

济南市人民政府文件

济政发〔2022〕9号

济南市人民政府 关于印发济南市新型城镇化规划 (2021—2035年)的通知

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

现将《济南市新型城镇化规划（2021—2035年）》印发给你们，请认真组织实施。

济南市人民政府

2022年7月15日

(联系电话：市发展改革委城镇化推进处，51707403)

(此件公开发布)

济南市新型城镇化规划

(2021—2035 年)

2022 年 7 月

目 录

第一章 准确把握发展形势 科学确定目标要求

- 一、发展基础
- 二、发展趋势
- 三、指导思想
- 四、主要目标

第二章 全面提升市民化质量 营造平等包容发展氛围

- 一、加快农业转移人口落户城市
- 二、推动城镇基本公共服务均等化
- 三、促进农业转移人口融入城市

第三章 加快优化城镇化布局 健全完善现代城镇体系

- 一、融入山东半岛城市群建设
- 二、优化发展中心城区
- 三、拓展城镇化发展空间
- 四、补齐县城发展弱项短板
- 五、培育城镇化发展新节点

第四章 深入推进智慧城镇化 高标准打造数字共享生态

- 一、前瞻布局新型基础设施
- 二、创新发展城市数字经济

三、建设精准智治数字政府

四、构建全民共享数字生活

第五章 深入推进绿色城镇化 全力建设美丽宜居泉城

一、强化规划建设管理统筹

二、争创城市绿色发展示范

三、提升泉城生态安全韧性

四、彰显山水历史人文魅力

第六章 深入推进均衡城镇化 扎实推进全民共同富裕

一、推进城乡基础设施一体发展

二、实现基本公共服务普惠共享

三、推动城乡社会治理协同高效

四、促进城乡居民逐步共同富裕

第七章 深入推进双向城镇化 加快实现城乡融合发展

一、促进城乡要素双向自由配置

二、推动城乡产业协同融合发展

第八章 建立规划保障机制 确保目标任务落实

一、加强党的全面领导

二、健全协调落实机制

三、组织开展监测评估

四、凝聚规划实施合力

城镇化是现代化的必由之路，是解决“三农”问题的重要途径，是构建“东强西兴南美北起中优”城市发展新格局的有力支撑，是推动新旧动能转换综合试验区建设的重要抓手。到2035年基本建成新时代中国特色社会主义现代化强省会，必须坚定不移、积极稳妥、高质量推进新型城镇化。本规划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历次全会精神，根据《山东省新型城镇化规划（2021—2035年）》《济南市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》编制，主要明确全市新型城镇化的主要目标、重点任务和实施路径，是指导全市新型城镇化的宏观性、基础性、战略性规划，是其他相关规划编制的重要依据，规划期为2021—2035年。

第一章 准确把握发展形势 科学确定目标要求

一、发展基础

近年来，市委、市政府认真贯彻落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求，抓住国家第三批新型城镇化综合试点和国家、省城乡融合发展试验区建设重要机遇，更加注重以人为本、布局优化、品质提升、生态文明、文化传承和安全健康，推动涉及全市近千万常住人口的新型城镇化驶上科学、健康、正确轨道，为长远发展打下了坚实基

础。

（一）农业转移人口市民化稳步推进。持续深化户籍制度改革，在副省级城市中率先实施“零门槛”落户，农业转移人口市民化制度通道全面打通，2020年常住人口城镇化率达到73.5%，高于全省平均10.4个百分点。推动常住人口公平享有城镇基本公共服务，就业促进体系不断完善，社会保障制度更加健全，农业转移人口随迁子女义务教育实现“全纳平等、应上尽上”，我市在2019年度中国城市流动人口社会融合排名中居第1位。加快完善农业转移人口市民化政策体系，“人地钱挂钩”配套政策落地生效，土地规模化经营率达到72.4%。

（二）城镇化空间格局稳步优化。积极争取国家和省支持，济南莱芜行政区划调整顺利完成，章丘、济阳完成撤市（县）设区。加快构建“东强西兴南美北起中优”城市发展新格局，汉峪金谷、中央商务区、济南国际医学科学中心初具规模，新旧动能转换起步区建设全面起势，全市建成区面积达到839.7平方公里。稳步推进中小城市和小城镇建设，县城综合承载能力不断提升，章丘区刁镇入围全省新生小城市试点，商河县玉皇庙镇、莱芜区口镇入围全省重点示范镇。推动省会经济圈一体化发展，区域共商共建共享机制逐步建立，济南都市圈规划建设正式启动。

（三）城市发展方式加快转变。持续提升综合承载能力，

城市道路面积达到 1.3 亿平方米，集中供热面积近 2.8 亿平方米，建成 5G 基站设施 1.7 万余个。着力优化人居环境，空气优良天数比例达到 62%，国控地表水考核断面优良水体比例优于“十三五”任务目标 16.1 个百分点，拆违拆临超过 1 亿平方米，建绿透绿 479 万平方米，整治改造老旧小区 3617.7 万平方米。保护弘扬城市特色，重点泉群保持常年喷涌，古城（明府城）、老商埠功能形象显著提升，成功入围东亚文化之都。不断提升城市治理水平，精细化治理机制和智慧化治理模式初步形成，公共卫生、公共安全、防灾减灾等安全发展设施加快完善。

（四）城乡融合发展扎实起步。建立健全体制机制，成立市城镇化暨城乡融合发展工作领导小组，加快形成覆盖全域、下沉乡村的城乡融合发展工作组织架构。制定国家、省城乡融合发展试验区市级实施方案和区县级方案，进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度初步建立，集体经营性建设用地入市破题展开，南部山区发布全省首个区县级生态系统生产总值（GEP）核算成果。抓好重点片区示范和典型项目引领，济南高新区中欧装备制造小镇建设的经验做法被国家发展改革委推广，章丘区三涧溪村建设成为全国乡村振兴样板村。多措并举增加农民收入，城乡居民人均收入比 2.61，较 2015 年缩小 0.19。

同时也要看到，我市城镇化还面临一些问题，主要是：

城镇化水平不高，常住人口城镇化率处在副省级城市和省会城市下游水平，农业转移人口市民化步伐不快；环境污染、交通拥堵、停车困难等问题仍较突出，创新城市、智慧城市、韧性城市、公园城市等先进理念需要创新落实；城乡融合发展潜力尚未有效激发，城乡居民收入差距依然较大；省会经济圈一体化发展还处于起步阶段，城市能级有待塑强。

二、发展趋势

今后一个时期，我国城镇化将迈入增速放缓的中后期阶段，新型城镇化将更加突出以促进人的城镇化为核心、以提高质量为导向。我省全面贯彻落实国家新型城镇化战略部署，创造性提出了智慧化、绿色化、均衡化、双向化的城镇化发展策略。分析外部形势，结合济南实际，未来我市新型城镇化将呈现以下趋势。

（一）城镇化水平将稳步提高。在重大国家战略和强省会战略共同推动下，近年来我市经济社会发展全面起势，山东半岛城市群龙头作用显著增强，黄河流域中心城市地位更加突出，周边地区人口向我市加快集聚仍将是未来区域人口迁移的主流。同时，我市常住人口城镇化率低于其他副省级城市平均水平 8 个百分点以上，特别是户籍人口城镇化率偏低，城镇化潜力依然较大。

（二）济南都市圈建设将全面提速。国家提出实施现代化都市圈培育工程，《山东省新型城镇化规划（2021—2035

年)》提出以济南为中心,辐射带动淄博、泰安、聊城、德州、滨州、东营六市一体发展、协同发展、融合发展。在省会经济圈一体化发展框架下,我市与周边地区同城化发展将大大加快,现代化济南都市圈将加速形成。

(三) 城市发展方式将加快转变。城市居民对优质公共服务、生态环境、健康安全等方面需求日益增长,城镇化面临的资源环境约束将愈加趋紧。我市建设土地资源有限,人均水资源占有量不到全国平均水平的1/7,结构性根源性环保压力仍处高位,市政设施、公共服务、公共卫生、安全保障等领域面临不少弱项短板。要创新发展理念,建设新型城市,促进城市更加集约紧凑和健康安全宜居,更好满足人民美好生活需要。

(四) 城市治理路径将更加智慧精准。信息技术正在推动生产方式、生活方式、社会结构发生深刻变革,人口老龄化也对城市发展提出诸多命题。要把握数字化、网络化、智能化融合趋势,加快改善治理理念、治理模式、治理机制、治理手段,深化信息技术在政务服务、社会治理、群众生活等场景的广泛应用,让城市更聪明更智慧、更美好更温情。

(五) 城乡融合发展将全面纵深推进。城乡融合发展是新型城镇化的内在要求,农业农村发展滞后是现代化强省会建设的明显短板。要抓住国家、省城乡融合发展试验区建设机遇,促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配

置，尽快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，从整体上加速农业农村现代化。

三、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，立足新发展阶段，完整准确全面贯彻新发展理念，主动服务和融入新发展格局，坚持稳中求进工作总基调，全面落实习近平总书记对山东、对济南工作的重要指示要求，创造性贯彻落实省委“六个一”发展思路和“六个更加注重”策略方法，以推动城镇化高质量发展为主题，以转变城市发展方式为主线，以农业转移人口市民化为重点，以智慧化、绿色化、均衡化、双向化为方向，深入实施以人为核心的新型城镇化，更好发挥在山东半岛城市群中的龙头作用，当好全省新型城镇化的排头兵，为新时代社会主义现代化强省会建设提供有力支撑。在工作中，应注重把握以下主要原则：

——坚持以人民为中心。把以人为本作为新型城镇化的本质属性，深入贯彻“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，积极发挥人民群众积极性、主动性、创造性，让人民群众成为新型城镇化的积极参与者、最大受益者和最终评判者。

——坚持新发展理念。把新发展理念完整、准确、全面

贯彻到新型城镇化全过程，促进高质量发展、高品质生活、高效能治理、高水平均衡相结合，提升宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文发展和数字化、网络化、智能化治理水平。

——坚持改革创新。遵循城镇化发展规律，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，创新引领性思想理念、关键性创新突破、标志性重大改革、带动性战略举措、典型性示范项目，探索新时代特大城市新型城镇化道路。

——坚持城乡融合。牢固树立城乡一盘棋理念，统筹推进新型城镇化战略和乡村振兴战略，筑牢农业农村现代化对新型城镇化的支撑作用，增强城镇对乡村的辐射带动作用，高水平重塑城乡关系。

——坚持系统观念。统筹空间布局、产业结构、人口规模，统筹经济、生活、生态、安全需要，统筹规划、建设、管理，努力框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量，着力增强城市发展的持续性和宜居性。

四、主要目标

（一）到2025年主要目标。现代化强省会建设取得重大进展，新型城镇化质量显著提高，常住人口城镇化率、户籍人口城镇化率分别提高到78.5%以上和65%左右。

——城市功能地位显著提升。全省新旧动能转换龙头、

引领山东半岛城市群发展龙头地位更加突出，链接京津冀协同发展和长三角一体化发展的核心节点、引领黄河流域生态保护和高质量发展的核心增长极作用更加明显，国内大循环战略节点和国内国际双循环战略枢纽功能更加强劲。

——市民化质量显著提高。户籍制度改革纵深推进，农业转移人口市民化取得较大进展，城镇基本公共服务覆盖全部未落户常住人口，外来人口全面融入城市的能力不断增强。

——空间布局持续优化。济南都市圈建设取得积极进展，“东强西兴南美北起中优”城市发展新格局初步形成，中心城区功能品质显著提升，县城、小城镇发展水平和承载能力大幅增强。

——智慧城市建设走在全省前列。新型基础设施建设全省领先，城市运行效能和智慧化治理水平持续提升，智慧城市应用场景更加丰富，70%的区县建成四星级以上新型智慧城市。

——城镇化绿色转型成效明显。国土空间开发保护格局得到优化，能源资源利用效率大幅提高，主要污染物排放总量持续削减，环境突出问题得到有效治理，生态系统稳定性明显增强。

——城镇化均衡发展水平显著提升。依据常住人口规模配置公共资源机制基本建立，城乡统一规划建设管护的基础

设施体系和统一制度标准的基本公共服务体系率先形成。

——城乡双向融合全面走深走实。有利于城乡融合发展的体制机制基本建立，人口实现自由流动、合理分布，要素实行双向流动、高效配置，城乡融合发展水平走在全省前列。

（二）到 2035 年主要目标。城市发展能级和辐射带动能力大幅提升，全国重要的区域经济中心、科创中心、金融中心、贸易中心、文化中心全面建成，国家中心城市地位基本确立。新型城镇化步入成熟阶段，农业转移人口市民化基本实现，城镇化发展质量走在全国前列。“东强西兴南美北起中优”城市发展新格局全面塑成，城镇规模结构科学合理，现代化济南都市圈全面建成。智慧化、绿色化、均衡化、双向化发展模式成熟定型，城市综合承载能力显著增强，功能品质更加完善，活力、魅力、吸引力全面彰显，治理体系和治理能力现代化基本实现。城乡发展差距显著缩小，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展，人民群众获得感幸福感安全感更加充实、更有保障、更可持续。

专栏1 新型城镇化主要目标

序号	指标名称	单位	2020年	2025年	2035年
一、智慧城镇化					
1	建成5G基站数量	万个	1.7	6	—
2	城市5G覆盖率	%	85.2	100	—
3	家庭光纤入户覆盖率	%	<40	>90	100
4	智慧校园建设覆盖率	%	95.1	100	—
5	智慧医院覆盖率	%	—	100	—
6	重点公共区域高清以上视频监控覆盖率	%	70	100	—
7	政务服务电子证照使用率	%	—	80	100
二、绿色城镇化					
8	环境空气质量优良天数比例	%	62	65.2	—
9	森林覆盖率	%	11.4*	13.7*	—
10	人均公园绿地面积	m ²	12.2	13.5	15
11	城镇再生水利用率	%	35	50	65
12	城乡生活垃圾回收利用率	%	35	≥35	—
三、均衡城镇化					
13	城乡居民收入比	—	2.61	<2.5	1.8
14	职业技能培训人次	万人次	—	[100]	—
15	社区养老服务设施配建达标率	%	—	100	—
16	每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位	个	—	5	—
17	每千人口拥有执业（助理）医师	人	4.4	5	6.2
四、双向城镇化					
18	年末常住人口	万人	924.2	1000	1100
19	常住人口城镇化率	%	73.5	>78.5	>85
20	户籍人口城镇化率	%	59.8	65	73
21	集体经济收入10万元以上行政村占比	%	66.5	100	—
22	具备条件行政村农村物流服务覆盖率	%	—	100	—

注：①加“〔〕”指标为五年累计数。②带*的是根据自然资源部、国家林业和草原局《关于共同做好森林、草原、湿地调查监测工作的意见》（自然资发〔2022〕5号）调整后数据，不包括园地中的经济林。

第二章 全面提升市民化质量 营造平等包容发展氛围

坚持把农业转移人口市民化作为首要任务，以农业转移人口为重点，兼顾其他非户籍常住人口，加快户籍制度改革和城镇基本公共服务均等化，使全体居民公平共享更高品质的城市生活。

一、加快农业转移人口落户城市

按照尊重意愿、存量优先、带动增量的原则，畅通农业转移人口在城市落户通道，显著提高户籍人口城镇化水平。

（一）持续深化户籍制度改革。落实以经常居住地登记户口制度，完善多渠道落户选择，清除落户隐形限制，确保有意愿、有能力、有条件的农业转移人口在城市便捷落户，促进各类人才和劳动力社会性流动。继续优化落户手续和办理流程，加强政策宣传解读，推进户口、居民身份证办理“无纸化”“免填单”，探索推进省会经济圈户口通迁。建立现代化人口管理服务制度，强化实有人口动态管理，加快建设电子证照和电子档案。

（二）维护进城落户农民的农村权益。巩固完善农村基本经营制度，保持农村土地承包关系稳定并长期不变，做好房地一体宅基地确权登记颁证，巩固农村集体产权制度改革成果，合理确认集体经济组织成员身份。落实进城落户农民

依法自主自愿有偿转让退出农村权益有关规定，不得以退出土地承包经营权、宅基地资格权和使用权、集体资产股权作为农民进城落户条件，不得强制农民三项权益相互关联退出。坚持农民主体地位，维护农民合法权益，深化农村产权交易、农业融资担保、产权信息管理“三台共建”模式，放活土地经营权，拓展土地经营抵押权能。

（三）拓宽外来人口集聚渠道。实施更加开放的人口政策，畅通产业就业聚人、优质服务引人、优美环境留人途径，加快壮大人口规模、优化人口结构，构建与现代化强省会功能地位相匹配的人口发展格局。建设人才管理改革试验区，创建国家级吸引和集聚人才平台，完善高精尖缺人才引进机制，营造最佳人才发展生态。扎实推进创新创业，大力实施“创业泉城”工程，完善融通创新生态，吸纳外源性劳动年龄人口。打造青年发展友好型城市，持续深化校地合作，“十四五”时期落户青年人才60万人以上。瞄准千亿级人力资本产业，推动人力资本服务与人力资源服务联动发展，建设黄河流域国家级人力资源人力资本产业园。

二、推动城镇基本公共服务均等化

加快构建政府主导、覆盖全民、可持续的城镇基本公共服务体系，努力使同城居民享有普遍均等的基本公共服务。

（一）完善基本公共服务提供机制。健全以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，完

善以居住证为主要依据的义务教育、就医结算、职业技能培训等制度。探索居住证与身份证功能衔接并轨的实现路径，建立健全基本公共服务动态增长提供机制，缩小居住证与户籍在享有城镇公共服务和权利上的差距，提高居住证持有人的实际享有水平和便利办事程度。建立紧缺优质公共服务梯度供给制度，推动优质公共服务资源向居住年限长、社保缴纳情况良好的人口适度倾斜。统筹各层级各领域公共资源，根据国家、省统一部署，动态调整基本公共服务标准，前瞻性做好基本公共服务设施规划配置。

（二）提高基本公共服务保障水平。围绕义务教育、社会保险、医疗卫生、托育养老等民生领域，提高基本公共服务可得性，加快实现常住人口全覆盖。完善进城务工人员随迁子女享受基本公共教育服务保障机制，确保符合条件的随迁子女均能在公办学校接受义务教育。实施全民参保计划，健全进城务工人员参加社会保险制度。推进异地就医结算能力建设，逐步实现住院、门诊费用线上线下一体化异地就医结算服务。增加普惠性托育和学前教育供给，健全完善养老服务体系，推进外地老年人同等享受本地优待项目。

（三）提供可负担的住房保障。健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，完善长租房、保障性租赁住房、公租房、共有产权住房政策。加快发展住房租赁市场，完善长租房政策，扩大小户型、低租金保障性租赁住房供

给，打造线上租房平台，制定房屋出租基本设施配置标准，推动租购住房在享受基本公共服务上具有同等权利。完善公共租赁住房准入、使用、退出和运营管理，健全动态调节和租金定价机制。扩大对非户籍人口租赁住房的货币化补贴，提高其参缴住房公积金比例。探索农村集体经营性建设用地建设租赁住房的路径，支持利用存量建设用地建设农民工集体宿舍，配套制定规范标准。

（四）健全农业转移人口市民化配套政策。加强基本公共服务领域财政转移支付和用地供给，推动公共资源按常住人口规模配置。合理划分市、区县分担责任，健全支持农业转移人口市民化的财政转移支付制度，完善财力性转移支付办法，提高区县基本财力保障机制资金分配中常住人口计算比例，积极争取中央和省预算内资金、专项建设债券和开发性金融机构等支持。落实“人地挂钩”机制，健全城镇建设用地增加与吸纳农业转移人口数量挂钩政策，增加人口流入较多区县的公共服务设施用地供给，保障农业转移人口在城镇落户的合理用地需求。

三、促进农业转移人口融入城市

提高农业转移人口就业能力，增强城市认同感和归属感，确保实现进得来、留得下、发展好。

（一）提高农业转移人口就业能力。实施就业优先战略和更加积极的就业政策，加大招聘工作岗位归集和信息发布

力度，畅通招聘岗位信息对接和劳务合作渠道。统筹农业转移人口培训政策，推广技能储备培训模式，将农业转移人口纳入职业技术教育体系。全面推行终身职业技能培训，有针对性地加大农业转移人口就业技能提升、岗位技能提升和职业转换培训、创业培训力度，组织开展服务标准化专业技能培训。完善农业转移人口创业专项政策支持，推进创业孵化基地、众创空间等创业平台建设，完善创业担保贷款、创业补贴等支持政策，落实好支持创业孵化基地、众创空间发展相关税收优惠政策。

（二）扩大农业转移人口社会参与。秉持“进了济南门，就是济南人”理念，帮助和支持农业转移人口融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入城镇。加强社区建设、社区治理和服务创新，引导农业转移人口和其他非户籍常住人口参加社区活动和参与社区治理。保障农业转移人口在党代表、人大代表、政协委员中的比例，积极引导其参加党组织、群团组织和社会团体。发挥好工会等群团组织沟通联系作用，开展关爱农业转移人口行动。建立健全农业转移人口参与法规规章和公共政策制定机制，广泛听取意见建议。

第三章 加快优化城镇化布局 健全完善现代城镇体系

按照“融、优、拓、补、培”的总体思路，坚持因地制

宜、分类指导，统筹都市圈、中心城区、县城和小城镇建设发展，构建疏密有致、梯次发展、分工协作、功能完善的城镇化格局。

一、融入山东半岛城市群建设

围绕全省“一群两心三圈”城镇化空间布局，塑强创新策源、要素配置、贸易枢纽、高端服务、人文汇聚等作用，不断增强核心竞争力和辐射带动力。

（一）提升城市功能。着力提高创新功能、经济功能、服务功能、社会功能、生态功能，推动区域经济效益整体提升，增强高质量发展动力源作用。创建国家技术创新中心、产业创新中心、制造业创新中心、临床医学研究中心等创新平台，吸引国内外一流大学、科研院所、跨国公司设立研发机构，建设专业化中试基地，打造科技成果转移转化高地。深入落实工业强市战略，实施战略性新兴产业集约化发展工程，加快建设总部经济高地、著名文化旅游目的地和国际消费中心城市，积极推进要素市场化配置改革探索。科学配置公共资源，加快完善多层次社会保障体系，推进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化，持续推动民生改善和共同富裕，显著提高人民群众幸福指数。统筹推进市域社会治理现代化，完善城市安全常态化管控和应急管理体系，做实做细“网格化”，加快创建全国文明典范城市和国家安全发展示范城市。优化国土空间开发格局，强化城市空间开发管控，保

护修复自然生态系统，统筹老城提升与新区开发，统筹硬件建设与城市管理，积极探索特大城市加快转变发展方式新路径。

（二）培育打造济南都市圈。以济南为中心，以1小时通勤圈为基本范围，编制实施都市圈发展规划，构建便捷高效的通勤圈、梯次配套的产业圈、便利共享的生活圈。加快建设以济南为中心的“米”字型放射通道和连接周边城市的环形通道，促进干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通“四网融合”，共建“轨道上的都市圈”。加快绕城高速公路二环线闭合，推进普通国省道改扩建，加强中心城区与周边市和区县的客运联系。统筹区域工业低温余热利用，研究实施“莱热入泰”“泰热入济”等供热管网项目，推进都市圈供热一体化。立足都市圈资源禀赋和产业基础，强化高端产业引领功能，加快构建以战略性新兴产业和先进制造业为引领、现代服务业为重点、现代农业为保障的产业体系，推动形成一批具有竞争力的产业集群。加强产业分工协作，建立利益分享机制，探索“双向飞地”“异地孵化”“共管园区”等跨区域产业合作新模式，共同打造现代产业链供应链。推进基本公共服务便利共享，推动建设一批公共休闲空间。统筹大泰山地区生态保护修复，加强黄河、大汶河、小清河、东平湖等重要水系安全防护和生态治理。强化同城化发展机制建设，切实提高政策制定统一性、规则一致

性和执行协同性。

（三）推动三大经济圈对接融合。完善济青“双核”联动发展机制，协同推进国家自由贸易试验区、自主创新示范区、城乡融合发展试验区、人工智能创新应用先导区、物流枢纽联盟建设，共建创新力、竞争力强劲的济青科创制造廊带。发挥济南都市圈、青岛都市圈作用，促进省会经济圈与胶东经济圈开展陆海联动和科技、产业等紧密合作，在户口迁移、就业社保、文化医疗、住房保障等公共服务上实现互认互通。以基础设施互联、产业协同发展为重点，加强与鲁南经济圈的对接。

二、优化发展中心城区

统筹规模经济效益和生态健康安全需要，分类确定老城区、新城区的功能定位、发展重点和开发策略，率先形成高质量集约发展新路径。

（一）老城区。二环路以内区域，以突出泉城风貌和历史文化为核心，以改善人居环境为导向，坚定不移实施“中优”策略，全面加快中央商埠区建设，加快保护更新、业态迭代、内涵提升，促进瘦身健体、减量增效。保护弘扬泉城特色，强化历史文化名城保护，抓好古城（明府城）、老商埠、洪家楼、泺口、上新街等片区保护整治和改造提升，实施小清河—黄河区域再开发，力争“十四五”时期基本完成棚户区 and 城中村改造。有序推动一般制造业、传统农批市场

批发功能等外迁，发展总部办公、现代金融、商务服务、创意设计等高端产业业态。抓好快速路、主干路、次干路、支路建设改造，完善并加快西南部路网规划建设，加密轨道交通线网，构建立体化交通网络。加密停车设施和公共充换电网络，探索推进社区综合服务设施“一点多用”，完善一刻钟便民生活圈。

（二）东西部新城。二环路及绕城高速公路合围区域，以集聚高端要素和促进产城融合、职住平衡为方向，重点布局科技服务、现代物流等生产性服务业和高端制造环节，加快产业兴城、品质聚人，构建“两翼齐飞”发展格局。做强做优东部中央商务区、奥体政务片区、济南高新区中心区、汉峪金谷等片区，打造经济密度最高、辐射能力最强、最具现代化国际大都市功能形象的核心区域。加快建设济南国际陆港、济南东站—济钢片区和临空经济区，打造以枢纽经济、通道经济、先进制造等为主要特色的产业新城。全力全速推进中央活力区、济南国际医学科学中心建设，打造产业集聚、生态优美、宜居宜业、医疗康养的活力之城，带动西部地区加快振兴。

（三）新旧动能转换起步区。聚焦“四个新”目标定位和“五个着力”重点任务，汇全省之智、举全市之力加快开发建设，到2025年基本形成现代化新城框架，到2035年基本建成绿色智慧宜居新城。编制实施“1+4+16+N”

规划体系，强化基础设施支撑、公共服务配套和高端产业引领，加密过黄河通道，加快导入行政、教育、医疗、文化等优质资源，重点打造新一代信息技术、高端装备制造、新能源新材料和现代服务业“3+1”产业体系，建设黄河流域生态保护和高质量发展引领示范区。始终把水资源节约集约利用放在重要位置，建设全国节水典范城市引领区。全方位全过程贯彻绿色发展理念，保障70%左右的蓝绿空间，率先建设全国碳中和绿色城区。按照未来城市发展理念，实行数字城市与现实城市同步规划同步建设，推动智能化治理向智慧化治理跃升，建设全球领先的数字孪生城区。

三、拓展城镇化发展空间

立足区域特色资源和产业基础，推动区县差异化定位和特色化发展，提升综合承载能力，构建新型城镇化的重要支撑空间。

（一）打造长清、章丘、济阳三个主城片区。加快中心城区基础设施向周边延伸，支持三区提升发展能级和承接中心城区部分功能疏解，共同打造现代化国际大都市的核心功能区。长清区发挥自然、文化、教育等资源优势，彰显公园城市理念，推动文昌、大学城、创新谷三大片区融合发展，建设山水魅力城区和区域科教高地。章丘区发挥济青科创制造廊带战略节点作用，西融中心城区、东接周村淄川，建设科创新城、智造高地、文旅名城、生态绿城、康养福地。济

阳区突出先进制造业和生产性服务业，与济南新旧动能转换起步区城市科创区、临空经济区形成“三足鼎立”、相互支撑发展格局，建设北部高质量发展主城片区。

（二）建设莱芜—钢城省会城市副中心。按照共建共享共赢理念，统筹区域基础设施建设和公共服务设施配套，增强服务当地、带动周边能力。莱芜区坚持制造业规模化、特色化、集群化发展，完善区域通勤圈、产业圈、生活圈配套融合，加快补齐基础设施弱项短板，建设黄河流域先进制造业中心和省会城市副中心主要承载区。钢城区突出钢铁产业特色，创新转型发展，加快绿色建筑、高端装备智造产业集聚，提升城市综合能级和服务功能。

（三）提升平阴、商河县城承载能力。着力推进以县城为重要载体的城镇化建设，发挥城乡融合发展纽带作用，培育发展特色优势产业，增强自我发展能力，加快建设农业转移人口就地就近城镇化的重要阵地。平阴县持续做优智能铸造、绿色建材、绿色能源等产业，放大玫瑰、阿胶资源优势，建设康养、精致、魅力之城。商河县发挥特色农业优势，加快工业化步伐，推动县城与经济开发区相互支撑、联动发展，建设带动鲁北地区崛起的重要桥头堡。

四、补齐县城发展弱项短板

坚持多予、少取、放活方针，加强市、区县两级联动，增强县城承载能力，促进县乡村功能衔接互补。

(一) 强化重点领域设施建设。按照县城建设客观规律，以需求为导向，加快公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效。加强公益性、准公益性项目谋划，推动公益性、准公益性与其他有经济效益的建设内容合理搭配，策划一批现金流健康的经营性项目，做实县城城镇化补短板强弱项项目库，制定用地、资金等支持计划和解决方案。加大财政性资金支持力度，创新资金投入方式与运营模式，调动金融资本和工商资本投入积极性。规范有序推进政府和社会资本合作（PPP）模式，积极试点基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。

专栏 2 县城补短板强弱项重点工程

公共服务设施提标扩面：健全完善医疗卫生设施、教育设施、养老托育设施、文化体育设施、社会福利设施、社区综合服务设施。

环境基础设施提级扩能：完善生活垃圾处理设施、健全污水集中处理设施、改善县城公共厕所。

市政公共设施提档升级：优化市政交通设施、完善市政管网设施、发展配送投递设施、推进县城智慧化改造、更新改造老旧小区。

产业配套设施提质增效：完善产业平台配套设施、健全冷链物流设施、提升农贸市场水平。

(二) 加大县域发展支持力度。继续完善县域发展政策体系，适时评估政策措施效果，推进市与区县财政事权和支出责任划分改革，激发区县干事创业积极性、主动性、创造性。实施县域经济发展攻坚行动，大力支持县域特色产业集群培育，支持县域符合条件的开发园区优化管辖范围。优化

县域经济发展资金安排，重点支持主导产业培育和特色产业策划招引，助力引进落地龙头型、基地型重大产业项目，增强自身经济韧性。加强产业发展市级统筹，建立市域产业协作联动机制，引导产业优化布局、合理集聚。促进政策协调和工作协同，完善高质量发展指标体系、标准体系、统计体系和绩效评价体系。

五、培育城镇化发展新节点

推进小城镇和特色小镇建设，增强产业和人口集聚能力，完善均衡协调的新型城镇化结构。

（一）分类引导小城镇发展。坚持规模适度、突出特色、强化功能，加强用地和财政性建设资金保障，重点推进刁镇全省新生小城市试点，打造殷巷、玉皇庙、东阿、雪野、马山等综合性小城镇，引导农村人口有序向小城镇转移。推动大中型搬迁安置点与周边小城镇统一规划建设，合理引导村（居）人口向小城镇周边集聚。以下放事权、扩大财权、改革人事权及强化用地指标保障为重点，推进经济发达镇行政管理体制改革。

（二）规范健康发展特色小镇。准确把握发展定位，合理谋划空间布局，加强质量效益管理，做精做强主导产业，培育建设一批产业特而强、功能聚而合、形态小而美、机制新而活的精品特色小镇，加快建设成为经济高质量发展新平台、新型城镇化建设新载体、城乡融合发展新支点。严格特

色小镇清单管理，加强监测监督管理，实行动态评估调整，防止重复建设、贪多求全、走样变形。有效防控各类潜在风险，坚决守住合规用地、生态环保、债务防控、房住不炒、安全生产的底线。

专栏 3 纳入省清单管理的特色小镇

商河县玉皇庙镇玻璃智造特色小镇：聚焦特种玻璃制造、智能建材—玻璃幕墙制造、印刷包装，打造先进制造类小镇。

济南高新区中欧装备制造特色小镇：聚焦新一代信息技术、高端装备制造，深度融合现代物流等临空指向性产业，打造先进制造类小镇。

商河县贾庄高端精纺特色小镇：聚焦纺织服装，以功能性差别化纤维纱线为主导产品，打造先进制造类小镇。

雪野旅游区养生休闲度假特色小镇：聚焦特色休闲旅游，延展休闲度假养生产品链、产业链和价值链，打造文化旅游类小镇。

长清区归德建筑产业化特色小镇：聚焦先进装备制造、生物科技、节能建筑科技，前瞻布局先导产业，打造先进制造类小镇。

马鞍山清宁康养森林特色小镇：聚焦“森林+”创新发展模式，建设以康养休闲为核心功能的生态产业区，打造文化旅游类小镇。

第四章 深入推进智慧城镇化 高标准打造数字共享生态

以数字化、网络化、智能化驱动生产方式、生活方式、治理方式变革，加快建设数字社会示范城市和中国智慧名城。

一、前瞻布局新型基础设施

加快数字基础设施建设和基础设施智能化升级，适度超

前布局泛在连接、智能融合的“网、云、端”数字设施，为新型城镇化发展提供强大技术支撑。

（一）夯实数字基础设施底座。升级打造先进网络基础设施，大力推进5G独立组网，协同推进5G网络和千兆光网超前部署建设。拓展确定性网络应用场景，强化第六代互联网协议（IPv6）网络的终端协同创新发展，提高IPv6网络接入覆盖率，到2025年实现县级以上城市家庭千兆接入能力和商务楼宇万兆接入能力全覆盖。聚焦通信、导航、遥感三大领域，前瞻布局卫星互联网、量子互联网等未来网络设施，建设地面信息港核心基地，加快低轨通讯卫星系统组网应用，打造天地一体化信息网络骨干节点。建设中国算力谷，提升国家超算济南中心和浪潮算力供给能力，打造一批绿色数据中心，形成区域一体化算力服务体系。

（二）打造工业互联网平台体系。稳步推进“星火·链网”超级节点（济南）建设运营，建成开通国家级互联网骨干直连点。建设一批国家工业互联网标识解析二级节点，开展标识解析创新应用推广，打造一批特色鲜明、亮点突出、可复制可推广的行业应用标杆。深化平台行业赋能，做优做强山东未来网络研究院、浪潮云洲“双跨”平台，鼓励龙头企业打造特定行业平台。推动创新研究机构建设，支持校企联合开展智能化装备、工业协议解析、边缘计算系统等技术研发，提升工业互联网创新研发能力。围绕典型场景、

重点行业、产业集群和产业园区，构筑工业互联网应用示范高地。发挥协会、联盟等专业服务机构作用，组织开展峰会、论坛、对接会等宣传推广活动，优化工业互联网产业生态。

（三）培育数字经济平台发展新优势。做强济南高新区大数据、人工智能、信息技术创新应用等核心产业，打造全国信息技术引领区。推动山东数字经济产业园、山东黄河数字经济产业园、明湖国际信息技术产业园、创新谷等重点园区快速发展，布局人工智能、物联网、AR（增强现实）/VR（虚拟现实）等应用场景。打造规模以上企业全覆盖的产业大数据平台，实时感知产业经济运行特征，促进产业高质量发展。

二、创新发展城市数字经济

实施以大数据智能化为引领的创新驱动战略，发挥城市集聚创新要素载体作用，深化数字赋能，推动数据与产业深度融合，为智慧城镇化植入可持续发展基因。

（一）加快数字经济集聚区建设。积极推进齐鲁科学城规划建设，构建“产研院创新圈、超算中心创新圈、中科院济南科创城创新圈、山东大学创新圈”四圈联动格局，打造国家战略科技力量核心承载区，推动大科学装置建设实现新突破，争取承担一批国家重大科技专项、“科技创新2030—重大项目”。促进大数据产业基地建设，支持济南高新区国

家级及市中区省级大数据产业集聚区加快发展，形成“研发+龙头+配套”垂直整合的全产业链。深入推进人工智能“双区”同建，建设提升人工智能计算中心、人工智能岛、龙山人工智能谷等重大载体。加快国家实验室济南基地建设，推动泉城实验室、济南微生态生物医学省实验室、济南粒子科学与应用技术省实验室等建设。高水平建设科创金融改革试验区，加快私募基金集聚区建设，积极招引培育股权投资、天使投资、创业投资等基金业态，大力发展金融科技，构建一流科技创新生态系统。

（二）培育壮大市场创新主体。大力实施高新技术企业培育行动计划，加快科技企业梯次培育，加大首台套（首版次、首批次）应用支持力度。支持企业创建省级以上产业创新中心、技术创新中心、制造业创新中心等创新平台，鼓励企业、新型研发机构牵头组建创新联合体。健全对初创企业的扶持政策，完善科技型中小企业—高新技术企业—瞪羚企业—（准）独角兽企业的梯次培育体系，形成若干创新型领军企业群。增强龙头企业对产业链、供应链、创新链的整合能力，带动提升中小微企业创新能力和专业化水平，打造大中小企业协同创新、资源共享、融通发展的产业生态。强化创新资源优化整合，支持行业骨干企业、科研院所、行业协会联合，打造多领域创新服务平台，建设一批领先的标杆性产业公共服务平台，极大优化数字化创新发展生态。

(三) 推进数字产业化和产业数字化。大力实施数字经济引领战略，强化数字产业化引领，进一步壮大软件与信息技术服务、新一代信息技术装备、人工智能、工业互联网、云计算、大数据、信息技术应用创新等优势产业；加快集成电路、卫星导航、超高清视频等基础产业发展；培育壮大量子信息、区块链等前沿新兴产业。加快产业数字化转型升级，推动重大科技研发成果、新一代信息技术与传统产业转型深度融合，推动传统产业智能化高端化服务化。提升工业数字化水平，着力推进两化深度融合，大力发展先进制造业；加快发展智能建造，强化智能建造技术研发应用，建立完善智能建造产业生态；推进物流、金融、电子商务等生产性服务业数字化转型，深化发展智慧文旅、智慧广电等数字生活性服务业，开展服务业数字化提升行动。

三、建设精准智治数字政府

以数据创新应用驱动政府服务转型，构建城市智慧中枢系统，全面提升城市管理和社会治理水平。

(一) 打造创新智能“数智济南”。推动云计算、物联网、大数据、人工智能等新一代信息技术在城市管理中的应用，建设实时感知、综合决策、智能调控的“城市大脑”。加快建设国家人工智能创新应用先导区和国家新一代人工智能创新发展试验区，深入实施“AI泉城”赋能行动，探索构建“城市智能体”，推动与省一体化大数据平台和综合指

挥平台互联互通。持续完善泉城链平台，推进省会经济圈和黄河流域一体化区块链平台建设，构建区域性区块链“联盟链”。完善城市管理综合指挥调度系统，建立健全大数据辅助决策长效机制，推动信息技术在监测预警、安全防控等领域深度应用，深化大数据在社会态势感知、综合分析、预警预测、辅助决策等领域的示范应用。

（二）促进数字政务智慧高效。加快政府数字化转型，推进“互联网+政务服务”建设，推动政务服务事项标准化、规范化、便利化。深化政务服务“一网通办”，完善多端一体化网上政务服务体系，打造全天候服务型“掌上政府”。深化企业开办退出、工程项目审批、不动产登记、生产经营、招标采购等涉企服务改革，使“跑一次”成为上限、“不用跑”成为常态。健全完善市企业服务中心功能，实现市场主体、惠企政策、公共资源智能化匹配，更好推进惠企政策“免申即享”。推进“无证明城市”建设，推广应用电子证照、电子印章，创新“就近办”模式，持续优化提升“泉智办”一体化自助服务终端功能，打造全市政务自助服务体系。到2025年，电子证照在政务服务中的使用率达到80%，依申请政务服务事项可网办率达到100%。

（三）优化数据共享管理水平。建设完善上下级联、左右互通、高速连接、智能分发的一体化大数据平台，构建大数据平台区县子节点，形成具备秒级传输能力的数字高速通

道；强化数据统筹管理，加强部门自身数据资源整合，严格产数、聚数、通数、用数流程，加强数据质量监管，推进数据资源全量汇聚市一体化大数据平台。鼓励公众和社会机构运用公共数据进行创新和开发利用，实施“泉城链+全景应用”行动，打造“数据不出云、业务全上链、链上全监管”数据可信共享新模式。完善数据资源登记和流通制度，促进数据要素市场化流通，充分释放数据经济价值和社会价值。加强网络安全保障体系建设，强化数据安全监管，保障数据资源安全有序流通和应用。

四、构建全民共享数字生活

打造一批具有引领性的数字化应用场景，民生服务、社会治理领域数字化水平全国领先，实现对城市治理各类事项集成化、协同化、闭环化处置，实现“一数赋能”“济数智用”。

（一）推进教育资源智慧化配置。推进“互联网+教育”，开展智慧校园建设行动，提升教学、管理、科研、服务等各环节信息化水平。加快建设智慧课堂，打造智能教学空间，推动5G教学终端设备及AR/VR教学数字内容研发，结合AR/VR、全息投影等技术实现场景化交互教学，打造沉浸式课堂。健全网络化、数字化、个性化、终身化教育体系，探索和创新数字教育资源供给模式，推动教学资源上云，加快优质教学资源共享。通过同步课堂、教师网络研

修等方式，持续扩大优质教育资源覆盖范围，推进城乡教育资源共建共享、均衡发展和网络家庭教育全覆盖。

（二）健全医疗社保信息化体系。推进基层医疗卫生机构信息化建设，完善基层医疗卫生综合信息系统功能，推动基层医疗卫生机构与二三级医院实现电子健康档案、电子病历、医学影像等信息共享。加强医疗健康新型基础设施部署，丰富5G技术在医疗健康行业的应用场景，提升智慧医疗水平。建立健全城乡一体化医疗保障信息化平台，构建“互联网+医保+医疗+医药”综合保障服务体系。完善线下大厅、网办大厅、自助终端、移动APP等社保服务系统，构建线上线下结合、上下层级贯通的社保服务体系。完善智慧养老服务，形成涵盖个人、家庭、养老服务机构、社区及专业医疗机构间的养老服务大数据，提供智慧化、个性化、多样化、便利化养老服务。

（三）促进文体服务智能化匹配。丰富智慧文体服务，推动公共文化服务基础设施数字化建设，提高公共图书馆、文化馆、博物馆等数字信息化水平。积极探索“互联网+公共文化”服务新模式，不断延伸公共文化服务方式和服务领域，实现对公众文化产品的普惠供给和精准投放。推进全民健身智慧化建设，加强体育场馆信息化建设，利用数据手段提高资源配置效率，为大众提供线上预约、人脸识别、科学健身方案指导等智能化网络服务。加快智慧文旅发展，推动

“文旅云”平台建设。

（四）打造智慧交通服务网络。发挥“交通大脑”作用，依托综合交通运行管理平台，推动交通出行监测预警自动化、应急处置智能化，提升交通运行效率。加快路网优化分析，推动非现场执法等应用系统建设，提升监管服务信息化水平。加强智慧公交建设，完善公交大脑系统，积极探索开展无人驾驶公交试验。整合停车资源，开发智慧停车应用，实现资源统筹利用和信息精准推送。推进济潍高速、京台高速济南段智慧高速示范项目建设，打造智慧高速改扩建示范项目。

（五）推进乡村智慧化融合发展。推进数字基础设施向乡村延伸覆盖，构建面向农业农村的综合信息服务体系，推动乡村管理服务数字化，建设全国数字乡村示范区。稳步提高村庄5G信号覆盖率与使用普及率，加快乡村物联网建设部署。推进“宽带乡村”工程，到2025年80%以上家庭具备千兆接入能力，农村固定网络接入能力和速率基本达到城市同等水平。加快推进数字乡村建设，有效融合数字技术与农业产业体系、生产体系、经营体系。实施智慧社区（村居）提升工程，到2025年建成智慧社区（村居）试点400个左右。

第五章 深入推进绿色城镇化 全力建设美丽宜居泉城

坚决贯彻习近平生态文明思想，将绿色发展理念全面融

入城镇化发展全过程，加快形成集约紧凑低碳的城市发展模式、产业结构和生活方式，促进人与自然和谐共生。

一、强化规划建设管理统筹

综合考虑人口、经济、生活和生态需要，统筹城市规划、建设、管理，推动城市精明增长，提升城市功能品质。

（一）增强国土空间规划约束功能。加快编制全市国土空间总体规划，划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，逐步建立“多规合一”规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系，尽快实现国土空间开发保护“一张图”。完善控制性详细规划，统筹人口集聚、产业发展和公共服务配套建设，合理确定重点片区容积率、绿地率等规范性要求。开展城市地下空间利用研究，制定实施地下空间总体规划，引导市政设施隐性化、地下化、一体化建设。强化国土空间规划权威，建立国土空间规划审查备案制度，健全用途管制制度，完善社会公众、新闻媒体等监督机制。

（二）提升城市建设品质。坚持居住体验优先，加强城市设计和色彩管理，提升建筑设计艺术品质，彰显“山泉湖河城”独特都市风貌。开展完整居住社区设施补短板行动，因地制宜改造建设市政设施和公共服务设施，增加绿化节点和公共开敞空间。推广以公共交通为导向的开发（TOD）模式，打通道路微循环，规划建设骑行、步行和复合类慢行

系统，完善无障碍设施，新建居住区实行街区制。推进绿廊、绿环、绿楔、绿心等绿地建设，推动公园场景与城市空间融合，到2025年城市建成区绿地率达到37%。推进城市信息模型（CIM）、建筑信息模型（BIM）技术在勘察、设计、施工和运营维护全周期的一体化集成应用，打造建筑互联网。健全城市更新政策体系，探索可持续的城市更新模式，强化规划、项目、资金、安置房源市级统筹。

（三）切实加强城市管理。建立健全“城市体检”评估机制，优化城市体检信息平台，抓好体检成果转化，实现城市精细化管理。推进“路长制”常态化，加强环境综合整治，抓好城市照明和户外广告牌匾管理。巩固提升拆违拆临成果，到2025年无违建街镇比例达到90%以上。完善城市管理综合指挥调度系统，加强大数据分析挖掘，精准合理调配城市管理资源，实现城市管理精细化精准化高效化。

二、争创城市绿色发展示范

坚持绿水青山就是金山银山理念，以碳达峰碳中和要求倒逼全面绿色转型，不断厚植新型城镇化的生态底色。

（一）加强环境治理设施建设。加快城镇生活污水处理设施建设改造，重点实施城郊结合部和新城污水处理设施建设工程，到2025年，全市城市污水日处理能力达到230万吨，建制镇生活污水集中处理率达到75%。加快推进城市排水“两个清零、一个提标”工作，巩固城市黑臭水体治

理成效，加大城市污水处理厂再生水回用力度，到 2023 年，历下区、长清区、章丘区、钢城区、平阴县、商河县、济南高新区完成整县（区）制雨污合流管网清零，40%的城市污水处理厂出水达到地表水Ⅳ类标准；到 2024 年，全市所有区县雨污合流管网全部清零；到 2025 年，60%的城市污水处理厂出水达到地表水Ⅳ类标准，城镇再生水利用率达到 50%；到 2035 年，城镇再生水利用率达到 65%。加强危险废物、医疗废物等安全处置设施建设，适当提高冗余水平。推进生活垃圾分类网点和废旧物资回收网点“两网融合”，适度超前建设生活垃圾焚烧处理设施，2023 年年底，生活垃圾焚烧处理率达到 90%以上，基本实现生活垃圾“零填埋”。

（二）加大节能降碳力度。开展碳达峰碳中和制度设计和系统谋划，编制出台碳达峰行动方案，推动低碳、近零碳排放试点示范。以绿色复苏为统领，深入开展新一轮“四减四增”行动。加强能耗总量和强度“双控”，严控新上高耗能项目，制定重点企业减煤计划，争取“十四五”时期煤炭消费零增长。抓好国家整县（区）分布式光伏规模化开发试点建设，推进“中国氢谷”建设，实施“氢进万家”科技示范工程建设，有序开展核能小堆供热研究，推进山东能源互联网产业集聚区建设。深化工业领域节能，到 2025 年创建市级以上绿色工厂不少于 200 家、绿色工业园区（产业集

群、产业集聚区) 不低于 15 个。加大既有建筑节能改造力度, 大力推广装配式建筑, “十四五”时期新增绿色建筑 5000 万平方米以上, 城镇新建民用建筑中绿色建筑比例保持 100%。

(三) 健全环境治理机制。严格落实生态环境保护党政同责、一岗双责, 完善市、区县两级领导体制、工作机制和生态环境损害责任终身追究制, 完善各区县、街镇环境质量排名办法。实施以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入清单为核心的“三线一单”环境管控体系。坚持源头防治、综合施策, 实施空气质量全面改善行动, 统筹推进细颗粒物 (PM_{2.5}) 和臭氧 (O₃) 协同控制, 实施氮氧化物和挥发性有机物协同治理。统筹水资源、水生态和水环境, 强化河流断面水质考核, 加强污染源头防控, 确保国控和省控断面水质达标。编制实施水生态环境保护规划, 推进流域差异化治理。强化土壤污染风险管控和修复, 实施水土环境风险协同防控。

(四) 促进资源节约集约利用。全方位贯彻“四水四定”原则, 强化源头控制节水、分行业全过程深度节水和节水机制建设, 开展适水评价, 到 2025 年基本建成节水典范城市。强化新增建设用地指标调控, 建立健全低效用地再开发激励机制和存量建设用地退出激励机制, 盘活存量建设用地, 加大低效用地再开发力度。落实工业用地“亩产效益”评价机

制，适度增加混合用地供给。推进“无废城市”建设，编制“无废城市”建设方案。实施建筑垃圾等大宗固体废弃物综合利用，推进城市污泥无害化处置和资源化利用。

（五）倡导绿色低碳生活。提高公民环保意识，引导全社会践行绿色生活、绿色消费理念，加快形成绿色生活方式。积极培育绿色消费市场，推行政府绿色采购制度。开展绿色生活绿色消费统计，定期发布城市和行业绿色消费报告。推进城市社区基础设施绿色化，推广节能家电、高效照明产品、节水器具，强化社区生活垃圾分类投放，坚决制止餐饮浪费行为。深化公交都市建设，健全完善绿色交通体系，推广绿色出行方式，加快城市轨道交通网建设，增加慢行系统，鼓励使用节能和新能源汽车。统筹推进公交车更新换代，除应急救援车辆外，新增城市公共汽车全部采用新能源汽车。开展绿色家庭、绿色学校、绿色社区等创建，探索实行碳普惠和个人碳账户积分试点。

（六）探索生态产品价值实现机制。建立生态环境保护者受益、使用者付费、破坏者赔偿的利益导向机制，探索政府主导、社会参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径。建立生态产品调查监测机制，开展全市生态产品调查，建立生态产品目录清单。深化自然资源资产产权制度改革和资源有偿使用制度，开展自然资源统一确权登记，推动自然资源资产所有权和使用权分离，适度扩大使用权的出

让、转让、出租、担保、入股等权能。推广南部山区生态系统生产总值（GEP）核算做法，科学评估各类生态产品的潜在价值量，探索构建生态系统生产总值核算评价体系，创新推出一批生态产品价值实现典型案例。

三、提升泉城生态安全韧性

坚持人民至上、生命至上，统筹城镇化高质量发展和安全危机防控，着力构建城市安全发展体系。

（一）加强生态安全屏障建设。统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理，提升生态系统质量和稳定性，构筑泰山生态屏障区，推进黄河生态风貌带建设，打造一批生态廊道和生态节点，形成“南山北水多廊多点”生态格局。推动跨区域泉群泉域和南部山区生态保护修复项目，强化入侵生物监控和预防、泉域重点渗漏带保护。加强生态防护林建设，完善林长制管理，持续开展国土绿化工程，加强农田防护林网建设，到2025年全市森林覆盖率达到13.7%。完善水系生态体系，推进美丽幸福河湖建设。实施生态气象保障重点工程，开展以遥感为主的生态环境气象监测评估，加强生态气象服务业务建设，提升生态保护修复服务能力。

（二）增强城市防洪排涝能力。统筹城市排水管网、城市河道、调蓄水面等排水防涝设施建设，构建生态措施和工程措施结合的系统排水防涝体系。全面整治侵占和破坏黄河

河道的违法违规行为，提高堤防建设标准和主槽排洪输沙能力，确保黄河安澜。加强中小河流治理，完成小清河防洪综合治理、徒骇河干流治理等工程，推进巨野河东支流、玉带河、锦水河、浪溪河等综合治理工程，以及大涧沟、小汉峪沟、龙脊河、韩仓河等河道防洪除涝综合治理工程。贯彻“渗、蓄、滞、净、用、排”理念，系统化全域推进海绵城市建设。完善城市空白区排水系统，动态消除城区积水点。加强实时监控系統、预警预报系統、决策调度系統和防洪工程安全监测系统建设。

（三）提升城市安全运行水平。完善责任全覆盖、管理全方位、监管全过程的安全生产综合治理体系，建立健全企业生产安全事故隐患排查治理制度，深入排查和有效化解各类安全生产风险。深化安全生产责任制，推行安全生产“责任保险+安全服务”模式。强化和改进危险化学品、特种设备等重点行业监管，建立高危行业、重点工程、重点领域的风险监测和预警制度。完善安全生产失信行为联合惩戒制度，健全安全生产“黑名单”责任追究制度。强化食品药品安全源头治理和全程监管，筑牢食品药品安全底线。强化城市安全保障，维护水利、电力、供排水、油气、交通、通信、网络等重要基础设施安全。

（四）完善应急防控救援体系。加快构建集应急预案、预测预警、应急指挥、应急队伍、应急物资保障、应急工作

规范等为一体的城市应急管理和救援体系，全面提升防灾减灾救灾能力。开展自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全风险调查和分级分类评估，建设自然灾害综合风险和综合减灾能力数据库。完善自然灾害监测预报预警机制，构建空地一体化监测体系。加强应急物资储备体系建设，打造高效可靠的灾备中心。壮大社会救援力量，构建以综合性消防救援队伍为主、专业力量协同、社会力量辅助的应急救援体系。加快构建生物安全风险防控和治理体系，推进疾控中心标准化建设，实现疾病预防控制监测预警网络区县全覆盖。推动大型公共建筑预设平疫结合改造接口，建成生物安全三级（P3）实验室。

（五）推进平安济南建设。坚持总体国家安全观，强化依法治理、系统治理、智慧治理，有效应对非传统领域安全风险，全力保障政治安全、社会安定、人民安宁、网络安靖。建好用好济南总体国家安全观教育培训基地和主题馆，增强全民国家安全意识。落实重大决策社会稳定风险评估机制，有效防范和妥善处置群体性事件，加强重大舆情和突发事件舆论引导。创建社会治安防控体系建设示范城市，建设完善“智慧公安大脑”，推动空地一体化智慧警务建设，抓好智慧安防小区建设。推动警力下沉、重心下移、保障下倾，加强政法工作基层基础建设。

四、彰显山水历史人文魅力

充分挖掘黄河文化、泉水文化、历史文化等丰富内涵，延续历史文脉，融入现代元素，塑强城市品牌，让文化基因生生不息、代代传承。

（一）传承弘扬优秀传统文化。加强文化遗产保护利用，打造齐长城国家文化公园，规划建设大辛庄商代国家级遗址公园，提升城子崖龙山文化遗址公园、东平陵故城汉代遗址公园建设展示水平。深度挖掘整理黄河文化资源，建立黄河文化资源数据库和黄河非物质文化遗产资源库，建设黄河文化博物馆。大力挖掘名士文化资源，推进以“二安”为代表的诗词文化保护传承和活化利用。实施活态非遗传承工程，加快戏曲曲艺大码头建设，办好中国非物质文化遗产博览会，打造非物质文化遗产展示中心。

（二）延续泉城独特城市文脉。统筹大千佛山片区保护提升，积极创建国家5A级旅游景区。严格泉水补给区、泉水出露区建设管控，加强泉水资源普查，加大泉池修复力度，实施天下第一泉风景区连片扩容和名泉泉水景观打造提升工程，建设泉水博物馆，加快“泉·城文化景观”申遗。升级改造泉城广场、南门大街—司里街片区，高标准规划建设大明湖—护城河游览步道贯通工程。保护整治芙蓉街—百花洲、将军庙历史文化街区，做优老商埠区“一园十二坊”景观，复兴大观园街区，强化文物保护单位、历史建筑、工业遗产保护修缮。

（三）实施城市品牌建设行动。坚持向上向善，弘扬社会新风尚，凝聚社会正能量，持续提升城市文明程度。继承和发扬忠厚正直、豁达真诚、崇礼尚义、勇敢坚韧、勤劳智慧的优良传统，不断凝聚淳朴善良、包容开放、厚重大气、开拓创新的的城市品格，打造“天下泉城 中国济南”城市品牌。推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，完善公共信用信息平台，加大守信联合激励和失信联合惩戒力度，实施“信易十”工程，高水平建设全国社会信用体系建设示范城市。

（四）推动文化旅游融合发展。整合文化旅游资源，以文促旅、以旅彰文，培育文化与旅游融合的新业态、新产品。统筹整合黄河文旅资源，推出黄河文化旅游精品线路，策划举办黄河文化旅游主题活动。谋划推进商旅文融合特色街区建设，推动泉城国际旅游标志区建设，丰富产品体系和业态布局，开发更多人与泉水亲密接触的主体场景。加快四门塔文化保护建设，推进浆水泉、雪野等旅游资源保护开发。办好文化和旅游惠民消费季活动，打造更多高品质休闲文化旅游街区和全域旅游示范区（县）。实施旅游景区质量提升工程，提升文旅服务标准化和国际化水平。

第六章 深入推进均衡城镇化 扎实推进全民共同富裕

发挥好新型城镇化辐射带动作用，促进城乡全方位对接

统筹，加快实现城乡居民共同富裕。

一、推进城乡基础设施一体发展

把公共基础设施建设重点放在乡村，统筹机制建设、工程建设和要素保障，促进城乡公共资源均衡配置。

（一）建立健全体制机制。坚持先建机制、后建工程，实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护。统筹布局综合立体交通网、现代物流网、能源保障网、市政公用设施网、现代水网、新型基础设施网、农村基础设施网等“七网”设施，推动向城郊村和规模较大中心镇延伸，推进城乡客运服务一体化。健全分级分类建设投入机制，统筹市、区县两级力量，充分发挥市属国企作用，以政府投入为主建设公益性强、经济效益差的设施，以企业投入为主建设经营性设施，鼓励社会资本和农民参与。健全统一管护机制，在明确产权归属基础上由产权所有者建立管护制度、落实管护责任，保障基础设施长期发挥效益。

（二）强化乡村发展资金保障。健全“三农”财政投入稳定增长机制，统筹整合涉农资金，逐步提高土地出让收益用于农业农村的比例，发挥好资金使用效益。鼓励金融机构开展涉农贷款业务，建立土地经营权抵押贷款“项目池”承接机制，支持涉农融资担保公司发展，推进农业保险增品扩面提标。推动农村集体资产股权质押贷款试点增量扩面，拓宽农村集体经济组织及其成员集体股权融资渠道。创新完善

农村集体经济实现形式和运行机制，稳慎推进集体经营性建设用地入市，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东。

（三）实施乡村建设行动。保护传统村落和乡村风貌，合理优化村庄布局，分类制定发展策略，积极稳妥推进“多规合一”实用性村庄规划编制。提升农房设计建造水平，精心调配空间布局，逐步实现寝居分离、食寝分离和净污分离。统筹布局道路、供水、排水、供电、通讯等设施，改善农村基础设施条件。健全农村人居环境整治长效机制，深入开展农村人居环境整治提升五年行动，推动村容村貌整体提升。引导公共教育、医疗卫生等资源向农村倾斜，加快补齐农村公共服务短板。开展美丽乡村示范创建活动，到2025年区县级以上美丽乡村示范村覆盖率达到30%以上。

二、实现基本公共服务普惠共享

以义务教育、卫生健康、文化体育、社会保障等为重点，加大统筹力度，办好民生事业，改善人民生活。

专栏4 基本公共服务提升工程

基本公共服务标准化行动：按照不低于国家、省标准，制定实施《济南市基本公共服务标准》，明确服务对象、服务内容、服务标准、牵头负责部门及支出责任。

城乡基本公共服务均等化行动：实施乡村建设行动，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，增加农村教育、医疗、养老、文化等服务供给。

公共服务多元化供给行动：改革供给方式，逐步扩大政府向社会组织购买服务的范围和规模，推动供给主体和供给方式多元化，鼓励社会力量通过公建民营、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式参与公共服务供给。

公共服务品质升级行动：做大做强生活性服务业，推动健康、养老、托育、文化、旅游、体育、家政等重点领域服务业向高品质和多样化升级。提升服务便利化水平，充分运用大数据、云计算、人工智能、物联网等新技术手段，为群众提供更加智能、更加便捷、更加优质的公共服务。

（一）推进教育资源均衡配置。保障财政投入，不断改善各级各类学校办学条件。根据人口流动和城镇化趋势，统筹城乡学校建设，科学规划、调整优化城乡义务教育学校布局。实施教育强镇筑基行动。全面提升幼儿园办园质量，扩大优质学前教育覆盖面。完善城乡一体协同发展机制，深入推进学区制改革、城乡联盟、名校托管、集团化办学等模式，推动优质学校向薄弱学校输出优秀管理团队、优质教师资源和先进办学理念。

（二）完善卫生健康服务体系。实施公立医院高质量发展工程，推动高水平医院有序向新城区和基层扩容延伸。推进社区医院和镇村一体化村卫生室建设，开展基层特色科室建设。实施服务能力提升“双十百千育才计划”，推行“县管镇用”“镇管村用”管理机制，加强基层卫生人才配置。加强卫生应急队伍建设，组建社区卫生服务中心和镇卫生院基层卫生应急小分队，到2025年基层卫生应急队伍建设覆盖率达100%。完善分级诊疗体系，网格化推进城市医疗联合体和紧密型县域医疗卫生共同体建设，到2025年制度体系和发展模式基本成熟，县域就诊率巩固在90%以上，基层医疗卫生机构诊疗量占比达到60%以上。

（三）加强公共文化服务供给。优化公共文化设施布局，新建城市规划馆、党史方志馆等省、市公共文化场馆。完善公共图书馆、文化馆总分馆制和综合文化站（文化服务中心）建设，推动基层公共文化服务设施全覆盖。加强文化广场建设，到2025年每个镇（街道）至少设置一处文化广场。推广“互联网+公共文化”数字化服务，搭建信息技术服务平台。推进泉城书房建设，到2025年市、区县两级高品质泉城书房达到50个，探索推进泉城文化驿站建设。引导各类文化服务向基层倾斜，组织开展艺术家、志愿者服务基层等活动。

（四）提高城乡社会保障水平。按照国家和省统一部署，扩大社会保险覆盖面，推进社保转移接续手续更加便捷高效，健全基本养老保险筹资和待遇调整机制，完善被征地农民参加基本养老保险制度。加大“城乡两栖流动人口”权益保障力度。加快养老服务专业化、规范化、标准化水平全面提升，推进镇（街道）综合养老服务中心建设，到2025年，每个镇（街道）至少建设一处综合养老服务中心并实行社会化运营，城市社区养老服务设施覆盖率和配建达标率均达100%，农村养老服务设施覆盖率不低于80%，区县级失能照护服务机构实现全覆盖。巩固提升基本医疗保险覆盖率，加强基本医疗保险、大病保险与医疗救助协同互补，建立健全门诊共济保障机制，鼓励发展多种类型的商业健康保险。

落实低保标准与居民基本生活费用支出挂钩的动态调整机制，逐年提高低收入家庭的低保扶持标准，放宽外来转移人口在居住地申请低保的准入条件。

三、推动城乡社会治理协同高效

坚持共建共治共享，提升城乡治理社会化、法治化、专业化、智能化水平，打造人人有责、人人尽责、人人享有的城乡社会治理共同体。

（一）促进社会治理重心下沉。充分发挥基层党组织战斗堡垒作用，健全党组织领导、基层政府主导、人民群众为主体的基层社会治理框架。完善“街巷吹哨、部门报到”“一门办理、一站服务”工作机制，到2025年，城市社区“一窗受理、全科服务”模式推行率达到100%，城乡社区综合服务设施实现高标准全覆盖。探索“五社联动”工作机制，提升网格化管理服务水平和智慧社区建设水平。推进市域社会治理现代化试点城市建设，建设用好一站式矛盾纠纷调解中心。畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，持续开展信访突出问题专项治理。推进城乡社区协商制度化、规范化，健全协商成果采纳落实和反馈机制，实现城乡社区协商议事平台全覆盖。深入开展法治乡村“十个一”行动，加强法律援助和司法救助。扎实推进“出彩人家”建设，推动形成文明乡风、良好家风、淳朴民风。

（二）健全社区管理服务机制。深化城市基层党建示范

市建设，构建基层党建网、社会管理网、公共服务网三网合一的精细化基层管理服务平台。统筹推进城乡社区综合服务设施标准化建设，开展“新时代新社区新生活”社区服务质量提升行动，创建全省、全国和谐社区建设示范单位。推进城市社区居委会规范设立环境和物业管理委员会，督促业委会和物业服务企业履行职责，改进社区物业服务管理。推进社区减负，建立社区行政事务准入制度，明确准入事项权责范围和经费标准。加强社区工作者队伍建设，推动落实和完善城市社区工作者岗位等级薪酬体系。

（三）完善多元参与治理格局。培育发展各类社会治理主体，构建以党建引领、政府主导、企业、社会组织、居民多方共治的联动机制，实现政府治理、社会调节、居民自治良性互动。采取购买服务、项目委托等形式，鼓励引导社会力量参与社区公共服务、便民利民服务和社会管理。培育规范化行业协会商会、公益慈善组织、城乡社区社会组织。支持和发展社会工作服务机构与志愿服务组织，促进志愿服务制度化常态化。

四、促进城乡居民逐步共同富裕

拓展居民就业创业增收空间，鼓励诚实劳动、辛勤劳动、创新创业增收致富，在城镇化高质量发展中扎实推动共同富裕。

（一）健全居民收入增长机制。深化企事业单位工资收

入分配改革，健全工资合理增长机制，提高劳动报酬在初次分配中的比重，构建初次分配、再分配、三次分配协调配套体系。完善生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制，鼓励企业创新按要素贡献参与分配的办法。健全机关事业单位和国有企业薪酬制度和岗位绩效工资制度，落实高层次人才收入分配激励机制。完善最低工资制度，根据国家和省统一部署，稳步提高企业离退休人员养老金标准，城乡居民基础养老金标准力争达到全省首位。探索通过土地、资本等要素使用权、收益权增加中低收入群体要素收入，拓宽增加财产性收入渠道。实施扩大中等收入群体计划，以高校和职业院校毕业生、技能型劳动者、农民工等为重点，不断提高中等收入群体比重。

（二）实施农民收入倍增行动。加快推广“订单收购+分红”“土地流转+优先雇佣+社会保障”“农民入股+保底收益+按股分红”等多种利益联结方式，让农户分享加工、销售环节收益。鼓励发展党支部领办创办农民合作社等经济组织，鼓励集体经济组织及成员依法依规以自营、出租、入股、联营等方式，将盘活的农村集体建设用地及空闲农房用于发展健康养老、乡村民宿等。持续推进农业保险扩面、增品、提标，稳步扩大大宗农产品保险覆盖面。巩固拓展脱贫攻坚成果，建立解决农村相对贫困的长效机制，健全防止返贫监测和帮扶机制。

（三）强化农村就业创业服务。健全覆盖城乡的就业创业服务体系，促进农民工就地就近就业，支持通过临时性、非全日制、季节性、弹性工作等多种形式实现灵活就业。选择一批农业企业、农民合作社、农产品加工和物流园区等作为基地，为农民就业创业提供服务。支持农民工、中高等院校毕业生、退役士兵和科技人员等返乡下乡人员在农村创新创业。开展农业转移人口免费创业培训、技能培训，实施高素质农民培育。发挥社会化服务组织作用，开展生产托管、农技指导、产品营销等服务。落实城乡劳动者平等就业制度，营造农民工资性收入增长环境，加强农民工劳动保障权益维护。

第七章 深入推进双向城镇化 加快实现城乡融合发展

统筹推进新型城镇化战略和乡村振兴战略，全面形成工农互助、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系。

一、促进城乡要素双向自由配置

健全以工促农机制，破除城乡二元格局，引导要素更多向乡村流动，构建农业农村优先发展的长效机制。

（一）加快推进乡村人才振兴。选优配强村级班子，推动农村带头人队伍整体优化提升，打造“头雁队伍”。完善乡村人才引育用留机制，引导专业技术人才、创新人才、乡村（社区）规划师和产业实用人才等返乡入乡创业。实施

“雁归工程”，建立在外能人信息库，鼓励济南籍知名人士等柔性回乡创业。开展乡村振兴人才市场化配置试点，鼓励村集体经济组织推行合伙人制度，引进工程师、新知青、艺术家等各类急需人才和团队，开展深度合作。重视乡村人力资本开发，加强农村实用技术、经营、管理人才培养，造就一批“数字农民、职业农民、技术农民”。畅通入乡返乡落户渠道，允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并依法享有相关权益。

（二）深化农村土地制度改革。完善农村承包地所有权、承包权、经营权分置制度，探索推进土地承包权有偿退出、土地经营权抵押贷款、土地经营权入股农业产业化经营。深化农村宅基地制度改革，加快房地一体宅基地确权颁证，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。开展统筹城乡住房保障制度改革试点，探索农村宅基地退出与城镇住房保障联动机制。健全农村集体经营性建设用地入市制度，制定农村集体建设用地和农用地基准地价，逐步实现集体土地与国有土地同地同权同价。建立统一规范的县域农村产权流转交易平台，规范农村退出权益制度，以土地资源管理为重点，加大对土地流转价格机制监督管理，健全土地流转价格形成机制。

（三）促进科技成果入乡转化。加强种质资源、耕地保护和利用等基础性研究，争创国家区域性畜禽基因库、国家

区域性良种繁育基地、国家级种质资源库，培育壮大一批“育繁推”一体化种业企业。规划建设一批农业高新技术产业开发区、农业科技园区、现代农业产业园等创新创业载体，示范推广立体农业、设施农业、智慧农业模式。建立政府引导、市场参与的农技推广服务体系，引导农资企业、专业合作社、家庭农场等市场主体围绕良种育繁推广、测土配方施肥、农业机械等，推广“产品+技术”“社会化服务+技术”等市场化农技推广服务供给模式。健全农业科技常下乡、常在乡的服务长效机制，探索公益性和经营性农技推广融合发展机制，健全科技成果入乡转化服务体系。

（四）畅通城乡市场供需体系。完善城乡一体化农产品流通基础设施建设，推进农产品市场和大型公益性一级农产品批发市场建设，完善县乡村三级商业网络。引导大型流通企业向乡村延伸供应链网络，优化商品供给，营造点多面广、监管有力的县域市场环境。建设镇商贸中心和农村社区综合性服务网点，丰富适合农村消费的商品和服务供给，打通绿色农产品入超、优质工业品下乡最先和最后“一公里”。鼓励发展社团电商等新模式，培育壮大农村电商市场主体，打造农产品直播产业基地（产业带），培育一批农村电商示范镇、示范村。

（五）稳妥推进城乡融合发展试验区建设。以国家、省城乡融合发展试验区建设为突破口，支持区县城乡融合差异

化发展，有重点地实施人口自由迁徙、城中村改造合作、农村权益流转等试验任务，形成以试验带动全局的城乡融合发展新模式。健全完善项目策划和动态管理机制，抓好试验区平台载体建设和重点项目谋划储备及落地。建立完善城乡融合发展试验区改革创新容错机制，支持区县联动创新，对国家、省、市下放的经济社会管理权限，制定区县级配套管理办法。到2025年，城乡生产要素双向自由流动的制度化通道基本打通，城乡发展差距和居民生活水平差距明显缩小，试验区的引领示范带动效应充分释放，形成一批可复制可推广的典型经验和体制机制改革措施。

专栏5 城乡融合发展试验区

国家城乡融合发展试验区：试验范围包括市中区、历城区、长清区、章丘区、济南高新区、市南部山区，试验任务是建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度、建立农村集体经营性建设用地入市制度、搭建城中村改造合作平台、搭建城乡产业协同发展平台、建立生态产品价值实现机制。

省城乡融合发展试验区：试验范围包括济阳区、商河县、济南新旧动能转换起步区，试验任务是建立城乡有序流动的人口迁移制度、搭建城乡产业协同发展平台、建立城乡基础设施一体化发展体制机制、建立城乡基本公共服务均等化发展体制机制。

二、推动城乡产业协同融合发展

立足城乡资源禀赋特点和三次产业形态差异推动乡村特色产业和农业全产业链发展，提升城乡产业协同发展水平。

（一）畅通城乡产业协同发展联系渠道。推行农业特色产业“链长制”，争创一批国家级园区载体平台和大企业原料基地。实施农产品加工升级行动，延长农产品产业链条，培育

章丘大葱、平阴玫瑰、莱芜生姜、济阳果蔬、商河花卉等百亿级加工产业集群，引导农副产品加工企业向县城、基地、园区布局，建设一批精深加工基地和加工强县、专业村镇。培育农业生产性服务业和智慧农业、生物农业、共享农业、文创农业等新业态，建设田园综合体、农业公园等新载体，提升城乡产业联系。发挥“旅游+”带动作用，实施乡村休闲旅游业提质行动，打造推介乡村旅游精品线路，创建一批乡村休闲旅游示范区县、美丽休闲乡村、乡村旅游重点村。

（二）搭建城乡产业协同发展平台。立足特色小镇和小城镇优势条件，着力发展特色产业，积极培育产业集群。鼓励镇村利用集体经营性建设用地，探索建设高标准产业发展设施。加快打造章丘三涧溪冷链仓储物流平台、济南新旧动能转换起步区太平科技农业生态农业基地等重点平台，促进城乡产业实现“平台内小融合、多平台大融合”。提高农业园区建设水平，探索实施“园区+平台公司”模式，促进乡村多产业、多业态融合发展。打造城乡融合发展试验先行区，支持区县创新探索体制机制，推动城乡生产要素跨界流动和高效配置，贯通城乡产业融合发展全链条。

（三）提高粮食和重要农产品供给保障能力。严守耕地红线和永久基本农田控制线，深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，强化农业科技和装备支撑，加快建设全程、全面、高质、高效农机化示范市。加强粮食生产能力建设，实施高标

准农田建设工程和耕地质量提升工程，加快灌溉体系现代化改造。发挥种质资源、育种技术、种业经济优势，实施种业自主创新提升工程，推进全国首个“主要农作物核不育育种体系产业化”项目，建设国家农作物品种展示评价中心，高质量打造“中国北方种业之都”。

（四）着力发展现代农业。推动卫星遥感、地面物联网、智能传感等信息技术在大田种植、设施园艺、畜牧养殖等领域的融合应用，深度推进机械化信息化融合，推广应用新型智能农机装备，推行“互联网+农机作业”，加快农业规模化经营。持续强化农产品数字化管理，推进农产品质量安全全周期可追溯监管，释放优质农产品价值潜力。扶持壮大农民合作社、农业龙头企业和家庭农场，发展多种形式的适度规模经营。实施农业全产业链培育计划，推进原产地初加工、精深加工及综合利用加工协调发展，培育一批国家级优势特色产业集群。加强绿色食品、有机农产品和地理标志农产品认证管理，做大做强“泉水人家”农产品区域公用品牌，到2025年“三品一标”产品达到1400个以上，省级以上农产品品牌达到50个。

第八章 建立规划保障机制 确保目标任务落实

坚持党对城镇化工作的全面领导，建立规划实施组织和

制度保障体系，有效激发各方面活力和创造力，形成推进新型城镇化的强大合力。

一、加强党的全面领导

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领会“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，增强把握新发展阶段、完整准确全面贯彻新发展理念、服务和融入新发展格局的政治能力、战略眼光、专业水平。坚持把党的全面领导落实到新型城镇化各环节全过程，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和各级干部的积极性、主动性、创造性。规划实施中的重大事项和重大调整，按程序报市委、市政府。

二、健全协调落实机制

完善新型城镇化和城乡融合发展工作推进协调机制，统筹重大政策研究制定，协调解决重大问题，督导重点工作推进。围绕本规划确定的主要目标和重点任务，分阶段制定试点示范方案和具体推进计划。坚持“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，建立完善新型城镇化重点项目清单。各区县、市政府各部门要根据本规划确定的目标任务和政策措施，结合实际制定具体落实方案。

三、组织开展监测评估

强化规划实施全过程管理，定期对本规划实施进度及实

施效果开展阶段评估，按要求开展年度评估、中期评估和终期评估。加强城镇化统计，运用大数据、遥感等辅助手段，开展年度动态监测与跟踪分析，及时发现和解决规划实施中的问题，必要时对本规划进行修订。建立典型引领机制，对城镇化工作突出的区县予以通报表扬，并在资金、政策等方面给予支持。

四、凝聚规划实施合力

发挥本规划宏观引导和统筹协调功能，完善财政、金融、土地等配套政策，在人口、产业、基础设施、公共服务等规划、政策制定中落实本规划要求，强化政策协同保障。激发全社会参与规划实施的积极性，支持社会各界建言献策，鼓励高校院所开展新型城镇化研究，营造全社会共同推动新型城镇化的良好氛围。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监委，济南警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委，市工商联。

济南市人民政府办公厅

2022年7月15日印发
