

中共济南市委 关于加快济南新旧动能转换起步区 建设的意见

(2021年6月26日中国共产党济南市第十一届委员会
第十三次全体会议通过)

2021年4月25日，国务院批复《济南新旧动能转换起步区建设实施方案》（国办函〔2021〕44号，以下简称《实施方案》），充分体现了以习近平同志为核心的党中央的深切关怀和厚望重托。建设好起步区，是济南肩负的光荣使命，也是必须履行的政治责任。为全面落实《实施方案》，高标准高质量建设济南新旧动能转换起步区（以下简称起步区），提出如下意见。

一、深刻认识加快建设起步区的重大意义

起步区西起济南德州界，东至小清河—白云湖湿地，南起黄河—济青高速，北至徒骇河，包括太平、孙耿、桑梓店、大桥、崔寨、遥墙、临港、高官寨8个街道及唐王街道中西部区域、泺口街道黄河以北区域，面积约798平方公里。加快建设起步区，具有重大现实意义和深远历史意义。

（一）加快建设起步区是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局的时代需要。在新发展阶段，加快建设起步区，是济南站在新的历史方位，加快推动社会主义现代化城市建设的现实选择；是济南完整准确全面贯彻新发展理念，解决发展动力问题、发展不平衡问题、人与自然和谐问题、发展内外联动问题和社会公平正义问题的有力抓手；是济南打造国内大循环的战略节点、国内国际双循环的战略枢纽，持续释放内需潜力，提升运用全球资源市场的能力，畅通经济循环的重要举措。

（二）加快建设起步区是推进黄河流域生态保护和高质量发展的战略需要。黄河流域生态保护和高质量发展是事关中华民族伟大复兴的千秋大计，习近平总书记多次发表重要讲话、作出重要指示批示，为工作指明了方向、提供了根本遵循。《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》明确指出，“支持济南建设新旧动能转换起步区。”济南是山东省省会，是我国北方地区和黄河流域的重要城市，加快建设起步

区，有利于发挥比较优势，集聚国内外高端要素资源，提高经济和人口承载能力，在加强生态保护治理、保障黄河长治久安、促进高质量发展、改善人民群众生活、保护传承弘扬黄河文化等领域，为黄河流域生态保护和高质量发展作出新示范。

（三）加快建设起步区是推动山东新旧动能转换综合试验区创新发展的内在需要。山东新旧动能转换综合试验区是我国第一个以新旧动能转换为主题的区域发展战略综合试验区，是习近平总书记和党中央交给山东的政治任务。国务院在批复中明确要求山东“在推动新旧动能转换中创新发展”。加快建设起步区，有利于增强经济创新力和竞争力，推动实现由大到强战略性转变；有利于培育新增长点、形成新动能，带动北方地区协调发展，为促进南北发展格局优化提供重要支撑；有利于探索完善科技创新、制度创新、开放创新有机统一的推进机制，在重要领域和关键环节取得实质性突破，为山东新旧动能转换蹚出一条路子。

（四）加快建设起步区是发挥山东半岛城市群龙头作用的迫切需要。发挥山东半岛城市群龙头作用，推动沿黄地区中心城市及城市群高质量发展，对促进区域协调发展、协同发展、共同发展，推动形成区域发展新格局具有重大意义。济南作为山东半岛城市群核心城市，加快建设起步区，能够拓展城市发展空间，提高城市的承载力，推动形成“东强、

西兴、南美、北起、中优”的城市发展新格局；能够推动重大基础设施和优质公共资源布局建设，提高城市的吸引力，推动人口和高端产业加快集聚；能够有效提升城市能级和省会城市首位度，提高城市的竞争力，更好辐射带动区域协同发展，为发挥山东半岛城市群龙头作用提供强力支撑。

全市上下要把加快建设起步区作为“四个意识”牢不牢、“四个自信”强不强、“两个维护”坚定不坚定的现实检验，树牢绝对忠诚、不负重托的使命意识，千载难逢、只争朝夕的机遇意识，走在前列、全面开创的率先意识，先行先试、大胆突破的创新意识，立说立行、善作善成的实干意识，创造性抓好工作落实，确保党中央、国务院的决策部署落地见效，努力创造无愧于时代、经得起历史检验的一流业绩，决不辜负习近平总书记和党中央的殷切期望，决不辜负全市人民的热切期盼。

二、全面准确把握起步区建设的总体要求

《实施方案》立足国家战略发展大局、生态文明建设全局、区域协调发展布局，明确了起步区建设的指导思想、发展定位，为加快建设起步区指明了方向、提供了遵循。要坚持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，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快融入新发展格局，认真落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，践行

重在保护、要在治理的基本要求，把水资源作为最大的刚性约束，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，将起步区建设作为事关省会未来发展的千秋大计，着力加快新旧动能转换，着力创新城市发展方式，着力保护生态环境，着力深化开放合作，着力完善体制机制，打造形成黄河流域生态保护和高质量发展的新示范、山东新旧动能转换综合试验区的新引擎、高水平开放合作的新平台、绿色智慧宜居的新城区，在推动新旧动能转换中创新发展，努力走出一条绿色可持续的高质量发展之路。

（一）必须坚持新发展理念，着力加快新旧动能转换。完整准确全面贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，牢牢把握新旧动能转换这个总抓手，强化创新在起步区建设发展中的核心地位，加快发展高端高质高新产业，前瞻布局具有重大引领作用的未来产业，建设富有特色的现代产业体系，坚定不移走高质量发展之路，把起步区建设成为全面展示新发展理念的重要窗口。

（二）必须坚持以人民为中心，着力创新城市发展方式。牢固树立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，把创造优良人居环境作为城市工作的中心目标，创新生产方式、生活方式、治理方式，注重产城融合、职住平衡，构建优质均衡的公共服务体系和系统完备、

科学规范的城市治理体系，打造新时代宜居宜业的城市发展样板。

（三）必须坚持绿水青山就是金山银山，着力保护生态环境。把生态保护作为起步区建设的先决条件、重中之重，科学划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界，统筹优化生产生活生态用水结构，合理确定建设规模，完善生态功能，大力发展绿色产业，率先建设全国节水典范城市引领区，努力把起步区建设成为人与人、人与自然和谐共处的美丽家园。

（四）必须坚持融入新发展格局，着力深化开放合作。全方位推进高水平对外开放，深度融入共建“一带一路”，主动对接区域重大战略，建立对接国际规则标准、加快投资贸易便利化、吸引集聚全球优质要素的体制机制，增强国际交往功能，拓展国际合作空间，打造黄河流域对外开放门户，引领提升黄河流域对外开放水平。

（五）必须坚持改革创新，着力完善体制机制。以更大魄力解放思想，把不符合社会主义市场经济规律的思想观念坚决摒弃，把制约发展的体制机制弊端大胆革除，把束缚创新创业创造的管理方式彻底改变。勇于大胆探索、先行先试，突出改革系统性整体性协同性，聚焦重点领域和关键环节，对标国际国内最高最好最优，持续推进政策制度创新，着力破除制约高质量发展、高效能治理的体制机制障碍，激发内生动力，充分释放市场活力。

三、科学确定起步区发展目标及建设时序

建设起步区是一项历史性工程，必须坚持大历史观，尊重城市发展规律，保持战略定力，把握建设节奏，稳扎稳打、久久为功，一张蓝图干到底。立足现有基础，根据《实施方案》确定的阶段性目标，按照五年成形、十年成势、十五年成城的“三步走”发展目标，把起步区建设成为绿色智慧宜居的幸福之城。

第一步，到2025年，起步区综合实力大幅提升，现代化新城框架基本形成。高水平编制完成并有序实施“1+4+16+N”规划体系；重点片区拆迁安置工作基本完成；交通网络和基础设施建设取得重大进展，“一纵一横两核五组团”的空间布局初步形成；启动区建设全面加快，公共服务设施基本完善，高端资源要素加速汇集；能源资源利用效率大幅提高，单位GDP能源消耗降低20%；科技创新能力实现突破，承载力、集聚力和吸引力明显增强，成为投资兴业、干事创业的一片热土。

第二步，到2030年，起步区核心优势基本塑成，城市综合功能基本完善。交通通达能力显著提升，初步具备陆海内外联动、东西双向互济的枢纽功能；城市服务功能趋于完善，形成具有辐射周边区域能力的城市商圈；生态环境质量显著改善，空气质量优良天数比例比“十三五”末提高15%，全域水体质量达到Ⅳ类及以上，分行业用水效率达到

国内先进水平，率先建成全国节水典范城市引领区；黄河流域对外开放门户功能不断增强，建成一批功能完善的开放合作载体；综合实力显著提升，在推进黄河流域生态保护和高质量发展中的重要引擎功能初步显现。

第三步，到 2035 年，起步区现代产业体系基本形成，绿色智慧宜居新城区基本建成。优势突出、特色鲜明的现代产业体系基本形成，形成一批引领发展潮流、代表未来方向的战略性新兴产业和先进制造业集群；创新驱动成为引领经济发展的第一动能，成为各类人才智慧、灵感、梦想的最佳实践地；生态系统健康稳定，天更蓝、水更清、地更绿、景更美；水资源节约集约利用水平全国领先，能源利用效率显著提升，率先建设全国“碳中和”现代绿色智慧城区；人民群众获得感幸福感安全感显著增强，共同富裕、全面发展、高质量发展走在全国前列。

四、高标准编制起步区规划

起步区规划必须立足“山泉湖河城”浑然一体的自然禀赋，彰显“城即园林”的城市特质，突出动能转换、产城融合的发展定位，坚持未来眼光、国际标准、黄河特色，精心推进不留历史遗憾。

（一）科学确定国土空间格局。坚持以资源环境承载力为刚性约束，按照“控红、增绿、扩蓝、留白”的理念，合理安排生产、生活、生态三大空间，实现生产空间集约高

效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。科学预测人口规模，合理确定用地规模和开发强度，形成规模适度、空间有序、用地节约集约的城乡发展新格局。坚持生态优先，蓝绿空间占比不少于70%，城镇建设用地占比控制在30%以内。科学划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，加强各类规划空间控制线的充分衔接，实现多规合一。实行战略留白，为国家重大发展战略和城市可持续发展预留空间。

（二）合理构建起步区空间布局。综合考虑起步区功能定位、发展目标和现状条件，坚持生态优先、均衡发展、宜居宜业，规划形成“一纵一横两核五组团”的空间布局。“一纵”是指起步区与千佛山、趵突泉、大明湖、明府城等济南历史标志节点串珠成链，形成山泉湖河城浑然一体的泉城特色风貌轴，构建南北贯通、古今交融的城市大轴线空间。“一横”是指把黄河作为城市重要的生态脊梁，依托水系、山体、林地、湿地、岸线等自然生态资源，深度挖掘黄河文化内涵，打造山水与人文融合的生态风貌带。“两核”是指建设城市科创区和临空经济区，带动起步区加快开发建设，形成两岸互动、拥河发展的总体格局。“五组团”是指建设济南城市副中心、崔寨高新产业集聚区、桑梓店高端制造产业基地、孙耿太平绿色发展基地、临空产业集聚区，构建功能混合、职住均衡的城市功能组团。

(三) 精心设计起步区总体城市形象。统筹各类空间资源和生态人文要素，着眼“北通京畿要地、南枕泰岳群山、西接广袤平原、东眺大河入海”的大山水格局，依托黄河壮阔优美的生态环境，利用周边开阔自然的田园风光，随形就势，平原建城，形成疏密有度、水城共融的城镇空间。做好黄河左岸与右岸、起步区与老城区、起步区与周边区县的规划衔接，统筹规划、协同发展。深度融合山水林田河湖城等特色要素，深化“一纵一横两核五组团”的空间布局，形成“一轴纵贯起城、一带横展秀城、两核支撑立城、五大组团构城、十条碧水润城、百里黄河携城、千年堤防护城、万顷茂林绿城”的空间意象。延续历史文脉、传承中华文化基因，兼收并蓄国内外优秀的规划设计理念、经典案例的成功经验，勾勒轮廓舒展、韵律起伏的城市天际线。严格控制建筑高度，严控水泥森林和大面积玻璃幕墙，精心设计建筑顶部，构建形态色彩整体和谐统一的空间界面和轮廓线，展现新时代现代化城市新形象。

(四) 注重塑造起步区风貌特色。立足此时、立足此地、立足自己，塑造展现“黄河风光、齐鲁风范、泉城风韵”的城市风貌。在环境景观上，依托黄河、小清河、鹊山、华山、龙湖等重要水系、山体、湿地，结合城市组团布局、重要公共空间和标志性建筑，利用组团生态隔离带，因地制宜打造城市景观廊道、大尺度蓝绿空间和滨水活动空间，凸显

山河相映、城河相融的黄河风光。在建筑风貌上，坚持中西合璧、以中为主、古今交融，传承明府城、老商埠历史文脉和建筑特色等优秀基因，吸收世界优秀建筑设计理念和手法，加强对建筑形态、体量、色彩、材质和环境协调性等方面的指导约束，塑造既有古典神韵又具现代气息、富有地域特色的建筑风格，体现讲究礼序、典雅大气的齐鲁风范。在公共空间上，注重城市绿道、公园布局与开放空间的串联融合，注重街区、邻里空间设计，注重人性化、艺术化设计，提升城市空间品质和文化品位，营造优美、安全、舒适、共享的城市公共空间，让街区富有韵味、让城市富有品质，彰显灵动秀美、温润宜人的泉城风韵。

（五）加快完善起步区规划体系。坚持以《实施方案》为统领，以起步区发展规划、国土空间规划、生态保护规划和启动区控制性详细规划 4 个综合性规划为重点，以综合交通、市政基础设施、地下空间等 16 个专项规划为支撑，以园林绿化、夜景照明、能源互联网等 N 个相关专业规划为补充，形成全域覆盖、分层管理、分类指导、多规合一的规划体系。按照把每一寸土地都规划得清清楚楚后再开工建设的要求，深化细化控制性详细规划及各类专项规划，为起步区全面建设做好准备。搭建智能化的规划统筹衔接平台，实现设计团队、施工单位、设施运营部门和业主等各方协同工作。统筹安排建设实施时序，根据相关阶段建设目标要求，

制定各类规划实施方案和行动计划，确保起步区建设有序推进。

五、聚力打造黄河流域生态保护样板

牢固树立“山水林田湖草沙是生命共同体”理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，注重节约优先、保护优先、自然恢复为主，守住自然生态安全边界和黄河长治久安底线，防范水之害、破除水之弊、大兴水之利、彰显水之善，努力把黄河起步区段建成“造福人民的幸福河”示范样板。

（一）修复生机盎然的自然生态系统。实行最严格的生态环境保护制度，统筹保护起步区水系、岸线、湿地、林地等自然资源。加快建设“美丽幸福河湖”，持续深化河长制、湖长制，深入实施河湖清违、划线定界、秀美河湖、精细管护、共管共享行动，加强对湿地等重要生态节点的保护修复，促进野生动物种类增加，保护生物多样性。严格落实生态保护管控措施，系统开展保护和修复工作，统筹保护好起步区生态环境，持续提升河流湖库、林地、湿地、山体、草地、农田等自然空间要素的生态功能，还原自然本色、擦亮生态底色。

（二）建设优美自然的绿色生态廊道。大力实施滩区环境综合整治与生态修复治理、黄河堤顶路改造提升、近河绿道建设，加快小清河、徒骇河、大寺河河道治理和生态景观

建设，打造人河城相协调的生态风貌廊道。加强生态防护林建设，加快实施桑梓店—大桥—崔寨—回河生态森林带、邢家渡干渠生态森林带建设，构建成长型森林公园体系，发挥护蓝增绿通风降尘作用，建设集中连片、相互贯通、林城相融的大型城市森林带，打造天然城市绿心和休闲生态氧吧。

（三）打造天蓝地绿水清的生态环境。强化环境污染系统治理，依法开展环境影响评价，落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、生态环境分区管控要求，建立细化到街镇、园区的准入清单。开展生态保护专项规划，保护清风廊道、清水通道，统筹推进污染防治，深入打好大气污染防治攻坚战，突出抓好水污染治理，加强土壤污染风险管控和修复，推进噪声污染防治，全力建设“无废城市”示范区。

（四）构筑长久稳固的黄河安澜防线。实施黄河起步区段河道综合整治工程，提高防洪标准，巩固提升黄河标准化堤防，健全完善防汛应急体系。实施滩区国土空间差别化用途管制，统筹推进农用地整理和生态保护修复等工作，严格禁止乱占、乱采、乱堆、乱建行为，共同维护河道正常水事秩序。加强滩区水生态空间管控，发挥滞洪沉沙功能，筑牢滩区生态屏障。加快建设“智慧生态黄河”，大力推进黄河大数据中心建设，实现数据资源跨地区跨部门互通共享，推广应用治黄新技术新手段，为黄河安澜提供科技支撑。

六、全力构建具有国际竞争力的现代产业体系

聚焦高端高质高效、集聚集群集约的产业发展方向，加快构建以科技创新为核心动力、以战略性新兴产业为引领、以先进制造业为主体、以现代服务业为支撑、以文化产业为重要内容的现代产业体系，打造黄河流域高质量发展核心增长极。

（一）加快打造科技创新引擎。围绕加快创建综合性国家科学中心，着力搭建高能级重大创新平台载体，积极引进中国科学院等高端科研院所布局分支机构，组建一批“四不像”新型研发机构，推动建设一批未来产业研究院，试点开展大科学装置预研任务，打造重大原始创新和自主创新的重要策源地。加强基础研究和应用基础研究，聚焦新一代信息技术、空天技术、认知计算、新能源、新材料等领域，实行“揭榜挂帅”制，实施关键核心技术攻坚行动。大力推动产学研深度融合，鼓励支持创新型企业与高校、科研院所和产业链上下游企业联合组建创新创业共同体。加快完善创新激励和成果保护机制，深化科技成果使用权、处置权和收益权改革，强化知识产权保护 and 运用，推动科技成果资本化。开展黄河生态环境保护科技创新，聚焦水安全、生态环保等领域加强科学实验和技术攻关。

（二）大力发展战略性新兴产业。面向世界科技前沿，聚焦国家重点发展的新一代信息技术、生物技术、新能源、

新材料、高端装备、新能源汽车、绿色环保、航空航天等战略性新兴产业，积极吸纳和集聚高端要素资源，搭建战略性新兴产业合作平台，打造一批战略领先的现代产业集群和充满活力的创新企业集群。在临空产业集聚区，优先发展民用及通用航空装备产业，打造“航空港”；在崔寨高新技术产业集聚区，优先发展氢能源产业，打造“氢能谷”；在桑梓店高端制造产业基地，优先发展高端数控机床与机器人等产业，打造“智能岛”；在孙耿太平绿色发展基地，优先发展以生物育种为主体的现代生物科技产业，打造“种子库”。

（三）做大做强先进制造业。加快推进新一代信息技术与先进制造业深度融合，加强关键技术装备、核心支撑软件、工业互联网等系统集成应用，推动产业体系升级和基础能力再造。积极推动中央企业、省属企业投资的先进制造业项目优先向起步区布局。加大行业龙头、骨干企业引进培育力度，支持龙头骨干企业提升专业化协作和配套能力。大力培育专精特新、隐形冠军、瞪羚企业、独角兽企业，鼓励和引导中小企业与龙头骨干企业开展多种形式的经济技术合作，联合塑造区域品牌，打造国内领先、国际知名的先进制造业企业集群。

（四）培育壮大高端现代服务业。着眼与国际接轨，积极发展现代科技、现代商务、现代金融、现代智慧物流等七大现代服务业，促进制造业和服务业深度融合。大力发展现

代科技服务业，支持“研发+检测”“投资+孵化”“技术转移+知识产权”等新发展模式，打造全链条科技创新服务体系。培育发展现代商务服务业，加快总部经济启动区建设，打造总部经济带动城市转型升级的新标杆；依托国际博览城，推进“会展+产业”融合发展。支持发展现代金融服务业，加快布局下一代金融基础设施，搭建科产融综合服务平台，健全多渠道监测预警机制，营造优良金融生态环境。提升发展现代智慧物流业，构建以供应链服务平台为载体、以互联网为共享手段的现代智慧物流供应链商业生态圈，打造区域性物流中心。加快发展健康服务、家政服务业，发挥行业龙头企业带动作用，满足人民群众多元化服务需求。创新发展服务贸易和服务外包，放大中国软件名城等品牌效应，扩大软件开发等服务外包市场规模，增强服务贸易国际竞争力。

（五）深入挖掘黄河文化时代价值。坚持“创造性转化、创新性发展”，激发文化产业多向、交互、融合效能，以文化赋能起步区高质量发展。深入挖掘阐发黄河文化精髓，大力开展黄河故事、齐鲁故事、泉城故事的挖掘整理和传播转化，以市场化手段创作一批视听娱乐、演艺观赏文化产品，提高济南“东亚文化之都”知名度影响力。加快文化公共服务设施建设，积极引导高端优质文化、教育、体育等公共服务资源向起步区布局，规划建设一批综合性文化体育设施。

推动文化和旅游融合发展，保护开发毛主席视察黄河纪念地、王尽美邓恩铭纪念地、泺口黄河铁路大桥、扁鹊墓、清照纪念馆、稼轩纪念馆等历史遗迹以及崔寨柳编、前街舞龙等非物质文化遗产，规划建设一批文化旅游设施和标志性文化景观，策划推出一批大型情景主题演出，承办举办一批国内外知名文化体育节赛，大力发展创意设计、高端影视、直播经济、时尚潮品、动漫电竞等新兴业态，打造活力迸发、魅力四射的“不夜之城”。

七、积极探索创新城市发展方式

尊重顺应城市发展规律，在水资源节约集约利用、绿色低碳发展、智慧城市建设、综合立体交通网络构建、城市安全发展上力求突破，提高城市发展的持续性、宜居性、安全性，努力实现“城市，让生活更美好”的愿景目标。

（一）全力建设节水典范城市。始终把水资源节约集约利用放在起步区建设的重要位置，全面实施深度节水控水行动，以节约用水扩大发展空间。严格限制高耗水项目建设，通过管理节水、技术节水和创新节水，深挖工业节水潜力。将系统性节水贯穿于城市规划、建设、管理各环节，推进城镇节水改造。按照“渗、滞、蓄、净、用、排”的治水理念，修复城市水生态、涵养水资源，加快建设“海绵城市”。加强再生水利用设施建设与改造，建立绿色循环的污水再利用系统，推动城镇污水资源化利用。统筹配置引黄、引江水

量，科学论证并适时推进调蓄水库、区域水网等水资源调配工程建设，建立黄河水、长江水、地表水、地下水、非常规水城乡一体、多源互补的供水安全保障体系。

（二）率先建设绿色城市。将碳达峰、碳中和战略导向和目标要求纳入起步区规划，探索建立碳排放总量和强度“双控”机制，优先开发利用地热能、太阳能等可再生能源和风能、氢能等绿色能源，开展绿色低碳试点示范。强化产业绿色化、低碳化发展，构建绿色制造体系，提高区域资源环境承载能力。因地制宜发展清洁取暖，充分利用地热资源，推进供热系统智能化建设，构建多元清洁取暖体系。开展绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色出行、绿色建筑等创建行动，引导形成简约适度、绿色低碳、文明健康的生活理念和生活方式。

（三）创新建设智慧城市。坚持智慧城市与现实城市同步规划、同步建设，加快新型城市基础设施布局，推动新型基础设施与数字治理、数字经济、科技创新实现融合发展，打造全域覆盖的智能感知网络。搭建城市智能运行中枢，建设城市级数据仓库和一体化云服务平台，构建一体化数据共享服务体系，打造全球领先的“数字孪生城市”。深度融合互联网与能源系统，合理布局智能电网、燃气管网、供热管网，实施组团式一体化集成供能工程。积极拓展智慧应用场景，坚持基础建设与实践应用同步推进，研究出台支持智能

网联发展政策，探索建设齐鲁卫星星座暨空天信息创新平台和无人驾驶基础地图平台，开展在智能化网联化道路环境下的人车路云协同测试与示范应用。积极推进交通、医疗、教育、养老、社保、社区治理等领域数字化应用，运用数字技术驱动城市管理方式优化、模式创新、理念变革，构建实时感知、瞬间响应、智能决策的新型智慧城市体系，打造能思考、可进化、会呼吸、有温度的智慧之城。

（四）全面建设畅达城市。坚持交通先行，按照网络化布局、智能化管理、一体化服务的理念，统筹起步区公路、铁路、航空等基础设施规划建设，进一步优化运输结构，加快建设内通外联的快捷高效交通网络。构建畅通的城市交通，加强组团间的快速交通联系，完善主次干支路网，规划合理的路网密度和道路宽度。加快完善轨道交通设施，在城市轨道交通三期规划建设中，布局完善起步区城市轨道交通框架网络。充分有效利用地下空间，统筹地铁、地下道路、综合管廊、地下停车场功能布局 and 综合开发利用。合理布局区域绿道、城市绿道、社区绿道三级网络，形成内外衔接、区域联动的城市绿道体系，营造独立舒适的绿道环境。按照多建隧道少建桥梁的要求，科学规划建设跨黄河通道，合理解决过河桥隧收费问题。加快推进济南遥墙国际机场改扩建工程，拓展国际航线辐射网络，高标准打造4F级机场，与周边机场协同联动打造现代化机场群。加快推进小清河复航

工程，高质量建设济南港，打造海河联运的“黄金水道”。

（五）加快建设宜居城市。坚持把城市还给人，将人在城市的居住体验融入落实到方方面面。积极引入国内外优质教育、医疗卫生、文化体育等资源，建设优质共享的公共服务设施，构建“城市—组团—社区”三级公共服务设施体系，形成多层次、全覆盖、人性化的基本公共服务网络。合理布局便利店、便民市场、综合商场等商业设施，构建社区15分钟、邻里10分钟、街坊5分钟三级生活圈。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。优化居住空间布局，统筹居住和就业，促进职住均衡。加强住宅设计管理，提高住宅设计水平，保证住宅建设质量，提升人民群众居住品质。创新社会治理方式，推进治理能力现代化，打造“未来社区”。高标准规划建设城市绿道，建设环绕湿地水系、串联公共节点的连接路径和景观风貌带，打造更多市民群众休闲娱乐健身的空间。优化居住环境，高标准规划设计各级各类公园，实现推窗见绿色、漫步进公园、四季闻花香，打造环境宜居宜业、服务普及普惠的现代化新城区。

（六）探索建设韧性城市。牢固树立和贯彻落实总体国家安全观，把安全放在起步区建设突出位置，落实到城市发展的各环节各领域。坚持政府主导与社会参与相结合，坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统

一，针对自然灾害和城市运行安全、公共安全领域的突发事件，高标准规划建设重大防灾减灾基础设施。推动城市管理从粗放型向精细化转变，加快构建城市安全运行、灾害预防、公共安全、综合应急体系，全面提升监测预警、预防救援、应急处置、危机管理等综合防范能力，形成全天候、系统性、现代化的城市安全保障网络，打造低风险下弹性城市、高风险下韧性城市。

八、加快打造新时代改革开放示范窗口

推动更深层次改革、实行更高水平开放，充分发挥自由贸易试验区、国家级新区、国家自主创新示范区和全面创新改革试验区政策叠加优势，加强改革系统集成、协同高效，着力推动规则、管理、标准等制度性开放，增强起步区国际交往功能，更好参与国际合作和竞争，提升起步区发展活力和综合竞争力。

（一）大胆探索有利于起步区创新发展的体制机制。坚持市场化、法治化、专业化导向，以推进机构职能系统性、整体性、重构性改革为着力点，优化起步区管委会机构设置，实行大部门制和扁平化管理，科学确定管委会及职能机构管理权责，进一步理顺与所在行政区域及区域内园区、功能区的关系。加大放权力度，按规定赋予市级经济社会管理权限，积极承接省级下放的经济管理权限，建立健全支持起步区发展的财政、税收、统计、考核等体制机制。在招商引

资、人才服务、园区管理等领域探索设立市场化运作的法定机构，充分激发干部队伍内生动力，全面塑造起步区体制机制新优势。

（二）大力营造国际一流的营商环境。对标世界银行营商环境评价指标体系，持续深化“放管服”改革，积极推进“一次办成”改革，全面推行政务服务“一网通办”。创新实行“新区特办”机制，全面推行区域评估评价工作，推行工程建设项目集成审批，针对关键重大项目提供个性化、定制化审批服务。试点商事主体登记确认制改革，试行“一照多址”，创新实施“信用+承诺”建设项目审批模式。主动对接国际经贸规则，积极引入国际通用行业规范和管理标准，力争在区域竞争中赢得优势和主动。

（三）全力打造各类人才竞相涌入的创新创富高地。以加快推进人才管理改革试验区建设为牵引，深化人才发展体制机制改革，紧紧抓住生态链和价值链的关键环节，大力构建人才创新创业优质生态圈，搭建人才创新发展平台，建设创新创业服务体系，用好用活各类人才政策，完善人才服务、创新基金、孵化器、加速器等全链条配套支持措施。建立开放融合、兼容并蓄的引才用才留才机制，引进培养一批突破关键技术、发展新兴产业的顶尖人才、领军人才。创新完善选人用人和绩效激励机制，探索实施聘任制、绩效考核制，以及高校、科研院所和国有企业的科技人才按规定在起

步区兼职兼薪、按劳取酬的相关制度，让各类人才的创造活力竞相迸发、聪明才智充分涌流，打造具有全球竞争力的人才高地。

（四）加快搭建高能级对外开放平台。积极推进国家级临空经济区申报工作，大力发展临空物流与贸易、空港智慧生活产业及综合配套服务。启动董家铁路货运中心二期工程，推进中欧班列济南集结中心、多式联运海关监管场站建设，打造新亚欧大陆桥经济带重要节点。加快济南跨境电子商务综合试验区建设，打造“互联网+跨境电商”生态孵化体系。在济南综合保税区建设公共保税航材库和高端装备保税展示交易平台、半导体设备保税展示交易平台，扩大高端装备国际贸易和航空资产交易的业务规模。高水平建设中德中小企业合作区、国际招商产业园，积极引进跨国公司地区总部和功能性机构，打造绿色建设和智能制造产业集聚区。

（五）率先建设黄河流域开放合作示范区。主动对接区域重大战略，加强与沿黄地区特别是黄河中下游城市的交流合作，深度对接京津冀协同发展，积极承接北京非首都功能疏解，加强与长三角地区要素资源对接。发挥新亚欧大陆桥经济走廊作用，加强与区域全面经济伙伴关系协定成员国、“一带一路”建设沿线国家在农业、智能制造、金融、物流等领域开展合作。加大对东北亚国家的开放合作力度，在更深层次、更广领域拓展合作。规划布局国际医疗、教育、文

体、生活等设施，打造“类海外”环境。积极争取承办重大外交外事活动，吸引国际组织、国际知名机构落户，提升国际传播力和影响力。

九、强力推进各项任务有效落实

起步区建设是一场必须打赢的整体战、攻坚战、持久战。必须坚持系统观念、统筹推进，突出重点、精准发力，推动力量向起步区集中、要素向起步区汇集、项目向起步区布局、政策向起步区倾斜，举全市之力推动起步区建设全面提速、全面起势。

（一）建立总揽全局的组织领导机制。坚持把党的领导贯穿起步区建设发展全过程，加强起步区党组织和领导班子建设，健全基层组织，实现党的组织全覆盖。成立由市委、市政府主要负责同志任总指挥，有关市领导任副总指挥，市直相关部门单位为成员的济南新旧动能转换起步区建设指挥部，指挥部办公室设在起步区。市指挥部作为省推进济南新旧动能转换起步区建设工作领导小组的推进落实机构，统筹协调起步区建设的重大问题、重要事项、重点工作，形成强大领导力、组织力和执行力。

（二）建立环环相扣的责任落实机制。把起步区建设作为当前和今后一个时期的头等大事，放在突出位置来抓。指挥部办公室负责落实指挥部决策部署、加强统筹协调、督促任务落实，对进展情况随时调度分析，对棘手难题和重大问

题及时提交指挥部研究。各成员单位要按照本意见及分工方案要求，梳理细化年度目标任务，建立落实月度台账，逐项明确节点要求，切实将责任和时限落到具体处室、具体人员，做到事事有人干、事事有人管。有关区县要强化大局意识，树立“一盘棋”思想，全力支持配合起步区建设。起步区要全面强化主体责任，主动担当作为，细化落实各项重点工作任务，确保发展目标如期实现。

（三）建立权威高效的法治保障机制。坚持立法先行，依据国家有关法律法规和《实施方案》，加快制定《济南新旧动能转换起步区条例》，研究推进起步区规划条例立法，制定起步区规划建设标准和技术规范。强化规划刚性约束，规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。把推进起步区建设发展作为市人大及其常委会法律监督工作的重点内容，为起步区建设发展提供坚实法律保障。

（四）建立支撑有力的要素保障机制。坚持资源整合、优化配置，最大化发挥各类资源要素的综合支撑作用。加强土地保障，对起步区建设用地计划实行差别化管理，市级统筹新增建设用地指标对起步区予以倾斜，增加混合用地供给，提高土地节约集约利用水平。加强资金保障，加大地方政府专项债券对起步区重点项目建设的支持力度，增加起步区基础设施投资资金，积极引导社会资本参与建设。加强项目保障，对符合国家发展战略方向、具有明显特色优势、与

水资源承载能力相适应、满足生态环境保护要求和能耗双控任务目标的项目，在规划布局、资源保障、市场融资等方面予以支持。

（五）建立精准有效的督导考核机制。将各级各部门对本意见及分工方案的贯彻落实情况列为重点督查事项，集中督查力量，实施重点督查。充分发挥纪检监察机关的监督保障执行、促进完善发展作用，为起步区建设发展提供坚强纪律保障。充分发挥审计监督作用，为各项重大政策措施在起步区有效落实提供服务。探索建立符合起步区实际的建设发展指标体系和绩效评价体系，实行差异化、个性化考核。将各级各部门贯彻落实情况纳入全市高质量发展综合绩效考核评价内容，切实发挥考核“指挥棒”作用。

（六）建立导向鲜明的激励引导机制。鼓励大胆闯、大胆试，注重在建设一线考察识别干部，大胆提拔使用勇于攻坚、善于创新、实绩突出的干部，充分调动和激发广大干部积极性、主动性和创造性。全面落实“三个区分开来”，健全容错纠错机制，宽容干部在改革创新中的失误错误，对干部的失误错误进行综合分析，该容错的大胆容错。加大宣传推介力度，及时宣传起步区建设新进展新成效新经验新模式，推动形成关注起步区、支持起步区、服务起步区、建设起步区的浓厚氛围。

全市各级党组织和广大党员干部，要更加紧密团结在以

习近平同志为核心的党中央周围，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求，以功成不必在我、功成必定有我的担当，以勇立潮头、敢为人先的气魄，以踏石留印、抓铁有痕的作风，众志成城、开拓进取，只争朝夕、扎实苦干，举全市之力推进起步区建设，加快打造绿色智慧宜居的幸福之城，共同谱写新时代现代化强省会建设新篇章。