灌南县国民经济和
社会发展第十四个五年规划
和二〇三五年远景目标纲要

目　录

序　言 1

第一章　厘清基础与形势，把握阶段发展新特征新要求 2

第一节　发展成就 2

第二节　发展环境 10

第三节　阶段特征 12

第二章　谋定方向与战略，奋力开启现代化建设新征程 16

第一节　指导思想 16

第二节　发展定位 18

第三节　战略导向 19

第四节　二〇三五年远景目标规划 20

第五节　“十四五”时期经济社会发展目标 22

第三章　提振壮大实体经济，加快构建现代产业体系 26

第一节　打造先进制造业集群 26

第二节　加快农业现代化建设 30

第三节　促进服务业提档升级 34

第四节　推进军民融合发展 38

第四章　构建协同创新体系，打造区域创新创业高地 39

第一节　构建科技创新支撑体系 39

第二节　深化创新创业平台建设 40

第三节　全力推进人才强县建设 41

第四节　优化创新创业环境氛围.....44
第五章　优化国土空间布局，统筹推进城乡协调发展.....46
第一节　持续优化空间开发格局.....46
第二节　全面推进新型城镇化建设.....48
第三节　深入实施乡村振兴战略.....51
第四节　加快推动城乡融合发展.....52
第六章　夯实支撑保障能力，构建现代化基础设施体系.....54
第一节　构建综合立体交通网络.....54
第二节　强化能源基础设施保障.....57
第三节　完善城乡水利设施体系.....57
第四节　加快建设新型基础设施.....60
第七章　坚守绿色安全底线，提升生态环境质量效益.....62
第一节　构建生态安全管控新格局.....62
第二节　开创生态环境治理新局面.....63
第三节　推行绿色集约发展新方式.....65
第八章　增进民生福祉利益，扩大优质公共服务供给.....67
第一节　推动更高质量就业创业.....67
第二节　加快建设现代教育体系.....68
第三节　提升医疗卫生服务水平.....71
第四节　推动文体事业繁荣发展.....73
第五节　完善社会福利保障体系.....75
第九章　融入国际国内循环，推动更高水平对外开放.....77

第一节　融入“双循环”格局 77
第二节　推动区域协调发展 78
第三节　积极培育外向型经济 79
第四节　打造更优质营商环境 80
第十章　坚持全面深化改革，释放高质高效发展动能 82
第一节　优化提升市场经济环境 82
第二节　加快实施重点领域改革 83
第三节　全面提高政府行政效能 84
第十一章　创新社会治理方式，打造共建共治共享格局 85
第一节　加强民主法治建设 85
第二节　促进社会和谐稳定 86
第三节　加强信用体系建设 87
第四节　提升安全防控水平 88
第十二章　加强规划保障落实，谱写发展新蓝图新篇章 91
第一节　坚持党的全面领导 91
第二节　健全完善监督体系 91
第三节　强化规划基础地位 92
第四节　推动政策协同创新 92
第五节　加强规划实施考评 93
第六节　凝聚社会共识力量 93

序　言

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上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，是灌南坚持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，深入落实习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神，坚决践行“两争一前列”新使命，开启社会主义现代化建设新征程，建设“强富美高”新灌南，实现“高质发展、后发先至”的关键阶段。根据《中共灌南县委关于制定灌南县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《灌南县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》（以下简称《规划》），主要阐明“十四五”时期的发展方向、主要目标、重点任务及2035年远景目标。《规划》是未来五年全县经济社会发展的宏伟蓝图，是政府履行工作职责的重要依据，是全县人民共同奋斗的行动纲领。

第一章　厘清基础与形势，把握阶段发展新特征新要求

“十三五”时期，面对错综复杂的宏观环境和艰巨繁重的改革发展任务，全县人民上下齐心、砥砺前行，奋力夺取疫情防控和经济社会发展“双胜利”，较好地完成了“十三五”规划目标和高水平全面建成小康社会等各项任务，为开启社会主义现代化建设新征程奠定了坚实基础。当前和今后一段时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，要准确把握内外环境的深刻变化，辩证分析新发展阶段的机遇挑战，才能实现发展的精准破题，在危机中育先机、于变局中开新局。

第一节　发展成就

突出高质发展，经济建设再上新台阶。深入推进“强富美高”新灌南建设，争当“高质发展、后发先至”排头兵，努力克服经济下行、新冠疫情等不利冲击影响，经济发展实现量质齐升。2020年，实现地区生产总值396.94亿元、人均地区生产总值6.26万元、社会消费品零售总额90.81亿元、全体居民人均可支配收入24355.1元，分别是“十二五”末的1.41倍、1.4倍、1.09倍、1.53倍；三次产业结构从“十二五”末的17.1:48.6:34.3优化为16.8:44.3:38.8。“十三五”期间，累计实现规模以上固定资产投资781.07亿元（工业投资450.04亿元）、规模以上工业总产值

1586.78 亿元、工业应税销售收入 1540.5 亿元、一般公共预算收入 114.27 亿元、进出口总额 10.38 亿美元、实际利用外资 3.34 亿美元。

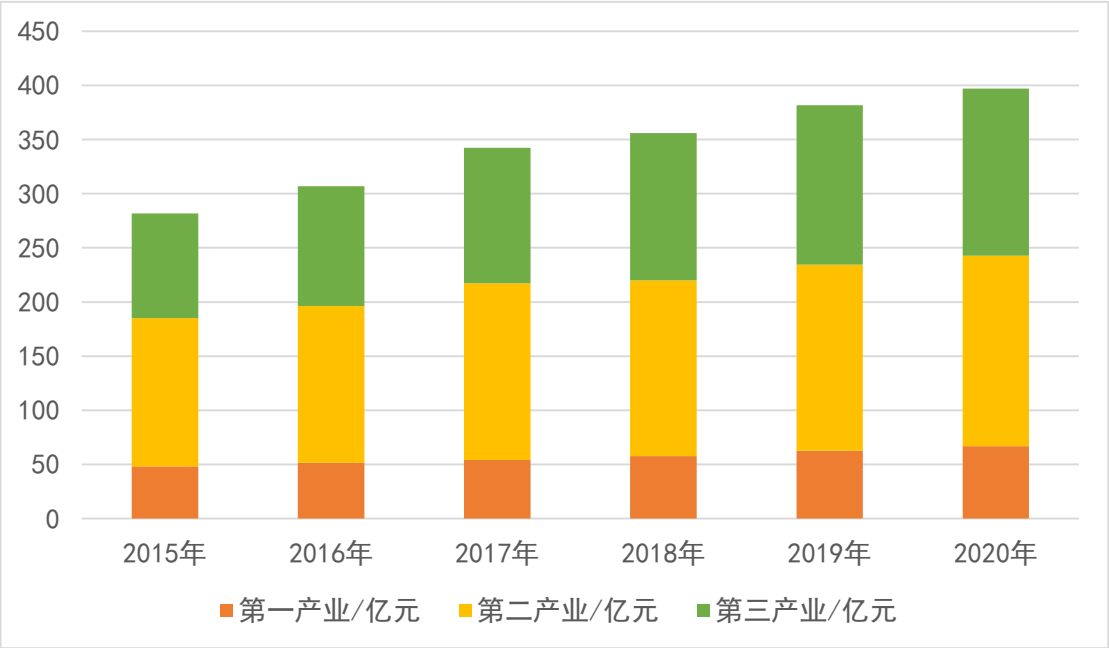

图 1-1　2015-2020 年灌南县地区生产总值和结构

突出效能转换，产业转型迈出新步伐。坚持扩总量和优结构并举，不断推动传统产业转型升级，发展新动能层叠涌现，经济增长的源动力持续增强。工业经济提质增效。钢铁冶金行业年产值突破 200 亿元，较“十二五”末实现翻番，板材家具行业实现外贸出口 2.5 亿美元，润普食品等 3 家企业实现新三板挂牌，宫良木业等 16 家企业在省股权交易中心挂牌，钢铁冶金、板材家具、酿酒食品等产业迈入高端化、基地型发展轨道；经济开发区成功获批省级园区，化工园区通过省级化工集中区认定，太仓园区实现产业加速集聚，新增 5 个镇级工业集中区，初步形成

“2+3+7”园区发展体系。现代农业亮点突出。建成高标准农田65.8万亩，高标准农田比重提高至75%，粮食生产全程机械化水平达91%，获评全国粮食生产先进县、全国农作物生产全程机械化示范县；现代农业示范区创成国家级出口食用菌质量安全示范区，裕灌科技成为农业产业化国家重点龙头企业；设施葡萄栽培面积达3万亩，发展稻田综合种养10万亩，生猪大中型规模养殖占比达81%，获评全省农业供给侧结构性改革成效显著县。三产发展势头迅猛。颐高广场、恒基广场、红星美凯龙等商业综合体相继落户，亚欧农批、洲业汽车城等专业市场建成运营，人民路商业轴、苏州路商业圈初具规模；农村电商服务网点实现全覆盖，获批国家电子商务进农村综合示范县，新安镇被评为“2019年淘宝镇”；二郎神文化遗迹公园通过4A级景区复评，汤沟酒生态文化酿造基地创成省级工业旅游区，全县累计接待游客突破400万人次。

突出能力提升，科技创新再创新佳绩。坚定不移实施创新驱动发展战略，加快建设创新型县，积极构建政产学研协调联动、优势互补的良性循环格局，重大创新成果不断涌现。创新载体加快培育。“十三五”期间，全县获批国家高新技术企业59家，培育全国科技型中小企业67家、农业产业化龙头企业9家和省级知识产权贯标企业4家，建成省级重点研究机构1家、省级工程技术研究中心7家、技术转移中心1家、研究生工作站25家，各类主体创新潜能不断被激发。人才资源不断集聚。打通各类引

才育才渠道，深入推进省市人才工程，9 人获评省科技企业家，32 人入选“花果山英才计划”,引进国家级人才工程特聘专家 2 人、省“双创”人才 8 人、省“双创”博士 12 人、省科技副总 39 人和各类高层次紧缺人才 313 人。科技创新成效明显。争取省级以上科技计划项目 121 项，万人有效发明专利拥有量达 2.88 件；耕耘化学、保丽森科研项目荣获国家科学技术进步二等奖，裕灌科技承担的省科技成果转化项目获省财政支持资金 1000 万元，省科技成果转化计划类别实现零突破。

突出品质升级，城乡发展彰显新魅力。深入实施新型城镇化战略，城市功能持续完善，镇村面貌明显改观，城乡统筹发展加快推进。“十三五”末，全县城镇化率达到 60.5%，较“十二五”末增加 13.4 个百分点。交通体系日趋完善。连盐、连镇铁路开通运营，204 国道、235 省道、337 省道等改扩建工程全面完成，新改建城区道路 45 公里，提档升级农村公路 372 公里，交通干线“五项行动”代表全市高分通过验收，创成“四好农村路”省级达标县，基本形成以铁路和干线公路为主骨架、农村公路为主脉络、盐河和灌河为水上主通道、港口站埠为主枢纽的水陆运输网络。城市形象日新月异。累计投入资金 522 亿元，实施重点城建项目 512 个，建成区面积扩大至 40 平方公里；完成棚户区改造 495 万平方米，改造老旧小区 59 个，开发高品质住宅 280 万平方米；绿化覆盖率、绿地率分别达到 41.46%、38.9%；成功创成国家卫生县城、省级文明城市。镇村面貌展露新姿。创成省、市

级特色田园乡村 5 个，建设新型农村社区 17 个，改善农民群众住房 1.1 万户；建成投用 9 座镇级污水处理厂、147 个村庄污水处理设施，高标准创成国家卫生镇 7 个，农村无害化卫生户厕普及率达 99.9%；在全市率先实现城乡统筹区域供水，完成灌河治理、南六塘河治理等一批水利惠民工程。

突出标本兼治，生态文明再添新内涵。坚持“良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”理念，扎实推进三大污染防治行动计划，加快探索建设生态文明制度体系，生态环境质量明显好转。治水治污系统推进。全面落实“河长制”“湾长制”“断面长制”，坚持“一河一策”，大力排查河污染源，4 个国省考断面优于Ⅲ类水体比例达 100%；完成 17 条骨干河道“两违”问题整治，取缔拆除非法码头 157 座，生态复绿 21 万平方米，整治经验在全市推广；畜禽粪污资源化率、秸秆综合利用率分别达 90.5%、98.5%，农业废弃物资源化利用经验全省推广。空气质量不断提高。持续强化细颗粒物和臭氧浓度的“双控双减”，大力实施燃煤锅炉、秸秆焚烧、餐饮油烟、露天烧烤、垃圾焚烧“五烟共治”，坚决落实建筑工地、拆迁工地、物料堆场、混凝土搅拌站等地块扬尘控制措施，县域环境空气质量逐年好转，$PM_{2.5}$ 浓度降至 40 微克/立方米，空气优良率提高至 81%。生态文明建设成效显著。林木覆盖率达到 26.72%；在全国率先建立环资案件流域管辖制度，设立连云港灌河流域环境资源审判巡回法庭，形成灌河流域生态保护新格局；创成省级生态文明建设示范镇 10 个；

中央和省环保督察及“回头看”交办件全部办结，群众对生态环境的满意度显著提升。

突出以民为本，社会事业取得新进步。坚持按照“兜底线、织密网、建机制”要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系，民生福祉不断增进，人民群众获得感、幸福感和安全感不断增强。决战决胜脱贫攻坚。2017 年至 2019 年连续三年获得省政府正向奖励，64460 名建档立卡低收入人口全部脱贫，40 个省、市定经济薄弱村集体年经营性收入全部达标，历史性实现省级重点帮扶县摘帽退出，经济薄弱村达标巩固率、建档立卡低收入农户脱贫巩固率均达 100%。民生保障不断完善。城镇累计新增就业人数 5.51 万人，培育自主创业 1.27 万人，全体居民、城镇居民、农村居民人均可支配收入分别达 24355.1 元、32386.1 元、17192.1 元，分别是“十二五”末的 1.53 倍、1.43 倍、1.51 倍；低保、孤儿、特困人员供养标准稳步提升，累计发放城乡低保金 3.23 亿元、临时救助金 1500 万元、五保供养金 6300 万元、残疾人“两项补贴”1.41 亿元，社会保险参保覆盖率稳定在 98%以上，“阳光低保”经验全省推广。社会事业协调发展。累计投入资金 7.4 亿元新建、改造学校 13 所，义务教育标准化建设达标率上升至 96.7%，集团化（联盟制）办学、教师县管校聘等模式全市首推，创成省平安校园建设示范县；县第一人民医院、传染病医院、妇幼保健院建成投用，新增省、市重点临床学科 20 个，92%的基层医疗机构达

省定建设标准，标准化儿童预防接种门诊建成率 100%，在全省率先实现异地就医备案“掌上办”，医保支付方式改革全省试点；建成省级示范性居家养老服务中心 5 个，养老机构床位达到 4966 张，居家养老服务经验全省推广。

突出纵深发力，深化改革取得新突破。坚持科学应变、主动求变理念，全面深化改革向纵深推进，以改革谋突破，以突破促发展，经济社会发展迸发出更强活力。综合改革深入推进。党政机构总数精简至 35 个，机构改革落地见效；依法精准赋权赋能，统一和规范赋权事项，镇域“三整合”改革顺利推进，“1+4”基层治理体系加快形成；“放管服”改革步伐加快，商事制度改革逐步深化，率先试点综合执法和集成式审批改革，整合 121 项审批权、3505 项行政处罚权、76 项行政强制措施，实现“一枚印章管审批、一支队伍管执法、一张网络管服务”；推广“不见面”审批模式，高效运行一窗办理、并联审批、容缺预审、联合验收等机制，高质量实现“2230”改革目标。重点改革亮点纷呈。财政预算绩效管理改革纵深推进，168 家一、二级预算单位全面覆盖；县属国企改革深入推进，先后成立金灌集团、水务集团、城发集团、农发集团四大集团；紧密型医共体、分级诊疗深入实施，“两险”征缴职能完成划转；组建村级股份经济合作社 235 个，核清农村集体资产 5.62 亿元；完成农业水价综合改革任务。要素保障支撑有力。新增耕地 1.23 万亩，清理闲置低效用地 1.19 万亩，供应项目建设用地 2.55 万亩；全面落实减税降费政策，为

企业减免税费29.62亿元，提供应急转贷7.52亿元，企业综合融资成本下降2.46%，工业用电成本下降25%。社会治理创新转变。在全省率先试点非诉讼纠纷化解机制，有效调处化解信访积案236件，信访事项化解率达90.4%；在全市率先实现“政社互动”全覆盖，获评全市唯一“信用县”；荣膺省“七五”普法中期先进县，张店司法所荣获“全国先进司法所”称号，新安镇硕项村获评国家级民主法治示范村，汤沟镇入选省首批法治文化特色小镇；扫黑除恶专项斗争成效明显；宗教活动场所布局更加优化。

在肯定发展成绩的同时，也必须清醒地看到，灌南经济社会发展不平衡、不充分、不协调等突出问题和深层次矛盾尚未根本解决。一是新旧动能接续转换不畅。产业发展层次较低，产品科技含量不高，经济增长内生动力不足，传统产业转型升级面临较大挑战，新兴产业尚处于起步阶段，现代产业体系亟需加快构建。二是科技创新驱动不足。企业自主创新研发意愿不强，技术性高层次人才资源紧缺，创新创业载体平台仍然偏少，政产学研相结合的技术创新体系有待深入构建。三是公共服务供给水平不高。污水处理、交通道路、能源管网、园林绿化等城市公用设施建设相对滞后于城镇化进程，教育、医疗、卫生、养老等“软硬件”资源存在不同程度短板，城市发展的均衡性和城乡建设的协调性有待提升。四是生态环境保护任重道远。经济增长方式仍处于由粗放型向集约型过渡阶段，统筹推进经济发展与环境保护工作的难度与压力不减，环境监管队伍建设和检查力度仍需加强。五是社

会治理能力有待提升。民主法治建设还存在薄弱环节，社会保障和基层管理水平仍需提高，防范化解社会矛盾、促进社会公平正义的现代化治理方式亟需加快探索。辩证来看，问题既是当前发展的矛盾焦点，也是未来聚力提升的潜力空间，需要不断深化改革创新，才能构筑形成灌南“十四五”时期经济社会发展的新特色、新亮点。

第二节　发展环境

当前，世界百年未有之大变局深度演化与我国社会主义现代化建设新征程开局起步相互交融，多重国家战略交汇叠加，区域竞争态势更加激烈。“十四五”时期，灌南发展的内外部环境将发生重要变化。

纵览全球，世界正经历百年未有之大变局。经济全球化遭遇逆流，中美贸易关系持续恶化，全球产业链、供应链因非经济因素而面临冲击，中高端制造业向发达国家回流，中低端制造业向发展中国家分流，全球制造业呈现分散化、多中心化的新趋势。数字经济深刻改变着人类的生产生活方式，人工智能、5G、大数据、云计算、区块链等新技术层叠涌现，新产业、新业态和新模式蓬勃发展，新一轮科技和产业革命正由导入期转向拓展期，全球经济增长的新动能正在逐渐形成。中等收入群体不断壮大，社会财富积累持续增加，内需增长潜力加快释放，超大规模国内市场将成为我国参与国际竞争的重要优势。

放眼国内，社会主义现代化建设开启新征程。在经济领域，传统要素成本优势逐渐减弱，新生产要素与巨大市场容量相互叠加，以创新为引领的新要素组合优势开始形成，经济发展仍有巨大潜力；在供给侧结构性改革和需求侧潜力释放的双线牵引下，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将更加紧迫。在社会领域，人民对美好生活的向往更加强烈，利益诉求更趋多元化、现代化，高品质生活将成为普遍追求，社会治理体系和治理能力现代化水平亟待提升。在生态领域，国家高度重视生态环境保护工作，被动污染治理局面将逐步成为过去式，取而代之的则是主动求变，通过谋划实施绿色转型发展路径，构建经济效益与环境效益的最大平衡点。

环望周边，多重国家战略和区域竞合机会交织叠加。“一带一路”倡议及江苏自贸区建设、长三角区域一体化、淮海经济区等国家战略在连云港叠加交汇，为灌南对内对外高质量开放发展提供了重要支撑，是灌南“十四五”高质量发展的动力之源。灌南作为连云港市的南大门，“一带一路”倡议、江苏自贸区连云港片区建设为构建开放型经济、加快外资引进、推动企业“走出去”提供了可能；长三角区域一体化战略、“省内全域一体化”决策部署的全面实施，为承接苏南、上海、浙江等先进地区产业转移指明了路径；淮海经济区被纳入国家战略后，为推动省际边缘城市协同发展创造了条件。但从本质上看，灌南并未完全摆脱传统的经济发展方式，企业创新能力偏弱，产业链竞争力不强，园区同

质化竞争严重，全县对高端人才、重大项目、金融资本、创新技术等优质发展要素的吸附力不足，伴随大城市虹吸效应依然存在且二三线城市加速崛起，如何构建良性有序的区域竞争合作机制，推动经济社会健康协调发展已成为灌南“十四五”时期的一项重大课题。

聚焦自身，富有灌南符号的发展优势相继展现。全县农业基础扎实，形成了一批以食用菌为代表、以龙头企业为依托、以科技创新为动力的现代农业体系，为一二三产融合发展提供了较好条件；文化底蕴深厚，以盐河为纽带的县域文化加速融入全省大运河文化体系，二郎故里、魔术之乡、汤沟香泉小镇美名远扬，文旅特色产业厚积薄发；区位交通快捷，坐拥丰沛发达的水系资源以及发展海河联运、打造内河良港的天然优势，伴随铁路、公路、水运通道的布局建设，灌南在区域、全省中的位次正在悄然改变。但也要清醒地看到，灌南仍然处在牢基础、补短板的关键阶段，“发展底子薄、后劲动力弱”局面未根本扭转，需要科学审视、理性分析，抓准关键破局点，才能趟出一条富有灌南特色的高质量发展之路。

第三节　阶段特征

“十四五”时期是承上启下的转折期，灌南既要巩固来之不易的高水平全面小康社会建设成果，又要对标社会主义现代化建设

要求，准确把握新发展阶段特征要求，牢牢掌握发展主动权，找准近期目标和长期发展的平衡点，尽快补齐短板、弱项，才能引领新一轮高质量发展。

抓住工业发展扩总量、转结构的窗口期。工业经济弱、层次水平低是灌南经济发展中最突出的短板、弱项。灌南工业经济基本以钢铁冶金、化工医药、机械电子、酿酒食品、板材家具等传统产业为主导，要素投入高、经济产出低。尤其是当前化工园区处于综合整治提升阶段，各项经济指标大幅下滑，经济发展贡献度明显不足。“十四五”时期，是灌南要效益、要增长、要质量的关键阶段，尤其是在新技术、新业态对实体经济的催化及相互作用下，极易产生城市间发展积弱积强的局面。基于此，灌南必须牢牢抓住重大项目建设这一“牛鼻子”，树立“项目为王”基本理念，加快产业转型升级步伐，主攻新兴产业的培育与招引，积极承接长三角地区先进制造业转移，不断强化产业支撑与配套，加快优化营商环境，跑出项目建设和经济发展的“加速度”。

围绕国土空间挖潜力、促发展的优化期。灌南土地资源丰富，但城镇建设用地占比低、可用余量少，“三调”地类、永久基本农田和生态保护红线存在冲突，建设用地集约利用程度相对偏低，土地供给与经济发展的供需矛盾凸显。当前国土空间规划编制尚处于实践探索阶段，全面系统梳理县域土地的增量、存量和流量，科学制定国土规划并加强与“十四五”规划的有效衔接，可以有效倒逼经济发展方式的转变。通过合理划定与管控“三区三线”，

统筹好城市与农村、中心城镇与一般镇、制造业与农业等主次关系，构建功能明晰、各空间板块紧密衔接的空间总体格局，能够实现生产、生活和生态空间有机融合，切实提高土地资源配置效率，推动经济社会高质量发展。

紧扣城市建设拓功能、提能级的加速期。灌南是连云港市的南大门，距离市区远，接受主城优质资源辐射少，加之发展起步慢，空间约束强，存在优质资源供给不足和基础设施建设不完善等问题。客观分析，城市功能品质不足易引发“木桶效应”，导致经济社会发展各领域循环不畅。“十四五”时期，灌南必须坚持以民为本，把握好教育、医疗等集团化发展新趋势，以行政力量嫁接与连云港市及周边合作的桥梁平台，推动优质公共服务资源在灌南集聚，充分满足人民对更高品质生活的需求。此外，要加快推动公路网格化建设、内外衔接转换的通道建设、枢纽和集疏运体系建设，进一步打开交通格局，提升城市能级，带动经济发展。

聚焦生态环境优品质、增效益的转型期。灌南水系发达，具备通江达海的地理条件，资源本底条件优良，但偏重的产业结构给生态保护带来较大压力，防污治污存在反复风险。从根本上看，环境品质提升有赖于产业结构的深度调整和集约化发展水平的提高。“十四五”时期，灌南要重点推动钢铁、化工产业深度绿色转型，通过采取增加节能技改投入、推动产品结构升级等措施，不断延长产业链、提升价值链。要着力构建生态向经济转化的有效通道，以水为纽带，加快促进生态、旅游、文化等有机结合，以利用促发展，以发展促保护。要统筹做好经济社会发展和生态

环境保护工作，努力形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产和生活方式，用“绿色”点燃灌南高质量发展新引擎。

第二章　谋定方向与战略，奋力开启现代化建设新征程

“十四五”时期，灌南要立足新发展阶段的特征要求和人民的殷切期盼，坚决贯彻党中央、国务院和省市党委、政府的战略决策部署，坚持问题导向、目标导向和结果导向，努力破除发展短板、瓶颈，全力应对各类风险挑战，铸就发展的新优势、新特色。

第一节　指导思想

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，深入落实习近平总书记对江苏工作重要讲话指示精神，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，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，根据县委十一届十次全会部署，聚焦“产业发展新高地、水秀宜居文明城、民生幸福示范区”三大定位，坚持“工业立县、产业强县”核心战略不动摇，推动经济发展、

城乡融合、民生事业、生态文明和党的建设迈上新台阶，“强富美高”新灌南建设取得新成绩，奋力书写“争当表率、争做示范、走在前列”的时代答卷，为顺利开启社会主义现代化建设新征程开好局、起好步，力争“十四五”末综合实力达到苏北中上游水平。

根据以上指导思想，“十四五”时期经济社会发展必须遵循以下原则：

——坚持党的全面领导。坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，坚持和完善中国特色社会主义制度，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局能力和水平，为实现高质量发展提供根本保证。

——坚持以人民为中心。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，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，维护人民根本利益，激发全县人民积极性、主动性、创造性，促进社会公平，增进民生福祉，不断实现人民对美好生活的向往。

——坚持新发展理念。把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，构建新发展格局，切实转变发展方式，推动质量变革、效率变革、动力变革，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。坚定不移推进改革，坚定不移扩大开放，加强治理体系和治理能力现代化建设，破除制约高质量发

展、高品质生活的体制机制障碍，强化有利于提高资源配置效率、有利于调动全社会积极性的重大改革开放举措，持续增强发展动力和活力。

——坚持系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，着眼国内国际两个大局，办好发展安全两件大事，坚持全县一盘棋，更好发挥各方面积极性，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重防范化解重大风险挑战，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

第二节　发展定位

以建设“实力灌南、美丽灌南、幸福灌南”为总体目标，着力打造“产业发展新高地、水秀宜居文明城、民生幸福示范区”。

产业发展新高地。把握国家级战略深入推进契机，推动农业龙头企业带动、制造业转型升级、服务业能级拓展，促进一二三产有机衔接融合，突出以“新”带“旧”、以“新”促“兴”，不断培育壮大产业新经济和发展新动能。聚焦园区、集聚区等平台载体，扎实推进招商工作，强化产业重大项目与产业链补齐延伸链接，加快推进“产品提档次、企业提位次、产业提层次”，努力打造苏北地区产业发展的新高地。

水秀宜居文明城。围绕“汉韵海西、水秀惠泽”的人文特色，顺应新型城镇化建设要求，以水为纽带，有机串联城市文脉、蓝脉、绿脉和人脉，不断优化城乡空间结构，完善城市功能形象，

推动城市、生态和人文三大要素和谐共生。深入推进绿色循环低碳的生产方式，积极倡导简约适度的生活方式，全面提高人的素养，实现生产集约、生活宜居和生态优良协同并进，努力打造灌河流域滨水发展的新样板。

民生幸福示范区。抓住教育、医疗等集团化发展机遇，加快推动公共服务体系与市级、区域同轨运行，着力解决历史欠账和民生短板问题，高标准打造均衡优质的城乡公共服务体系，建成全覆盖、可持续的社会保障体系，实现幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、弱有众扶。加快推进社会治理体系和治理能力现代化，积极提升全域社会综治效能，化解基层社会矛盾，努力打造民生发展与社会治理的县域新范本。

第三节　战略导向

大力实施工业立县、产业强县战略。紧抓供给侧结构性改革主线，明确工业在产业经济中的主导地位，以产业园区为主阵地，加快产业布局优化调整，引导生产要素优化配置，提升产业发展层次能级。充分挖掘特色农业、服务业内部潜力，积极谋求一二三产业融合发展，逐步构建特色鲜明、实力强劲的现代产业体系，凝聚推动高质量发展的强劲动能。

大力实施生态优先、绿色发展战略。深入践行“绿水青山就是金山银山”理念，牢牢把握山水林田湖草系统治理导向，建立最严格的生态环境保护机制，加强全域生态环境空间管控，实施

国土空间开发保护“一张图”。着力调优生态布局、调轻产业结构、调绿发展底色，推动生产空间集约高效、生活空间宜居舒适、生态空间林绿水秀，把绿色生态优势充分转化为经济发展优势。

大力实施民生为本、幸福共享战略。把民生服务和经济建设摆在同等重要位置，以解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题为出发点和落脚点，以排查解决突出民生问题为抓手，聚焦教育、医疗、就业、社会保障等重点民生领域，集中力量抓整改、补短板，强弱项、促提升，加快构建优质均衡的公共服务体系，不断满足人民群众对美好生活的期盼。

第四节　二〇三五年远景目标规划

落实党的十九大对实现第二个百年奋斗目标作出的战略安排，推动灌南在经济、政治、文化、社会、生态文明方面迈向更高台阶，率先基本实现社会主义现代化。

在经济建设方面。经济实力大幅跃升，经济增长方式由要素驱动转向创新驱动，高质量和可持续成为发展主旋律。产业结构实现全面升级，战略性新兴产业比重明显提升，关键环节自主可控、核心竞争力强的产业链集群基本构建，先进制造业成为经济发展的根本动力。

在政治建设方面。党的领导更加坚强有力，政府公信力和执行力显著增强，人民参政议政途径多元通畅，平等发展权利得到充分保障，社会发展更加稳定和谐，基本建成人民满意的服务型

政府和法治型社会。共建共治共享的社会治理格局健全完善，基本实现治理体系和治理能力现代化。

在文化建设方面。精神文明创建百花齐放，社会主义精神文明与物质文明建设深度融合，社会文明程度达到历史新高度。高品质公共文化服务与供给体系全面形成，人民文化素质和知识素养全面提升，文化事业、文化产业、文化市场繁荣兴盛，以二郎神为代表的地标文化产业享誉全国，营造形成包容开放的文化氛围。

在社会建设方面。城乡基础设施短板基本消除，智能化、信息化水平大幅提升，智慧韧性城市形态基本构建。人的全面发展、全体人民共同富裕取得实质性进展，人民收入大幅提高，城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小，中等收入群体显著扩大，公共服务实现品质化提升和均等化发展，人民获得感、幸福感、安全感更加充实。

在生态文明建设方面。生态文明制度更加健全，生态环境根本好转，生态优势进一步凸显，山水林田湖草的系统化治理与全域生态空间管控水平取得新成效。资源消耗强度和污染物、碳排放强度大幅降低，基本建立起清洁低碳、安全高效的经济体系和能源体系。绿色集约的生产生活方式广泛普及，滨水生态宜居城市全面建成，成为江苏绿色发展的美丽缩影。

第五节　“十四五”时期经济社会发展目标

“十四五”时期，在有效防范化解各类风险、确保安全稳定持续原则下，着力实现全县经济发展、改革开放、城乡建设、生态环境、文化建设和人民生活“六个高质量”。

——经济发展高质量。主要经济指标增幅超过苏北平均水平，地区生产总值年均增长10%，产业有效投入超千亿元，一般公共预算收入、工业应税销售收入实现“双倍增”，二三产业引领经济发展的动能不断增强，经济发展的质态效益全面提升。

——改革开放高质量。推动政府职能加快转变，充分激发市场主体活力，纵深推进重要领域改革，促进更高水平对外开放。到2025年，进出口总额达到4亿美元，人均高技术产品出口额达到32美元，实际利用外资达到1.2亿美元，营商便利度达到全省中上游水平，对外开放的广度与深度进一步拓展。

——城乡建设高质量。城乡发展的不平衡、不充分问题得到明显改善，城乡品质功能不断延展提升。到2025年，常住人口、户籍人口城镇化率分别达到65%、56%，累计增速分别达到4.5%、5.86%，城镇棚户区、危旧房改造覆盖率保持100%，公园绿地10分钟服务圈覆盖率达 90%以上，美丽宜居乡村建设达标率达到100%，高标准创成国家生态文明建设示范县、省级生态园林城市，智慧城市发展水平不断提高。

——生态环境高质量。生态环境持续优化，绿色集约的生产方式和生活方式加快形成。到2025年，万元GDP能耗比“十三

五”末下降10%以上，空气质量优良天数比率达到84%以上，地表水达到或好于Ⅲ类水体比例保持100%，绿色和谐的生态家园基本建成。

——文化建设高质量。居民文明素质和社会文明程度显著提升，公益性文化事业全面发展，城市文化软环境逐步优化。到2025年，文化产业增加值占GDP比重达到5%，人均接受公共文化场馆服务次数达到10次，人均拥有公共体育设施面积达到3.5平方米，培育形成一批具有区域影响力的地标文化，高标准创成全国文明城市。

——人民生活高质量。优质公共服务供给能力显著增强，社会福利和保障水平不断提升，人民对美好生活的需要得到更好满足。到2025年，居民人均可支配收入超过苏北平均水平，城镇登记失业率控制在4%以内，人均预期寿命超过全省平均水平，教育、医疗、养老等各项指标达到既定水平，人民群众获得感、幸福感、安全感持续增强。

表2-1 灌南县“十四五”经济社会发展指标体系

指标类别	序号	指标	计量单位	2020年现状	2025年目标	年均增速或累计数
经济发展高质量	1	地区生产总值增速	%	2.9%	—	10%
	2	固定资产投资	亿元	130.92	1100（五年累计）	—
	3	一般公共预算收入	亿元	23.93	实现双倍增	—
	4	工业应税销售收入	亿元	331	实现双倍增	—
	5	制造业增加值占地区生产总值比重	%	33.07	40.82	累计增长7.75个百分点
	6	高新技术产业产值占规上工业产值比重	%	9.57	19.57	累计增长10个百分点

指标类别	序号	指标		计量单位	2020 年现状	2025 年目标	年均增速或累计数
	7	研发投入占比		%	1.02	1.52	累计增长 0.5 个百分点
	8	有效发明专利拥有量		件	233	358	8.97%
	9	农业科技进步贡献率		%	65.97	68	累计增长 2.03 个百分点
改革开放高质量	10	营商便利度		—	—	达到全省中上游水平	—
	11	进出口总额		亿美元	1.78	4	17.58%
	12	人均高技术产品出口额		美元	25	32	5.06%
	13	实际利用外资		亿美元	0.87	1.2	6.64%
城乡建设高质量	14	城镇化率	常住人口城镇化率	%	60.5	65	累计增长 4.5 个百分点
			户籍人口城镇化率	%	50.14	56	累计增长 5.86 个百分点
	15	5G 网络覆盖率		%	19	100	累计增长 81 个百分点
	16	美丽宜居乡村建成率		%	30	100	累计增长 70 个百分点
文化建设高质量	17	社会文明程度测评指数		%	87	90	累计增长 3 个百分点
	18	文化产业增加值占 GDP 比重		%	4.66	5	累计增长 0.34 个百分点
	19	人均接受文化场馆服务次数		次	7	10	7.39%
	20	人均拥有公共体育设施面积		平方米	3.37	3.5	0.76%
生态环境高质量	21	单位地区生产总值能耗		吨标准煤/万元	0.713	0.6417	-2.09%
	22	$PM_{2.5}$ 年均浓度		微克/立方米	40	36	-2.09%
	23	地表水达到或好于Ⅲ类水体比例		%	100	100	—
	24	空气质量优良天数比率		%	81	84	累计增长 3 个百分点
	25	林木覆盖率		%	26.72	27.72	累计增长 1 个百分点
人民生活高质量	26	法治建设满意度		%	90	95	累计增长 5 个百分点
	27	城镇登记失业率		%	5 以内	4 以内	累计降低 1 个百分点
	28	全体居民人均可支配收入		元	24355	超过苏北平均水平	—
	29	劳动年龄人口平均受教育年限		年	13.8	15.4	2.22%
	30	平均预期寿命		年	77	超过全省平均水平	—

指标类别	序号	指标	计量单位	2020 年现状	2025 年目标	年均增速或累计数
	31	社区养老服务设施覆盖率	%	72	100	累计增长 28 个百分点
	32	城乡万人公共交通车辆拥有量	标台	180.9	260	7.52%
风险防范和安全保障	33	单位地区生产总值生产安全事故死亡率	人/亿元	0.02	0.01	-12.9%
	34	粮食生产稳定度	%	0.099	0.96	累计增长 0.861 个百分点
	35	生态空间保护区域占国土面积比例	%	23.53	统一划定	—

第三章　提振壮大实体经济，加快构建现代产业体系

坚持发展实体经济不动摇，突出“新”字为先，加快传统优势产业转型升级，培育壮大新经济、新动能规模，促进产业链和价值链融合提升，做好“老树发新芽、新树深扎根”的新文章，构建富有生机活力的产业森林。

第一节　打造先进制造业集群

大力培育工业新经济。做大做强新医药、新材料等新兴产业，打造一批具有影响力和知名度的重点基地、骨干企业和拳头产品。加大中小型科技企业培育力度，持续推进“专精特新”企业培育计划，引育一批“瞪羚”企业和“独角兽”企业，着力打造一批具有细分领域优势的“单打冠军”“隐形冠军”，形成“头雁领航、群雁齐飞”的“雁阵效应”。加大招商引资工作力度，分部门、分时序落实招商考核目标任务，鼓励社会力量参与招商引资，加快构建政企协作、引荐招商、驻点招商、招商外包等专业化招商模式。绘制产业链条树状图、产业布局图、企业名录库和弱项短板问题清单，及时有效协调解决项目建设中的审批、规划、土地、环保等问题，深入推行“管家式”“保姆式”项目跟踪服务，加快项目建设进度，推动新兴产业稳定向好发展。

着力激发工业新效能。聚焦钢铁冶金、化工医药、机械电子、

酿酒食品、板材家具等传统产业，以“提升自主创新能力、提高产品附加值、打造优势品牌、提升核心竞争力”为主要路径，实施培强培优企业三年行动计划，加快传统产业提质增效发展步伐。重点推进钢铁行业补链延链发展，加快发展特钢、优钢、精品钢。全面完成化工园区整治提升任务，加快化工园区向“连云港石化产业基地拓展区”转型发展。加快推动传统产业技术升级改造，支持龙头企业牵头建立工程技术（研究）中心、重点实验室等科研平台，力争在关键核心技术领域取得突破。推动传统制造向智能制造转型，大力支持 5G、人工智能、工业互联网、物联网、大数据等技术创新和产业应用，建设智能车间和智能工厂。鼓励具备条件的龙头企业上市融资，加快汤沟两相和酒业上市步伐，扶持一批中小型企业在科创板上市发展。

专栏 1 灌南县传统工业转型升级方向和目标
——钢铁冶金 “十四五”期间，亚新钢铁预计投入 100 亿投资建设 ESP 薄带钢、年产 100 万吨高延性冷轧带肋钢筋、年产 12 万吨金属制品、年产 10 万吨 PC 钢棒等项目；兴鑫钢铁预计投入 80 亿建设 H 型钢生产线、2*120T 炼钢精炼炉、180MW 燃气发电机组、1*5 万立方制氧机组、升级改造烧结机组项目，投资 20 亿建设 160 万吨钢焦一体化等工程项目。到 2025 年，应税销售收入力争达到 360 亿元。 **——化工医药** 重点延伸发展连云港石化产业基地下游高附加值的化工新材料及高端精细化学品。化工新材料转型升级方向为特种聚酯产业链、苯酚丙酮产业链、碳四下游产业链、碳五下游产业链、特种异氢酸脂及电子溶剂产业链、高端功能性材料产业链、高端新材料产品集群；精细化工转型升级方向为新医药及中间体、高性能染料及中间体、环保农药及制剂。到 2025 年，应税销售收入力争达到 600 亿元。 **——酿酒食品** 实施汤沟两相和酒业加快发展三年行动计划，企业实现主板上市，鼓励做大产业规模，支持实施 5000 亩、2 万吨原酒产

能扩张项目规划建设及5000吨名优酒技改工程，提高自主创新能力，争创国家级“两化融合”示范企业。以润普食品为龙头，拓展和健全上下游产业链，建成食品添加剂产业基地，实现2025年前主板上市。到2025年，应税销售收入力争达到50亿元。

——**板材家具** 依托苏北木材基地，形成以银得隆木业、健坤木业为龙头的板材产业链，增加资本投入，扩大企业规模，推动产业发展壮大。开展整体家具、高档家具的生产，实现从原材料收集加工到成品家具的一体化定制，逐步实现向行业中高端迈进。到2025年，应税销售收入力争达到20亿元。

——**机械电子** 依托现有的珀然轮毂、畅颌汽车等汽车配件企业，增加汽车配件的产品种类，注重引进工程机械、汽车零配件等配套企业，与重点企业形成优势互补格局，推动机械产业链的形成。以光鼎电子、广范电子为龙头，大力招引电子信息企业，发展壮大鼎拓电子、佳润新材料等企业。到2025年，应税销售收入力争达到20亿元。

优化构建工业新布局。按照整合提升、错位发展的原则，加快构建“两区引领、多点协同”的制造业空间布局，扩大产业集聚集群效应，推动生产力要素的合理分配。以灌南经济开发区为引领，实行“开发区+功能园区”模式，在不改变财力结算体制的前提下，推动开发区、临港产业区、太仓灌南工业园、现代农业示范区协同发展，相关指标纳入开发区统计；连云港化工产业园锚定“连云港石化产业基地拓展区”发展定位，突出转型升级和提质发展，重点延伸发展连云港石化产业基地下游高附加值的化工新材料及高端精细化学品。“多点”分别依托镇级工业集聚区，以满足“家门口”就业为目标，努力推动小微企业由分散走向集聚，打造独具特色的“小而精”产业。

专栏 2 灌南县工业园区发展方向和定位

——经济开发区 根据《关于促进经济开发区加快发展高质发展的若干意见》（灌发〔2021〕4 号）精神，立足“新兴产业加速集聚表率区、传统产业转型升级示范区、创新驱动引领发展前列区”三个定位，重点打造精密机械、电子信息 2 个主导产业，转型升级酿酒食品、板材家居、纺织服装 3 个传统产业，推进开发区从依靠政策支持向依靠体制机制创新转变，从依靠要素驱动向创新驱动转变，从注重数量规模扩张向注重集约高效发展转变，培育加快发展、高质发展、可持续发展的新动能、新引擎。围绕开发区在全县经济增量中贡献 40%份额的目标，产业投资五年实现翻两番，“十四五”期间每年分别达到 40、50、60、70、80 亿元；工业应税销售收入、一般公共预算收入五年实现双倍增；在省级园区高质量考核中每年进位超过 3 名、2025 年考核进入前 70 名。“十四五”末，通过协同发展在全县经济总量中贡献 60%份额。

——临港产业区 力争“江苏沿海钢铁基地”定位，重点推进兴鑫钢铁、亚新钢铁、延展金属加快发展特钢、优钢、精品钢，并向金属制品及高强度紧固件、五金件、机械关键基础零部件制造等下游产业延伸；着力发展绿色建材产业，集中优势资源，引进行业龙头企业、知名品牌和先进技术，重点发展管方桩、装配建筑和建筑原材料等新型绿色新型建材，逐步形成通用建材产业链条；围绕大宗商品生产、交易、仓储等，优化灌河岸线开发利用，依托海河联运优势，发挥灌河沿岸港口和连盐铁路作用，打造大宗商品生产交易和物流集散地；转型升级船舶制造产业，发展上下游配套产业，为船舶企业提供评估、监造、技术支持、信息分享、人员调配等服务，建成全省知名船舶造修基地。“十四五”末，园区应税销售收入超过 400 亿元，年税收收入达到 12 亿元。

——太仓灌南工业园 立足“太仓产业发展协同区”定位，围绕太仓市优势产业，整合太仓产业、技术、资本优势与灌南区位优势以及土地与劳动力成本优势，探索建立“飞地”发展模式，形成与太仓梯度发展、优势互补、分工合理的产业协作体系。立足“智能制造产业集聚区”定位，集聚精密机械、电子信息、新材料、现代物流等重点行业企业，承接苏南、上海转移的自行车、汽车零部件生产企业，形成产业发展新格局；建立工业物联网、数据资源及综合智慧管理平台，通过资源共享、

信息互联，数据层、支撑层及应用层的架构体系建设，打造智创驱动、高效生产、南北联动、协同发展的新典范。根据《支持太仓灌南工业园高质量发展实施意见》（灌发〔2021〕3号）精神，进一步加大政策支持力度，深化产业合作共建，创新园区体制机制。到2025年，工业园综合实力大幅提升，营业总收入突破50亿元，到2030年，营业总收入突破100亿元，建设成为长三角产业合作发展基地和江苏省高质量区域协调发展特色基地。

——连云港化工产业园 立足“连云港石化产业基地拓展区”定位，重点延伸发展连云港石化产业基地下游高附加值的化工新材料及高端精细化学品。对现有染（颜）料和农药产业优化升级，以高端化、差异化和高附加值为发展导向，采用绿色创新工艺，升级改造为满足高端应用场景的高性能染（颜）料和高效低毒低残留农药及制剂等。提质发展高端精细化学品，统筹考虑“中华药港”产业配套需要，为“中华药港”大力发展原料药产业配套，高标准建设原料药及中间体生产基地。“十四五”末，园区力争工业应税销售收入达600亿元、年利税额总和达90亿元。

专栏3灌南县工业集聚区产业定位

——田楼镇 重点发展机械电子、板材等产业。

——三口镇 重点发展机械电子、新材料等产业。

——孟兴庄镇 重点发展食品及添加剂、板材建材家居等产业。

——张店镇 重点发展机械制造、食品添加剂等产业。

——北陈集镇 重点发展五金工具等产业。

——百禄镇 重点发展纺织服装、机械加工等产业。

——新集镇 重点发展食品加工、金属机械产业。

第二节 加快农业现代化建设

打造“1+4+N”特色优势产业体系。以优质食味稻米种植为基础，以食用菌、优质葡萄、稻田综合种养、畜牧业等为特色，以

水产花卉、有机蔬菜等高附加值经济作物为补充，做强农产品深精加工，推动农业“接二连三”发展，构建 “1+4+N”农业特色产业链。推进现代农业示范区构建“特色食用菌+科技示范+生态循环”功能集合园，立足食用菌主导产业，大力发展加工、休闲观光、科普教育、配套产业、电商物流等相关产业，创造多元化的经济增长点，多渠道带动农民就业和增收，形成百业俱兴、百花齐放的产业共荣模式，为省现代农业提供可复制的经验范式。生态农业产业区按照新能源、肉鸡养殖、生猪养殖、奶（肉）牛养殖、苗圃和蔬菜五大功能分区，盘活升级低效、低质农业企业，引育一批经济效益好、科技含量足、规模程度高的示范性项目，提升园区发展活力。

专栏 4 灌南县农业发展方向和目标

——**食味稻米** 围绕粮食绿色高质高效创建和水稻产业体系基地建设，以“味稻小镇”建设为重点，积极发展规模化、机械化、高效化种植，保持食味稻米快速发展，打造省级绿色高效高质示范基地。到 2025 年，全县优质食味稻米种植面积占比达 80%。

——**食用菌** 以现代农业示范区为依托，充分发挥裕灌、香如等龙头企业的引领带动作用，推动食用菌产业集聚集中，实现“工厂化”“标准化”“循环化”“链条化”发展。推进食用菌物联网推广示范点建设，打造智能农业产业示范基地。到 2025 年，食用菌产业年总产量达到 110 万吨，总产值达到 100 亿元，打造全国食用菌产业现代化高质发展区。

——**优质葡萄** 围绕市场需求，以技术创新为动力，全面提高葡萄产业的技术装备水平和规模产能，保持高端精品发展路线，打造国家级葡萄农业科技示范展示基地，带动发展新港大道、临港产业大道、326 省道、新张路四条葡萄产业带，形成“一园、四带”产业布局。到 2025 年，葡萄面积达到 5 万亩，年总产量达到 7 万吨，总产值达到 10 亿元。

——**稻田综合种养** 坚持稳粮增渔策略，突出集中连片规模种养，将新技术、新模式、新方法应用于生产实践，充分挖掘套养水产品的产量和效益，实现稻田“一水两用，稻渔双收”。到 2025 年，争创国家级

稻渔综合种养示范区，种植规模达到20万亩，其中采用稻虾蟹模式达到80%以上。

——**畜牧业** 以生猪规模养殖和白羽肉鸡为两大发展方向。白羽肉鸡以温氏为龙头，年产能达1亿羽，建设种鸡场、孵化厂、肉鸡养殖场、食品加工厂为一体的全产业链肉鸡产业。生猪规模养殖以牧原牧业为龙头，在现有养殖规模基础上，促成其形成规模、打响品牌，发挥辐射效应，带动全县范围内多点养殖，达到100万头养殖规模，实现生猪稳产保供，打造全省知名的种猪、商品猪生产基地。奶、肉牛养殖以建设江苏单体最大奶、肉牛养殖基地为目标，依托绿缘牧业推进标准化奶牛养殖项目、乳制品及肉联厂建设，力争年产生鲜乳5万吨。

推进质量兴农品牌强农。践行国家质量兴农战略规划，深入推进农业优质化、特色化、品牌化发展，推动农业由增产导向转向提质导向。实施产业兴村强县行动，推行标准化生产，培植农产品品牌，保护地理标志农产品，因地制宜打造“一镇一品、一县一业”发展新格局。加快提升原生农产品和深加工农产品品牌形象，建立品牌名录，开展评选认定，组织申报认证“两品一标”，做大做强“灌南食用菌”“灌南葡萄”“灌南虾田米”“灌南淮山药”等农产品区域公共知名品牌。加快宣传提高品牌影响力，主动策划或承接举办以食用菌、葡萄为主题的展会、文化节等活动，利用新媒体、自媒体、融媒体以及网红直播带货等新模式、新业态提高农产品的影响力。实施农产品质量安全战略，完善农产品质量和食品安全的标准体系与监管体制，打造省级绿色高质高效示范基地。

发展现代农业经营主体。坚持“政府引导、市场主导、资本化运作”原则，依托农业科技合作平台，积极引进民间资本、工商资本、外资投资农业，导入现代农业作业方式与技术，提升农

民合作社、家庭农场等新型农业经营主体市场化经营发展能力。加快推进与省、市大型农企集团的合作，积极推进规模化、连片化、机械化种植项目。加大对裕灌、香如、丽莎等食用菌生产龙头企业的政策支持力度，引进食用菌配套产业、生态休闲旅游等行业龙头企业，依靠龙头企业的科技创新能力和经营水平拉长产业链条，打造全产业链园区。加快食用菌产业分包式合作发展模式，以龙头企业为主体，带动农户、小型企业从事专业化生产，分类提升生产作业水平，增强整体经营实力。建设农业信贷担保服务体系，优先支持新型经营主体发展。加快农业经营主体转型淘汰，盘活置换低效资产和土地资源，采用并购、重组等现代方式整合效益低下的农业企业。

推进农业“接二连三”发展。以资源开发和农产品精深加工为重点，围绕“粮头食尾”“农头工尾”，统筹粮食初加工、精深加工和后续副产物的综合利用加工，积极承担上海、苏南重要农副产品基地职能。依据本地优势产业、特色产业，大力引育食品加工企业，支持加工企业前延后伸，发展原料基地、农产品流通营销，重点推进汤沟镇食品产业园建设项目。深入挖掘农业多功能性，大力培育发展观光农业、体验农业、创意农业、乡村旅游、健康养老、农村电商等新业态，推动资源优势转化为区域经济发展优势。抓住潘老庄新型社区和成湾物流园建设契机，有效镌入文化元素，将潘老庄打造成为内拥三湾风光园、观光采摘园、仓储物流园、稻渔生态园的特色田园综合体。依托现代农业示范区，打

造中小学生现代农业研学基地，设立创意体验、现代工厂、农业采摘、花海景观等主题区域，以参观游览、知识讲解、亲身体验为主要形式，进行农业知识科普教育。扩大百禄镇葡萄产业园规模，努力打造全市规模最大、品质最优、效益最好并集休闲、观光、采摘于一体的优质葡萄种植基地。

构建粮食安全保障体系。全面贯彻粮食安全责任制考核要求，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，严守耕地红线，严保粮食生产功能区，毫不放松抓好粮食生产。加强种业新技术、新品种研发应用，联合专业院校、科研院所、龙头企业开展种源“卡脖子”技术攻关，建设省种业新品种应用示范和集中推广基地。加快建设高标准农田，完善农田水利、绿化苗木、田间道路工程，到2025年，新建高标准农田31.2万亩。整合优化粮食行业存量资产，深化国有粮企改革，实施优质粮食工程，培育绿色优质粮油品牌，建设“智慧粮食”，促进镇村储备扩储增量，推动粮食产购储加销“五优联动”，逐步形成“种粮农民种好粮、收储企业收好粮、加工企业产好粮、人民群众吃好粮”的粮食流通新格局，构建更高层次、更高质量、更有效率的粮食安全保障体系。

第三节　促进服务业提档升级

大力发展生产性服务业。依托灌河良好的海河联运条件，打造为临港工业以及大宗水路货物提供中转服务的县域物流枢纽，完善多式联运服务功能，形成港县、港产的协调互动。依托经济开发区制造业基地、大型商贸批发市场等，鼓励发展专业化物流

配套基地，逐步完善转运、分拨、配送、分拣、包装等物流功能。推动金融和科技服务业加快发展，加快引进区域性股份制商业银行，推进金融集中区建设，鼓励建设更多面向农村、工业发展的专项金融服务平台，增强金融赋能实体经济作用。积极发展自主研发、产品设计、创意孵化、技术成果转化、检验检测、评估咨询等科技服务业，引育一批品牌规模强、专业化程度高、辐射能力强的科技服务机构。围绕制造业转型升级和产业链延伸方向，重点提升法律服务、咨询与调查、广告业、市场管理等高端商务服务业规模。以服务外包、工业设计、研发中心为发展导向，加快抢占现代服务业发展制高点。

专栏 5 灌南县生产性服务业发展方向和目标

——**现代物流** 促进重点制造业物流业务分离外包，加快提升传统运输、仓储等物流企业经营业态，积极培育骨干型物流企业，重点发展第三方物流。支持围绕灌河、经济开发区、田楼铁路货运站以及公路节点，打造一批干支线结合、仓储运一体的区域配送物流基地或中心。到 2025 年，物流业增加值超过 100 亿元，年均增速保持在 10%以上，形成功能完备的专业物流园区 2-3 家，培育和引进专业的第三方物流企业 3-5 家。

——**金融业** 推动各类金融担保、信贷、投融资、保险等机构平台建设，加大对工、农业企业和城市基础设施建设等重点领域项目的金融支持。大力推进企业、个人信用信息基础数据库建设，积极开展信用镇、信用村创建活动，全面推行企业信用等级评审，支持金融机构依法维护金融债权。到 2025 年，引进股份制银行 3-4 家，引进保险机构 3-4 家，初步形成多层次的金融市场体系。

——**科技服务业** 积极扶持规模以上企业牵头成立研发中心、技术服务中心、实验室等科技平台。全面推进政产学研合作，吸引科研院所分支机构入驻，与知名科技孵化器运营商合作建设创业孵化器，建设一批与工业发展紧密、专业规范的科技服务机构。到 2025 年，基本形成成果高端化、功能现代化、产业集群化的科技服务体系。

——**商务服务业** 积极拓展商务服务业发展空间和具体门类，到2025年，具有一定规模的会计所、律师事务所、营销公司等商务服务机构不少于70家，构建形成较为完善的县域知识产权管理体系。

做精做优生活性服务业。以集约化、连锁化、特色化、品质化为方向，鼓励国内外知名大中型商场、超市、家电卖场等连锁企业入驻增设营业网点，带动提升整体商贸业态水平。建设和改造各类特色街区，以城市空间优化开发为引导，推动文化、企业、载体、人流有序集聚。大力打造城市新地标，建设集公园、高档公寓、综合商场、写字楼、特色餐饮、休闲娱乐于一体的现代城市综合体，不断完善农村商业商贸载体建设。做好旅游资源的持续保护与开发利用，完善高星级、高品质的精品旅游设施及产品供给，持续办好各类旅游文化活动，提升县域旅游品牌价值。加快完善社区服务功能，着力健全社区商业、文化休闲、医疗保健、家政服务、健康养老等基础设施，建立广覆盖、多层次、社会化的社区服务体系。

专栏6 灌南县生活性服务业发展方向和目标

——**商贸业** 加快建设和改造各类特色街区、百货商店、新型商贸广场等载体，以悦来集美食一条街、黄埔美食街为龙头，重点打造购物一条街、电子产品一条街、饮食一条街、娱乐一条街、小吃一条街、酒文化一条街。加速连锁经营企业向农村延伸，推进县电商物流产业园建设，努力形成以城区店为龙头、镇级店为骨干、村级店为基础的农村商品流通网络，构筑便利通畅的农村商贸服务体系。到2025年，社会消费品零售总额超过250亿元，建立形成布局合理、功能配套、各具特色、竞争有序的城乡商业新体系。

——**旅游业** 充分发挥市旅游网络作用，加强与其他旅游城市的合作，借势造势共推西游文化，继续宣传和打响二郎故里这一品牌，重点打造花果山—二郎神文化遗迹公园—吴承恩纪念馆—淮安西游记文化

体验园全国西游记旅游江苏线路、市区—新民村—硕项湖—二郎神文化遗迹公园线路、市区—新民村—汤沟酒厂工业旅游区—二郎神文化遗迹公园—硕项湖线路、新民村—汤沟酒厂工业旅游区—二郎神文化遗迹公园—革命纪念馆—硕项湖线路等精品线路。到2025年，实现接待游客400万人次，旅游业总收入突破50亿元。

——**社区服务业** 吸引各种经济主体投资社区服务业，积极引入心理咨询、法律咨询、纠纷调解、保险理财、商业服务等现有功能欠缺的社区服务项目。鼓励支持各类家政服务公司的发展。持续完善农村服务体系建设，通过典型培育、以点带面、滚动发展，建成100个既有地方产业特色，又有现代田园风光，管理规范、功能完善、配套设施齐全、城乡一体的新农村示范村。

加快推进“两业”深度融合。推动经济开发区以都市工业为核心，打造以产品设计、技术开发、加工制造、营销管理和技术服务为主体的特色产业基地，围绕中心城区建设营造适合总部企业发展的市场化、法治化营商环境和便利、宜居的生活环境。大力推进制造型服务和服务型制造，以市场为导向，鼓励具备条件的工业企业开展敏捷制造、柔性制造、智能制造提档升级，逐步提升供应链管理服务水平，拓展增值空间。大力推进智能制造试点示范和工业互联网应用试点示范建设，依托与中国科学院自动化研究所、吉林农业大学、南京大学等高校科研院所的合作基础，重点围绕钢铁、化工、工厂化食用菌等成熟产业领域，重点建设一批工业大数据平台、数据中心和智能制造领域级创新中心。

推动服务业布局结构优化。加快形成以现代物流、电子商务、现代商贸、文化旅游四大重点行业发展为主导，以金融保险业、商务服务业、科技服务业、社区服务业协同发展的新格局。进一

步优化服务业空间结构，加快引导服务业新建项目向优势区位集中发展，形成高效合理、错位有序的现代服务业分工体系。推进文旅资源有效融合和均衡发展，按照“全域旅游、慢游灌南”的理念，深度拓展“旅游+农业”“旅游+工业”等新模式、新业态，实施旅游业发展三年行动方案，着力打造“一线、两区、多节点”的旅游发展格局，争创省级全域旅游示范区和省级工业旅游区。

专栏 7 灌南县“一线、两区、多节点”旅游发展格局

——**“一线”**以五龙口为基点，重点开辟以盐河、南六塘河为闭环的水上旅游路线。

——**“两区”**以二郎神传说故事和古韵海西文化为基石，重点打造双鱼岛生态精品旅游区、硕项湖城市休闲旅游区。

——**“多节点”**以全县丰富的文化、农业、自然等资源为依托，重点建设汤沟“醉美酒香”文旅小镇、菌菇文化体验园、万年达葡萄观光园、袁闸牡丹园、六塘河“漫谷”百果园、新民村特色田园乡村、刘园村西游文化、白皂村人民公社文化、马台村红色文化、灌河龙王庙文化、沂河淌自驾游基地等旅游项目。

第四节　推进军民融合发展

要坚持政府主导、需求牵引、市场运作相统一，综合运用规划引导、政策扶持、法治保障以及市场化等手段，确保军民融合国家战略在灌南落地生根。要推进重点领域军民融合深度发展，支持和培育一批军民融合重点产业、重点企业、重点项目，加快推进军民融合重点项目建设。要助推民企“参军”，畅通“民参军”渠道，打造公平竞争环境，加大对“民参军”企业的支持力度。要营造推动军民融合发展的良好环境，开展规范治理以“军民融合”名义从事的违法违规活动。

第四章　构建协同创新体系，打造区域创新创业高地

坚持突出企业创新主体地位，加强创新人才教育培养，整合优化区域科技资源配置，促进创新资源高效顺畅流动，深化科技体制改革，融入国内国际创新网络，打造以产业高质量发展为核心的区域性创新创业高地，加快建成创新型县。

第一节　构建科技创新支撑体系

强化企业创新主体地位。落实国家和省市各项科技优惠政策，加大科技奖补、认定补助、加计扣除等县级政策支持力度，切实推动企业成为技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化的主体。实施创新企业倍增计划，引入一批符合产业发展方向的高新技术企业，建设高新技术企业培育库，健全“发现一批、服务一批、推出一批、认定一批”培育机制，实行“一对一”专人动态管理和跟踪服务。围绕知识产权、科技成果转化、研发组织管理能力、成长性四个方面要求，建立科技型中小微企业台账。聚焦初创期、成长期、“小升高”等不同阶段的企业发展需求，精准投放政策资源，着力培育细分行业具有颠覆性技术的“隐形冠军”“独角兽”企业，打造创新型企业雁阵梯队。到2025年，培育国家级高新技术企业50家。

深化政产学研合作模式。深入构建“政府搭台、企业唱戏、

学研支撑、市场导向”的协同创新体系，加大对产学研项目的定期摸排与支持力度，建立专用于产学研重大项目的政府基金，以投资入股等市场化形式予以支持。深入推进外地研发、本地应用的科技发展“飞地模式”，依托食用菌、葡萄、钢铁等特色优势产业和园区，成立跨区域技术产业联盟，对接国内国际一流高等院校和科研院所，创新构建“联盟+产业园+高校+企业”四位一体发展模式，加快科技成果优先就地转化。加快构建科技公共服务平台，定期梳理企业研发需求，利用揭榜制、合作攻关等新型机制，汇总打包和发布科技需求包和成果包，引导跨区域科技资源的有效整合与配置供给。

第二节　深化创新创业平台建设

构建强劲科技创新平台。瞄准产业发展方向，主动对接国内外大院大所，分年度规划新建一批新型研发机构，不断增强创新活力。大力支持企业和民间资本主导或参与新型研发机构建设，鼓励企业与政府共建型、院校与企业共建型、企业自建型、院校与政府共建型、院校自建型等多种灵活组织建设模式。支持农业和工业企业筹备建立企业研发机构、实验室和工程技术中心等，支持企业联合“双一流”大学申报成为国家、省市级重点平台，不断增强企业综合竞争能力。立足钢铁、化工、食用菌等特色产业，鼓励具备条件的企业牵头设立产业研究院，研发行业共性关键技术，带动全县科技创新水平整体提升。

打造专业创业孵化载体。立足经济开发区融于市区发展优势，新建一批服务制造、面向市场的高品质公共科创空间，完善绩效评价入选和考核退出机制，引导创新创业载体、先进科技成果、高端智库人才等优质资源在科创空间加速集聚。围绕辅导培训、共享办公、融资服务、咨询服务、创客孵化等领域，加快引进聚合一批创业服务机构资源，为市场提供更精准、更专业的创业服务。推动国家级创新孵化平台“零突破”，以颐高省级科技企业孵化器为基础，加快设立“孵化种子”基金，提升孵化企业培育效率和引才能力，争创国家级科技企业孵化器。积极探索离岸孵化、协同孵化等新模式，加强与长三角等地区的创新资源联动，实现两地创新、互惠共享。加快公共服务平台建设，鼓励省内外技术转移转化、检验检测、科技咨询、知识产权服务等高新技术服务机构在园区、镇设立分支机构。

第三节　全力推进人才强县建设

加大现代人才队伍建设。围绕化工医药、冶金机械、现代物流、现代农业等重点产业领域，建立以产业发展需求为导向的人才清单制度。继续实施“千人万人计划”，建立健全市场化引才、全社会举才机制，通过载体引进、团队集体引进、核心人才带动引进、高新技术项目开发引进等多种方式持续壮大高层次人才队伍。实施政治引领、赋能成长、维护权益、共商共建四大行动，全面加强产业工人队伍建设。建立健全产业技术人才培养开发制

度，组建一批校企实训基地、合作办学站点等支撑载体，构建订单式、现代学徒制等产教融合新模式，推动形成人才助推产业发展、产业发展带动人才队伍建设的良好循环。加强创新型科学家、企业家队伍建设，定期开展专项培育计划申报工作，形成高端人才引领的“头雁效应”。

专栏 8 灌南县专项人才队伍建设目标

——**党政人才** 按照加强党的执政能力建设和先进性建设要求，以提高领导水平和执政能力为核心，以党政领导干部为重点，建设一支政治坚定、勇于创新、勤政廉洁、求真务实、奋发有为、懂经济会管理、善于推动科学发展的高素质党政人才队伍。到 2025 年，具有大学及以上学历的干部占党政干部队伍的 85%以上，专业化水平明显提高，结构更加合理，总量从严控制。

——**企业经营管理人才** 建立企业经营管理人才库，制定加强企业家队伍建设的意见。根据产业结构优化调整需要，培养一批具有世界眼光、战略思维和创新精神的企业家、创业投资者和职业经理人。到 2025 年，经营管理人才达到 5000 人，其中高级经营管理人才达到 500 人。

——**专业技术人才** 以培育引进高层次人才和紧缺人才为重点，打造一支素质优良、结构合理的专业技术人才队伍。依托高校、科研院所等施教机构，开展大规模的知识更新继续教育，每年培训 2000 名左右高层次、急需紧缺和骨干专业技术人才。到 2025 年，全县专业技术人才达到 48000 人，高、中、初级专业技术人才结构基本合理。

——**高技能人才** 加大高技能人才培养力度，大力实施企业新型学徒制和“名师带徒”计划，支持企业在职职工参加提升培训。加大技能领军人才的选拔培养力度，完善优秀高技能人才评选管理制度。探索高技能人才积分分级管理，解决高技能人才职称“天花板”问题。深入推进技工教育集团化改革，实施技工院校基础提升计划，打造集高技能人才培养、评价、研修、竞赛等功能于一体的综合平台。到 2025 年，全县高技能人才达 8000 人。

——**农村实用人才** 实施农村实用人才引培计划，形成一支以农业科技人员、生产能手、经营能人、能工巧匠等为主体，适应全县现代农业发展和新农村建设要求的实用技术型、生产经营型农村实用人才队

伍。每年举办技能培训200期（次），培训农村实用人才3000人次，吸收农村致富带头人、农民专业合作社负责人等农村实用人才党员到村任职、创办项目。到2025年，累计带动8万余名农民走上致富的康庄大道。

——**社会工作人才。**整合优质企业机构资源，重点开发社会管理、社会服务、群团组织等领域的社会工作人才。以岗位开发为先导，以建立完善社会工作人才体系为着力点，培养造就一支职业化、专业化的社会工作人才队伍。到2025年，社会工作人才总量累计达3500人。

激发人才创新创业活力。加快推进以人才为导向的薪酬制度改革，支持事业单位对高层次人才实行年薪制、协议工资制、项目工资等灵活多样的分配形式，对事业单位内的科研人员按规定来灌南兼职创新、离岗创业的给予政策支持。引导企业对高层次、高技能人才薪酬的适度倾斜，鼓励企业对关键核心人才实施股权激励和分红权激励等中长期激励措施，实现人才“引得来”“留得住”。加快完善人才保障体系建设，着力提升人才住房保障水平，加快建设一批品质高、配套全的人才公寓，对于符合相关标准要求的人才可以申请免租入住，积极探索人才住房先租后购、以租抵购等新模式。

强化基层科技队伍建设。加强县镇科技工作交流，围绕高新技术企业、科技型中小企业等建立科技联络员机制，由企业科技负责人或科研人员担任联络员，建立“县—镇（园区）—企业”三级科技队伍体系。健全基层科技队伍力量，在各镇、园区配备齐全专（兼）职科技工作人员，定期组织针对基层科技管理干部的业务理论和管理知识培训，更新科技知识储备，提高基层科技队伍整体素质。加强科技政策普惠宣传，逐步提高科技政策的知晓

率、科技项目申报的数量质量以及科技活动的参与率。建立科技特派员与服务对象利益缔结机制，鼓励科技人员通过技术服务或作资入股、直接投资等形式与农民结成利益共同体，让科技特派员成为带动农企大户转型升级的重要推力。

第四节　优化创新创业环境氛围

推动科技金融衔接融合。确保全县“科技三项经费”每年增长，增强财政资金对社会资金和科技项目资金的引领拉动作用。有序扩大省科技金融风险补偿资金备选企业库企业，推动相关金融机构适度扩大“苏科贷”贷款规模，提高金融供给作用。加快县域普惠金融发展，加快吸引一批手续合规、品牌知名的天使投资、风投机构在灌南集聚，鼓励县、镇、园区等设立跟投类、担保类配套基金，重点满足种子期、科创期科技企业发展需求。加大科技专项、创新政策扶持，提高对国家、省市科技创新奖项的奖补力度，引导企业持续加大科技研发经费的投入，推动企业成为创新发展的“排头兵”“主力军”。

加大知识产权保护力度。构建县域知识产权保护联席会议制度，建立多部门和常态化协调工作机制，推进知识产权发明创造、专利申请、交易转化、商业应用等全链条保护，争创国家知识产权强县工程试点示范县。聚焦特色优势产业，实施知识产权倍增计划，着力培育知识产权密集型企业，推进实施企业知识产权贯标行动，率先促进一批先进专利技术转化形成标准体系，持续巩

固产业竞争优势。推进知识产权运营体系建设，鼓励权利人以转让、许可、买卖、参股等多种形式促进知识产权产业化和商用化，丰富知识权利向收益转化的多元形式。加快培育知识产权运营服务机构，率先建立县级知识产权运营公共服务平台，推动专利评价、转让、交易等市场信息精准对接，着力构建要素齐全、运转高效、服务优质的县域知识产权运营服务体系。

完善推进创新的机制体制。深化科研管理体制机制改革，加强科研项目和资金配置的统筹协调，探索打破行政主导和部门分割方法，建立主要由市场决定技术创新项目和经费分配、评价成果的机制。建立审慎包容的科技创新机制，融合发挥各类国资、民营担保平台作用，创新科技创新风险担保类金融产品，充分激发科技一线研发人员的积极性、主动性和创造性。出台首购首用专项资助奖励政策，实现政府、社会招标采购向新技术新产品倾斜。加快建设一批科技创新应用场景，满足科技型企业研发试错需求。建立健全不同梯度、不同领域、不同类别的人才评价认定、管理服务和奖励办法，完善社会举荐、专家引荐等制度体系，积极营造崇尚人才、唯才是举的社会氛围。

第五章　优化国土空间布局，统筹推进城乡协调发展

深入落实主体功能区战略，持续优化国土空间开发格局，加快推进以人为核心的新型城镇化建设，不断提升县城功能品质，纵深推进乡村振兴战略，实现城乡融合协调发展，打造精致紧凑、秀美宜居的现代化县城。

第一节　持续优化空间开发格局

加强国土空间总体规划管理。以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性“双评价”为基础，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，结合国土空间规划编制、生态保护红线评估、永久基本农田核实整改、自然保护区范围及功能分区优化调整等工作，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，并做到三条控制线不交叉不重叠不冲突。要优先保障生态安全、粮食安全、国土安全，并科学预留一定比例的留白区，为未来发展留有开发空间。要依据国民经济和社会发展规划、国土空间规划，科学合理编制土地征收“成片开发”方案，保障全县高质量发展用地需求。要建立分级分类管控机制、定期监测评估和动态完善机制，促进形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀、可持续发展的高品质国土空间格局。

持续优化县域空间结构。构建“两轴两片”的县域空间结构，即宁连交通发展轴、灌河发展轴、县域西部综合发展片区和灌河半岛临港产业片区。宁连交通发展轴依托 G25 长深高速、连淮扬镇城际铁路，连接连云港主城区、连云港新机场，强化与南京以及其他长三角地区的联系。灌河发展轴主要依托灌河以及武障河，自西向东串联起县城各镇和园区，强化田楼—堆沟副城与县城中心的联系，带动县域内部的空间发展，同时加强与响水县的联系，促进灌河半岛城镇向外发展。县域西部综合发展片区以中心城区为重点，重点发展现代服务业、高新技术产业，提高城市生活品质。周边镇根据自身产业现状特色集约发展，以现代高效农业、农产品加工、农业休闲旅游为主，加强区域生态涵养。灌河半岛临港产业片区包括田楼镇和堆沟港镇，依托现有产业基础，逐步发展临港产业的基础生产生活服务、区域商贸流通、综合物流等低污染产业。

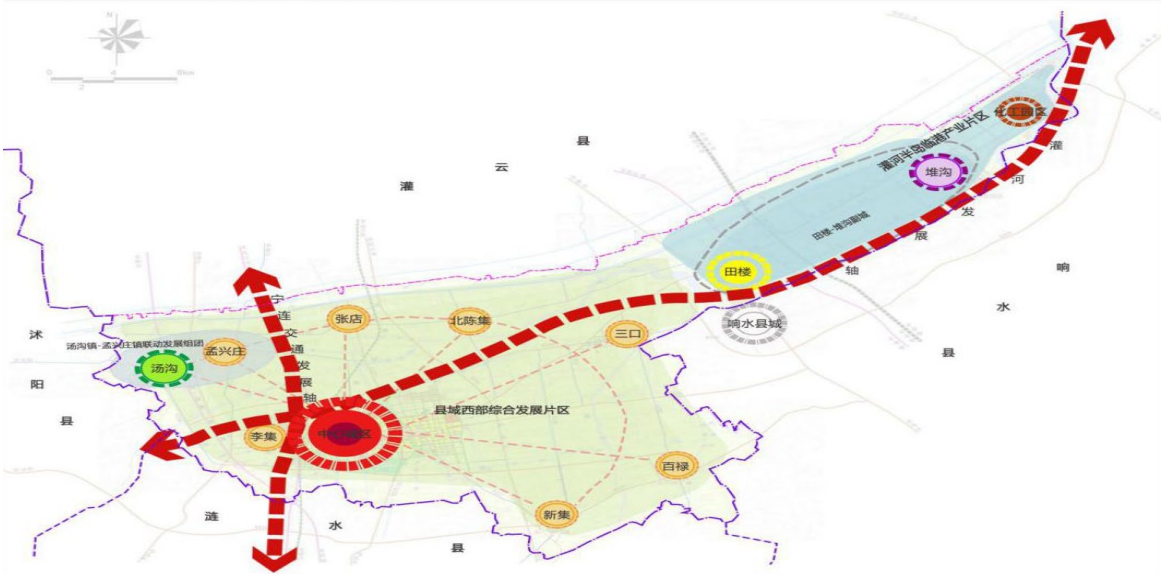

图 5-1　灌南县空间结构规划图

第二节　全面推进新型城镇化建设

统筹推进各类城镇协调发展。构建“中心城区—重点中心镇—一般镇”的城镇体系。中心城区即县城区域，以发展现代服务业和提升城市综合品质为主要目的，强化区域服务职能建设，提升城市能级，着力发展都市工业和生产性服务业。重点中心镇包括田楼—堆沟城镇组群和汤沟—孟兴庄城镇组群两个城镇组群。其中，田楼—堆沟城镇组群定位为灌河半岛的经济、文化中心、化工园区和临港产业园区的生产性配套服务基地、园区产业工人及其家属主要生活服务区，大力发展商贸物流、信息服务、金融保险等现代服务业以及居民和产业工人所需的生活性服务业；汤沟—孟兴庄城镇组群定位为县域西部的经济、文化、休闲旅游服务次中心，强化汤沟镇在城镇体系中的突出节点位置，大力发展传统酿酒产业，加快发展旅游产业，孟兴庄镇着重发挥农业品牌优势，整合优化特色产业体系，发展以特色种养殖、农产品加工为主的宜居休闲小镇。一般镇包括百禄镇、新集镇、张店镇、北陈集镇、三口镇和李集镇，重点完善基础设施和公共服务，发展成为服务农村、带动周边的宜居型小城镇。坚持功能定位，突出差别化发展，推进新安“菌都文化小镇”、新集“稻渔生态小镇”、汤沟“香泉小镇”建设，加快形成产城融合、特色鲜明的区域中心。

提升中心城区城市承载功能。加快完善中心城区路网，推进长江路、军民路等23条道路建设。健全道路配套功能，对行道、

车位、绿地、照明等进行全面改造，制定道路林荫系统提升方案并逐年实施。坚持城市“建管并重”基本理念，推广村庄、道路、绿化、垃圾和公共设施“五位一体”的综合管理及社会化管护模式。加快补齐更新环卫设施设备，对县城区环卫清扫保洁作业任务实行市场化运作管理。推进生活垃圾分类体系建设，加快完善城区供电、供水、供气、通讯、防洪排涝工程等基础设施建设。

专栏 9 中心城区“一心一轴三带”发展格局
系统开发中央商贸生活区，以海西公园为中心构建“一心一轴三带”发展格局，持续提升人民路发展轴两侧形象，突出文化创意、商贸服务、生态宜居三大功能，重点建设南六塘河产城风光带、周口河健康休闲带、盐河商旅文化带。

加大城市开发建设力度。实施商住小区开发建设工程，大力推动成品住房和住宅装配化装修，鼓励新建住宅实施全装修。推进既有住宅加装电梯、无障碍通道等适老化改造工作，确保“十四五”期间完成所有 2000 年前建成的老旧小区改造工作。规划建设建筑业总部经济区，支持万年达认定特级资质，引进集聚优势骨干建筑施工企业。顺应装配式、绿色化建筑发展趋势，推动建材产业向新型建材延伸转型。加快形成适应装配式建筑发展的政策保障、技术支撑和质量监管体系，全面推动绿色建筑扩面提标，扩大绿色建筑规模。到 2025 年，全县实现建筑业施工年总产值 300 亿元以上，其中，外埠建筑业施工产值达到 200 亿元以上，建筑业施工税收收入达 7 亿元以上，建成建筑业总部园区 1 个，培育施工总承包特级资质企业 2 家、施工总承包一级资质企

业 10 家；城镇新建建筑中绿色建筑比例达到 100%，其中二星级以上绿色建筑达到 50%以上。

优化城市人居环境。推动颐高广场、恒基广场等多元化商业综合体发展，积极打造宜居片区，加快构建“15 分钟生活服务圈”。立足老城区有机更新，纵深推进城镇棚户区改造，加快危房解危、城中村改造进程，着重解决排污、停车、交通、绿化、公建设施配套等突出问题。制定完整的物业管理标准化体系，对居民高层住宅小区消防安全开展专项整治，有效消除火灾隐患。推进实施盐河滨水风光带、南六塘河西侧滨水风光带、管武大沟和北调度河两侧风光带等沿河绿化工程，打造新张线盐河三桥至“五龙口”段生态景观大道，密植盐河东侧至新张线段季相丰富树种，建设生态廊道、景观林荫大道，高标准打造公园城市，积极创建国家森林城市。到 2025 年，建成区绿地率达到 39%以上，绿化覆盖率达到 41%以上，城区人均公园绿地面积达到 14 平方米。

加强城市精细化管理。着力做好占道经营、广告牌匾、环境卫生、交通秩序、市政设施维护、夜景亮化等整治工作。聚焦城市管理、治安交通、安全生产、文化市场等领域的信息系统，整合打造智慧城市。运用互联网、大数据等现代信息技术，设立统一协调、上下贯通的县社会治理综合指挥中心，全面提升城市管理和监管数字化、智慧化水平。完善社区便民服务设施，打造“互联网+社区”公共服务平台，统筹社区教育、文化、医疗、养老、家政、体育等生活服务设施建设。加强数字档案馆建设，启动创

建 5A 数字档案馆工作，确保档案永久存储与安全保管，促进公共档案服务能力拓展和实现档案信息资源的社会共享。深化综合行政执法改革，加强各镇综合行政执法分局的人员配备，完善运行机制，将与基层群众直接相关、可巡查发现的日常执法管理事项纳入社会治理综合网格管理，实现综合执法城乡全覆盖。

第三节　深入实施乡村振兴战略

全面打造美丽宜居乡村。推进省、市、县级特色田园乡村、美丽宜居村庄建设，加强重要节点空间、公共空间、建筑和景观的设计，保护自然肌理和传统建筑，彰显地域特色和乡村风貌，将传统村落作为特色田园乡村建设优先支持对象。深入开展农村人居环境整治行动，加快推进农村无害化卫生改厕全域覆盖。加快推进农村基础设施建设，探索推行镇村垃圾分类管理，实施农村安全饮水工程巩固提升行动，加快小散养殖场畜禽粪污社会化处理体系建设，完善农村排水、排污、电力、通信、燃气等公用设施。到 2025 年，美丽宜居乡村建成率达到 100%，建成 20 个特色田园乡村和 100 个美丽宜居村庄。

加快推动乡村产业振兴。围绕优质稻麦、工厂化食用菌、设施葡萄、畜禽养殖加工四大产业，大力招引科技含量高、带动能力强、辐射范围广的产业链上下游龙头企业，促进初加工、精深加工及综合利用加工协调发展，逐步构建由农业产业化龙头企业牵引、家庭农场和专业大户主导、农民专业合作社衔接的新型农

业经营体系，实现种养加一体化、产供销一条龙。积极推进农产品电商发展，推进国家电子商务进农村综合示范项目建设，推动更多农产品走向“云端”，加快实现由“提篮小卖”向订单式生产、网络化销售转变。深度挖掘农村文化，开展重要农业文化遗产的挖掘、保护和利用，提升休闲农业乡村旅游内涵。

巩固提升脱贫攻坚成果。严格落实“四个不摘”要求，完善“政策帮扶、产业帮扶、精准防贫、社会帮扶”四项机制，确保现有帮扶政策、资金支持、帮扶力量总体稳定。持续发展壮大扶贫产业，做好脱贫人口稳岗就业工作。通过土地规模流转、闲置资产再利用等形式，切实增强脱贫地区的内生发展能力。健全农村社会保障和救助制度，完善以基本生活救助为基础、专项救助为支撑、急难救助为辅助、社会力量参与为补充的分层分类梯度救助制度体系。健全防范返贫和新生贫困、解决次生贫困和相对贫困的巩固脱贫成果长效工作机制，建立农村内部、城乡居民收入差距预警长效机制。

第四节　加快推动城乡融合发展

推动城乡人口有序流动。深化户籍制度改革，加快实现农业转移人口市民化，积极引导有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口进城入镇落户。强化基本公共服务保障，建立健全“人地钱”挂钩等农业转移人口市民化激励机制，有序推动县城、镇、

村庄居住人口向 5:3:2 的比例协调发展。推进大学生村官与选调生工作衔接，鼓励引导高校毕业生到村任职、扎根基层、发挥作用。建立城乡人才合作交流机制，推进城市教科文卫体等工作人员定期服务乡村。

引导工商资本入乡发展。落实财政支农政策，发挥财政资金导向作用和杠杆作用。鼓励企业、商会、协会等社会力量投身乡村振兴，引导工商资本投向农村基础设施建设与适合产业化、规模化、集约化经营的农业领域。采取政府与社会资本合作共建、购买服务等方式，支持社会力量发展乡村旅游、环卫、养老等生活性服务业。支持龙头企业与开发性、政策性金融机构合作，推动城乡融合发展重大项目落地。开展“万企联万村、共走振兴路”行动，壮大村级集体经济。建立工商资本下乡“负面清单”制度，加强对工商资本租赁农地的监管和风险防范，严禁农地非农化。

推进城乡公共服务均等化。推动城市优质教育资源向农村延伸，加快城乡教育一体化发展。实行义务教育学校教师“县管校聘”，探索推行县域内校长、教师交流轮岗和城乡教育联合体模式，落实农村中小学教师工资收入稳步增长机制。保障基层公立医疗机构正常运转，提升农村基本医疗和公共服务水平。稳妥推进城乡居民医保待遇政策衔接，逐步提高城乡居民养老保险待遇水平。加强乡村医疗卫生人才队伍建设，推动中心城区优质医疗资源向农村下沉。建立乡村文化保护利用机制，健全城乡公共文化服务体系，加快镇公共文化设施全覆盖和达标升级。

第六章　夯实支撑保障能力，构建现代化基础设施体系

加快建设综合立体交通网络，贯通县域交通经纬网，系统推进能源、水利、市政、信息等各类基础设施建设，持续增强基础设施对促进城乡协调发展、改善民生等方面的支撑作用。

第一节　构建综合立体交通网络

加快港口航道建设。推动航道疏浚工程建设，进一步提升灌河航道综合运输能力，实现千吨船舶直达响水港、长茂港。加快推进灌河堆沟作业区、和港码头、九队作业区、长茂作业区、盐河孙湾作业区建设。推动灌南水运口岸开放（扩大）纳入国家“十四五”口岸发展规划。拓展延伸高等级航道服务范围，提高航道网通达性和覆盖率，完善服务区、水上搜救等支持保障系统。实施港口、船舶污染综合防治，建设港口污染物和废弃物接收设施，促进规模化公用港区（码头）建设。

完善干支公路建设。优化干线公路对外通道，配合开展 G25 连淮段改扩建工程建设，加快开展临盐高速项目前期研究，推进 345 省道改线、233 国道建设、235 省道东延段建设、264 省道建设、326 省道改建等工程，配合开展 G25 扩容改造工程。完善多元资金投入机制，加快县道路网提标改造，进一步提升县域公路

等级。完善县城区“四纵三横”道路网，引导形成一体化的网轴结构，打通各类断头路，拓宽道路瓶颈，推进县城区道路黑色化进程。优化改造盐河三桥交通节点，建设盐河新民路桥，打通盐河东至盐河西淮河路通道，提高东西城区交通通行能力。到 2035 年，全面实现长三角范围内 3 小时通达、所有镇 15 分钟上高速。推进农村路网优化升级，推进“四好农村路”工程建设，畅通农村交通“最后一公里”，实现镇村公交持续运营。加快完善农村公路安全防护设施，加大危桥改造、农村公路超限运输治理力度，逐步消除交通安全隐患。

提升铁路服务能力。抓住新一轮轨道建设重要机遇，配合开展沿海高铁的规划与建设，推动灌南融入沿海大通道，与既有连淮扬镇铁路共同打通对外联系通道，增强与沿海经济带、南京都市圈、苏锡常都市圈的交通联系，深度融入长三角地区。加快释放连盐铁路货运能力。推进灌河港区疏港铁路专用线前期工作，拓展海河联运功能，充分发挥灌河航道在江海河联运综合运输体系中的重要作用，促进大宗货物“公转铁”“公转水”。

加快航空规划发展。加快推进灌南通用机场规划建设，积极谋划与连云港花果山国际机场、淮安涟水机场、南京禄口机场以及盐城南洋机场等区域重大航空枢纽的快速联系通道，支持城市轨道机场线南延段建设，完善轨道交通、干线公路与机场对接，构建网络化的集疏运体系，提升通达航空枢纽运输效率。推进城市候机楼建设，增设花果山国际机场、南京禄口机场的城市候机

楼，满足居民旅客联程运输发展需求。

专栏 10 灌南县“十四五”重点交通项目

——**公路项目** （1）高速公路：推进开工建设临盐高速双向四车道 44km 及 G25 灌南段拓宽项目；（2）国道：改扩建 233 国道（灌南段）17km；（3）省道：新建 264 省道（灌南段）35.33km，对 326 省道（县城以东段）实现路面改造 11.3km，新建 326 省道（235 省道至 264 省道段）7.5km，改扩建 345 省道化工园区段 5.24km；（4）县道：全线提升 X201，X202 局部四级提升为二级，X203、X205、X206、X207 北段实现局部四级提升为三级，拓宽 X207 南段，提升改造 X251 向北延伸，提升 X301 等级，全线拓宽 X303，X351 局部提升等级。

——**铁路项目** 推进沿海高铁、灌河港区疏港铁路支线建设前期工作。

——**港口码头项目** 新建新集镇孙湾码头工程（建设规模：7 个 300 吨级泊位，岸线长度 325 米，年通过能力 220 万吨，占地 68200 平方米）；新建张店通用码头（建设规模：4 个 300 吨级泊位）；新建长茂东区码头工程（建设规模：2 个 3000 吨级泊位，岸线长度 150 米，年通过能力 180 万吨，约 9.3 万平方米）；新建长茂港区老码头升级工程（建设规模：改造建设 2 个 3000 吨级散货泊位）；新建内河港海河联运作业区八尺大沟码头工程（建设规模：2 个 500 吨级散货泊位，泊位长度为 165m，设计年通过能力 75 万吨，占地约 188 亩）；新建灌河港区堆沟作业区和港建材码头工程（建设规模：1 个 5000 吨级泊位，岸线长度 198 米，通过能力 184 万吨，用地 3.3 万平方米）；新建堆沟港镇货运码头工程（建设规模：1 个 3000 吨级泊位）；新建灌河港区堆沟作业区灌通码头工程（建设规模：1 个 2 万吨级散货泊位，岸线长 275 米，用地约 7.8 万平方米，通过能力为 208.3 万吨）；新建灌河港区堆沟作业区散货泊位一期工程（建设规模：2 个 20000 吨级泊位，占用岸线 382 米，设计年通过能力 560 万吨，用地约 10 万平方米）。

——**客运枢纽项目** 新建占地面积为 16675 平方米的堆沟客运站，新建占地面积为 3000 平方米的张店客运站，新建占地面积为 20000 平方米

的城东客运站，新建占地面积为3000平方米的新集客运站，新建占地面积为135000平方米的灌南县综合客运枢纽。

第二节　强化能源基础设施保障

提升清洁能源利用水平。落实能源消费总量和强度“双控”制度，持续做好散煤管控和燃气锅炉深度治理，逐步提高清洁能源在终端能源消费中的比例。有序推进热电联产项目建设。加快推进大唐H级（单台65万千瓦）大型燃机新能源项目建设，进一步满足热力和电网调峰需求，优化能源供给结构。有序推进太阳能、风能开发利用，形成以新能源为主体的能源增量结构，加快实现新能源从补充能源向替代能源的转变过程。到2025年，新建4个分散式风电场示范项目。

完善能源调峰储运基础设施。以坚强智能电网为基础平台，大力推进先进信息通信技术、控制技术与先进能源技术的深度融合应用，全面建设能源网架体系、信息支撑体系，支撑电力清洁低碳转型和多元主体灵活便捷接入。加快推进灌南中裕太仓园区综合门站、灌南恒泰液化站搬迁及新站、汤沟镇LNG储存调峰站、堆沟港镇LNG储存调峰站、中俄东线灌南分输站至门站高压管线和青宁线马厂站至灌南中裕综合门站高压管线建设，形成以中心城区为核心、周边镇为节点的天然气供给网络。

第三节　完善城乡水利设施体系

加快污水处理设施建设。加强污水配套管网建设，整治城市

黑臭水体，强化城中村、老旧小区和城乡结合部污水的截流和收集，实施小区雨污分流，打通县城区所有断头管网，提高城市污水收集处理能力。完善污水处理设施长效管理机制，确保整体设施年正常运行率达 80%以上。加大农村污水管网和小型生态处理设施建设力度，到“十四五”中期，建成运行 200 个行政村生活污水处理设施。到 2025 年，县域生活污水治理覆盖率达到 100%。

专栏 11 灌南县城乡一体化污水治理 PPP 项目
1.新建项目 （1）污水管网建设项目，包括改造及新建县城及镇村污水管网，建成小区、社区、企业事业单位、商场等雨污分流工程、污水管网建设区域部分道路工程；（2）县城城东、城西生活污水处理厂提升改造工程及提升泵站建设；（3）镇村存量生活污水处理厂提升改造工程；（4）新建农村生活污水处理站及配套污水管网；（5）智慧水务平台建设。 **2.存量项目** （1）城区、镇区污水处理厂 11 座；（2）厂外提升泵站 6 座；（3）农村污水处理站 42 座及一体化污水处理设施 49 座；（4）存量管网建设，包括县城管网 57.52km 和镇村管网 95.18km。

推动供水设施一体化。加快北六塘河饮用水源地达标建设，推进硕项湖及新沂河南偏泓应急水源地建设，扩建田楼水厂、化工园区水厂，加强饮用水水源保护区、供水专线的保护。实施农村安全饮水工程巩固提升计划，加强供水管网建设，实现与中心城区统一联网供水，提前完成所有农村三级供水管网改造提升工作。推进水厂处理工艺升级与二次供水设施现代化改造，通过连通城乡供水管网推进一体化供水，实现水资源优化配置。提升泵站智能化水平，扩建汤沟供水增压泵站、北陈集供水增压泵站，将泵站产权管理收归农民用水协会。

加强防洪减灾体系建设。加强区域防洪体系建设，加快推进沂南、涟中、涟西、淮涟、灌北、柴沂、柴塘7个中型灌区节水配套改造提档升级，疏浚县级、乡级河道130余条。推进盐东控制改扩建、海堤达标巩固、盐西干河治理及除涝工程建设。通过对涵闸加装自动控制，及时远程精准控制涵闸启闭，实现防汛调度现代化。全面推进海绵城市建设，运用“海绵城市”技术，增强城市蓄水、排水等调峰能力。编制完成《灌南县海绵城市专项规划》，到2025年，城市建成区40%以上的面积达到海绵城市建设目标要求。

专栏12 灌南县“十四五”水利重大工程项目
1.淮河治理工程新沂河百年一遇扩大工程 ——新沂河生产桥拆建及保麦子堰加固 拆建新沂河南偏泓灌南县境内生产桥25座，对县界至潮河闸约35km保麦子堰进行加固。 **2.沿海水利海堤项目** ——盐东控制改扩建工程 建成武障河闸改扩建工程，“十四五”争取继续开展龙沟河闸、六塘河闸改扩建工程。 ——海堤达标巩固工程 对海堤达标项目1998年和2006年两次加固的灌河沿线涵闸约24座进行拆除重建，对新出现的险工段进行防护。 ——盐东控制下游河道治理工程 按照 “排涝10年一遇、防洪20年一遇”治理标准，对义泽河、龙沟河、武障河进行拓浚整治。 **3.国家及省专项建设规划工程中小河流治理工程** ——盐东干河治理工程 对一帆河、唐响河未治理段及甸响河进行整治。 ——盐西干河治理及除涝工程 实施北六塘河、柴米河、柴南河治理工程，将其支流排涝大沟疏浚纳入河道治理。 ——其他重要排涝河道治理 对古屯河、伏河、花王河、硕项河、

县界河等中小河流进行治理。

4.水生态治理河湖水系连通工程

——县内水系连通工程 北六塘河至老六塘河水系连通。通过疏浚县界河、馒头河及疏通内部中沟，连通北六塘河至老六塘河，引北六塘河清水入老六塘河，改善区域水质。

——南偏泓与盐河立交工程 在盐河与南偏泓交汇处新建南偏泓地涵以及滚水坝，确保南偏泓优良水源送至田楼水厂。

5.农村水利重点农水工程中型灌区

——灌区节水配套改造项目 实施柴沂、柴塘、涟中、淮涟、灌北5个灌区节水配套改造工程。

6.农村水利面上农水工程

——农村河道疏浚项目 计划疏浚县级、乡级河道若干条。

——小型农田水利管护项目 维修泵站、涵闸、渠道以及配套建筑物等。

第四节　加快建设新型基础设施

加快5G通信网络建设。根据5G空间布局规划，加快发展5G、智能网、软交换等技术应用，统筹推进5G光纤宽带网络和基站建设。到2022年，实现5G网络在城镇地区及各类产业园区连续覆盖；到2025年，实现5G网络全县连续覆盖。推进工业互联网、大数据中心建设，建设新一代政务云等重点平台。全面融合5G、云计算、大数据、物联网等信息通信技术，采用“平台+应用”模式，构建地理信息、智能交通、社会治安等于一体的智能化数字系统。

规划布局新能源汽车充电桩。做好新能源汽车充电基础设施

建设整体规划，形成布局合理、科学高效的充电基础设施体系。提高充电设施建设的支持力度，引导商场、超市、电影院、学校、医院等公共场所提供辅助充电服务。鼓励新建住宅、新建公共设施配套建设新能源汽车充电桩，同步推进老旧小区充电桩建设。组建充电桩统一运营服务平台，实现各运营商平台无缝接入和数据实时共享。加大对已有充电基础设施的改造，推进充电标准统一，实现不同厂商充电设备与不同品牌电动汽车之间兼容互通。

第七章　坚守绿色安全底线，提升生态环境质量效益

坚定实施“生态优先、绿色发展”战略，把保护生态环境摆在更加突出的位置，坚决守住绿水青山，夯实生态底色，创成国家级生态文明建设示范县，努力在“美丽江苏”“美丽连云港”建设中走在前列、成为典范。

第一节　构建生态安全管控新格局

强化生态空间管控。继续落实好战略环评成果及“三线一单”管控制度，强化“三线一单”硬约束和政策引领作用，确保生态空间管控区域生态功能不降低、面积不减少、性质不改变，切实维护生态安全。细化空间控制单元，进一步明确高耗能、高污染和资源型行业准入要求，引导集聚区差异化发展，严格控制非主导产业进入相应园区。配合上级部门明确省级生态空间管控区域矢量数据，定期组织开展“三线一单”实施情况评估工作，建立“三线一单”动态更新机制。

彰显灌南水韵之美。利用好坐拥大海、怀抱灌河的独特资源，探寻沿岸线、河道地区联动发展路径，深化陆海统筹、海河联动、港产城融合发展。发挥水网密布优势，推动内网水系沟通互联，重点建设盐河、新沂河、通榆河—一帆河、南六塘河—武障河—灌河四条主要生态廊道，打造“两纵两横，水绿成网”的生态安全

格局。统筹城区生态、景观、防洪排涝体系建设，坚持“多样化、彩色化、季节化”绿化思路，加快建设盐河人文景观廊、悦来河文化景观廊和南六塘、武障河防护景观廊等沿河滨水景观廊，构建水绿贯城、城水相依、城绿交融的新格局。

聚焦生态修复保护。坚持林地、绿地、湿地、自然保护地“四地”同建，实施重点流域、河流生态修复。深入开展国土绿化行动，推进重点流域及沿海基干林带建设。充分挖掘城镇、村庄、社区、庭院等绿化潜力，结合道路两侧美化整治工程，进一步做靓沿路绿色风光带。加强水土流失预防保护和综合治理，持续提高水土保持率。开展硕项湖省级湿地公园、自然岸线、滨海湿地生态功能修复，做好生物多样性本底调查评估工作，建立生物多样性数据库，加大生物多样性保护力度。

第二节　开创生态环境治理新局面

深化水环境综合治理。落实最严格的水资源管理制度，常态长效推进“河长制”“湾长制”“断面长制”。密切关注北六塘河、通榆河、硕项湖备用水源水质变化，认真做好饮用水源及清水通道安全保障工作。严控污染物入河，加强入河排口、境内骨干河道污染管控，全面完成城区重要水体整治工程，确保全部消除劣Ⅴ类水体和黑臭水体，实现全域水质达标。以污水“全收集、全处理”为目标，推动工业污水处理厂和镇污水处理厂规范运行。

加强大气污染联防联治。以臭氧污染管控为重点，统筹做好

治企、管车、控煤、降尘、禁烧等工作，紧盯重点区域、重点时段，采取精准有效措施，大幅降低挥发性有机物（VOCs）和氮氧化物（NO_x）等污染物排放量，确保大气环境质量指标达到省市考核要求。常态化分析 $PM_{2.5}$、臭氧指标变化趋势，大力实施秋冬季大气污染防治综合治理攻坚，促进 $PM_{2.5}$ 和臭氧污染协同控制。推进温室气体与大气污染联动治理，进一步完善各部门大气污染防治合作机制。

加强土壤管控与修复。加强土壤污染源头监管，严控农业污染源，聚焦涉重企业，持续开展行业综合整治。继续推进土壤污染状况详查工作，组织对化工、涉重等企业遗留地块开展调查与风险评估，动态管理疑似地块，杜绝环境安全隐患。强化污染场地修复治理，实施土壤分类管控，加快推进受污染耕地安全利用，实行土壤污染治理与修复终身责任制。积极建设“无废城市”，深化秸秆综合利用，推动建筑垃圾和工业固体废物处置及循环化利用，切实降低固体废物环境风险。

持续加强环境监测监管。提升环境执法、环境监测能力，加强环保大数据、执法监管数据平台、移动执法现代化装备建设，大力推进非现场执法。全面实施环境信息化暨监测监控能力提升工程，建设生态环境感知监测网络。配备好土壤环境监测设备和人员，完成土壤环境质量国控监测点位设置，提升土壤环境监测能力。实施常态化管控，压实网格化监管责任，突出化工园区、经济开发区等重点区域，进一步加强环境应急能力建设，确保县

域环境安全。

第三节　推行绿色集约发展新方式

提高能源资源利用效率。淘汰低端低效产能，严格控制高耗能、高排放项目审批，从严开展固定资产投资项目节能审查工作，明确新、改、扩建项目一律实施煤炭减量或等量替代。推行工业领域能效、水效等领跑对标行动，加大节能技术改造实施力度。持续推进畜禽养殖废弃物资源化利用。推进节约、集约用地，全力保障工业项目、民生工程、基础设施项目用地需求。探索建立更加合理的水价机制，以节水和合理用水为核心，促进水资源可持续利用。

着力塑造绿色经济体系。围绕新医药、新材料、高端装备制造、新一代信息技术，培育发展一批绿色产业集群和专业节能环保企业。全面推行化工、钢铁、建材等重点行业清洁生产，加快推动传统产业绿色化转型升级，做好生态工业园区建设和管理工作。大力发展生态农业和智慧农业，鼓励发展绿色有机种植和生态健康种植，全面实施农产品标准化生产。开展绿色营销，实施绿色服务，积极发展文化创意、生态旅游、仓储物流、电子商务等新兴业态，主动适应绿色消费需求。积极开展排污权、用能权、用水权、碳排放权等市场化交易，探索建立生态产品价值实现机制。

积极践行绿色生活理念。加强宣传引导，推广使用绿色食品、

新能源产品，实施生活垃圾集中分类投放，加快公共交通发展，开展创建节约型机关和绿色学校、绿色社区、绿色家庭等活动，使绿色消费、绿色居住、绿色出行成为人们的自觉行动。完善生态环境治理全民行动体系，加强生态环境保护宣传教育，深入推进公众参与生态文明建设，形成人人关心、支持、参与生态环境保护的社会氛围。

第八章　增进民生福祉利益，扩大优质公共服务供给

坚持人民至上、民生优先，以优质均衡、群众满意为标尺，健全基本公共服务体系，着力提升公共产品供给能力水平，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

第一节　推动更高质量就业创业

推进就业创业载体建设。培育发展一批孵化基地和创业园区，打造企业发展种子期、初创期、成长期的完整服务链，推动创业孵化基地由“数量规模”向“质量效益”转变。培育壮大灌南两岸青年创业园，集聚发展电子商务、文化创意、智能设备、时尚安防、节能环保等产业，构筑青年创业的“强磁场”。推进创业型镇、创业型社区（村）建设，提档升级就业服务平台，打造线上线下充分融合、时间空间一体的全方位、立体式就业创业平台。依托产业园区及各镇工业集中区等载体，就近吸纳更多低收入劳动力稳定就业。推动县公共人力资源市场、堆沟人力资源分市场、开发区分市场档次提升，推动镇人社中心、村（社区）人社服务站全部实现标准化建设，实现就业创业服务向基层延伸。“十四五”期间，每年至少创建1个省市级创业示范基地。

实施积极的就业创业政策。落实“21条”“补充8条”“就业10条”系列扶持政策，推动就业创业工作向深层次、多领域开展。

实施“引凤还巢”“灌雁还巢”人才工程，加大对灌南青年大学生回县、回乡创业支持力度，落实初创资金补贴以及对企业税收、人才招引、厂房楼宇租赁等的奖励政策。设立富民创业担保贷款基金，激发全民创业活力，推进在外能人项目回迁、资金回流、技术回乡、信息反馈、创业兴业。

提供精准的就业创业服务。抓住过节返乡潮、大学毕业季、军人退伍时等人力资源大量集中节点，推进市、县级人力资源市场信息互通共享，加密招聘活动举办频率，有效促进各类人员就业。发挥人社服务站功能作用，有序引导高校毕业生、退役军人、城镇失业人员、农村富余劳动力、返乡农民工等各类群体就近就地就业。辅助残疾人就业创业，开展网络直播、地摊经营、电商创业等实用技能培训。

营造和谐的社会就业环境。普及宣传劳动保障法律法规，常态化开展用人单位执行《劳动合同法》情况专项检查，提高企业合规守法用工意识。深入推进和谐劳动关系创建活动，持续扩大创建覆盖面，激发企业和职工构建和谐劳动关系的积极性。完善劳动争议源头处理机制，将劳动争议处理关口下移，引导企业建立内部劳资纠纷、劳动争议调解机制，切实将矛盾解决在基层，把隐患化解在萌芽状态，加快营造和谐有序的就业氛围。

第二节　加快建设现代教育体系

促进教育优质均衡发展。推进学前教育优质普惠发展，加快

公办园扩容、优质园创建、民办园规范、无证园整治和小区配套园移交工作，积极创建省学前教育改革发展示范县。启动义务教育优质均衡发展县创建，以“九校联动”为契机，加快推进新校、新园建设，着力增加学位供给，有效缓解“择校热”“大班额”。推进普通高中教育优质发展，加快优质资源引进。深化以学为本、以质为先的课堂教学改革，着力提高课堂教学效益与质量。以“两类学校”建设为抓手，加快农村薄弱学校改造，优先保障留守儿童寄宿需要，实现城乡办学条件同步改善。落实特殊教育提升计划，完善残疾儿童入学保障机制。到 2025 年，全县新建高中 1 所、义务教育学校 2 所、幼儿园 5 所，新增学位 5000 个以上。

专栏 13 灌南县“十四五”优质教育资源供给工程
——**灌南职业（综合）高级中学新建工程** 学校位于海州北路东侧、青龙路南侧、扬州北路西侧、泰州北路东侧，占地面积约 181.9 亩，建筑面积约 6.9 万平方米。学校建成后，可容纳 4500 名学生就读。 ——**实验中学分校新建工程** 学校位于新兴北路东侧、北调度河南侧、引羊路北侧，占地面积约 70 亩，建筑面积约 2 万平方米。学校建成后，可缓解实验中学招生压力，完善区域配套功能，改善发展环境。 ——**灌南第四中学改扩建二期工程** 新建教学楼、综合楼、实验楼，建筑面积约 1.6 万平方米。项目实施后，将有效缓解城南片中学的招生压力，促进对城区优质教育资源的均衡配置。 ——**苏州路实验学校改扩建工程** 建筑面积约 1.76 万平方米。项目实施后，能够实现城西片区优质教育资源的均衡配置。

构建协同育人教育机制。推进德育课程一体化建设，实现德育与智育、体育、美育有机融合，加强劳动和实践育人，培养学

生工匠精神。重视普及学生心理健康教育，推动学校建立心理咨询室或工作站，实施针对性的心理健康教育，为学生健康成长保驾护航。建立家庭教育指导站、家长委员会和家长学校，定期开办家庭教育大讲堂。大力宣传普及青少年心理健康教育知识，开展“和谐亲子关系”家庭教育系列沙龙和关爱农村留守未成年人活动，构建有益于青少年健康成长的社会氛围。

加强优质师资队伍建设。健全学校自主招聘、社会公开招聘等机制，逐步补齐师资短板，着力破解师资队伍年龄老化、结构性不合理等问题。完善以教师工作量和工作业绩为核心的绩效考评制度，确保义务教育教师平均工资收入不低于本地公务员平均工资收入水平。实施基础教育在职教师学历提升计划，促进教师队伍专业化成长。深化校长“职级管理”，持续推进教师“县管校聘”，完善校长、教师资源流动政策，优化薄弱学校、偏远学校教师资源倾斜配置。建立师德师风长效机制，建立教师个人信用记录和诚信承诺、失信惩戒机制。

全面打造智慧平安校园。科学指导各类学校普及宣传安全知识，定期开展应急疏散演练。加大对校园内部及周边环境的安全隐患排查及综合整治力度，持续升级校园视频监控系统，全面提升学校安全管理信息化和智能化水平。加快中小学高标准智慧校园建设，实现 5G、人工智能等新技术在教学、管理、资源建设等环节的流程再造和应用，推进智能化教学终端建设，满足师生基于云、网、端的教学科研和学习活动需求。建设“互联网+”教

育资源大平台，建立囊括小学到高中所有教学资源的自有资源库，共享优质教育资源。

第三节　提升医疗卫生服务水平

推进县域医疗体系建设。加快建设县公共卫生监测中心、应急物资储备库、核酸检测实验室、县发热门诊等，进一步提档升级村卫生室。发展以县级医院为龙头的区域医共体，探索实施县镇村医疗服务一体化改革。建设现代化的疾病预防控制、综合监督、妇幼健康、精神卫生、院前急救和健康教育等专业公共卫生机构，优化基础设施设备配置。增加基层医疗卫生和精神卫生资源供给，明确县、镇两级医疗机构功能定位，完善“15 分钟医疗卫生服务圈”，推动优质医疗卫生资源配置均衡化。财政逐年增加卫生发展预算，分期分步对基层医疗机构实施提档升级。

提升医疗卫生服务效能。重点支持儿科、产科、精神、重症、康复等领域专科建设，支持建设省、市临床重点专科、学科，推广基层适宜医疗卫生技术。强化慢性病人群防控，健全慢性病防控工作协调机制和综合防治体系，完善防治服务网络，提高综合防治能力。建立与省、市接轨的医疗质量管理与控制体系，实现医疗机构质量控制全覆盖，到 2025 年，全县医疗技术达到苏北平均水平。建成投用县基层卫生人才实训基地，推进农村定向医学生培养，壮大基层卫生人才队伍。开展专业技能培训和考核评价，促进基层卫生人员理论知识巩固、临床操作规范、全科素养加强、服务能力提

升。

完善公共卫生应急管理体系。提高重大公共卫生风险发现、报告、预警、响应和处置水平，完善医疗防治、物资储备、产能动员“三位一体”的物资保障体系。实行医防结合，建立专业公共卫生机构、综合和专科医疗机构、基层医疗卫生机构“三位一体”的重大疾病防控机制，构建“预防—治疗—康复—长期护理”服务链，提高突发公共卫生事件处理能力。

专栏 14 灌南县“十四五”医疗卫生重大工程项目

——县公共卫生监测中心建设工程 2021 年建成面积约 5500 平方米，包括艾滋病实验室、水质检测实验室、PCR 实验室、职业卫生和放射卫生检测室等功能为一体的综合监测中心。

——县传染病院扩建工程 对现传染病院进行扩建，扩建面积约 6300 平方米，增设床位 70 张（总床位数达 130 张），配备发热门诊、感染科门诊、隔离病区、负压病房等，配套增设新型医疗设备。

——县应急物资储备库建设工程 依托县公共卫生监测中心规划全县应急物资储备库，建筑面积 1000—2000 平方米。

——县发热门诊建设工程 分步骤、分批次对全县发热门诊进行建设，力争三年内完成全县 12 家规范化发热门诊新改扩建工作。2021 年，县妇幼保健院及 4 家中心卫生院（堆沟、三口、百禄、孟兴庄）完成总计建设面积 55000 平方米的发热门诊建设，配备独立的留观室、隔离病区、办公用房等。

——核酸实验室建设工程 所有二级医疗机构、县疾控中心（共计 6 家）建成新冠病毒核酸检测实验室，确保核酸日单检能力超过 9000 人次以上。

——村级卫生室提档升级 分批分步骤进行提档升级，计划三年内对所有公有的村卫生室改造到位，达标率达 96%，“十四五”末达标率达 100%。

——**县城区医疗卫生资源整合** 积极推进“六院同步”建设，按照“全面整合、资源共享、优势互补、服务群众”的原则，充分利用、有效整合县城区现有医疗资源，计划实施县第一人民医院创三级、扩建县传染病院、建设县级中医院、新建（或提档升级）2 家基层卫生院、迁址新建县精神病专科医院等项目。

——**医养结合等产业规划发展** 积极争取上级普惠、优抚等项目专项补助资金，以增挂多牌运营方式（医养结合医院、优抚医院、老年病医院等），对“五保”老人、失能人员、退役军人等特殊群体进行全方位健康呵护。“十四五”期间，在城区、镇新建或改建 3 所医养结合（优抚）医院，并加快推进县光荣院建设。

第四节　推动文体事业繁荣发展

推动优秀传统文化传承。主动融入大运河文化带建设，挖掘盐河、淮盐等漕运文化遗产内涵，彰显“汉韵海西、水秀惠泽”的灌南文化特质。深耕“河网密布、海河相连”的水文化、“南国汤沟、千年佳酿”的酒文化、“承恩祖居、二郎故里”的西游文化、“烽火东灌沭、峥嵘上马台”的红色文化、“品质超一流、美食成一绝”的菌菇文化，形成特色文化标识。加大对原创精品的扶持，全力冲刺省级以上优秀文艺奖项和省五星工程奖。实施优秀传统文化传承计划，推动淮海戏、张店锣鼓等一批具有地方特色的优秀传统文化进校园、进社区。发挥爱国主义教育基地育人功能，组织开展形式多样的主题教育活动，大力发展红色旅游。健全非遗保护体系，开展灌河文化生态保护实验区建设评估。到 2025 年，基本建成市级文化生态保护实验区，打造形成城区“15 分钟非遗传承展示圈”。

提高公共文化供给服务效能。建设高规格、高水平的文体场馆集中区、文化大剧院、博物馆、档案馆等文体设施，推进博物馆安防提升改造工程及新馆规划建设。编辑灌南文化丛书，深化“书香灌南”建设，居民综合阅读率达到91%。繁荣群众文化事业，研发剪纸、魔术等特色文创产品，做大做强县淮海剧团、其魔魔术杂技团、火雷艺术团等专业性艺术团体，培育扶持文艺团队60支、群众文艺品牌30个、文艺骨干300名。实施“送文化”与“种文化”系列公共文化产品供给活动，年均举办文化惠民活动 400 场次。鼓励社会组织和企业参与公共文化设施运营和产品服务供给，推进城乡文化共建共享。到 2025 年，公共文化服务标准化、均等化程度达 85%以上，公共文化资源利用效率和综合效益达 90%以上。

加快推进媒体深度融合发展。坚持移动优先原则，以互联网思维优化资源配置，打造综合性移动新媒体客户端“灌南发布APP”，拓展“媒体+政务服务商务”功能，形成“两微一端两台一报抖音头条号”全媒体格局，进一步提升县内媒体影响力、引导力、公信力。积极参与智慧城市建设，加快打造线上线下相结合的智慧城市服务体系，有效提升城市治理水平和公共服务能力。加快推进高清、超高清电视发展，力争到2021年底，标清制作全部退出，基本实现高清化。完成演播大厅升级改造。加快推动灌南电视台节目在县移动、电信落地步伐，使本土电视受众达到20万户，实现全县基本覆盖。

加快发展体育运动事业。健全体育健身网络和公共体育服务体系，营造健康文明生活的良好氛围，促进全民健身与全民健康深度融合。提升体育场馆管理运营水平，积极组织承办省级以上体育赛事，广泛组织开展各类体育竞赛和全民健身活动。鼓励发展各类户外运动，加快自行车、户外拓展、露营等户外运动项目基地建设。围绕建设体育强县目标，大力推广“公园+体育”模式，科学利用现有公园绿地、街景小品以及滨河风光带，加快推进便民健身设施布局，建设更加便利惠民的“15分钟健身圈”。到2025年，全县体育事业取得长足进步，竞技体育水平领先全市。

第五节　完善社会福利保障体系

提高社会保障水平。继续落实大病保险倾斜支付政策，提高困难人群医疗保障水平，城乡居民参保率稳定在98%以上。稳步提高城乡居民基础养老金待遇标准，基础养老金发放率达100%。推进社保政策全覆盖，引导企业和职工增强参保意识和法制观念，推动企业主动参保，在全县彻底清理“零参保”企业。不断提高工伤保险参保率，推动工伤保险管理服务创新发展，大力推进建筑、交通、水利等项目参保，保障务工人员基本权益。深化支付方式改革，全面推行按病种分值付费的医保支付方式。继续完善异地就医联网结算工作，全面推广医保电子凭证的使用，不断提高异地就医直接结算率。

增强养老公共服务。严格落实新建住宅小区养老服务设施配建要求，推进建设综合性老年福利服务中心。倡导医疗卫生机构将护理服务延伸至居民家庭。建立医疗卫生机构和养老机构合作机制，推进养老机构开展医疗服务，探索基于互联网的医养结合服务新模式，发展混合所有制医养结合机构。“十四五”期间，建成城区 5 个智慧型居家养老服务中心、11 个镇级标准化居家养老服务中心、238 个基础型居家养老服务中心。

强化重点人群保障。持续推进农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接，提高特困人员供养标准，建立低保渐退机制，对脱贫后又返贫的贫困人口再次纳入救助范围。扎实推进妇女“两癌”免费筛查，全面提升妇幼健康服务管理水平。建立孤儿养育标准自然增长机制，持续提高保障标准。加快维护妇女和未成年人合法权益的援助机构建设，保障妇女儿童合法权益。贯彻落实《江苏省中长期青年发展规划》，准确把握青年的特点规律，优化青年成长环境，服务青年紧迫需求，维护青年发展权益，促进青年全面发展。加快发展残疾人福利事业，建立健全残疾人康养、托养服务体系，确保残疾人两项补贴补助对象覆盖率达到 100%。扎实做好肇事肇祸等严重精神障碍患者救治救助和管理服务工作，加强医疗救治，完善救治救助政策，加强服务管理。大力弘扬拥军优属光荣传统，落实拥军优抚各项政策，完善优抚对象服务保障措施，规范涉军维权和维稳秩序，加强对烈士纪念设施的规划、建设、修缮、管理维护，争创省级双拥模范县。

第九章　融入国际国内循环，推动更高水平对外开放

着力构筑高水平对外开放新高地，打通“微循环”，融入“双循环”，扩大开放领域，提高开放质量，完善更加适应发展开放型经济要求的体制机制，推进区域协调发展，开创县域发展新格局。

第一节　融入“双循环”格局

构建现代流通体系。加快建设互联互通的流通网络，进一步释放连盐、连镇铁路以及灌河的运输潜能，推进公路、铁路、海河运输方式衔接，大力发展多式联运。紧抓智能化、网络化、数字化发展趋势，探索发展智慧物流、智能仓储、共享云仓等现代流通方式，努力打造“一带一路”中转物流重要节点。推动城乡统一大市场建设，进一步扩大配送投递设施覆盖面，推动各级物流设施有效衔接，补齐城乡冷链物流设施短板，打通城乡配送“最后一公里”。

积极扩大有效投资。把项目建设作为拉动有效投资增长的重要抓手，聚焦传统制造业、战略性新兴产业，鼓励企业不断加大技改投入，加快推动新旧动能转化。探索以政府领投、市场跟投等方式建立引导资金，吸引社会资本向新技术、新产品、新业态、新模式集聚。坚持在功能品质提升、水绿魅力彰显上下功夫，不

断完善城乡配套基础设施，进一步加快各类民生项目建设进度。积极推进 PPP 规范发展，有序引导民间资本加大对旅游、文化、体育、健康、养老、教育培训等重点领域的投入力度。大力推动企业年金、职业年金、各类健康和养老保险业务发展，促进县域储蓄向有效投资转化。

大力提振消费需求。贯彻执行促消费和减税降费政策，积极创建省、市级放心消费示范单位，推进消费领域信用体系建设，做好消费者权益保障工作，营造和谐消费环境。制定县国有收费景区优惠活动方案，统筹布局购物中心、高端商圈和社区便民消费设施，组织惠民促消费活动，鼓励汽车家电等大件消费。繁荣发展夜间经济，积极探索“直播销货”“短视频销货”等新型电商营销模式。实施消费扶农助困行动，开展公益助农促销活动，有效促进农村居民消费。

第二节　推动区域协调发展

加速融入长三角区域一体化发展。完善以高铁站为核心，高速公路、国省干道为支撑的交通网络，进一步优化对接南京、苏州、杭州、上海等长三角核心城市的连接通道。依托太仓灌南工业园，积极承接苏南、上海、浙江优质资本和产业转移，不断完善跨区域合作联动、产业分工机制。深度参与长三角科技协同创新，支持与知名高校、科研院所建立新型合作关系，进一步加快科技成果在灌南转化。充分发挥酿酒食品产业优势，主攻长三角

中高端消费市场，打响汤沟酒、食用菌两张名片。

加速融入江苏自贸区连云港片区建设。加快在全县复制自贸区“1+8”政策，发挥对总部型企业、科技创新、先进制造业、现代服务业、航运物流业、金融服务业、贸易转型升级、高层次人才等领域支持作用，依托临港产业园区和化工园区两大载体，聚焦新旧动能转换发展需求，谋划引进一批重大产业项目，将灌南打造为江苏自贸区连云港片区的重要节点。

加速融入淮海经济区核心区一体化建设。逐步强化淮海经济区出海口功能，坚持以发展海河联运为主，服务周边临港产业为辅，在稳固钢材市场的基础上，积极拓展大宗散货与集装箱业务市场，提升海河联运质量及服务区域能力。加快与淮海经济区核心城市在医疗、卫生、体育、文化以及人才等多领域开展交流合作，加快形成以人为本的区域协同发展新格局。

第三节　积极培育外向型经济

提高外资利用水平。坚持引资与引智并举，着力引进技术、管理、人才和研发机构，实现由引进资金向引进全要素转变。坚持引资与促进传统产业升级结合，进一步鼓励外资投向传统领域优势产业，同时引导外资投向智能制造、高新技术、现代服务等领域。提升教育、医疗、体育等领域的开放水平，促进服务业国际化水平的提高。

改善对外贸易结构。提升企业对外贸易竞争力，加强对企业

“走出去”的政策支持和引导，鼓励企业参与贸易交易会，拓展对外贸易渠道，增加对外贸易订单。巩固木材加工等传统产业出口优势地位，培育电子科技、新材料、新医药等出口企业，支持积极开拓欧美国际市场，拓展东盟、南亚、中东、非洲等海上丝绸之路沿线各国市场，增加对沿线各国资本密集型产品的输出，改变单一出口格局，扩大对外贸易进出口总额。

推动跨境电商发展。衔接呼应市电子商务综合试验区优惠政策，聚焦上海、杭州等电商发达地区，加大对国内知名跨境电子商务企业的招引力度。聚焦企业转型升级、品牌培育、物流体系建设和供应链金融等环节，强化政策服务供给。实施跨境电子商务人才计划，开展跨境电子商务培训。全力推进以孵化、培训、运营等为主要内容的跨境电子商务公共服务中心建设，为中小企业提供“一站式”综合服务。到 2025 年，全县跨境电商年交易额达 2000 万美元，建成跨境电商特色产业园区 1 家，培育和引进跨境电商企业 20 家以上。

第四节　打造更优质营商环境

打造便利高效的政务环境。围绕实现“不推一扇门、不找一个人、办成所有事”目标，统筹推进审批制度改革和政务服务体系建设，建立以群众需求为导向的双向互动机制。推动“互联网+政务服务”建设与应用，整合现有信息化平台资源，推广云计算与大数据应用，推动资源开放共享，实现跨部门业务协同，加

快推动由“企业跑腿”向“数据跑路”转变。强化事中事后监管和信用管理，推进公共资源交易法制化、规范化、透明化。

构建公平公开的经营环境。加大法治宣传力度，提高执法人员、公务人员的法律培训强度，增强依法行政意识，提升执法水平，健全监管机制。建设以大数据为基础的企业信用信息系统，实现企业经营异常名录、违法违规企业名录、失信黑名单等直接可查。依法平等保护各类市场主体和产权，保障不同所有制企业平等使用生产要素，公平对待小微企业和规模企业，推进公平竞争审查和执法工作，推进营商环境法治化。

有效激发市场主体活力。加大惠企政策的宣传力度、政策落实督查力度，确保惠企政策企业应知尽知、应享尽享。引导银行机构加大与市县重点项目、普惠小微企业的对接力度，对符合贷款条件的快审快贷、应贷尽贷，切实解决企业融资难、融资贵问题。秉持包容审慎的监管态度，减少检查频次，减少对企业正常经营活动的影响。推行“线上办、集中办、自助办、帮代办”模式，进一步压缩企业开办时间，落实难题会办制度，解决项目“堵点”“断点”“难点”问题。

第十章　坚持全面深化改革，释放高质高效发展动能

深入贯彻新发展理念，把准重点改革领域方向，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，紧扣系统集成、协同推进的要求，落实重要领域和关键环节改革举措，有力激发经济社会发展新动能。

第一节　优化提升市场经济环境

深化市场化要素配置改革。推进产业用地先租后让、二三产业混合用地等新型模式，提高土地利用效率，降低企业生产成本。建立健全资源利用效率评价制度，推动亩均税收与资源价格挂钩，推进低质效用地项目有序退出。深化职称制度改革，健全完善科学公平的评价机制，做好非公有制经济组织专业技术人员的职称申报工作，不断扩大评审覆盖率。加强技术转移机构和技术经纪人队伍建设。完善对科技服务机构的备案、评价和考核机制，支持科技服务机构为高企培育、科技计划项目等申报工作提供优质高效服务。纵深推进价格改革，加快完善主要由市场决定价格的机制。

加快推动国有企业改革。坚持以市场为主导，深化城发集团、农发集团、水务集团、金灌集团、汤沟两相和酒业等国有企业三项制度改革，加快实体化转型，完善治理体系，增强自我造血能

力、抗风险能力，提高市场竞争力，实现资金运作、项目建设、债务偿还协调运转、良性循环。力争到2021年底，县属国有企业资产规模突破500亿元；力争用3至5年时间，县属国有企业资产规模达1000亿元，所有者权益达400亿元，营业收入达20亿元，打造资产规模500亿元的企业1户、100亿元以上的企业3户。

第二节　加快实施重点领域改革

深化财税金融体制改革。建立健全公开透明的预算制度，强化预算支出和结余资金管理，严格控制预算追加事项。加强财政监督作用，放大绩效管理效应，创新绩效评价模式，探索多元化绩效评价，运用绩效评价结果引导预算安排。健全金融组织体系，深化金融机构改革，持续推进金融机构网点建设，健全小额贷款公司补充服务功能，扩大金融服务覆盖面。深化金融市场改革，强化金融支持发展，引导加强银企合作，拓宽中小微企业融资服务渠道。改善金融生态环境，积极探索常态化运行的金融发展与稳定机制，“十四五”期间创成“金融生态优秀县”。

推动农业农村综合改革。充分挖掘农村金融需求，推进金融服务助力“三农”发展。开展土地经营权抵押融资试点，解决农业新型经营主体融资难问题。完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，建立健全农村土地流转地价评估、流转合同签订鉴证、土地承包经营纠纷调解等制度，加快土地有序流转。正确处理农民主体、政府作用和市场机制的关系，完善产权制度和要素市场

化配置，推进承包地、宅基地、集体用地“三块地”的产权制度改革完善。

第三节　全面提高政府行政效能

加快政府职能转变。科学合理界定政府职能，强化县政务办、审改办的统筹协调作用，在机构合并上不加门槛，在权力下放时不减责任，优化协同高效，强化政府绩效考核工作。合理划分县、镇政府职责关系，提高基层政府承接审批事项的能力。着力提升镇村政务服务水平，推动镇村建立充分授权的全科政务服务模式，打通政务服务“最后一公里”。

全面优化政府服务。推动优化政务服务的决策部署落地见效，进一步简化行政审批手续，压减行政权力办理流程，加快推进线上线下融合办、全域通办建设，运用信息化、智能化手段，实现“一网通办”。加强大数据的分析和共享，提高政府决策的精准性、有效性。建立健全电子监察系统，推行政务服务全过程监察，完善投诉处理机制和责任追究机制。

规范创新监管方式。创新和加强事中事后监管，健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为基础、以信用监管为补充的新型监管机制。大力推进行政权力网上公开运行，推行阳光行政。探索推进内部监督与外部监督相互弥补的监管模式，消除监管盲点，提高监管效率。放大“12345”平台的监管效应，提高群众监管的参与度和便捷度。

第十一章　创新社会治理方式，打造共建共治共享格局

创新社会治理，加强联动融合、开放共治，注重民主法治、社会稳定，推进社会治理向现代化、法治化、智能化、专业化发展，着力提升基层治理水平，提高预测预警预防各类风险能力。

第一节　加强民主法治建设

推进依法治县。提高认识，转变观念，树牢法治思维，推进法治灌南、法治政府、法治社会一体建设。围绕“八五”普法规划，落实“谁执法谁普法”普法责任制，加大全民普法工作力度，提升人民群众对法治建设的满意度。加强《宪法》《民法典》的宣传教育，推动法治宣传教育制度化、常态化、长效化。巩固机构改革成果，推进机构、职能、权限、程序、责任的法定化。健全依法决策机制，不断提高政府决策科学化、民主化、法治化水平。深化行政复议体制改革，优化行政复议资源配置，完善行政机关负责人出庭应诉制度。建成省级法治政府示范县。

强化行政执法。深入推进跨领域、跨部门综合行政执法体制改革，建立健全行政执法各级工作组织和网络，强化行政执法领导责任。加强执法队伍建设，落实行政执法“三项制度”，从严规范行政执法行为。改进行政执法方式，推进执法方式多样化，推动文明执法。强化行政执法监督工作，健全行政执法监督体制，

推进行政执法监督规范化建设，逐步推行网上监督，扩大执法监管范围。

加快基层社会组织发展。以解决社会治理能力和公共服务能力不足为导向，加强基层社会组织建设。加大政府资金扶持力度，重点加大对公益慈善类、行业协会商会类、城乡社区服务类社会组织以及为社会治理作出突出贡献的社会组织的扶持力度。树立规范和自律意识，推进社会组织政社分开，明确相关部门对社会组织发起人的管理、对社会组织资金的监管、对社会组织活动的管理等职责。加快社会工作人才培养，推进更多优秀人才进入社会组织领域。

完善公共法律服务体系建设。加快律师业发展，完善法律顾问管理制度，进一步推进政府购买法律服务工作的规范化，为促进经济高质量发展提供法律服务。拓宽法律援助覆盖面，实现应援尽援、应援优援。推进法律扶贫工作，融入乡村振兴战略，推广“党建+法治”工作模式，为乡村振兴提供高质量的法治保障。

第二节　促进社会和谐稳定

切实维护群众利益。提高保障和改善民生水平，集中力量做好普惠性、基础性、兜底性民生建设工作，持续加大民生领域投入力度，提高公共服务共建能力和共享水平。优化妇女儿童发展环境，坚持男女平等基本国策，保障妇女平等获得入学、就业、婚姻财产和参与社会事务等权利，提高妇女参与决策管理水平。深化“平安灌南”建设，健全完善信访工作体制机制，加强社会

治安体系建设，完善提升“雪亮工程”等技防体系，巩固提升社会综治成果。

完善合法维权机制。健全党和政府主导的维护群众权益机制，健全群众诉求表达机制，引导群众依法理性表达诉求和维护权益，充分尊重和保护群众表达诉求的权利。广泛开展青少年法治宣传教育活动，提升“12355 青少年服务台”服务能力，促进和维护青少年合法权益。构建完善集中民智、反映民意的决策形成机制，运用现代信息技术，畅通民意反映渠道，推进群众诉求便捷化。

突出社会治理创新。深入开展社会矛盾大调解，完善矛盾纠纷多元融合调处机制，健全人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。发挥公证、调解、仲裁、行政裁决、行政复议等非诉讼方式积极作用，促进社会公平正义。合理划分成立县城区社区居民委员会，不断完善基层治理组织体系。依托网格化联治机制，促进基层组织援法议事、依法治理。加强特殊人群管理，深入宣传贯彻《社区矫正法》，将社区矫正融入基层网格化管理，开展“智慧矫正”，全面推进执法规范化。

第三节　加强信用体系建设

提高全社会诚信意识和信用水平。树立诚信文化理念，弘扬诚信传统美德，引导公民树立现代社会信用价值观，营造守信光荣、失信可耻的浓厚氛围。以诚信为主题，开展“6.14 信用记录关爱日”“诚信活动周”“质量月”“12.4 全国宪法日”等公益活动。着力提高企业信用水平，加强企业信用体系建设重要性的教育宣传，

提高企业推进诚信工作的主动性和自觉性。

建立健全信用体系运行机制。完善信用建设工作机制，坚持问题导向，建立健全守信激励和失信惩戒机制。落实行业信用制度规范，持续推进实施信用承诺制度，逐步构建市场主体准入前信用承诺制。加强信用体系队伍建设，定期组织信用专业知识培训，提高专业素质水平。完善信用服务市场体系。

建设完善公共信用信息平台。依托“双公示”平台抓好信用数据的有效归集，提高信用数据报送质量。加速推进黑红名单、联合奖惩、信用承诺、专项治理、信用修复、风险提示等各项工作，逐项补齐短板，巩固“信用县”创建成果。加强信用信息共享和应用，推进金融、政务、公用事业等信用信息跨领域、跨地域依法共享。

第四节　提升安全防控水平

加强城市安全发展体系建设。构建以安全生产为基础的综合性、全方位、系统化的现代城市安全发展体系，提升城市本质安全水平，加快推进城市安全运行预警监测、重大安全风险联防联控机制、安全生产社会化服务、安全生产大宣传大教育格局、高效应急救援指挥平台等五大体系建设，将安全生产的基本要求和保障措施落实到城市发展的各个领域、各个环节，创建省安全发展示范城市。

落实安全生产责任制。按照“管行业必须管安全、管业务必

须管安全、管生产经营必须管安全”的要求，完善隐患排查治理体系，压实“三方责任”。建立企业领导和管理人员安全生产“一岗双责”责任体系，推进企业建立安全投入机制，设立安全管理机构，落实重点行业企业安全总监制度，开展“三级”培训教育。推进企业建立完善应急制度，健全风险排查、评估、预警和防控机制，提高应急处置能力和实战水平，并与区域应急系统实现对接联动。

提升应急保障水平。推进应急管理体制改革，建立健全协同反应机制，加快推进应急救援体系建设，加强高危行业企业应急救援队伍建设。完善应急物资储备体系，提高应急救灾、疫情防控、防汛抗旱、医护用品、粮油食品、成品油等战略应急物资储备能力，强化应急物资实物储备、生产能力储备与市场机制的有机融合，提升应急物资保障水平。落实人防工程专项建设规划，加大地下空间开发利用和疏散基地建设力度，完成基本指挥所建设。

健全监管责任体系。加强安全生产监管执法，深化危险化学品、冶金工贸、烟花爆竹、消防安全等重点行业领域专项治理工作，有效遏制重特大安全生产事故发生。强化党委、政府安全生产责任，依法履行安全监管职责。强化行业主管部门监管责任，完善监管工作机制，推进监管工作高效开展。强化安全监管机构能力建设，加强应急队伍建设，优化监管人员专业结构。建设安全生产综合监管信息系统，推动“智慧监管”。

加强气象灾害防御体系建设。提升气象灾害风险防御能力，发展气象灾害影响预报和风险预警，完善气象灾害应急预案，建立完善重大气象灾害救助政策，提升气象灾害防御意识。提高气象灾害预警信息发布时效，规范预警信息传播管理，健全完善突发事件预警信息发布系统，全面落实基层气象灾害预警传播功能配置标准。强化民生保障气象服务，建立自动感知、智能研判、精准推送的分众化智慧气象服务业务，发展基于互联网的公众气象服务需求热点自动感知技术，建立全媒体气象信息传播体系。

第十二章　加强规划保障落实，谱写发展新蓝图新篇章

发挥党的领导核心作用，明确政府主体责任，加强规划协调管理，科学制定政策和配置公共资源，强化财力保障，充分调动全社会积极性，共同推动规划顺利实施。

第一节　坚持党的全面领导

建立健全党委统一领导、党政齐抓共管、有关部门分工负责、社会力量积极参与的工作机制和工作格局，形成推动经济建设迈上新台阶的强大合力。加强组织建设，全面贯彻新时代党的组织路线，加强队伍建设，落实标准，切实加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，提高各级领导干部适应新时代新要求抓改革、促发展、保稳定的水平和专业化能力，以高质量党的建设引领和推动高质量发展。

第二节　健全完善监督体系

切实履行全面从严治党主体责任，坚持和完善党内监督体系，推进政治监督具体化常态化，着力营造风清气正的良好政治生态。推动纪律监督、监察监督、派驻监督、巡察监督统筹衔接。推动信息、资源、力量、手段、成果共享，打通统筹衔接的有效路径，推动“四项监督”从有形监督向更加有效监督覆盖。推动党内监

督和人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督以及审计监督、统计监督相互协调，健全信息沟通、线索移送、措施配合、成果共享等工作机制，织密监督之网，形成监督合力。深化国家监察体制改革，建立完善的监督管理机制、有效的权力制约机制、严肃的责任追究机制。坚定不移构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制，巩固和发展反腐败斗争压倒性胜利。

第三节　强化规划基础地位

加强规划编制和管理，坚持规划引领科学发展、依法行政的基础性地位不动摇，高度重视规划的战略地位，增强规划对经济社会发展的引领度，发挥规划对转变经济增长方式、实现科学发展的指引作用。加强规划内容的有机衔接，明确以国民经济和社会发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划为支撑，形成定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。

第四节　推动政策协同创新

围绕规划提出的目标和任务，整合优势资源，加强政策之间的统筹协调，积极强化政策创新性，立足自身发展问题和需求，本着改革创新和先行先试的原则，创新性地提出相关突破性政策，注重政策目标与政策工具、短期政策与长期政策的衔接配合，确保政策的实用性、时效性和适度性。落实协调机制，加强各部门

间的统筹协调，提升政策兑现的便利化。提高落实政策的针对性，增强落实政策的创新性，做好政策叠加、整合使用。

第五节　加强规划实施考评

完善规划实施的监测评估制度，强化对规划实施情况跟踪分析。利用信息化技术，优化考核程序，提高工作效率。在规划实施中期和终期阶段，组织开展全面评估，积极引入第三方评估。加强对约束性指标和主要预期性指标完成情况的考核评估。强化考核结果的运用，有效利用考评结果进行领导干部选拔任用、奖励惩戒。规划实施要接受人民政协的民主监督，鼓励群众参与监督。需对本规划进行修订时，要报县人大常委会批准。

第六节　凝聚社会共识力量

坚持加强顶层设计和问计于民相统一，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，做到开门问策，集思广益，搭建公众参与平台，充分吸收社会期盼、群众智慧、专家意见，及时发现、总结、提炼新鲜经验和先进典型，营造人人参与、人人尽责、人人享有的浓厚规划氛围，努力让规划成果惠及全体人民，使规划编制与执行成为统一思想、凝聚共识、推进发展的过程。