

赣榆区“十五五”社会事业及文旅业发展规划

(征求意见稿)

南京大学

2026 年 8 月

目录

一、规划背景.....	1
（一）发展基础.....	1
（二）存在问题.....	3
（三）面临形势.....	4
二、总体目标.....	6
三、赣榆区社会事业发展“十五五”规划.....	10
（一）完善优质均衡的现代教育服务体系.....	11
（二）构建普惠高效的医疗卫生服务体系.....	13
（三）健全多元适配的“一老一幼”照护服务体系.....	15
（四）筑牢更有温度的兜底保障服务体系.....	17
（五）构筑精准充分的就业服务保障体系.....	20
（六）形成广泛覆盖的住房保障服务体系.....	22
（七）优化上下通达的社会治理保障体系.....	24
（八）提供便捷高效的科技创新服务体系.....	26
（九）建设丰富多样的文化体育服务体系.....	28
四、赣榆区旅游业发展“十五五”规划.....	31
（一）目标定位.....	31
（二）空间结构.....	31
（三）精品线路.....	32
（四）关键措施.....	35
五、强化规划实施保障.....	38
（一）开展体制机制创新.....	38
（二）夯实财政投入保障.....	38
（三）凝聚多方实施合力.....	38
（四）动态监测实施评估.....	39

一、规划背景

（一）发展基础

“十四五”以来，赣榆区始终坚持以人民为中心的发展思想，持续加大民生投入，群众获得感、幸福感、安全感显著增强。城乡公共服务体系日益完善，教育、医疗、文化、体育等优质资源供给更加充分、布局更趋均衡。同时，赣榆依托独特山海资源和历史文化底蕴，扎实推进全域旅游格局加快形成，“山海赣榆”的吸引力和综合效益不断增强。

教育设施建设持续投入，办学质量保持领先。赣榆教育投资累计超 22 亿元，包括新建现代化中小学校 10 余所、改善校舍 15.3 万平方米；紧扣“工业立区、产业强区”战略，建成 11 个五年制高职专业，赣榆中专获批省优秀中等职业学校建设单位；教师结构不断完善，引进高层次人才 230 人。

医疗卫生事业稳步发展，医疗服务供给能力显著提升。65 岁以上老年人规范健康管理率达 66%，居民主要健康指标持续向好；优质医疗资源加速下沉，夯实了医疗卫生服务根基；紧密型医共体建设经验入选国家典型案例，全周期健康管理及重大公共卫生事件应对能力显著增强。

文化体育服务体系基本建成，群众文化体育生活不断丰富。每万人公共文化设施及场地面积达 5500 平方米，镇文化站、村综合性文化服务中心、全民健身设施三级文体设施网络基本建成；文化资源利用率不断提高，“三馆一场”全年服务人次达 700 万人次；成功承办多项省级及以上赛事，拓展群众参与高水平文体活动的渠道。

建立健全“一老一小”健康管理体系，实现质效双升。
初步构建“一老一小”全周期服务网络，包括养老机构 14 家、总床位 1311 张、老年助餐点 22 个，累计服务超 10 万人次；合理利用闲置资源，移交小区配套养老用房 21 处，改造助餐点 61 个，社区级居家养老服务设施覆盖率达 94%；大力发展 3 岁以下婴幼儿照护服务，儿童保健服务覆盖率稳步提升。

持续加强妇女与残障人士保障，织密民生兜底安全网。
持续推进妇女“两癌”筛查，完成率超 98%，孕前优生健康检查全覆盖；积极推动灵活就业、新业态就业女性参加社会保险，增强妇女就业保障能力；依托基层公共服务设施设立残疾人服务站，推动特殊群体服务“就近办、便捷办”。

持续深化就业优先政策，推动就业形势稳中向好。全面落实就业创业补助政策，累计发放就业补助资金 2.8 亿元，减免社保费 2.04 亿元，促进城镇新增就业 38317 人，扶持 19293 人成功创业；强化重点待就业群体的职业技能培训和就业服务，持续擦亮“榆快就业”品牌；建设“产教融合”实训基地，提升劳动力技能与岗位需求的适配性。

社会保障制度体系逐步完善，覆盖面与社保待遇稳步提升。企业职工养老保险纳入全国统筹，失业保险、工伤保险纳入省级统筹；渐进式退休年龄改革、企退人员养老金调整工作平稳推进；养老保险、工商保险、失业保险、医疗保险参保率稳步提高，医保总额付费、阳光采购等机制持续优化。

持续推动旅游景区建设，完善全域旅游体系。年游客接待量从 208 余万人次增长至 280 余万人次，旅游综合收入从 29.24 亿元增长至 33.81 亿元；成功创建国家级 4A 级景区 1 个、省级夜间文化和旅游消费集聚区 1 个、省级工业旅游区 1 个；积极推广新技术应用，推动智慧文旅加速发展。

（二）存在问题

公共服务品质有待提升。城乡教育资源在“城镇挤、乡村弱”方面的供需矛盾仍需破解；区级医疗资源扩容受制约，重症救治、急诊急救能力提升相对放缓；医共体“人财物”统筹能力相对较弱，重复检查与跨区就医问题仍然存在。

区域分布格局不够均衡。沿海与内陆公共服务、文旅设施分布不均衡，发展水平有差距；沿海城镇公共服务设施密度较高，内陆乡镇相关设施覆盖率较低；公共服务设施与人口规模及实际需求存在不平衡现象，一体化水平较低。

机制体制创新相对滞后。教育集团化办学存在“联而不合”的现象，师资轮岗机制缺乏激励，实际落地存在阻力；医共体绩效考核与薪酬分配间脱钩风险较大，医保支付方式不够完善；社会资本参与意愿低，公共服务发展离人民群众的期待仍有较大差距。

旅游核心吸引物仍待加强。文旅资源独立发展，全域旅游消费闭环尚未形成；缺乏独特 IP、产品同质化严重，难以吸引跨区域游客；部分文旅资源的周边配套设施薄弱、宣传与预订渠道单一，难以提升知名度与服务满意度。

（三）面临形势

国家战略叠加赋能，赣榆社会事业在融入大局中实现能级跃升。党的二十大明确将“建成教育强国、健康中国”纳入2035年远景目标。江苏省对苏北地区教育提医疗、养老托育等给予政策倾斜。赣榆必须抢抓政策窗口期，主动对接上级专项资金和试点项目，将政策红利转化为补短板、强优势、创特色的具体行动，形成一批可复制推广的“赣榆经验”。

区域协同纵深推进，赣榆文旅产业在开放融合中拓展发展空间。长三角区域一体化发展推动文旅一体化合作机制持续深化。江苏省乡村旅游提升工程，为县域文旅产业特色化发展注入新动能。赣榆必须向南打造长三角北部重要的滨海休闲度假目的地；向北联动山东半岛，共建“仙境海岸”旅游线路；向西拓展腹地市场，吸引中西部游客。

社会需求深刻变革，倒逼赣榆公共服务加快优质均衡进程。群众对优质教育资源的渴求愈发强烈，期待从“有学上”向“上好学”转变。居民健康意识普遍增强，更追求全生命周期的健康管理和预防保健服务。养老育幼负担并存，对一站式服务的需求集中释放。赣榆必须顺应需求升级趋势，加快推动公共服务质的提升，让城乡居民在家门口就能享受到更有品质、更有温度的社会事业服务。

数字技术加速渗透，引领赣榆社会事业迈向智慧化发展新阶段。国家大力推动教育数字化战略、互联网医疗健康发展、智慧养老服务平台建设，为破解城乡资源不均、服务效

能不高等问题提供了解决方案。赣榆必须争创省级智慧教育样板区，拓展互联网医院服务功能，升级智慧养老平台服务。

二、总体目标

“十五五”是在全面建成小康社会的基础上，承上启下、向基本实现社会主义现代化迈进的关键五年。立足新发展阶段，赣榆区牢牢把握以人民为中心的发展思想，着力构建优质均衡的公共服务体系。聚焦“学有优教”“病有良医”“品质享老”等高品质民生方向，系统推进公共服务全面提质、社会保障网络持续健全、基层治理效能显著增强，不断筑牢民生底线、提升生活品质。立足赣榆资源禀赋，深化文旅体融合，优化全域旅游布局，加快打造具有全国影响力的滨海休闲旅游目的地，持续擦亮“游山观海 品赣榆”旅游品牌，构建特色鲜明的文旅产业体系。

打造现代化教育强区，全面实现“学有优教”。构建与经济社会和人口高质量发展需求深度契合的教育体系，满足人民群众对优质、多样、公平教育的需求。推动各阶段教育协调发展，全面提升人才培养质量。建成学前教育与义务教育国家级示范区域，优化中小学“一镇一所”均衡布局。推动高中特色化发展，基本形成职业教育产教融合格局，实现中职教育提质升级。到2030年，教育资源供给、公共教育经费支出与中小学教师配置持续增加，劳动年龄人口平均受教育年限达到11.5年以上，本科上线率达到70%。

建设“健康赣榆”，推动“病有良医”。构建覆盖全生命周期的健康服务体系，推动医疗卫生服务从“病有所医”向“病有良医”系统提升。推进紧密型县域医共体建设，加快构建区-镇-村三级医疗服务网络。实现基层医疗服务全覆盖，

强化中医药传承创新、智慧医疗融合应用。到 2030 年，每千人口执业（助理）医师数达 3.5 人、每万人口主治及以上医师数达 7 人、每千人医疗机构床位数达 7.6 张。全区居民健康素养水平达到 45% 以上，新建省级重点专科 5 个。

构建“品质享老”服务体系。重点打造区级示范养老机构、区域性养老服务中心、社区日间照料和居家上门服务为补充的三级服务格局。推进适老化改造，推动医养深度融合，鼓励医疗机构拓展养老服务，发展综合性保障机构。推广人工智能在安全照护、健康管理等场景的应用。到 2030 年，力争实现镇级区域养老服务中心全覆盖，养老机构护理型床位占比提高至 75%、养老护理员持证上岗率提升至 75%。

筑牢“弱有众扶”关爱体系。完善低保、低收入和特困家庭的基本生活保障标准动态调整机制，强化对多重困境家庭的综合保障。推进长护险制度全域覆盖，保障失能人员基本生活照料和医疗护理。开展残疾人技能培训计划，提高残疾人社会参与和就业创业能力。优化居住、道路与公共交通等无障碍服务体系。到 2030 年，力争残疾人补贴与专业服务全覆盖，特困人员基本生活标准不低于全国平均水平，残疾人职业技能培训 800 人次，残疾人家庭无障碍改造 150 户。

保障妇女儿童权益。加强妇幼健康服务体系，提高孕产妇系统管理率和妇女“两癌”筛查覆盖率。支持妇女就业创业，提升妇女职业技能，推动妇女在经济社会发展各领域发挥更大作用。推进托育服务镇域全覆盖，支持社区提供多样化的托育服务。完善困境儿童分类保障和动态监测机制，强化残

疾儿童康复服务。到 2030 年，孕产妇系统管理率保持在 95% 以上，妇女参与经济社会发展的广度和深度持续拓展，每千人口婴幼儿托位数达到 5.5 个，7 岁以下儿童健康管理率保持在 98% 以上，困难群众救助水平稳步提高，残疾儿童康复服务覆盖率达到 98%。

促进更充分更高质量就业。深化就业与产业融合，以产业高质量发展带动高质量充分就业。持续拓展农民就业空间和增收渠道，加强困难群体就业帮扶，支持多渠道灵活就业与新业态就业。健全劳动人事争议调解仲裁体系，构建规范有序、公正合理、互利共赢的和谐劳动关系。推动数字化赋能公共服务，提升就业、社保等服务的便捷性与可及性。加强专业技术人才和技能人才队伍建设，优化人才梯队结构。到 2030 年，累计新增就业 2.3 万人，累计扶持自主创业 7750 人、补贴性职业技能培训 1.8 万人次，累计新增高新技术企业 50 家，新增新型研发机构 10 个。

完善住房保障体系。完善以公共租赁住房、保障性租赁住房、经济适用房为主体的住房保障体系，稳步增加保障性住房供应，优化分配机制。扎实推进老旧小区改造和农房改善，有序推动完整社区建设，健全便民服务与公共活动空间。落实“好房子”建设标准，规范配置小区养老托育等服务设施，建设安全健康、设施完善、管理有序的宜居社区。到 2030 年，经济适用房与公租房分配数量、老旧小区与农房改善改造户数稳步增长，城乡居民住房条件持续改善。

提升“基层善治”服务效能。实现村社服务阵地全覆盖，

依托 1363 个网格深化“党建+网格”治理，以“干部下沉、数字赋能”省级试点为牵引，落实精网微治、多元共治、闭环智治三大举措，加快向精准善为、精细服务的基层治理跃升；到 2030 年，每万人社区工作者配备数持续增加，智慧印章系统实现全域规范使用，村社自治能力、运行质效全面增强，基层服务和问题处置能力稳步提质。

丰富文体服务供给。提升公共文化服务效能，推动区文化馆、图书馆、博物馆不断提质升级，依托城乡“书吧”网络拓展新型文化空间。深入挖掘本土特色文化资源，进行创造性转化与创新性发展。持续开展文化惠民工程，丰富群众性文化活动供给，营造浓厚城市文化氛围。结合口袋公园、和安湖公园、白鹭公园等公共空间，因地制宜建设嵌入式健身设施，推动全民健身生活化、社会化。到 2030 年，人均接受公共文化场馆服务次数显著增加，人均体育场地面积达到 4.8 m²，人均公共图书馆藏书 0.8 本，人民群众文化生活需求不断得到满足。

形成特色鲜明的全域旅游体系，凸显赣榆旅游品牌。打造点线联动、要素齐备、设施完善、产品丰富的旅游体系，擦亮“游山观海 品赣榆”旅游品牌。加快构建“一带一轴两片”全域旅游发展格局，推动形成“山海联动、城旅融合”的发展态势。提升 3A 级以上景区品质，加快建设一批省级特色田园乡村。积极引进和承办高水平体育赛事，以赛促旅、以旅彰文，做大做强文旅产业。到 2030 年，规上文化及相

关产业营收超 40 亿元，新增 3A 级及以上景区 3 个、省级特色田园乡村 3 个，举办大型体育赛事 6 场。

表 1 指标体系

领域	指标名称	2025 年	2030 年
学有所教	公共教育经费支出（亿元）	30.56	32
	常住劳动力本科及以上学历占比（%）	8.32	9
	本科上线率（%）	58.5	70
	中小学教师配置（人/千人）	13.7	15
病有所医	每千人口执业(助理)医师数（人）	3.35	3.5
	每万人口主治医师及以上数（人）	6.6	7
	每千人医疗机构床位数（张）	6.6	7.6
老有所养	养老护理员持证上岗率（%）	85.18	95
	城乡基本养老保险参保人数（万人）	40.55	34.96
幼有所育	7 岁以下儿童健康管理率（%）	98.4	98.5
	每千人口拥有婴幼儿托位数（个）	4.5	5
弱有所扶	困难群众救助金（亿元）	2.05	2
	残疾人托养服务人次（人次）	800	800
劳有所得	城镇登记失业人数（人）	4846	2000
	扶持城乡劳动者成功自主创业人数（人）	2050	2000
	开展职业技能培训人数（人次）	6289	7000
住有所居	经济适用房与公租房分配数量（套）	605	200
	老旧小区与农房改善改造户数（户）	3382	1848
科技服务	市级及以上创新创业服务载体数（个）	10	15
文体保障	人均接受公共文化场馆服务次数（次）	7	8
	人均体育场地面积（平方米）	4.46	4.5
	人均公共图书馆藏书量（本）	0.84	0.85
基层善治	每万人社区工作者数量（人）	18	18
	村/社区智慧印章系统配备率（%）	100	100
文旅产业	年度游客接待总量（万人次）	225.03	320
	规上文化及相关产业营收（亿元）	30.8	40
旅游品牌	3A 级及以上景区数量（个）	7	8
	大型体育赛事举办次数（次）	7	18

三、赣榆区社会事业发展“十五五”规划

（一）完善优质均衡的现代教育服务体系

区级层面，统筹教育资源空间配置和智慧教育样板区建设，创成全国县域学前教育普及普惠区、全国科技教育实验区，打造2-3所省内一流、全国有影响的普通高中，全面建成“苏北一流、全省领先、全国知名”的高品质现代化教育强区。镇级层面，海头镇依托海头高中建设教育集群，统筹义务教育学位和公办园配置；城头镇推动城头高中创建省级高品质特色高中，打造“五育并举”特色教育样板；宋庄镇加强教育与产业协同，为产业发展提供人才支撑；其他镇重点重点聚焦“15分钟就学圈”构建，保障基础教育公平可及。在村级层面，推动教育资源向中心校集中，有序撤并生源持续减少的小规模村小，利用闲置村校发展社区化课后服务。

1. 优化教育设施布局，构建教育公平机制

一是通过动态学区管理实现学位供需的精准调配。推行“多校划片+弹性调整”机制，根据人口变化趋势动态优化学区划分，推动学位供给与人口分布相适应。二是以“小而优”振兴提升乡村教育的质量与可及性。整合偏远乡村教学点，升级学校基础设施、配套智慧建设，完善“15分钟就学圈”三是构建立体化的学前至高中教育供给体系。改扩建镇公办中心园10所，创成全国县域学前教育普及普惠区、全国义务教育优质均衡发展区；推动赣榆一中、城头高中创成省级高品质特色高中，支持赣榆经济开发区高中创成科学高中。四是以制度创新促进资源在区域内的流动与共享。深化

集团化办学、学区制管理和“区管校聘”改革，推动优质学校与名师资源向薄弱地区倾斜；建立校安工程长效机制，持续推进平安校园建设。

2.强化师资队伍建设，提升教学质量水平

一是实施师资队伍强基工程，打造高水平教师和管理团队。计划招聘新教师不少于 750 人，其中引进高层次人才 250 人；着力补充教师公寓、人才保障性住房等配套设施，衔接青年人才招引政策；深入实施“三名”工程，力争培养名师 300 名、区骨干教师 1000 名、名校长 20 名，新增省特级教师和正高级教师 20 名，持续擦亮“赣榆教师”金字招牌。二是全面提升教学质量，构建立德树人和五育并举的育人体系。完善“五育并举”体系，深入落实“2.15 工程”；配齐配心理健康教师，建立心理问题筛查预警和干预疏导机制；树立科学质量观：高考成绩持续位居全市前列，力争跻身全省第一方阵；初中优秀率突破 27%，合格率超过 95%，低分率控制在 5%以内；小学学业质量保持全市领先、全省上游。三是实施教育信息化升级工程，深入推进江苏省智慧教育样板区建设，建设高速、稳定的网络通道和区域数字化支撑平台。建设推广智慧化助学系统，促进网上巡课及 AI 辅助教育教学的应用和实践；推进人工智能课程普及，缩小城乡、区域和校际数字鸿沟。

3.深化产教校企融合，服务区域产业发展

一是优化专业布局，服务地方产业转型升级。依据重点、新兴产业需求，动态调整专业设置，增设企业急需专业、关

停重复低效专业、布局“急专特新”专业。二是深化产教融合，提升校企合作层次。推行“入学即入职”定制班，赋予本地用工企业课程设置参与权和优先录用权；支持赣榆中专积极申报产学研协同、现代学徒制和校企合作示范等市级以上内涵创建项目10个；加快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。三是统筹普职协调，保障教育体系健康发展。积极应对普高扩招政策，控制规模、保持质量，减少对职业教育生态的挤压；加强高中教育资源储备与职业教育综合改革，助力中职学校走出“空、小、散、弱”困境；拓展社会培训服务职能，确保年均培训量不少于6000人次，培养高技能人才。

（二）构建普惠高效的医疗卫生服务体系

区级层面，推动区人民医院、区中医院创建三级医院，实施名医、名院、名专科建设工程，设立专项发展基金，支持重点专科提档升级。镇级层面，承担常见病多发病诊疗、急诊急救转运、基层公共卫生服务和村卫生室指导功能。优化15个乡镇卫生院资源配置，拓展家庭医生签约和家庭病床服务，力争50%以上乡镇卫生院具备家庭病床服务能力。村级层面，撤并规模过小、分布过散的站点；持续推进达标建设，每年完成10家村卫生室达标任务；推动产权公有化改革，力争到2030年产权公有率达到80%。

1.推进医共体改革，优化医疗资源配置

一是深化三医联动改革与医保支付改革，推动医疗、医保、医药等关键环节协同发力，实现资源集约、服务下沉与

治理提效。完善医疗、医保、医药协同机制，统筹编制与采购职能；加强医保总额预算管理，落实结余留用、超支分担机制；推进药品耗材谈判和医疗设备多元采购，降低医疗成本；统筹上下级医院资源，完善常见病、慢性病分诊目录和双向转诊路径；落实人员下沉补助与绩效激励，力争三年内区域就诊率超过 90%、基层就诊率达到 80%。**二是推进信息化赋能与便民服务体系**建设，以数智技术提升医疗可及性与服务体验。加快医共体信息平台建设，推广远程会诊与远程影像读片；推进智慧医院建设，完善智慧应用场景；推广在线问诊、电子处方与慢病随访闭环管理，建设专家工作室与联合病房，提高基层诊疗吸引力；建立数智驱动的绩效监测系统与风险预警机制，提升医疗服务可及性和满意度。

2.提升医疗机构服务能力，全面提高居民健康水平

一是加大公立医院建设投入与专科能力提升，形成以专科带动整体服务质效的路径。设立专科发展专项基金，优化资产负债结构。深化与高水平三甲医院合作，力争到 2030 年新增 2—3 个省级重点专科，降低患者外溢就医比例；完善急危重症救治与区域转运机制，提升重大疾病与公共卫生事件处置能力。**二是系统推进健康促进与公共卫生服务能力，着力从源头降低疾病负担与提升居民健康素养。**实施合理膳食、儿童近视防控等行动，确保儿童视力检查覆盖率稳定在 98%以上；建设慢病筛防中心，推动老年人免费体检和慢病标准化管理；加强健康科普与健康素养监测，力争居民健康素养达到 46%。

3.筑牢医疗人才根基，完善保障监督体系

一是实施梯队化人才培养与激励工程，构建适应基层与专科需求的高素质卫生人才体系。制定差异化引才政策与生活保障方案，设立卫生人才发展专项基金；计划引进和培养硕士研究生及以上人才 100 人，其中柔性引进专家团队 5 个、学科带头人 5 名、紧缺型人才 20 名、青年骨干人才 40 名；建立联合培养机制与院校定向委培体系，加强医生进修培训，完善职业发展和职称晋升通道。二是健全财政保障、绩效考核与监督评估机制，以制度化保障确保改革效果可量化与可持续。建立与绩效挂钩的考核体系，将基层达标数量、签约覆盖率、慢病控制率与居民满意度纳入年度考核指标；完善第三方评估与社会监督机制，建立透明的结果公开与责任追究通道，开展常态化监测，动态优化政策和资源配置。

（三）健全多元适配的“一老一幼”照护服务体系

区级层面，聚焦顶层设计与核心资源整合，制定照护服务规划与标准。镇级层面，分类构建照护服务体系。城区及周边重点发展市场化、多样化养老机构；普惠服务型乡镇重点发展托育服务；特色服务型乡镇探索“康养旅游+养老”等融合模式。村级层面，建设“15 分钟养老服务圈”，推广“幸福小院”、邻里互助养老等模式，发展“物业+养老”“医养结合”“智慧养老”和“老少共托”等融合服务。

1.筑牢养老服务根基，完善多元保障网络

一是做好基本养老服务保障与体系构建。常态化开展特殊困难老年人探访和能力需求评估，确保符合条件的老年人

“应保尽保、应养尽养”；发展家庭养老床位、适老化改造和家庭照护培训，鼓励非镇区基层卫生院转型为医养结合机构，整合养老机构、社区居家养老站点等资源。建设“15分钟养老服务圈”，配置养老服务用房和老年大学教学点，探索“物业+养老”“老少共托”等模式。二是强化养老服务支撑，推动产业与人才发展。健全养老护理员培训、技能认定、职称评审和入职奖补制度，引导社会工作人才参与养老服务；实施“智慧助老”，完善城乡养老服务信息系统；支持国有资本和社会资本参与设施建设运营，确保区级福利彩票公益金不低于55%用于养老服务。

2.优化婴幼儿照护服务，构建生育友好环境

一是推进普惠托育服务，扩大服务供给规模。推进“一镇一普惠”托育布局，力争2030年0-3岁婴幼儿入托率达到30%；稳步实施住院分娩目录内费用财政补助政策，将灵活就业人员纳入生育补贴享受范围；推动托育与养老设施统筹布局，探索“老少共托”，提升服务便利性。二是营造生育友好氛围，转变婚育家庭观念。推动家风教育、生殖健康知识进校园，倡导夫妻共担育儿责任；增强公共政策、文化舆论、社会环境的生育包容性，促进人口长期均衡发展。

3.健全未成年人保护体系，提升福利保障水平

一是完善未成年人保护机制，构建多方联动网络。强化家庭监护责任，推动学校、社区和社会力量协同参与；建设区未成年人救助保护中心，为未成年人提供心理咨询、法律援助、临时安置等综合服务。二是强化困境儿童保障，凝聚

社会关爱合力。分类实施基本生活兜底保障政策，提高孤儿、事实无人抚养儿童等群体的基本生活费标准，持续开展“福彩圆梦·孤儿助学工程”；完善部门协同、信息共享和重点问题会商机制，构建多方协同的困境儿童关爱支持体系。

（四）筑牢更有温度的兜底保障服务体系

区级层面，建设并运营区级综合养老服务平台、未成年人救助保护中心等枢纽型设施，负责兜底服务的顶层设计、应急指挥与跨部门协调。**镇级层面**，建设区域性养老服务中心、未成年人保护工作站、“残疾人之家”及社区综合服务中心，依据人口规模、服务需求与资源禀赋实施分级管理。**村级层面**，聚焦服务末梢，实现村社居家养老服务站、儿童关爱之家、互助养老点全覆盖。

1.健全分层分类、精准高效的社会救助体系

一是深化“大数据比对+铁脚板摸排”机制，构建动态精准的困难群体识别与帮扶网络。建立多部门数据共享平台，构建困难群体精准画像库，推动社会救助从“人找政策”向“政策找人”转变；优化残疾人“两项补贴”制度，建立补贴标准动态调整机制；持续优化“全省通办”和“网上申办”，提升服务便捷性与群众满意度。二是实施特殊群体“一人一档”精细化管理和分类保障。针对孤儿、事实无人抚养儿童、重病重残儿童等特殊群体，建立个性化档案，稳步提高基本生活补贴标准，拓展医疗教育专项服务，健全保障标准自然增长机制；完善临时救助制度，健全快速响应机制，防止发生规模性返贫。三是强化社会救助协同与多元参与。完

善部门协同，加强社会参与，形成救助合力。积极引导社会力量多方式参与社会救助，为困难群众提供多元化、个性化救助服务，构建政府主导、社会参与、制度健全、政策衔接、兜底有力的多层次社会救助新格局。

2.完善机制健全、关爱到位的未成年人保护与儿童福利体系

一是健全“区—镇—村”三级未成年人保护工作网络的运行机制与联动响应流程。巩固儿童督导员和儿童主任队伍配备率、培训率，加强兼职队伍培训指导和履职管理；推进区未成年人救助保护中心和镇村儿童关爱之家的标准化建设与效能提升，提供生活、康复、心理和法律援助等综合服务。二是持续实施并拓展“福彩圆梦·孤儿助学工程”“明天计划”等品牌项目，建立健全困境儿童风险预防、发现报告、评估认定、帮扶干预的闭环管理机制。推动儿童福利服务从被动救助向主动保障转变、从单一物质帮助向“物质+服务+能力”综合赋能转变；加强对留守儿童和困境儿童的关爱服务，强化家庭监护主体责任，鼓励社会力量参与。三是推进未成年人保护工作站建设，整合资源，拓展功能，为未成年人提供更加专业、全面的保护服务。加强未成年人保护工作的宣传引导，构建家庭、学校、社会、网络、政府、司法“六位一体”的新时代未成年人保护工作格局。

3.强化专业规范、融入社区的残疾人照护与康复服务

一是加快构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的残疾人照护服务体系。提升“残疾人之家”的日间照料、辅

助性就业、社区康复、文体活动、学习培训等核心服务项目，持续推进困难重度残疾人家庭无障碍改造项目；完善覆盖城乡的辅助器具适配服务网络，推广“互联网+辅具服务”模式。二是积极探索和创新精神障碍社区康复服务的机制与模式。建设一批集康复训练、技能培训、社交娱乐于一体的社区康复服务示范点，促进精神障碍患者生活自理、职业回归、社会融入；开展职业技能培训，加强对残疾人的就业帮扶；常态化开展残疾人文化体育活动，丰富残疾人精神文化；健全残疾人法律救助工作机制，切实维护残疾人群体的合法权益。

4.推进智慧赋能、人才为本的支撑能力建设

一是高标准建设并持续运营全区统一的智慧养老服务平台和残疾人服务信息平台。全面推进服务需求在线申报、资源智能匹配、过程全程监管、质量在线评价的全流程数字化管理，利用新兴技术动态监测与智能分析服务需求、资源分布、服务效果。二是将养老护理员、儿童主任、残疾人专职委员等基层服务人才队伍建设纳入全区人才发展规划。构建从职前培养、在职培训、等级认定到职业发展的全链条制度体系，全面落实入职奖补、岗位补贴、社保补贴等激励政策，畅通职业晋升通道；加强对基层工作人员的常态化、系统化培训，提升其专业素养、服务能力和职业操守。三是建立健全志愿服务机制，鼓励和引导社会公众、企事业单位、社会组织等多元主体参与兜底保障服务。建立服务质量评估体系和退出机制，全力打造一支有情怀、懂专业、善服务、

守底线的专业化、职业化、规范化的兜底服务人才队伍，确保服务质量持续提升。

（五）构筑精准充分的就业服务保障体系

区级层面，统筹政策设计、宏观管理、市场监督和高品质就业岗位开发，重点建设区级人力资源服务产业园、规范化零工市场、返乡创业服务驿站等综合性平台。**镇级层面**，承担区域资源对接、服务落地和供需匹配职责，重点建设“家门口”就业服务站、技能培训基地，形成覆盖全域的就业服务支点。**村级层面**，开展岗位信息推送、政策咨询、就业援助、创业引导等基础服务，打通就业服务“最后一百米”。

1.全面落实并优化集成更加积极的就业优先政策

一是精准有效落实稳就业系列政策，激发市场主体活力。全面落实稳岗返还、一次性扩岗补助、社保补贴、培训补贴等减负政策，提升“苏岗贷”等金融产品的普惠性和便捷度，降低企业用工成本；健全就业影响评估嵌入政策制定、项目建设全过程的评估机制。**二是全面强化创业带动就业倍增效应。**深入落实《赣榆区关于进一步加大创业扶持力度的实施意见》，加大富民创业担保贷款发放力度和覆盖范围；高标准建设人才返乡创业服务驿站，优化创业指导、项目推介、孵化落地、融资支持、跟踪扶持等全链条创业服务体系。

2.深入推进以需求为导向的人力资源开发和技能提升行动

一是构建覆盖全体、贯穿终身的职业技能培训体系。实施“技能照亮前程、强企稳岗惠民”专项培训行动，全面推

行终身职业技能培训制度，大规模、高质量、常态化开展政府补贴性职业技能培训。**二是精准开展重点群体和重点领域技能培训。**推进企业职工岗位技能提升培训，全面推行新型学徒制；围绕高校毕业生、农民工、登记失业人员、退役军人等重点群体，实施定岗、定向式技能培训和订单式培养；深化职业教育改革，推动职业教育与产业发展深度融合。

3.实施精准精细的重点群体就业帮扶和兜底保障

一是强化青年群体就业创业支持。推动高校毕业生就业创业促进计划和基层成长计划，持续拓展“三支一扶”等基层服务项目岗位规模；常态化、精准化开展“榆快就业”系列线上线下招聘活动和“直播带岗”等新型招聘模式。**二是加强困难人员就业援助和兜底保障。**实行就业困难人员的实名制动态管理和分类帮扶，建立就业需求清单和帮扶台账；发挥公益性岗位的托底安置作用，确保零就业家庭动态清零；加强长期失业人员的个性化指导和精准服务。

4.深化系统集成的就业服务体制机制改革与能力建设

一是加快完善覆盖城乡、均等可及的公共就业服务制度。推动“家门口”就业服务站提质扩面，全力构建“15分钟就业服”；推广“大数据+铁脚板”服务模式，利用数据赋能实现政策精准推送、服务主动上门、需求及时响应。**二是规范市场秩序与推动产业发展。**定期开展清理整顿专项行动，维护公平市场环境；推进区级人力资源服务产业园建设，形成人力资源服务产业集群；打造智慧就业服务平台，实现就业

服务“一网通办、全程在线”；加强就业形势监测分析和风险预警机制，防范化解规模性失业风险。

（六）形成广泛覆盖的住房保障服务体系

区级层面，统筹政策设计、规划布局、项目审批与资源分配，推进保障性住房建设、老旧小区改造、人才公寓筹建等重大任务。**镇级层面**，配套建设保障性租赁住房、人才公寓、产业工人公寓及适老化居住社区，开展住房保障需求摸排、项目落地与日常管理工作。**村级层面**，重点开展农村危房动态监测与改造，提升农房设计和建造质量，鼓励有条件的村庄建设互助型养老住房和公益性住房。

1.多措并举加大保障性住房的建设和供给力度

一是坚持实物保障与租赁补贴并举，拓宽保障性住房供给渠道。按需发展保障性租赁住房，重点解决新市民、青年人的住房困难问题；鼓励盘活存量资源，利用存量土地、闲置厂房、商业办公等非住宅房屋改建保障性租赁住房；引导企事业单位参与建设保障性租赁住房建设，多元化扩大房源供给。**二是优化保障政策与分配机制，实施精准保障。**对符合条件的多子女家庭、青年人才、退役军人等重点群体给予政策倾斜；优化保障性住房规划布局，促进职住平衡；健全保障性住房准入和退出机制，确保住房资源公平配置、高效利用；探索共有产权住房，满足不同群体的差异化住房需求。

2.系统推进城镇老旧小区改造与全龄友好社区建设

一是统筹推进基础类、完善类、提升类老旧小区改造。完善社区水、电、气、路、信、照明等基础设施更新，补齐无

障碍、消防、安防、停车、充电等配套设施短板；稳妥推进既有住宅加装电梯工作，切实改善老年人等群体出行条件。

二是积极推动“一老一小”友好型社区建设与代际融合。配建养老、托育、助餐、医疗等社区服务设施；探索推广“老少共托”“代际融合”等社区服务新模式，推动设施共享、服务互动；引导居家适老化改造，降低老年人居家意外风险。

3.全面强化农村住房的安全保障与居住品质提升

一是建立健全农村危房常态化排查和长效治理机制。针对农村低收入群体、农村分散供养特困人员、贫困残疾人家庭等重点对象，常态化开展住房安全排查，做到“发现一户、改造一户”，确保农村危房动态清零。**二是提升农房建设质量与乡村风貌。**推广绿色建材和节能技术，引导建设功能现代、结构安全、成本经济、绿色环保、风貌协调的宜居型示范农房；推进农村生活垃圾和污水治理，改善农村人居环境；推进传统村落保护和乡村风貌整治，强化文化传承与环境改善。

4.持续完善规范高效的住房保障政策与支持机制

一是优化管理服务流程，强化动态监管。优化保障性住房的准入条件、审核程序、分配规则和退出机制，加强入住后的动态管理和监督检查；完善“租购并举”住房制度，规范住房租赁市场。**二是大力推进住房保障信息化、智能化建设。**推动“一网通办”，实现多部门数据共享和业务协同，提升住房保障管理的效率、精准度和透明度；完善土地、财税、金融等支持政策，引导社会力量参与保障性住房建设运营；健全房地产市场调控机制，稳地价、稳房价、稳预期。

（七）优化上下通达的社会治理保障体系

在区级层面，制定全区基层治理规划、政策标准与考核体系，主导重大治理平台的建设与运营，协调跨部门、跨层级的复杂事项处置。在镇级层面，对镇域实行功能分级管理：中心城镇承担综合指挥调度与复杂矛盾调解功能；特色镇探索产城融合、渔港治理等特色治理模式；一般镇重点提升公共服务承接能力。在村级层面，聚焦服务落地、矛盾调解与民意反馈，重点推进社区管理精细化、村（居）民自治规范化，确保党的政策、公共服务与矛盾调解直达户、落到人。

1.健全协同高效的治理机制，推动自治法治德治智治融合

一是深化“四治融合”实践，构建多元共治的基层治理新格局。自治方面，全面落实“四议两公开”制度，完善“三版一会”村规民约，发挥积分制、红黑榜激励约束作用；法治方面，深入推进“法律明白人”培育工程，完善社区法律顾问制度；德治方面，加强新时代文明实践站、道德讲堂建设；智治方面，推进“互联网+基层治理”，实现政务服务平台、社区感知设施与区级指挥中心互联互通。二是优化“区—镇—村”三级中心运行机制，提升事件处置效率。区级中心聚焦规范化运行、实战化应用，加强对下指导；镇级中心重在上下贯通、风险防控与平安维稳，及时化解基层矛盾风险；村级站点重在便民服务、信息采集与前端调解。依托基层治理信息平台，小事村级就地化解、难事镇级联动调处、复杂事项区级统筹攻坚，实现矛盾不上行、问题不积压。

2.加强基层治理队伍建设，提升专业服务能力

一是实施社区工作者“全员赋能”计划，打造高素质、专业化基层队伍。健全社区工作者职业化体系建设，完善三岗十八级薪酬待遇机制；鼓励社区工作者参加职业资格考试，提升持证上岗比例；建立社区工作实训基地、导师帮带制度和“全科社工”培养计划，推广社区工作培训；深化分级组织架构，推动党组织建在网格、党员骨干沉到楼栋、治理服务落到户。二是健全“五社联动”机制，激发多元主体参与治理活力。完善与社会组织、社会工作者、社会慈善资源的联动服务机制，培育各类社区社会组织，建成城市社区社会组织超10个，农村社区超5个；探索建立社区志愿服务“时间银行”制度，完善志愿服务激励回馈政策；引导驻社区单位开放公共设施资源，促进社区服务共建共享。

3.提升城乡社区综合服务效能，满足居民多样化需求

一是实施社区综合服务设施“达标提质”行动，夯实服务阵地。打造“15分钟社区服务圈”，持续扩展多功能集成的综合服务空间；推动多功能叠加的农村区域性养老服务中心、儿童关爱之家等设施；依托党群服务中心、微社区党群服务站和“党建+”邻里中心建设，嵌入助餐助医、便民代办、议事协商等治理服务功能，推动社区服务向“治理服务综合体”转型。二是强化重点群体服务，织密织牢民生保障网，推动社会治理机制延伸。组织常态化走访排查，建立困难群众“一人一档”电子档案，实行分类管理、动态更新；对空巢老人、留守儿童、残疾人、精神障碍患者等引入专业力量

提供心理疏导、危机干预等服务；加强应急避难场所建设和物资储备，定期开展安全知识培训和应急演练，提升社区应急处置能力。

4.强化科技赋能与智慧应用，推动治理模式数字化转型

一是建设“智慧社区（乡村）”基础平台，打通数据壁垒。

以区级社会治理指挥中心为枢纽，构建统一的基层治理数据库；探索建设“党建+大数据”应用模块，推动基层事项一键查询、协同派单、风险预警和闭环处置；推动区、镇、村三级平台互联互通，实现基础信息一库汇聚、动态更新、授权共享；二是拓展智慧应用场景，提升管理服务精准度。推广智能门禁、视频监控等物联感知设备应用，实现社区安全风险智能预警；探索线上民生服务平台，为居民提供政策咨询、办事预约、物业报修、邻里互助等“指尖办”服务；开展线上网络议事、线上投票、满意度调查，拓宽民主参与渠道。

（八）提供便捷高效的科技创新服务体系

区级层面，聚焦海洋经济、数字经济、新消费业态等重点产业方向，布局重大科技创新平台。**镇级层面**，构建错位发展、优势互补的镇域创新发展格局：沿海城镇深耕海洋生物科技、智慧海洋渔业；内陆乡镇聚焦农旅融合、生态康养、情绪经济。**村级层面**，建设村级科技信息服务点，推广农业新品种、智慧农机、电商直播等实用技术。

1.优化创新生态环境，强化政策引导与平台支撑

一是构建以三大经济为导向的科技创新政策与服务体系。完善海洋经济、数字经济、情绪经济领域的平台建设和政策倾斜；实现惠企政策“精准推送、免申即享”，降低企业制度性交易成本；高水平建设集技术研发、成果转化、企业孵化、技术服务于一体的“赣榆区海洋经济科技创新中心”。

二是布局建设专业化的科技创新载体与数字赋能平台。建设“情绪经济创新工场”或“文创科技孵化器”，提供低成本、开放式的办公空间和专业服务；实施“上云用数赋智”行动，鼓励中小企业接入云端服务。

2.培育新兴产业集群，推动产业数字化与融合创新

一是实施创新主体倍增计划，构建三大经济企业梯队。建立“科技型中小企业—高新技术企业—瞪羚企业—独角兽企业”梯度培育库，实施“一企一策”精准辅导；聚焦海洋科技、数字经济、情绪经济等领域，发掘培育一批高成长性创新企业。

二是深化“科技+产业”融合，催生新业态新模式。推动科技赋能海洋经济，支持发展智慧海洋牧场、海洋药物与生物制品等高附加值产业；支持民俗文化和非遗资源数字化、创意化，推广“直播电商+特色产业”模式，推动赣榆农文旅产品的市场营销。

3.汇聚高端创新要素，强化人才引育与金融支持

一是实施更加开放有效的人才政策，构筑区域创新人才高地。制定急需紧缺人才目录，提供有竞争力的补贴和经费，实施靶向引才；深化与高校、科研院所的合作，共建实习实训基地，订单式培养符合本地产业需求的技能型、应用型人才。

才。二是深化科技金融融合，为创新发展注入资本活水。扩大区级创业投资基金规模，设立专项领域子基金，加大对种子期、初创期科技企业的股权投资力度；做好政策性科技信贷产品的推广应用，缓解科技型中小企业融资难题；定期组织银企对接会、项目路演活动，搭建高效的投融资对接平台。

4.促进科技成果转化，构建开放协同的创新网络

一是健全技术转移服务体系，打通成果转化“最后一公里”。

依托区海洋经济科技创新中心等平台，建设线上线下技术市场；设立技术转移分中心或工作站，推动优质科技成果就地转化；加快培育专业化的技术转移机构和经纪人队伍，为企业提供全链条服务。二是构建开放协同的产学研合作机制。鼓励龙头企业联合高校、科研院所组建创新联合体，围绕关键核心技术实施联合攻关；定期发布企业技术需求清单，开展国内外技术对接与揭榜攻关。支持建设创新战略联盟、概念验证中心等服务平台，降低企业创新门槛；主动融入区域创新网络，加强与周边城市的合作交流。

（九）建设丰富多样的文化体育服务体系

区级层面，策划品牌文艺活动与赛事推进区文化馆、图书馆、体育中心等重点场馆提档升级；依托“江苏省公共服务云平台”，提升公共文化数字化服务水平。**镇级层面**，发挥资源整合与承上启下的关键作用；结合“订单式、菜单式”服务供给模式，确保“区有品牌、镇有特色、村有活动”有效落地。**村级层面**，建设综合性文化服务中心与健身点，推

进设施全覆盖和常态化运营；推动“戏曲进乡村”“公益电影下乡”，常态化组织群众文体活动与科学健身指导。

1. 推进“三馆”改造建设，补齐公共文体服务硬件短板

一是实施区图书馆空间与馆藏双提升。合理划分图书馆六大功能板块，新增自修座位与便民休闲区域。新增纸质图书10000余册、电子图书5万册、订阅报刊60种，进一步扩充馆藏资源。**二是推进区博物馆功能升级。**搭建智慧博物馆系统，配套智慧讲解软硬件设备。建设馆内文创商店，拓展文旅消费场景。**三是推进区体育馆全方位改造。**改造5000平方米赛事专用用房，新建声控、遮阳、智能照明、一体化智慧场馆管理系统；定期完成场馆钢结构、玻璃幕墙、室外南北门、消防管网等质检修缮工作。

2. 打造文化品牌与群众赛事体系，激发全民参与活力

一是以重点文化IP为牵引，构建分级分类的常态化品牌供给格局。打造艺术季、阅读节、非遗市集、“村晚”等群众文化IP，完善年度活动年历与项目库。**二是以群众体育赛事为支点，完善多项目、多层级的年度赛历与运行体系。**依托“赣超”联赛，健全多球类三级赛事组织；常态化开展大众赛事活动，完善竞赛组织、裁判培训、医疗救护与应急预案管理。**三是以市场化运作放大综合效益，推动活动赛事与文旅消费深度联动。**探索赛事冠名、社会赞助与多元投融资模式，联动餐饮、住宿、文创与体育用品等消费领域，扩大品牌影响力与城市知名度。

3.推进文体数字化与智慧服务，提升精准供给与治理效能

一是打造公共数字文化平台，推动资源整合共享与下沉覆盖。依托“江苏省公共服务云平台”，完善活动发布、线上预约、公益培训、数字资源点播与志愿服务等核心功能。二是建设体育智慧管理系统，形成预约、监测与指导一体的智能服务链。完善“场馆一码通约”、赛事在线报名与智能体测指导功能，推进开放时段、客流与使用率的在线监测与动态调度。三是建立数据评估与调度闭环，持续优化项目结构与空间布局。结合片区特征与人群画像，细化公共文化和体育资源供给策略，形成“需求—供给—反馈—优化”的闭环管理。

4.强化普惠供给与重点服务，提升均等化与获得感

一是深化文化惠民项目，精准覆盖重点群体与薄弱片区。常态化开展“戏曲进乡村”“公益电影下乡”等文化配送服务；完善专场活动、阅读空间与无障碍（适老化）改造，提高特殊群体服务可达性与参与度。二是推进体育服务贴近民生，围绕老幼与城乡差异优化设施配置与公益指导体系。完善适老适幼设施、社区体质监测和科学健身课堂配置；针对农村与薄弱片区，实施“小微场地”补短板行动。三是健全清单化管理与绩效评估机制，巩固普惠性与均等化成效。建立普惠项目清单、台账管理与第三方评估制度，强化部门协同和资金绩效管理。

四、赣榆区旅游业发展“十五五”规划

（一）目标定位

深入贯彻五大发展理念，坚持“旅游兴区”战略，以打造“省内知名的滨海度假旅游目的地”为目标，确立“**游山观海 品赣榆**”旅游品牌。力争在“十五五”时期形成特色鲜明的全域旅游体系，凸显赣榆旅游品牌。

（二）空间结构

以中心城区为核心，统筹赣榆山海资源与城市文旅功能布局，构建“一带一轴两片”的全域旅游发展空间结构。“一带”为滨海魅力风光带，以秦山岛、海州湾、韩口村等为核心，集滨海度假、海洋运动与文化体验于一体。“一轴”为沿青口河的生态休闲轴，集生态游憩、文化研学与乡村度假功能于一体。“两片”分别为西部红绿交融生态片区和中部城郊田园风光片区。整体形成山海相融、城旅互促的全域文旅空间格局，塑造“游山观海 品赣榆”的赣榆文旅新形象。



图1 赣榆区“十五五”文旅业发展总体格局

（三）精品线路

依托“一带一轴两片”文旅空间布局，打造差异化精品旅游线路。深度挖掘并放大本土文旅特色优势，全力塑造“游山观海 品赣榆”的赣榆文旅核心品牌。

1. “一带”：滨海魅力风光带游线

依托海滨大道打通沟通南北的滨海魅力风光带，构建“一带四段”差异化、特色化的滨海魅力风光带空间格局。加强“海洋—海岛—海岸”旅游多层次立体开发，推进石桥、海头、青口、墩尚四大主题段落建设。近期联动秦山岛-海洋牧场-韩口渔港，打造“海钓+渔文化”融合的海上垂钓环线；远期规划推进海洋旅游品牌 IP 开发，打造集交通便民、生态观光、科普研学、渔旅融合于一体的“一程多站”海岛精品线路，构建“海洋+体育+文化”融合发展的深海度假样板。

大力推进石桥“港城阳台”、海头“渔港客厅”、青口“活力核心”、墩尚“田园驿站”四大主题段落建设。①青口“活力核心”段落：以秦山岛、琴岛天籁片区为核心承载空间，紧扣年轻群体潮流消费需求，打造引领区域潮流的文旅集聚区。②海头“渔港客厅”段落：深挖渔船码头原生态风貌、海鲜市集烟火气息与滨海赶海资源，推动传统渔业生产与文旅休闲深度融合。③石桥“港城阳台”段落：打通工业与文旅业态界限，融合港口工业景观与沙滩休闲项目，塑造特色工旅滨海样板。④墩尚“田园驿站”段落：依托赣榆站前门户 TOD 交通枢纽优势，联动田园生态与游客集散功

能，打造集康养、度假、综合服务于一体、连通全域的城乡文旅门户。



图2 赣榆区滨海魅力风光带游线

2. “一轴串两片”：青口河沿岸生态休闲轴游线

以青口河生态廊道为轴线，打造串联东部与中西部的生态休闲轴线。串联塔山水库、夹谷山、抗日山、董力生故居等核心文旅节点，打造“水脉连珠、红绿相映”的生态休闲廊道。引导优质生态资源向河岸集聚，形成“河畅、岸绿、景美、业兴”的串珠式发展形态，打造连接沿海风光带与中西部田园片区的生态文旅黄金纽带。

在赣榆区中部建设城郊田园风光片区。依托塔山一城头片区近郊区位与青口河、城头河生态廊道，整合莒城湖古村文脉与董力生故居红色资源，打造城区周末轻度假乡村示范样板。以“修文脉、显水乡、促融合”为导向提质升级，整

合农旅资源，全方位丰富片区业态，还原古渔耕水乡风貌，实现红色文化、历史文脉与田园生态深度融合。

在赣榆区西部建设红绿交融生态片区。依托徐福泊船山景区、美小村、塔山水库、夹谷山、抗日山、子贡山、大吴山等，构建“红绿交融、生态赋能、研学联动”的西部红绿交响生态区。**徐福泊船山-美小村片区：**依托 3A 级徐福泊船山景区和美小村乡村振兴样板，打造近郊研学微度假板块。依托徐福庙、千亩茶园等资源，深挖徐福文化 IP，构筑区域古文化溯源地标。**塔山水库片区：**依托省内第二大水库生态基底与端木书台等历史资源，打造水利科普与滨湖度假融合节点。建设环库景观骑行大道，联动周边田园果园资源，常态化开展环湖赛事。**夹谷山-抗日山段落：**以彩虹步道串联夹谷山儒家遗址与抗日山红色基地，打造红绿融合示范区。依托抗日山完善红色教育等配套，挖掘夹谷山会盟文化，实现红色研学与古文化寻根深度融合。构建日间研学、午后寻古、夜宿山林的全时段文旅体验体系。



图3 赣榆区青口河沿岸生态休闲轴游线

（四）关键措施

1.创新滨海旅游新业态，打造赣榆“品海旅游”目的地
构建滨海旅游发展主轴，塑造对外度假品牌。以秦山岛、琴岛天籁、海州湾旅游度假区为核心载体，加强“海洋—海岛—海岸”立体开发，依托海滨大道串联南北滨海资源，打造全域贯通的“滨海魅力风光轴”；推动滨海度假由观光型向体验型转型、由岸上向海上拓展，培育海岛旅游、邮轮旅游、海上公交与夜游产品，带动休闲渔业、海上运动、海岛休闲等相关产业，构建集观光、度假、娱乐于一体的复合型滨海旅游长廊。

丰富“品海旅游+”业态体系，拓展复合体验空间。“品海旅游+体育”，打造游艇巡岛、海钓体验、趸船更新、岛上露营、徒步穿越等海洋体育旅游产品，举办马拉松、水上公开赛、铁人三项等体育赛事；“品海旅游+文化”，挖掘徐福文化、渔村文化与海洋民俗内涵，策划举办农民丰收节、琴岛天籁沙滩潮玩季、创作徐福东渡短剧等特色节庆活动；

“品海旅游+渔业”，建设海洋牧场生态综合体，培育“渔家乐”“渔家民宿”“渔夫垂钓”等体验型产品体系；“品海旅游+节庆”，依托非遗资源，策划举办沙滩啤酒节、海滨音乐节、旅游演艺与实景演出，形成四季有节、月月有游的节庆体系；“品海旅游+科普”，依托秦山岛景区、海洋渔俗展馆、白鹭公园、海洋科技馆等点位，建设寓教于乐的“海洋研学”产品体系。

2.重点打造旅游核心物，提升赣榆山水旅游品质

打造旅游核心物。依托优越的自然景观资源、丰富的业态产品、特色的建筑主题场景、高品质的度假服务设施；以山地生态休闲旅游为支撑，山上、山下双向联动发展维度，延伸运动体验和休闲娱乐产业链；结合赣榆区人文及美食资源，打造亲子休闲、体育运动、生态颐养、乡村度假四大旅游产品，形成网络化的全局发展格局。

丰富海洋旅游产品业态。打造“赣榆味道”公共品牌，打造特色海洋美食消费场景；办好赣榆徐福东渡开海捕捞活动、海州湾村晚等特色文旅活动，开展文博展示、非遗展演等系列活动；加快体旅融合，培育一批普及率高、影响力大的海上体育赛事示范项目；深挖海洋牧场、渔场渔业资源，推出参与度高、互动性强的休闲旅游产品。

3.全面提升赣榆旅游要素服务，完善旅游配套设施建设

强化重点区域策划。细化重点片区的发展规划与主题策划，提升片区建设的系统性与针对性；推出“一程多站”式海上旅游线路，串联海岛观光、三文鱼水产捕捞、养殖科普等体验项目；发展具有海滨特色、乡村特色的餐饮业态，重点打造海头海鲜街、赣榆老街、二道街文化街区等特色美食街区，定期举办“海鲜美食节”等美食活动，塑造赣榆区海鲜美食品牌 IP。

强化配套设施建设。引入国内外著名酒店品牌运营管理，提升高端住宿接待能力；引导各镇改造现有民居，重点打造黑林镇大树村、谷作家村、青口潜园等特色民宿；建立授权农庄服务标准，引导农庄按标准化要求提质升级。深度开发

民俗工艺品、兴会寺佛教文化创意产品等一批特色旅游商品；加快建设秦山岛景区、海州湾景区等重点旅游配套设施建设。

4.塑造特色品牌形象，拓宽旅游营销渠道

打造个性化旅游品牌和目的地形象。构建由海岛度假、户外运动、休闲娱乐等子品牌构成的赣榆旅游品牌体系，打造多层次、全产业、特色鲜明、富有地域特色的旅游品牌。

采取多元旅游宣传营销方式。整合宣传、旅游、文体文化、新闻广电等政府部门，合力宣传赣榆旅游形象。利用新媒体、新技术，打造跨地区、跨平台、跨终端、智慧化、精准化营销体系；运用大数据等技术手段，为游客提供针对性强、适应性广、满足个性需求的旅游服务供给。

举办一批旅游特色主题活动。打造“一季一品”，开展春跑、夏泳、秋骑、冬登；举办“环湖骑行大赛”“全国自行车赛”“登山大赛”等精品体育赛事；鼓励“一镇一品”特色发展，支持各乡镇、企业因地制宜引进、承办具有地方特色的体育赛事和体育旅游主题活动；打造跨界营销作品，借助影视 IP 扩大赣榆文旅品牌传播力。

五、强化规划实施保障

（一）开展体制机制创新

一是深入优化公共服务体制。构建“公共服务跟人走”的配置机制，持续深化医共体改革，优化“公建民营”养老服务机制，促进养老事业有序健康发展。二是创新文旅产业转型机制。构建“整合—营销—融合”全链条机制、“文旅+”多元融合机制与“吃住行游购娱”消费闭环，深入落实“一带一轴两片”战略。三是深入破解现有机制落实困境。建立“权责清晰、利益共享”的集团化治理结构，破解教育医疗人员流动阻力。通过“线上+线下”营销矩阵，助力与周边城市的抱团发展、品牌出圈。

（二）夯实财政投入保障

一是构建多元化资金投入机制。建立“财政资金+专项债券+社会资本+金融信贷+资源置换”的五维投入体系，促进多方资源投入。二是创新财政支持方式。实施“建设期补助+运营期奖励”组合政策，完善“财政+金融”联动机制。三是强化要素保障配套。从用地、人才、智力等维度强化要素保障，包括每年单列建设用地指标、出台人才专项扶持政策、组建专家智库。

（三）凝聚多方实施合力

一是建立“五个一”工作法。推行“一个重点项目、一名区领导挂钩、一个服务专班、一套推进方案、一张进度表”，保障社会事业与文旅重点项目落地；推行“拿地即开工”审批模式，缩短项目审批时限。二是创新政企合作模式。推广

“EPC+O”（设计施工运营一体化）模式，重点应用于文旅驿站、医养结合疗养院等项目；组建文旅营销联盟，试点“文化IP授权开发”机制；推动机关事业单位闲置资产盘活，联合开展“游山观海 品赣榆”品牌推广。三是深化社会参与机制。建立“文旅公益积分”制度，鼓励市民参与志愿服务；设立“文旅金点子”基金，孵化优秀民间创意方案；建立非遗传承人“师带徒”补贴制度，鼓励学徒培养。

（四）动态监测实施评估

一是探索智慧文旅系统。搭建文化旅旅大数据中心，整合平台数据、消费数据等，实现游客性别年龄、停留时长、消费偏好等数据智能分析。二是优化评估推广机制。整合利用新媒体平台传播矩阵，集中推介优质短视频、图文攻略，形成“评估优选—流量赋能—消费转化”闭环；设立“文旅红黑榜”，实现以评促优、以推促治。