

菏泽市人民政府文件

菏政发〔2024〕11号

菏泽市人民政府 关于印发菏泽市新型城镇化建设行动提升方案 (2024—2025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：

现将《菏泽市新型城镇化建设行动提升方案（2024—2025年）》印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

菏泽市人民政府

2024年5月6日

（此件公开发布）

菏泽市新型城镇化建设行动提升方案

(2024—2025 年)

为贯彻落实《山东省新型城镇化建设行动方案（2024—2025 年）》（鲁政发〔2024〕1 号），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，加快实现“突破菏泽、后来居上”目标，制定全市新型城镇化建设行动提升方案如下。

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和视察菏泽重要讲话精神，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 57% 左右，蹚出凸显菏泽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。深入开展推动工业经济高质量发展

十大行动，纵深推进 10 条重点产业链，做强菏泽鲁西新区生物医药战略性新兴产业集群，推动新材料、新能源、新一代信息技术产业集群集聚发展，到 2025 年，“十强”产业“雁阵形”集群达到 15 个左右。深化开发区管理制度改革，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。认真落实省县域经济高质量发展三年行动方案，实施县域经济高质量发展差异化评价，构建以县城为枢纽、以小城镇为节点的县域经济体系。（市发展改革委、市工业和信息化局、市重点产业“链长制”办公室牵头）

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，对符合条件的积极争取金融信贷支持。滚动推进“千企技改、千企转型”，每年实施投资 500 万元以上技改项目 300 个左右。加快推进 30 万吨/年 UPC 试验等重大石化项目建设，打造山东省高端石化产业基地、全国重要的化工新材料生产基地。全面落实好煤电转型升级行动方案，加快推动能源绿色低碳转型发展，到 2025 年，全市新能源和可再生能源装机达到 650 万千瓦。（市发展改革委、市工业和信息化局牵头）

3. 大力发展现代服务业。落实《关于加快服务业高质量发展的意见》，鼓励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企业。支持各县区立足当地资源、产业优势和城市发展，积极创建省级服务业创新中心、省级现代服务业集聚区。实施景区焕新工程，推动一批景区提档升级，打

造一批乡村旅游重点村、精品文旅名镇等乡村旅游示范地。到2025年，培育省级现代服务业集聚7个左右，打造15个左右市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4.5%左右。（市发展改革委、市商务局、市工业和信息化局、市文化和旅游局牵头）

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，建立健全梯次培育机制，根据企业发展的不同需求，分类分级实施梯次培训，精准扶持企业加快发展。发展总部经济，强化市县统筹、企业带动、校企联合，聚焦金融支持、产业支撑、政策赋能，推动大型优质建筑企业在菏泽投资，带动菏泽企业发展。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。到2025年，全市超10亿级建筑业企业集团达到10家。（市住房城乡建设局牵头）

5. 强化科技人才支撑。在生物医药、高端化工、新能源新材料等领域组织申报省重点实验室，推动山东省大型节能电力变压器重点实验室参与省重点实验室重组优化，到2025年，省重点实验室数量达到3家左右。加快人才集聚节点建设，以生物医药产业为主导，以菏泽鲁西新区为核心区域，以菏泽现代医药港为主要载体，以“一港四园”为地理依托，打造人才集聚节点。实施青年人才集聚行动，做好“菏泽名校人才直通车”等重点引才活动，力争全市集聚青年人才3.7万人左右。强化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。（市委组织部、市科技局、市人力资源社会保障局牵头）

6. 推进基础设施互联互通。加快推进“米字型”综合运输大通道建设，实现与国家重点城市以及省内其他 15 市之间的高效联通。发展快捷融合的城际铁路网，以轨道交通辐射带动沿线城镇发展。加快郛鄆高速、济商高速成曹段和徐民高速单曹段等高速公路项目建设，2025 年基本实现“县县双高速”。持续实施港口基础设施建设提升行动，推进内河航道改造工程。依托菏泽机场，积极开通国内主要城市航班，开通国际客运、货运航线。到 2025 年，轨道交通在建及营运里程达到 590 公里，高速公路在建及通车里程达到 900 公里，内河航道在建及通航里程达到 50 公里。（市交通运输局、市发展改革委牵头）

三、实施城镇能级提升行动

7. 加快市域城镇化进程。发挥东西部比较优势，引导东部沿海地区产业和生产要素向我市转移，培育新的增长极。加大与青岛市对口合作力度，组织县区结对共建；加强与央属企业、省属企业、民营企业等各类企业，省内高校战略合作，推动我市经济发展与城镇化建设。到 2025 年，我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。（市发展改革委、市教育和体育局、市国资委牵头）

8. 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，对城镇化率

较低的县区，“一县一策”制定提升方案，强化产业、设施、项目等支持。支持郾城国家级和曹县省级城镇化建设试点县先行先试，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。（市发展改革委牵头）

9. 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 年底，1 个镇实现镇区常住人口 6 万人，2 个镇基本实现镇区常住人口 3 万人，一批试点镇进入全省先进行列。开展镇域集成改革试点，激发经济社会发展活力。支持引导 6 个省级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。（市住房城乡建设局、市发展改革委牵头）

四、实施城市更新行动

10. 建设绿色低碳城市。支持单县、鄆城县、成武县 3 个省级绿色低碳示范县建设，指导 1 个县、1 个园区、2 个社区开展近零碳示范创建工作。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，全市新增绿色建筑 1700 万平方米以上，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，90% 以上的县级及以上党政机关建成节约型机关。巩固提升“两个清零”工作成效，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%。（市生态环境局、市住房城乡建设局、市水务局、市机关事务服务中心牵头）

11. 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 1000 万个，累计建成开通 5G 基站 1.3 万个以上。加快推进智慧城市建设，争取市主城区和 60%的县区建成四星级以上新型智慧城市。（市工业和信息化局、市大数据局、市信息通信发展办公室牵头）

12. 建设安全韧性城市。规划建设一批城市道桥、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%，全市所有县区全部实现整县制建成区雨污合流管网改造清零。（市住房城乡建设局、市城管局、市自然资源和规划局、市应急局、市气象局、市水务局、市消防救援支队牵头）

13. 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，实现市县乡村四级综治中心规范化建设实体化运行全覆盖，社会工作站乡镇（街道）覆盖率达到 100%。打造新时代文明实践广场、社区综合性文化服务中心，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。（市委宣传部、市委社会工作部、市委政法委、市文化和旅游局、市教育和体育局、市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

14. 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 6.5 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 8000 人次以上。（市人力资源社会保障局牵头）

15. 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，全市“数字校园”实现全覆盖。（市教育和体育局、市人力资源社会保障局、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局按职责分工负责）

16. 优化医疗养老托育服务。支持国家区域医疗中心建设，提升医疗服务水平。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。完善职工基本医保门诊统筹制度，逐步提高职工普通门诊待遇，稳步提高居民普通门诊保障水平，到 2025 年，普通门诊报销额度在 2020 年基础上提高 50% 左右。聚焦“一老一小”，推动实施普惠养老专项行动，积极发展老年助餐服务；支持完善普惠托育服务体系，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 4.8 个。（市卫生健康委、市财政局、市民政局、市医保局、市发展改革委按职责分工负责）

17. 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在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。贯彻落实工伤保险和失业保险省级统筹要求，推动工伤保险一体化发展，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%。（市人力资源社会保障局、市医保局牵头）

18. 提供更高水平住房保障。研究制定保障性租赁住房计划，建立税费优惠和民用水电气价格政策联动机制、与金融机构对接机制，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。推动用人单位依法为稳定就业农民工缴存住房公积金，鼓励灵活就业人员自愿参加住房公积金制度。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 11 万户以上。（市住房城乡建设局、市自然资源和规划局，市公积金管理中心牵头）

六、实施城乡融合行动

19. 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，引导农科教等紧缺人才向乡村流动，每年选派 150 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。持续实施菏泽市高校毕业生“三支一扶”计划，引导高校毕业生到农村基层就业创业。全面放开城镇落户限制，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。（市委组织部、市人力资源社会保障局、市公安局牵头）

20. 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，创建一批农业产业强镇、乡土产业名品村，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，鼓励引导县级物流配送中心、乡镇商贸中心升级改造；在农产品主产地和田头市场，建设预冷储藏保鲜等初加工冷链设施，补齐产地“最初一公里”冷链物流设施短板，到2025年，布局形成农产品产地冷藏保鲜服务网络。（市发展改革委、市农业农村局、市商务局牵头）

21. 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。（市发展改革委、市住房城乡建设局、市城管局、市交通运输局、市生态环境局、市商务局、市水务局、市供销社、市邮政管理局按职责分工负责）

22. 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，补齐拟长期保留农村学校办学条件短板，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，力争建设15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。（市教育和体育局、市民政局、市人力资源社会保障局、市卫生健康委、市文化和旅游局、市住房城乡建设局、市发展改革委按职责分工负责）

七、强化实施保障

23. 加强组织领导。坚持党对城镇化工作的全面领导，充分发挥市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。各县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。（市城镇化暨城乡融合发展工作领导小组办公室牵头）

24. 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。（市自然资源和规划局牵头）

25. 加强城镇化财政金融支持。督促县区强化地方财政收支管理，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，保障和支持城镇化建设。积极落实上级政策，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我市城镇化建设。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，用好再贷款再贴现等货币政策工具，引导金融机构不断满足新市民创业就业、住房、医疗、养老等领域的金融服务需求。（市财政局、市发展改革委、人行菏泽市分行、国家金融监督管理总局菏泽监管分局按职责分工负责）

26. 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。（市发展改革委牵头，市住房城乡建设局、市财政局、市自然资源和规划局、市水务局、市生态环境局、市行政审批局、人行菏泽市分行、国家金融

监督管理总局菏泽监管分局按职责分工负责)

27. 完善城镇化监测机制。认真落实省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，落实人口、土地相匹配的城镇区域，配合省建立统一的地理信息系统。建立组织、民政、自然资源和规划、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。全面排查列入全国“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。(市发展改革委、市统计局牵头，市公安局、市委社会工作部、市自然资源和规划局、市农业农村局、市委组织部按职责分工负责)

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

2024年5月6日印发
