

济南新旧动能转换起步区建设实施方案

为贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，加快山东新旧动能转换综合试验区建设，发挥山东半岛城市群龙头作用，复制自由贸易试验区、国家级新区、国家自主创新示范区和全面创新改革试验区经验政策，积极探索新旧动能转换模式，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），制定本方案。

一、总体要求

（一）重要意义。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。支持济南建设新旧动能转换起步区，有利于推动山东半岛城市群高质量发展，形成黄河流域生态保护和高质量发展的新示范；有利于加快传统产业改造升级、培育壮大高新技术产业，形成山东新旧动能转换综合试验区的新引擎；有利于吸引集聚优质要素资源，形成高水平开放合作的新平台；有利于探索量水而行、节水为重的城市发展方式，形成绿色智慧宜居的新城区。

（二）指导思想。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，按照党中央、国务院决策部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，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，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，在推动新旧动能转换中创新发展，走出一条绿色可持续的高质量发展之路。

（三）发展目标。到 2025 年，起步区综合实力大幅提升，科技创新能力实现突破，研发经费投入年均增速超过 10%，高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重接近 60%，跨黄河通道便捷畅通，现代化新城区框架基本形成，生态环境质量明显改善，开放合作水平不断提升，经济和人口承载能力迈上新台阶，人民生活水平显著提升。

到 2035 年，起步区建设取得重大成果，现代产业体系基本形成，创新驱动成为引领经济发展的第一动能，绿色智慧宜居城区基本建成，生态系统健康稳定，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，人民群众获得感、幸福感、安全感显著增强，实现人与自然和谐共生的现代化。

（四）功能布局。起步区位于山东省济南市北部，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、冻口街道黄河以北区域，面积约 798 平方公里。起步区逐步建设形成“一纵一横两核五组团”的空间布局。“一纵”是指起步区与大明湖、趵突泉等济南

历史标志节点串联起来，形成泉城特色风貌轴。“一横”是指依托水系、林地等自然生态资源，形成黄河生态风貌带。“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。

“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。

二、着力增强发展新动能

（五）提升科技创新支撑能力。支持在起步区布局国家重点科研院所、大科学装置、重大科技项目等，加强科技成果转化中试基地建设。鼓励优秀创新型企业牵头，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，建设技术创新中心、制造业创新中心、重点实验室。完善创新激励和成果保护机制，支持起步区科研机构开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点。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。前瞻布局基于人工智能的计算机视听觉、智能决策控制、新型人机交互等应用技术研发。开展氢能技术研发。加强技术改造和模式创新，推动传统产业优化升级，积极稳妥化解过剩产能，坚决淘汰落后产能。

（六）加快发展战略性新兴产业和先进制造业。瞄准智能化、绿色化、服务化发展方向，在起步区搭建战略性新兴产业合作平台，推动产业体系升级和基础能力再造，打造具有较强竞争力的产业集群。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，发展民用及通用航空装备、高档数控机床与机器人等装备产业，加强新材料、智能网联汽车等前沿领域布局。对符合相关条件的先进制造业企业，在上市融资、企业债券发行等方面给予积极支持。

（七）培育壮大现代服务业。发展技术转移转化、科技咨询、检验检测认证、创业孵化、数据交易等科技服务业，支持起步区创建检验检测高技术服务业集聚区、知识产权服务业集聚发展试验区。培育设计、咨询、会展等现代商务服务业，建设总部商务基地。支持起步区推进金融创新，布局下一代金融基础设施，在科技金融、征信等领域开展试点，支持建设国家金融业密码应用研究中心。积极发展航空物流、冷链物流等，打造区域性物流中心。发展健康管理等服务业，搭建健康产业信息服务体系。推动起步区家政服务业高质量发展。创新发展服务贸易和服务外包。

（八）充分挖掘黄河文化时代价值。传承弘扬黄河文化、齐鲁文化、泉城文化，把深厚的文化优势转化为强劲的发展动能，加强公共文化产品和服务供给，更好满足人民群众精神文化生活需要。着力保护泇口黄河铁路大桥等文化资源。在起步区建设一批综合性文化体育设施。推动文化和旅游融合发展，培育创意设计、影视、演艺、工艺美术等业态，积极发展旅游业，建设一批展现黄河文化的标志性旅游目的地，讲好新时代黄河故事。

三、探索创新城市发展方式

（九）积极推动节水型城区建设。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。深挖工业节水潜力，加快节水技术装备推广应用，推进企业间水资源梯级利用，严格限制高耗水项目建设。推进城镇节水改造，推广普及节水器具，降低供水管网漏损率，用市场化手段促进节水。建设海绵城市，增强防洪排涝能力，提高雨洪资源利用水平。加强再生水利用设施建设与改造，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，研究论证太平水库建设项目。

（十）大力促进城区绿色低碳发展。严格控制起步区能源消费总量和强度，优先开发利用地热能、太阳能等可再生能源，深化低碳试点，降低碳排放强度。推进清洁生产，发展环保产业，构建绿色制造体系，严禁新建高耗能、高污染和资源性项目。持续推进清洁取暖，加快供热系统改造升级，推广清洁能源替代。全面推动绿色建筑设计、施工和运行，新建居住建筑和新建公共建筑全面执行节能标准，大力发展超低能耗建筑，加快既有建筑节能改造。实施城市更新行动，推进城市生态修复和功能完善工程。开展绿色生活创建活动，倡导绿色消费，形成简约适度、文明健康的生活方式和消费模式。

（十一）加快建设智慧城市。推进基于数字化、网络化、智能化的新型城市基础设施建设，加快构建千兆光网、5G 等新一代

信息基础设施网络，建设城市级数据仓库和一体化云服务平台中枢。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。在交通、医疗、教育、社保、能源运营管理等领域推行数字化应用，建设政务服务中心，逐步构建实时感知、瞬间响应、智能决策的新型智慧城市体系。

（十二）高标准布局交通基础设施网络。统筹起步区公路、铁路、航空等交通基础设施建设，优化运输结构，加快构建综合立体交通网络。科学规划跨黄河通道建设。完善起步区轨道交通等基础设施建设。加快推进济南遥墙国际机场二期改扩建工程，提升机场综合服务功能。实施小清河复航工程，推进小清河济南港区建设。

四、全面提升生态环境质量

（十三）保护修复自然生态系统。践行绿水青山就是金山银山的理念，落实节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，统筹保护起步区水系、岸线、湿地、林地等自然资源，逐步恢复河流水系生态环境。强化河湖长制，加强黄河、小清河、徒骇河等河道治理，保护河道自然岸线。加强对湿地等重要生态节点的保护修复，稳步推进退塘还河，严控人工造湖。促进水生动物种类增加，恢复和保护鸟类栖息地，提高生物多样性。

（十四）加快建设绿色生态廊道。以畅通黄河流路、保证行洪能力为前提，统筹起步区生态保护、自然景观和城市风貌，依托黄河、小清河、徒骇河等水系，建设人、河、城相协调的生态

风貌廊道。加强生态防护林建设，因地制宜建设城市森林公园，发挥水土保持等功能。划分水源涵养区、水源培育区、合理利用区、生态净化区等，实施生态功能分区分类管控。

（十五）推进滩区生态综合整治。全面完成起步区内黄河滩区居民迁建，确保群众搬得出、稳得住、过得好。在确保防洪安全的前提下，加强滩区水源和优质土地保护修复，依法合理利用滩区土地资源，实施滩区国土空间差别化用途管制，严格限制自发修建生产堤等无序活动，持续清理乱占、乱采、乱堆、乱建行为。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。

（十六）扎实开展环境综合治理。强化环境污染系统治理，依法开展规划环境影响评价，统筹推进工业污染、城乡生活污染、农业面源污染防治。加强细颗粒物和臭氧协同控制，提高空气质量优良天数比率。引导工业企业入园，确保工业园区全部建成污水处理设施并稳定达标排放，完善城镇污水收集配套管网，河流水质逐步恢复到Ⅳ类及以上。加强建设用地土壤污染风险管控和修复，严格用地准入管理。加强危险废物、医疗废物收集处理，推进工业固体废物源头减量和资源化利用。加强噪声污染防治，提高起步区声环境质量达标率。

五、稳步提高开放合作水平

（十七）主动对接区域重大战略。健全区域合作机制，加强起步区与沿黄地区生态保护和高质量发展相关政策、项目、机制

的联动，衔接落实区域生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单的分区管控要求，协同推进生态保护治理，支持产业、技术、人才、园区等多领域创新协作。深度对接京津冀协同发展，积极承接北京非首都功能疏解，合作共建重大产业基地和特色产业园区，加快环渤海地区合作发展。加强与长三角地区要素资源对接，强化科技互动与协作，促进人力资源优化配置，复制推广区域一体化发展的经验做法。

（十八）积极拓展国际合作空间。增强起步区国际交往功能，建设对外开放门户。依托济南遥墙国际机场，建设临空经济区。发挥新亚欧大陆桥经济走廊作用，高质量开行中欧班列。支持引入共建“一带一路”国家的相关企业，在农业、智能制造、金融、物流等领域开展投资合作。加快济南跨境电子商务综合试验区建设，打造公用型保税仓、境外商品展示体验中心、跨境电商产业园。在济南综合保税区设立保税展示交易平台，发展保税融资租赁等新业态。深入实施外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，支持招商产业园建设。

六、保障措施

（十九）人才政策。支持搭建人才创新发展平台，加快创新创业服务体系建设，鼓励优秀人才在起步区创业。支持探索更加开放便利的海外科技人才引进和服务管理机制。允许高校、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。完善灵活就业的保障制度。

（二十）土地政策。依法依规编制济南市国土空间总体规划，合理安排起步区生产、生活、生态空间。依据国土空间规划统筹划定基本农田保护红线，合理分解下达永久基本农田保护任务。按照永久基本农田核实整改要求，做好整改补划。山东省对起步区建设用地计划实行差别化管理，对起步区新增建设用地计划指标予以倾斜支持，适度增加混合用地供给。

（二十一）投融资政策。在有效防控风险的前提下，将符合条件的起步区项目纳入地方政府债券支持范围。支持山东省、济南市优化财政支出结构，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。支持引进各类金融机构及其分支机构，加大对起步区产业和项目的信贷投放力度。鼓励天使投资、创业投资和各类产业投资基金加大对创新创业支持力度。

（二十二）项目支撑。按照《产业结构调整指导目录》和《鼓励外商投资产业目录》等，支持重大项目优先向起步区布局，在制造业高质量发展上作出示范。鼓励发展新技术新产业新业态新模式，对起步区内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。

（二十三）管理机制。优化起步区管委会机构设置，科学确定管理权责，创新完善选人用人和绩效激励机制。按规定赋予市级经济社会管理权限，下放部分省级经济管理权限，着力优化管

商环境。适时研究推动起步区按程序开展行政区划调整。

七、组织实施

（二十四）坚持党的全面领导。进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，认真贯彻党中央、国务院印发的《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，落实《山东新旧动能转换综合试验区建设总体方案》要求，加强组织领导，完善工作机制，确保把党的领导贯穿于起步区建设的全过程和各领域。

（二十五）落实主体责任。山东省、济南市人民政府要将起步区建设与“十四五”经济社会发展紧密结合，指导编制起步区发展规划和国土空间规划等相关规划，合理安排项目资金，确保本方案主要任务目标如期实现。本方案实施涉及的重要政策和重大建设项目要按程序报批。

（二十六）加强指导支持。国务院有关部门要按照职责分工，切实加强对起步区建设的指导，在政策实施、体制创新、项目建设等方面予以积极支持，协调解决方案实施中遇到的困难和问题。国家发展改革委要加强对方案实施情况的跟踪分析和督促检查，注意研究新情况、解决新问题、总结新经验，重大问题及时向国务院报告。