

上海市崇明区人民政府办公室文件

沪崇府办发〔2024〕10号

上海市崇明区人民政府办公室关于印发 本区“十五五”规划研究和编制工作方案的通知

各乡、镇人民政府，区政府各委、办、局，区各直属单位，在崇市属有关部门：

《崇明区“十五五”规划研究和编制工作方案》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2024年5月8日

（此件公开发布）

崇明区“十五五”规划研究和编制工作方案

崇明区“十五五”规划是崇明面向 2035 年基本建成具有示范引领效应的世界级生态岛蓄力而上的关键规划。研究和编制好本区“十五五”规划，对崇明服务上海打造人与自然和谐共生的现代化国际大都市具有重要意义。根据《上海市“十五五”规划研究和编制工作方案》要求，制定区级规划研究和编制工作方案如下：

一、把握规划编制要求

（一）坚持以重大战略为主线。以“四个放在”作为战略基点，按照市委、市政府的工作部署，准确把握崇明在“十五五”时期发展的阶段性特征，主动立足有力有效推进乡村全面振兴、美丽上海建设等战略部署，牢牢把握轨道交通崇明线和沪渝蓉高铁上岛等一系列重大历史机遇，积极破解关系全局和长远发展的矛盾和问题，勇当全市生态优先、绿色发展的排头兵和先行者，成为长三角城市群、长江经济带生态大保护的标杆与典范。

（二）坚持以品质提升为导向。加快推动生态优势向发展优势转化、生态资产向发展资本转化、生态要素向发展要素转化，持续提升城乡核心竞争力和生态要素配置效率，打造高能级生态、推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理，以更高标准推进世界级生态岛建设。

（三）坚持以改革创新为动力。深化重点领域和关键环节改

革,科学研判数字化转型、绿色低碳转型背景下的产业重大变革,创新生态优势价值实现路径,加快培育新质生产力,抢抓新范式赋能、新赛道开辟机遇,系统完善创新创业服务链条,形成具有崇明特色的多方联动、协同共享的良好发展环境。

(四)坚持以人民为中心。全面践行人民城市理念,以人民群众对美好生活的向往为出发点和落脚点,精准聚焦民生痛点难点,精准对接群众急难愁盼问题,推动人的全面发展和社会的全面进步,持续缩小城乡收入差距,让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感,打造宜居宜业的魅力乐土。

二、创新规划编制方法

(一)增强全局系统思维。立足国内国际双循环的中心节点区位优势,探索拓展对外开放合作、对内区域协同的新领域。主动对标国内外一流生态发展地区,客观查找差距和不足,突出主攻方向和重点任务,抓住关键、聚焦发力,制定切合实际的规划目标和任务。围绕重大战略的深入实施,更大力度加强趋势研判、准确把握规律、参与示范试点创建,提升风险精准识别和动态监测能力水平,按照稳中求进工作总基调,在统筹发展与安全中谋划规划。

(二)提升规划整体合力。《上海市崇明区国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》(以下简称《纲要》)是本区各级各类“十五五”规划的总遵循,是指导未来五年崇明经济社会发展的总纲,要强化《纲要》统领作用,深刻把握新机遇、新挑战,

突显战略性、指导性、操作性和约束力。强化空间规划的基础作用，为《纲要》明确的重大任务、重大项目以及优化区域空间格局等提供空间保障。强化区级重点领域及重点地区专项规划的支撑作用，明确规划项目任务推进实施的时间表和线路图。各乡镇规划既要加强与区级规划的衔接，也要因地制宜，突出特色。确保各级各类规划指标、任务、项目以及后续政策的一致性和稳定性，共同推进规划落实落地。

（三）强化成本效益分析。将成本效益理念贯穿规划编制、实施和评估等全过程。各级各类规划涉及的重大任务、重大项目、重大指标、重大政策需进行成本效益论证衔接，算好资金账、土地账、效益账，结合规划重点和实际需求，科学测算要素投入成本与经济、社会及生态之间的效益，对政府投入全面实施成本预算绩效管理。

（四）加强全过程人民民主。发挥好人大代表、政协委员的建言献策、监督促进的作用，充分听取和积极回应人大代表、政协委员的意见建议。坚持问需于民、问计于民，用好大数据、人工智能等新技术新方法，切实反映人民群众与经营主体的普遍关切和现实诉求。规范邀请研究机构为规划前期研究和编制等提供咨询意见。通过精心组织和深入谋划，把规划编制的过程变成集思广益、统一思想、凝聚共识的过程。

三、研究规划编制重点

（一）聚焦重大指标引领。研究提出各重点领域的规划指标

和目标，充分发挥规划指标和目标的引导资源配置作用。规划指标设置既要体现新兴关键领域发展情况的创新性，也要对接《崇明世界级生态岛发展规划纲要（2021-2035年）》等文件指标体系秉承延续性，规划指标内涵既要反映体量也要凸显效益，目标设定既要遵循客观规律、科学论证约束底线，也要发挥主观能动、有效引导社会预期。

（二）聚焦重大任务导向。以“目标导向、问题导向、需求导向”为原则，研究明确各级各类规划发展目标和思路，提出一批攻坚克难的任务举措，谋划一批战略性、方向性、前瞻性的重大任务，做到可分解、可衡量、可评估。

（三）聚焦重大项目牵引。围绕增后劲、补短板、促均衡、上水平，加强与世界级生态岛建设三年行动计划衔接，研究提出一批重大工程、重大平台等，提前谋划一批重大战略项目，并将条件成熟的重大项目纳入规划，统筹协调推动规划全面落地实施。

（四）聚焦重大政策落地。围绕规划目标任务，加强前瞻性工作推演，针对难点堵点，推进政策工具创新，加强政策统筹协调，确保政策取向的一致性。围绕《促进崇明世界级生态岛建设发展专项支持政策》，研究出台一批针对性强的政策，持续优化一批阶段性政策，储备争取一批市区联动的专项政策，全力推动重大政策落地见效。

四、明确主要任务与时间节点

“十五五”规划研究和编制工作时间跨度为两年左右，具体

任务有三项：一是研究形成区“十五五”规划基本思路，为《中共上海市崇明区委关于制定上海市崇明区“十五五”规划的建议》（以下简称《建议》）提供素材；二是编制形成规划《纲要》；三是编制形成若干区级专项规划和18个乡镇规划。整个过程分为前期研究、规划编制、审议发布三个阶段，主要进度安排如下：

（一）前期研究阶段（2024年4月—10月）

1. 强化动员部署。4月学习领会市级规划研究和编制工作会议精神。5月初召开崇明区“十五五”规划研究和编制工作会议，对规划编制工作进行全面部署，明确规划要求、规划理念、规划重点、进度安排和责任部门等。5月中下旬形成《崇明区“十五五”规划前期专题研究工作方案》，全面启动各重点领域及重点地区的“十五五”规划前期专题研究工作。

2. 开展专题研究。6月—8月，各部门根据责任分工，通过调研、座谈等形式开展专题研究，8月底前形成专题研究中期成果。9月初各部门就中期成果广泛征求意见，修改完善后形成专题研究成果报告和建议纳入本区“十五五”规划基本思路的相关内容，经区分管领导审阅同意后，9月15日前报区发展改革委。10月底区发展改革委将建议纳入本市“十五五”规划基本思路的相关内容按程序报市发展改革委。

3. 开展“十五五”发展大讨论系列活动。2024年下半年，区发展改革委牵头开展民智民意征询、问卷调查和大讨论等系列活动。各区级相关部门结合“十五五”规划编制，针对影响和制约

本区“十五五”经济社会发展的重大问题和瓶颈难题，聚焦经济建设、生态建设、城乡融合、文化建设、科技创新、社会民生等重点领域，在全区范围内开展专题大讨论，专题大讨论拟邀请市、区相关领导及相关领域的人大代表、政协委员和专家顾问出席，2024年12月底前相关单位汇总形成社会各界建言献策报告并报区发展改革委。

4. 开展区级专项规划立项工作。结合各部门专题研究成果，由区发展改革委综合平衡后提出区级专项规划的立项建议，明确专项规划编制清单和责任部门，于2024年四季度按程序报区政府同意后，完成立项确认，并形成区“十五五”区级专项规划目录。

（二）规划编制阶段（2024年11月—2025年12月）

1. 起草形成基本思路。2024年11月-2025年4月，起草完成区“十五五”规划基本思路，2024年12月底形成基本思路（初稿）。结合课题研究成果及广泛征求公众意见建议，不断修改完善基本思路。

2. 起草《建议》素材稿。2025年5月，区发展改革委在区“十五五”规划基本思路基础上，形成《建议》素材稿，按要求提交区委、区政府。

3. 起草规划《纲要》。2025年6月，区发展改革委在基本思路的基础上，根据《建议》，牵头区相关部门，深化细化各重点领域，起草形成规划《纲要（初稿）》，并进行第一轮征求意见。2025年7月—10月，形成规划《纲要（征求意见稿）》，在各级

层面广泛征求意见建议。2025年11月，区发展改革委在区领导调研以及各乡镇、各部门形成的规划成果基础上，形成规划《纲要（送审稿）》，并再次进行意见征求。2025年12月，区发展改革委在综合考虑各方意见建议的基础上，将修改完善的规划《纲要（送审稿）》按程序报区委、区政府审议。

4. 起草区级专项规划。2025年，各相关部门根据区“十五五”区级专项规划目录组织开展规划研究和编制工作；2025年9月底前，形成初稿报区发展改革委。区发展改革委组织开展衔接论证，各相关部门修改完善后再报区分管领导审阅。

（三）审议发布阶段（2026年1月—6月）

1. 区人大审议发布规划《纲要》。规划《纲要（草案）》于2026年1月正式提交区人代会审议。经审议同意后，组织策划“十五五”规划《纲要》发布、目标指标任务分解及宣传解读。

2. 发布各区级专项规划。2026年6月底前，区级专项规划由各相关部门完成报送程序，经区委、区政府审议通过后，以区政府名义发布。

各乡镇参照全区“十五五”规划工作总体进度开展相关工作。2024年9月15日前将建议纳入本区“十五五”规划基本思路的相关内容报区发展改革委，12月底前形成各乡镇“十五五”规划基本思路。2025年二季度前完成各乡镇规划纲要（初稿），三季度前报区发展改革委衔接，2026年初提交乡镇人代会审议。

五、强化组织保障

崇明区“十五五”规划研究和编制工作是一项系统性工程，涉及广、任务重、要求高、责任大。为确保规划编制工作顺利开展，建立区“十五五”规划工作机制，对本区发展规划研究、编制、实施和评估等各项工作进行组织领导和统筹协调。各乡镇、各部门要切实加强领导，建立健全工作机制，充分调动各方积极性，把握时间进度，严格按照研究、编制、衔接、报送的具体要求和时间节点，高质高效、协同配合完成各项工作任务。区发展改革委作为牵头部门，要结合各项工作节点，组织跨区域、跨部门、跨乡镇的协同互动，为研究提出务实可行的思路举措提供支撑。规划编制所需经费由区、乡镇财政予以保障，以节俭、高效为原则，确保各项工作顺利开展。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监委，
区人民法院，区人民检察院，区各人民团体。

上海市崇明区人民政府办公室

2024 年 5 月 8 日印发
