

烟台市人民政府文件

烟政发〔2022〕21号

烟台市人民政府 关于印发烟台市新型城镇化规划 (2021-2035年)的通知

各区市人民政府(管委), 市政府有关部门, 有关单位:

现将《烟台市新型城镇化规划(2021-2035年)》印发给你们, 请认真贯彻落实。

烟台市人民政府

2022年11月22日

(此件公开发布)

目 录

第一章	总体要求
第一节	指导思想
第二节	基本原则
第三节	主要目标
第四节	空间布局
第二章	优化城镇化发展格局
第一节	融入重大区域发展战略
第二节	充分发挥中心城区引领带动作用
第三节	推进以县城为重要载体的城镇化建设
第四节	推动小城镇和乡村高质量发展
第三章	促进农业转移人口全面融入城市
第一节	加快农业转移人口落户城市
第二节	推动城镇基本公共服务全覆盖
第三节	提高农业转移人口技能素质
第四节	营造包容关怀的社会环境
第四章	强化城市数字赋能 全面提升智慧城镇化水平
第一节	夯实城乡新型基础设施支撑
第二节	建设数字经济发展新高地
第三节	建设智慧互联数字社会
第四节	完善城乡智慧治理体系

第五章 推进新型城市建设 全面提升绿色城镇化水平

第一节 优化城市空间治理

第二节 建设低碳环保宜居城市

第三节 建设安全灵敏韧性城市

第四节 建设独具风采人文魅力城市

第六章 增强城市承载能力 全面提升均衡城镇化水平

第一节 构建现代产业体系

第二节 强化综合交通运输网络支撑

第三节 统筹城镇市政基础设施建设

第四节 加快城乡公共服务设施建设

第七章 推动城乡融合发展 全面提升双向城镇化水平

第一节 积极开展试点试验区先行先试

第二节 促进城乡要素双向自由流动

第三节 促进城乡公共资源合理配置

第四节 促进城乡产业协同发展

第五节 多渠道增加农民收入

第八章 实施保障

第一节 加强组织领导

第二节 注重政策协同

第三节 加大金融信贷支持

第四节 落实目标责任

第五节 实施监测评估

前 言

城镇化是现代化的必由之路，是扩大内需的最大潜力和经济增长的重要动力。习近平总书记关于新型城镇化的一系列重要论述，确立了以推进人的城镇化为核心、以提高质量为导向的新型城镇化战略，全面回答了新型城镇化是什么、新型城镇化为了谁、新型城镇化怎么干等重大命题，为在新起点上努力开创烟台市新型城镇化建设新局面指明了前进方向、提供了根本遵循。

经过“十三五”时期的发展，烟台市大中小城市协调发展的城镇化格局基本形成，产业支撑城市可持续发展能力不断增强，2020年末常住人口城镇化率达到67.31%。预计未来十五年，城镇常住人口将持续增加，城镇化动力依然强劲，烟台市仍处在发展的重要战略机遇期。加快推进以人为核心的新型城镇化，有利于优化经济发展空间格局、提升城市发展竞争力，有利于推动城乡融合发展、促进共同富裕，有利于更好满足人民日益增长的美好生活向往，为推动烟台高质量发展提供重要支撑。

本规划根据党的二十大精神、《山东省新型城镇化规划（2021-2035年）》（鲁政发〔2022〕1号）以及《烟台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》（烟政发〔2021〕6号）编制，主要明确全市“十四五”时期和到2035年推进新型城镇化的总体要求、主要目标、发展格局和重点任务，是指导全市新型城镇化发展的宏观性、战略性和基础性规划。

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，全面落实省委“六个新跃升”目标、“六个一”发展思路、“六个更加注重”策略方法和“十二个着力”重点任务，锚定“走在前、开新局”，聚焦市委构建“1+233”工作体系和“12335”中心城区建设格局，以人的城镇化为核心，以深化新旧动能转换、实现绿色低碳高质量发展为主线，以智慧化、绿色化、均衡化、双向化为方向，以开放创新为引领，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，全面提升城市生长力，增强中心城区能级和竞争力，扎实推进以县城为重要载体的城镇化建设，构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，实现城镇人口数量增长和质量提升，推动经济高质量发展、居民高品质生活、城市高效能治理齐头并进，走出一条具有烟台特色的新型城镇化和城乡融合发展道路，为打造山东发展重要增长极，建设更具竞争力的新时代现代化国际滨海城市提供战略支撑。

第二节 基本原则

以人为本，全面发展。坚持以人的城镇化为核心，着力提高人口素质和转移人口市民化质量，促进公共服务均等化，营造人

文关怀、普惠共享的城市环境，不断满足城乡居民的美好生活需要，不断增强人民获得感、幸福感、安全感，使全体人民共同分享城镇化成果，促进社会公平正义。

突出特色，优化布局。立足产业基础、功能定位和资源环境承载能力，发挥各区域比较优势，走差异化城镇化发展道路，壮大中心城区规模实力，夯实县域经济基石，优化城市内部空间结构，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变，强化现代基础设施支撑作用，完善功能互补、集约紧凑的城镇化格局。

开放引领，陆海统筹。坚持内引外联，双向共济，主动融入共建“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、京津冀协同发展、东北振兴等重大战略，推动重大国家战略在我市高效集成、融合实施、有效落地；依托海陆空国际大通道，加快打造陆海统筹新高地，推动形成全面开放新格局，为提升城市能级开拓广阔发展空间。

绿色低碳，安全和谐。践行绿水青山就是金山银山的理念，围绕碳达峰碳中和目标，推动城镇化绿色低碳转型发展，建设智能低碳城市，提升城市安全韧性水平，增强灾害应急保障能力，推动形成资源节约型、环境友好型生产生活方式，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。

城乡融合，共同富裕。统筹推进新型城镇化与乡村振兴战略，坚持城镇化与工业化、信息化、农业现代化相互协调、良性互动，构建城乡要素平等交换、双向流动和公共资源合理配置的体制机

制，持续缩小城乡发展和收入水平差距，扩大中等收入人群比重，全面实现城乡融合发展，促进全体人民共同富裕。

第三节 主要目标

到 2025 年，全面实施以人为核心、绿色低碳高质量为导向，面向现代化的新型城镇化战略，全市新型城镇化建设努力实现“七个显著提升”。

人口市民化水平显著提升。城镇对农业转移人口的吸引力明显增强，农业转移人口市民化进程加快推进，在城镇稳定就业和生活的农业转移人口全面融入城镇，全面享有城镇基本公共服务，全市常住人口城镇化率达到 70% 左右，比 2020 年提高 3 个百分点左右，5 年新增城镇常住人口 20 万人左右。人民生活品质明显改善，城市创业就业环境更加优化，多层次社会保障体系、卫生健康体系更加健全，人民群众获得感、幸福感、安全感进一步增强。

产业支撑能力显著提升。港产城融合步伐加快，城市经济蓬勃发展，创新能力不断增强，产业链供应链现代化水平明显提高。制造业支撑作用明显增强，“9+N”产业集群培育壮大，16 条产业链链出新动能。服务业高端化发展，特色农业提质增效，经济总量突破 11000 亿元大关，增长速度高于全国全省平均水平，产业结构更加优化。

开放合作水平显著提升。聚焦城市国际化，对外开放持续扩大，高水平开放型城市加快建设。中韩（烟台）产业园、中国（山

东) 自贸试验区烟台片区、烟台综合保税区、烟台国际招商产业园等国家和省级战略平台辐射带动能力不断增强, 在更大范围内拓展城市发展空间、配置全球要素资源, 驱动城镇化高质量发展的引领带动作用充分发挥。

城乡综合承载能力显著提升。服务城镇化高质量发展格局的现代立体综合交通网络更加完善, 交通出行日趋便捷, 陆海空立体交通体系全面升级, 省会济南 2 小时通达, 京津冀、长三角及省内其他城市 3 小时通达。在省内率先实现县县通高铁, 市中心到其他区市 30 分钟直达、相邻区市 60 分钟直达、所有区市间 90 分钟直达。城市设施服务功能全面拓展, 会展中心、体育中心、区域医疗中心、商业服务中心等配套进一步完善。基础设施补短板取得重大成效, 5G 等新一代信息基础设施建设和商用步伐不断加快, 农村地区宽带用户接入速率和普及水平得到有效提升。能源、水资源保障能力进一步增强。

城乡人居环境显著提升。城市更新、“新城建”、海绵城市和基础设施“七网”建设持续推进, “美丽烟台”建设迈出坚实步伐, 宜居城市、智慧城市、绿色城市、人文城市、韧性城市建设取得明显成效。生态环境质量持续改善, 生态系统稳定性显著增强, 资源利用效率大幅提高, 生产生活方式实现绿色低碳发展, 大气环境质量稳步改善, 主要污染物排放总量持续减少, 水生态环境持续提升, 环境卫生体系不断完善, 生活垃圾无害化处理率达到 100%, 城市建成区绿化覆盖率达到 37.5% 左右。

城市治理现代化水平显著提升。城市治理系统化、科学化、法治化、精细化、智能化水平显著提高。社会主义核心价值观深入人心，中华民族共同体意识更加牢固，市民的思想道德、科学文化、身心健康素质和法治素养明显提高。共建共治共享的社区治理体系基本建立。城市应急能力显著增强，防范化解重大风险体制机制不断健全，城市安全保障更加有力。

城乡双向融合发展水平显著提升。农民进城入镇、人才返乡入村、城乡互促共进的新格局基本形成。城乡发展差距和居民生活水平差距进一步缩小，城乡居民人均可支配收入比缩小到 1.9 左右。城乡要素平等交换、自由流动加快推进，有利于城乡基本公共服务普惠共享和基础设施一体化的体制机制更加完善，城乡融合发展水平进一步提升，农业农村现代化迈出坚实步伐。

到 2035 年，早于全国率先基本实现新型城镇化，常住人口城镇化率达到 75% 左右，城镇化发展方式全面转型、发展质量全面提升，智慧化、绿色化、均衡化、双向化发展模式成熟定型。可持续的空间布局、产业结构、生产生活方式全面形成，市域均衡一体化、城乡融合发展基本实现，人的全面发展和社会全面进步在新型城镇化进程中得到充分彰显，人民群众获得感幸福感安全感更加充实、更有保障、更可持续。

表 1: 烟台市新型城镇化发展主要指标

序号	指标名称		2020 年	2025 年
一、城镇化水平与质量指标				
1	常住人口 城镇化率 (%)	烟台市	67.31	70 左右
		中心城区	81.42	83 左右
		县级市	55.76	60 左右
		黄渤海新区	75	80
二、城市公共服务指标				
2	农民工随迁子女在公办学校接受义务教育比例 (%)		—	100
3	城镇新增就业人数 (万人)		[65]	[>50]
4	城乡基本养老保险参保率 (%)		95	96.5
5	社区养老服务设施配建达标率 (%)		—	100
6	每千人口拥有执业 (助理) 医师数 (人)		3.05	3.85
7	每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数 (个)		0.42	4.5
三、市政基础设施指标				
8	人均公园绿地面积 (m ²)		16.95	17.5
9	绿色建筑占新建建筑比例 (%)		—	100
10	城市再生水利用率 (%)		36	55
11	农村生活污水治理率 (%)		3.61	55
12	城市生活垃圾回收利用率 (%)		15	35
四、城市承载能力指标				
13	5G 用户普及率 (%)		20	90
14	家庭光纤入户覆盖率 (%)		95	100
15	粮食综合生产能力 (万吨)		174.66	>180
16	第二产业增加值 (亿元)		3121	4800
17	服务业增加值 (亿元)		4024	5800
18	中心城市快速路通车里程 (公里)		—	250
19	高速 (城际) 铁路里程 (公里)		150	500
20	县乡公路中等及以上比例 (%)		77.5	80 以上
五、城乡融合发展指标				
21	城乡居民 人均可支 配收入比	烟台市	2.2	1.9 左右
		全国县城新型城镇化建设示范 试点龙口市	2.1	1.3
		全国县城新型城镇化建设示范 试点海阳市	2.2	1.8
		省级西部片区城乡融合发展试验区	1.8	1.6
22	集体经营收益 10 万元以上村占比 (%)		—	80
23	新型农业经营主体培育个数 (个)		23859	24500

注：加 “[]” 指标为五年累计数。

第四节 空间布局

统筹考虑全市各区域基础条件、资源禀赋、比较优势，构建“一核引领、三带贯通、六圈聚力、多点支撑”的城镇空间布局，形成区域协同、优势互补、产业联动的整体发展格局。

“一核引领”，即着力提升烟台主城区综合经济实力，充分发挥中心城区在城镇化中的核心引领作用。

“三带贯通”，即坚持开放、协同、共享理念，依托北部沿海城市群，主动融入环渤海经济圈，建设东进西联的北部沿海城镇化综合发展带；依托南部交通干线走廊，建设以栖霞、海阳突破发展为支点、以莱阳莱西一体化发展为支撑、连接中心城区与南部滨海的中部城镇化提升发展带；依托交通、港口、产业、丁字湾功能区，推进海阳、莱阳与青岛即墨、威海乳山四城联动，建设东西双向互通的南部滨海城镇化融合发展带。

“六圈聚力”，即以龙口、招远、莱州、栖霞、莱阳、海阳为骨干，以人口产业加快集聚为目标，建设优势互补、各具特色的县域城镇化高质量发展增长极。

“多点支撑”，即坚持把小城镇作为统筹城乡发展的重要节点，按照“规划建镇、特色立镇、产业强镇、文明兴镇”的要求，促进小城镇发展由数量规模型向质量效益型转变，增强对周边乡村的集聚辐射功能，促进农村人口向城镇转移。

第二章 优化城镇化发展格局

推动烟台新型城镇化与国家发展战略、区域协调发展战略相结合，优化城镇空间布局，做强功能、做大产业、做优服务，提升中心城市建设能级，繁荣发展县域经济，坚持补短板、强弱项，推进以县城为重要载体的新型城镇化建设，积极打造一批现代特色小镇，构建功能完善、分工协作、疏密有致的城镇化发展格局。

第一节 融入重大区域发展战略

打造黄河流域港口门户城市。发挥港口综合优势，加强深水航道升级改造，加快基础设施连通，积极发展国际航运，不断提升港口综合竞争力。加快布局内陆无水港，与内陆、沿黄城市共建陆海港口合作发展联盟和海铁联运中转基地，拓宽港口腹地和业务发展空间，打造黄河流域九省区“9+1”最便捷出海口。突出烟台制造优势，以产业链为纽带，充分利用西安、兰州、济南等城市人才、科技优势，补齐、壮大、拓展创新型现代产业链条，共建黄河流域现代化产业合作示范带。

构建环渤海地区经济发展战略支点。把融入京津冀协同发展、促进东北振兴等战略机遇转化为发展机遇，努力实现产业协同互补、创新链条衔接、政策联通共享、人员双向流动，借势借力将烟台打造成为环渤海地区的战略支点城市。积极推动本地企业开

拓京津冀市场，重点对接京津冀行业龙头企业，争取更多优质项目落户烟台，加强与京津高校院所深度合作，加快推进科技成果转化。加快胶东半岛和辽东半岛的融合发展，积极建设烟台-大连海洋经济协调发展试验区。

打造胶东经济圈重要增长极。牢固树立一盘棋思想和一体化发展理念，握指成拳，携手并进，促进经济圈共荣共生。发挥我市胶东经济圈骨干城市的引领作用，加强与其他地市在基础设施互联互通、产业链供应链协同互补、对外开放新高地合作共建、文化旅游互融共进、生态环境联防联控、金融服务互融互促、科教创新成果共同转化、公共服务共建共享八个方面的对接合作，加快构建新时代协同联动、合作共赢发展新格局。加快建设莱阳莱西一体化发展先行示范区，为全省区域经济发展提供烟台路径。到2025年，城市综合竞争力、发展活力、创新能力、区域影响力大幅提升，产业人口集聚能力显著提高，支撑胶东经济圈高质量发展的作用持续增强。

创建RCEP产业合作发展中心。加强与日韩等RCEP成员国全方位联系，打造RCEP产业合作基地。推进产业合作，积极引进前端技术和创新业态，导入医药健康、电子信息、智能制造等领域优质项目，提升烟台制造能级。深化经贸合作，提升投资贸易便利化水平，争取利用RCEP外资总量领跑全省。进一步开拓RCEP市场，扩大急需设备、资源、零部件进口，推动优势产品服务走出去，引导企业用好零关税、原产地累积规则开拓发展新空间，

稳住外贸良好态势。开展保税合作，重点优化打造物流分拨中心、检测维修中心、研发设计中心。支持举办面向 RCEP 成员国的博览会、交流会，鼓励引进跨境电商企业、外贸进出口服务平台，建设日韩特色商品和国际大宗商品集散地。

第二节 充分发挥中心城区引领带动作用

优化中心城区发展格局。落实“12335”大城区建设格局，推动区域协同发展，着眼“一核引领”实施城市更新行动，提升中心城区能级和辐射带动力。努力于青山绿水之间“伸展两翼”，隆起北部沿海城镇化综合发展带，向东全面提速牟平区融入中心城区发展步伐，开辟高质量发展新天地。向西加快建设蓬莱“烟台城市副中心”，扩大城市规模，夯实制造业基础，为城市经济发展贡献更大份额；向南依托纵贯南北的交通干线优势突出“对接融合”与“节点支撑”，让县域经济发展、乡村振兴和中心城区经济发展更好融合，将栖霞建设成为中心城区—莱阳—海阳中部城镇化提升发展轴（带）上的重要支点城市；将桃村镇、回里镇等一批卫星镇、专业功能镇、特色小镇打造成为承载城市拓展的城乡融合样板区，助力中心城区昂起领航城镇化高质量发展的龙头。到 2025 年，中心城区常住人口达到 350 万人以上，城镇化率达到 83%左右。

提升中心城区建设能级。统筹推进新城建设、老城更新和“新城建”试点，打造城市能级提升的强大引擎，建设一座让人民满

意的现代化新城。高标准建设黄渤海新区，尽快建成生态生产生活融合共生的现代化滨海新区，到 2025 年，新区 GDP 达到 1700 亿元，常住人口规模达到 65 万人左右，再造一个烟台开发区经济体量。高品质打造幸福、八角湾、牟平、夹河、蓬莱“五个新城”，着力建设产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的宜居城市、魅力都市、枢纽城市、活力城市。高水平开展海绵城市建设与城市更新行动，修复河流水系，提高雨水资源综合利用，减少城市内涝，改善城市生态和人居环境。高质量推进“新城建”试点城市建设，加快实施一批具有良好示范效应的“新城建”工程项目，不断提升城市科学化精细化智能化治理水平。

专栏 1：实施“五个新城”建设工程

幸福新城：聚焦都市经济，优化基础配套，做强主导产业，打造“山水中轴、仙境河谷”生态智慧新城。

八角湾新城：聚焦科技研发，打造与制造业高度融合的人才集聚、科技创新、产业孵化高地。

牟平新城：聚焦生物医药，构建“产学研创”全产业链垂直生态体系，打造国际生命科学示范城核心引领区。

夹河新城：聚焦新能源汽车，集中发展研发设计、孵化中试、成果转化等业态，打造国家级新能源汽车孵化基地。

蓬莱新城：聚焦绿色新材料，重点发展高端精细化工、绿色建造等产业，打造高端低碳新材料产业高地。

壮大中心城区经济引擎。坚持产业立区战略，坚定不移发展制造业和实体经济，发挥国家级、省级等高能级园区集聚优势，围绕新一代信息技术、汽车及新能源、绿色石化、高端装备制造、生物医药等主导产业，强化产业链、创新链、供应链引领作用，

辐射带动全市经济高质量发展。培育工业互联网、现代物流、金融商务、国际贸易等产业集群和新业态，壮大总部经济。加快“港产城一体化”进程，实施芝罘港退港还城，统筹推进烟台山、崆峒岛、芝罘岛和二、三、四突堤的开发建设，发展服务经济新业态，塑造城市发展新地标，实现港口、产业、城市三位一体、共生共荣，打造富有活力的港产城融合发展示范区。

建设科技创新高地。聚焦创新第一动力，全面提升城市的创新能力和产业竞争力。大力促进人才集聚，持续增加城市人才总量，打造人才聚集高地。加大公共研发平台投入，建设高能级创新平台，高标准建设环磁山国际科研走廊、万华全球研发中心等创新载体，做强烟台先进材料与绿色制造山东省实验室，争创国家级、省级各类创新平台，集中突破一批关键核心技术。强化企业的创新主体地位，围绕产业链布局创新链，公共政策向更有利于企业吸引人才、转化成果倾斜，持续开展高层次技术交易活动，鼓励企业对接高校和大院大所资源，推动高校、科研院所与城市创新资源融合发展。依托产业园区和骨干企业，建立一批产业技术研发和推广基地。到2025年，将中心城区打造成为具有重要影响力的科技创新策源地。

第三节 推进以县城为重要载体的城镇化建设

提升六个县级市县城承载能力。深入贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，加快开展县城城镇化补短板强弱项，推动六个县级市研究

制定以县城为重要载体的城镇化建设实施方案。统筹县城生产、生活、生态、安全需要，坚持产业为先、品质为基、政策为要，立足比较优势培育特色优势产业，因地制宜补齐县城短板弱项，增强县城综合承载能力，提升县城发展质量，建设各具特色、富有活力、宜居宜业的现代化县城，更好满足农民到县城就业安家需求和县城居民生产生活需要，为实施扩大内需战略、协同推进新型城镇化和乡村振兴提供有力支撑。到 2025 年，龙口、招远、莱州、莱阳、海阳、栖霞六个县级市城镇化建设取得重要进展，县城短板弱项进一步补齐补强，农民到县城就业安家规模不断扩大，县城居民生活品质明显改善。六县市常住人口城镇化率分别达到 72%、61%、58%、56%、54%和 45%，在城乡融合发展中的纽带作用和县域城镇体系中的辐射带动能力显著增强。

奋力建设现代化市辖区。在推进六县市开展以县城为重要载体的城镇化建设同时，推动福山、莱山、牟平、蓬莱等市辖区研究制定城区新型城镇化建设实施方案，进一步做大做强城市产业，提升辐射带动能力和经济运行质量，加强城市基础设施建设，规划建设一批文化教育、卫生保健、体育健身和社会保障等公共服务设施，实施一批支撑经济发展、体现城市特色、彰显城市文化的重大基础设施工程，提高城市发展承载能力。到 2025 年，现代化城区建设取得明显成效，经济繁荣，城市功能完善，公共资源配置与常住人口规模基本匹配，市政设施基本完备，公共服务全面提升，常住人口城镇化率稳步提高，在烟台都市圈发展能级显著提升。

科学优化县域发展定位。尊重县域发展规律，立足各区市资源禀赋，着力培育特色产业，鼓励联动式发展、差异化竞争。支持龙口领先发展，打造县域高质量发展的北方样板、山东龙头。推动莱州、招远两市转型发展，支持招远打造国内一流的黄金名城、区域领先的绿色能源名城、全国乃至世界知名的植物基名城。支持莱州打造全省制造业创新转型示范区、山东现代能源示范区、港产城融合发展先行区、连山贯海的高品质滨海文旅康养名城。推动海阳、莱阳、栖霞突破发展，支持海阳建设航空航天名城、全国首个“零碳”供暖城市和核能综合利用示范城市、海上风电融合发展集聚区。支持莱阳建设全省同城化发展和城乡融合样板、国内知名的绿色健康食品名城。支持栖霞打造享誉国内外的中国“苹果之都”和康养旅居休闲名城，创建国家苹果产业功能区和“两山”理论实践基地。

提升县城产业和人口集聚水平。培育县城内生增长动力和“造血”能力，发挥县城要素成本低的优势，增强承接产业转移能力，推动传统产业改造升级和战略性新兴产业培育壮大。引导劳动密集型产业、县域特色经济及农村二三产业在县城集聚发展，引导县城为毗邻中心城市高精尖产业做好配套服务，着力打造以特色产业为特点的产业集群，培育创建一批“山东省特色产业集群”。适应农民日益增加的到县城就业安家需求，着力把县城打造成为承接农业转移人口就近市民化的主载体。拓展县城承载空间，统筹推进县城新区建设和旧城改造。根据人口流动趋势合理确定县城建设规模，提高土地利用效率，严格防范房地产风险。

推进县城新型城镇化补短板强弱项。发挥龙口、海阳全国县城新型城镇化建设示范县（市）带动作用，聚焦国家县城补短板强弱项四大类 17 项重点任务，区分轻重缓急，坚持“缺什么补什么”，着力补短板强弱项。围绕公共服务设施提标扩面，优化县城医疗卫生、教育、养老托育、文旅体育、社会福利和社区综合服务设施。围绕环境卫生设施提级扩能，完善垃圾无害化资源化处理设施、污水集中处理设施和县城公共厕所。围绕市政公用设施提档升级，推进市政交通设施、市政管网设施、配送投递设施、老旧小区更新改造和县城智慧化改造。围绕产业培育设施提质增效，完善县城产业平台配套设施、冷链物流设施和农贸市场。到 2025 年，县城市政基础设施和公共服务设施达到国家规划标准，县城污水处理率达到 95%，生活垃圾无害化处理率达到 100%，人口 40 万以上县城三级综合性医院全覆盖，养老设施床位达到 300 床/万老人。

第四节 推动小城镇和乡村高质量发展

充分发挥小城镇在城镇化建设和乡村振兴中的纽带作用，统筹安排生产、生活、生态空间，优化空间结构和功能布局，增强产业支撑能力，着力把乡镇建成服务农民的区域中心，将小城镇打造成为农业转移人口就近城镇化的重要载体。

加快培育新生小城市。加快推进新生小城市试点培育，培育镇区人口过 10 万、地方财政收入过 10 亿元的新生小城市。围绕强化产业就业支撑、健全设施体系、完善城市功能、提升治理水

平等方面，分类施策、精准推进，加快小城镇向小城市转化。深化提供精准服务，支持试点镇的产业和基础设施、社会事业、生态环境项目优先纳入烟台市重点项目，不断提升试点镇城市能级，加快实现向小城市的转型发展。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。充分尊重农民意愿，合理引导村（居）人口向县城、小城镇周边集聚，推进农业转移人口就地就近市民化。

强化小城镇功能升级。科学合理划分镇域经济功能，将全市147个乡镇（街道）分为重点镇（街道）、中心镇（街道）和一般乡镇三类。推动重点镇建设与中心城区功能疏解相结合、与特色产业发展相结合、与服务“三农”相结合，将中心城区周边的小城镇培育成为卫星镇。支持中心镇依托区位优势或独特资源，建设专业功能镇。将远离城市的一般小城镇培育成为服务乡村、带动周边的综合性小城镇，把小城镇建设成为发展现代农业、推进城乡融合、促进农民就近就地就业的重要平台。选择一批区位好、基础优、潜力大的中心镇向小城市转型。有序开展乡镇撤并，加强被撤并乡镇服务管理，采取措施引导过渡，自然完成兴衰更替。因地制宜，分类指导，各有侧重对小城镇基础设施进行分批改造，满足农民就近生活需求。

规范健康发展特色小镇。坚持错位发展、集约发展，明确功能定位和主导产业，培育一批产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“精而美”的特色小镇，加快建设成为经济高质量发展新平台、新型城镇化建设新载体、城乡融合发展新支点。推进特色小

镇核心区建设，不断提升产业集聚效应，延伸拓展产业链，持续推动特色小镇挖掘地理标志产品和文化内涵，加快培育新经济新业态，建立多元化主体参与的特色小镇投资运营模式，夯实产城融合基础、完善产业配套和文化旅游等功能，建设宜业宜居宜游的新型空间。落实《全国特色小镇规范健康发展导则》，实行特色小镇清单管理，健全动态评估检查机制。

专栏 2：实施特色小镇提升工程

新能源特色小镇：建设国内首个电、光、冷、热、储等多种能源协调的 100% 可再生能源智慧微能源网示范基地，打造“新能源+工业园”新旧动能融合模式示范点。

龙泉养生特色小镇：突出温泉养生、生态休闲两大特色，深入挖掘温泉养生文化、胡同文化等多姿多彩的民间文化，全力打造生态宜居、休闲宜游、现代宜业、绿色低碳的“中国北方温泉养生小镇”。

姜疃特色小镇：依托“全国美丽宜居村庄”“中国十大最美乡村”濯村，发挥农业产业化国家重点龙头企业带动作用，加快建设集产品研发、生产加工、商贸流通、现代工业度假为一体的生态型绿色轻工业园区。

金岭粉丝特色小镇：以粉丝主业带动镇域生物医药产业、特色农业和乡村旅游共同发展，实现基础设施和公共服务下沉覆盖，打造一二三产深度融合的综合型特色小镇，助力乡村全面振兴。

罗山黄金文化特色小镇：以黄金旅游为主，融合文化创意、商贸流通、教育、商务等诸多服务业产业，打造国内独一无二的中国金都黄金之旅。

美航健康特色小镇：以“全龄颐养、一生之城”为开发建设理念，依托烟台美航康悦城，打造集公益事业、医疗健康、养老养生、健康产业、旅游休闲于一体的“医养学康”康养小镇。

大窑绿色健康特色小镇：依托石药生物产业园等配套项目，进一步完善生物制药、绿色食品产业链，打造绿色健康小镇。

磁山温泉特色小镇：以环境、文化、服务为三大战略目标，以“山水林海净、古文亲孝爱、安康特护乐”为品牌特色，致力于打造中国养生养老产业的样板，具有突出的经济和社会效益。

建设生态宜居美丽乡村。深入开展新时代美丽宜居乡村建设，不断提升美丽乡村建设整体水平。完善乡村水、电、路、气、通信、广播电视、物流（快递）等基础设施，健全运营管护长效机制。持续改善农村人居环境，因地制宜推进农村清洁取暖、厕所革命、生活垃圾处理和污水治理，健全人居环境整治长效机制。推进农业绿色发展，实施农牧循环发展工程和化肥农药减量增效行动，强化重大农作物病虫害、动物疾病防控。开展国土绿化行动，巩固退耕还林还草成果。

第三章 促进农业转移人口全面融入城市

以高质量推进农业转移人口市民化为重点，全面深化户籍制度改革和新型居住证制度，推动城镇基本公共服务覆盖所有常住人口。

第一节 加快农业转移人口落户城市

持续深化户籍制度改革。建立经常居住地登记户口制度，实现人口在城镇自由迁徙、有序流动。凡在城镇具有居住、就业情形之一，均可自主选择落户城镇，全面取消就业年限、社保年限等条件限制，畅通农业转移人口及新生代农民工人口落户城镇渠道，着力解决长期在当地稳定就业居住的普通劳动者落户问题。全面取消其他前置条件，健全激励机制，着力吸引年轻劳动力落户，进一步改善城市人口年龄结构。完善“人地钱”挂钩机制，对人口净流入较多或吸纳农业转移人口落户较多城市功能片区给予更多资金、用地、公共服务配套等支持。稳妥有序地推动农村就地转移人口向小城镇和中心村集中居住区聚集。

加强流动人口精细化管理服务。放宽居住证明材料认定范围，推动居住证制度向常住人口全覆盖。贯彻落实“放管服”改革举措，进一步优化流程，简化申领材料，创新流动人口居住登记和居住证申领方式，让“数据多跑路，群众少跑腿”，为流动人口在

本地享受基本公共服务和便利提供有效凭证，增强流动人口的认同感、归属感。探索打通各类涉及身份信息的政府数据系统，以居民身份证号码为关联，实现居住证、市民卡等电子证照的多证合一。

畅通入乡返乡落户渠道。拥有农村宅基地使用权或农村房屋所有权等基本生活基础的人员回原籍经常居住的，本人及其配偶、子女、父母可将户口迁回原籍。农村籍高校毕业生根据本人意愿，毕业时可将户口迁回原籍地或就业地，农村籍退役军人退役时，按照退役安置政策可在原籍落户。支持在乡村企业就业并依法缴纳社会保险、在乡村依法投资经商或兴办实业以及依法取得农村土地经营权并依法经营入乡返乡就业创业连续一年以上的城镇人员，根据本人意愿入乡返乡落户。

提高人口发展统筹能力。完善面向全人群、覆盖全生命周期的人口政策。引导生育水平适度提高并保持合理区间，推动人口发展向调控总量、优化结构和强化素质转变，抢抓人才红利机遇，建设全龄友好型社会。加强生育全程基本医疗保健服务，稳定与经济社会发展相匹配的生育水平，降低出生人口性别比。建设人才管理改革试验区，创建国家级吸引和集聚人才平台，完善高精尖缺人才引进机制，营造最佳人才发展生态。打造青年发展友好型城市，持续深化校地合作，实施“青鸟计划”，建设“青鸟驿站”，力争“十四五”时期落户青年人才10万人以上。完善全市人口基础数据库建设，促进部门间数据共享，监测和评估人口变动情况及趋势影响，加强人口安全风险防控。

第二节 推动城镇基本公共服务全覆盖

完善基本公共服务提供机制。加强基本公共服务领域财政转移支付和用地供给，推动公共资源按常住人口规模配置。健全以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，完善以居住证为主要依据的义务教育、就医、职业技能培训等制度。探索居住证与身份证功能衔接并轨的实现路径，建立健全基本公共服务动态增长提供机制，缩小居住证与户籍在享有城镇公共服务和权利上的差距，提高居住证持有人的实际享有水平和便利办事程度。建立紧缺优质公共服务梯度供给制度，推动优质公共服务资源向居住年限长、社保缴纳情况良好的人口适度倾斜。统筹各层级各领域公共资源，根据国家、省统一部署，动态调整基本公共服务标准，前瞻性做好基本公共服务设施规划配置。

提高基本公共服务保障水平。围绕义务教育、社会保险、医疗卫生、托育养老等民生领域，提高基本公共服务可得性，加快实现常住人口全覆盖。完善进城务工人员随迁子女享受基本公共教育服务保障机制，确保符合条件的随迁子女均能在公办学校接受义务教育。实施全民参保计划，健全进城务工人员参加社会保险制度。推进异地就医结算能力建设，逐步实现住院、门诊费用线上线下一体化异地就医结算服务。增加普惠性托育和学前教育供给，健全完善养老服务体系，推进外地老年人同等享受本地优待项目。

提供可负担住房保障。坚持保障基本、兼顾差异、满足多层

次个性化需求原则，建立租购并举的住房供应体系和保障体系。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。结合旧城改造、城中村改造和新城新区开发，配套建设交通便捷、功能完善的公租房，加强使用、退出管理，建立失信惩戒机制。重点在就业岗位集聚、公共交通便捷的地区优先布局小户型、低租金的保障租赁住房，实现合理公共交通通勤圈内的职住平衡。积极推广政府购买公租房运营管理服务。到2025年，全市新增保障性住房6000套（间）以上。

第三节 提高农业转移人口技能素质

加强农业转移人口职业技能培训。统筹发挥政府、企业、学校等作用，加大职业技能培训力度，提升农业转移人口就业创业能力，并创造更多更高质量的就业机会，帮助其尽快融入城市。继续实施农民工春潮行动、新生代农民工职业技能提升行动，使有培训愿望的农村转移就业劳动者都能得到相应的职业技能培训，为听力、言语和视力残疾人参加职业技能培训、就业创业等活动提供无障碍支持服务。大力弘扬工匠精神，依托“烟台工匠孵化基地”，加快培养选树高技能人才步伐。结合促进农民工返乡就业创业和承接产业转移，开展针对性创业技能培训。引导建立职业技能等级与薪资待遇挂钩机制，激励农业转移人口持续提升技能。

多渠道促进农民工就业创业。优化就业创业环境，深入实施

就业优先政策。全面落实各项援企稳岗政策，支持实体经济发展，不断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。支持农民工通过临时性、非全日制、季节性、弹性工作等多种形式实现灵活就业，对从事个体经营的，按规定给予创业担保贷款、税收优惠等政策支持。支持发展直播销售、网约配送新就业形态，实施包容审慎监管，创造更多灵活就业岗位，吸纳更多劳动者就业。

第四节 营造包容关怀的社会环境

维护进城落户农民的农村权益。严格杜绝对农业转移人口等外来人口各类歧视行为，推动农业转移人口与城镇户籍劳动者享有平等就业机会和发展机会，保障同工同酬。依法保障进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，不得以退出上述权益作为进城落户条件。支持进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益。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。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。

加强对农业转移人口的帮扶关怀。发挥工会、妇联、共青团及志愿者组织等各类社会组织作用，帮助农业转移人口及其随迁家属尽快适应城市生活。鼓励用工单位主动关心解决农业转移人

口居住生活等方面困难。在农业转移人口集中的产业园区建设公共文化体育空间，丰富农民工的业余生活。关心新生代农民工的精神文化需求，探索引进专业社工和社区社会组织提供心理咨询等服务。鼓励用现代企业文化推动农民工向现代产业工人转型，促进农民工与企业共同发展。

提高农业转移人口社会参与水平。积极引导农业转移人口在流入地加入党组织，加强新生代农民工组织建设，探索农业转移人口在流入地行使民主权利。鼓励农业转移人口参选社区居民代表大会或参加社区志愿者队伍，参与社会治理。积极探索规划听证会、公众咨询会、社区协商会、网上论坛等有效形式，鼓励支持农民工广泛参与，引导农民工理性、合法表达诉求，提高自我管理、自我约束的能力。

第四章 强化城市数字赋能 全面提升智慧城镇化水平

积极顺应数字时代发展潮流，主动拥抱数字化，以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革，营造开放、健康、安全的数字生态，丰富拓展应用场景，全面提升智慧城镇化水平。

第一节 夯实城乡新型基础设施支撑

前瞻布局新型基础设施。加快 5G、人工智能、工业互联网等新型数字基础设施建设，完善城市功能，提升智慧城市支撑能力。加快推进超算中心、数据中心建设，大幅提升存算能力。优化互联网骨干网络架构，扩容数据通信带宽，积极争取国家、省重大信息基础设施布局，增强区域通信枢纽能力。全面推进 5G 网络部署与规模组网，推动公共资源向 5G 基站免费开放，到 2025 年投运 5G 基站数量 25000 个。抓住首批试点城市机遇，以城市信息模型基础（CIM）平台为底座，着力推进数字基础设施建设、运行、管理智能化，努力打造全国新型城市基础设施建设标杆城市。

促进数据资源一体化发展。深入推进数字资源汇聚和安全管理，推动各级各部门依职权采集和使用数据。推动与山东半岛城市群其他城市广泛跨域协作，实现数据资产共享共用，引导大数据产业链落户发展。统筹布局制造、交通、医疗、教育、消防安全、

城市管理等重点领域 5G 应用，推进烟台大数据产业园建设。全面培育发展华为（龙口）大数据中心、中金（烟台）大数据中心等社会化大数据中心，统筹规划建设区域性、专业性大数据中心。支持风电、海洋资源丰富的地区因地制宜建设绿色、高效大数据中心，构建云计算中心和边缘计算中心。

加快城镇智能终端部署。按需新增建设 NB-IoT 基站，推进县级以上城区实现普遍覆盖，面向室内、交通路网、地下管网、现代农业示范区等应用场景实现深度覆盖。推动城镇实体感知设备和数据的统管共用，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。升级改造和智能化管理城镇供水、排水、燃气等市政基础设施，提高市政基础设施运行效率和安全性能。

第二节 建设数字经济发展新高地

培育数字产业新业态。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。鼓励信息技术企业加快向云计算产品和服务提供商转型，支持橙色云、杰瑞云等专业云计算服务企业加快核心

技术攻关，打造国内主流的一站式“企业上云”云服务供应商。到 2025 年，数字经济核心产业增加值占 GDP 比重达到 10%以上。

加快产业数字化转型。深化互联网、大数据、人工智能、物联网、工业互联网等新技术，在汽车制造、电子信息、生物医药等重点行业融合应用，推广制造企业生产过程执行管理系统，推动协同制造、智能制造在现代海洋、装备制造、高端化工、医养健康等主导产业的融合应用。大力发展智慧农业和智慧渔业，推进农特产品全产业链数字化转型。推动数字技术在金融、物流、研发设计、营销、结算等领域广泛应用。探索区块链在质量体系建设、电子商务、电子政务、智慧物流、分布式能源上网等领域示范应用。

优化数字发展生态。建立数据资源产权、交易、传播和安全保护等基础性制度、标准规范。清理规范制约数字经济发展的行政许可、商事登记等事项，进一步取消或放宽数据资源提供者、交易者市场准入限制。坚持柔性监管与刚性监管并举，将平台、企业和消费者等数字经济生态参与主体纳入治理体系。规范发展平台经济、分享经济和体验经济，鼓励科技服务、商品交易、物流运输等领域专业平台建设。引导产业园区加快构建工业无线网络和物联网环境。

第三节 建设智慧互联数字社会

加快建设智慧城市。启动建设烟台“城市大脑”工程，加快

推动万物感知、万物互联、万物智能。整合社会综治、应急指挥、生态环境、城市管理、国土空间等部门数据资源，通过系统接入、数据共享等途径，组建集运行监测、应急联动、智能决策、指挥调度为一体的智慧城市运行指挥中心。同步推进管理平台建设，实现地下、地面、空中设施设备的视频、物联感知数据统一接入、集中管理、远程调控和数据共享。将信息无障碍作为数字政府、智慧城市、数字乡村建设的重要组成部分，纳入文明城市创建指标。推动各级政府门户网站、政务服务平台、网上办事大厅实现无障碍服务。

加快建设智慧社区。搭建市县街居四级互联互通的智慧社区服务体系，为社区居民提供邻里、教育、健康、创业等数字化创新应用场景，推进商业网点、文化体育场馆、旅游景点等数字化转型升级，提升生活智慧化服务能力和水平。重点发展智慧党建、智能看护、智能家居、智慧安防、智慧物业，促进构建云端集成、智能生活、科技时尚的社区现代生活场景。完善社区物联感知体系，统筹推进智慧社区、智慧小区、智慧院落建设，构建数据驱动、人机协同、车行管控、跨界融合、快速响应的基层智慧治理新模式。

加快建设智慧乡村。实施“宽带乡村”工程，提高农村光纤宽带接入能力。加大农村移动通信基站铁塔建设支持力度，实现农村移动宽带网络全覆盖。推行智慧民调系统，提升乡村网格化管理的数字化、精细化、智能化水平。推进乡村公共安全视频监

控建设、联网和应用，打造人防、物防、技防深度融合的治安防控体系。加快“互联网+政务服务”向乡村覆盖，打造“一门式办理”“一站式服务”综合服务体系。积极发展远程医疗，加快乡村数字图书馆、乡村文化网上展馆等公共文化网络载体建设。发展“数字乡村”，加快推进农业农村生产经营精准化、管理服务智能化。开展数字乡村旅游示范，打造一批具有烟台特色的数字乡村旅游品牌。

加快建设智慧民生。推动教育、医疗、交通、文旅、就业、扶贫、养老、公共安全等应用场景数字化转型，建设覆盖全市的民生网、服务网和平安网，促进各类社会服务向个性化、精准化、主动推送转变。加快智慧应用模式创新，综合推广移动支付、互联网实名认证等技术，推动居民证件卡和各类 IC 卡向手机端“爱山东·烟台市一手通”APP 集聚，丰富智慧生活体验，实现“一机在手、一触即达、通行全市”，打造“指尖民生”烟台品牌。

第四节 完善城乡智慧治理体系

加强城乡智慧治理。坚持党建引领，发挥基层党组织的战斗堡垒作用，建立以社区“两委”主导，群众为主体，物业企业、群团组织、社会组织、驻地企业单位参与的基层社区治理共同体。深化乡镇（街道）管理体制改革，合理推动人财物和权责利下沉，明确社区依法履职和依法协助工作事项，坚持“权随责走、费随事转”。支持发展一批社会工作服务机构和志愿服务组织。深化基

层民主协商，拓宽公众参与渠道。推动居民公约全覆盖。提高城乡信息化智能化水平，以信息化推动城乡治理服务创新，真正做到让“数据多跑路、群众少跑腿”。

优化城乡智慧管理。推广网格化管控模式，优化城乡管理运行机制，加快建设综合执法、智慧调度、市政环卫设施管理、城市景观照明等业务应用，实现城市管理的协同化、高效化和智慧化。健全覆盖食品、药品、医疗器械、特种设备的协同监管执法体系，完善市场准入、质量检测、风险管控、应急处置等功能，推进产品追溯、诚信管理、风险监测预警、应急指挥等系统建设。构建基层综合服务管理平台，发展面向市政、养老和病患陪护等的信息服务体系。加大对重点污染源在线监督力度，提升大气、水、土壤等生态环境污染治理和处置能力，构建多方参与的生态环境监管体系，不断提升环境智慧治理水平。

完善矛盾纠纷预防化解机制。建立健全源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制。推进新时代“枫桥经验”烟台化，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道。搭建网络问政等平台，利用“民生热线”、电视问政、“12345热线”等平台架起群众“连心桥”。完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接的多元化纠纷解决机制。健全社会心理服务体系和危机干预机制。加强专职人民调解员和基层网格员队伍建设，努力将矛盾化解在基层。

第五章 推进新型城市建设 全面提升绿色城镇化水平

坚持以人民为中心的发展思想，加快转变城市发展方式，加快“美丽烟台”建设，全面提升城市生长力，打造生态宜居、低碳环保、绿色智慧、安全韧性、彰显人文魅力的高品质生活空间，更好满足人民对城市美好生活的需要和全面发展要求。

第一节 优化城市空间治理

提升国土空间规划水平。“十四五”期间，基本建立起市、县、乡三级，总体规划、控制性详细规划、各类专项规划三类的“三级三类”国土空间规划体系，实现“规划一张图、审批一支笔、建设一盘棋”，把以人为本、产城融合、绿色低碳、安全健康、人文传承等理念融入规划全过程。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。加强规划实施全过程监管，健全城镇规划管理一体化平台，全面实施国土空间规划监测预警和绩效考核机制，不断提升国土空间治理能力现代化。

促进城镇建设用地集约高效利用。推行建设用地总量和强度

“双控”措施，健全“人地挂钩”“增违挂钩”“增存挂钩”的新增建设用地指标分配机制。优化工业用地长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等配套政策。制定用地指标精准化、差别化配置政策，依据项目重要性、效益优劣等情况优先保障重要发展平台和优质产业园区，将最优要素指标优先配置保障先进制造业、战略性新兴产业、重要基础设施、乡村振兴等项目用地需求。落实好《关于推进“标准地”改革的实施方案》（烟改办发〔2020〕5号）。重点加大闲置土地处置力度，科学有序推动老城区旧城镇、旧厂房、旧村庄和老旧小区改造。探索增加混合产业用地供给，引导土地用途兼容复合利用，不断提高土地开发强度。

第二节 建设低碳环保宜居城市

打造城市更新烟台样板。坚持“以人为本、传承发展、绿色低碳、分类示范”原则，以城市更新行动为实施抓手，结合城市问题，从生态环境、城市功能、产业发展、空间风貌进行系统改善，借助国家城市更新试点机遇，打造“生态环境更美、宜居生活更好、产业创新更强、空间品质更高”的新烟台。深入推进“突破芝罘”工作、完成涉及13万户群众的老城区改造任务；优化莱山城市功能，推动主城区提档升级；其他区市全面完成老旧小区改造，让旧城换新颜、老城再现新活力，努力将烟台打造成美好宜居城市“示范样板”，为全省全国城市更新提供可推广、可复制

的“烟台经验”。

推进生产生活低碳化。发挥清洁能源发展优势，构建新型电力系统，不断推动“核能+综合利用”“光伏+综合利用”“风电+海洋牧场”等新模式应用，加快氢能研发应用，大力发展抽水蓄能、生物质能、海洋能等新型绿色能源，积极推动储能产业发展，打造全国清洁能源“桥头堡”。坚决遏制“两高”项目盲目发展，深入推进产业园区循环化改造。大力发展绿色建筑，推广装配式建筑、节能门窗、绿色建材、绿色照明，全面推行绿色施工。推动公共交通工具和物流配送、市政环卫等车辆电动化。推广节能低碳节水用品和环保再生产品，减少一次性消费品和包装用材消耗。制定碳达峰行动方案、智能低碳城市建设方案，开展低碳示范区、低碳社区和近零碳排放区试点示范建设。

持续改善生态环境。建设天蓝水清土净地绿的生态宜居城市。主要污染物排放总量持续减少，市区空气环境质量保持国家二级标准。统筹水资源、水环境、水生态“三水”共治，大力推进美丽河湖、美丽海湾保护与建设，实施莱州湾、丁字湾等重点海湾“一湾一策”污染整治方案，2025年，率先将套子湾（八角湾）建成国家美丽海湾。加强土壤和地下水保护，让人民群众吃得放心、住得安心。保育城市生态功能，积极推进长岛海洋类国家公园创建，加强昆嵛山等重点区域保护修复。完善城市生态绿地，构建较为完整的景观系统和绿道网，到2025年，城市建成区绿化覆盖率达42%，城镇人均公园绿地面积达17.5平方米/人。

探索建立健全生态产品价值实现机制。发挥我市自然生态优势条件，突出海、岛、林 3 个特色，在长岛、蓬莱、栖霞、昆嵛山、福山等 5 地先行先试，争取省级生态产品价值实现机制试点城市。探索海洋、林业固碳增汇技术，提高生态资产存量和生态产品产出能力，实现固碳增汇和水产品、果品生产协同增长。扩大物质类生态产品经营开发，持续扩大农林水产品区域品牌培育，打造公用母品牌和企业子品牌体系，实现物质类生态产品品牌增值转化。积极探索具有全国示范意义的生态产品价值实现路径，力争调节类生态产品价值实现新突破，物质类和文化类生态产品价值实现新提升，形成山海特色的价值实现烟台模式。

第三节 建设安全灵敏韧性城市

加强风险防控体系建设。精准聚焦重点领域，坚决守好粮食、能源、金融、产业链供应链、生态环境、安全生产、食品药品、公共卫生、意识形态、疫情防控等“一排底线”。健全安全生产监管体系，常态化抓好重点行业领域隐患排查整治，坚决防范遏制重特大事故发生，不断提升本质安全水平。扎实推进“食安烟台”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”。强化金融风险防范化解，保持不良贷款余额和比率“双降”，确保政府债务风险总体可控。

提高公共卫生防控救治能力。加强公立医院传染病救治设施和疾控中心建设，保障业务用房和必要设备配置，优化发热门诊

等疾控网点布设。预留应急空间，新建改建的大型公共设施具备快速转化为救治和隔离场所的条件。健全传染病疫情和突发公共卫生事件监测系统，完善分级分层分流的重大疫情救治机制，建立专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急响应体系。加强技术支撑，建立健全公共卫生安全信息平台及重点人群健康管理、检测、筛查数据库，充分发挥大数据作用，实现疫情相关数据实时监测、动态分析和信息共享，全面提高疫情预警能力。

提高城市防洪排涝能力。系统化推进海绵城市建设，争创“海绵城市”标杆。构建海岸带—水系廊道—生态斑块有机连通的空间格局。畅通雨水行泄通道、建设低影响开发设施，推进雨污分流改造，加强工业园区的雨水源头净化系统建设，增加雨水调蓄空间、多途径利用雨洪资源，降低对区域原有水文循环的影响，增强整体排涝能力和面源污染控制能力，缓解城区水资源供需矛盾。推进海绵型建筑建设、公园绿地建设和自然生态修复，营造多样的生物生存环境。

增强城市防灾减灾能力。提升城市灾害预警与整治能力，形成有效防控重大安全风险的城市空间格局、产业结构和生产生活方式。加强水旱灾害、地质灾害、气象灾害、森林火灾、地震等自然灾害的预警信息发布系统建设，推进综合监测预警信息共享与开放服务。提升灾害防御工程标准，加强城市能源、供电、供水、供气、供暖、网络等基础设施安全体系建设，提升极端自然灾害条件下抗损毁和快速恢复能力，提高城市空间韧性。在城市

规划、项目建设等环节切实加强地质灾害危险性评估。加强城市安全风险监测预警能力，构建“空天地”一体化的安全感知网络系统，构建“两客一危一校”车联网管理系统、雪亮工程等城市安全感知数据平台，推动“城市生命线工程”建设。

完善应急防控救援体系。统筹公园、广场、体育场、学校、防空地下室等空间的应急功能转换，建设满足可达性、安全性、适宜性、平灾结合的应急避难场所。以15分钟社区生活圈为单元布局应急通道、紧急避难场所、社康医疗和应急服务中心，建立社区之间联动机制，全面提升社区防灾自救能力。健全重要应急物资生产储备体系，加强应急物资保障力度，推动建立平战结合的物资采购供应体系和应急物资调度机制。加强应急队伍体系建设，提升应急响应和救援能力。

第四节 建设独具风采人文魅力城市

塑造现代城市人文魅力。实施城市记忆工程，突出历史文化传承保护、工商业遗存焕新改造，留住特有的地域环境、文化特色、建筑风格，彰显“仙境海岸·鲜美烟台”独特魅力。延续城市历史文化脉络，保护蓬莱水城及蓬莱阁、烟台福建会馆等文物保护单位，打造所城里、朝阳街、登州古城等更多历史文化街区。加强非物质文化遗产保护传承，依托烟台剪纸、海阳大秧歌、胶东大鼓等非物质文化遗产资源，培育一批特色非遗村落，打造一批“烟台手造”非遗工坊。充分挖掘和利用葡萄酒文化、鲁菜文

化、甲骨文文化等传统文化资源，举办艺术展、非遗民俗节庆、文化演艺等活动，促进传统优秀民间文化艺术更好地融入社会、融入民众、融入生活。

加强优质文化产品供给。鼓励和支持文化馆、图书馆、博物馆、美术馆等公益性文化设施向社会免费开放，基本形成覆盖城乡的全民阅读推广服务体系。推进烟台市新文化中心建设，打造一批方便居民休闲和文体活动的城镇文化休闲街区、休闲步道、城郊休憩带等。建立“线下+线上”文化产品供给和服务机制，建设烟台智慧文旅大数据平台，系统展示优质文旅资源，多渠道促进文化资源产品化、市场化。引进更多展览、歌剧、话剧、戏曲、音乐剧、演唱会等文化活动，拓宽群众性文化活动覆盖面，营造浓厚城市文化氛围。统筹全域文旅资源，建设一批具有代表性的烟台文化旅游重点项目，深化建设国家文化和旅游消费示范城市。

持续深化文明城市创建。统筹推进全国文明典范城市创建和城市建设发展，开展全市域、全领域文明创建。打造胶东半岛“志愿者之城”，推动志愿服务从提供基础性社会服务向纵深参与社会治理、凝聚社会共识转化，让志愿服务事业成为烟台闪亮的城市品牌。深化群众性精神文明创建，扩大文明家庭、文明校园覆盖面和参与度，开展文明交通、文明旅游、文明餐桌行动。提升市民文明素养，深入实施新时代公民道德建设工程，高水平推进新时代文明实践中心建设，常态化开展“道德模范”“身边好人”“最美志愿者”等先进典型推选活动，实现新时代文明实践阵地全覆盖。

第六章 增强城市承载能力 全面提升均衡城镇化水平

顺应现代化新型城镇发展新趋势，加快产业发展和重大基础设施建设，构建产业发达、布局合理、经济高效、绿色便捷、安全可靠的现代产业与现代化基础设施体系，促进人流、物流、信息流高效便捷流动，为推进均衡城镇化提供有力支撑。

第一节 构建现代产业体系

壮大先进制造业集群。把牢实体经济主攻方向，加快产业基础优势向产业链供应链协同优势转变，深入实施“9+N”制造业集聚培育工程，开展核心竞争力提升五年行动计划。重点推进石化及化工新材料、汽车、航空航天、清洁能源、生物医药等16条重点产业链延链补链强链，引导产业不断向高端化、智能化、绿色化转型。围绕国家级、省级战略性新兴产业集群，前瞻布局生命科学、生物安全技术、无人驾驶等潜力产业，抢占发展制高点，推进未来产业突破发展。到2025年，培育形成1个3000亿级、1个2000亿级、4个千亿级和3个百亿级先进制造业产业集群，力争制造业优势产业产值突破1.3万亿元。

专栏 3：实施“9+N”制造业集聚培育工程

1. 绿色石化：建成投产裕龙岛炼化一体化、万华化学 120 万吨/年乙烯及下游高端聚烯烃项目、万华（蓬莱）新材料低碳产业园等项目，产业产值由千亿级跃升到三千亿级，打造黄渤海南岸高端低碳新材料产业基地。加快推进莱州银海等化工产业园建设，创建山东省绿色低碳化工新材料示范区。

2. 有色及贵金属：推动行业重整、产业转型，打造工业用金精深加工基地、高端铝材料产业基地。

3. 汽车产业：坚持传统汽车、新能源汽车“双驱动”，打造新能源乘用车、商务车“双龙头”，形成新能源汽车电池、电机、电控和整车全产业链发展格局，打造百万辆整车基地。

4. 高端装备：发挥工程机械、环保装备等优势，突破工业机器人、高端数控机床等关键技术装备，打造国内知名的高端装备制造基地。

5. 电子信息：壮大智能终端、8K 显示、核心元器件等产品规模，打造中国北方重要的消费类电子产业制造基地。

6. 食品精深加工：支持骨干企业由大到强、创建国内一流专业园区，打造更有“烟台味道”的中国食品名城。

7. 清洁能源：推动千万千瓦级核电基地、500 万千瓦海上风电建设，建成千万吨级 LNG 接卸基地，创建全国清洁能源综合利用示范城市。

8. 生物医药：主攻新药研发和产业化，叫响“创新好药、烟台制造”。

9. 航空航天：加快建设东方航天港、卫星互联网产业园，打造全产业链商业航天产业高地。

突破发展现代服务业。推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，大力发展工业设计、科技服务、现代金融、现代物流、软件信息等与先进制造业深度融合的现代服务业，推进制造业组织变革与技术创新，向价值链中高端迈进。促进生活性服务业向高品质和多样化升级，培育新增长点，打造一批智慧商圈、特色街区、商贸综合体和夜间经济集聚区，加快消费提档升级。实施

“互联网+流通”行动，不断扩大电子商务市场交易规模，建设区域消费中心城市。支持公共服务业向普惠性和均等化发展，不断增加公共消费，促进民生改善。

做优做强海洋产业。以建设海洋经济示范区为引领，实施向海图强“五大行动”，勇当海洋强国先锋。到2025年，基本建成海洋经济发达的标杆城市、海洋科技先进的创新城市、海洋功能完备的示范城市和海洋生态环境优美的样板城市。海洋生产总值突破2800亿元；省级及以上海洋科技创新平台达到25家以上、涉海高新技术企业达到60家以上；建成系统完备的海洋综合管理大数据平台，研制海洋领域标准30个以上；近岸海域水质优良面积比例达到96.2%，海洋保护区占管辖海域面积比重达到20%以上，自然岸线保有率达到37%以上。

专栏4：实施向海图强“五大行动”工程

实施海洋优势产业示范行动：现代渔业以“百箱计划”为抓手优化海洋牧场功能布局，力争水产品产量年均保持180万吨以上。海洋能源产业全力建设中国海上风电国际母港、国家海水淡化基地。海洋旅游开发提升芝罘湾夜间游、崆峒岛环岛游、养马岛休闲游、长岛生态游，打造“岸上看海、海上观城”旅游新名片。

实施海洋潜力产业突破行动：海工装备扎实推进蓝鲸号、梦想号等大国重器建造，海洋工程加快建设集成服务基地、应急救援基地，海洋生物医药集中突破生物药、功能食品。

实施港产城一体化发展行动：加快芝罘湾港区退港还城，提速建设蓬莱东港区，推动港口由货物中转港向综合服务港和国际贸易港转型。

实施海洋科技创新强基行动：布局建设烟台哈工程研究院等海洋类平台机构，突破特种船舶金属新材料等“卡脖子”技术。

实施海洋生态保护固本行动：积极创建国家美丽海湾，稳步提高海洋固碳增汇能力。

第二节 强化综合交通运输网络支撑

基本建成全国性综合交通枢纽城市。发挥烟台南站、烟台港、蓬莱国际机场的门户枢纽作用，统筹推进铁路、公路、港口、航空、枢纽场站等各项交通基础设施，拓展海陆空多元化交通网络，加快建设潍坊至烟台高铁、莱西至荣成高铁、烟台蓬莱国际机场二期工程、烟台港西港区 30 万吨原油码头二期工程等项目，推进渤海海峡跨海通道、中韩铁路轮渡等研究论证和规划建设，开辟连接黄河流域、衔接东北亚的多式联运出海大通道，构建“开放互通、区域融合、综合立体、外联内畅”的综合运输体系，提升全球资源配置能力，积极培育国际功能，努力建设国际性综合交通枢纽城市。

建设互联互通的综合交通网络。统筹考虑市域内外交通需求，以轨道交通、国省公路为主体，以农村基础设施为补充，构建多层次、一体化、广覆盖的综合立体交通网络。加速高速铁路建设。加快市域铁路建设，加密高速铁路网。推进高速公路扩容、加密。推进农村公路提质增效。到 2025 年，高速铁路网规模约 500 公里，形成“两高一城际”（潍烟高铁、莱荣高铁和青荣城际铁路）整体布局，充分融入全省高速铁路网；基本形成“四横四纵”高速公路网（荣乌高速、栖霞高速、荣潍高速、威青高速与烟海高速、沈海高速、蓬栖高速、龙青高速），高速公路通车里程达 733 公里，高速公路网四通八达。

推进区域交通一体化发展。主动加强与青岛、威海、潍坊等

相邻城市的衔接，推进交通基础设施互联互通。推动青岛至平度至莱州铁路、青岛即墨至海阳等轨道交通一体化。推动荣乌高速威海至烟海高速段改扩建、莱州至青岛高速公路等高速公路项目建设，打通市际断头路，实现高等级公路“一张网”。推进普通干线公路提升改造，提高普通国省干线的通行效率和服务能力，高标准实现硬化路“村村通”“户户通”。以小清河复航为契机，打造龙口港-河口港-小清河沿线港口的物流链，提升烟台港口的辐射能力。完善蓬莱国际机场与国内外主要城市的航线网络，建设通用机场，打造国内航空快线，积极培育国际航线。

专栏 5：实施重大交通基础设施建设工程

铁路：潍坊—烟台高铁、莱西—荣成高铁、龙烟铁路市域化改造工程、即墨—海阳市域铁路、青岛—平度—莱州城际铁路等。

公路：G206、G228、S304 等普通国省道新改建工程、莱青高速、栖霞高速建设工程，G18 荣乌高速烟台绕城段改扩建工程等。

机场：烟台蓬莱国际机场二期工程，蓬莱、栖霞、长岛通用机场等。

港口：蓬莱东港区 10 万吨级航道工程、2×5 万吨级通用泊位工程。莱州港 10 万吨级油品泊位升级改造。万华蓬莱先进结构材料聚集区配套码头工程、中国石化龙口液化天然气（LNG）项目码头工程、烟台港西港区 LNG 接收站码头工程。

第三节 统筹城镇市政基础设施建设

优化城市路网结构。构建快主次支各层次结构清晰、整体布局合理的多层次道路系统，充分利用快速路服务于城市对外交通衔接和组团间主要机动车走廊，加快推进山海路、德润路、塔山北路城市快速路建设，建成“一环、两纵”中心城区快速路系统。

树立窄马路、密路网的城市道路布局理念，进一步优化主干路、次干路、支路长度与布局，合理控制城市道路路幅宽度，适当提高道路网密度，进一步提升道路交通通畅程度，形成一个功能明确、结构合理、高效安全的道路系统。

提升城市管网设施建设水平。坚持“先地下、后地上”，统筹规划电力、通讯、给排水、供热、燃气等城市生命线建设，对存在事故隐患的供热、燃气、电力、通信等地下管线进行维修、更换和升级改造。对存在塌陷、火灾、水淹等重大安全隐患的电力电缆通道进行专项治理改造，推进城市电网、通信网架空线入地改造工程。加强城市管网安全运行风险智慧管控。科学规划建设地下综合管廊，在城市新建主干道路、城市新区和各类园区推广城市管道综合走廊模式，到2025年全市建成地下综合管廊60公里。

建设安全可靠供水体系。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，合理规划人口、城市和产业发展，积极创建节水典范城市。以加快节水、供水重大工程建设为重点，完善现代水治理体制机制，构筑安全、稳定、可持续的水资源保障体系。推进老岚水库等工程。推进雨洪资源和水系连通工程建设，配合推进南水北调东线二期配套工程建设，加快大中型水库增容、除险加固工程建设。加快农村饮水安全巩固提升工程建设，因地制宜采取集中供水、分散供水和城镇供水管网向农村延伸的方式解决农村人口饮用水安全问题。

加快垃圾分类和无害化处理设施建设。有序启动资源化绿色产业园建设，建立厨余垃圾、建筑垃圾、大件垃圾、园林绿化垃圾、农副产品市场有机垃圾、工业垃圾等各类城市垃圾的分流处理系统。在新建居民小区和老旧小区改造时配套建设生活垃圾分类收集设施，整合提升已有回收网点，新建再生资源分拣中心及回收服务平台，到 2025 年，基本建成生活垃圾分类处理系统。

第四节 加快城乡公共服务设施建设

加快实施教育现代化工程。通过新建、改扩建、回购、回租等方式新增公办幼儿园 200 处以上，巩固和扩大居住区配套幼儿园整治成果，新建居住区配套幼儿园举办为公办园，学前教育公办率达到 75%，普惠率保持在 93%以上。统筹布局城乡中小学，深化教育资源配置改革，推进乡村教育振兴和薄弱学校改造提升，新建、改扩建中小学校 100 所以上，确保所有中小学校达到省定办学标准，力争 30%的区市通过县域义务教育优质均衡发展国家认定。到 2025 年，全市各级各类教育科学、内涵发展，基本建成高质量教育体系，教育治理效能明显提升，教育内生动力和发展活力进一步激发，人才培养水平和教育服务贡献能力显著增强，教育供给更加公平、更高质量，教育现代化水平走在全省、全国前列。

加快实施全民健康保障工程。加强公立医院建设，扩大烟台市中医医院规模，建设市级公共卫生临床中心，建设烟台市妇幼

保健综合楼、烟台八角湾国际医院。支持社会办医，落实非营利性社会办医院和公立医院同等待遇，支持社会办医院与公立医院开展医疗业务、学科建设、人才培养等合作。鼓励符合条件的执业医师开办诊所。乡镇卫生院、社区卫生服务中心建设达到省提升标准和国家推荐标准占比分别不低于70%、20%，实现乡镇卫生院等级评价全覆盖。支持基层医疗卫生机构设施设备更新，重点配备DR、彩超、全自动生化分析仪以及与诊疗科目相匹配的其他设备。全面加强基层卫生人才队伍建设，提高全科医生、家庭医生服务能力和水平，到2025年，基层门诊量占全市门诊总量的50%以上。完善乡村医生准入制度，积极推行“县招乡聘村用”制度，村医队伍具备专科及以上学历或执业（助理）医师资格的比例超过50%。积极推进村卫生室产权公有和紧密型乡村一体化管理，鼓励乡镇卫生院领办或延伸举办村卫生室。

加快实施文化旅游提升工程。建成集博物馆新馆、图书馆新馆等于一体的市新文化中心等标志性文化设施，健全覆盖市、县、乡、村四级公共文化设施网络，健全完善“15分钟公共文化服务圈”。推动公共文化数字化建设，完善提升“烟台文旅云”功能，实现公共文化服务“订单式”“菜单式”供给。多渠道推进文化旅游公共服务中心网络建设，在交通口岸、商业综合体、3A级以上文化旅游景区、重点乡村文化旅游点设立旅游咨询中心。加快构建“绿道”网络，建成“公交+单车+慢游”的绿色慢游休闲系统，提供自驾、骑行、步行等服务功能和设施，配套建设观海驿、乡

村驿等驿站设施。推进涉海旅游经营性船舶、码头及停靠点规范运营。

加快实施公共体育普及工程。重点落实各区市主城区“三个一”（一个公共体育场、一个全民健身中心、一个体育公园或健身广场），乡镇驻地“二个一”（一个灯光篮球场或全民健身活动中心、一个多功能运动场）和农村健身设施建设。对新建居住区，按照“室内人均建筑面积不低于0.1平方米且室外人均用地不低于0.3平方米”的标准，合理配套社区健身设施；对既有居住社区，结合老旧小区改造，充分利用空地、荒地及拆违拆临腾空土地，通过补建、购置、置换、租赁、改造等方式，统筹建设完善健身设施。合理利用景区、郊野公园、城市公园、公共绿地、广场及城市空置场所建设休闲健身场地设施。加强冰雪、山地等户外运动营地设施建设。加快推进学校、企事业单位体育设施向公众开放，提高现有场馆综合利用率。

第七章 推动城乡融合发展 全面提升双向城镇化水平

以龙口、海阳全国县城新型城镇化建设示范城市和西部片区省级城乡融合发展试验区建设为突破口，着力补短板强弱项，逐步缩小城乡发展差距，塑造工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系，促进乡村振兴和城乡居民共同富裕。

第一节 积极开展试点试验区先行先试

加快国家县城新型城镇化示范城市建设。以加快工业化进程、非农产业在城市集聚、农村人口向城市集中为目标，聚焦城市品质提升，持续做大城市规模、做强城市功能、做优城市配套，指导龙口、海阳开展国家县城新型城镇化示范城市建设。支持龙口加快推进“十大城市区片”建设，加速崛起高端石化、高端铝材料等现代化产业集群。到2025年，常住人口城镇化率达到72%，城镇新增就业4万人以上；共同富裕取得实质性进展，城镇和农村居民人均可支配收入分别达到7.5万元和6.4万元左右，在全国百强县的位次实现大幅跃升。支持海阳加快攻坚突破清洁能源、东方航天港、智能制造三大产业片区，构建“2+3+N”现代产业体系，突破发展航空航天、清洁能源等优势产业，全面建设丁字湾双碳智谷，不断提升新型城镇化和城乡融合发展水平。到2025

年，常住人口城镇化率达到 54%，城镇和农村人均可支配收入年均增速保持在 7.5%和 8.5%以上，县域综合实力顺利进入烟台“第一方阵”，跨入“全国百强县”。

高水平建设西部片区城乡融合发展试验区。加快体制机制创新，围绕建立城乡有序流动的人口迁移制度、城乡基础设施一体化发展体制机制、城乡产业协同平台、城乡基本公共服务均等化发展体制机制和农民持续增收机制等 5 项试验任务，强化试点引路、改革授权、政策集成、项目牵引，不断提升西部片区发展质量，为全省全国提供可复制可推广的典型经验。到 2025 年，西部片区常住人口城镇化率达到 76%，培育创建省级农民专业合作示范社 3 家，市级农民专业合作示范社 11 家，建设家庭农场 30 家。

第二节 促进城乡要素双向自由流动

建立人才入乡激励机制。鼓励各区市制定激励政策，吸引各类人才返乡入乡创业。允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并享有相关权益，探索以投资入股、合作入股等方式吸引人才入乡。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。鼓励烟台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。建立城乡人才合作交流机制，采取“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。

探索农村土地要素高效利用机制。积极探索“资源变资产、资金变股金、农民变股东”实现机制，推进农村自然资源资产价值化。完善农村承包地“三权分置”制度，发展多种形式适度规模经营，培育家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体，按照国家、省部署安排，允许村集体在农民自愿前提下，依法把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或异地调整入市。完善休闲旅游、现代种养等乡村产业用地政策，积极推行“点状”供地政策，切实加强农村新产业新业态用地保障。

完善乡村发展投融资机制。强化财政投入保障，推进涉农资金统筹整合，提高资金使用效益。健全农村金融服务体系，提升金融服务乡村振兴能力。扩大农村资产抵押担保融资范围，依法合规开展农村集体经营性建设用地使用权、农民房屋财产权、集体林权、承包地经营权、集体资产股权等担保融资。创新推广水利机具抵押贷款等融资模式，改进农业生产条件。加快完善农业保险制度，推动政策性农业保险扩面、增品、提标，降低农户生产经营风险。推进工商资本下乡，鼓励投资适合产业化、规模化、集约化经营的农业领域项目。

第三节 促进城乡公共资源合理配置

加强城乡基础设施一体化建设。推动新一代移动通信网络覆盖全部乡镇和行政村，促进城乡通讯设施均衡化发展。着力实施

一批“四好农村路”建设示范工程，加强乡村旅游路、产业路建设，全面推行农村公路“路长制”。大力推进城乡污水垃圾收集处理、市政供水供气供热向城郊村延伸，提高城郊村居民自来水供给质量，实现污水处理设施乡镇全覆盖。深入开展农村人居环境整治提升行动，推进省级美丽乡村示范村创建。

均衡配置城乡优质教育资源。加大优质教育资源配置向农村倾斜力度，深入实施乡村教师支持计划，提高乡村教师待遇保障水平。全面改善农村薄弱学校基本办学条件，加强乡镇寄宿制学校建设，实行“校车进村”。扩大普惠性学前教育资源覆盖面，保障常住适龄儿童就近入读普惠性幼儿园。积极发展学前教育，大力发展公办幼儿园。加强师资队伍建设，统筹义务教育阶段教师资源配置，深化中小学教师“县管校聘”管理和校长职级制改革。加快教育信息化发展，健全“互联网+教育”服务体系，推进城区优质学校与农村学校开展在线教学、远程教育。

健全城乡医疗健康服务体系。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至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。增加基层医务人员岗位吸引力，逐步建立符合医疗卫生行业特点、有利于人才下沉和医共体发展的薪酬制度。发展面向农村及边远地区的远程诊疗系统，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。

构建统筹城乡的社会保障体系。加大城乡社保资金补贴力度，稳步提高居民基本医保筹资标准，提升居民基本医保和大病保险待遇水平。实施全民参保计划，鼓励未与用人单位签订劳动合同的新业态从业人员及其他灵活就业人员，在就业地或户籍地参加职工基本养老保险和基本医疗保险。逐步统筹完善社会救助体系，健全低保标准动态调整机制，确保动态管理下应保尽保。推进无障碍环境市县镇村创建工作，进一步提升城乡无障碍环境建设覆盖面。

第四节 促进城乡产业协同发展

完善农业支持保护制度。坚决扛牢粮食安全责任，坚持最严格的耕地保护制度，严格落实耕地地力保护补贴等政策，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，稳定提高以小麦、玉米为主的粮食综合生产能力，到2025年，粮食种植面积、产量稳定在440万亩、180万吨以上。加强市级以上农业产业化龙头企业梯次培育，壮大国家、省、市级龙头企业“雁阵群”。发展多种形式适度规模经营，培育家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体，健全农业专业化社会化服务体系。完善绿色农业标准体系，加强绿色食品、有机农产品、地理标志农产品认证管理。

培育乡村新产业新业态。延长农业产业链条，构建农村一二

三产业融合发展体系。运用现代信息技术、先进设计理念、市场运作模式变革传统农业，促进农业与旅游、教育、文化、体育、健康、养老等产业深度融合，培育休闲农业、乡村旅游、特色民宿、养生养老、农村电商等新产业新业态，打造绿色、生态、环保产业链。建设现代农业产业园区，引导农村二三产业集聚发展。按照产城融合发展的理念，培育一批充满活力的产城融合小镇、农业特色小镇、商贸物流小镇。

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。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，建设农产品物流骨干网络。支持冷链物流信息化、标准化建设，优选重要农业节点村镇，完善冷链物流体系，打造地区性先进冷链物流中心。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，畅通农产品出村进城和工业品下乡双向流通渠道。

第五节 多渠道增加农民收入

拓宽农民增收渠道。鼓励勤劳致富，统筹提高农民经营性、工资性、财产性、转移性收入。因地制宜发展富民特色产业，稳定农民家庭经营性收入。优化就业环境、扩大就业岗位、提高劳动者素质，增加农民工资性收入。发展新型农村集体经济，盘活农村集体资源、资产和资金，激活各类生产要素潜能，促进农民

深度参与产业化进程，增加资产性收入。强化政策扶持，加强财政对农业农村的转移支付力度，提高农民转移性收入。

完善利益联结机制。引导农业龙头企业采用“订单收购+分红”“土地流转+优先雇用+社会保障”“农民入股+保底收益+按股分红”等多种利益联结方式，让农民分享加工、销售环节的增值收益。支持农民合作社成员以资金或以土地、设备、技术等作价入股合作社，依法完善分配机制，实现成员与合作社之间“利益共享、风险共担”。创新涉农股份合作制企业的利益分配机制，明确资本参与利润分配上限，增加土地、劳动力等要素的利润分配比例。支持新型农业经营主体对农户土地经营权入股部分采取特殊保护，探索实行农民负盈不负亏的分配机制。

巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴有效衔接。保持帮扶政策总体稳定，设立过渡期，健全防止返贫动态监测和帮扶机制，对脱贫不稳定户、边缘易致贫户以及因病因灾等导致基本生活严重困难户开展动态监测，及时纳入监测帮扶政策范围。健全农村社会保障和救助制度，加强对农村低收入人口分类帮扶。健全完善农村最低生活保障制度，逐步提高保障水平。落实养老保险政策，确保脱贫户养老保险全覆盖。

第八章 实施保障

坚持党对城镇化工作的全面领导，更好履行政府职责，强化政策协同，健全规划实施保障机制，形成全社会推动规划实施合力，确保规划目标任务如期完成。

第一节 加强组织领导

坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，为实现新型城镇化发展规划提供坚强保证。健全城镇化工作协调机制。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。市城镇化暨城乡融合发展工作领导小组办公室牵头推进规划实施和相关政策落实，研究制定年度工作要点，指导推进新型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。市直有关部门要切实履行职责，根据本规划提出的目标任务和政策措施，研究制定具体实施方案。各区市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具体政策措施。

第二节 注重政策协同

研究、制定和落实新型城镇化发展的配套政策，建立健全相关地方性人才、用地、投融资、环境保护、人口集聚、社会保障等法规、规章和标准，加强部门之间政策制定和实施的协调配合，形成务实管用的新型城镇化政策体系。以经济社会发展规划和国

土空间战略规划为战略引领，在交通、产业、住房、公共服务、城市建设、生态环境保护等领域的规划政策中落实本规划要求，形成规划合力。支持有关区市申报国家新型城镇化各类试点示范。选择不同区域、不同规模、功能定位各异、具有一定代表性的城镇，积极开展新型城镇化试点示范，探索形成因地制宜的新型城镇化发展路径。在城镇化重要领域推出一批重大改革措施，形成一批重大制度创新成果，提高改革综合效能，有效保障新型城镇化规划实施。

第三节 加大金融信贷支持

用足用好国家金融信贷政策，对符合条件的大中型准公益性及经营性项目，积极支持争取利用开发性政策性商业性金融或国家城乡融合发展基金予以融资支持。加大信贷支持力度，鼓励银行金融机构创新面向县城城镇化的金融服务，支持符合条件的项目通过银行间市场发行直接债务融资工具，拓展项目融资渠道。支持市场化运营的公司法人主体发行县城新型城镇化建设专项企业债券，募集资金用于符合国家投向、市场化自主经营、具有稳定持续经营性现金流的单体项目或综合性项目。规范有序推广PPP模式，带动民间投资参与投入的积极性。建立健全融资担保风险补偿机制，推动融资担保公司为借款人融资提供增信服务。

第四节 落实目标责任

各区市要围绕规划制定新型城镇化年度实施方案，细化分解

年度工作任务、具体举措、节点安排和责任分工，实行重点工作清单化管理、体系化推进。及时储备和更新城镇化重大项目库，做到“规划一批、储备一批、建成一批”。建立重大项目建设目标责任制，明确责任单位、时间表和路线图，狠抓工作落实，确保重大项目如期完成。

第五节 实施监测评估

加强城镇化统计工作，建立“十四五”新型城镇化主要指标统计监测体系，全面、准确地把握城镇化建设过程中的基础数据和变化规律，为城镇化重大决策和政策制定提供支撑。开展规划实施情况动态监测和总结评估，及时掌握城镇化过程中出现的各种问题，针对人口变动趋向、投资消费、城镇调查失业率等问题，提出相应对策建议，确保主要目标和重点任务顺利实施。加强城镇化智库建设，鼓励高等院校、科研院所等开展新型城镇化研究。发挥群团组织、社会各界作用，凝聚全社会参与规划实施的共识和力量。

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，有关人民团体，中央、省属驻烟有关单位。

烟台市人民政府办公室

2022年11月22日印发
