

崇明区国民经济和社会发展的
第十四个五年规划和二〇三五年
远景目标纲要

——暨崇明世界级生态岛发展“十四五”规划

2021年1月15日崇明区第一届人民代表大会第八次会议批准

上海市崇明区人民政府制定

前 言

不忘初心，牢記使命；擊鼓催徵，砥礪前行。
圍壑開沙，接續奮鬥；生態興島，積厚成器。
馭舟揚帆，行穩致遠；心懷夢想，創造奇蹟。

新世纪以来，崇明作为上海最为珍贵、不可替代、面向未来的生态战略空间，以坚实的步伐走上了生态优先、绿色发展之路。二十年的坚守、探索与实践，让崇明成为了上海重要的生态屏障和 21 世纪实现更高水平更高质量绿色发展的重要示范基地。

站在新的历史起点上，世界级生态岛建设的华彩新章即将开启。肩负着国家和上海的使命与重任，承载着人民群众的期盼与嘱托，怀揣着谋划发展的拳拳之心，崇明将在全区人民和社会各界的共同努力下创造更加幸福美好的未来。

依据中共中央、中共上海市委、中共崇明区委分别关于制定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，编制形成《崇明区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》，作为指导崇明未来发展的宏伟蓝图和全区人民共同奋斗的行动纲领。

目 录

第一章 发展基础与发展环境	1
一、发展基础.....	1
二、把准新发展阶段崇明面临的新环境.....	4
第二章 指导思想与发展目标	7
一、指导思想.....	7
二、发展目标.....	9
第三章 坚守生态初心 坚持一张蓝图绘到底	13
一、筑牢一脉相承的思想基础.....	13
二、严把一以贯之的生态底线.....	14
三、秉持一如既往的长远眼光.....	16
第四章 引领生态文明 彰显新时代使命担当	17
一、打造成为长江经济带生态大保护重要标志.....	17
二、全面融入长三角一体化发展大局.....	19
三、探索人与自然和谐共生新路径.....	20
四、坚持和完善生态文明制度体系.....	22
第五章 发展生态经济 实现绿色高质量发展	23
一、打造世界级水平的都市现代绿色农业.....	23
二、促进以海洋装备为主导的先进制造业发展.....	25
三、培育新消费趋势下的现代服务业.....	27
四、主动布局新发展机遇中的新兴经济.....	29
第六章 集聚资源要素 构建城乡建设新格局	31
一、优化城乡空间布局.....	31
二、推进重点区域发展.....	32
三、促进乡镇联动发展.....	35
四、全面实施乡村振兴战略.....	37

第七章 提升基础设施 筑实城乡发展根基.....	40
一、积极发展新基建.....	40
二、打造外畅内优交通格局.....	41
三、构建现代能源体系.....	42
四、建设安全韧性城市.....	43
第八章 保障民生福祉 增强人民群众幸福感.....	45
一、倾情倾力发展社会事业.....	45
二、织牢人民群众社会保障网.....	47
三、多元协调推进城乡治理现代化.....	48
第九章 优化发展环境 营造规划实施良好氛围.....	51
一、构建一流法治生态.....	51
二、打造一流营商环境.....	52
三、高效配置创新要素.....	53
四、加强规划实施保障.....	54

第一章 发展基础与发展环境

一、发展基础

“十三五”时期是崇明世界级生态岛建设开局起势、稳步推进的关键阶段。面对没有先例可循的世界级生态岛建设全新事业，面对生态本底脆弱、发展基础薄弱等现实状况，崇明勇于破题、善于解题，坚定信心、守正笃实、久久为功，依托全市之力，持续开创世界级生态岛建设新局面。

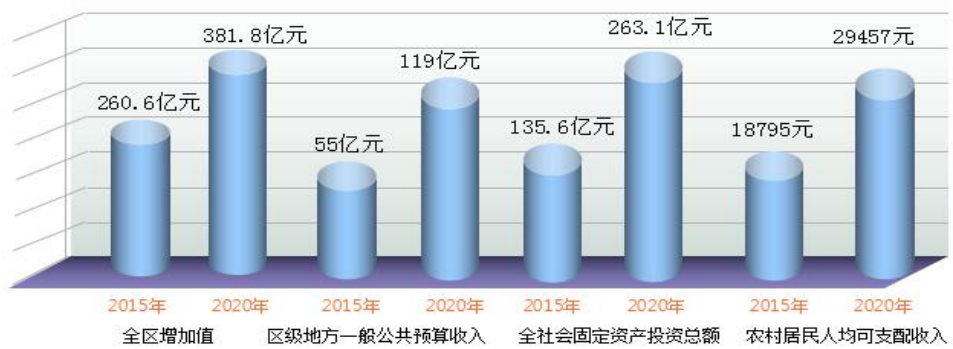
生态岛发展路径清晰明确。围绕建设世界级生态岛“怎么看”“怎么干”“建成什么样”开展全区大讨论，对生态岛建设的规律性认识和驾驭能力持续增强。崇明岛“综合生态岛”、长兴岛“海洋装备岛”和横沙岛“世界级生态岛先行示范区”的发展脉络加快形成，生态环境体系、生态产业体系、城乡空间体系、基础设施体系、民生保障体系、生态制度体系日趋完善。支持生态岛建设的制度不断形成，市委、市政府对崇明实施差别化项目资金扶持政策，持续加大生态补偿和转移支付力度；建立崇明世界级生态岛建设推进工作领导小组，组建高规格专家智囊团；形成以《上海市人民代表大会常务委员会关于促进和保障崇明世界级生态岛建设的决定》为指引，由《崇明禁猎区管理规定》《崇明世界级生态岛规划建设导则》等政府规章和规范性文件组成的“1+X”世界级生态岛建设法治保障体系，为世界级生态岛建设保驾护航。

生态岛建设成为共同行动。一张蓝图绘到底，2005年起陆

续出台《崇明三岛总体规划（2005-2020年）》《崇明生态岛建设纲要（2010-2020年）》《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035年）》。项目化推进有序有力，2010年起滚动实施生态岛建设三年行动计划，前三轮累计实施项目235项，第四轮新增项目20项；2019年起实施重大生态项目挂图作战，两年共督办重大生态项目175项，推动生态品质、重大基础设施、民生保障等领域广泛提升。社会各界广泛参与，市城投公司、张江集团、临港集团等企业深度参与地方建设，市农科院、复旦、同济、华师大、华政等高校院所提供智力支持，广大市民在生态岛建设中共建共享。协同发展格局加快形成，贯彻落实好长三角一体化发展战略，与江苏南通签署全面战略合作框架协议，在规划协同、一网通办、设施互联、生态共治等方面深化合作。

经济社会发展亮点纷呈。经济体量有跃升，全区增加值、全社会固定资产投资总额年均增长率分别达到5.9%、14.2%，区级地方一般公共预算收入实现五年翻番，农村居民人均可支配收入年均增长率超过9%。生态建设有厚度，崇明以上海近五分之一的陆域面积，承载着全市约四分之一的森林、三分之一的基本农田、两大核心水源地，占全球种群数量1%以上的水鸟物种数达到14种；生活垃圾分类处置、农林废弃物资源化利用、新能源公交车实现全覆盖；高质量筹备第十届中国花卉博览会，为世界级生态岛注入澎湃动力。产业发展有特色，实施农业全球招商，

引进正大崇明 300 万羽蛋鸡场、恒大·上海高科技农业基地、由崇明中荷现代农业创新园等一批重大农业和花卉产业项目，创新推出“两无化”农产品，打响崇明大米、清水蟹等农产品区域公共品牌；积极建设国家海洋经济发展示范区，引进中船七〇四所等高科技研发类企业，推动传统产业园区向多功能、生态型科技园区转型；建成一批高品质开心农场和精品民宿，成功创建国家全域旅游示范区，体育、健康等产业渐渐兴起。城乡建设有格局，高质量推进园艺村等 34 个市、区级乡村振兴示范村建设，积极推进农民相对集中居住，实施美丽家园、绿色田园、幸福乐园“三园”工程；推进政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”，城市运行效率和服务能力持续增强。社会发展有品质，成功创建全国文明城区、全国双拥模范城、全国卫生城区；高品质教育医疗资源加快落地，陈家镇、城桥镇实现全学段高质量教育资源全覆盖，新华医院、市第十人民医院、岳阳中西医结合医院与崇明开展合作共建；创新实施生态就业岗位、生态惠民保险、生态养老补贴，有效应对新冠肺炎疫情，有力体现美好生活、全民共享。



(图 1-1 主要经济与民生指标图表)

按照世界级生态岛建设目标要求和人民群众对美好生活的期待，还存在一些短板和问题。一是在全面建设世界级生态岛的新征程上，生态立岛的内涵和外延要持续探索和创新，指标及标准体系要进一步提升和完善，特别是指导发展的长期导向要加快明确。二是在生态环境短板加快补齐和生态文明制度不断构筑的基础上，各生态要素持续性发展要统筹考虑，生态优势要巩固和提升，特别是人与自然和谐共生新路径要加快探索和实践。三是在践行“绿水青山就是金山银山”理念下，生态保护与经济发展要进一步有机统一、协调推进，生态优势向发展优势转化的有效路径要加快形成，特别是生态产业发展能级要着力提升。四是随着世界级生态岛建设的深入推进，各类资源要素配置要更趋合理，体制机制瓶颈要有效破解，特别是城乡空间布局、人口规模、土地利用等方面要进一步优化。五是在“人民城市人民建、人民城市为人民”理念下，要加快补齐公共服务、居民收入等方面的短板，特别是生态惠民红利的释放力度要加大。

二、把准新发展阶段崇明面临的新环境

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，是上海在新的起点上全面深化“五个中心”建设、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年，是崇明加快建设具有示范引领效应的世界级生态岛的重要五年。

当今世界，和平与发展仍然是时代主题，但百年未有之大变

局正在向纵深发展，新冠肺炎疫情全球大流行使大变局加速变化，经济全球化遭遇更多逆流，世界进入动荡变革期。我国正处在中华民族伟大复兴的关键时期，经济稳中向好、长期向好的趋势没有改变，稳定发展具有多方面的优势和条件。上海面临着国家赋予更大使命、开展先行先试的新机遇，进入了高质量发展新阶段，以“四个放在”作为战略基点，坚定迈向具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

世界级生态岛建设事业加快发展、渐入佳境，崇明正处于重要的历史机遇叠加期、经济社会换道前行期、重大项目攻坚期。要把崇明未来发展放在中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局两个大局中来谋划，放在党中央构建新发展格局的战略高度上来谋划，放在国家推进生态文明建设的战略决策上来谋划，放在国家对长三角和长江经济带的总体部署中来谋划，放在国家对上海城市发展的定位中来谋划，放在上海对崇明发展的功能定位上来谋划。主动展现世界级生态岛建设使命担当，在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中找准自身定位，以实干者奋斗者的姿态，用生动实践来推动各项重大战略思想和决策部署在崇明落地生根、开花结果，为全市生态优先、绿色发展当好排头兵和先行者，在全面服从服务国家战略中创造新奇迹。主动立足乡村振兴战略实施、长三角一体化发展、花博会筹办、轨道交通崇明线和北沿江高铁建设等一系列重大历史机遇的交汇叠加，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略

性布局、整体性推进，全力推动机遇转化为促进发展的强大动力。主动拓宽生态立岛的内涵和外延，实现由保护生态环境为主上升为厚植生态优势、加速绿色崛起并重，推动生态资产向发展资本转化、生态要素向发展要素转化、生态优势向发展优势转化，努力打造上海参与国际竞争的生态制高点、经济增长点、战略链接点。世界级生态岛建设事业将加快向纵深推进，崇明未来发展前景更值得期待。

第二章 指导思想与发展目标

一、指导思想

在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，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，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上重要讲话精神，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的总体布局，协调推进全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，服务新发展格局，坚持生态优先、绿色发展主线，坚持全生态、高品质、国际化发展方向，深入实施“+生态”“生态+”发展战略，以世界级生态岛建设总目标为战略指引，以打造高能级生态、推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理为重点，以深化供给侧结构性改革为根本动力，大力推进农业农村现代化，全面提升生态岛发展能级，着力增强生态核心竞争力，积极融入新发展格局，加快推进城乡治理体系和治理能力现代化，向建设具有示范引领效应的世界级生态

岛迈出坚实步伐，为上海加快建设社会主义现代化国际大都市、我国全面建设社会主义现代化国家作出新的更大贡献。

推进世界级生态岛建设的基本原则是：

——**坚持党的全面领导**。增强“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”，坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，更好发挥党总揽全局、协调各方作用，不断提高贯彻新发展理念、融入新发展格局的能力和水平，加快把党的政治优势、制度优势转化为发展优势、治理优势。

——**坚持生态优先导向**。着眼于构筑生态新优势，牢固树立社会主义生态文明观，以乡村振兴、长江经济带和长三角一体化发展等国家战略为重要指引，高标准推进环境保护和生态建设，减少生态负债，增加生态资产，发展生态经济，健全生态制度，促进经济社会发展全面绿色转型。

——**坚持以人民为中心**。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，自觉践行人民城市建设重要理念，把让人民宜居安居放在首位，把最好的资源留给人民，把依靠人民、造福人民、植根人民转化为切实行动，激发人民创新创业创造的伟力、共建共治共享的动力，不断实现人民对美好生活的向往。

——**坚持新发展理念**。把新发展理念贯彻发展全过程和各领域，尊重自然规律、顺应生态规律、把握发展规律，强化“四个论英雄”发展导向，以厚植生态优势“立区”，以高附加值生态农业“兴区”，以高端绿色产业“强区”，加快实现更高质量、

更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

——**坚持深化改革开放。**坚定不移吃改革饭、走开放路、打创新牌，深化系统性、整体性、协同性改革，推动深层次、全方位、高水平开放，破除制约经济社会各方面高质量发展的思维定式束缚和体制机制障碍，强化有利于提高资源配置效率、调动全社会积极性的改革开放举措，持续增强发展的动力活力。

二、发展目标

（一）2025年经济社会发展目标

锚定2035年远景目标，综合考量国内外发展趋势、上海发展形势和崇明发展实际，到2025年，推动世界级生态岛建设实现重大突破，全面打造美丽生态新高地、绿色发展新示范、幸福宜居新样板、城乡治理新标杆、开放创新新格局，加快建设生态美丽幸福、宜居宜业宜游、人与自然和谐共生的新崇明，奋力谱写生态优先、绿色发展新篇章。

绿色成为人民城市建设的美丽底色。生态环境质量稳定向好，生态要素品质全面提升，生态安全系统更加牢固，生产生活方式绿色转型成效显著，地表水考核断面水质达标比例达到100%，城镇污水集中处理率达到99%，生活垃圾回收利用率达到39.5%，森林覆盖率达到31%。

绿色成为高质量发展的鲜明亮色。农业农村现代化全面推进，高端制造业加快集聚，新兴业态更加丰富，开放创新深入持久，创新创造活力充分激发，全社会固定资产投资总额累计达到

800 亿元左右，绿色优质农产品认证率不小于 90%，规模以上工业总产值达到 600 亿元左右，旅游接待人次达到千万级。

绿色成为美好生活缔造的动人暖色。精心办好第十届中国花卉博览会，生态交通体系基本形成，公共服务供给更加丰富便利，平安建设取得新进展，城市安全韧性全面增强，居民生活水平和质量稳步提高，农村居民人均可支配收入快于经济增长，新增就业累计不少于 4.5 万人，学前教育优质园比例达到 60%，每千人口执业（助理）医师数达到 2.15 人。

表 崇明区“十四五”规划主要指标

序号	指标名称	属性	目标
1	全区增加值增长率	预期性	努力快于全市经济增速
2	区级地方一般公共预算收入年均增长率	预期性	5%
3	全社会固定资产投资总额	预期性	累计 800 亿元左右
4	社会消费品零售总额年均增长率	预期性	8%
5	农业亩均产值	预期性	4250 元
6	绿色优质农产品认证率	预期性	≥90%
7	农业科技进步贡献率	预期性	80%
8	规模以上工业总产值	预期性	600 亿左右
9	旅游直接收入年均增长率	预期性	15%以上
10	单位地区生产总值能耗降低	约束性	完成市下达目标
11	生态空间面积	约束性	保持稳定
12	地表水考核断面水质达标比例	约束性	100%
13	城镇污水集中处理率	约束性	99%
14	森林覆盖率（现有口径）	约束性	31%
15	空气质量指数（AQI）达到优良天数比例	预期性	85%
16	自然湿地保有量	约束性	≥24.8 万公顷
17	占全球种群数量 1% 以上的水鸟物种数	预期性	保持稳定
18	生活垃圾回收利用率	约束性	39.5%
19	农村居民人均可支配收入增长/ 全体居民人均可支配收入增长	预期性	快于经济增长/ 与经济增长保持同步

20	新增就业	约束性	累计不少于 4.5 万人
21	学前教育优质园比例	预期性	60%
22	每千人口执业（助理）医师数	预期性	2.15 人
23	养老机构床位总量占户籍老年人口比重	预期性	≥3%
24	国民体质达标率	约束性	97%
25	人才资源总量	预期性	8.4 万人

（二）2035 年远景目标展望

到 2035 年，高能级生态全面跃升，高质量发展加快实现，高品质生活广泛享有，高效能治理充分彰显，基本建成在生态环境、资源利用、发展方式、人居品质、人文素养、城乡治理等方面具有示范引领效应的世界级生态岛，成为社会主义现代化国际大都市建设的生态名片、长三角世界级城市群和长江经济带绿色发展的优秀典范、全国生态文明建设的重要标杆，“人人都有人生出彩机会、人人都能有序参与治理、人人都能享有品质生活、人人都能切实感受温度、人人都能拥有归属认同”的美好愿景成为世界级生态岛的美丽图景。

围绕实现 2035 年远景目标的长期导向是：

生态环境保护绿色可持续。按照生态系统的内在规律，统筹自然生态要素，开展整体保护、系统修复、综合治理，增强生态系统循环能力，重要指标达到国内外生态示范地区领先水平。加快生态优势向发展优势转化，生态核心功能大幅提升，生态软实力全面升级，把绿水青山变成金山银山。

生态经济发展集群集聚。坚持传统制造业改造提升与新兴产业培育并重、扩大总量与提质增效并重、扶大扶优扶强与选商引

资引智并重，构建以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。加快产业集群集聚发展，健全产业发展体制机制，注重产城融合、职住平衡，构建特色鲜明、优势互补、集约高效的生态产业布局，增强世界级生态岛的自我调节发展能力。

生态城镇建设美丽宜居。关注生态地区的刚性管控与魅力提升，关注城镇地区的精明增长与合理收缩，关注乡村地区的存量更新与动力找寻，建成城镇空间紧凑集约、乡村空间有机舒朗的城乡空间布局。以沿崇明生态大道南部城镇带为基础，有序推动资源要素集聚，引导全域空间组团式、集约式发展。充分考虑未来发展的可适性，弹性应对有潜力有动力地区的空间增长。

生态发展成果共建共享。搭台引智，凝心聚力，引导社会各界和广大市民成为生态理念的倡导者、生态建设的参与者和生态成果的捍卫者。增加高质量民生产品和服务供给，释放更多生态惠民红利，推进公共服务优质均衡，促进社会治理智能化。持续营造绿色开放、便捷可达、活力宜人的生活休闲、生产交易、生态人文等公共空间，整合资源、服务大局，打造大都市城市生态客厅。

生态文明制度创新引领。深化生态文明体制改革，培育形成产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。充分认识生态产品的价值属性，建立生态产品价值实现的核算机制、转化机制、保障机制。贯彻长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”要求，建立区域环境系统治理机制，建立健全生态补偿与保护长效机制，强化共抓大保护的整体性和协同性。

第三章 坚守生态初心 坚持一张蓝图绘到底

坚持全面、辩证、长远眼光看待经济社会发展与生态之间的关系，把生态作为各种经济社会活动的衡量标尺及引领三岛发展的优势力量，让生态优先、绿色发展之路越走越宽广。

一、筑牢一脉相承的思想基础

坚持知行合一、以知促行，以思想自觉引领行动自觉，凝聚共同推动世界级生态岛建设的强大合力。

始终保持战略定力。坚持规划统揽引领，科学编制实施崇明生态岛建设纲要（2021-2035年）。坚持目标任务循序渐进，处理好短期与长期、整体与局部的关系，持续深化世界级生态岛建设。坚持重大部署接续递进，滚动实施生态岛建设三年行动计划，持续推进年度重大生态项目建设。

培育践行新时代主流价值。以社会主义核心价值观为引领，持续巩固全国文明城区创建成果，全面深化新时代文明实践中心建设，积极推行绿色低碳生产生活方式。打造生态教育品牌，开展扎根学校、扎根学科行动，搭建生态体验学习活动平台和生态教育经验交流学术平台。健全内宣外宣联动机制，讲好崇明故事，传播崇明声音，弘扬崇明精神。

汇聚人民群众智慧和力量。更好发挥“一网通办”系统、“12345”市民热线等渠道作用，搭建更多民意“直通车”平台。围绕年度重大工程、实项目，健全充分听取民意的项目立项和实施评估机制。更好发挥群团组织、社会组织作用，推动社会管

理创新。强化行业协会、商会自治自律功能，规范市场秩序、保护企业合法权益，营造公平竞争的良好环境。

二、严把一以贯之的生态底线

坚持底线约束、内涵发展，实施全市最高的生态管控标准，促进人口、资源与环境协调发展。

科学管控土地资源。坚持土地管理总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高“五量调控”模式。划定划实 66.33 万亩耕地及永久基本农田保护任务，确保国家粮食安全。推进郊野区域各类建设用地“留、改、拆、增”，新增建设用地与集中建设区外减量化规模相挂钩。优化耕地、城乡建设用地布局和结构，将盘活的建设用地指标适度向乡村振兴倾斜。实施土地利用全要素、全生命周期管理，持续提高土地利用效率和产出效益。

筑牢生态安全屏障。严守生态红线，按照“三线一单”管控要求，落实四类生态空间分类管控，划定生态空间总面积 1618.58 平方公里，其中陆域面积 1018.63 平方公里。确保长江生态安全，管好守住长江岸线资源，严格落实长江十年“禁渔”。

专栏 3-1 “三线一单”及四类生态空间

“三线一单”：生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单。四类生态空间：一类生态空间总面积 101.69 平方公里（其中长江口及近海海域面积 101.67 平方公里，陆域 0.02 平方公里），禁止一切开发活动。二类生态空间总面积约 405.03 平方公里（其中长江口及近海海域面积 379.60 平方公里，陆域 25.43 平方公里），禁止一切与生态保护主导功能无关的开发建设活动。三类生态空间总面积约 1108.21 平方公里（其中长江口及近海海域面积 118.68 平方公里，陆域 989.53 平方公里），禁止对主导生态功能产生影响的开发建设

活动。四类生态空间总面积约 3.65 平方公里，在严格保护并提升生态功能的基础上，提升生态资源的多重复合价值。

优化人口服务管理。调节人口结构布局，加快推进新型城镇化进程，增强城镇吸附力，依托农民相对集中居住及相关政策引导，合理提升城桥镇等重点城镇人口规模。促进人口长期均衡发展，提高优生优育服务水平，实施积极应对人口老龄化国家战略，持续提高人口素质。加强人口数据监测，强化政策协同，促进人口政策与经济社会政策有效衔接。

实行全域风貌管控。充分体现“中国元素、江南韵味、海岛特色”要求，加强城市和乡村设计，促进城乡空间高度、密度、形态、色彩等元素和谐多元，着力打造“白墙青瓦坡屋顶，林水相依满庭芳”的乡村风貌。构建联通稳固的生态网络，促进城乡水系脉络合理、畅通高效，推进林地空间布局连廊成带、可及可享。实施全生态开发模式，注重建筑空间的梯度和层次，努力实现房在林中、城在景中。

专栏 3-2 中国元素、江南韵味、海岛特色

“中国元素”主要体现在中国式空间、中国式审美和中国式秩序所构成的宏观层面风貌体系。“江南韵味”主要体现在以水为脉、以墨为色的中微观建造模式。“海岛特色”主要体现在海岛记忆、海岛空间、海岛元素的空间特质。

推行生态产业准入。全面优选生态产业门类和企业，优化完善红榜企业制度、生态产业准入清单和负面清单制度，建立全区统一的生态产业项目准入评审机制。强化投资促进工作机制，加强政策引导和招商统筹，优化生态产业空间布局，提高资源要素

配置效率，促进产业绿色高质量发展。

三、秉持一如既往的长远眼光

持续拓宽生态立岛的内涵和外延，加强探索实践，预留空间资源，总结经验模式，书写世界级生态岛的诗与远方。

深化世界级生态岛研究。深入研究引导世界级生态岛中长期发展的指标及标准体系，根据时代特征和发展规律，动态调整、优化提升，成为指导世界级生态岛总目标实现的行动指南。深化重点领域、重点区域专项规划研究，推出一批重大改革、重大政策、重大项目，为实现世界级生态岛总目标提供战略支撑。

建立空间管控机制。落实全市战略留白要求，为未来发展留足稀缺资源和战略空间，开发边界内的留白空间强调面向未来功能发展，开发边界外结合市场需求预留部分指标。管控并优化全区 17.41 平方公里战略留白空间，依法合规开展规划编制、审批和管理。加快推动长横一体化发展，统筹长兴、横沙两岛规划设计和布局，守护好横沙岛这片净土。增加城镇地区弹性空间、灵活空间，为城镇局部功能调整优化预留储备。

形成世界级生态岛范例。持续总结和提炼世界级生态岛建设的创新做法和典型经验，为践行“绿水青山就是金山银山”谱写更多崇明范例。与长江经济带沿线城市互学互鉴、互促互进，共同提升环境保护和生态建设水平。

第四章 引领生态文明 彰显新时代使命担当

围绕“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”思想要求，把生态文明建设放在突出地位，全方位、全地域、全过程开展生态文明建设，共同绘就美丽中国。

一、打造成为长江经济带生态大保护重要标志

推进更高标准生态建设，厚植更多生态优势，形成更多生态产品，深入开展长江经济带绿色发展示范，守好长江口生态门户。

建设幸福河湖。围绕水安全、水清洁、水生态、水资源，推进与世界级生态岛相匹配的水系统建设。完善河湖治理，市、区级河道断面水质稳定在Ⅲ类（含Ⅲ类）以上水体比重达到100%，启动生态清洁小流域建设，有序实施村沟宅河“拆涵建桥、改小并大、清淤通河”。完善供排水体系，开展高品质饮用水试验示范区建设，建设崇明岛57公里原水管线复线工程、20公里供水管网连通工程，推进680公里老旧落后水管更新改造，完成一批污水厂扩容和污水处理站归并入厂，提升农村生活污水处理水平。加强水系岸线治理，采取清淤整坡、生态护坡方式，提高生态护岸比例。全面提升防洪除涝能力，推进107公里海塘达标建设，协同启东、海门两地完善区域防洪除涝体系。

打造更优质土壤。有效控制农业面源污染，完善农业生产管理制度，强化农业投入品源头管控。加强农用地、建设用地风险管控，有序开展污染土壤治理和修复，实施优先保护类耕地生态保育工程、安全利用类耕地生态管控工程、严格管控类耕地生态

修复工程。以浅层地下水为重点，加强土壤与地下水污染协同防治。充分认识土壤在生态保育、绿色农业中的重要性，开展测土配方施肥等技术应用，持续提升耕地有机质。

建设多彩可及绿色空间。推进林地提档升级，注重骨干道路、重点区域林地的通透性和景观化，抚育林地不少于 10 万亩，建设开放式林地 6000 亩。推进生态廊道建设，按照绿化、彩化、品质化、效益化“四化”要求，开展高标准、高品质林地增量建设。优化公园绿地景观，有效利用城乡可用空间，因地制宜建设城市口袋公园、乡村小微公园；构建四类城乡绿道体系，建设骨干型绿道 100 公里。打造海上花岛，按照“自然生态、田园野趣、四季鲜亮”要求，推进花路、花溪、花宅、花村、花田建设。探索林下经济发展，合理开发林果、林菌、林药等林下种植模式。适时推进国家森林城市建设。

专栏 4-1 四类城乡绿道体系

四类城乡绿道体系即环岛绿道、郊野绿道、滨河绿道、城镇绿道。“环岛绿道”按照绿道规划，形成“串景连园、复合驿站、多元网络”的绿道体系。“郊野绿道”依托文化风貌道路、林荫道、干道两侧林带等，充分联系各个城镇组团与大型公园，形成串联城乡的绿道网络。“滨河绿道”依托河流水系、滨水廊道贯通工程建设骨干绿道，形成蓝绿交融的绿道网络。“城镇绿道”依托生活性支路、居住区道路、街坊内公共通道等，串联主要生活生态空间，满足休闲漫步、跑步健身、上班上学等日常活动需求。

打好蓝天保卫战。强化源头防控，加强扬尘、餐饮油烟、农业源大气污染物、挥发性有机物（VOCs）等污染防治，加大机动车船等移动源排放污染控制，对重点排放源采取设备与场所密

闭、工艺改进、废气有效收集等措施。大力推进区域联防联控，依托长三角大气污染协作平台，建立跨区域的规划衔接、信息共享、污染共治、风险联控机制。

精心呵护湿地生态。落实湿地面积总量管控，自然湿地保有量不少于 24.8 万公顷。有序恢复湿地生态秩序，探索实施以北六滙港至北八滙港为重点区域的湿地生态修复，推进东滩互花米草治理和生物多样性优化提升工程。加强湿地精细化管理，完善湿地保护管理网络，推进湿地水质、环境等科研监测，建立湿地资源信息数据库，加大湿地保护宣传力度。

保护生物多样性。打造鸟的天堂、鱼的乐园，整合优化崇明东滩鸟类国家级自然保护区与长江口中华鲟自然保护区，推进黄渤海候鸟栖息地（第二期）世界自然遗产申报，建成长江口中华鲟自然保护区基地二期工程及配套项目，建设北湖自然保护地。强化生物安全监管，加强疫源疫病监测防控，防范外来有害生物入侵。严格实施全域禁猎，对非法捕捞捕猎零容忍。

二、全面融入长三角一体化发展大局

充分发挥崇明在长三角地区的生态优势和区位优势，紧扣一体化和高质量两大关键，加快构建开放发展格局。

加强区域内融合发展。深化与在地央企、市属国企的合作，充分发挥大型企业资源集聚作用，推进地方与企业深度融合，探索建立东平、新海地区与光明集团的协作发展平台，促进陈家镇地区与上实集团共同打造“大东滩”品牌。以崇明生态大道为主

轴，串联南部城镇和产业区块，研究打造功能定位合理、产业特色鲜明、创新活力迸发、资源联动互补的创新活力走廊。

加强区域外协同发展。对接上海“三大任务一大平台”，聚焦长三角一体化发展，把崇明打造成为长三角地区生态空间拓展、生态文化交流、生态生活先行、生态技术应用等功能集成之地。提升与江苏南通的协调联动水平，推动生态规划、生态建设、生态治理协同，打破行政区划界限，合作构建长江口战略协同区。加强与邻近地区的合作交流，推动基础设施互联互通，探索合建产业园、股权投资、品牌输出等园区合作新模式。

加强国内外交流合作。围绕“激活一批、稳固一批、拓展一批”友好城市目标，在经济、贸易、旅游、文化、体育等领域开展交流合作。加强外商投资产业引导，探索新型利用外资渠道，吸引国内外资本来崇投资，引导多种形式的内外资技术合作与联合创新。扩大国际合作网络，组织开展上海崇明生态岛国际论坛等重大活动，与联合国粮农组织等国际组织深化合作。

三、探索人与自然和谐共生新路径

坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，统筹平衡生态要素，有效提升环境承载力，实现生态、生产、生活的和谐统一。

统筹打造生态系统。遵循“山水林田湖草是生命共同体”的系统思想，研究生态要素发展阈值，提升生态系统质量和稳定性，打造平衡和谐、良性循环的生态系统。促进生态环境保护建设与经济社会发展紧密结合，提升自然资源资产管理能力，探索形成

可复制可推广的生态治理模式。

构建绿色节能网络。强化用能管理，严格控制单位 GDP 能耗，完成市下达单位 GDP 二氧化碳排放降低目标。深入推进工业、能源、建筑、交通、公共机构等重点领域和重点用能单位节能，加快实施节能重点工程。试点建设绿色生态城区，推动绿色建筑规模化发展，到 2025 年新建民用绿色建筑二星级及以上标准建设比例达到 70%。落实固定资产投资项目节能审查和验收制度，强化节能降耗源头管理，加强事中事后监管。

加强资源综合利用。遵循减量化、资源化、无害化原则，持续推进垃圾分类提质增效，强化餐厨垃圾、工业固废、建筑垃圾、农林废弃物等方面的资源回收利用和无害化处置，完善相关领域收运、处置、利用体系建设，推进长兴镇固体废弃物资源化利用中心、4 座建筑垃圾分拣中转站、崇明废弃食用油脂初加工工程建设。到 2025 年，主要农作物秸秆综合利用率达到 98%。

探索生态产品价值实现机制。积极探索和打通“两山”转化通道，逐步构建生态产品价值核算评估体系、确立生态产品价值转化路径、完善生态产品价值实现配套措施，将“绿水青山”蕴含的生态系统服务盈余和增量转化为“金山银山”。围绕物质供给类、文化服务类和调节服务类生态产品，扩大绿色农业、休闲旅游、清洁能源、健康养生等领域生态产品供给规模，提升生态产品价值实现效率。

四、坚持和完善生态文明制度体系

深化生态文明体制改革，建立生态文明制度的“四梁八柱”，以法治理念、法治方式推动生态文明建设。

完善生态环境系统治理机制。建立经济社会发展和生态环境保护统筹推进机制。落实生态环境保护“党政同责”“一岗双责”，深化实施河湖长制，持续开展领导干部自然资源资产离任审计。落实生态补偿和生态环境损害赔偿制度，实行生态环境损害责任终身追究制。完善环境污染第三方治理等市场机制，积极探索告知承诺等创新机制，推动全社会共同参与生态环境治理。

完善生态环境保护体系。构建固定污染源监管制度体系和土壤、地下水环境管理体系，规范入河入江排污口管控。构建现代能源供给和能源消费体系。落实绿色生产和消费政策，鼓励绿色金融创新，推进以市场为导向的绿色技术创新。严格实施海洋生态保护红线制度，完善海洋生态环境监测网络。

强化生态环境法治保障。深入贯彻《上海市人民代表大会常务委员会关于促进和保障崇明世界级生态岛建设的决定》，健全生态环境和资源保护领域的检察公益诉讼机制，完善生态环境司法保护机制，建立生态环境保护综合行政执法机制，严厉打击破坏环境的违法行为，筑牢生态环境法治屏障。

第五章 发展生态经济 实现绿色高质量发展

以“五型经济”为引领，聚焦聚力重点产业，着力构建“2+3+N”现代化生态产业体系，全面提升产业发展能级和竞争力，努力走出一条好风景引来新经济的创新路。

专栏 5-1 “2+3+N”现代化生态产业体系

“2”即重点聚焦代表世界级生态岛发展水平、参与国际竞争的都市现代绿色农业和海洋装备产业两个主导产业；“3”即围绕上海打造时尚高端的现代消费品产业目标，着力发展高品质旅游业、特色体育产业、健康服务业三个优势产业；“N”即抓住新基建和新经济的发展契机，主动培育若干个适应生态产业发展方向、在崇大有可为的新兴产业和创新业态。

一、打造世界级水平的都市现代绿色农业

围绕高科技、高品质、高附加值目标，全面推进农业品牌化、集群化、科技化、融合化，努力把崇明建设成为国家农业绿色发展先行示范区、上海绿色生态农业发展引领者，使崇明农产品成为最安全、最生态的代名词和城市高品质生活的新元素。

推进品牌化。完成长江下游“两无化”生产经营实证研究，试点探索化学肥料、化学农药不上岛实现路径，合理确立“两无化”生产经营品类与规模化发展布局，建立并推行“两无化”生产经营地方标准、行业标准。全面建成崇明地域标志品牌管理体系，加大地理标志、证明商标、保护产品的认定力度，扩大以“崇明”为主体标识的区域公共品牌覆盖面，加大优质农产品品牌知识产权保护。推动智能工厂种养殖企业落地，提供高品质、批量化、供应稳定的农产品，实现由“上海米袋子菜篮子”向“上海

都市厨房”转变。到 2025 年，市场化规模经营主体区域公共品牌覆盖率达到 90%以上。

推进集群化。依托现有重大项目落地、乡村集群发展和高标准农田建设，建成规模农业产业集群，编制镇级都市现代绿色农业专项规划。东部片区整合现代农业园区、港沿镇、中兴镇、陈家镇、向化镇等地区资源，以上海崇明智慧生态花卉园、优尼国际鲜花港等重大项目为基础，建设智能工厂种养殖集聚区。西部片区以正大崇明 300 万羽蛋鸡场项目为基础，打造种养结合、生态循环、农旅交融的现代高端智慧农业产业区。横沙片区结合横沙本岛 52 平方公里与东部垦区 108 平方公里全区域，试点建设集特色种养、休闲观光、乡村体验等功能于一体的低碳有机农业示范区，建设现代农业产业园。

推进科技化。坚持“农业要振兴，就要插上科技的翅膀”理念，全面运行农业农村发展创新平台，推动国家数字农业创新中心等平台落地，培育壮大科技型现代农业企业，打造长三角地区具有影响力的崇明生态农业科创中心。加快发展种源农业，加强“崇明”系列农产品品种研发，建立优质种质资源库、繁育基地和前端优质种源试验试种基地。完善农业关键基础设施，推动实现规模农业生产全程机械化，试点布局数字农场、无人农场应用场景。推动国内外新优科技、标准模式和跨界技术在崇落地试点应用。到 2025 年，农业科技进步贡献率达到 80%。

推进融合化。强化农业生产、流通、销售环节融合，发展现

代农业托管服务，推动小农户融入现代农业产业链，构建种、管、收、售全方位社会化服务模式，合理布局农产品保鲜、烘干、仓储等设施。强化农业与二三产业融合，扶持发展一批规模适度、产业融合、特色明显、效益突出的开心农场、博士农场等经营主体，推动农产品供给向订单式、短链式、冷链式、精加工式发展，打造“从田头到餐桌”全产业链。强化农业与新经济融合，建立崇明农业新经济在线服务平台，鼓励各涉农主体开发直播电商、社交电商、社群电商、小程序电商等智能化营销新模式，积极培育本土数字农业企业。

二、促进以海洋装备为主导的先进制造业发展

坚持向高处走、向绿色调、向蓝色拓，以科技创新引领产业变革，优化整合产业链条，着力构建以海洋装备为主导，多元化、生态化的先进制造业产业体系。

开展长兴海洋经济发展示范。推动长兴拥抱新智造、激发新动能、扬帆新起航，将长兴地区打造成为上海制造品牌重要承载地、海洋科技创新重要引领地、高质量发展重要增长极。加快推动海洋装备产业数字化、绿色化、智能化升级，抢占海洋经济价值链高端，构建新形势下参与国际合作竞争新优势。积极融入海洋经济发展大局，大力发展海洋科技、生态环保、人工智能、工业互联网和新型材料。加快集聚优质产业资源，发展壮大一批高新技术企业、行业龙头企业、世界领军企业，积极推进中船二期等重大产业项目，规划建设海洋经济创新集聚区、海洋高新科技园

区，全力打造千亿级长兴海洋装备产业集群。

建设更具竞争力的产业园区。发挥产业园区作为企业聚集地、经济主战场的功能作用，推动园区加快创新转型，以提升产业竞争力为内核，以加强园区品质建设为支撑，突出产业引领，聚力源头创新，打造优势更优、强项更强、特色更特的新型园区经济。优化制造业布局，对规划工业区内、规划工业区外的工业地块实施分类管理，以产业集群集聚为导向，发挥张江高新区崇明园政策优势，鼓励企业向园区集聚，大力推动园区实体产业发展。智慧岛园区重点聚焦 5G 产业、科技研发、文化创意等方向，结合陈家镇高教园区建设，构建产、学、研、用协同发展平台，加快崇明 5G 生态创新创业园、崇明世界级生态岛人才服务园建设，建成总部大楼、人才公寓、孵化器等项目。富盛经济开发区积极盘活工业用地资源，逐步成为崇明本岛先进制造业向园区集中的主承载区，注重培育一批金融服务、文化体育、健康医疗等领域的新兴企业，推进滨江路（新薇路—新萱路）、富盛广场等项目建设。工业园区依托北沿江高铁，深化研究园区功能定位和发展布局，研究推进高铁小镇建设，加快谋划符合发展导向的新业态新经济，积极构建产城融合高品质发展集群。长兴海洋装备产业基地打造成为国际海洋产业高地、国际创新型企业乐园、国内高端制造业集聚地，推进上海船研所国家实验室、临港长兴科技园、阳光海悦科创中心等项目建设。现代农业园区打造成为特色农产品生产、精深加工、休闲观光等功能为一体的科技型农业

园区，推进由由崇明中荷现代农业创新园二期等项目建设。

优化重塑传统制造业。以积极转型、打造品牌为方向，鼓励企业整合资源、创新模式、主攻高端，推动崇明制造向崇明智造转变。以汽车及零部件配套为基础，扩大高附加值零部件制造业规模，提升细分领域配套能力，汽车及零部件配套产业产值力争实现 30 亿元。以金属厨具为基础，鼓励企业提升生产工艺和技术，开发新型高端产品，拓展自主品牌，轻工及厨具制造产业产值力争实现 20 亿元。

三、培育新消费趋势下的现代服务业

主动适应和引领新消费需求，推动传统服务提质升档，促进新兴服务繁荣壮大，发挥高品质旅游业在促进现代服务业发展中的核心作用，打响擦亮“上海服务”品牌。

发展高品质旅游业。以核心高品质文旅景区为带动，以高品质住宿产品为基础，以多日游为主要游线产品，形成旅游产业完整体系。扩大全域旅游示范区成果，形成“一环二带五区”全域旅游空间布局，大力促进文化旅游、农业旅游、工业旅游、水上旅游、体育旅游、康养旅游等多旅融合发展。按照小景区转变大公园理念，实现处处有景、四季能游，全力打造上海、长三角重要休闲地。推进旅游设施全面升级，创建西沙明珠湖国家 5A 级景区及更多 4A、3A 级景区，新增 500 家民宿，其中 300 家星级民宿。到 2025 年，旅游接待人次达到千万级，旅游直接收入确保实现翻番，“过夜游”游客比重达到 50%。

专栏 5-2 “一环二带五区”全域旅游空间布局

“一环”即环崇明岛滨江景观环带，“二带”即北沿公路森林田野景观带、草港公路人居风貌生活悠游体验带，“五区”即西部湖泊湿地休闲旅游度假区、中部森林花卉休闲旅游度假区、南部历史文化风貌体验区、东部湿地野生动物科普观光区、长横工业旅游科技展示和休闲旅游度假区。

发展特色体育产业。形成“两镇一带”体育产业总体布局，将崇明打造成为户外运动天堂。建设上海崇明体育产业园，重点聚焦山地自行车赛道、马术三项赛事中心和上海国际垂钓中心等项目，把陈家镇自行车小镇打造成全国十大体育小镇。依托明珠湖和崇西地区生态优势，以体育健康为重点，聚焦路跑、水上和低空等运动项目，建设绿华特色小镇。发挥环岛景观道的体育功能，打造沿江运动带。构建体育产业网络，建设桨板、足球等十大体育运动产业基地，培育一批特色体育服务产品，持续放大国际自盟女子公路世界巡回赛等重大赛事对相关产业的拉动效应。

发展健康服务业。完成促进健康服务业发展的平台载体和相关配套设施建设。加快推进东部地区高端医疗项目，支持中部地区引进国际医疗资源，打造西部中医药健康产业基地，形成东中西互动的健康服务集聚区。培育一批服务规范、技术精湛、管理过硬的社会办医疗机构品牌。促进健康服务业与农业、体育、旅游、科技、教育等领域全面融合，依托市体育训练基地管理中心，建设具有影响力的运动医学中心。

四、主动布局新发展机遇中的新兴经济

主动培育适应生态产业发展方向、在崇大有可为的新兴产业和创新业态，加快形成经济新的增长点。

培育数字经济。全面贯彻落实“数字上海”战略，释放数字生产力蕴含的巨大能量，推动数字经济和实体经济深度融合，开拓经济转型发展的新蓝海。提升数字商务发展能级，围绕特色农产品、民宿体验、文化创意等领域，推动线上线下深度融合，释放消费市场潜力。鼓励发展电商直播等在线新经济，推动电商直播在传统和新兴产业广泛深入应用，打造一批特色鲜明、示范性强的网红直播平台，培育一批优秀主播与直播团队。充分发挥网红主播名人效应，打造崇明世界级生态岛电商直播园。

发展现代花卉产业。瞄准国内外花卉市场消费需求，抓住花博会筹办和后花博发展机遇，大力推动花卉产业发展，让鲜花绽放“美丽经济”。对接国内外优秀市场主体资源，推动花卉种源研发、生产示范、花卉交易全产业链延伸，建设现代花卉生产示范中心、现代花卉种源研发中心、国际花卉交易中心、国际花文化交流中心。聚焦花卉交易流通，积极推进花卉物流和服务体系向标准化、专业化发展，建立花卉冷链运输系统。推动花卉产业与乡村振兴相结合，实现农村美丽风景向“美丽经济”快速转化。

发展中医药产业。发挥乡镇良好耕作优势和环境优势，结合现有药材种植基础，培育扶持一批现代化中药龙头企业和创新型企业，逐步壮大中医药产业集群。依托庙镇藏红花、绿华镇铁皮

石斛、三星镇苦草等药用植物种植基地和区第三人民医院等医疗资源，推进中药材种植、研发、应用全产业链发展。推动中医药与文化旅游等产业融合创新，鼓励发展中医药购物旅游、中医药医疗康复、中医药食疗养生。

第六章 集聚资源要素 构建城乡建设新格局

强化城乡总体统筹，实施梯度化和特色化发展策略，引导各类资源要素集聚，构建生态空间和谐、城镇规模合理、乡村特色鲜明、产业创新升级的城乡建设新格局。

一、优化城乡空间布局

明确空间发展导向，城镇空间突出紧凑集约，乡村空间体现有机舒朗，实现生态、城镇、乡村高品质协调发展。

打造重点突出、各有侧重的城镇发展格局。按照核心镇、重点镇和一般乡镇分类施策、分类推进。核心镇、重点镇坚持推动重要功能和重点项目集聚，加强政策倾斜和引导，调优人口、土地、公共服务、商业设施等资源布局，联动周边城镇，实现组团式、集约式发展。一般乡镇按照小而美的导向，注重环境保护和生态建设，推进城镇空间整理，发掘和激活生态资源的经济价值，体现和提升大都市乡村文化价值，为农村百姓宜居宜业搭建平台载体，更好发挥连城带乡、服务农村作用。

构筑连片集约、承载乡愁的乡村发展格局。依托全域土地综合整治、农民相对集中居住、村级土地流转管控等方式，形成连块成片的郊野空间布局。分类推进乡村地区发展，研究形成保留村、撤并村分类指引，撤并一批乡村向城镇集聚。持续提升农村人居环境，引导公共服务设施、市政基础设施向保留村集中。把乡村作为极其宝贵的稀缺资源，增强保障供给、生态涵养、文化传承功能，推进美丽家园、绿色田园、幸福乐园工程建设，让乡

村成为世界级生态岛的闪亮名片。

有序推进空间复合利用。坚持以生态环境保护为前提，构建以核心镇和重点镇为主体的“一带双廊、三心多节点”集约型地下空间格局，引导交通基础好、公共活动集中、开发需求高的枢纽站点地区地下空间复合化开发。结合世界级生态岛的景观风貌和环境品质要求，通过灵活设计手法将绿色、阳光、景观引入地下空间，促进地下空间人工环境与自然景观融合协调。精心规划建设崇明岛环岛、重大河道等沿岸公共空间和设施，实现岸线贯通与功能提升同步推进，打造更多“生活秀带”“发展绣带”，建设环岛景观道二期工程，完成一期生态修复提升。

专栏 6-1 “一带双廊，三心多节点”集约型地下空间格局

“一带”即崇南滨江城镇发展带，“双廊”即东部和西部基础设施廊道，“三心”即城桥镇、长兴镇、陈家镇作为地下空间开发中心地区，“多节点”即堡镇、新河镇、三星镇、庙镇、东平镇等作为地下空间开发主要节点。

二、推进重点区域发展

按照新理念、新基建、新产业、新社区、新生活“五新”思路，加快形成“两翼齐飞、中部开花、长兴奋起、横沙竞美”新格局，为未来发展注入新的更强大动力。

专栏 6-2 “两翼齐飞、中部开花、长兴奋起、横沙竞美”新格局

“两翼齐飞”，即抢抓交通大变革历史机遇，聚焦新理念、新基建、新产业、新社区、新生活，以东部轨交崇明线、西部北沿江高铁建设为牵引，发挥好陈家镇、城桥地区综合开发的辐射作用，加强“一站一城”功能建设，增强东西两端发展新动力，加快驱动崇明岛东西两翼齐飞。“中部开花”，即充分发挥花博会溢出效应，推动花卉种源研发、生产示范、花卉交易全产业链延伸，加快发展现

代绿色农业，助推产业跨界融合发展，让鲜艳花朵绽放“美丽经济”，打造充满田园野趣的乡村风光带，有力带动崇明岛中部地区加快发展。“长兴奋起”，即牢牢把握海洋经济高质量发展趋势要求，主动拥抱新智造、充分激发新动能、奋力扬帆新起航，加快形成海洋装备为主导，先进制造业、现代服务业和新兴产业联动发展的现代产业体系，把长兴打造成为上海制造品牌的重要承载地、海洋科技创新的重要引领地、高质量发展的重要增长极。“横沙竞美”，即结合世界级生态岛先行示范区建设，抓好现代农业产业园建设，高起点推进横沙美产业、美乡村、美河湖、美田园、美人文，保育好横沙原生态的自然生态环境，努力打造独具特色魅力、充满田园风貌的生态横沙、悠闲横沙、原味横沙，留住岛韵乡愁。

推进城桥核心镇发展。打造上海服务辐射长三角北翼的生态门户、世界级生态岛示范引领核心镇、现代化田园滨江水城，建设生态、活力、人文、宜居、智慧城桥。推动镇区东中西部共同发展，加快东部新城住宅、商业、公共服务配套建设，规划新建新城学校，推进以万达广场为核心的中央商务区开发，让城镇更有品质；推进中部老城区功能优化，完成利民村（西）地块城中村改造，研究解决滨江地块规划受控产生的民生短板问题，加快传统商业转型，打造一批特色商业老街，发展高品质夜间经济，激发老城新魅力；依托工业园区转型升级、高铁小镇规划设计，推动镇区西部产城融合、职住平衡。加快滨江亲水岸线环境整治和贯通工程，推进鳌山路拓宽改造，打造体现海岛自然和人文特色的滨江风貌景观轴。

推进东滩·陈家镇地区发展。坚持国际化、高端化发展定位，结合东部桥头堡区位优势，聚焦生态保育、科技创新、休闲运动三项主导功能，努力打造生态产业重要集聚地、生态经济重要示

范地。围绕轨道交通崇明线陈家镇站、东滩站、裕安站三个站点，优化调整开发边界，推进“一站一城”建设，规划建设轨道交通周边配套路网，建设玉盘湖绿地、朱雀河配套绿地，完善裕安社区养老设施、商业综合体等社区配套。加快推进优质产业项目落地，建设光明国际创新合作交流中心，推进中信高端康养、莎蔓莉莎医美、华东疗养院崇明分院等项目建设，引进国内外高水平大学落户陈家镇高教园区。

推进长横地区发展。注重长横地区整体性、互补性，在生态治理、区域旅游、基础设施等方面率先推动长横一体化发展，突破横沙乡和围垦区域边界管控，有效衔接横沙东部湿地，提升长兴和横沙两岛岛链生态环境；整合郊野公园、横沙渔港等资源，开发特色旅游线路；优化长横对江渡保障机制，深化长横交通方式研究。长兴镇服务海洋装备岛建设，推进以产业驱动为主导的新型城镇化。着力打造“产、城、人、文”为一体的发展空间，围绕轨道交通崇明线长兴岛站，推进“一站一城”建设，全面打通“一横一环”生态水系，建立全学段高质量基础教育体系，引导本市优质医疗资源落地，全力推进租赁房和双定双限房建设，拓展横沙渔港服务功能。横沙乡围绕建设世界级生态岛先行示范区目标，高起点推进横沙美产业、美乡村、美河湖、美田园、美人文，努力打造独具特色魅力、充满田园风貌的生态横沙、悠闲横沙、原味横沙。构建以绿色为基底的休闲旅游产业体系和新生态产业链，规划“一环三乡九园十八景”文旅格局，实施横沙海

上花岛生态景观工程。着力改善民生工程，建设横沙敬老院二期。

推进东平（花博园）地区发展。围绕花博会筹办，完成园区外相关道路、餐饮、住宿等配套设施建设。研究后花博时代园区功能定位和永久保留场馆后续利用，将花博红利转化为发展持续动力，打造永不落幕的花博会。加强与海永、启隆两镇合作，推动公共服务平台联动与信息资源共享，促进劳动力、技术、资金、数据等要素在城镇圈内流动，推进跨行政区域城镇圈产业协同发展。依托存量资产，推动北沿公路 20 公里产业带二次开发，引进一批附加值高、带动性强、环境友好的示范性项目，有序引导长江、东风区域集中居住，打造具有农场风情的东平特色小镇。

三、促进乡镇联动发展

按照组团式、集约式发展思路，促进城乡要素双向流动，推动乡镇实现因地制宜、功能互补、整体提升。

促进城桥镇周边区域联动发展。以城桥镇为核心，统筹规划高铁小镇周边人口、产业、交通及城镇化建设布局，优化高铁沿线景观带建设，打造世界级生态岛高铁经济圈。新河镇联动富盛经济开发区，强化产镇融合，结合码头与深水岸线等资源优势，不断激活地区发展动力。庙镇依托藏红花种植优势及康养资源，着力打造以中医药为核心的康养小镇。港西镇加强对高铁小镇及周边辐射区域的研究，统筹考虑区域功能布局优化和特色资源整合，在“伴城伴乡”格局下推动乡村振兴。建设镇依托全域土地综合整治，发挥东有规划高速、西有沿江高铁、北临花博园区、

南接核心城镇的区位优势，积极放大花博效应，着力引进重大功能性项目，打造充分展现乡村振兴示范成效的“花乡小镇”。

促进陈家镇周边区域联动发展。以陈家镇为中心，依托 G40 高速公路和轨道交通崇明线，在长三角一体化发展背景下打造重要的生态轴、发展轴、展示轴。中兴镇以万禾智慧农业生产基地、C77 文化创意产业园等项目为依托，发展精致农业等新业态，打造都市精品农产品集中供应地。向化镇依托 G40 交通门户和陈海公路集散枢纽优势，立足绿色农业基础，唱响崇明水仙、灶花地域特色品牌，努力打造一批产业示范项目，建设生态展示和生态服务强镇。

促进堡镇周边区域联动发展。以堡镇为基础，有效发挥堡镇作为崇明岛区域性副中心的功能作用，进一步统筹区域性基础设施、公共服务设施、产业设施布局，推动城镇化与乡村振兴协同发展。堡镇依托综合服务功能完善的比较优势，挖掘历史文脉，盘活存量资产，引导科创、文创等新兴产业发展，提升区域服务能级。港沿镇依托国家设施农业中心、上海崇明智慧生态花卉园、光明集团港沿花卉基地等项目和园艺村、合兴村、鲁珣村乡村振兴工程，打造集中体现乡村振兴“产业兴旺”的引领地。竖新镇依托前卫村、仙桥村等品牌乡村及东禾九谷开心农场等项目，探索推动高效生态农业、乡村休闲旅游协同发力，发挥乡村风貌规划和产业设计优势，打造“农旅+”魅力小镇。

促进西沙明珠湖周边区域联动发展。以西沙明珠湖为节点，

依托 5A 级景区创建，围绕生态文化、休闲旅游、农业生产、乡村振兴，把西部地区打造成为“文旅农乡”紧密结合的重点区域、全市的休闲旅游胜地。三星镇依托“一花一草一湖”，发展海棠花果特色产业，开发形成苦草全产业链，建设明珠湖旅游枢纽、旅游综合服务中心，打造富有历史文化的休闲旅游小镇。绿华镇持续办好各类体育品牌赛事，扶持发展崇明清水蟹、“两无化”柑橘、明珠湖猪肉等品牌农业，建设西沙乡村公园，打造成为以农业品牌化、空间运动化、田园艺术化、旅游全域化为导向的精品镇。新海镇紧密结合农场地区发展，优化城镇人口、经济、环境承载力，依托牛棚港湿地、光明田原综合体等项目，打造成为以生态农业和休闲度假为主的农场镇。新村乡积极服务正大种养循环现代农业产业园，延伸稻米全产业链，打响冠华喜时工业旅游品牌，全力打造以正大项目为核心、稻米文化小镇为特色的“稻香、业兴、村美、民乐”全域化田园综合体。

四、全面实施乡村振兴战略

按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足，全力打造让村民满意的诗画江南、市民向往的美丽乡村。

推进农民相对集中居住。全面优化区域村庄布局，保障和促进农村地区可持续发展。有序引导重点区域、重点对象和自然村落撤并，到 2025 年实施 2 万户农民相对集中居住。保持海岛特色风貌和乡村自然肌理，有序推进保留村整体改造。稳步推进实

物安置区和农民平移集中居住区建设，合理安排年度建设规模，完善与乡村生活圈相匹配的相关设施配套。

专栏 6-3 实施 2 万户农民相对集中居住

“十四五”期间实施 2 万户农民相对集中居住，其中“三高两区”含轨道交通和机场噪声影响区域农户撤并约 3000 户，水源保护区等生态敏感区内农户撤并约 4000 户，生态廊道内零散宅基地的农户及重点对象撤并约 8000 户，有序推进自然村落撤并约 5000 户。

建设乡村振兴示范村。以美在生态、富在产业、根在文化为建设主线，打造东中西部乡村发展集群。发挥村庄资源禀赋优势，因村施策、各美其美，高标准分类推进乡村振兴示范村建设，打造体现崇明特色、代表上海水平、具备国际高度的最美乡村。到 2025 年，新增 45 个市、区级乡村振兴示范村，努力把崇明建设成为全市的乡村振兴示范区。

促进农民持续增收。促进工资性收入增长，鼓励工商资本投资农业农村，创造更多更好的就业岗位，促进农村富余劳动力、农业从业人员非农就业；培育新型职业农民，提升农民职业技能与现代农业发展适配能力。促进经营性收入增长，提高农产品附加值，开拓农产品销售渠道，打造一批富有吸引力和影响力的乡村旅游产品，促进农家乐和民宿市场规范发展。促进财产性收入增长，建立健全农民土地资产货币化机制，大力推进农村承包地和闲置宅基地合理流转，多渠道增加农村居民土地流转和房屋租赁收入。促进转移性收入增长，持续推进绿色农业发展补贴，健全新型农业经营主体支持政策；依托新一轮农村综合帮扶项目，

确保持续性收益分红。

壮大农村集体经济。建立以市场为导向的集体经济发展新机制，通过村企联合、村村联合，发挥“强村”产业特色和资源优势，实现抱团式发展。持续推动农村综合帮扶，加快遴选并推动具有长期稳定收益的造血项目建设。研究推动低效集体建设用地减量化后为集体经济组织保留一定比例的建设用地指标，用于乡村产业发展或集体经营性资产建设，使集体经济组织有长期稳定的经营性收益。到 2025 年，人均集体经济收入水平达到 1900 元，农村综合帮扶项目年收益达到 1 亿元。

深化农村综合改革。整合农村土地资源，统筹兼顾土地管控、产业准入、负面行为清退，形成全域农村土地发展管控机制。全面完成农村宅基地、民房现状和需求调查，建成运行基础管理数据库，完善管理审批程序，规范农户建房秩序。推进宅基地使用确权登记颁证工作，积极探索宅基地“三权分置”实现形式，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。到 2025 年，农村土地流转率达到 95%以上。

第七章 提升基础设施 筑实城乡发展根基

统筹推进传统基建和新基建，打造系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系，建设安全韧性城市，为经济发展和社会进步提供基础性支撑。

一、积极发展新基建

积极布局 5G、数据中心、人工智能、物联网、工业互联网，基本建成网络基础设施完备、融合基础设施广泛赋能、创新基础设施驱动发展、智慧应用和终端丰富的新型基础设施体系。

建设新网络。高水平建设 5G 和固网“双千兆”宽带网络，编制新一轮 5G 建设行动计划，持续推进重点区域深度覆盖和重点场景功能性覆盖，实现家庭千兆接入能力和商务楼宇万兆接入能力全覆盖。构筑“5G+”智慧应用体系，以社会治理和公共服务应用为抓手，持续推进各类 5G 智能应用场景建设。加快布局工业互联网集群，以长兴岛为核心区域，建设低时延、高可靠、广覆盖的工业互联网基础设施。

建设新设施新平台。围绕海洋装备研发和农业科创，推进科技创新基础设施建设。鼓励重点产业园区在数字经济、人工智能、大数据等领域加快服务平台和创新平台建设。加强与民营资本合作，推动新一代绿色环保节能低碳型泛金融云计算服务与研发科创中心项目落地。建设功能完备的大数据平台和人工智能平台，梳理、归集、治理全区公共数据，赋能各类智慧应用。

建设新终端。以雪亮工程、智慧公安为抓手，集约建设视频

前端和物联感知前端，实现重点区域、重点场所感知端全覆盖。加快布局新能源充电设施和智能电网设施，建设新能源汽车充电停车位、智能化环保型码头。拓展智能末端配送设施投放范围，鼓励农产品供应链企业建设智慧物流、快速分拣供应、加工包装、保鲜存储等设施。加快推进智能化终端基础设施在社会治理与公共服务中的应用。

二、打造外畅内优交通格局

持之以恒大抓交通、抓大交通，充分发挥交通在推动地区发展中的先导性和基础性作用，全面提升综合交通体系整体功能。

让对外交通更顺畅。协同打造东西两条交通轴，逐步优化形成东西互通、南北互联的对外交通格局。建设轨道交通崇明线，增添具有鲜明特点的旅游景观元素，实现通勤和景观体验相结合的复合功能。建设北沿江高铁，强化与上海市区、长三角沿线城市交通联系。规划建设轨道交通崇明线、北沿江高铁配套路网。

让城乡交通设施更优化。提升干线路网通达能力，构建“四横七纵”骨架干线路网。优化农村路网结构，推进“四好农村路”建设，结合城乡空间优化和乡村振兴，调整和归并低等级农村路网，提档升级一批农村公路和桥梁，加强农村路网与干线路网连接功能。发展低碳交通，结合交通枢纽布设 P+R 停车换乘设施、优化分时租赁网点布局，推广应用新能源和清洁能源车辆、船舶，提升航道通航能力。

专栏 7-1 “四横七纵”骨架干线路网

根据《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035年）》，到2035年形成“四横七纵”骨架干线路网。“四横”即崇明生态大道—揽海路、陈海公路—东滩大道、新北沿公路、潘圆公路—长横通道—民惠路，“七纵”即北陈公路、向化公路、陈高公路、北新公路、建设公路—宝岛路、港东公路—鼓浪屿路、宏海公路。

让交通出行更便捷。构建以客运走廊为骨干、区域公交为主、水上交通为辅、出租车为补充的公共交通系统。研究东部轨道交通崇明线站点与西部北沿江高铁站点之间的公共交通衔接系统，逐步形成“骨干线、区域线、接驳线”公共交通网络，规划建设“五站一线”公交换乘枢纽。科学预测水上客运规模，优化调整水上航线，满足交通型、旅游型水上客运需求。

专栏 7-2 “五站一线”公交换乘枢纽

“五站”即轨交崇明线的长兴站、陈家镇站、东滩站、裕安站及北沿江高铁崇明站的配套公共交通基础设施，“一线”即连接轨交崇明线陈家镇站与北沿江高铁崇明站的快速客运线。

三、构建现代能源体系

深入推进能源革命，着力推动能源生产利用方式变革，建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系。

加大天然气使用覆盖面。基本建成崇明岛—长兴岛—浦东五号沟超高压天然气输配管道和长兴岛天然气高中压调压站。推进新河、堡镇天然气管道建设和住宅小区入户安装，逐步实现崇明岛南部城镇带主要人口集中镇镇区天然气广覆盖。积极推进天然气在交通、工业、农业等领域的应用，为重点区域和重大项目配

套建设天然气管道和分布式能源站点。

打造安全优质电网。以城市电网建设标准，优化提升配电网结构。提高全域电网供电可靠性，着力推进 500 千伏崇明站建设，新建、扩建一批 110 千伏、35 千伏输变电工程。完善中低压配电网网架，使供电半径更加合理，初步形成以开关站为核心的目标网架。以清洁低碳为特色，完善绿色能源及充电设施配套电网建设。继续提升 10 千伏线路绝缘化率，化解树线矛盾。

科学利用可再生能源。继续推进分布式能源建设，重点依托公共机构、工商业建筑屋顶、产业园区基础设施，实施分布式光伏发电工程。鼓励有实力的团队在崇明率先开展能源先进技术应用示范，建设陈家镇、绿华镇渔光互补示范项目。积极探索生物质能、浅层地表地热资源利用。

四、建设安全韧性城市

坚持防控结合、系统管理，牢牢掌握维护城乡安全主动权，让城市更安全、社会更安定、群众更安心。

巩固国防动员体系。动态优化国防动员预案。加大军事设施保护力度，完善国防基础设施。强化全民国防观念，加强以爱国主义为核心的全民国防教育。持续开展拥军优属、拥政爱民活动。以全面建设世界一流军队为方向，巩固国防后备力量和海防动员力量，强化沿海沿江海防工作。

维护城乡公共安全。全面落实城市安全运行主体责任、领导责任、监管责任和属地责任，完善城市安全常态化管控和应急管

理体系，提高风险防控和应急处置能力。在卫生、安全生产、交通、消防、电力、供水、信息、食品药品等公共领域，优化配置城乡公共安全资源，建立完备的人、财、物应急反应和保障机制。全方位提升防汛减灾、气象灾害防御、消防减灾、抗震减灾和防空防灾一体化能力，完善应急避难场所和民防工程建设。增强市民对预防、应对、控制各类突发事件的应急避险意识和自救互救能力，充分发挥社会力量在公共安全治理中的作用。

促进社会稳定有序。以市域社会治理现代化试点工作为牵引，积极打造全国社会治安首善之区。深化完善立体化、智能化社会治安防控体系，加强社戒社康服务管理，持续推进平安崇明建设。健全纠纷多元化解机制，完善信访制度，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，引导社会力量积极参与矛盾化解，充分发挥人民调解、行政调解、行业调解、专业调解、律师调解、司法调解在化解矛盾纠纷中的积极作用。开展重大决策社会稳定风险评估，推动社会矛盾风险防范与经济社会发展同步规划、同步实施。聚焦关系基本民生的重要商品和服务，完善价格管理和调控长效机制。

第八章 保障民生福祉 增强人民群众幸福感

坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点，促进公共服务更加优质均衡，推进城乡治理现代化，让更多生态发展成果惠及人民。

一、倾情倾力发展社会事业

统筹抓好底线民生、基本民生和质量民生，有效扩大多领域、多层次公共服务供给，推进社会事业持续健康发展。

办好人民满意的教育。坚持教育优先发展，深化教育改革，落实立德树人根本任务，加强校长和教师队伍建设，促进学前教育托幼一体、安全规范，推进义务教育优质均衡、质量提升，推动高中教育转变方式、特色发展，促进职业教育开放融合、体系多元，办好家门口每一所学校。基于学龄人口动态发展趋势布局教育资源，新建上海市实验学校东滩高级中学、上海市实验小学长兴分校、堡镇幼儿园等一批中小学和幼儿园，撤并一批低效率小规模学校。推进智慧校园建设，全面提升以信息技术为核心的教育技术装备水平。完善校外教育、终身教育和特殊教育体系，建设学习型社会。

提升医疗服务品质。科学把握常态化疫情防控新特征，树立大卫生、大健康理念，推动以治病为中心向以人民健康为中心转变，全方位全周期保障人民健康。建设高品质医疗服务体系，与新华医院、市第十人民医院、岳阳中西医结合医院开展新一轮五年合作，推动区第三人民医院转型为以康复为特色的中西医结合

医院，做实以家庭医生为基础、区域性医疗中心为支撑的分级诊疗格局。加快医疗卫生资源补短板、增功能、提能级，推进市第十人民医院崇明分院、区精神卫生中心、区传染病医院改建、修缮，开展新一轮社区卫生服务中心和村卫生室标准化建设、区疾控中心达标建设和卫生监督机构规范化建设。

繁荣文化体育事业。持续打响“上海文化”品牌，以文化体育事业繁荣发展充分激活城市创新创造内生动力。推进城乡公共文化服务体系建设，深入实施文化惠民工程，完善乡镇社区文化设施布局。厚植生态文化底蕴，加大文物、古宅民居保护力度，加强非物质文化遗产生产性保护和活态传承，研究推进陈龙章旧居、唐一岑墓修缮保护。发展群众体育，积极创建全国全民运动健身模范区，新建一批乡镇社区市民健身中心，新增 50 公里市民健身步道，到 2025 年人均体育场地面积达到 8 平方米，经常参加体育锻炼人数比重达到 45%。积极打造足球区，做强校园足球，壮大社会足球，注册社会足球俱乐部达到 25 家。

推进科普、妇女儿童、残疾人等事业发展。提升全民科学素养，统筹整合科普资源，建设市级科普基地和基层科普活动场所，多渠道推进优质科普资源应用落地。创造妇女儿童友好公共环境，聚焦妇女健康保障和母婴保健，完善妇幼保健机构标准化建设，加强女性常见疾病预防筛查和干预救治，提高妇女参政议政水平；健全困难儿童生活保障，构建农村留守儿童关爱服务体系，建立乡镇儿童服务中心和村居儿童之家，形成“一中心多站点”

儿童服务布局网络。积极帮扶残疾人就业创业，增强残疾预防和康复服务能力，改造提升乡镇阳光之家、阳光心园、阳光基地残疾人活动场所，新建或改扩建1至2所残疾人养护机构。

二、织牢人民群众社会保障网

充分发挥政府职能、市场机制和社会组织作用，加快健全统筹城乡、多层次、可持续的社会保障体系，增进民生福祉。

实现更加充分更高质量就业。坚持实施就业优先战略，提高就业供给质量，使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会。完善政策保障，制定新一轮就业扶持政策，建立健全重大投资建设项目与就业联动机制，落实生态就业岗位开发和管理。推进创业型城区常态化建设，建立健全创业全过程的政策扶持体系，推进多层次创业服务平台建设和运行，鼓励创业带动就业。全面提高劳动力技能素质，引进优质培训机构及项目，积极推进企业职工职业技能培训、农民非农岗位和技能提升培训。加强重点群体就业帮扶，提升长期失业青年、就业困难人员等群体就业能力。到2025年，累计新增就业岗位不少于4.5万个。

全力应对老龄化挑战。围绕更好满足老年人生活照料、医疗护理、精神慰藉等需求，全面完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，让老年人享受幸福的晚年生活。增强家庭照料能力，引导困难、无子女、失能、高龄等老年人家庭实施适老化改造。织密社区养老服务网络，加快推进社区嵌入式养老服务设施布点，重点打造集成日托、全托、助餐、康养等功能

的枢纽型社区养老综合体。推动综合性医院、中医医院开设老年病科，每千人配置 0.25 张康复床位。支持各类主体扩大和优化养老服务供给，推动养老事业和养老产业协同发展。

专栏 8-1 养老服务设施一览

结合人口变化趋势，加大养老服务设施建设力度，推动养老服务设施广覆盖、成体系、区域化布局。到 2025 年，每个乡镇至少有 1 所标准化养老机构，全区长者照护机构达到 8 家，社区综合为老服务中心（分中心）达到 33 家，日间照护机构达到 40 家，社区老年助餐服务场所达到 100 家，其中社区长者食堂实现乡镇全覆盖。

有力提升社会保障水平。完善社会保障制度，让人民对未来生活拥有更可靠、更踏实的预期。提高城乡居民养老保险基础养老金，持续推进城乡居保全民参保计划，鼓励居民多缴多得、长缴多得，每年帮助 10% 的无账户人员实现参保，保障城乡居保养老水平不低于市平均水平。健全重大疾病医疗保险和救助制度，持续推进异地就医直接结算，稳步推行长期护理保险制度。优化健全廉租住房、公共租赁住房、共有产权保障住房、征收安置住房“四位一体”住房保障体系和租购并举住房制度。健全退役军人工作体系和保障制度。织紧社会救助网，构建政府、社会组织、单位、家庭、个人多层次立体型社会救助体系，完善医疗、住房等专项救助配套，支持社会力量参与社会救助。

三、多元协调推进城乡治理现代化

坚持以人为本、安全为先、管建并举、精细智能，以“两张网”建设为牵引，全面促进城乡治理科学化、精细化、智能化。

以“一网通办”完善全方位服务体系。围绕“高效办成一件事”，推动“一网通办”从“能用”向“好用”“爱用”“常用”转变，形成全方位“一网通办”服务体系新格局，持续提升“瀛洲店小二”美誉度。聚焦统一集成服务，促进跨部门、跨业务系统、跨网络数据共享和业务协同。优化政府服务体验，突出业务流程优化再造，实现材料最简、时间最快、跑动最少；深化企业事项向区行政服务中心集中、个人事项向街镇社区事务受理中心集中改革，打造“超级智能政务服务窗口”，推进全国“跨省通办”事项落地，深化长三角“一网通办”；推动线上线下融合，实施统一预约服务和24小时实时在线服务；持续推进企业专属网页和市民主页建设，完善“好差评”制度。

以“一网统管”提升城乡管理效能。充分运用现代化科技手段，推动城乡治理模式创新、治理方式重构、治理体系重塑。围绕“高效处置一件事”，加强城运信息安全、城市生命体征、感知系统、处置中枢、应用终端等基础设施建设，积极打造综合指挥、态势全面感知、趋势智能预判、资源统筹调度、人机协同的区、乡镇、村居三级城乡治理综合平台。加强城乡神经元传感器布设，加快各类数据和系统集成，促进数据互联互通、共联共享。围绕问题发现、派工派单、协同处置、监督管理全流程，有针对性地设计开发智能应用场景，建立更加精简、实用、高效的闭环管理机制，加快实现“一屏观三岛，一网管全区”。

以社会治理创新持续激发基层活力。坚持党建引领社区治

理，优化完善村居治理格局，充分依靠群众、凝聚群众，让群众成为决策主体、执行主体、监督主体，推动自治、共治、德治、法治有机融合，努力营造人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。完善家门口服务体系，加快推进社区综合服务设施标准化建设，依托社区云、区级城运平台等载体，提升社区智能化、综合化服务功能。深化村居规范化建设，提升村居委会“一站式服务”工作效能，优化升级村居电子台账系统，做实基层减负。加强基层队伍建设，完善激励保障机制，选优配强社区工作力量。增强社会组织活力，构建社会组织服务支持网络，鼓励社会组织广泛开展志愿服务，引导社会力量有序参与社区治理。

第九章 优化发展环境 营造规划实施良好氛围

建立规划实施的载体、抓手和政策制度保障,创新行政方式,释放制度活力,动员和引导全社会共同推进规划落实。

一、构建一流法治生态

坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

高水平推进全面依法治区。构建更健全的世界级生态岛法治保障体系,形成一批法治创新成果,打造公正、清廉、高效、便捷的司法环境,努力把崇明建设成为法治环境最优地区之一。制定实施法治崇明、“八五”普法等专项规划,推进民法典等法治宣传教育。全面提升营商环境法治保障共同体的保障能级,切实维护各类市场主体合法权益。全面推进法治乡村建设,深化民主法治示范村创建,实施“法律明白人”“法治带头人”培养工程。

高质量推动法治政府建设。完善依法行政制度体系,加强行政规范性文件制定和监督管理,健全备案审查和清理机制。推进行政执法规范公正文明,全面推行行政执法“三项制度”,全面落实行政执法责任制。行政机关自觉接受党内、人大、政协、监察、民主、司法、审计监督,完善社会舆论监督机制,全面推行政务公开。建设区非诉讼争议解决中心“一口式”纠纷受理、分流、反馈平台。

高标准推动公共法律服务体系建设。完善公共法律服务体制机制,健全公共法律服务网络,扩大服务平台功能和产品供给。

加大基本公共法律服务政策支持力度，推动法治文化阵地向村居延伸，实现城乡公共法律服务全面、有效、均等覆盖。提升公共法律服务品质，推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度，形成民营企业“法治体检”长效机制，拓展生态环境建设和生态产业发展领域法律服务。建立各界人士依法理性反映诉求、维护权益机制，健全调解、仲裁、诉讼等多元化解机制。依托一批科普宣传和司法服务平台，增强群众生态环境法治意识。

二、打造一流营商环境

以持续提升市场主体获得感为引领，全面深化“放管服”改革，加快打造市场化、法治化、国际化营商环境。

保护和激发市场主体活力。深入推进市场准入便利化，逐步拓宽独任审核制业务范围，探索推进市场主体退出制度改革。完善知识产权服务体系，加大知识产权保护执法力度，探索知识产权一体化激励机制。构建亲清政商关系，提供更多暖企便企服务，支持在崇企业家恒心办恒业，创新企业家参与涉企政策制定机制，培育更多龙头企业和细分领域隐形冠军企业。

推进“放管服”改革。持续推进简政放权，严格执行有关行政审批事项的取消、调整，承接市政府下放行政审批事项，持续深化“证照分离”改革，广泛推行告知承诺制，推进跨部门业务流程革命性再造。加强事中事后监管，大力推进“双随机、一公开”监管全覆盖、常态化。深化政府效能建设，督查“放管服”改革落实情况，推进行政效能评估。加大区行政服务中心跨部门

综合窗口改革力度，探索代办服务，建设区行政服务中心东部中心，为企业和群众提供更高效便捷的政务服务。

完善信用体系建设。加快构建以信用为核心的新型监管机制，加强信用分类监管和协同监管，依法依规实施联合奖惩机制，建立健全信用修复管理。持续拓展“信易+”应用领域，实现信用惠民便企。创新守信激励产品和服务，有效提升守信主体获得感。加快信用信息平台升级建设，夯实信用监管支撑保障。

三、高效配置创新要素

发挥人才、资金等要素在创新崇明建设中的支撑作用，实施生态岛建设各项改革创新工程，更多激发社会积极性和创造力。

实施创新驱动发展。把创新摆在更加突出位置，聚焦世界级生态岛建设重点领域、关键环节推进理念创新、机制创新、手段创新。加快构建科技创新和转移转化体系，鼓励企业与高校、科研院所共建创新平台载体，支持企业组建创新联合体，促进产学研用深度融合。整合优化创新资源配置，鼓励企业加大研发投入，完善金融支持创新体系，促进各类创新要素向企业集聚。积极营造崇尚创新、鼓励创新的社会氛围，打造一批各具特色、充满活力的创新载体，形成更加开放包容、更具竞争力的创新创业生态。

深化国资国企改革。研究深化国资国企改革促进企业发展的总体实施意见。优化调整国资布局，加快提升国有企业产业集聚效应和规模效应。完善国资管理体制，实现以管企业为主向以管资本为主转变。增强国有资本在优势产业、关键领域和乡村振兴

等方面的带动力和影响力。

推进公共财政体系建设。强化债务管理，抓实隐性债务风险的防范化解。整合各方资源，聚力增收，稳步提升财政自身造血功能。加强财政资源统筹，聚焦生态建设、乡村振兴、重大民生项目，增强重大战略任务财力保障。强化预算约束和绩效管理，不断提升财政资源配置效率和资金使用效益。

强化人才保障作用。实施更加开放的人才政策和更加精准的人才服务举措。加强人才平台建设，大力支持优质企业、创新创业主体、产学研用机构、高端智库等人才载体的创办和发展。加大人才引进力度，优化调整世界级生态岛建设人才目录，推进实施高端人才的柔性引进，着力引进生态产业和社会事业紧缺急需人才，积极鼓励崇明籍人才回乡创业就业。持续加强人才培育，根据各类人才的特点实施分层分类培养计划，让本区人才紧跟专业发展和时代进步，保持具备满足崇明发展需求的综合能力。优化人才发展环境，实施人才安居工程，完善人才评价机制，强化人才服务保障，打造人才宜居宜业的软硬件环境，努力形成人人努力成才、人人皆可成才、人人尽展其才的良好局面。

四、加强规划实施保障

突出规划引领作用，完善规划实施机制，强化规划监督评估，确保完成“十四五”规划目标任务。

突出规划引领作用。建立以发展规划为统领、空间规划为基础、专项规划和区域规划为支撑的规划体系，强化空间规划、专

项规划、区域规划和年度计划等与发展规划的衔接协调，形成规划合力。强化发展规划与财政、规划土地、产业投资等政策的协同，加强财政预算与规划实施的衔接协调，优先投向发展规划确定的重大任务和重大工程。

完善规划实施机制。按照职责分工，对规划目标任务分解落实到各部门、各乡镇，强化考核评价，推动规划落实落地。最大限度凝聚全社会推进改革发展、维护社会和谐稳定的共识和力量，形成共同支持和参与规划实施的良好氛围。采取多种形式，通过各种渠道，广泛开展规划宣传。

强化规划监督评估。加强规划实施情况跟踪分析，自觉接受区人大及其常委会监督，配合区政协开展民主监督。开展“十四五”规划中期评估和总结评估，鼓励开展第三方评估，强化监测评估结果应用。发挥专家、公众和媒体力量，充分听取各方对规划实施的意见和建议，加强规划实施的社会监督。