

菏政发〔2022〕21号

菏泽市人民政府
关于印发《菏泽市新型城镇化与城乡融合
发展规划（至2035年）》的通知

各县区人民政府（管委会），市政府各部门、各直属机构，市属各企业，各大中专院校：

《菏泽市新型城镇化与城乡融合发展规划（至2035年）》已经2022年12月5日市政府第15次常务会议审议通过，现印发

给你们，请认真遵照执行。

菏泽市人民政府
2022年12月5日

(此件公开发布)

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 发展目标

第二章 优化城镇化空间格局 完善现代城镇体系

第一节 加快融入新的区域发展战略

第二节 优化市域城镇化总体格局

第三节 加快以县城为重要载体的城镇化建设

第四节 因地制宜推进小城镇健康发展

第五节 强化综合交通运输网络支撑

第三章 推进城镇建设智慧化 提高城乡治理能力

第一节 加快新型基础设施建设

第二节 提高城乡数字治理能力

第三节 扩大数字服务场景应用

第四节 提升城市产业创新集聚能力

第四章 推进城乡建设绿色化 着力打造生态菏泽

第一节 优化生态安全格局

第二节 构建清洁低碳安全高效的能源支撑体系

第三节 发展壮大绿色低碳产业

第四节 推广节能低碳建筑

第五节 提升城市安全韧性

第六节 倡导绿色低碳生活

第五章 推进城乡发展均衡化 实现全民共建共享

第一节 促进城乡教育优质普惠

第二节 优化医疗卫生资源配置

第三节 扩大养老育幼服务供给

第四节 加快发展保障性租赁住房

第五节 提升基础设施联通化水平

第六节 建设人文魅力城市

第六章 推进要素流动双向化 加快城乡融合发展

第一节 实现城乡人口自由流动

第二节 保障城乡土地要素配置

第三节 强化城乡资本要素支撑

第四节 促进城乡产业融合发展

第五节 推动城乡居民共同富裕

第六节 高质量推进城乡融合发展试验区建设

第七章 规划实施保障

第一节 建立规划实施保障机制

第二节 制定行动计划

前 言

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。新型城镇化是落实黄河流域生态保护和高质量发展战略、实现碳达峰碳中和、持续推进“突破菏泽、鲁西崛起”的重要举措，是构建大中小城市与小城镇协调发展新格局的有力支撑，是提升城市治理水平、转变城市发展方式的重要抓手，是健全城乡要素双向合理流动机制、加快城乡融合发展的现实需要。

《菏泽市新型城镇化与城乡融合发展规划（至 2035 年）》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，深刻领会中国式现代化的科学内涵和本质要求，根据《山东省新型城镇化规划（2021—2035 年）》《菏泽市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，明确未来全市新型城镇化主要目标、重点任务和发展路径，是指导全市新型城镇化的宏观性、基础性、战略性规划，是其他相关规划编制实施的重要依据，规划近期待至 2025 年，远期待至 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，深入贯彻党的二十大精神，深刻领会中国式现代化的科学内涵、中国特色和本质要求，全面落实习近平总书记对山东工作的重要指示要求和视察菏泽重要讲话精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，积极服务和融入新发展格局，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持“四三二一”总体思路，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，全力推进重点产业、乡村振兴、城市功能、营商环境突破，打造鲁豫毗邻地区高质量发展示范区，奋力谱写后来居上的崭新篇章。

第二节 基本原则

创新驱动，智慧引领。坚持以数字赋能高质量发展，将数字化、网络化、智能化贯穿新型城镇化建设全过程，强化新型智慧城市建设，以创新倒逼改革，破除制约高质量发展的体制机制障

碍，持续增强发展动力和活力。

生态优先，绿色低碳。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，探索生态环境共保共治新路径，推进城市低碳生态建设，构建绿色低碳的空间格局、生产生活方式。

以人为本，均衡协调。坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市人民建，人民城市为人民，着力提高人口素质和农业转移人口市民化质量，加快实现基本公共服务全面均等覆盖常住人口，使全体居民共享城镇化发展成果。

城乡互促，双向融合。坚持城乡一盘棋理念，健全农业转移人口市民化机制，确保离得开、进得来、留得住、过得好，促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，实现以城带乡、以乡促城、城乡互补、深度融合的新型城乡关系。

第三节 发展目标

到 2025 年，新型城镇化水平和质量明显提升，全市常住人口城镇化率达到 57%。

市民化质量显著提高。户籍制度改革向纵深推进，现代人口管理服务制度基本建立，争取年均实现 6 万农业转移人口市民化，城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。

城镇化空间格局更加优化。中心城区辐射带动力明显增强，省级新区建设初见成效，菏泽都市区发展全面提速，县城综合承载能力和治理能力持续提升，小城镇服务农村发展功能不断奔

实。

智慧城镇化发展水平显著提升。交通、能源、市政等领域融合基础设施建设水平显著提升，教育、医疗、文化、养老等领域数字惠民服务体系初步构建，达到省新型智慧城市建设四星级以上标准。

绿色城镇化建设水平显著提升。城乡生产生活方式绿色转型成效明显，能源资源利用效率大幅提高，碳排放强度持续降低，主要污染物排放总量大幅减少，城市运行安全保障能力大幅提升，人居环境明显改善。

城镇化均衡发展水平显著提升。依据常住人口规模配置公共资源的机制基本建立，高质量教育体系、多层次社会保障体系、卫生健康体系更加健全，城乡治理现代化水平稳步提高。

城乡双向融合水平显著提升。城乡要素双向流动、高效畅通，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，城乡居民收入水平持续提高。

到 2035 年，以实现“突破菏泽、后来居上”为总目标，城市综合竞争力全面提升，城镇化高质量发展迈上新台阶，城镇化水平实现新跨越，全市常住人口城镇化率达到 70%。城市综合承载能力显著增强，新型智慧城镇建设步伐加快，绿色城镇化质量明显提升，城乡融合发展均衡化基本实现，城乡要素双向流动体制机制更加完善，城乡发展差距显著缩小，治理体系和治理能力现代化基本实现。

专栏 1 规划主要指标及目标值序号

	序号	指标名称	单位	2021 年	2025 年	2035 年
智慧化	1	投运 5G 基站数量	万个	0.5	2	>5
	2	5G 用户普及率	%	—	60	>90
	3	家庭光纤入户覆盖率	%	—	80	100
	4	物联网覆盖率	%	—	70	95
	5	智慧校园建设覆盖率	%	80	100	100
	6	智慧医院覆盖率	%	—	50	90
	7	公共区域智能监控覆盖率	%	70	90	100
	8	政务服务电子证照使用率	%	80	90	100
绿色化	9	人均公园绿地面积	m ²	13.2	13.3	13.5
	10	绿色建筑占新建建筑比例	%	80	100	100
	11	中心城区公交站点 500 米覆盖率	%	—	90	100
	12	城市再生水利用率	%	25	50	60
	13	城市生活垃圾回收利用率	%	—	35	50
均 衡 化	14	社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率	%	—	80	100
	15	每千人拥有执业（助理）医师	人	2.76	3.4	4.5
	16	社区养老服务设施配建达标率	%	—	100	100
	17	每千人拥有 3 岁以下婴幼儿托位	个	1.6	4.5	5
	18	职业技能培训人次	万人次/年	10	30	50
双 向 化	19	常住人口城镇化率	%	51.9	57	70
	20	城乡居民收入比	/	1.89	1.86	1.8
	21	城镇调查失业率	%	2.8	<5.5	—
	22	村集体经济收入 10 万元以上占比	%	—	85	90

第二章 优化城镇化空间格局 完善现代城镇体系

积极对接黄河流域生态保护和高质量发展战略，主动融入鲁南经济圈一体化发展，实施强核聚心、轴带展开、多极协同的空间发展战略，构建疏密有致、梯次发展、分工协作、功能完善的城镇化空间格局。

第一节 加快融入新的区域发展战略

抓住重大战略叠加机遇，发挥区域政策效应，加强与周边区域协同发展，协力构建区域协调发展体制机制，打造鲁豫毗邻地区高质量发展示范区。

一、协同推进黄河流域生态保护和高质量发展示范区建设

发挥菏泽黄河入鲁第一市的区位优势，加强与沿黄地区生态保护政策、机制、项目的联动，协同推进生态保护治理，支持产业、技术、人才、园区等多领域创新协作，创建黄河流域生态保护和高质量发展示范区。

加强河道和黄河滩区综合提升治理，构建安全可靠的水旱灾害防御体系，建设黄河下游绿色生态廊道，全力打造生态保护样

板区。深化产业发展合作，探索“双向飞地”“共管园区”等跨区域产业合作新模式，积极参与打造沿黄现代产业合作带。推进优秀传统文化创造性转化、创新性发展，开展黄河文化宣传，丰富提升鲁文化品牌，主动融入黄河流域视听发展联盟。加强与濮阳等临近沿黄城市在文化旅游、生态保护等领域合作，推动共建鲁豫毗邻地区高质量发展示范区。

二、强化与中原城市群的对接合作

发挥菏泽市位于中原城市群、山东半岛城市群联系通道的区位优势，建设区域枢纽，带动鲁南经济圈与中原经济区合作，增强山东半岛城市群向中西部地区辐射能力，构建双向开放新格局。

新建菏徐铁路，强化出海运输联系，建成山东半岛城市群面向中原城市群及我国西部地区的多式联运枢纽和区域性大宗商品商贸物流中心。联合陇海线沿线城市，形成具有较强实力的先进制造业和城镇集聚带，重点支持巨野—菏泽中心城区—东明建成东西联通的综合发展带。协同推进中原地区能源网络通道建设，支持海上原油管道运输能力建设，同步建设全市能源管网和储配设施，协同建设以郑州、洛阳、菏泽（东明）为中心的油品输送网络。

三、协力提升鲁南经济圈一体化发展水平

注重与鲁南经济圈各市的协同联动，推动基础设施互联互通、产业发展协同推进、生态环境共治共保，共同打造全国乡村

振兴先行区、转型发展新高地、淮河流域经济隆起带。

加快推进济枣菏发展轴交通设施建设，加快航道建设，打通菏泽至京杭大运河的水上通道。强化高端化工产业集聚，共建国家级煤化工基地；加强菏泽商贸物流设施建设，形成以内陆口岸为主的商贸物流中心。合力保护重要生态空间，协同推进大气、水污染防治，加大通航河道生态保护。

四、高水平打造鲁豫毗邻地区高质量发展示范区

借助位于鲁豫交界地区的区位优势，持续增强城市聚集、辐射带动作用，加快塑成全省高质量发展新引擎，打造成鲁豫毗邻地区集交通枢纽、商贸物流等功能为一体的高质量发展示范区。

加快青岛港内陆港口建设，建立与周边城市多式联运通道，形成鲁豫毗邻地区货物出海重要通道。加强与周边城市间的快速交通联系，构建“米”字型高速铁路网，建立与济南、郑州、徐州的1小时交通圈。推进鲁南电商总部落户，打造面向区域的总仓与结算中心，推进菏泽由货物节点向运营中心转型。适时启动综合保税区建设，吸引周边地区商品及生产要素集聚，打造外向型产业基地。

第二节 优化市域城镇化总体格局

统筹城乡融合发展，培育菏泽都市区，提升中心城区发展能级，强化县城重要载体作用，形成以中心城市为引领、县城为载体、小城镇为重要支点的新型城镇化空间格局。

一、形成“一核一带、五轴多极”城镇化空间格局

“一核”指菏泽都市区。强化菏泽中心城区与东明同城化发展，作为新型城镇化发展的核心，提升人口集聚能力，增强区域辐射带动作用。

“一带”指巨东城镇发展带。加强菏泽都市区与巨野县的联系，推动都市区扩容提质，打造市域经济、产业、人口等要素集聚的城镇核心发展带。

“五轴”指沿主要交通走廊串联各县城和重点镇，形成以中心城区为核心向外放射的城镇发展轴。包括中心城区—曹县，中心城区—郓城，中心城区—成武、单县，中心城区—鄄城，中心城区—庄寨五条城镇发展轴。

“多极”指城镇化发展增长极。积极培育曹县、郓城、单县、巨野、鄄城、成武等中小城市，作为市域重要增长极和新经济增长点，突破市域城镇空间“弱中心、均质化”状态。

二、合力共建菏泽都市区

推动中心城区和东明县同城化发展，共建菏泽都市区，着力提升都市区发展能级和综合竞争力，增强对鲁西地区和鲁苏豫皖四省交界区域的辐射和影响力。

培育跨地区一体化发展节点，统筹周边乡镇，推动都市区边界地区协同发展，加快功能升级和品质提升。构建都市区一体化快速路系统，开展既有服务城镇公路的市政化改造，支撑周边县区与牡丹城区快速化联系。强化都市区内产业分工协作，培育现

代农产品加工、高端化工、商贸物流和休闲旅游等产业集群。

三、积极培育巨东城镇发展带

强化菏泽都市区与巨野县的交通联系，加强创新、产业、流通等核心功能协同，推动公共服务均衡普惠和政务服务联通互认，拓展提升城镇化发展空间。

共建互通互联的快速交通系统。加快菏泽城市轨道交通项目建设，推动干线铁路、城际铁路、城市轨道交通“三网融合”，建成中心城市与周边城镇组团之间30分钟通勤圈。结合G327新改建、黄河路西延，提升东明城区与菏泽中心城区快速化联系。加快黄河路、范阳路沿线快速公交走廊建设，推动近郊班线公交化。

推进现代产业协作共兴。共同推动核心产业建链、延链、补链、强链，形成以生物医药和高端化工为核心的先进制造业集群，形成以中心城区为“研发总部+终端产品”，东明县、巨野县为“转化基地+协作配套”的产业互动新格局，合力打造省级先进制造业集群。依托菏泽现代医药港、菏泽经济技术开发区、菏泽高新技术产业开发区、东明石化产业园、定陶区润鑫产业园、巨野经济开发区，共建高能级产业空间载体。积极发展多式联运，加强青岛保税港菏泽功能区与济铁物流园区、定陶物流中心、东明物流中心、巨野物流中心协作，协同建设商贸物流基地。

四、高标准建设菏泽鲁西新区

打造黄河下游生态保护和高质量发展示范区。深入实施黄河流域生态保护和高质量发展重大战略，开展水资源保护和水生态修复，改善黄河流域生态环境，推动经济社会发展与生态资源承载能力相适应。推进绿色工艺、清洁生产、高端制造，培育特色优势产业集群，打造全省落实黄河流域生态保护和高质量发展战略的突破口。

建设中原城市群对接合作先行区。发挥新亚欧大陆桥国际经济合作走廊、中原城市群重要节点作用，推进基础设施互联互通，建设区域综合交通枢纽，打造高能级对接合作平台。推动产能有效合作，发展贸易新业态，打造区域经济双循环、内陆开放新高地。

培育鲁西崛起战略引擎。做强产业引擎，推动生物医药、高端装备制造、新一代信息技术等产业高端化、特色化、规模化发展。重点布局建设一批重点实验室、产业创新中心、工程研究中心，搭建战略性新兴产业合作平台，构筑人才集聚高地。

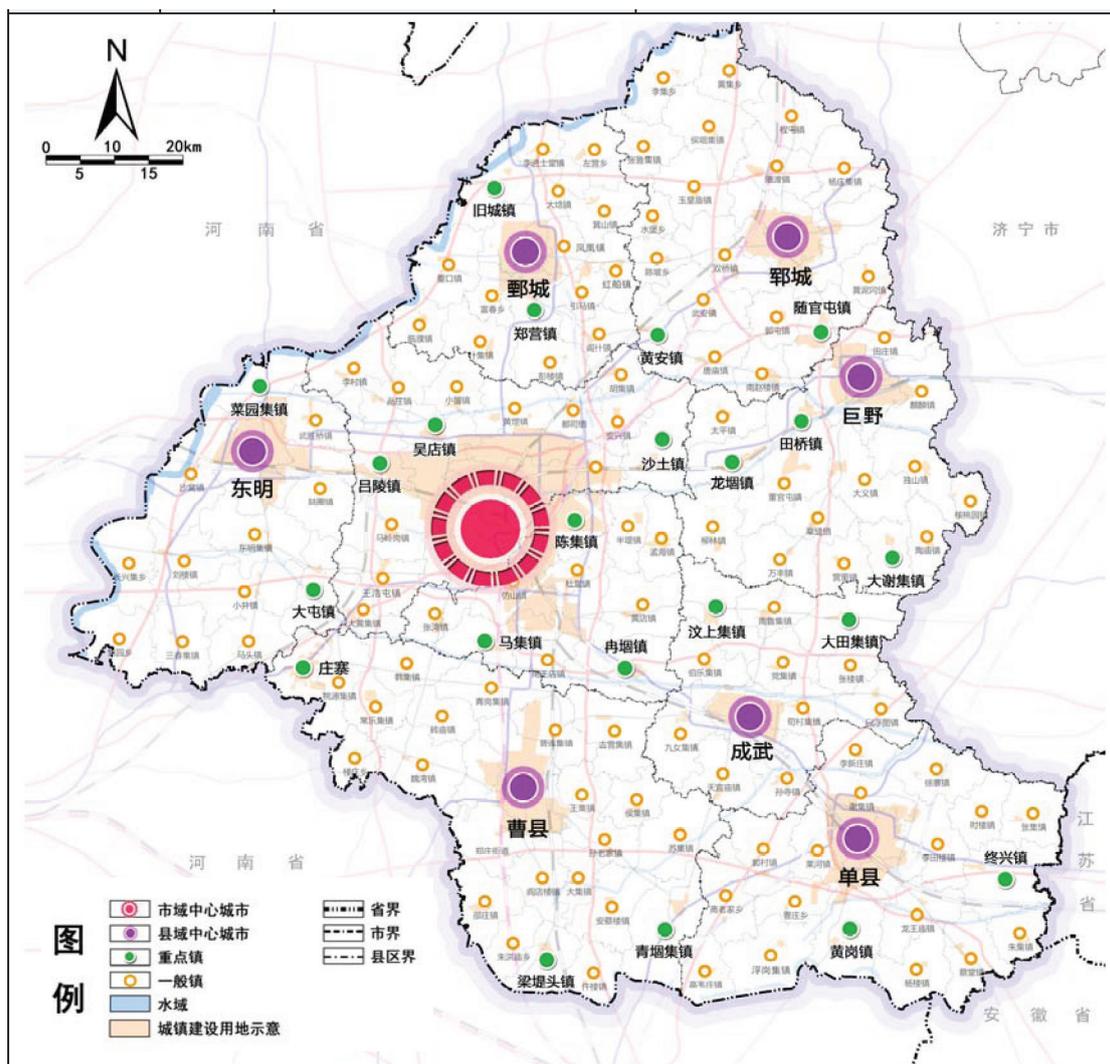
打造产城融合示范区和深化改革试验区。围绕主导产业发展，健全基础设施，加强城市管理，完善公共服务，实现产业与城市融合发展，人口与产业协同集聚，建成品质新区、智慧新区、韧性新区、人文新区、安全新区。加快融入和服务全国统一大市场建设，打造统一的要素和资源市场。实行“大部制、扁平化”管理模式和市场化管理体制，最大限度激发改革发展动力。

五、构筑功能互补协调发展的城乡体系

顺应人口向中心城区、县城集聚的趋势，完善“市域中心城市—县域中心城市—重点镇—一般镇”协调发展的城镇体系，形成以菏泽中心城市为核心、县城为支撑、重点镇为骨干的“1+7+22+N”市域城镇等级体系。

专栏 2 菏泽市域城镇等级体系规划

等级	数量	名称	发展引导
市域中心城市	1	菏泽中心城区	培育菏泽都市区，促进中心城区提质增效，增强辐射带动作用，打造新时代引领菏泽高质量发展的现代化中心城区
县域中心城市	7	东明、巨野、鄄城、单县、曹县、鄆城、成武	实施县城强弱项补短板工程，强化产业支撑、完善城市功能、培育城市特色、强化人口集聚能力，作为承接农业转移人口就近市民化的重要载体，成为促进市域协同发展的重要增长极
重点镇	22	庄寨（新生小城市）、龙堙、冉堙、吴店、吕陵、陈集、马集、菜园集、大屯、旧城、郑营、田桥、大谢集、随官屯、黄安、青堙集、梁堤头、汶上集、大田集、黄岗、终兴、沙土	发挥示范引领作用，集聚高端要素和特色产业，打造一批特色鲜明、产城融合、宜居宜业的现代化新城镇，作为城乡融合发展的重要节点，就地就近城镇化示范区
一般镇	N	——	加快完善镇公共服务设施和基础设施，强化服务功能，着力把乡镇建成服务农民的区域中心



第三节 加快以县城为重要载体的城镇化建设

聚力提升县城能级和综合承载能力，提高县城产业、人口集聚能力，优化重大基础设施布局，完善公共服务配套，因地制宜推进县城提质增效。

一、分类引导县城发展方向

立足区域特色资源和产业基础，推动县城差异化定位和特色

化发展，引导周边县城全面融入菏泽中心城区一体化发展，积极培育专业功能县城，提升综合承载能力，构建新型城镇化的重要支撑空间。

专栏 3 各县发展引导

名称	功能引导
东明	建设新型工业强县、现代农业大县、生态宜居名县，加快与中心城区一体化发展，共建菏泽市都市区
巨野	巨东城镇发展带核心城市之一，重要精细化工和新材料基地，以麒麟文化和环城水系为特色的生态宜居城市
鄄城	建设现代农业大县、新型工业强县、文化旅游名县，菏泽重要的加工制造业基地
郓城	建设现代化强县，国内著名的水浒文化旅游名城，菏泽重要物流商贸中心和先进制造业基地
成武	山东省输变电设备生产基地，菏泽市先进制造业基地，伯乐故里文化旅游名城
曹县	发挥区位优势 and 电商产业特色，建设先进制造业强县，打造三省交界地区商贸物流中心
单县	黄河故道以北的生态旅游服务中心，鲁西南地区重要的新能源及化工产业基地

二、推进县城补短板强弱项

围绕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，加快补齐县城基础设施与公共服务短板弱

项，提升县城综合服务能力和辐射带动作用。总结推广郓城县国家县城新型城镇化示范县经验，加快推进单县、郓城县省级新型城镇化综合试点建设。

完善市政设施体系，夯实县城运行基础支撑。推动市政交通设施建设，鼓励对公路等设施升级改造，布局建设公共停车场，推进客运站改扩建或迁建新建设，优化公交站点布局。推进市政公用设施提档升级，加快市政管网设施、配送投递设施建设，开展县城智慧化改造等。

三、增强产业支撑能力

依据资源禀赋、产业基础、区位条件，各县明确2—3个重点产业，实施产业培育设施提质增效工程，促进要素和产业加速集聚，实现产业规模和竞争力同步提升。

提升东明县、巨野县和郓城县转型发展能力。深入实施传统产业动能转型升级，探索传统产业向生态绿色发展模式转型的新路径，争取跨入全省县域经济发展中上游梯队。

提升单县、曹县融合发展能力。依托区位交通优势和电商产业特色，将单县和曹县打造成区域重要的商贸物流中心，把区位优势转化为发展优势。

提升成武县、鄄城县特色发展能力。成武县重点发展机电制造、精细化工等传统产业，鄄城县重点发展精细化工、生物医药、现代农业等特色产业发展，积极培育医药、新能源等新兴优势产业。

四、提升县城人居环境质量

坚持突出特色，做好县城规划设计，以完善城区风貌环境为重点，推动新城综合开发，抓好老城升级改造，提升城市品质，塑造城市个性。

更新业态功能，提升土地效益。推进老城区整治与复兴，调整改造与老城区整体功能布局不协调用地，疏解老城区过重的功能负担，为老城区发展注入新的活力。整合优化产业布局，鼓励旧工业区升级改造，有序推进老城区、重点发展地区、景观门户区及周边地区内的工业用地功能置换。

改善人居环境，保障城市民生。针对居住环境较差的棚户区、城中村等区域，采用拆旧建新的方式改造提升，改善人居环境，提升城市形象。探索推进老旧小区“微更新”模式，实现基础设施完善、配套设施齐全、居民出行畅通、居住环境美化、居住条件改善的目标。

修补生态网络，美化城市环境。逐步清退城市重要生态廊道、生态防护带内的用地，筑牢城市生态安全屏障。疏通城市滨水廊道，充分利用适宜空间建设口袋公园，实现城市生态环境的明显改善。

传承地域文化，彰显城市魅力。注重历史文化地区的保护传承，历史文化街区、文保单位周边地区应在符合保护要求的前提下对建筑进行维护修缮、综合整治和功能优化。

第四节 因地制宜推进小城镇健康发展

立足小城镇功能定位，着力把乡镇建成服务农民的区域中心。支持重点镇、民族镇发展，选择一批经济基础好、发展活力足的小城镇，打造成为农业转移人口就近城镇化新载体。

一、聚力培育重点镇

高标准规划建设一批重点镇。依托“两新融合”试点镇建设及城镇化发展轴，支持龙垵、吴店、吕陵、黄安等产业基础扎实、发展潜力大的小城镇发展为重点镇。重点提高产业和人口承载能力，发挥重点镇示范引领作用，形成县域城镇化载体的重要单元。

加快推进新生小城市试点培育。深化推进“强镇扩权”改革，指导试点镇建成与小城市发展相适应的行政管理体制，不断提升试点镇能级，加快实现向小城市的转型发展。增强城镇发展活力，培育庄寨成为镇区常住人口超过10万人、财政收入超过10亿元的现代化小城市。

二、分类引导小城镇发展

立足小城镇资源禀赋和区位特色，以提升主导功能为方向，推动一般镇与疏解城市功能、特色产业发展、服务“三农”相结合。完善特色小城镇支持政策，推进民族特色乡镇建设，规范健康发展特色小镇。

通过规划引导、市场运作，培育小城镇成为文化旅游、商贸

物流、资源加工、交通枢纽等专业功能镇，吸纳城市要素流入，承接农民就近就业。推动城市周边镇，积极对接城市发展需求，承担城市发展的外溢功能，逐步发展成为卫星镇；支持其他远离城市面向乡村的小城镇，完善基础设施和公共服务，发展成为服务农村、带动周边的综合性小城镇。

第五节 强化综合交通运输网络支撑

完善综合运输通道和区际交通骨干网络，强化对外交通联系，加快城市交通一体化规划建设，改善中小城镇对外交通，建成现代化、立体化、区域性的综合交通体系，形成“1小时可达济南、郑州、徐州，2小时可达北京、上海、西安、武汉、合肥、青岛、南京、天津、太原等，3小时可达广州、昆明、成都、沈阳、哈尔滨等全国其他城市”的1—2—3小时便捷交通圈。

一、完善综合交通运输通道

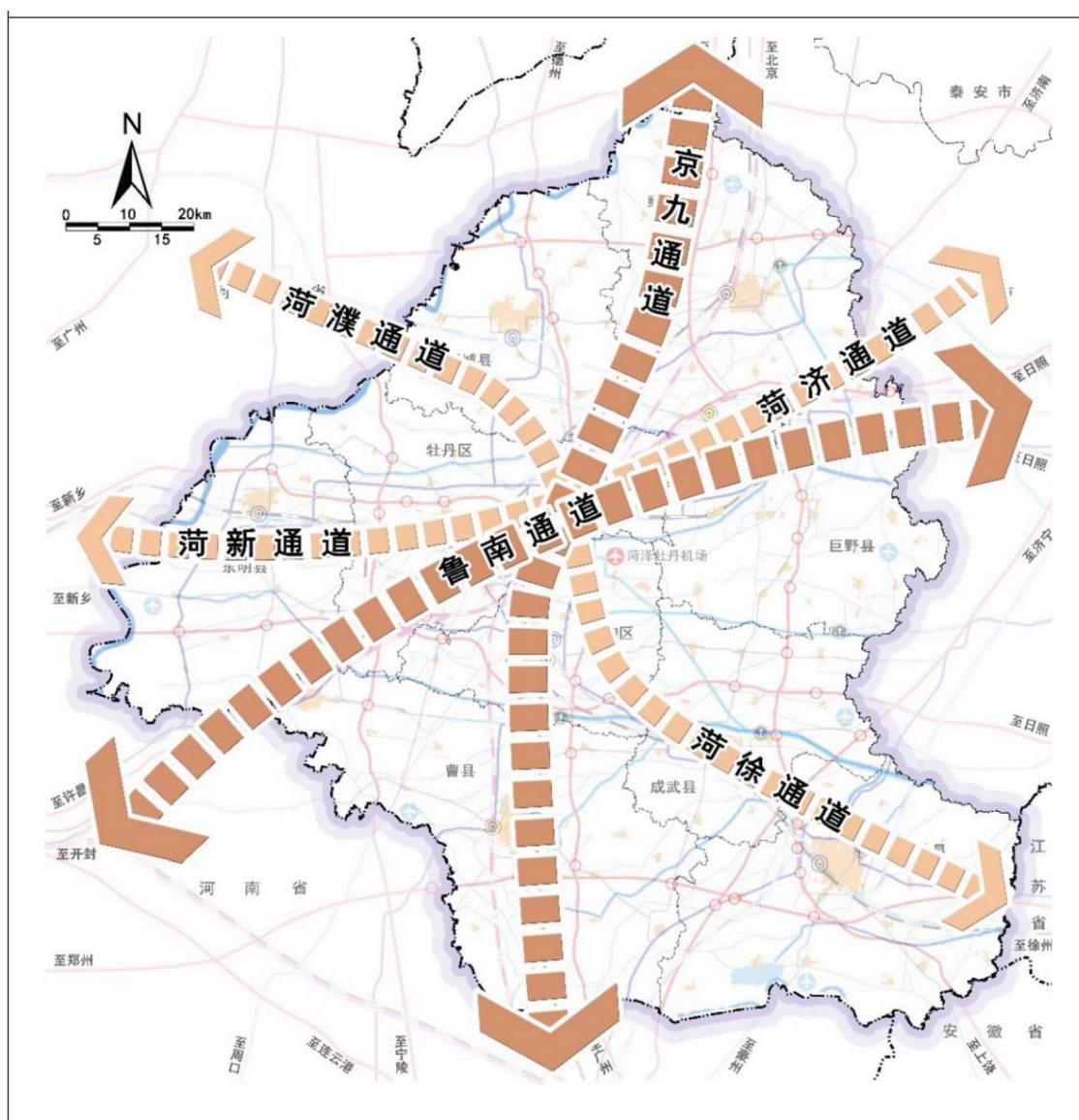
依托国家、省级综合运输大通道，以干线铁路、机场、高速公路建设为重点，加快形成贯通南北、衔接东西、辐射周边的“米”字型综合交通运输通道，提升对外交通品质，支撑和引导全市新型城镇化发展。

谋划大运量交通设施的建设与衔接，提升区域通勤能力。高速铁路、城际铁路直达周边重要城市，加快郟鄏高速、单县—曹县高速、济商高速、阳新高速、曹县至庄寨高速建设，推进高速

公路基本公共服务均衡化。完善覆盖全域的区域干线网与基础服务网，带动腹地发展。

推动普通国省干线公路网全面建成，高等级公路覆盖全市重要节点，提升省道通行能力，提高县道建设水平，加强中心城区与周边城市、城区与周边城镇、重要客货运枢纽之间的通道联系。

专栏 4 菏泽市交通通道规划示意图



二、建设区域综合交通枢纽

构建“一枢三支”运输机场格局。引导规划机场、高铁站、汽车站、公共交通枢纽一体化的立体综合客运枢纽，实现真正的“零换乘”。通过布设机场巴士专线、快速公交专线、轨道交通连接线等串联各客运枢纽，实现客运换乘“零距离”。

打造“通道+枢纽+网络”的物流运行体系。推动万福河复航，发挥内河水运通江达海的纽带和辐射带动作用，形成以洙水河、新万福河、郓城新河航道为主骨架，巨野港区、成武港区、郓城港区、定陶港区等为重要港区的航运体系。完善铁路货站、机场、港区集疏运体系，加强铁路专用线和疏港高速建设，实现货运换装“无缝衔接”。

三、提升中小城镇交通条件

完善快速路系统，加强与市域交通网络的快速衔接。优化城际快速路网，做好市政道路与高速公路、高铁站点、机场接驳，实现城区、镇区与车站、高速出入口等综合交通节点之间“接驳顺畅”。

织补中心城区和中小城市的主次干路网，衔接快速路系统。打通衔接快速路的骨干路网，分流快速路交通；织补城区主次干路网，疏解快速路交通，打造高快相融、疏密有致、级配合理的城市道路网，道路网密度达到8公里/平方公里的标准。

提高小城镇公路技术等级、通行能力。建设以镇区为中心的镇级交通圈，全面提高小城镇交通通达水平，加快镇级普通干线

公路升级改造，实现小城镇与菏泽中心城区、县级中小城市至少一条二级公路联通。

优化道路基础设施，支撑绿色交通体系建设。建立以菏泽中心城区为中心，市区、城际、城乡、镇村四级公交线路为一体的公共交通服务网络。优化非机动车道、行人步道及过街设施、残疾人无障碍通道建设。加快电动汽车充电基础设施建设，实现全市具备建设条件的高速服务区和加油站充电设施全覆盖。

第三章 推进城镇建设智慧化 提高城乡治理能力

坚持数字赋能高质量发展，将数字化、智能化贯穿新型城镇化与城乡融合发展全过程，构建菏泽智慧城镇化“1+3+4”发展模式，“1”即“城市大脑”一个城市综合服务管理平台，“3”即通信网、互联网、物联网三张基础网络，“4”即数字基础设施、数字政府、数字社会、数字经济。

第一节 加快新型基础设施建设

加快传统基础设施数字化升级，推进新型基础设施升级和超前布局，建设泛在连接、智能融合的“网、云、端”数字设施，全面支撑智慧城镇化建设。

一、建设完善通讯基础设施

加快 5G 基站布局和商用步伐，推动 5G 网络在交通枢纽、重点企业、产业园区、商务楼宇等场所深度覆盖，实现城镇建成区及村庄功能性覆盖。统筹推进骨干网、城域网、接入网 IPv6 升级，推广支持 IPv6 的移动和固定终端。加快发展第五代超高速光纤网络，推动宽带接入网络建设全面提速，实现乡村百兆接入能力、城镇千兆接入能力和商务楼宇万兆接入能力全覆盖。

二、推动鲁西南大数据中心提质增效

加快鲁西南大数据中心建设，搭建多元异构、边云协同的云计算中心，提升计算、存储、支撑平台等方面服务的弹性供给能力，形成区域核心大数据产业应用与服务中心。推动各县结合实际布局一批普惠性超低时延边缘数据中心，规模部署 MEC（移动边缘计算），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。

三、加快部署全域感知的智能设备

加速推进 NB-IoT 窄带物联网和 5G 宽带物联网覆盖，积极部署低成本、低功耗、高精度、高可靠的智能感知设备，实现规模应用场景县级以上城市建成区深度覆盖，镇区、重点村庄普遍覆盖。推进万物互联、高速链接的全域感知中台建设，建立“天地空三位一体”泛在感知网络，推动感知设备统一接入、集中管理和感知数据共享利用。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。

四、推动传统基础设施数字化升级

提升城市供水、排水、热力、燃气、电力、通信、交通等设施动态感知和智慧化管理能力，加快“透视菏泽”建设。加快智能交通灯、智能潮汐车道、智能停车设施等设施智能化升级，建设基于5G的智慧公路。完善部署雨量、水位、流量、水质、墒情、水利工程安全等智能监测设施，提升对涉水信息的实时监测和智能感知能力。加快智慧杆柱建设，实现电力杆塔、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。推进智能化综合管廊建设，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。

专栏5 重大新型基础设施工程

通信网络设施：建设大唐5G微基站产业山东总部基地、天地一体化信息网络等项目。

数据处理设施：建设移动5G边缘计算节点、鲁西南大数据中心等项目。

工业互联网：建设“个十百”工业互联网平台、工业互联网标识解析二级节点等项目。

智能终端设施：建设摩信科技智能传感器、山东中厦石墨烯生物传感器等项目。

传统基础设施改造：建设菏泽市智能充电服务平台、惠菏城区智慧停车、曹县城市智慧泊车驿站、曹县高铁新城综合管廊及污水处理、鄄城县恒源公共智慧停车场、鄄城县污水处理设施提标改造工程、郓城县智慧交通建设与改造、成武县智慧停车场建设、巨野高铁北站站前广场基础设施建设、东明县智慧水务建设等项目。

第二节 提高城乡数字治理能力

推动新一代信息技术与社会治理深度融合，探索构建全局视野、虚实交互、智能精细的“数字孪生城市”，加快建成精准高效、智慧和谐的数字化治理体系，促进城乡治理能力智慧化。

一、提高数字化政务效能

高水平建设一体化在线政务服务平台，全面构建“互联网+政务服务”新格局，打造“24小时不打烊”网上政府。加快政务服务事项全面上网运行，依申请类政务服务事项全面实现“一网通办”，完善企业、群众全生命周期服务，推动更多政府服务事项“一链办”“并联办”。加快推动“爱山东”APP菏泽分行建设，开设“双全双百”服务专区，打造个人和企业全生命周期的“电子卡包”。

二、建设新型智慧城市和数字乡村

实施“城市大脑”建设提升行动，完善城市信息模型平台和运行管理服务平台，推动市级“城市大脑”与市一体化大数据平台互联互通。加快实现城市主要生命体征的实时感知，以地下管网、市政交通、公共服务设施数字化等为重点，多维度收集城市数据，打破各领域“信息孤岛”。到2025年，菏泽市级、单县达到《新型智慧城市建设指标》（DB37/T 3890—2020）四星级，郓城县力争达到五星级，其他县力争达到四星级；到2035年，全部县达到四星级以上。深入实施“宽带乡村”“掌上乡村”工

程，推动乡村基础设施数字化转型，推进涉农服务事项在线办理，加快乡村管理服务数字化。

三、实施数字政府强基工程

持续深化“一个平台一个号、一张网络一朵云”建设，持续推进电子政务外网接入、全市新建政务信息系统上云，打造统一的数字政府基础支撑体系。加强数字政府安全保障体系建设，应用区块链技术，构建城市共享数据库，实现数据共享的安全、可靠、可信、溯源。全方位整合公共安全、应急、水利、交通等各领域视频资源，打造全场景、全感知、全关联、全流程的视频中枢。扩大电子证照适用范围，打造企业和个人电子卡包，实现“一码亮多证”，打造“无证明之市”。

四、推动生态治理协调化

加快推进智慧环境监测监控，构建“天地一体、上下协同、信息共享”的生态环境监测监控网络，实现对环境质量、污染源和生态状况的实时感知和实时监控，重点加强对黄河流域生态环境实时监测监控。推动建设生态环境大数据平台，建立完善生态环境基础数据库，实现生态环境相关的数据资源互连互通、共享共用。构建生态环境综合监测预警体系，建立生态气象综合评估与监测预警机制，提升生态环境预警预报能力。

五、推动安全防控一体化

加快推进“天网工程”“雪亮工程”，建设社会治安全息感知体系，构建更加严密的社会治安防控网络。完善市公共卫生大数

据平台，提升传染病、突发公共卫生事件的早期发现和自动预警能力，全面做好疫情精准防控。推动安全生产风险管控、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，构建安全生产信息化监管体系。深入推动“金安工程”建设，打造全市金融风险监测“一张网”，提升对金融风险的监测预警和应急处置能力。

第三节 扩大数字服务场景应用

围绕教育、医疗、养老、社保、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，打造一批典型城镇智慧化应用场景，构建全生命周期的数字化、智慧化惠民服务体系。

一、智慧教育服务

优化义务教育入学服务，全部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”。探索发展人工智能、大数据、VR/AR等信息技术融合的新型教学模式，实现智能辅助教学和个性化学习服务，支持建设一批互联网环境下教育改革试点。开展智慧校园创建行动，提供教、学、考、评、管一体的智慧校园服务，智慧校园覆盖率达到100%。加快跨区域优质教学资源共享，针对贫困地区、薄弱学校、弱势群体，推进专递、名师、名校网络“三个课堂”建设应用。

二、智慧医疗服务

完善全民健康信息平台，普及应用电子健康卡，加快实现电

子健康档案、电子病历、医学影像的信息共享和互认互通。加快建设互联网医疗平台，探索 AI 技术赋能多种医疗场景，完善医疗机构远程医疗、分级诊疗、双向转诊信息服务体系，提供线上平台挂号、预诊分诊、健康咨询、远程诊断等服务。打造精准、高效、普惠的医疗基础设施，加速人工智能、大数据等技术在医学影像识别、辅助外科手术等普及应用。

三、智慧养老服务

优化升级市级养老管理平台，构建覆盖全市的养老服务信息网络，推动互联网技术在居家养老、机构养老、社区养老、医养融合等领域广泛应用，提供智慧化、个性化、多样化、便利化的养老产品和服务。开展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，逐步形成线下线上相结合的社区居家养老服务体系。

四、智慧社保服务

完善线下大厅、网办大厅、自助终端、移动 APP 等社保服务系统，构建线上线下结合、上下层级贯通的社保服务体系，探索以社会保障卡为载体，建立居民服务“一卡通”。整合构建功能集中的养老保险、失业保险、工伤保险业务系统，打造社会保险全流程智能监管体系。加快建设医疗保障信息平台，积极推动医保电子凭证在定点医疗机构全流程使用，推进医保经办业务“网上办”“掌上办”。完善社会救助数字平台功能，推动线上申请与线下申请结合，实现对低收入人群高效认定、精准识别。

五、智慧社区建设

加快完善智慧社区（村居）服务体系，建设市、县级统建智慧社区管理平台，通过“共性平台部署十个性特色应用”，实现社区（村居）服务和管理功能综合集成。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，提升智能化服务水平。实施智慧社区（村居）建设突破行动，打通智慧便民服务“最后一公里”，打造10分钟便民惠民智慧服务圈。探索开展“智慧社区+数字家庭”建设试点，实施智慧社区（村居）提升工程，到2025年智慧社区覆盖率达到40%，到2035年基本实现智慧社区全覆盖。

第四节 提升城市产业创新集聚能力

优化数字经济生态，推进数字技术研发应用，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，为智慧城镇化植入可持续发展基因。

一、加快数字产业化发展

培育数字经济“新动能”，加快布局5G、云计算、物联网、虚拟现实、人工智能等前沿信息产业，努力打造新一代信息技术产业集群。依托鲁西南大数据中心等引进、培育专业的数据采集与处理龙头企业，推动大数据关键技术研发及产业化，打造覆盖鲁西、辐射中原的大数据产业集聚区。瞄准5G终端、基站、场景应用等产业重点环节，发展天线、射频器件、光纤光缆等电子

信息产业，打造 5G 产业集聚区。聚焦智能家居、智能车载、智能机器人、生物传感器等领域，打造智能终端产业发展高地。支持建设区块链产业园区，实施一批区块链融合应用试点项目。

专栏 6 新一代信息技术产业重点项目

建设摩信科技智能传感器、山东中厦石墨烯生物传感器、中航华东光电智能语音交换系统、天华菏泽云中心、粤海星河智能终端产业园、荷益智能触控平板玻璃生产基地、鸿泰胜手机及其他电子配件制造、众腾电子手机及产品配套、旭呈电子显示触控和主板及产业链生产、智佳智能产业园、瑞科智能终端及智能制造、星格尔智能终端制造、美华 5G 光通信激光器及模块和功率器件生产、高科技半导体器件及模块生产、定陶区 5G 新材料产业基地、星顺生益科技新材料产业园、郟城北斗导航产业园、单县通讯产业创新园、曹县“智慧云都”等项目

二、提升产业数字化水平

推动新一代信息技术与传统产业转型深度融合，加快发展智慧农业，大力推广应用新型智能农机装备，推进农业生产经营和管理服务数字化改造，将农业的种、管、收与大数据相结合，打造一批智慧农业应用基地。加快推进装备制造、原材料、消费品等重点领域数字化、网络化、智能化改造，鼓励机械、化工、纺织、食品、医药等重点行业探索数据驱动的制造新模式。深入推进服务数字化转型，培育发展数字贸易、智慧物流、数字医疗、智慧文旅等新业态新模式。

专栏 7 传统产业智能化升级重点项目

建设鄆城县绿色新材料产业园、鄆城县中粹食品智能制造中心、曹县联盟家具产业园、成武县高端红木家具产业园、东明县明胜纺织智能纺纱产业园、鄆城康平纳智能印染产业园、菏泽智慧冷城、中陆国际物流园、山东玉达智慧冷链物流、菏泽城投中央厨房及食品智能冷链物流配送、市高新区智慧物流港、通盛车辆综合服务大市场等项目

三、推动产业园区智能化升级

推进产业园区数字化改造，重点建设高质量、大规模独立组网 5G 网络，建成园区物联网感知体系，建成一批数字车间、智能工厂、智慧园区。推进工业互联网产业园区培育，加快推广基于工业互联网的智能化生产、个性化定制、网络化协同和服务型制造新应用新模式。加快建设智能园区管理服务平台，推进各类化工园区安全监管平台建设。重点打造菏泽市大数据产业城、单县智慧家居产业园、成武新型智慧城市终端制造产业园、巨野智能终端产业园未来产业集聚区。

四、构筑开放共荣的数字科创高地

加强关键核心数字技术攻关，围绕建设数字强市重大需求，开展 5G、人工智能、区块链、工业互联网、量子通信、集成电路等领域关键共性技术研究，巩固高端服务器、高效网络存储、网络空间安全等领域技术优势，重点围绕石化、轻工和建材等领域需求，推动虚拟现实、生成式设计等技术的应用。提升企业数字科技创新能力，支持企业与高校、科研机构融合大数据、物联

网、人工智能等新技术，加快推进产业数字化进程，鼓励社会资本加大对人工智能、区块链、5G等相关产业创新支持力度。

第四章 推进城乡建设绿色化

着力打造生态菏泽

将绿色发展理念全面融入城镇化发展全过程，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，建设绿色、安全、韧性的现代城市，促进人与自然和谐共生。

第一节 优化生态安全格局

统筹山水林田湖系统治理，加强生态系统保护修复和环境综合治理，形成多层次、多功能、复合型、网络化的生态支撑体系。

一、构筑“两屏双网多点”的生态安全保护屏障

“两屏”即市域沿黄河和黄河故道形成的生态保护屏障。

“双网”即沿北总干渠、东鱼河、高村南干渠、鄆郚河、洙赵新河等主要河流构筑水系蓝网，沿主要交通廊道构筑生态绿网，全域构建两网交融生态格局。

“多点”即市域内林场、湿地公园、森林公园等多个生态斑块。深入推进城市增绿和绿化品质提升，因地制宜建设“街头绿

地”“口袋公园”“湿地公园”等工程，增强城市绿地服务能力。

专栏 8 菏泽市生态安全格局示意图



二、探索流域水生态综合治理

强化沿黄河生态环境综合整治，综合治理游荡性河道并对重要节点工程改建加固，建设氮、磷高效生态拦截净化设施，推动全市滩区内农田退水生态化改造。实施各县区水系连通工程，推

动曹县三千沟、富华河综合治理项目，加快农村小河道、小河沟、小塘坝、小湖泊清淤疏浚、岸坡整治和河渠连通，建设生态河塘，治理农村水系。对于洙赵新河、东鱼河、万福河等重要河湖和重点湖库，划定缓冲带，强化岸线用途管控。

三、推动森林与湿地保护

全面推行“林长制”，实施森林提质增效工程，落实森林资源生态效益综合补偿政策。坚持湿地自然恢复为主，加强黄河湿地自然保护区等区域的管控，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁黄河大堤内建设影响防洪和破坏湿地资源的工矿工程，合理发展生态旅游。加强农田防护林网建设，统筹实施沿黄防护林等工程，建设网、带、片、点结合的水土保持防护体系。

四、加强矿区生态修复

编制矿山地质环境保护与土地复垦方案，制定实施露天矿山生态修复计划，加快绿色矿山建设。实施危岩体卸载、边坡排险、清运渣石及回填、场地清理、挡土墙修筑、种植土回填、植树绿化等工程。建立“边采边治、先治后采、防治并举、治用并重”的综合治理机制，积极推进李楼、彭庄、郭屯、赵楼、龙堎、万福、张集、陈蛮庄等采煤塌陷地生态治理、复垦治理和产业治理。

第二节 构建清洁低碳安全高效的能源支撑体系

将能源结构调整作为实现“双碳”目标的重中之重，推动能

源利用转向以低碳化为主，加快能源绿色低碳发展。

一、基于能源供给侧的转型路径

大力发展可再生资源。开展绿色能源发展行动，统筹可再生能源综合开发，建成一批标杆乡镇、标杆村。加快风电资源开发利用，科学规划、有序规范风电项目建设。合理开发利用地热能，沿“鄆城—牡丹—定陶—曹县”为轴线展开，以牡丹区、定陶区为重点，同时积极开拓曹县、鄆城等地。推进氢能源技术研发应用，实施天然气制氢、光伏发电制氢和风电制氢等示范项目。加大生物质能开发利用技术装备的研发力度，合理布局和规范建设生物质发电项目。支持学校、医院和养老院等应用太阳能集热系统，加快太阳能光热工业化利用步伐，鼓励公用设施和工业园区等采用分布式光伏发电，加快太阳能温室、光伏农业生态大棚电站等项目建设。

构建以新能源为主体的新型电力系统。供给光伏、风电、生物质等多种能源，提高能源供给多样性。增加储能设备管理，提高能源供给稳定性。发展智慧电网，引入人工智能技术，提升电力调度自动化系统安全性，提高电力调度效率。发展碳捕获、利用与封存技术（CCUS），将二氧化碳资源化。一方面提纯生产过程中排放的二氧化碳，投入新的生产过程中循环再利用；另一方面将二氧化碳封存，用以强化地热等。

燃料零碳化。以太阳能、风能等可再生能源为主要能源制取可再生燃料。推进氢能源技术研发应用，实施天然气制氢、光伏

发电制氢和风电制氢等示范项目。加大生物质能开发利用技术装备的研发力度，合理布局和规范建设生物质发电项目；研发生物质颗粒燃料，着力推动生物质能源梯级利用；积极发展生物质成型燃料，着力推进生物质直燃和气化发电。充分利用盐碱荒地资源，加快培育速生、高产能植物品种，积极开展以甜高粱、薯类等非粮作物为原料的液体燃料生产试点。

二、基于能源需求侧的转型路径

严控化石能源消费总量，推动煤炭等化石能源清洁高效利用。实施煤炭消费减量替代，严控新增耗煤项目，合理控制煤电建设规模和发展节奏。优化油气资源输入保障，有效对接国家、省骨干输气工程，构建安全高效绿色油气运输体系。

加快能源利用再电气化和智慧化进程。大规模开发利用风电、太阳能等新能源，加强电网基础设施建设，扩大互联互通。通过互联网、物联网等信息与控制技术，将人、能源设备及系统、能源服务互联互通，使电源、电网、负荷和能源存储深度协同，实现能源流与信息流的高度融合。

专栏 9 菏泽市重点能源工程

煤电生产：建设产能 180 万吨万福矿井，李楼煤矿二号井，以郓城站、文亭站、桂陵站和陶驿站为“四中心”的 220 千伏主网架，大唐郓城电厂 500 千伏送出工程，郓城 500 千伏变电站主变扩建工程等项目。

油气供应：建设单县盐穴储气库工程，山东管网南干线天然气管道菏泽段，东明县—郑州成品油管道，东明县—曹县天然气长输管道等项目。

新能源：建设陆上风电基地和分布式风电项目，东明石化制氢，东明石化 UPC 项目，采煤塌陷区综合治理光伏电站示范，鄆城县、单县光伏基地，东明县、鄆城县集中式储能，曹县、鄆城县风光电储一体化等项目。

第三节 发展壮大绿色低碳产业

兼顾产业发展与“双碳”目标实现，优化资源调配，保障产业升级转型增长空间，加快形成绿色低碳的现代产业体系。

一、推动产业结构优化升级

以工业转型升级为重点，深入实施绿色制造工程，大力推行绿色设计，完善绿色制造体系，建设绿色工厂和绿色工业园区。聚焦补链延链强链，构建绿色低碳循环发展产业体系。加快商贸流通、信息服务等绿色转型，推动互联网、大数据、人工智能、第五代移动通信（5G）等新兴技术与绿色低碳产业深度融合，建设绿色制造体系和服务体系。聚焦节能降碳推动产业转型升级，明确行业领域的鼓励类、限制类、淘汰类条目，指明行业的转型升级方向，推进农业绿色发展，促进农业固碳增效。

二、实施重点行业节能降碳工程

推动电力、有色金属、建材、石化化工等行业开展节能降碳改造，提升能源资源利用效率。优化菏泽市 9 个省级化工园区产能规模和布局，加大落后产能淘汰力度，有效化解结构性过剩矛盾。依托巨东城镇发展带打造高端化工产业集群，重点打造东明

高端化工传统动能升级示范区，申请设立高端化工国际合作园区。

严控新增炼油和传统煤化工生产能力，稳妥有序发展现代煤化工。调整原料结构，控制新增原料用煤，拓展富氢原料进口来源，推动石化化工原料轻质化。优化产品结构，促进石化化工与煤炭开采、冶金、建材、化纤等产业协同发展，加强炼厂干气、液化气等副产气体高效利用。鼓励企业节能升级改造，推动能量梯级利用、物料循环利用。

三、推动产业园区循环化发展

以提升资源产出率和循环利用率为目标，加快建设陆港产业新城和现代生物医药港，优化各类开发区、工业园区、物流园区空间布局，到2030年省级以上重点产业园区全部实施循环化改造，开展碳达峰示范试点园区建设，形成一批低碳、零碳示范园区。推动园区企业循环式生产、产业循环式组合，组织企业实施清洁生产改造，促进废物综合利用、能量梯级利用、水资源循环利用，推进工业余压余热、废气废液废渣资源化利用，积极推广集中供气供热。搭建基础设施和公共服务共享平台，加强园区物质流管理。

第四节 推广节能低碳建筑

提升绿色建筑发展质量，提高建筑用能效率，优化建筑用能结构，控制建筑能耗和碳排放增长趋势，基本形成绿色、低碳、

循环的方式。

一、推动新建建筑绿色化

全面推广绿色建筑，城镇新建民用建筑（3层以下居住建筑除外）的规划、设计、建设，应严格执行国家和省规定的绿色建筑标准，全面达到基本级及以上标准。政府投资或以政府投资为主的公共建筑和其他大型公共建筑，应按照二星级及以上绿色建筑标准进行建设。积极推广城镇建筑和市政工程绿色施工，加快发展绿色施工适宜技术，积极创建绿色施工科技示范工程。

二、提升既有建筑能效

组织开展公共建筑能源审计和节能量核定工作，加强节能改造项目的日常监督和效果评估，推动既有建筑节能改造。到2025年，累计完成2005年前建成且具有改造价值的既居住建筑节能改造；2026—2035年累计完成2010年前建成且具有改造价值的既居住建筑节能改造。优化建筑用能结构，因地制宜推进太阳能、地热能、空气能、生物质能等可再生能源建筑应用，提升可再生能源在建筑用能中的比重。

第五节 提升城市安全韧性

统筹城镇化高质量发展和安全危机防控，健全城市防灾减灾设施和应急救援体系，构建全天候、系统性、现代化的安全保障体系，提升城市抗御重大灾害能力、适应能力和快速恢复能力，推动建设健康安全的韧性城市。

一、构建完善的综合应急体系

坚持预防为主、防抗救结合，构建“应急预案、预测预警、应急指挥、应急队伍、应急物资保障、应急工作规范”等为一体的综合应急体系，全面提升防灾减灾抗灾救灾能力。完善菏泽智慧应急指挥系统，绘制救援队伍、物资、装备等应急资源“一张图”，形成贯通全市的事故灾害应急指挥网络。健全完善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力量体系。加强防汛、抗旱、地震、消防、人防等应急物资保障体系建设，提升应急装备现代化水平，构建科学实用的应急预案系统。优化布局应急物资储备仓库（点），提升应急保障能力。统筹城市防灾空间和公共安全设施布局，预留弹性空间作为临时疏散、隔离防护和防灾避难空间，预留交通、市政等基础设施接入条件，构建地下防灾系统。建设安全可靠、高效畅达的疏散救援通道系统，统筹应急避难场所建设，强化大型公共建筑平战功能转换能力，提高建筑防灾安全性能。

二、增强城市防洪排涝能力

统筹城市排水管网、城市河道、调蓄水面等排水防涝设施建设，实施桥隧、地下停车场、低洼社区等重点场所安全提升工程，建设以源头减排、排水管渠、排涝除险、超标应急为核心的排水防涝工程体系。提升防洪排涝标准，强化行蓄洪能力建设，开展黄河“二级悬河”治理工程，完成洙赵新河、东鱼河、万福河等河道综合治理，推进大中型病险水库除险加固工程建设。系

统化推进海绵城市建设，完善“渗、滞、蓄、净、用、排”设施体系。

三、提升城市生命线工程保障能力

保障供水安全，统筹外调水源和战略保障水源，加强应急备用水源工程建设和地下水源保护。提高能源安全保障能力，统筹输入能源和自产能源，完善应急电源、热源调度和热、电、气联调联供机制，建立安全可靠的多层次分布式储能系统。推广分布式、模块化、小型化、网络化城市生命线系统模式，保障干线系统供应安全，提升智能化管理水平。

四、推进“平安菏泽”建设

全面贯彻落实总体国家安全观，强化依法治理、系统治理、智慧治理，有效应对非传统领域安全风险，为新时代现代化强市建设塑造安全环境。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。建设网络安全监测保障平台，维护网络空间安全，构建“全民反诈、全社会防诈”新格局。健全安全生产管理、隐患排查、风险防控体系，重点加大对危险化学品、煤炭生产、建筑工地、交通运输等领域安全监管力度。加强社会面智慧安防建设，推动安全数据跨领域分享，加快对接和融入平安山东“一张网”。

第六节 倡导绿色低碳生活

增强全民节约意识、环保意识、生态意识，倡导简约适度、

绿色低碳、文明健康的生活方式，把绿色理念转化为全体人民的自觉行动，开展绿色低碳社会行动示范创建。

鼓励绿色生活方式。引导全社会践行绿色生活、绿色消费理念，加快形成绿色生活方式。积极培育绿色消费市场，推行政府绿色采购制度。开展绿色生活绿色消费统计，定期发布城市和行业绿色消费报告。健全完善绿色交通体系，积极引导绿色低碳出行，大力发展全域公共交通，推进城市慢道建设，鼓励使用节能和新能源汽车。统筹推进公交车更新换代，发展大运量公共交通，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。

传播绿色低碳发展理念。举办“碳达峰、碳中和”节能知识讲座，组织开展节能宣传周和全国低碳日系列宣传活动，通过LED屏滚动播放“节能降耗，绿色发展”“低碳生活，绿建未来”等宣传标语，增强居民对节能降耗、绿色发展的观念和认识。推进县城绿色低碳建设，鼓励各县区积极创建生态文明建设示范区和低碳城市示范县。推进城市社区基础设施绿色化，推广节能家电、高效照明产品、节水器具，强化社区生活垃圾分类投放的宣传与推进。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。

第五章 推进城乡发展均衡化

实现全民共建共享

构建覆盖城乡的基本公共服务和基础设施网络体系，推进城乡公共资源优质均衡配置，健全统筹城乡的社会保障体制，完善共建共治共享的社会治理格局，打造和谐宜居的幸福之城。

第一节 促进城乡教育优质普惠

实施教育立市战略，建设高质量教育体系，推进教育资源均衡配置，保障与城镇常住人口规模相匹配的学位供给，将农业转移人口全部纳入流入地教育保障范围。

一、建设高质量教育体系

发展普及普惠安全优质的学前教育。加大公办幼儿园建设力度，构建以普惠性资源为主体的学前教育公共服务体系，确保优质普惠学前教育资源供给。到2025年，普惠性幼儿园覆盖率达到85%以上，学前教育毛入园率达到95%左右。到2035年，全面普及学前三年教育，建成覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系。

打造城乡一体优质均衡的义务教育。推行“品质+均衡”，

积极创建国家义务教育优质均衡发展县区。合理规划布局中小学校，实施义务教育“强镇筑基”暨“双百工程”，提高乡镇驻地学校办学水平，补齐农村教育短板。

形成特色多样的普通高中教育新样态。启动普通高中特色学校创建工作，推动全市普通高中由标准化、规范化向高质量、有特色发展，实施普通高中强科培优行动，以学科为基础建设一批全省一流特色高中。到2035年，普及高中段教育，全市普通高中全部达到省级标准化水平。

打造特色鲜明的现代职业教育体系。完善职业教育、技工教育体系，提升高职院校专业建设水平，强化产教融合、校企合作，构建专业集群优势明显、与“231”特色产业体系发展相匹配的现代职业教育体系，提高农业转移人口劳动技能素质，提供优质人才资源支撑。实施高职院校提升计划，推进菏泽职业学院、菏泽家政职业学院等高职院校与菏泽学院等高校开展贯通培养，鼓励各县区发展具有自身特色的职业学校。

推动高等教育内涵发展。推进高等教育高质量发展，加快高等教育信息化建设，提升高等教育竞争力。推动菏泽学院向应用型高校转型发展，实施改扩建工程，积极筹办菏泽大学；建成菏泽医学专科学校新校区，推动升格为本科院校；完成菏泽职业学院二期、菏泽家政职业学院迁建等工程。搭建高校与企业合作平台，建立校企合作联盟，共建实验室、研发中心、产学研基地和实践基地。鼓励和扶持社会力量办教育，促进各级各类民办教

育规范特色发展。

二、促进城乡师资均衡发展

加大教职工编制统筹配置和跨区域调整力度，完善周转编制专户政策，加强青年教师培养。完善教师定期交流轮岗机制，采取定期交流、跨校竞聘、学区一体化管理、对口支援、中心学校教师走教等多种途径和方式，推动优秀校长、教师向乡村学校、薄弱学校流动。加强农村教师队伍建设，通过稳步提高待遇等措施增强乡村教师岗位吸引力。

专栏 10 教育设施重点工程

高等教育设施：建设菏泽学院三期工程、菏泽学院郓城分校新校区、菏泽医学专科学校新校区等项目。

职业教育设施：迁建菏泽家政职业学院，建设菏泽职业学院二期、定陶区职业教育中心新校园、菏泽生物医药职业学院、鄄城县第一职业中等专业学校职业教育建设改扩建、郓城县职业教育科技园、菏泽职业学院国家级产教融合实训基地、成武县职业技能产教融合智能实训基地、巨野县职业教育产教融合基地、单县职业教育基地等项目。

第二节 优化医疗卫生资源配置

以健康菏泽建设为统领，推动公立医院硬件建设和医疗水平提升，补齐基层医疗卫生短板弱项，全面提高卫生健康供给质量和服务水平。

一、加快优质医疗资源扩容和均衡布局

加快各级医疗卫生机构建设，优化空间布局，提高综合性医

院、专科医院、妇幼医院、疾控中心等医疗机构的设施条件和医疗水平，推动医疗服务高质量发展。

积极推动市级医疗卫生机构建设。以中心城区为依托，完成市立医院老院区改扩建和新院区建设，打造区域医疗发展高地，建设国家级区域医疗中心。加快推进市第六人民医院门诊医技病房楼、市第三人民医院新院区、中国人民解放军总医院体检中心菏泽分中心、市中医医院门急诊诊疗中心及妇儿保健生殖中心、市妇女儿童医院、儿童保健康复中心等医疗机构项目建设。

提高县级医疗卫生机构综合能力。持续推进基础设施达标、县域医联体建设，提升综合医院的医疗服务能力，有序引导部分县区级医院转型为康复、护理、精神卫生等专科医疗机构。各县区人民医院创建2—3个省级临床重点专科，打造5—7个市级临床重点专科。

推动基层卫生服务机构提档升级。扎实开展基层医疗卫生服务能力三年提升行动和优质服务基层行活动。实施县域医疗服务次中心建设工程，构建农村地区30分钟重点疾病救治服务圈。全面推进社区医院建设，新建或由卫生院转型的社区卫生服务中心参照社区医院标准建设，以县区为单位实现全覆盖。科学统筹村卫生室布局，建成以中心村卫生室为主体、一般村卫生室和村卫生室服务点为补充的新型村级卫生服务体系。

二、提升医疗保障公共服务能力和水平

整合区域内医疗卫生资源，持续推动优质资源下沉共享，巩

固医联体建设成果，优化医联体网格化建设。推进医疗服务信息化发展，实施“互联网+医保”行动，基本建成覆盖城乡、标准统一、内外协同、方便快捷的标准化、信息化、一体化的医疗保障公共服务体系。远程医疗覆盖全部乡镇卫生院、社区卫生服务中心和中心村卫生室。

三、健全常态化疫情防控和应急处置转换机制

健全医防融合体系。落实医院公共卫生职责，促进疾控机构与医疗机构人员通、信息通、资源通；加强传染病医院和综合性医疗机构传染病防治能力建设，推进大型公共建筑预设平疫结合改造接口，提升医疗机构“平急”转化能力。

提高突发重大公共卫生事件应对能力。建立覆盖城乡、网格化管理的公共卫生管理和紧急医学救援网络，提高疾病预防控制、公共卫生应急管理水平和。建成省公共卫生临床中心菏泽分中心并投入使用。突发公共卫生事件类（I类）应急物资储备达到保障0.25万人70天医疗救治的规模，突发医学紧急救援类（II类）应急储备物资达到保障0.5万人15天紧急医学救援的规模。

专栏 11 医疗卫生设施重点工程

市级医疗卫生设施：改扩建市立医院老院区，建设市立医院新院区、市第三人民医院新院区、市新疾控中心、市第六人民医院门诊医技病房楼、中国人民解放军总医院体检中心菏泽分中心、省公共卫生临床中心菏泽分中心、市中医医院门急诊诊疗中心及妇儿保健生殖中心、市妇女儿童医院、市儿童保健康复中心等项目。

县级医疗卫生设施：扩建鄆城县中医医院门诊康复综合楼，建设单县中心医院传染病院区、成武县公立中医医院、巨野县人民医院新院区、牡丹人民医院青年湖院区、万福新城三级医院、鄆城县人民医院新院区、鄆城县第二人民医院新院区等项目。

基层医疗卫生设施：县域医疗服务次中心建设、曹县基层医疗机构标准化等项目。

第三节 扩大养老育幼服务供给

以一老和一小为主体导向，加强满足老人和儿童群体需求的公共服务供给，完善基本养老服务和托育服务体系。

一、健全养老服务设施网络

发展普惠型养老服务和互助性养老，推进社区、居家、机构养老服务设施建设，建立健全覆盖城乡、分布均衡、功能完善的县、乡镇（街道）、村（社区）、家庭四级养老服务设施网络，打通为老服务“最后一公里”。

依托国家级安宁疗护试点市建设，加快推进安宁疗护服务，各县区建成2个安宁疗护病区，50%的社区卫生服务中心（站）和乡镇卫生院提供安宁疗护服务。推进医疗卫生与养老服务融合发展，支持各级医疗机构开展医养结合服务，多渠道增加养老服务供给，建设鲁西新区岳程老年福利服务中心、鄆城县社会福利养老服务中心、巨野县残疾人托养中心、鄆城县残疾人康复托养中心、牡丹区老年活动中心、单县养老服务机构等项目。到

2025年，养老机构护理床位占比达到60%，养老机构医养结合服务覆盖率达到100%。到2035年，养老机构护理床位占比达到70%以上。

二、建设儿童友好型城市

建立多层次覆盖、功能完善、便捷可达的儿童公共服务体系。统筹各级各类公共服务设施资源，协同党政机关、企事业单位等多元力量，积极推动公共服务设施的适儿化改造，建设一批儿童活动中心、儿童公园等满足儿童休闲娱乐需求的设施和空间。

扩大普惠性托育服务供给。建设具有示范引领作用的托育服务机构，探索托幼一体化、社区托育点、家庭互助式托育等服务模式，提供全日托、半日托、计时托、临时托等多样化服务。支持和引导社会力量依托社区提供普惠性婴幼儿照护服务，鼓励用人单位在工作场所为职工提供福利性婴幼儿照护服务。

第四节 加快发展保障性租赁住房

健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，完善保障性住房配套政策。

一、增加租赁住房有效供应

大力发展住房租赁市场，积极培育专业化住房租赁企业，合理扩大小户型、低租金的保障性租赁住房供给。完善长租房政策，保障租房者公平享有基本公共权益。完善公共租赁住房准

入、使用、退出和运营管理，健全动态调节和租金定价机制。

二、保障租房者公平享有基本公共权益

逐步实现租房落户，保障租房者享受基本公共服务。建立完善以居住证为主要依据的公共权益保障体系，健全租房者子女义务教育入学政策，探索租房者疫苗接种、医保参保登记等工作措施。

三、加大租房补贴和住房公积金支持力度

统筹实物保障和租赁补贴方式，完善租赁补贴具体实施办法，加大住房租赁补贴发放力度。合理确定补贴范围和标准，根据保障对象和收入水平实行分级保障、分档补贴，引导有需求的住房困难家庭和个人通过领取租赁补贴方式，满足多样化住房需求。

积极探索采取更加灵活的方式使用住房公积金支持租赁住房发展，探索灵活就业人员自愿缴存机制，进一步扩大住房公积金制度覆盖面。

四、完善多层次社会保障体系

实施全民参保计划。推动实现职工基本养老保险由制度全覆盖到法定人群全覆盖，完善对缴费困难群体帮扶政策，积极促进居民基本养老保险适龄参保人员应保尽保。加强失业保险参保扩面工作，实现工伤保险政策对职业劳动者的广覆盖。

完善社会保障制度。完善居民基本养老保险制度，合理调整缴费档次和补贴标准。推进机关事业单位养老保险制度平稳运

行；完善企业职工基本养老保险制度体系，落实企业职工基本养老保险全国统筹制度；完善被征地农民参加基本养老保险政策。

第五节 提升基础设施联通化水平

按照全域规划、一体布局的要求，构建城乡基础设施网络体系。因地制宜推进城镇基础设施向乡村地区延伸，促进城乡基础设施互联互通，改善农村人居环境。

一、推进城乡生活污水处理一体化

完善城乡污水收集处理体系，补齐污水收集设施短板。推动城乡生活污水收集处理设施“厂网一体化”，提高污水收集能力。

合理选取农村污水治理方式。按照集中与分散相结合原则，因地制宜确定农村污水治理方式。靠近城镇区域优先选取“城带村”“镇带村”方式；地理位置临近的村庄宜采用“联村”方式实现污水集中收集处理；人口较少村庄宜结合农村户厕改造，采用分散处理的方式。

加快完善农村污水收集管网。以城乡结合部村庄、人口密集村庄、水源地周边村庄、特色旅游村庄为重点，推进农村污水收集管网建设。按照“先地下、后地上”原则，合理安排污水管网与其他管线工程建设，减少对村民生活影响。

二、推进城乡一体化清洁取暖

发展多能互补、低碳清洁的供热体系。优先推进镇区和农村社区采用集中供热，稳步有序推进农村地区清洁取暖工程建设。

提高集中供热覆盖率。充分利用城镇热电联产集中供热热源和管网资源，向周边镇区和社区化改造住区延伸；利用城镇周边大型煤电机组配套建设的供热管网、生物质电厂、垃圾发电厂等资源，对周边城镇、社区集中供热。

推进农村地区清洁取暖工程。利用农村天然气管网延伸资源，发展燃气壁挂炉取暖，有条件的可发展天然气锅炉集中供热；利用农村电网升级改造及屋顶光伏等清洁电力资源，发展区域性空气源热泵、热泵热风机等电能取暖；在地热资源丰富且具有足够供热需求的农村，可通过地源热泵等方式供热；利用农作物秸秆、废弃物等资源，因地制宜发展沼气等供热方式，有条件的可发展集中生物质锅炉。

三、推进城乡一体化环卫设施建设

统筹城乡环卫设施布局，进一步完善分类运输系统，提升分类处理能力，加强分类处理产品资源化利用。

完善生活垃圾分类收运设施建设。完善乡镇垃圾转运站和村垃圾收集桶站，配齐垃圾收集及清运车辆。因地制宜规划设置生活垃圾集中投放点，采用分类驿站、固定桶站、流动式收集车等多种方式互为补充，确保生活垃圾有效投放。推进生活垃圾分类网点和废旧物资回收网点“两网融合”。

提升生活垃圾、粪便处理能力。促进厨余垃圾和农林废弃物协同资源化处理，推进粪便综合利用或无害化处置。推进城乡垃圾综合利用，基本建成生活垃圾分类处理系统，各县区生活垃圾

焚烧处理率达到 90% 以上。

第六节 建设人文魅力城市

深入挖掘地域特色文化资源，推动优秀传统文化创造性转化、创新性发展，优化公共文体服务设施网络，打造“一都四乡”城市品牌。

一、开展“一都四乡”城市品牌建设行动

传承弘扬中华优秀传统文化。实施百年菏泽党史文物保护展示、革命文物集中连片保护利用、革命旧址保护展示示范等工程，推进红色文化、牡丹文化、祖源文化等特色文化资源开发，提升“中国牡丹之都”等品牌效应，构筑优秀文化高地。提升世界牡丹大会、菏泽国际牡丹文化旅游节、单县全域旅游文化节等活动水平，加快方特文化科技创意产业园、华夏部落文化旅游区、汉文化遗址保护展示工程等重点项目建设。

实施非物质文化遗产传承发展工程。推进曹州文化生态保护实验区建设，加强文物、非物质文化遗产、自然文化遗产保护开发，集约利用历史文化资源，打造特色文化旅游目的地。

打造独具魅力的城市主题文化。推动牡丹、戏曲、武术、书画、民间艺术等地域元素和文化符号融入城市建设，强化中国牡丹之都、戏曲之乡、书画之乡、武术之乡、民间艺术之乡城市品牌建设，持续举办中国牡丹之都（菏泽）卓越贡献奖和“花开盛世”牡丹系列奖项评选活动。

二、提升文体服务设施建设水平

加强文体服务设施建设，创新文体服务运营机制，构建普惠性、高质量、可持续的现代公共文体服务体系。加快建设市博物馆新馆、市体育公园等，建立健全覆盖市、县、乡、村四级的公共文体服务设施网络，打造“15—20分钟城乡公共文体服务圈”。进一步推动媒体融合发展，加快菏泽市新闻传媒中心（菏泽市新闻传媒集团）建设，推动主流媒体一体化改革，建强用好县级融媒体中心。

三、加快文旅产业发展

依托深厚的文化底蕴，实施文化品牌战略，健全现代文化产业体系，推动文化和科技深度融合，促进新型文化企业、文化业态、文化消费模式发展，推动文化旅游产业创新、集聚、高质量发展。

实施“文化旅游+”工程，推动教育、医养健康、休闲农业、体育赛事等与旅游跨界融合，积极发展研学旅行、中医药健康、乡村旅游、工业旅游、体育旅游等业态。举办文化和旅游惠民消费活动，打造老城曹州、万达金街等商业文化街区，及单县牌坊古城景区、水浒好汉城等为核心的夜间文旅消费聚集区，挖掘激活文化和旅游消费潜力。

专栏 12 文化发展重点工程

红色文化：建设南下纪念馆、刘邓大军渡黄河纪念馆、郓城鲁西南战役指挥部旧址、曹县“红三村”、定陶战役指挥部旧址、“红色湖西”文化旅游、苏鲁豫边区革命根据地旧址等项目。

文化事业：建设黄河传统工艺振兴工程、山东书城·菏泽文化广场、市博物馆新馆、曹州文化生态保护实验区、中国美术学院菏泽大学科技园、菏泽奇珍园、单县林台古镇、单县文化综合服务中心、巨野县文化艺术中心、东明县大剧院及融媒体文化中心、中共冀鲁豫黄河水利委员会发源地旧址公园、郓城县群众艺术中心大剧院等项目。

文化产业：建设鄄城县广电旅游产业中心、鄄城县尧帝文化旅游风景区工程、鄄城县黄河廊道文化旅游、老城曹州、郓城县黄河流域宋江湖生态旅游区、国际国花博览园、单县浮龙湖野生动物欢乐世界项目、七里河文化旅游带等项目。

第六章 推进要素流动双向化 加快城乡融合发展

统筹推进新型城镇化战略和乡村振兴战略，充分发挥省级城乡融合发展试验区示范带动作用，深化城乡融合发展体制机制改革，促进城乡人口自由流动，优化城乡土地要素配置，强化城乡资本要素支撑，推动城乡产业协同发展，多渠道增加城乡居民收入，实现资源要素在城乡之间的自由流动和配置效益的最优化。

第一节 实现城乡人口自由流动

持续深化户籍制度改革，畅通入乡返乡渠道，建立以常住地为基础的人口管理服务体系，鼓励返乡入乡人员创新创业和专业技术人员定期服务乡村。

一、全面放开城镇落户限制

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，本人及其近亲属均可自主选择落户，取消其他前置条件和附加限制。居民在城镇落户时应按照自有房屋、近亲属房屋、租赁住房或单位集体户、社区集体户的顺序进行。

健全城镇社区（单位）集体户管理制度。户口登记在社区（单位）集体户且具有家庭成员关系的人员，公安机关可依申请为其颁发家庭居民户口簿。对机关、企事业单位、社区的集体户口，相关单位要落实管理责任，依法依规把好“入口”。督促拥有合法产权住房并已入住人员将户口迁至经常居住地，畅通“出口”，防止出现集体户口违规滞留空挂问题。

二、拓宽外来人口集聚渠道

发挥城市功能对人口和产业空间分布的引导作用，增强菏泽都市区、鲁西新区等重点载体对新增人口的吸附能力。顺应人口流动规律，多途径吸纳外来人口，不断提高产业、服务和环境引人留人能力。积极吸纳外源性劳动年龄人口，促进市政服务、工程建设、交通运输等城市发展和服务领域的外来从业人员稳定流

入。

设立市级“一事一议”引才通道，建立完善人才服务绿卡制度和人才服务联席会议机制，为高层次人才落户、配偶随迁、子女入学等方面提供绿色通道服务，对急需的紧缺高层次人才，给予就业期限、技术移民、永久居留等便利政策。充分发挥政府引导作用，提供全链条、全要素人才创业支持，积极争取人才工作综合改革试点。

三、畅通入乡返乡落户渠道

高校毕业生、退伍军人等城镇人员入乡返乡就业创业，在菏泽市乡村实际居住一年以上、就业创业一年以上、在乡村企业就业并依法缴纳社会保险或在乡村依法投资经商兴办实业以及依法取得农村土地经营权并依法经营的，可在其经常居住的就业创业地或原籍自愿申请迁入落户。拥有农村宅基地使用权等基本生活基础的进城落户人员回原籍实际经常居住一年以上的，可自愿申请将户口迁回原籍。

四、提升人口管理服务信息化水平

配合完善山东省人口基础信息库建设，以公安户籍信息为基础，持续丰富医保养老、义务教育、卫生健康、婚姻登记、住房保障等社会信息，统一对外提供共享服务。深化“互联网+政务服务”，加快电子证照、电子档案建设，创新“一次办好”服务模式，实施流程再造，推进户口、居民身份证办理“无纸化”“免填单”，实现全省“通迁、通办”。

五、全面建立城市专业人才定期服务乡村机制

完善城镇中小学教师服务乡村制度。将“县管校聘”管理机制和校长教师在城乡间交流轮岗协同配套、联动实施，完善城镇中小学教师到乡村任教服务期制度，健全符合基层教师特点的“定向评价、定向使用”基层中小学教师职称制度，及时足额向乡村学校教师发放乡镇工作津贴补贴。

建立县域医共体人员统筹使用机制。制定统一的医共体人员招聘实施方案，在编在岗人员实行全员岗位管理、统筹调配使用，大力支持牵头医院和分院开展进修学习、岗位竞聘等人员双向交流活动。

鼓励支持其他各类人才投身乡村。大力实施“归雁兴菏”行动，开展市民下乡、干部到乡、企业兴乡、能人返乡“四乡工程”。积极实施菏泽新乡贤队伍培育与壮大工程，吸引村内村外新乡贤智汇乡土。

第二节 保障城乡土地要素配置

强化国土空间规划对建设用地配置和布局的管控，建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村土地权益制度和农村集体经营性建设用地入市制度，增强城乡建设的土地要素支撑。

一、强化国土空间规划对建设用地布局的管控

编制市、县、镇（乡）三级国土空间规划，根据城镇化和经济社会发展规律，按照“严控总量、盘活存量、用好增量、激活

流量、提升质量”原则，合理布局城乡建设用地和区域基础设施用地。落实城镇建设用地增加与吸纳农业转移人口数量挂钩机制，有序推进城乡建设用地增减挂钩工作，完善“要素跟着项目走”机制。

二、建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村土地权益制度

维护进城落户农业转移人口在农村的合法权益。充分尊重农民意愿，切实保障进城落户农村集体经济组织成员享有农村集体土地的承包经营权、宅基地使用权、农村集体资产收益权及以上权利的合法继承权权利。

引导农业转移人口土地经营权规范流转。落实好农村第二轮土地承包到期延包工作，规范农业转移人口土地承包经营权流转，加强对工商资本租赁农地的监管和风险防范。

构建“农村三权”退出管理体系。根据现行法律制度，结合我市实际，研究建立农村“三权”退出机制，规范“三权”退出行为。

三、稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市

制定农村集体经营性建设用地入市管理办法，统一国有建设用地与农村集体经营性建设用地市场交易规则，健全一、二级土地市场体系。集体经营性建设用地在符合经济社会发展规划和国土空间规划的前提下，可用于工矿仓储、商服旅游以及租赁型住房等用途。按照“分区位、有级差”思路，制定公平合理的集体

经营性建设用地入市增值收益分配办法，合理确定入市主体缴纳的土地增值收益调节金征收比例。

第三节 强化城乡资本要素支撑

统筹安排财政资金，完善财政一般性转移支付，利用好财政专项资金，规范发行地方政府债券，拓宽各类社会资本投资渠道，稳慎推动农村产权抵押担保，建立多元化可持续的城乡发展资金保障机制。

一、完善财政投入机制

积极争取财政一般性转移支付。按常住人口测算与吸纳农业转移人口相关的基本公共服务支出需求，积极争取省级财政对吸纳农业转移人口较多县的转移支付。

积极争取财政专项资金。大力争取住房和城乡建设资金、基本建设投资、交通发展资金、新旧动能转换基金、乡村振兴重大专项资金等与城镇化发展相关的上级财政专项资金。

合理发行政府债券。充分利用政府债券资金，推动新型基础设施、城乡融合发展和重大工程项目建设。

统筹安排本地区财政资金。积极筹措财政资金，与上级资金形成合力，统筹用于新型城镇化和城乡融合发展。深入推进财政资金管理改革，赋予基层统筹使用上级补助资金的权力。

二、吸引社会资本投入

通过以奖代补、政府和社会资本合作、贷款贴息、风险补偿

等方式撬动社会资本参与新型城镇化和城乡融合发展，支持县城主体信用评级优良的企业以自身信用发行专项企业债券，推动重大基础设施项目和保障性租赁住房项目申报国家基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点。

三、完善农村产权抵押担保权能实现机制

推进农村集体产权制度改革。加快完成农村集体资产清产核资和成员资格认定，规范开展资产量化和股权设置管理，建立新型农村集体经济组织，规范农村资产运营和盈余分配，探索农村集体产权自愿有偿退出机制，开展集体资产股权担保融资。

探索拓展农村承包地经营权抵押贷款。按照“确权到户、价值评估、建立项目池、搭建信息数据平台”的流程，有序推进农村承包地经营权抵押贷款。

创新开展集体经营性建设用地使用权抵押融资。按照金融改革与农村土地制度改革紧密衔接的原则，在符合规划、用途管制、依法取得的前提下，允许以出让、租赁、作价出资（入股）方式入市取得的农村集体经营性建设用地使用权和具备入市条件的农村集体经营性建设用地使用权办理抵押贷款。

第四节 促进城乡产业融合发展

着眼乡村振兴和新旧动能转换，聚焦高质量发展和推进三次产业融合发展，搭建城乡产业协同发展平台，优化市域农业发展格局，促进城乡产业协同发展。

一、构建高质量的农业发展格局

以农业全产业链发展为方向，着力推进产业区域化、生产标准化、绿色化以及经营规模化，形成“一圈两带，两区多园”的农业发展格局，建设黄河流域传统农业转型发展示范区。

“一圈”是指菏泽中心城区近郊，以高端精品、高效特色、高产生态和休闲观光农业为特色的都市现代农业圈。

“两带”是指黄河生态农业带、黄河故道生态农业带。

“两区”是指粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。

“多园”是指现代农业产业园区和农业科技园区。

二、搭建城乡产业协同发展平台

培育城乡产业协同发展先行区。打造郓城、鄄城、单县、成武、曹县、东明等现代高效农业产业园，推动城乡要素跨界配置和产业有机融合。

完善农村产业发展支持体系。壮大农村新型经营主体，完善农产品供销体系，加强农产品仓储保鲜和冷链物流设施建设，实施农业科技“展翅”行动，培育有影响力的农产品品牌。

建立新产业新业态培育机制。培育农民创业园、科技孵化基地，在年度新增建设用地计划指标中安排一定比例支持乡村新产业新业态发展，建立新型经营主体支持政策体系和信用评价体系。

第五节 推动城乡居民共同富裕

在做大经济总量前提下，深化以劳动为主，资本、土地、知识等多要素参与的收入分配制度改革，多渠道增加城乡居民收入，实现城乡居民共同富裕。

一、提高居民收入水平

优化政府、企业、居民之间的收入分配格局，健全工资合理增长机制，提高劳动报酬及其在初次分配中的比重，完善创新资本、土地、知识、技术、管理等要素参与分配机制，拓宽居民财产性收入渠道，丰富居民可投资金融产品。

二、推动农民持续增收

优化促进农民工工资性收入增长环境，加大新生代农民工培训，建立农民工工资支付监管平台。健全农民经营性收入增长机制，积极培育家庭农场，规范提升农民合作社，支持农民或集体以土地经营权入股龙头企业。建立健全涉农财政资金向农村集体经营性资产转化机制，深化农村集体经营性资产股份合作制改革。

第六节 高质量推进城乡融合发展试验区建设

以菏泽市局部片区（定陶区、郓城县、鄄城县）省级城乡融合发展试验区建设为突破，进一步完善城乡融合发展体制机制和

政策体系，有重点地实施城乡有序流动的人口迁移制度、健全城乡基础设施一体化发展机制、搭建城乡产业协同发展平台、完善农村产权抵押担保权能等试验任务，形成以试验区带动全市城乡融合发展的新模式。

加快推进试验区建设，聚焦试验任务，加大政策研究，在人口自由迁移、盘活农村土地资源、保障农民权益等方面出台相关政策，先行先试，重点突破。落实省级城乡融合发展试验区实施方案，定期研究试验区创建工作，探索县域城乡融合发展新典范。支持定陶区、郓城县、鄄城县联动创新，对国家、省、市有关部门下放的经济社会管理权限，制定配套管理办法，推进改革创新。

健全完善项目策划生成和动态管理机制，试验区抓好平台载体建设和重点项目谋划储备及落地，做到储备一批、开工一批、新建一批、竣工一批。及时总结提炼典型做法，形成一批可复制可推广的典型经验，充分释放试验区的引领示范带动效应。

第七章 规划实施保障

第一节 建立规划实施保障机制

一、加强组织领导

完善市、县级城镇化暨城乡融合发展工作领导小组工作机

制，定期召开领导小组会议，研究审议重大政策，协调重大问题和重大事项，确保新型城镇化发展的各项政策和工作部署落地落实。各县区要结合各自实际，研究确立新型城镇化目标和重点任务，制定年度计划，落实责任分工。

二、完善政策配套

梳理整合人口、产业、土地、投融资、住房城乡建设、生态环境等方面的政策，加强相关政策之间的衔接配合，形成相互衔接、务实管用的新型城镇化政策体系。加强市有关部门与县区对接，因地制宜制定配套政策。进一步简政放权，适当扩大县级政府和小城镇经济社会管理权限，稳慎有序推进行政区划，稳步推动符合条件的镇撤镇设街道。

三、强化项目支撑

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。设立新型城镇化暨城乡融合发展重点项目库，重点项目牵头部门提出用地、资金需求，报市城镇化暨城乡融合发展工作领导小组办公室审议。

四、实施监测评估

探索建立以提高城镇化质量为导向，综合反映新型城镇化发展质量指标体系。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，加强对重点任务与重点项目的跟踪监测。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，为重大决策和政策制定提供支撑。开展城镇化发展绩效

评估，建立完善激励机制。

第二节 制定行动计划

一、都市区优化发展行动

强化菏泽中心城区和东明同城化发展，实现城市扩容提质。提升公共服务设施品质，构建同城化的快速交通系统，加快都市区功能升级。

专栏 13 都市区优化发展行动要点

行动要点	主要内容	牵头单位	成员单位
建设互联互通的快速交通系统	加快建设雄商高铁、菏徐铁路，合理加密快速公路通道，加快打通城际“断头路”、拓宽“瓶颈路”，加强干线公路与城市道路有效衔接，推动城际公路市政化	市交通运输局	市发展改革委、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局等有关部门
建设高品质的服务设施	构建社区生活圈，引导规划建设全龄友好社区导向的品质提升设施，拓展对多元特色化经营性设施运营业态的规划引导	市住房城乡建设局	市自然资源和规划局、市教育局、市体育局、市卫生健康委等有关部门
强化协作共兴的现代产业	加快建设陆港产业新城和现代医药港，优化产业发展空间，支撑菏泽“231”特色产业体系；统筹整合产业发展平台，支持合作共建产业园区或互设“飞地园区”	市发展改革委	市自然资源和规划局、市工业和信息化局、市商务局、市文化和旅游局等有关部门

二、县域城镇化行动

精准施策推进县城城镇化补短板强弱项，聚力推进各项建设任务，完善公共服务体系，改善城市环境品质，提升就业服务供给水平，吸引人口向县城集聚。

专栏 14 县域城镇化行动要点

行动要点	主要内容	牵头单位	成员单位
推进县城补短板强弱项	健全医疗卫生设施，提升县级医院救治能力，建设现代化疾病预防控制体系，推进县级妇幼健康保障能力提升；引导社会力量建设普惠性幼儿园，推进义务教育学校标准化建设；新建或改扩建养老服务设施，扩充护理型养老服务；建立生活垃圾收运体系，推进“雨污分流”，对现有污水处理厂进行扩容提标改造；布局建设公共停车场和配套停车场，推进客运站改扩建或迁建新建，优化公交站点布局	市住房城乡建设局	市自然资源和规划局、市城管局、市教育局、市卫生健康委、市医疗保障局、市民政局等有关部门
增强产业支撑能力	推进东明化工产业传统动能升级示范，申请设立高端化工国际合作园区；加强曹县电商产业建设，打造曹县电商产业示范区；推动鄆城先进制造业和煤化工产业基地建设；加强单县新能源及化工产业基地建设，培育建成鲁苏豫皖四省交界重要的商贸物流中心；推动巨野打造重要精细化工和新材料基地；成武重点发展机电制造，打造山东省输变电设备生产基地；鄆城重点发展精细化工、生物医药等产业，建设菏泽加工制造业基地	市发展改革委	市自然资源和规划局、市工业和信息化局、市商务局、市文化和旅游局等有关部门

三、新型智慧城市建设行动

推进新型基础设施智慧化建设，加快建成精准高效、智慧和諧的数字化治理体系，推动公共服务数字化、智能化，不断完善和拓展民生领域“智慧+”应用场景，全面建成四星级以上新型智慧城市。

专栏 15 新型智慧城市建设行动要点

行动要点	主要内容	牵头单位	成员单位
新型基础设施建设	加快 5G 基站布局，加快光纤网络扩容；加快智慧交通、智慧停车场、智能化公用设施、智慧杆柱、智能化综合管廊建设，推进“互联网+”充电基础设施建设；加快物联网终端部署，实现规模应用场景县级以上城市城区普遍覆盖、重点区域深度覆盖。到 2025 年，家庭光纤入户覆盖率 $\geq 80\%$ ，物联网覆盖率 $\geq 70\%$	市大数据局	市发展改革委、市住房城乡建设局、市交通运输局、市城管局、市公安局、市水务局、市财政局等有关部门
市数字治理体系建设	加快“城市大脑”建设，强化市一体化大数据平台建设，持续推进电子政务外网接入，新建政务信息系统上云，大力应用数字证书、电子签章等技术，扩大电子证照适用范围。到 2025 年，政务服务电子证照使用率 $\geq 70\%$		市应急局、市城管局、市公安局、市生态环境局、市财政局等有关部门
数字服务场景应用建设	实施教育信息化 2.0 行动计划，开展智慧校园创建行动；加快建设智慧医院，普及应用电子健康卡，发展移动端预约诊疗、移动支付、诊间结算、检验检查结果查询等服务，推进医保经办业务“网上办”“掌上办”，开展智慧健康养老试点建设活动；加快完善智慧社区（村居）服务体系，打造 10 分钟便民惠民智慧服务圈。到 2025 年，智慧校园覆盖率达到 100%，智慧医院覆盖率 $\geq 50\%$ ，智慧社区试点数量 ≥ 20 个		市教育局、市卫生健康委、市民政局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设局、市财政局等有关部门

四、绿色低碳行动

促进水、森林等自然资源保护与利用，推动矿区生态修复，推动能源、产业、建筑、交通等领域低碳转型，建设低碳绿色城镇。

专栏 16 绿色低碳行动要点

行动要点	主要内容	牵头单位	成员单位
生态环境保护与提升	推进洙赵新河、万福河、东鱼河等主要河流的水环境综合整治，提升河流水质；对火电、石化、建材、化工等行业进行重点防控，实施区域大气污染物特别排放限值	市生态环境局	市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市工业和信息化局、市水务局等有关部门
	推进森林与湿地保护与利用，改善矿区生态环境；沿水系建设滨水绿带，沿骨架道路形成功能性绿道，串联城市各大公园绿地系统，结合社区道路、乡间小路打造休闲漫步道	市城管局	
能源清洁高效利用	优化能源供应结构，推进煤炭清洁高效利用，提高新能源应用比例，加快能源输配网络与储备设施建设；大力发展太阳能产业，规划建设生物质能发电厂；提升改造传统产业，鼓励发展生态绿色产业，创建省级生态工业园区、循环化改造示范试点园区、低碳工业园区	市发展改革委	市住房城乡建设局、市工业和信息化局、市农业农村局等有关部门
低碳绿色城镇建设	大力推进新建建筑绿色化，扎实推进既有建筑节能改造，加强公共建筑节能管理；建设步行系统、自行车系统和公交系统配套组合的绿色交通体系；鼓励居民和社会组织参与低碳社区建设与管理，营造良好社会风气	市住房城乡建设局	市文明办、市城管局等有关部门

五、设施建设行动

加快交通运输、能源供给、水利保障等基础设施建设，完善各类公共服务设施建设，推进基本公共服务均等化，提升城镇综合服务功能和承载能力。

专栏 17 设施建设行动要点

行动要点	主要内容	牵头单位	成员单位
城乡公共服务设施建设	补短板、强弱项、兜底线，完善文化教育、医疗卫生、体育活动、养老等基础保障类公共服务设施建设，加快构建城乡社区生活圈，推进城镇老旧小区改造。到 2025 年，全市养老机构护理床位占比达到 60%	市住房城乡建设局	市自然资源和规划局、市城管局、市教育局、市体育局、市文化和旅游局、市卫生健康委、市民政局、市医保局等有关部门
城乡市政基础设施建设	完善环卫、给排水、燃气等市政设施，加快建设重点水源、雨洪资源利用、防洪减灾等工程增强水利保障能力。到 2025 年，全市新能源发电装机规模突破 360 万千瓦	市水务局	市自然资源和规划局、市城管局等有关部门
城乡交通基础设施建设	强化各县区与中心城区间高等级通道建设，加强各县区与机场、高铁站、保税区、港口等区域设施的高等级公路建设；城区构建“环形+放射”的城市快速路系统，畅通骨干道路衔接，完善片区集散道路网络；建立以市区为中心的，市区、城际、城乡、镇村四级公交线路为一体的公共交通服务网络。到 2025 年，城市公共交通占机动化出行分担率超过 35%，中心城区公共交通站点 500 米覆盖率达到 100%	市交通运输局	市发展改革委、市自然资源和规划局、市公路事业发展中心、市城管局等有关部门（单位）

六、体制机制改革行动

创新人口服务管理制度，促进城乡人口自由流动，完善要素市场制度、建设高标准市场体系，加快省级城乡融合发展试验区建设，创新市域社会治理机制。

专栏 18 体制机制改革行动要点

行动要点	主要内容	牵头单位	成员单位
创新人口服务管理制度	以“一老一小一青壮”为重点，建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系，依法实施三孩生育政策，推进老年友好型社区建设，支持社会力量投资兴办养老服务机构，推进户口、居民身份证办理“无纸化”“免填单”，以大学生、进城务工人员、退役军人、农业科技人才等为重点，鼓励返乡入乡人员创新创业，全面推进“归雁兴菏”，建立城市医生、教师、科技文化人员等定期服务乡村机制	市人力资源社会保障局	市公安局、市科技局、市教育局、市卫生健康委、市民政局等有关部门
健全要素市场化配置	推动土地管理制度改革，支持东明开展县域全域土地综合整治试点，完善城乡建设用地增减挂钩节约指标管理，优化产业用地供给方式，推动以市场化方式盘活存量建设用地，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，合理引导集体经营性建设用地入市	市自然资源和规划局	市财政局、市地方金融监管局、市农业农村局等有关部门
	完善资本金融要素支持新型城镇化与城乡融合发展，健全一般性财政转移支付制度，大力争取住房和城镇化建设、新旧动能转换、乡村振兴等与城镇化和城乡融合发展相关的省级财政专项资金，控制政府债券发行范围和规模	市财政局	市自然资源和规划局、市地方金融监管局、市农业农村局等有关部门

抄送：市委各部门，市人大办公室，市政协办公室，市监委，市法院，市检察院，菏泽军分区，各民主党派市委。

菏泽市人民政府办公室

2022年12月31日印发
