

赣榆区“十五五”新型城镇化规划

(征求意见稿)

连云港市赣榆区发展和改革委员会

南京大学

2026 年 8 月

目 录

第一章 规划背景	1
第一节 发展基础	1
第二节 存在问题	3
第三节 发展机遇	5
第二章 总体目标	7
第三章 发展战略	8
第一节 大区大城	8
第二节 产业协同	8
第三节 全龄友好	9
第四节 城乡融合	10
第四章 空间布局	12
第一节 总体格局	12
第二节 城镇体系	12
第五章 重点任务	15
第一节 促进沿海城镇带高质量发展	15
第二节 增强中心城区要素集聚能力	18
第三节 提升区域性中心镇辐射能力	21
第四节 实施精明收缩助力乡村振兴	25
第五节 高效适配城乡公共服务体系	28
第六节 择优建设全龄友好活力空间	33
第六章 实施保障	37
第一节 创新体制机制	37

第二节 完善政策配套	37
------------------	----

第三节 加强监测评估	38
------------------	----

第一章 规划背景

第一节 发展基础

近年来，赣榆区认真落实中央、省、市委关于新型城镇化的战略部署，加快推进区域经济高质量发展、现代化产业体系构建、公共服务能力提升、农业转移人口市民化等重点工作，推动产业支撑水平、城镇集聚能力与公共服务质量同步提升，全区新型城镇化建设取得阶段性成效。

城镇空间布局全面优化。全区“一核一带、三廊三片”城乡总体发展格局初步成型，城乡空间品质实现系统性提升。中心城区能级持续提升，截至 2025 年末，建成区面积 40.6 平方公里、较“十三五”末增加 4.2 平方公里，建成区绿地率和绿化覆盖率分别达到 38%、42%。“十四五”期间，万达商业广场、二道街文化街区等商业综合体顺利建成，累计完成老旧小区改造 55 个，建成区污水处理达标率稳定在 100%。徐福、义塘等片区的道路管网、教育配套、水系景观基本建成，配套设施日趋完善，人居环境持续优化。琴岛天籁片区加快打造海滨城市新名片，累计建成 33 公里标志性海滨景观带。西部打造环湖休闲旅游空间，持续完善东西联动、山海呼应的空间格局，累计创成省级特色田园乡村 14 个、市级 26 个。

产业支撑能力持续提升。经济总量不断扩大，2025 年实现地区生产总值 833.04 亿元，连续跨越两个百亿元台阶，五年平均增长率 5.3%，成功上榜 2025 市辖区高质量发展百强区，经济

总量位居全市第一。产业结构持续优化，2025 年，三次产业结构为 15.1:38.3:46.6，实现从“二三一”到“三二一”的标志性转变，全区实现规上工业总产值 766.3 亿元、较“十三五”末增长 39.3%。“十四五”期间，全区投产亿元以上项目 149 个，横店东磁、太平洋石英等一批省市重大项目建成投产。园区集聚效应持续凸显，赣榆经济开发区以光伏新能源、新材料、生物医药为主导产业，海洋经济开发区以钢铁冶金、石化为基础，多元互补、链式联动的现代化产业体系日趋完善。

农业人口转移加快推进。产业加快集聚为城镇化进程注入强劲动力，社会保障体系及教育、医疗等公共服务覆盖面不断拓展，全面保障农业转移人口权益，为城镇化高质量发展筑牢人口根基。截至 2025 年末，全区城镇常住人口 58.84 万人、较“十三五”末增加 1.92 万人，增量居全市首位，全区常住人口城镇化率达到 59.61%、较“十三五”末提升 2.91 个百分点，增速跑赢全市平均水平。

公共服务供给日益优化。以优质均衡为核心推动公共服务提质增效。深入实施“三名工程”，创成国家级义务教育优质均衡发展区，赣榆中专创成省现代化示范性职业学校，四星级高中拥有量苏北县区第一，高考本科上线人数实现全市“二十七连冠”，“学在赣榆”品牌影响力持续扩大。全面深化“三医改革”，创成全国基层中医药工作先进单位和慢病示范区，区人民医院创成三级乙等医院，中医院新院区建成，建成省农村区域性医疗卫生中心 5 个、省社区医院 17 家，18 家镇级卫生院达到“优

质服务基层行”国家服务能力推荐标准，基层专家工作室覆盖率达 100%，二级及以上公立综合性医院老年医学科实现全覆盖。文旅配套持续完善，秦山岛创成国家 4A 级旅游景区，建成省级新型公共文化空间 11 个。养老、托育、就业、社会保障等公共服务同步提质，群众获得感幸福感安全感持续提升。

城乡融合发展走向深入。城乡要素双向流动机制持续完善，城乡融合发展体制机制不断健全。深入实施富民增收行动，持续提升居民收入水平，2025 年，全体居民人均可支配收入达到 38459 元、较“十三五”末增长 35.8%，快于经济增长，城乡居民收入倍差缩小至 1.61:1。城乡基础设施互联互通水平显著提升，市政公用设施持续向镇村延伸，204 国道赣榆城区段快速化改造开工，S402 赣榆南环段、S245 黑林至班庄段竣工通车，二级及以上公路里程占比 25.4%，路网密度达 1.8 公里/平方公里，城乡公交一体化实现全域覆盖。电商直播等新业态带动乡村产业转型，海头镇建成全国最大海产品电商直播基地，城乡公共服务均等化水平持续提高，工农互促、城乡互补的融合发展格局加快形成。

第二节 存在问题

总体来看，赣榆区“十四五”期间城镇化建设方面取得了显著成绩，但对照高质量发展要求，还存在诸多需要解决的矛盾问题。

人口增长进入下行区间。全区常住人口已跨过峰值并呈持续净流出态势，城镇化提质扩容面临瓶颈。人口结构深刻转变，

少子化与老龄化交织，老年人口规模反超少儿人口，青壮年劳动力占比偏低。人口向城镇集中的内生动力不足，人口迁入多由教育、随迁等非就业因素驱动，就业对城镇化的牵引作用偏弱。城乡人口红利的逐渐衰减，给未来城镇化高质量推进带来严峻挑战。

传统产业带动能力下降。受宏观经济周期与深度调整影响，石化、钢铁等主导产业面临下行压力，吸纳就业与支撑城镇化的效能显著减弱。辖区内大量劳动密集型企业数字化、品牌化转型滞后，仍处于产业链低端。区域经济发展不平衡，中心城区生产性服务业发展滞后、创新能级不高，对全区产业发展的辐射带动受限。

公共服务体系尚不完善。全区公共服务供给品质与群众对美好生活的期盼仍有差距，中心城区高品质、复合型公共空间与多元消费场景相对短缺，标志性城市载体尚待完善，难以满足全龄段居民的多元需求。城乡之间优质教育、医疗等核心公共服务资源配置不够均衡，乡村配套设施依然薄弱。高水平公共服务的短板，削弱了城市对高层次人才及优质要素资源的吸引力和集聚能力，产业升级乏力与青年劳动力短缺相互掣肘，亟需加快培育新质生产力以重塑城镇化动能。

城乡融合发展水平较低。现状空间规划与新型城镇化发展趋势衔接不够紧密，部分中西部片区核心增长极培育滞后。更为突出的是，城乡要素双向流动机制尚未彻底打通，要素仍以乡村向城市单向流出为主，城市反哺乡村的路径尚未形成。受

乡村产业基础薄弱与城市统筹乡村资源能力不足等因素制约，城乡在空间、产业、市场等方面缺乏深度协同，难以支撑“人、地、产、服”的全面融合提升。

第三节 发展机遇

赣榆作为江苏省亲海近海第一区，既叠加了长三角一体化、江苏沿海开发等多重战略机遇，也面临着人口结构变化、产业转型攻坚、城乡融合深化等时代命题。

在宏观政策层面，深入实施以人为本的新型城镇化战略，提升城镇化水平与质量。二十届四中全会发布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》指出要深入推进以人为本的新型城镇化，提升产业支撑能力和公共服务水平。2025 年召开的中央城市工作会议进一步提出，要推进以县城为重要载体的城镇化建设，促进城市和小城镇协调发展。江苏省结合地方实际，出台《江苏省深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划实施方案》，从城市更新、城乡融合等方面支持各地深入实施新型城镇化战略。上述国家及省级层面的政策部署为赣榆区带来良好的政策机遇。

在交通区位层面，把握高铁时代发展区位的有利变化，抓住长三角一体化带来的时空压缩机遇。长三角高快速交通系统的加速建立，使得长三角成为中国乃至全球路网密度最高、连接最紧密的城镇区域。人才、技术、信息、资金等城镇资源要素沿快速交通网络高频高速流动，不仅优化了区域资源配置效率，更给沿线地区带来更多经济发展机遇。青盐铁路作为国家“八

纵八横”高速铁路网第一纵“沿海通道”的重要组成部分，显著拉近了赣榆与山东半岛和长三角核心区的时空距离，推动赣榆从交通“端点”转型为连接山东和长三角地区的交通“节点”。基于这一区位优势，赣榆应积极构建创新要素锚点，主动对接发达地区产业转移和合作需求，增强要素集聚和吸附能力，以促进本地产业转型升级和城镇化高质量发展。

在产业基础层面，顺应新质生产力发展趋势，做大做强本地数字经济和海洋经济。在数字经济方面，徐、宿、连、沭、临等城市已经形成了横跨苏北鲁南地区的“电商发展金腰带”，汇聚着众多数字要素和电商人才，已经成为带动邻近地区实体产业集聚及发展升级的核心动力。赣榆应借助数字经济时代要素高流动性特征，构建数字经济要素锚点，吸引更多数字经济人才和发展要素。同时借鉴他地以数字产业驱动城镇化的成功经验，以数字经济赋能新型城镇化发展。在海洋经济方面，赣榆需把握《江苏省海岸带及海洋空间规划》中提出的“三纵三横三门户”省域临海发展轴格局，借助多层次交通网络和区域产业协作，强化沿海发展带与长三角核心区的互联互通，重点培育海洋高新技术、临港制造及特色农渔产业集群，推动传统产业与新兴产业的深度融合。通过打造滨海生态城镇的产业与服务支撑功能，形成具有辐射带动作用的空间支点。

第二章 总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入落实习近平总书记关于城市工作和新型城镇化的重要论述及 2025 年中央城市工作会议部署，紧扣“人民城市人民建、人民城市为人民”和公园城市理念，锚定“省域产业高质量发展强区、苏皖鲁豫省际交界地区城乡融合样板、海州湾美丽宜居城市”三大愿景，推动经济实力、城乡建设、服务供给等取得关键性进展，奋力谱写新型城镇化赣榆新篇章。力争“十五五”期间，全区常住人口稳定在 100 万人左右，力争到 2030 年，全区常住人口城镇化率达到 63%。

表 赣榆区“十五五”新型城镇化指标体系

指标类别	指标名称	单位	2025 年基数	2030 年目标
城乡融合	常住人口城镇化率	%	59.61	63
	城镇居民人均可支配收入	元	46711	52000
	省级特色田园乡村	个	14	20
活力创新	地区生产总值	亿元	833.04	1200
	人均地区生产总值	元	84188	130000
	规上工业总产值	亿元	766.3	1200
	科研和技术服务业单位数	个	20	30
美丽宜居	中心城区建成区面积	平方公里	40.6	40.8
	中心城区常住人口	万人	26	30
	人均绿地公园面积	平方米	14.67	16.5
	慢行步道总长度	公里	22.4	35
服务供给	每千人医疗机构床位数	张	8	10
	养老服务床位总量	张	2000	2800
	中小学教师配置	人/千人	15	18
	公共教育经费支出	亿元	30	35
数智赋能	省级企业工程技术研究中心	个	13	20
	国家级高新技术企业	个	115	150
	电商交易额	亿元	262	460
	快递上行量	亿件	2	3.2

第三章 发展战略

为确保主要目标的顺利实现，“十五五”时期重点实施四大战略，构建全域协同、动能充沛的城镇化发展体系。

第一节 大区大城

立足主体功能区定位，改变“大县小城”的空间失衡现象，以空间格局重塑引领区域能级跃升，推动新型工业化和新型城镇化协同发展。一是推动中心城区扩容提质。大力推进城市更新，依托相关更新项目，疏浚水脉、贯通绿廊、重塑滨水空间，系统提升主城区空间品质与风貌特色。聚焦提升首位度与辐射力，高标准完善交通路网、市政管网等核心基础设施，补齐高端商业、生产性服务业及高品质公共服务短板，引导人口、资金、技术等核心要素向中心城区高效集聚，打造全区高质量发展的核心引擎。二是打造区域性中心城镇。依托沿海产业带及交通干线优势，坚决打破镇域行政壁垒，推动重点镇向区域性中心节点转型。引导周边乡镇的人口与产业向承载条件较好的中心镇集中，培育一批产业特色鲜明、功能配套完善的现代化中心城镇集群。三是强化空间与要素协同联动。统筹“港口—产业—城镇”空间总体布局，建立跨区域的要素流动与利益共享机制，推动土地、人才、数据等资源在城乡、镇域间优化配置，构建大中小城市和小城镇协调发展、互促互进的新型城镇化格局。

第二节 产业协同

坚持以产兴城、以城带产，将新型工业化作为新型城镇化

的核心动力，聚焦数字经济与海洋经济，全面提升产业对人口集聚和城镇发展的支撑带动作用。一是推动主导产业提质增效。依托港口及海洋资源禀赋，大力发展海洋经济、临港装备制造等核心产业，引导传统制造业向高端化、智能化、绿色化转型。通过做大做强实体经济底盘，持续创造高质量就业岗位，夯实人口向城镇集聚的产业根基。二是培育特色集群带动就近城镇化。立足各镇资源优势，差异化培育农副产品精深加工、电商物流等特色细分领域产业集群。通过数字技术赋能和区域品牌建设，提升产业链附加值，有效吸纳农业转移人口就地就近实现高质量就业，促成镇域产业升级与城镇化扩容的良性互动。三是深化产城融合与科创赋能。围绕产业发展需求，系统推进园区基础设施与公共服务配套建设，打造“生产+生活+生态”多功能综合体。加速搭建产学研协同创新平台，构建全链条科创转化体系，以创新生态吸引高素质人才扎根，实现“以业聚人、以人兴城”的产城协同跃升。

第三节 全龄友好

以满足全生命周期需求为导向，统筹优化公共服务供给与空间环境建设，全面增强城市对各年龄段人群的吸引力与归属感，系统构建全龄友好型社会。一是聚焦“一老一小”完善普惠服务。加快构建覆盖城乡的普惠托育服务体系和高质量基础教育网络，切实减轻家庭育儿与教育负担。积极应对人口老龄化趋势，推进嵌入式社区养老设施建设与居家适老化改造，完善医养结合网络，破解居住与养老衔接难题，提升“一老一小”群体的

生活幸福感。二是聚焦青年群体打造发展聚落。针对高校毕业生及新就业人才，加大保障性租赁住房和人才公寓供给力度。依托中心城区及特色产业园区，统筹布局创新创业孵化器、数字经济平台及多元化消费新场景，提供从安居到立业的全链条支持，激发青年人群的创新活力与留城意愿。三是聚焦全龄共享优化宜居空间。深入推进城市无障碍环境建设，全面消除物理与信息阻碍。整合生态与文旅资源，打造复合型、多样化的文化体育设施、城市绿地与休闲街区，营造兼具生活烟火气与现代品质感的多元城市场景，切实增强不同群体的获得感与归属感。

第四节 城乡融合

推进城乡基础设施互联互通、公共服务均等化覆盖，健全城乡要素双向流动机制，盘活农村土地、劳动力等资源，推动城乡产业协同发展，筑牢全域一体化发展新格局。一是优化城乡融合空间布局。立足区域东西分异发展特征，构建“中心镇+特色村”差异化发展体系，补齐乡村基础设施短板，将中心镇打造为综合服务与要素集散枢纽，把特色村培育为农文旅融合体验载体，统筹东西部联动发展，完善镇村通达体系与生态文化廊道，同步提升公共服务配套能级。二是数智赋能农文旅深度融合。打通城乡数字化协同通道，激活乡村数字经济活力，推动中西部农文旅片区与东部沿海城镇发展带联动发展，将山海资源转化为沉浸式体验场景，打造“游山观海 品赣榆”核心品牌与特色 IP，实现各类要素在城乡间高效流动。三是完善多元主

体共赢共享机制。建立跨区域利益共享体系，健全利益分配机制，推动村集体、企业、农户协同发展，持续激发乡村内生发展动力，以城乡深度融合助推乡村振兴与共同富裕。

第四章 空间布局

构建“一核引领、多点支撑、轴带联动”的空间网络，推动人口与产业有序集聚，加强城镇分工协作和要素流动，提升城市综合承载与辐射带动能力。

第一节 总体格局

以中心城区为核心，以沿海城镇发展带为纵向骨架，以山海发展轴、田园发展轴为横向两翼，分别串联西北农文旅片区和西南产业融合片区，构建“一核一带两轴三片六点”的“K”字形空间结构，其中，“一核”为中心城区，“一带”为沿海城镇发展带，“两轴”为自中心城区至西北方向的山海城镇发展带和至西南方向的田园城镇发展带，“三片”为东部沿海城镇集聚区、西北农文旅融合样板区和西南产业智造创新区，“六点”为柘汪镇、海头镇、墩尚镇、沙河镇、城头镇和塔山镇六个区域性中心镇。



图 1 赣榆区“十五五”新型城镇化总体格局



图 2 赣榆区“十五五”新型城镇化城镇体系

第二节 城镇体系

1.中心城区。中心城区对应城镇总体结构中的“一核”，以青口镇为核心载体，统筹涵盖赣马镇、宋庄镇，其建设范围覆盖《赣榆区国土空间总体规划（2021-2035 年）》的中心城区建设红线范围，空间布局上划分为主城区、开发区、高新区（筹建）、高铁新城等功能片区。中心城区是赣榆城镇化发展的核心关键，主动融入连云港城市发展体系，充分发挥在城市建设、公共服务、经济发展和产业升级等方面的引领作用，加快建设 50 万人口规模的幸福之城。其中，青口镇作为主城区核心组团，重点发展综合服务、数字经济和海洋经济，打造多元化产业集群；宋庄镇作为主城区重要组成部分，着力建设赣榆重要产业集中区和加工制造基地；赣马镇作为主城区未来潜力发展地区，重点发展包装材料、食品加工及物流仓储产业。

2.区域性中心镇。区域性中心镇是精准投放城镇发展要素的关键载体，具体包括位于东部沿海城镇集聚区的柘汪镇、海头镇和墩尚镇，面向跨区域融合发展的沙河镇，以及辐射西北部农文旅融合样板区的塔山镇和辐射西南部产业智造创新区的城头镇。区域性中心镇是城镇化发展的重要动力支撑，既提升自身发展能级，又强化对周边乡镇的服务辐射功能，增强本地居民就地城镇化的内生动力。海头镇作为城市副中心，对标小城市建设标准统筹规划基础设施和公共服务设施，依托产业基础、人口规模及区位优势，重点发展海洋经济与数字经济，做强海鲜电商产业集群，加快建设特大镇。柘汪镇作为北部经济强镇，

全面发挥港口优势，推进临港经济发展和传统产业转型升级，打造优势突出、结构优化、动能充沛的现代化产业体系。墩尚镇作为南部中心镇，积极对接连云港中心城区，重点做强高端装备制造和新能源产业，加快建设产业强镇。沙河镇作为跨区域发展节点，打造区域商贸物流集散枢纽，建设特大镇。塔山镇聚焦农文旅融合发展，辐射带动西北部农文旅融合发展区建设。城头镇主攻加工制造产业和情绪经济，辐射带动西南部产业智造创新区发展。

3.特色发展镇。特色镇发展包括东部沿海城镇集聚区的石桥镇，西北部农文旅融合样板区的金山镇、厉庄镇、黑林镇，以及西南部产业智造创新区的班庄镇、城西镇。特色镇作为城镇化发展的基础组成部分，核心任务是优化本地居民公共服务体系和推动在地化产业发展，既保障基本公共服务的有效供给，又着力提升本地经济发展水平，推动产业优化升级与多元融合，促进经济与社会协调发展，切实增强镇域活力和居民幸福感。石桥镇充分发挥中粮、中储粮、供销粮油龙头企业以储带产的集聚效应，加快产业链延链补链；金山镇聚集循环经济和宠物经济，做足招商引资、“智改数转”等工作，加快发展特色产业；城西镇重点发展新材料、机械设备制造等主导产业和物流仓储业，推进传统产业提质增效；班庄镇推动石材建材产业向集约化、绿色化、高端化发展，加快新能源项目落地；厉庄镇和黑林镇聚焦农文旅融合发展，促进镇域经济持续健康增长。

第五章 重点任务

以四大发展战略为引领，聚焦“提升人口吸引力和承载能力”核心任务，明确六大关键举措精准协同发力，共同推动产业和人口在空间上高效集聚，助力赣榆新型城镇化高质量推进。

第一节 促进沿海城镇带高质量发展

一是强化沿海城镇带集聚效应。坚持以“人口—产业—设施”三重集聚为核心路径，建立健全人口集聚、产业集群、设施配套等协同发展机制，巩固并提升沿海城镇带发展优势，系统增强其发展能级。探索产业吸引、优质教育和品质生活三重策略融合发展路径，促进人口向沿海城镇带有序流动、合理分布。健全沿海城镇带协调发展机制，完善跨区域基础设施互联互通、公共服务共建共享、产业协同发展等体制机制，促进要素资源优化配置和高效流动。到 2030 年，基本建成功能完善、特色鲜明、宜居宜业的现代化沿海城镇带，力争常住人口占比超过 70%，推动人口与经济协同集聚、发展能级和辐射带动力显著增强。

专栏 1 分类精准引导人口集聚

推动沿海产业园区就业群体融入发展。探索县城居住区与产业园交通网络一体化建设，探索公交班次加密、通勤班车开通等多种通勤方式，突出“高效通勤+高性价比生活”比较优势。探索在园区周边及县城提供价格合理、配套完善的住房供给，降低生活成本，增强长期发展意愿。

引导教育随迁陪读家庭就地就近安居。在农户自愿基础上，以“教育+就业+生活”综合优势为核心，通过提升办学质量、引进优质教育资源等方式打造教育品牌，依托沿海产业园提供适配就业岗位。探索构建 15 分钟教育-通勤圈，探索教育资源与产业布局协同配置模式，实现“子女优教、家长乐业、生活便利”的一体化发展格局。

吸引返乡高知青年人才扎根创业。在人才自主选择基础上，聚焦“品质+机遇+归属感”核心需求，打“类一线”城市服务环境。探索完善商业综合体、文化场馆等设施配套，探索搭建创新创业平台并提供政策支持，建设可负担的品质住房与智慧宜居园区，助力其实现职业价值、增强归属感。

二是推动沿海产业带高质量发展。统筹优化沿海区域空间布局，加快构建“产业集中区+特色功能组团”双轮驱动的沿海产业带空间格局。大力推进省级开发园区建设，打造产业集聚、功能协同、链群互补的三大沿海产业集中区，形成“三区联动”的带状发展态势。立足区域稀缺产业资源优势，重点盘活做优赣榆化工园区，深入推进化工园区产业结构优化调整，坚决淘汰落后低效产能，聚焦精细化工、绿色新材料等高端细分领域，推动化工产业向绿色化、智能化、精细化、集群化转型升级，补齐产业链短板、提升价值链能级，打造安全可控、绿色低碳、集约高效的现代化化工产业标杆园区。大力推进产业链协同发展，以赣榆化工园区为特色产业支撑，联动各产业集中区、特色功能组团差异化发展，引导上下游企业向产业集中区和功能组团集聚。加快推进柘汪—墩尚滨海轴线的产业带建设，全面构建“错位互补、链群协同、绿色集约、特色凸显”的发展格局。

专栏 2 沿海产业带集中区建设

柘汪—石桥临港智造产业集中区。紧扣“绿色智造与港产城融合”主线，以临港区位优势为依托，规划建设重型产业区、循环经济产业园、港口物流区与邻里中心一体化空间，推动传统重工向高端装备制造转型升级，构建资源循环利用体系，完善多式联运设施，配套人才公寓、商业服务等生活设施，打“生产-生态-生活”融合的港产城发展样板。

海头—赣马海洋电商与健康食品产业集中区。锚定“国家级渔贸冷链枢纽”资源禀赋，依托海头国际水产城等现有平台，规划布局中央厨房园、生物医药园、电商供应链基地。积极推动预制菜产业标准化、规模化发展，

探索海洋生物制药、功能性健康食品研发，完善冷链仓储物流体系，构建海洋产品“产供销”全链数字化发展格局。

青口—宋庄—墩尚数字经济、清洁能源、高端装备产业集中区。以“数字科创中枢+海洋经济总部+滨海消费中心”为战略定位，聚焦光伏智造园、零碳展示谷和智造转化园建设。推动清洁能源装备制造集聚发展，打造绿色能源应用示例场景，促进海洋经济与数字技术深度融合，构建“研发-转化-消费”全链条功能闭环。

三是打造魅力沿海风光带。以“车行看海、下车即沙滩”为形象锚点，加快构建“一带四段”差异化、特色化的滨海魅力风光带空间格局，植入多功能临时性建筑，引导旅游资源向滨海轴线集聚、特色功能向主题段落布局，形成“串珠成链”的发展形态。聚焦品牌 IP 打造，深度挖掘在地历史、非遗、民俗、生态等独特资源，对核心 IP 进行故事化、场景化、符号化再创作，推动特色活动和配套设施向主题段落和景观节点集聚。紧扣绿色发展方向，以渔港零碳改造、光伏储能设施等绿色技术应用为抓手，全面推进“空间+体验+品牌”三维融合。

专栏 3 滨海魅力风光带主题段落建设

石桥“港城阳台”段落：依托港口景观与沙滩运动公园，打破工业与旅游边界，融合大型机械作业、船舶往来的工业盛景与日落剧场、沙滩运动等休闲体验，打造工旅融合的滨海空间。加快推进港口观景平台、工业文化展示中心、沙滩运动基地等标志性项目建设。完善港城文化体验设施，植入港口历史博物馆、船舶文化主题餐厅、工业风民宿等特色业态。推动港口作业观光化改造，开发港口夜游、货轮观光等体验项目，构建“白天观港、夜晚赏景”的工业旅游新模式。

海头“渔港客厅”段落：聚焦渔港在地特色，整合渔船码头原生风貌、海鲜市集烟火气息，叠加赶海度假功能。推动渔船出海、海鲜采买等渔业体验与拾贝、捉蟹等赶海活动深度融合，打“渔旅融合”沉浸式体验区。加快推进渔港风情街区、海鲜文化体验馆、渔家乐服务中心等重点项目建设。完善渔港基础设施和公共服务配套，提升码头景观品质，优化海鲜市场购

物环境。培育“赶海节”“开渔节”等特色节庆活动，开发渔船体验、海钓度假、渔家美食等特色产品，形成全天候、全季节的渔港文化体验圈。

青口“活力核心”段落：瞄准年轻化、时尚化消费需求，依托活动性临时建筑，植入沙滩音乐节、露营度假、水上运动等潮流场景。定期举办多元音乐风格沙滩音乐节，配套滨海露营地、水上摩托艇等项目，构建“日夜联动、动静结合”的潮流消费矩阵。加快推进音乐广场、极限运动基地、时尚商业街区等核心设施建设。完善年轻人服务配套，布局网红打卡点、主题咖啡厅、创意市集等时尚业态。

墩尚“田园驿站”段落：打造田园康养与旅游集散一体的枢纽节点。布局康养民宿、农事体验区，配套旅游咨询、换乘接驳等设施。加快推进田园综合体、康养度假村、游客集散中心等综合性项目建设。完善交通集散和旅游服务功能，优化高铁站点与滨海景区的快速连接，提供一站式旅游信息服务。培育田园康养、农业观光、乡村研学等特色产品，开发四季采摘、民俗体验、养生度假等多元业态，构建城乡融合发展的样板和区域旅游发展的重要门户。

第二节 增强中心城区要素集聚能力

一是优化片区功能定位与引导路径。明确中心城区分片区功能定位，着力做好“东优、西聚、南强、北拓”四篇文章，谋划构建以新城片区、老城片区、城南片区、琴岛天籁片区、高新区、高铁片区等为代表的“六片联动”功能分区建设。以分片区功能提升为核心抓手，聚焦流量转换、文化复兴、产业增长、科技创新、文旅消费、总部经济等辐射作用，不断提高中心城区发展层级与品质。以完善各片区基础设施建设为保障，有序承接中心城区电商物流、文化旅游、先进制造、科技研发等功能、产业与人口的梯度转移，构建多极支撑的空间发展格局。

专栏 4 中心城区分片区功能定位

新城片区：聚焦政治、文化中心定位，打造面向未来的城市发展新中心。加快推进总部商务基地、未来产业园区等重大功能性项目建设。完善高端商务服务、国际交流合作、创新创业孵化等综合服务功能，优化城市

景观风貌和公共空间品质，构建宜居宜业的现代化新城典范。

老城片区：积极推动“白天观光、夜晚消费、全时社交”业态联动发展，打造“文化客厅”复兴样板和历史城区活力闭环样板区。大力拓展新型消费空间、培育多元消费业态，重点发展首店经济，精准引入国内外知名连锁品牌、特色网红品牌，持续补齐高端消费业态短板。全力打造“赣榆味道”区域公共品牌，立足海鲜源头产地优势，依托高速通行免费、住宿成本更低的区位优势，精准引流连云港市区及周边游客，大力发展海鲜美食体验、短途休闲消费，着力打造区域性海鲜源头美食目的地。完善公共文化设施建设，提升传统商业业态，植入文创产业、精品民宿、特色餐饮等新兴业态，形成古今交融的城市文化名片。聚焦历史文化资源保护与活化利用，协调保护传统街区、历史建筑等文化载体，共同保护开发文化遗产。

城南片区：以产业园区、创新平台为重点，探索绿色制造、智能制造等发展模式，构建“现代产业”增长极核。加快推进新能源产业园、智能制造创新中心等重大项目建设，推动光伏制造、新能源等主导产业集聚。强化产业链协同配套，完善研发设计、检验检测、技术服务等生产性服务功能，打造绿色低碳发展样板区和先进制造业集群。

琴岛天籁片区：拓展和完善滨海文旅发展机制，形成“滨海文旅客厅”品牌效应。以休闲度假、文化体验等功能为重点，打造区域消费磁极和滨海旅游发展新标杆。加快推进滨海度假酒店、文化演艺中心、海洋主题公园等重点项目建设。完善旅游基础设施和公共服务配套，培育海洋文化节庆、音乐演艺、体育赛事等特色品牌活动，构建全季节、全时段的滨海文旅消费体验区。

高新区：聚焦产学研一体化发展，协调创新资源配置，共同推进科技成果转化平台建设。积极推动海洋智能制造产业园建设，打造产学研深度融合的科创高地和创新驱动发展走廊。加快推进科创孵化器、新型研发机构、产业技术研究院等创新载体建设。完善人才引进培育机制，强化与高等院校、科研院所合作，构建开放协同的区域创新体系，形成科技创新策源地和高端人才集聚区。

高铁片区：完善站城一体化功能布局，优化商务办公、会展服务、交通换乘等综合服务配套，构建集约高效的现代化交通商务区。以 MCN 总部、冷链物流、选品中心等业态为重点，推动形成“前播后仓”电商生态空间，打造区域交通枢纽上重要节点和电商物流一体化发展样板区。

二是强化新经济赋能与资源要素配套。坚持“数字+智造”双引擎发展理念，加快建设数字化转型赋能平台，贯通研发设计、生产制造、营销服务全流程数字化链路，依托海头电商产业优势，优化海鲜产销数字体系，努力实现“当日捕捞、当日上线、次日达全国”的高效运营目标。统筹产业发展与空间优化，兼顾产业提质与消费升级，着力打造集生产制造、研发创新、生活配套于一体的产业社区样板，完善青年友好型城市配套设施，有序推进“职住平衡”发展格局，营造宜居宜业宜创的发展环境。

三是推动中心城区与海头同城化发展。系统谋划中心城区与海头协同发展蓝图。围绕“3年基础设施互联、5年产业功能互补、10年生活圈一体化”目标，建立健全同城化发展协调联动机制，搭建常态化对话合作平台。强化交通基础设施互联互通。加快推进海头至中心城区快速通道、滨海旅游专线、智慧交通综合管理系统等重点项目建设。加快滨海快速通道建设，实现海头重点片区与中心城区主要节点20分钟通勤圈。完善公共交通线网布局，优化城际公交专线，实现海头与中心城区交通一体化运行。同步推动慢行系统连通，建设滨海绿道、骑行专道等设施，构建多层次综合交通网络。深化产业协同发展机制，推动“海头生产+城区增值”全产业链融合发展。引导海头镇聚焦工厂化区块式养殖、初级加工、冷链前置仓等基础环节。推动中心城区北部重点布局海产品精深加工总部、直播电商基地、品牌运营中心等高端业态，构建“前播后仓”一站式选品、加工、销售产业闭环，推动海洋渔业向现代化、规模化、品牌化发展。

完善公共服务设施一体化布局，构建“30 分钟生活圈”共享网络。统筹海头镇邻里中心建设，配套共享公寓等生活设施。联动举办海鲜节、电商节等特色活动，有效提升区域整体吸引力和影响力。

第三节 提升区域性中心镇辐射能力

一是按照港产城旅特大镇打造海头镇，建设赣榆副中心。

立足沿海门户区位和要素富集优势，以“港—产—城—旅”复合发展为牵引，推动海头镇由节点型集聚向综合性副中心转型升级。突出港口对临港先进制造、冷链物流与海洋经济的带动作用，协同培育贸易服务、物流配套与专业平台经济，提升要素集聚水平与区域辐射能力。坚持存量提效与增量优化并重，在系统提升风貌品质与生态基底的基础上，塑造滨海风貌带与高品质公共空间网络。同时完善教育、医疗、文化、体育、养老、托育等基本公共服务供给，建设 15 分钟便民生活圈和便捷慢行体系。强化创新驱动与要素保障，健全项目谋划、土地能源和投融资支持机制，推动绿色低碳与高效集约发展。按照清单化、台账化、闭环化的要求组织实施，形成一批可复制可推广的实践成果，稳步夯实赣榆副中心功能支撑。

专栏 5 特大镇建设

治理体系优化与权限赋能。稳妥推进镇级体制机制创新，依法有序下放规划审批、项目备案、财政资金使用等权限，推进行政审批、综合执法和公共服务一体化。建设镇级综合服务管理平台与数据中枢，推动政务服务下沉“就近可办”，完善绩效考核、督查激励与信用体系联动，提升治理效能与企业群众获得感。同步健全产业发展基金与城镇提升专项资金，形成“放权赋能—服务提效—投资回流”的政策闭环；探索集体经营性建设用地入市、农村集体产权制度改革等配套举措，激活要素资源、保障重点项

目落地。

海洋产业链集成与数字化转型。依托海头渔港与蓝色资源，围绕捕捞—加工—冷链—交易—品牌—直播全链条，打造一体化海洋产业集群。建设预制海产与精深加工基地、冷链仓储与冷链物流中心，布局海产品交易平台与区域品牌体系，构建“产地直供+在线交易+全程溯源”的现代流通体系。引入现代渔业技术与数字化平台，建设电商直播基地和海洋产业大数据平台，推进生产装备智能化、加工工艺标准化、物流配送网络化和市场营销数字化，培育“智慧渔业+直播电商”新业态。加快新型信息基础设施与交通网络协同布局，推动“网—路—港—园”联动提效。

“港产城旅”深度融合与品质塑造。统筹港区、老镇区与滨海岸线空间，实施“节点一体化设计—建设—运营”，打造渔港夜市、滨海休闲绿道、活力商业走廊、旅游体验街区等特色载体，塑造地域辨识度鲜明的滨海风貌。完善外联快速通道与镇域骨干路网，推进公交一体化与步行—骑行友好化，增强港区—产业园—居住区—景区的高效链接。实施滨海生态修复与海绵化更新，完善供水、排涝、能源、信息与公共安全等市政基础设施，提高综合承载与风险防控能力；同步推动商业、文旅、康养、餐饮等生活性服务业集聚，促进功能补短板、产业强支撑与消费增动能。

二是聚焦主导产业优化和城镇品质提升，做强柘汪镇、墩尚镇、沙河镇。立足水产加工、机械制造、轻工纺织等产业比较优势，统筹空间、产业、功能与公共服务布局，坚持“产业主导、品质提升、产城融合”发展方向，推动主导产业向高端化、智能化、集群化跃升，以带动上下游协同配套与链群一体化发展。突出规划引领与项目支撑，优化园区与生活服务片区功能衔接，完善教育、医疗、文体、养老等公共服务与住房保障体系，以提高基本公共服务均等化水平和人才安居承载能力。强化科技创新和要素保障，健全企业研发投入、成果转化与人才培育机制，完善用地、用能、融资等政策支持，激发市场主体活力；同步推进绿色低碳与数字化转型，提升资源要素使用效

率与治理效能。着力增强人口吸附、就业承载与综合服务能力，打造产业特色鲜明、功能配套完善、环境品质优良的现代化产业功能型镇区样板。

专栏6 专业镇建设

重塑产业生态、做强主导产业。围绕柘汪、墩尚、沙河三镇定位与发展基础，实施“龙头引育—链条延伸—集群配套”行动，推动主导产业由“单点式”扩张向“系统化”协同演进。依托存量园区与可更新片区，建设分区明确、配套完备、土地集约高效的产业空间载体，推广“标准地+承诺制+亩均效益评价”，提升资源配置效率。引导企业围绕关键环节布局“共同研发—中试转化—协同制造—智能物流—平台销售”全流程体系，打造共性技术平台、检测认证中心与工业互联网平台，促进企业“上云用数赋智”。完善供应链金融与知识产权服务，支持“专精特新”梯度培育与成果转化，形成各具特色、协同配套、互补互促的现代产业集群。

坚持绿色低碳与有机更新，系统提升城镇品质。以园区绿色化、循环化、智能化改造为牵引，统筹推进老旧工业片区立体开发、功能整合与存量再利用，鼓励“工改工、工改仓（配套）”等类型更新，提升单位土地产出与环境绩效。完善污水处理、雨污分流、固废与危废处置、噪声与异味控制等环境基础设施，创建“无废园区/无废镇域”。推进源网荷储一体化与分布式新能源应用，建设绿色电力交易与能源管理系统。实施镇区公共空间品质提升行动，优化道路“微循环”，完善口袋公园、海绵设施与城市家具，塑造干净整洁、功能完善、环境友好的生产生活环境。

紧扣人口导入与新市民融入，完善公共服务与生活圈。面向产业就业群体的实际需求与空间分布，合理布局基础教育、基层医疗、养老服务、婴幼儿托育等设施，推动服务体系高覆盖、分层级、均等化。健全住房保障与多元供给机制，扩大保障性租赁住房供给，配建人才公寓与产业工人宿舍，推动职住平衡与近岗安居。建设邻里中心、园区食堂、休闲驿站与“一刻钟服务圈/就业圈”，完善公共文化与体育设施。推进职业技能培训与终身学习平台建设，完善电子合同、劳动权益保障与“一网通办、就近可办”服务，支持社区营造与存量空间活化（老厂房、闲置仓库嵌入图书馆、活动中心、文创工坊等），提升新市民获得感、归属感与融入度。

三是提升辐射带动与公共服务供给，建设城头镇、塔山镇。坚持统筹谋划与协同推进并重，突出辐射带动和公共服务供给两大功能定位。围绕“多点联动、产业协同、服务共建”，系统优化国土空间、产业平台、综合交通、生态安全与公共服务的整体布局。做强综合枢纽与运营组织能力，完善对外快速连接与对内微循环网络，科学布局综合客货中转换乘节点与城乡配送枢纽。健全教育、医疗、托育、养老、文化体育等公共服务综合体，织密“一刻钟服务圈”，面向周边镇组团提供跨区域预约就医、学位统筹、就业服务、应急保障等共享能力，形成覆盖广、反应快、复合度高的区域服务网络。强化要素统筹与制度供给，建立“项目库—计划表—资金包—责任链”一体化推进机制，完善土地、能源、财政、人才和数据等要素协同配置与动态监测评估体系，实施清单化、台账化、闭环化管理，推动促进项目分级分类落地见效。

专栏 7 特色中心镇建设

城头镇。依托加工产业和资源集散基础，建设服务周边镇区的产业协同平台与加工组织中心，形成以订单驱动、柔性调度为特征的网络化组织：通过数字平台统一接单分单、智能排产、仓配对接与结算管理，建立标准统一、编码统一、质检统一的 SLA 体系，提升主辅协作效率，打破“各自为政”的粗放模式。推进电商、物流、配套加工等多业态集聚，完善 5G/工业互联网与可信溯源系统，打造“平台枢纽—产业节点—物流通道”一体联动格局。以支撑体系建设为重点，统筹布局跨镇共享的技术研发中心、检测认证平台、公共仓储冷链枢纽、专业市场及金融与知识产权服务站点，形成“一站式、全流程”的公共服务能力。优化园区间微循环与公共交通衔接，完善货运通道、应急物流与电力—水—气—信息管网，推进源网荷储一体化与绿色能源替代，提升多镇协同运行的要素保障与韧性水平；同步完善职住配套，推进保障性租赁住房、人才公寓、园区食堂与托幼驿站建

设，构建近岗安居、职住平衡的微型生活圈。

塔山镇。依托生态本底与人文资源，拓展区域型文旅休闲圈层与共享空间体系。坚持生态优先、适度开发，统筹山水田园风貌与村落格局，系统谋划骑行绿道、自驾线路、登山步道等旅游通廊，串联大吴山、水库与特色古村落，构建“主廊+支线+微循环”的游憩网络，塑造“近郊可达、四季皆游”的山水文旅目的地。围绕全龄友好与四季运营，发展休闲观光、采摘体验、文化研学、康养度假、露营等复合业态，培育夜游、节庆与非遗体验等新场景。配套建设文化驿站、旅游服务中心、口袋公园、露营基地与旅游公厕等公共服务节点，完善停车换乘、慢行系统与标识导向，推广预约分时与数字票务，提高游客体验与居民共享度。推进公共服务与乡村旅游融合，鼓励农文旅主体参与社区共建，盘活老厂房、闲置仓库与传统院落，植入书屋、展陈、工坊、乡村客栈等功能，形成“以文旅促产业、以服务促共建”的统筹格局；强化生态修复与安全韧性，推进海绵化设施与山洪地质灾害防治工程，构建“游客可游、居民可享”的城乡共享网络。

第四节 实施精明收缩助力乡村振兴

一是针对集聚提升类村庄，坚持功能完善、产业赋能与环境优化并重，推动村庄向综合承载力强、服务能力优的功能核心区转型升级。以基础设施和公共服务提档扩面为抓手，统筹实施水电路气网等市政配套提级、公共交通与慢行系统贯通、数字乡村新基建入村，优化教育、医疗、养老等基本公共服务布局，构建“5/15/30 分钟”便民生活圈，以显著提升宜居性与服务可达性。以因地制宜发展特色产业为牵引，做强“一村一品”“一村多业”，推进农业全产业链增值与二三产业深度融合，培育就业载体和新型经营主体，完善利益联结机制，以壮大村级集体经济、提升群众增收能力。以生态修复与风貌塑造为重点，统筹山水林田湖草系统治理，深入实施人居环境整治提升行动，推进污水、垃圾分类处理和公共空间微更新，科学划定建设边

界与生态红线，保护传统格局与乡土文化，着力打造生态宜居、整洁有序的美丽乡村样板。以健全现代治理为保障，完善自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，强化村民自治、乡村公共服务与集体运营能力建设，推动数字化赋能基层治理与公共服务融合发展，全面提升村庄社区凝聚力、组织动员力与治理服务效能。

二是针对城乡融合类村庄，推动其适应城市发展需求，承接城市功能有序外溢。以产业链接为牵引，立足民生供给与都市消费需求，承接城市生鲜供应链向外延伸，统筹规划冷链加工、仓储物流、电商配送等配套业态，推动农业与加工业协同增值，做强就业载体、提升吸纳能力，夯实为城服务的产业支撑。以交通一体为先导，完善区域道路“微循环”，优化公交线网与站点组织，构建与主城区高效衔接的公交连接网络，建设“30分钟通勤圈”，以显著提升城乡交通可达性。以体制机制为保障，深化要素市场化配置改革，畅通资金、土地、数据与技术等要素双向流动，推动公共服务优质资源下沉与普惠共享，全面提升基层治理数字化水平与公共服务供给效能。

三是针对特色保护类村庄，统筹资源要素推动特色保护与活化利用相结合。坚持“保护为先、活化为要、品质为本”的总体取向。系统整合自然、人文与历史资源，因地制宜构建差异化、主题化的保护—利用路径，打造承载地域记忆与文化符号的展示窗口，以全面提升村庄整体形象与吸引力，增强社会认同与文化自信。健全传统民居与历史建筑的认定、分级管控与修缮

机制。推行微更新、择优修缮与风貌协同控制，联动传统工艺与非遗的保护传承，延续乡村肌理与空间秩序。同步完善给排水、消防、慢行等基础设施，优化公共服务供给，提升公共空间与人居环境品质，塑造可阅读、可体验的特色场景。深化文化资源价值挖掘，推动文旅深度融合，构建“四季可游、昼夜皆宜”的产品体系与精品线路，做强文化传播力与产业带动力，充分释放多层次廊道协同效应。

四是对于其他一般类村庄，立足本地资源基础和发展诉求，分类实施精细化提升，推进基础设施完善与宜居环境优化同步发力。坚持因村施策、问题导向和补短锻长相结合的原则，明确整治发展方向。立足村庄规模、区位与功能定位，分类引导“基础整治—品质提升—功能完善—特色培育”的差异化路径，强化规划衔接与时序安排，实现实用性与可持续性统一。聚焦人居环境改善目标，持续推进农村环境整治。以“微改造+精提升”为抓手，精细化推进农房立面整治、杆线规范入地、道路白改黑与绿化美化与公共开敞空间营造、生活垃圾分类收运与农村污水达标治理、雨污分流和黑臭水体整治等重点任务，全面提升村容村貌与生态品质。以治理能力现代化为目标，健全自治、德治、法治有机融合的乡村治理体系。深化网格化管理，强化数字化赋能，完善“河（湖）长制、路长制、林长制”等长效管护机制。探索“村集体+社会组织+专业公司”多元参与的运营管护模式，明晰权责清单与资金渠道，建立设施运维、环境保洁和公共服务绩效评估机制，推动形成群众共建共治共享的乡村治

理新格局。

专栏 8 村庄分类原则与空间布局

集聚提升类。指规模较大、发展条件较好、具有较强带动潜力的重点村，是乡村振兴的主攻方向。布局引导：沿海、沿江渔港及产业带带动、发展势头较好的乡村，西部内陆片区的城镇中心村等。

特色保护类。指自然、人文、历史等特色资源富集或具有产业生态特色的村庄。布局引导：西北丘陵片区依托水系与自然风貌、整体风貌优美的村庄，保留传统格局与乡土建筑、具备活化利用条件的特色村。

城乡融合类。指城关镇及重点镇周边开发边界外的村庄、边界内需保留的村庄。布局引导：宋庄、赣马、海头等靠近城区的城郊村、海头等镇区周边村庄，考虑工业化、城镇化和村庄自身发展需要，加快城乡融合发展。

其他一般类。指目前条件不明、暂时无法分类的村庄。布局引导：保持环境卫生与村容整洁，做好长效管理与日常维护，跟踪评估，适时明确发展方向与类别。

第五节 高效适配城乡公共服务体系

一是完善现代教育体系。优化教育资源布局结构，构建“15分钟就学圈”。区级层面，全力争创全国县域学前教育普及普惠区、全国科技教育实验区，重点打造 2-3 所省内一流、全国有影响的普通高中；镇级层面，做强中心小学，整合小规模学校，保留必要教学点；村级层面，推动小学向中心村集中，优化空间布局，确保城乡教育均衡发展。聚力推进教育公平与质量双向提升。保障公平方面，建立基于人口热力图的学位预警系统，推行“多校划片+弹性调整”机制，精准匹配学区划分与人口流动，缓解区域学位供需缺口；提升办学质量方面，深化“名校+”集团化办学与学区制管理，推动优质学校、名师资源向薄弱地区倾斜；同时紧扣立德树人根本任务，健全完善“五育并举”体系，强

化体育、美育和劳动教育，深入落实“2·15 工程”，健全心理健康教育体系，配齐配强专兼职心理健康教师，确保教育教学质量稳居苏北县区前列。健全完善教育人才引育用留全链条机制。人才引进方面，实施师资队伍强基工程，加大新教师招聘力度，完善“名特优”教师引进政策，确保优秀教师引得来、留得住；职业发展方面，深化“县管校聘”管理改革，加强青年教师和乡村教师培训，畅通教师职业发展晋升通道，健全校长考核激励机制，常态化开展名校长、优秀校长评选工作；梯队培育方面，实施“三名”工程，着力培养名师 300 名、区骨干教师 1000 名、名校长 20 名，力争新增省特级教师和正高级教师 20 名；保障激励方面，加强青年教师住房保障，建设教师公寓和人才住房，提升职业吸引力与稳定性。深化职业教育产教融合、校企合作。专业设置方面，高职新增企业急需专业、关闭重复低效专业，重点布局海洋生物医药、新能源装备等‘急专特新’专业群；人才培养方面，鼓励企业深度参与办学全过程，推行“入学即入职”定制班，赋予本地用工企业课程制定权和优先录用权，支持赣榆中专申报产学研、现代学徒制和校企合作典范等市级以上内涵创建项目 10 个，加快数字化改造，建设智慧机电综合楼，逐步建成江苏联合职业技术学院赣榆分院；就业导向方面，统筹普职协调发展，统筹推进中职贯通培养，拓展社会培训项目，确保年培训总量不少于 6000 人次，推动毕业生本地就业率超过 80%，为区域发展提供技能人才支撑。

二是形成高品质医疗服务体系。构建分级诊疗体系，打造“区

级龙头引领-镇级枢纽服务-村级网络兜底”服务格局。区级层面，明确区人民医院为区域龙头，深化实施名医、名院、名专科工程并设立专项发展基金；镇级层面，打造医疗服务枢纽节点，重点发展海头、柘汪、城头镇，整合优化乡镇卫生院资源，在已整合形成的 15 个乡镇卫生院基础上，进一步优化服务功能与资源配置，落实基层首诊、双向转诊，实现群众“常见病、多发病看病不出镇”；村级层面，优化卫生室布局，有序撤并规模过小、分布过散的站点，畅通上下绿色转诊通道，形成区、镇、村三级联动闭环管理。深化医共体改革，以制度创新与信息化赋能资源优化配置。制度改革方面，加快建立区级医共体运营发展中心，统筹管理、编制与医保职能；全面推行医保总额付费与结余留用制度，建立超支分担与激励约束机制，三年内力争实现区域就诊率超 90%、基层就诊率达 80%的目标；信息化建设方面，加快医共体信息化集成平台建设，全面推广远程会诊、远程影像读片等服务，完善线上预约分时诊疗、在线问诊、电子处方开具等便民服务模式，搭建数据驱动的绩效监测与风险预警机制。提升医疗机构服务能力，强化专科建设与公共卫生服务。持续加大公立医院投入力度，稳步化解历史债务，设立专科发展专项基金；深化与高水平三甲医院对口帮扶，精准培育优势专科，到 2030 年，力争新增 2-3 个省级重点专科。推动应急医院、中医院新院区等设施高效运行，完善急危重症救治机制。筑牢医疗人才根基，健全人才引育激励与保障监督体系。在人才引育方面，制定差异化引才政策，为高层次、紧缺

专科人才提供住房补贴及生活补助，设立卫生人才发展专项基金；开展院校定向委培与系统化进修培训，落实基层人才下沉奖励与职称晋升激励。保障监督方面，提高基本公共卫生服务人均补助标准，健全第三方评估与社会监督机制，依据评估结果动态调配资源、调整政策。

三是完善“一老一幼”服务保障体系。构建区镇村三级照护网络，分层明确功能定位与供给重点。区级层面聚焦顶层设计，制定服务规划与标准，推进医养结合等重大工程，为基层提供支撑；镇级层面按资源承载力分类服务，重点镇依托区域养老服务中心，提供跨镇全托照护等服务并共建医养联合体，特色小镇探索“康养旅游+养老”模式；村级层面打造“15 分钟养老服务圈”，配建养老用房、改造闲置校舍，探索“老少共托”模式。筑牢养老服务根基，构建兜底保障坚实、多元发展格局。强化兜底保障，健全特困老人供养制度，为经济困难失能老人提供集中照护，落实特殊困难老人探访关爱，开展老年人能力评估并对接商业长期照护保险。完善服务网络，以居家养老为基础，推动家庭养老床位建设与适老化改造，以社区为依托，配建养老用房、推广助餐点，以机构为支撑，升级区域性养老服务中心，推动基层卫生院转型医养结合机构。强化支撑能力，开展养老护理员技能培训与“入职奖补”，实施“智慧助老”行动，引导国有与民间资本参与养老产业，推动多产业融合发展。优化婴幼儿照护服务。到 2030 年，0—3 岁婴幼儿入托率提升至 30%，同时统筹小区托育用房配建，推广“老少共托”模式。营造生育友

好型社会氛围，引导夫妻共担育儿责任，从政策支持、文化引导等方面构建生育包容性社会环境，促进人口长期均衡发展。健全未成年人保护体系，强化联动保障与关爱合力。织密未成年人保护网络，强化家庭监护首要责任，完善学校、社区、社会多方联动机制，推进区未成年人救助保护中心建设。加强困境儿童保障，提高孤儿、事实无人抚养儿童基本生活费标准，建立困境儿童保障协调机制，形成部门协同、社会参与的关爱合力。强化资金保障，加大财政投入，确保区级福彩公益金不低于 55%用于养老服务，引导金融机构提供贷款支持，鼓励商业保险参与服务运营。

四是完善多元协同的社会保障体系。筑牢更有温度的兜底保障服务体系。聚焦社会救助体系建设，深化“大数据比对+铁脚板摸排”机制，实施特殊群体“一人一档”管理，强化部门协同与社会力量参与；聚力服务支撑能力提升，打造智慧服务平台，建强基层服务人才队伍，健全志愿服务机制。构筑精准充分的就业服务保障体系。抓实就业优先政策落地，精准兑现稳岗返还、社保补贴等政策，深化“苏岗贷”普惠性，加大创业担保贷款投放力度，充分激发创业带动就业倍增效应；抓实重点群体帮扶，拓展青年群体基层就业与见习岗位，加强困难人员实名制管理与公益性岗位托底，确保零就业家庭动态清零；抓实就业服务机制改革，完善“15 分钟就业服务圈”，规范人力资源市场秩序，推进就业服务标准化与信息化建设。构建广泛覆盖的住房保障服务体系。强化保障性住房供给，坚持实物保障与租赁

补贴并举，鼓励利用存量资源改建保障性租赁住房，推动政策向多子女家庭、青年人才等群体倾斜；提速城镇老旧小区改造提质，统筹推进基础类、完善类、提升类改造，补齐无障碍、停车等配套短板，稳妥推进既有住宅加装电梯；夯实农村住房保障，健全危房常态化排查治理机制，确保重点对象危房动态清零，提升农房建设质量与乡村风貌；健全住房保障长效机制，优化准入、审核、退出流程，加强动态监管，探索“租购并举”住房制度；提升住房保障信息化水平，推进住房保障业务“一网通办”，促进多部门数据共享，提升管理效率与透明度。

五是建设丰富多样的文化体育服务体系。完善文体设施布局，推进区级场馆提档升级，做强镇级综合文化站与健身场馆，实现村级服务中心与健身点全覆盖，构建“15 分钟文化休闲圈”“15 分钟健身圈”。健全设施长效运维机制，落实场馆免费或低收费开放，推动学校、企事业单位场地向社会开放，完善预约与安全管理制度；打造特色品牌活动，围绕海洋文化等资源培育群众文化 IP，以“赣超”联赛为牵引健全三级体育赛事体系，探索市场化办节办赛机制；推进文体服务数字化转型，建设公共数字文化平台与“云上文化馆”，完善体育智慧管理系统，构建全链条数据评估闭环；深化文体普惠服务供给，常态化开展“戏曲进乡村”等惠民项目，完善重点群体专场活动与无障碍改造，推进农村“小微场地”补短板。

第六节 择优建设全龄友好活力空间

一是构建分层分圈的全龄友好空间结构。以“全龄共享、精

准供给、分级嵌入”为核心原则，将居民在托育成长、学习就业、社交消费、健康照护与休闲活动等全生命周期需求作为空间规划的出发点与检验标准。基于步行与慢行可达性，系统构建“5/10/15 分钟生活圈”，5 分钟基础圈聚焦日常生活与社区支持，10 分钟功能圈承载复合服务、社交消费与就业支撑，15 分钟拓展圈连接教育、医疗与产业资源，实现圈层递进、功能互补。建立可量化的评估指标体系与时空监测机制，依托数据驱动实现空间规划的分层迭代优化。采用“空间嵌入—功能复合—场景运营”三位一体推进模式，在街区尺度嵌入多样功能模块，推动商业、文化与公共服务的物理与运营耦合。通过场景化活动培育完整社区，保障空间的长效运营。最终将全龄友好理念转化为可实施、可量化、可感知的城市单元，打造覆盖居民全生命周期的支持性城区样板。

专栏 9 全龄友好生活圈建设

5 分钟基础圈。以 300 米步行范围为半径，重点配置社区便民服务站、便利店、快递柜等保障设施，嵌入式布局普惠托育点、共享自习与阅读空间、口袋公园与适老健身点，完善无障碍与慢行安全设施，满足“就近可达+日常照护”需求。

10 分钟功能圈。以 500—800 米步行范围为半径，统筹布局社区卫生服务站（含家庭医生）、日间照料与康复支持、邻里食堂等服务节点，配套共享活动空间、文化展演与运动场地等载体，叠加灵活就业与技能培训等功能，打造公共服务与社群连接核心。

15 分钟拓展圈。以 1500—2000 米骑行范围为半径，依托产业园区、物流中心、创新中心等平台，协同布设综合医院、优质教育设施、交通枢纽与公共文化场馆，承载中长期就业与公共服务功能，推动产城融合、职住平衡与服务均衡。

二是推进多元场景融合与空间更新路径。坚持系统推进与

分类施策相结合，推动全龄友好空间建设，与城市更新、产业转型与社会治理深度耦合。在存量资源盘活上，优先识别旧厂房、闲置商住与低效办公等可改造单元，实施“轻量更新+模块化改造”策略，采用可拆装的内部模块、灵活的空间组织与低影响技术，以较低成本快速形成功能复合的全龄单元，满足托育照护、学习成长、社区医疗、文化活动与灵活就业等复合需求；在政策制度上，构建租金补贴、差异化扶持、普惠服务补助与税收优惠的组合政策，并优化场地准入与服务许可流程，降低供给成本与制度摩擦。在社区营造与治理上，鼓励居民分年龄段参与公共事务，通过市集、展演与社区议事培育归属感，同时依托数字化治理平台集成托育申请、就医预约、养老服务、培训报名与活动组织，实现资源配置与服务精准供给。在长期运营保障上，健全政府引导、市场与社会组织协同的融资治理模式，建立覆盖使用率、居民满意度与社会效益的评估指标，并形成“试点—评估—复制”的政策学习闭环。与此同时，建立跨部门协调机制，保障用地、配套与财政支持的协同落地，并定期向公众发布实施进度与成效报告。

三是着力打造全龄友好空间样板。以试点先行与模式可复制为导向，结合区域性质与发展阶段差异，分类推进“旧城更新型样板”与“新区引领型样板”。旧城更新型样板，聚焦存量激活与功能重塑，通过微改造与立体复合利用在老旧小区增设普惠托育点、社区健康服务与日间照料设施，嵌入共享活动空间与灵活就业载体，盘活街区空置商业打造全龄共享的文化休闲街

区与运动节点，同时将历史文化元素纳入设计以强化城市记忆与认同。新区引领型样板，依托规划先行与基础设施预置，提前布局多类型住房供给（含保障性住房、人才住房与适老住房）、教育医疗配套及公共服务设施，形成长期承载能力，并配套政策对接服务。在样板构建过程中，明确产权、租赁与管理责任，设计可操作的建设规范与运营机制，推动政府、企业与社会组织协同参与。

第六章 实施保障

坚持系统谋划与整体推进，围绕体制机制创新、完善政策配套、强化项目支撑等方面统筹乏力，为全区加快推进以人为核心的新型城镇化、塑造更加协调高效的发展格局提供有力支撑，不断开创区域经济社会高质量发展新局面。

第一节 创新体制机制

探索实施“镇改街道”工程，推动青口镇全域及宋庄、赣马等毗邻区域镇改街道，拓展中心城区行政管辖范围，增强城市集聚辐射能力。同步构建“区—街道—社区”三级事权清单体系，推动社会保障等高频服务事项下沉至社区窗口办理，提升基层治理效能。试点推行“街道经济指标单列考核”机制，充分激发街道发展经济的内生动力。深化开发区管理制度改革，通过优化体制机制激发经开区的发展活力，提升发展质量。成立数字经济专班强化服务，精准服务数字产业发展。立足海洋经济特色，拓宽电商产业培育维度、完善多方合作机制，跨部门整合行政资源，联合企业、高校、电商平台及金融机构，打造数字经济综合服务平台。建设数字赋能中心，为企业提供 AI 算法应用、供应链管理等关键技术支撑，全方位赋能产业数字化转型。

第二节 完善政策配套

实施“招引 + 回流 + 培育”多维度青年人才补贴政策组合，联动用工企业、地产公司，通过发放购房券、安家补贴、生活津贴等多元化方式，吸引优秀青年人才在赣榆发展。在青年外流

集中地设立驻外人才联络站，搭建异地人才数据库，建立就业动态跟踪台账，常态化举办“双城联动”线上+线下招聘会，推动人力部门联合企业开展直播带岗活动。鼓励规模化用工企业联合职业院校开设企业订单班，政府对在赣榆稳定就业的毕业生给予就业补贴，促进青年扎根。同步构建支持劳动力有序回流返乡创业政策体系，联合社会力量设立返乡创业基金，对创业项目提供贴息贷款、房租减免（含仓储用房）等初期保障，叠加创业保险等中后期风险兜底支持。为返乡人才提供施展空间与创业支持，与平台、专家联合开展训练营，为青年提供创业培训、流量推广、仓储物流等多方位创业服务。优化人口落户及配套服务，基于稳定就业或稳定住所原则，全面放宽落户限制。凡在赣榆区拥有稳定住所（租赁或购买住房满1年并能提供有效证明）或稳定就业（签订1年以上劳动合同）的外来人员，均可申请落户。针对电商主播、个体工商户等灵活就业人员及返乡创业群体，允许以有效营业执照替代劳动合同作为落户凭证。同步完善随迁子女平等接受义务教育的权利保障，试点“多校划片”招生模式，允许园区工人子女根据父母工作地跨片区调配，充分保障园区工人子女就近入学。

第三节 加强监测评估

建立“区—镇—村”城镇化统计大数据平台，动态监测、实时评估城镇化进程。有效整合现有统计、公安、人社、自然资源与规划等部门数据资源，形成覆盖“区—镇—村”三级的城镇化统计大数据平台。构建城镇化综合评价体系，涵盖“进展—质量—

风险”的三大维度，指标体系设计既包含传统的常住人口城镇化率，又进一步增设流动城镇化人口、就业通勤便利度、公共服务均等化水平等反映城镇化内涵与质量的多元指标。准确识别与评估就地、就近等多样城镇化。根据区域发展特点，精准识别“就地城镇化”“就近城镇化”等多元化城镇化形态，分类设定差异化监测指标与评估方法。同时运用多源数据交叉验证技术，科学研判并精准评估就地就近城镇化推进成效，为城镇化政策制定提供数据支撑和精准决策依据。