

# 山东省人民政府文件

鲁政发〔2013〕4号

---

## 山东省人民政府 关于印发山东省城镇化发展纲要 (2012—2020年)的通知

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

现将《山东省城镇化发展纲要（2012—2020年）》印发给你们，请认真贯彻执行。

山东省人民政府

2013年1月24日

# 山东省城镇化发展纲要（2012—2020年）

为深入实施城镇化战略，加快城镇化发展，促进经济文化强省建设，现结合实际，制定本纲要。

## 一、推进城镇化的总体要求

（一）发展现状。城镇化是现代化发展的必由之路，是新型工业化、信息化和农业现代化的重要载体和依托。近年来，各级各部门大力实施城镇化战略，积极开展“和谐城乡建设行动”，取得明显成效。全省城镇规模不断扩大，城镇综合经济实力不断提升，基础设施不断改善，居民生活水平不断提高。

但总体看，我省城镇化发展仍然存在质量不高、速度不快的问題。特别是城市群发展滞后，中心城市综合实力和辐射带动能力不强，小城镇规模小、实力差，城市基础设施和公共服务设施投入不足、承载力不强，城镇土地利用效率不高，城镇化综合配套改革和发展动力不足等问题突出。

（二）指导思想。以“提质加速、城乡一体”为目标，以“人的城镇化”为核心，以提升产业支撑力和城镇承载力为重点，以体制机制创新为动力，积极转变城镇发展方式，同步推进新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化，加快培育山东半岛城市群和济南省会城市群经济圈，着力突破县城、小城镇和新型农村社区，加快推进城乡一体化进程，有序推进农业转移人口市民

化，彰显资源环境和齐鲁文化特征，走大中小城市和小城镇、城市群协调发展的山东特色城镇化道路。

### （三）基本原则。

1. 坚持以人为本，和谐发展。更加关注、重视、改善民生，着力解决城镇化进程中的突出矛盾和问题，提高公共服务水平，提升城乡居民生活品质，提高城乡文明程度，走以人为本、和谐发展的城镇化路子。

2. 坚持规划引领，集约发展。以规划为龙头，科学定位、系统谋划，突出全局性、战略性、整体性，构建科学合理的城镇化格局，合理控制城镇规模和开发强度，不断提高城镇建设的质量和效益，增强城镇综合承载能力，走高效、集约、全面发展的城镇化路子。

3. 坚持城乡一体，统筹发展。着力统筹城乡规划布局、产业协调发展、资源要素配置、基础设施建设、生态环境保护、管理体制创新和公共服务，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，协调推进大中小城市、小城镇和新农村建设，逐步实现城乡公共服务均等化，走以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的城镇化路子。

4. 坚持生态优先，绿色发展。树立生态文明理念，转变城镇发展方式，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，加快建设资源节约型和生态型城镇，走资源节约、环境友好、可持续发展的城镇化路子。

5. 坚持因地制宜，多元发展。充分尊重生态环境、历史文化、人口资源和经济发展等方面的差异性，科学确定城镇化发展目标，因地制宜，分类指导，突出个性，多元发展，打造魅力城镇，走具有浓郁地方特色的城镇化路子。

6. 坚持深化改革，创新发展。深化城乡户籍、人口就业、社会保障、土地管理、建设管理、财税、投融资、行政区划等体制机制改革，逐步消除城镇化发展体制机制障碍，走改革创新的城镇化路子。

#### （四）主要目标。

到 2015 年，城镇化水平进一步提高，全省城镇化率达到 56%（户籍人口城镇化率达到 47%）。每年城镇新增就业 100 万人、新增转移农村劳动力 120 万人；城镇经济实力进一步增强，人均地区生产总值 6.5 万元，服务业增加值比重达 45% 以上，单位地区生产总值能耗 5 年下降 17%；城镇基础设施建设进一步完善，人均城市道路面积 25 平方米，燃气普及率达到 98%，集中供热普及率达到 46%，生活垃圾无害化处理率达到 96%，污水处理厂集中处理率达到 92%；城镇居民生活水平进一步提升，居民人均可支配收入达到 3 万元以上，居民人均住宅建筑面积 35 平方米，中低收入家庭住房保障覆盖率达到 100%；城乡人居环境进一步优化，人均公园绿地面积 16 平方米。

到 2020 年，全省城镇化率达到 63%（户籍人口城镇化率达到 56.5%），城乡基础设施和公共服务设施显著改善，城乡居民

生活品质 and 文明水平显著提高，城镇集聚辐射创新能力显著增强，城镇化发展质量进入全国前列，基本形成山东半岛城市群、济南省会城市群经济圈、黄河三角洲城镇发展区和鲁南城镇带一体化快速发展新格局，全面构建起支撑经济文化强省建设、大中小城市和小城镇协调发展的城镇体系。

**（五）发展策略。**根据不同区域现状特点和发展潜力，因地制宜，实施多元化、差异化的城镇化发展策略，探索地方特色的城镇化发展模式和道路。

1. 城镇密集区。包括城市群、城镇带，按照“空间集聚、交通引导、组群推进、城乡一体”的原则，科学规划城市群规模和布局，健全城市群协调推进机制，加快完善快速交通和基础设施网络，促进城镇集约化、网络化发展。

2. 大城市地区。以中心城为核心，依托快速交通走廊和产业园区，建设若干新城区和新市镇，促进郊区城市化，完善城市公共服务功能，提升城市品质，增强综合实力。

3. 县城和小城镇。着力提升综合承载能力和建设品质，增强产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能，强化集聚辐射作用，实行城乡统筹一体化发展。

4. 各类开发区。发挥产业发展的引领作用，壮大产业规模，提升发展层次，实施产城融合，加快向集经济功能、服务功能、生态功能、宜居功能于一体的新城区转型。

5. 农村地区。遵循因地制宜、分类指导、有序推进的原则，

按照新型农村社区建设要求，完善公共服务设施，采取园区带动、村企共建、强村兼并、多村联建等形式，推进农业现代化、农村社区化联动发展，实现生产方式和生活方式融合转变。

## 二、推进城镇化的发展布局

(一) 积极构建新型城镇体系。结合“蓝黄”战略实施，与区域经济发展总体布局相适应，加快构筑以城市群为主体，以区域中心城市为核心，以县域中心城市为支撑，以小城镇和新型农村社区为基础的层次分明、布局合理、功能协调、城乡一体的五级新型城镇体系，促进人口、产业及各类要素资源向重点城市、城镇密集区和发展战略区集聚，基本形成“一群一圈一区一带”省域城镇空间格局。“一群”即山东半岛城市群，是山东半岛蓝色经济区建设的重要载体、具有国际竞争力的城市群；“一圈”即济南省会城市群经济圈，是带动我省中西部发展、加快城镇化进程的经济增长极；“一区”是依托黄河三角洲高效生态经济区的开发建设，培植的环渤海经济圈新的经济增长极和城镇发展区；“一带”是依托鲁南经济带开发建设，构筑的欧亚大陆桥东部新的经济增长极和城镇带。到2020年，全省城区人口超过100万人的特大城市16个；50—100万人的大城市20个；20—50万人的中等城市40个；20万人以下的小城市30个；镇区人口5万人以上的小城镇100个；新型农村社区10000个。

(二) 全面提升城市群综合竞争力。积极推进山东半岛城市群、济南省会城市群经济圈、黄河三角洲城镇发展区、鲁南城镇

带规划建设，实施“强化核心、多元增长、区域联动、县域支撑”的发展战略，构建区域统筹规划体系、产业统筹布局体系、设施统筹建设体系和市场共建体系，促进区域产业发展互补、基础设施共建、生态网络相联、资源信息共享，使之成为引领全省、辐射周边地区的城市群，成为全省科学发展的示范区、创新创业的先行区。

1. 山东半岛城市群。依托山东半岛蓝色经济区建设，发挥青岛龙头带动作用，坚持陆海统筹、城海互动，积极向西拓展山东城市经济发展腹地，不断优化产业结构，发展战略性新兴产业和先进制造业，壮大现代服务业，加快改善需求结构，大力推进区域能源、交通、通信等基础设施一体化，加快城际快速交通网络建设，努力建成功能互补的高端产业聚集区、布局合理的都市连绵区、改革开放先行区、城乡一体化示范区。

2. 济南省会城市群经济圈。以功能一体化为核心，坚持区域联动、布局统筹、协作共建，加快发展以济南交通枢纽为中心的综合型、立体化、信息化城际基础设施网络，加快培育层次分明、优势互补的产业集群，切实增强城市快速集聚与高效辐射功能，着力建设成为交通发达、产业繁荣、开放创新、生态宜居的城市群。

3. 黄河三角洲城镇发展区。以生态环境承载力为基础，率先转变发展方式，加快构建高效生态产业体系，加快建设四大临港产业区，引导人口、产业向中心城市集聚。重点培育东营、滨

州区域中心城市，加快县城和重点小城镇发展，构筑网络化、生态化城镇格局。

4. 鲁南城镇带。依托人口和资源优势，创新发展形式，积极引导劳动密集型、资金密集型产业向区内延伸转移，加快集聚高端要素，使其发展成为我国重要的能源化工产业基地和临港产业基地；以城乡基础设施和公共服务设施建设为重点，全面提升城镇综合承载能力，重点培育日照、临沂、济宁、枣庄、菏泽等5个中心城市，增强辐射带动功能，建设成为空间布局合理、城镇职能协调的城镇带。

（三）加快提升区域中心城市发展质量。着力把济南、青岛打造成为具有国际影响力的国家区域性中心城市，把其他15个设区市打造成省域综合性中心城市。

济南市要充分发挥省会优势，实行轴带辐射、组团发展，拓展发展空间，完善城市功能，加快推进国家创新型试点城市建设和开放型经济建设，积极促进工业优化升级，建设综合性国家高新技术产业开发区。深化国家服务业综合改革试点，大力发展高端服务业，加快建设中央商务区，着力发展总部经济，形成聚集效应，切实提高在区域发展中的首位度，努力建设区域性经济中心、金融中心、科技教育中心、文化旅游中心、物流中心，成为黄河中下游地区的中心城市。

青岛市要按照“全域统筹、三城联动、轴带展开、生态间隔、组团发展”的空间战略格局，充分发挥龙头带动作用，强化



城市功能，发展高端高质产业，打造“蓝色硅谷”，努力建设区域性贸易中心、东北亚航运中心、高技术产业中心、滨海旅游中心和财富管理中心，成为山东半岛蓝色经济区先导示范区、全省对外开放的龙头、黄渤海地区的中心城市。

淄博、烟台、潍坊、济宁、临沂等城市要依托区位条件、资源禀赋和发展基础，科学定位区域功能和作用，强化产业支撑，壮大经济实力，推动组团发展，拓展发展空间，完善城市功能，提高承载能力，进一步巩固提升区域中心城市的地位和辐射带动能力；其他设区市要进一步加快发展，不断扩大城市规模和提高服务管理水平，争取早日跨入特大城市或大城市行列。

（四）整体提升县域中心城市发展水平。充分发挥县（市）数量多、基础好的优势，继续推进省管县改革，实施扩权强县，不断简政放权，优化环境，大力推进县级市和县建设发展。紧紧围绕县域经济发展，优化资源配置，推动技术创新，主动承接大中城市产业转移，提升综合承载能力和建设品质，打造成为城乡统筹发展的强大载体、经济文化强省建设的关键支撑。即墨、滕州、龙口、寿光、诸城、新泰、荣成、文登、邹平等要率先发展成为公共服务水平高、人口集聚能力强的大城市；章丘、胶州、平度、广饶、蓬莱、莱州、招远、莱阳、海阳、青州、高密、昌邑、兖州、邹城、曲阜、肥城、乳山、沂水、郯城、禹城、乐陵、博兴、临清、高唐等要加快发展成为经济实力雄厚的中等城市；其他县（市）要提升经济实力，扩大城市规模，完善基础设

施，建设成为综合实力较强的小城市。青岛西海岸经济新区、东营临港产业区、莱州临港产业区、潍坊滨海新城、文登南海新区、临沂临港开发区、滨州临港产业区等，要按照资源禀赋、发展基础和环境容量，通过提质加速，发展成为功能完善、特色鲜明的城市新区。

（五）着力突破小城镇建设。坚持以实施城镇化战略为主线，以农业现代化和新型工业化支撑，按照“规模适度、产业集聚、功能集成、要素集约”的要求，全面推进示范镇和中心镇建设，认真抓好国家小城镇发展改革试点，着力打造经济强镇和县域经济社会发展次中心，推进小城镇向小城市转型。结合“百镇建设示范行动”，积极推进扩权强镇改革，通过政府推动、政策扶持、市场运作，实现产业向园区集中、人口向镇区集中、居住向社区集中，把100个示范镇打造成为县域产业成长的新载体、创业发展的新平台、人才集聚的新高地，使其成为承接城市产业转移、就近就地吸纳农村人口的重要载体。重点选择10—20个基础好、潜力大的小城镇，力争将其培育成布局合理、经济发达、设施完善、环境优美、特色鲜明、进入全国先进行列的小城市。通过示范引领，带动全省小城镇承载能力明显提升、经济实力明显增强、人口规模明显扩大、城镇面貌明显改善。

（六）加快新型农村社区建设。按照“规划先行、建设集约、因地制宜、群众自愿”的原则，坚持以中心村为核心，以居住向社区集中、土地向规模经营集中为导向，积极推进新型农村社区

建设。要以优化土地资源配臵、强化集约节约用地、提高农民生活质量为目标，把农村住房建设与危房改造等统筹纳入新型农村社区建设，提高建设水平，实现集聚发展。要加快城市公共服务向农村地区延伸，建立健全城乡公交、供水、供电、供气、广电、通讯、消防、环保以及太阳能等新能源供给、污水处理、防灾减灾体系，加强农村社区服务中心建设，不断优化完善农村商业连锁、基础教育、文化娱乐、卫生医疗和社会养老等公共服务设施，提高农村的基础设施和公共服务水平。到2020年，建成10000个左右功能齐全、特色明显、环境良好、生态宜居、管理健全的高品质新型农村社区。

### **三、推进城镇化的主要任务**

(一) 健全完善规划体系，强化规划综合引导作用。加强对山东特色城镇化发展规律的研究，抓紧制定省、市、县城镇化发展规划，与经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划、人口发展规划、综合交通规划、文物保护规划、矿产资源规划相衔接，以人口城镇化为核心，统筹考虑城乡经济、社会、资源环境、区域关系，明确城镇化发展目标、方向、空间布局、支撑体系，形成促进城镇化科学发展的指标体系，建立完善规划实施机制，引导城镇化科学有序发展。牢固树立“理性增长”和建设紧凑型、复合型城市的规划理念，加快建立包括城镇体系规划、城市总体规划、镇（乡）规划、农村社区规划、村庄规划以及专业规划和专项规划的覆盖全域的城乡规划体系。

加快编制省域城镇体系规划和城镇密集区规划、重点协调区域规划以及城际轨道交通规划、城市综合交通规划、区域绿道网规划、防洪排水规划等专项规划。编制完善控制性详细规划，增强引导和控制城市土地开发和建设的能力。加快编制城市地下空间开发利用规划，促进城市由平面开发向立体开发转型。加强城市设计，提升城市品质。重视城市中心区、城市新区和大型公共建筑的规划设计，打造地域特色建筑精品。进一步健全城乡一体的规划实施管理体制，强化市辖区、各类开发区（园区）、乡村规划的集中统一管理。全面实施“阳光规划”，充分发挥城市（乡）规划委员会作用，加快建设完善规划展览馆和展览场。推进规划民主决策、科学决策、依法决策，建立实施省派驻城乡规划督察员制度和城乡规划监督评估制度，加强城乡规划执法队伍建设，推进城乡规划信息化建设，强化规划实施监督管理，提升规划执行效力，维护规划的严肃性和权威性。

（二）加快构建现代产业体系，推进产城融合互动发展。立足于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化协调发展，加快发展现代农业、先进制造业、现代服务业，积极发展城市经济，探索服务经济新模式，不断优化提升城乡产业结构，夯实城镇化的经济基础。加快推进农业现代化建设，大力发展高效生态和高端高质农业，不断完善农业现代产业体系，提高农业产业化水平，提升农业综合生产能力，促进农民增产增收，以农业现代化筑牢城镇化发展基础。围绕构建城镇化战略格局，优化重大生产

力布局，推动生产要素向城市群、城镇带、区域中心城市和小城镇集聚，加快壮大产业规模。以自主创新和技术进步为动力，改造提升传统产业，积极培育知识技术密集、产业关联度高、带动性强的战略性新兴产业，加快工业转型升级。强化城镇体系专业化分工协作，提升中小城市产业承接能力。推动各类开发区（园区）转型升级，积极倡导“数镇一园”和“多社区一园”等发展模式，实现产城联动发展。加强产业园区建设与城市建设的有机衔接，发展特色鲜明、功能完善、宜业宜居的城市新区，推进城市新区产业高端化，促进产业集聚，带动人口集聚。大力发展建筑业，加快建设建筑强省。加快发展节能省地环保建筑，提高住宅产业化水平，加强住宅工程质量监管，推动房地产业转型升级，促进房地产业平稳健康发展。注重增强就业吸纳能力，提高城镇产业发展和经济增长的就业弹性，发展吸纳就业能力强的现代城镇产业体系。推动城镇化与服务业融合发展，着力提高城镇服务业比重，强化服务业重点地区、重点园区、重点企业和重点项目“四大载体”支撑，积极发展金融保险、休闲旅游、现代商贸、文化创意、物流配送等现代服务业，积极营造有利于服务业发展的政策和体制环境。坚持生产性服务业与生活性服务业并重、现代服务业与传统服务业并举，拓展新领域、发展新业态、培育新热点。鼓励特大城市和大城市加快形成以服务经济为主的经济结构，不断增强城市现代服务业向广大农村辐射能力，协调推进城市服务业和农村服务业共同发展。大力发展县域经济、镇

域经济，增强县域综合实力，壮大优势产业，以市为单位整体提升县域经济发展水平。加快完善城乡各项服务网络，推动城市资本、技术优势与农村资源优势结合，促进城乡产业协调发展。

（三）提升城镇基础设施承载能力，推进城乡公用设施现代化。按照“统一规划、适度超前、合理布局、整体推进”的原则，统筹推进城乡电力、交通、能源、水利、燃气热力、通信、给排水等基础设施建设，促进城市基础设施向农村延伸。完善现代能源产业体系，加强智能电网以及新型能源建设。加快建设“四纵四横”铁路运输网络，优化港口布局，加快济南机场扩建和青岛机场迁建，不断加强铁路、公路、机场、港口、轨道交通之间的衔接配套，提高组合效率，发挥整体优势，构建便捷、高效的现代化综合交通运输体系，引导城镇群集约协调发展。大力加强公路路网建设，构建以高速公路为骨架、普通国省道干线公路为支撑、农村公路为基础的结构合理、层次分明的公路网，不断提高城乡公路通达深度和通畅水平。实施公交优先战略，大力发展公共交通，鼓励发展非机动车交通，科学引导小汽车交通，不断优化公交线网和公交站场枢纽布局，推进城乡客运公交化，努力构建现代化城乡公共交通体系。围绕城镇布局和形态，完善综合运输通道和区际交通骨干网络，加快建设客运专线和城际轨道交通，推进城际交通多通道高速化，强化城市群内外交通联系。加快济南、青岛等中心城市轨道交通网络建设，力争到2015年建成100公里以上城市轨道交通运营线路，到2020年山

东半岛城市群内主要城市实现城际轨道交通相连。充分发挥海岸线和海岛资源优势，积极开发风能和潮汐能等可再生能源，优化能源供给结构。加快实施老旧管网改造，强化城市给水排水设施建设。加强城市桥梁安全管理，加强城市防洪、抗震、人防等功能设施建设，提高城乡综合防灾减灾能力。合理开发利用城市地下空间，发展地下停车、地下交通、地下商业、地下仓储等设施。加强地下管网建设，在城市道路新建和大修改造工程中集中配套建设地下公共管沟，统筹协调各类工程管线的规划、建设和管理。因地制宜建设集中供热采暖系统，加快提高城镇集中供热普及率。加快建立完善与城镇发展水平相适应的城镇科技、教育、文化、体育、医疗卫生、养老服务、人口计生、商业网点等现代化服务设施，不断优化设施空间布局，全面提升城乡公共设施服务水平。

（四）加强信息化建设，构建新型城乡管理体系。以信息化、智能化助推城镇化，推广应用物联网、云计算等信息技术，推进智慧社区、智慧园区、智慧城区等智慧城市建设。以推进网络宽带化和应用智能化为核心，推动信息技术与城市发展全面深度融合。加强城市信息基础设施建设，推动电信网、广电网、互联网“三网融合”，加快建设光纤宽带网络，完善城市地理信息、交通通信、社会治安、环境管理、市容管理、灾害应急处理等智能化信息系统，强化城市智能管理。进一步推进“数字城管”，加快实现县城及县级以上城市“数字城管”全覆盖，逐步实行省、

市、县三级联网，推动城市管理模式转型升级。加强城乡应急管理体系、治安防控体系、消防安全体系建设，建立健全各类预警预防机制，提高应对突发事件和抵御灾害风险的能力，保障城乡经济社会正常安全运行。适应城市社会转型的需要，加强社会管理体制改革，实行城乡统筹管理，提高社会管理能力。加强城镇管理法制化建设，提高依法行政水平。深入开展“和谐城管”创建活动，积极推进城区基层管理扁平化、网络化改革试点工作，创新基层社会服务管理模式，推进城镇管理重心下移，建立精简高效、分工合理、职责明确的城镇管理新体制。强化区、街道（镇）政府的管理职责，理顺街道办事处与社区居委会的事权关系，培育发展民间组织和社区服务组织，加快形成社区居民自我管理、自我教育、自我服务新机制。加强城乡社会治安综合治理，增强公共安全和社会治安保障能力，全面推进“平安山东”建设，维护城乡社会和谐稳定。加强城乡社会管理队伍规范化建设，不断提升城乡社会管理服务能力和水平。

（五）实行城乡生态共保，提高人居环境品质。加强城乡生态建设，促进城乡环境统筹规划和整治。着眼城乡生态系统源头保护和综合治理，建立城乡优势互补的环境保护和治理机制，推进生态保护与建设分区分类管理，实现城市环境管理与农村生态建设良性互保互促。建立多层次、全方位的资源有偿使用制度和生态补偿制度，健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度，加强城乡生态环境监管。强化风景名胜资源保护和管理，



加快全省生态网络规划建设，加大对生态敏感地区的空间管制力度，划定基本生态控制线，加快形成宜居宜业的城乡生态环境。大力推进节能减排，严格落实节能减排责任制，集中抓好重点行业和重点领域节能减排。加强节约型城乡建设的区域集成和技术综合运用，加快以低碳交通、低碳能源、低碳建筑和低碳生活为导向的低碳生态城市建设，积极参与国家低碳生态城（镇）建设试点示范，积极发展绿色生态城区。全力推进城市绿荫行动，建设一批高质量的林荫道路、林荫停车场、林荫庭院、林荫公园和立体绿化工程。继续做好园林城市（城镇）创建工作，积极开展人居环境（范例）奖创建活动，不断改善城乡人居环境。大力实施绿色城镇行动计划，在100个示范镇中先行先试。深入实施清洁空气行动计划，推进城乡生活垃圾无害化处理，着力改善城乡环境质量。积极推进城市餐厨废弃物、建筑垃圾和电子垃圾无害化处理、资源化利用工作，鼓励推广应用安全可靠的垃圾焚烧综合利用等新工艺、新技术、新设备。大力推进城乡污水处理厂和配套管网改造建设，重点加快南水北调沿线和小清河流域城镇污水处理厂建设，尽快解决城市（含县城）污水直排环境问题。到2015年，70%的建制镇驻地实现生活污水集中处理。加强水源地保护和用水总量管理，加强水质监管和检测，确保城乡供水水质。深入开展节水型城市创建，推进水循环利用，提高用水效率。大力实施绿色建筑行动，深入实施供热计量改革和既有建筑节能改造，加快推进公共建筑节能，突出抓好太阳能光热建筑一

体化应用。鼓励城乡居民广泛使用节能产品，开展各项节能降耗活动，限制高能耗高物耗产品生产，提高能源综合利用效率。开展城乡美化活动，加强城乡环境综合整治，加快背街小巷和老城区绿色改造，提高城乡绿化美化亮化水平，建设美丽山东。

（六）推进城乡民生共享，提升公共服务水平。创新基本公共服务均等化体制机制，建立健全统筹城乡的公共服务体系，努力提高城乡基本公共服务均等化水平。加快完善公共财政体系，进一步加大对公共服务的支持力度。切实提高城乡居民收入水平，实现居民收入增长与经济发展基本同步。优化教育结构和布局，整合城乡教育资源，着力构建城乡双向沟通、良性互动、动态均衡的体制机制，促进城乡教育资源共享、优势互补，缩小城乡之间教育差距，实现城乡教育均衡协调发展。实施积极的就业政策，支持劳动者多渠道就业创业，充分发挥政府投资、重点项目建设 and 产业规划对就业的促进作用，努力增加就业岗位。完善公共卫生和基本医疗服务体系，健全农村三级医疗卫生服务网络和城市社区卫生服务体系，推进城乡医疗卫生事业均衡发展，率先基本建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度。加强示范镇、中心镇和小城市医疗卫生机构建设，继续推进乡镇卫生院和村级卫生室标准化、规范化建设，切实提升基层卫生服务能力。改革和完善食品药品安全监管体制机制。建立完善城乡计划生育服务体系，提高计划生育社区、村（居）自治水平，强化流动人口服务管理。建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，加强保障性

住房建设管理，不断完善城镇住房保障准入退出机制，确保保障房分配公开、公平、公正。加强房地产市场和住房公积金监管，抑制投资投机性住房需求，引导合理、梯度住房消费。加强和改进城乡社区服务，加快推进和谐社区建设。不断完善城乡社会保障制度，健全城乡社会保险体系和救助体系，切实做好向城镇转移的“五保”、“低保”、优抚对象、产业工人等群体的城镇社会福利与社会保障制度的衔接。重视旧城区、城中村、城郊结合部、农村社区等基础设施和公共服务设施建设，切实改善城乡低收入人群、弱势群体聚居地的人居和交通环境。建立多元化的基本公共服务供给机制，健全社会保障经办管理体制，推行政府购买社会服务制度，鼓励社会组织和社会资本参与提供服务。

（七）推动文化繁荣发展，突出城乡风貌特色。大力推进文化强市建设，提高城市文化软实力，建设市民的精神家园。加快构建城乡公共文化设施服务网络，大力推进重大公共文化工程和文化项目建设，增强城乡公共文化服务供给能力。大力发展文化创意、影视服务、新闻出版、数字内容与动漫、文体休闲娱乐、文化产品流通、文化产品制造业等重点产业。突出城镇文化特色，打造城镇品牌，提升城镇品位。广泛吸收国内外城市规划建设先进理念，系统挖掘地方建筑文化特质和文化基因，研究梳理地域特色鲜明的建筑符号、建筑材料和建造工艺，形成与城镇的历史、文化、经济、社会、环境相适应的建筑风格和城镇风貌。注重城镇和村落的历史文化遗产保护、非物质文化遗产发掘保护

和民间艺术传承，弘扬传统文化和地域文化特色，提升城镇村落文化内涵，彰显山东民俗文化魅力。丰富文明城市、文明城区、文明社区、文明家庭等创建活动的内涵，全面加强城乡居民的社会主义道德教育、法治教育和科学文化教育，不断提高城乡居民的道德素质。

#### **四、推进城镇化的政策机制**

(一) 建立城市群发展协调机制。坚持协作共赢、融合发展，建立完善城市群发展综合协调机制，推动城市群内部市场体系、产业布局、基础设施、公共服务、环境保护一体化发展，协调解决城市群发展的重大问题，加快推进城市群一体化进程。积极探索建立城市群决策协调机制和执行监督机制。各级各有关部门要建立相关制度，强化决策协调机制，定期研究确定区域合作方向、目标与重点等重大问题。加强城市群发展的法制化建设，制定城市群规划实施条例，把城市群发展纳入法制化轨道。充分发挥经济发展、规划建设、社会管理、体制改革等方面专家的作用，为城市群建设发展重大问题提供决策咨询。

(二) 深化户籍管理制度改革。在统一城乡户口登记的基础上，按照“分层次批次、就地就近”的原则，加快农村人口向城镇转移，及时解决符合条件的农业转移人口落户城镇问题。鼓励在县级市市区、县政府驻地和其他建制镇有合法稳定职业、合法稳定住所（含租赁）的人员及其共同居住的近亲属在当地登记常住户口；设区市要结合本地实际，继续降低市区务工经商、投资

兴业、购租住房、引进人才等方面的外来人口的落户限制；济南、青岛城区要继续完善并落实现行落户政策，积极探索建立居住证制度与户口登记制相衔接的机制，为长期在城市居住生活、参加社会保险一定年限的外来人员落户提供阶梯通道。积极推进配套制度改革，依法保护进城落户农民的宅基地使用权和土地承包权，保留一定的生育政策调节过渡期，保障一定时期内仍享有原农村集体经济组织资产收益、分红等。创新流动人口服务管理体制机制，全面实施居住证制度，为暂不具备城镇落户条件的流动人口提供劳动就业、医疗卫生、社会保障等公共服务和权益保障，促进人口有序流动、合理分布和社会融合。加快“城中村”改造，积极稳妥推进“村改居”工作，将“城中村”、“村改居”居民统一登记为城镇居民，统一纳入城镇社区公共服务管理，享受城镇居民同等待遇。要运用公共资源和市场机制，推动人口向城镇转移，吸引西部人口密集地区的人口向东部、滨海发达地区流动和适度聚集，形成合理的人口分布格局。

（三）有序推进农业转移人口市民化。积极探索农业转移人口市民化的有效路径，促进农业转移人口个人融入企业、子女融入学校、家庭融入社区。鼓励各地根据实际在推进户籍制度改革的基础上，实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。强化各级政府责任，探索建立农业转移人口市民化成本分担机制，加快农业转移人口市民化进程。加快完善城乡平等的就业创业制度，构建以提高就业创业能力为核心的职业培训体系，形成城乡一体的就

业创业推动机制和协调机制，有效保障农民工的合法劳动权益。加快推进农民工社会保障全覆盖，逐步实现与城镇职工平等享有相应待遇。探索建立社会保险跨区域转移接续机制，加强企业社保缴费的监管力度，切实提高农民工参与城镇社保的参保率。扩大社会救济覆盖面，将符合条件的农民工逐步纳入社会救济范围。推进社区医疗服务向农民工聚居地延伸，保障农民工享有国家规定的同等医疗卫生服务。完善农民工城镇住房保障的政策措施，逐步解决进城农民工基本住房问题。保障农民工随迁子女在居住地受教育的权利，将农民工随迁子女义务教育纳入城市教育发展规划和财政保障范围。

（四）深化土地管理制度改革。坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，按照“管住总量、严控增量、盘活存量”的原则，深化土地管理制度改革，不断完善土地产权、用途管制、市场配置、收益分配等配套制度建设，提高城镇化发展的土地资源保障能力。继续稳步推进城乡建设用地增减挂钩试点，健全土地综合整治工作机制，增减挂钩周转指标优先满足农村建设发展需要，土地增值收益足额返还农村。实行差别化的土地利用和管理政策，提高耕地占用成本，引导新增建设用地向重点地区、重要领域倾斜，保障重点产业、重点建设项目和保障性住房建设用地。启动农村产权制度改革，开展农村集体土地所有权、集体建设用地（宅基地）使用权、土地承包经营权、房屋所有权等确权登记发证工作。进一步完善征地补偿机制，规范征地程

序，优化征地补偿安置办法，有效保障农民的财产权益。坚持“依法、自愿、有偿”原则，积极推进土地承包经营权流转，探索建立进城农民承包经营权和宅基地使用权有偿退出机制，创新农村集体土地上房产产权产籍管理制度。在充分保障农民权益的前提下，探索允许农民进城落户后依法处置承包地、宅基地等农村土地的有效形式。推进集体建设用地市场化改革，探索集体建设用地使用权以转让、出租、作价入股等方式流转，逐步建立城乡统一的建设用地市场。对符合规划、经批准使用农村集体建设土地的城镇经营性项目，探索由农民或农村集体经济组织以多种方式参与土地开发经营。构建节约集约用地机制，强化各类建设用地标准控制，合理提高城镇建筑容积率，提高土地利用效率，实现土地综合利用和收益最大化。

（五）深化行政管理体制改革。坚持权责利相统一，合理划分政府事权，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。优化行政层级和行政区划设置，适时适度调整行政区规模和管理幅度，逐步改变按照行政等级配置公共资源的管理体制。创新城镇管理和服务体制，科学设置管理机构和人员编制，强化城市政府公共服务和社会管理职能，提高政府履行公共服务的能力。按照城镇化发展需要，积极稳妥推进行政区划调整。支持有条件的设区市进行行政区划调整，逐步将单一城区设区市市区近郊的县（市）纳入城市行政区范围，逐步解决一市一区问题，拓展中心城市发展空间。根据经济社会发展和城镇化建

设情况，稳步推进撤乡设镇、撤乡（镇）设街道、“村改居”。按照新型农村社区建设要求，积极推进旧村改造、村庄合并、整体搬迁等，合理调整和优化村庄布局。完善规划、环境、住房、社会保障等与人民群众生产生活密切相关领域的决策、执行和监督机制，推进决策民主化、规范化。

（六）拓展投融资渠道。协调运作财政资金与金融资本、社会资本，充分发挥政府资金引导和市场融资功能，加快建立多元化的城镇建设投融资新机制。不断完善公共财政体制，调整财政支出结构，进一步加大对城镇基础设施的投入，集中用好各类城镇建设、城镇规划、区域发展等专项资金，探索按照常住人口规模安排财政转移支付，建立激励吸纳外来人口、扩大就业的长效机制。加强建设、财政和金融政策的协调配合，优化政府资金使用方式，通过贷款贴息、贷款风险补偿、融资担保等间接投入方法，撬动更多信贷资金和社会资金投向城镇基础建设发展。进一步开放城镇基础设施建设和运营市场，积极争取国家政策性银行、商业性银行、国际金融组织和外国政府贷款，采用 BOT、TOT 等多种方式吸引社会资本全面进入城镇基础设施建设领域和公共服务领域。进一步加快市政公用事业改革，完善特许经营制度和市政公用事业服务标准，建立健全有利于资源节约、环境保护和推进市政公用事业市场化的价格机制。构建完善基础设施投融资平台，鼓励引导设区市、县（市）和小城镇按照国家有关政策，搭建市场化运作的新型融资平台，采取发行城市建设债



券、上市融资、发行信托计划、引进私募股权基金、融资租赁、保险资金运用、资产证券化等形式筹集建设资金。探索建立公益性基础设施和商业性基础设施开发相结合的“公商协同、以商补公”机制。

## 五、推进城镇化的组织保障

(一) 强化组织领导。各有关部门要强化全局意识，切实履行职责，根据本纲要提出的目标、任务，完善配套政策措施，形成推进城镇化的发展合力。要建立健全城镇化研究机制，加强城镇化重大问题的研究，为政府决策提供参考和依据。

(二) 有序推进试点工作。按照“试点先行、典型引路、以点带面、整体推进”的原则，开展智慧城市、低碳生态城市、宜居城市试点工作，积极探索城镇化的模式和机制。同时，选择部分县（市）进行试点工作，探索县域城镇化发展经验。各试点市、县（市）要结合实际，突出特色，大胆探索，注重积累经验，杜绝概念炒作和搞形象工程。各级要加大对试点城市在财政资金、用地指标、管理体制和资源配置等方面的政策支持力度，抓紧制定和完善试点工作实施方案并报省住房城乡建设厅备案。

(三) 强化督查考评。建立健全城镇化考核机制，组织开展“城镇化提质加速行动”，科学制定考核指标体系和考核办法，每年考核一次，并把考核结果和工作情况纳入各市、县（市）领导干部科学发展总体目标考核的重要内容。建立完善推进城镇化激励机制，对考核成绩突出的美丽宜居城市，根据有关规定给予表

彰。建立健全推进城镇化监督机制，继续做好城镇化监测评价工作，加大对城镇化工作的监督力度。

（四）强化社会参与机制。充分调动和凝聚社会力量参与城镇化发展全过程，对涉及规划、环境、住房、社会保障、交通收费等与人民群众生产生活密切相关的重大决策，必须按规定履行听证程序，听取市民意见，接受社会监督。对重大城市建设项目要进行社会稳定风险评估，确保其合法性、合理性、可行性和安全性。要大力宣传加快城镇化发展的重要意义和政策措施，积极推介各级城镇化工作的成功经验，充分展示我省未来城镇化的发展蓝图，在全社会形成关注城镇化工作、参与城镇化建设、合力推进城镇化发展的浓厚氛围。

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，济南军区，省军区。  
各民主党派省委。

---

山东省人民政府办公厅

2013年1月24日印发

---