

青岛市新型城镇化规划

(2021-2035年)

公众征求意见稿

青岛市城镇化工作领导小组办公室

二〇二一年六月

目 录

第一章 现代化国际大都市建设迈出坚实步伐	1
第一节 发展现状.....	2
第二节 机遇挑战.....	6
第二章 在新起点上更高水平“搞活一座城”	9
第一节 指导思想.....	10
第二节 基本原则.....	11
第三节 发展目标.....	12
第三章 推动非户籍常住人口全面融入城市	14
第一节 实施更加积极的人口集聚策略.....	15
第二节 全面深化户籍制度改革.....	16
第三节 建设普惠共享的包容城市.....	18
第四节 维护进城农民的农村权益.....	21
第四章 优化城镇化空间布局	23
第一节 共建更加开放的山东半岛城市群.....	24
第二节 打造具有世界影响力的湾区大都市.....	26
第三节 推进以县城为重要载体的城镇化建设.....	27
第四节 做优做强新生小城市和特色小城镇.....	29
第五章 强化城市创新和产业支撑	30
第一节 增强科技创新策源功能.....	31
第二节 构建具有国际竞争力的现代产业体系.....	33
第三节 提升产业带动就业能力.....	37
第六章 建设以人民为中心的精致城市	39
第一节 提升宜居宜业的城市功能品质.....	39
第二节 构建高效协同的现代交通体系.....	42
第三节 打造泛在互联的新型智慧城市.....	44

第四节	打造安全可靠的健康韧性城市.....	46
第五节	建设多彩时尚的现代文化都市.....	48
第七章	建设山海城共融的美丽青岛.....	51
第一节	优化生态安全格局.....	51
第二节	推动产业绿色发展.....	53
第三节	改善人居环境质量.....	55
第四节	建设绿色低碳城市.....	56
第八章	全面推进城乡深度融合.....	60
第一节	推进城乡要素融合.....	60
第二节	推进城乡设施融合.....	64
第三节	推进城乡服务融合.....	67
第四节	推进城乡经济融合.....	70
第九章	健全城镇化高质量发展体制机制.....	74
第一节	强化规划引导和约束机制.....	74
第二节	深化人口市民化配套改革.....	76
第三节	建立全周期资金平衡机制.....	78
第四节	健全市域社会治理机制.....	79
第五节	推进行政管理体制变革.....	81
第十章	完善规划实施保障机制.....	83
第一节	加强组织协调.....	83
第二节	强化政策协同.....	84
第三节	实施监测评估.....	84

青岛市新型城镇化规划（2021-2035年）

《青岛市新型城镇化规划（2021-2035年）》，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九届五中全会精神，根据《国家新型城镇化规划（2021-2035年）》《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》《山东省新型城镇化规划（2021-2035年）》《青岛市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等编制，旨在明确未来五年新型城镇化发展的总体要求、主要目标和重点任务，统筹相关领域制度和政策创新，擘画未来十五年城镇化发展蓝图，是指导全市新型城镇化发展的宏观性、战略性、基础性规划。

第一章 现代化国际大都市建设迈出坚实步伐

青岛是1000万市民激情创业、成就梦想的美好家园，十八大以来，全市聚力推进以人为核心的新型城镇化建设，常住人口突破千万，城区常住人口突破500万，常住人口城镇化率突破70%，地区生产总值突破万亿元，城乡居民收入实现翻番，开放、现代、活力、时尚的国际大都市建设成就斐然，在全国的战略地位日益提高，在国际上的美誉度持续提升，为新时代开启青岛现代化新征程奠定了坚实基础。

第一节 发展现状

《青岛市新型城镇化规划（2014—2020年）》实施以来，我市以开放创新引领城镇化高质量发展全面起势，湾区型布局、多中心集聚、绿色化发展、共享式服务的特色日益鲜明。

一、主要成就

（一）人口呈多中心集聚，城镇化迈入成熟稳定阶段。2016年，全市城镇化水平首次突破70%，迈入城镇化后期成熟发展阶段。2018年，城区常住人口首次突破500万人，晋级特大城市。2020年，常住总人口达到1007.17万人，首次突破1千万人；常住人口城镇化率达到76.34%，居全省首位。随着产业向次中心城市和重点功能组团加快转移，主城区周边区域对人口的吸引力逐步增强，人口集聚呈现多中心化趋势，人口分布不均衡持续改善。平度、莱西城镇人口加快集聚，常住人口城镇化率年均增幅居全市前列。

（二）空间布局更加优化，海湾型大都市区形态显现。以“山、海、河、岛、城”为本底，以胶州湾群为依托打造中心城区、以灵山湾群为依托打造西部湾城、以鳌山湾群为依托打造东部湾城，形成“三湾三城”城市发展格局，环湾中心城区核心能级大幅提升；即墨撤市设区，蓝谷海洋经济发展区快速建设，胶州加快融入中心城区半小时经济圈，平度、莱西加快崛起，次中心城市综合服务能力不断增强；蓝谷、董家口港城、莱西姜山及平度南村、新河等外围组团加速发展，小城市以及重点镇等功能节点

特色鲜明,形成“中心城区—次中心城市—外围组团—重点镇(一般镇)”分工明确、功能互补的国际化大都市空间格局。胶东经济圈一体化发展全面起势,济青高铁、青连铁路、青荣城际铁路、潍莱高铁、龙青高速建成通车,青岛与沿黄地区、京津冀、长三角联系进一步加强,国家沿海重要中心城市功能明显提升。

(三)城市更加方便温馨,人口市民化质量大幅改善。基本公共服务均等化水平显著提高,民生支出占公共财政支出比重保持在70%以上,城区落户限制进一步放宽,一些事关人民群众切身利益的问题得到解决。城乡居民收入分别是2010年的2.3倍和2.5倍,提前2年和3年实现翻番,城乡居民人均可支配收入比缩小到2.36。持续推进创业城市建设,城镇登记失业率控制在4%以内。努力办好人民满意的教育,普惠性幼儿园覆盖率达到90%,组建优质基础教育集团65个。新冠肺炎疫情防控取得重大战略成果,人民健康和医疗卫生水平显著提升,每千人口执业(助理)医师数达到4人。社会保障体系进一步完善,医养结合养老模式全国推广,租购并举的保障性生活供应体系基本建成。成功创建为全国公交都市建设示范城市,总里程255公里的7条城市轨道交通线路投入运行,高速公路通车里程达到865公里,居民出行更加便利。跻身全国十大美好生活城市和2020中国最具幸福感城市。

(四)经济更加开放高效,新型城镇化动能持续增强。全市生产总值达到1.24万亿元,提前1年实现较2010年翻番目标。三次产业比例调整为3.4:35.2:61.4,人均地区生产总值接近

2 万美元。“四新”经济增加值占 GDP 比重达到 32.6%，海洋经济增加值占 GDP 比重达到 30%。科技型中小企业超过 5000 家，国家高新技术企业突破 4300 家，创投风投资本规模突破千亿元，人才总量达到 230 万人，万人有效发明专利拥有量达到 39.76 件，居全省第一。卡奥斯入围全国十大工业互联网“双跨”平台，“世界工业互联网之都”成为青岛新的城市名片。成功举办上合组织青岛峰会、跨国公司领导人青岛峰会、博鳌亚洲论坛全球健康论坛大会等重大活动，获批建设上合地方经贸合作示范区、山东自贸区青岛片区，大大拓展了青岛开放合作新机遇。

（五）环境更加绿色宜居，美丽青岛美誉度明显提升。污染防治攻坚战实现阶段性目标，单位地区生产总值能源消耗量、二氧化碳排放量累计分别下降 18%和 27%；市区空气质量优良率达到 86.3%，细颗粒物（PM_{2.5}）年均浓度累计下降 38%；蓝色海湾整治行动深入推进，近岸海域水质优良面积比例达到 98.8%。开展全域生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界划定工作，生态、生产、生活空间布局全面优化。重要生态功能区保护进一步加强，森林覆盖率达到 14.46%，自然岸线保护率达到 40%，自然湿地保护率达到 70%，入选中国最具生态竞争力城市。国家历史文化名城魅力更加彰显，历史文化街区保护提升得到加强，滨海公共空间进一步向社会开放，蝉联全国文明城市称号。

（六）乡村面貌精彩蝶变，城乡融合新格局加快形成。乡村振兴战略和新型城镇化战略协同推进，即墨区和平度市、莱西市入选国家城乡融合发展试验区。创建 36 家市级以上田园综合体、

10家市级以上现代农业产业园和46家农村“双创”园，形成了农副食品加工和畜牧业2条千亿级产业链。土地规模化经营率达到68%、农业科技进步贡献率达到70%，“青岛农产品”位居中国区域农业品牌影响力排行榜第二位。在全国率先建成并运营农业“国际客厅”，农产品年出口突破400亿元。99.1%的村庄完成集体产权制度改革，经济收入10万元以上的村庄比例达到80%。流转土地经营权318万亩，发展家庭农场、农民合作社、社会化服务组织2.8万家，带动小农户100多万户。

二、问题短板

（一）人口流动活力不足，劳动力结构性短缺。人口流动以近域流动为主，对市外人口吸引范围集中在胶东经济圈，辐射半径小，影响力较弱。对年轻高学历人才的吸引力不足，户籍迁入以居住落户和亲戚投靠为主，人才引进落户占比不到三分之一。人口老龄化与少子化加剧，“一老一小”人口比重提升快，对全市托育、教育、养老、医疗等公共服务带来巨大挑战。劳动年龄人口规模减少与内部老化并存，随着创新发展对年轻、高素质劳动力需求激增，人口与产业协调发展的结构性矛盾日益突出。

（二）产业发展动能不强，全国竞争力仍较弱。工业增长趋缓，产业集聚区存在布局分散、产业层次不高、集群效应不明显、同质化竞争等问题。部分民营企业缺乏自主品牌、核心技术和创新能力，抵御市场风险能力弱。经济首位度为16.96%，在副省级城市中排名第12位，引领区域经济发展的龙头带动作用不够突出。面向全球配置资源的能力有待提升，参与国际分工的层次

有待提高。

（三）交通路网衔接不畅，资源环境约束明显。南北向交通亟待突破，1小时交通圈还未能覆盖全域。干线公路标准等级不高，六车道及以上高速公路里程占比24.6%，低于全省1.5个百分点。出省通道较少，与省外城市的快速铁路联系需通过济南中转，铁路枢纽地位尚未真正形成；与省内其他地市的交通便利化程度仍较低，3小时交通圈仅能覆盖山东部分区域。人均占有水资源186立方米，仅为全国平均值的9.5%，城市供水主要依赖客水，水源地供水长期超负荷运行。煤炭消费压减压力大，大气环境质量持续改善成效不够稳固，结构性污染仍较突出。

（四）南北与城乡差距大，规划布局统筹不够。北部的平度、莱西为人口净流出地区，常住人口城镇化率不足55%，而南部六区均已超过80%，差距明显。农村居民收入增速虽已超过城镇，但绝对差距扩大的态势仍未扭转。小城镇人口规模普遍较小，公共服务配置水平不高。市域生态、农业、城镇空间统筹布局不够，环湾地区空间布局离散化，有限发展资源未能实现规模集聚，发展密度不足，土地利用效率整体不高。

第二节 机遇挑战

当前和今后一个时期，全市城镇化发展仍处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的变化，挑战前所未有，机遇前所未有。

一、发展机遇

（一）国家战略交汇实施有利于青岛全面提升城市能级。构

建新发展格局、深度融入共建“一带一路”、区域全面经济伙伴关系协定、黄河流域生态保护和高质量发展等重大机遇叠加，为青岛提升城市能级拓展了战略空间。上合示范区、青岛自贸片区、山东新旧动能转换综合试验区核心区、青岛西海岸新区等重大平台改革开放先行先试，为青岛汇聚全球要素资源、集聚城镇化高质量发展动能提供了有力支撑。依托重大开放平台推进制度型开放先行先试，将为青岛在更加开放市场条件下探索城镇化路径提供先进经验，对深化城镇化关键领域改革起到重要借鉴作用。

（二）时空格局深刻变化有利于青岛加快拓展发展腹地。中心城市和城市群成为承载发展要素的主要空间形式，经济和人口向大城市及城市群集聚态势明显。高速铁路网、高速公路网加快完善，使得城镇化时空格局和人们生产生活方式发生深刻变化，城市间联系更加密切，一小时交通圈、同城生活圈加快形成。省委、省政府擘画“一群两心三圈”区域战略布局，山东半岛城市群龙头作用协同提升、胶东经济圈一体化发展率先起势，为青岛发挥中心城市引领作用，协同烟台、潍坊、威海、日照共同构筑中日韩深度合作“胶东渠道”，打造中国经济新的增长极带来了历史契机，也为青岛拓展城镇化发展腹地提供了良好机遇。户籍改革的纵深推进，将进一步加快青岛都市圈内农业转移人口向城镇集聚。

（三）全面实施乡村振兴战略有利于青岛重构新型城乡关系。中央全面实施乡村振兴战略，政策优先支持，财政优先保障，社会踊跃参与乡村建设，以及国家城乡融合发展试验区青岛片区

的全面建设，使得青岛借力发展国际化都市农业正逢其时，城乡融合发展迎来建国以来最好的战略机遇期，乡村社会在城乡要素双向交流、频繁互动的趋势下正发生深刻变革，乡村地区对人口和资源的吸引力日益增强，有利于青岛培育形成“城融乡”与“乡融城”双向互促新格局。

（四）绿色发展潮流方兴未艾有利于青岛推进城镇化方式全面转型。“十四五”时期，我国生态文明建设处于压力叠加、负重前行的关键期，进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需求的攻坚期，也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的重要窗口期，以低碳发展为新特征的新增长路径成为全球经济转型的主要方向，碳达峰、碳中和成为推动社会经济绿色转型的主要推动力，这有利于青岛进一步明确绿色发展重点和方向，将绿色发展理念融入城镇化建设的各个领域和各个阶段，更加注重建立城镇化开发建设与资源生态环境的平衡匹配机制，更加注重全域全要素探索特色化的人居环境综合整治和协同治理新模式。

二、面临挑战

（一）城市间竞争加剧，对青岛城镇化要素集聚带来巨大挑战。国内国际双循环新格局在重塑国内发展空间的同时，也对沿海城市提出挑战，面对国内发展南北分化、内陆城市加速崛起的新态势，青岛面临发展不转则衰、不快则退的竞争压力明显上升。随着我国人口发展进入关键转折期，人口老龄化和劳动力老化加剧，各个城市的人口自身均衡压力显著增大，受南北相邻的京津

冀城市群、长三角城市群以及省内其他城市竞争，青岛对流动人口的吸引力面临严峻挤压，尤其在人工智能等未来产业、海洋科技等优势领域，将面临全方位与国际国内同类城市甚至优势城市抢夺“高精尖缺”人才的巨大压力。

（二）不平衡矛盾突出，对青岛城镇化高质量发展提出新的挑战。经济全球化遭遇诸多阻碍，国际经贸规则重塑，对城市全面开放提出更高要求。生态文明建设仍处于攻坚阶段，协同推进经济发展和环境保护更加紧迫，对城市绿色转型提出更高要求。随着教育、医疗等基本公共服务向城镇常住人口覆盖，以及乡村振兴战略的全面实施，全市基础设施建设和公共服务供给将面临更大压力，均衡配置城乡公共资源也将面临更大挑战。

（三）公共安全危机加大，对青岛城镇化可持续发展形成潜在挑战。新冠肺炎疫情影响广泛深远，各类矛盾风险进入高发易发阶段，对城市共建共治共享提出更高要求。公共安全倒逼健康城市、韧性城市建设全面提速，超前应对影响城镇化安全的各类“黑天鹅”“灰犀牛”挑战，从基础设施、经济发展、生态环境、治理体系等各方面全方位增强城市韧性，全面提升城市的响应能力、应变能力、抗压能力、恢复能力，成为青岛推动城镇化健康发展的重要且紧迫的任务。

第二章 在新起点上更高水平“搞活一座城”

“十四五”及今后更长时期，青岛承担着“搞活一座城”、

高水平建设现代化国际大都市的历史使命，必须坚持以人为核心，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，推动新型城镇化更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记对山东、对青岛工作重要指示要求，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，聚焦“走在前列、全面开创”，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理为目标导向，以推动城市数字化转型、提升城市能级和核心竞争力为主攻方向，以深化供给侧结构性改革、扩大高水平开放为根本动力，深入实施新型城镇化战略，协调推进城乡融合发展，统筹发展和安全，加快推进城市治理体系和治理能力现代化，立体、综合、全方位、内生地“搞活一座城”，聚力打造全球海洋中心城市、国际门户枢纽城市、国际化创新型城市和宜居宜业品质湾区城市，优先建设乡村振兴齐鲁样板先行区，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，在主动服务全国构建新发展格局中走在前列，推动现代化国际大都市建设实现新突破，增强在世界城市体系中的竞争力、影响力。

第二节 基本原则

——以人为本，公平共享。坚持人民主体地位，贯彻以人民为中心的发展理念，以人的城镇化为核心促进人的现代化，构建适配城市功能的人口发展格局，持续增进民生福祉，激发全体市民积极性、主动性、创造性，以高质量发展创造和保障高品质生活，推动城市更加方便温馨，促进社会公平正义。

——城乡互促，产城融合。以新型城镇化为纽带，坚持城乡一盘棋理念，构建新型工农、城乡关系，推动城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，带动农业农村现代化加快实现。顺应新一代信息技术发展和产业变革趋势，主动运用信息化和先进技术手段，加快新旧动能有机转换，整体提升城乡治理效能。

——创新驱动，系统集成。把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，以开放促进创新、以创新倒逼改革，破除制约高质量发展的体制机制障碍，用市场的逻辑谋事、用资本的力量干事，持续增强发展动力和活力。按照“城市是生命体、有机体”的要求，坚持系统思维，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，强化政策协同，全面增强城镇化工作的系统性、整体性、协同性。

——绿色发展，增强韧性。牢固树立绿水青山就是金山银山理念，贯彻落实主体功能区战略和制度，探索生态共保环境共治新路径，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、生产方式、生活方式，努力打造安全高效的生产空间、舒适宜居的生活空间、

碧水蓝天的生态空间。强化危机防控意识，完善应急处置机制，显著增强城市防范和化解突发性公共事件的能力，最大程度保护人民群众安全、维护城市运行秩序。

——开放包容，彰显特色。发挥青岛在新发展格局中的“双节点”作用，为优化南北经济格局、贯通国内国际市场作出贡献。倡导“来了就是青岛人”，持续增进民生福祉，推动城市更加方便温馨。突出城市建设品质和文化品味，传承弘扬齐文化、海洋文化、工业文化等城市优秀传统文化，推动工业文化与现代时尚有机结合，培育现代市民精神，打造国际海洋文化名城。突出乡村风貌特色，留住乡村记忆。

第三节 发展目标

顺应城镇化发展规律和全市人民对美好生活新期待，以人的城镇化为核心，立体、综合、全方位、内生地“搞活一座城”，促进非户籍常住人口全面融入城市，加快城乡融合发展和区域协调发展，推动人的全面发展、城乡居民共同富裕取得更为明显的实质性进展，开放、现代、时尚、活力的国际大都市建设迈出新的坚实步伐。

到 2025 年，全市城镇化水平和质量稳步提升，城乡发展差距明显缩小。

——非户籍常住人口市民化质量显著提高。实施更加积极、更为包容的人口集聚策略，常住人口城镇化率达到 78% 左右。城镇基本公共服务覆盖全部城镇常住人口，人民生活品质明显改

善，实现更加充分更高质量就业，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，人人共享的数字社会加快形成，进城落户农民农村“三权”得到有效维护。

——高能级湾区大都市布局更加优化。按照聚湾强心、轴带展开、多极协同空间发展战略，打造世界知名的青岛都市圈，共建胶东经济圈，优化提升现代化中心城区，形成多中心、网络化、组团式、开放型城镇化空间形态，现代化国际湾区更具竞争力、更具发展活力、更可持续发展，人口经济承载能力、核心竞争力、辐射带动力明显增强。综合交通运输网络持续完善，对城镇化格局的支撑和引导作用更加凸显。

——城市可持续发展模式基本形成。蓝绿相依、山海城相融的一流生态基底更加稳固，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的空间规划体系基本建立，内涵式、集约型、绿色化的城市空间利用方式初步形成，国土空间开发保护格局更加优化，国际化创新型城市、健康韧性城市、新型智慧城市、绿色低碳城市、国际海洋文化名城建设取得明显成效，依据常住人口规模配置公共资源的机制基本建立，资源能源配置更加合理、利用效率大幅提高，绿色发展方式和生活方式基本形成，多元文化在城市交融升华，城市独特文化精神加快孕育。

——城市治理现代化水平进一步提升。以数字化改革牵引市场化、法治化改革，城市数字化转型更有成效，高标准市场体系基本建立，“三化三型”政府基本建成，营商环境持续优化，高质量发展的制度供给全国领先。防范化解重大风险体制机制不断

健全，城市安全保障能力大幅提升。高效便捷普惠智能的城市设施和服务体系初步建立，共建共治共享的精细化社会治理格局基本形成，市民思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质明显提高。城镇常住人口动态监测机制基本建立。

——城乡融合发展体制机制初步建立。城乡发展更趋协调，城乡要素自由流动的制度性通道基本打通，城市人才入乡机制初步建立，城乡统一的建设用地市场基本建成，城乡普惠金融服务体系更加完善，基本公共服务均等化水平稳步提高，城乡统一规划建设运营的基础设施体系初步形成，产业协同发展程度明显提升，城乡居民人均可支配收入比降至 2.2 左右。

到 2035 年，城镇化高质量发展迈上新的大台阶，多中心、网络化、组团式、开放型城镇空间形态更加完善，产业发展与人口布局更加协调，建成具有较强影响力的开放、现代、活力、时尚的国际大都市。率先建成文化强市、教育强市、健康青岛，城市文化软实力全面增强。基本建成美丽青岛，率先实现碳排放达峰后稳中有降，生态环境质量、绿色发展水平处于国内领先。市场化法治化国际化营商环境全面塑成，城市治理现代化基本实现。城乡融合发展体制机制更加完善，城乡区域发展和居民生活水平均衡度持续提高，基本公共服务实现均等化，成功开创强城强乡互促发展新局面，城乡居民人均可支配收入比降至 2 左右。

第三章 推动非户籍常住人口全面融入城市

坚持“来了就是青岛人”的发展理念，持续深化户籍制度改革，按常住人口规模配置城镇基本公共服务，维护进城落户农民的农村合法权益，促进城镇非户籍常住人口完全市民化。

第一节 实施更加积极的人口集聚策略

强化人口发展战略地位和基础作用，提升外来人口集聚活力，加快农业转移人口向城镇集聚，推动人口规模壮大和结构优化，构建适配城市功能的人口发展格局，提高人口对城市发展的贡献度。

一、持续扩大外来人口集聚规模

顺应人口流动规律，畅通产业就业聚人、优质服务引人、优美环境留人三大途径，积极吸纳外源性劳动年龄人口，促进卫生医疗、市政服务、工程建设等城市发展和服务领域的外来从业人员稳定流入，加大高校和职业院校毕业生、留学归国人员、技术工人引进力度，持续提升本地大专院校毕业生留青规模，加快常住人口机械增长。践行“来了就是青岛人”的理念，建立教育、医疗、就业等公共服务与常住人口挂钩机制，推动公共资源依据实际管理服务人口规模配置。发挥产业对人口调控的源头作用，集聚培养创新型、应用型、高技能、高素质劳动者，以产业转型带动人口结构优化。引导人口分布与城市空间格局相协调，增强环湾都市中心城区对新增人口的吸附能力，促进人产城融合互动发展。

二、有序引导农业转移人口向城镇集聚

进一步提升中心城区综合承载能力，加大新生中小城市培育力度，促进有能力在城镇稳定就业生活的新生代农民工、在城镇稳定居住就业和举家迁徙的农业转移人口落户城市。完善农业转移人口市民化配套政策和城镇基本公共服务保障，提高农业转移人口市民化质量。因地制宜推进小城镇和特色小镇建设，赋予小城镇与其人口和经济规模相适应的管理权限，有效吸纳本地农业转移人口、城乡兼业人口和返乡农民工就地就近城镇化。

三、建立常态化人口动态监测机制

建立健全人口统计和动态监测体系，建设人口基础信息系统，以公安户籍信息为基础，打通人口管理、就学升学、生育健康、婚姻家庭、就业创业、社会保障等领域信息系统，建立与国家、省及胶东经济圈城市人口数据信息共享交流机制，逐步实现人口综合信息跨部门、跨地区实时共享。开展流动人口动态监测，推动人口数据智慧应用，加强人口流动、迁徙分析，为生产力布局、公共服务资源配置、城市建设、社会治理等提供支撑，促进相关经济社会政策与人口政策有效衔接，提高人口精细化管理水平和效率。

第二节 全面深化户籍制度改革

放宽放开城镇落户限制，建立按经常居住地登记户口的管理制度，健全与居住年限等条件挂钩的基本公共服务提供机制，增

强流动人口长期留居意愿。

一、全面放宽城镇落户限制

进一步优化分区域、分类别、差别化落户政策，在全面放开胶州市、平度市、莱西市落户限制的基础上，加快推动市南区、市北区、李沧区、崂山区大幅放宽落户限制，黄岛区、城阳区、即墨区全面取消落户限制，以居住和社保缴纳年限作为主要落户依据。

二、优化完善居住证制度

推动以居住证为载体为非户籍常住人口提供基本公共服务，完善与居住年限等条件挂钩的基本公共服务提供机制。拓展居住证功能，不断增加居住证所附着的公共服务项目和办事便利，将保障性住房（含公共租赁房）纳入居住证基本公共服务范围。有序提高居住证与户籍制度衔接水平，缩小居住证与户籍在享有城市公共服务和权利上的差距，提高居住证持有者落户便利程度。

三、畅通入乡返乡人员落户渠道

允许符合条件的入乡返乡创业就业的高校学生、退伍军人、拥有农村宅基地使用权的原进城落户农村人口回农村落户，被投靠人在农村具有宅基地使用权和户籍登记，投靠人在农村实际居住生活，可以申请办理夫妻投靠、未成年子女投靠父母、父母投靠成年子女，促进人口双向流动。

四、提高户籍管理和服务效率

全面清除城市落户隐形门槛，重点简化稳定住所和关系证明

文件要求。允许租房常住人口在公共户口落户，优先推动进城就业生活 5 年以上和举家迁徙的农业转移人口、在城镇稳定就业生活的新生代农民工等重点人群便捷落户。增设社区集体户，承接无合法固定住所、无单位集体户、无亲属投靠等人员落户，发挥“兜底”功能。完善户籍管理便民服务，加快电子证照和电子档案建设，推进户口、居民身份证办理“无纸化”“免填单”和跨行政区域户籍办理“秒迁”，提高户籍迁移便利度。

第三节 建设普惠共享的包容城市

倡导开放包容的城市文化，以住房保障、子女教育、社会保障为重点，推动城镇基本公共服务覆盖未落户常住人口，建设福利平等、机会公平、全龄友好的包容性城市，提高非户籍人口的市民身份认同感和城市归属感。

一、加大健康可负担住房保障

建立健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，统筹城镇中等及以下收入家庭、新市民和引进人才住房保障需求，实现城镇常住人口住房保障全覆盖。优化公共住房布局，按 TOD 模式在轨道交通沿线集中建设大型公共住房片区。结合城镇棚户区改造和老旧小区改造，有效增加公共住房供应。完善公共住房准入、使用、退出和运营管理，完善动态调节机制和租金定价机制。加快发展住房租赁市场，完善长租房政策，扩大小户型、低租金的保障性租赁住房供给，探索利用集体建设用地按照规划建设租赁住房，推动租购住房在享受公共服务上具有同等权利。

扩大对非户籍人口租赁住房的货币化补贴，提高其参缴住房公积金的比例。将居住和社保缴纳年限作为申请保障性住房的主要条件，优先保障举家迁徙非户籍人口住房需求。

二、提升城镇非户籍人口技能素质和就业水平

围绕建设“工匠之城”，全面推行终身职业技能培训制度，推广“互联网+”“职业培训包”等培训模式。统筹发挥企业、职业院校、技工学校及公共实训基地作用，强化农村转移劳动力、高校毕业生、退役军人、失业人员、贫困人口等重点群体职业技能培训，增强技能素质教育供给与产业新旧动能转换需求匹配程度，提高非户籍人口在城市就业的稳定性和质量。持续扩大农业转移人口城镇就业规模，实现就业率与城镇化率同向提升，促进就业增速快于城镇化增速。以就业援助公共服务平台、公共就业大数据监控平台等为载体，持续优化公共就业服务。深入实施就业帮扶行动，促进重点群体就业，“十四五”期间实现40万大学生在青就业创业。

三、按常住人口规模完善公共服务设施

按照不同区域常住人口规模、增长趋势和空间分布，统筹布局商务、产业、游憩、消费等功能和学校、医疗卫生机构、文化体育等场所，重点引导优质教育资源向新建居民密集区和教育薄弱地区布局，保障城市空间机会公平。将非户籍常住人口纳入流入地义务教育、普惠性学前教育、高中教育、中等职业教育保障范围，纳入社区卫生计生服务体系，免费提供健康教育、妇幼保健、预防接种、传染病防控等基本公共卫生服务。扩大普惠性养

老、幼儿园和托育服务供给，鼓励互助式养老，扩充养老服务机构护理型床位数，新建或改扩建公办幼儿园，发展早教中心、婴幼儿综合性托育服务。引导社会力量积极参与，推进公共服务供给主体和供给方式多元化。优化社区生活服务网络，打造包括物流配送、便民超市、家政服务等在内的 15 分钟社区服务圈。

四、健全多层次社会保险制度

构建多层次多支柱养老保险体系，协同推进基本医疗保险、大病保险、补充医疗保险、商业健康保险发展，扎实推进长期护理保险，满足人民群众多样化多层次的保障需求。完善社会保险制度，推动法定人员社保全覆盖。强化用人单位特别是国有企业的社会责任，推动其为非户籍人口缴纳城镇职工社会保险费，提高城镇职工养老保险参保比例。

五、建设全龄友好城市

积极应对人口老龄化，大力发展银发经济，加快养老事业和养老产业协同发展。探索建立政府、市场参与的多层次养老服务供给机制，大力发展普惠性养老、互助性养老，支持家庭承担养老功能，加快建设居家、社区、机构相协调，医养、康养相结合的养老服务体系，探索建立具有青岛特色的农村养老周转房和幸福院建设模式。实施社区养老服务设施建设行动，推动街道建设具备全托、日托、上门服务等功能综合养老服务机构。重点发展护理型养老床位，提升疗养照料专业队伍规模和水平，促进老年服务供给与人口老龄化程度相匹配。到 2025 年，全市养老机构护理型床位占比达到 60%，每个镇（街道）至少建成 1 处

居家社区养老服务中心，每个社区至少建成1处居家社区养老服务站。建设儿童友好型城市，规划建设一批社区儿童公园、儿童运动中心等满足儿童休闲娱乐需求的公共设施及空间，在中小学、幼儿园周边，依托绿道打造与机动车完全隔离的安全无障碍学径网络。建立健全未成年人关爱保护体系，推动儿童福利体系由补缺型向适度普惠转型。建设青年友好型城市，实施“青岛菁英”人才工程、青年英才聚青行动，打造大学生最友好城市，多层次培养青年人才，优化重点产业、重点技术领域和功能平台的人才引进和结构，建设适合青年人居住的时尚社区和公共服务设施，为青年群体提供具有较强吸引力的教育培训、创新创业、游憩和生活环境，共建共创共享“青春之岛”。

六、推动非户籍人口深度融入城市生活

加强城镇非户籍人口合法权益保障，健全就业市场监管机制，依法消除企业“同工不同酬”等歧视农民工就业群体的行为。引导非户籍人口在流入地参加党组织，依法行使民主权利。依托社区居委会引导非户籍人口参加社区活动，加入社区居民代表大会、志愿者队伍，引导其积极参与社区治理。在非户籍人口集中的产业园区建设公共文化体育空间，提供心理咨询等服务，满足其精神文化需求。

第四节 维护进城农民的农村权益

切实维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，加快户籍变动与农村权益脱钩，不得以退出土地承

包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等作为农民进城落户的条件，促进有条件的农业转移人口自愿和放心进城落户。

一、切实保护进城农民的土地承包权益

巩固农村承包土地确权登记颁证成果，稳定现有土地承包关系并保持长久不变。依法维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能，保障进城务工农民的土地承包权益。建立健全涉农区(市)三级调解机构，依法规范开展调解和仲裁，妥善化解农村土地承包经营纠纷。探索放活土地承包经营权的有效途径，鼓励采取土地股份合作、委托代理、土地托管、土地信托等多种经营方式，发展土地流转型、服务带动型等多种形式的适度规模经营，释放农村土地资源活力。

二、深入推进宅基地“三权分置”改革

探索农村宅基地所有权、资格权、使用权分置管理办法，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权。宅基地上的房屋可由继承人依法继承，因继承房屋占用宅基地的，可按规定申请登记。对全家或部分家庭成员户籍迁入城镇的，原享有的农村宅基地使用权和地上房屋所有权不变，村级集体经济组织不得以任何理由剥夺其宅基地使用权和地上房屋所有权。适度放活宅基地和农民房屋使用权，支持农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等多种方式，盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅，发展符合乡村特点的休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电子商务等新产业新业态，以及农产品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展项

目。鼓励有一定经济实力的农村集体经济组织对闲置宅基地和闲置住宅进行统一盘活利用。支持返乡人员依托自有和闲置住宅发展适合的乡村产业项目。引导有实力、有意愿、有责任的企业有序参与盘活利用工作。

三、深化农村集体资产产权制度改革

完善集体资产股权转让、继承、退出以及抵押、担保办法，推动农村集体经济组织成员权益与户籍登记脱钩，切实保护集体经济组织成员的财产权和收益分配权，赋予农民股份占有、收益、抵押、担保、继承和有偿退出等权利。加强村集体经济组织成员管理，不得以集体内部协商少数服从多数为由取消农业转移人口集体经济组织成员身份。

四、引导和规范农村产权流转交易

按照依法自愿有偿原则，引导进城落户农民转让土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，制定引导有稳定非农就业收入、长期在城镇居住生活的农户向村集体经济组织有偿退出土地承包权、宅基地资格权、集体资产股权的具体办法。推进农村产权交易体系建设，规范农村资源性资产、经营性资产等流转交易。健全涉及农村产权的纠纷调处机制。

第四章 优化城镇化空间布局

紧紧抓住中心城市和城市群发展重大机遇，主动服务黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略，以“搞活一座城”为统

领，以提升综合服务能级为目标，实施聚湾强心、轴带展开、多极协同空间发展战略，构建功能完善、分工协作、疏密有致的城镇化发展格局，增强全域统筹发展能力和中心城市极核功能，实现辐射力、带动力整体跃升。

第一节 共建更加开放的山东半岛城市群

发挥中心城市龙头带动作用，协力构建区域协调发展体制机制，打造世界知名的青岛都市圈，共建胶东经济圈，进一步增强山东半岛城市群综合竞争力。

一、协力提升山东半岛城市群发展水平

持续放大上合组织青岛峰会效应，全面提升青岛开放创新功能，建设国际门户枢纽城市、国际化创新城市和宜居宜业品质湾区城市，打造“一带一路”国际合作新平台。放大青岛黄河流域港口门户优势，推进与沿黄省区基础设施互联互通，合力打造东联日韩、西接亚欧的国际物流大通道。深化拓展与济南合作领域和层次，合力推动城市群内改革试点集中落实、率先突破和系统集成，协同推进自由贸易试验区、自主创新示范区、城乡融合发展试验区、国家物流枢纽联盟建设，加快两市户籍便捷迁徙、居住证互通互认、社保关系无障碍转移，拓展异地就医直接结算覆盖面，合作建设养老服务机构，打造半岛教育、公共卫生应急一体化发展试验区，共建现代化城市群新典范。

二、引领胶东经济圈一体化发展

发挥青岛中心城市引领作用，推动与烟台、潍坊、威海、日照强核集群、抱团发展，建设具有全球影响力的海洋创新中心，面向日韩开放门户和中国经济新的增长极。发挥在日韩地方贸易合作中的示范引领作用，创建面向日韩的国际区域经济合作区。推动上合示范区等重大开放平台共建共享，拓展与“一带一路”沿线和上合组织国家合作。加快交通设施共建共享，建设世界一流港口群，培育世界级机场群，打造“轨道上的胶东半岛”。建立大气、水污染防治协调机制，共同保护修复相邻海域生态环境，构筑以胶东半岛中部生态脊为中心、向南北两翼延展的生态网络格局。发挥胶东半岛科创联盟作用，推进海洋经济协同发展，以市场化手段推进优势产业补链、延链、强链。推进教育、医疗卫生、文体和社会保障等公共服务协同发展，实现更多政务服务事项“一网通办”。

三、提升青岛都市圈辐射能级

促进青岛、潍坊、日照和烟台海阳、莱阳等率先同城化发展，推动改革开放先行先试，建设经济发达、生态优良、生活幸福的现代化都市圈。协同建设立体交通体系，畅通青岛中心城区与海阳、日照、高密等周边地区市域（郊）铁路联系。促进青烟海洋经济、青潍临空临港经济、青日循环经济产业协作带和交界地带融合发展，规划建设青岛—潍坊临空临港协作区、莱西—莱阳一体化发展示范区。协同推进功能平台开放，联动共建土地资源、科技成果、知识产权、节能减排等同城化交易平台。加强基本公

共服务共享，推动医疗保险无障碍转移接续。

第二节 打造具有世界影响力的湾区大都市

围绕建设开放、现代、活力、时尚的国际大都市，实施聚湾强心、轴带展开、多级协同空间发展战略，科学布局生产、生活、生态三大空间，培育一个城市主中心、三个城市副中心和四个战略节点，形成多中心、网络化、开放型城镇空间形态，打造更具竞争力、更具发展活力、更可持续发展的现代化国际湾区。

一、打造环湾都市现代化中心城区

统筹市南、市北、李沧、崂山和城阳区发展，强化总部商务、金融贸易、创新创业、时尚消费、文化交流等核心功能，提升人口集聚和资源要素配置能力，优化城市中心体系，打造新时代引领青岛高质量发展的现代化主城区。传承老城区百年历史文脉，注入文化艺术等时尚元素，推进产业迭代和功能提升，打造精品城市空间。有序推进城阳建成区、青岛高新区和流亭机场片区规划建设，完善交通、市政、文化、科教、医疗等基础设施和公共服务设施，承接老城区部分功能疏解，集聚高端资源要素，吸纳年轻人创新创业，打造主城区新的崛起板块。

二、发展环湾都市三大副中心城区

坚持聚湾强心、主辅联动，打造与主城区协调发展的黄岛、即墨、胶州三大副中心城区。精致发展黄岛主城片区，统筹自贸试验片区、灵山湾片区、风河片区和古镇口融合区等建设，严控

开发强度，提高产城融合发展和城市服务配套水平，强化航运贸易、先进制造、国际消费、科教文化等功能，集聚全球人才、科技、金融等要素资源，打造青岛新一个百年发展的国际化城区。推进即墨、胶州两个主城片区加快融入环湾都市区，依托上合示范区、临空经济示范区和国家、省级经济开发区、高新区等平台，完善基础设施和公共服务体系，发展先进制造、现代物流、商贸服务、临空经济加快集聚人口，促进产城融合，打造联系青潍、青烟协同发展的环湾都市区核心组团。

三、建设环湾都市四大战略节点

坚持网络化、专业化发展，重点建设蓝谷、董家口、姜山、南村四大功能性战略节点。推动蓝谷科教产融合发展，集聚全球一流海洋科教资源和人才，完善医疗、教育、文化等公共服务设施，打造创新文化浓郁、城市功能完备的现代化滨海新城区。推动董家口港产城一体化发展，集聚提升临港产业、先进制造业和生产性服务业，加快城市功能完善和公共服务配套，打造宜业宜居现代化新港城。高起点规划、高水平建设姜山、南村两个重点镇，依托国际招商产业园发展先进制造业、生产性服务业，打造新能源汽车、高端智能家电等具有国际竞争力的产业集群，培育产城融合、职住平衡的现代化小城市。

第三节 推进以县城为重要载体的城镇化建设

聚力提升平度、莱西城区能级和综合承载能力，强化与湾区

产业协同布局、设施共建和服务共享，积极承担中心城市功能疏解，放大提升在青岛都市圈和胶东经济圈发展能级。

一、加快平度莱西跃升崛起

支持平度加强基础设施内通外联，强化产业支撑能力和公共服务保障，深化国家城乡融合发展试验区建设，加强大泽山生态屏障保护，打造山水田园休闲旅游胜地和先进制造业基地，建设独立的综合性节点城市和青烟潍一体化发展战略支点。支持莱西融入国家高铁网，面向胶东经济圈提升交通枢纽、产业集聚和生态涵养功能，沿青烟发展轴优化城市服务设施和产业发展园区，加强与周边城市经济和社会发展联系，推进国家城乡融合发展先行先试，强化大青山、莱西湖、大沽河等重要生态空间保护，打造绿色山水之城和先进制造业基地，建设独立的综合性节点城市和青烟威协同发展战略支点。

二、强化县城综合服务能力

充分发挥平度、莱西两市城区在城乡融合发展的纽带作用，优化空间结构和功能布局，提高县城在县域城镇体系中的辐射带动能力。强化县城产业支撑，引导县域特色经济和农村二三产业向县城集聚，以农业园区、市民农庄等为载体，发展观光农业、乡村旅游、休闲康养等业态，搭建城乡产业协同发展平台。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。统筹规划建设教育、医疗、养老、社区服务设施，明确产权归属，配齐

专业人员，落实管护责任，扩大基本公共服务有效供给。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，加快形成“小企业、大群体”“小商品、大市场”“小产品、大产业”发展格局，实现产业规模和竞争力同步提升。

第四节 做优做强新生小城市和特色小城镇

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。选择一批经济基础好、发展活力足的小城镇，将其打造成为农业转移人口就近城镇化新载体。

一、聚力培育新生小城市

依托特色经济功能区，开展新一轮小城市培育试点，赋予一批经济发达小城镇与其人口和经济规模相适应的管理权限，支持其全面融入国内国际双循环新发展格局，发展先进制造业、生产性服务业，打造具有国际竞争力的产业集群，促进产城融合、职住平衡，培育形成镇区常住人口超过 10 万人、财政收入超过 10 亿元的现代化小城市。依托沿海发展轴、青潍海陆发展轴、青烟城镇发展轴、青东城镇发展轴、青诸城镇发展轴，高标准规划建设一批重点示范镇。合理确定新生小城市、重点示范镇建设用地规模，提高产业和人口承载能力，推进农业转移人口就地就近市民化。

二、推动特色小（城）镇高质量发展

完善特色小（城）镇支持政策，发挥要素成本低、生态环境

好、体制机制活等优势，打造经济高质量发展的新平台、新型城镇化建设的新空间、城乡融合发展的新支点、传统文化传承保护的新载体。推进特色小镇市场化运作，以企业投入为主、以政府有效精准投资为辅，依法合规建立多元主体参与的投资运营模式。因地制宜培育特色小镇创新创业生态，提高就业吸纳能力。依据特色小镇主导产业发展需求，完善公共性、平台性产业配套设施，惠及更多市场主体。积极创建文化旅游、广播影视、商贸物流、电子信息、先进制造、科技教育等特色小（城）镇，培育产业转型升级、辐射带动农村发展的优良载体。

三、优化村庄空间布局

因地制宜优化乡村空间布局，尊重乡村自然地理格局，推进美丽宜居乡村建设，打造“一乡一韵、一村一景”的胶东特色风貌。按照“地域相邻、产业相近、人文相亲”的原则，以辐射带动作用较强的集聚提升类、城郊融合类、特色保护类村庄为中心，构建服务半径 2 公里左右、服务人口 3000~8000 人的乡村社区生活圈，合理配置产业要素，配套完善基础设施和公共服务设施，增强服务农民的功能。

第五章 强化城市创新和产业支撑

坚持以市场为导向、产业为中心，优化科技资源配置，激发创新主体活力和创造潜能，推动产业经济地理重塑和组织方式变

革，增强高端产业引领功能，构建具有国际竞争力的现代产业体系，提高经济质量效益和核心竞争力。

第一节 增强科技创新策源功能

坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，全力建设创业城市和国际化创新型城市，高水平打造全球创投风投中心，推动产业链、资金链、人才链、技术链“四链合一”，激发全社会创新创业创造创业活力。

一、创建综合性国家科学中心

瞄准世界科技前沿，布局重大创新载体，融入全球创新网络，提高创新链整体效能，全力创建综合性国家科学中心。积极培育国家战略科技力量，建设具有全球影响力的国家海洋科学城。引领建设胶东滨海科创大走廊，集中建设3~5个辐射作用强的科教产融合园区，带动胶东经济圈共建区域创新体系。强化与日本、韩国、德国、以色列等重点国家科技合作，建设中德青年科学院，建立国际灯塔式开放创新平台，打造常态化全球科技创新交流、展示和交易中心。突破关键核心技术，围绕产业链部署创新链，推进基础研究、应用研究和技术创新融通发展，聚焦生命科学、材料科学、空天海洋、信息科学、现代农业等领域，加强“从0到1”原创性研究，探索市场前景广阔的重大原创性、颠覆性技术，培育科研领域国际“领跑者”和产业核心技术创新“策源点”。聚焦工业互联网、轨道交通装备、新材料、新能源汽车、现代海

洋等领域，突破一批面向战略需求与重大场景的产业化关键技术。聚焦医养健康、节能环保、应急管理、品种选育、生态循环农业等，开展保障人民生命安全和身体健康的关键技术攻关，促进科技惠民。

二、完善以企业为主体的创新体系

破除制约企业创新的体制机制障碍，推动创新要素向企业集聚，建成具有国际竞争力的创新型企业群。实施科技型企业梯次培育计划，培育行业领军、独角兽、瞪羚、单项冠军、“小巨人”、隐形冠军、专精特新企业，形成大企业引领、大中小企业融通创新格局。推动“政产学研金服用”深度融合，鼓励企业牵头共建联合实验室、组建创新联合体，加强共性技术平台建设，承担科技重大专项和重点研发计划项目。鼓励企业加大研发投入，建立国有企业研发投入刚性增长机制，推动规上工业企业研发机构全覆盖。构建辐射全国、链接全球的技术交易平台体系，大幅提升科技成果转移转化效率，建设中国—上海合作组织技术转移中心。高质量推进国家自主创新示范区建设，创建世界一流高科技园区。完善金融支持创新政策，鼓励金融机构发展知识产权质押融资、科技保险等科技金融产品，开展科技成果转化贷款风险补偿试点。

三、优化创新创业生态

深化科技体制改革，完善科技创新治理体系，推动项目、平台、人才、资金一体化高效配置。改进科技项目组织管理方式，

深化科技攻关“揭榜制”、首席专家“组阁制”、项目经费“包干制”，完善科技评价机制，扩大科研院所科研自主权。健全以政府投入为主、社会多渠道投入机制，加大基础前沿研究支持。发挥政府引导基金作用，壮大创投风投基金群，构建覆盖科创企业全生命周期的金融支持创新体系。举办青岛创新节，创办“赢在青岛、创在青岛”等创新创业大赛。营造保护创新主体的法治环境和公平竞争、诚信经营的市场环境，完善支持人才创新创业的容错免责机制，加强创业失败者生活保障和再创业政策支持，形成“创业—成功—再创业”的良性循环和“创业—失败—再创业”的城市文化。

第二节 构建具有国际竞争力的现代产业体系

聚力发展实体经济，持续推进新旧动能转换，构建战略新兴产业引领、先进制造业和现代服务业支撑的现代产业体系，提高经济发展效能，为推进城镇化高质量发展提供坚实支撑。

一、推进产业经济地理重塑

构建要素可及、资源共享、协作协同、绿色循环的产业生态和组织体系，提升产业关联、产城融合、产才匹配程度。推进产业园区社区化，加强居住、公共设施和公共空间配套，打造集研发、生产、居住、消费、人文、生态等功能于一体的新型功能区。实施工业用地保护区制度，划定工业集聚区控制线，预留预控重大产业项目战略储备空间。依托国家和省级开发区、高新区、国

际招商园区和重点工业产业集聚区，集约有序建设龙泉—姜山、上合一高新区—南村、董家口三大产业组团，重点培育新一代信息技术、高端装备制造、汽车及新能源汽车、生物医药、新能源、新材料等具有国际竞争力的产业集群。

集聚发展总部经济，提升浮山湾片区，依托香港中路—山东路，加快智慧楼宇、智慧城区建设，集聚银行、保险、证券、期货、信托、基金、会计、审计、咨询、航运、贸易、旅游等总部机构；拓展金家岭片区，聚焦创业城市、财富青岛建设，发展创投风投、财富管理、科技创新、商务服务等总体机构；推动唐岛湾总部片区与自贸片区协调联动，集聚国际贸易、现代物流、海洋经济、先进制造、影视文化等总部机构，建设引领山东、辐射沿黄、服务全国的北方总部经济高地。

二、建设现代产业体系

壮大战略性新兴产业。把战略性新兴产业作为经济增长新引擎，聚焦知识密度高、资源消耗少、成长潜力大、综合效益好、带动作用强的新兴产业，大力培育发展新一代信息技术、生物医药、智能制造装备、新能源、新材料、现代海洋、航空航天等产业，建设“东方氢岛”，打造国家重要的战略性新兴产业基地。前瞻布局生命健康、量子信息、空天科技、深地深海等未来产业，抢占发展制高点。加快发展“四新”经济，培育智能制造、个性化定制、专业电商、互联网医疗、数字文娱等新业态新模式，发布未来城市场景清单，引导推动开放城市、产业、治理场景，推

进新技术、新产品、新服务的场景实验验证，增加新动能供给。做大做强平台经济、共享经济，推动“建平台”和“用平台”双向迭代、互促共进。

突破发展现代服务业。高效对接香港、上海等地现代服务业，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸、生活性服务业向高品质和多样化升级，打造北方服务业基地和国家级服务经济中心。强化国家物流枢纽承载城市综合功能，发展社会化、专业化物流，推动物流、制造、商贸等联动发展，拓展物流衍生服务，打造现代物流先导城市。构建现代金融服务生态，培育引进财富管理机构，大力发展创业投资、私募股权投资，发展产业数字金融，开展数字人民币应用先行先试。建设高端商务会展平台，培育引进一批专业服务业法人机构，构建与国际接轨的商务服务体系，大力引进国际知名会议展览活动。打造工业设计、软件与信息服务高地，培育一批工业设计中心和品牌设计企业，加快发展高端工业软件与信息技术服务，加强信息技术在工业领域的应用。大力发展高品质多样化的生活性服务业，打造国际滨海旅游目的地、国际时尚购物之都、医养健康胜地、影视文化名城。加快服务业数字化、标准化、品牌化发展，推动现代服务业与先进制造业、现代农业深度融合，争创国家服务业扩大开放试点。

高质量发展现代农业。坚持土地规模化、组织企业化、技术现代化、服务专业化、经营市场化，加快发展规模农业、加工农业、科技农业、品牌农业、智慧农业、体验农业和终端农业，率

先形成特色鲜明的农业现代化之路。健全农业支持保护制度，严守耕地保护红线，高水平建设粮食生产功能区，确保粮食产能稳定在 300 万吨左右。推进农业供给侧结构性改革，培育新型农业经营主体，构建现代农业经营体系，打造现代农业科技创新、现代种业、智慧农机高地，建成国家现代农业示范区。建好农业国际客厅，打造农业对外开放合作发展新高地。

三、培育提升现代海洋产业发展能级

建设国际海洋科技创新中心。依托中国科学院海洋大科学研究中心、国家深海基地等国字号海洋创新平台，推进海洋领域基础研究、技术创新和成果转化，增强代表国家参与全球海洋科技创新竞争能力。支持极地科考、深远海探测、载人潜器、深海空间站、海洋观点等基础研究，建设海上综合试验场。加快建设中国海洋工程研究院、国家深海基因库等重大项目，推进超算中心、海洋科学考察船队、大洋钻探船、海上综合试验场等重大科技基础设施建设。实施“透明海洋”“蓝色药库”大科学计划，攻克重大前沿科学问题，掌握核心技术。加大海洋重点领域关键共性技术攻关力度，在海洋工程装备研发制造方面取得突破性进展，建立海洋科技成果交易转化、海洋高技术产业示范等机制，打造海洋科技创新“生态圈”。

做优做强现代海洋产业体系。发挥区位、资源、战略支持等比较优势，打造一批现代海洋产业集聚区和产业集群。发展远洋捕捞业、海洋种业、深海养殖，全面提升海洋牧场发展水平，统

筹推进蓝色粮仓和海洋生态建设。发展海洋工程装备、海洋生物医药、海水淡化、海洋新材料、海洋可再生能源等海洋新兴产业，提升海洋产业数字化、智能化水平，建设国内一流的海工装备制造基地、全国重要的海水淡化及综合利用基地、优势突出的海洋生物产业集群。链接全球资源和海洋产业要素，打造海洋大数据中心，加快发展金融保险、船舶租赁、物流贸易、电商服务等现代航运服务业，突破发展涉海金融、海事法律、海洋信息服务等海洋高端服务业。培育和引进各类海洋企业总部和功能性总部，壮大海洋产业合作发展联盟。促进海洋一二三产业融合创新发展，打造具有示范作用的三产融合发展先导区。

第三节 提升产业带动就业能力

坚持就业优先，着力扩大就业总量，支持灵活就业，拓展重点人群就业渠道，改善就业结构，优化就业服务，提升就业质量。

一、聚力发展就业支撑强的产业

实施重大产业就业影响评估，明确重要产业规划带动就业目标，大力发展就业带动能力强、有利于农村劳动力就地就近就业和高校毕业生就业的产业。加快制定和完善引导相关产业向平度、莱西转移的政策措施。鼓励城市的大中企业与小城镇、农村产业融通发展，鼓励大企业搭建线上线下相结合的大中小企业创新协同、产能共享、供应链互通的新型产业创新生态，搭建一批融通发展特色载体，建设一批中小企业公共服务示范平台和小微

企业创新创业示范基地。

扩大民营经济就业容量。健全民营企业转型升级促进机制，破除民营企业发展壁垒，健全全生命周期服务体系和政策支持体系，创建国家民营经济示范城市。加快垄断行业、基础设施和社会事业等领域向民营资本开放，保障民营企业获得土地、资金等资源要素的公平性、普惠性和可得性。加快融资担保、社会信用、地方金融组织、直接融资等体系建设，健全清理和防止拖欠民营企业账款长效机制。实施民营企业成长工程，鼓励民营企业完善公司治理结构，建立现代企业制度。鼓励龙头民营企业主导建立商协会，支持行业协会商会承接政府转移职能。

二、优化自主创业环境

充分发挥创业投资促进“双创”和增加就业的独特作用，对带动就业能力强的创业投资企业予以政府项目对接等政策支持。加大创业担保贷款支持力度，扩大政策覆盖范围，对优质创业项目免除反担保要求。政府投资开发的孵化基地等创业载体应安排一定比例场地，免费向高校毕业生、农民工等重点群体提供。

三、支持多渠道灵活就业

合理设定无固定经营场所摊贩管理模式，预留自由市场、摊点群等经营网点。支持劳动者依托平台就业，平台就业人员购置生产经营必需工具，可申请创业担保贷款及贴息，引导平台企业放宽入驻条件、降低管理服务费，与平台就业人员就劳动报酬、工作时间、劳动保护等建立制度化、常态化沟通协调机制。取消

灵活就业人员参加企业职工基本养老保险的城乡户籍限制，对就业困难人员、离校2年内未就业高校毕业生灵活就业后缴纳社会保险费的，按规定给予一定的社会保险补贴。

第六章 建设以人民为中心的精致城市

坚持“人民城市人民建，人民城市为人民”，更好满足人民对城市美好生活的需要和全面发展要求，实施城市更新和品质提升行动，建设精致、高效、智慧、韧性、时尚的现代宜居城市。

第一节 提升宜居宜业的城市功能品质

遵循特大城市人口集聚规律，统筹城市规划、建设、管理，转变城市发展方式和运营模式，在产业空间拓展中同步实现城市功能完善、土地集约利用、市民方便宜居目标，打造有温度、有气质、可触摸的品质之城。

一、推进高品质城市建设

以紧凑集约、疏密相间、功能复合理念推进城市规划建设，保持规划连续性，杜绝大拆大建，让城市留下记忆，让居民记住乡愁。坚持城市设计引领城市发展，加强城市设计、建筑设计、景观设计，精心打造每一个街区、每一栋建筑，建立总体、片区、单元（街坊）三级城市设计体系，彰显“山海城”和谐相融的青岛特色风貌，提高城市美誉度和软实力。优化城市轮廓线，建立

市公共空间和公共艺术设计促进平台，推广社区规划师制度，提高社区微更新水平。推动夜景亮化，提升亮化品质和文化内涵，展现开放、现代、活力、时尚的国际大都市形象。美化城市界面，规范城市建筑与街道界面整饰，突出“一街一标准、一店一特色”。实施城市绿道、立体绿化工程，因地制宜建设“街头绿地”“口袋公园”“山体公园”，规划建设骑行、步行和复合类慢行系统，为市民提供更多休闲活动场所。提升社区居住、就业和公共活动空间品质，增加高能级公共服务设施配置，打造“15分钟生活圈”。

二、推进城市有机更新

统筹推进城市更新，以历史文化街区保护与更新、城市公共空间品质提升、老旧小区和传统商圈改造、老工业厂房改造、传统商务楼宇改造为重点，增空间、增功能、增活力，满足市民多样化配套需求，提供高品质公共服务设施，营造多层次社交聚会场所，留足低成本创新创业空间，创造更加宜居宜业的城市环境。优化老城空间结构，实施旧园区、旧厂房、旧市场等改造工程，提高产业承载能力，丰富创新创意、文化旅游和社会服务功能。加快城镇老旧小区品质提升，深入推进全国城镇老旧小区改造试点，优化小区生活环境，提升居民生活品质。创新城中村改造模式，探索“城中村+创意”“城中村+文化”“城中村+产业”“城中村+科技”等多元化改造模式，将城中村打造成为高质量发展的新平台。

三、推进海绵城市和综合管廊建设

系统化、全域推进海绵城市建设，在城市新、改、扩建项目中，强化规划管控，采用“+海绵”模式，以海绵城市建设理念为统领，统筹实施城市防洪排涝设施建设、城市生态修复功能完善、城镇老旧小区改造等，解决老城区内涝积水、城市黑臭水体等涉水“城市病”，到2035年，城市建成区80%以上面积达到海绵城市建设要求。有序推进综合管廊建设，秉持因地制宜和实用性原则，优化“干线、支线、缆线”管廊供给结构。持续开展管廊建设，在老城区结合立体交通设施建设、地下空间开发、管线增设扩容、缆线下地等有序推进管廊建设。优化综合管廊建设运营模式，完善综合管廊市场化建设运营的投融资、产权登记、入廊收费等政策保障体系，推动综合管廊可持续发展。

四、推进城市精细化管理

下绣花功夫推进城市管理科学化、精细化、智能化，深化大城众管、大城细管、大城智管。加强城市供水、供气、供热能力建设，健全市政公用设施常态化管护机制。持续开展城乡环境综合整治提升行动，实施背街小巷、专业市场等综合整治，探索街巷物业等公共空间管理新模式。强化交通综合整治，治理停车难、停车乱问题。推进城市生活垃圾分类，加强建筑垃圾全过程管理。围绕重要城市街区、公共交通设施、旅游服务场所等领域，建设公共多语标识系统，全面塑造国际城市形象。推动居住小区依法成立业主委员会，提升物业服务企业服务质量和标准化水平。完

善物业服务企业诚信体系和竞争机制，支持老旧小区引入市场化物业服务。依托邻里中心建设，完善社区综合服务功能，建设人民满意的现代社区。

第二节 构建高效协同的现代交通体系

加快构建便捷顺畅、智能先进、安全可靠的现代化综合立体交通网络，推进设施建设向功能建设转变，畅通物流人流，打造国际性综合交通枢纽城市。

一、优化轨道交通网络

推动干线高速铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通“四网融合”，完善货运铁路网，提升京津冀、东三省、沿黄地区、华中地区和长三角五个方向快速通达能力，实现3小时抵达京津冀、长三角。完善铁路干线网布局，重点规划建设青岛西至京沪高铁二通道铁路、青岛经平度至莱州铁路。构建胶东高铁环形通道，建设潍烟铁路、莱荣铁路青岛段。建成地铁1号线、2号线一期（西延段）、4号线、6号线一期，加快8号线（南段）建设，推进轨道交通三期规划建设，实现轨道交通主城区基本成网，城区联系更加顺畅。研究开行城际及市域（郊）列车，利用潍莱高铁、青荣城际、青盐铁路等既有线路，开行主城区、西岸城区通往平度、莱西及胶东国际机场的市域（郊）列车，加强市域北部与环湾都市中心城区的便捷联系。

三、优化公路网络布局

畅通半岛城市群城际通道，续建董家口—梁山高速、济青高速中线潍坊—青岛段，新建明村—董家口高速。开展既有高速公路扩容、技术等级提升，推进青兰高速双埠—河套段、青兰高速河套—黄岛段和沈海高速南村—日照界段拓宽改造工程。到2025年，高速公路总里程突破900公里。提升国省道路网通达能力，拓宽改建国道204、国道308、国道309局部路段，推进青岛蓝谷—胶东国际机场—沈海高速快速通道建设。加强国省干线公路现代化养护管理，提高路网通行服务水平。

四、优化市政路网体系

着力构建“快速成网、节点立体、主干完善、次支贯通”的市政路网体系。建设胶州湾第二隧道，推进杭鞍快速路二期—辽阳路快速路、银川路快速路、跨海大桥高架路二期工程等快速路建设，新建环湾路—长沙路、海尔路—银川路等立交工程，实现快速路系统“成环成网、互联互通”。推进太原路东延段、株洲路、唐河路—安顺路、太平路隧道、宁城路、嘉陵江路、珠江路、天山一路、柳州路等主干路建设，打造高效畅通主干路网，密切各区及功能组团间联系。加密次支路网，畅通微循环。

五、推进“公交都市”建设

深入实施公交优先发展战略，动态优化常规公交线网，构建以轨道交通为骨干、常规交通为主体、绿色安全和换乘高效的公共交通服务体系。加密跨区域公交线路，增设公交专用道，围绕轨道交通、景区、社区增辟微循环等特色公交，完善干线一支线

一微循环公交服务网络。探索发展定制公交、夜间公交、社区公交等公交服务模式。加快城市公交线路向郊区延伸，完善城际、城市、城乡、农村公共客运四级网络，优化城乡客运线路体系，适当加密城乡客运线网。加强城乡客运与城市公交、邮政、快递等融合发展，提高资源利用效率。到 2025 年，公共交通机动化出行分担率达到 62%。

第三节 打造泛在互联的新型智慧城市

推进新型智慧城市建设与城市发展战略深度融合，激活数据要素潜能，更高质量助力经济转型创新发展，更高效率提高城市管理和社会治理水平。

一、前瞻布局新型基础设施

建设泛在连接、智能融合的“网、云、端”数字设施，加速第五代移动通信基站布局和商用步伐。以市场需求为导向合理布局建设大数据中心，提升大数据中心存储能力和数据服务能力。部署海量社会治理神经元节点和感知平台，加快推动万物感知、万物互联、万物智能。聚焦人工智能领域，加快算力、算法、算量基础设施建设。推进城市信息模型（CIM）平台建设，构建“地上地下全空间、人地房全要素、规建管全链条”多维数据库，强化智慧城市基础支撑。推动城市供水、排水、燃气、供热等基础设施智能化改造，加强基于 5G 的智慧灯杆建设，实现对市政基础设施运行数据的自动采集和全面感知。

二、提高数字化治理和服务效能

推进城市云脑建设，全面整合城市要素资源，构建信息开放集成环境，支撑跨部门跨领域信息共享和业务协调。推动公共服务数字化、标准化、智能化，不断完善和拓展民生领域“智慧+”应用场景，推进互联网、大数据、智能化技术在公共交通、科技教育、医疗卫生、环境保护等领域广泛应用，提高数据汇聚、事中监管、趋势研判、协同联动等能力。深入推进“互联网+政务服务”，实现更多场景“一事全办”“智能办”。在政务服务、交通出行、医药卫生、文化旅游等领域推行“一码通城”。开展智慧村（社区）、街区建设突破行动，打通智慧便民服务“最后一公里”。加强公共数据精细化管理，加大公共数据开放力度，推动公共数据开发利用，促进公共数据与社会数据融合应用。

三、培育数字经济新优势

推动数字经济与实体经济深度融合，加快关键基础领域创新突破，打造有较强竞争力的数字产业集群。加快数字产业化，夯实5G、物联网、集成电路等关键基础性产业，突破人工智能、大数据、云计算、区块链等核心引领性产业，建设软件与信息技术服务、物联网、大数据、云计算、虚拟现实等数字经济集聚区。推进产业数字化，利用数字技术全方位、全角度、全链条赋能传统产业，支持企业“上云用数赋智”，培育数字化服务新业态新模式。大力发展智能制造，推广个性化定制、全生命周期管理、总集成总承包、众包设计等服务型制造方式，打造具有国际影响

力的工业互联网之都。推动智慧城市建设与产业相结合，在优政、惠民、兴业领域创新和开放智慧城市应用场景。

第四节 打造安全可靠的健康韧性城市

坚持人民至上、生命至上，把保障人民健康和安全放在优先发展的战略位置，深入推进健康青岛建设，加强城市安全发展体系建设，维护城市运行秩序，保障人民生命安全。

一、加强全生命周期健康保障

完善国民健康促进政策，以基层为重点，构建平战结合、科学高效、功能完善的公共卫生体系，加快卫生健康事业从治病为中心向健康为中心转变，更好实现人人享有全方位、全周期健康服务。改革疾病预防控制体系，实施市、区（市）两级疾控中心标准化建设，强化监测预警、风险评估、流行病学调查、检验检测、应急处置等职责，创新医防协同机制，落实医疗机构公共卫生责任。深入开展爱国卫生运动，发展健康文化，提高全民健康素养，促进全民养成文明健康生活方式，实现国家卫生城市全覆盖。推进紧密型城市医联体和县域医共体建设，完善家庭医生签约服务，加快建设分级诊疗体系。完善覆盖城乡的全民健身服务功能，补齐健身设施短板，改造升级现有体育场馆，建设一批更加智能便利的体育公园、口袋运动公园、社区健身健康中心等场地设施，推进公共体育设施向公众开放。

二、全面提高城市安全保障水平

定期开展城市体检评估，建立健全城市安全风险评估和分级分类管控机制，提升城市安全源头治理、风险防范、监督管理和应急救援能力，营造城市安全发展环境。建立健全重大疫情综合监测预警、响应、指挥和救治机制，完善突发重特大疫情应急预案和防控规范。扎实推进“食安青岛”建设，加强食品全链追溯、全程监管，确保广大人民群众“舌尖上的安全”。完善和落实安全生产责任制，建立公共安全隐患排查和安全预防控制体系，推行安全生产“责任保险+安全服务”模式。加强城市建设和运行安全管理，增强城市公共设施应对台风、干旱和地质灾害的能力。探索建立与城乡基层治理体系相适应的风险防控型警务新模式，强化以治安防控体系建设、安全生产顽瘴痼疾集中整治为重点的综合保障。

三、提高综合防灾减灾救灾能力

优化台风、暴雨、地质、地震、森林火灾、海洋灾害等监测设施布局，完善公共设施和建筑应急避难功能，提高多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力。利用公园绿地、体育场馆、学校等空旷场地及地下空间，建设形成就地避难、就近避难、步行避难等分级分类疏散通道和避灾场所。以干线公路网、城市干道网为主通道，建立安全、可靠、高效的疏散救援通道系统。加强灾害风险调查和分级分类评估，建立自然灾害综合风险和综合减灾能力数据库，实施自然灾害防治重点工程，构建统筹应对各灾种、有效覆盖防灾减灾救灾各环节的防治体系。健

全灾害救助和灾后恢复重建机制，完善多渠道巨灾风险分散机制。统筹城市防洪和排涝工作，科学规划和改造完善城市河道、堤防、水库、排水系统设施，加快建设和完善城市防洪排涝设施体系。

四、完善城市应急管理和救援体系

完善全市一体化综合指挥平台，建立集“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”等于一体的城市应急管理和救援体系。综合提升航空、铁路、公路、水路和通信保障等应急保障能力，强化以综合性应急救援队伍为主力、专业救援队伍为支撑、基层和社会应急救援队伍为补充的应急救援队伍建设。探索建立多种方式、区域协同的高效救援模式，深化国防动员与应急联动一体化工作机制。推动应急保障基地建设，整合城市应急、规划、交通、公安、水务、城管、气象等各部门业务信息和实时数据，实现信息化实时感知、智能化快速预警、自动化及时处置和多部门协同响应。健全应急物资储备管理体系和快速调配机制，加大政府应急物资储备力度，增强社会化储备能力，提升应急处置效能。

第五节 建设多彩时尚的现代文化都市

深入挖掘青岛的特色文化资源，释放海洋文化活力，保护传承优秀传统文化，培育新兴时尚文化业态和文化消费模式，促进历史文化与现代生活融为一体。

一、加快释放海洋文化发展活力

焕新“重工崇商、尊贤尚功、开放包容、创新务实”的齐文化和海洋文化精神，融入城市发展全过程，打造激情创业、成就梦想的文化环境。实施海洋文化形象提升工程，建设崂山名山文化展示区、滨海历史文化带和齐长城琅琊台文化带，将海洋自然人文景观及标志性文化设施、文化项目串联成线，构筑城市海洋文化走廊。参与海上丝绸之路联合申遗，挖掘琅琊台、金口港、板桥镇等重要遗址的海洋文化价值，开发奥帆、海港、海防、军港、海岛等海洋文化内涵，开展海洋主题文化创建活动，建立一批海岸科普与教育示范基地，支持开展妈祖文化等海洋文化交流，促进海洋文化传播。

二、保护传承优秀历史文化

注重挖掘城市历史文化资源，突出历史风韵在现代城市的创造性呈现。推进老城区申报世界文化遗产，加快历史文化街区有机更新，保护历史文化风貌。加强工业文化遗存保护与利用，放大啤酒博物馆、电影博物馆和纺织谷等工业遗存活化利用价值，构筑百年工业文化长廊，实现工业文化与现代时尚有机结合。加强各级文保单位、历史村镇、名人故居、历史建筑、革命遗址、古树名木等保护。挖掘红色文化资源，弘扬传承革命传统，在保护的前提下做好主题展示和红色旅游线路规划，建设一批重点红色旅游经典景区，推出红色旅游专线等一批研学旅行和体验旅游精品线路。加强非物质文化遗产保护传承，依托胶东大鼓、胶州

秧歌、即墨手工等非物质文化遗产资源，培育一批特色非遗村落，加强雄崖所历史文化名村、韩家营特色民俗村、青山渔村、西三都河村等传统村落保护。划定乡村建设的历史文化保护线，保护好农业遗迹、文物古迹、传统村落和灌溉工程遗产。加强非物质文化遗产开发利用，建设一批博物馆、展示馆和传习所等设施，真正让优秀传统文化“活”起来。

三、持续提升公共文化服务水平

提升老城区文化中心功能，加强新城区文化设施建设，新建大型公共文化设施重点向新城区布局。推动文化资源向基层、农村倾斜，完善区（市）、镇（街道）、村（社区）三级综合性文化服务中心建设，打通公共文化服务最后一公里。加强基层文化队伍建设，培育扶持农村庄户剧团。推动公共文化服务标准化、均等化，建成更高水平的覆盖城乡、便捷高效、公平普惠的现代公共文化服务体系。增加重大文化惠民项目服务“三农”内容，积极发展流动文化服务，促进公共文化资源向农村延伸。精心打造文化品牌活动，鼓励各级文化团体、文艺工作者、文艺爱好者参与群众性演出，持续扩大演出主体范围，不断创新节目，丰富演出内容，丰富基层特别是乡村群众精神文化生活。统筹各级各类公共文化资源，加强公共文化服务数字化建设，探索实施“互联网+”公共文化服务，建设青岛文化云，增强公共文化服务精准度、实效性。

四、加快发展时尚文化产业

培育时尚文化产业，重点发展影视演绎、游戏动漫、网络视听、数字出版、时装设计、时尚体育等“文化+”和“互联网+”新业态新模式，促进文化与科技、商贸、金融、旅游、设计等深度融合。建设“电影之都”“音乐之岛”“帆船之都”，提升“活力之城·时尚青岛”城市品牌形象。培育壮大时尚文化产业载体，打造高端时尚地标，建设啤酒街、咖啡街、音乐街、文化街、风情街等时尚特色街区。规划建设一批时尚文化创意产业园，推进国家数字出版产业基地建设，支持原创文化创意研发。发展多层次文化产品市场，加快培育文化要素市场。

第七章 建设山海城共融的美丽青岛

坚持人与自然和谐共生，将碳达峰、碳中和目标纳入城镇化建设整体布局，稳固蓝绿相依、山海城相融的生态格局，形成节约资源和保护环境的集约紧凑低碳发展模式，促进城市发展全面绿色转型。

第一节 优化生态安全格局

加强生态系统保护和修复，推进山水林田海岛湾系统治理，构建生态廊道和生物多样性保护网络，健全生态环境分区管控体系，优化城镇化高质量发展的生态空间。

一、构筑生态安全保护屏障

以胶州湾为核心，以鳌山湾、灵山湾为两翼，以大沽河为生态中轴，以大泽山、崂山、大珠山等重要生态保护片区和胶莱平原为陆地生态屏障，识别区域重要河流和动物迁徙廊道，构建“一湾两翼、三山一原、一轴多廊”的生态空间格局。实施国土空间分类管控，建立生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单为核心的生态环境分区管控体系。健全“分类设置、分级管理、分区管控”的自然保护地管理体制，整合优化各类自然保护地，提升各类自然保护地建设与管理规范化水平。

二、推进美丽海湾建设

严格落实胶州湾保护条例，加强海湾重点区域保护与治理，优化调整海岸带及近岸海域开发利用空间布局。推进胶州湾保护控制线内填海项目清理，提高湾区产业准入门槛。实施滨海湿地保护、生态修复和岸线整治，加强丁字湾等生态脆弱敏感、自净能力弱的海域生态环境整治。实施重点海湾陆源污染物入海总量控制，推进海岸线分类保护、利用和整治修复，探索海岸建筑退缩线制度。大幅增加唐岛湾、灵山湾、崂山湾、鳌山湾等区域的公众亲海体验，加强滨海旅游活动排放污染物监管，构筑水清滩净、渔鸥翔集、人海和谐的美丽湾群，争创全国美丽海湾。

三、推进全域绿化行动

实施森林提质增效工程、生态修复造林工程，实施 23 万亩森林质量精准提升，构建健康的森林生态系统，创建国家级、省级森林城市、森林乡镇、森林乡村。推进荒山造林攻坚，完成市

域荒山和疏林地造林。实施河流两岸、水路和湖泊周边区域植树绿化，推进高速公路、国省道、铁路绿化。优化城市绿道系统，建设 500 公里城乡绿道，有机连接城市绿地系统。多种形式扩增城区绿地，结合旧城改造、违建拆除，科学预留绿化用地，为市民提供更多绿化休闲空间，建成区绿化覆盖率稳定在 40% 以上。推进综合性公园、专类公园、社区公园、街角游园、郊野公园建设，推进城区苗圃地转型公园绿地，推动公园场景与城市空间融合，建设公园城市。

第二节 推动产业绿色发展

推行绿色生产方式，构建绿色低碳循环发展产业体系，大幅提高绿色产业比重，实现产业生态化、生态产业化协同发展。

一、发展生态循环农业

深入推进农业供给侧结构性改革，加快农业生产加工各环节绿色化改造，探索高产高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展模式。把增加绿色优质农产品摆在突出位置，推广绿色生产设施，强化农村生态保护和污染防治，推进农业标准化生产、全程化监管，全面提升农产品质量安全水平。实施农业科技创新工程，加强现代种业、畜牧良种培育，加强优势种质资源研发、保护和利用，强化现代种业企业引育，建设国内一流的小麦、花生、耐盐碱水稻、蓝莓、蔬菜、水产种苗、肉兔等良种繁育中心，建设青岛国际种都。开展农田重金属污染修复、农业面

源污染监测和修复、化肥减量增效、农药减量控害、节水节能等技术集成和转化示范试点，创建生态农业示范县（区市）、示范点（企业），促进农产品安全高品质绿色生产。

二、推动传统产业绿色化改造

加快重点行业和重要领域绿色化改造，提高产品技术、工艺装备、能效环保水平。实施绿色制造、节能降耗、循环发展行动计划，分行业分领域改造提升传统动能，推进高端化工、纺织服装、食品饮料、机械制造等传统产业优化升级，培育一批参与全球竞争的生态主导型企业 and 国家先进制造业集群。发展垃圾发电、生物质发电和生物天然气等节能环保产业，推进企业循环式生产、产业循环式组合、园区循环化改造，构建循环型产业体系，推进能源资源梯次利用、废弃物循环利用和集中处置。

三、加快推进服务业绿色发展

推动商贸企业绿色升级，培育一批绿色流通主体，以建筑面积十万平方米以上的大型商场为主体，开展绿色商场示范创建活动。鼓励商贸流通企业设置绿色产品专柜，推动大型商贸企业实施绿色供应链管理，打造一批提供绿色服务、引导绿色消费、实施节能减排、资源循环利用的绿色商场。加快信息服务业绿色转型，做好大中型数据中心、网络机房绿色建设和改造，建立绿色运营维护体系。推动办展设施循环使用，实现会展业高质量、可持续发展。推动零售、批发、餐饮、住宿、物流等企业淘汰落后用能设备，加快照明、制冷和供热系统节能改造。倡导酒店、餐

饮等行业不主动提供一次性用品。

四、提升产业园区绿色低碳发展水平

科学编制新建产业园区开发建设规划，依法依规开展规划环境影响评价，严格准入标准，完善循环产业链条，推动形成产业循环耦合。推进既有产业园区和产业集群循环化改造，推动公共设施共建共享、能源梯级利用，实现污水、海水、废热等资源综合利用和污染物集中安全处置。优化园区能源利用结构，探索利用风能、太阳能、地热、生物质能等清洁能源，实现能源消费结构多样化和低碳化。依托蓝谷等重点区域，打造国家级低碳技术研发中心和孵化基地，搭建低碳技术创新平台，提高园区低碳发展竞争力。

第三节 改善人居环境质量

健全生态环境协同治理体系，坚决打好生态环境质量持续改善攻坚战，营造天蓝水清景美的人居环境。

一、持续推进大气污染综合治理

加强产业结构、能源结构、运输结构、用地结构、农业投入结构调整，强化重点区域、行业和时段污染防治，深化细颗粒物与臭氧协同控制、大气污染物与温室气体协同减排，基本消除重污染天气。加强挥发性有机物治理，推动末端治理向源头治理、综合治理转变。推进工业重点领域污染治理，强化工业无组织排放管控。优化能源结构，压减煤炭消费量，深入开展散煤清洁化

治理，大力推进清洁采暖。加强城市扬尘污染治理，严格各类施工工地扬尘管控，渣土车实施全密闭运输，提升道路保洁精细化水平，推进裸地绿化治理，加强物料堆场扬尘整治。

二、推进水生态环境保护和修复

深化河湖长制，健全市、区（市）、镇（街道）、村（社区）四级湖长体系，统筹水生态修复和保护。推进城镇污水管网全覆盖，消除城中村、老旧城区、城乡结合部生活污水收集设施空白区，推进城区雨污分流改造，环胶州湾、渤海湾及临河污水处理厂出水主要指标达到地表水Ⅳ类标准，其他区域达到Ⅴ类标准。加强河库内源整治，实施重点河道控源截污、清淤疏浚、生态修复，加快污水集中处理设施建设和提标改造，全面消除黑臭水体。完善区域再生水循环体系，提高重点河流生态水量保障能力。

三、健全生态环境治理体系

完善生态文明建设目标绩效评价考核和责任追究制度，加强环境保护、节能减排约束性指标管理，落实生态环境保护责任清单，建立健全督查长效机制，强化责任考核。深化生态环境保护综合行政执法改革，严厉打击生态环境违法行为。强化环境治理企业责任，全面实行排污许可制，完善企业环保信用评价制度，推进企业自证守法。加大环境信息公开力度，持续开展环境治理全民行动，完善监督举报、环境公益诉讼等机制，鼓励和引导环保社会组织和公众参与环境污染监督治理。

第四节 建设绿色低碳城市

将绿色发展理念融入城镇化建设全过程，协同推进生产生活方式绿色化转型，让绿色成为高质量发展的靓丽底色。

一、加快转变城市发展方式

深入贯彻生态文明和绿色发展理念，切实转变粗放式城市建设和发展模式，按照资源环境承载能力合理确定城市规模和空间结构，统筹安排城市建设、产业发展、生态涵养、基础设施和公共服务，全力拓展存量发展空间。科学划定城市开发边界，控制城市周边和城市内部的开发强度。推行功能复合、立体开发、公交导向的集约紧凑型发展模式，统筹地上地下空间利用。加快产业园区提档升级，统筹推进生产园区、生活社区、生态景区“三区同建”，推动生产型园区从产业孤岛转型为产城融合的城镇综合功能区，为就地就近市民化提供优良载体。

二、提高资源能源利用效率

强化约束性指标管理，实行能源与水资源消耗、建设用地等总量和强度“双控”。完善市、区（市）两级水资源管理规划，深入推进节水型城市、县域节水型社会建设。加强取用水管理，落实建设项目取水许可、水资源论证制度，严控水资源开发利用强度，提高水资源集约安全利用水平，推行合同节水管理，加强重点用水单位监管，工业用水重复利用率超过88%。加大非常规水源开发利用力度，推进再生水用于湿地、河道生态补水及农业用水。推进农业水价综合改革，推广农业节水，农田灌溉水有效利用系数不低于0.66。落实海水淡化专项规划，推进海水淡化

项目建设，在沿海钢铁、化工、石化等行业和工业园区推进海水利用。坚持最严格的耕地保护和节约用地制度，严格执行耕地占补平衡制度，盘活存量用地，加快处置批而未供和闲置土地，提高各类行业用地的节约集约用地标准，深化工业用地“亩产效益”评价改革，推进土地复合利用。全面开展能效创新引领行动，建立重点行业 and 项目能效准入标准。

三、持续提升建筑能效水平

开展绿色城市发展试点，全面推进绿色建筑、绿色建造、超低能耗建筑和装配式建筑，推进既有建筑节能改造。建立绿色建筑全寿命周期管理模式，推动绿色建筑规模化发展。加大超低能耗建筑推广力度，开展近零能耗建筑试点示范，加快近零能耗建筑与超低能耗建筑相关产业发展。推广绿色施工，发展绿色建材，推动绿色建筑技术产业化。推动装配式建造方式在建筑工程中应用，培育装配式建筑产业集群，提高装配式建筑应用比例。

四、推进近零碳排放示范区建设

推行智慧能源和综合能源利用，打造能源节约的绿色生态社区，形成健康、节约、低碳的生活方式和社区运行模式。深化低碳城市试点，研究编制碳达峰碳中和行动方案，构建清洁低碳安全高效的能源体系和产业体系，实施可再生能源替代行动，大幅提升可再生能源消费比重，完善温室气体排放清单编制常态化机制，加强温室气体与大气污染物排放协同控制，打造近零碳排放示范区，建设碳中和先锋城市，持续降低碳排放强度。探索实施

海洋碳汇交易机制，在西海岸新区开展气候投融资试点。

五、加快“无废城市”建设

健全废旧物资循环利用体系，推进固体废弃物减量化、无害化、资源化利用，提升固体废物污染防治能力。加强危险废物规范化环境管理，加大对涉危险废物环境违法行为的查处力度。探索“互联网+”回收模式，畅通废弃电气电子产品回收渠道。推进城乡生活垃圾源头减量，推行生活垃圾定时定点分类投放模式，实现垃圾分类处置全覆盖。完善生活垃圾处理设施，新建城阳区大型垃圾转运站、城阳区分布式厨余垃圾处置中心、即墨区餐厨垃圾处理厂、胶州市垃圾综合处置产业园、平度市餐厨垃圾处理厂，改扩建市餐厨废弃物处理厂、小涧西生化处理厂。

六、完善绿色发展制度体系

深化自然资源资产产权制度改革，完善统一调查监测评价制度，完成自然资源统一确权登记。探索生态产品价值实现机制。建立健全用能权、用煤权、碳排放权、水权、排污权交易制度，开展市场化交易。统筹推进自然资源资产交易平台和服务体系建设，促进自然资源资产流转顺畅、交易安全、利用高效。完善能源、固体废弃物处置、污水垃圾处理、节水节能等重点领域价格形成机制，落实高耗能产业差别电价、惩罚性电价政策。推行环境污染第三方治理、环保管家等环境治理新模式，鼓励园区、小城镇开展环境综合治理托管服务试点。探索政府购买生态产品服务机制，完善以政府购买服务为主的公益林管护机制。完善大气

环境和流域水环境质量生态补偿奖补机制。

七、引导全社会践行绿色低碳生活方式

倡导简约适度、绿色低碳的消费模式和生活方式，开展节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区和绿色出行等绿色生活创建活动，强化公民环境意识，引导民众树立绿色增长、共建共享、低碳发展理念，推动民众积极参与绿色志愿服务，营造全社会共同参与的绿色低碳生活新风尚。

第八章 全面推进城乡深度融合

以协调推进新型城镇化战略和乡村振兴战略为抓手，以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，以国家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，推进城乡要素融合、服务融合、设施融合、经济融合，重塑新型城乡关系，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，促进乡村振兴和城乡居民共同富裕。

第一节 推进城乡要素融合

建立健全城乡统一的要素市场，坚决破除制约城乡要素流动的体制机制障碍，推动人、地、钱、技等要素更多向乡村流动，增强农业农村发展活力。

一、加快推进乡村人才振兴

坚持把乡村人力资本开发放首要位置，加快培养、引进和充实农业生产经营、农村二三产业发展、乡村公共服务、乡村治理和农业农村科技等各类人才，扩大总量、提高质量、优化结构。开展乡村振兴人才市场化配置试点，鼓励村集体经济组织推行“合伙人”制度，引进新知青、艺术家、跨界精英、创新创业等各类急需人才和团队，开展深度合作。完善乡村人才“引育用留”机制，引导专业技术人才、创新人才、乡村（社区）规划师和产业实用人才等返乡入乡创业。建立城乡人才合作交流机制，探索通过“岗编适度分离”等多种方式，推进城市教科文卫体等工作人员定期服务乡村，推动职称评定、工资待遇向乡村医生、教师倾斜。实施中小学教师“县管校聘”管理改革，建立义务教育学段教师农村学校服务期制度。建立高等院校、科研院所等专业技术人员到乡村挂职、兼职和离职创新创业制度。鼓励青岛籍普通高校和职业院校毕业生、外出农民工及经商人员等群体回乡创业兴业。实施“雁归工程”，建立在外能人信息库，鼓励青岛籍知名人士等柔性回乡。

二、探索推进农村集体经营性建设用地入市

加快建设城乡统一的建设用地市场，完善城乡基准地价、标定地价发布制度。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前提下，可用于工业、商业服务等经营性用途。允许村集体在农民自愿前提下，依法将有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。探

探索建立农村集体经营性建设用地使用权和地上建筑物所有权房地一体、分割转让机制，探索建立农村集体经营性建设用地入市增值收益分配机制，制定土地增值收益调节金管理办法。在坚持土地集体所有前提下，探索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，构建城乡统一的建设用地交易平台。探索实行点状供地和混合用地，构建“国有建设用地+集体建设用地+农用地”综合利用模式。完善利用农村集体经营性建设用地建设租赁住房办法，支持集体经济组织或国有平台公司在集体经营性建设用地上建设租赁住房。

三、推进城乡低效闲置土地资源高效利用

切实转变“重增量、轻存量”观念，在深入挖潜、提高土地节约集约利用水平上下功夫，加大批而未供和闲置土地处置力度，运用市场化机制盘活存量土地和低效用地。对未落实项目的土地，推行“以地招商”，引导项目优先选址。对已落实项目但不能及时供应的，统筹运用财政资金加快征地拆迁、补偿安置、前期开发和基础设施配套建设，创造条件加快土地供应。推动农村集体建设用地指标在市域范围内跨区（市）调剂使用。

四、健全财政支农机制

强化财政投入保障，建立常态化财政资金直达机制，健全“三农”财政投入稳定增长机制，优化支出结构，推进涉农资金统筹整合，提高资金使用效益。加大政府投资、政府债券对农业绿色生产、农村人居环境、城乡基础设施等重点领域和薄弱环节支持

力度，重点扶持符合条件的成长性好、带动力强的城乡融合公益性项目。调整土地出让收入使用范围，提高土地出让收入用于农业农村比例。稳步提高财政对乡村医疗卫生、学前和义务教育、社会保障、养老助残、文化体育等公共服务领域支持力度，促进城乡社会公共服务均等化。

五、稳步推进工商资本下乡

打通城市资本下乡通道，通过以奖代补、贷款贴息、保费补助、民办公助、政府购买服务等方式，引导工商资本投资发展现代种养业和农业服务业，进入乡村传统优势产业、特色农业、农产品加工业、休闲农业和乡村旅游、绿色循环产业、农村生活性服务业及美丽乡村建设等领域。完善工商资本投资激励机制，对符合市级田园综合体、现代农业产业园创建标准的，给予政策奖补；对批准创建的省级田园综合体、现代农业产业园，参照省级奖补标准执行。健全工商资本风险防范机制，规范工商资本租赁农地行为，建立农户承包土地经营权流转备案制度和风险保障金制度。引导市域各商业银行结合自身业务范围，加大对城乡融合中长期贷款投放规模和力度，支持整体打包立项的城乡联动建设融资项目。

六、完善乡村金融服务体系

设立“农贷通”平台，引导更多金融机构参与平台建设与应用，提升平台资金汇集、产融对接、信用建设、上市辅导、保险推广、农村双创等功能。加快农村信用体系建设，建设农村信用

信息数据库，为农户、农场、农民合作社及农产品生产加工企业等建立信用档案，完善信用贷款及风险应对机制、守信激励和失信惩戒机制。完善农村金融风险防范处置机制，加快建设“金安工程”，加强农村地区非法集资等金融风险监测预警。

七、促进科技成果入乡转化

健全农业科技常下乡、常在乡的服务长效机制。深化产学研合作，突出市场化导向，挖掘企业技术需求，匹配高校和科研院所创新源头，促进科技成果供给端与需求端精准对接。深化“一区（市）一特色农业园区”建设，规划建设一批农业高新技术产业开发区、农业科技园区、现代农业产业园、“星创天地”等创新创业载体，示范推广立体农业、设施农业、智慧农业、精准农业模式。建立政府引导、市场参与的农技推广服务体系，引导农资企业、专业合作社、家庭农场等市场主体，围绕良种育繁推广、测土配方施肥、农业机械等，探索“产品+技术”“社会化服务+技术”等市场化农技推广服务供给模式。探索公益性和经营性农技推广融合发展机制，健全科技成果入乡转化服务体系。深化“蓝色粮仓”技术创新，开展人工渔礁、海洋牧场、友好型捕捞与生态管理等技术示范，创建海洋科技特色产业园。

第二节 推进城乡设施融合

把公共基础设施建设重点放在乡村，坚持先建机制、后建工程，深入实施乡村建设行动，科学推进乡村规划建设，加快乡村

基础设施提挡升级，提升乡村宜居水平，实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护，加快补齐乡村设施短板。

一、实施城乡基础设施一体化规划

以市域为整体，编制完善国土空间规划体系，整合原村庄规划、村庄建设规划、村土地利用规划、土地整治规划等乡村规划，实现市域城乡规划“一张图”。开展县域村庄布局和村庄规划编制，制定实施新时代美丽乡村建设行动计划，协调推动有条件的地方全域全要素编制“多规合一”实用性村庄规划。建立规划设计部门联动机制，按照全域规划、一体布局要求，系统推进县域交通路网、市政公用设施、城乡物流、信息化等城乡基础设施一体化规划设计，构建综合交通运输体系及城乡一体的供水管网、供气管网、污水处理管网、物流高效配送网络等市政公用设施网络体系。

二、加快城乡基础设施一体化建设

大力实施乡村建设行动，推动城镇基础设施向农村延伸。加强农村公路基础设施建设，实施农村公路路网改造提升工程，提升新建公路路面结构标准，完善安防配套设施；实施农村公路路面状况改善工程，每年实施比例达到7%以上，农村公路中等路以上比例不低于80%；加强农村道路桥梁安全隐患排查，压实管理养护主体责任，全面实施路长制，推动“四好农村路”高质量发展。推进城乡规模化供水工程升级改造、城市供水和排水管网延伸工程建设，加快实施村内管网和一户一表改造、对接规模化

供水排水管网工程，统筹规划建设城乡垃圾收运处置体系，提升乡村供水、污水和生活垃圾治理能力。到 2025 年，实行集中供水行政村比例达到 95%以上，实现生活污水无害化处理的行政村比例达到 95%以上，农村生活垃圾分类收集覆盖率达到 100%。实施农村清洁供暖工程，持续提高清洁能源供热比例，2025 年，农村地区清洁取暖比例达到 80%左右。

三、推进城乡基础设施一体化管护

加快农村基础设施产权制度改革，全面开展乡村基础设施产权普查登记，落实产权所有者管护责任。探索基础设施管护长效机制，编制城乡基础设施管护清单，明确管护主体和标准等。积极推进政府购买服务引入专业化企业，采用市场化方式开展经营性设施建后管护，完善使用者付费和产品定价机制，提高管护市场化程度。完善农村公路管理体系，推动农村公路管理从“行业主导”向“政府主导”转变，推广区（市）、镇（街）、村三级路长制。推行农村小型公共基础设施“自选、自建、自管、自用”模式。完善城乡环卫一体化、农村污水治理、无害化卫生厕所管养体系，整合资源，提高效率。探索市政公用基础设施跨村跨镇统筹管护机制。

四、促进乡村基础设施提档升级

统筹城乡水利、能源、电信设施建设，推进资源共享、设施共建、空间共用。加强互联网、大数据、人工智能等先进技术在农村传统基础设施领域的广泛应用，加快推动 5G、人工智能、

物联网等新型基础设施建设，主动适应智慧农业、数字农村建设需要，促进农村基础设施与农村关联产业融合发展。探索基础设施智慧化管理模式，依托市级数据平台，实现各行业数据共享。

五、健全乡村基础设施分级分类投入机制

结合农村产业和村庄布局，分级分类完善农村基础设施建设，提高农村基础设施供给质量和利用效率，提高财政资金使用绩效。明确乡村基础设施的公共产品定位，构建事权清晰、权责一致、中央支持、市级统筹、区（市）负责的城乡基础设施一体化建设机制。创新农村基础设施资金保障机制，鼓励引导更多社会资本参与农村基础设施建设，形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入机制。

第三节 推进城乡服务融合

强化县城城综合服务能力和乡镇服务农民功能，推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，不断提升农民获得感、幸福感、安全感。

一、推进城乡优质教育资源均衡配置

实施乡村义务教育薄弱环节改善与能力提升工程，优化市域乡村学校、幼儿园网点布局规划。实施“强镇筑基”行动计划，在全市确定5个省级试点，提升农村义务教育水平。推进优质中小学集团化办学，打造市级实验学校，发挥优质教育资源辐射带动作用，推进基础教育优质均衡发展。“十四五”期间，全市新

建改扩建中小学、幼儿园 200 所，90%以上的中小学达到市定高水平现代化学校建设标准。实施学前教育镇域一体化提升工程，完善镇域一体化管理机制，改善农村园办园条件，提升农村园办园质量。加强体育设施及劳动实践基地建设，推进“五育并举”。推进县域内城乡义务教育学校教职工编制统一，为每个农村义务教育学区选聘 1 名乡村特级教师，每年选派 80 人左右二级教师及以上城区教师赴平度、莱西支教，推动教师资源向乡村倾斜。实施农村中小学校长能力提升计划，每年为平度、莱西培训约 110 名校长，三年内实现农村校长培训全覆盖。完善县域中小学教师工资收入稳步增长机制，核定教育系统绩效工资总量时向农村中小学倾斜，提高县乡教师工资待遇保障水平。

二、健全城乡医疗卫生服务体系

支持城市大医院与县级医院建立对口帮扶、巡回医疗和远程医疗机制，推进县级医院与镇街卫生院、社区卫生服务中心（站）村卫生室等组建紧密型县域医共体，全面建立分级诊疗制度。涉农区（市）按照二级医院标准打造 1~3 所镇街卫生院作为县域医疗服务次中心，构建农村地区 30 分钟重点疾病救治服务圈。完善公益特色鲜明的村级医疗卫生服务体系，形成农村地区 15 分钟健康服务圈。进一步提升村卫生室硬件设施，2021 年起，村卫生室普遍配备重点人群智慧随访设备及康复理疗设备，中心村卫生室普遍配备血液分析仪、除颤仪、心电图机等设备。优化乡村医生“乡聘村用”实施办法，建立村医准入和退出机制，完

善基层医疗卫生机构绩效工资政策，提升村医收入待遇。落实镇街卫生院、社区卫生服务中心人员编制标准，以区（市）为单位空编率降至5%以下。设立基层首席公共卫生医师、首席全科医师等，为每个镇街卫生院配备1~2名专职公共卫生医师，全市具备专科及以上学历或执业医师及以上资格的乡村医生达到70%以上。建立村医养老保险及岗位风险保障体系，增加基层医务人员岗位吸引力。建立城乡一体化医疗卫生信息化平台，普及健康信息服务和智慧医疗服务，拓展健康大数据应用，实现医疗信息互联互通。

三、建立统筹城乡的社会保障体系

加大城乡社保资金补贴力度，建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，健全养老保险转移接续政策。稳步提高居民基本医保和大病保险筹资标准，提高居民基本医保和大病保险待遇水平。持续扩大异地就医联网结算范围，实现二级及以上定点医疗机构全覆盖。在镇（街道）全面建立临时救助备用金制度，建立区（市）、镇（街道）、村（社区）三级衔接互通的社会救助工作网络，推行临时救助“先行救助、分级审批”模式。完善城乡低保标准与消费支出挂钩的自然增长机制，缩小城乡低保标准差距。

四、提升乡村治理水平

协调推进乡村治理体系建设，健全完善村级自治组织，制定出台村民委员会规范化建设指导意见，推进“互联网+政务服务”

向村（社区）延伸。加强农村基层党组织建设，开展软弱涣散村党组织整顿，深入实施村党组织带头人队伍整体优化提升行动，继续推进抓党建促村级集体经济三年行动，推动乡村组织振兴。开展乡村治理示范村镇创建工作，监督减轻农民负担和“一事一议”筹资筹劳管理。优化农村基层党组织设置，在具备条件的农村经济组织、社会组织中成立党组织，推动村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人，促进村集体经济组织规范化。探索乡村营商环境、人文环境和生态环境协同发展机制，打造“一门式办理、一站式服务、线上线下结合”的数字化村级综合服务平台，完善网格化管理体系和乡村便民服务体系。

第四节 推进城乡经济融合

着力破解乡村产业弱的难题，积极培育农业“新六产”，完善农企利益紧密联结机制，搭建城乡产业协同发展平台，实现乡村经济多元化和农业全产业链发展，不断缩小城乡发展差距。

一、推进城乡产业深度融合

深入开展乡村产业振兴“六大行动”，培育一批百亿级以上农村产业融合发展集群，加快打造各具特色的农业全产业链。推进农业与旅游、教育、文化、康养等产业功能互补和深度融合，发展体验农业、发展创意农业、功能农业等。实施信息进村入户工程，鼓励农业龙头企业与互联网企业合作，培育一批网络化、

智能化、精细化的现代“种养+”生态农业新模式等。依托特色资源禀赋，发展渔家风情、山林山岳、滨水生态、温泉养生、田园农耕、历史民俗等乡村旅游产品，培育果蔬采摘、赶海拾贝、农（渔）事活动等乡村旅游节会活动。开展精品文旅小镇、景区化村庄创建，建设一批省级以上海洋牧场生态综合体。用好农业“国际客厅”，承办亚洲农业与食品产业博览会等国际国内一流展会，建设上合组织地方农业对外开放合作试验区、境外农业合作示范区和区域性农业地方经贸促进中心。

二、搭建城乡产业协同发展平台

统筹城乡产业协同发展布局，依托李哥庄、泊里、蓝村、南村、新河、姜山、龙泉等一批经济强镇（街道），规划建设城乡产业协同发展先行区，推进工业集群化、集群园区化、园区社区化、社区城镇化，建设青岛都市圈联结城乡的重要节点。巩固提升国家现代农业示范区创建成果，建设都市现代农业领航区和农村创新创业集聚区，打造农副食品加工、农产品批发两个千亿级产业和乡村旅游、农村电商两个百亿级产业，农产品年出口额400亿元以上。推进乡村振兴“齐鲁样板”先行区建设，打造产业集群、现代农业产业园、产业强镇等产业融合发展平台。支持多镇联合发展农业主导产业，促进农业全产业链发展。

三、健全农产品流通体系

完善农村流通基础设施网络布局，加强县域乡镇商贸设施和到村物流站点建设，促进传统流通网点向现代农资综合服务商转

型。大力发展农产品加工业，支持特色优势农业产区建设一批农产品精深加工基地，鼓励农民合作社和家庭农场发展农产品初加工。鼓励供销、邮政、快递和大型商贸物流企业在农村地区经营布局，加强农产品物流骨干网络建设。支持冷链物流信息化、标准化建设，优选重要农业节点村镇，率先完善冷链物流体系，打造地区性先进冷链物流中心。推广定制化消费模式，培育产地与销地、生产者与消费者良性互动生态圈。探索“互联网+菜篮子”新模式，建设农村电商公共服务体系，推进电子商务进农村示范项目，推进全国供应链体系建设试点，畅通农产品出村进城和工业品下乡双向流通渠道。

四、完善农业支持保护制度

围绕农产品精深加工、农业特色小镇、智慧农业、农业科技研发等关键领域，精心筛选一批现代农业项目，推动资金、土地、用能等政策资金向项目集中。创新财政投入使用，对适合的农业项目采取先建后补、以奖代补等方式，鼓励农业项目实施主体通过政府和社会资本合作等方式撬动金融和社会资本。完善对农民直接补贴政策 and 生产者补贴制度，探索建立普惠性农民补贴长效机制。完善特色农产品目标价格保险补贴政策，加大农业保险产品创新，健全农产品市场价格风险保障机制，支持开展大泽山葡萄、马家沟芹菜、马连庄甜瓜、白庙芋头等国家地理标志特色农产品目标价格保险试点。

五、推动农民持续增收

优化促进农民工资性收入增长的环境，推动建设统一规范的人力资源市场，打破城乡、地区、行业分割和身份、性别歧视，维护劳动者平等就业权利。加大新生代农民工培训，建立农民工工资支付监管平台，全面落实劳动合同制度，有效解决农民工欠薪问题。健全农民经营性收入增长机制，积极培育家庭农场，开展家庭农场典型监测和示范家庭农场创建活动，抓好农民专业合作社规范化提升行动。引导农业产业化龙头企业联合农民专业合作社、家庭农场组建农业产业化联合体，有序推进土地经营权入股发展农业产业化经营。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制改革，将农村集体经营性资产折股量化到集体经济组织成员，完善农民参与集体经济运营和管理制度，推动农民分享产业链延伸增值收益。

六、促进乡村消费升级

强化小城镇服务农民功能，支持建设立足乡村、贴近农民的生活消费服务综合体，开展城乡高效配送专项行动，建设集客运、货运、邮政、快递于一体的乡镇运输服务站，把乡镇建成服务农民的区域中心。完善家电和汽车以旧换新、电动汽车补贴和购置税优惠、新能源汽车下乡等扶持政策，加大对符合条件、满足居民基本便利性需求的品牌连锁便民商业服务设施的补贴，开展新能源汽车下乡和废旧家电回收利用试点。优化农村消费环境，建立跨部门协同监管机制，依法打击假冒伪劣、虚假宣传、价格欺诈等违法行为，规范农村市场秩序。

第九章 健全城镇化高质量发展体制机制

充分发挥市场在配置资源中的决定性作用和更好发挥政府作用，统筹城乡规划管理，深化城镇化重点领域和关键环节改革，加快社会治理体系和治理能力现代化。

第一节 强化规划引导和约束机制

落实经济社会发展规划对新型城镇化和城乡融合领域的战略任务，加强国土空间规划对城市发展的管控作用，优化国土空间开发保护格局，完善规划实施全过程监管制度，引领城镇化高质量发展。

一、构建有效衔接的规划体系

全面落实胶东经济圈一体化发展战略部署，着眼于更好发挥半岛城市群引领作用，坚持“生态优先，高质量发展、高品质生活、高水平治理”，以经济社会发展规划为统领、国土空间规划为基础、专项规划为支撑，加快构建市域统筹、边界清晰、功能互补、统一衔接、相互协调的规划体系，“十四五”期间，基本建立起以国土空间规划为基础、以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。结合国土空间规划编制，同步编制区（市）国土空间分区规划、镇级国土空间总体规划、各类专项规划、控制性详细规划和村庄规划等，构建“三级三类”空间规划体系。以资源环境承载能力为刚性约束，科学划定“生态保护红线、永久

基本农田和城镇开发边界”三条控制线，优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，把产业项目、基础设施、公共服务、生态环保等落实到空间布局和用地安排上，注重产城融合、职住均衡、交通便利、生态优先，构建规模适度、空间有序、用地节约集约的城镇发展新格局。

二、推进规划管理体制改革

依法规划、建设和治理城市，构建覆盖城市规划、建设、管理全过程的法律法规体系，严格执行城市规划、建设、管理行政决策法定程序，实现规划一张图、审批一支笔、建设一盘棋，维护规划的严肃性和权威性。建立国土空间用途管制制度，推进自然资源资产产权制度改革，创新土地管理政策，打破地域分割和行政壁垒，以新发展理念推进人口、产业和要素的优化布局，增强规划弹性和科学性。健全城市地理信息系统，全面开展城市地下管网普查，建立城市建筑和基础设施信息“一张图”。实施“阳光规划”制度，推行规划政务公开，保障人民群众对规划编制的建议权和规划实施的监督权，促进规划管理的科学、民主、公开、高效。在确保依法行政前提下，科学确定规划审批流程，提前做好规划引导，适当精简审查环节，提高规划许可工作效率。

三、完善规划监督评估机制

加强规划编制和实施的法律监督、民主监督，加强地方人大对规划实施的监督检查，建立健全重大事项报告制度。以县域行政区为单位，建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资

产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系，将规划实施情况纳入各级党政领导干部考核和离任审计，严格执行规划实施责任追究制度。建立健全规划监测评估制度，强化对规划实施情况跟踪分析，在规划实施中期和终期阶段，组织开展全面评估，引入第三方评估，推进线上线下一体化监测评估。注重考核民生保障目标任务完成情况，对应创新、协调、绿色、开放、共享发展要求，精准设置关键性、引领性指标，实行分级分类考核。推进规划监测评估考核能力现代化，综合运用物联网、云计算、大数据、遥感等现代信息技术，实施人口规模及密度、跨城迁移情况动态监测。

第二节 深化人口市民化配套改革

完善“人地钱”挂钩机制，增强农业转移人口市民化的资金、土地保障能力，探索建立人口市民化成本合理分担的有效途径，建立健全非户籍人口市民化政策体系。

一、加大非户籍人口市民化财政支持力度

积极争取中央农业转移人口市民化奖励资金，提高市民化市级财政保障能力。改革地方财政支出办法，城镇基本公共服务支出需求全部按常住人口测算。明晰各级政府事权与支出责任，完善常态化财政资金直达机制。适度扩大农业转移人口市民化奖励资金规模，健全奖励资金分配机制，市财政根据城区常住人口增量、地方提供基本公共服务情况及市民化成本差异，对转移支付

规模、结构进行动态调整，对非户籍人口市民化进展快、质量高的区（市）予以奖补。

二、保障城镇建设用地供给

制定实施支持农业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政策，对于吸纳外来人口较多的区（市），给予新增建设用地指标奖励，市级每年安排 5% 的新增建设用地用于市民化用地奖励。加快土地二级市场建设，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度，完善入市增值收益分配制度。建立健全城镇低效用地再开发激励约束机制，积极运用市场化机制，通过增存挂钩、指标奖励、财税金融支持等政策，盘活存量土地和低效用地。实施建设用地“增存挂钩”，加大批而未供和闲置土地处置力度，鼓励盘活存量建设用地。以各类功能区、开发区等区域为重点，推行“标准地”制度，引导土地资源要素向优质企业、优质项目集聚，实现土地“带标出让”，推动项目“拿地即开工”。

三、实施差别化土地供应政策

按照方便非户籍人口生产生活的要求，统筹考虑各类建设用地供应，优化土地供应结构，实施差别化土地供应政策。优先保障进城人员住房、教育、医疗等民生项目和城镇基础设施、新兴产业新业态和大众创业、万众创新发展用地。建立住宅用地供应与商品房库存状况挂钩机制，根据商品房库存消化周期，适时调整住宅用地供应规模、结构和时序。严格执行城市用地分类和规划

建设用地标准，完善节约集约用地控制体系，推进建设用地多功能立体开发和复合利用，开展单位 GDP 建设用地使用面积下降目标考核，落实建设用地强度控制目标，提高土地集约节约利用水平，增强市民化土地保障能力。

第三节 建立全周期资金平衡机制

深化投融资体制改革，依法规范和健全政府举债融资机制，完善财政转移支付制度，坚决打好防范化解重大风险攻坚战，强化政府债务管理，保障经济发展和社会公共事业顺利推进。

一、建立投资成本收益相匹配的投融资机制

根据城镇化建设项目的不同属性，按照盈利性、准公益性、公益性等标准，建立期限匹配、渠道多元、财务可持续的融资机制。扩大财政股权投资运作，优化政府专项债券发行结构，重点扶持符合政府专项债券发行使用条件的成长性好、带动力强的新型城镇化与城乡融合项目。大力发展普惠金融，推动金融进入实体经济渠道。鼓励开发性、政策性金融机构按照市场化原则和职能定位，加大中长期贷款投放规模和力度，支持新型城镇化建设。建立健全风险缓释机制，探索建立投融资创新产品的纠偏和暂停机制。有效盘活存量资产，建立存量资产和新增投资的良性循环机制。完善市政公用设施价格收费机制，合理提升公用事业收费水平，实行阶梯式定价模式。

二、引导社会资本依法有序参与城市建设和运营

规范有序推进政府和社会资本合作（PPP），鼓励商业性金融机构创新符合政府和社会资本合作特点的金融服务。推动基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）健康发展。完善市场化债券发行机制，支持有条件的地方围绕新型城镇化领域发行永续债券，支持引导保险资金、社保基金等长期投资者加大配置力度。推进地方融资平台公司市场化转型，培育竞争力强的地方基础设施和公共服务投资运营主体，打造一批具有较强竞争力的新型城镇化建设运营商。

三、完善财政资金预算管理制度

理顺市、县（市）间的财政分配关系，增强基层公共服务保障能力，对重点生态功能区、农产品主产区等提供有效转移支付。全面实施预算绩效管理，以绩效为导向优化支出结构，建立量力而行、量入为出的城市财政资金支出制度，削减长期沉淀和低效无效资金。完善债务风险识别、评估预警和有效防控机制，加强对融资平台公司全口径债务管理和动态监控，健全债券市场违约处置机制，稳妥化解地方政府隐性债务，严惩逃废债行为。加强审计监督和督查考核问责，推动债务信息披露，坚决查处各类违法违规举债行为。

第四节 健全市域社会治理机制

完善共建共治共享的社会治理制度，推进市域社会治理现代化，打造人人有责、人人尽责、人人享有的城市社会治理共同体。

一、加强城乡基层社区治理

充分发挥基层党组织战斗堡垒作用，推动党建引领社区治理，促进社区居委会、社会组织、社会企业、驻地社会单位与社区居民“五社联动”。以“新型社区邻里中心”建设为载体，打造全国领先的符合新时代需要的功能型、服务型、互助型、协商型、网络型“五型”社区服务中心，把居住社区建设成为满足群众日常生活需求的完整单元。健全社区管理和服机制，加强社区精准提供公共服务、协调统筹基层事务、有效满足居民需求的职能，将“社区供需服务大集”打造成全省全国知名的社区服务品牌。建立城市政府面向社区的治理资源统筹机制，逐步建立财政资金、社会资本、慈善捐赠共同参与的社区建设筹资机制。把更多资源下沉到社区，增强社区统筹资源调配自主权。推进社区减负增效，完善社区工作事项准入清单。建立健全农村社区现代化治理机制，实施社区社会组织备案制，重点培育扶持公益类、服务性、互助性的社会组织。深化拓展“莱西经验”，深入实施村级组织规范运行提升工程和村改居社区转型攻坚计划，优化提升以农村基层党组织统领发展融合、治理融合、服务融合的“一统领三融合”工作体系。

二、防范化解社会矛盾风险

建立常态化协商议事机制，探索“虚拟社区”等面向不同人群的沟通平台，畅通公众参与城市治理、表达合理诉求通道。坚持和发展新时代“枫桥经验”，守紧矛盾风险源头关、监测关、

管控关，确保重大矛盾风险不上行、不外溢。深入推进公共法律服务实体、热线和网络平台建设，建成覆盖全面、便捷高效、普惠均等的公共法律服务网络，引导群众依法解决纠纷、维护权益。加强社会心理服务体系建设，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态，完善矛盾纠纷多元化解机制和心理疏导机制。加快城市社区公共服务综合信息平台建设，推进互联网与社区治理和服务体系深度融合，运用社区论坛、微博、微信、移动客户端等新媒体，引导社区居民积极参与社区治理，畅通诉求表达渠道。

三、进一步理顺城市治理体制

建立健全党委政府统筹、部门协同、指挥顺畅、运行高效的城市治理体系，运用法治思维和法治方式解决城市治理突出问题。深化城市管理综合行政执法改革，推进城市管理大部门制改革，综合设置管理执法机构，搭建城市综合管理服务平台，规范执法行为，改进执法方式，提高执法素养，实现综合执法。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渠道。

第五节 推进行政管理体制

优化行政资源配置，优化行政区划设置，深化小城镇管理体制

改革，促进行政管理与城镇化发展水平相匹配。

一、优化行政资源配置

按照城市管理服务职能需求，整合优化机构设置和人员编

制，规范权责事项和工作流程，构建面向人民群众、符合基层事务特点的基层管理体制。统筹行政编制、事业编制以及社会聘用人员等编制资源，探索创新更加灵活高效的编制体系，优先保障为人民公共服务的教育医疗等部门需求，保障与城镇常住人口规模相匹配的学位供给和老师编制，提高编制资源使用效率。

二、完善行政审批管理体制

理顺市、区（市）权责关系，按照“简政放权、市区分权、统一责权”的原则，调整优化市、区（市）权责划分，最大限度向区级下放审批事项。推进“市区（市）同权”，凡是法律法规没有明确实施层级且基层有实际需求的，原则上交由区（市）实施。深化平度市相对集中行政许可权改革，实现一颗印章管到底。深入推进工商注册制度便利化改革，推行全程电子化登记、“多证合一”，开展集群注册、工位注册，支持小微企业、草根经济等各类市场主体繁荣发展，促进社会投资创业。全面清理规范涉企行政事业性收费、政府性基金、涉企经营服务性收费及协会商会收费。

三、优化小城镇综合管理体制

按照“小政府、大服务”“权力下移、能放则放、权责一致”的原则，持续实施扩权强镇，对行政管理体制改革试点镇、小城市试点镇、重点示范镇等大镇强镇，赋予其与人口和经济规模相适应的县级经济社会管理权限，增强内生发展动力。以直接放权、委托执法、联合执法和由派驻机构办理等形式，因地制宜下放城

建、环保、治安等领域的管理权限，完善农村产权交易、居民社会保障、社区公共服务等行政职能体系，增强小城镇服务功能。

第十章 完善规划实施保障机制

坚持党的全面领导，健全规划实施的组织和制度保障体系，强化政策协调和工作协同，最大程度激发各类主体的活力和创造力，形成统筹推进新型城镇化和乡村振兴、建设现代化国际大都市的强大合力，确保本规划各项目标任务落到实处。

第一节 加强组织协调

合理确定市政府与区（市）政府分工，健全城镇化工作沟通协调机制。市政府统筹重大政策研究和制定，协调解决城镇化发展中的重大问题。市城镇化工作领导小组办公室牵头推进规划实施和相关政策落实，研究制定行动计划，指导推进国家、省、市城镇化专项试点示范和城乡融合试验区建设，监督检查工作进展情况。市直各有关部门要切实履行职责，根据本规划提出的各项目标任务和政策措施，研究制定具体实施方案。各区（市）政府要全面贯彻落实本规划，建立健全工作机制，制定符合本地实际的城镇化规划和具体配套措施。

激发全社会参与规划实施的积极性。充分发挥工会、共青团、妇联、学会、协会，以及民主党派、工商联、无党派人士作用，

最大限度凝聚全社会共识和力量。建立健全适应高质量发展要求的城镇化工作激励机制和尽职尽责机制，调动广大干部特别是基层干部的积极性、主动性和创造性。加大城镇化业务培训，培养熟悉城镇化工作的行家里手，锻造高素质专业化干部队伍。

第二节 强化政策协同

进一步增强规划实施的系统性、整体性、协同性，围绕规划提出的目标任务，梳理整合人口、产业、土地、投融资、住房、生态环境等方面的政策规划，加强政策目标与政策工具、短期政策与长期政策，以及相关政策规划之间的衔接配合，形成推进城镇化的政策合力。加强市直部门与区（市）政府对接，针对不同地区发展情况，因地制宜制定配套政策。市直相关部门、区（市）政府的年度计划要贯彻本规划提出的发展目标和重点任务，将本规划确定的主要指标分解纳入年度计划指标体系，设置年度目标并做好年度间综合平衡，合理确定年度工作重点。围绕规划目标和重点任务，在谋划实施一批重要改革试点、建设一批重大发展平台、培育一批创新载体的基础上，把项目实施作为规划落地的重要抓手，新建一批关系全局、强基固本、增强实力的重点项目。

第三节 实施监测评估

健全规划实施监测评估和调整修订机制，开展规划实施情况动态监测、中期评估、专项评估和总结评估，及时发现和解决规

划执行中的突出问题，适时调整规划目标任务和相关配套政策。健全城镇化发展绩效评价与考核激励机制，对城镇化发展成绩突出的区（市），根据有关规定给予奖励。加强城镇化统计调查，完善新型城镇化监测评价制度，开展年度城镇化发展质量评价。加强规划宣传，推进规划实施信息公开，加强社会监督，保障规划有效实施。

青岛市新型城镇化规划（2021-2035年）公众征求意见稿