化+综合农事”服务中心，大力发展以农机植保、分拣包装、冷藏保鲜等为重点的农服产业。推动小农户与现代农业有机衔接，构建“公司+合作社+农户”“公司+基地+农户”等合作模式，鼓励符合条件的专业服务

公司、供销合作社、农村集体经济组织、服务型农民合作社和家庭农场等为小农户提供专业化社会化服务。加强职业农民培育，探索推动农业从业人员职业化，加强新生代农民工职业技能培训。



图 11：全市沪属、省属、市属重点农场分布图

第二节 大力实施乡村建设行动

建设有文化有乡愁的美丽乡村。科学推进乡村规划建设，合理确定村庄布点和建设规模，充分尊重农民意愿，重点提高集聚提升类、特色保护类、城郊融合类村庄的人口和产业承载能力，严格搬迁撤并类村庄翻新改扩建，严格控制一般村庄增长边界，引导农民向新型农村社区、重点村、特色村集中居住。保护传统村落和乡村风貌，加大历史文化遗存、农耕文化遗产等乡村文化保护力度，彰显水绿盐城、鱼米之乡魅力。打造特色田园乡村，立足特色产业、特色生态、特色文化，统筹水系、田园、村落等空间要素，加快建设一批具有江淮特色、形态各异的特色田园乡村和新型农村社区。到 2025 年，建成 90 个省、市级特色田园乡村。持续改善农村人居环境，深化农村垃圾、厕所和污水“三大革命”，深入推进村庄清洁和绿化行动，健全农村河道、道路交通、绿化美化、环境保洁、公共设施“五位一体”综合管护机制。

表 6：市域村庄布局引导

序号	县(市、区)	集聚提升类村庄(个)	特色保护类村庄(个)	城郊融合类村庄(个)	搬迁撤并类村庄(个)	其他一般村庄(个)
1	东台市	272	58	6	234	2224
2	建湖县	121	46	5	338	1063
3	射阳县	180	25	13	155	1180
4	阜宁县	382	24	2	215	1403
5	滨海县	497	53	11	111	1144
6	响水县	199	20	9	67	1014
7	大丰区	328	25	3	62	862
8	盐都区	136	17	4	315	747
9	亭湖区	70	21	7	263	569

村庄分类建设要点：

(1) 集聚提升类村庄，村庄建设中应规划相应的产业发展用地，积极鼓励和引导村庄因地制宜，发展养殖、种植业、无污染加工业和第三产业；应与现有村庄在道路系统、空间形态、社会关系等方面良好衔接，在建筑风格、景观环境等方面有机协调；加强基础设施和社会服务设施建设；在村庄土地指标、农民建房等方面给予相应的优惠政策。

(2) 特色保护类村庄，尽快编制村庄规划或者村庄保护规划；深度挖掘村庄特色资源要素，将资源保护开发和村庄改造建设相结合，对村落的传统技艺、民间工艺、传统音乐、戏曲、民俗等进行场景化和有形化的开发利用，打造新型文旅创意产业，通过发展文旅产业保护和传承当地特色；保护村庄原有特色风貌，延续传统村落原生态的生活气息、传统习俗和乡土人情，拒绝对村落建筑的大拆大建，加强对影响和破坏传统特色风貌建筑设施的整治力度；完善村庄基础设施和特色旅游服务设施建设，重点通过环境整治和市政、公共服务等配套设施建设，加强对人脉和文脉的延续和保护。

(3) 城郊融合类村庄，在形态上保留乡村风貌，在治理上体现城市水平，主动接受城市辐射，实现与中心城市的融合发展；立足于服务城市经济，增加非农业就业机会，转变农业生产方式，吸纳农村富余劳动力向非农产业转换，带动整个乡村产业结构的调整和优化；发挥区位优势，积极依托城市资源，增强发展动力。

(4) 搬迁撤并类村庄，原则上，严格翻新改扩建，设施配建以保持村庄基本生活为准。凡需新建住宅或危房翻建的，考虑农民生活习惯、就业出路等因素，选择相应的集聚提升点或者镇区建设。对拆迁撤并后的村庄原址，因地制宜复垦或还绿，增加乡村生产生态空间。

(5) 其他一般村庄，控制村庄增长边界，限制村庄居住用地规模增加，保留村庄原有居住风貌。加强村庄产业发展，凸显特色，提升村庄活力。合理安排村庄整治内容，制定明确的村庄建房和风貌管控要求。

统筹布局城乡基础设施。创新城乡基础设施一体化投入和管护机制，加快建立管护主体、人员和经费保障机制，探索专业化市场化管护模式。统筹规划城乡基础设施及市政公用设施，推动路、水、气、电、通信、广播电视、物流等重要市政公用设施向乡村延伸。高水平推进“四好农村路”建设，深入开展农村居民饮用水达标提标行动，探索推动城市天然气管网向乡镇和中心村延伸，加快建设现代化农村配电网，加快实现 5G 网络重点乡镇核心镇区全覆盖。积极推进数字乡村建设，推动乡村生产生活基础设施数字化改造，推进乡村智慧水利、智慧交通等建设，探索农

村智慧化管理，积极争取国家数字乡村试点。

均衡配置城乡公共服务资源。将县城作为基本公共服务供给中心，持续强化公共服务向乡镇、村庄辐射延伸，鼓励城乡学校建立“学校联盟”或开展“集团化办学”，全面推进县域紧密型医共体建设，完善城乡公共文化体育设施体系。把乡镇建设成为服务农民的区域中心，建好必要的乡镇寄宿制学校和乡村定点完全小学，推动符合条件的乡镇卫生院转设社区医院，持续推进乡镇（街道）综合文化站和农村文化礼堂等基层综合文化服务中心建设。探索开展岗编分离等人才利用方式，推进义务教育教师“县管校聘”管理，推行基层卫生、文化人才“县管乡用”，引导城市科教文卫体等骨干人才定期服务乡村。依法稳妥有序推进乡村公共空间治理，探索在乡村合理布局一些面向县域乃至全市的特色教育、医疗、文化项目。健全统一的城乡居民基本医疗保险、大病保险和基本养老保险制度，全面拓宽农村居家养老服务中心覆盖面，加快标准化农村区域性养老服务中心转型升级。

全面改善农民群众住房条件。打造农房改善升级版，按300—500户确定新型农村社区规模，大力改善农民群众居住条件。用好宅基地有偿退出、土地增减挂钩等政策，全面完成全市农房改善任务。保障农房建设质量，建设一批功能现代、风貌乡土、成本经济、结构安全、绿色环保的宜居型示范农房。完善农村社区管理功能，配套实施带动就近就业的特色产业项目，增强农村发展活力。

表 7：新型农村社区基本公共服务设施配建标准指引

序号	类别	配置设施		
		设置项目	配置弹性	配置要求
1	政务服务	便民服务中心	★	建筑面积约 120 平方米
		村务公开栏	★	——
2	公共教育	幼儿园（托儿所）	☆	生均用地≥15 平方米
3	医疗卫生	卫生室	★	建筑面积≥120 平方米
4	文化体育	综合性文化服务中心	★	建筑面积≥80 平方米
		村史馆	☆	——
		文体活动场地	★	场地面积≥1000 平方米， 配置 1 条健身步道
		小游园	★	
		农村文化礼堂	★	建筑面积≥200 平方米
5	社会服务	居家养老服务中心	★	建筑面积≥200 平方米
		残疾人之家	☆	——
6	公共交通	镇村公交	★	——
		公共停车场	★	——
7	市政公用	自来水供应	★	——
		生活污水处理	★	——
		垃圾收集点	★	服务半径不大于 80 米
		再生资源回收点	☆	
		公共厕所	★	结合公共建筑、活动场地 设置
		邮政代办点（快递服务站）	★	建筑面积约 60 平方米
		移动通信基站和光纤交接点	☆	——
		主要道路路灯	★	——
8	生活服务	便民超市	★	建筑面积≥100 平方米
		菜市场	☆	建筑面积≥500 平方米
		农村电商服务站	☆	——
9	公共安全	综治中心	★	建筑面积约 60 平方米
		警务室	★	建筑面积≥60 平方米
		防灾避灾场所	★	——

注：“★”表示宜配置，“☆”表示有条件配置。

第三节 着力缩小城乡收入差距

提高进城务工农民收入。保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，加快完成各类农村资产确权登记颁证，探索农村人口“三权”与户口变动脱钩，实现“三权到人（户）、权随人（户）走”，促进有能力在城镇稳定就业生活的农业转移人口在城镇自愿落户。提高新生代农民工职业技能培训的针对性和有效性，引导农村劳动力就近转移就业，加强公益性岗位开发。健全农民工输出输入地劳务对接机制。建设一批农村创业创新园区（基地），强化农民创业就业政策支持。切实提高进城农民工工资性收入，加强城乡统一的劳动力市场建设，完善就业创业服务体系，健全农民工工资支付机制，实现城乡人口同工同酬同待遇。

发展壮大新型集体经济。推进“政经分离”改革，规范集体经济组织内部法人治理结构，发展新型集体经济。管好用好集体资产，科学确认农村集体经济组织成员身份，明晰集体所有产权关系，推进经营性资产股份合作制改革，建立有效维护农村集体经济组织成员权利的运行机制，促进集体资产保值增值。引导农村集体经济组织开辟资产租赁、企业股份、农业开发、生产服务等多种路径，提高农村集体经济收入。完善农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权能，推动以折股量化形式，让农村集体经济组织成员长期分享资产经营收益。推进农村产权交易市场建设，通过市场机制优化配置农村资产资源。

推动乡村居民共同富裕。统筹提高农业效益和农民经营性收入，完善企业、集体与农民利益联结机制，引导农户自愿以土地经营权等入股。完善农民直接补贴政策，探索建立普惠性农民补贴长效机制，实现城乡间收入分配格局的不断调整和优化。加大黄河故道地区资源、政策倾斜力度，巩固拓展全面小康成果，加快激活高质量发展内生动力，打造高质量农业特色廊道、生态经济示范廊道。构建农村低收入人口增收长效机制，加强农村低收入人口动态监测，对有劳动能力的农村低收入人口，坚持开发式帮扶，引导其发展产业、参与就业、勤劳致富；对丧失劳动能力且无法通过产业就业获得稳定收入的农村低收入人口，按规定纳入低保、特困人员供养等救助政策保障，按照困难类型及时给予专项救助、临时救助。

第四节 强化城乡融合要素保障

吸引各类人才返乡入乡就业创业。实施乡村振兴领军人才计划，选派一批公共管理、农业科技、产业创新、金融服务等领域党政干部、企业家、技术专家等领军人才“上山下乡”。支持和鼓励科研人员入乡兼职创新或在职、离岗创办企业，在厂房租赁、研发试验、项目申报、高新技术企业创建等方面给予大力支持。允许科研人员以资金、技术、专利等多种生产要素入股从事农业生产经营活动，建立健全以知识产权和服务业绩为导向的分配激励机制，培养一批新时代科技型乡村企业家。加强与农业院校合

作，加大定向培养基层农技人员力度，为家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体提供技术指导服务。推进“新农人”培育工程，以农创客、高校毕业生、农民工、退伍军人等群体为重点，依托涉农院校开展“订单式”农业农村实用人才培养，推动职称评定、工资待遇等政策向基层一线倾斜。鼓励农村集体经济组织创新人才加入机制，推动依据外来人才贡献度，由村集体商议决定给予一定集体收益分配权，探索赋予对村集体有重大贡献的科技人才、乡贤、企业家、退休返乡人员等群体“新村民”资格以及相应权能。

深化农村土地制度改革。落实第二轮土地承包到期后再延长30年政策，完善承包地所有权、使用权、经营权“三权分置”制度，引导农民规范有序流转承包地经营权，推动承包地经营权抵押、担保、入股、投资，激活农民财产权能。构建城乡统一的建设用地市场，积极探索开展集体经营性建设用地出让、出租、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价等制度，建立入市规则和收益分配等配套制度，保障农民公平分享土地资源增值收益。全面推开农村土地征收制度改革，缩小土地征收范围，依法维护被征地农民合法权益。规范开展城乡建设用地增减挂钩，健全完善审批实施程序、节余指标调剂及收益分配机制，推动将所得收益全部用于支持实施乡村振兴战略。稳慎推进农村宅基地制度改革，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”具体路径和办法，完善农村宅基地分配、使用、流转管理制度，鼓励依法自

愿有偿转让。完善乡村产业用地、公共服务用地保障机制，探索“点状供地”等灵活多样的供地新方式。

完善涉农财政金融制度。加大财政投入力度，推动公共财政投入向“三农”倾斜，稳步提高土地出让收入用于农业农村比例。提高农业补贴政策效能，构建形成农业发展领域权责匹配、相互协调、上下联动、步调一致的涉农资金统筹整合长效机制。积极争取国家城乡融合发展基金，提升各级乡村振兴基金投资运作效率和水平，鼓励发行“三农”专项债券，支持乡村产业发展和乡村建设行动。优化农村金融服务，建立新型农业经营主体和农户信用评价体系，引导开发性、政策性金融机构为农业农村发展提供中长期信贷支持，引导农村商业银行、村镇银行等机构进一步向基层延伸。稳妥有序推进农村承包地经营权抵押贷款，稳妥探索农房抵押贷款、集体资产股权抵押贷款等农村抵质押产品创新业务。推广“政银保”合作融资模式，推进政策性农业保险扩面提标。

第七章 建立健全城镇化全面转型体制机制

积极破除制约新型城镇化高质量发展的体制机制障碍，创新和探索符合我市实际的试点示范，加快推进新型城镇化进程，释放城镇化扩内需、促发展的巨大潜力，激发新型城镇化现代化发展的新动能。

第一节 实施积极的人口人才政策

创新人口管理服务机制。坚持以人口管理创新驱动社会管理创新，建立更加人性化的人口管理服务体系。健全居住证管理制度，按照寓管理于服务的原则，建立健全与居住年限、参加社会保险年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，精细设计与居住证制度相挂钩的基本公共服务“梯度赋权”政策运行机制，为持证人员提供更多的便利服务。加强境外人员管理服务，遵循依法管理、优化服务和居住地属地管理的原则，面向韩国等重点群体，建立健全境外人员服务管理工作机制，依法、文明、公正地为来盐就业、经商、旅游的境外人员提供“国民待遇”服务。

打造全方位人才服务生态。按照打造长三角北翼人才新高地的目标，健全人才活力迸发的体制机制，优化“近者悦、远者来”的人才发展生态，建好产业人才、青年人才、企业经营管理人才、高技能人才、党政人才、生态文明人才、乡村振兴人才、社会事

业人才等人才队伍。健全人才管理机制，赋予人才密集、管理规范、信誉良好的用人单位“引育留用管”等方面的充分自主权，大力培育专业社会组织和人才中介服务机构，有序承接政府转移的人才培养、评价、流动、激励等职能。优化人才集聚机制，不断完善黄海明珠计划支持重点、资助额度、管理方式，保证政策比较优势，鼓励社会力量参与人才引进。构建人才评价机制，在全市重点骨干企业开展人才认定工作试点，特殊人才可不受年龄、学历、职称限制，同等享受相应人才政策。建立人才激励机制，在关键核心技术攻关中推广“揭榜挂帅”“军令状”等竞争性人才使用机制，推行首席专家负责制，试点市属高校和国有企业高层次人才协议工资制、项目工资制，实行国有企业核心骨干人才股权激励和分红激励等中长期激励措施。完善人才服务机制，依托“我的盐城”APP 搭建“线上+线下”人才服务综合平台，完善人才发展金融支持体系，提升各类人才在教育、医疗、社保、养老等方面的待遇，妥善解决人才子女入学、医疗健康、配偶就业等切身利益问题。

第二节 深化土地管理制度改革

创新土地管理制度，优化土地利用结构，用好增量、盘活存量，加强计划动态和批后实施监管，促进建设用地集约高效利用，合理满足新型城镇化用地需求。优化土地供给，提高土地使用效率，推动建设用地资源向中心城区、县城和县城副中心倾斜，增

强城市人口集聚能力。坚持“亩产论英雄”，在新城新区推广节地型、紧凑型、高效开放模式，产业园区积极推行企业资源利用绩效评价，探索与土地产出强度相挂钩的激励政策，提高经济发展密度。全面推行计划指标分配与批而未供和闲置土地处置相挂钩，实施低效用地再开发，充分运用市场机制促进存量土地扩容增效，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。实施城乡土地统一调查、统一规划、统一整治、统一登记，加强土地供应利用统计监测，根据人口迁移方向完善城乡建设用地增减挂钩政策。加强对耕地资源的保护，依据第三次全国土地调查成果，严格划定永久基本农田红线。探索建立建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。

第三节 构建可持续投融资机制

将常住人口纳入城市财政转移支付统筹考虑，优化市与县（市、区）之间事权和财权划分，加强新型城镇化、城乡融合、特色小镇等重点领域保障，增强新增城镇人口的公共服务保障能力。健全地方政府性债务风险评估和预警机制，加大新增债务管理力度，切实防范地方隐形债务风险。市场化引进社会资金，积极与金融机构合作建立新型城镇化发展投资基金，发行超长期政府债券、永续债券，鼓励开发性政策性金融加大中长期贷款投放规模和力度，用于新型城镇化建设项目。支持和引导各类社会力量参与基本公共服务设施的投资、建设、管理和运营，规范有序

推进政府和社会资本合作（PPP）、基础设施领域不动产投资信托基金试点（REITs）等模式。创新建设运营模式，完成地方融资平台公司市场化实体化转型，培育市政公用设施专业化投资运营企业和城市综合开发运营商。

第四节 健全环境治理体制机制

完善生态环境监管制度。全面实施以排污许可制为核心的固定污染源监管制度，建立地上地下、陆海统筹的生态环境治理制度，不断优化生态环境监管体制机制。健全有效衔接环境影响评价、污染物排放标准、总量控制、排污权交易、排污收费等环境管理制度的固定源排污管理体系。加强环境监察能力建设，逐步实现生态环境要素自动监控，建立和完善工业园区数字化环境在线监控系统，加强污染企业特征污染物和自动监控数据监控管理。建立覆盖全域的网格化环境执法监管体系。完善环境执法与司法联动机制，确保依法行政和严格执法，规范案件移送制度和程序。建立覆盖市、县（市、区）、镇（街道）三级政府生态环境保护责任清单，建立健全生态环境损害责任追究制度。积极探索将资源消耗、碳排放、环境损害、生态效益等纳入城镇化发展评价体系。

建立绿色生产生活引导机制。推进产业绿色化发展，构建市场导向的绿色技术创新体系，完善绿色技术全链条转移转化机制，培育一批绿色技术创新企业、绿色企业技术中心。开展绿色

创新企业培育行动，推进中小企业清洁生产水平提升。深入推进企业循环式生产、园区循环化改造、产业循环型组合，推动建立绿色循环经济示范园区。倡导绿色时尚生活方式，积极践行“光盘行动”，全面推进“限塑令”，推动节约型机关建设。大力倡导绿色出行，加大城市公共交通和慢行交通供给。全面推行城区生活垃圾强制分类制度。到2025年，生活垃圾分类小区达标率100%，垃圾分类集中处理率达到90%以上。大力推动绿色消费，引导全社会养成节约粮食、节水节电节气、拒食野味等健康文明的生活习惯。

创新生态环境保护制度。构建全域生态共建共享体系，在全市推行流域生态补偿，逐步实施流域上下游“双向补偿”和市、县两级补偿，建立完善生态红线区域生态补偿转移支付机制。建立“政府信用+商业信用+专业保险服务”的环境污染责任保险制度，发挥环境污染责任保险环境风险辅助管理功能。加强海洋生态环境控制管理，落实海洋功能区划，建立实施海洋生态红线制度，优化管理入海污染物总量控制工作机制，研究制定入海污染物环境容量和入海污染物总量控制的相关标准和实施办法。

建立生态产品价值实现机制。成立市场、社会机构与政府三者合作的生态产品管理平台，对全市生态产品进行统一规划利用和经营管理。以新一轮国土空间规划为契机，开展全市生态产品调查，建立生态产品清单数据库，探索组建生态产品价值核算评估机构。完善规范化生态产品市场交易体系，形成生态资产确权、

第三方核算、交易市场、转移登记与监管制度等完整的交易体系，重点培育发展市场主导的二级交易市场。在全市建立并开展林木蓄积量占补交易制度。进一步完善排污权有偿使用和交易制度，加强碳排放权交易体系和碳市场建设。依托环保产业优势，通过生态修复、系统治理和综合开发，改善区域生态环境，增加生态产品供给能力，实现生态产品价值提升和价值外溢。

第五节 完善城市建设管理体制

以扩大管理权限、优化行政层级、创新运行机制为重点，通过数字化改革，加快形成行政效能提升、行政成本降低的新型城市行政管理模式。积极学习借鉴先进地区集成综合改革试点经验，在行政管理模式创新、行政审批制度改革等方面开展相对集中行政许可权改革，建立健全简约高效的行政管理体制。全面推广经济发达镇体制改革试点经验，按照行政管理体制改革镇经济社会管理权限指导目录，赋予吸纳人口多、经济实力强的县域副中心同人口和经济规模相适应的管理权，有序推动强镇扩权、强村赋能。

第八章 加强规划实施保障

第一节 加强组织协调

坚持和加强党的全面领导,确保党在推进新型城镇化建设中始终总揽全局、协调各方。建立由市领导挂帅、市级有关部门协同、上下联动的新型城镇化工作领导小组机制,统筹研究和制定相关政策,协调解决城镇化发展中的重大问题,督促落实重大事项。各县(市、区)建立健全相应的领导机制和工作机制,研究制定符合本地实际的具体政策措施。

第二节 注重政策协同

为保障新型城镇化规划落地落实,建立健全相关政策配套体系,推动人口、土地、财政、金融、产权、就业、社保、住房、生态环境、社会治理等方面的政策和改革举措与全市新型城镇化进程形成合力、落到实处。注重规划间的衔接落实,与国民经济和社会发展规划、国土空间规划等做好对接。推动新型城镇化纳入全市高质量发展考核体系,确保新型城镇化各项工作落实到位。

第三节 开展监测评估

建立健全新型城镇化推进情况统计监测指标体系和综合评价办法，强化定期监测和督导，建立健全定期监测、年度总结评估的跟踪机制，检查规划落实情况，评价规划实施效果，重点分析规划实施中存在的问题，提出相应的对策建议，推动规划顺利实施。强化监测考核的结果应用，建立考核结果与奖惩挂钩机制。

第四节 推动广泛参与

充分发挥新闻媒体和网络的宣传动员作用，广泛宣传新型城镇化的政策措施，及时总结和推广改革试验中的经验和典型，动员、鼓励、激发人民群众和各类主体积极参与新型城镇化建设，营造推进新型城镇化的良好氛围。充分发挥第三方社会智库的评估作用，加强对新型城镇化规划执行情况的监测督导，实现自我评估、第三方评估和社会监督的多方评估，保障规划顺利实施。