

山东省人民政府  
关于印发《山东省新型城镇化规划  
(2021-2035年)》的通知

鲁政发〔2022〕1号

各市人民政府，各县(市、区)人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

现将《山东省新型城镇化规划(2021-2035年)》印发给你们，请认真组织实施。

山东省人民政府

2022年1月14日

山东省新型城镇化规划

(2021-2035年)

目 录

前 言

第一章 总体要求

第一节 指导思想

第二节 基本原则

第三节 主要目标

第二章 深入推进智慧城镇化系统提升数字治理能力

第一节 筑牢城镇数字底座

第二节 健全智慧服务体系

第三节 提升精准智治能力

第四节 推动城乡智慧协同

第五节 构建区域创新高地

第三章 深入推进绿色城镇化聚力打造美丽宜居生态

第一节 统筹城乡规划建设管理

第二节 创新城市绿色发展模式

第三节 增强城市生态安全韧性

第四节 彰显齐鲁山水人文特色

#### 第四章 深入推进均衡城镇化扎实迈向全民共同富裕

第一节 统筹区域联动发展一体布局

第二节 推动城镇体系结构均衡协调

第三节 实现基本公共服务均等共享

第四节 促进城乡公共资源均衡配置

第五节 聚力缩小城乡居民收入差距

第六节 推进社会治理体系协同高效

#### 第五章 深入推进双向城镇化加快实现城乡融合发展

第一节 发挥内外循环枢纽功能

第二节 加快外来人口融入城市

第三节 促进城乡要素自由流动

第四节 推动城乡产业协同发展

#### 第六章 规划实施

第一节 加强党的全面领导

第二节 强化组织协调

第三节 加强监测评估

第四节 凝聚实施合力

城镇化是现代化的必由之路，到 2035 年基本实现社会主义现代化，必须坚定不移、积极稳妥、高质量推进新型城镇化。站在社会主义现代化强省建设新的历史起点上，面对国际国内深刻复杂的发展形势，准确理解和把握山东省在全球和全国发展格局中的定位和方向，科学谋划体现时代要求、顺应发展趋势、彰显山东省特色的新型城镇化发展路径，对于山东省打造乡村振兴齐鲁样板，加快新旧动能转换，服务国家构建新发展格局，率先实现社会主义现代化具有重大意义。

《山东省新型城镇化规划（2021—2035 年）》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记“走在前列、全面开创”“三个走在前”重要指示要求，认真落实省委、省政府部署，根据《山东省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》等编制，明确未来全省城镇化主要目标、重点任务和发展路径，是指导全省新型城镇化发展的基础性、战略性规划，是其他相关规划编制实施的重要依据，规划期为 2021 至 2035 年。

## **第一章 总体要求**

### **第一节 指导思想**

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二中、三中、四中、五中、六中全会精神，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，紧紧锚定“走在前列、全面开创”“三个走在前”总遵循、总定位、总航标，坚持“六个一”的发展思路和“六个更加注重”的策略方法，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战略，加快推进新旧动能转换，健全城乡融合发展体制机制，促进人与自然和谐共生，更好发挥山东半岛城市群在黄河流域生态保护和高质量发展中的龙头作用，在新型城镇化进程中走在前列，为新时代社会主义现代化强省建设提供坚实支撑。

### **第二节 基本原则**

推动实现更高水平、更高质量、更有温度的城镇化，必须深刻理解新阶段、新要求、新使命赋予城镇化建设的新内涵。聚焦始终坚持人民至上，更好满足人民日益增长的美好生活需要，促进人的全

面发展和社会全面进步；聚焦完整、准确、全面贯彻新发展理念，把高质量发展作为鲜明导向，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展；聚焦服务和融入新发展格局，推动形成强大国内统一市场，培育参与国际竞争合作的新增长极；聚焦现代化建设全局，统筹新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化深度融合、相互促进、同步发展，扎实迈向共同富裕；聚焦城乡发展规律，充分尊重人民意愿，遵循自然历史进程，遵从资源生态环境约束，积极探索具有山东特色的城镇化发展新路径。新型城镇化建设要围绕上述“五个聚焦”，坚持产业高端化、产城一体化、生活便利化，准确把握“智慧化、绿色化、均衡化、双向化”要求，遵循以下基本原则：

产城融合，智慧发展。顺应产业变革趋势，加快新旧动能转换，以产兴城、依城促产，促进人、产、城和谐发展。坚持数字赋能高质量发展，将数字化、网络化、智能化贯穿城镇化全过程，加强新型基础设施建设，拓展数字应用场景，完善城乡数字治理，构建全国领先、特色鲜明的山东半岛智慧城市群。

文化传承，绿色发展。坚持绿水青山就是金山银山理念，贯彻落实主体功能区战略，推进山水林田湖草沙系统治理，实现生态环境共保共治，打造安全高效的生产空间、舒适宜居的生活空间、山清水秀的生态空间。全面保护传承历史文脉，打造内涵深厚、多元开放、包容和合的城市文化，彰显齐鲁山水人文特色。

以人为本，均衡发展。坚持基本公共服务均等化，用心用力用情保障改善民生，努力实现劳有所得、幼有所育、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶，大幅增强人民获得感、幸福感、安全感。

城乡互促，双向发展。坚持城乡一盘棋理念，健全农业转移人口市民化机制，确保进得来、留得住、离得开，促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，实现工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣。

### 第三节 主要目标

经过五年努力，全省新型城镇化建设理念、工作体系、发展质量迈上新台阶，智慧化、绿色化、均衡化、双向化成为山东省新型城镇化的新标识，山东半岛城市群龙头作用更加凸显，到 2025 年全省常住人口城镇化率达到 68%左右。

智慧城镇体系更加完善。交通、能源、市政等领域融合基础设施建设水平全国领先，教育、医疗、文化、养老等领域数字惠民服务体系初步建成，各市和 60%的县(市、区)建成四星级以上新型智慧城市。

城镇绿色转型更加全面。国土空间开发保护格局基本成型，绿色生产生活方式加快实现，能源资源利用效率大幅提高，碳排放强度持续降低，城市韧性和安全运行能力不断提升，人居环境质量明显改善。

区域城乡发展更加均衡。山东半岛城市群龙头作用更加凸显，“一群两心三圈”布局持续优化，大中城市辐射带动力进一步增强，县城补短板强弱项成效突出，小城镇服务农村发展功能不断夯实，城乡居民收入比降至 2.2 左右，基本公共服务均等化水平显著提高，治理能力和现代化加快推进。

要素双向流动更加畅通。城市落户限制全面消除，城市人才入乡机制初步建立，城乡统一建设用地市场、普惠金融服务体系基本建成，城乡融合发展体制机制更加健全完善，打造乡村振兴齐鲁样板取得显著成效。

到 2035 年，城镇化高质量发展实现新跨越，全省常住人口城镇化率达到 75%左右，智慧化、绿色化、均衡化、双向化模式更加成熟定型，人口自由流动制度健全完善，基本公共服务实现均等化，社会治理精准高效，人与自然和谐共生，人民生活幸福美好，山东半岛城市群在黄河流域生态保护和高质量发展中的龙头作用充分发挥，共同富裕取得更为明显的实质性进展，新型城镇化建设走在全国前列。

规划主要指标及目标值

	序号	指标名称	单位	2020年	2025年	2035年
智慧化	1	投运5G基站数量	万个	5.1	>25	—
	2	5G用户普及率	%	16.8	56	—
	3	家庭光纤入户覆盖率	%	<40	90	100
	4	物联网覆盖率	%	—	70	100
	5	智慧校园建设覆盖率	%	93.8	100	100
	6	智慧医院覆盖率	%	—	50	80
	7	公共区域智能监控覆盖率	%	30	100	100
	8	政务服务电子证照使用率	%	—	70	100
绿色化	9	人均公园绿地面积	m <sup>2</sup>	17.38	17.50	17.70
	10	绿色建筑占新建建筑比例	%	92.6	100	100
	11	中心城区公交站点500米覆盖率	%	93	100	100
	12	城市再生水利用率	%	45.8	55	>60
	13	城市生活垃圾回收利用率	%	15	35	—
均衡化	14	城镇调查失业率	%	5.3	<5.5	—
	15	城乡居民收入比	/	2.33	2.2左右	1.8左右
	16	每千人口拥有执业（助理）医师	人	3.25	3.85	4.5
	17	社区养老服务设施配建达标率	%	—	100	100
	18	每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位	个	0.6	4.5	—
双向化	19	常住人口城镇化率	%	63.05	68左右	75左右
	20	镇区人口过10万的新生小城市	个	—	3	10
	21	集体经营收益10万元以上村占比	%	—	80	100
	22	行政村物流服务覆盖率	%	90	100	100

注：上述指标目标均为预期性、导向性，各市、县（市、区）可根据实际制定本地区相关指标目标。

## 第二章 深入推进智慧城镇化系统提升数字治理能力

主动拥抱数字时代，充分运用新一代信息技术，建设数据资源开放共享、人民群众全面感知、发展活力充分迸发的智慧生态，提升城镇智慧化治理能力，优化公共服务质量，促进产业发展转型升级，打造具有国际影响力的新型智慧城市群。

### 第一节 筑牢城镇数字底座

坚持适用性与前瞻性相结合，加大城镇通信网络、基础算力、智能终端等信息基础设施建设力度，加快传统基础设施智能化升级，全面支撑城镇智慧化建设。

优化城镇网络通信速率。建成高质量、大规模独立组网 5G 网络，实现在重点企业、产业园区、商务楼宇等场所深度覆盖以及城镇、重点行政村功能性覆盖。发展第五代超高速光纤网络，推动城镇千兆宽带接入网络建设全面提速，2025 年年底前，布局 100 万个 10G-PON 接口，实现城镇家庭千兆接入能力和商务楼宇万兆接入能力全覆盖。加快基于 IPv6 的下一代互联网部署，加快济南、青岛国家互联网骨干直联点建设，支持青岛建设互联网国际出入口局，实现城镇网络通信速率全面升级。

强化城镇基础算力支撑。支持基础条件好、有实际需求的城镇，加快建设省级数据中心核心区、集聚区。推动各市、县（市、区）结合实际布局一批普惠性超低时延边缘数据中心，建设一批移动边缘计算资源池节点，全面支撑民生应用和产业发展。支持有需求的城镇建设智能计算中心，全面支撑人工智能应用发展。2025 年年底前，建设 50 个以上高技术、高算力、高效能、高安全的省级新型数据中心，在城镇布局 200 个左右的边缘计算数据中心。

加快城镇智能终端部署。加速推进 NB-IoT 窄带物联网和 5G 宽带物联网在城镇深度覆盖，积极部署低成本、低功耗、高精度、高可靠的智能感知设备。建设一批物联网平台，接入摄像、射频、传感、遥感和雷达等感知单元，建立“天地空三位一体”的泛在感知网络，实现物联、数联、智联，增强城镇立体化的智能感知能力。推动城镇实体感知设备和数据的统管共用，综合运用建筑信息模型（BIM）、城市信息模型（CIM）等现代化信息技术，构建城镇运行数据底图，探索建设虚实交互的城镇数字孪生底座。

推动城镇传统设施改造。推动物联网、大数据、云计算、人工智能等技术在市政设施、管网、城市管理等领域应用。加快城镇智慧杆柱建设，推动各类挂高资源开放，逐步推进具备条件的电力杆塔、通信基站、路灯、监测监控设备等多杆合一、功能整合和数字化改造。支持建设城镇智能化综合管廊，因地制宜设置改造环境感知、状态监测、信号传输、运行控制等智能设备，建成一体化综合管廊智能管理体系。推进城镇公用设施智能化升级，提升城镇供水、排水、燃气、热力、电力、通信、轨道交通等设施设备动态感知和智慧化管理能力。大力推广“多表合一”，实现电、气、热等多种能源消费信息的集中自动采集和跨行业数据共享。推进“互联网+”充电基础设施建设。支持济南、青岛、烟台、济宁开展全国新型城市基础设施建设试点。

## 第二节 健全智慧服务体系

围绕教育、医疗、文体、出行、就业、社保、养老、救助等重点领域，推动新一代信息技术与公共服务深度融合，开展数据创新应用，打造一批典型城镇智慧化应用场景，加快建设全生命周期的数字化、智慧化惠民服务体系。

健全智慧教育体系。开展智慧校园建设行动，加快建设智慧课堂，提供教、学、考、评、管一体的数字校园服务，2025年实现城镇智慧校园全覆盖。优化城镇义务教育入学服务，加快实现义务教育入学信息精准推送、证明材料线上提交、入学报名“网上办”“掌上办”。整合提升各类教学平台和工具，打造智能教学空间，实现智能辅助教学和个性化学习服务。开展优质教学资源共享工作，推进专递、名师、名校网络“三个课堂”建设应用，加快跨区域优质教学资源共享，实现网络家庭教育全覆盖。

提升智慧医疗水平。加快在城镇各类医疗机构普及移动支付，推广诊间结算、先诊疗后付费新模式。推进城镇医疗机构远程医疗、分级诊疗、双向转诊信息服务体系建设，加快医院之间诊疗数据共享，实现电子健康档案、电子病历、医学影像等的信息共享和互认互通。加快发展互联网医院，为居民提供方便快捷的在线健康咨询、远程诊断等服务。推进医疗诊断、治疗、康复、管理等各环节的数字化、精准化和智能化发展，加速智能医学影像识别、人工智能辅助外科手术等推广应用。

丰富智慧文体服务。提升文化服务数字化水平，强化公共图书馆、文化馆、博物馆数字服务供给能力。加快媒体深度融合，做强新型主流媒体，构建全媒体传播体系，建设智慧广电。实施“好客山东·云游齐鲁”智慧文旅工程，实现“一机在手、畅游山东”。大力推进全民健身智慧化建设。推动全民健身设施、器材智能化升级。加强体育场馆信息化建设，促进体育场馆在场地预定、赛事信息、体质监测、健身指导等方面提供智慧化健身服务。

发展智慧出行服务。加快布局城镇智慧交通网络，推动交通出行监测预警自动化、应急处置智能化，提升城镇交通设施整体智慧化水平和运营效率。全面推行无感化、电子化高速收费，打造跨方式、跨区域全程电子化客运服务体系，推动旅客联程运输全程电子化服务。加快城镇交通信号灯、电子标



识等智能升级，应用绿波带、交通诱导屏等智能管控方式，提升通行效率。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。

优化智慧就业服务。完善公共就业人才服务平台，提高公共就业人才服务智能化水平。促进城镇就业数据跨业务、跨区域、跨部门共享，推进就业和人才服务领域高频服务事项“全省通办”，提升就业管理服务信息化水平。加强城镇创业孵化载体和创业园区建设，提升线上线下创业服务能力，打造一体化的创业培训体系。优化个体经营服务，支持微商电商、网络直播等多样化创业就业。

完善智慧养老服务。开展城镇智慧健康养老试点建设活动，鼓励发展智慧居家和社区养老服务，逐步形成线上线下相结合的社区居家养老服务体系。支持智慧养老机构建设，为老人提供居家社区养老、机构养老、康养结合、医养结合等全方位养老服务。

探索特色智慧服务。深度开发各类便民应用，为居民提供更高层次的公共服务产品，加快构建全时段、全方位、高质量、个性化的数字服务体系。推出一批涵盖吃、住、行、游、购、娱、教、养、颐等智能应用场景，加强城镇数字服务供给，丰富完善健康、教育、娱乐、医疗、健身等数字化服务产品。推广智能门禁、智能安防、智能监控、智能服务机器人等楼宇智能产品，设置健康、舒适、节能类智能家居产品，加快发展数字家庭。

### 第三节 提升精准智治能力

以数据创新应用驱动城镇治理理念、治理手段、治理模式变革，加快建成精准高效、智慧和谐的数字化治理体系，全面提升城镇治理体系和治理能力现代化。

完善城镇治理体系。加快提升城镇数字化管理和社会治理水平，全面构建城镇数字化治理体系。结合城镇发展和管理需求，构建综合集成、高效协同、闭环管理的内部运行机制，加快数字机关建设，实现办公、决策、执行、督查、反馈等数字化协同，推进城镇高效治理能力的提升。加强公共数据和社会数据的统一汇聚、分布存储和统筹管理，推动数据要素开发应用和市场流通，全面支撑城镇智慧化治理。

优化城镇营商环境。围绕城镇化发展中企业和群众关注度高、反映强烈突出的问题，深化“放管服”改革，以数据、应用“最大公约”破除营商环境服务壁垒，全面提升企业和群众的满意度、幸福

度。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，让“跑一次”成为上限、“不用跑”成为常态，打造手续最简、环节最少、成本最低、效率最高的办事流程。深化“互联网+政务服务”，实施“掌上齐鲁”惠民工程，推动企业群众办事“进一张网，办全省事”，实现城镇范围内政务服务“随时办、随地办、随手办”。深化电子证照、电子证明推广应用，推动在政务服务和供水、供气、供热、通信等公共服务领域，实现证照证明“免提交”。

推动市场数字治理。加强城镇执法监管智慧化建设，推动数字技术在行政执法全过程中的应用，探索通过远程、移动、非接触式监管方式提升城镇执法监管效率。构建基于大数据的公共信用评价体系，健全以信用为核心的监管治理机制，推进各部门、各行业公共信用信息的共享联通和应用，实现政府、社会共同参与的守信联合激励和失信联合惩戒。强化城镇“互联网+监管”与行政执法监管、信用监管的融合应用，推动食品、药品、医疗器械等重点产品全过程质量管理和安全生产监管，加强网络和广告市场监管，优化医保基金、国资国企监管，实现精准化的城镇市场治理。

强化安全数字防控。深入推进城镇智能感知设施共享应用，加快社会治安安全感知体系建设，构建智慧化的城镇社会治安防控体系。强化城镇社会矛盾纠纷化解数字化应用，构筑基于大数据的矛盾纠纷预警系统，推进矛盾纠纷化解创新发展。深化电子健康通行卡（码）和冷链食品疫情防控系统应用，提升突发公共卫生事件的预警能力以及疫情精准防控能力。推动城镇安全生产风险管控、隐患治理等环节的信息化建设和应用，在建筑施工、矿山生产、化工园区监管、危化品运输、燃气输送等方面实现智慧监管。建设一体化综合指挥平台，支撑各类突发事件跨层级、跨部门、跨业务的协同联动处置，全面提升城镇风险防范预警和应急救援调度能力。

#### 第四节 推动城乡智慧协同

围绕“优政、惠民、兴业、强基”，分级分类开展新型智慧城市建设，推动新一代信息技术在农村经济、政治、文化、社会、生态各领域广泛深入应用，推进数字乡村建设，实施智慧社区（村居）提升工程，打造智慧共享、普惠便民、区域协同的发展格局。

打造全国智慧城市先行区。推动山东半岛新型智慧城市群协同发展，在省会、胶东、鲁南经济圈组建区域发展联盟，支持各市打造智慧城市建设跨区域应用场景。分级分类开展新型智慧城市建设，

打造 3 个以上在全国有重要影响力的标杆城市，擦亮山东省新型智慧城市整体品牌。实施“城市大脑”提升工程，加快构建感知设施统筹、数据统管、平台统一、系统集成和应用多样的“城市大脑”体系，探索构建“城市智能体”，推动市级“城市大脑”与省一体化大数据平台和综合指挥平台互联互通。实施智慧民生基础设施提升行动，筑牢智慧公共服务底座。

塑强智慧社区（村居）功能区。加快完善社区（村居）智慧服务体系，支持建设智能照明、智能停车、智能快递柜、智能充电设施、智能健身、智能垃圾箱等公共配套设施，打造社区（村居）居民 10 分钟智慧服务生活圈。实施智慧社区（村居）提升工程，推动城市新建住宅小区智慧化建设，加快老旧小区智慧化改造，2025 年建成 5000 个左右的智慧社区（村居），2035 年基本实现智慧社区（村居）全覆盖。实施“宽带乡村”工程，提升农村地区移动宽带网络服务质量，提高农村地区光纤宽带接入能力，实现农村固定网络接入能力和速率基本达到城市同等水平。完善面向农村信息服务的信息终端、手机应用，加快乡村物联网建设部署，推动乡村基础设施数字化转型。推动“互联网+政务服务”向乡村延伸覆盖，推进涉农服务事项在线办理。推动教育、医疗、文化资源向农村延伸，提升农村智慧化公共服务水平。

## 第五节 构建区域创新高地

落实科技强国战略，推动数据与产业深度融合，发挥企业创新主体作用，推进创新载体和创新平台建设，建设一批充满活力的创新城市，为智慧城镇化植入可持续发展基因。

构筑高能级创新平台体系。提升基础研究和应用基础研究能力，保障研发经费投入，“十四五”期间研发经费投入年均增速维持在 9.3% 左右。建设大科学装置群，争取国家重大科技基础设施和大科学装置在山东省布局。到 2025 年，争创海洋领域国家实验室、30 个左右国家重点实验室、10 个左右山东省实验室、300 个以内山东省重点实验室，形成具有山东省特色的“1313”基础研究平台布局。主动对接国家“科技创新 2035—”重大工程，积极参与国家大科学计划和大科学工程。加快建设中科院海洋大科学研究中心、技术创新中心等科技创新平台，支持齐鲁科技创新大走廊和中科院济南科创城建设。聚焦“十强”产业，高水平培育一批新型研发机构。在济南、青岛、烟台等地加快打造一批具有影响力的区域科技创新中心，协同京沪高铁沿线城市打造高新技术产业聚集带。

壮大创新型企业主力军。实施国家高新技术企业和科技型中小企业“双倍增”计划，梯次培育更多“单项冠军”“瞪羚”“独角兽”企业，推动创新型中小微企业成长为创新重要发源地。到2025年，国家高新技术企业和科技型中小企业分别达到2.5万家和3万家，高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重达到50%左右。鼓励有条件的城市打造大中小企业融通型、科技资源支撑型等不同类型的科技企业孵化器、众创空间、大学科技园等创新创业特色载体。

打造全国重要的人才集聚地。加强创新型、应用型、技能型人才培养，实施知识更新工程、技能提升行动，壮大高水平工程师和高技能人才队伍。加大柔性引才力度，支持外籍高层次人才和急需紧缺人才来鲁工作，提供高效便捷的人才签证、工作许可审批服务。支持国内外高校、科研机构在山东省设立新型研发机构和中试基地，打造一批省博士后创新实践基地、专家服务基地和留学人员创业园。完善人才评价和激励机制，健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才评价体系，完善技能人才多元化评价机制，构建充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制。完善科研人员职务发明成果权益分享机制，赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权，提高科研人员收益分享比例。

建设协同创新城市群。优化数字经济生态，推进数字技术研发应用，建设具有国际竞争力的数字产业集群，打造全国重要的数字经济引领区。依托三大经济圈产业布局，以智慧产业发展为引擎，引导城市间产业错位、协同发展。超前布局人工智能、云计算、物联网、区块链、空天信息等一批新兴产业，推动数字经济园区试点建设工作，打造济南、青岛未来产业集聚区，推动城市产业智慧转型，推动“现代优势产业集群+人工智能”，支持企业“上云用数赋智”。大力发展智能制造，培育多个具有国际影响力的工业互联网平台，加快建设国家级山东半岛工业互联网发展示范区，支持青岛打造世界工业互联网之都。积极构建工业大数据生态体系，打造一批数字化应用“灯塔工厂”“晨星工厂”。

### 第三章 深入推进绿色城镇化聚力打造美丽宜居生态

坚决贯彻落实习近平生态文明思想，将碳达峰、碳中和目标纳入城乡发展整体布局，发挥规划导向和约束作用，建设绿色、安全、韧性、人文的现代宜居城乡，促进人与自然和谐共生。

#### 第一节 统筹城乡规划建设管理

综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素，合理确定城市规模和空间结构，构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。

发挥城镇化规划导向作用。发挥新型城镇化规划对城镇化和城乡融合发展的战略导向和约束作用，建立健全全域统筹和分类引导相结合、刚性和弹性相结合、专业和公众参与相结合的规划管理机制。增强新型城镇化规划对公共预算、资源配置等政策的宏观引导、统筹协调功能，打破地域分割和行政壁垒，以新发展理念推进人口、产业和要素的优化布局，破解城镇化和城乡融合发展的重点难点问题。

强化底线思维和红线意识。在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，促进国土空间均衡开发。落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和节约用地制度，将生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。各类新城新区、开发区、产业园区等功能区要纳入所在行政辖区国土空间规划，不得单独编制国土空间规划。坚持先规划、后建设，不得违反国土空间规划进行各类开发建设活动。

实施城市更新行动。研究制定全省城市更新实施意见，统筹地上地下空间综合利用，全面开展老旧小区、老旧厂区、老旧街区及城市地下管网普查，分年度推进更新改造。实施老旧小区和棚户区（城中村）改造计划，完善基础设施和公共服务配套，增加绿化节点和公共开敞空间，2025年前累计开工改造老旧小区290万户。新建居住区推广街区制，打通城市道路微循环。开展完整居住社区设施补短板行动，因地制宜改造和建设市政基础设施和公共服务设施。

实施规划建设管理全过程管控。构建覆盖规划、建设、管理全过程的法规政策体系，严格规划变更程序，推行规划批前公示和批后公开，健全社会公众、新闻媒体的监督机制，保障人民群众对规划编制与实施的监督权，强化群众对建设活动及建后管护的知情权和建议权。

## 第二节 创新城市绿色发展模式

积极探索城市碳排放碳达峰实现路径，推动建筑、交通、产业等关键领域绿色变革，加快形成集约紧凑低碳的发展模式。

完善城市环境设施体系。全面加强环境基础设施建设，建立连续完整的生态基础设施标准和政策体系。提高城镇污水收集处理能力，以区县为单位，整建制实施老城区雨污分流工程，新建城区全部实行雨污分流，确保城区污水全面收集、雨水高效利用排放。建立雨污合流管网改造清零省级财政资金激励奖补制度，推进城市污水处理厂服务范围向周边农村延伸，到 2025 年，建设改造修复城市污水管网 5000 公里，60% 以上的城市污水处理厂完成提标改造。建立完善黑臭水体治理长效机制，全面消除城市黑臭水体。完善城市生活垃圾分类投放、收集、运输、处理体系，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，到 2025 年城市（县城）生活焚烧处理率达到 90% 以上。

加大节能降碳力度。研究编制城市碳达峰碳中和行动方案，构建清洁低碳安全高效的能源体系和产业体系，全面提高能源利用效率。实施可再生能源替代行动，构建以新能源为主体的新型电力系统，大幅提升可再生能源消费比重。实施重点行业领域减污降碳行动，有重点、有步骤地推进绿色低碳供应链管理体系建立。实施重大节能低碳技术产业化工程，开展近零能耗建筑、近零碳排放、碳捕集利用与封存（CCUS）等重大项目创新。加快发展清洁能源、节能环保、海水淡化与综合利用等绿色新兴产业，推广合同能源管理、环境污染第三方治理等服务模式。完善有利于绿色低碳发展的财政、价格、金融、土地、政府采购等政策，配合国家推进全国碳排放权交易体系建设。

大力推广绿色低碳建筑。将绿色发展理念融入工程策划、设计、生产、运输、施工、交付等建造全过程，推广绿色建材，大力发展钢结构、混凝土结构等装配式建筑，政府投资或国有资金投资项目全面采用装配式建筑，到 2025 年新开工装配式建筑占新建建筑比例达到 40% 以上，累计新增绿色建筑面积 5 亿平方米。提升建筑节能标准，因地制宜推广被动式建筑，2025 年居住建筑清洁取暖率达到 80% 以上。鼓励具备条件的建筑屋顶安装分布式光伏发电系统，开展光伏建筑一体化应用，将建筑从能源消耗主体转变为生产主体。推广智能建造，严格控制碳排放量增长，建筑施工现场建筑垃圾排放不高于 300 吨/万平方米。

加快发展绿色交通出行。统筹地上地下空间利用，推行功能复合、立体开发、公交导向的集约紧凑型发展模式。全面建设绿色低碳交通体系，加快形成绿色低碳运输方式，提升城市轨道交通运营里

程，2025 年智能网联充电设施超过 10 万个。优先发展城市公共交通等低能耗交通方式，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，搭建以低排放车、新能源车为主的短途货运系统。支持各市制定新能源家用汽车推广应用政策。加快氢能在交通行业的推广应用。依托交通线建设生态航道及绿色交通廊道。

加大环境协同治理力度。到 2025 年，建立较为完善的以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单为核心的“三线一单”生态环境分区管控体系。坚持源头防治、综合施策，强化多污染物协同控制和区域协同治理。加强城市大气质量达标管理，推进细颗粒物（PM2.5）和臭氧（O<sub>3</sub>）协同控制，地级及以上城市 PM2.5 浓度下降完成国家下达目标任务，有效遏制 O<sub>3</sub> 浓度增长趋势，基本消除重污染天气。完善水污染防治流域协同机制，开展城市饮用水水源地规范化建设，推进重点流域重污染企业搬迁改造。推进受污染耕地和建设用地管控修复，实施水土环境风险协同防控。加强塑料污染全链条防治，加强环境噪声污染治理，重视新污染物治理。

转变城市资源利用方式。按照资源环境承载能力合理确定城市规模和空间结构，统筹安排城市建设、产业发展、生态涵养、基础设施和公共服务，优化存量发展空间。把水资源作为最大的刚性约束，坚持以水定城、以水定人、以水定产，合理规划人口、产业和城市发展，优化水资源配置，逐步降低单位地区生产总值用水量，完成国家分解目标任务。高标准实施国家节水行动，深入推进节水型城市、县域节水型社会建设。开展城市废旧物资循环利用体系建设，积极开展“无废城市”建设。健全完善产业用地政策和标准体系，推进落后、过剩产能或者低效用地逐步退出，以用地效率提升倒逼新旧动能转换，建设用地地均生产总值产出得到稳步提升。

塑造全民绿色低碳生活新方式。依托集约高效的社会治理体系，强化全面节约战略实施，倡导简约适度、绿色低碳的消费模式和生活方式。开展节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色村镇和绿色出行等绿色生活创建活动，围绕衣、食、住、行等生活环节，促进绿色低碳商品供给。强化公民环境意识，引导民众树立绿色增长、共建共享、低碳发展理念，积极参与绿色志愿服务，营造全社会共同参与的绿色低碳生活新风尚。

### 第三节 增强城市生态安全韧性

坚持人民至上、生命至上，立足生态安全格局，树立危机防控意识，加强城市安全发展体系建设，维护城市运行秩序，保障人民生命安全。

构建开发与保护相协调的生态安全屏障。在“两屏三带四区”生态安全战略格局基础上，严格遵守生态红线约束，加快推进市县级生态红线落地，推动全省域生态空间山清水秀、生产空间高效集约、生活空间宜居舒适。加强沿黄国土综合保护，推进黄河水体、河岸、河口、黄河故道系统治理，实施黄河三角洲湿地生态系统修复工程，规划建设千里生态廊道。深入实施山水林田湖草沙生态保护，推进矿山修复，开展增绿护绿行动。持续实施城市生态修复，加大“城市双修”力度，加强城市自然风貌保护，扩大城市优质生态产品供给，到2025年，城市（县城）建成区绿化覆盖率达到43%左右，不断扩容开敞有度、疏散高效的城市内部安全空间。

增强城市防洪排涝能力。坚持系统思维、整体推进、综合治理，建设源头减排、蓄排结合、排涝除险、超标应急的城市防洪排涝体系，推动城市内涝治理取得明显成效。统筹区域流域生态环境治理和城市建设，提升自然蓄水排水能力。统筹城市水资源利用和防灾减灾工作部署，系统化全域推进海绵城市建设，提升城市渗、滞、蓄、排、净、用能力，打造生态、安全、可持续的城市水循环系统。统筹城市防洪和排涝工作，科学规划和改造完善城市河道、堤防、水库、排水系统设施，加快建设和完善城市防洪排涝设施体系。

强化城市安全管理。推进国家安全发展示范城市建设，建立健全城市安全风险管控、隐患排查治理体系和机制，提升城市安全源头治理、风险防范、监督管理和应急救援能力。建立公共安全隐患排查和安全预防控制体系，完善和落实安全生产责任制，有效防范安全事故。实施公共基础设施安全加固工程，以燃气管网等为重点，开展风险隐患排查治理，加快更新改造步伐，确保安全可靠运行。实施自然灾害防治能力提升工程，完善建筑应急避难功能，提高洪涝干旱、森林火灾、地质灾害、气象灾害、地震等自然灾害防御工程标准，增强应对灾害能力。

完善应急救援体系。建立健全公共安全风险监测预警机制和应急指挥体系，完善事故应急救援预案和工作规范，加强城市各类应急救援队伍建设，提高应急物资保障能力和管理水平，全面提升城市防灾减灾救灾能力。推动应急保障机制建设，整合城市应急、自然资源、交通运输、卫生健康、公安、



水务、城市管理、气象等各部门业务信息和实时数据，实现信息化实时感知、智能化快速预警、自动化及时处置和多部门协同响应。完善应急联动机制和管理平台，探索建立多种方式、区域协同的高效救援模式。提高公共卫生防治救治能力，各市至少建成1处医疗废物集中处置设施，实现应收尽收。健全传染病疫情和突发公共卫生事件监测系统，完善分级分层分流的疫情救治机制。健全应急物资储备机制和快速调配机制，提升应急处置效能。

打造平安山东“一张网”。坚持总体国家安全观，坚持共建共治共享，全力保障政治安全、社会安定、人民安宁、网络安靖。加强依法治理、系统治理、智慧治理，有效应对非传统领域安全风险，努力建设领域更加宽广、机制更加完善、基础更加巩固、治理方式更加科学、人民更加满意的平安山东。强化全领域智慧化应用，推动安全数据跨领域分享，维系工业、生产、消防、交通等重点行业安全，兜住特种设备、核设施、危化品等安全底线，对食品、居家、校园等百姓身边的安全保持持续高压态势，切实维护公共安全环境，打造共建共治共享的“大平安”格局。

#### 第四节 彰显齐鲁山水人文特色

充分挖掘儒家文化、黄河文化、运河文化、海洋文化、泰山文化、齐文化、农耕文化等优秀传统文化时代意蕴，让历史文化和现代生活融为一体。

推动优秀传统文化创造性转化创新性发展。深化世界儒学研究和传播，扩大国际孔子文化节（尼山世界文明论坛）影响力，打造人类文明交流互鉴新高地。实施黄河文化遗产系统保护工程，挖掘和阐发黄河文化蕴含的时代价值，讲好“黄河故事”山东篇章。建设齐长城、大运河、黄河国家文化公园（山东段），推动泰山文化保护传承利用。大力弘扬沂蒙精神，让红色基因代代相传。

保护利用山水人文资源。聚力打造“三区三带”，形成鲁东滨海、泰沂山区、鲁西平原三大风貌区和胶东半岛海岸带、黄河文化旅游带和运河文化风光带三大特色文化带，形成彰显齐风鲁韵、海岱风情的山水人文资源保护开发主体架构。有机融合历史人文气质和自然生态资源，修复山水城传统格局，保护具有历史文化价值的街区、建筑及其影响地段的传统格局和风貌，推进历史文化遗产活化利用。

开展城市品牌建设行动。注重挖掘城市历史文化资源，突出历史风韵在现代城市的创造性呈现，保护性传承、创新性发展每座城市独特文脉，创建全国文明典范城市。在城市规划和建设中，传承求实多元的齐文化、重礼尚仁的鲁文化等优势文化，彰显浓郁的地域文化特征和传统城市人文特色。强化城市特色风貌引导，将特色文化符号和元素融入城市整体形象设计，杜绝大拆大建。建立历史文化保护与传承体系，加大历史文化名城名镇名村保护力度，保护具有历史文化价值的街区、建筑传统格局和风貌，让城市留下记忆。推动“泉·城文化景观”、青岛老城区申报世界文化遗产。

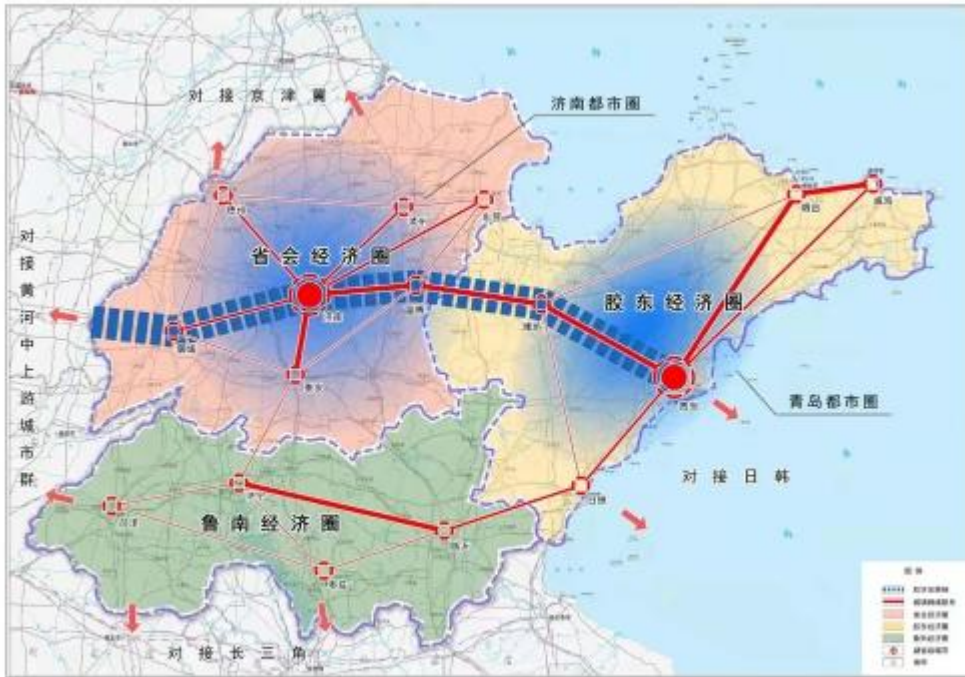
推动文化旅游融合发展。坚持以文塑旅、以旅彰文，构建以“好客山东”为引领的文化旅游品牌体系，建设山水圣人、仙境海岸、黄河故事、红色文化等一批特色旅游线路、标志性景区和精品项目。推进文旅服务智能化，实现“一部手机游山东”。加强全要素配套服务，激发文化旅游消费潜力。实施文化产业数字化战略，加快发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式，建设一批影视、动漫、出版、文创产业园区。

#### 第四章 深入推进均衡城镇化扎实迈向全民共同富裕

落实区域协调发展战略，树立全周期管理理念，建立健全城市空间、社会、资金等领域治理体制机制，实现城镇基本公共服务向常住人口全覆盖。

##### 第一节 统筹区域联动发展一体布局

深度融入全国“两横三纵”城镇化战略格局，发挥山东省处于北横、东纵的“十字”交汇区位优势，按照统筹协调、结构优化、布局合理、集约高效的原则，围绕“一群两心三圈”，构建适度集聚、分工协作、功能完善的城镇化空间格局。



山东省城镇化空间布局图

充分发挥山东半岛城市群龙头作用。密切联动黄河中上游城市群，积极构建黄河流域可持续发展通道，引领带动黄河流域整体提升。建立和完善黄河流域城市群发展协调机制，推动政府各部门、上下游城市、民间组织广泛合作，共商对接国家战略的重大问题和省际重大合作事项。深化与省界相邻城市的联动发展，加强与京津冀、长三角、沿黄省区、国家综合运输通道间的互联互通，提升基础设施现代化服务水平。

推动济南、青岛提升能级联动发展。加快提升济南辐射带动作用 and 青岛开放创新功能，鼓励社保转接互认、教育和医疗资源共享，打造错位互补发展的双引擎。织密济南与青岛之间联系通道，构建济青科创制造廊带，打造世界级先进制造集聚带。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，优先打造济（南）—淄（博）、济（南）—泰（安）发展轴。以青岛为核心，聚集形成潍坊—烟台—威海—日照一体联动发展的沿海城镇高质量发展带。

促进三大经济圈一体发展。坚决破除经济圈之间、城市之间行政和市场壁垒，加强基础设施互联互通，构建布局合理、功能完备的经济圈城镇体系，形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群结构。做强做大省会经济圈，打造全国数字经济高地、世界级产业基地、国际医养中心和国际文化旅游目的地。全面提升胶东经济圈，打造具有全球影响力的海洋创新中心、对外开放枢纽和黄河流域开放

门户。振兴崛起鲁南经济圈，打造乡村振兴先行区、转型发展新高地和淮河流域经济隆起带。建立更加有效的区域协调发展新机制，推动省会、胶东、鲁南三大经济圈优势互补、协调联动、一体建设。

提升交通网络支撑能力。以济南、青岛为中心，烟台、临沂、潍坊、菏泽等城市为节点，构建中心凸显、内联外通的综合立体交通网络，力争在“十四五”末期全省公路网密度达到188.1公里/百平方公里，高速铁路运营里程达到4400公里左右，市内轨道交通运营里程达到600公里，通用机场数量达到30个左右，2030年实现经济圈内城市之间1小时通达、城市群内城市之间2小时通达，基本建成轨道上的城市群。

## 第二节 推动城镇体系结构均衡协调

坚持人民城市人民建、人民城市为人民，完善城市功能，优化城市环境，补齐城市设施短板，增强城市承载力，建设一批宜居宜业的现代化城市。

提升大中城市功能品质。改善城市人居环境品质，疏通老城区微循环，建设文化、体育、休闲活动场地，完善老城功能，提升人居环境品质。建设公园城市，开展公共开敞空间、城市公园、体育公园、社区公园等城市增绿工程建设，打造一批具有高品质景观环境的城市特色片区和魅力街区。提升城市设施支撑能力，加强公共服务设施建设，支持三级医院和高等院校在大中城市布局，增加文化体育资源供给，推进文化馆、博物馆、科学馆、体育场（馆）等文化设施建设。大力推进新型基础设施布局建设，完善交通、市政等重大基础设施体系，构建布局合理、经济高效、绿色便捷、安全可靠的现代化基础设施支撑体系，促进人流、物流、信息流高效便捷流动。

加快以县城为重要载体的城镇化建设。充分发挥县城城乡融合发展的纽带作用，统筹安排生产、生活、生态空间，优化空间结构和功能布局，增强产业支撑能力，增加基本公共服务供给，提高县城综合承载能力。推进县城补短板强弱项，推进公共服务、环境基础、市政公用等设施提级扩能。增强产业支撑能力，引导县域特色经济和农村二三产业在中小城市集聚，优化发展劳动密集型产业，鼓励发展专精特新中小企业，努力形成“小企业、大群体”“小商品、大市场”“小产品、大产业”的产业发展格局。依托产业园区、特色小镇等产业集聚区，健全完善智能标准生产、技术研发转化、检验检测认证、冷链物流配送、便企政务服务等设施。

分类引导小城镇发展。按照区位条件、资源禀赋和发展基础，因地制宜发展小城镇。培育发展卫星镇，遴选一批大城市周边的小城镇，积极对接城市需求，承接城市发展外溢红利。精心打造专业功能镇，加强对占据区位优势或具备独特资源的小城镇的政策保障和市场化运作水平，促进特色小镇规范健康发展，重点发展先进制造、精深加工、交通枢纽、商贸物流、文化旅游等专业功能。聚力提升综合性小城镇，引导远离城市的小城镇积极完善基础设施和公共服务，更好服务乡村发展。配套完善相关政策，进一步优化民族乡镇经济社会发展和生态文明建设整体布局。充分尊重农民意愿，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）人口向县城、小城镇周边集聚。增强城镇发展活力，培育 10 个镇区人口过 10 万、地方财政收入过 10 亿元的新生小城市和 30 个大城市卫星镇，新增一批全国百强镇，打造就地就近城镇化示范区。

### 第三节 实现基本公共服务均等共享

以子女教育、医疗卫生、社会保险、住房保障等为重点，努力办好民生事业，改善人民生活品质，实现城镇基本公共服务均等化。

按常住人口规模完善公共服务设施。按照城市城区常住人口规模、增长趋势和空间分布，科学统筹布局商务、产业、游憩、消费等功能和学校、医疗卫生机构、文化体育等场所，促进城市空间机会公平。优化社区生活服务网络，打造包括物流配送、便民超市、家政服务在内的 15 分钟社区服务圈。引导社会力量积极参与，推进公共服务供给主体和供给方式多元化。开展无障碍环境建设，不断完善公共服务机构和公共场所无障碍设施，深入推进公共服务信息无障碍建设，实现无障碍提供、无障碍传递、无障碍获取，打造更具包容性的无障碍城市。

促进教育均衡供给。保障与城镇常住人口规模相匹配的学位供给和教师编制，将农业转移人口全部纳入流入地学前教育、义务教育、高中教育、中等职业教育保障范围，鼓励有条件的城市将保障范围扩大至托育服务。以公办学校为主，保障随迁子女平等接受义务教育，完善异地升学考试制度。稳步提高劳动年龄人口平均受教育年限，到 2025 年达到 11.3 年，2035 年达到 12.3 年。

提升医保社保服务水平。巩固提升基本医疗保险覆盖率，基本实现应保尽保。确保农民工随迁子女疫苗及时、全程接种，保障农民工孕产妇健康管理纳入医疗卫生保障范围。提高社会保险参保率，

着力扩大城镇职工养老保险参保覆盖面。落实用人单位特别是国有企业的社会责任，依法为包括农业转移人口在内的职工缴纳城镇职工社会保险费。完善城镇线下大厅、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。

提供可负担住房保障。加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。统筹实物保障和租赁补贴方式，合理扩大小户型、低租金的保障型租赁住房供给。完善长租房政策，扩大济南、青岛租赁住房供给，逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利。发展保障型租赁住房，解决新市民、青年人等群体住房困难问题。将符合条件的人才住房建设项目纳入省级重点项目，探索发展共有产权住房。推动城镇常住人口居住水平整体提升，到 2025 年城镇居民人均住房建筑面积提高到 40 平方米。

打造全龄友好型城市。倡导开放包容的城市文化，推动建设福利平等、机会公平、全龄友好的包容性城市。积极应对人口老龄化，大力发展城市银发经济，推动养老事业和养老产业协同发展，健全养老服务体系，发展普惠性养老服务和互助性养老，支持家庭承担养老功能，鼓励社会力量举办养老机构，持续提升养老机构护理型床位占比，2025 年、2035 年分别达到 60%、80%。统筹人才引进、创业就业等资金，为青年人才提供教育、就业、创业等基本公共服务。支持济南打造人才生态最优城市，支持青岛打造大学生最友好城市。建设儿童友好型城市，建立健全未成年人关爱保护体系和民政公共服务体系，规划建设一批社区儿童公园、儿童运动中心等满足儿童休闲娱乐需求的公共设施及空间，在中小学、幼儿园周边，依托绿道打造与机动车完全隔离的安全无障碍学径网络。扩大普惠性幼儿园和托育服务供给，发展早教中心、婴幼儿综合性托育服务，利用三年时间将每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数达到 3.1 个。

做好民生兜底保障。健全统筹城乡的社会保障体系，落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，完善养老保险转移接续政策。建立健全农村留守儿童和妇女、老年人等重点群体关爱服务体系，完善困难残疾人分级分类保障政策，确保弱有所扶。完善城镇社会救助申请和信息公示“掌上办”“指尖办”功能，推动数字救助体系建设，加强对低收入人口智能化动态监测，实现家庭经济状况智能核对，做到精准识别救助。

#### 第四节 促进城乡公共资源均衡配置

强化县城综合服务能力和乡镇服务农民功能，推动城镇各类基础设施向农村延伸覆盖，开创城乡公共资源均衡配置新局面。

实施乡村建设行动。科学编制县域村庄布局规划，因地制宜、分类推进村庄建设，鼓励有条件、有需求的村庄编制“多规合一”的实用性村庄规划。优化布局乡村生活空间，严格保护农业生产空间和乡村生态空间。统筹城乡基础设施，统一规划、统一建设、统一管理，加大以城带乡力度，推动市政公用设施向郊区乡村和规模较大中心镇延伸。完善乡村水、电、路、气、邮政通信、广播电视、物流等基础设施，提升农房建设质量，开展农村人居环境整治提升，推进农村生活垃圾就地分类和资源化利用，以乡镇政府驻地和中心村为重点梯次推进农村生活污水治理，有序推进农村黑臭水体治理，开展村庄清洁和绿化行动，运用电代煤、气代煤、可再生能源等新技术改善农村集中居住社区供暖条件。

提升乡村公共服务水平。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，鼓励社会力量兴办农村公益事业。优化农村学校、幼儿园布局和办学条件，确保义务教育教师平均工资收入水平不低于所在地公务员平均工资收入水平，建立城乡教育发展共同体。实施基层医疗卫生服务能力提升三年行动，健全城乡医疗卫生服务体系，完善医联（共）体运行机制，建设县域医疗服务次中心，优化中心村卫生室、一般村卫生室和村卫生室服务点建设布局，积极推行村卫生室产权公有。统筹城乡区域养老产业发展和设施布局，建立多层次、广覆盖、城乡互补的养老服务体系。全力推进乡、村两级综合性文化服务中心建设，加强基层文化队伍建设。

建立全周期资金平衡机制。理顺市、县（市）间的财政分配关系，增强基层公共服务保障能力，对省内重点生态功能区、农产品主产区等提供有效转移支付。深化预算管理制度改革，以绩效为导向优化支出结构，建立量力而行、量入为出的城市财政资金支出制度。推进政府和社会资本合作（PPP），吸引社会资本参与基础设施、市政工程、农业农村、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域补短板项目。推动基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）健康发展。完善市场化债券发行机制，支持引导保险资金、社保基金等长期投资者加大配置力度。依法规范和健

全地方政府举债融资机制，完善金融风险预防、预警、处置制度体系，持续推动投融资市场化、规范化。

## 第五节 聚力缩小城乡居民收入差距

着力完善收入分配制度改革，构建推动共同富裕的体制机制，积极拓展城乡居民就业创业增收空间，鼓励劳动者通过诚实劳动、辛勤劳动、创新创业实现增收致富，在高质量发展中扎实推动共同富裕。

健全城乡居民稳定增收机制。坚持按劳分配为主体，多种分配方式并存，深化收入分配改革，提高低收入群体收入，扩大中等收入群体，构建“中间大、两头小”的橄榄形社会结构。优化政府、企业、居民之间分配格局，合理提高劳动报酬在初次分配中的比重，健全工资合理增长机制。健全各类生产要素参与分配机制，完善由市场评价贡献、按贡献决定报酬的制度体系，拓宽财产性收入渠道。健全再分配机制，更好发挥第三次分配作用，加大税收、社会保障、转移支付、公益慈善等调节力度，提高精准性。探索建立先富帮后富、推动共同富裕的目标体系、工作体系、政策体系、评估体系。合理调节城乡、区域、不同群体间分配关系，确保居民收入增速快于地方生产总值增速、农村居民可支配收入增速快于城镇。

拓展农民增收渠道。落实城乡劳动者平等就业制度，改善促进农民工资性收入增长环境。健全农民经营性收入增长机制，积极培育新型农业经营主体和服务主体，开展家庭农场培育行动。推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，探索通过土地、资本等要素使用权、收益权增加农村居民财产性收入。推广“订单收购+分红”等多种利益联结方式，增强农民参与融合能力，让农民分享加工、销售环节收益。充分利用直播等新媒体平台，鼓励行业协会或龙头企业与农民合作社、家庭农场、普通农户等组织共同营销，开展农产品销售推介和品牌运作，推动农产品网络零售收入持续增长。履行好政府再分配调节职能，落实好各项强农惠农补贴政策。到2035年，城乡居民人均可支配收入比下降到1.8左右。

强化农村就业创业服务。发挥社会化服务组织作用，开展生产托管、农技指导、信用评价、保险推广、市场预测、产品营销等服务，为农民参与产业融合创造良好条件。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。重点扶持一批吸纳就业能力强的产业和企业，高水平建设农村就业基地，积极支持农民就地就近转移就业。通过财政补贴、政府购买服务、税收优惠等政策，鼓励和支持返乡下乡人员创业创新。推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，保持主要帮扶政策和财政投入力度总体稳定，接续推进脱贫地区发展。

## 第六节 推进社会治理体系协同高效

坚持重心下移、科技赋能，完善共建共治共享的社会治理制度，不断提升城乡治理科学化精细化水平，打造人人有责、人人尽责、人人享有的城乡社会治理共同体。

优化行政区划设置。适应国家治理体系和治理能力现代化要求，以提高社会治理效率为原则，遵循城镇化规律，科学优化行政区划设置，进一步增强中心城区承载力和辐射力，稳步优化县级行政区划设置，加快建设区域副中心；依法依规开展乡镇级区划调整，支持重点镇、改革试点镇建设，合理实施乡、镇（街道）规模调整。

夯实基层社会治理基础。健全党组织领导、村（居）委会主导、人民群众为主体的基层社会治理框架。加强法治乡村建设，着力引导农村干部群众办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法，为全面依法治省奠定坚实基础。充分发挥基层党组织在社会治理中的战斗堡垒作用，积极推动党建引领社区治理。加强基层群众性自治组织规范化建设，严格执行村（居）民会议和村（居）民代表会议制度，加快推进城乡社区协商制度化、程序化。推动社会治理和服务重心下移、资源下沉，推进审批权限和公共服务事项向基层延伸，建立基层政府面向社区的治理资源统筹机制，增强社区统筹资源调配自主权。在城市社区居委会普遍设立环境和物业管理委员会，督促业主委员会和物业服务企业履行职责，改进社区物业服务管理。提升乡镇和村为农服务能力，大力推进农村社区综合服务设施建设，为农民提供“一门式办理”“一站式服务”。

构建社会力量全面参与的社会治理新局面。发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用，畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径。培育规范行业协会商会、公益慈善组织、城乡社区社会组织，加强财政奖补、购买服务、税收优惠、人才保障等政策支持和事

中事后监管。支持和发展社会工作服务机构和志愿服务组织，提升城乡社区工作者专业化能力，搭建更多志愿服务平台，壮大志愿者队伍，健全志愿服务体系。

## 第五章 深入推进双向城镇化

加快实现城乡融合发展优化全方位开放布局，打造高能级开放平台，加快城乡高质量融合发展，形成更多首创式、差异化、集成性制度改革成果，全面推动国内国外、区域城乡要素双向流动和产业协同发展。

### 第一节 发挥内外循环枢纽功能

以共建“一带一路”为引领，搭建战略性、引领性平台，增强全球资源要素集聚配置能力，深化国内重点地区区域合作，培育发展城乡市场体系。

深化与“一带一路”沿线国家和地区经贸合作。充分发挥区位、产业、交通等综合优势，积极参与新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中南半岛、中巴等国际经济走廊建设。积极对接区域全面经济伙伴关系（RCEP），加强与东盟经济合作，打造中国—东盟深度合作的重要门户、文化经贸交流新中心。推广“班列+”商业模式，提高运贸产一体化水平。高水平建设临沂、胶州“一带一路”省级综合试验区。

加强中日韩地方经贸合作。综合发挥与日韩地缘相近、文化相通、产业相融等优势，创新山东省与日韩地方对话机制，打造中日韩地方经贸合作示范区。建立面向日韩高水平金融开放与合作机制，推进中日（青岛）地方发展合作示范区、威海中韩自贸区地方经济合作示范区建设，支持中韩（烟台）产业园与韩国新万金产业园深化合作。加快建设世界一流的海洋港口，不断深化东亚港口联盟合作。举办“对话关西”“日韩山东商务周”、中日韩产业博览会、日本、韩国、RCEP区域等3个进口商品博览会、黄河流域跨境电商进口博览会等重大经贸活动，支持青岛建设中日韩消费专区。

推进黄河流域协同发展。打破区域分割和行政壁垒，在更大范围内拓展发展空间、配置发展要素。探索建立黄河流域跨区域产业转移、园区合作、飞地经济的成本分担和利益共享机制，发挥新旧动能转换起步区支撑作用，带动沿黄城市形成分工协作、紧密联系的绿色经济带。深度挖掘整合沿黄科教、

文化资源，构建沿黄科创、文旅大走廊。推动创新平台对接，加强山东半岛国家自主创新示范区与郑洛新、西安等国家自主创新示范区的对接，实现平台共享、资源共用。

搭建高能级开放平台。高标准建设中国（山东）自由贸易试验区，谋划实施自贸试验区 2.0 版，进一步提升贸易、投资、跨境资金流动、运输来往、人员进出便利化自由化水平。高水平建设中国—上合组织地方经贸合作示范区，深化与上合组织国家在能源资源、基础设施、旱作农业、国际产能等方面合作，构筑“一带一路”国际合作新平台，打造上合组织国家面向亚太市场的“出海口”。加快济青烟国际招商产业园建设，培育形成国际一流的高端产业集聚区。对标国际国内先进水平，建立营商环境评价全覆盖机制。提高贸易和投资自由化便利化水平，全面实施外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，完善外商投资促进、保护和服务体系。深入推进规则、规制、管理、标准等制度型开放，统筹规划社会公用计量标准，与国际质量、安全、卫生、环保、节能标准接轨。建设更高水平的国际贸易“单一窗口”，促进商品、服务、要素跨境自由流动。建设国际仲裁服务平台，完善多元化商事纠纷解决机制，支持济南建设国际法律服务中心。

畅通城乡市场供需体系。实施产品提质工程、进口替代工程，扩大优质消费品和服务供给，显著提升国内市场份额。加强城市商圈规划，支持济南、青岛打造北方消费中心和重要国际消费目的地，打造一批区域性消费中心城市，布局城乡融合新型消费网络节点。把县域作为统筹城乡商业发展的重要切入点，完善县乡村三级商业网络，强化县城综合商业服务能力、乡镇区域服务能力、村庄便民服务能力，引导大型流通企业向乡村延伸供应链服务，优化商品供给，营造点多面广、监管有力的县域市场环境。建设便民生活服务圈、城市社区邻里中心、乡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”。

## 第二节 加快外来人口融入城市

深入推进户籍制度改革，不断提升城市基本公共服务均等化水平，增强外来人口城市认同感，着力缩小户籍与常住人口城镇化率差距，提高农业转移人口市民化质量。

引导城乡人口合理有序流动。实行经常居住地登记户口制度，居民凡在城镇居住或就业的，本人及其共同生活的近亲属均可落户城镇，促进农业转移人口举家进城定居。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,促进人口双向流动、合理分布。建立现代化人口管理服务制度,加快建设电子证照和电子档案,推进户口、居民身份证办理“无纸化”“免填单”,实现高频事项全省通迁通办。

优化完善居住证制度。探索居住证与身份证功能衔接并轨的实现路径,健全以公民身份证号码为标识、与就业居住年限相挂钩的基本公共服务提供机制,稳步实现基本公共服务由常住地供给。拓展居住证功能,增加居住证所附着的基本公共服务项目和办事便利,将保障性住房(含公共租赁住房)、职工基本医保及城乡居民基本医保纳入居住证基本公共服务范围,有序提高居住证与户籍制度衔接水平,提升居住证持有者落户便利程度。

提升农业转移人口创业就业质量。优化就业创业环境,深入实施就业优先政策,持续扩大农业转移人口城镇就业规模,实现就业率与城镇化率同向提升,城镇调查失业率控制在5.5%以内。推广农民工技能储备培训模式,引导农业转移人口持续提升技能等级,延长职业发展通道。统筹发挥企业、职业院校(含技工院校)及公共实训基地作用,持续优化“企业订单+劳动者选单+培训机构列单+政府买单”的职业培训服务模式,不断提高农业转移人口职业技能培训和职业教育质量。发展壮大人力资源服务业,培育一批骨干企业和诚信机构,提高人力资源服务水平。

保障农业转移人口合法权益。加快完成农村不动产确权登记颁证工作,维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,不得以退出上述权益作为农民进城落户的条件,探索建立农村“三权”在依法自愿有偿前提下的市场化退出机制,消除农民进城落户的后顾之忧。强化农民工工资支付保障,稳步提高工资待遇。

健全人口市民化配套机制。依法依规开展学前教育、义务教育、职业教育、医疗卫生、养老托育、就业创业、住房保障等领域省级财政专项转移支付和用地供给,保障农业转移人口基本公共服务共享水平。进一步落实“人地钱挂钩”机制,推动公共资源按常住人口规模配置,提高城市的人口吸纳能力。加大财政转移支付力度,健全省级财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩相关政策,科学提高县级基本财力保障机制资金分配中常住人口计算比例。完善农业转移人口市民化奖励资金办法,增强财政保障能力,积极推进县域基本公共服务均等化。

增强农业转移人口城市认同感。倡导开放包容的城市文化，营造和谐温暖的社会氛围，提高农业转移人口的市民身份认同感和归属感。积极引导农业转移人口在流入地参加党组织，行使民主权利。依托社区党组织、基层群众自治组织、群团组织等主体，引导农业转移人口积极参加社区活动，加入社区志愿者队伍，鼓励其参与社区治理，加强人文关怀。对社区农民工、随迁老龄人口、随迁妇女儿童提供具有针对性的政务服务和便民服务。在农业转移人口集中的产业园区建设公共文化体育空间，并提供心理咨询等服务，满足农业转移人口精神文化需求。

### 第三节 促进城乡要素自由流动

突出以工促农、以城带乡，重塑新型城乡关系，优化城乡要素配置，大力推动城乡融合发展，增强农业农村发展活力，全面推进乡村振兴和农业农村现代化。

深化农业农村产权制度改革。完善农村承包地所有权、承包权、经营权分置制度，进一步放活经营权。深化农村宅基地制度改革试点，加快房地一体的宅基地确权颁证，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。按照国家统一部署，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度，允许农村集体在符合规划用途和农民自愿前提下，依法通过民主程序把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。提高农民土地增值收益分享比例。建立公共利益用地认定机制，缩小土地征收范围。深化农村集体产权制度改革，完善产权权能，发展壮大新型农村集体经济，2025年年收入10万元以上村庄占比达到80%。

强化财政金融投入保障。建立健全“三农”财政投入稳定增长机制，深入推进涉农资金统筹整合，稳步提高土地出让收入用于农业农村比例。加大政府债券对城乡融合等公益性项目支持力度，提高使用效益。通过以奖代补、政府和社会资本合作、贷款贴息、风险补偿等方式，撬动各类金融工商社会资本参与乡村振兴。鼓励开发性、政策性金融机构为乡村振兴提供中长期信贷支持，加大商业银行金融服务覆盖面和信贷渗透率，强化农村中小金融机构支农支小金融服务作用。完善农村信用体系，将金融服务嵌入数字乡村建设，促进形成农村金融完整生态。完善农村产权抵押担保权能实现机制，建立农村产权抵押担保数据库，扩大农村资产抵押担保融资范围，健全农村产权信用风险化解机制。

加快推进乡村人才振兴。坚持把乡村人力资本开发放在首要位置，扩大总量、提高质量、优化结构，加快培养农业生产经营、农村二三产业发展、乡村公共服务、乡村治理和农业农村科技等各类人才。推动政府、科研院校、培训机构、企业等多元主体发挥各自优势，共同参与乡村人才培养。完善涉农专业高等教育人才培养体系，发展面向农村的职业教育。完善农村工作干部培养锻炼制度和乡村人才培养制度，建立城市医生、教师、科技、文化等人才定期服务乡村制度，健全鼓励人才向艰苦地区和基层一线流动激励制度。建立县域专业人才统筹使用制度，完善覆盖乡村高技能人才的职业技能等级制度，建立健全乡村人才分级分类评价体系。

完善生态产品价值实现机制。探索建立生态环境共建共享的长效机制，构建市场化、多元化生态补偿体系，搭建政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现机制，促进生态产品价值外溢。建立健全“归属清晰、权责明确、监管有效”的自然资源产权制度，开展水流、森林、山岭、滩涂等自然资源确权登记，健全自然资源产权交易平台和交易规则。完善资源环境价格机制，将生态环境成本纳入经济运行成本，全面实行排污许可制，推进排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易，推动受益者付费、保护者得到合理补偿。

#### 第四节 推动城乡产业协同发展

聚焦农业高质量发展和产业融合，深化农业供给侧结构性改革，不断提高农业创新力、竞争力和全要素生产率，实现乡村经济多元化和农业全产业链发展。

提高粮食和重要农产品供给保障能力。积极发展现代农业，加强粮食生产能力建设，提升农业质量效益和整体竞争力。坚决扛牢农业大省责任，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，维护粮食安全。加强粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区建设，实施高标准农田建设工程，推进农业灌溉体系现代化改造，粮食综合生产能力稳定在 5500 万吨。开展种源“卡脖子”技术攻关，提高良种自主可控能力，培育具有国际竞争力的种业龙头企业。有效降低粮食生产、储存、运输、加工环节损耗，开展粮食节约行动。加快农业结构战略性调整，推进农林牧渔循环发展。优化种植业结构，巩固蔬菜产业优势，高水平建设“海上粮仓”，打造现代化海洋牧场。

创新发展现代农业。推进种植业、畜牧业、种业的数字化、智能化发展，推动卫星遥感、地面物联网、智能传感、大数据分析、智能控制等信息技术在大田种植、设施园艺、畜牧养殖、水产养殖、制种育种等领域的深度融合应用，建设一批智慧农业应用基地，打造济南、青岛、潍坊智慧农业试验区。深度推进机械化信息化融合，大力推广应用新型智能农机装备，推行“互联网+农机作业”，以农机装备智能化有力推动农业规模化经营。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。

完善农村产业发展支持体系。壮大农村新型经营主体，发展多种形式的适度规模经营，发挥农民合作社纽带作用。培育家庭农场，支持家庭农场通过联合与合作成立农民合作社。支持更多有条件的小农户改善生产设施条件，提升自我发展能力。提升农产品加工流通业，完善产品供销体系，促进传统流通网点向现代农资综合服务商转型。加强农产品仓储保鲜和冷链物流设施建设，健全农村产权交易、检验检测认证等平台，完善商贸流通、智能标准厂房等设施。引导科技成果入乡转化，深化农业科技“展翅”行动。加大农业领域“山东标准”建设，加强绿色食品、有机农产品和地理标志农产品认证管理，培育有影响力的农产品品牌。

搭建城乡产业协同发展平台。延长农业产业链条，发展各具特色的现代乡村富民产业。推进农村电子商务发展，实现具备条件的建制村农村物流服务全覆盖。推进智慧农业发展，鼓励农业龙头企业与互联网企业合作，建立产销衔接服务平台。优化提升各类农业园区，创建一批国家现代农业产业园、产业集群、产业强镇。把特色小镇作为城乡要素融合重要载体，打造集聚特色产业的创新创业生态圈。完善小城镇联结城乡的功能，探索创新美丽乡村特色化差异化发展模式，盘活用好乡村资源资产。加快推动国家、省级城乡融合发展试验区建设，打造城乡产业协同发展先行区，强化典型项目支撑，形成示范带动效应。

## 第六章 规划实施

坚持党对城镇化工作的全面领导，更好履行政府职责，健全规划实施保障机制，有效建立城镇化统计监测体系，最大程度激发各类主体的活力和创造力，形成全面推进新型城镇化建设的强大合力。

### 第一节 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，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，不断提高把握新发展阶段、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规划制定实施的各环节、全过程，充分发挥各级党组织和党员干部作用，为规划实施提供坚强组织保障，确保党中央、省委重大决策部署贯彻落实到位。规划实施中的重大事项和重大调整必须报省委、省政府审定。

## 第二节 强化组织协调

建立健全城镇化工作协调机制，合理确定省政府与市、县（市、区）政府分工，建立省负总责、市县抓落实的实施机制。省政府统筹重大政策研究和制定，协调解决城镇化发展中的重大问题。省城镇化暨城乡融合发展工作领导小组牵头制定行动方案，推进规划实施和相关政策落实，加强规划实施的组织、协调和督导。省政府有关部门要切实履行职责，研究制定具体实施细则，在重大政策制定、重大项目安排等方面予以积极支持。各级政府要研究制定符合本地实际的城镇化规划和具体政策措施。

## 第三节 加强监测评估

完善规划评估机制，开展规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估，将规划确定的约束性指标以及重大工程、重大项目以及重要改革推进情况，纳入各有关部门和干部评价体系。开展城镇化发展绩效评估，建立完善激励机制和行政问责制度，对城镇化发展成绩突出的市、县（市、区），根据有关规定给予通报表扬，并在土地指标和城镇化发展建设资金等方面给予奖励，调动各级干部的积极性、主动性、创造性。加强城镇化统计工作，运用大数据、遥感等辅助手段，实施动态监测，强化监测成果运用，为城镇化重大决策和政策制定提供支撑。

## 第四节 凝聚实施合力

坚持系统思维，科学整合人口、产业、土地、投融资、住房、生态环境等方面政策，协同推进新型城镇化建设。制定实施计划，分解规划目标，明确年度重点任务和责任分工。坚持“项目跟着规划走、资金跟着项目走”，建立城镇化建设项目清单。依法依规开展项目环境影响评价、社会稳定性评



价、能源评价等前置评价，开展水资源论证，提高规划实施科学性和可行性。加强城镇化智库建设，鼓励科研院所和高等院校等开展新型城镇化研究。深化城镇化国际交流合作。发挥群团组织、社会各界作用，凝聚全社会参与规划实施的共识和力量。

( 2022 年 1 月 17 日印发 )