

山东省人民政府

关于印发山东省新型城镇化建设行动方案
(2024—2025 年) 的通知

鲁政发〔2024〕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《山东省新型城镇化建设行动方案（2024—2025 年）》印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

山东省人民政府

2024 年 1 月 19 日

（此件公开发布）

山东省新型城镇化建设行动方案
(2024—2025 年)

为深入推进以人为核心的新型城镇化，促进新型城镇化与工业化、信息化、农业现代化同步发展，更好服务中国式现代化山东实践和新时代社会主义现代化强省建设，制定全省新型城镇化建设行动方案如下。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，认真落实习近平总书记对山东工作的重要指示要求，围绕绿色低碳高质量发展先行区建设，充分发挥新型城镇化稳增长、扩内需、促协调、惠民生综合作用，深

入开展产城融合、城镇能级提升、城市更新、人口市民化、城乡融合五大行动，以工程化、项目化方式加以突破，显著提升智慧、绿色、均衡、双向城镇化发展水平，到 2025 年常住人口城镇化率达到 67%以上，蹚出凸显山东特色的新型城镇化发展路径。

二、实施产城融合行动

1.促进产业集聚发展。深耕细作“十强”产业，做强 7 个国家级和 25 个省级战略性新兴产业集群，到 2025 年，新增 20 个战略性新兴产业集群，“十强”产业“雁阵形”集群达到 200 个左右。深化开发区管理制度改革，健全评价体系，完善“毕业机制”，推动完成开发任务、产城融合程度高、开发建设空间基本饱和的开发区向城市综合功能区、新城区转型。开展县域经济高质量发展三年行动，构建以县城为枢纽、以小城镇为节点的县域经济体系。（省发展改革委、省工业和信息化厅、省商务厅牵头）

2.加快重大产业项目建设。每年梳理一批制造业领域亿元以上重点项目，对符合条件的加大金融信贷力度。出台全省企业技术改造升级三年行动方案，每年实施投资 500 万元以上技改项目 1 万个左右。高标准推进济南—青岛人工智能创新应用先导区建设，支持济南市、青岛市打造未来产业先导区。加快推进重大石化项目建设，打造世界级高端石化基地。加快推动能源绿色低碳转型发展，到 2025 年，新能源和可再生能源装机达到 1 亿千瓦。（省发展改革委、省工业和信息化厅、省能源局牵头）

3.大力发展现代服务业。实施生产性服务业百企升级引领三年行动，深化现代服务业与先进制造业融合，培育一批工业互联网、电子商务等平台经济品牌企业。在健康、养老、育幼、家政等领域开展标准化试点，培树 100 家左右诚信家政星级企业。推进省级现代服务业集聚区建设，提升服务业就业吸纳能力，到 2025 年，培育省级现代服务业集聚区 120 个。做优做强一批高品质旅游景区，到 2025 年，集中打造 100 个精品文化旅游名镇、80 个省级夜间文旅消费集聚区，全域旅游产业增加值占地区生产总值比重达到 5.5%左右。（省发展改革委、省商务厅、省文化和旅游厅牵头）

4.做大做强建筑业。深入开展推进建筑业高质量发展三年行动，做好建筑业综合实力强市强县强企示范创建，着力培育龙头骨干企业，科学布局 10 个以上新型建筑工业化产业集聚区，到 2025 年，千亿级建筑业企业集团突破 4 家，超 500 亿级 12 家，超 100 亿级 45 家。发展总部经济，强化省市统筹、企业带动、校企联合，聚焦金融支持、产业支撑、政策赋能，推动大型优质建筑业企业在鲁投资，带动山东企业发展。发挥建筑业吸纳就业潜力，培育满足新型建筑工业化发展的管理、技术人才和技能型产业工人队伍。（省住房城乡建设厅牵头）

5.强化科技人才支撑。完善“1313”四级实验室体系，到 2025 年，建设 1 个国家实验室、30 个全国重点实验室、10 个省实验室、300 个省重点实验室。加快构建“2+N”人才集聚雁阵格局，推动教育、科技、产业、人才在人才集聚平台和人才集聚节点城市一体布局，提升区域整体人才竞争力。支持有条件的城市与国内外大院大所合作，建设高水平科创和人才载体。推广使用高层次人才服务码，

打造宜居宜业的人才发展环境。（省委组织部、省科技厅、省人力资源社会保障厅牵头）

6.推进基础设施互联互通。加快推进“四横五纵沿黄达海”综合运输大通道建设，实现与国家重点城市以及 16 市之间的高效联通。发展快捷融合的城际和市域（郊）铁路网，以轨道交通辐射带动沿线城镇发展，到 2025 年，城市轨道交通在建及营运里程达到 700 公里。加快高速公路项目建设，到 2025 年基本实现“县县双高速”，在建及营运里程达到 10000 公里。持续实施港口基础设施建设提升行动，统筹推进港产城三者空间优化、功能集成、链式耦合，到 2025 年，沿海港口万吨级以上泊位达到 380 个。畅通黄河流域出海通道，合作建设 50 个内陆港。支持济南机场和青岛机场建设国际枢纽机场，培育烟台、临沂等区域枢纽机场，建设现代化运输机场群。（省发展改革委、省交通运输厅牵头）

三、实施城镇能级提升行动

7.转变特大城市发展方式。推动济南市、青岛市加快转变城市发展方式，适时开展国土空间规划城市体检评估工作。实施济南都市圈、青岛都市圈发展规划，完善济青联动发展机制，打造错位互补发展的双引擎。到 2025 年，济南市、青岛市经济总量在全国主要城市中实现位次前移，常住人口城镇化率均达到 78% 左右。（省发展改革委牵头；省自然资源厅、省住房城乡建设厅，济南市、青岛市政府按职责分工负责）

8.加快西部地区城镇化进程。发挥东中西部比较优势，引导东部沿海地区产业和生产要素向中西部转移，培育新的增长极。对城镇化率低于 60% 的 4 个市，一市一策制定提升方案，强化产业、设施、项目等支持。加大济南市与临沂市、青岛市与菏泽市、烟台市与德州市、潍坊市与聊城市对口合作力度，组织县对县、开发区结对共建；鼓励引导央属企业、省属企业、民营企业等各类企业，组织省内高校与 4 市战略合作。到 2025 年，4 市常住人口城镇化率年均增速超过全省平均水平 0.5 个百分点以上。（省发展改革委、省教育厅、省国资委牵头）

9.推进以县城为重要载体的城镇化建设。充分挖掘县城就地就近吸纳农业转移人口潜力，分类引导县城发展，一县一策科学制定建设方案。支持 10 个国家级和 10 个省级县城城镇化建设试点县（市）先行先试，探索差异化、特色化、多元化发展路径模式。围绕产业培育、公共服务、环境卫生、市政公用等设施提质增效，强化项目载体作用，加快补齐短板弱项。（省发展改革委牵头）

10.开展小城镇提升行动。强化镇村设施连接，引导村（居）向县城、小城镇周边集聚。聚焦小城镇差异化、特色化发展，实施小城镇创新提升行动，力争 2025 年年底，5 个镇实现镇区常住人口 10 万人目标，一批试点镇进入全国先进行列。开展镇域集成改革试点，激发经济社会发展活力。促进特色小镇规范健康发展，落实建设用地亩均投资 200 万元、税收 10 万元以上等标准要求，实施全生命周期管理。（省住房城乡建设厅、省发展改革委牵头）

四、实施城市更新行动

11.建设绿色低碳城市。支持济南、青岛、烟台、潍坊 4 个国家低碳城市试点。以低碳工作基础好、转型发展潜力较大的县（市、区）、园区和社区等为突破口，开展近零碳示范创建。推广超低能耗建筑、近零能耗建筑，提升建筑能效水平。到 2025 年，全省新增绿色建筑 2 亿平方米以上，绿色建筑占城镇新建民用建筑比例达到 100%。全面推进节约型机关创建行动，到 2025 年年底 80%以上的县级及以上党政机关建成节约型机关。加快推进城市排水“两清零一提标”，到 2025 年，城市黑臭水体全面消除，城市污水处理厂提标改造完成 60%以上，城市生活污水集中收集率达到 70%。（省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省机关事务管理局牵头）

12.建设新型智慧城市。实施“城市大脑”提升工程，推动市级“城市大脑”向上与省“齐鲁智脑”平台互联互通，向下赋能县级智慧化管理和服务应用。推动公用设施智能化升级，到 2025 年，基本实现城市交通路网、城区管网、工业园区等重点区域的 NB-IoT 网络深度覆盖。提速布局新型基础设施，物联网终端总数达到 2.5 亿个，累计建成开通 5G 基站 25 万个以上，各市和 60%的县（市、区）建成四星级以上新型智慧城市，建成“千兆省”。布局高效人工智能基础设施，培育 5 个人工智能开放平台和 15 个以上技术转化平台。（省工业和信息化厅、省大数据局、省通信管理局牵头）

13.建设安全韧性城市。建设一批城市道桥、综合管廊等基础设施，提升完善地质、气象、地震、海洋灾害监测、应急等基础设施，规范推动城市公园绿地防灾避险设施建设。按照国家标准加强消防救援站、消防水源、消防通信、消防车通道等公共消防基础设施建设。严格消防设计审查验收管理，推动公共建筑消防设施符合国家规范标准。系统化推进海绵城市建设，增强雨水就地消纳和滞蓄能力。到 2025 年，城市再生水利用率达到 55%，全省所有县（市、区）全部实现整县制建成区雨污合流管网改造清零。（省住房城乡建设厅、省自然资源厅、省应急厅、省气象局、省地震局、省海洋局、省消防救援总队按职责分工负责）

14.建设共治共享城市。增强社区统筹资源调配自主权，推广社区吹哨、部门报到、接诉即办等基层经验，推动社会治理和服务重心下移、资源下沉，到 2025 年，社会工作站乡镇（街道）覆盖率达到 100%。推进各级综治中心规范化建设实体化运行。打造新时代文明实践广场、特色文化街区、社区文化中心，因地制宜建设全民健身中心、公共体育场、体育公园，到 2025 年，人均体育场地面积达到 2.7 平方米以上。（省委政法委、省民政厅、省文化和旅游厅、省体育局、省发展改革委按职责分工负责）

五、实施农业转移人口市民化行动

15.扩大城镇就业规模。坚持转移就业、就地就近就业和返乡创业并重，持续开展“春暖农民工”“春风行动”等活动，每年城镇新增就业 110 万人以上。滚动实施城乡公益性岗位扩容提质行动，对通过市场渠道难以实现就业的困难人员，合理统筹城乡公益性岗位安置。消除年龄、性别等不合理就业限制和歧视，不得以年龄为由“一刀切”清退大龄农民工。以新生代农民工、大龄低技能农民工、脱贫人口和农村低收入人口等为重点，实施农民工职业技能提升计划，力争每年农民工职业技能培训 20 万人次以上。（省人力资源社会保障厅牵头）

16.扩大教育资源供给。落实“两为主、两纳入、以居住证为主要依据”的随迁子女入学政策，保障随迁子女在流入地接受义务教育。在城市更新、新区开发、产业集聚区、住宅小区建设过程中，同步规划建设配套教育设施，保障适龄入学、入园需求。加快职业院校和应用型本科高校发展，遴选一批高水平中职学校联合高职院校举办初中后五年制高职教育，大力发展面向农业农村农民的职业教育。发展智慧教育，到 2025 年，全省“数字校园”实现全覆盖。（省教育厅、省人力资源社会保障厅、省自然资源厅、省住房城乡建设厅按职责分工负责）

17.优化医疗养老托育服务。持续推动国家区域医疗中心建设，提升区域间医疗服务同质化水平。将常住流动人口基本公共卫生服务经费纳入公共财政支出预算范围，推动农民工及子女在常住地均等享有国家基本公共卫生服务，全面建立基本医保普通门诊统筹制度，逐步提高门诊待遇保障水平。聚焦“一老一小”，实施普惠养老专项行动，积极发展老年助餐服务；发展普惠托育服务体系，推动 3 岁以下婴幼儿照护服务专业化、规范化发展，到 2025 年，千人口托位数达到 4.6 个。（省卫生健康委、省财政厅、省民政厅、省医保局、省发展改革委按职责分工负责）

18.完善多层次社会保障体系。推进全民参保精准扩面行动，灵活就业人员可自主选择就业地或户籍地办理参保登记。着力扩大城镇职工养老保险参保覆盖面。在农民工集中、工伤风险较高的建筑等行业，继续深入实施按项目参加工伤保险政策。实施工伤保险和失业保险省级统筹，保障失业人员依法享受失业保险待遇。到 2025 年，基本养老保险参保率达到 96%。（省人力资源社会保障厅、省医保局牵头）

19.提供更高水平住房保障。通过实物配租和发放补贴等方式，不断提升城镇户籍住房收入双困家庭公共租赁住房保障水平；鼓励新市民、青年人较为集中的企业、产业园区等加大宿舍型保障性租赁住房建设力度；支持济南、青岛等特大城市规划发展面向工薪阶层的配售型保障性住房。推动用人单位依法为稳定就业农民工缴存住房公积金，鼓励灵活就业的农民工自愿参加住房公积金制度。符合规定条件的进城农民可享受购房补贴、契税补贴、规费减免、信贷支持等优惠政策。深入推进老旧小区改造，“十四五”期间累计开工改造老旧小区 290 万户，城镇居民人均住房建筑面积提高到 40 平方米。（省住房城乡建设厅、省自然资源厅牵头）

六、实施城乡融合行动

20.激励引导城市人才入乡。健全城市医疗卫生、教育、科技、文化等人才定期服务乡村制度，每年选派 2000 名左右城市人才到基层一线服务。持续发挥“四进”工作组“信息员”“宣传员”“服务员”“监督员”职责作用，进企业、进项目、进乡村、进社区开展常驻式督导服务。继续实施“三支一扶”计划，引导高校毕业生到农村基层就业创业。完善人才下乡激励机制，到 2025 年，基本打通符合条件的入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户渠道。（省委组织部、省人力资源社会保障厅、省公安厅牵头）

21.促进城乡产业协同发展。推进农村土地流转和适度规模化经营，建设农产品研发总部、精深加工基地和中央厨房，发展智慧农业、设施农业、订单农业、农村电商，培育乡村新产业、新业态。健全商贸流通网络，建设县级综合商贸服务中心和物流配送中心、镇村商贸中心和冷链物流中心，到 2025 年，布局形成农产品产地冷藏保鲜服务网络，培育建设 30 个年交易额超过 500 亿元的商品交易市场。（省发展改革委、省农业农村厅、省商务厅牵头）

22.加快推进城乡基础设施一体化。推动重要市政公用设施布局向城郊乡村和规模较大的中心镇延伸、城镇地区基础设施向农村延伸，通过设施连接提升城乡通联水平。深化邮政快递、供销、交通等既有设施资源整合，加强农村寄递物流体系建设，到 2025 年，具备条件的建制村农村物流服务覆盖率达到 100%。以城乡供水一体化为基本方向，扎实推进农村供水保障工作。因地制宜推行生活污水、道路、供水等城乡基础设施一体化管护，引导专业化企业有序参与农村基础设施运营管护。（省发展改革委牵头，省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省生态环境厅、省商务厅、省水利厅、省邮政管理局按职责分工负责）

23.提升城乡基本公共服务均等化水平。推动义务教育薄弱环节改善与能力提升，合理布局乡村小规模学校，补齐乡镇寄宿学校和小规模学校短板，推动城区优质学校与乡村学校结对共建、捆绑评价，2025 年实现结对全覆盖。深入实施基层医疗卫生服务能力提升行动，推动优质医疗资源扩容和下沉基层，到 2025 年年底，力争建设 200 所左右县域医疗服务次中心。健全城乡养老服务网络体系，到 2025 年，街道、乡镇区域性综合养老服务中心覆盖率分别达到 100%、60%以上，城乡社区日间照料服务实现全覆盖。完善乡、村两级综合性文化服务中心建设。加快城乡社区嵌入式公共服务设施建设，推动公共服务资源向社区延伸下沉。（省教育厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省卫生健康委、省文化和旅游厅、省发展改革委按职责分工负责）

七、强化实施保障

24.加强组织领导。坚持党对城镇化工作的全面领导，充分发挥省城镇化暨城乡融合发展工作领导小组作用，适时召开全体会议或专题会议，研究推进城镇化重大问题、重大政策、重大事项。各有关部门要制定具体办法或措施，明确时间表、路线图、责任书；加快制定城镇化领域相关标准，充分发挥标准对新型城镇化建设的规范和引导作用。各市、县（市、区）切实肩负起新型城镇化建设主体责任，完善组织保障体系，结合实际抓好落实。（省城镇化暨城乡融合发展工作领导小组办公室牵头）

25.强化城镇化用地保障。对城镇化重点项目，坚持“项目跟着规划走、土地要素跟着项目走”，优化土地利用计划分配，分级分类保障项目用地。加大批而未供和闲置土地处置力度。积极盘活存量集体建设用地，对已腾退复垦的农村建设用地，在扣除村民安置、公共服务配套、村集体自身发展用地后，节余的建设用地指标（不包括规划建设用地规模），可按照建设用地增减挂钩政策规定在省域内有偿调剂使用。（省自然资源厅牵头）

26.加强城镇化财政金融支持。完善县级基本财力保障机制奖补资金与常住人口挂钩机制，增加对吸纳外来人口较多地区的转移支付。通过以奖代补、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城镇化建设。支持鼓励符合条件的企业通过发行公司债券、企业债券、中期票据、短期融资券等产品用于县城城镇化项目建设。强化金融服务，构建满足新市民创业就业、住房、医疗、养老等需求的金融服务体系。（省财政厅、省发展改革委、省地方金融监管局、中国人民银行山东省分行、山东证监局、国家金融监督管理总局山东监管局按职责分工负责）

27.强化城镇化项目支撑。健全完善新型城镇化重点项目库，将符合条件的都市圈建设、城市基础设施、城市更新、县城补短板、产城融合、城乡融合等项目纳入省级重点项目，加强财政支持和用地、用能、用水、污染物排放总量替代等要素保障。实施项目联审会商，清单式管理、责任化推进，提速办理项目审批、环评、施工许可等审批手续。加强政银企对接，鼓励引导银行、基金公司等金融机构参与支持城镇化项目建设。（省发展改革委牵头，省住房城乡建设厅、省财政厅、省自然资源厅、省地方金融监管局、中国人民银行山东省分行、山东证监局按职责分工负责）

28.完善城镇化监测机制。建立人口流动情况动态监测机制。依托自然资源厅国土调查数据、统计局统计用城乡代码和城乡划分数据，明确人口、土地相匹配的城镇区域，建立统一的地理信息系统。建立组织、民政、自然资源、农业农村与统计、发展改革部门等关于规范村改社区基层党建和治理会商联动机制，对可能影响城镇化统计的街道内村庄、镇驻地村庄重点分析。全面排查部分列入全国“百强县”“千强镇”等经济水平较高而城镇化率偏低的地区，以及化工园区、林场、库区、湖区等特殊区域，做到应统尽统。（省发展改革委、省统计局牵头，省公安厅、省民政厅、省自然资源厅、省农业农村厅、省委组织部按职责分工负责）