

上海市奉贤区人民政府办公室文件

沪奉府办发〔2024〕18号

上海市奉贤区人民政府办公室 关于印发《奉贤区“十五五”规划研究和编制 工作方案》的通知

各相关单位：

经区政府同意，现将《奉贤区“十五五”规划研究和编制工作方案》印发给你们，请认真遵照执行。

特此通知。

2024年7月31日

（此件公开发布）

奉贤区“十五五”规划研究和编制工作方案

奉贤区“十五五”规划是指导奉贤未来五年经济社会发展的重大行动纲领，是奉贤面向 2035 年基本建成富有人性化、人文化、人情味的百万以上人口的独立综合节点城市的关键规划。研究和编制好奉贤区“十五五”规划，对于我区加快建设新片区主阵地、新城建设发令地、乡村振兴主战场、先进制造业承载区，奋力走好“奉贤美、奉贤强”高质量发展新征程，开创中国式现代化建设的奉贤样式具有重要意义。根据《上海市“十五五”规划研究和编制工作方案》（沪府办〔2024〕18号）及区委区政府相关工作部署，为科学编制本区“十五五”规划，特制定如下工作方案。

一、把握规划要求

（一）坚持以重大战略为牵引。把服务国家和全市战略作为出发点，以更强的责任感、使命感和执行力推动临港新片区建设、奉贤新城建设、长三角一体化发展，进一步明确努力方向，谋划长远目标任务，持续提升奉贤发展能级和核心竞争力，加快成为南上海独立的综合节点城市。

（二）坚持以科技创新为引领。聚焦科技前沿，凝聚创新共识，聚焦科技创新增强策源能力，做强科创研发功能，加强科技成果转化。优化创新创业生态，以更大力度集聚创新要素，加快构建现代化产业体系，加快培育新质生产力，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

（三）坚持以改革开放为动力。坚定不移深化改革、扩大开放，走出一条改革创新之路。深化重点领域和关键环节的改革系统集

成，谋划重大改革举措，形成更多首创性改革、集成性制度创新。推动更深层次、更宽领域全方位高水平开放，依托临港新片区建设、新城建设、长三角一体化发展等重大战略，全面提升对内对外辐射开放水平。

（四）坚持以人民为中心。全面践行人民城市理念，着力建设一批体现中国特色、上海特征、奉贤特点的人民城市示范点。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，推动人的全面发展和社会的全面进步，扎实推进共同富裕，成为贯彻新发展理念和构建新发展格局的示范窗口和实践样板。

二、树立规划理念

（一）增强更高视野战略思维。把握全球发展大势，着眼全国发展大局，立足“四个放在”，主动对标对表寻找差距和不足，制定规划目标和任务。围绕重大战略任务的深入实施，更大力度加强趋势研判、准确把握规律、参与规则构建，不断凸显“新片区西部门户、南上海城市中心、长三角活力新城”城市品牌效应。

（二）提升发展规划整体合力。《奉贤区国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》（以下简称《纲要》）是本区各级各类规划的总遵循，是指导未来五年奉贤经济社会发展的总纲，要强化《纲要》统领作用，突显战略性、指导性和约束力。强化空间规划基础作用，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。强化区级规划支撑作用，明确规划项目任务推进实施的时间表和线路图。要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、实施和评估全过程，切实把财政资金用在刀刃上。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和经济社会效益，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、政协委员外脑支持、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。加强与高校、智库、科研机构以及专家学者对接，全面调动他们参与规划研究和编制的积极性，使发展规划更大范围、更深层次地凝聚社会共识。

三、谋划规划重点

（一）聚焦重大指标引领。充分发挥规划指标和目标的引导资源配置作用，围绕经济发展、城市功能、人民生活、社会治理等领域，研究提出各重点领域的规划指标和目标。规划指标设置既要体现创新性也要秉承延续性，规划指标内涵既要反映体量也要凸显效益；目标设定既要切实可行，也要体现奋力一跳的工作要求。

（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。围绕新城建设、数字江海、三区两

镇等，全面推进产城融合，着力增后劲、补短板、促均衡、上水平。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，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。研究出台一批针对性高、操作性强的政策，持续优化一批阶段性政策，全力推动重大政策落地见效。

四、明确工作任务和时间节点

（一）明确工作任务

区级层面主要形成三项工作成果：《上海市奉贤区国民经济和社会发展“十五五”规划基本思路》《中共上海市奉贤区区委关于制定上海市奉贤区“十五五”规划的建议》和《上海市奉贤区国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要（草案）》。奉贤区“十五五”规划是一项系统工程，主要包含四项任务：

1.开展前期重大问题研究

区发展改革委会同各部门并对照市“十五五”规划前期课题研究指南，筛选确定一批“十五五”期间经济社会发展的战略性、基础性和综合性重大问题，并与相关牵头部门开展课题研究。各牵头部门具体负责相关课题的联络协调和验收把关。其他各部门可结合实际需求，自行确定相关题目开展研究。2024年9月底前，经分管区领导审核后形成研究报告成果报送区发展改革委。

2.研究形成《奉贤区国民经济和社会发展第十五个五年规划基本思路》（以下简称《基本思路》）

各部门结合自身职能研究确定若干重大问题，精心组织开展思路研究。研究重点包括但不限于本领域（区域）的发展现状、经验做法、问题短板等内容，提出“十五五”期间本领域（区域）发展指导方针、目标指标、任务举措以及可能面临的重大风险挑战和应对预案。2024年9月底前，将建议纳入《基本思路》的相关内容报送区发展改革委；2024年10月底前，区发展改革委起草形成本区“十五五”规划基本思路（素材稿），报市发展改革委。2025年5月底前，形成《基本思路》（定稿）。

3.编制形成《纲要》

在前期重大问题研究、区级规划研究的基础上，2025年5月底前，区发展改革委起草《奉贤区区国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（素材稿）并报区委研究。在区委形成《奉贤区区国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（简称《建议》）后，根据《建议》精神，研究提出全区经济社会各领域未来五年发展的主要目标、发展思路、重大指标、重要任务、重大项目和重大政策，2025年6月底前形成“十五五”规划《纲要》初稿，9月底前对“十四五”规划执行情况进行回顾总结，并对“十五五”规划《纲要》初稿进行修改完善，并上报市发展改革委。2025年底，规划《纲要》（送审稿），按照程序提交区委、区政府审议。2026年初，规划《纲要》（草案）按程序提交区人大审查批准后正式发布。

4.编制形成若干区级规划

2024年12月，开展对区“十五五”专项规划研究方向的排摸，12月底前，对照市“十五五”市级规划目标，编制形成区级规划编制工作方案。2025年各相关部门组织开展区级规划研究和编制工作，

2025年4月底前，形成初稿，8月底前，形成区级规划衔接稿，报送区发展改革委，2026年4月底前完成区级规划审定和发布工作。

（二）明确时间节点

“十五五”规划研究和编制工作时间跨度为两年左右，分为前期研究、规划编制、审查发布三个阶段。具体工作主要有五项：

第一阶段：规划启动阶段（2024年4月-6月）

制定《奉贤区“十五五”规划研究和编制工作方案》《奉贤区“十五五”规划前期重大问题研究工作方案》，召开本区“十五五”规划编制启动会，成立规划工作领导小组和联络员队伍。

第二阶段：前期研究阶段（2024年6月-11月）

各牵头部门按照《奉贤区“十五五”规划前期重大问题研究工作方案》（见附件）有关要求，自2024年6月起开展“十五五”规划前期研究，9月底将课题研究成果报区发展改革委。

各部门围绕本领域重大问题自行开展思路研究，于2024年9月底将建议纳入《基本思路》的相关内容报送区发展改革委。区发展改革委于10月底前起草形成《基本思路》（素材稿），报市发展改革委。2025年5月底前，形成《基本思路》（定稿），提交区委、区政府作为《建议》素材。

第三阶段：规划编制阶段（2024年12月-2025年6月）

2024年12月，区发展改革委在征求区级部门专项规划编制意见、衔接市级规划目录的基础上，制定形成区级规划编制工作方案。2025年，各部门组织开展区级规划编制工作，在4月底前起草形成初稿，报区发展改革委。2025年5月底前，由区发展改革委牵头起草形成《中共上海市奉贤区委关于制定上海市奉贤区“十五五”

规划的建议》(素材稿)提交区委,2025年6月底前,根据区委《建议》精神,起草形成规划《纲要》(初稿)。

第四阶段:修改衔接阶段(2025年6月-11月)

2025年6月至8月,在全区范围内开展广泛讨论和意见征集。8月底前,各部门修订完善专项规划,报区发展改革委衔接,区发展改革委牵头对“十四五”规划实施情况开展总结回顾,并对“十五五”规划《纲要》初稿进行修改完善,于9月底前报市发展改革委衔接。2025年10月底前,开展第一轮征求意见。2025年11月,形成《纲要》讨论稿并以座谈会等形式征求各部门意见,在综合考虑各方意见建议的基础上,进一步完善规划《纲要》。

第五阶段:审议发布阶段(2025年12月-2026年4月)

2025年12月,区发展改革委形成规划《纲要》(送审稿),提交区委、区政府审议。2026年初,形成本区“十五五”规划《纲要》(草案),正式提交区人代会审查批准。经批准同意后,组织规划《纲要》发布,并做好宣传解读。2026年4月底前,各部门完成区级专项规划和重点区域规划报送程序,完成审定发布工作。

五、强化工作统筹

“十五五”规划编制工作参与面广、涉及部门多、时间跨度长、工作要求高,各部门要统一思想、高度重视、密切配合、注重协作,确保“十五五”规划编制工作按时按质完成。

(一) 落实组织保障

对照市“十五五”发展规划工作领导小组的构成,成立本区“十五五”发展规划工作领导小组(以下简称“领导小组”),对全区发展规划编制和实施进行组织领导和统筹协调。领导小组办公室设在区

发展改革委，日常事务工作由区发展改革委负责。领导小组成员和领导小组办公室成员随规划编制和实施周期动态调整。

（二）落实资源保障

在前期研究工作开展中，各部门一方面要主动开展思考谋划，主要领导要作为第一责任人开展前瞻性、全局性问题的思路研究，另一方面也要做好专题调研、广泛听取意见，发挥专家、智库等智力资源等支撑作用。在规划编制过程中，要注重立足实际，在规划思路总体框架、规划发展总体目标之下，各部门发挥合力，共同研究规划实施的指标、举措和路径，要注重上下联动、横向配合，抽调本单位精干力量组织规划的研究编制，形成工作合力。

（三）落实经费保障

为推动规划编制工作顺利开展，要本着“节约、高效”的原则，在财政预算中安排必要的“十五五”规划编制经费。在经费安排和使用中，各部门要严格按照中央“八项规定精神”，厉行节约，加强监管，专款专用。

奉贤区“十五五”规划研究和编制主要工作节点

	任务名称	时间节点	责任单位
一	规划启动阶段（2024. 4-2024. 6）		
1	拟定规划编制和重大问题研究工作方案	2024年4月-6月	区发展改革委
2	确定重点课题、初步时间安排	2024年4月-6月	区发展改革委
3	召开本区“十五五”规划编制启动会	2024年6月	区发展改革委
二	前期研究阶段（2024. 6-2024. 11）		

1	围绕重点课题清单组织开展前期研究	2024年6月开始	课题牵头部门
2	各部门开展本领域思路研究	2024年6月开始	其他各部门
3	将课题研究成果报区发展改革委衔接	2024年9月底	课题牵头部门
4	将建议纳入《基本思路》的相关内容报送区发展改革委	2024年9月底	课题牵头部门及其他各部门
5*	起草形成本区“十五五”规划基本思路（素材稿），报市发展改革委	2024年10月底	区发展改革委
6	持续完善本区“十五五”规划基本思路	2024年11月	区发展改革委
三	规划编制阶段（2024.12-2025.6）		
1	研究提出需要编制的区级专项规划	2024年12月	各相关部门
2	组织开展区级专项规划研究和编制工作	2025年1月-4月	区发展改革委
3	形成专项规划初稿报区发展改革委	2025年4月底	各相关部门
4	起草制定区级规划的建议（素材稿），提交区委	2025年5月底	区发展改革委
5*	起草形成规划《纲要》初稿	2025年6月底	区发展改革委
四	修改衔接阶段（2025.6-2025.11）		
1	在全区范围内开展广泛讨论和意见征集	2025年6月-8月	区发展改革委
2	修订完善专项规划，报区发展改革委衔接	2025年8月底	各相关部门
3*	牵头对“十四五”规划实施情况总结回顾，修改完善规划《纲要》，报市发展改革委衔接	2025年9月底	区发展改革委
4	开展《纲要》第一轮征求意见	2025年10月底	区发展改革委
5	形成《纲要》讨论稿并以座谈会等形式征求各部门意见	2025年11月	区发展改革委
五	审议发布阶段（2025.12-2026.4）		
1	形成规划《纲要》（送审稿），提交区委区政府审议	2025年12月	区发展改革委
2	形成规划《纲要》（草案），提交区人代	2026年区两会前	区发展改革委

	会审查批准		
3	组织规划《纲要》发布，做好宣传解读	2026年1月-4月	区发展改革委
4	按照区级专项、重点区域规划报送程序，完成审定发布工作	2026年4月底前	各相关部门
5	组织各类规划发布，做好宣传解读	2026年1月-4月	各相关部门

注：标“*”代表市《工作方案》中对各区工作节点的要求。

附件：奉贤区“十五五”规划前期重大问题研究工作方案

附件

奉贤区“十五五”规划前期重大问题 研究工作方案

今年我区将全面启动“十五五”（2026-2030年）规划的前期研究工作。为研究我区“十五五”期间经济社会发展的总体思路、方向目标、重大问题，破解我区面临的瓶颈、问题及挑战，为2025年全面推进“十五五”规划的编制打好基础，特制订如下工作方案。

一、工作目标

“十五五”规划前期研究，是“十五五”规划《纲要》和各级各类专项规划的基础和先行动作，研究成果将转化为“十五五”各级各类规划。因此，前期研究要充分体现中央要求和国家战略，体现市委、市政府工作要求，紧密结合奉贤发展实际，把事关我区“十五五”经济社会发展的战略性、基础性和关键领域的重大问题研究深、研究透。坚持“目标导向、问题导向、需求导向”，加强现状和趋势研判、问题及原因分析，加强前瞻性思考，将研究成果转化为“十五五”相关各级各类规划的重要指导方针、重要目标指标、重要措施任务（重大改革、重大政策、重大项目等）。

二、研究内容

根据市发展改革委有关要求及我区“十五五”期间面临的重大问题，我委拟定了31项课题，其中综合类重点课题4项，专题类重点课题27项（见附表），并提出对应的牵头部门及相关责任部门，

对未纳入此次重大问题课题研究的领域，相关部门也可以自行确定题目开展相关研究。

课题提出的依据主要有三个方面：一是前瞻性地预判“十五五”时期奉贤所处的重要历史机遇、全面对接国家、市级的重大部署、重要战略，二是围绕“奉贤美、奉贤强”内涵和总体目标，三是针对影响奉贤经济社会发展的主要瓶颈、问题及挑战，对事关奉贤“十五五”发展的重大问题进行研究。按市发展改革委要求，前期研究应重在摸清现状、发现问题、分析成因、把准需求、明确思路，提出的目标可量化、可评估，相应的举措有针对性、有操作性。

三、组织形式

（一）课题研究

课题研究工作由区发展改革委负责统筹安排、总体协调、节点把控。

区发展改革委负责组织全区相关部门开展“十五五”期间前期重大问题的研究，并按照市级部门的要求，做好方案制定、统筹推进、节点控制等工作，在吸纳各部门课题成果的基础上，最终形成我区的“十五五”规划基本思路，上报市发改委，并作为我区编制“十五五”规划的基础。

每一项课题原则上由1家牵头单位具体负责组织协调、指导推进和日常管理，课题可采用公开招标、定向委托或自行编制等方式，择优选择、确定课题研究的承担单位，相关研究经费由牵头部门自行申请财政预算解决。相关参与单位应按照牵头单位统一安排，在课题调研、编制过程中给予配合。

课题委托第三方研究机构共同开展的，课题管理要做好课题组筛选、开题启动、中期汇报、成果评审等各个环节的组织工作，严格控制进度要求，对课题组分析相关数据资料、开展实地调研、组织专家座谈(论坛)等提出明确要求并提供支持协调。区主要领导将适时召开课题成果交流研讨会，听取牵头单位汇报。

(二) 成果报送

各课题牵头部门要在做好课题日常管理的基础上，充分吸收课题研究成果，**最终起草形成建议纳入我区“十五五”规划基本思路的相关内容**（主要是重要指导方针、重要目标指标、重要措施任务等），连同课题研究报告一并报送区发展改革委。

四、进度安排

1.启动阶段（2024年5月）：由区发展改革委起草工作方案，形成文件下发；各牵头部门明确课题研究的分管领导和工作科室。

2.课题调研阶段（2024年6月-8月）：各牵头单位组织召开课题启动会，形成课题开题报告。各牵头部门可通过自行成立课题组、公开招标或定向委托相关机构等方式，启动课题的调研、编制等工作。

3.课题报送阶段（9月底前）：课题进行修改完善，并形成最终成果，各牵头部门在课题研究成果的基础上，起草形成建议纳入我区“十五五”规划基本思路的相关内容（重要指导方针、重要目标指标、重要措施任务等），连同课题研究成果一起，书面正式报送至区发展改革委。

4.上报基本思路阶段（10月底前）：由区发展改革委根据各牵头单位建议纳入“十五五”规划基本思路的有关内容、以及提交的课

题成果，编制形成我区“十五五”规划《基本思路》（素材稿），上报市发展改革委。

附表：奉贤区“十五五”规划前期重大问题研究部门分工

附表

奉贤区“十五五”规划前期重大问题研究部门分工

(一) 综合类重点问题研究			
序号	研究内容	牵头部门	配合单位
1	“十五五”时期奉贤区经济社会发展基本思路研究	区发展改革委	区委研究室、区府研究室、区统计局等
2	“十五五”期间打造独立的综合性节点城市，推动奉贤新城高质量发展的思路和重点举措研究	区新城发展管理办公室	区发展改革委、区规划资源局、新城公司等
3	“十五五”期间奉贤区重大项目加快落地实施的重点举措研究	区建管委（区重大办）	区发展改革委等
4	“十五五”期间东方美谷建设的目标、思路及举措研究	区投促办	区经委、区科委、区财政局、区规资局等
(二) 专题类重点问题研究			
1	“十五五”期间奉贤区加快推进新型工业化、打造先进制造业重要承载区的目标、思路和重点举措研究	区经委	区科委、区投促办等
2	“十五五”期间奉贤加快推进生产性服务业发展的思路研究	区经委	区科委、区财政局、区人社局、区投促办、区数据局等
3	“十五五”期间奉贤加快前沿技术转化，以新质生产力引领区域经济高质量发展的思路和重点举措研究	区科委	区经委、区发展改革委等
4	“十五五”期间奉贤推动乡村振兴，实现农业农村现代化的目标、思路和重点举措研究	区农业农村委	区发展改革委、区规划资源局、区建设管理委、区文化旅游局、区水务局、区生态环境

			局、区人社局等
5	“十五五”期间奉贤区健全现代环境治理体系，推进美丽奉贤建设的阶段性目标、思路和重点举措研究	区生态环境局	区发展改革委、区经委、区规划资源局、区建设管理委（区交通委）、区农业农村委、区水务局（区海洋局）、区绿化市容局
6	“十五五”期间奉贤区法治建设工作的目标、思路研究	区委依法治区办	区法院、区检察院、区司法局、公安奉贤分局等
7	“十五五”期间奉贤体育工作发展的目标、思路和重要举措研究	区体育局	区发展改革委、区建管委
8	“十五五”期间奉贤统筹发展与安全，打造韧性安全城市的思路和重点举措研究	区应急局	区房管局、区城管局、区市场监管局、区数据局、区城运中心、区卫健委、区经委、区建管委、区消防支队
9	“十五五”期间奉贤打造城乡一体的教育资源规划布局思路研究	区教育局	区发展改革委、区规划资源局
10	“十五五”期间奉贤多样化、多元化城镇住房体系优化的思路研究	区房管局	区规划资源局、区建管委
11	“十五五”期间奉贤就业和社会保障工作的思路研究	区人社局	区民政局、区残联等
12	“十五五”期间奉贤新城绿环乡村公园建设研究	区绿化和市容管理局	奉发集团等
13	“十五五”期间奉贤加快构建现代化综合交通体系的思路研究	区建管委（区交通委）	区发展改革委、区规划资源局等
14	“十五五”期间奉贤全面优化营商环境的思路和重点举措研究	区数据局（政务服务办）	区发改委、区经委、区司法局、区人力资源社会保障局、区规划资源局、区建设管理委、区市场监管局等

15	“十五五”期间奉贤建设高水平人才高地的思路及举措研究	区人才工作局	区委宣传部、区委统战部、区发改委、区经委、区教育局、区科委、区民政局、区司法局、区财政局、区人社局、区建管委、区农业农村委、区文旅局、区卫健委、区市场监管局、区国资委、区体育局、区房管局、区数据局、区投促办等
16	“十五五”期间打造彰显贤美文化特质的习近平文化思想最佳实践	区委宣传部	区文化旅游局等
17	“十五五”期间奉贤创建国家森林城市的思路及举措研究	区绿化市容局	区规划资源局、区建管委、区生态环境局、区水务局等
18	“十五五”期间奉贤优化空间布局、合理利用土地资源的思路研究	区规划资源局	区发展改革委、区经委、区生态环境局、区建管委(交通委)、区房管局、区绿化市容局、区水务局、区文化旅游局等
19	“十五五”期间奉贤强化数字赋能、推进城市治理现代化的思路研究	区数据局	区城运中心等
20	“十五五”期间奉贤区卫生健康事业发展的思路及举措研究	区卫健委	区医保局等
21	“十五五”期间奉贤深化国资国企改革、提升国企活力效率的目标、思路和重点举措研究	区国资委	区发展改革委、区经委、区财政局等
22	“十五五”期间奉贤推动城市更新可持续发展的目标、思路和重点举措研究	区建管委	区房管局等

23	“十五五”期间奉贤区文化旅游事业发展的思路和重点举措研究	区文旅局	
24	“十五五”期间奉贤人口高质量发展的目标、思路和重点举措研究	区发展改革委	区委政法委、区公安分局（区人口办）区卫生健康委、区建设管理委（区交通委）、区教育局、区经委、区农业农村委、区人社局、区民政局、区房管局、区市场监管局等
25	“十五五”期间奉贤打造消防安全“韧性城市”，推动奉贤消防事业和队伍建设高质量发展的目标及举措研究	区消防救援支队	区应急局
26	“十五五”期间奉贤积极应对人口老龄化，推动老龄事业高质量发展的目标及举措研究	区民政局	区卫健委
27	“十五五”期间奉贤水务（海洋）建设的目标、思路及举措研究	区水务局	区生态环境局等

抄送：区委办，区人大办，区政协办。

上海市奉贤区人民政府办公室

2024年7月31日印发
