

# 济南市人民政府文件

济政发〔2021〕9号

---

## 济南市人民政府 关于印发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 远景目标纲要的通知

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

《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》已经市第十七届人民代表大会第三次会议审查批准，现印发给你们，请认真组织实施。

济南市人民政府

2021年5月28日

（联系电话：市发展改革委战略规划处，66607197）

（此件公开发布）

# 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

2021 年 5 月

# 目 录

## 第一章 开启全面建设新时代现代化强省会新征程

- 一、发展基础
- 二、总体思路
- 三、奋斗目标
- 四、主攻方向

## 第二章 深入落实黄河流域生态保护和高质量发展战略

- 一、高水平建设新旧动能转换起步区
- 二、全力保障黄河长治久安
- 三、加快建设绿色生态走廊
- 四、聚力创建节水典范城市
- 五、保护传承弘扬黄河文化
- 六、更好发挥黄河流域中心城市作用

## 第三章 全面塑造创新发展新优势

- 一、增强基础创新能力
- 二、提升产业技术创新能力
- 三、营造一流创新发展生态
- 四、加快建设人才强市

## 第四章 加快发展现代产业体系

- 一、全力实施工业强市战略

- 二、全面促进服务业提质升级
- 三、着力提升建筑业发展水平
- 四、大力优化产业生态

## **第五章 推动经济社会数字化转型**

- 一、超前布局新型基础设施
- 二、培育发展数字经济
- 三、加快城市数字化

## **第六章 主动融入新发展格局**

- 一、大力促进消费升级
- 二、积极扩大有效投资
- 三、加快融入国内大循环
- 四、深度参与国内国际双循环

## **第七章 构建“东强西兴南美北起中优”城市发展新格局**

- 一、做强东部加快建设科创智造之城
- 二、振兴西部加速建设活力康养之城
- 三、做美南部持续建设绿色生态之城
- 四、崛起北部全力建设未来希望之城
- 五、做优中部精心建设魅力品质之城

## **第八章 全面促进城乡融合发展**

- 一、创新融合发展体制机制
- 二、提高新型城镇化质量
- 三、打造乡村振兴齐鲁样板省会标杆

#### 四、加强城乡基础设施建设

### 第九章 加快构建充满活力的体制机制

- 一、激发各类市场主体活力
- 二、推进要素市场化配置
- 三、打造全国一流营商环境
- 四、提高经济调控水平

### 第十章 打造新时代对外开放新高地

- 一、强化陆海统筹战略支点作用
- 二、建设高能级开放平台
- 三、拓展全方位开放新空间
- 四、营造高水平开放发展环境

### 第十一章 建设人与自然和谐共生的美丽泉城

- 一、加强国土空间管控
- 二、推进绿色低碳循环发展
- 三、持续抓好污染防治
- 四、健全生态文明制度体系

### 第十二章 建设独具魅力的历史文化名城

- 一、强化先进文化引领
- 二、提高城市文明素养
- 三、加强文化服务供给
- 四、传承弘扬优秀文化

### 第十三章 构筑共建共治共享的美好家园

- 一、提高居民收入水平
- 二、落实就业优先战略
- 三、建设高质量教育体系
- 四、完善多层次社会保障体系
- 五、加快建设健康城市
- 六、积极应对人口老龄化

#### **第十四章 建设更高水平的平安济南**

- 一、加强民主法治建设
- 二、增强维护国家安全能力
- 三、保障人民生命安全
- 四、全面加强经济安全
- 五、维护社会安定和谐

#### **第十五章 建立科学有效的规划落实机制**

- 一、加强党的全面领导
- 二、健全完善规划体系
- 三、抓好目标任务分解
- 四、开展规划实施评估

#### **名词解释**

济南市国民经济和社会发展第十四个五年（2021-2025 年）规划和二〇三五年远景目标纲要，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九届五中全会精神，认真落实中共山东省委十一届十二次全会部署，根据《中共济南市委关于制定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的建议》编制，主要阐明市委、市政府战略意图，明确今后五年经济社会发展主要目标任务，擘画到 2035 年的远景目标，是市场主体的行为导向，是政府履行职责的重要依据，是全市人民共同的行动纲领，是全市其他各级各类规划的总遵循。

## **第一章 开启全面建设社会主义现代化强省会新征程**

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，是济南在新的起点上深入贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，加快建设“大强美富通”现代化国际大都市极为关键的五年。面对时代大势和发展大局，要深刻把握新发展阶段济南发展的新定位新目标新要求，加快高质量发展步伐，发挥好山东半岛城市群核心城市和黄河流域中心城市的龙头示范作用，建设好新时代现代化强省会。

### **一、发展基础**

“十三五”时期是济南经济社会发展质量最高、区域功能地

位提升最快、城乡面貌变化最大、人民群众获益最多的时期之一。五年来，市委、市政府团结带领全市人民，坚持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对山东、对济南工作的重要指示要求，加快推进省会城市现代化建设，“十三五”规划主要目标任务顺利完成，决胜全面建成小康社会取得决定性成就，经济社会发展迈上新的台阶，为开启全面建设社会主义现代化强省会新征程奠定了坚实基础。

（一）综合实力跨越提升。经济持续较快增长，主要经济指标占全省比重稳步提高，城市能级和核心竞争力明显提升。2020年地区生产总值达到10140.9亿元，实现历史性突破。一般公共预算收入达到906.1亿元，金融机构本外币存、贷款余额分别达到21065亿元和20720.2亿元。常住人口达到920.2万，人才总量突破200万。市场主体数量超过130万户，五年翻了一番以上，规模（限额）以上企业突破1万家，市级认定的总部企业达到181家，成为总部企业“强磁场”。

（二）动能转换成效明显。大数据与新一代信息技术、智能制造与高端装备两大产业规模均达到4000亿级，精品钢与先进材料、生物医药与大健康产业均达到1500亿级，两家工业企业主营业务收入突破1000亿元。新技术新产业新业态新模式增加值比重超过36%，高新技术企业达到3029家、增长3.9倍，万人有效发明专利拥有量达到33.2件。中科系落地院所14家，省级新型研发机构备案达到48家，大科学装置实现零的突破，“济

南国科中心号”（天启 11 号）物联网卫星成功发射。5A 级物流企业达到 16 家，居全国副省级城市首位。

（三）发展格局加快优化。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。东部汉峪金谷崛起成峰、中央商务区拔地而起，西部国际医学科学中心初具规模，南部山区魅力彰显，北部新旧动能转换先行区全面起势，中部古城（明府城）、老商埠等片区功能形象显著提升，“东强西兴南美北起中优”城市发展新格局破题起步。区县经济不断发展壮大，地区生产总值过 1000 亿元区县（含功能区）由 1 个增加到 5 个，一般公共预算收入过 100 亿元区县由 1 个增加到 4 个。

（四）城乡建设成果丰硕。市域高铁运营里程达到 284 公里、增加 52%，新建改扩建高速公路 273 公里，115.7 公里城区快速路闭环成网，瓶颈路打通 136 条。城市轨道交通一期建成运行，二期建设规划获得批复，省会快速驶入地铁时代。集中供热面积增加 1 倍，主城区实现 5G 网络连续覆盖。城镇落户实现“零门槛”，常住人口城镇化率由 68%提高到 72%。市级以上农业龙头企业达到 480 家，土地规模化经营率达到 72.4%，建成市级以上美丽乡村示范村 284 个、乡村振兴齐鲁样板村 105 个。

（五）生态环境大幅改善。东部老工业区工业企业搬迁改造基本完成，35 蒸吨/时以下燃煤锅炉全部淘汰，空气质量综合指数累计改善 34.7%，单位地区生产总值能耗五年累计降低 35.8%。在全国率先完成水生态文明城市建设试点，在全省率先消除省控

河流劣Ⅴ类水体。重点泉群连续十七年保持喷涌，天下第一泉风景区获评5A级旅游景区。拆违拆临面积超过1亿平方米，建绿透绿面积达479万平方米，各类公园达到700余处，森林覆盖率提高到25.6%。

（六）改革开放实现新突破。新一轮机构改革顺利完成，省级以上开发区体制机制改革基本完成。中国（山东）自由贸易试验区济南片区制度创新作用持续增强，市场主体加快集聚。“在泉城·全办成”塑成品牌，城市政商关系排名大幅前移到全国第五位。市属国企资产总额突破1万亿元，政府投资基金规模达到789亿元。新增上市公司17家，创新推出“数字金融一贷通”“信易贷”等中小微企业融资新渠道。2020年进出口总额达到1382.7亿元，引进世界500强企业达到81家。国际（地区）航线达到40条，“齐鲁号”欧亚班列开通并覆盖16个国家。济南签证中心建成启用，领事机构实现零的突破。

（七）民生保障全面加强。脱贫攻坚任务圆满完成，1006个贫困村全部摘帽退出，21.13万贫困人口实现脱贫，33.9万黄河滩区居民圆了安居梦。城乡居民人均可支配收入分别达到53329元和20432元，新增城镇就业97.4万人，社会保障覆盖面和保障标准逐年提高，多层次养老服务体系加快完善。新建改扩建中小学、幼儿园794所，新增学位35.1万个，义务教育薄改和大班额问题整治完成，“食堂+配餐”“课后延时服务”等惠民举措广受好评。健康城市建设迈出新步伐，新冠肺炎疫情防控取得重大战

略成果。住房保障扎实有力，房地产市场运行总体平稳。妇女、儿童、残疾人合法权益得到有力保障，退役军人服务保障水平全面提升，文化体育、民族宗教、外事侨务、史志档案等各项事业迈上新台阶。

（八）社会保持和谐稳定。基层党的建设全面加强，社会治理体系日趋完善，社会信用体系建设走在全国前列。国家安全工作持续加强，法治济南、平安济南建设成效明显，“七五”普法任务全面完成，扫黑除恶专项斗争取得重大阶段性战果，成为全国毒情最轻的重点城市，安全生产态势平稳。实现全国文明城市年度测评“三连冠”，荣获全国双拥模范城“九连冠”，获评全国卫生城市和国家食品安全示范城市，入选中国十大美好生活城市。

专栏 1 “十三五”规划约束性指标完成情况

| 序号 | 主 要 指 标                        | 目标     | 完成     |
|----|--------------------------------|--------|--------|
| 1  | 年均减少贫困人口（万人）                   | 全部脱贫   | 全部脱贫   |
| 2  | 城镇登记失业率（%）                     | < 4    | 2.03   |
| 3  | 城乡基本养老保险参保人数（万人）               | 519    | 740    |
| 4  | 城乡基本医疗保险参保人数（万人）               | 627    | 821    |
| 5  | 棚户区住房改造（万套）                    | [16.8] | [21.6] |
| 6  | 单位 GDP 能耗降幅（%）                 | [17]   | [35.8] |
| 7  | 用水总量控制（亿立方米）                   | 21.2   | < 21.2 |
| 8  | 空气质量改善率（%）                     | [20]   | [34.7] |
| 9  | PM <sub>2.5</sub> 年均浓度（微克/立方米） | 75     | 47     |
| 10 | 省级水功能区水质达标率（%）                 | 80     | 80     |
| 11 | 化学需氧量减排比例（%）                   | [12.1] | [14.5] |
| 12 | 氨氮减排比例（%）                      | [13.5] | [15.5] |
| 13 | 二氧化硫减排比例（%）                    | [26.4] | [28.5] |
| 14 | 氮氧化物减排比例（%）                    | [24]   | [25.2] |
| 15 | 森林覆盖率（%）                       | 25.6   | 25.6   |

注：①加“[]”为五年累计。②户籍人口城镇化率、劳动年龄人口平均受教育年限指标，因区划调整和人口普查无法测算。

## 二、总体思路

(一)发展形势。进入新发展阶段，我市面临新机遇新挑战。从全球看，世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展，和平与发展仍然是时代主题，同时国际环境日趋复杂，新冠肺炎疫情影响广泛深远，不稳定性不确定性明显增加。从全国看，我国已转向高质量发展阶段，制度优势显著，治理效能提升，经济长期向好，物质基础雄厚，人力资源丰富，市场空间广阔，发展韧性强劲，社会大局稳定，继续发展具有多方面优势和条件，仍然处于重要战略机遇期。从全省看，新旧动能转换初见成效，重大战略叠加优势凸显，创新要素不断集聚，改革红利加速释放，“一群两心三圈”区域协调发展格局正在形成，趋势性关键性变化逐步显现。从我市看，经过“十三五”时期不懈努力，发展基础更加坚实、发展优势更加突出、发展思路更加清晰、发展氛围更加浓厚、发展势头更加强劲，省会迈入历史最好发展时期。特别是黄河流域生态保护和高质量发展战略的推进实施，把济南放在国家发展大局、生态文明建设全局、区域协调发展布局中高点定位；省委十一届十二次全会明确提出实施“强省会”战略，省市一体化推进济南加快发展，“十四五”时期我市跨越发展迎来了前所未有的重大战略机遇。同时也要看到，我市发展正处在转型升级的紧要关口，发展不平衡不充分的问题仍然突出，重点领域关键环节改革任务依然艰巨，科技创新支撑能力不够强劲，城乡区域发展不够平衡，对外开放、生态环保、社会

治理、民生保障等领域仍存在短板弱项。全市上下要着眼“两个大局”，深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，深刻认识错综复杂国际环境带来的新矛盾新挑战，牢牢把握进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的丰富内涵和实践要求，在国家大格局、大目标、大战略中找准定位、谋划发展，树立强烈的机遇意识和风险意识，保持战略定力，强化责任担当，发扬斗争精神，准确识变、科学应变、主动求变，不断开创强省会高质量发展新局面。

（二）指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实习近平总书记对山东、对济南工作的重要指示要求，全面贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略，紧紧抓住省委、省政府实施“强省会”战略重大机遇，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，主动融入新发展格局，打造国内大循环的战略节点、国内国际双循环的战略枢纽，坚持科技创新，坚持工业强市战略，加快建设现代化经济体系，持续提升社会治理效能，咬定建设国家中心城市目标，全力打造科创济南、智造济南、文化济南、生态济南、康养济南，加

快建设“大强美富通”现代化国际大都市，为全省新旧动能转换蹚出路子，为山东半岛城市群建设当好引领，为黄河流域生态保护和高质量发展作出示范。

做好经济社会发展各项工作，应把握好以下基本要求。

——必须坚持党的全面领导。增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力和水平，把党的政治优势、制度优势转化为发展优势、治理优势。

——必须坚持以人民为中心。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，始终把人民利益放在最高位置，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，持续增进民生福祉，努力创造高品质生活，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

——必须贯彻新发展理念。把创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念贯穿到发展全过程和各领域，扭住供给侧结构性改革，注重需求侧管理，坚定不移推动新旧动能转换，加快质量变革、效率变革、动力变革，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。

——必须融入新发展格局。扭住扩大内需战略基点，发挥陆海统筹枢纽作用，促进国际国内市场高效贯通，率先探索有利于促进全国构建新发展格局的有效路径，进一步构筑未来发展的战略优势。

——必须深化改革开放。加快推进以市场化改革为核心的全面改革、以制度型开放为引领的全面开放，破除制约高质量发展的体制机制弊端，强化有利于提高资源配置效率、有利于调动全社会积极性的重大改革开放举措，持续增强发展动力和活力。

——必须强化系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，统筹空间、规模、产业结构，协调规划建设管理和生产生活生态等各个方面，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重防范化解重大风险挑战，增强发展的整体性协同性。

### 三、奋斗目标

（一）到 2035 年基本建成新时代现代化强省会的远景目标。在“十四五”基本建成科创济南、智造济南、文化济南、生态济南、康养济南的基础上，再奋斗十年，建成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，初步建成“大强美富通”现代化国际大都市。城市发展能级和辐射带动能力大幅跃升，人均地区生产总值率先达到中等发达经济体水平，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成全国先进制造业基地，建成现代化基础设施体系，形成优势突出、特色鲜明的现代产业体系。城乡区域发展差距显著缩小，绿色智慧、动能强劲、活力迸发的新旧动能转换起步区基本建成，“东强西兴南美北起中优”城市发展格局全面塑成。省会治理体系和治理能力现代化基本实现，平安济南建设达到更高水平，法治济

南、法治政府、法治社会基本建成。市场化法治化国际化营商环境全面形成，国际影响力、全球知名度显著提升，成为衔接南北、统筹陆海、联通世界的改革开放新高地。高品质生活广泛享有，基本实现幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶，市民素质和社会文明程度达到新高度，省会文化软实力大幅提升，生态环境质量实现根本性好转，人的全面发展、全市人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。

（二）“十四五”时期发展目标。经过五年不懈努力，贯彻落实国家重大战略任务取得显著成果，科创济南、智造济南、文化济南、生态济南、康养济南基本建成，新时代现代化强省会建设实现新跨越。

——综合实力实现新跨越。地区生产总值年均增长 7%左右，人均地区生产总值年均增长 6%以上，主要经济指标增速领跑全省，省会城市首位度明显提升，经济总量在全国主要城市中实现位次前移。经济和人口承载能力显著增强，常住人口达到 1000 万，常住人口城镇化率达到 77%，成为黄河流域生态保护和高质量发展的核心增长极。

——发展质量实现新跨越。新旧动能转换实现新的突破，工业强市建设取得显著成效，产业基础高级化、产业链现代化水平明显提高，金融服务实体经济质效明显提升。“四新”经济占全部经济总量比重达到 45%，先进制造业占规模以上工业比重达到 70%，初步建立实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发

展的现代产业体系。

——改革创新实现新跨越。重点领域关键环节改革取得新的突破，要素市场化配置机制更加健全，公平竞争制度更加完善，高标准市场体系基本建成。营商环境持续优化，市场主体更加充满活力，创新能力显著提升，各方面创新创造热情得到充分发挥。

——对外开放实现新跨越。“一带一路”重要节点城市建设取得重大进展，黄河流域对外开放门户地位进一步凸显，中国（山东）自由贸易试验区济南片区等重大开放平台建设取得突破，经济外向度提高到 20%，初步形成内外兼顾、陆海联动、东西互济、多向并进的全面开放新格局。

——城市品质实现新跨越。城市功能布局更加优化，精细化智慧化管理水平持续提升，城市更新取得显著成效，人居环境大幅改善，公园数量达到 1000 个以上，泉城特色风貌更加彰显，公共服务设施不断完善，市民文明素质和社会文明程度全面提升，全国文明典范城市高水平创建，城市吸引力显著增强。

——治理效能实现新跨越。党的全面领导落实到各领域各方面的高效执行体系基本形成，政府运转更加便民务实高效，科学化精细化智能化长效机制更加完善。城市安全、城市韧性显著增强，平安济南、法治济南、诚信济南建设深入推进。以党建为引领的基层社会治理水平持续提升，地方法规制度更加完善，广泛多层制度化协商民主深入推进。

——民生保障实现新跨越。实现更加充分更高质量就业，居

民收入增长与经济增长基本同步，中等收入群体为主的橄榄型社会结构基本形成，覆盖全民的多层次社会保障体系更加完善，率先实现基本公共服务均等化普惠化便捷化，人均预期寿命位居全国同类城市前列。

#### 四、主攻方向

实现“十四五”时期新跨越，必须咬定目标不放松、全力以赴抓攻坚，切实找准关键点、切入点、发力点，以重点领域突破带动整体水平跃升。

——科技创新取得新突破。全球高端创新资源要素加快集聚，“人才特区”建设取得明显进展，技术创新和转移转化体系更加高效，重大科技基础设施群初步建成，综合性国家科学中心建设取得重要阶段性成果，全社会研发经费支出占地区生产总值比重达到 3.3%，高新技术企业总数突破 5000 家，科技创新主要指标位居全国同类城市前列。

——高端智造取得新突破。互联网、大数据、人工智能和实体经济实现深度融合，先进制造业比重稳步提升，大数据与新一代信息技术、智能制造与高端装备、精品钢与先进材料等支柱产业竞争力进入全国领先行列，量子科技、空天信息、集成电路、新能源等战略性新兴产业快速壮大，形成一批具有广泛影响力的产业集群、领航型企业和知名品牌，规模以上工业主营业务收入突破 1 万亿元。

——文化旅游取得新突破。公共文化服务体系和文化产业

体系更加健全，历史文化、红色文化保护传承弘扬进一步加强，全域旅游快速发展，文化旅游战略性支柱产业地位充分彰显。文化产业增加值达到600亿元以上，旅游年收入突破1700亿元，年接待国内外游客达到1亿人次以上，建成国际知名文化旅游目的地城市。

——生态文明建设取得新突破。国土空间开发保护格局得到优化，泉水保持长年喷涌，“山泉湖河城”浑然一体的空间特色更加鲜明，生产生活方式绿色转型成效显著，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，碳排放率先达峰，环境突出问题得到有效治理，生态系统稳定性明显增强，国家森林城市、园林城市创建成果持续巩固。

——医疗康养取得新突破。公共卫生体系更加健全，应对突发重大公共卫生事件的能力和水平显著提升，医疗健康体系不断完善，居民健康养老服务基本实现全覆盖，国际医学科学中心基本建成。覆盖全生命周期的医养健康产业体系不断完善，生物医药与大健康产业成为规模达3000亿级的支柱产业，“医药研产文旅”六位一体的中医药产业格局基本形成。

——基础设施建设取得新突破。新型基础设施建设加快推进，重大水利、重要能源等基础设施建设成效显著，市区、市域、都市圈三个“1小时通勤圈”基本形成，铁路港、公路港、空港、水港和信息港联动的国际内陆港基本建成，4F级国际机场建成投用，高速铁路运营里程翻一番，城市轨道交通运营里程

突破240公里，高速公路通车里程突破1000公里，建设成为交通强国样板城市。

——数字赋能取得新突破。高速、智慧、泛在、安全、绿色的新一代信息网络体系基本建成，黄河大数据中心地位凸显，国家级行业大数据加快汇聚，区域级数据中心集群和智能计算中心落地建设，数字社会、数字政府建设成效显著提升，数字经济、实体经济实现深度融合发展，形成具有国际竞争力的数字产业集群，全市数字经济增加值占比达到50%以上。

——民营经济取得新突破。民营企业发展环境显著改善，民营企业公平参与市场竞争的各类障碍和隐性壁垒进一步破除，企业制度性成本大幅降低，融资难、融资贵问题得到有效缓解。民营经济主体数量和规模进一步壮大，民营经济活力和创造力竞相迸发，民营经济发展质量显著提升，5家以上民营企业进入中国民营企业500强。

——县域经济取得新突破。县域经济深度融入中心城市、城市群、区域经济板块，特色鲜明、优势互补、错位竞争的县域经济发展格局基本形成，“多予、少取、放活”的政策扶持体系更加完善。历城现代服务业、高新技术产业产值增速高于全市平均水平，长清、章丘、济阳、莱芜、钢城规模以上工业增加值增速高于全市平均水平，成为工业强市主要承载地，平阴、商河规模以上工业增加值增速明显高于全省平均水平，农业主要指标不低于全省平均水平，经济总量突破1000亿元的县域达到3个以

上，不少于3个区县进入全国百强行列。

——乡村振兴取得新突破。乡村建设行动取得重大成效，农村一二三产业实现深度融合，农业企业不断做强，都市农业不断做优，集体经济不断做大，农业特色品牌影响力显著提升，城乡融合发展体制机制和政策体系基本完善，农村人居环境显著改善，农民收入实现持续较快增长，城乡发展差距和居民生活水平差距明显缩小，建成乡村振兴齐鲁样板省会标杆。

专栏2 “十四五”时期经济社会发展主要目标

| 序号       | 主要指标                  | 2020年完成 | 2025年目标 | 年均增长(%) | 指标属性 |
|----------|-----------------------|---------|---------|---------|------|
| (一) 综合实力 |                       |         |         |         |      |
| 1        | 常住人口(万人)              | 920.2   | 1000    | 1.7     | 预期性  |
| 2        | 常住人口城镇化率(%)           | 72      | 77      |         | 预期性  |
| 3        | 地区生产总值增速(%)           | 4.9     |         | 7       | 预期性  |
| 4        | 规模以上工业增加值增速(%)        | 12.2    |         | 9       | 预期性  |
| 5        | 一般公共预算收入(亿元)          | 906.1   | 1330    | 8       | 预期性  |
| 6        | 固定资产投资增速(%)           | 4       |         | 10      | 预期性  |
| 7        | 社会消费品零售总额(亿元)         | 4469.1  | 6560    | 8       | 预期性  |
| 8        | 金融业增加值(亿元)            | 968.5   | 1560    | 10      | 预期性  |
| (二) 发展质量 |                       |         |         |         |      |
| 9        | 全员劳动生产率(万元)           | 20      | 28      | 7       | 预期性  |
| 10       | 数字经济增加值占比(%)          | 42      | >50     |         | 预期性  |
| 11       | “四新”经济增加值占比(%)        | 36      | 45      |         | 预期性  |
| 12       | 全社会研发经费支出占地区生产总值比重(%) | 2.4     | 3.3     |         | 预期性  |
| 13       | 万人有效发明专利拥有量(件)        | 33.2    | 38      | 2.7     | 预期性  |
| 14       | 劳动年龄人口平均受教育年限(年)      |         | 15      |         | 约束性  |

| 序号       | 主要指标                   | 2020 年<br>完成 | 2025 年<br>目标 | 年均增长<br>(%) | 指标<br>属性 |
|----------|------------------------|--------------|--------------|-------------|----------|
| (三) 对外开放 |                        |              |              |             |          |
| 15       | 经济外向度 (%)              | 13.6         | 20           |             | 预期性      |
| 16       | 实际使用外资 (亿美元)           | [105]        | [130]        | 10          | 预期性      |
| 17       | 国际 (地区) 航线 (条)         | 40           | 65           | 10.2        | 预期性      |
| (四) 生态品质 |                        |              |              |             |          |
| 18       | 单位地区生产总值能源消耗降低 (%)     | [35.8]       | 完成省<br>下达任务  |             | 约束性      |
| 19       | 单位地区生产总值用水量降低 (%)      | [22]         |              |             | 约束性      |
| 20       | 单位地区生产总值二氧化碳排放量降低 (%)  | [32]         |              |             | 约束性      |
| 21       | 空气质量优良天数比率 (%)         | 62           |              |             | 约束性      |
| 22       | 地表水达到或好于Ⅲ类水体比例 (%)     | 85.7         |              |             | 约束性      |
| 23       | 森林覆盖率 (%)              | 25.6         | 26.1         |             | 约束性      |
| (五) 民生福祉 |                        |              |              |             |          |
| 24       | 城镇居民人均可支配收入 (元)        | 53329        | 74800        | 7           | 预期性      |
| 25       | 农村居民人均可支配收入 (元)        | 20432        | 30000        | 8           | 预期性      |
| 26       | 新增城镇就业 (万人)            | [97.4]       | [75]         |             | 预期性      |
| 27       | 基本养老保险参保人数 (万人)        | 740          | 810          | 1.8         | 预期性      |
| 28       | 每千人口拥有执业 (助理) 医师数 (人)  | 4.5          | 5            | 2.1         | 预期性      |
| 29       | 每千人口拥有养老床位 (张)         | 40           | 45           | 2.4         | 预期性      |
| 30       | 每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数 (个) |              | 5            |             | 预期性      |
| 31       | 人均预期寿命 (岁)             | 79.6         | 80.5         |             | 预期性      |
| (六) 安全保障 |                        |              |              |             |          |
| 32       | 耕地保有量 (万亩)             | 633          | 完成省<br>下达任务  |             | 约束性      |
| 33       | 粮食综合生产能力 (万吨)          | 286          | 287          |             | 约束性      |
| 34       | 能源综合生产能力 (万吨标准煤)       | 55           | 70           | 4.9         | 约束性      |

注：加“[]”指标为五年累计数。常住人口城镇化率指标 2020 年完成为预计数。

## 第二章 深入落实黄河流域生态保护和高质量发展战略

牢牢把握黄河流域生态保护和高质量发展重大战略机遇，坚持拥河发展，促进产城河共兴共荣，全力打造黄河流域生态保护示范标杆和高质量发展核心增长极，在保护母亲河、打造幸福河伟大事业中发挥支撑引领作用，为建设国家中心城市奠定坚实基础。

### 一、高水平建设新旧动能转换起步区

以最先进的理念、最高的标准、最好的质量，加快起步区开发建设，打造改革先行区、自主创新区、开放示范区、绿色产业集聚区，努力建设成为黄河流域改革开放重要战略支点、国家重要自主创新策源地、黄河流域生态保护和高质量发展引领示范区。

（一）强化规划引领。依据起步区建设实施方案，编制发展规划、国土空间总体规划、生态保护规划、控制性详细规划和城市设计等综合性规划以及系列专项规划，形成科学完整的规划体系，确保“一张蓝图干到底”。按照“一纵一横两核五组团”的空间布局，串联起步区与大明湖、趵突泉等历史标志节点，形成泉城特色风貌轴；依托水系、林地等自然生态资源，形成黄河生态风貌带；建设城市科创区和临空经济区，带动起步区加快开发建设；推进济南城市副中心、崔寨高新产业集聚区、桑梓店高端制造产业基地、孙耿太平绿色发展基地、临空产业集聚区等组团建

设。“十四五”时期完成固定资产投资 2000 亿元，新增建成区和生态功能区面积 60 平方公里。

### 专栏 3 新旧动能转换起步区

---

新旧动能转换起步区包括太平、孙耿、桑梓店、大桥、崔寨、遥墙、临港、高官寨 8 个街道及唐王街道中西部区域、泺口街道黄河以北区域，总面积约 798 平方公里。规划到 2025 年，黄河沿岸生态环境显著改善，科技创新引领能力、产业竞争力和综合实力明显增强，新动能塑成优势，取得一批可复制可推广的新旧动能转换经验，现代化新城框架基本形成。到 2035 年，体制机制改革红利充分释放，对外开放水平显著提升，自主创新能力全面增强，现代化经济体系基本形成，现代化基础设施体系完备，城市和产业功能完善，生态环境优美，人与自然和谐共生，实现城市治理能力和城市管理现代化，绿色智慧宜居城区基本建成。

---

（二）强化基础设施和公共服务设施建设。加密过河通道，建成凤凰大桥、齐鲁大桥、济南黄河大桥复线桥、济泺路穿黄隧道及北延工程、黄岗路隧道和航天大道隧道，促进黄河两岸交通布局优化、衔接成网。建成城市轨道交通 7 号线一期工程和济南东站至济阳有轨电车项目，增加跨河普通公交线路。实施国道 104、220、308、309 线改扩建，全面构建起步区主次道路框架。按照系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠、适度超前的原则，加快建设能源、信息、供排水、环卫等市政设施。加快导入行政、科技、教育、医疗、文化等优质资源，重点抓好省级公共实训基地、省实验中学鹊华校区、山大二院北院区、黄河体育中心、公共文化馆群等项目建设。

（三）强化创新驱动发展。超前谋划布局战略前沿技术，支持国内外知名院校在起步区建设前沿交叉研究中心，推动基础科学与硬科技研究。加快集聚绿色建筑科研机构、服务机构和高端人才，打造国际绿色技术前沿和科技研发高地。围绕新一代信息技术、智能制造与高端装备等产业需求，搭建面向细分产业领域的专业化众创空间。筹建黄河科技岛，集聚社会化、市场化、平台化科技服务机构，推动创业孵化、技术转移、检验检测、知识产权等科技服务集群化发展。“十四五”时期，研发经费投入年均增速超过 10%，高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重接近 60%，打造形成百万平方米孵化载体和科产融综合服务平台，高端人才、创新项目形成规模集聚效应。

（四）强化高端产业支撑。严格产业准入，加强项目论证，重点发展大数据、人工智能、前沿材料、智能装备、科技服务、航空服务、数字消费等新科技、新智造、新服务和新消费，培育具有全国影响力的战略性新兴产业集群。集中打造中科新经济科创园、数字经济和智慧物流产业园、国际会展产业园、高端装备制造产业园、绿建国际产业园、中欧装备制造小镇等重大载体，加快建设中科院计算所泛在智能研究院、京东智联云人工智能创新中心、济南综合保税区跨境电商产业园、太古飞机新厂区等重点项目。

#### 专栏 4 起步区重点园区载体

---

**高端商务区：**重点集聚大型央企和知名企业总部，打造以总部办公为主的高端商务地标。

**中新未来城：**导入国际知名文化体验、商业运营、清洁能源、科技创新、创意品牌、新零售等企业和机构，塑造黄河北岸现代化新城区地标。

**中科新经济科创园：**加快产学研一体化发展，推动成果转化与应用，打造成为黄河流域科研新高地。

**国际会展产业园：**建成国际会展中心、国际会议中心、齐鲁国宾馆，推动会展业与氢能、绿色建筑、高端装备、数字经济、现代农业等产业深度融合，打造世界顶尖的国际会展中心。

**高端装备制造产业园：**围绕新基建、智能机器人、高端零部件制造、智能制造解决方案等细分产业领域招商，开展智慧工厂试点示范，打造黄河流域智能制造产业新引擎。

**绿建国际产业园：**搭建绿色园区指标体系和智慧园区平台，在起步区全域推行绿色建筑，打造具有国际竞争力的绿色建筑产业生态圈，形成绿色建筑产业集聚区。

**数字经济和智慧物流产业园：**规划建设黄河大数据中心、黄河流域大数据交易中心，建成山东黄河数字经济产业园、京东济南智能电商运营中心、中通快递山东结算中心，形成数字经济发展新高地。

**临空经济区：**重点打造航空运输、航空航天、临空高端制造、高端商务服务、空港生活配套等功能板块，创建国家级临空经济示范区，建设现代化空港新城。

---

（五）强化改革系统集成。突出先行先试，全面复制自由贸易试验区、国家级新区、国家自主创新示范区和全面创新改革试验区经验政策，创新推出重大原创性改革举措。建立健全与起步

区功能定位相适应的管理体制和开发运营机制，赋予市级经济社会管理权限，争取省下放部分管理权限，研究设立不以营利为目的的法定机构。增加混合产业用地供给，加大资金、人才、能耗指标等支持力度。加强政务服务体制机制整体性设计、创造性重构，打造审批事项最少、工作效率最高、服务质量最优的示范标杆。

（六）强化开放赋能。着力推动制度型开放，提供高水平制度供给、高质量产品供给、高效率资金供给，深度参与国际合作和竞争，着力打造黄河流域高水平开放的战略支点。发挥空港、济南综合保税区、中德中小企业合作区等载体优势，推进临空要素与先进制造业、高新技术产业和现代服务业创新融合，加快集聚一批世界一流跨国企业，形成国际区域合作示范效应。吸引国家对外开放重大平台、共建“一带一路”国家和地区知名企业优先在起步区布局建设区域性总部、功能性中心。依托国际博览城、国际会议中心，构建“会展+园区”产业生态圈，积极打造国际高端会展高地。

## 二、全力保障黄河长治久安

以“根治水患、防治干旱”为目标，加快推进防汛抗旱水利提升工程，提高水旱灾害综合防治能力和防洪减灾应急管理能力和，全方位保证黄河长久安澜。

（一）完善防洪减灾工程体系。加强防洪工程建设，改建续建险工和控导工程。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，确保河道行洪畅通、堤防不决口。实施槐荫北店子老闸等引黄涵闸除险加固工程，推进河道水闸控制自动化改造，全面消除水闸险情及安全隐患。保护整治黄河岸线，建立更加完善的岸线资源保护长效机制。全面完成黄河滩区迁建，依法合理充分利用滩区土地资源，逐步调整滩区范围内基本农田。加强北大沙河、玉符河等支流防洪安全设施建设，联防联控突发性洪水。

（二）提升智慧治理与灾害应急能力。加强防洪防凌应急预案、预警发布、抢险救援、工程科技等能力建设，健全实时监控系統、预警预报系統、决策調度系統和防洪工程安全監測系統。提高国家生态环境大数据超算云中心生态环境大数据汇聚、挖掘和综合应用能力，建设黄河大数据中心，实施生态黄河大数据综合应用和集成分析平台城市示范项目，搭建空天地大数据采集汇聚处理、共享应用服务系统，打造“智慧生态黄河”。完善防汛物资储备制度，加强应急救援队伍建设，提高专业机动抢险能力。

### 三、加快建设绿色生态走廊

按照“重在保护、要在治理”的战略要求，统筹协调山水林田湖草生态要素和“山泉湖河城”独特禀赋，加快构建黄河下游标志性生态廊道。

（一）加强水生态保护修复。开展黄河入河排污口溯源整治行动，建设黄河干支流水环境自动监测网和水生生物监测实验室，确保支流水质逐步恢复到Ⅳ类及以上，净化黄河“毛细血管”。强

化生态用水保障，开展济西、雪野湖、玫瑰湖、白云湖等湿地公园保护提升行动，打造西起浪溪河、东至白云湖的湿地群落，增强生态修复、水源涵养、生物栖息功能。强化上下游、左右岸、干支流联动，建立健全生态环境联防联控机制，共同抓好大保护，协同推进大治理。

（二）筑牢绿色生态屏障。加强生态防护林建设，因地制宜建设沿黄郊野公园，全面增强黄河自然生态系统稳定性和生态服务功能。提升百里黄河风景区，实施重点河段和重要节点适度自然化、景观化改造，打造一批能够深度亲近黄河、感知黄河的场景，增强黄河堤防生态旅游、观光休闲和城市交通功能。建设小清河、大汶河、玉符河、徒骇河、德惠新河等滨水生态廊道，打造林水相依、河清岸绿的水岸生态防护林体系。

#### 四、聚力创建节水典范城市

坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，加强用水总量和用水强度控制，到 2025 年基本建成节水典范城市，分行业用水效率达到国内先进水平，全市用水总量控制在 21.9 亿立方米以内。

（一）强化源头控制节水。优化配置地表水、地下水、黄河水、长江水等各类水资源，加强水源工程建设，增强水资源储备和调配能力，加快形成覆盖全域的大水网，到 2025 年新增水源调蓄能力 2.5 亿立方米。落实黄河取用水计划管理和精准计量要求，保护黄河生态基流。提高再生水利用水平，再生水回用率达到 40%。

系统化全域推进海绵城市建设，强化海绵城市规划建设管控，城市建成区海绵城市达标面积占比达到 40%以上。加强水土保持防治，以南部山区为重点，持续推进水源涵养工程建设。强化雨洪水利用，推进实施雨水收集池、透水路面、下凹式绿地等雨洪利用工程建设，新建及改扩建建筑、小区与公共区域雨水资源利用率不小于 6%。严格控制自备井，加强地表水超载区、地下水超载区、泉域保护区等差别化管控，实现地下水采补平衡，确保泉水长年喷涌。

（二）强化分行业全过程深度节水。改建引黄涵闸，提升灌区渠系，实施田间高效节水灌溉工程，“十四五”时期新增高效节水灌溉面积 30 万亩。提高工业和服务业用水效率，建设节水技术研究中心和节水产业园，实施重点企业节水技术改造。加快构建用水大户在线监控体系，实现用水分级计量、在线计量。实施生活节水器具提升行动，加快城乡供用水系统智能化升级，到 2025 年节水型公共机构覆盖率达到 70%。实施节水降损工程，城镇供水管网漏损率降至 7.8%以内。

（三）强化节水机制建设。开展适水发展评价，严格城市战略规划、国土空间规划、重大建设项目布局规划等的水资源论证。完善水资源承载状态预警机制，建立市、区县、街镇、村居四级联动的节水推进落实机制和网格化节水管理机制。完善水权交易、阶梯水价、节水器具购买补贴等市场引导机制和节水激励机制。突出抓好新旧动能转换起步区水资源节约集约利用，推行“双供

双排”城市用水循环系统，打造全国节水典范城市引领区。

## 五、保护传承弘扬黄河文化

深入挖掘阐发黄河文化的丰富内涵和时代价值，坚持法治化保护、活态化传承、现代化发展、国际化交流，推动黄河文化深度融入现实生活、加快走向世界。

（一）系统保护黄河文化遗产。深度挖掘整理黄河文化资源，建立黄河文化资源数据库，打造黄河文化资源公共数据平台。整合民间组织、高等院校、研究机构、学术团体等资源，搭建高层次黄河文化研究平台，打造具有济南特色和学术影响力的黄河文化研究高地。实施黄河文化遗址保护、抢救和修复工程，深入发掘黄河民间文学、传统工艺、地方戏曲、风土人情、神话传说、民间故事等非物质文化遗产，建设非物质文化遗产廊道。

（二）打造黄河文化旅游长廊。高标准规划建设黄河国家文化公园、泺口古镇等特色标志性工程，全面展现毛主席视察黄河纪念地、百年铁路桥、鹊华秋色、田山“1030”引黄工程等自然人文风貌和黄河治理成就。集中布局博物馆等综合性文化馆群，打造展现黄河文化、齐鲁文化的重要地标。加强与泰安、济宁两市协作，整合文化旅游资源，协同打造“山水圣人”中华优秀传统文化旅游带。紧密对接沿黄城市，加强文化旅游协作，联合打造具有国际影响力的黄河文化旅游带。

（三）促进黄河文化交流互动。全面参与黄河文化传承创新工程和“中国黄河”国家形象宣传推广活动，建设黄河流域海外

媒体采访基地，建立历史与现实相映、传统与现代交融、泉城特色彰显的黄河文化体系。积极申办亚洲文明对话大会，搭建文明互学互鉴、共同发展平台。策划开展一批具有国际影响力的文化交流活动，让“泉水”与“黄河”共同走向世界。加强与沿黄城市合作交流，开展馆藏文物资源巡展，联合推出一批高端文化活动、重量级展会、重大体育赛事。

## 六、更好发挥黄河流域中心城市作用

抓住“强省会”战略机遇，加快提升城市能级，提高省会城市首位度，更好发挥创新策源、资源配置、贸易枢纽、高端服务、人文汇聚等功能，增强城市核心竞争力和辐射带动力。

（一）推动省会经济圈一体化发展。建立健全常态化协作机制，搭建对接合作平台，共同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知名文化旅游目的地，为更好发挥山东半岛城市群黄河流域龙头作用提供核心支撑。加强交通互联互通，强化综合交通枢纽作用，加快实现城际1小时、省内2小时、全国主要城市3小时快速通达。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。破除制约各类资源要素自由流动和高效配置的体制机制障碍，促进人才、资金、科技、信息等要素七市共享。统一划定生态保护红线和制定环保准入标准，协同保护大泰山，共同开展黄河、小清河、大汶河、徒骇河等重点水体生态保护修复，推进济西湿地、齐河黄河湿地

一体化，健全区域污染应急联动机制。探索学校跨地区托管帮扶带，推进校长、教师异地交流培训，打造一批产教融合联盟和示范基地。完善公共卫生信息系统、疾病预防控制体系和重大疫情防控救治体系，推进全民健康信息平台互联互通，支持有条件的医疗机构异地办医和开展医疗合作。积极推动社会保障“一卡通”。实施国有景区票价联动优惠。提高政策制定统一性、规则一致性和执行协同性，联动推进“放管服”改革，实现无差别受理、同标准办理和行政审批结果互认。加快推进济淄、济泰、济德同城化。推动济南新旧动能转换起步区、淄博周村区、齐河县、滨州邹平市建设一体化发展示范区。加强与省内城市对接交流，推动省会、胶东、鲁南三大经济圈协同发展。

（二）加强与沿黄城市协同协作。建立与沿黄城市战略合作机制，共建黄河下游绿色生态走廊、黄河科创走廊、黄河历史文化走廊和黄河现代产业合作示范带。加快建成济郑高铁，规划建设济南至郑州高速公路，推动构建济南经郑州至西安、兰州、西宁的“一字型”东西向大通道。深化科技创新、产业发展、人才培养等领域的合作，共建重大产业基地和特色产业园区。推动齐鲁文化、中原文化、关中文化等融合创新发展，共同讲好新时代黄河故事。

（三）深化更大范围区域交流合作。主动融入京津冀协同发展战略，承接北京非首都功能转移疏解，借鉴复制雄安新区开发建设经验成果，精心遴选和深度谋划合作项目，滚动完善合作资

源库和项目储备库。积极拓展与长三角地区、粤港澳大湾区等的合作，开展多种形式的对接交流和招商引资、招才引智活动。积极参与西洽会、渝洽会、喀交会等经贸活动，拓展我市产品和服务市场空间。健全完善体制机制，继续做好东西部协作和对口支援工作。

### **第三章 全面塑造创新发展新优势**

坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，深入实施创新驱动发展战略，高效集聚创新要素，完善科技创新体系，不断优化创新生态，为高质量发展提供战略支撑，为国家科技自立自强作出积极贡献。

#### **一、增强基础创新能力**

加快科技基础设施群和优势学科群建设，统筹推进源头创新、技术创新、产业创新，形成持续创新的系统能力，到 2025 年全面达到综合性国家科学中心创建条件。

（一）建强重大基础研究平台。加快齐鲁科创大走廊建设，高水平打造中科院济南科创城，推进载人航天微重力试验、大气环境模拟系统等大科学装置建设，打造世界知名、国内一流的科技之城、创新之城。建设首个国家实验室济南基地，建好网络空间安全、微生态生物医学、粒子科学与应用技术省实验室，争取纳入国家实验室体系。抓好晶体材料等国家重点实验室、碳化硅

材料等省重点实验室建设，增强科技储备和原始创新能力。发挥中科系已落地院所作用，引进更多国家级高水平研发机构，集聚重点科技领域战略创新力量。

（二）全力支持大学和学科建设。深化与山东大学战略合作，支持山东大学争创“双一流”国际知名高校，支持驻济高校建设高水平大学和高水平学科，推动有条件的高校建设高水平研究型大学。扩大高校“朋友圈”，引进一批在国内外有重要影响力的高水平大学合作项目，筹建空天信息大学，支持开展中外合作办学。鼓励驻济高校面向我市产业发展需求，优化学科结构，联合共建学科。做强数学、化学、材料、生物等优势基础学科，优化人工智能、纳米技术、脑科学、生物技术等新兴交叉学科布局。

（三）开展关键核心技术攻关。积极参与国家重点研发计划和科技创新 2030 重大项目，承接实施大科学计划、大科学工程。聚焦关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术和颠覆性技术，持续加大科技创新投入。围绕集成电路、基础软件、高端装备、生物医药、先进材料、氢能、量子等领域，集中突破一批“卡脖子”关键核心技术，率先占据科技和产业发展制高点。

## 二、提升产业技术创新能力

坚持技术创新与基础研究融通发展，强化企业在技术创新体系中的主导作用，加快形成创新主体充满活力、创新链条有机衔接、创新效率大幅提升的协同创新体系。

（一）大力培育创新型企业。坚持企业创新主体地位，引导各类创新要素向企业集聚，开展创新竞赛活动。健全多渠道投入机制，引导企业增加研发投入，建立国有企业研发投入刚性增长机制。支持企业开展基础研究和应用基础研究，主导和参与国际、国家标准制定，建设技术中心、工程研究中心和工业设计中心等基础性平台。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。

（二）建设高端产业技术创新平台。高水平建设山东产业技术研究院、山东高等技术研究院、山东省工业技术研究院、山东区块链研究院等新型研发机构。加快已获批国家产业创新中心建设，面向新一代信息技术、生物医药、量子科技、新能源、新材料、高端装备制造等领域，新创建一批省级以上产业创新中心、技术创新中心、制造业创新中心。鼓励行业骨干企业牵头组建创新联合体，与高校院所建立产业联盟、联合实验室和联合技术中心，打造产学研协同创新网络。

（三）推动产业链协同融通创新。聚焦国家重大科技战略领域，加强共性技术平台建设，增强公共服务平台支撑能力。推动大企业开放供应链资源和市场渠道，输出技术平台和行业解决方案，带动中小微企业联合研发、专业分工、服务外包，促进大中小企业业务协作、资源共享和系统集成。发挥财政资金引导作用，加大对中小微企业技术创新和专业化发展的支持力度，鼓励

研发专精特新产品，推动创新型中小微企业成长为重要创新发源地。

### 专栏 5 科技创新重点平台载体

---

山东产业技术研究院创新园及总部研发中心,中科院理化技术研究所先进激光研究院,中科院电工研究所先进电磁驱动技术研究院,山东大生命科学工程产业技术研究院,中科院微生物研究所齐鲁现代微生物技术研究院,山东高等技术研究院主院区,国家(山东)暨山东自贸试验区(济南)食品药品医疗器械创新和监管服务大平台,中科新经济科创园,山东高速智能网联高速公路测试基地。

---

### 三、营造一流创新发展生态

以优化科技资源配置、激发创新主体活力、完善科技治理机制为重点,深化科技体制改革,加强科技力量统筹,营造新时代科技创新发展的优良环境。

(一)畅通科技成果转移转化渠道。推动驻济高校组建技术转移转化专门机构,加快基础研究和前沿技术领域成果熟化转化,推动山东大学国家大学科技园、济南大学省级大学科技园、齐鲁大学科技园等产业化载体建设。支持高校与企业共建产教协同联盟、合作园区和实习实训基地,探索建立转化链条“学校侧”与“企业侧”的合作新机制。建设“科创中国”试点城市,用好科技经济融通平台,促进科技供给与产业需求精准对接。加快建设国家科技成果转移转化示范区,完善“1+6+N”科技成果转化平台功能,加快将山东省技术成果交易中心建设成为辐射全省、链接全国的技术转移中心,到2025年全市技术合同成交额达到800

亿元。

## 专栏 6 “1+6+N” 科技成果转化平台

---

1: 省市共建山东省技术成果交易中心。

6: 科技成果评估鉴定服务、挂牌交易服务、知识产权服务、科技金融服务、园区落地服务、技术经纪人培育服务。

N: 服务 N 家高校、科研院所、新型研发机构、重大创新平台。

---

（二）强化科技创新制度保障。加快转变政府科技管理职能，建立从规划、标准、政策到监督执行的制度体系。改进科技项目组织管理方式，实行“揭榜挂帅制”“包干制”“赛马制”，推动重点领域项目、基地、人才、资金一体化配置。优化科研成果转化收益分配机制，落实以增加知识价值为导向的分配政策，推动科研人员与所在单位合理共享科技成果转化收益，畅通技术创富、技术造富制度通道。推动成立科技保险公司，设立创新创业基金，积极引进各类创投基金、私募股权基金，健全成果转化贷款风险财政补偿机制，创建国家科创金融改革试验区。

（三）加强知识产权保护运用。高标准建设国家知识产权运营服务体系重点城市，加强知识产权政策支持、公共服务和市场监督，构建知识产权创造、运用、交易、保护、管理、服务全链条。实施知识产权质量提升工程，完善新领域新业态知识产权保护制度，支持开展知识产权质押融资，建设高端知识产权服务集聚区。实施专利国际化战略，积极参与和推动知识产权国际规则的制定完善，鼓励开展海外知识产权布局。

（四）营造创新创业浓厚氛围。崇尚科学精神和创造精神，

厚植尊重知识、崇尚创造、鼓励创新、宽容失败的社会氛围。发挥好济南高新区、山东大学、浪潮集团国家双创示范基地带动作用，高标准建设莱芜高新区等省级双创示范基地，打造好“泉城众创空间”品牌，鼓励发展网上创新工场、虚拟创新社区和数智工坊等新型孵化器，建设创业大学、创客学院、返乡创业孵化基地。

#### 四、加快建设人才强市

牢固确立人才引领发展的战略地位，坚持全方位、精准化引才聚才育才用才，着力打造最优引才环境、最优发展平台、最优金融服务，加快形成规模宏大、结构合理、富有创新精神、敢于承担风险、有效引领发展的高素质人才队伍。

（一）建设高素质专业化人才队伍。持续实施泉城系列重点人才工程，以政策精准“滴灌”促进人才活力竞相迸发，力争到2025年人才总量突破300万。突出“高精尖缺”导向，发挥国家科技领军人才创新创业济南基地和国家海外人才离岸创新创业基地作用，建设侨梦苑·国际人才港等人才集聚载体，着力培养、引进、集聚一批战略科学家、科技领军人才和高水平创新团队，“十四五”时期引进培养高层次创新创业人才（团队）300名（个）左右。像尊重科学家一样尊重企业家，依法保护企业家合法权益，激励企业家干事创业，培育具有国际视野和现代经营管理理念的企业家群体。弘扬“劳模精神”“工匠精神”，推进产业工人队伍建设改革，探索中国特色学徒制，推广“双元制”职业教育模式，

壮大技能人才队伍，提高技能人才经济待遇和社会地位，到 2025 年技能人才总量达到 150 万。持续开展“才聚泉城”名校行活动，鼓励高校毕业生在济落户就业创业，五年新落户毕业生 80 万人以上。建设青年友好型城市，完善针对青年人才的普惠性政策，让更多优秀青年人才选择济南、扎根济南、书写梦想、成就事业。

（二）加快打造“人才特区”。发挥政府、市场、专业组织、用人单位等多元主体作用，建立科学化社会化市场化人才评价机制，推动高层次人才、急需紧缺人才职称直评直聘，破除影响科技人才自由流动的体制机制障碍。拓宽人才发展空间，促进人才合理流动，积极打通高技能人才与专业技术人才职业发展通道。全面接轨国际人才评价标准，鼓励获取国际职业资格证书。加大人才房建设力度，多途径破解人才住房难题，完善医疗、子女教育、配偶安置等配套政策，探索使用推广“人才码”。进一步拓宽高层次人才服务绿色通道，提供“一对一”“精准式”“链条式”深度服务，人才发展环境达到国内领先水平。加快发展人力资源和人力资本服务业，引进国内外知名人力资源和人力资本企业，完善与人力资本价值相匹配的财富分配、资本对接、资源配置的多元化市场机制，建设黄河流域国家级人力资源人力资本产业园。发挥全国人力资本产业公共服务暨“人才有价”平台作用，拓展人才价值金融兑付应用场景，打造全国人力资本产业高地。

## 第四章 加快发展现代产业体系

坚持把发展经济着力点放在实体经济上，聚焦新技术、紧随新消费、支持大融合、催生新模式，加强系统谋划，突出智能经济，推进产业基础高级化、产业链现代化，加快构建结构优化、技术先进、绿色低碳、竞争力强的现代产业体系，提高省会经济规模、质量效益和核心竞争力。

### 一、全力实施工业强市战略

强化工业主导地位，加强创新驱动、项目带动、政策促动，稳步提高工业经济比重，显著增强工业竞争优势，创造工业发展新辉煌。

（一）发展壮大优势产业。聚焦大数据与新一代信息技术、智能制造与高端装备、精品钢与先进材料、生物医药与大健康四大产业，促进科技创新、现代金融、人力资本等要素集聚，做大做强做优新一代信息技术装备、软件与信息技术服务、汽车及零部件、高端数控机床、机器人、激光装备、能源装备、精品钢、先进高分子材料、先进晶体材料、抗肿瘤药物、医美抗衰等领域，加快建设“中国算谷”、山东重工绿色智造产业城等重大项目和载体，促进产业链式集群规模化发展。到 2025 年大数据与新一代信息技术、智能制造与高端装备产业规模均达到 7000 亿级，精品钢与先进材料、生物医药与大健康产业均达到 3000 亿级。

（二）培育高端前沿产业。加强前沿科技、未来产业培育发展和战略储备，率先打造未来产业先导区。优先布局人工智能、超级计算、集成电路、节能环保、航空航天、低轨卫星组网、换电式新能源汽车、智能网联汽车等高端产业，尽快形成规模、做大做强。建立精准扶持机制，重点突破量子科技、区块链、空天信息、石墨烯材料、晶体材料、生物材料、基因检测与治疗、基因编辑、脑科学与类脑科学、氢能等前沿产业的研发与产业化应用，打造一批未来技术应用场景。加快打造“中国氢谷”、国家量子信息技术产业基地、先进半导体产业基地、区块链产业集聚区。到 2025 年一批重大科技成果实现转化落地，高端前沿产业体系初步建立。

（三）加快改造提升传统产业。坚持高端化、智能化、绿色化方向，瞄准产业链、价值链高端，推动机械、化工、冶金、纺织、建材等优势产业从加工制造向研发设计、品牌营销等环节延伸。提高工业互联网、人工智能、大数据对传统产业渗透率，整合产业链、创新链和服务链，支持不同领域、技术、主体相互渗透与交叉融合。严格环保、质量、技术、能耗、安全等标准，依法依规倒逼落后产能加速退出，严控新增过剩产能。鼓励企业通过产能置换、指标交易、股权合作等方式兼并重组，引导产业转型转产、环保搬迁和梯度转移。

（四）优化工业发展环境。健全工业强市推进体制机制，完善务实、精准、高效的制度体系。实施工业投资倍增计划，着力

培育工业发展新增量。加强对存量企业的跟踪服务，持续完善常态长效机制，打造有利于企业转型升级的支撑平台和服务体系。用好工业发展扶持资金，加强统筹安排、集中投入、规范管理。强化土地要素保障，每年新出让工业用地占年度出让建设用地的比例不低于 30%。建立完善市级能耗指标收储制度，集中支持新上工业大项目好项目。落实制造业降本减负行动，降低企业生产经营成本，提升制造业根植性和竞争力。

## 二、全面促进服务业提质升级

坚持与创新驱动发展相适应、与制造业发展相融合、与城市发展相配套，培育壮大服务业新业态新模式，显著提高服务供给质量。

（一）推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸。加快发展金融、现代物流、商务服务、科技服务等产业，构建优势突出、特色鲜明、协同创新的生产性服务业体系。

着力提升金融业。增强中央商务区金融集聚层级，打造汉峪金谷“科技+金融”生态圈，支持山东新金融产业园扩容发展，打造区域金融中心，努力在黄河流域金融要素集聚中发挥牵头作用。完善全牌照金融机构体系，支持地方金融机构做大做强，力争中国进出口银行设立驻济机构，积极引进外资金融机构。深入推进产融结合，加强科技金融、供应链金融、绿色金融、文化金融、康养金融等领域创新，打造国家产业金融高地。拓展金融科技应用场景，推动金融机构加快数字化转型，打造金融数字化转

型高地。深化金融开放合作，依托自贸区人民币跨境业务、跨境投融资业务，鼓励开展合格境外有限合伙人、跨国公司资金池等创新试点。建设鲁澳产业合作跨境金融服务中心。

着力提升现代物流业。优化物流园区建设布局，重点推进董家、济南综合保税区、崔寨、桑梓店等物流集聚区加快发展，推动物流企业退城入园。强化信息流、资金流对物流的引领作用，推动物流业与制造业、农业协同发展，提升供应链管理科技含量。依托物联网、人工智能、自动导航、区块链等技术，实现全自动化运输、智能化仓储管理、智能分拣、智能物流追踪，提升物流业智慧发展水平。大力发展第三方、第四方物流，培育一批综合供应链物流服务领先领军企业。

着力提升商务服务业。大力发展工业设计、建筑设计、服务设计等产业，培育一批拥有自主知识产权的知名设计品牌，打造区域创新设计中心。大力引进国内外著名律师事务所、会计师事务所、战略管理咨询等服务机构，推进财务管理、涉外法律、会计税务、资产评估等高端商务服务发展。加强会展场馆建设提升，加快建设绿地国际博览城、泉城国际会议中心等项目，提高承接全国性和国际性大型展会的能力，打造国际会展名城和高端会议目的地。到 2025 年，引进国际知名展会 10 个以上，经国际组织认证的展会项目达到 20 个以上，会展及相关产业收入达到 500 亿元以上。

着力提升科技服务业。实施科技服务生态构建、新经济企业

梯度培育、科技人才智力引培、高端品牌塑造提升等工程，做大做强研发设计、科技咨询、检验检测、创业孵化、知识产权服务等产业，提升全链条科技服务能力。建好用好中国（济南）知识产权保护中心、济南高新区国家检验检测认证公共服务示范产业园，推进长清大学城双创平台等项目建设，鼓励“研发+检测”复合发展、“投资+孵化”增值发展、“技术转移+知识产权”融合发展，到2025年全市科技服务业主营业务收入达到3500亿元。

（二）促进生活性服务业向高品质和多样化升级。围绕商贸、旅游、医养、家政服务等重点领域，加快推进生活性服务业品质化、个性化、职业化发展，构建功能完善、管理规范、高效高质的生活性服务业体系。大力发展商贸服务业，推进商贸设施改造提升和商业网点优化布局，引进承办高端商业活动，集聚时尚消费品牌，增强特色商业街区 and 老字号品牌影响力。大力发展旅游业，统筹国有景区管理运营，加强与周边城市合作，整合旅游线路，完善接待设施，发展全域旅游。大力发展医养服务业，以国际医学科学中心、生命科学城等为支撑，打造医学、医养、医药、医疗器械制造全链条产业体系，推动健康医疗大数据和人工智能发展应用，鼓励开展远程会诊、远程手术、健康管理、家庭医生等线上服务。大力发展家政服务业，鼓励提供个性化高端定制服务，发展“互联网+家政”等新业态新模式，提高服务品质化、品牌化水平。

（三）促进产业创新融合。推动现代服务业与先进制造业业

务关联、链条延伸、技术渗透，重点推进高端装备、汽车制造、生物医药等产业与信息、科技、金融、物流等现代服务业深度融合，创建国家先进制造业与现代服务业融合发展试点。鼓励制造业企业提供专业化、系统化、集成化解决方案，开展检验检测、供应链管理等领域总集成总承包，推动生产模式、商业模式和组织模式创新。促进服务业与农业融合，发展生产生活生态有机结合的功能复合型农业，支持农业科技服务、农业金融、农产品冷链物流、农业产业化联合体、农业创客空间等新模式发展壮大。

### 三、着力提升建筑业发展水平

加快建筑业转型升级，加大市场开拓力度，积极构建新城建全产业链，到 2025 年新城建产业规模达到万亿级。

（一）做大做强产业实力。实施龙头骨干企业培育计划，鼓励大型建筑企业实施跨地区、跨行业整合，支持符合条件的企业挂牌上市，打造一批更具核心竞争力和品牌影响力的龙头企业。支持企业承接外埠工程和拓展海外业务，参与共建“一带一路”国家和地区重大项目建设，实现高质量“走出去”。到 2025 年培育形成年产值过千亿元的龙头企业 1 家，过 500 亿元的 3 家，建筑业总产值达到 5300 亿元，市外市场产值比例达到 40%以上。以新城建对接新基建，推进以城市信息模型（CIM）、建筑信息模型（BIM）技术为代表的新型信息技术在勘察、设计、施工和运营维护全周期的一体化集成应用，促进智能建造与新型建筑工业化协同发展，打造建筑产业互联网。加快建立以标准部品为基础的专

业化、规模化、信息化生产体系，推广工程建设项目全生命周期内的绿色建造，到 2025 年装配式建筑在新建建筑中的比例达到 50%。

（二）提升建筑工程质量。大力推进先进制造设备、智能设备及智慧工地相关装备的研发、制造和推广应用，提高建筑施工能力和水平。强化建设项目前期策划设计和施工现场管控，严格建材质量管理，加强住宅工程分户验收。创新行业监管与服务模式，健全与智能建造相适应的工程质量、安全监管模式与机制。强化建筑市场监管，完善市场主体信用评价体系，实施更加有力的奖惩制度。

## 专栏 7 “十四五”时期重大产业项目

---

**智能制造与高端装备领域：**轨道交通产业园，山东高速信息智能交通产业园，山东凯丰智能掘进装备产业园，北航天汇机器人产业园，山东智能制造设计研究院，伊莱特核电深海装备项目，森峰科技激光装备项目，新能源电传动装备智能化项目，金雷风电装备项目，德源电力智能设备项目。

**汽车制造领域：**山东重工绿色智造产业城项目，吉利智慧新能源整车工厂项目，重汽轻卡车身覆盖件冲压焊接生产线扩能项目，长保新能源汽车产业园，豪驰新能源汽车项目，小鸭智能制造产业园，汇锋高端汽车部件产业园。

**航空航天领域：**中国航天科技园，商河通航产业园，国家空天信息济南产业基地，中房北斗导航信息产业园，低空监视服务网项目，低轨卫星导航增强系统项目，中科卫星 AIRSAT 星座项目，太古飞机新厂区项目。

**生物医药领域：**齐鲁制药董家制剂园，明湖国际细胞医学产业园，山东赢城宏济堂中药生产项目，华熙生物生命健康产业园，新加坡科技园，

---

---

齐鲁中医药国际科技园,商河高端医药化工产业园,平阴生命科技产业园,科兴制药生物谷,山东坤力疫苗产业化项目。

**先进材料领域:** 中国钢研新材料产业基地,北京中材人工晶体研究院,山东明士聚酰亚胺系列高分子材料项目,山东明化聚苯硫醚类新材料项目。

**新能源和节能环保领域:** 氢谷产业园,中电建·能源谷,山东智慧能源产业园,济南绿色循环经济产业园,山东能源互联网产业园,3GWH石墨烯轻型动力电池项目,吉利智慧充/换电运营网络项目,年产100MW氢能源电池项目,山水水泥熟料生产线暨协同处理城市垃圾工程项目。

**传统产业领域:** 鑫华烨不锈钢管道及智能供水项目,绿色短流程工模具/汽车高强度钢项目,甲醇产业链集成制聚甲基丙烯酸甲酯项目。

**新城建领域:** 济南绿色建筑国际产业园,商河绿色智能建筑产业园,山东智汇云BIM产业园,固旺建材装配式建材产业化项目,格林堡绿色新型墙体与屋面材料一体化生产项目。

**金融商务领域:** 中央商务区绿地、华润、平安、中信、复星项目,绿地国际博览城会展经济科创园,济南环球贸易中心,泉城国际会议中心,山东新金融产业园二期。

**现代物流领域:** 高端物流商务集聚区,绿地全球商品贸易港,市公益性农产品批发市场项目,京东智能电商运营中心,零点国际供应链产业园,山东将山公转铁多式联运示范工程,盖世智慧供应链枢纽项目,水发国际物流园,中粮智慧物流综合体项目,中国北方生活消费品(济南)分拨中心。

**医养健康领域:** 国际医学科学中心医疗硅谷,树兰(济南)国际医院,省肿瘤防治研究院技术创新与临床转化平台,明湖国际槿椿颐养中心,扁鹊健康小镇,温泉医疗康复产业园,中国(济阳)特医食品城,鲁澳中医药产业研究院。

---

#### 四、大力优化产业生态

推动产业发展高端化、集群化，优化组织结构和空间布局，提升产业整体竞争力。

（一）发展壮大高端业态。完善总部经济政策体系，培育壮大本地总部企业，吸引国内外大型企业来济设立总部、区域总部和职能型机构，打造央企和跨国公司北方总部基地，“十四五”时期年均引进央企项目 30 个以上，累计落地投资 3000 亿元以上。建立重点楼宇信息系统，推动“一楼一业”“多楼一业”，打造一批专业化特色楼宇。创新发展“总部+基地”“总部+园区”运作模式，为配套中小企业预留发展空间。培育发展共享经济、平台经济、体验经济、创意经济、在线新经济，提升经济发展活力。

（二）促进产业集群发展。加快构建集群创新生态，集中培育一批领航型企业，带动一批配套企业，催生一批“单项冠军”“瞪羚”“独角兽”企业，培育“雁阵型”万亿级、千亿级产业集群。促进跨区域协作和高水平融入全球产业链、价值链、创新链，以大协同提升集群生产运行效率、市场占有率和综合竞争力。建设产业链创新示范区，深化链长制和专班推进机制，重点推进新一代信息技术、节能与新能源汽车、高端装备、空天信息、量子科技、生物医药、先进材料、新城建、电子商务、人力资本、金融、物流等领域建链补链强链延链，形成紧凑型产业链条，增强产业链供应链韧性。

（三）着力优化产业布局。绕城高速以内重点布局总部办公、现代金融、商务服务、创意设计、数字贸易等高端产业业态，打造高端服务业集聚区。绕城高速外围，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。县域重点发挥开发区工业发展主阵地作用，集中要素资源重点发展 1—2 个优势特色产业，促进产业发展高端化、空间布局紧凑化、土地利用集约化。强化重点产业集聚区引领作用，推动区县差异化发展，形成优势突出的特色集群和块状高地。

#### 专栏 8 重点产业集聚区

---

**历下区：**中央商务区产业金融集聚区、明府城文化创意产业集聚区。

**市中区：**山东数字经济产业集聚区、山东新金融产业集聚区。

**槐荫区：**国际医学科学中心医养健康产业集聚区。

**天桥区：**新材料产业集聚区。

**历城区：**超算应用产业集聚区、国际内陆港高端物流产业集聚区。

**长清区：**节能环保及智能装备产业集聚区、大学城文化创意产业集聚区。

**章丘区：**高端智能制造产业集聚区。

**济阳区：**食品产业集聚区。

**莱芜区：**智能网联和新能源高端装备产业集聚区。

**钢城区：**精品钢及深加工产业集聚区。

**平阴县：**特色功能性食品产业集聚区。

**商河县：**医药化工产业集聚区。

**济南高新区：**集成电路产业集聚区、生物医药和医疗器械产业集聚区、机器人和智能制造产业集聚区。

---

---

莱芜高新区：智能装备制造产业集聚区。

济南新旧动能转换先行区：绿色建筑产业集聚区、氢能产业集聚区。

---

## 第五章 推动经济社会数字化转型

迎接数字时代，激活数据要素潜能，加强数字基础设施支撑，推动数字产业化、产业数字化、城市数字化协同发展，以数字化转型驱动生产方式、生活方式、治理方式变革，打造中国智慧名城和数字先锋城市。

### 一、超前布局新型基础设施

加大 5G、工业互联网、大数据中心、智算中心、物联网等数字新型基础设施建设力度，加速形成高速、泛在、融合的基础网络设施。

（一）建设完善信息基础设施。率先建成高质量 5G 基础网络，实现 5G 网络深度覆盖，推进 5G 融合应用和产业创新发展，加快建设双千兆精品宽带城市，推进千兆进社区家庭、万兆进商务楼宇。申建国家级互联网骨干直联点，升级扩容国际互联网数据专用通道。提升第六代互联网协议（IPv6）网络接入覆盖率，鼓励支持 IPv6 移动互联网应用和服务。成立山东未来网络研究院，推动新一代互联网建设，前瞻布局卫星互联网。推动建设量子保密通信“齐鲁干线”。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。

（二）构建数据中心和算力基础设施。推进绿色数据中心建设，引导数据中心向规模化、一体化、绿色化、智能化方向布局发展，打造低时延数据中心核心区。争取国家一体化大数据中心区域分中心核心节点落地济南，建成一批面向垂直应用领域的数据中心。提升国家超算济南中心算力供给能力，积极主导国家级超算互联网建设，打造算力新高地。构建“边缘计算+智算+超算”多元协同、数智融合的算力体系，建设人工智能数据资源池。加快建设“云管端”三位一体的智慧城市有机生命体，提升城市大数据平台数据汇聚共享能力。

（三）提升融合应用基础设施。加快布局工业互联网解析节点，推进国家星火·链网超级节点建设，打造具有国际竞争力的国家级工业互联网平台。提高支持固移融合、宽窄结合的物联网接入能力，将物联网感知设备和通信系统等纳入公共基础设施统一规划建设，构建物联、数联、智联三位一体的新型城域物联专网，部署城市神经元节点及感知平台，深化市政设施领域物联网应用。推进智能传感、数字孪生、云计算、车联网等新一代信息技术与传统基础设施融合发展、集成创新，加强泛在感知、终端联网、智能调度体系建设，实现交通、能源、农业、市政、物流等领域“数字+”“智能+”升级，加强传统基础设施智能化运行组织和管理方式创新。

## 二、培育发展数字经济

实施数字经济引领战略，促进互联网、大数据、人工智能同

实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群，推动创建国家数字经济创新发展试验区。

（一）加快数字产业化。大力发展新一代信息技术，培育壮大信息技术装备、高端软件等优势数字产业，加速突破信息技术应用创新产业，打造全国领先的信创产业基地。加快集成电路产业跨越式发展，围绕第三代半导体、高端芯片、网络安全、智能终端、汽车电子、卫星导航等领域，提升集成电路产业规模和竞争力。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，着力打造“人工智能+”融合开放平台，重点突破人工智能创新产品、核心软硬件、融合性新兴业态。支持建设一批区块链基础架构、安全保护、跨链互操作、链上链下数据协同、监管等基础平台型重大项目，鼓励区块链领军企业建设自主区块链底层技术平台和开源平台，推进区块链与实体经济、社会治理等领域深度融合应用。推进人工智能岛、量子谷、超算产业园、北斗新时空产业园等数字产业新载体建设，支持鲲鹏生态创新中心、软件创新中心和人工智能创新中心建设。制定实施数字经济新业态新模式培育计划，支持数字经济龙头企业组建产业生态联盟，建设虚拟现实产业基地、物联网产业基地。

（二）推动产业数字化。加快数字化转型共性技术、关键技术研发应用，鼓励各类平台、开源社区、第三方机构提供数字化转型所需的开发工具和公共性服务。实施数字赋能行动，畅通产业链、资金链、供应链上下游的数字化通道，以数字供应链为支

撑打造产业生态圈。在化工、纺织、机械、冶金等行业建设一批智能车间、工厂、园区，形成一批全链条数字化应用场景。推动新一代信息技术在制造业领域的融合创新应用，大力发展智能制造、个性化定制等制造业新模式，推进工业互联网创新应用。以建设工业互联网示范区为抓手，促进设备联网、生产环节数字化连接和供应链协同响应，推进生产数据贯通化、制造柔性化、产品个性化、管理智能化。运用“互联网+”技术，推进商业模式创新，加快培育和引进一批特色鲜明、竞争力强的细分领域平台企业。到 2025 年打造数字化应用项目 200 个以上，年交易额 10 亿元以上平台企业达到 100 家。

### 专栏 9 “十四五”时期数字经济重大项目

---

中国算谷科技产业园，国家超算济南中心（二期），全国一体化国家大数据中心山东区域节点和天地一体化信息网络项目，大唐 5G 智慧城及产业化项目，山东黄河数字经济产业园，浪潮智能计算产业园，济南高新区大数据产业基地，中稷互联网产业园，济南移动数据中心及 SPN 传输工程项目，济南高新区信息通信产业基地，量子信息大科学中心平台工程项目，量子保密通信“齐鲁干线”，基于区块链的质量公共服务平台，高精度数字智能传感器生产项目，硅基微纳制造公共技术服务平台。

---

## 三、加快城市数字化

适应数字技术全面融入社会交往和日常生活新趋势，推动数字技术在政务服务、社会治理、群众生活等场景的广泛应用，提高城市治理体系和治理能力现代化水平，共享数字化发展红利。

（一）加快建设数字政府。提升政务云、政务网支撑能力，

提高数据在行政管理中的应用水平，加强档案信息化建设，构建横向联通部门、纵向贯通区县的协同办公应用平台和移动政务应用平台，实现政府内部运作全面贯通、深度融合。聚焦政务服务“一网通办”，完善多端一体化网上政务服务体系，打造“泉城办”全天候服务型“掌上政府”。推广应用电子证照、电子印章，深化“无证明城市”建设。建好“泉城链”，推出更多惠民利企应用场景，让数据多跑路、群众少跑腿。

（二）推进数字化治理。聚焦城市运行“一网统管”，加快构建城市大脑神经感知网络。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。构建以公民身份号码为唯一标识的人口基础信息库和人口流动监测数据库，建设居住证办理数字化全国示范城市，提升人口管理服务效能。创新民生事项“就近办”模式，打造“24小时自助服务区”“8小时之外公共服务区”。建设完善宏观经济数据库和统计大数据应用系统，辅助经济调控决策。搭建数字金融公共服务平台，健全完善“济企通”平台，构建服务“零距离”、管理“全覆盖”、诉求“全响应”的管理服务新形态。

（三）共建共享数字生活。加快建设中国智慧名城，加大智慧交通、智慧教育、智慧园林、智慧医疗、智慧医保、智慧政法、智慧媒体、智慧社区、智慧养老、数字货币等创新应用，构筑全民畅享的数字生活。发挥国家健康医疗大数据中心（北方）作用，

建立全面、系统、数字化、可视化的全息数字人，推动全生命周期居民健康管理。发展智慧零售、无人零售、绿色零售等新模式，加大数字图书馆、数字博物馆、虚拟现实/增强现实（VR/AR）交互娱乐等建设力度，打造一批数字生活应用场景。加快生活消费泉城一卡（码）通建设，实现一卡（码）在手、泉城通行。

（四）营造一流数字生态。推进数据采集、标注、存储、传输、管理、应用的全生命周期价值管理，深入开展数据共享、数据开放和数据应用，鼓励公众和社会机构运用公共数据进行创新应用和增值利用，普及提升公民数字素养。制定数据资源产权、交易流通等基础制度和标准规范，完善数据交易、结算、交付、安全等功能，促进区块链技术在数据交易中的应用。深化包容审慎监管，研究建立平台经济、共享经济触发式监管模式。强化关键信息基础设施防护，加强网络安全保障体系和可信体系建设，保障政府和企业数据安全，加强个人隐私和数据安全防护。

## **第六章 主动融入新发展格局**

把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求，促进消费与投资协调互动、供给与需求动态平衡、国内市场与国际市场相互贯通，打造国内大循环的战略节点、国内国际双循环的战略枢纽。

### **一、大力促进消费升级**

适应个性化、多样化、品质化消费趋势，丰富消费产品和服务供给，完善消费软硬环境，进一步释放消费潜力，增强消费对经济发展的基础性作用。

（一）促进消费提质扩容。坚持把扩大消费同改善生活品质结合起来，培育新一代消费热点，加快实物消费、服务消费提质升级，促进居民消费支出较快增长。培育壮大本土餐饮品牌，吸引国内外餐饮名店和高端酒店入驻，打造一批精品餐饮休闲带和美食街区。构建文旅多产业多领域融合互通的休闲消费体系，打造一批商旅文主题消费打卡地。开发足球、冰雪、山地户外等体育消费产品，创建国家体育消费试点城市。构建完善健康消费体系，多渠道、多层次满足居民医养健康消费需求。深入开展家政服务业提质扩容“领跑者”行动。促进住房消费健康发展，扩大刚需性住房、改善型住房供给，推动长租房、机构租赁、房屋托管等业态创新。制定完善促进汽车消费政策，鼓励发展网约车、分时租赁等新模式，大力推广新能源汽车，逐步推进公共领域新能源汽车置换。深度挖掘汽车后市场产业价值，培育发展消费金融、汽车金融。完善废旧家电和消费电子产品回收处理体系，鼓励家电更新消费。

（二）推动新产品新业态新模式健康发展。积极研发可穿戴设备、移动智能终端、智能家居、医疗电子等智能化产品，扩大互联网、物联网、区块链、超高清显示等新技术应用。办好电商产业博览会等主题活动，规划建设网络电影制作基地，打造具有

全国影响力的品牌直播基地。构建线上线下融合的“智能+”消费生态体系，扩大在线教育、在线医疗等新兴消费，鼓励建设“智慧商店”“智慧街区”“智慧商圈”，打造一批新消费体验馆，创建国家新型消费示范城市。完善城乡融合消费网络 and 高效配送体系，推进电商、快递进厂进村，充分挖掘县乡消费潜力。

（三）着力优化消费环境。加快建设全球商品贸易港和新丝路国际电商产业园，打造“买全球、卖全球”国际消费品集散地，建设市民家门口的世界商品超市，创建国际消费中心城市。构建泉城路、中央商务区两大地标性核心商圈和洪家楼、西客站片区等特色商圈，建设宽厚里、印象济南等夜间经济示范街区，合理布局一批时尚消费集聚区。引进知名商业品牌首店、旗舰店、连锁店，积极布局免税店。培育商贸古镇（街），规划建设购物小镇。推动错峰休假和弹性作息，扩大节假日消费。深入实施放心消费行动，切实保护消费者权益。

## 二、积极扩大有效投资

围绕补短板、增动能、扩潜力，保持投资稳健增长，着力优化投资结构，持续提高投资效益，增强投资对优化供给侧结构的关键性作用。

（一）拓展投资空间。围绕促进生产和消费“双升级”，着力推进重点领域投资项目建设。聚焦产业转型升级，扩大制造业设备更新和技术改造投资，增强产业核心竞争力。聚焦创新引领，加大创新共享平台、核心技术攻关、重大科技基础设施等投

入力度。聚焦提升承载能力，谋划布局一批拓展区域发展纵深和战略空间的“两新一重”项目。聚焦消费升级，加大支撑消费的软硬件建设，增加消费品牌、标准、服务投入，完善高标准物流体系。聚焦城市有机更新，加快老旧小区改造步伐，扩大保障性租赁住房供给。聚焦乡村建设，补齐水、电、路、气、通信等基础设施短板。聚焦民生福祉，提升公共卫生、医养健康、普惠教育、养老托幼等供给能力和质量，加大社会治理和应急保障投入。聚焦生态环保，加大生态修复和环境治理投入。

（二）抓好重点项目建设。加大项目谋划力度，集中实施一批强基础、管长远、蓄后劲、增优势的重大项目，形成“储备一批、开工一批、建设一批、竣工一批”的重点项目梯次推进机制。坚持“要素跟着项目走”，加大资金、用地、能耗等要素保障力度，强化项目跟进服务，完善重大项目落地协调机制。优化重点项目管理办法，完善分级管理和目标责任机制，强化信息采集、数据分析、进度跟踪、结果评价。健全投资项目监管执法体系，强化投资项目风险评估和风险防控。

（三）深化投融资体制改革。规范和加强政府投资管理，严格政府投资项目初步设计和概算审批，培育政府投资项目代建制市场。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）。加强与政策性、开发性金融机构合作。鼓励保险资金等长久期资金参与重大项目建设。激发民间投资活力，鼓励民间资本参与公用事业和重大基础

设施建设，推动形成市场主导的投资内生增长机制。推进投资项目承诺制改革，发展全过程和综合性投资咨询机构。

### 三、加快融入国内大循环

充分对接超大规模国内市场，提高本地产品和服务竞争能力，推动供需在更高水平上实现良性循环，着力打造区域贸易中心。

（一）提升供给体系适配性。引导企业调整优化产品和服务结构，推动生产模式和产业组织方式创新，增强对需求变化的适应性和灵活性。建设工业大数据平台，遴选发布优势工业产品目录，加大产销衔接力度。增创商用车、高端服务器、数控机床等产业发展优势，建设产业链协作平台，鼓励企业开展生产协作，增强产业链供应链完整性和抗压韧性，巩固在全国的领先地位。抓住国家实施产业基础再造工程的重大机遇，做大做强行波管、碳化硅单晶材料、透明质酸等特色优势产品，突破伺服电机、北斗芯片/模块、传感器、石墨烯等关键领域，加快产业基础高级化、产业链现代化。实施消费品工业提振行动，大力发展智能家电、医美抗衰、功能食品、高档家具等产品，扩大优质消费品有效供给。

（二）增强质量品牌引领作用。实施标准化体系建设行动计划，建立完善计量标准、检验检疫、试验验证、认证认可等基础服务体系，加强国家级检测与评定中心、检验检测认证公共服务平台建设。大力实施企业标准“领跑者”制度，推动企业采用国

际国内先进标准，加快内外贸商品同线同标同质。聚焦巩固全国质量强市示范城市建设成果，持续开展“树名企、育名家、创名牌”活动，提高“济南设计”“济南制造”“济南服务”知名度和影响力，到2025年培育形成高端品牌600个，“泰山品质”高端认证品牌10个以上。

（三）构建现代流通体系。建设商贸服务型国家物流枢纽和国家骨干冷链物流基地，创建陆港型国家物流枢纽，优化物流园区、配送中心及物流通道布局，构建“通道+枢纽+网络”现代流通格局。加快物流组织方式变革，大力发展国际物流、保税物流，推动释放高铁物流潜力。支持引导物流线上线下融合、共同配送、云仓储、众包物流等共享业务发展，加快无人配送体系建设。支持物流企业和应急物资生产企业深度合作，构建高效应急调运体系。推进各类专业市场建新迁旧、融合提升，建成市公益性农产品批发市场，到2025年形成8个左右交易规模过百亿元的市场集聚功能区。

#### 四、深度参与国内国际双循环

充分利用国内国际两个市场两种资源，优化国内国际市场布局、商品结构、贸易方式，实施贸易投资融合工程，在开放合作中提升产业竞争力、提高经济开放度。

（一）推动外贸多元发展。实施“济南造·全球行”优质产品出海行动，组建特色出口产业联盟，打造防疫物资、农产品、信息技术、机械制造、交通装备、医药等出口产业链。增加重要

原材料、零部件和优质产品进口，争取汽车、医疗器械平行进口试点和非国营原油贸易资质。实施“十百千万”外贸企业培育工程，到2025年外贸经营主体达到1万家。推进国家全面深化服务贸易创新发展试点和数字服务出口基地建设，扩大软件开发、研发设计等服务外包市场规模，增强金融保险、知识产权、中医药等服务贸易国际竞争力。培育文化贸易服务平台，申建国家对外文化贸易基地。推进中国(济南)跨境电子商务综合试验区建设，培育跨境电商本土品牌企业和品牌商品，建设海外仓、边境仓，到2025年培育形成20家左右知名跨境电商平台和龙头企业，打造10个跨境电商园区。

(二)提升外资质量规模。优化服务业利用外资结构，扩大金融、医疗、文化等领域利用外资。集中突破制造业利用外资，聚力引进世界500强企业、国际行业领军企业和产业链引擎性重大项目。持续瞄准香港和新加坡产业金融、日韩高科技和医疗康养、欧洲智能制造等开展重点招商。深度挖掘友城资源，实施“一城一品”深入交流，推进招商引资创新。鼓励有条件的企业境外发行债券、境外上市和借用国际商业贷款，更好利用外国政府和国际金融组织贷款。完善全球招商合伙人制度，开展产业链招商和以商招商，健全“投促+部门+区县”产业招商体系。加强重点招商项目跟踪服务，实现项目全生命周期闭环管理。

## 第七章 构建“东强西兴南美北起中优”城市发展新格局

着眼促进全域资源合理布局、科学配置，强化市级统筹，完善协调机制，突出抓好重点载体建设，促进错位特色发展，加快形成更加有效的区域协同发展新机制，推动城市能级提升、内涵式发展。

### 一、做强东部加快建设科创智造之城

以国家级开发区为载体支撑，推动产业链创新链深度融合，加强区域发展联动，加快建设现代化东部城区，集中打造科创济南、智造济南主阵地。

（一）建设提升 CBD 奥体片区。依托中央商务区、奥体政务片区、济南高新区中心区、汉峪金谷四大片区，突出载体高端化、产业现代化、服务便利化，进一步提升产业层级和城市功能品质。强化中央商务区总部经济、金融商务、高端商业等功能，以城市规划馆、党史方志馆为重点建设公共文化馆群，到 2025 年五大地标性建筑等高端载体全部建成，税收“亿元楼”新增 20 栋以上，单位面积产出跻身全国中央商务区十强。推动济南高新区中心区产业升级，强化高端研发、科创服务和人才集聚功能，提升高层次生产服务功能，补足多样化生活服务功能。统筹汉峪金谷东片区和刘智远片区，加快建设中日国际医疗科技园。

（二）加快构建科创、智造两大走廊。强力推进齐鲁科创大

走廊建设，加快建设中科院济南科创城和山东大学龙山校区（创新港），打造形成产研院创新圈、超算中心创新圈、中科院济南科创城创新圈、未来战略创新圈，建设国际前沿科技创新平台、全国战略性新兴产业重要策源地和区域创新成果转化基地。强力推进智能制造走廊建设，加快济南高新区东区、国际大生命科技园、明水经济技术开发区和济东智造新城建设，壮大高端装备、生物医药、电子信息、新材料等产业。抓好两大走廊协同联动，鼓励开展区域产业协作，促进创新成果就近转移转化，支持开展多种形式的园区共建。

#### 专栏 10 齐鲁科创大走廊

---

西起绕城高速公路东环线，东至绣源河，沿经十东路展开，总面积约 70 平方公里。重点科创载体包括中科院济南科创城、国家超算济南中心、章锦综合保税区、济南药谷、侨梦苑、山东产业技术研究院、山东高等技术研究院、山东大学龙山校区（创新港）、山东财经大学、中意高端前沿产业园、蓝海领航互联网产业园、中白新材料产业园、山东大生命科学院、国际生物医药产业园、中医药国际科技园。

---

（三）强化国家级园区引领作用。做大做强济南高新区，发挥科研院所、新型研发机构作用，加快推动创新创业平台建设，推进科技和产业深度融合，做强生物医药产业，集中发力集成电路、量子科技、人力资本等产业，加快向世界一流高科技园区迈进。强力推进明水经济技术开发区建设，重点发展高端装备、智能制造、新材料、生物医药、新信息等产业，延伸产业链条，加快集聚集群发展，争取综合实力进入全国 50 强。充分发挥中国

（山东）自由贸易试验区济南片区、济南综合保税区和章锦综合保税区开放引领作用，完善管理体制机制，集聚发展服务贸易、跨境电商和现代服务业，为全市更高水平开放型经济发展探索新路径、提供强支撑。

（四）规划建设东部枢纽产业城。发挥综合交通优势，依托国际内陆港核心区、济南东站—济钢片区和临空经济区，打造以枢纽经济、通道经济为主要特色的产业新城。在国际内陆港核心区，重点建设高端物流商务集聚区，增强信息交流和物流集散能力。在济南东站—济钢片区，重点发展总部经济和商业商务、文化创意等产业，保护利用济钢工业遗产，建设时尚人文社区。在临空经济区，重点建设中欧装备制造小镇，发展航空运输、航空航天、临空高科技等产业，创建国家级临空经济示范区，建设现代化空港新城。

（五）推动莱芜—钢城创新转型发展。加快区域融合联动发展，支持莱芜高新区提升规模实力，合力建设黄河流域先进制造业中心。突出抓好山东重工绿色智造产业城、不锈钢制品深加工产业基地等重大项目建设，到 2025 年莱芜区地区生产总值突破 1000 亿元。支持钢城区打造精品钢产业基地，发展壮大绿色钢结构装配式建筑、氢能等产业，提升钢城经济开发区综合实力。统筹区域基础设施建设和公共服务设施配套，增强省会城市副中心功能。

## 二、振兴西部加速建设活力康养之城

发挥交通枢纽和高校园区优势，推动产城融合、校地融合、

区域融合，加快西部振兴步伐，到 2025 年槐荫区地区生产总值力争达到 1000 亿元，长清区、平阴县经济实力明显增强。

（一）加快建设国际医学科学中心。坚持国际化、高端化、特色化发展方向，充分发挥国家健康医疗大数据中心（北方）作用，深化医疗数据资源开发应用，打造北方地区医疗健康“最强大脑”。依托山东第一医科大学、中科院微生物研究所齐鲁现代微生物技术研究院、国家人类遗传资源共享服务平台山东创新中心等平台，培育科研创新智慧集群。加快树兰（济南）国际医院、山东大学国际医学中心等重点项目建设，着力引进国内外顶级医疗机构和医生团队。推动中国—奥地利中医药防治重大感染性疾病“一带一路”联合实验室、国际传统医学防治重大感染性疾病联盟落地实施。积极争取国家试验试点和特许政策，引领医养健康领域改革。到 2025 年，全国一流的“医教研产养”协同发展高地初步建成。

（二）提升西客站片区综合功能。强化交通枢纽功能，推动各种运输方式高效衔接。规划建设高端商务楼宇，集聚京沪优质资源，高水平打造“京沪会客厅”。高效利用“一院三馆”等文化资源，打造“泉城文化艺术会客厅”。完善山东国际会展中心配套服务功能，打造现代化、国际化会展高地。引进国际知名品牌，培育专需消费、独家商品、仓储消费等特色商业业态，构建宜游宜购的高端商圈。

（三）加快建设西部科教产业城。统筹长清大学城、齐鲁创

新谷、济南经济开发区、党家智慧城、白马创智谷等重点片区，集聚融合科教、研发和产业化资源，重点发展知识经济、数字经济、创意经济和高端装备产业，打造产学研融合发展示范区。提升长清城区综合服务功能，完善大学城配套服务设施。推动齐鲁创新谷与济南经济开发区融合联动，促进科技成果就地转化。提升平阴经济开发区规模实力和产业层级，发展特色优势产业集群，加快建设平阴东部产业新城。

（四）打造文旅健康产业融合发展区。依托优美自然风光、丰厚文化底蕴，强化阿胶、玫瑰、中草药等特色品牌效应，加快发展以健康食品、休闲康养、生态旅游为重点的大健康产业。加强旅游资源整合和旅游产品设计，显著提升西部旅游人气。积极培育文旅、康养、运动等小镇，促进养老健康、文化旅游、体育等多业态深度融合发展。

### 三、做美南部持续建设绿色生态之城

坚持以更大力度推进生态保护和绿色发展，加强泉水补给区生态修复保护，增强水源涵养和森林碳汇功能，保护好城市“绿肺”和泉城“水塔”。

（一）强化生态保护。以生态保护红线、水源地保护区、泉水保护区等控制线为依据，严格实施核心保护区、生态控制区、生态缓冲区和生态发展区分区管控。强化山体保护修复，加强森林防火能力建设。推进锦绣锦云锦阳“三川”和玉符河流域生态保护，实施跨区域泉群泉域和南部山区生态保护修复项目，抓好

水源涵养、小流域治理和泉域重点渗漏带修复。建立全领域、全覆盖的生态环境监测评估预警体系，建设“智慧南山”综合治理大数据平台。

（二）发展绿色经济。以创建“国家级旅游度假区”为抓手，加强旅游资源整合，提升旅游服务功能，发展精品民宿，建设四门塔文化保护及生态旅游示范区，推进浆水泉、龙洞风景区等近郊旅游资源保护开发。建设大涧沟—复兴生态型总部经济发展示范区。高标准规划建设雪野片区。建设山区绿道体系，推进国家森林康养基地试点建设。发展生态农业和特色林果产业，适度发展农产品加工业，构建“源味南山”地域特色公用品牌体系。加大财政转移支付力度和生态补偿额度，探索建立生态产品价值实现机制，搭建生态产品价值核算评估交易平台、转化平台和支撑平台，积极创建国家级“两山”实践创新基地。

（三）改善生产生活条件。实施省道 103 线改扩建和柳埠至西营连接线工程，建设济枣高铁南山站，提高公交线网密度和站点覆盖率。加快城镇更新提升，强化供电、供水、通信等基础设施建设，完善教育、医疗等公共服务配套，实施历城区人民医院改扩建项目。改造提升仲官污水处理厂，健全生活垃圾收集、转运和处置体系，实现污水全收集全处理、垃圾日产日清。

#### **四、崛起北部全力建设未来希望之城**

坚持把北部作为未来发展的战略空间、城市核心功能的重要承载地，集中优势资源，加大开发力度，推动黄河北地区加快崛起。

（一）推动黄河南北融合互动。统筹协调两岸生态和文旅资源，协同开展风貌管控，高标准建设黄河生态风貌带，打造相互连通和自然衔接的景观廊道。加强黄河两岸协同开发，加快南岸重点区域改造提升，推进北岸重点功能片区规划建设，构建黄河穿城而过、城市拥河而兴的发展格局。处理好“北起”与“中优”关系，促进中心城区功能和人口向黄河北新城区疏解，实现两岸互动、南北共兴。

（二）建设绿色智慧新城区。遵循未来城市发展理念，加强城市设计、建筑设计、景观设计，控制容积率和建筑高度，精心塑造新时代城市风貌，营造蓝绿交织、疏密有秩、多组团集约紧凑发展的生态城区。按照国内一流城市新城区标准，超前布局市政基础设施和公共服务设施。构建新型智慧城市体系框架，打造数字孪生城市系统和全域智能化环境。提升可再生能源在建筑用能中的比重，推进绿色生态城区示范区建设，制定绿色建设规划和标准，打造全生命周期的绿色建设体系。

（三）推动区域联动发展。推进基础设施、产业发展、公共服务、生态环保、要素资源一体化布局，全面促进济阳、商河与新旧动能转换起步区对接融合，打造区域协作共同体，共享重大区域战略红利。优化功能分区和产业布局，加强产业协作配套，形成梯次发展、协同共进态势。加强市政设施有效衔接，完善公共服务设施，协同提升产业承载能力。高标准规划建设新旧动能转换起步区至济阳、商河的城市快速路，提升国省道建设标准和

通行能力，加强城乡路网衔接。

（四）抓好重点园区建设。聚焦生物材料、超导材料、胶体材料等先进材料领域，加快济南新材料产业园区转型升级，完善桑梓店片区基础设施和公共服务功能，促进产城融合高水平发展。壮大济北经济开发区规模实力，建设济阳高铁新城和中国特医食品城，创建国家级海峡两岸新旧动能转换产业合作区。加快商河经济开发区发展，建设国家级通用航空产业综合示范区，做大做强高端医药化工产业园和温泉康养产业园。

## 五、做优中部精心建设魅力品质之城

突出泉城文化特色，彰显历史文化名城底蕴，聚焦二环以内老城区，推进瘦身健体和减量增效，推动城市品质化、功能现代化、业态高端化。

（一）保护弘扬泉城特色。坚守泉水生态保护红线，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。深入贯彻《济南市名泉保护条例》，推动国际泉水节入法。加强泉水后续利用，推进先观后用和泉水直饮。加强圩子壕现状河道及驳岸整治，逐步贯通圩子壕水系。统筹大千佛山片区保护提升，高水平完成千佛山北广场和佛慧山片区景观提升，争创国家 5A 级旅游景区。升级改造泉城广场片区、南门大街一司里街片区，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

一百花洲、将军庙两个历史文化街区，修缮长春观等历史建筑。做优老商埠区“一园十二坊”景观，复兴大观园街区。

（二）推进城市有机更新。抓好古城（明府城）、老商埠、洪家楼、泺口等片区保护整治和改造提升，大力实施小清河—黄河区域更新改造，推动功能再造、业态再造、品质再造。有序推动一般性制造业、传统市场等外迁，积极释放发展空间。探索搭建城中村改造合作平台，利用好政策性贷款，实施二环以内 56 个棚户区和 29 个城中村改造，加快整治老旧小区、老旧街区、老旧厂区。创新城市更新政策和模式，强化规划、项目、资金、安置房源市级统筹，精准实施建筑高度、容积率“双减”。

（三）培育高端产业业态。发展总部经济，壮大现代金融、电子商务、文化创意等现代服务业，适度发展都市型工业。提升山东国际时尚创意中心、济南国际创新设计产业园等载体能级，做强山东新金融产业园，打造二环南路科创带和南部科创新城。高品质建设泉城路步行街，提升服务业发展层次，大力培育新业态新模式，打造一批文创园区和高品质商圈。

#### 专栏 11 “中优”重点实施片区

---

**古城（明府城）：**保护整治芙蓉街—百花洲、将军庙街区，改扩建趵突泉、五龙潭公园，修缮长春观。改造西护城河—泺源造纸厂地块，提升南门大街区域。

**老商埠片区：**保护修缮文保单位、历史建筑和特色老建筑，优化提升“一园十二坊”，改造复兴大观园街区。改造提升济南站南、北广场。

**洪家楼片区：**整治洪楼广场及周边环境，打造特色街区商圈。发挥山

---

---

东大学资源优势，打造科创研发圈，发展创智 SOHO、众创空间等功能。

**小清河—黄河区域：**建设泺口古镇，完善现代商贸服务业载体。开发建设丁太鲁新徐片区，构建药山、泺口、黄台山绿廊，强化黄河、小清河沿岸天际线和风貌管控。

---

## 第八章 全面促进城乡融合发展

深入开展国家、省城乡融合发展试验，协调推进新型城镇化战略和乡村振兴战略，努力缩小城乡发展差距和居民生活水平差距。

### 一、创新融合发展体制机制

坚持以工补农、以城带乡，深化体制机制改革，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。

（一）促进城乡劳动力双向自由流动。积极探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，鼓励依法自愿有偿转让。建立健全促进农业转移人口市民化的体制机制，保障农业转移人口平等享有城镇居民基本公共服务权利，“十四五”时期户籍人口城镇化率年均提高 1 个百分点以上。实施高素质农民培育工程，开展农业转移人口免费创业培训、技能培训。制定引导各类人才投身乡村振兴的政策措施，鼓励大学毕业生、返乡人才、退役军人、专业技术人才等到农村创业就业。

（二）高效配置建设用地资源。巩固完善农村基本经营制度，

落实第二轮土地承包到期后再延长三十年政策。建立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。规范国有土地上房屋征收与补偿活动，合理确定土地征收范围。统筹建设用地资源分配，实施城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，保障农业转移人口在城镇落户的合理用地需要，支持城乡融合项目用地需求。

（三）强化乡村发展资金保障。建立涉农资金统筹整合长效机制，完善财政转移支付与常住人口挂钩机制，设立市级城乡融合发展基金，逐步提高土地出让收益用于农业农村的比例。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。加强农村金融产品和服务创新，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，推进农业保险增品扩面、提标降费。搭建城乡产业协同发展平台，引导工商资本、金融资本助力乡村振兴。

## 专栏 12 国家城乡融合发展试验区

**试验范围：**市中、历城、长清、章丘四区以及济南高新区、南部山区。

**试验任务：**在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等方面开展试验，为全国提供可复制可推广的典型经验。

**试验先行区：**市中区泛大涧沟片区；历城区港沟街道、彩石街道、唐王街道；长清区五峰山街道、万德街道、马山镇、双泉镇；章丘区三涧溪

---

片区、埠村—曹范片区；济南高新区遥墙街道；南部山区仲宫街道、柳埠街道、西营街道。

---

## 二、提高新型城镇化质量

坚持“人民城市人民建，人民城市为人民”，统筹经济、生活、生态和安全需要，优化行政区划设置，推动城市精明增长，提升城市功能品质，营造宜业宜居宜乐宜游的良好环境。

（一）优化城镇化发展布局。健全网络化、多中心、组团式、集约型城镇体系，做强做优中心城区，加快开发新城区，强化县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心，实现县乡村功能衔接互补。支持县城新区开发和老城提升，促进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，不断增强持续发展能力。建立特色小镇和特色小城镇服务支撑、典型引领、规范纠偏机制，培育壮大小城镇，创建一批特色小镇。

（二）提高规划设计水平。树立“规划是第一资源”的理念，增强城市规划前瞻性、科学性、系统性。加强片区设计，合理确定容积率、绿地率、地面渗透率等规范性要求，统筹设施建设和产业培育，促进产城融合、职住平衡。注重建筑规划设计的空间协调性、风貌整体性、文脉延续性，加强建筑高度管理和色彩设计，畅通视觉廊道，塑造开敞空间，还山水于民，打造最美天际线。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。做好留白增绿文章，预留发展空间。

（三）提升城市功能品质。建立健全“城市体检”评估机制，及时发现解决城市发展存在的问题，让人民群众生活得更有质感、更有价值、更有温度、更加幸福美好。优化市政设施和公共服务设施建设布局，加强社区基础设施更新改造，把社区建设成为满足人民群众日常生活需求的完整单元。推动政务服务平台、社区感知设施与家庭终端联通，打造面向未来的智慧社区。制定实施城市绿道网规划，完善综合公园—社区公园—专类公园—游园四类公园体系，建设公园城市，到 2025 年建成区绿地率达到 37% 以上。提升“城市家具”标准化、人性化、特色化水平。完善城市精细化管理，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，无违建街镇达到 90% 以上。

（四）改善居民居住条件。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，促进房地产市场平稳健康发展，完善多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。加大公租房、保障性租赁住房供应力度，为低保、低收入、新市民等群体提供住房保障，实现应保尽保。单列租赁住房用地计划，探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房。进一步完善住房租赁政策，规范发展住房租赁市场，到 2025 年租赁住房房源达到 15 万套（间）。适时发展共有产权住房。提升住房和社区品质，确保拆迁安置工程按时保质完成，改造老旧小区 2900 万平方米，鼓励有条件的老旧小区加装电梯等辅助性公用设施，推进物业管理标准化、

规范化、专业化。

（五）积极打造韧性城市。开展城市韧性评价，加快建立“平战结合”“平战转换”方案。加强城市免疫性、冗余性建设，加密防灾减灾设施和应急基础设施，规划建设区域性自然灾害应急救援中心和应急物资储备基地，健全应急预案，提升城市抵御冲击和应急保障能力。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，动态消除城区积水点。

### 三、打造乡村振兴齐鲁样板省会标杆

坚持把解决好“三农”问题作为重中之重，以实施乡村振兴战略为总抓手，优先发展农业农村，全面推进“五个振兴”，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，加快农业农村现代化。

（一）发展现代都市型农业。实施种业自主创新提升工程，加快植物基因编辑技术研发，推进全国首个“主要农作物核不育育种体系产业化”项目，组建中国蔬果集约化育苗联盟，培育具有国内国际知名影响力的地方畜禽种质资源品牌，建设国家农作物品种展示评价中心，办好全国种子双交会，高质量打造北方种业之都，到2025年全市现代种业及衍生产业年产值突破200亿元。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，到2025年高标准农田累计达到530万亩。强化农业科技和装备支撑，建成全程、全面、高质、高效的农机化示范市。组建省会经济圈花卉产业联盟，做大做强“泉水人家”农产品区

域公用品牌，大力培育章丘大葱、平阴玫瑰、莱芜生姜、济阳果蔬、历城草莓、商河花卉等农业特色品牌，“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。创建国家级农业高新技术产业示范区、国家农业绿色发展先行区、国家农业现代化示范区，新创建1—2个国家级现代农业产业园、3—5个国家级农业产业强镇。

（二）丰富乡村经济业态。实施农业全产业链培育计划，着力推进原产地初加工、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，到2025年农产品加工业总产值超过700亿元。新建续建一批市级田园综合体，支持商河打造国家级农村产业融合发展示范园。提升垛庄、马山、雪野等街镇休闲服务功能，打造齐鲁8号风情路、五彩山村等乡村旅游线路，提升商河花博会、平阴玫瑰节、莱芜姜博会等品牌影响力，到2025年乡村旅游收入达到500亿元。深化电子商务进农村综合示范，实施“互联网+”农产品出村进城工程。搭建现代化供销合作社综合服务平台，加快培育农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体，实现小农户和现代农业有机衔接。鼓励发展党支部领办创办合作社等经营组织，创新完善农村集体经济实现形式和运行机制，发展各具特色的现代乡村富民产业，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，到2025年行政村集体收入全部达到10万元以上。

（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，积极稳妥推进“多规合一”实用性村庄规划编制。促进城乡基础设施统一规划建设管护，改善农村基础设施条件，提升农房建设质量。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。深入开展农村人居环境新一轮整治提升行动，抓好农村厕所改造巩固提升，加强农村生活污水治理，全面提升农村生活垃圾治理水平，推动村容村貌整体提升，建立健全农村人居环境整治长效机制。开展美丽乡村示范创建活动，“十四五”时期新打造乡村振兴齐鲁样板村 200 个以上。

（四）提高乡村治理水平。加强农村基层组织建设，建强用好村党组织书记和第一书记队伍，完善党群服务中心功能，全面推广三涧溪村乡村治理示范经验。深化村民自治实践，健全党组织领导下的村级事务运行机制，探索利用“商量”平台推进基层协商，完善“四议两公开”等民主决策程序，强化村民委员会建设，建立健全村务监督委员会。深入开展法治乡村“十个一”创建活动，加强法律援助和司法救助。持续开展“出彩人家”创建活动，引导农民向上向善、孝悌和睦、重义守信、勤俭持家。

（五）实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。严格落实“四个不摘”要求，建立“长短结合、标本兼治”的体制机制。保持财政投入力度总体稳定，完善社会力量参与帮扶机制，做好易地扶贫搬迁后续帮扶工作，强化扶贫项目资金资产监管。继续开展选派优秀干部驻村帮扶工作。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，完善农村社会保

障和救助制度，确保低收入群体不返贫、稳增收。

#### 四、加强城乡基础设施建设

坚持全域覆盖、普惠共享、城乡一体，加快形成系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的基础设施系统，为经济社会发展提供有力支撑。

（一）建设现代综合交通体系。构建以航空运输为引领、轨道交通为骨架、公路交通为经脉、水路交通为补充、综合交通枢纽为支点、客货运输协调发展的现代化综合交通运输体系，提升市域综合交通能力，有效解决城市交通拥堵问题。

强化对外交通。建成济郑高铁，打通济南至中原经济区高铁通道，积极推进济南经聊城至邯郸、长治高铁新通道规划建设，

“十四五”时期新增高铁运营里程 300 公里以上，“米”字型高铁网基本建成。研究论证胶济至瓦日铁路联络线、董家至黄大铁路联络线两条货运出海通道。新建高速公路 200 公里以上，加快构建“三环十二射”高快一体公路网，规划建设济南至郑州、济南至临清、济南至宁津方向高速公路。完成济南机场二期改扩建工程，高标准打造 4F 级机场，构建“机场+高铁+地铁”联运系统。建设商河通用机场、高新通用机场，实施雪野机场改扩建工程。完成小清河复航工程，研究黄河适宜河段旅游通航。

提升市域交通。加快轨道交通、干线公路、城市快速路等骨干通道建设，强化组团间路网衔接，构建形成覆盖全域的多层次、快捷化交通网络。建成济南东站至济阳区有轨电车项目，策划论

证莱芜区至钢城区有轨电车项目，实施市域（郊）铁路建设，研究利用既有铁路富余运力开行市域列车方案，推进干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通“四网融合”。推进国省道部分路段改造提升和穿城路改线，增加中心城区至机场、至莱芜以及起步区至济阳、商河的快速通道。强化“四好农村路”建设养护，进一步提高农村公路网密度和通达深度，加强农村公路生命安全防护工程建设和危桥改造。降低主城区至县域公交票价。

改善城区交通。推进城市轨道交通二期工程，开展三期建设规划编制，积极推动轨道交通 TOD 综合开发，地铁通车运营里程超过 240 公里。高标准实施经十路、凤凰路等主干路快速化改造提升，规划建设黄河南岸滨黄大道，加密支路网，畅通微循环，中心城区新建道路 700 公里以上。加密和优化普通公交线路，加强综合换乘枢纽建设，中心城区公交站点实现 500 米全覆盖。加快推进慢行系统建设，推动城市绿道步道互联互通，倡导绿色出行。优化城市静态交通布局，扩大公共停车场供给。推广道路智能管理、交通信号联动、公交优先通行控制，加强交通堵点治理，市民出行体验明显改善。

### 专栏 13 交通基础设施建设重点项目

---

**航空：**完成济南机场二期改扩建，逐步实现与济莱、济滨、济郑、济枣、石济等高铁和轨道交通 3 号线无缝衔接。建设商河通用机场和济南高新通用机场，改造提升雪野通用机场。

**铁路：**建成济郑、济莱、济滨、济枣、德州至商河等高铁以及黄台联络线项目，规划建设济南至济宁、莱芜至临沂、淄博至莱芜、莱芜至泰

---

---

安至聊城等高铁项目，研究论证胶济铁路至瓦日铁路联络线、董家至黄大铁路联络线等货运铁路项目。

**公路：**建成济青中线、济南至高青、高青至商河高速公路及绕城高速二环线西环段、北环段，扩建京台高速（济南至泰安段）、济广高速（济南至巨野段）、绕城高速东线及南线，规划建设济南至郑州、临清、微山、宁津方向高速公路。实施 G104 线、G220 线、G309 线、G308 线、G341 线、G205 线、G340 线以及 S103 线、S234 线、S241 线等国省道部分路段改扩建。

**航运：**完成小清河复航工程，建成济南港（主城港区、章丘港区）。

**快速路及主干路：**实施经十路东延西拓、中心城区至机场快速路、起步区至济阳至商河快速路、黄河南岸滨黄大道快速路、经十路快速化改造、凤凰路快速化改造、二环东路快速路北延、工业北路快速路东延、稼轩路、稼轩西路、旅游路东延、虎山路东延等工程，规划建设中心城区至莱芜快速路。

**城市轨道交通：**推进地铁 3 号线二期、4 号线一期、6 号线、7 号线一期、8 号线一期、9 号线一期。建成济南东站至济阳区有轨电车项目，研究论证向商河延伸，策划论证莱芜区至钢城区有轨电车项目。

**跨黄河桥隧：**建成齐鲁大桥、凤凰大桥、济南黄河大桥复线桥、济泺路穿黄隧道及北延工程、黄岗路穿黄隧道、航天大道隧道、济滨高铁（G308）公铁两用桥、聊泰铁路公铁两用桥、绕城高速大西环黄河大桥、绕城高速大北环黄河大桥，规划建设 S241 章济黄河大桥、G105 平阴黄河大桥。

---

（二）加强能源基础设施建设。开展电网补强工程，新增变电站布点，推进城乡电网基础设施智能化改造和智能微电网建设，提高电网受电能力、运输能力和供电能力。大力发展新能源和可

再生能源、氢能，因地制宜发展分布式能源，到 2025 年可再生能源发电装机占电力总装机的比重提高到 23%。加快布局新能源汽车充电基础设施和智能换电服务网络，到 2025 年充换电设施保有量超过 8 万个。积极推进供热“一张网”，合理布局热源和换热设施，加快供热干线建设改造，全面完成原供热自管站（网）设备设施的改造提升，五年新增集中供热面积 6000 万平方米以上。加强区域天然气干线管网互联互通，规划实施内联外通相关工程，建设完成 400 公里天然气高压外环管线，提升南曹范液化天然气调峰储配站调峰能力。

#### 专栏 14 能源基础设施建设重点项目

---

**电力：**1000 千伏泉城站至枣庄站特高压线路工程、±800 千伏泰西换流站送出至长清、500 千伏齐河站送出至济南、500 千伏闻韶站送出至泅口、500 千伏济南站扩建。

**供热：**北郊兰炭热源项目，腊山、孙村扩建热源项目，国际医学科学中心、庄科新增热源项目。

**燃气：**济南—淄博天然气联络线工程、中俄东线济南段、山东天然气环网西干线和北干线济南段工程、烟台港西港区 LNG 长输油气管道济南段工程、400 公里天然气高压外环管线和南曹范 LNG 调峰储配站。

---

（三）提升供排水保障能力。优化配置区域水资源，合理规划建设重点水源工程，新建太平水库等大型水源地。加强水源地和水系连通建设，实施卧虎山—锦绣川等水库连通工程，着力解决资源性缺水与工程性缺水问题。加大水库扩建增容、除险加固和河道拦蓄工程建设力度，提升水旱灾害防御能力。强化供水和

排水厂、站、网建设，形成供排水“一张网”。加强农村供水管网建设和改造提升，基本实现农村自来水供应全覆盖，全面解决农村居民饮水安全问题。加强对城区范围内污水管网空白区排查，建设和改造提升污水收集与处理设施，到 2025 年，历下、市中、槐荫、天桥、历城五区基本完成雨污分流改造。

#### 专栏 15 水利及供排水设施建设重点项目

---

**水源联通工程：**卧虎山—锦绣川水库连通工程、白云—东湖—杜张—狼猫山四库连通工程、雪野水库—大冶水库连通工程、规划田山灌区与济平干渠连通扩建工程、雪野水库与东部城区水源连通工程。

**水库建设工程：**新建白云水库，规划建设太平、马头山等水库。

**水库扩容增效工程：**武庄、杨家横等水库扩容增效工程，鹊山水库除险加固及供水能力提升工程。

**地表径流拦蓄工程：**徒骇河、大汶河等河道拦蓄工程。

**供水设施：**玉清湖水库至鹊华水厂调水工程，规划建设大桥水厂、临空水厂、白云水厂，并网运行东湖水厂、旅游路水厂，配套完善起步区、国际医学科学中心、济南东站片区等区域供水设施。

**污水处理设施：**新建国际医学科学中心、董家、彩石污水处理厂，新建孔村、孝直、唐王污水处理站；扩建改造济南高新区水质净化厂，实施仲官污水处理厂雨水调蓄工程；完善党家、陡沟、济微路、段店等区域污水管网，东部城区、小清河以北片区、起步区污水收集系统。建设市污泥处置中心项目。

---

（四）提升生活垃圾分类处理能力。强化生活垃圾源头减量，科学布局城乡居住区生活垃圾分类投放点（房）、收集站，优化提升生活垃圾中转、运输体系，推进生活垃圾分类投放、分

类收集运输、分类处理与资源化利用。建成投运市厨余垃圾分类处理厂，启动生活垃圾分拣中心等项目，增强厨余垃圾集中处理能力，推进原生垃圾零填埋。

## 第九章 加快构建充满活力的体制机制

加强改革系统集成、高效协同、走深走实，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，增创市场有效、政府有为、企业有利、群众受益的体制机制新优势。

### 一、激发各类市场主体活力

坚持“两个毫不动摇”，探索公有制多种实现形式，支持民营企业改革发展，培育更有活力、创造力和竞争力的市场主体。

（一）深化国资国企改革。坚持和加强党对国有企业的全面领导，深入实施国企改革三年行动，做强做优做大市属国资国企，到 2025 年 8 家以上企业资产过千亿元，10 家以上企业营业收入过百亿元，3 家以上企业进入中国 500 强行列。加快国有经济布局优化、结构性调整和战略性重组，推动国有资本向优势产业、核心主业和公共服务领域集中，支持有条件的企业整体或核心业务上市。健全管资本为主的国有资产监管体制，改革国有资本授权经营体制，全面实施清单管理，建成涵盖全部业务的实时在线国资监管系统。加快构建现代企业制度，全面推行职业经理人制度，建立外部董事占多数的法人治理结构。以资产证券化、引进

战略投资者、员工持股为主要路径，完成混合所有制改革项目 60 个以上，挂牌上市国有企业达到 8 家以上，企业资产证券化率提高到 50%。完善差异化考核体系，提高考核的针对性和匹配度。推动中国企业论坛永久落户。

（二）大力发展民营经济。优化民营经济发展环境，开展市场准入隐性壁垒清理行动，完善促进中小微企业和个体工商户发展的法律环境和政策体系，依法平等保护民营企业产权和企业权益。完善企业家参与涉企政策制定机制，聘请优秀企业家担任发展顾问。构建亲清政商关系，树立尊商、敬商、重商、爱商的鲜明导向，促进非公有制经济人士健康成长。加强对民营企业的全生命周期服务，推进“个转企、企升规、规改股、股上市”。研究设立民营经济发展基金，撬动社会资本共同助力民营经济发展。实施百强民营企业培育行动，建立健全联系服务、政策惠企、诉求解决、培训交流和融资支持机制，打造民营经济高质量发展“头雁方阵”，到 2025 年主营业务收入过百亿元民营企业达到 12 家以上。

## 二、推进要素市场化配置

稳步推进要素市场化配置改革，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平。

（一）构建统一开放的要素市场。健全要素市场运行机制，完善交易规则和服务体系，提高要素配置效率。建立健全城乡统一的建设用地市场，加强土地储备市级统筹，深化产业用地市场

化配置改革，完善履约评价和退出机制。拓展新产业新业态用地模式，促进土地复合利用，国际招商产业园、省级及以上开发区一般工业用地全面实行弹性年期出让。健全统一规范的人力资源市场，加快建立协调衔接的人才、劳动力流动政策体系。发展技术要素市场，推进应用技术类科研院所市场化、企业化改革，培育壮大技术转移机构和人才队伍。培育数据要素市场，支持各类主体依托省级大数据交易平台和其他第三方平台开展数据交易服务，建设和发挥好黄河流域大数据交易中心作用。完善市场出清机制，促进要素资源向高效市场主体流动。

（二）完善要素价格形成机制。推动政府定价机制由制定具体价格水平向制定定价规则转变，完善要素价格公示、发布和动态监测预警机制，支持市场主体依法行使要素定价自主权。持续推进水价改革，推动能耗、用水权、排污权等指标市场化交易。健全技术、知识、管理、数据等要素价值实现机制。鼓励要素交易平台与金融机构、中介机构合作，推动公共资源交易平台整合共享。健全促进转型升级、节能环保和兜住民生底线的价格政策体系，强化重要民生商品保供稳价。加强市场价格监测预警、成本调查、市场价格监管，规范市场交易行为，规范社区团购市场秩序。

### 三、打造全国一流营商环境

创新行政方式，提高行政效能，强化制度保障，建设职责明确、依法行政的政府治理体系，打造市场化法治化国际化营商环

境，加快建设全国标杆城市。

（一）优化政府职责体系。完善经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环保等职能，全面实行政府权责清单制度。严格规范市场准入管理，推动“非禁即入”落实落地。加强综合执法队伍建设，继续探索实行跨领域跨部门综合执法，减少行政执法事项，推动执法重心下移。推进政事分开、事企分开、管办分离，支持有条件的事业单位转为企业或社会组织。深化行业协会、商会和中介机构改革，构建清晰、紧密、协同、互促的新型政会关系。持续深化开发区体制机制改革，强化精简高效的管理特色，创新运营模式，不断激发开发区发展的动力和活力。

（二）提高政务服务效能。深入推进“放管服”改革，推进容缺受理和政务服务线上线下整合应用，深化“一网通办”“一次办好”，大力推行惠企政策“免申即享”。推进政务服务标准化规范化便利化，实现市、区县、街镇、村居同级政务服务同标准、无差别受理。构建以信用为基础的分级分类市场监管机制，加强事中事后监管，对新产业新业态实行创新包容、跨部门协同监管。扩大“双随机、一公开”监管，加强“互联网+监管”，使监管“无事不扰”又“无处不在”。推动政府信息资源规范化标准化信息化，促进政府信息公开平台与政务服务平台融合，使政府信息更好服务生产生活。提升12345市民服务热线功能和服务水平，进一步完善企业和市民诉求“接诉即办”快速响应机制。

（三）加强体制机制保障。加强营商环境法规制度体系协调

配合，把优化营商环境的原则和要求贯彻到立法、执法、司法等各个环节，建立优化营商环境长效机制。建立常态化市场主体意见征集机制，拓宽和畅通政企沟通渠道，发挥营商环境评价对优化营商环境的引领和督促作用。全面落实公平竞争审查制度，强化反垄断和防止资本无序扩张，及时清理有碍公平、开放、透明市场规则的政策文件，完善公平竞争的法治环境。

#### **四、提高经济调控水平**

落实宏观调控政策，加强经济形势研判，增强政策制定的前瞻性和精准度，确保经济稳定运行在合理区间。

（一）健全完善财政政策。加大公共财政支出用于民生保障力度，建立集中财力办大事的财政保障机制，完善激励性转移支付制度。拓展资金来源渠道，用好各类专项债，发挥好财政股权基金作用，引导撬动社会资本。优化市与区县财政事权与支出责任，增强基层公共服务保障能力。严格落实减税降费各项政策，积极涵养财源税源，确保应收尽收、应减尽减。深化预算制度改革，坚持预算法定，突出保基本、守底线，强化预算对落实重大政策的保障能力。把政府带头过紧日子作为长期坚持的财政方针，加强中期财政规划管理和政府债务管理，强化预算约束和绩效管理，完善财政监督和审计监督，规范资金使用，提高财政资金配置效率和使用效益。加强政府债务管理，有效防范政府债务风险。

（二）创新优化金融政策。加快多层次资本市场建设，提高

直接融资比重，优化间接融资结构，大力发展普惠金融，完善金融有效支持实体经济的体制机制。鼓励银行机构扩大信贷投放和优化结构布局，加大对重要产业、基础设施、城市更新、乡村建设等领域的支持力度。支持企业在境内外上市融资、再融资和债务工具融资，新增上市公司 40 家左右。搭建覆盖区县的政府性融资担保体系，健全信贷风险分担机制和政策性融资担保机制，用好“数字金融一贷通”“信易贷”等融资工具，破解中小微企业融资难融资贵问题。加快数字人民币配套设施建设，积极争取数字人民币应用试点。完善现代地方金融监管体系，提高地方金融监管透明度和法治化水平。

（三）提高市级统筹能力。加强城市规划、土地储备、财政收支、产业发展市级统筹，推动实现区县、街镇一体化统筹。继续完善县域发展政策体系，支持县域符合条件的开发区优化管辖范围，扩大支持县域经济发展资金规模，设立总规模 50 亿元的县域经济发展基金。实施县域经济发展攻坚行动，重点突破县域工业，大力支持县域特色产业集群培育。建立市域产业协作联动机制，引导主城区外迁产业向县域有序转移。探索县域共享自由贸易试验区、综合保税区等政策红利的体制机制，提高结对帮扶质效。

（四）加强决策统筹协调。健全科学民主依法决策机制，推进重大政策科学决策、审慎决策。健全重大政策制定统筹协调机制，进一步完善财政、金融、就业、产业、投资、招商、消费、环保、区域等政策协调和工作协同，在稳定和扩大就业、完善产

业链供应链、居民消费升级、基础设施和公共服务补短板等关键领域出台一批引导性政策。加强产业政策系统设计和产业发展分类指导，推动产业政策向普惠化和功能性转型，支持技术创新和结构升级。保持政策连续性、稳定性、可持续性，不急转弯。完善高质量发展指标体系、标准体系、统计体系、绩效评价体系和政绩考核体系。

## 第十章 打造新时代对外开放新高地

主动服务国家开放大局，积极融入共建“一带一路”，全面对接区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）和中欧投资协定，实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，全力打造黄河流域对外开放门户，提高全球资源要素集聚配置能力。

### 一、强化陆海统筹战略支点作用

加快出海出境大通道建设，构建欧亚陆海联动枢纽，形成多维立体、畅通高效的对外联通网络，显著提高资源整合能力和中枢组织功能。

（一）畅通陆海双向通道。积极申建铁路一类口岸，设立汽车整车、粮食等指定口岸。提升“齐鲁号”欧亚班列品牌国际影响力，增加图定班列，争取实施中欧班列集结中心示范工程，创建中欧班列枢纽城市，打造新亚欧大陆桥经济走廊主要节点，到2025年欧亚班列年开行数量达到1000列。建设陆海联运集结中

心，强化与天津港、青岛港等互联互通，构建铁路、水运、公路多通道出海交通体系，推动区域一体化通关协作，实现港口内移、就地办单、无缝对接。增辟加密国际航空航线，拓展全货机航线，争取开放第五航权，吸引国内外知名航空企业在济设立总部和分支机构，到2025年国际（地区）航空航线达到65条，基本形成以覆盖欧美日韩和东盟为主的国际航线网络。

（二）提高枢纽运转效能。高标准建设国际内陆港，打造高端物流集聚区，启动董家铁路货运中心二期工程，加快建设多式联运海关监管场站。加快实施内陆港核心区互联互通工程，建设董家铁路货运中心至小清河主城港区铁路专用线和快速路，推广跨方式快速换装转运标准化设施设备，建立集装箱共享调拨体系，打造公铁空水多式联运示范区。积极与周边城市共建货运走廊，构建互联互通的省会经济圈物流网，规划建设服务重要枢纽和园区的货运专用通道，构建干支结合、枢纽集散的集疏运体系。积极构建与京津冀、长三角、粤港澳等区域重要节点城市互联互通的物流大通道，促进资源要素双向流动、高效配置。

## 二、建设高能级开放平台

充分发挥开放平台体系在打造对外开放新高地中的引领作用，推动各类开放平台提档升级、协同发力，积极开展首创性改革、集成式创新、差异化探索，为开放型经济发展提供坚实支撑。

（一）高水平建设自贸试验区济南片区。对标国际一流自由贸易区（港）和国际经贸规则，推动贸易、投资、跨境资金流动、

国际人员往来、国际物流运输便利化，打造黄河流域制度型开放引领区。推进链上自贸保税体系、人力资本价值赋能和“互联网+医疗”大健康平台建设，开展更广范围、更深程度、更高水平风险压力测试，探索形成更多首创经验。聚焦生物医药、人工智能、信息技术、智能制造等重点产业开展系统集成创新，破解立项、研发、生产、上市和标准等全流程发展瓶颈制约，探索“工业互联网+自贸”融合发展路径，促进现代产业链重构。推进食品药品医疗器械创新和监管服务大平台建设。设立自贸联动创新区和双向“飞地”合作平台，加强与国际内陆港联动发展，建立与新旧动能转换起步区、国际医学科学中心等重点区域制度创新协同共享机制。推动建立黄河流域自贸试验区片区发展联盟，协同开展制度创新和产业合作。到 2025 年建立起比较成熟的投资贸易自由化便利化制度体系，集聚一批世界一流企业。

（二）推动园区载体国际化发展。推动济南综合保税区、章锦综合保税区功能升级，大力发展离岸金融、保税经济、供应链金融等新型业态。以中央商务区为平台，大力吸引外资银行等金融机构集聚，打造外资金融服务枢纽。支持开发区采取“区中园”“园中园”“云上园”等模式，吸引国内外专业化园区运营商或与专业化团队合作运营，与发达国家园区、跨国公司共建一批国际合作园区，建设面向亚太、北美、欧洲的创新创业共同体。高水平建设国际招商产业园，深入实施“标准地”招商，培育具有引领性、标杆性的国际一流产业集聚区。推进中德（济南）中小企

业合作区、中意高端前沿产业园、国家侨梦苑、海归小镇等载体平台建设，加快形成高水平对外开放矩阵。

### 三、拓展全方位开放新空间

完善国际市场多元化布局，深耕传统市场，开拓新兴市场，促进形成合理分工和良性循环关系，加快构建国际贸易投资新格局。

（一）高质量参与共建“一带一路”。深化与共建“一带一路”国家和地区在产业经贸、科技教育、能源资源、现代金融、文化旅游等领域合作，健全共同开拓第三方市场的长效机制，构筑互利共赢的产业链供应链合作体系。支持共建“一带一路”国家和地区科研机构、跨国公司在济设立分支机构，鼓励我市企业到共建“一带一路”国家和地区布局生产基地、营销中心和服务网络。做大做强对外工程承包和承揽工程，带动产品、技术标准和服务“走出去”。鼓励企业充分挖掘共建“一带一路”国家和地区产业、资源和市场优势，积极开展国际产能合作。深化政府、银行、信保支持企业“走出去”工作机制，推动企业入驻国家和省境外经贸合作区。系统提供投资指引、法律咨询、风险规避等集成服务，加快培育形成10家左右本土跨国企业。

（二）加强与区域全面经济伙伴关系协定成员国各领域合作。积极参与山东中日韩地方经贸合作示范区建设，聚焦汽车制造、电子电器、精细化工、生物医药、新能源等重点产业开展创新链供应链合作，加快推进中日国际医疗科技园、中日韩抗衰医

美和康复设备产业园、中日高科技产业园等载体建设，打造中日韩科技和产业合作引领区。加强与东盟等地区在基础设施建设、经贸投资、文化旅游等领域合作，拓展国际市场空间。

#### 四、营造高水平开放发展环境

加快城市国际化步伐，塑造更高水平开放型经济新体制，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，打造黄河流域对外开放门户。

（一）加快规则接轨。系统开展投资便利化、贸易便利化、市场监管等体制改革，形成与国际贸易和投资通行规则、规制、管理、标准相衔接的制度体系和监管模式。保护外商投资合法权益，健全外商投资服务体系。优化通关流程，推进“两步申报”改革。加强风险预警研判，健全海外风险防范体系。加强涉外法律人才培养，推进山东国际法律服务中心建设，建立“一带一路”济南国际商事纠纷调解组织。推动建立黄河流域开放合作机制，加强与沿黄城市口岸、国际航线、中欧班列、跨境电商等领域战略合作，不断拓展对外开放腹地。

（二）营造类海外环境。高标准建设国际社区、国际学校、国际医院等涉外设施，完善国际化公共配套服务。规划建设黄河流域国际交往中心，建设外国领事机构、国际组织、国际商会集聚区。建立快捷高效的外国人来华工作许可、居留许可受理审批机制，探索建立外国人来济邀请网上申报机制，拓展济南签证中心功能，打造国际版“在泉城·全办成”。

（三）深化对外交流合作。加大国际友城结好力度，提升对外交往水平。争取更多国家级平台、国际组织来济设立分支机构，举办国际机构交流活动。精心承办中国中小企业国际合作交流大会、儒商大会、世界中医药互联网产业大会等国际性展会、高峰论坛，争取将东亚博览会升级为国家级进口博览会和中日韩、RCEP自由贸易交流新平台，打造北方地区最具影响力的进口博览会品牌。提升国际传播能力，加强国际形象传播，塑造开放包容的泉城国际形象。

## 第十一章 建设人与自然和谐共生的美丽泉城

坚持绿水青山就是金山银山理念，完善生态文明建设统筹协调机制，促进经济社会发展全面绿色转型，建设人与自然和谐共生的现代化，打造美丽中国样板城市。

### 一、加强国土空间管控

强化国土空间规划和用途管控，科学布局生产空间、生活空间、生态空间，构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系。

（一）保护生态基底。统筹山水林田湖草系统治理，打造以泰山生态屏障区和黄河生态风貌带为主要生态控制区，以沿河绿化带为生态廊道，以自然保护区、森林公园、湿地公园、重要湖库、水源地为支撑的“南山北水多廊多点”生态格局。大力开展国土绿化行动，推进废弃矿山治理、荒山绿化、疏林地补植和泉

水补给区造林绿化，因地制宜建设城区周边生态隔离带、生态隔离圈，提升森林生态系统质量。深化完善林长制，探索集体公益林委托国有林场管理制度，强化森林资源管护。实施大汶河、玉带河、腊山河等幸福（美丽）河湖示范工程，全福河、大辛河等河道有水工程，雪野湖流域等生态保护和修复示范工程，推进河湖系统保护和水生态环境改善。实施生态气象保障重点工程，增强气象监测预测能力及对生态保护修复的服务能力。

#### 专栏 16 “南山北水多廊多点”生态格局

---

**“南山”：**泰山生态屏障区，严守生态保护红线，促进人口向中心城区、小城镇和中心村有序转移，加强入侵生物监控和预防，加强泉域重点渗漏带保护。

**“北水”：**黄河生态保护带，强化黄河干流生态廊道建设，推进沿黄湿地保护修复。

**“多廊”：**小清河及支流、大汶河、玉符河、徒骇河、土马河、浪溪河、南大沙河、北大沙河、绣源河、绣江河等，重点保障生态基流，开展河道生态修复，提高沿河绿化水平。

**“多点”：**大明湖、华山湖、雪野湖、白云湖、玫瑰湖、济西湿地等，重点加强自然保护地体系和生态节点建设。

---

（二）建立国土空间规划体系。开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，编制实施国土空间规划，科学划定并严守生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线，深化细化城镇发展、农业生产和生态保护布局，实现国土空间开发保护“一张图”。制定完善详细规划体系，作为开展国土空间开发

保护活动、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。

（三）健全国土空间用途管控制度。深入落实主体功能区战略，强化国土空间用途管控，分类完善财税、投资、产业、人口、环境等政策管控和支持体系。城镇开发边界内建设实行“详细规划+规划许可”的管制方式，城镇开发边界外建设实行“详细规划+规划许可”“约束指标+分区准入”的管制方式，自然保护地、重要水源地、文物等实行特殊保护制度。建立国土空间基础信息平台，健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制，加强对国土空间开发保护行为的监督检查和执法督察。

## 二、推进绿色低碳循环发展

深入落实可持续发展战略，实施产业发展绿色化改造，引导全社会践行绿色生活、绿色消费理念，加快形成绿色发展方式。

（一）大力推广绿色生产。实施新一轮“四减四增”五年行动计划，深入推进产业、能源、运输和农业投入结构调整。实施低碳重大项目、园区重大工程，推动重点行业、领域绿色化改造和清洁生产，加快莱芜—钢城重工业基地绿色转型，开展生态环境导向的开发模式试点（EOD）。实施碳排放达峰行动，完善分类指导的碳排放强度控制，推进低碳、近零碳排放试点示范，力争2025年率先实现碳排放达峰，努力建设“碳中和”现代绿色智慧城市。大力发展环保产业，积极发展绿色金融，构建市场导向的绿色技术创新体系。

（二）持续加强节能降耗。加强能耗总量和强度“双控”，开展重点用能单位节能降耗行动，推广合同能源管理，严控新上高耗能项目。完善高耗能行业差别化政策，实施煤炭消费总量控制，制定重点企业减煤计划，推进清洁能源倍增行动，积极推进能源生产和消费革命，开展平原地区无散煤区建设，争取“十四五”时期煤炭消费零增长。严格执行建筑节能标准，加大既有建筑节能改造力度，开展节约型公共机构示范创建活动，推广绿色住宅，“十四五”时期全市新增绿色建筑5000万平方米以上，城镇新建民用建筑中绿色建筑占比达100%。

（三）全面提高资源利用效率。节约集约利用土地资源，强化新增建设用地指标调控，加快盘活闲置低效用地。推进绿色矿山建设，加强采煤塌陷地综合治理。落实工业用地“亩产效益”评价机制，推动不同产业用地类型合理转换，适度增加混合用地供给。大力发展循环经济，推进“无废城市”建设，开展大宗固体废弃物资源化综合利用基地试点，实施建筑垃圾等大宗固体废弃物综合利用，城市污泥无害化处置率达到90%。完善城市废旧物品回收分拣体系，推行生产企业“逆向回收”等模式，加快推进生活垃圾资源化、减量化、无害化，深化农林废弃物资源化利用。

（四）加快形成绿色低碳生活方式。提高公民环保意识，将生态环境教育全面融入国民教育体系。积极培育绿色消费市场，推行政府绿色采购制度。推进快递包装可循环、可降解、易回收，严格落实国家新一轮“禁塑令”。鼓励使用节能和新能源汽车，加

快发展大运量公共交通，鼓励绿色出行。开展绿色家庭、绿色学校、绿色社区等绿色生活创建，探索实行碳普惠和个人碳账户积分试点。

### 三、持续抓好污染防治

突出精准科学依法治污，加强环境基础设施建设，坚决打好蓝天、碧水、净土三大保卫战，持续改善环境质量。

（一）强力推进大气污染防治。实施空气质量攻坚行动，推动PM<sub>2.5</sub>和臭氧协同控制，实施氮氧化物和挥发性有机物协同治理，进一步减少重污染天气。实施火电、钢铁、化工等行业大气污染物特别排放限值制度，巩固燃煤锅炉治理成果，强化脱硫、脱硝、除尘设施稳定运行，实施工业企业超低排放改造。不断提高道路机械化保洁水平，主次道路深度保洁率达到98%以上。加强施工工地扬尘治理，严格落实“六个100%”。推进机动车“车路油”精细化管控及更新替代工程，加强非道路移动源污染治理。继续整治餐饮油烟和露天烧烤，扩大高污染燃料禁燃区范围。强化通风廊道规划控制，增强大气污染物扩散能力。完善大气复合污染立体监测系统，加强重污染天气成因研究，及时优化完善应对措施，做好“2+26”大气污染传输通道城市联防联控。

（二）加强水污染防治。制定全域水生态建设规划，深入推进河长制、湖长制管理，统筹水环境改善、水生态修复、水资源保障。完善河道管理联动机制，巩固提升黑臭水体治理成效，实现国省控断面水质稳定达标，市控断面劣Ⅴ类水体全面消除。在

有条件的城镇污水处理厂排污口下游建设人工湿地等生态设施。整合提升地下水监测能力，构建完善地下水监测预警体系。加强城乡污水处理设施建设，新增城镇污水处理能力 17 万吨/日，实现城镇污水管网全覆盖和污水应治尽治，行政村生活污水处理率达到全省领先水平。

#### 专栏 17 水生态治理和保护修复重点工程项目

---

**河系治理：**小清河环境综合整治，圩子壕现状河道整治，刘公河、土河、杨家河、锦水河、玉带河、浪溪河系统治理，牟汶河、嬴汶河、徒骇河、大辛河、腊山河、大王庄河河道生态治理。

**幸福（美丽）河湖示范工程：**大汶河、浪溪河、玉带河、徒骇河、北大沙河、腊山河、兴济河、全福河、巨野河、绣江河。

**河道有水工程：**全福河、柳行河、大辛河、腊山河、工商河、大涧沟、小汉峪沟。

**生态保护和修复示范工程：**雪野湖流域、锦绣锦云锦阳“三川”流域。

---

（三）抓好土壤等污染治理。加大农用地保护力度，推动农药化肥减量化，治理农膜污染。强化畜禽养殖污染防治，推进水产养殖业绿色发展。加强建设用地土壤污染风险管控，减少新增土壤污染，到 2025 年污染地块和受污染耕地安全利用率均达到 100%。提升工业危险废物、医疗废物集中处置能力，完善收集转运处置体系。防治噪声污染、光污染和电磁辐射污染，重视新污染物治理。

#### 四、健全生态文明制度体系

坚持源头严防、过程严管、后果严惩，加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化，构建系统完善的生态文明制度体系。

（一）健全自然资源产权制度。坚持谁受益谁补偿，探索政府主导、企业和社会参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径。完善土地资源、水资源、矿产资源、森林资源等自然资源有偿使用制度，加快推进自然资源统一确权登记，构建统一的自然资源资产交易平台，健全自然资源收益分配制度。强化环境保护、节能减排约束性指标管理，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。

（二）健全生态环境保护管理制度。加强气象灾害和气候变化对生态安全的影响监测评估，建设天地一体化、全领域、全覆盖的生态环境监测评估预警体系，建立全过程环境风险防范和应急体系。构建生态保护信息共享平台。健全环保信用评价制度，实施分级分类监管。完善生态环境公益诉讼制度，让破坏环境者付出沉重代价。

（三）健全生态文明绩效考评和生态环境责任追究制度。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。落实生态文明建设目标考评办法，提高资源消耗、环境损害、生态效益在经济社会发展综合考核中的权重，完善符合主体功能定位的差异化绩效评价考核办法。实行领导干部自然资源资产离任审计。

## 第十二章 建设独具魅力的历史文化名城

坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，坚定文化自信，坚持以社会主义核心价值观引领文化建设，更好传承齐鲁文化精髓、弘扬红色文化精神、展现泉城文化精彩，以文化人、以文化物、以文惠民，建设文化强市。

### 一、强化先进文化引领

牢牢把握社会主义先进文化前进方向，围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务，加强社会主义精神文明建设，凝聚新时代现代化强省会建设的强大精神力量。

（一）加强科学理论武装。深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想学习教育，推动党的创新理论进企业、进农村、进机关、进校园、进社区，实现理想信念教育常态化制度化。加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育和爱国主义、集体主义、社会主义教育。加强红色文化保护与传承，加大红色文化遗存修缮保护力度，增强中共山东省工委旧址、济南市委重建地、济南战役纪念馆、莱芜战役纪念馆、大峰山党性教育基地等教育基地的时代性和感召力。实施“泉城记忆”建设行动，规划建设中共山东早期历史纪念馆、党史方志馆。

（二）强化舆论宣传引导。加快媒体深度融合，实施全媒体传播工程，做强报刊、广电等主流媒体，建强用好县级融媒体中

心，集聚整合优质资源，打造具有全国影响力的新媒体平台。加大新闻发布力度，积极回应社会关切。倡导文明办网、文明上网、文明用网，强化网络生态综合治理，开展新时代网络文明实践活动，建设积极健康、向上向善的网络文化。建立统一高效的网络安全风险报告、情报共享和研判处置机制，提高舆论引导和舆情应对能力。

（三）繁荣发展哲学社会科学。发挥党校（行政学院）、党史研究院、社科院等思想理论工作平台作用，加强哲学社会科学图书文献、网络、数据库等基础设施和信息化建设，深化拓展马克思主义理论研究和宣传教育。提倡理论创新和知识创新，加强社会科学普及工作。培育新型地方智库，推出更多具有广泛影响力的哲学社会科学优秀成果。

## 二、提高城市文明素养

弘扬社会新风尚，凝聚社会正能量，建设更具影响力、辐射力、引领力的城市文明，营造崇德向善、健康向上的浓厚氛围，创建全国文明典范城市。

（一）培育良好社会风尚。制定实施创建全国文明典范城市三年行动计划，全面推进文明城市、文明村镇、文明单位、文明家庭、文明校园“五大创建”。建好用好新时代文明实践中心，完善“我爱泉城”市民文明行为激励回馈暨智慧管理总平台。加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，完善青少年理想信念教育齐抓共管机制。加强家庭、家教、家风建设，构建覆

盖城乡的家庭指导服务体系。提倡艰苦奋斗、勤俭节约，坚决反对铺张浪费，开展以劳动创造幸福为主题的宣传教育。

（二）弘扬城市精神品格。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、开拓创新的城市品格。发挥道德楷模示范作用，深入开展“时代楷模”“道德模范”“身边好人”“最美践行者”“榜样”等选树活动，打造“大爱济南”城市品牌。广泛开展志愿服务和各类道德实践活动，促进志愿服务制度化常态化。

（三）完善社会信用体系。大力弘扬诚信文化，推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，创建国家社会信用体系建设示范城市。完善公共信用信息平台，依法推进信用信息开放共享，确保信用信息安全。全面落实“红黑名单”制度，加大守信联合激励和失信联合惩戒力度，实施“信易+”工程，健全信用修复机制。优化提升个人诚信“泉诚分”，扩大信用便民惠民应用场景。

（四）营造浓厚文化氛围。加强群众文艺创作、培训、辅导，建设一批公益性演艺场馆，鼓励引导文艺界协会开展走基层志愿服务活动。推动城市公共空间建设更多融入文化服务元素，打造群众家门口的“文化客厅”。大力倡导全民阅读，提升“书香济南”影响力，鼓励引导社会力量参与“泉城书房”建设运营，“十四五”时期建成高品质“泉城书房”50处。

### 三、加强文化服务供给

深入开展文化惠民工程，优化公共文化资源配置，创新文化产业发展模式，提升文化产品和服务供给能力，不断满足人民群众精神文化需求。

（一）提升公共文化服务水平。加快山东自然博物馆、城市规划馆、市博物馆新馆、市档案馆新馆、市科技馆等公共文化设施规划建设，提升区级公共文化设施建设标准。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实现全覆盖。搭建公共文化云平台，推动以4K、8K为主的新型广播电视传输覆盖服务体系，提升公共文化服务数字化水平。加强文化人才培养，推动文化非营利组织加快发展，鼓励社会力量参与公共文化服务。

（二）推动文化产业高质量发展。加强文化市场体系建设，扩大优质文化产品供给，不断提高文化产业增加值占地区生产总值比重，建设文化产业名城。实施文化产业数字化战略，打造“黄河V谷”5G+超高清视频产业基地，争创国家级文化和科技融合示范基地。加快文化创意产业发展，实施“设计+”提质工程，打造服务设计产业集群。加快新媒体文化产业发展，办好全国新媒体年会，建设新媒体之都。提升时尚产业高峰论坛、“泉城风尚”国际时装周等活动影响力，推动时尚文化产业发展。提升影视产品制作水平，加快影视衍生产品开发，构建现代影视产业链。着力建设综合性演出中心及特色化小剧场群，引进培育有原创力、影响力的国内外演出团体，做大做强演艺市场。深度开发优质版

权资源，拓展特色发行渠道，加强数字出版核心技术研发应用，打造互联网+印刷产业集群。深挖动漫游戏产业市场发展潜力，强化原创内容创作，出台支持电竞产业发展的政策措施。发展专业文化市场，建立健全集艺术品评估、鉴定、拍卖、展示、保险等服务于一体的艺术品交易全产业链。

（三）促进文化旅游融合发展。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。发挥泉水独特优势，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。推进泉城国际旅游标志区建设，做多做优夜游泉城产品。办好文化和旅游惠民消费季活动，提升文旅消费品质，打造更多高品质休闲文化旅游街区和全域旅游示范区（县）。推进景区提档升级，提升运营管理水平，支持景区按照国家A级旅游景区标准提升软硬件水平。加快智慧旅游景区建设，提升文旅服务标准化和国际化水平。

---

#### 专栏 18 文化产业重大平台载体和重点文化旅游项目

---

**文化产业载体：**山东国际时尚创意产业园，济南国际创新设计产业园，大众数字文化创意产业园与短视频产业基地，济钢文化创意城市服务产业园，唐冶国际新媒体产业园，莱芜赢丰文化产业园，齐鲁融媒产业孵化基地，山东（济南）文化金融服务中心。

**文化旅游项目：**明府城品质提升，老商埠历史风貌保护区城市更新，泺口古镇，黄河鹊华文创水乡，明水古城，乐华城，稼轩文旅城，宋风古城，丁太鲁黄河文旅城，金港国际汽车文化公园，德云文化广场，月宫国际旅游度假区。

---

#### 四、传承弘扬优秀文化

坚持保护与利用相协调、传承与创新相融合，保护传承齐鲁文化精髓，扎实推动文化繁荣兴盛，焕发历史文化名城新魅力。

（一）加强文化遗产保护利用。实施文物精品、珍贵古籍、影像资料数字化工程，推进文物古籍保护整理和研究利用。推动打造齐长城文化公园，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，推进焦家遗址等考古发掘研究纳入国家“考古中国”项目。加强嬴秦文化研究和遗址保护开发。保护提升历史文化街区、传统风貌区、古镇古村，加强古树名木保护管理，强化历史建筑、名人故居、老旧工业厂房保护修缮，统筹实施一批重点保护利用项目。实施莱芜梆子、鼓子秧歌等活态非遗传承工程，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）彰显文化济南独特魅力。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。加快戏曲曲艺大码头建设，申办全国非遗曲艺周，重现“曲山艺海”辉煌。深化国有文艺院团改革，实施名家大师培育工程，推出更多原创文艺精品。推动文化IP创造性转化，创作一批富有时代特色的优秀影视剧、网络剧。实施鲁菜文化传承与创新发展工程，打造精品鲁菜品牌。

（三）扩大对外文化交流。开展线上线下多形式城市推广活动，推动济南海外文旅交流驿站全球布局，积极创建“东亚文化

之都”。高标准办好济南国际泉水节、中国国际文化旅游博览会、全国图书交易博览会、济南国际双年展（美术）等重大文化和旅游会展节庆活动。积极申办承办中国百花电影节、中国歌剧节、中国“荷花奖”舞蹈大赛、国际音乐节、国际戏剧节、国际合唱节、国际电竞节、国际时装周等国内外知名艺术节赛，让城市更加时尚、更具活力。

## 第十三章 构筑共建共治共享的美好家园

始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，健全基本公共服务体系，有效扩大多领域、多层次公共服务供给，扎实办好民生实事，推动共同富裕，让人民生活更有品质、更有尊严、更加幸福。

### 一、提高居民收入水平

坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，完善收入分配调控体制机制，推进体现效率、促进公平的收入分配体系建设，推动收入分配更合理更有序。

（一）拓展居民增收渠道。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，提高最低工资标准和企业离退休人员养老金标准，城乡居民基础养老金标准达到全省首位。健全生产要素参与分配机制，完善由市场评价贡献、按贡献决定报酬的体制机制。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。健全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。完善股份制企业分红制度，推广员工持股制度。实施扩大中等收入群体计划，以高校毕业生、技能型劳动者等为重点，不断提高中等收入群体比重。

（二）完善再分配调节机制。落实国家政策要求，合理调节城乡、区域、不同群体间分配关系。完善兜底保障标准动态调整机制，不断提高城乡低保保障标准。加大对县域、重要生态功能区等的转移支付力度和精准度，统筹规范专项转移支付项目。合理调节过高收入，取缔非法收入，消除分配不公，逐渐形成橄榄型分配结构。发挥第三次分配作用，推动公益慈善事业健康发展。

## 二、落实就业优先战略

坚持经济发展就业导向，扩大就业容量，提升就业质量，促进充分就业，着力稳固民生之本。

（一）创造更多就业机会。千方百计稳定和扩大就业，建立促进创业带动就业、培育壮大新业态带动就业机制，健全多渠道灵活就业保障制度，推动产业、企业、创业、就业联动，提高就业供给质量。深入开展就业促进活动，搭建精准就业供需对接平台，健全人力资源统计、市场预测、供求信息发布制度，完善失业监测预警机制，守住就业稳定底线。健全终身职业技能培训体系，推进企业职工职业技能培训、新型学徒制和新技能培训，促进劳动者提升素质、体面劳动、全面发展，“十四五”时期完成职

业技能培训 100 万人次。

（二）抓好重点群体就业。完善重点群体就业支持体系，多渠道帮助和引导高校毕业生、农民工、返乡人员实现就业创业，帮扶残疾人、零就业家庭成员就业。实施高校毕业生就业促进和创业引领计划，完善创业担保贴息、灵活就业保障、新就业形态等政策，建成黄河流域大学生创业孵化基地，应届高校毕业生总体就业率稳定在 90%以上。完善农民工一站式服务体系，促进农村富余劳动力转移就业。实行就业困难人员实名制动态管理和分类精准帮扶，增加公益性就业岗位。

（三）促进劳动关系和谐稳定。处理好促进企业发展与维护职工权益的关系，推动企业建立工会和职工入会工作。加强劳动关系分析研判和风险监测预警，完善劳动关系协调机制，加强劳动保障监察和争议调解仲裁。依法依规全面治理工资拖欠问题。

### 三、建设高质量教育体系

深入贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，坚持教育优先发展，加大教育投入力度，深化教育改革，促进教育公平，提高教育质量，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

（一）发展优质均衡的基础教育。推进城乡基础教育资源优化配置，新建、改扩建中小学校及幼儿园 300 所以上。全面提升幼儿园办园质量，扩大优质学前教育覆盖面。着眼城市人口持续增长，多途径增加义务教育学位供给，深化集团化办学，完善学

区治理体系，实现名优师资共享，逐步推进学制融合发展，加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化。推进高中阶段学校多样化特色化发展。保障符合条件的外来务工人员子女平等接受义务教育，实行残疾儿童免费教育，办好特殊教育、民族教育。

（二）增强职业技术教育适应性。实施现代职业教育提升计划，深化职普融通、产教融合、校企合作，高水平建设国家产教融合试点城市，打造国家职业教育创新发展高地。整合优化职业教育资源，稳步扩大初中后五年制高等职业教育办学规模。高标准建设山东（济南）智能仿真公共实习实训基地。鼓励有条件的职业院校升格为本科院校或开办、试办本科层次职业教育，支持符合条件的技师学院按程序纳入高职学校序列，推动职业院校与企业合办专业、共建二级学院和组建职业教育集团。“十四五”期间新建10个市级生产性实训示范基地，对接重点产业专业人才培养规模达到30万人以上。

（三）健全终身教育体系。加快建设学习型社会，推进终身学习网络和公共平台建设，积极开展面向社会的各类培训，扩大社区教育资源覆盖率，促进教育资源线上线下联动。建立个人学分累积制度，推动不同类型学习成果衔接互认。加强老年大学标准化规范化建设，做好与社区资源结合文章，增强老年教育的适应性和服务能力。实施市老年人大学二期工程建设。

（四）完善现代化教育支撑体系。落实学校、家庭、社会共同责任，推进协同育人。深化考试招生制度改革和教育教学改革。

稳定增加教育投入，提高教师待遇，实施名校长、名教师培育引进和教师能力提升计划，加强师德师风建设。深入推进学校德育综合改革，完善德育评价体系。提高教育信息化水平，完善线上教育教学平台资源体系和运行机制。加强科学、劳动、生命和心理健康教育，重视学校体育和艺术教育，保证中小學生每天1小时校园体育锻炼。支持和规范民办教育发展，鼓励社会力量提供多样化教育服务，支持发展国际学校和教育国际交流合作。

#### **四、完善多层次社会保障体系**

坚持应保尽保原则，健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系。

（一）健全社会保险体系。实施全民参保计划，扩大社会保险覆盖面，推进社保转移接续，健全基本养老保险筹资和待遇调整机制，落实企业职工基本养老保险全国统筹，实施渐进式延迟法定退休年龄。健全灵活就业人员社保制度，加快商业养老保险发展，构建多层次、多支柱养老保险体系。加强社保信息化平台建设，提供便捷、优质、高效的社保经办公共服务。落实失业保险援企稳岗政策。创新医保支付方式，完善异地就医结算办法，强化医保基金监管能力。加强基本医疗保险、大病保险与医疗救助协同互补，试点改革职工医保个人账户，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，稳步推进长期护理保险制度国家试点工作。到2025年，个人卫生支出占卫生总费用的比重下降至25%左右。

（二）加大社会救助力度。健全以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体，社会力量参与为补充的分层分类、城乡统筹的综合救助格局，实现城乡社会救助标准一体化。完善最低生活保障和特困人员供养等基本生活救助制度，加强灾害、医疗、教育、住房、司法等专项救助，构建区县、街镇、村居社会救助综合服务体系。实施救助家庭动态监管，实现社会救助相关数据跨部门共享，优化社会救助审批流程。鼓励社会力量提供就业指导、技能培训、创业支持、法律援助等救助服务。

（三）发展社会福利和慈善公益事业。完善帮扶残疾人、孤儿等特殊群体社会福利制度，健全托养照料、康复服务体系，加强无障碍环境建设。抓好社会福利院建设。统筹公墓规划建设，加强公益性基本殡葬服务。搭建政府、企业、社会多方合作的公益活动平台，鼓励发展社会投资机构、社会企业等新兴公益力量，营造全社会关心关爱慈善公益事业良好氛围。用好慈善信托、网络募捐、冠名基金等模式，提升慈善组织项目运作和筹款能力。实施“幸福家园”村社互助工程。

（四）健全退役军人保障制度。完善退役军人服务体系建设，依法保障退役军人合法权益，打造功能完善的“退役军人之家”。严格落实国家关于退役金、抚恤金、优待金、退休费动态调整政策，建立优待证制度，推动基本优待目录清单落地。完善移交安置制度，拓展安置渠道，提高安置质量。建立技能培训与学历教育互为补充的教育培训体系，保障有意愿的自主就业退役士兵免

费接受一次职业技能培训。加大军休服务管理机构、优抚医院、光荣院、军供站等服务保障机构建设力度，提高优抚对象抚恤优待水平。广泛开展烈士褒扬纪念活动，加强烈士纪念设施修缮保护，树立珍爱英雄、尊崇英烈的良好风尚。

（五）促进妇女儿童全面发展。坚持和完善促进男女平等、妇女全面发展的制度机制，更好发挥“半边天”作用。加强妇女儿童服务设施建设。完善生育保障制度体系，保障孕产妇群体特殊权益。扩大农村和城镇低保适龄妇女“两癌”免费检查和救助覆盖面。完善农村留守儿童和困境儿童关爱保护服务体系，开展“合力监护、相伴成长”专项行动，建设未成年人救助保护中心，依法严厉打击侵害未成年人合法权益的行为。

## 五、加快建设健康城市

实施健康济南行动，推动以治病为中心向以健康为中心转变，加快形成覆盖全生命周期、满足多层次需求的整合型卫生健康服务体系。

（一）加强公共卫生体系建设。建立稳定的公共卫生投入机制，提高人才队伍建设质量。构建专业化、现代化疾病预防控制网络，完善公共卫生监测预警体系，提高医疗救治、科技支撑、综合保障能力。建成公共卫生“六大中心”，实施疾病预防控制机构标准化建设工程，依托省公共卫生临床中心建设重大疫情救治基地。大型公共建筑预设平疫结合改造接口，优化重大疫情应急物资产能保障和区域布局，建设公共卫生应急物资储备库，完善

突发公共卫生事件应急预案。落实医疗机构公共卫生责任，创新医防协同机制。完善城乡三级医疗服务网络，强化感染、急诊、重症、检验等专科建设，补齐二级以上综合医院发热门诊、感染性疾病科建设和实验室病原识别能力短板。强化社区卫生服务中心和镇卫生院发热哨点诊室建设。实施妇幼健康促进行动，进一步降低孕产妇、婴儿和 5 岁以下儿童死亡率。完善医疗卫生行业综合监管制度，健全卫生健康综合监督执法体系。

（二）深化医药卫生体制改革。加快完善分级诊疗体系，推进城市医疗联合体和紧密型县域医疗卫生共同体建设。积极争创国家区域医疗中心，新增 2—3 个国家临床重点专科，开展市级区域医疗中心建设。加快优质医疗资源扩容和区域均衡布局，引导优质医疗资源向新城区和基层延伸。加强公立医院能力建设，强化绩效管理考核，继续实施医疗能力“双十”提升计划，提升县级医院综合能力，推进家庭医生制度建设，全面发展社区医院，建成县域医疗次中心 12 个。大力推进社区医院和镇村一体化村卫生室建设，实施“双十百千育才计划”，强化乡村医生保障。加强社会办医管理，支持社会力量举办特色高端医疗机构。落实国家基本药物制度，提升基本药物使用占比，加快形成以基本药物为主导的“1 + X”用药模式。加强住院医师、全科医生培训和继续医学教育。实施智慧健康优化提升工程，建设健康济南共建共享平台，推进“互联网 + 医疗健康”服务行动，支持山东省互联网医保大健康平台发展，推进电子健康卡国家试点和市级全民健康

信息平台建设，创建“互联网+医保+医疗+医药”综合保障服务体系。

（三）推进中医药传承创新发展。坚持中西医并重，加快中医药传承创新，擦亮“扁鹊故里·齐鲁中医”金字招牌。积极创建国家中医药综合改革试验区，搭建智慧中医诊疗平台、智慧中药服务平台。完善公共卫生事件应急处置中西医协同机制，升级治未病健康服务体系，实施扁鹊精品专科（学科）创建计划，积极参与“黄河名医”中医药发展计划，建立健全中医药人才激励机制。建设中医药文化国际交流中心，大力发展中医药服务贸易。做强“宏济堂”等老字号，推动玫瑰、阿胶等绿色康养产品走向世界。争取中国中医科学院一批中医药项目落地。支持山东互联网中药材交易平台、省际采购联盟、世界中药材互联网交易中心建设，加快智慧中药房建设。牵头建设山东省中药产业创新创业共同体，打造全国领先的中药优势产业集群。

#### 专栏 19 全民健康保障工程

---

**公共卫生服务能力提升工程：**省市共建山东省公共卫生临床中心、迁建市疾病预防控制中心、新建市应急救援储备中心、建设市精神卫生中心、市第三人民医院应急医学中心综合楼。

**妇幼健康保障工程：**市妇幼保健院新院区、市第二妇幼保健院新院区。

**中医药传承创新工程：**市中医医院东院区。

**医疗康养能力提升工程：**市中心医院东院区、济南护理职业学院新校区和大健康技术技能产教融合实训基地、市第三人民医院医疗康养综合楼、市第五人民医院北区康养中心。

---

---

**全民健身设施建设工程：**城区普遍建设 15 分钟健身圈，人均体育场地面积达到 2.2 平方米。

---

（四）倡导健康生活方式。大力开展爱国卫生运动，全面改善人居环境。开展全民健康教育和健康素养促进行动，提升居民健康素养水平。开展控烟限酒行动，修订公共场所控制吸烟条例，积极开展无烟单位创建活动。倡导良好饮食风尚，革除滥食野生动物陋习，推广分餐公筷等健康生活方式。加强重点人群健康监测和重点职业病综合防控。重视精神卫生和心理健康，构建社会心理服务平台，健全心理援助和危机干预网络，二级以上医疗机构、乡镇卫生院、社区卫生服务中心全部设立心理咨询科（室）。实现省级慢性病综合防控示范区区县全覆盖，积极创建慢性病综合防控示范市。

（五）推进体育强市建设。深化体教融合、体卫结合，大力发展全民健身、竞技体育和体育产业，完善体育健身设施和竞技训练设施。打造“体绿结合”的体育健身生活一体化社区，增加更多群众身边的“健康驿站”。加大学校体育设施场馆对市民开放力度，推进政府投资建设的体育场馆免费或低收费使用。以青少年为重点开展国民体质监测和干预。到 2025 年经常参加体育锻炼的人数比例达到 42%。推动职业体育俱乐部高水平发展。引入建设一批国家级项目训练基地，培育发展国际国内精品赛事，办好世俱杯、国际冬泳公开赛、泉城（济南）马拉松、ITF 济南国际网球公开赛、国际航空体育节等，积极申办世界沙滩排球巡回赛

(中国济南站)、国际马联 FEI 国际马术场地障碍赛、亚洲青年男女排球锦标赛、国际篮联亚洲俱乐部杯赛等国际国内大型体育赛事，发展汽车、冰雪、航空运动、电子竞技等赛事，实施“泉水+体育”发展计划，不断提高城市知名度和影响力。

## 六、积极应对人口老龄化

强化人口战略地位和基础作用，加强人口管理服务，持续推动人口结构优化和素质提升，健全基本养老服务体系，建设儿童友好型、老年友好型城市。

(一) 促进人口长期均衡发展。完善生育政策支持体系，持续抓好出生人口性别比综合治理，规范落实计生家庭奖励扶助和特别扶助政策。提高优生优育服务水平，降低生育、养育、教育成本，发展普惠托育服务体系，促进 3 岁以下婴幼儿照护服务专业化、规范化发展，支持事业单位和社会力量提供普惠托育服务，鼓励幼儿园发展托幼一体化服务。探索实施父母育儿假。推进校外活动场所、社区儿童之家建设，加快公共空间适儿化改造，建设儿童友好型城市。加强人口变动情况调查，引导人口合理流动，稳步增加常住人口规模。

(二) 提升老年人生活品质。构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，健全养老服务综合监管制度，完善兜底性养老服务设施，实施敬老院改造提升工程。增建普惠型养老服务设施，支持社会力量兴办养老机构，发展社区嵌入式养老，推进城乡社区老年助餐场所建设，推动医疗和健康管理服务

向家庭延伸。搭建全市统一开放的社会化智慧养老服务平台，创建国家智慧健康养老应用试点示范。健全老年健康危险因素干预、疾病早发现早诊断早治疗、失能预防三级预防体系。加快基础设施适老化改造，鼓励发展定制化、智能化老年人产品，推动解决老年人在运用智能技术方面遇到的困难，构建老年友好社区，建设老年友好型城市。大力发展老年教育、老年体育、老年旅游等多元服务业态。积极开发老龄人力资源，发展银发经济，引导老年人以志愿服务形式参与乡村振兴、社区治理、公益慈善等。到2025年，75%的二级以上综合医院设立老年医学科、老年病专业，社区日间照料设施覆盖率达到90%以上，养老机构护理型床位占比达到55%，实现区县级失能照护服务机构全覆盖。

## **第十四章 建设更高水平的平安济南**

全面践行总体国家安全观，把安全发展贯穿经济社会发展各领域和全过程，坚持底线思维，增强忧患意识，加强系统治理，更好防范化解各种风险挑战。

### **一、加强民主法治建设**

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，推进社会主义政治建设，为经济社会发展凝聚强大合力、提供坚强保障。

（一）充分发扬民主。保证人大及其常委会依法行使职权，密切政府部门同人大代表联系，高质量办理各项建议、议案，推

动经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益问题的解决。支持政协发挥政治协商、民主监督、参政议政作用，建强用好“商量”议政平台，畅通党派团体、基层组织和社会各界建言献策渠道。全面贯彻党的民族政策，积极引导宗教与社会主义社会相适应。发挥好工会、共青团、妇联等人民团体作用。深入构建大统战格局，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐。健全党组织领导下的基层群众自治机制，完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，保障群众知情权、参与权、表达权和监督权。

（二）全面推进依法治市。深入学习贯彻习近平法治思想，落实党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责，加快推进法治济南、法治政府、法治社会建设。全面贯彻实施宪法，坚定维护宪法尊严和权威。坚持立改废释并举，加强重点领域、新兴领域、涉外领域地方立法。严格规范重大行政决策制定和执行，构建职责明确、依法行政的政府治理体系。深入落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度，严格规范公正文明执法。全面深化司法责任制综合配套改革，支持仲裁事业发展，推进公共法律服务体系建设。深入开展“八五”普法，增强干部群众法治意识和法治素养，有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

## 二、增强维护国家安全能力

增强全民国家安全意识，夯实保障国家安全的体制机制和社

会基础，切实筑牢国家安全防线。

（一）坚决捍卫政治安全。始终把维护政治安全放在首位，深入抓好政治安全风险隐患排查化解，建立健全重大敏感节点“战时指挥联动”机制，严密防范和严厉打击敌对势力渗透、破坏、颠覆、分裂活动。深入开展反邪教斗争，坚决打击非法宗教活动。严格落实党委（党组）意识形态工作责任制，加强阵地建设管理，牢牢掌握意识形态主动权。建好用好济南总体国家安全观教育培训基地和主题馆，加强国家安全宣传教育，增强全民国家安全意识。

（二）推进军民融合深度发展。强化军地共管、军地会商、军地同责的军民融合综合协调、督导落实机制，健全军地信息交流共享、重大设施共建共用、应急物资联储联保等机制。推进军民融合产业发展和军地协同创新，拓展畅通“民参军”渠道，创新健全“军转民”机制。全力支持国防和军队现代化建设，推动民兵工作高质量发展，完善国防动员和后备力量体系建设，加强现代人民防空建设，深化应急应战协同，持续创建全国双拥模范城。

### 三、保障人民生命安全

全面落实城市安全运行主体责任、领导责任、监管责任和属地责任，完善城市安全常态化管控和应急管理体系，提高风险防控和应急处置能力，创建国家安全发展示范城市。

（一）守住安全生产红线。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，深入排查和有效化解各类安全生产风险。推动危险化学品和化工企业退城入园，强化对建筑施工、交通、矿山、特种设备等领域及学校、高层建筑等人员密集场所的安全监管，有效遏制重特大安全事故，亿元地区生产总值生产安全事故死亡率控制在 0.01 以内。加强消防设施建设，抓好电信、电网、路桥、供水、油气等重要设施安全保卫。深入实施“互联网+安全生产”，培育壮大安全产业，创建安全产业示范园区。

（二）夯实生物安全保障。加快构建生物安全风险防控和治理体系。完善生物安全风险防控和治理地方性法规。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，建成生物安全三级（P3）实验室。改革疾控中心体制机制，强化监测预警、疾病预防、卫生检验检测、流行病学调查、防控实施管理等职责，加强公共卫生信息化建设。开展生物安全风险防控、应急处置和宣传教育，加强生物安全监督检查。

（三）提高防灾减灾救灾能力。完善自然灾害监测预报预警机制，加强灾害性天气监测预报预警能力建设，健全防灾减灾救灾信息资源归集共享机制，建设集应急值守、监测预警、信息传递、应急指挥等功能于一体的应急指挥和信息平台。完成第一次全国自然灾害综合风险普查工作，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，健全完善避灾避险设施。加强地方

应急物资储备体系建设，打造高效可靠的灾备中心。培育和发展社会救援力量，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。

（四）加快建设“食安济南”。巩固提升国家食品安全示范城市创建成果，强化食品药品安全源头治理和全程监管，构建全域覆盖、全链贯通、全面协同的监管机制。实施食药安全智慧监管工程，建立完善覆盖全市的许可审批、抽检监测、日常监管、稽查执法、产品追溯等在线监管平台。打造现代农业绿色发展示范区，健全农产品质量安全追溯管理运行机制，农产品监测合格率保持在98%以上。

#### 四、全面加强经济安全

强化风险预警、防控机制和能力建设，确保重要产业、基础设施、战略资源、重大科技等关键领域安全可控。

（一）保障经济稳健运行。落实国家粮食安全战略，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，确保粮食等重要农产品稳产保供。深化粮食储备体制机制改革，加强粮食储备和应急保障能力建设。健全完善煤电油气产供储销体系，建立健全需求侧管理和应急调峰机制，确保能源供应不断档。强化产业链供应链安全保障，常态化开展断链断供风险排查。强化城市安全保障，维护水利、电力、供水、油气、交通、通信、网络等重要基础设施安全。做好外资安全审查相关工作，努力维护海外利益。

（二）守牢金融安全底线。强化市区（县）协同、政银企联

动，健全完善金融风险防控体系。提升地方金融监管效能，完善金融风险应急处理和处置预案，规范发展互联网金融，推动民间借贷“阳光化”，严厉打击非法集资、恶意逃废债务等违法违规行为，坚决守住不发生区域性、系统性金融风险底线。

## 五、维护社会安定和谐

加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提升治理体系和治理能力现代化水平。

（一）全面夯实基层治理。推进市域社会治理现代化试点城市建设，推行“街镇吹哨，部门报到”工作机制，推动社会治理力量落到最基层。统筹推进城乡社区综合服务设施标准化建设，加强基层群众性自治组织规范化和社区工作者职业体系建设，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。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，推动就业社保、养老托育、医疗卫生、家政服务、物流商超、法律服务、治安执法、纠纷调处、心理援助等便民服务场景有机集成和精准对接。加强党组织领导下的社区、业主大会、业委会、物业服务人协同治理，推动楼宇、园区等新型治理空间全覆盖。发展新时代“枫桥经验”，健全非诉讼纠纷解决机制，建设用好一站式矛盾纠纷调解中心。坚持人民调解、行政调解、司法调解联动，推动社会矛盾纠纷多元化解。畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，推进信访法治化，持续开展

信访突出问题专项治理，完善信访积案常态化化解机制。

（二）激发社会参与活力。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。重点支持行业协会商会类、科技类、公益慈善类、社区服务类等社会组织发展，在服务经济社会发展中发挥更大作用。加强社会工作人才和志愿者队伍建设，到 2025 年全市社会工作专业人才达到 1.5 万人，社会工作服务机构达到 100 家。

（三）加强社会治安防控体系建设。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，加强政法基层基础建设。坚持专群结合、群防群治，严密防范和依法惩治各类违法犯罪活动，常态化开展扫黑除恶，大力打击涉毒违法犯罪，加强大型活动安全保卫。

## 第十五章 建立科学有效的规划落实机制

本规划经市人民代表大会审查批准，具有法定效力。要坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，增强使命感紧迫感，拉升境界标准，强化责任担当，锤炼扎实作风，练就过硬本领，以

钉钉子精神推进规划实施机制化、政策化、项目化、事项化，推动规划任务有效落实、规划目标顺利实现。

## 一、加强党的全面领导

完善党集中统一领导经济社会发展的制度性安排，认真贯彻执行民主集中制，健全重大决策部署贯彻落实、督促检查和问责机制。构建市区（县）一体、部门协作、社会联动的高效运转机制。强化领导班子和干部队伍建设，提高政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力。全面贯彻新时代党的组织路线，坚持好干部标准和“实在实干实绩”的用人导向，加强政治、思想、组织、作风、纪律建设。坚持以“出彩型”好干部引领打造“出彩型”城市，持续深入开展担当作为“出彩型”好干部好团队选树，完善干部选育管用全链条机制，持续构建干部正向激励机制和担当作为保障机制，加大容错纠错、澄清保护和关爱帮扶力度，持续打击诬告陷害，真正做到能者上、优者奖、庸者下、劣者汰。始终保持“严”的主基调，推动主体责任和监督责任贯通协同、一体落实，坚持惩治高压、权力归笼、思想自律三管齐下，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。锲而不舍落实中央八项规定及实施细则精神，持续纠治形式主义、官僚主义，切实为基层减负。健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，精准运用监督执纪“四种形态”，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起

来，增强监督合力。密切党群干群关系，始终保持党同人民群众的血肉联系。

## 二、健全完善规划体系

构建以发展规划为统领、国土空间规划为基础、专项规划和区域规划为支撑，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。市自然资源和规划部门要加快编制国土空间规划，为本规划目标任务落实提供空间保障。其他有关部门、单位要按照规划编制目录清单，加快编制专项规划和区域规划，明确本规划目标任务细化落实的时间表和路线图。各区县要贯彻本规划确定的总体要求和目标任务，做深做实本级发展规划。

## 三、抓好目标任务分解

市发展改革部门要及时分解本规划确定的目标任务，科学编制并组织实施年度国民经济和社会发展规划，加强对落实情况的协调调度。各区县和有关部门、单位要及时制定落实方案，明确实施路径，细化具体措施，完善工作细则，科学制定政策和配置公共资源，采取强有力措施加以落实，重要工作进展情况要及时公开，自觉接受市委、市政府的督查考核，接受市人大常委会的询问和质询。

## 四、开展规划实施评估

市发展改革部门要会同有关部门、单位，引入第三方评估机构，组织开展规划实施中期评估和总结评估。中期评估要结合形势发展变化，重点评估实施进展情况及存在的问题，提出后续实

施建议，经市政府审定后提请市人大常委会审议。经中期评估确需调整修订时，由市政府提出调整建议，经市委同意后提请市人大常委会审查批准。

新蓝图催人奋进，新跨越使命光荣。全市上下要更加紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，众志成城、开拓进取，勇挑重担、逐梦前行，奋力创造新时代济南发展新辉煌，共同谱写新时代现代化强省会建设新篇章，为加快建设“大强美富通”现代化国际大都市而努力奋斗！

## 名 词 解 释

1. **“双元制”职业教育模式：**培训过程是在企业和职业学校交替进行，且以企业培训为主，在企业中的实践和在职业学校中的理论教学密切结合，培养目标为技术管理人员。

2. **云管端：**“云”是指全面汇聚政务、企业和社会各类云资源，形成连接在一起的城市大脑“逻辑云”；“管”是指依托智慧泉城运行管理中心，集成政务、企业、社会的信息化建设成果和典型应用，推动实现跨地域、跨系统、跨部门、跨行业的协同管理和服务；“端”是指提升终端感知能力，扩大公共场所智能服务终端覆盖面。

3. **开源社区：**即开放源代码社区，指根据相应的开源软件许可证协议公布软件源代码的网络平台，同时也是网络成员自由学习交流的空间，在开源软件发展过程中起着巨大推动作用。

4. **泉城链：**指基于自主可控的区块链技术建设的全市统一的政务区块链平台，在全国首创“政府数据上链+个人链上授权+社会链上使用+全程追溯监管”的政务数据可信共享新模式。

5. **触发式监管模式：**是指政府部门为新兴业态提供宽松的发展环境，同时设定不可逾越的监管底线，一旦企业触碰监管底线，即启动监管执法，据此减少政府对企业的干预。

6. **云仓储：**根据大量具体的数据计算分析，得出结论，从而

恰当地安排货物的储存过程。

**7. 众包物流：**通过互联网平台，利用闲散的运输资源提供配送服务，将原来由专职配送员所做的任务，以自愿、有偿的方式，通过网络外包给非特定的群体来完成。

**8. 城市家具：**城市中各种户外环境设施，包括信息设施、卫生设施、道路照明、安全设施、娱乐服务设施、交通设施以及艺术景观设施等。

**9. 三品一标：**无公害农产品、绿色食品、有机农产品和农产品地理标志。

**10. 法治乡村“十个一”：**一个好支部、一个好调委会、一张村级权力清单、一套民主议事规则、一本村规民约、一名村法律顾问、一批法律明白人、一批崇德守法文明户、一处法治文化阵地、一次主题法治宣传教育活动。

**11. 四个不摘：**摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管。

**12. 标准地：**是指在完成区域评估的基础上，带着投资、建设、能耗、排放、产出等指标出让的国有建设用地，目前主要在工业用地上实施。

**13. 四减四增：**调整产业结构，减少过剩和落后产业，增加新的增长动能；调整能源结构，减少煤炭消费，增加清洁能源使用；调整运输结构，减少公路运输量，增加铁路运输量；调整农业投入结构，减少化肥农药使用量，增加有机肥使用量。

**14. 六个 100%:** 施工工地周边 100%围挡, 出入车辆 100%冲洗, 拆迁工地 100%湿法作业, 渣土车辆 100%密闭运输, 施工现场地面 100%硬化, 物料堆放 100%覆盖。

**15. “信易+”工程:** 在经济社会发展重点行业、领域信用信息认定、归集、共享、评价、应用的基础上, 为诚信主体提供激励举措的统称, 包括“信易贷”“信易批”“信易医”“信易游”“信易租”等。

**16. 公共卫生“六大中心”:** 市疾控中心、急救指挥调度中心、应急医疗储备保障中心、精神卫生中心、应急创伤中心和省公共卫生临床中心。

**17. 医疗能力“双十”提升计划:** 遴选、扶持、打造达到省内先进水平、代表全市最高水平的 10 个中心和 10 个专科。

---

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

2021年5月28日印发

---